

編號：(109)005.0102

## 國家發展委員會 108 年度

全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

中華民國 109 年 03 月



編號：(109)005.0102

## 全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

委託單位：國家發展委員會

受託單位：財團法人中華經濟研究院

研究單位：財團法人中華經濟研究院

研究主持人：顏慧欣

協同主持人：王煜翔、陳孟君

研究人員：李淳、鄭昀欣、聶廷榛  
王韻潔、張愷致、吳欣慈  
余飛槿

研究期程：中華民國 108 年 03 月  
至 109 年 03 月

研究經費：新臺幣 92.5 萬元

本報告內容純係研究單位之觀點，不應引申為本會意見

**國家發展委員會**

**中華民國 109 年 03 月**



# 目 錄

目 錄.....	i
表 次.....	v
圖 次.....	vi
中文摘要.....	vii
英文摘要.....	xi
<b>第一章 緒論 .....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起及目的.....	1
第二節 研究目的與成果.....	6
<b>第二章 美中貿易戰之進展與影響 .....</b>	<b>11</b>
第一節 美中貿易談判與關稅戰之進展 .....	11
第二節 美中關稅戰對產業之影響 .....	19
第三節 美中關稅戰對臺灣貿易之影響 .....	28
第四節 美中第一階段協議重點與影響 .....	34
<b>第三章 美中科技對抗之趨勢及影響 .....</b>	<b>39</b>
第一節 美國科技管制政策與措施 .....	39
第二節 美中科技對抗之影響 .....	62
<b>第四章 WTO 改革之重點與趨勢.....</b>	<b>65</b>
第一節 WTO 改革之主要倡議方向 .....	65
第二節 我國因應 WTO 改革之研析 .....	78

<b>第五章 其他國際重要經貿活動之發展 .....</b>	<b>83</b>
第一節 美國重要雙邊經貿協定之進展 .....	83
第二節 美日第一階段貿易協定條文分析 .....	96
第三節 重要區域整合進展 .....	101
<b>第六章 結論與政策建議 .....</b>	<b>117</b>
第一節 結論.....	117
第二節 政策建議.....	121
<b>附錄一 國際經貿組織與區域整合趨勢分析雙週報</b>	
<b>(至 2020 年 01 月 21 日) .....</b>	<b>123</b>
一、2019 年 3 月 22 日.....	123
二、2019 年 4 月 10 日.....	147
三、2019 年 4 月 19 日.....	177
四、2019 年 5 月 3 日.....	195
五、2019 年 5 月 17 日.....	217
六、2019 年 5 月 31 日.....	247
七、2019 年 6 月 21 日.....	271
八、2019 年 7 月 3 日.....	295
九、2019 年 7 月 12 日.....	323
十、2019 年 7 月 26 日.....	353
十一、2019 年 8 月 9 日.....	369
十二、2019 年 8 月 23 日 .....	399
十三、2019 年 9 月 6 日.....	427
十四、2019 年 9 月 20 日 .....	461

十五、2019 年 10 月 4 日 .....	485
十六、2019 年 10 月 18 日 .....	505
十七、2019 年 11 月 01 日 .....	539
十八、2019 年 11 月 20 日 .....	569
十九、2019 年 12 月 04 日 .....	595
二十、2019 年 12 月 13 日 .....	639
二十一、2019 年 12 月 27 日 .....	671
二十二、2020 年 01 月 10 日 .....	695
二十三、2020 年 01 月 21 日 .....	717
<b>附錄二 國際經貿組織與區域整合趨勢分析即時諮詢</b>	
<b>(至 2020 年 01 月 21 日) .....</b>	<b>741</b>
即時諮詢案 1 評析 WTO 韓國禁日本核災食品爭端	
之上訴機構裁決分析 .....	741
即時諮詢案 2 美中貿易戰新發展對臺灣及全球經貿影響分析	755
即時諮詢案 3 日韓貿易糾紛之原因、影響及 WTO 適法性分析	767
即時諮詢案 4 美歐貿易糾紛發展及影響 .....	783
即時諮詢案 5 美日初步貿易協定及數位貿易協定之分析 .....	837
即時諮詢案 6 RCEP 最新動向與初步影響分析 .....	873
即時諮詢案 7 美加墨自由貿易協定簡析 .....	879
即時諮詢案 8 USMCA 數位貿易規則初步分析 .....	903
<b>附錄三 期初審查意見辦理說明 .....</b>	<b>909</b>
<b>附錄四 期中審查意見辦理說明 .....</b>	<b>911</b>
<b>附錄五 期末審查意見辦理說明 .....</b>	<b>913</b>



# 表 次

表 1	即時諮詢服務 .....	7
表 2	二十三期雙週報主題與當期時事評析一覽表 .....	8
表 3	美國對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單之情形 .....	16
表 4	美國對中國大陸 301 課稅清單 .....	21
表 5	301 清單產品美國自全球及中國大陸之進口比重 .....	23
表 6	301 清單產品中國大陸出口美國之比重 .....	25
表 7	美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響 .....	27
表 8	美中相互加徵關稅對臺灣出口的影響 .....	29
表 9	美中相互加徵關稅對臺灣各產業出口市場移轉的影響 (201801~201808 vs 201901~201908 所有產品的出口變化) ....	32
表 10	美國與中國大陸第一階段貿易協議之章節架構 .....	34
表 11	美國訴求於美中協議達成之情形 .....	36
表 12	美國未經核實人員名單的國家/地區別分布 (自 2019 年 7 月 27 日為止) .....	56
表 13	我國與歐美立場差異分析表 .....	80
表 14	建議列為我國強化參與與推動之議題 .....	82
表 15	美國對歐盟、日本及英國談判目標涵蓋議題總覽 .....	86
表 16	美歐、美日與美英談判目標之比較 .....	92

表 17	USJTA 條文 .....	98
表 18	「東協加一」成員國間洽簽 FTA 之情形 .....	101
表 19	2018 年我國出口至 RCEP 各國面臨關稅情形 .....	107
表 20	英國因應無協議脫歐而洽簽的貿易協定（依洽簽日期排列）	113

## 圖 次

圖 1	本計畫研究架構 .....	5
-----	---------------	---

## 中文摘要

本計畫之目的在持續關注四大主題，包括：WTO 多邊經貿體系之改革方向，追蹤 CPTPP 以及 RCEP 在內之重要大型區域經貿整合發展、探討重要國家雙邊自由貿易協定之推動與新興規則發展，及即時掌握美中貿易戰進展及其對臺灣與全球經貿情勢之影響，以利審視時局並適時調整臺灣之因應準備工作。

首先，美中在 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段協議後，美中關稅戰雖獲階段性緩解，惟針對其他未包含在第一階段協議中的議題，如補貼、政府控制企業、入侵美國企業網路和技術移轉等議題，均為第二階段協議才會處理的棘手議題。更重要的，美中關稅戰之停戰期長短，端視後續中國大陸履行第一階段協議之情形，亦即是，未來美中的貿易戰衝突點，除了原有貿易逆差及不公平貿易行為外，還可能有違反承諾行為之風險。其次，無論貿易戰之進展，美中科技對抗可能難以化解。蓋科技戰下美國除了具有保護國家安全的重要目的，同時也將中國大陸視為競爭對手。且在科技戰領域美國並未提出談判議題，亦無談判安排，故短期內幾乎無化解的機會。

川普總統上任至今已發布過三次貿易政策重點報告，綜合過去三年川普政府貿易政策方向，基本並無太大變化，均強調美國貿易政策應：支持與符合美國國家安全、強化落實美國法以維護公平競爭、以雙邊 FTA 做為促進與貿易夥伴關係之基礎，唯一的不同係針對 WTO 運作上，美國從抨擊與抗拒 WTO 議題之立場，漸有轉變成美國仍將持續參與 WTO 活動、協助推動 WTO 相關改革之政策趨勢。因此川普政府 2020 年的施政主軸應也會維持此一基調，則川普政府在美日第一階段貿易協定之談判策略

與模式，值得臺灣注意，亦即美日第一階段談判結果的特徵，為向美國傾斜（亦即美國要多、給少），且以農產品開放為主。臺美主要貿易爭議，也集中在農產品之檢驗檢疫與其他市場開放議題，故我國若擬推動臺美雙邊貿易協定，則將無可迴避農產品檢驗、關稅與關稅配額等問題。

對於 WTO 改革推動上，美國扮演極為關鍵之角色，然而諸如通知與透明化義務、對開發中國家資格之限縮、政府控制事業（SOE）與產業補貼規則等 WTO 改革提案，都有美中貿易戰延伸至多邊場域之情形；惟中國大陸亦於 WTO 場域獨自或聯合其他開發中國家予以反擊，有些議題中國大陸聯手印度等開發中國家，已與美國形成涇渭分明之對陣。短期內在上述 WTO 改革議題達成共識的機率極低，即便美中衝突現階段有暫時性的雙邊和解，但不意味在 WTO 改革方向上形成共識。

最後關於區域整合的重大發展上，首先為 CPTPP，至 2020 年 1 月為止已有日、加、澳、紐、星、越、墨等 7 國完成批准程序生效。而 CPTPP 在第一次部長級執行委員會也已公布的新成員加入 CPTPP 之程序，基本上採共識決，有意申請經濟體須向存放國提交正式入會申請，但建議先與各成員國進行非正式互動，爭取各國支持。至於 RCEP 之談判進展上，在 2019 年 11 月雖然印度表示退出，但其他的 15 個國家表示已對文本 20 個章節議題，大致完成協商，預計 2020 年簽署。惟礙於 RCEP 對於新成員的加入，也是採取共識決程序，則兩岸目前關係難免成為臺灣提出申請之阻礙。另外，英國脫歐的程序在延宕 3 年後，終於在 2020 年 1 月 31 日確定脫離歐盟，英國也與歐盟進入脫歐過渡期，過渡期期限至 2020 年 12 月 31 日，在此期間英國除了將盡快與歐盟達成雙邊經貿協定之談判外，英國也需與歐盟既有的

FTA 對象，重新簽訂英國與這些國家的個別 FTA，否則在 2020 年底屆期後，在無協議下，英國與歐盟或其他國家將回復適用 WTO 最惠國待遇之權利義務關係。因此不論是英國或歐盟，在 2020 年經貿政策方向均為值得密切關注之對象。

基此，本報告提出以下政策建議：

### **一、臺灣應及早盤點與因應在中國市場可能受美國排擠的產品項目：**

中國未來 2 年內對美國貨品、服務等採購量將增加 2000 億美元，特別是工業品增加 777 億美元、對智慧財產權使用之權利金、雲端服務等服務類採購增長 379 億美元，這些按協議中國須履行的採購義務金額頗大，但中國國內需求短期內不可能突增，亦即其國內需求不變而對美國採購需求大增下，勢必排擠中國過去採購的對象來源。對臺灣來說，恐需防範與預作準備的，則是臺灣在工業及電氣設備、光學儀器等有出口中國且與美國產品有競爭關係時，我國產品未來有被美國產品取代之可能風險。

### **二、因應美中科技分流，找出臺灣管理人才及技術之方案：**

美中貿易協議並未將科技管制事項納入美中協議談判範圍，防範中國藉由各種方式竊取美國關鍵技術，已是美國既定的政策方向。臺灣如何預為準備，方為臺灣期待能繼續在美中之間左右逢源的最重要因素。例如臺商赴中投資的投資領域與交流技術的追蹤，以及從產業別的管理擴及「製程」的管理。

### **三、因應中國高科技產業搶才，擴大臺灣吸引外來人才管道：**

臺灣過去著重 ICT 產業之工程師培養，但傳產領域隨著機械化、智能化的發展，也需要相關的工程人才，但國內則相對缺乏。我國政府應針對智能化升級的傳統產業所需的人才，透過有系統的教育引導與養成過程。

### **四、選擇適當的 WTO 改革議題強化臺灣參與：**

綜整目前 WTO 各項改革議題，與臺灣切身相關的議題包括有：「透明化」議題、「開發中國家」、「特別及特殊待遇」議題、「政府控制事業」議題以及新興議題（電商、服務貿易國內規章）之複邊化，臺灣應尋求可在這些議題上進一步發揮角色，以及藉由相關議題發掘出與他國合作之空間與機會。

## 英文摘要

The objective of this research is to continue monitoring the direction and development of the WTO reform agenda, and to update on the development of key regional economic and trade integration processes, including CPTPP and RCEP. Further, it also aims at studying the latest comprehensive free trade agreements and the development of emerging rules as well as keeping acknowledging of the progress of the US-China trade war and its impact on the economic and trade situation of Taiwan and the rest of world. It is of the view to better informing and preparing Taiwan's responses in a timely manner.

First, after the U.S. and China signed the phase-one agreement on January 15, 2020, it appears that the tension between U.S. and China is partially relaxed for the time being, yet the agreement is coming short of addressing key issues such as industrial subsidies, government-controlled enterprises, and cyber-theft of trade secrets. These difficult issues will only be addressed in the second phase of the agreement. More importantly, the length of the truce in the U.S.-China tariff war depends on the subsequent implementation of the phase-one agreement by China. As such, the implementation and potential breach of commitment become new conflict points in the future, in addition to the original trade deficit and unfair trade practices. Second, regardless of the progress of the trade war negotiation, the US-China technological confrontation may be difficult to resolve. This is because other than the protection of

national security concerns, the U.S. increasingly regards China as a competitor and rival. Moreover, the U.S. has not proposed any negotiation agendas to date, so there is little opportunity for some kind of resolution in the short term.

The Trump Administration has issued three key trade policy reports since taking office. As a rule of thumb, the general direction of the Trump Administration's trade policy has been consistent. First it emphasizes on supporting and ensuring U.S. national security interest and strengthening the implementation of US laws. Second, it seeks to maintain fair competition and using bilateral FTA as the basis for promoting trade partnerships. The only difference is in the operation and reform of the WTO. The U.S. has gradually changed its position from attacking and resisting WTO in the initial stage to offering proposals and participations in WTO reform process. Therefore, this research expects the Trump Administration's to follow this main policy line in 2020. To this end, Trump Administration's strategy and practices of the first phase of the U.S.-Japan trade agreement are worthy of Taiwan's attention. The characteristics are to tilt toward the U.S. (i.e. the U.S. takes more and offers less), and mainly focuses on opening up agricultural products. The main trade disputes between Taiwan and the United States also centered on the inspection and quarantine of agricultural products and other market opening issues. Therefore, if Taiwan intends to promote the Taiwan-US bilateral trade agreement, this will be unavoidable issues as well.

The U.S. plays a crucial role in WTO reforms. However, U.S. proposals relating to notification and transparency obligations, amendment on the qualifications of developing countries, government-owned enterprises (SOE), and industrial subsidy rules, all include elements that are associated with the US-China trade. This makes the impact of the bilateral conflicts also have a bearing on multilateral reform agenda. As such, China also reacted by forming alliance with other developing countries against U.S. proposals. On some issues, China India and other developing countries have formed a coalition. The chance of reaching consensus on the aforementioned WTO reform issues in the short term is therefore low. Even if there is temporary bilateral reconciliation at the current stage of the US-China conflict, it does not mean that consensus will be formed on the WTO reform agendas.

Finally, regarding the major developments of regional integration, the CPTPP has been ratified by 7 countries as of January 2020, namely Japan, Canada, Australia, New Zealand, Singapore, Vietnam, and Mexico. The guideline for accession by new members published by the first CPTPP commission meeting basically requires a consensus by existing members. Those who intend to apply must submit an application for formal membership to the depository country (i.e. New Zealand), but the guideline strongly encourages potential new members to consult with each existing members as well. As for the progress of the RCEP negotiations, 15 countries except India indicated in November 2019

that they had completed negotiation on the text of the 20 chapters, and India announced its withdrawal from the negotiation. With this progress, RCEP is expected to be signed in 2020. Because of the fact that RCEP also adopts a consensus decision process for new members, the current Cross-Strait relations will inevitably become a major obstacle for Taiwan. In addition, after the Brexit process was delayed for three years, it was finally determined to leave the European Union on January 31, 2020, and the United Kingdom and the European Union entered a transition period. The transition period will end on December 31, 2020. During the transition period, in addition to negotiate a bilateral economic and trade agreement with the European Union, the UK also needs to re-negotiate individually with existing EU FTA partners to avoid going back to WTO most-favored-nation treatment. Thus the negotiation is worthy of close attention in 2020.

Based on these observations, this report makes the following policy recommendations:

1. Taiwan should take an early inventory and prepare for responses to product items that may be crowded out by U.S. competitors in the Chinese market:

China has committed to increase the purchase of US goods and services by 200 billion US dollars in the next 2 years, and it includes 77.7 billion US dollars of industrial products and intellectual property rights. The purchase of services such as royalties, tourism and other services will be increased by 37.9

billion U.S. dollars. China's procurement obligations must be fulfilled, but China's domestic demand is unlikely to increase in the short term. Therefore, with the sharp increase of U.S. imports, it will crowd out imports from other sources. For Taiwan, what needs to be prevented and prepared in advance is that for Taiwan exports of industrial products such as industrial and electrical equipment, optical instruments and products that compete with American products, there is a risk that our products will be replaced by American products in the future.

## 2. Enhance Taiwan 's talents and technologies management strategies in light of the US-China technology de-coupling development:

The US-China trade agreement does not include technology control issues in the negotiation scope of the US-China agreement. Thus, policies and measures to prevent China from stealing key US technologies in various ways remain to be a key policy concern for the U.S. Taiwan needs to be prepared for this in order to maintain good network relations and trust with both U.S. and China. For example, to enhance the management regime for the investment areas and transfer of technologies of Taiwanese investment in China, as well as the expansion from the management of industrial sectors to the management of manufacturing "processes" are new policy dimensions that should be considered.

### 3. Expanding Taiwan's channel to attract foreign talents in response to China's talent poaching approach:

Traditionally Taiwan tend to focus on the training of engineers in the ICT industry, but with the development of mechanization and intelligence, related engineering talents are also needed and these areas are also in strong demand in China. As such, China's talent poaching has become a serious issue for Taiwan. It is recommended that the Government should aim at the talents required by the intelligent upgrading of traditional industries through systematic education to guide and develop the process.

### 4. Identify appropriate WTO reform issues to strengthen Taiwan's participation:

In summary of the current WTO reform issues, issues that are relevant to Taiwan may include: transparency issues, developing countries "special and differential treatment" issues, issues relating to SOE disciplines and the discussion of emerging trade rules (e-commerce, domestic regulations on trade in services), Taiwan should seek to elevate its participation in these issues, and explore the opportunities for cooperation with other countries.

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起及目的

### 一、研究背景

川普政府經貿政策持續動態發展，特別是川普政府針對中國大陸的 301 制裁措施，隨著中方報復後已升溫至美中貿易戰層級；同時美國陸續修法提升監控美國關鍵技術輸出或限制外人投資，使得美中角力延伸至科技領域。美中貿易談判在去(2019)年 5 月突然中挫下，美國對中國大陸之關稅制裁除了原本 2,500 億產品外，亦對剩餘貿易額近 3000 億尚未制裁之品項，公告分成兩階段加徵關稅，於去年 9 月 1 日美國已對 1200 億產品加徵 15% 關稅制裁；然隨著美中又回復談判，川普政府同意暫停去年 12 月 15 日擬對約 1,600 億美元產品加徵關稅之措施。特別是美中談判於今(2020)年 1 月 15 日達成第一階段協議下，美中關稅戰雖暫獲緩解，惟雙方貿易衝突仍可能隨時再起。美中瞬息萬變之經貿關係，對全球經濟發展前景與國際貿易秩序均產生了不可預測性，同時對各國乃至於臺灣企業的產業佈局與投資據點選擇上，也都有長期性的挑戰。

其次，WTO 全球多邊貿易體系因杜哈回合談判進展之限制，無法有效回應因電子商務、數位經濟等新貿易型態崛起而衍生的規範需求，WTO 在 2019 年 12 月上訴機構也因成員僅剩一名中國籍成員下，上訴機構已無法再受理新的上訴案件，使 WTO 改革議題開始面臨更為嚴苛的考驗。

再者，除了整體國際貿易規範架構因 WTO 之停滯以及區域經貿整合崛起而陷入重整，美國與日本的雙邊經貿協定已達成第一階段貿易協議與電商協議，同時美國也準備與歐盟、英國展開經貿協定之談判；

在亞太區域，由日本領軍的跨太平洋夥伴全面進步協議（CPTPP）已在 2018 年 12 月底正式生效，至 2020 年為止已有七個 CPTPP 國家批准生效。緊追在後由東南亞國協十國和中國大陸為主推動的區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP），印度雖退出談判，但 2019 年 11 月第 3 次 RCEP 領袖峰會聲明表示，RCEP 其他 15 個成員國就協議涵蓋的 20 個章節已大致達成共識，並預計在 2020 年簽署。又英國在脫歐後與其他區域展開結盟及整合之需求，均可能直接或間接影響亞太區域經貿活動，整體而言，這些區域間之活動對臺灣整體產業布局以及投資貿易，所產生的影響或磁吸效果均需予觀察。

## 二、研究內容

本計畫之執行，將以全球貿易體系改革、國際重要區域經濟整合發展狀況、重要國家雙邊 FTA 發展，以及美中貿易戰進展之四大主題為研究重點，茲說明各項主題研析方向如下：

### （一）全球重要貿易議題發展

自 1994 年至今，WTO 透過多邊貿易規則之制定及遵守，強化了全球貿易規則的透明化及可預測性，並透過貿易自由化的推動促進全球經濟發展，並以透過具強制管轄力之爭端解決機制化解成員間之貿易齟齬，削減貿易保護措施的實施。雖然 WTO 對整體經貿發展具有積極且正面之意義，但 WTO 過往 20 餘年之運作經驗以及杜哈回合談判之困境，也反映了 WTO 在體制上既存問題，以及在推動後續貿易規則發展之問題與限制。近期包含美國、歐盟和加拿大在內之會員國，均就 WTO 改革議題發表聲明並提出改革倡議提案，各會員就 WTO 改革提出之議題中，又可分為（1）現有貿易規則之不足與強化、（2）WTO 談判功能之改革、（3）WTO 運作之強化，以及（4）WTO 爭端解決機制之運作檢討等四大面向。WTO 組織之持續及有效運作，對臺灣方為最大利

益之所在，故掌握 WTO 改革議題之發展與進度，一方面可作為臺灣參與 WTO 談判的方式，他方面也可從中尋求臺灣最佳利益之所在。

## （二）國際重要區域經濟整合發展動向

隨著 WTO 自由化進展緩慢，以及全球供應鏈的深化，區域經濟整合以及洽簽區域貿易（自由化）協定也逐漸在亞太及其他區域興起。其中除了東協十國經濟整合計畫外，在美國退出後改由日本所主導之跨太平洋夥伴全面進步協定（CPTPP）之簽署和生效備受關注，同時以「東協加六」為核心的區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）近期亦密集談判，力求於 2019 年完成協商。此外，在 APEC 架構下的「亞太自貿區」（FTAAP）雖受到美國杯葛，但仍持續在討論醞釀中。

前述發展顯示出亞太地區透過大型經貿協定整合區域經濟之趨勢仍然在持續前進。本計畫執行將特別關注之 CPTPP 及 RCEP 協定發展。

## （三）重要國家雙邊 FTA 進展及動向

雖然亞太區域經貿整合在 CPTPP 和 RCEP 協定的推動下，朝巨型整合趨勢前進，惟在 WTO 多邊體系陷入僵局後，各國朝著與個別國家簽署雙邊貿易協定作為貿易整合之推動方式，其影響也不容小覷，近期重要雙邊自由貿易協定，包括了甫於 2018 年完成談判用以取代 NAFTA 之 USMCA 協定、歐盟和日本自由貿易協定，美國和日本之美日貿易協定談判，以及仍在醞釀中的美國歐盟雙邊貿易協定、美國與英國雙邊貿易協定等。且鑒於我國目前也積極推動雙邊自由貿易協定簽署，對國際間自由貿易協定之規範發展自應有所掌握，透過對當前談判中或甫完成雙邊自由貿易協定狀態之追蹤和瞭解，也有利我國未來與相關國家進行談判時，預先了解其談判簽署模式。

#### （四）美中貿易戰之發展及動向

鑑於美國川普政府認為中國大陸在技術轉移、智慧財產權及創新等領域的作為侵害美國企業利益，以及中國大陸所採行貿易措施對美國企業之自由競爭造成負擔或限制，引發了美中間相互加徵懲罰性關稅之貿易衝突。此外美國針對高科技管制政策改絃更張下，使得美中緊張關係更延伸至科技領域的競爭與對抗。

考量到我國與中國大陸之產業生產鏈關係本來緊密，且有一定比例臺商生產產品係以美國為主要銷售市場，則美中貿易衝突及關稅戰升溫，乃至於美中科技與技術的可能分流，對兩岸臺商均有所重大影響。雖然我國當前透過鼓勵企業回流以及新南向政策之推廣，輔導並協助廠商就其生產產業鏈結構和布局進行調整，但產業鏈之調整非朝夕可及，我國爰當持續關注美中貿易戰之發展，俾以提供我國企業因應在美兩強貿易衝突與科技對抗下之適時協助。

### 三、研究架構

為達本計畫之目的，本計畫擬機動配合委辦單位需求，擬以四項議題做為主要分析重點：掌握 WTO 貿易體系改革、國際重要區域經濟整合發展狀況（如 CPTPP）、重要各國雙邊 FTA 發展，以及美中貿易戰最新進展分析等四大面向，就此些議題對我國可能影響及內部因應之道等策略規劃，提出評析意見。本計畫之研究主題範疇如圖 1 所示。

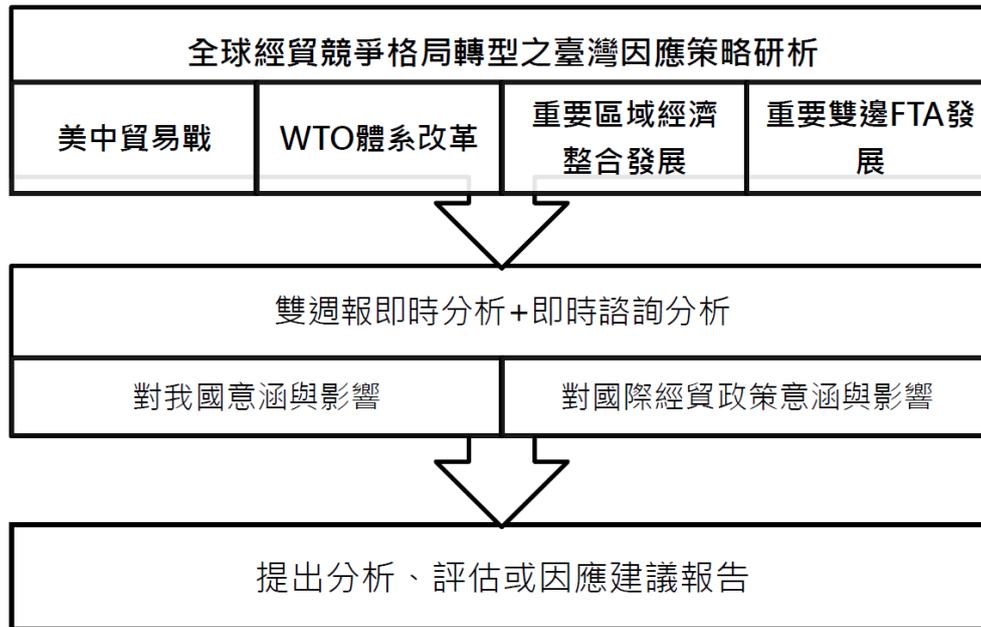


圖 1 本計畫研究架構

#### 四、研究方法

本研究將以文獻資料蒐集法、產業統計數據質性分析，作為主要之研究方法。

##### (一) 文獻資料蒐集法

基於掌握分析亞太暨全球經貿局勢變遷，以及在多邊、雙邊及區域架構下國際經貿整合型態及規則改變，本計畫將透過文獻蒐集法整理全球貿易體系改革、國際重要區域經濟整合發展狀況、重要國家雙邊 FTA 發展，以及美中貿易戰最新進展之討論及分析，除綜整各國對相關談判情勢與議題之解讀與研究資料等外，也將以其他國內外研究機構與智庫之政策報告資料作為分析基礎。

## (二) 統計分析法

為了掌握美國經貿政策對我國產業之影響，本項工作在透過數值與屬質等研究分析方式，針對美國主要或重要產業之生產情形、貿易關係、及投資據點進行分析。在統計分析方面，此部份將利用貿易資料庫(World Trade Atlas)、我國經濟部投審會數據、美國商務部對外公告的統計數據，來探討美國與主要貿易對手國(包括臺灣)的貿易概況、臺美雙邊投資關係，以及產業供應連結情形，以做為評估川普新政帶來之直接及間接影響之參考依據。

## 第二節 研究目的與成果

面對前述國際貿易多邊體系以及雙邊區域整合之不確定性變局，本計畫之目的在於透過雙週報加上即時諮詢分析方式，持續關注與探討前揭各項國際經貿情勢之發展和變化，動態掌握全球經貿體系之改革發展狀況，追蹤國際包含 CPTPP 以及 RCEP 在內之重要區域經貿整合發展趨勢、重要國家雙邊自由貿易協定之推動與新興規則發展，並就美中貿易戰之協議談判與其相互貿易報復措施影響進行更新，以利審視時局並適時調整臺灣之因應準備工作。

為有效配合相關國際情勢發展及委辦單位之機動性研究需求，本計畫擬配合委辦單位的機動性研究需求，就全球貿易規範體系改革、主要國際區域經濟整合發展狀況、重點國家雙邊 FTA 發展，以及美中貿易戰最新進展分析資訊進行蒐集、分析及統整，並評估其對我國之可能影響，並以不同形式提出研析意見與政策建議。

本計畫之動態追蹤及資訊蒐集與分析之具體工作項目與規劃說明如下：

## 1. 即時或重大議題諮詢服務：

就委託單位不定期指定之即時或重要經貿事件及議題，研究團隊擬進行分析並剖析對臺灣之影響且研提政策建議，並依此提出書面諮詢報告。本年度預計完成至少 8 份(每份 2000 字【含圖表】以上)研究報告。

在本項工作下，本報告依委辦單位指定主題，已完成以下即時諮詢報告主題如表 1，研究內容詳見本報告附錄二。

**表 1 即時諮詢服務**

表次	主題
1	評析 WTO 韓國禁日本核災食品爭端之上訴機構裁決分析
2	美中貿易戰新發展對臺灣及全球經貿影響分析
3	日韓貿易糾紛之原因、影響及 WTO 適法性分析
4	美歐貿易糾紛發展及影響
5	美日初步貿易協定及數位貿易協定之分析
6	RCEP 最新動向與初步影響分析
7	美加墨自由貿易協定簡析
8	USMCA 數位貿易規則初步分析

## 2. 國際經貿組織與區域整合趨勢分析

研究團隊擬定期於每雙週提供一次週報，雙週報內容係固定採前述四大面向為範圍，提供各該期間內之更新資訊及初步分析，俾利需求單位即時掌握國際經貿最新發展動態。

在此工作項目下，本報告提供總計 23 期的雙週報分析，各期涵蓋主題臚列如表 2，雙週報各期內容請詳見本報告附錄一。

表 2 二十三期雙週報主題與當期時事評析一覽表

期數	日期	各期週報四項主題			
		壹、全球重要貿易議題發展	貳、國際重要區域經濟整合發展狀況	參、重要國家雙邊 FTA 進展	肆、美國經貿政策之發展及影響
1	3/22	一、美國要求改革 WTO 開發中會員資格之認定規則 二、WTO 啟動電子商務與數位貿易規則談判	RCEP 協定談判進展	無	一、美中貿易戰之發展及影響：美中 2019 年進行四回合談判發展與重點 二、美國發佈「2019 年美國貿易政策綱領」
2	4/10	WTO 投資便捷化談判進入協定架構之討論	英國脫歐新進展	美國公布美歐貿易談判目標及與美英談判目標之差異	一、美中貿易談判進展歸納與分析：第六回合談判進展 二、美國 232 條款之適法性爭議
3	4/19	OECD 有關數位商業發展對各國稅賦制度衝擊影響之討論	歐盟將中國大陸認定為「戰略競爭者」	美日貿易談判進展	美國公告出口管制「全球 50 家危險企業」名單
4	5/03	WTO 漁業補貼談判進展研析	無	美歐貿易談判進展	一、美、英抵制華為不同立場分析 二、美國與中國大陸間之非傳統戰爭
5	5/17	一、WTO 對 GATT 國家安全條款作出首次裁決 二、印度召集開發中與「低度開發國家」(LDC) 國家商討 WTO 改革議題	無	歐盟法院認定歐加 CETA 之投資爭端解決機制符合歐盟法規	一、美中貿易進展歸納：第八回合談判進展 二、美國近期兩波加徵關稅舉動
6	5/31	中國大陸 WTO 改革立場	英國首相請辭，繼任者增添英國脫歐變數	美國擬與歐盟、日本於六個月內完成汽車協定談判	一、川普總統發表「保護資通訊科技與服務供應鏈」行政命令 二、美商務部發布實體清單 三、相關企業及機構對華為採取之措施
7	6/21	電子傳輸關稅之課徵	東協香港自由貿易協定生效	USMCA 三國國內批准程序進展	一、中方發表《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書 二、關鍵礦產-美中對稀土之政策與行動
8	7/03	G20 峰會之共識	無	美國可能推動與印度之貿易協定	一、美中在 G20 決定重啟談判 二、中國大陸產品疑以非法轉運方式規避美國關稅 三、USTR 完成 3,000 億關稅之業者聽證會
9	7/12	一、新加坡、紐西蘭和智利於 APEC 貿易部長會議中啟動數位經濟夥伴關係協定 (DEPA) 談判	無	歐盟與越南簽署自由貿易協定與投資保護協定	一、G20 之後美中恢復首輪談判 二、中國大陸放寬外商投資，善意回應美國訴求

		二、日本政府對 3 項出口至韓國產品進行管制			
10	7/26	無	歐盟《網路安全法》正式生效	歐盟與南方共同市場完成貿易協定談判	一、美中將於 7 月底在上海重啟貿易談判 二、川普面臨連任壓力，可能急於促成美中貿易協議
11	8/09	一、美國將加大 WTO 開發中國家認定規則改革的施壓力道 二、針對法國開徵數位服務稅，美國啟動 301 條款調查	英國新首相上任，無協議脫歐可能性升高	無	一、美中貿易談判進展 二、川普宣布強化採購美國貨
12	8/23	WTO 會員倡議改革貿易關切問題之處理程序	無	歐盟公布歐美貿易對談進度報告	一、美國自 9/1 起加徵 10% 關稅，部分產品延後實施 二、美國聯邦政府採購禁用華為等五家廠商產品
13	9/06	G7 高峰會針對經貿議題達成初步共識	英國脫歐白熱化—強生休會，國會緊急立法	因應無協議脫歐，韓國與英國簽署延續性自由貿易協定	一、川普要求在中美企移出中國大陸 二、川普動用《國際緊急經濟權力法》可能性之探討
14	9/20	無	RCEP 部長會議承諾於 2019 年完成談判	美日預計於今年 9 月底正式簽署貿易協定	一、美中雙方在關稅戰上互釋善意 二、美國國安顧問下台對美中貿易戰之可能影響 三、美中過渡性協議之可能內容
15	10/04	WTO 投資便捷化議題進入整合文本階段	英國國會復會，強生公布脫歐協議草案最終版本	美日簽署第一階段貿易協定	《外國投資風險審查現代化法案》(FIRRMA) 實施細則公布
16	10/18	WTO 電子商務對話進入整合文本階段	RCEP 談判獲重大進展	歐盟與中國大陸進行投資協定談判	一、美中貿易談判進展：第一階段協議達成 二、美國因新疆人權侵犯問題對中國大陸實施制裁
17	11/01	WTO 爭端解決機制之危機與改革：美國、歐盟、挪威、加拿大先後提案	英國脫歐第三度延期，兼論脫歐後英國貿易藍圖	美國 GSP 制度及美國與印度初步貿易協定談判進展	一、中國大陸為美中貿易關係釋放善意訊息：《優化營商環境條例》 二、美中貿易戰下製造業之重新布局
18	11/20	一、川普政府加大 WTO 開發中國家認定規則改革之施壓力道 二、新加坡、韓國相繼聲明在 WTO 談判場域不再主張開發中會員待遇 三、美國今年度亦持續檢討、取消開發中國家享有普遍化優惠關稅制度之資格	RCEP 將於 2020 年簽署，印度是否會加入仍未明	歐星貿易協定於 11 月 21 日正式生效	川普 2020 年選情分析

19	12/04	一、WTO 透明化義務之改革倡議 二、美國取消 GSP 對我國投資佈局之可能影響	英國脫歐之經貿影響:我國與英國經貿往來現況、脫歐對英國經濟之可能影響	美日第一階段貿易協定條文分析	貿易戰對美中貿易移轉與臺灣貿易結構之影響
20	12/13	WTO 爭端解決功能危機	英國脫歐之經貿影響:英國大選結果	美日數位貿易協定條文分析	一、保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案 二、外商在中國大陸投資影響
21	12/27	WTO 投資便捷化之非正式討論成果	英國下議院二讀通過《脫歐協議法案》	美國眾議院通過 USMCA 執行法案	中國大陸宣布 2020 年調整稅率之措施
22	01/10	電子傳輸關稅之課徵	中日韓領袖峰會	歐盟公布《第三國保護與執行智慧財產權報告》	美國將地理空間圖像軟體列入出口管制
23	01/21	美歐日針對工業補貼規範達成具體共識	英國脫歐及歐盟談判動向	無	美中第一階段貿易協議內容分析

### 3. 期中與期末報告歸納分析

對於各雙週報整併分析之資訊，本計畫將彙整各該議題發展之內容，納入本計劃期中與期末報告之研析範疇，並統整分析當前國際經貿議題發展，及對我國內部可能產生之衝擊影響。本計畫分析期有助於委託單位作為調整我國國際貿易政策並擬定因應策略參考之用，並能協助發展外部與他國合縱連橫之策略。

## 第二章 美中貿易戰之進展與影響

### 第一節 美中貿易談判與關稅戰之進展

#### 一、美中貿易談判各回合進展及談判重點

##### (一) 2019 年美中迄今之談判進展歸納

自美國總統川普（Donald Trump）與中國大陸國家主席習近平於 2018 年舉行之 G20 峰會上達成停戰共識後，美中經貿官員已分別於 2019 年 1 月 7-9 日、1 月 30-31 日、2 月 11-15 日及同月 21-24 日、3 月 28-29 日、4 月 3-5 日、4 月 30 日-5 月 1 日、5 月 9-10 日、6 月 28-29 日的 G20 大阪峰會、7 月 30-31 日，以及 10 月 10-11 日就貿易議題進行談判。

美中貿易談判於 2019 年 5 月初以前，雙方皆釋放談判進展良好之訊息，使外界一度認為美中即將達成協議；然 2019 年 5 月份展開第七回合談判後，因美國認為中國大陸疑欲毀約，使談判形同破局，川普也隨後對多項自中國大陸進口產品加徵關稅，中國大陸對應的採關稅回擊。雙方雖後於 6 月 G20 大阪峰會以及 7 月下旬進行會面，但未見達成協定之曙光，反而採取加徵關稅、揚言要求美國企業移出中國大陸等加深雙方間貿易衝突。就在美中去年 10 月 10 至 11 日結束第十回合談判後，則出現美中談判曙光，川普宣布與中國大陸擬達成第一階段（phase one）貿易協議，該協議爾後於今(2020)年 1 月 15 日簽署。

##### (二) 談判重點項目

川普雖曾數次表示美中雙方談判在若干議題上進展順利，但也表達雙方在某些議題上意見仍分歧，並以「寧願雙方無法達成協議，也不願簽署不利於美國的協議」（Good deal, or no deal.），說明其不著

急與中國大陸達成協議之立場。以下茲就美國與中國大陸在貿易談判中之重點議題進行說明及分析：

### 1. 擴大採購以降低貿易逆差

美國對中國大陸的貨品貿易赤字為川普在貿易戰開打以來，不斷強調之事實。因此，中國大陸也在談判的回合當中，承諾購買如玉米、黃豆及小麥等美國農產品，以及自美國進口能源產品；中國大陸也承諾降低汽車及其他產品之關稅，做為降低雙方貿易額落差的解決方案。此外，美方在談判中，向中方提出調降乙醇（ethanol）關稅的要求，希望可以藉由上述措施提升至中國大陸的出口，已減少對中方的貿易逆差。

### 2. 強制技術移轉

由於中方規定，在中國大陸運營的外商（包括美商）必須與當地中國大陸企業合資、限制外商的所有權，及強制要求轉讓技術給中方的合夥人，該議題也成為美中貿易談判中要議題之一。而中方已於 2019 年 3 月 15 日通過新的「外商投資法」，可視為對強制技術移轉議題的回應，詳細內容將於後續進行敘述。

### 3. 智慧財產權保護

美國白宮貿易與製造業政策辦公室（White House Office of Trade and Manufacturing Policy）於 2018 年 6 月發布《中國大陸的經濟侵略如何威脅美國和全球科技及智慧財產權》之報告（How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World），指出中國大陸企業透過竊取科技、網路侵權以及強迫技術移轉等手段，運用政策影響全球經濟並威脅美國國家安全。美國聯邦調查局局長瑞伊（Christopher Wray）也曾於公開場合上指出，中國大陸使用新穎之社會性途徑，濫用美國開放的學術環境，利用各個企業、大學和組

織竊取美國創新成果；並稱其手法為一「典範移轉」（paradigm shift），結合網路竊盜及間諜對美國國家安全造成威脅，以非傳統手法結合合法及非法行為，希望透過長遠計畫取得在關鍵領域之主導地位。<sup>1</sup>因此，如何確保與中國大陸交流時的「透明性」、「整合性」與「互惠性」，也為貿易協定談判重要議題之一。

#### 4. 服務業

在 2017 年川習首會後，美中於 5 月 12 日宣佈「百日行動計畫」之「早期收穫」項目，當時在服務貿易中方就曾承諾若干項目，多原訂於 2017 年 7 月 16 日前完成，但實際上僅部分項目獲初步實現。為回應美國對服務業之關切，中國大陸國務院總理李克強已於 2018 年 3 月中宣布將會再次縮減負面表列准入清單，並承諾會持續擴大開放中國大陸之金融業，加快對銀行、證券及保險業的外資開放，詳細內容將於後續進行敘述。

#### 5. 非關稅障礙

- 政府控制企業：美國指稱中國大陸長期對政府控制企業（state-owned enterprise）進行補貼，造成貿易市場扭曲；此外，有補貼部分應用在飛機、核反應零件、晶片，以及自動駕駛汽車等高科技產業上，意圖維持中國大陸在該領域的競爭力，並排除外國企業享受同等待遇。因此，美國希望透過貿易談判可以致使中國大陸停止對貿易市場扭曲之補貼，並且將補貼等相關措施列於中國大陸法律之中。然而，已知中國大陸在政府控制企業議題上採取稍強硬的態度，雙方目前在該議題上也無具體說明。<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> ‘China “determined to steal up economic ladder at US’ expense”, FBI chief Christopher Wray says’, *South China Morning Post*, April 27, 2019. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3007903/china-determined-steal-economic-ladder-us-expense-fbi-chief>.

<sup>2</sup> 「中美貿易談判的棘手問題：產業補貼」，*紐約時報中文網*，2019 年 5 月 13 日。資料來源：<https://cn.nytimes.com/business/20190513/china-trump-trade-subsidies/zh-hant/>

- 技術性議題：美中「百日行動計畫」之「早期收穫」項目中，美方要求中國大陸對正在等待安全審核的美國生物技術產品進行評估，以及開放美國牛肉、禽肉等產品。已知中國大陸目前已核准美國基改玉米、黃豆及油菜等作物的進口<sup>3</sup>，先前也另有消息表示中國大陸擬開放美國禽肉類的進口<sup>4</sup>。中國大陸在該議題上之措施，一方面為完成其承諾美方的早收項目，他方面也作為中方對美國擴大農產品進口的基礎；因此，技術性問題為非關稅障礙議題中，為較易解決之面向。

## 6. 貨幣操縱

由於中國大陸曾利用人民幣貶值的手段，為求在國際競爭市場上取得不公平競爭優勢，故美方要求中國大陸承諾不會操縱人民幣，並加強透明化機制。另 USMCA 中對總體經濟及匯率進行規範，旨在使成員國承諾遵守 IMF 規範，並採行維持由市場決定匯率的機制，避免對貨幣進行競爭性貶值（competitive devaluation）及對外匯市場進行干預；更要求成員國在需要介入貨幣市場情況下，必須通知其他成員國。因此，該專章估計也將成為美中貿易協定中對貨幣規範的模板，且梅努欽也在 2019 年 3 月 14 日聽證會也表示雙方對貨幣議題已無重大分歧。<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> ‘China gives long-awaited GM crop approvals amid U.S. trade talks’, *Reuters*, 2019.01.08. Available online at:

<https://www.reuters.com/article/us-china-gmo/china-gives-long-awaited-gm-crop-approvals-amid-us-trade-talks-idUSKCN1P2028>.

<sup>4</sup> ‘China eyes U.S. poultry, pork imports in trade talks: sources’, *Reuters*, April 17, 2019. Available online at:

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-livestock/china-eyes-u-s-poultry-pork-imports-in-trade-talks-sources-idUSKCN1RS1PT>.

<sup>5</sup> ‘Trump-Xi summit will not happen in March: Mnuchin’, *Reuters*, March 14, 2019. Available online at:

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-talks/trump-xi-summit-will-not-happen-in-march-mnuchin-idUSKCN1QV2B2>.

## 7. 確保美中達成協議後續落實

- 落實機制：萊泰澤於眾議院歲入委員會（House Ways and Means Committee）聽證會中表示，預計將協定執行機制細節將區分兩個部分，一為定期協商機制，該機制將處理任何違反協議的投訴，或者中方某種違反協議的行為模式；二為制裁機制，若中方在未來不履行承諾時，美方得以採取部分性（proportional）及單方面（unilateral）如課徵關稅之行動，並要求中國大陸放棄至 WTO 上訴的機會。中國大陸雖同意採行驗證履行的機制，惟認為上述方法將有失中國大陸主權，建議採雙邊架構，雙方指派成員組成審理小組解決貿易爭端。
- 關稅：由於美國自貿易戰開打以來，對中國大陸的進口商品加徵關稅，因此中方希望美國在貿易協定達成後，能全數移除對 2,500 億中國大陸商品所加徵之關稅。然而，美國則認為應階段性移除關稅，以做為確保中國大陸會執行承諾之方法。

## 二、美中自去年 5 月 6 日起談判破局至 10 月 11 日宣布達成協議前之雙方對抗舉措

自川普於 5 月 6 日宣布，由於中國大陸意圖毀約導致雙方談判無法獲致結果後，美國隨後於 5 月 10 日上調對中國大陸商品的懲罰性關稅，並將華為等 69 間企業發布出口管制；另一方面，中國大陸也於去年 6 月 1 日起，對部分美國進口產品提高加徵稅率，以反制美國的貿易行為。此外，川普又另於 8 月 1 日宣布要對價值 3,000 億美元之中國大陸商品加徵關稅，並將中國大陸列為貨幣操縱國；中國大陸隨後也宣布對自美國進口之 750 億美元商品加徵關稅，卻又導致美國宣布將對已加徵 25% 關稅之 2,500 億美元關稅商品，再度上調關稅。原本

雙方在 2019 年年初對貿易談判頗有進展的和平氣氛完全變調，而中美雙方雖曾於 G20 高峰會，以及 7 月底進行貿易談判，卻仍未見達成協議之曙光。兩方皆採較強硬的態度來回應對方所實施的措施，茲分項目說明如下：

### (一) 美中貿易戰下的關稅措施

在川普宣布雙方談判無進展後，川普數度於個人推特上揚言將對中國大陸商品加徵關稅，而中國大陸也隨後提出反制措施，茲彙整美中雙方的關稅舉措簡要說明如下，詳細內容請參閱本章第二節之研析，以下僅以表格扼要呈現原本美國公告對中國加徵關稅之規劃，惟也隨著美中達成第一階段協議下，也有部分關稅措施已暫停實施或調整稅率。

表 3 美國對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單之情形

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額	第一階段協議後
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%	課稅不變
清單二	2018/4/3	2018/8/7	2018/8/23	279 項 (原訂 284 項)	160 億美元	25%	課稅不變
清單三	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	9/28 由 5,745 項修正為 5,767 項 (原訂 6,031 項)	約 2,000 億美元	10%	課稅不變
清單三 (提高關稅)	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10			25% (惟 5/10 前已出發輸往美國，且在 6/15 前抵美貨品仍為 10%)	課稅不變
清單四	2019/5/13	2019/8/13	2019/9/1	3,233 項	約 3,000 億美元	15% (原訂 10%)	稅率將降低至 7.5%
			2019/12/15	549 項			美國於 2019.12.13 已同意暫停課徵，將持續暫不課徵。

註：美國公告課稅清單為 HS8 位碼。

資料來源：本研究自行整理。

## （二）美中科技戰下的對抗措施

美中科技戰下的對抗措施相當多元，包括加強審查外人投資、採取出口管制措施，並限制進口採購來源，詳細內容請參閱本報告第三章「美國科技對抗之趨勢與影響」之研析。

## （三）中國大陸對稀土可能有所行動

中國大陸目前雖尚未對稀土出口正式實施任何明確限制，但陸續釋放限制稀土出口的警示消息。除習近平在 2019 年 5 月特別訪視江西省稀土產業發展情況之外，中國大陸國家發展和改革委員會（下稱發改委）隨後在 6 月 4 日特別舉行「稀土行業專家座談會」，會中即有專家建議強化對稀土進行控管，並建立出口追溯流程和審查機制。發改委則於會中表示，將與相關部門進行有效措施之討論，建立創新管理機制，以發揮稀土做為戰略資源的特殊價值。<sup>6</sup>

此外，據中國大陸證券社的報導，發改委近於 2019 年 6 月曾對中國大陸的內蒙古、江西等 7 個省分展開礦產資源調查，要求其對礦產資源保護、開發和應用等方面，提供具體數據和案例，並對如何提升稀土等戰略礦產資源的供應安全提供意見和建議。<sup>7</sup>

## （四）美國對因應關鍵礦產需求之準備

據美國國際貿易委員會（US International Trade Commission, USITC）統計，2018 年美國進口的稀土當中，約有 59% 來自中國大陸，且美國在近期兩次的加徵關稅清單中皆特別排除稀土，更突顯中國大陸稀土對美國的重要性。中國大陸將有可能使用稀土做為對抗美國的貿易武器之一。

---

<sup>6</sup>「國家發改委召開稀土行業專家座談會 研究推動稀土產業高品質發展」，新華社，2019 年 6 月 4 日。資料來源：[http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-06/04/c\\_1124583431.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-06/04/c_1124583431.htm)。

<sup>7</sup>「China launches survey of rare earth resources: paper」, Reuters, June 11, 2019. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-rareearths/china-launches-survey-of-rare-earth-resources-paper-idUSKCN1TC133>

## 1. 美國商務部發布《確保關鍵礦產安全可靠供應的聯邦戰略》報告

美國商務部於 2019 年 6 月 4 日發布之《確保關鍵礦產安全可靠供應的聯邦戰略》（A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals）報告指出，美國相當依賴外國進口的關鍵礦產，35 項關鍵礦產之中即有 31 項主要自國外進口、14 項完全依賴國外供應。而過度仰賴國外進口資源的結果，將對美國經濟和軍事都形成潛在性的戰略弱勢。商務部長羅斯（Wilbur Ross）也指稱，關鍵礦產雖常被忽略於生活中，卻是不可或缺的一部分，更說明聯邦政府將會採取史無前例的行動，確保美國關鍵產物資源不被中斷。

川普總統曾於 2017 年發布第 13817 號行政命令，要求透過技術發展、貿易與投資進行評估與開發等方式，減輕美國大量仰賴國外進口礦產的問題，同時增加國內關鍵礦產的可得性，並確保關鍵礦產之安全可靠供應。因此，根據該行政命令，商務部進一步在本次報告中，具體提出 6 項行動綱領、24 項目標及 61 項建議，指出聯邦政府的主要努力目標包括：改善先進科技、工業及國防製造產業之能力，以適應礦產供應鏈中斷的緊急情況、降低美國企業可能風險、在關鍵礦產供應鏈的不同階段中，為美國企業創造有利的生產環境，且持續支持美國經濟和國防安全。<sup>8</sup>

## 2. 美國將拓展中國大陸以外之稀土供應

美國國務院於 2019 年 6 月 11 日發布「能源資源治理倡議」（Energy Resource Governance Initiative, ERGI），旨在促進穩定的礦業治理以及確保能源礦產供應鏈。倡議中提及，全球 80% 的稀土供應量掌握在一個國家手中，故 ERGI 會找出分散供應鏈的選

---

<sup>8</sup>A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals', U.S. Department of Commerce, June 4, 2019. Available online at <https://www.commerce.gov/news/reports/2019/06/federal-strategy-ensure-secure-and-reliable-supplies-critical-minerals>

項，促進貿易及產業連結，並提升供應鏈的整合與韌性。<sup>9</sup>據了解，有美國官員透露，加拿大及澳洲將會加入美國的行列，共同協助其他國家開發銅及鋰等資源，已減少對中國的依賴。<sup>10</sup>

### 三、美中宣布達成第一階段協議

川普在去年 10 月 10 至 11 日的貿易談判結束後，於會後記者會上宣布美中雙方已達成可實質性（substantial）第一階段（phase one）協議，內容涵蓋購買農產品、金融服務業、智慧財產權、技術移轉等議題。對於在第一階段協議內未完成或未包含之議題，雙方將持續努力協商；且待第一階段協議完成簽署後，雙方將立即展開第二期協議的談判。同時，財政部長梅努欽表示，美國原定於 10 月 15 日將價值 2,500 億美元中國大陸產品關稅由 25% 調升至 30% 之計畫，則因美中談判有所進展而暫停。由於美中雙方已於今年 1 月 15 日公布與第一階段協議相關之詳細內容，協商範圍涉及農產品、貨幣及匯率政策、金融服務業、智慧財產權、技術移轉，以及執行機制及諮詢程序等議題<sup>11</sup>，協議重點歸納請見本章第四節。

## 第二節 美中關稅戰對產業之影響

美國依據國內法 301 條款在 2018 年 7~9 月先後對中國大陸出口美國價值 2,500 億美元、6,864 項 HS 八位碼商品加徵 10~25% 三波 301 懲罰性關稅，而中國大陸則對美國出口中國大陸 1,100 億美元商品課

---

<sup>9</sup> Office of the Spokesperson, June 11, 2019. 'Energy Resource Governance Initiative', U.S. Department of State.

<sup>10</sup> 'U.S. seeks to help countries boost key minerals' output to reduce reliance on China', Reuters. June 11, 2019. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-minerals-china/u-s-seeks-to-help-countries-boost-key-minerals-output-to-reduce-reliance-on-china-idUSKCN1TC1TE>.

<sup>11</sup> The White House, Oct. 11, 2019. 'Remarks by President Trump and Vice Premier Liu He of the People's Republic of China in a Meeting'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-premier-liu-peoples-republic-china-meeting/>. Last viewed: 2019.10.12.

徵 5~25% 關稅。美中貿易戰在 2018 年 12 月的 G20 會議後休兵，但雙邊的貿易磋商並未取得共識。

2019 年 5 月 10 日美方上調中國大陸出口美國 2,000 億美元之關稅至 25%；中方也宣布自 2019 年 6 月 1 日起針對第三波清單對美升級關稅措施。8 月 1 日美國宣布自 9 月 1 日起對 3,000 億美元中貨加徵 10% 關稅措施，並於 8 月 13 日決定將清單中之手機、筆電、電腦顯示器、電玩主機等電子產品以及部分玩具、鞋類和服飾之關稅延後到 12 月 15 日加徵；為報復美方措施，中方 8 月 23 日宣布將對 750 億美元、5,078 項的美國輸陸產品加徵 5-10% 不等的報復性關稅。美方再對中方採取反制措施，宣布對 3,000 億美元中貨的加徵關稅幅度由 10% 提升至 15%，並對已加稅之 2,500 億美元之中國大陸產品(清單 1~3)再額外加徵 5% 關稅，加徵幅度從 25% 提升到 30%。10 月 10~11 日第十三輪美中經貿高層諮商後，美國決定暫緩對 2,500 億美元產品提升加徵關稅措施。

經美中今年公布第一階段協議後，美國僅同意對清單四中於去年 9 月 1 日課徵的第一批 1200 億產品，加徵關稅將從 15% 降低為 7.5%，及維持對清單四第二批原在 12 月 15 日擬開徵的產品繼續暫停加徵關稅外，其他清單一至清單三的 2500 億產品，美國仍維持 25% 加徵關稅之措施。川普政府也表示有待美中第二階段協議有進展後，方有可能降低或取消該等 25% 關稅措施，惟第二階段協議恐待今年底美國總統大選後才能完成。

基此，針對清單一至清單四產品，美國加徵關稅之措施對臺灣與兩岸產業，仍會持續有程度不一之影響。

表 4 美國對中國大陸 301 課稅清單

公布	實施日期	項目數	總額 (美元)	加徵關稅	主要項目
清單一 2018.06.15 公布	2018.07.06	818	340 億	25% (有威脅調 高至 30%)	化學品、輪胎、儲存元件；壓縮機、二極體、鐵道車、汽機車、飛機、船舶、面板及光學儀器等。
清單二 2018.06.15 公布 284 項 2018.08.07 確認清單	2018.08.23	279	160 億	25% (有威脅調 高至 30%)	潤滑油、ABS 塑膠、鋼鐵、塔樓、建築物鋼構品、引擎、傳動軸、製造半導體的機器、發電機、斷路器、電路開關、積體電路(記憶體、放大器、晶圓)、軌道車輛及其零件等。
清單三 2018.07.10 公布 6031 項 2018.09.17 確認清單	2018.09.24	5745	2000 億	10% 於 2019.05.10 增加至 25% (有威脅調 高至 30%)	礦產品：碳酸鋇、碳酸鎂等 化學品及塑膠膠及其製品：乙烯、苯、正丁醇、氯乙 烯、苯乙烯、塑膠盒、丁二烯橡膠、原料藥、中間體、 環境用藥原體、化妝品及護膚品、紙容器、衛生紙、 黏著劑、冷媒、橡膠輪胎等 玻璃：安全玻璃、玻璃鏡、玻璃容器、玻璃纖維等 鋼鐵及其製品：鋼鐵製館子配件、鋼釘、螺絲、螺絲、 鋼鐵製烹飪器具、手工具 機械：工具機、塑膠機械、紡織機械等產業機械及 零組件 家電：冷氣、冰箱、洗衣機、其他小家電等 電子資訊產品：計算機、電腦相關設備、電腦版卡及 零組件、投影機、網路通訊設備等 重機電及電線電纜：電動機、變壓器、蓄電池、電路 保護裝置及絕緣體 運輸工具：汽車及零組件、自行車及零組件等 光學儀器：攝影機、鏡頭等 傢俱：椅子、金屬、塑膠或木製傢俱等
清單四 2019.05.13 公布 3,805 項 2019.08.13 確認清單	2019.09.01 及 2019.12.15	3,782	3000 億	15% (從原本 10%提高至 15%)	電子資訊:手機及其零件、筆記型電腦、投影機、固態 硬碟、LED 燈、攝影機、機上盒、喇叭、液晶顯示器、 智慧手環、智慧手錶 其他產業:滑板車零件、遊戲機及零件、橡膠鞋、聖誕 飾品、太陽眼鏡、陶瓷水槽、兒童安全座椅* 紡織:成衣、褲襪、毯子、窗簾、內衣、床墊 機械:印表機及其零件、電鋸、電鑽、控制閥、切割機、 鍋爐、家用型縫紉機 石化、塑膠及橡膠:塑料製品、塑膠餐具、塑膠洗臉盆、 塑膠相框 家電:電熱水器、吊扇、空調零件、咖啡壺、吹風機、 食品研磨機 鋼鐵金屬:不鏽鋼刷、鋁板、金屬廚具(鍋碗刀)、鐵窗 及支架、剪刀、訂書針 一般化學:印書書籍、紙類、圖書、衛生棉、肥皂、精 油 生技醫藥:醫療手套、殺菌劑、環境用藥 農業:魚片、蔬菜汁、果膠、羽絨、辣椒、茶 重機電及電線電纜: 鋰離子電池、及廢電池 運輸工具:機車、汽車零件 食品:咖啡及茶濃縮物、可可油、芥末醬、口香糖、麵 包、甜餅乾

資料來源：本研究整理。

## 一、美國 301 加徵關稅對貿易之影響

### (一) 301 關稅對美中產業之影響

#### 1. 對美國各產業的影響程度

2018 年中國大陸約占美國總進口的 22.2%，其中，中國大陸之帽傘(HS65~67)及玩具雜項(HS95~96)在美國之進口市占率達七成以上；皮及製品(HS41~43)、鞋類(HS64)及傢俱(HS94)占五成以上；塑膠製品(HS39)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、石料陶瓷(HS68~69)、玻璃類(HS70)、鋼鐵製品(HS73)、手工具及小五金(HS82~83)、機械設備(HS84)、電子及電機設備(HS85)、鐵道車(HS86)及樂器(HS92)占三~四成左右，是美國對中國大陸進口依賴度較高的產業。

就前三波已課稅之產品來看，皮及製品(HS41~43)、玻璃類(HS70)、手工具及小五金(HS82~83)、傢俱(HS94)所涉及之課稅產品金額占美國該產業總進口金額的比重在三成以上，短期間美國企業或消費者可能面臨較大的成本上升或是物價上漲壓力。若進一步考慮清單四，則增加帽傘(HS65~67)、玩具雜項(HS95~96)、鞋類(HS64)、塑膠製品(HS39)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、石料陶瓷(HS68~69)、鋼鐵製品(HS73)、機械設備(HS84)、電子及電機設備(HS85)、鐵道車(HS86)及樂器(HS92)等；但長期間隨著中國大陸生產企業轉移生產地點、美國進口商尋找替代來源，美國企業或消費者所面臨之壓力可能逐漸下降。

表 5 301 清單產品美國自全球及中國大陸之進口比重

單位：%

產業	2018 年美國自全球進口金額	2018 年美國自中國大陸進口金額占自全球總進口比重						
		合計	已課稅清單				清單 4	未納入課稅清單之產品
			清單 1	清單 2	清單 3	小計		
合計	2,505,294	22.2	1.3	0.6	8.4	10.2	11.5	0.4
動植物(HS01~14)	82,982	5.3	0.0	0.0	3.2	3.2	2.0	0.0
食品加工(HS15~24)	79,190	4.6	0.0	0.0	4.0	4.0	0.6	0.0
礦(HS25~27)	249,083	0.6	0.0	0.0	0.3	0.3	0.1	0.1
化學品(HS28~38)	235,660	8.1	0.0	0.0	4.0	4.0	1.6	2.5
塑膠製品(HS39)	61,899	33.3	0.0	4.1	12.4	16.6	16.7	0.0
橡膠(HS40)	29,977	14.6	0.0	0.0	13.5	13.5	1.1	0.0
皮及製品(HS41~43)	15,369	51.5	0.0	0.0	51.5	51.5	0.0	0.0
木及木製品草編(HS44~46)	16,585	26.7	0.0	0.0	20.6	20.6	6.1	0.0
紙(HS47~49)	26,840	24.0	0.0	0.0	13.4	13.4	10.5	0.0
紡織(HS50~60)	16,449	27.7	0.0	0.0	25.8	25.8	1.9	0.0
成衣及雜項紡織(HS61~63)	102,879	36.7	0.0	0.0	0.0	0.0	36.7	0.0
鞋類(HS64)	27,564	53.2	0.0	0.0	0.0	0.0	53.2	0.0
帽傘(HS65~67)	5,894	72.2	0.0	0.0	23.8	23.8	48.4	0.0
石料陶瓷(HS68~69)	16,085	33.3	0.0	0.0	20.0	20.0	13.2	0.0
玻璃類(HS70)	8,723	42.3	0.0	0.2	33.9	34.1	8.2	0.0
珠寶及貴金屬(HS71)	60,784	5.2	0.0	0.0	0.2	0.2	5.1	0.0
鋼鐵(HS72)	31,088	2.2	0.0	0.0	0.3	0.3	1.9	0.1
鋼鐵製品(HS73)	43,321	32.8	0.0	2.3	22.8	25.0	7.8	0.0
金屬製品(HS74~81)	46,164	9.9	0.0	0.0	4.5	4.5	4.5	0.8
手工具及小五金(HS82~83)	24,540	42.8	0.0	0.0	30.6	30.6	12.2	0.0
機械設備(HS84)	386,393	31.0	4.1	0.6	11.5	16.3	14.7	0.0
電子及電機設備(HS85)	367,051	42.5	2.4	2.2	11.1	15.7	26.7	0.1
鐵道車(HS86)	2,250	37.1	8.5	5.0	0.0	13.5	23.7	0.0
汽機車(HS87)	306,674	5.9	0.6	0.2	4.8	5.6	0.2	0.1
航空(HS88)	31,798	1.8	1.8	0.0	0.0	1.8	0.0	0.0
船(HS89)	2,221	6.9	0.0	0.0	6.1	6.1	0.8	0.0
光學製品(HS90)	93,443	13.9	4.8	0.7	1.2	6.7	3.5	3.7
鐘錶(HS91)	4,820	14.3	0.0	0.0	1.3	1.3	13.0	0.0
樂器(HS92)	1,436	41.8	0.0	0.0	0.0	0.0	41.8	0.0
武器及彈藥(HS93)	2,924	5.5	0.0	0.0	0.0	0.0	5.5	0.0
傢俱(HS94)	72,114	52.8	0.0	0.0	47.1	47.1	5.2	0.5
玩具雜項(HS95~96)	41,214	76.5	0.0	0.0	0.1	0.1	76.4	0.0
藝術品(HS97)	11,882	2.4	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	0.0

註：灰底表比重超過 30% 者。

資料來源：美國海關。

## 2. 對中國大陸各產業的影響程度

2018 年美國約占中國大陸總出口的 19.2%，其中，帽傘(HS65~67)、樂器(HS92)、武器及彈藥(HS93)、傢俱(HS94)、玩具雜項(HS95~96)及藝術品(HS97)出口美國的比重皆在三成以上；塑膠製品(HS39)、皮及製品(HS41~43)、木及木製品草編(HS44~46)、紙(HS47~49)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、鞋類(HS64)、手工具及小五金(HS82~83)、機械設備(HS84)、鐵道車(HS86)、汽機車(HS87)、航空(HS88)等，美國市場則占二成以上，是中國大陸對美國出口依賴度較高的產業。

就前三波已課稅之產品來看，皮及製品(HS41~43)、汽機車(HS87)、航空(HS88)、傢俱(HS94)所涉及之課稅產品金額占中國大陸該產業總出口金額的比重在二成以上，中國大陸相關產品企業將面臨較大之經營及出口壓力。若進一步考慮清單四，則增加塑膠製品(HS39)、木及木製品草編(HS44~46)、紙(HS47~49)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、鞋類(HS64)、帽傘(HS65~67)、手工具及小五金(HS82~83)、機械設備(HS84)、鐵道車(HS86)、樂器(HS92)、武器及彈藥(HS93)、玩具雜項(HS95~96)及藝術品(HS97)等；其中塑膠製品(HS39)、成衣及雜項紡織(HS61~63)、鞋類(HS64)、機械設備(HS84)、汽機車(HS87)、傢俱(HS94)及玩具雜項(HS95~96)等受影響金額最多，各產業均在 100 億美元以上。上述產業許多屬於勞力密集產業，在中國大陸生產成本上升及美中貿易衝突加劇之威脅下，將加大中國大陸企業生產外移的壓力，恐進而影響中國大陸出口及經濟成長表現。

表 6 301 清單產品中國大陸出口美國之比重

單位：%

產業	2018 年中 國大陸對 全球出口 金額	2018 年中國大陸對美國出口金額占對全球總出口比重						
		合計	已課稅清單				清單 4	未納入課 稅清單之 產品
			清單 1	清單 2	清單 3	小計		
合計	2,490,461	19.2	1.6	0.5	6.8	8.9	9.9	0.4
動植物(HS01~14)	43,375	8.3	0.0	0.0	4.5	4.5	3.8	0.0
食品加工(HS15~24)	34,162	13.1	0.0	0.0	10.1	10.1	2.5	0.4
礦(HS25~27)	51,519	3.3	0.0	1.0	1.5	2.4	0.4	0.5
化學品(HS28~38)	136,788	12.2	0.0	0.0	5.8	5.8	2.4	4.1
塑膠製品(HS39)	80,291	22.9	0.0	3.0	10.8	13.8	9.1	0.0
橡膠(HS40)	22,285	16.4	0.0	0.0	14.6	14.6	1.1	0.6
皮及製品(HS41~43)	34,748	20.6	0.0	0.0	20.6	20.6	0.0	0.0
木及木製品草編(HS44~46)	16,523	25.9	0.0	0.0	17.3	17.3	8.6	0.0
紙(HS47~49)	23,527	20.4	0.0	0.0	13.8	13.8	6.6	0.0
紡織(HS50~60)	93,627	5.2	0.0	0.0	4.7	4.7	0.5	0.0
成衣及雜項紡織(HS61~63)	172,909	23.7	0.0	0.0	0.0	0.0	23.7	0.0
鞋類(HS64)	47,255	25.6	0.0	0.0	0.0	0.0	25.6	0.0
帽傘(HS65~67)	14,508	31.9	0.0	0.0	4.8	4.8	27.1	0.0
石料陶瓷(HS68~69)	34,839	16.3	0.0	0.0	9.1	9.1	7.2	0.0
玻璃類(HS70)	16,882	18.6	0.0	0.0	15.1	15.1	3.4	0.0
珠寶及貴金屬(HS71)	20,132	15.6	0.0	0.0	0.5	0.5	15.1	0.0
鋼鐵(HS72)	46,915	1.4	0.0	0.0	0.1	0.1	1.3	0.0
鋼鐵製品(HS73)	65,684	18.0	0.0	1.5	12.6	14.1	4.0	0.0
金屬製品(HS74~81)	38,838	11.2	0.0	0.0	5.4	5.4	5.1	0.8
手工具及小五金(HS82~83)	35,104	22.6	0.0	0.0	14.8	14.8	7.8	0.0
機械設備(HS84)	429,781	23.9	5.2	0.4	6.6	12.1	11.8	0.0
電子及電機設備(HS85)	664,574	18.0	1.7	0.7	5.0	7.4	10.6	0.0
鐵道車(HS86)	13,274	27.1	1.7	0.8	0.0	2.5	24.7	0.0
汽機車(HS87)	75,111	24.0	2.4	1.2	18.8	22.4	1.2	0.4
航空(HS88)	4,613	25.3	25.3	0.0	0.0	25.3	0.0	0.0
船(HS89)	25,002	0.6	0.2	0.0	0.4	0.6	0.1	0.0
光學製品(HS90)	71,391	14.8	6.0	0.6	1.8	8.3	3.1	3.4
鐘錶(HS91)	4,755	10.5	0.0	0.0	0.7	0.7	9.8	0.0
樂器(HS92)	1,641	30.2	0.0	0.0	0.0	0.0	30.2	0.0
武器及彈藥(HS93)	164	58.7	0.0	0.0	0.0	0.0	58.7	0.0
傢俱(HS94)	96,704	34.4	0.0	0.0	26.9	26.9	7.3	0.2
玩具雜項(HS95~96)	73,343	31.6	0.0	0.0	0.1	0.1	31.5	0.0
藝術品(HS97)	199	31.0	0.0	0.0	0.0	0.0	31.0	0.0

註：灰底表比重超過 20%者。

資料來源：中國大陸海關。

## (二) 對美國進口來源分布的影響

表 7 顯示美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響。由表可知，美中貿易衝突在 2018 年中升溫，並相互加徵三波懲罰性關稅後，2019 年 1~7 月累計之美國自全球的進口呈現衰退趨勢，主要受自中國大陸進口衰退之影響，而自其他國家進口來源除少數國家外，則明顯有增長的態勢。

就清單一來看，美國在 2019.1~2019.07 期間，自全球累計進口金額較前一年度同期(2018.01~2018.07)成長 4.00%；但自中國大陸進口減少 28.15%，轉而自臺灣(成長 11.62%)、韓國(17.37%)、越南(13.18%)、印尼(11.07%)、印度(12.53%)及墨西哥(12.54%)進口明顯增加。

就清單二來看，美國 2019.1~2019.07 期間自全球累計進口金額較上一年同期(2018.01~2018.07)下滑 0.55%；自中國大陸進口亦大幅減少 42.24%，轉而自日本(23.68%)、越南(59.52%)、印尼(23.33%)、墨西哥(7.39%)及加拿大(9.81%)進口明顯增加。

就清單三來看，美國在 2019.1~2019.07 期間，自全球累計進口金額較上一年同期(2018.01~2018.07)下滑 7.42%；自中國大陸進口亦大幅減少 31.73%，轉而自臺灣(成長 32.32%)、韓國(12.21%)、越南(22.64%)、菲律賓(32.64%)及印度(14.05%)進口明顯增加。

整體而言，從貿易數據來看，臺灣、韓國、越南及印度等是美國對中國大陸加徵 301 關稅後，享有較大轉單效益的國家。2019 年前 7 個月美國自上述國家進口的金額皆較上一年同期呈兩位數成長。日本、菲律賓、墨西哥及歐盟亦獲得部分轉單效益。但要特別注意的是，川普為解決墨西哥非法移民問題，原本宣布自 6 月 10 日起對墨西哥所有產品徵收 5% 關稅，並從 7 月 1 日起逐月上調稅率至 25%，但 6 月 8 日美國表示已就移民問題和墨西哥「簽署協議」，將無限期暫停原本預定 10 日起對墨國加徵關稅 5% 的措施。

而印度則被美國指控未向其承諾對等而合理開放印度市場，因此自 2019 年 6 月 5 日起終止適用「普遍性優惠關稅制度」(GSP) 的優惠，此恐使印度未來在美中貿易衝突中享有的轉單效益大打折扣。

表 7 美國對中國大陸課徵 301 關稅對進口來源變化的影響

單位：百萬美元

比較期間	清單 1		清單 2		清單 3		合計	
	201801~201807 vs 201901~201907		201801~201807 vs 201901~201907		201801~201807 vs 201901~201907		201801~201807 vs 201901~201907	
進口來源	變化值	變化率	變化值	變化率	變化值	變化率	變化值	變化率
全球	11,324.35	4.00%	-382.97	-0.55%	-44,760.79	-7.42%	-33,819.41	-3.54%
中國大陸	-5,751.60	-28.15%	-4,045.26	-42.24%	-39,652.51	-31.73%	-49,449.37	-31.91%
臺灣	369.90	11.62%	86.97	2.42%	3,846.30	32.32%	4,303.17	23.05%
日本	804.33	1.79%	1,307.41	23.68%	180.17	0.85%	2,291.91	3.21%
韓國	2,227.43	17.37%	89.19	2.15%	1,916.41	12.21%	4,233.03	12.96%
東協	-1,107.34	-9.39%	737.19	5.10%	1,160.48	3.48%	790.33	1.33%
-越南	105.40	13.18%	715.96	59.52%	1,965.53	22.64%	2,786.88	26.08%
-印尼	41.88	11.07%	55.63	23.33%	-517.45	-10.32%	-419.94	-7.46%
-泰國	-538.40	-14.31%	36.90	3.22%	-85.44	-0.97%	-586.94	-4.28%
-菲律賓	-344.62	-20.66%	-237.01	-21.40%	765.70	32.64%	184.07	3.59%
-馬來西亞	-70.36	-2.92%	37.36	0.39%	-1,360.92	-23.85%	-1,393.91	-7.86%
印度	312.76	12.53%	8.92	1.37%	1,542.37	14.05%	1,864.05	13.20%
墨西哥	6,884.14	12.54%	846.69	7.39%	109.06	0.12%	7,839.88	4.95%
加拿大	624.53	1.60%	599.71	9.81%	1,884.32	1.81%	3,108.56	2.08%
歐盟	6,521.36	8.04%	-278.62	-2.52%	1,292.96	1.67%	7,535.70	4.45%

註：灰底表變化率在 10% 以上者。

資料來源：美國海關。

### 第三節 美中關稅戰對臺灣貿易之影響

#### 一、對總出口的影響

2018年臺灣對全球總出口較2017年成長5.89%，達3,359億美元，惟若從月資料觀察(表8)，臺灣總出口自2018年12月起呈衰退趨勢，2019年3、6~7月、8月則有回復持平成長之趨勢。

臺灣出口市場在美中相互加徵關稅後出現明顯的移轉，美國對中國大陸加徵301關稅後，2019年1~8月臺灣對中國大陸(含香港)累計出口金額由上一年同期(2018.01~2018.08)的904億美元減少至842億美元，衰退6.87%，占臺灣總出口的比重亦由41.01%下降至39.10%，減少1.92個百分點。另一方面，臺灣對美國出口則大幅成長18.59%，由課稅前的255億美元增加至302億美元，占臺灣總出口的比重亦由11.55%上升至14.02%，增加2.47個百分點。惟我國對美國出口增加的金額仍無法彌補對中國大陸(含香港)出口減少的部分，致使臺灣對全球累計出口金額衰退2.31%，由2,204億美元略減少至2,153億美元。

若就美國對中國大陸課稅的產品來看，美國對中國大陸加徵301關稅後，2019年1~8月臺灣對中國大陸(含香港)累計出口金額由上一年同期(2018.01~2018.08)的841億美元減少至777億美元，衰退7.67%；但出口至美國則增加24.37%，由190億美元增加至237億美元，轉單效益十分顯著。

就中國大陸對美國課稅的產品來看，中國大陸對美國加徵關稅後，2019年1~8月臺灣對中國大陸(含香港)累計出口金額由上一年同期(2018.01~2018.08)的512億美元減少至449億美元，衰退12.37%；出口至美國則增加20.47%，由231億美元增加至278億美元，臺灣在

中國大陸市場享受的轉單效益有限，可能是因為這些中國大陸對美國加徵關稅之產品，臺、美在中國大陸之出口相似度並不高。

表 8 美中相互加徵關稅對臺灣出口的影響

單位：百萬美元，%，百分點

年月	所有產品				美國對中國大陸課稅產品			中國大陸對美國課稅產品		
	全球	中國大陸 (含香港)	美國	其他	全球	中國大陸 (含香港)	美國	全球	中國大陸 (含香港)	美國
2018年 1月	27,365	11,141	3,138	13,086	23,795	10,404	2,348	18,649	6,523	2,866
2月	22,356	8,321	2,633	11,402	19,374	7,765	1,966	15,090	4,754	2,381
3月	29,987	13,429	3,127	13,431	26,284	12,591	2,356	19,132	6,824	2,828
4月	26,718	10,864	2,966	12,888	23,212	10,102	2,212	17,961	6,339	2,665
5月	29,107	11,846	3,626	13,635	25,182	10,999	2,701	19,827	6,896	3,339
6月	28,242	11,490	3,290	13,462	24,513	10,636	2,456	19,418	6,875	2,973
7月	28,357	11,582	3,346	13,429	24,690	10,811	2,515	19,037	6,714	3,024
8月	28,279	11,727	3,327	13,225	24,702	10,833	2,486	18,590	6,264	3,028
9月	29,622	12,382	3,620	13,619	25,734	11,527	2,703	19,554	6,552	3,252
10月	29,546	12,571	3,392	13,584	25,792	11,692	2,539	19,396	6,934	3,086
11月	27,784	11,455	3,483	12,845	24,285	10,613	2,661	18,207	6,207	3,187
12月	28,563	11,541	3,745	13,277	24,806	10,641	2,870	18,985	6,292	3,413
2019年 1月	27,292	10,319	3,797	13,176	23,691	9,542	2,972	18,418	5,632	3,536
2月	20,396	7,457	2,900	10,038	17,829	6,925	2,302	13,804	4,328	2,640
3月	28,643	11,419	3,916	13,309	24,856	10,585	3,071	19,136	6,084	3,619
4月	25,804	9,901	3,603	12,299	22,413	9,176	2,795	17,325	5,428	3,346
5月	27,707	11,028	3,928	12,751	24,062	10,115	3,097	18,426	5,912	3,626
6月	28,368	11,050	3,900	13,417	24,648	10,158	3,075	19,011	5,946	3,567
7月	28,121	11,166	4,057	12,898	24,410	10,254	3,178	18,518	5,796	3,740
8月	29,000	11,850	4,085	13,066	25,228	10,934	3,191	18,334	5,732	3,759
201801~201808 累計										
金額	220,412	90,400	25,454	104,559	191,750	84,139	19,039	147,705	51,188	23,103
占全球比重	100.00%	41.01%	11.55%	47.44%	100.00%	43.88%	9.93%	100.00%	34.66%	15.64%
201901~201908 累計										
金額	215,331	84,190	30,186	100,954	187,138	77,688	23,679	142,972	44,858	27,833
占全球比重	100.00%	39.10%	14.02%	46.88%	100.00%	41.51%	12.65%	100.00%	31.38%	19.47%
1~8月同期變化										
金額	-5,081	-6,209	4,732	-3,604	-4,612	-6,451	4,640	-4,734	-6,331	4,730
占全球比重		-1.92	2.47	-0.55		-2.37	2.72		-3.28	3.83

註：1.本表所有產品包含 HS01~98 章。

2.灰底表美中相互課稅後期間。

資料來源：臺灣海關。

## 二、對出口市場分布的影響

表 9 顯示美國對中國大陸課徵 301 關稅後，對臺灣出口市場變化的影響。由表可知，我國對美國及中國大陸的出口出現明顯的消長態勢，美國對中國大陸課稅後，2019 年 1~8 月我國對美國出口較上一年同期(2018.01~2018.08)增加 47.32 億美元，美國占臺灣總出口的比重也增加 2.47 個百分點，尤以機械設備(HS84)增加最多，達 27.99 億美元，且美國占臺灣出口比重上升 7.47 個百分點，而中國大陸占比則下降 3.78 個百分點。臺灣對美國出口金額增加 1 億美元以上的產業尚有手工工具及小五金(HS82~83)、機械設備(HS84)、電子及電機設備(HS85)、汽機車(HS87)、光學製品(HS90)及玩具雜項(HS95~96)，占我出口比重皆呈現「中」消「美」長的情況。

表 9 同時列出臺灣對主要生產加工地的出口變化，以了解臺商海外產能是否有移轉的情況。由表可知，美國對中國大陸課稅後，在臺商海外主要加工地中，我國於 2019 年 1~8 月僅對墨西哥及越南的出口有明顯增加，其中對墨西哥出口較上一年同期(2018.01~2018.08)增加 1.51 億美元，使墨西哥占臺灣總出口的比重略增加 0.09 個百分點，尤以鋼鐵(HS72)、機械設備(HS84)、電子及電機設備(HS85)及光學製品(HS90)的出口金額增加較多。

我國對越南出口則較上一年同期(2018.01~2018.08)增加 1.12 億美元，使越南占臺灣總出口的比重略增加 0.13 個百分點，尤以化學品(HS28~38)、鋼鐵(HS72)、電子及電機設備(HS85)及光學製品(HS90)等的出口金額增加較多。

由上可知，臺商電子業在墨西哥布局較久，我國主要之電子代工廠，如緯創、英業達、仁寶、鴻海、和碩等皆在墨西哥設有工廠，且當地電子、紡織及汽車等產業供應鏈相對完整，因此，臺商及外商在

進行全球產能調配時，調整時間較短；再加上有 NAFTA 加持，成為跨國進行生產移轉的優先選擇，因而使得我國對墨西哥之出口短期間即看到顯著的增加。

而東協雖然因其成本相對低廉、內需市場潛力大，被視為是美中貿易衝突下，最被臺、外商青睞的生產移轉目的地。但如就臺灣出口變化來看，可以發現除越南以外，臺灣對印尼、泰國、菲律賓及馬來西亞的出口，僅在零星幾個業別有較明顯的增加，整體出口金額則呈現下滑趨勢，尤以礦(HS25~27)、電子及電機產品(HS85)出口金額的減少幅度最大，顯示東協國家因供應鏈相對不完整，除非原來已有相當基礎的產業，如越南的紡織成衣及製鞋業等，否則立即性的跨國產能調配困難度頗高。另外則亦可能是因為臺、外商的生產基地轉移尚在規劃或建置初期，需一段時間後才可能看到較明顯的貿易移轉效果。

表 9 美中相互加徵關稅對臺灣各產業出口市場移轉的影響  
(201801~201808 vs 201901~201908 所有產品的出口變化)

單位：百萬美元，百分點

產業	臺灣在美國 301 關稅課徵前後之出口金額變化											各國在美國 301 關稅課徵前後占臺灣總出口比重變化									
	全球	美國	中國大陸 (含香港)	東協						印度	墨西哥	美國	中國大陸 (含香港)	東協						印度	墨西哥
				東協十國	越南	印尼	泰國	菲律賓	馬來西亞					東協十國	越南	印尼	泰國	菲律賓	馬來西亞		
所有產品	-5,081.48	4,732.09	-6,209.34	-3,113.59	111.85	-258.98	-361.13	-2,415.39	-739.68	-261.38	150.89	2.47	-1.92	-1.03	0.13	-0.10	-0.12	-1.05	-0.27	-0.09	0.09
動植物(HS01~14)	-24.52	12.85	53.33	-40.16	-21.37	-11.36	-17.41	8.97	2.42	1.39	1.48	0.75	3.03	-1.78	-1.01	-0.56	-0.76	0.47	0.13	0.07	0.08
食品加工(HS15~24)	68.08	25.96	43.41	-40.69	-61.58	9.39	0.59	6.79	8.04	-2.51	-0.03	1.00	1.18	-3.39	-4.12	0.50	-0.02	0.30	0.34	-0.16	-0.00
礦(HS25~27)	257.74	-47.28	-103.66	-1,969.34	-11.62	-60.12	-17.79	-1,900.76	194.07	44.90	-0.29	-0.53	-1.46	-21.66	-0.15	-0.66	-0.19	-20.40	1.88	0.46	-0.01
化學品(HS28~38)	-2,050.23	-123.48	-1,427.54	-120.93	116.52	-2.90	-79.39	-6.81	-87.35	-27.52	-5.86	0.01	-3.57	1.79	1.89	0.24	-0.17	0.12	-0.23	0.40	0.02
塑膠製品(HS39)	-1,686.17	61.49	-1,055.69	-110.26	4.93	-18.40	-25.69	-24.32	-29.45	-57.01	-25.19	1.57	-2.46	0.85	0.82	0.04	0.03	-0.05	-0.02	0.05	-0.08
橡膠(HS40)	-37.30	44.50	-20.18	-35.13	-2.20	-3.05	-4.72	1.20	-32.70	1.20	8.23	2.96	-0.87	-1.45	-0.01	-0.13	-0.16	0.08	-1.58	0.09	0.47
皮及製品(HS41~43)	-30.49	40.13	-21.46	-31.85	-20.65	-5.41	-0.93	-1.26	-0.45	-1.34	-0.34	11.35	-3.37	-5.30	-3.36	-1.12	-0.19	-0.20	-0.10	-0.27	-0.05
木及木製品草編(HS44~46)	-13.67	2.28	-16.56	-0.01	1.07	0.04	0.33	-1.57	0.13	-1.68	0.05	4.77	-11.24	1.22	1.23	0.22	0.44	-1.18	0.19	-1.31	0.05
紙(HS47~49)	-99.77	18.94	-13.00	-76.58	-3.38	-1.60	-28.82	-13.75	-20.14	6.14	2.20	2.18	1.25	-3.37	0.43	0.07	-1.76	-0.74	-1.05	0.64	0.19
紡織(HS50~60)	-519.79	16.95	-293.58	-67.16	-9.54	-24.83	-15.32	-6.31	-8.01	-10.79	-3.69	0.74	-2.82	2.48	1.95	0.05	0.05	0.09	-0.07	-0.03	0.03
成衣及雜項紡織(HS61~63)	-14.12	-8.08	-4.75	-4.26	-0.44	0.02	1.22	-0.34	-3.75	0.47	4.70	-0.64	-0.54	-0.24	0.18	0.07	0.25	-0.02	-0.64	0.10	0.86
鞋類(HS64)	-11.68	3.14	-14.36	3.67	1.89	2.63	-0.04	0.49	-0.32	-0.20	-0.04	3.79	-7.50	4.68	2.25	2.14	0.35	0.39	-0.13	-0.09	-0.01
帽傘(HS65~67)	-2.66	3.23	-1.75	-0.24	0.01	0.26	-0.11	-0.25	-0.11	0.11	-0.08	4.31	-1.56	-0.10	0.06	0.29	-0.10	-0.20	-0.11	0.12	-0.07
石料陶瓷(HS68~69)	27.68	20.92	-6.07	9.77	2.12	-0.40	0.05	9.46	-1.82	-0.05	0.03	5.65	-5.61	1.85	0.33	-0.26	-0.10	2.84	-0.78	-0.08	-0.01
玻璃類(HS70)	-177.86	12.11	-138.89	-3.24	-0.15	-0.69	-3.53	0.70	-0.91	0.77	-0.44	3.05	-3.64	0.22	0.03	0.01	-0.11	0.10	-0.02	0.14	0.03
珠寶及貴金屬(HS71)	47.85	18.59	52.14	11.78	-0.37	-0.08	-0.08	2.90	-12.50	0.27	-0.03	1.56	3.33	0.46	-0.05	-0.01	-0.07	0.29	-1.47	0.03	-0.00
鋼鐵(HS72)	-1,013.42	-157.06	-146.67	-203.91	14.98	-28.27	1.07	-90.56	-72.91	-44.99	32.49	-1.25	-0.27	1.33	1.76	0.02	0.85	-1.00	-0.10	-0.37	0.82
鋼鐵製品(HS73)	-293.89	71.97	-130.29	-49.92	-23.96	-4.77	-12.03	-3.17	-1.18	-1.24	6.47	3.28	-1.96	-0.51	-0.35	-0.03	-0.11	-0.00	0.02	0.01	0.21
金屬製品(HS74~81)	-1,278.44	8.29	-799.10	-181.89	-28.90	-2.83	-67.43	-31.81	-31.30	-33.55	-2.23	3.43	-3.55	0.54	0.38	0.24	0.01	-0.07	-0.01	-0.45	0.06
手工具及小五金(HS82~83)	7.02	129.10	-58.08	-17.27	-0.63	-2.29	-9.79	2.19	-3.67	1.55	-9.56	4.15	-1.93	-0.58	-0.03	-0.08	-0.32	0.07	-0.12	0.05	-0.32

表 9 美中相互加徵關稅對臺灣各產業出口市場移轉的影響  
(201801~201808 vs 201901~201908 所有產品的出口變化)(續)

單位：百萬美元，百分點

產業	臺灣在美國 301 關稅課徵前後之出口金額變化											各國在美國 301 關稅課徵前後占臺灣總出口比重變化									
	全球	美國	中國大陸 (含香港)	東協						印度	墨西哥	美國	中國大陸 (含香港)	東協						印度	墨西哥
				東協十國	越南	印尼	泰國	菲律賓	馬來西亞					東協十國	越南	印尼	泰國	菲律賓	馬來西亞		
機械設備(HS84)	2,962.65	2,798.89	-208.13	599.28	-15.08	-44.15	-20.15	-12.25	-77.98	1.47	87.23	7.47	-3.78	0.90	-0.33	-0.31	-0.26	-0.15	-0.43	-0.19	0.19
電子及電機設備(HS85)	-613.03	1,275.34	-1,042.31	-780.37	113.58	-46.07	-49.64	-331.28	-557.50	-133.44	38.14	1.42	-0.77	-0.72	0.13	-0.05	-0.04	-0.34	-0.57	-0.14	0.04
鐵道車(HS86)	-1.49	-0.17	1.41	-1.30	-0.17	0.10	-0.02	-0.09	-0.62	-0.10	-0.10	0.48	10.15	-7.38	-1.01	0.75	-0.05	-0.40	-3.74	-0.52	-0.63
汽機車(HS87)	126.84	109.20	-74.25	-16.71	-8.17	-12.68	-3.35	-4.16	2.04	-5.72	-1.36	1.05	-1.23	-0.35	-0.14	-0.21	-0.07	-0.07	0.02	-0.09	-0.05
航空(HS88)	-221.10	-38.35	4.09	6.22	0.54	0.02	0.55	0.27	0.29	0.34	1.34	9.11	2.11	3.98	0.28	0.01	0.27	0.41	0.12	0.22	0.74
船(HS89)	-252.31	23.09	-266.64	7.29	-0.27	-0.19	-0.85	4.17	-0.21	0.00	1.43	32.92	-55.11	4.94	0.02	0.14	-0.15	2.70	0.02	0.00	0.65
光學製品(HS90)	-383.32	154.29	-436.77	2.70	58.80	-0.04	-3.36	-24.75	-2.63	4.94	19.68	1.79	-1.66	0.26	0.65	0.01	-0.02	-0.20	0.01	0.06	0.20
鐘錶(HS91)	-23.01	-0.44	-12.53	-0.39	0.19	-0.06	-0.08	-0.10	0.06	-0.16	-0.02	1.59	-6.16	0.35	0.31	-0.00	-0.01	-0.02	0.17	-0.04	0.02
樂器(HS92)	0.19	0.58	0.26	-0.88	-0.24	-0.11	0.03	-0.04	-0.50	0.01	0.06	0.39	0.18	-0.70	-0.19	-0.08	0.02	-0.03	-0.39	0.01	0.05
武器及彈藥(HS93)	3.72	-1.90	3.08	0.41	0.23	-0.83	0.57	0.34	0.00	-0.02	-0.18	-6.02	4.38	0.47	0.34	-1.31	0.80	0.50	-0.00	-0.02	-0.28
傢俱(HS94)	59.18	98.99	-7.20	-6.00	-2.03	-0.98	0.10	0.83	-1.44	-0.48	-1.90	5.11	-0.76	-0.59	-0.17	-0.10	-0.02	0.03	-0.13	-0.05	-0.16
玩具雜項(HS95~96)	116.43	163.58	-40.51	1.82	7.13	0.19	-4.51	-0.99	0.14	-4.11	-1.79	6.30	-2.96	-0.47	0.10	-0.04	-0.29	-0.09	-0.04	-0.26	-0.14
藝術品(HS97)	-2.93	0.78	-3.81	0.06	-0.02	0.04	-0.00	0.01	0.04	0.01	-0.02	14.68	-24.29	1.58	-0.14	0.53	0.02	0.15	0.71	0.20	-0.17

註：灰底表臺灣對東協、印度及墨西哥出口增加一千萬美元以上者。

資料來源：臺灣海關。

## 第四節 美中第一階段協議重點與影響

美國總統川普（Donald Trump）於今（2020）年1月15日在白宮與中國大陸國務院副總理劉鶴共同簽署美中第一階段貿易協議，協議將在30天後生效。中國大陸在本次協議中將單方面承擔更多義務，包括中方承諾未來兩年內將額外向美國採購2,000億美元的能源、商品和服務，以及多項國內結構改革。此外，美方對中國大陸進口商品加徵的懲罰性關稅暫時不會撤銷，將持續至第二階段協議談判完成，以作為後續談判的籌碼。

本次協議主要為解決美國向來堅持中國大陸進行結構改革及消除貿易逆差之訴求，並涵蓋智慧財產權、技術移轉、農業、金融服務業、貨幣操縱和匯率等議題。此外，為了確保中方落實協議內容，本協議訂有爭端解決的監督機制，倘若中方惡意違反承諾，美方將可退出協議。

表 10 美國與中國大陸第一階段貿易協議之章節架構

章次	章名	相關附件或附錄
1	智慧財產權	--
2	技術移轉	--
3	食品及農產品貿易	17項附件（農業合作、乳製品及嬰兒配方奶、禽肉、牛肉、活種牛、豬肉、肉類及禽肉和加工肉類、肉類和禽肉電子資訊系統、水產品、稻米、植物健康、飼料添加劑及預混料等、寵物食品、關稅配額、國內支持、農業生物技術、食品安全） 1項附錄（禁止美國不合格肉類輸入中方清單） 2項附屬文件（美國低風險食品豁免中方驗證要求；中方允諾輸入美國水產品、飼料及飼料添加劑清單）
4	金融服務	--
5	總體經濟政策、匯率事項及透明化	--
6	擴大貿易	1項附件（中方兩年內對美方擴大採購清單）
7	雙邊評估和爭端解決	1項附件（雙邊評估和爭端解決安排之工作程序）
8	最終條款	--

資料來源：本研究自行整理。

藉由回顧美中過去以來的雙方訴求，可作為檢視美中第一階段協議之目標達成度。美國在 2018 年 5 月首次赴北京提出之要求，即包含二年內逆差削減 2000 億美元逆差、停止向「中國製造 2025」計劃涉及先進技術領域提供補貼及承諾、不對美國的懲罰措施及貿易限制進行報復等內容，後來這八項訴求也未改變。至於中國三大底線內容，則是在 2019 年五月談判破局後於中國發表白皮書時，進一步獲得確認之說法。

對川普總統而言，第一階段協議應足以支持其誇口美國在貿易戰先下一成。若對照本次協議內容可發現，除了中國降低關稅至美國水準、停止中國製造 2025 補貼措施等兩大議題尚未觸及外，其他美方 2018 年提出的八大訴求，在此協議中多已獲致某種程度處理。

值得注意的是，美中協議從規範方式雖然看似一體適用於美中雙方，然而實際上卻是中方顯著承擔多數義務的情況。例如協議第一章智慧財產權在多數段落均言明「美國現行法已符合協議相關要求」條款。第三章非關稅障礙，亦多係要求中方接受美國檢測報告或開放讓美方檢測機構登記成為中國合格檢測機構。第六章擴大進口適用對象同樣僅限於中國。換言之，中國是履行此部協議義務之實際義務人，協議文字僅為了維持美中雙方有對等義務的表面觀感。

相對的，2019 年 5 月美中談判破局後，中國事後在其發表的白皮書中揭示了三大底線。以本次協議結果來看，美國僅同意針對去年 10 月 15 日已對中國約 1200 億產品加徵 15% 關稅減至 7.5%，同時去年 12 月已暫緩對中國另一波 1560 億產品（含手機）課徵的 15% 關稅同意持續暫緩，至於其他對中國 2500 億產品加徵 25% 關稅的措施維持不變。換言之，本次協議與中方訴求三大底線的目標有顯著落差。不過協議中也有中方對主權尊嚴的維護，例如爭端解決條款規定，若未來被指

摘違反義務之一方（即中國），認為他方實施制裁出於惡意的話，則可在書面通知對方後即退出此一協議；又即便有此協議，雙方保留在WTO可提出訴訟的權利，也保留了中國未來選擇退路的權利。

表 11 美國訴求於美中協議達成之情形

美國八大訴求	美中第一階段協議
第 1 年減少逆差 1000 億美元；第 2 年再減少 1000 億美元	第六章 Annex 6.1 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 第一年：<b>767 億</b>（工業產品(329 億)+農產品（125 億）+能源（185 億）+服務(128 億)）</li> <li>• 兩年共計：<b>2000 億</b>（工業產品(777 億)+農產品（320 億）+能源（524 億）+服務(379 億)）</li> </ul>
停止中國製造 2025 補貼、及美國對其進出口限制	• 尚未處理
阻止網路入侵美國商業網路；加強 IPR 保護	• IPR: 協議第一章（包括營業秘密、藥品 IPR 保護、專利保護強化、地理標示、仿冒藥品、邊境執法、惡意搶註商標、IPR 訴訟及判決執行程序；及第二章技術移轉 • 網路侵權：協議第一章第 1.13-1.14 條
接受美國對敏感技術投資之限制，且中國不報復	協議第七章 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 第 7.4.4(b)規定：若美方經第 7 章爭端解決程序過程，美方對中方決定採取符合比例且「符合誠信」的制裁，則中方未必可採取對應制裁措施。但美方若有惡意採行制裁，則中方可書面通知後退出本協議。</li> <li>• 第 7.6 規定，雙方保留在 WTO 下的權利義務，亦即並未限制中方到 WTO 提出訴訟之權利。</li> </ul>
中國現行平均 10% 關稅，降至與美國相同水準（3.5%）	• 尚未處理。
開放服務業與農業	協議第三章主要處理美國農產品進入中國市場的非關稅貿易障礙，包括檢驗檢疫措施（SPS）以及落實 TRQ 的配額發放機制，例如： <ul style="list-style-type: none"> <li>• 乳製品：認可符合美國乳製品 安全規範之產品，即達到中國乳製品安全的水準（包括 FDA 認可機構、美國農產行銷的檢疫認證）；中方制定標準，通知 WTO</li> <li>• 嬰兒配方產品：技術審查時間 45 天、後續查驗完成 40 天等期限；</li> <li>• 禽肉：協議生效 30 內雙方簽署禽肉疫情管控的進口流程議定書；採行 OIE 相關標準</li> <li>• 牛肉：依照 2017 年議定書，協議生效後 1 個月，中方取消所有牛齡限制；對牛肉瘦肉精殘留值，Codex 有規定者依其規定，無規定者參考其他國家規定。</li> </ul>
實施可驗證機制	協議第七章爭端解決機制

資料來源：本文整理。

美中第一階段協議有若干議題並未處理或處理有限，但第二階段談判時是否會成為美中癥結議題，仍待觀察。

首先，美中第一階段協議雖未處理中國調降關稅至與美國相同水準之議題，惟美中關稅戰開打之後，中國已多次自行調降最惠國待遇(MFN)稅率。依據 PIIE 學者統計，中國在 2018 年初時，中國平均關稅為 8.0%，但隨著美中關稅戰互相開打後，中國為了增加其從加拿大、日本、德國等進口替代來源，因此陸續針對藥品、部分消費性產品、汽車零組件、工業產品等以及 ITA 產品的進行降稅，目前整體的平均關稅降至 6.7%。從此一趨勢來看，美中第二階段談判即便會討論中國對進口產品降低關稅負擔之問題，但美國訴求並未與中國已在推動的政策方向明顯不一致，故此項議題應不至於成為第二階段談判之棘手問題。

然而，美中第一階段協議完全未處理中國製造 2025 補貼措施以及國有企業(SOE)等問題，另外網路安全等問題在第一階段協議雖有規定，但僅有兩個條款且屬框架性的規範，應未符合美國期待。而這兩個議題實際上已涉及「制度性改革」層面，從而這兩個議題應是美中第二階段談判之主要角力所在。



# 第三章 美中科技對抗之趨勢及影響

## 第一節 美國科技管制政策與措施

美國對於從貿易戰走向科技對抗的政策方向，在 2018 年若干政策中即開始顯示跡象，然而美國對科技政策提升管制之背景，固然可能基於中國大陸竊取美國高科技技術且使美國的高科技產業領導地位有威脅感，不過美國自去年以來推動的科技管制政策，基本上多未具體指明或限定中國大陸，相關管制法規與政策乃是不區分國家別而一體適用。本報告認為美國所推動的這三項法案或政策，將為對未來高科技技術與知識的取得與傳遞，產生重大的影響，分別為：

- 2018 年對美國外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）之改革
- 2018 年對出口管制法(Export Controls Act)及預計管制新興基礎技術範圍
- 2019 年 5 月川普簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈」行政命令

### 一、嚴格審查關鍵技術之外人投資

美國政府為加強審查外人投資對國家安全之影響，已於 2018 年正式制定《外國投資風險審查現代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA），以進一步推動美國外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）之改革。FIRRMA 合併於《2019 年財政年度國防授權法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA）下提出，NDAA 並已在同年 8 月 13 日經川普總統簽署通過。不過，FIRRMA 中有部分規定係

在立法之初即刻生效，另有部分規定則係授權 CFIUS 進一步制定細則實施。

為加強控管外人投資關鍵技術領域，避免對美國國安造成威脅，目前擔任 CFIUS 主席的美國財政部隨後在 2018 年 10 月 11 日根據 FIRRMA 之授權<sup>12</sup>，對於此類在美國進行之交易實施「先導計畫」(Pilot Program) 並公布相關臨時法規 (Interim Regulations)<sup>13</sup>，正式實施日期為 2018 年 11 月 10 日起至 2020 年 3 月 5 日。「先導計畫」僅要求 CFIUS 針對具國安風險之交易進行審查，不包含 FIRRMA 新法下擴大對美國重點基礎設施、不動產交易、持有美國公民敏感性個人資訊之企業的投資審查。

本次「先導計畫」的主要公布重點為<sup>14</sup>：

- 擴大 CFIUS 審查交易範圍：針對某些非以控股為目的之外資，但涉及特定產業（共 27 類）之關鍵技術的交易行為，必須受到 CFIUS 審查；
- 強制聲明程序：凡屬於「先導計畫」下之交易或投資，各交易方皆必須在交易完成之前，事先向 CFIUS 提出「聲明」(declaration)。

---

<sup>12</sup> 2019 NDAA §1727(c).

<sup>13</sup> Pilot Program to Review Certain Transactions Involving Foreign Persons and Critical Technologies, 31 CFR Part 801 (hereinafter Pilot Program Interim Regulations).

<sup>14</sup> U.S. Department of the Treasury, Fact Sheet: Interim Regulations for FIRRMA Pilot Program, Oct. 10, 2018.

## (一) 先導計畫之臨時法規規定

### 1. CFIUS 審查交易範圍

#### (1) 受 CFIUS 審查之外資定義

「先導計畫」的實施對象基本上不針對特定國家，而係全面適用於所有外國人。根據規定，受 CFIUS 審查之涵蓋交易行為（Pilot program covered transaction）包括兩種，按其是否具有控制權而分為：(1)外國人所為之交易可直接取得美國企業控制權，如直接持有超過 50% 的表決權、有權指派超過半數以上的董事會成員；(2)外國人雖未取得美國企業控制權，但具有下列權利者，屬於應受 CFIUS 審查之涵蓋投資（Pilot program covered investment）<sup>15</sup>：

- 可取得美國企業之任何重要的非公開技術資訊<sup>16</sup>，或；
- 外資本身擔任公司董事會成員（或有權提名董事），或；
- 實質參與美國企業就關鍵技術的使用、開發、收購或上市之決策程序，例如：取得許可、訂價、供應鏈安排、制定公司商業策略、產品研究及開發、製造區位選擇、技術之取得、儲存或保護、指定管理人員、對外展開策略夥伴關係等<sup>17</sup>。

---

<sup>15</sup>Pilot Program Interim Regulations, §801.209, §801.210, §801.214. 但「先導計畫」Pilot Program Interim Regulations, §801.304.有排除適用對象，倘若外資係以間接透過投資基金（investment fund）的方式，取得諮詢委員會（advisory board/committee）之有限合夥（limited partner）資格，且符合下列所有條件者，則該投資目前並非「先導計畫」下的審查對象：（1）投資基金完全由非外國人擔任之普通合夥人（general partner）或相當資格之人所管理；（2）有關投資基金之投資決定，或對投資基金資產配置之決定，諮詢委員會無許可、否決或控制權；（3）外國有限合夥人對投資基金無控制權；（4）外國有限合夥人不因加入諮詢委員會而取得重要的非公開技術資訊。

<sup>16</sup>非公開技術資訊係指，無法在公共場域取得，且為設計、組裝、開發、測試、生產或製造關鍵技術之必要資訊，包括程序、技術或方法，但排除企業績效相關的金融資訊。Pilot Program Interim Regulations, §801.208.

<sup>17</sup>U.S. Department of the Treasury, FAQs on FIRRMA Critical Technology Pilot Program, available at: <https://home.treasury.gov/system/files/291/-Pilot-Program-FAQs.pdf>.

## (2) 涉及特定產業之關鍵技術

在「先導計畫」之下，受 CFIUS 審查的交易標的必須是由美國企業所生產、設計、測試、製造、組裝或開發之關鍵技術(critical technologies)<sup>18</sup>，且被使用於「先導計畫」公布適用之特定產業(Pilot program industries)<sup>19</sup>。特別應注意者，該美國企業若只為公告的特定產業，而未參與關鍵技術的生產、設計、測試、製造、組裝或開發各項階段，並非 CFIUS 的審查對象<sup>20</sup>。

美國政府選定此等產業之主因在於，這些具有戰略性質的產業近來相當吸引外人投資，進而可能對美國的技術優勢和國家安全構成威脅。事實上，此等產業也符合近來中資的投資趨勢，故未來美國將透過「先導計畫」對中資加以限制<sup>21</sup>。

## 2. 強制聲明程序

符合前述「先導計畫」規定之交易行為者，各交易方皆必須向 CFIUS 提交一項不超過 5 頁的「聲明」(declaration)，CFIUS 有權在審查期間暫停該筆交易，且有義務在 30 日內作出審查回應。不過，交易方也可依其交易之複雜性、CFIUS 須審查時間等因素，直接選擇按正常程序提出「書面通知」(written notice)以取代前揭聲明。未提交聲明者將面臨民事罰款，罰金最高可能相當於交易金額。

---

<sup>18</sup>所謂關鍵技術，例如《武器國際運輸條例》(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)中「美國軍品管制清單」(United States Munitions List, USML)所列之軍用物品或國防服務；《出口管理規則》(Export Administration Regulation, EAR)中「商業管制清單」(Commerce Control List, CCL)所管物品，且係基於有關國家安全、化學及生物武器擴散、核武禁擴、導彈技術，或有關區域穩定或竊聽之理由受管制之產品等等。請參見 Pilot Program Interim Regulations, §801.204.

<sup>19</sup>適用「先導計畫」之特定產業依據「北美產業分類系統」(North American Industry Classification System, NAICS)之定義，目前訂有 27 類，Pilot Program Interim Regulations, §801.213.

<sup>20</sup>Pilot Program Interim Regulations, §801.303(a).

<sup>21</sup>Farhad Jalinous et al., CFIUS: FIRMA Pilot Program Mandates Notification for Certain Critical Technology Transactions, p.2, White & Case LLP, Oct. 13, 2018, available at: <https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-firma-pilot-program-mandates-notification-certain-critical-technology>.

### (1) 強制聲明的提出期日

由於「先導計畫」是在 2018 年 10 月 11 日公布，並自 2018 年 11 月 10 日起生效，故強制聲明的提交期限按照系爭交易的完成日期有以下規定<sup>22</sup>：

- 如系爭交易在 2018 年 11 月 10 日至 2018 年 12 月 25 日期間完成，則必須在 2018 年 11 月 10 日之前提出聲明；
- 如系爭交易在 2018 年 12 月 25 日以後完成，則必須在預計交易完成日前至少 45 日提出聲明。

### (2) 強制聲明應納入之資訊內容

強制聲明原則上應納入外國投資人、「先導計畫」下之美國企業，以及交易標的等基本資訊。除此之外，為便於 CFIUS 進行國安審查，特別要求應納入的資訊尚有<sup>23</sup>：

- 交易的所有資金來源；
- 「先導計畫」下之美國企業是否具有多重所有權；
- 外國投資人將收購「先導計畫」下美國企業的聲明；
- 「先導計畫」下之美國企業是否在過去 3 年曾與美國政府訂有契約（包含分包契約）；或在過去 10 年所簽訂之契約內容允許可取得美國政府官員的個人識別資訊；
- 「先導計畫」下之美國企業是否曾自美國國防部或能源部獲得補助；或曾在過去 5 年內，就涉及關鍵技術或「先

---

<sup>22</sup> Pilot Program Interim Regulations, §801.401(c).

<sup>23</sup> Pilot Program Interim Regulations, §801.403. *Also see* Farhad Jalinous et al., CFIUS: FIRRMA Pilot Program Mandates Notification for Certain Critical Technology Transactions, pp.5-6, White & Case LLP, Oct. 13, 2018, available at: <https://www.whitecase.com/publications/alert/cfius-firrma-pilot-program-mandates-notification-certain-critical-technology>.

導計畫」下之特定產業，進行任何國防或能源計畫或產品之合作；

- 「先導計畫」下之美國企業是否曾在過去 7 年內參與《國防生產法》（Defense Production Act）第 III 篇所列之計畫，及；
- 「先導計畫」下之美國企業、外國投資人，或任何外國投資人之母公司或子公司，是否曾在過去 10 年，於任何管轄權境內遭刑事控訴。

### （3）強制聲明提出後，CFIUS 採行的措施

強制聲明提出後，CFIUS 必須在 30 日內做出回應，可採取的行動包括<sup>24</sup>：

- 批准交易；
- 開始單方面審查；
- 告知交易各方聲明內容不足以讓 CFIUS 完成審查，或；
- 要求提供正式的書面通知。

## 二、美國對技術及企業之出口管制

美國政府也積極透過出口管制措施，分別對新興及基礎技術、出口對象進行嚴密監管，以此維護美國國家安全，同時保有其在科技及製造領域的技術領導地位。

### （一）美國出口管制制度概述

美國出口管制制度相當龐大且複雜，出口管制相關法律雖以美國原產產品或技術的出口商為主要規範主體，但在特定情形下（如境外

---

<sup>24</sup> Pilot Program Interim Regulations, §801.407.

產品之一定比例成分來自美國，或直接採用美國技術或軟體生產的產品等）也可能具有域外效力，從而美國出口法規也可能對外國產品或企業造成影響。

美國政府目前主要對國防軍事產品、軍商二用技術及產品（dual-use items），以及核子材料及技術共三大類產品進行出口管制。不過近期川普政府近年推行的出口管制措施，明顯係針對軍商兩用的技術或產品管制，以美國商務部所設「產業安全保障局」（Bureau of Industry and Security, BIS）為主管機關之敏感技術與品項。以下將針對經貿政策相關之出口管制措施（即 BIS 下轄之商業出口管制）進一步具體說明：

#### 1. 出口管理規則（EAR）

EAR 為高度技術性的實施規定，主要針對軍商兩用產品的出口、再出口及轉運進行規範，並涵蓋產品和國家管制清單、許可證例外、禁運和特殊控制、許可證申請程序等內容。EAR 主要規範對象為「所出口的產品」和「出口的最終對象」，並依此實施兩階段的篩選評估。首先，BIS 透過「商業管制清單」（CCL）針對特定產品予以出口管制，倘特定產品不在 CCL 名單上，並不代表其可直接豁免於許可證要求而逕行出口。對此情形，BIS 還將進一步評估產品出口的「最終使用者」（end-user）、「最終用途」（end-use）、「最終目的地」（ultimate destinations），並按其可能違反美國國安規定及影響外交利益之嚴重程度，分別採取如禁運、拒絕令、實體清單等不同程度的出口限制措施<sup>25</sup>。

BIS 依據各種管制要件，進一步就 EAR 轄下出口產品分為：(1) 無須取得許可證（NLR）（如 EAR99 類別下的產品）、(2) 許可證例外、(3) 須取得許可證三大類，以決定其管制程度的寬嚴。

---

<sup>25</sup> EAR §732.

## 2. 出口管制改革法案 (ECRA)

川普總統於 2018 年 8 月 13 日簽署《2019 年財政年度國防授權法》(2019 NDAA)，正式將外人投資和出口管制之審查合併於第 XVII 篇進行規定，兩者分別為《外國投資風險審查現代化法案》(FIRRMA) 和《出口管制改革法案》(Export Control Reform Act, ECRA)。ECRA 又分為兩部分內容，第一部分為《出口管制法》(Export Controls Act, ECA)，第二部分為《反抵制法》(Anti-Boycott Act)。

ECRA 正式將 BIS 數年來的管制政策明文化，本次修法主要改革重點包括：(1)廢除 1979 年 EAA 的多項規定，同時確立 EAR 為永久有效之法律；(2)要求對武器禁運國家的出口許可進行審查；(3)要求對新興和基礎技術 (emerging and foundational technologies) 的出口、再出口或國內移轉建立適當的控制措施等<sup>26</sup>。大致而言，ECRA 並未實質上增減過去的出口管制規定，惟由於本次 ECRA 係合併與 FIRRMA 法案共同提出，故在立法思維上，已朝加強管制出口關鍵技術外流，避免受到外資掌控的方向邁進。

### (二) 對出口產品之管制

目前 BIS 主要依據 EAR 規定，採取「商業管制清單」(CCL) 對出口產品進行分類管制。每項受管制產品均有一個「出口管制分類編號」(export control classification number, ECCN)，編號共有五位碼，如 3A001，第一位碼代表產業、第二位碼代表產品性質，後三碼則代表管制類型<sup>27</sup>。

---

<sup>26</sup> 2019 NDAA §1758.

<sup>27</sup> BIS of Commerce, Export Control Classification Number (ECCN), <https://www.bis.doc.gov/index.php/licensing/commerce-control-list-classification/export-control-classification-number-eccn> (last visited: 2019/04/24). CCL 管制的十大產業類別包括：0 核子材料、設施、設備；1 材料、生物體、微生物與毒素；2 材料加工；3 電子設備；4 電腦；5 電信設備與資訊安全；6 雷射與感應器；7 導航與航空電子設備；8 航海設備；9 推進系統、太空飛行器與相關設備。另在十大產業類別之下，則又按其產品性質而細分為五類：A 系統、設備、零組件；B 測試、檢測、生產設備；C 材料；D 軟體；E 技術。

目前受到 EAR 管制的出口產品不限於僅在美國境內，即便在國外生產但含有特定美國含量比例的產品，也可能受到 BIS 管轄，從而 BIS 具有相當程度的域外管轄權。根據 EAR 第 734.3 條規定，受管轄產品包括：(1)所有在美國境內的產品；(2)所有原產於美國的產品而無論位於何處；(3)利用美國產品作為原料於他國生產之特定產品（即「美國最低含量」規定（De Minimis US Content）），視不同目的國家而有 10% 或 25% 的比例限制）；(4)採用美國原產軟體或技術生產於他國生產的產品<sup>28</sup>。

### 1. 2018 年 ECRA 預計納入管制之新興基礎技術

除上述對一般產品的管制類別之外，美國政府基於國防安全及外交政策上的需要，自 2012 年起即對於未識別的新興技術加強管制，並在前述 ECCN 中增列管制編碼「0Y521」。凡列入此類管制的技術，係商務部經徵詢國防部意見後，認為具有重大軍事或情報利益，或基於外交政策之理由宜予以臨時管制之技術<sup>29</sup>。

不過在 2018 年 ECRA 的修法下，其目的更加強對新興和基礎技術（emerging and foundational technologies）之出口管制。換言之，過去 BIS 僅能基於重大軍事或情報利益、外交政策之理由進行臨時管制，未來 ECRA 將對新興基礎技術的管制範圍進一步擴大且規範更明確化。

根據 NDAA 第 1758 條之規定，BIS 必須對新興和基礎技術的出口、再出口或國內移轉建立適當的控制措施。惟對於新興和基礎技術之定義，該條僅初步指明係「對於美國國家安全至關重要，且

---

<sup>28</sup> EAR §734.3(a). 至於不適用 EAR 規定的產品則如：受其他政府單位獨立管轄之貨品、印刷書籍、手冊、電影與原聲帶、可公開取得之軟體與技術（特定加密軟體除外）(EAR §734.3(b))。

<sup>29</sup> BIS of Commerce, Revisions to the Export Administration Regulations (EAR): Export Control Classification Number 0Y521 Series, Items Not Elsewhere Listed on the Commerce Control List (CCL), Federal Register, 77 FR 22191, Apr.13, 2012, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2012/04/13/2012-8944/revisions-to-the-export-administration-regulations-ear-export-control-classification-number-0y521>.

尚未被納入 1950 年《國防生產法》（Defense Production Act）第 721(a)(6)(A)(i)-(v)條規定」之技術<sup>30</sup>。

有關「新興技術」（emerging technologies）的具體內容，BIS 隨後根據該條之授權，於 2018 年 11 月 19 日在聯邦公報上公布「擬制法規預先通知」（ANPRM），預定將 14 種新興技術納入出口管制，並公開徵求大眾意見至 12 月 19 日止（隨後推遲至 2019 年 1 月 10 日）<sup>31</sup>。至於「基礎技術」（foundational technologies）的內容，商務部仍在研討階段，預計也將另外發布一份 ANPRM 確認其定義範圍。

根據 2018 年 11 月的聯邦公報，目前 BIS 擬納入出口管制之「新興技術」共有下列 14 項：

1. 生物技術：如奈米生物、合成生物、基因組和基因工程、神經科學；
2. 人工智慧及機器學習技術：如神經網路和深度學習（如腦模擬、時間序列預測、分類）、演化和基因計算（如基因演算法、基因程式設計）、強化學習、電腦視覺（如，物體識別、圖像理解）、專家系統（如決策支持系統，教學系統）、語音和聲音處理（如語音識別和製作）、自然語言處理（如機器翻譯）、規劃（如排程、遊戲）、聲音和影像處理技術（例如，語音複製、換臉技術（deepfakes））、AI 雲端技術、AI 晶片；
3. 定位、導航與定時（PNT）技術；

---

<sup>30</sup> 2019 NDAA §1758(a)(1). 儘管在立法之初，辯論階段中曾有意見指出，是否須將出口限制理由限於純粹經濟因素上的考量，如保護國內產業利益等，不過最後通過的法律規定仍要求須以對美國國家安全至關重要者為限。See The Export Control Reform Act of 2018 and Possible New Controls on Emerging and Foundational Technologies, Akin Gump, Sep. 12, 2018, p.5.

<sup>31</sup> BIS of Commerce, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, Federal Register, 83 FR 58201, Nov. 19, 2018, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>.

4. 微處理器技術：如系統單晶片（SoC）、堆疊式記憶體晶片；
5. 進電腦計算技術：如以記憶體為中心的邏輯；
6. 數據分析技術：如視覺化、自動分析算法、情境感知運算技術；
7. 量子資訊及感測器技術：如量子計算、量子加密、量子傳感；
8. 物流技術：如移動電力系統、模式與模擬、總資產可見性、基於配送的物流系統（DBLS）；
9. 積層製造：如 3D 列印；
10. 機器人：如微型無人機和微型機器人系統、機群技術、自組機器人、分子機器人、機器人編譯器、智慧型微塵；
11. 腦機介面（BCI）：神經控制介面、意識機器介面、直接神經介面、腦機介面（BMI）；
12. 高超音速：飛行控制演算法、動力推進技術、熱防護系統、專門性材料（用於結構、感測器等）；
13. 先進材料：如自適應偽裝、功能性紡織品（如先進纖維和織物技術）、生物性材料；
14. 先進監控技術：如面紋和聲紋技術。

前述意見徵詢之評論期目前已告結束，包括美國資訊技術產業協會（Information Technology Industry Council, ITI）等在內之產業團體均希望盡可能限縮新興技術的定義範圍，以避免抑制美國科技發展。除公眾評論意見之外，BIS 還將考量其他如由美國國家情報總監所提供之分類資訊、CFIUS 提供之相關調查交易資訊，以及由商務部設立之「新興技術及研究諮詢委員會」之建議，綜合考量國外相關新興技術之發展情況，以及倘對新興技術實施出口控制，可

能對其在美國發展造成之影響及限制對外出口之效果<sup>32</sup>，綜合評估新興基礎技術的內容及管控方式。

目前 BIS 遲未正式公布擬納入出口管制的新興基礎技術。不過，BIS 預計在 2019 年 7 月 9~11 日舉行「新興技術、戰略貿易及全球威脅」(Emerging Technologies, Strategic Trade, and Global Threats) 之年度會議，屆時將就 5G、AI、新興技術等內容進行討論<sup>33</sup>，未來納入出口管制的新興基礎技術可望盡快公布。

## 2. 未來對新興基礎技術之出口管制方式

由於科技發展日新月異，新興基礎技術的內容將與時俱進，故 2019 年 NDAA 第 1758 條也賦予 BIS 跨機關協調的特定職責，要求 BIS 須和美國總統、國防部長、國務卿和相關聯邦機構首長共同召開跨部會程序 (interagency process)，定期討論新興基礎技術的範圍<sup>34</sup>。因此受出口管制的新興基礎技術將不斷有所變化，ECRA 的影響層面也將更為廣泛。

未來針對新興基礎技術的出口管制，BIS 有權進一步決定是否實施出口許可證要求。特別是，NDAA 允許 BIS 在尚未正式公告管制要求之前，對新興基礎技術實施「臨時管制」(interim controls)，例如對於通常可豁免於許可證要求之技術，經個案考量決定認為其出口將對美國國家安全具有風險者，將另行通知要求申請出口許可後方可出口。此種出口限制要求的最大特點在於，BIS 並非管制出口對象 (如採用「實體清單」)，亦非限制同一種新興技術的所有出口，而係個案考量安全風險所實施的個別出口限制<sup>35</sup>。

---

<sup>32</sup> 2019 NDAA §1758(a)(2).

<sup>33</sup> BIS of Commerce, BIS 2019 Annual Conference on Export Controls, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/compliance-a-training/export-administration-regulations-training/annual-conference-2019>.

<sup>34</sup> 2019 NDAA §1758(a)(1).

<sup>35</sup> 2019 NDAA §1758(b)(1). See The Export Control Reform Act of 2018 and Possible New Controls on Emerging and Foundational Technologies, Akin Gump, p.8, Sep. 12, 2018,

至於 BIS 主要考量的因素，則包括目前受到美國出口限制的國家清單、出口技術的潛在終端用途和終端使用者。此外，NDAA 還要求申請出口許可之人應揭露特定資訊，如提出出口許可的申請人為合資企業或合資協議，而該合資企業或協議係由外國人或具有重大所有權利益的外國人所參與者，皆應主動向 BIS 報告<sup>36</sup>。

最後，NDAA 第 1758 條也要求 BIS 應定期於每 180 日向 CFIUS 和國會報告其採取出口措施的結果<sup>37</sup>，間接迫使相關產業必須和政府保持密切聯繫，共同關注新興基礎技術之發展。

### （三）對出口對象之管制

「出口管理條例」原本管制方式中，又可分為貨品（items）、禁運和特殊控制國家（embargoes and other special controls）及終端使用者（end-users）。

因此 BIS 依據出口產品的最終用途和使用者，而對出口國家、企業實體和個人予以管制。對於國家的管制，BIS 採用「商業國家列表」（Commerce Country Chart），明列各國基於不同管制原因所須遵守的特定出口許可條件，其中如古巴、伊朗、北韓及敘利亞屬於全面禁運國，BIS 不會核發出口許可。

至於針對終端使用者，BIS 也會歸納出所謂的「關切清單」（Lists of Parties of Concern）<sup>38</sup>，並依危害情節輕重細分為「拒絕人員清單」（Denied Persons List）、「未經驗證清單」（Unverified List）和「實體清單」（Entity List）。被列於「被拒人員清單」者，禁止與清單上的個人及實體進行出口貿易；與「未經核實人員名單」者交易存在一定風險；而與「實體清單」者交易，則有特殊許可證要求，之前針對

---

<sup>36</sup> 2019 NDAA §1758(b)(2)-(3).

<sup>37</sup> 2019 NDAA §1758(d),(e).

<sup>38</sup> Lists of Parties of Concern,  
<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/lists-of-parties-of-concern>

華為、中興通訊之懲罰，均為在此項「終端使用者」規定下所採行之措施。

### 1. 拒絕人員清單 (Denied Persons List)

「拒絕人員清單」(Denied Persons List) (或稱拒絕令 Denial Orders)<sup>39</sup>為美國商務部出口禁令中最嚴格的一類，受拒絕令管制之企業實體或個人不得進口或再進口列於 EAR 管制名單中之物品，且禁止美國企業將管制之物品售予受管制之人員。美國對中興通訊 (ZTE) 之出口管制即屬此類限制<sup>40</sup>。

### 2. 實體清單 (Entity List)

美國商務部終端使用者審查委員會 (The End User Review Committee, ERC) 若合理懷疑特定的個人、企業實體、研究機構乃至政府組織，涉及違反美國國家安全或外交政策利益之行為者，將予以列入「實體清單」(Entity List)<sup>41</sup>進行管制。美國企業如欲向清單上的企業或個人出口、再出口或境外移轉相關敏感技術，都需獲得 BIS 的特別許可，以確保敏感技術不致外流而對美國國安造成威脅。美國於 2018 年即認定福建晉華對美國國家安全利益造成風險，故將其列於實體清單進行管制。

---

<sup>39</sup> EAR §736.2(b)(4), §764.3(a)(2).

<sup>40</sup> BIS, In the Matter of: Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ZTE Plaza, Keji Road South Hi-Tech Industrial Park Nanshan District, Shenzhen China; ZTE Kangxun Telecommunications Ltd. 2/3 Floor, Suite A, Zte Communication Mansion Keji (S) Road Hi-New Shenzhen, 518057 China Respondent'; Order Activating Suspended Denial Order Relating to Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and Zte Kangxun Telecommunications Ltd., Federal Register, 83 FR 17644, Apr. 23, 2018, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/04/23/2018-08354/in-the-matter-of-zhongxing-telecommunications-equipment-corporation-zte-plaza-keji-road-south>. 不過，該拒絕令已於 2018 年 7 月廢除，請參閱：BIS, Order Terminating Denial Order Issued on April 15, 2018, Against Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and ZTE Kangxun Telecommunications Ltd., Federal Register, 83 FR 34825, Jul. 23, 2018, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/07/23/2018-15633/order-terminating-denial-order-issued-on-april-15-2018-against-zhongxing-telecommunications>.

<sup>41</sup> EAR §736.2(b)(5), §744.11, §744.16, Supplement No. 4 to Part 744 of EAR - Entity List, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulations-docs/2347-744-sup-4-6/file>.

根據 EAR 第 744.11(b)條規定，違反美國國家安全或外交政策利益者，主要有下列行為：

- 出口技術將為從事恐怖活動之人提供支援；
- 經美國國務卿認定為持續支持國際恐怖主義的外國政府，而出口技術可能將提升該政府的軍事能力或支持其恐怖活動；
- 以違反美國國家安全或外交政策利益之方式，而移轉、開發、提供服務、維修或生產傳統武器，或透過提供相關零組件、技術或金援以支持該等活動；
- 拒絕協助 BIS 完成「最終用途查核」(end-use check)，如阻止 BIS 查核、拒絕提供相關資訊，或提供錯誤或誘導的交易資訊等；
- 從事可能違反 EAR 規定，且足以引起 ERC 之關切的行為。

在管制方式上，實體清單中將針對各家企業訂有不同的「許可證審查政策」(License Review Policy)，基本上多按照「推定禁止」(Presumption of denial)原則，意即美國企業若非有證據證明其交易行為不會對美國國家安全及外交政策產生不利影響，否則 BIS 將拒絕核發許可。不過，另有部分企業則由 BIS 個案審查，或按照 EAR 第 744.2(d)條(火箭系統及無人飛行器)、第 744.3(d)條(核產品)等規定處理，決定出口許可證的核發申請。

近期被 BIS 認定為實體清單對象中，最引起關注者即 2019 年 5 月 21 日將華為及其 68 家關係企業納入實體清單，該次公告名單更涉及臺灣 1 家「訊崴技術有限公司」企業，該公司是華為在臺灣的

總代理商，提供華為涵蓋移動、網路、電信增值業務和終端等產品和服務。<sup>42</sup>

本次管制的 69 家企業之管制理由皆同，美國商務部終端使用者審查委員會（ERC）基於合理理由認為，華為從事妨害美國國家安全及外交政策利益之行為。特別是，華為已遭美國紐約東區聯邦地區法院（E.D.N.Y.）起訴 13 項罪名，包括違反 1977 年《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）規定，故意直接或間接地由美國出口、再出口、銷售和供應貨物、技術和服務（銀行和其他金融服務）至伊朗，而未按照《伊朗交易和制裁條例》<sup>43</sup>之要求，先行向美國財政部外國資產管制辦公室（OFAC）申請許可證。此外，華為還遭指控和伊朗公司故意共謀以詐欺方式削弱及妨礙 OFAC 的合法政府運作。另針對華為其他 68 家關係企業，ERC 指出，考慮到和華為母公司之間的關係，合理認為該等關係企業亦可能從事違反美國國家安全及外交政策利益之行為，若不對其同樣採取出口管制措施，華為將有機會規避法令要求。

基此，在管制方式上，BIS 對於本次公告 69 家企業均採取「推定禁止」（Presumption of Denial）原則，意即若非有證據證明交易行為不會對美國國家安全及外交政策產生不利影響，否則將拒絕許可。不過，商務部考量將華為列入實體清單後，將使華為無法再提供任何產品服務，為緩解對部分消費者所產生之衝擊，商務部於 2019 年 5 月 22 日發布公告<sup>44</sup>，將對華為及其 68 間關係企業核發 90 天的臨時通用執照（Temporary General License, TGL）<sup>45</sup>，後於 8

---

<sup>42</sup> BIS of Commerce, Addition of Entities to the Entity List, Federal Register, 84 FR 22961, May 16, 2019, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list>.

<sup>43</sup> Iranian Transactions and Sanctions Regulations, 31 CFR part 560.

<sup>44</sup> BIS of Commerce, Temporary General License, Federal Register, 84 FR 23468, May 22, 2019, available at:

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/22/2019-10829/temporary-general-license>.

<sup>45</sup> Supplement No. 7 to Part 744 of EAR- Temporary General License.

月 20 日美國又再次延長華為的「臨時許可」90 天，推遲到 2019 年 11 月 19 日。<sup>46</sup>

在臨時許可期間，美國准許華為與其關係企業仍可從事以下行為：(1)持續現有網路與設備之營運；(2)提供服務予現有手持裝置；(3)網路安全研究與漏洞揭露；以及(4)參與正式機構之 5G 規範發展。不過，在此緩衝期間，華為仍被禁止在未獲授權的情況下購買美國零組件及成分來生產新產品；同時，TGL 之公告內容也不會對實體清單上所列之企業進行修正，亦不會減輕其所須遵守之 EAR 規範下之義務。

### 3. 未經驗證清單 (Unverified List, UVL)

BIS 在 2002 年創設「未經驗證清單」(Unverified List, UVL)<sup>47</sup>制度，UVL 的懲處程度較「拒絕令」及「實體清單」輕微。倘 BIS 未能完成最終用途查核，例如外國進口商不願配合查核、BIS 查無進口商地址或聯絡方式、外國政府主管機關拒絕回答所購美國商品的最終用途時，皆有可能遭列入 UVL。一般來說，遭美國政府確認違反美國國家安全活動的企業或機構，BIS 將以「實體清單」處理，但如違法證據不足，則僅列於 UVL 名單予以管制<sup>48</sup>。

在管制方式上，列於 UVL 之名單者，暫時不准出口 EAR 中規定的「許可證例外」的產品<sup>49</sup>。美國企業於向外國危險企業出口、轉出口或轉讓商品、軟體或技術之前，必須實施盡職調查 (due diligence)，並填具電子出口資訊表 (Electronic Export Information,

---

<sup>46</sup> Department of Commerce Adds Dozens of New Huawei Affiliates to the Entity List and Maintains Narrow Exemptions through the Temporary General License, from: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/08/departments-commerce-adds-dozens-new-huawei-affiliates-entity-list-and>

<sup>47</sup> EAR §736.2(b)(5), §744.15, Supplement No. 6 to Part 744 of EAR - Unverified List.

<sup>48</sup> BIS, Revisions to the Unverified List (UVL), Federal Register, 84 FR 14608, Apr.11, 2019, available at:

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/11/2019-07211/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

<sup>49</sup> EAR§740.2(a)(17).

EEI)<sup>50</sup>。另一方面，UVL 名單上的外國危險企業如欲進口「許可證例外」產品必須事先登記，出具最終用戶和最終用途的書面證明（UVL statement）後，方可申請出口許可證<sup>51</sup>。違反要求者，將受到民事及刑事上的處罰。

目前各國企業或機構列為 UVL 清單，如表 12 所示，基本上依規定每年至少一次審查與更新此份清單，惟 2019 年迄今已多次更新此份 UVL 清單，更新的方式除了公告新增特定對象外，一旦經核實原列為 UVL 清單之終端使用者係誠信原則交易與未違反美國規定，則也可移除於該名單外，如最近一次為 2019 年 7 月 27 日對 UVL 清單更新的聯邦公告，即移除 8 家原列在 UVL 的中國大陸機構或企業。<sup>52</sup>

**表 12 美國未經核實人員名單的國家/地區別分布  
（自 2019 年 7 月 27 日為止）**

排序	國家別/地區別	目前人數/家數	排序	國家別/地區別	目前人數/家數
	<b>總計</b>	<b>159</b>	10	愛沙尼亞	1
1	香港	64	11	芬蘭	1
2	中國大陸	41	12	喬治亞	1
3	阿拉伯聯合大公國	24	13	印度	1
4	俄羅斯	12	14	印尼	1
5	加拿大	3	15	拉脫維亞	1
6	馬來西亞	2	16	黎巴嫩	1
7	巴基斯坦	2	17	新加坡	1
8	亞塞拜然	1	18	瑞士	1
9	捷克	1			

資料來源：本研究整理 Supplement No. 6 to Part 744—Unverified List<sup>53</sup>

<sup>50</sup> EAR§758.1(b)(8).

<sup>51</sup> EAR§744.15(b).

<sup>52</sup> Revisions to the Unverified List (UVL), <https://www.federalregister.gov/documents/2019/06/27/2019-13639/revisions-to-the-unverified-list-uvl>

<sup>53</sup> [https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?rgn=div5&node=15:2.1.3.4.28#ap15.2.744\\_122.6](https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?rgn=div5&node=15:2.1.3.4.28#ap15.2.744_122.6)

### 三、資通訊產品與技術之採購與交易限制

#### (一) 保護資通訊科技與服務供應鏈之行政命令

川普總統於 2019 年 5 月 15 日根據《國際緊急經濟權利法案》(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA) 以及《國家緊急狀態法》(National Emergencies Act, NEA)，簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈」行政命令 (Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)<sup>54</sup>。

美國資通訊科技及服務被用於儲存並傳遞大量敏感資訊，並有促進數位經濟發展以及支持關鍵基礎建設的功能。然而，近來有外國對手 (foreign adversaries) 利用對資訊通訊科技弱點及漏洞的研究，對美國及產業進行間諜活動等惡意網路行為，且美國當前對外國對手生產之資通訊設備及服務未予限制的狀況，導致外國對手得以藉機對美國之國家安全、外交政策利益及美國經濟產生威脅。因此，在上述狀況下，川普宣布國家進入緊急狀態，美國必須採取適當的措施，以平衡並節制外國對手的行為，並保障美國資通訊科技及服務的安全性、完整性以及可靠性。

因此川普要求商務部長在諮詢其他機關首長後，應採行相關措施以減輕前述外國對手帶來的國安風險，且可將此等措施作為核准交易與否之前提。同時，川普還授權商務部長可指揮交易之時程及中止程序、適用相關法規及使用 IEEPA 賦予總統之權力。川普進一步指示，商務部長須在本命令公告 150 日內，在諮詢其他機關首長後，針對以下事項發布相關法規及命令：

- 判定特定國家或個人是否為外國對手；

---

<sup>54</sup> Executive Order 13873 of May 15, 2019.

- 判定個人是否為外國對手所有、控制、管轄或指揮；
- 判定特定科技或國家從事有關資訊通訊科技或服務之交易是否需進行審查；
- 建立核准交易之程序；
- 建立相關標準，以判定資通訊科技或服務市場上之特定科技或成員是否為需控管之對象；
- 決定相關協定的協商機制及相關條件，以減少國安風險。

最後在評估及提交報告之方面，川普則有以下指示：

- 商務部長在諮詢國務卿後，應依照 NEA 第 401 條(c)項<sup>55</sup>以及 IEEPA 第 204 條(c)項規定<sup>56</sup>，向國會提交有關國家緊急狀況之經常性報告和最終報告。
- 自本命令公告 40 日內，國家情報總監應在評估外國對手所管控之資訊通訊科技或服務之設計、發展、製造、供應對美國所帶來的威脅後，向總統、商務部長及其他機關首長提出報告，並至少每年更新一次，說明資訊通訊科技或服務對美國所帶來的影響。
- 自本命令公告 80 日內，國土安全部長應評估並判斷存有漏洞之美國實體、硬體、軟體及服務之潛在美國國安風險，與個別產業主管機關協調後，提出評估報告並每年更新一次。評估對象應包含各種資通訊科技或服務提供者所仰賴之硬體、軟體及服務，以及 2013 年 2 月 12 日第 13636 號行政命令中的關鍵基礎設施所使用之通訊服務。

<sup>55</sup> Section 401(c) of the NEA, 50 U.S.C 1641(c).

<sup>56</sup> Section 204(c) of IEEPA, 50 U.S.C 1703(c).

- 自本命令公告 1 年內及往後每年，商務部長須諮詢財政部長、國土安全部長、國務卿、國防部長、司法部長、美國貿易代表、國家情報總監主席、聯邦通信委員會主席後，評估並向總統報告依本命令所採取之措施是否充足，以及是否需要繼續執行措施以降低可能的風險。

## (二) 美國聯邦政府採購禁用華為等五家廠商產品

美國國防部、總務管理局 (General Service Administration, GSA) 以及美國太空總署 (NASA) 於 2019 年 8 月 13 日在美國聯邦公報 (Federal Register) 上正式發佈臨時規定 (interim rule)，將對《聯邦採購法規》 (Federal Acquisition Regulation, FAR) 進行修正，以執行《2019 年度美國國防授權法案》 (NDAA) 第 889 條第(a)(1)(A)項—禁止使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材之規定，確保各機構不會在關鍵技術系統或系統重要成分中，使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材。本條款自 8 月 13 日公告後的 60 天內，經公眾評論後再決定最終版本。<sup>57</sup>

### 1. 禁止使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材

NDAA 第 889 條第(a)(1)(A)項規定，禁止行政機構主管採購、獲取、延長或更新契約以購得、獲取受規範 (covered) 之電信通訊設備及服務，做為任何系統中的關鍵技術系統或重要成分。<sup>58</sup>此外，第 889 條第(f)項，進一步定義受規範之國家係指中國大陸，及受規範之電信通訊如以下<sup>59</sup>：

---

<sup>57</sup> Department of Defense (DoD), General Services Administration (GSA), and National Aeronautics and Space Administration (NASA). 'Federal Acquisition Regulation: Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment'. Federal Register (40216), Vol. 84, No. 156. August 13, 2019. Available online at <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/13/2019-17201/federal-acquisition-regulation-prohibition-on-contracting-for-certain-telecommunications-and-video>.

<sup>58</sup> NDAA §899 (a)(1)(A).

<sup>59</sup> NDAA §899 (f).

- 由華為技術公司或中興通訊（ZTE）及其相關附屬企業所生產之電信通訊設備或服務；
- 由海能達（Hytera）通訊公司、杭州海康威視（Hikvision）數位技術公司，或大華（Dahua）科技公司及其相關附屬企業所生產，用於公共安全、政府設備安全、關鍵基礎建設監控及其他國家安全考量之影視監控及電信通訊器材或服務；
- 經由美國國防部長確認後，為中國大陸政府所擁有、控制或有關連之實體所提供之電信通訊以及影視監視服務或器材。

## 2. 新增及修改《聯邦採購法規》法條

為了執行 NDAA 第 899 條第(a)(1)(A)規定，美國政府對 FAR 進行修正並增設新法條，範圍涵蓋第 1 編（part）聯邦採購管制系統、第 4 編行政與資訊事項、第 12 編商品化項目採購、第 13 編簡化之採購程序、第 39 編資訊技術採購，以及第 52 編招標規定及契約條款，上述修正及新增條款自 2019 年 8 月 13 日起生效。以下將對本次重要新增條款內容進行敘述：

### （1）禁止採購特定電信通訊以及影視監視服務或器材

此次臨時規定修改 FAR 第 4 編行政與資訊事項（Administrative and Information Matters），新增第 4.21 條，該條旨在禁止聯邦機構購得、獲取受規範之電信通訊設備及服務做為任何系統中的關鍵技術系統或重要成分；但連接到第三方設施的服務，以及無法傳送或轉址（redirect）數據流量或查看用戶數據或數據包之電信通訊器材則不在此限。<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> FAR §4.21.

在程序方面，第 4.21 條提及此次臨時規定亦在 FAR 第 52 編招標規定及契約條款（Solicitation Provisions and Contract clauses）新增第 52.204 條以及第 52.204-25 條，要求要約人（offeror）及承包商（contractor）分別進行通知（representation）與回報（reporting）的義務。另外，在豁免方面，經美國政府申請及繳交相關資料，由行政機關審核並認為適當後，可給予最長至 2021 年 8 月 13 日的豁免期間；或經國家情報總監認定該設備及服務不構成國家安全威脅時，也可給予豁免。

### （2）要約人在招標時之通知義務

透過臨時規定新增之第 52.204-24 條中明訂，要求要約人在投標時，須表明其提供給政府的電信通訊設備或服務是否來自受規範之企業。該項規定使政府可以適當判斷要約人之設備或服務是否來自受規範之企業，並評估該物件是否可使用於重大或必要之成分，或可否進行豁免。<sup>61</sup>

若要約人明確表示其設備或服務來自受規範之企業，則必須更進一步揭露重要細節，包含：(i)列出來自受規範企業之所有招標電信通訊服務或器材資訊，包含代工生產編碼、部件號、物品敘述等詳細資料；(ii)使用來自受規範企業產品之原因；(iii)提供服務或電信通訊設備之受規範企業之詳細資料。

### （3）承包商履約期間須回報任何受規範之設備或服務

新增設的第 52.204-25 條中，則禁止承包商在沒有得到豁免下，將受規範之電信通訊設備或服務使用於關鍵技術系統或系統中的重要成分。若承包商在履行契約期間發現或是經由轉包商通知，有任何設備、系統或服務使用受規範之設備或服務，則須將

---

<sup>61</sup> FAR §52.204-24.

相關資訊回報予採購官（contracting officer）或依合約性質回報給國防部。<sup>62</sup>

承包商須在發現或接獲通知的 1 個工作天內，回報契約號碼、訂貨號碼、供應者詳細資訊、型號、敘述，以及建議採行之減緩行動（mitigation actions）。另外，在 10 個工作天內，承包商須進一步提供建議或採行之減緩行動的相關訊息，並回報其在期間內避免使用受規範之產品所採取之措施，以及未來如何防止使用受規範電子通訊產品之服務與設備。

### 3. 通知與回報系統更新

根據美國聯邦採購資料庫（Federal Procurement Data System, FPDS）統計，美國政府目前平均每年與 95,223 間企業訂有契約，其中有 73% 間企業為小型企業實體。因此，為了減輕對大眾的負擔，美國國防部、總務管理局以及美國太空總署正著手進行註冊獎勵管理系統（System for Award Management, SAM）的更新，以利要約人每年回報所銷售之產品是否含有受規範之設備或服務，且惟有確定使用受規範之設備或服務之要約人，須逐約進行通知。美國政府希望透過系統的更新，可以在符合 NDAA 第 899 條規訂下，同時減少對小型企業實體的負擔。<sup>63</sup>

## 第二節 美中科技對抗之影響

### 一、美國對華為禁令對臺廠/臺商相關供應鏈之威脅

就美國對華為的禁購令及禁售令對臺商的影響方面，2018 年華為的 92 家核心供應商中，臺商有 10 家：台積電、大立光、聯發科、南亞科技、富士康、欣興電子、晶技、華通電腦，旺宏電子、日月光，

---

<sup>62</sup> FAR §52.204-25.

<sup>63</sup> Federal Register 40216, 'VI. Regulatory Flexibility Act'. Federal Register, Vol. 84, No. 156. August 13, 2019.

家數僅次於美國、中國大陸及日本。美國商務部對華為的禁售令，在相關材料與設備、服務都將停止供應的情況下，將使得華為智慧型手機與網通設備的銷售受到衝擊，進而影響臺灣相關供應鏈廠商的營運。

從臺灣最重視的半導體產業角度來看，根據瑞士信貸的資料顯示，美國對華為的禁令恐將衝擊晶圓代工龍頭台積電 10% 的營收。另外，在穩懋及全新方面，則有分別 10~15% 與 10% 的影響。封裝測試部分，日月光投控將有 7% 營收的影響；京元電則會有 10%~12% 營收影響。IC 設計部分，因聯發科和瑞昱的產品提供給華為網路及消費產品應用，也會在影響之列。而提供面板驅動 IC 的聯詠，也預計有 10% 營收可能受到衝擊。

美國對華為執行出口管制後，許多美國科技大廠都必須遵守此一禁售令，而暫停與華為的業務往來。但目前包含台積電在內之臺灣企業，因生產過程中，源自美國的相關技術含量多未超過 25%，因此仍可繼續對華為供貨。惟目前 25% 「源自美國」技術的計算方式存在模糊空間，若美國想進一步加強對中國大陸制裁力道，臺商仍可能存在受美國出口管制的風險。美中貿易衝突於 2019 年不斷升級，在中國大陸的美商企業因不堪高關稅，已傳出要與臺灣等供應商合作打造「ABC 供應鏈」（anywhere but China），此亦將造成新一波供應鏈的移轉。

## 二、美國已點名的中國企業與臺廠/商供應鏈也有風險

美中經濟和安全審查委員會(USCC)在 2018 年 4 月發布一份「美國聯邦資訊通訊技術中來自中國大陸的供應鏈漏洞」報告認為，供應鏈對美國國家安全的威脅源於由各國政府或實體所擁有、指導或補貼所生產、製造或組裝的產品。隨著第五代行動網路技術(5G)和物聯網(IoT)等技術的發展，網路攻擊的途徑快速增加，軟體供應鏈攻擊將變得更加容易，也更加普遍。

報告另提到，中國大陸成為全球資通訊供應鏈上的關鍵節點並非偶然。中國大陸政府認為，資通訊部門是一個「戰略部門」，因此對國有資通訊企業投入大量國家資本。此外，中國大陸制定鼓勵資通訊產業製造和發展的長期政策，這些政策提供外國公司在中國大陸生產資通訊產品的誘因，同時尋求從這些外國公司獲取關鍵智慧財產權和技術的機會，最終目標是使中國大陸企業能具備這些技術。

為避免面臨美國國家安全的威脅，供應鏈風險管理相當重要，而USCC在2018年報告中，已列出對美國或有國安威脅15家中國大陸企業和機構<sup>64</sup>，因此應持續了解與掌握這些中企與臺灣廠商的供應鏈關係，使這些可能涉及的臺灣企業能預為準備。

---

<sup>64</sup>U.S.-China Economic and Security Review Commission, “Supply Chain Vulnerabilities from China in U.S. Federal Information and Communications Technology”, April 2018.

## 第四章 WTO 改革之重點與趨勢

二十國集團（G20）在 WTO 第十一屆會議期間發表領袖宣言，主要國家首次共同提出了當前的全球貿易體系存在缺陷並需要進行改革之共識性宣言。由於主要國家之間對於 WTO 改革之目標與方法皆存在著歧異，美國、加拿大、印度、中國大陸等重要國家也針對 WTO 改革相關議題，各自尋求立場相近國家之合作。如：美國、歐盟、日本透過三方部長會議針對不公平貿易行為議題推動合作；加拿大邀集歐盟、巴西、日本、墨西哥、澳洲等其他 12 個 WTO 會員所催生的渥太華集團（Ottawa Group）；印度於 2019 年 5 月首都新德里召開 WTO 小型部長會議，這些合作平台都發揮了凝聚 WTO 改革共識之功能。

觀察 2019 年 6 月份貿易和數位經濟部長會議所發布的部長聲明<sup>65</sup>，聲明強調了共同推動世界貿易組織（WTO）改革的重要性，並點明提升貿易政策透明度，改革爭端解決機制之必要性，顯示重要國家對於部分領域推動 WTO 改革已有初步共識。據此，本章依據 WTO 行政（組織運作）、立法（談判與規則）、司法（爭端解決機制）三大功能之架構，分別檢視重要國家有關 WTO 改革之倡議方向，並提出臺灣因應之可能方向與立場建議。

### 第一節 WTO 改革之主要倡議方向

#### 一、WTO 行政功能之改革倡議

回顧重要國家有關 WTO 行政功能之改革倡議，普遍提及 WTO 通報義務與透明化機制之重要性，包括：美國、歐盟、加拿大各自提案，乃至於美日歐三國聲明、渥太華部長共同聲明，均主張應強化通報與透明化相關義務，以提升 WTO 之監督功能。美國強調透明化原則為使

---

<sup>65</sup>G20 Ministerial Statement on Trade and Digital Economy, 9 June 2019.

國際貿易體系正常運作可行之前提，惟目前有太多 WTO 會員並未確實踐行此項義務。美國透過美歐日三方部長會議，與歐盟、日本針對如何強化 WTO 透明化與通知義務進行合作，在 WTO 共同提出「透明化程序及通知之提案(JOB/CTG/14/Add2)」<sup>66</sup>。除此之外，加拿大、中國大陸亦在各自提出的立場文件中，表明支持 WTO 推動透明化與通知義務之改革。

另一方面，部分 WTO 會員亦主張檢討 WTO 委員會之運作，藉此提升 WTO 行政功能之運作效率，如：歐盟、巴西、日本 13 個 WTO 會員所組成的渥太華集團(Ottawa Group)所推動之 WTO 委員會檢視工作，以及中國大陸、加拿大分別提出有關如何改善 WTO 組織運作效率之相關主張。

#### (一) 有關強化 WTO 透明化與通知義務之提案與主張

##### 1. 美歐日提出之強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案 (JOB/CTG/14/Rev.1)

強化 WTO 透明化與監督功能為美國、日本、歐盟就 WTO 改革議題展開合作之第一步，美歐日三方已於 2018 年 11 月向貨品貿易理事會 (CTG) 提交透明化程序及通知之提案 (JOB/CTG/14/Add2)，三方以此提案作為基礎擴大爭取其他 WTO 會員之支持。本項提案目前(2019 年 4 月 1 日公布之新版草案 JOB/CTG/14/Rev.1)已獲我國以及阿根廷、哥斯大黎加、加拿大、澳洲、紐西蘭等會員之支持，共同參與本項強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案<sup>66</sup>。該提案透過能力建構、不履行通知義務之懲罰性規定、強化反通知、貿易政策檢討機制等規定，來提升會員履行 WTO 協定透明化與通知義務之程度。

---

<sup>66</sup> WTO Document, "Procedures To Enhance Transparency And Strengthen Notification Requirements Under Wto Agreements", Communication From Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, The European Union, Japan, New Zealand, The Separate Customs Territory Of Taiwan, Penghu, Kinmen And Matsu, And The United States, JOB/CTG/14/Rev.1.

## 2. 加拿大提出之強化 WTO 審議功能之討論文件 (JOB/GC/211)

加拿大在 2018 年 12 月提出之強化 WTO 審議功能之討論文件 (JOB/GC/211)<sup>67</sup>，對於如何強化 WTO 監督機制與透明化功能進一步提出建議。加拿大認為可以從改善國內措施之透明度加以著手，包括：(1)理事會評估會員提供之資訊是否足夠達成協定目標；(2)委員會檢視各協定通知之規定是否過於複雜並造成會員負擔；(3)會員可要求秘書處蒐集相關資料，以補充現有資訊及會員通知。

## 3. 中國大陸立場文件 (WT/GC/W/773)

依據 2019 年 5 月 13 日中國大陸所提出之 WTO 改革立場文件 (WT/GC/W/773)<sup>68</sup>，中國大陸亦表明支持強化 WTO 通知義務之履行，並主張應以強化 WTO 通知義務作為提升 WTO 運作效率之一環。對此，中國大陸提案建議已開發國家應以身作則完整履行通知義務，其次，建議所有會員在履行反通知義務都應該提升通知內容之品質。除此之外，所有會員應該強化通知義務執行經驗之分享工作。

## 4. 中國大陸、南非、印度等開發中會員反對納入具懲罰性質之行政措施

針對美歐日提出之強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案 (JOB/CTG/14/Rev.1)，中國大陸、南非、古巴、厄瓜多、委內瑞拉、玻利維亞、牙買加、尼泊爾、土耳其及印度等會員，均表達不支持在 WTO 透明化義務中納入具懲罰性質之行政措施。中國大陸主張 WTO 應要提供技術協助及能力建構，會員間更應以包容性作法，提供誘因，來改進通知義務之履行情況，而非以處罰方式要求會員

---

<sup>67</sup>WTO Document, “Strengthening The Deliberative Function Of The WTO Discussion Paper”, Communication From Canada, JOB/GC/211, 14/12/2018.

<sup>68</sup>WTO Document, “CHINA'S PROPOSAL ON WTO REFORM”, COMMUNICATION FROM CHINA, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

履行。中國大陸、印度、南非等會員進一步質疑本提案的談判授權，認為貨品貿易理事會(CTG)無權審理本件 WTO 改革提案<sup>69</sup>。

## (二) 強化 WTO 委員會功能之倡議

### 1. 渥太華集團(Ottawa Group)推動 WTO 委員會執行成效之檢視工作

歐盟、巴西、日本 13 個 WTO 會員所組成的渥太華集團(Ottawa Group)主張應先針對 WTO 委員會之運作成效進行檢視。渥太華集團優先選定「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫 (SPS) 委員會」、「技術性貿易障礙 (TBT) 委員會」、「原產地規則(ROO)委員會」以及「服務貿易委員會」等四個 WTO 委員會進行檢討，並由四個自願國家分別主導此四個委員會之檢討工作：目前巴西自願主導 SPS 委員會之檢討工作，新加坡主導 TBT 委員會之檢討工作，瑞士主導 ROO 委員會之檢討工作，而澳洲則負責主導服務貿易委員會之檢討工作。

### 2. 加拿大提出之強化 WTO 審議功能之討論文件 (JOB/GC/211)

加拿大在 2018 年 12 月提出之強化 WTO 審議功能之討論文件 (JOB/GC/211) 中<sup>70</sup>，針對 WTO 委員會之開會頻率、審議機制提出相關改革倡議，包括：(1)適時調整 WTO 常設機構舉行會議之頻率，確保可及時對會員國內政策進行審議；(2)促進 WTO 常設機構間資訊交流；(3)建立聯合工作小組或召開聯合會議，討論專題及跨領域議題；(4)改善解決特殊貿易關切(STCs)機制等。

---

<sup>69</sup>2018.11.12 有關 WTO 貨品貿易理事會(CTG)討論內容說明。

<sup>70</sup>WTO Document, “Strengthening The Deliberative Function Of The WTO Discussion Paper”, Communication From Canada, JOB/GC/211, 14/12/2018.

### 3. 中國大陸立場文件 (WT/GC/W/773)

依據中國大陸所提出之 WTO 改革立場文件 (WT/GC/W/773)<sup>71</sup>，中國大陸主張應透過強化 WTO 次級組織之運作，來改善 WTO 之組織運作效率。對此，中國大陸提案建議應改善 WTO 次級組織的程序規則；依據各項議題性質調整次級組織舉行常會之頻率；鼓勵秘書處執行經濟與貿易相關研究計畫；調整秘書處職員來自開發中會員的比例。

## 二、WTO 談判與立法功能之改革倡議

重要國家普遍提出有關 WTO 既有規則之改革建議，或是建議增訂新規則來處理不公平貿易、社會政策方面的挑戰問題。除此之外，貿易與發展領域下有關 WTO 開發中會員權利義務的適用問題，亦為當前 WTO 規則領域的改革焦點。

然而，檢視美國、歐盟、加拿大、中國大陸、印度等重要國家之改革倡議，已開發會員與開發中會員所持的立場與立論基礎均有不同。已開發會員認為 WTO 規則有必要進行改革之理由，在於 WTO 既有規則不足以因應全球貿易環境之變化，應制定現代化的 WTO 規範來強化以規則為基礎的多邊貿易體系，包括：應制定相關規則來處理扭曲市場的補貼問題、政府控制事業(SOE)、強制技術移轉等不公平貿易行為；既有的貿易規則已經不足以因應當前受到數位科技所支配的全球貿易體系，應推動電子商務與數位貿易規則之談判；中國大陸、印度等會員已經發展成為具有競爭力的新興經濟體，應改變現行 WTO 開發中地位之認定規則，促使該等國家完全履行 WTO 協定義務。

---

<sup>71</sup>WTO Document, “CHINA'S PROPOSAL ON WTO REFORM”, COMMUNICATION FROM CHINA, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

相對於此，開發中會員則認為：WTO 當前所面臨的危機來自於單邊措施、貿易保護主義、國安例外遭到濫用等問題，從而該等議題應獲致優先的解決，包括 WTO 應先針對國家安全條款制定運用規則，以及制定相關規則嚴格限制違反 WTO 規則之單邊措施。

### (一) 制訂相關規範約束不公平貿易行為

#### 1. 美國、歐盟、日本致力於將產業補貼規範納入 WTO 談判

美國、歐盟、日本三個國家在 2018 年 5 月 31 日首度舉行部長級會議，共同討論第三國政府之政策與作法所造成之貿易扭曲問題，包括非市場導向政策與作法、產業補貼與 SOEs、強迫性技術移轉政策與作法等問題。會後三方發表聯合聲明，強調應加速針對第三國政府對於產業補貼與扶植 SOEs 之政策與行為制定新的規範，以維護公平貿易環境，特別是部分第三國扶植其國家控制企業成為國內冠軍企業，進而推展至國際市場，造成市場扭曲，導致美歐日之農人、勞工、工業製造者等受到不利影響。

2019 年 1 月 9 日美歐日第三度舉行三方部長級會議，三方代表針對非市場導向政策措施、產業補貼與 SOEs、強迫性技術移轉政策與作法等實質問題進行了廣泛的討論，三方代表決議將致力於將產業補貼規範納入 WTO 談判當中，目標是以制定新規則的方式來解決此一問題。

#### 2. 中國大陸反對針對政府控制事業 (SOE) 制定特殊或歧視性規則

依據中國大陸所提出之 WTO 改革立場文件 (WT/GC/W/773)<sup>72</sup>，中國大陸主張政府控制事業 (SOE) 規則之制訂，是屬於貿易投資公平競爭規則的問題，中國大陸建議基於公平競爭的原則，WTO 改革有關補貼規則之增修，不應針對政府控制

---

<sup>72</sup>WTO Document, “CHINA'S PROPOSAL ON WTO REFORM”, COMMUNICATION FROM CHINA, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

事業（SOE）制定特殊或歧視性規則；針對會員國實施外國投資安全審查機制，中國大陸建議 WTO 應要求相關審查機制應遵守透明、無歧視、正當程序等原則。

## （二）數位貿易規則

### 1. WTO 啟動電子商務談判制訂數位貿易規則

在 WTO 場域制定數位貿易規則亦為三方部長級會議的重要共識之一，美歐日三方代表重申促進數位貿易以及數位經濟成長合作的重要性，並透過提升資料安全以強化商業環境，並支持於 WTO 協商中對電子商務與貿易相關議題進行討論，以達成高標準協定。現階段 WTO 電子商務談判由發表聯合聲明的 76 個會員國共同參與，談判採取焦點小組討論的方式，劃分為促進數位貿易與電子商務、強化數位貿易開放度、強化數位貿易信任度、水平議題、電信產業以及市場開放等六個焦點議題展開分組討論，以加快相關規則談判進行。

### 2. 印度、巴西等 WTO 會員反對啟動電子商務談判

印度、巴西等 WTO 會員仍反對啟動新的數位貿易規則談判，特別是印度目前正在推動對電子交易課稅、強制開程式的原始碼等相關政策，印度商工部商務部門官員指出，WTO 決定召開會談的目的是要為未來的國際電子商務協定預先創造依據的準則，但這些準則可以說是參考經濟較發達的已開發國家市場制度及其線上零售業的滲透率而量身訂做的。印度一旦被迫加入新建立的全球電子商務體制，將蒙受大規模的經濟利益及資訊損失。

### 3. 印度、南非提案要求檢討暫停課徵電子傳輸關稅之決議

印度、南非在 2019 年 6 月在 WTO 總理事會提案 (WT/GC/W/774)<sup>73</sup>，要求 1998 年以來暫停課徵電子傳輸關稅之決議。1998 年 WTO 部長會議 (Ministerial Council) 同意暫停課徵電子傳輸之關稅，要求會員國不應對電子傳輸課徵任何關稅，2017 年 WTO 部長會議則決議維持該規範至 2019 年<sup>74</sup>。對此，印度與南非在提案中指出暫停課徵電子傳輸關稅已經不合時宜，同時，亦課徵電子傳輸關稅之必要性。在此一基礎上，印度與南非認為現階段 WTO 應討論課徵電子傳輸關稅之技術可行性，同時，檢討暫停課徵電子傳輸關稅所產生的不利影響。

### (三) 美國提案要求改革 WTO 開發中會員資格之認定規則

#### 1. 川普政府提出「有關自我宣稱開發中地位問題(WT/GC/W/757)」之 WTO 立場文件

美國政府在 2019 年一月向 WTO 總理事會提出「有關自我宣稱開發中地位問題 (WT/GC/W/757)」之立場文件<sup>75</sup>。該份文件闡述 WTO 創立以來經貿環境已經出現極大的改變。其聲稱中國大陸、印度和其他高競爭力的經濟體正利用自我認定機制，得以享有特別及特殊待遇，以規避已開發國家所需承擔的部分承諾，此一發展情勢已經嚴重損害了 WTO 的談判功能。此外，美國政府認為此一認定方式也會侵害低度開發國家的真正權利，當重要會員自我宣示為開發中國家，以規避提出具意義之承諾時，將導致 WTO 會員無法「在雙方合意下的情況下作出妥協或建立聯盟。」因此，容許 WTO 會員的自我宣稱為開發中國家，將減損經貿自由化承諾的實

<sup>73</sup>WTO Document, "WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE, THE E-COMMERCE MORATORIUM AND IMPLICATIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES," Communication from India and South Africa, WT/GC/W/774, 4 June 2019.

<sup>74</sup>WTO, Declaration on Global Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(98)/DEC/2 (1998); WTO, Work Programme on Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(17)/65, WT/L/1032 (2017).

<sup>75</sup>WTO Document, An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance: Communication From The United States, WT/GC/W/757/Rev.1, 14 February 2019.

質意義，相對應地也稀釋了低度開發國家享有原本屬於他們的彈性待遇。

美方該項提案中舉出了具體案例，說明其他國際組織或場域已經採取相關行動來調適經貿環境之變化情況，諸如：國際貨幣基金、聯合國開發計劃署、世界銀行等，均已因應各國家的經濟發展現況做出了相對應的調整。在此一背景下，美國進一步指摘，WTO 因會員自我宣稱開發中地位問題之影響，而逐漸癱瘓其重要功能，進一步產生 WTO 相關機制名存實亡的危機。因此，美國在該項提案文件中主張應改變現行 WTO 開發中地位之認定規則。

## 2. 「有關強化 WTO 談判功能程序 (WT/GC/W/757)」之提案文件

美國草擬了一份總理事會決議草案<sup>76</sup>，並在 2019 年 2 月向 WTO 提交此一決議草案。該項決議表明為了促使 WTO 協定能夠完全履行，總理事會決議 OECD 成員國、G20 成員國、世界銀行歸類為高收入經濟體以及進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員，均不得在現在與未來 WTO 談判中主張享有特別及特殊待遇。

### (四) 中國大陸主張制訂相關規則來約束單邊措施與濫用國安例外之行為 (WT/GC/W/773)

依據中國大陸所提出之 WTO 改革立場文件(WT/GC/W/773)<sup>77</sup>，中國大陸認為 WTO 正面臨空前危機，包括：單邊措施、貿易保護主義、上訴機構成員選任、國安例外遭到濫用等因素，均已對 WTO 以規則為基礎的多邊貿易體系形成威脅。據此，中國大陸主張建議 WTO 應制定有關國家安全條款之運用規則，包括：增訂運用國家安全條款之通知規定；針對國家安全措施新增多邊審查機制；以及訂定補償條款，平衡受影響會員之權利義務，避免國家安全條款遭到濫用。另一方面，

<sup>76</sup>WTO Document, DRAFT GENERAL COUNCIL DECISION: Procedures To Strengthen The Negotiating Function of the WTO, WT/GC/W/764, 14 February 2019.

<sup>77</sup>WTO Document, “China’s Proposal on WTO Reform”, COMMUNICATION FROM CHINA, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

針對違反 WTO 規則之單邊措施問題：中國大陸建議應制定相關規則嚴格限制違反 WTO 規則之單邊措施，包括：針對違反 WTO 規則之單邊措施設置多邊審查機制、授權會員採取補救措施、加速爭端解決機制對相關案件之審理程序。

#### （五）印度、中國大陸提案捍衛開發中會員適用特別及特殊待遇之權利

##### 1. 中國大陸、印度、南非提出「特別及特殊待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性（WT/GC/W/765/Rev.2）」立場文件

中國大陸、印度、南非、委內瑞拉等 10 個 WTO 會員於 2019 年 2 月 15 日聯合向 WTO 提交「特別及特殊待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性（WT/GC/W/765/Rev.2）」之立場文件<sup>78</sup>，該份立場文件貧窮程度、營養不良、城鄉發展落差、能源使用普及度以及數位發展落差等數據，說明開發中國家經濟及社會等面向在發展過程所面臨之嚴苛挑戰，以及在遵循貿易規則方面之能力限制。基於相關論述之基礎，闡釋特別及特殊待遇在多邊貿易規則體系中之重要性，以及繼續維持特別及特殊待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性，藉此捍衛開發中會員適用特別及特殊待遇之權利。

##### 2. 中國大陸立場文件（WT/GC/W/773）

依據中國大陸所提出之 WTO 改革立場文件（WT/GC/W/773）<sup>79</sup>，中國大陸主張應分別從維護開發中會員特別及特殊待遇與貿易投資公平競爭規則兩大面向來強化多邊貿易體系

---

<sup>78</sup>WTO Document, “The Continued Relevance Of Special And Differential Treatment In Favour Of Developing Members To Promote Development And Ensure Inclusiveness”, Communication From China, India, South Africa, The Bolivarian Republic Of Venezuela, Lao People's Democratic Republic, Plurinational State Of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic And Pakistan, WT/GC/W/765/Rev.2, 4 March 2019.

<sup>79</sup>WTO Document, “CHINA'S PROPOSAL ON WTO REFORM”, COMMUNICATION FROM CHINA, WT/GC/W/773, 13 May 2019.

的包容性。首先，針對維護開發中會員特別及特殊待遇之權利，中國大陸除了呼籲應保留開發中會員繼續使特別及特殊待遇之權利。中國大陸在提案中建議應建立特別及特殊待遇條款執行成果之檢討機制，並使技術援助更集中化、目標化，同時，未來 WTO 談判之多邊架構均應適當納入特別及特殊待遇條款。

#### （六）挪威提出「制訂發展面向之 WTO 規則」之立場文件

依據第二次渥太華集團部長會議之決議，針對發展面向的 WTO 改革議題(如:開發中會員權利義務、特別及特殊待遇等)，由挪威擔綱協調角色以整合其他國家有關發展面向改革議題之意見。據此，挪威在 2019 年 5 月在 WTO 總理事會提出「制訂發展面向之 WTO 規則」之立場文件(WT/GC/W/770/Rev.3)<sup>80</sup>，說明多邊貿易規則與促進發展之關聯性，並闡釋特別及特殊待遇在當前 WTO 規範中所呈現的各種規範態樣。該份立場文件之目的在於拋磚引玉，促進 WTO 會員發展議題展開建設性對話，目前本提案已經獲得加拿大、香港、冰島、墨西哥、紐西蘭、新加坡以及瑞士等 7 個會員之支持。

### 三、WTO 爭端解決機制之改革倡議

由於美國杯葛上訴機構成員遴選所引發的危機，使得爭端解決機制之改革方向大幅度地受到美國關切問題之左右。重要國家對於爭端解決機制之改革立場，係呈現美國與其他 WTO 會員之間對抗的態勢，因此，絕大多數的 WTO 會員提案集中在如何回應美國之關切問題，以及如何化解上訴機構選任危機之解決方案。

---

<sup>80</sup>WTO Document, “Pursuing The Development Dimension In Wto Rule-Making Efforts,” Communication From Norway; Canada; Hong Kong, China; Iceland; Mexico; New Zealand; Singapore And Switzerland, WT/GC/W/770/Rev.3, 8 May 2019.

(一) 上訴機構造法問題之相關提案

1. 澳洲、新加坡、加拿大等 5 個會員所提「造成 WTO 協定權利義務增減問題」之提案(WT/GC/W/754/ REV.2)

澳洲、新加坡考量歐盟兩項提案並未能充分解決美國關切，澳洲與新加坡針對 AB 造法議題共同提出討論文件(WT/GC/W/754/REV.2)<sup>81</sup>：

- (1) 強調會員有義務確保爭端解決機制正常運作。
- (2) 會員關切裁決機構增減 WTO 協定之權利義務一節，未來在討論如何強化爭端解決機制時亦應納入討論範圍。
- (3) 建議立即就會員對爭端解決議題之關切討論解決方法。
- (4) 可參考加拿大提案 (JOB/GC/201)提出之可能作法，例如：透過制定可能談判途徑及採認權威性解釋等，就特定議題向裁決機構提出拘束力或非拘束力之指導原則。
- (5) 討論過程亦可考量各種作法，確保爭端解決機構(由 WTO 會員組成)和裁決機構(由上訴成員組成)之職責取得適當平衡，並認為須採取綜合作法方能充分解決該等問題。

---

<sup>81</sup>WTO Document, “Adjudicative Bodies: Adding to or Diminishing Rights or Obligations under the WTO Agreement”, Communication From Australia, Singapore, Costa Rica, Canada and Switzerland To The General Council, WT/GC/W/754/Rev.2, 11 December 2018.

2. 宏都拉斯提出「處理上訴機構司法積極主義問題」  
(WT/GC/W/760)

對於上訴機構之法律解釋「逾越授權」之相關問題，宏都拉斯則在提案中 WT/GC/W/760 提出了五項解決方案<sup>82</sup>：

- 修改 DSU 第 17.12 條爭點審理範圍之規定，強制要求上訴機構不得審理上訴範圍以外之其他爭點，以及必須遵守小組所採用的法律解釋與見解；
- 明文規定上訴機構不得就 WTO 規範進行抽象解釋或提出附帶意見；
- 仿照 DSU 第 11 條有關小組審理原則之規定，制定上訴機構的審理規則，例如：明確禁止上訴機構審理案件事實；
- 明文禁止上訴機構之法律解釋造成會員 WTO 權利與義務之增減；
- 設置外部審查機制，可能由秘書長、DSB 或總理事會成員進行外部審查。

(二) 日本、澳洲、智利提出上訴機構功能之討論提案  
(WT/GC/W/768/Rev.1)

日本、澳洲、智利提出上訴機構功能之討論提案 (WT/GC/W/768/Rev.1)<sup>83</sup>，建議透過會員決議方式制定上訴機構之議事規則，針對上訴機構審理範圍、審理期限、解釋權限、會員國權利義務等事項加以規範：

---

<sup>82</sup>WTO Document, Fostering A Discussion On The Functioning Of The Appellate Body: Addressing The Issue Of Alleged Judicial Activism By The Appellate Body, Communication From Honduras, WT/GC/W/760, 29 January 2019.

<sup>83</sup> WTO Document, “INFORMAL PROCESS ON MATTERS RELATED TO THE FUNCTIONING OF THE APPELLATE BODY,” COMMUNICATION FROM JAPAN, AUSTRALIA AND CHILE, WT/GC/W/768/Rev.1, 26 April 2019.

- 重申小組或上訴機構報告均不可增減會員的權利與義務
- 嚴格限制 90 天審查期限，但當事雙方得討論特殊情形之處理（可待後續決定）
- 限制上訴機構僅能審查法律爭議
- 要求會員也應自我克制，不應對逾越上訴機構權限議題提出上訴
- 透過 DSB 決議，重申上訴機構才報告並非判決先例
- 針對上訴機構法律爭議審查之範圍，重申小組可對 WTO 條文做成與上訴機構不同的解釋。

## 第二節 我國因應 WTO 改革之研析

### 一、我國因應 WTO 改革議題之立場

觀察當前 WTO 改革工作推動歷程，自 2018 年開始，包含歐盟、加拿大、日本及美國等主要 WTO 會員陸續提出改革方向及議題建議，各國提案可具體歸納為四個改革面向，分別為：1) 現有多邊貿易規則之不足與強化、2) WTO 談判功能之改革、3) WTO 運作之強化以及 4) WTO 爭端解決機制之運作檢討。更具體而言，WTO 透明化機制之運作、政府控制事業、爭端解決機制、「開發中國家」定義及特別及特殊待遇、以及新興議題談判複邊化模式等議題，更為美歐等主要國家關切之所在。

鑑於啟動 WTO 改革之動能主來自歐美等會員之倡議，從而掌握臺灣在這些議題與美歐利益之異同，也是臺灣研判後續參與相關議題之立場參考。整體來說，美國與歐盟在各項改革議題的倡議立場相近，特別是「透明化」議題、「開發中國家」及「特別及特殊待遇」議題、

「政府控制事業」議題以及新興議題之複邊化，歐盟與美國立場較為接近。

進一步觀察歐盟與美國在上述議題所採取的具體行動，雙方已經共同提出「透明化」改革提案、共同研擬產業補貼與 SOEs 規範草案、共同倡議啟動 TiSA、電子商務、國內規章等新興議題之談判。顯示雙方針對相關議題之解決方案，亦具有較大的共識。然而，對開發中會員待遇與 S&D 規則之改革方向，歐盟與美國雖然同樣主張當前 WTO 開發中會員認定規則有必要進行變革，但雙方分別提出了不同的解決方案，美國提案傾向採取水平適用之門檻要件方式，要求開發中會員放棄使用 S&D，而歐盟則主張 S&D 待遇之使用應調整為以需求導向、證據基礎的方式來適用。

從立場面向進行比較分析，我國現階段除了針對「政府控制事業」尚未有明確立場之外，其餘改革議題所持立場，均與歐美會員立場相近。進一步歸納目前我國參與相關改革提案之情況，我國參與歐美有關「透明化」議題改革、新興議題之複邊化之倡議，亦採取較為積極的策略。相對於此，目前歐美正在共同研擬草案之產業補貼與 SOEs 規則，以及「特別及特殊待遇」之改革方案，歐盟與美國可能針對這兩個議題之解決方案尋求我方之支持。

除此之外，針對美國、歐盟雙方改革立場差異較大的上訴機構改革議題，我國已經加入美國主導之強化爭端解決程序開放與透明度倡議，且先前回應美國上訴機構改革訴求所提之改革提案，相關改革主張貼近美方需求。由此觀之，我國政府在爭端解決機制改革之立場，係介於美歐各方立場之間，但有逐漸趨向美國立場之發展趨勢。

表 13 我國與歐美立場差異分析表

議題	美國立場	歐盟立場	我國立場	差異分析
「透明化」議題	強化 WTO 協定透明化與通知義務	強化 WTO 協定透明化與通知義務 強化 WTO 處理貿易關切之功能	強化 WTO 協定透明化與通知義務 強化 WTO 處理貿易關切之功能	依據我國具體加入相關改革提案之情況，應認傾向歐美會員立場
「政府控制事業」議題	美歐共同研擬產業補貼與 SOEs 規範草案； 美歐雙方對 SOEs 規範方式仍有歧異	美歐共同研擬產業補貼與 SOEs 規範草案 美歐雙方對 SOEs 規範方式仍有歧異	我國政府尚未表態。	視美歐先進會員研擬相關規範之結果而定。
「開發中國家」及「特別及特殊待遇」議題	改革開發中會員待遇自我認定方式，採取門檻要件方式要求開發中會員放棄使用 S&D	現行 WTO 協定下 S&D 待遇應進行個案認定； 未來 WTO 協定所設計之 S&D 待遇轉為以需求導向、證據基礎的方式 畢業機制漸進式地要求開發中會員放棄使用 S&D	我國聲明在 WTO 談判不再主張開發中會員待遇。	依據我國聲明，雖支持 S&D 應有畢業機制，惟建議不採國家別，而採產業別/部門別區分適用 S&D 待遇。
新興議題之複邊化	主導 WTO 複邊協定、關鍵多數協定、TiSA 等談判 推動電子商務、國內規章等新興議題談判	同美國	我國均參與左列相關議題之談判	支持美歐以複邊化形式啟動新興議題之談判
「爭端解決機制」議題	指摘上訴機構積極主義與逾越權限等問題 倡議強化爭端解決程序之開放與透明	分階段推動爭端解決機制之現代化 回應美國上訴機構改革訴求 強化上訴機構效能 倡議上訴機構暫行替代方案	回應美國上訴機構改革訴求 倡議強化爭端解決程序之開放與透明	介於美歐之間

資料來源：本研究整理

## 二、我國可強化參與之議題面向

綜合上述我國與美歐主導國之立場綜合研判後，面對我國目前已經提出的改革提案，包括：強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案（JOB/GC/204）、強化 WTO 處理貿易關切（WT/GC/W/777）、爭端解決機制透明化倡議（WT/GC/W/785）等提案，這些改革提案的成功推展，除了對我國具有重要經貿利益之外，尚能提升我國在 WTO 場域參與度與規則制定之話語權，符合我國積極參與國際組織之政策目標。本報告建議可進一步強化我國參與之力道之議題，主要可從強化通知義務、特別及特殊待遇、新興議題複邊化，以及以不上訴協議因應上訴機構危機等改革議題，列為我國優先參與、積極推動之議題。

至於政府控制事業（SOE）及上訴機構本身改革的議題，則建議列為暫時保留與觀察之議題。首先，鑑於 SOE 的規範方向並不明朗，且對於國有企業之管理甚至涉及國有企業補貼等相關問題，甚或有美中貿易戰延伸至 WTO 戰場之問題，其次我國政府本身在認定 SOE 之定位與方式也有歧異，尚待內部整合，故 SOE 之議題可待美歐日等國後續提出相關提案後，再來作為評估我國立場之參考。其次，上訴機構本身改革之提案方向，後續勢必將先以 DSB 主席紐籍大使向總理事會提出的決議草案（JOB/GC/222），作為會員未來討論之基礎，惟美國駐 WTO 大使謝伊表示，美國所提出之前揭問題討論有限，且某些國家拒絕承認這些問題存在，對於為何上訴機構運作脫軌未有進一步討論，故仍持續杯葛此草案以及人選提名案。<sup>84</sup> 鑑於美國對上訴機構改革之動向不明下，建議我國也保留彈性持續觀望此一議題之發展。

---

<sup>84</sup>DRAFT DECISION Functioning of the Appellate Body, WT/GC/W/791, 2019/11/28; AB Impasse Continues, Washington Trade Daily, 2019/12/10; Consultations on AB Impasse, Washington Trade Daily, 2019/12/11

表 14 建議列為我國強化參與與推動之議題

議題	改革倡議	我國體制符合性	我國經貿利益
「透明化」議題	以 WTO 行政措施強化通知義務之執行,特別是執行率欠佳的農業協定(9 國提案已淡化處理)、漁業補貼、補貼協定、TBT 與 SPS 協定。	主政機關均表明我國現階段執行各項現行 WTO 協定之通知義務並無困難。	我國確實執行 WTO 通知義務,相對來說,強化通知義務提升透明度對我國較有利。
「開發中國家」及「特別及特殊待遇」議題	要求開發程度較高的會員應在 WTO 談判中不再主張開發中會員待遇	我國政府已經公開聲明在 WTO 談判中不再主張開發中會員待遇; 針對我國仍應保留政策實施空間的農業部門,著手調整後續參與 WTO 談判之策略。	有助於促使更多條件相近之新興經濟體與我國齊頭並進,擴大市場開放與落實經貿自由化之承諾
新興議題之複邊化	推動電子商務、國內規章等新興議題談判	政府採購協定、資通訊協定之談判簽署工作,同時,亦陸續參與 TiSA、電子商務、國內規章等新興議題之談判工作。	透過複邊化方式推動新興議題之談判,促使 WTO 多邊場域之談判有所突破,符合我國經貿利益與當前政策方向。
爭端解決機制	不上訴協議	--	從我國被控機率較低、且不輕啟訟爭下,加入不上訴多邊協議對我較為有利

資料來源：本研究整理

# 第五章 其他國際重要經貿活動之發展

## 第一節 美國重要雙邊經貿協定之進展

### 一、美國近期雙邊經貿協定之推動情形

美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）於 2019 年 3 月 1 日發布「2019 年貿易政策綱領」（2019 Trade Policy Agenda），明言將持續平衡美國對外貿易關係之政策，並以與歐盟、日本及英國等策略夥伴簽署貿易協定作為 2019 年政策目標之一。在此之前 USTR 早於 2018 年 10 月 16 日即正式通知美國國會，欲與歐盟、日本以及英國展開貿易協定談判，並分別於 2018 年 12 月、2019 年 1 月及 2019 年 2 月公布對日本、歐盟與英國之談判目標，以顯示川普政府對此三方談判所追求之各項具體成果。

不過歷經近兩年之推動下，目前僅有美國與日本的雙邊經貿協定已於 2019 年 10 月達成第一階段協議，相關內容於本章第二節進一步分析；至於美國與歐盟、英國之雙邊經貿協定仍未展開。

美國與英國尚未展開 FTA 之因，主要礙於英國脫歐程序之延宕，依 USTR 向國會遞交之美英談判意向通知書，美國原訂於 2019 年 3 月 29 日英國脫歐期限過後，立即與英國展開貿易談判。然而，由於英國國會始終無法完成對脫歐協議之表決，在英國現任首相強生（Boris Johnson）提出的脫歐期限終獲英國國會同意後，終於在 2020 年 1 月 31 日方正式脫歐，在 2020 年底以前英國雖然需與歐盟進行過渡協議之談判，但同時間英國既以完成脫歐任務，故於 2020 年 1 月 31 日後也取得與美國展開貿易協定協商的權利。

至於美國與歐盟之 FTA 推動上，USTR 也於 2019 年 1 月 11 日公布對歐談判目標，而歐盟理事會則至 2019 年 4 月 15 日通過對美談判

指令，授權執委會與美國進行談判<sup>85</sup>。雖然歐盟貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）曾表示希望在本屆執委會任期結束前，亦即 2019 年 10 月 31 日前完成談判<sup>86</sup>，惟客觀上歐盟於 2019 年 5 月底歐洲議會選舉方結束，因此歐盟執委會主席與貿易執委就任前，美歐談判難有實質進展<sup>87</sup>。

又從主觀上，美歐雙方未展開談判前已有重大分歧，癥結點在於農業與汽車議題。首先，觀察美國與歐盟公布的談判目標，可發現雙方對於貿易談判涵蓋範圍有明顯不一致：USTR 企圖與歐盟達成範圍廣泛的貿易協定；相對之下，歐盟則嚴格遵循雙方聯合聲明將談判限縮於符合性評鑑及工業產品關稅，而不包含農業議題。對於是否於談判納入農業議題，美歐雙方均有所堅持，故農業議題顯然將為美歐談判前景帶來不確定性。

其次，在汽車議題方面，歐盟雖一再表示願就汽車議題與美國展開談判，但美國公布的「美歐談判目標」卻並未提及汽車相關目標。另一方面，川普總統卻以對歐盟汽車採取 232 措施作為脅迫手段，要求歐盟儘早展開談判並作出讓步，此一背景係川普總統於 2018 年 5 月 23 日指示美國商務部，依《1962 年貿易擴張法》（Trade Expansion Act of 1962）第 232 條之規定，對進口汽車及特定零組件是否對國家安全構成威脅進行調查。美國商務部長已於 2019 年 2 月 17 日向總統提交調查報告，川普總統在 5 月 17 日公布「調整進口美國之汽車及汽車零組件<sup>88</sup>」（Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United

---

<sup>85</sup>See Council of European Union, “Trade with the United States: Council authorises negotiations on elimination of tariffs for industrial goods and on conformity assessment”, April 15, 2019.

<sup>86</sup>See Philp Blenkinsop, “EU says it is ready to launch U.S. trade talks, but without agriculture”, Reuters, April 15, 2019.

<sup>87</sup>See Brett Fortnam, “Ross cites EU elections in describing lack of progress in trans-Atlantic talks”, Inside U.S. Trade, June 12, 2019.

<sup>88</sup>See White house, “Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States”, May 17, 2019.

States) 聲明，表明對進口汽車<sup>89</sup>及特定汽車零組件<sup>90</sup>採取 232 措施一事，將推延相關決定，並要求 USTR 須於 6 個月內與歐盟、日本或其他相關國家進行協定談判；若最終未能在 2019 年 11 月 13 日完成談判，則川普總統將對進口汽車及零組件採取適當措施一事作出決定。

然而，在上述期限屆期前，美國並未與歐盟達成具體方案，且川普也未在期限屆期前再次延長或決定制裁措施。對此，川普總統對本案可行使 232 條權限之時限是否失效，使得川普政府不得再對汽車採行 232 措施，已有部分美國法界人士採此一見解，仍有待持續關注。

## 二、美國對歐盟、英國及日本之談判目標

誠如上述，歐盟、日本、英國在 2018 年時早已成為川普政府擬優先推動雙邊經貿協定之目標，故 USTR 早於 2018 年 10 月 16 日即正式通知美國國會，欲與歐盟、日本以及英國展開貿易協定談判，並分別於 2018 年 12 月、2019 年 1 月及 2019 年 2 月公布對日本、歐盟與英國之談判目標，以顯示川普政府對此三方談判所追求之各項具體成果。整體而言，比較美國對歐盟、日本與英國之談判目標可發現，三者談判目標僅有些微差異，除美日談判目標未納入「補貼」議題外，其他涵蓋議題目標相同。進一步觀察美歐、美日與美英談判目標可發現，其談判目標均包含貿易、SPS、TBT、投資與智慧財產權等傳統議題，亦涵蓋藥品與醫療器材之程序正當性、數位貿易、勞工、環境及貨幣等新興議題，可見美國與歐盟、日本及英國展開全面性貿易協定談判之意向。

---

<sup>89</sup>此項聲明所稱汽車包含客車及輕型貨車；其中，客車包括轎車 (sedans)、運動型多用途車 (sport utility vehicles)、跨界運動休旅車 (crossover utility vehicles)、多功能休旅車 (minivans) 及商用貨車 (cargo vans)。

<sup>90</sup>此項聲明所稱特定汽車零組件包含：引擎及其零組件、變速器及動力總成 (powertrain) 零組件，以及電子元件。

表 15 美國對歐盟、日本及英國談判目標涵蓋議題總覽

議題	美歐談判目標	美日談判目標	美英談判目標
貨品貿易	○	○	○
SPS	○	○	○
關稅暨貿易便捷化	○	○	○
原產地規則	○	○	○
TBT	○	○	○
良好法規作業	○	○	○
透明化、公告及行政行為	○	○	○
服務貿易，包含電信及金融服務	○	○	○
貨品與服務數位貿易及跨境數據流通	○	○	○
投資	○	○	○
智慧財產權	○	○	○
藥品及醫療器材之程序正當性	○	○	○
政府所有及控制企業	○	○	○
補貼	○	--	○
競爭政策	○	○	○
勞工	○	○	○
環境	○	○	○
反貪腐	○	○	○
貿易救濟	○	○	○
政府採購	○	○	○
中小企業	○	○	○
爭端解決	○	○	○
一般條款	○	○	○
貨幣	○	○	○

資料來源:本研究自行整理

美國三項談判目標中，以美歐談判目標內容最為詳細，故以下即以美歐談判目標為基礎，先行說明該項談判目標之重要議題，再分析美日、美英與美歐談判目標之差異，說明分析如次。

#### (一) 美歐談判目標

在 2018 年間，由於美國對歐盟進口鋼鋁產品課徵高額關稅、揚言對歐盟汽車加徵關稅，以及杯葛 WTO 上訴機構成員之任命等舉措，導致美歐貿易衝突不斷加劇。為避免貿易戰升級，美國總統川普與歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）於 2018 年 7 月 25 日在白宮進行會晤並發布聯合聲明，雙方同意美歐貿易關係應邁入全新階段，以

提升雙方貿易並避免貿易戰一再升級；並以非汽車之工業產品之零關稅、零非關稅障礙與零補貼，以及加強監管與標準合作為目標<sup>91</sup>。

為促進後續貿易談判之開展，USTR 於 2019 年 1 月 11 日公布「美歐談判目標」（United States-European Union Negotiations），涵蓋共 24 項重要議題，以下針對美國對歐盟談判之重要目標予以說明。

## 1. 貨品貿易

### （1）工業產品

針對工業產品，美國希望透過美歐談判確保其工業產品可全面免稅進入歐盟市場，並加強對歐盟非關稅障礙之規範。同時美國期待可擴大其再製品之市場進入機會，並確保美國紡織品和成衣可免稅進入歐盟市場。最後，美國表示將增加與歐盟法規之調和性，以促進美國關鍵產品出口，並降低不必要的法規差異性。

### （2）農產品

在農產品方面，美國期待透過降低或消除關稅，以確保美國農產品全面進入歐盟市場。其次，美國承諾將提供美國敏感性農產品合理的調適期，並表明將在調降關稅前與國會進行密切諮商。另一方面，美國表示將消除歐盟不公平減少美國農產品市場進入機會或扭曲市場的作法，例如：歧視美國農產品的非關稅障礙，以及關稅配額之限制性規定等。最後，美國亦表明將增加與歐盟之法規調和性。

## 2. 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施

美國承諾將強化食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 措施）透明化及公眾評論之規範，要求歐盟公開法規草案，允許利害關係人提供評論，同

---

<sup>91</sup>See European Commission, “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House”, July 25, 2018.

時主管機關須解決由利害關係人提出之重要議題，並解釋最終措施如何達成其政策目標。

對於歐盟出口產品，美國將尋求歐盟承諾不會透過包含要求第三國採用非以科學為基礎之限制、或採取無法查證之風險為基礎（not based on ascertainable risk）之 SPS 措施，進而阻礙了美國進入第三國市場的機會。

### 3. 技術性貿易障礙

在技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade，TBT）方面，美國希望歐盟承諾不會因其要求第三國撤銷或限制使用 WTO/TBT 委員會所發展的相關標準、指引或建議，而選擇向第三國而非美國出口產品。

### 4. 良好法規作業

美國旨在提升美歐雙方之法規調和性及促進市場進入，主要包含確保各締約方在發展、執行及檢視法規的程序透明化、提供公眾評論機會，以及使用影響評估或其他方式確保法規係以證據為基礎等。

### 5. 服務貿易（包含電信及金融服務）

#### （1）服務貿易

在服務貿易方面，美國將尋求歐盟承諾對服務貿易提供公平且開放之條件，例如：訂定特定服務部門別規範，包含訂定相關規範以保障美國快遞服務業者在歐盟享有公平競爭環境。此外，美國將透過談判減少歐盟提出之不符合（亦即保留限制）之措施，以縮減對美國企業的影響，同時並將爭取維持美國對不符合措施的彈性，特別是美國對海運服務之不符合措施等。

## (2) 電信

對於電信服務，美國目標有三：其一，透過法規透明化及對市場主導者（dominant carriers）之競爭防護（competition safeguards）機制，以促進市場進入機會，進而提升美國電信服務之競爭性供應。其二，承諾藉由網路互連、接取實體設備與稀有資源，以允許電信服務提供者合理連結網路。第三，訂定保護電信服務提供者選擇科技之規範。

## (3) 金融服務

美國談判目標旨在擴大其金融服務提供者競爭性市場進入機會，期望改善歐盟金融監管程序之透明性及可預測性，並承諾透過談判制定最先進的規則，以確保歐盟不會採取限制跨境數據流通之措施，或是要求使用或設置當地運算（computing）設施。

### 6. 數位貿易及跨境數據流通

美國對此議題訂有下列重要目標，包含：1)建立最先進的規則，以確保歐盟不會採取限制跨境數據流通之措施，或是要求使用設置當地運算設施；2)制定規則以防止政府強制揭露電腦原始程式碼或演算法；及 3)制定規則以限制線上平台對第三方內容的非智慧財產權民事責任，但歐盟對合法公共政策目標或保護公共道德所採取的非歧視性措施，則不在此限。

### 7. 藥品及醫療器材之程序正當性

針對此項議題，美國期望能確保政府給付額機制能具透明性、程序正當性及非歧視性，並且提供美國產品市場進入機會。

### 8. 政府擁有及控制企業

關於政府擁有及控制企業（State-Owned and Controlled Enterprises, SOEs），美國主要目標包含：1)要求 SOEs 或其投資不

因享有補貼而對美國或美國國內產業造成損害；2)外國 SOEs 從事商業活動無法豁免於地主國之司法管轄權；及 3)為克服有關 SOEs 爭訟之證據問題，美國承諾建立查明事實機制（fact-finding mechanism）。

## 9. 補貼

在補貼方面，美國談判目標包含 WTO/SCM 協定為基礎訂定透明化規範、建立磋商機制、促進資訊交換，以及訂定規範以處理與市場原則不一致之措施。

## 10. 勞工

美國對勞工議題之主要訴求，包含要求歐盟及其成員國須遵守國際勞工組織宣言（International Labour Organization）所承認之核心勞動標準，如組織權、集體協商權、消除強迫勞動、消除童工、消除職業與就業歧視等，並要求制訂適當的工作條件，例如基本工資、工時與職業安全衛生相關規範。

## 11. 環境

關於環境議題，美國目標訂有若干目標，主要涵蓋：1)要求歐盟及其成員國履行「多邊環境協定」(Multilateral Environmental Agreements)之承諾；2)要求歐盟及其成員國確保可透過公正、平等及透明的行政與司法程序，以執行環境法規，並提供適當的懲罰及救濟方式；及 3)打擊「非法、未報告與未管制捕撈」（Illegal, Unreported and Unregulated fishing），包含執行港口國措施（Port State Measures）以及增加監督與監控。

## 12. 政府採購

美國希望藉由美歐談判增加美國企業之機會，向歐盟及其成員國銷售美國產品與服務。此外，美國在談判政府採購承諾時，將特別排除「州及地方政府」（state and local governments）層級，以

保留國內優惠性採購計畫，例如：對小型企業、婦女及弱勢團體所有的企業、服務殘疾退伍軍人與受災地區之優惠計畫；有關聯邦協助各州及地方之計畫、運輸服務、食品援助及農業協助所涵蓋「購買美國貨」之要件；及國防部重要採購。

### 13. 貨幣

對貨幣議題，美國旨在確保歐盟、歐盟成員國及相關組織可避免操縱匯率，以免妨礙對國際收支的有效調整或因此獲得不公平競爭利益。

#### (二) 美歐、美日與美英談判目標之綜合分析

川普總統就任後其對外洽簽經貿協定之政策，已由同時與多國參與談判之模式轉為推動與個別對象之雙邊協商模式，以追求更符合美國利益之公平貿易。基此，綜合觀察目前美國公布之三項談判目標，可知悉川普政府對外洽簽經貿協定之方向以及對談判對手的特定立場

總體而言，美歐、美日及美英談判目標均為與談判對手簽署涵蓋議題全面的貿易協定，涉及若干傳統及新興議題。三者談判目標所涉議題及內容大致相同，僅在工業產品、農產品、智慧財產權與補貼共四項議題有所差異，綜合分析如下：

表 16 美歐、美日與美英談判目標之比較

議題	美歐談判目標	美日談判目標	美英談判目標
工業產品	透過談判確保美國工業產品可全面免稅進入談判國市場，並加強有關解決談判國非關稅障礙之規範。	額外要求訂定必要條款，以在汽車部門取得公平且更平等之貿易，包含要求日本解決非關稅障礙，以增加美國汽車部門之生產及工作機會	同美歐談判目標
農產品	要求降低或消除關稅、消除不公平減少美國農產品市場進入機會或扭曲市場的作法、提供敏感農產品合理的調適期及增加法規調和性等。	對於消除不公平減少美國農產品市場進入機會或扭曲市場的作法，特別將「 <u>國營貿易企業、國營企業及其他行政機制所致之不公平或貿易扭曲活動</u> 」納入日本應予消除的作法。	同美歐談判目標
智慧財產權	要求加強雙方在智財權議題的領導地位；加強美國人民對智財權的保護與有效執行之利益；以及避免地理標示的不當使用等。	著重於「 <u>促進適當且有效的智財權保護</u> 」，並列示若干細項，例如：對新興科技、傳輸與配銷產品之新方法所涉及的智財權提供有力保護；確保智財產權保護及執行標準與時俱進等項。	同美日談判目標。
補貼	以 WTO/SCM 協定為基礎訂定透明化規範、建立磋商機制、促進資訊交換及訂定規範以處理與市場原則不一致之措施。	日本未予規定。	同美歐談判目標。

資料來源：本研究自行整理

## 1. 工業產品

在工業產品方面，美國於美日談判目標特別關切美國汽車是否可取得公平且更平等之貿易，並指明日本應解決對汽車之非關稅障礙，至於歐盟與英國則無類似規定。

分析美國之所以指明日本應解決汽車之非關稅障礙，在於美國認為日本政府對於進口汽車的非關稅障礙導致美國汽車及其零組件於日本的市佔率毫無起色。USTR 於 2019 年 3 月 29 日公布之「2019 年貿易障礙報告」（2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers）亦直接點明此情形，並進一步說明日本對汽車之非關稅障礙包含：日本特有的汽車標準及測試流程（testing protocols）；透明化不足，包括利害關係人在法規制定階段無提供

充分意見的機會；以及日本政府阻礙美國汽車在日本市場發展汽車配銷及服務網絡<sup>92</sup>。

另一方面，儘管美國汽車及其零組件在日本市場未見起色，同一期間內日本卻對美國享有高額的汽車貿易順差；以美國 2018 年度進口汽車總值統計資料為例，日本在 2018 年度向美出口價值 565 億美元的汽車，僅進口價值 25 億美元的美國汽車，對美國汽車順差高達 540 億美元，高居該年度美國汽車貿易逆差第二大國，僅次於墨西哥<sup>93</sup>。

有鑑於此，美國特別指明在對日談判應著重於取得公平且更平等之汽車貿易，並要求日本解決非關稅障礙，以增加美國汽車部門之生產及工作機會，應有其背後原由。

## 2. 農產品

檢視三者談判目標，美國於美日談判目標特別關切日本「國營貿易企業、國營企業及其他行政機制所致之不公平或貿易扭曲活動」，並要求日本應消除該項作法列為其談判目標之一；至於美歐、美英談判目標則未有類似規範。

究其緣由，在於日本多年來對於稻米、小麥、豬肉等產品的進口機制已成為美國農產品進入日本市場的障礙。以豬肉為例，USTR 於「2019 年貿易障礙報告」關切日本對美國進口豬肉採取的「門檻價格機制」（gate price mechanism），說明日本政府透過該項機制可對低價進口豬肉課以較高關稅，因而被 USTR 批為貿易扭曲措施<sup>94</sup>。

---

<sup>92</sup>See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p.291.

<sup>93</sup>See FT900 Exhibit 18 from Census Bureau (released on March 6, 2019)

<sup>94</sup>See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p.280-281.

此外，美國亦關切日本稻米的進口及分配機制。日本自 2000 年採取稻米進口關稅化（tariffication）後，其稻米進口每年有 682,000 公噸的關稅配額，並由日本農林水產省（the Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF）之生產局（Corp Production Bureau）透過「一般最低進入」（Ordinary Minimum Access, OMA）及「買賣同時決標」（Simultaneous Buying and Selling, SBS）方式管理稻米進口配額制度。美國指稱，透過 OMA 進口的稻米幾乎都進入日本政府糧食儲備，且多用於非食用用途，例如工業食品加工、動物飼料及作為糧食援助而再出口，故僅有極少量的美國稻米可進口日本並供日本消費者食用，侷限美國稻米在日本市場的發展<sup>95</sup>。

### 3. 智慧財產權

在智慧財產權方面，美歐談判目標與美日、美英談判目標有明顯差異。詳言之，三者談判目標僅一項共通條款，亦即「避免地理標示的不當使用，而減損美國產品之市場進入機會，包含任何未能確保透明化、程序公平或是適當保護常用的通用名稱（generic terms）」，可見美國對於不當使用地理標示之重視。另一方面，美日與美英談判目標對智慧財產權之目標，側重於「促進適當且有效的智慧財產權保護」，並訂有若干細項予以說明；至於美歐談判目標則未有類似規範。

除此之外，美歐談判目標對智慧財產權訂有另外兩項目標，其一，係承諾將於智慧財產權條款反應高水準的美歐智慧財產權保護與執行，同時維持及強化雙方在智慧財產權議題的領導地位；其二，則係尋求加強及維護美國人民對於智慧財產權的保護與有效執行之利益，包含提升美國人民在海外市場的競爭能力。原則上，此

---

<sup>95</sup>See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p.280.

兩項目標係承繼自美國對 TTIP 協定之智慧財產權談判目標<sup>96</sup>。由於美國與歐盟的創意產業相當成功，而智慧財產權的保護與執行對於創新新興技術相當重要，並可增加研發投資並支持產品出口，故美國自 TTIP 時期起即希望透過美歐談判確立足以反應雙方智慧財產權保護系統之原則與規範，強化雙方在智慧財產權的領導地位，以推動第三國制定智慧財產權相關之良好政策；而前述目標迄今顯然仍不曾改變。

#### 4. 補貼

在補貼議題方面，三者談判目標內僅有美日談判目標未涉及補貼議題，至於美歐、美英則訂有相同目標，包含以 WTO/SCM 協定為基礎訂定透明化規範、建立磋商機制以討論雙邊關係下之補貼議題、促進資訊交換及擴大在雙邊關係以外的補貼議題之合作，以及訂定規範以處理與市場原則不一致之措施，顯見美國對於補貼議題主要在於透明化原則，以及解決談判對手在境內採取或維持與市場原則不一致之措施。

至於美日談判目標未提及補貼議題，其原因可能在於美國對於日本補貼措施關切極少；USTR 於「2019 年貿易障礙報告」僅關切一項與「木製品及建築原料」有關的日本補貼措施。

相較之下，美國對歐盟補貼議題則有多項關切。在「2019 年貿易障礙報告」內，美國除關切歐盟對蔬果之補貼外，美國主要關切議題係若干歐盟國家基金對私人或半私人組織提供援助或補貼，並特別指明歐盟（包含英國在內）對於空中巴士之補貼，以及歐盟對於空中巴士業者的補貼兩大類<sup>97</sup>。其中，歐盟對空中巴士的補貼金額相當龐大，且美歐已就此議題在 WTO 纏訟多年。繼美國

---

<sup>96</sup>See USTR, “T-TIP: Intellectual Property Rights” available on website: <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/transatlantic-trade-and-investment-partnership-t-tip/t-tip-10>

<sup>97</sup>See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p.172, 193-195.

於 2018 年 5 月取得部分勝利後，川普政府認為歐盟多年來補貼空中巴士之行為，已對美國產業產生負面影響，USTR 因而於 2019 年 4 月 8 日依據《1974 年貿易法》第 301 條規定，提出對歐盟加徵關稅之產品清單，內容包含空中巴士和零件、乳製品以及葡萄酒等項，價值高達 110 億美元，以報復歐盟對空中巴士之補貼。對此，美國貿易代表萊泰澤表示，美國的最終目標係與歐盟達成協議，以終止與 WTO 協定不一致之大型飛行器補貼措施；待歐盟終止補貼後，美國亦會停止加徵關稅<sup>98</sup>。綜上可知，補貼議題亦是美國對歐盟、英國之重要談判目標之一。

## 第二節 美日第一階段貿易協定條文分析

### 一、美日第一階段貿易協定分析

美國與日本於 2018 年 9 月發布聯合聲明決定開啟雙邊貿易談判後，歷經一年談判後雙方在 2019 年 9 月 25 日達成原則上協議，並先行發表「美日貿易協定聯合聲明」(Joint Statement on a Japan-U.S. Trade Agreement)。隨後，美國與日本在 2019 年 10 月 7 日正式簽署「美日貿易協定」(United States-Japan Trade Agreement, USJTA)與「數位貿易協定」(digital trade agreement)。<sup>99</sup>按雙方規劃，雙方將在 USJTA 生效後 4 個月內完成諮商，並就關稅與其他貿易限制、服務貿易與投資障礙及其他議題展開下一階段談判。<sup>100</sup>

美日貿易協定 (USJTA) 共計 11 條條文，另有 2 個關稅承諾附件 (Annex)，以及有關酒類產品、牛肉、稻米、防衛措施、脫脂奶粉及濃縮乳清蛋白之 6 項附屬文件 (side letters)。透過 USJTA，美國與日

---

<sup>98</sup>See USTR, “USTR Proposes Products for Tariff Countermeasures in Response to Harm Caused by EU Aircraft Subsidies”, April 8, 2019.

<sup>99</sup>See USTR, “FACT SHEET: U.S. –Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.

<sup>100</sup>See Japan times, “Read the full text of the joint statement on a Japan-U.S. trade agreement”, September 26, 2019.

本將分別消除若干農產品與工業產品之關稅，並以穩定且互惠方式加強美日雙邊貿易<sup>101</sup>。

整體而言，日本在 USJTA 下承諾將消除或降低價值 72 億美元之美國食品與農產品的關稅，並對配額內之特定美國進口農產品給予優惠性關稅。同時，USJTA 允許當美國進口牛肉、豬肉、乳清、柳橙與賽馬數量激增時，日本可採取防衛措施予以反制，且該等防衛措施未來將分階段逐步取消。另一方面，美國則承諾消除或降低 42 項日本進口農業品之關稅，同時削除對若干日本工業產品之進口關稅，例如工具機、蒸汽渦輪發動機、腳踏車及其零件等項<sup>102</sup>。

美日貿易協定文本（U.S.-Japan Trade Agreement, USJTA）非常扼要<sup>103</sup>，僅有 11 個條文，就其本文顯然不是重點，但美日貿易協定另包含 2 項附件與 6 項附屬文件，這些附屬文件反而是觀察川普政府在美日初步 FTA 中，首要著重議題之方向。

---

<sup>101</sup>See USTR, “U.S.-Japan Trade Agreement Text”, October, 2019, available on: <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan/us-japan-trade-agreement-negotiations/us-japan-trade-agreement-text#>

<sup>102</sup>See USTR, “FACT SHEET on U.S.-Japan Trade Agreement”, September, 2019, available on: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2019/september/fact-sheet-us-japan-trade-agreement#>

<sup>103</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. ‘United States-Japan Trade Agreement’. Availale online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade\\_Agreement\\_between\\_the\\_United\\_States\\_and\\_Japan.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade_Agreement_between_the_United_States_and_Japan.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

表 17 USJTA 條文

條號	內容
1	協定所涉名詞定義，包括協定中提及之關稅、現存（existing）、1994年關稅暨貿易總協定（GATT 1994）、原產、世界貿易組織（WTO）等。
2	旨在確認締約方在 WTO 協定與其他雙方締結之協定中所現存之權利與義務。
3	主要說明根據 GATT 1994 第 20 條及其解釋性的說明，將在做出必要修改後納入本協定，並成為本協定的一部分。
4	強調協定內容不得（1）要求締約方提供或允許近用任何其認為與其基本安全利益相牴觸的資訊；（2）抑或排除締約方採取其認為必要的措施，以履行其再維持或恢復國際和平或安全，或保護其基本安全利益方面的義務。
5	主要重點有三，包括：（1）有關一締約方對 WTO 協定之現存承諾，除本協定另有規定外，應按照本協定附件 1 或附件 2 改善市場進入。（2）本協定的任何內容，將不影響締約方在《1994 年 GATT》第 19 條與 WTO 協定附件 1A 中的《防衛措施協定》所享有的現有權利和義務。（3）本協定的任何規定，不得阻止任何一方採取依 WTO 爭端解決機構授權之行動，包括維持或增加關稅。
6	規定在任何締約方提出要求後的 30 天內，雙方應就可能影響本協定的執行或解釋之任何事項進行協商，以期在 60 天內達成雙方滿意的解決方案。
7	強調本協定之附件應構成本協定完整的一部分。
8	要說明協定的修改及生效事宜，規定雙方可以書面形式同意修改本協定。而修正案應自締約雙方根據各自適用的法律程序，以書面形式通知對方批准修正案之日起 30 天，或在締約雙方決定的其他日期生效。
9	主要規範協定的生效，按規定本協定應自雙方書面通知對方各自適用的法律程序完成之日起 30 天，或在雙方決定的其他日期生效。
10	有關協定的終止，按規定任一締約方均可通過向另一締約方提供書面終止通知來終止本協定，終止應自一締約方向另一締約方發出書面通知之日起四個月，或由締約方決定其他日期而生效。
11	涉及協定文字版本之效力，規定除附件 2 僅以英文提供外，本協定的英文和日文文本應具有同等效力。

資料來源：本研究整理

在附件 I (Annex I) 係日本關稅與關稅相關條款，主要涉及下列三部分，包括：A.一般條款；B.日本關稅承諾：主要提供一般性說明、關稅消除或降低、關稅配額（Tariff Rate Quotas, TRQ）、農產品防衛措施與日本的關稅減讓清單（schedule of Japan）等具體安排；C.日本

的原產地規則與原產地程序：主要提供一般性規則與程序、針對特定產品原產地規則之一般解釋性說明與特定產品原產地規則等。

至於附件 II (Annex II) 則係美國關稅與關稅相關條款，主要包括美國針對關稅減讓表的一般性說明、美國關稅減讓表、美國原產地規則與原產地程序等。另美日雙方針對酒精飲料、牛肉、稻米、防衛措施、脫脂奶粉與乳清等議題，制定了六項附屬文件。

## 二、綜合分析

為掌握美日在 USJTA 貿易談判之重要成果，以及掌握川普政府對雙邊 FTA 之實際談判訴求與立場，觀察 USJTA 之協定文本、6 項附屬文件之規範內容與 USMCA、CPTPP 規定之異同，可發現整體而言，美國在 USMCA 與 USJTA 均透過附屬文件以處理與締約方間之重要爭議議題。舉例而言，美國、加拿大與墨西哥間早已在北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 期間消除絕大多數產品關稅並達一定程度之貿易自由化，故在 USMCA 下，三國間之附屬文件主要係針對美國對鋼鋁產品採取之 232 措施，以及未來可能採取之 (汽車) 232 措施。另外，美國與墨西哥間亦針對汽車安全標準、生物製劑、蒸餾酒、起司等產品、以及投資人地主國仲裁機制訂有附屬文件；美國與加拿大間則針對葡萄酒、天然水資源、能源及研發成本等議題簽署附屬文件，從上可知美墨、美加間之關切議題與產品。

由於美國與加、墨兩國，以及美日間之貿易現況及關切議題並不相同，故兩項協定內僅有酒類產品為重疊品項，且對於酒類的規範方向也不相同。

至於 CPTPP 與 USJTA 協定，即有較多重疊之議題，不過可能鑑於美國總統大選考量，USJTA 初步協議仍著重處理美方最關切的農產品議題，包含酒類產品、牛肉、稻米等項目，歸納主要差異如下：

- 雖仍賦予日本得採用農業防衛措施保護該國產業之權利，但很明顯的在川普政府最在意的牛肉市場進入議題，其取得遠優於 TPP 時日本所承諾的配額水準。不過在牛肉降稅期程上，日本仍僅承諾 TPP 時之降稅水準。
- 日本在 TPP 時期賦予美國稻米之待遇反而優於 USJTA，因此不排除雙方未來針對稻米問題，朝向日本原本在 TPP 承認內容之方向調整；
- 日本在 TPP 下對進口脫脂奶粉配額的管理，係採用「先到先審」的進口許可制度，並未如 USJTA 要求引進「全年全球 750 公噸進口配額招標計畫」；
- USJTA 附屬文件對酒類產品之規範較 CPTPP 相對簡化，但已有部分內容規範方向與 CPTPP 類似，不排斥未來規範方向會朝 CPTPP 規範內容發展；
- 在農業防衛措施方面，USJTA 允許美日針對牛肉、豬肉、WPC、乳清粉及新鮮柳橙展開農業防衛措施之協商，其協商範圍更廣泛；且 USJTA 明定協商程序及時程，亦較 CPTPP 規範更為清楚明確；
- USJTA 明定採取脫脂奶粉農產品防衛措施時，給予較多事前評估的準則與指引，且並無 CPTPP 可要求日本停止採行脫脂防衛措施之強制性規定。

### 第三節 重要區域整合進展

#### 一、RCEP 談判進展

區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）自 2012 年 5 月開始談判，現今已歷經八年共 27 回合。RCEP 係由五個「東協加一」FTA 所組成，總共有 16 個成員包含東南亞國家協會 10 國（泰國、馬來西亞、新加坡、印尼、菲律賓、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨），加上中國、印度、日本、南韓、澳洲以及紐西蘭等 6 國。RCEP 若能完成，其範圍涵蓋全球 35 億人口以及近 30% 的全球貿易總額，因此 RCEP 將成為全球最大的 FTA。

除了東協 10 國已與上述 6 國間均有已經實施生效的 FTA 外，其他國家彼此間也另有 FTA 或正在談判中的 FTA，目前仍欠缺 FTA 關係者主要在中國-日本、日本-韓國、印度-中國以及印度-澳-紐等國之間，因此這些國家對 RCEP 自由化程度之期待、雙方對彼此相互開放市場之商機預期或擔憂，一方面是 RCEP 談判進展之阻力，但他方面也成為力促 RCEP 達成實質談判成果之助力。

表 18 「東協加一」成員國間洽簽 FTA 之情形

	ASEAN	澳*	中	印度	日	韓	紐*
ASEAN	--	○	○	○	○	○	○
澳	○	--	○		○	○	○
中	○	○	--	X	□	○	○
印度	○	□	X	--	○	○	□
日	○	○	□	○	--	□	○
韓	○	○	○	○	□	--	○
紐	○	○	○	□	○	○	--

註：○為 FTA 已簽署或生效；□有 FTA 正在談判中；X 指目前無 FTA

說明：\* 澳、紐兩國與東協共同簽署一部 FTA

## （一）背景

RCEP 迄今已進行 28 回合談判，第 28 回合於去（2019）年 9 月 19 日至 27 日於越南峴港展開，接著在去年 10 月 11-12 日於泰國舉行第 9 屆期中部長會議。依去年 11 月 4 日在泰國召開第 3 次 RCEP 領袖峰會的會後聯合聲明，16 國領袖表示，15 國已對協定的 20 個章節及市場進入議題達成共識，現在進入法律文字檢視階段，RCEP 協定將於今（2020）年簽署；印度雖已表明不參與 RCEP，惟去年 RCEP 峰會聲明似保留一絲空間，聲明中提到印度對於目前 15 國的談判共識仍有疑慮，但 RCEP 參與國仍會持續努力，希望能達到雙方滿意的方案。<sup>104</sup>

過去長期以來，RCEP 協定預計涵蓋多少議題，訊息始終不一致，也顯示出 RCEP 談判資訊之不透明性。最終依據去年 11 月 4 日峰會聯合聲明表示，RCEP 協議共有 20 個章節，各章節文本內容基本上已完成協商，其包括：（1）一般條款與定義；（2）貨品貿易；（3）原產地規則及其相關附件；（4）關務程序與貿易便捷化；（5）食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施；（6）標準、技術法規與符合性評鑑；（7）貿易救濟；（8）服務貿易，包括金融服務、電信、及專業服務之附件；（9）自然人移動；（10）投資；（11）智慧財產權；（12）電子商務；（13）競爭；（14）中小企業；（15）經濟與技術合作；（16）政府採購；（17）一般及安全例外；（18）制度性條款；（19）爭端解決；（20）最後條款。至於各章所包含之內容迄今仍無法得知。

## （二）印度不參與 RCEP 之可能考量

印度參與 RCEP 談判過程中，國內農業與製造業之反彈與疑慮始終相當強烈。例如乳品業方面，印度擔憂紐西蘭及澳洲便宜的乳製品

---

<sup>104</sup>Joint Leaders' Statement on The RCEP ,  
<https://asean.org/joint-leaders-statement-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/> ,  
2019 年 11 月 4 日

傾銷，將對其產業造成衝擊<sup>105</sup>。印度鋼鐵業獲利不佳，也連帶影響其下游產業包含建造業及汽車業，故印度鋼鐵產業也為反對加入 RCEP 之主要產業之一<sup>106</sup>。特別是，印度與 RCEP 成員間存有高額貿易逆差，於 2018 年至 2019 財政年度已達到 1,050 億美元，占其整體貿易逆差的 60%，其中印度對中國大陸的貿易逆差更高達 536 億美元。鑒於對 RCEP 各成員急遽增加之貿易逆差，印度政府對於加入 RCEP 是否會惡化擴大與各國的貿易赤字，始終有嚴重疑慮。<sup>107</sup>

其次，印度在 RCEP 談判與其他國家意見相左之重大議題，還包括例如原產地規則 (ROO)，主要是印度強烈主張應提高 ROO 要求。ROO 規則目的在確保可使用 RCEP 優惠關稅與相關規則之產品來源，需經一定原則認定方可視為 RCEP 區域內所生產。鑑於印度擬訴求對 RCEP 不同成員採用降稅幅度不同，例如印度對中國維持關稅比例將高於其他 RCEP 成員下，則若採用區內低附加價值時，中國製產品易於轉到其他 RCEP 成員國而進而利用較低關稅稅率，再進入印度。從而印度堅持 ROO 應採用高附加價值來認定產地來源，然東協、日、澳等國並不支持採高附加價值 ROO 之方式。<sup>108</sup>

至於電子商務也是高爭議性議題，特別是印度在 RCEP 談判後期方提出主張，其認為應原則上允許成員國可要求數據在地化 (data localization) 之權利，以實現合法的公共政策目標並保護其基本安全或國家利益。在這種情況下，各成員國應可強制要求企業組織在其境內

---

<sup>105</sup>Why India needs to protect its small dairy farmers, Financial Express, <https://www.financialexpress.com/opinion/why-india-needs-to-protect-its-small-dairy-farmers/1700001/>, 2019 年 9 月 9 日

<sup>106</sup>Here is why the steel industry dreads RCEP, *money control*, <https://www.moneycontrol.com/news/business/companies/here-is-why-the-steel-industry-dreads-rcep-4438731.html>, 2019 年 9 月 16 日

<sup>107</sup>India in no shape to benefit from RCEP, *The Hindu Business Line*, <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/india-in-no-shape-to-benefit-from-rcep/article29432168.ece>, 2019 年 9 月 16 日。

<sup>108</sup>Chakraborty, Chaisse & Qian, Is it Finally Time for India's Free Trade Agreements? The ASEAN "Present" and the RCEP "Future". *Asian Journal of International Law*, 9 (2019), pp.359-391.

設置其計算設施，並限制該等數據的自由跨境流動，以確保此類資訊的安全性和機密性。且其他 RCEP 國家無權干涉該等數據強制在地化之規定。對此，明顯與 CPTPP 的數據在地化之規定相左，CPTPP 係規定原則上不可強制數據在地化，倘有公共政策利益之考量時，方可例外採行，從而印度之提議，恐難獲得日本、澳洲與紐西蘭等 CPTPP 成員之支持。

相對的，印度最期望獲得對應之開放內容，則是 RCEP 各國在「自然人移動」（Movement of Natural Persons）之進一步開放，由於電腦相關服務為印度具有競爭優勢之產業，因此，印度要求其他 RCEP 成員鬆綁自然人移動之限制，亦即允許印度電腦相關服務專業人士能在成員間自由移動，並提議在互惠的基礎上減免簽證費用、及發行使專業人士與旅客自由移動之 RCEP 商務旅行卡，然而 RCEP 成員考量到可能衍生出移民和失業問題，並對印度提案不予支持，對此，惟印度向來堅持貨品市場開放的條件為要求 RCEP 成員鬆綁自然人移動之限制，最終談判結果不盡印度之意，也可能是不加入之重要因素。<sup>109</sup>

### （三）後續觀察

即便 RCEP 峰會聯合聲明表示，成員國仍會努力尋求解決印度尚有疑慮之議題，且 RCEP 可能於 2020 年下半年才會簽署下，各方似仍有轉圜空間，惟上述各種印度堅持的談判立場與爭議性高的議題，均非易於解決的事項。不過目前跡象顯示，不論是否有印度在內，由於 RCEP 談判進展加速，更加上成員國一方面為了回應產業及各界對其談判延宕多年之期待，他方面也為了減緩東亞區域國家在美中之貿易戰下之不確定感，2020 年簽署幾已成定局。但去年談判以出乎預期的速度

---

109

<https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/why-india-decided-not-to-join-rcep-agreement-all-you-need-to-know/articleshow/71898544.cms>

進行，是否能兼顧品質及自由化程度，抑或為了追求完成談判而犧牲自由化程度，須待 RCEP 公布內容後始能進一步了解。

在美中貿易戰之陰影下，RCEP 若能及時完成談判可能有助於降低衝擊。惟 RCEP 之加值部分主要在填補中國-日本、日本-韓國、印度-中國及印度-澳-紐等尚無經貿協定之 Missing-link，一旦印度退出 RCEP 談判後，RCEP 可提供成員國間網絡建構之加值部分，顯然將缺少了印度-中國及印度-澳-紐這兩大連結，只能達成 RCEP 原可加值的半數目標。其次，美中貿易戰對亞太國家之影響，主要在於受中國經濟走軟，需求減少（美國亦出現類似風險）所導致之貿易及投資趨緩所造成之問題，而此一問題並不易藉由 RCEP 生效而改善。

過 RCEP 若能完成談判，對於亞太自貿區（FTAAP）之推動或有正面意義。自 2010 年 APEC 橫濱領袖宣言納入 FTAAP 起，迄今推動已超過十年。2016 年 APEC 利馬領袖宣言指出，支持實現 FTAAP 作為促進區域經濟整合的動力，並同意在 2020 年前研究與歸納出現有相關支持路徑(TPP 及 RCEP)對實現 FTAAP 的貢獻與方式。過去美國及日本對於 FTAAP 之推動即一向主張應以相關支持路徑(如 TPP 及 RCEP)為基礎，亦即 FTAAP 之內容及時間表係由相關支柱路徑之進展決定之；反之，中國向來主張應針對 FTAAP 制定具體之推動時間表，不應與 TPP 或 RCEP 等路徑網綁。然而在 RCEP 也已順利完成之下，前述美中等國家的分歧意見爭議應不復存在，各國將得以參考 TPP（或後來接續的 CPTPP）及 RCEP 具體進展作為探討推動 FTAAP 下一步之來源，對於 FTAAP 之前景與發展應當有正面意義。然而美國川普政府排斥多邊或區域協定，對於 FTAAP 亦不表支持，故美國立場仍為未來 FTAAP 能否加速發展之關鍵變數。

#### (四) 對臺灣的影響及因應

2007 年中經院曾經利用 GTAP 模型估計，若我國無法參與東協加六，在東協加六完成整合後（包含服務業自由化），我國 GDP 可能會負成長 1.8%，反之如果參與東協加六，使之成為東協加七，我國 GDP 可能正成長 2.1%。<sup>110</sup>

然而隨著 RCEP 談判緩慢，且東協與中國、韓國及日本的雙邊 FTA 於 2005 年、2007 年與 2008 年早已陸續開始實施至今，在此過程臺灣產業早已面臨進入東協市場被課徵較高關稅、其彼此產業供應鏈更為緊密等各種不利因素下，因此我國產業透過投資佈局、產線調整或尋求產品差異化之調整因應，也已逐步降低或適應我國無法加入這些區域經濟整合活動之衝擊。其次，RCEP 各成員對協定涵蓋內容(僅 20 章，相對於 CPTPP 有 30 章)與擬納入之規則標準，以及市場開放程度均各有考量，預期最終整部協定之自由化程度不會太高，對於臺灣產業的額外衝擊相對有限。

再者，RCEP 之影響力對臺灣看似頗大，主因係中國為 RCEP 成員國，亦即我國對 RCEP 之出口雖佔我國出口貿易近 60%，惟其中有 28% 之比例係出口到中國。然而整體而言，我國出口至 RCEP 約 72% 金額的產品已免關稅，主要是我國出口至中國、日本、馬來西亞及菲律賓等國的最大宗項目為積體電路、半導體等資通訊產品，這些產品已因資訊科技協定(ITA)及第二代資訊科技協定(ITA2)降至零關稅，因此 RCEP 會引發的額外實際影響應當有限。

簡單來說，RCEP 對臺灣影響看似重大，惟主要關鍵仍在於兩岸貿易之影響，而 RCEP 無法解決兩岸貿易正常化的問題，兩岸關係還是

---

<sup>110</sup>杜巧霞、葉長城，TPP 與 RCEP 區域整合對臺灣之影響與因應(上)，WTO 及 RTA 中心電子報，<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=5567&nid=248>。

要回歸兩岸來看待。故因應 RCEP 之簽署與影響，未來恐仍需聚焦於我國產品在這些國家市場的定位與競爭力等根本性問題。

**表 19 2018 年我國出口至 RCEP 各國面臨關稅情形**

	我國出口額		面臨關稅結構占比 <sup>(註)</sup>			
	金額 (百萬美元)	占我出口總額比重	0%	0%-5%	5%-10%	10%以上
RCEP 整體	195,917	59.99%	72%	10%	12%	5%
中國	92,869	28.44%	75%	8%	15%	3%
日本	21,932	6.72%	76%	14%	2%	0%
新加坡	17,495	5.36%	100%	0%	0%	0%
韓國	15,357	4.70%	21%	59%	19%	1%
越南	10,654	3.26%	55%	13%	8%	23%
馬來西亞	10,485	3.21%	87%	1%	4%	8%
菲律賓	9,268	2.84%	75%	12%	6%	7%
泰國	6,275	1.92%	65%	5%	14%	14%
印度	3,544	1.09%	12%	0%	21%	66%
澳洲	3,348	1.03%	43%	0%	57%	0%
印尼	3,262	1.00%	25%	0%	42%	33%
柬埔寨	675	0.21%	4%	0%	83%	13%
紐西蘭	476	0.15%	100%	0%	0%	0%
緬甸	254	0.08%	1%	65%	9%	25%
汶萊	12	0.00%	96%	0%	3%	0%
寮國	6	0.00%	11%	0%	33%	56%

資料來源：中經院研究(2019)。

註：以 RCEP 各國自我進口最細位碼 (HS 8~10 位碼) 產品計算

RCEP 倘於 2020 年完成簽署並且生效後，則臺灣是否可能參與 RCEP 第二輪談判？對此可參考「RCEP 談判指導原則與 4 目標」第 6 條規定，該條規定 RCEP 將設置開放參與條款，以促使未曾參與 RCEP 談判之東協 FTA 夥伴以及外部經濟夥伴能夠於 RCEP 談判完成後申請加入。申請加入 RCEP 之要件包括：(1)須於 RCEP 完成第 1 輪談判後；

(2)申請加入者須為東協 FTA 夥伴或成為 RCEP 外部經濟夥伴(external economic partners)；(3)須經 RCEP 成員之共識決同意。其中「東協 FTA 夥伴」係指已與東協整體簽署 FTA 者，除了印度這個不確定因素外，目前中國、韓國、日本、澳洲、紐西蘭等均已加入 RCEP 談判；惟有關「外部經濟夥伴」之定義及資格，仍待第一輪談判完成後，RCEP 才會對該等夥伴資格加以討論確定；更重要的，新成員也需 RCEP 所有成員經共識決同意，方有可能加入第 2 輪談判。

換言之，即便未來 RCEP 對於「外部經濟夥伴」給予廣泛、包容性的解釋，臺灣縱使能符合相關資格，惟 RCEP 規定新成員之加入需經「共識決」後決定，則兩岸目前的狀態難免成為臺灣提出申請之阻礙；更遑論加入 RCEP 第二輪談判時臺灣需予以妥協之面向與廣度，恐均成為臺灣期望參與 RCEP 時無可迴避的挑戰。

## 二、英國脫歐之進展與影響

### (一) 英國已於 2020 年 1 月 31 日正式脫歐

由於英國未能於 2019 年 10 月 31 日前批准脫歐協議如期完成脫歐法律程序，故歐盟 27 國於 2019 年 10 月 28 日同意英國將脫歐期限彈性延長 (flexextension) 至今 (2020) 年 1 月 31 日，英國於 2019 年 12 月 12 日舉行之大選由強生 (Boris Johnson) 帶領保守黨獲得空前勝利，並挾國會優勢人數，在今 (2020) 年 1 月 9 日表決通過強生版本的《脫歐協議法案》 (The Brexit withdrawal agreement Bill)，13 日獲得上議院批准，並完成女王御准的程序生效。最後歐洲議會亦於 1 月 29 日表決通過，因此英國已正式於 1 月 31 日脫歐並進入過渡期。

強生版本的《脫歐協議法案》係刪除前首相梅伊 (Theresa May) 的愛爾蘭邊境保障措施 (Irish backstop)，另立方案解決北愛爾蘭問題。法案所規定者為英國自 2021 年起離開歐盟關稅同盟，但北愛爾

蘭議會適用歐盟農產品等有關規範，愛爾蘭海將設置關卡檢查英國與愛爾蘭島間之貨物往來，且此後每 4 年須表決一次。若北愛爾蘭透過表決改用英國規範，則愛爾蘭邊界不會實施類似的海關檢查，而是分散在工廠或其他供應鏈端點作最小程度的實體檢查，且相關文書工作均採電子化作業。最重要者係，法案規定過渡期至 2020 年 12 月 31 日，換言之，若在過渡期結束前，英國未能與主要貿易伙伴達成貿易協定，則屬於硬脫歐，回歸適用 WTO 規則。

## （二）後續動向觀察

2019 年 12 月 1 日歐洲理事會（European Council）及歐盟執委會（European Commission）同時進行每 5 年一次改選，新任歐洲理事會主席為米歇爾（Charles Michel），歐盟執委會主席則由馮德萊恩（Ursula von der Leyen）擔任，至於新任貿易執委則為霍根（Phil Hogan），此三人將左右歐盟未來對外貿易走向，當然也影響英國與歐盟進行後續協議之談判。

在英國脫歐議題方面，霍根認為強生應有一般談判貿易協定的常識，並未認真看待強生矢言不會將過渡期延長的保證，理由是去年強生列出許多待辦事項，但最終結果多不盡人意（脫歐第三度延期即為一例）。循此前例，霍根認為強生不可能不將談判期間延長，但歐盟在今年上半年將會盡力與英國密集談判。<sup>111</sup>至於馮德萊恩在 1 月 8 日於倫敦政經學院（London School of Economics, LSE）發表演說，演說中提及歐盟非常渴望與英國重新建立夥伴關係，已準備好與英國談判，惟亦表示雙方在 2021 年底前沒有足夠的時間達成全面的貿易協定，若不延長談判時間，雙方必須考慮優先達成的主要項目。馮德萊恩盼雙

---

<sup>111</sup>Hogan hoping for more 'common sense approach' from UK in trade talks, RTE, 2020/01/06, <https://www.rte.ie/news/2020/0106/1104643-phil-hogan-brexit/>

方的關係建立在「零關稅、零配額、零傾銷」的基礎上。歐盟各國領導人及外界，對於在 11 個月內完成貿易協定之可能性均有所懷疑。

有鑑於英國已正式脫歐且進入過渡期，英歐雙方均視彼此間的貿易協定為首要任務，惟與美國除了之前的鋼鋁稅、汽車 232 調查外，又發生歐盟空中巴士補貼案及數位稅等議題，與美國產生貿易分歧，讓歐盟執委會成員更加分身乏術。對於緊湊的談判日程，無人表示樂觀的態度。

### 三、脫歐後英國貿易藍圖與對我國之影響

#### (一) 雙邊及多邊貿易協定

英國已開始進入脫歐過渡期，而過渡期時限為 2020 年 12 月 31 日，意味著在此期間內英國必須盡可能完成和歐盟及其他國家自由貿易協定之簽署，否則 2021 年過渡期結束英國完全脫離歐盟後，將無法適用歐盟與其他國家簽署之 53 個貿易協定，而需回歸適用 WTO 之權利與義務。英國需就其他尚未完成協商之歐盟既有 FTA，規劃至過渡期結束前其規劃之優先順序。

#### 1. 美國

為避免貿易秩序動盪，英國已於 2019 年 2 月與其最大貿易夥伴美國簽署相互承認協議 (Mutual Recognition Agreement, MRA)，內容包含有關電磁兼容性 (electromagnetic compatibility, EMC) 規範、通訊設備規範及藥品 GMP 等各個規範的相互承認，但川普曾於 2019 年 11 月 1 日公開批評強生版《脫歐協議草案》，認為草案存在太多不確定性，將使英國脫歐後，美英之間的貿易難以順利進

行。<sup>112</sup> 故在英國脫歐後至 2020 年底前，美國是否會展開與英國 FTA 談判，仍須繼續觀察。

## 2. 歐盟

英國第二大貿易夥伴為歐盟成員國；在英國 2019 年前 10 大貿易夥伴中有 8 個為歐盟國家，可見對英國而言，與歐盟簽署貿易協定亦為其重要任務之一。<sup>113</sup> 歐盟執委會與英國政府均正式聲明將以歐盟-加拿大全面經濟貿易協定（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）作為未來歐英貿易協定的範本。值得注意的是，歐加 CETA 是目前歐盟有關服務業開放最具全面性之貿易協定，但若干對英國相當重要的服務業如金融服務與運輸服務業等，歐盟在歐加 CETA 裡仍設有若干限制與保留。鑑於歐加 CETA 訂有最惠國待遇條款，故歐盟可能難以賦予英國優於歐加 CETA 之待遇，否則亦須賦予加拿大同樣優惠待遇，此或為歐盟之顧慮。<sup>114</sup>

## 3. 其他國家

英國於 2017 年 2 月 2 日發布英國「脫歐白皮書」，說明英國脫歐談判目標，以及脫歐後英國將採取一項「全球英國」（Global Britain）之策略，堅定支持自由貿易，並推動與主要貿易夥伴簽署 FTA，尤其是一些主要貿易伙伴，例如：美國、韓國、日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、印度等國。<sup>115</sup>

---

<sup>112</sup>UK-USA Mutual Recognition Agreement, UK Government, <https://www.gov.uk/guidance/uk-usa-mutual-recognition-agreement>; Public consultation on trade negotiations with the United States: Summary of responses, UK Department of International Trade, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/818312/Public-consultation-on-trade-negotiations-with-the-United-States-Summary-of-responses.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818312/Public-consultation-on-trade-negotiations-with-the-United-States-Summary-of-responses.pdf); General election 2019: Donald Trump criticises Johnson's Brexit deal, BBC News, 2019 年 11 月 1 日, <https://www.bbc.com/news/election-2019-50252285>

<sup>113</sup>United Kingdom's Top Trading Partners, 2019 年 10 月 11 日, <http://www.worldstopexports.com/united-kingdoms-top-import-partners/>

<sup>114</sup>Can CETA-Plus Solve the UK's Services Problem?, UKTPO, <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/can-ceta-plus-solve-the-uks-services-problem/>

<sup>115</sup>HM Government, "The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union," Cm 9417, February 2017, pp. 48-50.

英國作為歐盟成員國之一所簽署的各項經貿協定將在無協議脫歐後即刻失效。故為因應無協議脫歐的準備工作，以盡可能減緩英國脫歐後對英國及各國企業造成的衝擊與影響，英國自 2019 年 1 月起積極與非歐盟國家簽署貿易協定，以維持英國在原先歐盟經貿協定下所享有的優惠待遇。

據英國官方統計，英國目前除與 24 個國家或地區進行貿易談判外，已與 38 個國家間完成 13 項貿易協定談判，協定洽簽對象包含安地斯集團國家、中美洲國家、歐洲國家、亞太地區國家等。至於協定名稱包含自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），以及與開發中國家簽署的經濟合作夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）等。原則上，不論各該協定名稱為何，其性質上均為「延續性貿易協定」（continuity trade agreements），其目的係延續歐盟與締約國貿易關係，允許英國與締約國企業在脫歐後仍可自由貿易；各協定將於英國無協議脫歐後立即生效，目前英國亦與非歐盟之主要貿易夥伴如瑞士、韓國、南非等國完成貿易協定。<sup>116</sup> 除此之外，英國亦與澳洲、紐西蘭與美國達成「相互承認協定」（Mutual recognition agreements, MRA）<sup>117</sup>。

---

<sup>116</sup>UK trade agreements with non-EU countries in a no-deal Brexit, UK Government, <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexite-agreements-that-have-been-signed>

<sup>117</sup>See GOV.UK website, available on: <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexite-agreements-that-have-been-signed>

表 20 英國因應無協議脫歐而洽簽的貿易協定（依洽簽日期排列）

	協定名稱(中譯)	協定名稱(原文)	簽署日期
1	英國-智利合作協定	UK-Chile association agreement	2019 年 1 月 30 日
2	東非與南非-英國經濟夥伴協定	Eastern and South Africa (ESA)-UK economic partnership agreement (EPA)	2019 年 1 月 31 日
3	英國-法羅群島自由貿易協定	UK-Faroe Islands free trade agreement (FTA)	2019 年 1 月 31 日
4	英國-瑞士貿易協定	UK-Switzerland trade agreement	2019 年 2 月 11 日
5	英國-列支敦士登貿易協定	UK-Switzerland-Liechtenstein Trade Agreement	2019 年 2 月 11 日
6	英國-以色列貿易與夥伴協定	UK-Israel trade and partnership agreement	2019 年 2 月 18 日
7	英國-巴勒斯坦自治政府貿易與夥伴協定	UK-Palestinian Authority political, trade and partnership agreement	2019 年 2 月 18 日
8	英國-太平洋國家經濟夥伴協定	UK-Pacific economic partnership agreement (EPA)	2019 年 3 月 14 日
9	加勒比海國家論壇-英國經濟夥伴協定	CARIFORUM-UK economic partnership agreement(EPA)	2019 年 3 月 22 日
10	冰島、挪威與英國貨品貿易協定	Agreement on trade in goods between Iceland, Norway and the UK	2019 年 4 月 2 日
11	英國-安第斯集團國家貿易協定	UK-Andean countries trade agreement	2019 年 5 月 15 日
12	英國-中美洲合作協定	UK-Central America association agreement	2019 年 7 月 18 日
13	英國-南韓自由貿易協定	UK-South Korea Free Trade Agreement	2019 年 8 月 22 日

資料來源:本研究自行整理

日本亦為英國主要貿易夥伴，英日雙方已先行簽署換文（exchange of letters），相互承認符合性評估結果，包含電子產品、藥品良好實驗研究規範（good laboratory practice, GLP）、藥品 GMP 以及電子通訊產品，作為臨時措施以確保現行貿易秩序。同時，目前英國與日本正在進行 MRA 及 FTA 談判。其中，在 FTA 方面，英國與日本均同意以歐盟-日本經濟夥伴關係協定（Economic Partnership Agreement, EPA）作為談判基礎。然而，日本立場係先等待英國與歐盟貿易協定出爐後，再進一步綜合評估參考英歐貿易協定、歐加 CETA、歐盟土耳其關稅同盟或歐盟瑞士自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA），以決定其與英國簽署貿易協定之內容及形式。同時，日方認為單純複製歐日 EPA 恐無法反應產業現況，因日本優勢在於貨品貿易，故希望英國開放更多市場。<sup>118</sup>另外，加拿大亦為英國主要貿易夥伴，雙方亦有簽署貿易協定之必要，惟英方立場係盼複製歐加 CETA，加方則認為在過渡期間繼續適用歐加 CETA，直至英國確定脫歐後，屆時加方再加速與英國之貿易談判可取得比歐加 CETA 更有利的條件，拒絕複製歐加 CETA。<sup>119</sup>

---

<sup>118</sup>UK-Japan exchange of letters on mutual recognition, UK Government, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-japan-exchange-of-letters-on-mutual-recognition> ; New economic partnership between the UK and Japan – Does rolling over the EU-Japan EPA make sense? , UKTPO, <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2018/07/06/new-economic-partnership-between-the-uk-and-japan/> ; How is Brexit uncertainty disturbing UK-Japan trade relations? , UKTPO, <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2019/04/30/how-is-brexit-uncertainty-disturbing-uk-japan-trade-relations/#more-3470> ; 簡介英國脫歐談判中金融服務議題可能採取之模式，經貿法訊第 230 期，2018 年 4 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no230/1.pdf>

<sup>119</sup>Brexit blow: Canada refuses to roll over EU trade deal for UK - trade officials 'furious', EXPRESS, <https://www.express.co.uk/news/politics/1148480/brexit-news-uk-eu-trade-agreement-canada-justin-trudeau-liam-fox-no-deal-brexit-latest> ; Canada could get better trade deal with U.K. post-Brexit, says Rona Ambrose, CBC News, <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-uk-trade-deal-post-brexit-1.5226954>

#### 4. 其他 FTA

英國也積極探討加入跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）之可能性，並正在進行公眾評論程序。<sup>120</sup>

#### （二）WTO 場域

除了英國需與其他國家重新安排貿易秩序外，歐盟亦須在各方面作出調整。歐盟作為一整體而給予其他國家之關稅配額（tariff rate quotas, TRQs），因英國脫離歐盟勢必變更，其於 2018 年 7 月 24 日依 GATT 1994 第 28 條程序向 WTO 貨品貿易理事會通知修正關稅減讓（WTO doc, G/SECRET/42）之計畫顯示，其欲與英國依比例分配農產品及非農產品之 TRQs，並於 2019 年陸續公布具體分配比例表，分配表顯示部分產品之 TRQs 有些微或大幅削減，於 WTO 貨品貿易理事會會議上數度遭到多國抗議，除我國外，美國、中國大陸、日本、韓國、加拿大、澳洲、紐西蘭、泰國、印度、印尼、等 22 國均表達意見。<sup>121</sup>

各國主要意見在於歐盟修正 TRQs 將影響全球貿易量，可能減少 WTO 會員對歐盟的出口量，各會員在歐盟市場的供應鏈參與程度也將受到影響。此外英歐雙邊貿易總額高達約 8,000 億美元，雙方將在脫歐後產生新的義務，但歐盟並未在計畫中說明與英國未來在市場進入的任何承諾，使英歐雙邊貿易影響的不確定性成為 WTO 會員關注的重點，會員們並呼籲歐盟與英國應善用脫歐的延長期限，並在不危害 WTO 會員現存的市場進入承諾下，進行 TRQs 的重新談判。

歐盟回應盼與英國維持現有的市場進入模式，以展現歐盟對多邊貿易體制的支持。歐盟目前與上述會員依據 GATT 1994 第 28 條之修

<sup>120</sup>Open consultation : Trade with Japan , UK Government ,  
<https://www.gov.uk/government/consultations/trade-with-japan>

<sup>121</sup>Members call on EU and UK to use Brexit extension to resolve market access concerns , WTO ,  
2019 年 4 月 12 日 , [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/good\\_12apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/good_12apr19_e.htm)

正承諾重新談判程序已展開，且表示不論英國脫歐進展如何，談判仍會繼續且機密進行，並強調其對 TRQs 的修正程序會完全符合 GATT 1994 第 28 條之規定。<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup>Members call on EU and UK to use Brexit extension to resolve market access concerns, WTO, 2019 年 4 月 12 日, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/good\\_12apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/good_12apr19_e.htm); WTO doc, RD/CTG/5, 2018/11/9; WTO doc, G/C/M/133, 2019/4/17; WTO doc, G/C/M/134, 2019/7/24

## 第六章 結論與政策建議

### 第一節 結論

#### 一、川普上任以來貿易政策方向維持一致，主要調整在 WTO 改革立場

依據美國 1974 年貿易法，總統於每年三月提交該年度貿易政策重點，川普總統 2017 年上任至今已發布三次貿易政策重點報告。綜合這三年川普政府貿易政策重點之方向，基本並無太大變化，均強調美國貿易政策應支持與符合美國國家安全、強化落實美國法以維護公平競爭、以雙邊 FTA 做為促進與貿易夥伴關係之基礎，唯一的不同係針對 WTO 運作上，美國從抨擊與抗拒 WTO 議題之立場，漸有轉變成美國仍將持續參與 WTO 活動、協助推動 WTO 相關改革之政策方向。

近來美國貿易政策重點均指出 WTO 規則雖有不足但同意 WTO 談判機制能夠解決農業不公平貿易問題，同時表示有興趣推動多邊電子商務規則，更強調美國會協助落實貿易便捷化協定。甚至對於美國批判重點爭端解決機制，美國亦指出對於他國政府違反 WTO 規範行為，美國仍將訴諸 WTO 爭端解決程序加以處理。

由過去三年美國貿易政策發展路徑觀察，川普政府所推動之各項作為，基本上並未超越此一架構。雖然川普政府許多思維及推動重點及手段都與過去美國政府相左具有「反傳統」特徵，但其推動方向及重點卻仍具備相當程度的可預測性。據此研判，2020 年川普政府貿易政策推動方向仍將維持前述之政策方向路徑。

## 二、美中關稅戰階段性緩和，但矛盾仍多

美中第一階段協議雖然有進展，不過針對其他未包含在第一階段協議中的深水區議題，如補貼與產能過剩、政府控制企業、入侵美國企業網路和技術移轉等議題進展，皆還是未定之數。因此美國並未放棄對中國大陸加徵關稅，以便作為後續談判上的有利籌碼。更重要的，美中關稅戰休戰期間之長短，端視中國大陸後續履行第一階段協議之情形。美中第一階段協議納入若干條文，均為協議生效後幾天或幾個月內中國便須履行特定義務之條款，由於協議義務主要在中國，基於「義務之所在、違反之所在」的邏輯，未來中國被美國認定違反義務的風險也大幅增加。

## 三、美中科技對抗不會停止

美國商務部之產業安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）於 2020 年 1 月 6 日宣布即日起將「地理空間圖像軟體」（geospatial imagery software）列為新興基礎技術的出口管制類別，並實施許可證審查的出口管制方式，此係為美國商務部自從 2018 年 11 月預告將對 14 項新興技術納入出口管制的最新措施。此次「地理空間圖像軟體」之管制公告對象為出口至加拿大以外的全球國家，雖未明指中國，但由於中國近年致力發展無人機、自動駕駛等新興科技，美國此項出口管制目的，推測仍是防止中國大陸等國使用美國的先進技術，進而作為生產軍事用途之 AI 產品。

美國川普總統曾表示在美中第一階段協議後，將立即展開第二階段談判，即便如此，美國對科技之管制恐不會為美中後續談判之議題，因美國商務部長已多次表示不論是華為或中興通訊等議題，均非美中貿易協議談判範疇，亦即科技問題並非美中貿易談判中可予以「討價還價」之議題。換言之，不論美國強化高科技管制之目的，係為了維

持其全球高科技的領先優勢地位、抑或與美國國家安全利益考量密切相關，美國持續制定對新興科技的出口管制規範，應當為美國持續往前進的既定政策方向。

再者，無論貿易戰進展如何，美中科技對抗則可能很難化解。蓋科技戰下美國除了具有保護國家安全的重要目的外，同時也將中國大陸視為競爭對手。美國近期積極透過對外（中）資的嚴格審查、出口管制，乃至限制國內不得採購中國大陸電信和影像監控產品，從各種貿易進出口和投資方面防堵技術外流，皆是對抗「中國製造 2025」的重點戰略。美中之間的科技攻防未來隨著新興技術之突破運用，所牽涉的產業也將更為廣泛，此項趨勢恐將逐漸擴大並長期發展。況且在科技戰領域美國並未提出談判議題，亦無談判安排，故短期內幾乎無化解的機會。

#### 四、美日第一階段貿易協定內容及談判模式值得注意

USJTA 在 9 月 25 日簽署後，其內容固然值得如臺灣等可能未來與美國推動雙邊協定的國家注意，另一個值得重視的發展，在於談判模式一反過去美國洽簽全面性貿易協定的作法，此次美國與日本改採分階段談判模式，並先行簽署適用範圍有限且以關稅消除為主之協定，待後續談判後再洽簽全面性貿易協定。此一作法首先面對的質疑是日本僅賦予美國優惠性關稅待遇，恐有違反 WTO 最惠國待遇之問題。對此，美國及日本則回應，USJTA 僅為雙方初步談判之成果，待下一階段貿易協定完成後即應符合 WTO 規則。

其次，對於如我國等有意與美國推動洽簽雙邊協定的國家而言，第一階段談判結果的特徵為向美國傾斜（亦即美國要多、給少），且以農產品開放為主。台美之間主要貿易爭議，也集中在農產品之檢驗檢疫以及其他市場開放議題，故若未來推動與川普政府洽簽雙邊貿易

協定，則農產品檢驗、關稅與關稅配額等問題，非常可能未來成為第一階段優先談判範圍。此一作法下，意味著開放較多的一方（如臺灣）所交換取得之利益，必須要在後續談判中才能顯現，因此如何向國內說明並爭取認同，將成為新的挑戰。

## 五、美國對 WTO 多邊改革立場具有針對性，短期內無可能的解決方案

對於美國參與多邊 WTO 機制之運作及改革議題上，其提案立場按性質可分為規範中國大陸經貿行為之議題，以及 WTO 爭端解決機制與上訴機構功能改革議題二者。對於前者，美國有關產業補貼的透明化義務、對開發中國家資格有所限縮、SOE 與產業補貼規則等 WTO 改革提案，恐都將成為美中貿易戰的延伸。美國雖然透過歐盟及日本的加入，以及發表三方共同聲明之型態下，一方面可淡化「美中衝突」的針對性，他方面強化了提案的重要性，形成未來構成關鍵多數的基礎。惟中國大陸亦於 WTO 場域獨自或聯合其他開發中國家予以反擊，甚至提出強化國家安全條款運用規則以避免被濫用、懲罰單邊措施（如美國對中國課徵之額外關稅即屬之）、各國對外國投資安全審查應遵守透明、無歧視、正當程序等原則等針對美國而來的改革倡議。其次，對於開發中會員畢業問題，目前中國大陸及印度已聯手成為開發中國家領頭羊，力爭開發中國家仍可享受無差別及全面性 S&D 待遇，與美國立場形成涇渭分明之對陣。

由上述情勢觀察，短期內在上述 WTO 改革議題達成共識的機率極低。即便美中衝突能形成階段性的雙邊和解，也未必意味在 WTO 改革方向上形成共識，畢竟這些議題尚有印度、巴西等開發中國家也對此議題抱持反對立場，再加上爭端解決改革議題並無美國認為可接受的方向，故短期內達成共識之前景並不樂觀。

## 第二節 政策建議

### 一、臺灣應及早盤點與因應在中國市場可能受美國排擠的產品項目

中國未來 2 年內對美國貨品、服務等採購量將增加 2000 億美元，特別是工業品增加 777 億美元、對智慧財產權使用之權利金、雲端服務等服務類採購增長 379 億美元，這些按協議中國須履行的採購義務金額頗大，但中國國內需求短期內不可能突增，亦即其國內需求不變而對美國採購需求大增下，勢必排擠中國過去採購的對象來源。對臺灣來說，恐需防範與預作準備的，則是臺灣在工業及電氣設備、光學儀器等有出口中國且與美國產品有競爭關係時，我國產品未來有被美國產品取代之可能風險。

### 二、因應美中科技分流，找出臺灣管理人才及技術之方案

美中貿易協議並未將科技管制事項納入美中協議談判範圍，防範中國藉由各種方式竊取美國關鍵技術，已是美國既定的政策方向。即便現階段美國尚未明確提出「選邊站」之訊息，惟維持與美國的科技合作應仍是臺灣的最佳利益，但中國市場與兩岸產業鏈的關係，也並非需要完全「解構」(decoupling)，換言之，做好相關的管理預為準備，方為臺灣期待能繼續左右逢源的最重要因素。例如臺商赴中投資的投資領域與交流技術的追蹤，目前政府著重產業別的管理，未來是否需考量「製程」的管理。

### 三、因應中國高科技產業搶才，擴大臺灣吸引外來人才管道

臺灣過去著重 ICT 產業之工程師培養，但傳產領域隨著機械化、智能化的發展，也需要相關的工程人才，但國內則相對缺乏。我國政

府應針對智能化升級的傳統產業所需的人才，透過有系統的教育引導與養成過程。

其次，為了吸引外國人才來台，建議應更全面提升外國人才及其家屬長期居留臺灣就業與生活的誘因。

#### 四、選擇適當的 WTO 改革議題強化臺灣參與

綜整目前 WTO 各項改革議題，本報告歸納出對臺灣切身相關的議題，包括有：「透明化」議題、「開發中國家」、「特別及特殊待遇」議題、「政府控制事業」議題以及新興議題（電商、服務貿易國內規章）之複邊化，不論從我國體制之符合性，或我國之經貿利益面向考量下，應可歸納出強化通知義務、特別及特殊待遇、新興議題複邊化，以及針對 WTO 上訴機構過渡方案以因應上訴機構危機等改革議題，應列為我國優先參與、積極推動之議題。在檯面上有若干議題提案之歧異過大，臺灣可從小型經濟體但有堅實經貿能量之角度，以及曾享有開發中國家待遇但主動放棄「特別及特殊待遇」之經驗，尋求臺灣可在這些議題上進一步發揮的角色，及藉由相關議題發掘與更多國家合作之空間與機會。

# 附錄一 國際經貿組織與區域整合趨勢分析 雙週報（至 2020 年 01 月 21 日）

## 一、2019 年 3 月 22 日

### （一）全球重要貿易議題發展

#### 1. 美國要求改革 WTO 開發中會員資格之認定規則

美國認為 WTO 運作主要問題之一，即為目前 WTO 會員對於「開發中國家」身份採取自我認定的規則。此一規範方式導致實際上經濟發展程度不再符合「開發中國家」的 WTO 會員，卻能夠憑藉此一身份在 WTO 享受各種優惠與寬鬆待遇。川普政府一再指責中國大陸等 WTO 會員，不願做出和它們在全球經濟作用中相匹配的貢獻，而是利用 WTO 的缺陷讓自己保留開發中國家的身分，從中獲益。

去（2018）年度中美雙方曾多次針對此一議題展開言詞交鋒，而今（2019）年以來，川普政府已經在 WTO 場域採取具體行動，陸續提出相關提案文件，要求改革 WTO 開發中會員資格之認定規則。相關提案揭示了美國 WTO 改革議題之相關主張，可藉此觀察到當前美國政府主張改革開發中會員資格認定規則之主要論述。

#### （1）「有關自我宣稱開發中地位問題」（WT/GC/W/757） 之立場文件

美國政府在 2019 年 1 月向 WTO 總理事會提出「有關自我宣稱開發中地位問題（WT/GC/W/757）」之立場文件。該份文件闡述 WTO 創立以來經貿環境已經出現極大的改變。其聲稱中國大陸、印度和其他高競爭力的經濟體正利用自我認定機制，得以享有特殊及差別待遇，以規避已開發國家所需承擔的部分承諾，此一發展情勢已經嚴重損害了 WTO 的談判功能。此外，美國政府

認為此一認定方式也會侵害低度開發國家的真正權利，當重要會員自我宣示為開發中國家，以規避提出具意義之承諾時，將導致 WTO 會員無法「在雙方合意下的情況下作出妥協或建立聯盟。」因此，容許 WTO 會員的自我宣稱為開發中國家，將減損經貿自由化承諾的實質意義，相對應地也稀釋了低度開發國家享有原本屬於他們的彈性待遇。

美方該項提案中舉出了具體案例，說明其他國際組織或場域已經採取相關行動來調適經貿環境之變化情況，諸如：國際貨幣基金、聯合國開發計劃署、世界銀行等，均已因應各國家的經濟發展現況做出了相對應的調整。在此一背景下，美國進一步指摘，WTO 因會員自我宣稱開發中地位問題之影響，而逐漸癱瘓其重要功能，進一步產生 WTO 相關機制名存實亡的危機。因此，美國在該項提案文件中主張應改變現行 WTO 開發中地位之認定規則。

## (2) 「有關強化 WTO 談判功能程序」(WT/GC/W/757)

### 提案文件

美國草擬了一份總理事會決議草案倡議，並在今年 2 月向 WTO 提交此一決議草案。該項決議表明為了促使 WTO 協定能夠完全履行，總理事會應決議下列四種類別之 WTO 會員不得在現在與未來 WTO 談判中主張享有特殊及差別待遇：

- OECD 成員國，以及已經啟動加入 OECD 程序之 WTO 會員；
- 同時為 G20 成員國之 WTO 會員；
- 世界銀行歸類為高收入經濟體之 WTO 會員；
- 進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員。

### (3) 分析

從美國已經拋出具體「畢業門檻」的角度觀察，至少此一議題已脫離口水戰，進入要件討論階段，是一個正向發展。然而若按前述美國草擬有關開發中地位「畢業門檻」的定義，則多數大型開發中國家，包含印尼、印度、巴西、土耳其等都會因 G20 會員身份而畢業。這些國家會群起反對已可預見，因此本提案爭議極大，支持者有限的情況下，前景堪慮。未來發展，很可能是美國透過雙邊談判架構，要求對方「申明畢業」的方式處理。

## 2. WTO 啟動電子商務與數位貿易規則談判

2019 年 1 月 25 日在瑞士達沃斯所舉辦之世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF) 會議期間，美國、日本、歐盟、中國大陸等 76 個 WTO 會員發表聯合聲明，同意就電子商務相關議題進行 WTO 談判，茲分析此一發展重點如下。

### (1) 已開發與開發中會員談判立場之歧異

在 WTO 場域制定數位貿易規則乃為美歐日三方部長級會議的重要共識之一，美歐日三方強調促進數位貿易以及數位經濟成長合作的重要性，並透過提升資料安全以強化商業環境，並支持於 WTO 協商中對電子商務與貿易相關議題進行討論，以達成高標準協定。相對於此，中國大陸原先反對加入 WTO 電子商務談判，中國大陸駐 WTO 大使張向晨表明最終決定加入聯合聲明，乃是基於對 WTO「深陷危機」的顧慮，而「推出電子商務談判將對重新活化 WTO 協商功能大有助益，進而提振對多邊貿易體系和經濟全球化的信心」。

由此觀之，中國大陸與美歐日等國家雖然均表態支持啟動 WTO 電子商務談判，但各方所持談判立場顯然有所不同。中國

大陸認為 WTO 電子商務談判之重點應放在發展面向，新規則之制定應該要能夠活絡全球電子商務活動之發展，同時，中國大陸也重申自身為開發中會員，強調 WTO 相關協商應要尊重開發中國家之特殊需求。相對於此，美國、歐盟、日本等先進國家則主張各國家電子商務監管法規的複雜與歧異，對電商業者造成不合理的負擔與障礙，特別像是數據在地化要求、強制移轉技術、數據跨境傳輸限制等措施，阻礙了全球電子商務網絡的發展。

### (2) 部分 WTO 會員反對啟動談判

除此之外，印度、巴西等 WTO 會員仍反對啟動新的數位貿易規則談判，特別是印度目前正在推動對電子交易課稅、強制開程式的原始碼等相關政策，印度商工部商務部門官員指出，WTO 決定召開會談的目的是要為未來的國際電子商務協定預先創造依據的準則，但這些準則可以說是參考經濟較發達的已開發國家市場制度及其線上零售業的滲透率而量身訂做的。印度一旦被加入新建立的全球電子商務體制，將蒙受大規模的經濟利益及資訊損失。

### (3) 分析：WTO 數位貿易規則談判可能成為中美科技戰之延伸

2019 年 3 月 6 日 WTO 會員首度針對達沃斯聯合聲明召開非正式對話會議，討論 WTO 應如何推動數位貿易規則談判。美方強調此一規則談判的目標在於達成高標準且具有執行力的貿易協定，同時，所有協定義務對於簽署加入的 WTO 會員均應一視同仁。此一主張呼應了美國政府打擊中國大陸不公平貿易措施的論述重點，亦即美國政府指摘中國大陸實施非市場導向政策、產業補貼與 SOEs 以及強迫性技術移轉措施等措施，導致美歐日受到不利影響，應歸咎於開發中會員沒有完全履行 WTO 義務，以及現行 WTO 規則不足以因應等兩大因素。

2018 年美國與加拿大、墨西哥簽署之美墨加貿易協定（USMCA）該協定第十六章訂有數位貿易專章，其規範條款大量擷取自跨太平洋夥伴協定（TPP）之內容，USMCA 之規範條款具有相當程度之代表性，可以據以推知當前美國政府對外談判數位貿易規則之規範取向。對此，USMCA 有關數位貿易專章之重點規範如下：

- 要求締約國不得對跨境電子傳輸課徵關稅，亦不得對電子傳輸實施不必要的貿易限制措施；
- 適用範圍同時涵蓋透過電子傳輸的商品與服務；
- 要求政策措施之實施應維持技術中立性；
- 要求締約國應實施垃圾郵件管制法規、線上消費者保護法規等；
- 要求締約國不得以限制數據設施之使用，作為准許企業經商營運之前提條件；
- 同意締約國可以採取不同的立法方式來保護個人資料；
- 禁止締約國實施數據在地化要求。

歸納而言，美中對於 WTO 電商談判目前立場有極大落差之處，在於美國主張重點在於制訂具有強制力之規則，且以市場開放、資料自由移動、禁止強制本地化（forced localization）等義務作為核心內涵。中國大陸則主張應以電商發展以及電商便捷化議題為主軸。當前美國政府透過加強審查對美國關鍵技術之外人投資、關鍵技術之出口管控等作為，施壓中方迫使其進行結構性改革，相關發展情勢顯示中美貿易摩擦問題已經從貿易戰層級逐漸延伸到科技戰領域。現階段正值美中雙方針對強迫技術轉讓等貿易議題進行談判之際，中美雙方對於 WTO 數位貿易規則談判立場之歧異，可能成為雙邊貿易談判的焦點議題之一。美方可能

要求陸方同意在 WTO 協定中納入有關數據在地化要求、強制移轉技術、數據跨境傳輸限制等規範條款，以證明中國大陸有意願推動可驗證之結構性改革工作。

總結而言，若美中雙方能在雙邊架構下對電商議題達成共識，將會成為 WTO 談判進展的重大突破。否則在此之前，研判電商談判進展將會非常緩慢。

## （二）國際重要區域經濟整合發展狀況

### 1. RCEP 協定談判進展

#### （1）加速 RCEP 談判之目標

區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）是 2012 年以來東南亞國協十國（印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、緬甸、汶萊、柬埔寨、寮國和越南）與澳洲、中國大陸、印度、日本、南韓以及紐西蘭等 6 國共同進行的自由貿易協定談判，倘能談成，將為涵蓋全球國內生產總值（GDP）30% 的巨型貿易集團。

在今（2019）年 3 月 2 日，RCEP 之談判成員國於柬埔寨暹粒舉行第七次部長會議，繼續就 RCEP 協定內容進行協商，然而相較於前次去年 11 月在新加坡之元首及部長會議中，談判參與國就協定之「關務程序以及貿易促進」以及「政府採購」兩章節內容達成協議之成果，此次暹粒部長會議並未達成新的共識。但會員同意在今年 8 月份於北京召開第 8 次部長會議，並就 RCEP 協定繼續進行協商，與會之 16 國也發表聯合聲明，表示將盡最大努力於 2019 年完成 RCEP 協定談判。

## (2) RCEP 談判之隱憂及觀察重點

雖然 RCEP 談判參與國有加速完成協定談判之共識，但彼此間就商品、服務和投資的開放市場程度卻難以形成共識，印度和中國大陸兩大參與國針對部分關稅之調降和取消問題，及如何消弭兩國貿易逆差議題上的歧見，無法獲得有效解決；日本和澳洲希望透過 RCEP 實現高標準貿易自由化的期待，以及和其他談判國認知的落差，也導致整體協商陷入膠著。

此外，在 RCEP 談判中涵蓋的貨品貿易、服務貿易、智慧財產權等 18 個領域中，目前僅就 RCEP 之組織制度、規範以及中小企業、經濟技術合作等在內的六個議題完成談判。雖然新加坡貿易工業部部長陳振聲以及柬埔寨商務部長 Pan Sorasak 在暹粒會議後，均表示目前已解決 RCEP 協定中 90% 之問題，並將在今年 11 月舉行的 RCEP 元首會議上，就協議現存問題做出最終之解決討論，但此一談判進度規劃是否能被落實仍未可知。

值得注意的是，雖然參與 RCEP 談判的 16 國已數次呼籲並強調應儘速完成 RCEP 談判，重申並展現其推動區域整合之政治決心，此次更以在 2019 年完成談判為目標；但在此之前，RCEP 談判參與國早已分別在 2015、2016、2018 年數次錯過談判期限目標，此次以 2019 為期限之目標是否能獲得實踐，將取決於今年 8 月各國能否在北京部長會議上突破當前僵局並達成共識。

## (三) 重要國家雙邊 FTA 進展

本期無重點資訊。

## (四) 美國經貿政策之發展及影響

### 1. 美中貿易戰之發展及影響

#### (1) 美中於 2019 年進行四回合談判發展與重點

自美國與中國大陸於 2018 年底 G20 峰會期間達成貿易停戰共識後，雙方同意就關切事項進行為期 90 日之貿易談判，美國也宣布對 2000 億美元中國大陸商品的加徵關稅延後至 2019 年 3 月 1 日決定。據了解，美中雙方於停戰後至今已進行四次面談，雙方同意將簽署貿易協定為談判導向。然目前雖並無正式協定產生，川普（Donald Trump）總統已於今年 2 月 24 日在個人推特上宣布，基於美中談判有實質進展（productive），將再次延長 3 月 1 日之期限，但未提及確切延長期限。

川普總統也提到，在第四回合有進展的議題包括在智慧財產權保護、技術移轉、農業、服務貿易及匯率。呼應川普總統的樂觀期待，美財長 Mnuchin 及白宮經濟顧問 Kudlow 表示，美中雙方已有 150 頁的協議文本接近完成。不過在第四回合協商後，美中雙方均以電話會議進行對話。不過美國已公布 3 月底美國財長梅努欽（Steven Mnuchin）及 USTR 代表萊泰澤（Robert Lighthizer）將再赴北京，於 3 月 28-29 日與中方代表與劉鶴，回復面對面的協商模式。

## （2）美方針對貿易戰之近期回應

美國貿易代表萊泰澤於 2019 年 3 月 12 日的參議院財政委員會的聽證會上表示，中國大陸仍將重點聚焦於對美國產品關稅減免，然美國所著重的項目為中國大陸的結構性改變、智慧財產權及貨幣操縱等議題的明確談判。由於雙方聚焦議題不一致，萊泰澤於日前曾說明雙方談判若無實質進展，則不排除採取部分性（proportional）及單方面（unilateral）如課徵關稅之行動，並要求中國大陸承諾不會採取任何報復性措施；此次萊泰澤也於聽證

會上表態，目前仍有重大議題需要解決，若談判結果未利於美國，則未必與中國大陸達成任何協議。<sup>123</sup>

表 1 2019 年起美中談判進展及聲明之比較

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
第一回合	1 月 7 至 9 日，北京	<p>USTR 聲明<sup>124</sup>表示雙方會面目的為建立公平、互惠及平衡的貿易關係，也重申川普總統希望解決雙方貿易不平等及處理中國大陸結構性問題。此外，USTR 也強調落實協議、核查及有效執行的重要性。</p> <p>會議中主要針對兩國元首在 G20 會後達成的協議進行討論，期許中國大陸在技術移轉、智慧財產權保護、非關稅障礙、網路安全、商業秘密之網路竊盜、服務業以及農業等議題作出結構性改變。另外，中國大陸同意購買美國農產品、能源產品、加工產品及服務。</p>	中國大陸商務部 <sup>125</sup> 僅說明雙邊對共同關注之貿易問題及結構性問題進行交流，並會保持聯繫。
第二回合	1 月 30 至 31 日，華盛頓特區	<p>白宮聲明<sup>126</sup>中提及，貿易代表萊泰澤表示雙方在結構性議題以及智慧財產權保護、停止強迫技術移轉、農業、服務業等議題有重大進展。但萊泰澤特別強調，有效執行協定並進行結構性改革才是最重要的任務。川普除了重申習近平在阿根廷將把 Fentanyl 列為管制用品之承諾外，也表示已認知中國大陸在金融開放方面已有快速進展，並希望農業及製造業議題會有相同成果。</p>	<p>中國大陸國務院副總理劉鶴於白宮會後記者會表示會談有三個主題：貿易、藥品，以及與執行（enforcement or implementation）之相關議題。此外，習近平致川普的信中提及將自美國購買農產品，而劉鶴也表示自當天起再向美國進口 500 萬噸大豆。</p>
第三回合	2 月 11 至 15 日，北京	<p>白宮聲明<sup>127</sup>表示雙方會議中對結構性議題，包含強迫技術移轉、智慧財產權、網路竊盜、農業、服務業、非關稅障礙等進行討論，並由中國大陸透過購買美國貨品及服務來消除雙方貿易不對等。</p>	<p>中國大陸商務部<sup>130</sup>表示雙方對阿根廷會談議題及中方關切問題進行深入交流，並就主要問題達成共識，並就「諒解備忘錄」</p>

<sup>123</sup> Reuters, 'Deal or no deal, U.S.-China trade talks may finish in weeks: Lighthizer', 2019/03/12. Available on website at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-lighthizer/deal-or-no-deal-u-s-china-trade-talks-may-end-in-weeks-lighthizer-idUSKBN1QT1WH>. (Last viewed: 2019/03/19)

<sup>124</sup> 'Statement on the United States Trade Delegation's Meetings in Beijing', USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>

<sup>125</sup> 「中美在京舉行經貿問題副部級磋商」，中國大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201901/20190102825285.shtml>

<sup>126</sup> 'Remarks by President Trump in Meeting with Vice Premier Liu He of the People's Republic of China', White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-premier-liu-peoples-republic-china/>

<sup>127</sup> 'Statement by the Press Secretary Regarding China Talks', White house, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-china-talks/>

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
		<p>美國也要求中國大陸穩定人民幣以避免匯率操控情形發生<sup>128</sup>。此外，雙方同意未來將把任何承諾紀錄於「諒解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MoU)中。</p> <p>雙方決定於下週繼續進行相關議題討論，總統川普更於會後表示<sup>129</sup>，若雙方有極大機會達成協議，則考慮延展3月1日之停戰期限。</p>	進行磋商。
第四回合	2月21日至24日，華府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美中雙方原本擬簽署六個MOU，涵蓋農產品、非關稅障礙、服務業、技術移轉與網路剽竊、智財權保護及貨幣等議題，但中國大陸副總理劉鶴第二次晉見川普總統時，川普總統質疑MOU之效力，並認為應以協定(agreement)方式為之。USTR表示未來不再強調MOU。</li> <li>2. 川普已在2/24宣布暫緩對2000億美元中國大陸產品提升25%關稅</li> <li>3. 美財長與白宮經濟顧問表示有實質進展，若進展順利將可能在3月底在美國召開川習會，並簽署美中協議。</li> <li>4. 美方強調，必定納入協議落實及執法機制；另美國也要求中國大陸針對人民幣維持平穩匯率提出要求。</li> </ol>	新華社報導 <sup>131</sup> ，美中第7輪貿易談判在協議文本展開談判，在技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、服務業、農業及匯率等方面的具體問題上「取得實質性進展。雙方在此基礎上，將「按照兩國元首指示做好下一步工作」。

至於外界曾猜測川習會將於3月底在佛州舉行，財長梅努欽則於3月14日聽證會後記者會上回應，由於美中兩國仍有若干議題需要進行協商，故川習會將不會於3月舉行。但梅努欽強調，雙方就部分議題已有大幅度進展，且對貨幣議題已無重大分歧，會盡早達成的協議。川普也同樣於14日表示與中國大陸的貿易談判正順利進行，認為雙方有望於3至4週內達成結論，然川普也表達美國並非須立即與中國大陸達成協議，重申「寧願雙方無

<sup>130</sup> 「中美經貿高級別磋商結束」，中國大陸商務部，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201902/20190202834753.shtml>

<sup>128</sup> 'U.S., China Are Working on Multiple Memorandums for Trade Deal', Bloomberg,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-21/u-s-china-said-to-work-on-multiple-memorandums-for-trade-deal>

<sup>129</sup> 'Trump says may extend March 1 deadline for China trade deal', Reuters,

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-extension/trump-says-may-extend-march-1-deadline-for-china-trade-deal-idUSKCN1Q4256>

<sup>131</sup> 中國大陸官媒宣布 美中第7輪貿易談判結束，

[https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews_ch2)

法達成協議，也不願簽署不利於美國的協議」之立場。<sup>132</sup> 又川普總統更於 3 月 21 日指出，即便雙方達成具體成果，但目前美國對中國大陸 2500 萬進口產品加徵關稅的措施，應仍會持續實施「一定期間」，目前雙方討論重點的則是實施期間為多久。

### (3) 評析：美中貿易戰關鍵議題的可能成果

美中雙方雖都表示此次協商有重大進展，惟均未公開實質細節，僅有不同場合或媒體管道的片段資訊可得。雖然川普同意在 3/1 推延對中國大陸提高關稅時，有意見解讀川普此舉可能意謂著可妥協、接受達成野心比較低，但可供其在推特宣傳的協議，而讓美中貿易戰暫時落幕。然近期川普在越南與金正恩的會面選擇「走開」而不簽署任何協議，且川普在新聞發佈會上表示：「有時你不得不走開，今天就是這樣的情況」（“Sometimes you have to walk, and this was just one of those times”），同時他也回應對美中貿易戰的交易，也表示隨時準備從不成功的交易中走開。換言之，美國立場將趨強硬，亦即倘能達成協議，則基本上不至於偏離美方原訴求立場太遠。

#### (i) 強制技術移轉

以強制技術轉讓來說，問題主要癥結在於中方規定，在中國大陸運營的外商（包括美商）必須與當地中國大陸企業合資、限制外商的所有權，及強制要求轉讓技術給中方的合夥人。在所有權的問題上，美國表示中方已承諾，在中國大陸運營的美國公司（例如金融服務行業）可取得所有權，倘如此，則將相當程度地解決強制技轉的大多數問題；又中國大陸也批准美國 American Express 可在中國大陸發行信用卡、允許特斯拉可在上海自貿區

---

<sup>132</sup> Reuters, ‘Trump-Xi summit will not happen in March: Mnuchin’, 2019/03/14. Available on website at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-talks/trump-says-u-s-doing-well-in-trade-talks-with-china-idUSKCN1QV2B2>. (Last viewed: 2019/03/19)

全資持股生產整車。更重要的，中國大陸人大常委會在去年 12 月開始審議修訂「外商投資法」，並於今年 3 月 15 日第四次全體會議上表決通過新的「外商投資法」，取代目前外商在中國大陸投資所適用的「外資三法」<sup>133</sup>，新法預計於 2020 年 1 月 1 日起正式生效<sup>134</sup>。

外界認為，中國大陸政府急於在下次美中貿易談判之前通過《外商投資法》，為對美國釋出善意的讓步做法。特別是新法納入「禁止強迫外國企業轉讓技術」、「加強對智財權的保護」，以及「擴大外商在華獨資經營領域」等規定，易言之，未來科技「合作」應由合資雙方談判決定，禁止地方政府及官員使用行政方式強迫外資轉移科技，此皆在回應美方在美中貿易談判上有關結構性議題之訴求<sup>135</sup>，此外，新法明確對外商投資實行准入前國民待遇加負面清單管理制度，提出外商投資企業利潤可以以人民幣或外匯自由轉出，則意在回應美方要求擴大市場進入之主張。

不過，多數批評意見指出，新法因有多項規定過於模糊，以致於未來執行上恐引發爭議。新版《外商投資法》恐不足以消除美國疑慮。舉例而言，新法第 22 條雖禁止「行政機關及其工作人員利用行政手段強制轉讓技術」，但中國大陸政府是否可能透過其他非行政手段的方式要求技術轉讓恐不得而知<sup>136</sup>。復根據新法第 40 條規定，「任何國家如對中資採取禁止或限制之歧視性措施時，中國大陸政府也可採取相應的報復措施。」鑑於美國政府去年通過《外國投資風險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)，允許投資審查機關

---

<sup>133</sup> 外資三法即《中外合資經營企業法》、《中外合作經營企業法》及《外資企業法》。

<sup>134</sup> 《中華人民共和國外商投資法》，2019 年 3 月 15 日第十三屆全國人民代表大會第二次會議通過版本，全文請參閱：[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-03/15/content\\_2083532.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-03/15/content_2083532.htm)。

<sup>135</sup> 「中國大陸外資新法或不足以消除美國疑慮」，美國之音，2019 年 3 月 16 日，<https://www.voacantonese.com/a/china-new-investment-law-may-not-ease-us-concerns-20190316/4833930.html>。

<sup>136</sup> 「2019 中國大陸兩會：圍繞《外商投資法》的幾大焦點」，BBC 中文網，2019 年 3 月 08 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-47483327>。

(CFIUS)可基於國安因素限制外資的 FDI，因此中資對美國企業的併購、無控制權的股權交易都可能受到限制。對此，是否會成為中國大陸據以引用的報復工具，尚未可知。不過新版《外商投資法》內容仍相當籠統，許多細節仍待施施行細則制定，故美國是否可接受人大通過《外商投資法》，而作為強制技術移轉議題之解決方案，恐仍有待觀察。

## (ii) 服務業

在 2017 年川習首會後，美中於 5 月 12 日宣佈「百日行動計畫」之「早期收穫」項目，當時在服務貿易中方就曾承諾若干項目，多原訂於 2017 年 7 月 16 日前完成，但實際上僅部分項目獲初步實現。例如中國大陸已宣布將放寬銀行、證券、期貨、資產管理及保險等金融產業的外資持股上限；其中，外資對中資銀行現行持股限制完全取消，證券公司的外資持股則放寬到 51%<sup>137</sup>。但中方尚未完成的項目，勢必成為在此次美中協議納入內容，因此可能包括：

- 允許在中國大陸境內之外資全資金融服務公司提供信用評級服務，並開始申請徵信許可程序。
- 中方進一步頒布必要的服務指南，允許美國全資的電子支付服務供應商申請許可證，實現全面和及時的市場進入。
- 中方將繼續允許中資銀行發行允許美國電子支付服務供應商處理外幣銀行卡交易的雙標雙幣種銀行卡。
- 中方向美方兩家合格的金融機構頒發中國大陸銀行間債券市場承銷牌照和結算代理人業務資格。

---

<sup>137</sup>參閱「外商投資陸金融業 大鬆綁」，經濟日報，2017 年 11 月 11 日，網址：<https://udn.com/news/story/7333/2811706>（最後瀏覽日期：2017/11/17）

### (iii) 農產品

除了中方將承諾大量購買美國農產品外，在此之前也恢復採購美國黃豆及天然氣。又據農業部部長 Sonny Perdue 表示，中國大陸承諾短期內購買 1000 萬噸美國大豆。農業部長也表示，美方在此次談判中，已向中方提出調降乙醇 (ethanol) 關稅的要求，中國大陸對進口乙醇 MFN 關稅原為 30%，在 2018 年 3 月美國對鋼鋁加徵 25% 及 10% 的國安稅後，中國大陸也回應對 128 項美國產品加徵 15% 到 25% 的報復性關稅，其中乙醇關稅被加徵 15%，因此美國出口到中國大陸的乙醇關稅提高至 45%。之後 7 月美國對中國大陸 500 億美元商品課徵 25% 懲罰性關稅，中國大陸對等值美國商品加徵相同的關稅，而乙醇已在其中，自此被提高到 70%。由於在 2016 年統計顯示，中國大陸曾是美國乙醇第三大市場，約佔出口量 20%，但在 2018 年以後，中國大陸市場僅佔美國乙醇出口的 4%。從而中國大陸倘能降低關稅，美國生物燃料 (Biofuel) 出口商、乙醇生產業者，及玉米農夫均可大為受益。

### (iv) 非關稅障礙

觀察此次美中高層對談判進展之發言，非關稅議題應為美中談判待突破的議題。非關稅議題涵蓋範圍極廣，有技術性問題、也有涉及結構性改革的問題。在技術性問題上，美中「百日行動計畫」之「早期收穫」項目中，美方就要求中國大陸對正在等待安全審核的美國生物技術產品進行評估，對美方已提交的八項生物技術產品申請就其預期用途安全性進行科學評審，據悉中方迄今已批准 5 種美國基改食品，一方面完成其承諾美方的早收項目，他方面也作為中方對美國擴大農產品進口的基礎。因此技術性問題並非難以解決的面向。

非關稅議題中，關於中國大陸國有企業的補貼及中國大陸製造 2025 計畫的內容，方是美中貿易協商尚未突破的癥結。依據白宮

經濟顧問 Kudlow 表示，美方所研擬的草案，係要求中國大陸未來將不再重點推動該計劃，並且承諾會大幅減少對目標行業的補貼，但該項訴求特別需要獲得習近平主席及中共政治局的同意。

然而本文認為，美國在此議題擬追求的目標，倘若僅要求中國大陸縮減「2025 中國大陸製造」項目及延緩推動進度，則應非難事；惟美國若擬追究問題的根源，是來自中國大陸「黨、政、民」三合一，亦即中國大陸特色社會主義的經濟體制，則美國是否期望中國大陸對「黨—政—民」三位一體的經濟結構進行調整，除了「國有企業」（SOE）繼續主導經濟外，受國家與黨指導之所謂「名義上之私營企業」（nominal private company），美國是否仍容許受黨與國家指揮的中國大陸私人企業，仍可繼續遊走灰色空間？特別是這些中國大陸民營企業過去配合政策，以併購、合資、竊取方式，取得美國不願移轉的技術。然而中國大陸則認為，公有制與「黨—政—民」三位一體的結構是中國大陸特色社會主義的支柱，屬於習近平於中國大陸「改革開放 40 周年」的演講所稱「不該改、不能改」的範圍。

#### （v）匯率

至於匯率的部分，白宮經濟顧問 Kudlow 表示，美方主要要求中國大陸承諾不會操縱人民幣，且通報對市場干預的情形，亦即強化透明化機制。同時梅努欽在 3 月 14 日聽證會也表示雙方對貨幣議題已無重大分歧。對此，美國在 USMCA 的具體條文，應可預期的將成為美中貨幣議題協議之範本。

USMCA「總體經濟政策和匯率」(Macroeconomic Policies and Exchange Rate Matters) 章節，對締約國的貨幣市場進行規範，以避免締約國藉由操控匯率而造成貿易上不公平的現象。USMCA 規定，應承諾遵守 IMF 規範，並採行維持由市場決定匯率的機制，避免對貨幣進行競爭性貶值 (competitive devaluation)

及對外匯市場進行干預，同時應實踐經濟學基本原理，加強總體經濟和匯率的穩定性。若一國在不得已的情況下需要介入貨幣市場時，必須立即通知其他締約國，並討論其措施的必要性<sup>138</sup>。

#### (vi) 執法機制

在美國展開與中國大陸為期 90 天談判期之前，美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）曾指出美國訴求有三點，一是降低貿易逆差為目標的採購，二是中國大陸結構改革，如 IPR 及市場開放，三為如何確保美中達成協議後續的落實。此項可驗證的機制也成為美中第四輪談判的重點，而依據 USTR 代表 Lighthizer 在眾議院歲入委員會（House Ways and Means Committee）聽證會表示，協定執行機制細節將區分兩個部分，一為定期協商機制，而該機制將處理任何違反協議的投訴，或者中方某種違反協議的行為模式；二為制裁機制。

(A) 定期協商機制：目前區分為定期性與臨時性兩種機制，定期性會議則是按不同層級與時間舉辦雙方會面，分別有：

- 每月：工作階層（處局級官員）會談，討論美國業者對中國大陸的不滿，且業者可匿名投訴；
- 每季：副部長級會議
- 每半年：部長級會議。

倘若涉及重大事務而無法在上述定期會議處理者，將由美中雙方貿易主談人召開處理。

---

<sup>138</sup> USMCA art. 33.4.

(B) 美方可實施片面報復：倘若在前述協商機制無法化解紛爭，則美方希望啟動「快速撤回」(snapback) 機制，亦即美方美方能「片面」對中國大陸實施「合乎比率」的懲罰性關稅。

對此，據了解中國大陸雖同意納入驗證履行的機制，然當雙方對協議履行有爭議時，中國大陸傾向於採用雙邊架構，但類似於 WTO 或 FTA 爭端解決小組之運作機制，由雙方指派成員組成審理小組。然而該等機制顯然耗費時日，也可能不符美國期待的驗證機制。

而美國所期待的可驗證的執行機制，除了定期協商外，即對中方未能履行承諾時，透過「快速撤回」條款保留施以制裁的權利，具體而言，美方想法可能類似於中國大陸加入 WTO 時在其入會議定書第 16 條曾同意的「過渡性貨品特別防衛機制」(Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism)，該條款係針對中國大陸加入 WTO 之 12 年內，各國得以輕易地對中國大陸的出口貨品啟動特別防衛機制，中國大陸該條入會規定雖已在 2013 年落日，惟意謂著在有該等前例下，在美中雙邊協議納入此等條款未必不可行。

總之美中一旦達成可驗證機制，可預見的，美國一方面上可降低中國大陸不落實的風險外，他方面美國可藉此，不時介入中國大陸改革的步驟或政策之空間，更長期的或者有逐步動搖中國大陸特色社會主義根基之效。

#### (4) 後續觀察

川普總統於今年 2 月底與北韓領導人金正恩在越南河內舉辦的首腦會議上，礙於雙方無法就核武議題達成共識，因而提前離開會場。據消息指出，因有川金會前車之鑑，中國大陸擔

心習近平若出訪美國而未達成協議，將有失中國大陸顏面，故希望先行完成雙方皆滿意之協定草案後，再安排雙方首長會面。川普另表示，目前可透過兩種形式與習近平會面，一為雙方已先達成協定後直接進行簽署；二為雙方可先就多數議題達成共識後，再會面就若干議題進行最終協商。同時，川普也強調，特定議題如智慧財產權、強制技術移轉等結構性議題，必須涵蓋於協定文本之中。<sup>139</sup>

據悉，目前川習會可能將於以下一時間點進行：（1）由於川普總統曾表示雙方有望於四周內達成結論，故有專家預測川普與習近平將於4月底會面進行協定最終程序。<sup>140</sup>（2）由於預期雙方首長將參加6月在日本大阪舉辦2019年G20峰會，故有學者認為川普與習近平屆時才會進行會面，雙方就貿易議題進行討論。<sup>141</sup>

## 2. 美國發佈「2019年美國貿易政策綱領」

美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）於2019年3月1日發布「2019年貿易政策綱領與2018年年度報告」（2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report）<sup>142</sup>，整體而言，「2019年貿易政策綱領」內容區分為三大面向：（1）闡明全球貿易體系的不完善；（2）說明已如何使美國貿易政策對美國勞工更為有利；（3）將持續平衡美國對外貿易關係之政策。第一個面向僅盤點全球貿易體系之缺失，並說明不公平

---

<sup>139</sup> Nikkei Asian Review, 'US-China trade talks extend to April over differences on tariffs', 2019/03/19. Available on website at <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/US-China-trade-talks-extend-to-April-over-differences-on-tariffs>. (Last viewed: 2019/03/19)

<sup>140</sup> Bloomberg, 'China and U.S. to Push Back Trump-Xi Meeting to at Least April', 2019/03/14. Available on website at : <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-14/china-u-s-said-to-push-back-trump-xi-meeting-to-at-least-april>. (Last viewed: 2019/03/20)

<sup>141</sup> South China Morning Post, 'Donald Trump-Xi Jinping meeting to end US-China trade war may be pushed back to June, sources say', 2019/03/16. Available on website at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3001943/trump-xi-meeting-end-trade-war-may-be-put-back-june-sources>. (Last viewed: 2019/03/20)

<sup>142</sup> See USTR, "2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report", March 1, 2019.

貿易已損及對美國勞工及產業；第二個面向則著墨川普政府 2017 年以來已進行的若干重大政策或措施，及期望達到的目標；至於第三面向才是 2019 年貿易政策推行之重點，歸納如下。

#### (1) 2019 年川普政府經貿政策主軸

2019 年川普經貿政策之主軸，係以「持續平衡美國對外貿易關係」，以更為提升美國勞工之利益。為達此一目標，其指出擬推動以下優先事項來加以實現，包含促使美國國會批准 USMCA 及執行協定、與中國大陸持續進行談判，以及下列四項優先領域：

##### (i) 支持國家安全

川普政府在 2019 年持續主張經濟對國家安全而言至關重要，故未來貿易政策必須有利於國家經濟發展外，更應符合且有助於國家安全策略。基此，強化美國經濟，進而擴展資源以維護國家安全的理念為「2019 年貿易政策綱領」之主軸。

原則上，保護創新及科技對國家經濟發展及安全都同等重要，故美國政府不論在 NAFTA 重新談判、採取措施對抗中國大陸，以及與貿易夥伴的討論場合中，皆不斷強調促進美國創新發展的重要性。另一方面，在民主社會中為保護國家利益而享有改變貿易政策的權利，對人民而言至關重要，故維護國家安全的另一要素是確保美國人民享有自治權。

因此有若干會員要求 WTO 駁回美國因國安考量而實施之 232 條款措施，對此，美國政府認為 WTO 對其措施的糾正將對全球貿易體系造成嚴重損害，故會竭盡全力回擊損害美國主權的行為。

## (ii) 尋求與策略夥伴簽署新貿易協定

USTR 於 2018 年 10 月 16 日正式通知美國國會，欲與日本、歐盟，以及英國展開 FTA 談判，並已舉辦三場聽證會聽取公眾意見，以形成各協定的談判目標。

### (A) 日本

對於美日 FTA，美國期許此貿易協定可解決關稅與非關稅障礙，並在合乎國會目標下達成更為公平且平衡的貿易關係。日本為美國重要出口市場<sup>143</sup>，但諸多產品如汽車、農業及服務業在進入日本市場時仍面臨若干關稅及非關稅障礙，而該等障礙逐漸造成美國與日本貿易的不對等關係，例如 2017 年美國對日本貿易逆差約為 689 億美元<sup>144</sup>。此外，日本近年來已與許多國家簽署 FTA，該等國家產品因而享有價格優勢，對美國製造商形成挑戰。

### (B) 歐盟

關於美歐 FTA，美國目標係藉由增加與歐盟貿易及投資的機會，以支持國內高薪工作及促進美國經濟成長。儘管美國與歐盟的雙邊貿易總額高達 1.3 兆美元，但美國重要部門出口商仍長期面臨諸多關稅與非關稅障礙，造成雙方不對等貿易關係；例如 2017 年美國對歐盟的貨品貿易逆差即高達 1,514 億美元。

### (C) 英國

至於美英 FTA，美國同樣尋求減少關稅及非關稅貿易障礙，建立更公平且深化的貿易關係。目前，美國與英國已簽署若干協定，例如有關保險與再保險之審慎措施雙邊協定，

---

<sup>143</sup> 2017 年美國出口至日本商品約為 676 億美元，其中包含 120 億美元的農產品。

<sup>144</sup> 2016 年對日貿易逆差約為同額。

以及特定部門別之相互承認協定等，均為英國脫歐後維持法規穩定性及市場延續性的準備。

#### (D) 其他國家

川普政府將持續與其他國家加深貿易關係，已創造美國前景與美國就業機會。舉例而言，美國與肯亞於 2018 年 8 月建立貿易與投資工作小組，以尋求加深兩國貿易與投資之機會。美國與非洲國家的互動，也朝向更廣泛涵蓋的貿易政策目標前進。

#### (iii) 持續落實美國法規及貿易權益

川普政府於 2019 年將會持續積極執行美國貿易法規，以保護美國勞工及企業之利益；前述法規執行包含監管貿易協定、持續與貿易夥伴進行直接對話，以及持續參與如 WTO 委員會之多邊論壇。另一方面，USTR 亦會持續在雙邊協定中，透過工作計畫及加速關稅減讓等方法提升美國利益。此外，USTR 對貿易夥伴（特別是開發中國家）的技術協助在 2019 年仍會持續，以協助該等國家能如期落實協定義務。

在必要情形下，針對外國政府與 WTO 規範不一致之法案、政策或措施，USTR 將訴諸 WTO 爭端解決程序加以處理；同時若面臨外國政府的挑戰時，也將積極捍衛美國措施。此外，USTR 也會視適當情形採取 301 條款措施或其他總統建議之行動。

#### (iv) 全球經濟之再平衡

在 2019 年間，川普政府將持續促使貿易夥伴肯認平衡全球經濟之重要性。目前全球貿易體系面臨的主要問題，係若干國家持續面對貿易逆差，例如美國、英國、法國、澳洲、紐西蘭、加拿大、巴西、墨西哥等國；另一方面，部分國家卻長期享有貿易

順差，如德國、瑞士、丹麥、挪威、荷蘭、日本、中國大陸、韓國及俄羅斯等國；此等長期性趨勢導致全球的緊張與不穩定。

川普政府致力於達成更為平衡的美國經濟狀態，從而採取了包含退出 TPP、修訂 NAFTA 及 KORUS、擴大執行美國貿易救濟法規，以及修改美國稅金制度及監管政策等措施。然而，全球經濟目前仍面臨不平衡的狀態，美國的貿易逆差狀態也仍持續，故美國在 2019 年將繼續敦促貿易夥伴進行政策改革，以解決經貿失衡的現象。同時，美國期待在各方面議題與貿易夥伴進行討論與合作，以建立更平衡的全球經濟。

## (2) 評析

觀察「2019 年美國貿易政策綱領」內容，有諸多政策方向均與 2018 年度的政策綱領類似，然而若進一步深究 2019 年綱領重點，則有以下領域值得注意：

### (i) 降低美國貿易逆差之重要性更加提升

2019 年貿易政策綱領在多處強調「再平衡」(rebalanceing) 的概念，而需要「再平衡」的對象，主要針對美國與其貿易對手國長久處於貿易逆差的問題，因此不論透過與若干優先對象進行雙邊 FTA 談判，抑或透過敦促他國進行國內改革來降低經貿失衡問題，均訴求縮小美國貿易逆差的幅度。可理解的，放眼 2020 總統大選，川普政府今年在美國貿易表現上，若能提出逆差減少、出口增長的貿易數據，則是最易於展現川普政績的方式。

### (ii) 尋求市場開放機會，仍以雙邊 FTA 模式為主

從「2019 年美國貿易政策綱領」訴求之內容，美國已訂出日本、歐盟及英國，將是其接著推動個別 FTA 的主要對象；至於其與非洲國家的經貿關係也將持續深化。換言之，川普總統的第一屆任期屆滿前，恐難期望美國會重返 CPTPP 成員行列，或美國

回到 WTO 的「服務貿易協定」(TiSA)或「環境商品協定」(EGA)等有多國共同參與談判的協商模式。

(iii) 單邊措施為主，不排除訴諸 WTO 多邊機制

2019 年貿易政策綱領中，強調美國仍會積極確保美國的利益，而美國的利益來自於雙邊 FTA 及 WTO 下，貿易對手國是否落實承諾；且美國也會尋求 WTO 訴訟或美國 301 等單邊措施，來因應他國的行為。易言之，該等訴求釋放的兩個訊息，一則以喜一則以憂，首先是美國既然強調將在 WTO 場域確保會員落實 WTO 承諾，及持續運用 WTO 爭端解決機制來因應違法行為，則意謂其不會退出 WTO。令人憂心之處，則是在於即便受到大幅抨擊，美國堅持不放棄使用單邊措施。

(iv) 為了鞏固盟友關係，美國應會更積極參與 WTO

在 2019 年政策綱領中，美國表示為促使中國大陸進行改革，川普政府與其他深受中方不公平貿易行為影響之國家展開合作。美國與歐盟、日本三國貿易部長於 2018 年 5 月舉行三方會議並提出共同看法 (shared view)，即是該等目標下之作法，該次會議三國共同主張，任何國家均不可要求或迫使外國企業向國內企業移轉技術，包括透過合資要求、外資持股限制、行政審查及許可程序等方式。

三國在 2018 年 9 月舉行第二屆三方會議，美國、日本及歐盟貿易部長再次重申共同看法；同時，三國表示將採取有效方式予以抑制，並針對執法、規則制定等方面展開進一步討論。下一屆三方會議則在 2019 年 1 月舉行，三國部長再次表明在強制技術移轉領域的合作意願。

其次，美國也表示積極參與 WTO 委員會，美國承諾將確保 WTO 會員全面執行「貿易便捷化協定」(Trade Facilitation

Agreement, TFA) ，並承諾與其他會員展開有關電子商務及數位貿易之「探索性工作」(exploratory work) ，以利複邊談判之進行。

(v) USMCA 應為美國後續推動 FTA 的主要範本

鑑於 USMCA 為川普政府上任後，所完成的較為全面性的 FTA 版本，特別是美國強調 USMCA 談判雖以 TPP 協定內容為談判基礎，但 USMCA 為美國勞工及經濟帶來的影響實質上優於 TPP。整體而言，USMCA 在智慧財產權、數位貿易、勞工與環境等規範明顯較 TPP 更為健全；另外，相較於 USMCA，TPP 未訂有抑制締約方與非市場經濟國家(如中國大陸)簽署 FTA 之規定，亦無協定定期檢討機制。

另一方面，USMCA 在原產地規則及市場開放方面，亦較 TPP 更為進步。首先，在原產地規則議題上，USMCA 對汽車、化學、鋼鐵、紡織等產品採取更嚴謹的規範方式，同時簡化原產地規則的認證及查驗程序。至於市場開放方面，墨西哥與加拿大在 USMCA 下的市場開放程度遠超越 NAFTA 及 TPP。此外，USMCA 涵蓋特定產品部門別合作，包含資通訊科技、藥品、醫療器材、化妝品及化學物質等。

過去曾有論者認為，USMCA 是新一代的 NAFTA 協議，但其內容只是反映美國與加墨不同於一般的經貿關係，因此 USMCA 的內容未必是美國後續推動 FTA 的雙邊協定範本。然而「2019 年美國貿易政策綱領」已指出，USMCA 在勞工、環境保護、貨幣政策、智慧財產權及數位貿易等關鍵議題均為美國目前最為先進的貿易協定。對美國而言，USMCA 不只是一項全新的貿易協定，更是未來對外談判的範本 (paradigm)<sup>145</sup>。對此，推動臺美 FTA 之策略，則需改以 USMCA 規則為準備的方向。

---

<sup>145</sup> See USTR, “2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report”, at 11.

## 二、2019 年 4 月 10 日

### (一) 全球重要貿易議題發展

#### 1. WTO 投資便捷化談判進入協定架構之討論

##### (1) WTO 投資便捷化談判背景

2017 年底第 11 屆部長會議「投資便捷化發表部長聯合聲明 (WT/MIN(17)/59)」呼籲 WTO 會員應針對如何推動投資便捷化多邊架構，展開結構性討論(structured discussions)。在此一背景下，2018 年以來 WTO 有關投資便捷化議題之談判，主要依循著此一聲明內容，以非正式對話會議的形式，持續推動多邊投資便捷化架構的結構討論，討論目標在於探索 WTO 制定多邊協定來促進投資便捷化之可能性，以及此一多邊協定可能涵蓋之規範要素。

2018 年在 WTO 投資便捷化之談判成果，已逐一盤點出 WTO 發展投資便捷化多邊規範可能涵蓋內容。特別是非正式對話會議在 2018 年 11 月公布了「投資便捷化議題盤點清單文件(Checklist on Issues Raised by Members)」，該份文件強調投資便捷化所納入之要點與內涵，皆係由 WTO 會員透過公正且中性的立場所得出之結果。依據盤點清單文件內容，當前 WTO 投資便捷化談判主要涵蓋五大項議題，分別為：1) 強化投資政策透明化與可預測性、2)改善行政程序與行政效率、3)強化國際合作改善投資關係(包括預防投資爭端)、4)水平議題等，以及 5)其他與投資便捷化相關之議題。

##### (2) 2019 年非正式對話會議之焦點議題

延續 WTO 投資便捷化議題之討論成果，參與投資便捷化議題的 WTO 會員決議，將在今(2019)年上半年度 3 月至 7 月分別

舉辦 5 場主題討論會議，逐一討論透明化、改善行政程序之效率、強化國際合作與資訊交流、其他跨領域議題(例如發展)等主題。現階段的討論採取分享規範實踐之討論模式，將由會員提出各項規範要素之具體條文範例(例如：參考 WTO 條文、會員實務經驗或相關協定、其他條文建議等)，探討該等範例與會議主題之相關性，以及是否需調整或採納該範例等，會議主席亦將提出其他補充範例激發會員思考。相關會議之討論成果將作為後續 WTO 場域擬訂投資便捷化多邊協定文本草案之基礎。

首場討論投資政策法規透明化的會議已在 3 月 4 日召開，席間有關如何向 WTO 進行通知、資訊公開途徑、聯繫點的主要功能等議題受到較多會員的關注。而 4 月份(4 月 11 日至 12 日)討論會議之主題則為：「精簡投資相關行政程序與提升行政效率 (Elements aimed at streamlining and speeding up administrative procedures and requirements (APRs))」。該場會議之討論焦點主要涵蓋九項相關之子議題，分別為：1) 行政程序、正式手續及文件要求、2) 行政程序之時限、3) 對未完成申請者之待遇 4) 程序相關費用及收費方式、5) 行政程序要求之檢討、6) 資通訊科技之使用 (E-Government)、7) 一站式服務 (one-stop shop) / 單一窗口機制、8) 聯絡點/申訴專員機制、以及 9) 其他與改善行政程序與行政效率相關之議題。

### (3) 歸納評析：我國參與 WTO 投資便捷化談判之重要意涵

除了 WTO 場域之外，目前有關投資便捷化議題受到國際間相當大的關注，APEC、OECD、G20 等國際場域均曾提出有關促進投資活動之相關倡議，如：APEC「投資便捷化行動計畫」(Investment Facilitation Action Plan, IFAP)、G20「全球投資指導原則」(Guiding Principles for Global Investment Policymaking) 等。

當前國際經貿治理體系下，投資便捷化議題受到各國關注的重要原因之一，在於投資障礙持續為阻礙國際投資活動發展的主要問題。其中，部分投資障礙乃是肇因於投資申請程序繁雜冗長、投資政策法規制度之不透明、執法程度之不一致或是欠缺穩定的法規環境，諸如：印尼 2016 年實施之外人投資負面清單、寮國投資法規繁雜不易理解、羅馬尼亞的法律、財政與監管體系充滿不確定性與缺乏可預測性等，此揭問題均對外國投資產生障礙。因此，在多邊經貿場域討論投資便捷化規則或是倡議，一方面將有助於提升投資地主國法規政策環境之透明度，簡化投資相關行政程序之複雜度；他方面對於包括我國業者在內的跨國企業，可協助降低前往海外投資遭遇前述類型問題之機會、也建構跨國企業與當地產業友善互動的管道。

## （二）國際重要區域經濟整合發展狀況

### 1. 英國脫歐新進展

#### （1）英國脫歐公投及脫歐程序之啟動

英國於 2016 年 6 月 23 日（以下時間均以英國時間為準）舉行脫歐公投，以 51.9% 得票率通過脫歐決定，當時的首相卡麥隆（David Cameron）下台後，由梅伊（Theresa May）於 2016 年 7 月 13 日接任，負責執行英國脫歐政策以落實脫歐公投之結果。英國政府於 2017 年 3 月 29 日通知歐盟理事會（European Council）其脫歐意願，正式啟動《歐洲聯盟條約 Consolidated Version of the Treaty on European Union, TEU》第 50 條脫歐程序。依據 TEU 第 50 條規定，英國與歐盟必須於通知後兩年內達成脫歐協定，否則英國將在 2019 年 3 月 29 日以無協定狀況脫離歐盟。

## (2) 英國與歐盟之脫歐談判

英國與歐盟於 2017 年 6 月 19 至 11 月 9 日至 10 日共進行六回合第一階段 (the first phase) 脫歐談判，雙方就公民權利、愛爾蘭邊界及分手費等三大議題達成原則性共識，並經歐盟理事會確認完成。歐盟理事會在 2017 年 12 月 15 日就英國脫歐談判第二階段發布之政治指引 (guidelines) 中指出，第二階段的談判核心議題將以英國脫歐過渡期間 (transition) 之安排以及英歐「未來關係架構 (the future relationship framework)」為主軸進行磋商，歐盟理事會並在 2018 年 1 月及 3 月分別就過渡安排及未來關係框架發布授權談判指令 (directives) 及指導綱領 (guidelines)，做為歐盟在此等議題之談判方針。根據 2018 年 3 月 19 日公布之《脫歐協定草案》第 168 條規定，《脫歐協定草案》將於 2019 年 3 月 30 日生效；而根據同協定草案第 121 條規定，過渡期應始於本協定生效之日，並於 2020 年 12 月 31 日終止。

## (3) 英國議會對脫歐議案審理之延宕

2018 年 11 月 13 日，英國與歐盟宣布完成《脫歐協定草案》(Withdraw Agreement) 協商後，同年 11 月 22 日達成之英歐未來關係政治宣言要點也在 11 月 26 日由歐盟理事會所確認。然而，原訂於 2018 年 12 月 11 日於英國下議院舉行的《脫歐協定草案》表決，卻遭首相梅伊取消延後至進行表決，英國下議院於 2019 年 1 月 15 日首次就《脫歐協定草案》進行之表決，並在 202 票同意、432 票反對狀況下經歷了首次挫敗。同年 1 月 21 日，英國首相梅伊宣布對脫歐計畫進行修正，確定不進行第二次脫歐公投、不延後脫歐、不排除無協議拖歐、堅持北愛爾蘭和愛爾蘭間不設置硬邊界、保障工人權益以及取消歐盟人士留英申請費等六個脫歐 B 計畫方案。

英國下議院在 2019 年 1 月 29 日的表決中，以 318 票支持、310 票反對通過了保守黨議員史培爾曼 ( Dame Caroline Spelman ) 的修正案，排除無協議脫歐之選項；其次，工黨議員古柏 ( Yvette Cooper ) 要求梅伊最晚須在 2 月 26 日前和歐盟達成脫歐協議之提案，也以 298 票支持、321 票反對遭到否決；最後，由保守黨議員布雷迪 ( Graham Brady ) 提出呼籲移除愛爾蘭邊境保障措施並以「替代安排」取代之修正案，則以 317 票支持、301 票反對獲得通過。在獲悉國會最新決議後，梅伊也表示將根據此一國會決議就愛爾蘭邊境安排問題與歐盟重新進行協商，而歐盟在 3 月 11 號也與英國就愛爾蘭邊境問題處理之《脫歐協定草案》修正達成共識。

隨著脫歐期限的逐漸逼近，英國下議院在 2019 年 3 月 12 日再次就修正後《脫歐協定草案》進行表決，但仍以 242 票同意、391 票反對第二次遭到否決。在 3 月 14 日之表決中，英國下議院以 413 票同意、202 票反對通過尋求延後脫歐之提案，由梅伊與歐盟協商延長脫歐談判期限問題。雖然歐盟在 3 月 21 日回覆原則性同意英國之請求，但其表示若英國議會能在 3 月底前就脫歐達成共識，則歐盟同意將脫歐時間延長至 5 月 22 日 ( 歐洲議會選舉之前一天 ) ；但若英國國會無法就脫歐協議達成共識，則脫歐時間將只延長至 4 月 12 日。

為了凝聚議員之共識並尋求較長之脫歐期限，英國下議院在 2019 年 3 月 27 日就：(1) 舉行由公投決定是否通過與歐盟之協議、(2) 與歐盟成立關稅同盟、(3) 脫歐後與歐盟維持緊密經貿關係、(4) 脫歐後仍留在歐盟自由貿易區以及經濟區、(5) 無協議脫歐、(6) 與歐盟簽署優惠性貿易協定、(7) 留在歐洲經濟區但不與歐盟達成關稅同盟，以及(8) 不脫歐等八個脫歐選項進行之指示性表決，均遭否決，也因此依歐盟前述決議，英國之新脫歐期限將以 4 月 12 日為準。

英國下議院於 3 月 29 日第三次對《脫歐協定草案》進行審理之表決案中，也在 286 票同意、344 票反對下遭到否決。在 4 月 1 日為確定脫歐方向而進行的第二次指示性投票中，與歐盟建立關稅同盟、與歐盟成立共同市場 2.0、將脫歐協議交付公投，以及把脫歐選擇權交由國會等四個議案，也全數遭到英國國會的否決。

為了避免無協議脫歐的狀況出現，英國國會在 4 月 3 日第三輪的指示性投票中（indicative votes）<sup>146</sup>，以 313 票同意、312 票反對通過了再次向歐盟提出延後脫歐請求之議案，梅伊因此在 4 月 5 日向歐盟理事會主席圖斯克（Donald Tusk）提出將脫歐期限延長至 2019 年 6 月 30 日之提案。雖然目前報導指出，歐盟理事會主席圖斯克有意向英國提出讓脫歐日期有 12 個月「彈性」延長期的方案，惟此一延長方案之可行性，仍須視歐盟 27 國元首於 2019 年 4 月 10 日歐盟領袖峰會之結論方能確定。

#### （4）歸納與分析

英國政府與歐盟之間，早於去年 11 月完成「脫歐協定草案」談判。5 百餘頁的協定，主要內容在交代脫歐「原訂於 3 月 29 日生效後至 2020 年底」間所謂「脫歐過渡期」雙方的權利義務，以及英國需支付歐盟的「分手費」。對於前者，雙方同意在此期間，英國基本上仍享有歐盟成員國的權利，但不能再繼續參與歐盟決策，並退出歐洲議會。簡言之，依據脫歐協定草案，3 月 29 日過後的一年半內，運作跟脫歐前差異不大。真正的未來關係，將在這一年半內繼續討論。至於分手費，按照「脫歐協定草案」的計算公式，約為 390 億英鎊（可分期給付）。

英國國會迄今持續否決脫歐草案之因，除了分手費過高的質疑外，主要在於北愛爾蘭與愛爾蘭之間是否設邊境關卡的爭議。

---

<sup>146</sup> <https://brexitcentral.com/today/brexit-news-monday-1-april/>

脫歐後，英國唯一與歐盟相連的陸地為愛爾蘭島上的北愛爾蘭（英國領土）與愛爾蘭共和國（歐盟成員國）。英國政府、愛爾蘭及歐盟三者的共識，即無論未來英國是否續留單一市場，原則上都不重豎起實體的邊境海關。在此情況下，北愛與愛爾蘭間，未來可能既無關稅，且歐盟檢驗檢疫等法規可能繼續適用於北愛。理論上，北愛與英國本島不相連，這種類似特區的安排應影響有限。但英國的脫英派議員認為此舉等於有歐盟影子的殘留，違反脫歐精神；北愛地區議員亦擔憂無實體邊境，會導致愛爾蘭共和國之繼續影響及滲透北愛（後者一向有統一全島的呼聲）。至於留歐派議員，反正不急著脫歐，更無誘因接受協定。

然無協議硬脫歐，意味著英國與歐盟之間，會立刻成為類似歐盟與我國之經貿關係，亦即在貿易的關稅、檢疫、法規都各自運作；雙方國民工作或定居要以外國人身份申請；航空、海運、文憑、執照等體制要拆分；最終勢必導致物價上漲。英國目前有半數食品來自歐盟區，未來若均須報關、課稅及檢疫，英國央行估計日常生活成本將增加至少 10%。英國出口亦同；雖然歐盟平均整體關稅不高，但汽車關稅 10%、甜食產品近 30%，飲料及菸草超過 20%，這些都是目前英國出口歐盟的重要產品，將受影響。其次，脫歐對英國的投資亦有影響。例如在歐日 EPA 生效，英國脫歐前景不明的情況下，近期日產(Nissan)及本田(Honda)紛紛傳出關閉位於英國的工廠或部分生產線，改移回日本生產出口歐盟，就是例證。

為避免無協議脫歐，英國首相梅伊於 2019 年 4 月 5 日再次向歐盟提出延長脫歐期限之請求，而歐盟理事會主席圖斯克似也有意給予英國更長脫歐期限，使英國國會更妥善的凝聚共識。然而，對於其他歐盟會員國來說，英國議會對脫歐決議的延宕已引起反彈，其中歐盟委員會主席容克（Jean-Claude Juncker）表示歐盟對於英國之拖延已逐漸失去耐性，歐盟負責英國脫歐談判代

表巴尼耶（Michel Barnier）也言，英國須提出強而有力的理由說服歐盟以避免無協議脫歐局面的發生，因此歐盟各國是否會無期限的允許英國對脫歐進行拖延，仍待後續關注。

對英國來說，雖然英國國會多次否決梅伊提出之脫歐協議方案，但從梅伊之多次不信任案均未獲通過之觀察，近期內英國脫歐的工作仍將由梅伊領導。對於具體脫歐方向之問題上，由於英國國會在多次指向性投票中對無協議脫歐、不脫歐、舉行第二次公投，以及與歐盟維持一定經濟關係之選項均加以否決，顯見英國國會目前並無法就脫歐方向形成共識。因此除了向歐盟要求更長的脫歐期限外，英國國會究竟應如何形成共識以加速推動脫歐程序之進行，將是英國能否在歐盟各國失去耐心前完成脫歐，以避免無協議脫歐狀況發生之關鍵問題。但糾結在歷史、經濟、北愛與政黨政治間的英國，是否能夠走出脫歐迷霧，在時限內與歐盟談出未來關係令人懷疑。最後，英國走這一遭是禍是福，只能留待歷史給予評價。

### （三）重要國家雙邊 FTA 進展

#### 1. 美國公布美歐貿易談判目標

在 2018 年間，由於美國對歐盟進口鋼鋁產品課徵高額關稅、揚言對歐盟汽車加徵關稅，以及杯葛 WTO 上訴機構成員之任命等舉措，導致美歐貿易衝突不斷加劇。為避免貿易戰升級，美國總統川普與歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）於 2018 年 7 月 25 日在白宮進行會晤並發布聯合聲明，雙方同意美歐貿易關係應邁入全新階段，以提升雙方貿易並避免貿易戰一再升級；並以非汽車之工業產品之零關稅、零非關稅障礙與零補貼，以及加強監管與標準合作為目標<sup>147</sup>。

---

<sup>147</sup> See European Commission, “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House”, July 25, 2018.

為促進後續貿易談判之開展，美國貿易代表署（USTR）於 2019 年 1 月 11 日公布「美歐談判目標」（United States-European Union Negotiations），列示出川普政府對歐盟談判所追求之各項具體成果<sup>148</sup>。

表 1 美歐談判目標

1	貨品貿易	2	SPS	3	關稅暨貿易便捷化	4	原產地規則
5	TBT	6	良好法規作業	7	透明化、公告及行政行為	8	服務貿易，包含電信及金融服務
9	貨品與服務數位貿易及跨境數據流通	10	投資	11	智慧財產權	12	藥品及醫療器材之程序正當性
13	政府所有及控制企業	14	補貼	15	競爭政策	16	勞工
17	環境	18	反貪腐	19	貿易救濟	20	政府採購
21	中小企業	22	爭端解決	23	一般條款	24	貨幣

資料來源：本研究自行整理

整體而言，美歐談判目標涵蓋共 24 項重要議題，除傳統目標如貨品貿易、SPS、TBT、投資與智慧財產權等外，亦包含藥品與醫療器材之程序正當性、數位貿易、勞工、環境及貨幣等新興議題，可見美國意圖與歐盟展開全面性貿易協定之談判。以下針對美國重要目標予以說明。

### （1）美歐貿易談判目標之重點

#### （i）貨品貿易

##### （A）工業產品

針對工業產品，美國希望透過美歐談判確保其工業產品可全面免稅進入歐盟市場，並加強對歐盟非關稅障礙之規範。同時美國期待可擴大其再製品之市場進入機會，並確保美國紡織

<sup>148</sup> See USTR, “United States-European Union Negotiations”, January 11 2019.

品和成衣可免稅進入歐盟市場。最後，美國表示將增加與歐盟法規之調和性，以促進美國關鍵產品出口，並降低不必要的法規差異性。

## (B) 農產品

在農產品方面，美國期待透過降低或消除關稅，以確保美國農產品全面進入歐盟市場。其次，美國承諾將提供美國敏感性農產品合理的調適期，並表明將在調降關稅前與國會進行密切諮商。另一方面，美國表示將消除歐盟不公平減少美國農產品市場進入機會或扭曲市場的作法，例如：歧視美國農產品的非關稅障礙，以及有關關稅配額之限制性規定等。最後，美國亦表明將增加與歐盟之法規調和性。

### (ii) SPS

美國承諾將強化 SPS 透明化及公眾評論之規範，要求歐盟公開法規草案，允許利害關係人提供評論，同時主管機關須解決由利害關係人提出之重要議題，並解釋最終措施如何達成其政策目標。

對於歐盟之出口產品，美國將尋求歐盟承諾，不會透過包含要求第三國採用非以科學為基礎之限制、或採取無法查證之風險為基礎 (not based on ascertainable risk) 之 SPS 措施，進而阻礙了美國進入第三國之市場機會。

### (iii) TBT

在 TBT 方面，美國希望歐盟承諾不會因其要求第三國撤銷或限制使用 WTO/TBT 委員會所發展的相關標準、指引或建議，而選擇向第三國而非美國出口產品。

#### (iv) 良好法規作業

美國旨在提升美歐雙方之法規調和性及促進市場進入，主要包含確保各締約方在發展、執行及檢視法規的程序透明化、提供公眾評論機會，以及使用影響評估或其他方式確保法規係以證據為基礎等。

#### (v) 服務貿易（包含電信及金融服務）

##### (A) 服務貿易

在服務貿易方面，美國將尋求歐盟承諾對服務貿易提供公平且開放之條件，例如：訂定特定服務部門別規範，包含訂定相關規範以保障美國快遞服務業者在歐盟享有公平競爭環境。此外，美國將透過談判減少歐盟提出之不符合（亦即保留限制）之措施，以縮減對美國企業的影響，同時並將爭取維持美國對不符合措施的彈性，特別是美國對海運服務之不符合措施等。

##### (B) 電信

對於電信服務，美國目標有三：其一，透過法規透明化及對市場主導者（dominant carriers）之競爭防護（competition safeguards）機制，以促進市場進入機會，進而提升美國電信服務之競爭性供應。其二，承諾藉由網路互連、接取實體設備與稀有資源，以允許電信服務提供者合理連結網路。第三，訂定保護電信服務提供者選擇科技之規範。

##### (C) 金融服務

美國談判目標旨在擴大其金融服務提供者競爭性市場進入機會，期望改善歐盟金融監管程序之透明性及可預測性，並承諾透過談判制定最先進的規則，以確保歐盟不會採取限制跨境數據流通之措施，或是要求使用或設置當地運算(computing)設施。

#### (vi) 數位貿易及跨境數據流通

美國對此議題訂有下列重要目標，包含：1)建立最先進的規則，以確保歐盟不會採取限制跨境數據流通之措施，或是要求使用設置裝當地運算設施；2)制定規則以防止政府強制披露電腦原始程式碼或演算法；及3)制定規則以限制線上平台對第三方內容的非智慧財產權民事責任，但歐盟對合法公共政策目標或保護公共道德所採取的非歧視性措施，則不在此限。

#### (vii) 藥品及醫療器材之程序正當性

針對此項議題，美國期望能確保政府給付額機制能具透明性、程序正當性及非歧視性，並且提供美國產品市場進入機會。

#### (viii) 政府擁有及控制企業

關於政府擁有及控制企業（State-Owned and Controlled Enterprises, SOEs），美國主要目標包含：1)要求 SOEs 或其投資不因享有補貼而對美國或美國國內產業造成損害；2)外國 SOEs 從事商業活動無法豁免於地主國之司法管轄權；及3)為克服有關 SOEs 爭訟之證據問題，美國承諾建立查明事實機制（fact-finding mechanism）。

#### (ix) 補貼

在補貼方面，美國談判目標與透明化原則有關，例如以 WTO/SCM 協定為基礎訂定透明化規範、建立磋商機制及促進資訊交換等。

#### (x) 勞工

美國對勞工議題之主要訴求，包含要求歐盟及其成員國須遵守國際勞工組織宣言（ILO）所承認之核心勞動標準，如組織權、集體協商權、消除強迫勞動、消除童工、消除職業與就業歧視等，

並要求制訂適當的工作條件，例如基本工資、工時與職業安全衛生相關規範。

#### (xi) 環境

關於環境議題，美國目標訂有若干目標，主要涵蓋：1)要求歐盟及其成員國履行「多邊環境協定」(Multilateral Environmental Agreements, MEAs)之承諾；2)要求歐盟及其成員國確保可透過公正、平等及透明的行政與司法程序，以執行環境法規，並提供適當的懲罰及救濟方式；及3)打擊「非法、未報告與未管制(IUU)捕撈」，包含執行港口國措施(Port State Measures)以及增加監督與監控。

#### (xii) 政府採購

美國希望藉由美歐談判增加美國企業之機會，向歐盟及其成員國銷售美國產品與服務。此外，美國在談判政府採購承諾時，將特別排除「州及地方政府」(state and local governments)層級，以保留國內優惠性採購計畫，例如：對小型企業、婦女及弱勢團體所有的企業、服務殘疾退伍軍人與受災地區之優惠計畫；有關聯邦協助各州及地方之計畫、運輸服務、食品援助及農業協助所涵蓋「購買美國貨」之要件；及國防部重要採購。

#### (xiii) 貨幣

對貨幣議題，美國旨在確保歐盟、歐盟成員國及相關組織可避免操縱匯率，以免妨礙對國際收支的有效調整或因此獲得不公平競爭利益。

## (2) 與「美英談判目標」之差異

在公布「美歐談判目標」後，USTR 緊接於 2 月 28 日公布「美英談判目標」(United States-United Kingdom Negotiations)<sup>149</sup>，以期在英國脫歐後立即展開貿易談判。原則上兩者內容相仿，僅在「智慧財產權」議題上有明顯落差，又以「美英談判目標」規定更為詳盡，且側重於智慧財產權之保護與執行。

詳言之，美國對與歐談判設立的智慧財產權目標較為簡潔，主要包含加強雙方在智財權議題的領導地位；強化智財權的保護與有效執行；以及避免地理標示的不當使用等。相對之下，「美英談判目標」對智慧財產權之目標著重於「促進適當且有效的智慧財產權保護」，並列示若干細項，例如：1)對新興科技、傳輸與配銷產品之新方法所涉及的智財權提供有力保護；2)確保智財產權保護及執行標準與時俱進，特別是保障智財權所有人可合法控制及使用其成果；3)預防或消除政府涉入侵害智財權之行為，包含網路竊盜及盜版；4)提供適當且有效執行智財權之方式，如可供使用、迅速且有效的民事、行政及刑事執行機制。

## (3) 歸納評析

美國與歐盟為全球規模最大且最複雜的經貿關係，雙方為進一步提升美歐貿易條件以促進經濟發展，在歐巴馬執政期間曾多次展開「跨大西洋貿易與投資夥伴協定」(TTIP)談判回合，但最終因觸及農產品及政府採購等敏感議題，以及川普總統走馬上任改變對外談判方針而擱置談判。

川普總統就任後其對外洽簽經貿協定之政策，已由同時與多國參與談判之模式轉為推動與個別對象之雙邊協商模式，以追求更符合美國利益之公平貿易。歐盟為求降低與美貿易衝突，於 2018 年 7 月 25 日與美發布聯合聲明，雙方表示願就有限議題進

---

<sup>149</sup> See USTR, “United States-United Kingdom Negotiations”, February 28 2019.

行談判。然從美國發布之「美歐談判目標」可知，美國仍期待與歐盟簽署範圍廣泛的貿易協定，但此目標顯然超出美歐聯合聲明指定的談判範圍，且其中引發最大爭議者為農業議題。

依原本美歐聯合聲明所述，貿易談判主要著重於非汽車之工業產品，但美國特別納入對歐盟最具敏感性的農業議題，明言將「透過降低或消除關稅，以確保美國農產品全面進入歐盟市場」，但此舉未必符合歐盟對美歐貿易談判之期待，歐盟貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）已表明歐盟不願意與美國談判農產品議題<sup>150</sup>，且後續歐盟公布的「談判指令草案」（draft negotiating directives）亦不涉及農產品，可見歐盟拒談農產品的態度十分堅決。

另一方面，川普總統多次揚言將基於國家安全之考量，將對歐盟汽車及汽車零組件加徵關稅。對此，馬姆斯壯一再表明願意與美國就汽車議題展開談判，但 USTR 公布的「美歐談判目標」卻未提及該項重要議題。由於歐盟出口汽車及汽車零件價值極高，若無法解決此項問題，將可預料歐盟對美歐貿易談判失去信心，甚至影響談判開展。

#### （四）美國經貿政策之發展及影響

##### 1. 美中貿易進展歸納

##### （1）2019 年談判進展歸納

為落實 G20 川習會達成之 90 天談判共識，美中經貿官員加緊腳步，已分別在 1 月 7 至 9 日、1 月 30-31 日、2 月 11-15 日以及同月 21-24 日、3 月 28-29 日輪流在北京與華府會面談判（參見表 2）。對於談判之目標，美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）於

---

<sup>150</sup> See Isabelle Hoagland and Brett Fortnam, “USTR includes agriculture in negotiating objectives for an EU deal”, Inside U.S. trade, January 11, 2019.

事前已明確列出主要三點訴求，分別是：降低貿易逆差（主要是擴大採購）、要求中國大陸進行結構改革（如 IPR 及市場開放）以及如何確保美中達成協議後續的落實。

表 2 2019 年起美中談判進展及聲明之比較

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
第一回合	1 月 7 至 9 日，北京	<p>USTR 聲明<sup>151</sup>表示雙方會面目的為建立公平、互惠及平衡的貿易關係，也重申川普總統希望解決雙方貿易不平等及處理中國大陸結構性問題。此外，USTR 也強調落實協議、核查及有效執行的重要性。</p> <p>會議中主要針對兩國元首在 G20 會後達成的協議進行討論，期許中國大陸在技術移轉、智慧財產權保護、非關稅障礙、網路安全、商業秘密之網路竊盜、服務業以及農業等議題作出結構性改變。另外，中國大陸同意購買美國農產品、能源產品、加工產品及服務。</p>	<p>中國大陸商務部<sup>152</sup>僅說明雙邊對共同關注之貿易問題及結構性問題進行交流，並會保持聯繫。</p>
第二回合	1 月 30 至 31 日，華盛頓特區	<p>白宮聲明<sup>153</sup>中提及，貿易代表萊泰澤表示雙方在結構性議題以及智慧財產權保護、停止強迫技術移轉、農業、服務業等議題有重大進展。但萊泰澤特別強調，有效執行協定並進行結構性改革才是最重要的任務。川普除了重申習近平在阿根廷將把 Fentanyl 列為管制用品之承諾外，也表示已認知中國大陸在金融開放方面已有快速進展，並希望農業及製造業議題會有相同成果。</p>	<p>中國大陸國務院副總理劉鶴於白宮會後記者會表示會談有三個主題：貿易、藥品，以及與執行（enforcement or implementation）之相關議題。此外，習近平致川普的信中提及將自美國購買農產品，而劉鶴也表示自當天起再向美國進口 500 萬噸大豆。</p>
第三回合	2 月 11 至 15 日，北京	<p>白宮聲明<sup>154</sup>表示雙方會議中對結構性議題，包含強迫技術移轉、智慧財產權、網路竊盜、農業、服務業、非關稅障礙等進行討論，並由中國大陸透過購買美國貨品及服務來消除雙方貿易不對等。美國也要求中國大</p>	<p>中國大陸商務部<sup>157</sup>表示雙方對阿根廷會談議題及中方關切問題進行深入交流，並就主要問題達成共識，並就「諒解備忘錄」</p>

<sup>151</sup> 'Statement on the United States Trade Delegation's Meetings in Beijing', USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>

<sup>152</sup> 「中美在京舉行經貿問題副部級磋商」，中國大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201901/20190102825285.shtml>

<sup>153</sup> 'Remarks by President Trump in Meeting with Vice Premier Liu He of the People's Republic of China', White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-premier-liu-peoples-republic-china/>

<sup>154</sup> 'Statement by the Press Secretary Regarding China Talks', White house, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-china-talks/>

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
		陸穩定人民幣以避免匯率操控情形發生 <sup>155</sup> 。此外，雙方同意未來將把任何承諾紀錄於「諒解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MoU)中。 雙方決定於下週繼續進行相關議題討論，總統川普更於會後表示 <sup>156</sup> ，若雙方有極大機會達成協議，則考慮延展3月1日之停戰期限。	進行磋商。
第四回合	2月21日至24日，華府	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美中雙方原本擬簽署六個MOU，涵蓋農產品、非關稅障礙、服務業、技術移轉與網路剽竊、智財權保護及貨幣等議題，但中國大陸副總理劉鶴第二次晉見川普總統時，川普總統質疑MOU之效力，並認為應以協定(agreement)方式為之。USTR表示未來不再強調MOU。</li> <li>2. 川普已在2/24宣布暫緩對2000億美元中國大陸產品提升25%關稅</li> <li>3. 美財長與白宮經濟顧問表示有實質進展，若進展順利將可能在3月底在美國召開川習會，並簽署美中協議。</li> <li>4. 美方強調，必定納入協議落實及執法機制；另美國也要求中國大陸針對人民幣維持平穩匯率提出要求。</li> </ol>	新華社報導 <sup>158</sup> ，美中第7輪貿易談判在協議文本展開談判，在技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、服務業、農業及匯率等方面的具體問題上「取得實質性進展。雙方在此基礎上，將「按照兩國元首指示做好下一步工作」。
第五回合	3月28-29日，北京	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美國官方僅發佈雙方會面代表層級，但未對3月底北京會談後的成果，發佈任何內容。<sup>159</sup></li> <li>2. 惟有訊息指出中國大陸突破過往限制，在強制技術移轉議題上，與美國進行更深入協商與交流</li> <li>3. 據悉六個議題的書面協議均有進展</li> </ol>	未揭露談判進展訊息

<sup>157</sup> 「中美經貿高級別磋商結束」，中國大陸商務部，

<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201902/20190202834753.shtml>

<sup>155</sup> 'U.S., China Are Working on Multiple Memorandums for Trade Deal', Bloomberg,

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-21/u-s-china-said-to-work-on-multiple-memorandums-for-trade-deal>

<sup>156</sup> 'Trump says may extend March 1 deadline for China trade deal', Reuters,

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-extension/trump-says-may-extend-march-1-deadline-for-china-trade-deal-idUSKCN1Q4256>

<sup>158</sup> 中國大陸官媒宣布 美中第7輪貿易談判結束，

[https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews_ch2)

<sup>159</sup> States Regarding China Talks , White house,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-united-states-regarding-china-talks-2/>

## (2) 最新（第六）回合美中貿易談判之進展

依據美國白宮於4月5日發布最新的簡要聲明稿指出，美中雙方於今（2019）年4月3日至5日美中最新回合談判中，對智慧財產權、強迫技術性轉讓、非關稅障礙、農業、服務業、採購及落實機制等議題進行協商，但仍有重大工作尚須努力完成。<sup>160</sup>美國與中國大陸在今年回復雙邊協商後，迄今已進行六次貿易會談及數次電話談判，然美國仍不斷重申其「寧願雙方無法達成協議，也不願簽署不利於美國的協議」之立場；另一方面，中國大陸陸續採取措施以回應美國要求，期盼雙方貿易戰能儘快落幕。

川普總統於4月上旬所舉辦之美中貿易談判後表示，談判有相當程度之進展，獲得共識之項目多於未達共識之部分，將有機會於四周內產生非常具有意義（very monumental）之協定；中國大陸副總理劉鶴同樣表示雙方談判有效率且有「新共識」達成。但川普仍補充，目前雙方僵持的議題主要聚焦於智慧財產權保護、特定關稅，及執行議題，且表明雙方間若有協定產生，才會舉辦雙方領袖峰會。

美國商會執行副會長布萊恩（Myron Brilliant）評論，美中雙方談判雖進入尾聲（endgame stage），但雙方仍有紛歧之議題主要有二：一為美國是否移除對中國大陸商品加徵之關稅，由於中方希望美國能在協議完成後全面撤銷加徵之關稅，然美國則認為應階段性移除關稅以確保中國大陸會落實承諾；二為確保中國大陸落實協議之監督機制，倘中國大陸未履行義務時，美國期能採取片面性（unilateral）如加徵關稅等懲罰措施，惟希望中國大

---

<sup>160</sup> The White House, 2019.04.05, 'Statement from the Press Secretary Regarding the Administration's Trade Talks with China'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-administrations-trade-talks-china/>. Last viewed: 2019.04.08

陸承諾放棄對美國採取報復，鑑於中國大陸認為該項要求恐侵害其主權，故尚未明確回應此訴求。<sup>161</sup>

然而，根據消息指出，美國在新一輪談判中已對中國大陸設下 2025 年之期限，要求在期限前大量購買美國生產之黃豆及能源等產品，並允諾美國企業於中國大陸設立 100% 獨資持有之公司。上述承諾將具有約束力，意即屆時中方若未履行，美國將可對中國大陸採取報復性措施；另據悉中方也有提出預計在 2029 年前落實之承諾項目，然該等項目並非強制性義務，意謂中方倘未履行不至於導致美方懲罰，然而目前尚未揭露該等項目內容。<sup>162</sup>

### (3) 中國大陸所採取之善意行為

去年川普及習近平曾在阿根廷 G20 場邊進行雙邊會談，事後美國白宮對外發表聲明指出川習會雙方達成之訴求項目（如表 3），從最近期中國大陸採行之若干措施，即可看出意在回應去年川習會中的承諾。

---

<sup>161</sup> Lee A. et al., 2019.04.04, 'Trade war: Donald Trump to meet Chinese Vice-Premier Liu He as negotiators eye presidential summit', *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3004714/trade-war-donald-trump-meet-chinese-vice-premier-liu-he>. Last viewed: 2019.04.08

<sup>162</sup> Black, J. et al., 2019.04.04, 'Trump to Meet China's Liu as Trade Talks Seen Near End Stage (1)', *Bloomberg*. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/trump-to-meet-chinas-liu-as-trade-talks-seen-near-end-stage-1>. Last viewed: 2019.04.08.

表 3 美國白宮在 2018 年 G20 會後發佈之川習會成果

項目	議題
1	對中國大陸 2000 億關稅制裁在 2019 年 1 月不會提高 25%
2	如果雙方協商在 90 天內未完成解決方案，則將會提高到 25%。
3	美中將立即針對技術強制移轉、智慧財產權保護、非關稅措施、網路侵害等問題展開協商。
4	中國大陸將向美國購置極大量(very substantial)的農村產品、能源、工業等產品。
5	中國大陸會立即重新購買美國農產品。
6	習主席會重新考量高通 (Qualcomm) 與對荷蘭恩智浦 (NXP) 之交易案。
7	中國大陸將列 Fentanyl 為管制藥品。
8	美中與北韓將針對朝鮮半島無核化共同努力。

(i) 加強對芬太尼之管制

中國大陸官方於 2019 年 4 月 1 日宣布，將擴大對所有芬太尼 (fentanyl) 類藥品的管制，意即廠商不可再透過改變化學程式來合成相似藥品進行販售，該管制方法將於今年 5 月正式執行。由於美國總統川普早已抨擊中國大陸之寬鬆法規，致使該類產品大量進口至美國危害人民的健康及生命，故中國大陸國家主席習近平於 2018 年 G20 峰會期間向川普承諾，表示將會加強對芬太尼藥品的管制。

中國大陸禁毒委員會副主席劉躍進表示，中國大陸對芬太尼的管制之目的是為了參與全球毒品治理，維護世界安全穩定；並補充美國應加強其國內藥品管制及毒品教育，且否認中國大陸需為美國藥物濫用情形負責。美國貿易代表萊泰澤 (Robert Lighthizer) 則表示，希望中國大陸能在兩國未來任何貿易協定中，明文承諾對該類藥品實施管制。由於川普已數次在美中貿易談判的相關議題上強調管制芬太尼的重要性，而中國大陸的新管

制規定將可以減少中國大陸藥商透過法律漏洞販賣與芬太尼之相似產品，故此次中國大陸的舉動，可視為對美國之讓步訊號。<sup>163</sup>

### (ii) 延長暫停加徵美國汽車及零組件關稅之政策

中國大陸關稅稅則委員會於 2019 年 3 月 31 日宣布，將會持續暫停對美國汽車及零組件加徵關稅，且會另行公告暫停加徵之期限。該聲明表示，中國大陸自今年 1 月 1 日起已暫停對上述產品加徵 25% 關稅 3 個月，又美國於今年 3 月宣布將暫緩對中國大陸產品加徵關稅之措施，故為積極回應美國之舉動，並促進雙方經貿談判之發展，中國大陸決定延長暫停加徵關稅之政策。<sup>164</sup>

### (iii) 放寬外資進入中國大陸市場之限制

在市場進入的議題方面，中國大陸已於今年 3 月 15 日通過新的「外商投資法」，納入「禁止強迫外國企業轉讓技術」、「加強對智財權的保護」，以及「擴大外商在華獨資經營領域」等規定。中國大陸國務院總理李克強也於 2019 年博鰲亞洲論壇年會重申，將進一步開放外資投資限制，預計在今年 6 月底前完成縮減外商投資進入之負面清單，並對「外商投資產業指導目錄」、「中西部地區外商投資優勢產業目錄」進行修訂，擴大中國大陸在電信業、醫療照護、教育、交通、基礎建設及人力資源等現代服務業及製造業，對外國投資之市場進入。<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Martina, M., 2019.04.01, 'U.S. welcomes China's expanded clampdown on fentanyl', *Reuters*. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-fentanyl-idUSKCN1RD137>. Last viewed: 2019.04.05.

<sup>164</sup> 國務院關稅稅則委員會辦公室，「國務院關稅稅則委員會發布公告決定對原產於美國的汽車及零部件繼續暫停加徵關稅」中華人民共和國財政部。資料來源：[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201903/t20190331\\_3209704.html?flyarg=1&flyarg=2&flyarg=2](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201903/t20190331_3209704.html?flyarg=1&flyarg=2&flyarg=2)。最後瀏覽：2019.04.05。

<sup>165</sup> Lee, A et al. 2019.03.28. 'Chinese Premier Li Keqiang talks up 'steady' and 'positive' economy, as crunch US-China trade war talks kick off in Beijing', *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3003620/chinese-premier-li-keqiang-promises-open-economy-further>. Last viewed: 2019.04.08.

此外，李克強強調，會持續擴大開放中國大陸之金融業，加快對銀行、證券及保險業的外資開放，對外資證券公司和保險經紀公司業務範圍不再設限，同樣的也將鬆綁外資在境內提供信用評等、信用卡清算及非銀行支付等服務之限制。<sup>166</sup>

除上述議題之外，中國大陸於 2017 年實施《網路安全法》，以國家安全為由，對外國雲端運算企業進入中國大陸市場設立嚴格限制，並規定外國公司須於中國大陸境內存放用戶資料與數據，故該議題也成為美中貿易談判重點之一。李克強於 3 月下旬表示，中國大陸擬在自由貿易區建立「自由化試點」(liberalization point)，准許外國雲端運算企業在該試點擁有數據中心，並依試辦情況決定是否將該政策普及中國大陸全境。然而，有專家對該項政策表示，中國大陸不太可能允許試辦點所儲存之資料自由流通至貿易區之外，中國大陸公司之在地優勢將使外國公司難以與之競爭。<sup>167</sup>

#### (iv) 增加購買美國黃豆

美中雙方先前進行談判時，中國大陸已承諾將額外購買 1,700 萬噸的黃豆以及 1,000 萬噸的油菜籽。據悉，有一中國大陸國有企業 (state-owned firms) 於 2019 年 3 月 28 日已提出購買 150 萬噸美國黃豆之訂單，預計於 7 月及 8 月輸往中國大陸<sup>168</sup>；另外，美國農業部 (USDA) 也公布 4 月 1 日已接獲中國大陸另一筆 82.8 萬噸的黃豆訂單，且該批黃豆將使用即將在 8 月底到期

---

<sup>166</sup> 博鰲亞洲論壇，2019 年 3 月 29 日，「中華人民共和國國務院總理李克強在博鰲亞洲論壇 2019 年年會開幕大會發表主旨演講」。資料來源：<http://www.boaforum.org/sylbt/45535.jhtml>。最後瀏覽：2019.04.08。

<sup>167</sup> Wang C., 2019.03.31, 'China's cloud services market could be open to foreign players, but national security must be protected: experts'. *Global Times*. Available online at <http://www.globaltimes.cn/content/1144155.shtml>. Last viewed: 2019.04.08.

<sup>168</sup> Plume, K., 2019.03.29, 'China buys more U.S. soybeans as trade talks kick off: traders'. *Reuters*. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-soybeans/china-buys-more-us-soybeans-as-trade-talks-kick-off-traders-idUSKCN1R925C>. Last viewed: 2019.04.05.

的 2018/19 年行銷年度<sup>169</sup>。中國大陸陸續購買美國農產品之行為，再再顯示對進行之美中貿易談判釋放善意訊息，期以逐步縮減美中間鉅額的貨品貿易逆差。

#### (4) 歸納分析

中國大陸近期內所實施之措施可視為對美中貿易談判釋出良善訊號：加強對芬太尼之管制，以回應川普長期以來對中國大陸鬆散法規的批評；延長對美國汽車及零組件暫停加徵關稅，為呼應美國延長對中國大陸貨品加徵關稅之友好表現；放寬外資進入條件以及法規鬆綁，使外資得以進入中國大陸市場；增加美國農產品之購買，旨在消除美方對中國大陸之貨品貿易赤字。

相較於中方的積極態度，美方則公開表示其不急與中國大陸達成任何協定，並保持其一貫立場，意即確保最終協定成果有益於美國勞工及企業，否則寧願維持貿易戰現況。由於川普面對 2020 年總統大選，其在貿易戰展現的強硬態度，一方面乃為了鞏固選民民心，增加美國農產品輸出以拉攏農民，透過消弭美中貿易逆差爭取選民的認同；他方面也在拉高美方談判槓桿的籌碼，增加中國大陸政府乃至於習近平主席的壓力，目的還是意使中方能充分妥協於美國的要求。

在 4 月最新貿易談判場合中，習近平首度在致川普的信件中提及，期能及早完成中美經貿談判文本；川普也表示雙方在此次會談上針對部分議題取得重大進展，且未來若有協定產生，將歡迎習近平至美國舉行峰會。惟美中可能展開高峰會之日期與地點尚難預料，有專家指出川普與習近平將於 4 月底，抑或是 6 月在日本所舉辦之 G20 峰會之非正式場合進行會面；然也有訊息指出

---

<sup>169</sup> Reuters, 2019.04.01. 'China books fresh deal for 828,000 tonnes of U.S. soybeans'. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-soybeans/china-books-fresh-deal-for-828000-tonnes-of-us-soybeans-idUSKCN1RD2HM>. Last viewed: 2019.04.05.

中國大陸傾向於 4 月底於美國進行會面，而非遲至 6 月 G20 峰會期間方進行協議之簽署<sup>170</sup>。

目前觀察，未來可能發展情境為關稅戰暫緩。對於中國大陸而言，情境較為單純，美方可能要求中方完全停止報復關稅（以縮減逆差），或至少縮小報復關稅範圍（包含降稅率或縮小清單）。至於美國已實施之制裁關稅部分，目前安排則較為不明；川普總統曾指出「維持一段時間目前制裁關稅稅率，以觀察中方落實情況」的可能性，美國亦曾拋出縮小制裁規模的可能。<sup>171</sup>

然而未來美中的貿易戰衝突點，除了原有的貿易逆差及不公平貿易行為外，還要加上違反承諾行為所導致的關稅制裁。假設中國大陸基本結構不變，衝突必然會再度發生，不能確定者只有時間點而已。美國 bloomberg 於 2 月 22 日針對 29 位美中貿易戰專家的調查顯示，有 18 位專家認為美國最慢在今年下半年，還是會因前述原因調高制裁關稅。或許這種起伏不定所造成的不確定性，也屬於美國所設定的效果。果真如此，則貿易戰再度爆發的機率確實很高。簡言之，美中貿易戰可能因達成協議而暫時平息，但下一波貿易戰的發生可能只是時間問題。

## 2. 美國 232 條款之適法性爭議

川普政府今（2019）年的貿易政策重點之一，乃持續強調美國經濟及國家安全間之影響，主張貿易政策必須有利於國家經濟發展外，更應符合且有助於國家安全策略。為此目的，川普政府近三年來陸續針對鋼鐵、鋁、鈾、汽車及其零組件之產品，大幅運用 1962 年《貿易擴張法》第 232 條<sup>172</sup>有關國家安全調查之程序。

---

<sup>170</sup> Ng, T. et al., 2019.04.05, 'Xi Jinping tells Donald Trump strategic leadership is key to trade deal amid talk of 4-week countdown'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3004776/xi-jinping-tells-donald-trump-strategic-leadership-key-trade>. Last viewed: 2019.04.08

<sup>171</sup> <https://edition.cnn.com/2019/03/20/politics/us-china-trade-war-trump-tariffs/index.html>

<sup>172</sup> Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962, 19 U.S.C. § 1862.

美國商務部自去年 2 月完成進口鋼鋁調查報告後，川普總統陸續在 3 月至 8 月間簽署若干總統公告，要求對歐盟、加拿大、墨西哥、阿根廷、澳洲等國之進口鋼鋁開徵高額關稅或實施進口配額。此舉不僅引發全球貿易緊張關係，並相繼導致若干國家訴求 WTO 爭端解決機制，惟美國政府一再強調此項措施並非 WTO 防衛協定下之措施，而是根據 GATT 第 21 條國家安全豁免條款，係保護國家安全的必要措施。

面對此項爭議，美國國際貿易法院（USCIT）在今年 3 月 25 日公布判決正式承認 232 條款之合憲性，認定總統行為未逾越國會授權。惟相對的，美國國會兩黨派的參眾議員自今年均陸續提出對 232 條改革法案建議，期望限縮總統依 232 條享有之相關權力。國會此項呼籲目前不僅為民主及共和兩黨的初步共識，且亦普遍受到產業界的廣泛支持。此項跡象顯示，美國國內對 232 條款之適法性仍存在不同意見，此後川普總統採行的 232 措施必仍受到高度檢視。基此，以下將首先簡要介紹 232 條款之調查程序，次分別就最近 USCIT 對 232 條款措施之判決要旨，以及目前美國國會推動 232 條款改革之建議草案進行說明。

#### （1）232 條款簡介

根據 232 條款之調查程序規定，商務部（DOC）可依申請或職權，就特定產品之進口是否影響美國國家安全進行調查與認定。在調查過程中，除透過召開公聽會徵詢公眾意見之外，商務部還應立即通知國防部（DOD）其展開調查之決定，並與該部及其他相關機關就該案進行跨部會諮詢。DOC 應自展開調查之日起 270 日內向總統提出調查結果報告，如認定進口產品對美國國家安全造成威脅時，則一併提出相關建議因應作法，如提高關稅、設定配額或採取其他非貿易措施，以調整進口產品的數量。

總統如同意 DOC 之意見，認為進口產品可能減損美國國家安全，則其應在收到報告之日起 90 日內進一步決定採取調整措施，並在做出該決定之 30 日內向國會報告及說明理由。

## (2) USCIT 對 232 條款之合憲性判決

USCIT 於今年 3 月 25 日針對 232 條款之合憲性發布裁判意見<sup>173</sup>，並駁回原告對於 232 條款違憲之指控。USCIT 透過本項判決，支持川普總統對進口鋼鋁課徵關稅的措施並無違法。

本件判決之原告以美國國際鋼鐵協會（American Institute for International Steel, AIIS）為首，主張 232 條款構成立法機關的不當授權（improper delegation），違反美國憲法第 1 條有關立法權之規定以及權力分立。根據「禁止授權原則」（non-delegation doctrine），除非授權的母法訂定所謂「明白易懂的標準」（intelligible principles），做為行政機關訂頒命令或制訂政策的準則，否則國會原則上不得將其任何制法權力（包括規制貿易之權力）授權給其他機關。在本案中，原告主張從 232 條的規定來看，由於其並未明白規定構成「國家安全」的法定要件，似乎允許總統對於進口可能影響國家經濟的任何要素及適當的救濟調整方式，具有裁量權限，故違反前述之「禁止授權原則」。

惟本案法官不同意原告主張，並援引 1976 年 *Federal Energy Administration v. Algonquin SNG Inc.* 一案之判例<sup>174</sup>指出，232 條款已訂有相當清楚的授權標準，賦予總統決定調整措施的彈性空間，而在英美法系的判決先例拘束原則之下，本案法官自有義務遵守該案之判決結果。再者，美國總統不受《行政程序法》（Administrative Procedure Act, APA）之拘束，故總統所作之行政決定，司法機關不得以合理性（rationality）、發現事實（finding

---

<sup>173</sup> U.S. Court of International Trade, *American Institute for International Steel, Inc. v. United States*, Slip Op. 19-37 (2019).

<sup>174</sup> U.S. Supreme Court. *FEA v. Algonquin SNG, Inc.*, 426 U.S. 548 (1976).

of fact) 或濫用裁量權 (abuse of discretion) 為由而重新審查總統之決定。

不過，法官卡茨曼 (Gary S. Katzmann) 則提出不同意多數意見之意見，其指出 232 條款可通過「合憲性審查」(constitutional muster) 表示高度懷疑，並認為 232 條款已使總統過度享有原按憲法規定應劃屬國會之貿易權限。本案法官所遵守的先例已過去 40 多年，在現今時空背景下，法院應有更多充足資料檢討 232 條的授權規定是否依然合宜。

### (3) 美國國會推動 232 條款改革之進展

為遏止川普總統持續實施 232 條款，以參議員圖米 (Pat Toomey) 為首等議員在今年 1 月 30 日提出《兩院制國會貿易授權法案》(Bicameral Congressional Trade Authority Act)，希望限制總統依據第 232 條所享有之權力。本項提案建議國會可在總統決定措施後 60 日內進行審查；如國會決定不予通過，則措施將無法生效。此外，本項提案特別允許溯及對過去四年的 232 條款貿易限制措施重啟審查，並在特定情形下溯及救濟。基此，川普總統過去採行的 232 措施恐怕將全面受到重新檢討，而目前包含美國對外貿易委員會 (NFTC) 及美國鋼鋁貿易競爭力聯盟 (ACSAT) 在內等產業團體均已明確表示支持<sup>175</sup>。

另一方面，包括參議員波特曼 (Rob Portman) 及眾議員坎德 (Ron Kind) 等議員，則在 2 月 6 日提出 2019 年《貿易安全法》(Trade Security Act of 2019)，建議國會可對總統採行之關稅和配額等貿易限制措施享有否決權。與《兩院制國會貿易授權法案》較為不同者，係《貿易安全法》僅適用於未來採行的 232 措施而不溯及既往。

---

<sup>175</sup> Rep. Kind: 'Trade Security Act' could be more palatable than Toomey-backed tariff bill, Inside U.S. Trade, Feb. 06, 2019.

對於上述兩項建議案之分歧，參議院財政委員會主席葛拉斯里（Chuck Grassley）表示，目前已在積極協調兩部提案的立法共識，以便在推動 232 條款之改革上取得更廣泛的國會支持<sup>176</sup>。根據參議員凱恩（Tim Kaine）及卡波（Tom Carper）在 3 月 28 日所揭露的最新折衷方案-《改良版國會貿易授權法案》（the Reclaiming Congressional Trade Authorities Act of 2019）內容，目前美國國會已達成以下幾項初步共識，包括：

- 保留總統採取貿易措施的權力，但基於國安因素所發動的關稅措施應在 120 日內取得國會同意授權；
- 將非基於國安因素的關稅措施，明文規定國會也應介入審查；
- 要求美國貿易代表（USTR）應向國會說明新採關稅措施的目標及策略；
- 擴大應受國會審查的貿易限制措施範圍；
- 要求行政機關（如國防部）應向國會提供更多相關資訊，以及；
- 要求美國國際貿易委員會（USITC）應向國會提供其就擬採行貿易限制措施的分析資訊。

除此之外，參議員圖米更指出，未來國會不排除將 232 改革法案併入其他「必須通過」的法案之中，以避免遭到總統否決<sup>177</sup>。美國國會推動 232 條之改革決心已可見一斑。

---

<sup>176</sup> Section 232 Bill Progressing, Washington Trade Daily, Mar. 28, 2019.

<sup>177</sup> Toomey: Section 232 bill likely to be attached to ‘must-pass’ legislation, Inside U.S. Trade, Mar. 28, 2019.

#### (4) 評析

根據 USCIT 之判決，多數意見雖已認為 232 條款基本上已建立「明白易懂的標準」，足以作為行政機關訂頒命令或制訂政策的指導參考。不過，《改良版國會貿易授權法案》規定，總統在 232 條下的措施決定權限雖得以保留，但要求國會仍須正式介入並行使同意權作為生效前提；同時，參眾兩院的普遍立場均希望將國安議題保留給國防部處理<sup>178</sup>，並向國會報告有關資訊。此項法案應將有助於進一步釐清 232 條款下立法與行政機關之間在貿易權上的權力制衡關係。至於 232 條款的改革是否將架空總統的決定權，或仍待未來國會的介入程度。無論如何，在近年來川普積極發動 232 措施後，面對各界的質疑壓力，以不得不使美國必須正視 232 條款的適法性爭議。

在 USCIT 公布判決之後，美國國際鋼鐵協會（AIIS）未來仍可能向聯邦巡迴上訴法院（CAFC）繼續提起上訴。在國會方面，除持續推動 232 條款之改革外，葛拉斯里也承認，美國國會及加墨兩國政府皆已明確表示，在川普取消 232 措施以前不會通過 USMCA<sup>179</sup>。由此觀察，232 條款近期內恐將密切受到美國國內司法與立法機關的高度檢視。不過，在未正式受到推翻之前，232 條款將持續有效，特別是川普政府在今年將陸續對汽車及海綿鈦採取 232 條款之確定措施或調查。有關 232 條款的動態發展，未來宜持續進行追蹤。

---

<sup>178</sup> Rep. Kind: 'Trade Security Act' could be more palatable than Toomey-backed tariff bill, Inside U.S. Trade, Feb. 06, 2019.

<sup>179</sup> USMCA and Section 232 Collide, Washington Trade Daily, Mar.28, 2019.



### 三、2019 年 4 月 19 日

#### (一) 全球重要貿易議題發展：

##### 1. OECD 有關數位商業發展對各國稅賦制度衝擊影響之討論

###### (1) 數位稅成為美歐貿易摩擦來源

早在 2015 年，OECD 就把數位化經濟所面臨的稅收挑戰列為國際租稅治理的首要課題，特別是數位經濟發展所產生的稅基侵蝕與利潤移轉 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 問題<sup>180</sup>。然而，歐盟在去(2018)年拋出對網路巨擘開徵數位稅之立法計畫，引發美國網路龍頭企業 (如：亞馬遜、谷歌、蘋果等) 的不滿，進而使得數位稅賦之課徵問題成為美歐貿易摩擦的來源。此一發展情勢促使 OECD 加速有關數位商業發展稅賦課徵規則之相關討論，以便消除美歐雙方對於數位商業發展稅賦課徵規則之歧見，避免衝突持續升溫。

基於法國、德國和英國等重要成員國要求嚴密防範科技公司避稅之主張，歐盟在 2018 年初計畫針對網路巨擘開徵數位稅，準備對谷歌 (Google)、臉書、蘋果等網路科技巨擘在歐盟境內的營收課徵百分之三的「數位稅 (digital tax)」。數位稅之課稅範圍涵蓋數據銷售和線上平台等業務，估計 1 年能為歐盟創造 50 億歐元 (約新台幣一千八百二十八億元) 之稅收。然而，歐盟內部對於數位稅之課徵意見分歧，法國為首的成員國積極推動數位稅之立法，但愛爾蘭、芬蘭、丹麥、瑞典和盧森堡等國家反對。愛爾蘭等低稅率的國家吸引跨國公司進駐，故不支持歐盟的徵稅措施。歐盟的做法讓外界認為是針對美國實施鋼鋁稅展開回擊的第一步，當時也引發外界對全球貿易戰的擔憂。

---

<sup>180</sup> 2015 BEPS Action 1 Report on Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy.

然而，美國透過美歐日三方部長會議取得與歐盟就數位貿易議題進行合作之契機，加上歐盟內部對於數位稅課徵計畫之立場嚴重分歧，使得歐盟現階段已經擱置了數位稅之課徵計畫。然而，部分歐盟成員國仍未放棄透過國內立法的途徑來開徵數位稅。目前法國、西班牙和奧地利等國已陸續公布對科技公司收入課稅的計畫，以法國為例，法國眾議院在今(2019)年4月9日通過課徵數位稅之法案，未來該項法案若是獲得參議院通過，法國最快將在2020年開始對大型網路業者課徵數位稅。

## (2) OECD 有關數位商業課稅規則之討論

OECD 有關數位商業發展課稅規則之討論，主要由 OECD 下設之「數位經濟工作小組(Task Force on the Digital Economy, TFDE)」主導推動。2017年 OECD 與 G20 透過「經合組織暨二十國集團稅基侵蝕及利潤移轉包容性架構(OECD/G20 Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)」授權 TFDE 負責此一議題之研究、討論與研議工作。TFDE 已經在 2018 年 7 月完成第一階段的研究工作，針對稅基受到數位化經濟發展所侵蝕的商業模式進行深入的研究，並公布期中研究報告<sup>181</sup>。該報告指出，在沒有設立商業據點的情況下，高度仰賴數位化商業模式的企業仍然可以在當地從事具有商業利益的營業活動，例如：社群網站可以跨境取得用戶的個資，透過數據分析的技術轉化為廣告收益來源。這種高度數位化的商業模式，是造成當前數位化經濟發展下稅基受到侵蝕的癥結點。

該報告除了研究稅基受到侵蝕的商業模式之外，進一步點出當前應優先解決的問題，主要在於納稅主體(nexus)與跨境利潤分配規則未有一致性的解決方案，以及如何補救租稅管轄區之間稅率失衡的問題。基於此一研究結論，OECD/G20 之 BEPS 包容性

---

<sup>181</sup> Tax Challenges Arising from Digitalisation – Interim Report 2018

架構於今(2019)年 1 月確立了未來的討論將聚焦兩大中心支柱包括：(一)重新檢視納稅主體(nexus)與跨境利潤分配原則，(二)最低基本稅收原則：若遇一地對企業盈餘課稅過低或無稅，租稅管轄區間應採取哪些相對應的補救措施。近期以來，在 OECD 的主導下已經陸續完成有關許多相關研究報告，例如：數位平台業者在網路銷售增值稅課徵方面所能扮演的角色<sup>182</sup>、稅化經濟與國際稅制的關聯性研究<sup>183</sup>等。同時，為了集思廣益，TFDE 於今年 3 月 13 日至 14 日密集展開公眾意見徵詢程序廣納相關各方建議，相關討論成果與結論將會在今年 6 月 G20 高峰會場域進行總體彙報。

(3) 法國表示倘 OECD/G20 能實質解決數位稅課徵問題，  
將撤除 2020 開徵之數位稅立法

法國眾議院 4 月 9 日通過數位稅法案之際，法國財政部長樂梅爾 (Bruno Le Maire) 已經明確表示，數位稅課徵的癥結點在於允許國家可以針對那些透過數據營利的企業來課徵稅收，實質掌握針對數據營業活動進行課稅之權力<sup>184</sup>。如果 OECD 場域有關數位稅規則的討論能夠獲得實質、有效的解決方案，法國將會撤除 2020 開徵數位稅之立法。同時，先前美國財長穆努欽 (Steven Mnuchin) 訪法時，也曾與樂梅爾談過數位稅議題。樂梅爾認為，美國雖不樂見歐洲各國自行開徵數位稅，但同意 OECD 應盡快確立相關國際法規。

(4) 評析

由 OECD 相關討論觀之，美國與主導數位稅的歐陸國家彼此間雖然對於數位稅課徵問題仍有歧見，但現階段仍然維持透過國際合作與法規調和的途徑來解決此一紛爭。透過 OECD/G20 等國

---

<sup>182</sup>

<http://www.oecd.org/tax/consumption/the-role-of-digital-platforms-in-the-collection-of-vat-gst-on-online-sales.pdf>

<sup>183</sup> <https://www.oecd.org/going-digital/tax-and-digitalisation.pdf>

<sup>184</sup> <https://www.bna.com/oecd-digital-tax-n57982097519/>

際場域有關數位稅課徵之討論工作，此一問題現階段仍有獲得解決的機會，而 2019 年下半年度數位稅議題在 OECD 場域之發展情況將會是主要關鍵。

在經貿領域，晚近除 CPTPP、USMCA、日歐 EPA 等重要雙邊或區域經貿協定均已將數位貿易/電子商務規則納為規範範圍外，WTO 亦已展開多邊電商規則談判之推動。以 WTO 電商談判為例，在 2019 年 3 月 WTO 所召開數位貿易規則談判之非正式對話會議中，美國強調規則談判目標在於高標準且具有執行力之貿易協定，中國大陸則主張應以電商發展以及電商便捷化議題為主軸，立場截然不同。而在數位稅議題上，美歐又有不同之立場。在不能排除未來數位稅之課徵原則被納入 WTO 電商談判範疇的情境下，可以預見因主要國家立場顯著落差，將導致 WTO 電商談判趨於複雜緩慢。各國立場之差異當然係立基於國家利益之考量；對我國而言，建議亦應掌握各國立場之背後原因，並以此為基礎，確認我國參與之立場。

## （二）國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 1. 歐盟將中國大陸認定為「戰略競爭者」

#### （1）歐盟與中國大陸經貿與政治關係之變化

相較於美國因不滿中國大陸採行之補貼、違反智慧財產權保護之強制授權等貿易措施，單方對中國大陸實施貿易報復，並引發美中兩國的貿易大戰的強硬立場，歐盟對於與中國大陸的經貿和政治互動態度則採取較緩和之立場。雖然歐盟同樣對中國大陸快速成長的經貿實力有所擔憂，並對於包括中國大陸企業在歐盟境內之投資，以及採用華為 5G 通訊設備所可能引發的國家安全風險問題有存有疑慮，但自 2003 年以來，歐盟與中國大陸形成的「全面性戰略夥伴（Comprehensive Strategic Partnership）」關

係並沒有顯著的改變，在與中國大陸經貿與政治紛爭與歧見的處理上，歐盟也始終避免採行與美國類似的強硬立場。

然而，隨著中國大陸所推動一帶一路計畫之影響力逐漸滲入歐洲大陸，導致歐盟成員國共同對外立場產生鬆動，並進而威脅歐盟的團結性以及一體性，以法國和德國為首認為應對中國大陸採行更強硬政策立場的歐盟成員國意見，也已逐漸影響並改變歐盟與中國大陸之關係。在今（2019）年3月歐盟執委會提出對與中國大陸交流的策略報告（strategic report）中，歐盟執委會即首次將中國大陸形容為「一個在技術上尋求領先的經濟上競爭者，以及推動不同治理模式的戰略競爭者（strategic rival）」，並同時對積極參與中國大陸一帶一路計畫之成員國行為提出了警示。

## （2）歐盟對中國大陸態度轉變之起因

歐盟對中國大陸態度之轉變，其原因主要可從經濟上以及政治上兩個面向觀察。在經濟面向上，相較於三年前歐盟在歐中貿易策略聚焦於批評中國大陸透過收購歐洲關鍵技術製造商以成就其中國大陸製造 2025 政策，中國大陸近期透過獲得大量國家補貼之國營企業參與全球貿易競爭，也讓歐盟意識到中國大陸採行之補貼貿易政策將對全球正常市場競爭形成的嚴重威脅和衝擊。此外，中國大陸透過資本市場活動的參與，對歐盟成員國形成之影響也引起了歐盟之關注，其中過去中國大陸利用其資本在希臘比雷埃夫斯港（Piraeus Port）投資之政治影響力，驅使希臘阻止歐盟對中國大陸人權問題形成共同立場之狀況，即反映了中國大陸利用其經貿及投資活動衍生之政治影響力從內部分化歐盟之策略。

除了因中國大陸快速成長經濟以及其所採行經貿政策對歐盟形成的威脅外，中國大陸與歐盟部分成員國的結盟以及緊密夥

伴關係的建立，在政治面向上也被認為將妨礙於歐盟維持其內部之團結。其中，義大利作為第一個承諾參與中國大陸一帶一路計畫的 G7 成員國，雖然在策略上之目的或著重於要求中國大陸購買其國債以協助其解決債務危機，並透過中國大陸資本的投資促進義大利經濟的發展，但有鑑於中國大陸利用在希臘投資政治影響力妨礙歐盟運作，歐盟對於中國大陸與義大利日趨頻繁的合作和接觸也提出了警告，其除要求義大利在參與包括一帶一路在內的各計畫時，應以合乎歐盟規範和規則為前提外，歐盟也告誡一帶一路的參與國天下沒有白吃的午餐，雖然該計畫提供融資協助參與國發展，但此些融資終究必須償還。

在諸多影響歐盟對中國大陸立場的因素中，法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）以及德國總理梅克爾（Angela Merkel）之態度，對歐盟態度之轉變產生了重要的影響力。其中法國總統馬克宏即表示，歐盟對中國大陸長期抱持的天真想法必須改變，雖然中國大陸和歐盟間存在貿易伙伴關係，但其雙方在地緣政治以及國際關係戰略之互動關係也不應被忽略，其中過往歐盟允許中國大陸資本在歐盟境內取得如港口等關鍵基礎設施營運權之狀態，明顯是歐盟在戰略上犯下的錯誤。而呼應奧地利總理庫爾茲（Sebastian Kurz）以及歐盟理事會主席容克（Jean-Claude Juncker）之看法，德國總理梅克爾也同樣表示歐盟除了將中國大陸視為貿易伙伴外，也應意識到中國大陸和歐盟在貿易以及國際政治之競爭關係，並應正視中國大陸「競爭者」之身分。

### （3）後續觀察

今年 3 月歐盟首次將中國大陸視為「戰略競爭者」後，歐盟對中國大陸在經貿議題之立場上已有轉趨強硬之態勢。首先，針對過往歐盟向中國大陸開放政府採購市場，卻未能獲得中國大陸相對應市場開放之問題，雖然包括瑞典在內等國家認為應避免採

取過度強硬之立場，但法國和德國則主張應透過立法形式，限制中國大陸參與歐盟公共採購之機會，以節制中國大陸在保護其本國市場的同時，卻單向在歐盟市場獲利之狀況。此外，在多邊貿易體系中，歐盟對於即將成為全球最大經濟體之中國大陸在世界貿易組織中仍主張開發中國家地位，並進而享受貿易優惠以及履約彈性狀況，也與美國同步對中國大陸提出質疑。

雖然歐盟成員國目前對於歐盟究竟是否應對中國大陸採取更強硬立場仍存有不同意見，且歐盟對於應如何監管其成員國參與一帶一路計畫等也尚未形成共識，不過隨著歐盟與中國大陸之關係，從「貿易伙伴關係」質變為「戰略競爭者」，以及歐盟逐漸意識到中國大陸透過經貿活動滲透並對歐盟團結以及一體性所形成之威脅，歐盟後續對中國大陸在外交以及經貿政策及態度勢必也將隨之調整，且倘若歐盟對中國大陸改採取類似於美國之強硬立場，甚至與美國結盟對中國大陸形成圍堵，此對於整體國際經貿和政治局勢也將產生不容忽視之衝擊。

### （三）重要國家雙邊 FTA 進展：

#### 1. 美日貿易談判進展

##### （1）背景

日本首相安倍晉三於去（2018）年 9 月 26 日與美國總統川普在紐約舉行美日高峰會（U.S.-Japan Summit Meeting）後發布聯合聲明，表明美日雙方願以互惠方式進一步擴大雙邊貿易與投資。對此，美日同意展開貿易談判，雙方將先針對貨品及其他如服務業等關鍵領域，展開「美日貿易協定」（U.S.-Japan Trade Agreement）談判，以盡快取得具體成果；待前述談判完成後，美日亦可就其他貿易及投資議題展開後續談判<sup>185</sup>。另一方面，美

---

<sup>185</sup> See White house, “Joint Statement of the United States and Japan”, September 26, 2018.

國與日本於聯合聲明分別就其關切議題表明立場，並表明將尊重他方立場：

- 對日本而言，農業、林業及漁業產品的市場開放程度應不超過日本過往經濟夥伴協定之程度；
- 對美國而言，汽車部門的市場開放程度應足以增加美國汽車產業之生產及工作機會。

除此之外，美國與日本亦同意強化合作，以保護其企業及勞工免受第三國採取之非市場導向政策及措施所影響。同時，雙方承諾在談判期間不採取任何違反聯合聲明精神之措施，並努力儘早解決其他與關稅相關問題。

## (2) 美國公布「美日貿易協定談判目標」

為促進美日貿易談判，美國貿易代表署（USTR）於 2018 年 12 月 21 日公布「美日貿易協定談判目標」（United States-Japan Trade Agreement Negotiations，以下簡稱 USJTA 談判目標），以闡明美國與日本進行貿易談判所欲達成的各項具體目標<sup>186</sup>。

**表 1 美日貿易協定談判目標**

1.	貨品貿易	2.	SPS	3.	關稅、貿易便捷化暨原產地規則	4.	TBT
5.	良好法規作業	6.	透明化、公告及行政行為	7.	服務貿易，包含電信及金融服務	8.	貨品與服務數位貿易及跨境數據流通
9.	投資	10.	智慧財產權	11.	藥品及醫療器材之程序正當性	12.	政府所有及控制企業
13.	競爭政策	14.	勞工	15.	環境	16.	反貪腐
17.	貿易救濟	18.	政府採購	19.	中小企業	20.	爭端解決
21.	一般條款	22.	貨幣		--		--

資料來源:本研究自行整理

<sup>186</sup> See USTR, “United States-Japan Trade Agreement (USJTA) Negotiations”, December 21, 2018.

整體而言，「USJTA 談判目標」涵蓋 22 項議題，其架構及內容與 USTR 後續公布之「美歐談判目標」相仿，包含各項傳統及新興議題，惟缺少對補貼的談判目標。除此之外，USJTA 談判目標在工業產品、農產品及智慧財產權議題方面，較「美歐談判目標」有進一步要求，分述如下。

#### (i) 工業產品

USTR 於 USJTA 及美歐談判所設立之工業產品談判目標相仿，均包含透過談判確保美國工業產品可全面免稅進入談判國市場，並加強有關解決談判國非關稅障礙之規範。

然而，鑑於美國於聯合聲明表明應加強日本汽車部門之市場開放程度，故 USTR 特別強調應訂立必要條款，包含要求日本解決非關稅障礙的規定，以在汽車部門取得公平且更平等之貿易，進而增加美國汽車部門之生產及工作機會。

#### (ii) 農產品

USTR 對農產品之談判目標在 USJTA 及美歐談判相差不多，兩者均要求降低或消除關稅、提供敏感農產品合理的調適期及增加法規調和性等。

另一方面，USTR 要求日本及歐盟消除不公平減少美國農產品市場進入機會或扭曲市場的作法，包含歧視美國農產品的非關稅障礙、關稅配額之限制性規定。其中，USTR 特別將「國營貿易企業（state trading enterprises）、國營企業（State-Owned Enterprises）及其他行政機制所致之不公平或貿易扭曲活動」納入日本應予消除的作法；並強調應加強國營貿易企業及其他機制的運作透明性，以杜絕交叉補貼、價格歧視與削價競爭之情形。

### (iii) 智慧財產權

在智慧財產權方面，USJTA 談判目標與於 2019 年 2 月 28 日公布「美英談判目標<sup>187</sup>」（United States-United Kingdom Negotiations）之內容相同，均著重於「促進適當且有效的智慧財產權保護」，並列示若干細項，例如：對新興科技、傳輸與配銷產品之新方法所涉及的智財權提供有力保護；確保智慧財產權保護及執行標準與時俱進等項。相較之下，美歐談判目標則較為簡潔，除強化智財權的保護與有效執行外，尚包含加強雙方在智財權議題領導地位、避免地理標示不當使用等。

### (3) 美日貿易談判近期發展

美國與日本以聯合聲明為基礎，由美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）和日本經濟產業大臣茂木敏充領軍，在今（2019）年 4 月 15 至 16 日於華盛頓展開美日首輪貿易談判。USTR 在會後發表聲明，重申雙方共同談判目標係在貿易領域取得實質成果；本次談判議題主要為貨品（含農產品），以及建立數位貿易領域高度標準之必要性。除此之外，美國亦關切與日本間高額的貿易赤字<sup>188</sup>。

針對此次談判，茂木敏充進一步表示，本輪談判主要集中於農產品及汽車議題，且雙方同意將數位貿易置於後續談判回合；至於其他需要更多討論時間的議題則暫時擱置。另一方面，美日雙方已同意加速貿易談判，茂木將於下週與萊特澤會面以繼續談判<sup>189</sup>。

---

<sup>187</sup> See USTR, “United States-United Kingdom Negotiations”, February 28 2019.

<sup>188</sup> See USTR, “Statement from USTR on Meetings to Discuss the United States-Japan Trade Agreement”, April 16, 2019.

<sup>189</sup> See Yuko Takeo and Jenny Leonard, “Japan, U.S. Will Accelerate Talks Toward Trade Deal, Motegi Says”, Bloomberg, April 17, 2019.

#### (4) 評析

美日貿易談判乃美國「2019年貿易政策綱領」所明示的政策目標之一，然而日本過去不願與美國洽談雙邊協定，反而希望美國重返「跨太平洋夥伴協定」<sup>190</sup>（TPP）；儘管如此，在川普政府揚言對日本進口汽車加徵關稅後，日本終於妥協並同意展開雙邊貿易談判。

觀察 USTR 公布之 USJTA 談判目標，可知美國期待與日本展開全面性貿易協定談判，且特別關切日本之汽車及農產品市場。回顧 USTR 近三年內公布的「貿易障礙報告」（National Trade Estimate Report）可知，美國對於日本之「汽車的非關稅障礙」及「國營企業及其他機制對農業的不公平或貿易扭曲活動」早已關注多年。

首先，在汽車議題方面，依據 USTR 於今年 3 月 29 日公布之「2019 年貿易障礙報告」，美國認為日本政府對於進口汽車之非關稅障礙導致美國汽車及其零組件於日本的市佔率毫無起色；前述非關稅障礙包含：日本特有的汽車標準及測試流程（testing protocols）；透明化不足，包括利害關係人在法規制定階段無提供充分意見的機會；以及日本政府阻礙美國汽車在日本市場發展汽車配銷及服務網絡<sup>191</sup>。

其次，對於農業議題，USTR 亦於「2019 年貿易障礙報告」提出多年來日本對於稻米、小麥、豬肉等產品的進口機制，已成為美國農產品進入日本市場的障礙。以豬肉為例，日本對美國進口豬肉採取的「門檻價格機制」（gate price mechanism），允許

---

<sup>190</sup> See the Japan Times, “Japan sticks to TPP, U.S. seeks bilateral deal in first round of trade talks”, August 10, 2018.

<sup>191</sup> See USTR, “2019 National Trade Estimate Report”, March 29, 2019, p.291.

日本政府對低價進口豬肉課以較高關稅，而被 USTR 批為貿易扭曲措施<sup>192</sup>。

另一方面，從 USJPA 談判目標可知，USTR 計畫與日本展開全面性談判，但依據美日雙方於 2018 年 9 月發布之聯合聲明及萊泰澤於 2018 年 10 月 16 日向國會遞交之談判意向通知書<sup>193</sup>，可發現美國不排除與日本展開分階段談判，雙方可先就貨品及服務貿易等關鍵議題進行談判，以期儘早取得具體談判成果。究其原因，在於川普政府面臨了來自美國國內農業團體的壓力；由於日本為 CPTPP 協定成員之一，且與歐盟簽署之經濟夥伴協定亦於今年 2 月 1 日生效，美國農產品在日本市場的地位已逐漸被加拿大、澳洲及歐盟的競爭對手取代，例如今年美國對日本的豬肉出口量即已遽降 35%<sup>194</sup>。基此，川普政府急需與日本完成貿易談判，以緩解國內龐大的政治壓力，並為其 2020 年競選連任鋪路。

#### （四）美中貿易戰之發展及影響：

##### 1. 美國公告出口管制「全球 50 家危險企業」名單

###### （1）美國出口管制制度之介紹

美國出口管制制度相當龐大且複雜，主要法源包括《出口管理法》（Export Administration Act, EAA）<sup>195</sup>及其子法《出口管理規則》（Export Administration Regulation, EAR）、《武器出口管制法》（Arms Export Control Act, AECA）及《國際緊急經濟權利法案》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）。

---

<sup>192</sup> *Id.*, p.280-281.

<sup>193</sup> See USTR, “October 16 Notificaton Letter to Congress”, October 16, 2018.

<sup>194</sup> See the Japan Times, “Japan and U.S. kick off first day of trade talks with focus on cutting tariffs on goods”, April 16, 2019; and Washington Trade Daily, “US-Japan Trade Talks Wrap Up”, April 17, 2019.

<sup>195</sup> 惟該法多數規定已遭 2018 年《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）宣布失效，詳如後述。

出口管制若按產品用途區分，主要有「軍事產品」及「商業出口管制」兩大類型。其中，商業出口管制的主管機關為美國商務部下設之「產業安全保障局」（Bureau of Industry and Security, BIS）負責。商業出口管制過去係以 EAA 為其主要法源，管制範圍包含生化、核能、電子設備等敏感技術及品項。EAA 於 2001 年屆期後，總統每年均透過 IEEPA 之授權宣布進入緊急狀態持續維持 EAR 之有效，以作為 BIS 實施商業出口管制的法律基礎<sup>196</sup>。BIS 透過「出口許可證」的核發，限制或禁止任何人或公司與特定國家或特定公司就管制物品進行交易。

#### (i) 出口管理規則（EAR）

美國 BIS 依據 EAR 之規定，主要採取三種清單實施出口管制<sup>197</sup>，且目前已陸續有多家中國大陸企業受到不同程度的出口管制。茲就其情節嚴重之程度分述如下：

#### (A) 拒絕令

拒絕令（Denial Orders）<sup>198</sup>為美國商務部出口禁令中最嚴格的一類，受拒絕令管制之企業不得進口或再進口列於 EAR 管制名單中之物品，且禁止任一企業將管制之物品運售予受管制之實體。美國對中興通訊之出口管制即屬此類<sup>199</sup>。

---

<sup>196</sup> The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Initiative, CRS Report, p2, Apr. 5, 2019, available at: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R41916.pdf>.

<sup>197</sup> 惟美國的出口管制措施並不限於此三類。根據美國商務部、財政部與國務院共同發布的《綜合篩選清單》（Consolidated Screening List），針對不同國家應受到美國各政府機構出口限制的特定個人與實體均有個別規定，請參閱：[https://build.export.gov/main/ecr/eg\\_main\\_023148](https://build.export.gov/main/ecr/eg_main_023148)。

<sup>198</sup> EAR §736.2(b)(4), §764.3(a)(2).

<sup>199</sup> BIS, In the Matter of: Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ZTE Plaza, Keji Road South Hi-Tech Industrial Park Nanshan District, Shenzhen China; ZTE Kangxun Telecommunications Ltd. 2/3 Floor, Suite A, Zte Communication Mansion Keji (S) Road Hi-New Shenzhen, 518057 China Respondent'; Order Activating Suspended Denial Order Relating to Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and Zte Kangxun Telecommunications Ltd., Federal Register, Vol. 83, No.78, Apr.23, 2018, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/04/23/2018-08354/in-the-matter-of-zhongxing-telecommunications-equipment-corporation-zte-plaza-keji-road-south>. 不過，該拒絕令已於 2018 年 7 月廢除，請參閱：BIS, Order Terminating Denial Order Issued on April 15, 2018, Against Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation and ZTE Kangxun Telecommunications Ltd., Federal Register, Vol. 83, No.141, Jul. 23, 2018, available at:

## (B) 實體清單

凡美國政府合理懷疑特定的個人或實體，涉及違反美國國家安全或外交政策利益之行為者，將予以列入實體清單 (Entity List)<sup>200</sup>。美國企業如欲向清單上的企業進行出口、再出口或境外移轉，都需獲得 BIS 的特別許可。美國於去年即認定福建晉華對美國國家安全利益造成風險，故將其列於實體清單進行管制。

## (C) 未經驗證清單

BIS 在 2002 年創設「未經驗證清單」(Unverified List, UVL)<sup>201</sup>制度，隨後於 2013 年進行修法。UVL 不等於「禁運」，其懲處程度輕於「拒絕令」及「實體清單」。倘 BIS 未能完成最終用戶查核，例如外國進口商不願配合查核、BIS 查無進口商地址或聯絡方式、外國政府主管機關拒絕回答所購美國商品的最終用途時，皆有可能遭列入 UVL。一般來說，遭美國政府確認違反美國國家安全活動的企業或機構，BIS 將以「實體清單」處理，但如違法證據不足，則僅列於 UVL 名單予以管制<sup>202</sup>。

列於 UVL 之名單者，美國企業於向外國企業出口、轉出口或轉讓商品、軟體或技術之前，必須實施盡職調查 (due diligence)，並填具電子出口資訊表 (Electronic Export Information, EEI)<sup>203</sup>；另一方面，UVL 名單上的外國企業如欲進口 EAR 中規定的「許可證例外」產品必須事先登記，出具最終用戶和最終用

---

<https://www.federalregister.gov/documents/2018/07/23/2018-15633/order-terminating-denial-order-issued-on-april-15-2018-against-zhongxing-telecommunications>.

<sup>200</sup> EAR §736.2(b)(5), §744.16, Supplement No. 4 to Part 744 - Entity List.

<sup>201</sup> EAR §736.2(b)(5), §744.15, Supplement No. 6 to Part 744 - Unverified List.

<sup>202</sup> BIS, Revisions to the Unverified List (UVL), Federal Register, Vol. 84, No.70, Apr.11, 2019, available at:

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/11/2019-07211/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

<sup>203</sup> EAR§758.1(b)(8).

途的書面證明後，方可申請出口許可證<sup>204</sup>。違反要求者，將受到民事及刑事上的處罰。

## (2) 出口管制改革法案 (ECRA)

美國川普總統於 2018 年 8 月 13 日簽署《2019 年財政年度國防授權法》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA)，正式將外人投資和出口管制之審查合併於第 XVII 篇進行規定，兩者分別為《外國投資風險審查現代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA) 和《出口管制改革法案》(Export Control Reform Act, ECRA)。ECRA 又分為兩部分內容，第一部分為《出口管制法》(Export Controls Act, ECA)，第二部分為反抵制法 (Anti-Boycott Act)。

ECRA 主要改革重點有幾項，如：(1)廢除 1979 年 EAA 的多項規定，同時確立 EAR 為永久有效之法律；(2)要求對武器禁運國家的出口許可進行審查；(3)要求對新興和基礎技術 (emerging and foundational technologies)<sup>205</sup> 的出口、再出口或國內移轉建立適當的控制措施等。大致而言，ECRA 並未實質上增減過去的出口管制規定。

不過，ECRA 本身並未說明何謂新興和基礎技術，商務部隨後根據 NDAA 第 1758 條之授權，於 2018 年 11 月 19 日發布聯邦公報，擬將生物技術、人工智慧及機器學習、導航與定時技術、微處理器、先進電腦計算、數據分析、量子訊息與感應技術、物流技術、3D 列印、機器人、電腦介面、高超音速、先進材料，及先進監控技術共 14 種技術納入出口管制，並公開徵求大眾意見至 12 月 19 日止 (隨後推遲至 2019 年 1 月 10 日)<sup>206</sup>。評論期結束迄今已三月

---

<sup>204</sup> EAR§744.15(b).

<sup>205</sup> NDAA 第 1758 條對於新興和基礎技術之定義，僅指對於美國國家安全至關重要，且尚未被納入 1950 年《國防生產法》(Defense Production Act) 第 721(a)(6)(A)(i)-(v)條規定之技術。

<sup>206</sup> BIS of Commerce, Review of Controls for Certain Emerging Technologies, Federal Register, Vol. 83, No.223, Nov.19, 2018, available at:

餘，目前 BIS 尚未正式公告擬納入出口管制的新興基礎技術，後續發展有待持續關注。

## 2. 美國 BIS 公告全球 50 家危險企業名單

美國商務部工業安全局 (BIS) 於今年 4 月 11 日在《聯邦公報》(Federal Register) 上發布公告<sup>207</sup>，在《出口管理規則》(EAR) 下的「未經驗證清單」(Unverified List, UVL)<sup>208</sup>中，新增全球共 50 家危險 (red flag) 企業，同時移除 10 家過去受列名的可疑企業。列入 UVL 之危險企業意謂著美國當局無法對這些公司或機構進行「最終用途查核」(end-use check)，且未能證實是否為假公司或幽靈公司，因此美國 BIS 列出清單警告美國公司，須謹慎與清單上的危險企業進行交易往來。若美國企業及外國危險企業未按前述 UVL 之要求申請出口許可證後進行交易，將遭受民事及刑事上的處罰。

本次公告的全球 50 家危險企業中，中資企業即佔 37 家，主要涉及電子、化學和機械等領域，如日本豐田旗下愛信精機於中國大陸設立的海外研發公司—愛信南通汽車技術中心有限公司，以及擁有高端電晶螢幕技術專利的北京八億時空液晶科技公司；此外，北京中國大陸人民大學、上海同濟大學、廣州廣東工業大學及兩間設於西安的大學機構也遭列入 UVL。至於全球其他 13 家危險企業尚包含：香港 6 家、阿拉伯聯合大公國 4 家、馬來西亞 2 家及印尼 1 家。除此之外，BIS 在本次公告中也移除 10 家可疑企業，包括中國大陸 3 家、芬蘭 1 家、俄羅斯 5 家及阿拉伯聯合大公國 1 家。

---

<https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/19/2018-25221/review-of-controls-for-certain-emerging-technologies>.

<sup>207</sup> BIS of Commerce, Revisions to the Unverified List (UVL), Federal Register, Vol. 84, No.70, Apr.11, 2019, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/04/11/2019-07211/revisions-to-the-unverified-list-uvl>.

<sup>208</sup> Supplement Number 6 to Part 744 of the Export Administration Regulations (EAR).

### 3. 評析

UVL 的懲處效果雖不如「拒絕令」及「實體清單」來得嚴重，惟據美國商務部負責出口管理的前助理部長沃爾夫（Kevin Wolf）表示，美國供應商將需申請新的許可證，因申請程序較複雜，美國廠商可能比照禁運的處理方式，因此 UVL 的實際影響更甚於法律效力<sup>209</sup>。

另一方面，本次 50 家危險企業中，包含中資及港資企業的家數即高達 43 家之多，中資企業比例之高，顯見美方本次的出口管制很可能仍然是針對中國大陸所採取的制裁措施。對此，中國大陸商務部發言人高峰呼籲表示，反對美國無限擴大國家安全的概念，動輒濫用出口管制措施，並要求美方應盡快糾正此類錯誤措施<sup>210</sup>。特別是，在本次公告之後，全球最大的半導體材料設備商——美國應用材料公司（AMAT）已確定將終止與中國大陸最大的 LED 公司——廈門三安光電進行供貨合作關係<sup>211</sup>。

美國自去年 8 月推行 ECRA 之後，隨即於同年 11 月就應受出口管制的 14 種新興關鍵技術徵求公開意見，加上本次對 UVL 名單的更新，顯然對於出口管制的執法程度已更為嚴厲。UVL 的實施影響將使美國企業必須提高警戒，並可能切斷與中資企業的供應鏈關係。隨著美國對中國大陸出口管制的力道加強，美中間的貿易摩擦恐因此加劇，建議未來宜持續關注美國出口管制措施的政策發展，以此掌握美中貿易戰及科技戰之可能發展。

---

<sup>209</sup> U.S. puts 37 Chinese companies and schools on red-flag 'unverified' list, Reuters, Apr.11, 2019, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-unverified/us-puts-37-chinese-companies-and-schools-on-red-flag-unverified-list-idUSKCN1RM26T>.

<sup>210</sup> 「商務部：中方反對美方干涉中國大陸企業開展國際貿易合作」，中國大陸新聞網，2019 年 04 月 11 日，請參閱：<http://www.chinanews.com/gn/shipin/cns/2019/04-11/news811230.shtml>。

<sup>211</sup> 「美國應用材料 AMAT 停止與部分中國大陸企業交易」，日經中文網，2019 年 04 月 15 日，請參閱：<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/35160-2019-04-15-14-26-47.html>。



## 四、2019 年 5 月 3 日

### 全球重要貿易議題發展：WTO 漁業補貼談判進展研析

#### (一) WTO 漁業補貼談判背景

漁業補貼並非 WTO 杜哈回合談判之內建 (built-in) 議題，惟若干漁業生產國主張將其列入 WTO 新回合談判議題，特別是考量漁業補貼對漁業資源的破壞，更因此應納入談判，爾後 WTO 杜哈回合談判基本上雖已中挫，惟漁業補貼談判在美國等國之主導下，仍持續進行談判，且其將可能繼「貿易便捷化協定」後，WTO 架構下另一新建構的多邊協定義務，其重要性自然不言可喻。

依 WTO 第 11 屆部長會議部長決議，漁業補貼應於 2019 年底前完成談判，以利於 2020 年實現聯合國永續發展目標 SDG14.6 消除對非法、未報告及不受規範(IUU)漁業補貼及導致過漁及產能過剩之特定形式補貼目標。基本上 WTO 漁業補貼談判的目標主要有三：禁止某些形式造成過漁和過度捕撈的漁業補貼；消除對從事 IUU 漁業活動者的補貼；開發中國家和低度開發國家的有效「特別及特殊待遇」(S&D)應為這些談判的一部分。惟談判迄今會員對如何規範導致過漁及產能過剩之特補貼意見仍有分歧，但關於禁止對 IUU 漁業補貼及對過漁魚群造成負面影響之補貼，則較為可能完成的議題。

漁業補貼談判已有具體草案條文，雖然仍有不少文字仍有待確認（草案中以括號 (bracket) 方式呈現者），但最近期更已進入談判成果係以納入「補貼及平衡措施協定」(SCM 協定)或另成立新協定方式之探討。鑑於漁業補貼談判成果將為多邊協定義務，為求其實施具有實質效果與降低問題之複雜度，則以下問題應值得進一步考量與釐清，期以在今年底前至少對此議題能形成共識。

## (二) 漁業補貼成果納入 SCM 協定或另訂協定之分析

### 1. 基本方向判定

目前漁業補貼所適用之「補貼」範圍似乎仍未定案。歐盟、美、日、韓等國家認為應僅適用於 SCM 第 1.1 條和第 2 條規範內之「特定性」補貼，但印度等國家卻認為有些已開發國家施行的漁業補貼係為「非特定性」補貼<sup>212</sup>，因此也應納入規範。從而目前談判草案在第 2.2 條對漁業補貼「是否限於特定性補貼」之文字，仍以括號標示 (bracket)，意味著會員間尚未形成共識。

對此，本文認為因 SCM 協定明確規定，僅有「符合特定性」的補貼方落入 SCM 協定規範範疇（禁止性補貼直接視為具特定性），從而若漁業補貼規則最終也限於適用「特定性」補貼時，則可降低與 SCM 協定規範體系不一致的問題，且過去 WTO 法制已有許多有關範圍、定義及適用性之案例足供參考，故將漁業補貼規則納入 SCM 協定之法律競合衝突問題可相對降低。相反的，漁業補貼規範倘若擴大適用及於「非特定性」補貼時，此時另訂單獨的漁業補貼協定則有其優點，俾以避免同時在同一部 SCM 協定中，協定規範卻有兩套不同的適用範圍。簡言之，漁業補貼規則以 SCM 協定或另訂新協定之關鍵，應取決於補貼是否限於「特定性」。

### 2. 另訂協定有超越授權爭議

漁業補貼規則倘若採用另制定新協定方式為之，則與當初 2001 年杜哈宣言授權是否有所歧異，恐怕是另一須加以評估的面向。2001 年杜哈宣言係以「釐清與改善 WTO 適用漁業補貼之規則」因此展開漁業補貼談判，「釐清與改善」(improve and clarify) 意味現行已有 WTO 規則，但目前對漁業補貼規範不足而需強化，一般認知所謂既有的 WTO 規則係指 SCM 協定規範。依此，若最終採用

---

<sup>212</sup> 傅子煜，WTO 會員對漁業補貼談判 主要議題之立場研析，  
<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=2509150>

並非納入 SCM 協定，而係另訂新協定之方式，則可能需回應與處理是否超出杜哈談判授權之問題。

### 3. 另訂協定之技術問題

倘若漁業補貼規則另以新協定為之，則目前草案研擬漁業補貼之通知與透明化機制，係以 SCM 委員會為通知之主責委員會的規定就有調整的必要，並涉及是否需成立新的委員會來處理漁業補貼之問題。

又草案第 6 條關於漁業補貼通知及透明化部分目前引用 SCM 協定第 25.3 條為實施依據，則在另制定新協定後，是否需詳加制定漁業補貼通知程序規定（或至少比照 SCM 協定第 25.3 條的規定，抄入新協定內容），恐怕又是另一考量。目前草案中援引 SCM 協定規定之條文不只前揭通知程序，其他類似條文恐皆需檢視是否制定規定。漁業補貼草案歷經多年談判後，目前仍有相當多條款未達共識，則若又加入這些新條款的內容後，勢必會延宕達成談判完成之時間點。反之，倘若漁業補貼規則納入 SCM 協定，則可維持相互交叉援引 SCM 協定現有規定制定方式，也可順理成章的在現有 SCM 委員會制度與功能下，處理漁業補貼議題。

### 4. 併入 SCM 之技術問題

倘若針對漁業補貼規則採用納入 SCM 協定內容為之，其模式也可能有兩種：1) 併入 SCM 協定本文、2) 作為 SCM 協定之附件。對此，則 SCM 協定規定恐也須進行相對應之修正。

首先，目前漁業補貼草案內容，擬直接規定構成「禁止性」的漁業補貼，包括：導致產能過剩之補貼、造成過漁 / 對過漁魚群有負面影響的補貼、對 IUU 漁業之補貼，故 SCM 協定第 3 條對於禁止性補貼之規定，則有對應修正排除該條不適用於漁業禁止性補貼之需求。

其次，目前漁業補貼草案第 2.4 條針對例如漁船監測系統及自然災害等補貼、有助於資源改善及環境保護、漁業資源管理之支出、漁業永續之研究與發展等等，認為應排除在本項規範外，鑑於該等漁業補貼類型相當於過去 SCM 協定規定之「不可控訴補貼」，惟 SCM 協定不可控訴補貼類型已在 1999 年落日，故也需修正 SCM 協定第 7 條規定，使其排除適用上述有助於漁業資源管理的漁業補貼措施。

再者，目前草案內容，應無涉及是否可採用平衡稅加以因應漁業補貼措施之問題，故也需處理 SCM 協定第 5 及 6 條規定，因此理解上，對於特定漁產品受到進口相關同類產品威脅而採行平衡措施之情況，應仍按照 SCM 協定的補貼及損害等認定要件為之，並不涉及漁業補貼規則，倘此，則相關原則也須納入 SCM 協定第 5 及 6 條規定。

#### 5. 漁業補貼適用爭端解決機制之問題

漁業補貼談判成果及所訂定之規則，應使其有可尋求爭端解決機制之可能，方對會員有應予遵循之法律效果。

然而按照 WTO「爭端解決規則與程序瞭解書」(以下簡稱 DSU) 第 1 條規定，可按 DSU 提出爭端之範圍，僅限於「本瞭解書附件 1 所示之協定(即「內括協定」covered agreement)有關諮商及爭端解決之規定所提起之爭端」，而 DSU 附件一所涵蓋的多邊協定，包括：附件 1 A：商品多邊貿易協定、附件 1 B：服務貿易總協定、附件 1 C：與貿易有關智慧財產權協定、附件 2：爭端解決規則與程序瞭解書。不論是 GATT 關稅暨貿易總協定、或補貼及平衡措施協定(SCM)等，均為附件 1A 商品多邊貿易協定所屬協定，故在附件 1A 架構下，該等個別協定發生爭端時自然可尋求 DSU 來解決。2017 年正式生效的貿易便捷化協定，也因其成為附件 1A 所屬

協定，故也納入了 DSU 附件一所涵蓋之多邊協定範疇，可按 DSU 主張權利。

歸納來說，漁業補貼規則可透過兩個可能模式來適用 DSU，一是漁業補貼規則尋求 WTO 貿易便捷化協定之前例，成為一部單獨的商品多邊貿易協定，漁業補貼協定一旦成為多邊商品貿易協定，則為 DSU 附件一範圍而可受 DSU 適用；二是將漁業補貼規則納入成為現行 SCM 之協定內容，因 SCM 本為 DSU 附件一涵蓋的範圍，故漁業補貼自然可受到 DSU 之適用。

對於何種模式較為妥適與具可行性問題上，按照漁業補貼提案草案第 2.1 條之暫定規定（有 bracket 標示），「關於本項草案為 SCM 協定之一部分」，又按草案第 8.8.2 規定，「8.8 及 8.8.1 成爭端解決瞭解書(DSU)之一部分」（無 bracket 標示），因此目前看來，草案內容傾向於將漁業補貼規範納入 SCM 草案，使其受到 DSU 管轄適用。

惟漁業補貼與 SCM 規範之補貼性質不盡相同，對損害之判斷基準點也有差異。SCM 係考量對特定產業之損害，而漁業補貼乃針對環境永續之損害考量，則將漁業補貼規則與措施直接納入 SCM 協定，實施上可能出現扞格牴觸問題。

其次，若漁業補貼規則採訂新協定模式，則對於爭端解決機制適用漁業補貼之事項及排除範圍，以及漁業補貼係屬違反協定之訴訟、或為非違反協定訴訟之類型，以及小組與上訴機構報告對前述兩種訴訟類型所採用的建議調整或撤銷措施，均須加以明定。則該等新條文之制定，必定將延宕漁業補貼談判達成共識之時間。

相對的，倘若將漁業補貼規範納入 SCM 協定，則 SCM 協定第二篇、第三篇及第五篇等適當條文，也需相對應增補相關如下規定：「本條不適用於漁業補貼規定之漁產品補貼」等類似規定。亦即漁業補貼草案內容不涉及平衡措施問題，仍按 SCM 協定處理；

又如漁業補貼所規範的禁制性補貼、可控訴補貼、或不可控訴補貼之類型，則完全依漁業補貼草案為之，排除現行 SCM 協定規定之適用。本文認為漁業補貼規定納入 SCM 協定並適用爭端解決機制之模式，應仍為可行之道，惟 SCM 協定仍須針對上述事項，於相關條文中排除漁業補貼議題之適用。

## 重要國家雙邊 FTA 進展：美歐貿易談判進展

繼美國貿易代表署（USTR）於今（2019）年 1 月 11 日公布「美歐談判目標」（United States-European Union Negotiations）後，歐盟執委會緊接於 1 月 18 日向歐盟理事會提交兩項談判指令草案（draft negotiating directives），分別涉及「削減工業產品關稅」及「符合性評鑑」兩項議題；待理事會通過談判指令，方能正式授權執委會代表歐盟與美國展開談判。原則上，執委會此兩項談判指令草案係遵循美歐雙方於 2018 年 7 月 25 日所作之聯合聲明，以非汽車之工業產品之零關稅、零非關稅障礙與零補貼，以及加強監管與標準合作為目標，故其談判範圍有限，而與 USTR 涵蓋多樣議題的美歐談判目標有所差別。

### （一）歐盟執委會公布對美談判指令草案

#### 1. 有關「削減工業產品關稅」之談判指令草案

執委會主張該項協定之談判目標，係透過歐盟與美國互惠消除工業產品關稅，增加市場進入機會，並增進雙方貿易，進而創造工作及經濟成長機會。依據談判指令草案，歐盟期許該項協定應以互惠為基礎，消除所有工業產品之進口關稅，但仍須考量若干敏感產業之特殊情形；同時，歐盟期待透過該項協定調和美國與歐盟之原產地規則，設立監管制度以監督協定執行，並要求應於協定內納入適當的爭端解決機制。

另一方面，執委會亦將解決美國 232、301 或其他類似措施列為談判目標之一，明言將在協定內納入特定條款，以允許歐盟在美國對其採取 232、301 或其他類似措施時，可單方終止實質相等（substantially equivalent）的特許權或協定責任。此外，在協定談判期間內，如美國針對歐盟採取 232 措施，執委會應終止與美國的談判；如美國依據 301 條款或其他類似法規對歐盟課以貿易限制，歐盟亦得終止談判。最後，在談判完成前，執委會須確認美國已移除對歐盟出口產品所課徵的鋼鋁稅<sup>213</sup>。

## 2. 有關「符合性評鑑」之談判指令草案

依據談判指令草案，有關符合性評鑑之談判目標係「發展流暢（streamlined）程序以簡化對符合性評鑑結果之承認，同時確保各締約方可維持其高度保護，進而促進美歐貿易」。基此，執委會主張對此項協定的談判聚焦於締約方間之符合性評鑑程序，其內容包含：1) 依據產品風險評估，探索簡化符合性評鑑要求之可行性；2) 要求締約一方接受締約他方境內符合性評鑑機構所作的評鑑結果；3) 對機械、電機電子等符合性評鑑程序易生障礙之部門，訂定優化且有效之評鑑程序等<sup>214</sup>。

### （二）歐盟理事會於 4 月 15 日通過談判指令

相較於 USTR 早已作好和歐盟談判的準備，理事會遲至 4 月 15 日方通過談判指令，授權執委會與美國進行談判<sup>215</sup>。究其背後緣由，在於歐盟各成員國對於與美國談判的意見不一，其中主要以法國反對最為堅決。

---

<sup>213</sup> See European Commission, “Annex to the Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations of an agreement with the United States of America on the elimination of tariffs for industrial goods”, COM(2019) 16 final, January 18, 2019.

<sup>214</sup> See European Commission, “Annex to the Recommendation for a Council Decision authorising the opening of negotiations of an agreement with the United States of America on conformity assessment”, COM(2019) 15 final, January 18, 2019.

<sup>215</sup> See Council of European Union, “Trade with the United States: Council authorises negotiations on elimination of tariffs for industrial goods and on conformity assessment”, April 15, 2019.

自從有關「削減工業產品關稅」之談判指令草案公佈後，法國因擔憂執委會在談判期間可能援引《跨大西洋貿易和投資夥伴關係》（TTIP）談判指令將農業議題納入談判，因而多次呼籲撤銷 TTIP 談判指令<sup>216</sup>。然而，若干歐盟成員國卻認為如透過正式程序撤銷 TTIP 談判指令，恐令外界誤認為歐盟可輕易撤回其談判承諾。同時，若干成員國認為保留 TTIP 談判指令，將允許歐盟在未來與美國再次展開全面性貿易談判<sup>217</sup>，對歐盟並無不利；雙方因而陷入僵持。對此，歐盟執委會則贊同法國立場，強調本次美歐談判範圍有限，與 TTIP 談判授權涵蓋全面性議題不同<sup>218</sup>；歐盟貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）於今年 1 月訪談時亦曾表示，美歐貿易協定並非歐盟傳統的全面貿易協定，歐盟不可能再採用 TTIP 亦或是「輕量 TTIP」（TTIP light）之談判授權<sup>219</sup>。

另一方面，環境及氣候議題亦為法國的關注焦點。法國要求談判指令須納入環境影響評估條款，並特別強調歐盟應不得與非《巴黎氣候協定》（Paris Agreement）之國家簽署協定<sup>220</sup>，而美國於 2017 年 6 月 1 日已宣布將退出該協定。

針對法國關切事項，執委會後續配合法國多數主張而修正談判指令草案，包含明言 TTIP 談判指令為過時且不相關的（obsolete and no longer relevant）；此項條款意謂 TTIP 談判指令仍有效力，但歐盟執委會在此次談判不會加以援引。同時，談判指令草案亦納入有關環境影響評估之條款，要求應對「削減工業產品關稅之協定」進行完整環境

---

<sup>216</sup> See Brett Fortnam, “EU-U.S. Mandate could be adopted Monday despite French opposition”, Inside U.S. trade, April 12, 2019.

<sup>217</sup> See Brett Fortnam, “EU Countries hope for compromise on U.S. mandate language by next week”, Inside U.S. Trade, April 3, 2019.

<sup>218</sup> *Id.*

<sup>219</sup> See Eric Bonse, “The United States is no longer abiding by the rules of international trade. Brussels is eager to use negotiations to defuse the conflict”, The German Times, March 2019.

<sup>220</sup> See Brett Fortnam, “EU Countries hope for compromise on U.S. mandate language by next week”, Inside U.S. Trade, April 3, 2019.

影響評估<sup>221</sup>。儘管如此，因執委會並未明定歐盟僅與《巴黎氣候協定》之成員國進行貿易談判，故法國在理事會會議上仍力持反對立場，但不敵多數同意意見。最終理事會在法國反對、比利時棄權的情形下，於4月15日通過兩項談判指令<sup>222</sup>。

詳細而言，比較執委會1月公布之談判指令草案與理事會4月通過的談判指令，可發現理事會通過的談判指令已進行下列修正：

#### 1. 有關「削減工業產品關稅」之談判指令

依據理事會日前公布之「授權與美國展開消除工業產品關稅貿易協定談判之理事會決議」（COUNCIL DECISION authorising the opening of negotiations with the United States of America for an agreement on the elimination of tariffs for industrial goods），理事會明言TTIP之談判指令為過時且不相關的，並特別強調執委會應將特定敏感產品之情形列入考量，例如能源密集產品及漁業部門，並適當地分階段調降關稅。同時，在談判時應排除歐盟最為敏感的產品。

基此，有關「削減工業產品關稅」之談判指令明定，執委會在談判時須考慮如能源密集產品等產品之敏感性，以及美歐監管架構差異所引發的環境影響<sup>223</sup>。另一方面，協定條文應立即透過「永續性影響評估」（Sustainability Impact Assessment, SIA）之方式，進行可能的經濟、環境及社會影響評估，並考量到歐盟在國際協定（包含《巴黎氣候協定》）之承諾<sup>224</sup>。

此外，該項談判指令進一步強化談判透明性，要求執委會應與歐盟成員國合作，在談判期間內按照透明化原則，與所有歐盟利害

---

<sup>221</sup> See Brett Fortnam, “EU-U.S. Mandate could be adopted Monday despite French opposition”, Inside U.S. trade, April 12, 2019.

<sup>222</sup> See Milan Schreuer, “France and Belgium Refuse Support for New Trade Talks With the U.S.”, the New York Times, April 15 2019.

<sup>223</sup> *Id.*, para. 4.

<sup>224</sup> See Council of EU, “Directives for the negotiations with the United States of America for an agreement on the elimination of tariffs for industrial goods”, April 9, 2019, para. 3.

關係人保持適當溝通<sup>225</sup>。最後，談判指令要求執委會須先向「貿易政策委員會」（Trade Policy Committee）進行諮商後，方可因美國採取之 232、301 或其他類似措施，單方終止實質相等的特許權或協定責任<sup>226</sup>。

## 2. 有關「符合性評鑑」之談判指令

整體而言，該項談判指令修改情形較少，僅增加有關談判透明性，以及要求執委會先向貿易政策委員會諮商後，方可因美國採取之關稅措施而單方終止特許權或協定責任等兩項條款<sup>227</sup>。

理事會最終在 4 月 15 日通過談判指令，賦予執委會代表歐盟與美進行談判之權利，但是歐洲議會在 2019 年 3 月 14 日卻未能通過展開美歐談判之決議。儘管歐洲議會決議對於談判或是談判目標不具法律約束力，但談判完成後的最終協議仍須通過歐洲議會表決，故此項表決結果可看出歐盟各方立場，顯見其重要性<sup>228</sup>。

### （三）歸納評析

理事會於 4 月 15 日通過談判指令後，歐盟貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）於同日對外表示，歐盟已準備好與美國展開貿易協定談判，將聯繫美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）以討論何時展開談判；同時，馬姆斯壯希望可在本屆執委會任期結束前，亦即 2019 年 10 月 31 日前完成談判，故一旦雙方展開談判，其談判進展預計將相當快速<sup>229</sup>。儘管美歐看似已作好談判準備，但實際上雙方在尚

---

<sup>225</sup> *Id.*, para. 11.

<sup>226</sup> *Id.*, para. 12.

<sup>227</sup> See Council of European Union, “Directives for the negotiations with the United States of America for an agreement on conformity assessment”, April 9, 2019, para. 13-14.

<sup>228</sup> See Brett Fortnam, “EU Parliament rejects recommendations on U.S. talks after new amendments”, Inside U.S. Trade, March 14, 2019.

<sup>229</sup> See Philp Blenkinsop, “EU says it is ready to launch U.S. trade talks, but without agriculture”, Reuters, April 15, 2019.

未展開談判前即已面臨重大分歧，主要癥結點在於農業、汽車議題以及美國退出《巴黎氣候協定》之問題。

觀察美國與歐盟公布的談判目標，可見雙方對於貿易談判涵蓋範圍有明顯不一致：USTR 相當有野心，企圖與歐盟達成範圍廣泛的貿易協定；相對之下，歐盟執委會在本次談判摒棄全面性的 TTIP 談判指令，嚴格遵循雙方聯合聲明，將談判限縮於符合性評鑑及工業產品關稅，而不包含農業議題。馬姆斯壯於 4 月 15 日的訪談時亦再次強調，農業議題並未涵蓋於本次談判內。對此，美國參議院財政委員會主席葛拉斯里（Chuck Grassley）警告，如美歐貿易協定最終未納入農業議題，恐難取得美國國會的同意<sup>230</sup>。

其次，在汽車議題方面，歐盟雖一再表示願就汽車議題與美國展開談判，但美國公布的「美歐談判目標」卻並未提及相關目標。然而言，川普總統卻以對歐盟汽車採取 232 措施作為脅迫手段，要求歐盟盡早展開談判。有鑑於此，歐盟方面在談判指令內明定，倘如在美歐談判期間內，美國針對歐盟採取 232 措施，則執委會應逕行終止談判。

另一方面，儘管在理事會表決時僅有法國因拒絕與非《巴黎氣候協定》成員國簽署協定而投下反對票，但據消息來源指出，多數歐洲議會成員的立場與法國一致，倘如川普一意孤行決定退出該協定，則美歐貿易協定或將無法通過歐洲議會的表決，故預計歐盟談判人員將利用談判，迫使美國撤銷退出的決定<sup>231</sup>。惟值得注意的是，依據《巴黎氣候協定》規定，美國須至 2020 年 11 月方可正式退出協定，而 2020 年年底恰好適逢美國總統大選，故川普是否能連任亦將成為美國是否正式退出《巴黎氣候協定》的變數。

---

<sup>230</sup> See Hannah Monicken and Brett Fortnam, “Grassley: Without ag in U.S.-EU talks, valuable ‘trade-offs’ left out”, Inside U.S. Trade, April 19, 2019.

<sup>231</sup> See Dave Keating, “EU Talks to Be Used to Keep U.S. in Paris Accord, Official Says”, Bloomberg, April 17, 2019.

## 美中貿易戰之發展及影響

### (一) 美、英抵制華為不同立場，英國可能開放華為

#### 1. 美國抵制華為背景

美國自 2016 年起調查中興通訊後，華為開始引起美國司法部之高度注意，此後並陸續展開相關刑事調查，了解華為是否違反美國貿易禁令。今（2019）年 1 月，美國司法部正式指控華為犯下多達 23 項罪名，包含涉嫌銀行和電信詐欺、妨礙司法、竊取商業機密，以及違反《國際緊急經濟狀態權力法》（IEEPA）、制裁伊朗之相關規定。

美國基本上對華為採取相當嚴厲的抵制態度，華為案本身除目前正在接受美國司法部門調查之外，去年 8 月通過之《2019 年財政年度國防授權法》（NDAA）第 889 條更已明確規定，禁止美國聯邦機構及其承包商採購華為的設備和服務。另一方面，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）今年 2 月也再次警告盟國勿使用華為設備，否則將拒絕資訊共享及繼續成為合作夥伴<sup>232</sup>。

然而，川普總統本身態度卻相當曖昧，在今年 2 月 21 日的個人推特上發文表示，美國必須透過競爭而非封鎖技術以取得 5G 的先進技術領導地位。外界認為，川普本人似對華為已採取較為軟化的態度，且隨著美中貿易協議談判進行中，川普總統亦表示可能將華為案納入協議討論之一部分<sup>233</sup>。

對此，多數美國國會議員表示擔憂，不希望華為案作為美中貿易談判的籌碼，並主張華為案應該分開處理，司法案件與貿易問題

---

<sup>232</sup> U.S. won't partner with countries that use Huawei systems: Pompeo, Reuters, Feb. 21, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-usa-pompeo/us-wont-partner-with-countries-that-use-huawei-systems-pompeo-idUSKCN1QA1O6>.

<sup>233</sup> Trump says could include Huawei and ZTE in trade deal, Reuters, Feb. 23, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-huawei-tech/trump-says-could-include-huawei-and-zte-in-trade-deal-idUSKCN1QB2EC>.

不應混為一談<sup>234</sup>。無論如何，由於華為目前正受美國司法調查，加上近來美國 CIA 也透露情報指控華為背後資金來自中國大陸政府<sup>235</sup>，整體來說，目前美國對華為仍抱持相當警戒強硬的態度。

## 2. 英國可能有限度開放「非核心設備」使用華為

儘管美國以危害國家安全為由，限制華為產品進入美國，惟英國卻持與美國不同看法。根據英國通信總部（GCHQ）國家網絡安全中心於今年 3 月所發布之報告指出，華為並未安裝後門以協助中國大陸政府蒐集情報、實施間諜活動；相反地，華為最大問題在於技術層面，並指出其軟體開發過程恐有疏失，造成設備產生安全漏洞<sup>236</sup>。

另英媒報導，傳聞英國首相梅伊（Theresa May）無視高層官員和美國華府警告，已經允許華為向英國 5G 網路提供通訊天線等「非核心」技術設備<sup>237</sup>。一般而言，核心設備係指 5G 網路中涉及敏感功能的部分，如設備認證、語音和數據傳輸、計費等；非核心設備則指天線、基地台等捕捉個人設備發出的電波訊號，然後傳輸到核心部分的器材，亦稱為「無線接取網路」（radio access network, RAN）。相較之下，美國則係全面禁止 5G 網路使用華為產品，而無論其是否為核心設備，因美國不認為 5G 網路的核心與非核心部

---

<sup>234</sup> 「美國兩黨議員反對寬恕華為換取美中貿易協議」，美國之音，2019 年 04 月 03 日，<https://www.voacantonese.com/a/us-senate-china-trade-deal-huawei-criminal-cases-20190402/4859893.html>。

<sup>235</sup> U.S. intelligence says Huawei funded by Chinese state security: report, the Telegram, Apr. 20, 2019, <https://www.thetelegram.com/news/world/us-intelligence-says-huawei-funded-by-chinese-state-security-report-303795/>.

<sup>236</sup> 「英國警告華為設備存在安全風險，但可能跟你想的不同」，BBC 中文網，2019 年 03 月 20 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-47745451>。

<sup>237</sup> May to ban Huawei from providing 'core' parts of UK 5G network, the Guardian, Apr. 24, 2019, <https://www.theguardian.com/technology/2019/apr/24/may-to-ban-huawei-from-supplying-core-parts-of-uk-5g-network>.

分存在界限，非核心部分也有計算功能，因此在任何環節使用華為產品都具有安全風險<sup>238</sup>。

### 3. 「五眼聯盟」下唯一國家使用華為設備

英國國家網路安全中心主任馬丁（Ciaran Martin）表示，相信英國政府有能力採取適當措施確保通訊安全，並認為任何有關華為的歧見，將不會威脅五眼聯盟國家間的情報共享。英國將成為「五眼聯盟」（紐、澳、英、美、加）成員中目前唯一開放華為的國家。

相較於英國的開放態度，其他五眼聯盟成員如紐西蘭和澳洲，皆已順應美國要求完全禁止華為參與當地 5G 網路建設，加拿大雖尚未明確表示反對，但據訊也將可能阻止華為輸入<sup>239</sup>。「五眼聯盟」成員國的官員和產業領袖恰逢於本月 4 月 24~25 日在英國格拉斯哥舉辦一場網路安全會議（Cyber UK），美國國家安全局（NSA）高級官員喬伊斯（Rob Joyce）表示，「五眼聯盟」成員將不會在其電信網路的「敏感部分」使用華為的技術，但敏感網路如何定義仍有待討論。

### 4. 小結

目前英國政府尚未正式宣布是否全面禁用或有限度開放華為，但國安會議決議有限度開放華為的結論已遭洩露，讓梅伊大為惱火並於 5 月 1 日宣佈開除國防大臣威廉森（Gavin Williamson），指控其違法洩露國安會議的機密資訊<sup>240</sup>。惟倘若結論屬實，英國將形成與美國不同的立場。英國認為，技術性問題應該中立處理，不應如同美國一概以政治立場全面封殺中國大陸產品。對於英國可能開放華為的消息，美國日前則初步回應表示，對於任何使用華為的

<sup>238</sup> 「英國或對華為開綠燈，與美存在「核心」分歧」，BBC 中文網，2019 年 04 月 25 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-48046862>。

<sup>239</sup> Huawei Likely Faces 5G Ban in Canada, Security Experts Say, Bloomberg, Feb. 6, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-06/huawei-likely-faces-5g-ban-in-canada-security-experts-say>.

<sup>240</sup> 「涉洩漏允許華為參與 5G 消息 英國防大臣遭革職」，中央社，2019 年 5 月 2 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201905020008.aspx>。

國家，美國都將重新評估和該國的情報分享工作<sup>241</sup>。同時，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）將於5月8日與梅伊及英國外相杭特（Jeremy Hunt）會晤，預計將再次向梅伊警告使用華為產品將危害美英科技夥伴關係<sup>242</sup>。

英國在協議脫歐之際，對外平衡美國與中國大陸兩方勢力均屬重要。由於英國目前已為美國首選洽簽 FTA 的優先對象之一，英國若不顧美國反對而開放華為，可能對美英貿易協定談判產生影響。此外，英國政府內部事實上也有多位官員極力反對華為參與英國 5G 網路建設。梅伊在遭逢內外壓力之下，對於華為的開放決定是否出現變化有待繼續觀察。

## （二）美國與中國大陸間之非傳統戰爭

美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）局長瑞伊（Christopher Wray）於今（2019）年4月26日在外交關係協會（Council on Foreign Relations）所舉辦之活動場合上指出，中國大陸使用新穎之社會性途徑，濫用美國開放的學術環境，利用各個企業、大學和組織竊取美國創新成果。瑞伊稱其手法為一「典範移轉」（paradigm shift），結合網路竊盜及間諜對美國國家安全造成威脅，以非傳統手法結合合法及非法行為，希望透過長遠計畫取得在關鍵領域之主導地位。

瑞伊補充，目前 FBI 因考量國家安全問題，已經取消部分中國大陸學者進入美國之簽證。然而，中國大陸正對美國造成多層次的威脅，以竊取的方式提升其本身之經濟實力，對美國威脅的廣泛性及嚴重性

---

<sup>241</sup> U.S. will rethink cooperation with allies who use Huawei: official, Reuters, Apr. 29, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-huawei-tech/u-s-will-rethink-cooperation-with-allies-who-use-huawei-official-idUSKCN1S517H>.

<sup>242</sup> US secretary of state Mike Pompeo to warn Theresa May over Huawei as leak scandal turns to farce, The Telegraph, May 2, 2019.

遠超過其他國家<sup>243</sup>。故以下即針對中國大陸對美國之非傳統戰爭行為，以及美中間簽證爭議，分析說明如次。

## 1. 中國大陸對美國之非傳統戰爭行為

### (1) 非傳統資訊蒐集

#### (i) 中國大陸國民在美國進行非傳統資訊蒐集

美國白宮貿易與製造業政策辦公室（White House Office of Trade and Manufacturing Policy）於 2018 年 6 月發布《中國大陸的經濟侵略如何威脅美國和全球科技及智慧財產權》之報告（How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World），內容指出中國大陸企業透過竊取科技、網路侵權以及強迫技術移轉等手段，運用政策影響全球經濟並威脅美國國家安全。

其中，報告中針對「中國大陸國民在美國進行非傳統資訊蒐集」進行分析，指出每年有超過 30 萬名中國大陸國民在美國就學及工作，且約有 25% 之研究所學生進行自然科學、科技、工程及數學之研究。報告中提及，中國大陸政府執行計畫鼓勵該國理工科學生，從事與重要軍事系統發展之相關科技研究。因此，中國大陸人民進入美國大學或美國國家實驗室、創新中心、育成中心、智庫等，接觸尖端科技與資訊之機構，並在無形中成為非傳統之資訊蒐集者。

#### (ii) 中國大陸專家涉嫌竊取美國資料之實例

該項報告也列舉實例，說明華為等政府色彩濃厚的中國大陸公司，與美國大學進行人工智慧、深度學習等科技合作，而該等

---

<sup>243</sup> Churchill, O. & Gan, N., 2019.04.27, 'China "determined to steal up economic ladder at US" expense", FBI chief Christopher Wray says'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3007903/china-determined-steal-economic-ladder-us-expense-fbi-chief>. Last viewed: 2019.04.30

技術與未來軍事發展息息相關；中國大陸網路企業百度，也於美國設立研究中心，意圖與美國企業進行競爭。另外，亦有中國大陸人民於美國頂尖實驗室獲得技術及經驗後，返回中國大陸以其專業進行軍事應用的開發。<sup>244</sup>除此之外，下列案例亦可佐證中國大陸專家確實涉嫌竊取美國資料：

(a) 安德森癌症中心

美國衛生研究院（National Institutes of Health, NIH）曾於日前發布警告，表示有中國大陸研究人員竊取生物醫學研究資料，並在中國大陸設置相同實驗室（shadow laboratories），以利將研究資料及模式全盤複製至中國大陸境內。德州安德森癌症中心（Anderson Cancer Center）於今年4月19日宣布，數名研究人員疑似竊取由美國聯邦所資助之研究計畫資料予中國大陸，而遭到正式開除。<sup>245</sup>

(b) 奇異電子公司

美國司法部於今年4月24日公開起訴書，內容說明奇異公司（General Electric）華裔工程師鄭曉青及中國大陸商人張兆希，涉嫌從事間諜活動，並共謀竊取奇異公司渦輪設計文件而遭到起訴。遭竊取之文件為奇異公司之航空渦輪技術，係為價值上百萬元之商業機密，而嫌疑人則將該等資料使用在中國大陸成立之航空科技相關公司，並於相關單位進行研究，圖利中國大陸。美國專家表示，該項技術將可以使中國大陸跨越航太設計的不足，大幅上升該國於航太領域之研究，提升其經濟及軍事的能力。<sup>246</sup>

---

<sup>244</sup> White House Office of Trade and Manufacturing Policy, 2018, 'How China's Economic Aggression Threatens the Technologies and Intellectual Property of the United States and the World'.

<sup>245</sup> Zaveri, M., 2019.04.22, 'Wary of Chinese Espionage, Houston Cancer Center Chose to Fire 3 Scientists'. *The New York Times*. Available online at <https://www.nytimes.com/2019/04/22/health/md-anderson-chinese-scientists.html>. Last viewed: 2019.04.30,

<sup>246</sup> South China Morning Post. 2019.04.24. 'US charges engineer Xiaoqing Zheng and businessman Zhang Zhaoxi of stealing secrets, spying on General Electric to aid China'. Available online at

## （2）孔子學院

中國大陸教育部自 2004 年在北京設立孔子學院總部，以向世界推廣漢語、增進不同國家對中國大陸之認識為由，積極在海外設立分支機構；美國於 2009 年在芝加哥大學設立國內第一所孔子學院，目前在全美已有超過 100 所機構設有孔子學院。

然而，美國參議院常設調查小組委員會（Permanent Subcommittee on Investigations）於今（2019）年 2 月 27 日公布「中國大陸對美國教育系統影響」（China's Impact on the U.S. Education System）報告，內容針對在美國設立之孔子學院進行調查。調查報告顯示，孔子學院之建立為中國大陸長遠且廣大之策略，透過軟實力，企圖改善全世界及美國認為中國大陸為一經濟及安全威脅之印象。

另一方面，報告內容則指出，多數孔子學院受到中國大陸政府資助，且中國大陸政府幾乎控制所有在美孔子學院；除多數員工隸屬於孔子學院總部外，總部還可決定每間孔子學院的年度預算，並對各學院舉辦的活動及聘用講師享有否決權。此外，總部在指派員工時，往往不具資訊透明性，導致美國學校無法確定所聘用之員工是否符合該校要求。報告中也說明，孔子學院更要求教師須履行保護中國大陸國家利益之義務，且若違反任何中國大陸法規或是進行有損國家利益之活動，中方則會終止合約；若有美國學校拒絕將與中國大陸相關法歸納入雙方合作協議，總部也會取消雙方合約。<sup>247</sup>

---

<https://www.scmp.com/news/world/united-states-canada/article/3007398/us-accuses-engineer-xiao-qing-zheng-and-businessman>. Last viewed: 2019.04.30.

<sup>247</sup> Permanent Subcommittee on Investigations, 2019, 'China's Impact on the U.S. Education System'. *United States Senate*.

## 2. 美國與中國大陸的簽證爭議

中國大陸長期以來拒絕讓不利於共產主義的研究學者入境，例如長期關注新疆議題的學者及記者。然而，自 2018 年開始，美國也開始拒絕給予中國大陸籍之大學教授、智庫研究者等與情報資訊相關的非政府人員入境美國之簽證。同時，有從事美國事務研究之中國大陸專家表示，在美國受到 FBI 詢問關於情資蒐集之問題，而部分人士則直接被取消簽證；或是簽證申請過程漫長，以致於無法參加於美國所舉行之活動。

若干長期以來穿梭於美國及中國大陸的學者，突然被告知不被允許繼續從事相同行為。據了解，南京大學教授朱峰，在洛杉磯機場準備返回北京時，由於拒絕配合 FBI 的調查，直接被取消其十年簽證；另外，中國大陸社科院美國研究所所長吳白乙、北京重陽金融研究所所長王文的美國長期簽證也都遭到取消，且被告知需列出過去 15 年之出入境紀錄，才可重新申請單次商業簽證。此外，美國自去年 6 月起，也開始對中國大陸學生的學生簽證進行限制，特別是與國家安全應用有關之相關科技部門，航空學、機器人、先進製造技術等學科之學生，會進行特別審查，且簽證期限從五年縮短至一年。<sup>248</sup>

另一方面，除了中國大陸學者及學生遇到問題之外，欲入境中國大陸之美國學者也同樣遭受挑戰。美國國防政策顧問白邦瑞（Michael Pillsbury）表示，他原本預訂出席今年 4 月 14 日在北京舉行之「中國大陸與全球化」之論壇，雖早已於 3 月 22 日就提出申請，然中國大陸駐美大使館疑蓄意延遲發放簽證，迫使他無法

---

<sup>248</sup> Feng, E., 2019.04.25, 'Visas Are The Newest Weapon In U.S.-China Rivalry'. *National Public Radio*. Available online at <https://www.npr.org/2019/04/25/716032871/visas-are-the-newest-weapon-in-u-s-china-rivalry>. Last viewed: 2019.04.30

如期參加於會議；前美國貿易談判代表柯特勒（Wendy Cutler）也同樣因為簽證問題而無法如期參與會議。<sup>249</sup>

### 3. 評析

美國胡佛研究所（Hoover Institution）於 2018 年針對中國大陸的影響力及美國的利益進行分析，該報告表示中國大陸利用美國的開放程度，對美國的核心價值、自由及法律進行挑戰。此外，中國大陸企圖改善西方世界對中國大陸政府、社會及文化的印象，並拉攏美國重要人士支持中國大陸外交政策及經濟利益。中國大陸在各領域企圖對美國造成影響，例如設立孔子學院接觸美國學生，以增加中國大陸在學界的影響力；在企業界則逐漸增加其政治影響力並參與重要建設及科技發展，以要求外國企業在面對西藏、臺灣等敏感議題時，與北京採取一致措施；同時，中國大陸在美國投資高科技公司，並利用間諜、網路竊盜、強迫技術移轉等手段取得新技術，以幫助其經濟及軍事成長。

至於簽證議題方面，雖有專家表示，倘若美國擴大對特定產業及人士的入境限制，將有可能減少外國公司至美國設立的意願，對美國經濟產生不利影響。但部分美國專家則認為，美中雙方間的簽證問題並非新議題，且多數受到限制的中國大陸人士是與情報機構相關之非傳統情資蒐集者，抑或是在海外宣揚共產思想主義，而被認定為具影響力之人士。也有部分學者採取稍強硬態度，認為中國大陸長期對外國人之入境研究進行嚴格限制，除了目前外籍人士欲進入西藏及新疆仍受到嚴密控管外，尚有諸如多數圖書館與資料庫未完全對外國人開放、對民眾進行問卷調查須透過與中國大陸人士合作、與中國大陸官

---

<sup>249</sup> Garver, R., 2019.04.25, 'Academics Caught in US-China Visa War'. *Voice of America*. Available online at <https://www.voanews.com/a/escalating-us-china-visa-war-tightening-academics-travel-exchanges/4891146.html>. Last viewed: 2019.04.30

員安排訪談極為困難等限制，故美國近年對中國大陸人士的簽證措施則僅為回應對方之作法。<sup>250</sup>

不少專家呼籲，目前雙方的簽證爭議只會惡化兩國關係，須儘快解決並設法讓學術交流正常進行。同時，有學者表示，針對中國大陸的非傳統戰爭行為，美國須加強與中國大陸交流時的「透明性」、「整合性」與「互惠性」，增進政府與非政府間的合作，以避免中國大陸運用其影響力分化社會並造成潛任外交危機。學者表示，惟有建立互惠及公平的美中關係，方能保護美國的民主傳統、組織及國家。<sup>251</sup>

---

<sup>250</sup> Lu, Z., 2019.04.19, 'Calls made for ceasefire in 'visa war' targeting Chinese and US academics as FBI interviews and failed applications cause frustration'. *South China Morning Post*. Available online at :

<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3006786/calls-cease-fire-visa-war-targeting-chinese-and-us-academics>. Last viewed: 2019.04.30

<sup>251</sup> Diamond, L. & Schell, O., 2018, 'China's Influence & American Interests: Promoting Constructive Vigilance'. *Hoover Institute*.



## 五、2019 年 5 月 17 日

### 全球重要貿易議題發展：WTO 改革進展

#### (一) WTO 對 GATT 國家安全條款作出首次裁決

烏克蘭控告俄羅斯轉運措施案 (WT/DS512/R)<sup>252</sup>於近日公布審議小組報告，本案為 WTO 首次對 GATT 第 21 條國家安全例外條款進行解釋之案例，特別是對於多個國家與美國川普政府依 GATT 第 21 條實施鋼鋁關稅，已尋求 WTO 爭端解決機制管道因應，因此本案之指標性意義不言可喻。

##### 1. 烏克蘭控告俄羅斯轉運措施之案件事實

本案為烏克蘭控告俄羅斯以國家安全為由，對於經其領土運往哈薩克和吉爾吉斯的烏克蘭產品實施轉運措施之限制(事實上該禁令更延伸至蒙古、塔吉克、土庫曼和烏茲別克)，違反俄羅斯在 GATT 1994 第 V 條(過境運輸自由)、第 X 條(貿易法令之公布及施行)以及俄國入會議定書下之義務<sup>253</sup>。俄羅斯抗辯，系爭措施為因應 2014 年國際關係中的緊急情況，保護俄國基本安全利益不受威脅所採取之必要行動，並援引 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條之規定，主張是否合致於該條要件完全屬於「自行判斷」(self-judging)，故小組對本案欠缺管轄權。

本案最初由烏克蘭於 2016 年 9 月 14 日在 WTO 正式提出諮商請求，惟諮商未果，WTO 爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 隨後於 2017 年 6 月 6 日正式成立爭端解決小組 (panel)，小組並於今年 4 月 5 日正式公布小組報告 (WT/DS512/R)。由於 WTO 對於 GATT 1994 第 XXI 條是否有管轄權，顯為小組是否繼續

---

<sup>252</sup> Panel Report, Russia – Measures Concerning Traffic in Transit, WT/DS512/R (05 April, 2019).

<sup>253</sup> 烏克蘭控訴俄羅斯違反 GATT 1994 第 V:2, V:3, V:4, V:5, X:1, X:2, X:3(a), XI:1, XVI:4 條，以及「俄羅斯入會議定書」第 I 部分第 2 項之規定。

審理烏克蘭主張之先決問題，且亦為本研究案之研究重點，故以下將分別就本條之雙方論點和第三方主張，以及小組分析和裁決結果說明如次。

## 2. 雙方論點

### (1) 俄羅斯

俄羅斯主張，俄烏兩國之間在 2014 至 2018 年間存在國際關係上的緊急情況，且已威脅到俄國基本安全利益，故基於 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條規定，俄羅斯有權為保護其基本安全利益而採取必要措施，且是否合於該條規定完全屬於會員國的自行判斷。

儘管俄國承認小組依據 DSU 第 7.1 條之授權，但 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條為小組管轄權的例外規定，基於該條所產生之爭議已超乎會員國之間的貿易與經濟事項範圍，故小組並無審理權限。特別是，WTO 無權為會員國決定何謂該國的基本安全利益、應採何種必要保障措施、何者屬於國際關係上的緊急情況、系爭案件中是否存在該條所定義之緊急情況，且會員國若揭露相關資訊恐亦違反其基本安全利益。

GATT 1994 第 XXI(b)條在立法設計上，原係考量到會員國為因應戰爭或國際關係上的緊急情況，保留會員國可採取其認為有必要之措施之權利，故任何對該條之解釋，均將干擾一主權國家的對內與對外關係。基此，會員國的主觀判斷不容其他會員國或司法機構質疑或再次評估，因系爭措施在性質上本不屬於 WTO 小組通常審理的一般貿易措施。

## (2) 烏克蘭

烏克蘭首先指出 GATT 1994 第 XXI 條規定的性質，為阻卻系爭措施不符合 GATT 協定其他義務下的抗辯事由（affirmative defense），該條並非 GATT 1994 或 DSU 規定管轄權的例外，小組依據 DSU 第 7 條和第 11 條規定之授權範圍，有權對涵蓋協定下之各項規定調查相關事實並做出建議。再者，若謂 GATT 1994 第 XXI 條具「不受司法審查」（non-justiciable）性質，則訴諸本條的會員可逕認系爭措施因不符合 WTO，進而代替小組自行判斷爭端結果，此種由會員國所做的單方決定將違反 DSU 第 23.1 條規定。

其次，從 GATT 1994 第 XXI 條所規定之要件，並非完全容許由會員國自行判斷，烏國主張小組仍應介入並客觀決定訴諸該條的會員國是否係基於善意，且未因濫用該條而構成國際貿易上的隱藏性限制。烏克蘭並建議小組在分析「為保護其基本安全利益」之要件時，應參照 GATT 1994 第 XX(a)條規定（保護公共道德）之判例解釋。最後，烏國建議小組應進行兩階段的分析：(1) 被告所主張的利益或事由，是否可合理認定為屬於「其基本安全利益」，及；(2) 系爭措施與被告主張欲保護的安全利益之間，是否具有合理關連。

### 3. 小組分析及裁決

本案小組依序就其對 GATT 1994 第 XXI(b)條是否有管轄權、GATT 1994 第 V 條、第 X 條和第 XXI(b)(iii)條之審理邏輯問題、本案是否為 GATT 第 XXI(b)(iii)條下的「國際關係中之緊急情況」，以及本件爭端是否符合 GATT 第 XXI(b)條前言規定等爭議依序分析及裁決，茲分述如下：

(1) 小組是否具有管轄權？

本件爭端係由烏克蘭依據 DSU 及 GATT 1994 第 XXIII 條請求 DSB 成立小組，小組依據 DSU 第 6 條規定成立，並依據第 7.1 條、第 7.2 條取得授權，處理當事國所援引之涵蓋協定之相關規定。由於 DSU 並未包含任何適用於涉及 GATT 1994 第 XXI 條爭議之特別或額外程序規定，故小組必須從本條規定出發進行解釋，決定本條適用是否完全屬於會員國之權限，或小組仍保有相當權力審查依據本條做成之決定。

(i) GATT 1994 第 XXI(b)條規定之解釋

根據 GATT 第 XXI(b)條之規定，在「會員國認為為保護其基本安全利益之必要」下，不得阻止該國採取(i)至(iii)款的措施。對此，小組須檢視 GATT 第 XXI(b)條「其認為有必要」之前言<sup>254</sup>，是否適用至其後所列舉(i)至(iii)款之規定。

首先從通常意義 (ordinary meaning) 來看，GATT 第 XXI(b)條下共有三款規定：(i)關於原子分裂性物質...；(ii)關於武器運輸...；(iii)在戰爭時或其他國際關係中之緊急情況所採取之行動。第(i)、(ii)款所言之「關於...」，根據上訴機構對 GATT 1994 第 XX(g)條之解釋，係指「手段和目的之間需有緊密且真實的連結」<sup>255</sup>，本案小組認為手段和目的之間的客觀關係必須客觀決定。至於第(iii)款所言「在..時候採取」、「戰爭」、「國際關係中的緊急情況」，小組也認為其均屬於客觀事實，必須客觀決定。

其次，若從第(iii)款「國際關係的緊急情況」規定之上下文 (context) 觀察，第(i)、(ii)、(iii)款的共同關切在於「因該等事項所產生的特殊安全利益」，這些利益基本上均屬於國防軍事利

<sup>254</sup> GATT 1994 第 XXI (b)條前言的「其認為」在語義文法上可能有三種解釋情況：(1)單純決定為保護其基本安全利益而採取措施是否「必要」，或；(2)擴大至決定「基本安全利益」，或；(3)更擴大至決定第(i)至(iii)款之事項。小組首先假定第三種範圍最廣的情況，並繼續進行分析。

<sup>255</sup> Appellate Body Reports, *US- Shrimp*, para. 136; *China- Raw Materials*, para. 355; and *China- Rare Earths*, para. 5.90.

益，或維持法律和公共秩序之利益。至於針對(iii)款之「戰爭或國際關係的緊急情況」，一般各國之間多少會發生政治或經濟衝突，但唯有此等衝突產生國防軍事利益或維持法律和公共秩序利益時，方可將此等衝突定義為「戰爭或國際關係的緊急情況」。因此，由於國際關係中的緊急情況之存在屬於客觀事項，則在該等情況中採取措施之決定也應屬於客觀事實並受客觀判斷。

第三，GATT 1994 及 WTO 協定之宗旨及目的 (object and purpose) 係為了在互惠安排、實質減讓關稅和其他貿易障礙方面提升安全性和可預測性，但也容許會員國為保護其他非貿易利益而偏離 GATT 或 WTO 協定義務的個別情況(如 GATT 1994 第 XX 條)，故若解釋第 XXI 條完全屬於會員國的單方意志，恐將有悖於前述之宗旨及目的。基此，小組應客觀審查第(iii)款之要件。

基於上述，小組認為 GATT 1994 第 XXI(b)條「其認為有必要」(which it considers necessary)，並不涉及其後所列舉第(i)至(iii)款之情況。

#### (ii) GATT 1947 第 XXI 條的談判歷史

除上述討論外，本案小組還檢閱 GATT 1947 第 XXI 條的談判歷史。本條規定始於美國在 1946 年至 1948 年間 ITO 憲章的討論會議上提出之建議草案。美國當時本身也對安全例外是否完全不受 ITO 管轄而出現兩派意見，最後由支持安全例外應受管轄之意見勝出。

本案小組於歸納談判歷史文件後認為，根據當初美國的立法原意，GATT 1947 第 XX 條和第 XXI 條性質不同，故立法設計上即區分為兩條不同的規定。其次，第 XXI 條在規劃上已達到某種權利上的平衡，即一方面賦予會員國享有「部分裁量空間」決定何謂其基本安全利益以及保護該等利益之必要措施，他方面也在 (b)款限定僅有三種情況方可發動本條規定，以此避免會員國濫用

權利；同時，為制衡會員國之權利，安全例外仍須適用 ITO 憲章有關諮商及爭端解決規定。另一方面，小組還特別指出，ITO 憲章和 GATT 1947 的談判背景和第二次世界大戰有關，故有關「安全」的爭議也應考量到當時的時空背景。

### (iii) 小組結論

基於上述，第(b)項「其認為有必要」(which it considers necessary)雖屬實施國之主觀判斷，惟第(i)至(iii)款之情況則有待客觀認定，而小組即在客觀審視有第(i)至(iii)款之構成要件。換言之，本條之「其認為」(which it considers)的效力並不延伸到各款內容決定，會員國仍須客觀證明系爭措施符合第 XXI(b)條各款情形所列之要件。基此，小組駁回本案俄羅斯主張之「自行判斷」及「不受司法審查」性質之論點。

## (2) 有關 GATT 1994 第 V 條、第 X 條和第 XXI(b)(iii)條之審理邏輯問題

烏克蘭主張系爭措施不符合 GATT 1994 第 V 條、第 X 條規定和俄國入會議定書之義務，他方面俄羅斯則主張因系爭措施屬於 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條規定，係在戰時或其他國際關係中之緊急情況所採取，為保護其基本安全利益必要所採取之措施，故並無違反 GATT 1994 第 V 條等規定之情事。

對於審理先後的邏輯爭議，小組指出其無須先認定在平時情形下採取系爭措施所偏離 WTO 實質義務的程度，作為評估該措施是否合致於 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條規定之先決要件。換言之，只要系爭措施在小組授權範圍內，且烏克蘭也確實證實措施存在，則小組下一步將直接審查該措施是否為 GATT 1994 第 XXI(b)(iii)條規定所涵蓋。倘若小組發現系爭措施不符該條規定，始將進一步審理烏克蘭之請求，即是否違反 GATT 1994 第 V 條和第 X 條之規定。

(3) 本案是否為 GATT 第 XXI(b)(iii) 條下的「國際關係之緊急時期」？

針對本案是否存在「國際關係之緊急時期」之問題。俄羅斯首先主張，俄烏在 2014 年確實發生國際關係上的緊急情況，且此情況亦為烏克蘭所知悉；同時，兩國間的衝突已經產生政治、國家安全、國際和平與安全上的爭議。惟相對地，烏克蘭認為俄國並未確切證明 2014 年發生國際關係上的緊急情況。對此，俄國進一步指出由於其無法揭露相關資訊，故提出已相當貼近於本案的「假設性情況」（hypothetical question），請求小組判定假設情況是否相當於 GATT 規定之緊急情況，該等假設情況包括：

- 會員國之鄰國境內發生動盪，且緊鄰於會員國之邊境；
- 該鄰國在其邊境上已失去控制；
- 該鄰國難民移動至會員國境內；
- 該鄰國或其他國家採取未經聯合國所准許之單方措施及制裁。

除此之外，俄國還引述烏克蘭在 2016 年「貿易政策檢討報告」中的文字，證明 2014 年俄烏兩國間確實因「克里米亞自治區東部軍事衝突事件」之發生造成國際關係中的緊張情況，並以此佐證烏克蘭確實知悉。

小組採認俄國主張，認為本案例中俄烏兩國在 2014 至 2016 年間國際情勢惡化甚至曾引起國際社會關注，且聯合國大會更界定其為一種持續性武裝衝突（involving armed conflict），故小組認為俄烏兩國自 2014 年起發生的緊張事件，符合 GATT 1994 第 XXI(b)(iii) 條下的「在戰爭或其他國際關係緊張時期所採行之措施。」，而系爭措施如「2016 年白俄羅斯過境要求」、「2014 年白俄與俄羅斯間邊境運輸禁令」等轉運措施，均發生於 2014 至 2016 年國際關係之緊急情況期間。

(4) 本件爭端是否符合 GATT 第 XXI(b)條前段規定？

根據前述分析，GATT 1994 第 XXI (b)條前段的「其認為」在語義文法上可能有三種解釋情況：(1)單純決定為保護其基本安全利益而採取措施是否「必要」，或；(2)擴大至決定「基本安全利益」，或；(3)更擴大至決定第(i)至(iii)款之事項。小組在假定第三種範圍最廣的情況並分析後，已認定第三種假設情況不存在。

俄國及多數第三方意見均主張，「其認為」不僅指決定措施是否必要，還應包含擴大至決定「基本安全利益」。烏克蘭則認為儘管會員國有權決定其所欲保護利益之程度，但會員國不能自行定義何者屬於基本安全利益，而須交由小組依照國際公法上習慣解釋原則判斷。本案中，雖然俄羅斯依據 GATT 1994 第 XXI (a)條規定主張其資料揭露將違背其基本安全利益，但烏克蘭認為俄國不應主張第 XXI (a)條作為其規避第 XXI (b)(iii)條之舉證責任。

#### (i) 基本安全利益

小組認為「基本安全利益」的意義顯然比一般安全利益更為限縮，此項利益與國家典型功能有關，即保護其領土和人民不受外來威脅，以及維持國內法律和公共秩序。「基本安全利益」通常理解為與保護國家不受外在或內在威脅有關，而此項威脅須由國家本身所處之特殊情況和其立場而定，故通常基本安全利益係由會員國自行界定。然而，會員國不得隨意提升任何利益至「基本安全利益」的層次，而仍須基於「善意原則」適用 GATT 1994 第 XXI (b)(iii)條之規定，即會員國不得以該條規定規避其他 GATT 1994 協定之義務。

至於會員國所聲稱的基本安全利益，必須有賴於國際關係之情況的緊急性，例如未達到武裝衝突或法律及公共秩序上的破壞程度時，則國家的國防軍事利益或維護法秩序的利益越不明顯。因此會員國在訴諸 GATT 1994 第 XXI (b)(iii)條之規定時，須更為

明確指證其基本安全利益之所在。本案中，系爭事件已相當接近於戰爭或軍事衝突的核心內容，儘管俄羅斯未明確說明其基本安全利益，但其已具體指證 2014 年俄烏邊境之安全緊急情況，且該情況已經聯合國大會界定其為一種持續性的武裝衝突（involving armed conflict），故俄國所宣稱的基本安全利益並非模糊未定。

#### （ii）系爭措施的必要性

除此之外，前述「善意原則」不僅適用於會員國對「因國際關係之緊急時期所生之基本安全利益」之解釋，還應適用至相關必要保護措施，即系爭措施須與所宣稱之基本安全利益間，具有「可信的關連性」（plausible relation）。

系爭措施之採取始於烏克蘭在 2014 年為與歐盟共同追求經濟整合，決定參加「歐盟與烏克蘭聯合協議」（EU-Ukraine Association Agreement），並放棄由俄羅斯組成之「歐亞經濟聯盟」（Eurasian Economic Union, EAEU）。俄烏關係因此惡化，當時更有若干國家對俄國進行經濟制裁，致俄國須對烏克蘭採取若干轉運措施。小組認為，烏克蘭選擇與歐盟建立友好關係導致其後發生一連串的事件具有「可信的關連性」，俄國對烏克蘭採取的轉運措施，則是基於當時其他國家對俄國實施經濟制裁，造成國際關係中的緊急情況，俄國所必須採取的因應措施。

#### （5）本案小組裁決結論

基於上述分析，本案小組最後裁決結果認為，GATT 1994 第 XXI(b)條「其認為有必要」之前言，並不適用至其後所列舉第(i)至(iii)款之情況。因此，會員國仍須客觀證明系爭措施符合第 XXI(b)條各款情形所列之要件，並由小組客觀認定。至於，GATT 1994 第 XXI(b)條規定之前言，則應由會員國基於善意原則決定

對「因國際關係中的緊急情況所產生之基本安全利益」之解釋，並在採取具有可信關聯性之必要保護措施。

#### 4. 本案評析

本案俄羅斯及烏拉圭當事雙方均同意不再上訴，從而本案小組報告已在 2019 年 4 月 26 日由 DSB 採認而生效。則本案小組的裁決，形成了迄今 WTO 對國安條款的首次正式見解，主要如下：

- GATT 1994 第 XXI(b) 條並未具備「不可司法審查」(non-justiciable)性質，因此相關爭議仍可由 WTO 加以審查。
- GATT 1994 第 XXI(b) 條「其認為有必要」雖為實施國之主觀判斷，惟並不適用至其後所列舉第(i)至(iii)款之情況。因此會員國仍須客觀證明系爭措施符合第(i)至(iii)款所列之要件，小組則負責客觀審查該等情形。
- 會員國可合法主張 GATT 1994 第 XXI(b) 條之國安例外，應由會員國本於善意原則，且證明其所採措施與「因國際關係緊急時期之基本安全利益」之間，具有「可信關聯性」且為「必要的」之保護措施。

固然本案小組最終結論係同意俄羅斯主張，認為其與烏拉圭之間確有國際緊張狀態，因而俄羅斯所採措施有國安條款之理由存在。然而本案裁決理由未必能支持美國 232 鋼鋁稅措施之合理性與必要性。

本項裁決之最大影響，則是美國主張 GATT 第 21 條應為各國主權自行決定(self-judging)之事項，不受 WTO 司法審理，而本案小組不認同該等意見，基本上小組認為 GATT 第 21 條中之若干要件，包括保護以下利益：(1) 關於具有原子分裂性之物質或製造該物質之原料；(2) 關於販賣武器、彈藥或其他戰爭物質及關於販賣直接或間接供給軍用之其他物品；(3) 在戰爭或其他國際關係緊

張時期等事項上，這三項均為 WTO 可客觀評估之要件，而非全仰賴實施國之主觀判斷。

其次，小組在本案實質議題之以下解釋，可能也不利於美國 232 鋼鋁稅爭端：

- 美國 232 鋼鋁稅措施是否為重建美國鋼鐵與鋁製產業的必要措施？倘此，則美國為何給予澳洲、韓國、巴西、阿根廷等國持續豁免課徵之待遇？惟據美國鋼鐵與鋁產業協會之統計，在鋼鋁稅實施近 1 年後，美國鋼鐵產業產能利用率在 2019 年 2 月提升至 80.3%<sup>256</sup>，鋁製產業產能利用率則為 63%<sup>257</sup>，意謂著 232 鋼鋁稅或有其成效，然而美國仍須提出證明來說明措施之必要性。
- 美國 232 鋼鋁稅可主張國安條款之具體情形，應仍訴求 GATT 1994 第 XXI(b)條之第(iii)款「戰爭或其他國際關係緊張時期」所採之措施。不過本案小組提到，可構成「在戰爭或其他國際關係緊張時期」之情況，「政治或經濟體制不同」之本身，尚不足以構成該項要件，同樣的，美國將需提出更多舉證責任。
- 此外小組也強調採用國安例外，實施國必須基於「善意原則」(obligation of good faith)且目的不是在規避 GATT 的相關義務，對此，美國實施 232 鋼鋁稅之爭議，即美國似乎以此作為與他國進行貿易談判之籌碼或槓桿工具，因此能否符合善意原則，恐也是爭執焦點。

---

<sup>256</sup>

<https://agmetalmminer.com/2019/01/29/u-s-steel-mills-capacity-utilization-rate-inches-over-80-for-ytd/>

<sup>257</sup>

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-aluminium-ahome/the-united-states-aluminum-tariff-wall-is-crumbling-andy-home-idUSKCN1Q9044>

美國已對此項裁決表示不認同，其為本案之第三國<sup>258</sup>也同時提出諸多建議，惟其大部分意見顯未為本案小組所接受。因此美國代表在 4 月 26 日採認此項報告之 DSB 會議上，表達小組裁決有嚴重瑕疵且不符國際法標準等意見，惟目前與美國已有 WTO 鋼鋁稅爭端之歐盟、加拿大、中國大陸、土耳其、澳洲、墨西哥等國，則在同場會議表達歡迎此項裁決。不過 WTO 案件裁決僅拘束個案，後案之審理與論理不受前案拘束，故美國與這些國家之鋼鋁稅爭端發展，也無法僅依本案而逕認定可能結果。

## (二) 印度召集開發中與「低度開發國家」(LDC) 國家商討 WTO 改革議題

### 1. 本次 WTO 小型部長會議之焦點議題

印度於 5 月 13 日至 14 日在首都新德里召開 WTO 小型部長會議，會議重點在於凝聚開發中與 LDC 會員對於 WTO 改革議題之共識，特別是上訴機構成員選任危機、如何維繫 WTO 談判功能，以及有關開發中與 LDC 國家之特殊及差別待遇等議題。本次會議由 16 個開發中會員(土耳其，印尼，馬來西亞，南非，阿根廷，巴西，埃及，圭亞那，牙買加，哈薩克，瓜地馬拉，奈及利亞，葉門，中國大陸，沙烏地阿拉伯，巴貝多等)，以及 6 個 LDC 會員(貝寧、孟加拉、中非共和國(CAR)、查德、烏干達、馬拉威等)的部長代表出席會議，共同商討 WTO 改革議題，而 WTO 秘書長阿茲維多(Roberto Azevêdo)亦參與會議討論。

印度對外強調當前國際經貿體系受到單邊措施的威脅，使得以規則為基礎的 WTO 多邊貿易體系受到極大的挑戰，同時，上訴機構的僵局亦使得 WTO 爭端解決的功能仍否維繫令人質疑。印度於本次會議前對外宣稱本次新德里小型部長會議的重要目標，便是在

---

<sup>258</sup> 本案第三國參與者眾多，小組裁決中共計有澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟、日本、摩爾多瓦、新加坡、土耳其及美國共 10 個會員國提出第三方意見。

於建構一個開發中與 LDC 會員凝聚 WTO 改革共識的平台，以及確保 WTO 談判與組織運作的功能能夠繼續維持<sup>259</sup>。

再者，美國在 2 月份曾提出「有關強化 WTO 談判功能程序 (WT/GC/W/757)」之提案文件<sup>260</sup>。美國提案主要建議下列四種類別之 WTO 會員，不得在現在與未來 WTO 談判中主張享有特殊及差別待遇：

- OECD 成員國或是已經啟動 OECD 加入程序之 WTO 會員；
- 同時為 G20 成員國之 WTO 會員；
- 世界銀行歸類為高收入經濟體之 WTO 會員；
- 進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員。

在美國提出的四個標準下，印度即符合兩項要求，分別是其為 G20 成員，且依 2018 年 WTO 貿易統計報告顯示，印度在 2017 年進出口貨品貿易總額佔全球 1.7%<sup>261</sup>。故從談判策略上，印度自然對美國提案有回應之需求。因此印度先前在三月份 WTO 總理事會上，也針對特殊及差別待遇議題提交一份提案(WT/GC/W/765/Rev.2)，強調所有 WTO 開發中會員均應享有履行義務時程上的彈性，並說明 WTO 開發中會員資格採自我認定方式之妥適性，以此回應美國。

此外，本次新德里小型部長會議前夕，印度表示將提出另一份有關開發中國家防衛權條款的提案，目的在於增訂 WTO 規範，允許開發中國家可以針對已開發國家之貿易保護措施採行防衛措施。印方已經先行向本次會議 22 個參與會員代表傳閱此一提案，

---

259

<https://currentaffairs.gktoday.in/india-host-wto-ministerial-meeting-developing-countries-05201968752.html>

<sup>260</sup> 該提案要求 OECD、G20、高收入經濟體、進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員，不得在現在與未來 WTO 談判中主張享有特殊及差別待遇。

<sup>261</sup> WTO, WORLD TRADE STATISTICAL REVIEW 2018, [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf)

其中，中國大陸、南非等會員對於此一開發中國家防衛權條款之構想，均表達高度興趣<sup>262</sup>。

## 2. 小結

由此觀之，在 WTO 改革議題領域，以印度、中國大陸、南非為首的開發中國家立場集團正逐漸成形中，特別是從此次會議之召開，印度顯然有意願 WTO 推動改革過程中，成為開發中國家聯盟之領頭羊。受到中美貿易戰以及全球貿易保護主義的威脅，這些開發中會員寄望 WTO 改革能夠重振 WTO 維護全球貿易體系秩序之功能。此次新德里小型部長會議顯示，開發中國家與 LDC 國家集結並採取具體行動回應已開發國家各項改革方案之積極度提升，其勢必會推升南北集團在 WTO 改革議題之對立程度，同時也增添推動 WTO 改革之困難。

### 重要國家雙邊 FTA 進展：

歐盟法院認定歐加 CETA 之投資爭端解決機制符合歐盟法規

為解決投資人與地主國間之爭端並確保外國投資人之權益，大多數雙邊投資協定（BIA）或自由貿易協定（FTA）皆訂有「投資人與地主國間爭端解決機制」（Investor to State Dispute Settlement, ISDS）。然而，歐盟認為 ISDS 制度不利於地主國之規制權，並弱化本國企業權利，故於 2015 年 10 月公布「貿易及投資政策文件<sup>263</sup>」（Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy），明言執委會將致力於在雙邊協定納入「投資法庭體系」（Investment Court System, ICS），建立組織化的一審仲裁庭及上訴仲裁庭機制，以創設更具公平性、透明化及制度化的爭端解決機制。

---

<sup>262</sup>

<https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/china-south-africa-keen-on-in-dias-wto-proposal/articleshow/69298092.cms>

<sup>263</sup> European Commission, Trade for all-Towards a more responsible trade and investment policy, October 2015.

於是歐盟修改了與加拿大「全面性經濟和貿易協定」(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)文本，以全新的ICS制度取代傳統的ISDS規範；同時，歐盟亦於與越南、墨西哥及新加坡之雙邊協定內納入ICS規範。其中，歐加雙方於2016年10月30日已完成協定簽署程序；惟歐加CETA自2017年9月21日起「暫時實施」(provisional application)，對於ICS及投資保護等較具爭議性的部分，仍須獲得歐盟各成員國批准方能正式生效。

然而，比利時質疑歐加CETA之ICS制度未符合歐盟法律，於2017年9月7日向歐盟法院(Court of Justice of the European Union)尋求法院意見(opinion of the Court)。針對比利時之請求，歐盟法院於今(2019)年4月30日認定，歐加CETA之投資人與地主國間爭端解決機制與歐盟法律相符。以下先以歐加CETA為例，簡述歐盟ICS制度特色，再分析本次歐盟法院之法院意見。

### (一) ICS 制度之特色

#### 1. 設立常設型之一審仲裁庭及上訴仲裁庭

相較於ISDS規定，ICS制度設立了常設型之一審及上訴仲裁庭，允許爭端當事方基於法律之適用或解釋錯誤、明顯(manifestly)事實認定錯誤以及ICSID公約中第52條之事由<sup>264</sup>，提出上訴。同時，ICS制度對於仲裁庭成員資格、組成等規定更詳細。以歐加CETA為例，歐加CETA聯合委員會應於協定生效之後，指定15名仲裁員成立一審仲裁庭，雙方締約國之國民與第三方國民各佔5位，並有任期限制<sup>265</sup>。

---

<sup>264</sup> Chapter 8, Article 8.28.2 of EU-Canada CETA.

<sup>265</sup> Chapter 8, Article 8.27.5 of EU-Canada CETA.

## 2. 仲裁員之任命及道德準則

一般 ISDS 之仲裁員任命係由當事人雙方共同指定選出，然而 ICS 中對於仲裁庭之任命乃由國家公開任命。此外，對於仲裁員須具有高度專業資格，須是各自締約國當中具相當法律專業資格或為公認法學專家，並且專精於國際公法，且以具備與爭端相關之專業知識為佳<sup>266</sup>。另一方面，ICS 除了要求仲裁員應具備高度專業知識外，更要求仲裁員應嚴守道德規範與相關行為準則。

## 3. 提升程序透明化

ICS 在程序透明化之規範上相當嚴格，舉例而言，歐加 CETA 要求應遵循 UNCITRAL 有關透明化之規定，所有程序都盡可能公開化，包括提交文件供仲裁庭審理等，對於機密或受到保護之文件，則應將其摘要或節錄後對大眾公開<sup>267</sup>。

### (二) 歐盟法院之法院意見<sup>268</sup>

針對歐加 CETA 之 ICS 制度，比利時主要質疑歐加 ICS 制度將影響歐盟法院解釋歐盟法律的專屬管轄權，進而違反歐盟法秩序之自主性 (autonomy) 原則；同時，比利時關切 ICS 制度是否尊重歐盟法律的平等待遇原則與效率 (effectiveness) 要求，以及 ICS 制度是否與《歐盟基本權利憲章》(Charter of Fundamental Rights of the European Union) 相符，特別是是否符合「使用獨立公正法院之權利」(right of access to an independent and impartial tribunal)。對於比利時提出之質疑，歐盟法院之意見如下。

---

<sup>266</sup> Chapter 8, Article 8.28.4 of EU-Canada CETA.

<sup>267</sup> Chapter 8, Article 8.36 of EU-Canada CETA。

<sup>268</sup> See Court of Justice of the European Union, “The mechanism for the resolution of disputes between investors and States provided for by the free trade agreement between the EU and Canada (CETA) is compatible with EU law”, PRESS RELEASE No 52/19, April 30, 2019.

## 1. ICS 制度未影響歐盟法院解釋歐盟法之專屬管轄權，亦未違反自主性原則

歐盟法院主張，歐盟條約所建立之歐盟司法體系係為確保歐盟法律解釋的一致性，然而歐盟法律並未排除歐加 CETA 為適用及解釋該協定條款而創設仲裁庭、上訴仲裁庭或是未來的多邊投資法庭（Multilateral Investment Court, MIC）。另一方面，歐加 CETA 所創設的仲裁庭獨立於歐盟司法體系之外，故該等法庭除解釋及適用歐盟 CETA 相關條款外，無權解釋及適用歐盟法律；同時，仲裁庭所作裁定亦無法妨礙歐盟機構之運作。

除此之外，歐加 CETA 尊重各締約國之規制權，訂有條款以避免仲裁庭質疑締約國基於保護公共秩序、公共安全、保護人類及動物之健康和生命或是維護食品安全等合法目標所採取之措施。有鑑於此，歐盟法院認為歐加 CETA 並未負面影響歐盟法秩序之自主性原則。

## 2. ICS 制度符合平等待遇原則

針對此項議題，歐盟法院強調歐加 CETA 之目標係賦予加拿大投資人可針對歐盟地主國措施取得法律救濟，自然與歐盟投資人投資歐盟成員國之情形不同，故 ICS 制度仍符合平等待遇原則。此外，歐盟法院亦認為 ICS 制度符合歐盟法律之效率要求。

## 3. ICS 制度與「使用獨立公正法院之權利」相符

歐盟法院發現，歐加 CETA 的 ICS 制度允許加拿大或歐盟成員國之企業與自然人，在歐盟或加拿大境內投資時可自由適用 ICS 制度解決投資爭端。同時，ICS 制度特別設計條款以確保自然人與中小企業均可使用 ICS 制度，不因其財務狀況而限制其權利。對此，歐盟法院認為歐盟執委會及理事會已達成其「保障中小企業使

用 ICS 仲裁庭」之承諾。基此，歐盟法院認為 ICS 制度與「使用獨立公正法院之權利」相符。

### （三）小結

2009 年里斯本條約生效並賦予歐盟執委會取得對外投資協定之專屬談判權後，歐盟法院迄今已對歐盟執委會推動投資相關之雙邊協議做出兩次重大解釋。

首先是 2017 年 5 月歐盟法院（European Court of Justice）對歐盟談判專屬權及應與歐盟成員國共享權力之區隔提出意見書<sup>269</sup>，由於執委會在 2009 年里斯本條約後取得對外投資協定之專屬談判權，於是歐盟與新加坡（2014 年 10 月）、越南（2016 年 2 月）、加拿大（2016 年 11 月）之 FTA，均納入與投資有關之規範與 ISDS 條款，但歐盟法院認為倘一協定涉及投資規範及 ISDS 者，應為歐盟與各成員國之共享權限，因此簽署與批准程序時需歐盟層級機構與各成員國內議會批准同意。從而也導致歐盟後來在雙邊經貿協議推動模式進行重大調整，對於「投資保護與 ISDS 內容」及「其他 FTA 議題」，改採為分別獨立之兩個協定模式，前項協議需同時由歐盟及各成員國批准同意，後者僅需歐盟相關機構批准即可。

此次則是歐盟法院對執委會投資談判做成之另一重大見解。依歐盟法院意見，執委會未來將不需要再對歐加 CETA 之文本進行修正，且歐盟成員國可繼續進行其國內批准程序。同樣地，對於現在歐盟與

---

<sup>269</sup> 此項 ECJ 意見書主要對象為歐盟與新加坡 FTA 針對投資規範與投資爭端機制談判與批准權限之問題，係因歐星 FTA 為里斯本條約通過後，歐盟所推動的第一個同時涵蓋貿易與投資規範之經貿協定。ECJ 具體區分出所有傳統貿易相關議題，包括貨品關稅、貿易救濟、非關稅貿易障礙、海關行政等均為歐盟專屬權；在服務貿易議題、政府採購、IPR、永續發展、及競爭議題、透明化、國-國爭端解決機制等，也為歐盟專屬談判權。但是投資保護及投資爭端解決（ISDS）則為歐盟與成員國共享的權力範疇。European Court of Justice OPINION 2/15 OF THE COURT (Full Court), from: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&doclang=EN>, 16 May 2017

新加坡、墨西哥及越南雙邊協定內所含之 ICS 條款，執委會亦無須再行調整，且執委會可繼續與貿易夥伴洽簽雙邊協定並納入 ICS 制度。對於歐盟法院於 4 月 30 日公布之法院意見，歐盟執委會歡迎該項法院意見；執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）及貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）均對該項法院意見表示肯定。

歐加 CETA 目前僅是暫時生效，仍有待全體歐盟成員國之批准後方能全面生效。儘管目前仍有 16 個歐盟成員國尚未完全其批准程序，但歐盟法院之法院意見已成功為歐加 CETA 的生效打通最後一哩路。

另一方面，歐盟於雙邊協定內推動 ICS 制度之最終目標係建立「多邊投資法庭」（MIC）；待未來 MIC 成立後，歐盟協定下之投資爭端均應訴諸該項多邊機制。為達成此目標，歐盟理事會於去（2018）年 3 月 20 日公布「建立多邊法庭解決投資爭端公約之談判指令」（Negotiating directives for a Convention establishing a multilateral court for the settlement of investment disputes）；依據談判指令，可知 MIC 之主要特色與目前歐盟 ICS 制度相仿，包含：1)MIC 為二級二審制，其法官須符合嚴格的資格及道德要求；2)可上訴理由包含法律之適用或解釋錯誤、明顯事實認定錯誤以及嚴重程序問題；3)強化程序透明性；4)分配訴訟費用時須考量締約方之經濟發展程度等。

由於建立 MIC 並非一蹴可幾，故歐盟除於談判指令內明言，公約須對參與 MIC 之會員及可訴諸 MIC 的協定性質保持必要彈性外，執委會亦須積極對外與貿易夥伴展開貿易談判，透過締結協定增加採用 ICS 制度的國家以擴散其影響力。因此，歐盟法院於 4 月 30 日公布的法院意見闡明 ICS 制度未違反歐盟法律，允許執委會繼續對外談判，顯然也有助於歐盟達成其目標。

## 美中貿易戰之發展及影響

### (一) 美中貿易進展歸納

#### 1. 2019 年談判進展歸納

美中經貿官員已分別於今(2019)年1月7至9日、1月30至31日、2月11至15日以及同月21至24日、3月28至29日、4月3至5日、4月30日至5月1日，輪流在北京與華府會面談判(參見表1)。對於談判目標，美國主要有六大訴求，包含強迫技術移轉、智慧財產權、網路竊盜、農業、服務業、非關稅障礙等；另外，美方對中方所加徵關稅之削減時程，以及如何確保協定達成後雙方落實承諾，則為目前較不易達成共識之議題。

表 1 2019 年起美中談判進展及聲明之比較

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
第一回合	1月7至9日，北京	USTR 聲明 <sup>270</sup> 表示雙方會面目的為建立公平、互惠及平衡的貿易關係，也重申川普總統希望解決雙方貿易不平等及處理中國大陸結構性問題。此外，USTR 也強調落實協議、核查及有效執行的重要性。 會議中主要針對兩國元首在 G20 會後達成的協議進行討論，期許中國大陸在技術移轉、智慧財產權保護、非關稅障礙、網路安全、商業秘密之網路竊盜、服務業以及農業等議題作出結構性改變。另外，中國大陸同意購買美國農產品、能源產品、加工產品及服務。	中國大陸商務部 <sup>271</sup> 僅說明雙邊對共同關注之貿易問題及結構性問題進行交流，並會保持聯繫。
第二回合	1月30至31日，華盛頓特區	白宮聲明 <sup>272</sup> 中提及，貿易代表萊泰澤表示雙方在結構性議題以及智慧財產權保護、停止強迫技術移轉、農業、服務業等議題有重大進展。但萊泰澤特別強調，有效執行協定並	中國大陸國務院副總理劉鶴於白宮會後記者會表示會談有三個主題：貿易、藥品，以及與執行

<sup>270</sup> 'Statement on the United States Trade Delegation's Meetings in Beijing', USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>

<sup>271</sup> 「中美在京舉行經貿問題副部級磋商」，中國大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201901/20190102825285.shtml>

<sup>272</sup> 'Remarks by President Trump in Meeting with Vice Premier Liu He of the People's Republic of China', White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-premier-liu-peoples-republic-china/>

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
		進行結構性改革才是最重要的任務。川普除了重申習近平在阿根廷將把 Fentanyl 列為管制用品之承諾外，也表示已認知中國大陸在金融開放方面已有快速進展，並希望農業及製造業議題會有相同成果。	( enforcement or implementation)之相關議題。此外，習近平致川普的信中提及將自美國購買農產品，而劉鶴也表示自當天起再向美國進口 500 萬噸大豆。
第三回合	2 月 11 至 15 日，北京	<p>白宮聲明<sup>273</sup>表示雙方會議中對結構性議題，包含強迫技術移轉、智慧財產權、網路竊盜、農業、服務業、非關稅障礙等進行討論，並由中國大陸透過購買美國貨品及服務來消除雙方貿易不對等。美國也要求中國大陸穩定人民幣以避免匯率操控情形發生<sup>274</sup>。此外，雙方同意未來將把任何承諾紀錄於「諒解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MoU)中。</p> <p>雙方決定於下週繼續進行相關議題討論，總統川普更於會後表示<sup>275</sup>，若雙方有極大機會達成協議，則考慮延展 3 月 1 日之停戰期限。</p>	中國大陸商務部 <sup>276</sup> 表示雙方對阿根廷會談議題及中方關切問題進行深入交流，並就主要問題達成共識，並就「諒解備忘錄」進行磋商。
第四回合	2 月 21 至 24 日，華府	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. 美中雙方原本擬簽署六個 MOU，涵蓋農產品、非關稅障礙、服務業、技術移轉與網路剽竊、智財權保護及貨幣等議題，但中國大陸副總理劉鶴第二次晉見川普總統時，川普總統質疑 MOU 之效力，並認為應以協定 (agreement) 方式為之。USTR 表示未來不再強調 MOU。</li> <li>6. 川普已在 2/24 宣布暫緩對 2000 億美元中國大陸產品提升 25% 關稅</li> <li>7. 美財長與白宮經濟顧問表示有實質進展，若進展順利將可能在 3 月底在美國召開川習會，並簽署美中協議。</li> <li>8. 美方強調，必定納入協議落實及執法機制；另美國也要求中國大陸針對人民幣維持平穩匯率提出要求。</li> </ol>	新華社報導 <sup>277</sup> ，美中此次貿易談判在協議文本展開談判，在技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、服務業、農業及匯率等方面的具體問題上「取得實質性進展。雙方在此基礎上，將「按照兩國元首指示做好下一步工作」。

<sup>273</sup> 'Statement by the Press Secretary Regarding China Talks', White house, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-china-talks/>

<sup>274</sup> 'U.S., China Are Working on Multiple Memorandums for Trade Deal', Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-21/u-s-china-said-to-work-on-multiple-memorandums-for-trade-deal>

<sup>275</sup> 'Trump says may extend March 1 deadline for China trade deal', Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-extension/trump-says-may-extend-march-1-deadline-for-china-trade-deal-idUSKCN1Q4256>

<sup>276</sup> 「中美經貿高級別磋商結束」，中國大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201902/20190202834753.shtml>

<sup>277</sup> 中國大陸官媒宣布 美中第 7 輪貿易談判結束，[https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews_ch2)

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
第五回合	3月28-29日，北京	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 美國官方僅發佈雙方會面代表層級，但未對3月底北京會談後的成果，發佈任何內容。<sup>278</sup></li> <li>2. 惟有訊息指出中國大陸突破過往限制，在強制技術移轉議題上，與美國進行更深入協商與交流。</li> <li>3. 據悉六個議題的書面協議均有進展。</li> </ol>	未揭露談判進展訊息
第六回合	4月3日至5日，華盛頓	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 白宮聲明稿<sup>279</sup>指出，美中雙方在此次談判回合中，對智慧財產權、強迫技術性轉讓、非關稅障礙、農業、服務業、採購及落實機制等議題進行協商，但仍有重大工作尚須努力完成。</li> <li>2. 川普總統表示談判有相當程度之進展，將有機會於四周內產生非常具有意義（very monumental）之協定。並說明雙方僵持的議題主要聚焦於智慧財產權保護、特定關稅，及執行議題，且表明雙方間若有協定產生，才會舉辦雙方領袖峰會。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新華社<sup>280</sup>表示雙方已就技術轉讓、知識財產權保護、非關稅措施、服務業、農業、貿易平衡，及實施機制等議題取得進展，未來將繼續尋求有效方法解決遺留之議題。</li> <li>2. 中國大陸副總理劉鶴表示雙方談判有效率且有「新共識」達成。</li> </ol>
第七回合	4月30日至5月1日，北京	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 白宮僅發佈雙方會面訊息<sup>281</sup>，僅說明將對智慧財產權、強迫技術性轉讓、非關稅障礙、農業、服務業、採購及落實機制等議題進行協商，但之後並未對會談後成果發佈任何內容。</li> <li>2. 川普於5月3日受訪時表示雙方進展順利；然而，卻於5月6日於推特上表示中方疑欲毀約，故決定自5月10日起將2,000億美元中國大陸商品之關稅自10%上升至25%。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 新華社<sup>282</sup>表示雙方進行坦誠且有建設性的討論，就擴大美對中出口、雙邊服務貿易、雙向投資、保護知識產權、解決關稅及非關稅措施等議題交換意見，並在某些議題達成共識。</li> </ol>

<sup>278</sup> States Regarding China Talks , White house,

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-united-states-regarding-china-talks-2/>

<sup>279</sup> The White House, 2019.04.05, 'Statement from the Press Secretary Regarding the Administration's Trade Talks with China'. Available online at

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-administrations-trade-talks-china/>. Last viewed: 2019.04.08

<sup>280</sup> 王凱致，2019.04.06，「中美貿易第九輪談判結束 新華社：取得新進展」，新華社。網址：<https://www.ettoday.net/news/20190406/1416639.htm>。最後瀏覽：2019.05.16

<sup>281</sup> The White House, 2019.04.05, 'Statement from the Press Secretary Regarding the Administration's Trade Talks with China'. Available online at

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-administrations-trade-talks-china-2/>. Last viewed:2019.05.16.

<sup>282</sup> 于佳欣，2019.05.04，「新華社：中美貿易談判達成部分共識，尚需密切溝通。」，新華社。網址：<https://chinaqna.com/a/22272>。最後瀏覽：2019.05.16

## 2. 最新（第八）回合美中貿易談判之進展

美國與中國大陸兩方在近期幾輪的貿易談判回合結束後，皆表示雙方談判頗有進展且針對若干議題已達共識，使不少專家推測美中雙方應於近期內就會達成協議。未料美國總統川普（Donald Trump）卻突然於最新一輪談判前（5月6日）在個人推特上表示，指稱目前談判進展緩慢，且中方要求重新談判，因此計畫將自5月10日起，對價值2,000億的中國大陸進口商品加徵懲罰性關稅，從目前的10%上升至25%，並考慮對其他3,250億未課稅之中國大陸商品加徵關稅。

中國大陸副總理劉鶴在川普宣布加徵關稅後，仍前往美國與美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）以及美國財政部長努欽（Steven Mnuchin），於5月9日就雙方貿易問題舉行最新一輪談判。然而，此輪談判卻比以往更快速結束，雙方也未就貿易協定達成共識，故美國已正式於5月10日提高關稅至25%。

劉鶴於會後表示，談判出現挫折在所難免，但雙方貿易談判並未破裂，且預計未來在北京繼續對貿易問題進行討論。除此之外，劉鶴也坦言，雙方目前針對若干議題尚未達成共識，例如協議達成後是否該全面撤除加徵之關稅，以及中國大陸購買美國產品等議題，且在強制技術移轉、智慧財產權保護，以及對政府控制企業的補貼議題尚無法獲得共識；並進一步強調雙方協定應建立在公平且平衡的基礎，中國大陸不會在原則問題上進行退讓。另外，針對美國加徵之關稅，劉鶴則表示中國大陸將對美國行為採取反制措施，但仍呼籲美中雙方應停止無限制擴大貿易戰。<sup>283</sup> 中國大陸國務院已於5月13日傍晚發布公告，說明將自6月1日起美國進口產品提高加徵稅率。

---

<sup>283</sup> Hu, W. 2019.05.11. 'China's Vice-Premier Liu He says "small setbacks" will not derail trade war talks'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3009824/chinas-vice-premier-liu-he-says-sm-all-setbacks-will-not-derail>. Last viewed: 2019.05.14.

另一方面，川普雖在談判後表示雙方進行坦誠且有建設性（candid and constructive）的協商對談，美國貿易代表署（United States Trade Representatives, USTR）仍於5月14日發布140餘頁之公告，計畫將對未課徵關稅之3000億美元中國大陸進口商品課徵25%的關稅。<sup>284</sup>

## （二）美國近期兩波加徵關稅舉動

### 1. 對2,000億美元產品調高關稅

美國已於5月10日，正式將價值2,000億美元之中國大陸進口商品關稅自10%提升至25%。USTR也在之後發表公告，說明若該批貨品於2019年5月10日前就已運往美國，且於2019年6月1日入境美國，則僅需課徵原本10%的關稅。適用該過渡條款之貨品入境時，將會於「美國關稅減讓表」第99章，給予上述貨品特別關稅編號HTSUS 9903.88.09，以做為與被課以25%關稅之相同產品之區別。<sup>285</sup>有專家表示，此特別條款以及過渡期之措施在關稅上的應用非常少見，但重要的是，進口商需確保有足夠資料，作為證明該批貨品之出口時間。

為因應此波關稅之提高，據悉有美國進口商寧願在已支付保證金的情形下撤銷訂單以減少關稅帶來的損失，但由於商品已開始生產製造，對中國大陸出口商勢必造成嚴重虧損；另外，也有美國進口商向中國大陸出口商表示，只能負擔增加的15%關稅的三分之一，要求中方自行吸收剩下的10%。有業者表示，部分中國大陸業者在關稅戰開打後，不得不縮減生產規模、進行裁員，抑或將生廠線移至東南亞。<sup>286</sup>

---

<sup>284</sup> United States Trade Representative, 2019.05.13, 'Request for Comments Concerning Proposed Modification of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation'.

<sup>285</sup> United States Trade Representative, 2019.05.13, 'Implementing Modification to Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation'.

<sup>286</sup> Bermingham, F., et al., 2019.05.10. 'As US-China trade war tariffs strike, ships at sea are safe but 'blackmail' mood sours at Chinese docks'. *South China Morning Post*. Available online at

另一方面，有專家對美國經濟表示憂心，認為提升關稅雖可以使美國政府收到額外 1,000 億美元之高額稅收，但美國進口商及人民同時也會受到波及；舉例而言，在需要負擔部分稅額的情況下，為維持利潤，部分廠商會進行裁員，而增加失業率。此外，也有經濟學家表示，此次關稅上升將迫使美國減少 620 億美元的產能，或減少 0.3% 的國民生產毛額。因此，所提升之關稅將不全由中方所吸收，很可能對美國民生造成更大的衝擊。<sup>287</sup>

## 2. 對 3,000 億美元產品 25% 關稅

### (1) 背景

除對價值 2,000 億美元的中國大陸商品提升關稅之外，USTR 於 2019 年 5 月 13 日（美東時間）公布對中國大陸剩餘約 3,000 億美元商品加徵 25% 之關稅清單，據報導此次清單範圍將約 3800 餘項。但本次清單尚未公布確切的實施日期，目前 USTR 僅訂出以下聽證程序之時間表：

- 6 月 10 日：截止參加公聽會之申請及提交相關證據與資料；
- 6 月 17 日：截止收受書面意見，屆時並將於美國國際貿易委員會（USITC）舉行公聽會。
- 6 月 24 日：公聽會後提交反駁意見的截止日。

本次關稅開徵的公聽會審議期只有 42 天，相較於前次 2,000 億美元關稅清單的公聽會審議期有 71 天顯然更短。此外，川普預計在 6 月 28、29 日出訪日本參加 20 國集團（Group of 20, G20）高峰會，公聽會程序預計將在川普出訪前即告完成，故川普在出

---

<https://www.scmp.com/print/economy/china-economy/article/3009735/us-china-trade-war-tariffs-s-trike-ships-sea-are-safe>. Last viewed: 2019.05.16.

<sup>287</sup> Layne, R., 2019.05.10, 'How steeper U.S. tariffs on China could affect consumers and businesses'. CBS. Available online at: <https://www.cbsnews.com/news/tariffs-china-how-could-affect-consumers-and-businesses/>. Last viewed: 2019.05.16.

席 G20 川習會時，對於 3,000 億關稅清單涉及之產品範圍及影響，將有機會向習近平具體陳述並加以施壓。

**表 2 美國歷次對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單公告**

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%
		2018/8/7	2018/8/23	279 項 (原訂 284 項)	160 億美元	25%
清單二	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	5,767 項 (原訂 6,031 項)	約 2,000 億美元	10%
清單二 (提高關稅)	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10			25%(惟 5/10 前已出發輸 往美國，且 在 6/1 前抵 美貨品仍為 10%)
清單三	2019/5/13	未定	未定	據訊約為 3800 餘項	約 3,000 億美元	25%

資料來源：本研究自行整理

## (2) 清單涵蓋內容簡析

據美國智庫 PIIE 統計<sup>288</sup>，本次 3,000 億關稅清單將覆蓋美方自中方進口約 69% 的最終產品、58% 的資本設備 (capital equipment)，以及 15% 的中間投入 (intermediate inputs)。其中，尤以玩具及運動設備 (100%)、鞋類 (93%)、紡織品及衣服 (90%) 已幾乎為本次清單所覆蓋。

Figure 3

### Remaining US imports from China subject to Trump's upcoming 25 percent Section 301 tariff

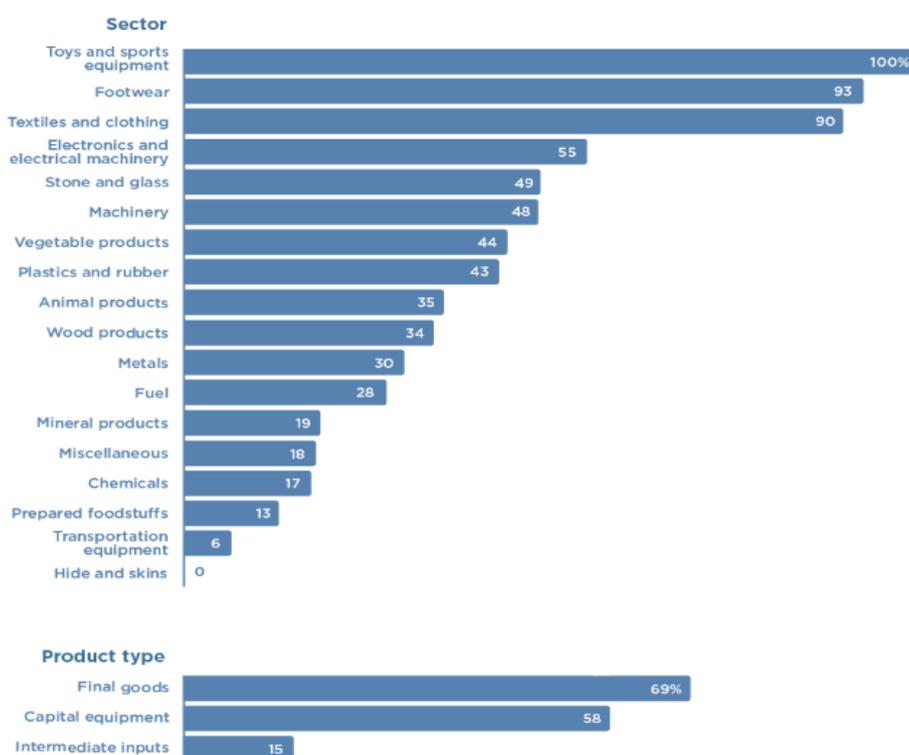


圖 1 3,000 億美元關稅清單涵蓋產業

<sup>288</sup> Chad P. Bown et al, Trump's 2019 Protection Could Push China Back to Smoot-Hawley Tariff Levels, PIIE, May 14, 2019, available at: <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/trumps-2019-protection-could-push-china-back-smoot-hawley-tariff>.

另一方面，本次清單特別排除稀土，顯示美國仍依賴從中國大陸進口稀土，且事實上中國大陸也掌握全球最多的稀土資源。稀土廣泛運用於美國工業，包括噴射引擎、鑽探石油和天然氣等產業，乃至現代電子產品，從智慧手機、電視、吹風機、電動車到油電混合車。在美國國內稀土資源不足以供應消費者需求之前，恐難以對稀土提高關稅，惟中國大陸是否會藉此報復，或利用稀土做為談判籌碼亦有待持續觀察。

### （三）相關措施及回應

#### 1. 補助美國農民

美中貿易戰開打以來，許多美國農民失去中國大陸的出口市場，面臨巨大的損失。故川普總統於 5 月 10 日於個人推特上宣布，美國政府將會購買價值 150 億美元之美國農產品，並以人道援助的方式提供給有需求之國家。根據 USTR 統計，美國去年出口約 93 億農產品至中國大陸；因此，川普表示 150 億美元遠超過中國大陸目前自美國購買農產品的總額，且自提升之 1,000 億美元關稅收入扣除該支出後，將會有剩餘 850 億美元來支持美國建設、保健系統等措施。

然而，川普此次並未說明計畫購買之農產品總類，且有專家懷疑該項政策僅為 2018 年市場促進計畫（Market Facilitation Program, MFP）的延伸，對農民實質幫助效果不大。此外，有美國農民表示，近期黃豆市場的價格直落，造成許多農家血本無歸，毫無利潤可言；貿易戰更限制其外銷市場，並威脅長期以來所建立之外銷通路，故直言他們需要的並不是政府的幫忙，而是想要找回原本的市場。<sup>289</sup>

---

<sup>289</sup> Bases, D. 2019.05.11, 'Donald Trump's plan to buy US\$15 billion of crops for humanitarian aid does not thrill farmers'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3009817/donald-trumps-plan-buy-us15-billion-crops-humanitarian-aid>. Last viewed: 2019.05.15.

## 2. 中國大陸反徵關稅

中國大陸國務院則於今年 5 月 13 日傍晚發布公告，說明美國政府將關稅稅率自 10% 上調至 25%，係違反雙方解決貿易問題之共識，故中國大陸同樣將對自 6 月 1 日起美國進口產品提高加徵稅率。對已加徵關稅的 600 億美元清單美國商品中的部分，提高加徵關稅稅率，分別實施 25%、20% 或 10% 加徵關稅。

公告聲明，對於關稅稅則委員會 2018 年第 6、8 號公告之商品稅率清單中，將把液化天然氣、牛肉、羊肉、咖啡、水泥、鋼鐵、成衣等 2,493 項產品之關稅提高至 25%；部分零件、二氧化碳壓縮機、牙膏、部分化學製品等 1,078 項產品之關稅將調高至 20%；冷凍馬鈴薯、甜菜、部分化學製品、鏡片等 974 項產品之關稅提高到 10%；其餘 595 項產品則維持為 5%。此外，部分美國進口汽車和汽車零組件則未受關稅清單的波及。

不過，中國大陸國務院關稅稅則委員會也表示，將試行對美加徵關稅商品排除工作，根據「中國大陸利益相關方」（包括從事相關商品進口、生產或使用者）的申請，將特定商品排除於對美加徵關稅範圍。排除清單的商品自排除清單實施之日起一年內，不再加徵關稅；或已具備退還稅款條件者，則退還已加徵稅款<sup>290</sup>。

### （四）小結

美中雙方自今年起，多次在每輪談判後釋放進展良好之訊息，川普也曾數次表示雙方將有機會達成非常具有意義（very monumental）之協定，且又再度延長加徵 25% 關稅決策之執行日期；另一方面，中國大陸也實施諸多措施以回應美方關切事項，如加強對芬太尼之管制、延長對美國汽車及零組件暫停加徵關稅、放寬外資進入條件以及

---

<sup>290</sup> 國務院關稅稅則委員會辦公室，「國務院關稅稅則委員會發佈公告決定對原產於美國的部分進口商品提高加徵關稅稅率」、「國務院關稅稅則委員會發佈公告試行開展對美加徵關稅商品排除工作」公告，2019 年 5 月 13 日。

法規鬆綁，及增加美國農產品之購買，並於 5 月 1 日宣布，將於近期推出 12 項擴大開放金融業之措施，移除部分外資對中國大陸之投資限制。故川普突然宣布調升關稅之決定，實為出乎眾人意料之外。

針對受用 5 月 10 日調升至 25% 關稅之中國大陸進口貨品，美國政府給予海上貨物緩衝期間，規定只要該批貨品於 5 月 10 日前已運往美國，並於 6 月 1 日前入境美國，則不適用 25% 之關稅政策。因此 25% 關稅對貿易所帶來之實際衝擊，可能待 6 月 1 日才會了解；另外，中國大陸也決定自 6 月 1 日起對美國進口產品提高加徵稅率。因此，仍有專家抱持樂觀態度，認為美中雙方至 6 月 1 日前，仍有達成某種協議的可能性。

然美中雖未能於最新一輪談判達成共識，但川普及劉鶴皆表明雙方還有談判的可能性，且川普更於 5 月 13 日於推特上表示，將會於 6 月 28、29 日在日本大阪舉行之 G20 高峰會上與中國大陸國家主席習近平進行會面，並就雙方貿易事宜進行討論。因此 USTR 於 5 月 13 日所公布之 3,000 億美元剩餘中國大陸商品加徵 25% 之關稅清單，將成為屆時美國與中國大陸談判時的重要籌碼之一。

## 六、2019 年 5 月 31 日

### 全球重要貿易議題發展：中國大陸 WTO 改革立場

中國大陸作為 WTO 重要之開發中會員，其 WTO 改革議題之改革立場備受關注。繼 2018 年 11 月中國大陸連署歐盟對 WTO 爭端解決機制改革之提案(WT/GC/W752/REV.2)，展現出中國大陸對若干 WTO 改革議題之初步立場外，今（2019）年 5 月 13 日中國大陸首次廣泛性的針對 WTO 各項改革議題，提出其立場文件(WT/GC/W/773)。此次中國大陸提出的立場文件明確表態支持推動 WTO 改革，同時，涵蓋之改革議題更為全面，包括：爭端解決機制、避免國家安全條款遭到濫用、防範單邊措施遭到濫用、農業規則、強化貿易救濟規則、加速推動漁業補貼談判、改善 WTO 運作效率等。

#### （一）中國大陸強調推動 WTO 改革之重要性

中國大陸分別從全球經濟治理之重要性、WTO 面臨空前危機等三面論點，強調推動 WTO 改革之重要性。首先，中國大陸立場文件列舉出相關數據與 WTO 各項執行成果，來說明 WTO 在全球經濟治理之重要性，特別是貿易自由化與便捷化方面具有相當豐碩的成果。以 WTO 完成 WTO 貿易便捷化協定為例，預估貿易便捷化協定之執行將可以降低全球貿易 14% 的成本。

其次，中國大陸立場文件指出 WTO 正面臨空前危機，包括：單邊措施、貿易保護主義、上訴機構成員選任、國安例外遭到濫用等因素，均已對 WTO 以規則為基礎的多邊貿易體系形成威脅。除此之外，杜哈回合談判始終無法達成協議，也是 WTO 功能受到質疑的主要來源之一。

最後，中國大陸明確表明支持推動 WTO 改革的立場，並重申 WTO 改革三大原則（先前在第一份立場文件時已經納入），亦即：1) WTO 改革方向不應違背 WTO 多邊貿易體系之核心價值、2) WTO 改革應保障開發中會員的發展利益，以及 3) WTO 改革之決策機制應遵循 WTO 共識決之規定。

## （二）優先解決對 WTO 具迫切威脅的議題

中國大陸立場文件指出了當前對 WTO 有迫切威脅的議題，分別為：1) 上訴機構成員之選任、2) 國家安全條款遭到濫用與 3) 單邊措施遭到濫用等三大議題。

1. 針對上訴機構危機問題：中國大陸建議應盡快完成目前有關上訴機構改革的相關文本草案之討論，並盡早完成上訴機構成員缺額之選任。
2. 針對國家安全條款遭到濫用之問題：中國大陸主要針對美國鋼鋁產品實施 232 條款之舉，建議 WTO 應制定有關國家安全條款之運用規則，包括：增訂運用國家安全條款之通知規定；針對國家安全措施新增多邊審查機制；以及訂定補償條款，平衡受影響會員之權利義務，避免國家安全條款遭到濫用。
3. 針對違反 WTO 規則之單邊措施問題：中國大陸建議應制定相關規則嚴格限制違反 WTO 規則之單邊措施，包括：針對違反 WTO 規則之單邊措施設置多邊審查機制、授權會員採取補救措施、加速爭端解決機制對相關案件之審理程序。

### （三）對於 WTO 全球經濟治理具有重要性的議題

中國大陸立場文件指出了當前對 WTO 全球經濟治理具有重要性的議題，分別為：農業規則、貿易救濟規則、漁業補貼、電子商務、新興議題等五大項。針對農業規則，中國大陸建議應取消已開發會員使用總和支持程度（Aggregate Measure of Support, AMS）之權利，同時，應制定相關規則，允許會員國合法實施糧食安全政策之政府計畫。針對貿易救濟規則，中國大陸建議應重新調整不可控訴補貼的範圍、強化落日條款的審查機制、修改補貼認定規則、設置反傾銷與平衡稅程序之透明化與正當程序評估機制、針對開發中會員、中小企業、公共利益給予特殊考量。

針對漁業補貼中國大陸表明支持 2019 年工作小組草案之立場，並建議談判過程仍應重視透明化與包容性。針對電子商務談判，中國大陸建議電子商務談判應納入法規制定程序、發展條款、技術援助與國際合作、政府規制權與開發中會員特殊考量、平衡發展、繼續討論電子商務工作小組的相關討論。針對新興議題，中國大陸建議應深入探討市場開放、透明化與包容性之相關規則。

### （四）改善 WTO 運作效率

中國大陸提案指出，應分別從強化通知義務與改善 WTO 次級組織兩大面向來改善 WTO 之運作效率。首先，針對強化通知義務，中國大陸提案建議已開發國家應以身作則完整履行通知義務，而所有會員都應該強化反通知。除此之外，所有會員應該強化通知義務執行經驗之分享工作。針對改善 WTO 次級組織，中國大陸提案建議應改善 WTO 次級組織的程序規則；依據各項議題性質調整次級組織舉行常會之頻率；鼓勵秘書處執行經濟與貿易相關研究計畫；調整秘書處職員來自開發中會員的比例。

## （五）強化多邊貿易體系的包容性

中國大陸提案指出，應分別從維護開發中會員特殊及差別待遇與貿易投資公平競爭規則兩大面向來強化多邊貿易體系的包容性。首先，針對維護開發中會員特殊及差別待遇之權利，中國大陸除了呼籲應保留開發中會員繼續行使特殊及差別待遇之權利。中國大陸在提案中建議應建立特殊及差別待遇條款執行成果之檢討機制，並使技術援助更集中化、目標化，同時，未來 WTO 談判之多邊架構均應適當納入特殊及差別待遇條款。

其次，中國大陸主張政府控制事業（SOE）規則之制訂，是屬於貿易投資公平競爭規則的問題，中國大陸建議基於公平競爭的原則，WTO 改革有關補貼規則之增修，不應針對政府控制事業（SOE）制定特殊或歧視性規則；針對會員國實施外國投資安全審查機制，中國大陸建議 WTO 應要求相關審查機制應遵守透明、無歧視、正當程序等原則。

## （六）評析

對照 2018 年中國大陸所提交的立場文件，今年 5 月份所公布的 WTO 改革立場文件主要有兩項觀察重點：

首先是美中貿易戰已經深刻影響了中國大陸對於 WTO 改革之立場與主張。觀察中國大陸有關 WTO 改革重要性之論述內容，中國大陸認定單邊措施、貿易保護主義、國安例外遭到濫用等問題，均是 WTO 所面臨的危機，從而該等議題應獲致優先的解決，包括 WTO 應先針對國家安全條款制定運用規則，以及制定相關規則嚴格限制違反 WTO 規則之單邊措施。同時，針對會員國實施外國投資安全審查機制，中國大陸也建議 WTO 應要求相關審查機制應遵守透明、無歧視、正當程序等原則，對此，也在針對美國去年通過「外國投資風險審查現代化法

案」(FIRRMA)，提升「外人投資委員會」(CFIUS)對外資國家安全審查之嚴密程度有關。簡言之，中國大陸此次之主張與改革倡議，對美國意有所指的意圖極為明顯。

其次，中國大陸捍衛開發中會員適用特殊及差別待遇(S&D)之權利之立場相當堅定，而此一立場幾乎貫穿整個中國大陸的提案立場，有關開發中會員特殊及差別待遇相關主張，都已經進一步融入到 WTO 改革三大原則、WTO 全球經濟治理具有重要性的議題、改善 WTO 次級組織、強化多邊貿易體系的包容性等改革議題。中國大陸對 S&D 待遇之立場捍衛，主要也在回應美國於今年 2 月向總理事會提出之「有關強化 WTO 談判功能程序 (WT/GC/W/757)」文件<sup>291</sup>。該項文件表明為了促使 WTO 協定能夠完全履行，美國建議總理事會應決議下列四種類別之 WTO 會員不得在現在與未來 WTO 談判中，主張享有 S&D 待遇：

- OECD 成員國或是已經啟動 OECD 加入程序之 WTO 會員；
- 同時為 G20 成員國之 WTO 會員；
- 世界銀行歸類為高收入經濟體之 WTO 會員；
- 進出口貨品貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員。

倘按美國建議之四個指標來評定開發中國家是否得享有 S&D 待遇，中國大陸必定或入該等標準，因依 WTO 統計，中國大陸佔全球 2018 年貨品貿易量之 12.8%，也同時為 G20 成員國；同時此議題另一主導國印度，其 2018 年進出口貨品貿易量也佔全球之 1.7%，亦是 G20 成員，故中國大陸與印度 S&D 資格均會受影響，目前兩國已聯手成為開發中國家領頭羊，力爭開發中國家仍可享受無差別及全面性 S&D 待遇，與美國、歐盟、加拿大等主張削減 S&D 待遇，或認為 S&D 待遇

---

<sup>291</sup> WTO Document, DRAFT GENERAL COUNCIL DECISION : Procedures To Strengthen The Negotiating Function of the WTO, WT/GC/W/764, 14 February 2019.

應分國家別、產業別、或義務適用種類，乃至於訂定 S&D 待遇畢業條款之已開發國家立場，形成涇渭分明之對陣。

國際重要區域經濟整合發展狀況：

英國首相請辭，繼任者增添英國脫歐變數

#### （一）英國脫歐公投及脫歐程序之啟動

英國於 2016 年 6 月 23 日（以下時間均以英國時間為準）舉行脫歐公投，以 51.9% 得票率通過脫歐決定，時任首相卡麥隆（David Cameron）卸任後，由梅伊（Theresa May）於 2016 年 7 月 13 日接任首相，負責執行英國脫歐政策以落實脫歐公投之結果。英國政府於 2017 年 3 月 29 日通知歐盟理事會（European Council）其脫歐意願，啟動《歐洲聯盟條約》（Consolidated Version of the Treaty on European Union, TEU）第 50 條脫歐程序。依據 TEU 第 50 條規定，英國與歐盟必須於通知後兩年內達成脫歐協定，否則英國將在 2019 年 3 月 29 日以無協定狀況脫離歐盟。由於英國國會始終無法對完成脫歐協議之表決，英國首相梅伊已兩次向歐盟請求延長脫歐期限，最近一次歐盟同意推遲的脫歐期限為 2019 年 10 月 31 日。

#### （二）英國與歐盟之脫歐談判及協議草案

2018 年 11 月 13 日，英國與歐盟宣布完成《脫歐協定草案》（Withdraw Agreement）協商後，歐盟理事會也在同年 11 月 26 日確認英歐未來關係政治宣言要點。不過，由於英國採國會主權制（Parliamentary sovereignty），國會是英國最高權力機關，因此英國與歐盟雖已就脫歐協議草案達成協議，但此一協議須獲得英國國會的支持及批准後始能生效。截至 2019 年 5 月 30 日止，在梅伊首相的推動下，英國國會已經針對脫歐協議進行三次正式表決，並進行超過十次的指向性投票，試圖統整國會內各政黨以及派系之不同立場，並找尋

各黨派所能接受的折衷版本，然而梅伊首相所提出脫歐協議草案（含修正版本），已三次被英國國會所否決。

考量英國脫歐後愛爾蘭邊界之處理、英國與歐盟經貿關係維繫，以及勞工保護議題，乃是當前英國在脫歐最具爭議系或難以形成共識之議題，因此在英國與歐盟四月開展並於 5 月 22 日達成的新脫歐協議中，雙方也同意推遲就愛爾蘭以及北愛爾蘭邊境問題之處理，並會在 2020 年底前完成脫歐後貿易關係協議之簽訂，且英國將在脫歐後維持高標準的勞工權利保護，希望藉以拉攏並獲得反對黨議員的支持。此外，為了使脫歐協議能在 6 月初即將進行的新一輪表決中獲得支持，梅伊首相在 5 月 21 日更表示，倘若反對黨議員願意支持脫歐協議法案，其願意讓議員表決是否就英國脫歐進行第二次公投。

### （三）梅伊首相請辭

雖然梅伊政府嘗試對反對黨釋出善意，對其部分訴求作出回應，與歐盟協商並提出新版脫歐協議，但反對黨不僅未正面看待梅伊政府的努力，反而認為梅伊政府對反對黨讓步不足且過遲。最大反對黨工黨的領袖柯賓（Jeremy Corbyn）在 5 月 22 日即表示，梅伊首相所承諾的新協議，與前三次遭否決的版本，不論是對於與歐盟之經貿關係，甚或是環境保護議題，均無具體的調整，其不可能在 6 月初的第四次表決中，支持新版的脫歐協議。

梅伊政府所提出的新版脫歐協議，不但未獲反對黨支持，其對反對黨的讓步，特別是允諾倘協議獲得通過，可就脫歐進行第二次公投之說法，更引發了其所屬保守黨議員的反彈，並批評梅伊向留歐派有所屈服。保守黨負責管理國會黨團的下議院領袖李德森（Andrea Leadsom），也在 5 月 23 日宣布辭職，成為梅伊政府第 36 位請辭的官員，其並表示不信任新版脫歐協議，且批評第二次脫歐協議將導致英

國國內的分裂。李德森請辭後，英國內閣中認為梅伊不適任首相的呼聲也日漸升高，最終，梅伊首相在日前 5 月 24 日宣布將辭去保守黨領袖職位，但在選出繼任者前仍暫時留任首相。

#### （四）評析：英國首相可能繼任人選及其脫歐立場

在梅伊首相宣布辭去保守黨黨魁職務後，目前保守黨內已有 14 名黨員表達爭取黨魁意願，此包括英國前外相強生（Boris Johnson）、前脫歐大臣拉布（Dominic Raab）、現任外相韓特（Jeremy Hunt）、環境大臣戈夫（Michael Gove）、前下議院領袖李德森以及衛生大臣韓考克（Matt Hancock）等。在眾多參選人中，目前以屬「硬脫歐派（hard Brexiter）」的前外相強森、前脫歐大臣拉布呼聲最高，而其他參選人為了爭取支持，也紛紛表示將不計代價地帶領英國完成脫歐之任務。目前這些可能繼任者之脫歐立場，大致可歸納如下：

- 前外相強森：其為目前繼任候選人中，脫歐立場顯為強硬者，其在 5 月 24 日受訪時表示，不論是否能與歐盟達成協議，英國將會在今年 10 月 31 日完成脫歐。
- 前脫歐大臣拉布：雖表示其傾向在「有協議狀況」下完成脫歐，但倘若歐盟不願做出更大幅度的讓步，拉布亦主張英國應逕依世界貿易組織（WTO）的條款脫離歐盟。
- 現任外相韓特：過去對脫歐立場較為搖擺，但其也在近期表示，不排除在「無協議狀況」下進行脫歐，但為了避免無協議脫歐對英國造成重大衝擊，英國將需要一個有能力與歐盟談妥協議的人選，而其恰是最佳人選。

- 衛生大臣韓考克：其脫歐立場較為溫和，雖然其並未完全排除無協議脫歐之可能，但其認為新首相不應將協議脫歐視為積極可考慮的選項，而應盡最大可能避免無協議脫歐之出現。

保守黨黨主席路易斯（Brandon Lewis）在 5 月 24 日表示，黨魁候選人提名作業將在 6 月 10 日前完成，經過初步選舉將候選人名單縮減至兩人後，新任黨魁將由全體保守黨黨員選出，並預定在國會 7 月 20 日休會前宣布選舉結果，而英國接下來的脫歐政策，也將由保守黨新任黨魁決定並推動。值得注意的是，歐盟各國領袖先前已表示其沒有意願與英國就脫歐展開新的協商；而歐盟執委會主席容克（Jean-Claude Juncker）在 28 日也表示，梅伊的繼任者，不應寄望歐盟會和英國重啟脫歐談判。

#### 重要國家雙邊 FTA 進展：

##### 美國要求與歐盟、日本在六個月內完成汽車協定談判

美國川普總統（Donald Trump）於去（2018）年 5 月 23 日指示商務部，依《1962 年貿易擴張法》第 232 條之規定，對進口汽車及特定零組件是否對國家安全構成威脅進行調查；若調查結果確認進口汽車對美國國家安全造成影響，川普總統依法得對此採取適當措施，如課徵關稅、進口配額或禁止進口等。商務部長業於今（2019）年 2 月 17 日向總統提交調查報告，總統應在 5 月 18 日前決定是否依據調查結果採取行動。

對此，川普總統於 5 月 17 日公布「調整進口美國之汽車及汽車零組件<sup>292</sup>」(Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the

---

<sup>292</sup> See White house, “Adjusting Imports of Automobiles and Automobile Parts Into the United States”, May 17, 2019.

United States) 聲明，表明對進口汽車<sup>293</sup>及特定汽車零組件<sup>294</sup>加徵關稅一事，將推延相關決定，並要求美國貿易代表(USTR)須於 6 個月內與歐盟、日本或其他相關國家進行協定談判；若最終未能在今年 11 月 13 日完成談判，則川普總統將對進口汽車及零組件採取適當措施一事作出決定。

### (一) 背景

自川普總統上任以來，其行政部門積極運用貿易保護工具，例如透過《1962 年貿易擴張法》第 232 條款提高進口鋼、鋁產品的關稅以維護美國國家安全，及利用《1974 年貿易法》301 條款對中國大陸若干進口產品加徵 25% 關稅，以解決美中貿易逆差。

由於汽車製造向來是美國技術創新之重要來源，汽車產業的重要創新技術可維持美國軍事競爭優勢。但據美國統計資料顯示，美國進口汽車數量逐年上升，導致美國汽車部門的貿易逆差居高不下；以 2018 年為例，2018 年美國進口汽車總值約為 3737 億美元，出口汽車總值為 1620 億美元，其貿易逆差高達 2000 億美元，相當於該年度美國貿易逆差（6210 億美元）的三分之一<sup>295</sup>。

考量到美國的汽車及汽車零組件進口數量持續增加，實已影響美國本身汽車產業的發展因而得減少其研發支出，弱化其創新能力，進而削弱美國軍事優勢，對美國國家安全造成威脅或損害。基此，商務部依據總統指示，於今年 2 月完成 232 條款汽車調查報告，並建議總統採取行動以調整汽車進口數量。對此，川普總統於今年 5 月 17 日發

---

<sup>293</sup> 此項聲明所稱汽車包含客車及輕型貨車；其中，客車包括轎車(sedans)、運動型多用途車(sport utility vehicles)、跨界運動休旅車(crossover utility vehicles)、多功能休旅車(minivans)及商用貨車(cargo vans)。

<sup>294</sup> 此項聲明所稱特定汽車零組件包含：引擎及其零組件、變速器及動力總成(powertrain)零組件，以及電子元件。

<sup>295</sup> See Bureau of Economic Analysis, “U.S. International Trade in Goods and Services, December 2018”, March 6, 2019.

布聲明，說明商務部調查結果並決定先行與歐盟、日本等重要汽車出口國展開談判；如談判未獲致結果再採取其他行動。

## （二）「調整進口美國之汽車及汽車零組件」之聲明內容

### 1. 商務部調查結果

商務部並未公布 232 條款汽車調查報告結果，但總統於其聲明裡已點明商務部調查結果及建議。首先，商務部調查報告發現，為保持美國競爭性軍事優勢以及滿足新的國防要求，美國有必要快速應用汽車技術的商業突破技術，特別是在引擎及動力總成（powertrain）技術、電動車（electrification）、汽車輕量化（lightweighting）、車聯網（advanced connectivity）及自動駕駛（autonomous driving）等領域的重要創新。同時，美國國防工業基地亦有賴美國汽車產業開發關鍵技術，以維持軍事優勢。基此，商務部長發現，美國汽車企業的研發及製造對美國國家安全至關重要。

然而，在過去三十年間進口美國之汽車及零組件數量倍增，導致美國汽車占國內汽車市場比例大幅下降，由 1985 年的 67% 降至 2017 年的 22%。同一期間，進口汽車則增加了一倍，由 460 萬輛提高至 830 萬輛；2017 年美國進口汽車總值更超過 1910 億美元。

另一方面，由於歐盟與日本等國對美國出口汽車施以重大障礙以保護其汽車市場，讓美國汽車企業處於極度不利的狀態，並阻礙美國汽車企業在面臨國內銷售下滑的情形下開發其他收入來源以支持研發。此點從美國汽車企業占全球汽車市場比例自 1995 年的 36% 下降至 2017 年的 12%，即可發現美國汽車企業提供必要研發資金的能力逐步下降。

有鑑於此，商務部長認定目前進口美國的汽車及其零組件數量，以及其他國家對進口汽車施加的貿易障礙，已對美國《1962 年貿易擴張法》第 232 條所界定的「國家安全」造成威脅，

## 2. 美國總統決議內容

由於美國商務部長依據前述之調查結論，已經建議總統採取行動以調整進口汽車數量，以免威脅或損害美國國家安全；建議之一即為與其他國家展開談判達成協定，以處理進口汽車及零組件對美國國安造成威脅或損害的問題。基此，川普總統依據 232 條款之授權，在本決議中指示美國相關部會機構採取下列行動：

- (1) 要求 USTR 與商務部長、財政部長或其他 USTR 認為適當的高階官員進行諮商後，與歐盟、日本或其他適當國家展開協定談判，以處理進口汽車及特定汽車零組件威脅美國國安的問題。
- (2) USTR 須自聲明公布起 180 天內，向總統報告談判成果。
- (3) 商務部長應持續監控汽車及特定零組件的進口情形，並時時與商務部長認為適當的高階官員進行諮商，以檢視進口情形是否危及美國國家安全。同時，商務部長應通知總統其認為可能需總統進一步採取 232 條款措施之情形。

## 3. 以歐盟與日本為主要談判對象

川普總統於該項聲明裡表明將與其他國家展開談判，以解決進口汽車及零組件危及國安的問題，並特別指出歐盟、日本為主要談判對象。川普政府選擇歐盟、日本作為主要談判對象並不意外，依據「2019 年貿易政策綱領」（2019 Trade Policy Agenda），歐盟與日本均為美國今年度展開 FTA 談判的首要目標。另一方面，歐盟與日本對美國享有高額的汽車貿易順差，亦是川普政府選其作為談判對象的主因。

分析美國 2018 年度進口汽車總值統計資料，美國該年度的重要汽車進口國包含：墨西哥、加拿大、日本、德國、韓國、中國大

陸及英國共七個國家；汽車貿易逆差則以墨西哥為首，日本次之，德國居三。

表 1 2018 年美國重要汽車進出口國及貿易餘額歸納

單位：億美元

主要汽車貿易對象	美國進口總值	美國出口總值	美國汽車貿易餘額
墨西哥*	1281	369	-912
加拿大*	598	619	21
日本	565	25	-540
德國	288	84	-204
韓國*	221	26	-195
中國大陸	219	105	1-14
英國	117	35	-82
其他國家	448	357	-91
總計	3737	1620	-2117

註：標有\*的國家已與美簽署自由貿易協定。

資料來源：FT900 Exhibit 18 from Census Bureau (released on March 6, 2019)

其中，墨西哥、加拿大及韓國已與美國簽有自由貿易協定(FTA)；川普總統在聲明內也主張，重新談判的美韓自由貿易協定(KORUS)及近期簽署的「美墨加協定」(USMCA)，均有助於處理進口汽車及汽車零組件威脅或損害國家安全的問題，故墨加韓三國顯非本次汽車 232 條款的談判對象。此外，中國大陸雖是美國現階段貿易談判的重心所在，但中方亦非本次汽車談判的首要目標，因美國對中國大陸的 301 條款制裁清單，已包含汽車及汽車零組件。

另一方面，從上表可知，日本在 2018 年對美汽車貿易順差高達 540 億美元，僅次於墨西哥。至於歐盟方面，由於英國迄今仍未完成脫歐程序，故貿易統計上仍將英國列為歐盟的一部分。則德國與英國為歐盟向美輸出汽車的前兩大國家，兩國在 2018 年對美汽車貿易順差合計達 286 億美元，顯而易見歐日為美國 232 汽車議題首輪談判目標之因。

### （三）評析

觀察川普政府對外洽簽經貿協定之談判模式，可發現川普政府慣於在談判前及談判期間不斷製造談判籌碼，迫使談判對手國作出讓步。最佳例子即是美國以對進口鋼鋁產品加徵 232 關稅為脅，迫使加墨兩國妥協並簽署 USMCA 協定。同樣的強硬談判模式亦展現在美中貿易談判：美國在 2018 年依據 301 條款，已向總值 2500 億美元的中國大陸進口產品加徵關稅；同時，USTR 亦於 2019 年 5 月 13 日公布對中國大陸約 3,000 億美元商品加徵 25% 之關稅清單，以此脅迫中國大陸坐上談判桌。

至於此次川普總統有關進口汽車及零組件對國安威脅的聲明，顯然也是在為後續與歐盟、日本的貿易談判增加籌碼；外界普遍認為，該項聲明暗指川普政府可能要求歐盟與日本設立汽車出口配額<sup>296</sup>。然而，對於川普政府的強硬談判模式，日本與歐盟的反應大相徑庭。在川普政府揚言對日本進口汽車加徵關稅後，日本一改過去不願與美洽談雙邊協定的立場，自今年 4 月起與美國展開雙邊貿易談判，且談判進展順利。川普總統於今年 5 月 27 日在東京與日本安倍首相舉行的領袖會議上，暗示美日貿易談判預計最早可能於今年 8 月完成；且美國談判代表將與日本就汽車議題進行談判<sup>297</sup>。

相較之下，美歐貿易談判則相當不順遂，儘管目前美歐雙方看似已做好談判準備，但對於農業及汽車議題的歧見，卻為美歐貿易談判帶來不確定性。歐盟方面堅決反對將農業議題納入談判範圍以及設立

---

<sup>296</sup> See “Trump delays U.S. auto tariffs for six months, calls imports security threat”, the Japan Times, May 18, 2019; and see David Shepardson, “Trump declares some auto imports pose national security threat”, May 17, 2019.

<sup>297</sup> See “US-Japan FTA Maybe in August”, Washington Trade Daily, Volume 28, Number 106, May 28, 2019.

汽車出口配額<sup>298</sup>，可見雙方立場有明顯落差。對於美歐貿易談是否能順利展開，仍有待持續關注。

## 美中貿易戰之發展及影響

美國自與中國大陸進行談判以來，技術竊取與保護智慧財產權等議題即為雙方討論之重點。華爾街日報於今（2019）年5月25日發行之報導，檢視華為至今在美國聯邦法院所涉及10件有關竊取美國企業技術之案件，說明華為過去利用任職於美國企業之研究人員，以抄襲方式取得該企業機密或是以非正當方式私下公開商業機密予華為內部人士，亦有華為內部員工竊取他人技術後，從事類似產品之生產。華為行為已不當侵害智慧財產權，且更有受訪之美國官員、華為合作夥伴及前員工指稱，華為的企業文化致使員工使用不合乎道德之手段，來強化企業競爭力。

美國政府認為，華為等中國大陸企業由於受到中國大陸政府的控制，且其技術竊取及間諜行為對美國國家安全產生威脅，故於近日對華為採取措施，減緩其對美國造成的不利影響。<sup>299</sup>

### （一）川普總統發表行政命令

美國川普總統（Donald Trump）於2019年5月15日，根據《國際緊急經濟權利法案》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）以及《國家緊急狀態法》（National Emergencies Act, NEA）授予總統之權利，簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈」行政命令（Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain）。

<sup>298</sup> 參閱經濟日報，「歐盟設底線 堅拒美對進口車實施配額」，2018年5月28日。

<sup>299</sup> Yap, C., et al. 2019.05.25. 'Huawei's Yearslong Rise Is Littered With Accusations of Theft and Dubious Ethics'. *The Wall Street Journal*. Available online at <https://www.wsj.com/articles/huaweis-yearslong-rise-is-littered-with-accusations-of-theft-and-dubious-ethics-11558756858?tesla=y&mod=e2tw>. Last viewed: 2019.05.29.

在該行政命令中，川普提及美國資通訊科技及服務被用於儲存並傳遞大量敏感資訊，並有促進數位經濟發展以及支持關鍵基礎建設的功能。然而，近來發現有外國對手（Foreign adversary）利用對資訊通訊科技弱點及漏洞的研究，對美國及產業進行間諜活動等惡意網路行為，且美國當前對外國對手生產之資通訊設備及服務未予限制的狀況，導致外國對手得以藉機對美國之國家安全、外交政策利益及美國經濟產生威脅。在上述狀況下，川普總統遂宣布國家進入緊急狀態，美國必須採取適當的措施，以平衡並抑制外國對手的行為，並保障美國資通訊科技及服務的安全性、完整性以及可靠性。

此外，該行政命令中明確指出，若特定交易包含受外國對手管控之設計、發展、製造、供應之資訊通訊科技或服務，且對美國資訊通訊科技或服務、關鍵基礎建設、數位經濟、國家安全或任何美國個體存有威脅時，則將禁止有關資訊通訊科技或服務之收購、進口、轉運、裝置、處理或使用等交易之進行。另外，川普也要求商務部長在諮詢各機關首長後，於命令公告的 150 日內，依所授與之權力發行相關法規及命令，以降低美國所受之風險。

## （二）美商務部發布實體清單

### 1. 美商務部將華為及關係企業列入實體清單

雖然川普總統在其發布的行政命令中，並未指明所謂對美國國家安全等將產生威脅的外國對手為何，但美國商務部「產業安全保障局」（Bureau of Industry and Security, BIS）於 2019 年 5 月 16 日宣布，將對華為技術有限公司（以下簡稱「華為」）及其分布在其他 26 個國家之 68 間關係企業列為實體清單（Entity List），進行出口管制。

公告指出，美國商務部終端使用者審查委員會（The End-User Review Committee, ERC）認定華為從事妨害美國國家安全及外交政策利益之行為，並違反 1977 年《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)，在未獲核准的情況下，將產品及服務提供給伊朗，故依據《出口管理規則》（Export Administration Regulation, EAR）第 744.11 條第（b）項，將上述企業納入實體清單中。據了解，依照 EAR 規定，舉凡美國企業如欲向實體清單上的企業出口、再出口或境外移轉貨品時，都需獲得 BIS 的特別許可才可進行。同時，BIS 對於申請案將採取「推定禁止」（Presumption of denial）原則，意即若非有證據證明交易行為不會對美國國家安全及外交政策產生不利影響，否則將拒絕許可。<sup>300</sup>

此外，前述出口管制之效力更及於在美國境外生產之產品或提供之技術，依據 EAR 規定有所謂「美國最低含量」的規定(De Minimis US Content)<sup>301</sup>，從「不得含有美國元件」到「美國元件不得超過 25%」間共有四等級之規範，至於在美國以外地方生產的外國產品，一旦用到美國零組件或軟體且達到「美國技術含量」門檻時（有 10%及 25%兩種），也同樣受到 EAR 出口許可之適用。換言之，即便尚未納入此次公告的華為關聯公司範圍，但為全世界華為的供應商，恐怕都需估算是否高於美國最低含量門檻，及是否與華為繼續從事交易的行為會受到影響。

## 2. 商務部另對華為及關係企業核發臨時通用執照

商務部考量將華為列入實體清單後，將使華為無法再提供任何產品服務；因此，為了緩解對部分消費者所產生之衝擊，商務部於

---

<sup>300</sup> Bureau of Industry and Security, Commerce. 2019.05.21. 'Addition of Entities to the Entity List', *Federal Register*.  
<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/21/2019-10616/addition-of-entities-to-the-entity-list>.

<sup>301</sup> EAR§ 734.4, from:  
<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulation-docs/412-part-734-scope-of-the-export-administration-regulations/file>; De minimis Rules and Guidelines,  
<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/pdfs/1382-de-minimis-guidance/file>

2019年5月20日發布公告，將對華為及其附屬68間企業核發90天的臨時通用執照（Temporary General License, TGL），以對現有消費者提供產品及服務。

該公告內容表示，准許華為與其關連企業等，於2019年5月20日至2019年8月19日期間，從事以下行為：(1)持續現有網路與設備之營運；(2)提供服務予現有手持裝置；(3)網路安全研究與漏洞揭露；以及(4)參與正式機構之5G規範發展。不過，在此緩衝期間，華為仍被禁止在未獲授權的情況下購買美國零組件及成分來生產新產品；同時，TGL之公告內容也不會對實體清單上所列之企業進行修正，亦不會減輕其所須遵守之EAR規範下之義務。<sup>302</sup>

### （三）相關企業及機構對華為採取之措施

在美國政府對華為採取應對措施後，目前已有若干重要企業與機構在BIS將華為納入實體清單後，便開始採取措施，暫停對華為提供產品或服務。

#### 1. 取消軟體供應及相關通訊產品銷售

首先，美國跨國科技公司谷歌（Google）表示<sup>303</sup>，為了符合美國商務部之實體清單措施，已取消與華為在部分軟硬體及技術服務業務上之合作。換言之，華為在未來推出的新手機將僅能使用安卓（Android）系統的公開版本，而無法使用谷歌所提供之專屬應用程式及技術服務，包含Gmail（郵件）、Youtube（影音），以及Chrome（網路瀏覽）等須與Google簽署商業協定才能提供之服務；不過對於現有的華為手機使用者，其目前仍可更新谷歌提供之應用

---

<sup>302</sup> Bureau of Industry and Security, Commerce. 2019.05.22. ‘Temporary General License’, *Federal Register*.

<https://www.federalregister.gov/documents/2019/05/22/2019-10829/temporary-general-license>.

<sup>303</sup> Moon, A., 2019.05.20. ‘Exclusive: Google suspends some business with Huawei after Trump blacklist – source’, *Reuters*. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-huawei-tech-alphabet-exclusive/exclusive-google-suspends-some-business-with-huawei-after-trump-blacklist-source-idUSKCN1SP0NB>.

Last viewed: 2019.05.27

程式的版本。然而，谷歌之決策使華為在行動電話銷售方面明顯受到影響；例如，歐洲最大電信商沃達豐（Vodafone）、英國最大行動網路電信業者 EE、日本三大通訊公司—NTT DOCOMO、軟銀（Softbank）、KDDI，以及兩家臺灣電信公司—中華電信、臺灣大哥大等，日前表示華為新推出之手機機型由於無法使用谷歌所提供之相關服務，目前皆已宣布暫停或延緩向消費者販售華為新手機之計畫。<sup>304</sup>

另一方面，在電腦系統軟體部分，也有訊息指出微軟公司（Microsoft）<sup>305</sup>目前也已暫止接受華為的新訂單，且服務團隊也已撤離位於深圳的總部；惟現有華為電腦系統之客戶，仍可進行更新或安全維護等服務。

## 2. 停止供應零件及晶片

除軟體之外，據悉若干晶片廠商如英特爾（Intel）、高通（Qualcomm）、賽靈思（Xilinx）及博通（Broadcom）、美光（Micron）等公司，也通知內部員工將暫停對華為提供產品<sup>306</sup>；另晶片設計公司安謀（ARM）<sup>307</sup>的員工也表示，已收到公司發布不再向華為提供支援、軟體或代碼技術、技術討論等行為之消息。光纖產品供應商魯門特姆（Lumentum）<sup>308</sup>、射頻原件供應商科沃（Qorvo）<sup>309</sup>也分

---

<sup>304</sup> Pham, S. & Iyengar, R., 2019.05.22, 'Mobile networks are suspending orders for Huawei smartphones'. *CNN*. Available online at <https://edition.cnn.com/2019/05/22/tech/huawei-phone-launch-delay/index.html>. Last viewed: 2019.05.28.

<sup>305</sup> Tao, L., 2019.05.24, 'Microsoft said to stop accepting new orders from Huawei as it moves to comply with US restrictions'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3011660/microsoft-said-stop-accepting-new-orders-huawei-it-moves-comply-us>. Last viewed: 2019.05.28

<sup>306</sup> King, I. et al., 2019.05.20, 'Trump Huawei Ban Ripples Across Industry as Supplies Halted (1)'. *Bloomberg*. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/trump-huawei-ban-ripples-across-industry-as-supplies-halted-1>. Last viewed: 2019.05.24.

<sup>307</sup> Lee, D., 2019.05.22, 'Huawei: ARM memo tells staff to stop working with China's tech giant'. *BBC*. Available online at <https://www.bbc.com/news/technology-48363772>. Last viewed: 2019.05.28.

<sup>308</sup> Lumentum, 2019.05.20. 'Lumentum Provides Update on U.S. Department of Commerce Entity List Designation of Huawei and Affiliates and the Impact to Fiscal Fourth Quarter Ending June 29, 2019 Outlook'. Available online at

別發表聲明，表示將會遵守美國政府最新的限制令，暫停對華為供應產品。

### 3. 相關機構撤銷華為的會員資訊

此外，無線網路組織 Wi-Fi 聯盟 (Wi-Fi Alliance) 也表示暫時將華為除名，雖暫不影響華為商品使用 Wi-Fi，但其未來無法在標準制訂過程中表示意見；制訂 SD 記憶卡標準的 SD 協會 (SD Association) 也撤銷華為會員資格，意即華為將無法使用 SD 卡之設備，以及相關產品之製造和銷售，也無法在未來技術發展標準制訂過程中提出建議。<sup>310</sup>

表 2 近期各國企業及機構對華為所採措施一覽

涉及產品或服務	廠商或企業	目前措施
軟體系統	谷歌 (Google)	谷歌取消與華為在部分軟硬體及技術服務業務上之合作，而華為新機將無法使用谷歌所提供之專屬應用程式及技術服務。
	微軟 (Microsoft)	微軟暫止接受華為的新訂單，其後所推出之電腦極可能無法使用微軟系統。
晶片	英特爾 (Intel)	英特爾為晶片處理器的主要供應商，消息指出目前已暫停向華為出貨。
	高通 (Qualcomm)	高通主要為華為的智慧型手機提供處理器和數據器，消息指出目前已暫停向華為出貨。
	賽靈思 (Xilinx)	賽靈思為華為網路可程式化邏輯裝置晶片之供應商，消息指出目前已暫停向華為出貨。
	博通 (Broadcom)	博通提供華為交換晶片，消息指出目前已暫停向華

<http://investor.lumentum.com/investors/financial-news-releases/financial-release/2019/Lumentum-Provides-Update-on-US-Department-of-Commerce-Entity-List-Designation-of-Huawei-and-Affiliates-and-the-Impact-to-Fiscal-Fourth-Quarter-Ending-June-29-2019-Outlook/default.aspx>.

Last viewed: 2019.05.28.

<sup>309</sup> Qorvo, 2019.05.21. 'Qorvo® Updates Financial Guidance Due to U.S. Department of Commerce Action Against Huawei'. Available online at <https://www.qorvo.com/newsroom/news/2019/qorvo-updates-financial-guidance-due-to-us-department-of-commerce-action-against-huawei>. Last viewed: 2019.05.28.

<sup>310</sup> Fang, A. et al., 2019.05.25. 'Huawei's voice in future tech standards restricted'. *Nikkei Asian Review*. Available online at <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Huawei-crackdown/Huawei-s-voice-in-future-tech-standards-restricted>. Last viewed: 2019.05.29.

涉及產品或服務	廠商或企業	目前措施
		為出貨。
	安謀 (ARM)	華為旗下晶片設計多採用安謀之架構，然安謀表示其設計因含有美國技術，故目前已不再向華為提供支援、軟體或代碼技術、技術討論等行為。
	美光 (Micron)	美光為全球記憶體大廠，其於日前透過電子郵件發表聲明將會暫停對華為供應產品，但仍會確保 5 月 16 日為止銷售之商品不受影響。
其他元件	魯門特姆 (Lumentum)	魯門特姆為光學元件開發商，目前已正式宣布暫停向華為出貨。
	科沃 (Qorvo)	科沃為射頻原件供應商，已正式宣布目前暫停向華為出貨。
無線網路	Wi-Fi 聯盟 (Wi-Fi Alliance)	將華為為自聯盟除名，雖未禁止華為使用相關服務，但華為將來無法在標準制訂過程中發表言論。
SD 記憶卡	SD 協會 (SD Association)	撤銷華為會員資格，華為除了未來無法在技術發展標準制定過程中表示意見外，依協會規定，非具會員資格之個體將無法使用 SD 卡，並使用 SD 卡裝置。
手機販賣	中華電信	庫存銷售完畢後，將不再販售華為推出之新機。
	臺灣大哥大	宣布目前將不再販賣由華為所推出之新機。
	EE	暫時排除華為手機參與英國的 5G 網路計畫，並暫停銷售華為 5G 手機。
	沃達豐 (Vodafone)	暫停華為 5G 手機 Mate 20X 在英國市場之預購。
	NTT DoCoMo	宣布停止接受 P30 Pro HW-02L 預訂。
	軟銀 (Softbank)	暫停推出華為 P30 Lite 手機。
	KDDI	決定延期 P30 Lite Premium 推出時程。

資料來源：本研究自行整理

#### (四) 評析

針對美國此次將華為列為出口管制實體清單之決定，對華為之影響程度各有不同解讀。有人認為美國此舉對華為影響不大，因華為自 2018 年起，為預防美國對其下達禁運指令，早已開始大量囤積美國晶片及重要零組件。此外，華為也已進行晶片開發之研究，並在半數以上之自家品牌手機使用該晶片；而針對手機系統軟體，華為則自 2012 年起也已開始研究自家應用系統「鴻蒙」，以作為無法使用安卓系統時的替代方案。相對的，亦有意見指出，縱使華為已進行囤貨並研發晶片，但其目前仍有部分零組件極為仰賴美國供應商；而鴻蒙若在未來應用於華為手機，華為將面臨說服中國大陸市場以外的消費者接受並使用「鴻蒙」系統之問題，以及如何使應用程式開發者設計與「鴻蒙」系統相容的應用程式等難題。

此外，據訊指出已有五家中國大陸企業，將繼華為之後被美國列於出口管制名單，其中一家即為海康威視（Hikvision），為全球最大的影視監測設備製造商，亦為中國大陸期望成為監測系統出口大國計畫中的關鍵公司之一。不過海康威視在新疆維吾爾族的穆斯林拘留及監禁爭議上，提供如臉部監視系統及閉路電視等大規模監控服務，有違反人權之疑慮；另外，海康威視宣稱，其所生產之產品得以透過臉部、體型等特徵追蹤全國人民，亦可監管政府認為反常之活動，如人群集聚等。因此，美國政府認為中國大陸的監控產業將會對全球人權產生不利的影響，並對經濟、技術、地緣政治產生威脅，故考慮將其列為美國出口限制對象。<sup>311</sup>據了解，另外四家可能被列為出口管制對象之中國大陸企業，包含浙江大華（Dahua）、曠視科技（Megvii）、美亞柏科（Meiya Pico），及科大訊飛（Iflytek）等，亦與影像監測有關。

---

<sup>311</sup> Swanson, A. & Wong, E. 2019.05.21. 'Trump Administration Could Blacklist China's Hikvision, a Surveillance Firm'. *The New York Times*. Available online at <https://www.nytimes.com/2019/05/21/us/politics/hikvision-trump.html>. Last viewed:2019.05.29.

<sup>312</sup> 鑑於這些傳將列為出口管制清單的企業，其經營項目均為影像監測產品或服務有關，而川普政府可能藉此措施，除了回應民主黨長期對中國大陸政府監控人民侵害人權之抨擊，也意在降低民主黨對川普之彈劾力道。

美國已於 5 月 10 日調升對中國大陸進口商品所加徵之關稅，且未來預計對 3,000 億美元商品實施懲罰性關稅，然其對華為等企業進行出口管制之作法，在在顯示美國對中國大陸之因應策略思維，已從關稅、市場開放問題逐漸轉為對科技與技術之防堵。美國這些措施，除影響全球供應鏈的變化外，應無可避免將對中國大陸在 5G 網路上的開發尚有所影響。迄今中國大陸官方尚未對美國出口管制措施有所回應，中國大陸習近平主席卻於近日參訪稀土工廠，並鼓勵中國大陸人民展開「新長征」，使各界解讀美中於近期達成協定之前景並不樂觀。<sup>313</sup>另一方面，川普則於 5 月 23 日表示，期待與習近平於六月底舉辦之 G20 峰會上會面，宣稱美中雙方仍有可能達成協議，內容可能包含與華為相關議題。意謂著美國現階段對華為的出口管制，恐也是美國為提升貿易談判籌碼之手段<sup>314</sup>，一旦美中貿易戰可獲緩解，應不排除如同之前美國對中興通訊(ZTE)的禁令，其對華為出口管制措施也可能透過和解協議方式加以落幕。

---

<sup>312</sup> Leonard, J., 2019.05.22. 'U.S. Weighs Blacklisting Five Chinese Video Surveillance Firms'. *Bloomberg*. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/u-s-weighs-blacklist-of-up-to-five-china-surveillance-firms-3>. Last viewed: 2019.05.29

<sup>313</sup> Xin, Z., 2019.05.21. 'Xi Jinping calls for 'new Long March' in dramatic sign that China is preparing for protracted trade war'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3011186/xi-jinping-calls-new-long-march-dramatic-sign-china-preparing>. Last viewed: 2109.05.29

<sup>314</sup> Churchill, O. 2019.05.24. 'Donald Trump says Huawei could 'possibly be included' in deal to end trade war'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3011587/donald-trump-says-huawei-could-possibly-be-included-deal-end>. Last viewed: 2019.05.29.



## 七、2019 年 6 月 21 日

### 全球重要貿易議題發展：電子傳輸關稅之課徵

印度、南非在今(2019)年 6 月在 WTO 總理事會提案(WT/GC/W/774)<sup>315</sup>，要求檢討 1998 年以來暫停課徵電子傳輸關稅之決議。印度與南非在提案中主張暫停課徵電子傳輸關稅已經不合時宜，應討論對電子傳輸課徵關稅之必要性與可行性。

#### (一) WTO 關於禁止對電子傳輸課徵關稅之決議

1998 年 WTO 部長會議 (Ministerial Council) 採認電子商務小組報告作成暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議，要求會員國不應對電子傳輸課徵任何關稅。此一決議透過歷屆部長會議決議延長實施的方式，持續維持著暫行適用之效力。2017 年 WTO 部長會議當時決議維持該規範至下一屆 (2019 年) 部長會議之前<sup>316</sup>。

然而，隨著數位科技的進步，商業發展與貿易活動也受到數位化的影響也產生了極大的改變。特別是實體商品的數位化改變了相關產品的貿易模式，數位化產品可以經由電子傳輸形式進入進口國市場，同時也導致進口實體產品的貿易活動大幅減少。在這種情況下，若是 WTO 繼續禁止會員國對電子傳輸課徵任何關稅，將使進口國蒙受大量的稅收損失，特別是開發中國家。

聯合國貿易和發展會議 (UNCTAD) 在 2019 年 1 月公布「電子傳輸貿易對開發中國家之意涵」研究報告<sup>317</sup>，報告指出在目前不允許對電子傳輸貿易課徵關稅的情況下，估計印度每年因此損失 5 億美元之稅

<sup>315</sup> WTO Document, "WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE, THE E-COMMERCE MORATORIUM AND IMPLICATIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES," Communication from India and South Africa, WT/GC/W/774, 4 June 2019.

<sup>316</sup> Declaration on Global Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(98)/DEC/2 (1998); WTO, Work Programme on Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(17)/65, WT/L/1032 (2017).

<sup>317</sup> [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d1_en.pdf)

收。而墨西哥、泰國、奈及利亞、印度、中國大陸等 58 個開發中國家合計將損失 80 億美元之稅收。

## (二) 印度、南非指摘暫停實施決議嚴重減少開發中會員之關稅稅收

首先，印度與南非提案指出，近年來數位化產品透過跨境電子傳輸進行的線上貿易活動（online trade）持續增加，對應地導致相關產品的實體貿易活動（physical trade）急遽減少，因此，在評估暫停課徵電子傳輸關稅決議對貿易活動與進口國稅收之影響時，應該要針對線上貿易活動的進行評估，才能正確地呈現該項 WTO 決議之影響層面。對此，該提案舉出前述 UNCTAD 2019 年之研究報告，指出暫停課徵電子傳輸關稅決議導致開發中會員蒙受大量的稅收損失，開發中會員稅收受到影響的幅度是已開發會員的 40 倍之多。

**表 1 WTO 決議影響會員關稅稅收之統計(2017 年度)**

國家群組	受影響之關稅稅收總額（單位:百萬美元）*
WTO開發中會員	10,075
撒哈拉以南之非洲地區	2,630
WTO低度開發(LDC)會員	1,506
WTO高收入會員	289

註\*：WTO 會員群組受影響之關稅稅收總額依拘束關稅稅率計算。

資料來源：UNCTAD 2019.

### （三）WTO 決議是否涵蓋電子傳輸之「內容」存在爭議

其次，印度與南非提案指出 WTO 暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議，並沒有明確針對電子傳輸的範圍加以界定，會員國間對於禁止實施關稅之電子傳輸是否包括「電子傳輸的內容（contents' transmitted electronically）」也沒有形成共識。部分會員主張前述 WTO 決議應涵蓋電子傳輸的內容，否則禁止課徵關稅之規範將形同具文。然而，其他會員並不認同此一見解，以印尼為例，印尼即公開表明 WTO 決議並未涵蓋電子傳輸的商品或服務<sup>318</sup>。

印度與南非在提案中進一步主張，考量到該項決議的具體實施範圍在會員國間存在歧異，且嚴重影響各會員國之關稅稅收，WTO 會員有必要在 2019 年決議屆期之前及早針對禁止課徵關稅之規範進行檢討。

### （四）應討論針對電子傳輸課稅之可行性

印度與南非在提案中指出：目前已有許多國家針對電子傳輸與數位產品課徵稅賦，基於相關國家之立法實踐，印度與南非認為對電子傳輸課徵關稅具備技術上可行性，例如：

- 澳洲與紐西蘭 2017 年 7 月針對進口數位產品與服務課徵商品服務稅（GST），年度 B2B 銷售額高於 75,000 澳幣的供應商或服務提供者（包括電子商務平台），都必須辦理稅籍登記；
- 歐盟自 2015 年開始分兩階段推動「線上無實體商品服務進口稅賦計畫」，第一階段針對銷售商品服務到歐盟的外國業者，要求其依據銷售目的地成員國之法令辦理增值營業稅（VAT）之

---

<sup>318</sup> WT/MIN(17)/68

稅籍登記。預計 2021 年開始實施第二階段 VAT 電子商務課稅套案（VAT e-commerce package）；

- 印尼政府 2018 年修正關稅規則，新增關稅分類第 99 章無實體商品，主要涵蓋軟體、數位產品等類別；
- 印度在 2017 年修法要求外國公司提供線上擷取資訊之資料庫服務者，必須強制辦理商品服務稅（GST）之稅籍登記。

#### （五）稅收以外的負面影響

印度與南非在提案中指出，關稅具有保護國內幼稚產業 (Infant industries) 之功能，如果繼續維持禁止課徵電子傳輸關稅的規範，將會阻礙開發中會員數位產業的發展，同時，也會對中小企業在數位貿易環境的競爭力造成不利影響。印度與南非進一步指出隨著物聯網、3D 列印、人工智慧 (AI) 等技術的發展，開發中國家的製造部門將會越來越仰賴與已開發國家之間的電子傳輸活動，藉此維繫製造業之運作。在這種產業發展趨勢下，繼續維持禁止課徵電子傳輸關稅之國際規範，將阻礙開發中國家本地的工業數位化、本地就業機會以及減損中小企業公平競爭的機會。

#### （六）評析

依據第十一屆 WTO 部長會議之決議，各會員僅同意維持現行暫停課徵的做法至下一屆部長會議之前。換言之，除非年底第十二屆部長會議全體會員作出繼續延長暫停課徵之決議，否則 2017 年暫停課徵之決議將屆期失效。過去韓國、美國、新加坡等會員極力主張應繼續維持禁止課徵電子傳輸關稅之規範，甚至主張應將暫行適用的 WTO 決議，轉化為具有永久效力的規範。

然而，在檢討聲浪越來越大的情況下，繼續維持現行暫停課徵的做法，在今年底第十二屆部長會議期間必定會受到許多 WTO 會員之質疑與反對。屆時可能出現兩種情況：一是各會員對於暫停課徵沒有形成共識，導致無法達成繼續延長之決議，WTO 決議失效不再拘束各會員；二是針對電子傳輸關稅議題啟動談判，在此一前提下繼續延長暫停課徵之做法。

本項議題若持續發酵，將成為國際間對於建構數位貿易規則的重大變化。蓋迄今已美國、歐盟為首的先進國家無論在多邊 WTO 或區域貿易協定 (RTA) 之立場，一向主張盡可能移除包含關稅、跨境數據移動在內的各類數位貿易障礙，而電子傳輸零關稅為其推動的核心義務，同時已成為多數晚近 RTA 電商專章之「基本條款」（我國與紐西蘭、新加坡經濟合作協定亦均有此一條款）。如今此一核心義務受到大型開發中國家之挑戰，對於前述美歐所欲推動之結構勢將造成衝擊。

開發中國家的主張亦非無的放矢。觀察目前國際數位貿易趨勢，多數提供者均屬於美歐企業，而除中國大陸外，其餘開發中國家幾無具規模之數位貿易企業。事實上，國際數位貿易目前基本是美商天下 (Google、Amazon、FB、Youtube、Apple 等)，且短期內尚無有效改變之可能，導致各國與美國立場差距可能會越發明顯。甚至歐盟在此一議題上，亦以確保消費者隱私保護為主，跟美國亦非同調。

此一趨勢對我國貿易結構亦有可能產生相當大的影響。於此同時，建議財政部應參考各國之主張，檢視數位貿易對我國進出口貿易稅收之影響，作為未來我國參與本項議題討論之基礎。

## 國際重要區域經濟整合發展狀況：東協香港自由貿易協定生效

### （一）AHKFTA 之締結與生效

東協與香港自由貿易協定（ASEAN – Hong Kong, China Free Trade Agreement, AHKFTA）談判始於 2014 年，其目的乃是在東協與中國大陸自由貿易協定（ASEAN China Free Trade Agreement, ACFTA）基礎上，持續促進香港與東協國家之貿易交流，並消除彼此間貿易障礙。在經過 3 年共十回合的談判後，東協與香港在 2017 年 11 月於菲律賓舉行的第 31 次東協高峰會上完成 AHKFTA 文本之簽署，同樣在此次峰會簽署的，另有東協香港投資保護協定（ASEAN – Hong Kong, China Investment Agreement, AHKIA）。在包含寮國、緬甸、新加坡、泰國以及越南等五個東協成員國完成 AHKFTA 國內批准程序後，AHKFTA 在 6 月 11 日對香港以及寮國、緬甸、新加坡、泰國以及越南等五個東協成員生效，而 AHKFTA 對馬來西亞、汶萊、菲律賓、柬埔寨以及印尼則於此些國家完成國內批准程序後生效。

### （二）AHKFTA 內容簡述

AHKFTA 共包含 14 章，其內容強調促進締約方間之市場開放、促進產品以及區域內服務貿易之進行，而東協各國與香港將針對彼此間貿易之關稅、非關稅貿易、服務業以及外國投資等做更大幅度開放。

在 AHKFTA 生效後，香港允諾免除來自 AHKFTA 成員國所有產品之關稅，而東協成員國必須大幅降低對香港商品的關稅，其涵蓋品項包括了佔香港對東協國家出口大宗之珠寶、服飾、服飾飾品、手錶、時鐘以及玩具產品之降稅，但降稅期程和範圍因個別國家而有所不同。其中，新加坡承諾在 AHKFTA 生效後，即刻免除對香港所有商品的關稅；汶萊、馬來西亞、菲律賓以及泰國，則將在 10 年內免除百分之 85 與香港貿易產品的關稅課徵，並在 AHKFTA 生效的 14 年內免除

對百分之 95 產品之關稅；印尼、越南則將在 10 年內免除百分之 75 與香港貿易產品的關稅課徵，並在協定生效的 14 年內將免稅品項提升至百分之 85；最後，對於經貿發展程度較緩慢的柬埔寨、寮國以及緬甸，其則承諾在 15 年內免除百分之 65 自香港進口產品之關稅課徵，並在 20 年內將免稅品項比例提高至百分之 85。

除了降稅承諾外，AHKFTA 締約方也承諾強化彼此間實施食品衛生檢驗與動植物檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures）時之合作、共同減少技術性貿易障礙，並修正與協定相違背的關務措施。此外，AHKFTA 中除要求締約方應平等對待本國以及外國服務提供者外，更要求應移除或減少對外國企業之類型限制、對外國資本之投資限制、對外國服務或營運之數量限制、外國服務業交易以及雇用人數的限制，進而擴大市場開放並創造新的商業機會。

### （三）評析：AHKFTA 之影響評估

AHKFTA 的生效，可望進一步強化香港與東協國家的經貿關係及整合。根據 2017 年之統計，東協各國是香港繼中國大陸後之第二大產品出口地，香港向東協各國出口淨值達 10 億美元，佔香港總出口百分之 18.2，其中又以新加坡、泰國和越南為最大宗出口地；相對的，東協各國也是香港僅次於中國大陸的貨品進口地，東協各國在 2017 年向香港出口 798 億美金之產品，佔香港總進口量之百分之 15。且由於香港是中國大陸廠商進軍東南亞市場以及東南亞廠商進軍中國大陸市場的共同跳板，透過消除香港與東協間貿易關稅及障礙，AHKFTA 將在促進亞洲區域內商業交易的同時，提供貿易參與者法律上的保障。

此外，根據亞洲開發銀行（Asian Development Bank）貿易與區域合作經濟學家 Jayant Menon 的分析，雖然 AHKFTA 大幅地降低了香港與東協各國的貿易關稅，但由於東協區域內百分之 70 的貨品貿易已經

是零關稅，且非東協成員也往往因最惠國待遇而得以同樣享有關稅優惠，因此雖然貿易關稅的降低有助於促成區域內的貿易，但其實質成效遠不及於此次 AHKFTA 對於消弭非關稅貿易障礙（non-tariff barrier, NBT）的努力。

為了避免締約方在關稅大幅降低後，藉非關稅貿易障礙而保護本國產品或對貿易進行限制，AHKFTA 透過對關務法規的修正以及雙邊承諾，強化關務程序的透明性和可預測性，並新增爭端解決機制以確保相關規範之落實，此外透過經濟技術合作（Ecnomic and Technical Cooperation, Ecotech）工作計劃的推動，AHKFTA 也將依締約方不同的經濟社會發展程度提供履行 AHKFTA 規範所需之支援，使締約方間能在關務合作、專業服務提供、微中小企業合作、貿易促進以及電子商務進行進一步之合作。AHKFTA 在深化東協各國以及香港彼此間貿易及市場經營的同時，也被認為將提供區域內業者一個歐盟和美國以外的替代市場，藉以分散風險並減低業者在美中貿易衝突所可能受到之衝擊。

事實上香港因土地、人工成本等限制，製造業規模極小，2017 年時僅佔香港 GDP 之 7.6%<sup>319</sup>。其經濟以服務業為主，多數貨品貿易係來自中國大陸之轉口貿易，因而 AHKFTA 受益最大者為香港之服務業，其次為轉口貿易。此外另一個策略意義，可能是香港自此取得申請加入 RCEP 之資格，蓋依據「RCEP 談判指導原則與目標」第 6 條規定，RCEP 有納入「加入條款」，以促使尚未參與 RCEP 談判之東協 FTA 夥伴或「外部經濟夥伴」（external economic partners）能夠於 RCEP 第 1 輪談判完成後申請加入。意謂著加入 RCEP 之要件包括：須於 RCEP 第 1 輪談判完成後、申請者須為東協加一 FTA 夥伴或外部經濟夥伴，以及須經 RCEP 成員之共識決同意三個要件。則 AHKFTA 之生效已使

---

<sup>319</sup> [https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp250\\_tc.jsp?tableID=036&ID=0&productType=8](https://www.censtatd.gov.hk/hkstat/sub/sp250_tc.jsp?tableID=036&ID=0&productType=8)

其滿足 ASEAN 外部經濟夥伴的要件。從而香港未來是否會申請加入，以及加入談判對 RCEP 進展之影響，均值得後續密切觀察。

## 重要國家雙邊 FTA 進展：USMCA 三國國內批准程序進展

美國、墨西哥及加拿大於去（2018）年 11 月 30 日正式簽署《美國—墨西哥—加拿大協定》（United States–Mexico–Canada Agreement，USMCA）。USMCA 協定維持原本《北美自由貿易協定》（North America Free Trade Area，NAFTA）的進口產品免關稅待遇，並更新若干新的章節以處理現代貿易議題與挑戰。惟 USMCA 仍須待美加墨三國完成其國內批准程序後方能正式生效，目前墨西哥已於今年 6 月 19 日完成批准程序，成為 USMCA 三國第一個完成批准的國家；至於加拿大則已通知國會展開批准程序。

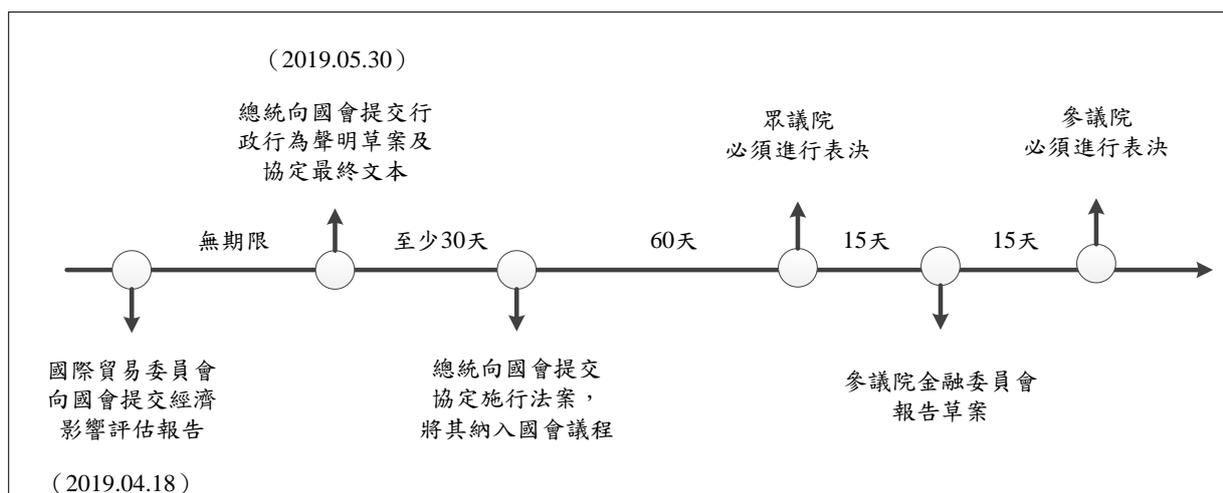
至於美國因民主黨團不滿 USMCA 對環境、勞工標準的執行力不足等問題，川普政府遲至 5 月 30 日方依據《美國貿易授權法案》（Trade Promotion Authority, TPA）展開快速批准程序之第一步，由美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）代表總統，向美國國會提交「行政行為聲明（statement of administrative action, SAA）草案」。另外，川普政府為脅迫加墨兩國在談判時讓步，自 2018 年 6 月起對兩國進口鋼鋁產品加徵關稅，此舉雖成功讓加墨讓步但也成為其後續國內批准程序的障礙。基此，以下將分析說明美國國會快速批准貿易協定之 TPA 法案及程序、美國民主黨團對 USMCA 協定之關切，並說明目前加拿大與墨西哥之國內批准程序進展，分述如下。

### （一）《美國貿易授權法案》

美國國會透過《美國貿易授權法案》（TPA）授權行政部門對外談判及洽簽貿易協定並可展開快速立法程序，使行政機關對外談判更

有效率，不致因國會審查及通知程序等而遲延談判時程。在符合 TPA 授權之要件，包含：1)貿易協定在 TPA 生效期間內進行談判；2)貿易協定符合 TPA 法規所列之各項美國貿易談判目標；3)談判必須遵守 TPA 法規所要求的通知及諮商義務；及 4)由總統向國會提交執行法草案，且須符合若干內容及補充資料等要求，則該貿易協定可直接送至國會進行包裹表決，無需再由國會對協議文本進行逐條審查。

對此，川普政府已於 2018 年 6 月取得 TPA 授權，美國國會同意將 TPA 期限延展三年（至 2021 年 7 月 1 日止），故在此段期間內川普政府對外洽簽之經貿協定（包含 USMCA 協定在內）如符合前述四項要件，即可快速通過國會批准程序。



註：括號內日期係指 USMCA 採用 TPA 相關程序之日期

**圖 1 美國 TPA 法案下執行貿易協定之流程**

川普政府已於今年 5 月 30 日向國會提交 SAA 草案，正式展開快速立法程序的第一步。至於下一步則係在至少 30 日後向國會提交施行法案（implementing bill）；在 30 日等待期間內，眾議院歲入委員會（House Ways and Means Committee）與參議院金融委員會（Senate Finance Committee）將舉行聽證會與模擬審議（mock markups），以

瞭解並蒐集美國議員對施行草案的意見。待川普政府提交施行法案後，參眾兩院必須在 90 日內進行辯論及表決。

## （二）美國民主黨團關切議題

由上可知，USMCA 如欲經由 TPA 快速通過美國國會表決，必須分別取得眾議院與參議院之同意。由於美國眾議院與參議院分別由民主黨與共和黨佔多數，故川普政府勢必須解決民主黨團對 USMCA 之關切議題，以利 USMCA 批准生效。整體而言，民主黨團主要關切執行議題，包含勞工與環境專章的執行力不足、生物藥品資料專屬保護期限過長、USMCA 爭端解決機制以及川普政府將 301 條款列為 USMCA 執行工具之一等問題。

### 1. 勞工

在勞工議題方面，民主黨強調 USMCA 勞工專章應有更強的執行力，並進一步要求墨西哥應遵守 USMCA 下之承諾，在完成其國內批准程序前改善國內勞動法規。依據 USMCA 附件 23-A「強化墨西哥勞方集體談判權附件」（Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico），墨西哥承諾修訂該國勞動法規，以保護勞方之集體談判權並改善勞動司法體系。對此，墨西哥總統羅培茲歐布拉多（Andres Manuel Lopez Obrador）於 5 月 1 日簽署勞工修正法案，確保墨西哥勞工可不記名投票否決其工會代表、保證勞工可自由加入其選擇的工會，以及建立獨立的勞動法院解決相關爭議等措施，以強化墨西哥勞工權益<sup>320</sup>。

儘管如此，民主黨對墨西哥此舉並未完全買單，眾議院議長斐洛西（Nancy Pelosi）表示將觀察墨西哥是否充分執行勞工修正法案，以決定是否將 USMCA 排入眾議院表決議程。此外，民主黨籍參議員維登（Ron Wyden）和波特曼（Rob Portman）亦提議美國與

---

<sup>320</sup> See Angeles Villarreal, “USMCA and Mexico’s New Labor Law”, CRS Insight, May 22, 2019.

墨西哥在 USMCA 架構下進行附屬協定 (side agreement) 談判，以增加勞工專章執行工具，包含增設勞工標準執行人員與稽核人員，以及如墨西哥出口商違反勞工集體談判權，美國有權撤回對其關稅優惠等措施<sup>321</sup>。

## 2. 環境

至於環境議題方面，USMCA 環境專章要求締約國保護臭氧層、海洋環境、生物多樣性並打擊從事非法、未報告及不受規範 (Illegal, Unreported and Unregulated, IUU) 的捕魚活動。儘管 USMCA 環境專章看似有利環境，但民主黨仍擔憂該章之執行機制不足，因在 NAFTA 環境專章下任一締約國皆未曾執行有意義的懲罰措施，且墨西哥傾倒有毒廢棄物的情形在 NAFTA 時期大增。故民主黨擔心 USMCA 協定如未納入強力執行條款及有意義的環境標準，將未能實質保護環境，例如 USMCA 環境專章未曾提及氣候變遷及減少排放溫室氣體，而被民主黨團視為一大問題<sup>322</sup>。

## 3. 生物藥品之資料專屬保護期

在新藥上市申請許可時，大部分國家會要求申請許可者應提交關於產品安全性及有效性等未公開揭露過之試驗資料。為了避免第三人在未經原資料提供者同意下，直接將前述未揭露之資料作為申請上市許可之基礎，USMCA 要求締約方對該等未揭露之資料給予適當之保障，並特別針對生物藥品給予長達 10 年的資料專屬保護期。

儘管美國國內法賦予生物藥品的資料專屬保護期限為 12 年，但民主黨認為過長的資料專屬保護期，將令藥價持續高漲，不利於美國人民及時取得可負擔的藥品；且已有若干研究顯示較長的資料專屬保護期反而對藥品創新有負面影響。基此，民主黨擔憂一旦

---

<sup>321</sup> See Jenny Leonard and Laura Litvan, “Democrats Try to Smooth Trade Deal Passage With Labor Proposal”, Bloomberg, April 8, 2019.

<sup>322</sup> See William Alan Reinsch and Madeleine Waddoups, “The Road to Ratification: Democrats’ Resistance to the USMCA- part II”, CSIS, May 16, 2019.

USMCA 施行草法通過後，美國未來恐將無法縮短生物藥品之資料專屬保護限至 10 年以下，影響美國人民未來享有低價藥品的機會<sup>323</sup>。

#### 4. 爭端解決機制

參議員維登在今年 5 月 22 日發函予貿易代表萊泰澤，表明對 USMCA 協定執行議題的關切，並集中於 USMCA 爭端解決機制。維登於信中指出，儘管 USMCA 爭端解決機制較 NAFTA 已有若干改進，但本質上仍重蹈 NAFTA 覆轍，允許締約國阻礙成立爭端解決小組；如此項問題未修正，將導致 USMCA 無法有效解決締約國間之任何爭端；例如在 NAFTA 時期曾有若干案件試圖透過其爭端解決機制予以解決，但最終因未能成立爭端解決小組而失敗<sup>324</sup>。

#### 5. 使用 301 條款作為 USMCA 執行工具

由於民主黨團極為關切 USMCA 執行力不足之問題，川普政府為解決此問題，特別於 SAA 草案納入 301 條款作為 USMCA 執行工具之一，明言若締約國間爭端解決程序中止，美國將保留採取《1974 年貿易法》第 301 條款措施之權利。詳言之，USTR 在 USCMA 下可自行評估相關法律及事實議題，判斷 USMCA 締約國是否違反 USMCA 義務或損害美國於 USMCA 協定下之權利；若加拿大或墨西哥決定阻礙或不合理延宕成立爭端解決小組，美國亦可採用 301 條款措施予以制裁。另一方面，SAA 草案亦允許 USTR 經利害關係人提出請求或自行對 USMCA 締約國採取 301 條款調查；亦即利害關係人如認為締約國未能履行 USMCA 協定規定，或是造成美國利益受損，可向 USTR 提出採取 301 條款調查之請求；USTR 亦可自行展開 301 條款程序<sup>325</sup>。

---

<sup>323</sup> See Isabelle Hoagland, “USTR says he will do ‘whatever it takes’ on USMCA enforcement, other concern”, Inside U.S. Trades, June 18, 2019.

<sup>324</sup> See Ron Wyden, “Wyden Letter to USTR on NAFTA Enforcement”, May 22, 2019.

<sup>325</sup> See Isabelle Hoagland and Brett Fortnam, “In draft USMCA statement, USTR says Section 301 can be used if dispute settlement fails”, Inside U.S. Trade, June 4, 2019.

針對此項措施，民主黨議員則希望川普政府進一步說明該項措施的施行計畫，並期望川普政府提出其他執行協定之方式，且希望該項方式不會「提高關稅」<sup>326</sup>。

### （三）加拿大與墨西哥國內批准程序進展

#### 1. 加拿大

加拿大國內對於批准 USMCA 協定的主要癥結點，在於美國遲遲不願撤銷對加國出口鋼鋁產品加徵之關稅。美國自 2018 年 6 月 1 日起，正式對加拿大與墨西哥進口鋼鐵及鋁材加徵 25% 與 10% 關稅，以此脅迫加拿大與墨西哥在談判中讓步。儘管三方最終已於 2018 年 11 月 30 日完成 USMCA 之簽署程序，但美國仍遲遲未撤銷所加徵關稅，引發加墨兩國反彈並因而阻礙國內批准程序。最終在加拿大與墨西哥的再三要求下，美國終於在今年 5 月 17 日解除對加墨兩國加徵的鋼鋁稅，為加墨 USMCA 批准程序掃除障礙<sup>327</sup>。

加拿大外交部長方慧蘭（Chrystia Freeland）隨後於 5 月 29 日正式向加拿大下議院提交動議（motion），要求通過《USMCA 協定施行法》（An Act to implement the Agreement between Canada, the United States of America and the United Mexican State, Bill C-100），允許加拿大修訂國內法規，賦予 USMCA 協定生效效力並取代原本的 NAFTA 協定。惟加拿大已對外表示，希望與美國同時批准 USMCA 協定，故加拿大何時完成批准應取決於美國的批准時程。為達成此目標，加拿大總理杜魯道（Justin Trudeau）於 6 月 20 日與美國國會領袖進行會晤以談判 USMCA 協定未來<sup>328</sup>。

---

<sup>326</sup> See Isabelle Hoagland, “Senators press Lighthizer on use of Section 301, broader USMCA concerns”, Inside U.S. Trade, June 18, 2019.

<sup>327</sup> See Sean Higgins, “Canada begins process to ratify USMCA trade”, Washington Examiner, May 29, 2019.

<sup>328</sup> See Washington Trade Daily, “USTR Wants Clarity from Dems on USMCA”, Vol. 28, Num. 123, June 20, 2019.

## 2. 墨西哥

墨西哥除受到美國 232 鋼鋁稅之影響外，川普在 2019 年 5 月 31 日在推特揚言，將自 6 月 10 日起對所有墨西哥進口產品加徵 5% 關稅，直至墨西哥改善非法移民通過其境內進入美國之情形；如情形未能改善，則美國將會每個月上調 5% 關稅，到 10 月 1 日將調漲關稅至 25%。為解決川普關切，墨西哥急派大使前往華盛頓展開談判，並順利在 6 月 7 日達成協議，雙方發表共同聲明，美國承諾將撤回對墨西哥出口產品加徵關稅之措施，至於墨西哥則承諾將採取強力措施以解決非法移民問題<sup>329</sup>。

在順利解決美國對其勞工標準、非法移民的關切，且美國亦移除對墨西哥所加徵鋼鋁稅後，墨西哥總統羅培茲歐布拉多（Andres Manuel Lopez Obrador）於今年 6 月 10 日宣布將於下週召開特別會議（extraordinary session），且討論議案第 1 項即為 USMCA 協定批准案。其後，墨西哥已於 6 月 19 日正式完成批准程序，使該國成為 USMCA 三國中第一個完成批准的國家<sup>330</sup>。

### （四）評析

迄今美加墨三國內僅墨西哥完成國內批准程序，清楚表明墨西哥支持開放經濟及強化北美區域整合的立場。至於加拿大國內對於批准 USMCA 協定並無太大反對聲浪，但加國主張欲與美國共同完成批准程序，故 USMCA 最終是否可以生效，則取決於美國是否可順利取得國會批准，亦即川普政府是否可消除民主黨團對於 USMCA 的各項關切，獲得參眾兩院的同意。

民主黨雖對 USMCA 若干議題持有疑慮，但亦展現出一定誠意希望與川普政府進行溝通以完成批准程序。眾議院議長斐洛西於 6 月 13

---

<sup>329</sup> See Maira Curi, “U.S., Mexico strike immigration deal; Trump says tariffs ‘indefinitely suspended’, Inside U.S. Trades, June 7, 2019.

<sup>330</sup> See Washington Trade Daily, “Around the Globe”, Vol. 28, Num. 123, June 20, 2019.

日成立貿易工作小組（trade working group），指派多位民主黨領袖分別負責 USMCA 之生物藥品、勞工、環境與執行議題，與萊泰澤展開討論以協助完成批准程序<sup>331</sup>。此外，萊泰澤近期內亦多次出席國會委員會所舉辦的聽證會，聲明將不惜一切代價（whatever it takes）消除民主黨對於 USMCA 執行議題的關切<sup>332</sup>，並要求民主黨進一步闡明對於勞工與環境條款之要求，以利川普政府進行後續調整。對此，萊泰澤警告，如美國國會無法通過 USMCA 將會是一大災難（catastrophe），並明言希望國會可在川普總統展開連任競選前完成批准程序<sup>333</sup>。

值得注意的是，由於加拿大國會將於今年 6 月底休會至 9 月，而 10 月是加拿大聯邦大選，屆時加拿大可能分身乏術；至於美國則將於 2020 年 1 月起展開總統競選宣傳，故直至 2020 年 11 月 3 日完成總統大選前，USMCA 批准程序恐將擱置一旁。基此，USMCA 協定是否能生效，端視加拿大與美國選舉結果而定，且最終可能將延至 2021 年初生效。

## 美中貿易戰之發展及影響

自川普於今（2018）年 5 月 6 日在個人推特上宣布，因中國大陸意圖毀約而使貿易談判無進展，使原本雙方宣稱貿易談判頗有進展的和平氣氛完全變調，兩方目前皆採較強硬的態度來回應貿易議題。美國已於 5 月 10 日上調對中國大陸進口商品的懲罰性關稅，並計畫對剩餘 3,000 億中國大陸商品加徵關稅，美國商務部更於 5 月 16 日將華為等 69 間企業發布出口管制。另一方面，中國大陸也於今年 6 月 1 日起，

---

<sup>331</sup> See Isabelle Hoagland, “Pelosi assigns USMCA working group leaders”, Inside U.S. Trades, June 13, 2019.

<sup>332</sup> See Isabelle Hoagland, “USTR says he will do ‘whatever it takes’ on USMCA enforcement, other concern”, Inside U.S. Trades, June 18, 2019.

<sup>333</sup> See Washington Trade Daily, “USTR Wants Clarity from Dems on USMCA”, Vol. 28, Num. 123, June 20, 2019.

對部分美國進口產品提高加徵稅率，中國大陸商務部也揚言將於近期公布「不可靠實體清單」，以反制美國的貿易行為。

除上述措施之外，中國大陸近期針對美中貿易談判發表白皮書重申中國大陸立場，中國大陸國家主席習近平也特別對稀土產業進行視察，讓外界推測中國大陸是否欲把稀土做為貿易戰的武器之一，故以下茲就此兩項議題進行分析。

### （一）中方發表立場白皮書

#### 1. 中國大陸發布《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書

中國大陸於今年6月2日發布《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，重申中國大陸在美中貿易談判的立場，並指控川普的經貿政策損害兩國及全球的利益，更反指美國在談判上出爾反爾。白皮書中也表示，中國大陸表示願意在平等、互利、誠信的基礎上進行談判，穩定雙方關係，但拒絕在重大原則上進行讓步。<sup>334</sup>

#### 2. 美國針對中方白皮書的回應

針對中國大陸所提出的白皮書，USTR也在6月3日進行回應。USTR表示中方白皮書為一指責遊戲（blame game），扭曲貿易談判性質與歷史，並重申美方加徵關稅的原因，乃為中國大陸欲反悔雙方已談妥之條款。USTR也表示美國從開始以來談判立場一致，即為解決中國大陸長期以來的不公平貿易措施，並要求落實執行機制，確保中國大陸會遵守其所作成之承諾。USTR也表示，這些要求並不會對中國大陸的國家主權產生威脅，也為貿易協定中常見且需要被解決的問題。<sup>335</sup>

---

<sup>334</sup> 《關於中美經貿磋商的中方立場》白皮書，中華人民共和國國務院新聞辦公室，2019年6月2日。資料來源：<https://www.scio.gov.cn/zfbps/32832/Document/1655898/1655898.htm>。

<sup>335</sup> Office of the United States Trade Representative. 2019.06.03. 'U.S. Trade Representative and the U.S. Department of Treasury respond to the "White Paper" issued by China on June 2, 2019'. Available online at

## （二）關鍵礦產

### 1. 背景

稀土（Rare Earth）可應用於智慧型手機、醫療器材、光學鏡頭零件、航太及軍事產業等產業，為高科技產品中重要元素之一。然稀土的開採至冶煉過程，往往對環境造成許多汙染，故多數先進國家目前已暫停在國內開採，轉而向其他國家進口稀土。

據美國國際貿易委員會（US International Trade Commission, USITC）統計，去年美國進口的稀土當中，約有 59% 來自中國大陸；此外，美國在近期兩次的加徵關稅清單中皆特別排除稀土，更突顯中國大陸稀土對美國的重要性。因此，有若干專家表示，中國大陸將有可能使用稀土做為對抗美國的貿易武器之一。

### 2. 美國商務部發布《確保關鍵礦產安全可靠供應的聯邦戰略》報告

美國商務部於今年 6 月 4 日發布《確保關鍵礦產安全可靠供應的聯邦戰略》（A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals）。報告指出，美國相當依賴外國進口的關鍵礦產，35 項關鍵礦產之中即有 31 項主要自國外進口，且 14 項完全依賴國外供應。而過度仰賴國外進口資源的結果，將對美國經濟和軍事都形成潛在性的戰略弱勢。

川普總統曾於 2017 年發布第 13817 號行政命令，要求透過技術發展、貿易與投資進行評估與開發等方式，減輕美國大量仰賴國外進口礦產的問題，同時增加國內關鍵礦產的可得性，並確保關鍵礦產之安全可靠供應。因此，根據該行政命令，商務部進一步在本次報告中，具體提出 6 項行動綱領、24 項目標及 61 項建議，指出聯邦政府的主要努力目標包括：改善先進科技、工業及國防製造產業之能力，以適應礦產供應鏈中斷的緊急情況、降低美國企業可能

風險、在關鍵礦產供應鏈的不同階段中，為美國企業創造有利的生產環境，且持續支持美國經濟和國防安全。<sup>336</sup>

### 3. 美國國務院發布「能源資源治理倡議」

美國國務院於 6 月 11 日發布「能源資源治理倡議」（Energy Resource Governance Initiative, ERGI），旨在透過先進治理原則、最佳實例分享，以及鼓勵公平市場規則，以穩定礦業治理以及確保能源礦產供應鏈。倡議中提及，全球 80% 的稀土供應量掌握在一個國家手中，故 ERGI 會找出分散供應鏈的選項，促進貿易及產業連結，並提升供應鏈的整合與韌性。

該倡議包含三項策略性目標：(1)使資源豐富國家應負起能源礦產之治理責任，且 ERGI 會分享礦產治理之最佳實例以促進開放及透明之市場，並提升責任性及永續性礦產措施；(2)支持有韌性的供應鏈，使礦產供應來源多元化，並加速貿易與產業連結；(3)發展乾淨能源科技，鼓勵金融機構支持有責任及永續性的礦產計畫，以及促進現代資源調查以了解能源礦產現況，並強調再生能源需求與對礦產豐富國家潛在不利影響之連結。<sup>337</sup>

### 4. 美國計畫拓展中國大陸以外之稀土供應

據了解，有美國官員透露，加拿大及澳洲將會加入美國的行列，共同協助其他國家開發銅及鋰等礦產資源，以減少在關鍵高科技產業中，對中國大陸礦產的依賴。加拿大駐美大使麥諾頓（David MacNaughton）也表示已與美國國務院，對全球礦產資源及環境問題進行討論，並期待未來發展。<sup>338</sup>

---

<sup>336</sup> ‘A Federal Strategy to Ensure Secure and Reliable Supplies of Critical Minerals’, U.S. Department of Commerce, June 4, 2019. Available online at <https://www.commerce.gov/news/reports/2019/06/federal-strategy-ensure-secure-and-reliable-supplies-critical-minerals>

<sup>337</sup> ‘Energy Resource Governance Initiative’, Office of the Spokesperson, U.S. Department of State. June 11, 2019. Available online at: <https://www.state.gov/energy-resource-governance-initiative/>.

<sup>338</sup> ‘U.S. seeks to help countries boost key minerals' output to reduce reliance on China’, Reuters. June 11, 2019. Available online at

另有消息指出，除了計畫增加國內生產外，美國目前把稀土供應來源目標轉向非洲礦產，以減少對中國大陸進口的依賴性。據悉，美國國防部已與馬拉威的麥康果公司（Mkango Resources）及其他稀土礦產商，針對礦產供應多元化進行討論；另外，國防部後勤局的材料工程師聶（Jason Nie）表示，美國目前也正與蒲隆地的彩虹稀土公司（Rainbow Rare Earths）討論未來的供應，並計畫引進擁有潛在資金供應者之若干美國稀土計畫。<sup>339</sup>

## 5. 中國大陸目前對稀土採取之行動

中國大陸目前雖尚未對稀土出口正式實施任何明確限制，但陸續釋放限制稀土出口的警示消息。除習近平在上（5）月特別訪視江西省稀土產業發展情況之外，中國大陸國家發展和改革委員會（下稱發改委）也在今年6月4日特別舉行「稀土行業專家座談會」，會中即有專家建議強化對稀土進行控管，並建立出口追溯流程和審查機制。發改委則於會中表示，將與相關部門進行有效措施之討論，建立創新管理機制，以發揮稀土做為戰略資源的特殊價值。<sup>340</sup>

此外，據中國大陸證券社的報導，發改委近日對中國大陸的內蒙古、江西等7個省分展開礦產資源調查，要求其對礦產資源保護、開發和應用等方面，提供具體數據和案例，並對如何提升稀土等戰略礦產資源的供應安全提供意見和建議。<sup>341</sup>

---

<https://www.reuters.com/article/us-usa-minerals-china/u-s-seeks-to-help-countries-boost-key-minerals-output-to-reduce-reliance-on-china-idUSKCN1TC1TE>.

<sup>339</sup>Exclusive: Pentagon eyes rare earth supplies in Africa in push away from China', *Reuters*, June 6, 2019. Available online at

<https://www.reuters.com/article/us-usa-rareearths-pentagon-exclusive/exclusive-pentagon-eyes-rare-earth-supplies-in-africa-in-push-away-from-china-idUSKCN1T62S4>.

<sup>340</sup>「國家發改委召開稀土行業專家座談會 研究推動稀土產業高品質發展」，新華社，2019年6月4日。資料來源：[http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-06/04/c\\_1124583431.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-06/04/c_1124583431.htm)。

<sup>341</sup>'China launches survey of rare earth resources: paper', *Reuters*, June 11, 2019. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-rareearths/china-launches-survey-of-rare-earth-resources-paper-idUSKCN1TC133>.

## 6. 中國大陸於 2010 年對日本禁運稀土的歷史經驗及分析

美國擔憂中國大陸利用稀土作為談判手段之措施並非無可考，乃因 2010 年東海發生中國大陸漁船與日本船隻的撞船事件，因地點鄰近尖閣諸島（即釣魚島），導致兩國關係緊張，而中國大陸為報復日本，遂在當時對日本實施為期兩個月的稀土禁運。

當時，日本在 2010 年時所進口的中國大陸稀土約佔總進口量的 9 成，為降低中國大陸限制出口措施的衝擊，日本一方面暫用庫存，他方面尋求其他來自澳洲、美國、越南、哈薩克等替代出口來源。至 2015 年為止，自中國大陸進口的稀土僅占 48%；日本在此後也更加速開發替代產品，因此對稀土的需求量急遽減少<sup>342</sup>。然而，日本努力減少對中國大陸稀土的依賴，結果反而造成中國大陸境內稀土價格出現暴漲，且約有 25% 的稀土精煉、加工企業停工，而未停產企業的開工率也僅有 3~4 成<sup>343</sup>。

另一方面，美國、歐盟及日本在 2012 年事實上也曾向 WTO 控訴中國大陸限制稀土、鎢及鉬等金屬原物料出口（DS 431、DS432 及 DS433）。中國大陸在該等案件最後皆遭判敗訴，上訴機構同意小組判決，認為中國大陸的出口限制措施違反 WTO 規範及其入會議定書，並建議中國大陸應修正出口關稅和出口配額措施。

從歷史經驗來看，中國大陸對外禁運稀土恐適得其反。在當時中國大陸實施對日本禁運、及對美國及歐盟出口限制後，中國大陸本身於 2011~2013 年間的稀土出口配額使用率僅約 4~6 成；出口配額過剩的結果顯示，實施出口限制措施將抑制市場需求，國內稀土價格也因此隨之上揚，結果造成中國大陸在 2012~2015 年間更被迫

---

<sup>342</sup> 「日本如何成功對抗中國大陸限制稀土貿易殺手鐮」，美國之音，2019 年 6 月 3 日，  
<https://www.voacantonese.com/a/how-japan-handled-rare-earth-threats-02062019/4943268.html>。

<sup>343</sup> 「中國大陸稀土策略失敗？」，日經中文網，2012 年 10 月 26 日，  
<https://zh.cn.nikkei.com/china/ceconomy/3929-20121026.html>。

削減 20% 的稀土產能<sup>344</sup>。基此，中國大陸在本次美中貿易戰中，運用稀土作為談判手段的可能性恐怕不高。

此外，據外媒指出，中國大陸近年來由於在環保法規上執法趨嚴，非法開採稀土已不多見，且中國大陸稀土的價格優勢已逐漸消失，加上其本身對稀土的需求量增高，預估在 2025 年前，進口稀土量就會大於出口量。因此，北京可能不會想要抬高稀土價格，也不會想要使用稀土做為政治武器的手段<sup>345</sup>。

### （三）評析

川普自 5 月 6 日以來，已使用加徵關稅、實體清單等手法，向中國大陸表達其談判之決意；中國大陸同樣也使用加徵關稅手法來回應川普措施，並預計使用不可靠實體清單做為反制手法。惟美國重度仰賴自中國大陸進口之稀土，若中國大陸對稀土實施出口管制，短期之內必然對美國相關產業產生衝擊，故中國大陸近期對稀土的動靜已成為美中貿易之間的焦點。

美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）先前表示，關鍵礦產雖常被忽略於生活中，卻是不可或缺的一部分，更說明聯邦政府將會採取史無前例的行動，確保美國關鍵產物資源不被中斷。另一方面，根據對中國大陸 2010 年對日本實施稀土禁運之歷史案例分析，由於中國大陸在進行出口限制後，導致其國內市場造成價格上漲、產能被迫下降等負面衝擊，加上中國大陸稀土生產優勢已漸緩，因此認為中國大陸將不會使用稀土做為制衡美國的貿易武器之一。

---

<sup>344</sup> 胡海祥、廖作鴻、鄭延智、劉貽玲，「稀土市場回顧及對我國稀土產業發展的建議」，〈有色金屬科學與工程〉，2016 年，7(4): 147-156，<http://www.xml-data.org/YSJSYKXGC/html/20160425.htm>。

<sup>345</sup> China's latest trade war card isn't as strong as Beijing thinks, CNN, May 30, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/05/21/politics/china-us-trade-war-rare-earths-intl/index.html>.

至於雙方何時能達成協定，川普已於6月18日在推特上聲明，經與習近平的電話會談，雙方決定於6月28至29日在日本大阪舉行之G20峰會時，進行延伸會議（extended meeting），雙方小組也會在雙方首長會面前進行準備工作。據報導指出，習近平在通話中向川普表示，美中在經濟與貿易議題上需透過互相尊重、互惠及互利的基礎上解決差異，並建立強健的美中關係。<sup>346</sup>預計雙方將研續先前談判，包含關稅、強制技術移轉、智慧財產權保護等議題，並且可以推測川普的兩波加徵關稅清單以及日前對華為的出口管制名單，將成為美方談判的籌碼。

---

<sup>346</sup> ‘Trump, Xi Seek to Restart Trade Talks at Japan G-20; Stocks Jump’. *Bloomberg*. June 18, 2019. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/trump-says-hell-have-extended-meeting-with-xi>. Last viewed: 2019.06.18.



## 八、2019 年 7 月 3 日

### 全球重要貿易議題發展：G20 峰會

#### (一) WTO 在 G20 前夕公布報告說明貿易保護問題嚴重

WTO 於 6 月 24 日發布第 21 回 G20 國家貿易措施監察報告 (Monitoring Report on G20 Trade Measures)，本次報告內容指出，G20 成員國在 2018 年 10 月至 2019 年 5 月期間所實施的貿易限制措施顯著增加，受影響的貿易範圍為 2012 年 5 月以來進行監測以來平均值的 3.5 倍<sup>347</sup>。本次報告指出，前一期的報告就已經指明新的貿易限制措施出現，然而在此次監測期間不但多數的限制措施仍然存在，且更增加一系列的新行為。另外，有部分貿易限制措施目前雖尚未執行，但相關國家的主管機關已表示考慮於未來實施，更增添全球經濟的不穩定性及挑戰。若以實際數據說明，自 2018 年 7 月以來，G20 實施進口限制措施所涵蓋之貿易範圍急遽攀升，前期 (2018 年 5 月至 10 月) 估計涵蓋 4.8 億美元的貿易範圍，這期則估計涵蓋約 3.35 億美元，而兩期皆為監察報告進行以來的新高點 (圖 1)。

---

<sup>347</sup> WTO, June 24, 2019. 'WTO report shows trade restrictions among G20 continuing at historic high levels'. Available online at [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/trdev\\_24jun19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/trdev_24jun19_e.htm).

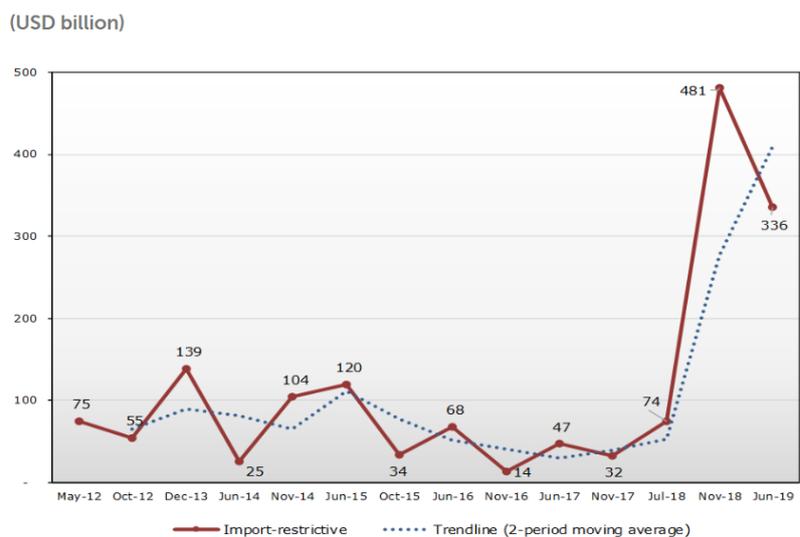


圖 1 G20 實施進口限制措施涵蓋範圍

另外，G20 各會員國在 2018 年 10 月至 2019 年 5 月期間實施 20 項新貿易限制措施，包含調升關稅、進口禁止、對出口者進行新稅務程序等。雖然此期每月平均僅有 3 項新增限制措施，相較前期每月平均 8 項更為減少，但措施所涵蓋的貿易範圍以及關稅課徵的程度卻更為上升。

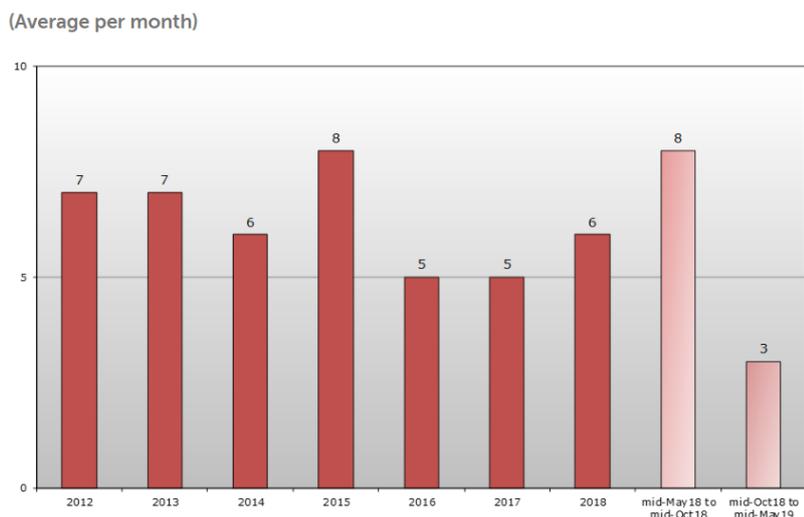


圖 2 G20 各年度新增限制措施

WTO 秘書長阿茲維多 (Roberto Azevedo) 針對該份報告表示，當前貿易緊張所引起的不穩定正持續中，且過去 10 年相對穩定的國際貿易結構，已被去年急遽增加的各種規模及形式之貿易限制措施所取代，而上述情形將為全球貿易帶來不穩定、投資減少，及成長減緩的不利影響。因此，阿茲維多呼籲 G20 的各國領袖應設法減緩貿易緊張，並實踐其對貿易的承諾，建立以規則為基準的國際貿易系統。

## (二) G20 峰會所達成的重要共識

本次日本大阪 G20 峰會，是 G20 自 1999 年創立以來的第十四次峰會，也是首次在日本舉辦的 G20 峰會。本次峰會共有 28 國領袖 (包含 8 位邀請出席之非 G20 國家元首，亞洲國家包含星、泰、越)，以及聯合國、WTO、WHO 等 9 個國際組織秘書長出席。

### 1. 峰會聯合公報重點一：須採取行動因應當前全球經濟情勢挑戰

在本次峰會之聯合公報(Joint communique)中，G20 成員國領袖首先指出當前全球經貿情勢所面臨的挑戰問題，並在此一基礎上，承諾使用所有政策工具來因應全球經濟可能趨緩的問題。其中，本次 G20 公報明確指出維持經濟環境條件穩定十分重要，當前貿易與區域緊張情勢持續升溫將會對全球經濟產生威脅，必須採取行動因應貿易與區域緊張情勢所帶來的挑戰問題。G20 成員國在公報中指出了各類政策工具之功能與意涵，並說明全球經常收支失衡正逐漸縮小中。

### 2. 峰會聯合公報重點二：重申 WTO 進行改革之必要性

G20 成員國在本次聯合公報中明確承諾將致力於實現自由、公平、無歧視、透明、可預測以及穩定的貿易投資環境，同時，亦承諾將持續確保市場之自由開放。為達成此一目標，G20 成員國指出了貿易與投資乃是全球經濟成長、生產力與創新活動的主要動能，

WTO 必須進行改革來強化功能。由於 WTO 第 12 屆部長會議將在 2020 年 6 月年召開，G20 成員國承諾將與其他 WTO 會員國合作，主導 WTO 的改革工作，特別是確保 WTO 爭端解決機制之運作能夠符合全體會員協商共識的結果。此外，G20 成員國進一步指出，區域與雙邊自由貿易協定涵蓋有符合 WTO 規則的條文規範，G20 肯認此類規範在全球貿易規則中具有補充性地位，G20 成員國將在相關規範議題上展開合作，以確保商業環境的公平競爭。

### 3. 峰會聯合公報重點三：

強調在數位化環境與數據跨境流通方面建立信任的重要性

G20 成員國共同指出了數據運用在當前創新環境中所扮演的重要角色，特別是數據如何運用以及數據之跨境流通。在當前社會趨向數位化發展，G20 成員國肯認了數據有效運用之重要性，G20 成員國應在國際場域展開對話與討論，以便促進數據能夠獲得充分運用以完全發揮潛力。另一方面，G20 成員也指出了數據跨境流通所面臨的挑戰問題，本次公報中特別強調信任度(Trust)在數據跨境流通方面的重要性，透過提升消費者與企業對數據流通之信心，才能夠建立具有信任的數據跨境流通環境，也才能夠增進數位經濟的發展機會。有鑒於此，G20 公報將跨平台的整合以及各國法制差異列為當前推動合作的重點議題。除此之外，本次 G20 特別強調推動良好法規分享合作工作之重要性。公報中指出透過良好法規分享工作，將能夠協助成員國活絡數位環境下之創新活動，調適數位化發展(例如：人工智慧、物聯網等)所帶來的改變。

### (三) 各成員國分歧點

#### 1. 美國堅持不受到巴黎氣候協議的拘束

本次 G20 峰會前，法國公開表明在氣候協定議題上的強硬立場，將不會接受排除巴黎氣候協定的 G20 公報。2015 年所簽訂的巴黎氣候協定訂有全球升溫限制的共同目標，法國堅持 G20 成員

都必須對履行此一協定之義務做出宣示，因此，要求在本次公報中必須納入支持達成全球升溫限制共同目標的具體文字。然而，由於美國認為履行該協定將損害國內勞工為由，堅持拒絕納入法國所主張的具體文字。雙方最終以「巴黎氣候協定簽署國」、「共同但有差異的責任」等文字來取代原有版本，使得美國能夠迴避氣候變遷國際義務之拘束。

## 2. G20 在打擊貿易保護措施方面的軟弱態度受到抨擊

G20 峰會召開前夕，G20 公報是否納入對貿易保護主義的警告文字，亦為美國與其他成員國之間存在嚴重歧見的議題。日本作為主席持續協調雙方可以接受的文字，美國方面堅拒任何譴責貿易保護主義的文字，而其他成員國則主張應納入強烈警告貿易保護主義或是支持對抗貿易保護主義之共同立場。然而，在美國強硬的立場下，最終本次公報文字並未納入任何貿易保護主義的文字。本次公報僅納入支持全球貿易體系基礎規則、推動 WTO 改革、強化多邊貿易體系功能、確保市場開放等文字，並未對於各界關切的貿易緊張局勢做出明確聲明或表態。對此，外界普遍認為此一發展結果凸顯了 G20 在打擊貿易保護措施方面的軟弱態度。

### （四）評析

在當前全球貿易緊張局勢持續升溫的情況下，外界普遍寄望 G20 能夠採取具體行動來緩解貿易保護措施對全球貿易體系所產生的威脅。特別是 WTO 在六月初所公布關於貿易保護措施之研究報告，實際數據說明各種規模及形式之貿易限制措施在 2018 年度急遽增加，並點明 G20 是這些貿易保護措施的最主要來源。WTO 在 G20 峰會前夕公布此一研究報告，充分說明了外界對於 G20 寄予相當大的厚望。

觀察峰會期間各成員國領袖或官員的受訪內容，G20 在貿易保護議題方面的消極態度，很重要的原因在於影響力最強的兩大經濟體同

時也是當前貿易緊張局勢的禍首，而其他成員國普遍認為關鍵仍是美中雙方是否能針對貿易議題達成滿意的解決方案或是協議。因此，最終 G20 以其他文字內容來迴避本項爭議議題，避免貿易保護主義相關討論加劇中美雙方摩擦問題，同時也保留美中雙方透過談判途徑解決之彈性空間。

最後值得注意的是日本首相安倍晉近期大力在 WTO 及 G20 等國際場域推動所謂「有信任感的數據自由流通」倡議(Data Free Flow with Trust, DFFT)<sup>348</sup>，原本並計劃在本次 G20 峰會推動簽署所謂大阪路線(Osaka Track)，作為未來國際間制定數據自由流通規則的談判架構，但因印度反對而尚能完成簽署<sup>349</sup>。

日本之 DFFT 倡議，構想為建立讓各國及消費者足以信賴的流通規則為基礎，允許數據自由流通。在進一步完善個人情報、智慧財產權等數據保護的多邊規則下，允許醫療、產業和交通等數據自由流通，避免個別國家制定特有的流通規則及標準。按日本提出的時間點及現階段發展，其著眼點應在剛啟動之 WTO 電商規則談判，但也不能排除日本有意推動在其他場域(G20、OECD 甚至 APEC)推動不同類型之倡議。由其內容觀察，如何說服中國大陸、印度等對數據流通限制高且對自由開放態度保守的國家挑戰極高，不會是短時間內可以達成的倡議。故不排除會尋找志同道合(Like-minded)國家一起推動，建議我國可加強掌握 DFFT 之動態及發展，為未來加入推動做準備。

---

<sup>348</sup>

<https://www.japantimes.co.jp/news/2019/06/28/national/abe-heralds-launch-osaka-track-framework-free-cross-border-data-flow-g20/#.XRw8xy33WCQ>

<sup>349</sup>

<https://indianexpress.com/article/india/g-20-osaka-summit-narendra-mod-india-declaration-on-free-flow-of-data-across-borders-shinzo-abe-5805846/>

## 重要國家雙邊 FTA 進展：美國可能推動與印度之貿易協定

為對抗中國大陸經濟及軍事力量崛起，美國歐巴馬政府於 2011 年 11 月提出「亞太再平衡」戰略（Asia-Pacific Rebalance），主要針對安全、經濟與追求人類尊嚴三個面向，調整美國對亞洲策略以對抗中國大陸的影響力<sup>350</sup>。但在歐巴馬執政期間，美國政府基本上仍與中國大陸保持交流，希望藉由接觸與協助發展促進中國大陸與國際接軌。然而，待川普總統上任後，美國一改過去「以合作改變中國大陸」政策，將中國大陸定位為「戰略競爭者」（strategic competitor）並指稱中方的經濟侵略行為已弱化美國利益<sup>351</sup>。同時，川普總統在 2017 年 11 月出席亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）經濟領袖會議時，正式提出「推動自由開放之印度-太平洋區域」（promote a free and open Indo-Pacific region）倡議，表示願基於公平與互惠原則，與印太區域國家制定雙邊貿易協定，藉此加強美國與印太區域主要夥伴國的雙邊緊密合作，以擴大美國在印太地區的影響力<sup>352</sup>。

印度是美國長期佈局亞洲安全戰略的重要一環，歐巴馬政府於 2016 年 6 月特別將印度定位為「主要國防夥伴」（major defence partner），並簽署協定允許雙方共同軍事基地及分享敏感軍事資訊，可見美國期待印度成為其緊密盟友與戰略夥伴<sup>353</sup>。川普總統就任後在國防方面仍與印度維持密切合作，例如在 2018 年 9 月首次舉行的「美印 2+2 部長對話」（U.S.-India 2+2 Ministerial Dialogue），雙方部長重申印度作為美國主要國防夥伴之重要性，並同意加強國防與安全合作。然而，同一時間內美印貿易摩擦卻日益增加，川普政府對於美國對印

<sup>350</sup> See CSIS, “Asia-Pacific Rebalance 2025”, January 2016, p.2.

<sup>351</sup> See Demetri Sevastopulo, “Trump labels China a strategic ‘competitor’”, Financial Times, December 19, 2017.

<sup>352</sup> See White House, “President Donald J. Trump’s Participation in the 25th Annual Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Economic Leaders’ Meeting and 2017 APEC CEO Summit”, November 11, 2017.

<sup>353</sup> See US Department of Defence, “Indo-Pacific Strategy Report”, June 1, 2019, p.33-34.

度的高額貿易逆差、對美國乳製品的進口限制、對外國企業從事電子商務與零售業的限制，以及新數據在地化規定等多有批評；印度則因美國拒絕豁免印度出口鋼鋁產品加徵關稅而不滿。

因美印遲遲無法解決雙方貿易爭議，川普政府為制裁印度而率先於今（2019）年 5 月 31 日公布，將印度自「普遍化優惠關稅制度」（Generalized System of Preferences, GSP）清單移除，使印度產品不再享有零關稅或低關稅之進口待遇。印度則於 6 月 15 日予以回擊，表示將於 6 月 16 日起對美國 28 項進口產品加徵關稅。儘管如此，為解決雙方貿易爭議，美國川普總統與印度總理莫迪（Narendra Modi）在二十國集團（Group of 20, G20）峰會的場邊會議上進行會面；在會議期間，川普稱美印關係前所未來的密切，並暗示未來將與印度締結規模龐大的貿易協定。茲針對美印雙方關切議題、美印分別採取的制裁措施及近期 G20 場邊會議之發展，分析說明如次。

#### （一）美印雙方經貿關切議題

整體而言，川普政府主要關切美國對印度的高額貿易逆差、印度對醫療器材之價格管控、乳製品進口限制、頒布電子商務新法規以及數據在地化要求等。至於印度政府則關注美國拒絕豁免對印加徵之鋼鋁稅，導致貿易摩擦升溫。關於雙方關切議題，分述如下。

##### 1. 美國對印度的貿易逆差

據美國官方統計，2018 年間美國與印度的貨品與服務貿易總額達 1421 億美元；美國對印度的出口價值為 589 億美元，進口價值則為 832 億美元，故該年度美國對印度的貿易赤字高達 242 億美

元<sup>354</sup>。其中，美國對印度的貨品貿易逆差為 213 億美元，高居美國貿易逆差國第九名<sup>355</sup>，因而引發川普政府的關切。

## 2. 印度對醫療器材之價格管控

印度於 2013 年頒布《藥口價格管控令》(Drug(Price Control) order 2013)，明定藥品價格管控機制，並成立「國家藥品價格管控機構」(National Pharmaceutical Pricing Authority, NPPA) 確保藥品訂價能符合大部分國民的經濟能力。目前，設有價格管控的藥品必須登載於印度「國家重要藥品清單」(National List of Essential Medicines 2015)。其中，心臟支架、塗藥血管支架 (Drug-eluting Stent)、保險套與子宮內避孕器等 4 項醫療器材均登載於清單上，而須受 NPPA 所訂價格上限拘束。此外，NPPA 於 2017 年分別頒布命令，將心臟冠狀動脈支架 (coronary stents) 與置換膝關節 (knee implants) 列於清單，額外對此兩類產品進行價格管控。對此，美國業者主要抗議印度政府未基於科技創新程度而施加不同的價格上限，限制心臟冠狀動脈支架與置換膝關節產品進入印度市場的機會<sup>356</sup>。

## 3. 印度對進口乳製品之限制

印度雖為全球最大的乳製品市場之一，但基於宗教與文化因素，印度政府對於進口乳製品課以眾多限制，包含堅持乳製品來源不可食用含有反芻動物之內臟器官、血粉或組織的飼料，同時對進口乳製品課徵高額關稅，進而影響了美國乳製品出口至印度的機會。對此，美國已兩次提出產品標示修正提案，以供消費者知悉乳

---

<sup>354</sup> See USTR, “U.S.-India Bilateral Trade and Investment”, April 8, 2019, available on website: <https://ustr.gov/countries-regions/south-central-asia/india#>

<sup>355</sup> See U.S. Department of Commerce, Census Bureau, “Top Trading Partners - December 2018”, available on website: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/highlights/top/top1812yr.html>

<sup>356</sup> See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p. 237.

製品來源是否曾食用反芻動物蛋白質，但均被印度政府拒絕。對此，美國政府持續要求印度開放其乳製品市場<sup>357</sup>。

#### 4. 印度頒布電子商務新法規

印度商工部（Ministry of Commerce and Industry）於 2018 年 12 月頒布新法令（circular），明令禁止電子商務業者在其平台上銷售關係企業的產品，亦禁止電子商務業者與賣家簽署獨家銷售協議；同時，外國投資人僅允許向提供電子商務平台之業者進行投資。此項法規已於今年 2 月 1 日正式生效<sup>358</sup>。

目前印度兩大電子商務平台為 Flipkart 及 Amazon，且 Walmart 在 2018 年購入 Flipkart 的 77% 股份，意謂美國電商在印度市場佔有主導地位。故印度政府此舉顯然將衝擊美國電子商務業者，導致美國電商在印度市場銷售額急速衰退，故引起美國業者的不滿。據悉，為符合印度新法規，印度 Amazon 可能必須暫時下架超過 40 萬項產品，相當於印度 Amazon 年銷售額的三分之一<sup>359</sup>。

#### 5. 印度之數據在地化要求

印度於 2018 年頒布若干數據在地化要求，強制數據密集服務提供者在印度境內設立數據中心，美國宣稱此類規定將為美印數位貿易造成嚴重障礙。詳言之，美國主要關切印度兩項數據在地化要求：其一，印度儲備銀行（Reserve Bank of India, RBI）於去年 10 月明令，所有支付服務業者須在印度伺服器內儲存所有與印度公民有關之電子支付資訊。美國認為此項措施增加了支付服務業者營運成本，且由於外國業者多仰賴國際數據儲存與資訊安全系統，故此等規定對外國業者明顯不利。

---

<sup>357</sup> See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p. 241.

<sup>358</sup> See Saheli Roy Choudhury, “If you hold Amazon shares, here’s what you need to know about India’s e-commerce law”, CNBC, February 5, 2019.

<sup>359</sup> See Vindu Goel, “Amazon Users in India Will Get Less Choice and Pay More Under New Selling Rules”, The New York Times, January 30, 2019.

其次，印度政府於 2018 年 7 月公布《個人資料保護草案》(draft Personal Data Protection Bill)，該項草案要求所有企業必須在印度伺服器內儲存與印度人民有關的所有個人資訊，且「關鍵 (critical) 個人資訊」在任何情形下均不得轉移出境。對此，美國主張前述要求將侵害美印間數位貿易且亦未保障個人隱私，故自 2018 年 9 月即向印度提出草案評論意見，要求印度修訂該項草案<sup>360</sup>。

## 6. 美國拒絕豁免對印度加徵進口鋼鋁稅

川普總統依據《1962 年貿易擴張法》第 232 條規定，於 2018 年 3 月 23 日起，正式對進口鋼鐵與鋁材加徵 25% 及 10% 關稅，並允許其他國家與美國協商替代方案，以爭取豁免。惟經美印協商後，美國仍拒絕豁免印度進口之鋼鋁產品，導致印度不滿並於 2018 年 6 月時決定對美國採取報復，打算提高若干美國進口產品進口關稅，但由於雙方在之後進行數次貿易對談，印度已數度推延對美國加徵關稅之決定<sup>361</sup>。

### (二) 美印貿易衝突升級

鑑於前述因素，川普政府因印度採取的保護主義、無法預測的法規及政策而深感挫敗，美印貿易關係逐漸惡化，川普政府因而在今年 5 月 31 日決定對印度施加制裁措施，讓印度不再享有 GSP 優惠關稅待遇；對此，印度則於 6 月 15 日公布反制措施，對美國進口 28 項產品加徵關稅，美印貿易衝突因而升級。

#### 1. 美國將印度移除於普遍化優惠關稅制度清單

美國川普總統於今年 5 月 31 日簽署「調整《1974 年貿易法》(Trade Act of 1974) 開發中國家享有普遍化優惠關稅制度名單」

---

<sup>360</sup> See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p. 253-254.

<sup>361</sup> See Neha Dasgupta, “Trump demands withdrawal of India's 'unacceptable' tariff hike”, Reuters, June 27, 2019.

之公告 (Proclamation to Modify the List of Beneficiary Developing Countries Under the Trade Act of 1974)，將印度自 GSP 清單移除<sup>362</sup>。

所謂 GSP 制度係源於 GATT 於 1979 年通過之「開發中國家差別與較優惠待遇及互惠與充分參與決議」(Decision on Differential and More Favourable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries)，該決議授權已開發國家可單方面給予開發中國家和低度開發國家較特殊的優惠待遇，由提供優惠的國家單方面決定特定國家與產品可適用其方案。

美國於 1974 年《貿易法》第 502 條正式建立其 GSP 制度，印度則於 1975 年列入美國 GSP 清單中，凡是符合美國條件之出口產品即可享有零關稅或低關稅優惠。然而，依據 1974 年《貿易法》第 502 條(c)及(d)(1)之規定，美國總統可以衡量 GSP 國家是否提供美國產品「平等且合理」(equitable and reasonable)的管道進入該國市場，以及是否提供基礎商業資訊以確保美國產品未遭受不合理的進口限制措施，進而對 GSP 清單進行縮減或調整授予待遇。

美國貿易代表署 (USTR) 於去年 4 月開始對印度的 GSP 資格展開調查，並判定由於印度政府未能提供美國多項產品平等且合理的管道進入該國市場，特別是農產品及醫療器材的市場准入均面臨到多項貿易障礙，對美國經濟造成負面影響，故決定撤銷印度所享有的 GSP 優惠<sup>363</sup>。

依據川普總統公告，美國決定自 2019 年 6 月 5 日起，中止印度在 GSP 下所享有之待遇，並且已按照規定在中止的 60 日前 (即 2019 年 3 月 4 日)，通知美國國會及印度相關決定。此外，本公告中還提及，川普總統於 2018 年 1 月 23 日宣布對進口晶矽太陽能電池 (Certain Crystalline Silicon Photovoltaic, CSPV) 及大型家用

---

<sup>362</sup> Proclamation 9902 of May 31, 2019

<sup>363</sup> See USTR, "United States Will Terminate GSP Designation of India and Turkey", March 4, 2019.

洗衣機實施防衛措施，但當時包含印度在內的部分開發中國家則獲排除適用。然而，本次總統公告中也表示，自 2019 年 6 月 5 日起，印度從上述開發中國家排除名單中移除，亦即此後印度也將被美國課徵太陽能電池及大型家用洗衣機的防衛稅。

## 2. 印度對美國 28 項進口產品提高關稅

針對美國決定，印度隨後予以回擊，印度財政部稅務局（Department of Revenue, Ministry of Finance）於 6 月 15 日發布公告，表示考量公眾利益，決定對自美國進口之杏仁、扁豆、蘋果及若干化學產品等 28 項產品提高進口關稅，並於 6 月 16 日起正式生效。據悉，該份產品清單原為印度在 2018 年 6 月欲對美實施之報復清單<sup>364</sup>。針對印度提高美國產品進口關稅之措施，川普總統則於 6 月 27 日出發前往二十國集團峰會前，表示無法接受印度提高關稅並要求撤回<sup>365</sup>。

### （三）G20 進展

本屆 G20 峰會於今年 6 月 28 至 29 日在日本大阪舉行，川普與印度總理莫迪在 28 日進行場邊會議（sideline meeting），雙方主要聚焦於伊朗、5G 通信、貿易與國防議題。首先，在貿易議題方面，儘管川普在前往大阪前曾批評印度提高美國產品關稅之舉措，但雙方會面時氣氛融洽，川普宣稱美印關係從所未有的接近，並暗示未來將與印度締結規模龐大的貿易協定，內容涵蓋貿易、製造業與 5G 通信等議題。雙方貿易部長將會儘早會面並展開後續談判，以解決美印雙方長期以來有關市場進入、貿易障礙與貿易赤字等問題。至於 5G 通信議題方面，印度則承諾將與美國進行合作。

---

<sup>364</sup> See Nidhi Verma and Neha Dasgupta, “India to impose retaliatory tariffs on 28 U.S. goods from Sunday”, Reuters, June 16, 2019.

<sup>365</sup> See Neha Dasgupta, “Trump demands withdrawal of India's 'unacceptable' tariff hike”, Reuters, June 27, 2019.

另一方面，美國亦關切印度向伊朗進口石油的問題。美國自 2018 年 11 月重新對伊朗石油出口進行制裁，但豁免印度等國可持續進口伊朗石油 180 天。惟美國於今年 4 月 22 日宣布此項豁免將於 5 月 1 日到期，但其後印度仍持續進口石油。對此，莫迪則向川普說明印度的能源考量，並進一步澄清儘管伊朗可提供印度所需 11% 的原油供應，但印度已削減向伊朗採購的石油量。此外，莫迪強調將以維持區域和平與穩定為優先考量。至於國防議題則因時間因素而未有太多著墨<sup>366</sup>。

#### （四）評析

美國政府長期以來將印度視為主要國防夥伴，亦是防堵中國大陸崛起的重要一環，雙方自歐巴馬執政時起即關係密切，直到川普政府上台後也不曾改變，川普政府於 2018 年將「太平洋司令部」（Pacific Command）改命為「印太司令部」（Indo-Pacific Command），並與印度於簽署《通信互換和安全協議》（Communication Compatibility and Security Arrangements, COMCASA），均可見川普政府對印度國防與軍事實力的重視。

然而，兩國近年來在貿易議題上多有摩擦，雙方於今年 5 月與 6 月先後祭出制裁措施，美國首先撤銷印度 GSP 資格後，印度隨後則提高美國 28 項進口產品關稅。關於美國撤銷印度 GSP 資格，儘管美國 GSP 制度每年僅為印度帶來 1.9 億美元的貿易優惠，但美國此舉將導致印度出口產品價格上升，恐將給予其他國家（特別是中國大陸）產品擴張市場的機會，反而有背於美國減少中國大陸貿易逆差的目標。

另一方面，觀察川普與莫迪於 G20 場邊會議的互動，可發現兩國均清楚知悉雙邊關係所面臨的問題並有誠意解決目前困境。川普雖然在發言時暗示雙方將締結貿易協定，惟美國對外展開貿易談判之程

---

<sup>366</sup> See Dipanjan Roy Chaudhury, "India-US ties have never been better: Trump to Modi", The Economic Times, June 29, 2019.

序，依 TPA 相關規定（Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015），USTR 需於展開談判至少 90 日前，正式通知國會其擬與特定國家進行 FTA 談判的意願，且至少在 30 日前公布其擬達成的 FTA 談判目標。惟迄今 USTR 尚未對國會進行正式通知，且考量到川普將於 2020 年 1 月起展開連任競選，故美印貿易協定的推動進程，恐怕延宕至 2020 年 11 月美國總統大選完成之後，方有可能具體成行。

## 美中貿易戰之發展與影響

### （一）美中在 G20 決定重啟談判

2019 年度二十國集團（Group of 20, G20）峰會已於 6 月 28 至 29 日在日本大阪舉行，除本次會議順利結束之外，另一大亮點，即為美國總統川普與中國大陸國家主席習近平在 G20 場合的互動，以及雙方就關切事項所舉行之延伸會議。

習近平曾表明，中國大陸願意與美國進行談判來解決雙方的差異，惟雙方談判必須基於平等且中立的立場，且中國大陸會堅守國家核心利益及主權；且習近平更在美中會議前向美方傳遞「中美合則兩利，鬥則俱傷，合作比摩擦好，對話比對抗好」的訊息。另一方面，川普也表示，美中雙方曾在達成協定上非常接近，然因某些因素而倒退，但現在又向前跨進，且川普更進一步說明若雙方可以建立公平的貿易協定，將會具有歷史性意義。<sup>367</sup>

---

<sup>367</sup> The White House, June 29, 2019. 'Remarks by President Trump and President Xi of the People's Republic of China Before Bilateral Meeting | Osaka, Japan'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-president-xi-peoples-republic-china-bilateral-meeting-osaka-japan/>.

雖然在「川習會」後，雙方並沒有發表任何正式聲明，但川普在 G20 會後接受記者提問，表示美國將會重啟與中國大陸的貿易談判。以下茲就與美中貿易談判相關之主要議題進行分析及說明<sup>368</sup>：

## 1. 貨品

據報導指出，在川習會開始前，中國大陸已向美國農業部訂購 54.4 萬噸的黃豆，為繼 4 月 1 日 82.8 萬噸訂單後最大的一筆，而該舉也視為中國大陸在談判前對美國所釋放的善意訊息。<sup>369</sup> 川普在記者會中面對中國大陸議題提問時就首先表示，美國目前雖不會減少對中國大陸進口商品的關稅，但將暫緩對價值 3,000 億美元中國大陸商品加徵關稅之計畫。

另外，川普說明中國大陸已承諾會再大量購買美國農產品，且美國將會給予中國大陸希望購買的產品清單；川普並稱呼美國農民為愛國者（patriots），表示其將成為最大的受益者。有專家分析，美國未來所提出的清單內，可能包含大豆、穀物、乙醇與豬肉等產品，將為美國農民帶來鉅額收益。<sup>370</sup>

## 2. 華為議題

川普表示由於美國企業每年銷售大量產品予華為，故部分公司對於華為的出口管制頗有異議，因此決定只要銷售給華為的產品不涉及美國國家安全，則將允許美國企業再次販售產品給華為。然

---

<sup>368</sup> The White House, June 29, 2019. 'Remarks by President Trump in Press Conference | Osaka, Japan'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-osa-ka-japan/>.

<sup>369</sup> Dalaney, R., June 29, 2019. 'US Department of Agriculture reports surprise soybean deal with China just a day before Donald Trump-Xi Jinping G20 meeting'. South China Morning Post. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3016591/us-department-agriculture-reports-surprise-soybean-deal-china>.

<sup>370</sup> Reuters, July 1, 2019. 'Explainer: What extra U.S. farm products could China buy?'. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-agriculture-explainer/explainer-what-extra-us-farm-products-could-china-buy-idUSKCN1TW2JC>.

而，川普也補充，此項措施並不代表將華為自實體清單（Entity list）中移除，相關決定則會在近期與美國商務部進行討論。

自川普宣布將允許美國企業將部分產品再次售予華為時，若干與華為相關公司的股票隨之上漲。但由於美國政府目前也尚未對詳細事項進行說明，例如後續程序時間架構、不涉及國家安全定義為何、可以繼續銷售的品項細節等內容；因此，有專家指出，股票上漲現象可視為投資者過度樂觀所造成。另外，也有學者指出，川普願意再次允許美國企業出口產品至華為的同時，也削弱美國聲稱華為對國家安全產生威脅之主張。<sup>371</sup>

### 3. 留學生議題

習近平曾呼籲希望美國可以平等對待中國大陸企業以及學生，並確保兩國在貿易與投資上的正常合作以及正常溝通。對此，川普在記者會中表示，不希望被外界認為美國阻礙中國大陸留學生到美國學習的機會，並稱優秀的學生為重要資產，且歡迎其畢業後留在美國境內。川普更提及，美國正考慮實施「聰明人豁免」（Smart person's waiver），讓優秀學生得以留在美國，且有機會獲得綠卡。<sup>372</sup>專家表示，由於美中之間已升級為科技戰及簽證戰，而美國此舉將可緩和美中之間衝突的緊張氣氛。

---

<sup>371</sup> Bloomberg News, July 1, 2019. 'Huawei Gets Only Partial Reprieve From Tough Trump Sanctions (1)'. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/huawei-gets-only-partial-relieve-from-tough-trump-sanctions>.

<sup>372</sup> Zhou, L. June 30, 2019. "'We want more Chinese students': Donald Trump says US looking for new ways to keep scholars in the country'. Available online at <https://www.scmp.com/print/news/china/diplomacy/article/3016629/we-want-more-chinese-students-donald-trump-says-us-looking-new>.

表 1 美中雙方在川習會後在各議題上之聲明比較

	美國	中國大陸
關稅議題	川普表示雙方同意維持現狀，即美國不取消既有關稅，也不會加徵新關稅。	美方將不對中國大陸產品課徵新關稅，且雙方同意在平等和相互尊重的基礎上重啟談判。
採購美國產品	美國表示中方將購買大量的食品及農產品。	僅表示川普希望中國大陸可以增加進口以消除雙方貿易不平等。
華為出口管制	川普同意美國企業再次販售沒有國安威脅之設備與華為。	未說明，僅外交部G20特使王小龍表示歡迎美國的做法。
中國大陸企業	未提及。	中方呼籲美方平等對待中國大陸企業，川普表示會對各國公司進行平等待遇。
中國大陸學生	川普表示考慮實施「聰明人豁免」，使留學生畢業後可以留在美國。	中方呼籲美方平等對待中國大陸留學生，川普表示美國有許多中國大陸學生，並歡迎中國大陸學生到美國就學。
海峽兩岸議題	未提及。	習近平說明中國大陸在該議題的原則和立場，川普表示認同「一中原則」。
朝鮮半島議題	未提及。	習近平重申中國大陸在該議題的原則和立場，並支持美朝領導人保持溝通，中國大陸也願意扮演建設性角色。

資料來源：Bloomberg

## （二）中國大陸產品疑以非法轉運方式規避美國關稅

川普總統自上任以來，多次使用提高關稅手法來處理貿易議題，並自 2018 年起對中國大陸進口產品實施懲罰性關稅，以期解決美對中的貿易逆差。有消息指出，中國大陸產品透過轉運（Transshipment）方式，在第三國進行微量加工或轉換後，以第三國為原產地的形式再轉出口至美國。美國海關及邊境保衛局發言人也於日前表示，已知有中國大陸商品透過越南、馬來西亞、菲律賓等東南亞國家，以非法轉運方式，將商品送至美國。雖然目前對非法轉運商品數量未有明確數據，但美國會持續避免上述情形發生。

### 1. 越南

越南工業貿易部表示，目前有越來越多詐欺標示（Fraudulent labeling）案例存在，而該項行為將會對產品及消費者產生影響，且損害越南製產品聲譽並降低競爭力。同時，有越南官員表示，已

知有公司把自中國大陸進口之產品，直接替換上「越南製造」(Made in Vietnam) 的標籤後，再將商品轉運至美國、歐洲及日本。面對上述情形，越南關稅局表示將會加強省級及市級機關對原產地認證與驗證，以及對船運的原產地認證文件採取更嚴密的審核方式。<sup>373</sup>

## 2. 柬埔寨

美國駐金邊大使館發言人茲伯格 (Emily Zeeberg) 於日前表示，美國國土安全部在進行調查後，發現有部分中國大陸商品，經由位於柬埔寨西哈努克港經濟特區 (Sihanoukville Special Economic Zone, SSEZ) 的公司進口至柬埔寨後，再轉運至美國以規避關稅。而美國政府也已對上述公司進行罰款，但並未對罰款金額、商品項目、違規公司數量等詳細情況進行說明。此外，茲伯格補充，美國將會積極調查規避稅務之情事，並尋求法律方法來阻擋違反美國關稅及貿易法的行為。

據了解，SSEZ 為中國大陸在「一帶一路倡議」下與柬埔寨的合作項目之一，柬埔寨總理洪森 (Hun Sen) 也曾表示該經濟特區為中國大陸計畫的成功模型。然而，面對美國的指控，柬埔寨商務部發布聲明，表示美國的說法並無依據；SSEZ 也出面否認，表示園區內 29 家出口至美國之企業並未有受調查或罰款之情形發生。<sup>374</sup>

---

<sup>373</sup> Yap, C, June 26, 2019. 'American Tariffs on China Are Being Blunted by Trade Cheats', *The Wall Street Journal*. Available online at <https://www.wsj.com/articles/american-tariffs-on-china-are-being-blunted-by-trade-cheats-11561546806>.

<sup>374</sup> Zheng, S, June 21, 2019. 'No trade war tariff evasion here, says China-backed Cambodian industrial park'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3015552/no-trade-war-tariff-evasion-here-says-china-backed-cambodian>.

### （三）USTR 完成 3,000 億關稅之業者聽證會

美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）於今（2019）年 5 月 13 日（美東時間）公布對中國大陸剩餘約 3,000 億美元商品加徵 25% 之關稅清單，此次清單範圍共計 3,794 項，打擊範圍涵蓋手機、筆記型電腦、玩具、遊戲機、電視、服飾和鞋類等民生消費用品。USTR 於 6 月 17~25 日舉行共 55 場聽證會，共有超過 300 家業者代表出席。美國原預計徵詢意見至 7 月 2 日結束後，若川普無法和習近平重啟貿易談判，將正式開徵關稅。不過在 G20 之後，川普已明確表示美中雙方同意保持目前狀況，暫不再額外加徵新的 3000 億美元關稅<sup>375</sup>，因此本項關稅措施目前暫緩實施。

本次聽證會中，反彈意見佔絕大多數，茲彙整各方業界代表之主要意見說明如下：

#### 1. 美國零售業連署聲明

代表美國 150 多個行業組織，共計 661 家的企業和產業協會於日前成立了名為「關稅傷害美國腹地」（Tariffs Hurt the Heartland）的全美運動團體，涵蓋農業、製造業、零售業及科技業者，如美國傳統零售龍頭沃爾瑪（Walmart）、目標百貨（Target）、好市多（Costco）及梅西百貨（Macy's），共同在 6 月 13 日連署致函白宮懇求移除關稅。業者表示，美國政府應盡力與中國大陸達成協議，解決中國大陸長久以來不公平貿易的結構性問題，報復性關稅並非解決之道，未來的關稅恐將直接轉嫁由美國企業負擔。信中更引述美國智庫「全球貿易伙伴諮詢公司」（Trade Partnership Worldwide LLC）數據顯示，若對剩餘 3,000 億美元產品加徵 25% 的進口關稅，將使美國失去 200 萬個工作機會、降低美國國內生產

---

<sup>375</sup> Trump says 'there will be no reduction in the tariffs' currently imposed against China, CNBC, June 29, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/06/29/trump-says-there-will-be-no-reduction-in-the-tariffs-imposed-against-china.html>.

總值（GDP）1%，並使一個四口之家的每年開支增加 2,000 美元，因此請求川普總統應移除對中國大陸的關稅措施<sup>376</sup>。

## 2. 全球三大遊戲主機廠商連署聲明

全球三大遊戲主機廠商微軟（Microsoft）、索尼（Sony）、任天堂（Nintendo）也聯合致信表示反對加徵關稅，認為關稅將傷害遊戲主機製造商、遊戲開發商、零售商，最終傷害美國市場消費者，與遊戲產業相關的工作職缺都會受到威脅，並且扼殺整個遊戲產業的創新<sup>377</sup>。

業者進一步表示，美國是全球最大的遊戲主機市場，2018 年在美國銷售的遊戲主機有大量是在中國大陸製造並進口，從中國大陸進口的占比高達 96%。若將製造廠和其他供應鏈移除中國大陸，轉移供應商挑戰非常大，且成本提高、利潤降低，主機廠商不得不將提升的成本轉嫁給消費者，最終會對高達 430 億美元的美國遊戲產業、超過 22 萬名員工的工作帶來負面影響。

此外，遊戲主機的升級中會研發和應用大量新技術，這些技術不僅應用於遊戲產業，還會拓展到其他市場，如微軟 Kinect 和 Sony 的 Cell Broadband Engine 等均是首先應用在遊戲主機上，透過遊戲產業把這些創新技術帶到美國的其他產業，但加徵關稅將扼殺遊戲創新的動機。301 關稅以保護美國的技術專利為目的，但事實上因為遊戲產業利潤低，中國大陸並未大規模的生產或銷售其他品牌的遊戲主機，也沒有侵犯美國相關專利的動機，故針對遊戲主機加徵關稅，傷害最大的將是美國市場。

---

<sup>376</sup> Tariffs Hurt the Heartland, China Tariffs Company Association Letter, June 13, 2019, available at: <https://assets.documentcloud.org/documents/6152231/THH-China-Tariffs-Company-Association-Letter-to.pdf>.

<sup>377</sup> Microsoft, Nintendo and Sony, Comments Regarding Proposed Modification of Action Pursuant to Section 301, Docket No. USTR-2019-0004, June 17 2019, available at: <https://www.regulations.gov/document?D=USTR-2019-0004-1869>.

### 3. 美國大型科技業意見

戴爾科技（Dell）、惠普（HP）和微軟（Microsoft）和英特爾（Intel）等電腦科技大廠也共同連署反對課徵關稅，前三者在美國筆電和平板電腦的市場占有率共約 52%。渠等表示，關稅措施將傷害消費者和電腦產業，而且無法解決中國大陸不公平的貿易行為。連署聲明並引用美國消費科技協會（Consumer Technology Association）研究指出，關稅將促漲美國的筆電和平板電腦售價至少 19%，相當於每台平板電腦零售價平均上漲約 120 美元<sup>378</sup>。

另一方面，蘋果（Apple）也發具獨立聲明表示，懲罰性關稅幾乎影響蘋果所有主要產品，包括 iPhones、iPads、MacBooks、Apple Watches、Airpods 與 iMac，甚至提供售後服務所需的零件、電池，以及螢幕、鍵盤等各種週邊配備也會因此增加成本。由於產能相當大一部分位於中國大陸，課徵關稅將影響其國際競爭力，因而減少對美國的經濟貢獻<sup>379</sup>。

### 4. 美國鞋類業者

美國 Nike、Adidas 和 Under Armour 等共 173 家鞋類業者在 5 月共同聯署，促請川普移除對中國大陸製造鞋類加徵的關稅，認為關稅將對美國消費者、企業和整體經濟造成傷害。根據美國鞋業經銷商及零售商協會（Footwear Distributors and Retailers of America）預估，若加徵關稅，美國消費者每年需額外支付 70 億美元，特別是將直接衝擊勞工階級和個人<sup>380</sup>。

---

<sup>378</sup> Dell, HP, Microsoft, Intel oppose proposed tariffs on laptops, tablets, Reuters, June 20, 2019, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-tech-tariffs/dell-hp-microsoft-intel-oppose-proposed-tariffs-on-laptops-tablets-idUSKCN1TK33V>.

<sup>379</sup> Apple Warns of iPhone Tariff Risks as China Supply Chain Exposed, Bloomberg, June 20, 2019, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-20/apple-says-tariffs-would-reduce-its-contribution-to-u-s-economy>.

<sup>380</sup> Dozens of shoe retailers, including Nike and Adidas, sign letter to Trump urging a halt to tariffs, CNBC, May 20, 2019, available at:

鞋類業者表示，進口鞋成本一旦上揚、都將直接影響到美國購鞋消費者。美國所有消費品關稅平均雖僅有 1.9%，但鞋類的平均關稅為 11.3%，最高甚至達到 67.5%。若再額外增加 25% 的關稅，則消費者恐怕必須支付將近 100% 的關稅，這是相當難以理解的。此外，鞋業是一項資本高度密集的行業、需要多年的規劃才能做出採購決策，企業不可能輕易地遷移工廠來因應這些變化。任何增加中國大陸鞋類關稅的行動都將對美國個人和家庭產生直接和持久性的影響。

## 5. 聽證會意見綜整

據了解，本次聽證會意見共有四大重點，雖然反對意見居多，但仍有少數支持意見<sup>381</sup>：

### (1) 轉移供應鏈相當困難、費時或根本並非選項

貿易戰開打至今，廠商已經陸續嘗試尋找替代的製造區位，但在本次聽證會上，仍有多家企業表示根本無法或可能要耗費數年以上、負擔額外成本至少 300 萬美元，並且嘗試運作一年後開始生產，方能成功轉移供應鏈至中國大陸以外的國家。中國大陸目前不僅已具備過去美企在當地已經培訓好的人才和採購的機器設備，且一般從中國大陸採購的原物料品質也優於其他地區，無論將供應鏈移回美國或其他第三國，對廠商而言都不是選項。

### (2) 關稅使成本增加，進而削減利潤

高額關稅將提升成本和價格，不利於投資和帶動就業，而且一旦關稅開徵，很快就會全面對企業和消費者產生衝擊。本次清單以民生消費用品為主，業者多反映其利潤已經不高，若開徵關稅恐將直接造成虧損。

---

<https://www.cnn.com/2019/05/20/nike-adidas-sign-letter-to-trump-urging-against-tariffs-on-foot-wear.html>.

<sup>381</sup> 4 arguments from 7 days of USTR tariff hearings, Supply Chain Dive, June 28, 2019, available at: <https://www.supplychaindive.com/news/ustr-tariff-hearing-list-four/557866/>.

(3) 本次的課徵對象非高科技產品，無助於打擊中國大陸技術竊取

川普提高關稅的目的，在於打擊中國大陸竊取美國的智慧財產權。然而，本次開徵關稅的民生消費產品大多不具有重要技術價值，目前相關法制保護或企業間的商業協議已經足夠，加徵關稅反而將削減廠商利潤。

(4) 關稅有助於提升競爭力

本次聽證會上，仍有少數支持意見。業者表示，中國大陸長久以來的不公平貿易行為，包括廉價勞力和政府補貼，都已威脅到外國企業的競爭地位。舉例而言，石油業者即認為對中國大陸進口的二氯乙烯和三氯乙烯加徵關稅，有助於美國業者在市場上的競爭力，且由於石油產品並非直接對消費者銷售，對消費者衝擊不大，加徵關稅反而具有制衡市場的效果。

(四) 評析

自 2018 年以來，美國對中國大陸實施若干加徵關稅之措施，不少貿易商需要自行吸收成本，或是將上漲關稅轉嫁給消費者，造成全球經濟的衰退。因此，就有出口商利用非法轉運的方式，希望規避不必要的成本。然而，川普於日前表示其欲針對尚未課稅的 3,000 億美元中國大陸進口商品加徵關稅，基此，USTR 於 5 月 13 日公布相關品項之關稅清單，並於 6 月 17 至 25 日舉行 301 條款聽證會。

在聽證會期間，USTR 事實上已經收到許多反對意見，認為關稅將會嚴重傷害美國商業和消費者，並敦促美中政府應盡力化解貿易爭端。然而，川普直到 G20 舉行前夕仍然將關稅作為要脅，言明若美中

無法達成協議，將啟動「B計畫」實施額外關稅<sup>382</sup>。所幸在 G20 之後，美中達成重啟貿易談判的共識，川普明確表示美中雙方同意保持目前狀況，在談判期間內暫時不再額外加徵新的 3,000 億美元關稅，但美國也不會移除已對價值 2,500 億美元的中國大陸貨品所加徵之關稅。

在 G20 之後，美中貿易戰已有暫緩跡象，惟若進一步觀察目前揭露的會議消息，美中雙方事實在 G20 會談中並未有任何重大突破，美中的根本衝突（fundamental conflict）並未獲得化解。美國智庫「戰略暨國際研究中心(CSIS)」中國大陸商業與政治經濟部主任甘迺迪(Scott Kennedy)認為，美中最終恐難達成實質協議，美國關稅措施仍然有很大的變數，且從過去經驗看來，美國一方面實施關稅，他方面實施嚴格限制外人投資和出口管制措施，故判斷即便川普放下關稅利刃，美中科技戰仍有加劇的可能<sup>383</sup>。針對美中目前關係，白宮經濟顧問柯德洛(Larry Kudlow)也表示，華為目前尚未得到川普的赦免(General amnesty)，且若中國大陸停止採購美國農產品，或欲再次毀約，則美國暫緩的 3,000 億關稅依然有可能實施<sup>384</sup>。

簡言之，自去年美中關稅戰開打之後所造成的衝擊並未改變。第二，美國對華為的出口限制僅提及在不影響國家安全的情況下，美國公司或可恢復對華為的出口，同時不斷指出華為問題將在協商的最後階段再談。言下之意，未來短期內對華為的禁令可能會部分解禁，但鬆綁與否及鬆綁程度大小，將視其他談判議題的進展決定。

對臺灣而言，如此結果還是有重要意義，因為剩下約 3,000 億美元尚未被課徵額外關稅的中國大陸製產品中，包括了價值超過 800 億

---

<sup>382</sup> 'My Plan B Is Maybe My Plan A': Trump Threatens New Tariffs on China, the New York Times, June 29, 2019, available at:

<https://www.nytimes.com/2019/06/26/business/economy/trump-china-tariffs-g20.html>.

<sup>383</sup> Trump and Xi Agree to Restart Trade Talks, Avoiding Escalation in Tariff War, the New York Times, June 29, 2019, available at:

<https://www.nytimes.com/2019/06/29/world/asia/g20-trump-xi-trade-talks.html>.

<sup>384</sup> Downplaying US-China Deal, Washington Trade Daily, July 1, 2019.

美元的智慧手機及筆電，是台商在對岸代工出口美國的主力；一旦被課稅，影響巨大，能夠延後當然有利。不過未來仍充滿挑戰。

首先，川習會後雖有共識重回談判桌，惟相較於去年 12 月川習會有訂出 90 天談判期限，此次川習共識並未有談判時間表，一方面或給予中國大陸訊息別再誤判川普有時間急迫性，他方面也意謂談判完成的時間可能遙遙無期。也代表任何一方都可隨時離席宣布失敗。特別是即便未來美中有和解，惟隨著美國堅持對中國大陸落實義務的過程，應有「可驗證機制」，則美中關係再次惡化、關稅戰再度擴大的劇碼，恐將不停上演。

第二，雙方不斷開出談判條件，卻壓縮了未來的轉圜空間。綜整目前訊息，美國約有八大訴求，包含削減貿易逆差、停止向「中國大陸製造 2025」計劃涉及的先進技術領域提供補貼、以及承諾不對美國的懲罰措施及貿易限制進行報復等內容極微類似，實際上與美國於 2018 年 5 月初「七人小組」首次赴北京提出之要求類似，顯示美國自始至終對中國大陸的訴求重點均未改變，也意謂著美方也未鬆動立場。

至於中國大陸的談判三大底線或紅線，則在其白皮書中獲得釐清。首先中國大陸強調談判須互利互惠、追求平衡性，因此協議文本如何使美中各自承諾能平衡的展現，將考驗雙方談判代表智慧，但應非無法處理的問題。其次，中國大陸雖訴求美國應先移除現有關稅制裁，惟美國恐難同意，但或可透過分階段使關稅制裁逐步落幕，以求達成美中協議。再者，中國大陸強調其主權及尊嚴須獲得尊重，特別是對其產業發展規劃與自由化的進程與步調，美國應給予尊重，此項議題恐是美中後續談判最艱困之處，亦即中國大陸對於製造 2025 產業補貼政策、智慧財產權保護、國有企業運作、對外人開放投資項目等結構性改革問題，特別是所謂對「發展道路及基本制度」的尊重，更可能是所謂「北京共

識」(Beijing Consensus)與「華府共識」(Washington Consensus)之爭。然而美國許多要求已經觸及基本制度改變，且期待其於國內相關法律進行配套修正，惟中方認為其屬重大原則問題不能退讓。

由於日前川普總統才表示，美中談判不能夠是 50/50（各取一半）的結果<sup>385</sup>，亦即美中倘能達成協議，則協議的承諾結果應會傾向於美國訴求項目居多，不太可能靠向中方的考量。歸納美國過去的訴求，以及中方在白皮書提出的底線或紅線，或者可更為掌握美中回復談判後，其未來談判的膠著點與挑戰所在（下表）。簡言之，G20 川習會確實降低了衝突性，但未來談判的挑戰依舊艱鉅，臺灣及亞太各國平常心看待即可，原訂各項移轉、避險及調整方案不需因而改變。

**表 2 美中談判的各自訴求或底線**

美中談判重點	美國訴求	中國大陸白皮書底線
消除貿易逆差	第 1 年減少逆差 1000 億美元；第 2 年再減少 1000 億美元	美國應同步完全取消關稅採購數字與去年 G20 共識不同
結構改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 停止中國大陸製造 2025 補貼、及美國對其進出口限制</li> <li>● 阻止網路入侵美國商業網路</li> <li>● 加強 IPR 保護</li> <li>● 接受美國對敏感技術投資之限制，且中國大陸不報復</li> <li>● 中國大陸關稅降至與美國相同水準（從 10% 降至 3.5%）</li> <li>● 開放服務業與農業</li> </ul>	尊重中國大陸主權尊嚴
實施可驗證機制	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期（每季？）查核</li> <li>● 自動制裁：在特定條件未達成時，美國得以自動調升關稅，中國大陸不得報復</li> </ul>	尊重中國大陸主權尊嚴

資料來源：本報告整理

385

<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-trump/trump-says-tariffs-making-companies-le-ave-china-a-deal-cant-be-50-50-idUSKCN1SQ03N>



## 九、2019 年 7 月 12 日

### 全球重要貿易議題發展

- (一) 新加坡、紐西蘭和智利於 APEC 貿易部長會議中啟動數位經濟夥伴關係協定(DEPA)談判

#### 1. DEPA 談判啟動背景

在今年（2019）年 5 月 17 日，新加坡貿易與工業部長陳振聲（Chan Chun Sing）、智利外交部長 Roberto Ampuero 以及紐西蘭貿易及出口成長部長 David Parker，在亞太經濟合作組織會議（APEC）會議場邊，共同宣布將在負責貿易事務部長會議架構（framework of the Ministers Responsible for Trade Meeting (MRT)）下，宣布展開數位經濟夥伴關係協定（Digital Economy Partnership Agreement, DEPA）談判<sup>386</sup>。

有鑑於數位傳播改變了當前貨品及服務貿易的進行及提供模式，且數位轉型對於各國持續推動經濟成長、達成永續發展目標、強化產業生產能力以及開拓新市場新商機均有重要影響，新加坡、智利以及紐西蘭三國希望共同探討如何極大化數位化所能對經濟發展帶來之貢獻，透過建構一個自由、開放、全球以及安全的網際網路環境，促進經濟體間的連結、鼓勵創新以及競爭。使小型且高度依賴國際貿易的經濟體，均能透過建立適當管制規範為數位時代開啟新的貿易契機，使廠商及消費者均能享受此一科技發展帶來之貿易成長果實，並能促進新加坡、智利以及紐西蘭的數位連接性，並強化彼此間貿易連結。

---

<sup>386</sup> <https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2019/05/DEPA-Annexes.pdf>

## 2. DEPA 主要目標

由於數位貿易使貿易的型態產生根本性的質變，當前各國既有的貿易或邊境管制模式，在因應數位貿易產生之新型態交易即顯得捉襟見肘，以網路平台大幅產生的小額跨境貿易來說，當前的邊境管制即欠缺有效因應此些數量龐大但低價商品流通之方式；且隨著貿易的數位化，各國基於保護隱私和網路安全而加設的規範，亦可能直接或間接的形成貿易障礙，舉凡包括數據在地儲存、數據跨境流通以及強化網路資訊安全之規範，如何確認海外交易對象的合法性，以及各國如何適用其消費者保護規範，均為急需新貿易規則加以處理之問題。

著眼於善用數位發展對貿易可能帶來之助益，以及當前國際規範對數位貿易規範之不足，DEPA 談判國希望藉由共同建構適用於數位貿易之國際規範，使企業和消費者能在透明以及規範確定的狀況下從事數位商業行為，確保企業和消費者均能更容易的享受數位貿易帶來之優惠。相對的，政府也能在發展數位貿易的同時，兼顧對公共以及私有利益之保護，並能透過數位貿易之發展，促進婦女、少數族群甚至是偏鄉社群參與貿易並改善其生活，有助於國際貿易利益均衡分享目標的實踐。

當前 DEPA 談判仍剛起步，形式、架構乃至於議題範圍均待確認。但依紐西蘭外貿部所提交的談判要點<sup>387</sup>有強調，這個協議將訴求遠比過去傳統 FTA 電子商務章包含議題、甚至 WTO 電子商務協商範圍更廣。三方共同目標乃希望深化並增強締約方間在數位領域的合作，建立國際間數位貿易議題之共同管制規則，支持中小企業數位化發展，探索包括數位身分（digital identity）辨識、電子支付（e-payment）、跨國數據傳輸（cross-border data flows）、公開資

---

<sup>387</sup> Briefing to the Minister for Trade and Export Growth, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/R-MTEG-Submission-Digital-Economy-Partnership-April-2019.PDF>

訊(open data)以及人工智慧 (artificial intelligence) 等新議題之規範發展。此外，今年 3 月紐國基督城發生恐攻事件，而某種程度網路媒體在該事件有推波助瀾的不當效果。因此為了遏止網路散布極端主義，及恐怖組織與極端團體可能利用數位及網路科技拓展其影響力，進而對人權以及自由保護形成威脅之問題，DEPA 也將嘗試在網路自由以及安全維護間取得適當之管制平衡，因應極端即恐怖組織對全球社群產生之威脅。

### 3. DEPA 對數位貿易規範之影響

雖然目前 CPTPP 等貿易協定，已針對電子商務訂有規範，但隨著數位貿易持續改變並發展，當前仍亟需透過國際合作以降低新型態貿易障礙對數位貿易可能產生之影響。透過 DEPA 談判的開展，新加坡、紐西蘭以及智利也希望能成為數位經濟規範的引領者，建構符合其利益之國際規範。但須注意的是，DEPA 的談判目的，並不在於取代 CPTPP，或與其他在進行中的電子商務或數位貿易談判競爭規範制定主導權，而是希望能與 WTO 電子商務談判以及 APEC 發展數位經濟議程相輔相成，共同推動並完善對電子商務之規範。

### 4. 紐星智目前在 WTO 場合對電子商務議題之主張

DEPA 為新加坡、智利以及紐西蘭所推動之三方協定，雖然目前範圍不確定，但從 WTO 多邊電子商務之討論平台，若干議題已在如火如荼進行中，特別是這三個國家有具體表示意見者，應當為 DEPA 可能納入之議題範圍，故本報告初步觀察這三國在 WTO 場域的提案方向，目前新加坡對此議題的提案立場最積極，紐西蘭也有若干提案，至於智利目前僅見其與哥倫比亞、墨西哥及秘魯有提出一份四國共同提案。茲初步歸納重點提案，以作為 DEPA 可能涵蓋內容之後續觀察基礎。

### (1) 國內電子交易架構

新加坡提出規範國內電子交易架構之條文內容包括兩項，而本項提案內容與 CPTPP 相關規定極為類似，其規定：

- 各締約方應維持符合 1996 年聯合國國際貿易法委員會電子商務示範法或 2005 年 11 月 23 日於紐約完成之聯合國國際契約使用電子通訊公約之電子交易管理法律架構。
- 各締約方應致力於：(a) 避免任何不必要 (avoid any unnecessary) 之電子交易監管負擔；及 (b) 促進利害關係人對電子交易法律架構之研擬提供意見。

### (2) 電子簽章與電子驗證

新加坡提出，電子簽章及電子驗證之條文內容應包括四項，而此項提案內容也與 CPTPP 條文相仿，包括有：

- 除其法律另有規定外，締約一方應不得僅因簽章為電子形式而否認該簽章之法律效力。
- 締約方不得採行或維持具以下效果之電子驗證措施：(a) 禁止電子交易雙方共同決定該交易適合之驗證方法；或 (b) 使電子交易雙方無機會向司法或行政機關證明其交易符合任何與驗證有關之法律要求。
- 縱有第 2 項規定，締約方對於特定類別的交易，得要求認證方法須符合一定績效標準，或由依法授權之機關核證。
- 締約方應鼓勵使用具可互相操作性的電子認證。

### (3) 對電子傳輸免徵關稅

紐西蘭與新加坡對此項議題均有提案，但內容也與 CPTPP 規定類似，兩國均建議對於電子傳輸的關稅課徵應符合以下義

務：(i) 締約方不得對締約一方之人與另一締約方之人間電子傳輸課徵關稅，包括以電子傳輸之內容。(ii) 為臻明確，第 1 項並未禁止締約一方對以電子傳輸之內容課徵內地稅、規費或其他費用，惟該等稅捐、規費或費用應以符合本協定之方式課徵。

#### (4) 無紙化貿易

紐西蘭與新加坡均有提出提案，不過兩國提案要求與 CPTPP 相關規定則有較大差異，兩國均要求各國「應」(shall)將：(a) 所有可容公開的貿易行政管理文件予以電子形式提供；(b) 接受以電子方式提交之貿易行政文件等同於該等文件紙本之法律效力，但相對於此，CPTPP 相關規定僅求「應致力於」(shall endeavor to)達成無紙化義務。且這兩國也強調「所有」貿易管理文件均應如是處理。

不過也因為這兩國對義務要求強度高，因此這兩國也同意若有以下情形時，電子化可不視為與書面同等效力之例外，包括：(a) 有不同的國內或國際法律要求；(b) 該要求會降低貿易管理程序的有效性。此外，星紐也有提及制定使用無紙化貿易的措施時，應考量國際組織同意的的方法。

#### (5) 電子發票

此項議題乃新加坡首次提出，CPTPP 亦無規定。新加坡提案表示，體認到電子發票系統的重要性，該系統有助於提高電子商務交易的速度與可靠性，並且會員間應相互承認其他會員的電子發票系統以鼓勵其互通性。

#### (6) 電子傳輸紀錄

此項議題亦未見於 CPTPP，而新加坡提出，會員體認到接受電子傳輸紀錄法律效力的重要性，這些紀錄在功能上等同於可傳輸的文件和文書。因此，會員應努力相互承認符合 2017 年的「聯

合國貿易法委員會電子可轉讓記錄示範法」(UNCITRAL Model Law on Electronic Transferable Records)原則之電子傳輸紀錄。然而，據悉截至目前為止，聯合國貿易法委員會電子可轉讓記錄示範法只有巴林王國(Bahrain)採用。<sup>388</sup>

#### (7) 禁止計算設施在地化

新加坡對計算設施在地化之禁止義務也有提案，其規定：

- 體認每個成員可能對計算設施的使用有本身的監管要求，包括尋求確保通訊安全及機密性要求。
- 會員不得要求在其境內使用或將計算設施設於該締約方境內，作為在該地區開展業務的條件。
- 本條的任何規定均不得阻止會員採取或維持與第 2 款不符的措施，以實現合法的公共政策目標，但該措施的適用方式不得構成任意或不合理的歧視或隱藏性貿易限制。

此項提案內容雖與 CPTPP 相關規定類似，但明顯有略微降低標準，畢竟 CPTPP 對禁止計算設施在地化的規定中，其有要求倘若對計算設施的使用或設置有採行限制之須要，則該限制不應高於為達成政策目的「所必須者」。換言之，CPTPP 對採行禁止計算設施在地化義務之例外情況，有要求手段與目的間應合乎比例之「必要性原則」，但在新加坡提案中則刪除此一要件。

#### (8) 促進務實和包容的發展合作

智利、哥倫比亞、墨西哥與秘魯四國共同對電商的「合作」議題提出建議，但架構與 CPTPP 相仿僅有極少數差異。四國提案規定體認電子商務之全球性，全體應努力：(a) 共同協助中小企業克服使用電子商務之障礙；(b) 交換與分享有關電子商務之

---

<sup>388</sup> [https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic\\_transferable\\_records/status](https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic_transferable_records/status)

法規、政策、執行及遵循 之資訊與經驗，包括：個人資料保護、線上消費者保護（包括消費者補償及建立消費者信心之方法）、未經同意之商業電子訊息、驗證、智慧財產權，以及電子化政府；(c) 各會員國須維持跨境諮詢流通，以促進電子商務的動態環境；(d)積極參與區域及多邊場域，以推廣電子商務發展；及 (e) 鼓勵私部門研擬促進電子商務之自我管理方法，包括：行為準則、示範契約、批准(seals of approval)、指導原則及執行機制。

## 5. 評析

DEPA 乃由新加坡倡議並主導的協議，從新加坡在 WTO 電子商務談判場域的積極性，即可研判 DEPA 擬訴求的協議高度目標，然新加坡並無明確表示協議談判的著手方式，對此或可參考紐西蘭外貿部的談判文件要點，其提出不論 DEPA 所採用的法律形式，其將尋求談判能按以下三個方向或模式進行：一為對於協議實質內容之推動，將以尋求「夥伴」(partnership)的模式，意謂協議目標在凝聚對數位貿易議題的志同道合盟友，則大家可達成共識的議題就先成為協議內容，對於未決議題則保留持續談判再納入協議之機制；第二，應確保協議內容不納入不相關內容，且維持協議的「與時俱進」(a living agreement)，其概念層面包括新議題的納入、以及新成員的參與。第三，協議推動過程將盡可能透明化進行，且期望協議能採用開放給其他會員加入的模式。

DEPA 所涉及的電子商務議題，向來為臺灣關切也是有切身利益的領域，特別是臺灣與新加坡(ASTEP)、紐西蘭(ANZTEC)的雙邊 FTA 中，分別都有制定電子商務專章之規範，則從星、紐兩國擬建構電子商務「夥伴」概念之角度，ASTEP 或 ANZTEC 已為臺灣與這兩國奠立一定共識與基礎。鑑於 DEPA 仍在初期的發展階段，建議國內可透過雙邊管道、或 APEC 會議的機會，進一步瞭解

DEPA 開放新成員加入談判協商的空間與可能性，並進而評估臺灣加入談判之機會。

## (二) 日本政府對 3 項出口至韓國產品進行管制

### 1. 日本經濟產業省公告

日本經濟產業省於今（2019）年 7 月 1 日公告中表示，出口管理制度必須建立在國與國的信賴關係與密切溝通上，惟考量日本與韓國近來在出口管制議題上的信賴關係減弱，經濟產業省決定對部分產品及相關科技之現有出口或轉運執照核發政策及程序進行調整，並將適當地執行並落實日本之出口管制規範。此外，由於經濟產業省認為目前有部分敏感性產品，並未受到適當的管理而出口韓國，因此經濟產業省也宣布將使用更嚴謹的過程來控管該類產品及相關技術。於是日本政府宣布依照《外國匯率與外國貿易法》（Foreign Exchange and Foreign Trade Act）第 25 條第 1 款以及第 48 條第 1 款，自 7 月 4 日起將就三項出口至韓國之產品進行出口管制，並考慮把韓國自「白色國家清單」（White country）上除名。<sup>389</sup>

三項出口至韓國的產品，分別為氟化聚醯亞胺（Fluorinated polyimides）、光阻劑（Photoresist）以及氟化氫（Hydrogen fluoride）等半導體加工材料。經濟產業省此次發布的公告表示，3 種產品的出口將不再享有過去免申請許可的待遇，而必須個別向日本政府申請許可。依照規定，申請出口許可時須載明使用目的、方法、數量等詳細內容，並簽署相關原料絕不用在武器等方面的承諾書。日本政府對出口許可採取逐案審核，最長將花費 90 個工作天進行審查作業。

---

<sup>389</sup> Ministry of Economy, Trade and Industry. July 1, 2019. 'Update of METI's licensing policies and procedures on exports of controlled items to the Republic of Korea'. Available online at [https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0701\\_001.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0701_001.html). Last viewed: July 9, 2019.

## 2. 日本出口管制制度

### (1) 法令依據—《外國匯率與外國貿易法》

日本《外國匯率與外國貿易法》成立於 1949 年，旨在發展外匯、外國貿易及外國交易的自由，並以最小限度進行管理，維護國際社會的平衡及保障日本安全，條文涵蓋包含維護國家和平及安全、支付、資本移轉、對內直接投資、外國貿易等範圍。<sup>390</sup> 該法也包含對日本出口管制系統之相關條例，主要條文有二，一為第 25 條第 1 款及第 3 款，其主要就技術提供進行規範；二為第 48 條第 1 款，乃針對貨品出口進行規範。<sup>391</sup>

#### (i) 第 25 條第 1 款

該條文主要針對外國的服務及貨品交易，以國家安全為考量，明文規定若日本居民或非居民向特定國家所交易的技術，涉及與世界和平或國際安全相關特定產品的設計、製造與使用，又或日本居民向特定國家的非居民者提供特定技術時，需取得經濟產業大臣的許可後才得以進行交易。

#### (ii) 第 25 條第 3 款

第 25 條第 3 款進一步補充第 25 條第 1 款規定，明定第 25 條第 1 款之交易情形，如(a)日本居民或非居民向特定國家出口含有特定技術相關之文件、圖像、儲存裝置，以及(b)利用日本境內的電信設施，以電子通訊系統傳遞含有特定技術之訊息時，亦須取得經濟產業大臣的許可後才得以進行交易。

---

<sup>390</sup> Japanese Law Translation, 'Foreign Exchange and Foreign Trade Act'. Available online at <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=3267&vm=04&re=01>.

<sup>391</sup> 日本經濟產業省貿易管理部安全保障貿易國際室，2015 年 11 月，「日本出口管制制度概要」。

### (iii) 第 48 條第 1 款

該條文針對出口許可進行規範，說明任何人如欲出口特定產品至特定國家，倘若該國被日本政府認定有對國際安全造成威脅之風險，出口前則需獲得經濟產業大臣的許可。

## (2) 管制方式

### (i) 清單管制

清單管制(List control)主要是依據國際出口管制制度規定，凡出口產品涉及大規模毀滅性武器與傳統武器之使用，不論出口目的地為何，出口時皆必須取得出口許可。日本的清單管制總共分為 16 項，涉及大規模毀滅性武器的產品包含核子專用品、飛彈及其製造設備等多用途產品；涉及傳統武器應用則涵蓋高科技材料、材料加工、通訊設備、電子等數項多用途產品。

### (ii) 全面管制

全面管制即為以「滴水不漏」(Catch-all)方式，管制清單管制以外的所有品項，但不包含食品或木材等貨品。經濟產業省目前列出 40 項高度可能應用於開發、製造或使用大規模毀滅性武器之出口產品；在出口相關產品時，除會獲得經濟產業大臣的通知外，出口商須就該產品的用途與核子武器的關聯性進行了解，研判該產品是否應取得出口許可；此外，涉及傳統武器應用的產品，同樣會獲得經濟產業大臣的通知，出口至部分國家時也會要求出口商進行用途之判斷。針對上述出口管制措施，日本另設有「白色國家清單」，日本企業凡出口產品至清單內國家時，則可免除上述許可申請之步驟。

## (3) 白色國家名單

日本經濟產業省對「白色國家清單」(White list)的定義，係指參與出口管制機制組織、簽署大規模毀滅性武器相關條約，並

對大規模毀滅性武器以及傳統武器以「滴水不漏」管制措施進行嚴格出口管理之國家；日本現有白色國家名單共包含美國、加拿大、英國、韓國等 27 個國家，其中僅有韓國為亞洲唯一列於白色國家清單的國家。<sup>392</sup>

#### (4) 日本此次對韓國的出口管制

此次日本即依據《外國匯率與外國貿易法》第 25 條第 1 款以及第 48 條第 1 款，對韓國進行出口管制。基於上述條文內容，可見此次日本對韓國進行出口管制措施之法律依據皆以國家安全為主要考量。雖然目前日本對韓國實施措施僅為出口管制而非出口禁令，但未來若經日本經濟產業大臣認定出口至韓國的產品對國家安全與國際社會和平有不利影響，則將可以禁止日本企業對韓國的出口。

另外，經濟產業省 7 月 1 日的公告中，除了對三種科技產品進行出口管制之外，表示日本政府考慮將韓國自出口管制的「白色國家名單」上除名，目前對該政策進行大眾意見調查。若日本將韓國自「白色國家清單」上除名，未來日本政府若認為出口至韓國產品涉及國家安全相關之應用，則可以要求日本出口商進行出口許可的申請。

#### 4. 三種出口管制產品對韓國廠商的影響

日本管制的三項出口至韓國之產品，據了解，氟化聚醯亞胺主要使用於智慧型手機的面板製程，而氟化氫及光阻劑則為半導體製程的重要原料。根據統計資料顯示，韓國於 2019 年 1 月至 5 月，共自日本進口一億美元以上的光阻劑、2,844 萬美元的氟化氫，以及 1,214 萬美元的氟化聚醯亞胺。

---

<sup>392</sup> 經濟產業省，「キャッチオール関連 2・規制対象地域に関する質問」。參考網址：  
<https://www.meti.go.jp/policy/anpo/qanda13.html>。

專家表示，由於半導體製作需經過多項步驟，任何一個步驟缺漏都可能對產品品質造成嚴重影響。此外，因日本為全球前述三種產品的最大出口國，氟化聚醯亞胺的全球市占率為 90%、光阻劑為 90%，以及氟化氫為 70%，且日本的產品純度較他國高，一旦日本停止對韓國出口，韓國在找尋替代廠商時也將面對重大挑戰。日本早稻田大學長內厚（Atsushi Osanai）教授也表示，韓國的經濟大多倚賴國內財閥，如三星（Samsung）、LG、SK 海力士（SK Hynix）等科技企業，日本的出口限制將會對韓國經濟造成影響。<sup>393</sup>

## 5. 評析

日本採取此次出口管制措施之時機敏感，正逢韓國最高法院公布日本企業須對二戰時期南韓徵用工進行賠償判決之際，鑑於過去日本與韓國即因二戰日本徵用勞工及慰安婦的問題時有衝突，對於韓國判決結果，日本認為兩國於 1965 年簽署《日韓請求權協定》時，已針對兩國間所有索賠權問題進行解決；且日本原計畫在今年 6 月底舉行的二十國集團（Group of 20, G20）大阪峰會上，就相關問題與韓國進行會談，但期間未獲韓國相關回應。從而有部分意見認為，日本此次出口管制並非其所言的表面目的，而是以政治意圖居多，一方面報復韓國在二戰議題賠償要求外，他方面日本 7 月即將舉辦參議院選舉，則對韓國的強硬手段也可能助於安倍政府拉攏對韓國不滿的人士。

對日本的出口管制作法，韓國產業通商資源部長官成允模（Yunmo Sung）表示，日本利用經濟手段報復韓國最高法院判決之作法，係為 WTO 協定所禁止之行為；並表示韓國將在 WTO 對日本措施提起爭訟，以及將根據國際法和國內法採取必要的應對措施。另一方面，日本經濟產業大臣世耕弘成（Hiroshige Seko）則

---

<sup>393</sup> The Japan Times, July 7, 2019. 'Japanese firms cautious of fallout from deteriorating ties between Tokyo and Seoul'. Available online at <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/07/07/business/japanese-firms-cautious-fallout-deteriorating-ties-tokyo-seoul/#.XSKVPOszaUk>.

堅持，日本的做法係以國家安全為考量，且韓國有私自出口至北韓之先例，故其以國家安全為考量之做法合乎 WTO 規範，並聲稱該措施符合 G20 強調的自由貿易原則。此外，日本目前對包含中國大陸在內的許多國家也有申請出口許可之要求，故此次措施仍為出口之正常程序。<sup>394</sup>

韓國總統文在寅 (Jae-in Moon) 表示，與日本目前的緊張關係為前所未有的緊急情況，並不排除目前情勢將會長久持續下去。除了表達要求日本撤銷出口管制之訴求外，文在寅也表明政府將會積極支持韓國企業減少對日本的依賴性，並提高預算來鼓勵韓國進口的多樣化，以及提高國內生產。<sup>395</sup>據了解，韓國企業目前的商品存量將可維持約四個月，只要日本的出口許可過程未延長 90 天的審核時間，短期內將不會影響生產，且目前市場的半導體供應充足，因此暫時不會對市場造成嚴重衝擊。另外，韓國半導體與顯示技術協會會長朴在勤 (Park Jea-gun) 指出，三星及 SK 海力士目前也積極嘗試向其他國家，例如臺灣及中國大陸廠商，進口受到日本出口管制的產品。<sup>396</sup>

日本對韓的新措施，國際與國內均已有正反兩面的不同意見，但現階段恐避免妄下定論。畢竟各國為遵守國際間相關武器、核武擴散管制公約及北韓、伊朗禁運協定，多有出口管制措施，我國亦然。為降低對貿易的影響，日本對加入各類國際公約且符合信任條件的國家，設有所謂「白名單」，出口至這些國家（如上述目前有

---

<sup>394</sup> The Japan Times, July 7, 2019. 'Frustrated with South Korea, Japan greenlights curbs on smartphone and semiconductor supplies'. Available online at [https://www.japantimes.co.jp/news/2019/07/04/business/frustrated-south-korea-japan-greenlights-curbs-smartphone-semiconductor-supplies/#.XSL\\_ceszaUk](https://www.japantimes.co.jp/news/2019/07/04/business/frustrated-south-korea-japan-greenlights-curbs-smartphone-semiconductor-supplies/#.XSL_ceszaUk)

<sup>395</sup> Lee J., July 10, 2019. 'South Korea's Moon warns business leaders to prepare for a prolonged fight with Japan', Bloomberg. Available online at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-10/moon-warns-korea-inc-to-prepare-for-prolonged-fight-with-japan>.

<sup>396</sup> Park, J. & Yamazaki, M., July 8, 2019. 'Supply-chain pain: South Korea chipmakers and their suppliers seek to bypass Tokyo curbs'. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-southkorea-japan-laborers-analysis/supply-chain-pain-south-korea-chipmakers-and-their-suppliers-seek-to-bypass-tokyo-curbs-idUSKCN1U31GS>.

27 國) 時可走簡便程序，可數年一審；至於名單外國家需經由一般申請程序，每個「採購合約」出口前都須取得通產省許可。韓國從 2004 年經雙邊諮商審查通過，成為亞洲唯一的「白名單」成員，臺灣則因非公約成員等因素，從未進入白名單。

簡言之，對前述三項產品，韓國僅是原享有的優惠待遇被取消，成為與臺灣廠商相同「逐約申請」的等級；未來韓國能否取得許可，還是取決於能夠有效保證符合國際義務，其並未被「禁運」，也非類似華為被美國「原則禁止出口」的狀況。至於日本是否如韓國所稱用意不單純，抑或日韓爭端是否真將一發不可收拾，仍宜靜觀其變為上策。

## 重要國家雙邊 FTA 進展：

### 歐盟與越南簽署自由貿易協定與投資保護協定

#### (一) 談判背景與發展

歐盟與越南於 2012 年 6 月展開自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 談判，歷經 14 個回合談判後，雙方在 2015 年 12 月 2 日宣布談判完成，協定仍待簽署及雙方批准程序完成方能生效，惟因當時歐盟法院 (European Court of Justice, ECJ) 於 2017 年 5 月對執委會與歐盟各成員國對外經貿談判事項之權限劃分提出意見書，導致延宕了歐越 FTA 相關程序。主因 2009 年里斯本條約生效後，歐盟執委會取得了對外談判貿易協定之專屬談判權<sup>397</sup>，歐盟爰陸續於對外洽談的 FTA 納入投資保護及投資爭端解決條款，惟經 ECJ 作出法律意見後認定，有關貨品關稅、貿易救濟、非關稅貿易障礙、智慧財產權、永續發展、競爭議題、透明化等議題，乃為歐盟專屬談判權；至於投資保護及投資爭端解決，則係屬歐盟及成員國的「共享權限」(shared

---

<sup>397</sup> Article 218(10) of Treaty on the Functioning of the European Union.

competence)<sup>398</sup>。有鑑於此，歐盟後續調整雙邊經貿協議推動模式，將「投資保護與 ISDS 機制」及「其他 FTA 議題」改採為分別獨立之兩個協定模式；前項協議需同時由歐盟及各成員國批准同意，後者僅需歐盟相關機構批准即可。

歐越 FTA 原訂於 2017 年完成簽署程序，但因上述 ECJ 意見書出爐而延宕。最終歐盟與越南為加速後續協定批准程序，在 2018 年 8 月決定依循調整後的協定模式，將原本歐越 FTA 文本拆分為「歐越 FTA」及「歐越投資保護協定(Investment Protection Agreement, IPA)」兩個獨立協定；前者僅涵蓋歐盟專屬談判權之議題而可經由歐洲議會批准並快速通過，後者除須經歐洲議會同意外，尚須取得歐盟 28 個國成員國國會批准<sup>399</sup>。

歐盟與越南於今（2019）年 6 月 30 日正式簽署歐越 FTA 與歐越 IPA。原則上，歐越 FTA 及 IPA 為歐盟與亞洲開發中國家簽署貿易協定的首例，歐盟稱此為「歐盟與開發中國家所簽署最具野心的貿易協定」。透過此兩項協定，歐盟與越南間 99% 貨品關稅將下降至零，同時開放雙方服務市場，並強化對彼此投資的保障。

依據歐盟執委會資料，歐越 FTA 及 IPA 可促進越南 GDP 成長高達 15%，同時越南向歐盟出口貨品亦可增加三分之一以上。另一方面，對歐盟而言，歐越 FTA 及 IPA 乃是歐盟與東南亞國家協會（ASEAN）未來締結區域協定的重要基石。

---

<sup>398</sup> See European Court of Justice OPINION 2/15 OF THE COURT (Full Court), May 16, 2017.

<sup>399</sup> See European Parliamentary Research Service, “EU-Vietnam Free trade agreement”, October 10, 2018, p.7.

## (二) 歐越 FTA 及歐越 IPA 協定之重點

整體而言，歐越 FTA 包含 17 個專章、2 項議定書 (Protocol)、16 項附件 (Annex) 及若干瞭解書 (Understanding) 及共同聲明 (Joint Declaration)。至於歐越 IPA 則涵蓋 4 個專章及 13 項附件。茲針對歐越 FTA 及歐越 IPA 協定重點，分述如下。

**表 1 歐越 FTA 及歐越 IPA 章節架構**

歐越 FTA					
1.	目標與一般定義	2.	國民待遇與貨品市場進入	3.	貿易救濟
4.	關稅與貿易便捷化	5.	技術性貿易障礙	6.	食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施
7.	與再生能源相關之貿易與投資非關稅措施	8.	投資自由化、服務貿易與電子商務	9.	政府採購
10.	競爭政策	11.	政府控制事業、享有特別權利或優惠之事業及指定的獨占企業	12.	智慧財產權
13.	貿易與永續發展	14.	透明化	15.	爭端解決
16.	合作與能力建構	17.	制度性、一般與最終條款	--	--
歐越 IPA					
1.	目標與一般定義	2.	投資保護	3.	爭端解決
4.	制度性、一般與最終條款	--	--	--	--

資料來源:本研究自行整理

### 1. 削減絕大多數貨品關稅

歐盟與越南承諾於歐越 FTA 消除 99% 的貨品關稅。越南將自協定生效之日起立即消除 65% 進口關稅，其他貨品最多則在 10 年內分階段調降關稅至零。至於歐盟承諾自協定生效之日起將 71% 貨品關稅調降為零，其他貨品則在 7 年內分階段削減關稅。

為獲得關稅豁免之資格，進口貨品必須原產於歐盟或越南境內；對此，歐越 FTA 亦訂立詳盡原產地規則，並額外允許原產品使用來自非締約方之原物料，例如原產於越南的成衣即可使用來自越南、歐盟或韓國的紡織品<sup>400</sup>。

## 2. 減少非關稅障礙

歐越 FTA 第 5 章及第 6 章分別為「技術性貿易障礙」（TBT）專章及「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施」（SPS）專章，要求締約方遵守相關規範以解決雙邊非關稅障礙。

首先，歐越雙方承諾進一步強化 WTO/TBT 協定之原則，例如雙方在草擬技術性法規時將採用國際標準，並使用相關國際標準作為發展國內標準之基礎等。另一方面，歐盟與越南亦承諾遵守 WTO/SPS 協定，以及國際食品法典委員會（Codex）、世界動物衛生組織（OIE）等國際組織所發展的標準。其中，為提升歐盟成員國出口食品至越南之透明化及效率，歐越 FTA 要求越南在批准歐盟食品進入越南市場時，應將歐盟視為單一實體（single entity），並對所有歐盟成員國之同類產品課以相同的進口要求，以防止越南對歐盟成員國之出口產品給予差別待遇<sup>401</sup>。

## 3. 保護智慧財產權及地理標示

歐盟與越南同意在歐越 FTA 下提供超越《與貿易有關的智慧財產權協定》（TRIPs 協定）之智慧財產權保護，並訂有強而有力的執行條款，以確保雙方創新產品、藝術品及品牌不受盜版及仿冒品危害。此外，歐越 FTA 亦促進對藥品專利的保護，越南在該協

---

<sup>400</sup> See European Parliamentary Research Service, “EU-Vietnam Free trade agreement”, October 10, 2018, p.5-6.

<sup>401</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.40-43.

定下承諾改善對藥品數據的保護，並當越南審核歐盟藥品上市許可超過 24 個月時，可額外延長該藥品專利 2 年<sup>402</sup>。

另一方面，在地理標示<sup>403</sup>方面，歐盟在歐越 FTA 下共有 169 項食品及飲料可在越南市場獲得相當於歐盟法規之承認與保護。換言之，如香檳、帕馬森乾酪等產品，僅有原產於歐盟特定區域者可使用該項地理標示。至於越南亦有 39 項產品可受惠於歐越 FTA 之地理標示規範，例如 Phu Quoc 魚露、Moc Chau 茶等產品均屬之<sup>404</sup>。

#### 4. 開放服務市場

歐越雙方在歐越 FTA 下同意進一步開放其服務市場，例如商業服務、環境服務、郵政服務、銀行、保險等業別。同時，歐盟及越南均同意對金融服務、電信、海運等關鍵部門課以監管要求。原則上，越南在歐越 FTA 下所作服務業承諾已超越其於 WTO 及其他 FTA 之市場開放承諾，賦予歐盟企業享有進入越南市場的最佳機會<sup>405</sup>。

#### 5. 確立社會及環境保護標準

歐盟與越南同意訂立有力、全面性且具有拘束力的「貿易與永續發展」專章，以處理歐越間有關勞工及環境保護議題。依據歐越 FTA 第 13 章之規定，歐盟與越南已作出下列承諾：

- 有效執行國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）之核心勞動標準（例如加入獨立工會之自由）、已批准之 ILO 公約及多邊環境公約（Multilateral Environmental Agreements）；

---

<sup>402</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.32-33, 44-47.

<sup>403</sup> 地理標示係指辨別一商品係產自特定國家、區域或地點的標示，且該商品的特定品質、聲譽或其他特性主要係歸因於其地理上原產地者。

<sup>404</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.32-33, 48-49.

<sup>405</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.50-53.

- 有效執行且不減損締約方之勞動及環境法規；
- 推動企業社會責任（Corporate Social Responsibility）；
- 承諾達成有關「聯合國氣候變化綱要公約」（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）之目標；
- 要求締約方政府諮詢「公民社會」（civil society）意見，且歐越須定期舉行會議，以供雙方公民社會討論與貿易有關之永續發展議題<sup>406</sup>。

## 6. 促進與保護投資

歐越 FTA 第 8 章第 B 節明定「投資自由化」規範，越南承諾開放若干製造業部門允許外國投資，包含：食品與飲料、輪胎與管線、肥料、手套與塑膠製品等。同時，越南承諾移除若干組裝船用引擎、農用引擎、家用電器及腳踏車之限制。

另一方面，歐越 IPA 第 2 章及第 3 章分別對「投資保護」及「投資爭端解決」予以規範。首先，在投資保護方面，歐越 IPA 涵蓋若干基礎投資待遇標準，包含不歧視原則、徵收須給予立即、適當且有效的補償、提供外國投資公平公正待遇等規範。此外，歐越 IPA 在提供高度投資保護的同時，亦允許歐盟及越南保留「規制權」（right to regulate）以達合法政策目標如公共衛生、安全、環境、公共道德、社會或消費者保護以及推廣和保障文化多樣性。

在投資爭端解決部分，歐盟近年來開始積極推動「投資法庭體系」（Investment Court System, ICS）作為新型態的 ISDS 機。歐越 IPA 亦納入 ICS 機制，原則上其最大特色在於設立常設型的一審仲

<sup>406</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.58-59.

裁庭及上訴機制，仲裁員之任命須由國家公開任命且須具有高度專業資格及道德準則<sup>407</sup>。

### （三）歐洲議會對歐越 FTA 及歐越 IPA 之立場

自里斯本條約生效後，除執委會取得對外談判貿易協定之專屬談判權外，歐洲議會取得了歐洲共同商業政策（Common Commercial Policy）之決策權，亦即在締結貿易協定之前，執委會應先取得歐洲議會之同意。從而歐越 FTA 或歐越 IPA 之批准程序，均先取決於歐洲議會是否同意該項協定。

整體而言，歐越 FTA 及 IPA 協定文本係符合歐洲議會 2014 年 4 月決議（Resolution）內的多項建議，包含確保歐盟與越南企業公平競爭、保護智慧財產權與外國投資、訂定具有拘束力的永續發展專章，以及當越南政府嚴重侵害人權時，歐盟可徑自中止協定等規定<sup>408</sup>。

儘管如此，歐洲議會對歐越 FTA 及 IPA 的立場仍然分歧。依據歐洲議會於 2015 年 12 月 17 日所作決議，歐洲議會雖歡迎歐盟與越南間完成 FTA 談判，但特別點明對越南人權議題的關切<sup>409</sup>；歐洲議會於 2016 年 6 月 9 日<sup>410</sup>及 2017 年 12 月 14 日<sup>411</sup>所作決議亦同。

歐盟對於越南人權議題的關切主要可分為三個面向，分別是媒體自由程度低、對政治犯判以重刑及對勞工權益保障不足。越南迄今仍

---

<sup>407</sup> See Delegation of the EU to Vietnam, “Guide to the EU-Vietnam Trade and Investment Agreements”, March 2019 updated, p.32-33, 64-65.

<sup>408</sup> See European Parliament, “European Parliament resolution of 17 April 2014 on the state of play of the EU-Vietnam Free Trade Agreement (2013/2989(RSP))”, April 17, 2014.

<sup>409</sup> See European Parliament, “European Parliament non-legislative resolution of 17 December 2015 on the draft Council decision on the conclusion, on behalf of the Union, of the Framework Agreement on Comprehensive Partnership and Cooperation between the European Union and its Member States, of the one part, and the Socialist Republic of Vietnam, of the other part (05432/2015 – C8-0062/2015 – 2013/0440(NLE) – 2015/2096(INI))”, December 17, 2015.

<sup>410</sup> See European Parliament, “European Parliament resolution of 9 June 2016 on Vietnam (2016/2755(RSP))”, June 9, 2016.

<sup>411</sup> See European Parliament, “European Parliament resolution of 14 December 2017 on freedom of expression in Vietnam, notably the case of Nguyen Van Hoa (2017/3001(RSP))”, December 14, 2017.

由一黨專政的共產黨治國，其媒體自由程度極低；依據 2018 年無國界記者組織（Reporters Without Borders）所公佈之各國新聞自由指數（World Press Freedom Index）排名，越南在 180 個國家內僅名列第 175 名。另一方面，越南法庭在 2018 年仍持續對挑戰越南共產黨的記者、部落客及激進份子判處監禁重刑。此外，越南仍不允許勞工組織獨立工會，亦僅有少數法規保護勞工權利<sup>412</sup>。

對此，共計有 32 名歐洲議會成員在 2018 年 9 月致信歐盟貿易執委馬姆斯壯（Cecilia Malmström）及歐盟外交政策高級代表萊格里尼（Federica Mogherini），敦促其在締結協定前要求越南改善人權紀錄，例如明確要求越南廢除若干刑法規定，以符合《公民及政治權利國際公約》（The International Covenant on Civil and Political Rights，ICCPR）、釋放因行使基本權利而被囚禁之人、修訂越南《網路安全法》以符合國際人權標準、立即承認獨立工會、批准第 87 號 ILO 公約（結社自由及組織權之保障）、第 98 號 ILO 公約（組織權及團體協商權）及第 105 號（廢止強迫勞工）ILO 公約等<sup>413</sup>。從上可知，歐洲議會成員對於越南人權問題仍有多項關切事項，故越南是否能妥善解決歐洲議會成員的關切，勢必將影響歐洲議會批准協定的意向。

#### （四）評析

歐盟於 2007 年試圖與 7 個 ASEAN 成員簽署區域性 FTA，然而由於歐盟對緬甸人權議題的關切，以及 ASEAN 成員國對貿易以外之議題缺乏共識等因素，談判最終於 2009 年宣告中止。歐盟隨後決定改與個別 ASEAN 成員國推動雙邊貿易協定，先後在 2010 年與新加坡、馬來西亞、2012 年與越南及 2013 年與泰國、2016 年與菲律賓和印尼展

---

<sup>412</sup> See European Parliamentary Research Service, “EU-Vietnam Free trade agreement”, October 10, 2018, p. 3.

<sup>413</sup> See “32 MEPs send a joint letter to Mrs Mogherini and Commissioner Malmström to ask for more Human Rights progress in Vietnam”, September 17, 2018.

開談判；原則上，歐盟期待透過與 ASEAN 國家的雙邊協定，為未來與 ASEAN 簽署區域性協定奠下基礎<sup>414</sup>。

對歐盟而言，越南是歐盟第 16 大貿易夥伴，在 ASEAN 成員國裡則排名第二；至於歐盟則是越南第四大貿易夥伴，亦是越南第二大出口市場；在 2018 年間，越南向歐盟出口價值 425 億美元的貨品與服務，進口貨品與服務價值則為 138 億美元。同時，歐越雙方經濟互補性高，越南主要對歐盟出口電子產品、鞋類、稻米、水產品及咖啡，並自歐盟進口高科技產品、工業設備與藥品等。依據越南政府預測，待歐越 FTA 生效後，2020 年歐盟向越南出口總量將增長 15.28%，至於越南向歐盟出口總量亦將增加 20%<sup>415</sup>，可見歐越 FTA 對歐盟及越南的重要性。

然而，鑑於歐洲議會對於歐越 FTA 及 IPA 之立場不明，越南政府派員參與 2018 年 10 月由歐洲議會「國際貿易委員會」（International Trade Committee）舉行之聽證會，說明越南除已有計畫批准 ILO 核心公約外，目前正全面檢視越南勞動法規，預計於 2019 年 10 月完成修法程序<sup>416</sup>。對此，儘管越南似有積極作為解決歐洲議會成員之關切，然而越南境內的政治迫害情形仍未休止，故歐洲議會最終將批准、延遲或拒絕批准歐越 FTA 及 IPA，都還是未定之數。

---

<sup>414</sup> See European Commission, “OVERVIEW OF FTA AND OTHER TRADE NEGOTIATIONS”, July 2019 updated.

<sup>415</sup> See Grace Shao, “Trump threatened Hanoi on trade, but Vietnam just teamed up with the EU on a big new deal”, CNBC, July 3, 2019.

<sup>416</sup> See European Commission, “Legislative Train EU-Vietnam Free Trade Agreement”, June 2019 updated, available on website: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-vietnam-fta>

## 美中貿易戰之發展與影響

### (一) G20 之後美中恢復首輪談判

2019 年度二十國集團 (Group of 20, G20) 峰會於今 (2019) 年 6 月 29 日結束之後，川普與習近平同意恢復貿易談判，且在談判期間內不會加徵新的 3,000 億關稅。美方先前強調，談判沒有任何前提也沒有預訂時間表，且不排除未來美國可能提高關稅，認為關稅仍然是脅迫中國大陸繼續談判的最佳手段<sup>417</sup>。然而，中國大陸商務部於 7 月 4 日發布新聞稿主張，美中達成貿易協議的條件是美國加徵的關稅必須全部取消<sup>418</sup>。換言之，美國作為談判籌碼的懲罰性關稅很可能使雙方接下來的談判繼續僵持不下<sup>419</sup>。

美中雙方已在本週 7 月 9 日透過電話恢復首輪談判，與會人員包括美國貿易談判代表萊泰澤 (Robert Lighthizer)、財政部長梅努欽 (Steven Mnuchin) 及中國大陸副總理劉鶴和商務部長鍾山，未來雙方將在適當情況下繼續維持此類談話。至於面對面談判的日期則尚未確定，若進展順利將有可能在北京舉行談判。白宮經濟顧問庫德洛 (Larry Kudlow) 在本次電話會議後表示，雙方已達成具有建設性 (constructive) 的對談，並透露美方對於中國大陸擴大購買美國農產品仍有很高的期許，但目前中方仍未有所行動<sup>420</sup>。

---

<sup>417</sup> Kudlow: No preconditions are set for China trade meeting, may move ahead on additional tariffs, CNBC, June 27, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/06/27/kudlow-no-preconditions-are-set-for-china-trade-meeting-may-move-ahead-on-additional-tariffs.html>; No Preconditions on US-China Talks, Washington Trade Daily, July 8, 2019.

<sup>418</sup> 中國大陸商務部，商務部召開例行新聞發布會新聞稿，2019 年 7 月 4 日，<http://www.mofcom.gov.cn/xwfbh/20190704.shtml>。

<sup>419</sup> U.S., China to relaunch talks with little changed since deal fell apart, Reuters, July 9, 2019, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/u-s-china-to-relaunch-talks-with-little-change-d-since-deal-fell-apart-idUSKCN1U40EQ>.

<sup>420</sup> U.S. Says Trade Talks Resuming as China Demands End to Tariffs, Bloomberg, July 6, 2019, available at:

此外，中國大陸在本次電話會議開始即主張，中方希望達成一項公平且公正的協議，但美國則認為美中貿易關係已經非常不平衡，因此希望中國大陸盡快提出補救和糾正措施。庫德洛表示，美中雙方在不平衡的觀點上具有相當落差，而此項歧異恐將持續阻撓最終貿易協議的達成<sup>421</sup>。

## （二）中國大陸放寬外商投資，善意回應美國訴求

中國大陸發改委及商務部於今（2019）年6月30日一舉公布2019年版外資准入負面管理清單（包括全國版和自貿試驗區版）及鼓勵外商投資產業目錄，三者皆預計在7月30日起正式實施<sup>422</sup>。本次主要在服務業、製造業、採礦業和農業方面推出開放措施，包括允許外資持股或獨資經營，以及取消過去禁止外商投資的業別。整體而言，本次公布的負面清單較去年更為開放，全國版負面清單從63項減為48項，在G20高峰會後更進一步縮減為40項；自貿試驗區版則從45項減為37項，兩者鬆綁比例約有17%。至於鼓勵目錄1108項中，全國目錄有415項，中西部目錄有693項，兩者分別與2017年版相比各增加67項和54項。

新版負面清單和鼓勵外商投資項目的公布時機選在G20川習會之後，除了中國大陸欲宣示開放決心之外，更是對川習會後美中再獲和談機會的友善回應。以下將具體說明本次開放內容。

---

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-05/u-s-says-trade-talks-resuming-as-china-demands-end-to-tariffs>.

421 US-China Trade Talks Restart, Washington Trade Daily, July 10, 2019.

422 中華人民共和國國家發展和改革委員會、中華人民共和國商務部，「外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019年版）」，2019年第25號令，[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201906/t20190628\\_940274.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201906/t20190628_940274.html)；「自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019年版）」，2019年第26號令，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/f/201906/20190602877000.shtml>；「鼓勵外商投資產業目錄（2019年版）」，2019年第27號令，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/30/content\\_5404701.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/30/content_5404701.htm)，2019年6月30日。

## 1. 「外商投資產業指導目錄」之規範架構說明

為了指導外商投資方向，符合中國大陸經濟和社會發展規劃，中國大陸政府自 1995 年起推行「外商投資產業指導目錄」，此後歷經七次修訂。在 2017 年以前，「外商投資產業指導目錄」明確規定鼓勵類、限制類及禁止類的投資領域，惟在 2017 年修訂後，架構上僅分為「鼓勵外商投資產業目錄」和「外商投資准入特別管理措施（負面清單）」兩類，後者一併納入限制及禁止外商投資的規定。

「鼓勵外商投資產業目錄」是中國大陸主要的促進外人投資政策，外資可依法享有優惠待遇。目錄包含兩部分，前半部為「全國鼓勵外商投資產業目錄（簡稱全國目錄）」，後半部則為「中西部地區外商投資優勢產業目錄（簡稱中西部目錄）」，係依照各地區資源及產業特性所修訂的內容。

另一方面，「外商投資准入特別管理措施（負面清單）」基本上適用於全國各地；針對自貿試驗區，則另行適用「自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）」。兩份清單以外的領域，按照內外資一致的原則實施管理並取消逐案審批。換言之，對於外資的限制必須寫入負面清單之中，未寫入的限制各機關不得再實施特別措施，以避免產生內外資的差別待遇。

表 2 外商投資產業指導目錄之規範架構

鼓勵類		限制類、禁止類
鼓勵外商投資產業目錄	全國鼓勵外商投資產業目錄（適用於全國地區）	外商投資准入特別管理措施（負面清單）（適用於全國地區）
	中西部地區外商投資優勢產業目錄（適用於中西部和東北地區）	自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（適用於自貿區）

## 2. 主要開放亮點

綜觀 2019 年版「外資准入負面管理清單（包括全國版和自貿試驗區版）」及「鼓勵外商投資產業目錄」，本次開放主要集中在服務業、農業、採礦業和製造業四方面：

### （1）服務業

交通運輸、基礎建設、文化等領域皆已取消中方控股的限制。加值電信則開放國內多方通信、存儲轉發、呼叫中心三項業務的外資限制。此外，鼓勵外商投資會計、稅務、工程諮詢、檢驗檢測認證、醫療機構、機器人技術開發等服務。

### （2）農業

取消禁止外商投資野生動植物資源開發的規定。自貿試驗區則解除水產品捕撈對外資的限制。此外，鼓勵外商投資釀酒葡萄和啤酒原料生產、畜禽養殖技術等。

### （3）採礦業

石油及天然氣的探勘和開發活動不再限於合資、合作，並取消禁止外商投資鉬、錫、銻、螢石勘查開採的規定。

### （4）製造業

取消禁止外商投資宣紙、墨錠生產的規定。自貿試驗區則開放出版物印刷無須由中方控股。此外，鼓勵外商投資目錄中有 80% 的項目為製造業領域所涵蓋，包括對四大產業的投資新增或修改：(1) 電子資訊業：5G 核心零組件、積體電路用刻蝕機、晶片封裝設備、雲計算設備；(2) 裝備製造業：工業機器人、新能源汽車、智能汽車關鍵零組件；(3) 現代醫藥產業：細胞治療藥物關鍵原材料、大規模細胞培養產品；(4) 新材料產業：航空航天新材料、單晶硅、大硅片等。

整體而言，兩批負面清單的鬆綁程度相當類似。至於鼓勵類投資項目則大幅集中在製造業及科學研究和技術服務業，顯示在美科技戰的打擊下，中國大陸已開始出現產業升級的急迫需求。本次外資開放措施主要變動請參照下表所示。

表 3 2019 年外商投資准入負面清單主要變動（與 2018 年相比）

	外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019 年版）	自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019 年版）
實施日	2019/7/30 起實施	
農、林、牧、漁業	無變動	解禁：可投資中國管轄海域及內陸水域水產品捕撈。
採礦業	<ul style="list-style-type: none"> <li>鬆綁：石油、天然氣勘探、開發不限於合資、合作。</li> <li>解禁：可投資鉬、錫、銻、螢石之勘查、開採。</li> </ul>	解禁：可投資鉬、錫、銻、螢石之勘查、開採。
製造業	解禁：可投資宣紙、墨錠生產。	<ul style="list-style-type: none"> <li>鬆綁：出版物印刷無須由中方控股。</li> <li>解禁：可投資宣紙、墨錠生產。</li> </ul>
電力、熱力、燃氣及水生產和供應業	鬆綁：城市人口 50 萬以上的城市燃氣、熱力建設、經營無須由中方控股。	
批發和零售業	無變動	
交通運輸、倉儲和郵政業	鬆綁：國內船舶代理公司無須由中方控股。	
信息傳輸、軟件和技術服務業	新增：國內多方通信、存儲轉發類、呼叫中心共 3 類增值電信業務外資股比可超過 50%。	
金融業	無變動	
租賃和商務服務業	無變動	
科學研究和技術服務業	無變動	
水利、環境和公共設施管理業	解禁：可投資國家保護原產於中國之野生動植物資源開發。	
教育	無變動	
衛生和社會工作	無變動	
文化、體育和娛樂業	<ul style="list-style-type: none"> <li>鬆綁：電影院建設、經營無須由中方控股。</li> <li>鬆綁：演出經紀機構無須由中方控股。</li> </ul>	鬆綁：電影院建設、經營無須由中方控股。

資料來源：勤業眾信

表 4 2019 年鼓勵類外商投資產業目錄主要變動（與 2017 年相比）

	鼓勵類外商投資產業目錄（2019 年版） （節錄）
實施日	2019/7/30 起實施
農、林、牧、漁業	<ul style="list-style-type: none"> <li>釀酒葡萄及啤酒原料育種、種植、生產。</li> <li>畜禽標準化規模養殖技術開發與應用。</li> </ul>
採礦業	無變動
製造業	<ul style="list-style-type: none"> <li>烘焙食品（含使用天然可可豆的巧克力及其製品）、方便食品及其相關配料的開發、生產</li> <li>大型、高壓、高純度工業氣體（含電子氣體）的生產和供應。</li> <li>生物可分解塑料及其製品的開發、生產及應用。</li> <li>新能源及智能汽車關鍵零部件製造及研發。</li> <li>新型電子元器件製造：新增單層及雙層撓性板；高密度高細線路柔性電路板。</li> <li>應用於 5G 設備的視覺傳感器及其核心元組件的開發與製造。（數位相機、3D 傳感器、光學鏡頭等）</li> <li>雲計算設備、軟件和系統開發。</li> <li>8TB 及以上 SSD 固態硬碟製造及智能化存儲設備製造。</li> <li>超大規模積體電路製造用刻蝕機、PVD、CVD、氧化爐、清洗機、擴散爐、MFC 等。</li> <li>航空航天用新型材料開發、生產。</li> </ul>
電力、熱力、燃氣及水生產和供應業	<ul style="list-style-type: none"> <li>燃氣發電與可再生發電互補系統開發與應用。</li> <li>使用天然氣、電力和可再生能源驅動的區域功能（冷、熱）項目的建設、經營。</li> </ul>
批發和零售業	無變動
交通運輸、倉儲和郵政業	與快遞服務相關科技裝備及綠色包裝研發應用。
信息傳輸、軟件和技術服務業	無變動
金融業	無鼓勵類項目
租賃和商務服務業	<ul style="list-style-type: none"> <li>商務、會計、稅務諮詢服務。</li> <li>工程諮詢服務。</li> </ul>
科學研究和技術服務業	<ul style="list-style-type: none"> <li>智能器件、機器人、神經網絡芯片、神經元傳感器等人工智能技術開發與應用。</li> <li>防沙治沙與沙荒修復技術。</li> <li>檢驗檢測認證服務。</li> <li>研究開發中心。</li> <li>碳捕集、利用與封存（CCUS）技術開發與服務。</li> </ul>
水利、環境和公共設施管理業	<ul style="list-style-type: none"> <li>河道、湖泊水環境治理、水生態修復和管理保護與經營。</li> <li>出租車、有軌電車、公車等公共交通系統的建設及運營。</li> </ul>
教育	無變動
衛生和社會工作	醫療機構。
文化、體育和娛樂業	旅遊基礎設施建設及旅遊訊息服務。

資料來源：勤業眾信

### (三) 評析

美中貿易談判自今年五月破局後，時隔兩個月，在 G20 川習會後，雙方成功透過電話連線恢復首輪談判。會後庫德洛雖稱雙方對談具有建設性而未透露太多細節，惟許多跡象顯示，美中除了在結構性改革和執行機制等核心訴求未決之外，近來又出現難解分歧，增添美中貿易協議完成的變數。

首先，中國大陸在會前一週即聲明，美國加徵的關稅必須全部取消，否則不會達成任何協議，然而美國亦表明不願全面放棄關稅，並揚言關稅是強迫中國大陸繼續談判的手段。其次，習近平雖在 G20 上表示將擴大購買美國農產品，而美國也再次於本次電話會議重申此項期待，但中國大陸仍未見具體的採購計畫和行動，並揚言要求美國必須解禁華為才肯購買農產品<sup>423</sup>。其次在華為議題上，川普在 G20 會上口頭同意鬆綁禁令，但美國官員事後仍對外聲明，美國將嚴守國家安全的底線，華為目前仍續留實體名單，商務部將在不威脅美國國家安全的情況下發放出口許可證。不過，即便美國公司申請出口許可證雖仍可能遭到否決，然至少應已放寬商務部原公告對華為的出口許可證申請，「原則上不允許」(presumption of denial)的作法。

美方先前已表明，談判沒有時間表和先決條件，但需達成品質令美方滿意的協議。倘中國大陸未能解決美方的核心訴求，卻在前述分歧議題上著墨，反增添美中貿易協議的變數。此外，本次實際參與電話會議的萊泰澤和梅努欽均未表態，僅由庫德洛發表保守聲明，推測 G20 後的首輪會談仍無太多實質進展。

---

<sup>423</sup> China won't buy US agricultural products if Americans 'flip-flop' in trade talks – state media, South China Morning Post, July 4, 2019, available at: <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3017315/all-eyes-huawei-ban-us-and-china-try-break-trade-war-deadlock>.

另一方面，中國大陸在 6 月 30 日 G20 川習會之後隨即公布外資准入負面管理清單及鼓勵外商投資產業目錄，同時配合今年 3 月甫通過之《外商投資法》，具體落實外商投資進入前國民待遇及負面清單管理制度，應有望解決美商歷年來多次反映的市場進入限制、執法不透明及法規解釋不一致等問題<sup>424</sup>。

特別是，若進一步觀察本次開放的業別，對中國大陸而言相對敏感的文化和電信產業，已在本次做出大幅開放，取消中方控股限制。其次，屬於戰略性物資的鉬、錫、銻和螢石，過去屬於禁止外資勘查及開採的項目也有鬆綁。至於鼓勵目錄將製造業列為鼓勵外商投資的重點方向，支持外資投入高端製造、智能製造、綠色製造等技術密集型的領域，則顯示在當前美中貿易衝突的壓力之下，既是迎合美國市場開放的要求，也是中國大陸推動產業升級無可避免之選擇。

---

<sup>424</sup> 中國大陸美國商會，〈2019 中國大陸商務環境調查報告〉，2019 年 2 月，頁 39-41。

## 十、2019 年 7 月 26 日

國際重要區域經濟整合發展狀況：

歐盟《網路安全法》正式生效

### （一）背景

歐盟於 2015 年 5 月開始實施單一數位市場（Digital single market）策略，旨在使人力、服務及資本在數位領域自由流通，為歐盟十大政治優先事項之一。其策略主要包含三大政策支柱：促進數位貨品與服務的可得性、為數位網路與服務提供可發展之環境，以及極大化數位經濟的成長潛力。<sup>425</sup> 歐盟本次制訂之《網路安全法》（Regulation (EU) 2019/881）即屬於在單一數位市場架構下所建構之法制環境之一部分。

歐盟《網路安全法》於今（2019）年 3 月 12 日在歐洲議會（European Parliament）通過，並隨後獲得歐洲理事會（Council）的正式批准。該法案於今年 6 月 7 日刊登於歐盟官方公報（Official Journal of the European Union），根據歐盟程序，刊登後的 20 日（也就是 6 月 27 日），歐盟《網路安全法》正式生效。

### （二）歐盟《網路安全法》簡介

歐盟《網路安全法》的主要目的有二：其一為授權「歐盟網路安全局」（European Union Agency for Cybersecurity, ENISA）取得歐盟永久性之網路安全機關之法律地位（原先權限僅至 2020 年截至），強化其財務與人力資源，以及協助 ENISA 在推動歐盟達成共同且高水準網路安全環境的全面性角色。其二為建立歐盟第一個網路安全認證（Cybersecurity certification）架構，確保歐洲單一市場均利用該認證

---

<sup>425</sup> European Commission, 'WHAT IS THE DIGITAL SINGLE MARKET ABOUT?'. Available online at <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html>. Last viewed: 2019.07.23.

機制，並期有更多如 IoT 等數位產品及服務利用該認證機制，提升網路安全。<sup>426</sup>茲進一步分析該法主要內涵如下：

### 1. 授與歐盟網路安全局建制地位

歐盟網路安全局（ENISA）成立於 2004 年 3 月，總部位於希臘雅典。該機構直屬於歐盟，主要負責歐洲的資訊及網路安全事務，協助大型跨境網路安全事件及處理網路安全危機。此外，ENISA 與歐盟各會員國以及其他利害關係人密切合作，提供建議與處理方法以強化網路安全能力，包含泛歐盟網路安全訓練計畫、國家網路安全策略發展與評估、電腦資安事件應變小組（Computer Security Incident Response Team, CSIRTs）之合作與能力建構，以及研究物聯網與智慧基礎建設、處理資訊保護議題、電子身份證與信任等服務以及辨別網路威脅形式及其他相關議題。此外，ENISA 同時也支持歐盟在網路與資訊安全領與之政策與法律的發展與執行，並協助會員國及歐盟組織、機構等進行在自願性基礎上建立及執行「弱點揭露政策」的建立及執行。

自 2019 年起，本法進一步強化 ENISA 在網路安全所扮演的角色，並賦予 ENISA 擬訂「歐盟網路安全認證機制」（European cybersecurity certification scheme）之功能，而該機制將成為單一數位市場下，對資通訊（ICT）產品、程序及服務進行認證之基礎。<sup>427</sup>

---

<sup>426</sup> European Commission, 'The Cybersecurity Act strengthens Europe's cybersecurity'. Available online at <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/cybersecurity-act-strengthens-europes-cybersecurity>. Last viewed: 2019. 07.23.

<sup>427</sup> European Union Agency for Cybersecurity, 'About ENISA'. Available online at <https://www.enisa.europa.eu/about-enisa>. Last viewed: 2019. 07.23.

## 2. 網路安全認證機制<sup>428</sup>

### (1) 網路安全認證機制簡介

歐盟網路安全認證架構主要規範於《網路安全法》第三編 (Title III)<sup>429</sup>，其目的係為增加對取得歐盟網路安全認證機制之 ICT 產品、服務與程序的信任，以及避免歐盟國家間認證機制的重疊或衝突，以達成在各會員國間建立單一準則，以免業者因各國標準不同而得以選擇最有利的認證機制，出現「認證選購」(certification shopping) 問題導致認證信心降低之功能，並減少業者在單一數位市場下的營運成本。在該機制下，取得認證的 ICT 產品、服務與程序，原則上代表在儲存、傳送或處理資料過程，或是由該產品、服務及程序所提供的服務或功能均符合可用性、可靠性、整合性或保密性等安全要求<sup>430</sup>。

歐盟網路安全認證機制將安全保證等級 (Assurance level) 分為「基本」(basic)、「完備」(substantial) 及「高水準」(high) 三大類，確保 ICT 產品、服務與程序符合歐盟網路安全認證機制的需求，並允許符合「基本」保證等級之低風險產品、程序及服務，其提供者或製造商可使用符合性自我評估 (Conformity self-assessment)<sup>431</sup>。該法案也針對認證機制所需包含之內容進行規範，包含所受規範產品及服務之類型、核發網路安全證書條件、證書的有效期限等，並要求 ENISA 建立網站以提供歐盟認證機制相關資料<sup>432</sup>。

---

<sup>428</sup> REGULATION (EU) 2019/881 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 17 April 2019 on ENISA (the European Union Agency for Cybersecurity) and on information and communications technology cybersecurity certification and repealing Regulation (EU) No 526/2013 (Cybersecurity Act)

<sup>429</sup> Cybersecurity Regulation, Title III, CYBERSECURITY CERTIFICATION FRAMEWORK (Article 46-Article 65).

<sup>430</sup> *Id.* art. 46 & recital (70).

<sup>431</sup> *Id.* arts. 52&53.

<sup>432</sup> *Id.* art. 50&54.

值得注意的是，除非歐盟法或會員國內的法律另有規範，目前歐盟網路安全認證機制仍為自願性參與性質，而歐盟執委會（Commission）最晚則需在 2023 年 12 月 31 前需評估該機制實施後的效率及使用，並於每 2 年進行一次評估<sup>433</sup>。

此外，《網路安全法》也要求建立「歐洲網路安全認證小組」（European Cybersecurity Certification Group, ECCG）；該小組成員來自各會員國認證機制的代表，向執委會在相關議題上給予協助，並與 ENISA 密切合作進行認證機制的準備<sup>434</sup>。

## （2）會員國國內安全認證機制

各會員國原本自有的網路安全認證機制，在《網路安全法》生效後就失去其效力，惟已認證過的產品、程序及服務的認證在有效期限內仍然適用。本法也規定各會員國應在其境內設立一個或多個國家網路安全認證機關，或與其他會員國達成協議後，在該國設立認證機關，進行相關事項的監管以及政策的執行<sup>435</sup>。

各會員國在提出新的網路安全認證機制前，應先通知歐盟執委會與 ECCG，並透過 ENISA 與各會員國的認證機構及業界專家進行協調整合，最終提交至歐盟執委會並經核准後，該項 ICT 產品、服務與程序的認證機制才會納入歐盟網路安全認證機制的框架中<sup>436</sup>。此外，該法案要求認證機制須受到同儕審查（peer review），要求至少有兩個會員國的國家網路安全認證機關對一國的認證機制進行檢視，使歐盟內部的網路安全認證機制達到相等標準<sup>437</sup>。

---

<sup>433</sup> *Id.* art. 56.

<sup>434</sup> *Id.* art. 62.

<sup>435</sup> *Id.* arts. 56.

<sup>436</sup> The European Union Agency for Cybersecurity - A new chapter for ENISA. Available online at <https://www.enisa.europa.eu/news/enisa-news/the-european-union-agency-for-cybersecurity-a-new-chapter-for-enisa>. Last viewed: 2019. 07.24.

<sup>437</sup> Cybersecurity Regulation, art. 59.

### （3）通知與罰則

歐盟《網路安全法》要求各會員國國家網路安全認證機關應通知執委會經其認證之符合性評鑑機構；如有更動須立即通知執委會。另外，該法要求各會員國應制定罰則，以處罰違反本編規定及網路安全認證機制之情形；其罰則應符合有效性、嚇阻性並符合比例原則。同時，歐盟會員國制定罰則或對其進行後續修正時，亦應立即通知執委會<sup>438</sup>。

### （三）評析

面對 ICT 產品及設備的快速進步、5G 高速傳輸及 IoT 網網相連時代的來臨，網路的入侵風險不斷提高，對經濟及社會造成的危害程度也與日俱增。對此，歐盟迄今已實施許多措施保護資通訊安全，包含《網路與資訊系統安全指令》（Directive on Security of Network and Information Systems, NIS）、進行若干電信改革（Telecom reform），以及近期生效的《網路安全法》，以建立符合當代需求的網路安全法制架構以及規範體系。

在《網路安全法》下，ENISA 將會成為歐盟網路安全的核心角色，除了研擬網路安全認證機制對 5G 設備進行認證外，另有提升網路安全意識、支持會員國進行更密切的合作及促進資訊交換，增進歐盟網路防護（cyber resilience）。另一方面，該法也邀請專業人士組成利益關係人認證小組（Stakeholder Certification Group），給予執委會相關協助與建議。

近期重要的發展，即為歐盟透過《網路安全法》，建立全歐盟通用的 ICT 產品、程序及服務的網路安全認證機制，調和目前不同國家安全認證機制差異造成之不便及監管漏洞，建立對認證機制之信心。

---

<sup>438</sup> *Id.* arts. 61&65.

目前該機制屬於自願參加性質，但研判未來一但各國制度調和完畢且市場對該認證已建立信心後，就會逐漸調整為強制性機制。我國一向是 ICT 產品生產大國，近年亦有意走向 ICT 整合服務，二者均受到歐盟網路安全認證機制之適用，故建議應開始利用該機制尚屬自願性質時了解並開始參與認證程序，以增加對其了解與掌握。其次亦應鼓勵如「臺灣網路認證公司」等認證機構積極了解歐盟新制，並爭取取得該機制在臺灣之認證機構身份，降低我國業者取得認證之時間及財務成本。

## 重要國家雙邊 FTA 進展：

### 歐盟與南方共同市場完成貿易協定談判

#### (一) 談判背景

歐盟與南方共同市場（Common Market of the South/ Mercado Común del Sur, MERCOSUR）成員國為加強雙邊關係<sup>439</sup>，於 1995 年簽署區域間合作架構協定並於 1999 年生效。雙方於 2000 年正式展開結盟協定（Association agreement）談判，主要分為政治對話、合作及貿易共三大議題。其中，歐盟與阿根廷、巴西、巴拉圭及烏拉圭四個 MERCOSUR 創始會員國自 2000 年起展開貿易協定談判，但談判多次因雙方對市場開放清單立場分歧而中止。直至 2016 年 5 月，歐盟與 MERCOSUR 立場出現改變，特別是巴西與阿根廷新任總統就任後對外貿易談判態度出現轉變，雙方談判終於有所進展並在今（2019）年 6 月 28 日完成協定談判<sup>440</sup>。

---

<sup>439</sup> 南方共同市場成員國包含：巴西、阿根廷、烏拉圭、委內瑞拉（2017 年被終止成員國資格）及巴拉圭。

<sup>440</sup> See European Parliament, “Legislative Train 06.2016 EU-MERCOSUR ASSOCIATION AGREEMENT”, June 2019, available on: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-eu-mercosur-association-agreement>

歐盟係第一個與 MERCOSUR 簽署貿易協定的外部主要貿易夥伴，此項協定亦是 MERCOSUR 整體目前談判完成最大且最全面性之貿易協定。歐盟與 MERCOSUR 合計占全球 25%GDP 及 7.8 億人口，生效後將成為世界上最大的自由貿易區之一。

## (二) 歐盟與南方共同市場貿易協定之重點

依據歐盟目前公布之貿易協定文本，協定可分為 17 個專章、6 個附件及 2 個議定書，議題涵蓋貨品貿易、服務貿易與據點、技術性貿易障礙 (TBT)、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (SPS) 等議題，並特別針對區域整合、有關管理優惠待遇之特別措施等兩項議題訂定條款 (clause)；惟該項貿易協定未涵蓋投資專章。茲針對歐盟與 MERCOSUR 貿易協定之重點，分述如下。

**表 1 歐盟與 MERCOSUR 貿易協定之章節架構**

1.	貨品貿易	2.	關務與貿易便捷化	3.	TBT
4.	SPS	5.	對話	6.	貿易救濟與全球防衛
7.	雙邊防衛措施	8.	服務貿易與據點	9.	政府採購
10.	支付流通與資本流動	11.	競爭	12.	補貼
13.	政府控制事業、享有特別權利或優惠之事業及指定的獨占企業	14.	貿易與永續發展	15.	透明化
16.	中小企業	17.	爭端解決	--	

資料來源：本研究自行整理。

## 1. 關稅消除

自該項協定生效之日起，MERCOSUR 將在 10 年至 15 年內，針對來自歐盟之貨品分階段削減 91% 之關稅，包含工業產品如汽車與汽車零組件、機械、化學品、成衣及藥品等；以及食品與飲料如紅酒、巧克力、威士忌與其他烈酒等。至於歐盟亦會調降 95% 進口自 MERCOSUR 之貨品關稅；歐盟承諾在 10 年內將所有工業產品進口關稅削減至零。

## 2. 食品安全與動植物健康

該協定 SPS 專章明定各締約方應遵守食品安全與動植物健康之高標準；明確支持「預警原則」(precautionary principle)，允許在面臨對公共利益有嚴重危害風險之情形時，不需具備充分科學證據即可採取風險預防措施，以保護人類或動植物健康。同時，歐盟與 MERCOSUR 將共同致力於快速應對進出口農產品與漁產品出現的緊急情形。原則上，SPS 專章支持歐盟對進口農產品與漁產品之食品安全與動植物健康的高度標準，重申 WTO/SPS 協定下之權利義務，並強化雙邊合作。

WTO 之 SPS 協定規定除非有科學證據證明風險，否則不得採取限制措施，僅有在緊急狀況下可基於預警原則採取「暫時性」措施，與歐盟政策有所不同。歐盟在 WTO 荷爾蒙爭端案(編號 WT/DS 26、WT/DS 48)中主張 SPS 協定允許會員依據預警原則採取措施，但 WTO 上訴機構重申該項措施須為暫時性，同時主張儘管適當科學證據不充份，會員仍須採取現有資訊為依據，並設法取得必要資訊進行客觀風險評估。對此，上訴機構認為歐盟非基於科學上正當理由採取措施，亦未進行適當風險評估，因而判定歐盟敗訴<sup>441</sup>。在此背景下歐盟在雙邊協定中納入「預防原則」之用意應在於確保其政策不會再被挑戰。

---

<sup>441</sup> 本案分析參見：<https://www.ey.gov.tw/File/B18F7C26F17D488F>

### 3. 環境保護與勞工條件

協定「貿易與永續發展專章」針對永續管理、林業保護、保障勞工權益及推動負責任商業行為等議題訂定規範，同時允許公民社會（civil society）積極監督協定執行。

透過該項協定，歐盟與 MERCOSUR 承諾將有效執行《巴黎氣候協定》（Paris Agreement on Climate Change），並承諾將依據《多邊環境協定》（Multilateral Environmental Agreements）等多項協定保護環境。該協定亦要求締約方有效執行國際勞工組織（ILO）之核心勞動標準，包含結社自由、消除強制勞動與童工等。

另一方面，歐盟與 MERCOSUR 均同意不會減損其勞動或環境法規以鼓勵貿易或投資，同時將按聯合國及 OECD 原則與指南推動負責任商業行為（responsible business conduct）與企業社會責任（corporate social responsibility）。

### 4. 對話

該協定特別要求締約方在動物福利、生物科技、食品安全與抗微生物製劑抗藥性（antimicrobial resistance, AMR）等重要議題進行雙邊和國際合作，並建立「對話」（Dialogues）機制，賦予締約方進行對話與交換資訊，以加強對彼此的信心與增進對此等重要議題的理解。

### 5. 服務貿易與據點

歐盟每年向 MERCOSUR 市場出口超過價值 200 億歐元的服務，故「服務貿易與據點」專章將允許歐盟企業快速擴展 MERCOSUR 市場，並提供在當地設立據點的機會。同時，該章將保障歐盟服務提供者在 MERCOSUR 市場可與其競爭者公平競爭。

其次，該章亦保障各締約方之「規制權」（right to regulate），不會限制各締約方提供公共服務之機會。另一方面，該章明定「電

子商務」規範，以消除電子方式之不公平貿易障礙，並確保消費者享有安全的線上消費環境。原則上，在電子商務方面，該協定禁止各締約方對電子傳輸課徵關稅，各締約方亦承諾不再採取過度的授權程序。

## 6. 政府採購

在歐盟與 MERCOSUR 貿易協定下，MERCOSUR 國家第一次對外開放其政府採購市場，允許歐盟企業與 MERCOSUR 企業公平競爭參與 MERCOSUR 國家中央部會、其他政府及聯邦層級之政府採購投標，採購範圍包含貨品、服務與勞務。同時，MERCOSUR 國家將透過單一窗口公布政府採購契約通知，以確保投標程序更加透明化。

至於歐盟亦提供 MERCOSUR 企業參與歐盟政府採購市場之機會，待協定生效後，MERCOSUR 可參與歐盟中央層級與歐盟會員國中央政府層級之政府採購。

## 7. 智慧財產權及地理標示

在智慧財產權方面，歐盟與 MERCOSUR 肯認保護智慧財產權與營業秘密有助於促進創新及創意，並確保各自產業保持競爭力，故該協定對著作權、商標、工業設計、地理標示、植物多樣性與營業秘密等議題均訂有詳細規範。

其中，在地理標示方面，歐盟在該貿易協定下共有 355 項食品及飲料可在 MERCOSUR 市場獲得相當於歐盟法規之承認與保護。至於 MERCOSUR 亦有 220 產品可受惠於該協定之地理標示規範，例如巴西蒸餾酒 Cachaça 或是阿根廷紅酒 Mendoza。

## 8. 技術性貿易障礙

出口商為因應各個市場不同的技術性法規與產品標準，不得不支付更多生產成本以符合法規要求，進而對出口商形成非關稅貿易

障礙。故 TBT 專章以 WTO/TBT 協定為基礎，進一步推動透明化，並要求各締約方使用國際標準以增加市場進入機會。

## 9. 爭端解決

該協定訂定公平且有效的爭端解決機制，以處理各締約方對於協定條文之解釋與適用問題。原則上，任一締約方如認為締約他方違反協定義務，即可訴諸爭端解決機制解決該項爭端。爭端解決專章要求程序應透明化且符合正當法律程序，包含公開聽證、公開裁決並允許利害關係人提交書面意見等<sup>442</sup>。

### (三) 評析

歐盟與 MERCOSUR 歷經 20 多年談判後，終於在今年 6 月底完成談判。在談判期間內，歐盟多次拒絕進一步提供 MERCOSUR 具競爭性之農產品進口機會，且阿根廷及巴西亦不願開放工業產品及農產品市場，因雙方立場歧異導致談判數度中止。

縱使如今協定已談判完成，但雙方仍面對若干內部反對聲浪。在歐盟方面，法國、愛爾蘭、比利時及波蘭等國均反對進一步開放 MERCOSUR 牛肉及糖的進口，但在西班牙與德國的帶領下最終仍成功達成協定。究其緣由，在於歐盟希望擴大其貿易協定網絡以抵擋美中貿易戰帶來的影響，故歐盟透過不斷締結貿易協定以展開其全球經貿佈局。至於與 MERCOSUR 貿易協定，可確保歐盟貿易係受規則導向的經貿架構保障並享有更佳的市場進入機會。同時，歐盟亦透過該項協定確保所有 MERCOSUR 國家遵守《巴黎氣候協定》。另一方面，歐盟與 MERCOSUR 之貿易協定則預計將引發阿根廷、巴西兩國汽車及農業部門的反彈。

---

<sup>442</sup> See European Commission, “Key elements of the EU-Mercosur trade agreement”, June 28, 2019; European Commission, “New EU-Mercosur trade agreement the agreement in principle”, July 1, 2019.

整體而言，此協定須取得 MERCOSUR 各成員國、歐盟理事會及歐洲議會之批准後方能正式生效。然而，因該協定自談判時起即有「速度過慢」的問題，故外界普遍預測其批准程序可能要花上數年之久，且恐將因歐盟內部的反對意見，以及南美政治局勢變化讓情形更加複雜<sup>443</sup>，預料協定批准程序將相當艱難。

## 美中貿易戰之發展與影響

### （一）美中將於 7 月底在上海重啟貿易談判

美中雙方即將於 7 月 26 日至 8 月 1 日期間在上海進行面對面協商，美國貿易談判代表萊泰澤（Robert Lighthizer）和財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）將與中國大陸國務院副總理劉鶴率領的談判團隊會面。白宮經濟顧問庫德洛（Larry Kudlow）表示，美方堅持從 5 月觸礁的議題著手，若雙方無法達成合適的協議，將持續徵收關稅<sup>444</sup>。

另在華為議題上，川普甫於 7 月 22 日在白宮接見包括美光（Micron）、威騰電子（Western Digital Corporation）、高通（Qualcomm）、谷歌（Google）、思科（Cisco）、英特爾（Intel）與博通（Broadcom）共 7 家科技大廠的執行長，同意以及時發放許可證的形式，允許美國廠商向被列入出口管制黑名單的華為供貨。川普鬆綁華為禁令為美方近日釋出的友好訊號，藉此推動美中貿易協議之達成。

然與此同時，根據美國國會跨黨派議員共同在 7 月中推動之《捍衛美國 5G 未來法案》（Defending America's 5G Future Act）規定，

---

<sup>443</sup>See Anabel González, “The EU-Mercosur Trade Accord Sends a Signal to the World’s Protectionists”, PIIE, July 2, 2019.

<sup>444</sup>US Negotiators Heading to China, Washington Trade Daily, July 24, 2019; US, China in-person trade talks expected next week; White House eyeing longer-term timeline for deal, CNBC, July 23, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/07/23/us-china-expected-to-hold-in-person-trade-talks-next-week.html>.

禁止在未經國會批准下，把華為移出川普政府的「科技黑名單」，且就算川普政府豁免美企可與華為做生意，國會也有權加以廢除<sup>445</sup>。美國國會的反對意見很可能阻撓美中貿易談判取得任何初步進展。

## （二）川普面臨連任壓力，可能急於促成美中貿易協議

相較於美國國會對華為採取的強硬態度，川普卻放低姿態對華為解禁，且一再敦促中國大陸大量購買美國農產品，其背後意義顯示川普很可能係面臨 2020 年競選連任總統壓力之下，急於促成美中貿易協議使然。

### 1. 川普選情概況

川普目前選情並不樂觀。根據 NBC 新聞和華爾街日報最新共同民調結果指出，川普在全國的支持度有 45%，而不滿意度則有 52%。至於目前民主黨參選人人氣前三高的前副總統拜登（Joe Biden）、參議員桑德斯（Bernie Sanders）和華倫（Elizabeth Warren），民調支持度均高於川普，三人領先幅度達 5~9 個百分點<sup>446</sup>。特別是，川普過去在 2016 年大選中透過贏得主要搖擺州（賓州、密西根州和威斯康辛州）的選票而順利當選，但是在近日民調中，川普在三個州的支持度都低於拜登<sup>447</sup>。

從本次民調結果觀察，川普在 2016 年的當選經驗可能無法再度複製於 2020 年大選。2016 年大選時川普以重談自由貿易協定、把製造產業拉回美國本土以增加就業機會的經濟理念，因而意外在賓州、俄亥俄、密西根及威斯康辛等「鐵鏽地帶」（rust belt）獲得廣泛認同並險勝選舉。但從現在民調結果來看，只要民主黨候選

---

<sup>445</sup>Bills targeting China's Huawei introduced in Congress, Reuters, July 16, 2019, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-huawei-congress/bills-targeting-chinas-huawei-introduced-in-u-s-congress-idUSKCN1UB1X3>.

<sup>446</sup>Latest 2020 General Election Polls, Real Clear Politics, available at: [https://www.realclearpolitics.com/epolls/latest\\_polls/general\\_election/](https://www.realclearpolitics.com/epolls/latest_polls/general_election/).

<sup>447</sup>Trump is Wall Street's favorite to win in 2020, but his reelection prospects look bad in state polls, CNBC, June 18, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/06/18/trump-reelection-chances-look-bad-in-state-polls.html>.

人繼續在 2020 年維持當時希拉蕊（Hillary Clinton）在各選區的優勢，則拿下搖擺州的選票贏得選舉已非難事。

## 2. 其他候選人之經貿政見及對中政策

目前表態參選的候選人中，共有 2 名來自共和黨、25 名來自民主黨。不過在經貿政策上，由於民主黨選民向來較關注健保、教育、環境和墮胎等議題，因此民主黨候選人無一對貿易政策有具體政見，或甚至避談中國大陸議題<sup>448</sup>。例如，民調首位的拜登僅表示中國大陸正在崛起，並肯認應該對中國大陸採取更嚴厲的態度；拜登除批評川普的經貿政策短視近利之外，並主張應該聯合其他國家對抗中國大陸<sup>449</sup>。至於桑德斯和華倫均僅言明支持對中國大陸加徵關稅，但認為川普用錯方法；民主黨列居第四和五位的候選人賀錦麗（Harris）和布塔朱吉（Buttigieg）則完全反對川普的關稅措施。不過，桑德斯和拜登最大的差別在於，桑德斯持與川普類似主張，強烈反對自由貿易（包括早年 NAFTA 和近期 TPP 的簽署），以及反對與中國大陸貿易關係正常化。

事實上美國人民原本就對貿易議題較為冷感。雖然川普向來堅守貿易保護主義，並藉此在 2016 年贏得大選，不過大多數美國人民並不買單，而且在受到貿易戰打擊之下更對川普的經貿政策反感。無論如何，貿易戰因此為川普創造更多話題，美國人近來也開始關心貿易議題，並且為了對抗川普的貿易保護主義，反而認為自由貿易的好處大於壞處<sup>450</sup>。

---

<sup>448</sup>Democrats Are Avoiding the China Question, the Atlantic, June 10, 2019, available at: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/06/democratic-2020-candidates-arent-talking-about-china/591295/>.

<sup>449</sup>Biden slams Trump's trade war even as he calls to 'get tough' on China, CNBC, July 11, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/07/11/joe-biden-slams-trump-china-trade-war-in-foreign-policy-speech.html>.

<sup>450</sup>Americans have turned against Trump on trade, CNN, May 31, 2019, available at: <https://edition.cnn.com/2019/05/30/politics/trump-trade-analysis/index.html>.

### 3. 評析

川普可能不獲選民支持的原因相當多，包括建造美墨邊牆等移民政策、草率退出伊朗核協議、通俄門案後不公布穆勒報告、要求取消歐巴馬健保，乃至日前於推特發表種族歧視言論等問題和爭議。不過，還有部分原因在於自美中貿易戰開打以來，原本支持川普的勞工和農民們都因此受害，過去支持川普的中西部農業州鐵票區（包括愛荷華州、伊利諾州、密蘇里州等）已開始鬆動<sup>451</sup>。為了逆轉貿易戰所造成的負面效應，川普除持續施壓中國大陸大量購入美國農產品之外，事實上更急須與中國大陸達成貿易協議，以緩解美中互徵關稅對美國消費者帶來的損失，使美國經濟快速在下屆選舉之前復甦，恢復川普的聲譽。

2020 年美國總統選舉預訂於 2020 年 11 月 3 日舉行，各州初選期間為 2020 年 2 月至 6 月<sup>452</sup>。雖然川普不斷宣稱不急於和中國大陸達成貿易協議，但從這項時間表來看，若川普希望透過推動美中貿易談判挽回聲勢，則推估在 2020 年 2 月以前，川普應該會對中國大陸採取相當積極的作為。由於多數美國人現在對於自由貿易的看法已不如以往保守，相對於民主黨普遍對經貿議題的忽視，倘若川普能夠在任內達成美中貿易協議，或至少塑造出迫使中國大陸讓步的形象，則川普仍有機會贏得部分選票。

---

<sup>451</sup>No End in Sight' for Farmers Feeling Pain of Trump's Trade War, Bloomberg, May 14, 2019, available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-05-14/-no-end-in-sight-for-farmers-feeling-pain-of-trump-s-trade-war>.

<sup>452</sup>各州初選時間表，<https://www.uspresidentialelectionnews.com/2020-presidential-primary-schedule-calendar/>



十一、2019 年 8 月 9 日

## 全球重要貿易議題發展

### （一）美國將加大 WTO 開發中國家認定規則改革的施壓力道

今年初，美國在 WTO 場域已經明確表明現行開發中國家認定規則必須進行改革，然而，此一改革提案招致部分開發中會員的強烈反對，且談判進展緩慢。為了施壓 WTO 現行開發中國家認定規則做出改變，美國總統川普在 7 月 26 日公布總統備忘錄<sup>453</sup>，指示美國貿易代表署（USTR）研擬施壓 WTO 進行開發中國家規則改革之可行方案，並針對此一改革議題與其他立場相同國家尋求合作。同時，該項總統備忘錄進一步指示 USTR 應採取具體作為（特別是單邊措施）。此舉顯示美國政府將加大 WTO 開發中國家規則改革的施壓力道，後續應持續關注本議題之發展與美國採取的具體作為。

#### 1. 美國在 WTO 場域表明現行開發中國家認定規則必須進行改革

美國政府在今（2019）年 1 月向 WTO 總理事會提出「有關自我宣稱開發中地位問題（WT/GC/W/757）」之立場文件中<sup>454</sup>，指出了 WTO 有必要改變現行自我表述之認定方式，並進一步指摘，WTO 因會員自我宣稱開發中地位問題之影響，而逐漸癱瘓其重要功能，產生 WTO 相關機制名存實亡的危機。因此，美國在該項提案文件中主張應改變現行 WTO 開發中地位之認定規則。

此外，美國後續進一步提出了本項議題之改革方案，在今年 2 月向 WTO 提交「有關強化 WTO 談判功能程序（WT/GC/W/764）」之提案文件<sup>455</sup>。該項決議表明為了促使 WTO 協定能夠完全履行，

---

<sup>453</sup> Presidential Memorandum, Memorandum on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization, Issued on: July 26, 2019.

<sup>454</sup> WTO Document, An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance: Communication From The United States, WT/GC/W/757/Rev.1, 14 February 2019.

<sup>455</sup> WTO Document, An Undifferentiated WTO: Self-Declared Development Status Risks Institutional Irrelevance: Communication From The United States, WT/GC/W/764/Rev.1, 14 February 2019.

總理事會決議 OECD 成員國、G20 成員國、世界銀行歸類為高收入經濟體以及進出口貿易總額占全球 0.5% 以上之 WTO 會員，均不得在現在與未來 WTO 談判中主張享有特別及特殊待遇。

然而，美國對於 WTO 開發中國家認定規則之改革倡議，招致中國大陸、印度、南非等會員的強烈反對。中國大陸、印度、南非、委內瑞拉等 10 個 WTO 會員於今年 2 月 15 日聯合向 WTO 提交「特別及特殊待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性 (WT/GC/W/765/Rev.2)」之立場文件<sup>456</sup>，該份立場文件透過貧窮程度、營養不良、城鄉發展落差、能源使用普及度以及數位發展落差等數據，說明開發中國家經濟及社會等面向在發展過程所面臨之嚴苛挑戰，以及在遵循貿易規則方面之能力限制。基於相關論述之基礎，該項文件闡釋特別及特殊待遇在多邊貿易規則體系中之重要性，以及繼續維持特別及特殊待遇對於促進開發中成員的發展和包容性成長之重要性，藉此捍衛開發中會員適用特別及特殊待遇之權利。

部分 WTO 會員對本項議題保持較為中立性的立場，挪威於今年 5 月在 WTO 總理事會提出「制訂發展面向之 WTO 規則」之立場文件 (WT/GC/W/770/Rev.3)<sup>457</sup> 說明多邊貿易規則與促進發展之關聯性，並闡釋特別及特殊待遇在當前 WTO 規範中所呈現的各種規範態樣。該份立場文件之目的在於拋磚引玉，促進 WTO 會員發展議題展開建設性對話，目前本提案已經獲得加拿大、香港、冰島、墨西哥、紐西蘭、新加坡以及瑞士等 7 個會員之支持。

---

<sup>456</sup>WTO Document, “The Continued Relevance Of Special And Differential Treatment In Favour Of Developing Members To Promote Development And Ensure Inclusiveness”, Communication From China, India, South Africa, The Bolivarian Republic Of Venezuela, Lao People's Democratic Republic, Plurinational State Of Bolivia, Kenya, Cuba, Central African Republic And Pakistan, WT/GC/W/765/Rev.2, 4 March 2019.

<sup>457</sup>WTO Document, “Pursuing The Development Dimension In Wto Rule-Making Efforts,” Communication From Norway; Canada; Hong Kong, China; Iceland; Mexico; New Zealand; Singapore And Switzerland, WT/GC/W/770/Rev.3, 8 May 2019.

## 2. 總統備忘錄指出現階段 WTO 推動改革所面臨的阻礙

美國總統川普在 7 月 26 日公布總統備忘錄中，指出現階段 WTO 推動開發中國家認定規則改革所面臨的阻礙，主要來自「中國大陸以及其他太多的開發中國家」的強烈反對，以及這些抱持反對立場的會員在本項改革議題的談判過程中，積極遊說其他 WTO 會員加入反對陣營之列。

該總統備忘錄進一步指出，美國倡議 WTO 改革開發中國家認定規則的問題根本，在於先進經濟體必須要完全履行 WTO 義務，以確保全球貿易環境的公平性，因此，本項議題之改革影響層面是全球性的，以凸顯 WTO 改革開發中國家認定規則之急迫性，同時，也對其他盟國釋放出明確的合作訊號。

## 3. 川普指示 USTR 應採取具體作為

考量到 WTO 推動開發中國家認定規則改革之急迫性，以及現階段 WTO 推動改革面臨到嚴重阻礙。本次總統備忘錄明確指示 USTR 應採取具體作為，在適當且符合現行法規(as appropriate and consistent with applicable law)的前提下運用一切可行方式，來確保 WTO 完成認定規則之改革工作。除此之外，該總統備忘錄亦明確指示 USTR 應與其他立場相同國家尋求合作。

同時，該總統備忘錄亦指示 USTR 應在 60 日內（預計 9 月 3 日之前）必須完成前述有關預計採行措施及如何與其他盟國合作之規劃，並向總統呈報規劃成果。

## 4. 實施對象與可能的單邊措施類型

該總統備忘錄指示 USTR 應在 90 日內對於 WTO 改革開發中國家認定規則之進展進行評估，最終如 USTR 認定 WTO 改革工作沒有取得實質進展，USTR 依法可以採取下列行動：

- 針對 USTR 認為不當宣稱開發中會員資格或是不當引用 WTO 履行義務彈性權利的國家，USTR 應不再給予該會員享有 WTO 開發中會員之待遇；
- 在適用的情況下，不支持符合前述情況國家之 OECD 會員資格。(where relevant, not support any such country's membership in the OECD)

該總統備忘錄進一步要求 USTR 在採行措施之前，應諮詢《貿易擴張法》第 242 條所設立貿易政策委員會之諮詢意見，以及透過跨部會協調機制諮詢國家安全會議、國土安全會議之意見。同時，USTR 在採行措施之前亦應考量下列因素，包含：1)該 WTO 會員在全球貿易之參與程度、2)是否為經濟重要決策集團的成員、3)依據經濟與其他相關指標進行評估，以及 4)其他 USTR 認為適當的考量因素。

除此之外，該總統備忘錄亦指示 USTR 應在網站上公布不當宣稱開發中會員資格或是不當引用 WTO 履行義務彈性權利的國家清單。

## 5. 評析

近期美國曾針對我國與巴西宣示不再主張 WTO 開發中會員權利一事表達肯定之意，其目的便是向其他不當宣稱開發中會員資格的國家釋放訊號，希望其他國家能夠起而效尤。然而，本次美國總統川普所公告的總統備忘錄，已經凸顯出當前美國政府對於本項議題之處理將轉趨強硬態度，透過單邊措施的方式來迫使其他 WTO 會員就範，以及加速完成 WTO 的改革工作。從蘿蔔與棍棒雙管齊下的態勢來看，美國政府推動開發中國家認定規則之改革，已經成為美國當前重要經貿之主軸；當前美國政府堅信：部分國家未能完全遵守 WTO 規範義務，乃是造成不公平貿易問題的主要來源之一。

本次美國政府所公布的總統備忘錄對我國之潛在影響主要來自兩個層面。首先是單邊措施之實施，美國未來若是針對個別國家單邊措施，將可能影響全球供應鏈之連結，進而有可能對我國貿易投資活動產生影響，因此，我國政府應持續掌握 USTR 在網站上公布不當宣稱開發中會員資格或是不當引用 WTO 履行義務彈性權利的國家清單，依據美國單邊措施之實施對象與措施類型，評估對我國貿易投資活動之衝擊影響。

其次，美方將會尋求與其他相同立場之國家尋求合作，美國、歐盟、日本三個國家自 2018 年所組成的三方部長會議，呼籲聲稱為開發中國家的會員，應徹底履行其於 WTO 下之承諾，並且遵守 WTO 之規範與義務，顯示歐盟、日本幾可確定是美國尋求合作之盟國。對此，考量到近期台美關係之友好程度以及我國對 WTO 會員資格之宣示，臺灣也極有可能成為美國尋求合作的對象，我國政府對於如何回應美方要求應有所準備。

## （二）針對法國開徵數位服務稅，美國啟動 301 條款調查

### 1. 背景

歐盟自去（2018）年 3 月起即開始研擬數位稅（digital tax），計畫對網路巨擘在歐盟境內的營收加徵 3% 稅額，以避免大型跨國企業透過租稅制度漏洞，將所賺營收移至低稅賦國家而輕易避稅。然而，由於歐盟成員國間對是否課徵數位稅未達成共識，且有若干成員國偏向於經濟暨合作發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）下制定有關數位稅之國際法規，故有若干積極擁護數位稅之歐盟成員國決定自行訂定相關稅法，對大型跨國企業的數位活動課稅。

基此，法國政府於今（2019）年 3 月 6 日正式向國會提案，決定在其境內對大型跨國企業課徵「數位服務稅」（Digital Services Tax, DST）；該項法案內容與歐盟數位稅內容相仿，均係對特定數

位活動加徵 3% 稅額。法國眾議院及參議院分別於 4 月 9 日及 7 月 11 日通過 DST 法案，隨後法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）在 7 月 24 日簽署該項法案，並於次日公布於法國政府公報<sup>458</sup>。依據法國政府預估，課徵 DST 將為法國每年帶來 5 億歐元的稅收<sup>459</sup>。關於法國 DST 法案內容，說明如次。

## 2. 法國 DST 法案之內容

法國政府主張，現行國際稅制仍以是否在當地商業據點為課稅基礎，但忽略數據具有高價值性。依據歐盟執委會之統計，歐盟對於傳統企業所課平均營業稅為 23.2%；但是對於大型跨國企業所課營業稅僅有 9.5%，其稅率明顯不公<sup>460</sup>。有鑑於此，法國決定透過 DST 法案修正法國現行一般稅法（General Tax Code, GTX），以對大型跨國企業課徵簡單、具目標性且有效的數位服務稅。

### （1）數位服務之範圍

依據修正後 GTX 第 299 條第 I 項、第 II 項及第 299 之 1 條第 III 項規定，法國將對在法國境內提供特定數位服務之特定企業加徵 3% 營業稅。依據該條第 I 項規定，所謂特定數位服務主要可分為三類：

#### （i）線上中介服務（online intermediation services）

此類服務係指由網路平台媒合個別使用者，提供服務允許使用者間以電子方式交流並產生連結，藉以進行貨品或服務貿易。此類網路平台包含線上交易市場，不論是企業與企業間、消費者與消費者間，或是企業與消費者間均可藉此進行交易；亦包含約會網站與 app 商城。而課稅對象為因此種媒合業務而獲得之營業收益。

---

<sup>458</sup> 法案原文參閱網站：<http://www.senat.fr/petite-loi-ameli/2018-2019/616.html>

<sup>459</sup> See France Minister of State, “France’s Digital Tax Bill”, March 6, 2019.

<sup>460</sup> See France Minister of State, “France’s Digital Tax Bill”, March 6, 2019.

(ii) 利用使用者個人或其他數據所作之廣告目標服務  
(advertising targeting services)

此類服務係指廣告商或其代理商，依據網路平台收集或產生之使用者個人或其他數據，針對目標受眾在網路平台上投放廣告，如搜索引擎依據使用者搜索結果，在搜索結果頁面置入贊助連結等。原則上，此類服務包含但不限於購買廣告、使用者數據管理及傳送服務等項。

(iii) 銷售網路平台收集的使用者個人或其他數據

此類服務主要係指網路平台以投放目標性廣告為目的，向廣告商銷售網路平台收集或產生之使用者個人或其他數據。

## (2) 適用企業之範圍

依據 GTX 第 299 條第 III 項之規定，法國將對從事前述數位活動之企業，不論其商業據點何在，凡是該企業全球數位營收超過 7 億 5000 萬歐元，且在法國數位營收超過 2500 萬歐元者，均須對前述數位活動須加徵 3% 營業稅。

## (3) 溯及既往

按修正後 GTX 第 219 條第 I 項第 2 段規定，法國將溯及至 2019 年 1 月 1 日起，對符合前述門檻之企業提供特定數位服務課徵 3% DST。

## (4) 終止條件

法國一再對外強調 DST 僅為暫時性措施，待 OECD 訂定出數位稅國際規範後將不再課徵 DST，且 DST 法案亦有相關規定。詳言之，修正後 GTX 第 L.177A 條第 V 項要求，法國政府須向國會報告 OECD 談判對 DST 之影響，並指出執行國際方案以替代 DST 之時間點。

### 3. 美國於今年 7 月 10 日對法國 DST 展開 301 條款調查

法國經濟部暨財政部長勒麥爾 (Bruno Le Maire) 於日前表示，將對約 30 間企業課徵 DST，主要為亞馬遜、谷歌、蘋果及臉書等美國企業，但亦包含中國大陸、德國、英國、1 間法國企業及若干外國企業的法國分公司<sup>461</sup>。由於法國 DST 法案顯然將對美國網路龍頭企業產生深遠影響，故自法國政府向國會提案後旋即引發美國政府與企業的關切，美法政府間亦積極進行溝通。

儘管如此，法國國會不顧美方反對仍堅持通過該項立法，故美國貿易代表署 (USTR) 於 7 月 10 日向對法國 DST 法案展開《1974 年貿易法》 (Trade Act of 1974) 第 301 項條款之調查，以確認法國此項立法是否係不合理歧視性作為，對美國商業產生限制或額外負擔。

依據 USTR 所作聲明，美國企業位居 DST 法案所稱數位服務的領導地位，且該法案及法國政府官員言論均暗示法國正對美國科技公司加徵不公平稅賦<sup>462</sup>。基此，USTR 於今年 7 月 10 日正式對法國 DST 法案展開 301 條款調查；其調查將聚焦於下列三大面向<sup>463</sup>：

#### (1) 歧視性待遇

USTR 指稱，包含法國官員言論在內的相關證據均可知 DST 法案對美國企業有事實上歧視 (De facto discrimination)。例如，DST 法案對企業所設高額稅收門檻，顯然以大型美國企業為其首要課徵對象；該法案明確排除適用於小型企業，特別是僅在法國內營運者。

---

<sup>461</sup> See Angelique Chrisafis, “France hits back at US over tax on digital giants”, the Guardian, July 11, 2019.

<sup>462</sup> See USTR, “USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation into France’s Digital Services Tax”, July 10, 2019.

<sup>463</sup> See US Federal Register Vol. 84, No. 136, P.34042-34043, July 16, 2019.

## （2）溯及既往

DST 法案實際上將回溯自 2019 年 1 月 1 日起適用，進而引發美國對該法案公平性的質疑。

## （3）不合理的稅務政策

DST 法案與美國稅制及國際稅制在若干規範有所偏差，最明顯的差異包含：治外法權（extraterritoriality）、課徵營業稅而非所得稅，以及對特定科技公司的商業成功而施以懲罰等。

美國未來將尋求大眾對於前述三大面相之意見，並展開聽證會。另外，USTR 承諾將持續與其他國家在 OECD 場域下進行討論並達成多邊協議，以因應數位經濟快速發展對全球稅制帶來的挑戰。

## 4. 評析

整體而言，外界對於法國 DST 法案的意見不一。反對者如法國網路社群服務聯盟（French Association of Internet Community Services, ASIC）曾直言對數位服務開徵營業稅將導致企業削減投資及創新水平<sup>464</sup>。另外，科技業者亦警告法國此舉將提高消費者成本<sup>465</sup>，且此項警告並非虛言，美國網路零售龍頭亞馬遜已計畫將 3% 營業稅交由使用其網路平台的法國企業承擔<sup>466</sup>，預料可能將提高法國消費者交易成本。另外，美國亦於今年 7 月 10 日對法國 DST 法案展開 301 條款調查，以檢視法國此項立法是否為不公平貿易行為。對此，勒麥爾坦言美國係首次對法國採取此項調查，並強調盟

---

<sup>464</sup>See Isabel Gottlieb and Hamza Ali, “Threat of Legal Challenges Hangs Over French Digital Tax”, Bloomberg Tax, July 11, 2019.

<sup>465</sup>See CBC news, “France adopts digital tax on tech giants like Google, Facebook”, July 11, 2019.

<sup>466</sup>See Cristina Abellan Matamoros, “Amazon will pass on digital tax to French businesses using its service”, August 2, 2019.

友間應以威脅以外的其他方式解決雙方歧異。同時，勒麥爾亦呼籲美國出手協助訂定有關數位服務之國際稅制<sup>467</sup>。

另一方面，亦有論者主張法國 DST 法案有違反法國稅法、歐盟法規及雙重租稅協定的問題。詳言之，由於 DST 法案被控有事實上歧視特定外國企業，恐違反法國稅法。且該法案限制服務提供者提供服務之自由，亦有違歐盟協定保障之基本自由（fundamental freedoms）之虞。另外，對特定企業課徵營業稅，可能將對該企業造成雙重課稅的情形，因而與法國對外洽簽之雙重租稅協定不符<sup>468</sup>。

至於包含英國、西班牙在內的歐盟成員國則與法國一般，在歐盟無法完成數位稅法案後，即轉為制定單方措施課徵數位服務稅。目前已有 10 個歐盟成員國已單方宣布、向國會提案或執行 DST 法案，可見國際上對於課徵 DST 的迫切性。

---

<sup>467</sup>See Liz Alderman, “France moves to tax tech giants, stoking fight with Whit House”, New York Times, July 11, 2019.

<sup>468</sup>See Liz Alderman, “France moves to tax tech giants, stoking fight with Whit House”, New York Times, July 11, 2019.

表 1 歐盟成員國推動類似 DST 法案現況

國家	全球營收門檻	國內營收門檻	稅率	適用範圍	法案現況
奧地利	7 億 5000 萬歐元	1000 萬歐元	5%	網路廣告	已向國會正式提案。
比利時	7 億 5000 萬歐元	5000 萬歐元	3%	銷售使用者數據	已向國會正式提案。
捷克	7 億 5000 萬歐元	200 萬歐元	7%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 於網路平台置入目標性廣告</li> <li>● 使用跨國網路平台</li> <li>● 銷售使用者數據</li> </ul>	已向國會正式提案。
法國	7 億 5000 萬歐元	2500 萬歐元	3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 線上中介服務</li> <li>● 利用使用者數據所作廣告目標服務</li> <li>● 為投放目標性廣告，銷售使用者數據</li> </ul>	已正式執行。
匈牙利	1 億匈牙利福林 (約 30 萬歐元)	無	7.5%	廣告營收	已正式執行。
義大利	7 億 5000 萬歐元	550 萬歐元	3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 網路平台廣告</li> <li>● 跨國網路平台允許使用者買賣貨品及服務</li> <li>● 傳送使用者利用網路平台所產生之數據</li> </ul>	已向國會正式提案。
波蘭	--	--	--	--	財務次長指出波蘭將課徵數位稅。
斯洛維尼亞	--	--	--	--	財務部長已宣布將向國會提出 DST 草案。
西班牙	7 億 5000 萬歐元	300 萬歐元	3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 網路廣告服務</li> <li>● 銷售網路廣告</li> <li>● 銷售數據</li> </ul>	已向國會正式提案。西班牙國會雖已反對 2019 年預算案，但預計西班牙政府將進行再次提案。
英國	5 億歐元	2500 萬歐盟	2%	搜索引擎、社交媒體平台及電子交易市集之營收	已向國會正式提案。

資料來源：KPMG, "Taxation of the digitalized economy," July 11, 2019; Bloomberg Tax, "BEPS Tracker – Action 1: Digital Economy," Finance Ministry of Slovenia, "NEWS – Adopted at the 36th regular government session," June 6, 2019

國際重要區域經濟整合發展狀況：

英國新首相上任，無協議脫歐可能性升高

(一) 英國新任首相強生上任，脫歐立場強硬

根據《歐洲聯盟條約》(Consolidated Version of the Treaty on European Union, TEU) 第 50 條之脫歐程序規定，英國於 2017 年 3 月 29 日向歐盟理事會通知脫歐意願後，須於今(2019)年 3 月 29 日離開歐盟。然而英國國會分別於今年 1 月 3 日、3 月 12 日及 3 月 29 日三次推翻當時梅伊(Theresa May)首相與歐盟達成的《脫歐協定草案》(Withdraw Agreement)以及各黨派議員提出的脫歐方案，導致英國無法如期在與歐盟有協議的情況下離開歐盟，最終歐盟同意將脫歐期限延遲至今年 10 月 31 日。

梅伊首相因無力解決脫歐僵局而請辭保守黨黨魁職務，經黨內選舉後，由強生(Boris Johnson)贏得多數選票繼任成為黨魁，並於 2019 年 7 月 24 日接任英國首相一職，帶領英國繼續執行脫歐程序。強生過去曾任英國外相大臣、倫敦市長及下議院議員等職，並曾參與脫歐活動，其上任後的首要任務就是在剩餘的一百天期限內帶領英國完成脫歐程序。

原則上，強生立場屬於「硬脫歐」(hard Brexit)，亦即主張英國完全脫離歐盟單一市場，並依據 WTO 原則與歐盟貿易。基此，強生就任後主張，不論是否與歐盟達成協議，英國都將會於今年 10 月 31 日準時離開歐盟。然而，此主張引發歐盟 27 國領袖及英國國會對無協議脫歐後的歐盟經濟與愛爾蘭邊境問題擔憂，使脫歐危機來到最高點。<sup>469</sup>

---

<sup>469</sup> See Washington Trade Daily. 2019/7/18.

## （二）愛爾蘭邊境保護措施為脫歐最大癥結點

強生在選舉期間就已表示，他不能接受梅伊《脫歐協定草案》中的愛爾蘭邊境保護措施（Irish backstop element），該項措施旨在保障貨品跨越愛爾蘭與北愛爾蘭間邊境時，不必遭到邊境檢查。此項措施將允許北愛爾蘭暫時留在歐盟單一市場中，避免愛爾蘭與北愛爾蘭間產生「硬邊界」（hard border）<sup>470</sup>。

針對愛爾蘭邊境保護措施議題，歐盟與英國均已同意在未來 FTA 中納入硬邊界條款；若在 2020 年 12 月 31 日的脫歐過渡期結束以前，雙方尚未就 FTA 硬邊界議題達成協議，則雙方應率先適用脫歐協定中的邊境保護措施，直至雙方達成協議。而在實施邊境保護措施期間，從英國其他地區運送到北愛爾蘭的貨物需進行邊境檢查，以確保此等貨物符合歐盟邊境管制標準<sup>471</sup>。由上可知，《脫歐協定草案》的愛爾蘭邊境保護措施係彌補美歐 FTA 協定生效前的漏洞，然而英國與歐盟對此項措施的立場歧異，分述如下。

### 1. 英國立場：要求撤回愛爾蘭邊境保護措施

強生與支持脫歐人士認為，若脫歐協定中保有此措施，則英國仍需接受歐盟部分管制，無法完全脫離歐盟，違背英國脫歐的精神，因此強生大力反對將此措施留在脫歐協定中。然而當初進行脫歐公投時，北愛爾蘭多數人民選擇留在歐盟，因此英國除了要解決北愛爾蘭反脫歐的內部問題外，亦須解決與歐盟的邊界問題。

---

<sup>470</sup> 由於愛爾蘭屬歐盟成員國、北愛爾蘭屬於英國境內，過去愛爾蘭與北愛爾蘭同在歐盟單一市場時，貨品與服務的流動幾乎沒有限制，一旦英國脫歐，愛爾蘭與北愛爾蘭之間的陸上邊境就必須設有邊境管制措施。

<sup>471</sup> See European Commission. Available at: [https://ec.europa.eu/ireland/news/key-eu-policy-areas/brexit\\_en](https://ec.europa.eu/ireland/news/key-eu-policy-areas/brexit_en).

對此，強生於7月31日與北愛爾蘭領袖會面，基於《貝爾法斯特協議》（Belfast Agreement）<sup>472</sup>達成的共識商榷愛爾蘭邊境一事。惟愛爾蘭總理認為強生硬脫歐立場可能加速英國內部分裂。<sup>473</sup>

## 2. 歐盟立場：拒絕撤回愛爾蘭邊境保護措施

強生於7月26日首次以首相身分出席議會時表態將樂意與歐盟再次展開脫歐協議談判，但達成協議的前提是歐盟必須撤回對愛爾蘭的邊境保護措施。對此，歐盟的脫歐首席談判代表巴尼耶（Michel Barnier）於發送給歐洲外交官的信件中，以好爭辯（combative）來描述強生於下議院的表現，並拒絕撤回愛爾蘭邊境保護措施。<sup>474</sup>另外，歐盟執委會發言人亦表示，歐盟願意與英國在未來關係的「政治宣言」上進行更多討論，但歐盟對於脫歐協定的立場仍未改變。

### （三）英國政府已在為無協議脫歐做準備

由於歐盟與英國對各自立場的堅持，使無協議脫歐可能性大幅提高。對此，強生向英國國會議員表示，在剩下的期限內將會做好準備以降低無協議脫歐對英國人民與產業的衝擊。與此同時，負責無協議脫歐的內閣大臣戈夫（Michael Gove）在7月30日表示，雖然英國政府希望歐盟能回心轉意重啟談判，但亦必須為無協議脫歐做準備，且這項準備工作已成為現今英國政府的首要任務。<sup>475</sup>曾為2016年脫歐公投主謀、現為強生的資深幕僚康寧斯（Dominic Cummings）表示，其

---

<sup>472</sup>《貝爾法斯特協議》又稱為《耶穌受難節協議》（Good Friday Agreement），簽屬於1998年4月10日，為當前北愛爾蘭自治政府、愛爾蘭政府和英國政府以政治為基礎達成的協議，同時也奠定了北愛爾蘭的和平根基。協議內容主要規範北愛爾蘭與英國的政府架構與地位問題、彼此間關係之問題，亦涉及人權、文化權利、解除武裝等內容，而司法與治安維持則為協議的核心。

<sup>473</sup>See No-Deal Brexit Risk Grows After EU Rejects Johnson's Demands. Bloomberg Law. 2019/7/26.

<sup>474</sup>See No-Deal Brexit Risk Grows After EU Rejects Johnson's Demands. Bloomberg Law. 2019/7/26.

<sup>475</sup>See Washington Trade Daily. 2019/7/30.

任務是以任何必要的手段協助英國脫歐，而強生也在內閣成立脫歐決策小組，並預計在 10 月 7 日該週備妥無協議脫歐的緊急預備金。<sup>476</sup>

由於許多經濟學家與商界皆發出警告，無協議脫歐將導致英鎊貶值、英國經濟衰退等問題，故強生計畫透過其他經貿政策彌補脫歐帶來的經濟損失，其中包括與美洽簽 FTA 以及建立自由貿易港區。

### 1. 與美洽簽 FTA

強生上任前即聲明將在上任後的兩個月內與美國總統川普（Donald Trump）會面並討論雙邊經貿協定；同時，強生脫歐後的首要經貿政策，係在脫歐後立即展開與美的 FTA 談判。對此，在強生上任後，川普已二度致電表示樂見其成，並希望在 8 月的 G7 會議會面。<sup>477</sup>為替未來雙邊貿易協定作好準備，英國貿易大臣特拉斯（Liz Truss）於 8 月 6 日至 9 日造訪華盛頓，與美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）以及商務部長羅斯（Wilbur Ross）進行會晤。<sup>478</sup>

### 2. 建立自由貿易港口

英國財務大臣下令稅務機關應為無協議脫歐加緊準備工作，而強生政府認為應學習新加坡建立自由貿易港，以促進脫歐後的英國經濟。所謂自由貿易港口係指進入該港口的貨品可免除進口稅及關稅，並享有較簡易的管制措施，藉此吸引投資與活絡貿易。貿易大臣特拉斯已於 8 月 2 日成立專家顧問小組負責港口的設立工作，預計將於英國境內設立十個自由貿易港口。<sup>479</sup>

---

<sup>476</sup>See Washington Trade Daily. 2019/7/30..

<sup>477</sup>See Trump and U.K.'s Johnson Talk Trade for Second Time in a Week. Bloomberg Law. 2019/8/2.

<sup>478</sup>See UK Hoping for Quick FTA with US. Washington Trade Daily. 2019/8/7.

<sup>479</sup>See Boris Johnson Widens Push for Singapore-Style Free Ports in U.K.. Bloomberg Law. 2019/8/2.

然而歐盟執委會認為設立自由貿易港可能孳生洗錢與資恐活動。英國反對黨工黨發言人加德納（Barry Gardiner）也表示，此項計畫不會吸引新的投資流入，只會轉移英國境內的工作機會。<sup>480</sup>

#### （四）評析

原則上，歐盟給予英國脫歐的選項有三，一為接受過去談妥的《脫歐協定草案》；二為無協議脫歐；三為延期脫歐期限。然而，由於歐盟與英國在邊境保護措施上堅守各自立場，使脫歐走向無協議的可能性來到最高點。對此，儘管強生不斷對英國精神喊話、動員政府資源並採取各項經貿政策防範無協議脫歐可能帶來的危機，但仍不足以撫平英國國會以及其他歐盟成員的擔憂，故強生極有可能在 9 月議會開會時，被迫執行不信任投票，國會議員可藉由投不信任票阻止無協議脫歐的情況發生。考量到強生上任後已解聘超過一半以上的梅伊內閣成員，這些成員很有可能形成反對勢力。對此，強生的幕僚康寧斯聲明，無論如何，不信任投票無法阻擋無協議脫歐的執行，英國還是會於今年的 10 月 31 日準時脫歐。

由於 G7 領袖會議將在 8 月 24 至 26 日法國舉行，屆時英國新任首相強生將有機會與歐盟執委會主席榮克（Jean-Claude Juncker）在脫歐議題上進一步談話<sup>481</sup>，故 G7 會議將成為近期內決定脫歐走向的關鍵。倘若強生軟化撤回邊境保護措施的堅持，待後續與歐盟的雙邊協定再來商討解決方案，將有望在 G7 會議上與榮克就雙邊關係展開進一步談話，同時也可加速與美洽簽雙邊貿易協定的作業；若強生仍堅持己見全力僅為無協議脫歐作準備，則可能不利於歐盟與英國在未來建立關係，進而提升全球經濟風險。綜上可知，強生勢必在追求自由與顧及大局之間做出選擇。

---

<sup>480</sup>See Boris Johnson Widens Push for Singapore-Style Free Ports in U.K.. Bloomberg Law. 2019/8/2.

<sup>481</sup>See Washington Trade Daily. 2019/8/2.

## 美中貿易戰之發展與影響

### (一) 美中貿易談判進展

#### 1. 2019 年談判進展歸納

##### (1) 目前談判進展歸納

自美國總統川普與中國大陸國家主席習近平於 2018 年舉行之 G20 峰會上達成停戰共識後，美中經貿官員已分別於今(2019)年 1 月 7 至 9 日、1 月 30 至 31 日、2 月 11 至 15 日以及同月 21 至 24 日、3 月 28 至 29 日、4 月 3 至 5 日、4 月 30 日至 5 月 1 日，以及 5 月 9 至 10 日，輪流在北京與華府會就貿易議題進行談判。另外，美中貿易談判雖因川普在 5 月初控訴中國大陸疑似欲毀約而形同破局，兩方也在其後採取如加徵懲罰性關稅及實體情單等強硬措施，川普與習近平仍於 6 月底在日本大阪舉行之 2019 年 G20 峰會進行會面，並同意重啟貿易談判。2019 年五月後雙方談判進展重點摘要及雙方聲明，請見下表 2。

表 2 2019 年五月後美中談判進展及聲明之比較

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國大陸對外說明進展
第八回合	5 月 9 至 10 日，華盛頓特區	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 此輪談判較以往更快速結束，雙方也未就貿易協定達成共識，然川普於談判後表示雙方進行坦誠且有建設性（candid and constructive）的協商對談。</li> <li>2. 美國仍於 5 月 10 日正式對價值 2,000 億的中國大陸進口商品加徵懲罰性關稅。</li> <li>3. USTR 於 5 月 14 日發布 140 餘頁之公告，計畫將對未課徵關稅之 3000 億美元中國大陸進口商品課徵 25% 的關稅。<sup>482</sup></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 劉鶴於會後表示，雙方貿易談判並未破裂，且預計未來在北京繼續對貿易問題進行討論。</li> <li>2. 劉鶴也指出雙方目前針對關稅撤除、購買產品、補貼、強制技術移轉及智慧財產權等若干議題尚未達成共識。<sup>483</sup></li> <li>3. 中國大陸於 5 月 13 日公告，將自 6 月 1 日起，對美國產品提高加徵稅率。</li> </ol>
G20 大阪峰會	6 月 28 至 29 日，大阪	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 川普表示將重啟與中國大陸的貿易談判，並暫緩對價值 3,000 億美元中國大陸商品加徵關稅。另外，川普表示中國大陸已承諾會大量購買美國產品。<sup>484</sup></li> <li>2. 只要不涉及美國國家安全，則將允許美國企業再次販售產品給華為，但不代表將華為自實體清單移除。</li> <li>3. 川普表示歡迎中國大陸留學生畢業後留在美國境內，美國正考慮實施「聰明人豁免」（Smart person's waiver），讓優秀學生得以留在美國。</li> </ol>	<p>新華社<sup>485</sup>表示兩國元首就中美關係發展的根本性問題、中美經貿摩擦以及其他國際問題進行深入的意見交換，且雙方同意朝建立協調、合作、穩定的中美關係方向邁進。</p>

資料來源：本研究自行整理

<sup>482</sup>Request for Comments Concerning Proposed Modification of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation'. United States Trade Representative, May 13, 2019.

<sup>483</sup>China's Vice-Premier Liu He says "small setbacks" will not derail trade war talks'. *South China Morning Post*, 2019.05.11. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3009824/chinas-vice-premier-liu-he-says-sm-all-setbacks-will-not-derail>.

<sup>484</sup>The White House, 2019.06.29. 'Remarks by President Trump in Press Conference | Osaka, Japan'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-osaka-japan/>. Last viewed: 2019.08.08.

<sup>485</sup>新華網，2019 年 6 月 29 日，「習近平同美國總統特朗普舉行會晤」。參考網址：[http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/29/c\\_1124688101.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/29/c_1124688101.htm)。瀏覽日期：2019 年 8 月 8 日。

## (2) 最新回合美中貿易談判

美國貿易代表萊泰澤 (Robert Lighthizer) 與財政部長梅努欽 (Steven Mnuchin) 於 7 月 30 至 31 日前往中國大陸上海，與中國大陸國務院副總理劉鶴、商務部部長鍾山、商務部副部長王受文、中國大陸人民銀行行長易綱等人進行最新一輪貿易談判。

此次談判為美中雙方自 5 月貿易談判破裂以來首次進行談判，雖然無實質協定內容產出，但美中雙方皆在談判後各別發表聲明。白宮聲明表示雙方此次談判具有建設性，討論主題仍聚焦於強迫技術移轉、智慧財產權、服務業、非關稅障礙及農業等議題，且中方同意增加購買美國農產品。<sup>486</sup>中國大陸商務部則說明雙方就經貿領域進行坦誠、高效、有建設性的深入交流，並表示中國大陸基於國內需求，增加採購美國農產品且美國將因採購創造良好條件。<sup>487</sup>兩方聲明均指出，雙方預期於 9 月初在華府進行下一輪的貿易談判。

## 2. 最新一輪談判後續發展

就在最新一輪談判落幕後，原以為美國與中國大陸會再次暫時休兵，川普卻於 8 月 1 日突宣布將對剩餘未課稅之中國大陸商品課徵 10% 的關稅。對此，中國大陸也表示將採取反制措施來回應美國的行為，包含取消購買美國農產品並放任人民幣貶值，引來美國的批評。以下介紹美國與中國大陸在此輪談判後所採行之行動：

---

<sup>486</sup>The White House, 'Statement from the Press Secretary'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-71/>. Last viewed: 2019.08.07.

<sup>487</sup>中華人民共和國商務部，「第十二輪中美經貿高級別磋商在上海舉行」，2019 年 7 月 31 日。網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201907/20190702886457.shtml>。最後瀏覽日期：2019 年 8 月 7 日。

## (1) 美方採取之行動

(i) 川普將於 9 月 1 日將部分未課稅產品之關稅調升至 10%

川普總統於 8 月 1 日在推特上首先批評，中國大陸在三個月前要求重新談判且答應大量美國購買農產品，卻沒有付諸行動；此外，習近平曾答應會停止將芬太尼（Fentanyl）銷往美國，但目前仍有許多美國人因為該項產品而失去性命。因此，美國將自 9 月 1 日起，對剩餘 3000 億未課稅之中國大陸商品加徵 10% 的關稅，但未來仍會以洽簽全面性貿易協定為方向，持續和中國大陸進行談判。<sup>488</sup>

(ii) 美國財政部將中國大陸定義為貨幣操縱國

在川普總統宣布將自 9 月 1 日起調升部分商品關稅後，數日內人民幣跌破至 7 元兌 1 美元的重大關卡，引來川普於推特上大力抨擊中國大陸為貨幣操縱國，並再次指責該國操縱貨幣行之有年，藉此竊取美國生意及工廠，壓縮美國勞工工資及傷害農民。

### A. 貨幣操縱國定義

美國財政部依據《1988 年綜合貿易暨競爭力法》(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) 及《貿易便捷化暨執行法》(Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015)，每半年會向國會提交「美國主要貿易夥伴外匯政策報告」(Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States)，以觀察主要貿易夥伴是否藉由匯率政策對美國進行不公平貿易。

---

<sup>488</sup>Donald Trump Twitter (@realDonaldTrump) on Aug 1, 2019. Available online at <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1156979443900067841>. Last viewed: 2019.08.07.

然而，2019年5月所發布的報告對於貨幣操縱認定標準稍有變動<sup>489</sup>，明定一國與美國年度貿易總額達400億美元以上，並符合以下門檻，美國即可認定該國為貨幣操縱國：(1)貿易夥伴對美國之貿易順差超過200億美元；(2)貿易夥伴擁有巨額經常帳順差，且前開順差高於其GDP之2.0%；(3)貿易夥伴持續性進行單向外匯市場干預，且近期6至12個月內重複進行淨外匯購買之金額超過GDP之2%。<sup>490</sup>

當貿易對手國僅符合3項條件之1或2項條件，僅會列為觀察名單，但若同時符合3項條件，將被美國財政部列為貨幣操縱國。對於該等國家，財政部在美國總統指示下，應與該國進行雙邊會談（enhanced bilateral engagement），尋求解決被認定為貨幣操縱之問題所在。在展開雙邊會談一年後，若財政部認為該國未能有效採取匯率低估及降低與美貿易逆差之措施者，則美國總統可採行如禁止聯邦政府採購或簽訂從該國採購貨物或服務之契約、指示美國在國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）的執行董事（Executive Director）對該國的宏觀經濟和匯率政策進行更嚴格的監督等措施。<sup>491</sup>

## B. 美國認定中國大陸為貨幣操縱國

在美國財政部2019年5月報告中，中國大陸仍僅被列為貨幣操縱國的觀察名單；然而，財政部長梅努欽於8月5日發布聲明，表示已將中國大陸列為貨幣操縱國。梅努欽表示，

---

<sup>489</sup>變動前標準如下：該國需為美國前12大貿易夥伴，並符合(1)貿易夥伴對美國之貿易順差超過200億美元；(2)貿易夥伴擁有巨額經常帳順差，且前開順差高於其GDP之3.0%；(3)貿易夥伴持續性進行單向外匯市場干預，且近期8至12個月內重複進行淨外匯購買之金額超過GDP之2%。

<sup>490</sup>U.S. Department of the Treasury Office of International Affairs, May 2019, 'Macroeconomic and Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States'.

<sup>491</sup>United States Code, § 4421. Enhancement of engagement on currency exchange rate and economic policies with certain major trading partners of the United States. Available online at [https://www.govregs.com/uscode/title19\\_chapter28\\_subchapterVI\\_section4421](https://www.govregs.com/uscode/title19_chapter28_subchapterVI_section4421). Last viewed: 2019.08.07.

中國大陸近期採取措施刻意使人民幣貶值並維持大量外匯儲備，企圖在國際貿易上獲得不公平競爭優勢；同時，梅努欽指稱中國大陸人民銀行於 8 月 5 日的聲明，為公開承認其具有操縱匯率的豐富經驗。梅努欽的聲明中也提及，中國大陸的行為乃違反該國於 G20 峰會避免競爭性貶值之承諾，故美國政府將與 IMF 進行合作，以消除中國大陸所帶來的不公平競爭，並呼籲中國大陸加強對匯率及準備金的透明性。<sup>492</sup>

## (2) 中方回應美方之措施

### (i) 新華社批評美國應對芬太尼自行負責

由於川普於 8 月 1 日在推特上抨擊中國大陸並未達成其管制芬太尼的諾言，中國大陸媒體新華社則於 8 月 3 日發布報導進行反擊，稱中國大陸已對芬太尼整類藥物進行列管，指責美國此舉為推卸責任的行為。該篇報導更指出，目前中國大陸並沒有將芬太尼售往美國的合法管道，僅有少量的相關藥品以非法形式輸往美國，因此中方並非美國該類藥品的主要來源。此外，中國大陸對芬太尼的管制法規比美國更為嚴格，且境內並無藥物濫用的問題，故呼籲美國應加強其毒品防治教育，並釐清芬太尼類物質大規模濫用的真正原因。<sup>493</sup>

### (ii) 取消購買農產品

川普推特聲明另一點，即為指控中國大陸未遵守承諾購買美國農產品。面對川普的指責，新華社另於 8 月 6 日發表評論回應，表示中國大陸在購買美國農產品的議題上不斷積極表示誠意。舉例而言，自 G20 大阪峰會以來，已有 227 萬噸美國黃豆新裝船運往中國大陸，預計 8 月份還會有 200 萬噸黃豆裝船。

---

<sup>492</sup>U.S. Department of the Treasury, 'Treasury Designates China as a Currency Manipulator

<sup>493</sup>新華網，2019 年 8 月 3 日，「彰顯推進全球毒品共治的責任擔當——兼論美國芬太尼問題的事實真相」。參考網址：[http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/03/c\\_1124833695.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/03/c_1124833695.htm)。  
最後瀏覽日期：2019 年 8 月 8 日。

此外，自 7 月 19 日開始，中方相關企業已陸續對美國黃豆、高粱、小麥等農產品進行詢價，並截至 8 月 2 日之資料，已成交約大豆 13 萬噸、高粱 12 萬噸、小麥 6 萬噸、豬肉及製品 4 萬噸等大量農產品。<sup>494</sup>

另一方面，針對川普宣佈對 3000 億美元中國大陸商品加徵 10% 關稅之政策，中國大陸商務部發表聲明，除了反控美國嚴重違反 G20 大阪峰會時所做的承諾之外，並表示中方相關企業已暫停採購美國農產品，且中國大陸國務院關稅稅則委員會對 8 月 3 日後新成交的美國農產品採購暫不排除進口加徵關稅。除此之外，中方仍呼籲美方遵守 G20 諾言，為兩國農業領域合作創造必要條件。<sup>495</sup>

### 3. 評析

最新一輪的美中貿易談判為自 5 月上旬貿易談判破局後，雙方首次進行的面對面會談，而此次談判相較以往有兩項值得注意的重點：第一，中國大陸的談判地點由北京改為上海，有報導指出，由於上海為中國大陸的經濟中心，相比於北京為政治中心，將談判會場移至上海則有希望美中貿易談判侷限於貿易層面的含意，並淡化談判的政治色彩。同時，上海為中國大陸首屆進口博覽會的舉行地點，另有向美國傳遞雙方廣闊合作機會的意味。<sup>496</sup>第二，中方的談判代表除了劉鶴之外，自 7 月的電話會談起，中國大陸媒體開始強調商務部部長鍾山在談判的參與。相較於劉鶴為對結構性經濟改革

---

<sup>494</sup>新華網，2019 年 8 月 3 日，「新華時評：言而無信害人害己 中企暫停農產品採購責任在美方」。

參考網址：

[http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/06/c\\_1124840434.htm?fbclid=IwAR2UjWoVla\\_b8SdpxVbMd6VKxOSMXj3JR654NFEmzbcRzNxk1czbFhx1Zho](http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/06/c_1124840434.htm?fbclid=IwAR2UjWoVla_b8SdpxVbMd6VKxOSMXj3JR654NFEmzbcRzNxk1czbFhx1Zho)。最後瀏覽日期：2019 年 8 月 8 日。

<sup>495</sup>中華人民共和國商務部，2019 年 8 月 6 日。「中國大陸相關企業暫停新的美國農產品採購」。

參考網址：

[http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201908/20190802887951.shtml?fbclid=IwAR1SMdpbHWoQUeJong88FeZrPKoDR1dUv\\_7za5bTFHZXqZhgsh42cPehAYo](http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ag/201908/20190802887951.shtml?fbclid=IwAR1SMdpbHWoQUeJong88FeZrPKoDR1dUv_7za5bTFHZXqZhgsh42cPehAYo)。最後瀏覽日期：2019 年 8 月 8 日。

<sup>496</sup>Leng, S. 2019.7.30. 'US-China trade talks kick off in Shanghai with little fanfare'. South China Morning Post. Available online at <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3020612/us-china-trade-talks-kick-shanghai-little-fanfare>. Last viewed: 2019.08.08.

抱持開放的「改革派」，鍾山則為抱持鬥爭精神的對美「強硬派」，因此鍾山加入將可能會對美中貿易談判帶來變數。另有專家表示，鍾山有處理貿易談判細節的諸多經驗，因此未來預計將會聚焦在貿易談判細節，至於重大決策仍會由更高層級之官員來處理。<sup>497</sup>

雙方重啟談判後雖無實質成果產生，但兩方皆於會後發布聲明，表示進行了有建設性的會面。原以為談判後雙方會依循上半年的模式，即執行若干措施做為回應談判結果的善意訊息；然而，川普總統於談判後第二天（即8月1日）即宣布要調升對3000億美元中國大陸進口商品關稅。面對川普的行為，中國大陸隨即以取消購買美國農產品做為反擊，且使人民幣更跌破7元兌1美元關卡。此一現象卻使美國財政部將中國大陸認定為貨幣操縱國；中國大陸人民銀行也隨後發布聲明指控美國，說明該波動乃由市場所決定，並指控美國措施不符合美國財政部對「貨幣操縱國」所訂立之量化標準，係為任性的單邊主義和保護主義行為，嚴重破壞國際規則，將對全球經濟金融產生重大影響。<sup>498</sup>而根據美國企業研究所學者史劍道（Derek Scissors）所述，中國大陸自一兩年前即開始進行操縱匯率，但美國直到現在才為其貼上貨幣操縱國的標籤，故美國此舉政治意味濃厚。<sup>499</sup>另外也有學者表示，若中國大陸持續讓人民幣貶值，則會造成其國內經濟疲軟、人民花費增加，因此人民幣貶值應該不會成為長期現象。

---

<sup>497</sup> Leonard, J. et al. 2019.07.25. 'China Trade Minister Steps Out of the Shadows for the First Time in U.S. Talks'. Bloomberg. Available online at <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-07-25/new-entrant-to-u-s-china-trade-negotiations-raises-questions>. Last viewed: 2019.08.08.

<sup>498</sup> 中國大陸人民銀行，2019年8月6日，「中國大陸人民銀行關於美國財政部將中國大陸列為“貨幣操縱國”的聲明」。參考網址：<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3870431/index.html>。瀏覽日期：2019年8月8日。

<sup>499</sup> Magnier, M. 2019..08.06. 'US declaration of China as currency manipulator roils global financial markets from the Americas to Asia'. South China Morning Post. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3021551/us-declares-china-currency-manipulator-after-it-allows-yuan>. Last viewed: 2019.08.08.

整體而言，美中貿易戰的戰場已由一開始的關稅戰逐漸擴張。美國在近期內開始對中國大陸留學生與學者的簽證進行限制，形成雙方的簽證戰；後又因對中興通訊的禁運、將華為新增至實體清單等對科技公司諸多限制措施，而擴大為科技戰。而此次美國判定中國大陸為貨幣操縱國，是為另闢貨幣戰的戰場。雖然美中間的戰場不斷擴大，但衝突力道卻沒有因此分散，川普此次對 3000 億美元中國大陸商品新增的 10% 關稅產品範圍廣泛，包含手機、筆電、紡織成衣、鞋類、塑化及鋼鐵類產品等民生消費品及資訊電子產品。因此，加徵關稅後，不僅對美國消費者造成直接影響，也會對全球經濟成長帶來負面影響，並進一步加速全球供應鏈重新調整。<sup>500</sup>總而言之，美中之間的紛爭並非僅聚焦於貿易，而是包含各式各樣的議題，而每項議題間的關係錯綜複雜，加上川普不按牌理出牌的個性，美中達成協議仍需要一段時間。

## （二）普宣布強化採購美國貨

川普總統於 2019 年 7 月 15 日簽署「最大化使用美國製造之商品、產品及材料」之行政命令（Maximizing Use of American-Made Goods, Products, and Materials）<sup>501</sup>，指示修改《聯邦採購法規》（Federal Acquisition Regulation, FAR）現行有關認定原產地之比例標準，以及有關評估成本是否合理而採行之價格調整機制。

在本次命令之前，川普曾分別於 2017 年 4 月發布第 13788 號行政命令「購買美國貨及僱用美國人」及 2019 年 1 月第 13858 號行政命令「強化基礎建設購買美國貨」，敦促美國各行政機關重新檢視採購美國產品的情形，並在遵守現行法規之下盡可能擴大使用美國產品及原料。本次行政命令雖延續過去兩次命令的政策方向，但已涉及現行採

---

<sup>500</sup>劉大年，2019 年 8 月 2 日，「劉大年」關稅戰後還有更大動盪」。中時電子報。參考網址：  
<https://www.chinatimes.com/opinion/20190802003916-262105?chdtv>。瀏覽日期：2019 年 8 月 8 日。

<sup>501</sup>Executive Order 13881 of July 15, 2019.

購法規的實質內容修改。

## 1. 購買美國貨條款

購買美國貨條款主要源自於 1993 年《購買美國貨法案》（Buy American Act, BAA），規定美國聯邦政府採購應以採購美國國貨為原則，僅在例外情形下有豁免規定<sup>502</sup>。另一方面，有關購買美國國貨之大部分的實質內容規定及定義，則主要制定於《美國聯邦採購法》（Federal Acquisition Regulation, FAR）第 25 章。

根據 FAR 第 25.101 條之規定，美國國貨主要係指美國國內最終產品（domestic end product）。判斷美國國內最終產品之標準有二：(1)產品須在美國境內製造；(2)最終產品中，於美國境內開採、生產、製造的原材料成本（cost of component）必須超過所有原材料成本的 50% 以上。

購買美國貨法案並非適用於所有金額的聯邦政府採購契約，僅有超過 3,500 美元之門檻金額時，方須適用本法並優先採購美國國貨。不過，FAR 規定在五種例外情形下，包括與公共利益造成衝突、國內無法獲取相關產品或材料（Nonavailability）、成本不合理、轉售及採購資訊科技產品作為商業用途項目時，採購機關得不適用優先購買美國國貨之規定<sup>503</sup>。除此之外，對於美國已簽署之 WTO 政府採購協定（GPA）及貿易協定，亦不受購買美國貨條款之限制<sup>504</sup>。

其中，有關成本不合理之例外，係指採購機關按照 FAR 第 25.105 條及 25 章第 5 部分之規定判斷成本是否合理，進行評估認定與價格調整，若調整後成本不合理者，採購機關無須優先購買美國國貨。詳言之，若採最低價格標，而國內最終產品投標之價格並非最低價格時，則採購機關將會透過給予國內價格優惠之機制來調整價格，以決定國內最終產品報價是否合理。價格調整比例視投標

---

<sup>502</sup> 41 U.S.C. §8302(a).

<sup>503</sup> FAR §25.103.

<sup>504</sup> FAR §25.402.

廠商之規模而有不同，大型企業之調整比例為 6%、小型企業調整比例上限為 12%<sup>505</sup>。一旦進行價格調整，若最低價格調整後之報價仍低於國內最終產品之報價，則採購機關將認定國內最終產品之報價不合理；反之，若最低價格調整後之報價反而高於國內最終產品之報價，則由國內最終產品得標。

## 2. 本次命令重點內容

### (1) 修改認定外國原產地之比例

川普在本次命令中，指示 FAR 應盡速修改認定外國原產地之條件，鋼鐵最終產品如使用外國鋼鐵之成本佔最終產品成本 5% 以上者，即視為外國原產地；所有其他最終產品使用外國產品之成本佔 45%（或建議佔 25%）以上者，視為外國原產地。相較於舊法規定，川普之指示對鋼鐵最終產品之原產地認定標準將有相當大的變動。

**表 3 使用美國原材料成本之比例要求**

產品別	現行標準	川普指示修改方向
鋼鐵最終產品	≥ 50%	≥ 95%
所有其他最終產品	≥ 50%	≥ 55% (或甚至提高至 ≥ 75%)

資料來源：本研究整理

### (2) 修改價格調整機制

其次，川普還指示修改有關成本不合理例外之檢視標準。按現行法規定，大型企業之價格調整比例為 6%、小型企業為 12%，川普指示未來應分別對大型企業調整比例至 20%、小型企業為 30%。

舉例而言，若需求建議書採最低價格標。現有 A 廠商來自中國大陸，報價金額為 100,000 美元；B 廠商來自美國，報價金額為

<sup>505</sup> FAR §25.105(b).

110,000 美元，A、B 兩家廠商均為大型企業。在現行標準之下，A 廠商的報價依價格比例調整後為 106,000 美元，B 廠商因屬美國廠商而無須調整價格，故維持在 110,000 美元，兩者相比之下將由 A 廠商得標。然而，若按川普指示之規定要求，則 A 廠商的報價將依價格比例調整為 120,000 美元，B 廠商維持在 110,000 美元，相比之下反而由 B 廠商得標。未來外國廠商若欲參加美國政府機關招標，將必須相對大幅調降成本，方有可能得標。

**表 4 價格比例調整之規定**

企業規模	現行標準	川普指示修改方向
小型企業	12%	30%
大型企業	6%	20%

資料來源：本研究整理

### 3. 評析

川普上任迄今共發布三則有關擴大購買使用美國貨的行政命令，相較於前兩則僅鼓勵政府機關應盡可能擴大採購美國產品及原物料，本次命令指示聯邦採購法規委員會（FARC）對 FAR 之規定進行修改，對於美國政府採購之供應鏈關係可能將會有較大的影響。

特別是在原產地比例認定上，川普指示鋼鐵最終產品必須涵蓋至少 95% 的原材料成本為美國製造，此項要求將和《購買美國法》（Buy America Act）規定<sup>506</sup>趨於一致。《購買美國法》規定美國所有交通和基礎建設項目應使用美國製造產品，特別是採購項目中所有的鋼鐵產品應 100% 屬美國製造。現國內政府採購法規提高鋼鐵產品的美國在地製造比例，在一定程度上呼應川普近年來對進口鋼鐵加徵關稅之政策走向，迫使相關產業未來必須調整產品供應來源，或改變製造程序或區位，才能取得市場競爭優勢。

<sup>506</sup> 49 U.S.C. § 5323(j), 49 C.F.R. Part 661.

另一方面，由於 FAR 規定採購資訊科技產品作為商業用途項目時，採購機關得不適用優先購買美國國貨之規定。因此，無論是 BAA 或 FAR 之購買美國貨條款，事實上無法對美國聯邦政府機關使用外國資訊科技產品加以規範或限制。針對近來美國所關切於美國境內因使用中國大陸資通訊產品而可能造成之國安風險，川普則在今年 5 月另行發布相關行政命令<sup>507</sup>，後續有待商務部頒布相關法規或措施據以執行。

無論如何，FAR 之修改將大幅限縮未來聯邦機關採購外國產品之選擇，雖然 FAR 豁免 WTO/GPA 及貿易協定，但對於低於協定所承諾之門檻金額（threshold）之政府採購仍可能受到 FAR 之影響。目前按照川普之行政命令指示，美國商務部和行政管理和預算局應在 180 日內（約 2020 年 1 月 11 日）徵詢 FARC 等行政機關首長之意見後，向川普提出報告建議 FAR 之未來修改方向，因此前述之修法指示仍是未定之數，後續相關影響有待持續關注。

---

<sup>507</sup> Executive Order 13873 of May 15, 2019.



## 十二、2019 年 8 月 23 日

全球重要貿易議題發展：

### WTO 會員倡議改革貿易關切問題之處理程序

紐澳、歐盟、南韓、新加坡、瑞士、香港以及我國等 15 個 WTO 會員<sup>508</sup>在 7 月 26 日向 WTO 總理事會提案「關於 WTO 機構處理貿易關切之程序性指引 (WT/GC/W/777/Rev.2)」<sup>509</sup>，建議所有 WTO 會員應在總理事會作成決議採認本文件，以透過制定 WTO 機構（包含總理事會與其他委員會）處理貿易關切事項的程序性指引，來強化總理事會與其他 WTO 委員會處理貿易關切事項之能力與效率。

#### （一）WTO 處理特別貿易關切（STC）機制之重要性

WTO 處理特殊貿易關切（Specific Trade Concerns, STC）機制廣泛運用於降低技術性貿易障礙問題之層面，而會員提出 STC 之基礎及場域，主要是 WTO 技術性貿易障礙（TBT）協定以及其所設置的 TBT 委員會，以及動植物防疫檢疫措施（SPS）協定以及其所設置的 SPS 委員會。這兩個 WTO 委員會是目前 WTO 處理 STC 機制之主要平台。

以 TBT 委員會為例，各會員通常在 TBT 委員會例會上，針對其他會員採行或預計採行且影響其貿易之特定法律、規定或符合性評鑑程序等提出特定貿易關切並進行討論。受關切之會員將針對 STC 之內容表達立場或予以回應，而會員可連續針對同一措施提起 STC 直至獲得滿意解決為止。基本上，會員主要根據 TBT 義務規範為提出 STC 之基礎，並藉此機制釐清或取得其他會員之法規、措施等執行範圍或相關資訊，不論是即將採行或正在執行者。

<sup>508</sup>阿爾巴尼亞、澳洲、歐盟、香港、南韓、摩爾多瓦、紐西蘭、挪威、巴拿馬、新加坡、瑞士、臺灣、泰國、土耳其、烏克蘭等 15 個會員。

<sup>509</sup>DRAFT GENERAL COUNCIL DECISION, PROCEDURAL GUIDELINES FOR WTO COUNCILS AND COMMITTEES ADDRESSING TRADE CONCERNS, WT/GC/W/777/Rev.2, 26 July 2019.

相關研究文獻指出<sup>510</sup>，TBT 委員會與 SPS 委員會處理了大量的特殊貿易關切（STC），STC 處理機制的運作具有資訊交換的功能，此一功能有助於縮小不同國家技術性法規之間的差異。此外，STC 處理機制亦具有預防性爭端的功能，避免貿易摩擦問題演變成 WTO 爭端案件然而，現行 STC 處理機制未能實質解決 STC 事項，使得 WTO 委員會處理 STC 效率與效果受到質疑。因此，在當前 WTO 推動改革工作的發展趨勢下，出現改革 STC 處理機制的呼聲，部分會員提案建議強化總理事會與其他 WTO 委員會處理貿易關切事項之能力與效率，使 STC 處理機制能充分發揮預防爭端的功能。

固然 WTO 會員從第一次 TBT 例會開始便運用 STC 機制，但此種提出關切並接受回應之程序，直至 2009 年 TBT 「第五次三年總檢討」（The fifth triennial review）才由 TBT 委員會決定建立正式程序<sup>511</sup>。具體而言，TBT 委員會在第五次三年總檢討時同意在可行範圍內 STC 的提出應適用下列程序，包括：（1）欲在下次議程中納入 STC 之會員，應至少在例會召開 14 日之前，直接通知秘書處和相關會員；（2）秘書處應至少於下次例會召開 10 日之前，事先將已納入 STC 之議程發給各會員，並指明 STC 是否為首次提出；（3）前述納入 STC 之請求應指明原通知措施之案號（symbol of the notification）。如系爭措施未曾向 TBT 委員會進行通知，則 STC 請求應扼要說明系爭措施之內容；（4）若會員已逾前述期限而仍欲提出 STC 者，倘該會員先前已通知相關會員，則 STCs 仍可被納入例會議程，惟須待所有表定 STCs 均討論完畢後方可提出<sup>512</sup>。

---

<sup>510</sup>Henrik Horn, Petros C. Mavroidis, Erik N. Wijkström, 'In the Shadow of the DSU: Addressing Specific Trade Concerns in the WTO SPS and TBT Committees' (2013) 47 *Journal of World Trade*, Issue 4, pp. 729–759.

<sup>511</sup>Kateryna Holzer, *Addressing Tensions and Avoiding Disputes: Specific Trade Concerns in the TBT Committee*, Staff Working Paper ERSD-2018-11, at 3.

<sup>512</sup>WTO doc. G/TBT/26, at 17-18, 13 Nov. 2009.

然而，針對以上程序，南非認為給予提出 STC 之期間對於某些特定會員而言時間過短且難以準備。因此，南非於 2017 年提出延長 STCs 準備期間之提案。在第 8 次 TBT 三年總檢討會議上，TBT 委員會暫時同意以先行試驗之方式，在 2019 年 3 月及 6 月之例會上試驗延長準備時間，亦即提案會員應至少在例會召開 20 日之前，直接通知秘書處及被關切會員；而秘書處必須至少於例會召開前 15 天公布例會議程草案；該項草案裡將涵蓋所有提案會員向秘書處提交之 STC，並指明各項 STCs 係首次關切或已多次關切，以及與 STCs 有關的技術性法規、符合性評鑑程序亦或是其草案<sup>513</sup>。

## （二）會員提案倡議強化特定貿易關切事項（STC）之處理程序

承前所述，為了強化 WTO 處理特定貿易關切事項（STC）之效率，本次包含我國在內之 WTO 會員提案建議總理事會應基於馬拉喀什協定第 4.2 條之規定（總理事會具備制訂本身與其他 WTO 委員會議事規則之權力）制訂程序性指引，針對 STC 處理程序附加更多程序性要求，包括：會議安排、WTO 機構討論貿易關切事項的方式、如何實質解決關切事項（有關新增 STC 之非正式解決程序於次段說明）、程序規則應定期檢討等。同時，程序性指引針對各項程序要求亦設定有對應之時間限制規定。

在會議安排方面，該項提案建議：

- WTO 機構召開正式會議時，所有會議討論文件連同開會通知（convening notices）應在正式會議開始前至少 15 個日曆天以上提供所有會員閱覽，但其他像是議程說明、補充文件則不再此限；

---

<sup>513</sup>WTO doc. G/TBT/41, Eighth Triennial Review of the Operation and Implementation of the Agreement on Technical Barriers to Trade under Article 15.4.

- 開會通知中應針對所提及的各項貿易關切事項，註明為「首次提出」，或是「過去已經提出的次數」；
- 正式會議結束後製作的摘要文件（minutes of a meeting），一般應在會議結束後三週內至 30 個日曆天內發送給各會員傳閱，至遲不得超過下一次例行會議召開前；
- 在年度結束之前，WTO 秘書處應提出所有 WTO 機構的預定會議日程表給 WTO 會員週知。

在 WTO 機構討論貿易關切事項的方式，該項提案建議：

- 會員在 WTO 正式會議中對其他會員提出貿易關切事項的情況，第一次提出時應在會議開始前至少 15 個日曆天以上通知被關切會員與秘書處，通知內容應詳細描述（substantive description）關切事項，以便被關切會員可以做出實質回應。被關切會員應盡可能在首次正式會議中對貿易關切事項的本質加以說明；
- 會員在提出貿易關切事項時，鼓勵採用書面形式來說明問題或關切內容，以提供給被關切會員。而被關切會員在收到書面關切文件後，應在 30 個日曆天內以書面形式提出回應說明。除非當事一方會員有異議，原則上兩者書面文件均應公開供其他會員閱覽；
- WTO 秘書處應該建置貿易關切的管理資料庫，登錄管理所有涉及貿易關切事項的 WTO 文件，包括：書面關切與回應、會議摘要以及相關通知文件。同時，管理資料庫應以查詢系統的方式使相關 WTO 文件便於取閱、查詢；

- 當同一貿易關切事項在不同 WTO 機構被提出時，會議主席在秘書處的協助下應針對其他機構的討論情況提出摘要說明，特別是其他機構的討論結果、被提及次數；
- 指引文件鼓勵當事會員可以利用正式會議的休會期間進行雙邊諮商，並應於下次開會時說明諮商結果；
- 如果特定貿易關切事項一再被提及，會議期間當事國可以直接引據前次聲明，以節省會議進行的時間。

### (三) 倡議新增 STC 之非正式解決程序

除了既有會議程序規定之強化外，本次會員提案的另一個重點在於新增 STC 之非正式解決程序，目的在於提升實質解決 STC 事項的可能性。當同一貿易關切事項連續三次正式會議持續提及而沒有獲得解決，當事方可以要求會議主席另行召開非正式會議，以便雙方可以討論可能的解決方式。

有關新增 STC 之非正式解決程序，特點如下：

- WTO 秘書處支援角色：除非一方會員提出異議，否則 WTO 秘書處應參與此會議，而秘書處應任一方要求可以提供技術性資料 (technical input) 進行說明。
- 首府專家之參與：為使 STC 能夠獲得實質解決，當事方必須確保首府的相關專家能夠參與非正式會議的討論(包括透過視訊會議的方式)。
- 國際組織技術專家之參與：在雙方當事國的同意下，亦可邀請相關國際組織的技術專家參與技術性討論會議，以提供支援建議。

- 報告結果：首府官員與專家會議主席應在下一次正式會議期間說明非正式會議對系爭 STC 事項之討論結果。

#### （四）評析

透過 WTO 委員會針對其他會員技術性法規提出貿易關切，為各國對外處理貿易障礙問題的重要管道之一，特別是解決技術性法規所形成之貿易障礙問題。由此觀之，提高 WTO 機構處理 STC 之效率確實符合我國及各國經貿發展之利益，特別是有助於提升國際參與與貿易障礙問題之解決。

本次 15 國會原提案針對過去 STC 缺乏制裁效果、跨部門協調、缺乏時效性等問題提出解決方案，有助於提升 WTO 機構處理 STC 的能力與效率。有鑑於此，我國應在 WTO 場域積極推動 STC 處理機制之改革工作，除了聯署參加本次 STC 程序性指引文件之改革提案外，亦可積極針對本項提案諮詢其他 WTO 會員之意見，促使本項提案獲得廣泛的支持，以提升 STC 之效益，除可降低非關稅貿易障礙外，亦可減少爭端解決案件之數量，對我國經貿利益及 WTO 運作均有積極意義。

不過如前所述，過去如南非等開發中會員曾要求將提出 STC 之時間延長至會議前 20 日，以增加被關切國準備時間，而本次提案又縮短為會議前 15 日（等於減少準備時間）。另外本次提案又納入以書面形式來說明 STC 問題或關切內容，更要求被關切會員在收到書面關切文件後 30 個日曆天內以書面形式提出回應說明，對於開發中會員而言可能又會認為負擔過重而反對，二者均為本次提案未來可能之爭議點所在。

## 重要國家雙邊 FTA 進展：歐盟公布歐美貿易對談進度報告

### (一) 背景

歐美雙方在 2018 年間因美國對歐盟鋼鋁產品加徵高額關稅、杯葛 WTO 上訴機構成員之任命等舉措，導致雙方貿易摩擦不斷。為避免貿易戰升級，美國總統川普與歐盟執委會主席容克 (Jean-Claude Juncker) 於 2018 年 7 月 25 日發布聯合聲明，雙方同意歐美貿易關係應邁入全新階段。依據聯合聲明所述，雙方已達成下列共識：

- 對於非汽車之工業產品以「零關稅」、「零非關稅障礙」及「零補貼」為目標，同時致力於增加服務、化學品、藥品、醫療產品及大豆之貿易及削減障礙；
- 強化有關能源之戰略合作，歐盟希望自美國進口更多液化天然氣 (Liquefied Natural Gas, LNG) 以增進其能源供給的多元性；
- 就標準展開緊密對談，以減少官僚障礙及降低成本；
- 共同保護歐美企業免受全球不公平貿易行為所害，承諾改革 WTO 以解決不公平貿易行為<sup>514</sup>。

除此之外，歐美雙方亦希望找到解決美國鋼鋁稅及歐盟反制關稅之方案。為立即執行聯合聲明，雙方成立執行工作小組 (Executive Working Group)，由歐盟貿易執委馬姆斯壯 (Cecilia Malmström) 及美國貿易代表萊泰澤 (Robert Lighthizer) 擔任主席，並展開一系列討論與活動。歐盟執委會於今 (2019) 年 7 月 25 日，亦即聯合聲明公布

---

<sup>514</sup>See European Commission, “Joint U.S.-EU Statement following President Juncker's visit to the White House”, July 25, 2018.

滿一週年之際發布「進度報告<sup>515</sup>」(Progress Report)，盤點雙方在過去一年內的合作進展及未來走向。

## (二) 進度報告之內容

歐盟與美國依據 2018 年 7 月的聯合聲明，針對「監管合作」、「大豆」、「能源議題」、「工業產品關稅自由化」，及「全球議題與第三國之非市場導向政策與行為」共五大項目展開合作，並取得一定成果。

### 1. 監管合作

歐美執行工作小組迄今已針對監管合作舉辦多次會議，討論議題主要集中在符合性評鑑(Conformity Assessment)、標準以及特定部門別合作如網路安全、醫療設備及藥品等，分述如次。

#### (1) 符合性評鑑<sup>516</sup>

為促進雙方相互承認或接受符合性評鑑結果，以減少歐美廠商遵循法規的成本及特定產品進出口時重複檢測和認證之行政程序，歐美目前已針對工業產品、船用設備、民用航空器及藥品訂有《相互承認協定》(Mutual Recognition Agreement, MRA)；但工業產品 MRA 僅涉及電磁相容性(electromagnetic compatibility)及電信設備共兩部門，而藥品 MRA 聚焦於藥品的良好作業規範(Good Manufacturing Practice, GMP)而非藥品本身。

有鑑於此，歐盟理事會於今年 4 月 15 日通過有關符合性評鑑之談判指令<sup>517</sup>，授權執委會與美國進行談判，以期與美國簽署涵蓋所有需經符合性評鑑之工業部門的水平協定，並簡化雙方

---

<sup>515</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, available on: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2052>

<sup>516</sup>符合性評鑑係指判定產品是否符合一國技術性法規或標準要求的任何作業程序，通常包含測試、檢驗及驗證等活動。

<sup>517</sup>See Council of European Union, “Directives for the negotiations with the United States of America for an agreement on conformity assessment”, April 9, 2019.

承認符合性評鑑結果之程序。目前歐盟與美國已針對此項協定交換意見，雙方已有共識未來協定將涵蓋多個工業部門<sup>518</sup>。

## (2) 標準

歐盟與美國對若干現有標準之合作展開討論，例如機器人、3D 列印、物聯網的基礎網路安全要件、石油與天然氣產業機械、車聯網等新興技術<sup>519</sup>。

## (3) 部門別合作

歐美雙方在藥品、醫療器材和網路安全等領域已進行合作並取得重要進展。例如在藥品方面，歐盟與美國在 2019 年 7 月 11 日起全面執行有關藥品 MRA；雙方預計下一步將 MRA 範圍擴大至動物用藥品。至於網路安全方面，歐盟與美國同意加強有關標準與符合性評鑑程序之合作，特別是有關消費產品物聯網之標準<sup>520</sup>。

## 2. 能源議題

自 2018 年 7 月歐美發布聯合聲明後，歐盟進口的美國液化天然氣（LNG）總量已增加 367%，價值相當於 20 億歐元。從 2019 年 1 月 1 日至 2019 年 7 月 10 日至，美國 LNG 出口總量約有 32% 銷向歐盟，占歐盟進口總量的 12.4%。相較之下，2018 年美國 LNG 僅占歐盟進口總量 5%，故 2019 年美國向歐盟出口的 LNG 有明顯增長，歐盟已成為美國 LNG 主要出口目的地，而美國則是歐盟第三大 LNG 供應國<sup>521</sup>。

---

<sup>518</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.12-13.

<sup>519</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.14-15.

<sup>520</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.6.

<sup>521</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.20-22.

### 3. 大豆

整體而言，美國向歐盟出口的大豆在 2018 年至 2019 年間已大幅增加。從 2018 年 7 月至 2019 年 6 月間，歐盟已進口 900 萬噸美國大豆；與 2017 年至 2018 年同期相較，其進口量已增長 96%。美國已成為歐盟最大的大豆供應國；在 2018 年 7 月至 2019 年 6 月間，美國進口大豆占歐盟進口總量 60%。除此之外，歐盟執委會於 2019 年 1 月 29 日判定美國大豆生產計畫符合歐盟再生能源指令（Renewable Energy Directive）對生質燃料所設立的技術性要求與永續性標準，授權允許美國進口大豆用於製造生質燃料；此項授權將進一步提升美國大豆生產商在歐盟的競爭地位<sup>522</sup>。

### 4. 工業產品關稅自由化

歐盟理事會於今年 4 月 15 日通過有關「削減工業產品關稅」談判指令，授權執委會與美談判<sup>523</sup>。據報告所述，歐盟與美國已展開初步討論，且執委會已作好準備與美國展開談判。另外，依據執委會所作之經濟分析報告，削減工業產品關稅預計可減少雙方廠商成本，並分別增加歐盟向美國出口總量 8%（相當於 267 億歐元），及美國向歐盟出口總量 9%（相當於 262 億歐元），且不論企業規模大小均可因而受惠<sup>524</sup>。

### 5. 全球議題與第三國之非市場導向政策與行為

歐美雙方均關切第三國採取之不公平貿易政策及行為，包含國家干涉、非市場導向政策、工業補貼及強制技術移轉等措施，並特別指名中國大陸為採取前述措施的主要國家。基此，歐盟與美國進行合作並致力在雙邊、三邊及多邊場域討論並解決下列重要議題：

---

<sup>522</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.19.

<sup>523</sup>See Council of EU, “Directives for the negotiations with the United States of America for an agreement on the elimination of tariffs for industrial goods”, April 9, 2019.

<sup>524</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.22-23.

### (1) 工業補貼與貿易救濟

歐盟與美國在貿易救濟領域已展開多項合作，包含雙方主管機關定期交換貿易救濟法規之執行資訊、共同向 WTO 補貼委員會提案以強化現行 WTO 規則的履程度、對中國大陸施壓，要求中方承諾消除補貼，以及鋼鐵與半導體產能過剩之情形。同時，歐美亦在政府間半導體會議（Government/Authorities Meeting on Semiconductors, GAMS）合作並致力於提升各國補貼措施的透明化。

### (2) 強制技術移轉

報告指出中國大陸為採取強制技術移轉之主要國家。對此，歐美均同意現行 WTO 規則無法解決強制技術移轉之問題，故與日本合作以推動中國大陸修訂其《外商投資法》，要求賦予外國企業不歧視待遇、禁止強制技術移轉、進一步開放中國大陸政府採購市場，同時提升中國大陸對智慧財產權的保障。

### (3) WTO 改革

為維護及強化 WTO 功能，歐盟與美國設立共同目標要求改善 WTO 監督功能。基此，雙方密切合作，並與日本和其他會員共同提案改善 WTO 會員之通知義務<sup>525</sup>。

## 6. 其他議題

除前述五大項目以外，進度報告提及歐盟與美國對美國進口牛肉達成協議，歐盟承諾將逐步提高不含荷爾蒙的美牛免關稅配額，最終每年將允許 3 萬 5000 噸免稅美牛進口<sup>526</sup>。另外，關於美國對歐盟鋼鋁產品加徵關稅，歐盟則表示已持續要求美國取消加徵鋼鋁

---

<sup>525</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.8-9, 23-26.

<sup>526</sup>See European Commission, “EU-U.S. trade talks – one year on, Commission presents progress report”, July 25, 2019, p.9.

稅，並期許美國不會對歐盟進口產品（特別是汽車與汽車零件）施加任何貿易限制措施。

### （三）評析

綜觀歐盟發布的貿易對談進展報告，儘管雙方在過去一年間已有若干合作成果出爐，例如能源、大豆及特定部門別合作等，但在貿易協定談判及關稅議題方面幾乎毫無進展。

首先，在貿易協定談判方面，歐盟遵循雙方聯合聲明將談判限縮於符合性評鑑及工業產品關稅，而不包含農業議題；至於美國則強調貿易協定須納入農業議題，否則不願與歐盟展開談判。對此，歐盟貿易執委馬姆斯壯於今年 7 月 23 日在歐洲議會上承認，歐美貿易談判因此陷入僵局。然而，馬姆斯壯再次強調與美貿易談判不會涉及農業議題，並聲明因美國已宣布退出《巴黎氣候協定》（Paris Agreement），故歐盟難以與美國簽署全面性貿易協定<sup>527</sup>，可見歐美貿易協定前景未明。

至於關稅議題部分，儘管歐美於聯合聲明表明希望找到解決美國鋼鋁稅及歐盟反制措施之方案，但迄今美國仍持續對歐盟進口鋼鋁產品加徵關稅，甚至威嚇將進一步對歐盟進口汽車與汽車零件施加關稅。針對美國的威脅，馬姆斯壯則回應歐盟已準備好價值 350 億歐元的反制清單。另外，歐美間對於空中巴士（Airbus）及波音（Boeing）的補貼爭議亦成為雙方近期爭議焦點<sup>528</sup>。綜上可知，歐美在過去 1 年不僅未能緩和關稅問題，雙方關稅衝突反而有日益加深的趨勢，恐將對歐美貿易關係造成負面影響。

---

<sup>527</sup>See Beatriz Rios, “US-EU trade negotiations in stalemate, Malmström says”, EURACTIV, July 24, 2019.

<sup>528</sup>See Beatriz Rios, “One year after the US-EU joint statement, how are transatlantic trade relations doing?”, EURACTIV, July 26, 2019.

隨著美國總統大選時間接近，美國要排除農業議題的可能性也持續降低。此外，德國前國防部長范德賴恩（Ursula von der Leyen）在 7 月初獲選為新任歐盟執委會（European Commission）主席，並將於 11 月 1 日上任，屆時包含歐盟貿易總署(DG Trade)等現有領導團隊均可能更換，新團隊除需時間掌握外，對於談判立場也因目前人選不明而尚難以研判，也是另一個變數來源。

## 美中貿易戰之發展與影響

### （一）美國自 9/1 起加徵 10% 關稅，部分產品延後實施

自川普總統於今（2019）年 8 月 1 日在個人推特上宣布美國將自 9 月 1 日起，對剩餘 3000 億未課稅之中國大陸商品加徵 10% 的關稅後，美國 USTR 隨即於 8 月 13 日發布正式公告，將於 9 月 1 日與 12 月 15 日起分兩階段實施關稅，關稅清單主要按照先前於 5 月 13 日公布之內容實施。

第一階段制裁清單涵蓋 3,229 項 HS8 位碼產品（2019 年 9 月 1 日生效）；第二階段制裁清單涵蓋 542 項 HS8 位碼產品（2019 年 12 月 15 日生效）。除此之外，USTR 尚於 8 月 13 日之公告中指出，美國基於健康、安全及國防等因素，預計將新增排除項目，如起重機、化學品、漁產品、嬰幼兒產品及聖經與宗教典籍等共 25 項產品均可豁免 10% 的進口關稅。USTR 後續也將公告產品排除程序，相關利害人仍有申請產品豁免之機會。

表 1 美國歷次對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單公告

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%
		2018/8/7	2018/8/23	279 項 (原訂 284 項)	160 億美元	25%
清單二	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	9/28 由 5,745 項修正為 5,767 項(原訂 6,031 項)	約 2,000 億美元	10%
清單二 (提高關稅)	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10			25%(惟 5/10 前已出發輸往美國,且在 6/1 前抵美貨品仍為 10%)
清單三	2019/5/13	2019/8/13	2019/9/1	3,229 項	約 3,000 億美元	10%(原訂 25%)
			2019/12/15	542 項		

註：美國公告課稅清單為 HS8 位碼。

資料來源：本研究自行整理。

### 1. 第一階段實施關稅之產品分析

表 2 歸納整理美國對中國大陸第一階段制裁清單(以下簡稱 A 類清單)，以 2015-2017 年平均貿易金額來看，美國自中國大陸進口金額前三大產業類別依序為：電機設備及其零件 (192.1 億美元)、機械用具及其零件 (141.15 億美元)、針織及鉤針織衣著及服飾附屬品 (138.1 億美元)，此三產業占第一階段產品清單中美國自中國大陸進口總額近五成，其他受影響較大產業尚包括非針織及非鉤針織衣著及服飾附屬品 (100.64 億美元)、鞋靴、綁腿及類似品 (90.32 億美元) 等。

表 2 3,000 億美元制裁產品 A 類清單美自中主要進口產業類別及產品

HS2	產業名	產品項數 (HS8 位碼)	占第一階段產品項數比例	美自中進口金額 (百萬美元)	占第一階段美自中進口比重	主要品項
總計		3,229	100.00%	102,489	100.00%	
85	電機設備及其零件	99	3.07%	19,210	18.74%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 彩色電視接收裝置</li> <li>● 固態非揮發性儲存裝置</li> <li>● 電話機零件</li> </ul>
84	機械用具及其零件	136	4.21%	14,115	13.77%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 具有列印、複印及傳真兩種及以上功能的機器</li> <li>● 手提式電動工具</li> <li>● 印刷機、影印機及傳真機</li> </ul>
61	針織及鉤針織衣著及服飾附屬品	209	6.47%	13,810	13.47%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 棉製套頭衫、無領開襟上衣、外穿式背心及類似品</li> <li>● 人造纖維製套頭衫、無領開襟上衣、外穿式背心及類似品</li> <li>● 棉製嬰兒服裝及服飾附屬品</li> </ul>
62	非針織及非鉤針織衣著及服飾附屬品	359	11.12%	10,064	9.82%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 胸罩</li> <li>● 合成纖維制女式連衣裙</li> <li>● 棉制女褲</li> </ul>
64	鞋靴、綁腿及類似品	91	2.82%	9,032	8.81%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鞋靴，外底以橡膠、塑膠或組合皮製，而鞋面以皮製者</li> <li>● 運動鞋靴，如網球鞋、籃球鞋，價錢 &gt; \$12</li> <li>● 鞋靴，外底以橡膠或塑膠製，而鞋面以紡織材料製者</li> </ul>

註：1.金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

## 2. 第二階段實施關稅之產品分析

### (1) 產品範圍

另外，美國對中國大陸第二階段制裁清單（以下簡稱B類清單）則整理如表3，美國自中國大陸進口金額集中在：電機設備及其零件（537.29億美元）、機械用具及其零件（397.23億美元）、玩具與運動用品（210.18億美元），此三產業占第二階段產品清單中美國自中國大陸進口總額約八成。

表3 3,000億美元制裁產品B類清單美自中主要進口產業類別及產品

HS2	產業名	產品項數 (HS8位碼)	占第二階段產品項數比例	美自中進口金額(百萬美元)	占第二階段美自中進口比重	主要品項
總計		542	100.00%	144,201	100.00%	
85	電機設備及其零件	51	9.41%	53,729	37.26%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 手機</li> <li>● 無線電廣播或電視之傳輸器具</li> <li>● 微波爐</li> </ul>
84	機械用具及其零件	12	2.21%	39,723	27.55%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 攜帶式自動資料處理機</li> <li>● 風機、風扇</li> <li>● 手提式各種電鋸</li> </ul>
95	玩具與運動用品	28	5.17%	21,018	14.58%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 有輪玩具;遊戲用模型;各種益智玩具</li> <li>● 影像遊戲機</li> <li>● 耶誕節用品</li> </ul>
64	鞋靴、綁腿及類似品	56	10.33%	7,029	4.87%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鞋靴，外底及鞋面以橡膠或塑膠製者</li> <li>● 短統靴，外底及鞋面以橡膠或塑膠製者</li> <li>● 運動鞋靴，如網球鞋、籃球鞋，價錢&gt;\$6.50但&lt;\$12</li> </ul>
39	塑膠及其製品	14	2.58%	4,315	2.99%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 塑膠制餐具及廚房用具</li> <li>● 塑膠制衣服及衣著附件（包括手套）</li> <li>● 塑膠制小雕塑品及其他裝飾品</li> </ul>

註：1.金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

## (2) 延後實施的原因

川普指出，第二階段延後實施的原因在於不希望影響耶誕節消費者買氣。美國白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro）則補充說明，美國企業已經為了年底的節慶假期和中國大陸廠商簽約，因此衡量之下決議延期部份關稅，否則關稅成本將會轉移到消費者身上<sup>529</sup>。

此外，本次延後實施的終端消費產品包含手機、筆電、電玩遊戲機、部分玩具、電腦螢幕、部分鞋類與衣物，顯示 USTR 也將 6 月底之公聽會意見納入考量。在該次公聽會上，遊戲主機廠商微軟（Microsoft）、索尼（Sony）及任天堂（Nintendo）曾發共同聲明表示，轉移供應鏈的挑戰極高，且關稅將扼殺整個遊戲產業的創新。至於戴爾科技（Dell）、惠普（HP）和微軟（Microsoft）和英特爾（Intel）等筆電和平板電腦大廠也指出，關稅將促漲美國的筆電和平板電腦售價至少 19%，相當於每台平板電腦零售價平均上漲約 120 美元。由於公聽會業者意見普遍相當反對本次關稅措施，認為短期內轉移供應鏈相當困難，關稅負擔對於利潤極低的民生消費用品業者恐將直接造成虧損，因此 USTR 將原訂 25% 關稅削減為 10%，應該也是為了減緩對美國方面的不利衝擊。

### 3. 25 項排除產品分析

#### (1) 產品範圍

下表為美國新增排除之產品項目清單。此次清單延續 2019 年 5 月份制裁清單中的 25 項排除產品項目，以美國自中國大陸進口金額來看，該等品項主要集中在傢具及照明燈具（5.87 億美元）、魚類（4.95 億美元）和鐵路或電車道機車、車輛及其零件

---

<sup>529</sup>Transcript: Peter Navarro on "Face the Nation", CBS News, Aug. 18, 2019, <https://www.cbsnews.com/news/transcript-peter-navarro-on-face-the-nation-august-18-2019/>.

(3.92 億美元)，如兒童安全座椅、冷凍鱈魚片和鮭魚片、起重機、硫酸鋇、宗教書籍等（詳細品項請參照表 4）。

表 4 從 5 月份起排除於關稅制裁外之產品歸納

HS2	產業名	產品項數 (HS8 位碼)	美自中進口金額(百萬美元)	品項
94	傢具及照明燈具	2*	587	1. 可拆卸硬殼兒童安全座椅 2. 其他兒童安全座椅
3	魚類	7	495	1. 冷凍海鱈魚科魚類 2. 冷凍鱈魚片，重量超過 4.5 公斤 3. 其他冷凍鱈魚片 4. 冷凍黑線鱈片，重量超過 4.5 公斤 5. 冷凍鮭魚片，重量超過 4.5 公斤 6. 其他冷凍鮭魚片 7. 其他冷凍海鱈魚科魚類
86	鐵路或電車道機車、車輛及其零件	1	392	1. 貨櫃（包括運送流體用貨櫃），具有特別設計及裝備，可供一種或多種運輸方式運送者
84	機械用具及其零件	4	106	1. 固定支架上的橋式起重機 2. 輪胎和跨載機上的移動式升降架 3. 運輸起重機、龍門式起重機和橋式起重機 4. 塔式起重機
25	鹽；硫磺；土及石料；石灰及水泥	2	110	1. 天然硫酸鋇，磨碎 2. 天然硫酸鋇，未研磨
49	書籍，新聞報紙等	1*	79	1. 聖經和其他宗教書籍
28	無機化學品	5	61	1. 鋇的氧化物、氫氧化物和過氧化物 2. 氧化鋁，人造剛玉除外 3. 其他複雜的氟鹽 4. 氯化氧和氯化氫，銅或鈇除外 5. 其他放射性元素、同位素、化合物；合金、分散劑、陶瓷產品和這些產品的混合物；放射性殘留物
81	其他卑金屬，瓷金及其製品	2	21	1. 鋳及鋳粉 2. 鋳
36	炸藥；煙火品；可燃製品	1	2	1. 各種形式的鐵鈷齊(Ferrocium)和其他自燃合金

註：1.金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

3.標\*為 10 位碼產品

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

## (2) 排除實施的原因

USTR 聲明本次排除之原因為健康、安全及國防等因素，主要考量也是公聽會業者意見。例如在 6 月公聽會上，兒童安全座椅業者便指出，美國目前並無足夠產能，超過 90% 的兒童產品均來自亞洲，特別是中國大陸。由於中國大陸的塑膠射出成型技術已和其供應鏈緊密結合，故有相當空間可以提高出售價格，對於較不富裕的美國家庭恐造成更大的影響。此外，兒童安全座椅事實上並非首次列於 3,000 億關稅清單中；業者在先前的關稅措施公聽會上因指出維持產品合理價格對保護兒童的重要性，故兒童安全座椅已屢次排除在加稅措施之外<sup>530</sup>。本次 USTR 最後選擇列為排除清單，應有很大程度係考量到業者的反彈意見。

其次，另一大部分排除項目為鱈魚片、鮭魚片等冷凍魚類產品。美國一般係將當地捕獲魚類輸往中國大陸，進行加工後再運回美國。由於多數業者反映，美國無法負擔魚類加工此種勞力密集產業的成本，而美國民眾多年來的消費習慣也多為加工魚類產品，故加徵關稅對海鮮業者也是一項極大的負擔<sup>531</sup>。

至於排除聖經等宗教書籍產品，則係源於美國出版社 HarperCollins Christian Publishing 於公聽會上作證指出，關稅清單包含印刷材料，恐影響聖經出版商，由於聖經印刷使用獨特紙張，目前美國供應商無法生產滿足美國市場所需的數量，未來牧師、教堂或各宗教組織可能將買不起聖經之故<sup>532</sup>，因此 USTR 也將此類產品列於排除清單。

---

<sup>530</sup>Makers of child safety seats take opposite sides in tariff hearings, Plastic News, June 18, 2019, <https://www.plasticsnews.com/news/makers-child-safety-seats-take-opposite-sides-tariff-hearings>.

<sup>531</sup>Alaskan fish gets deboned in China. Now it may get hit with Trump's tariffs, CNN, June 19, 2019, <https://edition.cnn.com/2019/06/19/politics/china-us-fish-trade/index.html>.

<sup>532</sup>Publishers Plead With Trump Not to Impose a 'Bible Tax' With New China Tariffs, TIME, June 20, 2019, <https://time.com/5611126/trump-bible-tax-china-tariffs/>.

#### 4. 評析

原按今年 5 月之公告，美國預計對剩餘自中國大陸進口之 3,000 億美元清單加徵 25% 關稅。惟根據 USTR 在 8 月最新公布內容，清單已確定將分兩階段實施，且加徵稅率改為 10%，同時新增部分排除項目。此項改變顯示川普一方面仍希望對美中貿易協議施壓，另一方面係迫於國內經濟衰退壓力所產生之妥協結果。牛津經濟研究院（Oxford Economics）首席美國金融經濟學家 Kathy Bostjancic 已指出，目前所有美國對中國大陸加徵的關稅，將增加每戶家庭額外開支 650 美元。此外，許多美國經濟專家也指出，美國將在 2021 年步入經濟衰退<sup>533</sup>。目前無論在美國股債市場及 GDP 表現都已對關稅戰出現下滑訊號。

首先，從美股漲跌趨勢來看，自川普於 8 月 1 日於個人推特上發布加徵關稅的消息後，美國股市應聲下跌，道瓊工業指數重挫 280.85 點或跌幅 1.05%，以科技股為主的那斯達克指數下跌 64.30 點或 0.79%，標普 500 指數則下跌 26.82 點或 0.90%，恐慌指數 VIX 則飆漲 10.86%<sup>534</sup>。然而，隨著美國 USTR 於 8 月 13 日公布部分消費性電子產品延後實施，道瓊工業指數當日大漲 460 點、標普 500 指數漲幅 1.6%、那斯達克也收漲 2.1%<sup>535</sup>。

除了美股下跌之外，美國 GDP 驟降也是一項警訊。美國 GDP 第一季經濟成長雖然還有 3.1%，但第二季卻降至 2.1%。隨著川普擴大關稅打擊面，美國民眾受到的消費衝擊將無可避免，未來更可能進一步反映在下一季 GDP 之消退。因此川普最後決定分兩階段實施關稅，意在減緩對消費者之影響。

---

<sup>533</sup> 3 out of 4 economists predict a U.S. recession by 2021, survey finds, Washington Post, Aug. 19, 2019, <https://www.washingtonpost.com/business/2019/08/19/out-economists-predict-us-recession-by-survey-finds/>.

<sup>534</sup> 「川普對中國大陸加徵新關稅！ 美股重挫、道瓊跌 280 點」，自由財經，2019 年 8 月 1 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/2871575>。

<sup>535</sup> 「美對陸部分商品加稅延到 12 月 15 日 美股大漲 400 點」，經濟日報，2019 年 8 月 13 日，<https://udn.com/news/story/6811/3987253>。

此外，美國 10 年期美債收益率在本週首次低於 2 年期美債收益率，殖利率倒掛顯示出 10 年期債券一度比 2 年期債券的收益率低，反映大量投資者對短期經濟衰退的擔憂加大，於是拋售 2 年期債券，買入 10 年期債券此類長期避險資產<sup>536</sup>。

川普面臨下屆連任選舉壓力，已不得不正視貿易戰可能對美國總體經濟造成衰退的問題。例如，由於美國人口四分之一的基督教福音教徒，是川普選民基礎中一股不容忽視的力量，因此為了回應廣大基督教選民的需求，對聖經等宗教書籍豁免關稅事實上也是一種競選手段。特別是，在川普宣布延期加徵關稅後，投資市場明顯出現短期看漲趨勢，顯然穩定股市便是拉抬選情的重要做法。惟與此同時，川普一再強調自己是和中國大陸在貿易問題上進行對抗的萬中選一<sup>537</sup>，因此如何智慧操作貿易戰和貿易協議議題，便是川普競選連任的必須要務。

目前美中最新一次接觸為 8 月 13 日晚間，中國大陸國務院副總理劉鶴與美國貿易代表萊特海澤（Robert Lighthizer）、財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）通話討論美國即將於 9 月 1 日加稅一事，雙方並約定在未來兩週內繼續通話。美中接下來是否能就關稅議題討論出折衷辦法，及美中貿易協議談判之可能進展，仍須持續保持密切關注。

## （二）美國聯邦政府採購禁用華為等五家廠商產品

美國國防部、總務管理局（General Service Administration, GSA）以及美國太空總署（NASA）於 2019 年 8 月 13 日在美國聯邦公報（Federal Register）上正式發佈臨時規定（interim rule），將對《聯邦採購法規》（Federal Acquisition Regulation, FAR）進行修正，以執行

---

<sup>536</sup>US Treasury yields climb as recession fears ease, CNBC, Aug. 19, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/08/19/us-bonds-treasury-yields-rally-as-investors-await-auctions.html>

<sup>537</sup>Trump: 'I am the chosen one' to take on China over trade, Reuters, Aug. 22, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/trump-i-am-the-chosen-one-to-take-on-china-over-trade-idUSKCN1VB27K/>.

《2019 年度美國國防授權法案》(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019, NDAA) 第 889 條第(a)(1)(A)項—禁止使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材之規定，確保各機構不會在關鍵技術系統或系統重要成分中，使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材。本條款自 8 月 13 日公告後的 60 天內，將接受公眾評論，再依其決定最終版本。<sup>538</sup>

#### 1. 禁止使用特定電信通訊以及影視監視服務或器材

NDAA 第 889 條第(a)(1)(A)項規定，禁止行政機構主管採購、獲取、延長或更新契約以購得、獲取受規範 (covered) 之電信通訊設備及服務，做為任何系統中的關鍵技術系統或重要成分。<sup>539</sup>此外，第 889 條第(f)項，進一步定義受規範之國家係指中國大陸，及受規範之電信通訊如以下<sup>540</sup>：

- 由華為技術公司或中興通訊 (ZTE) 及其相關附屬企業所生產之電信通訊設備或服務；
- 由海能達 (Hytera) 通訊公司、杭州海康威視 (Hikvision) 數位技術公司，或大華 (Dahua) 科技公司及其相關附屬企業所生產，用於公共安全、政府設備安全、關鍵基礎建設監控及其他國家安全考量之影視監控及電信通訊器材或服務；
- 經由美國國防部長確認後，為中國大陸政府所擁有、控制或有關連之實體所提供之電信通訊以及影視監視服務或器材。

---

<sup>538</sup> Department of Defense (DoD), General Services Administration (GSA), and National Aeronautics and Space Administration (NASA). 'Federal Acquisition Regulation: Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment'. Federal Register (40216), Vol. 84, No. 156, August 13, 2019. Available online at <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/13/2019-17201/federal-acquisition-regulation-prohibition-on-contracting-for-certain-telecommunications-and-video>.

<sup>539</sup> NDAA §899 (a)(1)(A).

<sup>540</sup> NDAA §899 (f).

## 2. 新增及修改《聯邦採購法規》法條

為了執行 NDAA 第 899 條第(a)(1)(A)規定，美國政府對 FAR 進行修正並增設新法條，範圍涵蓋第 1 編 (part) 聯邦採購管制系統、第 4 編行政與資訊事項、第 12 編商品化項目採購、第 13 編簡化之採購程序、第 39 編資訊技術採購，以及第 52 編招標規定及契約條款，上述修正及新增條款自 2019 年 8 月 13 日起生效。以下將對本次重要新增條款內容進行敘述：

### (1) 禁止採購特定電信通訊以及影視監視服務或器材

此次臨時規定修改 FAR 第 4 編行政與資訊事項 (Administrative and Information Matters)，新增第 4.21 條，該條旨在禁止聯邦機構購得、獲取受規範之電信通訊設備及服務做為任何系統中的關鍵技術系統或重要成分；但連接到第三方設施的服務，以及無法傳送或轉址 (redirect) 數據流量或查看用戶數據或數據包之電信通訊器材則不在此限。<sup>541</sup>

在程序方面，第 4.21 條提及此次臨時規定亦在 FAR 第 52 編招標規定及契約條款 (Solicitation Provisions and Contract clauses) 新增第 52.204 條以及第 52.204-25 條，要求要約人 (offeror) 及承包商 (contractor) 分別進行通知 (representation) 與回報 (reporting) 的義務。另外，在豁免方面，經美國政府申請及繳交相關資料，由行政機關審核並認為適當後，可給予最長至 2021 年 8 月 13 日的豁免期間；或經國家情報總監認定該設備及服務不構成國家安全威脅時，也可給予豁免。

### (2) 要約人在招標時之通知義務

透過臨時規定新增之第 52.204-24 條中明訂，要求要約人在投標時，須表明其提供給政府的電信通訊設備或服務是否來自受

---

<sup>541</sup> FAR §4.21.

規範之企業。該項規定使政府可以適當判斷要約人之設備或服務是否來自受規範之企業，並評估該物件是否可使用於重大或必要之成分，或可否進行豁免。<sup>542</sup>

若要約人明確表示其設備或服務來自受規範之企業，則必須更進一步揭露重要細節，包含：（1）列出來自受規範企業之所有招標電信通訊服務或器材資訊，包含代工生產編碼、部件號、物品敘述等詳細資料；（2）使用來自受規範企業產品之原因；（3）提供服務或電信通訊設備之受規範企業之詳細資料。

### （3）承包商履約期間須回報任何受規範之設備或服務

新增設的第 52.204-25 條中，則禁止承包商在沒有得到豁免下，將受規範之電信通訊設備或服務使用於關鍵技術系統或系統中的重要成分。若承包商在履行契約期間發現或是經由轉包商通知，有任何設備、系統或服務使用受規範之設備或服務，則須將相關資訊回報予採購官（contracting officer）或依合約性質回報給國防部。<sup>543</sup>

承包商須在發現或接獲通知的 1 個工作天內，回報契約號碼、訂貨號碼、供應者詳細資訊、型號、敘述，以及建議採行之減緩行動（mitigation actions）。另外，在 10 個工作天內，承包商須進一步提供建議或採行之減緩行動的相關訊息，並回報其在期間內避免使用受規範之產品所採取之措施，以及未來如何防止使用受規範電子通訊產品之服務與設備。

## 3. 通知與回報系統更新

根據美國聯邦採購資料庫（Federal Procurement Data System, FPDS）統計，美國政府目前平均每年與 95,223 間企業訂有契約，其中有 73% 間企業為小型企業實體。因此，為了減輕對大眾的負

---

<sup>542</sup> FAR §52.204-24.

<sup>543</sup> FAR §52.204-25.

擔，美國國防部、總務管理局以及美國太空總署正著手進行註冊獎勵管理系統（System for Award Management, SAM）的更新，以利要約人每年回報所銷售之產品是否含有受規範之設備或服務，且惟有確定使用受規範之設備或服務之要約人，須逐約進行通知。美國政府希望透過系統的更新，可以在符合 NDAA 第 899 條規訂下，同時減少對小型企業實體的負擔。<sup>544</sup>

#### 4. 評析

本次臨時規定為進一步落實《2019 年度美國國防授權法案》對華為及其他中國大陸企業所下之禁令，且除此次所頒布之新規定外，聯邦公告中更提及將自 2020 年 8 月 13 日起，執行 NDAA 第 899 條第(a)(1)(B)條規定，禁止行政機關主管與任何使用受規範之電信通訊以及影視監視服務或器材的實體訂立或延長契約<sup>545</sup>。換言之，未來各國廠商如欲取得美國政府標案機會時，必須迴避使用華為、海康威視等企業所生產之產品。白宮管理及預算局（Office of Management and Budget, OBM）發言人伍德（Jacob Wood）針對此次臨時規定表示，此為政府保衛美國受到外國對手之威脅，且會確實遵循國會對華為及其他中國大陸電子通訊和影視監控設備的禁令。

對於華為的禁令除了此次臨時規定之外，美國商務部產業安全保障局（Bureau of Industry and Security, BIS）亦於今年 5 月 16 日將華為及其 68 間關係企業列為實體清單（Entity List），進行出口管制。同時，BIS 也給予上述企業 90 天的臨時通用執照（Temporary General License），緩解對美國消費者所產生的衝擊。上述執照已於 8 月 19 日到期，因此 BIS 於 8 月 19 日宣布將延長臨時通用執照的期限，使消費者於今年 11 月 18 日執照到期前，仍可購買與前次

---

<sup>544</sup>Federal Register 40216, 'VI. Regulatory Flexibility Act'. Federal Register, Vol. 84, No. 156. August 13, 2019.

<sup>545</sup>Federal Register 40216, 'I. Background'. Federal Register, Vol. 84, No. 156. August 13, 2019.

臨時通用執照規範相同之產品。<sup>546</sup>另一方面，BIS 雖延長對華為的臨時通用執照，卻又更進一步宣布，將新增 46 家華為相關企業於實體清單中。<sup>547</sup>商務部長羅斯（Wilbur Ross）指稱，此次決定延長臨時通用執照期限，乃因部分企業仍須時間調整對華為產品的依賴；同時，BIS 新增 46 間與華為相關之實體，乃為確保美國出口企業遵守實體清單法規，避免華為透過相關企業躲避美國的限制措施。

此次實施之臨時規定加上新增的實體清單，再次凸顯美國政府想要對華為施壓的決心。臨時規定為執行《2019 年度美國國防授權法案》對華為及其他中國大陸科技企業的禁令，防止聯邦採購相關企業之產品，且間接要求各國企業自 2020 年 8 月禁止使用所規範企業之產品；新增的實體清單則為美國嚴格避免美國企業出口產品予華為。且對於華為臨時通用執照的延長，有專家表示，由於商務部在執照快要到期前才宣布延長政策，故不可視為美國對中國大陸的善意舉動，應係為防止美國現有華為消費者受到嚴重影響之考量結果。<sup>548</sup>

美國與中國大陸兩方雖在最近一次的談判結束後皆表示談判有進展，惟美中在談判後皆採取較強硬之措施來回應雙方間的關係。川普也於先前受訪時表示，美國不願意與華為繼續做生意，並重申美國不著急於中國大陸達成協議。兩國目前預計在 9 月會進行下一

---

<sup>546</sup> Bureau of Industry and Security, Commerce. 'Temporary General License: Extension of Validity, Clarifications to Authorized Transactions, and Changes to Certification Statement Requirements'. Federal Register, Vol. 84, No. 162, August 21, 2019. Available online at <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/21/2019-17920/temporary-general-license-extension-of-validity-clarifications-to-authorized-transactions-and>

<sup>547</sup> Bureau of Industry and Security, Commerce. 'Addition of Certain Entities to the Entity List and Revision of Entries on the Entity List'. Federal Register, Vol. 84, No. 162, August 21, 2019. Available online at <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/21/2019-17921/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-and-revision-of-entries-on-the-entity-list>.

<sup>548</sup> Delaney, R. et al., August 19, 2019. 'Huawei wins 90-day reprieve on US supply ban, but affiliate blacklist expands'. South China Morning Post. Available online at <https://www.scmp.com/print/news/china/diplomacy/article/3023470/huawei-wins-90-day-reprieve-us-supply-ban>. Last viewed: 2019.08.22.

輪的貿易談判，雖然目前尚未公布確切日期，但可以推測雙方若如預期舉行會談，則華為及相關中國大陸企業將成為談判重點之一。



## 十三、2019 年 9 月 6 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### G7 高峰會針對經貿議題達成初步共識

今(2019)年 8 月 26 日舉行之 G7 高峰會在法國比亞里茨(Biarritz)召開，會後所做成的領袖宣言針對 WTO 改革、公平貿易以及 OECD 國際稅制改革對經貿議題達成初步共識。G7 領袖承諾將致力於維持國際貿易環境之公平與開放，據此，G7 期盼透過 WTO 之改革強化智慧財產權保護之有效性、更快速解決爭端以及打擊不公平貿易行為。同時，G7 國家共同承諾在 2020 年之前針對減少法規障礙以及 OECD 國際稅制現代化達成協議。

然而，為何這些議題被拿到 G7 高峰會討論，很重要的原因在於這些議題正是美國與其他盟國之間存在重大分歧的議題，因此，本文以下簡要回顧本次 G7 宣言所提及議題之發展背景，並說明美國與歐盟、日本在上述經貿議題的立場差異。

#### (一) 強化 WTO 有關智財權保護、打擊不公平貿易行為之規範

##### 1. 去年 G7 宣言已經提及此一議題

打擊非市場經濟導向的政策措施，消除強制技術移轉要求或網路竊密行為，以及政府應約束產業補貼之實施，或是約束政府控制事業(SOEs)扭曲貿易行為，為當前川普政府對中國大陸啟動貿易報復措施的主要訴求。除了透過貿易報復措施對中國大陸施加壓力之外，美國政府亦積極尋求與歐盟、日本等盟國合作，希望透過制定相關國際規範的方式，來約束中國大陸從事不公平貿易行為的問題。因此，美國政府兩年來積極透過各種與盟國的對話平台，提出制定智財權保護、打擊不公平貿易行為國際規範之倡議，而 G7

高峰會以及美歐日三方部長會議均為美國在此議題上尋求盟國支持的重要場域。

2018年6月G7高峰會所做成的「沙勒瓦公報(The Charlevoix G7 Summit Communique)」中<sup>549</sup>，即已提及G7國家將合作強化公平貿易之國際規範，特別是要打擊非市場經濟導向的政策措施，以及不合理的智慧財產權保護規定，例如：強制技術移轉要求或網路竊密行為。同時，呼籲在當年度應立即針對產業補貼與政府控制事業(SOEs)扭曲貿易行為啟動國際規範之談判。對照今年度G7高峰會宣言，今年G7國家明確點出應在WTO場域處理有關智財權保護、打擊不公平貿易行為之規範。

## 2. 美歐日三方部長會議所達成的共識

自2018年5月以來，美國、歐盟、日本三個國家陸續舉行4次三方部長級會議，共同討論第三國政府之政策與作法所造成之貿易扭曲問題，以及WTO改革問題。針對不公平貿易行為此一問題，三方部長會議討論議題涵蓋了非市場導向政策與作法、產業補貼與SOEs、強迫性技術移轉政策與作法等問題之可能解決方案。依據三方發表之聯合聲明，美歐日強調應加速針對第三國政府對於產業補貼與扶植SOEs之政策與行為制定新的規範，以維護公平貿易環境，特別是部分第三國扶植其國家控制企業成為國內冠軍企業，進而推展至國際市場，造成市場扭曲。

除此之外，美歐日三方部長會議WTO改革問題，呼籲聲稱為開發中國家的會員，應徹底履行其於WTO下之承諾，並且遵守WTO之規範與義務。除此之外，美歐日三方同時也主張應針對WTO透明化規則進行改革，共同制訂新的透明化與通知義務規範，以強化WTO的行政監督功能。

---

<sup>549</sup>The Charlevoix G7 Summit Communique  
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/09/the-charlevoix-g7-summit-communicue/>

### 3. 美歐日三方共同研擬 WTO 產業補貼與 SOE 新規範之提案工作持續延宕

強化 WTO 透明化與監督功能為美國、日本、歐盟就 WTO 改革議題展開合作之第一步，美歐日三方已於 2018 年 11 月向貨品貿易理事會（CTG）提交透明化程序及通知之提案（JOB/CTG/14/Add.2），三方以此提案作為基礎擴大爭取其他 WTO 會員之支持。本項提案目前（2019 年 4 月 1 日公布之新版草案 JOB/CTG/14/Rev.1）已經獲得我國以及阿根廷、哥斯大黎加、加拿大、澳洲、紐西蘭等會員之支持，共同參與本項強化 WTO 協定透明化與通知義務之提案。該提案透過能力建構、不履行通知義務之懲罰性規定、強化反通知、貿易政策檢討機制等規定，來提升會員履行 WTO 協定透明化與通知義務之程度。

相對於此，共同研擬 WTO 產業補貼與 SOE 之新規範，為三方部長會議處理不公平貿易行為之重點工作，但相關文本草案之研擬工作始終未見實質進展，三方部長會議針對提出文本草案的時程亦一再延後。此顯示出美歐日三個國家在對抗中國不公平貿易行為方面雖然具有共同利益，但對於 WTO 應如何制定產業補貼與 SOE 之新規範，彼此間對於具體規範方式可能仍有分歧。

## （二）WTO 爭端解決機制之改革

### 1. 改革壓力來自美國引發之上訴機構危機

由於美國自 2017 年以來透過持續杯葛上訴機構成員任命，導致 WTO 上訴機構面臨癱瘓之危機。起初，美國對外宣稱抵制補選上訴機構成員之理由，是因上訴機構在過去審理案件中做出「超越裁判權限」（judicial overreach）的裁決；以及上訴機構法官 Ricardo Ramirez-Hernandez 在任期滿後仍對特定案件做出裁決，讓上訴機構運作受到質疑。美國政府堅持應優先解決上訴機構的問題，而擱

置上訴機構成員之選任程序。因此，當前 WTO 推動爭端解決機制之改革工作，主要來自美國杯葛上訴機構成員遴選所施加的壓力。

## 2. 美國與其他會員之立場歧異始終沒有縮小

由於美國杯葛上訴機構成員遴選所引發的危機，使得當前 WTO 爭端解決機制之改革方向，大幅度地受到美國關切問題之左右。絕大多數會員提案（包括歐盟所提出的改革提案在內）集中在如何回應美國對爭端解決機制之關切問題，例如：上訴機構司法越權、裁決報告超過 90 天審理期限、任期屆滿之成員是否可以續行審理案件、事實認定、裁決報告之先例效果等。然而，各方會員提案均遭到美國的反對，理由是這些提案都沒有辦法實質解決 WTO 上訴機構司法越權的根本問題。川普政府在 2019 年 3 月所公布之貿易政策綱領亦再度重申此一立場，認為 WTO 上訴機構程序運作、解釋方法、實質解釋都逾越了 WTO 規則。

為了回應美方對上訴機構司法越權之關切點，近期部分會員所提出的改革提案也針對此一問題加以著墨，包括：宏都拉斯在今年 1 月提案（WT/GC/W/760）應修改 DSU 第 17.12 條爭點審理範圍之規定，強制要求上訴機構不得審理上訴範圍以外之其他爭點，以及必須遵守小組所採用的法律解釋與見解；另外，日本、澳洲、智利在今年 4 月提出上訴機構功能之討論提案（WT/GC/W/768），建議制訂議事規則，重申小組或上訴機構報告均不可增減會員的權利與義務。

然而，美國在今年 7 月 WTO 爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）會議期間進一步提出新的改革主張，要求改革爭端解決機制整體程序缺乏透明性之問題，並以改革爭端解決機制之程序透明性為理由，繼續杯葛上訴機構成員之選任。此舉受到其他會員廣泛的批評，印度、俄羅斯、歐盟在內等會員主張當前上訴機構的

空缺危機才是 WTO 爭端解決機制的改革重點，並呼籲其他會員不應再受到其他次要議題所影響。

### 3. 歐盟、加拿大等盟國決定以替代方案因應上訴機構癱瘓之情況

回顧 2017 年以來推動 WTO 爭端解決機制改革工作之進展，雖然相關改革提案乃是 WTO 改革提案中數量最多的，但美國始終以各種理由加以反對，並繼續擱置上訴機構成員之選任，因而導致爭端解決機制之改革工作毫無進展，而 WTO 上訴機構功能也面臨癱瘓。

為了因應 WTO 上訴機構陷入癱瘓之情況，歐盟與加拿大於今年 7 月 25 日提出「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」(Interim Appeal Arbitration Pursuant To Article 25 Of The DSU) 之共同聲明 (JOB/DSB/1/Add.11)，表示雙方將建立臨時上訴仲裁程序，預計保留原有 WTO 上訴機構的基本原則與特徵，作為 WTO 上訴機構功能之臨時替代方案。替代方案之出現凸顯出歐盟、加拿大等盟國對於美國解決上訴機構危機喪失耐心和信心。

### (三) 數位稅爭議問題

針對本次 G7 宣言所提及之 OECD 國際稅制改革，早在 2015 年，OECD 就把數位化經濟所面臨的稅收挑戰，列為改革國際租稅治理的首要課題，特別是數位經濟發展所產生的稅基侵蝕與利潤移轉 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) 問題。然而，歐盟在去 (2018) 年拋出對網路巨擘開徵數位稅之立法計畫，引發美國網路龍頭企業 (如：亞馬遜、谷歌、蘋果等) 的不滿，進而使得數位稅賦之課徵問題成為美歐貿易摩擦的來源。此一發展情勢促使 OECD 加速有關數位商業發展稅賦課徵規則之相關討論，以便消除美歐雙方對於數位商業發展稅賦課徵規則之歧見，避免衝突持續升溫。

然而，法國數位服務稅法案已經於 7 月 25 日公告生效，並將回溯至今年 1 月 1 日起徵，稅率為 3%。這個新稅制的對象，是所謂「數位服務」在法國境內提供相關服務產生的營收。按其定義，數位服務包含三種類型，第一是線上中介服務，指的是透過網路平台媒合使用者進行貨品或服務的交易。典型的對象，包含 Amazon、eBay 等電商，及 Google Play 或 App store 等第三方平台，向買賣雙方及刊登使用者所收取的上架費或介紹費。

法國數位服務稅法案引起美國反彈的關鍵，在於法國設有課徵對象的營收門檻，亦即數位中介企業的全球數位營收超過 7.5 億歐元，且在法國數位營收超過 2,500 萬歐元者，才需繳稅。目前看起來符合這個門檻的公司，包含 Amazon、Google、蘋果及臉書，多數是美商。美國認為此一稅制擺明針對美國而來，既不合理且歧視性十足，因而祭出 301 條款，不排除一樣用關稅等方式制裁法國。川普曾公開表明將鎖定法國進口酒類展開報復。

在本次 G7 高峰會會議期間，美國與法國總統就數位稅達成折衷協議，雙方同意，在新的國際數位稅方案出爐前，先保留法國數位稅，待國際新稅制生效後，法國將撤銷自己的數位稅，並退還科技業溢繳稅金。此一折衷協議並未改變法國原有的立場，亦即如果 OECD 場域有關數位稅規則的討論能夠獲得實質、有效的解決方案，法國將會撤除數位服務稅法案之實施。唯一差別在於法國在本次協議中明確承諾將退還網路巨擘溢繳的稅金。然而，美國在折衷協議中同意法國可以保留數位稅至國際新稅制生效，等於暫時免除了數位服務稅法案受到 301 條款制裁的可能性。

#### （四）評析

承上所述，G7 高峰會所討論之經貿議題，特別是領袖宣言所納入之 WTO 改革、公平貿易以及 OECD 國際稅制改革等議題，其共同點均是：美國就相關議題與其他盟國之間存在分歧。

首先，關於打擊不公平貿易行為，美國倡議對抗中國大陸不公平貿易行為雖然夠獲得盟國的正面回應，但相關文本草案之研擬工作始終未見實質進展，此一情況顯示針對 WTO 應如何制定產業補貼與 SOE 之新規範，美國與盟國之間就具體規範方式可能仍有分歧。

其次，關於 WTO 爭端解決機制之改革，美國持續以各種理由擱置上訴機構成員之選任，因而導致爭端解決機制之改革工作毫無進展，而 WTO 上訴機構功能也面臨癱瘓。歐盟、加拿大等盟國已經不再信任川普政府能夠實質回應 WTO 爭端解決機制之改革提案，同時，對於上訴機構危機之解決亦已喪失耐心。在這樣的發展態勢下，優先處理 WTO 上訴機構危機，以及針對上訴程序癱瘓的情況研擬替代機制，應當是現階段較為急迫且務實的工作方向。

最後，針對 OECD 國際稅制改革，數位稅賦之課徵問題為當前美歐之間數位稅所引發貿易摩擦的來源。此一發展情勢促使 OECD 加速有關數位商業發展稅賦課徵規則之相關討論，以便消除美歐雙方對於數位商業發展稅賦課徵規則之歧見。而本次美歐所達成的折衷協議僅是暫時擱置爭議，並未實質解決稅賦課徵規則的旗艦，OECD 最終改革成果將成為美歐解決數位稅爭議的希望寄託。

對於我國而言，以上發展反映出雖然各國都看好數位貿易的潛力及成長動能，但也逐漸發現上層結構早已被以美國為主的大型平台所掌控，因而開始出現反思。基於各身的利益，目前於 WTO 或 APEC 等場域相關議題的討論，逐漸形成美國（主張開放、鬆綁）、歐盟（自

由之餘重視個資、消費者保護與公平)、中國(強調共榮共享及便捷化)為首的三大集團,各有立場。臺灣數位貿易規模有限但也有長處,如何以利益極大化的原則決定立場,需要公私部門更有系統的討論,是法國數位稅爭議帶給我國的啟示。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國脫歐白熱化—強生休會，國會緊急立法

#### (一) 脫歐 10 月 31 日大限將至

前首相梅伊(Theresa May)於 2018 年 11 月 25 日公布《脫歐協議草案》(The draft Agreement on the Withdrawal of the United Kingdom from the European Union, 以下稱草案)<sup>550</sup>, 該草案最具爭議之內容在於愛爾蘭邊境保障措施(Irish backstop, 以下稱保障措施)。

事實上, 草案其實只有針對脫歐生效後至 2020 年底間這段「脫歐過渡期」做出安排。所以嚴格來說應稱為「脫歐過渡協定」; 真正規範雙方經貿、投資、人員、交通、金融等互動關係的「英歐經貿與政治協定」, 將在未來 1.5 年的過渡期內完成談判。按草案安排, 未來 1 年多的過渡期內, 英國仍能享有等同於歐盟成員國的權利(包含單一市場、關稅、檢驗、工作、運輸等), 但不能再繼續參與歐盟決策並需退出歐洲議會, 且需支付約 390 億英鎊的分手費。

至於保障措施, 按目前草案內容, 英歐同意原則上未來英國與愛爾蘭之間不會出現實體隔離的「硬邊界」(hard border), 雙方並將繼

---

<sup>550</sup>European Union Leaders Approve Brexit Plan, *NPR*, <https://www.npr.org/2018/11/25/670626957/european-union-leaders-approve-brexit-plan>, 2018 年 11 月 25 日; 草案內容分為政治宣言(political declaration)及退出協定(withdrawal agreement)兩部份。政治宣言係英國歐盟未來關係之描述, 而退出協定包含過渡期(transition)期間適用歐盟規範、英國需支付歐盟「分手費」(divorce bill)—若延期脫歐需加計費用、英國人民之歐盟公民權利、愛爾蘭邊境保障措施、捕魚權範圍須重擬協定及英歐爭端與訴訟問題等。  
**Quoted in** Brexit: what is the withdrawal agreement?, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/uk-46237012>, 2018 年 11 月 25 日

續就如何透過其他方式隔離英國與歐盟（如高科技虛擬邊界）進行協商。倘如無法在 2020 年 12 月 31 日所謂脫歐過渡期屆滿前達成協議，則依據前述保障措施，英國承諾也不會逕行設置邊界，會繼續談判到有結果為止，同時英國本島與北愛之間也不會設置關卡<sup>551</sup>。

此一機制意味著由於歐盟（愛爾蘭）與英國（北愛）之間無邊界，而英國與北愛之間亦無邊界，等同於英國續留在歐盟的關稅同盟內，北愛爾蘭更會繼續適用部分歐盟單一市場之規定。對脫歐派而言，根本等於沒有脫歐，因而堅決反對，加上部分留歐派議員藉由反對草案來迫使英國不斷延後脫歐時間表，導致草案在今年 1 月、3 月二度遭英國國會否決的結果<sup>552</sup>。

梅伊於今年 3 月 21 日向歐盟申請延期，並於原訂兩年大限之 3 月 29 日第三度將草案送國會表決，卻仍未能通過<sup>553</sup>。所幸歐盟於 4 月 10 日在布魯塞爾召開脫歐緊急峰會（emergency summit dedicated to Brexit），27 國領袖同意英國脫歐時程再延長半年，故最新之期限為 10 月 31 日<sup>554</sup>。

---

<sup>551</sup>Brexit: What is the Irish border backstop? ,

<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404> , *BBC News* , 2019 年 1 月 15 日

<sup>552</sup>Brexit Vote: After Marathon Debate, a Severe Blow for Theresa May , *The New York Times* ,

<https://www.nytimes.com/2019/01/15/world/europe/brexit-vote.html> , 2019 年 1 月 15 日 ; New

Brexit Defeat Plunges U.K.'s Theresa May Into Crisis , *The New York Times* ,

<https://www.nytimes.com/2019/03/12/world/europe/uk-brexit-vote.html> , 2019 年 3 月 12 日

<sup>553</sup>EU offers UK Brexit extension options, initially to April 12 , *Deutsche Welle* ,

<https://www.dw.com/en/eu-offers-uk-brexit-extension-options-initially-to-april-12/a-48014186> ,

2019 年 3 月 21 日 ; 英國於 2017 年 3 月 29 日依《歐洲聯盟條約》（Treaty on European Union , 簡稱 TEU）第 50 條規定向歐盟理事會（Council of the European Union）通知脫歐意願，原則上應於兩年內（即今（2019）年 3 月 29 日前）與歐盟達成協議完成脫歐，惟歐盟得以一致決同意延長。Brexit Goes Back to Square One as Parliament Rejects May's Plan a Third Time , *The New York Times* ,

<https://www.nytimes.com/2019/03/29/world/europe/brexit-britain-theresa-may.html> , 2019 年 3 月 29 日

<sup>554</sup>Brexit summit: EU expected to grant UK extension with strings attached , *CNBC* ,

<https://www.cnbc.com/2019/04/10/brexit-delay-to-be-decided-at-eu-summit.html> , 2019 年 4 月 10 日 ; EU27 leaders agree Brexit extension - summit chair Tusk , *Reuters* ,

<https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-tusk-extension/eu27-leaders-agree-brexit-extension-summit-chair-tusk-idUSKCN1RM2Z6> , 2019 年 4 月 11 日

## (二) 英國新首相之非常手段

### 1. 首相出招：國會休會

剛於 7 月 25 日上任的英國新首相強生 (Boris Johnson) 上任後便主張廢除保障措施，並指出不惜在草案無法生效的情況下「硬脫歐」。「硬脫歐」指的就是英歐之間沒有前述之過渡期緩衝，雙方將於 10 月 31 日後退回以 WTO 及其他協定為依據的關係，在經貿領域就會如同臺灣與歐盟的相同關係，但不影響雙方繼續針對「英歐經貿與政治協定」繼續談判<sup>555</sup>。許多意見認為與其拖泥帶水進入過渡期，不如直接硬脫歐對雙方都有利益，同時硬脫歐雖有成本但也可迫使英歐雙方加速完成後續協定的談判。

對此，歐盟重申草案中僅有政治宣言部份可重新談判，退出協定部份均無重啟談判的空間<sup>556</sup>。對此強生回應若歐盟堅守保障措施的底線，則其將不會與之重啟談判<sup>557</sup>。惟亦有論者認為英國不大可能在 10 月 31 日完成脫歐，脫歐期限恐將再度延期<sup>558</sup>。孰料夏季休會結束前，強生先發制人於 8 月 28 日向英國女王伊莉莎白二世請求允許國會休會 (Prorogation) 5 周 (9 月 9 日至 12 日之間起，至 10 月 14 日)<sup>559</sup>。英國女王在樞密院的建議下，同意並宣布國會休會。此舉將使國會停止運作，直至 10 月 14 日開議後距脫歐期限僅剩二周，時程非常緊迫，英國輿論一時沸騰不止。

---

<sup>555</sup>What is the difference between hard and soft Brexit? Everything you need to know, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-hard-soft-what-is-the-difference-uk-eu-single-market-freedom-movement-theresa-may-a7342591.html>, *Independent*, 2016 年 10 月 3 日

<sup>556</sup>EU rejects 'mini deals' claim, reiterates support for Brexit deal, *AL Jazeera*, <https://www.aljazeera.com/news/2019/07/eu-rejects-mini-deals-claim-reiterates-support-brexit-deal-190724132423486.html>, 2019 年 7 月 25 日

<sup>557</sup>Johnson refuses to meet EU leaders unless they scrap backstop, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/2019/jul/29/johnson-refuses-to-meet-eu-leaders-unless-they-scrap-backstop>, 2019 年 7 月 29 日

<sup>558</sup>Voting on Brexit: Parliament's role before 31 October, *The Institute For Government*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/parliament-role-before-31-october-brexit>, 2019 年 8 月 11 日。

<sup>559</sup>休會時議員仍保有職位，與解散國會 (dissolution) 不同，但國會運作停擺，部分法案自 1998-99 會期後得以保留至下一個會期 (需國會同意) 再議，而動議 (motions) 則取消，並且無法如法案保留至下一個會期。休會期間亦無法提出新的法案及動議。Quoted in *The Institute For Government*, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/proroguing-parliament>

## 2. 國會奪回主導權：緊急立法

為趕在下周休會前將未經國會同意即硬脫歐之選項打入冷宮，下議院於9月3日開議時允許「脫歐第6號法案」以緊急辯論（Standing Order 24，簡稱SO24）形式進行，經過2小時的辯論旋即進入投票程序<sup>560</sup>。初次投票係表決是否同意法案交付表決（a vote to allow a vote），結果以328票同意對301票反對通過，關鍵因素在於21名保守黨議員倒戈<sup>561</sup>。正式投票於9月4日以327票同意對299票反對通過，後續仍需提交上議院進行辯論及交由王室批准<sup>562</sup>。二度挫敗的強生提出提前大選之議案以反制，惟僅獲298票同意，未達法定票數而三度敗北，因最大反對黨工黨已表示排除硬脫歐的法案先通過才會支持提前大選，故英國內閣與國會之角力戰仍持續延燒<sup>563</sup>。

### （三）評析

#### 1. 政治層面

強生硬脫歐之作為並非無脈絡可循。5月時，鑒於脫歐時程延期，英國仍為歐盟會員國而需舉行2019年歐洲議會選舉。5月26

---

<sup>560</sup>英國政府於10月19日前，如硬脫歐需取得國會同意，或與歐盟達成新的脫歐協議，若均無法達成，首相必須向歐盟再度請求延期3個月（至2020年1月31日）。Quoted in No-deal Brexit bill explained: How Hilary Benn's plan to delay Brexit works, and what today's vote really means, *iNews*,

<https://inews.co.uk/news/brexit/brexit-bill-no-deal-vote-explained-delay-date-hilary-benn-plan-to-day/>, 2019年9月4日

<sup>561</sup>Boris Johnson Loses Brexit Delay Vote 328 to 301, 21 Tories Rebel: What's Next?, *Money Maven*,

<https://moneymaven.io/mishtalk/economics/boris-johnson-loses-brexit-delay-vote-328-to-301-21-tories-rebel-what-s-next-W5gpVjp-EEeiznG-H-ZmGw/>, 2019年9月3日

<sup>562</sup> Boris Johnson lost his second Brexit vote in two days, *CNN*,

<https://edition.cnn.com/2019/09/04/uk/brexit-no-deal-bill-parliament-gbr-intl/index.html>, 2019年9月4日

<sup>563</sup>Boris Johnson's call for general election rejected by MPs, *BBC News*,

<https://www.bbc.com/news/uk-politics-49584907>, 2019年9月4日；依《英國定期國會法》（Fixed-term Parliaments Act, 簡稱FTPA）需3分之2票數通過（434票）；Corbyn says Labour will not back early election motion unless bill ruling out no-deal passed first, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/politics/live/2019/sep/03/commons-showdown-looms-in-battle-over-no-deal-brexit-live?page=with:block-5d6ed7c78f082da28762cd3a#block-5d6ed7c78f082da28762cd3a>, 2019年9月3日

日投票結果出爐，73 席中脫歐黨（Brexit Party）以 29 席取得大勝，留歐派之自由民主黨取得 16 席，而保守黨及工黨均慘敗<sup>564</sup>。脫歐黨力主硬脫歐，其支持來自於民意對遲未成功脫歐的保守黨失去信心，期待新政黨有更強硬的手段盡速脫歐，故此次選舉或已為強生為硬脫歐選擇休會之途徑埋下種子。惟脫歐黨雖取得大勝，但留歐派政黨總共至少取得 28 席，顯示雙方民意基礎勢均力敵，硬脫歐並非主流民意，況休會遭譏為摧毀民主，甚至被冠以獨裁者（dictator）之名，可知其選擇與梅伊大相逕庭的政治手段達成硬脫歐的目的，可謂大膽的政治賭博<sup>565</sup>。

## 2. 經貿層面

觀察國會緊急立法以阻攔強生邁向硬脫歐之舉措，以及民眾抗議休會之行動，甚至前首相梅傑針對休會採取訴訟途徑，種種作為均可見英國輿論非常擔憂硬脫歐之災難性後果，故極力避免其發生<sup>566</sup>。早前媒體已不斷提出硬脫歐之可能後果：英國將失去引領歐盟 30 年的氣候政策的核心地位，並影響歐盟在全球氣候政策的領導地位<sup>567</sup>；英國人至歐盟國家旅遊需重新準備簽證或護照、英國市場上來自歐盟國家的食物短缺或更昂貴、英國人在歐盟國家居住之權

---

<sup>564</sup>The UK's European elections 2019, *BBC News*,

<https://www.bbc.com/news/topics/crjeqkdevwvt/the-uks-european-elections-2019>

<sup>565</sup>Boris Johnson suspending Parliament may destroy British democracy — but it sure benefits Boris, *NBC News*,

<https://www.nbcnews.com/think/opinion/boris-johnson-suspending-parliament-may-destroy-british-democracy-it-sure-ncna1047696>, 2019 年 8 月 29 日；Opinion: Boris Johnson, the UK dictator, *Deutsche Welle*, <https://www.dw.com/en/opinion-boris-johnson-the-uk-dictator/a-50202533>, 2019 年 8 月 28 日

<sup>566</sup>Over 1 million people sign a petition opposing Boris Johnson's plans to suspend Parliament, *CNN*,

<https://edition.cnn.com/2019/08/29/uk/uk-johnson-suspend-parliament-petition-intl-scli-gbr/index.html>, 2019 年 8 月 29 日；Brexit: At least 60 anti-prorogation protests planned across Britain, *Independent*,

<https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-protests-anti-prorogation-boris-johnson-co-up-a9084171.html>, 2019 年 8 月 30 日；Former British PM John Major joins legal action to block Parliament suspension, *The Strait Times*,

<https://www.straitstimes.com/world/europe/former-british-pm-john-major-joins-legal-action-to-block-parliament-suspension>, 2019 年 8 月 30 日

<sup>567</sup>No-deal Brexit would be a disaster for the climate, *Climate Home News*,

<https://www.climatechangenews.com/2019/08/07/no-deal-brexit-disaster-climate/>, 2019 年 8 月 7 日

利（如稅務、醫療服務）將受影響<sup>568</sup>。甚至一份外洩的政府文件亦表明硬脫歐之擔憂，尤其是硬邊界的恢復可能導致抗議甚至動亂<sup>569</sup>。惟亦有論者持偏樂觀態度，認為公投結果當下諸多經濟衰退的預測並沒有發生，英國照樣挺過了三個年頭；況以歷史角度觀察，早在歐盟誕生以前，倫敦已與紐約居於競爭行列，長期以觀，可預期經過過渡期後，英國將再度繁榮<sup>570</sup>。

回顧 20 世紀歷史，極端貿易保護主義導致二戰發生，戰後提倡全球主義，試圖改正保護主義導致之惡果，同時區域主義的構想亦開始發展，約至冷戰結束後區域主義蓬勃發展。惟自 21 世紀起歐洲懷疑主義（Euroscepticism）興起，認為國家利益應優先，而國家利益未必與歐盟藍圖一致，因此傾向於不再信任歐盟體制<sup>571</sup>。英國民意多數支持脫歐亦有歐洲懷疑論之因素。目前英國政壇脫歐之劇本持續上演，詭譎多變之發展仍有待觀察。

對照英國之發展，美國自川普上任後退出跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）、重新與加墨兩國談判美墨加協定（The new United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）以取代北美自由貿易協定（North America Free Trade Area, NAFTA），並與其他主要貿易夥伴如日本、歐盟等談判或洽簽 FTA。綜上可

---

<sup>568</sup>No-deal Brexit: 10 ways it could affect you, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-47470864>, 2019 年 8 月 1 日

<sup>569</sup>Fact check: what a no-deal Brexit will mean for the UK, *The Week Business*, <https://www.theweek.co.uk/fact-check/95547/fact-check-what-a-no-deal-brexite-really-means>, 2019 年 8 月 6 日；Leaked Brexit Document Depicts Government Fears Of Gridlock, Food Shortages, Unrest, *NPR*, <https://www.npr.org/2019/08/18/752173091/leaked-brexite-document-depicts-government-fears-of-gridlock-food-shortages-unrest>, 2019 年 8 月 18 日

<sup>570</sup>Why a hard Brexit won't be a catastrophe, *Financial Review*, <https://www.afr.com/world/europe/why-a-hard-brexite-won-t-be-a-catastrophe-20190805-p52dxr>, 2019 年 8 月 5 日

<sup>571</sup>EU scepticism threatens European integration, *euobserver*, <https://euobserver.com/news/2731>, 2001 年 6 月 22 日

知，以美英兩大國之路線選擇，可謂區域主義正面臨挑戰。有論者謂貿易保護主義復萌，不無道理<sup>572</sup>。

相較於歐洲懷疑論及美國利益優先之思想，亞洲尚未見區域懷疑主義之論調。我國基於特殊之政治地位，參與相關區域體制屢遭政治阻礙，惟參考英國脫歐及美國經驗，均係擁抱區域體制後，遭區域主義反噬，故回歸國家利益優先之思維，積極與主要貿易夥伴洽簽 FTA 取得最大利益，值得我國省思借鑒。

### 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

因應無協議脫歐，韓國與英國簽署延續性自由貿易協定

#### （一）背景

今（2019）年 10 月 31 日為英國脫歐最後期限，自「硬脫歐」派的首相強生上任後，英國最終無協議脫歐的可能性大增，而英國作為歐盟成員國之一所簽署的各項經貿協定將在無協議脫歐後即刻失效。故為作好無協議脫歐的準備工作，以盡可能減緩英國脫歐後對英國及各國企業造成的衝擊與影響，英國自 2019 年 1 月起積極與非歐盟國家簽署貿易協定，以維持英國在原先歐盟經貿協定下所享有的優惠待遇。

據英國官方統計，英國目前除與 24 個國家或地區進行貿易談判外，已與 38 個國家間完成 13 項貿易協定談判，協定洽簽對象包含安地斯集團國家、中美洲國家、歐洲國家、亞太地區國家等。至於協定名稱包含自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），以及與開發中國家簽署的經濟合作夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）等。原則上，不論各該協定名稱為何，其性質上均為「延續性貿易協定」（continuity trade agreements），其目的係延續歐盟與締約國貿易

---

<sup>572</sup>全球貿易監測－貿易保護主義興起，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，  
<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=289755&nid=12853>，2017 年 2 月 16 日

關係，允許英國與締約國企業在脫歐後仍可自由貿易；各協定將於英國無協議脫歐後立即生效。除此之外，英國亦與澳洲、紐西蘭與美國達成「相互承認協定」(Mutual recognition agreements, MRA)<sup>573</sup>。

表 1 英國因應無協議脫歐而洽簽的貿易協定 (依洽簽日期排列)

	協定名稱(中譯)	協定名稱(原文)	簽署日期
1	英國-智利合作協定	UK-Chile association agreement	2019 年 1 月 30 日
2	東非與南非-英國經濟夥伴協定	Eastern and South Africa (ESA)-UK economic partnership agreement (EPA)	2019 年 1 月 31 日
3	英國-法羅群島自由貿易協定	UK-Faroe Islands free trade agreement (FTA)	2019 年 1 月 31 日
4	英國-瑞士貿易協定	UK-Switzerland trade agreement	2019 年 2 月 11 日
5	英國-列支敦士登貿易協定	UK-Switzerland-Liechtenstein Trade Agreement	2019 年 2 月 11 日
6	英國-以色列貿易與夥伴協定	UK-Israel trade and partnership agreement	2019 年 2 月 18 日
7	英國-巴勒斯坦自治政府貿易與夥伴協定	UK-Palestinian Authority political, trade and partnership agreement	2019 年 2 月 18 日
8	英國-太平洋國家經濟夥伴協定	UK-Pacific economic partnership agreement (EPA)	2019 年 3 月 14 日
9	加勒比海國家論壇-英國經濟夥伴協定	CARIFORUM-UK economic partnership agreement(EPA)	2019 年 3 月 22 日
10	冰島、挪威與英國貨品貿易協定	Agreement on trade in goods between Iceland, Norway and the UK	2019 年 4 月 2 日
11	英國-安第斯集團國家貿易協定	UK-Andean countries trade agreement	2019 年 5 月 15 日
12	英國-中美洲合作協定	UK-Central America association agreement	2019 年 7 月 18 日
13	英國-南韓自由貿易協定	UK-South Korea Free Trade Agreement	2019 年 8 月 22 日

資料來源:本研究自行整理

<sup>573</sup>See GOV.UK website, available on:  
<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexit>

## （二）英國與韓國簽署自由貿易協定

為確保無協議脫歐後國際貿易仍可自由進行，英國政府致力於與歐盟洽簽貿易協定之夥伴國展開談判，以確保英國脫歐後持續享有歐盟貿易協定下的優惠待遇。由於加拿大、日本、韓國與土耳其為英國的主要貿易夥伴，於 2017 年對英國出口總值為 250 億歐元，進口總值則為 286 億歐元；同時，此四個國家亦與歐盟簽有貿易協定，故英國為維持其市場進入優惠而積極與前揭國家進行磋商<sup>574</sup>。

韓國與英國於今年 6 月 10 日達成共識，表明雙方已完成英韓 FTA 之貿易談判，待英國無協議脫歐後雙邊貿易將不受干擾<sup>575</sup>。其後，兩國在 8 月 22 日正式簽署 FTA，一旦韓國與英國完成其國內批准程序後，英韓 FTA 將可自英國無協議脫歐後立即生效。整體而言，英韓 FTA 旨在維持相當於歐韓 FTA 之貿易待遇，故該項協定盡可能（as far as possible）複製現行歐韓 FTA 條款<sup>576</sup>，但仍有些許差異。關於英韓 FTA 與歐韓 FTA 之差異，說明如次。

## （三）英韓 FTA 與歐韓 FTA 之差異

### 1. 歐韓 FTA 之內容

歐盟與韓國自 2007 年 5 月正式展開談判，歷經 8 個談判回合後，雙方在 2009 年 10 月 15 日簽署協定，該協定於 2011 年 7 月 1 日暫時生效，並直至 2015 年 12 月 13 日經歐盟成員國全數批准後正式生效。

原則上，歐韓 FTA 係歐盟第一個與亞洲國家簽署的貿易協定，議題涵蓋相當廣泛，包含貨品貿易、服務貿易、智慧財產權、投資、

---

<sup>574</sup>See Richard Partington, “Brexit: UK has rolled over just £16bn out of £117bn trade deals”, the Guardian, February 13, 2019.

<sup>575</sup>See UK Government, “UK and Korea sign joint statement for trade continuity”, June 10, 2019.

<sup>576</sup>See Alex Morales, “U.K. to Sign Post-Brexit Continuity Trade Deal With South Korea”, Bloomberg Law, August 22, 2019.

技術性貿易障礙（TBT）、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（SPS）、競爭、永續發展及政府採購等；協定共計有 15 個章節、若干附件、3 項議題書及 4 項瞭解書。整體而言，自該項協定生效之日起，歐盟與韓國已大幅削減進口關稅，並在協定生效後 5 年內將 98.7% 進口關稅調降至零。

表 2 歐韓 FTA 之架構

章節	項目	章節	項目
第 1 章	目的及一般定義	第 12 章	透明化
第 2 章	國民待遇與貨品市場進入	第 13 章	貿易與永續發展
第 3 章	貿易救濟	第 14 章	爭端解決
第 4 章	技術性貿易障礙	第 15 章	制度性、一般性與最終條款
第 5 章	食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施	議定書 1	有關原產品定義及行政合作之議定書
第 6 章	關稅及貿易便捷化	議定書 2	關稅事項相互行政協助議定書
第 7 章	服務貿易、設立商業據點與電子商務	議定書 3	文化合作議定書
第 8 章	支付與資本流動	瞭解書 1	對於附件 7-A 承諾有關保險業跨境服務之瞭解書
第 9 章	政府採購	瞭解書 2	對韓國郵政改革之瞭解書
第 10 章	智慧財產權	瞭解書 3	對都市分區、都市規劃和環境保護有關規範之瞭解書
第 11 章	競爭	共同聲明	對土耳其之共同聲明

資料來源:本研究自行整理

## 2. 英韓 FTA 與歐韓 FTA 之差異

整體而言，英韓 FTA 規定與歐韓 FTA 相差無幾，例如在關稅方面，歐韓 FTA 現已取消所有工業產品及 98% 農產品進口關稅，而英韓 FTA 將維持與歐韓 FTA 相同的關稅稅率。儘管如此，為配合英國與韓國之經貿現況，英韓 FTA 條款與歐韓 FTA 仍有些許差異，主要在原產地規則、農業防衛措施及要求後續談判等方面，分析說明如下。

## (1) 原產地規則

一般而言，大多數 FTA 係採「雙邊累積」(bilateral cumulation) 原則，故在計算產品區域價值含量時，原產於締約雙方之原料均可納入計算。在歐韓 FTA 下，韓國與歐盟同意賦予原產於雙方境內之產品享有優惠性待遇；同時，在歐盟或韓國取得之產品，且含有原產於締約他方之原料者，亦可被視為歐盟或韓國的原產品<sup>577</sup>。

然經英國與韓國談判後，英韓 FTA 進一步擴大可累積計算區域價值含量的原料範圍，明定在英國或韓國取得之產品，且含有原產於締約他方或「歐盟」之原料者，亦可被視為原產於英國或韓國之原產品。惟此項條款自協定生效之日起僅可適用 3 年<sup>578</sup>。

## (2) 農業防衛措施

歐韓與英韓 FTA 第 3.6 條明定締約方可採取之農業防衛措施，允許締約方對附件 3 所列之牛肉、豬肉及蘋果等農產品，如遇任一年度該產品總進口量超越附件 3 訂定之基準數量 (trigger level)，則締約方可提高該項農產品之進口關稅稅率。惟相較於歐韓 FTA，英韓 FTA 大幅降低基準數量，允許韓國在面臨英國農產品進口量大增之情形時，可及早採取農業防衛措施。

---

<sup>577</sup>See Article 3.1 of PROTOCOL concerning the definition of ‘originating products’ and methods of administrative cooperation, EU-Korea FTA.

<sup>578</sup>See Article 3.1 and footnote 1 of PROTOCOL concerning the definition of ‘originating products’ and methods of administrative cooperation, UK-Korea FTA.

表 3 歐韓 FTA 與英韓 FTA 之牛肉防衛措施比較

歐 韓 FTA	年度	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	基 準 數 量	11,371	11,599	11,831	12,068	12,309	12,555	12,806	13,062	N/A
	防 衛 稅 率	30.0	30.0	30.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	0
英 韓 FTA	年度	9	10	11	12	13	14	15	16	17
	基 準 數 量	467	476	486	496	506	516	526	537	N/A
	防 衛 稅 率	30.0	30.0	30.0	24.0	24.0	24.0	24.0	24.0	0

註:牛肉包含新鮮、冷藏及冷凍牛肉。

資料來源:本研究自行整理

### (3) 後續談判

英韓 FTA 新增第 15.5 之 2 條，要求締約方應自該協定生效後 2 年內，以現行協定為基礎展開談判，以尋求進一步自由化；同時，締約方應致力於在協定生效後 4 年內完成談判。

### (四) 評析

為避免無協議脫歐影響英國與其他國家間之經貿與投資關係，英國積極與歐盟對外洽簽貿易協定之夥伴國展開談判，以期維持原有歐盟貿易協定的優惠待遇。其中，英國順利與韓國在今年 8 月 22 日簽署貿易協定。據統計，2018 年間英韓貿易總額達 148 億歐元，其中英國向韓國出口總額為 98 億歐元，占英國出口貿易總額 1.5%<sup>579</sup>，可見韓國市場對英國企業的重要性，故該項協定有助於穩定投資人與消費者之信心。

儘管如此，英國國際貿易部（Department for International Trade）前官員赫尼格（David Henig）指出，英國 24 大貿易夥伴內有 16 國已

<sup>579</sup>See Matthew Ward, “Geographical pattern of UK trade”, House of Commons Library, Briefing Paper, No. 7593, August 16, 2019, p.7.

與歐盟洽簽貿易協定，然而英國僅與若干國家完成貿易談判；至於日本、土耳其與加拿大雖在談判名單之內但目前談判毫無進展<sup>580</sup>。倘若英國在無協議脫歐前無法完成與重要貿易夥伴之談判，則待脫歐期限屆至，英國與其重要貿易夥伴間之貿易往來須適用 WTO 規則與關稅稅率，勢必將對英國及此類國家的企業與消費者造成衝擊。故英國是否能趕在 10 月 31 日前完成與所有非歐盟成員國之貿易談判，值得後續觀察追蹤。

#### 肆、美中貿易戰之發展與影響

川普總統已於今（2019）年 8 月 1 日在個人推特上，宣布美國將自 9 月 1 日起對剩餘 3,000 億未課稅之中國大陸商品，加徵 10% 的關稅後；美國 USTR 並於 8 月 13 日發布正式公告，將於 9 月 1 日與 12 月 15 日起分兩階段實施關稅。對於美國加徵關稅的舉動，中國大陸國務院關稅稅則委員會則於 8 月 23 日宣布，將對自美國進口之 750 億美元之商品，依品項不同，分別於 9 月 1 日及 12 月 15 日，加徵 5% 或 10% 之關稅<sup>581</sup>。

對於中國大陸的反制措施，川普於 8 月 23 日在個人推特上譴責中國大陸的措施；同時，宣布美國將自 2019 年 10 月 1 日起，對目前已課徵 25% 之價值 2,500 億美元之中國大陸商品，將其關稅調升至 30%，以及預計在 9 月 1 日及 12 月 15 日加徵 10% 關稅之 3,000 億中國大陸進口商品，將其關稅調升至 15%。<sup>582</sup>此外，川普更指示美國企業，開始

---

<sup>580</sup>See James Blitz, “UK and South Korea to sign ‘continuity free trade agreement’ Deal is one of the biggest signed as part of pre-Brexit planning”, Financial Times, August 22, 2019.

<sup>581</sup>中華人民共和國財政部，2019 年 8 月 23 日，「國務院關稅稅則委員會關於對原產於美國的部分進口商品（第三批）加徵關稅的公告」。資料來源：  
[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201908/t20190823\\_3372928.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201908/t20190823_3372928.html)。

<sup>582</sup>Donald Trump, 2019.08.23. @realDonaldTrump. Available online at  
<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1165005927864512512>. Last viewed: 2019.09.03

尋找中國大陸以外的據點，或將公司帶回美國並在美國從事生產。<sup>583</sup>針對美中之間不斷升級的衝突，以下將試分析川普可令美國企業將其生產基地自中國大陸移出之手段。

### （一）川普要求在中美企移出中國大陸

由於川普不可毫無根據的硬性要求美國企業將其生產基地移離中國大陸，據了解，目前川普有以下四項政策工具可助其達到目的：（1）課徵更多關稅；（2）動用《國際緊急經濟權力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）；（3）禁止在中國大陸營運之美國企業參與聯邦採購案；以及（4）使用 1917 年《對敵貿易法》（Trading with the Enemy Act, TWEA）。本節主要對課徵關稅、禁止特定企業參與聯邦採購案，以及 TWEA 進行說明及分析，並在下一節對 IEEPA 進行詳細介紹。<sup>584</sup>

#### 1. 提高中國大陸進口產品關稅

增加關稅係為較間接的手法，透過提升關稅加重美國企業生產成本，使其重新考慮是否將生產基地移至中國大陸以外的其他國家。而提高關稅有兩種方式，第一為對目前尚未課稅之產品加徵關稅，第二則為調升已課稅產品之關稅。

##### （1）未課稅產品

川普自 2018 年以來迄今，總計已對價值約 5,500 億美元中國大陸進口商品加徵關稅。根據分析，以 HS 八位碼計算，目前仍有 479 項稅則品項尚未被列入在川普的加徵關稅名單當中，例如 238 項有機化學產品、34 項光學儀器及零件等。因此，上述目前

---

<sup>583</sup>Donald Trump, 2019.08.23. @realDonaldTrump. Available online at <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1164914959131848705>. Last viewed: 2019.09.03

<sup>584</sup>Reuters, 2019.08.24. 'Explainer: What tools could Trump use to get U.S. firms to quit China?'. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-options-explainer/explainer-what-tools-could-trump-use-to-get-u-s-firms-to-quit-china-idUSKCN1VE00X>. Last viewed: 2019.09.05

被排除之商品，在未來仍有可能成為川普壓制中國大陸政府的手段之一，並透過施加高額關稅，迫使相關廠商將生產基地移出中國大陸。

**表 4 目前尚被排除在加徵關稅清單外之品項 HS 二位碼清單**

HS2	產業名	產品項數(HS8位碼)	美自中進口金額(百萬美元)	占尚未課稅清單美自中進口比重	包含品項
總計		479	10,511	100.00%	
90	光學儀器及其零件	34	2,865	27.25%	牙科用其他儀器及器具、假牙、人造關節等
29	有機化學產品	238	2,470	23.50%	內酯、其他抗菌素、N-甲基全氟辛烷磺醯胺等
30	醫藥品	55	1,120	10.65%	其他軟填料及類似物品、X光檢查造影劑；用於病人的診斷試劑、其他供防治病用製品；肝素及其鹽；腺體等
49	書籍，新聞報紙等	1	825	7.85%	其他書籍、小冊子及類似印刷品
03	魚類	7	495	4.71%	凍鱈魚（大西洋鱈魚、太平洋鱈魚、格陵蘭鱈魚）魚片、凍大麻哈魚、大西洋鮭魚及多瑙哲羅魚的魚片等
86	鐵路或電車道機車、車輛及其零件	1	392	3.73%	集裝箱（包括運輸液體的集裝箱）
28	無機化學品	28	337	3.20%	磷；稀土金屬、鈦及鈮以及其混合物的化合物、碳化矽等
87	車輛及其零件	3	301	2.86%	非機械驅動殘疾人用車、其他殘疾人用車、以及殘疾人車輛零件、附件
94	傢具及照明燈具	2	299	2.84%	牙科椅和理髮椅及類似椅及其零件、其他醫用傢俱及其零件
81	其他卑金屬，瓷金及其製品	29	275	2.62%	鎢粉、鍛軋鉬及鉬製品、錳及其製品等
25	鹽；硫磺；土及石料；石灰及水泥	15	272	2.58%	粉末或粉片天然石墨、凍石、滑石、耐火粘土等
85	電機設備及其零件	1	190	1.81%	金屬永磁鐵及磁化後準備制永磁鐵的物品
63	其他製成紡織品、組合品	1	170	1.62%	針織或鈎編的其他裝飾用織物製品
38	雜項化學產品	4	154	1.47%	製成的微生物或植物、人體、動物細胞培養基；診斷或實驗用試劑及配製試劑；檢定參照物
34	有機界面活性劑	2	151	1.43%	塑型用膏；牙科用蠟；牙科用其他熟石膏製品

HS2	產業名	產品項數(HS8位碼)	美自中進口金額(百萬美元)	占尚未課稅清單美自中進口比重	包含品項
84	機械用具及其零件	5	106	1.01%	醫用或實驗室用消毒器具、固定支架的高架移動式起重機、膠輪移動式吊運架及跨運車等
26	礦石、熔渣及礦灰	14	31	0.30%	錳礦砂及其精礦、銅礦砂及其精礦、鋁礦砂及其精礦等
44	木及木製品	5	20	0.19%	其他鋸末、木廢料及碎片，不論是否粘結成圓木段、塊、片或類似形狀；其他非針葉木原木等
72	鋼鐵	5	13	0.13%	鎳鐵、鈮鐵、鈦鐵等
80	錫及其製品	8	13	0.12%	未鍛軋的錫合金、未鍛軋的非合金錫、其他錫製品等
40	橡膠及其膠品	4	7	0.06%	硫化橡膠制其他衛生及醫療用品、硫化橡膠制避孕套、以及硫化橡膠制外科用分指、連指及露指手套等
33	精油及樹脂狀物質	1	3	0.03%	潔齒品
36	炸藥；煙火品；可燃製品	1	2	0.02%	鈾鐵及其他引火合金；其他易燃材料製品
79	鋅及其製品	5	1	0.00%	未鍛軋鋅合金、鋅廢碎料
27	礦物燃料	2	0	0.00%	煤、褐煤或泥煤製成的焦炭及半焦炭；氈炭；電力
78	鉛及其製品	2	0	0.00%	未鍛軋的精煉鉛、鉛廢碎料
42	皮革製品	3	0	0.00%	腸線（蠶膠絲除外）、腸膜、膀胱或筋腱製品
61	針織及鉤針織衣著及服飾附屬品	1	0	0.00%	漸緊壓襪類
74	銅及其製品	1	0	0.00%	銅銻；沉積銅（泥銅）
21	雜項調製食品	1	0	0.00%	未列名食品

註：1.金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

## (2) 調升已加徵產品之關稅

如同在中方宣布調升自美進口商品關稅後，川普對已加徵懲罰性關稅之中國大陸進口商品再次調升關稅，川普仍可透過加重關稅之手法來增加美國廠商的生產之成本。此舉除了可使廠商將生產基地移出中國大陸之外，也可以使自中國大陸進口零件或原料之廠商，思考與其他國家企業的合作機會，進行供應鏈的調整。

針對川普自 2018 年以來所加徵之懲罰性關稅，有報導指出，若干公司已有計畫將生產基地移離中國大陸，而越南、馬來西亞、印尼成為該廠商之首選。蘋果 (Apple Inc.) 公司、戴爾 (Dell) 公司、惠普 (HP) 公司等企業表示，目前已成功將部分生產供應鏈移出中國大陸至上述國家之中，該廠商行為將有效減少美國對中國大陸產業鏈的依賴性。惟仍有企業表示，部分國家如柬埔寨面臨特定產業鏈缺乏及勞工短缺的問題，因此很難找快速找到可完全替代中國大陸的國家。<sup>585</sup>

**表 5 美國歷次對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單公告**

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%
		2018/8/7	2018/8/23	279 項 (原訂 284 項)	160 億美元	25%
清單二	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	9/28 由 5,745 項 修正為 5,767 項 (原訂 6,031 項)	約 2,000 億 美元	10%
清單二 (提高關稅)	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10			25% (惟 5/10 前已 出發輸往美國，且 在 6/1 前抵美貨品 仍為 10%；美國政 府目前預計在 10/1 將期調整為 30%)
清單三	2019/5/13	2019/8/13	2019/9/1	3,229 項	約 3,000 億 美元	15% (原訂 25%，後 降為 10%，近期又 調升至 15%)
			2019/12/15	542 項		

註：美國公告課稅清單為 HS8 位碼。

資料來源：本研究自行整理。

<sup>585</sup> Reed, J.R. 2019.09.01. 'President Trump ordered US firms to ditch China, but many already have and more are on the way'. *CNBC*. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/09/01/trump-ordered-us-firms-to-ditch-china-but-many-already-have.html>. Last viewed: 2019.09.04.

## 2. 禁止中國大陸有業務之美國企業參與聯邦採購案

美國政府另一可行之措施，即為禁止在中國大陸進行營運之美國企業參與美國聯邦政府採購案，間接要求企業在中國大陸市場以及美國政府之採購參與間進行選擇。對此，有專家表示意見，舉例波音公司（Boeing）為美國重要的出口商以及聯邦採購的重要廠商之一；同時，波音在中國大陸亦為有重要市占率，實在難以全面退出該國市場。另外，蘋果公司等若干科技公司，產品內有諸多供應商皆來自中國大陸，若美國政府要求企業退出中國大陸，估計很難在短期之內找到其他國家的替代廠商。<sup>586</sup>

然而，有鑑於美國政府於 8 月 13 日發佈的臨時規定，禁止聯邦採購在關鍵技術系統或系統重要成分中，使用五間中國大陸特定廠商之電信通訊以及影視監視服務或器材。<sup>587</sup>因此，川普將可以採取類似手段，選擇性要求與特定中國大陸企業有貿易往來的美國企業，抑或是在中國大陸生產特定產品之美國企業，禁止參與聯邦採購。如此一來，美國政府可以透過該法令，使若干大型美國企業仍可持續參與聯邦採購，而非一併拒在大門之外。

## 3. 使用《對敵貿易法》

TWEA 於 1917 年由美國國會頒布，係為賦予美國總統在戰爭期間對與敵對國家的所有貿易進行監督或限制的權力。此後，1929 年美國出現經濟大蕭條，國會進一步擴大 TWEA 對總統的授權範圍，允許總統可在和平時期宣布進入國家緊急狀態。直到 1941 年二戰時期，TWEA 再次修訂，總統甚至可永久扣押財產、管制外匯交易、國內銀行業務等。而後續韓戰、越戰及冷戰時期，TWEA 為美

---

<sup>586</sup>*Ibid.*

<sup>587</sup>Department of Defense (DoD), General Services Administration (GSA), and National Aeronautics and Space Administration (NASA). 'Federal Acquisition Regulation: Prohibition on Contracting for Certain Telecommunications and Video Surveillance Services or Equipment'. Federal Register (40216), Vol. 84, No. 156. August 13, 2019. Available online at <https://www.federalregister.gov/documents/2019/08/13/2019-17201/federal-acquisition-regulation-prohibition-on-contracting-for-certain-telecommunications-and-video>.

國總統經常使用的經濟制裁手段，部分國家也在戰爭結束後被美國移除 TWEA 的名單中，目前僅剩古巴一國仍受到 TWEA 之限制。<sup>588</sup>

專家認為，相比上述其他措施，川普採用 TWEA 的機率較低。由於使用 TWEA 等同於公開向中國大陸宣戰，而川普目前仍時常在媒體前表示自己於中國大陸國家主席習近平維持良好關係，因此川普應該不希望使雙方間的緊張關係急遽上升。<sup>589</sup>

## （二）川普動用《國際緊急經濟權力法》可能性之探討

美中貿易戰自今年 8 月 23 日起全面升級，川普總統除表示將對中國大陸提高加徵的進口關稅稅率之外，更公開要求美國企業撤出中國大陸。根據川普在 8 月 24 日的個人推特發文指出，美國總統此項權力並非於法無據，主張 1977 年的《國際緊急經濟權力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）即允許美國總統得基於緊急情況，限制美國特定企業或產業領域的活動。由於川普已多次揚言使用 IEEPA 作為貿易制裁的手段<sup>590</sup>，而 IEEPA 本身向來也因賦予行政權過大的權力而備受爭議。基此，以下將進一步研析 IEEPA 的法律規定，探討川普運用此法要求美國企業撤出中國大陸的可能性。

### 1. IEEPA 之立法背景及目的

IEEPA 制定於 1977 年，授權美國總統在敵國對美國國家安全，外交政策、經濟造成「異乎尋常的嚴重威脅」（unusual and

---

<sup>588</sup>TRADING WITH THE ENEMY ACT OF 1917, ACT OCT. 6, 1917, CH. 106, 40 STAT. 411. Available online at

[https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50a/usc\\_sup\\_05\\_50\\_10\\_sq1\\_20\\_sq1.html](https://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50a/usc_sup_05_50_10_sq1_20_sq1.html).

<sup>589</sup>Reuters, 2019.08.24. 'Explainer: What tools could Trump use to get U.S. firms to quit China?', Reuters. Available online at

<https://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-options-explainer/explainer-what-tools-could-trump-use-to-get-u-s-firms-to-quit-china-idUSKCN1VE00X>. Last viewed: 2019.09.04.

<sup>590</sup>例如今年 5 月中簽署的「保護資訊科技與服務供應鏈」行政命令，即以 IEEPA 為法律授權依據，主張法律賦予總統規範商業的權力，以應對威脅美國的國家緊急狀態；以及 5 月底川普宣布對所有來自墨西哥的商品加徵 5% 關稅，要求墨國加強管控非法移民，亦係主張依據 IEEPA 授權所採取之合法措施。

extraordinary threat) 時，無須國會同意即可於宣布國家緊急狀態後，頒布行政命令規範商業交易行為。

事實上，IEEPA 的前身為 1917 年《對敵貿易法》(Trading with the Enemy Act, TWEA)。美國自一次大戰後，為規範與敵對國之間貿易而訂立 TWEA，廣泛授權總統可對戰爭時期的國際貿易、投資等私人通商事項加以監控。此後，1929 年美國出現經濟大蕭條，國會進一步擴大 TWEA 對總統的授權範圍，允許總統可在和平時期宣布進入國家緊急狀態。直到 1941 年二戰時期，TWEA 再次修訂，總統甚至可永久扣押財產、管制外匯交易、國內銀行業務等。在冷戰時期，TWEA 為美國總統經常使用的經濟制裁手段<sup>591</sup>。

1970 年代隨著美國參與越戰而帶來的經濟損失、美國總統甘迺迪 (John F. Kennedy) 遇刺、水門案事件等，美國開始檢討限縮行政權的必要。參議院並成立特別委員會，重新評估總統發布緊急狀態的授權範圍。由於委員會調查發現，美國當時已發布多達 470 件緊急狀態，且均未定有到期日，遂而引發權力制衡的爭議。當時眾議院代表 Jonathan Bingham 更稱 TWEA 相當於對總統賦予獨裁權力，而從未受到立法權的限制<sup>592</sup>。

為限縮總統發布緊急狀態的權力，美國國會除了重新修改 TWEA 之規定，使其僅限於適用戰爭時期之外，更在 1976 和 1977 年分別通過《國家緊急狀態法》(National Emergencies Act, NEA) 及 IEEPA，便於總統在戰時以外的和平時期，發布緊急狀態並採取相關措施。此外，NEA 在頒布後，也大幅撤銷 1978 年以前根據 TWEA 所發布的緊急狀態。

相較於 TWEA，NEA 和 IEEPA 的規定基本上已有大幅限縮，例如：(1)NEA 要求總統於發布緊急狀態後，應立即向國會報告並

---

<sup>591</sup>The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, Congressional Research Service, Mar. 20, 2019, pp. 2-5.

<sup>592</sup>*Ibid.* pp. 6-7.

公告於聯邦公報（Federal Register）<sup>593</sup>；(2)NEA 規定緊急狀態原則上維持一年，除非總統另有更新指示<sup>594</sup>；(3)IEEAP 更進一步要求總統應在事前向國會徵詢意見<sup>595</sup>。未來總統必須根據 NEA 之程序，行使 IEEPA 之權力。

## 2. 美國過去動用 IEEPA 之歷史

據統計，IEEPA 自 1977 年頒布以來，美國歷任總統依據該法共宣布 54 件國家緊急狀態，其中有 29 起案件仍然有效，另有 25 件已遭撤銷。至於川普總統任內則有 3 件緊急狀態目前仍生效中<sup>596</sup>。

觀察過去總統動用 IEEPA 的案件，主要係針對特定國家或政府（如伊朗、伊拉克、北韓、南蘇丹等國）的犯罪活動，包括毒品交易、違法軍售、影響特定區域的和平與安全、侵犯人權等。惟在 1990 年代以後，總統大多針對全球性武器擴張、恐怖主義和網路攻擊等活動發布緊急狀態，且宣布實施的對象不再侷限於外國人。換言之，凡從事特定活動之個人，無論其國籍或地區，均有可能成為 IEEPA 的規範對象<sup>597</sup>。不過，IEEPA 主要作用仍在於使總統孤立犯罪政權，以達到保護美國國家安全及外交政策之目的，但從未見有因發生貿易爭端而與貿易夥伴切斷經濟關係的案件。

## 3. IEEPA 之法律效果

根據 IEEPA 第 1702 條之規定，總統如認為敵國對美國國家安全，外交政策、經濟造成「異乎尋常的嚴重威脅」時，得宣布緊急狀態，並展開調查、規制或禁止外匯交易、信用或證券移轉、金融支付、凍結外國資產或禁止美國人進行有關該凍結資產之交易。此

---

<sup>593</sup>50 U.S.C. §1621.

<sup>594</sup>50 U.S.C. §1622.

<sup>595</sup>50 U.S.C. §1703(a).

<sup>596</sup>The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, Congressional Research Service, Mar. 20, 2019, pp. 47-63.

<sup>597</sup>*Ibid.* p.23.

外，若緊急狀態升級至武裝衝突或遭敵國攻擊時，更可直接沒收外國財產<sup>598</sup>。

另一方面，IEEPA 也排除特定事項不受總統命令所影響，例如不涉及價值轉讓的行為（如郵寄、電報、電話或其他個人通訊）、人道救援的捐贈物資、資訊傳播媒介（如出版品、電影、海報、卡帶）的進出口行為，以及國家間旅遊的一般交易活動<sup>599</sup>。

再者，總統得依據本法頒布相關命令或規定，如相關人員違反其規定時，將遭處最高 25 萬美元或系爭交易金額兩倍的民事罰款；如為故意而遭定罪者，則處最高 100 萬美元的罰款或 20 年以下有期徒刑，或併科處罰<sup>600</sup>。

#### 4. IEEPA 之發動程序

根據 IEEPA 第 1703 條規定，美國總統依據本法行使權力之前及開始行使期間應定期向國會徵詢意見。此後，總統應向國會提交報告說明以下事項，並在提出報告後 6 個月內針對該報告提出後迄今所採取之行動，向國會進行說明：

- 當前需要行使本法之必要情況；
- 總統確信當前情況對美國國家安全、外交政策與經濟構成「異乎尋常的嚴重威脅」之理由；
- 總統即將採取之相關措施，及措施的必要性；
- 總統將採取措施的相對國，及其理由。

另一方面，緊急狀態發布後，國會仍可以通過共同決議結束國家緊急狀態<sup>601</sup>，而總統同時亦擁有否決美國國會決定的權力。

---

<sup>598</sup> 50 U.S.C. §1702(a).

<sup>599</sup> 50 U.S.C. §1702(b).

<sup>600</sup> 50 U.S.C. §1704, 1705.

<sup>601</sup> 50 U.S.C. §1622.

## 5. 川普要求美企離開中國大陸之可能性分析

IEEPA 在過去 42 年來共啟動 54 次，頻繁之程度顯見其在法律要件上相當寬鬆。一方面由於 NEA 和 IEEPA 均未進一步就「國家安全」和「異乎尋常的嚴重威脅」有任何定義，總統因而享有相當大的解釋空間；他方面，IEEPA 除要求總統應於事前向國會徵詢意見及定期提交報告之外，基本上並未有太多立法權介入的要求。正也因此，川普總統此次揚言將依據 IEEPA 命令美國企業撤出中國大陸一說，也引起美國實務及學界對於 IEEPA 是否已遭到濫用的激烈討論。

歷史上，美國總統從未引用 IEEPA 而對國內企業進行規範。不過，有部分學者認為，隨著全球化經濟的時代來臨，IEEPA 不太可能純粹只作為規範外國交易的手段，而還是有可能間接產生國內法的效果<sup>602</sup>。在現階段美中貿易戰的情況下，川普政府過去不斷直指中國大陸竊取美國企業的智慧財產權，進而強化中方的軍事力量，同時有干預美國選舉之可能。此外，中國大陸干預匯率政策、美中間的貿易逆差、中國大陸提升關稅所形成的美中貿易戰，都有可能被解釋為 IEEPA 下對「國家安全」造成「異乎尋常的嚴重威脅」<sup>603</sup>。

至於在具體做法上，川普可能直接切斷美國企業和中國大陸政府或個人之間的任何交易和資金往來，此類措施的效果將相當於目前對伊朗、敘利亞和北韓所實施的全面禁運。較輕微的做法，則還有可能限制中國大陸債券交易、限制對中國大陸進出口貨品、技術、軟體或服務等<sup>604</sup>，或對中國大陸持有或購買的美國股票、國債

---

<sup>602</sup> The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use, Congressional Research Service, Mar. 20, 2019, p.27.

<sup>603</sup> The President's Authority to Order Companies Out of China, Covington, Aug. 28, 2019, available at: [https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the\\_presidents\\_authority\\_to\\_order\\_companies\\_out\\_of\\_china.pdf](https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the_presidents_authority_to_order_companies_out_of_china.pdf).

<sup>604</sup> The President's Authority to Order Companies Out of China, Covington, Aug. 28, 2019, available at:

及其他金融資產徵稅。惟亦有專家指出，即使川普引用 IEEPA 阻止美國企業的資金流入中國大陸，但沒有權力規範美企在中國大陸的原有投資<sup>605</sup>。至於 CSIS 智庫學者 William A. Reinsch 則認為，川普至少可以禁止美國與中國大陸之間的進出口行為、凍結中國大陸的在美資產，以及要求在美國的中資金融機構驅逐出境<sup>606</sup>。

由於 IEEPA 從未用於和國家安全有關的經貿爭端，目前已經有許多不同意見討論川普此舉是否係濫用 IEEPA 的規定。持反對看法的美國阿拉巴馬大學教授 Joyce White Vance 便指出，從 IEEPA 的立法目的來看，IEEPA 並未授權總統做出此類決定，並警告川普政府應該考慮到啟動該法的衍伸後果。惟另一方面，哈佛大學法學教授 Jack Goldsmith 則肯認川普運用 IEEPA 完全合法，IEEPA 本身即係國會對總統的廣泛授權，川普所做所為合乎美國憲法第二條之規定。問題在於，為何國會當初要制定如此空泛的法律條文使總統可以任意運用，而過去的法院判例解釋也相當支持總統依據 IEEPA 做出的相關決定<sup>607</sup>。

另一方面，多數美國企業均已在中國大陸市場深耕多年，包括科技業的蘋果（Apple Inc.）與微軟（Microsoft）、金融業高盛集團（Goldman Sachs Group）、民營石油巨頭埃克森美孚（Exxon Mobil）、網路電商亞馬遜（Amazon）、通用汽車（General Motors）以及美國最大電信商 AT&T 等超過 217 家的企業，故實際上難以想見川普將如何僅以一紙行政命令，強求美國企業遵守總統指示而耗費巨大成本直接搬離中國大陸市場。

---

[https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the\\_presidents\\_authority\\_to\\_order\\_companies\\_out\\_of\\_china.pdf](https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the_presidents_authority_to_order_companies_out_of_china.pdf).

<sup>605</sup> 「中美貿易戰 美企必須撤離中國？國際緊急經濟權力法是甚麼？」，香港經濟日報，2019年8月26日。

<sup>606</sup> Trump Ordered U.S. Companies to Leave China. Is That Possible?, The New York Times, Aug. 24, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/08/24/business/trump-china-trade.html>.

<sup>607</sup> Legal Experts Worry Trump Doesn't Understand His Own Threat to China, Law and Crime, Aug. 24, 2019, available at: <https://lawandcrime.com/high-profile/legal-experts-worry-trump-doesnt-understand-his-own-threat-to-china/>.

目前川普總統將如何進一步依據 IEEPA 制定具體的規範要求尚未可知，惟由於影響層面過大，未來勢必將在國會和法院中受到質疑和挑戰。國會除了可能以共同決議結束國家緊急狀態之外，也可能重新立法修訂 IEEPA 的廣泛授權。至於民間企業也可能在搬移供應鏈的巨大成本之考量下，主張美國憲法第五條修正案的正當程序條款，例如未在立法前給予美國企業合法聽證的權利；或第五條修正案之徵收條款，例如針對要求美國企業搬離此一徵收行為，美國政府未給予適當補償<sup>608</sup>。

### （三）評析

在川普總統於 8 月下旬宣布要進一步調升關稅後，電腦及通訊工會 (Computer & Communications Industry Associations)、玩具協會 (Toy Association)、國家漁業協會 (National Fisheries Institute) 等超過 160 間美國商業組織進行連署，透過美國自由貿易聯盟 (Americans for Free Trade) 致信白宮，希望川普總統可以推遲對中國大陸進口產品的加徵關稅。信件內容表示，川普延遲部分關稅原因係為不希望影響特定節日之消費者買氣，然其他新加徵之關稅對於部分消費者也會造成影響。另外，由於宣布加徵關稅時間過短且調升幅度超出預期，許多廠商根本來不及反應與中國大陸供應商協調，也無法在短時間內將生產鏈移往其他國家，因此調升之關稅將有極大部分轉嫁至消費者身上。除此之外，對於川普總統命令美國企業移離中國大陸之政策，信件內容表示，要求廠商離開全球第二大市場，為不切實際也非為美中貿易戰的解決方法之一。<sup>609</sup>

---

<sup>608</sup> The President's Authority to Order Companies Out of China, Covington, Aug. 28, 2019, available at: [https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the\\_presidents\\_authority\\_to\\_order\\_companies\\_out\\_of\\_china.pdf](https://www.cov.com/-/media/files/corporate/publications/2019/08/the_presidents_authority_to_order_companies_out_of_china.pdf).

<sup>609</sup> Americans for Free Trade, 2019.08.28. 'Letter to President Trump to Delay China Tariff Increases'. Available online at <http://americansforfreetrade.com/wp-content/uploads/2019/08/AFT-Tariff-Escalation-Delay-Letter-to-President-Trump-Final-082819.pdf>. Last viewed: 2019.09.05.

對於要求美企移離中國大陸之政策，川普目前已透過多輪加徵關稅對美國企業施加壓力，但此仍為間接之方法，若美國企業能與中國大陸供應商對加徵關稅達成共識，或直接將上漲金額轉嫁給消費者，則無法使美國企業完全離開中國。然而，限制聯邦採購案的參與以及動用 IEEPA 案較直接也較可行之方法。限制聯邦採購案等同告知美國企業，若想參與聯邦採購，則必須斷絕在中國大陸從事生產之活動；在規劃相關政策的同時，美國政府也須考量對於波音、蘋果等參與聯邦採購，亦與中國大陸進行鉅額貿易行為之大型公司，相關政策該如何制訂與執行。另一方面，川普已公開揚言使用 IEEPA 做為貿易制裁手法之一，且 IEEPA 在過去使用頻繁，惟目前仍未有與貿易爭端相關之案例；因此，如何合理化使用 IEEPA，並採取何等有效策略達成使美企將生產基地移出中國大陸的效果，將成為川普政府使用 IEEPA 需事先考量之事項。最後，相較上述措施，TWEA 為較不可能實行之方法，尤其 TWEA 與 IEEPA 所產生之結果相似，但 TWEA 可能造成雙方緊張大幅升級等負面效果，所付出之成本也較高。

在 9 月 1 日美中雙方加徵關稅之後，造成多數美股下跌。道瓊工業指數 (Dow) 重挫 285.26 點或跌幅 1.1%；在零售業方面，SPDR 標準普爾零售指數基金 (SPDR S&P Retail ETF(XRT.US)) 跌幅為 1.5%，徽記珠寶 (Signet Jewelers) 則下跌 9.5%，服飾品牌 GUESS 也下跌 8.1%；晶片製造商輝達 (NVIDIA) 及思佳訊通訊技術公司 (Skyworks Solutions) 則分別下跌 2% 及 1.5%，蘋果則下降的 1.5%；波音公司與生產重型工業設備製造之開拓重工 (Caterpillar) 也雙雙下跌 1.6%。另一方面，黃金期貨價格則上漲 0.1%。隨著美中間的貿易衝突不斷升級，

自五月已來，道瓊工業指數以及標準普爾 500 指數（S&P 500）以分別下降 1.7% 及 1.8%，那斯達克（NASDAQ）則在 8 月下降了 2.6%。<sup>610</sup>

根據中國大陸商務部於 9 月 5 日發布之消息，中國大陸國務院副總理劉鶴，已與美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）與美國財政部長梅努勤（Steven Mnuchin）達成協議，雙方將於 10 月上旬於華盛頓進行新一輪的貿易談判，雙方工作小組也將在 9 月中旬為談判進行準備。<sup>611</sup>除了關稅議題之外，可以預計華為議題將成為談判重點之一，其他尚有中國大陸購買美國農產品、技術移轉等重點議題。美中雙方自 5 月川普總統加徵關稅以來，互相採取強硬手段回應對方的貿易措施，期間兩方雖曾進行談判，卻不見達成協定之曙光，且原本預期在 9 月進行之談判目前也被延至 10 月上旬。因此，10 月兩方是否會如期進行貿易談判不得而知，而川普也有可能再度在談判前出手，以期在談判時可以獲得更多的對中籌碼。

---

<sup>610</sup> Imbert, F. 2019.09.03. 'Stocks drop to begin September amid new US-China tariffs, weak US manufacturing data'. *CNBC*. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/09/03/stock-market-wall-street-monitors-latest-us-china-trade-tariffs.html>. Last viewed: 2019.09.05.

<sup>611</sup> 中華人民共和國商務部，2019 年 9 月 9 日。「中美經貿高級別磋商雙方牽頭人通話」。參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201909/20190902896370.shtml>。

## 十四、2019 年 9 月 20 日

### 壹、全球重要貿易議題發展

本期無重點資訊。

### 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

#### RCEP 部長會議承諾於 2019 年完成談判

區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）自 2012 年 5 月開始談判，現今已歷經八年共 27 回合。RCEP 係由 6 個「東協加一」FTA 所組成，總共有 16 個成員包含東南亞國家協會 10 國（泰國、馬來西亞、新加坡、印尼、菲律賓、汶萊、越南、寮國、緬甸、柬埔寨），加上中國大陸、印度、日本、南韓、澳洲以及紐西蘭等 6 國，範圍涵蓋全球 35 億人口以及 30% 的貿易總額，倘若生效，RCEP 將成為全球最大的 FTA。

#### （一）RCEP 談判進展

##### 1. 泰國曼谷第 7 屆 RCEP 年度部長會議

今（2019）年 9 月 8 日第七屆 RCEP 年度部長會議於泰國曼谷順利落幕，16 個 RCEP 成員的部長們發出共同聲明，表示 RCEP 的談判進度已達到關鍵的里程碑，而貿易與投資的不確定性導致全球經濟放緩的趨勢，突顯了 RCEP 達成協議的急迫性與必要性，儘管成員在談判過程中基於自身發展情況有不同立場，但各成員更應看重 RCEP 價值鏈所帶來的長遠利益，最後部長們再一次重申於今年年底前完成談判的決心。<sup>612</sup>

---

<sup>612</sup>See THE 7th REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP (RCEP) MINISTERIAL MEETING, JOINT MEDIA STATEMENT, <https://asean.org/storage/2019/09/RCEPMM7-03-RCEP-MM-7-Joint-Media-Statement-FINAL.pdf>.

## 2. 談判進展

RCEP 談判架構環繞在貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策、爭端解決等 7 個主要議題，再依各國需求及談判進展增設新議題，實際協定章節名稱與章節數仍需以 RCEP 協定文本為主，而根據現有的公開資訊可得知目前已有 18 個議題，如下表。

表 1 RCEP 談判議題

RCEP 談判議題			
1	貨品貿易	10	原產地規則
2	關務程序與貿易便捷化(完成談判)	11	食品安全檢驗與動植物檢驗檢疫措施(完成談判)
3	標準技術規範與符合性程序(完成談判)	12	貿易救濟
4	服務貿易	13	金融服務
5	電信服務	14	自然人移動
6	投資	15	競爭
7	智慧財產權	16	電子商務
8	中小企業(完成談判)	17	經濟與技術合作(完成談判)
9	政府採購(完成談判)	18	爭端解決

資料來源：中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心<sup>613</sup>

迄今已完成的談判包含：經濟與技術合作、中小企業、關務程序及貿易便捷化、政府採購、體制性安排（Institutional Provisions）、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS）、標準技術規範與符合性程序（Standard, Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures, STRACAP）等 7 個章節，以及電信服務、金融服務及專業服務等 3 個附件。<sup>614</sup>

<sup>613</sup>參見區域全面經濟夥伴協定（RCEP）最新談判動向及未來發展，<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?pid=327015&nid=74>。

<sup>614</sup>參見 2019 年 7-8 月 RCEP 第 26-27 回合談判進展暨第 8 屆期中部長會議情形摘要，<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1557>。

根據 8 月於北京的期中部長會議聯合聲明表示，三分之二的雙邊市場進入已完成談判，其餘部分章節或附件亦接近完成。<sup>615</sup>但整體而言，仍有近一半的議題尚未完成談判，新一輪（第 28 回合）談判將於 9 月 19 日至 27 日於越南峴港展開，主要待決議題包括市場進入、原產地規則、智慧財產權及投資等。

## （二）RCEP 談判之隱憂

在 16 個 RCEP 成員之中，印度考量自身發展以及市場開放程度，擔心加入 RCEP 將加劇其與成員間的貿易逆差，以及其國內鋼鐵業及乳品業反對開放市場，加上印度希望以進一步開放服務貿易之自然人移動，作為其開放貨品市場之條件，卻遭受到其他 RCEP 成員的反對，導致 RCEP 談判陷入僵局，其中印度更是談判停滯不前的最大主因，以下依序說明印度關切議題：

### 1. 印度擔憂加入 RCEP 將擴大與 RCEP 成員之貿易逆差

由於印度與 RCEP 成員間存有高額貿易逆差，於 2018 年至 2019 財政年度已達到 1,050 億美元，占其整體貿易逆差的 60%，其中印度對中國大陸的貿易逆差更高達 536 億美元。鑒於對 RCEP 各成員急遽增加之貿易逆差，印度政府擔憂加入 RCEP 將更擴大與各國的貿易赤字，不得不審慎考量加入 RCEP 是否對其經貿表現有正面助力。<sup>616</sup>

---

<sup>615</sup>See THE 8th REGIONAL COMPREHENSIVE ECONOMIC PARTNERSHIP (RCEP) INTERSESSIONAL MINISTERIAL MEETING, JOINT MEDIA STATEMENT, [https://asean.org/storage/2019/08/RCEPISSLMM8-05-Draft-JMS-FINAL\\_cln.pdf](https://asean.org/storage/2019/08/RCEPISSLMM8-05-Draft-JMS-FINAL_cln.pdf).

<sup>616</sup>India in no shape to benefit from RCEP, *The Hindu Business Line*, <https://www.thehindubusinessline.com/opinion/india-in-no-shape-to-benefit-from-rcep/article29432168.ece>, 2019 年 9 月 16 日。

## 2. 印度國內產業反對開放市場

### (1) 鋼鐵業

由於中國大陸鋼鐵業面臨美國及歐盟的制裁後，已轉向印度市場尋求出路，惟印度鋼鐵內需市場趨緩。印度兩大鋼鐵業 JSW Steel 及 Tata Steel 於第二季的獲利較上一季分別減少 57% 及 65%，連帶地影響其下游產業包含建造業及汽車業，8 月時幾乎沒有基礎設施的訂單，而汽車銷量也跌至 20 年新低，在此情形下，開放 RCEP 國家進口鋼鐵無疑是雪上加霜，故印度鋼鐵產業反對加入 RCEP 開放國內市場<sup>617</sup>。

### (2) 乳品業

乳品業方面，印度則擔憂紐西蘭及澳洲便宜的乳製品傾銷，將對其產業造成衝擊。由於印度乳業係採小農合作模式，而紐西蘭及澳洲畜牧業係採規模化、工廠化之生產模式，其乳製品具有價格競爭優勢；且根據印度政府智庫之預計，國內市場至 2033 年仍能維持自給自足狀態，無需仰賴進口，顯見加入 RCEP 開放乳製品進口，勢必對印度數百萬小農帶來衝擊。<sup>618</sup>鑑於上述原因，印度國家乳品業發展委員會 (National Dairy Development Board, NDDB) 及相關部門更表示 RCEP 談判應完全排除 HS Code 0401 至 0406 的乳製品，以保護印度乳品產業之利益。<sup>619</sup>

---

<sup>617</sup>Here is why the steel industry dreads RCEP, *money control*, <https://www.moneycontrol.com/news/business/companies/here-is-why-the-steel-industry-dreads-rcep-4438731.html>, 2019 年 9 月 16 日

<sup>618</sup>Why India needs to protect its small dairy farmers, *Financial Express*, <https://www.financialexpress.com/opinion/why-india-needs-to-protect-its-small-dairy-farmers/1700001/>, 2019 年 9 月 9 日

<sup>619</sup>NDDB wants dairy sector out of RCEP negotiations, *The Hindu Business Line*, <https://www.thehindubusinessline.com/economy/agri-business/nddb-wants-dairy-sector-out-of-rcep-negotiations/article29430792.ece>, 2019 年 9 月 16 日

### 3. 印度希望進一步開放服務貿易之自然人移動

「自然人移動」(Movement of Natural Persons)為國際間提供服務的模式四(Mode 4)，亦即服務提供者(自然人)跨境到具有服務需求的市場提供服務，而該名服務提供者可能與該國市場有僱傭關係，或並無受雇於他人。

由於電腦相關服務為印度具有競爭優勢之產業，因此，印度對貨品市場開放的條件為要求其他 RECP 成員鬆綁自然人移動之限制，亦即允許印度電腦相關服務專業人士能在成員間自由移動，並提議在互惠的基礎上減免簽證費用以及發行使專業人士與旅客自由移動之 RCEP 商務旅行卡，然而 RCEP 成員基於擔心會衍生出移民和失業問題而拒絕印度的提案。<sup>620,621</sup>對此，印度感到不滿並揚言若沒達到印度需求將會阻撓談判完成。

#### (三) 評析

儘管 RCEP 迄今已完成 7 個章節與 3 個附件的談判，但回顧歷年談判進展可發現其談判進度緩慢，2016 年僅就 2 個章節達成共識；2017 年並無重大進展；不過在 2018 年內完成 5 個章節的談判；今年 8 月另就 3 個附件完成談判，但章節內容未有新進展。因此，若要在今年底完成所有 18 個議題的談判，等於 16 個 RCEP 成員要在 4 個月內將至少 11 個議題談判完成，使 RCEP 於今年完成談判的目標令人質疑。

---

<sup>620</sup>Trade agreements must balance economic merit and strategic interests, says Jaishankar, <https://www.connectedtoindia.com/trade-agreements-must-balance-economic-merit-and-strategic-interests-says-jaishankar-6155.html>, 2019/9/9.

<sup>621</sup>India awaits offers on easy access to professionals across borders, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-awaits-offers-on-easy-access-to-professionals-across-borders/articleshow/70220894.cms?from=mdr>, 2019/7/15.

表 2 RCEP 談判進展

日期	談判回合	完成談判的章節
2016 年 10 月	第 15 回合	• 經濟與技術合作
2016 年 12 月	第 16 回合	• 中小企業
2017 年 2 月	第 17 回合	無
2017 年 5 月	第 18 回合	無
2017 年 7 月	第 19 回合	無
2017 年 10 月	第 20 回合	無
2018 年 2 月	第 21 回合	無
2018 年 5 月	第 22 回合	無
2018 年 7 月	第 23 回合	• 關務程序與貿易便捷 • 政府採購
2018 年 10 月	第 24 回合	• 體制性安排 • 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 • 標準技術規範與符合性程序
2019 年 2 月	第 25 回合	無
2019 年 8 月	第 26-27 回合	• 附件：電信服務、金融服務及專業服務

資料來源：本研究自行整理

然而基於上述談判的隱憂，RCEP 能否在今年底完成談判印度扮演關鍵性的角色，包含印度與成員間的貿易逆差問題、國內產業的反對聲浪以及開放自然人移動的市場進入議題，皆是後續 RCEP 談判中需要面對的問題。儘管印度看似為談判中最大的絆腳石，但其廣大的市場誘因，使各成員希望印度繼續留在 RCEP 中。印度官方已於新一輪談判開始前討論出 RCEP 談判中的必須擁有（must haves）清單，包含印度希望取得的項目以及可以承諾減讓的項目，但該份清單目前仍未公開。此外，印度政府亦表示 RCEP 協議應維持貿易平衡，提醒各成員應在市場進入議題上作更進一步的承諾。<sup>622</sup>

面對全球經濟放緩以及美中爭端帶來的負面影響與不確定性，加速各成員想盡快完成 RCEP 的談判。APEC 秘書處執行長瑪麗亞（Sta Maria）表示 CPTPP 的談判及批准程序也花費了近八年時間，因此對

<sup>622</sup>India Drawing Up Red Lines on Asia Trade Pact Before Key Meeting, <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/india-drawing-up-red-lines-on-asia-trade-pact-before-key-meeting>, 2019/9/13

RCEP 能於年底結束談判抱持樂觀態度。而於本週展開的新一輪（第 28 回合）談判也關係著 RCEP 能否順利的於今年談完所有議題，有待觀察。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 美日預計於今年 9 月底正式簽署貿易協定

#### （一）背景

美國總統川普（Donald Trump）與日相安倍晉三於今（2019）年 8 月 25 日在法國舉行之七大工業國高峰會（G7 summit）場邊會談後宣布，雙方原則上已就美日貿易協定達成共識，並預計在今年 9 月底聯合國大會（UN General Assembly）時簽署協定。對此，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）表示，雙方已就農產品、工業產品及數位貿易達成基本共識。

整體而言，美國與日本此次談判進展相當快速，自去年 9 月 26 日川普與安倍發布聯合聲明表示願進一步擴大雙邊貿易與投資後，在僅僅一年內雙方談判已幾近完成。據悉，川普與安倍已排定在今年 9 月 25 日，聯合國大會（UN General Assembly）場邊會面，預計將正式簽署貿易協定，並於會後發布聯合聲明<sup>623</sup>。由於目前美國與日本官方未曾正式公布任何協定內容，故僅能依據後續雙方新聞透露的資訊予以分析說明。以下即針對已於 G7 達成基本共識的農產品、工業產品及數位貿易三項議題，說明如次。

---

<sup>623</sup>See Washington Trade Daily, “Final US-Japan Deal This Month”, Vol. 28, No. 187, September 18, 2019.

## （二）美日貿易協定可能內容

### 1. 農產品

美國貿易代表萊泰澤於 G7 會後指出，美日貿易協定將有助於美國牛肉、豬肉、小麥、乳製品、葡萄酒及其他若干農產品的出口<sup>624</sup>。據消息來源指出，日本將提供美國牛肉、豬肉、小麥相當於《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP）的關稅待遇<sup>625</sup>，在 5 年至 7 年間削除美國葡萄酒之進口關稅，並允許美國進口稻米在關稅配額內可享零關稅。以下僅針對已有較具體討論資料的牛肉、葡萄酒及稻米產品在美日貿易協定下之關稅待遇進行說明。

#### （1）牛肉

在 TPP 協定下，日本原訂分階段調降美國牛肉進口關稅，並於協定生效第 16 年起降至 9%。依據日本媒體報導指出，日本擬比照 TPP 降稅期程，從目前的 38.5% 關稅逐步調降並於 2033 年降至 9%<sup>626</sup>，故其降稅期程應與日本在 TPP 承諾一致。

除此之外，美國擬將進一步擴大對日本牛肉的低關稅配額，但具體額度仍未確認。目前美國允許每年 200 噸的日本進口牛肉享有低關稅待遇，每公斤日本牛肉僅須徵收 4.4 美分關稅；至於超過 200 噸配額的日本牛肉，則須課徵 26.4% 進口關稅<sup>627</sup>。故美國如增加日本牛肉低關稅配額，將有助於日本牛肉出口。

#### （2）葡萄酒

據路透社引述日媒報導，日本已承諾自美日貿易協定生效之日起，分階段削除美國葡萄酒進口關稅，並預計在協定生效後 5

---

<sup>624</sup>See Isabelle Hoagland, “Sources: USTR showed flexibility on industrial goods to secure preliminary deal with Japan”, Inside U.S. Trade, August 8, 2019.

<sup>625</sup>See Isabel Reynolds, “U.S. will promise not to hike tariffs on Japanese autos, report says”, Bloomberg, September 16, 2019.

<sup>626</sup>See Linda Sieg and Kaori Kaneko, “Explainer: Details on car tariffs fuzzy as U.S., Japan head for trade deal”, Reuters, September 17, 2019.

<sup>627</sup>See Yomiuri Shimbun, “Japanese beef exports to U.S. set to expand”, September 15, 2019.

年至 7 年內將關稅削減至零。目前，日本對美國進口葡萄酒課徵 15% 關稅，或是每公升課稅 125 日圓，以價低者計。對於葡萄酒經銷商而言，消除關稅可以使美國葡萄酒成本減少 13%<sup>628</sup>。

### （3）稻米

至於稻米方面，日本在 TPP 協定下承諾給予美國「國家特別配額」（Country-Specific TRQs），待 TPP 協定生效後第 1 年起將給予美國 5 萬噸稻米零關稅待遇，並逐年提高配額；協定生效第 13 年起，日本將賦予每年 7 萬噸美國稻米零關稅待遇。但按日媒報導，日本在美日貿易協定下預計將減少對美國稻米的零關稅配額，最終額度可能低於 7 萬噸<sup>629</sup>。

## 2. 工業產品

在工業產品方面，美國與日本已針對汽車、消費者電器用品、機械、化學品及紡織品等關稅進行談判，同時美國已承諾削減若干工業產品關稅<sup>630</sup>。然目前美國承諾削減工業產品之範圍目前仍不明確，且對於日本最為關切的汽車產品，萊泰澤於 8 月 25 日已明確表示，汽車不在前述工業產品範圍內，故美國對日本汽車及零組件仍將維持 2.5% 進口關稅<sup>631</sup>。

另一方面，美國商務部於去（2018）年 5 月依《1962 年貿易擴張法》（Trade Expansion Act of 1962）第 232 條（以下簡稱 232 條款），針對進口汽車及零組件是否對國家安全構成威脅進行調查，以此迫使日本展開談判。對此，日本現任外務大臣茂木敏充

---

<sup>628</sup>See Reuters, “Japan to eliminate tariffs on U.S. wine in trade deal: Nikkei”, September 15, 2019.

<sup>629</sup>See Isabel Reynolds, “U.S. will promise not to hike tariffs on Japanese autos, report says”, Bloomberg, September 16, 2019.

<sup>630</sup>See Isabelle Hoagland, “Sources: USTR showed flexibility on industrial goods to secure preliminary deal with Japan”, Inside U.S. Trade, August 8, 2019.

<sup>631</sup>See Linda Sieg and Kaori Kaneko, “Explainer: Details on car tariffs fuzzy as U.S., Japan head for trade deal”, Reuters, September 17, 2019.

(Toshimitsu Motegi) 日前表示，日方將在美日談判的最後階段，再次向美國確認不會對日本汽車採取 232 措施<sup>632</sup>。

### 3. 數位貿易

目前有關數位貿易的資訊不多，僅有日媒於日前報導，為平衡高科技技術競爭與避免數據集中於特定企業之風險，美日雙方已同意，除非係基於消費者安全，或是有違反競爭法或個資法之虞，締約雙方不得要求企業強制揭露原始碼、專屬演算法 (proprietary algorithms) 及其他技術秘密<sup>633</sup>。

#### (三) 美日貿易協定預計最快可在今年年底生效

由於川普政府面臨了來自美國國內農業團體的壓力，有必要與日本快速完成貿易協定，日本方面則因受到美國對進口汽車採取 232 條款國安關稅之脅迫，且為避免美國提出更多要求，因此在雙方共識下快速展開談判，以期協定儘快生效。在日本來說，其目標是在 9 月底完成簽署後，即可將協定提交 10 月召開的臨時國會批准，並在今年年底生效<sup>634</sup>。

另一方面，美國總統川普則於今年 9 月 16 日通知國會，將依據「2015 年兩黨國會貿易優先及責任法」(Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015，以下簡稱 TPA) 第 103 條(a) 項，將與日本展開有關「貿易障礙」之貿易協定談判<sup>635</sup>。依據 TPA 第 103 條(a)項之規定，倘有其他國家所課關稅或進口限制，對美國對外貿易造成不當負擔和限制 (unduly burdening and restricting the foreign trade of the U.S.)，則美國總統經授權後可與該國進行貿易協定談判，

<sup>632</sup>See Jiji Press, “Japan's Zero-Tariff U.S. Rice Quota Seen to Be Sharply Cut”, September 17, 2019.

<sup>633</sup>See Takashi Tsuji, “US-Japan trade deal allows for antitrust actions on Big Tech”, Nikkei Asian Review, September 13, 2019.

<sup>634</sup>See 日本經濟新聞, “日米貿易交渉、早期決着へ思惑一致 高関税リスクなお”, August 25, 2019.

<sup>635</sup>See Isabelle Hoagland, “Citing TPA, Trump notifies Congress of intent to enter trade deal with Japan”, Inside U.S. Trade, September 16, 2019.

並修訂美國現行關稅，且不須經國會表決程序。此外，川普總統同時通知國會將與日本簽署有關數位貿易的「行政協定<sup>636</sup>」（executive agreement）<sup>637</sup>。有鑑於此，如美國與日本順利於今年9月底完成協定簽署程序，貿易協定有望於今年年底順利生效。

#### （四）評析

美國與日本貿易談判已進入最後倒數階段，儘管談判進展看似順利，但目前日本主要癥結點仍在於，日本是否可以取得美國對進口汽車採取232條款國安關稅的豁免。儘管迄今美國仍不願鬆口，但已有日本媒體報導，安倍與川普於9月底會面後將發布聯合聲明，美國將於聲明裡承諾不會以國家安全為由，對日本進口汽車及零組件加徵關稅或施以配額<sup>638</sup>。另外，日本外務大臣茂木敏充亦表示，日方將會再次向美國確認不會對日本汽車採取232措施，顯見日本對此項議題的關切。

另一方面，從美國年初發布的「美日貿易協定談判目標」（United States-Japan Trade Agreement Negotiations）可知，美國期盼與日本達成全面性貿易協定，但亦不排斥與日本展開分階段談判，就關鍵議題先行達成協議，以疏緩美國國內龐大的政治壓力。故川普於9月16日通知國會時，即聲明與日本達成「初步」（initial）貿易協定，且未來將與日本繼續談判並洽簽全面性貿易協定，以確保美日貿易之公平互惠。對此，美國商會會長多諾霍（Tom Donohue）及美國眾議院籌款委員會的布雷迪（Kevin Brady）均表贊同，並希望川普政府與日本盡快達成全面性貿易協定。故美國與日本完成協定簽署後，雙方是否可建立更緊密的經貿關係並簽署全面性貿易協定，仍有待後續觀察。

---

<sup>636</sup>行政協定指總統依其行政權力，無需取得參議院的同意而與外國政府簽訂的協定，其效力優於與之相背的州法律。

<sup>637</sup>See Isabelle Hoagland, “Citing TPA, Trump notifies Congress of intent to enter trade deal with Japan”, Inside U.S. Trade, September 16, 2019.

<sup>638</sup>See Isabel Reynolds, “U.S. will promise not to hike tariffs on Japanese autos, report says”, Bloomberg, September 16, 2019.

由於我國一向有意爭取與美國洽簽雙邊協定，因此美日貿易協定之事前醞釀、談判準備、議題設定及美國要求、談判過程及最終結果，均對我國有重要意義，未來建議針對美日協定從醞釀到成果進行完整分析，以作為推動與美國洽簽之參考基礎。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響

### （一）美中雙方在關稅戰上互釋善意

美國與中國大陸的貿易衝突自今（2019）年 5 月川普宣布調升關稅以來，互相採取強硬手段回應對方的貿易措施，7 月底在上海的舉行貿易談判後也未見衝突有降溫的效果。然而，中國大陸商務部突於 9 月 5 日發布消息，表示美中雙方預計將於 10 月上旬於華盛頓進行新一輪的貿易談判。<sup>639</sup>

在預計進行談判的消息公布後，中國大陸國務院關稅稅則委員會（以下簡稱「稅則委員會」）於今年 9 月 11 日公告，將對第一批對美課徵報復性關稅之商品的進行第一次豁免。<sup>640</sup>美國總統川普（Donald Trump）也於同日釋出善意，表示因適逢中國大陸 70 週年建國紀念，故將 2,500 億美元中國商品之加徵關稅宣布延後至兩週後實施（即 10 月 15 日）<sup>641</sup>。翌日，中國大陸商務部發言人高峰在例行記者會上，說明中國大陸已就多項美國農產品進行詢價。以下就中國大陸近期的善意措施進行分析：<sup>642</sup>

---

<sup>639</sup> 中華人民共和國商務部，2019 年 9 月 5 日。「中美經貿高級別磋商雙方牽頭人通話」。參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201909/20190902896370.shtml>。

<sup>640</sup> 中華人民共和國國務院關稅稅則委員會辦公室，2019 年 9 月 11 日。「國務院關稅稅則委員會關於第一批對美加徵關稅商品第一次排除清單的公告」。參考網址：[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201909/t20190911\\_3384638.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/zhengcefabu/201909/t20190911_3384638.html)。

<sup>641</sup> Donald Trump Twitter (@realDonaldTrump) on Sep 11, 2019. Available online at <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1171925716503584773>. Last viewed: 2019.09.17

<sup>642</sup> 中華人民共和國商務部，2019 年 9 月 12 日。「商務部 2019 年 9 月 12 日例行新聞發佈會」。參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/>。

## 1. 第一批加徵關稅商品之第一次排除清單

第一批加徵關稅商品，係為中國大陸於去（2018）年 6 月 16 日發布，自 7 月 6 日起，對價值約 340 億美元共 545 項之美國大豆等農產品、汽車、水產品等進口商品，以及其他價值 160 億美元之 114 項美國化工品、醫療設備、能源等產品，加徵 25% 關稅之名單，以做為回應美國於 2018 年 6 月 15 日宣布對約 500 億美元商品加徵 25% 的關稅之反制措施。

根據稅則委員會於今年 9 月 11 日的公告，其將第一批對美加徵關稅商品之第一次排除清單所包含的 16 項稅則號列，區分為清單一（12 項）以及清單二（4 項）。中國大陸政府承諾，自 2019 年 9 月 17 日至 2020 年 9 月 16 日，將不再對兩項清單所涵蓋之物品，加徵對美 301 措施反制所調升之關稅；而兩清單不同的地方在於，列於清單一之物品，中國大陸政府將返還已加徵之關稅稅額，而清單二的貨品則將不退還已課稅之稅款。

表 3 第一批對美加徵關稅商品第一次排除之清單一

HS 8位碼	產品名	中自美進口金額 (千美元)	中自美進口比重 (中自美/中自全球)
03063610	其他小蝦及對蝦種苗	2,989.67	71.4%
12141000	紫苜蓿粗粉及團粒	518.33	6.4%
12149000	其他紫苜蓿（粗粉及團粒除外）	409,779.00	78.8%
23012010	飼料用魚粉	171,442.33	9.1%
27101991	潤滑油	85,825.33	10.6%
27101992	潤滑脂	24,057.33	20.7%
29349990	環線威、殺蟲環、殺蟲錠、多噻烷等 （包括甲基硫環磷、噻嗪酮、惡蟲 酮、節蟲威）	112,928.33	34.7%
29349990	地西他濱、氟脲苷、環磷醯胺、吉非 替尼、卡培他濱、雷替曲塞、磷酸氟 達拉濱、替加氟、鹽酸阿糖胞苷、鹽 酸吉西他濱、鹽酸埃克替尼、異環磷 醯胺		
34021300	非離子型有機表面活性劑	112,060.67	26.0%
34031900	礦物油 < 70% 的潤滑劑	147,284.67	26.9%
34031900	不含石油或從瀝青礦物提取油類的 潤滑劑		
90221400	醫用直線加速器	282,336.33	31.3%

註：1. 金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2. 依中國大陸公布至稅號排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

表 4 第一批對美加徵關稅商品第一次排除之清單二

HS 8位碼	產品名	中自美進口金額 (千美元)	中自美進口比重 (中自美/中自全球)
04041000	飼料用乳清（按重量計蛋白含量2%-7%，乳糖含量76%-88%）	215,834.67	40.3%
27101299	脫模劑（按重量計石油及從瀝青提取的油≥70%）	15,247.33	2.8%
27101919	異構烷烴溶劑（初沸點225℃，閃點92℃，密度0.79g/cm3，粘度3.57mm2/s）	3,020.67	10.0%
27101993	潤滑油基礎油（產品粘度100攝氏度時37-47，粘度指數80及以上，顏色實測2.0左右，傾點實測-8攝氏度左右）	37,485.00	1.9%

註：1.金額採 2015-2017 年平均貿易金額。2.依中國大陸公布至稅號排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

中國大陸政府表示，決定對上述 16 項稅則號列商品排除加徵關稅之主要原因有三：（1）不易尋找商品替代來源；（2）中方所加徵之關稅對申請豁免之企業造成嚴重的經濟損害；以及（3）加徵關稅對相關行業造成重大負面結構性影響或帶來嚴重社會後果。<sup>643</sup>

根據表 3 及表 4 的數據分析顯示，中國大陸對「其他小蝦及對蝦種苗」以及「其他紫苜蓿（粗粉及團粒除外）」兩項品項，其進口總金額有超過七成來自美國；除了上述兩項品項之外，更有八項品項，其超過一成的進口來源為美國。另外，16 項品項當中有 7 項商品，其每年自美國進口的金額超過 1 億美元；因此，加徵關稅的排除將有望於幫助部分企業降低營運成本。

除了此次清單外，稅則委員會表示，將依據國內企業的申請，繼續進行對美進口商品排除加徵關稅的工作，並將陸續公布排除清

<sup>643</sup> 中華人民共和國商務部，2019 年 9 月 12 日。「商務部 2019 年 9 月 12 日例行新聞發佈會」。參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ah/>。

單。另外，第二批加徵關稅的排除申報系統也已於 8 月 28 日開放，供相關企業進行申請。<sup>644</sup>

## 2. 購買農產品

此次 16 項品項的排除清單中雖未包含黃豆、豬肉等農產品，商務部發言人高峰已於 9 月 12 日的記者會上表示，中方企業已開始就採購美國農產品進行詢價，詢價範圍包含黃豆、豬肉等農產品，但其並未說明實際交易金額或數量。除此之外，根據新華社 9 月 13 日的報導，由於美方決定對預計於 10 月 1 日加徵關稅之措施進行調整，基此，中國大陸政府將支持相關企業依照市場化原則及 WTO 規則，自美國採購一定數量之大豆、豬肉等農產品，稅則委員會也將對上述採購排除加徵之關稅。<sup>645</sup>

## (二) 美國國安顧問下台對美中貿易戰之可能影響

### 1. 波頓背景及遭撤換原因

川普總統於 9 月 10 日要求國安顧問，且為美國政壇資深鷹派人物波頓 (John Bolton) 主動辭職，並表示因不認同波頓許多建議，故決定任命新的國安顧問。波頓是川普任內第三位國安顧問，佛林 (Mike Flynn) 是川普入主白宮後首位國安顧問，就任僅 24 天就因與俄羅斯官員聯繫引發質疑而丟官，繼任的麥馬斯特 (H.R. McMaster) 遭部分人士批評未認真執行川普政策，川普去 (2018) 年 3 月透過推特宣布由波頓接替麥馬斯特。

波頓向來主張美國採取強勢外交手段，在 2001 年曾出任布希政府的國務次卿，之後轉任駐聯合國大使。他過去曾力主入侵伊拉克，不時倡議向伊朗和北韓宣戰，為布希政府新保守主義代表人物

---

<sup>644</sup>中華人民共和國國務院關稅稅則委員會辦公室，2019 年 8 月 23 日。「對美加徵關稅商品 (第二批) 排除申報系統於 2019 年 8 月 28 日開放」。參考網址：  
[http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201908/t20190828\\_3375611.html](http://gss.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/gongzuodongtai/201908/t20190828_3375611.html)。

<sup>645</sup>新華網，2019 年 9 月 13 日。「中國對新的美國農產品採購實施加征關稅排除」。參考網址：  
[http://www.xinhuanet.com/2019-09/13/c\\_1124994687.htm](http://www.xinhuanet.com/2019-09/13/c_1124994687.htm)。

之一。波頓認為北韓與伊朗等令美國頭痛的國家不值得信任，川普卻與這些國家尋求外交突破，令波頓等政府內部鷹派人士十分苦惱<sup>646</sup>。此次波頓遭撤換之主因在於反對美國與阿富汗激進組織「神學士」進行和談，導致波頓與川普和國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）等人意見不合而遭撤換<sup>647</sup>。

## 2. 波頓過去對中國大陸的相關主張

波頓向來非常關切中國大陸的不公平貿易行為，並敦促川普政府對中國大陸採取強硬立場。特別是，波頓本人也承認其早在 2018 年 G20 川習會上，比川普更早知悉加拿大逮捕孟晚舟事件，並認為華為是白宮首須關切中國大陸剽竊智慧財產權和強制技術移轉的重要對象。波頓積極推動圍剿華為參與美國 5G 市場，且白宮過去所發布有關制裁華為的總統行政命令，都是由波頓團隊負責研擬<sup>648</sup>。

再者，根據紐時報導指出，過去波頓和蓬佩奧便曾主張對中國大陸實施制裁，以懲罰中共政府拘押數十萬名新疆維吾爾族及其他少數民族穆斯林。至於上月隨著香港反送中運動等事件延燒，美中貿易協議的討論日漸冷卻，波頓和其他對中鷹派人士則反而建議川普轉向專注於其他議題，例如蓬佩奧便呼籲北京當局若以武力鎮壓香港，將使美中貿易協議更加困難；波頓則鼓吹對台軍售 F-16 戰機，鞏固美台關係及強化臺灣本土軍事力量。對於這些舉動，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）認為都將激怒北京政府，不利

---

<sup>646</sup> 「川普撤換國安顧問波頓 紐時：爭論政策是導火線」，中央社，2019 年 9 月 11 日，  
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201909110015.aspx>。

<sup>647</sup> 「開除友台波頓 川普對中仍強硬」，自由時報，2019 年 9 月 12 日，  
<https://news.ltn.com.tw/news/world/paper/1317325>。

<sup>648</sup> 'Bolton: White House knew about Huawei arrest', Politico, Dec. 6, 2018,  
<https://www.politico.com/story/2018/12/05/canada-arrests-huawei-cfo-at-us-behest-1046179>;  
'Bolton's exit raises odds of US-China trade deal', Asia Times, Sep. 11, 2019,  
<https://www.asiatimes.com/2019/09/article/boltons-exit-raises-the-odds-of-us-china-trade-deal/>.

於美中貿易協議繼續談判<sup>649</sup>。從這些舉措看來，波頓相當反對美中貿易協議，甚至可能是造成美中貿易戰持續延燒的推手之一。

### 3. 波頓下台對美中關係的影響

波頓去職後，蓬佩奧隨即召開記者會強調，美國的外交政策不會因為任何人離開而改變<sup>650</sup>。事實上波頓在任內所推動的對中政策，並未完全受到川普所採納。例如波頓在2018年12月於傳統基金會（Heritage Foundation）上發表演說便指出，中國大陸在非洲的一帶一路政策對非洲造成經濟掠奪，同時影響美國在非洲的國安利益。然而，波頓最後所公布的「繁榮非洲」新計畫，卻是說明美國應透過促進民間投資非洲大陸及活絡雙邊貿易，以與中國大陸互相抗衡。此項計畫顯然和波頓向來呼籲美國應在外交政策上加強動用軍事力量的風格大相逕庭，推測當時波頓和其他白宮人士已有意見相左的情形<sup>651</sup>。

隨著波頓下台，川普是否可能軟化對中立場？中國大陸方面的學者如北京語言文化大學國別與區域研究所的美國專家黃靖、人民大學國際關係教授龐中英認為，波頓的離開不太可能改變川普對中國大陸的強硬態度，也不太可能對美中在貿易、技術或地緣政治的緊張局勢產生太大影響。一方面，川普政府內還有國務卿蓬佩奧、USTR總代表萊泰澤（Robert Lighthizer）等鷹派在內，他方面川普的對中政策已經獲得美國兩黨的支持，加上美國總統大選即將

---

<sup>649</sup>‘To Gain Leverage in China Trade Talks, Trump Shows Solidarity With Hong Kong’, The New York Times, Aug. 22, 2019,

<https://www.nytimes.com/2019/08/22/us/politics/trump-china-hong-kong.html>.

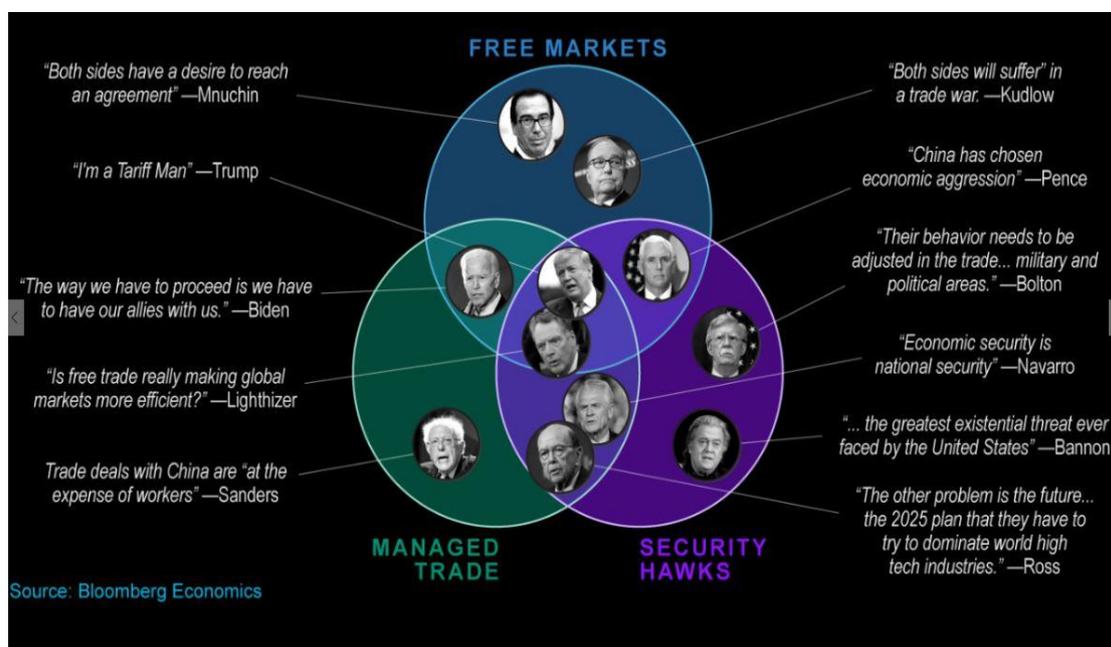
<sup>650</sup>‘Pompeo: Bolton Ouster Will Not Change US Foreign Policy’, VOA, Sep. 10, 2019,

<https://www.voanews.com/usa/pompeo-bolton-ouster-will-not-change-us-foreign-policy>.

<sup>651</sup>‘The Departure of John Bolton Won’t Affect US Policy Towards China’, The U.S.-China Perception Monitor, Sep. 11, 2019,

<https://www.uscnpm.org/blog/2019/09/11/departure-john-bolton-wont-affect-us-policy-towards-china/>.

來臨，川普不太可能貿然改變現行對中國大陸採取的政策，故美中關係短期內不會出現太大變化<sup>652</sup>。



資料來源：Bloomberg Economics

圖 1 川普周邊人物之對中立場

#### 4. 國務院人質事務特使歐布萊恩將繼任國安顧問

川普於 9 月 19 日在個人推文上公布第四任國安顧問的繼任人選為國務院人質事務特使(Special envoy for hostage affairs)歐布萊恩 (Robert O'Brien)。歐布萊恩本身是一位擅長談判的律師，進入國務院外交體系後，專注於阿富汗和中東地區事務。至於歐布萊恩近期較著名的事蹟，則是與瑞典政府進行交涉，協助在瑞典因街頭鬥毆事件而遭拘留的美國饒舌歌手 A\$AP Rocky 成功返美<sup>653</sup>。

<sup>652</sup> 'Why Beijing won't get too excited about John Bolton's sudden White House exit', South China Morning Post, Sep. 11, 2019, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3026779/why-beijing-wont-get-too-excited-about-john-boltons-sudden>.

<sup>653</sup> 'Trump names State Dept official Robert O'Brien as national security advisor, replacing John Bolton', CNBC, Sep. 18, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/09/18/trump-names-state-dept-official-robert-obrien-as-national-security-advisor-replacing-john-bolton.html>.

歐布萊恩過去在媒體前的能見度並不高，其立場雖不如波頓強硬，但也非鴿派人士。對於中國大陸的勢力崛起，歐布萊恩便曾警告這是一場紅色風暴（red storm rising），對於中國大陸在南海勢力的擴張，要求美國海軍應該擴大軍事部署進行反制。因此在對中政策上，歐布萊恩基本上和川普政府相當，包括認定中國大陸是戰略競爭對手，及正在進行掠奪性經濟行為，乃至美中貿易戰的進行，推測歐布萊恩都將和川普採取一致的立場<sup>654</sup>。

### （三）美中過渡性協議之可能內容

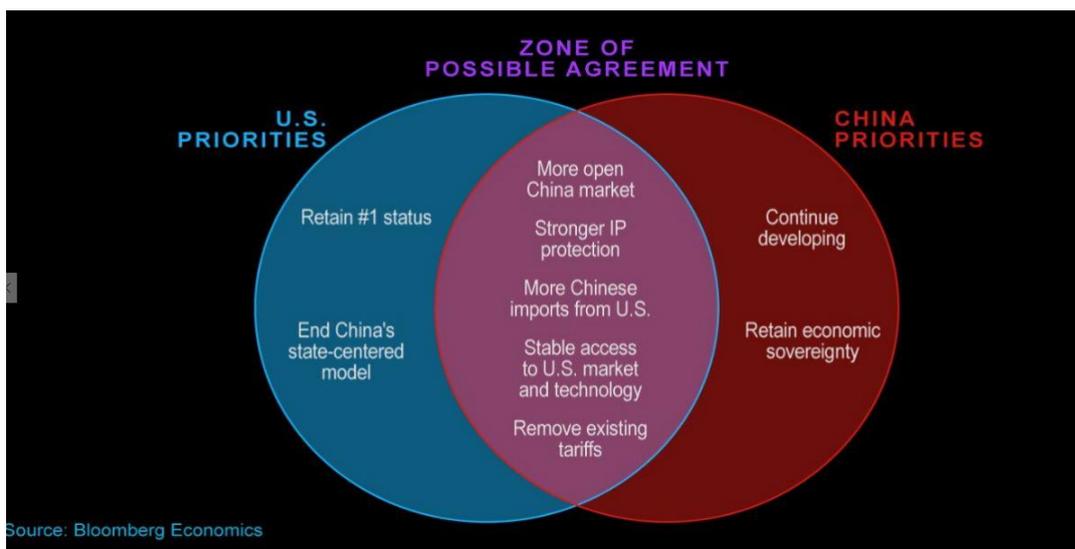
川普於9月12日表示，雖然不排除和中國大陸達成一項過渡性協議(Interim deal)，但更傾向達成全面性的貿易協議。過渡性協議將納入雙方較容易解決的議題，較具政治意涵的棘手難題則交由後續的完整協定處理。據消息指出，過渡性協議可能內容包含延緩加稅措施，甚至首度取消美國部分關稅，以交換中國大陸在智慧財產權保護和農產品採購方面的承諾<sup>655</sup>。

雖然美方還未公布過渡性協議的可能內容，惟若回顧歷來美國對中國大陸的談判訴求，不難推知協議應該是優先解決目前雙方已有妥協空間的議題，例如透過中國大陸市場開放、採購美國農產品消除貿易逆差問題，作為消除、縮減美方制裁關稅的交換。至於結構性改革議題、實施可驗證機制方面，則相對屬於較具政治意涵的難題，且中國大陸近期高調堅持維護國家主權尊嚴作為基本條件，故因而此等議題恐怕短時間內難以透過過渡性協議處理。

---

<sup>654</sup>Who is Robert C. O'Brien: Replacing John Bolton, where does Trump's new security advisor stand on matters of war and peace?', RT News, Sep. 18, 2019, <https://www.rt.com/usa/469113-robert-obrien-advisor-profile/>.

<sup>655</sup>'Trump Advisers Consider Interim China Deal to Delay Tariffs', Bloomberg, Sep. 12, 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-09-12/trump-advisers-considering-interim-china-deal-to-delay-tariffs>.



資料來源：Bloomberg Economics

圖 2 美中雙方主要訴求

表 5 美中貿易談判各自底限

美中談判重點	美國訴求	中國大陸七月白皮書底線
消除貿易逆差	第一年減少逆差 1,000 億美元，第二年再減少逆差 1,000 億美元。	美國應同步完全取消關稅。
結構改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 停止中國製造 2025 補貼，及美國對其進出口限制；</li> <li>● 阻止網路入侵美國商業網路；</li> <li>● 加強智慧財產權保護；</li> <li>● 接受美國對敏感技術投資之限制，且中國大陸不得報復；</li> <li>● 中國大陸關稅降至與美國相同水準(從 10% 降至 3.5%)；</li> <li>● 開放服務業與農業。</li> </ul>	尊重中國大陸主權尊嚴
實施可驗證機制	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 定期(每季?)查核；</li> <li>● 自動制裁：在特定條件未達成時，美國得以自動調升關稅，中國大陸不得報復。</li> </ul>	尊重中國大陸主權尊嚴
基本態度	消除不公平貿易行為，沒有所謂「各取一半」(50/50)協議可言	互惠對等，要求文本平衡性。

資料來源：本研究自行整理

#### (四) 評析

中國大陸對 16 項自美進口商品排除加徵關稅，以及增加農產品採購的做法，一般解讀為預計於 10 月舉行之美中貿易談判釋放良善訊息的舉動。中國大陸政府也表示，後續將會陸續發布其他加徵關稅商品的排除清單；新華社的報導中也指出，希望美國可以落實承諾，雙方共同為農業領域合作創造有利條件。然而，有專家表示，與超過六千項被加徵額外關稅的品項相比，16 種品項產品的關稅豁免，非但不足以被代表中方在貿易談判中有改變立場之傾向，甚至連解讀為釋放良善訊息的效果都有限，故美中之間的關係仍存有不確定性。<sup>656</sup>

由於預期中國大陸將會大量購買美國農產品，芝加哥期貨交易所的黃豆期貨價格在 9 月 12 日上漲了 3.3%，豬肉價格也出現漲幅；另外，美國政府在每月例行發布的作物報告 (monthly crop report) 中也預期大豆的儲量將會減少。<sup>657</sup>然而，有報導指出，中國大陸與阿根廷官員已於 9 月 11 日簽署協議，該份協議將允許世界最大的豆粕 (soymeal) 出口國阿根廷將豆粕產品進口至中國大陸。目前雖尚無實際交易數據，但此舉將拓展中國大陸在豆粕進口來源的選項。<sup>658</sup>針對上述情況，有分析認為，中國大陸目前仍未正式將黃豆、豬肉等大量自美國進口之農產品列於排除名單當中，且中國大陸又積極從巴西、阿根廷等國尋求農產品的替代來源，因此中方行為可視為其了解川普總統的支持

---

<sup>656</sup>BBC. 2019.09.11. 'China scraps some US tariffs ahead of trade talks'. Available online at <https://www.bbc.com/news/business-49663123>. Last viewed: 2019.09.18

<sup>657</sup>Bloomberg, 2019.09. 13. 'China Backs U.S. Farm Purchases as Trade Talks Atmosphere Warms'. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/china-adds-soybeans-pork-to-tariff-exemptions-before-u-s-talks>. Last viewed: 2019.09.20.

<sup>658</sup>Bronstein, H. & Heath, M. 2019.09.11. 'China opens soymeal market to No. 1 exporter Argentina in "historic" deal'. *Reuters*. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-argentina-soyproducts/china-opens-soymeal-market-to-no-1-exporter-argentina-in-historic-deal-idUSKCN1VV2JP>. Last viewed: 2019.09.11.

群眾有部分來自美國中西部和南部的農業州，故保留對黃豆及豬肉的關稅做為和美方談判的籌碼的安排。<sup>659</sup>

其次，針對近來川普辭退美國國安顧問之議題，基於波頓下台的主要因素仍在於和川普等人在阿富汗和談問題上僵持不下，因此推測未來美國可能對阿富汗、北韓和伊朗的政策上將有所調整，甚至不再那麼強硬。惟在美中關係方面，由於美中貿易衝突的根源是早在川普和波頓上任之前就開始發生，加上美中貿易談判的主導人物仍然是美國貿易代表萊泰澤和白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro），而新任國安顧問歐布萊恩也曾表示對中國立場應該強硬，因此推測美國對中政策不因波頓去職而受到太大影響。

美中雙方預計在9月中下旬展開次長級官員協商，中國大陸財政部副部長廖岷領軍的代表團並已於18日赴美，以為10月初進行的部長級貿易談判預作準備。在以往的次長級談判中，中方團隊都是由商務部副部長王受文率領，對於這次人選改變，美方認為廖岷雖然較不擅長處理貿易及市場進入問題，但相信其專業能力可妥善解決美中的貿易衝突，並形容其為「善於解決問題的人」<sup>660</sup>。

整體而言，近來美中雙方各自己釋放出若干和解訊號，包括美方推遲加徵關稅，而中方也隨之擴大農產品的採購，同時免除部分美國進口產品關稅。本月舉行的次長級談判上，中方也替換領銜官員，希望在美中貿易談判上尋找出路。有鑒於美方日前已透露美中間未來可能先行達成一項過渡性協議，以處理雙方可能有所妥協的議題，因此

---

<sup>659</sup> Aljazeera, 2019.09.12. 'Trump delays tariff rise on Chinese goods until October 15'. Available online at <https://www.aljazeera.com/ajimpact/trump-delays-tariff-hike-chinese-goods-october-15-190912011734230.html>. Last viewed: 2019.09.18.

<sup>660</sup> 'U.S., Chinese trade deputy talks to start on Thursday', Reuters, Sep. 16, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china/us-chinese-trade-deputy-talks-to-start-on-thursday-ustr-idUSKBN1W11UI>.

推測 10 月部長級談判結束後，美中可能會針對部分議題達成小範圍的過渡性協議，應有助於降低美中貿易衝突之對抗程度。



## 十五、2019 年 10 月 4 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### WTO 投資便捷化議題進入整合文本階段

##### (一) WTO 投資便捷化談判背景

2017 年底第 11 屆部長會議期間，包含澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟、韓國等 44 個 WTO 會員（但歐盟僅以一國計算），共同發表「投資便捷化發表部長聯合聲明」（WT/MIN(17)/59），呼籲 WTO 會員應針對如何推動投資便捷化多邊架構，展開建設性討論(structured discussions)。

雖然共同聲明非 WTO 多邊部長決議，非但不拘束其他未連署之會員（我國及美國均未加入連署），參與連署之會員亦有退出之自由，但依然展現出前述 44 個會員推動此議題之共同立場。在此一背景下，2018 年以來 WTO 有關投資便捷化議題之談判，主要依循著此一聲明內容，以非正式對話會議的形式，持續推動多邊投資便捷化架構的建設性討論，討論目標在於探索 WTO 制定多邊協定來促進投資便捷化之可能性，以及此一多邊協定可能涵蓋之規範要素。

回顧 2019 年上半年度以來投資便捷化議題之討論，參與本議題討論之 WTO 會員期望能夠簽訂一個多邊架構的投資便捷化協定，而透過「範例式討論(example-based discussion)」之討論方式，使得投資便捷化協定的可能架構與內容逐漸成形。觀察目前非正式討論會議之會議主題，未來投資便捷化協定之核心規則可能涵蓋：投資政策之透明化、改善投資相關行政程序之效率、強化國際合作、資訊交流以及促進發展等規則。

2019 年上半年度有關投資便捷化議題之討論已經在 7 月份製作為「文本範例摘要文件 (Compendium of the text-based examples)」，目的在於提供 WTO 會員可以快速掌握當前投資便捷化議題之討論成果，並使 WTO 會員可以充分具象化未來投資便捷化之多邊架構可能包含哪些內容。

(二)9 月底召開工作會議:確立下半年度將在工作文件 INF/IFD/RD/39 的基礎上進行討論進一步整合之可能性

主責協調投資便捷化討論工作的哥倫比亞駐 WTO 常任代表岡薩雷茲 (Juan Carlos González) 在今年七月會議已經揭示了下一階段的工作重點，2019 年下半年度將承接既有的範例討論基礎，製作一份動態更新的工作文件 (working document)。工作文件希望能夠發揮凝聚共識、縮小會員間對於規範條文之歧見，以及廣納更多會員參與討論的功能。會後本議題協調人隨即公布了第一版的工作文件 INF/IFD/RD/39。

參與投資便捷化議題討論之 44 個連署會員，甫於上個(9)月 23 日召開下半年度第一次的工作會議，本次會議確立了下一階段推動工作文件 (INF/IFD/RD/39) 討論的五項基本原則：

- 按照議定之會議期程 INF/IFD/W/8 進行討論；
- 討論範圍應依循第 11 屆部長會議「投資便捷化發表部長聯合聲明 (WT/MIN(17)/59)」所揭示之基本原則；
- 各場次會議採主題式討論，針對當次會議主題討論工作文件 INF/IFD/RD/39 相關文本草案之內容，參與討論之 WTO 會員可以在會前預先針對當次主題相關的條文準備意見。會員在

每一次會議都有機會提出其他與投資便捷化相關的議題進行討論；

- 討論工作將持續循「會員主導(Member-driven)」、「成果導向(outcome-oriented)」之基本原則，鼓勵會員積極參與討論與提供意見；
- 投資便捷化議題之討論應保持公開、透明、包容性的本質，鼓勵所有 WTO 會員參與本議題之討論會議。

### (三) WTO 投資便捷化後續工作重點

依據 9 月分工作會議所揭示之討論方法，WTO 投資便捷化下一階段將以工作文件 INF/IFD/RD/39 為基礎進行主題式討論。初版工作文件 INF/IFD/RD/39 已經整合各條文之文本範例於其中，工作文件將類似條文進行整合，但保留彼此相異之法律要件。同時，工作文件針對個別條款下不同規範方式(互不相容)之文本內容亦分別列出。此外，針對是否額外增訂之條文選項，工作文件則以底線標示。

據此，後續參與討論的 WTO 會員，將以工作文件為基礎討論各項條文進一步整合之可能性，目的在盡可能縮小現行文本草案的差異。而非正式討論會議亦將持續依據會員討論結果，動態更新文本草案。此外，WTO 投資便捷化下一階段將採主題式討論，各場次會議所討論之主題如下：

- 10 月 17 日-18 日：1)強化投資措施之可預測性與透明度，包括：資訊公開與可取得性、WTO 通知義務、設置查詢點、透明化要求的特定例外；2) 聯絡點與合作，包括：聯絡點、申訴專員機制、強化政府內部協調的國內體制性安排、跨境合作等。

- 10月31日-11月1日：精簡投資相關行政程序與提升行政效率  
包括：行政程序基本原則、簡化手續及文件要求、許可程序之規範、對未完成申請者之待遇、程序相關費用及收費方式、行政程序要求之檢討、資通訊科技之使用（E-Government）、一站式服務（one-stop shop）/單一窗口機制、主管機關獨立性以及上訴與複查程序等議題。
- 11月25日-26日：1) 投資便捷化多邊架構的範圍；2) 開發中與LDC國家特殊及差別待遇；3) 投資便捷化相關之水平議題，包括：中小企業、企業社會責任、反貪腐等；以及4) 體制性條款與最終條款。

#### （四）研析

目前WTO投資便捷化議題仍處於非正式討論階段，未來是否能夠順利進入協定文本之談判，關鍵在於如何吸納更多的會員參與討論與凝聚共識。因此2019年下半年工作文件之進展，將扮演相當關鍵性的角色。

檢視參與連署主要國家在前一階段所提出的條文範例，歐盟、加拿大與澳洲等已開發會員對於WTO通知義務、資訊公開的範圍、資訊公開的方式、行政程序利害關係人之待遇、行政程序時限規定等條文義務之規範方式有較為嚴格的要求。相對於此，巴西、中國大陸、俄羅斯等開發中會員較為關注資通訊技術之運用、單一窗口之設置、國際合作、技術援助、特殊及差別待遇等條款。

進一步歸納當前WTO會員提出的條文規範取向，可以發現涉及資訊公開、透明化、公平待遇等實體規則的條文範例多數擷取自會員對外簽署的投資協定或是自由貿易協定投資專章。相對於此，關於體制

性安排的相關條文，則主要參考 WTO 既有協定之條文內容，特別是參考貿易便捷化協定(TFA)有關協定義務履行機制、委員會設置與運作、促進合作之方式等條文規範。

然而必須指出的是，相較於近期之雙邊投資協定(BIA)或 FTA 中之投資專章，前述各項提案內容在性質上僅屬於「初階、基本」規定，亦即對於多數開發程度較高或參與國際協定較多的國家而言，資訊公開、建立行政程序及單一窗口等規範，均為建立友善投資環境之基本條件。至於晚近 BIA 或 FTA 投資專章所包含之市場開放承諾、投資保護、公平公正待遇及投資人-地主國爭端解決 (ISDS) 等條款，均非現階段提案內容所涵蓋。由於此一協定未來雖然仍助於提升投資行政程序相對不完備國家的投資環境友善程度，但效益相對有限，此或為我國、美國及多數 WTO 會員未參與連署之原因。此外，中國大陸為此協定之主導國之一。

本協議雖然規範強度較低，但仍然可達成部分降低投資障礙之效果，並非完全無意義。隨著談判的進展及協議架構逐漸清晰，未來不能排除有更多 WTO 會員決定參與。特別是美國亦可能基於其他考量（例如確保其自身利益、歐日遊說等）未來決定加入，故我國仍必須持續密切關注並掌握其發展，方能隨情勢動向發展而動態調整參與立場。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國國會復會，強生公布脫歐協議草案最終版本

#### （一）英國國會復會

英相強生（Boris Johnson）於今（2019）年8月28日向英國女王伊莉莎白二世請求允許國會自9月10日至10月14日休會（prorogation）5周。輿論解讀此舉為強生欲利用休會拖延國會議事期間，以順利完成硬脫歐（hard Brexit），故英國國會便趕在休會前，啟動緊急辯論（Standing Order 24，簡稱SO24）程序，火速通過脫歐第6號法案（又稱Benn Act，班恩法案），以阻止強生完成硬脫歐。班恩法案內容為英國政府若不能在10月17、18日召開之歐盟峰會中達成脫歐協議，或不能經國會表決同意硬脫歐，則首相必須向歐盟再度申請延長脫歐期限3個月。對此強生回應寧橫死溝渠也不願請求歐盟再度延期。<sup>661</sup>

惟經過2周的休會，英國最高法院11位法官於9月24日以一致判決通過強生將國會休會5周之決定違法且無效，故國會於隔（25）日旋即復會開議。對此結果，強生深表遺憾但尊重判決，惟亦表示班恩法案的通過及國會復會均不改其拒絕再度延期之決心。<sup>662</sup>

#### （二）強生公布脫歐協議草案最終版本

鑒於班恩法案已限縮硬脫歐之可能性，故為解決脫歐協議草案最具爭議部分，亦即愛爾蘭邊境保障措施（Irish backstop，以下稱保障措施）之問題，強生先前曾主張應廢除保障措施或以其他替代方案取代之，惟未曾提出具體內容。有媒體曾披露不同的可能方案，如愛爾蘭國家廣播電台（RTÉ）報導之清關區（customs clearance zones）；英

---

<sup>661</sup>PM: I'd rather be dead in ditch than delay Brexit, *BBC News*, 2019年9月5日, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49598118>

<sup>662</sup>Supreme Court: Suspending Parliament was unlawful, judges rule, *BBC News*, 2019年9月24日, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49810261>

國電訊報 (The Telegraph) 則報導讓北愛爾蘭繼續留在歐盟單一市場 4 年，亦即至 2024 年年底，但與英國維持關稅同盟關係。<sup>663</sup>此二種方案均引起輿論反對並遭強生駁斥。<sup>664</sup>

強生於 10 月 3 日舉行之保守黨年會 (Tory conference) 上提出脫歐協議草案之最終版本，試圖以此方案在兩周後將舉行的歐盟峰會上達成協議。依據強生提出之最終版本，英國與北愛爾蘭自 2021 年起離開歐盟關稅同盟，原則上均適用英國規範，但北愛爾蘭議會可透過表決適用歐盟農產品等有關規範，且此後每 4 年須表決一次。此一作法由於可與同樣為於愛爾蘭島的愛爾蘭共和國 (屬歐盟成員) 施行相同監管法規，故被稱之為「全島單一監管區」 (all-island regulatory zone)。<sup>665</sup>

若北愛爾蘭決定採服用「全島單一監管區」之作法時，則英國將設置關卡查驗英國與愛爾蘭島間往來愛爾蘭海 (Irish Sea) 之貨物。若北愛爾蘭決定適用英國規範，則北愛與愛爾蘭之間的邊境不會設置海關查驗，而是將查驗工作分散至工廠或其他供應鏈端點，且多數文件查驗均可以電子化進行，實體查驗將會極小化。另外英國政府亦承諾

---

<sup>663</sup>英國和歐盟將會在距總長 499 公里之愛爾蘭邊界之南、北約 8 至 16 公里處，各設置約 10 個清關站 (customs clearance sites)，檢查邊境之貨物往來，且往來清關站之貨物需裝設手機 GPS 或車輛 GPS 追蹤，在南、北清關站之間為緩衝區 (buffer zone)。Brexit plan revealed: Telegraph obtains proposal Boris Johnson will send to Brussels, *The Telegraph*, 2019 年 10 月 1 日，<https://www.telegraph.co.uk/politics/2019/10/01/brexit-plan-revealed-prime-minister-rolls-sleeves-send-brussels/>

<sup>664</sup>愛爾蘭政府發言人表示，此方案實際上讓硬邊界 (hard border) 浮現，而愛爾蘭向來主張避免硬邊界的產生，以貫徹貝爾法斯特協議 (Belfast Agreement，又稱 Good Friday Agreement，耶穌受難日協議，英國與愛爾蘭於 1998 年 4 月 10 日簽署。) 之宗旨，即北愛爾蘭與愛爾蘭之實體邊界不存在，整個愛爾蘭島均屬歐盟單一市場。北愛爾蘭亦反對清關站的設置，認為此種實際上為海關的措施不適合用於陸地邊界，若執行不確實將導致便於走私。Brexit: Border customs proposal 'non starter', *BBC News*, 2019 年 10 月 1 日，<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-49887114>

<sup>665</sup>Brexit: Government to set out Boris Johnson's deal to MPs, *BBC News*, 2019 年 10 月 3 日，<https://www.bbc.com/news/uk-politics-49914326>；Q&A: How does the border plan differ from the backstop?, *BBC News*, 2019 年 10 月 3 日，<https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-49912310>

推動北愛爾蘭新政（New Deal for Northern Ireland）以在財政上支持北愛爾蘭的轉變。<sup>666</sup>

針對強生提出的脫歐協議草案，歐盟表示此方案存在若干問題，但將會客觀評估；愛爾蘭總理瓦拉德卡（Leo Varadkar）初步表示此方案與2017年聯合報告（2017 Joint Report）承諾不產生硬邊界的內容不符，但會進一步瞭解細節。北愛爾蘭聯合王國派（親英派，又稱統一派）政黨民主統一黨認為此方案建立與歐盟繼續談判的基礎，同時不危及英國市場，故表示贊同；但民族派（獨立派）政黨則擔心即便以加權多數決60%通過適用歐盟規範，但若60%中未達40%跨黨派（聯合派或民族派）票數，則任何政黨得提起關注請願（Petition of Concern），以法案無法獲得跨黨派支持為由而否決法案，將導致永無適用歐盟規範的機會，故群起反對<sup>667</sup>。

### （三）評析

分析強生推出的最終版本，可知愛爾蘭與北愛爾蘭間之實體邊界仍會出現，僅在技術上將邊界移至生產供應鏈，規避了在邊境上設置實體邊界可能造成的爭議，此或許仍是歐盟最大的疑慮。另一方面，北愛爾蘭國會議事程序特殊的「關注請願」，源於北愛爾蘭長期的政治爭議，意在平衡統一派及獨立派，係維持北愛爾蘭和平之重要制度，只要沒有獲得一定程度的跨黨派支持，任何法案都能被否決。強生給予北愛爾蘭自治政府及議會決定權，看似尊重民主機制並有機會適用歐盟規範，可認為與原本保障措施內容相似，係強生做出讓步，惟或

---

<sup>666</sup>Brexit: Government to set out Boris Johnson's deal to MPs, *BBC News*, 2019年10月3日, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49914326>; Q&A: How does the border plan differ from the backstop?, *BBC News*, 2019年10月3日, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-49912310>

<sup>667</sup>Q&A: How does the border plan differ from the backstop?, *BBC News*, 2019年10月3日, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-49912310>; UK Prime Minister Boris Johnson plans to suspend Parliament again, *CNN News*, 2019年10月2日, <https://edition.cnn.com/2019/10/02/uk/uk-parliament-prorogue-queen-speech-gbr-intl/index.html>

許正因強生瞭解北愛爾蘭議會運作的否決權機制，才會如此設計，意圖使英國整體適用同一規範，完全脫離歐盟，符合其反對保障措施之初衷。由此觀之，對於強生提出之脫歐協議草案除應關注其淡化實體邊界的技術上問題外，還必須考量北愛爾蘭的政治因素。

強生早前稱班恩法案係向歐盟投降法案（Surrender Act），並重申其堅拒再度向歐盟申請延期脫歐。對於強生此舉，部分留歐派議員試圖彈劾強生。英國的彈劾制度允許下議院針對任何罪行或非重罪彈劾任何人，但由於缺乏如收受賄賂或其他犯罪行為等理由，如循此程序將難以彈劾強生。另一方面，英國議員亦可利用緊急辯論（SO24）程序，提出動議主張因強生無視班恩法案而要求其下台，但同意繼任者是保守黨人士（因保守黨仍是國會多數黨），則亦可達到彈劾的目的。對此，英國內閣大臣表示此動議若通過恐有違憲之虞。此外，強生亦不乏反擊手段，其推出最終版本的同時，表示不排除再讓國會休會，且休會時長將會更符合過去慣例；根據下議院圖書館的紀錄，自2010年以來平均休會日為8天。由上述情形可知英國政治局勢仍然詭譎萬變，未來如何發展有待持續關注。<sup>668</sup>

### 參、重要國家雙邊 FTA 進展：美日簽署第一階段貿易協定

美國總統川普（Donald Trump）與日本首相安倍晉三於今（2019）年9月25日在美國紐約簽署「美日貿易協定」（United States-Japan Trade Agreement, USJTA）與「數位貿易協定」（digital trade agreement）的大綱文件及發表「美日貿易協定聯合聲明」（Joint Statement on a Japan-U.S. Trade Agreement）。依據雙方簽署之大綱文件可知，美國與

---

<sup>668</sup>Remainers set to launch Brexit plot to impeach Boris – and replace him with Hammond, *Express*, 2019年10月2日，  
<https://www.express.co.uk/news/politics/1185189/brexit-news-latest-boris-johnson-impeachment-no-deal-remain-alliance-mps>；UK Prime Minister Boris Johnson plans to suspend Parliament again, *CNN News*, 2019年10月2日，  
<https://edition.cnn.com/2019/10/02/uk/uk-parliament-prorogue-queen-speech-gbr-intl/index.html>

日本預計將開放雙方農產品及工業產品市場，同時締結高標準及廣泛之數位貿易協定<sup>669</sup>。另一方面，聯合聲明指出，美日將盡快簽署正式協定，並在完成各自國內程序後生效。同時，雙方預計將在貿易協定生效後 4 個月內結束諮商並展開進一步談判，以促進公平且互惠之雙邊貿易<sup>670</sup>。關於第一階段美日貿易協定之成果，以及未來談判可能涉及之議題，說明如次。

## （一）第一階段美日貿易協定內容

### 1. 開放美國與日本之農產品與工業產品市場

#### （1）農產品

根據美國貿易代表署（USTR）公布的消息指出，日本在「美日貿易協定」（USJTA）針對美國食品與農產品已做出包括消除/降低關稅、或允許以低關稅（通常為零關稅）進行特定數量進口等具體市場進入措施等承諾。而這些關稅待遇將使美國獲得足以匹配日本在《跨太平洋夥伴全面進步協定》（CPTPP）中開放給其他 CPTPP 成員國之優惠待遇。

目前在 USJTA 中，日本於第一階段協定裡將額外消除或降低價值 72 億美元之美國食品與農產品的關稅。舉例而言，日本承諾將對生鮮牛肉、冷凍牛肉、生鮮豬肉、冷凍豬肉等產品分階段降低關稅；同時日本承諾在協定生效之日起，立即將美國進口之杏仁、藍莓、蔓越莓、核桃、甜玉米、穀物高粱、膳食補充品（food supplements）、花椰菜與梅干等產品關稅調降至零。

至於國家配額（Country Specific Quotas, CSQs）部分，日本則會對自美國進口之特定數量的農產品給予優惠的關稅稅率（通常為零關稅）；換言之，未來一旦協定生效執行，日本進口的美

<sup>669</sup>See USTR, “FACT SHEET: U.S. –Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.

<sup>670</sup>See Japan times, “Read the full text of the joint statement on a Japan-U.S. trade agreement”, September 26, 2019.

國食品與農產品將有超過九成享有免稅或優惠關稅待遇。針對防衛措施部分，該協定允許日本對牛肉，豬肉，乳清，柳橙與賽馬進口激增時可採取有限的防衛措施，然而這些防衛措施未來將會分階段逐步取消。

至於美國對日本農產品出口至美國的開放方面，美國則將提供日本達 42 個農產品稅項之關稅消除或降低的優惠待遇，同時美國亦同意修改其在 WTO 中針對日本的關稅配額及稅率，以使日本牛肉生產商能夠擁有更大的全球關稅配額數量<sup>671</sup>。

## (2) 工業產品

根據 USTR 公布資料顯示，美國雖承諾將對特定自日本進口之工業產品降低或消除關稅，惟日本最為關切的汽車與汽車零件關稅議題並不在第一階段 USJTA 的範圍內。目前美國承諾將對日本降低或消除關稅的品項主要包括若干工具機 (machine tools)、緊固件 (fastener)、蒸汽輪機 (steam turbines)、自行車 (bicycles)、自行車零件 (bicycle parts) 和樂器 (musical instruments) 等產品項目。<sup>672</sup>

## 2. 締結高標準之數位貿易協定

至於數位貿易方面，美日雙方針對價值 400 億美元的數位產品貿易開放做出承諾，目前雙方僅簽署列出未來步驟大綱的文件，有待未來簽署正式協定。根據 USTR 資料顯示，美日雙方將另外以獨立協定方式簽署雙邊「數位貿易協定」。

原則上，美日「數位貿易協定」符合「美墨加協定」(USMCA) 對數位貿易所設立之標準，同時美日雙方也達成下列一系列高標準與廣泛的數位貿易條款，包含：(1)禁止對以電子方式傳輸的數位產品徵收關稅；(2)確保數位產品的非歧視性待遇；(3)確保對所有

---

<sup>671</sup> See USTR, “FACT SHEET: U.S. –Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.

<sup>672</sup> See USTR, “FACT SHEET: U.S.-Japan Trade Agreement,” September 25, 2019.

部門可無障礙進行跨境數據傳輸；(4)禁止課以數據在地化要求；(5)禁止恣意要求公布電腦運算的原始碼及演算法；(6)確保企業在其產品中使用創新加密技術的彈性。<sup>673</sup>

## (二) 未來美日談判可能涵蓋議題

按聯合聲明所述，美日第一階段貿易協定及數位貿易協定僅是雙方談判的初步成果，雙方預計在貿易協定生效後 4 個月內先行諮商，再展開進一步談判；其談判議題包含關稅與貿易限制、服務貿易、投資及其他議題<sup>674</sup>。事實上，自 USTR 於去(2018)年 12 月 21 日公布「美日貿易協定談判目標」(United States-Japan Trade Agreement Negotiations)，即可知美國事實上期待與日本展開全面性貿易協定談判，故儘管目前仍無法確定下一階段的美日貿易協定涵蓋議題為何，但雙方未來談判議題可能包含汽車關稅、服務貿易及貨幣等重要議題。分述如下：

### 1. 汽車關稅

儘管汽車關稅為美日貿易談判的關鍵議題之一，但並未納入第一階段 USJTA 中。儘管日本對進口汽車未課關稅，但美國業者仍指控日本對進口汽車施加非關稅貿易障礙，例如歧視性監管待遇進而影響美國汽車銷售<sup>675</sup>。另一方面，日本過去在《跨太平洋夥伴協定》(TPP)談判時曾爭取到美國對其汽車與汽車零件零關稅的待遇，但在第一階段 USJTA 中，日本雖然在避免美國以國安理由對日本汽車加徵額外關稅與不限制日本汽車進口數量上得到美方的保證，但安倍政府卻未能爭取到取消汽車與汽車零件關稅的待遇，因此很有可能成為日本在野黨於 2019 年 10 月日本臨時國會開議時

<sup>673</sup>參閱「美日貿易協議，首階段達陣」，《經濟日報》，2019 年 9 月 27 日；USTR, “Fact Sheet: U.S.-Japan Trade Agreement,” September 25, 2019.

<sup>674</sup>See Japan times, “Read the full text of the joint statement on a Japan-U.S. trade agreement”, September 26, 2019.

<sup>675</sup>See Congressional Research Service, “U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations”, September 12, 2019.

的批評焦點，並迫使安倍政府在下一階段談判中繼續爭取與美方進行取消汽車與汽車零件關稅議題之談判<sup>676</sup>。

## 2. 服務貿易

日本為美國的重要服務貿易出口市場之一；美國在 2018 年間對日本服務貿易順差高達 109 億美元<sup>677</sup>。其中，日本的保險市場係僅次於美國的全球第二大市場，2016 年占美國保險業海外銷售近三成達 489 億美元。惟目前日本國營的日本郵政（Japan Post）仍係其國內最大的銀行與保險業者，日本郵政雖邁向私有化，但多數股權仍由政府控制。過去長期以來，美國保險業者認為日本市場難以進入，且日本郵政具有遍布日本的郵政服務據點，更使美國保險業者不易與其競爭。預料川普政府為因應國會對洽簽美日全面性貿易協定的要求，未來仍會將日本服務業市場的開放與公平競爭議題列為優先談判的議題之一<sup>678</sup>。

## 3. 貨幣條款

另有若干美國利害團體主張，鑑於匯率對貿易流通產生極大影響，例如日元弱勢則日本出口到美國的產品價格將相對下降，同時美國出口成本將提高，故美日貿易協定應納入貨幣條款。儘管日本自 2011 年起即未曾直接干預匯率，然而直到 2019 年 5 月日本仍名列美國財政部之匯率政策監管名單。鑑於 USMCA 第 33 章「宏觀經濟政策與匯率事務」（Macroeconomic Policies and Exchange Rate Matters）專章中已有相關條款對匯率議題進行規範之先例，因此即

---

<sup>676</sup>參閱劉大年，「名家觀點／美日貿易協定的弦外之音」，《經濟日報》，2019 年 5 月 29 日；「詳訊 2：日美首腦簽署貿易協定，日本將對 72 億美元農產品開放市場」，《共同社》，2019 年 9 月 25 日；「詳訊：日美首腦簽署貿易協定，最快年內生效」，《共同社》，2019 年 9 月 25 日；「美日貿易協定達成共識，日本汽車輸美將豁免加徵關稅」，《財經新報》，2019 年 9 月 27 日；「美日貿易協議，首階段達陣」，《經濟日報》，2019 年 9 月 27 日。

<sup>677</sup>See USTR website: <https://ustr.gov/countries-regions/japan-korea-apec/japan#>

<sup>678</sup>See Congressional Research Service, “U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations”, September 12, 2019.

使日本反對將此議題列入討論，但未來仍有可能成為後續貿易談判美方關切的主要議題。<sup>679</sup>

### （三）評析

USJTA 簽署後，協定仍須經過兩國各自國內程序方能正式生效執行。在日本方面，由於該協定已於今年 9 月 25 日簽署，因此應可趕在日本國會於本年度秋季開議時進行批准程序。但若過程中有其他 CPTPP 成員國做出抱怨並提出具體主張，則可能會延緩日本方面批准程序的進行。目前一般外界預估在日本國會於 2019 年 10 月至 11 月期間通過 USJTA 後，雙方降稅有可能在明年初生效，同時兩國也期盼能在協定生效後的 4 個月內決定雙方第二階段的談判議題並完成談判。

至於美國方面，由於川普政府認為 USJTA 在第一階段很可能僅需針對關稅障礙部分進行調整，根據「2015 年兩黨國會貿易優先與責任法」（Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015）的規定，美國總統有權單方面執行僅涉及關稅障礙調整之特定貿易協定，而無需國會批准<sup>680</sup>。因此，美國與日本的貿易協定如果僅就關稅障礙部分達成協議，美國將有可能以較快速度確定、簽署與執行該協定。不過，萬一屆時國會民主黨議員堅持國會應該在與日本簽署貿易協定一事上充分被告知與徵詢，而認為 USJTA 仍應送國會批准，則川普政府欲單方面執行該協定的做法，可能會引發行政部門以及共和黨國會議員與民主黨國會議員間的摩擦，其後續發展有待持續觀察。

---

<sup>679</sup>See Congressional Research Service, “U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations”, September 12, 2019.

<sup>680</sup>例如根據「2015 年兩黨國會貿易優先與責任法」第 3 條(a)款之貿易協定授權的規定，當美國總統確定對任何外國或美國之單一或更多現有關稅或其他進口限制已對美國對外貿易造成不當的負擔或限制，美國總統在不違反該條款對關稅調整幅度之限制規定下，即可根據本法之目的、政策、優先順序與目標推動包括：在 2018 年 7 月 1 日前(或在貿易授權程序得到延長而於 2021 年 7 月 1 日前)與外國訂立貿易協定；修改或延續任何現有關稅；延續現有免稅或實施待遇或額外的關稅等作為，而得不適用該法之批准規定。詳請參閱如下網址：  
<https://www.govtrack.us/congress/bills/114/s995/text>。

另一方面，美國此次談判 USJTA 之作法有別於以往談判模式，進而引發各國關切。過去美國貿易談判通常僅完成一項全面性貿易協定；但此次美國與日本採取分階段談判模式，並先行簽署適用範圍有限且以關稅消除為主之協定，待後續談判後再洽簽全面性貿易協定。惟各國關注美日第一階段貿易協定僅對日本賦予優惠性關稅消除或削減之待遇，恐違反 WTO 最惠國待遇。詳言之，依據 WTO 最惠國待遇規定，任一 WTO 會員應賦予其他 WTO 會員相同待遇，不得對任何會員有較不利之歧視性待遇；惟按 GATT 第 XXIV.8 條 b 款，如會員訂有涵蓋絕大部分貿易（substantially all trade）之 FTA，以消除彼此絕大多數貨品關稅及貿易障礙者，則不在此限。然而，外界多認為第一階段 USJTA 並未符合此項要件，故有違反 WTO 最惠國待遇之虞。對此，美國及日本則回應，USJTA 僅為雙方初步談判之成果，待下一階段貿易協定完成後即應符合 WTO 規則<sup>681</sup>。

#### 肆、美中貿易戰之發展與影響：《外國投資風險審查現代化法案》（FIRRMA）實施細則公布

##### （一）背景

美國政府為加強審查外人投資對國家安全之影響，於去（2018）年 8 月 13 日通過《外國投資風險審查現代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA），對美國外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）進行改革，並且擴大 CFIUS 的審查權限。當時在 FIRRMA 公布之初，有部分規定係於立法之初即刻生效，不過，另有部分規定則係授權 CFIUS 進一步制定細則後實施。

---

<sup>681</sup>See Jeffrey J. Schott, “Reinventing the Wheel: Phase One of the US-Japan Trade Pact”, PIIE, September 27, 2019; also see Geopolitical Futures, “Daily Memo: On US Trade With Japan, the European Union and India”, September 26, 2019.

為全面實施 FIRRMA 之規定，美國財政部於今（2019）年 9 月 17 日於聯邦公報上正式公布 FIRRMA 實施細則草案，並展開為期 30 天的公眾評論期至 10 月 17 日止<sup>682</sup>，FIRRMA 整體規定預計最晚在 2020 年 2 月 13 日開始生效。

## （二）FIRRMA 實施細則草案主要內容

本次公布的實施細則草案中，已確定將「非具控制權的投資」（non-controlling investments）和「不動產交易」（real estate transactions）納為 CFIUS 的國安審查範圍，同時分別公布實施細節，茲說明如下：

### 非具控制權的投資

原根據 FIRRMA 規定，外國人雖未取得美國企業超過 50% 的控制權，但其下列投資行為將使外國人實質上直接或間接取得、享有權利或參與美國企業之經營者，為非具控制權的投資：

- 可取得美國企業之任何重要的非公開技術資訊，或；
- 外資本身擔任公司董事會成員（或有權提名董事），或；
- 外資透過表決權以外的方式，實質參與美國企業之運作：
  - 在處理敏感個資（sensitive personal data）上，外資有權使用、收購、保管或公布由美國企業所蒐集的美國公民個資，而有可能利用作為威脅美國國安之手段；
  - 在關鍵技術（critical technologies）上，外資有權使用、開發、收購或公布；

---

<sup>682</sup>Treasury Department, Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, Federal Register 84 FR 50174, Sep. 17, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/09/24/2019-20099/provisions-pertaining-to-certain-investments-in-the-united-states-by-foreign-persons#sectno-reference-800.244%20>; Provisions Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States, Federal Register 84 FR 50214, Sep. 17, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/09/24/2019-20100/provisions-pertaining-to-certain-transactions-by-foreign-persons-involving-real-estate-in-the-united>.

- 在關鍵基礎設施（critical infrastructures）上，外資有權管理、經營、製造或提供。

本次公布的 FIRRMA 實施細則中，首先要求針對非具控制權的投資，如外國人在美國企業中獲得「實質性利益」者，皆必須進行強制性申報程序。「實質性利益」係指外國投資人持有美國企業至少 25% 的表決權，且外國政府持有該外國投資人至少 49% 的表決權<sup>683</sup>。

其次，針對上述投資行為中，在敏感個資方面，根據實施細則之定義，如屬於美國企業所蒐集而可識別之資訊，且涉及特定敏感族群（如美國軍事人員，及從事國安工作之聯邦機構職員），或所蒐集的數據超過 100 萬人者，均將引發調查。此外，實施細則還明列美國企業所蒐集的 10 大類敏感個資，包括金融、地理位置、非公開電子通訊訊息、健康、生物識別和基因資訊等<sup>684</sup>。

在關鍵基礎設施方面，實施細則說明 CFIUS 將鎖定電信、公用事業、能源、交通四項產業進行審查，具體產品及服務業別清單列於附錄 A<sup>685</sup>。至於關鍵技術則維持原先導計畫所公布之規定，即包含受到現行美國出口管制法規所規範之項目，以及 2018 年《出口管制法》下之新興和基礎技術（emerging and fundamental technologies）<sup>686</sup>。

最後，FIRRMA 實施細則還設有「例外投資人」（excepted investor）、「例外國家」（excepted foreign state）之規定，而可能例外不受 CFIUS 管轄。例外投資人係指外國投資人與例外國家有實質聯繫（如投資人註冊地、主要經營地、所有董事的國籍），

---

<sup>683</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, § 800.244, 31 CFR Part 800.

<sup>684</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, § 800.241, 31 CFR Part 800.

<sup>685</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, Appendix A, 31 CFR Part 800.

<sup>686</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, § 800.215, 31 CFR Part 800.

且過去並無違反美國法律的紀錄者。至於例外國家名單未來將由財政部另行公告，主要仍將視該國本身是否對於評估外人投資所帶來的國安風險訂有健全的評估程序，且願意與美國進行投資安全上的合作等情形而定<sup>687</sup>。

## 2. 不動產交易

原根據 FIRRMA 規定，國會授權 CFIUS 得審查外國人對位於美國境內之公私立不動產購買、承租，或取得特許等交易行為。除了單一住宅或在都市區內的不動產交易暫時不受 CFIUS 審查之外，若該不動產具有下列特性之一者，均有 FIRRMA 之適用：

- 地理位置的特殊性，如位於機場或港口之內或為其一部分，或；
- 鄰近於美國軍事基地或其他美國政府設施或物業，而具國安敏感性，或；
- 如外國人取得該不動產，可因此透過在該不動產上所實施之活動獲得情資者，或；
- 在該等基地上所實施的國家安全活動內容有外曝於外國監測之風險者。

本次公布的 FIRRMA 實施細則中，首先說明外國人取得不動產的所有權包含物理上的進入權、排除權、修繕或開發權、添附其他動產等<sup>688</sup>。其次，不動產交易將不適用強制申報程序，不過交易雙方將須向 CFIUS 主動提出通知或簡短格式的聲明。

實施細則另一大重點，則係強調 CFIUS 未來將加強審查機場、港口和軍事基地周邊的不動產交易。除了機場和港口名單未來將由

---

<sup>687</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons, § 800.220, §800.219, 31 CFR Part 800.

<sup>688</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States, §802.233, 31 CFR Part 802.

交通部公布之外，目前實施細則已在附錄中列出各項軍事基地的名稱和位址<sup>689</sup>。至於在判定系爭不動產交易具有「鄰近性」上，實施細則則規定凡是該不動產位於軍事基地 1~100 英里範圍以內（依不同種類的軍事基地有不同範圍規定），均有可能啟動 CFIUS 審查<sup>690</sup>。

最後，不動產交易方面亦有「例外投資人」及「例外國家」之規定，其內容與前述相同，茲不再贅述<sup>691</sup>。

### （三）評析

FIRRMA 法案從去年 8 月公布後，並未全面開始生效，而是仍保留許多細節授權 CFIUS 進一步制定實施規定。本次 FIRRMA 實施細則之公布，除對於原 FIRRMA 法案規定有進一步之定義說明，同時修改部分原訂條文內容（如允許不動產交易無須依照強制聲明程序、實質性利益的範圍認定，及首次增訂例外投資人之條件等）。除此之外，財政部在去年 10 月優先針對控管關鍵技術之外人投資公布「先導計畫」（Pilot Program），實施日期為 2018 年 11 月 10 日起至 2020 年 3 月 5 日。隨著 FIRRMA 法案預計在明年 2 月開始正式上路，CFIUS 在將近一年半以來實施「先導計畫」過程中所面臨到的問題和收到的評論，屆時均將一併納入修法考量，並反映在最終版本的 FIRRMA 法案，以對投資人提供更明確的投資審查規範。

不可諱言地，FIRRMA 法案的推動源自於美國意識到由中國大陸政府支持的外人投資，背後可能潛藏意圖超越美國在軍事技術地位上的戰略目的，因此希望加強 CFIUS 的國家安全審查功能。不過，美國也不希望造成嚇阻其他外人投資的負面效果，故在本次的 FIRRMA 實

---

<sup>689</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States, Appendix A, 31 CFR Part 802.

<sup>690</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States, §802.211, §802.228, 31 CFR Part 802.

<sup>691</sup>Proposed Regulations Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States, §802.215, §802.216, 31 CFR Part 802.

施細則草案中，首次納入「例外投資人」及「例外國家」的概念。惟目前包括 FIRRMA 法案、先導計畫及 FIRRMA 實施細則之規定，均仍維持要求 CFIUS 應對來自所有國家的投資人進行審查。

根據 CFIUS 的說明，財政部最快預計在 FIRRMA 法案生效後兩年（即 2022 年 2 月）始可能公布例外國家的名單，而若從實施細則所公布之「與美國進行投資安全合作」或「該國對於評估外人投資之國安風險訂有健全評估程序」之判准來看，此等例外國家很有可能是目前與美國共同分享軍事和機密情報的「五眼聯盟」（美國、紐西蘭、澳洲、英國、加拿大）<sup>692</sup>，以及近來積極對敏感產業實施外資審查的日本。這樣的立法方式顯示美國迴避直接將中國大陸列為投資審查的黑名單，但可透過對其他國家放寬審查標準的方式，間接強化審查中資的力道，以避免牽動美中貿易協議的發展。

---

<sup>692</sup>‘Proposed CFIUS Regulations: The U.S. Remains Open for Business ... but Read the Fine Print’, Gibson, Dunn & Crutcher LLP, Sep. 20, 2019, <https://www.gibsondunn.com/proposed-cfius-regulations-us-remains-open-for-business-but-read-fine-print/>.

## 十六、2019 年 10 月 18 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### WTO 電子商務對話進入整合文本階段

##### (一) WTO 會員推動電子商務談判，性質上仍屬非正式對話的談判工作

隨全球電子商務快速發展，許多 WTO 會員認為 WTO 應制定電子商務新規則，以處理科技及電子商務帶來的挑戰。包括我國在內 76 個 WTO 會員今（2019）年 1 月連署之達沃斯電子商務聯合聲明，確認展開與貿易有關電子商務規則之談判工作。自 3 月電商談判正式啟動以來，已有 80 個會員參與新電商規則的討論工作，WTO 官網提及上述會員占全球貿易量達 90%。然而，印度、巴西等 WTO 會員仍明確反對將電子商務規則談判納入 WTO 正式談判範圍，故而，基於聯合聲明所推動的電商談判，性質上仍屬非正式對話的談判工作。

電商談判今年上半年 5 月至 7 月間召開討論會議，期間提出電商規則文本提案之會員，包括：中國大陸、日本、紐西蘭、歐盟、美國、我國、新加坡、香港、巴西、烏克蘭、加拿大、韓國及太平洋聯盟（含秘魯、墨西哥、哥倫比亞和智利四國）。檢視各會員所提出的文本草案，所涉及之電商規則廣泛涵蓋：電子傳輸免課關稅、無紙化貿易、電子簽章、資訊跨境傳輸、防制垃圾郵件、消費者保護、智慧財產權保護、法規透明化、網路安全、能力建構、加強合作、市場開放等議題。

為了加速整合電商規則草案、釐清各項文本草案之間的落差，上半年度非正式對話會議採焦點小組討論方式，區分為六個小組：（1）促進數位貿易與電子商務、（2）強化數位貿易開放度、（3）強化數位貿易信任度、（4）水平議題、（5）電信產業以及（6）市場開放，分別進行討論以加速整合工作之進行。之前已將各國提案整合為電商規則之「簡版工作文本（Streamlined working texts）」，將相同或類似

的條文內容加以合併，並將差異較大的條文以方體括號形式列出不同之規範方案，作為 2019 年下半年度繼續推動談判的基礎。

(二) 下半年度電商談判延續焦點小組討論的模式，重點在於討論差異較大的條文後續整合之可能方向

2019 年下半年度電商談判延續六個焦點小組討論的模式，各小組討論工作的重點擺在如何縮小文本草案之間的差異程度。九月份第一回合討論則聚焦於：促進電子交易、電商不歧視待遇、線上消費者保護，及透明化與合作等四個焦點小組，各小組將分別針對差異較大的條文討論不同規範方案進一步整合之可能方向。

1. A 組：促進電子交易

在促進電子交易相關規則中，(1) 國內電子交易架構、(2) 電子簽章和電子驗證、(3) 電子合約以及(4) 電子發票等四個條文，不同提案間的落差較大，焦點小組將集中討論這四個條文的整合方向。其中，以電子簽章和電子驗證規範的整合難度較高，本條規範主要透過承認電子簽章之法律效力、強化互相可操作性、與國際規範體系加以調和的途徑，降低電子簽章和電子驗證對電子交易活動之阻礙。然而，美國、加拿大、歐盟、巴西、烏克蘭和中國大陸提出之草案內容，均存在重大差異。例如烏克蘭所提內容為鼓勵會員使用世界海關組織(WCO) 跨境電子商務標準架構作為跨境電子商務的基礎，八項指導原則包括推進電子數據和風險管理、促進和簡化程序、安全和保障、稅收收集、測量和分析、夥伴關係、公眾意識-外展和能力建設、立法架構，惟 WCO 為關務組織，其定位和 WTO 並不相同，其跨境電子商務標準架構與 WTO 電子商務規則談判之關連性，受到質疑。

## 2. B 組：電商不歧視待遇

B 組主要討論不歧視和責任議題，分別涵蓋：數位產品不歧視待遇以及互動式電腦服務兩個落差較大的條文，焦點小組將集中討論這兩個條文的整合方向。數位產品不歧視原則，主要在於要求締約方應給予該數位產品不低於對其他同類數位產品之待遇。本條規範的主要落差在於例外條款，日本提案納入關於廣播電視服務不適用不歧視待遇之例外規定，相對於此，美國提案則未納入廣播電視服務之例外規定，亦即美國主張廣播電視服務亦應適用不歧視待遇。

互動式電腦服務規則僅有美國與韓國提出相關提案，且兩國提案有明顯落差。其中，美國提案著重於規範互動式電腦服務提供者或使用者之法律責任，相對於此，韓國提案則針對互動式電腦服務所衍生的侵權糾紛，傾向以個案方式透過雙邊諮商途徑來解決。

## 3. C 組：線上消費者保護

C 組主要討論線上消費者保護規則，分別涵蓋：線上消費者保護以及未經同意之商業電子訊息規範兩個落差較大的條文，焦點小組將集中討論這兩個條文的後續整合方向。線上消費者保護規範要求締約國應採行或維持消費者保護法，以禁止對從事線上商業活動之消費者造成危害或潛在危害之欺詐及欺罔商業活動。此外，部分 WTO 會員所提文本草案，進一步強調設置線上消費者救濟機制之重要性，且各提案對於設置消費者救濟機制之規範強度亦不盡相同。

未經同意之商業電子訊息規範要求未經同意電子商務訊息之提供者，讓收件者有機會免於持續接收此類訊息，或應使依各會員之法規要求發送者須取得收件者同意後始得發送此些訊息，並應規定減少未經同意電子商務訊息之發送。然而，巴西提案則進一步要求會員應要求社群媒體和其他數位應用程式告知消費者其個資被利用狀況，並使消費者得追蹤或控制業者對其實施的客製化或隱藏性行銷行為。

#### 4. D 組：透明化與合作

D 組則分別討論：透明化、國內規章以及合作條款等三個落差較大的條文。透明化規則提案中，加拿大與日本提案主要援引 CPTPP 之相關規範，要求會員將會對貿易產生影響之國內法規加以公告外，加拿大提案也要求會員就可能影響數位貿易之「政策」進行揭露。中國大陸提案則另外增設例外條款，允許會員在遇緊急情況（emergency situations）時，得例外排除透明化要求之適用。

關於電商國內規章規則，僅有日本、中國大陸與巴西提出相關提案，其中日本之提案強調各國涉及電子商務之規範措施，應以透明、客觀、合理以及公正方式執行，且不應在達成公共政策目標必要的範圍外，造成額外負擔。中國大陸提案則直接援引 WTO 在服務貿易協定第 6 條之國內規章規範，使之適用於 WTO 電子商務規範。相對於此，巴西提案僅強調國內規章符合清楚、透明、可預測原則之重要性。

關於合作條款，共計有日本、太平洋聯盟四國以及巴西提出相關文本草案，各文本草案之間的主要差異呈現在合作領域與主題之不同，例如日本與智利均支持國內私部門發展自律管理之條款，而中國大陸所提出之合作面向，偏向給予開發中與 LDC 會員之技術援助與能力建構，與其他合作議題之提案屬性上不同。

#### （三）中國大陸進一步提出有利於發展跨境電商的貿易規則

中國大陸在 9 月份焦點討論會議開始前夕（9 月 23 日），進一步提出新的電商文本草案（INF/ECOM/40），建議納入強化跨境電商政策環境、加強貿易便捷化協定之執行、擴大開放支援服務與物流服務、電子支付服務、鼓勵便利電商相關人員之暫時進入以及無紙化貿易等新的電商規則，以促進發展跨境電商的貿易環境。觀察此一提案，中國大陸特別關注以小包裹遞送電商產品的貿易模式，希望藉由上述電

商規則，打通電子交易、物流、通關等發展跨境電商的重要環節，促進跨境電商活動之發展，並提升微中小企業參與全球電商環境之貿易能力。

#### （四）研析

基於重要國家各自的貿易利益與產業優勢，當前 WTO 電商規則的討論場域逐漸形成美國、歐盟（自由之餘，重視個資及消費者保護）、中國大陸（強調共榮共享）三大集團，各有立場。

目前美國跨國大型電商平台業者掌控了全球電商產業與數位服務之上層結構，因此，美國政府主張納入更多的市場開放以及法規鬆綁，如：當前美國希望線上廣播電視服務相關措施亦應受到不歧視原則之拘束；以及美國主張電商規則應釐清互動式電腦服務提供者或使用者之法律責任，以便容許業者較易於控管其法律風險。

相對於此，歐盟則重視個資及消費者保護議題，主張會員應有權保有制定相關保護措施與政策的空間。另一方面，中國大陸則強調電商規則應協助開發中會員提升參與全球電商環境之競爭力，強調微中小企業、小包裹跨境電商等面向的發展，希望達到共榮共享的電商發展環境。

我國代表團已在 WTO 電商談判有單獨提交文本草案（INF/ECOM/24），僅針對網路開放度、電子傳輸資訊、開放網路接取等規則提出草案建議，該等規範主要係參考 CPTPP 相關規定加以研擬，惟未必完整代表呈現我國在後續電商規則談判之立場。此外，當前 WTO 有關電商規則之討論工作，只呈現了未來電子商務全球治理的一部分樣貌。OECD、APEC 等其他國際場域同時也在進行數位稅捐課徵、線上爭端替代解決機制等議題之討論，未來相關規則之制定亦有可能影響電子商務全球治理體系之運作。有鑑於此，政府部門在研擬

電商規則談判之立場時，應整體考量我國產業發展現況，評估那些規則有助於突破我國當前電商產業與數位服務之發展瓶頸。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：RCEP 談判獲重大進展

### （一）RCEP 談判進展

#### 1. 越南峴港-第 28 回合談判

區域全面經濟夥伴關係協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）於今（2019）年 9 月 19 日至 27 日在越南峴港完成第 28 回合談判，接著在 10 月 11-12 日於泰國舉行第 9 屆期中部長會議。

第 28 回合談判後並未有聯合聲明，泰國第 9 屆期中部長會議僅有泰國副總理代表受訪說明，因此 RCEP 目前完成談判進度之實際情形，訊息相當不一致。舉例而言，紐西蘭在 8 月公布已完成的議題僅有七個議題：經濟與技術合作、中小企業、關務程序及貿易便捷化、政府採購、體制性安排、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施、標準技術規範與符合性程序等 7 個章節，以及電信服務、金融服務及專業服務等 3 個附件；而按照原本 RCEP 有 18 個議題的架構下，意謂著仍有 11 個議題尚待談判確定。<sup>693</sup>但在第 28 回合談判後，印度官方訊息卻指出，RCEP 將涵蓋 25 個章節，其中只有投資、電子商務、原產地規則及貿易救濟等四個高難度議題仍待協商，其餘 21 個章節均完成談判。<sup>694</sup>惟在泰國第 9 屆期中部長會議後，泰國副總理兼商業部長 Jurin Laksanawisit 會後表示，RCEP 有 20 個章節，其中 14 個章節已完成協商，但未明確指出哪些議題

<sup>693</sup><https://www.mfat.govt.nz/assets/FTAs-in-negotiations/RCEP/RCEP-Beijing-Ministerial.pdf>

<sup>694</sup>Piyush Goyal to Attend 9th RCEP Intersessional Ministerial Meeting in Thailand , <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1587688>

尚未完成。<sup>695</sup> 這些訊息之不一致性，也顯示出 RCEP 談判資訊透明化程度之不足。

但回顧第 27 回合談判進度，RCEP 協定僅就經濟與技術合作、中小企業、關務程序及貿易便捷化、政府採購、體制性安排、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施、標準技術規範與符合性程序等 7 個章節，以及電信服務、金融服務及專業服務等 3 個附件完成談判。<sup>696</sup> 儘管 RCEP 成員對協定章節數說法不一，仍可看出 RCEP 談判在這幾個月中，確實有加速並獲致重大進展。

## 2. 第 9 屆期中部長會議及加開討論會議

RCEP 第 9 屆期中部長會議於今年 10 月 11 日至 12 日於泰國曼谷落幕，此次會議並未按照慣例於結束後發表聯合聲明，雖如上述，其表示僅剩 4 個議題尚待協商，不過各方同意此次會議將是 11 月 4 日第 3 次領袖峰會前的最後一次部長級會議，即將到來的領袖峰會將討論 RCEP 的執行期程，因此 RCEP 成員決定展開為期 10 天的談判，解決該次部長會議未完成的議題，希望在 10 月 22 日前完成所有談判。

### (二) RCEP 談判之隱憂

就目前大致可得知及共通的資訊顯示，RCEP 能否在 11 月 4 日於泰國舉辦的東協領袖峰會上宣布 RCEP 完成實質性談判，並於明年正式簽署，印度對膠著議題之談判立場仍至為關鍵，其中投資、電子商務、原產地規則及自動啟動防衛機制 (auto-trigger safeguard mechanism) 等四個議題，則為印度指出的膠著議題。另據訊指出，變更執行稅率基年、給予成員不同稅率等，以及禁反轉條款 (ratchet mechanism) 亦

---

<sup>695</sup><https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/rcep-countries-race-to-seal-deal-at-ministerial-talks-in-bangkok>

<sup>696</sup>參見 2019 年 7-8 月 RCEP 第 26-27 回合談判進展暨第 8 屆期中部長會議情形摘要，  
<https://www.trade.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeID=1557>.

為 RCEP 成員所關切的議題。以下僅就可得資訊，說明各膠著議題重點如下。<sup>697</sup>

### 1. 電子商務專章納入數據在地化

電子商務議題爭議性高，特別是印度主張 RCEP 原則上應允許成員國可要求數據在地化（data localization）之權利，以實現合法的公共政策目標並保護其基本安全或國家利益。在這種情況下，各成員國應可強制要求企業組織在其境內設置其計算設施，並限制該等數據的自由跨境流動，以確保此類資訊的安全性和機密性。且其他 RCEP 國家無權干涉該等數據強制在地化之規定。<sup>698</sup> RCEP 談判委員會可能將於 10 月 17 日至 18 日檢視印度對於數據在地化的提案，包含印度對於數據跨境移轉的擔憂以及對於數據在地化的規範要求等。<sup>699</sup>對此，明顯與 CPTPP 的數據在地化之規定完全背道而馳，因為 CPTPP 係規定原則上不可強制數據在地化，倘若有公共政策利益之考量時，方可例外採行，從而日本、澳洲與紐西蘭等 CPTPP 成員能否接受此一印度提議，恐有疑義。

### 2. 建立自動啟動防衛機制

基於印度與 RCEP 成員的貿易逆差，為了避免開放市場後對國內產業產生無可控制之衝擊，印度堅持應納入特別防衛機制提議，也就是「自動啟動防衛機制」，該等機制無須經調查，只要在適用該機制的進口產品一旦超過設定的最低進口價格、最高進口數量的門檻時，進口國即可啟動特別防衛機制，對進口產品加以限制或提高關稅。更具體而言，印度主張，在協定生效之日起的 6 至 8 年間，

---

<sup>697</sup>See RCEP members to sort out issues hindering trade agreement by Oct 22, [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239_1.html), 2019/10/14.

<sup>698</sup>See India wants data localisation in RCEP for security interests, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/policy/india-wants-data-localisation-in-rcep-for-security-interests/articleshow/71549390.cms>, 2019/10/12.

<sup>699</sup>See RCEP meet to end inconclusive; India may fail to protect local digital data, <https://www.bilaterals.org/?rcep-meet-to-end-inconclusive&lang=en>, 2019/10/14.

如 68 項印度敏感性產品面臨來自中國大陸、澳洲或紐西蘭產品大量進口並超過一定數量時，印度即可在 15 日內通知該國並自動取消 RCEP 下優惠性關稅，將該項產品調回原本關稅水平；此項機制執行預計期限為 200 天<sup>700</sup>。對此，印度已於 10 月 13 日開始與各成員展開談話，然而中國大陸認為此對中國大陸出口設限，因而並不同意印度提案<sup>701</sup>。

### 3. 給予 RECP 成員不同進口稅率

印度將針對部分產品給予 RCEP 成員不同進口關稅稅率。印度預計對中國 80% 的貨物降低進口關稅；對澳洲及紐西蘭 86% 的貨物降低進口關稅；並對與印度有雙邊貿易協定的東協（ASEAN）、日本及南韓，降低 90% 貨物的進口關稅。降稅期程分為 5 年、10 年、15 年、20 年以及 25 年。<sup>702</sup> 基於印度無法在貨品貿易上給予成員最惠國待遇（Most-Favored-Nation Treatment, MFN），因而同意在服務貿易及投資上給予更多讓步。<sup>703</sup> 此外，由於印度自 2014 年起對超過 3,500 項產品加徵關稅，因此印度希望將執行稅率的基年從 2014 年改至 2019 年。

### 4. 提高原產品規則（ROO）要求

ROO 規則目的在確保可使用 RCEP 優惠關稅與相關規則之產品，其產品來源經一定原則認定後可被認為 RCEP 區域內所生產。鑑於印度擬訴求對 RCEP 不同成員採用降稅幅度不同，例如印度對

---

<sup>700</sup>See RCEP talks: India for safeguard tools to keep out damaging imports, <https://www.financialexpress.com/economy/rcep-talks-india-for-safeguard-tools-to-keep-out-damaging-imports/1730116/>, 2019/10/9.

<sup>701</sup>See RCEP nations target final 10-day window to close talks by October 22, [https://www.business-standard.com/article/economy-policy/rcep-nations-target-final-10-day-window-to-close-talks-by-october-22-119101500048\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/economy-policy/rcep-nations-target-final-10-day-window-to-close-talks-by-october-22-119101500048_1.html), 2019/10/15.

<sup>702</sup>See RCEP members to sort out issues hindering trade agreement by Oct 22, [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239_1.html), 2019/10/14.

<sup>703</sup>See RCEP nations target final 10-day window to close talks by October 22, [https://www.business-standard.com/article/economy-policy/rcep-nations-target-final-10-day-window-to-close-talks-by-october-22-119101500048\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/economy-policy/rcep-nations-target-final-10-day-window-to-close-talks-by-october-22-119101500048_1.html), 2019/10/15.

中國維持關稅比例將高於其他 RCEP 成員下，則若採用區內低附加價值時，中國製產品易於轉到其他 RCEP 成員國而進而利用較低關稅稅率，而進入印度。從而印度堅持 ROO 應採用高附加價值來認定產地來源，然 ASEAN、日、澳等國，目前均反對採高附加價值來計算 ROO 之方式。<sup>704</sup>

## 5. 禁反轉條款

禁止反轉條款為服務貿易的市場進入附加條件，旨在防止已自行採取貿易自由化之成員，日後對其開放的承諾又倒退提高限制，亦即該條款之納入，將只允許成員朝向更為自由化的方向開放其服務業，且自由化比較的基準點為其自行片面開放後的承諾水平，而非協議簽署時當下的承諾。鑑於「禁反轉」條款多為負面表列承諾模式之先進 FTA 所採用，各國對此條款之立場差異較大，故此項條款目前也成為 RCEP 協定中具有爭議的項目之一。<sup>705</sup>

### (三) 評析

RCEP 自 2012 年開始談判，至今剩下最後一哩路，繼 10 月 12 日在泰國結束的第 9 屆期中部長會議後，10 月 13 日起成員們繼續針對尚未解決的爭議展開緊鑼密鼓的磋商，以期在 10 月 22 日前完成所有談判，可看出 RCEP 預計在 11 月領袖峰會上發布談判成果，以及在 2020 年正式簽署協定的決心。

上述談判的隱憂顯示，儘管印度看似為談判中最大的絆腳石，但自今年 6 月美國取消對印度的普遍化優惠關稅制度（Generalized System of Preferences, GSP）後，提高了印度對亞洲市場的依賴，RCEP 勢必是印度拓展亞洲市場的重要協議之一，而其他 RCEP 成員也希望

---

<sup>704</sup>Chakraborty, Chaisse & Qian, Is it Finally Time for India's Free Trade Agreements? The ASEAN "Present" and the RCEP "Future". *Asian Journal of International Law*, 9 (2019), pp.359-391.

<sup>705</sup>See RCEP members to sort out issues hindering trade agreement by Oct 22, [https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/pti-stories/rcep-members-to-sort-out-issues-by-oct-22-119101401239_1.html), 2019/10/14.

能獲得印度廣大的市場，彼此間存在著互利關係。<sup>706</sup> 並且為了回應外界對於 RCEP 談判延宕多年幾無期待、以及減緩東亞區域國家在美中貿易戰下之不確定感，恐更為 RCEP 談判在年底需有重大突破之考量，前述爭議需在 10 月 22 日前達成協議，否則屆時未解決的問題將會於 11 月 4 日領袖峰會上由領導人決議予以解決。<sup>707</sup> 因此並不排除 RCEP 可能在年底宣布完成局部性貿易協議，以作為回應上述外在壓力之解決方案。

在美中貿易戰之陰影下，RCEP 若能及時完成談判可能有助於降低衝擊。RCEP 加值部分在於完成中-日、日-韓以及印度、中日韓、印度及紐澳之間目前尚無經貿協定之 Missing-link，然而美中貿易戰對亞太國家之影響，主要在於受中國經濟趨緩，需求減少（美國亦出現類似風險）所導致之貿易及投資趨緩所造成問題，而此一問題並不易藉由 RCEP 生效而改善。

不過 RCEP 若能完成談判，對於亞太自貿區（FTAAP）之推動或有正面意義。自 2010 橫濱領袖宣言納入 FTAAP 起，其推動已超過十年。2016 年利馬領袖宣言，指出支持實現 FTAAP 作為促進區域經濟整合的動力，並同意在 2020 年前將研究現有相關支持路徑（TPP 及 RCEP）對實現 FTAAP 的貢獻。過去美國及日本對於 FTAAP 之推動即一向主張應以相關支持路徑（如 TPP 及 RCEP）為基礎，亦即 FTAAP 之內容及時間表下一步係由相關支柱路徑之進展決定之。反之中國則主張應針對 FTAAP 制定具體之推動時間表，不應與路徑網綁。在 RCEP 亦順利完成之下，此一爭議便不復存在，對於 FTAAP 之前景或有正面

---

<sup>706</sup>印度讓步 RCEP 談判取得進長可望於明年簽署, <https://udn.com/news/story/7333/4079630>, 2019/10/1.

<sup>707</sup>See PM Modi to take a call on all pending RCEP issues, <https://www.bilaterals.org/?pm-modi-to-take-a-call-on-all&lang=en>, 2019/10/15.

意義。然而美國川普政府排斥多邊或區域協定，對於 FTAAP 亦不支持之立場，仍為 FTAAP 加速發展之關鍵變數。

然而 RCEP 即便在今年底能宣布完成實質性談判，惟其對臺灣之影響已隨著 RCEP 談判緩慢而逐漸降低可能引發的不利影響，特別是東協與中國、韓國及日本的雙邊 FTA 分別於 2005 年、2007 年與 2008 年早已陸續生效實施，在此過程臺灣產業早已面臨進入東協市場課徵較高關稅、其彼此產業供應鏈更為緊密等各種不利因素下，因此我國產業透過投資佈局、產線調整或尋求產品差異化之調整因應，也已逐步降低或適應我國無法加入這些區域經濟整合活動之衝擊。其次，RCEP 各成員對協定涵蓋內容（僅 20 章上下，相對於 CPTPP 有 30 章）與擬納入之規則標準，以及市場開放程度均各有考量，預期最終整部協定之自由化程度不會太高，對於臺灣產業的衝擊相對較少。

再者，RCEP 的影響力對臺灣似頗大，係因中國為 RCEP 成員國之一，我國出口 RCEP 產品佔我國出口貿易近 60%，惟其中 28% 係出口中國。簡單來說，RCEP 對臺灣影響看似重大，惟主要關鍵仍為兩岸貿易之影響，而 RCEP 無法解決兩岸正常化貿易的問題，兩岸關係還是要回歸兩岸來看待。因應 RCEP 的簽署，恐怕仍是我國產品在這些國家市場的定位與競爭力問題。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 歐盟與中國大陸進行投資協定談判

#### （一）背景

在 2012 年 9 月召開之第 15 屆「歐盟-中國大陸高峰會」(EU-China Summit) 上，歐盟與中國大陸宣布同意盡快展開「歐盟-中國大陸投資協定」(EU-China Investment Agreement) 談判，以促進與加強彼此間

投資，進而提高雙邊經濟成長及就業機會<sup>708</sup>。該項投資協定又被稱為「歐盟-中國大陸全面性投資協定（Comprehensive Agreement on Investment, CAI）」。

基此，歐盟理事會於 2013 年 10 月公布談判授權指令（negotiating mandate），以揭示歐盟對中國大陸進行投資協定談判之目標，歐洲議會亦於同月通過決議（Resolution）說明對投資協定之立場。歐中雙方隨後於 2013 年 11 月，亦即第 16 屆歐中高峰會上公布雙方將展開談判，並於 2014 年 1 月正式展開第 1 回合談判。

原則上，歐中投資協定係歐盟自里斯本條約（Lisbon Treaty）生效之後所談判的第一個獨立投資協定，旨在透過單一且全面性之投資協定，以取代目前中國大陸與歐盟 27 國（不含愛爾蘭）間的雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaties, BIT），並減少雙邊投資市場進入障礙，以及提供高標準的投資保護。茲針對歐盟對歐中投資協定之談判目標、歐洲議會對歐中投資協定的立場，以及目前歐中投資協定談判進展，分析說明如次。

## （二）歐盟理事會與歐洲議會對歐中投資協定之立場

### 1. 歐盟理事會通過歐中投資協定談判授權指令

歐盟理事會於 2013 年 10 月通過執委會提出的談判授權指令草案。該項談判授權指令指出，儘管歐中雙邊貿易量龐大但雙邊投資量卻極低。以歐盟為例，歐盟對中國大陸之外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）僅占歐盟對外整體 FDI 的 2.1%；儘管歐盟與中國大陸之雙邊投資逐年攀升，但仍不到各自對外全體投資的 3%。有鑑於此，歐盟與中國大陸間仍有強化投資關係的發展潛力。

---

<sup>708</sup>See Council of the European Union, “Joint Press Communiqué 15th EU-China Summit”, 14022/12, PRESSE 388, September 20, 2012, p.2.

因此，理事會允許執委會代表歐盟與中國大陸展開投資協定談判，並對執委會設有下列談判目標：

- 減少中國大陸的投資障礙，進而增加雙邊投資；
- 增進對雙方政府對彼此投資之保護；
- 改善中國大陸對歐盟投資人待遇之法安定性（legal certainty）；
- 增加歐盟投資進入中國大陸市場的機會－解決歐盟企業目前欲投資中國大陸所面臨的重要問題，例如強制以合資企業形態進行投資；
- 最終增進歐盟與中國大陸間之投資<sup>709</sup>。

## 2. 歐洲議會對歐中投資協定談判之立場

歐洲議會於 2013 年 10 月公布有關歐中投資協定談判之決議。原則上，歐洲議會歡迎強化歐盟與中國大陸間之經濟關係，並呼籲推動更為平衡的歐中夥伴關係，定期展開高層對話以達到互惠互利。惟歐洲議會要求，執委會談判時應注意下列事項：

- 強調談判須提供最高等級之透明性，此項要求為歐洲議會同意談判結果的前提之一；
- 敦促執委會與中國大陸談判一項具有野心且平衡之投資協定，提高歐盟/中國大陸投資人進入中國大陸/歐盟市場之機會，以提高資金流通，同時確保對國營企業及私人企業之管理透明化；
- 點明須解決中國大陸干預產業政策、法律規章要件及適用不明確之問題；

---

<sup>709</sup>See European Commission, “EU Investment Negotiations with China and ASEAN”, MEMO/13/913, October 18, 2013; and see European Commission, “Commission proposes to open negotiations for an investment agreement with China”, IP/13/458, May 23, 2013.

- 明言中國大陸已建立外資安全審查機制，強調雙方均須基於合法依據適用該項審查機制；

- 要求執委會完成影響評估及對人權之影響評估；

至於談判議題方面，歐洲議會則要求投資協定須包含市場進入及投資人保護規範，並提供有關投資及投資人的明確定義以及清楚界定應予保護之投資類型；同時，歐盟投資協定須涵蓋下列標準：

- 不歧視原則；
- 禁止在決斷時有明顯恣意之情形（prohibition of manifest arbitrariness in decision-making）；
- 禁止拒絕正義<sup>710</sup>及忽視正當法律程序原則；
- 禁止不當對待投資人，包含對投資人採取強制、脅迫及騷擾措施；
- 預防直接或間接徵收，並對因徵收造成的損害提供適當補償<sup>711</sup>等項。

除此之外，在 2015 年 12 月有關歐中關係之歐洲議會決議中提及，歐洲議會呼籲在投資協定內納入永續發展專章，並對國際勞工與環境標準作出有拘束力之承諾<sup>712</sup>。

### 3. 歐盟與中國大陸談判回合進展

歐中於 2014 年 1 月正式展開談判，雙方於 2016 年 1 月第 12 回合時對協定範圍達成共識，主張歐中投資談判應具全面性，並建立共同談判文件（joint negotiating text），以該項文件作為談判

---

<sup>710</sup>拒絕正義係指地主國司法機關不當之作為或不作為，或拒絕外國公民利用適當的法律程序等情形。

<sup>711</sup>See European Parliament resolution of 9 October 2013 on the EU-China negotiations for a bilateral investment agreement, 2013/2674 (RSP).

<sup>712</sup>See European Parliament resolution of 16 December 2015 on EU-China relations, 2015/2003(INI).

基礎，針對各項投資議題展開談判；惟雙方目前並未公開該份談判文件。

另外，在 2019 年 4 月 9 日舉行的第 21 屆歐中高峰會上，雙方已同意在 2019 年年底取得決定性談判進展，以期在 2020 年完成談判<sup>713</sup>，故隨後自第 21 回合談判起，歐盟與中國大陸即加速談判進度。關於歐中投資協定第 12 回合至第最新的 23 回合談判所涉議題及進展，請見下表所示。

**表 1 歐中投資協定第 12 回合至第 23 回合之談判進展**

回合	時間	談判議題及進展
第 12 回合	2016.9.29-30	談判涉及投資定義、實績要求、公平公正待遇、徵收、國內規章、締約方間之爭端解決機制、投資法庭體系、永續發展、國營企業及標準設立、程序公正性等議題。
第 13 回合	2017.5.15-19	談判集中於實績要求、投資據點設立前之國民待遇例外、公平公正待遇/最低標準待遇及基於商業用途之自然人短暫停留等議題。
第 14 回合	2017.7.11-14	談判議題包含建立發照及資格要件與程序之一般原則、透明化規則、投資定義與徵收。
第 15 回合	2017.10.9-12	談判議題包含：透明化、國內規章、有關國民待遇之相關條款、徵收、永續發展、金融服務，以及歐盟對於國營企業之提案等。
第 16 回合	2017.12.12-15	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 談判涉及徵收、傘狀條款、國民待遇相關例外、透明化、永續發展及金融服務。</li> <li>● 雙方特別針對透明化及徵收等議題，以文字為基礎展開討論，並就國民待遇表明立場。</li> <li>● 至於永續發展、金融服務及傘狀條款之談判仍在初始階段</li> </ul>
第 17 回合	2018.5.22-24	談判集中於徵收、國民待遇及其他相關議議、公平公正待遇、爭端解決及永續發展議題。
第 18 回合	2018.7.12-13	談判集中於徵收、永續發展、國民待遇及公平公正待遇議題。
第 19 回合	2018.10.29-30	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 雙方首次對彼此市場進入提案作出回應，並在徵收及損害賠償議題談判取得進展。</li> <li>● 其他談判議題包含締約國間爭端解決機制、投資人與締約國間爭端解決機制、永續發展、公平公正待遇、國民待遇，以及資本移轉及流動條款。</li> </ul>
第 20 回合	2019.2.25-27	談判集中於市場進入提案、投資人與締約國間爭端解決機制、締約國間爭端解決機制、永續發展、資本移轉及流動自由化。
第 21 回合	2019.6.10-14	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 談判集中於市場進入提案，包含對金融業及 ICT/電信部門之討論，以及水平保留；</li> <li>● 另外對於資本移轉及流通自由化、國民待遇相關原則、締約國間之爭端解決機制，以及永續發展等議題進行討論。</li> </ul>
第 22 回合	2019.7.15-19	持續對市場進入提案、永續發展、締約國間爭端解決機制進行談判，並在金融服務、國民待遇相關承諾有所進展。
第 23 回合	2019.9.23-24	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 針對金融服務、資本流通及國民待遇相關承諾展開進一步討論；</li> <li>● 在締約國間爭端解決機制方面取得進展；</li> <li>● 至於永續發展議題持續交換意見。</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

<sup>713</sup> See Joint statement of the 21st EU-China summit, April 10, 2019, para.4.

自上表可知，目前歐盟與中國大陸投資協定涵蓋議題相當廣泛，包含：投資定義、市場進入提案、國民待遇、公平公正待遇、徵收、損害賠償、實績要求、國內規章、永續發展、金融服務、資本流通、締約國間爭端解決機制，以及投資人與締約國間之爭端解決機制等項。

另一方面，由於第 21 屆歐中高峰會已聲明雙方須在 2019 年年底前取得決定性談判進展，以期在 2020 年順利洽簽歐中投資協定，故雙方自第 21 回合起即加快談判腳步。在最近期的第 23 回合展開以前，雙方已先行進行一週的技術性討論，讓談判人員可專注於關鍵議題的談判。整體上，歐中雙方於第 23 回合仍持續就市場進入提案、國民待遇條款及承諾、資本流通、永續發展，以及締約國間爭端解決機制持續進行討論，可見雙方對前揭議題仍未取得共識。至於第 24 回合談判預計在 2019 年 11 月初展開，會議細節仍有待確認。

#### （四）評析

自 2009 年 12 月《里斯本條約》生效後，外人直接投資（FDI）正式納入歐盟共同商業政策之範疇，有關外資市場進入及投資保護等議題均成為歐盟專屬權限<sup>714</sup>。此後，歐盟得就歐盟整體投資相關事項建立統一的投資政策，並得就成員國已與其他國家簽署之 BIT 進行檢視，以確保其符合歐盟法令與投資政策。

基此，歐洲議會及歐盟理事會於 2012 年 12 月 12 日通過了《有關建立成員國與第三國間雙邊投資協定之過渡協議的第 1219/2012 號法規》（REGULATION (EU) No 1219/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2012 establishing transitional arrangements for bilateral investment agreements

---

<sup>714</sup> See Article 207 of Treaty on the Functioning of the European Union.

between Member States and third countries)，明言現行或未來成員國與第三國簽署之雙邊投資協定（BIT）效力將維持不變，直至歐盟與該第三國洽簽 BIT 後，則由後者取代原歐盟成員國與第三國的 BIT<sup>715</sup>。

不過歐盟通常作法，則是與他國同時推動 FTA 並包含 BIT 規範，而在選取 FTA 對象時，歐盟主要是以市場潛力，即該經濟體之規模及成長表現，以及該經濟體對歐盟出口的障礙程度為標準。根據此原則，歐盟之前以東協、韓國以及南錐共同市場為優先洽簽 FTA 的對象，其次則為印度及海灣合作聯盟。固然中國大陸雖大致符合上述選擇之原則，但由於中國加入 WTO 後仍有許多貿易障礙，以及屬於非市場經濟，因此歐盟最終認定中國大陸並非歐盟結盟的優先目標。惟歐盟執委會於 2010 年 7 月公布之「邁向全面性歐盟國際投資政策（Towards a comprehensive European international investment policy）」之文件（Communication）裡，執委會則認為中國大陸可作為歐盟洽簽獨立投資協定的潛在夥伴<sup>716</sup>。故在 2012 年 2 月的第 14 屆歐中高峰會上，歐盟與中國大陸均表明有意願展開投資協定談判，且該項協定須涵蓋「雙方皆有興趣的所有議題」（all issues of interest to both sides）。其後，歐中在第 15 屆歐中高峰會正式承諾將展開談判。

檢視歐盟成員國與第三國之 BIT，儘管各 BIT 規範範圍不一，但其規範均只涉及設立商業據點後之投資保護，而未涵蓋設立商業據點前之市場進入條款。相較之下，歐盟與中國大陸目前正積極交換投資

---

<sup>715</sup>See Article 3 of REGULATION (EU) No 1219/2012 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 12 December 2012: “Without prejudice to other obligations of the Member States under Union law, bilateral investment agreements notified pursuant to Article 2 of this Regulation may be maintained in force, or enter into force, in accordance with the TFEU and this Regulation, until a bilateral investment agreement between the Union and the same third country enters into force.”

<sup>716</sup>See European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards a comprehensive European international investment policy”, COM (2010) 343 final, July 7, 2010.

市場進入提案，以確保雙方投資人與地主國投資人享有同等市場進入機會，顯示該歐中投資協定將可更佳地保障雙方投資與投資人。

總結而言，歐中投資協定將是自 1985 年「歐洲經濟共同體-中國大陸貿易與經濟合作協定」(Agreement on Trade and Economic Cooperation between the European Economic Community and the People's Republic of China) 後，歐中經貿關係的一大突破。並且歐中投資協定將為歐盟首部個別 (stand alone) 簽署、且涵蓋投資自由化概念之投資協定，亦即範圍超越過往歐盟成員國洽簽 BIT 之投資保護範疇，並將「國民待遇」義務擴及市場進入前之要求，其有可能成為未來歐盟對外洽簽新一代投資協定之範本，我國也正積極準備推動與歐盟洽簽 BIT，歐中 BIT 將極具參考價值，應持續追蹤關注其發展。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響

### (一) 美中貿易談判進展

#### 1. 2019 年談判進展歸納

##### (1) 目前談判進展歸納

自美國總統川普 (Donald Trump) 與中國大陸國家主席習近平於 2018 年舉行之 G20 峰會上達成停戰共識後，美中經貿官員已分別於今 (2019) 年 1 月 7 至 9 日、1 月 30 至 31 日、2 月 11 至 15 日以及同月 21 至 24 日、3 月 28 至 29 日、4 月 3 至 5 日、4 月 30 日至 5 月 1 日、5 月 9 至 10 日、6 月 28 至 29 日 2019 年 G20 大阪峰會，以及 7 月 30 至 31 日就貿易議題進行談判。

表 2 2019 年美中談判進展及聲明之比較

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國對外說明進展
第一回合	1 月 7 至 9 日，北京	<p>1. USTR 聲明<sup>717</sup>表示雙方會面目的為建立公平、互惠及平衡的貿易關係，也重申川普總統希望解決雙方貿易不平等及處理中國大陸結構性問題。此外，USTR 也強調落實協議、核查及有效執行的重要性。</p> <p>2. 會議中主要針對兩國元首在 G20 會後達成的協議進行討論，期許中國大陸在技術移轉、智慧財產權保護、非關稅障礙、網路安全、商業秘密之網路竊盜、服務業以及農業等議題作出結構性改變。另外，中國大陸同意購買美國農產品、能源產品、加工產品及服務。</p>	中國大陸商務部 <sup>718</sup> 僅說明雙邊對共同關注之貿易問題及結構性問題進行交流，並會保持聯繫。
第二回合	1 月 30 至 31 日，華盛頓特區	<p>白宮聲明<sup>719</sup>中提及，貿易代表萊泰澤表示雙方在結構性議題以及智慧財產權保護、停止強迫技術移轉、農業、服務業等議題有重大進展。但萊泰澤特別強調，有效執行協定並進行結構性改革才是最重要的任務。川普除了重申習近平在阿根廷將把 Fentanyl 列為管制用品之承諾外，也表示已認知中國在金融開放方面已有快速進展，並希望農業及製造業議題會有相同成果。</p>	中國大陸國務院副總理劉鶴於白宮會後記者會表示會談有三個主題：貿易、藥品，以及與執行（enforcement or implementation）之相關議題。此外，習近平致川普的信中提及將自美國購買農產品，而劉鶴也表示自當天起再向美國進口 500 萬噸大豆。
第三回合	2 月 11 至 15 日，北京	<p>1. 白宮聲明<sup>720</sup>表示雙方會議中對結構性議題，包含強迫技術移轉、智慧財產權、網路竊盜、農業、服務業、非關稅障礙等進行討論，並由中國透過購買美國貨品及服務來消除雙方貿易不對等。美國也要求中國大陸穩定人民幣以避免匯率操控情形發生<sup>721</sup>。此</p>	中國大陸商務部 <sup>723</sup> 表示雙方對阿根廷會談議題及中方關切問題進行深入交流，並就主要問題達成共識，並就「諒解備忘錄」進行磋商。

<sup>717</sup>Statement on the United States Trade Delegation's Meetings in Beijing', USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/january/statement-united-states-trade>

<sup>718</sup>「中美在京舉行經貿問題副部級磋商」，中國大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201901/20190102825285.shtml>

<sup>719</sup>Remarks by President Trump in Meeting with Vice Premier Liu He of the People's Republic of China', White House, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-vice-premier-liu-peoples-republic-china/>

<sup>720</sup>Statement by the Press Secretary Regarding China Talks', White house, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-china-talks/>

<sup>721</sup>U.S., China Are Working on Multiple Memorandums for Trade Deal', Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-21/u-s-china-said-to-work-on-multiple-memorandums-for-trade-deal>

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國對外說明進展
		<p>外，雙方同意未來將把任何承諾紀錄於「諒解備忘錄」(Memoranda of Understanding, MoU) 中。</p> <p>2. 雙方決定於下週繼續進行相關議題討論，總統川普更於會後表示<sup>722</sup>，若雙方有極大機會達成協議，則考慮延展3月1日之停戰期限。</p>	
第四回合	2月21日至24日，華盛頓特區	<p>1. 美中雙方原本擬簽署六個MOU，涵蓋農產品、非關稅障礙、服務業、技術移轉與網路剽竊、智財權保護及貨幣等議題，但中國副總理劉鶴第二次晉見川普總統時，川普總統質疑MOU之效力，並認為應以協定(agreement)方式為之。USTR表示未來不再強調MOU。</p> <p>2. 川普已在2/24宣布暫緩對2000億美元中國產品提升25%關稅。</p> <p>3. 美財長與白宮經濟顧問表示有實質進展，若進展順利將可能在3月底在美國召開川習會，並簽署美中協議。</p> <p>4. 美方強調，必定納入協議落實及執法機制；另美國也要求中國針對人民幣維持平穩匯率提出要求。</p>	<p>新華社報導<sup>724</sup>，美中此次貿易談判在協議文本展開談判，在技術轉讓、智慧財產權保護、非關稅壁壘、服務業、農業及匯率等方面的具體問題上「取得實質性進展。雙方在此基礎上，將「按照兩國元首指示做好下一步工作」。</p>
第五回合	3月28日至29日，北京	<p>1. 美國官方僅發佈雙方會面代表層級，但未對3月底北京會談後的成果，發佈任何內容。<sup>725</sup></p> <p>2. 惟有訊息指出中國突破過往限制，在強制技術移轉議題上，與美國進行更深入協商與交流。</p> <p>3. 據悉六個議題的書面協議均有進展。</p>	未揭露談判進展訊息

<sup>723</sup> 「中美經貿高級別磋商結束」，中國大陸商務部，  
<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201902/20190202834753.shtml>

<sup>722</sup> 'Trump says may extend March 1 deadline for China trade deal', Reuters,  
<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-extension/trump-says-may-extend-march-1-deadline-for-china-trade-deal-idUSKCN1Q4256>

<sup>724</sup> 中國官媒宣布 美中第7輪貿易談判結束，  
[https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews\\_ch2](https://udn.com/news/story/7333/3663291?from=udn-hotnews_ch2)

<sup>725</sup> States Regarding China Talks, White house,  
<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-united-states-regarding-china-talks-2/>

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國對外說明進展
第六回合	4月3日至5日， 華盛頓特區	<p>1. 白宮聲明稿<sup>726</sup>指出，美中雙方在此次談判回合中，對智慧財產權、強迫技術性轉讓、非關稅障礙、農業、服務業、採購及落實機制等議題進行協商，但仍有重大工作尚須努力完成。</p> <p>2. 川普總統表示談判有相當程度之進展，將有機會於四周內產生非常具有意義（very monumental）之協定。並說明雙方僵持的議題主要聚焦於智慧財產權保護、特定關稅，及執行議題，且表明雙方間若有協定產生，才會舉辦雙方領袖峰會。</p>	<p>1. 新華社<sup>727</sup>表示雙方已就技術轉讓、知識財產權保護、非關稅措施、服務業、農業、貿易平衡，及實施機制等議題取得進展，未來將繼續尋求有效方法解決遺留之議題。</p> <p>2. 中國副總理劉鶴表示雙方談判有效率且有「新共識」達成。</p>
第七回合	4月30日至5月1日，北京	<p>1. 白宮僅發佈雙方會面訊息<sup>728</sup>，僅說明將對智慧財產權、強迫技術性轉讓、非關稅障礙、農業、服務業、採購及落實機制等議題進行協商，但之後並未對會談後成果發佈任何內容。</p> <p>2. 川普於5月3日受訪時表示雙方進展順利；然而，卻於5月6日於推特上表示中方疑欲毀約，故決定自5月10日起將2,000億美元中國大陸商品之關稅自10%上升至25%。</p>	<p>新華社<sup>729</sup>表示雙方進行坦誠且有建設性的討論，就擴大美對中出口、雙邊服務貿易、雙向投資、保護知識產權、解決關稅及非關稅措施等議題交換意見，並在某些議題達成共識。</p>
第八回合	5月9日至10日， 華盛頓特區	<p>1. 此輪談判較以往更快速結束，雙方也未就貿易協定達成共識，然川普於談判後表示雙方進行坦誠且有建設性（candid and constructive）的協商對談。</p> <p>2. 美國仍於5月10日正式對價值2,000億的中國大陸進口商品加徵懲罰性關稅。</p> <p>3. USTR於5月14日發布140餘頁之公告，計畫將對未課徵關稅之3000億美元中國大陸進口商品課徵25%的關稅。<sup>730</sup></p>	<p>1. 劉鶴於會後表示，雙方貿易談判並未破裂，且預計未來在北京繼續對貿易問題進行討論。</p> <p>2. 劉鶴也指出雙方目前針對關稅撤除、購買產品、補貼、強制技術移轉及智慧財產權等若干議題尚未達成共識。<sup>731</sup></p>

<sup>726</sup>Statement from the Press Secretary Regarding the Administration's Trade Talks with China', The White House, 2019.04.05. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-administrations-trade-talks-china/>

<sup>727</sup>「中美貿易第九輪談判結束 新華社：取得新進展」，新華社，2019年04月06日。資料來源：<https://www.ettoday.net/news/20190406/1416639.htm>。

<sup>728</sup>Statement from the Press Secretary Regarding the Administration's Trade Talks with China'. The White House, 2019.04.05. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-administrations-trade-talks-china-2/>

<sup>729</sup>「新華社：中美貿易談判達成部分共識，尚需密切溝通。」，新華社，2019.05.04。網址：<https://chinaqna.com/a/22272>。

<sup>730</sup>Request for Comments Concerning Proposed Modification of Action Pursuant to Section 301: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation'. United States Trade Representative, May 13, 2019.

回合	時間與地點	美國對外說明進展	中國對外說明進展
			3. 中國大陸於5月13日公告，將自6月1日起，對美國產品提高加徵稅率。
G20 大阪峰會	6月28至29日，大阪	<p>1. 川普表示將重啟與中國大陸的貿易談判，並暫緩對價值3,000億美元中國大陸商品加徵關稅。另外，川普表示中國大陸已承諾會大量購買美國產品。<sup>732</sup></p> <p>2. 只要不涉及美國國家安全，則將允許美國企業再次販售產品給華為，但不代表將華為自實體清單移除。</p> <p>3. 川普表示歡迎中國大陸留學生畢業後留在美國境內，美國正考慮實施「聰明人豁免」(Smart person's waiver)，讓優秀學生得以留在美國。</p>	新華社 <sup>733</sup> 表示兩國元首就中美關係發展的根本性問題、中美經貿摩擦以及其他國際問題進行深入的意見交換，且雙方同意朝建立協調、合作、穩定的中美關係方向邁進。
第九回合	7月30至31日，上海	<p>1. 白宮聲明表示雙方此次談判具有建設性，討論主題仍聚焦於強迫技術移轉、智慧財產權、服務業、非關稅障礙及農業等議題。<sup>734</sup></p> <p>2. 中方同意增加購買美國農產品。</p> <p>3. 川普突然於8月1日宣布將對剩餘未課稅之中國大陸商品，課徵10%的關稅。</p> <p>4. 美國財政部於8月5日表示已將中國大陸列為貨幣操縱國。<sup>735</sup></p>	<p>1. 中國大陸商務部則說明雙方就經貿領域進行坦誠、高效、有建設性的深入交流。<sup>736</sup></p> <p>2. 商務部表示中國大陸基於國內需求，增加採購美國農產品且美方將因採購創造良好條件。</p>

資料來源：本研究自行整理。

<sup>731</sup>China's Vice-Premier Liu He says "small setbacks" will not derail trade war talks'. *South China Morning Post*, 2019.05.11. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3009824/chinas-vice-premier-liu-he-says-sm-all-setbacks-will-not-derail>.

<sup>732</sup>The White House, 2019.06.29. 'Remarks by President Trump in Press Conference | Osaka, Japan'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-osaka-japan/>. Last viewed: 2019.08.08.

<sup>733</sup>新華網，2019年6月29日，「習近平同美國總統特朗普舉行會晤」。參考網址：[http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/29/c\\_1124688101.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-06/29/c_1124688101.htm)。瀏覽日期：2019年8月8日。

<sup>734</sup>The White House, 'Statement from the Press Secretary'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-71/>. Last viewed: 2019.08.07.

<sup>735</sup>U.S. Department of the Treasury, 'Treasury Designates China as a Currency Manipulator'. Available online at <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm751>. Last viewed: 2019.08.08.

<sup>736</sup>中華人民共和國商務部，「第十二輪中美經貿高級別磋商在上海舉行」，2019年7月31日。網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201907/20190702886457.shtml>。最後瀏覽日期：2019年8月7日。

據了解，美中之間的貿易談判原本有望於今年 4 月達成協定，後因中國大陸疑欲毀約，使談判形同破局，川普也隨後對多項自中國大陸進口產品加徵關稅，中國大陸也採用相同手法予以回擊。雙方雖後於 6 月 G20 大阪峰會以及 7 月下旬進行會面，但仍不見達成協定之曙光，反而採取加徵關稅、揚言要求美國企業移出中國大陸等之手段加深雙方間貿易衝突。然而，就在最新一輪的談判結束後，川普宣布與中國大陸達成第一階段（phase one）的貿易協定；中國大陸國務院副總理劉鶴同樣表示，雙方在此次協商中就共同關切的經貿問題進行坦誠、高效、建設性的討論。

737

## （2）最新回合美中貿易談判<sup>738</sup>

### i 第一階段協議達成

川普在協商的會後記者會上宣布，美中雙方已達成可實質性（substantial）第一階段協議，內容涵蓋購買農產品、金融服務業、智慧財產權、技術移轉等議題。川普更補充，雙方有望於四星期內完成第一階段協議內容的文本工作，並預期在智利所舉行之 2019 年 APEC 領袖會議期間與習近平會面，並完成該份協議的簽署。另外，對於在第一階段協議內未完成或未包含之議題，雙方將持續努力協商，但不確定未來協議將會分幾期完成；且待第一階段協議完成簽署後，雙方將立即展開第二期協議的談判。有關第一期協議之議題，將在後續進行介紹。

---

<sup>737</sup> 中華人民共和國商務部，2019 年 10 月 12 日。「新一輪中美經貿高級別磋商在華盛頓結束」。  
參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201910/20191002903673.shtml>。

<sup>738</sup> Collins, M. et al. Oct. 12, 2019. 'U.S., China Said to Reach Partial Deal, Could Set Up Trade Truce'. Available online at <https://news.bloomberglaw.com/international-trade/u-s-china-said-to-reach-partial-deal-could-set-up-trade-truce-2>. Last viewed: 2019.10.12.

ii 暫停將關稅自 25% 調升至 30% 之計畫

會議上另一重點，為美國原訂於 10 月 15 日對自中國大陸進口價值 2,500 億美元之產品，將加徵關稅由 25% 調升至 30%，美國財政部長梅努欽（Steven Mnuchin）則在會後記者會說明，美國目前將暫停對該批貨品調升關稅的計畫。另一方面，對於在今年 9 月公告，將自 12 月 15 日對價值 3,000 億美元中國大陸商品的第二批關稅，美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）表示，目前川普政府尚未決定是否將如期舉行或暫停，且仍有一段時間可以考慮。

2. 最新一輪談判發展—宣布第一階段協議達成<sup>739</sup>

由於美中雙方尚未完成文本作業，目前也未公布與第一階段協議相關之詳細內容，故以下僅就雙方於 10 月 11 日談判後記者會所得之訊息進行整理，協商範圍涉及農產品、貨幣及匯率政策、金融服務業、智慧財產權、技術移轉，以及執行機制及諮詢程序等議題。

（1）農產品

i 中國大陸承諾購買價值約 400 至 500 億美元之美國農產品

首先，川普表示在第一階段的協議中，中國大陸承諾每年將購買價值 400 至 500 億美元之美國農產品；並說明中國大陸過去最高僅購買年約 160 億至 170 億美元的農產品，而隨著貿易戰開打，中對美農產品之進口量更下跌至 80 億美元，故此次協議內容的購買量將會是過去高峰的 2.5 倍以上。隨後，川普又於其個

---

<sup>739</sup>The White House, Oct.11, 2019. 'Remarks by President Trump and Vice Premier Liu He of the People's Republic of China in a Meeting'. Available online at <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-vice-premier-liu-peoples-republic-china-meeting/>. Last viewed: 2019.10.12.

人推特上補充，中國大陸購買農產品的承諾為「立即」開始生效，無庸待協議文本工作完成後才開始執行。<sup>740</sup>

## ii 美國表示已就農業結構性議題與中國大陸進行討論

除了購買農產品之外，美中也針對中國大陸農業的結構性議題進行討論。萊泰澤表示，雙方已對若干項「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施」(SPS)以及生物科技議題的措施進行討論，此舉將有助於美國農產品出口至中國大陸市場；同時，美國也會調整其國內措施，以助中國大陸農產品進入美國。

## (2) 貨幣及匯率政策

川普表示有關貨幣及匯率，將在第一階段協議內完成所有相關議題的規範。此外，梅努欽在記者提問關於中國大陸貨幣操縱國的定位時，表示美國將會再次對中國大陸貨幣操縱國的決定進行評估，且說明若美中雙方有望達成協定且獲得中國大陸保證，將有利於後續評估的方向。

## (3) 金融服務業

有關金融服務業的規範，將與貨幣及匯率相同，預計在第一階段協議中涵蓋所有相關內容。川普表示，協議達成後，將會使銀行、信用卡公司等金融機構面臨大幅的成長。川普也補充說明，在完成此次協商以前，外國銀行及機構若要進入中國大陸市場實屬困難；然而，中國大陸首次決定開放其金融市場後，將可以受惠於金融服務業者、大型銀行、信用卡公司等業者。

---

<sup>740</sup>Donald Trump Twitter (@realDonaldTrump) on Oct 13, 2019. Available online at <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1183499482069159941>. Last viewed: 2019.10.14.

#### (4) 智慧財產權

關於智慧財產權的議題，川普表示雙方已達成若干共識，且有多數議題已包含在討論之中；惟雙方皆未對已達成共識之領域進行說明，僅表達部分議題將在後續第二階段協議中繼續討論。

#### (5) 技術移轉

對於技術移轉議題，川普表示第一階段協議將包含部分議題，但另一部分將於第二階段協議中完成，且預計於第二階段協議中完成對該議題的討論，但不排除到第三階段或之後才完成。然而，與智慧財產權相同，雙方目前並未進一步說明技術移轉達成協議部分之詳細內容為何。

#### (6) 執行機制及諮詢程序

川普提及協訂中將包含執行條款（enforcement provision），且雙方已就相關內容進行最後的努力。另外，萊泰澤說明由於雙方關切項目多元，目前已籌備建立縝密的諮詢程序（consultation process），以解決不同領域中的難題。此外，雙方也同意建立爭端解決機制，相關討論也已近乎完成。

### 3. 評析

川普在記者會上表示，兩國目前的關係非常良好，且雖然協商過程艱辛，但目前雙方正以公平的方式共同進行工作。此外，川普也預期在四週內完成第一階段協議的紙本工作，並於 11 月在智利舉行的 APEC 領袖會議期間與習近平見面，進行相關協定的簽署。劉鶴也表示美中達成的不只是協議，受益的不只有美國與中國大陸，均有利於全球經貿的繁榮與發展。

據了解，梅努欽表示，美中最終全面協議預期將會包含七個章節，目前已有三個半至四個部分的章節已經談判完成，包含農產品、貨幣及匯率、部分智慧財產權保護，以及服務業的金融服務部

分。<sup>741</sup>梅努欽補充，雙方最終若無法就第一階段協議完成簽署，預期美國將如期在今年 12 月 15 日，對中國大陸價值 3,000 億美元的第二部分商品加徵關稅，但他個人樂觀表示雙方將會達成協議。<sup>742</sup>

除了第一階段協議所提內容外，美國政府也被問及協商是否包含華為出口管制的相關議題，萊泰澤則表示華為係為個別獨立的議題，不在此次談判範圍。另一方面，針對中國大陸留學生至美國求學的簽證問題，川普承諾會給予中國大陸留學生與其他國家留學生相同之待遇。除此之外，有別於先前曾經川普要求中國大陸企業自美國股市下市之傳言，川普在記者會上表示將持續歡迎中國大陸企業在美國進行投資。

在美中宣布達成第一階段協議之後，道瓊工業指數（Dow Jones）一度上飆 517.30 點，最終以上漲 319.92 點收盤，漲幅為 1.2%；標準普爾 500 指數（S&P 500）最高點則為 55.15 點，最後以上漲 32.14 點收盤，漲幅為 1.1%；那斯達克（NASDAQ）最高則為 165.01 點，最終上漲 106.26 點，漲幅為 1.3%。其他如科技股的蘋果公司（Apple Inc.）、速食業者溫蒂（Wendy's）、零售百貨業者目標百貨公司（Target）的股票也分別達到 2.66%、3.95%，以及 1.14% 的漲幅。<sup>743</sup>

美中目前雖看似突破僵局，但有鑒於今年 5 月美中關係急轉直下之前例，外界仍詢問川普總統該份協議有無又發生變數之可能性，川普則表示其雖然不排除該狀況的可能性，但雙方已長時間進

---

<sup>741</sup>Cox, J. Oct 14. 2019. 'Mnuchin says China and the US have a "fundamental agreement that is subject to documentation"'. CNBC. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/10/14/mnuchin-says-china-and-the-us-have-a-fundamental-agreement-that-is-subject-to-documentation.html>. Last viewed: 2019.10.14.

<sup>742</sup>Breuninger, K. Oct. 14. 2019. 'Treasury Secretary Steven Mnuchin says he expects tariffs to go up in December if there is no China deal'. CNBC. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/10/14/mnuchin-says-he-expects-tariffs-to-go-up-in-december-if-there-is-no-china-deal-in-place.html>. Last viewed: 2019.10.14.

<sup>743</sup>Mattews, C. & OH, S., Oct. 11 2019. 'Dow closes 300 points higher after U.S.-China trade truce'. Available online at <https://www.marketwatch.com/story/dow-futures-jump-250-points-as-china-no-2-set-to-meet-trump-in-final-day-of-trade-talks-2019-10-11>. Last viewed: 2019.10.14.

行協商，且對彼此都有實足的了解，故不認為上述情形會發生；梅努欽也表示，雙方在關鍵議題上已取得基礎認知，也為此進行許多努力，惟未來仍有許多工作需要完成。

然而，仍有學者對美中關係的發展表示不樂觀，更直指美中目前達成的協議內容只是諸多問題中的冰山一角。例如，美國長期以來所關心之中國大陸政府對企業的補貼，以及開放被中國大陸政府控制企業（SOEs）所主導之部門等問題，在第一階段協議中似隻字未提。另外，針對現行達成協議之執行機制，規範遠低於美方之前所提出的嚴格要求，美方對執行機制的強硬態度也不復見。<sup>744</sup>此外，對於中國大陸承諾購買價值約 500 億美元的美國農產品，美國農業部長普渡（Sonny Perdue）則表示，中國大陸先前也曾經允諾購買美國農產品，卻遲遲未兌現；因此，爭點在於中國大陸此次是否會遵守諾言，而不是僅做無法實現之承諾。<sup>745</sup>另一方面，摩根史丹利（Morgan Stanley）的分析也表示，美中的第一階段協議無法為雙方關係帶來任何確定性，且目前川普政府仍對於是否於 12 月調升關稅有所保留，其對雙方關係緊張之再次升級仍有風險。<sup>746</sup>

## （二）美國因新疆人權侵犯問題對中國大陸實施制裁

為制裁中國大陸政府對新疆維吾爾族、哈薩克族等穆斯林的鎮壓行動，美國商務部於今年 10 月 7 日宣布，將中國大陸公安部門和企業在內等 28 家實體機構，列入美國出口管制的「實體清單」（entity list）。此外，美國國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）亦於同月 8 日宣布，將對曾

---

<sup>744</sup>ChannelNewsAsia, Oct 13 2019. 'Partial US-China trade deal only "baby step" as thorny issues remain'. Available online at <https://www.channelnewsasia.com/news/business/partial-us-china-trade-deal-only--baby-step--as-t-horny-issues-remain-11994916>. Last viewed: 2019.10.14

<sup>745</sup>Washington Trade Daily. Oct. 16 2019. "'Massive' US-China Trade Deal: Trump'.

<sup>746</sup>Newburger, E. Oct 13. 2019. 'Morgan Stanley warns tariff escalation remains a "meaningful risk" despite partial US-China deal'. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/10/13/trade-deal-morgan-stanley-warns-tariff-escalation-remains-a-meaningful-risk.html>. Last viewed: 2019.10.14.

參與拘捕或迫害新疆穆斯林少數族裔的中國大陸政府及共產黨官員，採取簽證限制措施。茲就各項制裁措施分述如下：

### 1. 出口管制

根據美國商務部產業安全保障局（Bureau of Industry and Security, BIS）於 10 月 9 日發布之《聯邦公報》（Federal Register），中國大陸有 28 家機構因違反美國外交政策利益，根據《出口管理規則》（Export Administration Act, EAR）第 744.11（b）條規定，自 10 月 9 日起正式列於「實體清單」，在未經美國政府許可下，將被禁止購買美製零組件。BIS 要求這 28 家實體機構與美方的交易皆須先取得許可證；至於在「許可證審查政策」（License Review Policy）上，BIS 將依據相應的「出口管制分類編號」（ECCN）執行個案審查。<sup>747</sup>

BIS 特別指出，這些實體因涉及在中國大陸壓迫、大規模任意拘禁及以高科技監控新疆維吾爾、哈薩克與其他穆斯林少數族群，故違反美國外交政策利益。商務部長羅斯（Wilbur Ross）進一步表示，美國政府與商務部不能、也將不會容忍中國大陸境內對少數族群的殘酷鎮壓<sup>748</sup>。目前名單中，除了新疆維吾爾自治區政府與轄下 19 個縣市公安局共 20 個公家機關之外，監視巨頭海康威視（Hikvision）與其他 7 家陸企也入列，包括浙江大華科技（Dahua Technology）、科大訊飛（iFLYTEK）、曠視科技（Megvii Technology）、商湯科技（SenseTime），以及廈門美亞柏科（Meiya Pico）、依圖科技（Yitu Technologies）與頤信科技（Yixin Science and Technology）等人工智慧（AI）、人臉識別及安全監控廠商。

---

<sup>747</sup>BIS of Commerce, Addition of Certain Entities to the Entity List, Federal Register, 84 FR 54002, Oct. 9, 2019, <https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list>.

<sup>748</sup>U.S. Blacklists 28 Chinese Entities over Abuses in Xinjiang, the New York Times, Oct. 7, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/07/us/politics/us-to-blacklist-28-chinese-entities-over-abuses-in-xinjiang.html>.

表 3 8 家人工智慧和電子監控領域的高科技企業名單

企業名稱	業務範圍	市佔率概況
海康威視 (Hikvision)	攝像機/智能球機、光端機、DVR/DVS/板卡、BSV 液晶拼接屏、網路存儲、視頻綜合平臺、中心管理軟體等安防產品	全球最大的視頻監控設備製造商，在全球出售其監控設備，其使用 AI 技術，能夠進行大規模的面部識別。海康威視的產品和解決方案應用在 150 多個國家和地區。
浙江大華科技 (Dahua Technology)	安防、視頻監控、智慧物聯產業	在亞太、北美、歐洲、非洲等地建立了 54 個境外分支機構。產品覆蓋全球 180 個國家和地區，廣泛應用於公安、交管、消防、金融、零售、能源等關鍵領域。
科大訊飛 (iFLYTEK)	語音識別	亞太地區知名的智能語音和人工智能上市企業，占有中文語音技術市場 70% 以上的市場份額。
曠視科技 (Megvii Technology)	圖像識別軟體設計	市值約 35 億美元。客戶包含阿里巴巴、螞蟻金服、富士康、聯想、凱德、華潤、中信銀行等眾多行業級頭部企業。
商湯科技 (SenseTime)	臉部識別獨角獸企業，擁有包括但不限於人臉識別、人體識別、手勢識別、車牌識別、視頻分析智能傳感與控制等技術	在 AI 研究領域領先的公司，最近估值超過 75 億美元，得到了包括軟銀在內的國際公司的投資。該公司由電子商務巨頭阿里巴巴支持，開發面部識別和其它軟件，用於中國大陸的零售、銀行、智能手機和警務。去年曾以 45 億美元的身價完成 6 億美元的 C 輪融資，被譽為全球最有價值的 AI 獨角獸。
廈門美亞柏科 (Meiya Pico)	電子數據獲取設備、電子數據分析系統、電子數據銷毀設備、互聯網內容安全搜索、網絡數據防護	在中國大陸的電腦調查服務產品市場中占有將近一半的份額。
依圖科技 (Yitu Technologies)	提供面部識別產品，以及 AI 在城市、醫療保健和商業中之應用	該公司研發的「蜻蜓眼」人像大平臺已服務全國上百個地市公安系統，是全國唯一擁有十億級人像庫比對能力的公司；在金融領域，招商銀行 1500 多個網站採用依圖系統。
頤信科技 (Yixin Science and Technology)	野外監控系統、無線視訊監控設備，並提供數據分析。	專業從事安防技術研發、安防產品銷售和總體安防系統解決方案以及公共交通監控的高新技術企業。

資料來源：本研究自行整理。

## 2. 簽證限制

另一方面，美國國務卿蓬佩奧於 10 月 8 日正式宣布，中國大陸政府涉及對維吾爾人以及新疆地區其他少數族裔穆斯林實施高度鎮壓行動，包括在拘禁營內的大規模拘押、無所不在的高科技監視、對文化和宗教認同表達的嚴酷控制，以及強迫個人從海外回到中國大陸，因此決定限制部分中國大陸官員的赴美簽證，包括參與拘留或虐待穆斯林族群的政府官員及家屬。

蓬佩奧聲明並進一步指出，此項限制係為補充 BIS 的出口限制措施，呼籲北京當局應立刻停止對新疆地區的鎮壓行動，並釋放相關人質。目前國務院並未列出已遭簽證限制的官員姓名，而美國將持續監督中國大陸之回應<sup>749</sup>。

## 3. 評析

美國此次列入實體清單的 8 家廠商皆為安全監控產業。若從安控產業鏈角度來看，上游端是晶片、算法以及其他電子元器件的供應商，中游是軟硬體供應商、系統集成商以及安控或雲服務廠商，下游則主要是運營服務商與安控集成商。本次遭列名的海康威視與大華科技即位於安控產業鏈的中游，並且仰賴產業鏈上游的晶片及其他元器件等產品之供應，而受到美國出口限制的影響，傳感器、圖形處理器（GPUs）、現場可編程閘陣列（FPGAs）和晶片組設計軟體在短期內可能較難找到替代來源<sup>750</sup>。

過去這些廠商主要仰賴包括高通（QCOM）、英偉達（Nvidia Corp）、威騰電子（Western Digital）和高解析度影片壓縮和影像

---

<sup>749</sup>U.S. Department of State, U.S. Department of State Imposes Visa Restrictions on Chinese Officials for Repression in Xinjiang, Press Statement, Oct. 8, 2019, <https://www.state.gov/u-s-department-of-state-imposes-visa-restrictions-on-chinese-officials-for-repression-in-xinjiang/>.

<sup>750</sup>With more US doors closing to China what are the supply chain options for its emerging AI champions?, South China Morning Post, Oct. 15, 2019, <https://www.scmp.com/tech/science-research/article/3033038/more-us-doors-closing-china-what-a-re-supply-chain-options-its>.

處理半導體業者安霸（Ambarella）、希捷（Seagate）等美國公司的計算機晶片和強大圖形處理器，特別是英偉達被廣泛視為該領域的領導者，目前在美國以外沒有明確的替代者，使用其它替代來源的晶片將影響產品性能，導致公司利潤受損<sup>751</sup>。此外，海康威視前員工則透露，若海康威視無法順利取得安霸的人工智慧視覺處理器，海康威視將可能被迫暫停生產，給予對手搶奪市佔的良機<sup>752</sup>。

儘管美中貿易談判在日前已獲得大幅進展，不過美中的 AI 競賽很可能在美中貿易糾葛之外另闢新的戰場。本次遭到出口限制的 8 家中企之中，海康威視及大華兩家公司共掌握全球三分之一的監視器市場，所生產的攝影機遍及全球；另外，依圖科技、商湯科技、曠視科技則是中國大陸近來受到許多關注的 AI 獨角獸企業，同時這些企業也都是中國大陸科技部這兩年選出的 AI 國家隊平台<sup>753</sup>。顯見美國對中國大陸科技實力崛起的打擊面，已明顯從 5G 延伸到人工智慧。雖然美中貿易協議即將展開簽署，不過雙方在科技戰上則是另一場互別苗頭的領導權競賽。

另一方面，美國除了此次以中國大陸侵犯新疆維吾爾族人權為名，採取出口管制和簽證限制措施以外，近來美國眾議院所通過之《香港人權與民主法案》，也可能作為後續美中貿易協議的談判籌碼。由於川普在面臨「通烏門」彈劾壓力之下，香港人權法案正可作為凝聚美國兩黨意識有利的政治資本，因此川普很可能適當利用此等人權議題角逐連任，同時為後續美中談判增添更多不確定的因素，使貿易談判情勢更加複雜。

美中預期將在 11 月 APEC 會議上簽署第一階段協議，而香港法案目前仍有待與參議院版本進行合併後由兩院表決並提交總統

---

<sup>751</sup> 「中美角力 外媒指美國擴充貿易黑名單 只為打擊中國 AI 雄心」，香港經濟日報，2019 年 10 月 9 日，<https://china.hket.com/article/2468059?r=cpsdlc>。

<sup>752</sup> 「海康威視列美黑名單，專家：Hanwha Techwin 最受惠」，科技新報，2019 年 10 月 8 日，<https://technews.tw/2019/10/08/hanwha-techwin-benefit-from-hikvision/>。

<sup>753</sup> 「人工智慧“國家隊”從 5 家擴充至 15 家」，中廣互聯，2019 年 9 月 19 日，<http://www.tvoao.com/a/199566.aspx>。

簽字通過，故中國大陸是否可能在美中協議簽署前出現反制行為，乃至推遲協議的簽署，仍有待持續關注。

## 十七、2019 年 11 月 01 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### WTO 爭端解決機制之危機與改革

##### (一) 美國持續杯葛上訴機構成員之選任

WTO 爭端解決機制為二級審，上訴機構原始定位為會員上訴爭端案件之法律審（但美國質疑上訴機構常逾越法律審而審理個案事實），期待其所做出的裁決能夠產生定紛止爭的效果，故為 WTO 發揮爭端解決功能的重要組織。然而，自 2017 年中旬，美國開始以上訴機構成員越權為由，杯葛新成員的提名。由於上訴機構需要至少 3 名成員以做出裁決，而目前 3 名成員中的兩名任期將至今年 12 月 10 日屆滿，因而在此前若無法填補成員空缺，WTO 上訴機構將因法官人數不足而停擺。

美國在 7 月舉行的 DSB 會議上持續杯葛上訴機構成員之選任。以墨西哥為首的 114 個 WTO 會員於今年 7 月 22 日爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB) 會議共同提出上訴機構成員提名案，又遭美國否決。美國主張，在 WTO 解決上訴機構成員踰越權限及未遵循 WTO 協定規範之問題以前，美國無法接受任何新上訴機構成員的提名。

##### (二) 歐盟倡議以「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」作為暫行替代方案

為避免受到 WTO 上訴機構癱瘓的影響，歐盟主張利用「爭端解決規則暨程序瞭解書 (DSU)」第 25 條<sup>754</sup>原已規定之仲裁程序，暫時取代上訴程序。由於 DSU 第 25 條之仲裁判斷不僅對當事國有拘束力，

<sup>754</sup> 「爭端解決規則暨程序瞭解書 (DSU)」第 25 條允許 WTO 會員可以迅速仲裁作為 WTO 解決爭端方式之一，能加速解決當事國已經清楚界定之爭端問題。仲裁須依當事國同意遵守一定程序之相互合意為之。雙方若同意訴諸仲裁，則應在仲裁程序實際開始前，預先通知各會員。其他會員經同意訴諸仲裁當事國之合意，得成為仲裁程序之當事國。仲裁程序之當事國應同意遵守仲裁判斷。仲裁判斷應告知 DSB 及相關協定理事會或委員會，任何會員可就該判斷提出有關之意見。經此一程序作成之仲裁判斷，亦準用 DSU 有關建議、裁決執行與報復之相關規定。

且可準用 DSU 第 21 與第 22 條之規定，因而仲裁判斷之履行同樣受到 DSB 之監督，DSB 亦可授權報復<sup>755</sup>。其與 DSU 機制差異，參見本段比較表 1。

據此，歐盟自 7 月以來持續與多國溝通並探討仲裁機制制度化的可能性，加拿大為第一個支持歐盟作法的重要國家。其後，歐盟與加拿大於今年 7 月 25 日共同提出「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」(Interim Appeal Arbitration Pursuant To Article 25 Of The DSU) 之共同聲明 (JOB/DSB/1/Add.11)，表示雙方將建立臨時上訴仲裁程序，預計保留原有 WTO 上訴機構的基本原則與特徵，作為維持上訴機構功能的臨時替代方案。

依據當前歐盟與加拿大提出的共同聲明，上訴機構的臨時替代方案具備下列特徵：

- **暫時以仲裁程序取代上訴機構審理程序：**

若未來上訴機構因成員不足無法審理案件時，加拿大與歐盟將會根據《爭端解決程序與規則瞭解書》(Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, DSU) 第 25 條將兩國貿易爭端訴諸仲裁，作為臨時上訴仲裁程序，並放棄採行 WTO 上訴程序；

- **仿照 WTO 現行規則：**

臨時上訴仲裁程序將盡可能複製上訴程序的所有實質性與程序性規則，以及 DSU 第 17 條的上訴審規則，包含上訴機構秘書處應給予仲裁員適當的行政與法律支援。

---

<sup>755</sup>Scott Andersen, Todd Friedbacher, Christian Lau, Nicolas Lockhart, Jan Yves Remy, and Iain Sandford, *Using Arbitration under Article 25 of the DSU to Ensure the Availability of Appeals*, CTEI WORKING PAPERS (CTEI-2017-17), <http://graduateinstitute.ch/>

- **仲裁員應為上訴機構前任成員：**

由 3 名仲裁員負責審理案件；仲裁員應為上訴機構前任成員，並經 WTO 秘書長選派，且同一仲裁庭中不能有相同國籍的仲裁員。

- **當事國應通報其仲裁協議：**

為適用臨時上訴仲裁程序，當事國應在爭端解決小組成立後 60 天內，亦即上訴仲裁程序實際開始前，預先通知 WTO 各會員其仲裁協議。

- **暫行適用：**

待上訴機構成員缺額補齊後，臨時上訴仲裁程序即行終止適用。

歐盟方面強調：由於上訴機構裁決能維持、修正或撤銷小組裁決，並對大型企業或是價值數十億美元的商業活動造成影響，若上訴機構無法正常運作，國際經貿情勢將不受控制，其後果不堪設想，尤其不利於小型與開發中國家。另一方面，由於歐盟與加拿大間沒有重大的貿易爭端案件，因此歐盟提出此項臨時上訴仲裁程序旨在向 WTO 會員提供解套方案並歡迎各會員加入；儘管歐盟方面認為此項作法恐難取得 WTO 會員的支持，但在解決上訴機構問題以前，臨時上訴仲裁程序將是渡過此次危機的方法之一。

### （三）挪威率先響應歐盟、加拿大倡議之暫行替代方案

挪威在 10 月 17 日也仿照上述歐加模式，與歐盟簽署了「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」暫行適用協議，雙方同意未來上訴機構因成員不足無法審理案件的情況發生時，挪威與歐盟將會根據《爭端解決程序與規則瞭解書》（Understanding on rules and procedures governing the settlement of disputes, DSU）第 25 條將兩國貿易爭端訴諸仲裁，作為

臨時上訴仲裁程序，並放棄採行 WTO 上訴程序。比較歐盟與加拿大、挪威針對臨時上訴仲裁所達成的協議，在仿照 WTO 現行規則、仲裁員資格、通報義務與暫行適用性質等各方面，兩者協議內容均相同。由此觀之，未來歐盟將會以上述協議內容為模板，說服其他 WTO 會員暫時以仲裁程序取代上訴機構審理程序。

#### （四）我國正式參與美國提出之爭端解決透明化提案

美國在 7 月的 DSB 會議上除了杯葛上訴機構成員選任之外，進一步發布聲明，指摘其他 WTO 會員因拒絕爭端解決程序和文件公開，使整體程序缺乏透明性。美國主張 WTO 應推動爭端解決程序的開放與透明將彰顯爭端解決機制的合法性，有助於 WTO 會員更了解爭端解決機制（dispute settlement mechanism, DSM）的運作，也增加大眾對 WTO 審判在客觀性及專業性上的信心。據此，美國在 10 月 15 日邀集阿根廷、巴西、加拿大、哥斯大黎加、紐西蘭、挪威、新加坡、瑞士、臺灣等其他 9 個會員，提出了改革爭端解決機制透明化之共同聲明 (WT/GC/W/785)。

共同聲明首先說明爭端解決程序透明化之重要性，並強調會員若是能夠在個案程序中，自發性地公開書面提交文件，以及公開當事國在程序中所做出之言詞聲明，便可以在不修改既有協定的情況下，提升爭端解決程序之透明度。同時，10 個會員在共同聲明中敦促其他 WTO 會員能夠響應此一倡議，自發性地在個別爭端案件中公開上述資訊，以便提升 WTO 爭端程序之透明化。

#### （五）研析

在 WTO 爭端解決機制之改革場域，我國目前已經率先響應的美國有關程序透明化之改革倡議。此一改革倡議係強調會員自願遵守的性質，而非透過修改現行爭端解決程序規則的方式，來提升程序之透明

度。然而，我國既已作為爭端解決機制透明化共同聲明之聯署會員，自然應遵循共同聲明所倡議的資訊公開方式，才能構說服其他會員自發性地遵守。在此一背景之下，參與聯署此一共同聲明，必然會對我國未來參與 WTO 爭端案件產生一定程度的影響。

隨著挪威呼應歐盟、加拿大倡議之暫行替代方案，以仲裁程序替代上訴機構的模式，乃是目前緩解上訴機構功能癱瘓的一線曙光。然而，歐盟提案與現行上訴機制的關鍵差異，在於上訴程序之啟動要件，依據 DSU 第 25 條之規定，這種暫行適用機制仍必須建立在雙方當事國協議的基礎上來施行，故而目前已經同意採行此一模式的會員，勢必會擴大尋求其他會員的支持。對此，我國目前尚未表態是否加入此一暫行替代方案，政府部門應盡速評估此一暫行適用方案之法律效果與潛在問題，作為決定是否加入此一替代方案之決策基礎。

表 1 歐盟提案與現行上訴機制之比較

規範事項	現行上訴機制	歐盟提案
上訴程序之啟動要件	爭端當事國一方通知其上訴決定即可啟動上訴程序。	當事國 <b>雙方必須同意</b> 將小組裁決交付仲裁；若雙方未依程序啟動仲裁，視為雙方同意不上訴。
負責審理案件之成員	DSB 指派上訴機構之成員中以抽籤方式決定其中三人。	應由秘書長自前上訴機構成員中抽籤選出三名仲裁人組成仲裁小組。
生效條件	裁決報告須經 DSB 負面共識決採認	仲裁判斷 <b>僅需通知</b> DSB
第三國參與	案件有實質利益之第三國可以有機會使小組聽取其意見及向小組提交書面意見。	其他會員 <b>經同意訴諸仲裁當事國之合意</b> ，得成為仲裁程序之當事國。
拘束力	雙方對於遵守建議或裁決有爭論時，以履行審查程序處理之；否則相關會員應於一段合理期間內執行。若未執行，後續應諮商尋求補償，或一方當事國請求 DSB 授權實施報復措施	以仲裁暫代上訴的前提是當事國間必須同意仲裁，事後若有任何一造不遵守仲裁判斷，依照 DSU 25.4 規定，同樣是以履行審查程序處理之，即一樣必須成立爭端解決小組，不服小組報告亦可上訴。

資料來源：研究團隊整理

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國脫歐第三度延期，兼論脫歐後英國貿易藍圖

#### （一）英國脫歐第三度延期

英相強生（Boris Johnson）的新版《脫歐協議草案》在今（2019）年10月17日舉行之歐盟峰會上獲得歐盟同意，然10月19日下議院表決草案時遭無黨籍議員萊特溫（Oliver Letwin）搶先提出之法案阻攔，法案規定英國應先完成《脫歐協議草案》的國內立法程序，才能將之交付國會表決。萊特溫係因《班恩法案》倒戈，遭強生開除黨籍之21名議員之一，其表示此舉意在拖延表決時程，使硬脫歐派毫無機會否決草案而達到硬脫歐之目的。先前《班恩法案》規定，英國政府若不能在歐盟峰會中達成脫歐協議，或不能經國會表決同意硬脫歐，則首相必須向歐盟再度申請延長脫歐期限3個月，故強生不得不於同日依該法案所定範本向歐盟遞交延遲脫歐期限之申請文件。

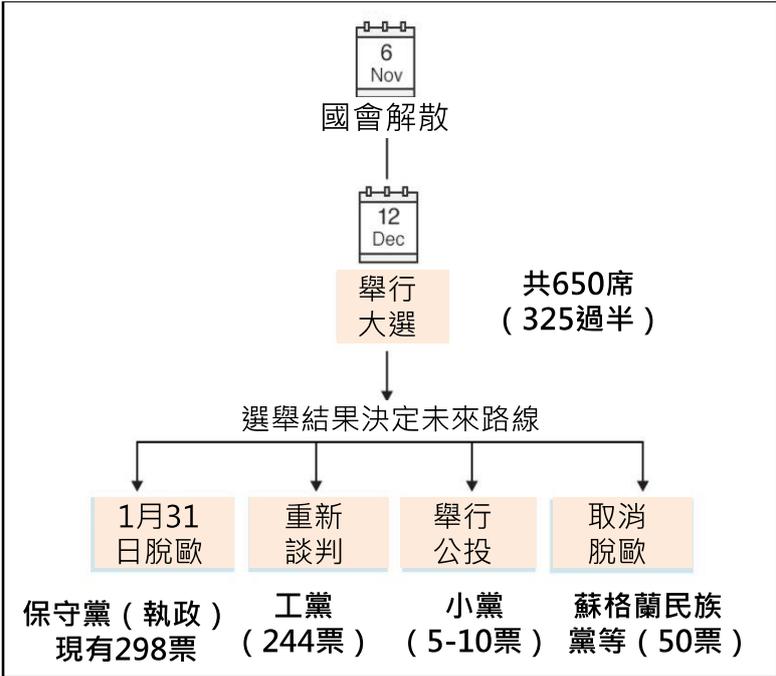
歐盟27國於10月28日同意英國將脫歐期限延至明（2020）年1月31日，且為彈性延期（flexextension），意即英國國會於此期限屆至前通過《脫歐協議草案》，則英國可提前脫歐。另一方面，強生數度提出提前大選之動議終於在10月29日於下議院取得超過三分之二多數決表決通過，10月31日獲上議院通過，確定於12月12日舉行大選。<sup>756</sup>

本次大選為1923年以來首次於12月舉行之大選，蓋英國12月天氣普遍不佳、天黑較早，加上接近學校期末考試，故投票率通常不佳，加上聖誕節接近公眾場所常被預約舉行派對，因此12月大選極為罕見

---

<sup>756</sup>英保守黨叛將提修正案 阻撓強生版脫歐協議，中央通訊社，2019年10月19日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201910190184.aspx>；英國脫歐：歐盟同意英國脫歐延到明年一月底，BBC中文網，2019年10月28日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-50208721>；英國脫歐：議會通過約翰遜12月12日大選動議，BBC中文網，2019年10月29日 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/uk-50228289>

<sup>757</sup>。無論如何，本次大選結果將影響脫歐後續進程。依據 BBC 的分析，未來大選結果大致可分為以下情境。若現有執政黨保守黨席次能增加（目前 298 席），則明年一月底脫歐機率就會大增。反之若主要反對黨工黨席次顯著增加，則無論是否由其執政，屆時英國政府就可能面臨重新與歐盟談判的壓力（參見下圖）。



資料來源：BBC

<sup>757</sup> <https://www.bbc.com/news/uk-50182015>

## （二）脫歐後英國貿易藍圖

### 1. 雙邊及多邊貿易協定

假設強生版脫歐草案能獲英國國會同意，則英國脫歐程序即將開始進入脫歐過渡期。目前草案對於過渡期之時限訂為 2020 年 12 月 31 日，意味著在此期間內英國必須盡能完成和歐盟及其他國家自由貿易協定之簽署，否則 2021 年過渡期結束英國完全脫離歐盟後，將無法適用歐盟與其他國家簽署之 53 個貿易協定，而需回歸適用 WTO 之權利與義務。以下說明英國目前已完成及正在進行的貿易安排，以及到過渡期結束為止必須做出貿易安排的大方向藍圖及優先順序。

- （1）美國：為避免貿易秩序動盪，英國已於今年 2 月與其最大貿易夥伴美國簽署相互承認協議（Mutual Recognition Agreement, MRA），內容包含有關電磁兼容性（electromagnetic compatibility, EMC）規範、通訊設備規範及藥品 GMP 等各個規範的相互承認，並於今年 7 月公布有關英美貿易談判之公眾評論結果。美英雙方於今年 8 月互相釋出簽署 FTA 之高度意願，但川普於 11 月 1 日公開批評強生版《脫歐協議草案》，認為草案存在太多不確定性，將使英國脫歐後，美英之間的貿易難以順利進行。

758

- （2）歐盟：英國第二大貿易夥伴為歐盟成員國；在英國去年前 10 大貿易夥伴中有 8 個為歐盟國家，可見對英國而言，

---

<sup>758</sup>UK-USA Mutual Recognition Agreement, UK Government, <https://www.gov.uk/guidance/uk-usa-mutual-recognition-agreement>; Public consultation on trade negotiations with the United States: Summary of responses, UK Department of International Trade, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/818312/Public-consultation-on-trade-negotiations-with-the-United-States-Summary-of-responses.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818312/Public-consultation-on-trade-negotiations-with-the-United-States-Summary-of-responses.pdf); General election 2019: Donald Trump criticises Johnson's Brexit deal, BBC News, 2019 年 11 月 1 日, <https://www.bbc.com/news/election-2019-50252285>

與歐盟簽署貿易協定亦為其重要任務之一。<sup>759</sup> 歐盟執委會與英國政府均正式聲明將以歐盟-加拿大全面經濟貿易協定(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)作為未來歐英貿易協定的範本。值得注意的是，歐加 CETA 是目前歐盟有關服務業開放最具全面性之貿易協定，但若干對英國相當重要的服務業如金融服務與運輸服務業等，歐盟在歐加 CETA 裡仍設有若干限制與保留。鑑於歐加 CETA 訂有最惠國待遇條款，故歐盟可能難以賦予英國優於歐加 CETA 之待遇，否則亦須賦予加拿大同樣優惠待遇，此或為歐盟之顧慮。<sup>760</sup>

- (3) 其他國家：另一方面，英國亦和其他非歐盟之主要貿易夥伴如瑞士、韓國、南非等國完成貿易協定。<sup>761</sup> 日本亦為英國主要貿易夥伴，英日雙方已先行簽署換文(exchange of letters)，相互承認符合性評估結果，包含電子產品、藥品良好實驗研究規範(good laboratory practice, GLP)、藥品 GMP 以及電子通訊產品，作為臨時措施以確保現行貿易秩序。同時，目前英國與日本正在進行 MRA 及 FTA 談判。其中，在 FTA 方面，英國與日本均同意以歐盟-日本經濟夥伴關係協定(Economic Partnership Agreement, EPA)作為談判基礎。然而，日本立場係先等待英國與歐盟貿易協定出爐後，再進一步綜合評估參考英歐貿易協定、歐加 CETA、歐盟土耳其關稅同盟或歐盟瑞士自由貿易聯盟(European Free Trade Association, EFTA)，以決定其與英國簽署貿易協定之內容及形式。同時，日方認為

---

<sup>759</sup>United Kingdom's Top Trading Partners, 2019 年 10 月 11 日，  
<http://www.worldstopexports.com/united-kingdoms-top-import-partners/>

<sup>760</sup>Can CETA-Plus Solve the UK's Services Problem?, UKTPO,  
<http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications/can-ceta-plus-solve-the-uks-services-problem/>

<sup>761</sup>UK trade agreements with non-EU countries in a no-deal Brexit, UK Government,  
<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries-in-a-no-deal-brexite-agreements-that-have-been-signed>

單純複製歐日 EPA 恐無法反應產業現況，因日本優勢在於貨品貿易，故希望英國開放更多市場。<sup>762</sup>另外，加拿大亦為英國主要貿易夥伴，雙方亦有簽署貿易協定之必要，惟英方立場係盼複製歐加 CETA，加方則認為在過渡期間繼續適用歐加 CETA，直至英國確定脫歐後，屆時加方再加速與英國之貿易談判可取得比歐加 CETA 更有利的條件，拒絕複製歐加 CETA。<sup>763</sup>

至於在多邊談判方面，英國積極探討加入跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）之可能性，並正在進行公眾評論程序。<sup>764</sup>

## 2. WTO 場域

除了英國需與其他國家重新安排貿易秩序外，歐盟亦須在各方面作出調整。歐盟作為一整體而給予其他國家之關稅配額（tariff rate quotas, TRQs），因英國脫離歐盟勢必變更，其於去（2018）年 7 月 24 日依 GATT 1994 第 28 條程序向 WTO 貨品貿易理事會通知修正關稅減讓（WTO doc, G/SECRET/42）之計畫顯示，其欲與英國依比例分配農產品及非農產品之 TRQs，並於今年陸續公布具體分配比例表，分配表顯示部分產品之 TRQs 有些微或大幅削減，

---

<sup>762</sup>UK-Japan exchange of letters on mutual recognition, UK Government, <https://www.gov.uk/government/publications/uk-japan-exchange-of-letters-on-mutual-recognition> ; New economic partnership between the UK and Japan – Does rolling over the EU-Japan EPA make sense? , UKTPO, <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2018/07/06/new-economic-partnership-between-the-uk-and-japan/> ; How is Brexit uncertainty disturbing UK-Japan trade relations? , UKTPO, <http://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2019/04/30/how-is-brex-it-uncertainty-disturbing-uk-japan-trade-relations/#more-3470> ; 簡介英國脫歐談判中金融服務議題可能採取之模式，經貿法訊第 230 期，2018 年 4 月 10 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no230/1.pdf>

<sup>763</sup>Brexit blow: Canada refuses to roll over EU trade deal for UK - trade officials 'furious', EXPRESS, <https://www.express.co.uk/news/politics/1148480/brexit-news-uk-eu-trade-agreement-canada-justin-trudeau-liam-fox-no-deal-brex-it-latest> ; Canada could get better trade deal with U.K. post-Brexit, says Rona Ambrose, CBC News, <https://www.cbc.ca/news/politics/canada-uk-trade-deal-post-brex-it-1.5226954>

<sup>764</sup>Open consultation: Trade with Japan, UK Government, <https://www.gov.uk/government/consultations/trade-with-japan>

於 WTO 貨品貿易理事會會議上數度遭到多國抗議，除我國外，美國、中國大陸、日本、韓國、加拿大、澳洲、紐西蘭、泰國、印度、印尼、等 22 國均表達意見。<sup>765</sup>

各國主要意見在於歐盟修正 TRQs 將影響全球貿易量，可能減少 WTO 會員對歐盟的出口量，各會員在歐盟市場的供應鏈參與程度也將受到影響。此外英歐雙邊貿易總額高達約 8,000 億美元，雙方將在脫歐後產生新的義務，但歐盟並未在計畫中說明與英國未來在市場進入的任何承諾，使英歐雙邊貿易影響的不確定性成為 WTO 會員關注的重點，會員們並呼籲歐盟與英國應善用脫歐的延長期限，並在不危害 WTO 會員現存的市場進入承諾下，進行 TRQs 的重新談判。

歐盟回應盼與英國維持現有的市場進入模式，以展現歐盟對多邊貿易體制的支持。歐盟目前與上述會員依據 GATT 1994 第 28 條之修正承諾重新談判程序已展開，且表示不論英國脫歐進展如何，談判仍會繼續且機密進行，並強調其對 TRQs 的修正程序會完全符合 GATT 1994 第 28 條之規定。<sup>766</sup>

### （三）評析

雖歐盟同意英國再度延期脫歐，然歐盟亦表示英國隨時可以撤回脫歐的決定，且英國國內亦有舉辦二次公投的呼聲。英國將於 12 月提前大選，目前民調保守黨支持率仍然領先，若投票結果仍為保守黨勝出，強生將加速脫歐立法進程；若工黨組閣，則英國可能再次請求延後脫歐期限，重新談判退出協議，並將結果交付公投。

---

<sup>765</sup>Members call on EU and UK to use Brexit extension to resolve market access concerns, WTO, 2019 年 4 月 12 日, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/good\\_12apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/good_12apr19_e.htm)

<sup>766</sup>Members call on EU and UK to use Brexit extension to resolve market access concerns, WTO, 2019 年 4 月 12 日, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/good\\_12apr19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/good_12apr19_e.htm); WTO doc, RD/CTG/5, 2018/11/9; WTO doc, G/C/M/133, 2019/4/17; WTO doc, G/C/M/134, 2019/7/24

由英國貿易結構可知，其因應脫歐所作之準備，最重要者係最大貿易夥伴美國，其次係歐盟各國，再次之係與歐盟簽有 FTA 或關稅同盟之國家，最後係其他非歐盟國家、與歐盟無經貿協定之 WTO 各會員國，均須一一處理經貿關係，否則過渡期結束即回歸 WTO 規則，對長期處於歐盟一員、享受各種協定帶來的優惠的英國造成之損害將難以預估。

目前，英國正積極透過雙邊貿易協定鞏固其貿易利益，鑒於脫歐之主張源於區域懷疑主義，及近年川普政府主政下美國漸漸帶有貿易保護主義色彩，進而影響全球貿易態勢，區域主義或已不再是英國近年貿易政策趨勢，因此加入 CPTPP 之選項恐非英國短期內貿易政策之優先路線。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 美國 GSP 制度及美國與印度初步貿易協定談判進展

#### （一）背景

長期以來，印度與美國視彼此為重要戰略夥伴，印度更是美國長期佈局亞洲安全戰略的重要一環。但自川普總統上台後，川普政府將雙邊貿易差額視為衡量雙邊經貿關係的指標之一，並因美國對印度有高額貿易逆差，而指稱印度一系列不公平貿易行為已限制美國對印度之出口與投資，包含印度對美國乳製品進口限制、印度新數據在地化規定等<sup>767</sup>。另一方面，印度因美國對其出口鋼鋁產品加徵關稅而不滿，並打算提高若干美國進口產品關稅<sup>768</sup>。

---

<sup>767</sup>See USTR, “2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, March 29, 2019, p. 237, 241, 254-254.

<sup>768</sup>See Neha Dasgupta, “Trump demands withdrawal of India's 'unacceptable' tariff hike”, Reuters, June 27, 2019.

由於美印貿易摩擦不斷升級，川普政府於今（2019）年 5 月 31 日公布，因印度未能確保美國產品享有平等且合理之市場進入機會，故將取消印度適用「普遍化優惠關稅制度」（Generalized System of Preferences, GSP）之資格，自 6 月 5 日起印度輸美產品不再享有零關稅或低關稅之待遇<sup>769</sup>。印度則於 6 月 15 日予以回擊，表示將於 6 月 16 日起對美國 28 項進口產品加徵關稅<sup>770</sup>。儘管美國與印度各自採取措施展開關稅戰，但雙方仍有誠意解決彼此爭議並已展開多次談判<sup>771</sup>。

考慮到 GSP 制度為美印談判的重要議題，且川普政府依據 GSP 國家檢討（country review）結果，於今年先後撤銷土耳其（2019 年 5 月）、印度（2019 年 6 月）的 GSP 資格，並在今年 10 月 25 日宣布，將在 6 個月後撤銷若干泰國產品的 GSP 資格<sup>772</sup>，顯示 GSP 制度也成為美國施壓的手段之一，甚或是美國對外談判的籌碼。基此，以下先行介紹美國 GSP 制度，再說明美國與印度目前談判進度，分述如次。

## （二）美國 GSP 制度

美國於《1974 年貿易法》（Trade Act of 1974）第 502 條建立「普遍化優惠關稅制度」（GSP）制度，向符合資格的開發中國家與低度開發國家之進口產品提供非互惠性的關稅減免或免稅待遇，以促進該等國家的經濟發展。

原則上，美國總統可依據《1974 年貿易法》第 502 條所建立之 15 項法定標準選定「受惠於 GSP 之發展中國家」（beneficiary developing country, BDC）。這些標準包含該國不得國有化或徵收美國公民財產、

---

<sup>769</sup>See “To Modify the List of Beneficiary Developing Countries Under the Trade Act of 1974”, Proclamation 9902 of May 31, 2019.

<sup>770</sup>See Nidhi Verma and Neha Dasgupta, “India to impose retaliatory tariffs on 28 U.S. goods from Sunday”, Reuters, June 16, 2019.

<sup>771</sup>See Congressional Research Service, “U.S.-India Trade Relations”, IF 10384, October 2, 2019

<sup>772</sup>See Congressional Research Service, “Generalized System of Preferences (GSP): Overview and Issues for Congress”, RL33663, October 28, 2019, p. 1.

侵害美國公民之智慧財產權、拒絕履行或取消與美國公民的契約等。同時，該國須逐步向國內勞工提供符合國際標準的勞動權益，以及消除童工等。除此之外，美國總統也可按照若干裁量標準，判定是否一國是否可成為 BDC，例如該國的經濟發展水準、該國是否確保美國產品可平等且合理地進入市場，以及該國對智慧財產權的保護程度等。

另一方面，在 GSP 制度之下，美國每年可依據利害關係人之請求，檢討是否增減享有 GSP 待遇的產品及國家。原則上，美國總統可按前述法定標準，在任何時間點終止、撤銷或限制 GSP 資格；惟總統須在採取行動前 60 天通知國會。例如，川普總統即基於印度未能提供平等及合理的市場進入機會，以及土耳其的經濟發展程度，於 2019 年 3 月通知國會將撤銷兩國 GSP 資格，並分別在 2019 年 5 月 17 日及 6 月 5 日生效<sup>773</sup>。

### （三）美國與印度目前談判進展

儘管美國與印度貿易衝突升級，但雙方政府皆有意願透過貿易談判縮小解決紛爭並已展開多次談判。川普總統於今年 9 月 24 日表示，美印初步協定已接近完成，未來雙方將簽署一項範圍更加廣泛之貿易協定<sup>774</sup>。美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）在 10 月 3 日出席新德里「印度經濟高峰會」（India Economic Summit）接受訪問則表明雙方已知悉彼此貿易關切議題，待印度採取關鍵性行動後，雙方可快速達成協定<sup>775</sup>。至於印度商工部部長戈雅（Piyush Goyal）亦於 10 月 21 日採訪時說明兩國談判順利，初步協定可望在近日內正式公布<sup>776</sup>。

---

<sup>773</sup>See Congressional Research Service, “Generalized System of Preferences (GSP)”, July 16, 2019.

<sup>774</sup>See Isabelle Ico, “India caucus leaders sees GSP benefit restoration as key to trade deal with the U.S.”, Inside U.S. Trade, October 24, 2019.

<sup>775</sup>See Saheli Roy Choudhury, “Commerce Secretary Wilbur Ross says India needs to take ‘decisive action’ for a trade deal with the US”, CNBC, October 3, 2019.

<sup>776</sup>See Kirtika Suneja, “India-US trade relations on right track, larger bilateral pact to go beyond ‘mere tinkering’: Piyush Goyal”, the Economic Times, October 22, 2019.

至於談判議題方面，印度主要希望透過談判恢復 GSP 資格，至於美國則期待印度進一步開放市場<sup>777</sup>。詳言之，雙方談判議題包含：

- 印度積極與美國討論恢復其 GSP 資格，美國則要求印度開放醫療器材與乳製品市場作為交換。
- 美國特別關切印度的電子商務新法規與強制數據在地化要求。
- 美國希望印度取消對資通訊產品的進口關稅，但印度擔憂開放資通訊部門將讓中國大陸產品傾銷至印度市場。
- 雙方對美國對進口鋼鋁產品加徵關稅措施亦進行討論。
- 美國希望印度降低對其哈雷機車的進口關稅；對此，印度方面已著手為該項產品訂定獨立關稅稅則稅號，以利未來削減關稅<sup>778</sup>。
- 美國指出印度考慮大量購買美國國防產品<sup>779</sup>。

#### （四）評析

在美印談判方面上，印度的電子商務新法規與強制數據在地化 (Forced data localization) 要求成為雙方談判焦點。在電子商務規則方面，印度禁止電子商務業者在其平台上銷售關係企業的產品，且電子商務業者不可與賣家簽署獨家銷售協議，且外國投資人僅得向提供電子商務平台之業者進行投資。印度商工部部長戈雅主張，該項法案旨在保護小型零售業者，並且提供穩定可預測的監管架構。對此，美國商務部部長羅斯，則表示該法案將影響美國企業對印度的投資意願，並認為印度需要找到「保護小型企業」與「限制大型企業」間的平衡點<sup>780</sup>。

---

<sup>777</sup>See Congressional Research Service, “U.S.-India Trade Relations”, IF 10384, October 2, 2019.

<sup>778</sup>See Dipanjan Roy Chaudhury and Kirtika Suneja, “Trade deal with India soon: Donald Trump”, the Economic Times, September 25, 2019.

<sup>779</sup>See See Isabelle Ico, “India caucus leaders sees GSP benefit restoration as key to trade deal with the U.S.”, Inside U.S. Trade, October 24, 2019.

<sup>780</sup>See Saheli Roy Choudhury, “Commerce Secretary Wilbur Ross says India needs to take ‘decisive action’ for a trade deal with the US”, CNBC, October 3, 2019.

其次，印度近期頒布《個人資料保護草案》，要求企業須在印度伺服器內儲存與印度人民有關的所有個人資訊，且「關鍵個人資訊」在任何情形下均不得轉移出境。同時，印度也在「區域全面經濟夥伴關係協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判中主張，應允許 RCEP 成員國可強制要求數據在地化並限制數據自由流通<sup>781</sup>。惟印度強制數據在地化及禁止數據自由流通之限制，明顯與美國立場相反。以 USMCA 為例，該協定第 19.11 條規定，締約方原則上不得禁止或限制數據跨境流通；但締約方得基於達成正當公共政策而予以限制。另外，USMCA 第 19.12 條亦禁止締約方要求投資人或服務提供者使用或設立當地電腦設備作為從事商業活動的條件。由於雙方立場明顯不一致，此項議題因而成為美印談判的焦點。

另一方面，川普政府對外貿易談判政策已由多邊轉為雙邊，並自 10 月起陸續與日本、中國大陸完成初步貿易協定，但仍強調後續將與這些國家簽署涵蓋範圍更為廣泛的協定。由此可知，川普為了替 2020 年競選連任鋪路，準備先以小型雙邊協定快速取得談判成果，藉此嘉惠美國農民與廠商。至於美國與印度貿易協定亦是採取相同的分階段談判模式。然而，各國對美國此等談判模式多有關切，並認為初步貿易協定並未涵蓋絕大部分貿易（substantially all trade）之自由貿易協定，美國如逕行賦予特定國家優惠性待遇，恐有違反 WTO 最惠國待遇之虞。

除此之外，依據 2018 年統計，前五大 GSP 受惠國分別為印度、泰國、巴西、印尼與土耳其；其中，印度在 2018 年共有高達 63 億美元的出口產品受惠於美國 GSP 制度<sup>782</sup>。考量到印度與美國間尚存有高

---

<sup>781</sup>See Kirtika Suneja and Dinesh Narayanan, “India wants data localisation in RCEP for security interests”, the Economic Times, October 12, 2019.

<sup>782</sup>See Congressional Research Service, “Generalized System of Preferences (GSP)”, July 16, 2019.

額貿易逆差，在 2018 年美國對印度之貨品貿易逆差為 193 億美元<sup>783</sup>，其中 GSP 產品即佔有印度對美國出口總值三分之一，故美國選擇 GSP 制度作為對印度施壓手段顯然有其原由。另外，前五大 GSP 受惠國裡，美國已取消土耳其 GSP 資格、巴西正與美國進行雙邊談判，而泰國作為第二大 GSP 受惠國，或許即是美國選擇泰國作為下一個目標的原因。

針對泰國 GSP 資格，美國總統於今年 10 月 25 日公布，因泰國未能適當向勞工提供符合國際標準的勞動權益，決定撤銷相當於泰國 GSP 貿易三分之一的 GSP 產品資格，對價值高達 13 億美元、共 573 項泰國產品造成負面影響。其中由於泰國長期存有海鮮與航運之勞工權益問題，故美國指出將全面取消泰國海鮮產品的 GSP 資格。該項措施將在 6 個月後生效<sup>784</sup>。

針對美國此一措施，泰國政府認為影響有限，受影響產品之關稅可能平均提高為 4.5%，致 2020 年泰國對美出口總值減少 2880 萬至 3280 萬美元左右，僅相當於泰國該年度出口總值 0.01%。儘管如此，美國目前的做法可能只是一種警告，不能排除未來會繼續擴大取消 GSP 範圍，故泰國總理帕拉育（Prayut Chan-o-cha）表示將與美國在東南亞國協高峰會（ASEAN Summit）展開協商，但仍希望業者作好因應準備<sup>785</sup>。無論如何，不論美國此舉影響範圍深淺，勢必對泰國輸美貿易產生一定影響。有論者主張，美國目的係為報復美國對泰國高額貿易逆差、泰國對瘦肉精的禁令，以及最近泰國公布禁止使用嘉磷塞（glyphosate）除草劑等措施<sup>786</sup>。考量到泰國將於 11 月初就 GSP 議題

---

<sup>783</sup>See USTR, “Thailand”, available on website:

<https://ustr.gov/countries-regions/southeast-asia-pacific/thailand>

<sup>784</sup>See USTR, “USTR Announces GSP Enforcement Actions and Successes for Seven Countries”, October 25, 2019.

<sup>785</sup>See Thai PBS World, “Thailand will negotiate with US on GSP issue during ASEAN Summit in Bangkok”, October 28, 2019; and see Bangkok Post, “US trade blow ‘no problem’”, October 28, 2019.

<sup>786</sup>See Pathom Sangwongwanich, Phusadee Arunmas and Darana Chudasri, “Loss of GSP privileges insignificant”, Bangkok Post, October 29, 2019.

與美國展開談判，美國是否可能藉此機會對泰國施壓以簽署小型雙邊貿易協定，值得後續追蹤觀察。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響

### （一）中國大陸為美中貿易關係釋放善意訊息

美國與中國大陸於今（2019）年最新一輪（10月10至11日）的美中貿易談判結束後，宣布雙方已達成第一階段協議。美國總統川普（Donald Trump）表示，待文本工作完成後，雙方有望於2019年11月於智利舉行的APEC領袖會議期間進行簽署。美中之間的貿易衝突目前似乎已來到停戰的局面，中國大陸國務院總理李克強於10月16日舉行的國務院常務會議上，表示中國大陸應在開放外資上進行努力，中國大陸亦於10月23日公布《優化營商環境條例》內容，目的之一即為為外資提供公平的競爭環境。

#### 1. 10月16日中國大陸國務院常務會議<sup>787</sup>

##### （1）針對外資提出四大重點

李克強於16日的國務院會議上表示，對外開放係為中國大陸的基本國策，且外資在中國大陸的經濟發展中扮演了重要的角色，促進高品質的發展以及現代化建設。因此，中國大陸將持續透過「放管服」（意即簡放政權、加強監管、優化服務）進行經濟改革，並以下列四項重點改善經商環境。

##### i 擴大對外開放領域

中國大陸政府除了將取消中國大陸境內以及自由貿易試驗區中未納入負面清單的限制措施外，也會取消對外資銀行、證券

---

<sup>787</sup> 中國大陸政府網，2019年10月16日，「李克強主持召開國務院常務會議 聽取今年減稅降費政策實施彙報 要求確保為企業減負擔為發展增動能等」。參考網址：[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2019-10/16/content\\_5440753.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2019-10/16/content_5440753.htm)。  
最後瀏覽日期：2019年10月30日。

公司、基金管理公司的業務範圍限制，以落實新版的《中華人民共和國外資銀行管理條例》以及《中華人民共和國外資保險公司管理條例》。同時，在汽車的外資政策上，將使外資生產的新能源汽車享有同等的市場進入待遇，並修訂相關管理辦法。

#### ii 促進投資便利化

包含擴大資本項目收支便利化試點，允許試點企業在境內支付時，使用資本金、外債、境外上市資金等資本項目收入，且不須逐筆向銀行證明其真實性。此外，中國大陸政府將支持外資企業自行選擇借用外債模式，依法用於中國大陸境內的股權投資；並合併外資的規劃選址及用地預審，以及合併建設用地規劃許可及用地批准。

#### iii 平等保護外商投資合法權益

在保護外商權益下，將不得強制或變相強制外國投資者以及外資企業進行技術轉讓，並將依法保護商業秘密，以及建立完善的電商平台專利侵權判定通知。另外，在政府採購方面，將不得限制供應商的所有權形式、投資者國籍、產品或品牌等項目。

#### iv 支持地方加深招商強度

支持地方政府進行出境招商活動，並在中國大陸中西區增設綜合保稅區。

### (2) 進一步規劃中國大陸減稅降費政策

10月16日的常務會議除了上述提及的四項重點外，李克強也聽取2019年中國大陸減稅降費政策實施彙報，該政策目的為減輕企業負擔以及增加人民收入，以刺激市場活動。李克強更表示，減稅降費政策的下一步為：(1) 持續落實減稅降費政策，確保製造業、建築業及交通運輸行業等稅負有所降低；(2) 加強各地財政預算管理，嚴格控管一般性支出；以及(3) 進一步

推動改革、促進發展、增加就業措施，並鼓勵創業創新，以及增加對製造業重點行業的稅收優惠措施。

## 2. 《優化營商環境條例》內容<sup>788</sup>

《優化營商環境條例》於 2019 年 10 月 8 日通過，國務院總理李克強已於 10 月 22 日簽署條文，並於次日公布條文內容。《優化營商環境條例》預計將於 2020 年 1 月 1 日起實施，該條例重要目的之一乃為將減少中國大陸政府對市場活動的干預，並擴大對外開放，平等對待各類市場主體。《優化營商環境條例》共有 72 項條文，分為六個章節及一項附則，以下就條例所涵蓋之內容進行敘述：

### (1) 優化營商環境之總則

說明該條例目的乃為優化經商環境、增加社會生產力、促進現代化經濟體系的建立，以及推動高品質的發展；且中國大陸政府將持續進行「放管服」的改革，在最大化範圍下減少政府對市場活動的干預。此外，優化經商環境將以市場化、法治化、國際化為原則，並以市場需求為導向，為各類市場建立穩定、公平、透明及可預期的良好環境。中國大陸亦將進一步擴大開放，積極吸引外商投資，且平等對待內資企業、外資企業等各類市場個體。

### (2) 加強市場主體保護

中國大陸政府將確保各類市場個體享有經營自主權，以及在權利、機會、規則上的平等，保障資金、技術、人力資源、土地使用權及其他各類生產要素與公共服務資源的平等使用。此外，中國大陸將建立智慧財產權侵權懲罰性賠償制度，以及完善的多元化智慧財產權爭端解決機制和權利維護援助機制，增加對智慧財產權的保護，並推動建立統一的市場主體權利維護服務平台。

---

<sup>788</sup> 中國國務院，2019 年《優化營商環境條例》，國令第 722 號，2019 年 10 月 22 日  
[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content\\_5443963.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm)。

### (3) 改善市場環境

中國大陸將持續放寬市場進入，以及實施全國統一的市場進入負面清單制度，確保各類市場個體的平等進入；並增加對反壟斷及反不正當競爭行為的執法強度，防止市場經濟活動出現壟斷、不公平競爭行為及濫用行政權力，以維護公平競爭的市場環境。

### (4) 提升政務服務

包含加快建設「全國一體化線上服務平台」，以利資訊流通，促進跨部會、跨部門及跨層級的數據共享及業務整合；建立電子證照共享系統，推動電子證照的應用；精簡稅務辦理的資料與流程等事項。此外，該章節要求有關機構應呼應中國大陸為促進跨境貿易便捷化之相關規定，削減出口審核事項，減少不必要的監管要求，以簡化通關流程及降低通關成本，並由「單一窗口」統一處理國際貿易相關業務。

### (5) 監管執法規範

明訂中國大陸政府應建立公開透明的監管規則和標準體系，且有關機構應依照法律執行監管責任。此外，該條例要求政府及有關機構充分運用網路、大數據等方式，並使用中國大陸政府建立的在線監管系統，以強化監管的訊息蒐集與整合。

### (6) 明確落實法治保障

中國大陸政府將依照優化營商環境需要，制定、修改或廢止相關法令，並提供完善調解、仲裁、行政裁決及訴訟等機制，進行高效率的多元化爭端解決機制。另外，條文中提及，對於干預自由市場個體自主決策事項，以及未依法平等對待各類市場個體者，中國大陸政府將依法追究其責任。

### 3. 評析

根據《南華早報》指出，一名代表中國大陸與美國進行貿易談判的成員表示，《優化營商環境條例》旨在為外國企業在中國大陸營運時，減少繁雜步驟以及提供公平的競爭環境。中國大陸國家發展和改革委員會副主任寧吉喆也認為，促進經商環境將有助於穩定經濟成長與就業率，同時刺激創業及創新；其更補充說明該條例草案於今年7月公開時，亦在與美國進行政治文件交流時提供，以表示中國大陸在精簡商業環境及友善外資企業的方向上前進。另外，寧吉喆也向美國喊話，表明中國大陸已經就加強智慧財產權以及提供良好經商環境等領域進行諸多努力，期望美國也能以互惠形式，改善對在美中國大陸企業的待遇。<sup>789</sup>

另一方面，有學者認為，《優化營商環境條例》的條文看似雖能促進中國大陸的經商環境，但中國大陸的中央集權政治體系以及司法制度的不透明性，將難以讓外國企業受到平等對待。中國大陸政法大學教授李建偉則指出，中國大陸政府掌管生產與分配的關鍵資源，因此實際上政府控制企業、外國企業以及私人企業將難以在中國大陸受到平等對待；且若私人企業想要成長，則必須服從政府指示。河北大午農牧集團董事長孫大午也認為，該條例在實施後，非公營企業（non-public companies）很難受到平等的對待，更點出與資源分配不公相比，司法制度的公平性才應是中國大陸需改善的首要目標。<sup>790</sup>

李克強於16日常務會議的發言，以及中國大陸《優化營商環境條例》的公布，皆可視為對美中貿易談判所釋放的善意訊息。美

---

<sup>789</sup>Wang, O., 2019.10.23. 'China passes new law to help foreign firms after positive feedback from US in trade talks'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3034261/china-passes-new-law-help-foreign-firms-after-positive>. Last viewed: 2019.10.30.

<sup>790</sup>Lee, A. & Wang, O., 2019.10.24. 'China's new law aimed at equal market treatment draws scepticism from observers'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/economy/article/3034433/chinas-new-law-aimed-equal-market-treatment-draws-scepticism-observers>. Last viewed: 2019.10.30.

國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）與財政部長梅努欽（Steven Mnuchin），已與中國大陸國務院副總理劉鶴於 10 月 25 日，針對美中的第一階段協議進行電話會談。據了解，美國方面的聲明表示雙方在特定議題上頗有進展，且部分議題討論已經進入尾聲，而副部長級經貿談判仍會繼續進行，高級別代表短期內也會再次通話<sup>791</sup>；中國大陸商務部則表示，部分文本的技術性協商基本上已完成，美國將自中國大陸進口熟製禽肉，美國亦確認中國大陸進口鯰魚產品之監管系統同等性，至於中國大陸亦將解除對美國禽肉出口禁令，且就應用肉類產品公共衛生訊息系統達成共識。<sup>792</sup>

白宮貿易顧問納瓦羅（Peter Navarro）於 25 日受訪時表示，第一階段協議預計將有 40 至 50 頁，其中進展最好的章節為智慧財產權，而強制技術移轉、農產品、貨幣的相關議題也皆有進展；其他未包含在第一階段協議中的美方關切議題，如傾銷與補貼、政府控制企業、芬太尼、入侵美國企業網路等議題，則會出現在第二及第三階段協議中。納瓦羅補充，倘若協議內能包含有效的執行機制，例如中方在不遵守承諾時，美方可以單方面增加對中國大陸的關稅，而中方不得上訴至 WTO 等相關規定，則第一階段協議將會是一個好的協議。除此之外，在關稅議題方面，納瓦羅表示，雙方目前的討論為美國是否如期在 12 月 15 日加徵新關稅，且美國目前尚未考慮全面取消對中國大陸加徵的關稅，以避免關稅取消後中國大陸失去與美國進行第二及第三階段談判的動力。<sup>793</sup>

---

<sup>791</sup>Pramuk, J. 2019.10.25. 'US and China are close to finalizing some sections of trade deal, US trade representative says'. *CNBC*. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/10/25/us-trade-representative-says-us-and-china-are-close-to-finalizing-some-sections-of-trade-deal.html>. Last viewed: 2019.10.30.

<sup>792</sup>中華人民共和國商務部，2019 年 10 月 26 日，「中美經貿高級別磋商雙方牽頭人談話」。參考網址：<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ldhd/201910/20191002907778.shtml>。最後瀏覽：2019 年 10 月 30 日。

<sup>793</sup>陳俊村，2019 年 10 月 28 日，「納瓦羅談美中貿易協議：執行機制是關鍵」。大紀元。參考網址：<http://www.epochtimes.com/b5/19/10/28/n11617512.htm>。最後瀏覽：2019 年 10 月 30 日。

川普總統於 10 月 26 日表示，美中第一階段協議的進展良好，且有極高的可能性會在 APEC 峰會期間完成簽署程序。然而，由於智利民眾近期對國家政府貪汙、國內貧富不均等現象發動不和平抗爭，智利總統皮涅拉（Sebastian Pinera）於 10 月 30 日的宣布將取消舉辦 2019 年 APEC 峰會及聯合國氣候變遷大會（2019 United Nations Framework Convention on Climate Change, COP 25）。針對該消息，白宮發言人吉德里（Hogan Gidley）發布聲明，說明美國對美中第一階段的簽署地點未有備案，因此美國仍在等待後續消息確認 APEC 是否會於其他地點舉辦，並強調美國仍期望與中國大陸於相同的時間點（意即原訂的 APEC 峰會日期）完成第一階段協議的簽署。<sup>794</sup>

## （二）美中貿易戰下製造業之重新布局

### 1. 美中貿易戰加速供應鏈移轉

川普對中國大陸發起關稅戰迄今已超過一年，不僅對全球經濟帶來嚴重影響，同時也加速全球供應鏈的重新調整。受到美中貿易戰的衝擊，外資及美資企業在中國大陸面臨的經營障礙及風險逐漸提升，主要包括供應鏈遭到中斷、規避關稅的難度增加、監管環境偏袒中國大陸本土企業，以及勞動和原物料成本提升等<sup>795</sup>。此外，美企也反映其市場份額因此被其他國家的企業搶占，如越南、德國及日本企業<sup>796</sup>。

考量此等不利因素，在中國大陸的美企已自去年起陸續轉往其他國家投資設廠。根據華南美國商會（Amcham South China）在去

---

<sup>794</sup>Nakamura, D. & Dennis, B. 2019.10.31. 'Chile cancels international conference where Trump hoped to sign trade deal with China'. *The Washington Post*. Available online at: [https://www.washingtonpost.com/politics/chile-cancels-international-conference-where-trump-hoped-to-sign-trade-deal-with-china/2019/10/30/ab65effc-fb20-11e9-8190-6be4deb56e01\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/politics/chile-cancels-international-conference-where-trump-hoped-to-sign-trade-deal-with-china/2019/10/30/ab65effc-fb20-11e9-8190-6be4deb56e01_story.html). Last viewed: 2019.10.31.

<sup>795</sup>2019 China Business Report, Amcham Shanghai, p.33, Sep. 2019.

<sup>796</sup>Special Report on the Impact of U.S. and Chinese Tariffs, Amcham South China, p. 17, Oct. 26, 2018.

(2018)年對 219 家企業之調查，約有超過 7 成的企業考慮延後在當地進一步投資，並將部分或全部的生產線遷出中國大陸；同時，有超過三分之一的企業表示東南亞國家是考慮遷移生產線的首選之地<sup>797</sup>。

另一方面，上海美國商會 (Amcham Shanghai) 接續在今 (2019) 年亦對 333 家企業進行類似調查。根據報告顯示，有約四分之一 (26.5%) 的受訪企業表示已在去年決定將原計畫投入中國大陸的資本轉向海外市場，另有近三分之一 (31%) 則已經轉移投資。從特定行業別來看，硬體技術、軟體和科技服務業的投資轉移比例最高 (40.0%)，其次為工業製造 (37.1%) 與化工業 (36.7%)<sup>798</sup>。

## 2. 企業重新布局的可能方向

根據前述美國商會調查，供應鏈轉移可能地區包括東南亞、印度及美國。例如化工業、汽車、物流、零售消費業希望轉至東南亞投資，而食品與農業、硬體技術及軟體科技服務、工業製造、製藥和醫療器材等則瞄準印度市場<sup>799</sup>。

另一方面，日本野村機構 (Nomura) 則對於已經在 2018 年 4 月至 2019 年 8 月期間轉移供應鏈的外資企業進行統計，發現共有 56 家企業遷廠至其他國家，並以東南亞國家為主，如：越南 (26 家)、臺灣 (11 家)、泰國 (8 家)、印度 (3 家)、印尼 (2 家)<sup>800</sup>。此外，世界銀行也指出，33 家向海外轉移業務的中資企業中，有 23 家選擇越南，其他 10 家則進入馬來西亞、泰國和柬埔寨等<sup>801</sup>。

---

<sup>797</sup>Special Report on the Impact of U.S. and Chinese Tariffs, Amcham South China, p.23, 25, Oct. 26, 2018.

<sup>798</sup>2019 China Business Report, Amcham Shanghai, p.11, Sep. 2019.

<sup>799</sup>2019 China Business Report, Amcham Shanghai, p.11, Sep. 2019.

<sup>800</sup>'Trade War: Why manufacturers are not rushing into India, Indonesia', The Economic Times, Oct. 7, 2019, [https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/trade-war-why-manufacturers-are-not-rushing-into-india-indonesia/articleshow/71474941.cms?utm\\_source%3Dfacebook\\_web%26utm\\_medium%3Dsocial%26utm\\_campaign%3Dsocialsharebuttons](https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/trade-war-why-manufacturers-are-not-rushing-into-india-indonesia/articleshow/71474941.cms?utm_source%3Dfacebook_web%26utm_medium%3Dsocial%26utm_campaign%3Dsocialsharebuttons).

<sup>801</sup>'Indonesia is 'only loser' as US-China trade war provides Asean investment boon', South China Morning Post, Oct. 4, 2019,

綜合以上訊息來看，越南應為本次貿易戰下的最大受惠者，而泰國及印度也可望成為接下來的投資之選。

### （1）越南

以越南而言，越南在 2019 年上半年的外人投資大幅躍增至 211%，因貿易轉移所帶來的 GDP 成長約為 7.9%<sup>802</sup>。其中，尤以家具和製鞋產業成長在近來均有明顯提升，例如原先美國自中國大陸約進口 70% 的鞋類，在供應鏈轉移之下，越南進口鞋類如今在美國的市場份額已從 11.3% 成長至 26%。越南由於挾有便利經商、政治環境穩定等優勢，並提供稅務和土地租金優惠等措施，加上近年來積極參與國際和區域經濟整合（如 RCEP、CPTPP），因此成為外資轉移的首選目標，事實上也成為美中貿易戰下最大的受惠者。

然而，越南人口總數不及中國大陸人口的 1/16，因此缺工問題未來將成為外資在越南設廠的一項重大阻礙。此外，越南的基礎設施也不如中國大陸完善，包括道路、港口及貨物處理設施等均仍在建設當中。另一方面，越南目前也沒有足夠的分包供應商可生產製造商最後組裝所需之零組件<sup>803</sup>。

### （2）泰國

另一方面，在越南的勞動力市場日漸緊縮下，部分企業也開始觀望泰國的投資可能。為此，泰國政府特別於 2019 年 10 月初批准「Thailand Plus」的振興經濟方案，包括為在經濟特區「東

---

<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3031618/indonesia-only-loser-us-china-trade-war-provides-asean>.

<sup>802</sup> 'US-China trade diversion: Who benefits?', Nomura, June 2019,

<https://www.nomuraconnects.com/focused-thinking-posts/us-china-trade-diversion-who-benefits/>.

<sup>803</sup> 'Vietnam is Becoming the Big Winner in the China Trade Wars', Forbes, Oct. 16, 2019,

<https://www.forbes.com/sites/warrenshoulberg/2019/10/16/us-finally-succeeds-in-vietnam-as-more-companies-move-sourcing-there/#2693adce4a4e>.

部經濟走廊（EEC）」的投資者提供前 13 年的免徵企業所得稅（CIT）以及在接下來的 5 年減免 50% 稅率等投資寬鬆等方案<sup>804</sup>。

### （3）印度

由於美國接下來將在 12 月 15 日對手機、筆電、電玩遊戲機、部分玩具、電腦螢幕等電子及消費產品進行課稅，因此印度目前也鎖定手機製造業的外人投資，並積極拉攏蘋果公司（Apple）、富士康及緯創資通等廠商將生產轉移到印度<sup>805</sup>。近來消息指出，鴻海已開始在印度生產智慧型手機 iPhone XR，透過在印度製造 iPhone XR，蘋果可以降低大約 20% 的進口稅，顯示鴻海分散 iPhone 製造據點的布局已經獲得初步的成果，未來也將能持續降低美中貿易戰不確定性的影響<sup>806</sup>。

雖然印度最大的優勢在於人口紅利，勞動成本幾乎是中國大陸的一半。不過，印度目前製造業在 FDI 方面的 GDP 表現僅有 0.6%，印度的 FDI 政策仍有相當大的改進空間。特別是，印度基礎建設不足、貿易自由化程度有限、土地及勞工法規有待改革等，均成為目前外人投資的主要障礙<sup>807</sup>。

## 3. 評析

雖然川普發動關稅戰的目的係為了促使製造業回流美國，然而根據前述受訪企業調查結果顯示，由於東南亞國家存在更多成本優

---

<sup>804</sup> 「泰國推出 Thailand Plus 計畫吸引外企、搶貿易戰的獲利地位」，科技產業資訊室，2019 年 10 月 30 日，<http://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=16115>。

<sup>805</sup> 'Exclusive: India to woo foreign firms like Apple to capitalize on U.S.-China trade war', Reuters, Aug. 29, 2019, [https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-india-exclusive/exclusive-india-to-woo-foreign-firms-like-apple-to-capitalize-on-u-s-china-trade-war-idUSKCN1VJ1OE?fbclid=IwAR0dBbF\\_fYzUyftjZy5qIxPtmU75kaMiZvq6nfHquBJknHsFOrgVA8jvvcI](https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-india-exclusive/exclusive-india-to-woo-foreign-firms-like-apple-to-capitalize-on-u-s-china-trade-war-idUSKCN1VJ1OE?fbclid=IwAR0dBbF_fYzUyftjZy5qIxPtmU75kaMiZvq6nfHquBJknHsFOrgVA8jvvcI).

<sup>806</sup> 「iPhone XR 印度製造已開賣 傳鴻海幫大忙」，中央社，2019 年 10 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/201910220045.aspx>。

<sup>807</sup> 'India unlikely to benefit from US-China trade tensions: EIU', The Economic Times, Oct. 23, 2019, <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-unlikely-to-benefit-from-us-china-trade-tensions-eiu/articleshow/71721119.cms?from=mdr>.

勢，因此真正回到美國生產的企業為數不多，反而實際上帶動亞洲其他國家的製造業成長。

整體來說，目前主要受到關稅戰衝擊的企業包括在美國本地的業者以及在中國大陸發展的外資企業兩者。美國本地業者規避關稅的作法，主要是改寫契約措詞和重新設計產品，將關稅因素納入產品設計，並且避免使用中國大陸製造的零組件，盡可能從越南、馬來西亞和其他國家尋找替代來源<sup>808</sup>。

另一方面，目前在中國大陸的外資企業則是相繼進行供應鏈的全面調整。然而，供應鏈的搬移並非易事，業者通常必須考量初次建廠的高額成本之外，還須評估當地基礎設施、通訊能力、物流倉儲、交通運輸等是否完善，以及當地人力資源是否充足及其培訓成本，加上政府是否提供稅務優惠、法制保護、便利的經商許可等支持政策。因此若進一步觀察中國大陸以外的國家，則除越南及泰國已相當具備上述條件之外，印度及印尼迄今仍尚未收到外資青睞的原因，主要仍在於受到基礎建設不足、土地及勞工法規等方面的限制。此外，印尼本身也缺乏支持製造業的技術人才，根據麥肯錫公司（McKinsey & Company）統計，每 1,000 名畢業生中僅有 8 名擁有理工（STEM）學位。

不過，即便在沒有美中貿易戰的影響之下，事實上也有部分廠商指出中國大陸現在的條件已不再適合繼續投資，因此早在貿易戰發動之前，已經有不少企業開始進行供應鏈的搬移。主要原因在於在《中國製造 2025》計畫之下，中國大陸的產業結構已逐漸邁向中高端的製造業，加上年齡中位數已經來到 40 歲（相較之下印度、印尼的年齡中位數僅約 30 歲），目前已不適合繼續進行中下游代

---

<sup>808</sup>Trade War Starts Changing Manufacturers in Hard-to-Reverse Ways', The New York Times, May 30, 2019, [https://www.nytimes.com/2019/05/30/business/economy/trump-tariff-manufacturer.html?\\_ga=2.172386787.1324178569.1572420323-1453393539.1555911867](https://www.nytimes.com/2019/05/30/business/economy/trump-tariff-manufacturer.html?_ga=2.172386787.1324178569.1572420323-1453393539.1555911867).

工生產等勞動密集產業<sup>809</sup>。其次，中國大陸近來勞動成本提高，以製造業齊聚的廣東省而言，最低時薪在 2008 年為 4.12 元人民幣，十年後的最低工資已飆升至 14.4 元人民幣，因此外資企業逐漸傾向轉往工資較為低廉的越南、泰國生產<sup>810</sup>。美中貿易戰的惡劣形勢僅是推波助瀾，加速供應鏈重組及調整的趨勢發展。

在東南亞國家尚未發展完全成熟的投資基地之下，目前廠商規避貿易戰的折衷方式，大多選擇調整部分的生產線。也就是由中國大陸生產零組件，之後移往其他國家進行「實質轉型」(substantial transformation)，使產品的來源地不會被認定為中國大陸產製，同時保有在中國大陸生產的部分優勢，包括中國大陸廣大的消費市場考量。

最後，我國業者無疑同樣也面臨可能必須重新布局的需求，特別是我國機械業者有五成在對岸設廠、馬達電子零件至少六成，儀器與液晶顯示螢幕也為數不少。除了參考美國在地廠商的做法，盡可能尋找中國大陸以外的替代來源之外，亦可思考適當運用美國原產地的認定標準，包括將部分製程移回臺灣或轉往其他國家，以此降低關稅戰的衝擊。

---

<sup>809</sup> 'Has The Trade War Taken A Bite Out Of China's Economy? Yes — But It's Complicated', NPR, Oct. 10, 2019, <https://www.npr.org/2019/10/10/768569711/has-the-trade-war-taken-a-bite-out-of-china-s-economy-yes-but-its-complicated>.

<sup>810</sup> 'Manufacturers Are Considering Leaving China. But It Isn't All Because of the Trade War', Fortune, June 7, 2019, <https://fortune.com/2019/06/07/us-china-trade-war-manufacturers-leaving/>.



## 十八、2019 年 11 月 20 日

### 壹、全球重要貿易議題發展

#### (一) 川普政府加大 WTO 開發中國家認定規則改革之施壓力道

今(2019)年初，美國在 WTO 場域已經明確表明現行開發中國家認定規則必須進行改革，然而，此一改革提案招致部分開發中會員的強烈反對，且談判進展緩慢。為了施壓 WTO 現行開發中國家認定規則做出改變，美國總統川普在 7 月 26 日公布總統備忘錄，指示美國貿易代表署( USTR)研擬施壓 WTO 進行開發中國家規則改革之可行方案，並針對此一改革議題與其他立場相同國家尋求合作。同時，該項總統備忘錄進一步設定 90 天觀察期，指示 USTR 在 90 天觀察期間內應持續檢視 WTO 改革進展，屆期後應評估是否採取具體作為(特別是以單邊措施制裁特定開發中會員之可能性)。

總統備忘錄進一步指摘：將近三分之二的 WTO 會員宣稱其為開發中會員，以享受特別待遇，並在 WTO 規範下做出強度較弱之承諾；然而，若干自稱為開發中地位之會員，其經濟狀態與其聲稱不符。舉例而言，全球購買力平價( purchasing power parity, PPP)人均 GDP 的前 10 大富裕經濟體之中，就有汶萊、香港、柯威特、澳門、卡達、新加坡，以及阿拉伯聯合大公國等 7 個國家自稱為開發中會員；另外，墨西哥、南韓與土耳其皆為 G20 以及 OECD 的會員國，卻仍自稱為開發中會員。除此之外，美國特別點名中國大陸，指稱中國大陸在 2001 年加入 WTO 後，自始堅持其開發中地位，藉以在 WTO 規範下保留彈性。

## （二）新加坡、韓國相繼聲明在 WTO 談判場域不再主張開發中會員待遇

總統備忘錄發布以來，新加坡與韓國相繼宣示在未來談判中不再主張開發中國家待遇。新加坡貿工部長陳振聲在 9 月 18 日公開聲明，新加坡未來在 WTO 談判中將不再主張開發中國家地位及其所能適用之特殊待遇條款，並明確闡釋此舉乃是以行動具體支持 WTO 之改革工作<sup>811</sup>。韓國政府則是在 10 月 25 日公開表明，在日後 WTO 談判中，不再要求享有「開發中國家」的特殊優惠待遇<sup>812</sup>。

## （三）美國今年度亦持續檢討、取消開發中國家享有普遍化優惠關稅制度之資格

另一方面，美國今年度亦持續檢討、取消開發中國家享有普遍化優惠關稅制度之資格，此舉被視為川普政府施壓開發中國家做出改變的政策意涵。

普遍化優惠關稅措施（Generalized System of preferences, GSP）源自於 GATT 1979 年之培植條款(Enabling Clause)，目的係為協助開發中及低度開發國家之經濟成長，使其可豁免於最惠國待遇原則（MFN），出口產品享有更多關稅上的優惠。美國於《1974 年貿易法》（Trade Act of 1974）第 502 條建立「普遍化優惠關稅制度」（GSP）制度，並以 15 項法定標準選定「受惠於 GSP 之發展中國家」（beneficiary developing country, BDC）。在 GSP 制度之下，美國每年可依據利害關係人之請求，檢討是否增減享有 GSP 待遇的產品及國家。美國 GSP 計畫原本應於 2017 年 12 月 31 日到期，然川普總統在 2018 年 3 月 23 日簽署《2018 年綜合撥款法案法案》（The Consolidated Appropriations Act of 2018），延長 GSP 計畫施行期間至 2020 年 12 月 31 日。

---

<sup>811</sup>CNA news, Singapore supports update of WTO rules, will not use special provisions for developing nations: Chan Chun Sing, 18 Sep 2019 10:34PM

<sup>812</sup>Reuters news, South Korea to give up developing country status in WTO talks, OCTOBER 25, 2019

因此，在現階段的 GSP 制度下，美國總統可按前述法定標準，在任何時間點終止、撤銷或限制美國所提供之 GSP 資格，惟總統須在採取行動前 60 天通知國會。據此，今年川普總統即基於印度未能提供平等及合理的市場進入機會，以及土耳其的經濟發展程度，於 2019 年 3 月通知國會將撤銷兩國 GSP 資格，並分別在 2019 年 5 月 17 日及 6 月 5 日生效。

除了印度與土耳其，美國今年度也對若干國家 GSP 資格進行審查，包括亞塞拜然、玻利維亞、厄瓜多、喬治亞、印尼、伊拉克、哈薩克、南非、泰國、烏克蘭與烏茲別克等 11 國。依據 USTR 在 10 月 25 日所發布的審查結果，玻利維亞與伊拉克 GSP 適用資格之審查已然結束，其並未被美國取消 GSP 資格，GSP 權益不受影響；泰國因勞工權益被美國移除部分 GSP 優惠稅項；烏克蘭審查結果則是恢復部分 GSP 稅項資格，其餘國家審查進度皆為進行中<sup>813</sup>。

---

813

<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/october/ustr-announces-gsp-enforcement>

表 1 美國針對 GSP 受益國資格審查名單及其狀態

國家	申請取消基礎	申請者	審理狀態
亞塞拜然	勞工權益	美國貿易代表署	進行中
玻利維亞	勞工權益與童工	美國貿易代表署	於 2019 年 10 月 25 日關閉涉案工廠，未失去 GSP 待遇
厄瓜多	仲裁裁決	雪佛龍公司	進行中
喬治亞	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	進行中
印度	市場進入	美國貿易代表辦公室、先進醫療技術協會、美國牛奶生產商協會、美國乳製品出口理事會	已自 GSP 資格中移除
印尼	市場進入與服務及投資之市場進入	美國貿易代表署	進行中
印尼	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	進行中
伊拉克	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	於 2019 年 10 月 25 日關閉涉案工廠，未失去 GSP 待遇
哈薩克	勞工權益與童工	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	進行中
南非	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	進行中
泰國	市場進入	美國全國豬肉生產者委員會	進行中
泰國	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	於 2019 年 10 月 25 日公告移除泰國部分 GSP 優惠稅項
土耳其	市場進入	美國貿易代表署	已自 GSP 資格中移除
烏克蘭	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	於 2019 年 10 月 25 日公告恢復部分 GSP 稅項資格
烏茲別克	勞工權益與童工	國際勞工權利論壇(ILRF)	進行中
烏茲別克	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	於 2019 年 10 月 25 日關閉涉案工廠，未失去 GSP 待遇

資料來源：本研究整理自 USTR。

#### （四）研析

觀察美國取消 GSP 資格之案例，川普政府目前政策走向將從嚴審查 GSP 資格的 15 項標準，包括打擊童工、尊重國際認可之勞工工作權、提供足夠且有效之智慧財產權保護、及提供美國足夠且合理之市場進入等，均須要受到美方利害關係人之檢視。倘該國無法符合上述標準，美國將發動全面性審查，並免除該國之 GSP 待遇，取消免進口關稅進入美國之優惠。因此，本文認為取消開發中或低度開發國家 GSP 資格並非美國未來政策思維之本質，美方取消 GSP 資格應是基於川普總統對於公平貿易的訴求，進而檢視其他國家是否有對美國不公平之貿易行為，並加以防範與杜絕之結果。

由此觀之，美國政府嚴格檢討開發中國家 GSP 資格一舉，可被視為美國施壓特定開發中會員所運用之單邊措施。而從近期新加坡與韓國相繼聲明的發展情況來看，川普政府採取公開點名聲討（name and shame）的做法，亦逐漸產生效果。有鑒於此，未來川普政府是否會擴大採取其他單邊措施，作為施壓特定開發中會員所運用之政策工作，值得密切關注。

特別是現階段受到美國政府公開點名、施壓的國家，部分國家與我國經貿關係較為密切，如：印度、印尼與泰國等國家，其同時也是我國發展新南向政策之重點國家。美國未來若是進一步採取的其他單邊措施，將有可能間接對我國貿易與投資活動產生影響。其中美取消泰國部分 GSP 優惠產品，可能受影響較大者為我國在泰國有據點之電機電子設備與零件相關製造業，但因欠缺其出口美國資料故無法評估影響。至於印尼目前仍在美國 GSP 審查過程，倘若最終美國全面取消印尼 GSP 資格，則從我國投資較多的領域，包含橡膠製品製造業及電

機電子設備與零件相關製造業，亦有潛在之影響，但同樣因無法取得出口美國資料，故影響程度無法掌握。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況 RCEP 將於 2020 年簽署， 印度是否會加入仍未明

### (一) RCEP 第 3 屆領袖峰會

區域全面經濟夥伴關係協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 於今 (2019) 年 11 月 4 日在泰國曼谷舉行第 3 屆領袖峰會。16 國領袖針對 RCEP 談判結果發表聯合聲明，表示 RCEP 15 國已對協定的 20 個章節以及市場進入議題達成共識，現在進入法律文字檢視階段，RCEP 協定將於 2020 年簽署；然而印度仍有許多未解決的問題，所有 RCEP 成員將繼續努力，以相互滿意的方式找出解決方案，因此印度最終是否會留在 RCEP，將取決於各成員提出的解決方案。<sup>814</sup>

**表 2 RCEP 協定章節**

1.	一般條款與定義	11.	智慧財產權
2.	貨品貿易	12.	電子商務
3.	原產地規則及其相關附件	13.	競爭
4.	關務程序與貿易便捷化	14.	中小企業
5.	食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施	15.	經濟與技術合作
6.	標準、技術法規與符合性評鑑	16.	政府採購
7.	貿易救濟	17.	一般及安全例外
8.	服務貿易，包括金融服務、電信、及專業服務之附件	18.	制度性條款
9.	自然人移動	19.	爭端解決
10.	投資	20.	最後條款

資料來源：RCEP 第 3 屆領袖峰會聯合聲明

<sup>814</sup>Joint Leaders' Statement on The RCEP ,  
<https://asean.org/joint-leaders-statement-regional-comprehensive-economic-partnership-rcep/> ,  
2019 年 11 月 4 日

## （二）印度立場

印度總理莫迪（Narendra Modi）在領袖峰會的最後一刻宣布，由於現階段的 RCEP 協定無法反映 RCEP 的基本精神以及商定的指導原則（Guiding Principles），亦無法解決印度的問題，在此情況下印度不可能加入 RCEP。莫迪補充，當他在衡量 RCEP 是否符合印度農民、商人等國內產業利益時，並沒有得到肯定的答案，且近期國內反對聲浪不斷，因此不論是甘地的護身符或是自己的良心都無法接受印度加入 RCEP。<sup>815</sup>

而印度商務部長戈耶爾（Piyush Goyal）在 RCEP 領袖峰會結束的隔日表示，印度目前的最終決定是不加入 RCEP，但如果 15 國成員能替印度找到平衡貿易赤字並符合印度利益的解決方案，增加印度對 RCEP 的信心，則印度政府願意再跟國內產業溝通，後續還有談判與協商空間。戈耶爾再次聲明印度關切的議題包含：原產地規則、電子商務數據在地化、自動防衛機制，以及將執行稅率基年由 2014 年變更為 2019 年等。<sup>816</sup>

## （三）面對缺少印度的 RCEP 中日意見分歧

在莫迪總理發表印度不參與 RCEP 後，RCEP 成員包含中國大陸以及日本，皆展現挽留印度的誠意，然而中國大陸與日本對於如何處理少了印度的 RCEP 意見分歧，中國大陸認為剩餘的 RCEP 成員應繼續前往下個階段，印度可在準備好後隨時加入；而日本認為應該找印度一起討論解決方法，再於 2020 年一起簽署。面對缺少印度的 RCEP，中日立場分述如下：

---

<sup>815</sup>India storms out of RCEP, says trade deal hurts Indian farmers, The Hindu, <https://www.thehindu.com/news/national/india-decides-against-joining-rcep-trade-deal/article29880220.ece>, 2019 年 11 月 4 日

<sup>816</sup>Could join RCEP if demands are met, says Piyush Goyal, The Hindu, [https://www.thehindu.com/news/national/could-join-rcep-if-demands-are-met-says-piyush-goyal/article29891273.ece?utm\\_source=taboola](https://www.thehindu.com/news/national/could-join-rcep-if-demands-are-met-says-piyush-goyal/article29891273.ece?utm_source=taboola), 2019 年 11 月 5 日

## 1. 中國大陸

中國大陸外交部副部長樂玉成於 11 月 4 日表示，RCEP 的 15 國成員於明年簽署不成問題，中國大陸抱持開放的態度，一旦印度準備好隨時可以加入。中國大陸外交部發言人也表示，中方將遵守「相互理解與包容」原則來共同解決印度的問題，並期盼印度儘早加入 RCEP。

此外，中方國際新聞報社亦向 RCEP 成員呼籲，不該失去讓印度包含在協定內的機會，應審慎思考如何說服印度重新考慮加入 RCEP，並提出兩個選擇，第一、給予印度一段適應期（Adaptive phase）作為緩衝，印度可以在這段期間內逐步履行 RCEP 條款；第二、待明年 15 國完成簽署 RCEP 草案後，再繼續談判。該報導亦指出，由於印度即將成為僅次於中國大陸及美國的第三大消費市場，因而倍受 RCEP 成員歡迎，然而在全球相互依存的時代，若印度不參與 RCEP，則被孤立的印度將很難成為全球市場的主力，因此該報導也呼籲印度應加入 RCEP，來完成其超級大國的夢想。<sup>817</sup>

今年 11 月 14 日印度總理莫迪與中國大陸國家主席習近平於巴西舉辦的金磚四國領袖峰會（BRICS）場邊會面，而印度在 RCEP 擔憂的問題也成了此次討論的重點之一，會後雙方發出聲明同意在貿易以及投資上維繫密切對話。據悉，若雙方能就以下兩點達成雙邊協議，則能幫助印度推進 RCEP，包含：（1）當中國大陸商品的進口數量到達一定門檻時，印度可啟動自動防衛機制；以及（2）避免中國大陸商品藉由第三國出口至印度的原產地規則。而由中國大陸國務院副總理胡春華與印度財政部長希塔菴曼（Nirmala

---

<sup>817</sup>China urges RCEP members to include India in trade bloc, The Economic Times, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/china-urges-rcep-members-to-include-india-in-trade-bloc/articleshow/71949012.cms>, 2019 年 11 月 7 日

Sitharamanand)組成的部長級小組將就 RCEP 未來發展及其他雙邊問題展開討論。<sup>818</sup>

## 2. 日本

相較於中國大陸的立場，日本經濟產業大臣梶山弘志 (Hiroshi Kajiyama) 於 11 月 5 日表示，日本希望扮演領導的角色，帶領包含印度在內的所有成員達成協議，並於 2020 年簽署協定。由於印度為全球最大的民主國家，因此若將印度納入 RCEP 協定下，將能抗衡不斷增長的中國大陸勢力，這與日本首相安倍晉三 (Shinzo Abe) 加強與印度雙邊關係之政策一致。<sup>819</sup>

### (四) 評析

儘管印度一再表明，未來是否會參與 RCEP，取決於成員提出的解決方案，但現今檯面上並無成員提出實質的解決方法。自從印度宣布退出 RCEP 後，中國大陸與日本立即表態留住印度，但雙方在處理缺少印度的 RCEP 時意見分歧。

面對印度於 RCEP 的存留，除了印度龐大的消費市場誘因外，似乎更多的是成員在亞太地區的戰略考量。首先，中國大陸希望盡快簽署 RCEP，藉由整合區域供應鏈，彌補美中貿易衝突帶來的經濟衰退。日本則希望將印度涵蓋在 RCEP 協定中，以此抗衡中國大陸於亞太地區的勢力。巧合地是，由日本、印度、澳洲及美國組成的「四方安全對話」(Quad) 也於 11 月 4 日在曼谷舉行，Quad 旨在倡導自由開放的亞太地區，防堵中國大陸在經濟及軍事實力的擴張。因此，基於亞

---

<sup>818</sup>Narendra Modi, Xi Jinping discuss future of RCEP, The Economic Times, <https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/narendra-modi-xi-jinping-discuss-future-of-rcep/articleshow/72058149.cms>, 2019 年 11 月 14 日

<sup>819</sup>Japan Seeks to Keep India in China-Backed Regional Trade Pact, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-05/japan-seeks-to-keep-india-in-china-backed-regional-trade-pact>, 2019 年 11 月 5 日

太戰略的考量，日本自然不會認同中國的主張，在沒有印度的情況下簽署 RCEP。<sup>820</sup>

而過去由中國大陸主導的 RCEP，如今日本跳出來爭奪主導權，勢必引發中國大陸更積極的解決印度問題，中日挽留印度的手段，也可視為雙方角逐給予印度的籌碼。不過相較之下，中國大陸似乎更勝一籌，由於印度一直以來最擔憂的就是中國大陸商品帶來的巨額貿易逆差，若中方能藉此滿足印度的需求，印度及早回歸 RCEP 的可能性就更高，也可同時滿足日本希望印度留在 RCEP 的訴求。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

歐星貿易協定於 11 月 21 日正式生效

### （一）背景

歐盟以 2007 年與東南亞國協（ASEAN）談判指令為基礎，在 2010 年與新加坡展開自由貿易協定（FTA）談判。但在里斯本條約於 2009 年生效後，歐盟執委會取得了對外談判貿易協定之專屬談判權，歐盟遂在 2011 年 7 月修正該項談判指令，以授權執委會與新加坡在 FTA 納入投資保護條款並進行談判。歐盟與新加坡分別於 2013 年 9 月完成貨品與服務貿易部分的談判程序，並於 2014 年 10 月完成投資保護專章之談判<sup>821</sup>。

然而，歐盟對歐星 FTA 後續批准與生效程序卻一再延遲，執委會遂在 2015 年尋求歐盟法院（European Court of Justice, ECJ）之意見。ECJ 於 2017 年 5 月對執委會與歐盟各成員國對外經貿談判事項之權限

---

<sup>820</sup>Japan Seeks to Keep India in China-Backed Regional Trade Pact, Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-05/japan-seeks-to-keep-india-in-china-backed-regional-trade-pact>, 2019 年 11 月 5 日

<sup>821</sup>See European Parliamentary Research Service, “EU-Singapore trade and investment deals pass major milestone”, April 2019, p.5.

劃分提出意見書，並主張歐星 FTA 為混合協定（mixed agreement），須經歐盟及其成員國議會之批准。

另一方面，考量到歐盟在 2015 年 9 月方提出建立投資法庭體系（investment court system, ICS）之倡議，故歐盟與新加坡決定調整其談判成果，將 FTA 拆分為貿易協定（Trade Agreement）及投資保護協定（Investment Protection Agreement, IPA），以將 ICS 倡議及 ECJ 意見書納入考量。執委會在於 2018 年 4 月 18 日公佈兩項協定最終文本，歐洲議會隨後於今（2019）年 2 月 13 日批准貿易協定與 IPA<sup>822</sup>，歐盟理事會則於今年 11 月 8 日批准貿易協定，且貿易協定於 11 月 21 日正式生效<sup>823</sup>。至於歐星 IPA 則有待歐盟各成員國議會批准後方能付諸實行。關於歐星貿易協定及 IPA 之重要成果，說明如次。

## （二）歐星貿易協定與歐星 IPA 之重要成果

歐星貿易協定共包含 16 個專章、1 項議定書（Protocol），以及若干附件（Annex）及瞭解書（Understanding）。至於歐星 IPA 則涵蓋 4 個專章及 11 項附件。茲針對歐星貿易協定及歐星 IPA 協定之重要成果，分述如下。

---

<sup>822</sup>See European Parliament, “Parliament gives green light to EU-Singapore trade and investment protection deals”, February 13, 2019.

<sup>823</sup>See Council of European Union, “OUTCOME OF THE COUNCIL MEETING: Economic and Financial Affairs”, 13675/19, November 8, 2019.

表 3 歐星貿易協定及歐星 IPA 章節架構

歐星 FTA					
1.	目標與一般定義	2.	國民待遇與貨品市場進入	3.	貿易救濟
4.	技術性貿易障礙	5.	食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施	6.	關稅與貿易便捷化
7.	與再生能源相關之貿易與投資非關稅措施	8.	服務、設立商業據點與電子商務	9.	政府採購
10.	智慧財產權	11.	競爭與相關議題	12.	貿易與永續發展
13.	透明化	14.	爭端解決	15.	調解機制
16.	制度性、一般與最終條款	--	--	--	--
歐星 IPA					
1.	目標與一般定義	2.	投資保護	3.	爭端解決
4.	制度性、一般與最終條款	--	--	--	--

資料來源:本研究自行整理

### 1. 歐星貿易協定<sup>824</sup>

歐星貿易協定為歐盟第一個新世代雙邊協定。該協定主要移除貨品與服務貿易之關稅及非關稅障礙，同時制定保護智慧財產權、投資自由化、政府採購、競爭以及永續發展等重要條款。

#### (1) 消除關稅

歐盟同意在協定生效之日起 5 年內將關稅降至零，其中 80% 以上的新加坡進口產品將在協定生效之日即削減至零，至於其他關稅則將在 3 至 5 年內分階段調降至零。至於新加坡方面將則自協定生效之日起，消除全數歐盟產品之進口關稅。

<sup>824</sup>See European Parliamentary Research Service, “EU-Singapore trade and investment deals pass major milestone”, April 2019, p.5-7; also see European Commission, “Key elements of the EU-Singapore trade and investment agreements”, April 2018, available on: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1827>

## (2) 促進區域與全球價值鏈

歐星貿易協定承認東南亞供應鏈之整體性，故建立明確之原產地規則，賦予締約方企業選擇源於其他國家零組件之彈性，以強化區域與全球價值鏈。基此，歐星貿易協定特別納入「ASEAN 累積規則」(ASEAN cumulation)，允許新加坡製造商使用其他源於 ASEAN 成員國之零組件，亦可被視為原產於新加坡之成份，故在判定該項產品是否符合歐星貿易協定之原產地規則時，亦應一併納入考量。

## (3) 移除貨品貿易之非關稅障礙

在歐星貿易協定下，歐盟與新加坡承諾解決在若干關鍵部門下之法規歧異性(regulatory divergences)，以削減雙邊貿易之非關稅障礙，分述如次。

### i 電子產品

歐盟與新加坡同意以相關國際標準作為其標準、技術性法規及符合程評鑑程序之基礎，以此避免繁瑣及不必要的符合性測試程序，同時確保產品安全性及電磁兼容性(Electromagnetic compatibility)。另外，歐星貿易協定消除對特定電子產品之產品安全性進行強制第三方符合性評鑑之要求，並優先選擇其他形式之符合性評鑑程序，例如供應商符合性聲明(Suppliers' Declaration of Conformity, SDoC)。

### ii 汽車及其零組件

在汽車及其零組件方面，歐盟與新加坡同意促進使用國際標準，同時限制締約方採取與國際標準不符之措施。此外，該協定要求汽車產品如經認證符合歐盟廣泛接受之國際標準，亦即聯合國歐洲經濟委員會(United Nations Economic Commission for

Europe, UNECE) 之型式認可 (type-approvals) 規範，則新加坡應接受前述汽車產品，毋須再經額外之測試或認證程序。

### iii 藥品與醫療設備

歐盟與新加坡同意使用國際標準、實踐與準則，特別是由國際標準組織所設立者。同時，該協定鼓勵藥品之收載程序 (listing)、定價 (pricing) 及設定給付額 (setting the amount of reimbursement) 應符合透明化與不歧視原則。

### iv 再生能源發電設備

歐盟與新加坡同意再生能源發電設備應符合國際或區域性標準。另一方面，雙方將互相接受彼此之符合性聲明或測試報告。

### v 原產於動植物之原料與加工產品

歐星貿易協定納入食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (SPS) 專章，以促進歐盟與新加坡之食品貿易。例如，新加坡將評估並承認歐盟檢驗與驗證機制之表現，而不可要求新加坡主管機關在歐盟食品出口前，先行對個別食品加工廠進行檢驗。

## (4) 全面開放服務與投資市場

在服務貿易方面，歐盟與新加坡係以正面表列方式開放各自服務業別。在歐盟方面，歐盟在如郵政服務業等特定領域向新加坡提供高於歐韓 FTA 之承諾水平。至於新加坡則在電信、環境服務、工程服務、電腦及海運服務等業別有進一步開放。此外，在金融服務方面，新加坡允許歐盟商業銀行在符合特定條件之前提下，可增加消費者服務據點之數量。至於在電視廣播、公共衛生、教育、社會服務等敏感業別，歐盟與新加坡均選擇保留其規制權而未予以承諾。

另一方面，在投資部分，歐盟與新加坡在歐星貿易協定下開放若干服務與非服務業別，允許締約方企業在締約他方境內設立商業據點。

#### (5) 保護智慧財產權

在歐星貿易協定下，智慧財產權持有人可請求海關扣留仿造商標或疑似侵害受地理標示（geographical indications, GI）<sup>825</sup>保護之商品，以及具有盜版內容或設計的產品。在著作權方面，該協定要求在廣播、電視或其他公開場合播放音樂時，須向音樂表演者及製作人支付合理報酬。

另一方面，新加坡承諾建立新 GI 註冊系統以強化該國現行 GI 制度。待 190 項歐盟原產品在新加坡註冊後，即可享有新加坡原產品在歐盟市場之保護待遇，同時增進新加坡消費者知悉產品品質、聲譽或其他特性的權利。前述歐盟原產品包含葡萄酒、烈酒及若干農產品。

## 2. 歐星 IPA 之重要成果<sup>826</sup>

歐星 IPA 涵蓋歐盟對於投資保護及執行機制之新倡議，待歐星 IPA 生效後，將取代目前歐盟成員國與新加坡間現行 12 項雙邊投資協定，並建立現代化的投資保護架構。透過歐星 IPA，締約一方之投資人及投資在締約他方境內應享有公平平等待遇與不歧視待遇；且僅有在基於公共目的、以不歧視方式、符合正當法律程序及提供即時、充分且有效的補償之情形下，締約方可合法徵收締約他方之投資。另外，歐星 IPA 建立投資法庭系統（ICS），透過常設型的一審仲裁庭及上訴機制，解決締約方間之投資爭議。

---

<sup>825</sup>TRIPS 協定第 221.1 條明定，地理標示係指「為辨別一商品係產自一會員之領域，或其領域內之某一地區或地點之標示，而該商品之特定品質、聲譽或其他特性，主要產生於該地理來源者。」

<sup>826</sup>See European Parliamentary Research Service, “EU-Singapore trade and investment deals pass major milestone”, April 2019, p.7; also see European Commission, “Key elements of the EU-Singapore trade and investment agreements”, April 2018, available on: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1827>

### （三）小結

歐盟在 2007 年與 7 個 ASEAN 國家展開談判，意圖簽署歐盟-東協 FTA，但雙方談判最終在 2009 年中止。歐盟隨後決定轉與個別 ASEAN 國家展開雙邊談判，且仍以未來與 ASEAN 簽署區域性協定為其目標。基此，鑑於新加坡為 ASEAN 裡開發程度最高的國家，且歐盟亦是新加坡主要的外資來源，加上新加坡已與美國簽署 FTA，故歐盟在 ASEAN 國家裡選擇新加坡作為第一個談判國<sup>827</sup>。而歐星貿易協定亦是歐盟與 ASEAN 國家第一個締結之貿易協定。

另一方面，綜觀歐盟與新加坡之談判，談判關鍵議題主要為地理標示（GI）與原產地規則，且雙方經過多次談判後互有讓步。首先，在 GI 制度方面，因新加坡 GI 制度與美國 GI 制度相仿，並未採取 GI 註冊制度而係透過商標保護商品。相較之下，在歐盟 GI 制度下，縱使產品已註冊商標，但仍以 GI 為優先，顯與歐盟體制有相當大的差距<sup>828</sup>。對此，新加坡最終同意設立與歐盟體制相仿之 GI 註冊制度，新設立之新加坡「地理標示註冊處」（Registry of Geographical Indications）於今年 4 月 1 日開始運作，並接受全球各地產品之 GI 申請，以保障各國產品<sup>829</sup>。

至於原產地規則方面，新加坡考量到其出口產品有極高比例係採用進口零組件，故希望在歐星貿易協定下制定有利於其向歐盟出口產品之原產地規則，例如機械、石化及電子產品等。另一方面，歐盟認為新加坡出口產品無法衝擊歐盟敏感產業，但歐盟相當關切包含中國大陸在內的第三國，透過新加坡享有零關稅待遇向歐盟出口其產品之

---

<sup>827</sup>See European Parliamentary Research Service, “EU-Singapore trade and investment deals pass major milestone”, April 2019, p.2.

<sup>828</sup>See European Parliament, “WORKSHOP: TRADE AND ECONOMIC RELATIONS WITH ASEAN”, PE 433.718, July 2013, p.57-59.

<sup>829</sup>參閱經濟部智慧財產權，「新加坡本(2019)年 4 月 1 日開始接受全球各地產品地理標示 (Geographical Indication, GI)申請」，2019 年 4 月 10 日。

問題。對此，新加坡利用服務業開放及 GI 制度作為談判籌碼，成功在歐星貿易協定下取得有利於該國之原產地規則規範，歐盟首次在貿易協定內納入「ASEAN 累積制度」，允許使用其他源於 ASEAN 成員國零組件之產品，亦可被視為原產於新加坡或歐盟之產品<sup>830</sup>。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響：

### 川普 2020 年選情分析

#### (一) 美國目前選情民調概況

##### 1. 川普選情趨穩，與其他民主黨候選人選票差距減少

儘管川普 (Donald Trump) 在過去數月來民調表現不佳，持續落後於民主黨領先的三位候選人，包括前副總統拜登 (Joe Biden)、參議員華倫 (Elizabeth Warren) 及參議院桑德斯 (Bernie Sanders)。不過根據美國近期民調結果顯示，川普和這幾位候選人的選票差距已有縮小的趨勢，民調機構「真清晰政治」 (Real Clear Politics) 甚至推測川普有可能在 2020 年贏得大選。同時以目前情況看來，2020 年大選可能和 2016 年選情類似，川普和民主黨對手將會僅在少數幾個關鍵州上產生拉鋸。

根據紐約時報/謝納學院 (The New York Times/ Siena College) 於 11 月 1 日公布的合作民調指出，川普目前在 6 個關鍵搖擺州<sup>831</sup>仍相當具有競爭力，包括屬於鐵鏽州的密西根州、威斯康辛和賓州，川普的支持度相當或僅微幅落後拜登約 2~3 個百分點；在佛羅里達和亞利桑那州，川普則分別僅落後約 2 和 5 個百分點；在北卡羅萊納，川普甚至領先拜登 2 個百分點。至於在川普和桑德斯的選情上，川普和桑德斯在這 6 個州則幾乎不分上下，兩人各拿下 3 個州。

<sup>830</sup>See European Parliament, "WORKSHOP: TRADE AND ECONOMIC RELATIONS WITH ASEAN", PE 433.718, July 2013, p.57-59.

<sup>831</sup>搖擺州 (Swing state) 即選民較無明顯政治取向的州，較著名的搖擺州如：俄亥俄州、佛羅里達州、威斯康辛州、密西根州、賓夕法尼亞州、亞利桑那州、愛荷華州、明尼蘇達州、北卡羅萊納州等。See Swing States in the Presidential Election, Thought CO., Aug. 21, 2019, available at: <https://www.thoughtco.com/swing-states-in-the-presidential-election-3367944>.

另外川普和華倫的選情方面，華倫僅在亞利桑納州領先川普 2 個百分點，其餘均落後川普<sup>832</sup>。

表 4 川普和其他民主黨候選人在關鍵州的選情比較

川普 	拜登 	桑德斯 	華倫 
密西根州	平手	桑德斯+2	川普+6
賓州	拜登+3	桑德斯+1	平手
威斯康辛州	拜登+3	桑德斯+2	平手
佛羅里達州	拜登+2	川普+1	川普+4
亞利桑那州	拜登+5	川普+1	華倫+2
北卡羅萊納州	川普+2	川普+3	川普+3

資料來源：The New York Times

註：本表僅呈現合格註冊選民（registered voters）的投票結果預測。

## 2. 民主黨內存在其他選舉變數

除了前述民調結果係針對川普和其他民主黨候選人進行比較之外，如進一步觀察目前民主黨領先的前三位候選人，可發現民主黨內或許還存在其他選舉變數，而這樣的變數則可能為川普致勝的關鍵。

首先，桑德斯雖然在今年初聲勢走高，但在 10 月因心臟病發住院，其年齡和健康問題恐怕會是阻礙其角逐選戰的因素。其次，

<sup>832</sup>One Year From Election, Trump Trails Biden but Leads Warren in Battlegrounds, the New York Times, Nov. 8, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/11/04/upshot/trump-biden-warren-polls.html>.

前總統拜登除了近期傳出競選資金不足之外，也因深陷通俄門事件而恐遭到貪腐調查，反而背負著比川普更大的政治風險。此外，華倫則因健保政策的稅金來源不明，甚至遭到同黨候選人布塔朱吉（Pete Buttigieg）抨擊<sup>833</sup>。

另一方面，目前擔任印第安納州南灣市長的布塔朱吉則是民主黨內僅次於前三名後最具潛力的候選人。根據最近 CNN 針對「愛荷華黨團會議」（Iowa Caucuses）的選舉民調結果指出，布塔朱吉的支持率有 25%，其後分別是華倫（16%）、拜登（15%）和桑德斯（15%），主要歸功於布塔朱吉在愛荷華州的長期投資耕耘<sup>834</sup>。「愛荷華黨團會議」由於是美國率先舉行黨內初選的第一個州（一般在每年 2 月），因此該州的支持率具有相當程度的選舉指標性。

除了布塔朱吉緊追在後，本月初，前紐約市長彭博（Michael Bloomberg）正式宣布加入選戰，也將使民主黨選情更加混亂。目前彭博的民意支持度不高，年輕人和非白人社群甚至表現反感。不過，彭博和川普具有不相上下的巨富地位，且很可能瓜分拜登和布塔朱吉目前握有溫和派中間選民的選票。特別是，從前述對 6 個關鍵州的民調結果顯示，拜登的支持度仍領先另外兩個民主黨內的進步派（華倫、桑德斯）參選人，顯示即便是民主黨選民仍希望推出一個能夠與共和黨找尋共識的候選人<sup>835</sup>，因此彭博的加入恐怕將使民主黨更加分裂。

---

<sup>833</sup>US Election 2020: Five Charts on the Democratic Race to Take on Trump, BBC, Nov. 5, 2019, available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-50097838>.

<sup>834</sup>Pete Buttigieg surges to first place in Iowa, new poll shows, CNN, Nov. 18, 2019, available at: <https://edition.cnn.com/2019/11/16/politics/iowa-poll-cnn-pete-buttigieg/index.html>.

<sup>835</sup>Joe Biden allies are worried that a Mike Bloomberg candidacy could clinch the nomination for Elizabeth Warren, CNBC, Nov. 8, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/11/08/biden-allies-worry-that-bloomberg-could-give-warren-the-nomination.html>.

## （二）川普選戰關鍵州的經濟表現及選況分析

由於川普於 2016 年贏得大選的主要原因，除了在多數共和黨鐵票區的農業州贏得選舉人票之外，川普更在五個重要搖擺州（愛荷華、俄亥俄、印第安納、佛羅里達、北卡羅萊納）獲得較高的支持率；此外，長期以來支持民主黨的鐵鏽州也在 2016 年的選舉中票投川普，更加擴大川普與希拉蕊（Hillary Clinton）之間的差距。然而，在美中貿易戰發生後，對美國的經濟產生衝擊，尤其對農產品及製造業的出口貿易影響最甚，故以下將分析川普在貿易戰開打以來，重要州別的經濟表現及選況分析。

### 1. 與中國大陸有貿易之農業州

表 5 為亞利桑那、愛荷華、堪薩斯、明尼蘇達、北卡羅萊納、俄亥俄、德州，以及威斯康辛州的農業 GDP 與前季的成長變化，上述八州均為在 2018 年曾出口農產品至中國大陸。<sup>836</sup>由表 5 的資料中可以得知，自美中貿易戰正式開打後（2018 年第三季），八州中有七州的農業 GDP 皆出現負成長的情形，且部分州的農業 GDP 到 2019 年 Q1 仍呈現負成長，直至 2019 年 Q2 才略為好轉，但整體而言成長仍相當趨緩。此外，根據媒體報導，2019 年 1 月至 9 月期間，農民申請破產的比率較 2018 年增加 24%，創下 2011 年以來新高，上述情形也顯示貿易戰已著實對美國農民的生計造成負面影響。<sup>837</sup>

---

<sup>836</sup>Breuninger, K. & Schoen, J. W., 2019.08.07. 'US-China trade war is hurting farmers, but they're sticking with Trump'. CNBC. Available online at [https://www.cnbc.com/2019/08/07/us-china-trade-war-is-hurting-farmers-but-theyre-sticking-with-trump.html?fbclid=IwAR22GL7Lxv\\_0wGysiP0pQLi5zjaM1hwRLCkEtRb2IyIuzoXozkKqrjmuHRM](https://www.cnbc.com/2019/08/07/us-china-trade-war-is-hurting-farmers-but-theyre-sticking-with-trump.html?fbclid=IwAR22GL7Lxv_0wGysiP0pQLi5zjaM1hwRLCkEtRb2IyIuzoXozkKqrjmuHRM). Last viewed: 2019.11.19.

<sup>837</sup>McKeef, C. 2019.11.17. 'U.S. stock market at record but farm bankruptcies at highest since 2011'. MarketWatch. Available online at <https://www.marketwatch.com/story/us-stock-market-at-record-but-farm-bankruptcies-at-highest-since-2011-2019-11-16>. Last viewed: 2019.11.19

表 5 美國農業州的農業實質 GDP 成長變化 (%)

	2016年	2017年				2018年				2019年	
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
亞利桑那	27.7	-50.7	-4.1	12.4	6	-43.2	16.4	22.4	-2.7	44.1	7.1
愛荷華	-24.8	110.7	-19.3	-30	-25.6	139.9	-19.3	-8.6	-8.1	28.2	16.8
堪薩斯	-8.7	-45.9	8.7	-52.2	-14.7	127	-27.2	-34.1	-25.7	-30.8	46
明尼蘇達	-4.9	57.2	-23.4	-28.4	-7.7	12.4	27.4	-8.5	-14	49.6	39.9
北卡羅萊納	-9.5	44.9	-0.7	-2.6	12.4	-51.7	13.9	-60.7	92.4	-9.3	8.6
俄亥俄	-36.3	219.3	-30	-20.5	-9.2	85.5	42.7	-4.4	-20.6	-40.7	28.7
德州	-32	42.4	-8.2	-31	14.5	30.7	5.1	-49.2	59.7	75.5	36.2
威斯康辛	-28.7	5	19.1	-13.6	29.7	-33	28.7	-37	45.7	33.5	26.5

資料來源：美國經濟分析局

註：(1)依英文開頭字母順序排列；(2)本表對農業 GDP 的業別統計包含農業、林業、漁業及狩獵。

美中貿易戰的開打雖然使部分農民對川普政府頗有怨言，並表示不會再支持川普；另一方面，卻仍有農民支持川普的政策，認為經濟損失為短期現象，但以長期面來看，農民將會在美中貿易戰中獲利。<sup>838</sup> 川普在與中國大陸談判期間，多次表明與中方達成協議將可以為美國農民帶來利益；而川普顧及農民生計也非不無原因，因為上述提及出口至中國大陸的農業州當中，除了明尼蘇達州之外，川普皆在 2016 年贏得上述州別的選舉人票。因此，如何在 2020 年大選之前鞏固農民對川普的支持，固然成為川普在美中貿易戰的重要目標之一。

<sup>838</sup>Iowa State University, 2019.11.05. 'WHY FARMERS STILL SUPPORT TRUMP'. Successful Farming. Available online at <https://www.agriculture.com/news/business/why-farmers-still-support-trump>. Last viewed: 2019.11.19.

## 2. 2016 年川普勝出之搖擺州

表 6 為亞利桑那、佛羅里達、印第安納、愛荷華、密西根、北卡羅萊納、俄亥俄、賓州，以及威斯康辛州的 GDP 與前季的成長變化，上述州別為 2016 年的關鍵勝選搖擺州。由表 6 的資料中可以得知，自美中貿易戰正式開打後（2018 Q3），多數州別的整體 GDP 皆出現成長趨緩的現象，到 Q4 時尤為明顯，但在進入 2019 年後已有逐漸恢復的趨勢。

**表 6 美國搖擺州的實質 GDP 成長變化（%）**

	2016年	2017年				2018年				2019年	
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
亞利桑那	1	4.1	1.7	7.1	2.4	5.5	2.6	5.4	2.3	3.2	2.9
佛羅里達	2.5	3.6	2	2.8	5	3.7	1.5	4.6	0.6	4.7	2
印第安納	2.7	0.7	0.3	0.9	4.5	2.7	0.5	2.2	0.2	-0.2	1
愛荷華	-0.8	-0.8	-0.8	-2.7	2.4	5.4	4.2	1	-2	2	1.1
密西根	3.5	-0.6	1.3	1	3.8	4.2	1.9	2	-1.1	0.1	1.1
北卡羅萊納	4	2	0.6	2	3.9	1	4.9	1.2	1.7	3.3	1.6
俄亥俄	1.6	0.4	2	2.3	0.9	1.3	2.7	3.9	-0.5	2.3	1.3
賓州	-0.7	-2.2	1.4	4	1.2	2.4	4.2	3.2	0.4	3.3	1.7
威斯康辛	-1.5	1.4	0.5	4.8	0.3	4.6	1	2.2	1.4	1.1	1.1

資料來源：美國經濟分析局

註：依英文開頭字母順序排列

搖擺州的支持率將對 2020 年川普的連任之路產生重要的決定關鍵，而經濟的影響也會左右選民是否再次支持川普的意願。根據分析顯示，川普將有機會拿下亞利桑那、佛羅里達、密西根、北卡羅萊納、賓州，以及威斯康辛州中的其中三州。尤其亞利桑那以及佛羅里達的經濟成長狀況良好，就業機會也在上升中，因此將利於

川普的選舉；北卡羅萊納的就業機會雖然下滑，但相近與國家平均，且該州最近由製造業轉型自金融及科技業，因此將較不易受全球貿易影響；然而，在密西根、賓州及威斯康辛，由於該等州別的經濟成長與貿易相關，就業機會不斷流失，狀況則較不樂觀。<sup>839</sup>

### 3. 鐵鏽州

表 7 為伊利諾、印第安納、密西根、紐約、俄亥俄、賓州、西維吉尼亞以及威斯康辛州的製造業 GDP 與前季的成長變化，上述州別因位處美國以製造業為重要產業的鐵鏽帶（rust belt）上，故有鐵鏽州之稱。表 7 的資料當中，製造業 GDP 成長率雖並沒有因美中貿易戰（2018 Q3）開打而立即受到重大影響，但仍可以顯示在 2018 年 Q4 時，部分州的成長率已不如 2017 年 Q4，且多數鐵鏽州在 2019 年 Q1 的製造業 GDP 已呈現負成長，僅部分州在 2019 年 Q2 有小幅度的回升。

表 7 美國鐵鏽州的實質製造業 GDP 成長變化（%）

	2016年	2017年				2018年				2019年	
	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2
伊利諾	4.1	-12.1	17.9	2.3	7.4	9.6	-6.2	0.4	-0.4	-0.1	-0.2
印第安納	0.6	-1.4	4.3	-1.8	11.2	4.2	-4.2	4	-0.5	-3	0.9
密西根	-1.4	-1.1	6.4	0.5	9.3	4	5	4.4	-1.1	-3.9	0.3
密蘇里	-0.4	-10.4	20.4	1.2	2.5	1.3	7.3	5.5	1.1	-1.9	0.1
紐約	-4.4	4.2	0.7	0.3	5.1	-0.4	2.9	-0.6	3.9	-5.9	-2.4
俄亥俄	-7.3	-0.2	3.4	3.1	5	3.9	1	9	1.5	-6.1	0.6
賓州	-3.8	3.2	-3.6	3.5	0.6	3	6.4	6.4	-0.3	0.1	-0.4
西維吉尼亞	-7.9	19.6	-13.1	-3.3	3.2	9.6	0.2	-1.7	5.3	-16	-0.1
威斯康辛	-8.5	15.9	-3.8	4.4	7.9	1.7	6	5.5	-1	2.1	0.4

資料來源：美國經濟分析局

註：依英文開頭字母順序排列

<sup>839</sup>Smith K. W. 2019.11.05. 'What Economic Forecasts of Trump's Re-Election Are Missing'. Bloomberg. Available online at <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-11-05/trump-re-election-predictions-underplay-economies-in-swing-states>. Last viewed: 2019..11.19.

由於鐵鏽州的製造業成長率在 2015 年早已面臨負成長趨勢，被視為本土製造業移出與轉型陣痛下的政治結果，而經濟下滑也成為 2016 年川普能夠在除了伊利諾及紐約州以外的鐵鏽州獲勝的原因之一。然而，隨著貿易戰開打後，鐵鏽州的工作機會卻也不斷減少，根據統計，2019 年 1 月至 9 月的鐵鏽州共已流失超過 25,000 個工作機會；有專業人士指出，惟有取消關稅才可以使製造業者重拾信心。另一方面，雖然鐵鏽州的經濟成長衰退，仍有報導指出川普在各州的個別民調的結果仍具有競爭力，並非如全國民調結果落後許多；川普的競選團隊傳播主任莫陶（Tim Murtaugh）更表示，若「美墨加協定」（USMCA）能儘早通過，則將有助於工業帶的經濟成長。<sup>840</sup>

### （三）評析

綜合前述關鍵州的經濟表現情況來看，GDP 表現普遍到今年第 1、2 季開始有逐漸回溫的趨勢，樂觀的經濟表現從而反映在民調結果之中。以農業州而言，隨著川普持續加碼補貼農民，並說服中國大陸將擴大採購農產品，近期民調結果顯示川普在威斯康辛、亞利桑那和北卡三個農業州的支持率和民主黨人已幾乎相當。至於密西根和賓州的經濟成長與貿易較為相關，因此隨著美中間互動若持續朝向正面發展，包括解除關稅和洽簽協議，川普在這些州的支持度都有可能獲得提升。

雖然根據 CNBC 消息指出，約有 6 成美國選民認為 2020 年總統大選關鍵不在經濟議題，多數美國人反而較在乎健保、移民和環境問題，且近來對川普的彈劾調查程序也可能會是左右選情的因素<sup>841</sup>。不過由於

---

<sup>840</sup>Tausche, K. 2019.11.05. 'Ahead of 2020, manufacturers are struggling in Rust Belt regions that helped Trump win last time'. CNBC. Available online at <https://www.cnbc.com/2019/11/05/manufacturers-struggle-in-rust-belt-regions-that-helped-trump-win.html?fbclid=IwAR0Jx7q1aTE0rGTKBp8XW8Ra0u4iCOjQVTlyKdD0D3rq7717mHO2xe2-Erg>. Last viewed: 2019.11.19

<sup>841</sup>'Not the economy, stupid': A majority of Americans say 2020 election will be about other issues, CNBC, Nov. 11, 2019, available at: <https://www.cnbc.com/2019/11/11/not-economy-stupid-americans-to-vote-on-something-else-in-2020.html>.

美國特殊的「贏者全拿」選舉制度，川普如果專注在幾個關鍵搖擺州的經濟表現，仍有可能持續趕上民主黨選情而可望翻盤。

在美國正式大選之日前，除了民調結果之外，還有幾項指標性選戰值得作為參考。首先是11月5日剛完成的地方州長與州議員選舉，這場選戰向來被視為2020年總統大選的前哨戰，結果包括肯塔基州、密西西比州、維吉尼亞州（25年來共和黨均擁多數席次）最後都被民主黨拿下，則恐怕是川普明年尋求連任的一大警訊。

除此之外，明年2月3日的愛荷華州黨團會議、2月11日新罕布夏州初選投票（New Hampshire primaries）、3月3日的超級星期二（Super Tuesday）<sup>842</sup>也都是可供參考的重要指標選戰。民主黨將在明年7月13~16日確定最終總統候選人，9~11月間兩黨候選人將展開密集的造勢活動，預計自11月3日起將陸續展開全民投票和選舉人團（Electoral College）投票活動，2021年1月公布選票結果。隨著明年總統大選活動展開，美中經貿互動發展對川普連任將更為重要。美中第一階段貿易協議原預計在11月中旬簽署，惟雙方目前持續在取消關稅和擴大農產品採購方面卡關。倘若協議無法成功簽署，川普恐將在12月15日如期向中國大陸產品加徵關稅，屆時對川普的連任之路恐將增添更多障礙。

---

<sup>842</sup>超級星期二（Super Tuesday）泛指總統候選人初選有最多州同時進行投票的星期二，因為一次決定多數代表票的去向，讓表現出色的單一參選人很有機會宣告大勢底定，因此具有重要的指標作用。



## 十九、2019 年 12 月 04 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### (一) WTO 透明化義務之改革倡議

回顧重要國家有關 WTO 行政功能之改革倡議，普遍提及 WTO 通報義務與透明化機制之重要性，包括：美國、歐盟、加拿大各自提案，乃至於美日歐三國聲明、渥太華部長共同聲明，均主張應強化通報與透明化相關義務，以提升 WTO 之監督功能。始自美國於 2017 年提出第一份有關透明化的提案之後，截至 2019 年 10 月為止，共有三份專門以強化 WTO 透明化義務為主軸之提案，分別為：美國在 2017 年首度提出的透明化機制之改革提案、美歐日以及數個開發中國家（包括我國）所提之九國共同提案、以及均由開發中國家（非洲集團、古巴與印度）所提之開發中國家提案。本文以下分別檢視此三份提案改革主張，檢視後續 WTO 推動透明化義務改革之可能路徑。

#### 1. 美國透明化機制之改革提案 JOB/GC/148<sup>843</sup>

美國之提案首先指摘 WTO 會員目前履行各協定之通知義務的狀況不佳，例如來自秘書處的統計顯示，僅有不到半數的會員提供其應該於補貼與平衡稅協定下之 2015 年補貼通知、亦有來自農業委員會 2017 年的報告顯示，於 1995-2015 年間，至少有三分之一的會員沒有提供其定期之通知、輸入許可證協定下之通知於 2016 年僅有 23% 的執行率、有關國營事業之通知於 2016 年也只有 26% 的執行率、至於有關數量限制措施的通知，於 2014-2016 年間，更是只有不到 8% 的執行率。

上述關於通知義務未被完全遵守的情況，導致各協定的功能與運作不彰，此一資訊的缺乏也使得為了改善協定之運作的談判草案

---

<sup>843</sup> JOB/GC/148; JOB/CTG/10; JOB/GC/148/Rev.1; JOB/CTG/10/Rev.1

無法展開或受到評估。有鑑於此，美國認為應強化透明化義務的有效性，以加強各協定下之通知義務為目標，並聚焦於執行率最低、或是正進行談判之新規範。因此，美國建議可以使用已用於 WTO 其他領域的行政措施、促進反通知機制的運用，應可提升 WTO 透明化義務的有效性。

美國倡議受到關注的重點在於針對未履行通知義務施以處罰機制（行政措施），提案中建議：針對列於 b 類之協定，若會員未於期限過後之一年內提交通知、也沒有與秘書處合作導致秘書處無法取得足夠的資料以提出通知的話，未盡通知義務會員將被施以以下之行政措施：

第一、通知義務的截止日期後超過一年、但未滿兩年時，未盡通知義務會員於第二年一開始即受到以下之行政措施：

1. 未盡通知義務會員的代表將無法被提名為 WTO 機構之主席、
2. 相關的文獻將不會提供給未盡通知義務會員於日內瓦的代表團與其本國、
3. 終止未盡通知義務會員使用 WTO 之會員網站、
4. 秘書長每年應聯繫未盡通知義務會員負責 WTO 事務的部長、或相關的官員，向其強調通知的問題、
5. 秘書處每年將向貨品貿易理事會報告未盡通知義務會員之通知狀況、以及
6. 未盡通知義務會員應向總理事會提出特別報告；

第二、通知義務的截止日期後超過兩年、但未滿三年時，未盡通知義務會員於第三年一開始即受到以下之行政措施：

1. 該會員會被指定為不積極會員（inactive member）、
2. 不積極會員，除了該些為了滿足其 WTO 成立協定第 14 條第 2 項之義務的必要課程外，將無法參加訓練或技術援助課程、
3. 當不積極會員於總理事會請求發言時，

將會被以不積極會員稱之。當適用前述行政措施的年度開始時，秘書長將通知該國負責 WTO 事務的部長，說明該國將受到哪些行政措施；一旦未盡通知義務會員執行其通知義務後，行政措施即終止適用。

## 2. 九國共同提案

於美國提出上述之透明化草案後，美國另與歐、日、我國等七國於 2018 年 11 月 1 日提出另一份有關透明化之草案（七國共同提案），本份提案經修改並加入更多提案國（包括加拿大、紐西蘭）後，於 2019 年 4 月 1 日提出修正版之提案（以下簡稱九國共同提案第一版），於貨品貿易理事會提出後有許多會員表達意見，經過提案國之間的討論後，於 2019 年 6 月 27 日另提出一份修改版本（以下簡稱九國共同提案第二版），本次修改的幅度相當大。

蓋第一版九國共同提案於貨品理事會的討論中，許多會員，特別是開發中國家會員，對於共同提案中建議應施加行政措施來懲罰沒有遵守通知義務之會員此點，有許多不同的意見，但本提案的第二版修正案中還是保留了此一機制；此外，針對反通知機制的運用，也有許多會員相當保留，相較於提案國對於行政措施的堅持，在此點意見上，第二版的修正案則有相當大的改變。

### （1）大致沿襲第一版九國提案之架構

首先，基本上第二版的提案在大架構上與第一版相同，都是建議透過部長決議的形式為之、都僅適用於貨品貿易的相關條約中、都要求「通知義務與程序工作小組」再次召集並與秘書處合作更新貨品相關協議下之通知要求技術合作手冊、都要求貿易政策審查機制應有一標準化的討論聚焦於會員通知義務的履行、都鼓勵未履行通知義務的會員，於相關期限內提出說明並提出技術

援助之需求、有關農業以及 TBT 協定/SPS 協定之通知期限的規定也相同、也保留的針對未履行通知義務的會員之行政措施。

### (2) 第二版提案弱化反通知機制

第二版提案中最重大的改變即是有關反通知機制的運用：反通知的機制從美國最早的透明化提案中即已提出，後續美國的修正提案、原始的七國共同提案、以及九國共同提案的第一版均保留此一機制，此次九國共同提案的第二版中將反通知機制加以弱化：前幾版的提案均鼓勵會員隨時就其他會員之通知義務進行反通知，但第二版提案改為鼓勵會員，就其認為另一會員沒有依照本提案所涵蓋的協定下進行通知時，得隨時將此事於相關的委員會中提出（bring to the attention），也就是不再堅持要加強反通知機制的運用。會員可以用不同的方式將此事於相關委員會中提出，包括透過反通知的形式，但不同於前面幾版的提案僅提供反通知此一機制的運用，提案國應該有將會員針對反通知之疑慮納入考慮，故移除有關反通知機制的使用，改為鼓勵會員遇有質疑另一會員未盡通知義務時，以包括反通知在內的各種方式，於相關的委員會中提出。

### (3) 調整行政措施之實施條件、時間點與措施類型

第二版提案中還是保留了爭議性最大的行政措施，不過針對此一機制之運用，第二版提案有一些不同於第一版提案中的修改：

首先，針對啟動行政措施的時間點與條件，針對本提案所涵蓋之協定中所列的通知、以及農業委員會之「通知要求與格式」下所指的境內支持之通知，在一待決定之日期起，前者未於協定所列之期限的一年、後者未於農業委員會之決議所列之期限的三年，均未通知時方啟動行政措施，但 TBT 協定與 SPS 協定下之通知期限則另由 TBT 委員會與 SPS 委員會另訂之，這些部分與

第一版相同，第二版較為不同的是新增加關於一次性、或更新時需要進行之通知，第二版的第 10 段提到，於一待決定之日期起一年均未進行通知時，將啟動本段中所提之行政措施；此外，是否有向秘書處尋求協助此一條件，則已被移除，也就是，無論未盡通知義務的會員是否有向秘書處尋求技術援助等相關協助，只要在本提案中所列之時間點未進行通知的會員，即會受到行政措施的處置，此一修改使得無論未盡通知義務的會員有沒有向秘書處請求技術援助，只要啟動的時間點一到，立即適用行政措施，對於無資源或無能力盡到通知義務之開發中國家會員來說，此一修正版反而不會給予其額外的誘因而向秘書處尋求技術援助，因為即便其已向秘書處尋求協助，於提案中的相關期限一到，行政措施即開始啟動。

其次，針對在不同的時間點所施加的行政措施類型，第二版的提案中也有修改，第一版本中在第一階段（自一待決定之日期起的一年後）將可使用的五項行政措施，於第二版保留其中兩項，而第一版本中於第二階段（於適用第一階段的行政措施後之一年還是未提交通知）再進一步可使用的三項行政措施，於第二版中則全被改成於第一階段中即可適用，至於第一版中在第一階段可適用的其他三項行政措施，於第二版中則移至第二階段適用。此一關於「未遵守通知義務」在不同的延遲期所建議適用的行政措施之修改，把懲罰意味較為嚴重的措施類型－會員向總理事會的報告義務、貿易政策審查進行時無須回答通知延遲會員所提出的問題、以及會員經秘書處評估後應繳交額外之費用作為執行通知義務的技術援助費用－從第一階段移到第二階段，應該是希望降低其他會員對於行政措施機制的疑慮，因為此三項措施感覺上對於未盡通知義務之會員帶來更大的負擔與不利益，故將此類措施改為第二階段時方可啟動。

### 3. 開發中國家提案<sup>844</sup>

本份提案的提案國包括印度以及非洲集團，印度是目前唯一被其他 WTO 會員（主要是美國）進行反通知的會員，因此，本提案可以一窺印度的立場，特別是針對美國與九國共同提案中建議要強化反通知此一機制的立場；此外，非洲集團中的 43 個 WTO 會員，有 25 個為低度開發國家會員，確實較有可能面臨無資源、無能力履行透明化義務的困境。故，本提案內容對於瞭解因不同狀況所導致沒有履行透明化義務之 WTO 會員，針對目前已開發國家建議強化透明化機制的提案，有何回應，相當重要。

本提案內容共分為四大部分：第一部分為前言、第二部分為開發中國家會員的能力限制、第三部分則提到並非只有已開發國家關心資訊提供的不足、第四部分提到透明化必須融入 WTO 整體的運作中。

#### （1）提案強調開發中國家會員的能力限制問題

提案中表示，早在 1996 年「通知義務與程序工作小組」的討論中，即已提及有關此一能力限制的問題了，當時已有許多開發中國家會員提到，其理解到通知義務為 WTO 會員義務的一部分，也表示願意在其能力範圍內盡到其義務，但有鑑於其所擁有的資源有限，故通知義務的履行勢必會受到一些限制。

提案中表示，九國共同提案針對通知義務的未履行預設了原因以及救濟手段，並建議更多的通知義務、而非解決開發中國家履行此等義務所面臨的困難，考慮到資源的限制，開發中國家無法同意超出既有規範中的任何額外之透明化義務，再者，也無法接受透過懲罰性質的手段來執行通知與透明化義務，任何處理透明化議題的提案，都應該以包容性以及相互同意後的手段，支援

---

<sup>844</sup>JOB/GC/218/Rev.2, JOB/CTG/12/Rev.2, JOB/SERV/292/Rev.2, JOB/IP/33/Rev.2, JOB/DEV/58/Rev.2, JOB/AG/158/Rev.2

開發中國家的能力以解決其困境，例如簡化通知格式、延長通知期限等。

除此之外，該提案進一步強調技術援助與能力建構在強化通知義務方面必須佔有關鍵性的角色，但其無法完全解決人力資源與組織面的限制，針對開發中國家、小型脆弱經濟體、以及低度開發國家之既有的通知義務，必須同步因應個別會員發展程度提供相對應之履行義務彈性空間。

## (2) 強調開發中會同樣關切通知資訊不充分的問題

提案進一步指摘，從服務貿易委員會的運作中卻看到許多開發中國家，特別是低度開發國家會員提交此類通知的狀況多過某些已開發國家會員。提案國也提到，某些會員減損了其於 WTO 下所做出之承諾、或並未依照當初做出承諾時之精神加以履行，特別是服務業模式四、TRIPS 協定第 66.2 條、於專利申請書揭露生物多樣性資源以及/或相關之傳統知識的來源地、以及關稅之透明化等四大議題。以服務貿易模式四為例，與入境相關的議題往往減損了既有之模式四的市場進入承諾，許多開發中國家早已提案要求強化模式四之透明化義務，因此，提案國鼓勵已開發國家會員應定期的通知將影響模式四承諾之既有以及新措施。

## (3) 主張 WTO 的運作必須是透明以及具有包容性的

該提案強調：比通知義務更重要的是，WTO 的運作必須是透明以及具有包容性的，此包括：第一、各類委員會的開會時間時常有衝突，導致開發中國家會員無法有效的參加各委員會的討論，此時也有透明化的問題產生；第二、WTO 有越來越多非正式的開放式談判會議（informal open-ended negotiation meetings），例如在漁業以及農業議題，許多人數較少的代表團往往無法跟上所有的談判，損及該類會員的權益，況且此類會議往往沒有正式的會議紀錄，更不利於此類的會員；第三、部長會

議舉行的狀況以及在部長會議開會前，於 WTO 總部日內瓦的前置工作也有待加強，所有的會議都應該有所有會員的參與，而不是只有可以參加「密室會議」(Green Room)的少數國家；第四、語言還是一個很重大的限制，許多代表團的有限參與往往需要依靠翻譯。

#### 4. 研析

歸納上述有關透明化的各類提案中看出，會員關切點在於如何提高 WTO 會員履行通知義務的狀況。其中，我國參與的已開發陣營共同提案，其主要規範目標在於提供「蘿蔔與棍棒」雙管齊下的誘因，以強化會員履行透明化義務，相對於此，開發中國家提案的兩大主軸則在於強調開發中國家的能力限制、以及已開發國家同樣未盡到通知，該提案內容並沒有針對要如何改善會員履行透明化義務提出任何建議，更是堅決反對共同提案中的「棍棒」式的誘因。分析結果顯示現行已開發陣營共同提案，應從爭議最大的「棍棒式」的誘因：行政措施，以及行政措施一體適用之問題著手改善，才能夠在兩個看似對立的立場中找到可進行談判妥協之解決方案。

### (二) 美國取消 GSP 對我國投資佈局之可能影響

#### 1. 美國重新檢視 GSP 制度背景概述

自川普上任以來，公平國際貿易即為其重點政策之一，故川普於今(2019)年要求 USTR 針對受惠於美國「普遍化優惠關稅措施」(Generalized System of preferences, GSP)體制之國家進行嚴格審查，並依《1974 年貿易法》第 502 條所規定標準，檢視受惠國是否符合相關條件。<sup>845</sup>據美國 GSP 計畫之要求，受益國主要須符合以下資格，包括：(1) 尊重有利於美國公民或企業之國際仲裁判斷；(2) 正視童工問題；(3) 尊重國際勞工標準；(4) 對智慧財產權提供適當且有效之保護，以及(5) 為美方提供「平等且合理」

<sup>845</sup> Section 502 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2462).

的市場進入機會。同時，美國將定期審查受益國的 GSP 資格，並將視其經濟發展等情形決定是否繼續給予 GSP 優惠。

美國今年已分別於 5 月 16、31 日，因土耳其經濟發展到達一定水準，以及印度未能提供美國多項產品「平等且合理」的管道進入該國市場，而分別公告取消土耳其及印度之 GSP 資格；<sup>846</sup>又於 10 月 25 日，表示泰國因為提供勞工符合國際標準之權利，對其 GSP 受惠產品名單進行調整。<sup>847</sup>下表為美國目前對 GSP 受益國資格審查名單之審查原因與目前審查進度。<sup>848</sup>

**表 1 美國針對 GSP 受益國資格審查名單及其狀態**

國家	請願基礎	請願者	狀態
亞塞拜然	勞工權益	美國貿易代表署	進行中
玻利維亞	勞工權益與童工	美國貿易代表署	於 2019 年 10 月 25 日關閉，無損失 GSP 權益
厄瓜多	仲裁裁決	雪佛龍公司	進行中
喬治亞	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	進行中
印度	市場進入	美國貿易代表辦公室、先進醫療技術協會、美國牛奶生產商協會、美國乳製品出口理事會	已將印度從 GSP 資格中移除
印尼	市場進入與服務及投資之市場進入	美國貿易代表署	進行中
印尼	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	進行中
伊拉克	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	於 2019 年 10 月 25 日關閉，無損失 GSP 權益
哈薩克	勞工權益與童工	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	進行中
南非	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	進行中
泰國	市場進入	美國全國豬肉生產者委員會	進行中
泰國	勞工權益	美國勞工聯合會-產業工會聯合會	於 2019 年 10 月 25 日公告移除泰國部分 GSP 優惠稅項
土耳其	市場進入	美國貿易代表署	已將土耳其從 GSP 資格中移除
烏克蘭	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	於 2019 年 10 月 25 日公告恢復部分 GSP 稅項資格
烏茲別克	勞工權益與童工	國際勞工權利論壇 (ILRF)	進行中
烏茲別克	智慧財產權	國際知識產權聯盟 (IIPA)	於 2019 年 10 月 25 日關閉，無損失 GSP 權益

資料來源：本研究整理自 USTR。

<sup>846</sup> Proclamation 9887 of May 16, 2019 ; Proclamation 9902 of May 31, 2019 。

<sup>847</sup> Proclamation 9955 of October 25, 2019

<sup>848</sup> USTR, 'Ongoing Country Reviews'. Available online at <https://ustr.gov/issue-areas/preference-programs/generalized-system-preferences-gsp/current-reviews/ongoing-country>. Last viewed: 2019.12.03

## 2. 美國取消他國 GSP 資格對我國間接影響

有鑑於適逢美中貿易戰導致臺商也再進行企業版圖及投資的重新佈局，東南亞地區通常是臺商首選地區之一，而川普政府進行 GSP 重新檢討中已包含若干東南亞及南亞國家，如印度、印尼、泰國等。故以下將以上述三國為例，討論若美國取消其 GSP 制度，對臺灣產生的潛在衝擊。

### (1) 印度

#### i 我國近 10 年投資印度之主要業別

下表為我國近 10（2009~2018）年投資印度之主要產業的金額與比重。<sup>849</sup>根據投審會資料顯示，我國對印度 2009~2018 年累積投資金額總共 6.72 億美元，其中投資最大之產業為「其他製造業」，以及「基本金屬製造業」、「化學原料及人造纖維製造業」與「汽車及其零件製造業」等；服務業方面，臺灣投資印度主要業別則是「批發及零售業」、「金融及保險業」與「不動產業」。

表 2 我國近 10 年投資印度主要產業累積金額及比重

產業別	投資金額（單位：千美元）	全體投資之佔比
其他製造業	157,518	23.43%
批發及零售業	127,582	18.98%
基本金屬製造業	126,640	18.84%
化學原料及人造纖維製造業	80,000	11.90%
汽車及其零件製造業	58,972	8.77%
金融及保險業	42,000	6.25%
不動產業	37,028	5.51%

資料來源：本研究整理自投審會。

<sup>849</sup> 本次報告僅列出投資比重高於 5% 的產業。

## ii 美國自印度進口之 GSP 產品

如下表所示，2018 年美國自印度進口 GSP 產品分布主要集中在珠寶及貴金屬（HS 71），進口金額為 37 億美元，佔美自印度進口所有 GSP 產品比重為 24.07%。此外，有機化學產品、機械用具及其零件、電機設備及其零件、車輛及其零件與鋼鐵製品也是美國自印度進口 GSP 之主要產品類別。

**表 3 2018 美自印度進口受惠 GSP 產品概況<sup>850</sup>**

HS 2位碼	產品類別名稱	2018美自印度進口 (千美元)	佔美自印度進口 GSP產品比重	涉及我投資印度之可能業別
71	珠寶及貴金屬	3,699,917	24.07%	其他製造業*
29	有機化學產品	1,502,896	9.78%	其他化學製品製造業
84	機械用具及其零件	1,435,370	9.34%	機械設備製造業
85	電機設備及其零件	1,212,828	7.89%	電子零組件製造業、電力設備及配備製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業
87	車輛及其零件	1,071,222	6.97%	汽車及其零件製造業*
73	鋼鐵製品	882,793	5.74%	無
39	塑膠及其製品	681,603	4.43%	無
68	石料、雲母或類似材料之製品	389,312	2.53%	無
42	皮革製品	385,401	2.51%	無
57	地毯及其他紡織材料覆地物	335,800	2.18%	紡織業

註：「\*號者」為合計我近 10（2009~2018）年投資印度比重超過 5%。

資料來源：本研究自行整理。

<sup>850</sup> 以下數據為利用美國貿易代表署所公布之文件為基礎，檢視 2018 年美國自印度進口 GSP 產品之金額，並將其由 HS8 位碼加總成 HS2 位碼，以觀察其進口分布情形。

### iii 印度 GSP 資格取消對我國投資佈局之可能影響

印度進口之珠寶及貴金屬產品為享有 GSP 優惠之主要類別，惟我國其他製造業中並未涉及珠寶及貴金屬產品，故並無重大影響。另外，印度銷往美國之產品中，車輛及其零件雖佔有不小比重，但我國汽車業強項為汽車零組件之生產，並以 AM 市場（after market）為主要商業模式，對印度汽車產業投資主因推測是基於其國內汽車產業快速發展，業者為貼近印度市場，而對其進行投資以就近供應副廠汽車零組件之故。而其他美國取消印度 GSP 資格所受影響之產品，並不涉及我國投資之主要業別，故推論取消印度 GSP 優惠對我國在印度之投資佈局並無重大影響。

## (2) 泰國

### i 我國近 10 年投資泰國之主要業別

下表為我國近 10（2009~2018）年投資泰國之主要產業的金額與比重。<sup>851</sup>根據資料顯示，我國投資泰國以金融及保險業及電子零組件製造業為主，其他亦有電腦、電子產品及光學製品製造業、木竹製品製造業，以及批發及零售業。

**表 4 我國近 10 年投資泰國主要產業累積金額及比重**

產業別	投資金額（單位：千美元）	全體投資之佔比
金融及保險業	1,325,705	33.69%
電子零組件製造業	942,533	23.96%
電腦、電子產品及光學製品製造業	246,310	6.26%
木竹製品製造業	187,112	4.76%
批發及零售業	180,342	4.58%

資料來源：本研究整理自投審會。

<sup>851</sup> 本次報告僅列出投資比重高於 4% 的產業。

## ii 美國取消 GSP 待遇之泰國進口產品

由於美國 10 月 25 日頒發的公告中，已移除部分泰國進口產品的 GSP 適用制度，故下表所列出之產品，為已遭美國暫停 GSP 優惠之品項。以 2018 年貿易額來看，美國自泰國進口最大宗者為機械用具及其零件與電機設備及其零件，為因 GSP 取消而產生顯著影響之類別；其他受到影響的產業，包含車輛及其零件、珠寶及貴金屬、橡膠及其膠品等。

**表 5 2018 美國自泰國進口被移除 GSP 產品概況**

HS 2位碼	產品類別名稱	2018美自泰國進口 (千美元)	占美自泰國進口被移除GSP產品比重	涉及我投資泰國之可能業別
84	機械用具及其零件	456,800	19.19%	機械設備製造業
85	電機設備及其零件	398,742	16.75%	電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、電力設備及配備製造業*
87	車輛及其零件	162,737	6.84%	汽車及其零件製造業
71	珠寶及貴金屬	152,333	6.40%	其他製造業
40	橡膠及其膠品	131,111	5.51%	橡膠製品製造業
73	鋼鐵製品	126,346	5.31%	金屬製品製造業
20	蔬菜、果實、堅果或植物其他部份之調製品	106,077	4.46%	食品及飼品製造業
39	塑膠及其製品	100,430	4.22%	塑膠製品製造業
69	陶瓷產品	95,041	3.99%	非金屬礦物製品製造業
90	光學儀器及其零件	86,613	3.64%	電腦、電子產品及光學製品製造業*

註：「\*號者」為合計我近 10 (2009~2018) 年投資泰國比重超過 4%。

資料來源：本研究自行整理。

### iii 部分泰國產品 GSP 資格取消對我國投資佈局之可能影響

本次報告未能確切掌握我國電機電子設備與零件相關業者投資泰國之內銷與外銷美國比重資料，故無法研判美國取消泰國部分 GSP 產品優惠對我國投資之直接影響。不過，據了解，泰國電子產業發展國內市場及國際市場（含美國）的需求均扮演重要角色，故美國取消部分電機電子產品將對我國在泰國有投資且有外銷美國之業者有所影響。<sup>852</sup>

## (3) 印尼

### i 我國近 10 年投資印尼之主要業別

下表為我國近 10（2009~2018）年投資印尼之主要產業的金額與比重。<sup>853</sup>依據投審會資料，我國近 10 年投資印尼產業最大者為金融及保險業，累計投資金額為 3.93 億美元；製造業方面，以紡織業、礦業及土石採取業、其他運輸工具及其零件製造業、飲料製造業、塑膠製品製造業，以及橡膠製品製造業為大項。

**表 6 我國近 10 年投資印尼主要產業累積金額及比重**

產業別	投資金額（單位：千美元）	全體投資之佔比
金融及保險業	393,183	24.80%
紡織業	159,030	10.03%
礦業及土石採取業	149,153	9.41%
其他運輸工具及其零件製造業	88,878	5.61%
飲料製造業	83,767	5.28%
塑膠製品製造業	82,974	5.23%
橡膠製品製造業	80,980	5.11%

資料來源：本研究整理自投審會。

<sup>852</sup>曼谷臺灣貿易中心（2019），「泰國電子產業及市場概況分析」，《經貿透視雙周刊》。

<sup>853</sup>本次報告僅列出投資比重高於 5% 的產業。

## ii 美國自印尼進口之 GSP 產品

根據下表的統計資料顯示，2018 年美國自印尼進口之 GSP 產品分布主要分布於橡膠及其製品、電機設備及其零件、木及木製品、珠寶及貴金屬、皮革製品，以及樂器與其零件等業別。

表 7 2018 美自印尼進口受惠 GSP 產品概況<sup>854</sup>

HS 2位碼	產品類別名稱	2018美自印尼進口 (千美元)	佔美自印度進口 GSP 產品比重	涉及我投資印尼之可能業別
40	橡膠及其膠品	879,383	19.20%	橡膠製品製造業*
85	電機設備及其零件	622,885	13.60%	電力設備及配備製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、電子零組件製造業*
44	木及木製品	498,279	10.88%	木竹製品製造業
71	珠寶及貴金屬	484,486	10.58%	其他製造業
42	皮革製品	356,993	7.80%	皮革、毛皮及其製品製造業
92	樂器；與其零件及附件	239,746	5.24%	其他製造業
39	塑膠及其製品	139,320	3.04%	塑膠製品製造業*
90	光學儀器及其零件	132,153	2.89%	電腦、電子產品及光學製品製造業
29	有機化學產品	123,671	2.70%	其他化學製品製造業
38	雜項化學產品	123,302	2.69%	其他化學製品製造業

註：「\*號者」為合計我近 10（2009~2018）年投資印尼比重超過 4%。

資料來源：本研究自行整理。

## iii 印尼 GSP 資格取消對我國投資佈局之可能影響

倘若美國取消印尼 GSP 資格，受影響最深之產品將為橡膠及其膠品，該產業亦為我國近 10 年投資印尼第 7 大產業，若我國投資印尼橡膠產業主要目地為外銷美國市場，則所受之影響會較大；然而，據了解，我國投資印尼橡膠產業之對象，係為製造印尼國內市場所需之輪胎，故推論取消該國 GSP 不會對我國投資產生巨大衝擊。<sup>855</sup>

<sup>854</sup> 以下數據為利用美國貿易代表署所公布之文件為基礎，檢視 2018 年美國自印度進口 GSP 產品之金額，並將其由 HS8 位碼加總成 HS2 位碼，以觀察其進口分布情形。

<sup>855</sup> 「智庫專訪 KENDA 建大橡膠股份有限公司」，經濟部工業局地區產業整合發展計畫，發布日期：2019 年 7 月 30 日，網址：<https://www.srido.org.tw/masterblog/30>；「正新斥 23 億揮軍印尼設廠」，工商時報，新聞發布日期：2013 年 10 月 16 日，網址：

此外，電機設備及其零件為印尼輸往美國第二大之產品項目，所涉及我國投資業別可能包含：電力設備及配備製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、電子零組件製造業等。但根據我國投資印尼電機相關產業之新聞與報導內容分析，研判業者赴印尼投資之主要動機應是基於印尼的內需市場，而非以美國為最終市場，故推論美方取消印尼 GSP 資格對我國相關業者影響應當有限。<sup>856</sup>

最後，在塑膠及其製品方面，以南亞公司為例，該公司為我國投資印尼塑膠產業之大廠，惟本次報告無法得知印尼南亞公司當初選擇至印尼投資之目的究竟是為了其內需市場，抑或是以外銷其他國家（如美國）為主。故在無法明確得知投資動機及內外銷比例資料的情形下，本次報告無法斷言倘若美國取消印尼 GSP 資格，對於臺商投資印尼塑膠產業是否具有影響。

### 3. 評析

據 USTR 之前的公告，美國將對亞塞拜然、玻利維亞、厄瓜多、喬治亞、印度、印尼、伊拉克、哈薩克、南非、泰國、土耳其、烏克蘭與烏茲別克等 11 國的 GSP 身分適用進行審查。美國目前已於今年 5 月撤銷土耳其與印度的 GSP 優惠資格，並於 10 月公告表示將暫停對部分泰國產品的 GSP 優惠制度；另一方面，對玻利維亞與伊拉克審查的已經結束，兩者皆未被取消 GSP 資格，而烏克蘭也於今年 10 月恢復其 GSP 身分。針對印度與部分泰國產品已暫停適用 GSP 優惠，而印尼的審查雖尚未結束，上述三國與我國存有

---

<https://www.chinatimes.com/newspapers/20131016000036-260202?chdtv>。（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 17 日）

<sup>856</sup>高玉媚與周伶繁（2014），「仲昌電機 深耕印尼有成」，《中印尼文化經濟協會年刊》；「東協 東元的重要成長馬達」，工商時報，新聞發布日期：2016 年 10 月 3 日。網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20161003000033-260202?chdtv>；外貿協會（2016），「經貿透視雙周刊：印尼 新南向的璀璨之星」，第 456 期，頁 93-94；高玉媚（2014），「印尼智慧型手機外商搶進設廠」，《中印尼文化經濟協會年刊》。（最後瀏覽日期：2019 年 11 月 17 日）

密切的經貿關係，因此我國臺商投資是否受該等國家的 GSP 身分受到影響，值得分析。

就目前成果顯示，由於印度受影響之 GSP 產品分布涉及我國投資印度主要業別重疊性不高，因此對我投資印度主要產業佈局之影響應當有限。我國汽車業以 AM 市場（after market）為主要商業模式，對印度汽車產業投資主因可能是業者為了貼近印度市場，而非出口美國，因此美國對印度取消受惠之車輛及其零件產品，對我國投資佈局之影響應不大。

至於美國取消泰國部分 GSP 優惠產品，可能受影響較大者為電機電子設備與零件相關製造業，但限於資料取得因素，目前無法掌握確切泰國相關臺商生產內外銷（美）之比重，未來倘有需要，則需透過過廠商訪談來釐清確切影響之幅度。

目前印尼的 GSP 仍在進行審查，故從三個我國投資較多的領域，分析倘若美國全面取消印尼 GSP 資格產生的影響。首先是橡膠製品製造業，我國業者投資印尼橡膠產業之目的應是為了滿足其國內輪胎需求之故，因此美國倘對印尼取消 GSP 資格，應不至於大幅衝擊我赴印尼投資橡膠產業之業者。第二為電機電子設備與零件相關製造業，我業者赴印尼投資之主要動機應是基於印尼的內需市場，而非以美國為最終市場，從而倘美方取消印尼 GSP 資格對相關業者影響應為有限。第三則是塑膠產業，鑑於資訊取得限制，目前無法得知臺商至印尼投資之目的為何，故無法斷言該產業受到衝擊的程度。

美國取消開發中或低度開發國家 GSP 資格固然基於川普總統對於公平貿易的訴求，但美國取消 GSP 資格僅是取消關稅優惠，產品出口美國關稅回到原有的競爭基礎，適用會員均相同的 MFN 關稅，而非額外加增關稅。企業出口美國產品若被取消優惠關稅，有可能會移往其他 GSP 優惠之國家進行布局繼續享受關稅優惠，

然絕大多數 GSP 受益國皆是開發中與低度開發國家，國內經濟發展條件相對欠佳，且其中許多正受美國 GSP 資格審查，因而研判美國此次取消 GSP 資格舉動，不至於撼動全球投資之佈局。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：英國脫歐之經貿影響

歐盟 27 國於今（2019）年 10 月 28 日同意英國將脫歐期限延至明（2020）年 1 月 31 日，係為彈性延期（flexextension），意即英國國會若於此期限屆至前通過《脫歐協議草案》，則英國可提前脫歐。此外，英國現任首相強生（Boris Johnson）提出提前大選之動議在 10 月底獲上下兩院通過，英國將於 12 月 12 日舉行大選。由於英國脫歐為近年來國際上重要經貿事件，勢必將影響全球經貿發展，並對我國對英國之經貿往來甚至是政治環境亦將產生一定影響，故以下先闡述我國與英國經貿往來現況，接續評估脫歐對英國本身經濟影響，最後說明脫歐對我國與英國間經貿影響及近期選舉態勢。

### （一）我國與英國經貿往來現況

#### 1. 我國進口之英國產品

我國自英國進口前 10 大產品與自歐盟進口大致相同（僅兩項產品不同），依序為飲料和酒類及醋、機器及機械用具、鐵路及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件、醫藥品、光學精密儀器及器具、電機與設備及其零件、雜項化學產品、精油及樹脂狀物質、塑膠及其製品、鋼鐵。其中機器及機械用具、鐵路及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件、光學精密儀器及器具、電機與設備及其零件、塑膠及其製品、鋼鐵等 6 項 HS 2 位碼產品亦同為我國出口至英國前 10 大產品之一。

表 8 近 3 年我國進口前 10 大英國產品 (HS 章節)

單位：百萬美元；%

產品名稱	我自英國進口金額			英在我國市占率			英產品對我出口比重		
	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年
所有產品	1,845	1,948	2,076	0.80	0.75	0.72	0.37	0.34	0.36
第22章 飲料、酒類及醋	423	441	469	37.20	37.43	38.80	2.69	2.29	2.34
第84章 機器及機械用具及其零件	297	229	324	0.88	0.66	0.92	0.47	0.29	0.35
第87章 鐵道及電道車輛以外之車輛及其零件與附件	184	223	235	2.50	2.80	2.69	0.36	0.37	0.42
第30章 醫藥品	125	159	161	4.24	4.65	4.16	0.53	0.61	0.67
第90章 光學精密儀器及器具	145	124	151	1.42	1.16	1.32	0.66	0.59	0.65
第85章 電機與設備及其零件	85	86	91	0.15	0.13	0.12	0.37	0.29	0.32
第38章 雜項化學產品	65	96	85	1.09	1.54	1.29	0.63	1.03	1.13
第33章 精油及樹脂狀物質；香水、化粧品或盥洗用品	56	58	63	3.67	3.79	3.69	0.30	0.27	0.25
第39章 塑膠及其製品	41	41	46	0.64	0.59	0.61	0.25	0.31	0.32
第72章 鋼鐵	36	45	44	0.56	0.56	0.46	0.49	0.62	0.52

註 1：此表產品依台自英國進口金額排序。

註 2：標示灰底者同為我出口英國前 10 大品項。

資料來源：Trade map

就英國各項產品在我國之市占率而言，飲料、酒類及醋占我國該項產品市場 38.80%，其次為書籍、新聞報紙、圖書及其他印刷工業產品，在台北市占率為 13.32%，鎳及其製品、藝術品及醫藥品等 3 項產品在台北市占率 4%~5%，其餘產品在台北市占率不足 5%。另就英國該項產品出口而言，出口至我國比重最高僅達 3.15%，為木漿或其他纖維素材料之紙漿，其次為未列名動物產品（2.75%）、鎳及其製品（2.42%）、飲料和酒類及醋（2.34%）、感光或電影用品（2.15%）、魚類和軟體類及其他水產無脊椎動物（1.65%）、錫及其製品（1.47%）、雜項化學產品（1.13%）等產品，其餘產品出口至臺灣之比率不足 1%，綜上所述，英國產品均非以我國為主要出口市場，惟我國之飲料、酒類及醋有將近 4 成來自英國。

表 9 近 3 年在台市占率較高及出口我國比重較高之英國產品  
(HS 章節)

單位：百萬美元；%

產品名稱	我自英國進口金額			英在我國市占率			英產品對我出口比重		
	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年
第22章 飲料、酒類及醋	423	441	469	37.20	37.43	38.80	2.69	2.29	2.34
第49章 書籍，新聞報紙，圖書及其他印刷工業產品；手寫稿、打字稿及設計圖樣	24	22	24	13.34	12.25	13.32	0.38	0.40	0.31
第75章 鑲及其製品	4	8	29	0.60	1.01	4.87	0.76	0.89	2.42
第97章 藝術品、珍藏品及古董	2	3	3	2.81	8.44	4.66	0.10	0.38	0.55
第30章 醫藥品	125	159	161	4.24	4.65	4.16	0.53	0.61	0.67
第47章 木漿或其他纖維素材料之紙漿；回收(廢料及碎屑)紙或紙板	2	16	26	0.31	1.97	3.04	0.37	1.77	3.15
第5章 未列名動物產品	1	2	3	0.57	0.95	1.10	1.14	1.99	2.75
第37章 感光或電影用品	3	1	1	0.25	0.11	0.04	0.07	0.16	2.15
第3章 魚類、甲殼類、軟體類及其他水產無脊椎動物	11	18	30	1.16	1.72	2.51	0.76	1.05	1.65
第80章 錫及其製品	0	0	0	0.08	0.09	0.06	5.09	6.08	1.47
第38章 雜項化學產品	65	96	85	1.09	1.54	1.29	0.63	1.03	1.13

資料來源：Trade map

## 2. 我國出口至英國之產品

在所有我國出口至英國產品之中，我國該項產品出口英國比重最高者達 7.72%，為第 88 章航空器、太空船及其零件<sup>857</sup>，該產品在英國之市占率為 0.09%，其次為第 66 章傘杖鞭及其零件、第 42 章皮革製品、第 87 章鐵路及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件，我國該項產品出口英國之比重分別達 6.36%、4.29%、4.28%，該產品在英國市占率分別為 4.89%、0.30%、0.58%。

<sup>857</sup> 我國出口英國第 88 章之主要細項產品為 HS880330 飛機或直升機之其他零件，2018 年此項產品我國主要出口市場依序為美 (42.47%)、加 (13.10%)、英 (12.04%)、德 (8.76%)。2015-2017 年期間我國該項產品出口持續衰退，對美、加、德等出口走勢亦同，惟對英國出口成長。2018 年我國該項產品出口止跌回升，總出口金額達 4.2 億美元，主要來自對美出口的增加，對美出口達 1.78 億美元，較 2017 年成長 6,539 萬美元；對英出口 5054 萬美元，較 2017 年衰退 1,066 萬美元，英國為我國該產品出口衰退最多的國家。

表 10 近 3 年我國出口至英國前 10 大產品 (HS 章節)

單位：百萬美元；%

產品名稱	臺灣出口英國金額			台在英國市占率			台產品出口英國比重		
	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年
所有產品	3,644	3,791	3,859	0.69	0.69	0.71	1.30	1.19	1.15
對英出口占我出口歐盟之比重(%)	14.80	13.92	13.10	-	-	-	-	-	-
第85章 電機與設備及其零件	1,134	1,192	1,118	2.15	2.28	2.44	0.91	0.84	0.77
第84章 機器及機械用具及其零件	569	668	689	1.24	1.15	1.05	1.88	1.82	1.69
第87章 鐵道及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件	468	442	425	0.66	0.64	0.58	5.02	4.54	4.28
第73章 鋼鐵製品	242	267	264	3.00	3.08	2.38	3.60	3.47	3.09
第72章 鋼鐵	66	146	221	1.25	2.55	3.23	0.86	1.51	2.11
第39章 塑膠及其製品	193	198	212	1.10	1.13	1.11	1.10	0.98	0.95
第82章 卑金屬製工具、器具、利器、匙、叉及其零件	100	108	106	5.52	5.53	5.46	3.91	3.86	3.67
第90章 光學精密儀器及器具	160	105	102	1.44	0.93	1.02	1.08	0.64	0.63
第95章 玩具、遊戲品與運動用品	89	85	93	1.81	1.58	1.86	4.22	3.95	4.11
第83章 雜項卑金屬製品	56	63	70	2.83	2.85	2.93	3.63	3.75	4.07

註：此表產品依我國出口英國之金額排序。

資料來源：Trade map

若以我國各項產品在英國之市占率來看，在英國市占率最高者為第 82 章卑金屬製工具及其零件，其市占率為 5.46%，其次為第 66 章傘杖鞭及其零件 4.89%、第 55 章人造纖維棉 4.42%。綜上所述，臺灣並非英國之主要進口來源，惟相對的英國也非臺灣目前主要的出口市場。

表 11 近 3 年在英市占率較高及我國出口英國比重較高之產品  
(HS 章節)

單位：百萬美元；%

產品名稱	我國出口英國金額			我在英國市占率			台產品出口英國比重		
	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年	2016年	2017年	2018年
所有產品	3,644	3,791	3,859	0.69	0.69	0.71	1.30	1.19	1.15
第88章 航空器、太空船及其零件	46	66	54	0.06	0.15	0.09	5.85	15.30	7.72
第66章 雨傘、陽傘、手杖、座凳式手杖、鞭、馬鞭及其零件	2	2	2	4.61	5.23	4.89	6.90	6.82	6.36
第42章 皮革製品	6	7	8	0.30	0.33	0.30	3.55	3.93	4.29
第87章 鐵道及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件	468	442	425	0.66	0.64	0.58	5.02	4.54	4.28
第82章 卑金屬製工具、器具、利器、匙、叉及其零件	100	108	106	5.52	5.53	5.46	3.91	3.86	3.67
第55章 人造纖維棉	24	24	27	4.03	4.33	4.42	2.23	2.44	2.64

資料來源：Trade map

## 2. 脫歐對英國經濟之可能影響

英國脫歐對英國及全球經濟的影響，主要視其未來與歐盟將展開何種合作關係而定，由於此種合作關係可能有非常多種模式，而且不確定性高，相關的影響必須視後續發展而定。但原則上，英國不至於回復到過於孤立與封閉的情況，惟歐盟對英國的貿易與投資障礙勢必相對提高，因此英國的經濟成長與外來投資可能下滑，根據英國財政部預估英國短期 GDP 恐下滑 3.6%~6.0%，而多家國際機構則預估英國 GDP 下滑幅度約為 1%~6%。長期則視脫歐後英國與歐盟之合作模式而有不同結果。

其中包括貿易規模萎縮，投資及就業機會減少，不動產風險提高，以及主權評等恐遭降級，外部融資成本升高等。2015 年英國經常帳逆差高達 1,480 億美元，全球排名第二，相當於 GDP 的 5.2%。脫歐後勢將面臨鉅額資金外移及匯率大幅波動，而其目前保有之 AAA 最高級國家評等，恐難逃調降一級以上之結果<sup>858</sup>。經濟

<sup>858</sup> S&P (2016), "Brexit Would Spell the End of the UK's AAA Rating," May 20.

成長面臨下行風險，英鎊亦將面臨貶值壓力，且恐推升通膨。然英國央行已經宣告必要時將採取寬鬆的貨幣政策因應。此外，英國財政部估計，可能也將採取擴大財政支出以免經濟情勢過度緊縮。

**表 12 英國財政部估計脫歐對英國經濟 2 年內之影響**

	一般情況	嚴重情況
GDP (%)	-3.6	-6.0
通膨率 (百分點)	+2.3	+2.7
失業率 (百分點)	+1.6	+2.4
失業人數 (萬人)	+52	+82
平均實質薪資 (%)	-2.8	-4.0
住宅價格 (%)	-10	-18
英鎊匯率指數 (%)	-12	-15
公部門淨借入金額 (億英鎊)	+240	+390

資料來源：HM Treasury (2016)，”HM Treasury Analysis: the Immediate Economic Impact of Leaving the EU，” April.

就長期而言，英國財政部估計，15 年後如果英國未與歐盟簽訂任何協定，其 GDP 將下降 7.5%，如果採取與參加 EEA 之方式，其 GDP 下降幅度將縮小至 3.8%，人均 GDP 則將減少 1,100 至 2,100 英鎊。

**表 13 英國財政部估計脫歐對英國經濟 15 年後之影響**

	EEA 成員國	與歐盟簽訂 FTA	與歐盟簽訂特殊協定 (WTO 成員國)
GDP (%)	-3.8	-6.2	-7.5
人均 GDP (英鎊)	-1,100	-1,800	-2,100

再者，英國政府在 2018 年 11 月又公布一份脫歐對英國長期的官方經濟影響報告，該份報告並提交英國議會。該評估報告針對不同脫歐方式，做了更細緻之情境假設，其假設四種脫歐模式並分別模擬評估其可能影響<sup>859</sup>，包括：

- 白皮書假設情境：依據 2018 年 7 月公布的脫歐白皮書目標，設定英國與歐盟未來的經貿關係條件；
- 一般 FTA 假設情境：此項假設為倘若英國與歐盟未來關係為一般 FTA 模式，亦即假設零關稅、但模擬情境設定包括考量非關稅貿易障礙、關務行政障礙及管制障礙等成本；
- EEA 假設情境：模擬情境為零關稅情境，而英國仍在歐盟單一關稅領域中，也維持人員自由流通及執行歐盟新法令，因此假設情境中僅考量一般關務行政成本可能的障礙；
- 無方案脫歐情境：此項依英國與歐盟為 WTO 會員的權利義務關係來設定，因此以雙方 MFN 稅率及平均的非關稅貿易障礙來模擬。

英國官方報告對上述四種情境評估結，係以 15 年後英國與歐盟之長期經貿關係作為觀察點，相對於英國與歐盟之現狀，則從英國 GDP 變化於四種情境假設如下：

---

<sup>859</sup> HM Treasury, EU Exit --Long-term Economic Analysis, November 2018.

**表 14 相對於現狀，不同脫歐方案對英國 GDP 之長期影響**

相對於現狀 (%)	無方案脫歐	一般 FTA 情境	EEA 情境	白皮書情境 (無 NTB 障礙)	白皮書情境 (維持 5 成 NTB 障礙)
GDP (不納入移民因素考量)	-7.6 (-9.0~-6.3)	-4.9 (-6.4~-3.4)	-1.4 (-2.3~-0.9)	-0.7 (-1.4~-0.2)	-2.2
GDP (EEA 人員不得自由進入)	-9.3 (-10.7~-8.0)	-6.7 (-8.1~-5.1)	n/a	-2.5 (-3.1~-1.9)	-3.9

英國新任首相強生 (Boris Johnson) 於 2019 年 7 月上任後，政府強化了無協議脫歐 (no-deal Brexit, 又稱 hard Brexit, 硬脫歐) 的準備，故許多組織發布了硬脫歐可能影響之相關報告，包括英國政府及其他公共機構。英國政府於 9 月公布黃槌行動 (Operation Yellowhammer) 報告，預估硬脫歐可能會出現燃料、糧食及藥物短缺，英國各地港口將陷入混亂長達 3 個月。

變動歐洲下的英國 (UK in a Changing Europe, UKICE) 分析評估強生首相脫歐提案之經濟影響<sup>860</sup>。研究學者認為，英國與歐盟未來關係大致為弱化版的加拿大模式，換言之，英國和歐盟將達成自由貿易協定，但不及歐盟-加拿大協定的全面性，此為其模擬分析貿易影響之前提假設。研究結果指出，與留在歐盟相較，強生首相提案之英歐貿易障礙將使英國人均收入 10 年後減少 2.5% (約 800 英鎊)，前首相梅伊的提案則是減少 1.7% (約 500 英鎊)，硬脫歐則是減少 3.3% (約 1,000 英鎊)；就歐盟國家而言，由於愛爾蘭與英國之貿易比重較高，其受英國脫歐影響為最嚴重，人均收入減少規模與英國相當，其餘大多數歐盟成員減少低於 1%。

<sup>860</sup>The UK in a Changing Europe(2019), The economic impact of Boris Johnson's Brexit proposals, <https://ukandeu.ac.uk/research-papers/the-economic-impact-of-boris-johnsons-brexit-proposals/#>

表 15 英國脫歐對人均所得之影響

情境	無調整		生產力調整 (productivity adjustments) *	
	變動率 (%)	變動值 (英鎊)	變動率 (%)	變動值 (英鎊)
前首相梅伊	-1.7	-500	-4.9	-1,500
首相強生	-2.5	-800	-6.4	-2,000
硬脫歐	-3.3	-1,000	-8.1	-2,500

\*：貿易減少也會影響生產率，文獻指出貿易降低 1%，將使人均收入減少 0.5%。

資料來源：The economic impact of Boris Johnson's Brexit proposals，第 7 頁和第 9 頁

英國智庫財政研究所 (The Institute for Fiscal Studies, IFS) 於 10 月公布其報告<sup>861</sup>，模擬分析英國於 4 種情境脫歐之經濟發展前景，4 種情境分別為：(1) 基本情境：不確定性持續，英國繼續推遲脫歐；(2) 政府與歐盟達成協議並於議會通過；(3) 硬脫歐，伴隨著大量的財政寬鬆；(4) 由工黨領導的聯盟政府就脫歐協議進行第二次公投，最終投票決定撤銷脫歐，其亦將實施大幅度徵稅和財政寬鬆。研究結果顯示，硬脫歐是英國未來經濟發展最差的狀況，暫時性增加政府支出可能有助於經濟成長，但預期英國經濟將在硬脫歐後兩年內陷入谷底，2022 年英國經濟之成長相較於推遲脫歐的情況小 2.6 個百分點；英國若與歐盟達成脫歐協議，由於不確定性消失，一些被擱置的投資計畫將得以推進，預估 2021-2022 年英國 GDP 將成長 1.4%~1.6%，2022 年 GDP 成長相較於推遲脫歐情境增加 0.8 個百分點；然而，倘若英國能取消脫歐，未來的經濟發展是 4 種模擬情境表現最優者，2022 年 GDP 較 2019 年成長 5.3%。

<sup>861</sup>Benjamin Nabarro and Christian Schulz (Citi)，UK economic outlook in four Brexit scenarios <https://www.ifs.org.uk/publications/14421>

表 16 IFS 模擬預測不同脫歐情境之下英國 GDP 變化趨勢

模擬情境	2019年	2020年	2021年	2022年	2019-2022年累計
繼續推遲脫歐	0.9	0.8	1.3	1.4	3.6
有協議脫歐	0.9	1.3	1.6	1.4	4.4
硬脫歐	0.9	-0.4	0.3	1.1	1.0
取消脫歐	0.9	1.1	2.2	1.9	5.3

註：Real GDP growth rates.

資料來源：ONS and Citi Research.

英國國家經濟社會研究院（National Institute of Economic and Social Research, NIESR）今年 10 月底的新聞稿指出，英國經濟前景因重大的經濟和政治不確定性蒙上陰影，嚴重程度將取決於脫歐後的對外貿易關係，而全球需求放緩將使英國經濟進一步疲軟。其估計，依據強生首相之脫歐規劃，長期而言，相較於續留歐盟，英國經濟規模將萎縮 3.5%；假設持續不確定性但歐盟貿易條件保持不變，亦即英國與歐盟間之關係沒有重大改變，預估 2019-2020 年英國經濟成長為 1.4%；相較於續留歐盟，硬脫歐將使英國經濟規模減少 5.6%。<sup>862</sup>

### （三）評析

我國對英國出口約占我國 2018 年總出口 1.15%，進口約占我國總進口 0.72%，2018 年我國對英國有貿易順差 17.8 億美元。英國脫歐如果使英國 GDP 下降、英鎊貶值，以致進口需求減弱，以英國財政部估計，英國 GDP 將下降 3.6%~6% 而言，依據一般經濟學者估計歐盟貿易淨值對 GDP 的影響乘數為 1.6，其淨進口需求可能減少 2.25%~3.75%。假設我國對英國的出口將面臨同樣比例的減少，由於我國對英國出口僅占我國總出口 1.15%，使我國對英國出口可能減少 0.03%。

<sup>862</sup>NIESR, Published: 29th October 2019

<https://www.niesr.ac.uk/media/niesr-press-release-uk-economy-35-cent-smaller-under-latest-brexit-deal-13975>

從另一方面來看，聯合國貿發會（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）今年 3 月的報告<sup>863</sup>指出，英國脫歐可能改變其貿易政策、調整關稅結構，而其市場進入條件的改變可能對某些開發中國家產生重要影響，如孟加拉和柬埔寨等國家在某些產品可享有較低的關稅，可能將被取消優惠待遇。整體而言，硬脫歐對於出口高度依賴英國市場且（或）目前享有歐盟優惠待遇的開發中國家有較顯著之影響。我國與英國之間並無優惠貿易協定，而英國目前僅與部分與歐盟優惠貿易夥伴簽署協定，因此可能有貿易移轉現象。根據該報告估計，在英國硬脫歐情況下，我國對英國之出口將增加 5.78 億美元。

另一方面，強生首相因 9 月表決《班恩法案》時<sup>864</sup>21 名保守黨議員倒戈，故開除此 21 人之黨籍，致其失去國會多數之局面，進而造成其《脫歐協議草案》無法獲得國會通過，必須第三度申請延期，此次提前大選意在贏回國會多數席次並爭取在明年 1 月 31 日前通過《脫歐協議草案》，突破脫歐僵局。

英國大選將於 12 月 12 日舉行，工黨之競選口號為「真正變革的時機來臨」（It's time for real change），英國工黨黨魁科賓（Jeremy Corbyn）主張再度與歐盟談判新的脫歐協議草案，並將該草案交付公投；保守黨競選口號則為「搞定脫歐」（Get Brexit Done），強生力求取得多數席次以在期限內通過《脫歐協議草案》。目前各家所做多次民調均顯示保守黨領先，有望取得多數席次，加上硬脫歐派政黨退出選舉，使保守黨希望大增。

---

<sup>863</sup> Brexit. Implications for Developing Countries. , UNCTAD Research Paper No.31

<sup>864</sup>法案主旨：英國政府若不能在 10 月 17、18 日召開之歐盟峰會中達成脫歐協議，或不能經國會表決同意硬脫歐，則首相必須向歐盟再度申請延長脫歐期限 3 個月。

基於上述進出口統計數據，我國與英國相互均非彼此主要貿易夥伴，惟我國仍應持續關注英國脫歐動態，若是工黨取得多數席次，將尋求重新談判，無可避免地需再度延期脫歐；若是保守黨取得多數席次，則須觀察強生版《脫歐協議草案》會否在期限內通過。然無論何黨主政，《脫歐協議草案》均只適用於過渡期間，過渡期結束後，我國與英國之雙邊貿易仍須有進一步安排，否則即回歸適用 WTO 規則，對我國與英國間經貿往來仍有一定程度之影響。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 美日第一階段貿易協定條文分析

#### （一）背景

美國與日本於 2018 年 9 月發布聯合聲明決定開啟雙邊貿易談判後，歷經一年談判後雙方在 2019 年 9 月 25 日達成原則上協議，並先行發表「美日貿易協定聯合聲明」(Joint Statement on a Japan-U.S. Trade Agreement)。隨後，美國與日本在 2019 年 10 月 7 日正式簽署「美日貿易協定」(United States-Japan Trade Agreement, USJTA)與「數位貿易協定」(digital trade agreement)。<sup>865</sup>按雙方規劃，雙方將在 USJTA 生效後 4 個月內完成諮商，並就關稅與其他貿易限制、服務貿易與投資障礙及其他議題展開下一階段談判。<sup>866</sup>

為掌握美日貿易談判之重要成果，以及掌握川普政府對雙邊 FTA 之實際談判訴求與立場，以下除了重點歸納美日貿易協定與數位貿易協定之條文外，同時也與「美墨加協定」(U.S.-Mexico-Canada Agreement, USMCA)之相關內容簡要進行跨協定比較，以呈現出川普政府對外貿易談判的政策方向與趨勢。

---

<sup>865</sup>See USTR, “FACT SHEET: U.S. –Japan Trade Agreement”, September 25, 2019.

<sup>866</sup>See Japan times, “Read the full text of the joint statement on a Japan-U.S. trade agreement”, September 26, 2019.

## （二）美日貿易協定條文分析

美日貿易協定文本（U.S.-Japan Trade Agreement, USJTA）非常扼要，僅有 11 個條文，就其本文顯然不是重點，但美日貿易協定另包含 2 項附件與 6 項附屬文件，這些附屬文件反而是觀察川普政府在美日初步 FTA 中，首要著重議題之方向。在 6 項附屬文件中，美日雙方則分別針對酒精飲料、牛肉、稻米、防衛措施、脫脂奶粉與乳清等議題，表達消除或降低貿易障礙之相互瞭解及承諾，並提供相關措施安排，以下就 6 項附屬文件進行分析。

### 1. 酒類產品

#### （1）USJTA 附屬文件內容

美國特別針對酒類產品提出附屬文件，主要內容涉及：（1）美國將逐步放寬葡萄酒和蒸餾酒的裝填標準（standards of fill）；（2）美國將持續簡化酒類產品標示之許可程序；（3）美國將重新評估特定日本酒類產品是否可在美國銷售；（4）符合美國法下，美國將持續從日本的利益角度，檢視美國對日本燒酒提供的市場進入待遇，及（5）說明該項附屬文件不得被解釋為創設或提供有關商標或地理標示之權利。簡要說明其中兩個重點如下：

#### ● 裝填標準

美國財政部未來將採取相關措施，逐步取消或放寬美日間葡萄酒和蒸餾酒的裝填標準（standards of fill）。在葡萄酒方面，該措施預計將處理容量分別在 180 毫升（ml）、300 ml、360 ml、550 ml、720 ml 及 1.8 公升之產品；蒸餾酒方面，該措施則預計將處理容量分別在 700 ml、720 ml、900 ml 及 1.8 公升之產品。

## ● 對部分日本產品名稱標示之檢討

美國將自本項附屬文件生效之日起 120 日內，主要將針對依日本相關法律，並非視為在日本境內生產的山形縣清酒、灘五鄉清酒、北海道葡萄酒，美方將評估該等產品是否得使用該等名字在美國境內銷售，以及評估該等產品得以使用之名稱。

### (2) 與 USMCA 之比較

在 USMCA 協定下，美國分別與加拿大、墨西哥針對葡萄酒及蒸餾酒簽署附屬文件，惟其內容與 USJTA 有所差異。

首先，在葡萄酒方面，美加有關葡萄酒之附屬文件主要涉及美國控訴加拿大英屬哥倫比亞省份 (British Columbia, BC) 對進口葡萄酒與當地葡萄酒賦予不同待遇，僅有 BC 當地葡萄酒可在一般零售店架上銷售，至於進口葡萄酒則僅有在零售店裡的專賣店銷售，而有違反 GATT 國民待遇之虞，美國因而在 WTO 下先後提出兩項爭端解決請求 (DS 520<sup>867</sup>及 DS 531<sup>868</sup>)。對此，加拿大於該項附屬文件裡承諾將確保 BC 在 2019 年 11 月 1 日前刪除該項措施；倘如 BC 未能如期完成，美國可進行後續 WTO 爭端解決程序。基此，該項附屬文件內容與 USJTA 酒類產品附屬文件有明顯不同。

至於在蒸餾酒部分，在美墨蒸餾酒附屬文件中，墨西哥承諾將對未於美國境內生產的裸麥威士忌展開評估程序，以決定是否禁止該類產品在墨西哥境內銷售。至於美國亦承諾將對未在墨西哥境內生產之 Bacanora、Sotol 及 Charanda 產品展開評估程序，以決定是否禁止該類產品在美國境內銷售。同時，該項附屬文件不得被解釋為創設或提供有關商標或地理標示之權利。與 USJTA

---

<sup>867</sup>See WTO/DS 520, available on:  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds520\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds520_e.htm)

<sup>868</sup>See WTO/DS 531, available on:  
[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds531\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds531_e.htm)

附屬文件相較之下，美墨蒸餾酒附屬文件雖與 USJTA 相仿，但未明定酒類產品標示及裝填標準，而與 USJTA 仍有些許落差。

## 2. 牛肉

### (1) USJTA 附屬文件內容<sup>869</sup>

在該項附屬文件中，美國政府承諾將削除對日本進口牛肉 200 公噸的「國家特別配額」(Country Specific Quota, CSQ)；同時，美國將會對其他國家或地區的進口牛肉配額自 64,805 公噸上調至 65,005 公噸，並允許日本享有該項目下之關稅配額(Tariff Rate Quota, TRQ)。其次，在 USJTA 下，日本亦承諾逐步調降對美國牛肉的關稅並明定對美國牛肉採取防衛措施之基準數量。其中，日本在 USJTA 對美國牛肉之降稅程度與日本在 CPTPP 協定下承諾相同，自目前 38.5% 的關稅，分階段調降，並在 15 年後(2033 年)降至 9%。

### (2) 與 USMCA 之比較

在 USMCA 下，墨西哥與加拿大對美國牛肉之進口關稅均為零，故無另行訂定關稅降稅期程或是防衛措施。

## 3. 稻米

### (1) USTJA 附屬文件內容<sup>870</sup>

在 USJTA 附屬文件中，美國與日本針對日本稻米市場之「即時買賣(simultaneous-buy-sell, SBS)制度」達成共識，且日本將在符合 WTO 承諾的範圍內，對自美進口稻米進行關稅配額。日

---

<sup>869</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Beef'. Available online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Rice.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Rice.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

<sup>870</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Rice'. Available online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Rice.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Rice.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

本允諾農林水產省（The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF）會在 SBS 投標結束後，在政府的網站上公開各種形式（長粒米、中粒米及短粒米）之糙米及白米之資訊，包含：

- （1）投標的數量及投標稻米數量的總和；
- （2）成功投標的數量以及該投標稻米數量的總和；
- （3）農林水產省對成功投標之加權平均購買價格；以及
- （4）成功投標者對農林水產省之加權平均支付價格。

除 SBS 之外，USJTA 並無包含其他對稻米之關稅減讓或配額之相關規範。

#### （2）與 USMCA 之比較

USMCA 未有類似規定。

### 4. 農產品防衛措施之實施機制

#### （1）USJTA 附屬文件內容

美國與日本針對 USJTA 附件 I 有關牛肉、豬肉、濃縮乳清蛋白（Whey Protein Concentrate, WPC）、乳清粉及新鮮柳橙之農業防衛措施另行簽署附屬文件，主要規定農產品防衛措施之實施問題，申明當啟動相關產品之農產品防衛措施時，也應展開協商程序，以提高後續啟動防衛措施之基準數量。

#### （2）與 USMCA 之比較

USMCA 未有類似規定。

### 5. 脫脂奶粉

#### （1）USJTA 附屬文件內容

在美日的脫脂奶粉附屬文件中，雙方同意在日本 WTO 承諾之關稅配額下，日本農林水產省(MAFF)將透過以下方式管理脫脂奶粉配額進口。將由日本農畜產業機構（Agriculture & Livestock Industries Corporation, ALIC）在符合國內法下，引進由 MAFF 管理

的「全年度全球 750 公噸（相當於 5,000 公噸全脂牛奶重量）進口配額招標計畫」，所謂脫脂奶粉包括蛋白質含量至少 35% 之脫脂奶粉（skimmed milk powder，含 non-fat dry milk，無脂乾奶）」。<sup>871</sup>

## （2）與 USMCA 之比較

USMCA 未有類似規定。

## 6. 濃縮乳清蛋白（WPC）

### （1）USJTA 附屬文件內容<sup>872</sup>

本附屬文件旨在使美日雙方在濃縮乳清蛋白（Whey Protein Concentrate, WPC）農業防衛措施之執行上達成共識。日本在 USJTA 附件 I 已明定 WPC 農業防衛措施，但在附屬文件進一步明定展開 WPC 農業防衛措施之評估程序，要求日本採取農業防衛措施之前，應評估是否存在 FTA 附件一第四部分（Sub-Section 4）的第 12(e)(i)條<sup>873</sup>中的特定條件。第 12(e)(i)條所謂的兩個條件為：（1）日本國內對脫脂奶粉有缺乏；（2）日本對脫脂奶粉的國內需求並無明顯下降。換言之，倘若有這兩個之一的條件存在時，即便來自美國脫脂奶粉的進口量達到可啟動農產品防衛措施數量門檻，日本承諾不予啟動。

### （2）與 USMCA 之比較

USMCA 未有類似規定。

---

<sup>871</sup>美日 FTA 附屬文件-脫脂奶粉，

[https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Skimmed\\_Milk\\_Powder.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Skimmed_Milk_Powder.pdf)

<sup>872</sup>U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Whey.

[https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Whey.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Whey.pdf)

<sup>873</sup>美日 FTA 附件 1(Section B, Sub-Section 4)原文：12. (e) (i) Notwithstanding subparagraph (a), Japan shall not apply any agricultural safeguard measure under this paragraph if: (A) there is a domestic shortage of skimmed milk powder in Japan; or (B) there is no demonstrable reduction in domestic demand for skimmed milk powder in Japan.

### （三）小結

整體而言，美國在 USMCA 與 USJTA 均透過附屬文件以處理與締約方間之重要爭議議題。以 USMCA 為例，美國、加拿大與墨西哥間早已在北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement，NAFTA）期間消除絕大多數產品關稅並達一定程度之貿易自由化，故在 USMCA 下，三國間之附屬文件主要係針對美國對鋼鋁產品採取之 232 措施，以及未來可能採取之（汽車）232 措施。另外，美國與墨西哥間亦針對汽車安全標準、生物製劑、蒸餾酒、起司等產品、以及投資人地主國仲裁機制訂有附屬文件；美國與加拿大間則針對葡萄酒、天然水資源、能源及研發成本等議題簽署附屬文件，從上可知美墨、美加間之關切議題與產品。

另一方面，美國與日本談判主要集中於農產品降稅議題。究其緣由，在於美國退出 TPP 及日本簽署歐日經濟夥伴協定後，其農產品在日本市場地位已逐漸被澳洲、加拿大及歐盟等競爭對手取代，加上美中貿易戰持續延燒，中國大陸因而停止採購美國農產品，導致美國農業困境雪上加霜。川普政府為疏解國內農業團體的壓力並為其連任鋪路，積極推動與日本的貿易談判，以此安撫其國內支持者。基此，USJTA 之 6 項附屬文件均集中於農產品相關議題。

綜觀 USJTA 與 USMCA 之附屬文件可知，兩項協定內僅有酒類產品為重疊品項，且對於酒類的規範方向也不相同，可見美國與加、墨兩國，以及美日間之貿易現況及關切議題有明顯落差。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響

### (一) 貿易戰對美中貿易影響

表 17 顯示美中相互加徵關稅對美國貿易的影響。就美國對中國大陸課稅的產品來看，今年以來(2019.01~2019.07)美國自全球累計進口金額由上一年同期(2018.01~2018.07)的 9,556 億美元減少至 9,218 億美元，減少 3.54%；自中國大陸進口減少 31.91%，中國大陸該等產品在美國的進口市占率下滑 4.77 個百分點至 11.45%。

就中國大陸對美國課稅的產品來看，2019 年 1~7 月美國對全球累計出口金額由上一年同期(2018.01~2018.07)的 7,261 億美元減少至 7,066 億美元，下滑 2.68%；對中國大陸出口則大幅減少 19.40%，中國大陸占美國該等產品的出口比重下滑 1.18 個百分點至 5.68%。顯示美中相互加徵關稅對雙邊貿易均已造成強烈的負面衝擊。

表 17 美中相互加徵三波關稅對美國雙邊貿易的影響

單位：百萬美元

年月	美中相互課稅產品			
	美國對大陸課稅		大陸對美國課稅	
	美自全球進口	美自大陸進口	美對全球出口	美對大陸出口
2018年1月	131,788	23,126	95,388	7,057
2月	123,301	20,519	98,433	7,137
3月	137,203	19,782	111,334	8,189
4月	135,304	20,306	105,478	7,310
5月	143,641	23,677	107,463	6,939
6月	141,876	23,700	107,502	6,942
7月	142,462	23,861	100,488	6,229
8月	145,936	24,019	104,438	6,123
9月	135,811	23,445	102,589	5,470
10月	144,561	20,377	109,011	5,881
11月	134,286	19,323	103,768	5,626
12月	135,943	22,890	97,553	5,128
2019年1月	127,458	17,594	96,863	5,100
2月	118,509	14,443	96,451	5,587
3月	134,164	12,985	108,452	6,304
4月	132,953	14,648	100,914	5,282
5月	141,378	16,154	105,183	6,083
6月	131,046	14,358	100,761	6,067
7月	136,248	15,340	98,024	5,716
金額	955,576	154,972	726,085	49,802
占全球比重	100.00%	16.22%	100.00%	6.86%
金額	921,756	105,523	706,647	40,139
占全球比重	100.00%	11.45%	100.00%	5.68%
金額	-33,819	-49,449	-19,438	-9,663
占全球比重		-4.77%		-1.18%

註：1.本表所有產品包含 HS01~99 章。

2.灰底表課稅後期間。

3.中國大陸對美國課稅產品之貿易金額以 HS 六位碼計算，數值可能略有高估。

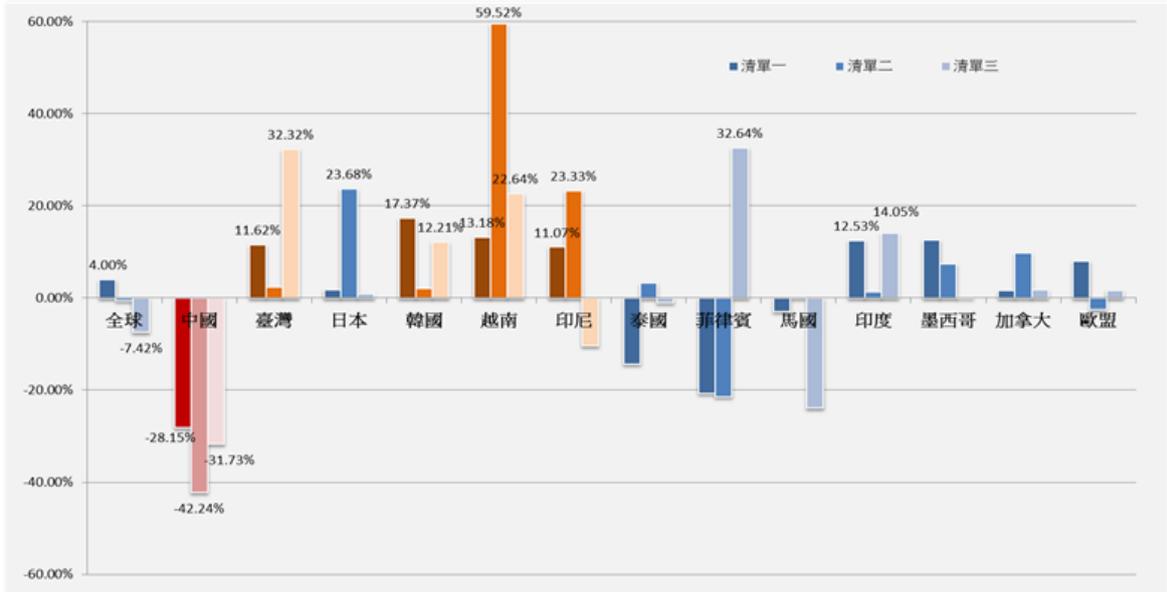
資料來源：美國海關。

## (二) 貿易移轉現象顯著

貿易戰下美中雙方最直接之反映，當為改變進口來源以規避新增之關稅成本。此即為關稅所造成之貿易移轉(Trade diversion)效果。對於受到移轉正面效果之國家而言，則貿易移轉又可帶來貿易創造(Trade creation)效果。

由此角度觀察美國對中國課徵制裁關稅後對進口變化的影響可發現，對於第一波 340 億美元清單產品來看，美國 2019 年至 7 月為止自全球累計進口金額較上一年同期成長 4%，但自中國進口則減少 28.15%。同清單產品明顯轉向臺灣（進口成長 11.62%）、韓國（17.37%）、越南（13.18%）、印尼（11.07%）、印度（12.53%）及墨西哥（12.54%）進口明顯增加。

就第二波 160 億美元清單來看，美國今年自全球累計進口金額較上一年同期減少 0.55%，但自中國進口則大幅衰退 42.24%。貿易轉向至日本（增加 23.68%）、越南（59.52%）、印尼（23.33%）、墨西哥（7.39%）及加拿大（9.81%）。對第三波 2000 億美元清單而言，美國今年自全球累計進口金額較上一年同期下滑 7.42%，但自中國進口大幅減少 31.73%，貿易轉向至我國（增加 32.32%）、韓國（12.21%）、越南（22.64%）、菲律賓（32.64%）及印度（14.05%）。

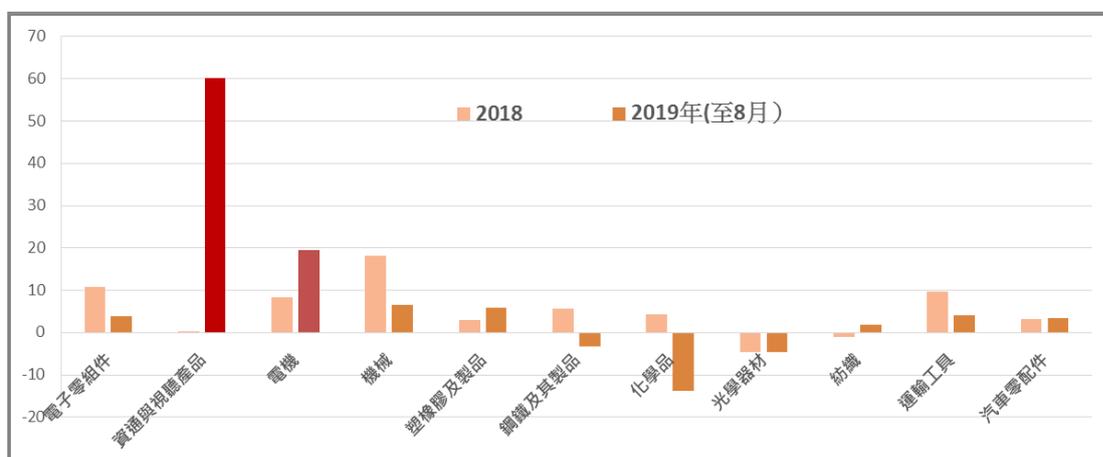


資料來源：美國海關。

圖 1 美國自主主要國家進口之「清單產品」成長率變化 (2019 年 1-7 月與 2018 年同期比較)

歸納以上整體而言，從貿易數據來看，臺灣、韓國、越南及印度等是美國對中國大陸加徵 301 關稅後，享有較大轉單效益的國家。UNCTAD 於 2019 年 9 月報告指出<sup>874</sup>，美中貿易戰以來美國自中國進口大幅減少，而臺灣是美國加徵關稅後貿易移轉的最大受益者。

不過雖然臺灣上半年因貿易移轉的受益金額總計高達 42.17 億美元，不過轉向效果主要集中在辦公機械產業（28.30 億美元，佔 60%），其他 UNCTAD 認為受益之產業，包括通訊設備（4.91 億美元）、電子機械（2.87 億美元）成長金額均極為有限，甚至無法判斷屬於貿易轉向或正常增長，顯示受益對象分佈極不平均。以上之結構，亦與我國出增長變化相同，顯示出資通訊產品為主要且接近唯一對美出口顯著增加之類別。這個發展研判與「臺灣接单、中國生產」主要以資通訊產品為主，導致近期因貿易戰而轉單至臺灣之產品亦集中於資通訊產品密切有關。



資料來源：國貿局貿易統計

圖 2 我國對美出口主要產品類別增長變化  
(2019 年 1-8 月與 2018 年同期比較)

<sup>874</sup>Trade and Trade Diversion Effects of United States Tariffs on China, [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d9\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ser-rp-2019d9_en.pdf)。

### （三）對臺灣貿易結構之影響

臺灣出口市場在美中國貿易戰後亦出現明顯的移轉現象。今(2019)年至 8 月為止，我國對中國大陸(含香港)累計出口金額由上一年同期衰退 6.87%（由 904 億美元減少至 842 億美元），占臺灣總出口比重亦由 41.01%下降至 39.1%，減少 1.92 個百分點。反之，同一時期臺灣對美國出口大幅成長 18.59%，由去年同期之 255 億美元增加至 302 億美元，占總出口的比重亦由 11.55%上升至 14.02%(增加 2.47 個百分點)。惟我國對美國出口增加的金額仍無法彌補對中國出口減少的部分，致使臺灣對全球累計出口金額衰退 2.31%，由 2,204 億美元減少至 2,153 億美元。

進一步針對已被課徵制裁關稅之產品變化觀察，2019 年至 8 月為止臺灣對中國累計出口金額較去年同期衰退 7.67%(841 億美元減少至 777 億美元)，但出口至美國則增加 24.37%（由 190 億美元增加至 237 億美元），轉向效益十分顯著。

不過有趣的是若從中國對美國實施報復關稅之產品貿易趨勢變化觀察，2019 年至 8 月為止臺灣對中國出口金額反而由去年同期的 512 億美元減少至 449 億美元（減少 12.37%），出口至美國則增加 20.47%（231 億美元增加至 278 億美元）。換言之，中國自美國進口之受報復產品並未出現貿易移轉至臺灣之現象。原因可能為中國報復產品多為農產品之故。

表 18 美中相互加徵關稅對臺灣出口的影響

單位：百萬美元，%，百分點

年月	所有產品				美國對中國大陸課稅產品			中國大陸對美國課稅產品		
	全球	中國大陸 (含香港)	美國	其他	全球	中國大陸 (含香港)	美國	全球	中國大陸 (含香港)	美國
2018年 1月	27,365	11,141	3,138	13,086	23,795	10,404	2,348	18,649	6,523	2,866
2月	22,356	8,321	2,633	11,402	19,374	7,765	1,966	15,090	4,754	2,381
3月	29,987	13,429	3,127	13,431	26,284	12,591	2,356	19,132	6,824	2,828
4月	26,718	10,864	2,966	12,888	23,212	10,102	2,212	17,961	6,339	2,665
5月	29,107	11,846	3,626	13,635	25,182	10,999	2,701	19,827	6,896	3,339
6月	28,242	11,490	3,290	13,462	24,513	10,636	2,456	19,418	6,875	2,973
7月	28,357	11,582	3,346	13,429	24,690	10,811	2,515	19,037	6,714	3,024
8月	28,279	11,727	3,327	13,225	24,702	10,833	2,486	18,590	6,264	3,028
9月	29,622	12,382	3,620	13,619	25,734	11,527	2,703	19,554	6,552	3,252
10月	29,546	12,571	3,392	13,584	25,792	11,692	2,539	19,396	6,934	3,086
11月	27,784	11,455	3,483	12,845	24,285	10,613	2,661	18,207	6,207	3,187
12月	28,563	11,541	3,745	13,277	24,806	10,641	2,870	18,985	6,292	3,413
2019年 1月	27,292	10,319	3,797	13,176	23,691	9,542	2,972	18,418	5,632	3,536
2月	20,396	7,457	2,900	10,038	17,829	6,925	2,302	13,804	4,328	2,640
3月	28,643	11,419	3,916	13,309	24,856	10,585	3,071	19,136	6,084	3,619
4月	25,804	9,901	3,603	12,299	22,413	9,176	2,795	17,325	5,428	3,346
5月	27,707	11,028	3,928	12,751	24,062	10,115	3,097	18,426	5,912	3,626
6月	28,368	11,050	3,900	13,417	24,648	10,158	3,075	19,011	5,946	3,567
7月	28,121	11,166	4,057	12,898	24,410	10,254	3,178	18,518	5,796	3,740
8月	29,000	11,850	4,085	13,066	25,228	10,934	3,191	18,334	5,732	3,759
201801~201808 累計										
金額	220,412	90,400	25,454	104,559	191,750	84,139	19,039	147,705	51,188	23,103
占全球比重	100.00%	41.01%	11.55%	47.44%	100.00%	43.88%	9.93%	100.00%	34.66%	15.64%
201901~201908 累計										
金額	215,331	84,190	30,186	100,954	187,138	77,688	23,679	142,972	44,858	27,833
占全球比重	100.00%	39.10%	14.02%	46.88%	100.00%	41.51%	12.65%	100.00%	31.38%	19.47%
1~8月同期變化										
金額	-5,081	-6,209	4,732	-3,604	-4,612	-6,451	4,640	-4,734	-6,331	4,730
占全球比重		-1.92	2.47	-0.55		-2.37	2.72		-3.28	3.83

註：1.本表所有產品包含 HS01~98 章。

2.灰底表美中相互課稅後期間。

資料來源：臺灣海關。

#### (四) 評析

美中貿易戰雖帶來貿易移轉及創造效果，然而整體而言，對全球經濟仍帶來經濟增長下行及全球貿易萎縮之衝擊。美中貿易戰爆發至今，主要國際組織持續下修全球經濟預測。世界銀行 6 月發布的「世界經濟展望報告」，將今年全球經濟成長由今年 1 月的 2.9% 下調至 2.6%；OECD 及 IMF 也分別於 9 及 11 月調降 2019 年及 2020 年全球經濟成長預測，比前一次預估值下修 0.2~0.4 個百分點，並指出美中貿易

緊張局勢再次激化，全球商業信心大幅下滑，貿易及投資放緩程度加深，新興和發展中經濟體投資低迷，已開發國家尤其是歐洲的疲軟程度超出預期<sup>875</sup>。

同時世界貿易組織(WTO)在年度預測報告中表示，報復性措施、經濟成長乏力、金融市場動盪與已開發國家貨幣緊縮，在在拖累全球貿易，2018年第4季全球貿易萎縮0.3%。2019年全球貿易可能僅成長1.2%，較2018年增幅3.0%緩慢，也大幅低於先前預測的2.6%<sup>876</sup>。

除全球經濟疲弱外，臺灣前五大出口市場(中國大陸、東協、美國、歐盟及日本)的經濟表現自今年第2季開始明顯減弱，對我國之總體出口及經濟成長將造成不利影響。尤其從前述貿易分析可發現，美中貿易衝突對臺灣出口的負面影響已逐漸顯現，不確定性風險之提高，使得我國及各國廠商投資態度趨於保守，全球總體經濟疲弱、貿易緊縮的局面將難以避免。臺灣屬小型經濟體，出口占我GDP比重超過六成五，外貿依存度達123%，全球經濟及貿易發展對臺灣經濟表現影響重大。

雖然在美中貿易戰之下我國有顯著的正面貿易移轉(轉單)利益，但受益者六成為辦公機械產業(亦即電腦等產品)，反而突顯出過去臺灣資通訊產品高度「臺灣接單、中國生產出貨」的美中台代工結構面對極大調整壓力的挑戰。再者，由於中國大陸、歐盟及東協需求疲軟，特別是對美國出口增加幅度不足以彌補對中國之出口衰退程度。因此，總體而言臺灣一樣是受害者。所幸近期臺商回臺投資意願熱絡，期能帶動投資並減緩出口低迷對經濟成長所造成的負面影響。同時，未來美中貿易戰對兩岸供應鏈之衝擊將逐漸浮現，亦即當中國整體需求減少時，我國對中國出口持續衰退為合理之預期。特別值得注意的是若美國實施最後一批產品清單課徵關稅後，將包含手機、筆記型電

---

<sup>875</sup> <https://www.oecd.org/economic-outlook/>

<sup>876</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/pres19\\_e/pr840\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/pres19_e/pr840_e.htm)

腦、無線耳機與電子手錶等產品，對我國出口中國之中間財所產生之負面影響恐將無法忽視。

**表 19 臺灣前五大出口市場之經濟成長預估**

地區別	2018				2019				2020			
	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2		
全球	3.20	3.56	3.44	3.11	2.75	2.60	2.66	2.57	2.52	2.51	2.51	2.33
中國大陸	6.59	6.78	6.68	6.50	6.39	6.21	6.38	6.19	6.18	6.10	5.68	5.73
東協	5.04	5.43	5.26	4.63	4.54	4.35	4.21	4.04	4.14	4.60	4.56	4.37
美國	2.93	2.86	3.20	3.13	2.52	2.25	2.65	2.28	1.94	2.15	1.96	1.81
歐盟	2.01	2.48	2.25	1.84	1.48	1.29	1.64	1.40	1.18	0.94	0.94	0.72
日本	0.80	1.37	1.39	0.17	0.28	0.94	0.96	0.83	1.51	0.48	0.26	0.00

資料來源：HIS Markit (最後瀏覽日：2019.11.8)。



## 二十、2019 年 12 月 13 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：WTO 爭端解決功能危機

#### (一) WTO 上訴機構危機

由於美國自 2017 年以來透過持續杯葛上訴機構成員任命，導致 WTO 上訴機構面臨癱瘓之危機。起初，美國對外宣稱抵制補選上訴機構成員之理由，是因上訴機構在過去審理案件中做出「超越裁判權限」(judicial overreach) 的裁決；以及上訴機構法官在任期滿後仍對特定案件做出裁決，讓上訴機構運作受到質疑。美國政府堅持應優先解決上訴機構的問題，而擱置上訴機構成員之選任程序。由於上訴程序須至少有三名上訴機構成員審理案件，現階段 WTO 上訴機構剩餘 3 個成員中的 2 個任期在本(12)月 10 日屆滿，分別為：印度籍 Ujal Singh Bhatia 以及美國籍 Thomas R. Graham，因此，12 月 11 日起世界貿易組織 (WTO) 上訴機構可能面臨停止運作之情況。

為了回應美國改革上訴機構之要求，WTO 總理事會主席自今 (2019) 年起，即指派 DSB 主席—紐籍大使 David Walker 擔任上訴機構功能改革之非正式討論的協調人(facilitator)，故上述倡議已陸續在其召開之各種非正式會議中進行討論(這個非正式諮商過程又被稱為 The Walker Process)。W 大使也分別於今 (2019) 年的 2 月 28 日、5 月 7 日、7 月 23 日及 10 月 15 日向總理事會提出協商的進度報告，並且根據他認為會員立場已逐漸靠近的部分，提出一份總理事會決議草案以供會員討論是否採用。本決議草案分成 7 點，也就是對應美國提出之 6 項批評外，再加上增加 DSB 與上訴機構定期對話的 1 項建議<sup>877</sup>。然而，W 大使的決議草案仍無法獲得美國的支持，進而使美方鬆動其杯葛立場，爭端解決機制暫時失去上訴審是遲早的事。

---

<sup>877</sup>JOB/GC/222, Annex, at 5-6.

## (二)美籍上訴機構成員 Graham 已經明確表態不會續行審理已經繫屬的上訴案件

按照往例，即便上訴機構成員任期屆至，仍可以繼續審理已完成已經繫屬的 WTO 上訴案件。因此，對於在 12 月 10 日以前已經提起的上訴，上訴機構應該還是會依照往例讓僅存的這 3 位成員繼續審理以完成已經繫屬的上訴案件，在這種情況下，WTO 上訴機構在 12 月 10 日以後，可以再維持部分運作功能 1~2 年。然而，美籍上訴機構成員 Graham 已經明確表態不會續行審理已經繫屬的上訴案件。

因此，上訴機構確定自 12 月 11 日起將無法維持運作。除了目前繫屬中的上訴案件會受到影響之外，未來敗訴方若是針對小組報告提起上訴，由於上訴機構已經無法再行審理案件，裁決報告之採納就變得遙遙無期。

## (三)美國要求大幅刪減 WTO 上訴機構之相關經費

川普政府加大了對 WTO 上訴機構之改革壓力，在今(2019)年 12 月初 WTO 機構兩年期預算的審議程序中，美國代表表達了 WTO 向其上訴機構撥款的疑慮，特別是美方聲稱上訴機構超越了其職權。同時，美方還進一步認為 WTO 挹注上訴機構的經費可能轉用於歐盟、加拿大和挪威等會員所支持之替代上訴機制，基於上述考量，美方代表拒絕通過 2020 年至 2021 年 WTO 機構之預算案，此舉恐導致 WTO 在明(2020)年 1 月 1 日之後都無法運作<sup>878</sup>。蓋 WTO 會員每年繳交給 WTO 之年費係按照個別會員國過去 5 年貨品貿易、服務貿易與智慧財產權對全球貿易量之占比來計算，而美國為目前繳交 WTO 年費最多的會員，每年所繳交之年費約占整體 WTO 經費之 12%。

---

878

<https://foreignpolicy.com/2019/12/09/trump-may-kill-wto-finally-appellate-body-world-trade-organization/>

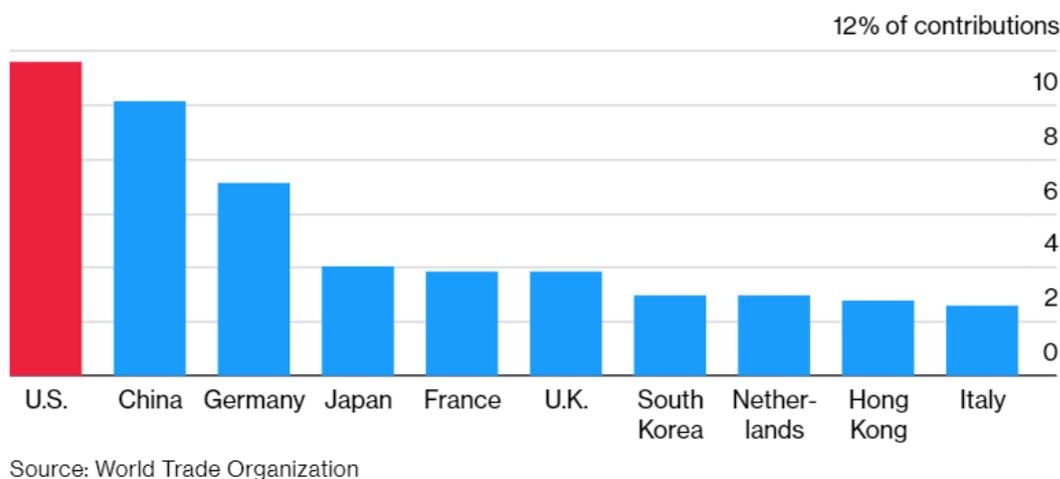


圖 1 2019 年繳交 WTO 年費最多的前 10 大會員

最終，美國與其他會員達成初步協議，以大幅刪減上訴機構相關預算，換取美國同意先通過 2020 年度之預算。依據協議，次一年度上訴機構成員之預算將大幅刪減 87%，並訂定每年度上訴機構成員之預算不能花費超過 10 萬元瑞士法郎。另一方面，針對次一年度上訴機構之運作經費亦大幅刪減 95%，年度預算上限亦設定為 10 萬元瑞士法郎。

在此一條件下，美國同意通過 1.9 億元瑞士法郎之 2020 年度預算，並暫時擱置 2021 年之年度預算，待日後再行審查。對此，美國主張應針對上訴機構相關經費設定上限的理由在於：上訴機構成員審理案件越久將可拿到越多費用，導致 WTO 上訴案件之審理曠日廢時，過去上訴機構成員之經費每年要花費掉 30 萬瑞士法郎，因此，未來應該針對上訴機構相關經費設定開支上限，避免上訴機構拖延審理時程的情況繼續發生。<sup>879</sup>

879

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-05/wto-members-agree-on-a-2020-budget-aver-ting-jan-1-shutdown>

#### （四）研析

面臨上訴機構確定在 12 月 11 日之後暫時停止運作的情況，其影響不僅在於上訴階段案件無法受理審理，更會出現任何有意規避爭端解決小組不利判決的會員，只要透過行使其合法的上訴權利，就可使得爭端個案因處於「已上訴但無法完成審理」的不確定狀態而無法生效，同樣也會影響爭端解決小組階段乃至於整體 WTO 爭端解決機制的拘束力及公信力。換言之，上訴機構危機的衝擊涉及整體爭端解決機制是否能繼續運作的威脅。

目前其他 WTO 已針對此一情況提出二種因應方案，皆屬於透過當事國的雙方協議，以個案方式因應上述危機，避免爭端案件陷入無限期的不確定狀態。第一種是不上訴協議，雙方當事國事前協議於上訴機構成員人數不足時兩造皆不上訴。我國與印尼就鋼鐵防衛措施案（DS490）的裁決結果有關之履行審查與授權報復順序協議（DSU 21/22 Sequencing Agreement）就有「當上訴機構成員不足三人而無法審理上訴案件時，雙方同意不上訴」之條款。如此一來，雙方一旦進入 DSU 21.5 有關履行審查之爭端程序，該爭端解決小組報告便可於公佈後 60 日內被 DSB 採認而終局確定（DSU 16.4），不致受上訴機構停擺危機之影響。然而此一作法的限制，在於敗訴一方國內可能會有所質疑，認為不應放棄合法救濟權利，進而可能造成政治壓力使敗訴會員無法取得簽署不上訴協議的授權。

第二種是歐盟、加拿大、挪威倡議之以「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」作為暫行替代方案，歐盟主張利用「爭端解決規則暨程序瞭解書（DSU）」第 25 條原已規定之仲裁程序，暫時取代上訴程序。由於 DSU 第 25 條之仲裁判斷不僅對當事國有拘束力，且可準用 DSU 第 21

與第 22 條之規定，因而仲裁判斷之履行同樣受到 DSB 之監督，DSB 亦可授權報復（詳細內容可參考 11 月 1 日雙週報）。

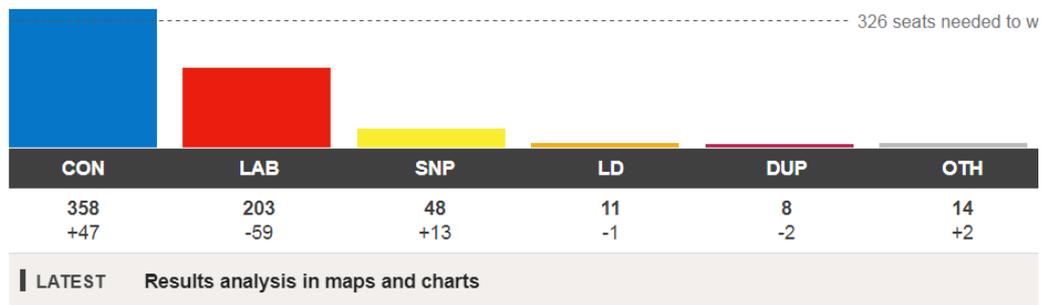
值得注意者，歐盟等會員所倡議之臨時上訴仲裁程序，將盡可能複製上訴程序的所有實質性與程序性規則，以及 DSU 第 17 條的上訴審規則，包含上訴機構秘書處應給予仲裁員適當的行政與法律支援。但 WTO 總理事會所通過之 2020 年度預算，已依美國要求刪除上訴機構秘書處之預算，以做為美國不杯葛 WTO 預算通過之條件，在沒有經費運作的情形下，上訴機構秘書處如何可能提供前述支援服務，此一問題將使得歐盟、加拿大等會員所倡議之「臨時上訴仲裁協議」，在後續具體執行可能遭遇阻礙。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國脫歐之經貿影響

#### （一）英國大選結果

截至 12 月 13 日下午 14 時為止（開票尚未完全結束），BBC 報導現任首相強生領導之保守黨已在下議院 650 席中獲得過半數之 358 席，確保以多數席位贏得本次大選並將繼續擔任英國首相。本次大選保守黨增加了 47 席議員，而最大反對黨工黨則銳減少了 59 席。由此結果觀察，一向主張不排除硬脫歐之強生繼續執政後，可能會加速脫歐進程。



資料來源：BBC

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展： 美日數位貿易協定條文分析

### （一）背景

美國與日本為世界上數位技術名列前矛的國家，故在美日談判期間雙方有共識應建立具有執行力的數位規範，以支持兩國的數位供應商創新與繁榮發展，同時建立規則以供其他國家仿效。原則上，美日貿易協定有助於兩國經濟發展，推動更加公平及平衡之貿易，並藉此展現美日雙方持續在全球數位貿易規則制定上扮演的領導角色。

美日數位貿易協定以「影響電子傳輸貿易」（trade by electronic means）之措施為主要適用對象，共計有 22 條規定，以及一項有關互動式電腦服務（Interactive Computer Services）的附屬文件。鑑於美日數位貿易協定大幅參照「美國-墨西哥-加拿大協定」（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）規定<sup>880</sup>，以下將分析美日數位貿易協定重要規定，並與 USMCA 相關規範進行跨協定比較，以瞭解川普政府對數位貿易之關注重點與談判方向。

<sup>880</sup> See USTR, “FACT SHEET on U.S.-Japan Digital Trade Agreement”, October 2019.

## （二）美日數位貿易協定條文分析

### 1. 課稅規則

#### （1）美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 6 條訂有關於稅賦措施的規範，規範雙方締約國實施數位貿易相關稅賦措施。依據第 6 條規定，原則上，締約國實施之稅賦措施，不適用於本協定之規範，僅在部分特定情況下應遵守本協定有關數位產品非歧視性待遇之規定。同時，如果本協定規範與締約國其他稅賦相關國際協定之權利義務有不一致之處，應優先適用國際協定。

該條進一步規定美日數位貿易協定非歧視性待遇之規定應適用於收入、資本收益、公司的應課稅資本、投資或財產的價值（但不包括該投資或財產的轉移）或遺產稅、贈與稅和跨世代轉移稅等稅賦措施。另一方面，該條排除若干措施適用非歧視性待遇，包含締約國依據其他稅賦國際公約附有最惠國義務給予之優惠待遇；任何現行稅賦規範所實施之不符合措施；依據現行稅賦規範所續行實施、更新實施之不符合措施等項。

#### （2）與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 19.3 條第 2 項亦訂有關於稅賦措施之規範。原則上，USMCA 第 19.3 條第 2 項明定 USMCA 有關禁止針對電子傳輸課徵關稅之規定，並未禁止締約一方對數位產品課徵內地稅、規費或其他費用，惟該等稅捐、規費或費用應以符合 USMCA 協定之方式課徵。

而 USMCA 協定第 19.4 條訂有數位產品不歧視待遇之規定，換言之，USMCA 允許締約國對以電子傳輸之數位產品課徵內地稅、規費或其他費用，但仍應受到不歧視待遇之拘束。觀察美日

數位貿易協定與 USMCA 兩者之主要差異，在於美日數位貿易協定要求適用非歧視性待遇之稅賦種類，較 USMCA 更為詳盡。

## 2. 禁止針對電子傳輸課徵關稅

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 7 條訂有關於禁止針對電子傳輸課徵關稅，要求締約方不得對締約一方之人與另一締約方之人間電子傳輸課徵關稅，包括以電子傳輸之內容。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

在禁止針對電子傳輸課徵關稅議題方面，USMCA 第 19.3 條第 1 項明定，締約方不得對以電子傳輸方式進出口之數位產品課徵關稅。與美日數位貿易協定相較，可發現兩者協定相仿，均禁止締約方針對電子傳輸課徵關稅。

## 3. 數位產品不歧視待遇

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易第 8 條明定對數位產品的不歧視待遇，主要規定任何締約一方均不得對在另一締約方領土中，創造、生產、出版、承包、委託或首次根據商業條件提供之數位產品，給予低於同類數位產品之待遇；或對由另一締約方之個人為作者、表演者、製造者、開發者或擁有者之數位產品，給予低於同類數位產品之待遇。

惟該條亦排除若干適用情形，包含該條不適用於締約方提供之補貼或補助，亦不適用於締約方間之雙邊協定，或是締約雙方均為締約方之國際協定中有關智慧財產權之權利與責任任何不一致之處者。同時，該條不阻止締約一方採取或維持限制外國資本參與從事廣播電視事業的措施。

## (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 19.4 條亦明定數位產品不歧視待遇，且主要條文內容與美日數位貿易協定完全相同，均禁止締約方賦予締約另一方之數位產品低於其他同類產品之待遇。

但在例外情形方面，USMCA 僅排除適用締約一方提供之補貼或補助。至於美日數位貿易協定則不適用締約方提供之補貼或補助、與其他協定中智慧賦產權之權利或責任不一致之處，以及限制外國資本參與從事廣播電視事業之措施。相較之下，在數位產品不歧視待遇議題方面，兩者協定以 USMCA 數位產品不歧視待遇適用範圍更為廣泛，其義務程度較高。

## 4. 電子交易國內規範

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 9 條訂有電子交易國內規範架構之規定，要求各締約方應確保國內電子交易管理法律架構符合 1996 年聯合國國際貿易法委員會(UNCITRAL)電子商務示範法之規定。此外，該條進一步要求各締約方應致力於：(a)避免任何不必要 (avoid any unnecessary) 之電子交易監管負擔；及(b)促進利害關係人對電子交易法律架構之研擬提供意見。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

在電子交易國內規範方面，USMCA 第 19.5 條規定與美日數位貿易協定第 9 條相同。

## 5. 電子驗證與電子簽章

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 10 條為電子驗證和電子簽章條款，該條主要規定：(1) 除法律另有規定外，締約一方不得僅因簽章為

電子形式而否認該簽章之法律效力。(2)締約方不應採行或維持具有以下效果之電子驗證或電子簽章措施：禁止電子交易雙方共同決定該交易適合之電子驗證方法或電子簽章；以及，使電子交易雙方無機會向司法或行政機關證明其交易符合任何與電子驗證或電子簽章有關之法律要求。(3)縱有第 2 項之規定，締約方對於特定類別之交易，得要求電子驗證方法或電子簽章須符合一定績效標準，或由依法授權之機關核證。

## (2) 與 USMCA 條文之比較

在電子驗證與和電子簽章規範方面，USMCA 第 19.6 條與美日數位貿易協定規範相仿；惟 USMCA 第 19.6 條第 4 項特別要求締約方應鼓勵使用可交互操作之電子驗證，至於美日數位貿易協定則未類似規定。

## 6. 以電子方式跨境移轉資訊

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 11 條允許透過電子方式跨境傳輸資訊 (information)。該條主要規範締約方不得禁止或限制締約另一方之人或企業，為從事商業活動，而以電子方式跨境移轉資訊。然而，該條規定不得禁止締約方為達成合理公共政策目標，而採取或維持不符合前項規定之措施；惟該措施必須符合下列兩項要件：(1)適用方法不構成專斷或不合理之歧視，亦或是變相貿易限制；以及(2)對資訊移轉所造成的限制，不得超過為達成政策目標之必要程度。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

在以電子方式跨境移轉資訊方面，USMCA 第 19.11 條亦有類似規定，該條要求各締約方應允許投資人或服務提供者，為進行商業活動而以電子方式跨境移轉資訊。同時，該條亦允許締約

方為達成合理公共政策目標，而採取或維持與前述規範不合之措施，但該項措施不可構成專斷或不合理之歧視，或是變相貿易限制，且對資訊移轉所造成的限制，不得超過達成政策目標之必要程度。基此，USMCA 第 19.11 條與美日數位貿易協定第 11 條規範相仿。

## 7. 禁止資料在地化

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

禁止資料在地化條款規定於美日數位貿易協定第 12 條之中。該條主要規定，締約方不得要求本協定涵蓋之人使用當地計算設施或將計算設施設於該締約方境內，以作為可在其境內執行業務之條件。另本條規定不適用於本協定第 13 條所涵蓋之金融服務提供者。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 協定第 19.12 條僅明定，締約方不得要求本協定涵蓋之人使用當地計算設施或將計算設施設於該締約方境內，以作為可在其境內執行業務之條件，且無任何排除條款。

儘管如此，依據 USMCA 第 2 條之規定，USMCA 係以「影響電子傳輸貿易」之措施為主要適用對象，但如一措施影響以電子方式提供之服務，且該項措施係受 USMCA 第 14 章（投資）、第 15 章（跨境服務貿易）及第 17 章（金融服務）章所拘束者，則應適用各章規定。考量到 USMCA 於金融服務專章第 17.18 條訂有金融服務提供者之禁止資料在地化條款，故締約方應遵守 USMCA 第 17.18 條之規定，不得要求金融服務提供者使用當地計算設施或將計算設施設於該締約方境內，而非以第 19.12 條為適用依據。基此，美日數位貿易協定與 USMCA 之禁止數位在地化條款均排除金融服務提供者之情形，故兩者協定規範程度相仿。

## 8. 金融服務提供者之禁止資料在地化

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 13 條規定，締約方咸認一方金融監管機構可立即、直接、完整和持續獲取金融服務提供者之資訊，包括金融服務提供者進行交易運作之資訊，對於金融監管至關重要，並且咸認有必要消除任何潛在獲取資訊之限制。只要可立即、直接、完整和持續取得金融服務提供者處理或儲存在境外之金融服務計算設施之資訊，締約方不應以要求金融服務提供者在其境內使用或設置金融服務計算設施，作為在其境內開展業務之條件。此外，締約方要求在其境內使用或設置金融服務計算設施前，應先盡可能地給予金融服務提供者合理之補救機會。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 19 章數位貿易專章雖未針對金融服務有任何特別規定，但在 USMCA 第 17 章金融服務專章之第 17.18 條則有類似規範。原則上，USMCA 第 17.18 條與美日數位貿易協定第 13 條規定相仿，惟 USMCA 第 17.18 條額外納入第 4 項，以闡明該條規定未限制任一締約方採取或維持措施以保護私人資料、私人隱私、私人紀錄與帳號機密性之權利；惟締約方所採措施不可用以規避本條下之承諾或責任。

## 9. 線上消費者保護

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 14 條為線上消費保護之規範，主要說明締約方咸認採取或維持透明與有效措施的重要性，以保護消費者在從事數位貿易時免於詐欺與欺騙之商業活動。另外，每一締約方應採取或維護消費者保護法律，禁止對從事線上消費之消費者造成損害或潛在損害之詐欺與欺騙性的商業活動。

## (2) 與 USMCA 條文之比較

在線上消費者保護議題方面，USMCA 第 19.7 條之主要規範與美日數位貿易協定相同。惟 USMCA 第 19.7 條第 3 項額外規定，全體締約方咸認其各自國家消費者保護機關或其他相關機關間就跨境電子商務活動進行合作，以增進消費者福祉之重要性。為此，全體締約方肯認於 USMCA 有關消費者保護條款下尋求合作，包括與線上商業活動有關之合作。相較之下，美日數位貿易協定則無此項規定。

## 10. 個人資訊保護

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

至於美日數位貿易協定第 15 條為與個人資料保護相關之內容，規範每一締約方應採取或維護一法律制度，以保護數位貿易使用者之個人資訊。條文中明訂，每一締約方應向數位貿易使用者提供資訊保護的相關資訊，包括自然人如何尋求救濟，以及企業須遵循的法律要求等。另外，締約方可採取不同法律途徑保護個人資訊，同時也鼓勵各締約方，發展不同體制間之互通性機制。最後，各締約方也認同保護個人資訊之重要性，且對任何跨境個人資訊之限制應屬必須，且與其呈現之風險比例相符。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 19.8 條亦明定有關數位貿易中對於個人資料之規範，其主要內容與美日數位貿易協定相仿，但規範上卻更為具體明確。詳言之，USMCA 第 19.8 條要求締約方應採取或維持有關電子商務使用者個人資料保護之法律架構，並將相關國際準則納入考量。對此，USMCA 特別舉例說明，前述重要原則包含收集資料之限制、資料選擇、目的明確性、使用限制及透明化等；至於相關國際準則包含「APEC 隱私保護綱領」（APEC Privacy

Framework )，以及 OECD 通過之「個人資料隱私權保護及跨國流動準則」( Guidelines Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data )。另外，USMCA 強調，「APEC 跨境隱私規範」( APEC Cross-Border Privacy Rules ) 為促進資訊跨境交流同時保護個人資料之有效機制。至於美日數位貿易協定則未有前述各項具體舉例說明。

同時，USMCA 第 19.8 條額外納入「全體締約方認定保護使用者資料有助於增進經濟與社會利益及提升消費者對數位貿易之信心」以及「締約方應採取不歧視措施來保護電子商務使用者」之相關條文。

綜上可知，USMCA 類似宣示性質之規範較多，並具體舉例說明各締約方可參考的相關原則與國際準則；至於美日數位貿易協定則無類似規定。

## 11. 未經同意之商業電子訊息

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 16 條規範未經接受者同意之電子訊息，說明每一締約方應採取或維護有關未經接受者同意之電子訊息的相關措施，包括：(1) 要求未經同意之商業電子訊息提供者加強收件者免於持續接收此類訊息之能力；以及(2) 依據各締約方法律及規定所載，要求取得收件者對於收到商業電子訊息之同意。此外，對於未遵守上述規範採行或維持措施之未經同意之商業電子訊息提供者，各締約方應提供追訴管道。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 19.13 條為未經同意之商業電子訊息規範。原則上，USMCA 與美日數位貿易協定規範之主要內容差異不大，但 USMCA 第 19.13 條額外明定各締約方應採取或維持採取以限制

未經同意之商業電子訊息，同時 USMCA 強調，締約方應致力於使消費者可減少或避免發送至其電子信箱外之未經同意的商業電子訊息。另外，USMCA 亦要求全體締約方應致力於在適當案件進行合作。相較之下，美日數位貿易協定則未前述類似規範。

## 12. 原始碼

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 17 條為原始碼之規範。根據該條規定，任何締約方均不得要求另一締約方之個人以傳輸或取得其所擁有之軟體原始碼及該原始碼所包含之演算法，作為在其境內進口、配銷、銷售、使用該軟體或包含該軟體之產品的條件。另一方面，本條款允許任一締約方之主管機關或司法機關，得為特定調查、偵查、執法行動或司法程序之目的，在未經授權揭露之下，保留與取得軟體原始碼或演算法的權利。不過，該取得不應侵害原始碼的相關營業秘密。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 第 17.16 條亦禁止締約方要求移轉或取得他締約方之人所擁有軟體之原始碼，作為該等產品進口、銷售或使用之條件；且締約方之主管機關或司法機關得基於調查等目的，保留取得軟體原始碼或演算法之權利。原則上，USMCA 規範與與美日數位貿易協定規定相同而無重大差異。

## 13. 互動式電腦服務

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 18 條主要說明締約方承認推動互動式電腦服務係為推展數位貿易的重要關鍵，並明言推動互動式電腦服務對中小企業的重要性。

為達成此目的，締約方在判定互動式電腦服務儲存、加工、傳送、分配或公開有害資訊之法律責任時，不應採取或維持措施將互動式電腦服務之提供者或使用者視為資訊內容提供者，除非該服務提供者或使用者有參與有害資訊之製造或開發。同時，如互動式電腦服務之提供者或使用者對其認為有害或反感之資料，自願善意採取行動以限制該資訊之獲取或使用，或是採用技術方式使資訊內容提供者或其他人可限制取得其認為有害或反感之資料，則不得對其課以法律責任。

#### (2) 與 USMCA 條文之比較

關於互動式電腦服務，USMCA 第 19.17 條與美日數位貿易協定第 18 條規定相同。

### 14. 網路安全

#### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 19 條訂有網路安全條款，締約方咸認網路安全會損害發展數位貿易之信心，因此，締約方應致力於：

(1) 為負責電腦安全問題的國家機關建構能力；及 (2) 運用現有之合作機制以辨識及減輕影響締約方的電子網絡受到惡意入侵或惡意碼傳播。

#### (2) 與 USMCA 條文之比較

在網路安全議題方面，USMCA 第 19.15 條與美日數位貿易協定第 19 條規範完全一致。

### 15. 政府資料公開

#### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 20 條為政府資料公開，該條主要規定締約國咸認促進公眾獲取及使用政府資訊有助於促進經濟和社

會發展、競爭力與創新，且向公眾提供政府資訊時，應盡可能確保政府資訊採用機器可讀及開放格式，及可搜索、檢索、使用、再使用和重新分發。此外，締約國應盡可能合作，以尋求各締約方可擴大獲取及使用另一締約方所公開之政府資訊之方法，以促進及創造商業機會，特別是針對中小型企業。

## (2) 與 USMCA 條文之比較

關於政府資料公開議題，USMCA 第 19.18 條與美日數位貿易協定第 20 條規範完成一致。

## 16. 加密技術

### (1) 美日數位貿易協定之規範內容

美日數位貿易協定第 21 條為加密技術之規範。第 1 項為加密技術之相關定義，包括「金鑰」、「加密技術」、「加密演算法」等。第 2 項為適用範圍之規定，言明本條僅適用於 ICT 產品，並排除由政府擁有或控制之網路或金融監管措施、金融工具相關法規，或締約國執法機關依據該國法律程序要求服務提供者提供未經加密之通訊。至於第 3 項之規範則與第 17 條原始碼之規範精神類似。按其規定，締約國不得要求使用加密技術之 ICT 產品之製造商或供應商，以符合特定條件（如移轉特定技術、合夥、運用或整合特定加密演算法），作為製造、銷售、配銷、進口或使用產品之前提。

### (2) 與 USMCA 條文之比較

USMCA 無加密技術規範。

### (三) 評析

綜觀前述比較分析可發現，美日數位貿易協定與 USMCA 協定絕大多數之規定相仿，因此此類議題規範，應可視為美方在數位貿易協

定中，需納入之核心條款，包含：禁止針對電子傳輸課徵關稅、電子交易國內規範、電子驗證與電子簽章、以電子方式跨境移轉資訊、禁止資料在地化、金融服務提供者之禁止資料在地化、線上消費者保護、原始碼、互動式電腦服務、網路安全及政府資料公開共 11 項議題。

另一方面，關於課稅規則與加密技術方面，則以美日數位貿易協定所規範之義務程度高於 USMCA，或是僅 USMCA 協定未有類似規範，可見這 2 項議題為美國與日本間額外重視之數位貿易議題。至於數位產品不歧視待遇、個人資訊保護、未經同意之商業電子訊息等 3 項議題，則以 USMCA 協定義務程度較高。

針對美日數位貿易協定之談判成果，美國各界並非一律表示贊同。其中，據消息來源指出，美國「數位經濟之產業貿易諮詢委員會」（Industry Trade Advisory Committee for the Digital Economy）於今年 10 月 11 日曾向美國貿易代表署（USTR）提出報告，相較於現行之數位貿易協定，該委員會更偏好透過一項範圍更為廣泛且規範全面、具有爭端解決機制之自由貿易協定（FTA），賦予數位貿易協定可執行性（enforceable）。USTR 則回應，希望透過第二階段美日貿易達成此項目標<sup>881</sup>。

由於日本國會已於 12 月 4 日批准美日貿易協定與數位貿易協定。美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）亦表示，美國準備在近期內由總統簽署執行公告（implementing proclamation），兩項協定預計可在 2020 年 1 月 1 日正式生效。隨後，雙方政府將於明年年初進行諮商，並可望在明年 4 月底或 5 月初展開第二階段美日貿易協定之談判<sup>882</sup>。故

---

<sup>881</sup>See “Digital trade advisers call for beefed-up cyber, ICT provisions in U.S.-Japan deal”, Inside U.S. Trade, November 27, 2019.

<sup>882</sup> See “Japan’s Diet approves U.S. trade deal”, Inside U.S. Trade, December 4, 2019.

後續發展是否如 USTR 所言，則有待繼續追縱第二階段美日貿易協定的談判情形。

## 肆、美中貿易戰之發展與影響

### (一) 保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案

#### 1. 提案背景

美國總統川普(Donald Trump)前於 2019 年 5 月 15 日簽署「保護資通訊科技與服務供應鏈行政命令」(Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)<sup>883</sup>，指出近來發現有外國對手(foreign adversaries)利用對資訊通訊科技弱點及漏洞的研究，對美國及產業進行間諜活動等惡意網路行為，且美國當前對外國對手生產之資通訊設備及服務未予限制的狀況，導致外國對手得以藉機對美國之國家安全、外交政策利益及美國經濟產生威脅。在上述狀況下，川普總統遂宣布全國進入緊急狀態，美國必須採取適當的措施，以平衡並抑制外國對手的行為，並保障美國資通訊科技及服務(information and communications technology or services, ICTS)的安全性、完整性以及可靠性。

川普在本項命令中進一步聲明，若特定交易包含受外國對手管控之設計、開發、製造、供應之 ICTS，且對美國 ICTS、關鍵基礎建設、數位經濟、國家安全或任何美國個體存有威脅時，則將禁止有關 ICTS 之收購、進口、移轉、安裝、處理或使用等交易行為。川普進一步指示，商務部長須在本命令公告 150 日內，於諮詢其他機關首長後，針對如何判定外國對手、應受審查之交易範圍、核准交易之審查程序等事項發布相關法規及命令，以降低美國所受之風險。

---

<sup>883</sup> Executive Order 13873 of May 15, 2019.

基於上述背景，商務部於今年 11 月 29 日在聯邦公報（Federal Register）上發布有關「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」（Proposed Rules on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain）<sup>884</sup>，按前述川普之指示，針對啟動審查之交易範圍和原因、裁量標準、審查程序、緊急例外和罰則等方面制定相關規定<sup>885</sup>。以下將進一步說明該提案之主要規範內容。

## 2. 提案內容重點

### （1）立法目的及相關定義

本法主要針對受外國對手所管控設計、開發、製造、供應之 ICTS 所涉及之特定交易（包含收購、進口、移轉、安裝、處理或使用等交易行為），制定商務部長應循之審查程序。由商務部長評估系爭交易對美國國家安全、外交政策和經濟之影響，並做出禁止交易、解除交易（unwinding of the transaction），或要求訂定緩解協議（mitigation agreement）<sup>886</sup>之決定<sup>887</sup>。

其中，「外國對手」（foreign adversary）係指由商務部長判定之任何外國政府或非政府之個人，長期從事對美國國家及個人安全造成嚴重不利之行為者。至於「資通訊科技及服務」（ICTS）則指任何軟硬體，或以電子方式實現資料處理、儲存、復原、通訊、傳輸、放映等功能之其他產品或服務<sup>888</sup>。

---

<sup>884</sup>Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, U.S. Department of Commerce, Nov. 27, 2019, 84 FR 65316, available at: <https://www.federalregister.gov/documents/2019/11/27/2019-25554/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>.

<sup>885</sup>Proposed Rules on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, 15 CFR Part 7 [hereinafter Proposed Rules].

<sup>886</sup>一般來說，緩解協議（Mitigation Agreement）係針對具有國安疑慮的交易，要求交易方在主管機關的監督下採取特定措施，以緩解交易中已顯現或潛在的威脅美國國家安全的情況，以此作為獲得批准交易的條件。

<sup>887</sup>Proposed Rules §7.3.

<sup>888</sup>Proposed Rules §7.2.

## (2) 啟動審查之交易範圍

凡同時符合以下三項要件的交易，商務部長有權審查評估交易對國安的影響，並決定是否禁止該交易之進行<sup>889</sup>：

- i. 美國管轄權範圍內的交易：如交易一方為美國管轄之人，或交易之財產受美國管轄；
- ii. 任何外國政府或其國民對該財產具有利益（包括透過契約提供科技或服務所具有之契約利益）：商務部長可考量的相關因素例如外國政府(對手)之相關法律、外國政府所持股權、董事席次、投票權，或對產品設計計畫、人事聘雇、商業開發計畫等之控制權<sup>890</sup>；
- iii. 交易在今年 5 月 15 日後開始、進行中或完成，而無論其契約訂定日期或相關許可執照的核發日期：例如雲端託管服務、軟體更新或維修服務等，即便契約是在 5 月 15 日以前訂定，但交易如在 5 月 15 日以後完成者，也將受到商務部長之審查。

## (3) 發動審查之原因

商務部長在決定是否啟動調查上，享有相當廣泛的裁量權。根據規定，商務部長除了可主動依職權審查交易外，亦可依其他行政機關首長之書面申請，如財政部長、國務卿、國防部長，或專門評估供應鏈安全的聯邦採購安全委員會（Federal Acquisition Security Council, FASC）等，或由私部門提供相關資訊共三種方式，對可疑交易啟動調查<sup>891</sup>。

---

<sup>889</sup> Proposed Rules §7.1.

<sup>890</sup> Proposed Rules §7.101.

<sup>891</sup> Proposed Rules §7.100.

#### (4) 裁量標準

原則上本項法規提案並未具體規定裁量標準，商務部長應按事實採取逐案審查（case-by-case, fact-specific approach），決定系爭交易是否符合前述之三項要件（美國管轄權範圍、外國政府具有利益、2019年5月15日後之交易）<sup>892</sup>。

如合乎上述要件，商務部長將進一步徵詢相關主管機關首長之意見，評估系爭交易對國家安全造成之風險。特別是，系爭交易是否有破壞或顛覆美國 ICTS 之設計、整合、製造、生產、配銷、安裝、營運或維護之風險；對美國關鍵基礎建設或數位經濟有毀滅性影響之風險；或對美國國家及個人之安全有不可接受之風險<sup>893</sup>。

#### (5) 審查程序

商務部在決定對可疑交易進行調查時，將對交易當事方發出書面通知，說明交易是否可繼續進行，此項階段稱為「初次決定」（preliminary determination）。其後，交易雙方可在 30 天的法定期限內，就該項初次決定提出反對意見，或提出緩解協議方案以解決商務部之關切。

商務部在收到該回應後 30 天內，將進一步做出「最終決定」（final determination），決定是否禁止系爭交易，或允許緩解協議之附條件交易，並將相關內容公布於聯邦公報。雖然法定期限均僅有 30 天，商務部長仍可視個案情形，裁量決定是否延長法定期限<sup>894</sup>。

基本上無論是初次決定或最終決定，均僅涉及交易事項可否繼續進行的指示或要求，而非對交易當事方提供諮詢意見

---

<sup>892</sup> Proposed Rules §7.3.

<sup>893</sup> Proposed Rules §7.101.

<sup>894</sup> Proposed Rules §7.103.

(advisory opinions) 或說明性規定 (declaratory rulings)。因此，除非交易當事方已收到商務部發出的通知，否則無法事先知悉其交易是否已遭到商務部調查<sup>895</sup>。

#### (6) 可能受影響之業別

由於「資通訊科技及服務」(ICTS) 之範圍廣泛涉及任何軟硬體，或以電子方式實現資料處理、儲存、復原、通訊、傳輸、放映等功能之其他產品或服務，因此商務部進一步根據《管制彈性法》(Regulatory Flexibility Act) 之要求，對本項法規提案進行法規影響評估，以了解對小型企業產生的經濟衝擊。商務部研究結果指出，目前已確知未來可能直接受到衝擊的產業主要有「電信及資訊科技設備和服務供應商」、「網路及數位服務供應商」、「供應商及設備製造商」，細部產業如下表所載。

---

<sup>895</sup> Proposed Rules §7.7.

表 1 「保護資通訊科技與服務供應鏈之法規提案」下  
可能受影響之業別

電信及資訊科技設備和服務供應商	網路及數位服務供應商	供應商及設備製造商
本地交換運營商	寬頻網路服務供應商	基礎建設或「網路建設」之供應商
長途交換運營商	非寬頻網路服務供應商	電話設備製造商
競爭性接入業務提供者	雲端服務/數據中心服務供應商	無線電及電視廣播和無線通訊設備
營運服務提供者	安全管理服務供應商	資訊科技設備製造商
本地經銷商	網路應用營運商/開發商	連接裝置製造商(如連接攝影機、健康監測裝置)
收費經銷商	軟體供應商(提供平台或軟體等服務)	其他通訊設備製造商
有線電信業者		
衛星以外之無線電信業者		
共同載波傳呼系統		
無線電話		
通信衛星		
所有其他電信服務		

資料來源：Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain, U.S. Department of Commerce, Nov. 27, 2019, 84 FR 65316

### 3. 評析

本次公告僅係商務部的法規提案，商務部預計徵詢公眾意見至今年 12 月 27 日止，後續還將參酌回應意見進一步發布正式規定。由於目前提案還有相當多概念較為模糊且不確定的規定，因此商務部特於聯邦公報上要求針對以下問題徵詢意見：

- 商務部是否應依照 ICTS 的種類或交易對象，設定全類豁免（categorical exclusions）或全類禁止（categorical prohibitions）？
- 緩解協議方案的形式為何，及其採納是否應考慮到未來的科技發展？
- 有關「交易」（transaction），及 ICTS 之「處理」（dealing in）和「使用」（use of）等具體定義仍有待釐清；
- 商務部長是否應實施額外的紀錄要求？

若進一步觀察本項法規提案，要求商務部長應針對具有國安風險的資通訊科技相關交易進行事前審查，其規範目的事實上和 CFIUS 的改革法案《外國投資風險審查現代化法案》（FIRRMA）相當類似；兩者均以防堵中資採購掌握美國之高科技產品和關鍵技術，作為保護美國國家和經濟安全之手段。此外，對於交易或投資所造成的國防安全威脅，兩者均允許主管機關可和當事人磋商實施「緩解協議」，作為許可投資案或交易案的附帶條件。不過，商務部長將握有比 CFIUS 更大的監管權力，凡是只要涉及「外國對手」所從事的「資通訊科技及服務」之交易，均屬於商務部長的審查範圍。相較之下，FIRRMA 法案則以外人投資是否具有控制權、實質性利益，或涉及敏感個資、關鍵基礎設施和關鍵技術等方面之投資等要件，來決定外資是否須進一步受到 CFIUS 審查。

原先按照川普之行政命令要求，商務部長應在命令公告後 150 日內（即今年的 10 月 12 日以前）發布相關法規，惟美中雙方適逢於今年 10 月 10~11 日完成第十回合貿易協議談判，同時宣布將簽署第一階段協議，商務部長因此延宕本項法規提案之頒布。不過，隨著美國聯邦通訊委員會（Federal Communications Commission, FCC）於 11 月 22 日一致決議認定華為和中興具有國家安全威脅風險，並禁止美國農村地區營運商使用 85 億美元的普及服務基金（Universal Service Fund, USF）購買華為和中興設備後<sup>896</sup>，中國大陸的資安問題因而再次浮現，商務部長也在一週後隨即公告此項法規提案，顯示美國仍希望加速對華為的打擊。雖然本項法規提案並未直接點名外國對手即係中國大陸，不過商務部長羅斯（Wilbur Ross）作為白宮的反中鷹派人士，未來勢必將嚴審美中企業之間的資通訊科技交易。

美國除之前透過出口管制限制對華為供貨，現又以此項措施管制交易，對美中間的資通訊產業供應鏈的影響恐將更為擴大。儘管川普日前在北約峰會上表明華為的 5G 設備將威脅國家安全，並建議盟國將華為排除在 5G 建設之外，然而德國、英國等國並不贊同，甚至德國電訊龍頭 Telefonica 近日還宣布將與華為合作部署 5G 網路<sup>897</sup>。華為在美中供應鏈受阻的情況下，顯然正在積極尋找供貨的替代來源，至於華為未來是否能夠順利在歐洲另闢戰場並擺脫對美國技術的依賴，則還須視華為是否能夠獲取歐洲國家的信任。目前歐洲國家抵制華為的態度並不十分明朗，其間恐又牽涉美歐間複雜的政治與經貿利益，以及歐洲內部各國本身的不同立場。未來相關議題的發展還須保持密切關注。

---

<sup>896</sup>Federal Communications Commission, Protecting National Security Through FCC Programs, Nov. 26, 2019, available at:

<https://www.fcc.gov/document/protecting-national-security-through-fcc-programs-0>.

<sup>897</sup>Mobile provider O2 chooses Huawei to build its German 5G network, Deutsche Welle, Dec. 11, 2019, available at:

<https://www.dw.com/en/mobile-provider-o2-chooses-huawei-to-build-its-german-5g-network/a-51620416>.

## （二）外商在中國大陸投資影響

由於美國曾多次反映中國大陸的市場進入限制、執法不透明及法規解釋不一致等問題，故在美中開啟談判以來，中國大陸已數次對外資開放的措施上進行改變，並進一步修正與外資投資相關規定。另一方面，川普政府也因雙方談判未見成效，數次對中國大陸進口產品加徵關稅，並曾揚言要求在中美國企業撤離中國大陸。因此，觀察投資目標產業的變化，以及各國投資情形的變化，亦為探討美中貿易戰所造成影響的議題之一。

### 1. 中國大陸對開放外資的改變

#### （1）新版《外商投資法》

中國大陸新版《外商投資法》已於今（2019）年3月15日通過，預計自2020年1月1日起施行。新法將取代現有的「外資三法」（包含：中外合資經營企業法、中外合作經營企業法，以及外資企業法），並納入「禁止強迫外國企業轉讓技術」、「加強對智財權的保護」，以及「擴大外商在華獨資經營領域」等規定。

此外，中國大陸發改委及商務部亦於6月30日公布2019年版「外資准入負面管理清單」（包括全國版和自貿試驗區版）及「鼓勵外商投資產業目錄」，並自7月30日起正式實施<sup>898</sup>，主要在服務業、製造業、採礦業和農業方面推出開放措施，包括允許外資持股或獨資經營，以及取消過去禁止外商投資的業別等。全國版負面清單從63項減為40項，自貿試驗區版則從45項減為

---

<sup>898</sup> 中華人民共和國國家發展和改革委員會、中華人民共和國商務部，「外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019年版）」，2019年第25號令，[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201906/t20190628\\_940274.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbl/201906/t20190628_940274.html)；「自由貿易試驗區外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2019年版）」，2019年第26號令，<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/f/201906/20190602877000.shtml>；「鼓勵外商投資產業目錄（2019年版）」，2019年第27號令，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/30/content\\_5404701.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/30/content_5404701.htm)，2019年6月30日。

37 項，較過去更為開放。另一方面，「鼓勵外商投資產業目錄」係為中國大陸主要促進外人投資之政策，外資可依法享有優惠待遇；目錄共計涵蓋 1108 項，前半部的「全國鼓勵外商投資產業目錄」包含 415 項，後半部的「中西部地區外商投資優勢產業目錄」則包含 693 項，兩者分別與 2017 年版相比各增加 67 項和 54 項。

## (2) 《優化營商環境條例》

中國大陸《優化營商環境條例》已於 2019 年 10 月 8 日通過，國務院總理李克強已於 10 月 22 日簽署條文，並於次日公布條文內容，預計將於 2020 年 1 月 1 日起實施。《優化營商環境條例》共包含 72 項條文，該條例重要目的之一乃為將減少中國大陸政府對市場活動的干預，並擴大對外開放，平等對待各類市場主體。<sup>899</sup>

## 2. 外資主要投資領域

根據〈中國大陸統計年鑑〉數據顯示，2018 年的投資金額較 2017 年成長 2%。2017 年主要前 5 大投資領域依金額排序為：製造業、資訊傳輸與軟體和資訊技術服務業、房地產業、租賃和商務服務業，以及批發和零售業；2018 年的前 5 大投資領域依序則為：製造業、房地產業、租賃和商務服務業、資訊傳輸與軟體和資訊技術服務業，以及批發和零售業。2017 年至 2018 年的前 5 大投資領域並無不同，但投資金額排序卻略有變化。

---

<sup>899</sup> 《優化營商環境條例》主要分為六大章節，分別為：(1) 優化營商環境之總則，說明將以市場化、法治化、國際化原則，並以市場需求為導向，為各類市場建立穩定、公平、透明及可預期的經商環境；(2) 加強市場主體保護，將以平等方式對待所有市場主體，並建立智慧財產權侵權懲罰性賠償制度，以及推動建立統一的市場主體權利維護服務平台；(3) 改善市場環境，說明中國大陸將持續放寬市場進入，以及實施全國統一的市場進入負面清單制度，並增加對反壟斷及反不正當競爭行為的執法強度；(4) 提升政務服務，包含加快建設全國一體化線上服務平台，促進跨部會、跨區域的資訊整合，以及促進跨境貿易便捷化，推動以「單一窗口」處理國際貿易相關業務；(5) 監管執法規範，明訂政府有關機構應依照法律執行監管責任，建立公開透明的監管規則和標準體系；(6) 明確落實法治保障，並依照優化營商環境需要，制定、修改或廢止相關法令，並提供完善調解、仲裁、行政裁決及訴訟等機制，進行高效率的多元化爭端解決機制。資料來源：  
[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content\\_5443963.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm)。

其中，製造業仍蟬聯投資主要領域，且 2018 年的投資金額較前一年上升 23%；其他投資金額成長的產業則為房地產業以及租賃和商務服務業，分別增加 33% 以及 13%。另一方面，資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業在 2017 年為第二大外商投資領域，2018 年的投資件數雖成長高出一倍以上，但投資金額卻下降 44%，成為排名第四的主要投資領域；同樣的，批發和零售業投資件數有顯著成長，卻也面臨投資金額下跌的情形，較 2017 年減少 15%。

表 2 外資在中國大陸近兩年投資領域

產業別	2017年		2018年	
	投資件數 (個)	金額 (萬美元)	投資件數 (個)	金額 (萬美元)
總計	35,652	13,103,513	60,533	13,496,589
農、林、牧、漁業	706	107,492	741	80,131
採礦業	26	130,198	46	122,841
製造業	4,986	3,350,619	6,152	4,117,421
電力、熱力、燃氣及水力和供應業	372	352,132	284	442,390
建築業	633	261,940	1,449	148,809
批發和零售業	12,283	1,147,808	22,853	976,689
交通運輸、倉儲和郵政業	517	558,803	754	472,737
住宿和餐飲業	703	41,914	854	90,107
資訊傳輸、軟體和資訊技術服務業	3,169	2,091,861	7,222	1,166,127
金融業	1,742	792,119	2,469	870,366
房地產業	737	1,685,559	1,053	2,246,740
租賃和商務服務業	5,087	1,673,855	9,099	1,887,459
科學研究和技術服務業	3,391	684,373	5,819	681,298
水利、環境和公共設施管理業	156	56,951	151	47,408
居民服務、修理和其他服務業	349	56,723	485	56,166
教育	203	7,747	266	7,420
衛生和社會工作	114	30,516	83	30,178
文化、體育和娛樂業	476	69,846	749	52,290
公共管理和社會組織	2	3,057	4	12

資料來源：中國大陸統計年鑑

### 3. 主要外資來源國家

根據中國大陸商務部商務數據中心，2019年1月至10月投資中國大陸累積金額前10大的國家分別為香港、新加坡、韓國、臺灣、日本、美國、英國、澳門、德國及荷蘭，並於下表列出該等國家近三年投資中國大陸數據。

由數據中顯示，香港近三年皆為投資中國大陸的首要資金來源，且近年投資金額變化幅度不大。新加坡、韓國在2019年1至10月的累積投資金額，對比過去兩年則有明顯的成長；而臺灣、荷蘭於2019年的投資金額則較之前下降。值得注意的是，美國2019年投資中國大陸的金額相較於過去兩年並無明顯的衰退，可以推測美中貿易戰並沒有對美國企業投資中國大陸的計畫產生重大影響。

**表3 中國大陸前10大外資來源國家近三年投資情形（億美元）**

	2017年度*	2018年度*	2019年1-10月
香港	989.2 (736.4)	960.1 (746.5)	797
新加坡	48.3 (40.8)	53.4 (43.8)	55.2
韓國	36.9 (30)	46.7 (41.8)	50.4
臺灣	47.3 (41.5)	50.3 (43.3)	35.2
日本	32.7 (26.8)	38.1 (34.3)	33.3
美國	31.3 (28.2)	34.5 (30.2)	27
英國	15 (12)	38.9 (34.6)	20.3
澳門	--**	12.9 (9.7)	15
德國	15.4 (14.4)	36.8 (27.5)	14.4
荷蘭	21.7 (19.3)	12.9 (10.5)	1.3

\*括弧內數字為該年度1-10月的累積投資額

\*\*澳門於2017年非前10大外資來源國家。

資料來源：中國大陸商務部商務數據中心。

#### 4. 評析

根據中國大陸商務部的統計資料顯示，2019年1月至10月，中國大陸新設立之外商投資企業為33,407家，實際使用外資金額為1,107億美元，投資家數雖較去年減少32.6%，金額卻成長2.9%。<sup>900</sup>目前主要投資中國大陸的資金來源為香港，且來自香港的外資佔了中國大陸的總外商投資三分之二以上的金額；據了解，香港為資金進入中國大陸的重要通道（gateway），由於香港的經濟環境較中國大陸開放，使企業有較多的自由空間可以對投資與貿易的相關協議進行協商，成為吸引外商的主要原因之一。<sup>901</sup>

另外，韓國與中國大陸雖曾因薩德（THAAD）導彈系統的佈署造成兩國關係一度僵化，但在韓國總統文在寅上任後，以及美中貿易戰開打後中國大陸轉往向韓國招手，使兩國關係有逐漸回溫的傾向，可推測為韓國對中國大陸投資金額上升原因之一。據報導指出，韓國最大的化學公司LG化學（LG Chem）在今年決定將在南京設立電動車電池廠房，投資金額高達17.7億美元；LG顯示（LG Display）則計畫在廣州設立OLED顯示廠，投資金額為23.3億美元。<sup>902</sup>另一方面，新加坡控股公司淡馬錫（Temasek Holdings）表示，雖然美中貿易戰對中國大陸市場造成壓力，惟中國大陸經濟發展已從投資主動轉為消費主動，其內需市場的龐大商機也不容忽視。<sup>903</sup>

---

<sup>900</sup> 中國大陸商務部商務數據中心，「吸收外商直接投資案投資方式統計」。參考網址：<http://data.mofcom.gov.cn/lywz/insty.shtml>。最後瀏覽日期：2019年12月11日。

<sup>901</sup> Sin, N. 2019.09.05. 'Explainer: How important is Hong Kong to the rest of China?'. *Reuters*. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-hongkong-protests-markets-explainer/explainer-how-important-is-hong-kong-to-the-rest-of-china-idUSKCN1VP35H>. ; Wang, O. 2019.10.17. 'Hong Kong remains key gateway as China's FDI rises 2.9 per cent in first nine months of 2019 despite protests'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3033377/hong-kong-remains-key-gateway-chinas-fdi-rises-29-cent-first>. Last viewed: 2019.12.11.

<sup>902</sup> Lee, J. 2018.08.19. 'Trade war gives South Korean firms hope of a warmer welcome in China'. *South China Morning Post*. Available online at <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2160372/trade-war-gives-south-korean-firms-hope-warmer-welcome>. Last viewed: 2019.12.12.

<sup>903</sup> Sim, D. 2019.07.21. 'In Singapore, Temasek's results spark discussion of Chinese investments and Ho Ching'. *South China Morning Post*. Available online at

再者，中國大陸國務院臺灣事務辦公室於今年 12 月舉行的「台商聚力長三角，兩岸共享新機遇」會中，若干台商簽屬合約，將在長江三角洲區域進行約 1,990 億新台幣的投資；亦有相關人士表示，5G 建設、物流、G60 科創走廊、大健康產業、農業旅遊，以及金融服務，皆為台商投資的機會。<sup>904</sup>

依中國大陸的統計數據顯示，外商對中國大陸的投資並無因為川普政府對中國大陸加徵關稅之後受到重大的影響，且美國對中國大陸的投資並無明顯衰退，製造業的投資金額也有明顯的成長；推測上述情形的可能原因為中國大陸的內需市場龐大，投資企業的目的並非將產品出口至美國，而是著眼於當地市場。

此外，在美中貿易進行談判之後，中國大陸已對若干服務業及外資投資進行開放措施，國務院總理李克強亦曾在國務院會議中，肯定外資在中國大陸的經濟發展中扮演重要角色，並表示將以擴大對外開放領域、促進投資便利化、平等保護外商投資合法權益，以及支持地方加深招商強度改善經商環境來進行經濟改革。<sup>905</sup>因此，中國大陸若能落實新外商投資法規以及改善投資環境，其內需市場的商機將可成為吸引外國投資者的重要因素之一，進而減少國際情勢變化的干擾。

---

<https://www.scmp.com/week-asia/economics/article/3019322/singapore-temaseks-results-spark-discussion-chinese-investments>；駐新加坡台北代表處，2019 年 7 月 11 日，「新加坡淡馬錫控股將加碼投資中國大陸市場，未來有望超越在新加坡投資，成為其最大單一投資市場」，資料來源：<https://www.roc-taiwan.org/sg/post/22760.html>。最後瀏覽：2019 年 12 月 12 日。

<sup>904</sup>林宸誼，2019 年 12 月 5 日。「台商前進長三角 投資 2,000 億」，聯合新聞網。參考網址：<https://udn.com/news/amp/story/7333/4208784>。

最後瀏覽日期：2019 年 12 月 12 日。

<sup>905</sup>中國大陸政府網，2019 年 10 月 16 日，「李克強主持召開國務院常務會議 聽取今年減稅降費政策實施彙報 要求確保為企業減負擔為發展增動能等」。參考網址：

[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2019-10/16/content\\_5440753.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/premier/2019-10/16/content_5440753.htm)。最後瀏覽日期：2019 年 10 月 30 日。

## 二十一、2019 年 12 月 27 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：WTO 投資便捷化

#### (一) WTO 投資便捷化談判背景

2017 年底第 11 屆部長會議期間，包含澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟、韓國等 70 個 WTO 會員，共同發表「投資便捷化發表部長聯合聲明」(WT/MIN(17)/59)，呼籲 WTO 會員應針對如何推動投資便捷化多邊架構，展開建設性討論 (structured discussions)。

雖然共同聲明非 WTO 多邊部長決議，非但不拘束其他未連署之會員 (我國及美國均未加入連署)，參與連署之會員亦有退出之自由，但依然展現出前述 70 個會員推動此議題之共同立場。在此一背景下，2018 年以來 WTO 有關投資便捷化議題之談判，主要依循著此一聲明內容，以非正式對話會議的形式，持續推動多邊投資便捷化架構的建設性討論，討論目標在於探索 WTO 制定多邊協定來促進投資便捷化之可能性，以及此一多邊協定可能涵蓋之規範要素。

該項部長聯合聲明指出，WTO 討論如何建立一個促進投資便捷化之多邊架構時，應以該項多邊化架構應包含哪些必要元素作為主軸，討論：強化投資政策透明化與可預測性；改善行政程序與行政效率；加強雙邊合作、資訊交換與分享良好法規實踐；改善與投資相關利害關係人之關係(包括：以避免投資爭端之發生)等五大領域之相關規範。共同聲明進一步揭示了投資保護、市場進入與 ISDS 機制等敏感性議題，應排除在 WTO 投資便捷化談判之外。

回顧 2019 年度以來投資便捷化議題之討論，參與本議題討論之 WTO 會員在第一階段採取「範例式討論 (example-based discussion)」之方式，由各會員針對上述五大領域之相關規範實踐提出條文範例，

逐步堆砌未來 WTO 投資便捷化協定可能涵蓋之核心規則。而第一階段討論成果，由主責協調投資便捷化討論工作的哥倫比亞駐 WTO 常任代表岡薩雷茲（Juan Carlos González）彙整成第一版的「工作文件 INF/IFD/RD/39」，該工作文件標示出會員共識程度較高的規範要素，透過後續非正式討論持續針對工作文件進行更新與整合，縮小會員間對於規範條文之歧見。

## （二）2019 下半年度非正式討論會議之工作成果

2019 年下半年度以來，參與 WTO 投資便捷化非正式討論之會員，持續採取主題式討論的方式，針對如何整合「工作文件 INF/IFD/RD/39」各項條款內容進行討論。依據工作文件所涵蓋之主題，投資便捷化非正式討論之規範架構主要涵蓋實體規範、執行安排以及體制性條款。會員普遍認為工作文件為後續投資便利化框架之制定工作提供了良好基礎。

### 1. 實體規範

歸納當前工作文件涉及實體義務之條文，主要涵蓋：該投資便捷化多邊架構之適用範圍、投資措施之透明化義務、精簡投資行政程序義務，以及投資便捷化相關之中小企業、企業社會責任、反貪腐等水平議題。其中，強化投資措施之可預測性與透明度之討論，主要針對工作文件第二節相關提案內容，包括：資訊公開與可取得性、WTO 通知義務、設置查詢點、透明化要求的特定例外等條款。另一方面，有關精簡投資相關行政程序與提升行政效率之討論，主要涵蓋工作文件第三節之規範，包括：行政程序基本原則、簡化手續及文件要求、許可程序之規範、對未完成申請者之待遇、程序相關費用及收費方式、行政程序要求之檢討、資通訊科技之使用（E-Government）、一站式服務（one-stop shop）/單一窗口機制、主管機關獨立性以及上訴與複查程序等議題。

對此，參與非正式討論會議之 WTO 會員一致認為：透明化義務、精簡投資行政程序義務乃是未來投資便捷化框架之核心規範，因為缺乏取得投資相關資訊乃是當前投資者所面臨之首要監管障礙問題，部分會員更進一步強調了提高透明度對於提供對貿易商和投資者（包括中小型企業）都有利的政策和監管環境的重要性。

## 2. 協定執行安排

工作文件分別納入了聯絡點、強化投資便捷化之國內安排、合作事項，以及開發中與 LDC 國家特殊及差別待遇等涉及協定執行安排之條款。在討論工作文件第四節有關聯絡點相關規範時，會員討論聚焦在聯絡點/對口單位之功能，特別是聯絡點是否應兼具投資申訴機制之功能。對此，會針對當前工作文件第 18.1 條 a) 至 f) 項中所規範的聯絡點各項功能進行逐一檢視，會員普遍認為後續談判應以這些功能如何能夠促進投資活動為討論重點，而不是規定該機制應採取的形式或是設置要件。

關於強化投資便捷化之國內安排，工作文件第 19.1 條、第 19.2 條要求各會員應設有一投資便捷化之國家委員會或指定一項現有機制，以促進國內協調並執行本項協定架構。會員普遍認為此一對於國家委員會之設置對於未來投資便利化多邊框架能否順利推展、執行相當重要，應保留在當前協定之規範當中，但強調應屬於非強制性義務之性質。

在發展面向方面，工作文件第五節訂有開發中與 LDC 國家特殊及差別待遇條款，給予該等會員在履行協定義務上享有較彈性之待遇，允許會員基於自身需求之評估來作出相對應的承諾。對此，部分會員代表強調：工作文件第五節所載有關發展面向承諾的內容，應與多邊框架之其他實質承諾（特別是第二節投資措施的透明度和可預測性之實質承諾，以及第三節有關簡化和加快行政程序和要求之承諾）相互連結，包括去考量當前有關條文義務之具體的措詞建

議；以及討論如何提供給開發中國家和低度開發國家會員之技術援助與能力建構；以及根據各自的能力與需求制訂履行義務期限。

### 3. 體制性條款

工作文件第七節規範了未來投資便捷化框架可能納入的體制性條款與最終條款，其中，體制性條款主要涉及 WTO 投資便捷化委員會之設置要求與職權範圍。對此，會員普遍支持以設置 WTO 委員會的方式來監督協定之運作執行情況，基此，會員認為應以 TFA 協定第 23 條藍本來規劃未來投資便捷化委員會的具體功能。然而，會員認為當前較為務實的做法，是等投資便捷化框架之實質規定確定後，再回頭討論投資便捷化委員會之功能應如何規範。

#### （三）參與非正式討論會議之 WTO 會員提出自願性部長聯合聲明

參與投資便捷化非正式討論之會員共同在今（2019）年 11 月 5 日提出了「2019 年投資便捷化部長聯合聲明（Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation）」，內容主要重申在 WTO 場域推動制定投資便捷化多邊框架之重要性、談判原則、當前非正式討論之模式與成果，並鼓勵其他 WTO 會員參與投資便捷化議題之討論。而部分會員進一步表明希望在明年部長會議之前，投資便捷化多邊框架之討論能夠獲致實質成果。然而，聯合聲明並非 WTO 所有會員所達成的多邊決議，充其量僅為部分志同道合之 WTO 會員表達其立場之自願性參與文件，對於未參與提案或連署之會員並無法律拘束力。

對照 2017 年投資便捷化部長聯合聲明之內容，今年 11 月所達成的聯合聲明幾乎沒有增加任何實質內容，僅係重申性質。然而，值得注意的是：2019 年部長聯合聲明目前已經獲得 98 個會員聯署參加，相較於 2017 年之部長聯合聲明，增加了 28 個參加的 WTO 會員，顯示

在歷經兩年非正式討論之推動下，參與討論投資便捷化議題之 WTO 會員正逐漸增加中。

#### （四）評析

觀察當前投資便捷化非正式討論會議之發展，主要國家對於條文範例建議方向凸顯了不同陣營對於本議題之關注焦點。歐盟、加拿大與澳洲等已開發會員對於 WTO 通知義務、資訊公開的範圍、資訊公開的方式、行政程序利害關係人之待遇、行政程序時限規定等條文義務之規範方式有較為嚴格的要求。相對於此，巴西、中國大陸、俄羅斯等開發中會員較為關注資通訊技術之運用、單一窗口之設置、國際合作、技術援助、特殊及差別待遇等條款。

進一步歸納當前 WTO 會員提出的條文規範取向，可以發現涉及資訊公開、透明化、公平待遇等實體規則的條文範例多數擷取自會員對外簽署的投資協定或是自由貿易協定投資專章。相對於此，關於體制性安排的相關條文，則主要參考 WTO 既有協定之條文內容，特別是參考貿易便捷化協定(TFA)有關協定義務履行機制、委員會設置與運作、促進合作之方式等條文規範。

現階段參與投資便捷化議題討論之會員，對於未來投資便捷化框架之核心規範已經有了初步的共識，亦即以投資政策之透明化義務、精簡投資行政程序義務，作為未來投資便捷化框架之核心規範。對此，目前透明化、簡化投資申請程序等部分條文義務納入了致力於達成、於可能範圍內等文句，降低了條文義務之規範強度。凸顯出當前工作文件核心規範的企圖心較低，但透明化義務、精簡投資行政程序義務仍然可達成部分降低投資障礙之效果，有助擴大投資流動，並非完全無意義。

必須指出的是，相較於近期之雙邊投資協定(BIA)或 FTA 中之投資專章，前述各項提案內容在性質上僅屬於「初階、基本」規定，亦即對於多數開發程度較高或參與國際協定較多的國家而言，資訊公開、建立行政程序及單一窗口等規範，均為建立友善投資環境之基本條件。至於晚近 BIA 或 FTA 投資專章所包含之市場開放承諾、投資保護、公平公正待遇及投資人-地主國爭端解決 (ISDS) 等條款，均非現階段提案內容所涵蓋。由於此一協定未來雖然仍助於提升投資行政程序相對不完備國家的投資環境友善程度，但效益相對有限，此或為我國、美國及 WTO 會員未參與連署之原因。

對此，我國雖未連署投資便捷化聯合聲明倡議，惟樂見會員展開討論，協助解決投資法規不透明、無效率及不確定性等障礙，鑒於我國為電子商務及服務業國內規章聯合聲明倡議連署成員，下半年電商會議將討論整併後之提案文字，並透過非正式雙邊會議諮商，以縮短歧見；國內規章會議將討論會員提交之修正承諾表草案，建議同時須關注投資便捷化聯合聲明倡議與電子商務、服務業國內規章聯合聲明倡議之連動性，以及該等倡議在 2020 年 MC12 可能獲致之成果。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國下議院二讀通過《脫歐協議法案》

#### (一) 英國大選：保守黨大勝

英國於今(2019)年 12 月 12 日舉行之大選結果出爐，強生 (Boris Johnson) 帶領保守黨斬獲 365 席，比 2017 年多取得 48 席，取得繼 1987 年大選以來最大的勝利，原因在於多個傳統工黨鐵票區英格蘭中、北部前工業重鎮轉向支持保守黨；而柯賓 (Jeremy Corbyn) 領導的工黨僅收穫 203 席，相較 2017 年大選減少了 59 席，面臨 1935 年大選以後最大的慘敗。選舉結果一出，市場認為英國有望擺脫長達三年半的脫

歐僵局，激勵英國股、匯市，英國 FTSE 100 指數 12 月 13 日漲幅一度達 1.9%，創 2 月以來最大漲幅；而英鎊兌美元一度升值至 1 英鎊兌 1.35 美元，升幅逾 2.7%，創去（2018）年 5 月以來新高。<sup>906</sup>

## （二）下議院二讀通過《脫歐協議法案》

保守黨取得大選勝利顯示人民盼望強生競選政見「搞定脫歐」(Get Brexit Done) 成真，下議院於 12 月 20 日的法案二讀程序中，以 358 票對 234 票的多數決，通過強生版本的《脫歐協議法案》(The Brexit withdrawal agreement Bill)，法案規定過渡期截止日為明（2020）年 12 月 31 日，不得延長；至於程序議程方面，針對強生提出的脫歐時程表，下議院亦以 353 票對 243 票多數決通過。此次會議結束即進入聖誕假期，預計明年 1 月 6 日開議，7 日至 9 日將對《脫歐協議法案》進行辯論表決，之後提交上議院，最終由女王批准。依照慣例，上議院不會反對下議院的法案，而女王僅為形式上批准，因此通過《脫歐協議法案》指日可待，英國人民長達三年半的脫歐等待終於露出一線曙光。此消息一出，20 日英國 FTSE 100 指數上漲 0.11%；英鎊兌美元甚至升值至 1 英鎊兌 1.30 美元。通過《脫歐協議法案》後英國最重要之課題即在過渡期間內與各國完成簽定 FTA，否則仍將因《脫歐協議法案》禁止延長過渡期，而落入硬脫歐的局面。<sup>907</sup>

## （三）評析

### 1. 英國脫歐對歐盟之影響

#### （1）對歐盟預算之影響

---

<sup>906</sup>Election results 2019: Analysis in maps and charts, BBC News, <https://www.bbc.com/news/election-2019-50770798>, 2019/12/13

<sup>907</sup>Brexit: MPs back Boris Johnson's plan to leave EU on 31 January, BBC News, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-50870939>, 2019/12/20; UK lawmakers back Boris Johnson's withdrawal bill in major step toward Brexit, CNBC, <https://www.cnbc.com/2019/12/20/uk-lawmakers-approve-boris-johnsons-brexit-withdrawal-bill.html>, 2019/12/20

英國脫歐對歐盟之影響，恐怕對歐盟預算之影響會是首要。英國預算貢獻比例在歐盟排名第三，約 12.57%，僅次於德國 21.36% 以及法國 15.72%，英國脫歐後，歐盟預算將出現一大缺口，可能導致歐盟減少對中、東歐及南歐國家之補助。所以英國脫歐之財政缺口可能落在德國及法國身上，德、法負擔加重，將引起內部的反對壓力。但如果縮減歐盟預算，則會減少對中、東歐、南歐及歐債國家的補助，降低這些國家對歐盟的支持及向心力。歐盟官員表示要向英國要價介於 245 億至 728 億歐元之「分手費」（exit charge），以彌補英國脫歐後歐盟財政缺口。分手費乃是英國脫歐談判之一項棘手問題。<sup>908</sup>英歐在《脫歐協議草案》（The Brexit withdrawal agreement）談判，雙方同意由英國支付 390 億歐元分手費，期間自 2018 至 2020 年，相當於每年仍支付 130 億歐元給歐盟。

## （2）英國脫歐對歐盟經貿之影響

OECD 報告顯示，英歐貿易以汽車、機械、化工製品為主要項目，約占貿易 70%。在貨品貿易方面，大部分的歐盟國家對英國都是出超；但在服務貿易方面，基於英國金融服務業強勢的關係，歐盟各國則多對英國是逆差。英國脫歐將使歐盟 GDP 縮小大約 15%，降低其在國際經貿之地位及影響力。英國向來採取較為自由及開放的經貿政策，少了英國的歐盟，其經貿政策是否趨於保護主義，也令人關心。例如歐盟與美國的「跨大西洋貿易與投資夥伴協定」（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）談判，根據「歐洲民意調查」（Eurobarometer）於 2015 年 11 月民調結果顯示，歐盟對 TTIP 的平均支持度為 53%，而英國對 TTIP 的支持度為 62%，因此英國的離開可能使支持 TTIP 的陣營力量減弱，影響未來的談判進程。此外，英國是美國在歐

---

<sup>908</sup>The Economist, "The Brexit Bill. From Brussels with Love," *The Economist*, Vol. 422, No. 9027 (February 2017), pp. 38~39.

盟最大的貿易夥伴，占美國對歐洲出口的 25%，並為美國在全球最大的服務出口市場，英國脫歐會削弱 TTIP 對美國的重要性，也影響歐盟的市場價值。

## 2. 英國與歐盟未來貿易關係之架構

鑑於英國政府明確拒絕下列模式：保留關稅同盟的成員資格或與歐盟組成關稅聯盟（如土耳其模式）、進入內部市場（因此拒絕了 EEA 模式），以及自由流動權（因此拒絕使用瑞士模式和 EEA）。考慮英國這些訴求（包括與監管自主權和與歐盟法院相關的底線），歐盟執委會總結出，歐盟與英國之間未來唯一可行貿易協議模式，將是類似與加拿大或韓國協議之模式。與烏克蘭在其聯合協定中深度而全面的自由貿易協定（DCFTA），部分領域將需要與歐盟監管體系近似或統一，因此需要考慮歐盟法院在解釋歐盟法律中的職責。因此，執委會認為 DCFTA 與英國政府表示的底線不符，歐盟高峰會的指導原則從而主要建立在自由貿易協定模式的基礎上。

規劃英歐 FTA，歐盟目前尚有幾個考量，首先，為了保持歐盟內部市場和法律框架的完整性，某些自由化和統合程度只能在監管一致和歐盟法院介入的基礎上建構。其次，歐盟也可能受到其貿易協定中最惠國條款的約束。英國脫歐辯論期間的主要技術性問題之一，即歐盟是否在其自由貿易協定中引入了最惠國條款，而這些條款對當前與英國的談判將產生怎樣的後果。換言之，歐盟 FTA 中的最惠國條款，是否意味著授予英國任何更優惠待遇之部分，也勢必擴展至其他已與歐盟簽署 FTA 的其他國家，此乃歐盟最為考量之關鍵。

## 3. 脫歐後我國可依據現有歐盟國際經貿體制作為與英國互動之基礎

英國於 2017 年 2 月 2 日發布英國「脫歐白皮書」，說明英國脫歐談判目標，以及脫歐後英國將採取一項「全球英國」（Global Britain）之策略，堅定支持自由貿易，並推動與主要貿易夥伴簽署

FTA，尤其是一些主要貿易伙伴，例如：美國、韓國、日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、印度等國，就其目前已完成 FTA 中，應屬英韓 FTA 經濟規模較大及雙邊經貿重異性明顯之 FTA，2018 年間英韓貿易總額達 148 億歐元，其中英國向韓國出口總額為 98 億歐元，占英國出口貿易總額 1.5%，可見韓國市場對英國企業的重要性，而兩國已在今年 6 月 10 日達成共識，完成英韓 FTA 之貿易談判。

整體而言，英韓 FTA 規定與歐韓 FTA 相差無幾，例如在關稅方面，歐韓 FTA 現已取消所有工業產品及 98% 農產品進口關稅，而英韓 FTA 將維持與歐韓 FTA 相同的零關稅涵蓋比例。觀諸英韓 FTA 之內容後，其基本上僅修正原產地規則及農業防衛措施，且這些修正主要係針對雙方市場開放承諾而做之必要調整。換言之，英韓 FTA 顯示出原本歐韓 FTA 在非關稅措施之所有體制性議題規範，例如 TBT、SPS、貿易救濟、IPR 等議題上，英國原則上均可接受歐盟原訂之規則或制度，對此，本文認為爰可進一步研判，在 WTO 架構下，對於絕大多數的經貿法規體制，英國應多會繼續沿用歐盟現行的法規架構，短期間內不至於有重大變化，因此我國與脫離歐盟之英國在 WTO 架構下之經貿法規關係，可推測應與我國與歐盟現行經貿往來之法規架構類似，短期內不至於有太大變動。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 美國眾議院通過 USMCA 執行法案

#### （一）背景

美國、墨西哥及加拿大於今（2019）年 12 月 10 日簽署《美國—墨西哥—加拿大協定》（United States–Mexico–Canada Agreement，USMCA）之修正議定書（Protocol of Amendment），同意修訂 USMCA 部分條文<sup>909</sup>。

---

<sup>909</sup>See “PROTOCOL OF AMENDMENT TO THE AGREEMENT BETWEEN THE UNITED STATES OF AMERICA, THE UNITED MEXICAN STATES, AND CANADA”, available on:

川普政府隨後在 12 月 13 日向國會提交 USMCA 執行法規草案，美國眾議院則在 12 月 17 日通過該項草案（H.R. 5430）<sup>910,911</sup>；目前則有待參議院通過即可完成國內批准程序。由於 USMCA 執行法規草案已反應出修正議定書之內容，其修正部分主要涉及爭端解決、勞工、環境以及智慧財產權，以下即針對美國 USMCA 執行法規之重要修正內容，分述如次。

## （二）美國 USMCA 執行法規重要內容<sup>912</sup>

### 1. 爭端解決

在爭端解決議題方面，由於民主黨成員曾批評北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）與後續的 USMCA 協定不具有有效的爭端解決機制，故修正後的 USMCA 協定具有下列特色：

- 刪除允許被控訴方阻礙組成爭端解決小組之規定；及
- 首度在貿易協定內納入證據規則（rules of evidence），締約國有權提交證人或不具名人之證言，以及檢驗證言之真實性等，有利於針對勞工、環境等爭議展開爭端解決程序。

### 2. 勞工

由於民主黨主張美國貿易協定之勞工條款多有執行困難的情形，故本次 USMCA 修正包含下列項目：

---

<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Protocol-of-Amendments-to-the-United-States-Mexico-Canada-Agreement.pdf>; and see Eric Martin, “U.S., Mexico, Canada Sign Changes to Free-Trade Agreement”, December 11, 2019.

<sup>910</sup>See Jacob Pramuk, “House approves USMCA trade deal after more than a year of talks, sending it to Senate”, CNBC, December 19, 2019.

<sup>911</sup>法案全文參閱美國國會網站：<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/5430/text>

<sup>912</sup>See Congressional Research Service, “USMCA: Amendment and Key Changes”, December 20, 2019; and also see See House Committee on Ways and Means, “Improvements to the USMCA”, December 10, 2019.

- 對於勞工事件之爭端解決案件，原本 USMCA 要求控訴方證明被控訴方係以「影響貿易與投資之方式」（in a manner affecting trade and investment）違反勞工權益，但修正後的 USMCA 轉換舉證責任，由爭端解決小組推定被控訴方違反勞工條款已影響貿易與投資，除非被控訴方可提出反證；
- 修正後的 USMCA 刪除第 23.6.7 條（強制勞工）部分文字，移除締約方可採取「其認為適用之措施」（measures it considered appropriate），以阻止進口由強制勞工所製造產品的限制；
- USMCA 第 23.7 條後段要求，有關勞工行使或試圖行使勞動權所面臨的暴力、恐嚇或威脅等事件，任一締約國不可因持續或反覆發生之作為或不作為，而未能處理相關暴力事件。修正後的 USMCA 刪除「經由持續或反覆發生之作為或不作為」（through a sustained or recurring course of action or inaction），允許美國可較易於證明其貿易夥伴未能遵守其保護勞工免於暴力之承諾；
- 為特別保障墨西哥勞工之勞動權，USMCA 新增快速反應機制，由獨立小組調查及監督美墨間貨品與服務貿易之生產商或服務提供者是否保障勞工之結社權與集體談判權；如有違反情形，美國可終止對該項貨品或服務提供優惠性關稅或課以懲罰；
- 為監督墨西哥勞工改革情形，美國 USMCA 執行法案創設跨機構委員會以監督墨西哥勞工改革，並要求向美國國會報告墨西哥執行勞工改革之情形，同時建立墨西哥勞工改革時

程，並在墨西哥設置勞務專員（Labor Attachés）提供有關墨西哥實踐勞工條款的當地資訊。

### 3. 環境

在環境議題方面，修正後的 USMCA 環境專章納入了明確且具有可行性的高標準條款，並有若干修正與勞工專章修正相仿，包含：

- 修正後 USMCA 轉換舉證責任，推定環境爭端案件已影響貿易與投資，除非被控訴方可提出反證；
- 締約國將採約、維持與執行在多邊環境協定（Multilateral Environment Agreements, MEAs）之承諾；及
- 美國 USMCA 執行法案建立跨機構之環境監控委員會，同時在墨西哥設置環境專員，以監督該國是否履行協定義務。

### 4. 智慧財產權

修訂後的 USMCA 移除締約國應給予生物藥品 10 年資料專屬保護期之規定，並修改第 20.47 條（管理審查例外）及第 20.48 條（未公開資料或其他數據之保護），以維護公平競爭，以及平衡市場競爭與創新。除此之外，該協定納入在 USMCA 第 20.46 條（因不合理縮減所為之專利權期間調整）增加註腳 40，列示說明締約國實施調整專利權期間之機制時，得規定之若干條件或限制。

#### （三）評析

民主黨於早前曾對 USMCA 之環境、勞工、藥品及爭端解決機制提出關切。由於民主黨在美國眾議院佔有多數席次，USMCA 如欲經《美國貿易授權法案》（Trade Promotion Authority, TPA）程序快速通過，必須取得美國眾議院與參議院之同意，故川普政府與民主黨團經

過多次談判後，雙方終於對修正 USMCA 取得共識，眾議院順利地在 12 月 20 日通過 USMCA 執行法案。

整體而言，美國 USMCA 執行法案大致上已滿足民主黨團之要求，大幅增加 USMCA 環境與勞工條款之執行力，改善爭端解決機制避免被控訴方杯葛組成爭端解決小組，並刪除對生物藥品的 10 年資料專屬保護期規定。然而，修正後的 USMCA 之環境專章仍未提及氣候變遷及減少排放溫室氣體，且美國 USMCA 執行法案納入 301 條款作為 USMCA 執行工具之一，但川普政府亦未進一步說明 301 條款之施行計畫。

至於共和黨則對 USMCA 的大幅修改表示不悅。儘管如此，參議院臨時議長葛雷斯利（Chuck Grassley）仍表示將表決通過該協定，不過參議院當前首要任務為美國總統川普的彈劾案，因此 USMCA 表決案將會安排於明年會期<sup>913</sup>。

另一方面，墨西哥參議院已於 12 月 12 日以 107 票比 1 票通過修訂後的 USMCA。但墨西哥首席談判代表希德（Jesus Seade）於 15 日時表示，儘管修正後的 USMCA 有利於墨西哥，但墨西哥並未同意接受由美國官員監督墨西哥是否遵照勞工承諾之條款，並認為該條款文字不明，且墨西哥法律禁止此類規定<sup>914</sup>。墨西哥此舉導致勞工監督條款成為 USMCA 生效之路上的另一個難關。

---

<sup>913</sup>See Washington Trade Daily, “House USMCA Vote Soon, Senate Next Year”, December 11, 2019; and also see Washington Trade Daily, “Unhappiness With USMCA Changes”, December 12, 2019.

<sup>914</sup>See Washington Trade Daily, “Mexico Disputes USMCA Labor MOitors”, December 16, 2019;

## 肆、美中貿易戰之發展與影響：

### 中國大陸宣布 2020 年調整稅率之措施

中國大陸於今（2019）年 12 月 23 日公布，將自 2020 年 1 月 1 日起，調整部分產品進口關稅，主要可分為一般商品及資訊技術產品兩大項，詳細說明於以下進行介紹。

#### （一）近三年稅率調整之措施

##### 1. 一般商品

據了解，中國大陸近年於每年 1 月 1 日起，皆對部分進口產品關稅進行調整。觀察近三年情形，除了 2017、2018、2019 年及即將到來的 2020 年元旦以外，中國大陸另於其他日期對部分商品執行調整稅率之措施，包含藥品、日用品、汽車及其零件等產品，詳細降稅情形請見下表整理。

表 1 中國大陸近三年降稅措施

日期	品項數	內容
2017/1/1 <sup>915</sup>	822	包含積體電路測試分選設備、飛機用液壓作動器、高解析度硬碟式數位電影放映機零件、熱裂解爐等先進設備，消費者所需之金槍魚、北極蝦等農產品，以及對醫療與健康所需之材料等物品，調降進口關稅。
2017/12/1 <sup>916</sup>	187	部分消費品進口關稅，包含食品、保健品、嬰兒奶粉與尿布、藥品、衣服鞋帽、咖啡機、麵包機等，平均稅率由 17.3% 降為 7.7%
2018/1/1 <sup>917</sup>	948	為鼓勵國內所需之先進設備、關鍵零部件和能源原材料進口，降低如數位化 X 射線攝影系統平板探測器、多臂機、動力電池正極材料、先進醫藥原料等商品之稅率，以及擴大汽車進口模具暫定稅率的適用範圍。
2018/5/1 <sup>918</sup>	28	全面降低藥品關稅，包含抗癌藥品在內的 28 項稅目藥品之進口關稅調

<sup>915</sup> 中國大陸國務院，2016 年 12 月 23 日，「2017 年 1 月 1 日起我國將對進出口關稅進行部分調整」。參考網址：[http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/23/content\\_5152101.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/23/content_5152101.htm)。

瀏覽日期：2019 年 12 月 25 日。

<sup>916</sup> 環球網，2017 年 11 月 30 日，「187 項商品進口關稅將調低 部分嬰幼兒奶粉零關稅」。參考網址：<https://finance.huanqiu.com/article/9CaKrnK5SGq>。

瀏覽日期：2019 年 12 月 25 日。

<sup>917</sup> 中國大陸國務院，2017 年 12 月 16 日，「2018 年 1 月 1 日起我國調整部分進出口關稅」。參考網址：[http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/16/content\\_5247667.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-12/16/content_5247667.htm)。

最後瀏覽日期：2019 年 12 月 25 日。

日期	品項數	內容
		降為零。
2018/7/1 <sup>919</sup>	218	將稅率分別為25%、20%的汽車整車關稅降至15%；稅率分別為8%、10%、15%、20%、25%之汽車零部件關稅降至6%。
2018/7/1 <sup>920</sup>	1449	對包含食品、服裝鞋帽、家具用品、百貨、文體娛樂、家用電子、化妝產品、醫藥健康等8類之日用消費品降低關稅，使平均稅率由15.7%下降為6.9%，平均降幅為55.9%。
2018/11/1 <sup>921</sup>	1585	平均稅率由10.5%降至7.8%，平均降幅為26%，主要降稅產品可分為以下四項項目： <ul style="list-style-type: none"> <li>● 在國內有相當生產能力和水準的商品進口關稅，包含紡織品、建材、賤金屬製品、鋼材等。</li> <li>● 部分機電設備進口關稅，包含紡織、輕工、工程、通用、金屬加工及動力機械，農機、輸變電設備、電工器材、儀器儀錶及相關設備零部件等。</li> <li>● 部分資源性商品及初級加工品進口關稅，例如非金屬礦、無機化學品、木材及紙製品、寶玉石等。</li> <li>● 有利於促進貿易便利化的商品進口關稅，主要目的為整合部分同類或相似商品的稅率，適當減少稅率的等級。</li> </ul>
2019/1/1 <sup>922</sup>	706	降低706項商品之進口關稅，如對部分藥品生產原料實施零關稅，以及降低新能源車用鋰電池進口關稅。
2020/1/1	859	將於後續內容進行詳細介紹。

資料來源：本研究自行整理

<sup>918</sup>人民網，2018年4月24日，「我國將取消抗癌藥等28項藥品進口關稅」。參考網址：  
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0424/c1004-29944631.html>。

瀏覽日期：2019年12月25日。

<sup>919</sup>新華網，2018年5月23日，「財政部：降低汽車整車及零部件進口關稅」。參考網址：  
[http://www.xinhuanet.com/2018-05/23/c\\_1122871974.htm](http://www.xinhuanet.com/2018-05/23/c_1122871974.htm)。

瀏覽日期：2019年12月25日。

<sup>920</sup>新華網，2018年5月31日，「7月1日起我國將降低1449個稅目的日用消費品進口關稅」。參考網址：  
[http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-05/31/c\\_1122920667.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-05/31/c_1122920667.htm)。最後瀏覽日期：2019年12月25日。

<sup>921</sup>新華網，「1585個稅目商品11月起降進口關稅 平均降幅為26%」  
[http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-10/01/c\\_129964566.htm](http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-10/01/c_129964566.htm)；中國大陸國務院，2018年8月30日，「國務院關稅稅則委員會辦公室有關負責人就自主降低關稅總水準答記者問」。參考網址：  
[http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/30/content\\_5327247.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2018-09/30/content_5327247.htm)。瀏覽日期：2019年12月25日。

<sup>922</sup>國務院，2018年12月24日，「國務院關稅稅則委員會關於2019年進出口暫定稅率等調整方案的通知」。參考網址：  
[http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2018-12/24/content\\_5351532.htm](http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2018-12/24/content_5351532.htm)。瀏覽日期：2019年12月25日。

## 2. 資訊技術範圍產品

由於美國、歐盟、日本、韓國、臺灣與中國大陸等之 WTO 會員國，於 2015 年 12 月同意擴大《資訊技術協定》（Information Technology Agreement, ITA）產品範圍，按照最惠國待遇原則，自 2016 年起，立即或分三年、五年、七年時程，逐步取消 201 項信息技術擴圍產品的進口關稅，包含訊息通訊產品、半導體及其生產設備、視聽產品、醫療器械、儀器儀表等產品。

根據協定內容，中國大陸列出 484 項相關產品，並自 2016 年 9 月 15 日進行首次降稅，後續於 2017 年 7 月 1 日、2018 年 7 月 1 日，以及 2019 年 7 月 1 日，進行三次降稅；中國大陸此次調整關稅公告中亦表示，預計在 2020 年 7 月 1 日實施第五次降稅，將對 176 項產品的稅率進行調整，詳細情形將於後續進行說明。<sup>923</sup>

### （二）中國大陸明年元旦起將對 859 項進口產品降稅

中國大陸國務院關稅稅則委員會辦公室於今（2019）年 12 月 23 日發布新聞稿指出，中國大陸為積極擴大進口、優化進口結構，將自明（2020）年 1 月 1 日起對 859 項產品的最惠國稅率（以下簡稱 MFN 稅率）調降實施進口暫定稅率。

另在關稅配額管理方面，明年則繼續對小麥、玉米、稻米、糖、羊毛、毛條、棉花及化肥共 8 類產品實施關稅配額。配額外實施普通稅率，配額內實施的關稅配額稅率不變；其中，對尿素、複合肥、磷酸氫銨 3 種化肥的配額稅率繼續實施 1% 的暫定稅率。

此外，中國大陸也將自明年起對於 16 項 FTA 和 23 個具有關稅優惠安排之國家或地區（如澳洲、韓國、瑞士、冰島、新加坡、紐西蘭），

---

<sup>923</sup> 中國大陸國務院，2019 年 12 月 24 日，「降關稅促發展惠民生」。參考網址：  
[http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/24/content\\_5463414.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-12/24/content_5463414.htm)。  
瀏覽日期：2019 年 12 月 25 日。

針對 8,549 項產品調降關稅；至於如何適用 MFN 稅率和該等協定稅率，則以協定規定為準，若協定無相關規定者，兩者從低適用<sup>924</sup>。

### 1. 859 項產品實施進口暫定稅率

進口暫定稅率係指在一定期限內實施的關稅稅率，目前根據方案內容，中國大陸將自 2020 年 1 月 1 日起針對 859 項產品實施進口暫定稅率，實施期限未定。本次降稅（即比較 2020 年 MFN 稅率和 2020 年進口暫定稅率之落差）除廣泛涵蓋民生用品外，同時也為提升汽車、通信、積體電路、生物等高新技術產業創新發展和轉型升級之目的，對 ITA 降稅清單以外之其他相關產品調降進口暫定稅率。根據中國大陸國務院之官方新聞稿指出，本次降稅主要涵蓋下列品項<sup>925</sup>：

#### ● 民生用品：

- 冷凍豬肉（12%降低至 8%）和提供豬隻飼料的雜粕（5%降低至零關稅），以期緩解國內豬肉供需壓力，協助國內生豬恢復生產；
- 部分水果和果汁的下調幅度也相當大，包括食用堅果、新鮮或乾酪梨、冷凍酪梨均下調至 7%，而非冷凍柑橘汁則下調至 15%；
- 藥品：為降低用藥成本，促進新藥生產，對用於治療哮喘的生物鹼類藥品和生產新型糖尿病治療藥品的原料實施零關稅。

<sup>924</sup> 中國國務院，「國務院關稅稅則委員會關於 2020 年進口暫定稅率等調整方案的通知」，國務院關稅稅則委員會，稅委會〔2019〕50 號，2019 年 12 月 23 日，[http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/23/content\\_5463213.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-12/23/content_5463213.htm)。

<sup>925</sup> 中國國務院，「為推進貿易高品質發展 2020 年 1 月 1 日起我國調整部分商品進口關稅」，國務院關稅稅則委員會辦公室，2019 年 12 月 23 日，[http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcejiedu/201912/t20191220\\_3447088.htm](http://gss.mof.gov.cn/gzdt/zhengcejiedu/201912/t20191220_3447088.htm)。

- 半導體：如半導體檢測分選編帶機（8%降至5%）、多元件積體電路記憶體（1.4%降至零關稅）、積體電路測試分選設備（4%降至2%）。
- 汽車零組件：如小轎車自動變速箱用液力變矩器和鋁閥芯（6%降至3%）。
- 資源產品：如木材、紙製品，以鼓勵國內有需求的資源性產品進口。

另一方面，下表整理本次公告降稅幅度最高的前9大類產品，除威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒之降稅幅度高達51%以外，其他產品的降稅幅度約在14~23%不等。

表 2 2020 年降稅幅度最高的前 9 大類進口產品

HS 2 位碼	產業名	產品項數 (HS8 位碼)	2020 年 MFN 稅率	2020 年進口暫定稅率	主要品項
08	食用果實及堅果；柑橘屬果實或甜瓜之外皮	6	20~30%	7~15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 腰果</li> <li>● 食用堅果</li> <li>● 酪梨</li> <li>● 鮮蔓越橘</li> </ul>
15	動植物油脂及其分解物；調製食用油脂；動植物蠟	1	20%	6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 粗製甘油；甘油水溶液及甘油鹼液</li> </ul>
20	蔬菜、果實、堅果或植物其他部分之調製品	2	30%	15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未冷凍柑橘汁，糖度值不超過 20 者</li> <li>● 未冷凍柑橘汁，糖度值超過 20 者</li> </ul>
22	飲料、酒類及醋	1	65%	14%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒，裝在 2 公升或以下之容器內者</li> </ul>
24	菸（包括菸葉及菸類）及菸葉代用品	1	57%	40%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 再造煙草</li> </ul>
40	橡膠及其製品	3	20~25%	4~8%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 斷面寬度 20 及 30 英寸及以上的輪胎</li> <li>● 航空器用翻新輪胎</li> </ul>
71	天然珍珠或養珠、寶石或次寶石、貴金屬、被覆貴金屬之金屬及其製品；仿首飾；鑄幣	6	21%	0%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未分級的天然黑珍珠</li> <li>● 其他天然黑珍珠</li> <li>● 養殖黑珍珠</li> </ul>
84	核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	1	15%	1%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 渦輪軸航空發動機</li> </ul>
96	雜項製品	1	20%	6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 牛角鈕扣坯圓片（瀕危動物製除外）</li> </ul>

資料來源：中國大陸國務院關稅稅則委員會。

最後，下表整理本次公告降稅的主要集中的前 8 大類產品。以 HS 2 位碼來看，大約落在核子反應器及鍋爐 (HS 84)、木材及木製品 (HS 44)、無機化學品和貴金屬等 (HS 28)、有機化學品 (HS 29)、電機設備及其零件、錄音機和電視影像零件及附件等 (HS 85)、紙及紙製品 (HS 48)、鹽和石灰及水泥等 (HS 25) 以及光學產品等 (HS 90)。

表 3 2020 年降稅主要集中產品

HS 2 位碼	產業名	產品項數 (HS8 位碼)	項數占比	主要品項
總計		859	100%	
84	核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	128	0.15%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 液體泵</li> <li>● 液體或氣體過濾及淨化機具</li> <li>● 洗碗機</li> <li>● 複印機、傳真機</li> </ul>
44	木及木製品；木炭	100	0.12%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 纖維板</li> <li>● 合板</li> <li>● 供飾面用、合板用或其他類似積層材用單板</li> </ul>
28	無機化學品；貴金屬、稀土金屬、放射性元素及其同位素之有機及無機化合物	83	0.10%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鹼金屬或鹼土金屬</li> <li>● 稀土金屬</li> </ul>
29	有機化學品	54	0.06%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 抗癌藥原料</li> <li>● 罕見病藥原料</li> <li>● 胰島素</li> </ul>
85	電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零件及附件	45	0.05%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 再生能源發電機組</li> <li>● 攝影機</li> <li>● 多元件積體電路記憶體</li> <li>● 電磁干擾或非電磁干擾濾波器</li> </ul>
48	紙及紙板；紙漿、紙或紙板之製品	42	0.05%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 照相紙、宣紙、瓦楞紙等</li> <li>● 紙袋、紙製標籤</li> <li>● 其他紙漿製品</li> </ul>
25	鹽；硫磺；泥土及石料；石膏料；石灰及水泥	36	0.04%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 石英</li> <li>● 滑石</li> <li>● 硼酸鹽</li> </ul>
90	光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；上述物品之零件及附件	35	0.04%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 照相機鏡頭及其他零件</li> <li>● 積體電路測試分選設備</li> <li>● 飛機自動駕駛系統</li> </ul>

資料來源：中國大陸國務院關稅稅則委員會。

## 2. 176 項 ITA 產品降稅

中國大陸為履行 WTO 下《資訊技術協定》對資訊技術產品的降稅承諾，也將在明年 7 月 1 日起，對 176 項 ITA 產品之 MFN 稅率實施第五階段的降稅，降稅幅度（即比較 2020 年 7 月 1 日~12 月 31 日和 2020 年 1 月 1 日~6 月 30 日兩階段的稅率落差）約在 0.2~5.9% 之間，主要涵蓋產品如光學產品、半導體設備、無線設備、充電設備及部分醫療器材等。

下表整理本次公告降稅幅度最高的前 5 大類產品，除電視攝影機、電視接收器之降稅幅度達 5~5.9% 之外，其他產品的降稅幅度約在 1.4~3.7% 之間。

表 4 2020 年降稅幅度最高的前 5 大類進口 ITA 產品

HS 2 位碼	產業名	產品項數 (HS8 位碼)	2020 年 1 月 1 日~6 月 30 日之 MFN 稅率	2020 年 7 月 1 日~12 月 31 日之 MFN 稅率	主要品項
37	感光或電影用品	2	8~12.5%	6~9.4%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他用未曝光軟片及硬片</li> <li>● 沖洗膠捲及相片用化學製劑或攝影用未混合品</li> </ul>
59	浸漬、塗佈、被覆或黏合之紡織物；工業用紡織物	1	2.7%	1.3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 半導體晶圓製造用自粘式圓形拋光墊</li> </ul>
84	核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	16	2.7~11%	1.3~8.3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 專門或主要用於半導體晶圓或平板顯示幕製造的真空泵</li> <li>● 專門或主要用於微處理器、電信設備、自動資料處理設備或裝置的散熱扇</li> <li>● 複印設備</li> </ul>
85	電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音記錄機及重放機；以及上述各物之零件及附件	34	3.3~15%	1.3~11.3%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 不間斷供電電源(UPS)</li> <li>● 其他無線設備</li> <li>● 電視攝影機、接收器</li> <li>● 多元件積體電路中的其他具有變流功能的半導體模組</li> </ul>
90	光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；上述物品之零件及附件	23	2.7~7.5%	1.3~5.6%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 攝影機或放映機用物鏡</li> <li>● 測距儀</li> <li>● 非液體的其他溫度計、高溫計</li> </ul>

資料來源：中國大陸國務院關稅稅則委員會。

### （三）評析

USTR 於 12 月 13 日發布公告，說明美國與中國大陸已達成第一階段貿易協議，內容包含中國大陸經貿方面之結構性改革、智慧財產權、技術移轉、農業、金融服務、貨幣等議題，且中方承諾在未來會大量購買美國貨品及服務業。此外，該協議表示將建立爭端解決系統，確保協議即時且有效率的執行，美國亦承諾會針對 301 條款的加徵關稅措施進行調整。<sup>926</sup>

中國大陸於每年的 1 月 1 日，會對部分商品進行稅率調整措施，故部分專家認為此次措施與美中貿易戰並無直接明顯的連結。然而，中國大陸的降稅，有助於其緩解美中貿易戰的衝擊，可由兩大面向分析：其一，由於美中貿易戰雙方互相調升進口關稅，中國大陸需尋找美國以外的進口來源，以避免國內商品價格過度上升，因此調降關稅可以吸引其他國家的進口商進口至中國大陸；其二，由於中國大陸在美中第一期協議中，已承諾會大量購買美國貨品，故降低關稅將有助於中國大陸減少購買美國進口貨品之成本。此外，由於受到非洲豬瘟的影響，中國大陸降低對冷凍豬肉的稅率，亦可顯示國內豬肉供給短缺的問題。<sup>927</sup>

美國總統川普（Donald Trump）在雙方達成協議後，即在推特上表示，將會暫時取消原定於 12 月 15 日對包含於 3,000 億中國大陸進口商品之部分品項加徵關稅之決定，且說明在完成第一階段簽署後，將會立即展開第二階段談判，並不會拖延至美國 2020 年總統大選結束後才開

---

<sup>926</sup>The United States Trade Representative, 2019.12.13. 'United States and China Reach Phase One Trade Agreement. Available online at <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/december/united-states-and-china-reach>. Last viewed: 2019.12.26.

<sup>927</sup>CNBC, 2019.12.23. 'China will lower import tariffs on over 850 products from January 1, finance ministry says.' Available online at <https://www.cnbc.com/2019/12/23/china-will-lower-import-tariffs-on-over-850-products-from-january-1.html>. Last viewed: 2019.12.26.

始。<sup>928</sup>值得關注的是，美中公告第一階段協議文本後，美國對於因 301 條款向中國大陸加徵之關稅，會依循何種模式進行調整，而中國大陸是否也會進行相對應之調整，將會是後續貿易戰觀察重點之一。

---

<sup>928</sup>Donald J. Trump (@RealDonaldTrump). Available online at  
'<https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1205509125788098560>'.  
Last viewed: 2019.12.26

## 二十二、2020 年 01 月 10 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：電子傳輸關稅之課徵

2017 年 WTO 部長會議 (Ministerial Council) 作成延長「暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議」(Moratorium on imposing customs duties on electronic transmissions)，原定延長效力的時間點訂在 2019 年 12 月舉行下一屆部長會議 (第 12 屆) 之前。由於下一屆 WTO 部長會議延至今 (2020) 年 6 月在哈薩克舉行，為避免此一決議屆期失效產生空窗期之情況，WTO 會員在總理事會達成決議，同意維持對電子傳輸不課徵關稅之決議至下一屆部長會議召開之時。

#### 一、印度、南非等開發中會員指摘禁止對電子傳輸課徵關稅，嚴重減少開發中會員之關稅稅收

1998 年 WTO 部長會議採認電子商務小組報告作成「暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議」，要求會員國不應對電子傳輸課徵任何關稅。此一決議透過歷屆部長會議決議延長實施的方式，持續維持著暫行適用之效力。2017 年 WTO 部長會議當時決議維持該規範至下一屆 (2019 年) 部長會議之前<sup>929</sup>。

伴隨數位科技的進步，商業發展與貿易活動也受到數位化的影響，實體商品的數位化使線上貿易活動 (online trade) 持續增加，導致實體產品的貿易活動 (physical trade) 大幅減少，因此部分開發中國家開始有不同意見出現，其認為若 WTO 繼續禁止會員國對電子傳輸課徵任何關稅，將使進口國蒙受大量的稅收損失。故印度、南非於去

---

<sup>929</sup>Declaration on Global Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(98)/DEC/2 (1998); WTO, Work Programme on Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(17)/65, WT/L/1032 (2017).

(2019)年6月在WTO總理事會提案(WT/GC/W/774)<sup>930</sup>，要求檢討系爭決議，並指出此決議並未明確針對電子傳輸的範圍加以界定，會員國間對於系爭決議是否包括「電子傳輸內容 (contents' transmitted electronically)」也未形成共識<sup>931</sup>。

## 二、會員對於此一決議是否嚴重減少開發中會員關稅稅收之討論

印度與南非提案指出，近年來數位化產品透過跨境電子傳輸進行的線上貿易活動持續增加，對應地導致相關產品的實體貿易活動急遽減少，因此，在評估暫停課徵電子傳輸關稅決議對貿易活動與進口國稅收之影響時，應該要針對線上貿易活動的進行評估，才能正確地呈現該項WTO決議之影響層面。

然而，OECD在2019年11月份所公布的相關研究報告<sup>932</sup>，即指出了評估方法的盲點。首先，該項研究指出：在評估暫停課徵電子傳輸關稅決議對關稅稅收的影響時，不應將所有可以被數位化的貿易活動都納入評估，在於並非所有可能被數位化的貿易活動都已數位化，因此若採此做為檢視方法，將高估了採取此一作法(對電子傳輸不課徵關稅稅收)對稅收的影響程度。其次，OECD研究報告進一步指出，按照目前傳輸技術的發展，未來能夠進一步數位化的貿易活動相當有限，因此，不宜將所有可以被數位化的貿易活動都視為已經數位化之貿易活動，而納入影響評估之檢視範圍。

在2019年12月總理事會做成延長決議之前，美國駐WTO大使習達難(Dennis Shea)發言即表示：近期許多機構的研究報告已經指出了

---

<sup>930</sup>WTO Document, "WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE, THE E-COMMERCE MORATORIUM AND IMPLICATIONS FOR DEVELOPING COUNTRIES," Communication from India and South Africa, WT/GC/W/774, 4 June 2019.

<sup>931</sup>WT/MIN(17)/68

<sup>932</sup>OECD TRADE AND AGRICULTURE DIRECTORATE TRADE COMMITTEE, "Electronic transmissions and international trade – Shedding new light on the Moratorium Debate", TAD/TC/WP(2019)19/FINAL, page 17-19.

電子傳輸關稅決議對經濟發展所帶來的好處，已開發國家與開發中國家都是雨露均霑。美國進一步重申美國希望將此一決議之暫行延長效力轉為永久性規範的主張，建議所有 WTO 會員應在下一屆部長會議召開之際，針對電子傳輸關稅議題達成更有企圖心的目標<sup>933</sup>。

### 三、會員對於此一決議是否涵蓋「電子傳輸的內容」之討論

印度與南非提案指出 WTO 暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議，並沒有明確針對電子傳輸的範圍加以界定，會員國間對於禁止實施關稅之電子傳輸是否包括「電子傳輸的內容（contents transmitted electronically）」（例如以電子方式傳輸之軟體、書籍、影片音樂等）也沒有形成共識。部分會員主張前述 WTO 決議應涵蓋電子傳輸的內容，否則禁止課徵關稅之規範將形同具文，況且技術上亦很難僅針對「內容」課徵關稅。然而，其他會員並不認同此一見解，以印尼為例，印尼即公開表明 WTO 決議並未涵蓋電子傳輸的商品或服務，且雖然目前技術課徵關稅尚有困難，但主張 WTO 會員應保有一旦技術可行後即可課徵之權利。<sup>934</sup>

關於禁止對電子傳輸徵收關稅之決議是否涵蓋傳輸內容之議題，在當前 WTO 電子商務聯合倡議（JSI）之談判場域亦受到許多參與談判會員的關注，許多成員支持通過永久暫停，而另部分成員則表示願意暫時延長。印尼在參與電商 JSI 討論時指出，鑑於技術發展的不確定性、稅收影響、建立公平競爭環境和國家主權等問題的擔憂，各成員應採取務實的態度，對規則制定保有一定程度的靈活性。成員不應以電子傳輸裝置上徵收關稅在技術上不可行的假設前提下，來制定永久性不課徵的規則。基此，印尼在電子商務規則制定場域延續其在

---

<sup>933</sup> Ambassador Shea: Electronic Commerce and Moratorium on the Imposition of Customs Duties on Electronic Transmissions, WTO General Council Meeting, December 9-12, 2019

<sup>934</sup> WT/MIN(17)/68

WTO「暫時不對電子傳輸課徵關稅之決議」之立場，支持不對電子傳輸徵收關稅之範圍不包括電子傳輸內容，也主張成員除了可以對電子傳輸之內容課徵關稅、內地稅、規費或其他費用外，還可基於公共政策目標而採取適用的關稅程序。

#### 四、低度開發國家要求 WTO 應深入研究相關決議對 LDC 國家的成本效益影響

查德於 11 月代表低度開發國家（Least Developed Country, LDC）向總理事會提案（WT/GC/W/787<sup>935</sup>）要求 WTO 應深入研究電商暫停課徵關稅決議對 LDC 國家的成本效益影響，如 LDCs 國家之政府、企業及監管機構對電商及相關法令的知識掌握有限，貧弱的法規架構，以及缺乏相關網路、軟硬體設備及人才支持電商運作等。瑞士等國亦於 11 月提案（WT/GC/W/782/Rev.2<sup>936</sup>、WT/GC/W/792<sup>937</sup>），主張總理事會應於 12 月之會議上通過相關決議延長至 MC12 前，避免產生空窗期。最終 WTO 於 12 月 9 日至 11 日之總理事會會議上，通過查德、瑞士等國之提案，延長電子傳輸暫停課徵關稅決議至今（2020）年 6 月努爾蘇丹部長會議（MC12）前（WT/GC/W/794<sup>938</sup>），並持續討論系爭決議中電子傳輸內容之定義及適用範圍，以及 LDCs 國家提出應考量之層面。<sup>939</sup>

---

<sup>935</sup>WTO doc, Work Programme and Moratorium on Electronic Commerce Communication From Chad on Behalf of The LDC Group, WT/GC/W/787, 21 November 2019

<sup>936</sup>WTO doc, Work Programme and Moratorium on Electronic Commerce Communication from Australia; Canada; Chile, Colombia; Costa Rica; Georgia; Guatemala; Hong Kong, China; Iceland; Israel; Republic Of Korea; Mexico; New Zealand; Norway; Panama; Paraguay; Singapore; Switzerland; Thailand And Uruguay, WT/GC/W/782/Rev.2, 28 November 2019

<sup>937</sup>WTO doc, Work Programme on Electronic Commerce Communication from Australia; Canada; Chile; Colombia; Costa Rica; Georgia; Guatemala; Hong Kong, China; Iceland; Israel; Republic Of Korea; Mexico; New Zealand; Norway; Panama; Paraguay; Singapore; Switzerland; Thailand And Uruguay DRAFT GENERAL COUNCIL DECISION, WT/GC/W/792, 28 November 2019

<sup>938</sup>WTO doc, Work Programme on Electronic Commerce DRAFT GENERAL COUNCIL DECISION, WT/GC/W/794, 9 December 2019

<sup>939</sup>Summary of General Council meeting of 9 and 10 December 2019, WTO News, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news19\\_e/sum\\_gc\\_dec19\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/sum_gc_dec19_e.htm)

## 五、評析

暫停課徵電子傳輸關稅之決議效期僅至第 12 屆部長會議為止，第 12 屆部長會議將針對是否繼續暫停課徵電子傳輸關稅議題進行討論，故而我國將首先必須面對此一議題之討論。

當前數據流通已經成為全球貿易運作之重要動力來源，貿易環境的數位化發展，更能夠進一步對整體貿易活動產生稅收以外的重要經濟效益，特別是跨境電子傳輸可降低傳統貿易活動的交通運輸成本；另一方面，透過網際網路揭露商品或服務資訊，亦可提升消費者福祉；此外，允許數據跨境傳輸的電商網絡有助於解決企業拓展貿易規模可能面臨的困難點，使得中小型企業甚至微型企業有能力拓展貿易活動至全球層級。

除此之外，當前 WTO 場域對於跨境電子傳輸課徵關稅（特別是主張對電子傳輸之內容保留課徵關稅權利者）之技術可行性，討論相對較少。對此，OECD 在 2019 年 11 月份所公布的相關研究報告即指出，在國內層級透過消費稅或營業稅的手段，以無歧視的方式對電商活動進行課徵，乃是技術上較為可行的做法。

綜上所述，若是以課徵關稅措施的手段來限制數據跨境傳輸，將會對全球貿易運作產生相當大的阻礙。特別是倘若各國為課徵關稅，可能會新增各種程序性要求（例如預先註冊、申報價值等），對於全球數位貿易造成之障礙及不確定性可能跟關稅有同等的抑制效果。然而，我國雖支持全球電子商務的自由化及貿易障礙之消除，但受目前國際間相關討論之啟發，對於如電子傳輸（以及內容）是否課徵關稅對我國之正、負面影響，應先瞭解掌握，以作為我國參與未來討論談判之立場研判基礎。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：中日韓領袖峰會

### 一、中日韓第八屆領袖峰會

中日韓第八屆領袖峰會於去（2019）年 12 月 24 日在四川成都舉行，恰逢中日韓合作 20 週年，三方分別由中國大陸國務院總理李克強、日本首相安倍晉三( Shinzo Abe)以及南韓總統文在寅( Moon Jae-in)代表出席，共同回顧中日韓於過去的合作成果及展望未來合作事項，並簽署「中日韓合作未來十年展望」<sup>940</sup>以表中日韓在各領域合作之共識。

#### （一）中日韓領袖共同宣言

本次會議三方領袖共達成八項共識，包含：（1）強化中日韓合作秘書處之能力，以維持三方合作穩健發展<sup>941</sup>；（2）加強戰略溝通，致力於朝鮮半島完全無核化，維護永久和平安全；（3）經貿方面，努力實踐自由、公平、非歧視、透明、可預期和穩定的貿易投資環境，保持市場開放、強化現有國際規則，致力於維護自由貿易、多邊主義以及支援 WTO 改革，此外，重申 2019 年 RCEP 領袖峰會上之承諾，並基於 RCEP 談判成果基礎上，加快中日韓 FTA 談判；（4）推進科技創新合作及強化區域金融合作；（5）在交通與物流等方面促進地區內互聯互通及基礎建設之合作；（6）加強在經濟、社會與環境層面的合作，包含削減嚴重貧窮問題、老齡化社會問題、空氣汙染、災防合作等，致力於實現 2030 年可持續發展議程；（7）透過體育合作以及文化、教育等交流活動，增進人民相互理解和信任；（8）通過「中日韓

<sup>940</sup> 中日韓合作未來十年展望(全文)，

[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlzt/dbczrhldrhy\\_698959/xxxx\\_698961/t1727417.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlzt/dbczrhldrhy_698959/xxxx_698961/t1727417.shtml)

<sup>941</sup> 中日韓合作秘書處成立於 2011 年 9 月 1 日，旨在促進中國大陸、日本、韓國和平與共同繁榮的國際組織，包含為三國領袖、官員會議提供行政及技術支援，亦對重要議題進行評估與研究，以維繫三國或與其他國際組織之合作協調與磋商機制。

+X」合作早期收穫項目清單<sup>942</sup>，拓展與其他國家在環保、衛生、災防等領域合作，縮小地區發展差距。

## （二）中日韓領袖會晤

而領袖峰會前日，中國大陸國家主席習近平分別與日本首相安倍晉三及南韓總統文在寅會晤，談論中日與中韓間之合作發展。另外，安倍晉三與文在寅於領袖峰會當日下午進行了日韓雙邊會談，成為本次峰會的另一個焦點，以下將簡述三方領袖談話重點：

### 1. 中日對話

習近平在與日本首相安倍晉三的談話中指出，在雙方的共同努力下，中日關係逐漸改善，然而在運籌新時代的中日關係時，需有明確的戰略共識，雙方應恪守中日四個政治文件及各項原則，以鞏固兩國政治基礎。習近平表示，中日廠商可藉由共建「一帶一路」在人工智慧、大數據、物聯網等領域加強互利合作，創建開放、公平透明且非歧視性的創新環境。對此安倍晉三表示，日中關係發展對於地區及世界的和平穩定具重要意義，日方將高度重視並期待習近平於今年4月對日本的國事訪問。日方亦希望雙方能在經貿、投資、旅遊、體育等領域有務實合作，願與中方齊推動日中廠商合作，並加強地區問題之溝通協調。<sup>943</sup>

### 2. 中韓對話

習近平在與南韓總統文在寅的談話中強調，中韓可透過共建「一帶一路」與南韓的發展戰略規劃對接，進一步加快中韓 FTA 第二階段談判。對此，文在寅表示希望擴大兩邊經貿、文化等多方

---

<sup>942</sup> 「中日韓+X」合作早期收穫項目清單於第八屆中日韓領袖峰會通過，合作國家包含蒙古、柬埔寨、緬甸及其他東協國家，合作領域包含沙塵暴防治、熱帶疾病防控、腫瘤防控、海洋垃圾、低碳城市、災防技術能力建構等。

<sup>943</sup> 習近平會見日本首相安倍晉三，

[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlzt/dbczrhldrhy\\_698959/xxx\\_698961/t1727165.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlzt/dbczrhldrhy_698959/xxx_698961/t1727165.shtml)，2019/12/23。

面合作，而一帶一路可協同韓國的「新南方新北方政策」推進兩國廠商之合作。此外，習近平亦強調，當前保護主義、單邊主義擾亂全球治理、威脅世界和平穩定，因此希望中韓能繼續在聯合國、二十國集團（G20）、亞太經濟合作會議（APEC）等多邊場域進行協調，以維護國際公平正義。而針對朝鮮半島形勢，中韓皆主張以對話協商解決問題，中方支持南韓繼續與北韓改善關係，韓方則表示中方在解決朝鮮半島問題發揮重要作用，願與中方為朝鮮半島之和平共同努力。<sup>944</sup>

### 3. 日韓對話

在歷經日本不滿韓國法官對殖民時期強徵南韓勞工問題之判決，而對韓國在半導體原料進行出口限制，形成日韓緊張局勢後，此為安倍晉三在與文在寅時隔 15 個月的再次對話。安倍於會中表示，希望改善日韓關係並提及日韓為彼此重要的鄰國，以北韓為首的安全問題，日韓以及日美韓的合作非常重要。對此文在寅表示，日韓兩國需要面對面溝通，用心交流才能解決問題。同日，日韓兩國外交部長也對雙邊關係及北韓問題交換意見，日方表示目標是展開雙邊出口部門之對話，以促使盡快撤銷對韓之出口限制；而在北韓議題上，日韓一致認同需盡快重啟美國與北韓的對話，以實現朝鮮半島完全無核化之目標。<sup>945</sup>

## 二、評析

中日韓合作可追溯到 1997 年亞洲金融風暴以後，由於亞洲地區經濟受到重創，促使企業朝向更大的經濟整合邁進。如今是中日韓合作的第 20 個年頭，三國於 2018 年的總貿易額超過 7,000 億美金，占全

---

<sup>944</sup>習近平會見韓國總統文在寅，

[https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao\\_674904/zt\\_674979/dnzt\\_674981/lzlzt/dbczrhldrhy\\_698959/zxxx\\_698961/t1727035.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/lzlzt/dbczrhldrhy_698959/zxxx_698961/t1727035.shtml)，2019/12/23。

<sup>945</sup>安倍會文在寅盼改善重要日韓關係，

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201912240167.aspx>，2019/12/24。

球 24%，為不容小覷的經濟體。此外，中日韓合作項目並非僅限於經貿，甚至還有安全、科技、環境、教育等全方位面項，使身為鄰國的臺灣備感壓力。

然而，由於中日韓間的關係考量到歷史因素、領土、政治等問題，使得在推進三國合作時的進度緩慢，2012 年才於中日韓領袖峰會上宣布啟動中日韓 FTA 談判，之後就因釣魚台爭端及薩德系統部署事件導致三國關係惡化，擱置中日韓 FTA 談判至今。因此，本次領袖峰會可謂替中日韓 FTA 重振士氣，也緩解了近期日韓關係的緊張情勢。過去以來中國大陸確為中日韓 FTA 之主要倡議者，推動態度亦較為積極。中國大陸之所以積極促成三方 FTA，並非純粹經濟考量應有部分原因出自政治和戰略考量，特別是曾在美國推動 TPP 來介入東亞地區之區域整合下，對於中國大陸在東亞地區某種程度之主導地位產生威脅，從而中國更積極地希望透過中日韓 FTA 之簽署，作為平衡美國在東亞地區經貿影響力之方式。

然而，對於日韓來說，其推動三方 FTA 之目的，縱使亦有強化外交關係與區域安全之考量，惟這兩個國家對於中日韓 FTA 所涵蓋之進一步開放實質內容，以及 FTA 可能帶來的經貿利益，應有更多的考量與期待。目前此次三國領袖共同宣言已表示，中日韓 FTA 將在 RCEP 談判成果基礎上，加速三方 FTA 談判，因此日韓期望在三方 FTA 市場開放議題達成之開放深度與廣度，仍需視 RCEP 承諾最終自由化程度之含金量，方能決定三方 FTA 談判深化自由化之程度與困難度；其次，日本透過 CPTPP 以及韓國藉由美韓 FTA，均已接受較具前瞻性的經貿規則，則屆時三方 FTA 談判，恐怕會觸及這些中國恐有困難接受較高標準之議題，例如電子商務，也增添中日韓 FTA 的困難度。儘管如此，中日韓個別為我國主要貿易夥伴，若中日韓自由貿易區逐漸完整、中

國大陸的一帶一路戰略與日韓等廠商之合作，恐怕才是 RCEP 成形下所帶來較為嚴重的副作用，臺灣供應鏈的地位將面對更大的挑戰。

其次，此次峰會特別提及到要維護多邊貿易體制、強化國際規則以及致力於實現公平、不歧視、開放、自由、透明的投資與貿易環境，與 WTO 改革朝著相同的目標前進。然而在 WTO 改革多項議題，會員間尚有重大歧異之際，日本過去已藉由美歐日三方部長會議提出抨擊第三國擾亂 WTO 秩序之行為，雖不曾指名道姓中國大陸；然而未來日本是否可能在 WTO 或是 APEC 等場域與中國大陸也有提案合作，乃是日本及中國大陸實質合作成效的觀察。

本次中日韓領袖峰會由中國大陸擔任主辦方，下一屆的中日韓領袖峰會將由韓國擔任主辦方，屆時得以檢視中日韓於本年度之合作成效。

## 參、重要國家雙邊 FTA 進展：

### 歐盟公布《第三國保護與執行智慧財產權報告》

#### 一、背景

鑑於有效且設計精良的智慧財產權（Intellectual Property Rights, IPR）體系可促進創新與經濟成長，歐盟執委會為強化第三國對 IPR 之保護與執行，自 2006 年起每兩年公布一次《第三國保護與執行智慧財產權報告》（Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries，以下簡稱 IPR 報告），並於去（2019）年 12 月 23 日公布最新一份 IPR 報告<sup>946</sup>，以說明歐盟對其他國家之 IPR 關切領域，並使 IPR 持有人知悉在特定國家從事商業活動的可能風

---

<sup>946</sup>See European Commission, “Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, SWD(2019) 452 final, December 23, 2019.

險。以下即針對報告重要內容，特別是與歐盟貿易談判有關的部分，分述如次。

## 二、更新 IPR 優先關切國家名單

原則上，IPR 報告旨在指出其他國家的 IPR 保護與執行情形已引發歐盟關切，歐盟並依據其關切程度建立「優先關切國家」(priority countries) 名單。然而，位列名單中的國家並非一定是保護或執行 IPR 有明顯問題的國家，而係該國執行與保護 IPR 程度不足且對歐盟利益造成嚴重經濟損害<sup>947</sup>。依據 2019 年 12 月發佈的 IPR 報告，歐盟更新優先關切國家名單如下<sup>948</sup>：

**表 1 歐盟最新 IPR 優先關切國家名單(2019.12 月)**

優先關切順序	國家	關切原因
第一優先關切國家 (Priority 1)	中國大陸	中國大陸為歐盟境內仿冒與盜版產品的主要來源，且強制技術移轉亦逐漸造成嚴重貿易干擾。
第二優先關切國家 (Priority 2)	印度、印尼、俄羅斯、土耳其與烏克蘭	此類國家在 IPR 保護與執行方面仍有嚴重系統性問題，對歐盟產業造成嚴重損害(significant harm)。
第三優先關切國家 (Priority 3)	阿根廷、巴西、厄瓜多、馬來西亞、奈及利亞、沙烏地阿拉伯與泰國	此類國家具有若干 IPR 問題，對歐盟產業造成明顯損害 (considerable harm)。

資料來源:本研究自行整理

## 三、歸納歐盟在 IPR 領域下之相關活動

歐盟在 IPR 領域之活動可區分為「雙邊與區域層級」以及「多邊層級」兩大類。首先，在雙邊與區域層級方面，IPR 報告指出，歐盟談判的貿易協定均含有 IPR 專章，且歐盟與夥伴國家展開 IPR 對話與工作小

<sup>947</sup>See European Commission, “Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, SWD(2019) 452 final, December 23, 2019, p.3.

<sup>948</sup>See European Commission, “Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, SWD(2019) 452 final, December 23, 2019, p.9.

組，同時推動技術援助計畫以強化第三國對 IPR 的保護與執行，以及協助歐盟 IPR 持有人尋求保護。至於在多邊層級部分，歐盟則積極參與 WTO、WIPO 與 OECD 等國際場域以推動發展 IPR 相關政策。

其中，在貿易談判方面，歐盟談判的雙邊與區域貿易協定均含有全面性的 IPR 專章，透過貿易協定提供相當於歐盟之 IPR 保護水準，且規範範圍超越了 WTO/TRIPS 協定，以解決 IPR 面臨的新挑戰，例如在數位環境下保護 IPR 等。自 2018 年 2 月迄今，歐盟已與日本、新加坡與越南締結貿易協定，並與吉爾吉斯、南方共同市場與墨西哥完成貿易談判。同時，歐盟正與澳洲、亞塞拜然、智利、印尼、紐西蘭、突尼西亞及烏茲別克進行雙邊談判。此外，歐盟與中國大陸在近期內亦完成了有關地理標示（Geographical Indications）之雙邊協定<sup>949</sup>。

#### 四、監督 FTA 執行情形<sup>950</sup>

歐盟在報告內主要針對加拿大、墨西哥、韓國與越南執行 FTA 之情形，提出歐盟對各國現行 IPR 之關切議題，並透過 FTA 機制持續與各國交流並要求改善問題。

##### （一）加拿大

##### 1. 歐盟關切議題

歐盟指出加拿大 IPR 體系仍存有若干問題，特別是在著作權以及 IPR 之執行問題。首先，歐盟認為加拿大著作權法設有過多例外情形，故在適用法規時顯然將不利於著作權人。同時，歐盟利害關係人亦多次回報，加拿大仍允許存取盜版內容的網站存在，且由於網路營運人使用匿名註冊網域而難以確認身份，導致 IPR 持有人無

---

<sup>949</sup>See European Commission, “Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, SWD(2019) 452 final, December 23, 2019, p. 13-16.

<sup>950</sup>See European Commission, “Report on the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, SWD(2019) 452 final, December 23, 2019, p. 47-54.

法有效採取措施抑止持續侵害著作權之行為。另一方面，加拿大 IPR 執行機制亦有不足之處，歐盟利害關係人指出加拿大海關缺乏資源，時常無法有效處理 IPR 侵權問題。

## 2. 歐盟採取的行動

歐盟與加拿大之全面經濟貿易協定（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）於 2017 年 9 月 21 日起暫時生效，已大幅提升加拿大 IPR 保護水準，包含補償因藥品上市許可程序所延誤之時間而提供額外的專利保護、對臨床試驗資料提供 8 年的保護期等。同時，加拿大在歐加 CETA 下保障歐盟 143 項地理標示產品。另外，歐盟與加拿大在 2018 年 6 月時針對 IPR 展開非正式會議，對於執行歐加 CETA 之 IPR 承諾，以及其他有關 IPR 法規等活動交換資訊。

## （二）墨西哥

### 1. 歐盟關切議題

針對墨西哥之 IPR 體系，歐盟首先關切墨西哥政府未公開聯邦著作權法（Federal Copyright Law）下之報酬費率表，導致利害關係人難以取得複印（reprography）報酬，且適用著作權法之例外情形過多。同時，墨西哥境內仿冒與盜版產品眾多，而海關查緝能力明顯不足，故該國對 IPR 執行亦存有嚴重問題。此外，墨西哥司法與行政程序過於繁冗，且臨時措施效力有限，被告僅須提供擔保金且毋須舉證即可中止臨時措施。

另一方面，歐盟利害關係人回報墨西哥關務程序複雜且不夠明確，對於裁定沒收程序未有明確時間表，致銷毀仿冒產品的時程一再延宕，最久可長達 10 年。

## 2. 歐盟採取的行動

歐盟與墨西哥在 2018 年已完成聯合協定（Association Agreement）修訂談判。在該協定下，雙方將每年定期針對 IPR 與地理標示議題展開討論。同時，歐盟亦透過技術合作計畫協助墨西哥執行其協定承諾。

### （三）韓國

#### 1. 歐盟關切議題

歐盟主要關切韓國之專利申請系統，特別是藥品之專利申請以及專利範圍過於狹窄之問題。其次，在著作權方面，韓國提供予公開表演音樂之表演人與錄音製作人的酬勞問題仍未解決，例外情形過多且專利費率過低限縮了著作權之適用。至於 IPR 之執行方面，歐盟表示韓國對違反 IPR 之處罰水準過低，不足以抑止仿冒或盜版等侵害 IPR 的行為。

#### 2. 歐盟採取的行動

歐盟與韓國間之 FTA 自 2011 年已正式生效。在該協定下，歐韓雙方每年固定舉行一次 IPR 對話及地理標示工作小組會議，以討論雙方法規發展，同時交換司法與行政機構之執行情形。

### （四）越南

#### 1. 歐盟關切議題

歐盟關切越南惡意商標申請情形逐漸增加，且欠缺 IPR 執行的問題依然存在。其次，歐盟亦關切越南盜版產品問題，特別是線上盜版產品情形相當猖獗。歐盟指出，越南未能有效地阻斷連接盜版網站（Site Blocking），且 IPR 持有人負有不合理的舉證責任，導致越南執法機關難以採取有效行動打擊盜版網站。

## 2. 歐盟採取的行動

歐盟與越南間 FTA 已於 2019 年 6 月 30 日簽署，目前仍有待完成雙方批准生效。原則上，該項 FTA 涵蓋 IPR 專章，越南在協定下已承諾提供超越 WTO/TRIPS 協定之 IPR 保護水準。另一方面，越南亦持續接受歐盟提供多項有關 IP 領域的技術援助，以提高越南對 IPR 的保護與執行情度。

## 五、評析

依據歐洲智慧財產局（Euroeapn Intellectual Property Office, EUIPO）與歐洲專利局（European Patent Office, EPO）在 2019 年 9 月公布的研究可知，在 2014 年至 2016 年間，歐盟 IPR 數目密集的產業，創造了相當於歐盟整體 38.9% 的工作機會，且佔歐盟 GDP 的 45%，可見有效的 IPR 保護與執行機制對歐盟經濟成長與創新能力相當重要。

基此，歐盟透過 IPR 報告定期檢視其他國家執行與保護 IPR 的情形，並將其關切國家列舉在 IPR 優先關切國家名單。相較於 2018 年 2 月公布的名單<sup>951</sup>，儘管第二、三優先關切國家有所增減，但不變地是中國大陸仍持續位列第一，其主因除了中國大陸仍為歐盟境內主要的盜版與仿冒產品來源國，亦有中國大陸強制技術移轉之問題。歐盟指控中國大陸政府或國營企業要求、施壓外國企業移轉技術以換助市場進入、投資或行政許可。為此，歐盟進一步在 2018 年 6 月 1 日在 WTO 針對中國大陸強制技術移轉措施，向其提出爭端解決之諮商請求<sup>952</sup>（DS 549）。然而，中國大陸在 2019 年 3 月通過的《外商投資法》第 22 條

---

<sup>951</sup>依據歐盟執委會在 2018 年 2 月 21 日公布之《第三國保護與執行智慧財產權報告》，第一優先關切國家：中國大陸；第二優先關切國家：阿根廷、印度、印尼、俄羅斯、土耳其與烏克蘭；及第三優先關切國家：巴西、厄瓜多、馬來西亞、墨西哥、菲律賓、泰國與美國。

<sup>952</sup>See China — Certain Measures on the Transfer of Technology, WT/DS 549.

已明言禁止行政機關及其工作人員利用行政手段強制轉讓技術，至於歐盟執委會承諾將繼續監督中國大陸相關法規之執行情形<sup>953</sup>。

另一方面，歐盟認為透過貿易協定、IPR 對話與技術協定及爭端解決等手段可解決特定國家 IPR 問題，故歐盟在 2014 年公布之《第三國保護與執行智慧財產權戰略》（Strategy for the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries）裡，矢言將確保雙邊貿易協定內納入 IPR 專章，以提供 IPR 權利人適當且充分的保護，並協助夥伴國家改善其 IPR 體系缺陷；當歐盟在國際協定下之權利受到侵害時，執委會亦將訴諸爭端解決機制<sup>954</sup>。透過該份 IPR 報告可知悉歐盟對各國 IPR 關注焦點，及未來可能成為歐盟在國際場域上推動 IPR 政策發展的重要議題；也可作為我國與歐盟未來推動雙邊合作議題，可予以參酌之處。

#### 肆、美中貿易戰之發展與影響：

##### 美國將地理空間圖像軟體列入出口管制

##### 一、商務部公告將「地理空間圖像軟體」列入出口管制

美國商務部之產業安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）於今（2020）年 1 月 6 日在聯邦公報上（Federal Register）宣布自即日起將對「地理空間圖像軟體」（geospatial imagery software）列為新興基礎技術的出口管制類別（0Y521），並實施許可證審查的出口管制方

<sup>953</sup>參閱中國大陸《外商投資法》，網址：

<http://www.fdi.gov.cn/CorpSvc/Temp/T3/Product.aspx?idInfo=10000491&idCorp=1800000121&iProject=23&record=74821>

<sup>954</sup>See European Commission, “COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL AND THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE Trade, growth and intellectual property - Strategy for the protection and enforcement of intellectual property rights in third countries”, COM/2014/0389 final, July 1, 2014, para. 3.8.

式。此管制公告自 1 月 6 日起開始生效，任何意見皆可在 3 月 6 日以前提出。

#### （一）對新興基礎技術之出口管制方式

一般 BIS 的出口管制乃依據《出口管理規則》（Export Administration Regulation, EAR）之規定，採取「商業管制清單」（CCL）對出口產品進行分類管制，每項受管制產品均有一個「出口管制分類編號」（export control classification number, ECCN），編號共有五位碼，如 3A001，第一位碼代表種類、第二位碼代表用途，後三碼則代表受管制之原因<sup>955</sup>。

美國政府基於國防安全及外交政策上的需要，自 2012 年起即開始對於未識別的新興技術加強管制，在前述 ECCN 中增列管制編碼「0Y521」。凡列入此類管制的技術，係商務部經徵詢國防部和國務院的意見後，認為對美國具有重大軍事或情報利益，或基於外交政策之理由宜予以臨時管制之技術。

一般在此類別下的臨時管制僅有 1 年，最長可延展至多 3 年。在臨時管制期間內，美國政府將進一步決定未來將如何實施長期管制，包括是否正式列入其他 ECCN 編碼或直接指定為不須管制的 EAR99 類別。如欲出口或轉出口此類別之技術，原則上皆須事先取得出口許可（但出口至加拿大除外）。

---

<sup>955</sup>BIS of Commerce, Export Control Classification Number (ECCN), <https://www.bis.doc.gov/index.php/licensing/commerce-control-list-classification/export-control-classification-number-eccn>. CCL 管制的十大產業類別包括：0 核子材料、設施、設備；1 材料、生物體、微生物與毒素；2 材料加工；3 電子設備；4 電腦；5 電信設備與資訊安全；6 雷射與感應器；7 導航與航空電子設備；8 航海設備；9 推進系統、太空飛行器與相關設備。另在十大產業類別之下，則又按其產品性質而細分為五類：A 系統、設備、零組件；B 測試、檢測、生產設備；C 材料；D 軟體；E 技術。

## (二) 「地理空間圖像軟體」增列為出口管制對象

根據 BIS 公告對「地理空間圖像軟體」之解釋，此軟體是專門用於訓練深度卷積神經網路（Deep Convolutional Neural Network），以進一步對地理空間圖像和點雲（point clouds）<sup>956</sup>進行自動分析。點雲又稱為數值地形模型（digital surface model），是由給定坐標系統定義的數據點集合。

詳言之，地理空間圖像軟體應具備下列所有的技術能力：

- 提供圖形用戶界面，使用戶能夠從地理空間圖像和點雲中辨識對象(如車輛、房屋等)，以便對感興趣的對象提取正面和負面樣本；
- 透過對大小、顏色和旋轉角度的標準化，以降低正射影像（positive sample）像素差異；
- 訓練深度卷積神經網路從正射、負射（negative）影像中偵測目標物；
- 利用訓練過的深度卷積神經網路，將正射影像的旋轉模式與地理空間圖像中目標的旋轉角度模式進行匹配，實現對地理空間圖像中目標的識別。

## 二、評析

此次美國對「地理空間圖像軟體」進行之出口管制，乃因該項產品可為美國提供「重要的軍事或情報優勢」，且出口管制內容具體說明該項軟體具有訓練深度卷積神經網路的功能，可自動分析地理圖像及點雲，協助使用者在地理圖像中辨識如車輛、房屋等物件。據了解，

---

<sup>956</sup>「點雲」係指透過 3D 掃描器取得資料，並將資料以點的型式記錄，包含有三維座標、色彩資訊、物體反射面強度等訊息，測量目標物的不規則表面變化及實際尺寸與影像空間資訊。

該軟體可運用於民用或軍用之智慧化感應器、無人機、衛星等設備。民用方面用途，包含幫助環境學者偵測野火的散播方向、協助財經學者了解貨船的運輸軌跡並計算貿易量等功能；對於軍用的情報蒐集的重要性亦逐漸增加，且美國近年正發展名為「前哨」（Sentinel）的 AI 工具，可進行例如辨識軍隊位置或偵測導彈移動等功能，並進一步建議分析人員應仔細檢查之區域。<sup>957</sup>

美國此次公告中亦表示，將考慮在《瓦聖納協議》（Wassenaar Arrangement）等多邊場合提交計畫書，建議應對「地理空間圖像軟體」進行管制。華府智庫戰略暨國際研究中心（CSIS）的科技專家路易斯（James Lewis）表示，雖然出口管制公告中並未明指針對中國大陸，且管制對象為出口至加拿大以外的全球國家，但由於中國大陸近年致力發展無人機、自動駕駛等新興科技，美國此項出口管制目的，推測應為防止中國大陸等國使用美國的先進技術，進而作為生產軍事用途之 AI 產品。

另一方面，此次出口管理規定係根據 2018 年《出口管制改革法案》（Export Control Reform Act, ECRA）首次實施之禁令；路易斯補充，雖然若干美國企業的出口將受到影響，但此次禁令所涉及的产品範圍不如原本預期的廣泛，因此使部分廠商鬆一口氣。然而，若干共和黨及民主黨的議員卻表示，對於 ECRA 法案的相關出口管制規則制定進度緩慢，呼籲商務部應加快速度訂立規則，以維護國家利益。<sup>958</sup>

---

<sup>957</sup>Vincent, J. 2020.01.05. 'US announces AI software export restrictions'. *The Verge*. Available online at <https://www.theverge.com/2020/1/5/21050508/us-export-ban-ai-software-china-geospatial-analysis>. Last viewed: 2020.01.08

<sup>958</sup>Reuters, 2020.01.04. 'U.S. government limits exports of artificial intelligence software'. Available online at <https://www.reuters.com/article/us-usa-artificial-intelligence/u-s-government-limits-exports-of-artificial-intelligence-software-idUSKBN1Z21PT>. Last viewed: 2020.01.08.

目前美國公告納入出口管制的「地理空間圖像軟體」，基本上僅係運用 AI 技術的一小部分產品。針對 AI 的管制，美國商務部自前（2018）年 11 月預告將對 14 項新興技術納入出口管制<sup>959</sup>並經公眾徵求意見程序後，遲未正式公布確切納入出口管制的新興基礎技術範圍。根據當初商務部公告預計對 AI 的管制內容，具體的 AI 和機器學習技術範圍包含神經網路和深度學習（如腦模擬、時間序列預測、分類）、演化和基因計算（如基因演算法、基因程式設計）、強化學習、電腦視覺（如，物體識別、圖像理解）、專家系統（如決策支持系統，教學系統）、語音和聲音處理（如語音識別和製作）、自然語言處理（如機器翻譯）、規劃（如排程、遊戲）、聲音和影像處理技術（例如，語音複製、換臉技術（deepfakes））、AI 雲端技術、AI 晶片。從此方向可知，商務部未來有可能由此著手，逐步按照 2018 年公告的管制方向，擴大對 AI 軟硬體的管制範圍。

雖然 BIS 遲未正式公告擬納入出口管制的所有新興技術，不過，BIS 在去（2019）年 7 月 9~11 日舉行「新興技術、戰略貿易及全球威脅」（Emerging Technologies, Strategic Trade, and Global Threats）之年度會議<sup>960</sup>中，則對美國現行就 5G 電信安全、新興技術等管制方向和做法進行公開研討，故該次會議的討論結果亦可作為了解美國目前在出口管制方面的主要關切重點。特別是，該次會議針對新興技術的出口管制發展，優先以 AI、機器人（Robotics）和量子計算（Quantum Technology）三方面為討論主軸，並指出此等技術已知的運用領域恐具有國家安全疑慮，因此美國政府接下來應會積極規劃此等技術領域之相關管制措施。

---

<sup>959</sup>14 項新興技術包含：生物技術；人工智慧及機器學習技術；定位、導航與定時（PNT）技術；微處理器技術；進電腦計算技術；數據分析技術；量子資訊及感測器技術；物流技術；積層製造；機器人；腦機介面（BCI）；高超音速；先進材料；先進監控技術。

<sup>960</sup>BIS of Commerce, BIS 2019 Annual Conference on Export Controls, available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/compliance-a-training/export-administration-regulations-training/annual-conference-2019>.

綜觀美國的出口管制，主要管制對象為硬體設備，而此次出口管制則進一步明確將對象改為軟體，顯示美國管控策略從「產品」提升為「技術」的層次之具體方式。<sup>961</sup>但有專家表示，相對於硬體設備，軟體在全球化、資源共享的依賴性極高，且多數軟體在網路上有免費使用的版本；因此該出口管制如何有效執行，以及相關規範對美國實際防範的對象（如中國大陸）是否造成實質影響，則有待後續觀察。<sup>962</sup>

固然美中的第一階段協議簽署日期在即，美國總統川普也表示將在簽署後展開第二階段協議的談判，即便如此，美國出口管制制度導致中國大陸企業取得美國技術的困難日增之問題，恐仍不會成為美中後續談判之議題，因美國商務部長已多次表示不論是華為或中興通訊等議題，均非美中貿易協議談判範疇，亦即科技問題並非美中貿易談判中可予以「討價還價」之議題。換言之，不論美國強化高科技管制之目的，係為了維持其全球高科技的領先優勢地位、抑或與美國國家安全利益考量密切相關，美國持續制定對新興科技的出口管制規範，應當為美國持續往前進的既定政策方向。

---

<sup>961</sup>21世紀經濟，2020年1月6日，「詳解美國最新出口管制條例，無人機、智能化傳感器等新興和基礎技術列入管制範圍」，每日頭條。資料來源：<https://kknews.cc/tech/63y8pvq.html>。  
最後瀏覽日期：2020年1月8日。

<sup>962</sup>Knight, 2020.01.07. 'White House Favors a Light Touch in Regulating AI'. *WIRED*. Available online at <https://www.wired.com/story/white-house-favors-light-touch-regulating-ai/>.  
Last viewed: 2020.01.08.



## 二十三、2020 年 01 月 21 日

### 壹、全球重要貿易議題發展：

#### 美歐日針對工業補貼規範達成具體共識

#### 一、產業補貼規則議題為美歐日三方部長會議討論重點

自 2018 年 3 月以來，美國、歐盟及日本三國陸續舉行了 4 次三方部長級會議，共同討論第三國政府之政策與作法所造成之貿易扭曲問題，以及 WTO 改革問題。針對不公平貿易行為，三方部長會議討論議題聚焦於第三國（註：三國雖未指明，但外界均認為係指中國）所採取之非市場導向（non-market-oriented）政策、產業補貼與國家控制企業（State-Owned Enterprises, SOEs）、強迫性技術移轉、透明化義務以及 WTO 改革等議題。

依據三方發表之聯合聲明，美歐日三方部長皆同意第三國所採取之非市場導向政策與相關作法，導致產能過剩、阻礙科技發展與創新使用，使美歐日之企業與勞工在不公平競爭情況下處於不利地位，對整體國際貿易體系與功能造成破壞。美歐日強調應加速針對第三國政府對於產業補貼與扶植 SOEs 之政策與行為制定新的規範，以維護公平貿易環境，特別是部分第三國扶植其國家控制企業成為國內冠軍企業，進而推展至國際市場，造成市場扭曲。

在前述背景下，制定補貼規範來約束不公平貿易與產能過剩問題，遂成為三方部長會議的重點議題，在首次的三方部長會議中，美歐日達成著手制定產業補貼規範之共識，應啟動 WTO 補貼規則談判來彌補現行補貼規則之不足。主要面向包含：加強透明化義務、避免公共機構與 SOEs 造成貿易扭曲效果、約束導致產能過剩之補貼行為等。而美歐日持續在三方部長會議場域討論如何研擬 WTO 產業補貼

與 SOE 之新規範，並於今（2020）年 1 月 14 日在美國華府舉行之三方部長會議中，針對工業補貼規則提出了較為具體的規範方向。

## 二、美歐日共同針對 WTO 現行補貼規則之修正主張

依據本次三方部長會議會後發布之「美歐日貿易部長三方會議聯合聲明」內容，美歐日三方針對工業補貼提出了以下規範方向之主張：

### （一）主張 WTO 補貼協定之禁止性補貼應新增四種態樣

三方會議聯合聲明指出：現行「WTO 補貼及平衡措施協定」(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, ASCM)已經無法有效約束某些國家實施補貼措施對市場與貿易造成扭曲的問題。美歐日主張應修正 ASCM 協定有關禁止性補貼之規定，新增 4 種態樣的無條件禁止性補貼，分別為：

1. 無限制之保證；
2. 對沒有可靠重組計劃的破產企業提供補貼；
3. 產能過剩產業之中，政府針對無法從獨立商業管道取得長期融資或投資的企業；以及
4. 政府直接豁免企業之特定債務。

### （二）特定補貼措施應轉換舉證責任，由實施國證明補貼措施未對貿易或產能有嚴重的負面影響

美歐日在聯合聲明中指出，某些特定類型的補貼有強烈危害之效果，故舉證責任應轉換到實施補貼之國家，如果個別國家實施之補貼措施涉及：1)過度之大量補貼；2)補貼無競爭力的企業，以防止它們被市場淘汰；3)透過補貼創造大量產能卻沒有私營企業參與；以及 4)補貼國內投入生產的原物料，使其價格低於相同產品出口之價格。補貼

實施國就必須證明該等補貼措施未對貿易或產能有嚴重的負面影響，以及所實施的補貼措施設置有有效之透明化程序。如果個別國家實施上述補貼措施，而又無法充分證明沒有嚴重的負面影響，實施國應立即撤銷該項補貼措施。此外，聯合聲明中指出美歐日將持續討論此一規範條款的適用範圍以及檢視是否還有其他具有強烈危害效果之補貼措施。

### （三）ASCM 第 6.3 條「嚴重損害其他會員之利益」之補貼類型應涵蓋可能扭曲產能的補貼措施

依據現行 ASCM 協定對於可控訴補貼之規範，會員不得藉使用該協定第一條第一項及第二項所指之任何補貼，嚴重損害其他會員之利益而對其他會員造成不利效果(協定第 5.3 條 C 款)。ASCM 協定第 6.3 條進一步定義了四種可能構成「嚴重損害其他會員之利益」的情況。對此，美歐日在聯合聲明中指出目前第 6.3 條「嚴重損害其他會員之利益」之補貼類型沒有涵蓋可能扭曲產能的補貼，美歐日主張應將產能相關之嚴重損害 ASCM 協定第 6.3 條之嚴重損害的情況，應將補貼措施產能的影響的情況納入該條一併予以規範。

### （四）針對通知義務之履行新增「誘因」機制

美歐日在聯合聲明中指出，現行 ASCM 協定沒有提供適當誘因使會員國充分履行其通知義務，導致會員履行補貼通知義務的情況不盡理想。美歐日主張第 25 條應就通知補貼加入強烈的誘因機制，例如會員所實施的補貼漏未通知而被其他會員提出反通知（質疑實施國未將補貼措施通報到 WTO）的措施，此時，應禁止該會員實施此類遭到反通知的補貼措施，除非該會員在法定期限內提出被要求提供之書面資訊。

### （五）針對拒絕使用國內價格制定明確的判斷標準

美歐日在聯合聲明中指出，現行 ASCM 協定沒有針對政府提供貨品、服務或是收購貨品的行為是否造成國內市場扭曲，制定明確的判斷標準，美歐日主張應新增在何種情況下國內價格(domestic price)可以被拒絕、如何建立適當的衡量指標，以及使用補貼國以外會員的價格等規定。

### （六）檢討「公立機構(public body)」的認定基準，使其能夠涵蓋透過國營企業管道提供之補貼措施

美歐日觀察到為數眾多的補貼措施是透過國營企業(state enterprises)提供給業者，並指摘 WTO 上訴機構在數個爭端案件中所做成的裁決報告中對「公立機構(public body)」的解釋，破壞了 WTO 補貼規則的有效性，應檢討公共機構之定義。不應以「系爭機構是否被賦予或行使政府權能」，作為認定公共機構之判斷標準。據此，美歐日同意將繼續討論適當的公共機構之判斷標準。

## 三、美歐日將進一步討論有關強制技術移轉的貿易規則

在先前的三方部長會議中，美歐日亦將強制技術移轉列為不公平貿易問題的一環，並決議共同合作並分享交流最佳作法，建立適當機制防止外國政府透過直接且不公平的投資途徑獲取他國公司之技術與智慧財產，並藉此將相關技術轉移給自身國內企業。

本次三方部長會議所作成之聯合聲明，重申解決強迫技術轉讓問題的必要性，並強調個別國家從事強迫性技術移轉時，它剝奪了其他國家在公平、市場導向的技術創新環境中受益的機會，此種實踐違反國際貿易體系下公平、市場導向的原則。據此，美歐日共同決議，將

研擬能夠約束強制技術移轉實踐的貿易規則，約束其他國家從事強制技術移轉的行為，並尋求在 WTO 場域與其他會員共同討論此一議題。

#### 四、評析

美國在 2018 年 7 月 WTO 總理事會議中，即曾透過「中國破壞貿易秩序之經濟模式」(China's trade-disruptive model) 立場文件(編號 WT/GC/W/745) 表明，中國大陸除以「國營企業」(State-Owned Enterprises, SOEs) 繼續主導經濟外，尚存有大量受到國家指導的「名義上之私營企業」(nominal private company)。蓋在中國大陸之「中國特色社會主義市場經濟」體制下，政府及共產黨握有宏觀調控、資源分配的權利，而無論國營或如阿里巴巴等大型企業，均屬於政府調控、達成國家發展政策目標的對象<sup>963</sup>。該報告中美國指出中國大陸政府介入公民營企業的程度不但未見減少，近年來甚至出現變本加厲的趨勢。

該報告中以中國太平洋保險集團為例，指出該國有保險公司總部設於香港，資產總值達 1.1 萬億元人民幣(1820 億美元)，並且於 2017 年修訂了公司章程，未來該集團有關公司之重大事項決策，董事會均應先行徵求公司黨組織的意見，同時該修正同時指出原則上集團董事長應同時為黨委書記。事實上，日經新聞社報導 2017 年時在上海和深圳證券交易所上市的 3,314 家公司中有 288 家更改了公司章程，以確保其管理政策能夠反映中國共產黨之要求<sup>964</sup>。美國認為此一作法意味著此等企業之決定並非基於市場訊號，而是遵從黨的調控及配合國家政策目標<sup>965</sup>。

---

<sup>963</sup> WTO Document, *China's trade-disruptive model*, Communications from the United States, WT/GC/W/745, 16 July 2018, pp. 1.3-1.6.

<sup>964</sup> Yu Nakemura, "Chinese Enterprises Write Communist Party's Role into Charters," *Nikkei Asian Review*, 17 August 2017.

<sup>965</sup> 同 963。

此外，美國在本報告及不同場合中亦多次提及中國大陸之社會主義市場經濟體制所推動之產業政策，包含不符合商業考量之援助補貼（政策貸款、政策投資、中間投入要素優惠性價格、債轉股<sup>966</sup>等）、透過如半導體國產化基金（亦即中國國家積體電路產業投資基金或所謂大基金）等措施鼓勵國產替代、強制技術移轉以及產能過剩等問題，前三者屬於典型的產業發展補貼扶植作為，後者則導致全球鋼、鋁、太陽能板及造船等產品或服務之產能過生問題。這些「中國特色」的問題在於造成「中國受益、全球受害」的與鄰為壑問題<sup>967</sup>，更重要的是這些扭曲全球貿易與投資的行為，多屬超過目前WTO的規則之外，反映出WTO規則的不足及改革的需求所在。

以上立場，建構了美國推動藉由WTO改革議題作為處理對中國大陸經濟結構不滿的基本取向。美國自2018年起便聯合歐盟及日本二大盟邦，陸續提出WTO改革倡議。按前述文件之指控及邏輯，美國提出之對應改革方向很自然的包含了關於各國非市場導向之政策及作法之關切、對於產業補貼及公營事業之規則、他國強制科技移轉之政策及作法之關切等反映前述對中國大陸指控之改革倡議。在「各國非市場導向之政策及作法之關切」部分，美歐日三國指出第三國非市場導向政策和做法，導致嚴重之產能過剩，已對其勞工及企業創造不公平的競爭條件，阻礙創新技術的開發和使用，並破壞國際貿易的適當運作，並造成現有貿易規則之無效性問題。此處所謂第三國之政策與作法雖未直接點名，但搭配前述美國立場文件之論述，劍指中國已極其明顯。

又對於產業補貼及公營事業領域，美歐日三國強調「第三國」產業補貼及扶植公營事業使其成為「國家冠軍」並進入全球市場從事競

---

<sup>966</sup> 例如參見姚洋，「債轉股實現國企混改一箭三雕」，新浪網評論：  
<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2016-10-14/zl-ifxwvpar8015579.shtml>

<sup>967</sup> 同註1，第2.11及3.5-6段。

爭，導致對各國造成負面影響之扭曲，並影響公平競爭。對此，美歐日同意將繼續探討如何制定規則來解決公營事業扭曲市場之行為，以及處理有害的補貼。而所謂有害之補貼，包含國有銀行之貸款與公司償還能力不符、以非商業條件進行的政府或政府控制之投資基金之投資、非商業條件之「以債轉股」、給予中間投入要素優惠性價格、對經營不善企業在無重整計畫下給予補助，以及鼓勵產能過剩之補貼。同樣的雖然未直接點名，但亦具體反映出前述美國立場文件之指控。

歸納而言，美國所推的之 WTO 改革重點雖看似與全體 WTO 會員均有關，但很明顯的是是針對規制特定「第三國」之不公平貿易行為而來，而這個第三國雖然不限中國，但放在美中經貿衝突的情境下以及前述美國立場文件合併觀察可以發現，這些改革倡議與美國對中國之指控幾乎完全一致，因此雖然列為 WTO 改革議題，但實際上是美中經貿衝突的延伸。

美國一向主張市場歸市場，政府只在市場無法運作（市場失靈）時才應介入。反之，中國尊奉的「習思想」，也就是「新時代中國特色社會主義」，堅持加強中國共產黨對經濟工作的集中統一領導，堅持引領經濟發展，強調公有制主體地位不能動搖。這幾年中國製造 2025 全面扶植下世代科技、「被公有化」的私營企業越來越多，就可看出這是中國無意放棄的領域。若按前述美國立場及前述美歐日主張，等於要由貿易代表以及 WTO 為機制來探討如何改革「習思想」，常理判斷就可知道是不可能的任務<sup>968</sup>。故方向明確但時間可能曠日廢時，即為美歐日提案的可能展望。

---

<sup>968</sup> 李淳，美中貿戰才剛要進入深水區，1月12日蘋果日報。

## 貳、國際重要區域經濟整合發展狀況：

### 英國脫歐及歐盟談判動向

#### 一、英國脫歐

英國於去(2019)年12月12日舉行之大選由強生(Boris Johnson)帶領保守黨獲得空前勝利，並挾國會優勢人數，在今(2020)年1月9日表決通過強生版本的《脫歐協議法案》(The Brexit withdrawal agreement Bill)，13日交由上議院批准，接著完成女王御准的程序，最後交由歐洲議會表決，如期於31日脫歐並進入過渡期幾近確定。本次脫歐期限係因去年10月31日未能如期完成脫歐，故歐盟27國於去年10月28日同意英國將脫歐期限彈性延長(flextension)至今年1月31日。

強生版本的《脫歐協議法案》係刪除前首相梅伊(Theresa May)的愛爾蘭邊境保障措施(Irish backstop)，另立方案解決北愛爾蘭問題。法案所規定者為英國自2021年起離開歐盟關稅同盟，但北愛爾蘭議會適用歐盟農產品等有關規範，愛爾蘭海將設置關卡檢查英國與愛爾蘭島間之貨物往來，且此後每4年須表決一次。若北愛爾蘭透過表決改用英國規範，則愛爾蘭邊界不會實施類似的海關檢查，而是分散在工廠或其他供應鏈端點作最小程度的實體檢查，且相關文書工作均採電子化作業。最重要者係，法案規定過渡期截止日為今年12月31日，排除延長的可能，換言之，若在過渡期結束前，英國未能與主要貿易伙伴達成貿易協定，則屬於硬脫歐，回歸適用WTO規則。

## 二、歐盟談判動向

去年 12 月 1 日歐洲理事會 (European Council) 及歐盟執委會 (European Commission) 同時進行每 5 年一次改選，新任歐洲理事會主席為米歇爾 (Charles Michel)，歐盟執委會主席則由馮德萊恩 (Ursula von der Leyen) 擔任，至於新任貿易執委則為霍根 (Phil Hogan)，此三人將左右歐盟未來對外貿易走向。

首先，在英國脫歐議題方面，霍根認為強生應有一般談判貿易協定的常識，並未認真看待強生矢言不會將過渡期延長的保證，理由是去年強生列出許多待辦事項，但最終結果多不盡人意 (脫歐第三度延期即為一例)。循此前例，霍根認為強生不可能不將談判期間延長，但歐盟在今年上半年將會盡力與英國密集談判。<sup>969</sup>至於馮德萊恩在 1 月 8 日於倫敦政經學院 (London School of Economics, LSE) 發表演說，演說中提及歐盟非常渴望與英國重新建立夥伴關係，已準備好與英國談判，惟亦表示雙方在 2020 年底前沒有足夠的時間達成全面的貿易協定，若不延長談判時間，雙方必須考慮優先達成的主要項目。馮德萊恩盼雙方的關係建立在「零關稅、零配額、零傾銷」的基礎上。馮德萊恩並在 1 月 16 日的都柏林記者會上表示，歐盟各國領導人，包括其本人在內，對於雙方在 11 個月內完成貿易協定之可能性均有所懷疑，故是否延長過渡期，也就是延長談判期間的決定權在於英國。<sup>970</sup>

至於美歐談判方面，由於霍根擔任貿易執委前為歐盟農業和農村發展專員，預計在美歐貿易談判上能維持歐盟一貫的立場，保護歐盟

---

<sup>969</sup>Hogan hoping for more 'common sense approach' from UK in trade talks, RTE, 2020/01/06, <https://www.rte.ie/news/2020/0106/1104643-phil-hogan-brexit/>

<sup>970</sup>Von der Leyen: Time for the EU and the UK to build a new future together, EU Commission News, 2020/01/08, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac\\_20\\_9](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_20_9); At last! EU finally gives UK control of Brexit future as Von der Leyen makes shock move, Express, 2020/01/16, <https://www.express.co.uk/news/uk/1229029/brexit-news-EU-ursula-von-der-leyen-boris-johnson-latest>

農業不被搬上談判桌。另一方面，霍根於本週抵美欲解決目前法國數位稅（Digital Services Tax）法案導致的爭端，因此次爭端又給了川普（Donald Trump）以加徵關稅作為談判手段的機會。霍根此次訪問，盼說服美國貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer），推遲任何可能破壞美歐關係的舉動。

數位稅係法國去年 7 月 25 日公布之法案，針對上一曆年，全球數位活動年營收超過 7 億 5,000 萬歐元，且在法國數位活動年營收超過 2,500 萬歐元之企業加徵 3% 數位稅，並溯及適用至去年 1 月 1 日起算上一曆年營收。由於受法國數位稅法案影響者主要為美國四大科技巨擘 Google、Amazon、Facebook 及 Apple，故美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）於去年 7 月就法國數位稅法案展開 301 條款調查，並在 12 月 2 日發布調查結果報告，認定法國數位稅法案對美國企業造成歧視，且溯及既往適用及治外法權規範不符合國際稅收政策的原則。報告出爐後，川普於同日宣布預計針對價值約 24 億美元的法國產品加徵 100% 關稅，包含廚具、瓷器、口紅、精品包、酒品、香檳和乳酪等，對法國課徵數位稅作為報復。馮德萊恩對美歐此次數位稅爭議保持沉默，對其而言，穩固歐盟社群及釐清英國角色，英國脫歐議題排在優先順位。<sup>971</sup>

### 三、評析

有鑑於英國脫歐已達接近完成的階段準備進入過渡期，英歐雙方均視彼此間的貿易協定為首要任務，惟與此同時卻又與大西洋彼岸最重要的貿易夥伴產生貿易爭端，可謂讓馮德萊恩和霍根都分身乏術。對於緊湊的談判日程，無人表示樂觀的態度，然觀察英國三度延長脫

---

<sup>971</sup> EU's tough new trade boss seeks reset with Trump, POLITICO, 2020/01/13, <https://www.politico.com/amp/news/2020/01/13/european-union-phil-hogan-trump-097392>

歐期限的前例，對於強生此次表示過渡期絕不會延長的保證或許不必過於認真。

至於美歐談判方面，近年來美歐雙方在諸多方面產生衝突，包含美國對歐盟鋼鋁產品加徵關稅、歐盟空中巴士補貼案及數位稅議題產生衝突外，甚至雙方對 WTO 改革暨上訴機構停擺等問題亦存在歧見。可見數位稅議題僅是冰山一角，卻是近期最有可能開啟下一波美歐貿易戰的導火線，美國或將對進口汽車加徵關稅之威脅、以及此次報復數位稅的加稅清單付諸實踐。由於歐盟數位稅談判破裂，而經濟合作暨發展組織（OECD）場域談判進度緩慢，故各國開始各自立法，法國率先施行後，各國亦步亦趨，英國、奧地利、西班牙、波蘭及捷克均進入研擬數位稅法規階段，預計今年年中時全球將有 15 個國家實施數位稅法案。義大利已於今年 1 月 1 日起開始施行數位稅法，針對上一曆年全球數位活動年營收超過 7 億 5,000 萬歐元，且在義大利數位活動年營收超過 550 萬歐元之企業加徵 3% 數位稅，課稅標準相較法國嚴苛許多。

針對法國數位稅問題，美國於今年 1 月 7 日至 14 日展開聽證會，就是否及如何採取反制措施進行討論，預計近期會公布最終決定。霍根自述本週與萊泰澤、美國商務部長羅斯（Wilbur Ross）及國會議員等人的會面係「好的開端」，惟表示歐盟農產品仍不可能攤在談判桌上，而歐盟自美歐談判伊始即堅守此立場，亦為雙方談判的最大分歧點，故儘管此次會面美國官員均未提及汽車關稅問題，但雙方心知肚明美國的殺手鐮就是汽車關稅。在遠慮近憂雙管齊下，歐盟還需分神處理與英國的貿易協定，英美兩國緊逼的局勢下歐盟如何妥善應對，考驗著馮德萊恩及霍根。最後，本月底前關注英國上議院及歐洲議會

批准《脫歐協議法案》之進度，甚至後續雙方貿易協定的談判，未來英歐關係、英美關係及美歐關係如何變化，均有待吾人持續觀察。<sup>972</sup>

## 肆、美中貿易戰之發展與影響：美中第一階段貿易協議

### 一、前言

美國總統川普（Donald Trump）於今（2020）年1月15日在白宮與中國大陸國務院副總理劉鶴共同簽署美中第一階段貿易協議，協議將在30天後生效。中國大陸在本次協議中將單方面承擔更多義務，包括中方承諾未來兩年內將額外向美國採購2,000億美元的能源、商品和服務，以及多項國內結構改革。此外，美方對中國大陸進口商品加徵的懲罰性關稅暫時不會撤銷，將持續至第二階段協議談判完成，以作為後續談判的籌碼。

本次協議主要為解決美國向來堅持中國大陸進行結構改革及消除貿易逆差之訴求，並涵蓋智慧財產權、技術移轉、農業、金融服務業、貨幣操縱和匯率等議題。此外，為了確保中方落實協議內容，本協議訂有爭端解決的監督機制，倘若中方惡意違反承諾，美方將可退出協議。

---

<sup>972</sup> US-EU Trade Reset, Washington Trade Daily, 2020/01/17

表 1 美國與中國大陸第一階段貿易協議之章節架構

章次	章名	相關附件或附錄
1	智慧財產權	--
2	技術移轉	--
3	食品及農產品貿易	17 項附件（農業合作、乳製品及嬰兒配方奶、禽肉、牛肉、活種牛、豬肉、肉類及禽肉和加工肉類、肉類和禽肉電子資訊系統、水產品、稻米、植物健康、飼料添加劑及預混料等、寵物食品、關稅配額、國內支持、農業生物技術、食品安全） 1 項附錄（禁止美國不合格肉類輸入中方清單） 2 項附屬文件（美國低風險食品豁免中方驗證要求；中方允諾輸入美國水產品、飼料及飼料添加劑清單）
4	金融服務	--
5	總體經濟政策、匯率事項及透明化	--
6	擴大貿易	1 項附件（中方兩年內對美方擴大採購清單）
7	雙邊評估和爭端解決	1 項附件（雙邊評估和爭端解決安排之工作程序）
8	最終條款	--

資料來源：本研究自行整理。

## 二、美中貿易協議重點說明

針對美中在歷來談判中所主張之訴求和談判底線，以下將檢視說明美中第一階段貿易協議所涵蓋之重點內容，以進一步分析本次協議成果回應雙方談判訴求的程度：

### （一）智慧財產權（IPR）

美國貿易代表署（USTR）在過去 15 年來，持續透過〈特別 301 調查報告〉的發布，指責中國大陸對 IPR 保護不力，存在大量盜版和商標假冒的問題，並將中方列為「優先觀察名單」。此外，〈301 調查報告〉也特別指出中國大陸指示中資企業併購美方企業及資產，以此獲取先進技術和 IPR；同時，中方政府也常以未經授權的方式，入侵美方企業的商業網路，竊取 IPR 和機密商業資訊。

為解決上述關切，本次貿易協議特別要求中國大陸在營業秘密、藥品專利、地理標示、商標、打擊仿冒盜版商品等方面，提升 IPR 的保護水準。對此，中國大陸接下來將在本協議生效起 30 天內頒布「行動計畫」（Action Plan），具體說明中方計畫的結構改革措施，且中方須對其擬議的個別措施進行為期至少 45 天的公眾意見徵詢程序。此外，中方未來必須定期上網公布其國內的 IPR 執法成效。惟相對地，本章並未要求美國方面應制訂任何 IPR 保護措施，僅簡要聲明美國現行措施已符合本章的規範義務。由於 IPR 議題相當廣泛，因此美中雙方未來在下一階段的貿易協議中，還將持續就藥品資料保護、未經授權側錄電影、體育賽事轉播的著作權問題進行談判<sup>973</sup>。

## （二）技術移轉

USTR 在 2018 年公布〈301 調查報告〉中指摘中國大陸透過強迫技術移轉所實施的不公平貿易行為，包含：(1)施壓境內美國企業向中方移轉技術作為投資核准的前提；(2)美國企業無法以一般商業條件協議技術移轉的授權金；(3)中國政府指示收購海外先進技術；(4)網路入侵剽竊美方智慧財產權及機密商業資訊。

針對前述報告所指摘中國大陸長年實施的不公平技術移轉慣例和作為，美中貿易協議首次訂立多項具有拘束力的執行條款要求中方改革遵守。協議重點包含：(1)中國大陸未來不得再強迫外國企業移轉技術，作為外資進入中國市場、獲得行政審批或其他政府優惠待遇之條件；(2)中方承諾將提供透明、公平且正當的行政程序，並同意技術移轉和授權應根據自願且互惠的市場條件為之；(3)中方承諾避免指示或支持中國企業依據產業發展政策鎖定之目標業別，赴外投資收購相關

---

<sup>973</sup>Fact Sheet of Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China, Intellectual Property, USTR, Jan. 15, 2020, available at: [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Phase\\_One\\_Agreement-IP\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Phase_One_Agreement-IP_Fact_Sheet.pdf).

技術<sup>974</sup>。基本上，本次協議已在形式上符合美國前揭訴求，中國大陸接下來的落實程度則仍有待持續觀察。

### (三) 食品與農業產品

美中雙方於協議中，肯認農業部門、安全食品及穩定農產品供給的重要性，了解科學及風險為基準之食品衛生檢驗與動植物檢疫(SPS)對動植物及人體健康所扮演之角色，認知進出口商若在進入市場時受到阻礙而對農業貿易系統產生的損害，認識農業生物科技對提升人民生活的正面影響，以及表示在實施境內支持時會遵循 WTO 的承諾。此外，雙方亦在農業章節中列出以下 17 項附件：

**表 2 美中農業專章中涵蓋之 17 項附件**

附件名	主要內容
農業合作	說明雙方有意在農業科學、農業技術、農業用藥等領域合作，加強專業人士的交流，以及強化在相關國際場域中的合作與討論。
乳品與嬰兒配方	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
禽肉	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
牛肉	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
活體牛	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
豬肉	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
肉類、禽肉及加工肉類	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
肉類與禽肉之電子資訊系統	美國與中國大陸將合作確保電子化及技術系統之要求，並允許中方可以查看美國出口之證明；中方表示，若美國在正式使用後確保其可靠性及安全性，將會在2020年2月前實施相同系統。
水產品	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
米	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。

<sup>974</sup>Fact Sheet of Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People's Republic of China, Technology Transfer, USTR, Jan. 15, 2020, available at: [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20a%20agreement/Phase\\_One\\_Agreement-Technology\\_Transfer\\_Fact\\_Sheet.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20a%20agreement/Phase_One_Agreement-Technology_Transfer_Fact_Sheet.pdf).

附件名	主要內容
植物健康	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
飼料添加劑、預混料、配方飼料、乾酒糟，與乾酒糟及其可溶物	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
寵物飼料與非反芻動物源之動物飼料	針對雙方的農產品進出口檢驗標準及程序重新說明與定義。
關稅配額	對小麥、米及玉米的關稅配額內容進行規範；且在美國請求時，中國大陸應對關稅配額提供相關資訊，以及中國大陸將在公開網站上公告與上述3項農產品關稅配額的相關規定。
境內支持	中國大陸在從事境內支持行為時，將遵守WTO規範，且美國在WTO的權利將不受本協議之影響。
農業生物技術	主要規範中國大陸對農業技術相關申請之審查程序，並在執行安全評估審查及授權時，應採取透明、可預測、有效率、以科學合風險為基礎之監管程序；另外，若有低度殘留（Low Level Presence, LLP）發生時，中方應儘速通知美國，並提供相關資訊及進行後續處理。
食品安全	在確保食品安全時，不得使用非基於科學或風險之要求，且相關要求以保護人類生命或健康為限。

資料來源：美中經濟貿易協議

美國在美中貿易戰開打以來，川普不斷強調會使中國大陸大量購買美國農產品，以滿足美國農民生計，劉鶴亦曾數度在談判回合中承諾將購買美國農產品。在此次協議文本公布以前，川普曾指出中國大陸將購買 400 至 500 億美元之農產品；然文本公布後，雖僅於後續第六章明訂預計採購金額，但可以得知本章節除了在部分產品的檢驗措施有具體規定外，對於農業生物技術、關稅配額、境內支持等結構性議題都有更明確的規範，有助於減少美國農民進口至中國大陸的不確定性。

#### （四）金融服務

金融服務專章內容指出，主要目的係為兩國及其他國家的服務業及服務提供者確保公平、有效且非歧視性的市場進入環境，涉及業別包含銀行服務、信用評等服務、電子支付服務、金融資產管理（不良

債務) 服務、保險服務，以及證券、基金管理與期貨服務等。中方於協議中承諾將對部分行業放寬設立標準，以及取消若干營業限制；美方則表示會以不歧視原則對待中國大陸公司，且將儘快審核目前擱置之中國大陸機構之相關申請。

服務業議題首次出現於 2017 年川普與習近平首次會面，雙方宣布「百日行動計畫」之「早期收貨」項目，中國大陸即曾在服務貿易中承諾若干項目，但目前部分項目僅獲初步實現。而為回應美國對服務業之關切，中國大陸亦曾於 2019 年宣布，將於 2019 年 7 月 30 日執行「外資准入負面管理清單」（包括全國版和自貿試驗區版）及「鼓勵外商投資產業目錄」，以及於 2020 年 1 月 1 日實施新的「外商投資法」；另外，中國大陸之銀行保險監督管理委員會主席也曾於 2019 年宣布將推出 12 項擴大開放金融業之措施。上述措施以及此次公布的文本內容可顯示，中國大陸在法令上已逐漸開放其金融業服務市場。

#### （五）總體經濟政策和匯率事項

總體經濟政策、匯率事項及透明化專章主要涵蓋與匯率事項相關之政策與透明化承諾，以高標準承諾抑止競爭性貶值及匯率目標，同時顯著增進透明化並提供執行機制。依據該章規定，締約雙方享有匯率政策自主權，且應遵守在 G20 之承諾及國際貨幣基金（IMF）協定之約束，避免操縱匯率；同時，締約雙方必須按時公布匯率與貿易平衡數據。倘如雙方對匯率政策與透明化出現問題，可透過該協議第七章之雙邊評估與爭端解決程序加以解決，並在必要時可請求 IMF 提供意見。原則上，透過該章規範將可加強中國大陸的總體經濟政策與匯率穩定性，並確保中國大陸不會利用匯率政策與美國出口商進行不公平競爭<sup>975</sup>。

---

<sup>975</sup>See USTR, “Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People’s Republic of China”, January 15, 2020.

整體而言，美方對匯率政策之訴求為要求中國大陸承諾不會操縱人民幣，並通報對市場干預的情形，亦即強化透明化機制，至於匯率專章亦涵蓋同等條款，包含避免競爭性貶值與將匯率用於競爭性目標，並另訂有透明化條款要求雙方揭露匯率與貿易平衡數據，而與美方訴求相符。

#### （六）擴大貿易

在擴大貿易的章節中，除了說明本次協議以及中國大陸其他開放經濟之措舉，將為中國大陸帶來貿易及經濟結構的改變，中國大陸更承諾將擴大自美國及其他國家的貨品與服務之進口。此外，中國大陸於本協定中明文表示，將在 2020 及 2021 年期間，依照下表 3 的規定，自美國進口約 2,000 億美元的貨品；且雙方預測在 2022 至 2025 年間，美國進口至中國大陸的貨品將會持續增加。

表 3 中國大陸承諾未來 2 年自美進口之項目別與金額

中國大陸承諾未來 2 年自美進口之項目與金額			
單位：10 億美元			
產品目錄	以 2017 為基準年所設立之中國大陸自美國的年進口量		
	第 1 年 (2020 年)	第 2 年 (2021 年)	兩年合計
製成品 (Manufactured Goods)	32.9	44.8	77.7
1 工業機械			
2 電器設備與機械			
3 藥品			
4 飛機 (訂單與交付)			
5 汽車			
6 光學與醫療器材			
7 鋼鐵			
8 其他製成品			
農產品 (Agriculture)	12.5	19.5	32.0
9 油籽			
10 肉類			
11 穀物			
12 棉花			
13 其他農產品			
14 海鮮			
能源產品 (Energy)	18.5	33.9	52.4
15 液化天然氣			
16 原油			
17 精鍊產品			
18 煤炭			
服務業 (Services)	12.8	25.1	37.9
19 智慧財產權使用費			
20 商務旅行與旅遊			
21 金融服務與保險			
22 其他服務			
23 雲端與相關服務			
總計	76.7	123.3	200.0

資料來源：美中經濟貿易協議

美中貿易戰開打的主要原因之一，係為川普認為雙方間的貿易逆差過於龐大；且川普政府曾於 2018 年至 2019 年期間，根據美國《301 條款》公布四批清單，對中國大陸進口至美國商品，加徵 10% 至 25% 的關稅。由於消除雙方約 2000 億美元的貿易差距乃為美中貿易談判其中一大訴求，故中國大陸在美中第一階段協議中承諾將於 2 年間自美國購買約 2,000 億美元的產品之承諾，可視為回應美方的要求。

### （七）雙邊評估和爭端解決

雙邊評估和爭端解決專章旨在確保協定執行的有效性，並允許締約雙方以公平且迅速的方式解決爭端。依據該章規定，美中雙方同意在高層（high-level）與日常工作（daily work）層級分別設立「貿易架構小組」（Trade Framework Group）與「雙邊評估和爭端解決辦公室」（Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Office，以下簡稱辦公室）並定期展開會議與進行雙邊協商。同時，該章亦建立強而有力的爭端解決程序，明定爭端解決時程，並允許締約方在協商未果時，依其損害或損失採取適當且相稱的回應措施<sup>976</sup>。

針對執行機制方面，美國在過去談判時曾提出定期查核，以及自動制裁等主張；至於中國大陸則要求應尊重其主權尊嚴。檢視美中第一階段貿易協議規定，可發現與美國要求大致相仿。首先，在定期查核方面，協議附件 7-A 即明定貿易架構小組與辦公室應分別於每 6 個月及每季舉行 1 次會議，以評估協定執行情形。其次，在自動制裁方面，美方過去曾提出在協商機制無法化解雙方爭端時，控訴方可啟動「快速撤回」（snapback）機制，允許控訴方片面實施合乎比率的懲罰性關稅，且被控訴方不可報復。至於美中貿易協議規範與美國訴求相仿，該協議第 7.4 條明定，倘如協商程序未能有效解決爭議，則雙方應就控訴方所受損失的回應快速展開協商；如協商仍未果，控訴方則可基於防止情勢升級、維護正常雙邊關係之目的，停止協議義務或採取適當且相稱的補救措施。此時，如被控訴方認為控訴方所採取行動係基於善意而為，則被控訴方不可採取反制措施。由上可知，美中協議有關自動制裁之規範仍與美國主張相仿。

---

<sup>976</sup>See USTR, “Economic and Trade Agreement between the United States of America and the People’s Republic of China”, January 15, 2020.

表 4 美中談判訴求及美中貿易協議回應程度

美中談判重點	美國訴求	中國白底線	美中貿易協議回應程度
消除貿易逆差	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 第 1 年減少逆差 1000 億美元；第 2 年再減少 1000 億美元</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 美國應同步完全取消關稅</li> <li>● 採購數字與去年 G20 共識不同</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中方承諾擴大採購（協議第 6 章）</li> </ul>
結構改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 停止中國製造 2025 補貼、及美國對其進出口限制</li> <li>● 阻止網路入侵美國商業網路</li> <li>● 加強 IPR 保護</li> <li>● 接受美國對敏感技術投資之限制，且中國不報復</li> <li>● 中國關稅降至與美國相同水準（從 10% 降至 3.5%）</li> <li>● 開放服務業與農業</li> </ul>	尊重中國主權尊嚴	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本次協議未觸及</li> <li>● 中方承諾加強 IPR 保護（協議第 1 章）</li> <li>● 中方承諾加強 IPR 保護（協議第 1 章）</li> <li>● 中方承諾避免支持中國企業海外收購先進技術（協議第 2 章）</li> <li>● 本次協議未觸及</li> <li>● 中方承諾開放服務業及農業（協議第 3、4 章）</li> </ul>
實施可驗證機制	<p>定期（每季？）查核</p> <p>自動制裁：在特定條件未達成時，美國得以自動調升關稅，中國不得報復</p>	尊重中國主權尊嚴	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 同意實施雙邊評估和爭端解決（協議第 7 章）</li> </ul>
基本態度	消除不公平貿易行為，沒有所謂「各取一半」（50/50）協議可言	互惠對等，文本平衡性	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 本次協議中方負擔較多的單方義務。</li> </ul>

資料來源：本研究自行整理。

### 三、評析

美中首階段貿易協議的簽署使長達兩年的美中貿易戰暫時獲得喘息。值得注意的是，美中第一階段協議內容是雖然在協議規範雖看似一體適用於美中雙方，然而實際上卻是中方顯著承擔多數義務的情況。例如協議第一章智慧財產權在多數段落均言明「美國現行法已符

合協議相關要求」條款。第三章非關稅障礙，亦多係要求中方接受美國檢測報告或開放讓美方檢測機構登記成為中國合格檢測機構。第六章擴大進口適用對象同樣僅限於中國。換言之，中國是履行此部協議之實際義務人，協議文字僅為了維持美中雙方有對等義務的表面觀感。

由於美國總統大選即將於 2020 年 11 月舉行，而農業州乃為川普 2016 年勝選的重點票倉之一，故美中貿易談判以來，川普不斷強調其重視農民利益，表示美中協定將為農民帶來龐大利益。此次的協定內，中國大陸雖僅於第 6 章承諾購買的農產品總額，金額總量也並未達到如川普於 12 月所聲明的 400 至 500 億美元，但已有農民對該協議表示歡迎，認為此協議為找回中國大陸市場重要的一步；在農業專章中，中國大陸亦承諾將以科學及風險為基礎來檢驗農業生物技術的使用，以及明確規範檢驗程序，此舉將會減少美國農產品進口至中國大陸時所面臨的障礙。<sup>977</sup>

協議內容雖對中方做出較多的義務要求，惟並未完全解決美國的訴求和關切，包括中國大陸實施的國內補貼、國營企業（state-owned enterprises, SOE）和產業政策均不在本次的協議範疇；此外，中方實施的網路安全措施，如數據在地化要求和雲端計算等，也還是未決的議題<sup>978</sup>。針對補貼，美方已明確表示將納入下階段繼續談判，而近來美歐日三方擬議的補貼規則<sup>979</sup>，可能成為美中貿易談判的指標。

---

<sup>977</sup>Lobosco, K., 2020.01.15. 'What the China trade deal means for American farmers'. *CNN*. Available online at <https://edition.cnn.com/2020/01/15/politics/what-the-us-china-trade-deal-means-for-farmers/index.html>. Last viewed: 2020.1.20.

<sup>978</sup>What's Inside the U.S.-China Phase One Deal?, CSIS, Jan. 15, 2020, available at: <https://www.csis.org/analysis/whats-inside-us-china-phase-one-deal>; What's in (and Not in) the U.S.-China Trade Deal, the New York Times, Jan. 15, 2020, available at: <https://www.nytimes.com/2020/01/15/business/economy/china-trade-deal-text.html>.

<sup>979</sup>Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, USTR, Jan. 14, 2020, available at: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union>.

展望未來，首先在制裁關稅方面，美國並未撤除對中方實施的 301 關稅，僅承諾將去年 9 月 1 日開始對大約 1,200 億美元的中國產品（包括鞋和服裝）徵收的 15% 懲罰性關稅，在協議生效後 30 天內降至 7.5%，但仍維持對 2,500 億美元中國商品（主要是科技產品）加徵 25% 的關稅，同時不對 1,560 億美元的中國商品（大多數是消費產品）加徵懲罰性關稅。川普表示，持續加徵關稅乃因美方需要談判籌碼，故預期第一階段協議完成簽署後將盡快展開第二階段談判，一旦完成談判並簽署協議，便將取消加徵的關稅。

其次，美中第一階段協議納入若干條文，均為協議生效後數十天或幾個月內，甚至有 1 個月內中國便須即應履行特定義務之條款。由於協議義務主要在中國，基於「義務之所在、違反之所在」的邏輯，未來中國被美國認定違反義務的風險也大幅增加。因此未來美中的貿易戰衝突點，除了原有的貿易逆差及不公平貿易行為外，還要加上違反承諾行為。

對此，在協議第七章評估與爭端解決機制下，納入雙方在不同層次按月、按季與半年檢討的安排，而且規定經舉發的違反案件，在經過約三個月的協商諮詢（技術官員 21 日、副部長級 45 日、部長級 30 日）而無法改善後，指控方（亦即美國）便可採取任何合適的救濟措施；所謂救濟措施，當然包含重新課稅或提高稅率再加上協議中有驗證機制。

以擴大進口為例，中方承諾以 2017 年為基期，額外自美國進口金額高達二年 2,000 億美元，其中工具機、航空器等製造業產品排名第一，占了 777 億，能源商品 524 億、智財權授權及（赴美）觀光 379 億，農產品 320 億，等於要將美國貨在中國市場占比從 7%，在二年內一下增加到超過 12%，這還不包含因為檢驗檢疫簡化增加的出口金

額。以這種規模及速度增加單一國家進口的幅度，極為罕見。若中國市場無法消化短時間美國進口暴增的問題（包含銷路不好），便可能面對違約問題。若要避免違約而以人為方式強制進口，也會打亂中國宏觀調控布局，造成失衡壓力。同時間此一作法意味必然有第三國（包含臺灣）產品可能被取代，全球供需失衡。更重要的是，二年過後如何安排目前不得而知，況且美國對中國出口短期暴增是否對美國亦造成新的國家或經濟安全問題，都是潛在新的衝突點。

最後，固然美國川普總體表示在美中第一階段協議後，將立即展開第二階段談判，即便如此，美國出口管制制度導致中國大陸企業取得美國技術的困難日增之問題，似非美中後續談判之議題，因美國商務部長已多次表示科技管制問題並非美中貿易談判中可予以「討價還價」之議題。換言之，不論美國強化高科技管制之目的，係為了維持其全球高科技的領先優勢地位、抑或與美國國家安全利益考量密切相關，美國持續制定對新興科技的出口管制規範，應當為美國持續往前進的既定政策方向。

# 附錄二 國際經貿組織與區域整合趨勢分析 即時諮詢（至 2020 年 01 月 21 日）

## 即時諮詢案 1 評析 WTO 韓國禁日本核災食品爭端 之上訴機構裁決分析

### 一、本案緣起

日本 2011 年福島核災發生後，韓國持續對日本水產品實施多項進口管制措施，遭日本於 2015 年向 WTO 提起控訴，以不合理歧視、貿易限制已超出保護必要等為由，主張韓國違反 WTO《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定）下義務。WTO 一審的爭端解決小組先於 2018 年 2 月 22 日公布裁定（WT/DS495/R）<sup>980</sup>，韓國隨即在同年 4 月 9 日提出上訴，經 WTO 一年的審理後，就在日前 2019 年 4 月 11 日公布上訴審查結果（WT/DS495/AB/R）<sup>981</sup>，峰迴路轉的是在一審認定韓國違反 SPS 協定之主要裁決結果，在上訴審查多被撤銷。

### 二、WTO 爭端解決機制簡述

#### （一）機構運作

WTO 爭端解決機制係依 GATT 烏拉圭回合結果所設立，其運作規則與流程由「爭端解決規則及程序瞭解書」(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 簡稱 DSU)所界定。WTO 爭端解決機制之運作包含兩個層面，一為行政流程的運作，其管

---

<sup>980</sup>Panel Report, *Korea - Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WT/DS495/R (22 February, 2018).

<sup>981</sup>Report of the Appellate Body, *Korea – Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides*, WT/DS495/AB/R (11 April 2019).

理機構為「爭端解決機構」(Dispute Settlement Body, 簡稱 DSB); 二為訴訟審理的運作, 則為二級二審制, 可從以下幾個面向說明其運作:

1. 審理單位: 一審由臨訟選任的 3 人「爭端解決小組」(panel)審理, 二審為 7 位有任期的常設上訴機構成員(Appellate Body Member)之其中 3 位審理。
2. 審理之議題範圍: 一審乃針對原被告雙方請求成立爭端解決小組時, 所界定之系爭措施(measure at issue)及涉及之法律義務(legal basis), 作為小組本案受理範圍(terms of reference), 小組在該授權範圍內之事項, 除參考原被告雙方提供的證據外, 也可主動尋求其他專家意見或相關事實證據, 針對事實與法律問題做成最終裁定。二審上訴機構僅可就當事雙方提出上訴之爭點, 進行 WTO 法律解釋與適用問題之審查, 係為「法律審」。且上訴機構裁決僅可維持 (uphold)、修正(modify)或撤銷(reverse)爭端小組之裁定。

## (二) 後續流程

WTO 爭端解決機制為二級二審制, 亦即上訴機構審查乃為終審, DSU 規定上訴機構報告書應於提交會員 30 日內, (於 DSB) 以「負面共識決」採認<sup>982</sup>, 則爭端當事方應無條件接受。就本案而言, 上訴機構報告在 2019 年 4 月 11 日提交會員, 則預計應於 5 月 11 日前採認此項報告, 本案就此定讞, 報告經採認後方對日本及韓國雙方產生拘束力。

本案雖然絕大部分爭點最終均利於韓國, 但其對日本的管制措施仍被認定不符法規透明化義務, 因此韓國後續仍有「履行」程序需予

---

<sup>982</sup>所謂「負面共識決」, 在此意指除非「所有會員達成『不通過』此項報告之共識」, 否則視為通過。負面共識決僅適用於 WTO 爭端解決機制之三個事項: 請求成立爭端解決小組、採認小組/上訴機構報告、及授權報復。至於其他事項仍採 WTO 一般的「正面共識決」議事規則, 亦即所有在場會員同意「通過」某項議程。

滿足，而履行階段之始點，亦從前揭報告經 DSB 採認後方起算，按 DSU 規定在報告生效後 30 日內召開的 DSB 會議中，韓國應通知 DSB 其履行裁決建議之意願。DSU 規定「立即履行」裁決建議為基本要求，惟相關當事方認有困難時，可在取得 DSB 批准的一段「合理履行」期間內方予落實。但本案韓國擬履行之裁決不至於過於複雜，應有立即履行義務之可行性。

### （三）WTO 裁決之法律效果

不論是小組或上訴機構報告，經 DSB 採認後僅對爭端當事方就該個案，產生法律拘束力，亦即對於參與案件之第三方(third party/third participant)並無拘束力，前案裁決結果與論理也對後案無拘束力，法律上無判決先例之效果。惟實際上前案是否會影響後案之實質審理方向，則另當別論。惟意謂著，日本未來若針對類似性質爭議對其他會員提告，並不會因此受到本案不利於日本裁決之限制。

## 三、本案事實背景與一審裁決

### （一）主要系爭措施

日本東部地區於 2011 年 3 月 11 日發生大地震併發海嘯後，導致福島第一核電廠輻射外洩，並造成當地食物嚴重受到輻射污染。當時各國大多緊急暫停日本食品進口，鄰近國家如中國大陸、臺灣與韓國，至今則仍持續對於日本福島與周邊縣市的水產品維持高度限制。韓國起初僅對日本福島周邊地區的特定水產品實施進口禁令，但此項禁令隨後進一步擴大適用地區和產品範圍，同時對水產品、非水產品及畜產品均增加額外的檢測要求。韓國在福島事件後實施多項措施，其中受到日本質疑之主要爭議措施如下：

## 1. 進口禁令從日本產品別及縣市區域，逐步擴大適用

韓國自 2012 年起，針對日本福島、青森、茨城、岩手、宮城共 5 縣的太平洋鱈魚，以及福島的阿拉斯加鱈魚，採取「特定產品進口禁令」(product-specific import bans)，此項進口禁令原與日本自福島核災後對境內維持的管制措施相同，但在日本隨後撤銷國內限制後，韓國政府卻仍然維持此項措施。此後，在 2013 年 8 月日本東京電力公司證實福島有數百噸輻射汙水流入海中後，韓國遂進一步採取「廣泛進口禁令」(blanket import bans)，擴大管制範圍至日本 8 縣(福島、茨城、群馬、宮城、岩手、櫛木、千葉及青森)共 28 項水產品進口。

## 2. 提高與擴大日本進口產品之檢驗檢測要求

除了這些進口禁令外，韓國也實施若干檢測要求。在 2011 年福島核災後，韓國開始對日本產品增加「額外測試要求」(additional testing requirements)，包括：(1)對來自特定日本縣市的產品提供出口前銻、碘的含量標示證明；(2)對所有日本進口產品一律實施銻、碘含量的邊境測試；(3)如非水產品和畜產品經測試發現含有銻、碘時，將進一步對其他放射性核素(radiocluclides)進行額外測試，且韓國更在 2013 年將此項措施擴大適用至水產品。

### (二) 一審裁決結果

上述爭議措施主要涉及的 SPS 協定義務，為第 2.3 條的不歧視原則，以及第 5.6 條在技術與經濟可行性之下，SPS 措施產生的貿易限制效果不應超過適當保護水準<sup>983</sup>。在探討該等 SPS 協定義務之適法性時，小組則又將韓國採行之管制措施，區分成兩個時間點分別探討，一為

---

<sup>983</sup>有關審理條文順序，按照小組報告說明，SPS 協定第 5.6 條及第 2.3 條雖然是兩項獨立存在的規定，但小組認為如在本案中適用這兩項規定，仍有部分的事實問題重疊；且考量到第 5 條規定內容較第 2 條更為具體，因此小組將優先審理第 5.6 條。*Ibid.*, para.7.17.

措施之首次採行、及措施之持續實施，分別論證其 SPS 協定之適法性（如表 1）。

基本上一審認為在福島意外剛發生時因危害的風險高低尚不清楚，故韓國採行之措施仍屬符合 WTO/SPS 規定，惟經一段期間之發展，日本出口韓國的食品、農產品等核輻射污染的比例與違規風險數據、乃至於其他國際核輻射等資料均已逐漸具備時，韓國未依該等實際情形與風險高低之發展來合理調整其管制措施，反而於 2013 年又新增管制或持續實施所有 SPS 措施，則逾越了 SPS 協定第 5.6 條所謂適當保護水準之必要性；又日本產品並未顯示出高於其他國家產品輻射值之風險，從而韓國僅對日本實施管制措施又違反 SPS 協定第 2.3 條不歧視待遇。此外尚有附帶之程序性爭議，基本上小組認為韓國在實施這些管制措施時，均有資訊公布不足、無法使日本業者充分熟知與接觸等之透明化問題。

表 1 一審小組之重點裁定

爭議措施	涵蓋產品	適用地區	採行時間	措施之採行	措施之持續實施	法規透明化義務
新增輻射物質檢測	所有農林產品、加工食品、食品添加物	所有 47 個都縣	2011. 5. 1	符合 WTO	不符 5.6 及 2.3 條	不符第 7 條及附件 B(1) 法規公布及 B(3) 查詢點之透明化義務
產品別禁令	太平洋鱈魚	宮城、岩手	2012. 5. 2	符合 WTO	不符 5.6 及 2.3 條	
產品別禁令	太平洋鱈魚、阿拉斯加鱈魚	福島	2012. 6. 22	符合 WTO	不符 5.6 及 2.3 條	
產品別禁令	太平洋鱈魚	青森	2012. 8. 27	符合 WTO	不符 5.6 及 2.3 條	
產品別禁令	太平洋鱈魚	茨城	2012. 11. 9	符合 WTO	不符 5.6 及 2.3 條	
廣泛禁令	28 種水產品	青森、千葉、福島、群馬、茨城、岩手、宮城、櫛木	2013. 9. 9	不符 5.6 及 2.3 條	不符 5.6 及 2.3 條	
新增輻射物質檢測	所有水產品、肉類產品	所有 47 個都縣	2013. 9. 9	不符 5.6 及 2.3 條	不符 5.6 及 2.3 條	

資料來源：本報告整理

#### 四、上訴審查重點裁定與結論

韓國在上訴審查階段提出許多的爭點，但最重要的仍是 SPS 協定第 5.6 條之 2.3 條之爭議，針對韓國提出之如下主要訴求，上訴機構之裁決分述如次：

1. 爭端解決小組是否錯誤適用第 5.6 條，而將日本主張的替代方案認定為已達韓國在 SPS 協定下所謂之「適當保護水準」？

2. 爭端解決小組是否錯誤解釋與適用第 2.3 條，而將：（1）日本與其他國家的情形視為有類似情況；（2）韓國進口管制及增加檢測要求乃構成恣意無理的歧視；（3）韓國管制措施之實施上構成隱藏性貿易限制？

（一）上訴裁決：一審錯誤適用 SPS 協定第 5.6 條之「適當保護水準」要求

SPS 協定第 5 條為「風險評估與適當保護水準」規定。一般而言，SPS 協定允許會員得為了保護境內人類、動植物的生命或健康，訂定各種 SPS 保護措施，惟各國訂定之 SPS 措施的保護水準不宜過高，以免反而造成貿易障礙。因此第 5.6 條特別明文要求，在考量技術與經濟可行性之下，SPS 措施所產生的貿易限制效果，不應超過適當保護水準。

對於何謂「適當保護水準」（Appropriate Level of Protection, ALOP），WTO 認為並無一致性標準，蓋各國對保護境內食品安全之要求，會隨著經濟發展程度或消費習慣不同而有異，因而制定符合各國政策目的 ALOP 係為 SPS 協定所仍許的「特權」(prerogative)，故韓國在一審時即提出其 ALOP 考量的三面向，一為維持韓國人在正常環境下（即無核事故造成輻射外洩）從食物攝取之放射性核素；二為盡可能合理可達成的低輻射暴露水準(as low as reasonably achievable)；三為韓國人暴露於放射性核素之總量，每年低於 1 毫西弗（以下簡稱 1mSv）。

固然 ALOP 係由各國自行提出，但對於一管制措施是否超過適當水準，亦即過當與否乃涉及是否有可行之替代方案，此即 WTO 法制下有關「必要性測試」(necessity test) 之問題。對此，一審時日本提出一替代方案，建議改採逐批貨品檢測銻含量（每公斤不超過 100 貝克，以下

簡稱 100 Bq/kg) 之方式，以達到韓國的保護水準；日本認為只要將銻含量控制在 100 Bq/kg 以下，則一年最大劑量為 0.8 mSv（最多不會超過 0.94 mSv），未超過韓國的每年低於 1mSv 標準上限。在一審時小組肯認日本確實提出了有技術與經濟可行性、且與原措施相比，對貿易限制性明顯較少、但又可達到韓國 ALOP 之替代方案，小組據此認為韓國原採取的管制措施不具有必要性，爰不符合 SPS 協定第 5.6 條。

然而在上訴審查時，其認為韓國的 ALOP 實際上包含質性與量化的三面向考量，但小組審理時側重於量化標準，僅著墨日本的替代方案確可達到不超過韓國每年低於 1mSv 之訴求，惟並未清楚交代該替代方案是否也能滿足韓國 ALOP 另兩項訴求，一為韓國人在無事故在正常環境從食物攝取之放射性核素程度；二為盡可能合理達成的低輻射水準，特別是倘一併考量後兩項質化因素之相互關連時，則日本提出的替代方案仍否足以滿足韓國的 ALOP？不無疑問。基此，上訴機構認為小組未完整評估日本之替代措施是否可滿足韓國 ALOP 的「所有」要素下，小組對 SPS 協定第 5.6 條之適用有誤，從而撤銷韓國 2013 年採行廣泛禁令、2013 年新增檢測管制及所有管制措施之持續實施，係不符 SPS 協定第 5.6 條之小組裁決。

（二）上訴裁決：一審錯誤解釋與適用 SPS 協定第 2.3 條之日本與其他國家有「相同或類似情況」

根據第 2.3 條要求，會員所實施的 SPS 措施，不應在具有相同或類似情況的會員間，造成不合理的歧視，進而構成國際貿易上的隱藏性限制。一審階段認為，相同或類似情況的比較，應以韓國進口於日本和其他國家進口之可比產品（comparable product）為比較基礎，而非日本和其他國家境內/地域的普遍情況（territorial conditions），因此小組判斷是否有差別待遇之基礎，係以來自日本和其他國家的產品含

有的放射性核素是否具類似的潛在影響，小組也同意日本和非日本產品之潛在危害影響具有類似性。不過依韓國管制規定，日本產品凡是銫、碘含量超過 0.5 Bq/kg 者，皆被要求須額外測試銫、銻的含量；相較之下，即便第三國產品在邊境檢查上已發現有銫、碘殘留，韓國仍未要求其接受上市前額外測試。此外，小組認為韓國未能證明對其他產品的銷售點測試、上市前測試，相當於對日本產品實施的額外測試要求，故韓國的措施具有歧視性。

然而，上訴機構則認為 SPS 協定第 2.3 條所謂具有相同或類似情況(conditions)，不宜僅著重在「產品」之比較，應考量與比較日本福島事故對於日本與其他國家，是否從環境上(environmental)或生態上(ecological)產生影響而使得兩者不具備相同或類似情況。鑑於 SPS 協定第 5.2 條規定，各會員透過風險評估程序來決定 SPS 措施時，「相關的生態與環境條件」也是應納入風險評估因素之一；再者，小組也言及「越接近污染源的輻射數值會越為集中」，也提到如車諾比事件確實可能產生地區性與遞增性的輻射量增加效果，惟最終小組卻推論為不論日本福島事故或其他核子武器測試所生之輻射量，最終都會擴散而導致全球效應，成為全球食品受輻射量污染的可能來源。上訴機構認為一審時未充分評估日本與其他國家在事故發生後，「地域性」(territorial)因素對產品殘留輻射值之風險差異，係為錯誤適用與解釋第 2.3 條規定，故撤銷韓國 2013 年採行廣泛禁令、2013 年新增檢測管制及所有管制措施之持續實施，不符合 SPS 協定第 2.3 條之一審裁決。

(三) 上訴裁決：維持一審認定韓國禁日產品措施，不符 SPS 協定第 7 條及附件 B(1)之透明化義務

依 SPS 協定第 7 條規定，會員應依附件 B(1) 之規定就其檢驗或防檢疫措施的相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之

資訊，俾利益關切的會員得以熟知。然而韓國不論在 2011 年新增檢測管制、2013 年採行廣泛禁令及 2013 年新增檢測管制措施，其雖透過媒體宣布相關禁令與檢測管制，惟公布的內容未清楚說明管制措施適用之產品具體範圍、未充分告知 SPS 措施的要求要件、以及無法使日本業者有確切資訊取得管道從而未能熟知資訊下，韓國確實疏於 SPS 協定第 7 條與附件 B(1)之透明化義務。其次，韓國相關 SPS 措施雖公佈在韓國不同部會（如總理辦公室、農林畜產食品部、或食品藥物安全部）的官方網站，但公布的資訊程度不一，且總理辦公室並非 SPS 措施主管機關，遑論日本業者可知悉總理辦公室網站公告相關訊息。對此，則為本項裁決後，韓國管制禁令有修正義務之問題所在。

表 2 上訴機構對一審裁決之重點修正

爭議措施	涵蓋產品	適用地區	採行時間	措施之採行	措施之持續實施	法規透明化義務
新增輻射物質檢測	所有農林產品、加工食品、食品添加物	所有 47 個都縣	2011. 5. 1	未上訴	小組對第 5.6 及 2.3 條法律適用有誤，撤銷韓國違法之認定	贊同小組認定韓國不符第 7 條及附件 B(1)法規公布義務
產品別禁令	太平洋鱈魚	宮城、岩手	2012. 5. 2	未上訴		
產品別禁令	太平洋鱈魚、阿拉斯加鱈魚	福島	2012. 6. 22	未上訴		
產品別禁令	太平洋鱈魚	青森	2012. 8. 27	未上訴		
產品別禁令	太平洋鱈魚	茨城	2012. 11. 9	未上訴		
廣泛禁令	28 種水產品	青森、千葉、福島、群馬、茨城、岩手、宮城、櫛木	2013. 9. 9	小組對 5.6 及 2.3 條法律適用有誤，撤銷韓國違法之認定		
新增輻射物質檢測	所有水產品、肉類產品	所有 47 個都縣	2013. 9. 9	小組對 5.6 及 2.3 條法律適用有誤，撤銷韓國違法之認定		

資料來源：本報告整理

## 五、本項裁決評析

誠如上述，本案之重大翻轉主因上訴機構均以一審法律推論不足或有瑕疵而撤銷小組裁定，惟上訴機構報告對這些重大爭議均止步於評論小組法律分析不足，未進一步延伸完成小組未完成的法律分析，有可能基於近期 WTO 上訴機構被美國抨擊過於膨脹其職權所致，但卻導致若干重大問題懸而未決，包括韓國 ALOP 之水準，是否須放射性核素總量每年低於或遠低於 1 毫西弗方可達成？日本與其他國家的地域性因素差異，是否足以認定並非「相同或類似情況」？倘若目前證據不足則涉及額外的事實調查，惟上訴審查機構僅作法律審查，證據蒐集超出其權限，簡單而言，韓國對日本的管制措施，在上訴機構報告係因法律評估不足使韓國措施「不至於」逕而認定為違法，但該等結論也非支持韓國管制措施具有合乎法律之正當性。

在此情況下，縱然 WTO 訴訟程序上，韓國相關措施確實因無被認定違反 WTO 義務之問題，則韓國即無立即修正調整的壓力，但由於上訴機構並未實質認定韓國涉案措施的違法性，因此實質上爭議依然存在，未因此塵埃落定。其次，本次判決進一步突顯出 WTO 爭端解決機制本身的限制與困境。亦即按規定上訴機構僅能進行法律審查，對於類似本案的爭議除指出適用法律的偏誤外，因依 WTO 規定上訴機構僅能「維持、修正或撤銷」小組裁決，其無「自行改判」或「發回更審」的設計，加上近期美國不斷抨擊上訴機構自我膨脹的壓力下，上訴機構可能更加保守，導致在本案的情境下失去「解決日韓爭端」的功能，只留下更多的疑問。

## 六、本案對我國之意涵

日本在本案中受敗訴判決結果，連帶的對我國解除管制日本食品之壓力，在現階段可暫時解除。但本案適法性之討論與理由，仍能提

供我國對 WTO 的 SPS 規範之落實上有所借鏡。首先是上訴機構對 SPS 法規透明化義務之闡釋。蓋 SPS 檢驗檢疫法規之變動，對各國相關產品出口有重大影響，因而 SPS 協定第 7 條要求各會員按 SPS 協定附件 B「檢驗與防檢疫法規的透明化」的規定，進行通知與提供資訊。附件 B 包含三大部分，一為法規公布、二為設立查詢點、三為通知程序之要求，而本案主要針對前兩項給予更多闡述。首先在符合法規公布義務上，以下問題均應注意：

- SPS 措施適用之範圍(scope)，應盡可能具體與明確，可用關稅稅則號列 HS code 或其他方式列舉具體產品類別或涵蓋產品內容，則應避免採用描述性、籠統式定義表述。
- 政府公告相關 SPS 措施時，應揭露其要求之「所有」法律義務與衍生之法律效果，其中法律義務包括程序與實質性要求。
- 針對公布的 SPS 措施，政府有義務讓（外國）業者知悉可獲得完整資訊的管道（如哪些官方公報或政府網站），即可不應將蒐集與取得 SPS 措施內容之事，加諸於外國業者身上。然而政府所做程度只要達到普遍的、合理的大多數外國業者可得知與熟知即可。

其次在各國所設查詢點所擔負之功能，上訴機構表示附件 B(3)關於查詢點設置之規定，並非僅要求各國應有設置查詢點之形式義務而已，其也實質要求該查詢點應盡到回覆會員所提出的合理問題之責任。其表示固然不會基於一國查詢點一、兩次未回覆他國關切或問題之疏失，逕自認定不符規定，但各國查詢點是否符合規定，應透過幾個面向綜合評估，包括：（i）該查詢點被提問的總數、（ii）該查詢點答覆提問的比例與內容、（iii）提出關切的會員獲得其尋求資訊之本質與範圍、及（iv）查詢點是否有重複性疏於答覆之情形。對此，

均可作為臺灣自我檢視在回應對日本福島管制措施之關切時、或未來在其他 SPS 措施之問題處理上，據以衡量之標準。

最後，雖然我國現階段因「WTO 適法性爭議」而需調整管制措施的壓力降低，但並不解除日方在雙邊關係下的壓力。其次本次上訴機構對韓國措施的判決，內容多在指責一審階段適用法律之偏誤，但並未對韓國措施本身是否合法有所分析（因上訴審為法律審，而審理韓國措施會涉及事實的審酌）。由於 WTO 爭端解決機制並無「發回更審」的設計，因此本案的判決結果出現「一審適用法律有誤、爭議措施本身合法性不確定」的結果，對於解決日韓間的爭端並無實質助益。

在此情況下，不能排除日本透過對其他會員提告的方式，修正本案的「法律解釋」措施，並針對措施本身進行實質審理，以期取得勝訴判決，未來又可據此回頭與韓國協商這樣的佈局思考。我國還是必須謹慎注意日方未來動向，以預作準備。



## 即時諮詢案 2

# 美中貿易戰新發展對臺灣及全球經貿影響分析

### 一、前言

美中雙方自 2019 年 1 月恢復談判後，因談判進展順利，將原訂於 3 月 2 日調高至 25% 關稅繼續延展，加上川普總統本人也在四月初表示談判應可在 4 週內達成協議，因而外界都預計美中貿易談判即將完成。不料之際，川普總統忽然於 5 月 6 日丟出震撼彈，指稱因中國大陸要撤回承諾重談，因此將於五月 10 日將 10% 的關稅調高到 25%，更威脅要對剩餘 3200 餘億美元的所有中國大陸出口產品都加徵關稅。由於正好 5 月 6 日當週中國大陸國務院劉鶴副總理將帶隊赴美談判，因而外界仍期待雙方可進行最後努力挽回的空間，然而劉鶴在美國的談判很快結束，並未提出讓美方滿意的承諾，因此美國已正式於 5 月 10 日提高關稅至 25%，不過為提供美國進口商之緩衝，在 5 月 10 日前已出發輸往美國、且在 6 月 1 日前抵達美國的貨品，則仍適用 10%。<sup>984</sup>

除此之外，美國更於 2019 年 5 月 13 日公布價值 3,000 億美元的新關稅制裁清單進行行政聽證程序，但未訂出預計實施時間。由於 2018 年中國大陸對美貨品出口總金額為 5395 億美元，因此未來若全面實施，幾乎所有來自中國大陸之產品都將面對額外關稅。（註：由於美國關稅制裁清單之金額係以 2017 年為基礎，同時其涵蓋金額僅為概算，故二者間無法完全對攏）。

歸納以上，美國自 2018 年年中開始，陸續對規模 500 億美元（清單一）、2,000 億美元（清單二）及 3,000 億美元（清單三）的中國大

---

<sup>984</sup>OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE Implementing Modification to Section 301 Action: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, [https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Implementing\\_Modification\\_to\\_Section\\_301\\_Action.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/301Investigations/Implementing_Modification_to_Section_301_Action.pdf)

陸進口產品，祭出懲罰性關稅，美國對中國大陸實施 301 懲罰關稅之三份清單請參表 1。

表 1 美國歷次對中國大陸實施 301 懲罰關稅清單公告

清單	首次公告	正式公告	生效日期	產品項數	涵蓋價值	加徵稅額
清單一	2018/4/3	2018/6/15	2018/7/6	818 項	340 億美元	25%
		2018/8/7	2018/8/23	279 項 (原訂 284 項)	160 億美元	25%
清單二	2018/7/10	2018/9/17	2018/9/24	9/28 由	約 2,000 億美元	10%
清單二 (提高關稅)	2019/5/9	2019/5/9	2019/5/10	5,745 項修正為 5,767 項 (原訂 6,031 項)		25%(惟 5/10 前已出發輸往美國，且在 6/1 前抵美貨品仍為 10%)
清單三	2019/5/13	未定	未定	3,794 項及 18 項清單二排除之 HS10 產品	約 3,000 億美元	25%

註：美國公告課稅清單為 HS8 位碼。

資料來源：本研究自行整理。

## 二、本次加稅分析

本研究針對近期美國將關稅由 10% 提升至 25% 之 2,000 億美元中國大陸銷美產品，以及中國大陸剩餘 3,000 億美元產品加徵關稅清單進行研析：

(一) 美國對中國大陸 2,000 億美元產品 (清單二) 關稅由 10% 提升至 25%

表 2 為美國制裁清單二，美國自中國大陸主要進口產業類別及產品。以 2015-2017 年平均貿易金額而言，在制裁清單二中，美國自中國大陸進口金額前三大產業類別依序為：

1. 電機設備及其零件（美國自中國大陸進口金額為 439.2 億美元）
2. 機械用具及其零件，（343.14 億美元）
3. 傢具及照明燈具（286.14 億美元）

此三產業受影響金額約占清單二中美國自中國大陸進口總額的六成。其他受影響較大產業亦包括車輛及其零件（121.96 億美元）、鋼鐵製品（69.6 億美元）、皮革製品（64.16 億美元）等。

表 2 制裁清單二美自中主要進口產業類別及產品

單位：千美元

HS2	產業名	產品項數(HS8位碼)	佔清單二產品項數比例	美自中進口金額(HS8位碼)	占清單二產品美自中進口比重	主要品項
85	電機設備及其零件	213	3.69%	43,920,667	24.73%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 交換器及路由器</li> <li>● 整流器</li> <li>● 真空吸塵器</li> </ul>
84	機械用具及其零件	196	3.40%	34,314,165	19.32%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 印刷電路組件</li> <li>● 處理單元</li> <li>● 空氣調節器</li> </ul>
94	傢具及照明燈具	77	1.34%	28,614,040	16.11%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以木材為構架之座物</li> <li>● 以金屬為構架之座物</li> <li>● 枝形吊燈及其他天花板或牆壁之電照明配件</li> </ul>
87	車輛及其零件	125	2.17%	12,196,483	6.87%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 車輪及其零件</li> <li>● 煞車器及伺服煞車器</li> <li>● 全拖車與半拖車之零件</li> </ul>
73	鋼鐵製品	134	2.32%	6,960,260	3.92%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鋼鐵製烹飪器具及加熱板</li> <li>● 鋼鐵製餐桌、廚房或其他家用物品</li> <li>● 螺釘及螺栓</li> </ul>
42	皮革製品	86	1.49%	6,415,795	3.61%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 旅行、運動及類似袋子，外層為人造纖維紡織材料者</li> <li>● 手提袋，外層為塑膠布者</li> <li>● 手提袋，外層為皮革或組合皮者</li> </ul>

註：1.金額採近 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

(二) 美國預計對中國大陸 3,000 億美元課徵額外 25% 關稅產品  
(制裁清單三)

美國貿易代表署 (USTR) 於 2019 年 5 月 13 日公布的清單三，涵蓋 3,794 項 HS8 位碼產品以及 18 項清單二排除之 HS10 產品。值得注意的是，該清單將藥品、特定藥品原料、部分醫療產品、稀土材料及重要礦物排除在外。簡言之，除特定排除項目外，非涵蓋在清單一、二之產品皆納入清單三。本次清單尚未公布確切的實施日期，目前 USTR 僅訂出以下聽證程序之時間表：

- 6 月 10 日：截止參加公聽會之申請及提交相關證據與資料；
- 6 月 17 日：截止收受書面意見，屆時並將於美國國際貿易委員會 (USITC) 舉行公聽會。
- 6 月 24 日：公聽會後提交反駁意見的截止日。

表 3 為美國制裁清單三，美國自中國大陸主要進口產業類別及產品。以 2015-2017 年平均貿易金額來看，在制裁清單三中，美國自中國大陸進口金額前三大產業類別為：電機設備及其零件 (美國自中國大陸進口金額為 729.38 億美元)、機械用具及其零件 (539.44 億美元)、玩具與運動用品 (258.18 億美元)，此三產業占清單三中美國自中國大陸進口總額約六成。其他受影響較大產業尚包括鞋靴、綁腿及類似品 (160.6 億美元)、針織及鉤針織衣著及服飾附屬品 (156.49 億美元)、非針織及非鉤針織衣著及服飾附屬品 (105.3 億美元) 等產業。

表 3 3,000 億美元制裁產品清單，美自中主要進口產業類別及產品

單位：千美元

HS2	產業名	產品項數(HS8位碼)	佔清單三產品項數比例	美自中進口金額(HS8位碼)	佔清單三產品美自中進口比重	主要品項
85	電機設備及其零件	150	3.95%	72,938,940	29.33%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 手機</li> <li>● 彩色電視接收器具</li> <li>● 半導體媒體</li> </ul>
84	機械用具及其零件	152	4.01%	53,944,022	21.69%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 攜帶式自動資料處理機，如 ipad</li> <li>● 列表機、複印機及傳真機</li> <li>● 裝有電力原動機之手提工具，如電動手提鋸機</li> </ul>
95	玩具與運動用品	77	2.03%	25,817,777	10.38%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 踏板車、腳踏汽車及類似有輪玩具</li> <li>● 影像遊戲機</li> <li>● 一般體能運動、體操或競技比賽用物品及設備</li> </ul>
64	鞋靴、綁腿及類似品	147	3.87%	16,060,538	6.46%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 鞋靴，外底以橡膠、塑膠或組合皮製，而鞋面以皮製者</li> <li>● 運動鞋靴，如網球鞋、籃球鞋</li> <li>● 鞋靴，外底以橡膠或塑膠製，而鞋面以紡織材料製者</li> </ul>
61	針織及鉤針織衣著及服飾附屬品	251	6.62%	15,649,274	6.29%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 棉製套頭衫、無領開襟上衣、外穿式背心及類似品</li> <li>● 人造纖維製套頭衫、無領開襟上衣、外穿式背心及類似品</li> <li>● 合成纖維製襪子</li> </ul>
62	非針織及非鉤針織衣著及服飾附屬品	395	10.41%	10,529,794	4.23%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 胸罩</li> <li>● 合成纖維製女用或女童用洋裝</li> <li>● 棉製女用或女童用褲子</li> </ul>

註：1.金額採近 2015-2017 年平均貿易金額。2.依美國自中國大陸進口金額由大至小排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

目前由於我國傢俱與照明設備產業（清單 2 受影響前 3 大產業之一）在臺美中三角供應鏈關係上並不是非常強烈，且手機、筆記型電腦、無線耳機與電子手錶等產品亦尚未涵蓋在清單 2 中，因此清單 2 整體來看對我國之影響應當有限。但未來若將關稅制裁擴大至全部產品時，則台商生產的主力產品，包含手機、筆記型電腦、無線耳機與電子手錶等也會受到衝擊，不可不慎。

### 三、中國大陸反制清單：中自美主要進口之產業別與產品

美國宣布自 5 月 10 日起對中國大陸 2000 億美元清單商品加徵之關稅稅率由 10% 提高至 25%。中國大陸認為此舉違反雙方透過磋商解決貿易分歧的共識，因此國務院關稅稅則委員會決定，對已實施加徵關稅的 600 億美元清單美國商品提高加徵關稅稅率，分別實施 25%、20% 或 10% 加徵關稅，部分商品維持加徵 5% 關稅不變，並於 6 月 1 日起生效，然而中國大陸亦同時公告試行對美加徵關稅商品排除工作，將符合條件<sup>985</sup>之部分商品排除加徵關稅範圍，以避免損及國內利益。

表 4 為中國大陸對美國加徵 5%~25% 關稅，各加徵稅率類別之下中國大陸自美國主要進口產業類別及產品，以 2015-2017 年平均進口金額而言：

1. 中國大陸對美國加徵 5% 關稅之前三大產業依序為光學精密儀器及器具、機械用具及其零件、木漿或其他纖維素材料之紙漿，占中國大陸對美加徵 5% 關稅之產品進口總額 51.28%；

---

<sup>985</sup> 申請理由：尋求商品替代來源面臨的困難；加徵關稅對申請主體造成嚴重經濟損害；加徵關稅對相關行業造成重大負面結構性影響（包括對行業發展、技術進步、就業、環境保護等方面的影響）或帶來嚴重社會後果。

2. 中國大陸對美國加徵 10% 關稅之前三大產業依序為機械用具及其零件、光學精密儀器及器具、電機與設備及其零件，占中國大陸對美加徵 10% 關稅之產品進口總額 42.67%；
3. 中國大陸對美國加徵 20% 關稅之前三大產業依序為機械用具及其零件、電機與設備及其零件、光學精密儀器及器具，占中國大陸對美加徵 20% 關稅之產品進口總額 62.51%；
4. 中國大陸對美國加徵 25% 關稅之前三大產業依序為電機與設備及其零件、機械用具及其零件、礦石、熔渣及礦灰，占中國大陸對美加徵 25% 關稅之產品進口總額 51.59%。其中，不論中國大陸對美加徵 5%、10%、20% 或 25%，機械用具及其零件、電機與設備及其零件兩個產業皆是主要受影響產業。

表 4 中國大陸對美國反徵關稅，中自美主要進口產業類別及產品

單位：百萬美元

稅率	HS 章別貨品名稱	項數	項數比例	進口金額	進口比例	主要品項
5%	合計	595	100.00%	16,215.31	100.00%	
	90 光學精密儀器及器具	58	9.75%	4,723.21	29.13%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 導管、插管及類似品</li> <li>● 稅目 9027 所列其他理化分析儀器及裝置</li> <li>● 使用光學設限的其他儀器及裝置</li> </ul>
	84 機械用具及其零件	78	13.11%	2,018.12	12.45%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他過濾、淨化裝置用零件</li> <li>● 功率≥132.39kW 的其他用柴油發動機</li> <li>● 石油或天然氣鑽探機用零件</li> </ul>
	47 木漿或其他纖維素材料之紙漿	12	2.02%	1,573.41	9.70%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 溶解級除外的半漂白或漂白針葉木城木漿或硫酸鹽木漿</li> <li>● 溶解級化學木漿</li> <li>● 溶解級除外的半漂白或漂白非針葉木城木漿或硫酸鹽木漿</li> </ul>
	41 生皮（毛皮除外）及皮革	6	1.01%	1,256.13	7.75%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 未經逆鞣處理的重量&gt;16 公斤的整張生牛皮</li> <li>● 全粒面未剖層或粒面剖層藍濕牛皮</li> <li>● 其他全粒面未剖層或粒面剖層濕牛皮革</li> </ul>
	29 有機化學產品	94	15.80%	1,167.31	7.20%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他腈基化合物</li> <li>● 其他結構上有非稠合吡啶環化合物（不論是否氫化）</li> <li>● 其他有機硫化合物</li> </ul>
	85 電機與設備	71	11.93%	1,164.73	7.18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 用於重放聲音、圖像以外資訊的電腦</li> </ul>

稅率	HS 章別貨品名稱	項數	項數比例	進口金額	進口比例	主要品項
	及其零件					<ul style="list-style-type: none"> <li>● 用已錄製光學媒體</li> <li>● 其他光通訊設備</li> <li>● 其他無線電導航設備</li> </ul>
10%	合計	974	100.00%	14,789.56	100.00%	
	84 機械用具及其零件	115	11.81%	2,809.79	19.00%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他閘門</li> <li>● 其他流量閘</li> <li>● 油壓傳動閘</li> </ul>
	90 光學精密儀器及器具	55	5.65%	2,188.06	14.79%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 雷射器</li> <li>● 稅目 9031 所列儀器、器具及機器的零件、附件</li> <li>● 稅目 9030 所列儀器及裝置的零件、附件</li> </ul>
	85 電機與設備及其零件	61	6.26%	1,313.15	8.88%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他具有獨立功能的設備及裝置</li> <li>● 輸出功率超過 375 千伏安，但不超過 2 兆伏安的柴油發電機組</li> <li>● 加熱電阻器</li> </ul>
	70 玻璃及玻璃器	38	3.90%	782.59	5.29%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他鑄制或軋製的非夾絲的玻璃板、片</li> <li>● 車輛後視鏡</li> <li>● 拉、吹制的其他玻璃板、片</li> </ul>
	39 塑膠及其製品	31	3.18%	759.45	5.14%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 塑膠制機器及儀器用零件</li> <li>● 初級形狀的其他苯乙烯聚合物</li> <li>● 其他初級形狀的烯烴聚合物</li> </ul>
	73 鋼鐵製品	47	4.83%	665.71	4.50%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 抗拉強度在 800 兆帕及以上的螺釘及螺栓，不論是否帶有螺母或墊圈</li> <li>● 非冷拔或冷軋其他合金鋼無縫鍋爐管</li> <li>● 螺母</li> </ul>
20%	合計	1078	100.00%	9,935.54	100.00%	
	84 機械用具及其零件	200	18.55%	3,381.88	34.04%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 84 章其他稅號未列名機器及機械器具</li> <li>● 帶齒的輪等其他零件</li> <li>● 微型機的處理部件</li> </ul>
	85 電機與設備及其零件	106	9.83%	2,078.14	20.92%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稅目 8541 所列貨品用的零件</li> <li>● 用於電壓不超過 1000 伏線路的其他電氣控制或電力分配裝置</li> <li>● 其他未列名靜止式變流器</li> </ul>
	90 光學精密儀器及器具	38	3.53%	750.79	7.56%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他光學測量或檢驗儀器及器具</li> <li>● 其他光學元件</li> <li>● 顯微鏡（光學顯微鏡除外）及衍射設備</li> </ul>
	44 木及木製品；木炭	29	2.69%	697.76	7.02%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 北美硬闊葉木原木</li> <li>● 白蠟木木材，經縱鋸、縱切、刨切或旋切，不論是否刨平、砂光或端部接合，厚度超過 6 毫米</li> <li>● 櫻桃木木材，經縱鋸、縱切、刨切或旋切，不論是否刨平、砂光或端部接合，厚度超過 6 毫米</li> </ul>
	39 塑膠及其製品	33	3.06%	380.53	3.83%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 初級形狀的聚甲醛</li> <li>● 初級形狀的聚氨基甲酸酯</li> <li>● 其他丙烯聚合物制板、片、膜、箔等</li> </ul>
	28 無機化學品	35	3.25%	253.9	2.56%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 其他含矽量≥99.99%的矽</li> <li>● 其他二氧化矽</li> <li>● 其他無機酸</li> </ul>
25%	合計	2493	100.00%	9,383.18	100.00%	

稅率	HS 章別貨品名稱	項數	項數比例	進口金額	進口比例	主要品項
	85 電機與設備及其零件	221	8.86%	2,512.39	26.78%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稅目 8535 至 8537 所列裝置的其他零件</li> <li>● 發光二極體</li> <li>● 稅目 8517 所列設備用的其它零件</li> </ul>
	84 機械用具及其零件	341	13.68%	1,279.60	13.64%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 稅目 8471 所列電腦的其他零附件</li> <li>● 數位式大、中、小型電腦零附件</li> <li>● 其他印表機、影印機、傳真機用零件</li> </ul>
	26 礦石、熔渣及礦灰	10	0.40%	1,048.69	11.18%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 銅礦砂及其精礦</li> <li>● 其他貴金屬礦砂及其精礦</li> <li>● 已燒結鐵礦砂及其精礦</li> </ul>
	44 木及木製品；木炭	68	2.73%	834.26	8.89%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 櫟木（橡木）木材，經縱鋸、縱切、刨切或旋切，不論是否刨平、砂光或端部接合，厚度超過 6 毫米</li> <li>● 櫟木（橡木）原木</li> <li>● 其他未列名的溫帶非針葉原木</li> </ul>
	33 精油及樹脂狀物質	13	0.52%	473.14	5.04%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 護膚品和其他美容品</li> <li>● 唇用化妝品</li> <li>● 香水及花露水</li> </ul>
	29 有機化學產品	130	5.21%	409.3	4.36%	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對二甲苯</li> <li>● 乙苯</li> <li>● 甲醇</li> </ul>

註：進口金額為 2015-2017 年平均進口金額

資料來源：整理自中國大陸財政部關稅司、Trade map

#### 四、加徵關稅對國際經貿與臺灣之可能影響

與去年同期相較，美國今年第 1 季總進口衰退 0.03%，總出口成長 1.42%，進出口表現不同惟變動幅度不大。惟因美中貿易戰之因素，美國進口商為降低額外關稅之衝擊，合理回應之一即為尋找來自其他國家之替代產品，取代需支付額外「中國大陸製造」產品。在此假設下，除我國外本文另外選擇比較有替代「中國大陸製造」產品之可能國家，包含韓國、墨西哥及越南，並以今年第一季以及 2018 年同季為範圍，分析美中間進出口消長變化。

由表 5 可發現，在比較期間內，今年第一季美國對中國大陸之總體進出口皆較去年同期衰退 10% 以上，其中對中國大陸出口衰退接近 19%。反之美國對我國及越南之進口明顯大幅提升，成長率分別達 21%、40%，同時對臺灣及越南之出口亦較去年同期成長 15% 以上。另

美國自韓國進口成長近 20%，惟出口成長幅度僅約 3%。最後美對墨西哥進出口成長均相對不顯著。

**表 5 美國與 5 個主要夥伴之進出口變化：  
2018 第一季與 2019 第一季比較**

單位：百萬美元

國家	美國進口自			美國出口至		
	2018-Q1	2019-Q1	變動率	2018-Q1	2019-Q1	變動率
全球	615,936.59	615,782.15	-0.03%	402,509.90	408,220.99	1.42%
中國大陸	128,075.23	110,850.35	-13.45%	32,023.44	25,994.42	-18.83%
韓國	17,242.39	20,518.18	19.00%	13,066.43	13,502.06	3.33%
墨西哥	82,998.90	87,447.74	5.36%	63,933.22	63,953.72	0.03%
<b>臺灣</b>	<b>10,800.67</b>	<b>13,069.17</b>	<b>21.00%</b>	<b>6,413.51</b>	<b>7,456.12</b>	<b>16.26%</b>
越南	11,862.74	16,558.97	39.59%	2,115.83	2,473.34	16.90%

資料來源：Trade map

若進一步僅觀察針對美國自前述五國進口屬於「清單一」產品變化可知，同樣以清單一關稅實施前的 2018 年第一季為比較對象，2019 年第一季美國自中國大陸進口之清單一產品衰退情形極為顯著 (42%)，而我國、韓國及墨西哥則均有 9% 左右之增長 (表 6)。

**表 6 美國自 5 個主要夥伴針對「清單一」產品之進口變化：  
2018 第一季與 2019 第一季比較**

單位：億美元

國家	2018 第一季	2019 第一季	增長率 (%)
中國大陸	118.7	83.5	-42.2
臺灣	26.9	29.7	9.4
韓國	70.7	77.6	8.9
墨西哥	275.2	302.2	8.9
越南	8.5	8.8	3.4

資料來源：Trade map

相對於整體變化，我國及韓國無論是整體增長抑或清單產品成長均較為顯著，而越南則是總體增長顯著但均非清單一產品。由此可以歸納出以下幾個影響：

1. 隨著關稅戰擴大，確實出現轉單效應，且我國及韓國似乎為轉單效應之受益者。
2. 貿易結構出現變化，但對臺灣並非絕對有利。從我國出口金額觀察，我國於前述比較期間美國總體進口(表 5)以及清單一(表 6)進口增長均相當顯著(美國總體自我國進口增加 19.3%；絕對金額增加 17.14 億美元)(參見附表)，但在比較同期因中國大陸需求減少，故我國對中國大陸總體出口同步衰退 12.29%，絕對金額卻減少 28.52 億美元，同時對歐盟及東協出口亦呈現衰退(參見附表)，故貿易戰下我國雖有轉單效益但同時亦因對中國大陸出口減少而受到衝擊。

亦即是，美中貿易戰對臺灣之影響主要來自產業供應鏈之因素，歸因於臺灣將中間財或半成品輸往中國大陸，進行加工組裝之後再將最終產品銷往美國之貿易模式。當中國大陸整體需求減少時，我國對中國大陸出口亦同步衰退，為合理之結果。

特別值得注意的是目前清單一與清單二中尚未包含手機、筆記型電腦、無線耳機與電子手錶等我國在臺美中價值鏈參與程度相對較深之消費性電子產品，因此目前兩清單對我國對中國大陸出口之影響尚屬有限之情況下，對中國大陸出口衰退就已然顯著。當清單 3(目前尚未實施制裁)包含上述手機、筆記型電腦、無線耳機與電子手錶等產品，一旦實施制裁，透過全球價值鏈關係，對我國出口中國大陸之中間財所產生之負面影響恐將無法忽視。

## 五、結語

美中談判並非第一次破裂。去（2018）年 4 月美中開始第一次談判，6 月失敗美國就立即開徵 25%；8 月第二次談判再度失敗後便祭出 10% 關稅。甚至有人認為川普政府並非真心要談，只是想用這種起伏不定的方式，把外資、台商從中國大陸嚇跑。簡言之，談判成功時，美國替其業者爭取到更公平的貿易環境，若失敗也有因關稅戰惡化而造成加速外資離開中國大陸的效果。況且即便談判成功，未來也可能因落實不到位等原因，再度爆發關稅戰。因此對於本次談判破局並非最終結局，同時川普總統已宣布將於 6 月底於 G20 峰會期間會見習近平主席（但北京尚無回應），因而可密切觀察此一次會面是否能出現轉變。

附表 臺灣與 5 個主要市場之進出口變化：2018Q1 VS 2019Q1

單位：百萬美元

國家	進口			出口		
	2018-Q1	2019-Q1	變動率	2018-Q1	2019-Q1	變動率
全球	67,958.90	67,408.65	-0.81%	79,708.79	76,330.58	-4.24%
東協	7,877.87	8,082.23	2.59%	14,125.13	12,452.32	-11.84%
歐盟 28 國	7,050.31	7,092.92	0.60%	7,071.42	6,969.50	-1.44%
中國大陸	12,649.26	13,196.01	4.32%	23,200.10	20,348.18	-12.29%
日本	10,983.43	10,628.91	-3.23%	5,511.87	5,781.81	4.90%
美國	7,875.61	8,757.34	11.20%	8,898.56	10,612.84	19.26%

資料來源：國際貿易局進出口貿易統計資料庫

# 即時諮詢案 3

## 日韓貿易糾紛之原因、 影響及 WTO 適法性分析

### 一、前言

日本經濟產業省於 7 月 1 日宣布，從 7 月 4 日起，對出口到韓國的含氟聚醯亞胺 (Fluorine Polyimide)、EUV 光阻劑 (EUV photoresist) 及氟化氫 hydrogen fluoride 等 3 項關鍵電子原料加強出口管制。在新制下，日商針對前述三項產品都須按「合約」向日本政府申請出口許可，載明使用目的、方法，並簽署相關原料絕不用在武器等方面的承諾書才能出口，前後流程最多不超過 90 天。未來更計畫將韓國移出出口管制「白名單」外。

此舉引發韓國企業及政府激烈反應，除抗議日本新措施外，並預計向 WTO 提出爭端解決控訴。7 月 10 日韓國總統文在寅在與三星、SK 海力士等 30 家韓國主要企業經營者會議中，表示與日本的貿易對抗形勢是前所未有的緊急情況，且雙方可能走上持久戰<sup>986</sup>。韓國更出現抵制日貨甚至 2020 東京奧運的聲浪。本報告將從日本新措施內容為基礎，探討其影響以及 WTO 規範之爭議。

### 二、日本措施分析

#### (一) 日本出口管制措施發展背景

1952 年，日本加入了由美國及其盟國所成立之「多邊出口管制統籌委員會」(Coordination Committee for Multilateral Export Controls, COCOM)，開始在此架構下實施出口管制至 1994 年結束為止。<sup>987</sup>期

---

<sup>986</sup> <https://udn.com/news/story/11316/3921710>

<sup>987</sup> 日本安全保障貿易情報中心 (CISTEC), 2015. Overview of Japan's Export Controls Fourth edition): <http://www.cistec.or.jp/english/export/Overview4th.pdf>.

間因於 1987 年日本發生「東芝機械醜聞」後<sup>988</sup>，開始大幅改革其出口管制制度，成為目前制度之基礎。在此醜聞後，日本政府修正了出口管制相關法律，大幅增加罰則，並開始要求個別公司建立適當的「內部合規計畫」（Internal Compliance Program, ICP），同時於 1989 年成立日本安全保障貿易情報中心（CISTEC），對出口管制制度進行分析調查並提出建議，健全出口管制制度。

現階段日本出口管制制度，基本上係以 2004 年聯合國安理會第 1540 號決議為依據。該決議賦予聯合國會員國有履行有關軍控和裁軍及防止所有大規模毀滅性武器擴散之義務，並依據聯合國憲章，以和平方式解決在這方面對維持區域和全球穩定具有威脅或破壞作用的任何問題，以及支持旨在消除或防止核生化武器擴散的各項多邊條約。

對此，第 1540 號決議要求各國按其本國程序，透過訂定並執行適當有效的法律禁止任何非國家行為者製造、取得、持有、開發、運輸、轉移或使用核生化武器及其載具，以及禁止企圖從事這些活動、作為共犯參與這些活動、協助或資助這些活動。包括訂定管制其出口、過境、轉口和再出口之適當法令、管制有助於資助及擴散的運輸等出口及轉口相關之資金及服務的提供，以及建立最終用戶管制體系，除了應制定適當有效之防護措施、管制國境並努力執行法律外，亦須建立、發展、重新檢討並維持國內出口及轉口之管制體系。<sup>989</sup>

除此之外，日本亦依據「控制化學及生化武器出口管制澳洲集團」（Australia Group: AG）、飛彈技術管制協議（Missile Technology Control Regime: MTCR）、Zangger 委員會、核子供應國集團（Nuclear Suppliers Group: NSG）及「關於常規武器與兩用產品和技術出口控制瓦聖納協

---

<sup>988</sup>係指日本東芝公司聯合挪威公司，透過虛偽文件違反 COCOM 決議，向蘇聯出口九軸聯動數控工具機，並被用於提升蘇聯攻擊核潛艇螺旋槳的製作水平之工藝之醜聞。當時東芝董事長及總經理均因此醜聞而下台負責。

<sup>989</sup>日本經濟產業省貿易管理部安全保障貿易國際室（2015），日本出口管制制度概要。

定」(Wassenaar Arrangement: WA)等國際性架構作為其出口管制制度之基礎。

## (二) 日本出口管制措歸納

### 1. 出口管制範圍及類型

日本現行出口管制制度，係以具備「軍民兩用」(Dual Use)特質之產品與技術服務為主要管制對象。對於產品範圍，係依據母法「外幣匯兌暨外國貿易法」第48條第一款授權制訂之「出口貿易管理令」附表1所包含之管制產品清單及規格為準。具體管制範圍又可分為屬於「清單管制」以及「全面管制」(Catch-all)二種。

- (1) 清單管制產品：係依據前述各種國際協議有共識之產品納入管制清單，目前共有包含核子、生物、化學、飛彈及傳統武器等15項產品。屬於清單管制所列之品項，除依各產品所列出口金額門檻以下者，無論出口地為何均一律須取得出口許可始得輸出<sup>990</sup>。
- (2) 全面管制：則係對於清單管制產品以外之「所有」產品或技術（除食品或木材等明顯不會使用於大規模毀滅性武器之開發之虞者），均需獲得出口許可。

由於「全面管制」無所不包影響重大，因此雖然是所有產品管制，但日本又分為涉及「大規模毀滅性武器」管制及「傳統武器管制」二種類型。對於前者，經產省有公布一份極有可能為大規模毀滅性武器開發所用之高風險建議貨物（2013年時約有40種），以及極有可能進行大規模毀滅性武器開發之外國使用者名單(Foreign End-user list)；二者合稱為所謂「經大臣通知清單」。但出口人仍須依據最終用途(End-use)以及最終需求者(End-user)進行研判並於申請出口許可時予以說明，作為審核之依據。

---

<sup>990</sup>國科會（2013），敏感科技出口管制法制及實務之參訪。

## 2. 出口管制許可審理類型

目前日本出口許可審理程序亦可分二大類：一是「按合約」逐案申請出口許可的「個別許可」，一是出口人經認定自主管理 ICP 足可擔負審查時，或是出口至特定地區的之特定貨物，則無須逐案個別許可之「概括許可」。

- (1) 概括許可：可再區分為「一般概括許可」及「特別概括許可」。一般概括許可，係指出口至被日本認定屬參與國際出口管制制度，嚴格實施出口管制之「白名單國家」(White list)時<sup>991</sup>，除敏感產品外出口商得申請有效期限三年之概括許可，無須逐約申請。至於特別概括許可，則係指在出口企業已多次取得個別許可後，對同一對象輸出相同貨品或技術之交易行為得申請特別概括許可，但該企業需滿足經認可之 ICP 計畫以及參加說明會等條件。
- (2) 個別許可：需「按合約」逐案申請出口許可。茲歸納日本出口管制制度如下表 1

---

<sup>991</sup> 目前屬於白名單國家共有 27 國：阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、保加利亞、加拿大、捷克、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、南韓、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國

表 1 日本出口管制制度歸納

	清單管制	全面管制		
		大規模毀滅性武器等	傳統武器	
管制對象	<b>政令規定品項</b> 武器、敏感多用途貨品（原子能、生化武器、飛彈等相關品項、先端科技材料、工具機等）	<b>清單管制品項以外的所有品項</b> （不包含食品、木材等貨品。） （（A）類白清單國家不適用）		
出口限制對象	所有地區	除（A）類國家外之所有地區均適用	下列（B）之國家	除（A）及（B）外之所有國家（C）
需要許可之要件	—	有用於大規模毀滅性武器開發等用途之虞時： 1. 經產大臣公告清單 2. 出口商的判斷 （1）進口地等的用途 （2）進口商、需求者與核武開發等用途之關聯性	有用於傳統武器開發等用途之虞時： 1. 經產大臣公告清單 2. 出口商的判斷 （1）進口地等的用途	有用於傳統武器開發等用途之虞時： 1. 來自經濟產業大臣的通知
概括或個別許可	1. （A）類（白清單）國家：一般概括（對國家）及特別概括許可（對符合資格企業） 2. 其他國家：個別許可	僅有個別許可		
<p><b>（A）：參與國際出口管制制度，嚴格實施出口管制之國家（白名單國家，共 27 國）</b>            阿根廷、澳洲、奧地利、比利時、保加利亞、加拿大、捷克、丹麥、芬蘭、法國、德國、希臘、匈牙利、愛爾蘭、義大利、南韓、盧森堡、荷蘭、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英國、美國</p> <p><b>（B）：依聯合國安理會決議禁止出口武器及相關貨品之國家【共有 12 國】</b>            阿富汗、中非共和國、剛果、象牙海岸、厄利垂亞、伊拉克、黎巴嫩、賴比瑞亞共和國、利比亞、北韓、索馬利亞、蘇丹</p> <p><b>（C）：其他除上列所載外之國家：</b>            伊朗、敘利亞、中國大陸、俄羅斯、烏克蘭、土耳其、巴基斯坦、緬甸等</p>				

資料來源：日本經產省

### 三、本案影響分析

#### (一) 對韓國進口程序之改變及影響

本案爭議主要在於韓國自 2004 年經雙邊諮商審查通過，成為唯一名列日本「白名單」之亞洲國家（我國臺灣則因非前述國際公約成員，加以有轉運中國大陸風險等問題，從未進入白名單國家）。因而在本案以前，韓國享有之待遇包含：

1. 對於屬「清單管制」之產品：日商出口至韓國時可申請 3 年一次的一般概括許可，同時合資格之日商亦可申請特殊概括許可。
2. 對於「全面管制」制度：屬於涉及大規模毀滅性武器及傳統武器擴散之「軍民兩用」產品出口韓國時不須申請許可。

日本於 7 月 1 日公布「出口貿易管理令」修正案，未來針對出口至白名單國家之特定產品，亦可由經產省大臣經風險評估後以命令改回「個別許可」制。<sup>992</sup>並據此公布含氟聚醯亞胺（Fluorine Polyimide）、光阻劑（photoresist）及氟化氫（hydrogen fluoride）出口至韓國時必須申請個別許可。

日方指出之理由是韓國目前出口管制制度中，欠缺對管制「傳統武器擴散」之機制，而日本發現相關產品有轉運至北韓之問題。此外，韓國亦無意願積極與日本就此事進行溝通，因此日方在對韓國管制措施失去信賴感後，決定針對前述三產品撤回對韓國之一般概括許可<sup>993</sup>，改回「個別許可」，同時宣佈將考慮將韓國移出白名單國家中<sup>994</sup>。

---

<sup>992</sup>

<https://www.meti.go.jp/policy/ampo/law09.html#%E9%81%8B%E7%94%A8%E6%94%B9%E6%AD%A3>

<sup>993</sup> [https://www.meti.go.jp/policy/external\\_economy/export\\_control\\_korea/pdf/gaiyo\\_en.pdf](https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/export_control_korea/pdf/gaiyo_en.pdf)

<sup>994</sup> [https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0724\\_001.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2019/0724_001.html)

歸納而言，相較於過去韓國之待遇，原本白名單國家不適用與「全面管制」有關之管制措施，而在修正後之日本管制措施下，韓國對於本案三項產品等於失去白名單身份，而需與我國一樣「逐約」申請個別許可，但非禁止出口。換言之，亦即只要韓國進口商及日本出口商能有效證明其用途及管制機制不致於使相關產品落入北韓，則仍然可以進口。然而韓國之變數增加亦為不爭之事實，一是審理時間長短之變數，一是日本是否最終針對申請個案要求改善甚至拒絕發給出口許可之變數。前者之影響較為短暫而且可能僅會對實施初期幾個月內有影響，後者影響就較為顯著。

## （二）對韓國產業影響分析

依據 2018 年韓國貿易協會的數據，韓國自日本進口之含氟聚醯亞胺（Fluorine Polyimide）價值為 1972 萬美元，佔進口總值之 84.5%。光阻劑（photoresist）進口值為 2.99 億美元，佔總進口值 93.2%，至於氟化氫之進口值則為 6685 萬美元，佔進口總值 41.9%<sup>995</sup>。

從進口值觀察，本案三項產品的進口值均極小；若以韓國 2018 年自日本進口總值 540 億美元計算<sup>996</sup>，僅佔自日出口值 0.7%，可謂微不足道。但以含氟聚醯亞胺為例，其為製造目前韓國主流顯示器技術「有機 EL 顯示器」（Organic Electro Luminescence Display，或稱為 OLED）所必須使用之原料，而目前雖然韓國及我國企業亦有生產，但品質並非日本出口之高階產品<sup>997</sup>，而高階含氟聚醯亞胺全球 90% 以上的氟化

---

<sup>995</sup> 湯之上隆（微細加工研究所），「對韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

<sup>996</sup> <http://www.customs.go.kr/kcshome/trade/TradeCountryList.do>

<sup>997</sup> <https://ctee.com.tw/news/global/120879.html>

聚醯亞胺來自「信越化工」(Shin-Etsu Chemical)，JSR 及住友化學(Sumitomo Chemical)三家日商<sup>998</sup>。

又光阻劑之日本主要生產者包含「信越化工」(Shin-Etsu Chemical)，JSR，Fujifilm 以及和東京應化工業(Tokyo Ohka Kogyo)四家日商，合計全球市佔率約為 72%，美商 Rohm & Haas 市佔率約 15%，其他包含美商美商陶氏電子(Dow Electronic Materials)，韓國東進化學、臺灣之長興化工、永光、勝一等公司亦有生產<sup>999</sup>。光阻劑自 2019 年開始用於大規模之半導體及 16 納米 DRAM，生產。依據分析，庫存不穩定之影響包含三星手機所需之「應用處理器」(Application Processor, AP)，進而限制了智慧型手機的生產量。又若光阻劑技術已經在使用製造先進的 DRAM 製程，則光阻劑的庫存短缺將限制其產量，影響更及於使用韓國記憶體之全球各品牌智慧型手機及電腦等資訊產品之生產<sup>1000</sup>。

氟化氫對晶片產生更嚴重的後果<sup>1001</sup>。在半導體製程中，「晶圓潔淨度(Cleanliness)，是影響晶圓最終良率(Yield)、元件品質(Quality)及可靠度(Reliability)，最重要的因素之一」。<sup>1002</sup>當晶圓元件之積集度不斷提高之今日，潔淨度的重要性更為關鍵。在目前業界慣用的「濕式清潔法」下，為了去除附著在晶圓表面各種污染物與雜質，多以氫氧化銨(或類似物)混合的氫氟酸為清洗液。半導體製造製程約 500 到 1,000 的步驟，全部清潔步驟(包含使用及不使用氫氟酸)大約佔半導體製造步驟的

---

<sup>998</sup><https://kknews.cc/zh-tw/world/8v4rpxn.html>

<sup>999</sup>[http://wangofnextdoor.blogspot.com/2019/01/blog-post\\_22.html](http://wangofnextdoor.blogspot.com/2019/01/blog-post_22.html)

<sup>1000</sup>湯之上隆(微細加工研究所)，「對韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く? 2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

<sup>1001</sup><https://udn.com/news/story/7240/3948157>

<sup>1002</sup>國家實驗研究院臺灣半導體研究中心，濕式清潔法概要：  
[http://www.ndl.org.tw/docs/devices/CF/C5\\_B.pdf](http://www.ndl.org.tw/docs/devices/CF/C5_B.pdf)

30-40%，需使用氫氟酸約佔生產過程的 10% 以上<sup>1003</sup>。每個晶圓廠都有清潔溶液的混合比例的專有配方，往往成為得最終產品良率的關鍵，因而氟化氫是所有晶圓大量生產必不可少的一種酸<sup>1004</sup>。

誠如前述，日本管制措施之主要影響，是造成供應的短期不穩定。據分析，三星等韓國製造商之運營多係基於「豐田及時生產系統」（Toyota Production System, TPS）的半導體工廠<sup>1005</sup>，亦即將零件，零部件和材料的庫存保持在最低水平，因而高度仰賴材料供應商的及時供貨（例如三星光阻劑庫存只能持續一個月左右）<sup>1006</sup>。在此情況下，韓國可以透過尋找新供應商及向日本取得出口許可二個管道繼續取得貨源，但二者都需時間：例如日本新管制措施審查最長可能需要 3 個月，而變更供應商亦需測試締約，故便可能導致韓國生產線的不穩定。

例如韓國自日本進口之氫氟酸僅佔進口值的 42%，其餘則係來自中國大陸（45%）以及臺灣（13%）<sup>1007</sup>，因而若日本停止供應氫氟酸，韓國仍可將其進口來源轉移到中國大陸及我國。然而中國大陸及臺灣的供應商很難在短期內提升產能，而且各公司對氫氟酸的混合比例有嚴格規格，中國大陸及臺灣的供應商在時間上亦很難在短期內按照韓

---

<sup>1003</sup>湯之上隆（微細加工研究所），「対韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

<sup>1004</sup>湯之上隆（微細加工研究所），「対韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

<sup>1005</sup>

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E8%B1%90%E7%94%B0%E7%94%9F%E7%94%A2%E6%96%B9%E5%BC%8F>

<sup>1006</sup>湯之上隆（微細加工研究所），「対韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

<sup>1007</sup>湯之上隆（微細加工研究所），「対韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:

[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

國公司所需的確切規格供應氟化氫<sup>1008</sup>。不過如前所述，這種影響可能只是階段性問題，一但產能提升或配方符合規格後，韓國便能取得替代來源。

#### 四、WTO 適法性分析

日本前述三種出口管制措施僅針對韓國，已構成「法律上歧視」(De jure discrimination)之問題疑慮外，同時相關產品韓國高度仰賴日本進口，而日本所採行之措施，已嚴重影響韓國之貿易利益。不過韓國已在上週 7 月的總理事會表示對日本管制措施之質疑，但似乎未獲得其他國家公開聲援，韓國也表示對日本管制措施，擬向 WTO 爭端解決管道尋求解決紛爭，對此，以下本報告將分析日本管制措施之 WTO 適法性問題。

##### (一) 日本主張其對韓國管制措施係為 GATT 第 21 條國家安全

日本目前公開之主張，多以 GATT 第 21 條國家安全為其對韓國管制措施之法律依據。GATT 第 21 條包含(a)(b)(c)三款，完整條文如下：

「本協定各項規定不得用以：

- a. 要求任何締約國提供認為透露必違反其重大安全利益之資料。
- b. 禁止任何締約國採取下列為保護其重大安全利益之必要措施。
  - (i) 關於具有原子分裂性之物質或製造該物質之原料。
  - (ii) 關於販賣武器、彈藥或其他戰爭物質及關於販賣直接或間接供給軍用之其他物品。
  - (iii) 在戰爭或其他國際關係緊張時期所採行之措施。

---

<sup>1008</sup>湯之上隆（微細加工研究所），「对韓輸出規制」、電子機器メーカーの怒りの矛先は日本に向く？2019.07.10:  
[https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7\\_3O9eJvNU](https://eetimes.jp/ee/articles/1907/10/news027.html?fbclid=IwAR09HYhJ3GIZODBxvIUq4EQ48aCdE1fjS5nXy1hfbTNWGP4Xb7_3O9eJvNU)

- c. 禁止任何締約國為履行依聯合國憲章所負關於維持國際和平及安全之義務而採取之措施。」

日本雖主張其法律依據為 GATT 第 21 條，惟其並未指出具體的款項。本報告研判該條(b)或(c)項應當為日本會據以主張的主要抗辯事由。基此，以下乃針對 GATT 第 21 條(b)項或(c)項之運用與法律解釋，先加以說明，並從相關內容初步研判日本管制措施之適法性。

## (二) 關於 GATT 第 21 條(b)項之國安例外解釋

### 1. GATT 時代對國安例外條款適用之爭端與發展

在 WTO 前身的 GATT 時代，各國也曾動用 GATT 第 21 條的國安條款例外並引發紛爭，當時曾為此成立爭端解決小組加以審理，惟 GATT 時代對爭端事項仍採「正面共識決」(consensus)，故爭端案件難獲全體會員均同意接受的共識決規則下，最終多以外交等方式加以解決。

GATT 時代曾發生的重要國安條款爭議如下：

- 1949 年美國出口管制措施涉及到捷克斯洛伐克的爭端
- 1960 年代迦納對葡萄牙產品的抵制
- 1970 年代瑞典對鞋靴的進口配合管制
- 1980 年對阿根廷進口產品之管制
- 1980 年代美國對尼加拉瓜的貿易禁運

不過 GATT 時代發生的國安條款爭議，有幾次也與類似於日本的出口管制措施有關。首先是 1949 年，捷克斯洛伐克當時對美國提出爭端請求，其主張美國基於國家安全理由，對於特定出口地施行出口許可證制度，以實施短缺物資控制及出口限制，捷克斯洛伐克主張違反

了 GATT 第 1 條最惠國待遇等規定。對此，美國則提出其對於實施出口管制的這些產品，係因該等產品有使用在軍事目的上，且依據 GATT 第 21 (b) 條第 (ii) 款規定，只要產品有助於潛在戰爭之性質者，即可構成第 21 條國安之例外情形。此一爭端在提出成立小組請求時即被否決，並未成案。

其次，1985 年美國通知其將禁止所有來自於尼加拉瓜的產品與服務，同時也禁止美國與尼國的任何交易，包括美國產品出口。尼國乃主張 GATT 第 21 條不可被恣意的方式動用，其認為締約國應有權力請求小組判斷是否有第 21 (b) 條 (iii) 款所謂的「戰爭時或其他國際關係中之緊急情況」。相對而言，美國則認為這個判斷應保留給動用此一行動的締約國來自行判斷 (judge) 是否有構成重大安全利益的情形。該案當時尼國有請求成立爭端解決小組，但美國當時成功主張小組審查權限不包括檢視美國動用 GATT 第 21 條之合法性，但小組也有質疑美國，認為採取國安例外的國家應考量採行這個措施與維持穩定貿易規則的平衡性，不過該案小組報告最終也未獲共識決採認。

總結 GATT 時代對 GATT 第 21 條的見解，似乎隱含著協定起草者或談判歷史認為國安條款所包含的例外空間很廣，特別從 1985 年美國與尼加拉瓜的紛爭過程，似顯示著當時主要氛圍，會員傾向於爭端解決小組對於國安條款議題，其無法或至少無管轄權來判斷該國之決定。惟相對地，早期談判歷史中也能找到對國安條款適用仍有限制之看法，1947 年 UN 經濟安全理事會所討論的 GATT 草案（當時為哈瓦那 ITO 憲章的一部份）（E/PC/T/34）內容曾顯示，談判者無意賦予國安條款無限制的廣泛授權，起草者強調在國家安全概念的包裝下，採行國其措施仍須涉及商業目的的考量（under the guise of security, countries will put on measures which really have commercial purpose）。

## 2. 2019 年俄羅斯與烏克蘭之國安例外條款爭端案見解

在 WTO 成立以來迄今僅有俄羅斯對烏克蘭出口禁運的措施，在 WTO 獲得正式的裁決，且於今（2019）年 4 月 5 日甫公布小組報告（WT/DS512/R）。在該案中，俄羅斯基於與烏克蘭的緊張關係，因此開始採取一連串措施，包含「2016 年白俄羅斯過境要求」、「2014 年白俄與俄羅斯間邊境運輸禁令」等針對烏克蘭的禁止轉運措施，影響烏克蘭而發生本爭端案件。俄國在本案中係主張 GATT 第 21（b）條為其合法基礎，而本案裁決所奠立之見解，經成為未來各國依第 21 條國安條款採行的措施或決定，是否可受 WTO 司法審理（justiciable）的重要基礎。

依 GATT 第 21（b）條規定，在「會員國其認為為保護其基本安全利益之必要」下，不得阻止該國採取（i）關於原子分裂性物質；（ii）關於武器運輸；（iii）在戰爭時或其他國際關係中之緊急情況等三款措施。本案中小組經檢視 GATT 1994 及 WTO 協定之宗旨及目的後，為了在互惠安排、實質減讓關稅和其他貿易障礙方面提升安全性和可預測性，但也容許會員國為保護其他非貿易利益而偏離 GATT 或 WTO 協定義務的個別情況（如 GATT 1994 第 20 條），故若解釋第 21 條完全屬於會員國的單方意志，恐有悖於前述之宗旨及目的。

基此，小組認為 GATT 1994 第 21（b）條「其認為有必要」（which it considers necessary）雖屬實施國之主觀判斷（亦即並非可受司法審查事項），惟第（i）至（iii）款之情況均關切「因該等事項所產生的特殊安全利益」，基本上均屬國防軍事利益，或維持法律和公共秩序之利益；至於針對（iii）款「戰爭或國際關係的緊急情況」，也是關係著各國間政治或經濟衝突，是否對國防軍事利益或維持法律和公共秩序利益有所影響。鑑於這些國際關係的緊急情況之存在屬於客觀事

項，則針對該等情況採取措施之決定，則屬客觀事實並可受客觀判斷。換言之，小組的管轄權即客觀審視第 (i) 至 (iii) 款之構成要件；主張國安條款之國家，仍須客觀證明其措施符合第 21 (b) 條 (i) - (iii) 各款要件。

誠如上述，GATT 第 21(b)條有三款規定，而俄國在與烏克蘭的爭端中，係具體主張(b)項第 (iii) 款所謂的「戰爭時或其他國際關係中之緊急情況」，作為俄國對經其領土而對烏克蘭產品採行轉運措施之理由。不過由日本對韓國之管制措施之背景觀察，日本較可能主張者，為 GATT 第 21(b)條 (ii) 款「關於販賣武器、彈藥或其他戰爭物質或直間接供給軍用之其他物品」而採取違反 WTO 規定之措施為其合法基礎。蓋日本已明白表示對韓國的新增管制措施，係針對含氟聚醯亞胺等產品可運用於武器製造之產品，且因韓國欠缺對管制「傳統武器擴散」之機制，且發現相關產品有轉運至北韓之問題，日本爰採取管制措施。

依據俄羅斯與烏克蘭之國安例外條款爭端案，未來爭端解決小組雖需要尊重日方決定，但對於是否存在日方所指控之「產品軍民兩用性質、轉運至北韓」等事實，則仍有審查空間。

### (三) 關於 GATT 第 21 條(c)項之國安例外解釋

GATT 第 21 條(c)款規定，任何締約國為履行依聯合國憲章所負關於維持國際和平及安全之義務而採取之措施，可作為違反 WTO 義務之合法性抗辯基礎。

依據 GATT 談判歷史文件顯示，迄今只要會員國展現其乃依據聯合國規定或決議而採行之措施，基本上都可依據第 21(b)條(c)款加以實施，例如印度通知 GATT 關於 1994 年簡化國際收支協商的背景文件指出，在進口許可證進口上，印度所有貿易夥伴都獲得最惠國待遇，惟

排除伊拉克，斐濟，塞爾維亞受聯合國授權制裁的國家<sup>1009</sup>。巴西 1994 年關於進口許可證的通知，指出巴西的進口許可證制度適用於從聯合國禁運所涵蓋的貨物進出或出口到任何國家的貨物<sup>1010</sup>。塞浦路斯的進口許可證通知同樣指出，其依據聯合國決議而禁止來某些國家之產品進口<sup>1011</sup>。又 1993 年挪威的許可證通知指出，禁止進口所有來自於伊拉克和塞爾維亞/蒙特內哥羅的產品<sup>1012</sup>。

日本對韓國之管制措施，其表示出口管制機制，基本上係以 2004 年聯合國安理會第 1540 號決議為依據，並遵從如「關於常規武器與兩用產品和技術出口控制瓦聖納協定」（Wassenaar Arrangement：WA）等過國際規定，為其採行出口管制之國際性架構。目前 GATT 時代對於執行聯合國決議或相關規定之各國管制作法尚未成為爭端解決案件的經驗，故難以判斷 WTO 爭端解決小組對於 GATT 第 21 條(c)款之解釋，特別是日方主張（聯合國決議或國際公約）是否已足以成為其對韓國提高出口管制之國安例外基礎。

## 五、結論

相較於過去韓國之待遇，本案日本管制措施新制度導致韓國對於本案三項產品失去白名單身份，而需與我國一樣「逐約」申請個別許可，但尚非禁止出口。換言之，亦即只要韓國進口商及日本出口商能有效證明其用途及管制機制不致於使相關產品落入北韓，則仍然可以進口。然而韓國之變數增加亦為不爭之事實，一是審理時間長短之變數，一是日本是否最終針對申請個案要求改善甚至拒絕發給出口許可之變數。前者之影響較為短暫而且可能僅會對實施初期幾個月內有影響，後者影響就較為顯著。

---

<sup>1009</sup> L/5640/Add.7/Rev.6, 18 August 1994; see also BOP/321 of 24 October 1994.

<sup>1010</sup> L/5640/Add.54.

<sup>1011</sup> L/5640, 24 January 1994.

<sup>1012</sup> L/5640/Add.2/Rev.4, 13 October 1993

由於三星等韓國製造商之運營多係基於「豐田及時生產系統」（Toyota Production System, TPS），將零件，零部件和材料的庫存保持在最低水平，因而高度仰賴材料供應商的及時供貨。在此情況下，韓國可以透過尋找新供應商及向日本取得出口許可二個管道繼續取得貨源，但二者都需時間：例如日本新管制措施審查最長可能需要 3 個月，而變更供應商亦需測試締約，故便可能導致韓國生產線的不穩定。不過如前所述，這種影響可能只是階段性問題，一但產能提升或配方符合規格後，韓國便能取得替代來源。

然而本案最大的衝擊，可能是供應鏈互信的破壞，這可能是即便日本未來在 WTO 爭端案件中勝訴也無法修補的問題。例如韓商以 TPS 為運作基礎的前提，係建立於供應鏈體系相互信任。本次案件已對亞太地區高科技產業穩定的供應鏈關係帶來衝擊，未來包含臺灣在內的高科技業者可能都會建立備援機制等「避險」機制，小則造成重複投資降低效率，大則日韓台都尋求自我建立完整的供應鏈。美中貿易戰已經出現供應鏈分割（de-coupling）趨勢，若日韓也開始朝向供應鏈分割發展，對高科技業發展以及我國之意涵，值得進一步分析。於此同時，我國及其他夥伴應思考如何協助讓本案順利落幕，而非以法律途徑解決，可能才是多贏的結果。

## 即時諮詢案 4

### 美歐貿易糾紛發展及影響

#### 一、美歐對大型航空器補貼爭端之背景

美國與歐洲共同體（現今歐盟）於 1992 年簽署《大型民用航空器貿易協定》（Agreement on Trade in Large Civil Aircraft），為美國對民航機的財物授予以及歐盟民航機的應償還貸款訂定一套平衡公式。歐盟雖在執行期間謹守承諾，惟美國一再無視協定中規範的限制，包含補貼的金額與形式。其中最顯著的例子為華盛頓州對波音 747 及其他商用航空器的補貼案，補貼金額高達 30 億美元，華盛頓州當時表示，該激勵計畫旨在協助波音（Boeing）擊敗空中巴士（Airbus）<sup>1013</sup>。

2004 年 10 月 6 日波音敦促美國單方面退出 1992 年的協定，並隨即向 WTO 提告有關歐盟對空中巴士的所有援助，包含美國先前在 1992 年協定同意的援助項目。歐盟也將美國聯邦、各州以及地區政府對航空業的援助向 WTO 提告，包含波音公司於美國海外公司銷售（Foreign Sales Corporation, FSC）計畫下收受的利益，儘管這項計畫屢次違反 WTO 規則，但美國政府持續透過此計畫對波音公司提供補貼。

在 WTO 的爭端案件處理中，歐盟由法國、德國、英國以及西班牙四個會員作為代表，而美國則是由美國貿易代表署（USTR）負責。美國控訴歐盟援助空中巴士的案例（DS 316），以及歐盟控訴美國援助波音的案例（DS 353），茲於後分別說明。

---

<sup>1013</sup>The WTO dispute: Airbus advocates fair and balanced trade, Airbus Website, available at: <https://www.airbus.com/company/responsibility-sustainability/approach-responsible-business/WTO.html> (last visited: 2019/10/29).

表 1 美歐爭端歷年記事

年份	事件
1992年	美國與歐洲共同體（現今歐盟）簽署《大型民用航空器貿易協定》。
2004年	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 波音促使美國決定單方面退出1992年的協定，並隨即向WTO提告歐盟對空中巴士的所有援助，包含美國先前在1992年協定同意的援助。</li> <li>● 歐盟隨後亦將波音受到的政府補助及地區稅收減免等形式的直接援助向WTO提告。</li> </ul>
2010-2012年	WTO爭端解決小組及其上訴機構均分別裁定，美國與歐盟所採行之補貼措施，均有部分措施不符WTO規則。
2012年	為符合WTO裁決建議，美國與歐盟均有提出修正版措施，惟雙方均認定彼此措施仍不符WTO規則，因而各自依DSU第21.5條請求WTO成立「履行審查小組」，美國提案於2012年3月成立；歐盟提案於2012年10月成立。
2016年	針對歐盟授予空中巴士的修正補貼措施，WTO履行審查小組於3月公布報告並認為歐盟並未完全遵守WTO建議。
2017年	針對美國授予波音的修正補貼措施，WTO履行審查小組於6月公布報告並認為美國並未完全遵守WTO建議，仍導致空中巴士損失數百台航空器的銷售。
2018年	經美國提出上訴後，WTO上訴機構於5月公布認定歐盟對空中巴士之A320及A330計畫符合WTO，但A380及A350補貼措施對美國波音之損害並未消除。
2019年	經歐盟提出上訴後，WTO上訴機構於4月公布認定美國對波音並未撤銷由聯邦、各州以及地方政府授予波音之補貼，亦未移除該補貼對空中巴士的損害。

資料來源：本研究自行整理。

## 二、兩案之爭端進展

### （一）美國控訴歐盟援助空中巴士（DS316）

#### 1. 爭端事實

本案為美國主張歐盟及四個會員國政府（法國、德國、西班牙、英國）對空中巴士的補貼行為，是造成美國波音公司處於不利的市場競爭地位及流失市場的主因。針對美國提告超過 300 項之補貼行為，經小組歸納後主要為下列五類措施：

- 開發貸款/會員國資金挹注 (Launch Aid, LA/ Member State Financing, MSF)：包括由法、德、西、英四國對空中巴士的大型民用航空器 (large civil aircraft, LCA) 之設計及開發進行資助，由於此貸款之利率低於市場利率，且僅要求廠商成功銷售始需還款，故遭美國控訴有授予利益之情事存在；
- 歐洲投資銀行 (European Investment Bank, EIB)：由歐盟及四個會員國透過 EIB 向空中巴士提供 LCA 設計及開發之融資貸款；
- 基礎建設補貼：由歐盟及四個會員國透過對基礎建設之開發、擴建、升級之形式，以對空中巴士提供財務補助；
- 公司重組措施 (債務免除、股本投入等)：由歐盟及四個會員國免除與承擔因開發貸款及其他 LCA 開發及生產的融資債務，以及透過國有銀行進行股本投入；
- 研發補貼：由歐盟及四個會員國對於空中巴士所實施之航太相關研發提供財務補助。

美國主張，歐盟各項補貼措施屬於 SCM 協定第 1、2 條之「特定性補貼」，並根據第 5(a)、5(c)、6 條主張該等補貼已對美國之利益造成負面影響。此外，美國主張部分 LA/MSF 措施則屬於第 3.1(a)條下之禁止性補貼。

對此，小組認定部分由德國、西班牙及英國對 A380 所提供之 LA/MSF 措施，屬於第 3.1(a)條下之禁止性出口補貼。此外，小組也認為有若干補貼構成第 6.3 條下之嚴重危害，而對美國之利益造成負面影響，特別是此等補貼已造成美國波音產品在歐盟及第三國市場內的替代效果並喪失銷售機會。針對小組裁判，美歐分別就其中數項認定於 2010 年 7 月提起上訴。

## 2. 原始爭端解決程序之上訴機構裁決重點

### (1) 補貼具特定性且嚴重危害美國利益

上訴機構於 2011 年 5 月 18 日公布報告指出，其基本上支持小組之見解，認為歐盟有部分補貼因已嚴重危害美國利益，違反 SCM 協定第 5(c)條及第 6.3(a),(b),(c)條之義務，包括以下補貼：

- 由法國、德國、西班牙及英國政府為協助 A300, A310, A320, A330/A340, A330-200, A340-500/600 及 A380 之 LCA 開發項目而提供之開發貸款（LA/MSF），
- 由法國及德國政府對企業之部分股本投入，以協助成立空中巴士集團；
- 基礎建設補貼方面，則如德國政府提供位於 Hamburg 的 Mühlenberger Loch 工業用地出租、Bremen 機場延長跑道之專用權、協助建造在 Nordenham 的廠房；西班牙政府對位於 Sevilla、La Rinconada、Toledo、Puerto Santa Maria 等地區所提供之補貼。

上訴機構認為，此等補貼均有使歐盟、中國大陸及韓國出口之波音單走道（窄體）和雙走道（廣體）客機，以及從澳洲出口之波音單走道客機，產生市場替代效果。此外，上訴機構同意小組裁決，歐盟對於 A320、A340 及 A380 等機型提供之補貼，相對使美國波音在大型航空器市場上喪失市場銷售機會。基此，上訴機構維持小組見解，同意系爭可控訴之補貼已對美國之利益造成嚴重危害，建議歐盟應採取適當措施以移除此項嚴重危害或撤銷補貼措施。

## (2) 歐盟部分補貼措施不具特定性

另一方面，上訴機構基於不同理由，根據 SCM 協定第 5(c) 條，認定下列措施不構成特定性補貼，同時撤銷小組所認定在巴西、墨西哥、新加坡、臺灣及印度的市場替代效果：

- 法國政府於 1998 年將其所擁有之 Dassault Aviation 45.76% 之股份移轉給 Aérospatiale 之行為；
- 德國 Mühlenberger Loch 之特殊目的設施、法國 Aéroconstellation 工業區及其週邊附帶設施；
- 各項研發措施，包含西班牙 PROFIT 計畫、歐盟架構計畫 2-6 之補貼、法國政府於 1986-1993 提供之研發補貼、德國聯邦政府之 Luftfahrtforschungsprogramm I-III 計畫下之補貼、德國 Bavarian, Bremen, Hamburg 政府之補貼、英國政府之民用航空器研發及航太研究計畫。

## (3) 禁止性補貼

在禁止性補貼的認定上，上訴機構不認同 EU 對空中巴士措施有構成「事實上以出口實績為其條件 (contingent in fact...upon export performance)」之小組認定結果，因此推翻小組原先認為由德國、西班牙及英國所開發之 A380 係以事實上出口實績為其條件，而屬於 SCM 協定第 3.1(a) 條及附註 4 下的禁止性補貼之認定，惟資料不足下，上訴機構最終並未完成此項分析。

此外，上訴機構也駁回美國提出的交叉上訴 (cross-appeal)，小組認為美國未提出足夠證據證明部分歐盟會員國所提供的融資契約構成禁止性補貼。基此，上訴機構也撤銷小組要求歐盟應在 90 天內撤銷禁止性補貼之建議。

### 3. DSU 第 21.5 條履行審查程序之上訴機構認定

為進一步確認被控訴方是否已執行 DSB 之建議或裁決，或該執行措施是否符合 WTO，DSU 設有第 21.5 條的履行審查程序。履行審查程序同樣存在小組 (compliance panel) 和上訴機構的審理階段，以下同樣僅就上訴機構之結論進行說明。

本案 DSU 履行審查程序之上訴機構於 2018 年 5 月 15 日公布報告。首先，針對 A350 XWB 之補貼方面，上訴機構支持小組認定，認為空中巴士對於 A350 XWB 支付給 LA/MSF 的貸款利率確實低於市場商業利率，故屬於 SCM 協定第 1.1(b) 條之授予利益。上訴機構也同意小組認定，由法國、德國、西班牙及英國各自與 A350 XWB 訂立之 LA/MSF 契約，構成 SCM 協定下之補貼。

禁止性（進口替代）補貼方面，上訴機構亦同意小組認定，並且引述「美國—大型民用航空器租稅優惠案」（United States—Conditional Tax. Incentives for Large Civil Aircraft）之見解，認為造成使用國內產品替代進口產品結果之補貼，無法直接證明該補貼在事實上或法律上以要求使用國內產品替代進口產品為條件。上訴機構支持小組認定，認為美國未能證明系爭補貼為禁止性進口替代補貼。

至於到期補貼如何履行 SCM 協定第 7.8 條義務之問題，上訴機構同意歐盟主張，認為實施補貼的會員國無法撤銷已經到期的補貼或移除該等補貼之效果，故駁回小組對 SCM 協定第 7.8 條履行義務範圍之認定。由於上訴機構與小組均認定部分 LA/MSF 補貼在執行期限 2011 年 12 月 1 日（即歐盟必須遵守原爭端解決程序中 DSB 之建議與裁決之期限）以前已經到期，故歐盟對於該等補貼已無相關履行義務。上訴機構強調，履程序主要關切的問題在於，補貼在執行期限以後（即 2011 年 12 月 1 日以後）是否仍造成不利影響。

則上訴機構認為在執行期間屆滿後，LA/MSF 補貼仍然實施中，除了使 A350 XWB 得以及時開發之外，A380 也得以進入市場，並進一步維繫空中巴士在執行期間的競爭力。上訴機構繼續考量 LA/MSF 補貼在執行期間以後存續的「產品影響」，認定 LA/MSF 補貼使美國 LCA 喪失市場銷售機會，且有替代和阻礙市場的效果，故產生不利影響。

整體而言，上訴機構支持小組裁決，由於系爭補貼仍持續存在且對美國造成不利影響，故認定歐盟並未遵守 DSB 建議與裁決之結論如下：

- 空中巴士 A330、A350 XWB 因受有補貼而使美國波音 767、777 和 787 在雙走道客機市場上大量喪失市場銷售機會；
- 空中巴士 A380 也因受有補貼而使波音 747 在超大型航空器市場上流失銷售機會且遭到市場阻礙；
- 空中巴士 A320 和波音 737 的單走道客機市場競爭方面，則因系爭補貼已在 2011 年 12 月 1 日以前到期，故該補貼並未繼續對波音 737 在單走道客機市場競爭上造成不利影響。

基於上述，針對執行期限屆滿後仍有效存在的補貼措施，上訴機構同意小組見解，認為歐盟在雙走道大型民用客機和超大型航空器方面提供之補貼不符合 SCM 協定第 5(c)條與第 6.3(a)-(c)條之規定，而歐盟並未依 DSB 之建議及 SCM 協定第 7.8 條改善其相關措施。

## （二）歐盟控訴美國援助波音（DS353）

### 1. 爭端事實

歐盟控訴美國政府對大型民航機製造商（Large Civil Aircraft, LCA）的禁止性補貼及可控訴補貼。特別是針對波音公司（Boeing

Company) 及後來被波音併購的麥道公司 (McDonnell Douglas Corporation)。歐盟指控的補貼行為如下：

(1) 美國各州及地方政府提供之補貼

歐盟指控美國 LCA 產業之研發、製造及總部所在的州及地方政府，透過各種形式，將經濟資源移轉至美國 LCA 產業。因此歐盟針對華盛頓州、堪薩斯州、伊利諾伊州實施的措施提出質疑。

(2) 美國聯邦政府提供之補貼

歐盟聲稱美國聯邦政府藉由美國航空暨太空總署 (National Aeronautics and Space Administration, NASA)、商務部 (Department of Commerce, DOC)、國防部 (Department of Defense, DOD)、勞工部 (Department of Labor, DOL) 採行某些不公平措施及稅收優惠政策，將經濟資源移轉至美國 LCA 產業，包含：

- 根據研發合約以及 NASA 的 8 項研發計畫，提供波音公司政府的設施、設備及人員的費用與使用權。
- 根據研發合約以及 DOD 的 23 項研發測試與評估計畫 (Research Development Test & Evaluation, RDT&E)，提供波音公司政府的設施、設備及人員的費用與使用權。
- 根據波音參與的 DOC 先進技術計畫 (Advanced Technology Program)，該計畫提供合資公司或財團政府的設施、設備及人員的費用與使用權。
- 根據 NASA 及 DOD 的研發合約以及與波音各項計畫的協議，進行智慧財產權分配。

- 波音公司獨立研發及投標之應償還費用，以及 NASA 及 DOD 與波音研發合約下之費用。
- DOL 授予培訓波音 787 人員的補助款。
- 美國海外銷售公司（Foreign Sales Corporations, FSC）相關法規及領域外所得（Extraterritorial Income Exclusion Act, ETI）法案提供的稅收優惠。

歐盟指控美國根據華盛頓眾議院法案（House Bill 2294）實施的 FSC/ETI 相關補貼措施與租稅優惠，構成反 SCM 協定第 3.1(a) 條及第 3.2 條禁止性出口補貼。而其餘的可控訴補貼行為已對歐盟造成 SCM 第 5(c) 條所指之嚴重危害（serious prejudice）。此外，歐盟亦控訴美國違反雙方於 1992 年簽署的大型民航機協定，以致歐盟利益受嚴重損害。

基於上述指控，最終小組認定，華盛頓州、堪薩斯州、伊利諾伊州及其他地方政府的補貼措施以及 NASA、DOD 的研發補貼，與 FSC/ETI 及其後續補貼措施構成特定性補貼（Specific subsidies）。特別是 FSC/ETI 及其後續補貼措施構成禁止性出口補貼，其餘補貼則對歐盟利益造成不利影響。針對小組裁決，歐盟分別就數項認定於 2011 年 4 月 1 日提起上訴。

## 2. 原始爭端解決程序之上訴機構裁決重點

上訴機構於 2012 年 3 月 12 日公布其報告，針對 NASA 的 8 項研發計畫以及 DOD 的 23 項研發測試與評估計畫，上訴機構認定：（1）美國透過 NASA 採購契約，提供波音公司政府的設施、設備及人員的費用與使用權；（2）透過 DOD 援助手段，提供波音公司政府設施的費用與使用權，構成 SCM 協定下第 1.1(a)(1) 條之財務提供（financial contribution）並授予第 1.1(b) 條之利益。然而

根據 NASA/DOD 與波音公司契約下之專利權分配並未明文指出特定企業，因此不構成特定性補貼。

針對華盛頓州針對商用航空器及零件製造商提供的營業稅（Business and Occupation Tax, B&O）抵減措施，上訴機構認定構成 SCM 協定第 1.1(a)(1)(ii)條放棄收取應收歲入款項（foregone of revenue）之財務提供，以及第 2.1(a)條之特定性補貼。

針對堪薩斯州威奇托市（Wichita）所發行的工業收入債券（Industrial Revenue Bonds, IRB），上訴機構認定其構成 SCM 協定第 2.1(c)條事實上之特定性（de facto specificity）補貼。

上訴機構針對上述補貼行為不利影響之認定，分述如下：

- 對「技術層面」之不利影響：上訴機構認定，NASA/DOD 的航空研發補貼對 200 人至 300 人座位之 LCA 市場構成 SCM 協定第 5(c)條之嚴重危害，特別是銷售損失及價格抑制，而該嚴重危害基於第 6.3(b)條替代或阻礙出口之情形以及第 6.3(c)條受補貼產品造成削價競爭之情形。
- 對「價格層面」之不利影響：上訴機構認定，波音航空器的價格受到堪薩斯州威奇托市 IRB、FSC/ETI 補貼措施以及華盛頓州 B&O 稅收抵減之影響，對 100 人至 200 人座位之 LCA 市場造成 SCM 協定第 5(c)條之嚴重危害，特別是銷售損失，而該嚴重危害基於第 6.3(c)條受補貼產品造成削價競爭之情形。

歐盟給予美國 6 個月的合理期間執行 DSB 之建議與裁決，美國在期間屆滿時（2012 年 9 月 23 日）通知 DSB 其已撤銷補貼及不利影響。然而歐盟認為美國並未確實執行 DSB 之建議與裁決因此要求進行履行審查程序。

### 3. DSU 第 21.5 條履行審查程序之上訴機構認定

履行審查程序同樣存在小組和上訴機構的審理階段，以下同樣僅就上訴機構之結論進行說明。

首先，有關 DOD 採購契約對波音公司的補貼措施，上訴機構認為小組在財務提供以及利益授予之分析有違 DSU 第 11 條，由於小組並未充分採納歐盟提供之證據及論點，亦未給予調查結果提供合理且充分的解釋，因而推翻小組認定，並假設 2006 年後至 2007 年前 DOD 對波音公司的設備、設施及人員之費用與使用權涉及財務提供。然而上訴機構未能完成法律分析判定 DOD 採購契約對波音之財務提供是否涉及 SCM 協定第 1.1(a)(1)條。

有關 FSC/ETI 稅收抵減，上訴機構推翻小組認定，由於小組將重點放在波音公司是否有使用稅收優惠，而非政府的行為以及政府是否放棄提高稅收的權利，因此上訴機構判定 FSC/ETI 稅收抵減措施構成 SCM 協定第 1.1(a)(1)(ii)條之財務提供。上訴機構於完成法律分析後發現，美國在執行期間仍持續對波音公司提供 FSC/ETI 稅收抵減，因此認定美國並未依照 SCM 協定第 7.8 條撤銷 FSC/ETI 對波音公司的補貼。

有關威奇托市的 IRB，上訴機構發現，在評估 IRB 是否以不成比例之高額補貼數額授予若干企業構成 SCM 協定第 2.1(c)條之特定性補貼時，必須考量到執行補貼計畫的期間。儘管小組並沒有誤判執行不成比例補貼的相關期間，但上訴機構仍推翻小組對第 2.1(c)條之適用，由於 IRB 在稅務抵減的預期和實際分配上並無差異，然而上訴機構未能完成判定 IRB 構成特定性補貼的法律分析。

有關南卡羅萊納州（South Carolina）的補貼措施，首先，針對經濟發展債券（Economic Development Bonds, EDB），上訴機構認為，小組在分析 SCM 協定第 2.1(c)條下之三項具體事實時，對「若干企業」的解釋有誤，且小組駁回歐盟的指控也非基於小組對該三

項具體事實之相關說明，因此上訴機構推翻小組認定，然而上訴機構無法完成法律分析以判定 EDB 構成特定性補貼。另外，針對多縣工業園區（multi-county industrial park, MCIP）的工作稅減免，上訴機構推翻小組判決，並認為該措施明確要求納稅人必須位於 MCIP 中才能獲得稅務減免，構成 SCM 協定第 2.2 條對區域補貼之特定性，在完成法律分析後確定該措施為特定性補貼。

至於美國是否於執行期屆滿前依照 SCM 協定第 7.8 條消除補貼帶來的不利影響或撤銷補貼，上訴機構認定如下：

- 美國在 2007 年前的航空補貼於執行期屆滿後，並未繼續對 A330 及 A350XWB 造成 SCM 協定第 5(c) 及 6.3(c) 的嚴重危害。
- 航空研發補貼對「科技層面」的不利影響：上訴機構認為小組的反事實分析評估失敗，然而上訴機構未能完成有關 2007 年前的航空研發補貼在執行期屆滿後是否仍有加速影響的法律分析。
- 對「價格層面」的不利影響：
  - 針對華盛頓州 B&O 稅務抵減措施，上訴機構支持小組認定，即 B&O 稅務抵減在執行期屆滿後對單走道 LCA 市場的三項銷售活動造成 SCM 協定第 5(c) 及 6.3(c) 嚴重的銷售損失，以及對空中巴士出口至美國及阿拉伯聯合大公國市場的單走道 LCA 造成第 5(c) 條及第 6.3(a)-(b) 條的進口阻礙威脅。
  - 針對無附加條件的現金補貼，上訴機構澄清，SCM 協定第 5 條及第 6.3 條並未要求證明現金補貼與波音 LCA 價格變動的關聯性，因此推翻小組認定，然而上訴機構未能完成

無附加條件補貼對單走道 LCA 市場構成不利影響的法律分析。

### 三、最新發展：WTO 授權報復之情形

#### (一) 美國控訴歐盟援助空中巴士 (DS 316)

##### 1. 美國取得報復授權內容

##### (1) DSU 第 22.6 條之 WTO 仲裁報告

本案 WTO 仲裁結果於今年 10 月 2 日公布。由於系爭補貼措施屬於可控訴補貼 (actionable subsidies)，根據 SCM 協定第 7.10 條，勝訴方可採取之報復措施程度，應與該系爭補貼所存在不利效果之程度及性質「相當」 (commensurate)，故 WTO 仲裁最終認定以 2011 年 12 月至 2013 年期間為參考基準，授權美國得自 2019 年 10 月 14 日起，對每年歐盟輸美價值 74 億 9,662 萬美元之產品實施報復性關稅措施。

##### A. 美國請求授權報復之主張

美國最初於 2011 年 12 月依 DSU 第 22.2 條以及 SCM 第 7.9 條，向 DSB 請求對歐盟採取年度報復之授權，主張歐盟未依照 DSB 建議與裁決撤回補貼及其不利影響，故將對歐盟採取報復措施直至其取消系爭措施。報復金額相當於美國每年的銷售損失，包含美國出口至歐盟市場及第三國市場之損失。美國預估每年損失金額介於 70 億至 100 億美元之間，並希望以下列兩種方式採取反制措施，包括暫停 GATT 1994 之關稅減讓及其他義務，或暫停 GATS 下水平或部門別之承諾及義務 (但金融服務除外)<sup>1014</sup>。

美國在仲裁程序中所計算的報復金額是以履行審查報告為依據，亦即以 2011 年至 2013 年為參考期間，經由計算各別銷售損

---

<sup>1014</sup> WT/DS316/18, Dec.12, 2011.

失及市場阻礙損失後，將兩金額相加並年度化（annualize）。美國再依每年的通貨膨脹程度作調整，美國原本提出的報復金額請求為每年 105 億 6,000 萬美元<sup>1015</sup>。

#### B. 仲裁庭計算授權報復之衡量基礎

對於最終 WTO 仲裁庭僅授予美國每年得報復額度為 74 億 9,662 萬美元，其基本衡量方式如下。

首先在計算參考期間（reference period）方面，仲裁庭認定以 2011 年至 2013 年參考期間的不利影響價值作為年度暫停減讓（Annual Suspension）之最大程度是適當的。本案仲裁庭主要依據履行審查小組及上訴機構之報告，認為在 2011 年至 2013 年期間，根據歐盟的 LCA 訂單及交付數據顯示，歐盟的補貼行為，特別是 A380 及 A350 XWB 的 LA/MSF 補貼，已造成 5 件銷售損失及 6 項市場阻礙之不利影響。因此仲裁認為以年度暫停減讓之方式進行報復符合 DSU 第 7.10 條與不利影響相稱的報復程度。

其次在反事實假設（counterfactual）<sup>1016</sup>分析方面，仲裁庭決定沿用履行審查程序中已使用的反事實分析法，亦即假設歐盟未授予 A380 及 A350 XWB 客機 LA/MSF 補貼，則會有何影響。由於仲裁庭發現在沒有補貼的情況下，歐盟空中巴士及美國波音將會在 LCA 市場形成雙頭寡占（duopoly）競爭，而波音於 2011 年至 2013 年期間又是美國 LCA 的唯一製造廠商。因此推論，若歐盟未對美國造成市場阻礙及銷售損失，則波音會增加其市場銷售。

---

<sup>1015</sup>WT/DS316/ARB, Para. 6.4.5.1

<sup>1016</sup>所謂「反事實假設」，係假設倘若今天若敗訴國未實施該項違法的措施時，則可能會產生的相反情境為何。在 WTO 爭端解決程序，小組或上訴機構及仲裁庭常採用「反事實假設法」。

### C. 仲裁庭對損害之計算

仲裁庭主要透過加總參考期間的銷售損失及市場阻礙損失價值，再年度化該總額來計算不利影響的年平均值，亦即將該總額除以 25（參考期間的月數，即 2011 年 12 月至 2013 年 12 月），再乘以 12（月數），依此公式的最終計算報復金額為每年 74 億 9,662 萬美元。有關銷售損失及市場阻礙損失價值之計算，仲裁庭主要以反事實分析法進行推估：

- 銷售損失之價值：假設歐盟未授予 A380 及 A350 XWB 客機 LA/MSF 補貼，則波音在同一年度中與空中巴士類似機型應具有之相同銷售量。不過，此項假設應同時考量實際遭到取消的訂單數，特別是其取消原因純粹係顧客的主觀偏好決定，而與空中巴士無關。
- 市場阻礙損失之價值：假設歐盟未授予 A380 及 A350 XWB 客機 LA/MSF 補貼，則波音 747-8I 將得以在 2011 年至 2013 年期間生產之相同數量取代 A380 造成之市場阻礙，並成功出口至 6 大市場（澳洲、中國大陸、歐盟、韓國、新加坡及阿拉伯聯合大公國）。

考量到報復程度與不利影響符合 SCM 第 7.10 條的「相稱」，仲裁並未接受美國要求的報復金額（105 億 6,000 萬美元）。此外仲裁亦否決美國對通膨率的計算建議，而是以 2013 年為基準計算不利影響（因 2013 年距今最近，且為不利影響的參考期間），再依 2013 年的美元價值相對調整 2012 年的銷售損失及市場阻礙損失價值之通膨率。

## (2) 最終報復清單內容

美國的報復總金額大約為 75 億美元，與前述 WTO 仲裁結果相當。報復清單共分為 15 個部分，各部分針對不同的歐盟國家課徵不同的產品項目，例如：對所有歐盟會員的乳製品（如：乾酪及凝乳）課稅；對法國、德國、西班牙及英國的新航空器、橄欖、葡萄酒課稅；對德國的咖啡、金屬製工具及零件、機械器具、光學元件等課稅；對英國的針織衣、非針織衣（如：大衣、西裝等）及其他紡織品課稅；對德國、愛爾蘭、義大利、西班牙及英國的利口酒及甘露酒課稅（詳細清單請參附件）。稅率部分，除新航空器稅率為 10% 外，其餘產品皆為 25%。該報復清單已於今年 10 月 18 日開始實施。

### (二) 歐盟控訴美國援助波音 (DS 353)

早在 2012 年 9 月，歐盟即根據 DSU 第 22 條以及 SCM 第 4.10 條、第 7.9 條向 WTO 要求授權報復，當時歐盟要求的報復金額為 120 億美元，相當於空中巴士因美國對波音的補貼而受到的損害金額，然而實際金額須由 WTO 仲裁庭計算，因此同年 10 月歐盟與美國同意將此爭議交付仲裁，不過在 2012 年 11 月美歐決定暫停仲裁程序。

直至今年 4 月 11 日最終的履行審查報告完成，顯示美國對波音公司尚有不符合 WTO 規則的補貼行為，並對空中巴士造成嚴重損害。歐盟於 4 月 17 日發布擬對美國的報復清單，該清單共 11 頁，涵蓋的產品包含動物產品（如：冷凍魚類、乳製品）、農產品類（如：蔬菜、柑橘類水果、堅果、乾果、咖啡）、食品類（如：巧克力、番茄醬、飲料、酒類、菸）、煤燃料、化學品、塑膠製品、皮革製品、紡織品、機械及其零組件、車輛及其零組件、直升機、航空器、遊戲專用設備、體育用品及設備等（詳細清單請參附件），總報復金額為 200 億美元，而歐盟表示將可能對某些產品課徵高達 100% 的從價稅。

不過實際報復產品及金額須由仲裁決定<sup>1017</sup>。2019年6月5日在歐盟請求下恢復DSU第22.6條之仲裁程序<sup>1018</sup>，仲裁結果預計在明年初公布。

#### 四、評析

##### (一) 美國對歐盟報復措施與美國對中國之片面制裁措施屬性不同

美國對歐盟採取之報復清單已於今年10月18日開始實施。且係由USTR依據《1974年貿易法》第301條法律授權下啟動，在此需釐清者，則是美國對歐盟所採取的貿易報復措施雖同樣依據301條款，惟此與美國USTR「單方面」認定中國有強制技術移轉不公平貿易行為，而逕自對中國實施「片面制裁」301條款措施之性質完全不同，雖然USTR實施報復措施所依據的美國國內法律依據，均為美國1974年貿易法301條款。

在川普總統上任前，美國301條款之運用受到WTO規範之大幅限制，主要基於美國與歐盟WTO爭端案件（US-Sections 301-310 of the Trade Act of 1974, WT/DS 152/R）裁決後，已做成USTR基於國內法配套措施下，USTR不會做成與WTO不一致之認定下，301法案之效果受到大幅限制。然而依USTR每年公布的年度報告（Annual Report）顯示（目前網路上僅可取得USTR在2007年後的年度報告），陸續以來仍有第301條之聲請案或USTR依職權發動之情形，只是絕大多數案件USTR均未正式立案調查。

USTR有正式調查且有採行具體措施者，主要有五起案件。第一案為「美國與加拿大的軟木協議」下之爭議，USTR透過第301條調

---

<sup>1017</sup>WTO Boeing dispute: EU issues preliminary list of U.S. products considered for countermeasures, European Commission, Apr. 17, 2019, available at: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2011&title=WTO-Boeing-dispute-EU-issues-preliminary-list-of-U.S.-products-considered-for-countermeasures> (last visited: 2019/10/29).

<sup>1018</sup>WT/DS353/33, June 21, 2019.

查及貿易報復之認定，決定對來自加國四省（Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan）的進口軟木課徵 10% 從價稅，累計課徵達美金 \$5,480 萬為止，而此一稅額則係符合先前美加軟木協議架構下，仲裁庭最終授權美國之報復額度。爾後在加拿大同意對其四省出口至美國的軟木自行課徵 10% 出口稅，直到累計總額達加幣 \$ 6,800 萬，從而美國同意於 2010 年 9 月取消前揭 301 條款之報復措施。

第二案則關於中國大陸「風力發電設備基金」（Wind Power Equipment Fund）的問題，USTR 調查認為中國大陸風力發電國內政策，確實構成 WTO 禁止性「進口替代」補貼，美國遂向 WTO 爭端解決機制提出告訴（DS 419），在 2011 年 2 月美中進行 WTO 爭端解決諮商程序，中國大陸隨後公告廢除風力發電設備基金措施。

簡單而言，301 條款在川普上任之前，主要仍作為美國對於 NAFTA 夥伴國之制裁工具、或即便有對中國風力發電設備基金展開調查，但也同時在 WTO 爭端解決機制進行諮商，並無片面加以制裁的作法。而在 301 條款下，USTR 實際上會採取制裁措施之來源，則是美國已確定取得 WTO 貿易報復授權下，方透過 301 條款來實施貿易制裁，因此之前僅有針對歐盟與美國涉及禁止含荷爾蒙牛肉進口之措施，雙方纏訟多年後，WOT 也認定歐盟仍未符合 WTO/SPS 協定義務下，美國獲得 WTO 授權 1 億 1,680 萬美元後，才在 301 條款法律授權下進行貿易報復。對此，同於本案美國對歐盟大型民用航空器之補貼措施採取報復授權後，方依國內法 301 條款之法律授權展開貿易報復。

因此美國對歐盟的報復制裁，則與美中關稅戰中，USTR 片面調查並認定中國對美國商業產生不合理負擔，進而逕自對中國採取加徵關稅之片面報復措施之法律屬性，截然不同。

表 2 近年美國 301 條款之案件一覽表

年度	提出原因	受指控對象	指控事由	USTR決定
2007	利害關係人提出聲請	中國大陸	中國大陸嚴重低估人民幣，相當於構成WTO禁止性補貼及違反GATT之義務。	USTR決定不立案調查，因認定301條款調查無法有效處理這些問題。
	利害關係人提出聲請	加拿大	針對美國在加拿大境內的美國拍攝電視劇及劇院片之補貼，違反加拿大在WTO補貼及平衡措施協定義務	USTR決定不立案調查，因認定301條款調查無法有效處理這些問題。
2009	USTR 依職權發動	加拿大	加拿大履行2006年「軟木協議」之情形檢視	USTR認定加拿大未履行在「軟木協議」下之義務，決定對來自四個省分(Ontario, Quebec, Manitoba, Saskatchewan)的軟木課徵10%從價稅，直到美國課徵到5,480萬美元之WTO仲裁庭授權額度。
2010	利害關係人提出聲請	中國大陸	中國大陸推動綠能科技的政策，包括對稀土在內的若干金屬實施出口建置、對於風力與太陽能電力等實施進口替代的禁止性補貼，導致歧視外國產品	USTR發現中國大陸風力設備基金以使用國內產品為條件給予補貼，構成進口替代的禁止性補貼，且該等措施並未通知WTO，違反透明化義務，故於2010年10月22日向WTO提出告訴。
2011	利害關係人提出聲請	德國	針對德國律師性向測驗規定，未遵守與美國間之友好通商條約下之國民待遇、最惠國待遇、及其他不歧視美國公民等義務	USTR決定不立案調查，因認定聲請人未提供充分證據支持德國的規定，對美國商業活動造成負擔。
	利害關係人提出聲請	多明尼加	多明尼加政府徵收財產但未給予適當補償，違反美-多FTA	USTR決定不立案調查，因認定聲請人所聲稱徵收的財產，並非為美國投資人所擁有。
	利害關係人提出聲請	以色列	以色列政府在1980年與美國進行美-以FTA談判之行為，損害美國產業利益	USTR決定不立案調查，因聲請人欠缺適格性外，聲請書內容也未證明以色列政府有構成301條款所規範之情形存在。
2016	利害關係人提出聲請	歐盟	歐盟基於肉品中含有特定荷爾蒙激素而禁止美國輸入之肉品，	歐盟已遭WTO認定禁止含荷爾蒙牛肉措施違法，美國在獲得WTO授權1億1,680萬

年度	提出原因	受指控對象	指控事由	USTR決定
			WTO 已認定未符合 SPS 協定義務	美元後，在 301 條款法律授權下進行貿易報復。
2017	USTR 依職權發動	中國大陸	中國大陸的法律、政策、措施或行為有不合理或歧視，而侵犯美國智慧財產權或創新技術發展	USTR 調查認定中國大陸之措施不合理並對美國商業產生不合理負擔，宣布對中國大陸之不公平貿易行為採取應對行動，包括加徵關稅、訴諸 WTO 爭端解決程序及投資限制。
2019	USTR 依職權發動	法國	法國要求全球營收超過 7.5 億歐元、在法國的數位營業額超過 2,500 萬歐元的企業都要課徵數位稅 3%	USTR 自 2019 年 7 月起決定展開調查，並於 8 月完成公眾意見徵詢。USTR 尚未公布決定採取措施。
	USTR 依職權發動	歐盟	針對歐盟及部分會員國對大型民用航空器之補貼措施，WTO 已認定違反 SCM 協定義務	歐盟已遭 WTO 認定補貼措施違法，美國在獲得 WTO 授權近 75 億美元之報復金額後，在 301 條款法律授權下進行貿易報復。

資料來源：本研究整理。

## (二) 報復清單後續連帶影響

至 2019 年 11 月 5 日，依據 WTO 官方統計爭端解決案件雖已登記有 590 起，但有進入小組或上訴機構訴訟程序，最終又進入授權報復階段之案件，迄今僅有以下 14 起案件，惟美國取得對歐盟空中巴士授權報復一案，為目前 WTO 授權報復額度最高者。

表 3 WTO 授權報復案件措施與金額一覽

案件	勝訴方	最後授權報復金額（每年）	報復措施
EC-Banana	美國	1.914億	得在TRIPS下實施
	厄瓜多	2.016億	
EC-Hormones	美國	1.168億	在貨品協議下實施
	加拿大	1130萬加幣	
US-1916法案	歐體	0	與1916法案有關之訴訟程序總額
US-Byrd Amendment	巴西、歐盟、印度、加拿大、日本、韓國等	0.72 x Byrd	在貨品協議下實施
Brazil-Aircraft	加拿大	3.422億加幣	在貨品協議下實施
Canada-Aircraft	巴西	2.478億	在貨品協議下實施
US-FSC	歐盟	40.43億	在貨品協議下實施
US-online Gambling	安地卡	2,100萬	得在TRIPS下實施
US-upland cotton	巴西	禁止性補貼--1億4千7百零3萬，但該額度每年調整 可控訴補貼--每年1億4千7百零3萬	設定基準點，在基準點以下者，報復措施僅限於以貨品關稅進行，但超過基準點以上之部分，則容許在GATS下或TRIPS下進行報復
US-Cool	加拿大	7.809億美元	在貨品協議下實施
	墨西哥	2.278億美元	在貨品協議下實施
US-Tuan(II)	墨西哥	1.63億	在貨品協議下實施
US-Washing Machine	韓國	8481萬	在貨品協議下實施(加上物價波動公式)
EU-Aircraft	美國	74.96億美元	在貨品貿易協議實施

資料來源：本研究整理。

美歐航空器爭端發展迄今已超過 15 年，美歐雙方始終未能對於補貼規則之改善進行協商，實屬憾事。由於航空器製造需要投入龐大的建造成本，因此政府對於航空業的補貼已屬常態，除了美歐之外，事實上加拿大、中國大陸和巴西也有類似爭端。美國報復清單項目從航空器乃至民生消費用品皆有，美國的製造業者和消費者均可能受到衝擊，影響層面極廣。雖然美國的報復行動係針對歐盟的空中巴士，不過考量航空器供應鏈的全球佈局，故事實上關稅措施將可能間接影響到供應空中巴士零組件的美國製造商。根據空中巴士聲明指出，其過去三年來大約向美國採購將近 40% 的相關零組件，金額高達 500 億美元，遠超過向法國、德國和英國的採購比例，未來在實施關稅措施之下，反而可能影響到美國 40 個州約 275,000 個就業機會<sup>1019</sup>。

此次美國取得對歐盟的報復授權，無疑將加深美歐之間的緊張關係。除了本次 75 億美元的關稅清單之外，美國先前對歐盟進口鋼鋁產品的 232 關稅，加上美國接下來決定於 11 月中旬對歐盟進口汽車和零組件的課稅行動，都將對歐盟形成極大的壓力。為此，歐盟已在考慮撤銷與美國在 2006 年達成的和解協議，亦即對美國波音及其他航空器的免稅政策，此舉預期將對價值 40 億美元的美國出口造成影響<sup>1020</sup>。然誠如上述，歐盟針對美國波音補貼措施，也在 2019 年 6 月 5 日進行 WTO 仲裁庭授權報復之審理程序，一旦明年仲裁結果公布後，據了解，歐盟向仲裁庭提出報復額度為 120 億<sup>1021</sup>，甚至高於美國對歐盟空中巴士提出報復額度 105 億 6,000 萬美元。然而就兩案在進行 DSU 第

---

<sup>1019</sup>U.S. to Tax European Aircraft, Agriculture and Other Goods', The New York Times, Oct. 2, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/10/02/us/politics/airbus-tariffs-wto.html>; 'What Will the Airbus-Boeing Subsidy Dispute Mean for Consumers?', Wharton, Oct. 14, 2019, <https://knowledge.wharton.upenn.edu/article/boeing-airbus-tariffs/>.

<sup>1020</sup>U.S. to Impose Tariffs on EU Goods after WTO's Airbus Ruling', Oct. 2, 2019, <https://www.wsj.com/articles/u-s-can-levy-tariffs-on-eu-exports-over-airbus-wto-says-11570025040>.

<sup>1021</sup>

<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2011&title=WTO-Boeing-dispute-EU-issues-preliminary-list-of-U.S.-products-considered-for-countermeasures>

21.5 條履行審查上訴機構之最終結論，美國對波音補貼措施之不符程度似乎略少於歐盟對空中巴士的補貼不符情形。因此歐盟會取得高於美國報復授權金額之可能性，恐怕不高。然而，只要歐盟也取得一定額度之報復授權，也代表歐盟取得合法制衡美國的工具。屆時，雙方或者反而有相互進行談判的空間出現，甚而可能成為遲遲未啟動的美國與歐盟雙邊 FTA 談判之契機。



physical characteristics, such as dimensions, wattage, material composition, or other distinguishing characteristics, that differentiate it from other products that are subject to the safeguard measure. The notice said that the U.S. Trade Representative would not consider requests identifying the product at issue in terms of the identity of the producer, importer, or ultimate consumer, the country of origin, or trademarks or tradenames. The notice also provided that the U.S. Trade Representative would evaluate each request on a case-by-case basis and would grant only those exclusions that did not undermine the objectives of the safeguard measure.

The February 2018 notice indicated that the U.S. Trade Representative would consider exclusion requests filed no later than March 16, 2018. The Office of the U.S. Trade Representative (USTR) received 48 product exclusion requests and 213 comments responding to the various requests. The exclusion requests generally fell into seven categories, one of which concerned bifacial solar panels. Proponents asserted that the volume of bifacial solar panel production available for export to the United States was highly limited, that the products would not compete directly with CSPV products produced in the United States, and that the exclusion would not undermine the objectives of the safeguard measure.

On September 19, 2018, and June 13, 2019 (the June 2019 notice), the U.S. Trade Representative granted certain product exclusion requests in notices published in the *Federal Register* (83 FR 47393 and 84 FR 27684) and modified the HTSUS accordingly. In particular, based on the above assertions, the June 2019 notice specifically excluded from application of the safeguard measure “bifacial solar panels that absorb light and generate electricity on each side of the panel and that consist of only bifacial solar cells that absorb light and generate electricity on each side of the cells.”

**B. Further Evaluation of the Bifacial Solar Panel Exclusion**

USTR has received multiple inquiries, requests, and other comments from members of the public. Some have asserted that the bifacial solar panels exclusion granted in the June 2019 notice is broader than the category of products described in the exclusion requests submitted as of March 16, 2018. Others have stated that the exclusion will cause a significant increase in imports of bifacial solar panels, with projections that such a surge is imminent.

After evaluating newly available information from these and other sources demonstrating that global production of bifacial solar panels is increasing, that the exclusion will likely result in significant increases in imports of bifacial solar panels, and that such panels likely will compete with domestically produced monofacial and bifacial CSPV products in the U.S. market, the U.S. Trade Representative has determined, after consultation with the Secretaries of Commerce and Energy, that maintaining the exclusion will undermine the objectives of the safeguard measure.

**C. Withdrawal of the Bifacial Solar Panel Exclusion**

Based on an evaluation of the factors set out in the February 2018 notice, and further consideration of the exclusion granted for bifacial solar panels in the June 2019 notice, the U.S. Trade Representative has determined after consultation with the Secretaries of Commerce and Energy to withdraw that exclusion.

Accordingly, as set out in the Annex to this notice, USTR is modifying subdivision (c)(iii) of U.S. note 18 to subchapter III of chapter 99 of the HTSUS to remove subdivision (c)(iii)(15), which implements the exclusion of bifacial solar panels.

**D. Technical Changes to the HTSUS**

It has come to the attention of USTR that certain technical clarifications to the Annex will facilitate administration of the safeguard measure. Presidential Proclamation 6969 of January 27, 1997 (62 FR 4415) authorizes the U.S. Trade Representative to exercise the authority provided to the President under section 604 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. 2483) to embody rectifications, technical or conforming changes, or similar modifications in the HTSUS. Pursuant to this delegated authority, the U.S. Trade Representative modifies the HTSUS to make the technical changes set out in the Annex to this notice.

**Annex**

Effective with respect to articles entered for consumption, or withdrawn from a warehouse for consumption, on or after 12:01 a.m. eastern daylight time on October 28, 2019, U.S. note 18 to subchapter III of chapter 99 of the Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS) is modified by removing the following from subdivision (c)(iii):

“(15) bifacial solar panels that absorb light and generate electricity on each side of the panel and that consist of only bifacial solar cells that absorb light and

generate electricity on each side of the cells;”

U.S. note 18 to subchapter III of chapter 99 of the HTSUS is further modified by redesignating current subdivisions (c)(iii)(16) and (c)(iii)(17) as subdivisions (c)(iii)(15) and (c)(iii)(16), respectively.

U.S. note 18 to subchapter III of chapter 99 of the HTSUS is further modified by striking from subdivision (c)(i) the HTSUS number “8541.40.6030” and by inserting in lieu thereof “8541.40.6025”.

U.S. note 18 to subchapter III of chapter 99 of the HTSUS is further modified by striking from subdivision (g) of such note the HTSUS number “8541.40.6020” and by inserting in lieu thereof “8541.40.6015”.

**Jeffrey Gerrish,**

*Deputy United States Trade Representative,*  
*Office of the U.S. Trade Representative.*

[FR Doc. 2019-22074 Filed 10-8-19; 8:45 am]

**BILLING CODE 3290-F9-P**

**OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE**

[Docket No. USTR-2019-0003]

**Notice of Determination and Action Pursuant to Section 301: Enforcement of U.S. WTO Rights in Large Civil Aircraft Dispute**

**AGENCY:** Office of the United States Trade Representative.

**ACTION:** Notice of determinations and action.

**SUMMARY:** The U.S. Trade Representative has determined that the European Union (EU) and certain member States have denied U.S. rights under the World Trade Organization (WTO) Agreement and have failed to implement WTO Dispute Settlement Body recommendations concerning certain subsidies to the EU large civil aircraft industry. The U.S. Trade Representative has determined to take action in the form of additional duties on products of certain member States of the EU, as specified in Annex A to this notice.

**DATES:** The additional duties set out in Annex A are applicable with respect to products that are entered for consumption, or withdrawn from warehouse for consumption, on or after 12:01 a.m. eastern daylight time on October 18, 2019.

**FOR FURTHER INFORMATION CONTACT:** For questions about the determinations in this investigation, contact Assistant General Counsel Megan Grimboll, (202) 395-5725, or Director for Europe

Michael Rogers, at (202) 395-3320. For questions on customs classification of products identified in Annex A, contact [Traderemedy@cbp.dhs.gov](mailto:Traderemedy@cbp.dhs.gov).

**SUPPLEMENTARY INFORMATION:**

**A. Proceedings in the Investigation**

On April 12, 2019, the U.S. Trade Representative announced the initiation of an investigation to enforce U.S. rights in the WTO dispute against the EU and certain EU member States addressed to subsidies on large civil aircraft. See 84 FR 15028 (April 12 notice). The April 12 notice contains background information on the investigation and the dispute settlement proceedings, as well as the website where you can find the WTO reports: [https://www.wto.org/english/atrato\\_p\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds316\\_e.htm](https://www.wto.org/english/atrato_p_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm).

The April 12 notice solicited comments on a proposed determination that, *inter alia*, the EU and certain member States have denied U.S. rights under the WTO Agreement, and in particular, under Articles 5 and 6.3 of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM Agreement) and the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994), and have failed to comply with the WTO Dispute Settlement Body (DSB) recommendations to bring the WTO-inconsistent subsidies into compliance with WTO obligations. The April 12 notice invited public comment on a proposed action in the form of an additional *ad valorem* duty of up to 100 percent on products of EU member States to be drawn from a list of 317 tariff subheadings and 9 statistical reporting numbers of the Harmonized Tariff Schedule of the United States (HTSUS) included in the annex to that notice.

The public comment process following the April 12 notice included an opportunity for the submission of written comments, and the opportunity to participate in a public hearing. The Office of the United States Trade Representative (USTR) received over 600 submissions, and held a 2 day public hearing where 47 witnesses provided testimony.

In response to these public comments, and upon further analysis, USTR published a notice inviting public comment on a second list of products also being considered for an additional *ad valorem* duty of up to 100 percent. See 84 FR 32248 (July 5, 2019) (July 5 notice). USTR received nearly 1,900 submissions in response to the July 5 notice, and held a hearing on August 5, 2019, where 31 witnesses provided testimony.

The public versions of submissions received in response to the April 12 and

July 5 notices, as well as transcripts of both hearings, are available on [www.regulations.gov](http://www.regulations.gov) under docket number USTR-2019-0003.

As stated in the April 12 and July 5 notices, any final list of products subject to additional tariffs would take into account the report of the WTO Arbitrator on the appropriate level of countermeasures authorized by the WTO. On October 2, 2019, the WTO Arbitrator issued a report that concluded that the appropriate level of countermeasures in response to the WTO-inconsistent launch-aid provided by the EU or certain member States to their large civil aircraft domestic industry is approximately \$7.5 billion annually.

**B. Determination of Whether U.S. Rights Under a Trade Agreement Are Being Denied**

Based on the original panel and appellate reports, the compliance panel and appellate reports, the report of the WTO Arbitrator, and information obtained during the investigation, including public comments and the advice of the Section 301 Committee, the U.S. Trade Representative has determined, under sections 301(a), 304(a), and 306(b) of the Trade Act of 1974 (Trade Act) (19 U.S.C. 2411(a), 2414(a) and 2416(b)), that the rights of the United States under the GATT 1994 and the SCM Agreement, particularly Articles 5 and 6.3 of the SCM Agreement, are being denied; that subsidies provided by the EU and certain member States violate, or are inconsistent with, the provisions of these agreements; and that the EU has not satisfactorily implemented a recommendation of the WTO DSB. For these reasons, the U.S. Trade Representative has made an affirmative determination of actionability under sections 301(a), and 304(a)(1)(A) of the Trade Act.

**C. Determination of Action**

Upon making an affirmative determination that U.S. rights under a trade agreement are being denied, or that an act, policy, or practice of a foreign country violates, or is inconsistent with, the provisions of, a trade agreement, section 301(a) of the Trade Act provides that the U.S. Trade Representative shall take all appropriate and feasible action authorized under section 301(c), subject to the specific direction, if any, of the President regarding such action, and all other appropriate and feasible action within the power of the President that the President may direct the U.S. Trade Representative to take under section

301(a), to enforce such rights or to obtain the elimination of such act, policy, or practice.

Pursuant to sections 301(a), 301(c), 304(a)(1)(B), and 306(b) of the Trade Act (19 U.S.C. 2411(a), 2411(c), 2414(a)(1)(B), and 2416(b)), the U.S. Trade Representative has determined to impose additional duties on products of certain EU member States, as specified in Annex A to this notice. The annual trade value of the list of tariff subheadings subject to additional duties is approximately \$7.5 billion, which is consistent with the WTO Arbitrator's finding on the appropriate level of countermeasures. Annex A identifies the products covered by the action, the rate of duty to be assessed, and the EU member States affected. The final list of products and rates of additional duty take into account the public comments and the testimony from the public hearings, the advice of advisory committees, and the advice of the Section 301 Committee. In accordance with section 306(b)(2)(F) of the Trade Act (19 U.S.C. 2416(b)(2)(F)), Annex A includes reciprocal goods of the affected industry. Annex B contains the same list of tariff subheadings, with unofficial descriptions of the types of products covered in each subheading.

In order to implement this determination, effective October 18, 2019, subchapter III of chapter 99 of the HTSUS is modified by Annex A of this notice. Products provided for in new HTSUS subheading 9903.89.05 will be subject to an additional *ad valorem* duty of 10 percent. Products provided for in new HTSUS subheadings 9903.89.10, 9903.89.13, 9903.89.16, 9903.89.19, 9903.89.22, 9903.89.25, 9903.89.28, 9903.89.31, 9903.89.34, 9903.89.37, 9903.89.40, 9903.89.43, 9903.89.46, and 9903.89.49, will be subject to an additional *ad valorem* duty of 25 percent.

The additional duties provided for in the new HTSUS subheadings established by Annex A apply in addition to all other applicable duties, fees, exactions, and charges.

Any product listed in Annex A, except any product that is eligible for admission under 'domestic status' as defined in 19 CFR 146.43, which is subject to the additional duty imposed by this determination, and is admitted into a U.S. foreign trade zone on or after 12:01 a.m. eastern daylight time on October 18, 2019, only may be admitted as 'privileged foreign status' as defined in 19 CFR 146.41. Such products will be subject upon entry for consumption to any *ad valorem* rates of duty or quantitative limitations related to the

classification under the applicable HTSUS subheading.

The U.S. Trade Representative will continue to consider the action taken in this investigation. In determining whether future modifications may be

appropriate, the U.S. Trade Representative will take into account the public comments and testimony previously provided in response to the April 12 and July 5 notices. USTR remains open to discussing matters

related to this investigation with the EU and EU member States.

**Joseph Barloon,**  
*General Counsel, Office of the U.S. Trade Representative.*

BILLING CODE 3290-F0-P

#### ANNEX A

Effective with respect to goods entered for consumption, or withdrawn from warehouse for consumption, on or after 12:01 a.m. eastern daylight time on October 18, 2019, subchapter III of chapter 99 of the Harmonized Tariff Schedule of the United States is modified by inserting in numerical sequence the following new note and tariff provisions, with the material in the latter inserted in the columns entitled "Heading/Subheading", "Article Description", and "Rates of Duty 1-General", respectively:

"21 (a) For the purposes of subheadings 9903.89.05 through 9903.89.49, inclusive, and superior text thereto, products of Austria, of Belgium, of Bulgaria, of Croatia, of Republic of Cyprus, of Czech Republic, of Denmark, of Estonia, of Finland, of France, of Germany, of Greece, of Hungary, of Ireland, of Italy, of Latvia, of Lithuania, of Luxembourg, of Malta, of Netherlands, of Poland, of Portugal, of Romania, of Slovakia, of Slovenia, of Spain, of Sweden or of the United Kingdom, as specified in such provisions and this note, shall be subject to additional duties as provided herein. All products of the specified countries that are classified in the subheadings enumerated in this note are subject to the additional duties imposed by subheadings 9903.89.05 through 9903.89.49. The duties imposed by such heading and subheadings shall be in addition to the general duty rates provided for in the applicable provisions of the tariff schedule.

Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated in this note and that are eligible for temporary duty exemptions or reductions under subchapter II to chapter 99 shall be subject to the additional duties imposed by subheadings 9903.89.05 through 9903.89.49, and any such duty exemption or reduction shall apply only to the permanent general rate prescribed in provisions of chapters 1 through 97 of the tariff schedule.

The additional duties imposed by subheadings 9903.89.05 through 9903.89.49 do not apply to goods for which entry is properly claimed under a provision of chapter 98 of the HTSUS, except for goods entered under subheadings 9802.00.40, 9802.00.50 and 9802.00.60 and heading 9802.00.80. For subheadings 9802.00.40, 9802.00.50 and 9802.00.60, the additional duties apply to the value of repairs, alterations or processing performed in one or more of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom and as described in the applicable subheading. For heading 9802.00.80, the additional duties apply to the value of the article less the cost or value of such products of the United States, as described in heading 9802.00.80.

Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are described in any of subheading 9903.89.05 through 9903.89.49 and classified in one of the subheadings enumerated in such subheadings and in this note shall continue to be subject to antidumping, countervailing or other duties (including duties imposed by other provisions of subchapter III of this chapter and safeguard duties set forth in provisions of subchapter IV of this chapter), fees, exactions and charges that apply to such products, as well as to the additional imposed herein.

- (b) For purposes of subheading 9903.89.05, the term “new airplanes or other new aircraft” means airplanes or aircraft with no time in service or hours in flight other than for production testing and for each such airplane’s or aircraft’s flight required to enter the airplane or aircraft into the U.S. customs territory or to arrive at a U.S. port of entry. Such subheading shall not cover used or rebuilt airplanes or other aircraft not covered by the definition of “new” goods set forth in this subdivision.
- (c) Subheading 9903.89.10 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 0403.10.50 | 0406.30.28 | 0406.90.94 |
| 0403.90.85 | 0406.30.34 | 0805.10.00 |
| 0403.90.90 | 0406.30.38 | 0805.21.00 |
| 0405.20.20 | 0406.30.55 | 0805.22.00 |
| 0406.10.28 | 0406.30.69 | 0805.50.20 |
| 0406.10.54 | 0406.30.79 | 0812.10.00 |
| 0406.10.58 | 0406.40.44 | 0813.40.30 |
| 0406.10.68 | 0406.40.48 | 1602.49.10 |
| 0406.20.51 | 0406.90.32 | 1605.53.05 |
| 0406.20.53 | 0406.90.43 | 1605.56.05 |
| 0406.20.69 | 0406.90.52 | 1605.56.10 |
| 0406.20.77 | 0406.90.54 | 1605.56.15 |
| 0406.20.79 | 0406.90.68 | 1605.56.20 |
| 0406.20.87 | 0406.90.72 | 1605.56.30 |
| 0406.20.91 | 0406.90.74 | 1605.56.60 |
| 0406.30.05 | 0406.90.82 | 1605.59.05 |
| 0406.30.18 | 0406.90.92 | 1605.59.60 |

- (d) Subheading 9903.89.13 and superior text thereto shall apply to all products of Germany, of Spain or of the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 0203.29.40 | 0406.10.84 | 0406.10.95 |
| 0404.10.05 | 0406.10.88 | 0406.90.14 |

0406.90.16	1509.10.20	2005.70.12
0406.90.56	1509.90.20	2005.70.25

- (e) Subheading 9903.89.16 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:

0403.10.90	0406.90.99	2008.70.20
0405.10.10	0811.90.80	2008.97.90
0405.10.20	1601.00.20	2009.89.65
0406.30.89	2008.60.00	2009.89.80

- (f) Subheading 9903.89.19 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:

0405.20.30	0406.90.78	1602.42.40
0405.20.80	1602.41.90	1602.49.40
0406.30.85	1602.42.20	1602.49.90

- (g) Subheading 9903.89.22 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:

0405.90.10	0406.90.41	2007.99.70
0406.30.51	0406.90.42	2008.40.00
0406.30.53	0406.90.48	2009.89.20
0406.40.54	0406.90.90	2009.89.40
0406.90.08	0406.90.97	
0406.90.12	1605.53.60	

- (h) Subheading 9903.89.25 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in subheading 0406.90.46.

- (i) Subheading 9903.89.28 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in subheading 0406.90.57.

- (j) Subheading 9903.89.31 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in subheading 0406.90.95.
- (k) Subheading 9903.89.34 and superior text thereto shall apply to all products of France, of Germany, of Spain or of the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 0711.20.18 | 0711.20.40 | 2005.70.23 |
| 0711.20.28 | 2005.70.08 | 2204.21.50 |
| 0711.20.38 | 2005.70.16 |            |
- (l) Subheading 9903.89.37 and superior text thereto shall apply to all products of Germany that are classified in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 0901.21.00 | 8203.30.00 | 8467.19.50 |
| 0901.22.00 | 8203.40.60 | 8468.80.10 |
| 2101.11.21 | 8205.40.00 | 8468.90.10 |
| 8201.40.60 | 8211.93.00 | 8514.20.40 |
| 8203.20.20 | 8211.94.50 | 9002.11.90 |
| 8203.20.60 | 8467.19.10 |            |
- (m) Subheading 9903.89.40 and superior text thereto shall apply to all products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom that are classified in subheading 1604.49.20.
- (n) Subheading 9903.89.43 and superior text thereto shall apply to all products of Germany or the United Kingdom that are classified in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 1905.31.00 | 4911.91.20 | 8429.52.50 |
| 1905.32.00 | 4911.91.30 | 8467.29.00 |
| 4901.10.00 | 4911.91.40 |            |
| 4908.10.00 | 8429.52.10 |            |
- (o) Subheading 9903.89.46 and superior text thereto shall apply to all products of Germany, of Ireland, of Italy, of Spain or of the United Kingdom that are classified in subheading 2208.70.00.
- (p) Subheading 9903.89.49 and superior text thereto shall apply to all products of the United Kingdom that are either—
- (1) single-malt Irish or Scotch Whiskies (provided for in subheading 2208.30.30), or
  - (2) provided for in the subheadings enumerated below:
- |            |            |            |
|------------|------------|------------|
| 6110.11.00 | 6110.30.30 | 6203.11.60 |
| 6110.12.10 | 6202.99.15 | 6203.11.90 |
| 6110.20.20 | 6202.99.80 | 6203.19.30 |

---

6203.19.90  
6208.21.00  
6211.12.40  
6211.12.80  
6301.30.00  
6301.90.00  
6302.21.50  
6302.21.90"

Heading/ Subheading	Article description	Rates of Duty		
		1		2
		General	Special	
9903.89.05	<p>*Articles the product of France, of Germany, of Spain or of the United Kingdom:                      New airplanes and other new aircraft, as defined in U.S. note 21(b) to this subchapter (other than military airplanes or other military aircraft), of an unladen weight exceeding 30,000 kg (described in statistical reporting numbers 8802.40.0040, 8802.40.0060 or 8802.40.070).....</p>			
9903.89.10	<p>Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom:                      Provided for in the subheadings enumerated in U.S. note 21(c) to this subchapter .....</p>			The duty provided in the applicable subheading + 10%
9903.89.13	<p>Articles the product of Germany, of Spain or of the United Kingdom:                      Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(d) to this subchapter. ....</p>			The duty provided in the applicable subheading + 25%
9903.89.16	<p>Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom:                      Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(e) to this subchapter .....</p>			The duty provided in the applicable subheading + 25%

Heading/ Subheading	Article description	Rates of Duty		2
		1		
		General	Special	
9903.89.19	<p>Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom:                      Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(f) to this subchapter. . . . .</p>	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.22	<p>Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom:                      Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(g) to this subchapter. . . . .</p>	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.25	<p>Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom:                      Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(h) to this subchapter . . . . .</p>	The duty provided in the applicable subheading + 25%		

Heading/ Subheading	Article description	Rates of Duty		
		1		2
		General	Special	
9903.89.28	Articles the product of Austria, Belgium, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(i) to this subchapter . . . . .	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.31	Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(j) to this subchapter. . . . .	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.34	Articles the product of France, of Germany, of Spain or of the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(k) to this subchapter . . . . .	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.37	Articles the products of Germany: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(l) to this subchapter. . . . .	The duty provided in the applicable subheading + 25%		

Heading/ Subheading	Article description	Rates of Duty		
		1		2
		General	Special	
9903.89.40	Articles the product of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden or the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(m) to this subchapter. ....	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.43	Articles the product of Germany or of the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(n) to this subchapter. ....	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.46	Articles the product of Germany, of Ireland, of Italy, of Spain or of the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(o) to this subchapter. ....	The duty provided in the applicable subheading + 25%		
9903.89.49	Articles the product of the United Kingdom: Provided for in subheadings enumerated in U.S. note 21(p) to this subchapter. ....	The duty provided in the applicable subheading + 25%''		

**Annex B**

Note: The product descriptions that are contained this Annex are provided for informational purposes only, and are not intended to delimit in any way the scope of the action, except as specified below. In all cases, the formal language in Annex A governs the tariff treatment of products covered by the action. Any questions regarding the scope of particular HTS subheadings should be referred to U.S. Customs and Border Protection. In the product descriptions, the abbreviation "nesoi" means "not elsewhere specified or included".

**Part 1** – Products of France, Germany, Spain, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 10 percent ad valorem:

Note: For purposes of the 8-digit subheading of HTS listed below, the product description defines and limits the scope of the proposed action.

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
8802.40.00**	New airplanes and other new aircraft, as defined in U.S. note 21(b), (other than military airplanes or other military aircraft), of an unladen weight exceeding 30,000 kg (described in statistical reporting numbers 8802.40.0040, 8802.40.0060 or 8802.40.070)

\*\*Only a portion of HS8 digit is to be covered

**Part 2** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0403.10.50	Yogurt, in dry form, whether or not flavored or containing add fruit or cocoa, not subject to gen nte 15 or add. US nte 10 to Ch.4
0403.90.85	Fermented milk o/than dried fermented milk or o/than dried milk with added lactic ferments
0403.90.90	Curdled milk/cream/kephir & other fermentd or acid. milk/cream subject to add US note 10 to Ch.4
0405.20.20	Butter substitute dairy spreads, over 45% butterfat weight, subject to quota pursuant to chapter 4 additional US note 14
0406.10.28	Fresh (unripened/uncured) cheddar cheese, cheese/subs for cheese cont or proc from cheddar cheese, not subj to Ch4 US note 18, not GN15
0406.10.54	Fresh (unripened/uncured) Italian-type cheeses from cow milk, cheese/substitutes cont or proc therefrom, subj to Ch4 US nte 21, not GN15
0406.10.58	Fresh (unrip./uncured) Italian-type cheeses from cow milk, cheese/substitutes cont or proc therefrom, not subj to Ch4 US note 21 or GN15
0406.10.68	Fresh (unripened/uncured) Swiss/emmentaler cheeses exc eye formation,

HTS Subheading	Product Description
0406.20.51	gruyere-process cheese and cheese cont or proc. from such, not subj .. Romano, reggiano, provolone, provoletti, sbrinz and goya, made from cow's milk, grated or powdered, subject to add US note 21 to Ch.4
0406.20.53	Romano, reggiano, provolone, provoletti, sbrinz and goya, made from cow's milk, grated or powdered, not subj to Ch4 US nte 21 or GN15
0406.20.69	Cheese containing or processed from american-type cheese (except cheddar), grated or powdered, subject to add US note 19 to Ch. 4
0406.20.77	Cheese containing or processed from italian-type cheeses made from cow's milk, grated or powdered, subject to add US note 21 to Ch. 4
0406.20.79	Cheese containing or processed from italian-type cheeses made from cow's milk, grated or powdered, not subject to add US note 21 to Ch. 4
0406.20.87	Cheese (including mixtures), nesoi, n/o 0.5% by wt. of butterfat, grated or powdered, not subject to add US note 23 to Ch. 4
0406.20.91	Cheese (including mixtures), nesoi, o/0.5% by wt of butterfat, w/cow's milk, grated or powdered, not subject to add US note 16 to Ch. 4
0406.30.05	Stilton cheese, processed, not grated or powdered, subject to add US note 24 to Ch. 4
0406.30.18	Blue-veined cheese (except roquefort), processed, not grated or powdered, not subject to gen. note 15 or add. US note 17 to Ch. 4
0406.30.28	Cheddar cheese, processed, not grated or powdered, not subject to gen note 15 or in add US note 18 to Ch. 4
0406.30.34	Colby cheese, processed, not grated or powdered, subject to add US note 19 to Ch. 4
0406.30.38	Colby cheese, processed, not grated or powdered, not subject to gen note 15 or add US note 19 to Ch. 4
0406.30.55	Processed cheeses made from sheep's milk, including mixtures of such cheeses, not grated or powdered
0406.30.69	Processed cheese cont/procd fr american-type cheese (ex cheddar), not grated/powdered, subject to add US note 19 to Ch. 4, not GN15
0406.30.79	Processed cheese cont/procd from italian-type, not grated/powdered, not subject to add US note 21 to Ch. 4, not GN15
0406.40.44	Stilton cheese, nesoi, in original loaves, subject to add. US note 24 to Ch. 4
0406.40.48	Stilton cheese, nesoi, not in original loaves, subject to add. US note 24 to Ch. 4
0406.90.32	Goya cheese from cow's milk, not in original loaves, nesoi, not subject to gen. note 15 or to add. US note 21 to Ch. 4
0406.90.43	Reggiano, Parmesan, Provolone, and Provoletti cheese, nesoi, not from cow's milk, not subject to gen. note 15
0406.90.52	Colby cheese, nesoi, subject to add. US note 19 to Ch. 4 and entered pursuant to its provisions
0406.90.54	Colby cheese, nesoi, not subject to gen. note 15 or to add. US note 19 to Ch. 4
0406.90.68	Cheeses & subst. for cheese(incl. mixt.), nesoi, w/romano/reggiano/parmesan/provolone/etc, f/cow milk, not subj. Ch4 US note 21, not GN15

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0406.90.72	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from blue-veined cheese, subj. to add. US note 17 to Ch.4, not GN15
0406.90.74	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from blue-veined cheese, not subj. to add. US note 17 to Ch.4, not GN15
0406.90.82	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from Am. cheese except cheddar, subj. to add. US note 19 to Ch.4, not GN15
0406.90.92	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from swiss, emmentaler or gruyere, not subj. Ch4 US note 22, not GN15
0406.90.94	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/butterfat n/o 0.5% by wt, not subject to add. US note 23 to Ch. 4, not GN15
0805.10.00	Oranges, fresh or dried
0805.21.00	Mandarins and other similar citrus hybrids including tangerines, satsumas, clementines, wilkings, fresh or dried
0805.22.00	Clementines, fresh or dried, other
0805.50.20	Lemons, fresh or dried
0812.10.00	Cherries, provisionally preserved, but unsuitable in that state for immediate consumption
0813.40.30	Cherries, dried
1602.49.10	Prepared or preserved pork offal, including mixtures
1605.53.05	Mussels, containing fish meats or in prepared meals
1605.56.05	Products of clams, cockles, and arkshells containing fish meat; prepared meals
1605.56.10	Razor clams, in airtight containers, prepared or preserved, nesoi
1605.56.15	Boiled clams in immediate airtight containers, the contents of which do not exceed 680 g gross weight
1605.56.20	Clams, prepared or preserved, excluding boiled clams, in immediate airtight containers, nesoi
1605.56.30	Clams, prepared or preserved, other than in airtight containers
1605.56.60	Cockles and arkshells, prepared or preserved
1605.59.05	Products of molluscs nesoi containing fish meat; prepared meals of molluscs nesoi
1605.59.60	Molluscs nesoi, prepared or preserved

**Part 3** – Products of Germany, Spain, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0203.29.40	Frozen meat of swine, other than retail cuts, nesoi
0404.10.05	Whey protein concentrates
0406.10.84	Fresh cheese, and substitutes for cheese, cont. cows milk, neosi, o/0.5% by wt. of butterfat, descr in add US note 16 to Ch 4, not GN15
0406.10.88	Fresh cheese, and substitutes for cheese, cont. cows milk, neosi, o/0.5% by wt. of butterfat, not descr in add US note 16 to Ch 4, not GN 15
0406.10.95	Fresh cheese, and substitutes for cheese, not cont. cows milk, neosi, o/0.5% by

HTS Subheading	Product Description
	wt. of butterfat
0406.90.14	Described in general note 15 of the tariff schedule and entered pursuant to its provisions
0406.90.16	Edam and gouda cheese, nesoi, subject to add. US note 20 to Ch. 4
0406.90.56	Cheeses, nesoi, from sheep's milk in original loaves and suitable for grating
1509.10.20	Virgin olive oil and its fractions, whether or not refined, not chemically modified, weighing with the immediate container under 18 kg
1509.90.20	Olive oil, other than virgin olive oil, and its fractions, not chemically modified, weighing with the immediate container under 18 kg
2005.70.12	Olives, green, not pitted, in saline, not ripe
2005.70.25	Olives, green, in a saline solution, pitted or stuffed, not place packed

**Part 4** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

HTS Subheading	Product Description
0403.10.90	Yogurt, not in dry form, whether or not flavored or containing add fruit or cocoa
0405.10.10	Butter subject to quota pursuant to chapter 4 additional US note 6
0405.10.20	Butter not subject to general note 15 and in excess of quota in chapter 4 additional U.S. note 6
0406.30.89	Processed cheese (incl. mixtures), nesoi, w/cow's milk, not grated or powdered, subject to add US note 16 to Ch. 4, not GN15
0406.90.99	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/o cows milk, w/butterfat o/0.5% by wt, not GN15
0811.90.80	Fruit, nesoi, frozen, whether or not previously steamed or boiled
1601.00.20	Pork sausages and similar products of pork, pork offal or blood; food preparations based on these products
2008.60.00	Cherries, otherwise prepared or preserved, nesoi
2008.70.20	Peaches (excluding nectarines), otherwise prepared or preserved, not elsewhere specified or included
2008.97.90	Mixtures of fruit or other edible parts of plants, otherwise prepared or preserved, nesoi (excluding tropical fruit salad)
2009.89.65	Cherry juice, concentrated or not concentrated
2009.89.80	Juice of any single vegetable, other than tomato, concentrated or not concentrated

**Part 5** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0405.20.30	Butter substitute dairy spreads, over 45% butterfat weight, not subj to gen note 15 and in excess of quota in ch. 4 additional US note 14
0405.20.80	Other dairy spreads, not butter substitutes or of a type provided for in chapter 4 additional US note 1
0406.30.85	Processed cheese (incl. mixtures), nesoi, n/o 0.5% by wt. butterfat, not grated or powdered, subject to Ch4 US note 23, not GN15
0406.90.78	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from cheddar cheese, not subj. to add. US note 18 to Ch.4, not GN15
1602.41.90	Prepared or preserved pork hams and cuts thereof, not containing cereals or vegetables, nesoi
1602.42.20	Pork shoulders and cuts thereof, boned and cooked and packed in airtight containers
1602.42.40	Prepared or preserved pork shoulders and cuts thereof, other than boned and cooked and packed in airtight containers
1602.49.40	Prepared or preserved pork, not containing cereals or vegetables, nesoi
1602.49.90	Prepared or preserved pork, nesoi

**Part 6** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0405.90.10	Fats and oils derived from milk, other than butter or dairy spreads, subject to quota pursuant to chapter 4 additional US note 14
0406.30.51	Gruyere-process cheese, processed, not grated or powdered, subject to add. US note 22 to Ch. 4
0406.30.53	Gruyere-process cheese, processed, not grated or powdered, not subject to gen note 15 or add. US note 22 to Ch. 4
0406.40.54	Blue-veined cheese, nesoi, in original loaves, subject to add. US note 17 to Ch. 4
0406.90.08	Cheddar cheese, nesoi, subject to add. US note 18 to Ch. 4
0406.90.12	Cheddar cheese, nesoi, not subject to gen. note 15 of the HTS or to add. US note 18 to Ch. 4
0406.90.41	Romano, Reggiano, Parmesan, Provolone, and Provoletti cheese, nesoi, from cow's milk, subject to add. US note 21 to Ch. 4

HTS Subheading	Product Description
0406.90.42	Romano, Reggiano, Parmesan, Provolone, and Provoletti cheese, nesoi, from cow's milk, not subj to GN 15 or Ch4 US note 21
0406.90.48	Swiss or Emmentaler cheese with eye formation, nesoi, not subject to gen. note 15 or to add. US note 25 to Ch. 4
0406.90.90	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/ or from swiss, emmentaler or gruyere, subj. to add. US note 22 to Ch.4, not GN15
0406.90.97	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/cows milk, w/butterfat o/0.5% by wt, not subject to Ch4 US note 16, not GN15
1605.53.60	Mussels, prepared or preserved
2007.99.70	Currant and berry fruit jellies
2008.40.00	Pears, otherwise prepared or preserved, nesoi
2009.89.20	Pear juice, concentrated or not concentrated
2009.89.40	Prune juice, concentrated or not concentrated

**Part 7** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

HTS Subheading	Product Description
0406.90.46	Swiss or Emmentaler cheese with eye formation, nesoi, subject to add. US note 25 to Ch. 4

**Part 8** – Products of Austria, Belgium, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

HTS Subheading	Product Description
0406.90.57	Pecorino cheese, from sheep's milk, in original loaves, not suitable for grating

**Part 9** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

HTS Subheading	Product Description
0406.90.95	Cheeses & subst. for cheese (incl. mixt.), nesoi, w/cows milk, w/butterfat o/0.5% by wt, subject to Ch 4 US note 16 (quota)

**Part 10** – Products of France, Germany, Spain or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0711.20.18	Olives, n/pitted, green, in saline sol., in contain. > 8 kg, drained wt, for repacking or sale, subject to add. US note 5 to Ch. 7
0711.20.28	Olives, n/pitted, green, in saline sol., in contain. > 8 kg, drained wt, for repacking or sale, not subject to add. US note 5 to Ch. 7
0711.20.38	Olives, n/pitted, nesoi
0711.20.40	Olives, pitted or stuffed, provisionally preserved but unsuitable in that state for immediate consumption
2005.70.08	Olives, green, not pitted, in saline, not ripe, in containers holding o/8 kg for repkg, not subject to add. US note 4 to Ch. 20
2005.70.16	Olives, green, in saline, place packed, stuffed, in containers holding n/o 1 kg, aggregate quantity n/o 2700 m ton/yr
2005.70.23	Olives, green, in saline, place packed, stuffed, not in containers holding 1 kg or less
2204.21.50	Wine other than Tokay (not carbonated), not over 14% alcohol, in containers not over 2 liters

**Part 11** – Products of Germany described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
0901.21.00	Coffee, roasted, not decaffeinated
0901.22.00	Coffee, roasted, decaffeinated
2101.11.21	Instant coffee, not flavored
8201.40.60	Axes, bill hooks and similar hewing tools (o/than machetes), and base metal parts thereof
8203.20.20	Base metal tweezers
8203.20.60	Pliers (including cutting pliers but not slip joint pliers), pincers and similar tools
8203.30.00	Metal cutting shears and similar tools, and base metal parts thereof
8203.40.60	Pipe cutters, bolt cutters, perforating punches and similar tools, nesoi, and base metal parts thereof
8205.40.00	Screwdrivers and base metal parts thereof
8211.93.00	Knives having other than fixed blades
8211.94.50	Base metal blades for knives having other than fixed blades
8467.19.10	Tools for working in the hand, pneumatic, other than rotary type, suitable for metal working
8467.19.50	Tools for working in the hand, pneumatic, other than rotary type, other than suitable for metal working
8468.80.10	Machinery and apparatus, hand-directed or -controlled, used for soldering, brazing or welding, not gas-operated
8468.90.10	Parts of hand-directed or -controlled machinery, apparatus and appliances used

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
8514.20.40	for soldering, brazing, welding or tempering Industrial or laboratory microwave ovens for making hot drinks or for cooking or heating food
9002.11.90	Objective lenses and parts & access. thereof, for cameras, projectors, or photographic enlargers or reducers, except projection, nesoi

**Part 12** – Products of Austria, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Finland, Germany, Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Netherlands, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
1602.49.20	Pork other than ham and shoulder and cuts thereof, not containing cereals or vegetables, boned and cooked and packed in airtight containers

**Part 13** – Products of Germany or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

<b>HTS Subheading</b>	<b>Product Description</b>
1905.31.00	Sweet biscuits
1905.32.00	Waffles and wafers
4901.10.00	Printed books, brochures, leaflets and similar printed matter in single sheets, whether or not folded
4908.10.00	Transfers (decalcomanias), vitrifiable
4911.91.20	Lithographs on paper or paperboard, not over 0.51 mm in thickness, printed not over 20 years at time of importation
4911.91.30	Lithographs on paper or paperboard, over 0.51 mm in thickness, printed not over 20 years at time of importation
4911.91.40	Pictures, designs and photographs, excluding lithographs on paper or paperboard, printed not over 20 years at time of importation
8429.52.10	Self-propelled backhoes, shovels, clamshells and draglines with a 360 degree revolving superstructure
8429.52.50	Self-propelled machinery with a 360 degree revolving superstructure, other than backhoes, shovels, clamshells and draglines
8467.29.00	Electromechanical tools for working in the hand, other than drills or saws, with self-contained electric motor

**Part 14** – Products of Germany, Ireland, Italy, Spain, or the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

HTS Subheading	Product Description
2208.70.00	Liqueurs and cordials

**Part 15** – Products of the United Kingdom described below are subject to additional import duties of 25 percent ad valorem:

Note: For purposes of 2208.30.30, the product description defines and limits the scope of the proposed action.

HTS Subheading	Product Description
2208.30.30**	Single-malt Irish and Scotch Whiskies (described in 2208.30.30)
6110.11.00	Sweaters, pullovers, sweatshirts, waistcoats (vests) and similar articles, knitted or crocheted, of wool
6110.12.10	Sweaters, pullovers, sweatshirts, waistcoats (vests) and similar articles, knitted or crocheted, of Kashmir goats, wholly of cashmere
6110.20.20	Sweaters, pullovers and similar articles, knitted or crocheted, of cotton, nesoi
6110.30.30	Sweaters, pullovers and similar articles, knitted or crocheted, of manmade fibers, nesoi
6202.99.15	Rec perf outwear, women's/girls' anoraks, wind-breakers & similar articles, not k/c, tex mats (not wool, cotton or mmf), cont < 70% by wt of silk
6202.99.80	Women's/girls' anoraks, wind-breakers & similar articles, not k/c, of tex mats (not wool, cotton or mmf), cont < 70% by wt of silk,
6203.11.60	Men's or boys' suits of wool, not knitted or crocheted, nesoi, of wool yarn with average fiber diameter of 18.5 micron or less
6203.11.90	Men's or boys' suits of wool or fine animal hair, not knitted or crocheted, nesoi
6203.19.30	Men's or boys' suits, of artificial fibers, nesoi, not knitted or crocheted
6203.19.90	Men's or boys' suits, of textile mats(except wool, cotton or mmf), containing under 70% by weight of silk or silk waste, not knit or croch
6208.21.00	Women's or girls' nightdresses and pajamas, not knitted or crocheted, of cotton
6211.12.40	Women's or girls' swimwear, of textile materials(except mmf), containing 70% or more by weight of silk or silk waste, not knit or crocheted
6211.12.80	Women's or girls' swimwear, of textile materials(except mmf), containing under 70% by weight of silk or silk waste, not knit or crocheted
6301.30.00	Blankets (other than electric blankets) and traveling rugs, of cotton
6301.90.00	Blankets and traveling rugs, nesoi
6302.21.50	Bed linen, not knit or crocheted, printed, of cotton, cont any embroidery, lace, braid, edging, trimming, piping or applique work, n/napped
6302.21.90	Bed linen, not knit or croc, printed, of cotton, not cont any embroidery, lace, braid, edging, trimming, piping or applique work, not napped

\*\*Only a portion of HS8 digit is to be covered

## 附件二、歐盟報復清單

The products listed below are being considered for additional import duties if they are originating in the United States of America

CN2018	Description
03011100	live ornamental freshwater fish
03011900	live ornamental fish (excl. freshwater)
03027900	fresh or chilled, nile perch "lates niloticus" and snakeheads "channa spp."
03028530	fresh or chilled gilt-head sea bream "sparus aurata"
03031300	frozen, atlantic salmon "salmo salar" and danube salmon "hucho hucho"
03034110	frozen albacore or longfinned tunas "thunnus alalunga" for industrial manufacture of products of n° 1604
03034220	frozen yellowfin tuna "thunnus albacares" for industrial manufacture of products of 1604
03035410	frozen mackerel "scomber scombrus, scomber japonicus"
03036310	frozen cod "gadus morhua"
03036390	frozen cod "gadus macrocephalus"
03036619	frozen hake "merluccius spp." (excl. cape hake, deepwater hake, argentine hake and southern hake)
03038115	frozen picked dogfish "squalus acanthias" and catsharks "scyliorhinus spp."
03038190	frozen dogfish and other sharks (excl. picked dogfish "squalus acanthias", catsharks "scyliorhinus spp.", porbeagle shark "lamna nasus" and blue shark "prionace glauca")
03043300	fresh or chilled fillets of nile perch "lates niloticus"
03047110	frozen fillets of cod "gadus macrocephalus"
03047190	frozen fillets of cod "gadus morhua, gadus ogac"
03047411	frozen fillets of cape hake "shallow-water hake" "merluccius capensis" and deepwater hake "deepwater cape hake" "merluccius paradoxus"
03047500	frozen fillets of alaska pollack "theragra chalcogramma"
03048100	frozen fillets of pacific salmon "oncorhynchus nerka, oncorhynchus gorbusha, oncorhynchus keta, oncorhynchus tshawytscha, oncorhynchus kisutch, oncorhynchus masou and oncorhynchus rhodurus", atlantic salmon "salmo salar" and danube salmon "hucho hucho"
03048910	frozen fillets of freshwater fish, n.e.s.
03048921	frozen fillets of redfish "sebastes marinus"
03048929	frozen fillets of redfish "sebastes spp." (excl. sebastes marinus)
03048960	frozen fillets of monkfish "lophius spp."
03048990	frozen fish fillets, n.e.s.
03049921	frozen meat of freshwater fish n.e.s. (excl. fillets and surimi)
03049999	frozen meat of saltwater fish n.e.s. (excl. fillets and surimi)
03052000	fish livers and roes, dried, smoked, salted or in brine
03053211	fillets, dried, salted or in brine, but not smoked, of cod "gadus macrocephalus"
03053219	fillets, dried, salted or in brine, but not smoked, of cod "gadus morhua, gadus ogac" and of fish of the species boreogadus saida
03054100	smoked pacific salmon "oncorhynchus nerka, oncorhynchus gorbusha, oncorhynchus keta, oncorhynchus tshawytscha, oncorhynchus kisutch, oncorhynchus masou and oncorhynchus rhodurus", atlantic salmon "salmo salar" and danube salmon "hucho hucho", incl. fillets (excl. offal)
03061210	frozen lobsters "homarus spp.", whole, even smoked or cooked by steaming or by boiling in water
03061290	frozen lobsters "homarus spp.", even smoked, whether in shell or not, incl. lobsters in shell, cooked by steaming or by boiling in water (excl. whole)
03061500	frozen norway lobsters "nephrops norvegicus", even smoked, whether in shell or not, incl. lobsters in shell, cooked by steaming or by boiling in water
03061691	frozen cold-water shrimps "crangon crangon", even smoked, whether in shell or not, incl. shrimps in shell, cooked by steaming or by boiling in water
03061699	frozen cold-water shrimps and prawns "pandalus spp.", even smoked, whether in shell or not, incl. shrimps and prawns in shell, cooked by steaming or by boiling in water
03063210	live lobsters "homarus spp."
03072210	coquilles st jacques "pecten maximus", frozen, even in shell
03072290	scallops, incl. queen scallops, of the genera pecten, chlamys or placopecten, frozen, even in shell (excl. coquilles st jacques "pecten maximus")
03074220	squid "loligo spp.", live, fresh or chilled
03074331	squid "loligo vulgaris", frozen
03074333	squid "loligo pealei", frozen
03074335	squid "loligo gahi", frozen
03074338	squid "loligo spp.", frozen (excl. "loligo vulgaris, pealei and gahi")
03074392	squid "illex spp.", frozen
03074399	cuttle fish and squid, frozen, with or without shell (excl. "sepia officinalis, rossia macrosoma, sepiola spp., loligo spp., ommastrephes spp., nototodarus spp., sepioteuthis spp., illex spp., todarodes sagittatus")
03075200	octopus "octopus spp.", frozen
04061050	fresh cheese "unripened or uncured cheese", incl. whey cheese and curd of a fat content, by weight, of <= 40% (excl. mozzarella)
04069021	cheddar (excl. grated or powdered and for processing)

CN2018	Description
04069088	cheese, of a fat content by weight of <= 40% and a water content, by weight, of non-fatty matter of > 47% but <= 52%, n.e.s.
05119910	sinews or tendons of animal origin, parings and similar waste of raw hides or skins
05119931	raw natural sponges of animal origin
05119939	natural sponges of animal origin (excl. raw)
05119985	animal products, n.e.s.; dead animals, unfit for human consumption (excl. fish, crustaceans, molluscs and other aquatic invertebrates)
07095910	fresh or chilled chanterelles
07095950	fresh or chilled truffles
07095990	fresh or chilled edible mushrooms (excl. chanterelles, flap mushrooms, mushrooms of the genus "agaricus" and truffles)
07122000	dried onions, whole, cut, sliced, broken or in powder, but not further prepared
07129005	dried potatoes, whether or not cut or sliced, but not further prepared
07129019	dried sweetcorn "zea mays var. saccharata", whether or not cut or sliced, but not further prepared (excl. hybrids for sowing)
07129030	dried tomatoes, whole, cut, sliced, broken or in powder, but not further prepared
07129050	dried carrots, whole, cut, sliced, broken or in powder, but not further prepared
07129090	dried vegetables and mixtures of vegetables, whole, cut, sliced, broken or in powder, but not further prepared (excl. potatoes, onions, mushrooms, truffles, sweetcorn, tomatoes and carrots)
07132000	dried, shelled chickpeas "garbanzos", whether or not skinned or split
07134000	dried, shelled lentils, whether or not skinned or split
07142010	sweet potatoes, fresh, whole, for human consumption
07142090	sweet potatoes, fresh, chilled, frozen or dried, whether or not sliced or in the form of pellets (excl. fresh whole sweet potatoes used for human consumption)
08022200	fresh or dried hazelnuts or filberts "corylus spp.", shelled
08025200	fresh or dried pistachios, shelled
08029085	nuts, fresh or dried, whether or not shelled or peeled (excl. coconuts, brazil nuts, cashew nuts, almonds, hazelnuts, walnuts, chestnuts "castania spp.", pistachios, pecans, areca "betel" nuts, cola nuts, pine nuts and macadamia nuts)
08041000	fresh or dried dates
08045000	fresh or dried guavas, mangoes and mangosteens
08054000	fresh or dried grapefruit
08061010	fresh table grapes
08062010	currants
08062030	sultanas
08062090	dried grapes (excl. currants and sultanas)
08104050	fresh fruit of species vaccinium macrocarpum and vaccinium corymbosum
08119019	frozen fruit and nuts, edible, uncooked or cooked by steaming or boiling in water, containing added sugar or other sweetening matter, with a sugar content of > 13% by weight (excl. strawberries, raspberries, blackberries, mulberries, loganberries, black, white or red currants, gooseberries, guavas, mangoes, mangosteens, papaws "papayas", tamarinds, cashew apples, lychees, jackfruit, sapodillo plums, passion fruit, carambola, pitahaya, coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, colanuts and macadamia nuts)
08119050	fruit of species vaccinium myrtillus, uncooked or cooked by steaming or boiling in water, frozen, unsweetened
08119070	fruit of species vaccinium myrtilloides and vaccinium angustifolium, uncooked or cooked by steaming or boiling in water, frozen, unsweetened
08119075	sour cherries "prunus cerasus", whether or not boiled or steamed, frozen, not containing sugar or other sweetening matter
08119080	cherries, whether or not boiled or steamed, frozen, not containing added sugar or other sweetening matter (excl. sour cherries "prunus cerasus")
08119085	guavas, mangoes, mangosteens, papaws "papayas", tamarinds, cashew apples, lychees, jackfruit, sapodillo plums, passion fruit, carambola, pitahaya, coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, cola nuts and macadamia nuts, uncooked or cooked by steaming or boiling in water, frozen, not containing added sugar or other sweetening matter
08119095	frozen fruit and nuts, edible, uncooked or cooked by steaming or boiling in water, not containing added sugar or other sweetening matter (excl. strawberries, raspberries, blackberries, mulberries, loganberries, black, white or red currants, fruits of the species vaccinium myrtillus, vaccinium myrtilloides and vaccinium angustifolium, cherries, gooseberries, guavas, mangoes, mangosteens, papaws "papayas", tamarinds, cashew apples, lychees, jackfruit, sapodillo plums, passion fruit, carambola, pitahaya, coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, colanuts and macadamia nuts)
08132000	dried prunes
08134010	dried peaches, incl. nectarines
08134030	dried pears

CN2018	Description
08134095	dried fruit, edible (excl. nuts, bananas, dates, figs, pineapples, avocados, guavas, mangoes, mangosteens, papaws "papayas", tamarinds, cashew apples, lychees, jackfruit, sapodillo plums, passion fruit, carambola, pitahaya, citrus fruit, grapes, apricots, plums, apples, pears and peaches, unmixed)
09011100	coffee (excl. roasted and decaffeinated)
09023000	black fermented tea and partly fermented tea, whether or not flavoured, in immediate packings of <= 3 kg
09051000	vanilla, neither crushed nor ground
09052000	vanilla, crushed or ground
10019900	wheat and meslin (excl. seed for sowing, and durum wheat)
11042908	sliced, kibbled or otherwise worked barley grains (excl. rolled, flaked, hulled, pearled, and pellets and flour)
11042917	hulled, even sliced or kibbled cereal grains (excl. rice, oats, maize and barley)
11042989	cereal grains, sliced, kibbled or otherwise worked (excl. barley, oats, maize, wheat and rye, and rolled, flaked, flour, pellets, hulled, pearled, not otherwise worked than kibbled, and semi- or wholly milled rice and broken rice)
12024100	groundnuts, in shell (excl. seed for sowing, roasted or otherwise cooked)
12024200	groundnuts, shelled, whether or not broken (excl. seed for sowing, roasted or otherwise cooked)
12060091	sunflower seeds, whether or not broken, shelled or in grey and white striped shell (excl. for sowing)
12060099	sunflower seeds, whether or not broken (excl. for sowing, shelled and in grey and white striped shell)
12122100	seaweeds and other algae, fresh, chilled, frozen or dried, whether or not ground, fit for human consumption
12122900	seaweeds and other algae, fresh, chilled, frozen or dried, whether or not ground, unfit for human consumption
13012000	natural gum arabic
13019000	lac; natural gums, resins, gum-resins, balsams and other natural oleoresins (excl. gum arabic)
13021970	vegetable saps and extracts (excl. opium, liquorice, hops, vanilla oleoresin and genus ephedra)
13023210	mucilages and thickeners of locust beans or bean seeds, whether or not modified
13023290	mucilages and thickeners of guar seeds, whether or not modified
13023900	mucilages and thickeners derived from vegetable products, whether or not modified (excl. from locust beans, locust bean seeds, guar seeds and agar-agar)
15042010	solid fractions of fish fats and oils, whether or not refined (excl. chemically modified and liver oils)
15042090	fish fats and oils and liquid fractions, whether or not refined (excl. chemically modified and liver oils)
15079090	soya-bean oil and its fractions, whether or not refined (excl. for technical or industrial uses, chemically modified, and crude)
15121191	crude sunflower-seed oil (excl. for technical or industrial uses)
15121199	crude safflower oil (excl. for technical or industrial uses)
15155019	crude sesame oil (excl. for technical or industrial uses)
15155099	sesame oil and its fractions, whether or not refined, but not chemically modified (excl. for technical or industrial uses and crude)
15159011	tung, jojoba and oiticica oils, myrtle and japan wax and their fractions, whether or not refined, but not chemically modified
15159029	crude tobacco-seed oil (excl. for technical or industrial uses)
15159039	tobacco-seed oil and its fractions, whether or not refined, but not chemically modified (excl. for technical or industrial uses and crude)
15159040	crude fixed vegetable fats and oils and their fractions, for technical or industrial uses (excl. for production of foodstuffs, soya-bean, groundnut, olive, palm, sunflower-seed, safflower, cotton-seed, coconut, palm kernel, babassu, rape, colza and mustard, linseed, maize, castor, tung, sesame, jojoba, oiticica, myrtle, japan wax and tobacco-seed oil)
15159051	solid crude fixed vegetable fats and oils, in immediate packings of <= 1 kg (excl. for technical or industrial uses and soya-bean, groundnut, olive, palm, sunflower-seed, safflower, cotton-seed, coconut, palm kernel, babassu, rape, colza and mustard, linseed, maize, castor, tung, sesame, jojoba, oiticica, myrtle, japan wax and tobacco-seed oil)
15159059	crude fixed vegetable fats and oils, in immediate packings of a content of > 1 kg, or crude, liquid (excl. those for technical or industrial uses; soya-bean, peanut, olive, palm, sunflower, safflower, cotton-seed, coconut, palm kernel, babassu, rubsen, mustard seed, linseed, maize germ, castor, tung, sesame, jojoba or oiticica oil; myrtle wax, japan wax and tobacco seed oil)
15159060	vegetable fats and oils and their fractions, whether or not refined (excl. chemically modified) for technical or industrial uses (excl. for the manufacture of foodstuffs; crude fats and oils; soya-bean, peanut, olive, palm, sunflower, safflower, cotton-seed, coconut, palm kernel, babassu, rubsen, mustard seed, linseed, maize germ, castor, tung, sesame, jojoba or oiticica oil; myrtle wax, japan wax and tobacco seed oil)
15159091	solid fixed vegetable fats and oils and their fractions, whether or not refined, but not chemically modified, in immediate packings of <= 1 kg, n.e.s. (excl. for technical or industrial uses and crude fats and oils)
15159099	solid fixed vegetable fats and oils and their fractions, whether or not refined, but not chemically modified, in immediate packings of > 1 kg, or liquid, n.e.s. (excl. for technical or industrial uses and crude fats and oils)
15162010	hydrogenated castor oil, so called "opal wax"

CN2018	Description
15162091	vegetable fats and oils and their fractions, partly or wholly hydrogenated, inter-esterified, re-esterified or elaidinised, whether or not refined, in immediate packings of <= 1 kg (excl. hydrogenated castor oil "opal wax" and further prepared)
15162096	groundnut, cotton-seed, soya-bean or sunflower-seed oil and their fractions (excl. those of subheading 1516.20.95); other oils and their fractions containing < 50% by weight of free fatty acids, in immediate packings with a net content of > 1 kg or otherwise prepared (excl. palm kernel, illipe, coconut "copra", rapeseed or copaiba oils, and oils of subheading 1516.20.95)
15162098	vegetable fats and oils and their fractions, partly or wholly hydrogenated, inter-esterified, re-esterified or elaidinised, whether or not refined, in immediate packings of > 1 kg or in another form (excl. fats and oils and their fractions, further prepared, hydrogenated castor oil and subheading 1516.20.95 and 1516.20.96)
15180091	animal or vegetable fats and oils and their fractions, boiled, oxidised, dehydrated, sulphurised, blown, polymerised by heat in vacuum or in inert gas or otherwise chemically modified (excl. those of heading 1516 and linoxyn [oxidised linseed oil])
15180095	inedible mixtures or preparations "yellow grease" of animal or of animal and vegetable fats and oils and their fractions
15180099	mixtures and preparations of animal or vegetable fats and oils and of fractions of various fats and oils, inedible, n.e.s., in chapter 15
15211000	vegetable waxes, whether or not refined or coloured (excl. triglycerides)
15219010	spermaceti, whether or not refined or coloured
15219091	beeswax and other insect waxes, crude
15219099	beeswax and other insect waxes, whether or not refined or coloured (excl. crude)
16052110	shrimps and prawns, prepared or preserved, in immediate packings of a net content of <= 2 kg (excl. merely smoked, and in airtight containers)
16052190	shrimps and prawns, prepared or preserved, in immediate packings of a net content of > 2 kg (excl. merely smoked, and in airtight containers)
17019910	white sugar, containing in dry state >= 99,5% sucrose (excl. flavoured or coloured)
17019990	cane or beet sugar and chemically pure sucrose, in solid form (excl. cane and beet sugar containing added flavouring or colouring, raw sugar and white sugar)
17031000	cane molasses resulting from the extraction or refining of sugar
18061015	cocoa powder, containing added sugar or other sweetening matter but containing no sucrose or containing < 5% by weight of sucrose, incl. inverted sugar expressed as sucrose or isoglucose expressed as sucrose
18061020	cocoa powder, containing added sugar or other sweetening matter, containing >= 5% but < 65% by weight of sucrose, incl. inverted sugar expressed as sucrose or isoglucose expressed as sucrose
18061030	sweetened cocoa powder, containing >= 65% but < 80% sucrose, incl. inverted sugar expressed as sucrose or isoglucose expressed as sucrose
18061090	sweetened cocoa powder, containing >= 80% sucrose, incl. inverted sugar expressed as sucrose or isoglucose expressed as sucrose
18062010	chocolate and other food preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars weighing > 2 kg or in liquid, paste, powder, granular or other bulk form, in containers or immediate packings of a content > 2 kg, containing >= 31%, by weight, of cocoa butter or containing a combined weight of >= 31% of cocoa butter and milkfat (excl. cocoa powder)
18062030	chocolate and other food preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars weighing > 2 kg or in liquid, paste, powder, granular or other bulk form, in containers or immediate packings of a content > 2 kg, containing a combined weight of >= 25% but < 31% of cocoa butter and milkfat (excl. cocoa powder)
18062050	chocolate and other food preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars weighing > 2 kg or in liquid, paste, powder, granular or other bulk form, in containers or immediate packings of a content > 2 kg, containing >= 18% by weight but < 31% by weight of cocoa butter (excl. cocoa powder)
18062080	chocolate flavour coating in containers or immediate packings of a content > 2 kg
18062095	chocolate and other food preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars weighing > 2 kg or in liquid, paste, powder, granular or other bulk form, in containers or immediate packings of a content > 2 kg, containing < 18% by weight of cocoa butter (excl. cocoa powder, chocolate flavour coating and chocolate milk crumb)
18063100	chocolate and other preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars of <= 2 kg, filled
18063210	chocolate and other preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars of <= 2 kg, with added cereal, fruit or nuts (excl. filled)
18063290	chocolate and other preparations containing cocoa, in blocks, slabs or bars of <= 2 kg (excl. filled and with added cereal, fruit or nuts)
18069011	chocolate and chocolate products in the form of chocolates, whether or not filled, containing alcohol
18069019	chocolate and chocolate products in the form of chocolates, whether or not filled, not containing alcohol
20081191	groundnuts, prepared or preserved, in immediate packings of a net content of > 1 kg (excl. roasted, preserved with sugar and peanut butter)
20081196	groundnuts, roasted, in immediate packings of a net content <= 1 kg
20081198	groundnuts, prepared or preserved, in immediate packings of a content of <= 1 kg (excl. roasted, preserved with sugar and peanut butter)
20081913	roasted almonds and pistachios, in immediate packings of a net content > 1 kg

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
20081919	nuts and other seeds, incl. mixtures, prepared or preserved, in immediate packings of a content of > 1 kg (excl. prepared or preserved with vinegar, preserved with sugar but not laid in syrup, jams, fruit jellies, marmalades, fruit puree and pastes, obtained by cooking, groundnuts, roasted almonds and pistachios and coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, colanuts and macadamia nuts and mixtures containing >= 50% by weight of tropical nuts)
20081993	roasted almonds and pistachios, in immediate packings of a net content <= 1 kg
20081995	roasted nuts, in immediate packings of a net content <= 1 kg (excl. groundnuts, almonds, pistachios, coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, cola nuts and macadamia nuts)
20081999	nuts and other seeds, incl. mixtures, prepared or preserved, in immediate packings of a content of <= 1 kg (excl. prepared or preserved with vinegar, preserved with sugar but not laid in syrup, jams, fruit jellies, marmalades, fruit puree and pastes, obtained by cooking, groundnuts, roasted nuts, and coconuts, cashew nuts, brazil nuts, areca "betel" nuts, colanuts and macadamia nuts and mixtures containing >= 50% by weight of tropical nuts)
20083059	citrus fruits, prepared or preserved, containing added sugar but no added spirit, in immediate packings of a net content of > 1 kg (excl. grapefruit segments, mandarins, incl. tangerines and satsumas, clementines, wilkings and similar citrus hybrids)
20083090	citrus fruit, prepared or preserved, not containing added spirit or added sugar
20089991	yams, sweet potatoes and similar edible parts of plants, containing >= 5% starch, prepared or preserved, not containing added spirit or added sugar (excl. frozen or dried)
20089999	fruit and other edible part of plants, prepared or preserved, not containing added spirit or added sugar (excl. prepared or preserved with vinegar, preserved with sugar but not laid in syrup, jams, fruit jellies, marmalades, fruit puree and pastes, obtained by cooking, and nuts, groundnuts and other seeds, pineapples, citrus fruits, pears, apricots, cherries, peaches, strawberries, cranberries, plums, corn, yam roots, sweet potatoes and similar edible parts of plants)
20091111	frozen orange juice, unfermented, brix value > 67 at 20°C, value of <= 30 euro per 100 kg, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit)
20091119	frozen orange juice, unfermented, brix value > 67 at 20°C, value of > 30 euro per 100 kg, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit)
20091191	frozen orange juice, unfermented, brix value <= 67 at 20°C, value of <= 30 euro per 100 kg, with > 30% added sugar (excl. containing spirit)
20091199	frozen orange juice, unfermented, brix value <= 67 at 20°C, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit, with a value of <= 30 euro per 100 kg and with > 30% added sugar)
20092100	grapefruit juice, unfermented, brix value <= 20 at 20°C, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit)
20092919	grapefruit juice, unfermented, brix value > 67 at 20°C, value of > 30 euro per 100 kg, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit)
20092999	grapefruit juice, unfermented, brix value > 20 but <= 67 at 20°C, whether or not containing added sugar or other sweetening matter (excl. containing spirit, with a value of <= 30 euro per 100 kg and with > 30% added sugar)
21011100	extracts, essences and concentrates, of coffee
21021090	active yeasts (excl. culture yeasts and bakers' yeasts)
21022011	inactive yeasts, in tablet, cube or similar form, or in immediate packings of <= 1 kg
21022019	inactive yeasts (excl. in tablet, cube or similar form, or in immediate packings of <= 1 kg)
21022090	single-cell micro-organisms, dead (excl. packaged as medicaments and yeasts)
21031000	soya sauce
21032000	tomato ketchup and other tomato sauces
21039010	mango chutney, liquid
21039030	aromatic bitters of an alcoholic strength of >= 44,2% but <= 49,2% vol containing >= 1,5% but <= 6% by weight of gentian, spices and various ingredients and >= 4% but <= 10% of sugar, in containers holding <= 0,5 l
21039090	sauces and preparations therefor, mixed condiments and mixed seasonings (excl. soya sauce, tomato ketchup and other tomato sauces, liquid mango chutney and aromatic bitters of subheading 2103.90.30)
21041000	soups and broths and preparations therefor
21069059	flavoured or coloured sugar syrups (excl. isoglucose, lactose, glucose and maltodextrine syrups)
22041093	sparkling wine of fresh grapes with a protected designation of origin "pdo" (excl. asti spumante, champagne, cava and prosecco)
22041094	sparkling wine of fresh grapes with a protected geographical indication (pgi)
22041096	varietal sparkling wines of fresh grapes without pdo and pgi
22041098	sparkling wine of fresh grapes (excl. varietal wines)
22042108	wine of fresh grapes, incl. fortified wines, in bottles with "mushrooms" stoppers held in place by ties or fastenings, holding <= 2 l; wine otherwise put up with an excess pressure due to carbon dioxide in solution of >= 1 bar but < 3 bar measured at 20°C, in containers holding <= 2 l (excl. sparkling wine), with a protected designation of origin (pdo)

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
22042107	wine of fresh grapes, incl. fortified wines, in bottles with "mushrooms" stoppers held in place by ties or fastenings, holding <= 2 l; wine otherwise put up with an excess pressure due to carbon dioxide in solution of >= 1 bar but < 3 bar measured at 20°c, in containers holding <= 2 l (excl. sparkling wine), with a protected geographical indication (pgi)
22042108	wine of fresh grapes, incl. fortified wines, in bottles with "mushrooms" stoppers held in place by ties or fastenings, holding <= 2 l; wine otherwise put up with an excess pressure due to carbon dioxide in solution of >= 1 bar but < 3 bar measured at 20°c, in containers holding <= 2 l (excl. sparkling wine), varietal wines without pdo or pgi
22042109	other wine of fresh grapes, incl. fortified wines, in bottles with "mushrooms" stoppers held in place by ties or fastenings, holding <= 2 l; wine otherwise put up with an excess pressure due to carbon dioxide in solution of >= 1 bar but < 3 bar measured at 20°c, in containers holding <= 2 l (excl. sparkling wine and varietal wines)
22042193	white wines not produced in eu, in containers holding <= 2 l, with pdo or pgi (other than sparkling wine and semi-sparkling wine)
22042194	wines not produced in eu, in containers holding <= 2 l, with pdo or pgi (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042195	varietal white wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding <= 2 l (other than sparkling wine and semi-sparkling wine)
22042196	varietal wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding <= 2 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042197	white wines not produced in eu, in containers holding <= 2 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and varietal wines)
22042198	wines not produced in eu, in containers holding <= 2 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine, white wine and varietal wines)
22042294	wines not produced in eu, in containers holding > 2 l but <= 10 l, with pdo or pgi (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042295	varietal white wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding > 2 l but <= 10 l (other than sparkling wine and semi-sparkling wine)
22042296	varietal wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding > 2 l but <= 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042297	white wines not produced in eu, in containers holding > 2 l but <= 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and varietal wines)
22042298	wines not produced in eu, in containers holding > 2 l but <= 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine, white wine and varietal wines)
22042993	white wines not produced in eu, in containers holding > 10 l, with pdo or pgi (other than sparkling wine and semi-sparkling wine)
22042994	wines not produced in eu, in containers holding > 10 l, with pdo or pgi (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042995	varietal white wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding > 10 l (other than sparkling wine and semi-sparkling wine)
22042996	varietal wines without pdo and pgi, not produced in eu, in containers holding > 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and white wine)
22042997	white wines not produced in eu, in containers holding > 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine and varietal wines)
22042998	wines not produced in eu, in containers holding > 10 l (other than sparkling wine, semi-sparkling wine, white wine and varietal wines)
22051010	vermouth and other wine of fresh grapes, flavoured with plants or aromatic substances, in containers holding <= 2 l, of actual alcoholic strength of <= 18% vol
22071000	undenatured ethyl alcohol, of actual alcoholic strength of >= 80%
22072000	denatured ethyl alcohol and other spirits of any strength
22082029	spirits obtained by distilling grape wine or grape marc, in containers holding <= 2 l (excl. cognac, armagnac, grappa and brandy de jerez)
22082040	raw distillate, in containers holding > 2 l
22082089	spirits obtained by distilling grape wine or grape marc, in containers holding > 2 l (excl. raw distillate, cognac, armagnac, grappa and brandy de jerez)
22084011	rum with a content of volatile substances (other than ethyl and methyl alcohol) of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance", in containers holding <= 2 l
22084031	rum and other spirits obtained by distilling fermented sugar-cane products, of a value > 7,9 euro/l of pure alcohol, in containers holding <= 2 l (excl. rum with a content of volatile substances [other than ethyl and methyl alcohol] of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance")
22084039	rum and other spirits obtained by distilling fermented sugar-cane products, of a value <= 7,9 euro/l of pure alcohol, in containers holding <= 2 l (excl. rum with a content of volatile substances [other than ethyl and methyl alcohol] of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance")
22084051	rum with a content of volatile substances (other than ethyl and methyl alcohol) of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance", in containers holding > 2 l

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
22084091	rum and other spirits obtained by distilling fermented sugar-cane products, of a value > 2 euro/l of pure alcohol, in containers holding > 2 l (excl. rum with a content of volatile substances [other than ethyl and methyl alcohol] of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance")
22084099	rum and other spirits obtained by distilling fermented sugar-cane products, of a value <= 2 euro/l of pure alcohol, in containers holding > 2 l (excl. rum with a content of volatile substances [other than ethyl and methyl alcohol] of >= 225 g/hl of pure alcohol "with a 10% tolerance")
22086011	vodka of an alcoholic strength of <= 45,4% vol, in containers holding <= 2 l
22086019	vodka of an alcoholic strength of <= 45,4% vol, in containers holding > 2 l
22086091	vodka of an alcoholic strength of > 45,4% vol, in containers holding <= 2 l
22086099	vodka of an alcoholic strength of > 45,4% vol, in containers holding > 2 l
22089091	undenatured ethyl alcohol, of an alcoholic strength of < 80% vol, in containers holding <= 2 l
22089099	undenatured ethyl alcohol, of an alcoholic strength of < 80% vol, in containers holding > 2 l
22090091	vinegar and substitutes for vinegar obtained from acetic acid, in containers holding <= 2 l (excl. wine vinegar)
22090099	vinegar and substitutes for vinegar obtained from acetic acid, in containers holding > 2 l (excl. wine vinegar)
23032010	beet-pulp
24011035	light air-cured tobacco, unstemmed or unstripped
24011060	sun-cured oriental type tobacco, unstemmed or unstripped
24011070	dark air-cured tobacco, unstemmed or unstripped
24011085	flue-cured tobacco, unstemmed or unstripped
24011095	tobacco, unstemmed or unstripped (excl. light air-cured, sun-cured oriental, dark air-cured and flue-cured tobacco)
24012035	partly or wholly stemmed or stripped light air-cured tobacco, otherwise unmanufactured
24012060	partly or wholly stemmed or stripped sun-cured oriental type tobacco, otherwise unmanufactured
24012070	partly or wholly stemmed or stripped dark air-cured tobacco, otherwise unmanufactured
24012085	partly or wholly stemmed or stripped flue-cured tobacco, otherwise unmanufactured
24012095	partly or wholly stemmed or stripped tobacco, otherwise unmanufactured (excl. light air-cured, sun-cured oriental, dark air-cured and flue-cured tobacco)
24013000	tobacco refuse
24031100	water-pipe tobacco (excl. tobacco-free. see subheading note 1.)
27011290	bituminous coal, whether or not pulverised, non-agglomerated (excl. coking)
27011900	coal, whether or not pulverised, non-agglomerated (excl. anthracite and bituminous coal)
29335995	heterocyclic compounds with nitrogen hetero-atom's only, containing a pyrimidine ring, whether or not hydrogenated, or piperazine ring in the structure (excl. malonylurea "barbituric acid" and its derivatives, allobarbital "inn", amobarbital "inn", barbital "inn", butalbital "inn", butobarbital "inn", cyclobarbital "inn", methylphenobarbital "inn", pentobarbital "inn", phenobarbital "inn", secbutabarbital "inn", secobarbital "inn", vinylbital "inn", loprazolam "inn", mecloqualone "inn", methaqualone "inn" and zipeprol "inn", and salts thereof, and diazinon "iso" and 1,4-diazabicyclo[2.2.2]octane "triethylenediamine")
29339980	heterocyclic compounds with nitrogen hetero-atom[s] only (excl. those containing an unfused pyrazole, imidazole, pyridine or triazine ring, whether or not hydrogenated, a quinoline or isoquinoline ring-system, not further fused, whether or not hydrogenated, a pyrimidine ring, whether or not hydrogenated, or piperazine ring in the structure, lactams, alprazolam "inn", camazepam "inn", chlordiazepoxide "inn", clonazepam "inn", clorazepate, delorazepam "inn", diazepam "inn", estazolam "inn", ethyl loflazepate "inn", fludiazepam "inn", flunitrazepam "inn", flurazepam "inn", halazepam "inn", lorazepam "inn", lormetazepam "inn", mazindol "inn", medazepam "inn", midazolam "inn", nimetazepam "inn", nitrazepam "inn", nordazepam "inn", oxazepam "inn", pinazepam "inn", prazepam "inn", pyrovalerone "inn", temazepam "inn", tetrazepam "inn", triazolam "inn", salts thereof, indole, 3-methylindole "skatole", 6-allyl-6,7-dihydro-5h-dibenz"b,c,e"azepine "azapetine", phenindamine "inn" and their salts, imipramine hydrochloride "inn", 2,4-di-tert-butyl-6-"5-chlorobenzotriazol-2-yl"phenol and azinholol-methyl "iso")
29349960	chlorprothixene (inn); thenalidine (inn) and its tartrates and maleates; furazolidone (inn); 7-aminocephalosporanic acid; salts and esters of (8r,7r)-3-acetoxymethyl-7-[(r)-2-formyloxy-2-phenylacetamido]-8-oxo-5-thia-1-azabicyclo[4.2.0]oct-2-ene-2-carboxylic acid; 1-[2-(1,3-dioxan-2-yl)ethyl]-2-methylpyridinium bromide
29349990	nucleic acids and their salts, whether or not chemically defined; heterocyclic compounds (excl. those with oxygen or nitrogen hetero-atom's only, compounds containing in the structure an unfused thiazole ring or a benzothiazole or phenothiazine ring-system or further fused, aminorex "inn", brotizolam "inn", clotiazepam "inn", cloxazolam "inn", dextromoramide "inn", haloxazolam "inn", ketazolam "inn", mesocarb "inn", oxazolam "inn", pemoline "inn", phendimetrazine "inn", phenmetrazine "inn", sufentanil "inn", salts thereof, chlorprothixene "inn", thenalidine "inn" and its tartrates and maleates, furazolidone "inn", 7-aminocephalosporanic acid, salts and esters of "8r, 7r"-3-acetoxymethyl-7-[(r)-2-formyloxy-2-phenylacetamido]-8-oxo-5-thia-1-azabicyclo[4.2.0]oct-2-ene-2-carboxylic acid, 1-[2-"1,3-dioxan-2-yl"ethyl]-2-methylpyridinium bromide, and inorganic or organic compounds of mercury)
29359090	sulphonamides (excl. perfluorooctane sulphonamides, 3-[1-[7-"hexadecylsulphonylamino"-1h-indole-3-yl]-3-oxo-1h, 3h-naphtho[1,8-cd]pyran-1-yl]-n,n-dimethyl-1h-indole-7-sulphonamide and metosulam "iso")

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
30051000	adhesive dressings and other articles having an adhesive layer, impregnated or covered with pharmaceutical substances or put up for retail sale for medical, surgical, dental or veterinary purposes
30059010	wadding and articles of wadding, impregnated or coated with pharmaceutical substances or put up in forms or packings for retail sale for medical, surgical, dental or veterinary purposes
30059031	gauze and articles of gauze, impregnated or covered with pharmaceutical substances or put up for retail sale for medical, surgical, dental or veterinary purposes
30059050	bandages and similar articles of textile materials, impregnated or covered with pharmaceutical substances or put up for retail sale for medical, surgical, dental or veterinary purposes (excl. wadding, gauze and articles thereof, adhesive dressings and other articles having an adhesive layer)
30059099	bandages and similar articles impregnated or covered with pharmaceutical substances or put up for retail sale for medical, surgical, dental or veterinary purposes (excl. those of textile materials, adhesive dressings and other articles having an adhesive layer)
32041700	synthetic organic pigments; preparations based on synthetic organic pigments of a kind used to dye fabrics or produce colorant preparations (excl. preparations of heading 3207, 3208, 3209, 3210, 3213 and 3215)
33011210	terpenic oils of sweet and bitter orange, incl. concretes and absolutes (excl. orange-flower oil)
33011310	terpenic essential oils of lemon, incl. concretes and absolutes
33011920	terpenic essential oils of citrus fruit, incl. concretes and absolutes (excl. those of seet and bitter orange and lemon)
33012510	terpenic oils of mints, incl. concretes and absolutes (excl. those of peppermint "mentha piperita")
33012590	terpeneless oils of mints, incl. concretes and absolutes (excl. those of peppermint "mentha piperita")
33012911	terpenic oils of clove, niaouli and ylang-ylang, incl. concretes and absolutes
33012931	terpeneless oils of clove, niaouli and ylang-ylang, incl. concretes and absolutes
33012941	essential oils, not deterpenated, incl. concretes and absolutes (except of citrus fruit, mint, clove, niaouli and ylang-ylang)
33012971	terpeneless oils of geranium, jasmine and vetiver, incl. concretes and absolutes
33012979	terpeneless oils of lavender or of lavandin, incl. concretes and absolutes
33012991	terpeneless essential oils, incl. concretes and absolutes (excl. of citrus fruit, geranium, jasmine, lavender or of lavandin, mint, vetiver, clove, niaouli and ylang-ylang)
33019010	terpenic by-products of the deterpenation of essential oils
33019021	extracted oleoresins of liquorice and hops
33019030	extracted oleoresins of quassia wood, aloe, manna and other plants (excl. vanilla, liquorice and hops)
33019090	concentrates of essential oils in fats, fixed oils, waxes or the like, obtained by enfleurage or maceration; aqueous distillates and aqueous solutions of essential oils
35011090	casein for the manufacture of foodstuffs and fodder and other types of casein (excl. the manufacture of artificial textile fibres and other industrial uses)
35021110	egg albumin, dried "e.g. in sheets, scales, flakes, powder", unfit, or to be rendered unfit, for human consumption
35021190	egg albumin, dried "e.g. in sheets, scales, flakes, powder", fit for human consumption
35029020	albumins, unfit, or to be rendered unfit, for human consumption (excl. egg albumin and milk albumin [incl. concentrates of two or more whey proteins containing by weight > 80% whey proteins, calculated on the dry matter])
35029070	albumins, fit for human consumption (excl. egg albumin and milk albumin [incl. concentrates of two or more whey proteins containing by weight > 80% whey proteins, calculated on the dry matter])
35029090	albuminates and other albumin derivatives
35030010	gelatin, whether or not in square or rectangular sheets, whether or not surface-worked or coloured, and derivatives thereof (excl. impure gelatins)
35030080	isinglass; other glues of animal origin (excl. casein glues of heading 3501)
35040010	concentrated milk proteins with a protein content > 85% by weight, calculated on the dry matter
35040090	peptones and their derivatives; other albuminous substances and their derivatives, n.e.s.; hide powder, whether or not chromed (excl. concentrated milk proteins with a protein content > 85% by weight, calculated on the dry matter)
35051010	dextrins
35051050	starches, etherified or esterified (excl. dextrins)
35051090	modified starches (excl. etherified starches, esterified starches and dextrins)
35052010	glues containing < 25% starches, dextrins or other modified starches by weight (excl. those put up for retail sale and weighing net <= 1 kg)
35052050	glues containing >= 55% but < 80% starches, dextrins or other modified starches by weight (excl. those put up for retail sale and weighing net <= 1 kg)
35052090	glues containing >= 80% starches, dextrins or other modified starches by weight (excl. those put up for retail sale and weighing net <= 1 kg)
38151200	supported catalysts with precious metal or a precious-metal compound as the active substance, n.e.s.
38237000	fatty alcohols, industrial
38248500	mixtures and preparations containing 1,2,3,4,5,6-hexachlorocyclohexane "hch "iso"", including lindane "iso, inn"
38248800	mixtures and preparations containing tetra-, penta-, hexa-, hepta- or octabromodiphenyl ethers

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
39011010	linear polyethylene with a specific gravity of < 0,94, in primary forms
39011090	polyethylene with a specific gravity of < 0,94, in primary forms (excl. linear polyethylene)
39012090	polyethylene with a specific gravity of >= 0,94, in primary forms (excl. polyethylene in blocks of irregular shape, lumps, powders, granules, flakes and similar bulk forms, of a specific gravity of >= 0,958 at 23°c, containing <= 50 mg/kg of aluminium, <= 2 mg/kg of calcium, of chromium, of iron, of nickel and of titanium each and <= 8 mg/kg of vanadium, for the manufacture of chlorosulphonated polyethylene)
39013000	ethylene-vinyl acetate copolymers, in primary forms
39014000	ethylene-alpha-olefins copolymers, having a specific gravity of < 0,94, in primary forms
39019030	ionomer resin consisting of a salt of a terpolymer of ethylene with isobutyl acrylate and methacrylic acid, in primary forms, and a-b-a block copolymer of ethylene of polystyrene, ethylene-butylene copolymer and polystyrene, containing by weight <= 35% of styrene, in blocks of irregular shape, lumps, powders, granules, flakes and similar bulk forms
39019080	polymers of ethylene, in primary forms (excl. polyethylene, ethylene-vinyl acetate copolymers, ethylene-alpha-olefins copolymers having a specific gravity of < 0,94, ionomer resin consisting of a salt of a terpolymer of ethylene with isobutyl acrylate and methacrylic acid and a-b-a block copolymer of ethylene of polystyrene, ethylene-butylene copolymer and polystyrene, containing by weight <= 35% of styrene, in blocks of irregular shape, lumps, powders, granules, flakes and similar bulk forms)
39041000	poly"vinyl chloride", in primary forms, not mixed with any other substances
39073000	epoxide resins, in primary forms
39074000	polycarbonates, in primary forms
39076100	poly"ethylene terephthalate", in primary forms, having a viscosity number of >= 78 ml/g
39076900	poly"ethylene terephthalate", in primary forms, having a viscosity number of < 78 ml/g
39201023	non-cellular polyethylene film of a thickness of >= 20 micrometres but <= 40 micrometres, for the production of photoresist film used in the manufacture of semiconductors or printed circuits
39201024	stretch film of non-cellular polyethylene, not printed, of a thickness of <= 0,125 mm and of a specific gravity of < 0,94
39201025	plates, sheets, film, foil and strip, of non-cellular polyethylene, printed, not reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, unworked or not further worked than surface-worked or only cut to square or rectangular shapes, of a thickness of <= 0,125 mm and of a specific gravity of < 0,94, n.e.s. (excl. not printed stretch film, and polyethylene film of a thickness of >= 20 but <= 40 micrometres for the production of photoresist film used in the manufacture of semiconductors or printed circuits)
39201081	synthetic paper pulp in the form of moist sheets made from unconnected finely branched non-cellular polyethylene fibrils, whether or not blended with cellulose fibres in a quantity <= 15%, containing poly(vinyl alcohol) dissolved in water as the moistening agent, with a thickness of > 0,125 mm
39206219	plates, sheets, film, foil and strip, of non-cellular poly"ethylene terephthalate", not reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, without support, unworked or not further worked than surface-worked or merely cut into squares or rectangles, of a thickness of <= 0,35 mm (excl. such self-adhesive products, floor, wall and ceiling coverings of heading 3918, poly"ethylene terephthalate" film of a thickness of >= 100 but <= 150 micrometres for the manufacture of photopolymer printing plates and poly"ethylene terephthalate" film of a thickness of >= 72 but <= 79 micrometres for the manufacture of flexible magnetic disks)
39206290	plates, sheets, film, foil and strip, of non-cellular poly"ethylene terephthalate", not reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, without support, unworked or not further worked than surface-worked or merely cut into squares or rectangles, of a thickness of > 0,35 mm (excl. such self-adhesive products, and floor, wall and ceiling coverings of heading 3918)
39219041	high-pressure laminates of amino-resins, with a decorative surface on one or both sides but otherwise unworked or merely cut into squares or rectangles
39219043	plates, sheets, film, foil and strip, of laminated amino-resins, reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, unworked or merely surface-worked or merely cut into squares or rectangles (excl. high-pressure laminates of amino-resins, with a decorative surface on one or both sides, and floor coverings)
39219060	plates, sheets, film, foil and strip, of addition polymerization products, reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, unworked or merely surface-worked or merely cut into squares or rectangles (excl. self-adhesive products, floor, wall and ceiling coverings of heading 3918)
39219090	plates, sheets, film, foil and strip, of plastics, reinforced, laminated, supported or similarly combined with other materials, unworked or merely surface-worked or merely cut into squares or rectangles (excl. of cellular plastic, addition polymerization products, condensation polymerization products and rearrangement polymerization products; self-adhesive products and floor, wall and ceiling coverings of heading 3918)
42021110	executive-cases, briefcases, portfolios, school satchels and similar containers with outer surface of leather, composition leather or patent leather
42021190	trunks, suitcases, vanity cases and similar containers, with outer surface of leather, composition leather or patent leather (excl. executive-cases)
42021211	executive-cases, briefcases, school satchels and similar containers, with outer surface of plastic sheeting

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
42021219	trunks, suitcases, vanity cases and similar containers of leather, with outer surface of plastic sheeting (excl. executive-cases)
42021250	trunks, suitcases, vanity cases, executive-cases, briefcases, school satchels and similar containers, with outer surface of moulded plastic material
42021291	executive-cases, briefcases, school satchels and similar containers, with outer surface of plastic, incl. vulcanised fibre, or of textile materials (excl. those with an outer surface of plastic sheeting or moulded plastic material)
42021299	trunks, suitcases, vanity cases and similar cases, with outer surface of plastics or textile materials (excl. those with an outer surface of plastic sheeting or moulded plastic material, and executive-cases)
42021910	trunks, suitcases, vanity cases, executive-cases, briefcases, school satchels and similar containers, with outer surface of aluminium
42021990	trunks, suitcases, vanity cases, executive-cases, briefcases, school satchels and similar containers (excl. with outer surface of leather, composition leather, patent leather, plastics, textile materials or aluminium)
42022100	handbags, whether or not with shoulder straps, incl. those without handles, with outer surface of leather, composition leather or patent leather
42022210	handbags, whether or not with shoulder straps, incl. those without handles, with outer surface of plastic sheeting
42022290	handbags, whether or not with shoulder straps, incl. those without handles, with outer surface of textile materials
42022900	handbags, whether or not with shoulder strap, incl. those without handle, with outer surface of vulcanised fibre or paperboard, or wholly or mainly covered with such materials or with paper
42023100	wallets, purses, key-pouches, cigarette-cases, tobacco-pouches and similar articles carried in the pocket or handbag, with outer surface of leather, composition leather or patent leather
42023210	wallets, purses, key-pouches, cigarette-cases, tobacco-pouches and similar articles carried in the pocket or handbag, with outer surface of plastic sheeting
42023290	wallets, purses, key-pouches, cigarette-cases, tobacco-pouches and similar articles carried in the pocket or handbag, with outer surface of textile materials
42023900	wallets, purses, key-cases, cigarette-cases, tobacco-pouches and similar articles of a kind normally carried in the pocket or handbag, with outer surface of vulcanised fibre or paperboard, or wholly or mainly covered with such materials or with paper, incl. spectacle cases of moulded plastic material
42029110	travelling-bags, toilet bags, rucksacks and sports bags with outer surface of leather, composition leather or patent leather
42029180	insulated food or beverage bags, shopping bags, map-cases, tool bags, jewellery boxes, cutlery cases, binocular cases, camera cases, musical instrument cases, gun cases, holsters and similar containers, with outer surface of leather, composition leather or of patent leather (excl. trunks, briefcases, school satchels and similar; articles normally carried in the pocket or in the handbag; travelling, toilet or sports bags; rucksacks)
42029211	travelling-bags, toilet bags, rucksacks and sports bags, with outer surface of plastic sheeting
42029215	musical instrument cases with outer surface of plastic sheeting
42029219	insulated food or beverage bags, shopping bags, map-cases, tool bags, jewellery boxes, cutlery cases, binocular cases, camera cases, gun cases, holsters and similar containers, with outer surface of plastic sheeting (excl. travelling-cases, briefcases, satchels and similar containers, bag or handbag articles, travelling-bags, toilet bags, sports bags, rucksacks and musical instrument cases)
42029291	travelling-bags, toilet bags, rucksacks and sports bags, with outer surface of textile materials
42029298	insulated food or beverage bags, shopping bags, map-cases, tool bags, jewellery boxes, cutlery cases, binocular cases, camera cases, musical instrument cases, gun cases, holsters and similar containers, with outer surface of textile materials (excl. trunks, briefcases, school satchels and similar containers, articles of a kind normally carried in the pocket or in the handbag, travelling-bags, toilet bags, sports bags and rucksacks)
42029900	travelling-bags, shopping or tool bags, jewellery boxes, cutlery cases and similar, with outer surface of vulcanised fibre or paperboard; cases for binoculars, cameras, musical instruments, guns, holsters and similar containers with outer surface of materials (not leather, plastic sheeting or textile materials) (excl. trunks, briefcases, school satchels and similar; handbags; articles normally carried in pocket or handbag)
52010090	cotton, neither carded nor combed (excl. rendered absorbent or bleached)
52029100	garnetted stock of cotton
52029900	cotton waste (excl. yarn waste, thread waste and garnetted stock)
52030000	cotton, carded or combed
84099100	parts suitable for use solely or principally with spark-ignition internal combustion piston engine, n.e.s.
84099900	parts suitable for use solely or principally with compression-ignition internal combustion piston engine "diesel or semi-diesel engine", n.e.s.
84295110	self-propelled front-end shovel loaders specially designed for underground use
84295191	self-propelled front-end crawler shovel loaders (other than specially designed for underground use)
84295199	self-propelled front-end shovel loaders (other than specially designed for underground use or crawler shovel loaders)
84295210	self-propelled track-laying excavators, with a 360° revolving superstructure

<b>CN2018</b>	<b>Description</b>
84295290	self-propelling mechanical shovels with a 360° revolving superstructure (other than on track-laying excavators)
87011000	pedestrian-controlled agricultural tractors and similar tractors for industry (excl. tractor units for articulated lorries)
87012010	road tractors for semi-trailers, new
87012090	road tractors for semi-trailers, used
87019110	agricultural tractors and forestry tractors, wheeled, of an engine power ≤ 18 kw (excl. pedestrian-controlled tractors)
87019190	tractors, of an engine power ≤ 18 kw (excl. those of heading 8709, pedestrian-controlled tractors, road tractors for semi-trailers, track-laying tractors and wheeled agricultural/forestry tractors)
87019210	agricultural tractors and forestry tractors, wheeled, of an engine power > 18 kw but ≤ 37 kw (excl. pedestrian-controlled tractors)
87019290	tractors, of an engine power > 18 kw but ≤ 37 kw (excl. those of heading 8709, pedestrian-controlled tractors, road tractors for semi-trailers, track-laying tractors and wheeled agricultural/forestry tractors)
87019310	agricultural tractors and forestry tractors, wheeled, of an engine power > 37 kw but ≤ 75 kw (excl. pedestrian-controlled tractors)
87019390	tractors, of an engine power > 37 kw but ≤ 75 kw (excl. those of heading 8709, pedestrian-controlled tractors, road tractors for semi-trailers, track-laying tractors and wheeled agricultural/forestry tractors)
87019410	agricultural tractors and forestry tractors, wheeled, of an engine power > 75 kw but ≤ 130 kw (excl. pedestrian-controlled tractors)
87019490	tractors, of an engine power > 75 kw but ≤ 130 kw (excl. those of heading 8709, pedestrian-controlled tractors, road tractors for semi-trailers, track-laying tractors and wheeled agricultural/forestry tractors)
87059080	special purpose motor vehicles (excl. those principally designed for the transport of persons or goods, and concrete-mixer lorries, fire fighting vehicles, mobile drilling derricks, crane lorries and concrete-pumping vehicles)
87141010	brakes and parts thereof, of motorcycles "incl. mopeds"
87141020	gear boxes and parts thereof, of motorcycles "incl. mopeds"
87141030	road wheels and parts and accessories thereof, of motorcycles "incl. mopeds"
87141040	silencers "mufflers" and exhaust pipes, and their parts, of motorcycles "incl. mopeds"
87141050	clutches and parts thereof, of motorcycles "incl. mopeds"
87141090	parts and accessories of motorcycles, incl. mopeds, n.e.s. (excl. brakes, gear boxes, road wheels, silencers, exhaust pipes, clutches, and their parts)
87149110	frames for cycles (excl. for motorcycles)
87149130	front forks for cycles (excl. for motorcycles)
87149190	parts of front forks, for cycles (excl. for motorcycles)
87149210	rims for cycles (excl. for motorcycles)
87149290	spokes for cycles (excl. for motorcycles)
87149420	brakes, incl. coaster braking hubs and hub brakes, for cycles (excl. for motorcycles)
87149490	parts of brakes, incl. coaster braking hubs and hub-brakes, for cycles, n.e.s. (excl. for motorcycles)
87149610	pedals for bicycles
87149630	crank-gear for bicycles
87149690	parts of pedals and crank-gear for bicycles, n.e.s.
88021100 *	helicopters of an unladen weight ≤ 2.000 kg
88021200 *	helicopters of an unladen weight > 2.000 kg
88024000 *	aeroplanes and other powered aircraft of an of an unladen weight > 15.000 kg (excl. helicopters and dirigibles)
95042000	billiards of all kinds and accessories
95043010	games with screen, operated by coins, banknotes, bank cards, tokens or by other means of payment
95043020	games without screen, operated by coins, banknotes, bank cards, tokens or by other means of payment (excl. bowling alley equipment)
95043090	parts of games, operated by coins, banknotes, bank cards, tokens or by other means of payment (excl. of bowling alley equipment)
95044000	playing cards
95045000	video game consoles and machines (excl. operated by any means of payment)
95049010	electric car racing sets, having the character of competitive games
95049080	tables for casino games, automatic bowling alley equipment, and other funfair, table or parlour games, incl. pintables (excl. operated by any means of payment, billiards, video game consoles and machines, playing cards and electric car racing sets having the character of competitive games)
95089110	exercising apparatus with adjustable resistance mechanisms
95089190	articles and equipment for general physical exercise, gymnastics or athletics (excl. exercising apparatus with adjustable resistance mechanisms)

\* For these CN codes only a subsection is intended to be covered by the proposed action. In particular, the proposed action will only apply to new non-military aircraft

## 即時諮詢案 5

# 美日初步貿易協定及數位貿易協定之分析

### 前言

今年 10 月 7 日美日正式簽署初步貿易協定，其內容涵蓋農工產品市場進入及數位貿易，預計該協定將於明年 1 月生效。

美日初步貿易協定除了有 11 條的本文外，並包含二個附件及六個附屬文件（side letter）、以及美日數位貿易協定內容。由於本次諮詢研析重點，係針對美日協定之文本內容為主，不包含市場進入的開放程度研析，美日貿易協定的 2 個附件主要為美日雙方關稅減讓表，附件 1 係日本關稅與關稅相關條款，包括：A.一般條款；B.日本關稅承諾：主要提供一般性說明、關稅消除或降低、關稅配額（Tariff Rate Quotas, TRQ）、農產品防衛措施與日本的關稅減讓清單（schedule of Japan）等具體安排；C.日本的原產地規則與原產地程序：主要提供一般性規則與程序、針對特定產品原產地規則之一般解釋性說明與特定產品原產地規則等。附件 2 係美國關稅與關稅相關條款，包括美國針對關稅減讓表的一般性說明、美國關稅減讓表、美國原產地規則與原產地程序等。對於這兩個關稅附件不納入本次研究範圍。至於 6 項附屬文件為相關文本之補充共識，因此一併納入以下分析。

本報告除了研析美日初步貿易協定與數位貿易協定之規範重點外，並適時參考 CPTPP、USMCA、歐日 EPA 或 WTO 電子商務提案討論等其他國際規範趨勢，進行分析比較，以瞭解美日初步貿易協定與其他國際協定趨勢之異同處。

## 一、美日 FTA 本文之分析<sup>1022</sup>

美日貿易協定文本（U.S.-Japan Trade Agreement, USJTA）非常扼要，僅有 11 個條文，茲說明如下：

- 第 1 條主要為協定所涉名詞定義，包括協定中提及之關稅、現存（existing）、1994 年關稅暨貿易總協定（GATT 1994）、原產、世界貿易組織（WTO）、世界貿易組織協定（WTO Agreement）等。
- 第 2 條，旨在確認締約方在 WTO 協定與其他雙方締結之協定中所現存之權利與義務。
- 第 3 條，主要說明根據 GATT 1994 第 20 條及其解釋性的說明，將在做出必要修改後納入本協定，並成為本協定的一部分。
- 第 4 條，強調協定內容不得（1）要求締約方提供或允許近用任何其認為與其基本安全利益相牴觸的資訊；（2）抑或排除締約方採取其認為必要的措施，以履行其再維持或恢復國際和平或安全，或保護其基本安全利益方面的義務。
- 第 5 條主要重點有三，包括：（1）有關一締約方對 WTO 協定之現存承諾，除本協定另有規定外，應按照本協定附件 1 或附件 2 改善市場進入。（2）本協定的任何內容，將不影響締約方在《1994 年 GATT》第 19 條與 WTO 協定附件 1A 中的《防衛措施協定》所享有的現有權利和義務。（3）本協定的任何規定，不得阻止任何一方採取依 WTO 爭端解決機構授權之行動，包括維持或增加關稅。

---

<sup>1022</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. 'United States-Japan Trade Agreement'. Available online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade\\_Agreement\\_between\\_the\\_United\\_States\\_and\\_Japan.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Trade_Agreement_between_the_United_States_and_Japan.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

- 第 6 條規定在任何締約方提出要求後的 30 天內，雙方應就可能影響本協定的執行或解釋之任何事項進行協商，以期在 60 天內達成雙方滿意的解決方案。
- 第 7 條強調本協定之附件應構成本協定完整的一部分。
- 第 8 條主要說明協定的修改及生效事宜，規定雙方可以書面形式同意修改本協定。而修正案應自締約雙方根據各自適用的法律程序，以書面形式通知對方批准修正案之日起 30 天，或在締約雙方決定的其他日期生效。
- 第 9 條主要規範協定的生效，按規定本協定應自雙方書面通知對方各自適用的法律程序完成之日起 30 天，或在雙方決定的其他日期生效。
- 第 10 條有關協定的終止，按規定任一締約方均可通過向另一締約方提供書面終止通知來終止本協定，終止應自一締約方向另一締約方發出書面通知之日起四個月，或由締約方決定其他日期而生效。
- 第 11 條涉及協定文字版本之效力，規定除附件 2 僅以英文提供外，本協定的英文和日文文本應具有同等效力。

## 二、美日 FTA 附屬文件之分析

在六個附屬文件中，美日雙方則分別針對酒精飲料、牛肉、稻米、防衛措施、脫脂奶粉與乳清等議題，表達消除或降低貿易障礙之相互瞭解及承諾，並提供相關措施安排。以下就六項附屬文件進行分析。並為了瞭解美方是否在美日 FTA 取得優於 TPP 中日本承諾的內容，本報告在六項附屬文件中提及的相關議題，即便可能涉及關稅或配額等

市場開放議題，仍會適時納入 CPTPP 及歐日 EPA 與降稅有關內容之差異比較。

## （一）酒精飲料

### 1. 美日附屬文件內容

本項附屬文件主要為美方之義務。主要內容涉及葡萄酒和蒸餾酒的裝填標準（standards of fill）要求、標示要求、部分排除產品類別，及說明本文件與智慧財產權利無涉。茲分述如下：

#### （1）裝填標準

美國財政部未來將採取相關措施，逐步取消或放寬美日間葡萄酒和蒸餾酒的裝填標準（standards of fill）。為此，財政部已於今（2019）年 7 月 1 日於「聯邦公報」（Federal Register）上分別徵詢葡萄酒及蒸餾酒裝填標準之公開意見<sup>1023</sup>。葡萄酒方面，該措施預計將處理容量分別在 180 毫升（ml）、300 ml、360 ml、550 ml、720 ml 及 1.8 公升之產品；蒸餾酒方面，該措施則預計將處理容量分別在 700 ml、720 ml、900 ml 及 1.8 公升之產品。USTR 進一步在附屬文件中說明，倘若財政部現行建議措施無法處理美日協定下酒精飲料的裝填標準問題，則未來將繼續研擬其他可行措施，以達成上述裝填容量之問題。

#### （2）對部分產品名稱之檢討

美國將自本項附屬文件生效之日起 120 日內，並基於請求下，針對使用特定產品名稱(product name)之產品，將進行該等產品名稱是否可繼續在美國境內使用與銷售之評估程序。美國主要將針對依日本相關法律，並非視為在日本境內生產的山形縣清

---

<sup>1023</sup>Elimination of Certain Standards of Fill for Wine, Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, Treasury, Docket No. TTB-2019-0004, Notice No. 182, July 1, 2019; Elimination of Certain Standards of Fill for Distilled Spirits; Amendment of Malt Beverage Net Contents Labeling Regulation, Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau, Treasury, Docket No. TTB-2019-0005, Notice No. 183, July 1, 2019.

酒、灘五鄉清酒、北海道葡萄酒，美方將評估該等產品是否得使用該等名字在美國境內銷售，以及評估該等產品得以使用之名稱。

### (3) 標示要求

美國財政部未來將持續致力於在聯邦法規中，簡化酒精飲料標示的許可程序。

(4) 符合美國法下，美國將持續從日本的利益角度，檢視美國對日本燒酒提供的市場進入待遇。

### (5) 本附屬文件與智慧財產權之關聯

本項附屬文件最後聲明，本項文件並未對商標或地理標示等創設額外的權利。

## 2. 與 CPTPP 比較

美日協定附屬文件對酒精飲料之規定，畢竟仍為初步文件，故其規範內容相較於 CPTPP，相對簡化，惟已可觀察到部分內容規範方向與 CPTPP 類似，並不排除未來美日對酒精飲料之規範會朝向 CPTPP 規範內容發展。

CPTPP 附件 8-A（葡萄酒及蒸餾酒）的主要重點在於定義和適用範圍、產品標示要求，同時有少部分的法規調和規定。茲分述如下：

### (1) 定義及適用範圍

CPTPP 附件 8-A 第 2 條針對酒類附件之相關用語有逐一定義，例如何謂容器、蒸餾酒、葡萄酒、供應商、標示、葡萄酒釀造實務等；至於在適用範圍上，CPTPP 則言明涵蓋葡萄酒和蒸餾酒。目前美日協定尚未對於適用產品有清楚界定，僅說明考慮排除部分未在日本境內生產的清酒和葡萄酒；至於日本燒酒的市場進入待遇則仍在考慮中。

## （2）標示要求

CPTPP 附件 8-A 第 4~19 條為針對酒類產品的標示要求，如規定：酒精成分容量的單位標示方法，或是禁止締約方僅因葡萄酒標示上包含與製酒過程有關的文字（如 chateau, fine, noble 等）而禁止進口等。相較之下，目前美日協定僅言明美國未來將持續致力於在聯邦法規中，簡化酒精飲料標示的許可程序。

## （3）法規調和規定

CPTPP 相較於美日協定，額外訂出若干法規調和規定。根據 CPTPP 附件 8-A 第 20~25 條之內容，其強調在各締約方間，推動對酒類進口產品實施認驗證程序上的一致性，以此減少技術性貿易障礙。換言之，儘管 CPTPP 允許各締約方得基於健康或安全目的，而對他方進口產品實施檢測或認驗證程序，惟其皆必須遵守 CPTPP 所規定之若干限制。舉例而言，附件 8-A 第 21 條即規定，作為進口國的締約方，不得要求進口產品需獲得其母國對特定事項之驗證，如葡萄酒的釀造年份、特別品種及區域聲明，或蒸餾酒的生產原料及製造過程。再者，第 23 條則規定，締約一方僅得要求產品供應商在第一次進口特定品牌、製造商或批次時，提供產品樣本以供檢測。

## （4）CPTPP 欠缺裝填標準、與智慧財產權之關聯聲明

CPTPP 未納入美日協定聲明附屬文件額外要求酒精飲料的裝填標準，以及聲明未創設額外的智慧財產權利。

## 3. 與歐日 EPA 比較

美日協定附屬文件和歐日 EPA 之規範間，差異則較為明顯，歐日 EPA 主要以推動相互承認的重點為主。

歐日 EPA 對於酒類產品規範主要落在貨品貿易專章第 2.23~2.31 條、附件 2-D（促進燒酒產品出口）和附件 2-E（促進酒

類產品出口)，規範重點在於適用範圍及法規與釀造實務之相互承認。茲分述如下：

### (1) 適用範圍

歐日 EPA 主要涵蓋產品範圍包括葡萄酒和日本燒酒。葡萄酒按歐日 EPA 第 2.23 條規定，以 HS.稅則分類歸類為 22.04 目之產品為主<sup>1024</sup>；至於日本燒酒則須以 720 毫升或 1.8 公升的規格進入歐盟市場。相較之下，目前美日協定尚未對於適用產品有清楚界定，僅說明考慮排除部分未在日本境內生產的清酒和葡萄酒；至於日本燒酒的市場進入待遇則仍在考慮中。

### (2) 推動酒類法規與釀造實務之相互承認

歐日 EPA 分為三個階段逐步推進法規與釀造實務之相互承認，第 2.25 條規定締約方應將第一階段（協定生效時起）相互承認之法規載明於附件 2-E「促進酒類產品出口」之第 A 節，並允許締約他方已經符合第 A 節所列法規與釀造實務的酒類產品可以取得輸入許可。其次，協定第 2.26 條則要求雙方應在協定生效後兩年，優先針對附件 2-E 第 C 節所指定之釀造實務制定許可程序，以完成第二階段之相互承認<sup>1025</sup>。最後，協定第 2.27 條規定締約雙方後續應在第三階段採取必要行動，即協定生效後三年內，核可締約他方在附件 2-E 第 D 節所指定之釀造實務<sup>1026</sup>。

除此之外，歐日 EPA 另同意透過接受自我驗證證書之方式，以簡化符合性評鑑程序要求。依據上述條文於各階段中已經完成相互承認之酒類產品，日方出口之酒類產品如果已經依法完成自我驗證符合日本本國酒類相關規範，歐日 EPA 第 2.28

---

<sup>1024</sup>HS. 22.04 目項下產品包括：香檳；其他汽泡酒；其他鮮葡萄酒，裝在 2 公升或以下之容器內者；其他鮮葡萄酒，裝在超過 2 公升但不超過 10 公升之容器內者；其他鮮葡萄酒，裝在超過 10 公升之容器內者；其他葡萄醪。

<sup>1025</sup>EU-Japan EPA, Ch.2, art. 2.26, art.2.29.1(a).

<sup>1026</sup>EU-Japan EPA, Ch.2, art. 2.27. art.2.29.1(b).

條要求歐盟應接受日方出具之自我驗證證書，作為進口許可程序之佐證資料<sup>1027</sup>。

### （3）歐日 EPA 欠缺裝填標準、與智慧財產權之關聯聲明

歐日 EPA 未納入美日協定聲明附屬文件額外要求酒精飲料的裝填標準，以及聲明未創設額外的智慧財產權利。

## （二）牛肉

### 1. 美日附屬文件內容<sup>1028</sup>

關於牛肉的美日附屬文件，美方貿易代表萊泰澤（Robert Lighthizer）致信予日本駐美大使杉山晉輔（Sugiyama Shinsuke），說明美國政府將削除對日本進口牛肉 200 公噸的「國家特別配額」（Country Specific Quota, CSQ）；同時，美國將會對其他國家或地區的進口牛肉配額自 64,805 公噸上調至 65,005 公噸，並允許日本享有該項目下之關稅配額（Tariff Rate Quota, TRQ）。

然美日 FTA 牛肉附屬文件相對簡要，為了瞭解牛肉在美日 FTA 中之相互開放情形，本報告進一步分析美日 FTA 中，日本對牛肉關稅與牛肉防衛措施與美國達成之共識，以利於瞭解美日 FTA 下，日本對美國牛肉之開放承諾，與 CPTPP 及歐日 EPA 之差異。

### （1）降稅期程

在關稅方面，日本表示將自目前對美牛 38.5% 的關稅逐步調降，並於 15 年後（2033 年）降至 9%；對於牛肉乾、牛肉萃取物等牛肉加工製品，將在 5 至 15 年間，逐步下降目前關稅高達 50%

---

<sup>1027</sup>EU-Japan EPA, Ch.2, art. 2.28.

<sup>1028</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Beef'. Available online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Rice.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Rice.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

的關稅。根據 USTR 說明，日本對美國牛肉的降稅期程將與日本在 CPTPP 下所作出的承諾相同，詳細降稅期程請見下表 1。

**表 1 日本在美日 FTA 開放美國牛肉之降稅期程**

第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年	第 7 年	第 8 年	第 9 年	第 10 年	第 11 年	第 12 年	第 13 年	第 14 年	第 15 年
26.6%	25.8%	25.0%	24.1%	23.3%	22.5%	21.6%	20.8%	20.0%	自第 10 年起，需在 6 年內將關稅降至 9%，並在第 15 年起維持每年 9% 的稅率。					

資料來源：美日 FTA 附件 1—日本關稅與關稅相關條款

## (2) 牛肉特別防衛措施

### A. 啟動數量

在特別防衛措施方面，美國進口牛肉將不再受到 WTO 防衛機制之適用，日本將另設立專門適用於美牛的防衛機制，其啟動防衛措施之基準數量 (trigger level) (以下簡稱「啟動數量」) 為：第一、二年的數量皆為 242,000 公噸，並在第 3 年至第 9 年間逐年增加 4,860 公噸，第 10 年至第 14 年逐年增加 2,420 公噸，於第 15 年起又恢復逐年增加 4,860 公噸。<sup>1029</sup>

### B. 防衛性關稅

一旦日本啟動防衛機制，第 1 年及第 2 年的防衛性關稅 (safeguard duty) 將為 38.5%，第 3 至 9 年為 30%，第 10 至 13 年為 20%，第 14 年為 18%，自第 15 年起，若有超過配額時仍須課徵防衛機制時，最高僅能課徵 18%；然而在第 15 年之後，日本若曾間隔未採用防衛措施，但之後有一年度日本又有啟動牛肉防衛機制之須求時，則防衛稅率需較前次實施的稅率下降 1%，

<sup>1029</sup> See para.9(b) of Sub-Section 4 of Section B in Annex I of US-Japan Trade Agreement.

亦即再次使用的稅率將限於 17%；往後只要有間隔未使用防衛，每次再次啟動時相較於前次稅率，均需持續降低 1%。

易言之，在第 15 年後，牛肉的特別防衛稅率上限為 18%，之後只要有間斷未曾使用下，日本只能採取低於 18% 的防衛機制。

**表 2 美日 FTA 下牛肉的防衛措施啟動數量**

日本承諾	第 1 年	第 2 年	第 3 至 9 年	第 10 至 14 年	第 15 年以後
關稅配額	242,000 公噸 x 首年剩於生效 天數/365	242,000 公 噸	逐年增加 4,860 公噸，至第 9 年 為 276,020 公噸	逐年增加 2,420 公噸，至第 14 年 為 288,120 公噸	第 15 年為 292,980 公噸，往 後逐年增加 4,860 公噸
特別防衛 措施	超過配額的部 分，課徵 38.5%	超過配額 的部分，課 徵 38.5%	超過配額的部 分，課徵 30%	超過配額的部 分，第 10-13 年 課徵 20%；第 14 年課徵 18%	超過配額的部 分，課徵 18%； 若前一年未課 徵防衛措施，則 自 15 年以後課 徵防衛措施，每 次課徵均需降 1%。

資料來源：美日 FTA 附件 1—日本關稅與關稅相關條款

## 2. 與 CPTPP 比較

由於 CPTPP 已於 2018 年生效，日本國會也已於 2018 年 5 月正式通過該協定；另一方面，美日協定目前已完成簽署，外界預期該協定有望於 2020 年 1 月生效<sup>1030</sup>。由於日本的年度起始時間為每年的 4 月 1 日，故美日 FTA 若如期生效，則兩協定對日本而言，生效期間僅差一個年度。

<sup>1030</sup>Congressional Research Service, Oct. 3 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations'. Available online at <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11120.pdf>. Last viewed: 2019.11.08.

### (1) 降稅期程<sup>1031</sup>

以下就日本在美日 FTA 以及 CPTPP 下，對進口牛肉之降稅期程進行比較，詳細數據請見下表 3：

**表 3 比較日本在美日 FTA 與 CPTPP 對進口牛肉之降稅期程**

第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年	第 7 年	第 8 年	第 9 年	第 10 年	第 11 年	第 12 年	第 13 年	第 14 年	第 15 年	第 16 年後
美日 FTA (2019 年簽署)															
26.6 %	25.8 %	25.0 %	24.1 %	23.3 %	22.5 %	21.6 %	20.8 %	20.0 %	自第 10 年起，需在 6 年內將關稅調降至 9%，並在第 15 年起維持每年 9% 的稅率。						9%
CPTPP (2018 年生效)															
27.5 %	26.6 %	25.8 %	25.0 %	24.1 %	23.3 %	22.5 %	21.6 %	20.8 %	20.0 %	18.1 %	16.3 %	14.5 %	12.6 %	10.8 %	9%

資料來源：本研究自行整理

根據表 3，美日 FTA 降稅期程的第 1 年稅率相等於 CPTPP 第 2 年稅率的 26.6%；且 CPTPP 生效第 16 年後的稅率將維持在 9%，而美日 FTA 則預計在生效的第 15 年後將稅率維持在 9%。如同上述提及兩協定生效僅差一個年度而言，可以推論日本在美日 FTA 下對美國牛肉所進行的開放承諾，其時程及開放程度皆與 CPTPP 相同。

<sup>1031</sup>The Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand. 2018. 'CPTPP Annexes to the Chapters—2-D: Japan Tariff Schedule.', page 7-8. Available online at <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Annexes/2-D.-Japan-Tariff-Elimination-Schedule.pdf>. Last viewed: 2019.11.09

## (2) 牛肉特別防衛措施<sup>1032</sup>

### A. 啟動數量

日本在 CPTPP 所設立的牛肉特別防衛措施啟動數量門檻為：第一年自全體締約國之進口總數量為 590,000 公噸，自第 2 年至第 10 年起，逐年增加 11,800 公噸，第 11 年至第 15 年逐年增加 5,900 公噸，第 16 年起每年增加 11,800 公噸。

表 4 美日 FTA 與 CPTPP 牛肉特別防衛措施之啟動數量

美日 FTA				
第 1 年	第 2 年	第 3 至 9 年	第 10 至 14 年	第 15 年以後
242,000 公噸 x 首年剩於生效天數 / 365	242,000 公噸	逐年增加 4,860 公噸，至第 9 年為 276,020 公噸	逐年增加 2,420 公噸，至第 14 年為 288,120 公噸	第 15 年為 292,980 公噸，往後逐年增加 4,860 公噸
CPTPP				
第 1 年	第 2 至 10 年		第 11 至 15 年	第 16 年以後
590,000 公噸 x 首年剩於生效月數 / 12	第 2 年為 601,800 公噸，並逐年增加 11,800 公噸，至第 10 年為 696,200 公噸		逐年增加 5,900 公噸，至第 15 年為 752,700 公噸	第 16 年為 764,500 公噸，往後逐年增加 11,800 公噸

資料來源：本研究自行整理

### B. 防衛性關稅

啟動防衛機制後的防衛性關稅之稅率，第 1 至 3 年的防衛性關稅為 38.5%，第 4 至 10 年為 30%，第 11 至 14 年為 20%，第 15 年為 18%，自第 16 年起，若有超過配額時仍須課徵防衛機制時，最高僅能課徵 18%；然而在第 16 年之後，日本若曾間隔未採用防衛措施，但之後有一年度日本又有啟動牛肉防衛機制之須

<sup>1032</sup>The Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand. 2018. 'CPTPP Annexes to the Chapters—2-D: Japan Appendix B-1 Agricultural Safeguard Measures.', page 3-9. Available online at <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Annexes/2-D.-Japan-Appendix-B-1-Agricultural-Safeguard-Measures.pdf>. Last viewed: 2019.11.09

求時，則防衛稅率需較前次實施的稅率下降 1%，亦即再次使用的稅率將限於 17%；往後只要有間隔未使用防衛，每次再次啟動時相較於前次稅率，均需持續降低 1%。

### C. 綜合比較

綜合而言，從日本啟動牛肉防衛機制之數量門檻，即可觀察到日本提供美國牛肉進口的配額數量遠高於 CPTPP，美日 FTA 在第 1~2 年生效時，美國即單獨取得 242,000 公噸配額進口，亦即美國每天有 663 公噸；但日本在 TPP 對全體會員提供的配額總量為 590,000 公噸，若以 TPP 仍為 12 國的假設狀態下，則日本提供 11 國每天配額量約僅有 148 公噸，顯示美國確實在美日 FTA 下取得的牛肉配額是相當顯著的。

至於防衛機制的設計與啟動，因為日本給予的配額多，故美日 FTA 啟動防衛措施的門檻自然遠高於 CPTPP 全體締約國門檻，不過兩者在進行防衛性關稅之稅率上並無差異，僅美日 FTA 的防衛性關稅稅率執行時程較 CPTPP 快一年（因美日 FTA 僅第 1、2 年稅率為 38.5，CPTPP 為第 1 至 3 年為 38.5%），就防衛機制設計上，兩者大致相同。

### 3. 與歐日 EPA 比較

由於歐日 EPA 已於 2019 年 2 月起正式生效，美日協定則有望於 2020 年 1 月生效<sup>1033</sup>。如前述說明，由於日本的年度起始時間為每年的 4 月 1 日，故美日 FTA 若如期生效，則兩協定對日本而言，生效期間僅差一個年度。

---

<sup>1033</sup>Congressional Research Service, Oct. 3 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement Negotiations'. Available online at <https://fas.org/sgp/crs/row/IF11120.pdf>. Last viewed: 2019.11.08.

(1) 降稅期程<sup>1034</sup>

以下就日本在美日 FTA 以及歐日 EPA 下，對進口牛肉之降稅期程進行比較，詳細數據請見下表 5：

表 5 比較日本在美日 FTA 與歐日 EPA 對進口牛肉之降稅期程

第 1 年	第 2 年	第 3 年	第 4 年	第 5 年	第 6 年	第 7 年	第 8 年	第 9 年	第 10 年	第 11 年	第 12 年	第 13 年	第 14 年	第 15 年	第 16 年後
美日 FTA (2019 年簽署)															
26.6 %	25.8 %	25.0 %	24.1 %	23.3 %	22.5 %	21.6 %	20.8 %	20.0 %	自第 10 年起，需在 6 年內將關稅調降至 9%，並在第 15 年起維持每年 9% 的稅率。						9%
歐日 EPA (2019 年生效)															
27.5 %	26.7 %	25.8 %	25.0 %	24.2 %	23.3 %	22.5 %	21.7 %	20.8 %	20.0 %	18.2 %	16.3 %	14.5 %	12.7 %	10.8 %	9%

資料來源：本研究自行整理

根據上表 5，美日 FTA 降稅期程的第 1 年稅率幾乎於歐日 EPA 相同；且歐日 EPA 在生效第 16 年後的稅率將維持在 9%，而美日 FTA 則預計在生效的第 15 年後將稅率維持在 9%。如同上述提及兩協定生效僅差一個年度而言，可以推論日本在美日 FTA 下對美國牛肉所進行的開放承諾，與在歐日 EPA 下對歐盟進口牛肉給予的承諾近乎相同。

<sup>1034</sup>European Commission, Apr 18, 2018. 'EU-Japan Economic Partnership Agreement: texts of the agreement: Part 4 Japanese schedule', page EU/JP/Annex 2-A-4/en 4. Available online at [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc\\_157230.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157230.pdf). Last viewed: 2019.11.08.

(2) 牛肉特別防衛措施<sup>1035</sup>

A. 啟動數量

日本在歐日 EPA 所設立的防衛措施啟動數量之門檻為：第一年自全體締約國之進口總數量為 43,500 公噸，自第 2 年至第 10 年起，逐年增加 777 或 778 公噸，第 11 年至第 15 年逐年增加 385 公噸，第 16 年起每年增加 770 公噸。

表 6 美日 FTA 與歐日 EPA 牛肉防衛措施之啟動數量

美日 FTA				
第 1 年	第 2 年	第 3 至 9 年	第 10 至 14 年	第 15 年以後
242,000 公噸 x 首年剩於生效天數 / 365	242,000 公噸	逐年增加 4,860 公噸，至第 9 年為 276,020 公噸	逐年增加 2,420 公噸，至第 14 年為 288,120 公噸	第 15 年為 292,980 公噸，往後逐年增加 4,860 公噸
歐日 EPA				
第 1 年	第 2 至 10 年		第 11 至 15 年	第 16 年以後
43,500 公噸 x 首年剩於生效月數 / 12	第 2 年為 44,278 公噸，並逐年增加 777 或 778 公噸，至第 10 年為 50,500 公噸		逐年增加 385 公噸，至第 15 年為 52,425 公噸	第 16 年為 53,195 公噸，往後逐年增加 770 公噸

資料來源：本研究自行整理

B. 防衛性關稅

啟動防衛機制後的防衛性關稅之稅率，第 1 至 3 年的防衛性關稅為 38.5%，第 4 至 10 年為 30%，第 11 至 14 年為 20%，第 15 年為 18%，然而在第 16 年之後，日本若曾間隔未採用防衛措施，但之後有一年度日本又有啟動牛肉防衛機制之須求時，則防衛稅率需較前次實施的稅率下降 1%，亦即再次使用的稅率將限

<sup>1035</sup>European Commission, Apr 18, 2018. 'EU-Japan Economic Partnership Agreement: texts of the agreement: Part 3 Tariff elimination and reduction - Japan (Notes for the Schedule of Japan)', page EU/JP/Annex 2-A-3/en 98-107. Available online at [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc\\_157229.pdf#page=103](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157229.pdf#page=103). Last viewed: 2019.11.08.

於 17%；往後只要有間隔未使用防衛，每次再次啟動時相較於前次稅率，均需持續降低 1%。

### C. 綜合比較

若比較防衛機制下之規範，日本在美日 FTA 下所給予美牛進口配合量，遠高於歐日 EPA 下的數量（約為 5.5 倍）。從而日本對美國啟動特別防衛措施之數量門檻，也遠高於歐日 EPA 下之門檻。不過兩部協定的牛肉防衛機制及實施稅率，兩者並無差異，僅美日 FTA 的防衛性關稅稅率執行時程較歐日 EPA 快一年（因美日 FTA 僅第 1、2 年稅率為 38.5，歐日 EPA 為第 1 至 3 年為 38.5%）。

## （三）稻米

### 1. 美日附屬文件內容<sup>1036</sup>

美日的附屬文件中，日本駐美大使杉山晉輔致信予美方貿易代表萊泰澤，確認日本將在 WTO 對稻米配額的承諾範圍下，對自美進口稻米實施「即時買賣（simultaneous-buy-sell, SBS）制度」。

日本允諾，在 SBS 投標且最終結果確認後，農林水產省（The Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, MAFF）將即刻在政府的網站上公開各種形式之糙米（長粒米、中粒米及短粒米）及白米之下列資訊：（1）投標的數量及投標稻米數量的總和；（2）成功投標的數量以及該投標稻米數量的總和；（3）農林水產省對成功投標之加權平均購買價格；以及（4）成功投標者對農林水產省之加權平均支付價格。

---

<sup>1036</sup>Office of the United States Trade Representative, Oct. 7, 2019. 'U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Rice'. Available online at [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Rice.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Rice.pdf). Last viewed: 2019.11.09.

## 2. 與 CPTPP 比較

由於 TPP 談判時期，日本與美國曾就稻米議題曾發布附屬文件（letter exchange），且日本當時承諾將另給予自美國進口稻米額外的「國家特別配額」，故以下針對 TPP 時期日本與美國的稻米談判內容進行分析。

### （1）關稅配額數量

在 TPP 中，日本承諾將給予美國稻米在 WTO 承諾以外之關稅配額，第 1 至 3 年每年分別為 50,000 公噸，自第 10 年起至第 12 年則逐年增加 2,000 公噸，至第 13 年到達 70,000 公噸後，則每年維持相同配額。上述自美進口稻米之關稅配額將使用 SBS 機制進入日本市場，且其加價（mark-up）幅度將不得超過日本在 WTO 支承諾。<sup>1037</sup>

### （2）SBS 機制

有關 SBS 機制，雙方於 TPP 附屬文件中同意日本將於每個年度進行六次的投標，且日本將於每年 4 月 10 日告知美國 SBS 進口稻米的招標日期。此外，日本將對長粒米、中粒米及短粒米設置最高購買價格，且該價格需反映國際市場價格，包含在美國港口的離岸價格（free on board）、運輸成本及匯率，農林水產省將會在其網站上公告評估國際市場價格之要素。另外，在每年度完成前三次的標案後，雙方同意就種類一<sup>1038</sup>及種類二<sup>1039</sup>稻米之滿足率（fill rates）及分配情形進行檢視；倘若滿足率低於 90%，則必須將未分配之數量分配在該年度剩餘之標案中，且農林水產省在

---

<sup>1037</sup>The Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand. 2018. 'CPTPP Annexes to the Chapters—2-D: Japan Appendix A Tariff Rate Quotas', page 41-42. Available online at <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Annexes/2-D.-Japan-Appendix-A-Tariff-Rate-Quotas.pdf>. Last viewed: 2019.11.09.

<sup>1038</sup>該項目包含 HS Code 110290.301、110319.510、110320.350、110419.250、110429.250、190120.122、190120.162、190190.142、190190.587、190410.211、190420.211、190490.120，與 210690.517。

<sup>1039</sup>該項目包含 HS Code 100610.010、100620.010、100630.010，與 100640.010。

美日雙方同意下，應對下列事項實施調整措施：標案的頻率及數量、未來投標中碎米與完整米粒之比率、最高購買價格，以及得標後稻米運送之時程。雙方更同意，若美國進口稻米之關稅配額在連續三年中有任兩年未完全執行，則日本將在下一年度中將所有最低進口加價幅度減少 15%，或執行其他雙方同意之措施。<sup>1040</sup>除上述措施之外，美日在 TPP 的文件中也對符合招標之資格進行規範，且雙方需每年檢視美國特別配額在 SBS 下的執行成果，並與美日 FTA 相同，要求日本在投標結束後公布相關資訊。<sup>1041</sup>

### (3) 綜合比較

若比較日本在美日 FTA 及原本 TPP 下對美國進口稻米的開放程度，明顯的日本在 TPP 下對美國做出的承諾，較美日 FTA 較多。首先，美日 FTA 稻米附屬文件，明言日本雖同意實施 SBS 機制，惟僅在日本 WTO 對稻米配額承諾範圍加以實施，意謂著美日 FTA 並未對美國額外開放稻米配額。但在 TPP 中日本給予美國在未來可高達 70,000 公噸之「國家特別配額」。

再從美日 FTA 及 TPP 均涵蓋的 SBS 機制觀察，美日 FTA 中僅要求日本在招標結束後對相關資訊進行揭露，然在 TPP 中，日本除公開相同資訊之外，更同意設置最高購買價格，以及依照美國進口稻米的配額情形對標案進行調整。因此，不論以關稅配額數量或是 SBS 的規範之角度分析，日本在 TPP 下對美國進口稻米的開放承諾，皆比美日 FTA 內容更優惠。

換言之，不論從日本對美國的稻米配額放寬上、或對稻米採購實施 SBS 機制上，美日在 TPP 下之條件均優於美日 FTA 目前

---

<sup>1040</sup>戴文祈，「建議我國稻米於 TPP 下之談判策略—以日本稻米談判結果為前車之鑑」。經貿法訊第 189 期，第 5-17 頁。

<sup>1041</sup>‘TPP Final Text—US Japan Letter Exchange on Operation of SBS Mechanism.’ Available online at <https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-US-JP-Letter-Exchange-on-Operation-of-SBS-Mechanism.pdf>. Last viewed: 2019.11.09.

稻米附屬文件之內容，因此不排除未來美日 FTA 針對稻米問題，可能朝向日本原本在 TPP 中已承諾內容之方向調整。

### 3. 與歐日 EPA 比較

歐日 EPA 中並未針對稻米有特殊規定，關稅配額及採購機制均無特殊規範。

#### (四) 農產品防衛措施

##### 1. 美日附屬文件內容

本項附屬文件，主要規定美日貿易協定附件 I (Annex) 的農產品防衛措施之實施問題<sup>1042</sup>，特別是有關牛肉、豬肉、濃縮乳清蛋白 (Whey Protein Concentrate, WPC)、乳清粉及新鮮柳橙之農業防衛措施。在本附屬文件中，申明當啟動相關產品之農產品防衛措施時，也應展開以下程序，分述如下：

##### (1) 牛肉

倘日本針對美國牛肉產品採取農業防衛措施，則美國與日本應展開協商，以提高後續啟動防衛措施之門檻基準數量。基此，日本應在採取農業防衛措施後立即通知美國，並提供美國該項措施之相關數據資料。美國與日本應於農業防衛措施實施後 10 日內進行協商，並在不遲於措施實施後 90 日內完成協商。

另外，美日貿易協定附件一明定，即便日本對進口美國牛肉訂定有可啟動特別防衛措施之數量門檻（如本報告前述），但美國與日本應於協定生效後第 4 年上半年展開協商，或經任一締約方之請求隨時展開協商，以調整在協定生效第 5 年後適用農業防衛措施之條件<sup>1043</sup>。對此，美國附屬文件進一步明定，美國與日本

---

<sup>1042</sup>美日 FTA 的附件一 (Annex I) 之第四部分 (Sub-Section 4) 為農產品防衛措施。

<sup>1043</sup>See para.9(c) of Sub-Section 4 of Section B in Annex I of US-Japan Trade Agreement.

在協商農業防衛措施之條件調整時，並應相對應的考量日本在 CPTPP 協定下對牛肉產品防衛措施已調整之特定條件。

## (2) 豬肉、WPC、乳清粉及鮮橙

針對前述產品，倘若日本對於美國產品在連續三年內啟動 2 次農業防衛措施，則美國與日本應展開協商，以提高後續啟動防衛措施之基準數量。基此，日本應於採取措施後立即通知美國，並提供美國該項措施之相關數據資料。雙方應於日本連續三年內第 2 次採取農業防衛措施後，不遲於 30 日內進行協商，並在 6 個月內完成協商。

## 2. 與 CPTPP 比較

CPTPP 附件 2-D (關稅承諾) 第 7 條規定，各締約方於其貨品關稅減讓承諾表之附錄 B 明定各產品所適用農業防衛措施。日本對牛肉、豬肉、加工豬肉品、WPC、乳清粉及鮮橙及賽馬，均訂有農業防衛措施；然其中，日本僅針對牛肉與賽馬，訂有調整農業防衛措施適用條件之程序規定，說明如下。

在牛肉產品部分，日本與澳洲在 CPTPP 下均同意，在計算日本進口總量時，應計入符合《日本-澳洲經濟夥伴協定》(Japan – Australia Economic Partnership Agreement, JAEPA) 規定、原產於澳洲之牛肉產品進口量。同時，為避免在 JAEPA 下澳洲牛肉產品突然大增，日本或澳洲得基於他方請求展開協商<sup>1044</sup>。

在賽馬方面，經締約一方之請求並通知其他締約方後，日本與其他有興趣的締約方得就賽馬之農業防衛措施運作情形展開諮協商，並得經相互同意後定期評估並更新基準價格 (trigger price)<sup>1045</sup>。

---

<sup>1044</sup>See CPTPP, Japan Appendix B-1 Agricultural Safeguard Measures, Article 11(a) of Section B of Annex 2-D.

<sup>1045</sup>See CPTPP, Japan Appendix B-1 Agricultural Safeguard Measures, Article 4 of Section H.

相較之下，美日貿易協定允許美國與日本針對牛肉、豬肉、WPC、乳清粉及新鮮柳橙展開農業防衛措施之協商，其協商範圍涵蓋若干重要農產品而明顯較為廣泛；且美日貿易協定明定協商程序及時程，亦較 CPTPP 規範更為清楚明確。

### 3. 與歐日 EPA 比較

日本在歐日 EPA 附件 2-A 第三部分第 C 節明定各項農產品所適用之農業防衛措施。惟在歐日 EPA 協定下，僅明定經歐盟請求後，日本與歐盟應針對賽馬之農業防衛措施運作展開協商，並得經相互同意後定期評估及更新基準價格<sup>1046</sup>。

相較之下，關於農業防衛措施之協商方面，顯然以美日貿易協定協商範圍更為廣泛，且協商程序亦更加清楚明確。

## (五) 脫脂奶粉

### 1. 美日附屬文件內容

在美日的脫脂奶粉附屬文件中，雙方同意在日本 WTO 承諾之關稅配額下，日本農林水產省(MAFF)將透過以下方式管理拖脂奶粉配額進口。將由日本農畜產業機構 (Agriculture & Livestock Industries Corporation, ALIC) 在符合國內法下，引進由 MAFF 管理的「全年度全球 750 公噸 (相當於 5,000 公噸全脂牛奶重量) 進口配額招標計畫」，所謂脫脂奶粉包括蛋白質含量至少 35% 之脫脂奶粉 (skimmed milk powder, 含 non-fat dry milk, 無脂乾奶) 」<sup>1047</sup>。

### 2. 與 CPTPP 比較

TPP 中日本與奶粉相關之關稅配額分別規定於 Japan Appendix A-TRQ 第 10-12 項，開放成員國進口脫脂奶粉之關稅配額由 20,659

<sup>1046</sup>See Article 4 of Sub-Section 8 of Section C of Part 3, Annex 2-A of Japan-European EPA.

<sup>1047</sup>美日 FTA 附屬文件-脫脂奶粉，

[https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Skimmed\\_Milk\\_Powder.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Skimmed_Milk_Powder.pdf)

公噸（相當於全脂牛奶重量），分 6 年逐年增加至 24,102 公噸（相當於全脂牛奶重量）。<sup>1048</sup> 然而在 TPP 中，日本對這些奶粉配額的進口管理，係採用「先到先審」的進口許可制度（first-come, first-served import licensing procedure），並未如美日要求引進「全年全球 750 公噸進口配額招標計畫」。

### 3. 與歐日 EPA 比較

在歐日 EPA 中，日本開放歐盟進口脫脂奶粉之關稅配額，係以奶油、脫脂奶粉、奶粉、煉乳等乳製品總關稅配額約定，由 12,857 公噸（相當於全脂牛奶重量），分 6 年逐年增加至 15,000 公噸（相當於全脂牛奶重量）。<sup>1049</sup> 日本對這些奶粉配額的進口管理，同樣採「先到先審」的進口許可制度（first-come, first-served import licensing procedure），並未如美日要求引進「全年全球 750 公噸進口配額招標計畫」。

## （六）濃縮乳清蛋白（WPC）

### 1. 美日附屬文件內容<sup>1050</sup>

本附屬文件旨在使美日雙方在濃縮乳清蛋白（Whey Protein Concentrate, WPC）農業防衛措施之執行上達成共識。日本應根據符合國際義務（美日協議及其附屬文件）之國內法律或法規，執行美日 FTA 附件一（Annex 1）之 WPC 農業防衛措施。附屬文件內容如下：

（1）日本採取農業防衛措施之前，應評估是否存在 FTA 附件一第四部分（Sub-Section 4）的第 12(e)(i)條<sup>1051</sup>中的特定

<sup>1048</sup>TPP Japan Appendix A-TRQ, 13,

<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Japan-Appendix-A-Tariff-Rate-Quotas.pdf>

<sup>1049</sup>歐日 EPA Annex 2-A-3, 79-84,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc\\_157229.pdf#page=103](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157229.pdf#page=103)

<sup>1050</sup>U.S.-Japan Trade Agreement: Side Letter on Whey.

[https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter\\_Exchange\\_on\\_Whey.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Letter_Exchange_on_Whey.pdf)

<sup>1051</sup>美日 FTA 附件 1(Section B, Sub-Section 4)原文：12. (e) (i) Notwithstanding subparagraph (a), Japan shall not apply any agricultural safeguard measure under this paragraph if: (A) there is a

條件。第 12(e)(i)條所謂的兩個條件為：（1）日本國內對脫脂奶粉有缺乏；（2）日本對脫脂奶粉的國內需求並無明顯下降。換言之，倘若有這兩個之一的條件存在時，即便來自美國脫脂奶粉的進口量達到可啟動農產品防衛措施數量門檻，日本承諾不予啟動。

（2）任何由日本政府控制企業對脫脂奶粉之進口或計畫性進口，應被視為第 12(e)(i)(A)條所指「存在國內脫脂奶粉短缺之情形」。但下列情況除外：

- 日本在 WTO 對“一般用途指定乳製品( designated dairy products for general use )”之配額。
- 日本在其他貿易協議中承諾之配額。

（3）在確定是否構成第 12(e)(i)(B)條之情形（亦即日本對脫脂奶粉的國內需求是否明顯下降），日本應對國內脫脂奶粉市場進行全面評估，同時考量以下因素：

- 日本生產及庫存脫脂奶粉的歷史紀錄及趨勢。
- 日本脫脂奶粉躉售價格（ Wholesale prices ）之歷史紀錄及趨勢。
- 任何近期發生的天災或長期氣候異常對日本脫脂奶粉市場造成之影響。

## 2. 與 CPTPP 比較

日本在美日 FTA 與 CPTPP<sup>1052</sup>之附件中均納入 WPC 的農業防衛措施條款，針對日本關稅減讓表中標註 SG4\*的原產農產品，

---

domestic shortage of skimmed milk powder in Japan; or (B) there is no demonstrable reduction in domestic demand for skimmed milk powder in Japan.

<sup>1052</sup>TPP Japan Appendix B-1 Agricultural Safeguard Measures, para5.

<https://ustr.gov/sites/default/files/TPP-Final-Text-Japan-Appendix-B-1-Agricultural-Safeguard-Measures.pdf>CPTPP. AGRICULTURAL SAFEGUARD MEASURES.

只要進口總量到達一定水準，則日本可採取防衛措施，所涉之 SG4\*原產農產品主要為蛋白質含量等於或大於 25%、小於 45% 之濃縮乳清。

不過與美日 FTA 相同，CPTPP 中也規定日本不可採取防衛措施之條件，CPTPP 規定若日本符合下列特定條件，就不可採取農產品防衛措施：

- 日本國內的脫脂奶粉短缺；以及
- 日本國內的脫脂奶粉需求並未明顯減少。

若日本仍對脫脂奶粉採取農產品防衛措施，而其他締約方認為日本有構成上述條件之情況時，其可要求日本提出以下說明：

- 請求日本解釋基於何等原因尚不足以構成上述條件；  
以及
- 要求日本在該年度內停止實施防衛措施。

然而美日 FTA 的 WPC 附屬文件，再進一步規範了日本採取防衛措施之前置作業，包含檢查是否構成不可採取防衛措施之特定條件，以及該特定條件的衡量基準。其中特別指明日本政府控制企業對脫脂奶粉之採購，應被視為國內低脂奶粉短缺，因此不可採取 WPC 防衛措施，此項規定在 CPTPP 中並無出現。

### 3. 與歐日 EPA 比較

日本在歐日 EPA<sup>1053</sup>之附件中亦納入 WPC 的農業防衛措施條款，所涉原產農產品同為減讓表中標記 SG4\*之蛋白質含量等於或大於 25%、小於 45% 的濃縮乳清。

---

<https://www.mfat.govt.nz/assets/Trans-Pacific-Partnership/Annexes/2-D.-Japan-Appendix-B-1-Agricultural-Safeguard-Measures.pdf>

<sup>1053</sup>EU-Japan EPA. TARIFF ELIMINATION AND REDUCTION.

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc\\_157229.pdf#page=103](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/august/tradoc_157229.pdf#page=103)

歐日 EPA 針對不可採取防衛措施之條件與上述 CPTPP 規定一致，因此相較於美日 FTA，歐日 EPA 並未針對防衛措施之採用訂定前置作業，以及日本政府控制企業採購的相關規定。

### 三、美日數位貿易協定

美日數位貿易協定以「影響電子傳輸貿易」(trade by electronic means) 之措施為主要適用對象，但排除政府採購、基於政府職權提供之服務等相關措施於適用範圍之外。整部協定共計 22 項條文，其中，大量條文係參採 CPTPP 電子商務專章(第 14 章)之條文規範，僅有政府資訊公開、互動式電腦服務等少數條文，為 CPTPP 未納入之規定。本文以下分別針對該協定之重要條文進行分析，並比較相關條文與 CPTPP 規範之異同之處。

#### (一) 課稅規則

美日數位貿易協定第 6 條訂有關於稅賦措施的規範，規範雙方締約國實施數位貿易相關稅賦措施。依據第 6 條之規定，原則上，締約國實施之稅賦措施，不適用於本協定之規範，僅在部分特定情況下應遵守本協定有關數位產品非歧視性待遇之規定(第 8 條)。同時，如果本協定規範與締約國其他稅賦相關國際協定之權利義務有不一致之處，應優先適用國際協定。

該條進一步規定美日數位貿易協定非歧視性待遇之規定(第 8 條)應適用於收入、資本收益、公司的應課稅資本、投資或財產的價值(但不包括該投資或財產的轉移)或遺產稅、贈與稅和跨世代轉移稅等稅賦措施。購買或消費數位產品所課徵之稅賦措施亦有適用。然而，該條進一步排除下列措施適用非歧視性待遇：

- 締約國依據其他稅賦國際公約附有最惠國義務給予之優惠待遇；

- 任何現行稅賦規範所實施之不符合措施；
- 依據現行稅賦規範所續行實施、更新實施之不符合措施；
- 新實施的稅賦措施若是基於公平課徵或有效課徵之目的而對不同居住地的課徵對象有不同待遇，且稅賦措施對稅賦人、貨品或是服務不構成專斷之歧視待遇者，亦不受到本協定非歧視性待遇之拘束；
- 對養老金信託、養老金計劃，養老基金或其他類似福利的支付款項或收入，而且締約方對該類型信託、計劃、基金或類似安排持續維持管轄權、法規或監管機制；
- 他方締約國依據現有不符合措施所課徵之保險費消費稅。

CPTPP 之條文在第 14 章電子商務專章第 14.3 條第二項亦訂有關於稅賦措施之規範，該條明定 CPTPP 有關禁止針對電子傳輸課徵關稅之規定，並未禁止締約一方對以電子傳輸之內容課徵內地稅、規費或其他費用，惟該等稅捐、規費或費用應以符合 CPTPP 協定之方式課徵<sup>1054</sup>。而 CPTPP 協定第 14.4 條訂有數位產品不歧視待遇之規定，換言之，CPTPP 允許締約國對以電子傳輸之內容課徵內地稅、規費或其他費用，但仍應受到不歧視待遇之拘束。觀察美日數位貿易協定與 CPTPP 兩者之主要差異，在於美日數位貿易協定要求適用非歧視性待遇之稅賦種類，較 CPTPP 更為詳盡。

---

<sup>1054</sup>CPTPP art.14.3 2.For greater certainty, paragraph 1 shall not preclude a Party from imposing internal taxes, fees or other charges on content transmitted electronically, provided that such taxes, fees or charges are imposed in a manner consistent with this Agreement.

## （二）禁止針對電子傳輸課徵關稅

美日數位貿易協定第 7 條訂有關於禁止針對電子傳輸課徵關稅，要求締約方不得對締約一方之人與另一締約方之人間電子傳輸課徵關稅，包括以電子傳輸之內容。此與 CPTPP 第 14.3 條規定內容完全一致<sup>1055</sup>。

## （三）數位產品不歧視待遇

美日數位貿易第 8 條明定對數位產品的不歧視待遇，主要規定任何締約一方均不得對在另一締約方領土中，創造、生產、出版、承包、委託或首次根據商業條件提供之數位產品，給予低於同類數位產品之待遇；或對由另一締約方之個人為作者、表演者、製造者、開發者或擁有者之數位產品，給予低於同類數位產品之待遇。

惟該條亦排除若干適用情形，包含該條不適用於締約方提供之補貼或補助，亦不適用於締約方間之雙邊協定，或是締約雙方均為締約方之國際協定中有關智慧財產權之權利與責任任何不一致之處者。同時，該條不阻止締約一方採取或維持限制外國資本參與從事廣播電視事業的措施。

另一方面，CPTPP 第 14.4 條亦明定數位產品不歧視待遇，且主要條文內容與美日貿易協定完全相同，均禁止締約方賦予締約另一方之數位產品低於其他同類產品之待遇。至於在例外情形方面，CPTPP 亦排除適用締約一方提供之補貼或補助，以及與 CPTPP 智慧財產權章權利與義務不一致之情形外，CPTPP 直接排除該條適用於提供廣播電視服務。

---

<sup>1055</sup>CPTPP art.14.1 1. Neither Party shall impose customs duties on electronic transmissions, including content transmitted electronically, between a person of a Party and a person of the other Party.

相較之下，美日貿易協定與 CPTPP 對於數位產品不歧視待遇之規範大致相仿，僅在例外規定有些許差別。詳言之，依據 CPTPP 規定，CPTPP 締約方在提供廣播電視服務時，可逕行提供外國數位產品低於本國數位產品之待遇；至於美日貿易協定則僅允許美國或日本採取措施，對提供廣播電視服務之企業課以外資持股上限，顯然以美日貿易協定較為嚴格。

#### （四）電子交易國內規範

美日數位貿易協定第 9 條訂有電子交易國內規範架構之規定，要求各締約方應確保國內電子交易管理法律架構符合 1996 年聯合國國際貿易法委員會(UNCITRAL)電子商務示範法之規定。此外，該條進一步要求各締約方應致力於：(a)避免任何不必要 (avoid any unnecessary) 之電子交易監管負擔；及(b)促進利害關係人對電子交易法律架構之研擬提供意見。

對此，CPTPP 第 14.5 條亦訂有相同規定，惟針對第一項有關國內電子交易管理法律架構之規定，CPTPP 額外納入 2005 年 11 月 23 日於紐約完成之聯合國國際契約使用之電子通訊公約。換言之，CPTPP 締約方國內電子交易管理法律架構符合 1996 年 UNCITRAL 電子商務示範法或是 2005 年電子通訊之紐約公約，均可認為符合 CPTPP 本條規定。

#### （五）電子驗證與電子簽章

美日數位貿易協定第 10 條為電子簽章和電子驗證條款，該條主要規定：1. 除法律另有規定外，締約一方不得僅因簽章為電子形式而否認該簽章之法律效力。 2.締約方不應採行或維持具以下效果之電子驗證或電子簽章措施：(1) 禁止電子交易雙方共同決定該交易適合之電子驗證方法或電子簽章；(2) 使電子交易雙方無機會向司法或行政機關

證明其交易符合任何與電子驗證或電子簽章有關之法律要求。3.縱有第 2 項之規定，締約方對於特定類別之交易，得要求電子驗證方法或電子簽章須符合一定績效標準，或由依法授權之機關核證。

整體而言，美日數位貿易協定對於電子簽章和電子驗證之規定內容與 CPTPP 第 14.6 條大致相仿，惟仍有以下二項細微差異：(1) CPTPP 於各款中並未特別納入「電子簽章」一詞；以及(2)美日數位貿易協定並未納入全體締約方應鼓勵使用可交互操作之電子驗證之規定，僅 CPTPP 有此規定。

#### (六) 以電子方式跨境移轉資訊

美日數位貿易協定第 11 條允許透過電子方式跨境傳輸資訊 (information)。該條主要規範締約方不得禁止或限制締約另一方之人或企業，為從事商業活動，而以電子方式跨境移轉資訊。然而，該條規定不得禁止締約方為達成合理公共政策目標，而採取或維持不符合前項規定之措施；惟該措施必須符合下列兩項要件：(a)適用方法不構成專斷或不合理之歧視，亦或是變相貿易限制；以及(b)對資訊移轉所造成的限制，不得超過為達成政策目標之必要程度。

至於 CPTPP 第 14.11 條亦明定以電子方式跨境移轉資訊 (information)之規定。CPTPP 第 14.11 條要求各締約方應允許投資人或服務提供者，為進行商業活動而以電子方式跨境移轉資訊。同時，該條亦允許締約方為達成合理公共政策目標，而採取或維持與前述規範不合之措施，但該項措施不可構成專斷或不合理之歧視，或是變相貿易限制，且對資訊移轉所造成的限制，不得超過達成政策目標之必要程度。

綜上可知，美日貿易協定與 CPTPP 對於以電子方式跨境移轉資訊之規定相仿。

### （七）禁止資料在地化

禁止資料在地化條款規定於美日數位貿易協定第 12 條之中。該條主要規定，締約方不得要求本協定涵蓋之人使用當地計算設施或將計算設施設於該締約方境內，以作為可在其境內執行業務之條件。另本條規定不適用於本協定第 13 條所涵蓋之金融服務提供者。

美日 FTA 之規範與 CPTPP 近似，但 CPTPP 仍額外納入締約方咸認各自有其計算設施使用之法規要求之規定，以及本條規定不得作為禁止締約方為達到合理公共政策目的而採行或維持不符合禁止計算設施在地化規定之措施之「例外規定」。故相較而言，由於美日協定除排除金融服務外無其他例外規定，故義務程度較 CPTPP 更高。

### （八）金融服務提供者之禁止資料在地化

美日數位貿易協定第 13 條規定，締約方咸認一方金融監管機構可立即、直接、完整和持續獲取金融服務提供者之資訊，包括金融服務提供者進行交易運作之資訊，對於金融監管至關重要，並且咸認有必要消除任何潛在獲取資訊之限制。只要可立即、直接、完整和持續取得金融服務提供者處理或儲存在境外之金融服務計算設施之資訊，締約方不應以要求金融服務提供者在其境內使用或設置金融服務計算設施，作為在其境內開展業務之條件。此外，締約方要求在其境內使用或設置金融服務計算設施前，應先盡可能地給予金融服務提供者合理之補救機會。

對此，CPTPP 第 14 章電子商務專章除前述「禁止資料在地化」之一般性規定外，並無針對金融服務之特殊規定。不過 CPTPP 第 11 章金融服務專章之第 11.17 條有類似規定，其內容規定締約國承認金融機構為維持業務執行上之效率，於執行後臺業務(back office services)時，可能需要進行境內或境外之資料處理分析，惟締約國不得專斷要求金

融機構遵守其境內規範。CPTPP 此一規定並未規定資料儲存地或跨境傳輸，亦未要求締約國履行具體義務，其規範較為籠統，又附件 11-B 第 B 節雖要求締約國應允許金融機構針對不涉及個人隱私之資料跨境傳輸，但並未明文禁止締約國採取伺服器在地化之措施。

歸納以上，CPTPP 雖有類似規定但內容宣示性及彈性較高，給予地主國許多判斷空間。相較之下，美日數位貿易協定具體針對何謂「基於公益目的要求資料在地化」的例外關鍵概念作出定義：凡是監管機關可立即、直接、完整和持續取得金融服務提供者處理或儲存在境外之金融服務計算設施之資訊之場合，便不得要求資料在地化在其境內使用或設置金融服務計算設施，大幅減少各國監管機關的判斷餘地，為本次美日協定的特徵，亦可能成為美國未來洽簽協定的取向。

#### （九）消費者保護

第 14 條為線上消費保護之規範，主要說明締約方咸認採取或維持透明與有效措施的重要性，以保護消費者在從事數位貿易時免於詐欺與欺騙之商業活動。另外，每一締約方應採取或維護消費者保護法律，禁止對從事線上消費之消費者造成損害或潛在損害之詐欺與欺騙性的商業活動。在消費者保護的規範上，CPTPP 之條文內容與美日 FTA 並無差異。

#### （十）個人資訊保護

第 15 條為與個人資料保護相關之內容，規範每一締約方應採取或維護一法律制度，以保護數位貿易使用者之個人資訊。條文中明訂，每一締約方應向數位貿易使用者提供資訊保護的相關資訊，包括自然人如何尋求救濟，以及企業須遵循的法律要求等。另外，締約方可採取不同法律途徑保護個人資訊，同時也鼓勵各締約方，發展不同體制

間之互通性機制。最後，各締約方也認同保護個人資訊之重要性，且對任何跨境個人資訊之限制應屬必須，且與其呈現之風險比例相符。

CPTPP 的條文與美日 FTA 條文略有不同，如 CPTPP 條文中並未提及「對跨境個人資訊之限制應符合比例原則」一項。另一方面，CPTPP 相較於美日 FTA，額外納入「全體會員認定保護使用者資料有助於增進利益及提升對電子商務信心」以及「締約方應採取非歧視措施來保護電子商務使用者」之相關條文。此外，對「會員得採取不同法律途徑以保護個人資料，並促進不同制度相容性」之內容中，CPTPP 針對交換機制及促進機制相容性進行進一步之說明與規範，例如認同法規結果或廣泛國際規範等。

簡言之，CPTPP 類似規定之宣示性質及彈性較高，給予地主國更高的判斷空間。相較之下，美日數位貿易協定則納入「比例原則」作為限縮地主國權限之方式。

#### （十一）未經同意之商業電子訊息

第 16 條規範未經接受者同意之電子訊息，說明每一締約方應採取或維護有關未經接受者同意之電子訊息的相關措施，包括：（1）要求未經同意之商業電子訊息提供者加強收件者免於持續接收此類訊息之能力；以及（2）依據各締約方法律及規定所載，要求取得收件者對於收到商業電子訊息之同意。此外，對於未遵守上述規範採行或維持措施之未經同意之商業電子訊息提供者，各締約方應提供追訴管道。

CPTPP 與美日 FTA 之條文內容並無重大差異，除美日 FTA 所包含的內容之外，針對各締約方應採行之措施，CPTPP 另提及「儘可能減少未經同意之商業電子訊息」一項。另外，CPTPP 亦規定，全體締約方應努力就共同關注之未經同意之商業電子訊息的適當案件，進行相互合作。

## （十二）原始碼

美日數位貿易協定第 17 條為原始碼之規範。根據該條規定，任何締約方均不得要求另一締約方之個人以傳輸或取得其所擁有之軟體原始碼及該原始碼所包含之演算法，作為在其境內進口、配銷、銷售、使用該軟體或包含該軟體之產品的條件。另一方面，本條款允許任一締約方之主管機關或司法機關，得為特定調查、偵查、執法行動或司法程序之目的，在未經授權揭露之下，保留與取得軟體原始碼或演算法的權利。不過，該取得不應侵害原始碼的相關營業秘密。

美日數位貿易協定第 17 條和 CPTPP 第 14.17 條有關原始碼之規定具有數項差異，茲分述如下：

### 1. 美日規定將演算法納入保護

首先，美日數位貿易協定特別將演算法 (algorithm) 納入保護，但 CPTPP 則無此規定。根據日本和美國在 WTO 電商討論會議上之提案主張，除日本強調演算法因屬於原始碼的一部分，故應納入保護之外；美國亦認為演算法除涉及人工智慧之外，並舉例航空公司也經常透過演算法分析最適訂價策略而屬於企業的重要資產，故亦主張應納入本條規定一併保護。

### 2. CPTPP 規定限於大眾市場軟體、排除重大基建軟體

CPTPP 第 14.17 條第 2 項規定，軟體僅限於大眾市場 (mass-market) 軟體或包含該軟體之產品，且不包括使用於重大基礎建設 (critical infrastructure) 之軟體。換言之，舉凡手機程式、防毒軟體、作業軟體等大眾市場軟體在進口時，進口國不得以要求取得該等軟體之原始碼做為允許在其境內銷售之前提要件，至於如機場等關鍵基礎設施的軟體原始碼則不在保護範圍之內。相較之下，美日數位貿易協定並未加以區分是否為大眾市場軟體或重大基礎建設而納入保護。

### 3. CPTPP 額外允許商業修改

CPTPP 第 14.17 條第 3 項允許於經商業談判之契約中，納入或執行與提供原始碼相關之條款與條件，且締約方亦可要求對軟體原始碼進行必要修改，以便符合協定之規定。相較之下，美日數位貿易協定則無此條款。

### 4. CPTPP 對於例外取得之情況較美日數位貿易協定規定限縮

CPTPP 第 14.17 條第 4 項規定主要著重於倘有司法機關涉及專利權等判決要求時例外允許取得原始碼。然而，美日數位貿易協定第 17 條第 2 項則將此例外情況擴大為所有行政與司法救濟判決(不限於專利爭議)有要求時，可不遵循原始碼保護義務。

## (十三) 互動式電腦服務

關於互動式電腦服務，美日數位貿易協定第 18 條主要說明締約方承認推動互動式電腦服務係為推展數位貿易的重要關鍵，並明言推動互動式電腦服務對中小企業的重要性。

為達成此目的，締約方在判定互動式電腦服務儲存、加工、傳送、分配或公開有害資訊之法律責任時，不應採取或維持措施將互動式電腦服務之提供者或使用者視為資訊內容提供者，除非該服務提供者或使用者有參與有害資訊之製造或開發。同時，如互動式電腦服務之提供者或使用者對其認為有害或反感之資料，自願善意採取行動以限制該資訊之獲取或使用，或是採用技術方式使資訊內容提供者或其他人可限制取得其認為有害或反感之資料，則不得對其課以法律責任。

另一方面，CPTPP 並無互動式電腦服務相關規定，但美國與韓國均在 WTO 電子商務談判下提出相關提案。原則上，美國提案與美日貿易協定規範完全相同，而與韓國提案有明顯落差。詳言之，美國提案要求締約方在判定互動式電腦服務儲存、加工、傳送、分配或公開有

害資訊之法律責任時，除非該服務提供者或使用者有參與有害資訊之製造，否則不應將其視為資訊內容提供者。韓國則強調互動式電腦之接取及使用應公平合理，且應進行諮商。

除此之外，在美日數位貿易協定下亦針對互動式電腦服務訂有附屬文件，雙方確認各自之法律制度在管理互動式電腦服務供應商之法律責任上存有差異。爰此，雙方同意，有關日本之「關於特定電信服務供應商之損害賠償責任限制與要求公開發件人身份資訊之權利」的法規(2001年第137號法)與本協定第18條(互動式電腦服務)意旨相符。而且，基於日本法律體系針對資訊審查之運作與雙方之討論，締約雙方同意日本無需更改其現有法律體系，包括法律，法規和司法裁決，以管理互動式電腦服務提供者之法律責任並遵循本協定第18條之規定。

#### (十四) 網路安全

美日數位貿易協定第19條訂有網路安全條款，締約方咸認網路安全會損害發展數位貿易之信心，因此，締約方應致力於：(a)為負責電腦安全問題的國家機關建構能力；及(b)運用現有之合作機制以辨識及減輕影響締約方的電子網絡受到惡意入侵或惡意碼傳播。該項規定與CPTPP第14.16條有關網路安全合作條款之規範完全一致。

惟美日數位貿易協定第19條第二項額外納入採用風險監管方法之規定，締約方承認採取風險為基礎網路安全監管方式會較描述性規範更具有監管效果。據此，美日數位貿易協定要求締約方應致力於鼓勵境內企業運用風險為基礎網路安全監控方法，防制網路安全風險與偵測潛在安全事件。

## （十五）政府資料公開

美日數位貿易協定第 20 條為政府資料公開，該條主要規定締約國承認促進公眾獲取及使用政府資訊有助於促進經濟和社會發展、競爭力與創新，且向公眾提供政府資訊時，應盡可能確保政府資訊採用機器可讀及開放格式，及可搜索、檢索、使用、再使用和重新分發。此外，締約國應盡可能合作，以尋求各締約方可擴大獲取及使用另一締約方所公開之政府資訊之方法，以促進及創造商業機會，特別是針對中小型企業。

相對於此，CPTPP 並無政府資料公開條款。至於 WTO 電商提案中，美國及日本則有相關提案。美國在 WTO 之提案與美日 FTA 內容幾乎相同；至於日本提案亦與美日 FTA 相仿，惟日本在 WTO 電商提案中僅要求應盡可能確保以可搜索、可用方式提供資訊，不似美日 FTA 要求需確保政府資訊採用機器可讀及開放格式，及可搜索、檢索、使用、再使用和重新分發。

## （十六）加密技術

美日數位貿易協定第 21 條為加密技術之規範。第 1 項為加密技術之相關定義，包括「金鑰」、「加密技術」、「加密演算法」等。第 2 項為適用範圍之規定，言明本條僅適用於 ICT 產品，並排除由政府擁有或控制之網路或金融監管措施、金融工具相關法規，或締約國執法機關依據該國法律程序要求服務提供者提供未經加密之通訊。

至於第 3 項之規範則與第 17 條原始碼之規範精神類似。按其規定，締約國不得要求使用加密技術之 ICT 產品之製造商或供應商，以符合特定條件（如移轉特定技術、合夥、運用或整合特定加密演算法），作為製造、銷售、配銷、進口或使用產品之前提。美日數位貿易協定與 CPTPP 附件 8-B 第 A 節之規定大致相同，兩者無實質差異。

## 即時諮詢案 6

# RCEP 最新動向與初步影響分析

### 一、背景

RCEP 迄今已進行 28 回合談判，第 28 回合甫於越南 9 月 19 日至 27 日於越南峴港舉行，接著在 10 月 11-12 日於泰國舉行第 9 屆期中部長會議。之前雖然訊息混亂不一致，也顯示出 RCEP 談判資訊之不透明性。惟依甫於 11 月 4 日在泰國召開的第 3 次 RCEP 領袖峰會的會後聯合聲明，其表示 RCEP 中有 15 國達成共識，協議目前已進入法律文字檢視階段(legal scrubbing)，並預計將於明（2020）年簽署，印度則表示將退出 RCEP。

依據 11 月 4 日峰會聯合聲明表示，RCEP 協議共有 20 個章節，章節文本內容基本上均已完成協商，絕大部分的市場進入問題也達成共識，而 20 個章節包括有：（1）一般條款與定義；（2）貨品貿易；（3）原產地規則及其相關附件；（4）關務程序與貿易便捷化；（5）食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施；（6）標準、技術法規與符合性評鑑；（7）貿易救濟；（8）服務貿易，包括金融服務、電信、及專業服務之附件；（9）自然人移動；（10）投資；（11）智慧財產權；（12）電子商務；（13）競爭；（14）中小企業；（15）經濟與技術合作；（16）政府採購；（17）一般及安全例外；（18）制度性條款；（19）爭端解決；（20）最後條款。

印度雖已表明不參與 RCEP，惟 11 月 4 日 RCEP 峰會聲明仍保留一絲空間，聲明中提到印度對於目前 15 國的談判共識仍有疑慮，但 RCEP 參與國仍會持續努力，希望能達到雙方滿意的方案。

## 二、印度不參與 RCEP 之可能考量

印度參與 RCEP 談判過程中，國內農業與製造業之反彈與疑慮始終相當強烈。例如乳品業方面，印度擔憂紐西蘭及澳洲便宜的乳製品傾銷，將對其產業造成衝擊。印度兩大鋼鐵業 JSW Steel 及 Tata Steel 於第二季的獲利較上一季分別減少 57% 及 65%，連帶地影響其下游產業包含建造業及汽車業，故印度鋼鐵產業也反對加入 RCEP 開放國內市場。特別是，印度與 RCEP 成員間存有高額貿易逆差，於 2018 年至 2019 財政年度已達到 1,050 億美元，占其整體貿易逆差的 60%，其中印度對中國大陸的貿易逆差更高達 536 億美元。鑒於對 RCEP 各成員急遽增加之貿易逆差，印度政府對於加入 RCEP 是否會惡化擴大與各國的貿易赤字，始終有嚴重疑慮，此顯然也成為 Modi 總理表示不參與 RCEP 之主因。

其次，印度在 RCEP 談判與其他國家意見相左之重大議題，還包括例如原產地規則（RoO），主要是印度強烈主張應提高 RoO 要求。RoO 規則目的在確保可使用 RCEP 優惠關稅與相關規則之產品來源，需經一定原則認定方可視為 RCEP 區域內所生產。鑑於印度擬訴求對 RCEP 不同成員採用降稅幅度不同，例如印度對中國維持關稅比例將高於其他 RCEP 成員下，則若採用區內低附加價值時，中國製產品易於轉到其他 RCEP 成員國而進而利用較低關稅稅率，再進入印度。從而印度堅持 RoO 應採用高附加價值來認定產地來源，然東協、日、澳等國均不支持高附加價值來計算 RoO 之方式。

又貿易救濟也是印度關切項目之一，為了避免開放市場後對國內產業產生無可控制之衝擊，印度堅持應納入特別防衛機制，亦即無須經調查，只要在適用該機制的進口產品一旦超過設定的最低進口價格、最高進口數量的門檻時，進口國即可啟動特別防衛機制，對進口

產品加以限制或提高關稅。對此，其他 RCEP 成員並不同意此一作法。蓋雙邊或區域協定原本目的即是全面消除貿易與投資限制，理論上參與國家面對之影響，需各自以內部方式解決，而不能將調整壓力轉嫁協定成員，因而印度此一主張與 RCEP 本質即有不符之處。

至於電子商務也是高爭議性議題，特別是印度在 RCEP 談判後期方提出主張，其認為應原則上允許成員國可要求數據在地化 (data localization) 之權利，以實現合法的公共政策目標並保護其基本安全或國家利益。在這種情況下，各成員國應可強制要求企業組織在其境內設置其計算設施，並限制該等數據的自由跨境流動，以確保此類資訊的安全性和機密性。且其他 RCEP 國家無權干涉該等數據強制在地化之規定。對此，明顯與 CPTPP 的數據在地化之規定完全背道而馳，CPTPP 係規定原則上不可強制數據在地化，倘有公共政策利益之考量時方可例外採行，從而印度之提議，可能未獲日本、澳洲、紐西蘭（甚至越南、新加坡）等 CPTPP 成員所支持，而成為印度不參與 RCEP 簽署之另一個可能因素。

相對的，印度最期望獲得對應之開放內容，則是 RCEP 各國在「自然人移動」（Movement of Natural Persons）之進一步開放，由於電腦相關服務為印度具有競爭優勢之產業，因此，印度要求其他 RCEP 成員鬆綁自然人移動之限制，亦即允許印度電腦相關服務專業人士能在成員間自由移動，並提議在互惠的基礎上減免簽證費用、及發行使專業人士與旅客自由移動之 RCEP 商務旅行卡，然而 RCEP 成員考量到可能衍生出移民和失業問題，並對印度提案不予支持，對此，惟印度向來堅持貨品市場開放的條件為要求 RCEP 成員鬆綁自然人移動之限制，最終談判結果不盡印度之意，也可能是不加入之重要因素。

### 三、後續觀察

整體而言，即便 RCEP 峰會聯合聲明表示，他們仍會努力尋求解決印度尚有疑慮之議題，且 RCEP 協議明年才會簽署，似意謂仍有轉圜空間。惟上述各種印度向來堅持的談判立場與爭議性高的議題，均非易於解決事項。不過目前跡象顯示，不論是否有印度在內，由於 RCEP 談判進展加速，更加上成員國一方面為了回應產業及各界對其談判延宕多年之期待，以及減緩東亞區域國家在美中之貿易戰下之不確定感等考量下，明年簽署幾已成定局。惟今年談判以出乎預期的速度進行，是否能兼顧品質及自由化程度，抑或為了追求完成談判而犧牲自由化程度，則須待 RCEP 公布後才能知悉。

### 四、對臺灣的影響及因應

2007 年中經院曾經利用 GTAP 模型估計，若我國無法參與東協加六，在東協加六完成整合後（包含服務業自由化），我國 GDP 可能會負成長 1.8%，反之如果參與東協加六，使之成為東協加七，我國 GDP 可能正成長 2.1%。

然而隨著 RCEP 談判緩慢，且東協與中國、韓國及日本的雙邊 FTA 於 2005 年、2007 年與 2008 年早已陸續開始實施至今，在此過程臺灣產業早已面臨進入東協市場課徵較高關稅、其彼此產業供應鏈更為緊密等各種不利因素下，因此我國產業透過投資佈局、產線調整或尋求產品差異化之調整因應，也已逐步降低或適應我國無法加入這些區域經濟整合活動之衝擊。其次，RCEP 各成員對協定涵蓋內容（僅 20 章，相對於 CPTPP 有 30 章）與擬納入之規則標準，以及市場開放程度均各有考量，預期最終整部協定之自由化程度不會太高，對於臺灣產業的衝擊相對較少。

再者，RCEP 的影響力對臺灣看似頗大，其中關鍵因素乃在於中國為 RCEP 成員國之一，而我國出口 RCEP 產品雖佔我國出口貿易近 60%，惟其中接近一半係出口中國。再者，我國出口至 RCEP 約 72% 金額的產品已免關稅，主要是我國出口中國、日本、馬來西亞及菲律賓等國的積體電路、半導體等資通訊產品，已因 ITA 或 ITA2 降至零關稅。

簡單來說，RCEP 對臺灣影響看似重大，惟主要關鍵仍為兩岸貿易之影響，而 RCEP 無法解決兩岸正常化貿易的問題，兩岸關係還是要回歸兩岸來看待。因應 RCEP 的簽署，恐怕仍是我國產品在這些國家市場的定位與競爭力問題。再者，隨著美中貿易戰的惡化，我國對中國之貿易與投資占比也持續下降中，此一結構性改變亦將成為 RCEP 生效後對我影響之重大變數。

表 1 我國出口至 RCEP 各國面臨關稅情形

	我國出口額		面臨關稅結構占比			
	金額 (百萬美元)	占我出口總額比重	0%	0%-5%	5%-10%	10%以上
RCEP 整體	195,917	59.99%	72%	10%	12%	5%
中國	92,869	28.44%	75%	8%	15%	3%
日本	21,932	6.72%	76%	14%	2%	0%
新加坡	17,495	5.36%	100%	0%	0%	0%
韓國	15,357	4.70%	21%	59%	19%	1%
越南	10,654	3.26%	55%	13%	8%	23%
馬來西亞	10,485	3.21%	87%	1%	4%	8%
菲律賓	9,268	2.84%	75%	12%	6%	7%
泰國	6,275	1.92%	65%	5%	14%	14%
印度	3,544	1.09%	12%	0%	21%	66%
澳洲	3,348	1.03%	43%	0%	57%	0%
印尼	3,262	1.00%	25%	0%	42%	33%
柬埔寨	675	0.21%	4%	0%	83%	13%
紐西蘭	476	0.15%	100%	0%	0%	0%
緬甸	254	0.08%	1%	65%	9%	25%
汶萊	12	0.00%	96%	0%	3%	0%
寮國	6	0.00%	11%	0%	33%	56%

資料來源：中經院(2019.9.25)

至於臺灣是否可能參與 RCEP 第二輪會員之考量，RCEP 倘於 2020 年完成簽署並生效，依據「RCEP 談判指導原則與 4 目標」第 6 條規定 2，RCEP 將設置開放參與條款，以促使未曾參與 RCEP 談判之東協 FTA 夥伴以及外部經濟夥伴能夠於 RCEP 談判完成後申請加入。

申請加入 RCEP 之要件包括：(1)須於 RCEP 完成第 1 輪談判後；(2)申請加入者須為東協 FTA 夥伴或成為 RCEP 外部經濟夥伴(external economic partners)；(3)須經 RCEP 成員之共識決同意。其中「東協 FTA 夥伴」是指與東協整體簽署 FTA 者，除了印度這個不確定因素外，目前中國、韓國、日本、澳洲、紐西蘭等均已加入 RCEP 談判；惟有關「外部經濟夥伴」之定義及資格，仍待 RCEP 成員完成第一輪談判後才會討論定案，並對成員資格加以明確定義，特別是其規定需經 RCEP 所有成員共識決同意後，新成員才有可能加入第 2 輪談判。

換言之，即便之後 RCEP 對於「外部經濟夥伴」給予廣泛、包容性的解釋，臺灣也能符合相關資格，惟 RCEP 規定新成員之加入需經「共識決」後決定，則兩岸目前的緊張狀態勢必成為臺灣提出申請之阻礙；更遑論加入 RCEP 後臺灣需予以妥協之面向廣度，恐非現階段臺灣所能因應者。因而就政策思維而言，或許不應再將「加入 RCEP」做為優先的因應情境，而建議以「加入 RCEP 無望」做為假想情境思考因應對策，可能更為務實合理。

## 即時諮詢案 7 美加墨自由貿易協定簡析

### 一、USMCA 內容

繼美國及墨西哥於 2018 年 8 月 27 日針對 NAFTA 達成原則性協議（agreement in principle），美國與加拿大亦於在 9 月 30 日發表聯合聲明，表示美國、加拿大與墨西哥已就 NAFTA 關鍵議題達成共識，並宣布將 NAFTA 更名為「美國－墨西哥－加拿大協定」（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）。依據美國 USTR 公布的 USMCA 協定內容及參考 USTR 官方強調之重要成果，本報告將 USMCA 之重點議題透過「市場開放」、「傳統貿易規則」、及「新興貿易規則」三個面向加以歸納，各議題重點內容歸納如表 1。

**表 1 USMCA 重要議題歸納**

市場開放議題	傳統貿易規則	新興貿易規則
乳製品關稅	貿易便捷化（海關低價免稅）	數位貿易
禽肉與蛋類關稅	原產地規則與程序	貨幣
	紡織品	勞工
	貨品市場進入規則	環境
	非關稅措施（農產品非關稅；農業政策；加拿大穀類、乳品分級；食品配方、酒類銷售及標示等）	
	智慧財產權	
	金融服務	

## （一）市場開放領域

在 NAFTA 協定下美國與加拿大間之食品及農產品關稅並未全數調降至零，因此 USMCA 下加拿大對美國乃承諾提高美國農產品進入加拿大乳製品、禽肉及蛋類市場的關稅配額。

在 USMCA 協定下，加拿大對農產品進一步開放市場之兩大承諾：允許擴大開放美國乳製品的進口管道，以及擴大對禽肉產品及蛋類產品進口的開放<sup>1056</sup>。不過相對的，美國也將提供加拿大之乳製品、花生及加工花生產品，及限額的糖及含糖產品進入美國市場的機會。

### 1. 加國增加乳製品市場進入

加國在 USMCA 同意針對以下 14 種乳製品，擴大「美國專屬」的進口關稅配額，包含：液體牛奶、起司、鮮奶油、脫脂奶粉、奶粉、奶油及鮮奶油、煉乳、優酪乳與酪乳、酪乳粉、天然乳品、冰淇淋與冰淇淋粉、其他乳品、乳清及人造奶油。除人造奶油 (margarine) 預計在五年內移除關稅外，其餘各項乳製品的關稅配額總量則按加國的個別承諾而逐步擴大。

加國對乳製品的關稅配額承諾列於第二章「貨品國民待遇與市場進入」(National Treatment and Market Access for Goods) 的附件 2 中的附錄 C 記載加拿大減讓時程表<sup>1057</sup>，為了顯示加國在 USMCA 對美國承諾之額外優惠差異。

---

<sup>1056</sup>United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Agriculture: Market Access and Dairy Outcomes of the USMC Agreement  
<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fact>

<sup>1057</sup>USMCA Chapter 2 <National Treatment and Market Access for Goods>, Appendix C—Tariff Schedule of Canada-(Tariff Rate Quotas), available on website:  
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/02%20Annex%202-B%20Appendix%20C.pdf> (Last viewed: 2018/10/16)

## (1) 產品市場進入及乳製品

乳製品為美國和加拿大遲遲無法達成共識的關鍵議題之一。加拿大政府每年提供補貼保護本國酪農，對乳製品進行不同分級，以抵擋進口美國乳製品對本地酪農業造成的傷害。惟經雙邊談判後，加拿大最終讓步並承諾在 USMCA 下移除對乳製品第六級（Class 6）及第七級（Class 7）的分類，並擴大開放美國乳製品、禽肉產品及蛋類的進口管道。分述如下：

### a. 加拿大承諾移除國內乳品價格措施

加拿大在 2016 年開始實施新的價格控制措施，並增加第六級與第七級的乳製品分類。第六級的乳製品分類係為讓國內乳製品加工商以國際市場價格購得安大略省生產之超濾牛奶（ultra-filtered milk），再由政府對其國內酪農進行補貼；而第七級的分類則從安大略省適用至加拿大境內的酪農業者，鼓勵國內加工業者使用本國乳品為原料<sup>1058</sup>。

經談判後，加拿大同意移除上述兩項分類，故加國乳製品加工業者未來可能會選擇較為便宜的美國乳品做為生產原料，進而對加拿大酪農造成影響。此外，加拿大也承諾未來用來生產無脂奶粉、乳蛋白濃縮物、嬰兒配方等的脫脂奶粉（Skim milk）之價格不會低於美國無脂奶粉之價格。

### b. 加拿大願意擴大對美國乳製品關稅配額

目前加拿大對進口配額外的乳製品課以極高的關稅。舉例而言，加拿大對配額內的牛奶所課關稅為 7.5%，但配額外的進口牛奶關稅則高達 241%；其他配額外的進口乳製品關稅，如起司為 245%、奶油為 298.5% 等<sup>1059</sup>。

<sup>1058</sup>See Kelsey Johnson, “Dairy 101: The Canada-U.S. milk spat explained”, iPolitics, April 22, 2017.

<sup>1059</sup>See WTO, “Get tariff data”, available on website:

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tariffs\\_e/tariff\\_data\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_data_e.htm). (Last visited: 2018/10/03)

據悉，在 TPP 談判回合中，加拿大只願意提供約國內乳製品市場 3.25% 配額予談判各國；但在 USMCA 協定下，加拿大同意調降人造奶油之進口關稅，並提高美國進口配額，其總量約為加拿大乳製品的市場的 3.6%<sup>1060</sup>。換言之，加拿大此舉將允許更多美國乳製品以低關稅進入其市場，故加拿大對美國乳製品的市場開放可視為美國在 USMCA 談判中的一大勝利<sup>1061</sup>。

## 2. 汽車及一般原產地規則與原產地程序

美國、墨西哥及加拿大在 USMCA 協定下，除了對一般原產地規則及程序有所修正，也對客車、輕型貨車及汽車零組件修訂「特定產品原產地規則」(Product Specific Rules)。整體而言，USMCA 之原產地規則重點內容有三，包含：提升汽車區域價值含量門檻、新增勞工價值含量規範，以及強化原產地規則與其執行。茲分述如下：

### (1) 提升汽車區域價值含量門檻

NAFTA 協定對於客車及輕型貨車之區域價值含量(Regional Value Content, RVC)要求為 62.5%。以客車為例，其必須有 62.5% 零組件係原產於北美地區，方得享有 NAFTA 協定下的優惠性關稅。對此，USMCA 協定進一步將此門檻提升至 75%，藉以鼓勵業者使用北美產品，同時此舉亦可進一步調整汽車供應鏈使用更多美國產品，特別是與未來汽車產品及高薪工作相關的關鍵產品。此外，提升汽車 RVC 門檻，亦可削減現行 NAFTA 協定下汽車及零組件產業的低薪問題。

詳言之，依據 USMCA 《附件 4-B 之附錄：有關汽車原產地之特定產品標準規定》(Appendix to Annex 4-B: Provisions Related

---

<sup>1060</sup>See Jack Caporal and Willaim Alan Reinsch. “From NAFTA to USMCA: What’s New and What’s Next?” Center for Strategic & International Studies (CSIS), October 3, 2018.

<sup>1061</sup>See Jen Skrritt et al., “Canadian Farmers Lose Under Nafta Update That Opens Up Milk Trade”, Bloomberg, October 1, 2018.

to the Product-Specific Rules of Origin for Automotive Goods，以下簡稱附錄）第 4.B-3.1 條第 1 項之規定，客車及輕型貨車的 RCV 須逐年提高，並在 2023 年 1 月 1 日起，或協定生效之日起 3 年後調整至 75%，以時間較晚者為準。

**表 2 USMCA 之客車及輕型貨車之 RCV 標準**

日期	RVC
2020.1.1 或生效日（以時間較晚者為準）	66%
2021.1.1 或生效後 1 年（以時間較晚者為準）	69%
2022.1.1 或生效後 2 年（以時間較晚者為準）	72%
2023.1.1 或生效後 3 年（以時間較晚者為準）	75%

資料來源：本研究自行整理

## （2）新增勞工價值含量規定

美加墨三國於 USMCA 特別新增「勞工價值含量」（Labor Value Content, LVC）之規定，明定汽車價值 40% 至 45% 應由時薪 16 美元以上的高工資勞工製造，以支持三國（特別是美國）製造商及勞工取得更好的工作、確保相對高薪之美國製造商及勞工得以公平競爭，並刺激對美國汽車及零組件之投資，同時鼓勵汽車產業增加研發投資。前述 LVC 主要可分為三類工資支出，包含高工資之原料及製造支出 (high-wage material and manufacturing expenditures)<sup>1062</sup>、高工資之技術支出 (high-wage technology expenditures)<sup>1063</sup>，以及高工資之組裝支出 (high-wage assembly expenditures)<sup>1064</sup>。

<sup>1062</sup>「高工資之原料及製造支出」係指廠商每年購自時薪至少在 16 美元以上、位於北美工廠之汽車原材料及零組件金額(高工資之運輸成本亦可計算在內)。

<sup>1063</sup>「高工資之技術支出」係指北美車廠年度支付研發包括原型、設計、工程師、測試、驗證及 IT 包括程式、整合、汽車通聯、IT 支援的工資支出。

<sup>1064</sup>「高工資之組裝支出」係指如引擎、變速箱、先進電池之組裝廠位於北美地區且平均生產工資在 16 美元以上，則 LVC 最多可扣抵 5%。

詳細而言，依據附錄第 4-B.7 條之規定，締約方要求汽車製造商證明汽車製程逐年提高其 LVC 標準，該製造商所製汽車方可被視為原產於北美地區；關於客車及輕型貨車之 LVC 標準，分述如下。

a. 客車

USMCA 對於客車之 LVC 標準係採分階段到位之方式，最終要求在 2023 年 1 月 1 日起，或是 USMCA 協定生效之日起 3 年後（以時間較晚者為準），客車須有 40% 汽車價值符合 USMCA 協定的 LVC 標準，方可被視為原產於北美地區；前述 40% 價值的 LVC 標準包含至少 25% 高工資原料及製造支出、不低於 10% 的技術支出及 5% 的組裝支出。

b. 輕型貨車

USMCA 對於輕型貨車之 LVC 標準則採一步到位之方式，要求自協定生效之日起，輕型貨車須至少有 30% 高工資原料及製造支出、不低於 10% 的技術支出以及 5% 的組裝支出。易言之，輕型貨車須有 45% 價值符合 LVC 標準，方得以認定北美為其原產地。

表 3 USMCA 之客車及輕型貨車之 LCV 標準

日期	LVC(%)			
	合計 (%)	高工資之原料及製造支出的最低比例 (%)	高工資之技術支出的最高比例 (%)	高工資之組裝支出的最高比例 (%)
<b>客車</b>				
2020.1.1 或生效日 (以時間較晚者為準)	30	15	10	5
2021.1.1 或生效後 1 年 (以時間較晚者為準) *	33	18	10	5
2022.1.1 或生效後 2 年 (以時間較晚者為準) *	36	21	10	5
2023.1.1 或生效後 3 年 (以時間較晚者為準) *	40	25	10	5
<b>輕型卡車</b>				
自協定生效之日起*	-	30	10	5

註：標有\*者為，USMCA 條文僅明定高工資之原料及製造支出比例，而未要求技術或組裝支出比例須為高工資支出。

資料來源：本研究自行整理

## （二）貨品市場進入規則

原則上，USMCA 在市場進入專章新增若干規定，以更為有效地支持美墨加三國間之貨品貿易，其中包含與再製品貿易、進出口許可證相關之非關稅貿易障礙，USMCA 對貨品市場進入規則有了以下的重點規範：

### 1. 維持禁止出口關稅、稅費及其他規費，並廢除特定海關費用

USMCA 協定維持 NAFTA 之規定，要求締約方禁止對出口至另一締約方之貨品課徵關稅或其他費用，同時締約方須廢除特定海關費用。詳言之，依據 USMCA 第 2.13 條之規定，美墨加三國不得就出口至另一締約方領土之任何貨品，採取或維持任何關稅、稅費或其他規費，除非該等關稅、稅費或規費係針對用於國內消費之貨品所採取或維持者。另一方面，USMCA 第 2.12 條第 3 項則要求締約方不得就原產貨品課徵海關使用費（customs user fees）。

### 2. 增訂進出口許可程序之透明化條款

為加強有關進出口許可之透明化，USMCA 特別對締約方課以透明化義務，包含通知義務、公開資訊及諮商等義務。首先，在進口許可之透明化條款方面，USMCA 第 2.15 條明定，締約方應於協定生效後，應立即通知其他締約方其現行之進口許可程序；締約方如有新增或修正進口許可程序，應盡可能在不晚於新程序生效前 20 日，於政府網站公開新程序資訊。對於另一締約方提出有關進口許可規則及程序之合理質疑，締約方應在 60 日內予以回應。

至於出口許可之透明化條款規則，按 USMCA 第 2.16 條規定，締約方如有實施出口許可程序者，應於 USMCA 生效後 30 日內，以書面通知其他締約方其公布出口許可程序之公告處，包含政府網站網址；其後，各締約方如新增或修正出口許可程序，應盡可能在不晚於新程序生效前 30 日內，在前述公告處及網址內予以公告。

### 3. 禁止締約方對進口行為作出特定要求或限制

另一方面，USMCA 進一步禁止締約方作出下列要求或限制：

- 締約方不應要求以與其領土內之經銷商 (distributor) 建立或維持契約或其他關係，作為從事進口或進口貨品之條件 (USMCA 第 2.10 條第 5 項) ；
- 除 USMCA 另有規定外，包含或執行加密之進口貨品，且非設計或修改以專供政府使用，而是向公眾銷售或公眾得以透過其他方式取得者，則締約方不得對前述進口貨品採取或維持任何禁止或限制措施 (USMCA 第 2.10 條第 1 及第 8 項) ；
- 如締約方針對二手貨品(used goods)之進口已採取或維持禁止或限制措施，則該締約方不得對再製品(remanufactured)施以同樣措施 (USMCA 第 2.11 條第 3 項) ；
- 締約方不應就另一締約方之進口貨品要求領事簽證程序 (consular transactions)<sup>1065</sup>，包括相關規費及費用 (USMCA 第 2.12 條第 2 項) 。

### 5. 更新貨品暫准免稅通關條款，規範貨櫃或其他大型載具待遇

USMCA 第 2.7 條明定貨品暫准免稅通關之規範；依據該條規定，每一締約方應允許下列貨品暫准免稅通關，包含：1)專業設備；2)預定用作展覽或展示之貨品；3)商業樣品、廣告影片及錄音物；4)為體育目的而進口的貨品。

另一方面，美墨加三國於同條第 8 項以下，進一步針對用於貨運之運輸工具 (vehicle)、貨櫃及大型承載物 (substantial holder)

---

<sup>1065</sup> 「領事簽證程序」係指締約一方之貨品預定出口至另一締約方領土前，為取得領事發票、或商業發票所需之領事簽證、原產地證明、載貨單、託運人之出口報關聲明、或針對進口或與其相關而要求之任何其他海關文件，而須先向進口締約方設於出口締約方或非締約方領土內之管轄領事提交申請之規定。

訂有詳細規範。其中，同條第 10 項進一步對貨櫃及大型承載物訂有下列規定：

- 締約方可明定貨櫃或大型承載物進出保稅倉庫之程序；
- 經利害關係人之請求，締約方應依其國內法規及程序，延展貨櫃或大型承載物暫准通關之時程；
- 締約方得要求在貨櫃或大型承載物初次抵達其領土時予以登記，以作為獲得相關待遇之條款。

### （三）非關稅措施

USMCA 對於非關稅措施議題，納入許多並未在 NAFTA 納入之議題。USMCA 對於非關稅措施之新增重要規範可歸納為以下面向說明：農產品非關稅措施、農產品貿易扭曲政策、農產品品質標準及分級制度、專利食品配方之管理、對烈酒產品銷售與標示之管理，茲分別說明如下。

#### 1. 農業非關稅措施

美國、墨西哥及加拿大對 USMCA 協定下農產品非關稅措施達成結論，整體而言，USMCA 協定對農產品非關稅措施之規範，立基於 WTO 基礎，並進一步促成並消弭特定產品之非關稅貿易障礙，並要求促進限制措施之透明性，其重點內容涵蓋六大面向，包含：建立農業生物科技之定義以及貿易規範、確保對他國農產品之非歧視性待遇、對包含小麥在內的農業產品質量標準採行公平待遇、強化須以科學證據為原則實施動植物檢疫措施。規範內容重點如下：

- （1）建立農業生物科技(agricultural biotechnology)之定義及貿易規範

USMCA 對於使用生物科技產品增訂了貿易規範，對於使用傳統「rDNA」技術（核糖體 DNA）農產品，要求會員國應強化對此些產品管制之資訊交換、相互合作及規範透明性<sup>1066</sup>，以減少規範措施對運用生物科技製造產品可能造成之貿易阻礙。

其中，為了促進規範資訊的透明，以利廠商在申請相關商品販售時，因無法獲知規範要求而面對事實上貿易障礙，USMCA 要求會員國應將申請就生物科技產品進行貿易所需之申請文件和規範要求加以公告，並揭露其審核生物科技產品風險和安全所使用之評估方法，以及會員國領域內目前已許可流通之生物科技產品清單，並針對控管生物科技產品與其他產品混摻之規範進行揭露<sup>1067</sup>。除此之外，會員國也同意成立工作小組共同關切運用生物科技產品之貿易，並促成資訊的交換和會員國間之合作<sup>1068</sup>。

USMCA 除了適用既有使用生物科技生產之產品外，更首次將運用「基因編輯」(gene editing)等技術之生物科技農產品 (agricultural biotechnonology) 納入規範中<sup>1069</sup>，並要求會員基於科學原則給予此些產品適當之保護和待遇。雖然 USMCA 不強迫會員應核准生物科技農產品的販售，並允許各會員國保留根據 WTO 以及其他貿易協定管制相關產品在其國內上市及銷售之權利，但透過促進規範透明化方式，USMCA 仍鼓勵促進相關產品之國際貿易，並藉以節制會員國濫用貿易限制措施妨礙生物科技農產品貿易以及發展之可能。

## （2）強化以科學為基礎之動、植物衛生檢疫措施規則

美國、加拿大和墨西哥在 USMCA 下就動、植物衛生檢疫措施之規範，與 WTO 之 SPS 協定之要求相類似，在肯認各國可各

---

<sup>1066</sup> USMCA art. 3.A.3

<sup>1067</sup> Id.

<sup>1068</sup> USMCA art. 3.A.5.

<sup>1069</sup> USMCA Chapter 3 Section A.

自訂定適當保護水平並透過實施動、植物檢疫措施而達成保護目的的同時，也強調衛生檢疫規範之制定應有科學證據作為支持，並應強化動、植物檢疫措施發展和運用上之透明性，應以科學證據原則進行決策，而改善認、驗證措施制度的實施，以及各國間不同檢疫查驗標準和方法是否能達成同樣保護水平之等校性認定和疫病區域劃分之適用<sup>1070</sup>。

不過 USMCA 對於 SPS 措施之新規範，在於另建置了「技術諮商」(technical consultation) 機制<sup>1071</sup>。根據規定，倘若 USMCA 會員間因實施動、植物衛生檢疫措施而發生貿易爭端，此時爭端國應先將爭端提交技術諮商機制進行討論，而非直接訴諸 USMCA 第 31 章之爭端解決處理。雖然此一「技術諮商」和爭端解決章結下的「諮商程序」(consultation) 相類似，但其主要差異在於在「技術諮商」程序中，除了雙方之貿易代表外，爭端方之動、植物衛生檢疫主管機關也應參與討論<sup>1072</sup>，藉以引進專業機關之討論，強化科學證據原則在相關機制中的適用和討論。為了確保爭端國確實利用此「技術諮商」機制，USMCA 第 29.19.6 條也特別規定，在未完成「技術諮商」機制利用前，當事國不得將爭端訴諸 USMCA 第 31 章之爭端解決處理。

## 2. 減少農產品貿易扭曲政策實施並提升農產品貿易規範透明度

美國、墨西哥和加拿大同意在 NAFTA 既有基礎上，在其他場域上就農業問題進行合作，並就提升規範透明度以及影響貿易之事項進行磋商<sup>1073</sup>。首先，會員國在 USMCA 中承諾將減少對貿易扭曲政策的使用，包括不對出口到其他彼此市場的產品，使用出口補

<sup>1070</sup>See USMCA arts. 9.3, 9.6-9.9.

<sup>1071</sup>USMCA art. 19.9. (須注意，此訂於 USMCA 之 SPS 專章下，而不在 USMCA 之農業協定專章下)

<sup>1072</sup>USMCA art.9.19(1), (4).

<sup>1073</sup>UNITED STATES-MEXICO-CANADA TRADE FACT SHEET Strengthening North American Trade in Agriculture, US Trade Representative Office, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fa-2> (last visited Oct. 24, 2018).

貼或 WTO 的農產品特別防衛措施(SSG)，以減少對農產品貿易之影響<sup>1074</sup>。即便在特殊狀況下，USMCA 仍允許會員援引 GATT 第 XI:2(a)條規定，為了確保糧食安全的目的，在符合 WTO 農業協定第 12.1 條條件下實施出口限制措施，但 USMCA 仍要求會員在實施相關措施後，應儘速履行通知其他會員之義務，以強化措施透明性之方式增進措施被監督之可能，並將低會員濫用維護糧食安全例外條款而行限制農產貿易之可能<sup>1075</sup>。

其次，雖然 USMCA 同樣允許為了支持國內農產品生產者，而採行特定境內支持措施<sup>1076</sup>，但在施行上仍應優先考慮使用對貿易影響最小及不會造成貿易及生產狀況扭曲之措施，並應確保相關境內支持措施之透明性以供其他會員國進行審視<sup>1077</sup>。最後，美國和加拿大也同意對農產品關稅配額的管理，訂定能確保公平且透明執行之規則，以利貿易商充分利用關稅配額之優惠而促進農產品貿易。

### 3. 農產品品質標準與分級制度之公平性

#### (1) 加國穀類貿易分級制度

美國和加拿大針對穀類貿易分級評定，在 USMCA 之附件定有特別規定，此為 USMCA 所獨有，而未見於 NAFTA 之規範中。

在 USMCA 下，加拿大與美國另在附件 3-B 中對農產品貿易定訂雙邊協議，在該附件的第 D 節中，美、加兩國同意就穀類貿易落實國民待遇原則，特別是輸入國在對從他國輸入之小麥進行分級評定 (quality grading) 時，不應給予低於本國相似產品之待遇；此外，有鑑於實施疫病檢疫措施之機關已會要求貿易或生產商提供原產國證明，因此附件約款中，美、加兩國也特別禁止在

---

<sup>1074</sup> USMCA art. 3.4.

<sup>1075</sup> USMCA art. 3.5.

<sup>1076</sup> USMCA art. 3.6(1).

<sup>1077</sup> USMCA art. 3.6(2).

對穀類進行分級評定時，另外向貿易或生產商要求原產國證明資料，以減低措施之繁複性。

不過 USMCA 的美墨或加墨雙邊之間，則僅軟性的承諾將就分級標準以及分級之實施做進一步之討論<sup>1078</sup>，並未有如上美加雙邊協議對農產品分級標準和檢驗訂定實質規範。

## (2) 加拿大乳品分級價格系統

由於加拿大乳製品生產受到國內供應管理系統之控制，價格普遍比進口牛奶高，故加拿大陸續在 2016 年、2017 年開始實施新的價格控制措施，增加第六級與第七級的乳製品分類。第六級的乳製品分類係為讓國內乳製品加工商以國際市場價格購得安大略省生產之超濾牛奶（ultra-filtered milk），政府再對其國內酪農進行補貼；而第七級的分類則從安大略省適用至加拿大境內的酪農業者，鼓勵國內加工業者使用本國的乳品為生產原料。<sup>1079</sup>

美國在 USMCA 的談判目標之一，在使加拿大同意移除對乳品的補貼措施，以擴展美國乳品在加拿大及全世界的銷售量。故在 USMCA 中，關於加拿大乳品分級價格系統則被規範於第三章「農業」的附件 B（Annex 3-B Agricultural Trade Between Canada and the United States）的章節 C（Section C: Dairy Pricing and Exports）之中。

加拿大承諾在 USMCA 生效後的六個月內會移除對乳製品第六級（Class 6）及第七級（Class 7）的分類，並對相關乳製品產品價格進行調整。且在生效的六個月後，確保原本涵蓋於第六級及第七級的乳品已被重新區分，且乳品價格須被合理的定價。此外，加拿大同意對部分與乳品相關之產品設下出口限制，如脫脂

---

<sup>1078</sup>USMCA art. 3.9(2).

<sup>1079</sup>Kelsey Johnson, "Dairy 101: The Canada-U.S. milk spat explained", iPolitics, available on website: <https://ipolitics.ca/2017/04/22/dairy-101-the-canada-u-s-milk-spat-explained/>. (Last visited: 2018/10/09)

奶粉及濃縮牛奶蛋白（Milk protein concentrate）在 USMCA 生效第二年後的出口門檻為 35,000 公噸，嬰兒配方（Infant formula）在第二年後的門檻為 40,000 公噸，當出口的量超過上述之限制，則將對超過的產品徵收出口稅，而這些規範將有助於美國拓展本國乳品在全世界的出口。<sup>1080</sup>

#### 5. 對酒類產品之銷售與標示管理

USMCA 第三章 ANNEX 3 針對若干酒精飲料在三國境內的其銷售方式予以規範，產品範圍包括蒸餾酒（distilled spirits）、葡萄酒、啤酒、及其他酒精類飲料，除非締約國有對第二章第 2.3 條國民待遇有保留例外之不符合措施，否則對上述酒精類產品的境內銷售均應遵守國民待遇。

其次，USMCA 規定，唯有在美國田納西州按該州規定所生產的 Bourbon Whiskey and Tennessee Whiskey 方可使用此一名稱；唯有在加拿大依其規定生產的 Canadian Whisky 方可使用該名稱；唯有在墨西哥生產的 Tequila and Mezcal 方可使用此一名稱，因此這三國同意上述酒款不符各國生產製造的規定，則不得使用上述名稱在境內販售。

此外，對於酒類標示方式也有諸多規定，例如對標示方式應允許供應商以用補充標籤附著於蒸餾酒容器之方式為顯示。

#### （四）其他關鍵議題

##### 1. 第 19 章「有關反傾銷與反補貼爭端解決與審查」

NAFTA 第 19 章「有關反傾銷與反補貼爭端解決與審查」  
（Review and Dispute Settlement in Antidumping and Countervailing

---

<sup>1080</sup>United States-Mexico-Canada Trade Fact Sheet Agriculture: Strengthening North American Trade in Agriculture, available on website: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2018/october/united-states%E2%80%93mexico%E2%80%93canada-trade-fa-2>. (Last visited: 2018/10/18)

Duty Matters) 亦為本次美加雙邊談判的關鍵之一。原則上，該章旨在透過雙邊審查小組 (binational panel review)，解決對於締約方反傾銷及平衡稅最終裁決之爭議。

早在美加墨三國展開 NAFTA 重啟談判之時，美國即曾多次表示應刪除 NAFTA 第 19 章。至於加拿大則堅決應維持第 19 章規定，以此作為對美國濫用貿易救濟之制衡。經美加雙邊談判後，USMCA 協定最終保留 NAFTA 第 19 章之爭端解決機制，允許締約方出口商得透過快速且透明的雙邊審查小組機制解決貿易救濟相關爭議<sup>1081</sup>。此項談判結果被視為加拿大的一大勝利。

## 2. 232 條款附屬文件

美國自 2018 年 3 月 23 日起依據《1962 年貿易擴張法》第 232 條，以國家安全為由對進口鋼鋁加徵關稅。隨後，美國亦於 5 月 23 日針對進口汽車及零組件發起 232 條款調查，並不排除未來對進口汽車及零組件加徵 25% 關稅。基此，加拿大於 NAFTA 重啟談判的目標之一，即期望美國未來 232 條款措施能排除加拿大。故在 USMCA 協定下，美國與加拿大針對美國 232 條款簽署兩項附屬文件 (side letter) 並達成下列協議<sup>1082</sup>：

### (1) 關於美國未來 232 條款措施

美國承諾未來若施行 232 條款措施，將給予加拿大至少 60 日的豁免期；在此段期間內，加拿大可與美國展開進一步談判。

### (2) 關於美國對汽車及零組件之 232 條款措施

若美國未來決定對加拿大進口汽車及零組件採取 232 條款措施，則美國承諾將豁免一定數量之加拿大進口汽車及零組件，包

---

<sup>1081</sup>See Government of Canada, “Trade remedies and related dispute settlement (Chapter 19) summary”, October 9, 2018.

<sup>1082</sup>See Government of Canada, “U.S. Section 232 side letters summary”, October 9, 2018.

含：加拿大每年進口的 260 萬輛客車、加拿大進口之輕型貨車，以及每年海關申報價值總額達 324 億美元的進口汽車零組件。

除此之外，由於美國自 2018 年 5 月 31 日起對加國進口鋼鋁加徵關稅，加國產業領袖紛紛要求美國應移除對加拿大的進口鋼鋁稅，以作為完成談判的條件之一<sup>1083</sup>。儘管如此，美國貿易代表萊泰澤(Robert Lighthizer)於 USMCA 發布記者會上表示，USMCA 與 232 條款措施不應混為一談，並強調儘管處理鋼鋁稅議題為三國的首要目標之一，但目前並未設有完成協商的期限<sup>1084</sup>。

### 3. 文化排除條款

長期以來，加拿大透過一系列政策及措施保護其境內文化產業，例如減免加拿大報業、雜誌業及出版社應繳稅額或是提供基金等。故在 NAFTA 重啟談判期間，加拿大堅持協定內應保留原 NAFTA 協定下之文化排除(Cultural Exemption)條款，以允許加拿大繼續支持及保護其文化產業。經美加雙邊談判後，加拿大成功保留 NAFTA 協定下之文化排除條款，允許加拿大維護其文化主權。透過此項條款，加拿大可採取及維持其政府政策與措施，以支持創造、配銷及發展加拿大藝術表現或內容<sup>1085</sup>。

### 4. 貨幣

USMCA 特別新增「總體經濟政策和匯率」(Macroeconomic Policies and Exchange Rate Matters)章節，對締約國的貨幣市場進行規範，以避免締約國藉由操控匯率而造成貿易上不公平的現象。

---

<sup>1083</sup>See Naomi Powell, “Steel tariffs remain in force as Trump credits them with clinching USMCA deal”, Financial Post, October 2, 2018.

<sup>1084</sup>See Anshu Siripurapu and Maria Curi, “Trump floats metal quotas for Canada and Mexico; Lighthizer says no deadline”, World Trade Online, October 1, 2018.

<sup>1085</sup>See Government of Canada, “Cultural industries summary”, October 9, 2018.

## 5. 定期檢討機制

USMCA 協定內納入定期檢討機制，明定自 USMCA 生效之日起，每 6 年應檢討協定及協定相關議題；同時，USMCA 將於生效後 16 年終止，但三方可透過檢討機制同意再行延長 16 年<sup>1086</sup>。

## 6. 與非市場經濟國家之 FTA

依據日前公布之 USMCA 協定文本，USMCA 第 32.10 條特別明定締約一方如與這三國貿易救濟法下所定義之「非市場經濟國家」締結 FTA，應允許締約他方終止 USMCA 協定，提出終止協定之一方可分別與其他締約方簽署雙邊協定。

## 二、USMCA 最近期發展

美國、墨西哥及加拿大於去（2018）年 11 月 30 日正式簽署 USMCA，惟 USMCA 仍須待美加墨三國完成其國內批准程序後方能正式生效，目前墨西哥已於今年 6 月 19 日完成批准程序，成為 USMCA 三國第一個完成批准的國家；至於加拿大則已通知國會展開批准程序。

至於美國因民主黨團不滿 USMCA 對環境、勞工標準的執行力不足等問題，因此 USTR 對此議題又展開協商，據聞已於日前完成勞工有關議題之重新協商並簽署更新條文，但 USMCA 並未公布更新後的勞工條款，故以下僅能以民主黨之前表達之關切重點，作為初步研判 USMCA 重新協商後更新之重點。

民主黨團主要關切執行議題，包含勞工與環境專章的執行力不足、生物藥品資料專屬保護期限過長、USMCA 爭端解決機制以及川普政府將 301 條款列為 USMCA 執行工具之一等問題。

---

<sup>1086</sup>See Government of Canada, “Summary Backgrounder: United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA)”, October 10, 2018.

## 1. 勞工

在勞工議題方面，民主黨強調 USMCA 勞工專章應有更強的執行力，並進一步要求墨西哥應遵守 USMCA 下之承諾，在完成其國內批准程序前改善國內勞動法規。依據 USMCA 附件 23-A「強化墨西哥勞方集體談判權附件」（Worker Representation in Collective Bargaining in Mexico），墨西哥承諾修訂該國勞動法規，以保護勞方之集體談判權並改善勞動司法體系。對此，墨西哥總統羅培茲歐布拉多（Andres Manuel Lopez Obrador）於 5 月 1 日簽署勞工修正法案，確保墨西哥勞工可不記名投票否決其工會代表、保證勞工可自由加入其選擇的工會，以及建立獨立的勞動法院解決相關爭議等措施，以強化墨西哥勞工權益<sup>1087</sup>。

儘管如此，民主黨對墨西哥此舉並未完全買單，眾議院議長斐洛西（Nancy Pelosi）表示將觀察墨西哥是否充分執行勞工修正法案，以決定是否將 USMCA 排入眾議院表決議程。此外，民主黨籍參議員維登（Ron Wyden）和波特曼（Rob Portman）亦提議美國與墨西哥在 USMCA 架構下進行附屬協定（side agreement）談判，以增加勞工專章執行工具，包含增設勞工標準執行人員與稽核人員，以及如墨西哥出口商違反勞工集體談判權，美國有權撤回對其關稅優惠等措施<sup>1088</sup>。

## 2. 環境

至於環境議題方面，USMCA 環境專章要求締約國保護臭氧層、海洋環境、生物多樣性並打擊從事非法、未報告及不受規範（Illegal, Unreported and Unregulated, IUU）的捕魚活動。儘管 USMCA 環境專章看似有利環境，但民主黨仍擔憂該章之執行機制不足，因在 NAFTA 環境專章下任一締約國皆未曾執行有意義的懲

---

<sup>1087</sup>See Angeles Villarreal, “USMCA and Mexico’s New Labor Law”, CRS Insight, May 22, 2019.

<sup>1088</sup>See Jenny Leonard and Laura Litvan, “Democrats Try to Smooth Trade Deal Passage With Labor Proposal”, Bloomberg, April 8, 2019.

罰措施，且墨西哥傾倒有毒廢棄物的情形在 NAFTA 時期大增。故民主黨擔心 USMCA 協定如未納入強力執行條款及有意義的環境標準，將未能實質保護環境，例如 USMCA 環境專章未曾提及氣候變遷及減少排放溫室氣體，而被民主黨團視為一大問題<sup>1089</sup>。

### 3. 生物藥品之資料專屬保護期

在新藥上市申請許可時，大部分國家會要求申請許可者應提交關於產品安全性及有效性等未公開揭露過之試驗資料。為了避免第三人在未經原資料提供者同意下，直接將前述未揭露之資料作為申請上市許可之基礎，USMCA 要求締約方對該等未揭露之資料給予適當之保障，並特別針對生物藥品給予長達 10 年的資料專屬保護期。

儘管美國國內法賦予生物藥品的資料專屬保護期限為 12 年，但民主黨認為過長的資料專屬保護期，將令藥價持續高漲，不利於美國人民及時取得可負擔的藥品；且已有若干研究顯示較長的資料專屬保護期反而對藥品創新有負面影響。基此，民主黨擔憂一旦 USMCA 施行草法通過後，美國未來恐將無法縮短生物藥品之資料專屬保護限至 10 年以下，影響美國人民未來享有低價藥品的機會<sup>1090</sup>。

### 4. 爭端解決機制

參議員維登在今年 5 月 22 日發函予貿易代表萊泰澤，表明對 USMCA 協定執行議題的關切，並集中於 USMCA 爭端解決機制。維登於信中指出，儘管 USMCA 爭端解決機制較 NAFTA 已有若干改進，但本質上仍重蹈 NAFTA 覆轍，允許締約國阻礙成立爭端解決小組；如此項問題未修正，將導致 USMCA 無法有效解決締約國

---

<sup>1089</sup>See William Alan Reinsch and Madeleine Waddoups, “The Road to Ratification: Democrats’ Resistance to the USMCA- part II”, CSIS, May 16, 2019.

<sup>1090</sup>See Isabelle Hoagland, “USTR says he will do ‘whatever it takes’ on USMCA enforcement, other concern”, Inside U.S. Trades, June 18, 2019.

間之任何爭端；例如在 NAFTA 時期曾有若干案件試圖透過其爭端解決機制予以解決，但最終因未能成立爭端解決小組而失敗<sup>1091</sup>。

### 5. 使用 301 條款作為 USMCA 執行工具

由於民主黨團極為關切 USMCA 執行力不足之問題，川普政府為解決此問題，特別於 SAA 草案納入 301 條款作為 USMCA 執行工具之一，明言若締約國間爭端解決程序中止，美國將保留採取《1974 年貿易法》第 301 條款措施之權利。詳言之，USTR 在 USCMA 下可自行評估相關法律及事實議題，判斷 USMCA 締約國是否違反 USMCA 義務或損害美國於 USMCA 協定下之權利；若加拿大或墨西哥決定阻礙或不合理延宕成立爭端解決小組，美國亦可採用 301 條款措施予以制裁。另一方面，SAA 草案亦允許 USTR 經利害關係人提出請求或自行對 USMCA 締約國採取 301 條款調查；亦即利害關係人如認為締約國未能履行 USMCA 協定規定，或是造成美國利益受損，可向 USTR 提出採取 301 條款調查之請求；USTR 亦可自行展開 301 條款程序<sup>1092</sup>。

針對此項措施，民主黨議員則希望川普政府進一步說明該項措施的施行計畫，並期望川普政府提出其他執行協定之方式，且希望該項方式不會「提高關稅」<sup>1093</sup>。

## 三、對我國之意涵簡評

歸納而言，美加雙方除另行對加拿大乳製品、第 19 章「有關反傾銷與反補貼爭端解決與審查」、232 條款附屬文件，以及文化排除條款已達成共識外，其餘規範皆與先前美墨共識內容相去不遠。另一方

---

<sup>1091</sup>See Ron Wyden, “Wyden Letter to USTR on NAFTA Enforcement”, May 22, 2019.

<sup>1092</sup>See Isabelle Hoagland and Brett Fortnam, “In draft USMCA statement, USTR says Section 301 can be used if dispute settlement fails”, Inside U.S. Trade, June 4, 2019.

<sup>1093</sup>See Isabelle Hoagland, “Senators press Lighthizer on use of Section 301, broader USMCA concerns”, Inside U.S. Trade, June 18, 2019.

面，相較於原 NAFTA 協定，USMCA 在汽車原產地、貨幣條款、定期檢討機制及與非市場經濟國家之 FTA 等條款，均有新創設的規定。

其中，關於與非市場經濟國家締結 FTA 之規定，萊泰澤於記者會上明示該項條款劍指中國大陸，主張若 USMCA 締約國與中國大陸締結 FTA，恐將改變 USMCA 協定的經濟表現，故美國希望可重新審視協定<sup>1094</sup>。此外，美國高階官員亦表示，USMCA 將成為美國未來貿易協定的劇本（playbook），意指美國將透過該項規定對其貿易夥伴施加壓力，以弱化與中國大陸的經濟連結<sup>1095</sup>。

另一方面，川普總統則認為透過經濟威脅及強硬立場，迫使加墨兩國作出重大讓步而成功簽署 USMCA 協定，此一談判模式可做為美國未來對外洽簽貿易協定的模板，並套用在未來與歐盟、日本、中國大陸，甚至是對巴西和印度的談判上<sup>1096</sup>。

對此，美國著手經貿談判的可能特徵，歸納如下：

1. 事前製造籌碼：自 2018 年初起美國針對鋼鋁開徵 232 國安威脅關稅，5 月又加碼啟動 232 條款汽車與零組件國安威脅調查。選擇這二類產品為對象應為精心計算之結果。蓋鋼鋁及汽車的衰退都是美國「鐵鏽帶」（rust belt）各州的重要產業，同時也是墨、加（以及韓、歐、日）等國具有重要經貿利益的出口產品，影響顯著。在二個 232 案制裁壓力下，加上其他非經貿利益考量，各國遂陸續同意與美國開啟談判並達成共識。

---

<sup>1094</sup>See Anshu Siripurapu with Maria Curi, “U.S. seeks to constrain China with non-market economy clause in USMCA”, World Trade Online, October 2, 2018.

<sup>1095</sup>See Gerry Shih, “Trump’s new North American trade deal also aimed at bigger target: China”, The Washington Post, October 3, 2018.

<sup>1096</sup>See Damian Paletta and Erica Werner, “Trump says USMCA trade deal with Mexico and Canada proves tough talk and tariffs work”, the Washington Post, October 1, 2018.

2. 機關設計機巧：例如美國在前述二個 232 條款制裁中都有國家別豁免條款，因此各國與美國的共識項目，都包含美國考慮給予對方豁免之承諾。又如美國為迫使加拿大加速談判，於 8 月 24 日完成墨西哥談判後，立即於 8 月 31 日依據美國貿易授權法（TPA）規定，通知國會其與墨西哥及加拿大之簽署意願。按 TPA 對國會批准的程序規定，USTR 需於簽署前 90 天通知國會，前 60 天提供文本草案，因此前述之通知意味加拿大需於 9 月 30 日完成談判（因 10 月 1 日 USTR 需公布文本草案）。當然，相較於川普的喊話，談判結果顯示美國也做出不少讓步（例如同意 16 年日落條款、保留第 19 章爭端解決機制及文化例外等，表現其彈性。
3. 談判議題聚焦汽車及農產品開放：美國與墨西哥、加拿大（以及韓國、日本與歐盟）之談判議題，都包含了有關汽車的安排，包含要求對方降稅、美國消除關稅時程延長、減少重複檢驗等內容。他方面則要求加拿大（以及日本、歐盟）透過採購、市場開放等方式，擴大美國農產品市場進入。此舉不但對農業州選民交待，更有紓解美中貿易戰中美國農產品出口壓力之效果。
4. 埋入防中條款：USMCA 前述與貿易救濟法下之「非市場」國家締結 FTA 時，美國可於 6 個月後終止與該方協定之條款，美國商務部長羅斯將其稱為「毒藥丸條款」，並稱未來也會納入其他經貿協定。本條雖未點名中國大陸，但意圖已極明顯。特別是這個條款倘若美國成功推廣至其他雙邊 FTA，將迫使各國不論在供應鏈或貿易上都需在美中兩強間進行選擇。在此情況下，不但加拿大與中國進行中的雙邊談判有陰影，日本參加 RCEP 之情形可能也有影響（因美日即將進行雙邊 FTA 談判），

此外歐盟與中國雙邊投資協定進展是否也會受到阻礙，甚至阻斷中國加入 CPTPP 的路。



## 即時諮詢案 8

### USMCA 數位貿易規則初步分析

USMCA 第 19 章為數位貿易專章，其內容所包含之數位貿易領域及規範較其他國際協定而言更為嚴格，USTR 認為數位貿易專章之內容足以為美國深具優勢之創新產品與服務，在擴大貿易與投資方面提供堅實的基礎。以下茲就主要規範條款予以說明。

#### 1. 禁止對數位貿易採用關稅措施與歧視性措施

USMCA 禁止締約方對可用電子傳輸的數位產品，課以關稅與其他歧視性措施，例如電子書、影片、音樂、軟體與遊戲等。根據 USMCA 第 19.3 條規定，締約方不得對以電子傳輸方式進出口之數位產品課徵關稅；惟本條並未禁止締約方對其課徵內地稅、規費或其他費用，但該等稅捐之課徵應以符合 USMCA 協定內容之方式為之。

另一方面，第 19.4 條則規定，締約方對於他締約方境內所創造、生產、出版或首次依商業條款提供之數位產品，或者是數位產品之作者、表演者、製作人或所有人係他締約方之人時，締約方對該數位產品之待遇，不得低於對其他同類產品之待遇。惟同條第 2 項則規定締約方提供之補助或補貼不在此限，如政府支援之貸款、保證或保險。

#### 2. 確保對跨境傳輸與資料存取的限制措施最少化

為了確保資料能透過電子方式跨境傳輸，對資料存取與作業的限制能最小化，以保障全球數位生態(digital ecosystem)，USMCA 第 19.11 條規定締約方不得限制或禁止資料跨境傳輸，包括因業務所需而進行跨境傳輸之個人資料。

但 USMCA 亦允許締約方為達到正當公共政策而採取限制，惟該等限制手段不得造成專斷、無理歧視或變相貿易限制，同時亦不得超過政策目標所需之必要限制。

### 3. 確保電子驗證與電子簽章之效力

為促進數位貿易發展，USMCA 要求締約方確保服務提供者不會因使用電子驗證或電子簽章而受到限制。

根據 USMCA 第 19.6 條規定，原則上，除法律另有規定外，締約方不得僅因簽章為電子形式而否認其簽章之法律效力；並進一步禁止締約方不得禁止電子交易雙方共同決定該交易適合之驗證方法，且不得採取措施導致電子交易雙方無法訴諸司法或行政機關證明其交易符合任何與驗證有關之法律要求。

### 4. 線上安全保護

#### (1) 消費者保護

USMCA 強調應確保線上消費者保護之機制，依 USMCA 第 19.7 條之規定，締約方應採取或維持透明且有效之措施，以保護消費者在從事電子商務時免遭遇詐欺行為之侵害。對此，同條第 2 項要求締約方應採取或維持消費者保護法，以防止從事線上商業活動之消費者受到線上詐欺之危害。不僅如此，USMCA 更重申對於線上消費者保護之重要，鼓勵締約方之間應就此跨境商業活動進行合作，以增進消費者福祉。

另一方面，防止未經同意消費者之商業電子訊息(unsolicited communications)亦是消費者保護之一環，USMCA 在第 19.13 條特別針對未經同意之商業電子訊息加以規範。該條主要要求締約方採取或維持措施以限制未經同意發送商業訊息之行為，該等措施包括要求未經同意之商業電子訊息提供者加強收件者免於持續接受此類訊息之能力、要求取得收件人對於該等商業電子訊息

之同意，以及盡量減少未經同意之電子商業訊息之行為等。另一方面，本條更要求締約方對於未經同意之電子商業訊息提供者違法相關規定時，應提供追訴管道；此外，更鼓勵締約方就管制未經同意之電子商業訊息之相關監管資訊或經驗進行交流。

## （2）個人資料保護

數位貿易中關於個人資料之保護相當重要，因此 USMCA 在第 19.8 條設置關於數位貿易中對於個人資料之規範。其主要內容在於要求締約方應採取或維持有關電子商務使用者個人資料保護之法律架構，並將相關國際準則納入考量，例如「APEC 隱私保護綱領」（APEC Privacy Framework），以及 OECD 通過之「個人資料隱私權保護及跨國流動準則」（Guidelines Governing the Protection of Privacy and Trans-border Flows of Personal Data）。

同時，USMCA 第 19.8 條第 3 項亦強調個人資料保護之重要性，並肯定為保障個人資料跨境流動得採取任何必要性限制，但該等限制必須與可能造成之風險成相當比例。此外，同條第 5 項則肯定締約方得採取不同方式保障個人資料，並鼓勵締約方開發不同機制之間的相容性，或者透過國際架構；不僅如此，締約方亦應就相關訊息交流，並擴大機制之安排以推動提高不同制度之間相容性。

## （3）網路安全之合作

由於數位貿易立基於網路環境，因此網路安全攸關數位貿易之發展，USMCA 強調對於網路安全合作之重要，並且發展企業最佳作法，以維持網路服務之安全。根據 USMCA 第 19.15 條規定，由於網路安全之威脅會造成使用者對數位貿易之信心，因此締約方應建構國家對於網路安全監管之能力，並且加強締約方之間現有合作機制，以減少危害網路安全之惡意侵害，並建立適當

機制迅速解決網路安全事件，並且彼此分享相關資訊與最佳作法。另外，締約方應鼓勵境內企業依共識標準採取有關風險管理之最佳作法，以防範對網路安全造成危害之風險。

#### 5. 限制締約方要求揭露原始碼

USMCA 限制政府要求揭露專屬電腦原始碼與演算法之行為，以保障數位服務提供者之競爭力。依據 USMCA 第 19.16 條規定，締約方不得要求移轉或取得他締約方之人將其所擁有軟體之原始碼，藉此作為該軟體產品或包含該軟體之產品進口、銷售或使用之條件。但同條第 2 項亦申明，締約方之司法機關或監管機關針對特定案件之調查、檢查、查驗行動或司法程序時，締約方仍然得以要求他締約方之人提交相關原始碼；惟第 19.16 條之註腳亦強調，當該等原始碼經合法所有人聲明為營業秘密時，前述因調查所為之揭露則不得對該原始碼造成不利影響。

#### 6. 促進公眾接觸政府作成之公開數據

USMCA 針對由政府作成之公開數據，要求提升對該數據之接近使用，以加強商業應用與服務之創新使用。根據 USMCA 第 19.18 條規定，締約方針對政府資訊之應用，以加速社會經濟發展，並提升競爭力與創新。為此 USMCA 要求締約方針對政府向公眾所提供之資訊必須得以進行檢索、搜尋與使用，並且致力於擴大締約方政府公開訊息之利用與締約方之間的合作，以創造商機。

#### 7. 促進互動式電腦服務

為提高互動式電腦服務（Interactive Computer Services）之經濟可行性<sup>1097</sup>，USMCA 在第 19.17 條特別針對互動式電腦服務加以

---

<sup>1097</sup>所謂互動式電腦服務，依據美國法制定義包含二種服務，第一是提供用戶連結至其他電腦伺服器或網際網路之系統、服務、軟體等。第二則為依據 1996 年「通訊端正法案」（Communications Decency Act of 1996），指提供平台由用戶自行產生、創作、上傳內容之服務。按前述定義，互動式電腦服務可包含 YouTube、FB、IG、Amazon、痞客邦等所有由第三方（用戶）上傳內容之服務業者，參見：

<https://www.igi-global.com/dictionary/section-230-communications-decency-act/15157>

規範。該條主旨在於肯定互動式電腦服務有助於中小企業之發展，並且乃是數位貿易之關鍵。原則上，針對涉及資訊儲存、傳輸或移轉等相關服務涉及侵權責任時，締約方不得採取措施將互動式電腦服務提供者或使用者，視為資訊內容提供者。此外，令互動式電腦服務提供者或使用者認為有害或令人反感之內容，服務提供者與使用者得自願性採取限制存取措施，對此，締約方不得要求互動式電腦服務提供者或使用者負任何責任。但依據同條第 4 項規定，締約方仍然得依保障智慧財產權之措施採取適當行動。



## 附錄三 期初審查意見辦理說明

計畫名稱：全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

執行單位：中華經濟研究院

審查意見	回覆意見
1. 整體研究架構方面：(第 1 至 6 頁)	
(1) 本案需求書兩項工作項目為「即時或重大議題諮詢服務」、「國際經貿組織與區域整合趨勢分析」，研究團隊目前均依本會需要提交分析報告，符合本計畫需求。	感謝委員意見。
(2) 本案主要研究內容包含：掌握 WTO 貿易體系改革、國際重要區域經濟整合發展狀況(如 CPTPP)、重要各國雙邊 FTA 發展，以及美中貿易戰最新進展分析等四大面向，整體架構尚稱完整。	感謝委員意見。
2. 初步研究成果方面：(第 7 至 91 頁)	
(1) 論述內容應調整，例如報告之研究規劃提及「美中兩國貿易戰對彼此出口產品課徵重稅之衝擊，能否在兩國 2019 年 3 月前談判中獲得解決…」(第 2 頁第 2 段)，建議依據報告提交時間，視實際進展調整文字敘述。	感謝意見， 已按美中最新狀態調整文字。
(2) 請研究團隊重新檢視文字誤繕處，詳報告第 8、9、23、32、38、42、48、53、57、58、64、79、80、84、85、86、89 頁。	感謝指正，已修正錯漏字。
(3) 內文的月份日期建議一律採阿拉伯數字，詳報告第 10、21、26、38、45、46、66、67、68、77、79、80 頁。	感謝意見，已調整。
(4) 部分排版或體例有誤，另請一併修正或調整段落階層，以便閱讀，詳報告第 23-24、29、36-37、40-41、42-44、53-54、55、59、61、87-88 頁。	感謝意見，已調整。
(5) 全文論述應前後一致，例如文中提及如「中國大陸」與「中國大陸」、「出口管理規則」與「出口管制條例」(第 86、	感謝指正，已統一用詞。

審查意見	回覆意見
90 頁)等不同用語，建議採用一致性之說法。	
(6) 本計畫案號為「108030601」，請於報告封面及首頁加註編號。	已依建議增加。
(7) 請研究團隊確認內文正確性，例如：	
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 報告第 49 頁第 2 段提及英國下議院於 3 月 13 日否決無協議脫歐，該表決票數有誤；另英國下議院於當日針對 2 個無協議脫歐案進行表決，一個為 3 月 29 日應避免無協議脫歐，另一個為任何情況皆應避免無協議脫歐，請釐清本報告所述為何者。</li> </ul>	感謝委員意見，已修正該段說明。
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 報告第 50 頁第 2 段提及，4 月 3 日英國國會通過再向歐盟提出延後脫歐申請之議案，請釐清所指是否為「第三輪指示性投票」。</li> </ul>	感謝意見，已補充說明並附上資料來源。
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 報告第 58 頁第 3 段提及去年 8 月，歐盟與美國發表聯合聲明，雙方願就有限議題進行談判；惟在報告第 52 頁第 2 段卻提及歐美於 2018 年 7 月 25 日發布聯合聲明…，請確認兩個日期是否存在矛盾。</li> </ul>	感謝指正，7 月 25 為正確時間，已修正時間誤植處。

## 附錄四 期中審查意見辦理說明

計畫名稱：全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

執行單位：中華經濟研究院

審查意見	回覆意見
<p>1. 依據本計畫研究架構(報告第 5-6 頁),本案主要研究內容包含:掌握 WTO 貿易體系改革、國際重要區域經濟整合發展狀況、重要各國雙邊 FTA 發展,以及美中貿易戰最新進展分析等四大面向;另依本案需求書規定,應於<u>期中執行成果報告中</u>,針對各期「<u>國際經貿組織與區域整合趨勢分析</u>」內容進行彙整分析,經查目前期中報告已涵蓋美中貿易戰、WTO 改革及美國重要雙邊經貿協定等之彙整研析內容,惟尚未納入重要區域經濟整合發展的系統性整理(如:英國脫歐、RCEP),建請研究團隊儘快進行相關內容之彙整分析。</p>	<p>已納入第五章第三節。</p>
<p>2. 內容調整及文字修正建議:</p>	
<p>(1) 請研究團隊重新檢視文字誤繕處(詳報告第 1、4、5、9、21、37、46、81、86、88、399、425、440 頁),另部分排版或體例有誤,請一併修正或調整如段落階層、字型及註腳字體大小等,以利閱讀(詳報告第 2-3、12、23、48、77 頁)。</p>	<p>除第 1、4、9、46 外,已修改。</p>
<p>(2) 建議依據報告提交時間,視實際進展調整文字敘述,例如報告第 24 頁及 25 頁表 2 之美中關貿易戰進展。</p>	<p>已依美中貿易戰進展更新相關論述,並於第二章第四節納入美中第一階段協議重點與影響之研析。</p>
<p>(3) 全文論述應前後一致,例如文中提及如「中國」與「中國大陸」、「臺灣」與「臺灣」等不同用語,建議採用一致性之說法。</p>	<p>已修改。</p>
<p>(4) 請研究團隊確認內文正確性,例如:報告第 33 頁第 3 段提及越南占臺灣總出口比重中,機械設備(HS84)的出口金額應較上一年同期減少而非增加。</p>	<p>已修正說明。</p>



## 附錄五 期末審查意見辦理說明

計畫名稱：全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

執行單位：中華經濟研究院

審查意見	回覆意見
<p>1. 根據本研究計畫需求，主要工作事項有二：提供「即時或重大議題諮詢服務」、撰擬「國際經貿組織與區域整合趨勢分析」報告，各項工作均完成，相關內容已納入期末報告，符合本計畫需求。</p>	<p>謝謝審查意見。</p>
<p>2. 本期末報告(初稿)內容主要分為：緒論、前述二大工作報告內容彙整分析、以及結論與政策建議；此外，「即時或重大議題諮詢服務研究」報告及「國際經貿組織與區域整合趨勢分析」報告等相關原始資料亦當作附件，內容架構清晰，可完整呈現本計畫相關執行過程及成果，原則同意。</p>	<p>謝謝審查意見。</p>
<p>3. 請研究團隊重新調整論述內容或檢視誤繕處，詳報告首頁及第 iii、viii、xi-xvi、12-14、16、17、18、26、28、30、50、52、62、63、78、83、91、92、100、109、115、117、121、492、697、701 頁；另建議「台灣」與「臺灣」之不同用語，採用一致性說法。</p>	<p>已按審查意見補充或修訂內容。並調整本報告一致採用「臺灣」之用詞。</p>



全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析/顏慧欣

計畫主持；王煜翔、陳孟君協同主持。 -- 初版。

-- 臺北市：國發會，民109.3

面：表，公分

編號：(109)005.0102

委託單位：國家發展委員會

受託單位：財團法人中華經濟研究院

全球經貿

558.52

全球經貿競爭格局轉型之臺灣因應策略研析

委託單位：國家發展委員會

受託單位：財團法人中華經濟研究院

計畫主持人：顏慧欣

協同主持人：王煜翔、陳孟君

出版機關：國家發展委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市寶慶路3號

網址：<http://www.ndc.gov.tw/>

出版年月：中華民國109年3月

版次：初版 刷次：第1刷

編號：(109)005.0102(平裝)