

編號：(110) 013.0103

國家發展委員會 110 年度

因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑 之臺灣策略研析

中華民國 110 年 12 月

編號：(110) 013.0103

因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑
之臺灣策略研析

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：鄭昶欣
協同主持人：李 淳、王煜翔
研究人員：顏慧欣、陳孟君、聶廷榛、
黃禾田、孫子絜
研究期程：中華民國 110 年 01 月
至 110 年 12 月
研究經費：新臺幣 92 萬元

國家發展委員會
中華民國 110 年 12 月

(本研究報告內容僅供國發會業務參考)

中文摘要

本計畫旨在掌握全球經貿局勢發展動向，並針對「重要國際經貿組織動態及數位轉型趨勢」、「重要區域整合與雙邊 FTA 發展」，以及「美國新政府經貿政策發展」共三大領域進行動態趨勢與發展之分析，同時對我國可能受到之影響及因應之道提出建言，以利委辦單位揆情審勢並適時調整我國因應策略。

世界各國在 2021 年係以經濟安全為其經貿政策主軸。考量到中國崛起及 COVID-19 疫情持續延燒，美國、歐盟及日本等國於 2021 年間分採不同方式，確認對該國經濟安全及國家安全而言至關緊要之關鍵產業，並進一步檢討其關鍵產業供應鏈是否存有斷鏈風險及擬定因應策略，避免供應鏈斷鏈對該國造成危害。

在此之中，美國依據 2021 年 2 月 24 日《美國供應鏈行政命令》，透過「由上而下」之方式由白宮直接指定特定業別，在 100 日及 1 年內完成其供應鏈檢討報告，並已在 6 月 8 日完成 100 日供應鏈檢討報告；至於歐盟則是在 2021 年 5 月 5 日公布《戰略依賴及能量》報告裡，透過「由下而上」之分析方法，以量化的數據分析並輔以專家意見徵詢，一步步篩選出對該國最具脆弱性或依賴性之產業供應鏈，進而篩選出六大戰略領域並優先完成其產業供應鏈分析；日本於 2021 年將經濟安全列為其經貿政策之一環，並仿照美國「由上而下」之作法，指定特定業別作為日本供應鏈的重點關注項目，惟目前日本僅率先完成半導體產業之供應鏈檢討報告。日本新任首相岸田文雄上台後亦將經濟安全保障視為其重點政策之一，預計在 2022 年推動相關立法程序。

其次，美國拜登政府以「重建美好未來」(Build Back Better)計畫作為強化美國競爭力、振興經濟之重點政策，藉由挹注各項

基礎設施與戰略產業創造大量美國境內的工作機會、提升美國勞工競爭力，同時也可應對來自中國的戰略競爭及全球氣候危機。

另一方面，拜登政府以全面性戰略應對中國為其施政重點，故自拜登上任以來其對中政策大多延續川普作法，在部分議題更提高相關制裁，例如增加禁止美國人投資中國軍事企業之家數增加等措施。且目前無論是參議院之《2021年美國創新和競爭法》，或是眾議院研議中之「老鷹法案（EAGLE Act）」，亦充分呼應拜登推動對中全面戰略競爭的政策主軸。與此同時，拜登政府積極與盟國攜手合作聯合對中，包含在解決與歐盟長期雙邊紛爭之同時，一併發布美歐合作對抗中國不公平競爭之對案，再加上美國在印太地區「四方會議」（QUAD）獲得印度、日本與澳洲之響應與投入，為美國對中策略奠立堅實的後盾。至於美中關稅戰之部分，美國新任貿易談判代表戴琪在10月演講時，表示將重啟美國企業申請301關稅豁免的程序並在其後公布相關政策下，可知301關稅措施仍將繼續實施至少一段時間。

減碳排放亦為2021年經貿政策焦點之一。歐盟執委會在2021年4月宣布針對《歐洲氣候法》達成暫時性協議，擬定在2030年前歐盟碳排放量減少「至少」55%。為達成該項目標，執委會於2021年7月14日公布「碳邊境調整機制」（CBAM）之實施方式與具體內容，並預定在2023年開始生效實施。歐盟CBAM機制的出爐帶動世界各國擬定相應減碳措施，預計將全面影響各國產業政策。

在重要國際組織及區域整合動向方面，首先是英國、中國及我國已相繼在2021年正式提出加入CPTPP之申請。我國在2021年9月22日申請加入CPTPP，有待申請案移送至CPTPP

大會審議。在此段期間內，我國應與 CPTPP 現有成員盡可能諮商以解決雙方當前關切問題。其次，預訂於 2021 年 11 月 30 日至 12 月 3 日在瑞士日內瓦舉辦的 WTO 第 12 屆部長會議（MC 12），因 COVID-19 新型變種病毒株出現致多國實施旅行禁令，WTO 總理事會遂於 11 月 26 日決定延遲舉辦 MC 12。儘管如此，WTO 會員仍積極展開相關議題談判，並已達成一定成果，包含：完成 WTO 國內規章參考文件之文本討論、同意延長 TRIPS 非違反協定控訴與情勢之訴的暫停適用等項。再者，RCEP 協定將於 2022 年 1 月 1 日生效，以及 OECD/G20 對數位稅改革協議達成共識，並預計在 2023 年起對大型跨國企業適用 15% 的全球最低企業稅率等發展，皆為 2021 年值得密切關注之國際經貿局勢重要事件。

基此，本報告提出以下政策建議：

1. 認知臺灣也是各國供應鏈不安全之檢討對象，宜謹慎因應

美、歐對於供應鏈安全的檢討結果，並非全然反應在中國對抗的思維，而是聚焦在關鍵供應鏈的結構風險問題。特別是美國檢討報告明確指出邏輯晶片因「地理區位集中度」（geographic concentration）所導致之韌性不足風險，根屬於生產集中於臺灣，同時也有供應商或生產者集中之「產業集中度」（industrial concentration）及供應商依賴問題。因此，臺灣半導體業面對的挑戰不僅在於需分散生產地點，更包含如何確保能夠繼續以科技技術創新與值得信賴的供應鏈夥伴身分，維持在供應鏈中之地位。再者，半導體只是一個臺灣產業結構代表，建議政府應積極盤點類似挑戰是否存在於其他部門，並協助相關產業認知到供應鏈安全檢討不是單純的

抗中問題，我國也可能是歐美日檢討供應鏈安全的對象，作為其因應調整準備的基礎。

2. 為降低我國在全球供應鏈變革下之影響與衝擊，建議：

- (1) 對於必須移轉供應鏈至歐美的產業，建議政府應積極協助確保我國業者赴當地投資設置供應鏈時，可獲得與當地業者相同之待遇，以降低我國業者在面對重建供應鏈之額外成本及其他影響之際，遭受第二重衝擊；
- (2) 未來「集中生產供應全球」的結構會逐漸重組，「在地生產供應在地市場」可能會成為主流。建議政府需盤點我國業者、特別是中小企業供應商未來跟隨供應鏈變遷而需要配合赴主要市場投資時，所需的人才、資金管理、資訊管理、數位轉型以法規遵行等領域的需求同時提供協助，以降低供應鏈變革對中小企業的影響。
- (3) 積極透過跟美歐日政策對話平台，了解各國政策發展方向同時掌握推動之優先順序以及各種供應鏈改組之誘因計劃，並協助確保將我國納入各國供應鏈重組、建構全球產業聯盟生態圈之成員行列。
- (4) 協助在中國臺商未來發展規劃，若屬於全球供應鏈一環的臺商，在過去美中貿易戰後可能已經面對搬遷的壓力，是主要協助對象。至於以中國內需市場為主的臺商，雖暫時無移轉問題，但仍需提升對地緣政治衝突風險所造成的影響之掌握與理解。

3. 積極爭取各國供應鏈安全變革政策之新機會

各國推動供應鏈變遷提升安全程度的政策方向，對臺灣並非只有負面衝擊，同時也有新機會出現。例如美、歐檢討報告均指出在先進電池、雲端運算關鍵材料甚至於醫藥產品與新能源等領域，提出建立替代供應來源、積極推動新供應鏈聯盟及創建新夥伴的改革方向。以上業別都是臺灣過去在硬體製造上具有競爭力的領域，故對臺灣來說供應鏈安全變革反而創造出了新機會。有鑒於未來各國推動供應鏈聯盟的考量上，將會更為強調該國對產業供應鏈之信任感與安全性，而安全性的建立可能會包含如經濟安全及外人投資審查資訊的交流開放、不斷鏈的保證甚至於出口管制相互協調配合等，建議政府可進一步掌握各國之期待及與其他國家合作經驗，協助我國產業掌握新機會。

4. 與 CPTPP 既有成員積極諮商以推動 CPTPP 入會程序，同時關注印太經濟架構發展並適時爭取加入

我國已於 2021 年 9 月 22 日正式提出 CPTPP 入會申請，在 CPTPP 輪值國安排將我國入會申請案提交大會審議前，我國應把握時間與 CPTPP 既有成員展開諮商以解決雙方當前關切議題。盤點臺灣與既有成員的雙邊關切議題，以日本福島五縣農產品及食品，以及與越南、澳洲過去檢驗檢疫問題為主，故我國應儘快向這些國家提出對雙邊關切議題的解決方案，以利我國入會程序。

另一方面，雖然在中國提出 CPTPP 加入申請後，各界莫不期待美國重返 CPTPP，但日前拜登提出「印太經濟架構」，恐是美方回應各界期待的方式。「印太經濟架構」尚無具體內涵，但依拜登說明，將以貿易便捷化、數位經濟之標準化及科技、供應鏈韌性、減碳和潔淨能源、基礎

設施、勞工標準和其他互利領域為範疇。由於美國已多次表示支持臺灣有意義的參與國際組織及活動，且臺灣是印太甚至全球供應鏈不可或缺的成員，也是數位經濟發展的重要參與者，故臺灣有極高可能性可加入該項架構，我國應適時向美國爭取加入。

英文摘要

This research project aims to grasp the dynamics of the global economy and focus on analyzing three areas: recent developments of major international organizations, regional integration and bilateral trade agreements, and the policy direction under the Biden administration, so as to make suggestions for the authorities on dealing with the potential impacts.

In 2021, countries worldwide prioritize economic security as the core of their economic and trade policy. Given China's rise and the widespread COVID-19, countries like the US, the EU, and Japan use different methods to identify critical sectors vital to their economic and national security. They also review the supply-chain risks to better prepare for potential damages caused by disruption of supply chains.

Among these efforts, under the executive order published on 24 February 2021, the US government designated various sectors to conduct a supply-chain review within 100 days to a year through a top-down approach. On the other hand, the European Union released a report, "Strategic dependencies and capacities," which combined quantitative methods and consultations with experts to screen out the most vulnerable and dependent supply chains and identify six strategic areas for further prioritized studies. Japan also tops economic security as one of its key policies and specified sectors with great attention, but the Japanese Government has only finished the supply-chain review of semiconductors. Fumio Kishida,

the new prime minister of Japan, prioritizes economic security on his policy agenda. The relevant legislation will begin in 2022.

The Biden administration has adopted the Build Back Better as a key policy framework to strengthen US competitiveness and revitalize the economy. It is envisaged that investing in various infrastructure and strategic industries could create jobs and enhance US workers' competitiveness, while coping with strategic competition from China and the global climate crisis.

Strategic competition with China is another major policy under the Biden administration. The Biden administration upheld most Trump-era policies and further tightened sanctions like adding more PLA-related companies into the entity list. The ongoing bills in congress like the United States Innovation and Competitiveness Act of 2021 (USICA) and the EAGLE Act also echo the Biden administration's attitude towards China. At the same time, the Biden administration seeks to contain China with allies through collective efforts against the unfair trade practices of China and cooperation with QUAD partners, along with solving a decade-long trade dispute with the EU. In US-China trade war, USTR Katherine Tai declared that the US Government would relaunch an exclusion process for products affected by section 301 investigation. The tariff imposed on products from China under section 301 is expected to stay alive.

Decarbonization is one of the major policy focuses around the world in 2021. In April 2021, the European Commission reached a

temporary agreement on European Climate Law to reduce at least 55% carbon emissions by 2030. To realize the goal, the European Commission released the proposal of Carbon Border Adjustment Mechanism(CBAM)in 14 July 2021, which will take effect in 2023. The European Union's introduction of the CBAM has led countries worldwide to formulate policies in response and is expected to have a comprehensive impact on national industrial policies.

In trends of major international organizations and regional integration, the UK, China and Taiwan have formally applied for the CPTPP in 2021. Taiwan submitted its applications on 22 September, waiting for CPTPP Commission. In the meantime, Taiwan should work as much as possible to solve the bilateral trade concerns with other member states. Due to the outbreak of the Omicron variant and led several governments to impose travel restrictions, the General Council agreed on 26 November 2021 to postpone the 12th Ministerial Conference (MC12). Nevertheless, WTO members are actively negotiating on various issues. Some accomplishments have been reached, such as the text of domestic regulation disciplines, extending the suspension of non-violation and situation complaints under TRIPS. Other important events also deserve our attention, for example, the RCEP's entry into force on 1 January 2022 and the consensus on digital tax reform between OCED and G20 member states, which expects to apply the global corporate tax of 15% to multinational corporations starting in 2023.

The report, therefore, makes the following policy recommendations:

1. Acknowledge that Taiwan is one of the potential supply-chain risks to the US and EU, and address their concerns cautiously

The implications on the supply-chain reviews by US and EU are not purely a reflection on the mindset of counter-china from western countries but the systematic risks of critical supply chains. In particular, the US's report has pointed out that the resilience problem on Logic chips due to the geographical concentration is rooted in the overreliance on suppliers from Taiwan. Hence, the challenges that Taiwan's semiconductor industries encounter are not only diversifying the production site but also maintaining its leading role in global supply chains through technological innovation and being a reliable partner in supply chains. Furthermore, the Government should investigate whether similar problems exist in other sectors and help relevant industries understand that the western bloc may target Taiwan, preparing for how to deal with it.

2. Reduce the negative impact of supply-chain transformation on Taiwan, the report suggests:

- (1) The Government should offer generous assistance to Taiwanese manufacturers that are forced to shift their supply chains to the West and ensure that the Taiwanese manufacturers receive the same treatment as their domestic counterparts to lower the cost of restructuring the supply chains.
- (2) Given that self-sufficient domestic supply chains will replace the geographically concentrated global supply chains in the future, the Government should fulfill the

needs of Taiwanese manufacturers(especially SMEs) in various areas such as talents, capital management, information management, digital transformation, and compliance to reduce the negative impact of supply-chain restructuring toward SMEs.

- (3) The Government should actively engage with the US, EU, and Japan through the policy dialogue platform to grasp the policy directions of these countries, ensuring that Taiwan will be part of their plan on restructuring supply chains and a participant in the global industrial alliance.
- (4) The Government should offer assistance to Taiwanese manufacturers for business planning, with a particular focus on manufacturers that encounter growing pressures to shift their production site since the US-China trade war. On the other hand, the Government should inform Taiwanese manufacturers in China that mainly serve the domestic market of the potential geopolitical conflicts.

3. Explore new opportunities in the restructuring of global supply chains

Countries' push for enhancing the security of supply chains not only comes with negative impacts but also brings new opportunities. For example, reports from the US and the EU mentioned the need for alternative supply sources, promoting new supply chain alliances, and looking for new partnerships, in advanced batteries, critical materials in cloud computing,

medical and pharmaceutical products, and new energy. These areas are where Taiwanese manufacturers have advantages in hardware manufacturing. Thus, changes bring new opportunities for Taiwan. Given the countries' efforts to build a supply-chain alliance, more emphasis will be placed on reliability and security, which consists of information sharing in areas like economic and national security review, screening foreign direct investment, and cooperation in export control and supply chains. The Government should conduct further studies to catch on the new opportunities.

4. Maintain active engagement with other CPTPP members and keep an eye on the Indo-Pacific economic framework's development

Taiwan has officially applied for CPTPP on 22 September 2021. The Government should take this chance to solve the mutually-concerned trade issues before entering the formal negotiation. In a nutshell, three main problems deserve our attention: importation ban on agricultural products from Fukushima and SPS disputes with Viet Nam and Australia. The Government should reach a mutually agreed solution with these countries as soon as possible to eliminate the obstacles for the CPTPP accession.

Although there are widely shared expectations on the US's return to the CPTPP after China's bid to join the CPTPP, the Biden administration proposed an "Indo-Pacific economic framework" in response. President Biden did not elaborate on the framework during the ASEAN summit where he first

introduced the term. Instead, President Biden said that the Indo-Pacific economic framework would include trade facilitation, digital economy and technology standards, supply chain resiliency, decarbonization and clean energy, infrastructure, worker standards, and other areas of shared interest. Given the repeated supports for Taiwan's meaningful participation in international organizations from the US and Taiwan's indispensable role in global supply chains, and being a key participant in the development of the digital economy, Taiwan has a great chance of joining the Indo-Pacific economic framework. As a result, Taiwan should seek to join the framework in due course.

目 錄

中文摘要.....	i
英文摘要.....	vii
目 錄.....	xv
表 次.....	xvii
圖 次.....	xvii
壹、研究規劃	1
貳、研究方法	5
參、研究方向	7
肆、工作執行說明	35
伍、結論與政策建議	39
附件一 即時或重大議題研析	51
第 110-01 號諮詢案 歐中投資協定之分析與意涵	51
第 110-02 號諮詢案 歐盟貿易政策之研析	65
第 110-03 號諮詢案 國家安全架構下的經濟安全概念及應用： 以美國關鍵供應鏈檢討命令為例	81
第 110-04 號諮詢案 美國對外經貿政策近期重要發展： 2021 貿易政策重點與重要國家之經貿互動.....	103
第 110-05 號諮詢案 國際間對數位稅之討論與發展	124
第 110-06 號諮詢案 各國碳邊境調整措施之研析	142

第 110-07 號諮詢案 美國「戰略競爭法草案」分析及對美中 臺供應鏈之可能影響	163
第 110-08 號諮詢案 美國「百日供應鏈檢討報告」研析	186
第 110-09 號諮詢案 臺美 TIFA 會議之成果與展望	215
第 110-10 號諮詢案 WTO 第 12 屆部長會議之展望	238
第 110-11 號諮詢案 拜登政府對中經貿政策之盤點與展望： 以美中貿易戰及美國單方立法進展為例	251
第 110-12 號諮詢案 CPTPP 生效迄今貿易與投資效益分析 .	280
第 110-13 號諮詢案 歐盟版關鍵供應鏈檢討評析	298
第 110-14 號諮詢案 日本及德國新任領導人之經貿政策評析	317
第 110-15 號諮詢案 日本供應鏈改革重點之研析	339
附件二 機動性政策諮詢服務	363
第 110-01 號機動性諮詢案 美國 2021 年貿易障礙調查報告分析	363
第 110-02 號機動性諮詢案 韓國新政 2.0 評析	375
第 110-03 號機動性諮詢案 我國完備數位貿易/經濟協定準備分析： 以新加坡「數位經濟夥伴協定」及 WTO 電商規則談判 為例.....	385
附錄一 期初審查意見辦理說明	427
附錄二 期中審查意見辦理說明	429
附錄三 期末審查意見辦理說明	431

表 次

表 1	澳洲數位轉型戰略之優先政策方向與目標	17
表 2	110 年度即時或重大議題議題研析列表	35
表 3	110 年度政策諮詢服務列表	38

圖 次

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

壹、研究規劃

一、研究背景

2020 年國際經貿情勢面對重大挑戰。在美中貿易戰甫簽署第一階段協議，情勢看似有趨緩之際，爆發 COVID-19 全球疫情，迅速嚴重挑戰全球經貿秩序。疫情常態化為全球經濟帶來更多不確定性影響，包含導致供應鏈一度出現斷鏈危機，加上美中科技戰增溫，考驗著各國政府及跨國企業對產業鏈的管控能力。

後疫情時代，美、日及歐盟等主要國家政府以及跨國企業對於全球供應鏈佈局的考量因素已不只局限於成本與市場因素，更包含透過供應鏈回流、分散等方式，提升供應鏈穩定、安全及韌性。對此，國際經貿組織與論壇紛紛提出相關因應倡議或宣言，以呼籲各國合作建立有韌性之供應鏈。與此同時，重要國家亦因疫情關係重新思考供應鏈調整或重組之可能性，並在近期完成關鍵供應鏈檢討報告。美國拜登政府於 2021 年 2 月 24 日時頒布《美國供應鏈行政命令》（Executive Order on America's Supply Chains），命主管機關對半導體、高效能電池、關鍵礦產與原料藥供應鏈進行檢討，並在 6 月 8 日提出「百日關鍵供應鏈檢討報告」，分析半導體等關鍵物資過於仰賴敵手（中國）所造成之國家安全風險問題並提出政策建議。至於歐盟在今年 5 月提出「戰略依賴及能量」（Strategic Dependencies and Capacities）報告、澳洲在今年 7 月完成的「脆弱性供應鏈」（Vulnerable Supply Chains）報告則是利用貿易數據與專家意見之分析，全面檢討該國產業供應鏈並對不同產業供應鏈風險提出因應策略。

其次，美國川普總統競選連任失敗，由接任的拜登政府主導美國未來四年政策方向進而影響國際經貿局勢。觀察 2021 年拜登政府施政

情形，可發現拜登政府主要以「重建美好未來」（Build Back Better）計畫作為強化美國競爭力、振興經濟之重點政策。同時，拜登政府採用全面性、結盟式戰略應對中國，無論是參議院之《2021年美國創新和競爭法》，或是眾議院研議中之「老鷹法案（EAGLE Act）」，均充分呼應拜登推動對中全面戰略競爭的政策主軸，再次顯示美國不論黨派與政府部門對中國之一致性立場，短期內難以動搖。另外，基於自政治利益之考量，拜登政府短期內不會取消對中 301 關稅，預料美中對抗局勢將持續。

另一方面，WTO 會員自 2018 年下半年度起積極推動 WTO 改革並提出若干改革倡議，包含促進談判、透明化與爭端解決機制等提案。其中，由於美國川普和拜登政府持續杯葛選任上訴機構成員，促使 WTO 成員正視美國訴求與各國相關提案，期能儘速化解困境。自新任 WTO 秘書長伊衛拉上台後，即以在第 12 屆部長會議取得實質成果為其目標，並期望可在第 12 屆部長會議完成漁業補貼談判，以及在農業議題以及貿易與健康倡議等議題上取得成果。儘管因疫情爆發致 WTO 第 12 屆部長會議再次推遲，目前 WTO 會員積極針對相關議題談判並已達成一定成果，但在若干重要議題之立場仍然分歧。

至於東協十國加中日韓及紐澳之 RCEP 於 2020 年 11 月簽署，並將在 2022 年 1 月 1 日正式生效、英國正式脫歐並與歐盟完成「貿易合作協定」（Trade and Cooperation Agreement）之簽署、英國、中國、我國相繼申請加入 CPTPP、以及歐盟中國針對「中歐投資協定」達成原則性共識等區域整合重要事件，使得未來國際經貿情勢走向進入新的階段。此外，APEC 在 2021 年以「攜手協作，共同成長」（Join, Work, Grow, Together）作為年度主題，並聚焦於「強化復甦的經濟與貿易政策」（Economic and Trade Policies that Strengthen Recovery）、「增進復甦的包容性及永續性」（Increasing Inclusion and Sustainability for

Recovery)，以及「追求創新及數位賦能的復甦」(Pursuing Innovation and a Digitally-Enabled Recovery)三大優先領域。我國身為 APEC 經濟體之一，向來積極參與 APEC 會議與活動，故為掌握亞太地區重要經貿議題之發展趨勢，亦有必要持續追蹤分析 APEC 相關經貿議題。

最後，疫情使得各國重視透過分散供應鏈等方式提升韌性，也促使如「低接觸經濟」的興起，二者都需要仰賴更多的數位管理及數位經營與服務提供模式，進而加速了產業及政府的數位轉型進程。為保持我國競爭力，實需持續觀測分析各國推動數位轉型之策略與解決方案。

二、研究規劃

為了因應前述國內外情勢之多變與不確定性，以及國際各種突發事件對全球經貿情勢之效應，本計畫之目的在於配合相關國際情勢發展及委託單位之研究需求，透過即時或重大議題研析方式，動態掌握重要國際經貿組織與區域整合發展等趨勢，有效掌握即時性的重大經貿課題並提出評估建議，同時對委託單位的機動性研究需求提供政策諮詢服務，以利委託單位審視時局並適時調整臺灣因應準備工作。

本計畫擬配合委託單位的機動性研究需求，針對重要國際經貿組織動態及疫情後數位轉型發展趨勢、重要區域整合與雙邊 FTA 發展，以及美國經貿政策發展共三大領域議題進行資訊之蒐集、分析及統整，以掌握重要國際經貿趨勢與評估對我國之可能影響，並進一步提出研析意見與政策建議，以供委託單位參酌。本計畫之資訊蒐集與分析之具體工作項目與規劃說明如下：

1. **即時或重大議題研析**：就委託單位指定之即時或重要經貿事件及議題（包含重要國際經貿組織動態及數位轉型趨勢、重

要區域整合與雙邊 FTA 發展、美國經貿政策發展)，進行深入剖析，並提出書面報告供委託單位參考。本年度預計至少完成 15 份(每份 2000 字【含圖表】以上)報告。

2. **期中報告說明進度**:本計畫將於期中報告說明研究執行進度，以利委託單位掌握計畫執行進展。
3. **期末報告歸納分析**:本計畫將在 15 份議題研析報告之外，依據本年度分析為基礎，額外提出 10 頁之綜合評估及政策建議內容為簡要歸納本年度重大議題發展脈動總結其意涵，並探討對我國之可能影響，並提出綜合性政策建議，以作為委託單位調整我國國際經貿政策並擬定因應策略之參考，並能協助發展外部與他國合縱連橫之策略。
4. **提供政策諮詢服務**:配合委託單位對重要國際經貿組織、數位轉型與區域整合發展趨勢等機動性諮詢需求，提供政策諮詢服務。

貳、研究方法

一、研究架構

為掌握全球經貿局勢發展動向，本計畫擬著重於對下列三大議題進行研析，包括：重要國際經貿組織動態及數位轉型趨勢、重要區域整合與雙邊 FTA 發展，以及美國新政府經貿政策發展等領域，機動配合委託單位之需求，針對前揭領域議題進行動態趨勢與發展分析，並對我國可能影響及內部因應之道等策略規劃提出研析報告。本計畫之研究主題範疇如圖 1 所示。

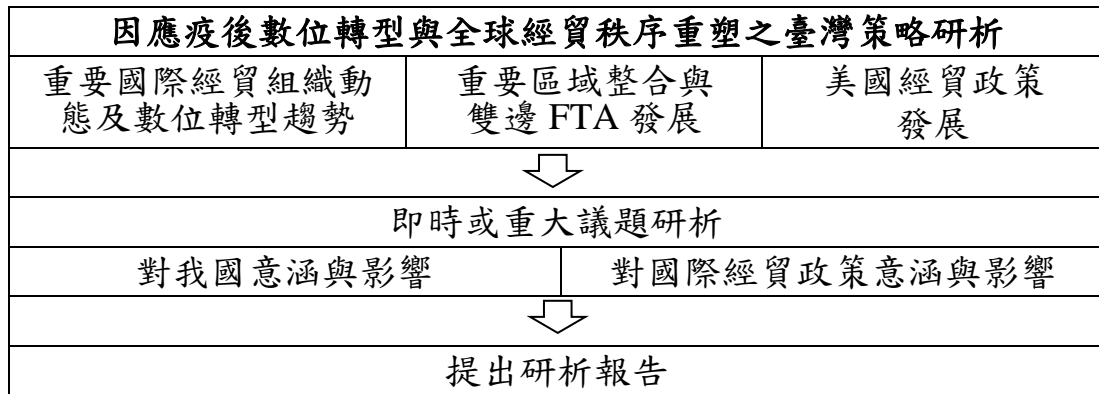


圖 1 本計畫研究架構

二、研究方法

在研究方法上，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

為掌握分析全球暨亞太經貿局勢快速變遷，COVID-19 疫情加速全球供應鏈重整，以及在多邊、雙邊及區域架構下國際經貿整合及數位轉型型態及規則變化，本計畫蒐集整理有關重要國際經貿組織動態及數位轉型發展趨勢、重要區域整合與雙邊 FTA 發展，以及美國經貿政策發展之相關分析，並綜整各國對國際經貿談判情勢與議題之解讀與研究資料等外，同時以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，以做為評估拜登執政帶來之直接及間接影響之參考依據。

參、研究方向

本計畫追蹤重要國際經貿組織動態、數位轉型發展、重要區域整合與雙邊 FTA 發展，以及美國經貿政策發展等主題，其相關發展背景簡介如下：

一、重要國際經貿組織動態

(一) WTO 改革刻不容緩

自 1994 年至今 WTO 對多邊貿易規則之制定及監督，強化了全球貿易規則的透明化及可預測性，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。在美國對上訴機構成員人選杯葛之壓力下，以及美國前任川普總統以退出 WTO 為脅，要求 WTO 必須作出鮮明的改革，WTO 會員終究正視 WTO 體制改革之需求，於是 2017 年起歐盟和加拿大在內之會員國陸續對 WTO 改革議題發表聲明或提出改革提案。綜觀各國對 WTO 改革之提案訴求，基本上可歸納為(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。

其中，在爭端解決機制方面，上訴機構因美國杯葛成員選任，在 2019 年 12 月 11 日後乃停止受理新的上訴案件。對此，已有部分 WTO 會員針對上訴機制之空窗期，提出二種可能的過渡因應方案：第一種是不上訴協議，由案件當事雙方於事前協議，於上訴機構成員人數不足時兩造皆不上訴，並接受一審小組裁決結果；第二種則是歐盟、加拿大、挪威等國倡議之以「臨時上訴仲裁」作為暫行替代方案，由於臨時上訴係依《爭端解決規則與程序瞭解書》(Dispute Settlement Understanding, DSU) 第 25 條仲裁方式進行，而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，因而針對後續履行審查等程序亦可以仲裁判斷為之。目前「DSU 第 25 條之臨時上訴仲裁」獲得較大迴響，歐盟在 2020 年 1 月 24 日發布正與 16 個 WTO 會員討論「多方臨時上訴安排」(multi-party interim appeal arrangement, MPIA)¹。針對此項安排，歐盟、中國等 23 個 WTO 會員已於 2020 年 8 月 3 日正式通知 WTO，宣布成立 MPIA，並已遴選十名仲裁員負責對 WTO 報告進行上訴審查，直至 WTO 上訴機構恢復運行²。

針對上述過渡因應方案，美國 USTR 則在 2020 年 2 月 11 日發布「WTO 上訴機構報告 (Report on the Appellate Body of the World Trade Organization)」，除了盤點上訴機構之具體缺失，更表示上述的過渡方案均未回應美國長期指出的上訴機構根本性問題。另外，美國前任貿易代表萊泰澤亦於 2020 年 8 月 20 日投書美國華爾街日報，進一步表達美國對 WTO 改革的具體立場，其中即建議 WTO 爭端解決機制應改為一審制，且判決僅對當事雙方有拘束力而不具有判例性質，顯示美國對於歐盟前述提案之反對立場。

惟值得注意的是，美國拜登政府上任後，似有維持川普強硬立場的傾向。例如拜登政府於 2021 年 4 月至 7 月舉行之爭端解決機構會議上，仍舊繼續杯葛上訴機構成員之選任案，表明美國對上訴機構仍存有系統上疑慮，並表示 WTO 爭端解決機制必須 WTO 談判與監督功能相互支應³。美國貿易代表戴琪亦在 2021 年 10 月 14 日於日內瓦貿易平台舉行之演講上，點出 WTO 貿易規則不符合全球發展現況、爭端解決機制費時且昂貴，且 WTO 會員往往尋求爭端解決而非談判解決面臨之貿易問題等缺失，認為必須進行改革，希望 WTO 成為更具靈活性且積極反應 (responsive) 之機構。然而，對於應如何改革，戴琪認為僅就

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_113

² See Washington Trade Daily, "WTO AB Alternative Ready", August 4, 2020.

³ WT/DSB/M/454; WT/DSB/M/453; WT/DSB/M/452.

WTO 爭端解決機制或上訴機構進行改革並不足夠，恢復 WTO 談判與監督功能亦相當重要，其表示 WTO 爭端解決機制與談判功能二者為緊密連結（intimately linked）之關係，應建立健全之爭端解決機制，讓 WTO 會員有動力談判制定新規則。同時，戴琪亦表明 WTO 應針對工業補貼以及貿易救濟訂定新規則，以符合全球現況，並呼籲會員彼此對於 WTO 改革進行對話與交流。⁴

（二）WTO 新任秘書長伊衛拉走馬上任

在 WTO 功能面臨重大挑戰的同時，時任秘書長阿茲維多（Roberto Azevêdo）則於 2020 年 5 月 15 日表示將於 8 月離職，並有 8 位角逐秘書長的人選，分別是墨西哥外交部北美事務次長庫里（Jesús Seade Kuri）、奈及利亞前財政部長伊衛拉（Ngozi Okonjo-Iweala）、埃及前 WTO 服務貿易處長馬杜赫（Abdel-Hamid Mamdouh）、摩爾多瓦（Moldova）前外交部長烏里亞諾夫斯契（Tudor Ulianoschi），韓國產業通商資源部通商交涉本部長俞明希（Yoo Myung-hee）、肯亞前外長、現體育遺產和文化部長阿米娜·穆罕默德（Amina C. Mohamed）、沙烏地阿拉伯前經濟部長圖瓦伊里（Mohammad Maziad Al-Tuwaijri）、英國前國際貿易大臣福克斯（Liam Fox）⁵。

由於 WTO 秘書長之選任需經會員共識決以確定最終人選，根據總理事會於 2020 年 7 月 31 日決定之秘書長選任案諮商程序。在進行三階段之諮商程序後，WTO 在 2020 年 10 月 28 日公布獲較多共識的人選為奈及利亞候選人伊衛拉，但因美國表明支持韓國籍俞明希擔任秘書長，以致當天未能取得共識。後因日內瓦新冠肺炎確診人數大增緣

⁴ WTD, US Links WTO Reform, Dispute Settlement, Volume 30, Number 204, October 15, 2021; Inside U.S. Trade, Tai: Dispute settlement, negotiating reforms ‘intimately linked’ at WTO, 2021/10/14.

⁵ See Washington Trade Daily, “Process for Selecting Next WTO DG “ July 27, 2020.

故，WTO 延至 2021 年 2 月 15 日經總理事會正式通過伊衛拉的任命案；伊衛拉自 2021 年 3 月 1 日上任，其任期至 2025 年 8 月 31 日止。

伊衛拉為 WTO 首位女性及非裔領導人，由於 WTO 正值改革重要關頭，加上新冠肺炎為全球經貿帶來的衝擊，其上任後即面臨嚴峻挑戰。為此，伊衛拉就任後呼籲 WTO 會員應優先採取行動對抗新冠肺炎，並聚焦於完成漁業補貼談判；其中，伊衛拉特別將確保所有國家可公平獲得新冠肺炎疫苗、治療與診斷方法列為其首要任務。

（三）WTO 第 12 屆部長會議因疫情爆發再次延期

第 12 屆部長會議原訂在 2020 年 6 月在哈薩克首都舉行，但因 COVID-19 疫情緣故而順延至今年 11 月底於日內瓦舉行。惟近期因出現傳染性極高的 COVID-19 變種病毒致疫情再次爆發，各國因而實施旅行禁令致多國官員無法如期抵達日內瓦。對此，WTO 總理事會於 2021 年 11 月 26 日同意延遲舉辦第 12 屆部長會議，且迄今尚未確認將於何時舉行⁶。

儘管如此，WTO 會員在疫情肆虐下仍積極推動相關談判，並取得一定成果。首先，在多邊談判領域，TRIPS 非違反協定控訴與情勢之訴的暫停適用，以及暫停電子傳輸課徵關稅決議此兩項議題，過去在部長會議中屢屢做成繼續維持暫行效力之決議。雖近期有部分開發中會員已經出現檢討相關暫行決議之聲浪，但包含我國在內的 20 個 WTO 會員已在 11 月 5 日提案繼續維持不對電子傳輸課徵關稅之作法；與此同時，WTO 會員在 11 月 5 日亦同意關於繼續暫停適用 NVSC 之部長決議草案，顯示上述暫行決議有望未來通過 WTO 第 12 屆部長會議之決議而繼續維持。

⁶ See WTO, “General Council decides to postpone MC12 indefinitely”, November 26, 2021.

在自願性參與談判領域，前屆部長會議啟動的電子商務倡議、投資便捷化倡議等談判議題，以及杜哈回合談判啟動之服務貿易國內規章，也都在參與會員間取得相當程度的共識成果。展望第 12 屆部長會議，該等議題的推動目標乃是持續擴大參與成員、縮小文本草案之分歧，期望能在第 12 屆部長會議達成階段性成果。其中在國內規章方面，WTO 在 2021 年 9 月已公布最新的國內規章參考文件（INF/SDR/1），且截至 2021 年 11 月 18 日止，包含我國在內共有 52 個 WTO 會員已提交更新版本之承諾表草案。此外，永續發展與氣候變遷議題近期也在 WTO 場域受到關注。美國及中國在 2021 年 11 月宣布參與 WTO「貿易及環境永續性結構性對話」（Trade and environmental sustainability structured discussions, TESSD），與其他國際組織、非政府組織及私部門企業攜手合作，共同於 WTO 框架下努力為貿易與環境議題提出具體行動建議。目前 TESSD 共有 56 個參與會員，且多數會員特別關注環境產品與服務貿易自由化、貿易與氣候變遷、循環經濟、去碳化（decarbonizing）供應鏈、生物多樣性等議題。

（四）2021 年 APEC 以「攜手協作，共同成長」為主題

2021 年由紐西蘭擔任 APEC 主辦會員，以「攜手協作，共同成長」作為年度主題，並聚焦於三大優先領域，分別是：

- 「強化復甦的經濟與貿易政策」：推動多邊貿易及區域整合；
- 「增進復甦的包容性及永續性」：聚焦婦女賦權、弱勢族群、永續成長、氣候變遷及原住民議題；
- 「追求創新及數位賦能的復甦」：聚焦透過數位及創新工具加速後疫情時代之經濟及社會復甦。

同時，紐西蘭表示將在 2021 年持續推動「太子城 2040 願景」執行計畫（Implementation Plan for Putrajaya Vision 2040）、結構改革議題（RAASR）、食物安全路徑圖（Food Security Roadmap）、拉塞雷納婦女路徑圖執行計畫（Implementation Plan for the La Serena Roadmap）及網路與數位經濟路徑圖（AIDER）。另外，受 COVID-19 疫情影響，2021 年 APEC 以視訊會議為主⁷。至於 2022 年將由泰國作為主辦國。

為因應疫情對全球經濟與公共衛生環境帶來的衝擊，紐西蘭已於 2021 年 7 月 16 日召開「非正式 APEC 領袖閉門會議」，邀請各國共享因應疫情的經驗，並商討疫後經濟復甦的合作機會。同時，各國代表於會議中通過了「APEC 經濟領袖聲明：克服疫情與促進經濟復甦」（APEC Economic Leaders' Statement: Overcoming COVID-19 and Accelerating Economic Recovery）。該項聲明配合今年 APEC 三大主題，鼓勵各會員在疫情診斷與治療領域的合作，加速疫苗公平分配、擴大疫苗製造及共享，支持打造安全有效的疫苗供應鏈，同時承諾各國將運用財政、貨幣與紓困等政策促進經濟復甦，掌握創新契機協助勞工與企業成長，特別是婦女及微中小型企業；另重申應對氣候變遷及環境挑戰、促進永續金融、強化數位轉型與縮減數位落差的重要性，並致力於追求自由、公平且非歧視的貿易投資環境以因應疫情影響⁸。

APEC 於 2021 年 11 月 8、9 日舉行虛擬部長會議，會後發布 APEC 部長聯合聲明（Joint Statement），隨後於 11 月 12 日舉行 APEC 經濟領袖會議，發表經濟領袖宣言（Leaders' Declaration）。首先，本次部長聯合聲明內容包含對新冠肺炎之因應、強化復甦之經貿政策、增加包容性及永續性以利復甦、追求創新與數位化復甦，以及強化 APEC

⁷ 參閱外交部，「本部單位主管例行新聞說明會紀要---國組司」，2020 年 11 月 24 日，網址：https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=70bce89f4594745d&sms=700de7a3f880bae6&s=965251a9347c2945

⁸ 參閱總統府，「我國領袖代表台積電創辦人張忠謀以視訊方式參加 2021 年 APEC 「非正式領袖閉門會議」，2021 年 7 月 16 日，網址：<https://www.president.gov.tw/NEWS/26138>

的組織角色等 5 項重點，了解會員已在疫情下落實貿易便捷化，避免不必要的出口限制，也責成官員在避免疫情傳播的前提下，為恢復人員跨境移動預作準備；在強化復甦之經貿政策方面則包括總體經濟政策與結構調整，加強貿易與投資，並支持 WTO 改革；同時強調包容性成長、永續性復甦 (Sustainable recovery) 與氣候變遷、永續資源管理、追求創新與數位賦能 (Digitally-Enabled) 復甦之重要性，以及微中小型企業在此發揮之作用與角色。本次部長會議亦更新「環境及環境相關服務清單」，以及「APEC 服務與競爭力路徑圖期中審查報告 (2016-2025)」(APEC Services Competitiveness Roadmap Mid-term Review 2016-2025)。

APEC 經濟領袖宣言除再次強調對於疫情之因應，也重申對於永續、包容性成長之承諾。宣言最後表示將透過「奧特亞羅瓦行動計畫」(Aotearoa Plan of Action) 實踐「太子城 2040 願景」，以「貿易與投資」、「創新與數位化」，以及「穩健、平衡、安全、永續與包容性成長」作為經濟趨動力，並持續改善 APEC 組織結構與治理，以 2026、2031、2036 每 5 年定期檢視「奧特亞羅瓦行動計畫」之集體行動 (collective actions) 執行情形。

(五) COVID-19 影響全球經貿環境，國際組織提出因應倡議與聲明

2020 年的全球經貿環境因新冠肺炎疫情肆虐而深受影響，故在後疫情時期如何支持國內經濟復甦與維持供應鏈穩定已成為 2020 年以後國際經貿主軸。COVID-19 疫情常態化為全球經濟帶來更多不確定性影響。對此，國際經貿組織與論壇紛紛提出相關因應倡議或宣言，以呼籲各國合作建立有韌性之供應鏈。例如 APEC 貿易部長於 2020 年 7 月 25 日公布「APEC 貿易部長對 COVID-19 之聲明」及「APEC 貿易部長對促進關鍵商品流通之宣言」，誓言共同對於對抗 COVID-19 疫情，

並對促進關鍵商品之出口限制、非關稅貿易障礙、貿易便捷化與關稅等議題表達立場。另外，根據 2021 年 11 月 APEC 部長聯合聲明及 APEC 領袖宣言，APEC 除重申關鍵商品流通之重要性外，將以世界海關組織（World Customs Organization, WCO）的 COVID-19 醫療用品清單為參考，促進更廣泛的醫療用品貿易、提升邊境措施透明度、不採取非必要之出口限制與非關稅措施；自願減少與疫苗及相關必要醫療用品之關稅等費用；支持 WTO 有關《與貿易有關之智慧財產權協定（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）》豁免與疫苗相關智財權保護的文本討論，確保可透過 TRIPS 支持關於疫苗的研發、投資、製造與分銷，盡可能降低對於防疫相關供應鏈之干擾。

至於 WTO 作為當代最為重要的國際經貿組織，主張應透過及時、準確的資訊共享，供世界各國作出相關貿易決策以因應疫情。同時，WTO 會員亦在 WTO 架構下提出 COVID-19 相關倡議與聲明，以推動並促進國際社會形成因應疫情之共通作法與共識，值得各界關注。其中，以加拿大為首的渥太華集團（Ottawa Group）及包含我國在內的 25 個 WTO 會員在 2021 年 7 月 15 日的總理事會上提出宣言草案，敦促全體會員能夠在 WTO 總理事會做成「COVID-19 及超越：貿易與健康」（Covid-19 and Beyond: Trade and Health）宣言，以強調關鍵時期維持基本醫療產品相關貿易活動之重要性，並強化全球貿易體系面對突發公共衛生安全事件威脅時候的應對能力。截至 2021 年 11 月 17 日止，此宣言草案獲得菲律賓等會員支持，累計獲得 28 個會員連署支持。

另一方面，印度、南非、非洲集團與低度開發國家集團等 62 個會員提出有關 TRIPS 豁免提案，然而目前 WTO 會員對於該 TRIPS 豁免提案尚未取得共識，但除卻歐盟、英國、瑞士與韓國外，多數 WTO 會員同意繼續談判，或就願意豁免範圍的意見差異進行討論。至於歐盟

作為 TRIPS 豁免提案的反對方之一，則已向 WTO 提出「應對 COVID-19 危機之緊急貿易政策」(Urgent Trade Policy Responses to the COVID-19 Crisis) 提案，並呼籲 WTO 會員參與「公平獲取 COVID-19 疫苗和療法的全球貿易倡議」(Global Trade Initiative for Equitable Access to COVID-19 Vaccines and Therapeutics)；前述全球貿易倡議之內容主要包括呼籲不採取疫苗出口限制措施、擴大生產、採取自願性授權方式，以及彈性應用既有 TRIPS 之強制授權程序。

二、疫情導致數位轉型進程加速

新冠疫情後，使得各國重視透過分散供應鏈等方式提升韌性，而分散之供應鏈對於遠端數位管理、物聯網 IoT 以及自智慧生產的需求隨之顯著增加。再者，疫情亦引導「低接觸經濟」的興起，需要仰賴更多的數位工具及平台因應新的消費者習慣、經營模式變革及服務提供方式的調整，進而加速了產業及政府的數位轉型進程。

國際顧問公司如 IDC、Gartner 皆有研究報告指出疫情加速企業執行數位化策略，McKinsey 於 2020 年 10 月對全球 899 位企業執行長的訪問調查則表明，因疫情之故各企業數位轉型進程至少提前了 3 至 4 年，各種為解決需求的臨時方案如遠距工作 (remote working) 與雲端遷移 (cloud migration) 將成為未來經營新常態。另一方面，聯合國 2020 年發布《電子化政府調查》(2020 United Nations E-Government Survey) 指出，即使在疫情之中，低度發展國家 (least developed countries) 內仍有超過 22% 的成員提升其電子化政府程度至更高水平，韓國、愛沙尼亞和丹麥則是 2020 年的電子化政府前三名。

為因應疫情後的新局面，韓國在 2020 年 7 月提出「數位新政」(Digital New Deal) 政策，大力發展 5G、大數據與 AI，針對數位政府科技創新亦涉及 AI 聊天機器人 (AI-based Chatbot)、行動身份識別

(MobileID)、數位服務個人化(MyData)等。其後，韓國考量到自數位新政公布後的1年來國內外經濟情勢之快速變化，於2021年7月再度提出「數位新政2.0」(Digital New Deal 2.0)，以加速關鍵計畫之執行，並新增對健康弱勢族群的智慧醫療之規劃與建設等計畫。另一方面，歐盟亦因疫情而注意到數位化社會之重要性，但在邁入數位化社會前，歐盟急須增加其在技術領域的戰略自主性、制定新規則與開發新技術，以克服網絡盜竊、虛假資訊，甚至是數位落差(digital divide)等挑戰。對此，歐盟執委會遂在2021年3月9日提出「數位羅盤」(Digital Compass)政策，宣布2030年數位轉型的目標及其行動方案。當中提出四大基點(Cardinal Points)應由歐盟各國及公民在2030年共同達成：(1)對公民進行數位賦權確保未來有足夠數位勞動力；(2)打造安全及運作良好的數位基礎建設；(3)推動企業採用數位科技，尤其讓扮演創新關鍵來源的中小型企業(SMEs)置於轉型的中心地位；(4)推動公共服務數位化，確保不同人士都能方便使用公共服務⁹。

至於澳洲則在2018年公布「數位轉型戰略」(Digital Transformation Strategy)，並以在2025年位列全球前三大數位政府為其目標。澳洲數位轉型戰略以成為「易相處」(easy to deal with)、「由民眾通知」(informed by you)及「符合數位時代」(fit for the digital age)之政府為其三大戰略優先政策方向，並設立澳洲在2025年應達成之13項目標。(請參下表1)。另外，澳洲政府透過數位轉型戰略之發展，

⁹ European Commission, “Communication “2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade””, March 9 2021, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:12e835e2-81af-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

亦成功在 COVID-19 疫情期間有效回應民眾需求，包含提供 COVIDSafe 應用程式等項¹⁰。

表 1 澳洲數位轉型戰略之優先政策方向與目標

優先政策方向	在 2025 年應達成之目標
易相處之政府	民眾將可透過數位化方式接取政府服務
	民眾將可使用流暢的整合服務，以支援民眾需求及生活事件
	民眾將可選擇以安全且簡單的方式，使用數位身份以接取所有數位政府服務
	民眾如無法以數位方式接取政府服務，仍存有其他替代方案可供民眾使用。
由民眾通知之政府	政府服務智慧化，且可接受民眾選擇分享之數據
	政府將依據數位與分析資料製定政策與提供服務
	利用先進技術以改善政府決策，並提升透明化與審查性。
	妥善保管民眾個人數據以取得民眾信心
符合數位時代之政策	確保澳洲民眾及產業具備必要技能，以提供數位服務
	採納更佳的工作方式，以確保民眾可快速且有效集合，並減少風險
	與各界共同合作，包含中小企業、社區組織與學界
	開發持續性平台，允許跨政府部門分享資訊
	利用成本與風險管理為澳洲民眾與產業傳遞價值

資料來源：本研究自行整理

除此之外，近來亦有若干國家與志同道合之夥伴國組成聯盟，以解決與數據及數位技術相關事務，例如美國與歐盟在 2021 年 9 月下旬召開的「美國—歐盟貿易和技術委員會 (Trade and Technology Council)」即以引領全球數位轉型為其目標¹¹。

隨著全球供應鏈逐漸朝向去中心化與分散式布局與強化供應鏈韌性，產業與各國政府比起過往將更強調導入數位科技於生產與治理過

¹⁰ Australian Government, Digital Transformation Agency, “ Digital Transformation Strategy”, available on: <https://www.dta.gov.au/digital-transformation-strategy>

¹¹ European Commission, “ EU-US launch Trade and Technology Council to lead values-based global digital transformation”, June 21, 2021;and European Commission, “ EU-US Trade and Technology Council Inaugural Joint Statement”, September 29, 2021.

程，為保持我國數位競爭力並肩國際，實需持續觀測分析各國推動數位轉型之策略與解決方案。

三、重要區域整合與雙邊 FTA 發展

(一) 重要區域整合之發展

隨著 WTO 自由化進展緩慢，及全球供應鏈的深化，區域經濟整合以及洽簽大型區域貿易（自由化）協定逐漸在亞太及其他區域興起。亞洲地區係以「東協加六」為核心的區域全面經濟夥伴關係協定(RCEP)最受矚目。RCEP 已於 2020 年 11 月 15 日完成簽署程序，目前新加坡、中國、日本、汶萊、泰國、柬埔寨、寮國、越南、澳洲、紐西蘭等 10 國已向東協秘書長遞交批准書，完成協定批准程序¹²，RCEP 將於 2022 年 1 月 1 日起正式生效。歐洲地區當為英國與歐盟於 2020 年 12 月 24 日正式完成的「貿易合作協定」(Trade and Cooperation Agreement)為關注焦點。因脫歐過渡期僅至 2020 年 12 月 31 日，迫於時間壓力，歐方同意自 2021 年 1 月 1 日起暫時適用該協定，而歐洲議會已於 2021 年 4 月 28 日正式批准通過。至於 CPTPP 協定則在 2021 年 9 月 1 日完成第五次執行委員會，而英國已在 2021 年 2 月 1 日正式請求加入 CPTPP 並啟動入會程序與成立工作小組，亦於 6 月開始正式談判；中國與我國也分別在 2021 年 9 月 16 日、9 月 22 日遞交入會申請。以下簡析這三項議題之近期發展與影響。

1. RCEP

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）以及澳洲、中國、日本、南韓以及紐西蘭等五國在 2020 年 11 月 15 日正式簽署 RCEP 協議。此

¹² METI, Japan, "The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement will enter into force on January 1, 2022," 2021/11/03, site: https://www.meti.go.jp/english/press/2021/1103_001.html (last visited: 2021/11/17)

項全球最大自由貿易協定之談判始於2012年，共歷時8年方完成，且整體關稅廢除率達91%。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。

儘管我國石化、紡織、鋼鐵、電機等產業，在東協市場仍面臨高於對手的關稅，競爭壓力持續存在。但部分台廠面對壓力，加速產品的差異化、拉開價格區間，或赴東協設廠生產，改善了競爭劣勢。對於改善速度較慢、能量受限的台廠，則是政府要加大協助力道的對象。另外，RCEP最大影響，來自中日、日韓這二個藉此成立的自貿關係。中國市場佔我國出口四成，未來日本產品若因RCEP享零關稅，台廠會有額外壓力。同理，在日本市場中國產品的競爭力道也會上升，是台灣需特別注意的發展。因應之道，除加速爭取加入CPTPP外，近年供應鏈重組帶來的機會，也是台灣可積極把握，回應無法加入RCEP的重要策略。

RCEP生效須經至少6個東協成員國及3個非東協成員國遞交批准書，並於遞交60天後生效¹³。目前15個RCEP成員國中，新加坡、中國、日本、汶萊、泰國、柬埔寨、寮國、越南、澳洲、紐西蘭等10國已向東協秘書長遞交批准書，完成協定批准程序¹⁴，故RCEP將於2022年1月1日起正式生效；而韓國也於12月3日向

¹³ Legal Text of the RCEP Agreement, CHAPTER 20, FINAL PROVISIONS, Article 20.6, <https://rcepsec.org/wp-content/uploads/2020/11/Chapter-20.pdf> (last visited: 2021/08/19).

¹⁴ METI, Japan, "The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Agreement will enter into force on January 1, 2022," 2021/11/03, site: https://www.meti.go.jp/english/press/2021/1103_001.html (last visited: 2021/11/17)

東協秘書長提交批准書，成為第 11 個批准國，RCEP 將自 2022 年 2 月 1 日起對韓國生效¹⁵。

至於尚未遞交批准書的國家包括緬甸、印尼、馬來西亞及菲律賓 4 國。其中馬來西亞國際貿易商工部已承諾於 2021 年底前批准 RCEP¹⁶。菲律賓則遲至 11 月才開始召開參議院聽證會，然而截至 12 月 10 日尚未獲得參議院全體會議批准。菲律賓貿工部長洛佩茲（Ramon M. Lopez）積極回應近期農民反對聲浪並表示期望參議院能於 12 月 31 日前批准 RCEP¹⁷。至於緬甸及印尼尚無相關消息。

2. 英國脫歐

英國在 2020 年 1 月 31 日正式脫歐，依據英國國會通過的《脫歐協議法案》，英國自脫歐後即進入脫歐過渡期，過渡期至 2020 年 12 月 31 日。在過渡期間內，英國需推動兩大重點工作，一是完成英國與歐盟的貿易協定談判；二是完成英國與歐盟既有 FTA 夥伴間個別 FTA 之重新簽署。

首先，關於英國與歐盟之貿易談判，雙方係以歐盟-加拿大全面經濟貿易協定（Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）作為未來英歐貿易協定範本之共識，自 2020 年 3 月展開貿易談判，雙方也各自提出對於 FTA 草案之構想¹⁸，惟檢視歐盟與英國之提議草案顯有差距，且後續談判進展亦相當不順利，而以漁業

¹⁵中央社，「RCEP 明年 2 月在韓國生效 文在寅：以貿易躋身先進國」，2021/12/06，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202112060118.aspx>（最後瀏覽日：2021/12/10）。

¹⁶Vietnam Plus, "Malaysia commits to ratify RCEP by year-end," 2021/10/26, site: <https://en.vietnamplus.vn/malaysia-commits-to-ratify-rcep-by-year-end/211423.vnp> (last visited: 2021/11/18).

¹⁷Inquire, "Lopez eyes Senate OK of 'mega trade deal' soon," 2021/12/09, site: <https://business.inquirer.net/336131/lopez-eyes-senate-ok-of-mega-trade-deal-soon>; DTI, the Philippines, "RCEP provides safety nets to protect local industries and farmers," site: <https://www.dti.gov.ph/news/rcep-safet-nets-local-industries-farmers/>; Manila Times, "Ratify RCEP by year-end to avoid opportunity loss", 2021/11/29, site: <https://www.manilatimes.net/2021/11/29/opinion/editorial/ratify-rcep-by-year-end-to-avoid-opportunity-loss/1823988> (last visited: 2021/12/10).

¹⁸<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200318-draft-agreement-gen.pdf>;
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/868874/The_Future_Relationship_with_the_EU.pdf

捕撈權、公平競爭環境等議題為談判僵持不下的主因。在歷經多次延長談判期限後，英國與歐盟最終在 2020 年 12 月 24 日完成「貿易合作協定」（Trade and Cooperation Agreement）之談判，並趕在 12 月 30 日正式簽署協議並獲英國國會批准¹⁹。該項協定自 2021 年 1 月 1 日起已暫時生效適用，並經歐洲議會在 2021 年 4 月 28 日正式批准生效²⁰。

其次，英國亦需與歐盟既有 FTA 貿易夥伴，完成個別 FTA 之重新簽署，以維持英國與這些國家在過渡期屆滿後之 FTA 優惠關係。據英國政府資訊顯示，英國在 2020 年年底共已完成 30 個 FTA 的重新簽署，其中包括與加勒比論壇（CARIFORUM）、中美洲協會（Central America association）、韓國、日本、冰島及挪威等國之 FTA 重簽。原則上前述協定將自 2021 年 1 月 1 日起正式生效；至於尚未完成批准程序者則訂有暫時生效或過渡機制，以確保貿易順暢。至於未能在 2020 年底前與英國完成協議的國家，其關稅將以英國對全球課徵之關稅為基礎，針對 WTO 會員則以 WTO 的關稅減讓表為課稅基準²¹。

英國脫歐後不久全球旋即爆發新冠肺炎，故檢視英國脫歐後之經貿表現，亦須考量疫情因素。根據英國國家統計局資料，比較脫歐過渡期與疫情期間，以及 2021 年脫歐協定生效後 1 至 6 月貿易數據，在過渡期及疫情期間，英國對歐盟貨品進出口仍高於對其他非歐盟國家之進出口²²；2021 年第 1 季，脫歐協定生效後，英國與

¹⁹參閱中央廣播電台，「英國國會壓倒性通過 壓線完成脫歐立法」，2020 年 12 月 31 日，網址：<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2088008>

²⁰See European Parliament, “Parliament formally approves EU-UK trade and cooperation”, April 28, 2021, available on: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210423IPR02772/parliament-formally-approves-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement>

²¹Existing UK trade agreements with non-EU countries, <https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries#trade-agreements-that-have-been-signed>

²²Bloomberg, U.K. Exports With the EU Again Above Pre-Brexit Levels, updated 2021/08/12, site: <https://www.bloomberg.com/graphics/uk-trade-post-brexit-deal-eu/> (last visited: 2021/08/20).

非歐盟國家貨品貿易總額開始超越歐盟國家²³，但在 5、6 月英國對歐盟之出口則開始回檔，高於非歐盟國家，且連續兩個月超越脫歐前同期平均值。整體而言，脫歐協定生效後，英國對歐盟貨品出口已逐漸恢復，在進口方面則較為仰賴非歐盟國家，且進口額逐漸上升。ING 經濟學家史密斯（James Smith）指出，英國對歐洲出口相較於年初逐漸復甦，顯示企業正在適應新流程²⁴。

在服務貿易方面，英國國家統計局資料顯示，自 2019 年第 1 季以來，英國對歐盟國家服務貿易持續下降，且下降幅度大於非歐盟國家。脫歐生效加上疫情影響，相較於疫情前的 2019 年同期，2021 年第 1 季英國對歐盟國家服務貿易出口額下降 14.7%，進口額下降 38.8%；對非歐盟國家服務貿易下降幅度較小，出口額下降 9.9%，進口額下降 11.3%。據英國國家統計局執行之國際服務貿易調查（International Trade in Services Survey）結果顯示，相較於 2021 年年初，2021 年年中期間，企業認為疫情影響服務貿易程度已大於脫歐。²⁵

另一方面，英國脫歐後開始加強與歐盟外夥伴之貿易關係，並以美國、澳洲及紐西蘭為優先考慮之談判對象²⁶。儘管目前美英貿易談判似有停滯²⁷，但與澳洲²⁸、紐西蘭²⁹談判進展迅速，且英國已與澳

²³Office for National Statistics, UK, The impacts of EU exit and the coronavirus on UK trade in goods, 2021/05/25, site: <https://www.ons.gov.uk/businessindustryandtrade/internationaltrade/articles/theimpactsofeuexitandthecoronavirusonuktradeingoods/2021-05-25>(last visited: 2021/08/21).

²⁴Bloomberg, U.K. Exports With the EU Again Above Pre-Brexit Levels, updated 2021/08/12, site: <https://www.bloomberg.com/graphics/uk-trade-post-brexit-deal-eu/> (last visited: 2021/08/20).

²⁵Office for National Statistics, UK, "The impacts of EU exit and coronavirus (COVID-19) on UK trade in services: July 2021," 2021/07/27, site: <https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/articles/theimpactsofeuexitandcoronaviruscovid19onuktradeinservices/july2021> (last visited: 2021/08/21).

²⁶GOV.UK, The UK's trade agreements, updated 2020/12/28, site: <https://www.gov.uk/government/collections/the-uks-trade-agreements#trade-negotiations-the-uk-is-prioritising> (last visited: 2021/08/20).

²⁷The Heritage Foundation, Joe Biden Is Turning His Back on Free Trade With the U.K., 2021/08/06, site: <https://www.heritage.org/trade/commentary/joe-biden-turning-his-back-free-trade-the-uk> (2021/08/21).

²⁸GOV.UK, UK-Australia free trade agreement negotiations: agreement in principle, 2021/06/17, site: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-australia-free-trade-agreement-negotiations-agreement-in-principle> (last visited: 2021/08/20).

洲在 2021 年 6 月達成原則性協定；此外，為加強亞太地區戰略布局³⁰，英國於 2021 年 2 月申請加入 CPTPP，並於 6 月開始正式談判³¹，同月月底亦積極與新加坡展開數位貿易協定談判³²，強化貿易夥伴關係。2021 年 10 月，英國公布加入 CPTPP 政策文件，該政策文件預估 2030 年英國對 CPTPP 國家出口將成長 65%；而作為高標準的貿易協定，英國期望透過 CPTPP 降低威士忌及汽車等出口關稅；促使英國商務人員在 CPTPP 國家間的移動更為便利；透過 CPTPP 數位貿易專章的先進條款，幫助其尖端科技業走向全球。³³

3. CPTPP

在日本與澳洲、紐西蘭聯手說服其他國家推動下，TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）並於 2018 年 3 月簽署，同年 12 月生效。已完成批准程序並生效適用之成員國包括墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大、澳洲、越南及秘魯，其他尚未完成批准程序之成員國包括智利、馬來西亞及汶萊³⁴，目前

²⁹Reuters, UK 'closing in' on free trade agreement with New Zealand, 2021/07/31, site: <https://www.reuters.com/world/uk/uks-truss-says-closing-in-free-trade-agreement-with-new-zealand-sky-news-2021-07-31/> (last visited: 2021/08/21).

³⁰GOV.UK, The United Kingdom, CPTPP and the strategic tilt towards the Asia Pacific, 2021/07/01, site: <https://www.gov.uk/government/news/the-united-kingdom-cptpp-and-the-strategic-tilt-towards-the-asia-pacific> (last visited: 2021/08/19).

³¹Government of Canada, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) - Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fourth Commission Meeting, 2021/06/01, site: https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/cptpp_meeting_four-ptpgp_declaration_quatre.aspx?lang=eng; also see: GOV.UK, UK and CPTPP nations launch formal negotiations, 2021/06/22, site: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-cptpp-nations-launch-formal-negotiations> (last visited: 2021/08/20).

³²GOV.UK, UK and Singapore start negotiations on Digital Trade Agreement, 2021/06/28, site: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-singapore-start-negotiations-on-digital-trade-agreement> (last visited: 2021/08/21).

³³GOV.UK, "Policy paper, UK approach to joining the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)", site: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-approach-to-joining-the-comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-cptpp> (last visited: 2021/11/18).

³⁴經濟部國際貿易局，CPTPP 會員最新國內批准程序進展，2021/07/15，網址：<https://cptpp.trade.gov.tw/Information/Detail?Source=bFcjXismqSxnOymuIxDB3W37%20auXZPI0g4nQ%2FMePgxU%3D>（最後瀏覽日：2021/08/21）。

新申請加入者有英國、中國及我國。韓國也於 2021 年 12 月 13 日宣布將申請加入 CPTPP³⁵。

自 2018 年 12 月生效以來，截至 2021 年 9 月為止，CPTPP 共舉行 5 次部長級執行委員會會議（CPTPP Commission Meeting）。在第 1 次至第 4 次 CPTPP 執行委員會會議中，CPTPP 成員國除重申透過 CPTPP 對抗保護主義促進貿易，指示高階官員設置數位貿易委員會以因應 COVID-19 疫情、支持 WTO，並歡迎其他國家加入，以加速經濟復甦外，亦透過執行委員會決議，制定入會程序、爭端解決程序規則（rules of procedure）與行為準則（code of conduct）、投資人與地主國爭端解決機制行為準則、執行委員會程序規則，以及小組主席名冊（A Roster of Panel Chairs）；並於第 4 次執行委員會同意英國申請加入談判，設置入會工作小組。此外，第 2、3 次執行委員會期間，CPTPP 成員國亦舉辦涵蓋 16 項議題之委員會（Committee）會議，包括貨品貿易、原產地規則、農業貿易、技術性貿易障礙、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures，SPS 措施）、中小企業、國營企業、發展、合作及能力建構、競爭與商業便捷化、環境、紡織品與成衣貿易委員會、金融服務、法規調和、專業服務業工作小組，以及勞工委員會（the Labour Council）等。³⁶

至於在 2021 年 9 月 1 日公布之第 5 屆執行委員會部長聯合聲明（Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting），則有以下重點：

³⁵Financial Time, 2021/12/13, "South Korea applies to join CPTPP in wake of China's bid," site:<https://www.ft.com/content/3bb1ee0e-ae04-4836-88bb-fa5c859992ed> (last visited: 2021/12/14).

³⁶Australia Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Fourth CPTPP Commission Meeting, 2021/06/02, site: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/commission-meetings>; also see: GOV.UK, UK and CPTPP nations launch formal negotiations, 2021/06/22, site: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-cptpp-nations-launch-formal-negotiations>(last visited: 2021/08/20).

(1) 秘魯批准 CPTPP

已於 2021 年 7 月 21 日通知 CPTPP 存放機構已完成國內法律程序，預計於同年 9 月 19 日生效適用。

(2) 重申 CPTPP 為 COVID-19 疫情下復甦提供支持之重要性

強調強化開放、有效、公平、包容性且以 WTO 為核心的多邊貿易體制，決心確保因應疫情之貿易限制措施，應具有目標性、比例性、透明性及暫時性；加強供應鏈韌性，推動中小企業融入全球供應鏈，促進電子商務發展。

(3) 成立電子商務委員會 (Committee on Electronic Commerce)

透過先進的電子商務規則，幫助 CPTPP 成員國發展穩健、可信賴的電子經商環境，促進電子商務貿易。

(4) 在 CPTPP 架構下穩健實施協定內容及相關倡議

CPTPP 架構下設的委員會或工作小組等次級機構(subsidiary bodies)皆已於 2021 年舉行會議，執委會已注意到如專業服務工作小組 (Professional Services Working Group) 已草擬專業資格相互承認協定 (mutual recognition agreements, MRA) 的非拘束性指引；以及在農業貿易委員會 (Committee on Agricultural Trade) 下設現代生物科技產品工作小組 (Working Group on Products of Modern Biotechnology) 等進展。

其次，執委會瞭解在各國受到疫情影響下，欲根據 TPP/CPTPP 第 27.2.1(b)條檢討機制 (review mechanism) 檢視協定生效後成員國間的經濟與夥伴關係及影響程度有相當的難度；但基於檢討機制的重要性，仍指示高階官員持續進行，盡早於 2022 年展開進一步的技術性討論。

在環境議題方面，執委會說明 CPTPP 成員國積極推動 TPP/CPTPP 第 20 章環境專章下的合作活動，已於 2021 年 3 月至 8 月間舉辦打擊野生動物非法貿易研討會、防止外來物種入侵傳播、生物多樣性保育及永續利用、循環經濟及資源效率、氣候變遷及脫碳等研討會，以因應全球環境挑戰。

(5) 準備英國入會工作小組第一次會議

根據媒體報導，日本於 2021 年 9 月 1 日表示將於 1 個月內舉行首次英國入會工作小組會議。³⁷

最後，2022 年 CPTPP 部長級執行委員會將由新加坡主辦。³⁸

儘管美國並未參與，但 CPTPP 之成員國國內生產總值(GDP)仍占全球百分之十三，及多達五億人口的經濟組織，對我國仍有積極爭取參與之意義。首先我國參與如 RCEP 等其他區域整合之機會受到極大限制，而即使沒有美國，CPTPP 中之日本、澳大利亞、越南、馬來西亞等與我國經貿關係仍然密切，況且英國已在 2021 年 2 月 1 日正式申請加入 CPTPP，6 月已開始正式談判，未來還會有韓國及來自東協之泰國³⁹、菲律賓⁴⁰等新成員可能陸續加入，而 CPTPP 之成員身分亦有助於我國未來繼續參與如亞太自由貿易區 (FTAAP) 等區域整合機制。更重要的是借力使力，利

³⁷Reuters, First meeting for UK's CPTPP inclusion to be held in a month, Japan minister says, 2021/09/01, site:<https://www.reuters.com/world/uk/first-meeting-uks-cptpp-inclusion-be-held-month-japan-minister-says-2021-09-01/> (last visited: 2021/09/08).

³⁸Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) - Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting, 2021/09/01, site: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665628/_Joint_Ministerial_Statement_on_the_occassion_of_the_Fifth_Commission_me....pdf (last visited: 2021/09/07).

³⁹泰國將於內閣評估報告後決定是否申請加入。Bangkok Post, CPTPP studies to go before the cabinet, 021/07/08, site: <https://www.bangkokpost.com/business/2145187/cptpp-studies-to-go-before-the-cabinet> (last visited: 2021/08/21)

⁴⁰菲律賓已正式簽署加入意向書。Nikkei Asia, Philippines explores joining TPP to expand free trade network, 2021/04/02, site: <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Philippines-explores-joining-TPP-to-expand-free-trade-network> (last visited: 2021/08/21)

用 CPTPP 高標準規則之外部壓力加速國內法制改革（最佳範例即為法規草案評論期因 CPTPP 而於 2016 年改為 60 日）。

再者，無論 CPTPP 未來發展為何，其個別專章之內容已有成為未來各類雙邊或區域國際經貿協定範本之效果。又從最近期美加墨重新談判後達成取代「北美自由貿易區」(NAFTA)之「美國-墨西哥-加拿大」協議(USMCA)，美國明白指出其很多規範元素，均來自於 TPP/CPTPP 規定，更顯示美國未來在個別雙邊協議中，TPP/CPTPP 規則仍是其推動之標竿。亦即是即便我國不加入 CPTPP，終將在雙邊（如與美國、日本、澳大利亞甚至歐盟）甚至多邊談判（如 WTO、FTAAP）中面對落實 CPTPP 實質義務及法規接軌之需求。故在推動加入 CPTPP 準備之意義超越加入此協定本身之情況下，無論美國是否決定重新加入以及參與國家多寡，對我國仍有參與意義。

我國已於 2020 年 12 月通知 CPTPP 成員國加入意願⁴¹，行政院經貿談判辦公室於 2021 年 3 月彙整目前為加入 CPTPP 所做之努力，包括評估經濟效益、持續與利害關係人進行諮詢與溝通、調整既有法規體制與透明化，例如農藥及種苗智慧財產權、藥品資料專屬權及專利連結、郵政專營範圍、遠洋漁業管理等，並積極透過各國際場域與成員國接觸。目前 CPTPP 成員國已認知到我國為加入所做的準備工作，並表示歡迎任何能達到要求之貿易夥伴加入。⁴²

中國已於 2021 年 9 月 16 日宣布申請加入 CPTPP，而我國也隨後於 9 月 22 日宣布加入。目前 CPTPP 成員國如紐西蘭曾表示對新成員國之加入不帶有偏見，惟需符合加入該協定之標準，並

⁴¹Focus Taiwan, Taiwan notifies CPTPP members of intent to join: MOFA, 2020/12/15, site: <https://focustaiwan.tw/politics/202012150009> (last visited: 2021/08/21).

⁴²行政院經貿談判辦公室，「我國推動加入 CPTPP 成員國已認知台灣為加入所做的各項準備工作」，2021/03/05，網址：<https://www.ey.gov.tw/otn/47E95C7DA961C934>（最後瀏覽日：2021/08/21）。

歡迎我國申請加入。至於澳洲方面，澳洲執政黨自由黨副主席麥卡昆妮（Teena McQueen）亦表示百分百支持台灣加入 CPTPP，澳洲前總理阿博特（Tony Abbott）於 10 月 7 日訪臺時也強烈表達支持我國加入 CPTPP 的立場。然而，日本方面則有聲浪希望我國與 CPTPP 成員國積極溝通爭取入會資格，並以與 CPTPP 成員國共同解決如福島食品或類似關切議題。

隨著中國、我國申請加入後，韓國在 2021 年 12 月 13 日宣布將申請加入 CPTPP。澳洲總理莫里森（Scott Morrison）對此表示，韓國乃澳洲重要貿易夥伴，對於韓國申請加入 CPTPP 一事表示歡迎；而不具名之日本政府消息人士則基於日韓敏感關係，稱日本對於韓國是否能符合 CPTPP 的高標準貿易規則持審慎態度⁴³。

（二）重要雙邊 FTA 發展

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大量發展之雙邊貿易協定對各國貿易整合之推動和影響仍不容小覷，近期國際間已形成的重要雙邊自由貿易協定，包括了 USMCA、歐盟和新加坡之自由貿易協定、歐盟和日本之自由貿易協定、美國與日本之貿易協定與數位貿易協定，以及甫完成的中國歐盟投資協定；又仍在進行或醞釀中的雙邊經貿協定，另有中日韓自由貿易協定、美國與歐盟之雙邊貿易協定、美國與英國雙邊貿易協定、中國和英國之自由貿易協定等。此外，英國自脫歐後亦積極洽簽雙邊自由貿易協定，除已與澳洲完成原則性協定外，與紐西蘭的談判進展也相當快速，除已申請加入 CPTPP 外，目

⁴³The Japan Times, "South Korea to apply for CPTPP free trade pact membership," 2021/12/13, Site: <https://www.japantimes.co.jp/news/2021/12/13/business/south-korea-cptpp-trade/>; Financial Time, 2021/12/13, "South Korea applies to join CPTPP in wake of China's bid," site:<https://www.ft.com/content/3bb1ee0e-ae04-4836-88bb-fa5c859992ed> (last visited: 2021/12/14).

前也正考慮與印度締結雙邊貿易協定，以及與加拿大、墨西哥締結三方之貿易協定⁴⁴。

另一方面，美國自拜登上台後一改川普時期作法，締結雙邊 FTA 已非拜登政府之經貿主軸，故過去川普時期積極推動的美英協定、以及美國與肯亞、印度等國之貿易談判，乃至是美國與日本的第二階段貿易談判均陷入停滯。除此之外，儘管美歐關係因拜登上台有明顯軟化的趨勢，但美歐雙方是否正式展開 FTA 談判迄今未有相關消息傳出，有待持續追蹤。

推動雙邊自由貿易協定始終為我國經貿政策重點，從而對國際間自由貿易協定之規範發展自應有所追蹤，以有效掌握雙邊與國際經貿規則的趨勢與潮流，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，並能預先了解可能被要求開放而會受影響之產業項目，預先予以輔導；此外，透過對他國簽署自由貿易協定中投資保護協定條款之研析，也有助我國深化對國際投資保護協定條款設計之認識，並能運用於我國與貿易夥伴簽署之投資保護協定，強化我國投資人在他國之投資保護。

四、美國經貿政策發展

美國民主黨拜登於 2021 年 1 月 20 日正式就任為美國總統。整體而言，拜登政策與川普執政主軸有相似之處，包含拜登亦認同經濟安全即為國家安全之思維，但拜登較為著重強化美國的科技創新實力與能量，特別是在乾淨能源、AI、5G、高速鐵路等。同時，拜登與川普均強調供應鏈重整與製造業回流，但拜登特別提出應建立可供應關鍵、戰略重要物質之供應鏈。具體而言，由於面對美國經濟不振及中國之

⁴⁴GOV.UK, "The UK's trade agreements," site: <https://www.gov.uk/government/collections/the-uks-trade-agreements#history> (last visited: 2021/11/18).

挑戰，拜登政策傾向於以壯大與精實美國經濟實力為主軸，一方面有助於振興美國經濟及投資創造就業，他方面亦將提升實力以面對中國競爭。拜登上任以來，已提出數個經濟政策，包含全力加速供應鏈重返、推動美國製造及投資等（Make It in America）及加速創新（Innovate in America）等。

對於美中關係，自川普政府上台以來，大幅調整對中國的政策態度，並把中國視為首要戰略競爭者。美中雙方相繼挑起貿易戰、科技戰、輿論戰。美國與中國自 2018 年夏季以來深陷貿易戰，已對彼此數千億美元貨品加徵關稅，使全球經濟前景蒙上陰影，貿易戰持續衍生出經濟戰、科技戰，造成亞太地區地緣政治對抗關係的風險之中。於此同時，美中在軍事、科技等領域競爭日趨激烈，國際輿論形容兩國已陷入新冷戰態勢，衝擊國際關係的地緣政治結構，而新冠肺炎 COVID-19 疫情的爆發讓美中關係更陷入進一步的對抗。此外，美國自 2018 年起又開始推動「印太戰略」（Indo Pacific Strategy），並包含促進共榮（經濟面）、捍衛良善治理與公民社會（治理面）及確保和平安全的區域秩序等三大面向，並將與「理念相近」之夥伴國家共同推動，回應中國崛起之威脅。

美國參議院在 2021 年 6 月 8 日通過《美國創新暨競爭法》（U.S. Innovation and Competition Act of 2021）⁴⁵其中針對包括人工智慧、高效能運算、量子資訊科技、自動化及先進製造、自然及人為災害防治、先進通訊技術及滲透技術、先進醫藥科技、資訊儲存與處理、先進能源及先進材料科學等十大關鍵技術領域進行研發投資，確保美國的科技優勢。另該法案也包括針對中國的不公平經濟行為提出具體因應措施，包括建立針對受中國政府補貼企業清單、侵害智慧財產權企業清單及定期檢討中國企業在美國資本市場的活動等，並推動在中國設立

⁴⁵ S.1260 - United States Innovation and Competition Act of 2021

生產設施的美國廠商遷移至第三國生產，進一步推進中美經濟「脫鉤」（decoupling）。與此同時，美國眾議院亦推進《確保美國全球領導地位及參與法案》（Ensuring American Global Leadership and Engagement Act）⁴⁶，該法在參議院《美國創新暨競爭法》的基礎上進一步要求行政機關研擬鞏固美國於全球經濟及金融領導地位的戰略及行動計畫，尤其強調要重振 APEC 於印太區域經濟架構中的關鍵角色，預料在美國短期內不會尋求加入任何印太區域貿易協定的情況下，APEC 將會作為美國維繫印太區域盟友、夥伴經貿關係及參與訂定區域經貿規則的重要平台，並搭配與日本、澳洲、印度組成的四方會談（QUAD）形成在經濟、軍事上抗中的障地。

另外，美國貿易談判代表戴琪在 2021 年 10 月 4 日，於美國智庫戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）舉辦的座談會中發表演說時則指出，美中第一階段協議「未能有意義地解決中國貿易行為及其對美國經濟損害的根本問題」。雖然戴琪並未直接公布拜登上任後對中貿易政策的檢討結果，但已勾勒出拜登對中貿易政策的「起點」（starting point），分別為：（1）美國將與中國討論其於第一階段協議的表現，特別是有利於美國產業之承諾，中方應加以落實；（2）美國將啟動美國企業申請關稅豁免程序，確保第一階段協議的執行結構也能符合服務美國經濟利益；（3）美國將繼續對第一階段協議中未能解決的問題如中國以國家為中心（state-centered）及非市場經濟（nonmarket）貿易行為表達嚴重關切，美國不僅著重第一階段協議的落實，對於中國更廣泛的政策仍有嚴重關切；同時美國將動用一切現有或新的政策工具，以捍衛美國經濟利益免受中國有害政策及貿易行

⁴⁶ H.R.3524 - EAGLE Act

為的損害；（4）美國將持續與盟友訂定 21 世紀公平貿易的規則，並達到促進各國遵循市場經濟及民主的高標準。⁴⁷

拜登總統曾表示與中國在全球暖化、氣候變遷、武器擴散及公共衛生議題有合作的可能性，但其也明確指出未來美中關係仍屬於對抗關係，美國首重確保美國在與中國競爭時能夠勝出且維持其領先性。另外，拜登在 2020 年 12 月初接受紐約時報專欄作家專訪時表示，不會立即移除川普政府對中國進口產品加徵的關稅或是美中第一階段協議，而會先全面檢視現行美中協議，並與美國傳統歐亞盟友進行諮商以擬定一致性策略。對此，拜登於 2021 年 10 月 27 日的東協會議期間發表演講時提出「印太經濟架構」（Indo-Pacific economic framework）的構想，就貿易便捷化、數位經濟及科技的標準、供應鏈韌性、脫碳、潔淨能源、基礎建設、勞動標準及其他共享利益的領域尋求與夥伴達成共同目標⁴⁸。

在對外政策方面，拜登政府傾向多邊主義，預計願意提供更大的彈性空間與各國進行討論與談判，但其迄今對 WTO 機制尚無具體或明確主張，且對美國是否重返 TPP 則仍須進行黨內及政府內的意見整合，故有相當變動可能。同時，拜登主張在美國境內基礎建設與各項資源強化前不會簽署新的貿易協定。

展望未來台美經貿關係，台灣及台商過去數十年來持續屬於支持美國企業供應鏈的重要成員，且近年台美的「重新連結」日趨明顯，因而拜登政府上任後，預期仍會朝向與中國保持一定距離、加速台美

⁴⁷ “A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative”, CSIS, 4 October 2021, p.8, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/211004_Reinsch_Katherine_Tai.pdf?o05O9AQ08Ike.W2GCq0_jiObeXAZU_Kr

⁴⁸“Readout of President Biden’s Participation in the East Asia Summit,”the White House, 27 october 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/10/27/readout-of-president-bidens-participation-in-the-east-asia-summit/>

經貿互動升溫之方向前進。固然目前拜登對於洽簽任何新的 FTA 似有所保留，但臺灣仍應持續擴大台美間經貿與產業合作的動能與機會，俾以隨時準備好與美國推動 BTA 的契機。2021 年 6 月 30 日，台美正式恢復 TIFA 會議，雙方就智慧財產權、供應鏈、醫療器材、數位貿易、貿易便捷化、金融、農業、環境、勞工及國際合作等 10 項議題進行廣泛且深入的討論，並在 TIFA 架構下設立農業、智慧財產權、技術性貿易障礙、投資、勞工等五大工作小組，以便後續進行交流與合作。另外，雙方在會議中也同意推動防疫物資的加速流通及簡化通關程序，並在 WTO 改革、強制技術移轉、處理國營事業不公平貿易、電子商務等議題上合作。⁴⁹

⁴⁹「TIFA 復談達多項共識 成立工作小組可望常態化」，中央社，2021 年 6 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106305008.aspx>
(最後瀏覽日期：2021 年 8 月 19 日)

肆、工作執行說明

一、即時或重大議題研析

今(110)年研究計畫自1月26日開始運作，共已完成15件即時或重大議題研析服務，內容涵蓋：美國、歐盟及日本有關經濟安全與供應鏈韌性之政策；美國經貿政策之發展及與重要國家間之經貿互動；美國對中國之經貿政策分析；歐盟貿易政策方向及歐中投資協定之分析；國際間對數位稅、碳邊境調整措施等關鍵議題之研析；臺美 TIFA 會議與 WTO 第十二屆部長會議之展望與評析；CPTPP 生效後之貿易與投資效益；以及日本、德國新任領導人之經貿政策等重要議題。(請參表 2)

表 2 110 年度即時或重大議題議題研析列表

	諮詢題目	執行情形摘要
1.	歐中投資協定之分析與意涵	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究案由李淳主任、鄭昫欣分析師、孫子絜輔佐研究員、羅絜輔佐研究員執行。 2. 本案分析歐盟與中國全面投資協定(CAI)之談判背景、發展、協定架構與重要特色，並進一步提出歐中 CAI 之意涵，包含該協定建立了「投資協定以上、FTA 未滿」之新協定模式，以及歐中 CAI 之未來挑戰。 3. 本案已在 2 月 25 日提交研析報告。
2.	歐盟貿易政策之研析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究案由李淳主任、鄭昫欣分析師、孫子絜輔佐研究員、羅絜輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員、林士清輔佐研究員執行。 2. 本案研析歐盟在 2 月發布之新貿易政策以掌握歐盟未來經貿政策方向；其重點議題包含 WTO 改革、綠色轉型、數位轉型、強化歐盟之法規影響力、執行貿易協定及確保公平競爭環境。 3. 本案已在 3 月 5 日提交研析報告。
3.	國家安全架構下的經濟安全概念及應用：以美國關鍵供應鏈檢討命令為例	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究案由李淳主任、鄭昫欣分析師、黃禾田輔佐研究員、林卓元輔佐研究員執行。 2. 本案說明國家安全與經濟安全間之關聯性，並分析在經濟安全思維下，美國半導體供應鏈調整政策之方向，同時研析拜登總統公布之《美國供應鏈行政命令》，以掌握半導體供應鏈變遷之經濟安全考量，並建議我國應注意相關發展提早因應佈局。 3. 本案已在 3 月 17 日提交研析報告。

	諮詢題目	執行情形摘要
4.	美國對外經貿政策近期重要發展：2021 貿易政策重點與重要國家之經貿互動	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、王煜翔分析師、聶廷榛輔佐研究員、林卓元輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員執行。 2. 本案研析美國「2021 年貿易政策綱領與 2020 年年度報告」以掌握拜登政府 2021 年施政方向。本案同時分析美國在今年 3 月間與重要國家之經貿互動情形，包含美澳日印之四方會議、美韓雙邊會議、美中雙邊外交會議，以及美國貿易代表戴琪積極與盟國展開雙邊談話等議題。 3. 本案已在 4 月 13 日提交研析報告，並在 4 月 21 日更新有關美日峰會之研析。
5.	國際間對數位稅之討論與發展	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由李淳主任、鄭昀欣分析師、孫子絜輔佐研究員、羅絜輔佐研究員執行。 2. 本案探討 OECD 為因應「稅基侵蝕與利潤轉移」問題而提出之數位稅規則，並分析歸納法國、英國、奧地利、西班牙、義大利、土耳其及印度等國現已施行之數位稅制度。 3. 本案已在 5 月 13 日提交研析報告。
6.	各國碳邊境調整措施之研析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、王煜翔分析師、林卓元輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員執行。 2. 本案重點研析歐盟於今年提出的碳邊境調整措施，包含其政策目標、適用範圍及可能實施方案等。同時亦說明美國、澳洲、韓國、日本、加拿大等國實施碳邊境調整措施之立場。 3. 本案已在 5 月 13 日提交研析報告。
7.	美國「戰略競爭法案」分析及對美中臺供應鏈之可能影響	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、王煜翔分析師、鄭昀欣分析師、聶廷榛輔佐研究員、林卓元輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員執行。 2. 本案分析美國「2021 年戰略競爭法」草案法規，主要針對法案有關供應鏈、產業發展及台美合作部分進行研析，以掌握未來美國處理涉及中國問題之立場與方向，同時分析戰略競爭法草案對美中臺經貿互動之影響及我國因應之道。 3. 本案已在 6 月 16 日提交研析報告。
8.	美國「百日供應鏈檢討報告」研析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由李淳主任、顏慧欣副主任、王煜翔分析師、鄭昀欣分析師、聶廷榛輔佐研究員執行。 2. 本案研析美國「100 日關鍵供應鏈檢討報告」，說明美國主管機關對於半導體、高效能電池、關鍵礦產及原物料、藥品和原料藥供應鏈之檢討結果，並研判此項檢討報告對臺灣之意涵與可能影響。 3. 本案已在 6 月 30 日提交研析報告。
9.	臺美 TIFA 會議之成果與展望	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由李淳主任、顏慧欣副主任、王煜翔分析師、鄭昀欣分析師、聶廷榛輔佐研究員執行。 2. 本案說明美國 TIFA 協定背景及與各 TIFA 盟國之推動情形，並分析臺美在今年 6 月舉行之第 11 屆 TIFA 會議之成果及剖析雙方重點議題，包含農業、智財權、醫療器材、金融服務、供應鏈合作、數位經濟、環境、勞工、WTO 漁業補貼談判及防疫物資之貿易便捷化。 3. 本案已在 7 月 16 日提交研析報告。

	諮詢題目	執行情形摘要
10.	WTO 第十二屆部長會議之展望與評析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、王煜翔分析師、孫子絜輔佐研究員、洪文婕輔佐研究員執行。 2. 本案盤點今年 11 月舉行的第 12 屆 WTO 部長會議之重點談判議題並進行評析。前述重要議題包含：農業、漁業補貼、電子傳輸課徵關稅決議等多邊議題；電子商務、投資便捷化、服務業國內規章等複邊議題；以及永續發展與氣候變遷、COVID-19 相關貿易議題等。 3. 本案已在 8 月 13 日提交研析報告。
11.	拜登政府對中經貿政策之盤點與展望：以美中貿易戰及美國單方立法進展為例	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、王煜翔分析師、林卓元輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員執行。 2. 本案旨在說明美國近期行政部門、立法部門的抗中措施動向，包含相關重要行政命令、《國家科學基金會未來法》與《無盡邊疆法》、《老鷹法案》與《戰略競爭法》，以及《防止維吾爾強迫勞動法》等。同時分析美中第一階段協定的執行進度，並提出評論意見。 3. 本案已在 8 月 13 日提交研析報告。
12.	CPTPP 生效迄今貿易與投資效益分析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由李淳主任、鄭昀欣分析師、羅絜輔佐研究員、孫子絜輔佐研究員執行。 2. 本案分析 CPTPP 在 2018 年 12 月 30 日生效後，對日本、新加坡、越南、澳洲、加拿大、墨西哥及紐西蘭七國於 CPTPP 區域內及區域外之投資與貿易效益。 3. 本案已在 9 月 11 日提交研析報告。
13.	歐盟版關鍵供應鏈檢討評析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、鄭昀欣分析師、黃禾田輔佐研究員執行。 2. 本案研析歐盟《戰略依賴及能量》報告分析其關鍵供應鏈之篩選方法與結果。歐盟依據其篩選結果歸納出六大戰略領域，並優先分析其供應鏈風險與研擬因應策略。 3. 本案已在 9 月 11 日提交研析報告。
14.	日本及德國新任領導人之經貿政策評析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、鄭昀欣分析師、林卓元輔佐研究員、黃英傑輔佐研究員執行。 2. 本案針對在近日完成大選之日本與德國新任領導人之經貿政策進行研析。日本由自民黨新任總裁岸田文雄接任首相一職；至於德國雖已完成大選，但因沒有單一政黨取得過半席次，目前係由社民黨、綠黨及自由民主黨已達成初步共識。 3. 本案已在 10 月 20 日提交研析報告。
15.	日本供應鏈改革重點之研析	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本案由顏慧欣副主任、鄭昀欣分析師、黃禾田輔佐研究員執行。 2. 本案針對日本經濟安全經貿政策之背景、改革方向進行研析，包含新任首相將經濟安全視為其政策方向之一。本案同時進一步探討日本《半導體與數位產業戰略》，以掌握日本為提升其半導體產業供應鏈韌性之因應措施。 3. 本案已在 11 月 15 日提交研析報告。

資料來源：本研究自行整理

二、政策諮詢服務

今（110）年研究計畫自 1 月 26 日開始運作，配合委託單位之機動性諮詢需求，共已完成 3 件政策諮詢服務，內容涉及美國 2021 年貿易障礙調查報告、韓國新政 2.0 及我國數位貿易/經濟協定之準備分析等重要議題。（請參表 3）

表 3 110 年度政策諮詢服務列表

	諮詢題目	執行情形摘要
1.	美國 2021 年貿易障礙調查報告分析	1. 本案由李淳主任、顏慧欣副主任、王煜翔分析師、聶廷榛輔佐研究員、林卓元輔佐研究員、黃禾田輔佐研究員執行。 2. 本案統整美國商會近五年對臺灣之關切議題，並進一步分析美國 2021 年貿易障礙報告對臺灣之關切議題。 3. 本案已在 4 月 6 日提交諮詢服務報告。
2.	韓國新政 2.0 評析	1. 本案由李淳主任、蘇怡文分析師執行。 2. 本案評析韓國在 2021 年 7 月提出之韓國新政 2.0 計畫，其重要政策包含：數位新政、綠色新政、人類新政及區域平衡新政。 3. 本案已在 7 月 19 日提交諮詢服務報告。
3.	我國完備數位貿易/經濟協定準備分析：以新加坡「數位經濟夥伴協定」及 WTO 電商規則談判為例	1. 本案由李淳主任、顏慧欣副主任、王煜翔分析師執行。 2. 本案說明新加坡推動數位經濟協定之背景及協定內容，並研析 WTO 電子商務倡議之談判內容，同時綜合分析新加坡數位經濟協定條款與 CPTPP 條款。本案亦盤點我國數位經濟相關法制整備情形，並提出我國未來在數位經濟議題之合作建議。 3. 本案已在 7 月 26 日提交諮詢服務報告。

資料來源：本研究自行整理

伍、結論與政策建議

一、結論

(一) 經濟安全與供應鏈韌性成為重要國家之經貿主軸

近年來由於中國大陸崛起及 COVID-19 疫情持續延燒之緣故，世界各國開始注意到其國內特定產業供應鏈具有風險，且一旦供應鏈中斷將對該國民生、經濟甚至國家安全造成危害，供應鏈韌性因而成為世界各國的關注議題，經濟安全考量更成為各國供應鏈變遷的主因之一。基此，為保障一國國家安全與經濟安全，目前美國、歐盟及日本均已施行提升供應鏈韌性之相關重要政策，確認該國關鍵產業以分析其產業供應鏈風險並研擬因應策略。

1. 美國

拜登政府在 2021 年 2 月 24 日公布第 14017 號行政命令《美國供應鏈》，要求特定機關首長分別於 100 日內以及 1 年內針對特定產業展開供應鏈檢討，設想可能遭遇之風險及提出強化供應鏈韌性之具體行動，做成報告提交至白宮。其中，在 100 日內應先完成的四大領域為半導體、高效能電池、關鍵礦物和材料、藥物和原料藥，拜登政府已完成前述關鍵供應鏈之檢視，並於 6 月 8 日提出「100 日關鍵供應鏈檢討報告」。另外，該項行政命令亦要求美國行政機關應在 1 年內對以下六類供應鏈安全評估報告，分別為：國防產業基礎、公衛及生物製劑產業基礎、資通訊關鍵部門別及次部門別、能源部門產業基礎、運輸產業基礎及農產品及食品生產。原則上，美國此項作法係採「由上而下」之方式，直接指定對該國而言具關鍵性地位之特定產業進行供應鏈評估。

2. 歐盟

相較於美國係由政府直接指定須檢討供應鏈風險之特定業別，歐盟則是在 2021 年 5 月 5 日公布之《戰略依賴及能量》報告裡，透過「由下而上」之分析方法，以量化的數據分析並輔以專家意見徵詢，一步步篩選出對該國最具脆弱性或依賴性之產業供應鏈。歐盟已歸納出六大戰略領域，包含原物料、API、鋰電池、氫能、半導體，以及雲端與邊緣運算，並優先研擬解決其對外依賴問題因應措施。惟歐盟強調為解決產業戰略依賴性之問題，應針對個別產業量身打造且符合比例原則之因應措施，同時考量歐盟內部及外部政策行動。

3. 日本

日本亦已將經濟安全列為其貿易政策考量重點之一，並仿照美國「由上而下」之作法，指定半導體、大容量電池、關鍵礦產和醫藥品等關鍵物資為日本供應鏈的重點關注項目；並將半導體、資料中心、電池、稀土與藥品、奈米材料列為日本需強化技術研發與國內生產能力之領域。同時，日本已於 2021 年 6 月 4 日公告《半導體與數位產業戰略》，檢討該國半導體產業政策並提出因應對策。另外，日本新任首相岸田文雄亦將經濟安全保障視為其重點政策之一，預計在 2022 年推動相關立法程序，以建立強大供應鏈並促進日本經濟安全。

（二）美國拜登政府以強化美國競爭力為其施政重點，同時積極與盟國建立夥伴關係

拜登上任後透過「重建美好未來」（Build Back Better）計畫作為強化美國競爭力、振興經濟之重點政策，藉由挹注各項基礎設施與戰略產業創造大量美國境內的工作機會、提升美國勞工競爭力，同時也可應對來自中國大陸的戰略競爭以及全球氣候危機。其中，針對關鍵

產業檢視供應鏈安全以及厚植國內製造能力，即為拜登政府強化美國競爭力政策相當重要的一環。在眾議院於 11 月 5 日通過約 1.2 兆美元的基礎建設法案後，拜登預計用之於改善美國道路、橋梁、管線、港口與網路等建設項目，以及透過更新全國電網與強化基礎建設資通安全，進一步落實確保美國製造，以及促進美國人就業目標。

另一方面，深入分析拜登上任後積極與盟國建立夥伴關係之具體行動，可發現美國與歐盟、印度、日本、韓國等推動雙邊合作之重點議題，均相當類似，顯示出拜登政府在考量國內產業發展前景、同時抵禦中國崛起尋求與盟友共同合作之優先議題；則臺灣在提升臺美經貿關係目標下，也需朝向這些領域尋求發展，包含：供應鏈安全與韌性議題、新興科技的共同研發合作、數位連結與網路通訊安全、海外基礎建設合作，以及氣候夥伴關係等。

（三）美國以全面性戰略應對中國為其施政重點

拜登強調對中戰略競爭的概念，係從美國應採全面性戰略來因應中國的脅迫性和不公平經貿作為，因為中國是近代唯一在全方面（軍事、經濟、科技）與美國競爭的對手，因此拜登政府需確保美國在各項競爭中勝出。因此拜登上任以來對中政策，不僅大多延續川普作法，在部分議題更提高相關制裁，例如增加禁止美國人投資中國軍事企業之家數增加、同時多次將涉嫌新疆人權的中國企業與機構納入出口管制實體清單。而當前美國國會參眾兩院審議中的相關對中法案，無論是參議院之《2021 年美國創新和競爭法》，或是眾議院研議中之「老鷹法案（EAGLE Act）」，均充分呼應拜登推動對中全面戰略競爭的政策主軸，再次顯示美國不論黨派與政府部門對中國之一致性立場，短期內難以動搖。

另一方面，與盟國攜手合作乃是拜登政府與前朝政府對中政策之最大差異，拜登政府解決與歐盟長期雙邊紛爭之同時，在美歐 WTO 航空器補貼爭端、232 鋼鋁稅爭議之解決方案等場合，一併針對中國非市場經濟發表同仇敵愾聲明，也發布美歐合作對抗中國不公平競爭之對案，美歐聯手對中之立場也走向戰略清晰；再加上美國在印太地區「四方會議」（QUAD）獲得印度、日本與澳洲之響應與投入，同時也引進歐盟等歐洲國家勢力參與印太地區活動下，已為美國對中策略奠立堅實的後盾。

至於美中關稅戰之部分，儘管美國各界一再敦促美國政府取消美中 301 措施所加徵的關稅。然而從美國新任貿易談判代表戴琪在 10 月 CSIS 談話表示重啟美國企業申請 301 關稅豁免的程序，隨即也公布相關政策下，隱含著縱使拜登政府面對強大國內產業壓力下，301 關稅措施仍將繼續實施至少一段時間。畢竟美國國內普遍對中國仍不友善下，若未獲中國其他承諾或妥協，拜登政府片面取消對中的 301 加徵關稅，恐會增加民主黨在明年國會期中選舉保住參眾兩院多數席次之風險，因此拜登政府基於自政治利益之考量，短期內不會取消對中 301 關稅。

（四）歐盟積極推動碳邊境調整機制，以期達成減排目標

歐盟執委會在 2021 年 4 月宣布針對《歐洲氣候法》達成暫時性協議，擬定 2030 年前歐盟碳排放量減少「至少」55%。為達成該項目標，執委會於 2021 年 7 月 14 日公布「碳邊境調整機制」（CBAM）之實施方式與具體內容，預定在 2023 年開始生效實施。歐盟 CBAM 之實施將要求進口歐盟市場的產品查核其生產過程之碳排放，並應以繳納許可配額的形式負擔碳排放之成本。歐盟為我國重要出口市場，該項措施預計將提高我國相關業者之出口成本，對我國業者出口至歐盟市

場形成重大挑戰。惟我國業者尚有調整空間的機會，根據歐盟 CBAM 草案，CBAM 有 3 年過渡期，其目的之一就是為了讓各國政府及業者能有充裕的時間可以準備因應，因此預估短期內 CBAM 對臺灣的影響應不至太大。然而從 2018 年後我國出口歐盟的表現有下滑之態勢來看，CBAM 對業者可能會有雪上加霜之效，因此，我國業者須即時把握過渡期間進行產品減碳，在 3 年內大幅轉型商業模式，才能維持國際市場的競爭力。

(五) 重要國際組織及區域整合動向：英國、中國及臺灣相繼申請加入 CPTPP、RCEP 將於 2022 年 1 月 1 日正式生效、WTO 第 12 屆部長會議再次延期、OECD/G20 對數位稅達成共識

1. 英國、中國及臺灣相繼申請加入 CPTPP

CPTPP 於 2018 年 12 月 30 日正式生效，至 2021 年 11 月 18 日止仍有智利、馬來西亞及汶萊三國尚未完成其國內批准程序。據本研究分析，由於美中貿易戰與 COVID-19 疫情影響各國產業發展，故在 CPTPP 協定生效後迄今未見明顯正面效益，且 CPTPP 生效七國內對彼此投資增長效益高於貿易。惟待協定對 CPTPP 成員國完整生效後，CPTPP 成員國間的產業互補性高，應可有效帶動 CPTPP 區域之經濟成長與資金流通。

另一方面，CPTPP 成員國歡迎符合協定高標準的國家加入協定，英國、中國及我國已相繼在 2021 年正式提出加入申請。其中，英國係在 2021 年 2 月 1 日提出申請，並於 6 月 2 日 CPTPP 大會審議通過後成立入會工作小組展開加入談判，並期望可在 2022 年底前正式加入。相較之下，中國及我國係在 2021 年 9 月 16 日及 22 日分別申請加入 CPTPP，有待申請案移送至 CPTPP 大會審議。在此段期間內，我國應與現有成員盡可能諮商以解決「目前」的關切問題，爭取 CPTPP 成員國認同並使得既有成員在審議是否針對台

灣申請案成立工作小組時，可表支持或至少不表示反對。另外，儘管英國與 CPTPP 成員之雙邊關切議題有限，但仍耗時四個月方排入 CPTPP 大會審議議程，相較之下我國可能需要耗時更久。至於在同一時期遞出申請的中國，也一樣需進入與既有成員進行溝通爭取支持的階段。另外，韓國則在 12 月 13 日正式表態將申請加入 CPTPP，待韓國正式遞出申請後，亦須積極爭取既有成員之支持以加入 CPTPP。

2. RCEP 將於 2022 年 1 月 1 日生效

東協 10 國及澳洲、中國、日本、南韓、紐西蘭五國在 2020 年 11 月 15 日正式簽署 RCEP 協議，該協議的生效條件為至少 6 個東協成員國及 3 個非東協成員國遞交批准書，並於遞交 60 天後生效。15 個 RCEP 成員國中，汶萊、柬埔寨、寮國、新加坡、泰國和越南共 6 個東協成員國，以及中國、日本共 2 個非東協成員國已先行完成批准程序，至於澳洲和紐西蘭亦已在 2021 年 11 月 2 日完成國內批准程序，故 RCEP 將於 2022 年 1 月 1 日起於前述 10 國內正式生效。而韓國亦於 2021 年 12 月 3 日遞交批准書，RCEP 將自 2022 年 2 月 1 日起對韓國生效。由於 RCEP 是以 4 個已生效超過 10 年的「東協加一」FTA 為基礎，故我國業者早已進行相應產業調整及供應鏈佈局，故 RCEP 生效後預計對我國產業新增衝擊有限。

3. WTO 第 12 屆部長會議再次延期

WTO 第 12 屆部長會議（MC 12）原訂將於 2021 年 11 月 30 日至 12 月 3 日在瑞士日內瓦舉辦，但因 COVID-19 新型變種病毒出現致疫情再次爆發，WTO 總理事會遂決定再次推遲舉行 MC 12。儘管如此，秘書長伊衛拉早前已強調期望 WTO 會員可在 MC 12 完成漁業補貼談判，並在農業議題以及貿易與健康倡議上取得成果。目前 WTO 會員積極展開相關議題談判，並已達成一定成果，包含：完成 WTO 國內規章參考文件之文本討論、同意延長 TRIPS 非違反

協定控訴與情勢之訴的暫停適用、同意透過 MC 12 加強貿易便捷化協定之談判，並期許可在 2022 年年底完成貿易便捷化協定文本等項。儘管如此，WTO 會員在漁業補貼、農業議題、貿易與健康倡議等重要議題之立場仍然分歧，應持續觀察後續發展。

4. OECD/G20 對數位稅達成共識

為解決大型跨國企業規避應繳稅費，致企業居住地國或所得來源國損失重要稅收之「稅基侵蝕與利潤轉移 (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS)」問題，OECD 在 2016 年 6 月與 G20 成立「OECD/G20 之 BEPS 包容性架構 (Inclusive Framework, IF)」，歡迎有興趣之國家或租稅管轄地區與 OECD、G20 共同發展 BEPS 相關標準。其後歷經多次討論，IF 成員在 2020 年 10 月提出有關兩大支柱之藍圖報告；所謂兩大支柱係指：支柱 1「一致性徵稅方法」及支柱 2 建立「全球最低稅負制度」。IF 成員最終在 2021 年 7 月 1 日建立數位稅改革框架，並在 2021 年 10 月 8 日達成「G20/OECD 數位經濟稅務挑戰之兩大解決方案共同聲明」，以完成協議細節及執行計畫，包含：支柱 1 允許自 2023 年起，針對在全球營業額超過 200 億歐元、利潤超過 10% 之跨國企業，且在消費地主國利潤超過 100 萬歐元，即重新分配稅基，以及在支柱 2 下同意自 2023 年起對大型跨國企業適用 15% 的全球最低企業稅率。直至 2021 年 11 月 4 日止，共有 137 個 IF 成員已加入該項協議。

此項數位稅改革協議的出爐，有效解決了美國對奧地利、法國、義大利、西班牙以及英國課徵數位稅之報復性關稅問題。美國與歐洲五國在 2021 年 10 月 21 日達成協議，自此項美國與歐洲五國協議達成之日起，至全球最低稅負制度正式上路前的過渡期間內，歐洲五國仍可持續課徵數位稅。倘如此段期間所課稅額超過數位稅改革協議正式生效後之應課稅額，則超過的稅額將可用以抵扣後續應繳納的企業所有得稅；但若數位稅改革協議未能在 2023 年 12 月

31 日付諸實行，則此項協議即宣告破裂，歐洲五國可繼續課徵數位稅，而美國亦可重新徵收報復性關稅。

二、政策建議

（一）認知台灣也是各國供應鏈不安全之檢討對象，宜謹慎因應

近年來美國、歐盟及日本等主要國家接續分別發起了全球供應鏈重組的政策。歸納美歐推動的共同重點，一是依據經濟發展模式以及科技發展方向，認定對其經濟有重大意義之關鍵產業。第二則為分析供應鏈安全，最後則是透過供應鏈改組分散及推動關鍵產業回流國產化及重建製造能等方式提升關鍵供應鏈安全。這些舉措背後反映出數個基本態度的逆轉改變。第一是各國對中國態度的逆轉。以美國為例，自川普政府到拜登政府實已確立中國不再是合作夥伴，而是戰略競爭對手的立場。歐盟近年來推動的「戰略自主性」策略雖然看似中性，若搭配其將中國視為競爭者及對抗者的新定位則亦是類似思維。由於全球生產供應高度集中在中國之現狀，導致當前關鍵產業供應鏈組合從「效益最佳化」變成「風險最大化」結構，各國因而需要調整其供應鏈佈局。第二則是產業布局考量的逆轉。60年前美歐的製造業將產線外移以確保其競爭力，逐漸形成現今全球供應鏈架構。但在60年後，先是美歐製造業流失造成的社會經濟問題受到重視，更因為新冠疫情突顯出供應鏈外移、過度依賴進口的脆弱供應鏈對社會健康面向的衝擊，使得經濟安全問題受到各國重視。對各國而言，在當前局勢下，製造成本、效率及產業收益不再是供應鏈佈局的唯一考量，供應鏈的分散與多元，以及重要物資國產化，已成為各國主流思維。

現階段美、歐、日等各方力量皆在推動供應鏈安全之重組及回流，對於台灣以代工為主要經營模式的經濟結構而言，難以避免不受到衝擊。首先，各界最擔心的「一個世界、數個產線（系統）」的壓力已經開始

出現在如半導體等最為核心的關鍵產業，特別是受到各國關注的導體先進技術及製程領域等面向，其生產線多元化的變革幾乎已成定局，但多數成熟技術或大量生產的非關鍵供應鏈或可維持現狀。然而在各國降低產業集中度的期待下，仍是會帶來一定的供應鏈重組壓力。

更值得注意的是，美國與歐盟對於供應鏈安全的檢討結果，並非全然地反應在與中國對抗的思維，而是聚焦在關鍵供應鏈的結構風險問題。在此情況下，前述美國檢討報告明確指出邏輯晶片因「地理區位集中度」（geographic concentration）所導致之韌性不足風險，根屬於生產集中於臺灣，同時也有供應商或生產者集中之「產業集中度」（industrial concentration）及供應商依賴問題。因此臺灣半導體業所面對的挑戰不僅在於需分散生產地點，更包含如何確保能夠繼續以科技技術創新與值得信賴的供應鏈夥伴身份，維持我國在供應鏈中之地位，有其重要性。再者，半導體只是一個台灣產業結構的代表，建議政府應積極盤點類似挑戰是否存在於其他部門，並協助相關產業認知到供應鏈安全檢討不是單純的抗中問題，我國也可能是歐美日檢討供應鏈安全的對象，作為其因應調整準備的基礎。

（二）協助我國企業因應各國供應鏈安全變革政策

在前述發展趨勢下，本報告提出以下建議，以降低我國在全球供應鏈變革下的影響與衝擊。

1. 對於必須移轉供應鏈至歐美的產業，由於各國政府均有提出相關的補助補貼方案，建議政府應積極協助確保我國業者赴當地投資設置供應鏈時，可獲得與當地業者相同之待遇，以降低我國業者在面對重建供應鏈之額外成本及其他影響之際，遭受第二重衝擊。此外除投資外，可能持續出現資訊揭露甚至科技分享等壓力。我國業者多屬於代工性質並非壓力的第一線利害關

係人，但這些壓力必然也會對代工業者造成影響，有待政府協助因應。

2. 未來「集中生產供應全球」的結構會逐漸重組，「在地生產供應在地市場」可能會成為主流。故建議政府盤點我國業者、特別是中小企業未來跟隨供應鏈變遷而需要配合赴主要市場投資時，所需要的人才、資金管理、資訊管理、數位轉型以法規遵行等領域之需求，同時提供相應協助，以降低供應鏈變革對中小企業的影響。
3. 積極透過跟美歐日政策對話平台，了解各國政策發展方向，同時掌握政策推動之優先順序及供應鏈改組之誘因計劃，並協助確保將我國納入各國供應鏈重組、建構全球產業聯盟生態圈之成員行列。另一方面，我國政府亦需將所收集之資訊與我國產業界分享，以提升我國產業對產業趨勢發展動向的掌握與研判能量。
4. 協助在中國台商未來發展規劃，若屬於全球供應鏈一環的台商，並以在美中貿易戰後面對搬遷的壓力之台商作為主要協助對象。至於以中國內需市場為主的台商，雖然暫時沒有移轉的問題，但仍然需要提升對地緣政治衝突風險所造成的影響之掌握與理解。另外，據近期對中國的台商調查發現，有八成以上的受訪業者於未來兩年內不會增加投資規模，且有 48.6% 之受調台商表示將增加其他地區產能比重（31.9%）甚至考慮完全撤出中國市場（16.7%）。然而台商意見調查發現中小型企業調整重組供應鏈之能力較低，限制遠高於大型企業，故未來政府亦需仿效日韓甚至美國經驗，協助中小型企業之供應鏈移轉提供制度性之協助支援體系。

（三）積極爭取各國供應鏈安全變革政策之新機會

各國推動供應鏈變革提升安全程度的政策方向，對台灣而言並非只有負面衝擊，同時亦有新機會出現。例如美國及歐盟檢討報告均指出在先進電池、雲端運算關鍵材料甚至於醫藥產品與新能源等領域，均有紅色供應鏈威脅的問題，同時皆提出建立替代供應來源、積極推動新供應鏈聯盟及創建新夥伴的改革方向。然以上業別皆為台灣過去在硬體製造上具有競爭力的領域，故對於台灣來說關鍵供應鏈安全之變革方向反而創造出了新的機會。有鑒於世界各國未來推動供應鏈聯盟的考量因素上，除科技成本及傳統競爭因素外，將會更為強調該國對產業供應鏈之信任感與安全性，而安全性的建立可能會包含如經濟安全及外人投資審查資訊的交流開放、供應鏈不斷鏈的保證甚至於出口管制相互協調配合等，故建議我國政府可進一步掌握各國之期待及與其他國家合作經驗，協助我國產業掌握新機會。

（四）與 CPTPP 既有成員積極諮商以推動 CPTPP 入會程序，同時關注印太經濟架構發展並適時爭取加入

我國已於 2021 年 9 月 22 日正式提出 CPTPP 入會申請，在 CPTPP 輪值國安排將我國入會申請案提交大會審議前，我國應把握時間與 CPTPP 既有成員展開諮商以解決雙方關切議題。盤點台灣與既有成員的當前雙邊問題，以日本福島五縣農產品及食品，以及與越南、澳洲過去也有檢驗檢疫的問題為主，故我國應儘快向這些國家提出對雙邊關切議題的解決方案，以利我國入會程序。

倘若台灣申請案可順利獲得 CPTPP 成員共識並成立入會工作小組，則按 CPTPP 入會規則，我國應在工作小組首次會議上說明為履行 CPTPP 義務的努力及尚有落差需要修改的國內法規。接著在工作小組首次會議後 30 日內，就須提出降稅、投資及服務業市場開放、擴大政

府採購等進一步開放的第一次承諾清單，且這個承諾是以現有成員承諾作為指標，CPTPP 國家再決定是否根據此承諾展開雙邊談判。故如按此程序進行，一旦工作小組成立後，我國應在 30 日內提出相應開放承諾清單，亦即我國應立即展開產業因應調整以免卡關。再者，我國政府主管機關必須以現有各國開放程度為承諾基礎，若第一次開放清單有過多保護措施時，極有可能無法取得現有成員認同，導致需持續修正清單後才能展開雙邊談判，故這二個階段的關卡將是台灣最為困難的挑戰。

另一方面，雖然在中國提出 CPTPP 加入申請後，各界莫不期待美國重返 CPTPP，但日前拜登提出「印太經濟架構」，恐是美方回應各界期待的方式。「印太經濟架構」尚無具體內涵，但依拜登說明，將以貿易便捷化、數位經濟之標準化及科技、供應鏈韌性、減碳和潔淨能源、基礎設施、勞工標準和其他互利領域為範疇。換言之，其並非 FTA 此等經貿協定，因為不包括關稅消除、服務與投資開放等自由化項目，則此等協定可透過單一大型協定或是分議題、分對象簽署，都有可能。針對此項架構，台灣有極高的加入可能性並應適時向美國爭取加入。首先，美國已多次表示支持台灣有意義的參與國際組織及活動，美國自己推動的組織更應優先納入台灣。其次，台灣是印太甚至全球供應鏈不可或缺的成員，也是數位經濟發展的重要參與者，有台灣參加的印太經濟架構，才能真正發揮經濟效果。

附件一 即時或重大議題研析

第 110-01 號諮詢案

歐中投資協定之分析與意涵

一、歐中全面投資協定之談判背景與發展

歐盟與中國投資往來密切，在過去 20 年間歐盟對中國投資已超過 1400 億歐元，中國投資歐盟亦將近 1200 億歐元⁵⁰。然多年來歐盟相當關切中國未提供歐盟投資人互惠的投資市場進入機會，亦未提供歐盟投資人公平競爭之投資環境。同時，歐中投資關係規範仍是過往歐盟成員國與中國簽署的 25 個雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaties, BIT）、及 1985 年的歐中經貿合作協定（Agreement on Trade and Economic Cooperation）為主。

表 1 歐盟成員國與中國簽署之 25 項雙邊投資協定

簽署日	歐盟成員國與中國之 BIT	簽署日	歐盟成員國與中國之 BIT
2009/02/22	中國－馬爾他 BIT	1993/09/13	中國－斯洛伐尼亞 BIT
2007/11/26	中國－法國 BIT	1993/09/02	中國－愛沙尼亞 BIT
2005/12/09	中國－葡萄牙 BIT	1993/06/07	中國－克羅埃西亞 BIT
2005/12/08	中國－捷克 BIT	1992/06/25	中國－希臘 BIT
2005/11/14	中國－西班牙 BIT	1991/12/04	中國－斯洛伐克 BIT
2005/06/06	比利時盧森堡經濟聯盟 (BLEU)－中國 BIT	1991/05/29	中國－匈牙利 BIT
2004/11/15	中國－芬蘭 BIT	1989/06/27	保加利亞－中國 BIT
2004/04/15	中國－拉脫維亞 BIT	1988/06/07	中國－波蘭 BIT
2003/12/01	中國－德國 BIT	1985/09/12	奧地利－中國 BIT
2001/11/26	中國－芬蘭 BIT	1985/04/29	中國－丹麥 BIT
2001/01/15	中國－賽普勒斯 BIT	1985/01/28	中國－義大利 BIT
1994/07/12	中國－羅馬尼亞 BIT	1982/03/29	中國－瑞典 BIT
1993/11/08	中國－立陶宛 BIT	--	

資料來源：本研究整理自 UNCTAD, Investment Policy Hub, site:
<https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/advanced-search>。

⁵⁰ See European Commission, “Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment”, available on website: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2542 (last visited: 2021/01/29)

由上表 1 可知，歐盟成員國與中國間適用之多數 BITs 係集中在 1980 至 2005 年間完成簽署。鑑於前述 BITs 規範無法反映歐盟與中國投資政策及雙邊投資現況，加上 1985 年之歐中經貿合作協定並未涵蓋投資市場進入條款，故當時規範歐中投資關係之法律架構明顯過時。

故待 2009 年《里斯本條約》授予歐盟執委會對外投資政策之權限後，歐盟執委會隨即在 2010 年公布「朝向全面性歐洲國際投資政策」(Towards a comprehensive European international investment policy) 之溝通文件 (Communication)，向歐盟理事會、歐洲議會與歐洲經濟社會委員會 (European Economic and Social Committee) 說明未來歐盟發展國際投資政策之方向，其中即將中國列為歐盟簽署投資協定之中短期目標⁵¹。

基此，歐盟與中國遂於 2012 年 2 月第 14 屆歐中高峰會 (EU-China Summit) 宣布展開全面投資協定 (Comprehensive Agreement on Investment, CAI) 談判。雙方在 2014 年 1 月展開第 1 回合談判，並在歷經 35 個談判回合後，於 2020 年 12 月 30 日公布談判完成及達成原則性協定 (agreement in principle)⁵²。

整體而言，在雙方談判過程中關鍵議題主要集中於市場進入、協定之制度性架構與永續發展議題，包含解決雙方歧異之機制及勞工議題等⁵³。其中，歐盟要求的勞工權益及永續發展議題⁵⁴，最終皆納入原

⁵¹See 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, p.7.

⁵²See European Commission, “EU-China Comprehensive Agreement on Investment: Milestones and documents”, available on website: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115> (last visited: 2021/01/29) .

⁵³See European Commission, “Report of the 35th round of negotiations on the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, February 3, 2021.

⁵⁴See Reuters, “China, EU aim for investment pact by year-end, diplomats say”, 2020/12/18, website: <https://www.reuters.com/article/eu-china-trade/china-eu-aim-for-investment-pact-by-year-end-diplomats-say-idUSL8N2IY1QC> (last visited: 2021/02/22) .

則性協定之中。目前，歐盟與中國正致力於完成協定文本的修正，後續程序包含對文本進行法律檢視並進行翻譯，以供歐盟理事會及歐洲議會批准；據悉，歐盟須待 2021 年年底方可能向各單位提出協定批准提案。

表 2 歐中 CAI 談判重要歷程

時間	歐中 CAI 談判重要事件
2012.02	歐盟與中國同意展開 CAI 之談判。
2013.10	歐盟通過歐中 CAI 談判指令。
2014.01	歐中展開 CAI 第 1 回合談判。
2016.01	雙方對協定範圍達成共識。
2018.07	歐盟與中國交換第一次市場進入提案。
2019.04	雙方在第 21 屆歐中高峰會上表示將以 2020 年完成談判作為目標。
2019.12	雙方交換修正後之市場進入提案。
2020.06	歐中重申在 2020 年完成談判之必要性。
2020.12	歐中宣布談判完成並達成 CAI 原則性協定。

資料來源：本研究整理自歐盟執委會網站。

二、歐中全面投資協定之架構

依據歐盟執委會於 2021 年 1 月 22 日公布之原則性協定文本，歐中 CAI 包含前言、6 節（Sections）與 3 項附件，其詳細架構如下表 3 所示。惟目前公布的文本僅為協定草案，未來協定架構或文字仍有調整的可能性。

表 3 歐中 CAI 原則性協定架構

章節	章節名稱
第 1 節	宗旨與一般定義
第 2 節	投資自由化
第 3 節	監管架構
	有關第 3 節第 8 條補貼透明化之附件
第 4 節	投資與永續發展
第 5 節	爭端解決
	附件 I：國與國爭端解決程序規則
	附件 II：國與國爭端解決之仲裁庭成員與調解員之行為準則
第 6 節	制度性與最終條款

資料來源：本研究自行整理。

檢視目前公布文本，可知歐盟與中國同意在協定簽署後 2 年內完成投資保護與投資爭端解決條款之談判，故目前協定仍無公平公正待遇、徵收、移轉、代位權等多項常見的投資保護規範，亦無法確認歐中間之投資爭端是否適用歐盟近期積極推動的「投資法庭體系」（Investment Court System, ICS）機制⁵⁵。此外，歐盟與中國迄今仍未公布雙方達成的市場開放承諾，故仍無法斷定雙方在歐中 CAI 之投資自由化程度。

另一方面，從歐中 CAI 規範架構而言，歐中 CAI 並非傳統 BIT 架構，因其規範範圍除涵蓋投資自由化與保護議題外，亦包含投資與永續發展議題、公平競爭環境、國有企業（State-Owned Enterprises, SOEs）及強制技術移轉等議題。另外，歐中 CAI 涵蓋議題並未廣泛包含貨品關稅與貿易、服務貿易四種模式及所有業別、智慧財產權等重要議題，故該協定也非自由貿易協定（FTA）定位。總而言之，從協定架構而論，歐中 CAI 應為「BIT 以上，但 FTA 未滿」之創新架構投資協定。

⁵⁵ See Article 3, Sub-section 2, Section VI of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

三、歐中全面投資協定之重要特色

對於中國，歐盟執委會跳脫同時涵蓋貿易與投資議題的協定推動模式，而採取簽署個別 BIT 之策略，但協定內容卻又涵蓋市場進入、投資自由化、監管架構與永續發展等多元議題。進一步言，相較於傳統 BIT，歐中 CAI 具有下列鮮明特色：

（一）承諾進一步開放投資市場

歐中 CAI 的最大亮點在之一，在於中國在該協定承諾向歐盟投資人開放其市場，並允許歐盟投資人購買中國關鍵業別之企業股份或是成立企業。惟由於目前歐盟與中國尚未公布其市場開放承諾，據悉由於歐盟刻正就承諾內容諮詢各成員國，確保各國承諾內容無誤後再予公開，故依執委會網站之資訊，各締約方之市場開放承諾附件預計於 2 月底/3 月初公布⁵⁶。

然依據歐盟目前公開之資訊及協定文本可知，雙方在市場開放部分係採正面表列，承諾不對列於承諾表中的業別訂定數量限制（quantitative restrictions），亦即不可對承諾業別限制核發執照或設立分行之數量、維持獨占權或採取經濟需求測試等要求；至於其他未載明的業別則仍可維持相關限制。

至於在市場開放承諾內容方面，歐盟承諾維持對中國投資人開放市場，並另外就能源批發與零售、再生能源市場作出市場開放之承諾。而中國則在金融、環境、電腦、營建、國際航運與航空輔助（auxiliary）服務等領域，作出較 WTO 服務貿易總協定更進一步之承諾（GATS plus），並且承諾開放私營醫療（private healthcare）、新能源汽車、雲端服務以及製造業等市場，其中開放製造業市場對歐盟具相當重要

⁵⁶ See European Commission website: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>

性，因歐盟投資人對中國製造業之投資金額占對中國整體投資的 50%⁵⁷。

值得注意的是，歐盟強調中國在歐中 CAI 所做市場開放承諾，可透過最惠國待遇條款向所有貿易夥伴一體適用，故世界各國均可透過歐中 CAI 而獲益。

（二）完備後市場競爭環境

歐中 CAI 的重要特色之一，在於該協定要求中國政府應提供投資市場公平競爭環境，並呈現在補貼、透明化、SOEs 與禁止強制技術移轉共四大面向，以確保歐商投資後能確實以公平條件參與中國市場。其中禁止各締約方強制移轉技術之義務，歐中 CAI 係透過「實績要求」條款⁵⁸來加以規範；至於補貼、透明化與 SOEs 之規範內容特色，則如下說明。

1. 補貼

依據歐中 CAI 之規定，凡是符合 WTO 補貼暨平衡稅協定第 1.1 條規定，亦即由政府或任何公立機構向企業提供財務補助，或是提供任何形式或價格維持補貼，且企業因而受有利益者即屬於補貼；至於該企業是否從事服務業則在所不論。

然而，歐中 CAI 僅針對「服務業補貼」要求強化透明化義務，其要求各方於協定生效後不遲於 2 年內，應在公開網站上公布《有關第 3 節第 8 條補貼透明化之附件》所列之各項服務業補貼資訊，例如專業服務、不動產服務、金融服務等業別⁵⁹。同時，如締約一方認為他方授予之補貼對其投資利益造成負面影響，則該締約方可

⁵⁷See European Commission, “EU and China reach agreement in principle on investment”, December 30, 2020.

⁵⁸See Article 3, Section II of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁵⁹See Annex to Section III Subsection II Article 8 Transparency of Subsidies of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

以書面要求他方進行諮商；在諮商階段，該締約方亦可要求他方提供相關補貼資訊，他方應在不遲於 90 日內回覆⁶⁰。

據悉，歐盟方面認為歐中 CAI 之補貼規則將成為未來歐盟與美國、日本及其他想法類似之國家共同發展國際補貼規範之助力。

2. 透明化

相較於傳統 BIT，歐中 CAI 進一步強化各締約方之透明化義務，在協定內訂有一系列監管與行政措施的透明化規範，以強化法律確定性與可預測性，相關規定與 FTA 透明化專章之規範類似，包含了禁止各締約方要求揭露可能有礙法律執行、違反公共利益或損害合法商業利益之機密資訊；要求各締約方應立即公開涉及協定事務之任何法規、程序或司法判決或裁定；各締約方須建立即時審查或糾正最終行政決定之救濟程序。此外 CAI 也要求應允許他方企業參與中央政府制定 TBT 等標準之過程，包含相關標準化工作小組及技術性委員會等事項，惟不包含 SPS 措施或政府採購規格等標準制定事宜⁶¹。

3. SOEs

為規範 SOEs 之行為，歐中 CAI 於投資自由化一節明定「涵蓋實體」（covered entity）之定義，要求符合條件之任何締約方企業或公私立實體均應遵守協定規定。原則上，歐中 CAI 所稱之「涵蓋實體」範圍相當廣泛，包含：

- 由一締約方各級政府直接或間接：（1）持有逾 50% 之股本、（2）透過所有權權益控制行使逾 50% 之投票權、（3）具有指定董事會或任何同等管理機構過半數成員之權利，或（4）透過所有權權益控制企業決定的企業；

⁶⁰ See Article 8, Sub-section 2, Section III of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁶¹ See Article 1-7, Sub-section 2, Section III of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

- 一方依據其法律規章可合法指示企業行動或行使相當控制權之企業；
- 經一方授權、正式或事實上組成之任何公私立實體（包含其相關子公司或財團），作為在該方領土相關市場貨品或服務之唯一供應商或買家；
- 經一方正式或事實上指定之二家或少數公私營企業（包含其子公司），作為該方相關市場之特定商品或服務的唯一供應商或買家。

針對前述涵蓋實體，歐中 CAI 要求各締約方應確保這些涵蓋實體基於商業考量（commercial considerations）從事商業活動，並提供他方企業不歧視待遇。相較之下，歐中 CAI 對涵蓋實體之定義與 CPTPP 對 SOEs⁶²與獨占企業⁶³之定義類似，乃為中國迄今首次接受前述以「控制權」為定義之 SOE 範圍。另外，如一方涵蓋實體之商業活動有違反協定並造成負面影響時，則他方可透過書面要求對方提供該實體之營運資料，以衡量此一實體是否符合協定規範⁶⁴。

此項規定，自然可進一步改善歐盟與中國公私立企業之競爭環境，然而本條款之挑戰在於解釋空間大，以及義務承諾低等落實問題。

（三）融入 WTO 國內規章與投資便捷化談判文件之新趨勢

多年來歐盟積極投入 WTO 有關「投資便捷化」與「國內規章」之談判，以提升各國投資監管架構透明化、可預測與有效性，並加速服務提供者取得許可（licensing）與資格（qualification）之程序與透明

⁶²CPTPP 第 17.1 條明定「政府控制事業係指主要從事商業活動之企業，且締約一方：（a）直接持有逾 50% 之股本；（b）透過所有權權益控制逾 50% 之投票權之行使；或（c）具有指定董事會或任何其他同等管理機構過半數成員之權利。」

⁶³CPTPP 第 17.1 條明定：「獨占企業係指在締約一方領土任何相關市場中獲指定為貨品或服務唯一提供者或購買者之實體，包括聯盟或政府機構，惟不包括僅因授權而被授予排他性智慧財產權之實體。」

⁶⁴See Article 3bis, Section II of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

性，以促進全球投資與服務貿易。儘管 WTO 之投資便捷化與國內服務談判仍在進行，但歐中 CAI 已大幅納入前述多邊相關規則倡議，以減少歐中雙邊投資時因地主國許可程序或要求所生之限制效果。

前述多邊倡議規範包含：各締約方應確保有關許可與資格之要求與程序應符合「清楚、客觀與透明化、預先訂定且公眾可事先取得」之標準；許可與資格程序不可不當延遲或複雜化投資行為；主管機關規費應與程序成本相符，並提供合理時間供申請人提出申請；主管機關拒絕申請時應以不遲延以書面通知申請人，並經請求後說明拒絕理由與申訴時限等項⁶⁵。

（四）納入金融監管規範，以解決雙方規範歧異

傳統 BIT 或歐盟的投資保護協定多未針對金融服務制定規範，但歐中 CAI 有別於前述作法，在協定內訂定有關金融服務之定義、例外、新金融服務、自律組織、支付與結算系統，以及透明化等規範⁶⁶。透過此節規定，期以有效解決歐盟與中國金融服務部門歧異，並有助於補充 CAI 之市場進入與國民待遇規範。

（五）調和投資與永續發展目標

歐中 CAI 著重於投資與永續發展目標的協調關係，而訂有「投資與永續發展」一節，以反映歐盟對勞工、環境保護、氣候變遷與企業社會責任（Corporate Social Responsibility, CSR）之重視。原則上，此項協定係中國首次同意與貿易夥伴簽署如此具野心性的協定⁶⁷。

整體上，歐中雙方在 CAI 下咸認 CSR 之重要性，並同意促進各該企業採取負責任的企業行為；承諾歐盟與中國有權建立自身的國內勞

⁶⁵See Sub-section 1, Section III of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁶⁶See Sub-section 3, Section III of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁶⁷See European Commission, “EU and China reach agreement in principle on investment”, December 30, 2020.

工與環境保護水準，建立相應法律或政策；歐盟與中國均不可為吸引投資而降低國內勞工或環境法規，且應對投資相關之環境與勞工議題進行對話與合作；承諾將有效執行包含巴黎協定在內之多邊環境協定；同時，CAI 明定雙方解決此節爭議之機制，包含諮商、建立獨立之專家小組（Panel of Experts）等程序規範⁶⁸。其中，歐中 CAI 特別明定各締約方應依據各自行動倡議持續努力，以完成《強迫或強制勞動公約》、《關於廢止強迫勞動公約》之批准程序⁶⁹。

（六）制訂協定執行機制，保障各締約方確實履約

為監督協定執行情形，歐盟與中國承諾成立「投資委員會」（Investment Committee），由歐盟執委會副主席及中國副總理共同擔任委員會主席；該委員會職責包含確保協定功能正常運作、監督並促進協定之執行與適用情形，以及考量增進雙方投資關係之方式等項⁷⁰。同時，歐中 CAI 亦建立「國與國爭端解決機制」（State-to-State dispute resolution）以解決雙方有關協定之爭議⁷¹。另外，該協定下將建立「永續發展工作小組」（Working Group on Sustainable Development），以促進並監督協定永續發展一節之有效執行⁷²。

（七）持續進行有關投資保護之談判

依據協定規定，雙方將在協定簽署後 2 年內完成投資保護與投資爭端解決條款之談判，並致力於完成現代化之投資保護及投資人與地主國間之爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）。其中，在爭端解決機制方面，雙方承諾將「聯合國國際貿易法委員會（United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL）」

⁶⁸ See Section IV of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁶⁹ See Article 4, Sub-section 3, Section IV of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁷⁰ See Article 1, Sub-section 1, Section VI of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁷¹ See Section V of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

⁷² See Article 4, Sub-section 1, Section VI of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

有關投資爭端解決之結構性改革進展納入考量⁷³，亦即歐盟近期在 UNCITRAL 大力推動之「多邊投資法庭體系」(Multilateral Investment Court)。

四、歸納及評析

(一) 歐中 CAI 之意義

歐中 CAI 可謂近期深具特色之協定。首先在結構上，本協定包含了四層性質不同的投資促進功能條款，包含投資自由化條款及承諾、監督與投資保護機制、公平投資環境建構及投資與永續發展，確實符合其名稱所謂「全面」(Comprehensive)之性質。

其中公平投資環境建構及投資與永續發展二部分，傳統上多屬於 FTA 所涵蓋之範圍，出現在投資協定較為罕見，為歐中 CAI 主要特色。其目的或在於反映歐中現階段無法進行 FTA 談判（中方尚未準備好）的限制下，利用歐中 CAI 極大化其效益之考量。同時間，中國亦有藉此協定證明其有決心推動改革，與國際規則接軌之宣示並非空言之效果。

另外，歐中 CAI 對於全球經貿環境亦具有相當意義。透過歐中 CAI 可確保中國所作之市場開放承諾不會倒退，並可透過最惠國待遇向貿易夥伴一體適用，故世界各國均能因此受惠而有助於全球供應鏈。另外，儘管目前尚無法確認美國對於歐中 CAI 之看法，但歐盟表示，此項協定的市場開放承諾與美中第一階段協定相仿，但進一步涵蓋若干美中第一階段協定所未有之元素，例如監管規範、永續發展、SOE 規範等，並可透過國與國爭端解決機制解決締約雙方對協定之爭議，故

⁷³ See Article 3, Sub-section 2, Section VI of EU-China Comprehensive Agreement on Investment.

歐盟認為此項協定的完成已向美國發送訊號，表明歐盟已準備好與美國一同站在談判桌對抗中國崛起。

再者，在公平投資環境建構部分，歐盟亦納入許多其於 WTO 推動多邊「投資便捷化協定」（草案）所倡議之條款。此一結構對於台歐盟未來推動洽簽投資協定具有很高的參考意義，也有助於了解歐盟在多邊場域之立場及合作方向。

（二）歐中 CAI 建立之「投資協定以上、FTA 未滿」新模式

歸納以上內涵可知，歐中 CAI 之特徵可謂為一種「投資協定以上、FTA 未滿」之協定。亦即其核心仍為投資自由化及投資保護，同時亦納入眾多 FTA 較為常見之投資環境公平競爭條款。但歐中 CAI 並未滿足 WTO 對於 FTA 所給予之最惠國條款例外地位，蓋本協定並未包含關稅，且除製造業投資開放因無 WTO 規則故可給予歧視性優惠外，其他如服務業投資自由化因僅包含「模式三」開放，不符合 GATS 第五條有關 FTA 之要件（本條要求 FTA 不可有預先排除之模式），故無法滿足僅給予歐中雙方排他性優惠之 WTO 合法性。因而超過投資協定但「FTA 未滿」的部分，仍須給予其他國家最惠國待遇之所在。最後如投資公平環境之建構條款，性質上屬於體制改革，不易僅給予雙方適用之地位，亦為此一結構之特殊性質。

（三）歐中 CAI 未來之挑戰

歐中 CAI 固然深具特色，但未來是否能順利通過歐盟 27 個會員國之同意仍有挑戰。特別是香港國安法大捉捕民主派人士引起歐盟議會強烈反對⁷⁴，以及如波蘭、羅馬尼亞及保加利亞等與中國可能在吸引投資方面具有「競爭關係」之成員國反對，均為未來變數。

⁷⁴ <https://www.politico.eu/article/eu-china-trade-deal-european-parliament-objections/>

1. 市場開放是否有實質利益之爭議

歐中 CAI 之內容是否能使其他歐盟成員國滿意並支持，亦為挑戰。首先在投資自由化規則及承諾部分，依據歐方說明，中國承諾將逐漸解除汽車合資限制，開放新能源汽車、運輸產品，允許雲端計算服務之 50% 合資，醫衛產品生產、化學品生產及金融服務，健康、海運、空運產業的投資並解除持股限制⁷⁵。

不過目前尚未公布承諾表，倘若暫先依據歐盟說明為評估基礎，對於自由化之實際利益上歐盟獲得的額外優惠可能有限。例如在中國商務部負面表列呈現的「2020 年版外商投資准入特別管理措施」中（適用所有外資）⁷⁶，新能源汽車外資持股限制已經移除，且自 2022 年開始乘用車製造也不再要求合資，運輸、醫衛及化學品也都不是受限制的行業。簡言之，歐盟取得的優惠，只有在中國想取消現有開放時，能夠依據協定不受影響，但在中國改革開放 40 年的經驗中，倒退的機率很低。

如前所述，服務業投資開放之利益挑戰更大。中方承諾開放的金融、雲端計算服務、健康、海運、空運等，多數一樣已經對全球開放，而且因為投資協定不是 FTA，所以依據 WTO 服務業規則必須符合最惠國原則，因此歐盟公開聲明表示將與「WTO 會員國一起共享開放」。改善投資及競爭環境的功能，也很難只獨厚歐盟業者；多數改善成果，外商台商多可雨露均霑共同受惠，如何說服歐盟成員國尚待觀察。

2. 落實之潛在爭議

另一方面，對於改善投資環境，促進公平競爭條款部分，歐盟指出中方承諾規範國營事業（SOE）的不公平競爭行為、提升補貼措施透明化，承諾禁止強迫技術移轉、開放歐商參與標準制訂程序、

⁷⁵ <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2233>

⁷⁶ <https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202006/P020200624549035288187.pdf>

深化永續發展目標及落實國際勞工組織相關規定。其中 SOE、透明化仍有意義。SOE 部分採取如同 CPTPP 及歐日 FTA 之定義，以「控制權」理論將 SOE 範圍擴大至政府實質控制之企業，不過在義務方面有所限縮，僅限於依據商業判斷進行交易，並未將政府透過 SOE 實施產業補貼造成損害條款納入。

即便如此，本條款仍為重要之突破，蓋此一為中國首次接受以「控制權」作為 SOE 定義。關鍵之挑戰，將在於未來之落實程度。但未來爭議重點在於能否有效落實 SOE「商業考量（commercial considerations）」義務，畢竟是否滿足商業考量容有很多解釋空間。例如眾所周知中國「國家積體電路產業投資基金」（簡稱大基金）乃為中國推動半導體國產化之主要資金來源，但北京迄今主張大基金各項投資，均為基於商業考量之決定⁷⁷。故未來如何落實各項利益良好之條款，有潛在爭議。

⁷⁷ 此為中方在政府間半導體會議（Governments/Authorities Meeting on Semiconductors, GAMS）之一貫主張，並據此認為大基金與 WTO 補貼規則無關。

第 110-02 號諮詢案

歐盟貿易政策之研析

一、背景

(一) 歐盟推出開放、永續且堅定之新貿易政策

全球經貿環境的變化為歐盟帶來全新挑戰，歐盟需要新的貿易戰略以解決其內部與外部挑戰，故歐盟執委會於 2021 年 2 月 18 日發布貿易檢討報告，以「開放、永續且堅定之貿易政策」⁷⁸（Open, Sustainable and Assertive Trade Policy）作為歐盟經濟轉型與地緣政治不穩定期間之因應策略，並為 2030 年歐盟貿易政策預作準備。整體而言，該項貿易政策已將下列近期全球政治、經濟、科技、環境及社會之重要轉變與全球趨勢列入考量：

1. 全球化、技術升級及全球價值鏈的建立對於經濟及社會有著兩極化的影響，導致全球多數地區快速經濟成長，但亦有少數地區經濟成長大幅落後；
2. 中國的快速崛起對全球經濟體系造成的挑戰與日俱增，影響歐洲企業在全球和歐盟之公平競爭環境；
3. 氣候變遷加速、生物多樣性的喪失以及環境惡化，故需要透過《歐洲綠色協議》（European Green Deal）⁷⁹以重新訂出更能因應 21 世紀挑戰的經濟政策；
4. 數位轉型為促進永續發展的關鍵之一，故支持數位轉型亦為歐盟貿易政策的優先要務；

⁷⁸ See “Trade Policy Review- An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy”, COM(2021) 66 final, February 18, 2021.

⁷⁹ 《歐盟綠色協議》於 2019 年由歐盟執委會所公布，並以 1990 年的排放量為基準，預計於 2030 年減少碳排放量 50-55%，進而實現於 2050 年「碳中和」的願景。目前歐盟依據該協議所公布的措施，包含：綠色融資戰略、能源稅賦改革、碳排放交易系統、停止補助化石燃料等。資料來源：https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action_en

除此之外，COVID-19 疫情則進一步加速前述趨勢，並為全球經貿環境帶來新的挑戰，例如破壞全球合作及信任、考量國內外資源供應之多樣化、建立戰略性物資製造能量與儲存，以及大幅提高政府支持與干涉經濟等。

透過歐盟此項全新貿易政策，將可進一步整合歐盟貿易政策以及《歐洲綠色協議》、數位戰略（Digital Strategy）⁸⁰之優先目標，明確界定貿易政策在後疫情時期經濟復甦所扮演的角色，並支持歐盟的地緣政治目標。基此，此項貿易政策將會支持歐盟的開放性戰略自主（Open Strategic Autonomy）⁸¹，同時建立歐盟各成員國對貿易政策開放性、永續性及堅定性之共識。

（二）歐盟貿易政策中期目標與方向

整體而言，歐盟新貿易政策聚焦於下列三項核心目標：

- 支持歐盟經濟復甦與根本性改革，同時符合其綠色與數位政策目標；
- 塑造全球規則以達成更為永續性且公平性之全球化；及
- 增加歐盟能量以追求歐盟利益並強化其權利，包含歐盟所需要之自主性。

為達成前述三項核心目標，歐盟執委會強調在下列六大領域內推動相應行動，包含：WTO 改革；支持綠色轉型與推動負責任與永續的

⁸⁰ 歐盟執委會於 2018 年 11 月 21 日發布了歐盟數位戰略報告(EU Digital Strategy)，該戰略旨在：建立以人為本的科技、打造公平競爭的數位市場、建立公開、民主及永續的數位社會，及致力對新興科技制定全球標準。參閱網址：<https://is.gd/EilmAV>

⁸¹ 「開放性戰略自主」係強調歐盟有能力通過其領導力和參與來做出自己的選擇和塑造周圍的世界，體現其戰略利益和價值觀。開放性戰略自主是一種政策選擇亦是決策傾向，主要係建立在開放性（Openness）的重要性。整體上，開放性戰略自主包含三大面向：(1) 增強歐盟經濟的韌性及競爭力、(2) 永續性及公平性，反應出歐盟採取負責及公平行動的必要性、(3) 堅定和基於規則的合作，顯示歐盟對國際合作及對話的偏好，同時歐盟也準備好打擊不公平作為，並在需要時使用自主工具以追求自身利益。

價值鏈；支持數位轉型與服務貿易；強化歐盟與鄰國、東擴國及非洲之夥伴關係；強化歐盟之法規影響力；強化歐盟對執行貿易協定及確保公平競爭環境之關切。除歐盟與其他國家之夥伴關係以外，茲針對與我國較為相關之其他五大領域及內容，說明分析如次。

二、WTO 改革

歐盟首要行動

執委會將：

1. 尋求通過第一套提升 WTO 對永續發展貢獻之改革方案，並展開有關避免政府干預導致競爭扭曲之規則談判。歐盟並將跨大西洋間對 WTO 改革事項之合作列為首要項目。
2. 改革上訴機構，恢復 WTO 爭端解決機制之充分運作。

歐盟指出 WTO 正面臨危機，包含：WTO 已失去談判功能，無法提出有助於解決全球貿易挑戰之談判成果，而現行 WTO 規則已不合現時需求；爭端解決機制未能有效解決爭端與上訴機構之癱瘓；貿易政策監督機制運作失效，無法確保透明化或避免貿易障礙；同時，美中緊張的貿易關係亦已不受 WTO 管轄，為國際貿易與 WTO 帶來諸多挑戰。

基此，歐盟認為 WTO 急須進行全面改革，並提出諸多改革方向，包含永續發展、調整特殊及差別待遇(special and differential treatment, SDT)、恢復 WTO 爭端解決機制正常運作及上訴機構改革、恢復 WTO 談判功能並制定現代化規則等項。另外，歐盟執委會於 2 月 18 日同日發布貿易檢討報告之「朝向永續且有效多邊貿易體系」(Towards a Sustainable and Effective Multilateral Trading System) 附件，進一步闡

述歐盟推動 WTO 改革之觀點與優先事項。關顧歐盟 WTO 改革之方向，分述如次。

（一）WTO 與永續發展

歐盟將永續發展目標納入 WTO 改革方向，主要呼籲 WTO 會員應優先完成漁業補貼談判。同時，歐盟亦與渥太華集團（Ottawa Group）⁸²共同提出「貿易與健康倡議」（Trade and Health Initiative），內容涵蓋出口限制、貿易促進措施及促進透明化等議題，以解決疫情所帶來的挑戰。另外，歐盟主張應對環境保護、氣候議題進行討論，且應關注勞工與性別平等議題。

（二）調整特殊及差別待遇（SDT）

歐盟主張應在 SDT 條款設立適用標準，並提出 WTO 會員如符合 OECD 成員、被世界銀行列為高收入國家，或是佔全球出口高比例之國家共三項標準之一，即不可享有 SDT。另外，歐盟更呼籲中國大陸以身作則，不在目前 WTO 談判主張 SDT。

（三）恢復 WTO 爭端解決機制正常運作及上訴機構改革

在爭端解決機制方面，歐盟認同美國主張，認為上訴機構不應受先前裁決拘束並且應符合司法經濟性（judicial economy），上訴機構應僅就須解決之爭點作成裁決；小組與上訴機構成員不應受「前例」所拘，但在案件事實有相關時可參考過往裁決；上訴機構應僅審理有提出上訴之法律爭點；強調小組與上訴機構之獨立性，且小組與上訴機構應於期限內完成裁決。基此，歐盟主張應對爭端解決機制作出有意義的改革，包含維持負面共識決、保持上訴機構之獨立性，以及爭

⁸²渥太華集團成員包含：澳洲、巴西、加拿大、智利、歐盟、日本、肯亞、韓國、墨西哥、紐西蘭、挪威及瑞士。

端解決機制應向多邊貿易體系提供安全及可預測性。另外，歐盟期望與美國共同合作推動多邊爭端解決機制改革協議。

（四）恢復 WTO 談判功能並制定現代化規則

歐盟主張，WTO 規則應與 21 世紀的經貿現況相符，故應以推動電子商務、投資便捷化、國內規章及補貼規範之現代化為首要目標；同時，WTO 亦應解決會員對於貨品與服務之市場開放承諾與其真正開放程度不一致之問題，以及現代化補貼、政府控制企業、強迫技術移轉等規範。另外，歐盟認為在進行此議題談判時，難以透過單一套案取得實質進展，故主張應以複邊協定方式進行談判。

（五）改善 WTO 之運作與功能

歐盟主張應強化 WTO 監督與審議功能，要求 WTO 應促進會員履行透明化義務，並強化 WTO 委員會監督與檢討會員貿易政策之機制。另外，歐盟亦強調 WTO 秘書長與秘書處之角色，呼籲秘書長積極參與 WTO 改革。最後，歐盟亦表示應提升利害關係人與非政府組織（Non-Governmental Organization，NGO）之參與。

（六）共同合作推動 WTO 改革

歐盟表示將透過與美國、非洲國家、中國與印度等盟友合作及對話，達成前述 WTO 改革目標。同時，歐盟期望於第 12 屆部長會議（Ministerial Conference, MC 12）與美國針對 WTO 改革立場達成最大共識，並提出以下六項目標：

1. 對貿易與環境達成協議，並將永續發展納入 WTO 工作項目；
2. 針對競爭中立（competitive neutrality）制定規則；
3. 在電子商務與投資便捷化複邊談判取得實質進展；

4. 更新電子商務及 TRIPS 暫時停止適用 (moratoria) 規定效力；
5. 改善 WTO 工作機制，包含通知透明化等；
6. 農業方面，期望於 MC 12 達成提升透明化及出口限制方案。

三、支持綠色轉型與推動負責任與永續的價值鏈

歐盟首要行動

執委會將：

3. 在 WTO 持續推動氣候與永續性考量之倡議與行動。
4. 尋求 G20 合作夥伴對氣候中立性之承諾，同時強化在綠色協議其他面向之合作，例如：提升生物多樣性、永續性糧食政策與循環經濟；同時建議將《巴黎協議》作為未來經貿協定的基本元素。
5. 於 2021 年完成「15 點行動計畫」(15-point Action Plan)⁸³ 的早期審查 (early review)，以提升各貿易協定永續發展專章之有效執行；早期審查結果將作為經貿談判的重要立場。
6. 透過強制性調查提案以促進持續性與負責任的價值鏈，包含：藉由有效的行動與執行機制，以確保強迫勞動被排除在歐盟企業的價值鏈之外。為縮減法規制定時間，執委會將提供指引，以協助歐洲企業採取已符合國際調查原則的適當措施。

⁸³ 「15 點行動計畫」係由歐盟執委會於 2018 年所提出，目前正由歐洲議會審議。該項行動計畫旨在促進歐盟協定永續發展專章之有效性；其具體內容可被彙整如下：(1) 與歐盟成員國、歐洲議會、國際組織進行合作；(2) 賦予公民社會更積極的角色、負責任的商業行為、在 FTA 談判過程中促進公民社會的參與；(3) 重視國家所提出的優先議題，更快速地批准核心議題，完善地落實協議內容，強化氣候議題的政策措施，重視勞工權利與職場安全，重視財政與資源的分配，檢視政策措施是否被落實；(4) 更透明、完善的溝通，並制定完成前述目標的具體時程。資料來源：https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/may/tradoc_157881.pdf

歐盟向來將打擊氣候變遷與環境惡化視為其優先目標之一，並以此作為所有政策的核心宗旨；至於貿易政策亦是達成前述政策目標的重要支持工具。基此，為達成前述目標，歐盟需要在多邊、雙邊與自主貿易政策層級上均採取行動。

首先，在改善多邊架構方面，歐盟將與志同道合的國家持續在WTO推動強而有力的環境議程、透過WTO功能推動應對氣候變遷與永續考量之倡議與行動等；前述倡議包含開放特定貨品與服務、透明化、制定化石燃料補貼規範等。

至於雙邊協定方面，歐盟多數貿易協定已促進環保技術、貨品、服務與投資。另外，除永續發展專章外，歐盟的貿易與投資協定之若干面向亦反應出歐盟的永續發展目標，例如積極支持再生、節能的生產方式與科技，並為綠色商品與服務創造更多市場開放機會、確保歐盟再生能源產業可進入第三國市場等。至於未來歐盟貿易協定部分，執委會則提案納入永續糧食系統專章，並鼓勵將《巴黎協議》作為未來經貿談判的重要基本元素。另外，歐盟亦透過其貿易與投資協定、普遍化優惠關稅（Generalised System of Preferences, GSP）敦促合作夥伴能重視核心人權與勞工權利；至於歐盟首要目標係執行國際勞工公約相關承諾，包含對抗童工在內。在執行層面，歐盟將強化現行與未來協定的永續發展承諾，包含透過「首席貿易執行官」（Chief Trade Enforcement Officer, CTEO）積極處理各項爭議，而未來也將參考「15點行動計畫」，在2021年對貿易協定永續發展專章之有效執行進行早期審查，包含對該章之承諾、監督機制、懲罰之可能性等項。

此外，歐盟將透過自主措施進一步確保貿易之永續發展並符合歐盟整體目標與價值，例如：歐盟正致力於提案「碳邊境調整機制」（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM），以避免因碳洩漏影

響其氣候政策之有效性；同時歐盟正制定法規以緩解森林退化等問題。歐盟將落實新的人權制裁制度以要求包含國家或非國家之個人、實體或機構須為其嚴重違反人權之行為負責，並納入有效行動與執行機制，以排除強制勞動於歐盟產業價值鏈之外。另外，所有出口至歐盟的貨品均須符合歐盟相關法規、標準，並符合不歧視與比例原則以避免不必要的貿易干擾。未來歐盟將根據《歐洲綠色協議》持續制定有關永續成長之標準、推動相關國際標準，並與合作夥伴共同落實。

四、支持數位轉型與貿易服務

歐盟首要行動

執委會將：

7. 致力盡快達成具企圖心且全面性的 WTO 數位貿易協定，包含納入數據傳輸規則，以符合歐盟數位保護架構、提升消費者信任且確保高水準之消費者保護。
8. 在數位貿易相關議題，尋求與志同道合夥伴更緊密的監管合作機會。

鑑於歐盟為全球最大服務貿易供應者，服務貿易約占歐盟整體 GDP 之 25%，其貿易政策須為歐盟服務供應商提供創新與成長之環境；而首要之務，即在於更新當前國際規則之全球架構。

由於數位領域全球競爭激烈，符合歐盟價值的數位化過程亦受到挑戰，唯有以對外導向（outward-looking）角度考量全球競爭環境，以此設定歐盟數位議程，方為數位轉型的唯一成功之道。至於貿易政策是實現歐盟數位轉型目標的關鍵角色，未來仰賴數位服務之歐盟企業勢必增加。基此，數據（data）為許多企業之命脈，也是歐盟供應

鏈的重要組成要素之一。數位科技提供有效率的獲利模式以確保競爭力，但也改變了傳統產業部門的競爭地位。與此同時，數位轉型與新興科技的出現，對歐盟在安全與價值面帶來重要影響，而亟需審慎調整歐盟對內、對外政策，意即歐盟需要透過更具企圖心的全球標準與規則，以因應包含人工智慧（artificial intelligence, AI）在內的新數位科技發展。

支持歐盟數位議程係歐盟貿易政策的優先事項，至於歐盟目標係透過促進創新，確保歐盟在數位貿易及相關領域之領導地位，且歐盟應持續引領數位標準與監管模式（regulatory approach），特別是資訊保護議題。為達成此一目標，歐盟主張 WTO 必須設立數位貿易規則，且歐盟應扮演規則制定的核心角色；一旦達成共識，歐盟將進一步支持 WTO 複邊談判，以促進應用電子商務之服務貿易部門之自由化。同時，歐盟也應與志同道合夥伴就貿易相關數位議題探索強化合作架構之可能性，以深化與夥伴間之監管對話。

鑑於數據議題是歐盟未來關鍵，執委會將基於歐盟價值與利益，對數據跨境傳輸與禁止數據在地化之要求採取開放且堅定之作法，包含：執委會將致力於在符合歐盟數據保護規則及其他公共政策目標下，確保企業跨境數據自由流動；歐盟將繼續解決數據傳輸之不合理障礙，並保有其數據保護與隱私之監管自主權。

五、強化歐盟之法規影響力

歐盟首要行動

執委會將：

9. 與志同道合夥伴就歐盟具競爭力之策略領域加強法規對話。此須初步界定法規合作之優先領域，並與國際組織緊密對話。
10. 透過歐美貿易與科技理事會（EU-US Trade and Technology Council）等途徑，發展更緊密的跨大西洋綠色與數位轉型夥伴關係。

歐盟長年來在如國際標準化組織（International Organization for Standardization, ISO）及特定部門別國際論壇等國際標準制定機構扮演領導角色，幫助歐盟企業進入全球市場，消除貿易障礙，並支持法規調和（regulatory convergence）。前述條件加上歐盟市場規模，使得歐盟對國際標準具有強大影響力；而歐盟出口商及中小型企業亦可透過歐盟的法規影響力而獲有競爭優勢。

然而，隨著更多有能力影響法規發展之新興強權（new regulatory powers）的出現及科技的快速發展，歐盟影響力正相對減弱。為增強影響力，歐盟必須在國際法規合作方面採取更具策略性的作法，特別是針對綠色及數位轉型領域。基此，歐盟在規劃新法規時應採取更積極主動之立場，以為在全球推動歐盟法規模式（regulation approach）做好準備。此舉需要內外部政策的協同作用，以便在初期確認國際法規合作之重點策略領域；同時，需要與歐盟標準制定機構進行對話與合作，確定與國際標準相關之策略優先順序。至於歐盟執委會將加強

其法規政策外部層面之分析，特別是對重要法規之影響評估；並找出法規合作之優先夥伴。另外，為協助開發中國家採行國際標準，遵行新法規要求，歐盟貿易政策包含國際夥伴關係與「貿易與援助」（Aid for Trade）等在內之發展合作。最後，歐盟將持續加強與亞太及拉丁美洲志同道合夥伴間之法規對話。至於歐盟與美國的合作將是確保新興法規可符合民主、開放與包容社會等價值之關鍵。

六、強化貿易協定之履行與執行及確保公平競爭環境

歐盟首要行動

執委會將：

13. 透過創造條件以完成雙邊談判和批准雙邊協定，以鞏固歐盟與亞太、拉丁美洲等重要經濟成長地區之夥伴關係。
14. 充分發揮首席貿易執行官（CTEO）的作用，最大限度地提高貿易談判結果對企業（特別是中小企業、農民）之效益，並消弭妨礙達成協定之潛在障礙。
15. 進一步加強歐盟因應新挑戰之政策工具，保護歐洲公司和公民免受不公平貿易行為的侵害，包括擬定反強制行為之法律文件；同時，執委會將探索歐盟出口信貸策略之可能選項。
16. 開發新型線上政策工具以支持歐盟企業，特別是中小企業。

近年來伴隨著歐盟新貿易協定的出現，執委會專注於開放歐盟貿易協定之效益，並堅定執行市場進入和永續發展之承諾。與此同時，歐洲利害關係人需意識到歐盟貿易協定提供的機會，並相信歐盟可從對亞太、拉美地區等貿易談判中獲益。

鑑於履行貿易協定係歐盟實現開放性戰略自主的關鍵因素，亦有助於促進市場進入機會，同時可對抗影響歐盟出口之保護主義與扭曲行為。故為達成此任務，歐盟已於 2020 年 7 月任命首席貿易執行官（CTEO），並將在下列領域開展重要工作，包含：充分利用執行貿易協定所提供之機會；支持歐盟利害關係人充分利用歐盟貿易協定所帶來的機會；監督歐盟貿易協定之適當執行與履行；透過 WTO 或雙邊爭端解決機制，解決未履行貿易協定之爭議；持續使用貿易救濟工具，避免歐盟產業受不公平貿易之影響；呼籲歐盟各成員國建立外人投資國家安全審查機制；確保涉及敏感性之軍民兩用貨品與技術的出口管制規則可有效執行。

尤甚，歐盟仍需要開發其政策工具以因應新挑戰，並保護歐洲企業和公民免於不公平貿易行為之影響。據此，歐盟主要提出下列未來執行之政策方向：

- 執委會將提出有關貿易政策之新法律文件，以保護歐盟免受第三國潛在強制性行動之侵害；
- 執委會將提出一項新法律文件，以解決外國補貼造成歐盟市場扭曲之情形；
- 執委會將尋求強化國際採購機制（International Procurement Instrument）措施，並呼籲歐盟理事會盡快完成相關工作；

- 執委會將探討歐盟出口信貸（export credit）相關策略，以確保歐盟企業在第三國可享有公平競爭環境。

七、結論

歐盟執委會副主席兼貿易執委杜姆布羅夫斯基斯（Valdis Dombrovskis）認為歐盟需要新貿易策略以解決所面臨的挑戰；透過開放且以規則為基礎的貿易，將有助於在後疫情時期提升歐盟經濟成長及創造工作機會。同時，貿易政策必須支持歐盟綠色與數位改革、引領 WTO 改革，並提供貿易救濟工具以應對不公平貿易行為等⁸⁴。綜觀歐盟此項貿易政策，可見歐盟正積極武裝自身，利用充分的政策工具以採取更為堅定的貿易政策，並具有下列特色：

（一）歐盟對美國、中國的明確定位

歐盟新貿易政策顯示出對美國新政府的重視，儘管據歐盟統計，中國在 2020 年已取代美國成為歐盟最大的貿易夥伴⁸⁵，但歐盟仍將美歐關係形容為「世界上最為龐大且最具經濟重要性的夥伴關係」，並強調跨大西洋關係已來到關鍵時刻，願與拜登政府共同解決挑戰，例如雙方可在市場扭曲、永續發展等重要經貿議題展開合作，並將 WTO 改革列為雙方合作優先目標。

另一方面，歐盟則視中國崛起為建立全球經濟治理體系的挑戰，因而將「建立更為公平且以規則為基礎的經濟關係」作為歐中關係的首要目標。儘管歐盟與中國在 2020 年 12 月 30 日方完成歐中全面投資協定（Comprehensive Agreement on Investment, CAI）之簽署，昭示歐中關係將邁入新階段；然而，歐盟在新貿易政策裡明言歐盟是否批准

⁸⁴See European Commission, “Commission sets course for an open, sustainable and assertive EU trade policy”, February 18, 2021.

⁸⁵See BBC, “China overtakes US as EU’s biggest trading partner”, February 17, 2021, available on <https://www.bbc.com/news/business-56093378>

歐中 CAI，須視雙方是否執行其市場進入、公平競爭環境與永續發展之承諾而定，故未來仍有變化可能。然值得注意的是，新貿易政策雖有提及人權與勞動議題，但未直接指明中國；而人權與勞動議題卻是歐中 CAI 備受歐盟各界批評的關鍵議題之一。

（二）歐盟新貿易政策呼應美國 WTO 改革立場，但與其過往 WTO 改革提案未有明顯差異

比較歐盟新貿易政府對於 WTO 改革之立場，可發現歐盟在特別及特殊待遇（SDT）方面已與美國主張靠攏，放棄歐盟過去所採用的「個案認定」標準，改採美國所提倡的門檻機制並採納美國提出四項門檻的其中三項，分別是 OECD 成員、被世界銀行列為高收入國家，或是佔全球出口高比例之 WTO 會員，即不應在後續談判主張享有 SDT。

然而，在上訴機構改革部分，歐盟雖呼應美國立場，並展現出願與拜登政府展開爭端解決機制與上訴機構改革談判之誠意，但深究其實質內容卻與其過往 WTO 改革提案沒有太大差異，例如過去裁決的先例效果、作出裁決之期限，亦或是美國強力主張上訴機構有越權問題，歐盟依然未承認有此情事等項。鑑於美歐雙方均為 WTO 改革的重要推手，故後續 WTO 改革之走向及美國拜登政府的立場為何仍有待持續觀察。

另一方面，歐盟各界對於此項新貿易政策意見不一。舉例而言，歐洲議會之「復興歐洲」（Renew Europe）黨團歡迎此項新貿易政策，並對歐盟能化文字為行動具有高度期待⁸⁶。至於歐盟服務業聯盟「歐洲服務業論壇」（European Services Forum）則特別對新貿易政策聚焦於服務及數位貿易表示歡迎。然而，歐盟環保非政府組織「歐洲氣候行動網絡」（Climate Action

⁸⁶See Jennifer Richard, “Trade Policy Review: Renew Europe will have an attentive look on the Commission’s proposals”, available on: <https://reneweurope.medium.com/trade-policy-review-renew-europe-will-have-an-attentive-look-on-the-commissions-proposals-6c3a429afd90>

Network Europe) 雖歡迎執委會將氣候變遷減緩列為貿易政策關鍵目標之一，但認為該項貿易政策未能承認貿易協定將增加溫室氣體排放、加速砍伐森林或開放污染性貨品，進而違反歐盟氣候政策目標此一事實⁸⁷。

(三) 對我國之啟示

歐盟自美國拜登政府上台後即不斷釋出友善訊號，重申美歐雙邊關係的重要性，並希望與美攜手對抗中國崛起之態勢。另一方面，歐盟雖看重美歐關係，但卻選擇在拜登上台之前與中國簽署全面性投資協定，與中國展開進一步經濟合作。美歐中三方利益交錯複雜，以歐盟最新貿易政策觀之，歐盟居中制衡美國、中國之立場相當明顯。鑑於美歐中三方關係變化對臺灣未來政經局勢影響甚鉅，故仍須持續追蹤後續三方關係進展。至於 WTO 改革方面，歐盟與美國對 WTO 改革提案將影響 WTO 之未來。經盤點，目前雙方 SDT 提案已漸趨一致，鑑於我國迄今尚未對此議題表示立場，故宜盡速研擬相關提案。

另外，台灣與歐盟經貿關係相當緊密，歐盟為我國第四大貿易夥伴，且歐盟亦為我國最大的外資來源國。考量到新任歐盟執委會上任後將數位與綠色經濟議程列為其首要政策目標，而我國與歐盟則在數位、氣候變遷、人權等重要領域保持密切合作關係，故我國宜持續探討與歐盟在多重議題合作的可能性，並以堆積木方式逐步達成與歐盟洽簽經貿協定之目標。

其中特別值得注意並作為我國推動重點的二個議題，一為綠色經濟議題，一為數位議題。

⁸⁷See Martin Banks, “European Commission receives mixed reaction to new trade strategy”, the Parliament Magazine, February 22, 2021, available on: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/european-commission-receives-mixed-reaction-to-new-trade-strategy>

1. **綠色經貿政策**：除歐盟可能於近期提出有關碳排放邊境調整政策（亦即碳關稅），對我國及各國貿易均有影響必須注意外，綠色經濟、氣候變遷及永續發展議題亦被美國拜登政府列為重點經貿政策。在歐美兩國都高度重視的情況下，雖然在推動領域及優先順序上兩國可能有所不同，但綠色經貿政策成為下階段全球重要議題則已可確定。我國不但須密切觀察發展方向以評估經濟與產業影響外，更需要加速盤點我相關政策機制與歐美及國際趨勢的接軌與落差情形，並開始規劃推動接軌及對接計畫。與此同時，我國可藉由推動與歐盟合作舉辦對話或研討會議方式，進一步瞭解歐盟推動方向及與我國分享相關機制之建立經驗。

2. **數位議題**：本議題在過去數年便已成為國際間高度重視的面向。除 WTO 電商規則談判持續進行外（我國已加入談判），在亞洲，除新加坡、智利及紐西蘭已簽署「數位經濟夥伴協定」（The Digital Economy Partnership Agreement (DEPA)），新加坡與澳洲簽署數位經濟協定（Australia-Singapore Digital Economy Agreement, DEA）外，美國與日本亦簽署美日數位貿易協定，儼然已成為現階段各國積極推動洽簽之重點領域。按歐盟貿易政策所言，本議題亦為歐盟未來重點。對此，我國除應持續積極參與 WTO 電商談判外，亦可思考藉由台歐盟半導體合作之基礎，推動與歐盟（及美國）洽簽數位經濟協定，作為強化雙邊合作之基礎。

第 110-03 號諮詢案

國家安全架構下的經濟安全概念及應用： 以美國關鍵供應鏈檢討命令為例

一、前言

近年來隨著全球經貿活動蓬勃發展，各國經貿依賴程度和競爭關係因此加深；與此同時，經濟安全風險亦隨之加大，例如惡意外資併購、關鍵技術竊取等行為，均有可能影響到國家安全。從而，經濟安全（economic security）已向上提升至國家安全（national security）之層次，並促使多國重新思考並權衡經濟安全與國家安全間之關聯性。基此，已有若干國家基於國家安全/經濟安全之考量，將確保關鍵產業供應鏈不受其他國家之威脅，作為其近期改革重點。

其中，近期來最為備受關注的關鍵產業之一係半導體產業，目前美國、歐盟及中國大陸均已特別針對半導體制定重點政策，例如美國拜登政府已將半導體、大容量電池等供應鏈回流列為重點政策，並於近期因車用晶片全球缺貨引發之問題後，宣布將加速針對包含半導體在內的關鍵物資供應鏈進行檢討並提出對策。其目的之一，即在於改善半導體等關鍵物資過於仰賴敵手（中國）所造成之國家安全風險問題。

臺灣為全球供應鏈的重要一環，因此如何因應全球供應鏈重組布局，以及將關鍵物資列為優先重點之發展，將成為我國政府未來施政需審慎因應之變局。然而於此之前，有必要先針對「經濟安全」之概念及適用有所瞭解，方有助於掌握國際經貿局勢變遷背景及研判未來發展方向與影響。故以下首先說明國家安全與經濟安全之關聯性，另考量到台美雙方半導體產業互賴性高，同時說明美國對國家安全與經

濟安全關係之立場，並進一步研析目前與美國對半導體供應鏈之政策變革。

二、國家安全與經濟安全之關係

為說明國家安全與經濟安全間之關聯性，本研究主要探討美國著名智庫蘭德公司(RAND Corporation)之歐洲分部(RAND Europe)於2020年發布之「經濟與國家安全之關係」(Relationships between the Economy and National Security)研究報告。此項報告源於荷蘭政府司法與安全部(Ministry of Justice and Security)之「機構研究與文獻中心」(Research and Documentation Center, WODC)委託蘭德公司進行關於探索經濟活動與國家安全兩者之間關連的研究。蘭德公司隨後於2020年公開其報告，並提出討論經濟因素如何影響國家安全的概念架構⁸⁸。

鑑於國家安全對於各國經濟活動影響深遠，且經濟活動難以自國家安全概念獨立區分，可見國家安全與經濟活動間之關係相當複雜，故該項報告從保護「關鍵產業」(Critical Sector)、「關鍵基礎建設」(Critical Infrastructure)及「關鍵製程」(Critical Process)三個核心概念為「國家安全」下定義。報告首先對關鍵產業、關鍵基礎建設及關鍵製程作出以下定義：

1. 關鍵產業：該產業所擁有之資產、系統及網絡被認為具備關鍵性，當它無法運作或受到破壞時會對國家安全、經濟與社會之運作造成負面影響；

⁸⁸ “Relationships between the economy and national security: Analysis and considerations for economic security policy in the Netherlands” RAND Europe, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR4287.html (accessed on March 13, 2021)

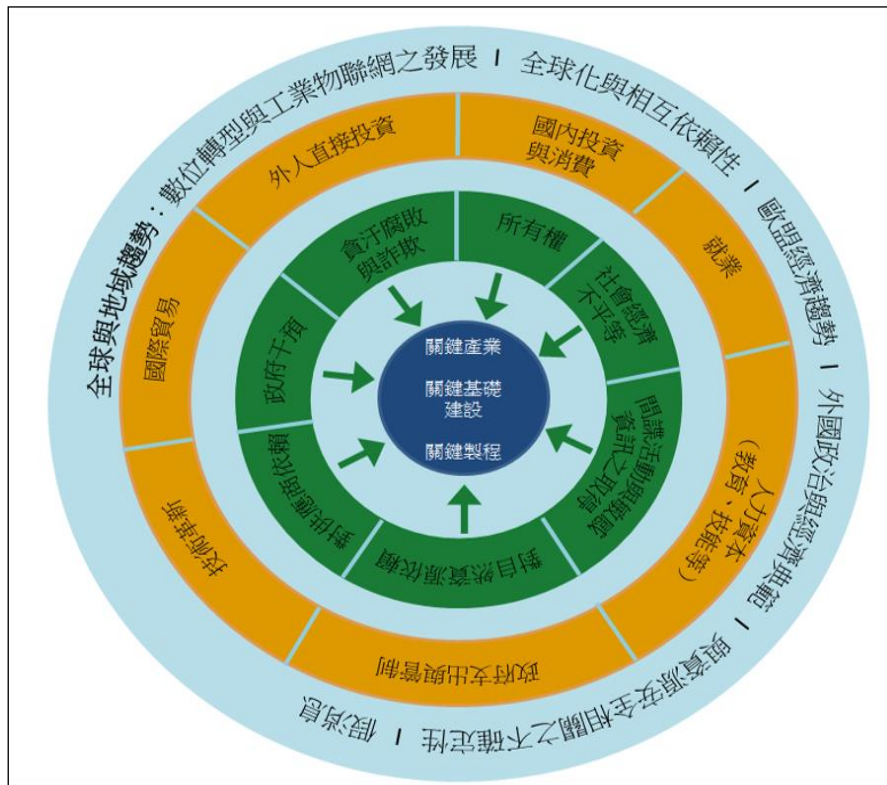
2. 關鍵基礎建設：指的是維持關鍵社會功能的資產或系統，若它被破壞、損害或受到干擾可能會對國家安全及民眾福祉造成嚴重負面影響；
3. 關鍵製程：這些製程若發生事故或受到干擾的情況下可能造成嚴重社會混亂。⁸⁹

其後，報告自前述三個核心概念出發，從七個總體經濟變項（Macroeconomic Variables）⁹⁰中發展出七個風險向量（Risk Vectors）說明經濟活動中存在的惡意企圖（Malicious Intent）⁹¹如何對國家安全構成威脅。除了總體經濟變項外，報告亦指出全球及區域性的趨勢如何形塑風險向量。後續則對風險向量及全球與區域性趨勢進行詳盡介紹。

⁸⁹ 各國對關鍵產業、關鍵基礎建設及關鍵製程的定義不盡相同，蘭德公司於該報告中並未對三個概念作出一般性定義，而是援用歐盟及其委託機構荷蘭政府的官方定義。

⁹⁰ 七個總體經濟變項分別為：外人直接投資（Foreign Direct Investment）、國內投資與消費（Domestic Investment and Consumption）、就業（Employment）、人力資本（Human Capital）、政府支出與管制（Government Spending and regulation）、技術革新（Technological progress）及國際貿易（International Trade），由於報告並未具體討論這七個變項，因此後續會在實際提及該變項時以註腳方式說明其定義。

⁹¹ 報告中的惡意企圖既指行為者自願並有意識地為特定目的採取對社會造成傷害的行動，亦指損害公共利益（Public Interest）的情況願追逐私利（Private Interest）的行為。



資料來源：翻譯自 RAND Europe 之報告，“Relationships between the economy and national security: Analysis and considerations for economic security policy in the Netherlands”

圖 1 經濟與國家安全關連之概念架構

(一) 風險向量

風險向量指的是經濟活動與國家安全的交集，並說明在總體經濟活動中的惡意企圖如何轉化為對國家安全的威脅。七個風險向量分別為所有權（Ownership）、間諜活動與敏感資訊之取得（Espionage and access to sensitive information）、對自然資源依賴（Natural Resource Dependence）、對供應商依賴（Supplier Dependence）、政府干預（Government Intervention）、貪汙腐敗與詐欺（Corruption and Fraud）、社會經濟不平等（Socio-Economic Inequality），後續將分別詳述。

1. 所有權

外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）⁹²為外國實體提供取得他國國內關鍵產業之控制權或影響力的管道，這些外國實體可能會採取具策略性或不當使用其對關鍵產業之權力，進而形成潛在的國家安全風險，尤其是這些投資資金來源可能涉及他國政府及其他企業的情況下。另一方面，關鍵產業中大型企業擁有不符比例之所有權或影響力亦會造成市場失靈（Market Failure），在此情況下商業利益之追逐可能賠上國家安全。除此之外，若外國實體取得鄰近關鍵基礎建設之資產，亦可能使具惡意之外國人更容易對關鍵基礎建設進行攻擊，或更易取得敏感資訊及對其運作進行干擾。

2. 間諜活動與敏感資訊之取得

外國企業透過參與關鍵產業中的軟硬體設備採購或外國人受僱於相關產業從而獲取關鍵產業、關鍵基礎建設及關鍵製程涉及設計、營運及管理敏感資訊，若相關敏感資訊被未獲相關權限之人士或組織取得並用於惡意用途亦會構成潛在國家安全威脅。尤其是電信業等涉及大量資訊及數據的關鍵產業。另外，商業間諜可透過竊取他國關鍵產業之關鍵科技的智慧財產權，藉此追趕技術差距進而取得全球市場競爭中的優勢。與此同時，隨著商業活動在地理上高度集中，為從事相關間諜活動提供更多管道及帶來更大威脅。近年浮現的另一項相關威脅則是在國內學術機構從事敏感科技研究的外國學生可能將敏感資訊帶回母國。

⁹² FDI 指一國之個人或企業取得他國之資產，它可是取得部分或全部的所有權。

3. 對自然資源依賴

國際貿易構成國家之間相互依賴，然而關鍵基礎建設、關鍵產業及關鍵製程之資源過度依賴從國外取得則會形成潛在國家安全風險。在依賴單一供應商下問題會更為嚴重，維持自然資源供應鏈多樣化，有助於確保經濟活動的運作及穩定性。

4. 對供應商依賴

關鍵產業、製程若依賴國外供應鏈可能對經濟活動構成弱點。隨著供應鏈國際化及碎片化，專業化分工導致生產活動中所涉及的廠商數量越來越多，每間廠商只負責整個生產的其中一小部份，最終將不同部份整合成一個整體。製造過程分散導致惡意的駭客有更多管道入侵並取得關鍵資產的控制權。與此同時，若發生供應商鎖定 (Vendor Lock-in) 的情況，即採購中包含後續更新及維護工作，導致無法更換廠商或更換須額外投資，亦會構成潛在風險。除此之外，下列情況亦會加劇供應商依賴：

- 存在技術差距 (Skill Gaps)：若國內欠缺足夠的高技術勞工處理關鍵基礎建設、產業及製程的設計、營運及日常維護工作，導致國家可能無力維持關鍵產業的運作，或須依賴國外供應商提供相關服務，均會對國家安全形成風險；
- 存在科技差距 (Technology Gaps)：若國內的關鍵基礎建設、產業或製程無力追求創新及實施最先進的科技及製程，或會對它們提供服務的能力造成負面影響；
- 缺乏競爭：關鍵產業缺乏競爭導致過度依賴特定供應商或服務提供者，導致形成國家安全的弱點。當產業逐漸成為自然壟斷的狀態，個別廠商具有定價權會導致價格上升及限制創新，並影響關鍵基礎建設的取得及品質。

5. 政府干預

政府財政資源的投入會對國家安全造成重大影響。政府須對它所負責運作的關鍵基礎建設、關鍵產業及關鍵製程投入足夠的財政資源以維持其運作，既要確保這些關鍵設施在各類型的突發危機中仍能有效運作，亦要投入足夠資源以趕上科技進展以因應未來的需要。

另外，政府形塑政策以回應其國內需要的能力同樣會對國家安全產生影響。舉例而言，政府擁有調整關稅之稅率及利率之權力，提高進口關稅有助於提升本地企業產品在國內市場的競爭力，但其他國家可能提高關稅作為報復，導致出口市場受限並引發資金流出，亦會降低消費者的購買力，對經濟造成負面影響。

除此之外，政府能否採取有效措施管制經濟活動亦會對國家安全造成影響。政府放棄管制而放任市場力量主導經濟活動可能會導致企業為追逐私利而賠上公共利益，造成市場失靈的問題。政府須提供某種公共財給民眾非排他性地使用，但同時亦可能造成濫用問題。另外，部份關鍵基礎建設的供應商可能只有少數或一位，在沒有政府管制的情況下具壟斷地位的供應商可能透過操縱供應推高價格以獲取更高利潤，形成民眾福祉受損，亦不利於創新。同時過度競爭會造成惡性價格競爭，廠商可能會降低安全標準以降低成本提高價格競爭力，形成安全問題。政府有大量政策選項可以解決這些問題，如推動競爭、價格控管或激勵方案等均有助於達成有效管制。

6. 貪汙腐敗與詐欺

關鍵製程及產業倘發生貪汙及詐欺的情況會造成透明度下降、扭曲民主過程及政治結果的情況，亦可能造成關鍵貨品、服務及實體基礎建設的品質及可取得性受到影響。倘政府發生挪用公款、逃漏稅等情況可能造成重大財政損失，進而影響政府提供重要服務及

投資於基礎建設的能力。與此同時，任何於公部門、關鍵產業或製程發生貪汙腐敗的情況亦會損害公眾信心，對社會的長期運作構成危害。除此之外，隨著經濟活動逐漸跨境進行，形成政府監管的灰色地帶，亦為貪汙腐敗提供更多機會，導致具有惡意的外國行為者可能藉此危害國家安全。最後民主過程若受到貪汙腐敗影響可能會影響選舉結果，造成外國介入並產生重大國家安全危機。

7. 社會經濟不平等

社會經濟不平等可以透過包含就業、國際貿易等不同的總體經濟活動對國家安全造成影響。若將國家安全的定義擴大至納入人類安全，社會經濟不平等便對國家安全構成嚴重威脅，因為它會導致生活水平下降及低所得群體的福祉受到負面影響。即便從狹義理解國家安全，社會經濟不平等所帶來社會動盪及政治不穩的風險也對國家安全造成重大威脅。政治不穩及衝突會導致投資意慾下降，並影響國內經濟活動的運作，形成對經濟安全的威脅。

（二）全球與區域性趨勢

由於全球與區域性趨勢會影響前述各項風險向量，故以下針對各項重要趨勢進行分析。原則上，全球與區域性趨勢包括地緣戰略與總體經濟，以及科技及資訊趨勢兩個層面，說明如次。

1. 全球化與相互依賴性

全球化導致國家之間在經濟活動的互動更頻繁與緊密，關鍵基礎建設的營運可以涉及全球各地的公、私部門，國家並未對於其領土外之事務具有管轄權，導致在此情況下境外發生任何突發事故會對境內的關鍵基礎建設之運作形成風險。因此，重要夥伴國家之間須推動更有效的消息交流及推動良好實踐（Good Practice）以降低風險。

2. 歐盟經濟趨勢

國際經濟趨勢會影響國內經濟活動，進而影響經濟安全。高度穩定的政治、經濟環境有利於提高對基礎建設、科技、人力資本及智慧財產權等方面進行投資的誘因。相反，政治、經濟的不穩會導致投資者信心下降、投資意欲下降，最終導致資金流出影響金融市場及經濟活動。而提供穩定的政治、經濟環境則有賴於政府實施有效的財政、貨幣及勞工政策，以及維持相互緊密交流的跨國經濟互動。

3. 外國政治與經濟典範

國外具有潛在敵意的國家所採取的經濟行為也可能對國家安全構成風險。近年來，中國大陸及俄羅斯等國家積極透過其國營事業進行跨國投資，以購買資產、提供貸款及債務減免的方式取得他國的重要自然資源或重要基礎建設，這種「國家資本主義」的行為會對他國的自力更生（Self-reliance）造成重大挑戰，並進而對特定國家的資金造成依賴。

4. 與資源安全相關之不確定性

隨著國家與全球供應鏈緊密結合，加上國家逐漸對外部資源形成依賴，以及越來越多國家為減少生產過程的庫存成本而採取及時生產（Just-in-Time）制度的情況下，導致關鍵產業的韌性逐漸下降。目前全球關鍵原物料及自然資源的供應漸趨不穩，加上需求逐漸上升，導致原物料及自然資源的價格不斷上升，提高生產成本之餘亦增加生產被干擾的風險，形成經濟安全的風險。

5. 數位轉型與工業物聯網之發展

數位轉型讓對關鍵基礎建設進行攻擊所帶來的威力被放大。隨著國家的關鍵基礎建設之間逐漸建立聯網，導致針對單一關鍵基礎建設的攻擊亦會擴及至其他關鍵基礎建設，造成大範圍的影響。另

一方面，關鍵產業逐漸採取數位化及全球化的供應鏈亦為商業間諜及破壞提供更多機會。從全球範圍採購數位硬體、軟體設備及服務導致國外具有敵意的行動者可透過置入零件及間諜軟體的方式進入關鍵基礎建設、關鍵產業或關鍵製程之系統及網絡，導致商業機密可能外洩。與此同時，數位化亦為關鍵基礎建設帶來網路攻擊（Cyber Attack）的風險。

6. 假消息

數位化所帶來的數據流動與資訊轉移逐漸成為公眾關注的焦點。透過散布假消息及操縱資訊能夠直接影響關鍵產業及製程。具目的性的散布假消息及不實證據會誤導決策者的判斷，扭曲公眾對議題及事件的觀感、損害公眾對國家機構、制度的信心，同時亦會放大社會分歧及恐懼，進而破壞社會凝聚。與此同時，數位化轉型讓大企業擁有更多使用者數據，讓這些企業可以透過操縱資訊流動影響民眾投票行為進而影響選舉結果，對政治穩定造成潛在風險。

（三）美國對國家安全與經濟安全關係之討論

美國亦早已對國家安全與經濟安全進行討論。美國川普總統於2017年公布《國家安全戰略報告》（National Security Strategy）中明確宣示「經濟安全就是國家安全」，並指美國今後繼續將經濟利益納入整體國家安全之考量。詳言之，美國該份報告將經濟安全視為保護美國公民、支持美國人之生活方式及維持美國之國際地位及影響力的關鍵因素，視之為美國國家安全之根本⁹³。由上可知，美國早已將經濟安全與國家安全劃上等號，以及美國對經濟安全議題之重視程度。

另一方面，相較於上述蘭德報告所提出的關鍵產業、關鍵基礎建設、關鍵製程三種分類，美國政府則將保護「關鍵基礎建設產業」

⁹³ “National Security Strategy of the United States of America, 2017” The White House, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed on December 17, 2021)

(Critical Infrastructure Sectors) 列為保障國家安全之首要政策。依據美國網路安全與基礎建設安全局 (Cybersecurity and Infrastructure Security Agency) 之定義, 「關鍵基礎建設產業」係指該產業所擁有的實體或虛擬資產、系統及網絡係被美國認為具備關鍵性, 當它無法運作或受到破壞時會對國家安全、國家經濟安全、國家公共衛生或安全等之運作造成負面影響; 原則上其定義與蘭德報告裡對於「關鍵產業」之定義相仿。同時, 美國進一步列出 16 項關鍵基礎建設產業, 包含: 化學、商業設施、通信、關鍵製造業、水壩、國防產業基地、緊急服務、能源、金融服務、食物與農業、政府設施、醫療及公共衛生、資訊科技、核能反應爐、原料及廢料、交通系統及水及廢水系統⁹⁴, 顯見前述產業對美國經濟安全及國家安全具備相當重要性。

三、經濟安全思維下之美國半導體供應鏈調整政策

近年來, 各國回應經濟安全考量的主要方式之一, 即為調整其關鍵產業供應鏈。以美國半導體政策為例, 在前總統歐巴馬 (Barack Obama) 執政期間已注意到中國大陸在半導體領域對美國帶來的挑戰, 並於白宮層級發布《確保美國在半導體的長期領先地位》(Ensuring Long-Term U.S. Leadership in Semiconductors) 報告, 為美、中於此領域的競爭規劃全面的競爭策略。隨著拜登就任美國總統, 面對中國大陸全方位挑戰與 COVID-19 疫情爆發, 拜登團隊亦部分承接川普時期的對中立場與政策, 強調關鍵物資供應鏈的韌性與安全, 具體的措施則展現在甫於 2021 年 2 月 24 日時頒布《美國供應鏈行政命令》(Executive Order on America's Supply Chains) 之中。以上就美國近期對於半導體供應鏈政策之演變, 分析如次。

⁹⁴ 參閱 “Critical Infrastructure Sectors” Cybersecurity & Infrastructure Security Agency, <https://www.cisa.gov/critical-infrastructure-sectors> (accessed on December 17, 2021)

（一）歐巴馬時代之檢討

歐巴馬政府時的總統科學技術諮詢委員會（President's Council of Advisors on Science and Technology, PCAST）在 2017 年 1 月發布《確保美國在半導體的長期領先地位》政策報告，內容主要概述因應美國半導體產業面臨技術與市場改變以及中國大陸扶植手段的挑戰，美國政府的回應策略⁹⁵。

1. 美國半導體產業面臨的挑戰

美國半導體產業在近年面臨技術上創新減緩與市場需求改變的產業環境。隨著晶片製程面臨速度和小型化（speed and miniaturization）的挑戰⁹⁶，研發預算亦逐年上升，導致產業進一步集中。半導體產業高度集中於少數公司的現象各有利弊，市場領導者更能負擔長期研發，但卻使市場缺乏競爭及更易於產生廠商彼此串通之現象。

另一方面，在中國大陸的產業政策支持下，中國大陸的半導體公司逐漸迎頭趕上。中國大陸政府基於保障國家安全與經濟理由，以 2030 年時具備世界先進水準的半導體製造能力為目標，透過補貼以及被概括為「零合策略」（zero-sum tactics）等兩種手段的產業政策協助中國大陸公司搶佔市場。補貼形式包括鼓勵外國公司在中國大陸設廠以及收購外國公司和技術。「零合策略」則分為：(1) 強制或鼓勵國內顧客只跟中國大陸半導體供應商購買產品；(2) 強制轉讓技術以換取進入中國大陸市場的機會；(3) 以公開和隱蔽的

⁹⁵ PCAST, Ensuring Long-Term U.S. Leadership in Semiconductors, January, 2017, available at https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/microsites/ostp/PCAST/pcast_ensuring_long-term_us_leadership_in_semiconductors.pdf.

⁹⁶ 半導體產業創新基於「摩爾定律」（Moore's Law），即業每 18 至 24 個月將晶圓上的電晶管增加一倍，然而隨著晶圓製程逐漸逼近物理極限，摩爾定律逐漸不再適用。另一方面半導體應用範圍從傳統的運算發展到包括行動設備、自動車和雲端資料中心等領域，現在企業對晶片具多樣化而少量的要求，因此創新的目標從單純增加晶片計算能力轉為須開發多種不同技術並將之整合於晶片中。

方式竊取競爭者的智慧財產⁹⁷；以及(4)中國大陸公司相互勾結壓低價格收購發生財務困難的競爭對手。

報告指出，中國大陸的補貼政策就長期而言將因規模因素使得市場逐漸集中以及發生產能過剩，最終增加美國國安風險，而零合策略則違反既有國際貿易規則。

2. 美國的回應原則

為回應上述挑戰，該報告建議政策制定者應以下述六項指導原則制定相關回應策略，包含：

- **維持創新取得勝利 (win the race by running faster)**：美國應藉由持續維持半導體產業的創新以取得與中國大陸競爭的勝利。
- **政策制定者應將精力用於聚焦半導體業界最先進技術**，關注重大安全風險，毋庸試圖領導整個半導體領域。
- **聚焦美國最具優勢之處而毋庸試圖複製中國大陸**：美國聯邦政府的角色在於創造讓私部門能成功的合適環境，而非為特定的企業或部門分配資本。此外除了特定的國安例外情形，美國也鼓吹開放的全球貿易和投資，這種立場有益於消費者與全球經濟。
- **預測中國大陸對美國行動的反應**：中國大陸會根據美國政策調整其作為，因此在美國政府具有極大產業影響力的領域，如對中國大陸公司的投資審查和出口管制，會對中國大陸產生嚴峻挑戰，此亦是美國最具潛力用以影響中國大陸行為的政策領域。

⁹⁷ 所謂公開方式係指中國大陸政府以「安全可控」(secure and controllable)為由審查非中國公司之技術並取得相關的技術細節。

- **不反射式地反對中國大陸的進步**：只要中國大陸不以違反國際規則或公認的行為標準的政策推動特定市場的發展，美國毋庸反對中國大陸的進展。不過美國需注意在哪些領域的特定半導體技術擴散，或對特定公司的控制，會帶來不可容忍的國安風險並需採取制止措施。
- **履行貿易和投資規則**：美國政府應該反對中國大陸違反開放的貿易和投資規則的相關行動。美國應該積極利用在國際協定下可用的所有工具，而不僅僅是口頭上反對。美國應盡可能與其他國家協調此類行動以增加落實效力和減少中國大陸的報復風險。

3. 制定策略從外交、內政與科技三方面維持領先

在前述回應原則指導下，《確保美國在半導體的長期領先地位》提出三大對策，分述如後。

(1) 影響中國大陸改變行為

美國應重新檢視既有對外政策工具，如正式貿易協定、非正式的貿易和投資準則與單邊政策工具如美國海外投資委員會（Committee on Foreign Investment in the U.S., CFIUS）的投資審查機制，用以影響中國大陸改變行為，具體的建議包括：一、致力提高中國大陸與各國先進技術政策的透明度，要求中國大陸履行加入 WTO 時所作承諾以及美中商業貿易委員會（U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade, JCCT）聯合聲明所述內容為基礎，利用美中「戰略與經濟對話」（U.S.-China Strategic and Economic Dialogue）、二十國集團（G-20）或亞太經濟合作（APEC）等雙邊與多邊場合，制定雙方皆能受惠的透明性原則；二、利用與半導體相關的對外投資限制、出口管制，與中國商業契約有關的國安威脅評估等國安政策工具以阻止中國的越線行為。以及三、

與盟國合作，加強全球出口管制和對內投資安全，為可接受和不可接受的市場行為制定共同原則。

(2) 創造更有利半導體產業創新的商業環境

美國政府應透過若干措施增加國內持續創新的可能性，包括：

- 一、加強本土理工科（Science, Technology, Engineering, Mathematics, STEM）人才培育並吸引世界各地的理工科人才；
- 二、將聯邦預算投資於健康科學以外的競爭前研究（pre-competitive research）為半導體創新提供基礎；
- 三、改革公司稅法，具體措施包括加強研發投入的稅收抵免等措施；
- 以及四、加速目前對半導體產業用於研發與製造所需的高科技設備的許可速度以縮短創新時間。

(3) 制訂引領創新的「蛙跳策略」

最後，創新為美國核心競爭力，因此報告建議聯邦政府應在引領半導體產業創新具更積極的角色，具體的手段則透過「射月計畫」（moon shoot）機制，設定對社會具廣泛益處且能鼓舞人心的目標，投入科研資金補助有潛力的半導體技術項目以達到促進美國更廣泛層面創新。射月計畫應透過以應用為導向、十年內可商業化、扶持弱勢應用、降低積體電路設計成本為篩選補助項目之指導原則。

(二) 拜登總統之具體對策：《美國供應鏈行政命令》

《美國供應鏈行政命令》（Executive Order on America's Supply Chains）⁹⁸內容包括兩大部分，其一，指定聯邦政府特定機關審查半導體及先進封裝、大容量電池（含電動車電池）、關鍵礦產及戰略物資（含稀土）、藥品及原料藥等四項關鍵產品（key product）供應鏈中

⁹⁸ Executive Order on America's Supply Chains, Feb. 24, 2021.
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

之漏洞與風險，並於該命令發布後百日內提交相關檢討報告及改進建議至白宮。白宮同日發布新聞稿指出，此四大產品領域對美國當前處境而言各具重要性，因而優先列為檢討對象。半導體及先進封裝在於確保美國在半導體上的技術領先地位，因過去挹資不足已對美國在此方面技術創新帶來損失，使其他國家超越美國；大容量電池乃為呼應拜登的氣候政策，透過新能源技術預期可進一步帶動美國汽車出口；關鍵礦產及戰略物資則用於美國國防軍事與高科技產品，為避免過度依賴外國資源而對美國國安構成威脅；最後藥品供應鏈之建立係為儲備美國應對 COVID-19 之疫情需求⁹⁹。

其次，該命令要求聯邦政府審查國防、公共衛生、資通訊科技、能源、運輸、農業等六大重要行業（key sectors）之供應鏈，評估各行業可能遭遇之風險及提出強化供應鏈韌性之具體行動，並責成商務部長、國防部長、能源部長、國土安全部、衛生及公共服務部長以及運輸部長於一年內提出相關評估報告（詳見下表 1）。至於各機關提交評估報告內容則應涵蓋下列事項：

1. 關鍵物資及原物料；
2. 其他重要物資及原物料；
3. 製造或其他必要生產能力；
4. 確認具有中斷、扭曲或消滅供應鏈之國防、情報、網路攻擊、健康、氣候、環境、經濟、地緣政治及人權方面之風險或緊急事故，包括因依賴數位產品而削弱供應鏈韌性之風險；

⁹⁹ Fact Sheet: Securing America's Critical Supply Chains, Feb. 24, 2021. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/02/24/fact-sheet-securing-america-critical-supply-chains/>.

5. 美國製造供應鏈及工業和農業基地（包括民用及軍用）所具備之彈性與能力。評估面向包含：
 - 美國本土製造和供應能力，包括是否可透過更新現有製造能力以生產符合未來要求；
 - 國內製造能力不均問題，例如製造廠是否不再運作、受到威脅，或有單點故障等問題；
 - 供應鏈是否具有單點故障問題、只存在一兩家供應商或缺乏彈性；
 - 主要製造及生產設備是否因所在地點而必須面臨中斷供應鏈的風險；
 - 關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料之獨佔或主要廠商是否可能造成供應鏈不穩定；
 - 關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料之替代資源的可得性；
 - 確認國內教育和製造業勞動水準是否可供相關產業所需；
 - 美國研發能力是否足以使美國維持在關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料的領先地位；
 - 現行運輸系統支持供應鏈之情況，及運輸系統之附帶風險；
 - 氣候變遷對於關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料之可得、製造及運輸上的風險。
6. 確認美國的可能合作夥伴，以及該等合作夥伴是否也對美國盤點之關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料範圍具有相同共識，以及國際合作之可能方式；
7. 造成脆弱供應鏈和產業基礎之主要原因；

8. 將關鍵物資及原物料、其他重要物資及原物料，包括數位產品等進行優先順位排序，排序標準基於相關法規要求、對國家安全之重要程度、緊急預備情況等政策目的；
9. 對於如何確保彈性供應鏈提出特定政策建議，建議面向如：供應鏈回流及發展美國本土供應鏈；與國際盟友合作確認替代供應鏈；建立國內供應鏈的備援；確保及擴大存貨；拓展美國勞動人口之能力；提供融資機會；擴展供應鏈之研發；解決數位產品依賴供應鏈之風險；解決因氣候變遷造成之相關風險等。
10. 為強化製造或其他必要生產能力而對行政規則、法律或政策進行之修正；
11. 針對跨機關合作提出改善建議。

表 1 供應鏈審查評估報告提出期限與要求

機關首長	100 日內提出 供應鏈審查報告	1 年內提出維穩供應鏈安全評估報告
商務部長	確認半導體製造和先進封裝供應鏈存在之風險。	兩者共同提出「資通訊產業基礎之關鍵部門及次部門供應鏈評估報告」(Report on Supply Chains for Critical Sectors and Subsectors of the Information and Communication Technology Industrial Base) 包括促進 ICT 發展之軟體、數據與相關服務。
國土安全部長	--	
能源部長	確認大容量電池(包括電動車電池)之供應鏈存在之風險。	提出有關「能源部門產業基礎供應鏈之評估報告」(Report on Supply Chains for the Energy Sector Industrial Base)
國防部長	確認關鍵礦產及其他經確認的戰略物資(包括稀土)之供應鏈存在之風險。同時,報告應說明 2020 年 9 月 30 日發布《應對依賴外國關鍵礦產對國內供應鏈之威脅》行政命令之最新進展。	提出有關「國防產業基礎供應鏈之評估報告」(Report on Supply Chains for the Defense Industrial Base),並更新此前依據第 13806 號行政命令所公布之「評估及強化美國製造業及國防產業基礎和供應鏈彈性報告」,同時補充「工業能力年度報告」之內容。國防部長應於本報告中確認目前民用供應鏈依賴其他競爭國家之產業領域。
衛生及公共服務部長	確認藥品及原料藥供應鏈存在之風險。同時,應一併說明目前對抗 COVID-19 疫情所需關鍵物資供應鏈之維繫情況,以及此前於 2021 年 1 月 21 日發布《永續公共衛生供應鏈》行政命令之最新進展。	提出有關「公共衛生和生物準備產業基礎之評估報告」(Report on Supply Chains for the Public Health and Biological Preparedness Industrial Base),用以補充第 14001 號行政命令之要求。
運輸部長	--	提出有關「運輸產業基礎供應鏈之評估報告」(Report on Supply Chains for the Transportation Industrial Base)
農業部長	--	提出有關「農產品和食品供應鏈之評估報告」(Report on Supply Chains for the Production of Agricultural Commodities and Food Products)

資料來源：Executive Order on America's Supply Chains

四、歸納與結論

(一) 經濟安全考量為供應鏈變遷之主因之一

過去 35 年來，歐美國家透過代工、外包等模式建立了全球供應鏈體系，追求之目標為生產效率、生產成本及其他利潤極大化目標。過去五年因美、中兩國在貿易、科技領域對抗檯面化，加上 2020 年新冠疫情爆發，臺灣以及各國習以為常的供應鏈分工模式逐漸轉變。這種「改變現狀」的趨勢背後主要動力，在於美國不再將中國這個「世界工廠」(亦即全球供應鏈匯集地)視為戰略夥伴，而是戰略敵手(Strategic adversary)。因而從經濟安全角度觀察，目前供應鏈集中於「敵手」的結構便必須予以改變，以確保安全。

(二) 半導體供應鏈變遷的經濟安全考量

由前述之討論可知，供應鏈集中並非必然造成經濟安全風險，而係聚焦於所謂關鍵部門或關鍵產品之安全風險問題。半導體做為現代社會不可或缺的物資，其供應穩定與否已成為各國政府保障經濟發展與維護國家安全的首要考量因素，構成所謂關鍵產品甚至關鍵部門已為各國共識。

從前述案例觀之，美國政府早在歐巴馬執政期間已開始注意中國大陸自半導體產業挑戰美國領袖地位之舉動，因而制定相應的回應策略。川普政府未如其前任基於推動產業創新之立場，制定相關半導體政策用以與中國大陸競爭，然而川普政府確有從歐巴馬政府報告的建議之中汲取特定要素用以對抗中國大陸扶植半導體產業的非市場化策略，相關措施如將中國大陸的半導體晶片公司以竊取智慧財產為由列入實體清單(entity list)、對華為與相關企業施行出口管制、施壓荷商 ASML 拒絕提供精進半導體製程所需的光微影機(euv lithography)

予中芯國際，以及鼓勵美國與外國的半導體製造商回美國設廠，並一定程度上促使臺灣的臺積電至亞利桑那州設置晶圓廠¹⁰⁰。

《確保美國在半導體的長期領先地位》已提出經濟因素為構成國家安全的基本因素，包括一方面美國軍方需取得先進製程的晶片以維持軍事領先，也必須避免產生過度依賴國外供應商與確保供應鏈的完整與可用，或是另一方面因自駕車、物聯網等科技逐漸普及為一般人民產生更廣泛的資安需求，此皆使半導體穩定供應構成美國的國安考量因子¹⁰¹。2017年《國家安全戰略報告》則進一步明確宣示「經濟安全就是國家安全」，將經濟安全視為保護美國公民、支持美國人之生活方式及維持美國之國際地位及影響力的關鍵因素。

拜登《美國供應鏈行政命令》第一項亦明確指出具韌性、差異與安全可靠的供應鏈是維護美國經濟繁榮與國家安全的重要政策。由是觀之，確保供應鏈安全除係為推動經濟發展的產業政策，同時也是維護國家安全的國安政策工具，經濟因素在此被納入國家安全的涵蓋範圍。但值得注意的是，儘管經濟因素構成國安考量殆無疑義，然在具體的策略制定上仍需要進一步仔細檢視構成經濟安全的具體內涵以確保相關管制手段或產業政策不至於影響範圍過廣。目前美國《美國供應鏈行政命令》適用範除半導體外，尚包含大容量電池、關鍵礦產及戰略物資（含稀土）、藥品及原料藥、ICT、運輸工具等關鍵產業。就此而言，蘭德報告為此一主題提供廣泛的概念架構可供吾人用於分析具體案例的潛在風險。

¹⁰⁰ Stephen Ezell, An Allied Approach to Semiconductor Leadership, Sep. 17, 2020, available at <https://itif.org/publications/2020/09/17/allied-approach-semiconductor-leadership>.

¹⁰¹ PCAST, Ensuring Long-Term U.S. Leadership in Semiconductors, January, 2017, pp.4-5.

（三）我國是主要關係人，必須注意發展提早佈局

對臺灣而言，由於我國是現狀的受益者，因而也將成為改變現狀主要的利害關係者，必須比其他國家更為注意發展提早因應，並進行供應鏈佈局調整之影響評估及規劃對策方案。

例如由上分析可知，拜登執政任內將大力推動美國關鍵產業供應鏈改革，且其影響之產業及範圍相當深遠。以資通訊產品為例，目前可觀察到美國產業結構是「美國品牌、台灣代工、中國製造」的結構，且美國製造的比重過低而具有一定脆弱性。而近日美國國會組成的「AI 國安專家小組」指出半導體過於依賴台灣，屬於美國經濟安全上的弱點，亦是一例。除此之外，歐盟亦開始推動本土半導體生態圈計畫，而中國則早於 10 年前便開始推動半導體國產化政策，進一步加大了臺灣的變革壓力。基此，未來 10 年內我國主要出口各國之半導體產品恐逐漸被「當地製造」取代。半導體是我國最重要的出口產品及順差來源，加上未來我國台商赴美、歐甚至日本投資的情形增加，對我國經濟影響值得高度注意。

第 110-04 號諮詢案

美國對外經貿政策近期重要發展：2021 貿易政策重點與重要國家之經貿互動

一、前言

美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）於 2021 年 3 月 15 日發布「2021 年貿易政策綱領與 2020 年年度報告」（2021 President's Trade Agenda and 2020 Annual Report）¹⁰²。該份文件首先強調拜登團隊施政的重點內容主要有三：「對抗疫情」、「經濟復甦」與「重建美好未來」（Build Back Better）。首先，拜登團隊將透過增加 COVID-19 疫苗之增產與接種積極應對疫情所帶來的威脅與影響。其次，持續為美國的經濟重啟與社會生活的全面復甦做足準備。拜登團隊重申將以「重建美好未來」（Build Back Better）的概念貫穿四項政策方針「建設有利於製造與創新的基礎」、「建立可永續發展的基礎建設與再生能源」、「打造更強大且具包容性的經濟」以及「全面促進種族平等」。

在指標性意涵方面，攜手盟國並且恢復美國在國際場域的領導地位是拜登團隊的經貿政策主軸；奠基於此，拜登團隊將持續尋求更公平的國際經貿體系、彰顯美國的價值觀、重視美國工人的權益。此外，拜登團隊同樣關切強迫勞動、貪腐、性別歧視、氣候變遷等議題，並致力於再生能源的供應鏈、強化供應鏈的韌性以確保美國與國際社會能應對未來的潛在危機。

¹⁰²USTR, “2021 President's Trade Agenda and 2020 Annual Report”
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf>

二、美國 2021 年貿易政策重點

USTR 於今（2021）年 3 月 1 日時公布「2021 年度貿易政策重點暨 2020 年年度報告」(2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report)¹⁰³，明確揭示了拜登總統認為美國貿易政策將是協助其政府對抗 COVID-19、推動經濟復甦和落實「重建更好」(Build Back Better) 等國內政策議程的重要組成部分。因此 2021 年的貿易政策之核心將著重在發展和加強具韌性的製造業供應鏈，以確保美國更好地應對未來公衛危機，審慎地回應數位經濟帶來的機遇和挑戰，以及為全球貿易體系未來可能出現的任何破壞做好準備¹⁰⁴，2021 年貿易政策重點將以下列議程作為協助拜登政府完成前述工作之優先事項，分述如後。¹⁰⁵

（一）應對 COVID-19 疫情大流行和經濟復甦

2021 年貿易重點將支援用以阻止 COVID-19 病毒傳播與重新開放經濟的國內政策，如增加疫苗生產及銷售與加強國內基本醫療設備生產。因此貿易政策目標是確保第一線勞工皆能立即獲得必要的個人防護設備 (personal protective equipment, PPE)，以及促進對保護美國公眾健康具有重要性的設備及用品其長期供應鏈之韌性；再者，拜登政府亦將協助小型企業製造出口國外的世界級產品，增加美國就業；最後，拜登政府還致力於推進全球衛生安全、促進經濟復蘇並培養應對未來全球流行病或危機之復原力，並與貿易夥伴就解決全球衛生和人道主義反應之倡議進行合作。

¹⁰³USTR, 2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report, March, 2021, available at <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf> (last visited Apr. 1, 2021).

¹⁰⁴Id, p1.

¹⁰⁵Id, pp.2-5.

（二）將勞工置於貿易政策的核心

拜登政府認為貿易政策必須能夠保護並賦權工人，達到推動以工資為導向之經濟成長，並為所有美國人帶來更好的經濟成果。此以工人為核心的貿易政策（A worker-centered trade policy）將審查過去的貿易政策對工人的影響和意外後果，同時使現有協議下之勞工義務得到充分執行。拜登政府將依據 USMCA 快速反應機制（rapid response mechanism）自行發起和推進相關請願案，確保工人於發生違反 USMCA 情形時獲得救濟。

其次，拜登政府將制定新貿易政策，於貿易協定中納入保護勞權和加強經濟安全之勞動標準，不允許貿易夥伴藉由侵犯工人權利和推行不公平貿易措施以取得競爭優勢；將與盟友合作打擊強迫勞動和剝削性勞動條件（forced labor and exploitative labor condition），並增加全球供應鏈的透明度和可責性；也反對外國操縱貨幣以獲得對美國工人不公平優勢，拜登政府將研究相關部會如何合作以對此類國家施加壓力；最後，拜登政府亦將利用其全部貿易工具，確保美國不進口或使用具強迫勞動、剝削勞工問題之產品，並反擊其他不公平勞動行為。

（三）使世界通往永續環境和氣候之方向。

鑑於美國和全球社會面臨著深刻氣候危機，拜登政府致力在國內和國外採取行動，與其他國家進行雙邊和多邊合作以實現環境永續。基此，貿易政策重點將談判和執行對永續氣候路徑（sustainable climate pathway）也至關重要的強力環境標準（strong environmental standards），包括促進如漁業等自然資源永續管理，以及防止非法採伐和販運野生動物等有害環境做法。其次，拜登政府將與盟友和夥伴合作，探索和發展市場和管制手段以解決全球貿易體系的溫室氣體排放，並於合適情況下考慮碳邊境調整（carbon border adjustment）。最終，美國貿易

政策將藉由促進創新和生產氣候相關科技，以及推動具韌性的可再生能源供應鏈，以於 2050 年或更早實現全球淨零排放（net-zero global emission）之願景。

（四）促進種族平等和支援服務不足的社區

所有聯邦政府機構和辦公室的任務之一為致力促進種族平等和支援服務不足的社區。貿易重點將支援消除社會和經濟結構性障礙，實現平等和經濟機會的國內計畫，並在與貿易夥伴的談判中追求同樣的目標。拜登政府將致力將有色人種的觀點和關切納入擬議貿易政策中；瞭解該擬議政策對有色人種社群之預期影響，並確保推行政策前將影響納入考量；貿易重點將經由接觸與該社群相關的多方利害關係人以制定。

（五）經由全面性戰略應對中國的脅迫性和不公平經貿作為

拜登政府認識到中國的脅迫性和不公平貿易行為（China's Coercive and Unfair Economic Trade Practices）傷害美國的工人、威脅美國的技術優勢，削弱美國的供應鏈彈性。美國需要一個全面的戰略和更系統的方法（a comprehensive strategy and more systematic approach）應對中國之挑戰。拜登政府刻正全面審查美國的對中貿易政策，作為其制定整體中國戰略之一部。

拜登政府致力利用所有工具回應中國的脅迫性和不公平貿易行為，包括限制市場進入的關稅和非關稅障礙、強迫勞動計畫、產能過剩、利用不公平補貼和有利進口替代的產業政策以及出口補貼。此外還包括強迫性技術轉讓、非法獲取和侵犯美國智慧財產、對網際網路和數位經濟的審查和其他限制，以及在許多產業部門未能向在中之美國企業提供與在美之中國企業所獲之對等待遇。

拜登政府將以解決中國政府針對維吾爾、其他少數民族及宗教少數群體施行強迫勞動的人權侵犯行為。貿易重點將考慮所有打擊強迫勞動之政策工具，以及可以強化企業在全球市場責任之選項。拜登政府擬透過加強貿易執法的方式確保中國履行現有貿易義務，並加強與夥伴國家、盟友之合作，努力解決現行國際貿易規則存有落差之處。同時拜登政府將投資美國工人、基礎設施、教育和創新以提高競爭力與更能應對中國的挑戰。

（六）與盟友合作

拜登政府將重新參與與領導包括 WTO 在內的國際組織，並與 WTO 秘書長伊衛拉 (Ngozi Okonjo-Iweala) 和志同道合貿易夥伴合作，對世貿組織的實質性規則和程序進行必要改革，以應對全球貿易體系所面臨的挑戰，包括不平等、數位轉型和小型企業貿易障礙；亦將與盟友和志同道合貿易夥伴，依據其共同民主價值觀，建立高標準全球規則以管理數位經濟。

拜登政府還將與朋友和盟友協調施壓中國政府，要求停止包括前述所提強迫勞動項目的人權侵犯行為在內之不公平貿易行為與追究其責任；亦將解決因中國政府之故而從鋼鐵、鋁到光纖、太陽能等部門的工業產能過剩所造成的全球市場扭曲問題。

（七）捍衛美國農漁牧業者及食物製造商之利益

拜登政府指出近幾年美國農業部門，因欠缺全盤考量之貿易政策而受到損害，且引發其他美國貿易夥伴之報復，導致數十億美元之出口損失。有鑑於此，拜登政府表明其將致力於推動更明智、具包容性 (inclusive) 且適用於所有生產者之貿易政策，以捍衛所有美國農漁牧業者及食物製造商之利益，並為其等尋求拓展全球市場之機會。此

外，拜登政府亦表明將藉由執行全球農業貿易規則，捍衛美國生產商之利益。

（八）促進全球公平的經濟成長

拜登政府表明其將運用美國全球領導地位，促進經濟穩定並減緩開發中國家貧困情形。具體而言，拜登政府將檢視現行貿易計畫，評估其對公平經濟發展之貢獻，包含是否減少薪資差距、增加工人組成工會（worker unionization）、推動安全工作場所、解決強迫勞動及剝削性勞動條件之問題、促進女性及社會底層經濟賦權（economic empowerment）。基此，拜登政府將尋求在貿易政策中納入企業課責性（accountability）及永續性。此外，拜登政府亦將致力於與貿易夥伴推動技術協助與貿易能力建構，以確保全球工人及中小型企業均得自美國貿易政策中獲利。

（九）確保貿易規則之執行

貿易夥伴執行貿易規則亦為拜登政府所著重者，如他國歧視美國企業或有拒絕市場進入之情事，美國政府將尋求法律途徑。拜登政府亦將全面執行現行貿易協定訂定之工人與環境標準，並尋求方法以解決其他國家抑制工人薪水與權益，而損及美國工人利益之問題。在確保貿易規則執行上，雖採取單方面行為在某些情形有其必要性，然拜登政府表示其將優先選擇與盟友合作。

三、與重要國家之經貿互動

（一）美澳日印舉行四方會談

2021年3月12日美國總統拜登、日本首相菅義偉、澳洲總理莫里森（Scott Morrison）、印度總理莫迪（Narendra Modi）以視訊的方

式舉行「四方會談」（The QUAD）¹⁰⁶，美日澳印四國政治領袖的談話主軸聚焦於維護自由、開放的印太地區，並且強調四方會談是印太地區秩序穩定的重要主軸，彼此共享民主價值且共同應對 COVID-19 疫情所帶來的各種影響。四方會談具體成果摘要如下¹⁰⁷：

1. 四方疫苗合作夥伴關係（The Quad Vaccine Partnership）：

- （1）確保國際社會能獲得安全且有效的疫苗；
- （2）由印度政府負責疫苗的生產、美國政府負責疫苗的監督與授權、日本政府提供融資協助、澳洲政府負責疫苗的物流機制，其中具體執行單位將由美國開發金融公司（DFC）、日本國際協力機構（JICA）、日本國際協力銀行（JBIC）負責；
- （3）將成立由科學家與政府官員所組成的疫苗專家小組一方面敦促疫苗接種的具體工作，另一方面將以此強化、支持國際組織（如 WHO、COVAX、GAVI、CEPI、聯合國兒童基金會、G7、東協等）在公共衛生方面的效率與品質。

2. 氣候工作組（The Quad Climate Working Group）：

- （1）敦促美國與其他國家具體落實《巴黎協定》的具體承諾；
- （2）強化國際社會的合作與交流；
- （3）致力於推動各項溫室氣體之減排工作；

¹⁰⁶「四方會談」起源於 2004 年南亞海嘯時美、日、印、澳四國為提供東南亞與南亞地區人道援助所發起的非正式對話。不過由於「四方會談」係一非正式的對話機制，因此並未在後續的 2006 年東帝汶危機、2007 年禽流感疫情、2008 年緬甸危機等區域議題發揮實質作用；直至近年因美日印澳四國對中國崛起之不信任才又再次促成，試圖以此對話機制進一步抗衡中國。
資料來源：

<https://carnegieendowment.org/2021/03/11/how-biden-can-make-quad-endure-pub-84046>

¹⁰⁷The White House “Fact Sheet: QUAD Summit”

<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/12/fact-sheet-quad-summit/>

(4) 強化可用於減緩氣候變遷的技術、基礎建設與融資方案。

3. 關鍵和新興技術工作組 (critical- and emerging-technology working group) :

- (1) 制定一份關於技術設計、開發和運用的原則聲明；
- (2) 進行在技術標準制訂方面的協調工作，包括國家技術標準機構之間的協調，並與更廣泛範圍的合作夥伴合作；
- (3) 鼓勵在電信網路部署、設備供應商多樣化和未來電信營運方面之合作，包括經由彼此私部門和產業界進行密切合作；
- (4) 促進合作以監測包括生物技術在內的關鍵技術和新興技術發展有關的趨勢和機會；
- (5) 召開關於關鍵技術供應鏈的對話。

具體而言，「四方會談」將透過「疫苗外交」與「疫情防範」議題的合作以抗衡中國的影響力，並且全面提升美國在經貿、國家安全及國際社會的領導地位；可參考的前例是 2003 年前任美國總統布希透過「愛滋病緊急援助計畫」(PEPFAR) 一方面整合了美國政府、私人企業、非洲各國當地的民間組織協助愛滋病疫情的控制，另一方面修復了自索馬利亞戰爭以降美國在非洲地區低迷的影響力與號召力。¹⁰⁸此外，Feigenbaum 分析師認為關於「四方會談」在未來尚存在幾個可持續關注的面向：(1) 是否擴大與其他印太地區之民主國家相合作，例如紐西蘭、韓國等；(2) 在日後疫苗生產與分配、實驗與防疫數據等面向是否存在合作及共享機制；(3) 在應對氣候變遷議題方面是否能

¹⁰⁸Helene Gayle, Gordon LaForge & Anne-Marie Slaughter “America Can—and Should—Vaccinate the World” Foreign Affairs
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-03-19/america-can-and-should-vaccinate-world>

促成更多區域合作以及共同投資、融資計畫；（4）在基礎建設方面是否能與《G-20 優質基礎設施投資原則》（G-20 principles on quality infrastructure investment）或「藍點網路計畫」（Blue Dot Network）相呼應。¹⁰⁹

（二）美韓雙邊會談

2021年3月17、18日美國國務卿布林肯（Atony Blinken）與國防部長奧斯汀（Lloyd Austin III）前往韓國首爾進行訪問，與韓國外交部部長鄭義溶、國防部長徐旭進行2+2對話。美、韓代表針對諸多議題達成共識並簽署共同聲明，強調美韓同盟將關注朝鮮半島核武議題，並共同面對印太地區當前及未來的挑戰，美韓經貿關係的穩定能促進更廣泛的區域經貿合作；同時應對COVID-19疫情、氣候變遷以及緬甸軍事政變也都是美韓政府積極關切的議題。美韓雙邊會談成果摘要¹¹⁰如下：

- **雙邊合作：**美韓同盟將在太平洋島國、湄公河區域、東協等區域針對公共衛生、氣候變遷、科學技術、再生能源、網路安全、婦女賦權、人道救援等議題建立更深化的夥伴關係。
- **美韓經貿與共同投資計畫：**美韓雙方後續將在汽車零組件、工業設備、再生能源、電子商務等產業領域宣布更多投資計畫，並在美韓戰略經濟對話針對各項區域議題進行意見的交換。
- **駐韓美軍之防衛費用爭議：**美、韓政府正式簽署《駐韓美軍防衛費用分擔特別協定》（SMA），依據該協定韓國政府將增加13.9%的防衛費用負擔，後續將透過韓國國會審查、總統文在

¹⁰⁹Evan Feigenbaum “How Biden Can Make the Quad Endure”
<https://carnegieendowment.org/2021/03/11/how-biden-can-make-quad-endure-pub-84046>

¹¹⁰U.S Department of State “Strengthening the Ironclad U.S.-ROK Alliance”
<https://www.state.gov/strengthening-the-ironclad-u-s-rok-alliance/>

寅簽署後正式生效。據此，美韓政府在防衛分擔費用的分歧亦將暫告一段落。

具體而言，2+2 美韓對話確實改善了美韓近年來的外交困境，《駐韓美軍防衛費用分擔特別協定》的簽訂能使得美韓政府能將更多心力挹注於戰略、經貿及區域層次；未來美國應會促使韓國政府在安全、戰略與經貿等議題方面與四方會談的共識、政策保持一致。¹¹¹儘管投資計畫的完整內容尚未公布，但是美韓政府將持續在跨國供應鏈、戰略產業的議題方面保持合作以提升其產業韌性並確保國家安全。不過，文在寅是否願意加入四方會談機制仍需要一段時間觀察，因為文在寅團隊目前仍希望在美中競爭的過程中保持相對中立的態度，不願意重演 2017 年因答應美國政府部署薩德導彈防禦系統而遭到中國政府實施貿易制裁、頒布「限韓令」的經驗再次重演。¹¹²

（三）美中雙邊外交會議

中國大陸與美國於 3 月 18 日至 19 日於美國阿拉斯加進行雙邊會議。然而，中美雙方對會議之性質卻有不同說法，中方將會談定調為「高層戰略對話」（High-Level Strategic Dialogue）¹¹³。而美國國務卿布林肯（Anthony Blinken）則於國會聽證會表示會議為「一次性」，並非「戰略對話」¹¹⁴。另外，美國方面於會議前已宣布會議結束後不會有聯合聲

¹¹¹Scott Snyder “Will the New U.S.-South Korea Deal Boost East Asian Security?”
<https://www.cfr.org/in-brief/us-south-korea-military-cost-sharing-deal-east-asia-security>

¹¹²Duyeon Kim “Washington and Seoul Must Heal Their Alliance”
<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-26/washington-and-seoul-must-heal-their-alliance#author-info> Mitch Shin “US Secretaries of State and Defense Hold Talks in South Korea”
<https://thediplomat.com/2021/03/us-secretaries-of-state-and-defense-hold-talks-in-south-korea/>

¹¹³“Foreign Ministry Spokesperson Zhao Lijian's Remarks on U.S. Secretary of State Blinken's Statement”, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China,
https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xwfw_665399/s2510_665401/t1860254.shtml (accessed on December 17, 2021)

¹¹⁴“Blinken, Sullivan to meet with top Chinese diplomats next week”, POLITICO,
<https://www.politico.com/news/2021/03/10/blinken-sullivan-chinese-diplomats-475098> (accessed on December 17, 2021)

明、記者會，並採取閉門會議方式，只會在會議前雙方開場白階段開放記者進場¹¹⁵，故關於會議的具體內容、成果呈各自表述的狀態。

中國大陸在會議前將該次會議視為重啟中美關係之第一步，並期望能夠為後續恢復對話機制建立廣泛的架構，而不期望解決具體問題。美國財經報章華爾街日報（The Wall Street Journal）則引述相關消息人士透露中國大陸希望在會議中向美方施壓要求解除川普任內向中國大陸個人或實體所實施的制裁及限制，包括美國政府對華為、中芯國際的出口管制，以及對中國（大陸）共產黨員、留學生及官方媒體記者的簽證限制，並重啟中國大陸駐休士頓領事館。與此同時，報導更指中國大陸將提出一個全新的雙邊對話架構，定期舉行會議解決兩國於經貿、安全及其他領域的分歧，期望藉此恢復由小布希時代開啟但被川普中斷的中美雙邊戰略對話機制。¹¹⁶

相反，美國國務卿布林肯於出席國會聽證會時表示美國目前並未有後續對話的規劃，雙方會否有進一步接觸將視中國大陸後續在美國關切的議題上的具體作為。¹¹⁷

中美雙方於會議的開場階段已展開激烈交鋒。首先發言的美國國務卿布林肯向中國大陸表達對其於新疆、香港及臺灣所採取行動的深切憂慮，同時關注中國大陸對美國的網路攻擊，以及中國大陸對美國盟友的經濟脅迫。接著發言之美國國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）則重申美國必須確保中國大陸的行為是對美國人民、盟友及夥伴有利。中國大陸之中央政治局委員楊潔篪則在發言中暢談中國在經濟發展所

¹¹⁵“China and U.S. appear set for a frosty Alaska summit”, POLITICO, <https://www.politico.com/news/2021/03/16/china-us-alaska-summit-476438> (accessed on December 17, 2021)

¹¹⁶“China Plans to Ask U.S. to Roll Back Trump Policies in Alaska Meeting”, The Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/china-plans-to-ask-u-s-to-roll-back-trump-policies-in-alaska-meeting-11616013995> (accessed on December 17, 2021)

¹¹⁷“Blinken, Sullivan to meet with top Chinese diplomats next week”, POLITICO, <https://www.politico.com/news/2021/03/10/blinken-sullivan-chinese-diplomats-475098> (accessed on December 17, 2021)

取得的成就，並宣示將擁護以《聯合國憲章》宗旨及原則、國際法為基礎所建立之國際秩序，同時歌頌中國大陸式民主及其對推動人權的努力，更以「黑人的命也是命」（Black Lives Matter）為例指責美國的人權紀錄惡劣應先委善處理國內事務而不是干涉他國內政，亦重申希望中美和平合作的意願。楊潔篪在隨後再次發言中再指責美方沒資格從實力地位（Position of Strength）與中國大陸對話。¹¹⁸ 中國大陸方面脫稿演出導致雙方的開場白階段大幅超時引起頗大爭議，隨後美國國務院的例行新聞發布會中發言人波特（Jalina Porter）暗示中國大陸是要演出給其國內觀眾看¹¹⁹。

國務卿布林肯在會議後接受媒體訪問時稱會議是「坦率的對話」（Candid Conversation）¹²⁰。其後美國國務卿布林肯與國家安全顧問蘇利文向媒體發布的聲明中指出雙方既在伊朗、北韓、阿富汗及氣候變遷等彼此利益交集的議題進行討論，亦討論了貿易、科技等經濟議題。美方向中國大陸方面表示美國在與國會、盟友及夥伴緊密協商的情況下，目前正在對貿易、科技的相關政策進行檢討。美國同時在會議中向中國大陸表達美國盟友及夥伴對中國大陸所採取行動的憂慮，並對雙方往後的政策、優先事項進行交流。¹²¹

¹¹⁸由於中國大陸外交部並沒有公開完整雙方發言的逐字稿，只有刊載楊潔篪與王毅發言的部份，故逐字稿全文只有英文版本，文中楊潔篪之發言為參考中國外交部中文逐字稿。英文全文參閱“Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang And State Councilor Wang At the Top of Their Meeting”, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/> (accessed on December 17, 2021). 楊潔篪之發言請參閱「楊潔篪在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場」，中國大陸外交部，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862521.shtml>（最後瀏覽日期：2021年3月24日）。

¹¹⁹“Department Press Briefing – March 19, 2021”, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-march-19-2021/> (accessed on December 17, 2021)

¹²⁰“US, China wrap up ‘candid’ first talks despite tense opening”, aljazeera, <https://www.aljazeera.com/news/2021/3/19/us-china-had-serious-talks-despite-theatrics-spokesperson> (accessed on December 17, 2021)

¹²¹“Secretary Antony J. Blinken and National Security Advisor Jake Sullivan Statements to the Press”, Department of State,

中國大陸之代表中央政治局委員楊潔篪於會議後表示雙方進行了坦率、具建設性及有益的對話，儘管雙方仍存在重大分歧。中國大陸另一代表外交部長王毅則指示雙方應各退一步，尊重彼此的核心利益與重大關切。¹²²中國大陸亦重申與國家主權相關的事務上絕不退讓，美方不應拿人權議題作為介入中國內政事務的藉口，並指中國大陸今後將堅定奉行獨立自主的和平外交，並擁護基於《聯合國憲章》之宗旨及原則所建立的多邊主義國際體系。¹²³

（四）美國貿易代表戴琪積極與盟國展開雙邊談話

新任美國貿易代表（United States Trade Representative）戴琪（Katherine Tai）於今（2021）年3月18日上任後，隨即與WTO秘書長伊衛拉（Ngozi Okonjo-Iweala）及部分國家之行政首領進行線上會議，以下將就戴琪與各方談論之議題簡要說明之。

1. 戴琪與WTO秘書長伊衛拉

雙方於今年3月22日進行線上會議，戴琪首先表示美國將與WTO共同致力於提升全球對COVID-19疫情之應對能力，並確保疫苗之取得。此外，雙方亦談論及今年底將舉行之WTO第12屆部長會議以及WTO改革如何符合WTO會員之要求。雙方亦針對透過勞工為中心之貿易政策以提升經濟賦權等貿易議題，進行意見交換。

<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-national-security-advisor-jake-sullivan-state-ments-to-the-press/>

(accessed on December 17, 2021)

¹²² 「中方談中美高層戰略對話」，中國大陸外交部，2021年3月20日，

<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862770.shtml>（最後瀏覽日期：2021年3月24日）。

¹²³ 「楊潔篪王毅同布林肯沙利文舉行中美高層戰略對話」，新華社，2021年3月21日，

http://www.xinhuanet.com//mrdx/2021-03/21/c_139824824.htm

（最後瀏覽日期：2021年3月24日）。

2. 戴琪與部分國家行政或經貿首長之會議

戴琪首先於今年 3 月 22 日與英國、加拿大經貿首長及歐盟執委會副主席舉行線上會議。同年 3 月 23-24 日與日本、南韓、法國、墨西哥與德國經貿首長舉行線上會議。而後同年 3 月 25-26 日又分別與印度、澳洲、印尼與新加坡經貿首長舉行線上會談，並於同年 3 月 29-31 日與西班牙、南非、紐西蘭與土耳其經貿首長以及歐盟執委會副主席進行線上會議。近期則於同年 4 月 1 日，與越南及肯亞經貿首長於線上會晤。戴琪共與歐盟及其他 17 國之行政或經貿首長進行線上會議，其等談論內容可歸納為以下幾點。

根據 USTR 之公告，戴琪於會議中除與該些國家之行政或經貿首長談論雙邊貿易與投資關係外，亦與大多數國家就 WTO 改革、氣候變遷與環境之議題有所討論，其等表示將共同合作致力於解決該些議題帶來之挑戰。

此外，戴琪亦與部分國家行政或經貿首長特別表示將共同合作解決非市場經濟國家（如中國大陸）以及強迫勞動之問題。而在戴琪與部分歐洲、亞洲與太平洋國家經貿首長之會議，則尚談及數位經濟議題。另外，戴琪與歐盟及部分歐洲國家之會議，則談及鋼鐵與鋁產量過剩之問題，並表示將共同致力於尋求大型民用航空器補貼爭端之解決方案。

除上述較具共通之議題外，亦有針對特定區域與國家之議題。戴琪與加拿大、墨西哥經貿首長則談及確實執行 USMCA 規則之重要性，且三方均同意召開 USMCA 自由貿易委員會（Free Trade Commission）會議。另外，戴琪與加拿大國際貿易部長特別談及供應鏈安全與韌性；而與墨西哥經濟部長之會議，雙方則承諾致力於推動墨西哥勞動改革。

在戴琪與英國貿易大臣之會議，雙方談及美英自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），戴琪表示將繼續檢視先前執政政

府所完成之談判，並於今年 3 月舉行之七大工業國組織（G7）貿易部長會議（Trade Ministerial）就下一步進行討論。另外，戴琪與西班牙與土耳其經貿首長之會議亦針對數位稅之議題進行討論。此外，戴琪亦與少數國家談及解決 COVID-19 疫情大流行以及疫情結束後經濟復甦之挑戰。

非洲部分，戴琪與南非貿工競爭部長特別談及為南非帶來龐大利益之《非洲成長暨機會法》（African Growth and Opportunity Act，AGOA）。而戴琪與肯亞經貿首長則談及先前美國執政政府推動之「美國—肯亞 FTA」談判，美國將檢視並確保其是否與拜登政府重建美好政策（Build Back Better）一致。

另外，在戴琪與越南工商部長之會議，美國則針對越南外匯市場之操作及非法木材表示關切，並表示將於今年舉行貿易暨投資架構協定（Trade and Investment Framework Agreement）會議，消除經貿問題，並強化雙邊經貿關係。

最後，在戴琪與澳洲、紐西蘭與日本經貿首長之線上會議，則分別談及於 APEC 與 OECD 之合作，並與印尼、越南經貿首長談及與東南亞國家協會（ASEAN）之區域合作。另外，美國與印度雙方則同意於今年舉行美印貿易政策論壇（U.S.-India Trade Policy Forum）部長層級會議。

（五）美日高峰會

4 月 16 日日本首相菅義偉率團訪美，並與美國總統拜登在首府華盛頓舉行「美日高峰會」，會後兩國共同發布《美日共同聲明—「美日新時代之全球夥伴關係」》，共同聲明重申美日聯盟乃是奠基於對普世價值和共同原則之承諾，以及促進包容性經濟繁榮的精神，並致力於維護印太區域自由開放之共同願景。美國與日本將啟動新的夥伴

機制，稱為「競爭力與韌性夥伴機制」（Competitiveness and Resilience (CoRe) Partnership），雙方將在三大領域合作，茲分述如下¹²⁴：

1. 競爭力與創新

美日將聯合研發生命科學與生技、人工智慧、量子資訊科學及民用太空領域，並強化 5G 安全與開放性，與值得信任夥伴合作。美日希望藉由「全球數位連結夥伴機制」（Global Digital Connectivity Partnership）催化投資、提供訓練與能力，以增強數位經濟活力。美日將在敏感的供應鏈合作，例如半導體產業，以發展和保護與民眾安全與繁榮至關重要的關鍵技術。

美日雙方會致力於維持的雙邊貿易關係，涉及數位貿易合作、制定支援氣候變化目標的貿易政策、WTO 改革、促進印太地區的包容性增長。此外，雙方承諾在 WTO、7 大工業國組織（G7）內運用多邊及雙邊方式，解決使用非市場和其他不公平貿易做法的問題，包括侵犯智慧財產權、強迫技術轉讓、產能過剩問題及扭曲貿易的工業補貼等。

2. 回應 COVID-19、全球衛生和健康安全：

美日承諾共同努力改革 WHO，加強其通過早期有效預防、檢測、應對潛在衛生緊急情況來預防大流行病的能力，並提高其透明度，確保其不受不當的影響。雙方將支援在不受干擾、不受影響的情況下，對 COVID-19 疫情的來源進行透明和獨立的評估和分析，並對今後來源不明的疫情進行調查。¹²⁵此外，美日將透過全球衛生

¹²⁴“U.S.- Japan Joint Leaders’ Statement: “U.S. – JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA”, the White House, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/?fbclid=IwAR2a9KD8vMCV7Q3JRNvIXPb_D8talu-kRtGgVaLa5gAs7kGIF-FO8h7vwpI, (accessed on April 19, 2021)

¹²⁵“U.S.- Japan Joint Leaders’ Statement: “U.S. – JAPAN GLOBAL PARTNERSHIP FOR A NEW ERA”, the White House, https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/?fbclid=IwAR2a9KD8vMCV7Q3JRNvIXPb_D8talu-kRtGgVaLa5gAs7kGIF-FO8h7vwpI, (accessed on April 19, 2021)

安全議程等現有倡議、協調衛生安全籌資機制、區域快速反應能力及共同開展多邊合作等，建設印太地區預防、檢測和應對傳染病爆發的能力，並強化對「新冠病毒病疫苗實施計畫」（COVAX）的支援。

3. 關於氣候變遷、乾淨能源、綠色成長與恢復

在因應氣候危機方面，美日承諾在 2030 年之前將採取積極的氣候行動，致力於將全球氣溫升幅控制在攝氏 1.5 度以內，以及達成 2050 年溫室氣體排放淨零目標。依據此一目標，拜登總統和菅義偉首相啟動了「美日氣候夥伴關係」，此一夥伴由三大支柱所構成：

- (1) 關於氣候變遷與巴黎實施的合作與對話協議：美國和日本將在氣候變遷上共同誠摯合作，並就國內氣候問題進行對話，且針對巴黎協定的執行情況，磋商將著重於規劃和實現 2030 年目標/國家自主貢獻（NDC）所需的政策，以及 2050 年淨零目標；
- (2) 氣候與乾淨能源技術與創新：兩國將共同加強創新合作來實現綠色增長，包括可再生能源、儲能（例如電池和長期儲能）、智慧電網、氫氣及碳氣的捕集利用和儲存/碳回收，電網等領域的合作建立適應性基礎設施升級並響應能源效率；
- (3) 加速印太地區低碳排放的作為：美日雙方認識到開發中國家的脆弱性不足以對抗氣候變遷而作到永續發展的目標。而美日可攜手合作以現有的框架支持開發中國家，包括印太地區的企業，以快速部署再生能源，推動使其經濟去碳化，避免高碳投資並加速實現多樣化，在 2050 年前達到在全球範圍內實現淨零排放的途徑與目標，例

如，美日雙方與湄公河電力合作夥伴關係（JUMPP）、乾淨能源夥伴關係（JUCEP）等。

四、歸納與評析

拜登攜手盟國之具體行動確實與其貿易政策重點所勾勒出來的政策方針相一致，充分展現拜登政府攜手盟國重拾美國國際治理領導地位之企圖心。進一步檢視戴琪與盟國之談話內容來看，除了討論雙邊貿易與投資關係外，與大多數國家到了 WTO 改革、氣候變遷與環境、鋼鐵與鋁產量過剩、非市場經濟國家（如中國大陸）以及強迫勞動等議題，此皆議題可以被視為拜登政府優先攜手盟友合作的重點議題（參照下表所示）。

表 1 戴琪與他國經貿首長談論之共通議題

談論議題	談話對象國家	對應 2021 貿易政策重點
WTO 改革與合作	歐盟、法國、德國、英國、新加坡、日本、南韓、加拿大、墨西哥、澳洲、紐西蘭、南非	方針六：攜手盟國重拾美國國際治理領導地位
氣候變遷與環境	歐盟、法國、德國、英國、印度、新加坡、加拿大、墨西哥、紐西蘭	方針三：氣候變遷與環境
非市場經濟國家	歐盟、法國、德國、英國、日本、澳洲	方針五：處理中國經濟侵略與不公平經濟行為
強迫勞動	歐盟、法國、英國、加拿大	方針二：以工作者為核心的貿易政策
數位經濟	歐盟、英國、日本、南韓、印度、新加坡、越南、澳洲、紐西蘭	方針六：攜手盟國重拾美國國際治理領導地位
鋼鐵與鋁產量過剩	歐盟、法國、德國、西班牙、土耳其	方針五：處理中國經濟侵略與不公平經濟行為
解決歐美民用大型航空器補貼爭端	歐盟、法國、西班牙、德國、英國	方針九：要求貿易夥伴切實遵守貿易規則
COVID-19 疫情與經濟復甦	英國、加拿大、墨西哥	方針一：應對 COVID-19 疫情大流行和復原經濟

資料來源：本研究自行整理

另一方面，戴琪與盟國討論之議題多數涉及中國經濟侵略、不公平貿易、強迫勞動、鋼鐵與鋁產量過剩等行為，顯見拜登政府急欲在國際場域聯手民主國家盟友圍堵中國。觀察美中首次雙邊會談，雙方會談官員提升至國安層級首長，也說明中美關係之現狀是由自由民主與威權兩種不同政治體制之間的競爭所造成。對此，美國智庫布魯金斯研究院（The Brookings Institution）研究員懷特（Thomas Wright）評論認為¹²⁶：中美首次雙邊會議正好讓中國大陸的真實意圖公諸於眾，讓美國重新檢討與北京當局交流在整體對中國大陸戰略中扮演的角色。懷特進而指出，美國必須認識到其與中國大陸的利益存在衝突的本質，會議的意義在於讓雙方認清現實，避免誤判彼此的決心與企圖，劃出清晰的紅線，這才是邁向更穩定中美關係的第一步。

另一方面，拜登上任第一份「貿易政策重點」多次強調將利用貿易政策支持拜登的「重建更好的美國」（Build Back Better, BBB）政策，重建製造能量創造就業機會、透過貿易政策處理新冠疫情及促進經濟復甦、強化對美國勞工之保護及支持等。以上貿易優先領域，可以歸納出幾個特徵：

1. 解決疫情為當務之急：拜登上任首要任務毫不意外地在解決疫情衝擊，加速經濟復甦。而貿易政策也將以如確保物資流通、提高供應鏈韌性等方式配合達成。
2. 協助落實拜登的三 B 政策：以「美國優先」思維加速供應鏈回流及國產化政策。

¹²⁶“The US and China finally get real with each other”, The Brookings Institution, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/22/the-us-and-china-finally-get-real-with-each-other/?utm_campaign=Brookings%20Brief&utm_medium=email&utm_content=117283889&utm_source=hs_email (accessed on December 17, 2021)

3. 回歸民主黨主軸：高度重視政策中有關勞工、環境、種族、弱勢等議題的權益保護、平等參與、包容性成長等所謂「進步性議題」（Progressive agenda）。
4. 美中對抗尚無退場跡象：因為文件中指出將努力確保中方落實「現有承諾」，並將聯合盟友積極處理中國脅迫與不公平貿易行為。
5. 顯現對雙邊或區域協定之興趣不高：文件只提到 WTO，隻字未提 FTA 及 CPTPP。證實拜登政府對這類協定興趣低落的態度。事實上，美國國務院於 4 月 8 日例行記者會上也表示拜登總統對貿易協定的立場就是美國將會先投資自己，再檢視自由貿易協議（FTA）。¹²⁷再次確認此一立場。

對此，下階段台美經貿關係的設定可能需要與時俱進的調整。例如需要暫時降低 BTA 或加入 CPTPP 等訴求之優先性，專注在美國新重點下的合作契機。例如供應鏈安全就是可優先推動之合作甚至洽簽協議之議題。此外近年來台灣在平權、勞工及原住民等「進步性議題」有長足的進步，同時推動新能源等永續綠色經濟亦為推動我們的重點，都可成為與美國推動合作、倡議甚至簽署協議的新主題。此外拜登政府重視數位貿易規則及 WTO，同樣是台美可合作的重點貿易領域。

觀察美日新時代同盟之共同聲明，亦充分印證掌握拜登新重點領域合作契機之重要性。美日所建立的「競爭力與韌性夥伴機制（CoRe Partnership）」將合作重點明確聚焦在數位連結與新興技術、COVID-19 因應行動與世衛改革、減排與清潔能源技術等三大領域，並明確表明將邀請其他志同道合的夥伴參與相關議題的合作。除此之外，美日同盟在數位科技領域所建立的「全球數位連接夥伴關係」、在氣候變遷

¹²⁷ <https://udn.com/news/story/6813/5376034>

領域建立之「美日氣候夥伴關係」，以及預計在 G7 與 WTO 討論數位貿易、非市場和其他不公平貿易規則，也都表明將邀請其他志同道合的夥伴參與。由此觀之，美國攜手盟國的策略，乃是在既有的合作機制加以整併，並擴大合作對象，此對於我國政府研擬台美雙邊合作工作之規劃極具參考價值。

第 110-05 號諮詢案

國際間對數位稅之討論與發展

一、背景：數位經濟活動與稅基侵蝕與利潤轉移問題

隨著科技快速發展，數位轉型為全球經濟與社會帶來深切影響，大幅改變傳統企業的營運模式，並對各國傳統租稅體系帶來若干挑戰。近年來，各國政府查覺有若干跨國企業利用各國稅制與國際租稅標準的差異，將企業營運功能或無形資產移轉至稅負較低的國家，以人工手段移轉營業利潤，藉以規避或降低該企業應繳納之稅費。此舉導致企業居住地國或其所得來源國損失重要稅收，進而影響該國財政收支平衡，此一情形即被稱為「稅基侵蝕與利潤轉移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）」。

詳言之，依據國際租稅慣例，一國企業在其他國家（即所得來源國）從事經濟活動並取得營業所得，則所得來源國及該企業居住地國均可對該企業課稅。惟國際上為避免雙重課稅問題，通常所得來源國與居住地國簽署租稅協定，依據「常設機構」（permanent establishment, PE）原則，允許所得來源國對在其境內設有 PE 之企業進行課稅。舉例而言，OECD《2017 年租稅協定範本》（2017 Model Tax Convention）第 7 條（營業利潤）即明言，一締約國企業之營業利潤僅允許由企業居住地國課稅；除非該企業透過位於他方締約國境內之 PE 從事活動，則他方締約國得就歸屬於該 PE 之利潤進行課稅¹²⁸。至於 PE 的類型主要有二：其一係指企業從事活動之固定營業場所；其二則指企業雖未透過固定營業

¹²⁸See Article 7.1 of 2017 Model Tax Convention: “ Profits of an enterprise of a Contracting State shall be taxable only in that State unless the enterprise carries on business in the other Contracting State through a permanent establishment situated therein. If the enterprise carries on business as aforesaid, the profits that are attributable to the permanent establishment in accordance with the provisions of paragraph 2 may be taxed in that other State.”

場所從事活動，但衡量其他情形仍應認定其與活動發生地具顯著經濟關聯性，例如透過員工提供服務達一定天數等情形。

然而，由於數位經濟盛起，跨國企業不再需要在所得來源國設立 PE 亦可從事商業活動，此舉令所得來源國無法對其商業活動課稅。同時，跨國企業亦可透過租稅規劃，將其利潤移至低稅負國家，進而侵蝕企業居住地國之稅基。整體而言，跨國企業透過租稅規劃確保該企業可達成：(1)減少在外國營運國或所得來源國之應繳稅額；(2)在所得來源國可被課以低預扣所得稅或免稅；(3)低所得稅或免稅；(4)母公司不須為其已繳納的低稅利潤繳稅等目標¹²⁹。

由上可知，BEPS 除影響跨國企業之所得來源國及居住地國之稅收外，亦突顯出當前國家課稅權 (Tax Sovereignty) 的發展未符合快速變化的商業環境，例如因各國稅制差異可能導致「雙重未課稅」(double non-taxation) 的情形發生。據 OECD 統計，BEPS 致世界各國每年損失稅收高達 1000 億至 2400 億美元不等，相當於全球企業所得稅的 4% 至 10%¹³⁰。此外，相較於跨國企業可透過租稅規劃避稅，各國國內企業則未能利用類似手段避稅，致其在競爭上處於不利地位，亦對一國經濟成長造成影響。

儘管如此，跨國企業通常基於對多國稅務法令原則的理解，審慎完成其租稅規劃，故一般而言其租稅規劃在技術上具有合法性。然而解決 BEPS 情形實難靠單一國家的努力，而應仰賴世界各國的共同努力，在國際租稅法體系下建立國家課稅權之法律框架並解決雙重課稅問題。有鑑於此，OECD 自 2013 年起開始進行廣泛討論以解決 BEPS 問題。

¹²⁹ See OECD, “The OECD Work on Base Erosion and Profit Shifting”, February 4, 2013.

¹³⁰ See OECD website: <https://www.oecd.org/tax/beps/>

隨著投資及經營全球化發展，造成 BEPS 之原因並不限於數位經濟。例如跨國企業利用海外分支機構進行利潤移轉造成之 BEPS 問題，就是美歐各國一向重視並欲改革之重要挑戰。不過隨著數位經濟及跨境數位貿易活動日漸增加且成為主要商業活動，因數位經濟活動造成之 BEPS 也成為國際間討論重點及政策關注焦點。然而數位經濟 BEPS 租稅問題的特殊性，在於其他 BEPS 領域各國多少都有若干共同利益所在，形成立場共識相對限制較低。反觀數位經濟 BEPS 租稅問題，由於美國企業(例如 Google、FB、Amazon、YouTube 等)在此領域之支配地位，較容易在各國都出現「美商(主要納稅義務人) vs 課稅地主國」利益及立場對立之情況，導致美國政府過去為捍衛其企業利益而與各國立場相左之結果。隨著拜登總統上任，美國立場似有調整，加上科技巨頭(Big Tech)之市場支配力量及競爭問題，亦成為美國所關切之議題，故形成國際共識的可能性大幅增加。以下茲分析國際討論之發展情形，以及未來可能發展方向。

二、OECD/G20 對數位經濟 BEPS 租稅規則之談判

G20 早在 2012 年 6 月峰會即明確呼籲各國應正視「避免 BEPS 之需求」，並在 2012 年 11 月的財政部長及央行行長會議上對「由 OECD 著手解決 BEPS 問題並提出工作進展報告」表示歡迎。OECD 應 G20 要求，在 2013 年 2 月發布「解決 BEPS 報告」，分析 BEPS 相關議題，指出現行租稅標準與全球商務實踐已有落差並呼籲各國展開合作¹³¹。OECD 並在同年 7 月提出 BEPS 方案 (BEPS Package)，旨在創造具有共識性的國際租稅規則、保護各國稅基，同時提升租稅確定性及可預測性。

¹³¹ See OECD, “Addressing Base Erosion and Profit Shifting Report”, February 2013.

BEPS 方案涵蓋 15 項「BEPS 行動計畫 (Action Plan)」，其中行動 1「解決數位經濟之稅務挑戰」(Address the tax challenges of the digital economy)，即以「界定數位經濟對適用現行國際稅務規則的主要難處，並以全面性方式制定解決方案，並考量直接稅與間接稅等方式」作為其主要內容，行動 1 亦是 OECD 及 G20 首要任務¹³²。

其後，OECD 在 2016 年 6 月與 G20 成立「OECD/G20 之 BEPS 包容性架構 (Inclusive Framework, IF)」，歡迎有興趣之國家或租稅管轄地區(jurisdictions)與 OECD、G20 共同發展 BEPS 相關標準，並對 BEPS 行動計畫的執行情形進行同儕檢視¹³³。為解決 BEPS 問題並聚焦於行動 1 之範疇，IF 於 2018 年 3 月先行提出「數位化之稅務挑戰」(Tax Challenges Arising from Digitalisation) 期中報告，說明數位化對租稅體系的影響，並建立後續討論方向。

基此，IF 成員 2019 年 5 月首度提出兩大支柱 (Pillar) 概念，後於 2020 年 10 月提出兩大支柱之藍圖 (Blueprint) 報告並據此徵詢公眾意見。原則上，支柱 1 及支柱 2 之藍圖報告彙整了當時 137 個 IF 成員對解決與數位經濟有關之 BEPS 相關議題的共識及可能選項。前揭兩大支柱之意涵，分別是：

- 支柱 1：提出「一致性徵稅方法」(unified approach)，探討課稅連結性(nexus)與跨境利潤分配規則(profit allocation)；
- 支柱 2：引入「全球最低稅負制度」(Global Anti-Base Erosion, GloBE)，確保跨國企業對其利潤支付最低稅額。

¹³²See OECD, “Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting”, July 2013.

¹³³直至 2021 年 2 月，共有 139 個國家及租稅管轄地區已成為 IF 成員。See OECD Website: <https://www.oecd.org/tax/beps/inclusive-framework-on-beps-composition.pdf>

表 1 OECD/G20 對數位經濟 BEPS 之重要發展歷程

時間	討論發展
2012.6	G20 要求各國正視「避免 BEPS 之需求」。
2012.11	G20 各國財長及央行行長會議歡迎 OECD 著手解決 BEPS 問題並提出工作進展報告。
2013.2	OECD 發布「解決 BEPS 報告」。
2013.7	OECD 提出 15 項 BEPS 行動計畫;第 1 項行動即為「解決數位經濟之稅務挑戰」。
2015.10	OECD 發布「解決數位經濟之稅務挑戰」最終報告。
2016.6	成立 OECD/G20 之 BEPS 包容性架構(IF)。
2018.3	IF 發布「數位化之稅務挑戰」期中報告。
2019.5	IF 提出「發展有關數位化經濟之稅務挑戰共識解決方案」之工作計畫，並聚焦於兩大支柱。
2019.11	對「支柱 1 之一致性徵稅方法」提案徵詢公眾意見。
2019.12	對「支柱 2 之建立全球最低稅負制度」提案徵詢公眾意見。
2020.1	IF 發布聲明，同意以「一致性徵稅方法」為基礎進行討論。
2020.10	IF 提出「支柱 1 及支柱 2 藍圖報告」，並徵詢公眾意見。
2021.1	對「支柱 1 及支柱 2 藍圖報告」進行公眾諮詢線上會議。

資料來源:本研究整理自 OECD 網站

(一) 支柱 1：一致性徵稅方法

依據 IF 公布之「支柱 1 藍圖報告」，支柱 1 旨在透過調整現行跨境利潤分配及課稅連結性規則，以將新商業模式納入國際租稅制度。基此，支柱 1 主要包含下列三大要素：

1. 針對數位經濟活動賦予所得來源國租稅權（數額 A）

支柱 1 將利用新的課稅連結性規則擴大所得來源國之租稅管轄權。在支柱 1 下，倘如一跨國企業集團在一國境內有主動且持續參與商業活動，或是以遠端方式參與商業活動，則該國可對跨國企業集團的部分剩餘利潤享有課稅權。故不論該跨國企業集團是否在當地設有常設據點，該國都可依財務會計數據，以公式計算分配所

得而對其課徵一定稅額。此處所稱的部分剩餘利潤則被稱為「數額 A」(Amount A)。

原則上，數額 A 適用於在所得來源國與消費者或使用者有重大且持續互動商業活動之跨國企業集團；亦即包含提供「自動化數位服務¹³⁴」(automated digital service)及「面對消費者之業務¹³⁵」(consumer facing business)者。其中，不論是自動化數位服務或是面對消費者之業務均涵蓋廣泛的數位經濟活動模式。對此，若該跨國企業集團全球收入總額達一定水準即應適用數額 A 分配租稅權；惟目前 IF 對跨國企業集團的全球收入門檻仍未定，有待後續決斷。

2. 針對數位經濟活動標準行銷及配銷活動應以固定比例計算報酬 (數額 B)

支柱 1 的第 2 項要素則是要求應以固定比例計算「標準行銷及配銷活動」(baseline marketing and distribution activities)之報酬，以簡化稅務機關對於「移轉訂價」¹³⁶(transfer pricing)規範之管理，並降低納稅人之遵循成本；同時亦可增加租稅確定性(tax certainty)及減少納稅人與稅務機關間之矛盾。前述「標準行銷及配銷活動」包含：(1)配銷商向關係人(related parties)購買商品或服務，再向非關係人(unrelated parties)銷售服務或服務；及(2)配銷商具有常規配銷功能。與此同時，支柱 1 進一步透過正負面表列說明配銷商執行之功能、持有資產及進行常規交易時之風險是否屬於「標準行銷及配銷活動」之範疇。

¹³⁴ 「自動化數位服務」係指由跨國企業集團以自動化及標準化方式，向大量的全球消費者或使用提供服務以賺取收入，包含以遠距方式向消費者提供服務，且該跨國企業集團在所得來源國設有少量實體據點或未設立據點。

¹³⁵ 「面對消費者之業務」係指向消費者銷售商品及服務以賺取收入之業者，包含透過仲介、特許經營或授權等間接方式銷售商品或服務之情形。

¹³⁶ 「移轉訂價」，係指營利事業與關係人相互間從事受控交易所訂定之價格或利潤。由於移轉訂價將影響營利事業本身之收入、成本、費用或損失項目之金額，進而左右其課稅所得額及應納稅額，故近年來各國均將其列為重要國際租稅議題。

原則上，各國如以統一方式執行數額 B 之計算方式，將可有效避免雙重課稅或雙重不課稅之情形。對於此項要素，後續 IF 成員仍須共同決定數額 B 之適用範圍，並界定所適用的利潤等級、正負面表列所列之活動、功能及風險等項。

3. 提升針對數位經濟活動租稅確定性

IF 將透過有效的爭端預防及解決機制以提升租稅確定性，包含經由「小組（panel）機制」，允許稅務機關與跨國企業集團共同討論以確認數額 A 之稅基、執行公式計算的結果及任何有關數額 A 之新租稅權的議題如消除雙重課稅等。同時，數額 B 係以固定比例計算相關配銷商執行標準行銷及配銷活動之利潤，亦有利於增加租稅確定性。另一方面，IF 成員同意制定具有拘束力之爭端解決機制，以解決有關數額 A 之爭端；對於數額 A 以外的爭議，IF 成員亦同意研擬具拘束力、及時性之爭端解決機制¹³⁷。

（二）支柱 2：針對數位經濟活動建立全球最低稅負制度（GloBE）

依據支柱 2 藍圖報告所述，支柱 2 旨在確保跨國企業可繳納最低稅額並避免雙重課稅之問題；處理不同租稅管轄地區的租稅制度差異性，以及不同商業活動之營運模式；以及確保透明化及公平競爭環境，並減少行政及遵循成本。

基此，支柱 2 明定僅有跨國企業集團且其年收超過 7.5 億歐元，方須適用 GloBE 制度。至於適用方式則應視該跨國企業集團是否採納「利潤涵蓋原則」（Income Inclusion Rule）計算方式決定；如是，則該跨國企業集團應檢視其個別企業於其所在地國之實質所得稅率是否低於支柱 2 要求之「最低稅率」，並由其母公司繳納差額。另一方面，倘如該跨國企業集團未適用「利潤涵蓋原則」，則應改採「徵稅不足

¹³⁷See OECD/G20 Inclusive Framework, “Tax Challenges Arising from digitalisation- Report on Pillar One Blueprint, October 2020, p.10-17.

之支出原則」(Undertaxed payments rule)計算方式，此時所得來源國可決定該集團成員向低稅負國家關係人支付的費用是否可扣抵稅額，以提高該國所課稅額¹³⁸。

(三) 數位經濟活動租稅規則(數位稅)未來發展

數位經濟活動租稅規則制度，目前多被簡稱為「數位稅」。依據 IF 於 2020 年 1 月發布之聲明，IF 成員同意在 2021 年年中對支柱 1 及支柱 2 方案取得共識，並在其後解決相關技術性問題，研擬各國立法草案、指引及國際規範之範本，及促使各國家及租稅管轄地區執行其共識決議¹³⁹。基此，IF 在同年 10 月提出之支柱 1 及支柱 2 藍圖報告裡，即點明若干有待解決之政治性與技術性議題。舉例而言，報告指出在支柱 1 下，各國應進一步討論關於數位 A 之具體數字及適用範圍，亦即自動化數位服務及面對消費者之業務的具體活動內容；適用數額 A 之跨國企業集團全球收入門檻；確認數額 B 所適用之標準行銷及配銷活動範圍及是否採行試行計畫；如何在各租稅管轄地區執行具拘束力之爭端解決結果等項；至於支柱 2 則應確認全球最低稅負之具體數字等。由上可知，前述多項議題均顯示 IF 成員仍須持續努力以在 2021 年年中取得共識。

在此之中，最為備受關注的應為美國立場。美國川普政府在 2020 年 6 月即因 OECD 數位稅談判陷入僵局，加上 COVID-19 疫情肆虐而選擇退出談判，以專注處理疫情問題。究其緣由，美國反對數位稅談判的主因，在於各國先前談判時曾主張應分階段實行支柱 1，且在第一階段僅有「自動化數位服務」須適用新稅制，然而受此項措施影響之企業絕大多數為美國企業。對此，時任川普政府則堅持應於第一階

¹³⁸See OECD/G20 Inclusive Framework, “Tax Challenges Arising from digitalisation- Report on Pillar Two Blueprint, October 2020, p.13-21.

¹³⁹See OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS, “Statement by the Inclusive Framework on the Reports on the Blueprints of Pillar One and Pillar Two”, January 2020.

段生效後 1 年，將新稅制適用範圍擴大至「面對消費者之產業」，惟雙方遲遲未能取得共識。其後更因 COVID-19 疫情爆發後，若干國家急需開發新財源以復甦國內經濟，故將焦點放至數位稅，例如自 2020 年起，法國、奧地利、英國、西班牙、義大利等國均已開始課徵數位稅，此項國際趨勢更令談判僵持不下，美國最終因而退出談判。

至於拜登政府上台後，據消息來源指出¹⁴⁰，拜登政府已向 IF 成員提出數位稅談判提案以試圖取得共識，包含：在支柱 1 方面，美國認為在判斷是否由來源所得國對跨國企業集團加徵稅額，除考量企業年收入外，應額外將「該跨國企業集團的盈利能力」納入考量，且受影響的跨國企業集團不可超過 100 家。美國主張，此舉可將目標限縮至最可能進行利潤轉移之企業，並解決美國與其他 IF 成員間長期僵持不下的爭議。同時，美國強調無法接受任何歧視美國企業的談判結果¹⁴¹。至於在支柱 2 之「全球最低稅負制度」，由於此項制度將可有效避免美國跨國企業在低稅負國家設立子公司並進行利潤移轉，故拜登政府已表明支持。同時，美國財政部長亦在 2021 年 4 月公開呼籲各國應實施統一的全球最低稅負制度¹⁴²，顯見美國的積極立場。

三、目前實施數位稅的國家之規範內容

由上可知，目前已有若干國家迫於國內財政壓力開始課徵數位稅，惟多數國家仍期望透過 IF 取得共識，並表示若 IF 可提出全球適用的解決方案，願取消其單方施行的數位稅。以下則針對法國、英國、奧地利、西班牙、義大利、土耳其及印度等較早討論或施行數位稅之國家制度予以說明。

¹⁴⁰See Laura Davison, Isabel Gottlieb, and Nikos Chrysoloras, “U.S. Floats Tax Compromise Targeting 100 International Firms”, Bloomberg, April 9, 2021.

¹⁴¹See Laura Davison, Isabel Gottlieb, and Nikos Chrysoloras, “U.S. Floats Tax Compromise Targeting 100 International Firms”, Bloomberg, April 9, 2021.

¹⁴²See Dominic Rushe, “Janet Yellen calls for global minimum corporate tax rate”, The Guardian, April 5, 2021.

（一）法國

法國早於 2019 年 3 月即向其國會提出《數位服務稅（Digital Services Tax, DST）法案》，透過 DST 法案修正法國現行一般稅法（General Tax Code, GTX），以對跨國企業課徵 3% 數位服務稅。該法案自 2019 年 7 月生效並溯及生效至 2019 年 1 月 1 日起，惟在美國威脅將依據 301 條款對法國加徵報復性關稅後，雙方隨後於 2020 年 2 月達成共識，法國決定暫緩施行，並期待盡速完成 OECD 數位稅談判。後因 OECD 談判遲遲未有進展，兼之美國在 2020 年 6 月退出談判，法國遂於 2020 年 11 月公告，在 2020 年 12 月對跨國企業課徵 2020 年整年度的數位稅¹⁴³。

依據法規 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，包含「線上中介服務」（online intermediation services）¹⁴⁴、「利用使用者個人或其他數據所作之廣告目標服務」（advertising targeting services）¹⁴⁵，以及「銷售網路平台收集的使用者個人或其他數據¹⁴⁶」共三大類。至於適用企業之範圍，則依 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

¹⁴³See Leigh Thomas, “France orders tech giants to pay digital tax”, Reuters, November 25, 2020, available on:
<https://www.reuters.com/article/us-france-usa-tax/france-orders-tech-giants-to-pay-digital-tax-idUKKBN28522M?edition-redirect=in>

¹⁴⁴「線上中介服務」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。

¹⁴⁵「利用使用者個人或其他數據所作之廣告目標服務」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。

¹⁴⁶「銷售網路平台收集的使用者個人或其他數據」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。

億 5,000 萬歐元，且在法國數位營收超過 2,500 萬歐元者，均須對前述數位活動須加徵 3% 營業稅。

（二）奧地利

奧地利於 2019 年 10 月 22 日公告《數位稅法》(Digital Tax Act 2020)，自 2020 年 1 月 1 日起，針對全球年營收 7 億 5,000 萬歐元以上，且在奧地利境內數位廣告服務年營收 2,500 萬歐元以上之企業課徵 5% 數位稅。有關境內數位廣告服務定義，為透過數位平台投放或協助投放之服務，符合（1）接收數位廣告之設備，其 IP 位置位於奧地利境內；且（2）廣告內容係針對奧地利用戶所規劃設計。¹⁴⁷

（三）英國

依據英國 2020 年財政法 (Finance Act 2020) 規定，自 2020 年 4 月 1 日起，對社群媒體服務（包含廣告投放、訂閱、使用或販售用戶數據）、搜尋引擎及線上賣場（金融交易除外）等符合條件之數位服務活動，課徵 2% 的數位稅。

根據 2020 年財政法第 46 條¹⁴⁸規定，該法課徵對象為全球數位服務年營收超過 5 億英鎊（約 5 億 8,300 萬歐元），且在英國境內數位服務年營收超過 2,500 萬英鎊（約 2,900 萬歐元）之企業，若不足一年將按比例計算。¹⁴⁹

（四）西班牙

¹⁴⁷The Federal Ministry of Finance, Austria, Digital Tax Act 2020, site:

<https://www.bmf.gv.at/en/topics/taxation/digital-tax-act.html> (last viewed: 2021/05/06).

¹⁴⁸Section 46 of the Finance Act 2020: Meaning of “the threshold conditions” (1)For the purposes of this Part “the threshold conditions”, in relation to a group, for an accounting period are— (a)that the total amount of digital services revenues arising in that period to members of the group exceeds £500 million, and (b)that the total amount of UK digital services revenues arising in that period to members of the group exceeds £25 million. (2)But if the duration of the accounting period is less than a year, the amounts mentioned in subsection (1)(a) and (b) are proportionately reduced.

¹⁴⁹USTR 英國數位稅報告指出，在英國的制度下，英國官方於 2018 年預估將被課徵數位稅之企業僅有少許大型企業約 30 家，但絕大多數是美國企業。參 Page 13 of the Report on the United Kingdom’s Digital Services Tax, USTR, January 13, 2021.

西班牙於 2020 年 10 月 16 日於官方公報公布第 4/2020 號法律《特定數位服務稅法》（Ley 4/2020, del Impuesto sobre Determinados Servicios Digitales），自 2021 年 1 月 16 日起，針對全球年營收超過 7 億 5,000 萬歐元，且在西班牙境內數位服務年營收超過 300 萬歐元之企業，課徵 3% 數位稅（Digital Service Tax, DST）。其定義之數位服務範圍，為提供（1）數位中介服務（digital intermediation service）；（2）針對用戶之數位廣告服務；以及（3）銷售經數位介面產生之用戶數據¹⁵⁰。對於境內數位服務之定義，係指接收數位服務之設備 IP 位置位於西班牙境內¹⁵¹。

（五）義大利

義大利於 2019 年預算法（The Italian Budget Law 2019）中首次引進數位稅之立法，自 2020 年 1 月 1 日施行，並加註國際間若有關於數位稅制的共識，將廢止義大利數位稅制之落日條款。2020 年預算法（The Italian Budget Law 2020）中對數位稅之規範進行部分修正，並於今年 3 月 23 日公布數位稅釋義準則（DST Guidelines）¹⁵²。

根據 2020 年預算法第 37 段¹⁵³規定，針對下列型態之數位服務課徵數位稅：（1）數位平台上投放線上客製化廣告（targeted advertising），不含關聯廣告（contextual advertising）¹⁵⁴；（2）付費或因媒介獲利之數

¹⁵⁰KPMG, “Taxation of the digitalized economy-Developments summary”, 2021/01/15, p. 13, 47 ; USTR 針對西班牙官方公報 Spain BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Ley 4/2020, 2020/10/16 之非官方英文翻譯，見 USTR, Section 301 Investigation, Report on Spain’s Digital Services Tax, 2021/01/13, ANNEX 1: SPAIN’S DIGITAL SERVICES TAX, pp. 27-40.

¹⁵¹Spain, BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO, Ley 4/2020, PREAMBLE, V and VI.

¹⁵²Guidelines on Italian Digital Services Tax, McDermott Will & Emery, <https://www.mwe.com/insights/guidelines-on-italian-digital-services-tax/>.

¹⁵³Para. 37 of the Italian Budget Law 2020: The tax applies to revenues deriving from the provision of the following services: a) the placing on a digital platform of targeted advertising to the users of the platforms; b) the making available to users of a multi – sided digital interface which allows users to find users and interact with them and which may also facilitate the provision of underlying supplies of goods or services directly between users. c) the transmission of data collected about users and generated from users’ activities on digital interfaces.

¹⁵⁴如奧運轉播期間的運動配件廣告。

位介面服務（不含主要提供數位內容、通訊或支付之服務）；以及(3)數位介面擷取或販售數據傳輸之服務。

根據 2020 年預算法第 36 條¹⁵⁵規定，全球年營收 7 億 5,000 萬歐元以上，且在義大利境內數位服務年營收 550 萬歐元以上之企業，需課徵 3% 數位稅。然而，美國 USTR 義大利數位稅報告（Section 301 Investigation：Report on Italy’s Digital Services Tax）指出，根據條文文義解釋，全球年營收之門檻並非僅計算數位服務之營收，而是包含所有營收¹⁵⁶。

（六）土耳其

土耳其針對數位服務採預扣所得稅（Withholding tax, WHT）及數位服務稅（Digital Service Tax, DST）兩種課稅方式。有關 WHT 方面，土耳其於 2018 年 12 月公布《總統命令第 476 號》（Presidential Decree No. 476），自 2019 年 1 月 1 日起，針對非土耳其居民（non-residents）且透過網際網路在土耳其境內提供廣告服務之服務提供商或中介機構，其每筆交易課徵 15% 預扣稅額。¹⁵⁷

在 DST 部分，土耳其則於 2019 年 12 月 11 日公布土耳其第 7194 號法律《關於數位服務稅、相關法律修正案及第 375 號令》（Law Regarding Digital Service Tax And The Amendment Of Various Laws And

¹⁵⁵Para. 36 of the Italian Budget Law 2020: Taxable persons are the entities engaged in a business that, individually or on a group level, in the calendar year preceding the year referred to in paragraph 35.bis, generate jointly: a) a total amount of worldwide revenues no less than EUR 750.000.000; b) a total amount of revenues deriving from digital services, listed in paragraph 37, obtained within the territory of Italy no less than EUR 5.500.000.(Unofficial translation)

¹⁵⁶Page 6 of the Report on Italy’s Digital Services Tax, USTR, January 6, 2021.此外，根據 USTR 估算，符合義大利數位稅課稅門檻之企業有 43 家，其中美國企業佔 27 家，超過 6 成。參 Page 14 of the Report on Italy’s Digital Services Tax, USTR, January 6, 2021.

¹⁵⁷KPMG, “Taxation of the digitalized economy-Developments summary”, 2021/01/15, p. 14, 49, and PWC Turkey, Turkey introduces withholding tax on online advertising revenue, 2019/01, site: <https://www.pwc.com.tr/en/hizmetlerimiz/vergi/bultenler/2019/turkey-introduces-withholding-tax-on-online-advertising-revenue.html> (last viewed: 2021/05/07).另參 Turkey, The Resolution of the President No. 476, 2018/12/19. Also see, Article 94 of Income Tax Code No. 193, and Article 30 of Corporate Tax Code No. 5520.（僅有土耳其文）

Statutory Decree Number 375, Law No. 7194) ，宣布自 2020 年 3 月 1 日起，針對數位廣告相關服務（包括廣告控制、成效評估及投放相關技術）、視聽影音娛樂或數位內容銷售、數位互動平台營運服務等¹⁵⁸，全球數位服務年營收超過 7 億 5,000 萬歐元，且在土耳其境內數位服務年營收超過 2,000 萬土耳其里拉（約 200 萬歐元）之企業，課徵 7.5% 數位稅。上述營收之計算，不扣除相關成本或其他稅額；且土耳其總統有權依照服務類型調整課稅範圍，可下修至 1% 或上調至 15%。¹⁵⁹

（七）印度

印度自 2016 年起依據財政法（Finance Act）之規定，針對非印度當地營業公司之線上廣告服務課徵 6% 平衡稅（equalisation levy, EL），又稱數位廣告稅（digital advertising taxes, DATs），並在該法第三章中規定，非印度當地營業公司提供之數位服務，應於 2020 年 4 月 1 日起課徵 2% 平衡稅，擴大平衡稅之課徵範圍（EL 2.0）。惟受到新冠肺炎疫情影響，新規定自去年 7 月 7 日方正式施行。

關於前述數位服務之範圍，根據印度財政法（Finance Act）第 164A.(cb) 條以及第 165A.(1) 及 (3) 條¹⁶⁰ 規定，數位服務提供者有下列活動，均應課徵平衡稅：(1) 對印度國民提供數位服務；(2) 對在印度有住

¹⁵⁸Turkish Revenue Administration, Digital Service Tax Office, site: <https://digitalservice.gib.gov.tr> (last viewed: 2021/05/06).

¹⁵⁹KPMG, “Taxation of the digitalized economy-Developments summary”, 2021/01/15, p. 14, 49；另參 Turkey, Law No. 7194, published on Official Gazette, No. 30971, 2019/12/07, Article 5(5)，USTR 針對土耳其 Law No. 7194, 2020/12/5 之臨時英文翻譯，見 USTR, Section 301 Investigation, Report on Spain’s Digital Services Tax, 2021/01/06, ANNEX 1: TURKEY’S LAW REGARDING DIGITAL SERVICE TAX (ENGLISH TRANSLATION).

¹⁶⁰Section 164.A(cb) of the Finance Act: "e-commerce supply or services" means – (i) online sale of goods owned by the e-commerce operator; or (ii) online provision of services provided by the e-commerce operator; or (iii) online sale of goods or provision of services or both, facilitated by the e-commerce operator; or (iv) any combination of activities listed in clause (i), (ii) or (iii); Section 165A.(1) of the Finance Act: (i) to a person resident in India; or (ii) to a non-resident in the specified circumstances as referred to in sub-section (3); or (iii) to a person who buys such goods or services or both using internet protocol address located in India; 165A.(3) of the Finance Act: For the purposes of this section, "specified circumstances" mean – (i) sale of advertisement, which targets a customer, who is resident in India or a customer who accesses the advertisement though internet protocol address located in India; and (ii) sale of data, collected from a person who is resident in India or from a person who uses internet protocol address located in India.

居所之人或使用印度網域之人投放線上客製化廣告；(3)使用印度網域蒐集或販售印度國民或使用印度網域之人之數據；(4)使用者透過印度網域購買其數位產品或服務。而數位服務之範疇包括：(1)企業自有之線上銷售、(2)企業自有之線上服務、(3)企業經營之線上銷售、服務或銷售兼服務以及(4)上述三者之任意結合形式。

至於適用企業之範圍，根據財政法第 165A.(2)(iii)條¹⁶¹規定，只要非印度當地營業公司在印度境內提供數位服務超過 2,000 萬盧比（約 26 萬歐元），無論其全球年營收之額度，即課徵 2% 平衡稅。

¹⁶¹Section 165A.(2)(iii) of the Finance Act: The equalisation levy under sub-section (1) shall not be charged – sales, turnover or gross receipts, as the case may be, of the e-commerce operator from the e-commerce supply or services made or provided or facilitated as referred to in sub-section (1) is less than two crore rupees during the previous year.

表 2 各國數位稅措施之內容

國家	實施日期	課稅對象	課稅門檻	稅率
法國	2019.01.01	提供「線上中介服務」、「利用使用者個人或其他數據所作之廣告目標服務」及「銷售網路平台收集的使用者個人或其他數據」之特定數位服務者	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球數位年營收超過 7 億 5,000 萬歐元；及 ● 在法國數位年營收超過 2,500 萬歐元 	3%
奧地利	2020.01.01	透過數位平台投放或協助投放之數位廣告服務者。其廣告內容係為奧地利用戶所規劃設計，且接收廣告之設備 IP 位置位於奧地利	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球數位年營收 7 億 5,000 萬歐元以上；及 ● 在奧地利數位廣告營收 2,500 萬歐元以上 	5%
英國	2020.04.01	1. 社群媒體服務； 2. 搜尋引擎，排除具有站內搜尋功能之網站； 3. 線上賣場，排除線上金融市場。	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球數位服務年營收超過 5 億英鎊，且 ● 在英國境內數位服務年營收超過 2,500 萬英鎊之企業； ● 不足一年依比例扣減 	2%
西班牙	2021.01.16	提供「數位中介服務」、「針對用戶之數位廣告服務」及「銷售經數位介面產生之用戶數據」之特定數位服務者	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球數位年營收超過 7 億 5,000 萬歐元；及 ● 在西班牙數位年營收超過 300 萬歐元 	3%
義大利	2020.01.01	1. 數位平台上投放線上客製化廣告，不包含關聯廣告； 2. 數位介面服務，不包含電商自身的平台服務； 3. 數位介面之數據傳輸服務。	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球年營收 7 億 5,000 萬歐元以上，且 ● 在義大利境內數位服務年營收 550 萬歐元以上之企業 	3%
土耳其	2019.01.01	非土耳其居民、且透過網際網路提供廣告服務之服務提供商或中介機構	逐筆交易額課稅	15%
	2020.03.01	數位廣告服務、視聽影音娛樂或數位內容銷售、數位互動平台營運服務之服務提供商或中介機構	<ul style="list-style-type: none"> ● 全球數位年營收 超過 7 億 5,000 萬歐元；及 ● 在土耳其數位年營收超過 2 千萬土耳其里拉 	原則 7.5% ^註
印度	2020.07.07	數位服務提供者有下列活動，均應課徵平衡稅： 1. 對印度國民提供數位服務； 2. 對在印度有住居所之人或使用印度網域之人投放線上客製化廣告； 3. 使用印度網域蒐集或販售印度國民或使用印度網域之人之數據； 4. 使用者透過印度網域購買其數位產品或服務。	<ul style="list-style-type: none"> ● 非印度當地營業公司，且 ● 在印度境內數位服務年營收超過 2,000 萬盧比 	2% 平衡稅

註：土耳其總統有權依服務類型調整為 1~15%。

資料來源：本研究自行整理。

四、結論歸納

(一) OECD 數位稅談判能否在 2021 年取得共識尚有變數

自 COVID-19 爆發以來，各國紛紛將租稅政策列為支持其國內公衛體系、促進經濟復甦的重要手段之一，並在 OECD 架構下積極促成具共識性之國際數位稅規範。然而，按前述分析可知，由於 OECD 支柱 1 所適用的對象多為美國跨國大型企業，且支柱 1 允許所得來源國對跨國企業課徵稅負，而不論該跨國企業是否在該國設有常設據點，故支柱 1 不僅無助於美國取得其企業稅入，甚至還將增加美國大型企業的營運成本。有鑑於此，在川普政府執政時期，美國即強硬表明反對。然而，拜登政府上台後改採更具彈性的立場，並針對支柱 1 提出折衷方案。故儘管目前雖仍有若干技術性與政治性議題有待討論，但或仍有機會如期在 2021 年年中取得各國對支柱 1 及支柱 2 之共識，須持續觀察。

(二) 聯合國修訂雙重課稅協定範本，推動國際租稅體系之改革

除 OECD 外，其他國際組織對於 BEPS 議題亦有所著墨，其中以聯合國討論最為具體明確。聯合國「國際稅務合作之專家委員會」(UN Committee of Experts on International Cooperation in Tax Matters) 在 2021 年 4 月 20 日通過對聯合國《雙重課稅協定範本》(UN Model Double Taxation Convention) 之修正案，新增第 12B 條，要求簽署國對於提供自動化服務企業所獲利潤，應允許由所得來源國而非企業居住地國對其課稅¹⁶²。聯合國此項雖與 OECD 支柱 1 所採取的新課稅連結性規則相仿，但仍以 OECD 支柱 1 及支柱 2 規範範圍更為廣泛。不過外界仍視聯合國此舉為改革國際租稅體系的另一選項。

¹⁶²See UN, “Tax consequences of the digitalized economy – issues of relevance for developing countries”, E/C.18/2021/CRP.1, April 6, 2021, available on: https://www.un.org/development/desa/financing/sites/www.un.org.development.desa.financing/files/2021-04/CRP%2018%20_Proposed%20Art%2012%20Commentary.pdf

（三）除課徵數位服務稅外，各國亦有其他多樣因應措施

因 OECD 數位稅談判進展緩慢，自 2020 年起已有多國基於財政需求開始課徵數位稅，以在後疫情時期向國內產業提供必要經濟援助。其中，有若干國家在其境內對提供數位服務之企業課徵稅負，通常課稅型態為數位服務稅，針對提供數位服務、且在全球及當地年收達一定門檻之企業課稅，故此項數位服務稅性質應較近於「消費稅」概念。除此之外，亦有其他如土耳其之「預扣所得稅」、或印度「平衡稅」等多種方案，允許各國對因應數位經濟發展，對提供相關數位服務之企業課徵稅負，以增加國內稅收。

至於我國作法則與國際作法不同，由於我國所得稅法沒有「常設據點」概念，只要外國企業在我國有來源所得即應課稅。對此，為因應外國企業跨境提供電子勞務¹⁶³的模式興起，我國財政部在 2018 年 5 月公布「外國營利事業跨境銷售電子勞務課徵所得稅作業要點¹⁶⁴」，明定境外電商於我國境內跨境銷售電子勞務、取得我國來源所得之情形、所得計算及申報納稅規定，要求外國營利事業自行申請或申報，亦為一解決方案，但仍有賴外國營利事業誠實申報。最後，鑑於當前世界各國積極參與 OECD 數位稅規範之討論，儘管我國並非 OECD 成員，但仍應繼續關注國際走向，以隨時因應國際租稅體制之變革。

¹⁶³ 「電子勞務」係指 1.經由網路或其他電子方式傳輸下載儲存至電腦設備或行動裝置(例如智慧型手機或平板電腦等)使用之勞務。 2.不須下載儲存於任何裝置而於網路或以其他電子方式使用之勞務，包括線上遊戲、廣告、視訊瀏覽、音頻廣播、資訊內容(例如電影、電視劇、音樂等)、互動式溝通等數位型態使用之勞務。 3.其他經由網路或電子方式提供使用之勞務，例如經由外國營利事業之網路平臺提供而於實體地點使用之勞務。

¹⁶⁴ 參閱網址: https://www.dot.gov.tw/singlehtml/ch_494?cntId=dot_201805110001_494

第 110-06 號諮詢案

各國碳邊境調整措施之研析

一、前言

2019 年歐盟執委會正式公布《歐洲綠色政綱》（European Green Deal）作為歐盟經濟、政治、貿易等的重要願景；2021 年 4 月歐盟執委會宣布針對《歐洲氣候法》（European Climate Law）達成暫時性協議，同意 2030 年前碳減排「至少」減少 55%。¹⁶⁵據此，歐盟擬透過實施碳邊境調整機制，針對高碳洩漏風險之進口產品實施碳邊境調整機制（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM），此乃是《歐洲綠色政綱》中授予歐盟執委會負責執行之重要工作，目的在解決進口產品碳洩漏、減損減排措施效果以及競爭公平性等問題。歐盟執委會將於今年 6 月公布歐盟排放交易機制指令之修正草案，納入 CBAM 之實施方式與具體內容，預定在 2023 年開始生效實施。

另一方面，在拜登總統上任後美國已經宣布重返巴黎協定，在美國的帶領下，澳洲、韓國、日本、加拿大等主要國家在今（2021）年 4 月 22 日「世界地球日氣候峰會」期間也公布各自中長期的減排目標，上調各自國家在 2030 年減少碳排放量目標，以及承諾在 2050 年達到碳中和目標。對此，各國也開始評估是否有必要採行碳邊境調整機制（CBAM）來處理碳洩漏、國際競爭力減損的問題。

CBAM 本質上為碳定價(carbon pricing)措施延伸適用到進口產品，使進口產品也負擔相對應之減排成本。國際常見的「碳定價」工具，依世界銀行資料¹⁶⁶顯示，主要是「排放交易機制」(ETS)或「碳稅」

¹⁶⁵“Commission welcomes provisional agreement on the European Climate Law”
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1828

¹⁶⁶World Bank Carbon Pricing Dashboard, from:
https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/map_data

(carbon tax)兩種，歐盟目前傾向採用前者。惟不論歐盟或是其他國家採用何種政策工具來實施 CBAM，對我國出口都會有相當程度之衝擊。本文以歐盟規劃實施之 CBAM 作為分析對象，說明實施 CBAM 所欲達成之政策目的，以及歐盟目前規畫可能實施方式。其次，檢視美國、澳洲、韓國、日本、加拿大等國家碳減量方面之努力，以及各國對於實施 CBAM 之意向。

二、歐盟實施碳邊境調整措施之背景

(一) 歐盟實施 CBAM 之三大政策目的

承上所述，歐盟依循《歐洲綠色政綱》並試圖落實《歐洲氣候法》(臨時協議)的承諾「同意 2030 年前碳減排『至少』減少 55%」。在碳排放議題方面，歐盟欲透過 CBAM 的實施進一步達成三個政策目的，分別是：加速減少溫室氣體排放、避免發生碳洩漏 (Carbon Leakage)¹⁶⁷以及維持歐盟產業之全球競爭公平性。

- **提高政策的有效性並加速減少溫室氣體的排放：**目前歐盟仍針對境內碳洩漏高風險產業免費授予碳排放配額 (carbon dioxide emission)，相對於此，低碳洩漏風險產業部門的企業則僅能獲得 30% 的免費配額，其餘 70% 則須是透過拍賣取得。然而，免費配額會弱化業者努力減少碳排放之誘因，但取消免費配額又會對產業造成衝擊。因此，歐盟已在 2005 年開始實施的「歐盟碳排放交易機制」(European Union Emission Trading Scheme, EU ETS)，分階段降低境內業者的免費碳排放額度，但未來更朝向逐步取消境內業者免費發放的碳排放配額。歐盟預計在

¹⁶⁷ 「碳洩漏」(carbon leakage)的定義是「當位於 A 國的某企業基於 A 國的碳排放政策與產品生產成本而將某產品的生產線轉移至制度規範較不嚴密的 B 國時，雖然能致使 A 國的碳排放總額減少，但實際上該企業的總碳排放量卻呈現上升」換言之，A 國的溫室氣體排放量減少，但 B 國的碳排放量卻上升，即為碳洩漏；經濟學的概念則指稱此現象為「外溢效果」

2027 年之後逐年降低低碳洩漏產業獲取免費發放碳權的比例，到 2030 年（第四期 ETS）將不再核發免費碳權，所有碳排放權都須透過 ETS 拍賣交易取得。取消免費發放配額的同時，也將同步對外國高風險產品實施 CBAM，以降低付費配額對境內業者之衝擊影響。

- **避免發生碳洩漏：**防範碳洩漏是歐盟 CBAM 的立法核心目的之一。碳洩漏係指個別國家實施碳定價措施之外溢效果導致實際碳排放量出現境內洩漏與境外洩漏的情況。境內洩漏係指外國產品因為不用負擔碳定價措施之成本而相較於本國產品具備價格優勢，使得進口產品在國內市場的消費量增加；境外洩漏係指國內業者考量碳定價措施之成本增加，將國內產線移轉至境外（碳排放成本較低）的地方。
- **維持歐盟產業之全球競爭公平性：**許多國家並無以碳定價作為達到減少溫室氣體排放效果之制度，反觀歐盟企業卻可能因本身需購排放權或是發電業因排放權致電價上漲等因素，使得生產成本增加，競爭上處於不利地位。於是歐盟出口產品因負擔了減碳成本，與出口市場上其他沒有負擔減碳成本的產品相較之下，形成價格競爭上的劣勢。為了平衡此一差距，歐盟擬針對出口產品按照其所繳納的稅額或配額進行調整（退稅或返還配額）。

（二）歐盟實施 CBAM 之立法期程與適用範圍

在碳邊境調整機制的立法期程方面，歐盟 2019 年《綠色新政》授權執委會草擬「立法草案（legislative proposal）」。歐盟執委會依此授權於 2020 年 3 月 4 日公布《CBAM 初期影響評估報告》（inception impact assessment），並在同年 7 月 22 日至 10 月 28 日展開公眾諮詢，

蒐集各方利害關係人對 CBAM 的各項看法，共獲得 609 項回饋¹⁶⁸。今（2021）年 3 月 10 日歐洲議會通過了「建立與 WTO 相容的歐盟碳邊境調整機制」（Towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism）之決議，支持執委會建置一項符合 WTO 規範的碳邊境調整機制（CBAM）¹⁶⁹，該決議要求 CBAM 應遵循下列四項原則：

- 確保商品進口價格能精準反映其碳排放量；
- 要求 CBAM 須遵守 WTO 規則與歐盟自由貿易協定，同時因 CBAM 所獲得的收益將挹注於歐盟綠色新政之各項措施；
- 要求歐盟碳排放交易制度（ETS）須涵蓋所有進口商品（中間、最終商品等）；
- 重視並關注高碳排放產業（水泥、鋼鐵、鋁、化石燃料、紙業、玻璃業、化學業、肥料業），同時須成立獨立機構以對 CBAM 之運行進行兩年一期之獨立審查，並向歐盟理事會、議會進行報告。

該項決議指出現階段 CBAM 之草擬尚存在四個待解決問題，這些制度設計問題，都須在未來執委會實施之 CBAM 適度獲得解決。依序是：

- CBAM 對免費配額、出口退稅的處理措施為何？如何確保歐盟工業與製造業在碳排放標準較低的國家仍能保有競爭力？
- 依據溫室氣體排放之研究以及現行之國際貿易制度，哪些國家、哪些產業部門須適用 CBAM？

¹⁶⁸European Commission (2020). Public Consultation on the Carbon Border Adjustment. <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12228-Carbon-Border-Adjustment-Mechanism/public-consultation>.

¹⁶⁹European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (2020/2043(INI))

- 適用於 CBAM 的進口產品，其碳定價應採用哪些相關技術標準？
- 進口/出口商所提之碳足跡證明可獲多少金額之 CBAM 退稅？其金額範圍為何？

原本歐盟執委會預計於 2021 年 6 月正式公布完整的歐盟立法草案，但已有訊息顯示恐將延後至 7 月中才會公布草案。但該草案後續還需經部長理事會 (Council of the European Union)、歐洲議會審議通過後，方正式成為法律。按照原本歐盟規劃之期程，CBAM 法規公告後還會有兩年的法規過渡期間，預計 2023 年才會正式實施。

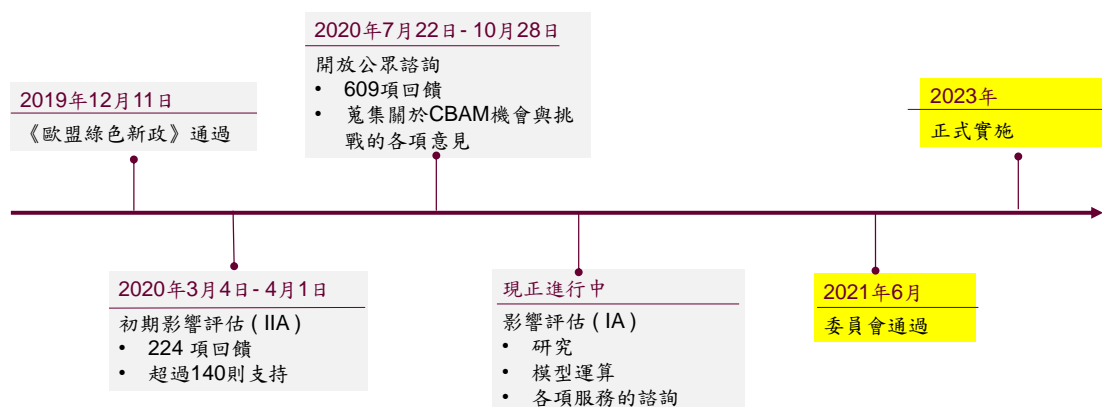


圖 1 歐盟碳邊境調整機制之原定立法進程

在碳邊境調整機制的適用範圍方面，未來 CBAM 適用範圍將涵蓋：發電業；能源密集業如煉油、鋼鐵加工、鐵、鋁、金屬、水泥、石灰、玻璃、紙漿、紙、大宗有機化學品等之製造業；商業航空業等。歐盟稅務總署官員 Benjamin Angel 在今年一月在相關研討會上，曾公開說明¹⁷⁰：CBAM 實施初期將以水泥業、鋼鐵業、化學產業等部門作為優

¹⁷⁰“EU carbon border levy shaping up as ‘notional ETS’ By Frédéric Simon, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-carbon-border-levy-shaping-up-as-notional-ets/>

先實施對象，其主要考量在於相關產業除了具有能源密集性質之外，受到全球競爭環境之衝擊影響也較大，且相關產品的生產過程所使用的電力，也較難轉換至低碳電力來源。歐盟考量碳含量的計算、查核將會是未來 CBAM 實施時會碰到的技術性問題，特別是終端產品碳含量的計算、查核將更為複雜。因此，CBAM 實施初期可能優先針對上述相關產業之進口原物料產品作為實施對象，在實施過程中逐步累積進口產品碳含量的計算、查核工作經驗。

（三）可能實施方案一：全境課徵之消費稅

歐盟原先在公眾諮詢階段設計的 CBAM，涵蓋了：碳關稅（carbon tariff）、國內消費稅之邊境調整（carbon excise tax）、歐盟現有碳排放交易機制（ETS）擴大適用範圍至歐盟的進口產品（EU ETS extension to border），以及仿效 EU ETS 設置進口產品專用配額（notional ETS）等可能實施方案。依據歐盟執委會氣候主任 Frans Timmermans 之公開發言¹⁷¹，執委會考量各方意見、技術可行性、WTO 適法性等因素，目前研議比較有可能的實施方案有二，分別為：1) 針對高碳洩漏風險產品課徵歐盟全境適用之消費稅，以及 2) 仿效 EU ETS 設置進口產品專用配額此兩種類型之措施。

首先，第一種可能實施方式乃是針對高碳洩漏風險產品課徵歐盟全境適用之消費稅。消費稅乃是政府基於一定財政及公共目的而對一些特殊類型的商品及服務徵收的特殊稅種，課徵方式主要採針對服務提供者課徵之增值稅（VAT），或是針對特種貨物課徵之貨物稅。採用此種實施方式，亦即歐盟在實施初期將會針對歐盟境內生產的水泥、鋼鐵、化學原物料產品課徵特種貨物稅作為國內稅。同時，也對進口之水泥、鋼鐵、化學原物料產品課徵特種貨物稅作為邊境調整稅。

¹⁷¹ 同上註。

此一方案的優點在於國內稅與邊境調整稅的實施對象、課徵方式、稅種均高度相近，較易於符合 WTO《關稅暨貿易總協定（GATT）》第 III.2 條要求邊境調整稅應符合國民待遇原則之規定，此一實施方式的 WTO 適法性疑慮較低。然而，觀察歐盟議會以及相關業者在公眾諮詢程序中所提出的意見，以消費稅方式實施 CBAM 存在兩個執行層面的主要問題，包括¹⁷²：

- **無法完全解決碳洩漏風險**：此種消費稅乃是針對終端消費產品課徵，要回溯產品整個生產過程的碳含量，計算、查核工作都相當複雜。此一技術複雜性將導致消費稅額之計算難以反應產品真實的碳排放成本，存在無法完全解決碳洩漏風險的問題；
- **稅率較難動態調整**：消費稅無法像碳排放權交易機制一樣機動性反應現時之碳減量成本；
- **可能對消費者帶來負擔較大**：此種消費稅乃是針對終端消費產品課徵，稅賦成本將直接轉嫁給消費者而對消費者帶來較大的影響。

（四）可能實施方案二：仿效 EU ETS 設置進口產品專用配額

第二種可能的實施方案，乃是歐盟針對高碳洩漏風險的進口產品，設置專用的碳排放配額池（allowance pool），進口業者必須向歐盟繳交 CBAM 專用配額，不能與歐盟 ETS 互通、交易。進口產品所應繳交的配額數量，乃是按照「產品進口數量乘以產品碳含量（生產每單位數量該產品所排放之二氧化碳）」進行計算。然而，針對產品碳含量之計算，歐盟稅務總署官員 Benjamin Angel 在今年一月在相關研討會上說明，進口產品之碳含量可能採取推算的方式，亦即歐盟會核算歐

¹⁷²European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism (2020/2043(INI)), page7.

盟同類產品之碳排放量平均值，作為計算進口產品之碳含量基準，再乘以歐盟交易機制下配額價格。

採取此一實施方式的優點在於進口產品使用專用之碳排放配額，不會影響到歐盟原先境內交易機制（ETS）配額之分配，也不會對原有 ETS 配額的市場價格產生太大的衝擊。然而，以專用配額方式實施 CBAM 存在三個執行層面的主要問題，包括：

- **無法反映進口產品實際排放量：**進口商須購取的配額係以歐盟同類產品碳排放量的平均水準進行推估。這種計算方式無法反映進口產品實際碳排放量。若要採取推估之計算方法，應提供進口商可以依據產品實際碳排放量做出調整的機制。此時，就必須提供進口商歐盟排放交易體系(ETS)所採用的碳排放監測，通報和驗證標準，使進口商可以按照產品實際碳排放量對繳納碳排放配額數量進行相應調整。
- **重覆課徵的問題：**若是逕以歐盟排放量做為計算基準，無法反映產品確實之排放量（例如：有可能來源國發電排放量較歐盟更高或更低）因此，還有第二個問題，若是進口產品來源國（也就是歐盟成員國以外之第三國）已經針對該產品實施碳定價措施，亦即該進口產品已經負擔排放成本，進入歐盟又按歐盟排放量課徵配額，就會有碳含量課徵兩次費用的情況發生。

三、其他國家對實施 CBAM 之立場

自歐盟宣布 CBAM 之後，各國家持續對於 CBAM 對全球貿易活動可能產生的影響，以及 CBAM 是否符合世界貿易組織之規範提出關切。另一方面，隨著各國提升中長程減排目標，各國也開始思考實施 CBAM 之必要性。對此，本節進一步檢視美國、澳洲、韓國、日本、

加拿大等國家之減排承諾、國內推動減碳措施之進展，以及對實施 CBAM 所持立場。

（一）美國

1. 拜登宣布 2030 年至少達到減碳排放量 50% 以上

拜登上任後立即宣布美國重返巴黎協定，並宣示美國承諾將在 2050 年達成碳中和之目標。今（2021）年 4 月 22 日美國總統拜登於其主辦的「氣候領袖峰會（Leaders Summit on Climate）」期間，更進一步公布了美國新的 2030 年碳減量目標，將「以 2005 年碳排放量為基準，於 2030 年之前減少碳排放量達到 50% 至 52%」作為中期目標¹⁷³。此目標比美國前總統歐巴馬任內訂下之 2025 年減少 26 至 28% 更為宏大。

2. 美國實施《國際氣候融資計畫》針對進口產品徵收碳費

為達成此一減量目標，拜登同時宣布推動《國際氣候融資計畫》（International Climate Finance Plan），目的在與美國國內減少溫室氣體排放作法一致下，考量碳邊境調整措施(carbon border adjustments，例如針對進口國內未有相應碳稅的進口產品，徵收一定費用等)。職此，美國《國際氣候融資計畫》主要涵蓋下列四個計劃項目：

- 美國承諾於 2024 年前將目前提供予開發中國家的與氣候相關的公共融資的預算，以 2013 至 2016 年為基準增加一倍，但並未公開具體金額；
- 為了推動更多私人資本投入氣候相關的投資，千禧年挑戰基金（Millennium Challenge Corporation, MCC）於 2023 財政年度開始，將投入至少三分之一的資金於氣候危機相關的投資項目。另外，美國進出口銀行（The Export-Import Bank of

¹⁷³ EXECUTIVE SUMMARY: U.S. International Climate Finance Plan, APRIL 22, 2021.

the United States, EXIM) 將審視如何增加對環保、可再生能源、能源效率及能源儲存等技術服務出口的支持。美國國際發展金融公司 (U.S. International Development Finance Corporation, DFC)、EXIM、MCC、美國貿易發展署 (U.S. Trade and Development Agency, TDA) 及美國國際開發總署 (U.S. Agency for International Development, USAID) 等政府部門將合作建立參與相關投資項目的管道；

- 美國財政部將透過與經濟合作暨發展組織 (OECD) 合作調整各國融資方向，推動各國停止對化石燃料等能源項目的融資。美國將與各國合作促進資金流向對氣候友好 (Climate-Friendly) 的投資活動；
- 美國財政部與相關政府機關協力，推動改進氣候相關風險及機遇的資訊，並識別出與氣候相關的投資，以及管理與氣候相關的金融風險，同時使投資組合及戰略與氣候目標維持一致。

3. 美國目前正在評估是否實施 CBAM

拜登政府在 3 月初公布之「2021 貿易政策議程」提及美國將透過雙邊、多邊方式，推動達成永續環境。同時，貿易政策議程亦揭示了當前美國政府對於實施碳邊境調整措施 (CBAM) 之立場，拜登執政團隊將會評估是否有必要實施碳邊境調整措施，例如針對進口國內未有相應碳稅的進口產品，徵收一定費用。

對此，美國氣候特使 John Kerry 於全球氣候峰會期間公開表示，總統拜登的執政團隊正評估是否有需要實施碳邊境調整機制。其進一步指出美國將會視其他國家對抗氣候變遷之努力，來決定是否有需要採行此一邊境調整機制，來維護本國勞工與美國減排政策之成果。

（二）澳洲

1. 澳洲承諾實現 2030 減碳目標，但未針對 2050 年宣布推動時間表

澳洲總理莫里森雖承諾努力讓澳洲實現 2030 年減碳目標，但在今年 4 月 22 日氣候領袖峰會中，總理莫里森並未提升其減排目標，特別是澳洲表示將致力於以科技推動產業轉型達到減碳排放效果，而非透過租稅工具來消滅它。

職此，澳洲政府目前尚無宣示 2050 年達成碳中和目標之任何政策時間表，澳洲亦宣布將於今年 11 月「聯合國氣候變化綱要公約第 26 次締約方大會」（2021 United Nations Climate Change Conference, COP26）前更新其長遠減少碳排放的戰略。事實上，「氣候理事會」（Climate Council）資深研究員巴克斯特（Tim Baxter）認為：澳洲未來面臨著考驗，隨著全球其他地區逐漸淘汰化石燃料，現在澳洲化石燃料出口榮景將會面臨考驗¹⁷⁴。

2. 澳洲取消碳稅，改推動減碳基金實行碳交易制度

澳洲目前採取碳交易機制取代過往的碳稅制度。事實上，澳洲政府曾於 2012 至 2014 年實施碳稅制度，後因國內政治問題而遭到廢除，政府立法成立「減碳基金」（Emission Reduction Fund, ERF），改以獎勵方式來取代碳稅制度。這套機制主要有兩個目的—對過度排放的企業進行懲罰，並對積極減排的企業實行獎勵。茲將其碳權交易額度重點分述如下：

- 首先，所謂碳排放配額是指一種用於限制碳排放的許可，1 單位碳排放配額等於 1 噸的二氧化碳排放量。換言之，如果一家企業獲得 100 個排放配額，則意味着該企業可以在規定時間內排放 100 噸二氧化碳，或是將未用罄的配額再轉售給其他業者。目前澳洲的碳排放配額由清潔能源監管

¹⁷⁴ 亞洲碳中和浪潮下 澳洲總理仍裹足不前捍衛煤炭，2020/11/5，資料來源：
<https://e-info.org.tw/node/227867>。（最後瀏覽日：2021/5/6）

部門（Clean Energy Regulator/CER）負責，排放配額則被稱為「碳權單位」（Australian Carbon Credit Units/ACCU）。

- 其次，ACCU 會在政策實施初期分配給主要排放源的大型企業（比如礦業、電業等）的排放配額，該配額會逐年遞減，此一過程在為上述企業提供緩衝並使其最終達成零排放目標。澳洲清潔能源監管部（CER）官網列有 480 家企業，這些企業均為澳洲境內的排放大戶¹⁷⁵。
- 第三，排放量較低或者迅速減排的企業，則可以利用多餘的 ACCU 進行交易，從而獲取額外營收。例如，一中小型企業在有效期內擁有 500 個 ACCU，該企業可將這些排放配額出售（現價為每單位\$16.10）。而回購機構正是 ACCU 的發行方——清潔能源監管部門（CER，通過減排基金 ERF 回購）。
- 隨着澳洲政府減排政策的推出，許多包括礦業、航空以及海運在內的排放大戶紛紛開始通過採購 ACCU 來實現碳中和。對於這些大型企業來說，經濟規模至關重要，而經營過程中不可避免產生的溫室氣體則會招來巨額罰款，而避免罰款的最簡單方式就是直接購買 ACCU。

3. 澳洲對歐盟實施 CBAM 採反對立場

澳洲總理莫理森多次表示反對歐盟 CBAM 方案，澳洲貿易部長丹·特漢（Dan Tehan）於 4 月 25 日向《澳大利亞金融評論》表示對於美國和歐盟實施 CBAM 的保護主義措施感到擔憂，並主張應改為推動環境產品和服務的全面自由化，促使減少碳排的技術能夠自由流通。相對的，根據澳洲廣播公司(ABC)報導，歐盟也揚言，

¹⁷⁵澳洲 Clean Energy Council，資料來源：
<https://www.cleanenergycouncil.org.au/search?type=pages&query=CEA>。
（最後瀏覽期限：2021/5/6）

除非澳洲就達成碳中和(climate neutrality)及逐步淘汰化石燃料提出具體作為及時間表，否則將拒簽任何雙邊貿易協定¹⁷⁶。

(三) 韓國

1. 韓國針對 2030 及 2050 年設立減碳目標時間表

韓國總統文在寅去年宣布韓國 2030 年減排目標為較 2017 年減少 24.4%，而文在寅在今年 4 月氣候領袖峰會中宣布將提高韓國 2030 年減碳目標，韓國政府並研擬立法 2050 年實現溫室氣體淨零排放目標。

韓國環境大臣韓正愛在 CGTN 媒體對談場合(「與思想家對話：通往碳中和之路」電視論壇)，表示韓國的國家溫室氣體排放量在 2018 年已達高峰，此後一直下降。展望未來，韓國將追求以再生能源發電系統為基礎的轉型過程、發展綠色永續分類法、促進環境責任投資、並且制定一套涵蓋從生產到回收的整體產品生命週期的循環經濟模型¹⁷⁷。

2. 韓國採取碳排放交易制度¹⁷⁸

韓國是亞洲第一個實施全國碳排放交易立法的國家，為了與其減量目標連結，南韓內閣會議於 2012 年 11 月 13 日通過實施 GHG 排放權分配及交易法案(ETS ACT)，內容概述 ETS 的規則及管理架構，並規劃在 2015 年 1 月實施，即採用由上而下訂定排放總量的方式，依各部門基準年排放比例分配其排放額度。有關韓國碳排放交易法案中有關交易制度設計，茲就重點說明如下：

¹⁷⁶Australia in line to cop US carbon tax, 2021/4/26。資料來源：
<https://www.thesaturdaypaper.com.au/thebriefing/max-opray/2021/04/26/australia-line-cop-us-carbon-tax>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

¹⁷⁷S. Korea Minister of Environment reiterates climate commitments at CGTN Boao TV forum, 2021/4/21, 資料來源：
<https://news.cgtn.com/news/2021-04-21/S-Korea-Minister-of-Environment-reiterates-climate-commitments-ZDPsLdLFf2/index.html>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

¹⁷⁸張素美(2016)，南韓碳排放交易制度分析—自 2015 年 1 月 12 日起實施全國性碳交易制度，工業技術研究院綠能與環境研究所。

- 涵蓋範圍(Coverage)部分，包含：京都議定書的六種溫室氣體直接與間接排放、每年排放量達 25,000 tCO₂e 以上的個別設施單位、或年碳排放量達 125,000 tCO₂e 以上的企業體、任何自願參與 ETS 的公司。
- 交易階段(Trading phases)：自 2015 年 1 月 1 日開始實施，前兩階段為 3 年實施期間，第三階段預計 5 年，故第一階段為 2015-17 年，第二階段為 2018-20 年，第三階段為 2021-25 年。
- 碳排放配額之分配(Allocation)：2013 年 12 月由南韓策略與財政部公布 ETS 主計畫，以 10 年為一規劃期，每 5 年進行修正，分配計畫至少在交易期開始前 6 個月完成，配額需在每一遵行年度開始前 2 個月內發放給核配對象。第一階段為 100%免費核配(2015-2017)；第二階段為 97%免費核配(2018-2020)；第三階段設定為 2020 年以後，每五年為一期程，之後每個階段的免費核配將小於 90%。碳密集度高的行業可得到 100%免費核配，至於核配方式將同時考量歷史排放量及標竿值。屬於免費額配以外的碳排放量，業者均須從 ETS 市場經拍賣交易取得。
- 遵行(Compliance)：經驗證後的排放量需在遵行年度結束後的 3 個月內回報，在每一遵行年度結束日起六個月內，將實際取得經查證的溫室氣體排放量之等額排放額度，繳回給主管機關。
- 抵換(offsets)：倘有些業者減碳量不佳，擬向其他有未用罄配額的業者交易時，買碳權的業者抵換的比例最多至其碳排放量義務之 10%，實際的限度則由核配決定；第一及第二階段完全排除國際抵換額，第三階段開始可使用國際抵換，

上限為總抵換的 50%，但每一遵行年度上繳排放量的國際抵換實際數不能超過上繳的國內抵換數。

- 罰則(Penalties)：每一遵行年度上繳的排放配額不足時，最高將被罰 3 倍之市場平均價格，約為 10 萬韓元/tCO₂e (90 美元/tCO₂e)。
- 財務支援措施(Financial support measures)：ETS 法案允許對那些競爭力受到負面影響的產業提供財務支援，方式是採用減稅或補貼。

3. 韓國政府正研擬因應歐盟 CBAM 措施

為因應韓國貿易夥伴都在規劃與碳排放有關的新法規，如歐洲 CBAM，美國也在研議徵收調整費用或對碳密集型商品徵繳碳排放配額。因此，韓國政府正視其溫室氣體排放量過高的問題，刻正檢討國家減排目標並預計今年會再宣布新的減排目標並向聯合國通報。

韓國安永會計師事務所 (Ernst & Young Korea) 和綠色和平漢城 (Greenpeace Seoul) 在 1 月的影響評估報告指出，如果在 2023 年韓國的主要出口國美國、歐盟和中國大陸都開始實施 CBAM，則韓國企業出口每年度將需額外負擔約 5.3 億美元的減排成本¹⁷⁹。

(四) 日本

1. 日本針對 2030 及 2050 年設立減碳目標時間表

日本首相菅義偉於氣候領導人峰會，宣布將推動日本於 2030 年碳排放減少 46%，此前日本訂下之目標為以 2013 年為基準減少 26% 碳排放。菅義偉首相表示日本將儘力達成高於 50% 的碳排放削減幅度，並期待日本能在 2050 年達成碳中和的目標。

¹⁷⁹[ROAD TO 2050] Carbon neutrality offers tests, opportunities for Korea, 2021/4/18, 資料來源：<https://koreajoongangdaily.joins.com/2021/04/18/business/economy/carbon-neutrality/20210418181000427.html>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

依日本政府公布實現 2050 年「碳中和」目標的「綠色成長戰略」計畫，力拚 2050 年將再生能源發電佔整體發電量比重提高至 50%~60%，佔比將達現行 3 倍，期望藉此刺激民間技術革新、投資，預估 2030 年能創造年間 90 兆日圓、2050 年間 150 兆日圓的經濟效益。

2. 調整 2005 及 2010 年推動措施，日本正研擬碳交易制度

日本尚未實施全國性強制的碳交易制度，但於 2005 年起施行全國性的自願性排放交易機制；又於 2010、2011 年分別於東京、埼玉縣也開始施行地方性碳排放交易制度。此外，日本於 2012 年起針對全國石油、天然氣、煤炭，另加徵「全球暖化對策稅」（屬於碳稅一種），惟相較於各國碳稅稅率，日本稅率較低。日本研議碳交易制度之發展與重點如下：

- 日本環境省為了得到碳交易的相關知識與經驗，因而在 2005 年施行了日本自願性排放交易機制(JVETS)。在考量成本效益下，協助廠商達到減碳目標。主要的政策有二：首先，補貼購買能源效率較高的機器設備；其次，參與廠商必須依照碳排放權來排碳。是以，日本宣示在東京議定書(Kyoto Protocol)第一階段（2009-2012），溫室氣體排放要比 1990 年減少 6%。依照日本環境省(Ministry of Environment Japan)的報告(2012)，日本政府 2020 年中期減碳目標為排碳量要比 1990 年減少 25%，而 2050 年的長期減碳目標須比 1990 年水準低 80%。為達到此目的，日本政府採行各種能源政策，包含國內碳交易機制、氣候變遷稅、以及再生能源躉購價格(FIT)政策等。
- 日本自願性排放交易機制 (Japan Voluntary Emissions Trading Scheme, JVETS)於 2005 年開始施行。參與機構必須經由改善設備能源效率或參與日本自願碳交易排放機制，

以遵循 CO² 排放減量目標。京都排放機制下的國際碳權可在此自願排放交易機制中交易。Kossoy and Guigon (2012) 的報告曾指出共有 389 個組織參與，減碳量達到 1.89 百萬噸。JVETS 為日本最蓬勃發展的交易市場，2006-2010 會計年度中，大約有 26 萬噸的排放權受到交易，平均每噸交易價格為 9-16 美元。

- 日本於 4/22 全球氣候峰會宣布，2030 年溫室氣體排放量較 2013 年減少 46% 的目標(較原訂減少 26% 的目標，大幅提高)，然目前日本國內部會(環境省及經產省)對於碳定價機制有不同立場，惟為達 2050 碳中和目標及避免碳洩漏，兩部會均已著手討論 CBAM 可能形式與要件，預計今年夏天之後會有初步結論¹⁸⁰。

3. 日本政府考慮導入歐盟 CBAM

日本經產省將召開委員會檢討對「不積極因應環保及節能減碳國家」的進口產品課徵「國境碳稅」，並針對歐盟、美國欲採用 CBAM，日本經產省亦於今年 2 月召開會議研商因應對策，並考慮導入 CBAM 相關制度，預計於今年夏季完成碳交易初步方案彙整，今年內確定相關政策方針。

(五) 加拿大

1. 加拿大針對 2030 及 2050 年設立減碳目標時間表

加拿大總理杜魯多 (Justin Trudeau) 於今年 4 月份氣候領袖峰會中表示，加拿大訂下於 2030 年碳排放量相較於 2005 年削減 40 至 45% 的目標，此前加拿大承諾於 2030 年減少 30% 碳排放量。杜魯多在會議上同時指出，加拿大將提供更多融資協助國內高碳排放

¹⁸⁰Japan Mulls Carbon Border Tax for Polluters, Nikkei Says, 2021/2/11, 資料來源：
<https://news.bloombergtax.com/daily-tax-report/japan-mulls-carbon-border-tax-for-biggest-polluters-nikkei-says?context=article-related>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

產業推動轉型，投入研發更乾淨的技術。此外，加拿大亦承諾研擬立法 2050 年實現溫室氣體淨零排放目標。

2. 加拿大政府欲推動全加拿大碳價制度

加拿大政府將推動「全加拿大碳定價制度（national carbon pricing mechanism）」。自 2019 年起，要求各省和地區須依「泛加拿大碳污染定價方法」標準制訂各自的碳定價機制(碳稅或碳排放交易系統)；或在其轄區實施聯邦支持系統，即(1) 2019 年化石燃料監管費定為 20 加元(14 美元)/tCO₂e，每年增加 10 加元/tCO₂e，直到 2022 年 50 加元(35 美元)/tCO₂e；(2) 以產出為基礎之定價系統(OBPS)，該系統為發電及各種活動設定排放密集度標準。職此，針對全加拿大碳價制度可從「碳定價系統效率」及「促進消費者擺脫對化石燃料依賴」兩方面來分析：

- 加拿大政府目前認為碳交易系統必須符合國家長期減排政策目標，才能引導私部門投資低碳項目或減排技術。加拿大將依據國家減量目標設定碳排放配額之總量。此外，排放交易系統與能源轉型對接，加拿大除了國家減量目標之外，排放交易系統設計也應與其他相關政策連結，包括空氣污染管制、再生能源、節能、經濟結構調整和電力改革等政策。同時，考量電力部門為主要碳排放來源，政府應考慮現有電力市場法規為電力市場量身打造排放交易系統，並運用拍賣配額（consignment auctions）、涵蓋間接排放、碳投資與碳定價委員會等政策工具來反映電力部門的碳排放成本。
- 未來推動全加拿大碳定價制度上，根據加拿大環境與氣候變化組織發佈報告，加拿大在 2019 年產生了 730 兆噸的二氧化碳排放量(全加拿大碳價制度實施的第一年)，比 2018 年增加了 1 兆噸（即 0.2%）。此外，加拿大最高法院亦宣

布「全加拿大碳定價制度」符合憲法要求，加國政府為了達到其排放目標，預計將在未來十年大幅提高碳稅，至2030年加拿大碳稅將從目前的每噸40美元躍升至每噸170美元，以期待促使消費者擺脫對化石燃料的依賴而轉向更清潔的能源¹⁸¹。

3. 加拿大政府規劃針對 CBAM 展開公眾諮詢程序

今(2021)年 1 月加拿大與歐盟召開《全面經濟貿易協定》(Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA)商品貿易委員會時，曾與歐盟就 CBAM 之實施進行資訊交流。加國向歐方表明將會針對實施碳邊境調整措施(如 CBAM)之可行性進行評估，並表達有意與歐盟等國際夥伴針對此一議題展開討論，特別是如何在維持商業貿易公平性的前提下，納入碳邊境調整措施以實現減排目標¹⁸²。

對此，加拿大政府已著手規劃針對 CBAM 展開公眾諮詢程序。在近期(4月20日)公布的2021年度的財政預算案中納入碳邊境稅(Border Carbon Adjustment)的預算項目，並指政府計劃於夏天展開於碳邊境稅的諮詢工作，相關參與的利害關係人包括各省及地區官員、進口商及出口商，更廣泛的公眾諮詢工作將於下半年展開¹⁸³。與此同時，加拿大政府將與理念相近國家繼續討論碳邊境稅合作。

四、歸納與分析

觀察前述有關歐盟對於實施 CBAM 之規劃，CBAM 之適用範圍涵蓋歐盟定義之高碳洩漏風險產業，包括：發電與能源密集業(如煉油、

¹⁸¹Canada's greenhouse gas emissions increased slightly in first year of carbon tax: report, 2021/4/12, 資料來源：
<https://www.cbc.ca/news/politics/canada-greenhouse-gas-emissions-ticked-up-1.5984202>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

¹⁸²Canada Says It's Open to Carbon Tariffs Amid Global Climate Push, 2021/2/12, 資料來源：
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-02-12/canada-says-it-s-open-to-carbon-tariffs-amid-global-climate-push?sref=DSdfY7hf>。(最後瀏覽期限：2021/5/6)

¹⁸³<https://www.budget.gc.ca/2021/report-rapport/p2-en.html?wbdisable=true>

鋼鐵、金屬、水泥、石灰、玻璃、紙、大宗有機化學品等之製造業)。我國未來相關產業之出口將可能受到歐盟 CBAM 之衝擊，特別是歐盟預計優先適用之產品類別，如：水泥、鋼鐵、化學原物料產品，將首當其衝受到歐盟 CBAM 之影響。又依我國環保署估計，台灣至今每年碳排放總量約為 2 億 9 千萬噸(296,546 千公噸)¹⁸⁴，倘若歐盟 CBAM 係以全國總排碳量為基礎，並仿效 ETS 交易碳價(至今年 5 月為止已達每公噸 50 歐元¹⁸⁵)來初步估算，大概可掌握到 CBAM 實施後我國業者出口歐盟可能額外負擔的成本區間，惟最終仍是看歐盟如何實施與計算而定。

但不論如何，即便蔡總統在 4 月世界地球日宣示要跟上全球趨勢，因此我國擬於 2050 年達成淨零碳排目標，但後續在研議具體減排方法、我國碳定價相關政策與制度之政策推動上，也須加快跟上。從歐盟 CBAM 之規劃，預期會提供不同進口來源，可證明其生產地有相對應的碳定價制度來抵免或避免對同一碳含量重複繳交費用問題，但只有 2050 年淨零目標的政府單純宣示恐不足以做為可豁免的證明，仍需有具體實施之措施或制度，方可提升我國能獲得歐盟認可的機會與程度，進而可降低我國業者負擔。基此，我國政府除了透過能源政策與減碳計畫協助產業因應之外，亦應關注國際間對於因應 CBAM 之相關討論。

其次，在 WTO 場域針對 CBAM 已有諸多討論，除了 CBAM 之 WTO 適法性外，日本也提議探討不違反 WTO 規則的「碳邊境稅」制度設計，包括溫室氣體排放量的計算方法、碳定價方法及確保數據的透明度等問題。鑒於我國過去未能參與聯合國等場域探討氣候變遷問題之活動，因此對於碳定價工具經驗或掌握度較為有限，則藉由此項議題已為 WTO 「貿易及環境永續性結構性對話」(the trade and environmental sustainability structured discussions (TESSD)) 可能議題，

¹⁸⁴ 國家溫室氣體排放清冊報告背景，https://ghgrule.epa.gov.tw/report/report_page/31

¹⁸⁵ 路透社，2021 年 5 月 7 日：<https://www.reuters.com/article/eu-carbontrading-idUSL4N2MU2O1>

且 APEC 也有機會討論之發展下，建議我國應積極參與各國在 WTO 或 APEC 等對此項議題之討論，一方面提升我國對此項議題發展趨勢之掌握，並作為加速訂定國內政策方向之基礎；他方面也尋求與美日等國在氣候變遷議題上，可進行資訊交換、經驗交流等之合作機會。

最後，除了針對 CBAM 機制本身之發展保持關注外，對於 2016 年底暫停的「環境商品談判」(EGA)是否會重啟談判？或者是否會有 EGA 2.0 版本的新一輪談判？也是後續應密切關注之重點。日本、澳洲等國家均已在 WTO 提出以環境商品關稅減讓、貿易規則等方式之倡議，以做為各國實施 CBAM 之替代方案。澳洲計畫爭取 WTO 凱恩斯集團 (Cairns Group) 國家之支持，推動風力發電機、太陽能面板及廢水處理技術等環境商品及服務之關稅減讓方案；日本也在 3 月 22 日 WTO 非正式會議提案 (INF/TE/SSD/W/10)，建議透過關稅減讓、貿易規則之制定，加速減碳產品在全球貿易體系之流通使用。此一倡議類似環境商品談判之概念，但產品限縮在產品使用的技術可以直接幫助減少碳排放的範圍，諸如：風力發電、無碳燃料（如：燃料氫、氫燃料）、低排放運輸、碳循環技術、低碳家居與建築技術、太陽能、資源循環利用等之產品或產業。

總之，CBAM 機制或可達成氣候變遷目標之其他政策手段，在美歐日澳、中國等主要 WTO 會員均有高度討論意願，且新任 WTO 秘書長已設定為今年底第 12 屆部長會議(MC12)盤點議題之列下，意謂著台灣更應及早做好面對相關議題在下半年加速推動之策略與政策準備。

第 110-07 號諮詢案

美國「戰略競爭法草案」分析及對美中臺 供應鏈之可能影響

一、前言

2021 年 3 月 3 日，美國白宮公布「國家安全戰略暫行綱領」(Interim National Security Strategic Guidance)，將中國定位為「唯一具備綜合實力(經濟、外交、軍事、科技能力)挑戰美國所建立的國際體制」的競爭對手。該報告列舉專斷且專制的中國對美國的各面向威脅，並將確保美國在對中國之「戰略性競爭」(strategic competition)中得以勝出作為拜登政府國家安全之重點目標。¹⁸⁶

美國參議院外交委員會於同年 4 月 21 日通過「2021 年戰略競爭法」(Strategic Competition Act of 2021)草案，提交院會審查。該草案顯然是為了呼應前述「國家安全戰略暫行綱領」將美中界定為「戰略性競爭關係」的定位，透過本法提供法源及預算基礎。本法初步歸納了美國要從事全方面較量的領域。在經貿領域，該法編列預算在各地美國使館聘僱專業顧問，協助美國公司移轉供應鏈並尋找合適的新落點。其次也授權美國政府加大協助盟國基建發展的力道，同時在數位貿易及科技領域，要求美國政府跟五眼聯盟及台灣洽簽數位貿易協定，組成數位貿易聯盟，更要落實川普時代的「數位連結及網路安全夥伴」計畫。

二、「戰略競爭法」草案內容分析

美國參議院外交委員會主席民主黨籍參議員梅南德茲 (Robert Menendez) 與該委員會少數領袖共和黨籍 Jim Risch 兩位參議員於 2021

¹⁸⁶The White House, "Interim National Security Strategic Guidance", March 3, 2021, The White House, <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>>.

年 4 月 15 日聯名提出「2021 年戰略競爭法」草案，並於年 4 月 21 日以 21 比 1 的壓倒性比數通過，提交院會審查(議事編號(General Order)編號 54)。¹⁸⁷隨後參議員梅南德茲利用向大會提出報告之機會，於 5 月 10 日提出修正版草案，亦即本報告分析之基礎。又礙於篇幅，本報告僅針對法案中有關供應鏈、產業發展及台美合作部分進行歸納。

值得注意的是，2021 年 5 月 18 日參議院多數黨領導舒默 (Chuck Schumer) 宣布兩黨共同提交的替代修正案，將本法連同「2021 年無盡邊疆法」(Endless Frontier Act)、「2021 年因應中國挑戰法」(Meeting the China Challenge Act of 2021)及數個分別由參議院國土安全委員會、參議院衛生、教育、勞工暨退休金委員會、參議院司法委員會、參議院撥款委員會的修正案整併成「2021 年美國創新和競爭法」(U.S. Innovation and Competition Act of 2021)¹⁸⁸。故未來本法可能成為「2021 年美國創新和競爭法」之一部分。

(一) 法案前言及國會認定

該法案名稱雖未指稱適用對象，但法案前言卻明文規定「本法在於處理涉及中國之問題」(To address issues involving the People's Republic of China.)，因此在性質上亦可稱之為「(與中國)戰略競爭法」。

在法案之「國會認定」(Congress findings)部分，指出中國長期以來透過各項政治、軍事、經濟政策與意識形態主導之各項行為，均有悖於美國及全球其他國家的利益與價值，特別是中國共產黨(中共)在習近平領導下，以「中華民族偉大復興」為施政核心，全力鞏固中

¹⁸⁷The U.S. Senate Committee on Foreign Relations, “S.1169--Strategic Competition Act of 2021”, the 117th Congress(2021-2022), April 21, 2021, < <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>>.

¹⁸⁸Senate Democrats, “SCHUMER FILES BIPARTISAN U.S. INNOVATION AND COMPETITION ACT OF 2021 AS SUBSTITUTE AMENDMENT TO ENDLESS FRONTIER ACT”, <https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/schumer-files-bipartisan-us-innovation-and-competition-act-of-2021-as-substitute-amendment-to-endless-frontier-act> (accessed on May 27, 2021)

共強勢領導、強化軍事力量、深化中共在國家及經濟之地位、強勢外交政策及領土主張，並否定任何威脅中共統治之價值及個人自由，同時認為「中國特色社會主義」優於其他治理制度，並以此試圖以軍事、科技及經濟力量改變現有國際秩序、取代現有架構。

在此情況下，因美國未來將透過本法確保其全球領先地位。《戰略競爭法案》第四條首先揭示本法主要目的，為使美國及其盟友在印太區域維持勢力平衡，以及不受中國對航行與商務自由之干擾，將持續共同合作制定符合國際法和國際慣例且裨益國際社會的標準和規則。再者，美國也承諾將引導自由且開放的國際秩序，與其他國家共同維護主權原則、法治原則與人權價值。另一方面，美國將抵禦中國政府企圖顛覆民主國家、扭曲全球市場、操控國際貿易體系、以經濟和軍事力量對其他國家施壓、利用科技優勢減損個人自由及安全利益等作為，且同時避免與中國正面進行軍事對峙。基於上述目的，第四條進一步說明美國擬將實施的具體政策。整體而言，共可歸納出以下面向：

1. 強化美國競爭優勢

強化美國國內根基，如加強投資教育、科研創新、民主機構以改善美國經濟、外交政策與國家安全之利益。支持私部門在新興市場的經濟發展，同時也將活化商業外交策略，以支持美國企業可在他國進行公平競爭。

2. 確保美國在關鍵與新興技術領域之創新地位

如下世代電信、人工智慧、量子計算、半導體及生物科技等。對此，美國也將持續提供必要投資和誘因、革新出口管制和投資審查制度、強化美國制定國際標準的領先地位、降低美國市場障礙，以及與盟友合作及保護開發關鍵技術（如共同制定多邊出口管制措施、建立國防科技安全能力、維穩供應鏈安全、確保供應鏈分散）等。

3. 揭露來自中國的風險

提升美國人民，包括私部門、學術機構、立法機關等對於來自中國政府的威脅認知。揭露中國使用行賄、強制欺壓等惡意手段獲取不公平經濟利益，並強求其他國家必須遵守中國政治和戰略目標之情形。

4. 平衡美中關係

未來美國政府將研擬具體對抗中國在政治、外交、經濟發展、軍事與資訊科技各方面的戰略競爭策略，以最大化美國的戰略優勢。在經濟關係方面，則追求美中兩國之良性競爭及公平且互惠之待遇，一方面在抵禦來自中國的潛在威脅之外，他方面也將盡可能在美中具有共同利益之領域保留經濟參與、學術研究與合作之機會。

5. 建立裨益國際社會的國際法規則、強化國際組織效能

透過法治原則、市場開放、人權、透明化治理等原則引導自由、開放且安全的國際體系；並提倡自由且互惠的國際貿易規則，及開放且整合的市場。另將強化聯合國與其他多邊國際組織的有效領導力，避免由其他非自由且為獨裁體制的國家決定新成員的加入。

6. 強化與盟友在印太區域之合作關係

深化美國與印太區域和歐盟等盟友間之合作關係，包括維護共享利益與價值，及共同抵禦外部威脅，尤其將強化美國在印太區域部署之軍力，並與盟友合作共同防範中國對鄰國的欺壓、維持開放海域及航道等。

7. 與盟友共同推動民主體制和多項普世價值

與先進民主國家合作提倡自由且開放的國際秩序、強化民主體制、促進人權價值，並支持新聞自由及抵抗虛假宣傳活動。強化與盟國和國際組織的合作，要求中國必須對其侵犯人權、限制宗教自由，以及任何違反國際人權條約之相關作為負責。

(二) 投資具競爭力的未來

《戰略競爭法》中「投資具有競爭力的未來」(Investing in a Competitive Future)一節，主要推動美國企業將生產設施及供應鏈撤離中國，並訂定基礎建設的國際標準，抗衡中國近年在各國的基礎建設投資，同時積極協助開發中國家進行電力部門改革，藉此降低對其他國家的能源依賴。

1. 協助美國企業實行全球供應鏈多樣化及管理

法案第 101 條授權美國國務卿在與商務部長協調下成立一個工作項目 (Program)，於各國使館內聘請專家提供專業服務，協助感興趣的美國人及商業實體就與中國相關的供應鏈問題提供協助，當中包括：(1)撤離中國市場或將生產設施移至中國境外；(2)分散原物料 (Inputs) 的來源，尋求中國以外的供應鏈等項目。

2. 關於國際基礎建設品質標準的意向與支持

第 112 條及第 113 條提示國會應倡議美國政府與私部門 (Private Sectors) 及公民社會推動 G20 時先推動的國際基礎建設品質標準，當中包括：(1)尊重基礎建設投資項目所在國家的意願；(2)反貪腐；尊重法治；符合人權及勞動權利；財政與債務具有永續性；(3)社會保障與治理保障；透明度等項。

另外，在法案通過後的 180 天內，國務院須與其他參與「全球基礎建設協調委員會」(Global Infrastructure Coordinating

Committee, GICC) 的聯邦政府機構、國家情報總監 (Director of National Intelligence) 須向國會參、眾兩院各自的外交委員會呈交報告，以盤點進行中、待審核或未來的基礎建設計畫，並說明美國及夥伴國家的協助及協助利益。

3. 基礎建設交易及協助網絡 (Infrastructure Transaction and Assistance Network)

第 114 條授權國務卿成立一個工作項目名為「基礎建設交易及協助網絡」，在與相關聯邦機關及涉及 GICC 的機關進行諮詢後，在印太地區推動具永續性、透明及高品質的基礎建設計畫。同時，在該工作項目底下國務卿獲授權設立「交易顧問基金」(Transaction Advisory Fund)，協助夥伴國家對基礎建設計畫之財務及環境影響的能力，並提交法律服務、可行性研究、債務永續性分析、計畫評估等協助。

4. 先進與可信任之能源基礎建設策略

法案第 115 條要求總統於諮詢私部門後，訂定一全面、長期及動員所有政府部門對抗中國政府掠奪性貸款及融資之戰略。美國將採取以下政策：(1)定期檢討開發中國家目前及將來的能源需要及能力，並分析中國政府、中國企業以及中國國民對能源計畫提供勞動及融資之情況；(2)尋求戰略支持、投資機會及外交參與之方式，對開發中國家電力部門進行改革，以擴大開發中國家先進能源技術的研發及部署等。

另外，其亦要求美國政府於法案實施後 180 天內，並於此後 5 年間，每年由國務卿向國會委員會提交增加美國先進能源科技出口之戰略，以改善開發中國家能源安全。

5. 提交關於中國於外國能源發展之投資情形報告

依據法案第 116 條，在法案通過並實施後 180 天內，並於此後的 5 年中每年由美國國際開發總署（United States Agency for International Development, USAID）在與能源資源助理部長諮詢須向相關國會委員會提交報告，當中須包括以下內容：(1)確認美國深化能源事務合作的優先國家；(2)描述中國政府及位於中國的企業於上述優先合作國家中在能源領域的發展、營運、融資及所有權的情況；(3)評估中國在開發中國家能源領域造成的戰略及安全憂慮，並評估其對美國國家利益及前述合作國家的利益的影響等。

6. 美國國會對於數位科技議題之意見

美國國會透過第 121 條「國會意見」（the Sense of Congress）條款，表達國會對美國數位科技相關議題之立場，包含：(1)美國應維持其於關鍵數位科技領域國際標準制定機構的領導地位，確保相關科技可在自由、安全、可交互操作及穩定的數位場域（Digital Domain）下運作；(2)要求美國及其盟友與夥伴應意識到須引領國際，利用所有經濟及外交工具，以對抗資通訊科技產品及服務被用於監控、鎮壓及操控民眾之情形；及(3)推動美國貿易代表署（United States Trade Representatives, USTR）與歐盟、日本、台灣、五眼聯盟國家或其他國家展開涉及數位商品的雙邊或複邊協定談判等項。

7. 數位連結與網路安全夥伴關係

法案第 122 條授權國務卿建立「數位連結與網路安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP）計畫，協助其他國家以下事項，包括：(1)擴大及增加新興市場的安全網路近用（Internet Access）及數位基礎建設；(2)保護包括數據等科技資產；(3)透過政策或監管立場，鼓勵開放、可交互操作（interoperable）、可信賴與安全的網路，促進數據自由流動、包

含多方利害關係人之網路治理，以及鼓勵競爭與具備安全性的資通訊技術政策及法規等。

另外，自法案生效起 180 天內，國務卿須向國會相關委員會呈交具體執行方案，並在法案生效起 180 天內及其後 5 年間，國務卿每年須向國會相關委員會就執行情況進行報告。

8. 授權外國投資委員會對外國對美國境內高教機構的餽贈及合約進行審查

法案第 138 條修正美國《1950 年國防生產法》（Defense Production Act of 1950）及《1965 年高等教育法》（Higher Education Act of 1965），授權美國「外國投資委員會」（Committee on Foreign Investment in the U.S., CFIUS）對美國高等教育機構所收受之特定「外國贈與」（Foreign gifts）進行強制審查，其重要規範內容包含：(1)擴大 CFIUS 審查之「涵蓋交易」（covered transaction）範圍，將高等教育機構所受外國人之特定贈與，或是與外國人締結之特定契約，列為涵蓋交易的範圍。(2)於《戰略競爭法》頒布後 270 日內，CFIUS 應公布「先導計畫」（pilot program）之擬定範圍與程序、評估高等教育機構執行計畫之負擔及解決方案等細節，並在先導計畫公布後之 30 日至 570 日內予以施行。

（三）投資盟國與夥伴關係

《戰略競爭法》中「投資盟國與夥伴關係」這部分主要聚焦於美國如何強化與盟友、夥伴的關係，促進彼此於經貿、治理、人權及軍事領域的合作，同時強化美國與國際組織或其他多邊機構的合作，藉此全方位地對抗中國。重要條款如下：

1. 美國對印太區域盟友及夥伴的承諾與支持

法案第 202 條中提及美國於印太區域的盟友是美國的重大戰略優勢，而且美國與關鍵盟友(Critical Allies)¹⁸⁹及夥伴(Partnership)¹⁹⁰之間存在共同利益，故美國應持續參與印太區域的事務，當中涉及台灣的承諾包含：(1)強化並深化美國與臺灣、印度、東協及紐西蘭的夥伴關係；及(2)強化與臺灣、越南、馬來西亞、新加坡、印尼及印度的外交、經濟及安全合作。

2. 建立 QUAD 跨議會內部工作小組

依據法案第 204 條規定，在法案通過並實施後的不晚於 180 天內，國務卿須尋求與日本、澳洲及印度政府等進入達成 QUAD 書面協定的談判，以建立一個橫跨 QUAD 各國國會內部的 QUAD 工作小組¹⁹¹，以促進 QUAD 國家在共同利益及價格上的緊密合作。成立 QUAD 跨議會內部工作小組旨在維持與深化 QUAD 各國政府高級官員之間在不同議題的互動。

3. 與東協合作的政策方略

法案第 205 條重申美國對東協的政策，包括美國與東協國家合作對抗 COVID-19 疫情、支持政府高層參與每年舉辦的東協峰會、重申美國與東協經濟互動的重要性、推動東協進行進一步的整合及承認美國與東協之間經濟戰略倡議的重要性，另外美國支持東協國家透過符合國際法的方式解決領土爭議。另外，該條同時反對中國採取強迫、軍事手段破壞區域穩定，並停止將任何爭議領土軍事化的舉動，同時反對任何國家所提出欠缺國際法理據的領土主張及妨礙其他國家行使主權的行為，更反對任何單方面將南中國海(South China Sea)宣布成立行政區及軍事區域的舉動。

¹⁸⁹ 關鍵盟友指的是南韓、澳洲、菲律賓及泰國。

¹⁹⁰ 夥伴指印度、新加坡、印尼、台灣、紐西蘭及越南。

¹⁹¹ 當中細分為疫苗專家工作小組、氣候工作小組、關鍵與新興科技工作小組。

4. 國會於加強美國與東協於中國相關科技議題的注意事項

法案第 206 條要求，國會應推動美國與東協共同執行對戰略科技及關鍵基礎建設的關鍵設備中過度依賴中國設備的風險分析，同時雙方應分享與中國投資於戰略科技及基礎建設相關的資訊，雙方亦應針對中國出口的監控科技實施出口管制。

5. 中國於國際組織之影響力報告

依據法案第 207 條，在法案通過並實施後的不晚於 180 天內，國務卿在與國家情報總監協調後，須向參、眾兩院的外交委員會、情報委員會說明中國於國際組織的影響力，當中內容須包括：追蹤過去十年間各國於國際組織的投票紀錄、中國國民於國際組織出任高階職位的人數、中國對國際組織的捐款、中國透過其外交機構於國際組織尋求其倡議之正當性的紀錄、中國資助所建立的組織辦公室的數量、中國操縱國際組織投票的手段、國際組織中使用中國企業所提供之科技設備與服務的程度，以及中國於聯合國批評美國的紀錄等。

6. 與盟友及夥伴的法規交流

第 208 條要求國務卿須與其他行政部門建立一個工作項目，促進美國監管（Regulatory）與技術（Technical）機構與盟友及夥伴國家相關政府機構的定期交流，交流內容包括：

- 推廣監管建立與實施的最佳實踐方式；
- 透過科學、技術及其他相關原則一同達到最佳的監管效果；
- 促進各國監管方式的法規調和；
- 針對新興產業的產業或技術標準建立共識以促進經濟成長；
- 推廣美國的環境及勞動標準。

7. 美國於國際標準制定機構的代表性

法案第 210 條亦可稱為《推動美國於 5G 領域的國際領導地位法》（Promoting United States International Leadership in 5G Act of 2021），本條中提示國會美國及其盟友及夥伴應保持參與與 5G 及未來資通信系統或基礎建設相關的國際標準制定機構，並應與盟友及夥伴在未來 5G 或更先進資通信系統或基礎建設的供應鏈上進行合作，為了加強美國於國際標準制定機構的代表性及領導地位，該條要求總統須建立跨部會工作小組（Interagency working group）提供協助及專業意見；以及與盟友、夥伴及私人部門合作以提升參與的成效。

該法同時規定於跨部會工作小組成立後 180 天內，須向參、眾兩院的外交委員會提交戰略報告，當中須處理美國如何促進於涉及 5G 及未來資通信系統及基礎建設相關標準制定機構中的領導地位，亦須與盟友及夥伴分享與 5G 相關的安全訊息，同時要說明如何因應中國於相關標準制定機構的影響力，以及如何與相關業者保持合作。

8. 有關與中國進行戰略競爭之制裁與其他管制

法案第 211 條旨在提醒國會目前獲國會授權針對中國惡質行為的制裁及管制措施，當中針對的惡質行為包括竊取智慧財產、網路相關的經濟間諜活動、對少數民族的鎮壓及其他侵害人權的行為、濫用國際貿易體系、非法向北韓提供援助及進行貿易、藥品走私活動等。該條提及具體法案眾多，例如：《全球馬格尼茨基人權問責法》（The Global Magnitsky Human Rights Act）、《卡爾與霍華德 2015 財政年度國防授權法》第 1637 條（Section 1637 of Carl Levin and Howard P “Buck” McKeon National Defense Act of Fiscal year 2015）、《芬太尼制裁法》（The Fentanyl Sanction Act）、《香港自治法》（Hong Kong Autonomy Act）等，並要求相關政府部門要全面落實上述法案的制裁措施。

9. 強化美國與台灣的夥伴關係

戰略競爭法草案第 213 條重申美國對臺政策，包含：(1)承認台灣為美國印太戰略中重要部分；(2)強化台灣安全及民主體制是印太區域持續和平與穩定的關鍵組成部分；(3)在《台灣關係法》(Taiwan Relations Act) 及對台「六項保證」下強化美國對台的承諾；(4)要求台灣增加國防預算以全面實現其國防戰略；(5)定期轉移軍事裝備予台灣以強化台灣的自我防衛能力；(6)推動台灣於聯合國(United Nations)、世界衛生大會(World Health Assembly)、國際民航組織(International Civil Aviation Organization) 及國際刑警組織(International Criminal Police Organization) 及其他組織的有意義參與；(7)倡議國際癌症研究機構(International Agency for Research on Cancer) 與台灣進行資訊分享；(8)推動美國、台灣及其他理念相近夥伴進行有意義的合作；(9)透過新的協定或恢復「貿易暨投資架構協定」的對話等方式促進雙邊貿易；(10)積極對話尋求簽定雙邊自由貿易協定；(11)擴大雙邊經濟及科技合作，包括改善供應鏈安全；(12)支持美國與台灣的教育及交流項目，包括語言文化、歷史及台灣政治；(13)擴大台灣與美國的民間交流。

另外，同條亦要求建立「美台文化交流基金會」(United States – Taiwan Cultural Exchange Foundation)，以深化台美之間未來領袖的友誼(Ties)，同時與各州、地方學校或教育機構合作選送高中及大學生來台學習中文、文化、歷史、政治或其他相關科目，同時鼓勵公立大學(Public Universities) 與台北經濟文化辦事處進行合作。

10. 台灣政府的待遇

法案第 215 條要求美國政府應視台灣民選政府為台灣人民的合法代表，以及結束過去將台灣政府視為「台灣當局」(Taiwan Authorities) 的做法，同時禁止美國政府對美國政府部門或機關與

台灣相關政府部會交流時實施任何限制。但本條同時指出，該條不應視為美國改變對台灣國際地位的立場或恢復與中華民國（台灣）的外交關係。

11. 於聯合國體系中強化美國領導地位

法案第 219A 條要求美國國務卿應於國務院國際組織事務局（Bureau of International Organization Affairs）內設立「提升美國於聯合國領導地位特別代表」（Special Representative for Advancing United States Leadership in the United Nations），恢復並提升美國在聯合國之領導地位，其主要職責包含：(1)促進美國在聯合國之參與及領導；(2)強調對聯合國之投資將何以促進美國利益，並讓更強大的聯盟對威權政權追究其責任；(3)確保美國強調聯合國雇員應遵循相關規則所載之公正原則；(4)監督、擬定並執行計畫，以應對威權國家於聯合國造成之不當影響；(5)評估美國退出聯合國之決定，將對美國於聯合國及多邊倡議行動之影響力造成何等影響；(6)促進臺灣參與並納入（inclusion）聯合國體系等項。

12. 修訂《2018 年亞洲再保證法》

法案第 219B 條首先指出印太地區逐漸增長之威權統治對美國利益與價值帶來諸多挑戰，此外，核武擴散、變動之環境以及人權義務之違反，亦為美國帶來更為廣泛之挑戰。尤其中國違反人權、不公平貿易、忽視國際法、脅迫鄰國、數位威權等行為，更對美國帶來威脅。

而美國為持續致力於對亞太地區之承諾，如同 2019 年亞太戰略報告（Indo-Pacific Strategy Report）所述，2018 年亞洲再保證倡議法（Asia Reassurance Initiative Act of 2018，ARIA）展現美國對自由與開放亞太地區之承諾，固本法案即規定將修訂 ARIA 之相關法規範，主要在於提升投入之預算，並修訂相關目標年限。

13. 關於美國與中國之間關係需要達至互惠的政策聲明

法案第 219C 條作出兩項政策宣示：其一，此後美國政府將於官方聲明（Official Statement）、媒體通知（media communications）及信息（messaging）中明確區分中國人民（people of China）與中國共產黨（Communist Party of China）；其二，此後美國政策若跟中國進行任何貿易協定的談判，應以解決中國之不公平貿易行為為其宗旨，同時相關協定須符合下列要件：

- 確保中國承諾對其貿易及經濟政策作出結構性改變（Structural Changes）；
- 讓中國對其承諾負責；
- 促進互惠的直接投資；
- 尋求與中國於在經濟、外交、教育及通信等各個部門上發展基於基本互惠原則的關係。

同時，第 219C 條同時要求在法案通過並實施後的 180 天內，國務卿須在與其他相關政府機構進行諮詢後，呈交報告予參、眾兩院各自的外交委員會，報告須概述美國/中國外交官及其他官員、記者及商人於中國/美國工作時遇到的阻礙，以及說明兩國官員為消除障礙所作努力與成果等項。

14. 反對亞洲開發銀行及國際復興開發銀行對中國提供援助

法案第 219D 條及第 219E 條指出，中國已符合亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）及國際復興開發銀行（International Bank for Reconstruction and Development）所訂之畢業門檻，但仍持續收受相關援助。故此兩條規定要求美國財政部長須指示美國於 ADB 及國際復興開發銀行的執行主任（Executive Director）使用發言（Voice）、投票（Vote）及施加任何美國的影響力以反對提供或延長任何貸款、財政或技術援助予中國。

15. 阻止中國對台動武

第 219G 條中的政策聲明指出美國盡全力（strenuously）反對中國採取武力改變台灣現狀的行動。為了阻止中國採取武力改變台灣現狀，美國應與盟友及夥伴研擬重要的經濟、外交及其他措施以阻止中國的行動，並讓中國對其行為付出代價（impose costs），並公開宣示該立場。

本條要求自法案實施後的 14 天內，美國總統及所有相關聯邦部門須全面（whole-of-government）針對政府阻止中國對台動武以改變台灣現狀所能採取的一切適用的經濟、外交及其他措施。同時於法案實施後 90 天內並於此後 5 年的每 90 天期間，國務卿、財政部長、國防部、商務部長、國家情報總監及其他相關聯邦部門的首長須向國會參、眾兩院各自的外交委員會及情報事務常設專責委員會（permanent select committee on intelligence）報告，報告中須描述美國政府對阻止中國使用武力改變台灣現狀的所進行的努力（efforts），以及目前美國政府與盟友及夥伴對阻止中國以武力改變台灣現狀進行協過的最新進展。

16. 對中國對台灣進行銳實力操作的回應策略

依據法案第 219H 條規定，在法案實施後的 180 天內，國務卿須研擬並實施策略對中國政府支持的銳實力操作（Sharp power operations）與統戰活動（United Front Campaigns）、受中國共產黨指使的在台人士或實體作出回應，該策略須包含以下要素：

- 研擬對中國對台的「大外宣」（propaganda）及「假消息」（disinformation）行動網路入侵作出回應；
- 研擬針對中國對台施加政治影響力的因應方式；
- 支持以交流或技術援助的方式強化台灣立法體系因應中國銳實力操作的能力；

- 透過美國與其他理念相近的政府合作建立「全球合作與訓練架構」(Global Cooperation and Training Framework)向台灣政府分享數據及最佳實踐以因應中國政府及中國共產黨的銳實力操作。

17. 對非洲、拉丁美洲及加勒比國家的投資、貿易與開發

依據法案第 219J 條規定，總統須為公私部門在非洲、拉丁美洲、加勒比國家之投資、貿易及開發建立全面的戰略，而戰略須聚焦於如何在法案實施後 10 年內將美國對非洲、拉丁美洲及加勒比國家的貨品及服務出口增加 2 倍。同時，總統在研擬戰略過程中須諮詢國會及相關政府機關、開發機構 (development agencies)¹⁹²、負責推動出口、融資及開發的聯邦機構 (federal agencies)，以及企業、非政府組織及非洲、拉丁美洲與加勒比國家的移民群體 (diaspora group) 等。

該戰略須於法案實施後 180 天內呈送國會，並於法案實施後的三年內向國會呈交實施進度報告。另外，總統須指定兩名人選分別出任非洲出口戰略特別協調員 (Special Africa Export Strategy Coordinator) 及拉丁美洲及加勒比國家出口戰略特別協調員 (Special Latin America and the Caribbean Export Strategy Coordinator)，負責實責監督整個戰略的執行，並與相關機構協調工作。

三、「戰略競爭法」草案對美中臺經貿互動之可能影響

(一) 美中對抗長期化發展

「2021 年戰略競爭法」目前仍為立法機關提出之草案，未來立法過程上有許多變數，但與拜登政府「國家安全戰略暫行綱領」合併觀察

¹⁹²開發機構指國務院、USAID、千禧年挑戰公司 (Millennium Challenge Corporation)、美國國際開發金融公司 (United States International Development and Finance Corporation)、美國貿易及開發署 (U.S. Trade and Development Agency)、農業部及相關的多邊銀行。

可知，雖然拜登政府對中立場及重點略有調整，但基本仍維持「競爭對抗並勝出」的大方向下，且美國對於中方在經貿領域持續推動策略性貿易政策導致「不遵守規則扭曲競爭關係」的問題未解，將繼續採取各種方式予以制裁、限制與壓抑的對抗長期化的態勢已經越發清晰。

若以 2001 年中國加入 WTO 且美國給予中國「永久正常貿易關係」（Permanent Normal Trade Relations），美國企業對中國投資開始出現顯著增長起算，¹⁹³亦已近 20 年，意味著美國企業面對法案中所指控的中國相政策已有相當時間，美國選擇在此時發動制裁對抗，應與中國於 2015 通過並實施「中國製造 2025」政策，啟動「製造強國戰略第一個十年的行動綱領」有關。¹⁹⁴「中國製造 2025」走向製造強國之重點在於掌握重點領域關鍵技術，提高創新能力，並訂出「到 2020 年，40% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障，受制於人的局面逐步緩解」，2025 年時更要提高至 70% 的核心基礎零部件、關鍵基礎材料實現自主保障。¹⁹⁵

所謂緩解受制於人之目的，可解釋為是一種進口替代策略，¹⁹⁶強調「依靠中國裝備，依託中國品牌，實現中國製造向中國創造的轉變。」，更要「積極利用全球資源和市場，加強產業全球佈局和國際交流合作，形成新的比較優勢」。簡言之，「中國製造 2025」正是一種政府以進口替代、產業扶植等方式，扶植自主設備、品牌進入全球市場從事競

¹⁹³ 依據計算，中國加入 WTO 前之 1999-2003 年間，美國對中國之直接外人投資平均每年為 16 億美元，而加入後之 2004-2008 年間增加至 64 億美元，參見 David Dollar, "United States-China two-way direct investment: Opportunities and challenges", *Journal of Asian Economics*, Vol. 50, June 2017, P. 22.

¹⁹⁴ 中華人民共和國國務院，〈國務院關於印發《中國製造 2025》的通知〉，國發〔2015〕28 號，《中國政府網》，2015 年 5 月 8 日，
<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm>。

¹⁹⁵ 中華人民共和國國務院，國務院關於印發《中國製造 2025》的通知，國發〔2015〕28 號，2015 年 5 月 8 日。

¹⁹⁶ 陳添枝，《美中貿易戰，戰什麼？：大國崛起與制度之爭》，（臺北：時報文化出版，2021 年），頁 71。

爭（形成新的比較優勢）之作法，形成中國最新且最對美國最具威脅之策略性政策。¹⁹⁷

對此，中國也已清楚表達其立場，不會接受美國一元式的國際秩序結構。在拜登上任後的首次美中國安外交高層會面上，中方代表中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪便表示「中國所遵循的、國際社會所遵循的，是以聯合國為核心的國際體系，是以國際法為基礎的國際秩序，而不是一小部分國家所鼓吹的基於規則的國際秩序」。¹⁹⁸此外，中國國家主席習近平在2021年4月底發表的署名文章中也指出未來必須更專注自主創新，追求科技創新以及產業突破，而且是攸關能否生存及發展的重要問題。其更指出未來最稀有的資源是市場，因此中國要利用及發揮市場資源的巨大優勢。¹⁹⁹

由以上之回應可得出二個觀察，首先中國並不認為美國所謂「美式規則」為基礎的觀點是唯一的世界秩序來源，因此違反美式規則不能跟違反世界秩序劃上等號，等於從源頭否定美國的指控。第二是中國會繼續按其發展策略推動經濟及科技發展，而科技自主創新仍是關鍵，因此包含「策略性貿易政策」在內的現有工具會繼續運用。簡言之，美、中雙方在基本關切、質疑及回應上均無重大改變的情況下，更加凸顯出雙方長期維持抗競爭的趨勢。

（二）以戰略性競爭及經濟安全為由推動之關鍵供應鏈變革

在川普時期美國便已經將貿易戰與產業供應鏈回流連結，並以「經濟繁榮網絡」（Economic Prosperity Network）為名推動建立

¹⁹⁷Derek A. Levine, "Made in China 2025: China's Strategy for Becoming a Global High-Tech Superpower and its Implications for the U.S. Economy, National Security, and Free Trade", *Journal of Strategic Security*, Vol. 13, No. 3, 2020, pp. 1-16.

¹⁹⁸澎湃新聞，〈中美高層對話全文〉，《澎湃新聞網》，2021年3月20日，〈https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_11811217〉。

¹⁹⁹習近平，〈把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局〉，《求是網》，2021年4月30日，〈http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm〉。

替代性供應鏈。本次戰略競爭法要進一步加速脫鉤意圖明顯。這種加速供應鏈離開中國的思維，並不符合比較優勢法則，但該法已經清楚表達美國的政策思維，認為全球供應鏈高度集中在中國，一方面是政府介入的扭曲結果，他方面使得中國取得資金、技術，已經對美國形成國家安全威脅。再者，拜登總統的核心重點 American Jobs Plan 亦需要藉由供應鏈改造之機會創造就業，因而供應鏈移轉到方向已然確定，只是時間快慢、部門先後的差異。

另一股改變之力量，來自於對於國家經濟安全之考量。美國於 2021 年 2 月 24 日頒布之《美國供應鏈行政命令》（Executive Order on America's Supply Chains），即屬於此一性質。該命令內容包括兩大部分，其一，優先檢討半導體及先進封裝、大容量電池（含電動車電池）、關鍵礦產及戰略物資（含稀土）、藥品及原料藥等四項關鍵產品（key product）供應鏈中之漏洞與風險，並於該命令發布後百日內提交相關檢討報告及改進建議。其次，該命令要求聯邦政府審查國防工業、公共衛生、資通訊科技、能源、運輸、農業等六大重要行業（key sectors）之供應鏈，評估各行業可能遭遇之風險及提出強化供應鏈韌性之具體行動，並將於一年內提出相關評估報告。²⁰⁰事實上，由於近期半導體短缺問題，美國已經先行啟動有關半導體供應鏈回流之計畫，並在 3 月底公布之「美國就業計畫」2.2 兆美元的預算規劃中，框列 500 億美元作為推動半導體供應鏈回流之預算基礎²⁰¹，而台積電與關連供應商亦已宣布赴美投資計畫。

²⁰⁰The White House, "Executive Order on America's Supply Chains", Presidential Actions, February 24 2021, The White House, < <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>>.

²⁰¹<https://fortune.com/2021/04/13/in-call-with-ceos-biden-doubles-down-50-billion-plan-invest-chips/>

（三）影響與因應

1. 美國貿易科技戰及戰略競爭法影響與因應

表面上是以不公平貿易或防制武器與科技擴散為由，美國貿易及科技戰實際上也帶有創造壓力，迫使美系供應鏈降低對中國依賴之目的。自 2019 年開始，台商在內的美系供應鏈體系為了規避制裁關稅，替美商代工資訊甚至電視機的台商開始將供應鏈遷回台灣，紡織、汽車零組件及食品等勞力密集產業原本就因成本考量而有意調整者則逐步前往東協。²⁰² 出口受管制不能再出貨到對岸的業者，也開始尋找替代客戶及市場。近期大陸台商調查發現，有八成以上的受訪業者於未來兩年內不會增加投資規模，且有 48.6% 之受調台商表示將增加其他地區產能比重（31.9%）甚至考慮完全撤出中國市場（16.7%）。²⁰³

上海美國商會（Am Cham Shanghai）於 2019 年底之調查顯示僅有 8% 之美商外資有減少投資中國之計畫，但到 2020 年底之相同調查發現，有高達 26.6% 之美商外資公司計畫減少在中國之投資。另外該調查亦發現科技相關製造及服務之美商採取「立足中國、服務中國」（In China for China）策略之比例，從 2019 年之 55% 巨幅下降至 25%。²⁰⁴

2021 年「戰略競爭法」草案第一部分反映出美國依然不滿意前述貿易戰壓力下供應鏈調整的速度，因而決定透過國家力量加大力道。未來位於中國且屬於美系供應鏈之台商將持續面對「來自客戶指示」之移轉壓力。然而臺商意見調查發現中小型企業調整重組供應鏈之能力較低，限制遠高於大型企業，故未來政府亦需仿效日

²⁰² 中華民國全國工業總會，《美中貿易衝突對中國臺商之影響及動向調查》，（臺北：大陸委員會，2020 年），頁 58-85。

²⁰³ 中華民國全國工業總會，同上註 61-62。

²⁰⁴ 上海美國商會，〈2020 年中國商業環境調查〉，2020 年 12 月，上海美國商會，<https://www.pwccn.com/en/consulting/china-business-report-sep2020.pdf>，頁 36。

韓甚至美國經驗，協助中小型企業之供應鏈移轉提供制度性之協助支援體系。

2. 供應鏈韌性考量影響與因應

新冠肺炎疫情的全球大流行暴露出各國醫療用品產業鏈佈局單一化問題，並進一步凸顯供應鏈與中國間複雜且高度連結的關係，加速美國及其他國家全球供應鏈佈局之調整作為。疫情期間美國供應鏈調整策略整體上可分成供應鏈回流與重組兩個面向，前者主要係將醫衛等關鍵物資供應鏈移回美國，後者則是以「經濟繁榮網絡」為名尋找中國以外之信賴夥伴國重新形成新的供應鏈關係。

對於台商而言，一方面需要按照提升韌性思維來檢視現有供應來源的多元及替代性問題，另一方面，則需要注意歐美各國在思考供應鏈集中問題時，是否將台灣視為供應鏈過於集中的問題來源。例如汽車晶片短缺問題一事，已有部分意見認為代工供應存有過於集中台灣的風險。

3. 美國關鍵供應鏈/產品回流影響及因應

美國在製造業供應鏈重新布局之中心思想為重振製造業（特別是新興製造業）對美國經濟貢獻的角色，採取之政策作法可分為：「再工業化策略」及「推動製造業回流措施」兩個面向。歐巴馬及川普二任政府時期，「再工業化」政策便已為其重要之科技發展政策，主要思維是投入未來新興製造業所需之先進技術研發，以鞏固美國製造業之實體經濟競爭力。

拜登政府《美國供應鏈行政命令》第一項明確又指出具韌性、差異與安全可靠的供應鏈是維護美國經濟繁榮與國家安全的重要政策。目前經濟安全之關切重點，在於前述所謂關鍵產品/供應鏈之來源與供應商集中度所造成之安全風險，其中又以半導體最受注目。美國政策朝向鼓勵全球半導體製造商回美國設廠，已成定局。

但是美國也將大容量電池、關鍵礦產及戰略物資（含稀土）、原料藥等納入關鍵產業範圍。

依據美國規劃方向，未來面對改造的關鍵供應鏈範圍很廣，並非只有半導體。以電腦及手機等 ICT 產品為例，美國或許也會得出目前「美國品牌、台商代工、中國製造」的結構中，美國製造比重極低，且有受中國牽制的風險，台灣又處於地緣衝突熱區，具有一定的脆弱度的結論。又如高效能電池是電動車的核心零組件，也是台灣近期全力進攻的技術領域，美國研發及製造能量一樣不高。按美國政策的方向思考，以上領域未來都可能被要求要增加「美國製造」比重。在供應鏈的變革已經超越美中對抗格局的情況下，台灣要準備好「新東向政策」。對於政策層面而言，政府協助供應鏈重新布局需要調整思維，不能只有台商回流的單一脈絡。特別是對中小企業來說，從法規、語言、文化、當地供應鏈對接、賦稅、和土地取得等都很陌生，需要政府協助。

再者，美國製造業外包及外移已將超過 40 年，基礎製造能量流失嚴重，人才不足、供應鏈不完整、倉儲物流不熟悉，重建並非一朝一夕就可達成，而且生產成本亦會增加，因此研判美國不會追求「全部美國製造」的境界。在此情況下，持續維護台灣是可信賴的夥伴，且有能力維持「非美國」供應鏈的安全，亦為重點。

四、結論

2020 年北京大學「國家發展研究院」與美國 Brookings Institute 聯合研究便已指出按目前發展速度及路徑，中國將於在 2025 年前後達到世界銀行的高收入經濟體標準，2030 年之後經濟總規模可以超過美國成為世界第一大經濟體²⁰⁵。為回應中國挑戰，拜登政府利用「戰略競爭法」草案及相關法案，計畫透過全球布局壓制中國之勢已逐漸明朗，

²⁰⁵參閱聯合新聞網，「中美智庫：十年後中國或許超越美國成世界最大經濟體」，2020 年 8 月 13 日，網址：<https://udn.com/news/story/7333/4780072>

惟美國抗中政策對全球經貿格局及供應鏈發展勢必產生深遠影響，值得關注。

儘管如此，美國境內有反對意見認為「戰略競爭法」草案以負面且煽動性語言敘述中國行徑，例如第 4 條說明美國將抵禦中國政府企圖顛覆民主國家、扭曲全球市場、操控國際貿易體系、以經濟和軍事力量對其他國家施壓、利用科技優勢減損個人自由及安全利益等作為，實則無益於美中關係發展。同時，該法聲明美國不會利用武力解決美中衝突，而將與其盟友共同對抗中國，惟該法未具體指明未來中美雙方是否仍有可合作的空間或方向，故有反對意見稱此法或有助於美國短期及中期發展，但無益於美中長期關係，甚至可能因雙方對抗而影響未來國際規則之建立²⁰⁶。另一方面，中國大外事委員會發言人則於 4 月 22 日抨擊美國通過戰略競爭法草案一事，則稱該法案有抹黑中國發展戰略及內外政策，並有干涉中國內政之虞。

對臺灣而言，由於我國是供應鏈現狀的受益者，因而也將成為改變現狀主要的利害關係者，必須比其他國家更為注意發展提早因應，並進行供應鏈佈局調整之影響評估及規劃對策方案。

²⁰⁶See Sara Hsu, “Senate’s Strategic Competition Act will Make China-US Relations Worse, Not Better”, the Diplomat, April 27, 2021.

第 110-08 號諮詢案

美國「百日供應鏈檢討報告」研析

一、前言

拜登總統於 2021 年 2 月 24 日簽署第 14017 號行政命令《美國供應鏈》²⁰⁷，要求特定機關首長分別於 100 日內以及 1 年內針對特定產業展開供應鏈檢討，設想可能遭遇之風險及提出強化供應鏈韌性之具體行動，做成報告提交至白宮。報告內容應包括各產業供應鏈所需的關鍵物資及原材料（critical goods and materials）、其他基本物資及原材料（other essential goods and materials），以及製造或其他必要生產能力共計 10 項評估項目。針對 100 日內應先完成的四大領域：半導體、高效能電池（high capacity battery）、關鍵礦物和材料及藥物和原料藥，拜登政府已完成 4 項關鍵供應鏈之檢視，並於 6 月 8 日提出「100 日關鍵供應鏈檢討報告」（以下簡稱檢討報告）²⁰⁸。

供應鏈檢視結果簡要歸納如下：

1. 半導體：

半導體對美國家安全、經濟競爭力及日常生活至關重要；包括能源、公衛、農業、消費電子、製造業、國防及交通等。美國曾為半導體生產之全球領先國家，惟數十年來半導體之製造均外包或移至海外，導致美國半導體製造業之全球占比從 37% 下降至 12%。同時美國亦缺乏製造先進技術能量，目前美國僅製造約 6 至 9% 成熟技術之邏輯晶片。美國對進口晶片之依賴對關鍵半導體供應鏈帶來新的弱點，產能喪失威脅半導體供應鏈各環節及長期經濟競爭力。

²⁰⁷The White House, Executive Order 14017 of February 24, 2021

²⁰⁸報告全稱為「*Building Resilient Supply Chains, Revitalizing American Manufacturing, and Fostering Broad-Based Growth*, a Report by the White House」，簡稱為「100-day report」。完整報告見此：
<<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/100-day-supply-chain-review-report.pdf>>.

短期內美國將透過資訊透明、分配公平及鼓勵投資增加產能方式處理短期短缺問題。長期而言，美國應建立具有韌性及競爭力之半導體供應鏈。美國之戰略必須包含採用防禦行動來保護其技術優勢，另一方面亦須積極投資國內之生產與研發；美國應發展一生態系，其中包含發展其創新產業以及創造高薪半導體就業發展藍圖。最後美國應與夥伴及盟邦合作以促進全球之韌性。

2. 高效能電池：

先進、高效能電池在潔淨能源轉型及國家安全能力扮演重要角色，包括電動車、定置型儲能系統（stationary energy storage）及國防應用等。美國目前高度依賴自外國進口先進電池，爰面臨供應鏈脆弱性之風險，並可能擾亂關鍵技術之取得。全球鋰電池市場規模預估在 2030 年前可成長 5 至 10 倍，美國有必要立即投資打造國內安全、多元之高效能電池供應鏈，包括掌握機會提高國內電池製造，以及投資打造完整鋰電池供應鏈，涵蓋關鍵礦物之取得及加工，以及電池回收等。

3. 關鍵礦物與材料：

關鍵礦物及材料係日常生活產品之重要組成，且在未來對清潔能源技術之需求增加，關鍵礦物及礦物之供應亦須隨之提升，以使美國及全球其他國家達成氣候變遷目標。中國藉由國家主導、非市場之干預措施，在國家及經濟安全所需關鍵礦物及物資之價值鏈，占有極高之市佔率，爰即使美國促使其關鍵礦物來源多樣化或增加國內開採量，仍將依賴中國原材料進行加工，以製造最終產品。為確保關鍵礦物及材料穩定且永續之供應，美國須與盟國及夥伴合作，使供應鏈多樣化，不採用與美國敵對國家以及環境勞工不符合標準之來源。美國的海外投資必須鼓勵對環境及社會負責之生產。美國必須在國內投資永續生產、精煉及回收能力，同時確保環境正義及勞工標準以及社區協商，包括政府間合作及部落社區協商。

4. 藥品及原料藥：

美國雖成功藉由強大的私部門創新與聯邦資金在短時間內發展及強化相關醫療供應鏈，然美國在諸多醫藥產品及原料藥上仍高度仰賴外國供給，此導致美國在該等領域仍極為脆弱。美國認為中國與印度預期將持續控制藥品及原料藥供應鏈之極大部分，且該等供應鏈於過去亦不乏因各種原因而受干擾，並影響原料之品質與安全性。過去一味追求低成本及不公平貿易作法已導致美國國內產能空洞化，爰美國須提出新政策，以確保打造一更透明、可緊急因應需求及強化國內投資之供應鏈。

以下茲進一步歸納美國檢討報告之重要內容。

二、半導體

(一) 供應鏈組成

1. 市場概況

根據商務部分析，半導體（以下亦稱為晶圓或晶片）供應鏈主要涉及之供應鏈包含五個階段，分別是半導體設計、晶圓製造、封裝測試(ATP)及先進封裝、半導體材料及生產設備(SME)。檢討報告依據美國半導體協會（SIA）之統計研究指出，2020 年全球半導體銷售總額約為 4,260 億美元，2021 年則推估為 4,520 億²⁰⁹。從各國半導體企業市占率來看，2019 年的前六名分別是美國（47%）、韓國（19%）、日本（10%）、歐盟（10%）、臺灣（6%）以及中國（5%）²¹⁰。

²⁰⁹Semiconductor Industrial Association (SIA), 2020 state of the U.S. Semiconductor Industry, p3, Jun 18, 2020, <<https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/07/2020-SIA-State-of-the-Industry-Report-FINAL-1.pdf>>.

²¹⁰Id, p7.

若由商業模式觀察，美國 2019 年在全球各類型市場市占率，分別是整合型半導體市場（Integrated Device Manufactures, IDM。意指包含設計、生產及測試封裝垂直整合半導體市場）為 51%、無廠半導體設計（Fabless Design）為 65%、晶圓代工製造（Pure-Play Foundry）為 10%、設備市場為 40%，以及委外封測公司（Outsourced Assembly and Test companies, OSATs）則為 15%²¹¹。

2. 供應鏈分佈情形

由半導體供應鏈來看，美國雖然在設計、IDM、設備及材料階段仍保有優勢，但優勢正在逐漸流失，同時半導體生產製造階段則面對最大的威脅挑戰。

檢討報告指出，美國半導體設計生態系統強大且世界領先，但問題在於銷售市場高度依賴中國。又美國主導仍主導半導體材料及設備，但因種類繁多，因此仍有部分掌握在其他國家手中。此外，由於美國國內半導體製造者有限，因而設備製造商嚴重依賴海外（亞洲）市場。此外，美國在第三代半導體 GaN 及 SiC 材料有領先優勢，但同樣面對部分原料也有過度集中在東亞地理區位之風險。至於製造能量部分，美國半導體製造在 1990 年代的產能佔全球 37%，而在 2018 年則只剩 12%。反之，2019 年台灣佔全球半導體生產裝機容量（installed capacity）的 20%，緊隨其後的是韓國之佔 19%、日本 17%、中國 16% 及歐洲 9%。

進一步來看，在邏輯半導體、存儲半導體（記憶體）和類比半導體等三種最主要半導體類型中，以邏輯半導體最為重要。2020 年時邏輯半導體約佔整體半導體市場 42% 之營收、存儲半導體約佔 26%，而類比半導體約佔 14%，其餘市場由分離（discrete）、光電（optoelectronic）等非積體電路半導體組成。雖然美國在分離、類比與光電元件的產量中仍有 30% 的佔有率，但在邏輯半導體和記憶

²¹¹Id, p11.

體則分別僅有 12%與 4%²¹²，兩者皆是目前各種主要電子產品如手機、電腦所必須之關鍵零件。最後，在生產技術方面，台積電及三星與美國英特爾不但是目前全球唯三能生產 10 奈米以下的先進節點（advanced nodes）公司，台積電更基本是在尖端節點（leading nodes）如 5 及 7 奈米產能的唯一生產者²¹³。

（二）風險評估

半導體是所有技術產品及先進軍事系統的基礎，不但是消費者日常生活中不可或缺的成分，亦與能源、公衛、農業、消費電子、製造業、交通及國防能量有關。美國為半導體生產之全球領先國家，迄今美國半導體產業之收益仍佔全球半導體收益近五成，但數十年來半導體之製造均外包或移至海外，導致美國本土半導體製造能力的份額大幅下降。美國除缺乏製造最先進技術之能量外，無晶圓廠半導體公司亦高度依賴進口。

1. 地理區位集中度（geographic concentration）風險

SIA 於 2021 年 4 月發表之研究報告指出位於東亞的臺灣(20%)、中國(16%)、韓國(19%)與日本(17%)佔了全球近四分之三半導體產能。又以先進邏輯晶片(advanced logic chips)為例，美國及其盟友均高度仰賴產能佔全球 92%之台灣，至於成熟製程邏輯晶片，美國製造也僅佔全球 6 至 9%，故存在「地理區位集中性」問題。美國對進口晶片之依賴對關鍵半導體供應鏈帶來新的弱點，產能喪失威脅半導體供應鏈各環節及長期經濟競爭力。

²¹²BCG&SIA, *Government Incentives and US Competitiveness in Semiconductor Manufacturing*, p5, September 16, 2020, <https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2020/09/Government-Incentives-and-US-Competitiveness-in-Semiconductor-Manufacturing-Sep-2020.pdf> (last visted May 23, 2021).

²¹³BCG&SIA, *Strengthening the global semiconductor supply chain in an uncertain era*, p35, April 1, 2021, https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2021/05/BCG-x-SIA-Strengthening-the-Global-Semiconductor-Value-Chain-April-2021_1.pdf (last visited May 31, 2021).

2. 顧客集中度 (customer concentration) 風險

美國設計、材料及半導體設備企業海外營收及客戶有集中於中國之問題。在地緣政治因素下美國對中國實施之出口管制限制以及中國本土半導體產業政策等，都對此等美國企業境外收入有直接且顯著影響，台海地緣緊張也有影響。

3. 其他風險因子

除集中度帶來之供應鏈脆弱及中斷 (包含天災及惡意中斷) 風險外，美國半導體供應鏈其他風險因子上包含：半導體過時及技術世代落後 (generations old) 導致持續盈利能力受限問題、電子生產網路效應 (electronics production network effects)、人力資本缺口及智財權盜竊等。其中電子生產網路效應部分係指「網路群聚效應」，亦即電子產品及半導體生產受益於所謂的「製造集群」 (manufacturing clusters) 效益，由於世界最大的電子產品客戶多數在中國，因此各國及美國半導體公司有動力在中國鄰近地區建立據點，而此一聚落結構又進一步強化與中國建立半導體供應鏈關係的吸引力。

表 1 半導體五階段之個別檢視結果

	供應鏈狀態	美國弱點
設計	智財權及半導體設計仍有全球領先地位	<ul style="list-style-type: none"> ● 大幅增加 R&D 投資，創造更多 IP 及 EDA 工具 ● 增加設計與晶圓生產業的整合合作，以利創新研發 ● 市場集中亞洲及中國。
晶圓製造	<ul style="list-style-type: none"> ● 台 (20%)> 韓 (19%)> 日 (17%)> 中 (16%)> 美 (12%)> 歐(9%)：預測 2030 年亞洲達 83%；美 10% ● 晶片：記憶(美 5%，韓 44%)；小於 10nm 邏輯(美 0%，台 92%)；類比(美 19%，韓 27%及中 17%) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 美缺 5 奈米以下先進技術製造能力，高度仰賴 TSMC ● 成熟製程有地理區位的高度集中與依賴(台、中、韓) ● 高度仰賴單一公司來源，先進製技術仰賴 TSMC，成熟技術仰賴中國
封裝測試及先進封裝	美國 INTEL、德儀、美光等，均可提供先進封裝，但美國先進封裝基板供應商都在亞洲(台灣、韓國等)	<ul style="list-style-type: none"> ● 中國已大量投資發展，有彎道超車風險 ● 欠缺先進封裝未來發展運用的生態系統
材料	<ul style="list-style-type: none"> ● 美國有 polysilicon 本地產能，但欠缺轉換至 wafer 能量，主要由日(56%)、台(16%)及德(14%) ● 美國在第三代半導體 GaN 及 SiC 有優勢 	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分原料過度集中於東亞地理區位，中 gallium, indium, 日 silicon wafer, photomask, photoresist。 ● 但後者在全球各地都有製造、且許多外國公司都在美境內有製造工廠，且中國無競爭力。
生產設備(SME)	美國在 front -end 及 back-end 的 SME，在全球多有生產優勢	<ul style="list-style-type: none"> ● 美公司的營收來源都在海外，來自台、中、韓等 ● 中國投入大量投資，有彎道超車風險

（三）全球足跡

報告以中國、南韓、歐盟、日本、台灣、新加坡及以色列的半導體產業發展，作為本項重點，其中更著墨各國對半導體產業的補貼政策或產業輔導措施。報告中提及台灣對半導體的補貼措施，有 50% 涉及土地、45% 與廠房營建相關、25% 則可用於購置設備。同時，在台灣各科學園區內設廠亦可享有土地、水電減免等優惠待遇。故據美國評估，台灣對半導體產業之補貼政策約可降低 25-30% 的業者營運成本。另外，台灣政府亦透過其他投資獎勵措施，以吸引外資來台進行半導體 R&D 或設立研發中心。

檢討報告特別指出若美國不採取策略則到 2030 年時美國在半導體產能將降到 10%。反之，中國藉由政府提供高達 4 成的財政補貼和提供優惠價格租賃設備、以低於市場利率取得融資等支持措施，使其業者在半導體製造業市場市佔率逐年上升，根據同樣預估，至 2030 年時，中國的產能將佔全球半導體的 24%。

（四）機會與挑戰

檢討報告歸納美國之主要機會與挑戰如下：

1. 化危機為轉機：創造促進對國內半導體製造投資之機會，包含透過吸引台積電及三星等來美投資。最大之挑戰為生產成本(比在台灣、韓國或新加坡建造高出 30%、中國高出 50%)，且政府誘因卻相對較少。
2. 通過研發保持和提升美國在半導體技術方面的領先地位。主要挑戰為人力資源及政府誘因不足。

3. 創造路徑以支持供應鏈上的美國半導體就業：主要挑戰為半導體所需之電機電子等理工高階人才不足，且高度仰賴外國籍留學生及工程師。
4. 加強在一系列半導體相關問題上的國際參與和合作

（五）美國因應對策

美國擬採用幾項做法來保護其技術優勢，另一方面亦須積極投資國內之生產與研發，以發展本土半導體生態系，其中包含發展其創新產業以及創造高薪半導體就業發展路徑。再者，美國應與夥伴及盟邦合作以促進全球之韌性，透過激勵措施、人才培養、資訊透明化及與盟友合作等措施，促進企業投資及重建半導體製造能量。具體而言，美國之對策可分為短期及長期二面向。

1. 短期（短缺問題）

- 美國將推動加強與產業之夥伴關係，並促進半導體製造商、供應商及終端使用者間之訊息流動（information flow）。又商務部會邀集所有利害相關人，共同推動提高透明度及數據共享。
- 拜登政府將在近期與日韓成功合作之基礎上，例如韓國高科技企業宣布對美半導體投資逾 170 億美元，加強與盟邦與合作夥伴之接洽，以促成公平分配半導體晶片、增加生產並促進投資等。又如 TSMC 到 Arizona，除了設置 5 奈米每月 2 萬片產能，並可達到雇用 1600 員工之效益。

2. 長期發展對策：

- 長期而言，本報告指出美國應建立具有韌性及競爭力之半導體供應鏈。美國之戰略必須包含採用防禦行動來保護其技術優勢，另一方面亦須積極投資國內之生產與研發；美國應發

展一生態系，其中包含發展其創新產業以及創造高薪半導體就業發展藍圖。最後，美國應與夥伴及盟邦合作以促進全球之韌性。

- 美國將從四個面向重建美國製造及創新能力，包括：增加在美國半導體投資，如建議國會至少提供 500 億美元，投資美國本土半導體生產以及研發、透過研發來維持與確保美國領先地位，對此乃提及應與美國已有「科學及技術合作協定」（STA）的國家，如台灣、歐盟等，探討 R&D 合作。培養或吸收高階技術人才，則 CHIP Act 就以此為目標。以及美國政府將介入引導建立跨國半導體「企業與產業間的夥伴」關係。

3. 《美國製造晶片法》主要內涵

美國國會自 2020 年起陸續推動立法，希冀創造吸引半導體製造業回流與投資研發的相關誘因，相關法案包括《建立有效的激勵措施以生產美國半導體法案》（Creating Helpful Incentives to Produce Semiconductors for America Act，又稱《美國製造晶片法》（CHIPS for America Act））、《美國半導體晶圓廠法》（American Foundries Act）等。目前兩者之條款已經合併並列為《2021 財政年度國防授權法》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, 2021NDAA）第九十九編，由參、眾兩院通過並於 2021 年 1 月 2 日正式成為法律（Public Law No: 116-283），但仍需獨立預算撥款程式以落實法案要求²¹⁴。

參議院多數黨領袖舒默（Chuck Schumer）等人於 2021 年 4 月 21 日重新提案《無盡邊疆法》，除為《美國製造晶片法》要求的半導體倡議提供相關撥款，同時擬於美國國家科學基金會建置新單

²¹⁴H.R.6395 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021, TITLE XCIX--CREATING HELPFUL INCENTIVES TO PRODUCE SEMICONDUCTORS FOR AMERICA, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395/text>

位對高效能運算、半導體與先進電腦硬體等 10 項新興科技領域投入研發，以及在商務部建立專案辦公室監測供應鏈潛在風險²¹⁵。

(1) 建立與執行半導體激勵措施

《美國製造晶片法》授權商務部長向符合資格的公司或集團提供單一項目最高 30 億美元的財政補貼，但如申請項目符合(i)可顯著大幅提昇國內半導體供應比例以及(ii)滿足國安需求兩項要件之情形下，商務部長得與國防部長及國家情報總監諮詢後向總統建議，並由總統許可向國會說明補貼超過 30 億美元之其必要性；補貼資金需用於投資半導體製造、裝配、測試、先進封裝或研究和發展的設施和設備以及支援前述活動所需的勞動力發展和場地開發及更新。

受補貼企業 (covered entity)²¹⁶須按照申請計畫所定日程完成相關專案，亦不得與任何「令人擔憂的外國實體」(foreign entity of concern)²¹⁷以及引發國安關切技術和產品進行聯合研究或技術許可，如若違反上述要求，商務部長可追回相關補助款項。此外受補貼企業還需承諾致力於為「經濟上處於弱勢的個人」(economically disadvantaged individuals) 擴大就業機會。

(2) 要求國防部推動安全微電子學研發

《美國製造晶片法》授權國防部長與相關機關首長諮詢後推動建立公私夥伴關係並鼓勵成立公司聯盟或其他合適的私部門

²¹⁵

<https://www.democrats.senate.gov/newsroom/press-releases/majority-leader-schumer-senator-young-and-representatives-khanna-and-gallagher-introduce-endless-frontier-act-with-12-bipartisan-senators-and-5-representatives-to-dramatically-increase-us-investment-and-leadership-in-science-and-tech-innovation-strengthen-economic-and-national-security-and-keep-the-us-strategically-competitive-with-china-and-other-countries>.

²¹⁶Sec. 9901(2)，是指私營實體、私營實體聯合體或公私營實體聯合體，並證明有能力對有關半導體製造、裝配、測試、先進封裝或研究和開發相關的設施進行實質性的融資、建設、擴大或現代化。

²¹⁷Sec. 9901(6)，其定義包括國務卿依法指定為外國恐怖組織、財政部列為指定資產管制之外國國民及封鎖者、受司法部長依相關法律指控並定罪的活動參與者，以及經商務部長與國防部長國家情報總監認定其行為有損本法規定之國安或外交政策之為未授權行為。

實體，以確保國防部與相關部門開發與制定可衡量的安全微電子學（measurably secure microelectronics），包括積體電路、邏輯裝置、記憶體以及支援這些微電子元件的封裝和測試方法。此外國防部須為前述公私合作活動進行評估與分析並提供政策選項，如分析建立半導體製造公司以利用私人資本以及評估其他國家的產業政策，並提交研究報告予國會。

另外該法也授權國防部建立國家微電子研究與發展網路（national network for microelectronics research and development），達到對新材料、裝置和結構的探索具有成本效益，並在國內設施中進行原型機設計，以保護國內智慧財產權，及開展其他國防部長認為必要之活動。

（3）調查美國微電子技術的實際情況

《美國製造晶片法》規定商務部長在與其他聯邦機關首長諮詢後，最遲於該法頒布 180 日內對美國境內微電子製造商啟動查核程式，用以評估美國工業基地支援國防的能力。該項查核程式，要求蒐集與製造、設計或最終使用微電子相關資訊，包括業務地理範圍、成本結構、產品設備類型、材料、智慧財產權和半成品來源、設備規格和用途、國內和出口市場銷售資訊、財務資訊、合資和技術授權、評估控制供應鏈風險的實蹟，以及與中國政府、中共官員和人民解放軍之間的任何聯繫和商業關係。

商務部長應於完成前述查核後向國會提交報告，其內容應包括查核結果之評估分析，如微電子生產中斷將受影響之關鍵技術領域清單，以及對微電子供應鏈與國家工業供應基地的差距及弱點之說明與評估。

(4) 設置「多邊半導體安全基金」

《美國製造晶片法》授權財政部長建立「多邊半導體安全基金」(Multilateral Semiconductors Security Fund)，並交由國務卿管理運用。國務卿將建立一項「共同資金提供機制」(common funding mechanism)與外國夥伴共同合作以促進發展及採用永續安全的半導體及半導體供應鏈，以及鼓勵外國合作夥伴在下列議題與美國保持一致立場，包括對半導體公司的國家補貼透明度、未能參加此一機制與不符透明要求的國家的一致性政策、統一的半導體出口物品國安風險查核程式、非市場經濟國家的半導體相關作為、保護與執行智慧財產權、與半導體有關的外人直接投資篩選措施和出口管制政策。

(5) 促進國家型先進微電子研究和發展

《美國製造晶片法》為促進先進微電子研究和發展，增設數項政策建議及研發機構，包括一、授權國家科技委員會(National Science and Technology Council)設置微電子領導力次級委員會(subcommittee on microelectronics leadership)，由相關內閣成員組成，負責制定「國家微電子研究戰略」以及負責協調與微電子有關的研究、開發、製造和供應鏈安全活動以及聯邦機構的預算；二、在商務部下設由專家組成的產業諮詢委員會，就與微電子研究、開發、製造和政策相關議題向美國政府提供建議；三、授權商務部長與國防部長合作，設置國家半導體技術中心負責先進半導體技術的研究和原型機開發，以加強國內供應鏈的經濟競爭力 and 安全性，該中心由私部門、能源部和國家科學基金會參與；四、授權商務部長建立國家先進封裝製造計畫(National Advanced Packaging Manufacturing Program)，並由國家標準及技術研究院院長主持，與半導體技術中心及美國製造研究機構，共同加強國內生態系統內的半導體先進測試、裝配和封裝能力；五、要求國

家標準及技術研究院推動下世代的微電子學研究計畫以維持美國競爭力及領先地位；六、授權國家標準及技術研究院建立以半導體製造為重點的美國製造研究機構（Manufacturing USA institute）。最後，《美國製造晶片法》規定依據該法接受資助進行研究的任何機構皆應制定政策以保護智慧財產權不受外國對手（foreign adversaries）影響。

三、高效能電池

高效能電池主要運用於電動車、固定性儲能及若干國防設備等新興產業。相較於中國與歐盟已發展並擬定高效能電池產業政策以協助電池供應鏈發展，美國目前仍缺乏整體性產業政策，故報告指出未來如透過聯邦政府採取相應調和行動，應可維持美國在全球電池市場的領導地位。

（一）供應鏈組成

高效能電池供應鏈主要可分為五個步驟，分別是：(1)開採原物料；(2)材料精煉及加工；(3)製造電池材料及電池製造（cell fabrication）；(4)電池組裝及製造終端使用產品；(5)電池壽命結束與回收。

首先，經報告分析指出，美國電池關鍵礦產為鋰(lithium)、鈷(cobalt)、鎳(nickel)；其他另有石墨、銅、錳(manganese)亦具相當重要性。然而，美國在關鍵原物料及材料精煉與加工都高度仰賴進口，特別是關鍵礦產有明顯依賴單一國家進口、電池礦產萃取及精煉均無能量等現象。至於高效能電池有關的材料製造和電池芯製造，美國全球市占率少於 10%，遠低於中國的 75%，此主要是因中國以國家力量對原材料加工、組裝、製造的投資，以及電動車方面的政策支持。此外，報告認為美國電動車需求只占全球 12%，遠低中國的 40%，也影響到美國電池組和終端產品製造量。

（二）風險評估

報告說明美國現行高效能電池供應鏈的主要問題有二，其一，美國高效能電池有國內製造能力疲弱之情形，包含美國製造電池之資源及礦產儲量有限、美國政府對高效能電池產業的支持不足，以及美國目前電池產業熟練勞動力不足等問題。其二，報告點明美國高效能電池供應鏈對外國依賴度過高，包括美國高效能電池關鍵礦產的鋰、鈷及石墨均來自單一國家且該國占全球產量 60% 以上；以及美國有過於依賴潛在競爭對手即中國之情形，並稱中國有利用補貼提高中國製電池競爭力、限制外國取得關鍵礦產等問題。依據前述分析，報告進一步歸納美國高效能電池供應鏈之可能風險共有下列三項：

1. 地理政治性風險

主要風險為中國在全球高效能電池供應鏈扮演了關鍵角色，中國已把持全球關鍵礦產、電池負極的生產，故如採行出口限制措施將影響美國電池產業。同時，中國有將低規格、較不先進的原物料或電池礦產銷給美國，高規格者留在國內使用之情形。另一方面，基於人權考量，美國也不應使用來自中國或剛果的礦產。

2. 市場/經濟衝擊

在市場/經濟衝擊方面，首要風險係因電池需求大增導致原物料價格提高，將令電池供應短時間無法滿足需求。其中，鈷、鎳及碳酸鋰等原料價格飆升特別將影響電池供應鏈。其次，各國與碳排放有關的課稅措施或罰則亦將影響電池供應鏈，例如中國仍使用碳作為主要電力來源，故中國產的原物料再運往美國或歐盟，可能會具有高碳排放量。

3. 天然災害/氣候衝擊

電池供應鏈亦可能因天然災害或疫情而中斷，例如中國因疫情而關閉工廠，對全球鋰電池製造業均造成相當影響。

(三) 全球足跡

報告主要針對澳洲、中國、歐盟、芬蘭 及印度等國說明其國內高效能電池產業政策及發展，可歸納如下表 2。

表 2 全球重要國家之高效能電池產業政策及發展

國家	高效能電池產業政策及發展分析
中國、印度及歐盟	已擬定產業計畫鼓勵國內先進電池之製造，以及對先進電池的需求。
澳洲及芬蘭	具有豐富與電池相關之天然資源，正尋求機會以發展其電池產業。
美國	缺乏全面性投資鼓勵政策。雖有若干州別已擬定鼓勵電動車、定置型儲能系統需求之政策，但在先進電池產業仍沒有「端對端」(end to end)的調和政策。

資料來源：本研究自行整理

關於前述重要國家之高效能電池產業政策，則以中國及歐盟政策最具重要性，分述如次。

1. 中國

中國在全球高效能電池產業佔據重要地位，以 2019 年數據為例，中國電池中游及下游製造產業各佔全球製造比例 80% 及 66%。同時，「中國製造 2025」及「戰略新興產業」等，均將新能源車及電力設備列為其關鍵產業，進而鼓勵中國電池產業發展。另外，中國亦為全球電動車主要市場之一，儘管因 COVID-19 之影響，中國在 2020 年整體汽車銷量下降 4%，但電動車銷量提高了 12%。

2. 歐盟

歐盟執委會於 2017 年通過「歐洲電池聯盟」(European Battery Alliance) 政策，以在歐盟境內創設具有競爭性的電池價值鏈，及永續性電池為其核心。其後，歐盟在 2019 年 12 月將電池部門視為具有戰略利益，並提供研發基金以提升競爭力。儘管在 COVID-19 的影響下，歐盟 2020 年整體汽車銷售量下跌 20%，但插電式混合動力汽車則大幅提高 137%；電動車亦占歐盟該年度輕型汽車銷售的 10%。究其緣由，歐盟電動車銷售量提高主要是因為執委會及成員國所採取之政策所致，其中影響最大的是對汽車碳排放標準的限制，進而大幅提升電動車在歐盟的市占率。

(四) 機會與挑戰

首先，基於美國國家安全考量，為確保美國可符合其各類軍事行動之需求，美國國防部急需可靠且安全的先進能源儲存技術，而可透過下列計畫及主管機關加以規制，包含：「工業基礎分析與支持計畫」(IBAS)、國防生產法(DPA)第 10 章下的「製造業技術計畫」、購買美國貨法、國防儲備法(NDS)，以及美國外人投資委員會(CFIUS)；與此同時，美國法典(USC)第 10 章第 2926 條則指定由美國國防部能源、設施及環境助理部長(ASD(EI&E))負責監督能源活動運作，並對於影響能源運作之政策與投資案提供建議。

另一方面，報告亦點出高效能電池供應鏈對美國帶來的其他機會與挑戰，包含：美國應在若干高效能電池技術領域持續研發；美國電池零組件製造業主要集中地區及推動鼓勵電池需求政策的區域，預計將有明顯經濟成長；供應鏈政策應將提高邊緣社區的平等性納入考量；並提出政府應調查如何鼓勵中小型企業及少數族群企業發展等。

（五）美國因應對策

綜上所述，報告對美國高效能電池供應鏈提出下列建議：(1)美國應刺激使用國產高效能電池的終端產品的需求；(2)推動可持續性的國產電池材料、電池和電池組生產；(3)投資打造完整鋰電池供應鏈，涵蓋關鍵礦物之取得及加工，以及電池回收等；(4)加強高效能電池製造的人才培育與創新。

與此同時，報告進一步對行政部門之短期與長期作法提出建言，包含：在短期內，能源部融資計畫辦公室（LPO）應立即運用金額達170億美元之「先進技術車輛融資計畫」（ATVM），以支持國內電池供應鏈；透過「聯邦能源管理計畫」（FEMP）支持聯邦機構之儲能計畫；建議國會投資50億美元，做為聯邦政府採購電動公務車使用，並投資150億美元，建造全美電動車充電設施等。至於長期作法則涵蓋：發布「國家鋰電池藍圖」（National Blueprint for Lithium Batteries），以迅速發展國內鋰電池供應鏈；以及支持發展較不依賴關鍵礦物之下世代電動車電池及電網儲能(grid storage)科技。

四、關鍵礦產及原物料

（一）供應鏈組成

美國國防部（DoD）按拜登行政命令指示，以國家戰備儲存（National Defense Stockpile, NDS）管理者之定位評估關鍵礦產及原物料供應鏈存在之風險。此次評估對象與川普時期要求識別之35項關鍵礦產（critical minerals）²¹⁸有所重疊，但範圍更廣，將超過250種戰略及關鍵原物料（Strategic and Critical Materials, SCM）均納入評估。

²¹⁸U.S. Geological Survey, Final List of Critical Minerals 2018, <https://www.usgs.gov/news/interior-releases-2018-s-final-list-35-minerals-deemed-critical-us-national-security-and> (last visited May 27, 2021) .

SCM 供應鏈主要分為選礦（Beneficiation）、濕式冶金（Hydrometallurgy）、火式冶金與電解法（Pyrometallurgy and Electrolysis）與精加工（Finishing）四項生產步驟。每一步驟皆屬專門技術，且每種 SCM 皆有其獨特工法。依國防部評估，啟動國內生產鏈重建計畫基本上需要 10 年，且可能需要引進國外專門技術人才，才能完整建立有效的生產鏈。美國國內至少有 25% 非燃料礦物主要來自國外，且進口產品的種類從 1954 年的 21 種增加到 2019 年的 58 種。

（二）風險評估

報告分別假設在和平時期（below the Level of Armed Conflict）與武裝衝突時期（at the Level of Armed Conflict）之不同情境下，可能影響供應鏈穩定之風險與問題。

1. 和平時期影響供應鏈穩定之主要風險因子

美國目前主要問題在於供應來源過度集中於單一國家，統計共有 37 種短缺的戰略及關鍵原物料（SCM）受到外國市場主導者掌控。此外，美國境內也缺乏多元的供應商選擇，在目前 DoD 所界定屬於短缺的 53 種 SCM，有 18 種 SCM 在美國境內毫無供應商須完全仰賴進口，而有 29 種 SCM 僅有 1 家供應商。

另一方面，由於美國在過去 35 年來逐漸廢除礦產教育相關學位，以致目前供應鏈面臨相關就業人口老齡化、本土人才不符製造業所需，而來自外國（中國）冶礦人才競爭大幅增加，形成技術人力短缺問題。再者，市場與經濟衝擊也是影響供應鏈穩定風險之一；SCM 因生產年成長率慢，但價格波動高，故供給彈性低，因此短期內欲尋求供應鏈分散的市場壓力也相對較高。

除此之外，美國評估報告也發現當供應國採取如出口限制、竊取智慧財產權、實施出口補貼、不法抑制價格（如傾銷）等不公平

貿易行為；或有其他強迫勞動、雇用童工，甚至透過犯罪集團等方式生產所謂的衝突礦石（conflict minerals）時，則均有可能迫使供應鏈處於斷鏈風險之中。

2. 武裝衝突時期影響供應鏈穩定之主要風險因子

美國 DoD 亦假設當國家進入緊急狀態或武裝衝突時期，評估 SCM 之依賴度風險。根據其所監控的 283 種 SCM 中，確認有 53 種為目前美國短缺，若國家進入緊急狀態，則美國可能因無法取得外國供應來源而面臨供應不足問題。然而，未受到界定為短缺的 SCM 並非毫無供應鏈風險，只是 DoD 當前欠缺足夠的評估數據，或美國工業基地已過度萎縮而沒有製造商採購原物料。

據評估報告指出，目前造成國內 SCM 庫存匱乏之主因在於運作資金的不當支出。事實上 DoD 每年透過 NDS Transaction Fund 挹注資金以維持戰略物資儲備工作的運作，惟 NDS Transaction Fund 預計將於 2024 或 2025 年耗盡所有資金，而 NDS Transaction Fund 的資金缺口主要原因在於美國法律授權明文允許 NDS Transaction Fund 可支出用於其他計畫。從而自 2003 至 2018 年以來，國會已將 NDS 計畫中的 89.8% 資金收入移轉至其他國防或非國防計畫，如聯邦醫療補助基金等。因此倘若運作資金問題無法解決，則將迫使短缺的 SCM 面臨供應鏈風險。

（三）全球足跡

中國藉由國家主導、非市場之干預措施，在國家及經濟安全所需關鍵礦物及物資之價值鏈，占有極高之市占率，使美國即便促使其關鍵礦物來源多樣化或增加國內開採量，仍將依賴中國原材料進行加工，以製造最終產品。美國盤點了所界定的「戰略及關鍵原物料」後，發現有 16 種原物料如鈮、鎂、稀土等，中國分別佔有全球 80-99% 不等的產能。職此，報告建議為減輕對中國之依賴，應尋求與加拿大、歐

盟、日本與澳洲四大盟友合作，包括透過美國國防工業基地（NTIB）之運作或美日歐三方倡議進行合作，發展符合勞工和環境標準的潔淨能源技術，以對抗不符合勞工和環境標準的原物料生產國。

（四）機會與挑戰

報告對於戰略及關鍵原物料供應鏈所勾勒出的挑戰主要有四：第一為資訊不透明且不對稱，由於戰略及關鍵原物料市場小，故其生產、價格、存貨、貿易量的資訊揭露不足；而市場參與者少、外部觀望者多，則造成資訊不對稱問題，投資人無法及時得知市場實際活動，造成資金運用無效率，甚至可能用於犯罪圖利。第二，供應鏈需求具有彈性但供給不具彈性，下游製造商或個別消費者對價格波動反應相當快速，約在數月到數年之間，反觀上游製造商須花費數十年之久調整，此現象造成冶礦加工業容易做出極保守且規避風險的決策。第三，儘管美國軍隊對戰略及關鍵原物料有重大需求，但民用部門卻是供應鏈中斷的主要受害者。例如當原物料受到供應鏈中斷威脅時，根據 DoD 模型假設，則民用部門的現有物資須全數受到國防優先徵用。第四，為呼應綠色能源產品需求而提高生產的戰略和關鍵原物料，反而對環境產生重大影響，例如露天採礦、使用強酸、危險化學品。為此，美國能源部從 2017 年起即開始研究從生產過程（in-process）或再生（recycle）等非傳統來源生產關鍵原物料。

至於在供應鏈的機會方面，根據目前 DoD 意見徵詢結果，產官學界多認為「環境、社會和公司治理（ESG）」報告要求與進行「低碳生產」是強化未來供應鏈市場力量的重要著力點。同時，各方也認為未來應持續以「永續生產」之目標鼓勵對環境及社會負責之生產。

（五）美國因應對策

1. 開發新的永續標準

為海內外關鍵礦物之開採及冶煉訂定 21 世紀標準，例如鋰、鈷、鎳、銅、稀土元素及其他物資。鼓勵公私部門合作開發永續標準並推動於美國消費部門，如汽車、航太產品、燃料生產、發電和配電、電機電子產品等。永續性概念應分別落實在整個採礦生命週期，要求達到一定環境與勞工健康安全標準，同時確保政府間合作及部落社區協商。

2. 擴大國內永續生產和加工能力

美國必須在國內投資永續生產、精煉及回收能力，盡可能減少傳統式開採。同時，聯邦政府應針對回收過程制定統一標準、投資激勵研發廢棄物分離技術。聯邦應與州政府、NGO 等合作開墾礦冶業廢棄物（mining waste）。此外，在白宮科技政策辦公室支持下，內政部（DOI）將與農業部（USDA）、環境保護署（EPA）等相關單位將成立工作小組，確認可在美國生產與加工關鍵礦物之地點，並遵守最高之環境、勞動及永續標準。另國會應提供如美國內政部地質調查局之礦產資源計畫足夠資源，以精準定位國內關鍵礦產資源及儲量。

3. 妥善運用《國防生產法》（DPA）或其他計畫

DPA 第 III 篇已授權總統提供獎勵、貸款等支持永續生產戰略及關鍵物資，故執行機關應確保投資支持供應鏈韌性及符合國際環境標準及社會績效。此外，DPA 第 VII 篇鼓勵聯邦機構間應相互協調部署以支援生產需求，而跨機關協調新興技術的永續生產應採取「從實驗室到市場」策略（laboratory-to-market），重視學術研發及人才培訓與產業需求的連結。

4. 強化美國儲備

建議總統發布行政命令要求各機關釋出國家戰備儲存（NDS）所需原物料。此外，建議 DoD 更新立法授權，以調整資金部位並更新 NDS 計畫。

5. 與美國盟友及夥伴國合作強化全球供應鏈透明

建議透過「能源資源治理倡議」（ERGI）、「採掘業透明度行動計畫」（EITI）等多邊倡議與貿易夥伴合作，使供應鏈趨於穩定、多樣化並改善治理，以及由「美國進出口銀行」（EXIM）向盟國提供永續生產的誘因。與盟友持續合作以支持供應鏈透明化，並達到維護人權及環境正義之目的。

五、藥品和原料藥

藥品供應鏈評估報告明確揭示：政府確保藥品供應鏈安全及穩定的三大原則為：品質（Quality）、多樣化（Diversification）及彈性（Redundancy），供應鏈評估工作亦依循此三項原則對美國藥品供應鏈進行整體性之檢視。美國此次檢視的藥品與原料藥，主要是小分子藥物與生物製劑，以及學名藥。至於疫苗、血液製品等則不在本次檢討範圍。美國於藥品事務的主責機關為衛生部（United States Department of Health and Human Services, HHS）及美國食品藥物管理局（Food and Drug Administration, FDA），而報告的主要檢討及改善建議都圍繞在 HHS、FDA 兩個機關的權責範圍進行討論。

（一）供應鏈組成

藥品供應鏈通常由原物料（raw materials）及精緻化學品（fine chemicals）的製造程序開始，再將兩者組成為活性原料藥（Active Pharmaceutical Ingredients, API）或原料藥中間體（API intermediates），

最後將 API 跟不同的非活性成分（inactive-ingredients）合成，並將之製成成藥劑型（Finished Dosage form, FDF）。單一 API 可能由不同的化學品所組成，而單一藥品亦可能由不同的成分所合成。相關生產期程視製程而定，傳統製程可能耗時數天至數月不等，並須在完成檢驗確實藥品安全才會出貨（參閱圖 1）。由於美國市場存在彙集採購組織（Group Purchasing Organizations, GPOs），這些 GPOs 由於採購金額巨大而擁有巨大的議價能力，通常會在藥廠的採購契約中納入脫逃條款讓 GPOs 可以追逐低價，使得藥廠面臨價格下調的壓力。

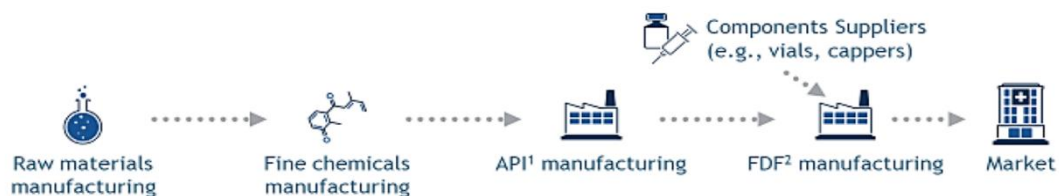


圖 1 藥物生產程序

（二）風險評估

藥品可以主要分類為品牌藥（Brand-name Drugs）及學名藥（Generic Drugs）。由於品牌藥為擁有專利保護的藥物，利潤有保證使得品牌藥通常能夠維持穩定的生產量能，面臨藥物短缺之風險亦較低。過去 HHS 的分析中，118 項列於「基本藥品清單」的藥品，只有 60 款藥物的 API 於美國境內製造，而另外的 50 款藥物中，70% 的 API 供應源自亞洲。然而，由於缺乏境外藥品生產設施的生產量、生產藥品清單及供應鏈情況。故，HHS 及 FDA 欠缺足夠數據進行分析及預測藥品短缺並作出超前部署。類似情況於無菌針劑（Sterile Injections）更為嚴重，事實上大多數短缺情況都發生在無菌針劑中，由於過去 FDA 調查並禁止大量不符合生產要求的設施繼續生產，使得國內供應的廠商大幅減少，加上相關針劑的利潤較低難以吸引廠商投資於改善這些

無菌針劑的生產線品質管理，以及物流及監管的問題導致廠商欠缺誘因投入無菌針劑的生產。

（三）美國製造的困境

藥廠於美國生產面臨著成本壓力及供應鏈韌性受限的問題。前者導致廠商選擇將生產設施遷往生產成本較低的開發中國家，後者則使得廠商難以在短時間內擴大產能應付突如其來的需求改變。

成本壓力使得藥廠需將生產設施遷至國外以確保利潤。美國藥品市場已由低利潤的學名藥主導，學名藥的市場進入門檻較低，使得市場議價能力逐漸向需求方傾斜。市場藥品採購由 GPO 主導的結果是與藥廠的採購契約通常訂定有利 GPOs 的脫逃條款，讓 GPOs 可以追逐更低價的藥品供應來源。而且 GPO 通常只與少數廠商交易，使得供應鏈多樣化大幅受限。藥廠議價能力受限使得它們需要壓縮成本以確保利潤，促使廠商將生產設施遷至國外，而廠商往往集中遷移至亞洲的開發中國家，形成地理上的高度集中，使得任何地緣政治、天災及其他問題造成對供應鏈的干擾亦會產生全球性的生產混亂。除此之外，美國學名藥產業主要由小企業所構成，小企業通常生產規模較小，欠缺規模經濟的成本效益使得它們面臨巨大的成本壓力，導致這些廠商的生產彈性較低，難以在短缺產生迅速提升產能增加供應。

（四）機會與挑戰

基於前述的問題，報告中認為 FDA 面臨四大機遇及挑戰，分別為如何監控及偵測供應鏈風險及作出因應、推動廠商提高生產品質及導入先進製造技術平台，及如何充分利用 HHS 與國防部所建立的即時 API 及 FDF 製造平台。

- 無法監控及偵測供應鏈風險：FDA 在現行法規下既無法得知每家國外生產設施中具體製造的藥品或涉及的生產程序，亦無法得知其具體產量，數據不足使得 FDA 無法判斷是否對國外存在依賴及其嚴重程度，亦無法規劃任何針對性的因應措施。
- 推動廠商提高生產品質：廠商積極導入先進製造技術平台，並導入品質管理系統對供應鏈及生產程序進行全面監控，才建立穩定的藥物供應。
- 導入先進製造技術平台：目前 HHS 及 FDA 已積極投資於相關新創計畫，並推動這些新創計畫商業化應用，同時延伸至生物製劑、疫苗或其他藥品的生產程序中，確保廠商有更大意願導入先進製造技術平台。
- 即時製造能力：報告指出近期 HHS 已與國防部合作建立起 API 及 FDF 的即時生產能力，以解決 COVID-19 病患的藥物需求。報告認為未來可以考慮將這些生產能力應用於建立關鍵藥物的戰略庫存中，同時在未來發生重大衛生危機時亦可迅速投入生產確保藥物供應。

（五）美國因應對策

如同報告如開首指出，支撐安全及穩定的藥品供應鏈的三大支柱為品質（Quality）、多樣化（Diversification）及彈性（Redundancy），報告基於三大支柱為根本，提出了下列建議：

- 設立公私聯合集團集結不同政府部門及有意於國內建立生產能力或具備有助於推動建立國內生產能力之相關專業經驗的私部門利害關係人，藉著跨部門協作解決監管問題；提供誘因創造更多無菌針劑的生產；

- 衛生部及 FDA 應建立評分系統以認可及表揚實施成熟品質管理（Quality Management）系統之廠商，亦即該廠商持續遵守法規要求，且專注於持續改進生產表現、規劃業務連續性計畫（Business continuity planning）以及具有能提早偵測供應鏈潛在風險之能力；
- 要求國會授權衛生部及 FDA 要求廠商申報其藥物生產量、生產藥品清單及完整註冊其所有設置於國內外之生產設施；與廠商建立虛擬的庫存制度，藉著與原料藥及成藥生產者訂定合約確保產能留有彈性以應付突發的需求上升；與同樣受藥品供應鏈問題困擾的國家尋求合作，就供應鏈風險研擬解決方案。

同時，報告建議短期因應策略包括：1)衛生部在國防生產法(DPA)及現存公私夥伴合作(PPP)之架構下，將設立一公私聯合集團(public-private consortium)，協助關鍵藥物之先進生產回到美國境內；2)衛生部將召開工作小組分析如何利用給付政策(reimbursement policy)解決過去計畫中所涉及之無菌針劑(sterile injectables)及化療藥物(chemotherapeutics)供應鏈欠缺韌性的問題，並評估將未有列入關鍵藥物清單但被識別為具有高短缺風險的無菌針劑同樣列入需強化供應鏈韌性的工作項目中；3)商務部資助成立之國家生物藥劑製造創新研究院(National Institution for Innovation in Manufacturing Biopharmaceuticals, NIIMBL)利用美國救援計畫(American Rescue Plan)所挹注的經費並結合整個產業的努力推動建立國內製造能力，同時改善API的生產能力，以減少對供應鏈之依賴。

六、美國「百日供應鏈檢討報告」對臺灣之意涵與可能影響

美國關鍵供應鏈檢討報告不出所料，結論都是存在過於仰賴進口、本土產能不足的問題，進而提出短期及長期解決方案。對台灣未來，有挑戰也有機會。

拜登在 2 月底發出的供應鏈檢討命令，一共列出十個關鍵產業。除了前述四個優先項目外，還包含資通訊、能源、運輸及國防等其他六個供應鏈，並要求需在一年後提出檢討。這十個供應鏈，不但是美國所認定對經濟、社會、科技具有重要性，攸關美國未來競爭力的「關鍵」供應鏈，而且除部分有短期短缺問題外，更普遍存在本土產能不足所引發的脆弱及受制於人的風險問題。

平均而言，半導體加上資通訊，占了我國對美出口總值的一半以上；若再加上台商在中國組裝、生產而輸美者則影響更大。固然此一結構反映出的事實是累積 40 年而成形的台美電子供應鏈網絡，使得台灣早已成為美國海外代工最重要的夥伴，但由於供應鏈規模與衝擊將成正比，因此台灣當然要比其他國家更加謹慎。

供應鏈關係可以只是檢視產業分工、技術移轉甚至利潤來源的指標，但 40 年來台美供應鏈這種長期代工關係，意味著台美供應鏈絕對不是只有產業技術或商業夥伴的性質，更反映出台美雙向信賴、互惠的長期利害關係。無論從合作經驗、產製效率、科技進度乃至於價值互信，至少在半導體代工領域美國很難找到能夠取代台灣的夥伴。以半導體為例，目前美方看來無意改變與台灣之生產夥伴關係。歸納美國這次的半導體供應鏈弱點研判，關鍵並非「都由台灣」生產，而是「都在台灣」生產的地理區位集中問題，因此最佳解法，就是由台積電在美國本土建立先進製程能量，既有助於技術取得，又有分散生產、提高韌性的效果。

台積電可能是其他類似性質台灣企業的代名詞。美國開始積極推動製造回流後，後面還有更複雜、涉及美中台三方糾結的資通訊供應鏈要面對拆解重組的挑戰。特別是北京必然有所反應，將增加為難之處。與此同時，本次檢討報告顯示未來美國不再容忍中國在先進電池、關鍵材料，甚至於醫藥產品與能源領域所占的比重，也要改變半導體設計等之「客戶集中度」風險。此一尋找替代供應來源及創建新夥伴的方向，對台商同時創造了新機會，當然同樣對在陸台商形成壓力，可以把握建立新的供應鏈關係的機會。

第 110-09 號諮詢案

臺美 TIFA 會議之成果與展望

一、美國 TIFA 協定背景與各 TIFA 盟國推動情形

「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA) 為美國與其締約方之間就貿易和投資問題進行對話所規範之架構和原則。一般美國與各締約方所洽簽的 TIFA 協定名稱可能有所不同，例如與南非關稅同盟簽署之「貿易、投資暨發展合作協定」(the Trade, Investment, and Development Agreement, TIDCA) 或與冰島簽署之「美國－冰島論壇」(the United States-Icelandic Forum)，惟此等協定基本上皆具有相同功能，主要目的在透過彼此對話逐步消除貿易與投資障礙，提供美國與其他政府會晤討論改善雙邊合作與增加貿易及投資機會之場域。

根據 USTR 聲明，通常 TIFA 委員會每年至少在政府高層之間舉行一次會議。TIFA 討論之議題範圍與貿易和投資之合作有關，針對市場進入、勞工、環境、智慧財產權之保護與執法、能力建構等議題進行諮商，並討論雙方進一步合作之可能²¹⁹。此外，進一步觀察近年來 TIFA 諮商會議談判內容，則也有強調普遍化優惠關稅制度 (GSP)、產能過剩、數位經濟發展創新、電子支付、金融服務、食品安全等議題 (請參見本報告附表之彙整)。

美國截至目前已和 56 個國家或區域組織簽署 TIFA，地理範圍涵蓋非洲、美洲、歐洲與中東以及東南亞與太平洋等地區，且經濟發展程度不一而足 (有關美國與各國簽署推動 TIFA 之詳細內容，請參本報告附表之彙整)。美國迄今簽署的 TIFA 中，因此繼續完成簽署自由貿

²¹⁹Trade & Investment Framework Agreements, USTR,
<https://ustr.gov/trade-agreements/trade-investment-framework-agreements>.

易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 者有巴林及阿曼；因此繼續完成雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaty, BIT) 簽署者則有莫三比克和盧安達²²⁰。此外，在美國與盟友展開 TIFA 諮商會議後，雖然尚未因此展開 FTA 或 BIT 簽署，但有因此締結其他協議或聲明者，則如有：與東非共同體 (EAC) 簽署「貿易便捷化、SPS 與 TBT 合作協定」；與模里西斯、喬治亞及台灣簽署「資通訊技術服務 (ICT) 貿易原則共同聲明」；與厄瓜多爾簽署「貿易規則與透明化議定書」；與烏拉圭簽署「貿易與環境議定書」、「貿易便捷化議定書」；與菲律賓簽署「關務及貿易便捷化議定書」及與瑞士簽署「電子商務共同宣言」。

整體而言，許多國家不斷在 TIFA 諮商會議中表達希望與美國推動簽署 BIT 或 FTA 之意願，惟可觀察到在 TIFA 簽署之後，目前僅有少數國家可順利與美國完成洽簽 BIT 或 FTA，原則上 ICT 貿易原則聲明、貿易便捷化協定仍是美國與盟友可初步達成深化雙邊貿易與投資關係的階段性協議。多數國家除展開定期高層 TIFA 諮商會議之外，透過雙方針對個別議題設立之工作小組對話交流，也將有助於提升雙邊經貿合作關係。

²²⁰雖然美國在與多數國家簽署 TIFA 之前，已經有先前存在且生效的 BIT，例如 1994 年美國-阿根廷 BIT、1997 年美國-厄瓜多爾 BIT、2006 年美國-烏拉圭 BIT、1992 年美國-埃及 BIT 等；惟莫三比克和盧安達是基於 TIFA 談判基礎下與美國繼續完成簽署生效的 BIT，故值得關注。

二、本次臺美 TIFA 會議的之成果與新方向

臺灣與美國首次於 1994 年簽署「貿易暨投資架構協定」(the U.S.-Taiwan TIFA)，迄今共歷經 11 次諮商會議，雙方繼 2016 年 10 月進行第 10 屆諮商會議後中斷五年之久，直至今年 6 月 30 日臺美雙方始重啟協商。綜觀過去 10 次 TIFA 會議，2002 年以前的談判重點在於臺灣是否得加入 WTO 以及我方市場開放程度。其後，美國提出之關切大部分聚焦於電信市場開放、農產品市場開放、智慧財產權保護，以及健保給付與藥品核價機制等議題。

表 1 臺美 TIFA 歷次會議涉及議題

時間	地點	會議內容涉及議題
1995	美國華府	智慧財產權保護制度、關務合作、貨品暫准通關合作、環保與貿易合作，以及我國加入 WTO 相關議題（包括關稅、藥品、電信、金融等議題）
1997	臺北	我國加入 WTO 之相關經貿議題，包括貨品關稅、服務市場開放、我國經貿體制，以及我國加入 WTO 政府採購協定、民用航空器協定，以外涉及我國加入 WTO 之入會議定書與工作小組報告之相關內容。
1998	美國華府	強化雙方消費者安全保護之合作、我國智慧財產權保護制度、醫療器材及藥品、高雄捷運招標爭議案、我蝦類輸美、我國加入 WTO 有關農、工產品市場開放、稻米限量進口與電信等議題。
2004	美國華府	我國在 WTO 稻米進口改採關稅配額制、智慧財產權保護、電信及藥品等議題。
2006	臺北	WTO 新回合談判、亞太區域經濟合作發展與整合、我國加入政府採購協定、農業、電信、藥品、智慧財產權及貿易安全等議題。
2007	美國華府	WTO 杜哈回合談判、農業、藥品核價及醫療產品之標準、智慧財產權保護等議題；此外，亦就雙方洽簽雙邊投資協定、電子商務合作協定、有關貨運安全之大港倡議及貨櫃安全計化等進行討論。
2013	臺北	農業、投資（包含國際投資共同原則）、數位經濟（包含資通技術服務貿易原則）、區域及多邊貿易合作、能源、智慧財產權、藥品與醫療器材以及技術性貿易障礙等議題。
2014	美國華府	投資、多邊及區域合作、智慧財產權、醫藥品、技術性貿易障礙與農業等議題。
2015	臺北	投資、智慧財產權、農業、技術性貿易障礙、藥品及醫療器材等議題。
2016	美國華府	雙方在農業、區域與多邊合作、智慧財產權及醫藥品、技術性貿易障礙、投資及透明化等五大領域達成共識。

資料來源：本研究自行整理

今年 6 月舉行之第 11 屆臺美 TIFA 會議由美國在台協會（AIT）和駐美國台北經濟文化代表處（TECRO）主持，美方由 USTR 代表助理特里麥卡廷（Terry McCartin），我方則由行政院經貿談判辦公室副總代表楊珍妮以視訊會議方式進行討論，會議重點旨在加強美國與臺灣之間的長期貿易和投資關係。與會部門尚包含美國農業部、商務部、衛生與公共服務部及勞工部²²¹。

本次諮商會議討論首先由美方介紹目前拜登政府以勞工為核心的貿易政策，並建議應執行嚴格的勞工標準。由於臺美雙方是共享民主價值的盟友均重視勞工在貿易政策的地位，故未來可望在穩定關鍵供應鏈韌性上進行合作，包括共同打擊全球供應鏈中的強迫勞動行為。其次，環境議題也是本次會議討論重點，雙方期許未來在貿易與環境問題上進行合作，如打擊野生動物販運和探索應對氣候危機的貿易工具。

在供應鏈合作關係上，雙方提及過往在 APEC、WTO 多邊場域之合作經驗，以及臺灣在推動多邊貿易體系改革向來是美國的重要盟友，故期許未來雙方在供應鏈安全與韌性方面共同努力合作。對此，我國則呼籲美方應透過標準制定合作，擴大半導體、疫苗生產代工、電動車綠色經濟產業研發製造和人才培育；特別在醫衛合作上，我方希望與透過雙邊合作逐步以援助、技術分享或授權代工方式，擴大 COVID-19 藥品及疫苗供應。會議後雙方並已同意針對防疫物資加速通關程序²²²。

另一方面，美方肯認臺灣目前已在營業秘密保護和醫材上市核可程序上的努力，並初步讚許我國在處理美牛及美豬議題上願意接軌國

²²¹United States and Taiwan Hold Dialogue on Trade and Investment Priorities, 30 June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/united-states-and-taiwan-hold-dialogue-trade-and-investment-priorities>.

²²²TIFA 復談達多項共識 成立工作小組可望常態化，中央社，2021 年 6 月 30 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106305008.aspx>。

際規範的決心與努力。不過，針對雙邊持續存在數年的貿易關切，如美方提出美牛及美豬市場進入、著作權規範、數位盜版、金融服務、投資、法規透明化等問題，以及我方提出美國實施鋼鋁 232 關稅問題，會議雙方基本均承諾將積極解決。為持續加強雙方合作之承諾，後續也將個別針對勞工、農業、智慧財產權、TBT、投資等議題召開 TIFA 工作小組會議討論。以下進一步剖析本次會議之重要議題。

三、本次臺美 TIFA 會議重點議題之剖析

綜合歸納 OTN 及 USTR 聲明，本次 TIFA 會議議題可分為傳統經貿議題、深化台美經貿合作及多邊議題合作三個面向。

（一）傳統經貿議題

1. 農業議題

綜合歸納 OTN 及 USTR 聲明，本次會議中美國肯認(recognize)台灣在農業議題遵守國際標準之努力。雙方同意繼續在 TIFA 下的「農業工作小組」(Agriculture Working Group)解決雙方的關切，努力減少貿易壁壘，促進雙邊貿易往來農產品。本次會議臺美雙方在農業議題主要討論美國牛肉和豬肉等農產品在臺灣所面臨之市場進入障礙，且雙方將透過「農業工作小組」進一步解決臺美農業議題爭議。

蔡英文總統於 2020 年 8 月 28 日宣布已依據科學證據、國際標準，訂定進口豬肉萊克多巴胺 (Ractopamine) 安全容許值，以及放寬 30 月齡以上的美國牛肉進口。我國自 2021 年 1 月 1 日起正式開放含萊克多巴胺的豬肉進口、開放 30 月齡以上美牛進口；但對含萊克多巴胺在豬之殘留容許量標準則有部分較國際食食品法典委員會 (Codex) 標準更為嚴格，例如我國對腎藏的萊克多巴胺含量為 0.04ppm，遠低於 CODEX 的 0.09ppm 標準。同時，我國自 2021

年 1 月 1 日起要求含牛、豬、雞等之散裝食品應標示原產地，其中含豬肉及豬可食部位原料之包裝食品、及直接供應飲食場所亦應明確標示豬肉及豬肉製品之原產地。

對此，美國於 2021 年「對外貿易障礙評估報告」(National Trade Estimate Report, 以下簡稱 NTE 報告) 要求我國應基於科學證據、世界動物衛生組織 (World Organisation for Animal Health, 法文簡稱 OIE) 之指引及 2009 年簽署之《台美牛肉議定書》全面開放其牛肉及牛肉製品市場。同時，美國亦關切我國以食品安全為由對豬肉實施原產地標示並實施殘留容許量的措施，錯誤暗示 (inaccurately imply) 含萊克多巴胺的豬肉及豬肉製品存在食安隱憂，進而降低臺灣廠商使用美國豬肉的意願²²³，顯然將成為後續美臺雙方重要討論議題。

除此之外，我國於 2015 年通過《學校衛生法》，為促使學生及教職員工可享有安全、衛生、高品質的膳食環境，該法第 23 條因而明令禁止學校營養午餐使用基因改造食品。美國 NTE 報告亦對此項措施多次表示關切，並稱此舉毫無科學根據，此議題或將成為未來臺美農業工作小組的討論事項之一。同時 NTE 報告亦關切我國針對基改食品新增特定 HS 稅號欠缺科學基礎。²²⁴最後，美方亦持續有關蔬菜水果農藥及殺蟲劑最高殘留值之標準制定程序過慢，以及認為針對尚未建立最高殘留值標準值之蔬果採取零檢出立場過於嚴苛。

2. 智財權

本次會議美國承認台灣在智財權保護之正面進展，美方特別指出 2019 年 12 月 31 日三讀通過之「營業秘密法」新增第 14 條之 1

²²³ See USTR, “2021 National Trade Estimate Report”, March 31, 2021, p. 478.

²²⁴ 同前註，p. 476。

至第 14 條之 4 之偵查保密令制度立法，為企業提供更好的保障。雙方將繼續合作，為研發及企業經營提供更好的環境。

本次「營業秘密法」第 14 條之 1 至第 14 條之 4 新增之「偵查保密令制度」，係參考審理程序之秘密保持命令制度，賦予檢察官於營業秘密案件偵查過程中，若遇案件偵查資料具高度機敏性，但有揭露該資訊以釐清案情需求時，具有核發偵查保密令之權限。參考「營業秘密法」第 14 條之 1 立法理由揭示，偵查保密令制度目的在於促使偵查程序順利進行，同時達成維護偵查不公開、發現真實及營業秘密證據資料秘密性保護需求而設，蓋「有關智慧財產之訴訟，其最須為保密之對象常即為競爭同業之他造當事人，此時固得依上開規定不予准許或限制其閱覽或開示，但他造當事人之權利亦同受法律之保障，不宜僅因訴訟資料屬於當事人或第三人之營業秘密，即妨礙他造當事人之辯論。為兼顧上開互有衝突之利益，爰於第一項明定秘密保持命令之制度，以防止營業秘密因提出於法院而致外洩之風險」。²²⁵

3. 醫療器材

美國 NTE 報告在過去數年持續指出台灣醫材許可制度長期存在許可成過於複雜、過當及健保定價審查機制問題。2021 年 NTE 報告指出雖然衛福部食藥署在近期建立了一個簡化的審查程序，但受限於食藥署對於證明文件之要求，仍將使得許多醫材無法取得許可，例如食藥署要求申請廠商提出過去三年內美國食藥署 (FDA) 所核發之「工廠檢查報告」(Establishment Inspection Reports, EIR) 作為代替其他文件之方式，但美國 FDA 工廠檢查並非常態進行，而係依據風險評估高低進行，故僅有部分美國業者能夠提供「近三年」EIR 報告。

²²⁵參見劉怡君，「淺論營業秘密法之偵查保密令立法」，智慧財產權月刊 VOL. 257，2020 年 5 月。

本次會議雙方同意繼續針對簡化上市前文件要求醫療器械和加快管理流程，使消費者可以及時獲得他們需要的醫療產品進行協商。

4. 金融服務

2021 年 NTE 報告指出我國金管會於 2019 年 9 月發布新修正之《金融機構作業委託他人處理內部作業制度及程序辦法》，使得欲使用雲端服務之金融機構受到許多限制，包含欲使用雲端服務之金融機構需於事前取得金管會之同意，而取得許可涉及過於繁重之文件需求（至少需提供 17 份文件）同時審查過程亦過長。

在此背景下，台美雙方於本次會議同意在金融服務貿易領域繼續在金融機構利用雲端提供服務之議題進行討論，以促進利用新技術提供消費者高效、安全的服務。

（二）深化台美經貿合作議題

1. 供應鏈合作

估應鏈安全及韌性並非 TIFA 傳統領域，且涉及供應鏈合作之雙方主政機關亦非 OTN 與 USTR，而係經濟部/商務部、交通部、科技部及美國國土安全部等。例如美國 2 月關鍵供應鏈檢討命令中，便未將 USTR 列為該命令所責成進行分析之主管機關。不過我方藉由本次會議，仍提議納入此議題，而美方亦予以接受。我方呼籲強化供應鏈合作之範圍包含半導體、疫苗生產與代工及電動車產業。會議結論，則為台美雙方均體認到安全及有彈性的供應鏈對雙方具有重要性，因此雙方承諾共同努力，包括透過與盟友和夥伴合作，以加強關鍵全球供應鏈的彈性。

2. 數位經濟

檢視美國近 5 年 NTE 報告，可發現美國政府並未對臺灣數位經濟議題提出任何關切事項。故為探討美國對數位經濟之政策

立場，本研究分析美國近期談判或簽署之跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)、美墨加協定 (US-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 及美日數位貿易協定條款與我國現行法規之落差，可知美國在國際協定上推動重點議題包含：電子驗證與電子簽章措施、政府資訊公開、互動式電動服務提供者之法律責任、取得或移轉原始碼表達演算法等項目，且我國政策推動方向大多與美國一致。

本次會議台美雙方表示促進中小企業利用數位工具來實現數位商業機會，以促進商品和服務的創新、貿易和投資，將成為未來繼續討論之重要合作領域。

3. 環境

在環境議題方面，臺美雙方指出兩國在可持續發展目標上有共同目標，雙方同意合作，探討透過貿易工具執行國際環境協定、野生動物和海洋哺乳動物保護以及氣候變遷關巴黎氣候公約之事項。

美國近期在 TPP 及 USMCA 環境專章亦採同樣立場，咸認打擊非法野生動植物之取得及貿易具重要性，而要求各締約方應採行與執行相關法規²²⁶。同時，TPP 與 USMCA 亦明定各締約方應向大眾採取措施以控制溫室氣體之生產、消耗與貿易²²⁷，且 TPP 進一步要求各締約方應依其國內情形及能力採行低碳排放經濟過渡的行動²²⁸。

我國為配合華盛頓公約保護保育野生動物及珍貴稀有植物，於 2010 年訂定《瀕臨絕種動植物及其產製品輸出入管理辦法》，該法第 4 條明定，進口人輸入瀕臨絕種動植物及其產製品，應檢附出口國核發之華盛頓公約許可證或其他證明書辦理輸入。至於在溫室

²²⁶ See TPP Agreement, art. 20.17; USMCA Agreement, art. 24.22.

²²⁷ See TPP Agreement, art. 20.5; USMCA Agreement, art. 24.9.

²²⁸ See TPP Agreement, art. 20.15.

氣體議題方面，我國為因應全球氣候變遷，制定氣候變遷調適策略，降低與管理溫室氣體排放，遂於 2015 年頒布《溫室氣體減量及管理法》作為我國控制溫室氣體、對抗氣候變遷之因應措施。其中，該法第 8 條並規定行政院應邀集中央有關機關、民間團體及專家學者，研訂及檢討溫室氣體減量、氣候變遷調適之分工、整合、推動及成果彙整相關事宜，更隱含我國於應對未來貿易協定環境專章關於「過渡至低排放及彈性經濟」之條款，已具備基本規範架構。

4. 勞工

勞工議題為本屆臺美 TIFA 會議美方提出的重點議題之一。臺美雙方同意共同致力推動以勞工為中心之貿易政策，以及在全球價值鏈打擊強制勞動。基此，雙方在本屆 TIFA 會議同意成立勞工工作小組，以利後續討論及執行。

其中，在強制勞動方面，美國勞動部（Department of Labor, USDOL）國際勞工事務局（Bureau of International Labor Affairs, ILAB）自 2005 年起依據《人口販運受害者保護授權法》（the Trafficking Victims Protection Reauthorization Act, TVPRA），發布「童工及強迫勞動製品清單」（List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor）。該法案於 2018 年修訂增加「使用強迫勞動或童工生產的材料製成產品」的違法態樣，亦列入清單中，以擴大在全球供應鏈中降低強迫勞動的發生機率。²²⁹

ILAB 迄今已發布 9 次報告，在 2020 年 9 月 30 日發布 2020 年報告中，列入 77 個國家及 155 種產品，並將臺灣首次列入「2020 年童工及強迫勞動製品清單」²³⁰，對臺灣之外籍遠洋漁船船員強迫

²²⁹TVPRA 新增“to the extent practicable, goods that are produced with inputs that are produced with forced labor or child labor”，22 U.S.C. 7112 (b) (2) (C)。

²³⁰報告指出，台灣遠洋漁業的外籍勞工長期忍受惡劣的工作環境，工人身份證件經常被沒收，船員必須在海上度過數月，沒有停靠港口，也不能通訊，被迫每天工作 18 到 22 個小時，面臨飢餓和脫水，也不能離開船隻或終止其航行契約。另在危險水域（Dangerous Waters）單元中，指出臺灣擁有全球第二大的船隊數量，約 1,100 多艘漁船，僅次於中國，多數船員來自印尼和菲律賓，他們易受強迫勞動，船主用浮報工資與工作契約內容招募工人，並邀船員支

勞動情形表示關切。對此，我國農委會漁業署則表示，已自 2017 年起依《遠洋漁業條例》制定《境外僱用非我國籍船員許可及管理辦法》，改善外籍船員權益與待遇，包括將工作時間規範納入強制定型化契約保障薪資、保險，實施仲介管理評鑑、修正涉及人口販運之通報程序等，加強在國內外港口檢查與船員訪查，並對違規漁船經營者依法予以處罰，以改善遠洋漁船上外籍船員的權益與待遇。²³¹儘管如此，外籍船員強迫勞動問題勢必成為後續臺美勞動工作小組持續關注且討論的議題之一。

（三）WTO 議題

本次臺美 TIFA 會議雙方同意在 WTO、亞太經合會（APEC）等國際場域進行更多合作。同時，美方亦特別點名 WTO 場域下漁業補貼、貿易便捷化之落實執行等議題，以下簡述美國在 WTO 場域對相關議題所採取之立場，說明臺美在相關議題推動合作之可能意涵。

1. WTO 漁業補貼談判之合作

在漁業補貼方面，美方在 TIFA 會議讚許台灣積極參與 WTO 漁業補貼談判，盼雙方共同努力，在今年世界貿易組織（WTO）貿易部長會議中可達成成果。WTO 漁業補貼之談判已進行多年，各國均相當關注此談判是否得於今年底完成。拜登政府官員亦多次強調當前美國政府對訂定保護海洋漁業資源規範之貿易政策的重視²³²。

付招聘費用及簽訂債務契約。參 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor, ILAB, <https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods#:~:text=The%20most%20common%20agricultural%20goods,and%20diamonds%20are%20most%20common.>

²³¹美首次將台灣漁獲名列「強迫勞動製品清單」農委會：形象不太好，聯合報，2020 年 10 月 2 日，<https://udn.com/news/story/7314/4904755>

²³²Remarks from Ambassador Katherine Tai on Trade Policy, the Environment and Climate Change, 請參照 [https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/april/remarks-ambassador-katherine-tai-trade-policy-environment-and-climate-change.](https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/april/remarks-ambassador-katherine-tai-trade-policy-environment-and-climate-change)

除對海洋於資源之重視，今年 5 月 USTR 更在 WTO 提案²³³，要求在漁業補貼談判中增加強迫勞動之規定，以禁止對漁民在漁船上有強迫勞動之情形。戴琪表示強迫勞動不僅對漁工及勞工之生活及福祉造成損害，亦為漁船帶來不公平之競爭優勢，同時亦加劇過度捕撈以及海洋資源之枯竭，故須明文予以禁止。USTR 認為認識到對漁工強迫勞動與對漁船有害補貼二者有所連結，為相當重要之一步。於該公告文中，USTR 強調拜登政府之政策為消除任何形式之強迫勞動，並將持續致力與貿易夥伴合作，推動公平之國際貿易體系，以解決漁業資源永續性問題，並追求全球勞工與公民之福祉²³⁴。觀察美國 WTO 提案內容，美國在漁業補貼談判提出的新主張主要有下列三項：

- **針對與強迫勞動有關漁業補貼行為訂定法規範：**目前 WTO 會員進行之漁業補貼談判，主要係針對非法、未報告及未受規範（illegal, unreported, and unregulated, IUU）漁業、部分遠洋漁業以及非船旗國漁船捕魚等態樣之活動。美國於提案內容進一步指出目前對漁工強迫勞動之情形，亦大多出現在上述態樣之捕撈活動，故訂定有效且無例外之法規範，禁止有害漁業補貼行為，將同時有助於解決漁工強迫勞動之情形。美國於提案中即表示作為支持 IUU 漁業之轉運（transshipping）即為一例，其亦可能助長 IUU 漁業行為，進而助長強迫勞動，兩者亦有所關聯，故應一併禁止。
- **承認並消除強迫勞動問題：**目前全球均承認漁船上存有對漁工強迫勞動之情事，USTR 表示 WTO 亦應對此予以回應並採取行動。基此，美國於提案內容要求於 WTO 漁業補貼協定草案前言納入相關文字，承認對漁業補貼訂定有效之法規範，

²³³TN/RL/GEN/205 (27 May 2021).

²³⁴USTR, United States Urges WTO Members to Address Forced Labor on Fishing Vessels in Ongoing Fisheries Subsidies Negotiations, 請參照 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/may/united-states-urges-wto-members-address-forced-labor-fishing-vessels-ongoing-fisheries-subsidies>.

將有助於促進 WTO 會員消除對漁工強迫勞動之情事。此外，美國提案亦要求於針對 IUU 漁業之法規範納入相關文字，亦即承認 IUU 漁業之漁船，常有強迫勞動之情事，故禁止對 IUU 漁船之補貼行為，亦有助於消除對漁工強迫勞動之情形。

- **提升漁船強迫勞動之透明化程度：**目前 WTO 漁業補貼協定草案，要求 WTO 會員應履行一定程度之透明化義務，亦即 WTO 會員應通知其認定從事 IUU 漁業補貼之漁船與操作員清單，以確保 WTO 會員未對該些漁船提供有害補貼。美國於提案內容進一步表示，如要求 WTO 會員應通知其認為有對漁工進行強迫勞動之漁船清單，亦可達到相同效果，故要求草案應增訂關於提升強迫勞動透明化之法規範。

然而我外籍漁工勞動人權以及與 ILO 標準之落差近年亦屢遭國際質疑。2020 年時，台灣漁產品更首次被美國勞動部列入「2020 年童工及強迫勞動製品清單」(2020 List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor)²³⁵，應屬於本次台美 TIFA 討論勞工及漁業補貼議題之整體背景，我國需注意後續意涵。另外我國過去在 WTO 漁業補貼議題上立場相對保守，目前仍有「漁船用汽油免徵營業稅用油標準及作業須知」以及「漁業動力用油優惠油價標準」等補貼措施存在，且過去主管機關農委會漁業署態度保守，亦須持續關注。

2. 落實執行防疫物資之貿易便捷化

在貿易便捷化方面，本次 TIFA 會議臺美雙方同意將在 WTO 架構下共同努力推動必要物資的加速流通及通關程序。台灣呼籲在兼顧醫療安全與照顧病患福祉的原則下，就包括疫苗在內的防疫物資採快速取得(Fast Track)方式完成通關，以加速取得防疫物資。為促進關鍵抗疫物資之流通，美國在今年四月份即在 WTO 提案呼籲

235

https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPRAList_Final.pdf

WTO 會員依據貿易便捷化協定之規定，檢視其進出口要求，並消除領事文件等任何無必要性之措施。²³⁶

美國向 WTO 貿易便捷化委員會（Committee on Trade Facilitation）提案，要求取消領事文件之要求（consularization requirements）。美國於提案文件表示由於現今全球正面臨 COVID-19 疫情之衝擊，更應促進關鍵貨物之流通，以降低該些貨物流通時間與金錢成本。而目前仍存在之領事文件要求，不僅需付費取得文件，且部分尚未電子化之國家，仍需親自至領事館辦理，在 COVID-19 疫情期間，此更徒增無必要之風險與成本。再者，此程序所增加之金錢與時間成本，對中小型企業而言亦具負擔，而對一國之經濟而言，中小企業扮演相當關鍵之角色，故如取消領事文件此等措施，亦有助於維護中小企業在此波 COVID-19 疫情下之生存。

四、未來展望

台美第十一次 TIFA 會議復談成績各有解讀，不過本次似乎有重新定義賦予 TIFA 新功能的變革。是觀察重點。TIFA 協定生效廿五年，平均二點五年開會一次，因而這次相隔五年確實是特殊案例。主因有三，第一，川普政府對雙邊 TIFA 會議興趣很低，導致美國跟全球 56 個國家或區域組織訂有 TIFA 協定，川普任內平均一年只有召開三場。第二，川普團隊追求結果導向，在台美間最重要的農產品障礙（美豬萊劑）問題未解之前，召開台美 TIFA 也無結果，亦為可能未能召開之原因。第三，美國自 2019 年起積極與中國進行第一階段經貿協定談判，不召開 TIFA 亦可能為美國避免增加談判變數考量之結果。

本次 TIFA 順利召開，反映出幾個重要意義及特色。首先是美豬議題這個主要台美之間之障礙已經移除，台美經貿對話可以邁向新階段。

²³⁶ G/TFA/W/38.

這是美國新任貿易代表戴琪（Katherine Tai）三月中上任後所安排舉行的第一個雙邊 TIFA（在此之前僅於三月底另有一個與中亞五國之聯合 TIFA 會議），依據消息指出會議時間點乃為美方主動提出，而且排在對岸慶祝中共百年黨慶之前，既反映出台灣的優先考量，更以實際行動證明拜登政府並無川普時代避免與台灣互動以免刺激北京的考慮。事實上，若從拜登總統四月開始將維護台海安全納入多個國際聲明，加上贈與疫苗及本次 TIFA 會議，AIT 多次強調的「台美真朋友」關係似乎並非口號。

再者，這次會議充滿「拜登風格」。今年三月美國公布的貿易政策重點，明白指出「貿易政策不再只是為貿易」的定位，而屬於支持美國經濟復甦、就業創造及供應鏈重組政策的一環。傳統上，TIFA 會議都聚焦在檢驗障礙、投資限制、外商有無被歧視等狹義經貿問題的處理。本次 TIFA 觸及的面向，從供應鏈、半導體、疫苗代工，到環境、勞工及數位貿易，均已超越傳統 TIFA 範疇，且部分議題乃為我方主動提出後獲得美國接受納入，反映出美國拜登政府推動重建美國製造能量、提升與供應夥伴合作結盟政策的核心，同時也展露出拜登政府較願意以平等原則看待台美對話的定位，與過去 TIFA 多係美國提出關切及需求清單，由我方回應改善的性質有明顯的不同。在此情況下，若如供應鏈、綠色經濟與數位貿易等各項議題未來能持續在 TIFA 架構下進行制度性、規律的對話，則對台灣而言 TIFA 亦有機會超越象徵意義（因過去主要實質功能在於美方處理經貿障礙），成為有實質功能之平台。

例如近期傳出美國正在思考一個以印太經濟體為主的「數位貿易協定」方案，可能加入的國家包括加拿大、智利、日本、馬來西亞、澳洲、紐西蘭和新加坡等，並以追求建立印太地區數位貿易規範，促

進數位貿易便捷化及商機等為目標²³⁷。雖然報導未提及台灣，然而目前正在美國國會審查的戰略競爭法案中，卻明文規定期待美國政府與包含台灣在內的重要夥伴洽談數位貿易協定²³⁸。在此情況下，若能透過 TIFA 會議繼續探討數位貿易議題，必以使此作為台灣參與印太數位貿易協定之管道，則 TIFA 之功能便將超越處理雙邊（且以美國為主）經貿障礙之定位而更具有開創性。

最後有關台美 BTA，明顯的雙邊自貿協定目前並非拜登政府的重點，性質上確實也不是支持現階段美國推動供應鏈重組及就業創造的最佳工具。因而現階段建議我國可專注於對雙方更有利的供應鏈及科技合作，並將洽簽台美（或是加入印太）數位貿易協定為目標，並將 BTA 作為長期目標，才是最佳布局方式。

237

<https://www.reuters.com/technology/white-house-mulls-digital-trade-deal-counter-china-asia-bloomberg-news-2021-07-13/>

238參見該法案 TITLE I—INVESTING IN A COMPETITIVE FUTURE, Subtitle C—Digital Technology and

Connectivity:<<https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/DAV21598%20-%20Strategic%20Competition%20Act%20of%202021.pdf>>

附表 美國與各 TIFA 盟國簽署推動情形

地區	國家	簽署時間	推動情形
非洲地區	安哥拉 U.S. - Angola TIFA	2009 年 5 月	雙方在 2010 年 6 月舉行首屆貿易與投資對話會議，討論雙邊貿易、「非洲成長機會法案」(AGOA)、投資促進、商業環境、農業發展潛力、與貿易相關之運輸和基礎建設議題 ²³⁹ 。
	東部和南部非洲共同市場 U.S. - Common Market for Eastern and Southern Africa (COMESA) TIFA	2001 年 10 月	2016 年 2 月舉行第 8 屆諮商會議，討論 AGOA 下的雙邊貿易與投資關係，農業生產力與貿易、深化雙邊貿易與投資商業機會與政策 ²⁴⁰ 。
	東非共同體 U.S. East African Community (EAC) TIFA	2008 年 7 月	2016 年 9 月舉行諮商會議，討論雙方於 2015 年簽署之「貿易便捷化、SPS 與 TBT 合作協定」以及如何利用 AGOA 拓展雙邊貿易 ²⁴¹ 。
	西非經濟共同體 U.S. - Economic Community of West African States (ECOWAS) TIFA	2014 年 8 月	2016 年 9 月舉行第 2 屆諮商會議，討論貿易與投資支持活動，以及如何雙方長期貿易關係發展 ²⁴² 。
	迦納 U.S.-Ghana TIFA	1999 年 2 月	2008 年 1 月舉行第 5 屆諮商會議，同年雙方針對 BIT 洽簽可能展開討論 ²⁴³ 。
	賴比瑞亞 U.S.-Liberia TIFA	2007 年 2 月	雙方在 2009 年 3 月舉行諮商會議 ²⁴⁴ 。
	模里西斯 U.S.-Mauritius TIFA	2006 年 9 月	2009 年 4 月舉行第 3 屆諮商會議，2020 年雙方展開 BIT 談判 ²⁴⁵ 。2012 年雙方續簽署「資通訊技術服務 (ICT) 貿易原則共同聲明」 ²⁴⁶ 。
	莫三比克 U.S.-Mozambique TIFA	2005 年 6 月	2016 年 11 月舉行第 5 屆諮商會議，討論貿易非洲夥伴關係，以及如何改善莫國投資環境及強化雙邊貿易與投資 ²⁴⁷ 。雙方自 1998 年簽署 BIT，並於 2005 年生效 ²⁴⁸ 。
	奈及利亞 U.S.-Nigeria TIFA	2000 年 2 月	雙方在 2014 年 3 月舉行第 8 屆諮商會議 ²⁴⁹ 。2020 年 2 月另有舉行美奈雙邊商務及投資對話 (CID) ²⁵⁰ 。

²³⁹United States, Angola hold high-level trade and investment talks, AGOA. info, 28 June 2010, <https://agoa.info/news/article/4580-united-states-angola-hold-high-level-trade-and-investment-talks.html>.

²⁴⁰The Year in Trade 2016, Operation of the Trade Agreements Program 68th Report, USITC, July 2017, p.116, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4711.pdf>.

²⁴¹The Year in Trade 2016, Operation of the Trade Agreements Program 68th Report, USITC, pp.116-117.

²⁴²The Year in Trade 2016, Operation of the Trade Agreements Program 68th Report, USITC, p. 117.

²⁴³Ghana, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/west-africa/ghana>.

²⁴⁴Liberia, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/Liberia>.

²⁴⁵Mauritius, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/mauritius>.

²⁴⁶United States-Mauritius Trade Principles for Information and Communication Technology Services, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/mauritius/us-mauritius-trade-principles-information-communication-technology-services>.

²⁴⁷The Year in Trade 2016, Operation of the Trade Agreements Program 68th Report, USITC, p. 117.

²⁴⁸Mozambique, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/mozambique>.

²⁴⁹Nigeria, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/nigeria>.

²⁵⁰2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report, USTR, p.36, https://ustr.gov/sites/default/files/2020_Trade_Policy_Agenda_and_2019_Annual_Report.pdf.

地區	國家	簽署時間	推動情形
	盧安達 U.S. - Rwanda TIFA	2006年6月	雙方續於2007年展開BIT談判，並於2012年正式生效 ²⁵¹ 。雙方於2019年10月舉行第5屆TIFA諮商會議，討論如何利用AGOA拓展雙邊貿易與投資、強化商業合作、降低貿易與投資障礙、在盧國設立美國商會、交換非洲大陸自由貿易區的理念，及深化東非共同體和美國間的區域貿易關係 ²⁵² 。
	南非 U.S.-South Africa TIFA	2012年6月	雙方於2012年簽署更新版TIFA，取代1999年舊版協定。2012年並召開會議檢視雙邊關稅、商業與法規環境、AGOA實施概況、能源、貿易便捷化、中小企業等議題 ²⁵³ 。
	西非經濟貨幣聯盟 U.S. - West African Economic and Monetary Union (WAEMU) TIFA	2002年4月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
美洲地區	阿根廷 U.S. - Argentina TIFA	2016年3月	2018年10月諮商會議討論農業市場進入、減少鋼鐵產能過剩、智慧財產權保護、WTO電子商務倡議合作 ²⁵⁴ 。
	加勒比共同體 U.S. - Caricom TIFA	2013年5月	雙方在2019年6月舉行第8屆諮商會議，主要討論議題為貿易優惠計畫、智慧財產權、服務貿易、農業、區域議題、WTO貿易便捷化協定之執行等 ²⁵⁵ 。
	厄瓜多爾 ● U.S.-Ecuador TIC (1990年7月) ● U.S.-Ecuador Trade Rules and Transparency Protocol (2020年12月)		2020年11月舉行第3屆TIC諮商會議，隨即於2020年12月宣布簽署「貿易規則與透明化議定書」，內容涵蓋貿易便捷化、良好法規實踐、反貪腐、中小企業四項主題 ²⁵⁶ 。
	烏拉圭 ● U.S.-Uruguay TIFA (2007年1月) ● U.S.-Uruguay TIFA Protocol on Trade and Environment (2008年10月) ● U.S.-Uruguay TIFA Protocol on Trade Facilitation (2008年10月)		雙方在TIFA簽署隔年分別簽署「貿易與環境議定書」、「貿易便捷化議定書」。2019年6月舉行第8屆諮商會議，討論貿易便捷化、監管貿易障礙、投資與服務貿易、智慧財產權保護、農業與生物科技 ²⁵⁷ 。
歐洲及中東地區	阿爾及利亞 U.S.-Algeria TIFA	2001年7月	2018年10月舉行第6屆諮商會議，討論貿易與投資議題，特別著重旅遊、能源、健康、手工藝、農業等部門，以及數位經濟、智慧財產權、銀行現代化等議題 ²⁵⁸ 。
	亞美尼亞 U.S.-Armenia TIFA	2015年5月	2018年3月舉行第2屆諮商會議，議題涵蓋TBT、SPS、關務事項、智慧財產權、勞工法令執行 ²⁵⁹ 。

²⁵¹Rwanda, USTR, <https://ustr.gov/countries-regions/africa/rwanda>.

²⁵²The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p. 141, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub5055.pdf>.

²⁵³US, South Africa Sign Amended TIFA, SAIT Technical, June 2012,

<https://www.thesait.org.za/news/95598/US-South-Africa-Sign-Amended-TIFA-.htm>.

²⁵⁴The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 130, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4986.pdf>.

²⁵⁵Statement on the United States-CARICOM Trade and Investment Council, 7 June 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/june/statement-united-states-caricom-trade>.

²⁵⁶2020 Trade Policy Agenda and 2019 Annual Report, USTR, p.24.

²⁵⁷The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p. 142.

²⁵⁸The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 129.

²⁵⁹The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 130.

地區	國家	簽署時間	推動情形
	巴林 U.S.-Bahrain TIFA	2002 年 6 月	雙方續於 2004 年簽署 FTA，並於 2006 年 1 月生效。
	埃及 U.S. - Egypt TIFA	1999 年 7 月	2019 年 4 月舉行諮商會議，著重農業與工業產品市場進入互惠待遇、勞工、智慧財產權、邊境管理、WTO 貿易便捷化協定實施、食品安全合作 ²⁶⁰ 。
	海灣國家合作理事會 U.S.-GCC Framework Agreement for Trade, Economic, Investment and Technical Cooperation	2012 年 9 月	雙方在 2015 年 6 月舉行諮商會議 ²⁶¹ 。
	喬治亞 U.S. - Georgia TIFA	2007 年 6 月	2015 年 10 月舉行第 2 屆諮商會議，討論深化雙邊貿易關係。 2015 年雙方續簽署「資通訊技術服務 (ICT) 貿易原則共同聲明」 ²⁶² 。
	冰島 U.S. - Iceland TIFA	2009 年 1 月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
	伊拉克 U.S.-Iraq TIFA	2005 年 7 月	2019 年 6 月舉行第 2 屆諮商會議，討論主題在於協助伊拉克融入全球經濟、改善農產品與醫藥產品市場進入互惠待遇，及投資便捷化 ²⁶³ 。
	科威特 U.S.-Kuwait TIFA	2004 年 2 月	雙方在 2008 年舉行諮商會議 ²⁶⁴ 。
	黎巴嫩 U.S.-Lebanon TIFA	2006 年 11 月	簽署後並未生效 ²⁶⁵ 。
	利比亞 U.S.-Libya TIFA	2013 年 12 月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
	阿曼 U.S. - Oman TIFA	2004 年 7 月	雙方續於 2006 年簽署 FTA，並於 2009 年 1 月生效。
	卡達 U.S.-Qatar TIFA	2004 年 3 月	2018 年底舉行諮商會議，討論 FTA 洽簽可能，以及雙邊投資促進與保護、貿易與食品安全協議、至智慧財產權、關務合作、中小企業等議題 ²⁶⁶ 。
	沙烏地阿拉伯 U.S.-Saudi Arabia TIFA	2003 年 7 月	雙方在 2018 年 5 月舉行諮商會議，討論藥品、鋼鐵關稅、智慧財產權、海關法規等 ²⁶⁷ 。
	瑞士 U.S. - Switzerland TIFA	2006 年 5 月	雙方續於 2008 年簽署電子商務共同宣言 ²⁶⁸ 。
	突尼西亞 U.S.-Tunisia TIFA	2002 年 10 月	2019 年 5 月舉行諮商會議，同意允許美國雞蛋、禽類、牛肉產品出口之外，並討論食品與農業議題、

²⁶⁰The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p. 140.

²⁶¹2020 Investment Climate Statements: Kuwait, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/kuwait/>.

²⁶²High-Level Trade Dialogue (HLTD), the Embassy of Georgia to the United States of America, <https://georgiaembassyusa.org/bilateral-trade/>.

²⁶³The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, pp. 140-141.

²⁶⁴2020 Investment Climate Statements: Kuwait, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/kuwait/>.

²⁶⁵Lebanon - Market Overview, export.gov, <https://www.export.gov/apex/article?id=Lebanon-market-overview>.

²⁶⁶Success of the economic, commercial and investment aspects of the US-Qatar strategic dialogue, Feb. 2018, https://www.moci.gov.qa/en/mec_news/success-of-the-economic-commercial-and-investment-aspects-of-the-us-qatar-strategic-dialogue/.

²⁶⁷Council Hosts Key U.S. and Saudi Stakeholders in Advance of TIFA Discussions, U.S.-Saudi Business Council, 25 May 2018, <https://ussaudi.org/council-hosts-key-u-s-and-saudi-stakeholders-in-advance-of-tifa-discussions/>.

²⁶⁸Switzerland - Trade Agreements, export.gov., Feb. 2019, <https://legacy.export.gov/article?id=Switzerland-Trade-Agreements>.

地區	國家	簽署時間	推動情形
			關務程序與貿易便捷化、智慧財產權、數據保護、藥品與專利 ²⁶⁹ 。
	土耳其 U.S.-Turkey TIFA	1999 年 9 月	2017 年 9 月舉行第 10 屆舉行諮商會議，討論農、工產品貿易、智慧財產權、數位經濟、政府採購、出口信貸合作議題。雙方同意未來持續改善私部門經商環境，故後續擬將討論貿易便捷化、出口融資、創新與先進製造等議題 ²⁷⁰ 。
	烏克蘭 U.S.-Ukraine TICA	2008 年 3 月	2018 年 10 月舉行第 8 屆諮商會議，討論農業與工業產品貿易拓展、目前 TBT 與 SPS 工作小組進展、電子支付系統、增值稅、運輸物流、農產品出口管制等 ²⁷¹ 。
	阿拉伯聯合大公國 U.S.-United Arab Emirates TIFA	2004 年 3 月	雙方續於 2005 年展開 FTA 討論，但 2007 年表示未能在期限內完成，故至今未再就 FTA 進行談判 ²⁷² 。
	葉門 U.S.-Yemen TIFA	2004 年 2 月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
南亞與中亞地區	蒙古 U.S.-Mongolia TIFA	2004 年 7 月	2019 年 4 月舉行諮商會議，討論議題涵蓋透明化、投資環境、智慧財產權、普遍化優惠關稅制度（GSP）、貿易便捷化與貿易促進等事項 ²⁷³ 。
	阿富汗 U.S.-Afghanistan TIFA	2004 年 9 月	2017 年 3 月舉行諮商會議，討論婦女在貿易與經濟成長的重要性、勞工權利、放寬經商環境限制等。雙方並也討論促進阿富汗對外貿易與投資競爭力，如協助阿國加入 WTO 等 ²⁷⁴ 。
	孟加拉 U.S.-Bangladesh TICFA	2013 年 11 月	2018 年 9 月舉行諮商會議，討論拓展美國棉花市場進入、數位經濟、勞工議題、政府採購透明化 ²⁷⁵ 。
	中亞國家 U.S. - Central Asian TIFA (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan)	2004 年 6 月	2021 年 3 月舉行諮商會議，主要討論在中亞區域擴大貿易及創造有利私部門發展環境，另也討論 GSP、勞工權利、智慧財產權、數位經濟及確保資訊自由流通、以及實施 WTO 貿易便捷化協定 ²⁷⁶ 。
	馬爾地夫 U.S.-Maldives TIFA	2009 年 10 月	2019 年 6 月舉行諮商會議，雙方討論聚焦貿易之公平與互惠待遇、馬爾地夫希望加入 GSP 計畫、智慧

²⁶⁹The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p.142.

²⁷⁰The Year in Trade 2017, Operation of the Trade Agreements Program 69th Report, USITC, Aug. 2018, p.124, <https://www.usitc.gov/publications/332/pub4817.pdf>.

²⁷¹The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 132.

²⁷²United Arab Emirates - Country Commercial Guide, International Trade Administration, Sep. 2020, <https://www.trade.gov/knowledge-product/united-arab-emirates-trade-agreements>.

²⁷³Joint Statement of the United States-Mongolia Trade and Investment Council, USTR, 24 April 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/april/joint-statement-unit-ed-states>.

²⁷⁴United States and Afghanistan Hold Annual Meeting Under the U.S.-Afghanistan Trade and Investment Framework Agreement (TIFA), USTR, 28 March 2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/march/us-and-afghanistan-hold-annual>.

²⁷⁵The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 130.

²⁷⁶Joint Statement on the Results of the Council Meeting of the U.S. - Central Asia Trade and Investment Framework Agreement (TIFA), USTR, 30 March 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/march/joint-statement-res-ults-council-meeting-us-central-asia-trade-and-investment-framework-agreement>.

地區	國家	簽署時間	推動情形
			財產權、馬爾地夫自然環境與勞工議題、改善投資環境、實施 WTO 貿易便捷化協定，以及協助馬國能力建構 ²⁷⁷ 。
	尼泊爾 U.S.-Nepal TIFA	2011 年 4 月	2020 年 12 月舉行第 5 屆諮商會議，主要討論通關便捷化、智慧財產權、數位貿易與電子商務、勞工、金融服務、投資促進、農產品貿易和鼓勵使用尼泊爾貿易優惠計畫（Nepal Trade Preference Program） ²⁷⁸ 。
	巴基斯坦 U.S.-Pakistan TIFA	2003 年 6 月	2019 年 5 月舉行諮商會議，討論改善農產品與藥品市場進入、強化數位貿易與服務，以及在巴國改善智慧財產權保護與經商環境。另也提到女性經濟賦權、勞工議題 ²⁷⁹ 。
	斯里蘭卡 U.S. - Sri Lanka TIFA	2002 年 7 月	2019 年 6 月舉行第 13 屆諮商會議，主要討論市場進入、改善斯國貿易與投資體制，包括遵守 WTO 貿易便捷化協定、強化智慧財產權保護、鼓勵數位經濟發展與創新、政府採購、貿易能力建構、女性經濟賦權、環境與勞工問題關切 ²⁸⁰ 。
東南亞與太平洋地區	台灣 U.S.-Taiwan TIFA	1994 年 9 月	2013 年雙方續簽署「資通訊技術服務（ICT）貿易原則共同聲明」 ²⁸¹ 。2021 年 6 月舉行第 11 屆諮商會議，討論聚焦以勞工為核心的貿易政策、貿易與環境之合作，如打擊野生動物販運和探索應對氣候危機的貿易工具，以及未來在穩定關鍵供應鏈韌性上之合作。會議上美方肯認台灣目前已在營業秘密保護和醫材核可程序上的努力。雙方並強調將持續解決貿易關切如美牛及美豬的市場進入、著作權規範、數位仿冒、金融服務、投資、法規透明化等議題 ²⁸² 。
	東協 U.S.-ASEAN TIFA	2006 年 8 月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
	汶萊 U.S.-Brunei TIFA	2002 年 12 月	近期無特別進展或未對外公布會議資料。
	柬埔寨 U.S.-Cambodia	2006 年 7 月	2017 年 8 月舉行諮商會議，雙方同意解決若干關切

²⁷⁷Joint Statement on the Results of the Meeting of the United States-Maldives Trade and Investment Framework Agreement Joint Council, USTR, 25 June 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/june/joint-statement-results-meeting-united>.

²⁷⁸Joint Statement on the 5th U.S.-Nepal Trade and Investment Framework Agreement Council Meeting, USTR, 16 December 2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/december/joint-statement-5th-us-nepal-trade-and-investment-framework-agreement-council-meeting>.

²⁷⁹U.S.-Pakistan Trade and Investment Framework Agreement Aims to Create Jobs and Growth, U.S. Embassy & Consulates in Pakistan, 2 May 2019, <https://pk.usembassy.gov/u-s-pakistan-trade-and-investment-framework-agreement-aims-to-create-jobs-and-growth/>.

²⁸⁰Joint Statement on the 13th Joint Council Meeting under U.S.-Sri Lanka Trade and Investment Framework, USTR, 21 June 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/june/joint-statement-13th-joint-council>.

²⁸¹U.S.- Taiwan Information and Communication Technology (ICT) Trade Principles, USTR, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2013/march/amb-marantis-Taiwan-TIFA>.

²⁸²United States and Taiwan Hold Dialogue on Trade and Investment Priorities, USTR, 30 June 2021, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/june/united-states-and-taiwan-hold-dialogue-trade-and-investment-priorities>.

地區	國家	簽署時間	推動情形
	TIFA		事項，包括勞工、智慧財產權保護與金融服務。同時，美方也在會議上介紹川普貿易政策目標，包括改善貿易法執行、降低貿易赤字及開放市場 ²⁸³ 。
	斐濟 U.S.-Fiji TIFA	2020 年 10 月	2021 年 2 月舉行諮商會議，雙方討論 GSP 更新、農產品市場進入，以及在智慧財產權、勞工權利、投資機會之合作。同時，雙方也提及針對商業環境改革和環境保護之合作進展 ²⁸⁴ 。
	印尼 U.S.-Indonesia TIFA	1996 年 7 月	2018 年 5 月舉行諮商會議，雙方討論近期有關 GSP 國家名單的更新情況，並同意解決有關農業、數位貿易、金融服務、漁業和勞工之相關議題。同時，雙方同意設立工作計畫以改善美方對印尼的特別 301 關切，包括有關本地製造和使用要求的專利法規定、強制授權等問題 ²⁸⁵ 。
	寮國 U.S.- Laos TIFA	2016 年 2 月	2019 年 1 月舉行第 2 屆諮商會議，討論聚焦於提升各方面的市場機會，包括電子支付、汽車標準、數位貿易與智慧財產權 ²⁸⁶ 。
	馬來西亞 U.S. - Malaysia TIFA	2004 年 5 月	2017 年 7 月舉行諮商會議，討論強化雙邊貿易關係以及推動公平且均衡的貿易待遇。本次會議雙方均同意設立有關環境、金融服務、貨品貿易、勞工和智慧財產權之工作小組 ²⁸⁷ 。
	紐西蘭 U.S. - New Zealand TIFA	1992 年 10 月	2019 年 11 月舉行諮商會議，討論數位貿易及雙方關切事項 ²⁸⁸ 。
	菲律賓 ● U.S. - Philippines TIFA (1989 年 11 月) ● Customs Administration and Trade Facilitation Protocol (2011 年 11 月)		雙方後續在 2001 年簽署「關務及貿易便捷化議定書」。 2017 年 7 月及 11 月共舉行兩次諮商會議，雙方討論聚焦於智慧財產權保護、關務、農業、勞工與投資議題。此外，雙方也同意密切合作推動美國與東協間的貿易及投資議程 ²⁸⁹ 。
	泰國 U.S.-Thailand TIFA	2002 年 10 月	2019 年 7 月舉行諮商會議，美方首先說明減少美國貨品貿易赤字的重要性，雙方也進一步討論透過 GSP 的泰國豬肉市場進入、泰國勞工問題。另美方

²⁸³The Year in Trade 2017, Operation of the Trade Agreements Program 69th Report, USITC, Aug. 2018, pp. 121-122.

²⁸⁴Press Release: Fiji and the United States of America meet under the Trade and Investment Framework Agreement (TIFA) for the first time, Fiji Ministry of Commerce, Trade, Tourism & Transport, 11 Feb. 2021, <https://www.mcttt.gov.fj/publications-resources/press-release/press-release-fiji-and-the-united-states-of-america-meet-under-the-trade-and-investment-framework-agreement-tifa-for-the-first-time/>.

²⁸⁵The Year in Trade 2018, Operation of the Trade Agreements Program 70th Report, USITC, Oct. 2019, p. 131.

²⁸⁶The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p. 131.

²⁸⁷The Year in Trade 2017, Operation of the Trade Agreements Program 69th Report, USITC, Aug. 2018, p.123.

²⁸⁸United States and New Zealand Meet Under Trade and Investment Framework Agreement, USTR, 7 November 2019, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/november/united-states-and-new-zealand-meet>.

²⁸⁹The Year in Trade 2017, Operation of the Trade Agreements Program 69th Report, USITC, Aug. 2018, p.123.

地區	國家	簽署時間	推動情形
			則就泰國農業、關務、智慧財產權保護及勞工議題提出關切 ²⁹⁰ 。
	越南 U.S.-Vietnam TIFA	2007 年 6 月	<ul style="list-style-type: none"> ● 2017 年 3 月舉行諮商會議，會議上雙方同意成立工作小組包括農業與食品安全、工業產品、智慧財產權及數位貿易。另也討論有關電動機車、電子支付、勞工改革等相關問題。雙方並討論未來如何強化美國與東協間的關係。 ● 2017 年 5 月雙方再次舉行會議，討論農產品進口（美國對越南鯰魚之進口限制）、數位貿易（電子支付服務）以及美國社群網站上的越南廣告問題²⁹¹。

資料來源：USTR, USITC 及本研究自行整理。

²⁹⁰The Year in Trade 2019, Operation of the Trade Agreements Program 71th Report, USITC, Aug. 2020, p.142.

²⁹¹The Year in Trade 2017, Operation of the Trade Agreements Program 69th Report, USITC, Aug. 2018, p.125.

第 110-10 號諮詢案

WTO 第 12 屆部長會議之展望

一、前言

第 12 屆部長會議預計將在今(2021)年 11 月底於日內瓦舉行，預期部長會議的工作目標之推動將會是下半年度的工作重點。在多邊談判領域，TRIPS 非違反協定控訴與情勢之訴的暫停適用，以及暫停電子傳輸課徵關稅決議此兩項議題，過去在部長會議中屢屢做成繼續維持暫行效力之決議，惟近期部份開發中會員已經出現檢討相關暫行決議之聲浪。上述暫行決議是否能夠通過 WTO 第 12 屆部長會議之決議而繼續維持，後續發展動向值得密切關注。

在自願性參與談判領域，前屆部長會議啟動的電子商務倡議、投資便捷化倡議等談判議題，以及杜哈回合談判啟動之服務貿易國內規章，也都在參與會員間取得相當程度的共識成果。展望第 12 屆部長會議，該等議題的推動目標乃是持續擴大參與成員、縮小文本草案之分歧，期望能在第 12 屆部長會議達成階段性成果。此外，永續發展與氣候變遷議題近期也在 WTO 場域受到關注，特別是歐盟預計實施碳邊境調整措施對於貿易可能產生的影響，再度引發各會員對於 WTO 在永續發展與環境方面可以發揮功能的重視。

二、多邊議題

(一) 農業談判

在境內支持議題上，會員將就削減具貿易扭曲效果之境內支持進行艱難的談判作準備，這被認為是首要優先事項。目前會員仍在討論哪些類型的境內支持會扭曲貿易，以及減少境內支持的原則等。由於美國和歐盟缺乏參與，故此議題不太可能在第 12 屆部長會議達成。在

市場進入議題上，美國提出新提案²⁹²，主要聚焦於農產品特別防衛措施 (Special Safeguards, SSG) (JOB / AG / 192)，提案目的在於讓會員加深其對 SSG 議題的理解，並進一步討論可能需要的內容。為解決疫情加劇導致的糧食安全問題，會員提出的針對開發中國家以糧食安全為目的地的公共儲糧永久解決方案 (public stockholding for food security purposes, PSH)、不對世界糧食計畫 (World Food Programme, WFP) 因人道性質之糧食採購實施出口限制等議題。

對此，日本等國提出聯合文件²⁹³，討論出口禁止和限制的範圍 (JOB/AG/193) 其目的在於提高出口限制措施的透明化，但已開發會員國認為第 12 屆部長會議該先討論 WTO 農業談判三大議題，境內支持、市場進入和出口競爭 (Export competition) 與開發中國家有所分歧。

(二) 漁業補貼

WTO 漁業補貼談判自 2001 年啟動，其旨在於維護漁業資源，消除各國對非法、未報告、不受規範 (Illegal, Unreported and Unregulated, IUU) 捕魚活動之補貼，並禁止可能會導致過度捕撈或過漁之補貼行為，同時提供開發中國家與低度開發國家特殊及差別待遇 (special and differential treatment, S&DT) ²⁹⁴。

漁業補貼談判至今已經歷時 20 年，WTO 秘書長伊衛拉 (Ngozi Okonjo-Iweala) 自上任後即不斷呼籲 WTO 會員於今年 MC12 前完成

²⁹²WTO documents, TARIFF IMPLEMENTATION ISSUES – ISSUES WITH SPECIAL AGRICULTURAL SAFEGUARDS communication from the United States, JOB/AG/192, 6 April 2021。

²⁹³WTO documents, SCOPE FOR POSSIBLE DISCUSSIONS ON EXPORT PROHIBITIONS AND RESTRICTIONS communication from Japan, Israel, Republic of Korea, Liechtenstein, Switzerland and the separate customs territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, JOB / AG / 193, 6 April 2021。

²⁹⁴WTO, Negotiations on fisheries subsidies, 請參照 https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm

談判。而負責主導漁業補貼談判之主席威爾斯（Santiago Wills）大使亦密集召開會議並提出草案，目前最新版本草案已於今年 6 月 30 日提出。而在今年 7 月 15 日舉行之部長級會議（ministerial meeting），WTO 會員終取得進一步共識，大多數會員均同意以今年 6 月 30 日提出之漁業補貼協定草案作為未來談判之基礎²⁹⁵。

然而，漁業補貼談判在 WTO 會員間仍存有分歧，主要針對如何在提供開發中國家與低度開發國家 S&DT，又得以同時維護漁業資源之目標兩者間取得平衡，包含是否提供家計型漁業（artisanal fishing）豁免。另外，亦有部分國家對於草案提供大型補貼國在可維持相關漁業或魚量之生物永續水準下得享有豁免之規定持不同意見，認為此無異於允許大型補貼國以永續性彈性為理由，繼續對過度捕撈與過漁提供有害補貼。最後，美國貿易代表署（United States Trade Representative）於今年 5 月底要求在漁業補貼談判文本納入禁止強迫勞動之規範，戴琪（Katherine Tai）表示目前威爾斯大使所提出之草案仍缺乏其他關鍵要素，呼籲 WTO 會員解決強迫勞動之問題，並致力於達成更為全面之漁業補貼協定²⁹⁶。

（三）電子傳輸暫緩課徵關稅決議

電子傳輸暫緩課徵關稅決議原先將在 2019 年底到期，當時 WTO 會員做成延長決議至 MC 12 會議之暫行延長決議（WT/L/1079）。惟暫行延長決議訂有附帶決議：要求電子商務工作小組應在 2020 年初開始啟動架構性討論工作（structured discussions），討論暫行決議之衝擊影響、定義、範圍等議題。對於 WTO 會員對電子傳輸是否應繼續停止課徵關稅的作法，會員間各有不同立場。

²⁹⁵WTO members edge closer to fisheries subsidies agreement, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/fish_15jul21_e.htm

²⁹⁶WTO Document, Minutes of Meeting Held In Virtual Format On 15 July 2021, TN/C/M/41, 30 July 2021, para.4.395-4.399; Washington Trade Daily, Dueling Views on Fisheries Text, Volume 30, Number 139, July 16, 2021.

美國、歐盟、新加坡以及我國等支持永久免課徵關稅或至少每 2 年決定是否延長暫時免除關稅之課徵。反對方印度、南非則提案 (WT/GC/W/812) 主張應將暫行決議的檢討工作列為總理事會的固定討論議程 (standing item)²⁹⁷。中立國家提案則提案建議繼續對話，包括：瑞士、澳洲、加拿大、韓國、新加坡等(WT/GC/W/799/)提案支持針對暫行決議進行開放性的討論²⁹⁸。由此觀之，會員間雖對於是否繼續電子商務暫緩課徵關稅之作法存在歧異，但可以確定的是有關該決議之影響與範圍之討論將會持續。

(四) 暫停適用 TRIPS 非違反協定與情勢之訴

TRIPS 此項決議的背景，主要是 WTO 會員可依 GATT 第 23 條提出訴訟的類型有三種，一為「違反協定之訴」(violation complaint)，二為「非違反協定之訴」(non violation complaint)及其他情勢之訴(situation complaint)。第一種違反協定之訴在 WTO 爭端解決程序最為常見，「非違反協定之訴」的訴訟策略也發生在若干貨品與服務貿易爭端，至於「情勢之訴」目前尚無案件。後兩種訴訟類型皆基於 GATT 談判歷史，因為美國參與 GATT 起草者擔心 ITO 憲章未通過，恐規範不足而掛一漏萬下，無法充分保障 GATT 降低關稅談判後的互惠利益，因此制訂了「非違反協定之訴」，作為預防有一方行為雖未違反 GATT，仍危害雙方開放利益的預防機制。至於「情勢之訴」當時談判背景，主要在指 ITO 憲章也曾包括「總體經濟或就業」的考量，但 ITO 未通過下，起草者認為仍應保留相關考量，以防全球有重大經濟危機導致大型進出口失衡、貨幣短缺、甚至影響到就業的「情勢」出現時，讓各國仍有可予因應的工具。TRIPS 在制訂時，對於非違反協定之訴如何應用

²⁹⁷WTO documents, WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE REINVIGORATING THE WORK UNDER THE 1998 WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE, WT/GC/W/812, 4 December 2020.

²⁹⁸WTO documents, INFORMAL OPEN-ENDED MEETING ON THE WORK PROGRAMME ON ELECTRONIC COMMERCE, JOB/GC/257, 29 APRIL 2021.

在 TRIPS 協定上存有爭議，故而 TRIPS 第 64.2 條即規定 TRIPS 生效後之五年內暫停適用「非違反協定之訴」與「情勢之訴」的規定，並由會員該等訴訟類型在 TRIPS 協定之可能適用之範圍及型態進行討論。相關暫停適用按 TRIPS 規定應在 1999 年 12 月 31 日到期，惟會員對此意見分歧下，2001 年杜哈部長會議首次透過會議決議方式延緩非違反協定及情勢之訴對 TRIPS 的適用，最近一次乃是 2017 年部長會議（MC11）決議，展延 2 年至 2019 年；而後透過總理事會再次同意展延此決議至召開第 12 屆部長會議，再重新決議。

至今對於 TRIPS 協定是否得適用「非違反協定控訴或情勢之訴」一直有爭議，反對者認為 TRIPS 協定性質與 GATT 及 GATS 並非相同，後者目的在於保障市場進入或關稅減讓之利益，而 TRIPS 協定目的在於建立對智慧財產權保護之最低標準，再者各國國內訴訟制度保障已足夠；支持者認為 TRIPS 協定旨在於降低國際貿易之扭曲及障礙，且維持 WTO 協定制度之一致性有其重要性，故應有適用。我國認為非違反協定之訴等類型適用於 TRIPS，確有可能對採取與公共利益相關之措施造成影響，亦即我國對此訴訟類型適用 TRIPS 存有疑慮；惟美國係強烈主張非違反協定之訴應適用 TRIPS 協定之會員，基於對美整體經貿政策之考量，我國無意採取與美國立場明顯相左的主張。鑑於目前各國歧異仍在，則依 WTO 往例經驗，預期會持續通過暫停適用 TRIPS 非違反協定與情勢之訴的決議，並請會員就適用 TRIPS 可能的範圍及型態持續進行討論。

二、複邊議題

（一）電子商務

當前 WTO 電子商務非正式談判係部分會員自願性參與，緣起於 2019 年在瑞士 Davos 發表電子商務聯合聲明所啟動，至 2021 年 3 月

包括臺灣在內已有 86 個會員連署，貿易量占全球貿易的 90% 以上，同時代表所有主要地理區域和發展水準。電子商務工作小組於 2020 年 12 月發布談判文本（INF/ECOM/62/Rev.1），歸納會員國提案，共包含 7 大主題（分列為 A-F 節與附件一），分別是扶持電子商務、開放性和電子商務、信任和電子商務、資安與能力建構等跨領域議題、電信、市場進入，以及適用範圍和一般性。共同召集人 Mina 大使在 3 月非正式會議會後新聞稿指出，希望於暑假休會前完成 10 項領域之整合文字。

目前參加會員在電子認證與電子簽章、電子發票、電子支付服務、數位產品非歧視待遇、電子傳輸免關稅、防制垃圾郵件、使用加密的資通訊產品等議題方面共識程度較高；相對於此，對於電子商務便捷化、跨境資訊傳輸（資訊在地化）、隱私保護、貨品市場進入、線上消費者保護、無紙化貿易、政府資料開放、原始碼、開放網際網路近用等規範議題有存有相當歧異。參與會員對於 MC12 所設定之目標是希望能夠在 MC 12 之前提出一份整合程度較高的文本草案。

（二）投資便捷化

WTO 場域對投資便捷化議題之討論，始於 2017 年底第 11 屆部長會議期間，澳洲、巴西、加拿大、中國、歐盟、韓國等 WTO 會員共同發表之「投資便捷化部長聯合聲明」（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），而我國亦已於 2021 年初正式加入 WTO 投資便捷化議題之討論，目前包含我國在內共計有 105 個會員參與談判。WTO 投資便捷化多邊架構的規範目標，旨在建立透明、有效率、友善投資的法規環境，現階段參與會員已經完成文本草案之整合工作，並在此一整合版文本草案之基礎上，討論條文之增加、刪減以及如何就爭議條文

凝聚共識，而預期在 MC 12 能夠以共同聲明的形式併同整合文本草案，呈現當前投資便捷化之談判成果。

（三）服務業國內規章

服務業國內規章 (Domestic Regulation) 是唯一杜哈回合談判範圍之議題，GATS 第 6.4 條規定，會員應確保有關服務貿易相關之資格要件、程序、技術標準及核照要件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙。因未能於 MC11 就服務業國內規章談判取得 WTO 會員共識，遂由歐盟、日本、韓國、加拿大及我國等 WTO 會員於 MC11 共同發布自願性之部長聯合聲明倡議，表示將持續推動服務業國內規章之談判²⁹⁹。

而原本美國並未參與服務業國內規章複邊談判，直至今年 7 月 20 日，美國 USTR 公告表示願意加入談判，並支持於 MC12 達成協議，認為服務業國內規章談判將有助於提升美國專業人士取得執照之透明化與公平性，且與美國近年來強調提升 WTO 透明化之目標一致³⁰⁰。因此讓目前參與服務業國內規章複邊談判之 WTO 會員已來到 64 位³⁰¹。

參與談判 WTO 會員已大致就「服務業國內規章參考文件」文本有共識，由會員在承諾表的額外承諾欄位填寫適用既有承諾、將擴大適用範圍、部分條文需調適期等資訊，截至今年 7 月，包括我國在內，已有 59 個會員繳交承諾表參考草案³⁰²。

而對於今年底將舉行之 MC12，服務業國內規章複邊談判之目標旨在擴大參與會員，並完成談判。去年 12 月發布新版國內規章參考文

²⁹⁹WTO Document, Joint Ministerial Statement on Services Domestic Regulation, WT/MIN(17)/61, 13 December 2017.

³⁰⁰USTR, United States Announces Intention to Join WTO Initiative on Services Domestic Regulation, Support Conclusion of Negotiations by MC12, 請參照 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2021/july/united-states-announces-intention-join-wto-initiative-services-domestic-regulation-support>

³⁰¹Inside U.S. Trade, U.S. joins advanced WTO talks on services domestic regulation.

³⁰²WTO News, US joins services domestic regulation talks, participants move closer to MC12 outcome, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/jssdr_20jul21_e.htm#fnt-2

件草案(INF/SDR/W/1/Rev.2)，並於第三部分納入金融服務國內規章規範，惟金融服務規範是否確定納入最終文本仍待後續談判。

三、永續發展與氣候變遷議題

現今世界各國紛紛開始關注氣候變遷與環境保護議題，並採取永續發展之策略。在此等趨勢之下，永續發展與氣候變遷議題亦在 WTO 場域受到高度關注。除 WTO 環境與貿易委員會就此議題有所著墨外，於 2020 年 11 月，歐盟、澳洲、日本、加拿大與我國等 53 個 WTO 會員更進一步提出「貿易與環境永續性結構討論倡議」(Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, TESSD)，擬於今年 MC12 取得初步成果³⁰³。

首先，在環境與貿易委員會部分，於今年 3 月以及 6 月舉行之會議，即針對部分會員擬採取之氣候變遷措施以及永續發展議題進行討論，例如歐盟即於會中向 WTO 會員就其擬採取之碳邊境調整機制說明最新進展，WTO 會員亦針對該機制之透明化及其與 WTO 規範合致性表示關切。此外，WTO 會員亦針對塑膠污染之議題，分享貿易以及 WTO 對解決塑膠污染問題可扮演之角色，並有部分會員呼籲應限制非必要的一次性塑膠產品之使用。³⁰⁴而紐西蘭則針對化石燃料補貼改革議題提出討論，以推動消除無效率之化石燃料補貼，促進各國達到巴黎協定之目標、綠色轉型與永續發展³⁰⁵。

³⁰³WTO Document, WTO Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, INF/TE/SSD/R/1, 15 March 2021; WTO News, First meeting held to advance work on trade and environmental sustainability, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_08mar21_e.htm.

³⁰⁴WTO News, WTO members discuss measures to tackle climate change and strengthen sustainability, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/envir_30mar21_e.htm.

³⁰⁵WTO Document, Proposed Fossil Fuel Subsidies Ministerial Statement, JOB/GC/264, 16 July 2021.

另外，TESSD 之 53 個倡議國，在今年 3 月、5 月與 7 月均分別曾舉行會議，主要討論重點在於規畫此一倡議的工作計畫 (Work Plan)，特別是希望在第 12 屆部長會議達成的成果，以及未來工作的展望。多數參與會議之 WTO 會員特別關注(1)環境產品與服務貿易自由化議題、(2)WTO 規則可以如何激勵循環經濟，以及(3)解決有害環境的補貼及貿易作為零碳排放目標的工具等議題等³⁰⁶。在今年 7 月之會議上參與之會員更進一步針對擬於今年 MC12 提出之聲明草案交換意見，並針對未來工作計目標與計畫有所討論³⁰⁷。

四、COVID-19 相關貿易議題

(一) TRIPS 豁免適用提案

印度與南非於 2020 年 10 月提出之「為預防、遏止與治療 COVID-19 而對特定 TRIPS 條款進行豁免」(IP/C/W/669)提案³⁰⁸，由於該提案遭到 WTO 成員抨擊範圍過廣，印度與南非遂於 2021 年 5 月 21 日，與非洲集團(African group)、低度開發國家集團(LDC Group)等 62 個會員共同提出修正版提案³⁰⁹，將適用範圍限縮在預防、治療和遏止 COVID-19 「健康產品與技術(health products and technologies)」請求

³⁰⁶WTO Document, WTO Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, INF/TE/SSD/R/1; WTO News, First meeting held to advance work on trade and environmental sustainability, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_08mar21_e.htm; WTO Document, WTO Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, INF/TE/SSD/R/2, 10 June 2021; WTO News, Members discuss possible MC12 deliverables on trade and environmental sustainability, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_28may21_e.htm.

³⁰⁷WTO Document, WTO Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, INF/TE/SSD/R/3, 28 July 2021; WTO News, Members review draft MC12 declaration on trade and environmental sustainability, 請參照 https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/tessd_21jul21_e.htm.

³⁰⁸WTO documents, WAIVER FROM CERTAIN PROVISIONS OF THE TRIPS AGREEMENT FOR THE PREVENTION, CONTAINMENT AND TREATMENT OF COVID-19, IP/C/W/669, 2 October 2020.

³⁰⁹WTO documents, WAIVER FROM CERTAIN PROVISIONS OF THE TRIPS AGREEMENT FOR THE PREVENTION, REVISED DECISION TEXT, IP/C/W/669/REV.1/, 21 May 2021.

至少於三年內豁免實施、適用及執行該等技術中與 TRIPS 協定有關的「著作權及相關權利」、「工業設計」、「專利」和「營業秘密義務」。

目前各方立場可歸類為以下四種情形：第一、支持 TRIPS 豁免提案者，目前已有超過 60 位 WTO 會員；第二、支持 TRIPS 豁免提案之理念，惟針對豁免範圍與內容持有不同意見，主要包含美國、加拿大、澳洲、中國大陸、巴西與挪威等，其中美國、加拿大與澳洲，參照今年 6 月 5 日舉行之 APEC 貿易部長會議，可認為其等較傾向就疫苗專利豁免進行談判；第三、針對 TRIPS 提案內容有些許疑慮，並表示需要更多時間分析，但願進一步參與談判者，包含土耳其、新加坡、俄羅斯、墨西哥、薩爾瓦多、香港與智利；第四、對 TRIPS 豁免提案持反對意見者主要為歐盟、瑞士與英國。由此觀之，目前各會員對 COVID-19 豁免 TRIPS 倡議各方立場仍有差距，因此，未來 MC12 能否達成具體共識仍有待繼續觀察。

（二）歐盟 COVID-19 全球貿易倡議

為解決提供適當與合格的疫苗生產能量以及確保充足的原料、設備與訓練有素的工作人員等問題，歐盟呼籲 WTO 會員支持「公平獲取 COVID-19 疫苗和療法的全球貿易倡議」³¹⁰，此倡議包含三個基本要素 (three basic elements)。

第一為履行貿易便捷化與承諾不採取疫苗出口限制措施，歐盟呼籲 WTO 會員國皆應確保任何與醫衛產品有關的出口限制措施皆屬針對性的、透明的、合比例的和臨時性，並建議即使實施出口限制措施仍應避免中斷全球供應鏈。此外，WTO 會員應尋求建立貿易便捷化和法規合作(regulatory cooperation)的最佳實務做法，並在貿易便捷化和技術性貿易障礙委員會中定期審查。

³¹⁰WTO document, URGENT TRADE POLICY RESPONSES TO THE COVID-19 CRISIS communication from the European Union to the WTO General Council, WT/GC/231, 4 June 2021.

第二為支持疫苗擴大生產，歐盟呼籲 WTO 會員採取包括補貼在內等用以支持擴大疫苗生產、治療方法和相關投入的措施。另外，也呼籲應大量投資那些缺乏疫苗生產能力的國家，以協助其建立本國醫衛系統之韌性，對此，歐盟和歐洲隊(Team Europe)已啟動一項在非洲推動疫苗生產的倡議。

第三為智慧財產權議題，歐盟除了持續支持自願性授權外，也呼籲 WTO 會員應盡速就免除與智財權利人談判、治療方法和疫苗價格反映專利持有人報酬，以及將強制授權範圍涵蓋由 COVAX 出口至欠缺生產措施國家等方面達成共識。

(三) 健康與貿易宣言

今(2021)年 7 月 15 日包括我國在內，澳洲、巴西、中國、歐盟、英國等 25 個 WTO 會員在總理事會上提出宣言草案，敦促全體會員能夠在 WTO 總理事會做成一項「Covid-19 及超越：貿易與健康」(Covid-19 and Beyond: Trade and Health) 宣言³¹¹，目標是強調關鍵時期維持基本醫療產品相關貿易活動之重要性，並強化全球貿易體系面對突發公共衛生安全事件威脅時候的應對能力。

宣言草案強調，倘要確保在大流行期間各會員國能夠獲得關鍵醫療產品，則須要建立一個能在穩定及可預測的貿易環境中運作且具有韌性之供應鏈。因此，為達成訴求，簽署國所提之行動方案將圍繞在「出口限制」、「降低關稅」、「海關服務和技術法規」、「透明度與審查」，以及「WTO 與其他際組織合作」等議題。

在「出口限制」行動方案上，簽署國認為應盡快取消 COVID-19 疫情相關醫療產品不必要之出口限制。至於「降低關稅」，簽署國希望

³¹¹WTO documents, COVID-19 AND BEYOND: TRADE AND HEALTH, WT/GC/W/823, 15 July 2021.

WTO 各會員國能依照自己的情況，盡可能地暫時地取消或降低抗 COVID-19 疫情重要產品之關稅稅率。在「海關服務和技術法規」方面，簽署國建議 WTO 會員可以分享其在面對 COVID-19 影響下國內已實施之貿易便捷化措施經驗，其中包括海關程序數位化及貨運、物流、配送及運輸等服務，這些服務之數位化已被認為對於促進醫療產品跨境流動有正向幫助之作法，從而將此實踐擴展至其他會員國，同時盡量使這些便捷措施能夠永久化，以促進醫療產品跨境流通。在「透明度與審查」方面，簽署國則表示 WTO 會員國應因應其他會員國之要求，盡快回應在 COVID-19 間所採取之所有貿易措施之相關資訊。

另外有關「WTO 與其他國際組織合作」，宣言中建議 WTO 可與世衛組織、世界海關組織、智慧財產權組織、經濟合作暨發展組織、聯合國等相關國際組織與 G20 國家加強合作，提高成員國掌握醫療產品市場與貿易之發展情形，使未來在面對關鍵醫療產品面臨短缺時，能夠事先建立預警機制。

五、評析

展望 WTO 會員在第 12 屆部長會議之前所關注的重點議題，可以觀察到 COVID-19 相關議題，以及環境貿易相關議題，乃是當前 WTO 會員所共同關注之新興焦點。環境貿易相關議題一直以來都是我國積極參與之議題，包括：漁業補貼談判、紐西蘭化石燃料補貼倡議，乃至於近期採開放性討論其他環境議題的「貿易與環境永續性結構討論倡議（TESSD）」，我國均為聯署參與會員之一，凸顯我國對 WTO 環境與貿易議題之重視。因應歐盟將在 2023 年採行之碳邊境調整機制（CBAM），以及美國、日本等重要國家拋出研議採行類似措施之意向，澳洲、金磚五國等會員也開始關切此類氣候措施對全球貿易體系造成的衝擊影響，以及碳邊境調整機制是否符合 WTO 規範。為了避免環境

保護措施構成貿易障礙，澳洲、沙烏地阿拉伯等會員也倡議可以以環境商品自由化、循環經濟的多邊架構等議題作為 CBAM 此類單邊措施之替代方案。由此觀之，現階段環境貿易各項重點議題之間可能發展出交互影響的關係，建議我國在參與環境貿易委員會、TESSD 等相關場域之討論時，可以優先尋求立場相近國家之合作。

另一方面，COVID-19 相關議題亦持續為 WTO 會員關注的焦點，然而，隨著疫苗成為當前抗疫的主要手段，COVID-19 相關議題的討論焦點也聚焦在疫苗貿易流通之面向，包括：是否透過 TRIPS 豁免加速疫苗流通、消除出口限制、盤點阻礙疫苗與防疫物資流通之貿易瓶頸點、研擬疫苗相關之貿易便捷化落實方案等。目前我國也積極參與美國、歐盟所提出的相關倡議，說明消除疫苗相關的貿易障礙亦符合我國利益，除了有助於提升我國對抗 COVID-19 之防疫量能，避免我國經濟受到疫情擴散影響，加速經濟復甦，另一方面，進出口限制、許可程序等貿易障礙之消除，亦有助於我國防疫產業鏈向外拓展。

第 110-11 號諮詢案

拜登政府對中經貿政策之盤點與展望： 以美中貿易戰及美國單方立法進展為例

拜登上任後立即指示國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）負責全面檢視美國對中政策。隨後白宮在今(2021)年三月公布了《暫行國家安全綱領》（Interim National Security Strategic Guidance）說明對中政策的初步檢視與政策方針。暫行綱領將中國大陸定位為「唯一具備綜合實力（經濟、外交、軍事、科技能力）挑戰美國所建立的國際體制」的競爭對手。該報告列舉專斷、侵略性的中國對美國各層面所產生的威脅，並將美中關係定位為「戰略競爭關係」（Strategic Competition）。

面對戰略競爭的美中關係，拜登於其國家安全綱領中明確指出其對中政策的目標在於「確保美國在對中國之「戰略競爭」中得以勝出作為拜登政府國家安全之重點目標」。USTR 戴琪（Katherine Tai）於 5 月 6 日接受英國金融時報訪問時稱會尊重川普任內簽署的第一階段貿易協定，並以此為基礎展開工作³¹²。然而，戴琪於 5 月 13 日國會聽證會稱拜登政府正就川普的對中貿易政策進行全面檢討，其中包括第一階段貿易協定，更指出美國需要擁有新的貿易政策工具因應中國的威脅³¹³。與此同時，2021 年 5 月始，美國國會參議院及眾議院分別研擬《戰略競爭法》（Strategic Competition Act）及《確保美國全球領導地位及參與法》（Ensuring American Global Leadership and Engagement Act, EAGLE Act）等抗中法案。後續將詳細說明近期美國行政部門、立法部門的抗中措施動向，以及報告中美第一階段協定的執行進度。

³¹²“U.S., China to assess Phase 1 deal soon, Biden trade chief says”, Reuters, <https://www.reuters.com/business/us-trade-chief-expects-engage-china-near-term-phase-1-deal-2021-05-05/> (accessed on August 9, 2021)

³¹³“U.S. trade chief: new legal tools needed to combat future China threats”, Reuters, <https://www.reuters.com/world/us/us-trade-chief-tai-says-time-is-essence-china-trade-review-2021-05-13/> (accessed on August 9, 2021)

一、美國行政部門的抗中措施

川普卸任前（2020年11月至2021年1月）陸續公布了兩項對中重要政策措施，分別為：一、禁止美國人投資與中國大陸軍方有關聯之企業；二、應對中國大陸企業研發或控制之應用程式及軟體所帶來的威脅。全面與中國進行戰略競爭乃是拜登當前對中政策主軸，拜登在5月公布行政命令，加強對中國軍方關聯企業之投資限制，茲就兩項行政命令之內容及後續發展分述如下：

（一）行政命令：處理中國特定企業證券投資之威脅

美國白宮自2020年11月12日公布川普總統簽署「處理中國特定企業證券投資之威脅」的行政命令，禁止美國境內企業或任何人投資於與中國軍方有關聯的中國公司，此項行政命令將從今年1月11日生效，其行政命令依據的法律包括美國《國際緊急經濟權力法》(50 U.S.C.1701 et seq.)(IEEPA)、《國家緊急狀態法》(50 U.S.C.1601 et seq.)和《美國法典》第3章第301節。尤甚，今年6月24日，美國商務部將5家中國大陸企業列入參與新疆穆斯林強迫勞動運動的實體清單³¹⁴；7月12日，美國商務部新增14家涉嫌侵害新疆人權、協助中國軍事現代化的中國企業列入實體清單³¹⁵。

³¹⁴Commerce Department Adds Five Chinese Entities to the Entity List for Participating in China's Campaign of Forced Labor Against Muslims in Xinjiang, <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2021/06/commerce-department-adds-five-chinese-entities-entity-list>.

³¹⁵Addition of Certain Entities to the Entity List; Revision of Existing Entry on the Entity List; Removal of Entity From the Unverified List; and Addition of Entity to the Military End-User (MEU) List, <https://www.federalregister.gov/documents/2021/07/12/2021-14656/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list-revision-of-existing-entry-on-the-entity-list>

(二) 行政命令：有關中國大陸企業研發或控制之應用程式及軟體所帶來的威脅

2021年1月5日，川普總統簽署「應對中國大陸企業研發或控制之應用程式及軟體所帶來的威脅」之行政命令（Executive Order Addressing the Threat Posed By Applications and Other Software Developed or Controlled By Chinese Companies），旨在禁止中國大陸企業藉由研發及控制的應用程式及軟體獲取大量使用者資訊，當中包括敏感的個人隱私資料，並可能透過這些資料追蹤聯邦政府僱員及承包商的位置，進而對美國的國家安全構成威脅。事實上，該項該行政命令規定於發布後的45天內，禁止美國人或企業與支付寶（Alipay）、掃瞄全能王（CamScanner）、QQ錢包（QQ Wallet）、茄子快傳（SHAREit）、騰訊QQ（Tencent QQ）、VMate、微信支付（WeChat Pay）、WPS Office等8款由中國大陸研發及控制之應用程式之公司及其子公司進行任何交易³¹⁶。

不過，今年6月9日，拜登總統撤銷了川普時代對TikTok、微信和其他中國大陸擁有的應用程序的禁令，並發布了新的「關於保護美國人的敏感數據免受外國對手攻擊之行政命令」（Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries），拜登總統簽署該項行政命令時表明美國政府的立場：致力於促進開放、可互操作、可靠和安全的網路；在線和離線保護人權；並支持充滿活力的全球數位經濟³¹⁷。

³¹⁶ 川普下令禁止支付寶等8款中國大陸應用程式及軟體，資料來源：
<https://web.wtocomer.org.tw/Mobile/page.aspx?pid=350633&nid=15483>。

³¹⁷ Executive Order on Protecting Americans' Sensitive Data from Foreign Adversaries,
<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/06/09/executive-order-on-protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries/>

二、中美第一階段貿易協定執行進度

2020年1月15日，美國與中國正式簽訂《第一階段貿易協定》（Phase One trade deal），中方兌現大幅增加對美商品採購此一承諾的進展滯後，尤其是在採購協議的兌現方面，中國大陸在增加農產品進口方面的執行情況好於製造業和能源產品方面，拜登政府如何後續處理美中第一階段貿易協議引發關注。

（一）採購承諾執行進度

根據彼得森國際經濟研究所（PIIE）於2021年7月26日發佈之最新美中第一階段協定採購承諾執行進度，截至2021年6月為止，中國採購承諾的履行進度仍然落後（表1）³¹⁸。例如，其中以農產品採購達預計同期採購金額241億美金，實際採購金額為209億美金，中國向美國採購農產品之採購承諾接近87%，按美國出口數據推算則接近90%；又例如製造業產品採購達預計同期採購金額573億美金，實際採購金額為380億美金，中國向美國採購製造業產品之採購承諾接近66%，按美國出口數據推算則接近64%。不過，除了農產品及製造業產品之外，較受矚目者乃能源採購的落差較大，能源品採購達預計同期採購金額177億美金，實際採購金額為91億美金，中國向美國採購能源之採購承諾接近52%，按美國出口數據推算則接近38%。

³¹⁸US-China phase one tracker: China's purchases of US goods ,<https://www.piie.com/research/piie-charts/us-china-phase-one-tracker-chinas-purchases-us-goods>

表 1 美中第一階段協定採購承諾執行進度（2021 年 6 月）

	按中國進口數據推算		按美國出口數據推算	
	預計同期採購金額	實際採購金額（%）	預計同期採購金額	實際採購金額（%）
農產品	241 億美元	209 億美元 （87%）	158 億美元	142 億美元 （90%）
製造業產品	573 億美元	380 億美元 （66%）	511 億美元	326 億美元 （64%）
能源	177 億美元	91 億美元 （52%）	171 億美元	66 億美元 （38%）
合計	991 億美元	680 億美元 （69%）	840 億美元	534 億美元 （64%）

資料來源：本研究彙整自 PIIE。

（二）具體改革執行進度

美中《第一階段貿易協定》中除採購承諾外，亦包含要求中國政府必須依據協定內容依序完成各項改革措施之規則。其中關於農業 SPS 議題以及智慧財產權議題將由美國農業部與美國商務部進行後續追蹤，檢核中國政府是否履行承諾。以下簡要歸納中國政府在《第一階段貿易協定》的承諾，並以美國商務部於 2021 年所公布的《貿易障礙調查報告》（2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers）和《2021 年特別 301 報告》（2021 Special 301 Report）檢視中國落實情形。

1. 農業 SPS

《第一階段貿易協議》第三章節「食品與農產品貿易」羅列了中國政府應開放市場並接受美國農產品進入市場、接受美國標準等同國際標準等等的檢驗檢疫或是其他殘留標準等事項。³¹⁹接著，17 個附件中與農產品 SPS 改革相關的部分則是：個別食品或農產品

³¹⁹Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3.

市場進入與檢驗檢疫標準、關稅配額、境內支持、農業生物科技(含基因食品)、食品安全等。中國同意針對乳製品與嬰兒配方奶粉、牛肉、豬肉、禽類、海鮮、稻米、園藝產品、動物飼料及其添加物等，移除非關稅障礙(NTB)。³²⁰

依據美國商務部(USTR)於2021年所公布之《貿易障礙調查報告》(2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)表達了美國政府依據《第一階段貿易協定》關於農產品SPS議題的關注：

- 導因於農業部門與監管單位的執法不力或對市場的選擇性干預，中國大陸市場仍存在著許多貿易障礙阻礙著美國農產品的出口；監督機構往往未能依循以科學為基礎的國際標準進行執法。
- **國內支持**：依據《第一階段貿易協定》，美國政府要求中國大陸政府尊重WTO義務，在官方網站公布其國內支持措施、法律法規及各項細則。同時美國政府依據WTO爭端解決機制享有各項權利。³²¹但是，美國商務部的《貿易障礙調查報告》卻顯示中國大陸政府仍持續透過「棉花儲備制度」、「澱粉補貼措施」等多項政策持續對大豆、棉花、玉米、油菜籽等農產品予以補貼與支持，造成了農產品的價格扭曲並損及美國農民的利益。未來美國政府將持續關注中國政府對小麥與稻米的補貼措施。³²²
- **關稅配額**：依據《第一階段貿易協定》，美國政府要求中國大陸政府履行對WTO的承諾並將對玉米、小麥以及稻

³²⁰Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Annexes 1-17 顏慧欣，2020〈RTA/各國情勢分析：美國與中國大陸簽署第一階段貿易協定〉
<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=121&pid=335884>

³²¹Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 15.

³²²USTR, "2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", pp.119 - 120,

米，設置相應數量之關稅配額，使其在該配額內享有關稅優惠；同時要求中國大陸政府對小麥、玉米和大米的關稅配額管理須在透明、可預測及公平的基礎上進行。³²³美國商務部的《貿易障礙調查報告》則說明中國大陸政府已於2019年12月31日起具體履行對WTO的承諾。³²⁴

- **農業生物科技**：依據《第一階段貿易協定》，中國大陸政府承諾實施透明、可預測、效率以及具備科學與風險為基礎的審查過程，且須在24個月內完成審查；同時中國大陸政府的審查應依循《國際植物保護公約》（IPPC）等國際標準作為審查標準。³²⁵然而，美國商務部的《貿易障礙調查報告》卻指出近年來等待中國大陸審核的產品越來越多，且政府機構對待中國大陸產品與來自其他國家的產品的審核歧異越來越大，不利於美國玉米、大豆以及苜蓿的出口；2021年3月，中國大陸政府仍未核可油菜籽、苜蓿共三項已耗時八年的進口申請案。³²⁶
- **食品安全**：依據《第一階段貿易協定》，雙方不得施行未基於科學與風險的食品安全法規或是要求另一方執行任何未奠基於科學與風險的政策措施；相關法規與政策措施須以保護人類生命或健康為限。³²⁷2015年，中國大陸政府針對《食品安全法》進行修訂，同時制定了許多針對乳製品、嬰兒奶粉、海鮮、穀類、飼料、寵物食品、油菜籽等商品的出口程序與產品註冊相關要求，但是這些措施與中國大陸政府通知TBT委員會、SPS委員會的措施仍存在著落差、

³²³Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 14.

³²⁴USTR, "2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", pp.120.

³²⁵Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 16.

³²⁶USTR, "2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", pp.120-121.

³²⁷Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 17.

不一致的情形。2019 年 11 月，中國大陸政府試圖要求所有外國食品製造業者均須在中國境內註冊，並且要求包含低風險產品在內的所有產品均須受到官方審查與核准；美國政府對中國大陸政府的此項政策表示關切，認為此項政策旨在擴大中國大陸政府控制食物與產品的進口數量。2021 年 1 月美國政府一方面遞交了完整的書面意見並表達關切，另一方面積極要求中國大陸政府依循既有程序通知 TBT 委員會與 SPS 委員會。³²⁸

- **家禽：**依據《第一階段貿易協定》，雙方須簽署並實施《特定重大禽類疫病通報和防控程序合作議定書》（Protocol on Cooperation on Notification and Control Procedures for Certain Significant Poultry Diseases），且中國大陸政府須依循世界動物衛生組織（OIE）《陸地動物衛生法典》（Terrestrial Animal Health Code）之相關標準制定政策。³²⁹2015 年 1 月，中國大陸政府因美國境內爆發禽流感而禁止進口所有來自美國的家禽產品，儘管疫情已於 2017 年結束，但中國大陸政府直至 2019 年 11 月才重新開放來自美國的家禽肉類產品。此外，中國大陸政府同意依循世界動物衛生組織對禽流感的處置應對原則，並減少不必要的動物疾病檢疫。³³⁰
- **牛肉：**依據《第一階段貿易協定》，雙方將持續遵行《2017 年美國牛肉與牛肉產品輸華議定書》（2017 Protocol for the importation of U.S. beef and beef products into China），同時中國將取消對美國牛肉與牛肉產品的牛齡限制；中國大陸政府須依據《陸地動物衛生法典》之第 11.4 章實施相關

³²⁸USTR, “2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, pp.120-121.

³²⁹Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People’s Republic of China Chapter 3 Annex 3.

³³⁰USTR, “2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”, pp.121-122.

進口管理、各項殘料標準等。³³¹美國商務部的《貿易障礙調查報告》指出，中國大陸政府已同意擴大核准美國牛肉產品的進口、取消牛齡限制、承認美國政府機構對牛肉與牛肉產品的查驗，相關進口管理與殘留標準亦與美國標準一致。³³²

- **豬肉：**依據《第一階段貿易協定》，雙方將在「世界非洲豬瘟研究聯盟」（GARA）共同合作並分享資訊，同時中國大陸將承認美國農業部食品安全檢驗局（FSIS）對美國豬肉及豬肉產品的查驗，且允許進口。³³³美國商務部的《貿易障礙調查報告》指出，中國大陸政府已同意擴大對美國豬肉及豬肉產品的進口（例如火腿、豬內臟等），同時也承認了美國農業部食品安全檢驗局的查核；至於對美國牛肉與豬肉的萊克多巴安殘留標準，中國大陸政府則同意與美方代表建立工作小組進行後續討論。³³⁴

2. 智慧財產權

依據美中《第一階段貿易協定》，智慧財產權主要以第 1.1 至 1.36 條為主，涵蓋了營業秘密、製藥智財權、地理標示、商標、及對侵權與仿冒行為之執法等。而技術轉讓則是第 2.1 至 2.5 條為主，中國大陸政府同意並承諾將會改善不公平技術轉移作法，同意取消要求外商對中國大陸公司進行技術移轉作為取得市場進入、行政批准、或政府優惠的條件；及同意改善透明化、公平性、正當法律程序（due process）及依市場價值取得技術或授權。³³⁵

³³¹Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 4.

³³²USTR, "2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", pp.122.

³³³Economic and Trade Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the People's Republic of China Chapter 3 Annex 6.

³³⁴USTR, "2021 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers", pp. 122.

³³⁵顏慧欣，2020〈RTA/各國情勢分析：美國與中國大陸簽署第一階段貿易協定

依據美國商務部所公布之《2021年特別301報告》(2021 Special 301 Report)指出，中國大陸政府仍需要落實智慧財產權相關的改革措施，不再強迫外商企業向中國大陸企業轉讓技術、擴大對外商企業的市場開放；美國企業在中國市場中仍經常面臨著要求技術轉讓的非正式壓力，智慧財產相關的制度與執法仍存在差距，同時行政與司法體系亦缺乏獨立性與透明度。

在美中《第一階段貿易協定》完成簽署後，中國大陸政府針對智慧財產權議題進行了諸多制度的調整，例如：2020年針對《專利法》、《著作權法》以及《刑法》進行修正。但這些制度規則的變動並未使得智慧財產權議題有完整的改善，中國市場仍普遍地存在著各項侵犯智慧財產權的行徑與事蹟。此外，中國大陸政治高層明確表示智慧財產權議題與國家安全直接相關，必須防止特定技術「對外轉讓」(external transfer)，同時發展「本土創新」(indigenous innovation)，此項政策尤以半導體產業、軟體設計作為施政主軸。中國其他政府機構以各項官方聲明強調司法部門絕對堅持黨的領導，確保關鍵技術的發展必須掌握在中國大陸人民所擁有；這些聲明均再三使得外商企業對於中國政府是否能保障智慧財產權有所疑慮。³³⁶

以下扼要彙整《2021年特別301報告》所提出關於中國大陸政府在簽署美中《第一階段貿易協定》後在智慧財產權議題的各項作為³³⁷，依序是：

- **現有政策措施：**中國大陸政府同意不再以「技術轉讓」作為換取美國企業進入中國市場的前提，同意「技術轉讓」須在各方知情且同意下進行；中國大陸政府不會支持、指導任何以獲取特定技術為主旨的直接投資活動。目前美國商務部正與其他利害關係人進行合作，評估中國大陸的各

³³⁶ USTR, 2021 Special 301 Report pp.40-41.

³³⁷ USTR, 2021 Special 301 Report pp.41-49.

級地方政府是否如實履行《美中第一階段貿易協定》的各項承諾。

- **立法與司法改革：**2020年中國大陸政府針對《專利法》、《著作權法》以及《刑法》進行修正，增加了侵犯智慧財產權的賠償金額以及相應的刑事罰則，同時最高人民法院也針對侵犯智慧財產權相關的證據處理、民事糾紛等提供了司法解釋；人民檢察院、公安機構也修訂了關於盜竊商業機密的刑事起訴標準。然而，上述法律制度的修改是否能確保智慧財產權受到侵害的當事人相應的權利，仍有待釐清，例如：舉證手段的缺乏、證據認定的繁瑣、實際賠償的困難、缺乏有效的執法等，這些救濟、捍衛智慧財產權的實務困難仍有待追蹤；儘管外商企業可以向法院提供書面文件或證據，但經常被法院以各種理由而拒絕受理或採信。此外，中國司法體系缺乏透明度，這使得智慧財產權受到侵害的當事人甚至無法依循程序進行上訴、未能提供當事人關於執法過程的完整資訊，甚至是地方政府或黨支部對司法法制的各種干預；這些現況都使得智慧財產權無法被妥善地保障。
- **商業機密：**儘管最高人民法院針對盜竊商業機密的民事糾紛提出了司法解釋，同時因為《刑法》的修改而使得對於盜竊商業機密的偵查範圍得以擴大。2019年4月，中國大陸政府透過對《反不當競爭法》與《行政許可法》的修訂試圖落實商業機密得以被確保，但是目前中國大陸境內各級法院尚未廣泛地引用《反不當競爭法》作為審判依據，同時智慧財產權受到侵犯的當事人仍持續面臨著舉證的困難。

- **惡意商標與其他商標審查問題：**惡意商標是所有美國企業進入中國市場後面臨最大的挑戰，儘管「中國大陸智慧財產局」（CHIPA）能透過審查過程駁回一些缺乏商業使用意圖的惡意商標，也縮短了審查過程所需的作業時間，但仍無法解決或改善美國企業在中國大陸市場所遇到的困難。惡意商標在審查駁回後仍能立即以其他方式再次申請註冊，並在審查過程中持續向美國企業進行勒索，各種商標相似的仿冒品仍不斷造成美國企業的利益受到侵害。目前，美國企業及利害關係人仍表示，商標註冊過程與上訴程序不透明、商標註冊程序所要求的文件過於繁瑣等問題都使得美國企業的權益無法被捍衛。
- **仿冒品的製造、境內銷售與出口：**中國大陸仍然是世界上最主要的仿冒商品來源國，這反映了其政府未能採取合適的行動以遏制仿冒商品的製造、銷售和出口；假藥、假化肥、假農藥與各種缺乏把關與審核的藥品在中國仍普遍存在。2020年，「全國打擊侵犯智慧財產權和製售假冒偽劣商品工作領導小組辦公室」與最高人民法院頒布了諸多關於查緝取締仿冒商品的諸多措施與規定，同時也公布了在實體門市、邊境市場針對仿冒商品的執法行動。在藥物生產方面，2019年中國大陸政府修訂了《藥品管理法》並要求藥物活性成分必須遵循良好生產規範，不過現下來自中國大陸的諸多藥品的生產過程仍缺乏合適的管理與審核，特別是主要生產原料藥物的製造商大多不依循既有制度進行生產；且對假藥的查緝與取締也需要跨地域、跨部門的整合。
- **網路仿冒商品與線上盜版：**COVID-19 疫情期間，各種侵權的仿冒商品與銷售行為自實體店面轉往電商市場，且變得更加猖獗。販賣仿冒商品的業者經常透過調整庫存、商品

與商標的分開等方式進而規避執法者的查緝；電商平台與仿冒商品的販售者往往透過直播、社群軟體曝光等方式擴大仿冒商品的販售以欺騙消費者。在線上盜版方面，數以千計未經合法授權的「迷你影片播放」（VOD）與學術作品在各種線上平台被分享流傳；美國政府認為中國大陸政府須採取行動積極查緝未經授權的盜版行為與非法流通的媒體設備（ISD）。儘管 2018 年中國大陸政府完成了《電子商務法》的立法，且 2020 年也增加了《民法》對侵權行為的相關規範，但這些措施仍未塑造一個遏止網路侵權的環境。2020 年至今，中國大陸政府同樣未能就各項針對外國企業的網路出版、廣播傳播限制措施進行調整，電影及電視的線上平台所有權依然被禁止投資及持有；各項限制措施甚至被擴大的印刷產品與書籍項目。整體而言，中國市場充斥著大量盜版仿冒商品，且各項限制措施侵害了外商公司的利益；美國政府認為中國大陸政府必須確實落實《2012 年美中電影諒解備忘錄》中有關於電影方面的條款，並協商具補償性質的相關承諾。

- **著作權法修正：**2020 年修訂的《著作權法》已於 2021 年 6 月 1 日生效，該次修法係針對受保護作品的定義進行調整，規範了音樂表演者的製作權與廣播權，增訂賠償金額，銷毀盜版商品，保護體育相關賽事的直播等。外商企業與利害關係人樂見此次修法，但均認為法律制度變化所帶來的效果以及具體的執法過程仍有待觀望。
- **專利審查：**2018 年中國大陸政府針對「國家知識產權局」（CNIPA）進行組織調整，但這並未減少大量劣質專利的申請；同時「國家知識產權局」如何落實「2025 取消專利補

貼」³³⁸的政策，仍有待觀察。此外，利害關係人對於專利審查過程普遍缺乏公平與透明，也表示憂心。

- **專利及其相關政策：**2020年《專利法》修正，針對設計保護、專利期限延長、延遲上市許可等進行調整，同時也增加了藥品專利糾紛的初期解決機制進行制定；相關利害關係人樂見法律制度的調整，但對於法律的執行與相關執法過程仍表達關切。在訴訟過程，中國法院普遍缺乏對專利侵害的技術判定、審判過程缺乏透明以及對中國企業存在系統性的偏袒等，利害關係人同樣抱持擔憂。此外，中國大陸政府持續保護不公平的商業行為，同時對未經授權的藥物上市許可及其相關測試數據施加不公平的作為，美國政府須在未來的談判過程中與中國大陸政府再次討論如何解決這些問題與困境。

2018年「國家知識產權局」發布《專利領域嚴重失信聯合懲戒對象名單管理試行辦法》並試圖以「社會信用體系」進行執法；2019年《人類遺傳資源管理條例》要求外商企業與中國大陸合作夥伴就在中國大陸境內使用人類遺傳資源材料進行的任何研究共享所有記錄和數據，且共同擁有專利權；2020年《生物安全法》同樣要求研究過程均須與中國實體機構進行合作。這些措施大多缺乏程序性的保障，且美國政府強烈反對智慧財產權議題被納入「社會信用體系」³³⁹的適用範圍。除此之外，《反壟斷法》以及《關於知識產權領域的反壟斷指南》也備受關切，在於美國企業

³³⁸該項政策係指：2021年6月底前要全面取消各級專利申請階段的資助。各地方不得以資助、獎勵、補貼等任何形式對專利申請行為給予財政資金支持；各地方要逐步減少對專利授權的各類財政資助，在2025年以前全部取消。資料來源：

http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3586/2021/0128/1323929/content_1323929.htm

³³⁹「社會信用體系」係2014年中國大陸政府所推出的政策，試圖在2020年全面實行，並以此強化、擴大政府部門對社會與市場的控制。然而此項政策爭議極大，被批評為「數位極權主義」的展現，政府全面性地侵犯了人民的隱私以及政治自由。資料來源：《監控資本主義時代》https://global.udn.com/global_vision/story/8663/4867849

擔憂己身成為中國競爭企業檢舉的對象，或是藉此向美國企業或專利持有人進行施壓。

- 「安全」與「控制」政策：2017年《網路安全法》實施後，中國大陸持續推動多項針對資通訊產品的控制政策（例如：2019年《密碼法》、2020年《網路安全審查辦法》³⁴⁰等），這些措施表明中國大陸政府以國家安全為由迫使美國企業向中國大陸公開具商業機密性質的智慧財產相關資訊。此外，美國企業對「國家互聯網信息辦公室」以及「全國信息安全標準化技術委員會」在網路安全及審查作業同樣感到擔憂，認為美國企業將被迫公開具商業敏感的機密或智慧財產權。美國政府認為，中國大陸政府不得以安全為題施行各項限制市場准入的措施，或是要求揭露關鍵智慧財產權等商業機密，也不得對外國企業所有有的專利施加歧視性待遇。

三、近期美國國會與中國相關的法案進展

2021年6月8日，美國參議院正式通過由《無盡邊疆法》（Endless Frontier Act）、《戰略競爭法》（Strategic Competition Act）、《因應中國挑戰法》（Meeting China Challenge Act）及一系列由不同委員會所提出的修正案所整併的《美國創新暨競爭法》（U.S. Innovation and Competition Act of 2021）³⁴¹，目的在呼應拜登於三月公布的《暫行國家安全綱領》中將美中關係定位為「戰略競爭關係」，並尋求讓美國於競爭中勝出³⁴²。然而，由於美國眾議院決定自行研擬相關法案，不直接

³⁴⁰2021年7月中國大陸政府再次針對《網路安全審查辦法》進行修正，要求掌握超過100萬用戶個資的企業赴國外上市，須申報審查。資料來源：
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202107100085.aspx>

³⁴¹S.1260 - United States Innovation and Competition Act of 2021,
<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/1260?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s+1260%22%5D%7D> (accessed on August 5, 2021)

³⁴²White House, RENEWING AMERICA'S ADVANTAGES: INTERIM NATIONAL SECURITY STRATEGIC GUIDANCE, March. 2021.

就參議院通過的《美國創新暨競爭法》進行討論，因此尚需等待眾議院完成相關法案的立法程序後，再由兩院聯席委員會討論法案版本整合問題，定稿後再重回參、眾兩院進行表決，並於通過後呈送總統簽署生效。眾議院的相關草案為《國家科學基金會未來法》（National Science Foundation for the future Act）³⁴³和《確保美國全球領導地位及參與法》（Ensuring American Global Leadership and Engagement Act；美國以其縮寫 EAGLE Act 稱之，故本文以下亦稱為「老鷹法案」）³⁴⁴，前者對應參議院的《無盡邊疆法》，後者則對應參議院的《戰略競爭法》。目前眾議院已於 2021 年 6 月 28 日表決通過《國家科學基金會未來法》，並於 7 月 12 日移交參議院進行後續立法。而《確保美國全球領導地位及參與法》則於 7 月 15 日在眾議院外交事務委員會中通過，目前尚未安排眾議院全體議員表決的時間。後續將針對眾議院所提的兩個法案與參議院的兩個抗中法案進行比較說明。

表 2 參眾兩院討論對中相關法案之對照表

參議院《美國創新暨競爭法》整合之法案	眾議院提出之對應法案
《無盡邊疆法》（Division B）	《國家科學基金會未來法》
《戰略競爭法》（Division C）	《確保美國全球領導地位及參與法》（老鷹法案）
《因應中國挑戰法》（Division E）	無

資料來源：作者自行整理。

³⁴³H.R.2225 - National Science Foundation for the Future Act, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2225?q=%7B%22search%22%3A%5B%22national+science+foundation%22%5D%7D&s=2&r=1> (accessed on August 5, 2021)

³⁴⁴H.R.3524 - EAGLE Act, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3524?q=%7B%22search%22%3A%5B%22h+r+3524%22%5D%7D&s=2&r=1> (accessed on August 5, 2021)

（一）眾議院《國家科學基金會未來法》與參議院《無盡邊疆法》

眾議院於 6 月 28 日通過的《國家科學基金會未來法》（National Science Foundation for the future Act），主要聚焦於推動數理工程教育（以下簡稱 STEM 教育，亦即 Science 科學、Technology 技術、Engineering 工程、Math 數學教育）、擴大 STEM 教育中低度代表群體的參與程度，亦對基礎研究（Fundamental Research）提供研究補助，及對重要研究設施的營運與維護提供補助。《無盡邊疆法》涵蓋範圍遠較《國家科學基金會未來法》為大，《無盡邊疆法》除了與《國家科學基金會未來法》重疊的 STEM 教育及研究經費補助外，亦涉及公私部門合作解決供應鏈韌性問題的條文，同時該法將《2019 年美國太空總署授權法》（NASA Authorization Act of 2019）併入其中，以及挹注 3,500 萬美元於建立農村的資通信設施建設，擴大農村的網路覆蓋。這些條文則未有納入《國家科學基金會未來法》。另，兩個法案的預算規模亦存在顯著差異，《無盡邊疆法》挹注共約 1,200 億美元，而《國家科學基金會未來法》僅有約 800 億美元。後續將針對《國家科學基金會未來法》條文作出介紹，並比較《國家科學基金會未來法》與《無盡邊疆法》重疊程度較高的部分進行詳細說明兩者之細節差異如下：

1. 數理工程教育補助

《國家科學基金會未來法》第 5 條要求國家科學基金會（National Science Foundation, NSF）提供補助予高教機構或非政府組織對幼稚園至高中階段（pre-K12）、大學（Undergraduate）、研究生（Graduate）等不同學習階段的 STEM 教育³⁴⁵進行課程及教學方法等研究並與學校、各州及地方教育機關、職業技能培訓機構等合作推動 STEM 教育，尤其是針對農村及低度代表（underrepresented）群體的學生，以協助學生未來投入 STEM 相關

³⁴⁵ STEM 分別指科學 (Science)、科技 (Technology)、工程 (Engineering) 及數學 (Mathematics)。

學位課程或職業。另，第 6 條要求 NSF 擴大 STEM 教學的師資結構中過去被低度代表群體的參與程度。除此之外，《國家科學基金會未來法》第 9 條於 NSF 下新設「科學及工程解決方案理事會」（Directorate for Science and Engineering Solutions），專責處理研究成果的商業化、提撥研究經費、推動 STEM 教育及培訓 STEM 工作人力（Workforce）等工作。

雖然《無盡邊疆法》同樣涉及推動 STEM 教育及擴大低度代表群體於 STEM 教育的參與程度，但《無盡邊疆法》第 2202 條推動 STEM 教育僅針對高等教育的研究生及博士後階段，涵蓋學習階段遠較《國家科學基金會未來法》窄，但兩者同樣對農村及低度代表群體予以重視。最後，《無盡邊疆法》亦於 NSF 下設立「技術與創新局」（Directorate for Technology and Innovation），負責研發經費補助、技術移轉、智慧財產權保護、建立 STEM 工作人力及推動 STEM 教育的工作。

2. 研究計畫與經費

《國家科學基金會未來法》第 7 條挹注經費予 NSF 用於補助不同形式的暴力研究（Violence Research）、社會行為及經濟科學研究、永續性化學研究及教育、自然災害風險與韌性研究、無人駕駛載具（Unmanned Aerial Vehicle）科技、製造技術、關鍵礦物開採研發及使用物聯網於農業等基礎研究（Fundamental Research），並挹注於測量獲聯邦資助研發計畫的影響及生物野外工作站（Biological Field Stations）及海底實驗室（Marine Laboratories）的維護、推動國際科研合作等業務。此外，該法第 8 條挹注經費予 NSF 提供補助予主要研究設施，協助分擔主要研究設施的日常營運及維護成本、推動研究設施減少對氦氣（helium）的依賴、評估受 NSF 補助的研究計畫對先進運算能力（Advanced Computing）的需求，另協助改善高教機構及研究機構的運算與網絡系統的安全性

(Security)、可靠性 (Reliability) 及韌性 (Resiliency) 以因應日益嚴重的網路盜竊 (Cyber Theft) 行為，及提升數據的安全保護。

《無盡邊疆法》雖然同樣針對採礦、農業及自然及人為災難防治等領域提供研究經費，但《無盡邊疆法》更重視前沿科技領域的研發投資。根據該法第 2205 條所涵蓋的領域包括人工智慧、高效能運算、量子資訊科技、自動化暨先進製造、自然及人為災難防治、先進通訊技術及滲透技術、生物醫藥科技、資訊儲存與處理、能源及材料科學等 10 大關鍵技術領域 (Key Technology Focus Area) 進行研發投資。《國家科學基金會未來法》對暴力研究、行為科學等人文社會科學相關的領域提供研究經費的條文在《無盡邊疆法》則未有涉及。最後，《無盡邊疆法》和《國家科學基金會未來法》均強調網路安全 (Cybersecurity) 的重要性，兩部法案同樣強調要向高等教育機構提供網路安全的協助及對數據保護訂定規範。

(二) 眾議院《老鷹法案》與參議院《戰略競爭法》

眾議院《老鷹法案》(亦即確保美國全球領導地位及參與法)與參議院的《戰略競爭法》在章節結構上相似程度頗高，兩者差異在於眾議院的版本未有納入《戰略競爭法》部分條文，同時眾議院版本新增少量新的條文，其中眾議院版本新增第六章「投資於永續性未來」，旨在就氣候變遷的國際合作訂定未來政策方向。後續將以《老鷹法案》為本，比較《老鷹法案》與《戰略競爭法》的異同。

1. 投資美國競爭力

眾議院的《老鷹法案》的第一章名為「投資美國競爭力」(Investing in American Competitiveness)，而《戰略競爭法》則是「投資競爭力未來」(Investing in A Competitive Future)，兩個法案同樣在該章細分為四個小節 (Subtitle)，說明如下：

- **科學與技術：**《老鷹法案》第一小節（Subtitle A）科學與技術規範與《戰略競爭法》相同³⁴⁶，旨在協助海外企業進行中國供應鏈之調整。該條要求國務院於各國大使館（Embassy）聘用專家，以協助原先生產設施於中國境內的美國企業撤離中國改赴第三國投資。
- **全球基礎建設與能源發展：**《老鷹法案》第二小節（Subtitle B）全球基礎建設與能源發展之規定³⁴⁷，旨在推動海外基礎建設計畫以抗衡中國一帶一路，要求總統研擬一個跨部門的戰略，透過援助提升其他國家的經濟獨立能力，藉此降低對中國的依賴。多數規定與參議院《戰略競略法》第 3113 條及 3114 條建立「基礎建設交易及協助網路」（Infrastructure Transaction and Assistance Network）相同，包括：在開發中國家部署先進能源技術、監控中國在國外的能源相關基礎建設情況等條文，惟《老鷹法案》新增第 116 條放寬美國國際開發金融公司（U.S. International Development Finance Corporation, DFC）的援助條件，從原先局限於中低所得國家放寬為可基於國家安全或經濟利益而向中高所得國家、高所得國家提供援助。
- **經濟外交與領導：**第三小節（Subtitle C）在《老鷹法案》改稱為「經濟外交與領導」³⁴⁸，旨在鞏固與強化美國於全球的經濟影響力。當中《老鷹法案》新增兩條，分別為要求國務院、美國貿易代表（U.S. Trade Representative, USTR）及商務部就中國於全球經貿參與撰寫報告，以及要求國務院、USTR 與商務部就如何強化與盟友及東協的經貿關係、如何重振 APEC 於印太區域經濟架構的關鍵角色、如何確保美國缺席 CPTPP 及 RCEP 不會影響美國形塑區域內經貿

³⁴⁶ EAGLE Act Subtitle A—Science And Technology

³⁴⁷ EAGLE Act Subtitle B—Global Infrastructure And Energy Development

³⁴⁸ EAGLE Act Subtitle C—Economic Diplomacy and Leadership

規則的能力、與盟友及夥伴進行供應鏈合作及訂定區域規則及標準等議題提交具體行動方案予參、眾兩院的外交委員會。這部分中《老鷹法案》僅保留《戰略競爭法》的「數位連結與網路安全夥伴關係」（Digital Connectivity and Cybersecurity Partnership, DCCP），原先《戰略競爭法》第3123條要求DFC研擬數位投資戰略的條文被刪除。

- **金融外交與領導**：第四小節（Subtitle D）則兩個法案完全不同。《老鷹法案》的第四小節改稱為「金融外交與領導」³⁴⁹，旨在要求行政部門研擬維持美國於全球金融地位的戰略。其中要求國務院與財政部共同就維持美國於全球金融的領導地位撰寫報告呈交參、眾兩院的外交委員會。另要求財政部就跨境支付（Cross-Border Payment）如何影響美國金融地位及國家安全撰寫報告呈送兩院的外交委員會。原先《戰略競爭法》關於抗衡中國惡質影響力的條文僅保留兩項具體措施並被移至下一章的第一小節。

2. 投資盟友及夥伴關係

眾議院之《老鷹法案》及參議院的《戰略競爭法》中的第二章同樣稱為「投資盟友及夥伴關係」（Investing in Alliances and Partnerships），主要在前三個小節有較大的改動。

- **戰略與外交事務**：在第一小節中（Subtitle A），《老鷹法案》只保留《戰略競爭法》第二章中設置四方會談（QUAD）國家跨議會內部工作小組、與東協合作的意向宣示、研擬強化美國於標準制定機構的領導地位、強化美臺夥伴關係、臺灣獎學金計畫、增加國務卿於印太區域的人員配置及資源及防止中國武力侵台等條文，其餘關於強化美國於聯合國的領導地位、反對多邊開發金融機構繼續向中國提供援

³⁴⁹ EAGLE Act Subtitle D—Financial Diplomacy and Leadership

助或貸款、多餘軍備移轉予印太區域國家、要求臺美之間官方交流美方不得施加限制、在官方交流場合允許出現臺灣主權象徵物、訂定因應中國對台銳實力操作戰略及調查 COVID-19 疫情起源等全數遭刪除。《老鷹法案》將原先於《戰略競爭法》第一章第四小節關於抗衡中國惡質影響力的條文刪減後保留關於培訓獨立記者加強監督各國「一帶一路」基礎建設的能力，及設置「全球接觸中心」（Global Engagement Center）的條文置於此小節。

- **國際安全事務：**在第二小節（Subtitle B）中，《老鷹法案》只保留原來《戰略競爭法》中呈交盟友及夥伴軍事能力發展報告的條文，移交多餘軍備的條文遭到刪除。
- **擴大美國權力的多邊戰略：**《老鷹法案》新增此第三小節（Subtitle C），分別要求國務院推動更多適任的美國人角逐聯合國職務，及要求國務院就美國人於國際組織的僱用情況向兩院的外交委員會提交報告。
- **推動美國權力的區域戰略：**《老鷹法案》的第四小節（Subtitle D）則與《戰略競爭法》的第三小節（Subtitle C）大致相同，同樣旨在提出美國於全球各區域的外交戰略。《老鷹法案》在《戰略競爭法》的文本基礎上新增與加勒比海地區推動能源合作抗衡中國「一帶一路」在當地的能源基礎建設投資的條文，另挹注經費予 2019 年創立的「美國—加勒比韌性夥伴計畫」（U.S. – Caribbean Resilience Partnership），且要求國務院、國防部與 USAID 檢討並研擬於印度洋區域（Indian Ocean Region）國家的外交、經貿及軍事合作戰略，作為對印太區域戰略的補充。《老鷹法案》於第四小節亦新增針對太平洋島國強化合作的條文，要求國務院與紐西蘭、澳洲、臺灣、日本及其他區域性機構進行協調，研擬向太平

洋島國提供援助的計畫。在第四小節中，原先《戰略競爭法》第 3259 條要求美國與加拿大、歐盟研擬抗衡中國「一帶一路」替代方案、以及檢討 USAID 於大洋洲的援助計畫與針對大洋洲違法捕漁問題提交報告的條文被刪除。

3. 投資美國價值

《老鷹法案》與《戰略競爭法》於第三章標題均為「投資美國價值」（Investing in Our Values），旨在針對中國於西藏、香港及新疆侵害人權、民主、自由等行為進行反制。兩個法案主要差異針對新疆及香港的部分。《戰略競爭法》中於該章關於新疆的部分主要聚焦於擴大對總統就新疆系統性侵（Systematic Rape）、強迫墮胎、強迫絕育或非自願的避孕，及強迫勞動等議題實施制裁的授權。然而，《老鷹法案》中這些條文均遭刪除，改為禁止進口生產程序全部或部分於新疆進行的產品，並要求經《美墨加協定》（U.S. – Mexico – Canada Agreement）第 741 條所建立的「強迫勞動執法小組」（Forced Labor Enforcement Task Force）就中國於新疆的強迫勞動問題研擬因應戰略（Strategy），及要求國務卿研擬跨國合作解決新疆強迫勞動問題的報告，且要求總統提交針對於新疆侵害人權的中國政府官員進行制裁的報告。美國另建立提供予新疆維吾爾族人的難民申請管道。除此之外，香港部分於《老鷹法案》於該章新增為香港居民提供難民身分的條文，同時提供特別移民管道供符合資格的高學歷、技術香港居民移民至美國，另為針對香港警察的武器出口禁令訂定解禁的條件。《老鷹法案》於第三章刪除原來《戰略競爭法》第三章第 3312 條要求外交杯葛北京冬季奧運的條文。兩個法案於該章的其餘條文均完全相同。

4. 投資美國經濟體制

《老鷹法案》與《戰略競爭法》的第四章標題同為「投資美國經濟體制」(Investing in Our Economic Statecraft)。《老鷹法案》於該章主要是刪除了《戰略競爭法》中關於公布中國智慧財產權侵害及補貼清單、國際發展協會(International Development Association)向受該組織援助的國家提供債務減免及要求國務院提交說明中國如何利用香港規避美國法律的報告等條文。《老鷹法案》於第四章僅保留「經濟安全反應小組」的設置，以及協助各國對抗中國對外的貪腐行為。另外，《戰略競爭法》中關於提交報告說明中國企業對美國資本市場造成的風險的條文被移至第一章。

5. 投資戰略安全

《老鷹法案》與《戰略競爭法》於「投資戰略安全」一章沒有顯著差異。

6. 投資永續性未來

《老鷹法案》增加一個全新章，稱為「投資永續性未來」(Investing in A Sustainable Future)，旨在推動美國與各國就氣候變遷問題進行合作。《老鷹法案》新增以下條文：

- 要求國務院於各國大使館(Embassy)、領事館(Consulates)、外交使團(Diplomatic Mission)設置「氣候變遷專員」(Climate Change Officer)一職，隸屬於專責經濟成長、能源及環境與政治事務的國務次卿，並要求配置足夠人力協助進行氣候相關的工作；
- 要求美國與盟友應共同推動中國調升其2030年減少碳排放的承諾，以符合《巴黎協定》所訂定之承諾及2050年碳排放淨零的期程；

- 與盟友合作推動終止對中國「一帶一路」所涉及的煤碳發電廠計畫的支援；
- 要求美國 DFC 與多邊開發金融機構合作推動各國朝低碳經濟發展轉型，並由 USAID 負責與多邊開發金融機構為基礎建設、韌性及環境計畫提供共同融資，以抗衡「一帶一路」；
- 設立「全球氣候變遷韌性戰略」（Global Climate Change Resilience Strategy）緩解氣候變遷的影響；
- 設立「國際氣候變遷適應、緩解及安全計畫」（International Climate Change Adaptation, Mitigation, and Security Program）提供資源予開發中國家推動再生能源及零排放汽車（Zero-emission Vehicles）、減少碳排放、人員訓練、能力建構及提升當地社區抗災韌性等政策；
- 要求國務院與交通部、商務部、海岸警衛隊進行諮詢，研擬一個符合國際海事組織（International Maritime Organization, IMO）的減少船隻（Ships）黑碳（Black Carbon）排放的全面計畫；
- 設立「短期氣候污染物緩解跨部會工作小組」（Interagency Working Group on Short-lived Climate Change Pollutant Mitigation），檢討現有政策並研擬減少黑碳、甲烷及高氣候暖化潛力的溫室氣體（High-GWP hydrofluorocarbons）排放的行動方案；
- 挹注「綠色氣候基金」（Green Climate Fund），於 2022 財政年度挹注 14 億美元，並於 2023 財政年度挹注 26 億美元，最後於 2024 財政年度挹注 40 億美元。

（三）《防止維吾爾強迫勞動法》

美國國會眾議院於 2020 年 9 月 22 日通過《防止維吾爾強迫勞動法》（Uyghur Forced Labor Prevention Act），並移至參議院完成立法程序。然而，由於該法案未於 2020 年會期內完成立法，立法程序隨即中止。其後於 2021 年 1 月 27 日新一屆會期於參議院重新提交草案，並於 2021 年 7 月 14 日在參議院的表決中獲得通過，目前正移交至眾議院進行表決³⁵⁰。

由於《1930 年關稅法》（Tariff Act）第 307 條中已對禁止強迫勞動有所規範，該法實際上只於《1930 年關稅法》第 307 條的基礎上，於該法第 5 條授權主責機關美國海關及邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）在處理自中國新疆維吾爾自治區進口時須假定（presumption）產品是涉及強迫勞動先行扣押³⁵¹，須於進口商提交資料回應 CBP 疑問並獲 CBP 判定為不涉及強迫勞動方准放行，具體施行細則由授權由 CBP 自行訂定。

四、評論

拜登執政下美國政府對中政策目標相當明確，就是確保美國在美中戰略競爭中勝出，目前美國國會參議院、眾議院所推動的抗中法案均是呼應拜登政府的「戰略競爭」主張。

目前第一階段協定的採購承諾的進度仍然處於大幅落後，根據美國出口數據推算，2021 年目前的採購金額應為 840 億美元，但目前實

³⁵⁰Congress.gov, “S.65 - Uyghur Forced Labor Prevention Act”, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/65> (accessed on July 28, 2021)

³⁵¹相較於現行法規規定相關扣押程序須先經由檢舉，再由 CBP 啟動調查，確認存在強迫勞動事實後公布扣押令（Withhold Release Order, WRO），期間進口商可提交資料向 CBP 抗辯，或將相關產品出口至美國以外的地方，若產品抗辯後未獲放行亦未出口，則由 CBP 啟動沒收程序。參閱 “Section 307 and Imports Produced by Forced Labor”, Congressional Research Service, [https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11360#:~:text=Section%20307%20of%20the%20Tariff,\(CBP\)%20enforces%20the%20prohibition.](https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11360#:~:text=Section%20307%20of%20the%20Tariff,(CBP)%20enforces%20the%20prohibition.) (accessed on July 28, 2021)

際採購金額只有 534 億美元，達成率只有 64%，顯示進採購進度嚴重滯後。外界普遍預料中國在 2021 年餘下時間亦難以趕上原訂於 2021 年的採購額度，遑論補回 2020 年採購承諾的缺額。持續追蹤中美第一階段協定採購承諾執行進度的 PIIE 研究員鮑恩（Chad P. Bown）則於 2021 年初建議美國應藉檢討中美第一階段貿易協定的機會，放棄以採購承諾作為改善中美貿易逆差的方法，改為聚焦於降低非關稅貿易障礙的議題中³⁵²。7 月 15 日，中國商務部舉辦例行新聞發布會，會中商務部發言人高峰在回應有關中美第一階段協定是否仍在執行中的查詢時僅指雙方應共同努力，創造氛圍和條件以推動協定落實，迴避回答是否仍在履行承諾的問題³⁵³。

美國副國務卿薛曼（Wendy Sherman）於 2021 年 7 月 25 至 26 日訪中期間與中國外交部長王毅會面，據媒體報導指出王毅於會中要求美方取消對中國產品課徵的關稅，而美方則向媒體透露薛曼於會議中就中國不公平貿易行為表達關切³⁵⁴。8 月 5 日，美國商業團體致信予 USTR 及財政部長，要求美方重啟與中國的貿易談判，認為關稅正在損害美國經濟³⁵⁵。基於原先於第一階段協定中規劃的定期檢討會議仍未展開，加上包括第一階段協定在內的拜登對中政策檢討預計要到 2021 年秋季才有結果³⁵⁶，預期拜登仍會沿襲川普任內的抗中政策措施直至對中政策檢討完成後，中美第一階段協定的前景才會有更明確的圖像。

³⁵²Chad P. Bown, “Anatomy of a flop: Why Trump's US-China phase one trade deal fell short”, PIIE, <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/anatomy-flop-why-trumps-us-china-phase-one-trade-deal-fell> (assessed on August 9, 2021)

³⁵³「商務部：中美雙方應共同努力推動第一階段協議落實」，中國貿易救濟信息網，2021 年 7 月 16 日，<https://cacs.mofcom.gov.cn/cacscms/article/zjdy?articleId=169942&type=>（最後瀏覽日期：2021 年 8 月 9 日）

³⁵⁴“China is still falling short of meeting an agreement to reduce its U.S. trade surplus”, CNBC, <https://www.cnbc.com/2021/07/27/china-still-falling-short-of-a-deal-to-reduce-its-us-trade-surplus.html> (assessed on August 9, 2021)

³⁵⁵“Business Groups Call on Biden to Restart Trade Talks With China”, Wall Street Journal, https://www.wsj.com/articles/business-groups-call-on-biden-to-restart-trade-talks-with-china-11628212436?fbclid=IwAR0IJ-NynIs_kjKMGv9YbMstSXnPHvyvT516ss--4WjFChhweFIHLwal0rk (assessed on August 9, 2021)

³⁵⁶同上註。

目前參議院推動的抗中法案《美國創新暨競爭法》已於 6 月 8 日在參議院表決中通過，目前尚待眾議院完成《老鷹法案》的表決並獲得通過後，再由參議院及眾議院推派代表組成的聯席委員會就兩個不同版本的法案進行後續整併的討論，達成共識後將再經參議院、眾議院重新表決通過後，呈送總統簽署生效。參議院的《美國創新暨競爭法》與眾議院的《老鷹法案》兩者並無明顯矛盾、衝突之處。

相較於參議院的版本，眾議院推動的《老鷹法案》更重視鞏固美國於經濟、金融領域全球領導地位的戰略，尤其第 123 條要求國務卿、商務部及 USTR 研擬美國於印太區域的經濟外交行動方案時，強調重振 APEC 於印太區域經濟架構的關鍵組成(Critical Component)角色，並於隨後的第 124 條中提示國會 APEC 對美國與印太區域經濟連結的重要性，更要求拜登總統應立即宣示舉辦 2023 年 APEC 會議的意願。除此之外，該條中亦要求研擬確保美國缺席 RCEP、CPTPP 不會損害美國形塑印太區域貿易與投資規則的能力的行動方案。綜合以上條文作出研判，美國短期內應該不會考慮加入 RCEP 及 CPTPP 等 RTA，將視 APEC 為美國與印太區域保持經濟、貿易密切連結的關鍵制高點，以此參與印太區域的貿易規則制定，並配搭 QUAD 等聯盟形成於美國於印太區域與中國 RCEP 對抗的障地。臺灣作為 APEC 成員之一，可望藉此強化與美國及其印太盟友、夥伴的連結，進一步提升臺灣於印太區域的地位。

具體比較可知，《老鷹法案》中刪除《戰略競爭法》中關於對抗中國共產黨影響力、反對多邊開發金融機構繼續向中國提供援助或貸款、向印太區域國家移交多餘軍備、要求臺美之間政府交流美方不得施加限制、在官方交流場合允許出現臺灣主權象徵物、訂定中國銳實力操作因應策略、調查 COVID-19 疫情起源、外交杯葛北京冬季奧運、要求公告智慧財產權侵害者名單、要求公告受中國政府補貼企業名單、

協助各國對抗中國對外的貪腐行為、推動國際發展協會（International Development Association）向受援助國家提供債務減免、向國會就中國如何利用香港規避美國法規提交報告等條文。

《無盡邊疆法》除了與《國家科學基金會未來法》重疊的 STEM 教育及研究經費補助外，亦涉及公私部門合作解決供應鏈韌性問題的條文，同時該法將《2019 年美國太空總署授權法》（NASA Authorization Act of 2019）併入其中，以及挹注 3,500 萬美元於建立農村的資通信設施建設，擴大農村的網路覆蓋。這些條文則未有納入《國家科學基金會未來法》。另，兩個法案的預算規模亦存在顯著差異，《無盡邊疆法》挹注共約 1,200 億美元，而《國家科學基金會未來法》僅有約 800 億。《國家科學基金會未來法》亦未有納入《無盡邊疆法》中 10 大關鍵技術領域的經費挹注。

第 110-12 號諮詢案

CPTPP 生效迄今貿易與投資效益分析

一、背景

在美國川普政府於 2017 年 1 月 23 日簽署行政命令宣布退出跨太平洋夥伴協定 (Trans Pacific Partnership, TPP) 後，日本與澳洲、紐西蘭聯手說服其他成員國推動 TPP 生效；同年 11 月，澳洲、汶萊、加拿大、智利、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡及越南等 11 個 TPP 成員國，遂於亞太經濟合作 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 領袖高峰會場邊會談達成共識，由日本與越南共同宣布將以「跨太平洋夥伴全面進步協定」 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 取代 TPP。

CPTPP 於 2018 年 3 月簽署，經墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大及澳洲共 6 個 CPTPP 成員國順利完成其國內審查與通知存放機構程序後，達成生效條件³⁵⁷，於同年 12 月 30 日正式生效。

二、CPTPP 執行情形

(一) CPTPP 國家協定生效與批准情形

至 2021 年 9 月 10 日止，已完成 CPTPP 協定批准程序並生效適用之 CPTPP 成員國包括墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大、澳洲及越南³⁵⁸等 7 國；而秘魯甫於 7 月 21 日通知 CPTPP 存放機構其已完成

³⁵⁷CPTPP 生效要件則為 6 個或半數以上的成員國完成國內批准程序後 60 日生效。參 Text of the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), Article 3: Entry into Force, site: <https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/tpp-11-treaty-text.pdf> (last visited: 2021/09/06)

³⁵⁸CPTPP 對越南於 2019 年 1 月 14 日生效。參 Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, About the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), : 網址：
<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership> (最後瀏覽日：2021/09/07)

國內法律程序，預計於 9 月 19 日生效適用，成為第 8 個生效適用的成員國³⁵⁹；其他尚未完成批准程序之成員國包括智利、馬來西亞及汶萊等 3 國³⁶⁰。

（二）CPTPP 執行委員會之討論進展

截至 2021 年 9 月 10 日止，CPTPP 共舉行 5 屆部長級執行委員會會議（CPTPP Commission Meeting）。在第 1 屆至第 3 屆執行委員會會議裡，執委會除重申透過 CPTPP 對抗保護主義促進貿易，指示高階官員設置數位貿易委員會以因應 COVID-19 疫情、支持 WTO 貿易規則，並歡迎其他國家加入，以加速經濟復甦外，先前更已透過執行委員會決議，制定入會程序、爭端解決程序規則（rules of procedure）與行為準則（code of conduct）、投資人與地主國爭端解決機制行為準則、執行委員會程序規則，以及小組主席名冊（A Roster of Panel Chairs）。³⁶¹

另外，CPTPP 成員國亦於第 2、3 屆執行委員會期間，舉辦涵蓋 16 項議題之委員會（Committee）會議，包括貨品貿易、原產地規則、農業貿易、技術性貿易障礙、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures，SPS 措施）、中小企業、國營企業、發展、合作及能力建構、競爭與商業便捷化、環境、紡織品與

³⁵⁹Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) - Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting, 2021/09/01, site: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665628/_Joint_Ministerial_Statement_on_the_occassion_of_the_Fifth_Commission_me....pdf (last visited: 2021/09/07).

³⁶⁰經濟部國際貿易局，CPTPP 會員最新國內批准程序進展，2021/07/15，網址：<https://cptpp.trade.gov.tw/Information/Detail?Source=bFcjXismqSxnOymuIxDB3W37%20auXZPI0g4nQ%2FMePgxU%3D>（最後瀏覽日：2021/09/09）。

³⁶¹Australia Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Commission Meeting, site: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/commission-meetings> (last visited: 2021/09/07).

成衣貿易委員會、金融服務、法規調和、專業服務業工作小組，以及勞工委員會（the Labour Council）等。³⁶²

至於 2021 年 6 月 2 日召開的 CPTPP 第 4 屆執行委員會虛擬會議係由日本主持，成員國決議同意英國申請加入談判，並設置入會工作小組³⁶³。

甫於 2021 年 9 月 1 日舉行的第 5 屆執行委員會虛擬會議，同樣由日本主持。根據第 5 屆執行委員會部長聯合聲明（Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting）³⁶⁴，該場會議有以下重點：

1. 秘魯已完成協定批准程序

秘魯已於 2021 年 7 月 21 日通知 CPTPP 存放機構已完成國內法律程序，預計於同年 9 月 19 日生效適用。

2. 重申 CPTPP 為 COVID-19 疫情下復甦提供支持之重要性

強調強化開放、有效、公平、包容性且以 WTO 為核心的多邊貿易體制，決心確保因應疫情之貿易限制緊急措施，應具有目標性、比例性、透明性及暫時性；加強供應鏈韌性，推動中小企業融入全球供應鏈，促進電子商務發展。

³⁶² Australia Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Commission Meeting, site: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/commission-meetings> (last visited: 2021/09/07).

³⁶³ Australia Government, Department of Foreign Affairs and Trade, Fourth CPTPP Commission Meeting, 2021/06/02, site: <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/commission-meetings>; also see: GOV.UK, UK and CPTPP nations launch formal negotiations, 2021/06/22, site: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-cptpp-nations-launch-formal-negotiations> (last visited: 2021/09/09).

³⁶⁴ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) - Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting, 2021/09/01, site: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665628/_Joint_Ministerial_Statement_on_the_occassion_of_the_Fifth_Commission_me....pdf (last visited: 2021/09/07).

3. 成立電子商務委員會 (Committee on Electronic Commerce)

透過先進的電子商務規則，幫助 CPTPP 成員國發展穩健、可信賴的電子經商環境，促進電子商務貿易。

4. 在 CPTPP 架構下穩健實施協定內容及相關倡議

CPTPP 架構下設立的委員會或工作小組等次級機構 (subsidiary bodies) 皆已於 2021 年舉行會議，包含專業服務工作小組 (Professional Services Working Group) 已草擬專業資格相互承認協定 (Mutual Recognition Agreements, MRA) 的非拘束性指引，以及在農業貿易委員會 (Committee on Agricultural Trade) 下設現代生物科技產品工作小組 (Working Group on Products of Modern Biotechnology) 等進展。

執委會瞭解在各國受到疫情影響下，欲根據 TPP 第 27.2.1(b) 條檢討機制 (review mechanism) 檢視協定生效後成員國間的經濟與夥伴關係及影響程度有相當難度；但基於檢討機制的重要性，仍指示高階官員持續進行，盡早於 2022 年展開進一步的技術性討論。

在環境議題方面，執委會也說明 CPTPP 成員國積極推動 TPP 第 20 章環境專章下的合作活動，已於 2021 年 3 月至 8 月間舉辦打擊野生動物非法貿易研討會、防止外來物種入侵傳播、生物多樣性保育及永續利用、循環經濟及資源效率、氣候變遷及脫碳等研討會，以因應全球環境挑戰。

5. 準備英國入會工作小組第一次會議

根據媒體報導，日本於 2021 年 9 月 1 日表示將於 1 個月內舉行首次英國入會工作小組會議。³⁶⁵

³⁶⁵Reuters, First meeting for UK's CPTPP inclusion to be held in a month, Japan minister says, 2021/09/01,

6. 第 6 屆執行委員會主辦國

2022 年 CPTPP 執行委員會將由新加坡擔任主席。³⁶⁶

表 1 CPTPP 進展歸納

時間與地點	主要議題
2018 年 3 月 8 日（智利聖地牙哥）舉行協定簽字儀式	<ul style="list-style-type: none"> ● 參與 CPTPP 之 11 個成員國代表在聲明中表示，這一協定將加強各成員國經濟體之間的互利與聯繫，促進亞太地區貿易、投資與經濟之增長； ● 成員國將推動國內立法機構完成 CPTPP 之審批，以讓協議儘快生效。這一協定將在得到 6 個或半數初始簽署成員（取較低者）立法機構批准的 60 天後生效。
2018 年 12 月 30 日，CPTPP 正式生效	由於墨西哥、日本、新加坡、紐西蘭、加拿大與澳洲共 6 個 CPTPP 成員國順利完成其國內審查與通知存放機構程序，符合 CPTPP 生效條款之規定，而使 CPTPP 於 2018 年 12 月 30 日正式生效。
2019 年 1 月 19 日，CPTPP 成員於東京召開首次部長級執委會，同時發布「CPTPP 第 1 屆執委會聯合聲明」	<ul style="list-style-type: none"> ● CPTPP 成員國於東京召開協定生效後之首次部長級執委會，同時發布「CPTPP 第 1 屆執委會聯合聲明」。 ● 會中除討論 CPTPP 協定生效的執行行政安排、爭端解決程序規則、投資人與地主國爭端解決機制行為準則等議題，亦觸及 CPTPP 新成員入會程序規定議題。
2019 年 10 月 7 日至 9 日，CPTPP 成員國於紐西蘭奧克蘭召開第 2 屆執委會及相關 CPTPP 委員會	CPTPP 成員國在 2019 年 10 月 7 日至 9 日於紐西蘭奧克蘭召開第 2 屆執行委員會及相關 CPTPP 委員會（包括貨品貿易、原產地規則、農業貿易、技術性貿易障礙、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施、中小企業、國營企業、發展、合作及能力建構、競爭與商業便捷化、環境、紡織品與成衣貿易委員會、金融服務、法規調和、專業服務業工作小組，以及勞工委員會等。
2020 年 8 月 5 日召開虛擬 CPTPP 第 3 屆執委會，由墨西哥主持。	CPTPP 成員國於本屆會議咸認 COVID-19 疫情對全球社會帶來顯著影響，同意於當前危機下共同推進自由貿易，另亦肯定會員推動國內批准程序之努力，並重申擴大 CPTPP 之意願。
2021 年 6 月 2 日召開虛擬 CPTPP 第 4 屆執委會，由日本主持。	CPTPP 成員國同意英國申請加入談判，設置入會工作小組。
2021 年 9 月 1 日召開虛擬 CPTPP 第 5 屆執委會，由日本主持。	<ul style="list-style-type: none"> ● 秘魯於 2021 年 7 月 21 日通知 CPTPP 存放機構已完成國內法律程序，預計於同年 9 月 19 日生效適用。 ● 成立電子商務委員會。 ● 準備英國入會工作小組首次會議

資料來源：本研究整理。

site:<https://www.reuters.com/world/uk/first-meeting-uks-cptpp-inclusion-be-held-month-japan-minister-says-2021-09-01/> (last visited: 2021/09/08).

³⁶⁶Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) - Joint Ministerial Statement on the occasion of the Fifth Commission Meeting, 2021/09/01, site: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/665628/_Joint_Ministerial_Statement_on_the_occassion_of_the_Fifth_Commission_me....pdf (last visited: 2021/09/07).

三、CPTPP 生效對區域經貿之影響

CPTPP 已於 2018 年 12 月 30 日生效，為檢視 CPTPP 生效後對區域內成員國產生之經貿與投資效益，本段落將以進出口貿易與外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）數據，比較 CPTPP 簽署前後是否對各成員國之經貿與外資流入情形產生效益。惟考量汶萊、智利與馬來西亞三簽署國尚未完成國內批准程序，且秘魯於今（2021）年 7 月 21 日方完成批准，至今僅一個多月，故此四國數據將不納入本段論述。

在貿易發展方面，考量 2020 年至 2021 年全球經貿受 COVID-19 疫情影響，較無法反映 CPTPP 生效之經貿效益，故本文將以 2018 年與 2019 年區域內外進出口成長幅度作為比較基礎，同時亦以今年 CPTPP 生效 7 國所釋出之最新貿易月資料進行分析，比較 2018 年 1-5 或 6 月與 2021 年 1-5 或 6 月的區域內外成長幅度，惟因墨西哥資料時間落後過大，故此部分將排除墨西哥。而投資方面，則將藉由 2018 至 2019 年間之外資來源數據，倘 2020 年數據已公開亦將一併納入分析，以瞭解 CPTPP 生效 7 國在協定生效前後的外資來源變化趨勢。

表 2 ITC Trade Map 資料庫最新資料月份歸納

	國家	最新月資料
CPTPP 已生效 7 國	日本	2021 年 6 月
	新加坡	2021 年 5 月
	越南	2021 年 6 月
	澳大利亞	2021 年 5 月
	墨西哥	2018 年 12 月
	加拿大	2021 年 5 月
	紐西蘭	2021 年 6 月

(一) 貨品貿易發展

1. 出口貿易

首先，在出口貿易方面，2019 年全球出口呈萎縮態勢，出口貿易總額較 2018 年減少 3.02%。觀察 CPTPP 整體經貿狀況，2019 年 CPTPP 成員國區域內貿易，無論是簽署 CPTPP 之 11 國或 CPTPP 已生效之 7 國，出口情形均較 2018 年呈現下滑，分別減少 4.24% 以及 3.98%，且區域內出口成長率亦均低於區域外。

而就 CPTPP 已生效 7 國個別情形，僅新加坡於 2019 年區域內出口表現略優於區域外，區域內出口情形減少 4.81%，而區域外出口情形則減少 5.33%，其餘 6 國於 2019 年區域內出口表現皆較區域外差，詳細請參照下表 3。

表 3 全球與 CPTPP 成員國出口情形 (2018 年 vs 2019 年)

單位：百萬美元

國家	出口區域內/外	2018 年	2019 年	2018-2019 年 成長率	
全球		19,169,698	18,591,310	-3.02%	
CPTPP11 國	區域內	429,223	411,045	-4.24%	
	區域外	2,536,012	2,527,515	-0.34%	
CPTPP 已生效 7 國	區域內	254,726	244,587	-3.98%	
	區域外	2,333,886	2,334,281	0.02%	
CPTPP 已 生效 7 國	日本	已生效 7 國區域內	80,498	73,016	-9.29%
		已生效 7 國區域外	657,667	632,826	-3.78%
	新加坡	已生效 7 國區域內	49,077	46,718	-4.81%
		已生效 7 國區域外	363,000	343,669	-5.33%
	越南	已生效 7 國區域內	31,753	34,435	8.45%
		已生效 7 國區域外	211,946	230,175	8.60%
	澳大利亞	已生效 7 國區域內	42,979	42,063	-2.13%
		已生效 7 國區域外	211,547	230,517	8.97%
	墨西哥	已生效 7 國區域內	20,176	20,054	-0.61%
		已生效 7 國區域外	430,744	440,650	2.30%
	加拿大	已生效 7 國區域內	20,106	18,926	-5.87%
		已生效 7 國區域外	430,684	427,636	-0.71%
	紐西蘭	已生效 7 國區域內	10,137	9,375	-7.52%
		已生效 7 國區域外	28,297	28,809	1.81%

註：標底色為區域內出口成長率優於區域外。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

另外，根據今年 CPTPP 已生效 7 國釋出之最新貿易月資料，觀察個別國家在 2021 年 1-5 或 6 月區域內外出口情形，其中較 2018 年同期呈現成長者有 3 國，分別為越南成長 24.89%、澳大利亞成長 27.52% 和加拿大成長 3.70%，不過所有國家在 2021 年 1-5 或 6 月區域內出口成長率均較區域外成長率低，詳細請參照下表 4。

表 4 CPTPP 生效成員國出口情形
(2018 年 1-5 或 6 月 vs 2021 年 1-5 或 6 月)

單位：百萬美元

國家		出口區域內/外	2018 年 1-5 或 6 月	2021 年 1-5 或 6 月	成長率
CPTPP 已生效 7 國	日本	已生效 7 國區域內	41,000	37,709	-8.03%
		已生效 7 國區域外	328,487	332,005	1.07%
	新加坡	已生效 7 國區域內	20,012	19,560	-2.26%
		已生效 7 國區域外	147,478	161,936	9.80%
	越南	已生效 7 國區域內	15,141	18,910	24.89%
		已生效 7 國區域外	99,180	139,425	40.58%
	澳大利亞	已生效 7 國區域內	16,962	21,630	27.52%
		已生效 7 國區域外	83,995	114,130	35.88%
	墨西哥	已生效 7 國區域內	..	..	..
		已生效 7 國區域外	..	..	..
	加拿大	已生效 7 國區域內	8,101	8,401	3.70%
		已生效 7 國區域外	177,305	186,910	5.42%
	紐西蘭	已生效 7 國區域內	5,120	4,763	-6.97%
		已生效 7 國區域外	14,702	17,225	17.16%

註：1. 日本、越南、紐西蘭最新月資料到 2021 年 6 月；新加坡、澳大利亞、加拿大最新月資料到 2021 年 5 月；墨西哥最新月資料到 2018 年 12 月，暫不處理。

2. 標黃底為區域內進口成長率優於區域外。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 及越南 Vietnam Customs。

2. 進口貿易

在進口貿易方面，2019 年全球進口亦呈下降態勢，進口貿易總額較 2018 年縮減 2.89%。觀察 2019 年 CPTPP 成員國區域內進口表現，簽署 CPTPP 之 11 國和 CPTPP 已生效 7 國之進口情形均較 2018 年下滑，分別減少 2.48% 及 1.99%。惟可觀察到 CPTPP 已生效 7 國區域內進口成長率略優於區域外。

而 CPTPP 已生效 7 國個別情形，在 2019 年區域內進口表現優於區域外者分別為日本、新加坡、墨西哥與加拿大，而越南、澳大

利亞、紐西蘭在 2019 年區域內進口表現則較區域外差，詳細請參照下表 5。

表 5 全球與 CPTPP 成員國進口情形 (2018 年 vs 2019 年)

單位：百萬美元

國家	進口區域內/外	2018 年	2019 年	2018-2019 年 成長率	
全球		19,562,789	18,996,744	-2.89%	
CPTPP11 國	區域內	482,668	470,691	-2.48%	
	區域外	2,403,589	2,344,338	-2.47%	
CPTPP 已生效 7 國	區域內	302,357	296,352	-1.99%	
	區域外	2,250,451	2,202,104	-2.15%	
CPTPP 已 生效 7 國	日本	已生效 7 國區域內	97,392	96,250	-1.17%
		已生效 7 國區域外	651,701	624,715	-4.14%
	新加坡	已生效 7 國區域內	35,812	34,709	-3.08%
		已生效 7 國區域外	335,129	324,299	-3.23%
	越南	已生效 7 國區域內	29,832	30,144	1.04%
		已生效 7 國區域外	207,037	223,298	7.85%
	澳大利亞	已生效 7 國區域內	39,663	35,539	-10.40%
		已生效 7 國區域外	188,041	178,734	-4.95%
	墨西哥	已生效 7 國區域內	35,669	36,294	1.75%
		已生效 7 國區域外	428,608	418,996	-2.24%
	加拿大	已生效 7 國區域內	48,753	48,787	0.07%
		已生效 7 國區域外	411,357	404,370	-1.70%
	紐西蘭	已生效 7 國區域內	11,010	10,368	-5.83%
		已生效 7 國區域外	32,807	31,953	-2.60%

註：標黃底為區域內進口成長率優於區域外。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map。

另外，根據今年 CPTPP 已生效 7 國釋出之最新貿易月資料，其中 2021 年 1-5 或 6 月區域內進口情形較 2018 年同期呈現成長者，分別為新加坡成長 10.05%、越南成長 23.30% 以及紐西蘭亦有微幅成長 0.59%，而如比較 2021 年 1-5 或 6 月區域內外成長幅度，僅

日本和新加坡區域內進口表現優於區域外，越南、澳大利亞、加拿大與紐西蘭區域內進口成長率皆較區域外差，詳細請參照下表 6。

表 6 CPTPP 生效成員國進口情形
(2018 年 1-5 或 6 月 vs 2021 年 1-5 或 6 月)

單位：百萬美元

國家		進口區域內/外	2018 年 1-5 或 6 月	2021 年 1-5 或 6 月	成長率
CPTPP 已生效 7 國	日本	已生效 7 國區域內	47,119	47,010	-0.23%
		已生效 7 國區域外	316,468	313,798	-0.84%
	新加坡	已生效 7 國區域內	14,415	15,863	10.05%
		已生效 7 國區域外	132,351	143,140	8.15%
	越南	已生效 7 國區域內	14,231	17,547	23.30%
		已生效 7 國區域外	96,830	141,781	46.42%
	澳大利亞	已生效 7 國區域內	16,614	15,200	-8.51%
		已生效 7 國區域外	76,611	82,827	8.11%
	墨西哥	已生效 7 國區域內	..	..	..
		已生效 7 國區域外	..	..	..
	加拿大	已生效 7 國區域內	20,482	20,229	-1.23%
		已生效 7 國區域外	171,733	172,065	0.19%
	紐西蘭	已生效 7 國區域內	5,307	5,339	0.59%
		已生效 7 國區域外	15,594	16,795	7.70%

註：1. 日本、越南、紐西蘭最新月資料到 2021 年 6 月；新加坡、澳大利亞、加拿大最新月資料到 2021 年 5 月；墨西哥最新月資料到 2018 年 12 月，暫不處理。

2. 標黃底為區域內進口成長率優於區域外。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 及越南 Vietnam Customs。

（二）外人直接投資

在外人直接投資部分，本段落檢視 CPTPP 已生效 7 國之前五大外資來源，比較 2018 與 2019 年之數據變化，如有 2020 年最新數據亦將一併納入。惟需補充說明雖各國投資統計方式以及資料細緻度存有差異，但藉由 CPTPP 生效前後之數據變化，亦有助於觀察 CPTPP 是否有吸引成員國相互投資之效。

整體而言，CPTPP 已生效 7 國中，近年日本和新加坡所吸引的主要外資來源為歐美國家及開曼群島、英屬維京群島等避稅天堂；越南吸引者為日本、韓國、香港、新加坡、中國大陸及臺灣等亞洲鄰近國家；澳大利亞和墨西哥主要吸引者為歐美國家、加拿大及日本；加拿大主要外資來源為美國、日本及歐洲國家；紐西蘭最大外資來源則為鄰國澳大利亞、歐洲國家、香港、日本、新加坡及加拿大等。

綜觀 CPTPP 已生效 7 國中，日本、新加坡和加拿大等國擁有較大對外投資能量，且亦為區域內國家主要外資來源國之一。與 2018 年相比，2019 年吸引來自區域內投資增加較明顯的國家分別有日本、新加坡、越南、澳洲、墨西哥、加拿大與紐西蘭，顯示 CPTPP 有助於深化區域內投資合作，不過許多廠商在對外投資往往有長遠的發展規劃，可能在 TPP/CPTPP 議題尚在討論時即開始佈局，故 2018 年迄今投資數據僅反映近 2、3 年的變化情況，詳細請參照以下各國表格數據說明。

- 日本：吸引新加坡投資；
- 新加坡：持續吸引日本投資；
- 越南：持續吸引新加坡和日本投資；
- 澳洲：持續吸引日本和加拿大投資，新加坡投資則明顯增加；

- 墨西哥：持續吸引加拿大投資；
- 加拿大：持續吸引日本投資；
- 紐西蘭：持續吸引澳洲和加拿大投資，新加坡和日本投資則明顯增加。

表 7 日本前五大外資來源

單位：百萬美元

排名	2018 年			2019 年			2020 年		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	25,297	100.00%	整體外來投資	39,930	100.00%	整體外來投資	65,977	100.00%
1	美國	6,264	24.76%	美國	17,124	42.89%	英國	30,457	46.16%
2	英國	4,336	17.14%	英國	2,742	6.87%	美國	21,058	31.92%
3	開曼群島	3,819	15.10%	新加坡	2,515	6.30%	瑞士	7,210	10.93%
4	瑞士	2,507	9.91%	香港	2,075	5.20%	新加坡	5,119	7.76%
5	法國	2,384	9.42%	中國大陸	1,914	4.79%	中國大陸	1,354	2.05%

註：1.投資淨流量。2.標底色為 CPTPP 生效國。

資料來源：本研究整理自日本貿易振興機構（JETRO）。

表 8 新加坡前五大外資來源

單位：百萬新加坡元

排名	2018 年			2019 年		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	1,732,177	100.00%	整體外來投資	1,912,272	100.00%
1	美國	292,325	16.88%	美國	427,687	22.37%
2	開曼群島	212,567	12.27%	開曼群島	178,443	9.33%
3	英屬維京群島	128,815	7.44%	英屬維京群島	144,516	7.56%
4	日本	115,879	6.69%	日本	131,084	6.85%
5	盧森堡	109,029	6.29%	盧森堡	110,285	5.77%

註：1. 新加坡僅有投資存量資料，最新年份為 2019 年。2.標底色為 CPTPP 生效國。

資料來源：本研究整理自新加坡統計局（Singapore Department of Statistics）。

表 9 越南前五大外資來源

單位：十億美元

排名	2018 年			2019 年			2020 年 1 至 11 月		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	35.47	100.00%	整體外來投資	38.2	100.00%	整體外來投資	26.43	100.00%
1	日本	8.60	24.25%	韓國	7.92	20.73%	新加坡	8.08	30.56%
2	韓國	7.21	20.34%	香港	7.87	20.60%	韓國	3.70	14.01%
3	新加坡	5.07	14.30%	新加坡	4.5	11.78%	中國大陸	2.40	9.09%
4	香港	3.23	9.11%	日本	..	..	日本	2.11	7.99%
5	中國大陸	2.46	6.95%	中國大陸	..	..	臺灣	2.00	7.56%

註：1. 投資流量，越南 2019 年僅有文字敘述，未公布各國詳細投資資料。2 標底色為 CPTPP 生效國。

資料來源：本研究整理自越南計劃投資部（Ministry of Planning and Investment）。

表 10 澳大利亞前五大外資來源

單位：百萬澳元

排名	2018 年			2019 年			2020 年		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	91,650	100.00%	整體外來投資	56,423	100.00%	整體外來投資	29,274	100.00%
1	美國	24,051	26.24%	英國	27,710	49.11%	日本	20,573	70.28%
2	法國	21,195	23.13%	日本	11,673	20.69%	英國	6,803	23.24%
3	日本	9,339	10.19%	加拿大	5,443	9.65%	新加坡	4,640	15.85%
4	英國	8,141	8.88%	荷蘭	4,975	8.82%	愛爾蘭	2,335	7.98%
5	加拿大	6,900	7.53%	新加坡	4,841	8.58%	德國	2,323	7.94%

註：1. 投資淨流量，部分國家直接投資為負值，故主要國家比重合計可能大於 100%。2. 標底色為 CPTPP 生效國。

資料來源：本研究整理自澳大利亞統計局（Australian Bureau of Statistics）。

表 11 墨西哥前五大外資來源

單位：百萬美元(millones de dólares)

排名	2018 年			2019 年		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	33,769.1	100.00%	整體外來投資	34,078.7	100.00%
1	美國	11,618.9	34.41%	美國	12,796.0	37.55%
2	加拿大	4,220.6	12.50%	西班牙	4,069.2	11.94%
3	西班牙	4,200.3	12.44%	德國	3,425.6	10.05%
4	德國	2,923.8	8.66%	加拿大	2,986.7	8.76%
5	日本	2,277.8	6.75%	義大利	1,503.7	4.41%

註：1. 投資淨流量。2. 標底色為 CPTPP 生效國。資料來源：本研究整理自墨西哥投資局 (Dirección General de Inversión Extranjera)。

表 12 加拿大前五大外資來源

單位：百萬加元

排名	2018 年			2019 年			2020 年		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重	國家	金額	比重
	整體外來投資	932,643	100%	整體外來投資	1,018,340	100%	整體外來投資	1,046,301	1000%
1	美國	486,638	52.18%	美國	512,226	50.30%	美國	522,556	49.94%
2	英國	49,298	5.29%	英國	56,991	5.60%	英國	63,630	6.08%
3	日本	43,417	4.66%	日本	46,647	4.58%	日本	47,851	4.57%
4	瑞士	28,099	3.01%	中國大陸	36,891	3.62%	德國	34,485	3.30%
5	德國	27,901	2.99%	瑞士	34,938	3.43%	瑞士	33,914	3.24%

註：1. 加拿大僅有投資存量資料，原始資料含加拿大投資者將資金轉移至國外後，再以直接投資之形式進行投資，本表未納入排名。2. 標底色為 CPTPP 生效國。資料來源：本研究整理自加拿大統計局 (Statistics Canada)。

表 13 紐西蘭前五大外資來源

單位：百萬紐幣

排名	2018 年			2019 年			2020 年 1 至 3 月		
	國家	金額	比重	國家	金額	比重	國家	金額	比重
		4,398	100.00%		2,684	100.00%		7,114	100.00%
1	澳大利亞	2,677	60.87%	香港	1,880	70.04%	澳大利亞	3,647	51.27%
2	德國	1,120	25.47%	新加坡	877	32.68%	新加坡	887	12.47%
3	香港	1,001	22.76%	日本	410	15.28%	加拿大	142	2.00%
4	加拿大	354	8.05%	荷蘭	141	5.25%	英國	128	1.80%
5	盧森堡	230	5.23%	法國	77	2.87%	日本	73	1.03%

註：1. 投資淨流量，部分國家直接投資為負值，故主要國家比重合計可能大於 100%。2. 部分國家之投資額為不公開數據，故僅就公開數據之國家進行排名。3. 標底色為 CPTPP 生效國。
資料來源：本研究整理自紐西蘭統計局（Statistics New Zealand）。

四、結論

（一）CPTPP 區域內投資增長效益高於貿易

1. 由上可知，自 CPTPP 生效後，CPTPP 已生效 7 國對彼此間之出口貿易成長幅度均低於對「區域外」(非 CPTPP 國家)之出口表現。其中若以 2018 年與 2021 年比較，紐西蘭對區域外出口成長 17%，區域內則是負 6.97%，新加坡亦為區域外出口成長 9.8%，區域內則是負 2.3%，日本為區域外出口成長 1.07%，區域內則是負 8%。其他如澳洲、越南等，區域內外均為正成長，但區域外成長幅度顯著高於區域內。
2. 至於進口方面，在 2019 年間 CPTPP 已生效 7 國對區域內則略優於區域外的成長率，並以日本、新加坡、墨西哥及加拿大的區域內進口成長率明顯優於區域外之表現；在 2021 年上半年間，仍以日本和新加坡對區域內進口表現優於區域外。
3. 區域內投資則是 CPTPP 效益較為顯著之領域。由於 CPTPP 投資專章賦予外國投資人投資保護與投資自由化之保障，有助於

提升 FDI 流入 CPTPP 成員國部分出口導向產業。以 2018-2019 年數據顯示，已生效 7 國吸引區域內投資有明顯增加，可見 CPTPP 效益在強化區域內投資方面較為明顯。

（二）近期研究顯示 CPTPP 有助於區域內電商發展

2020 年 COVID-19 疫情爆發雖對全球及 CPTPP 成員國之經貿表現造成嚴重打擊，但亦帶動了電子商務的蓬勃發展。對此，美國智庫「戰略暨國際研究中心」（CSIS）針對在已批准協定之成員國境內設立的 530 家企業進行調查，以分析 CPTPP 協定生效後對電子商務發展之影響，並得出下列重要結論：

1. CPTPP 電子商務專章規範具有及時性，有助於出口企業進行線上銷售與跨境取得數據。同時，在 COVID-19 期間，CPTPP 11 國區域內電子商務加速發展，顯示出 CPTPP 區域內之商業活動逐漸數位化，不論企業規模，CPTPP 成員國之業者逐漸仰賴線上賣場或是網路平台如亞馬遜（Amazon）、蝦皮、樂天等進行線上交易。
2. CPTPP 為各國企業帶來多樣化的市場與消費者，提升企業銷售情形，特別是對從事線上銷售與出口的企業而言；至於非出口導向企業則因可更佳取得外國供應來源及投資而受惠；
3. 受調企業認為 CPTPP 對於數據自由移轉、禁止要求數據處理當地化、保護消費者隱私與保護、服務貿易自由化等規範均可促進其商業活動；但 CPTPP 及其他貿易協定未如鎖定最大顧客、取得重要投資等企業事件來得重要，但約有五分之一的企業認為 CPTPP 有助於出口表現。³⁶⁷

³⁶⁷Katie Suominen, What Do CPTPP Member Country Businesses Think about the CPTPP? (August, 2021), p. 2-13, available at

(三) 結論

綜上所述，由於美中貿易戰與 COVID-19 疫情影響各國產業發展，故在 CPTPP 協定生效後迄今未見明顯正面效益。惟待協定對 CPTPP 成員國完整生效後，CPTPP 成員國間的產業互補性高，應可有效帶動 CPTPP 區域之經濟成長與資金流通。另一方面，我國政府積極爭取參與 CPTPP 以突破我國無法加入其他區域整合的困境，除政府部會早已展開法規盤點以與 CPTPP 規範接軌外，更於 2020 年 12 月通知 CPTPP 成員國加入意願³⁶⁸。對此，CPTPP 成員國則回應已認知到我國為加入所做的準備工作，並表示歡迎任何能達到要求之貿易夥伴加入³⁶⁹。由於目前英國已成功展開入會程序，泰國³⁷⁰及菲律賓³⁷¹亦已表示加入 CPTPP 之意願，一旦加入後可望進一步擴大協定規模，故如何取得 CPTPP 門票，將會是我國政府的重要任務之一。

https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210824_Suominen_CPTPPSeries_Paper2.pdf?u7QKCCnHIXfjTh3X954_D6ZVbbuKMXgj (last visited 2021/9/6).

³⁶⁸Focus Taiwan, Taiwan notifies CPTPP members of intent to join: MOFA, 2020/12/15, site: <https://focustaiwan.tw/politics/202012150009> (last visited: 2021/09/09).

³⁶⁹行政院經貿談判辦公室，「我國推動加入 CPTPP 成員國已認知台灣為加入所做的各項準備工作」，2021/03/05，網址：<https://www.ey.gov.tw/otn/47E95C7DA961C934>（最後瀏覽日：2021/09/09）。

³⁷⁰泰國將於內閣評估報告後決定是否申請加入。Bangkok Post, CPTPP studies to go before the cabinet, 021/07/08, site: <https://www.bangkokpost.com/business/2145187/cptpp-studies-to-go-before-the-cabinet> (last visited: 2021/09/09)

³⁷¹菲律賓已正式簽署加入意向書。Nikkei Asia, Philippines explores joining TPP to expand free trade network, 2021/04/02, site: <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade/Philippines-explores-joining-TPP-to-expand-free-trade-network> (last visited: 2021/09/09)

第 110-13 號諮詢案

歐盟版關鍵供應鏈檢討評析

因應近年美、中兩國之間產生貿易衝突並延伸至科技領域的對抗之情勢，以及近十數年在稀土、半導體與數位科技領域受到中國大陸以及美國不同程度的依賴影響，歐盟政策制定者開始倡議將原先屬於傳統國防安全的「戰略自主性」（Strategic Autonomy）概念擴張至經貿與外交範疇，以免受美中齟齬牽制。在此政治議程推動下，歐盟執委會（European Commission）於 2020 年 3 月 10 日公布《歐洲新產業戰略》（A New Industrial Strategy for Europe, COM(2020) 102 final）部分目標即在於推動歐盟進行綠色與數位轉型，加強歐盟在綠色科技和數位科技的競爭力。

然而該政策溝通文件發布後隨即爆發 COVID-19 疫情，更加深歐盟對供應鏈擾亂的重視程度，尤其是車用晶片缺貨更使得歐盟加速推動在經貿方面維持戰略自主性地位的決心。因此執委會在 2021 年 5 月 5 日公布新的政策溝通文件《更新 2020 新產業戰略：為歐洲復甦建構更強健的單一市場》（Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery, COM(2021) 350 final），除將「戰略自主性」概念進一步延伸至「開放性戰略自主」（Open Strategic Autonomy）外，更加入對歐盟當前在經貿與科技方面的依賴性分析，篩選最具脆弱性的產品品項以及影響歐盟未來競爭力的關鍵領域，以及提供減緩供應鏈擾亂帶來風險的政策措施。

一、背景：提升歐盟產業之開放性戰略自主

近年來，由於歐盟在全球經濟的占比衰退、中國大陸崛起、歐盟過去為維持多邊主義而大量投資帶來的高度經濟互賴（economic interdependence），以及科學、技術、貿易、資料、投資等軟實力如今

轉變為硬實力的政治工具等因素，加上疫情均凸顯歐盟在經整依賴度上的不對稱及脆弱性。鑑於美國近來已將注意力轉移至亞洲，促使歐盟重新認真看待安全議題，而應加強自行處理歐洲事務的能力，避免在全球領域被邊緣化³⁷²。

基此，歐盟近來係以「戰略自主性」為其政策考量目標，透過強化歐盟戰略自主性，以確保歐洲自我負責（take charge of themselves），以及在嚴峻環境中捍衛歐洲利益與價值。據歐盟部長理事會在 2016 年 11 月針對歐盟安全與防務全球戰略（Global Strategy In The Area Of Security And Defence）之結論文件，指出戰略自主性係指「在可能情況下，與夥伴於必要情境下採取自主行動之能力」³⁷³。如今，在 COVID-19 疫情下，戰略自主性已進一步擴大，涵蓋了經濟與科技本質（nature），³⁷⁴例如歐盟在 2020 年的推動「歐洲新產業戰略」（A New Industrial Strategy for Europe），即係以強化歐盟在全球經濟中的戰略自主性，推動歐盟實現「綠色與數位經濟」的雙重轉型為其目標。

然而，歐盟執委會於 2021 年 5 月 5 日發布政策溝通文件《更新 2020 新產業戰略：為歐洲復甦建構更強健的單一市場》，更新 2020 年發布的產業戰略文件《歐洲新產業戰略》（A New Industrial Strategy for Europe）³⁷⁵，則指出由於受到 COVID-19 疫情對全球價值鏈的負面影響，歐盟應進一步處理歐盟在貿易及投資、技術與產業等方面的戰

³⁷²European Commission, “Strategic dependencies and capacities”, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

³⁷³Council of the European Union, “Council Conclusions On Implementing The Eu Global Strategy In The Area Of Security And Defence,” 2016/11/14, p.2, 原文為”capacity to act autonomously when and where necessary and with partners wherever possible” site: <https://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>

³⁷⁴European Union, External Action Service 2011-2021, “Why European strategic autonomy matters,” site: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonomy-mat>

³⁷⁵COM (2021) 350 final, Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe’ s recovery, May 5, 2021, https://ec.europa.eu/info/files/communication-updating-2020-new-industrial-strategy-building-stronger-single-market-europes-recovery_en

略依賴情形(strategic dependencies)，改善歐盟在重要領域(key areas) 的「開放性戰略自主」。依據歐盟定義，所謂「開放性戰略自主」係指歐盟塑造全球經濟治理新體系和發展互利雙邊關係之能力，同時保護歐盟不受不公平和濫用行為之影響，包含鞏固及多樣化全球供應鏈，以強化歐盟因對未來危機的韌性³⁷⁶。至於「戰略依賴」(Strategic dependencies) 則係指「依賴度對歐盟及其成員國之戰略利益如安全、健康、綠色與數位轉型等具關鍵重要性」。

執委會認為，歐盟同時身為進口與出口主要國家，貿易夥伴之間的相互依賴抑或所謂「反向依賴」(reverse dependencies) 實有助全球價值鏈穩定性，因此為與志同道合夥伴建立合作達到相互受惠之目標，歐盟需要掌握自身對進口產品的依賴程度，並對歐盟目前的戰略依賴與戰略能量(Strategic capacity) 進行比對。基此，執委會透過該項文件，以及執委會工作文件(commission staff working document, SWD) 之《戰略依賴及能量》(Strategic dependencies and capacities, SWD(2021) 352 final)³⁷⁷報告對歐盟產業進行分析，並提出後續行動建議，分述如下。

二、歐盟關鍵供應鏈之篩選方法與結果

歐盟執委會於 2020 年 3 月 10 日公布《歐洲新產業戰略》，並提出「產業生態系」(Industrial Ecosystems) 分析方法以更好地連接每個價值鏈或產業生態系中的所有參與者的需求和支援。歐盟執委會共公布 14 個產業生態系包含旅遊業、創意及文化產業、能源密集產業、再生能源、航天及國防、紡織、電子、移動、運輸及汽車、零售業、鄰近性及社會組織、農產品、健康、數位及營造業³⁷⁸。每個產業生態

³⁷⁶SWD (2021) 352 final, Strategic dependencies and capacities, May 5, 2021,p. 7, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

³⁷⁷SWD (2021) 352 final, Strategic dependencies and capacities, May 5, 2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

³⁷⁸European Commission, “Annual Single Market Report 2021”, pp.72, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021_en.pdf

系是由其核心活動（Core activities）所定義，核心活動即比其他活動更能體現該產業生態系特徵的活動，而每個產業生態系的核心活動則是由歐盟執委會透過對相關文獻進行回顧及由專家所判定³⁷⁹，而核心活動的分類則是來自「歐盟行業標準分類第二版」（NACE Rev.2）³⁸⁰。

然而，報告公布不久後隨著 COVID-19 疫情蔓延而導致全球的經濟活動陷入停擺，疫情徹底暴露了全球價值鏈各國相互依賴所帶來的脆弱性，促使歐盟檢討其新產業戰略，並於 2021 年 5 月 5 日提出更新版的新產業戰略，將焦點從產業生態系轉移至關鍵產品上，探討歐盟在關鍵產品領域的對外依賴程度。歐盟同時公布《戰略依賴及能量》報告³⁸¹，報告從 14 個產業生態系統中找出 5,000 項產品進行分析，並找出當中有 137 項產品存在對外依賴情況，並進一步採取個案分析產品對外依賴是否已達至「戰略依賴」程度。

（一）篩選標準

歐盟在《戰略依賴及能量》報告中提出一種自下至上(bottom-up)的篩選方法，如果產品的進口多樣化水平及歐盟自行供應的可替代性較低，則產品會被歸類為高度對外依賴。而產品的類別則是由調和貨品分類制度（Harmonized Commodity Description and System, HS Code）的六位碼所決定，歐盟從其公布的 14 個產業生態系中找出 5,000 種產品進行篩選。歐盟提出三項核心依賴指標（Core Dependency Indicators, CDI）作為綜合指標，並透過三項經濟指標，判斷出最具敏感性的產業生產系：

³⁷⁹European Commission, “Annual Single Market Report 2021”, pp.73,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-annual-single-market-report-2021_en.pdf

³⁸⁰Eurostat, “NACE Rev. 2: Statistical classification of economic activities in the European Community”, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF>

³⁸¹European Commission, “Strategic dependencies and capacities”,
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf

1. 歐盟自非歐盟會員國進口的集中度 (Concentration of EU imports from extra EU sources, CDI 1)

第一項指標旨在量化歐盟自全球各地進口的集中程度，以反映歐盟進口來源的多樣化程度，多樣化程度越低則越可能面臨中斷的風險。另外，這項指標可辨識出歐盟進口是否高度集中於少數非歐盟會員的國家。其計算公式如下：

$$CDI_1 = \sum_{i=1}^n (s_i^2)$$

公式中 s_i 是非歐盟會員國之供應國家 i 的市場份額，而 n 則是指供應國家的數量。歐盟設定的門檻 (threshold) 為大於 0.4。0.4 指歐盟自非歐盟會員國的進口集中於 2.5 個國家。數值越高意味其多樣化程度越低，集中程度越高³⁸²。

2. 自非歐盟國家進口在總需求中的重要性 (Importance of extra EU imports in total demand, CDI 2)

第二項指標評估歐盟以外地方進口占整體歐盟進口的重要性，以確定歐盟哪項產品主要依賴國外來源，它以自歐盟外部進口的價值占歐盟總進口價值來表示。其計算公式如下：

$$CDI_2 = \frac{\text{自歐盟外部進口的價值 (extra EU import value)}}{\text{歐盟總進口價值 (total EU import value)}}$$

歐盟設定的門檻為大於 0.5。份額 (share) 越高，自非歐盟會員國進口占歐盟總進口的重要性便越高，大於 0.5 意味著自非歐盟會員國的進口占歐盟總進口額的多數。³⁸³

³⁸² *Ibid*, pp.20

³⁸³ *Ibid*, pp.21

3. 歐盟外部進口產品被歐盟生產所替代的可行性 (Substitutability of extra EU imports with EU production, CDI 3)

第三項指標評估在貿易中斷的情況下，歐盟國內生產是否能夠應付自歐盟外部進口的需求。基此，歐盟的總出口 (total exports)，包括歐盟會員國內部之間的出口及對非歐盟會員國之出口被用作代表 (proxy) 歐洲的內部生產力 (production capacity)。其計算公式如下：

$$CDI_3 = \frac{\text{歐盟外部進口價值 (extra EU import value)}^{\text{歐盟 (EU)}}}{\text{總出口價值 (total export value)}^{\text{歐盟 (EU)}}$$

歐盟為該指標設定的門檻為大於 1。該比例越高，意味歐盟在貿易中斷的情況下，越沒有能力用歐盟境內生產來代替自非歐盟會員國進口。因此，這個門檻 1 意味著自非歐盟國家進口的價值高於歐盟總出口價值³⁸⁴。

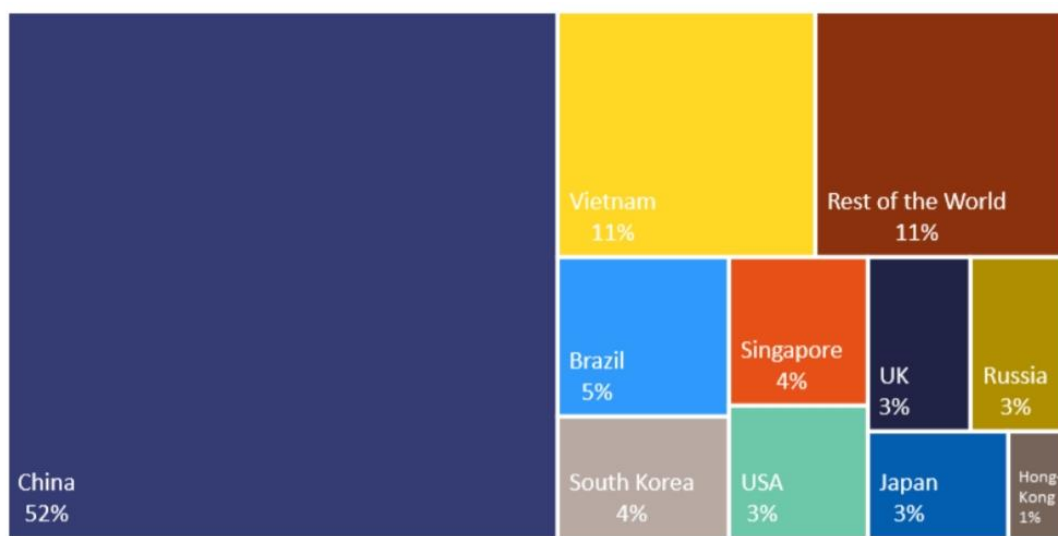
後續歐盟根據 5,000 種產品在三個指標的整體分布進行敏感性分析 (sensitivity analysis)，即根據 5,000 項產品依三個指標分層篩選，首先篩選出 CDI 1 大於 0.4 的產品後，進而從該產品清單篩選出 CDI 2 大於 0.5 的產品，最後再從中挑選出 CDI 3 大於 1 的產品，經過三項指標篩選的產品便為「最對外依賴產品」 (most foreign dependent products)。

待篩選出「最對外依賴產品」後，下一階段將依個案情形，由執委會與成員國、相關產業業者進行討論，以評估這種對外依賴是否已達到「戰略性質」 (Strategic Nature)。

³⁸⁴ *Ibid*, pp.21

（二）篩選結果

歐盟執委會根據以上三指標已篩選出 137 項產品被認為是高度依賴自第三國進口之「最對外依賴產品」，合占歐盟整體進口價值的 6%。而這 137 項「最對外依賴產品」，主要來自中國大陸（52%）、越南（11%）及巴西（5%）三個國家。



資料來源：European Commission, “Strategic dependencies and capacities”, p.23.

圖 1 歐盟依賴性產品之進口價值比例

但歐盟並未公布這 137 項產品是否已進入第二階段「戰略性質」的產官學評估會議，或哪些產品的對外依賴已達戰略性質，其僅概述評估戰略性質時的可能考量，包括是否影響到歐洲安全（security and safety），以及歐盟依據其價值及戰略利益執行外交及安全政策是否因此受到限制，另外也考慮到歐盟公民的健康，以及是否妨礙歐盟取得於綠色及數位轉型中所需的關鍵物資、科技及服務等³⁸⁵，惟視個案情況而定並沒有普遍性的評估標準。

³⁸⁵ *Ibid*, pp. 9 – 10.

歐盟進一步歸納此 137 項產品。首先，包含鈷、鎳、鋰、鋁在內的 99 項原物料(raw materials)、經加工的原物料(processed materials)及化學品可被歸類為屬於能源密集生態系；但此類產品亦對其他產業生態系具相當重要性。另外 14 項則是跟健康生態系較為相關的產品，主要為原料藥 (pharmaceutical ingredients, APIs) 及其他 COVID-19 抗疫物資。尚有 17 項產品是被歸類於再生能源、數位及電子產業生態系，主要是與再生能源生產、綠色移動 (green mobility) 及數位或電子產品 (digital/ electronics) 較為相關。值得注意的是，綠色與數位產品的製造與關鍵原物料息息相關，例如製造半導體即須用到若干具依賴性原物料。³⁸⁶

三、補充篩選標準：歐盟在重要技術與研究創新之表現

除前述透過貿易數據篩選歐盟具關鍵依賴性之產品以外，執委會基於提高歐盟產業未來競爭力與避免潛在戰略依賴情形，又擬定補充篩選標準，比較歐盟重要技術發展與全球競爭者之差距，以掌握對歐盟未來競爭地位極具重要性之產業別。

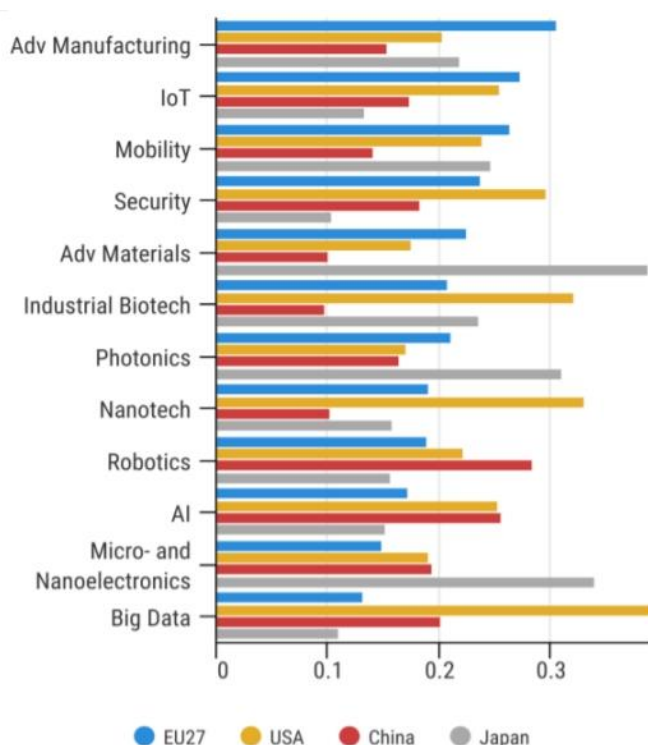
首先，執委會分析歐盟在發展及吸收特定重要技術之表現，盤點歐盟與全球競爭者對重要技術之發展情形，包含在技術世代 (technology generation)、企業活動、投資及可用技能等面向進行比較。其次，執委會進一步分析歐盟研究創新的表現。原則上，執委會主要以過去的歐盟產業報告及產業統計數據為分析基礎。

³⁸⁶ *Ibid*, pp.23 - 24.

(一) 有利於產業競爭之重要技術

1. 重要技術

執委會依據「產業先進技術計畫」(Advanced Technologies for Industry Project) 資料，分析及掌握歐盟重要產業技術趨勢，主要包含先進材料(advanced material)、先進製程、人工智慧、大數據、雲端、產業生物技術、物聯網、包含半導體在內的微電子及奈米電子、移動資訊科技(IT for Mobility)、奈米技術、光子學(photronics)、機器人及網路安全。整體上，歐盟在前述技術有優勢亦有劣勢之處。執委會依據技術世代、企業活動及可用技能等指標進行分析，可知歐盟在特定業別具有優勢地位，例如先進製程、先進材料等，但在人工智慧、大數據、雲端、網路安全、產業生物技術(industrial biotech)、機器人、包含半導體在內的微電子等業別則相對較弱勢。



資料來源: European Commission, “Strategic dependencies and capacities”, p.31.

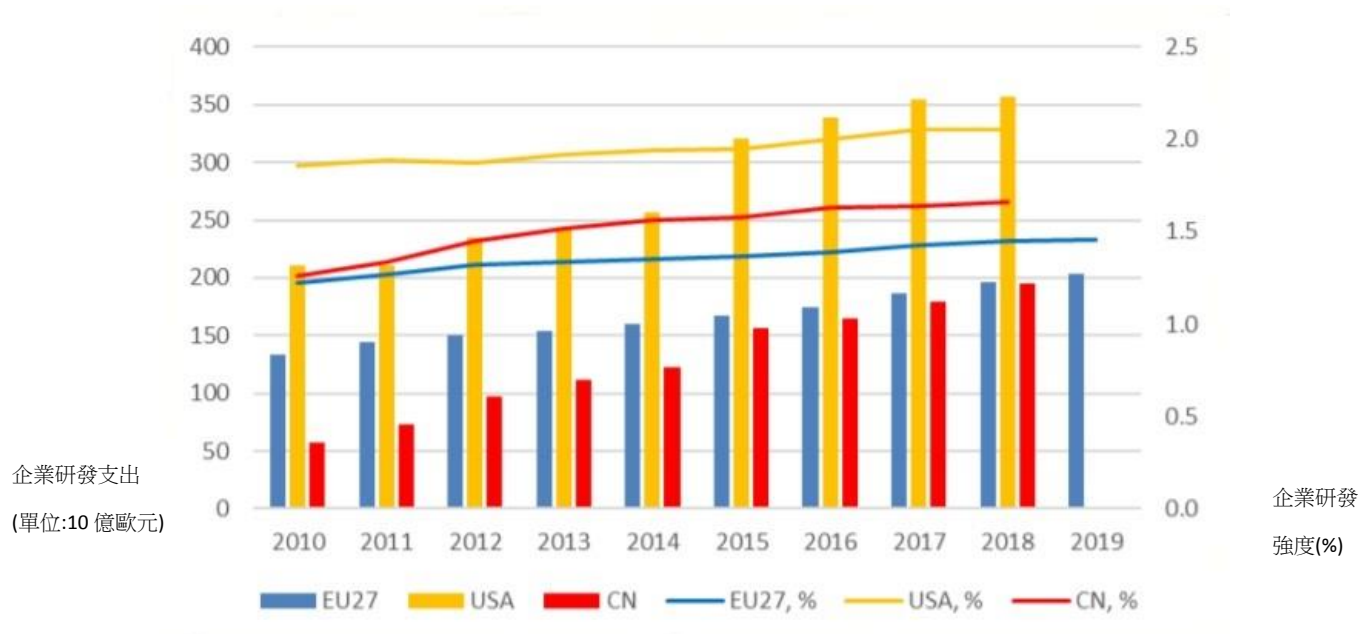
圖 2 歐盟重要技術表現分析

2. 綠色技術

依據執委會於 2020 年 10 月公布的「清潔能源競爭性進展報告」(Report from the Commission to the European Parliament and the Council on progress of clean energy competitiveness) 指出，離岸再生能源(風力和海洋)、太陽能光伏 (solar photovoltaics)、再生氫能、電池及電網技術為歐盟重要技術領域。其中，報告強調歐盟應進一步強化在太陽能光伏產業與電池產業之競爭性，同時維持在風力、再生氫能及海洋能源產業的領先地位。

(二) 歐盟研究創新表現

歐盟研究創新的表現將潛在影響未來歐盟在重要技術的競爭地位。整體而言，歐盟雖為研發大國，其研發技術約占全球 20%，但在若干創新指標仍有不足之處。從企業研發支出 (Business Expenditure on R&D) 分析來看，自 2010 年至 2019 年間，歐盟企業用於研發之成本明顯大幅落後美國，且中國大陸亦開始迎頭趕上。



資料來源: European Commission, “Strategic dependencies and capacities”, p.36.

圖 3 美歐中之企業研發支出與企業研發強度

據執委會分析，歐盟主要企業研發支出係用於高科技及中高科技產業部門，包含電動車、電動、電子、光學儀器與藥品等項。然而歐盟對高科技部門的企業研發支出仍不足美國支出的一半，至於中國亦僅小幅落後於歐盟。另外，在科學優勢及專利權數量方面，歐盟亦輸給美國，並在 2015 年被中國大陸反超。至於綠色科技部分，歐盟仍維持其強力競爭地位。

（三）篩選結果

透過前述分析可知，歐盟在重要技術及研發上仍有優勢，例如歐盟在先進製程、若干綠色技術仍具有強力競爭力。儘管如此，執委會特別點明歐盟在下列領域之技術發展已處於落後地位，包含人工智慧、高效能計算（high performance computing）、大數據、雲端、產業生物科技，以及包含半導體在內的微電子，急須歐盟擬定因應措施，以加快提高歐盟產業競爭力的腳步³⁸⁷。

四、歐盟歸納六大戰略領域

針對前述分析結果，執委會歸納出歐盟六大戰略領域（Strategic Areas）優先研擬解決其對外依賴問題因應措施，分別依據產品戰略依賴篩選標準而篩選出的原物料、API、鋰電池及氫能，以及按歐盟重要技術與研發表現篩選出的半導體，以及雲端與邊緣運算（Cloud and edge computing）³⁸⁸。本報告選取我國在全球供應鏈占重要地位之半導體，以及在 COVID-19 疫情下更顯重要的製藥供應鏈（API）予以分析。

³⁸⁷ *Ibid*, pp. 30 – 41.

³⁸⁸ *Ibid*, pp. 51 – 102.

（一）半導體

1. 供應鏈現況分析

根據《戰略依賴及能量》報告分析，由於晶片製造的技術節點不停往奈米等級前進，以及近年因人工智慧科技長足發展，引領對晶片運算及能源效率之要求，當前全球半導體產業的製造門檻以及市場進入門檻越來越高，進而導致先進晶片製造商大幅減少。在2020年間，僅有臺灣的台積電及韓國三星電子可製造5奈米晶片；美國INTEL則延至2022年宣布其7奈米技術，而歐盟則沒有任何廠商可以製造22奈米以下之晶片。

另一方面，據歐盟分析，中國為全球對晶片最為需求的市場，約占全球半導體市場的50%以上，其強勁的需求支持全球半導體產業蓬勃發展。COVID-19疫情爆發後則進一步加速了數位轉型並帶動消費者的短期需求轉移，譬如消費者對雲端服務和資料中心、「在家辦公產品」（working from home products）和醫療設備的需求增加，以及對汽車、手機和消費性電子產品的需求下降。

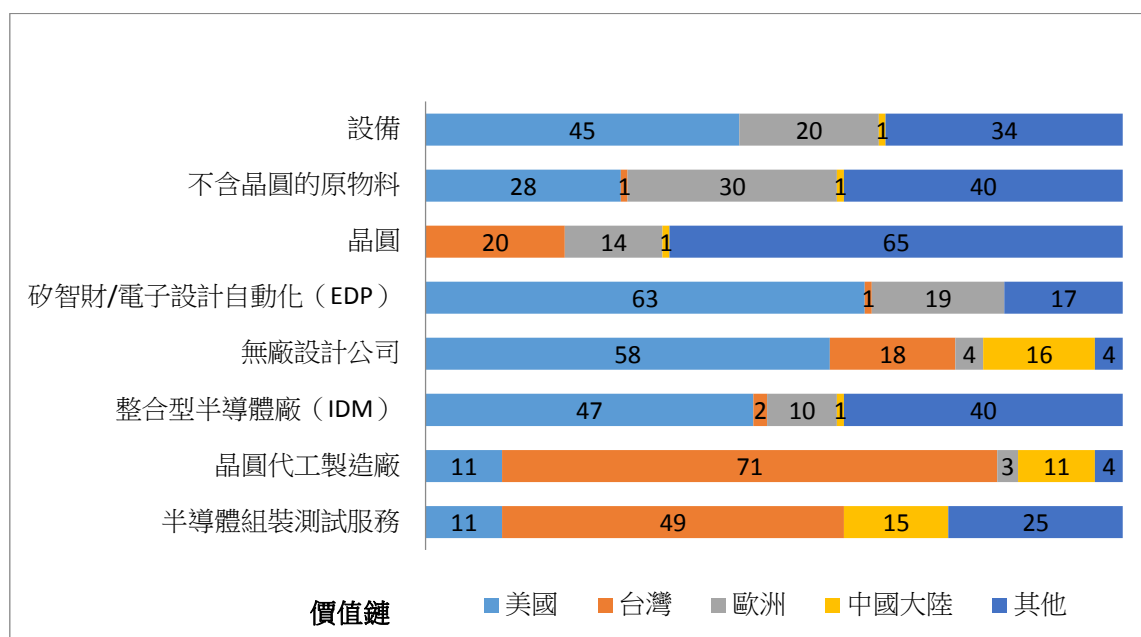
此外，歐盟注意到各國有對於晶片研發與製造提供大規模補貼之情形，例如中國為避免過於依賴進口晶片，故利用「中國製造2025」計畫在10年撥付1500億美元以支持當地產業。與此同時，地緣政治緊張及缺乏公平競爭環境引發半導體供應鏈風險。

相較歐盟占世界23%GDP的經濟比重，歐盟與前述地區相比，其半導體產業規模很小。歐盟在全球半導體晶片收入中的總體僅占約10%，而在電腦和通訊領域則是6%左右。簡言之，執委會認為歐盟在半導體產業的現有生產能力有限無法滿足未來的需求，同時面臨進入成本高，缺乏公平競爭環境及潛在不穩定的供應鏈，以及歐盟其他地區不同法規，皆係威脅歐盟企業發展之阻力³⁸⁹。

³⁸⁹ *Ibid*, p83.

2. 供應鏈之脆弱性來源

《戰略依賴及產能》進一步從整個半導體價值鏈分析歐盟的優劣勢地位，結論是半導體產業供應鏈強烈依賴美國的通用設計工具以及亞洲的先進晶片製造³⁹⁰。下圖 4 描繪歐盟與美國、臺灣、中國大陸等區域在半導體供應鏈環節的占比。歐盟在設計和設計自動化工具（design automation tools）明顯偏弱，比如歐盟企業在「設計智慧財產/電子設計自動化」（IP/ electronic design automation）和「無廠設計」（fabless）公司中的占比很小，此部分主要由美國企業擁有。同時，歐盟也沒有可用於製造小於 22 納米的先進晶片代工廠，此類晶片主要用於記憶體和微處理器，而此類代工廠主要坐落在亞洲的臺灣及韓國。另一方面，歐盟電子產業主要在於電力電子（power electronics）、感測器和先進晶片製造設備方面具全球領先。生產尖端晶片所需的 EUV 掃描機由荷蘭的 ASML 生產。



資料來源：European Commission, “Strategic dependencies and capacities”, p.86.

圖 4 各區域在半導體價值鏈上的占比

³⁹⁰ Ibid, pp84-87.

3. 後續行動建議

針對歐盟面對全球性的貿易緊張局勢、高昂的市場進入門檻，以及對美國設計工具和亞洲晶片製造的依賴等情形，《戰略依賴及產能》歸納目前執委會的解決方案，主要涉及四個方面，分述如後³⁹¹。

(1) 歐盟處理器和半導體技術聯合聲明

歐盟在 2020 年 12 月時發起「處理器和半導體技術聯合聲明」(Joint declaration on processors and semiconductor technologies)，由各成員國自願性加入，宣示歐盟未來將建立產業聯盟以動員相關利害關係人進行關於處理器設計、部署和製造制定戰略路線圖以及研究和投資計畫；藉由各種資金募集機制促進歐洲的晶片製造生產能力，以在 2025 年前大幅提升涉及能源表現和速度的處理器晶片性能；以及經由「歐洲共同利益重要研究計畫」(IPCEI) 設計包含多國參與的歐洲旗艦項目，支援歐洲的電子產業。

(2) 利用歐洲復甦和韌性基金投資半導體

歐盟將使用「歐洲復甦和韌性基金」(European Recovery and Resilience Facility) 投資半導體以及處理器晶片。執委會規劃該基金的 20%，預計將是在未來 2 到 3 年內達到 1,450 億歐元之規模。

(3) 善用外人投資審查機制

執委會針對歐盟半導體缺乏投資以及受到扭曲性的企業收購行為影響，將善加利用在 2019 年 3 月完成立法並於 2020 年 10 月 11 日開始實施的《外人投資審查規則》(Regulation (EU) 2019/452) 所建立機制，評估外國投資風險。

³⁹¹Ibid, pp88-90.

(4) 提升國際半導體供應鏈韌性

鑒於半導體供應鏈的全球分工性質，歐盟認為因大規模扭曲性政府補貼、出口限制與疫情影響晶片供給短缺，為此歐盟半導體產業需要一個有彈性的、多樣化的和安全的供應鏈。相關政策方向包括：

- 支持在 G20、WTO 和各種雙邊關係當中進行監測關鍵供應鏈（critical supply chains），保持其開放和不中斷，並確保公平和公正地獲得關鍵物品（critical goods）的活動。
- 針對歐盟以外供應源和來源進一步深入評估和監測與半導體供應鏈的不同階段相關的風險。相關的做法包括評估和監測可能易受影響的數位產品、製造能力，針對其他可能破壞、損害或消極影響供應鏈的風險，例如單一或脆弱的供應商、具單點故障的供應鏈、在不可靠夥伴國家建立的供應鏈、具關鍵性投入（critical inputs）替代產品或替代來源可用性，以及具彈性和永續的運輸也都需納入考量。
- 通過與志同道合國家建立夥伴關係和合作，促進向替代供應來源的多樣化並加強現有供應鏈。相關做法可能包括配合美國最近審查供應鏈之措施，與之進行雙邊合作，或是進一步納入日本、韓國或臺灣的多邊環境下參與。
- 藉由政府間半導體會議（GAMS）持續在美國、臺灣、韓國、日本、中國大陸和歐盟等半導體製造區域之間，監測補貼計畫和市場進入障礙，俾利實現透明度和公平的競爭環境。

（二）原料藥

1. 供應鏈現況分析

相較於歐盟其他戰略領域，歐盟藥品供應鏈的風險較低，但仍仍有供應鏈斷鏈之可能性。鑑於藥品供應鏈具有高度貿易密集、高度數位化、研發及資本密集且需要數位數據流通之特性，此產業部門特別容易受到貿易爭端、甚至是網路攻擊的影響。而 COVID-19 疫情爆發更增加對藥品的需求，進而提高歐盟藥品短缺之風險。除此之外，廠房事故、不符合藥品優良製造作業規範（Good Manufacturing Practice, GMP），或是藥品運輸等問題都可能影響藥品供應。另一方面，生物製劑在全球藥物支出所占比例已逐漸提高，在過去 10 年間，藥品研發中心已轉移至生物製造，且在 2018 年，歐盟有超過 30% 的健康照護支出用於購買生物製劑³⁹²。

2. 供應鏈之脆弱性來源

藥品供應鏈為全球最為集中的供應鏈之一。首先，在學名藥 API 製程有非常明顯的區域集中性。據 2015 年統計指出，歐洲地區占世界 API 產值 24%、印度及中國大陸為首的亞太地區則占 66%，另外北美及其他地區各占 3% 及 7%。在此之中，印度與中國大陸為全球最為重要的學名藥 API 製造地區，時至今日，印度可滿足全球 20% 學名藥之需求，但其中 70% 有賴中國大陸進口產品。至於歐盟則分別向印度及中國大陸進口 16.4% 及 15.4% 的 API。另有數據顯示，儘管有特定藥品因成本壓力而不再在歐盟境內生產，但歐盟藥廠仍在高端、低產量且製程複雜的 API 產品具有重要地位；然而中國大陸則在製造抗生素、抗病毒藥物、抗細菌藥及抗發炎藥 API 占強勢地位。

另一方面，依據前述《戰略依賴及產能》報告之產業評估方式，以進口數據為基礎分析歐盟藥品供應鏈對其他國家之依賴情形，則

³⁹² *Ibid*, pp.60-61.

可發現歐盟自歐盟以外國家進口 API 有 80%來自五個國家，分別是中國大陸、美國、英國、印尼及印度；其中，中國大陸約占歐盟以外國家整體進口量 45%。至於歐盟整體進口量裡，則有 53%來自歐盟以外國家、47%源自歐盟國家。

由於藥廠可選擇自行生產 API 或是與契約生產組織（Contract Manufacturing Organization, CMO）公司簽約，由 CMO 公司負責進行藥品生產，以降低藥廠營運成本並提高藥品研發效率。故執委會按企業數據進行分析，可發現有 378 家企業被分類為 CMO，其中多數企業位於中國大陸或印度，顯見中國大陸與印度在全球 API 製程占重要地位。此外，進一步統計持有歐盟 GMP 證書的 CMO 亦以位於中國大陸及印度為多數，可知中國大陸與印度為歐洲藥品的重要來源³⁹³。

3. 後續行動建議

依據《戰略依賴及產能》報告歸納指出，目前此項報告分析所用數據及資訊僅是歐盟未來對藥品供應鏈進行全面檢視的起始點。歐盟雖有強大的藥品產能，但受限於數據不充分，目前仍無法清楚辨別歐盟原料藥各項製程與投入對其他國家的依賴程度。同時，歐盟亦未預先擬定歐盟基本原料藥列表，因而無法限縮藥品供應鏈的評估範圍。基此，執委會於報告裡指出，未來應進一步分析評估歐盟原料藥供應鏈之安全性，但前提係先確認並取得下列資訊：

- 歐盟關鍵原料藥及其關鍵成份或技術為何？
- 在歐盟藥品市場裡，仰賴少數國家進口關鍵成份之藥品比例為何？
- 有多少家歐盟與國際藥廠均有賴同一供應來源？及此情形是否影響特定藥品之供應鏈韌性？

³⁹³ *Ibid*, pp.62-67.

● 何者關鍵原料藥及其成份或技術符合前述情形？

執委會於報告裡強調將利用在 2020 年 11 月提出「歐洲藥品戰略」報告所建立的「結構性對話機制」(Structured Dialogue)，把提升藥品供應鏈韌性分為兩個階段：第一階段應更佳地理解歐盟藥品供應鏈之潛在脆弱性及依賴度；第二階段則由執委會依據第一階段的分析結果，提出可加強歐盟藥品供應鏈韌性、確保歐盟病患取得安全藥品供應之可能措施。對此，執委會指出將透過結構性對話機制，與藥品供應鏈有關公私部門展開討論，以辨別供應鏈潛在脆弱性之根源，包含關鍵藥品及其原物料、原料藥及中間體(intermediates)對國際供應鏈的依賴情形。其後，執委會將考量可能解決前述情形的應對方案³⁹⁴。

四、結論

近年來由於中國大陸崛起威脅日增及 COVID-19 疫情延燒之故，各國開始注意到其國內特定產業供應鏈具有風險，且一旦供應鏈中斷將對該國民生、經濟甚至國家安全造成危害，供應鏈韌性因而成為世界各國的關注議題。基此，為保障國家安全與經濟安全及維護供應鏈韌性，歐盟主要透過「由下而上」(bottom-up)之分析方式，透過貿易與製造數據分析及專家意見調查，以確認該國最具戰略依賴性之關鍵供應鏈。歐盟同時輔以產業數據分析，經由與全球競爭者之相關產業進行比較，判別急須提高歐盟境內研究創新表現以提升歐盟產業競爭地位的產業別。不過觀察歐盟的分析範圍，僅著重於製造業，並以「進口占比」、「進口集中度」及「國產替代性」做為其篩選的相關考量。

則美國拜登政府在供應鏈安全的檢視方法上，明顯有別於歐盟透過分層分級逐步篩選出最終清單之方法，美國乃採取「由上而下」

³⁹⁴ *Ibid*, p.67.

(Top-down) 方式，由政府直接指定或認定哪些屬於最具戰略性之產業領域後，再進行評估，因此拜登總統在今年 2 月公布行政命令時，直接指定 100 日內應先完成的半導體、大容量電池、關鍵礦物和材料，與藥物和原料藥四大領域，以及需在一年後完成檢討的資通訊技術、能源、運輸、國防、公共衛生與生物防疫、及農產品及食品等六個產業領域，均屬美國認定有進口依賴風險的領域，惟透過哪些條件或流程而界定出這 10 個領域，美國並未公布相關過程，因此外界無從得知。

則從白宮於今年 6 月在四大優先領域的供應鏈檢討報告中，則可歸納出美國政府研判產業供應鏈之風險時，除了與歐盟同樣探討進口與本國比重、進口來源國分布情形、及進口來源地理集中度等議題外，另外本土製造能力、研發比重、海外製造地點、來源穩定性、本土技術人力、來源國勞動力人權標準、來源國環保標準等，也都是美國研判風險高低與是否因此分散來源的判斷指標，也顯示出美國與歐盟作法之差異性。

綜觀而言，儘管歐盟美國對於關鍵供應鏈的篩選機制及作法未必皆同，但歐美關鍵供應鏈安全之推動政策，可提供我國參考意涵有三個面向，一是美歐推動供應鏈重組之政策趨勢，提醒注意我國業者與美歐企業間長期形成的代工結構與供應鏈關係，是否可能面臨調整或改變，其不僅會涉及到產業分工或技術移轉，甚至有可能影響到業者利潤來源。但第二個層面來看，歐美國家想要分散來源風險的情況下，也將於關鍵產業朝向分散「來源、客戶集中度」方式，為了尋找替代供應來源及創建新夥伴，此對台商同時開創了新機，是可把握建立新供應鏈關係的契機。但更重要的第三個考量，則是從我國本身關鍵產業安全的角度，宜儘速確認適合我國產業狀態與國家發展方向之評估方法，以展開後續經濟安全分析並擬定相關政策。

第 110-14 號諮詢案

日本及德國新任領導人之經貿政策評析

日本與歐盟重要國家之一德國均於近日完成大選，不論是日本、或在歐盟有發言主導力的德國，其政局調整都會牽動臺灣與這些國家之未來互動，有必要進一步研析其新任領導人之經貿政策與相關立場，以作為臺灣面對這些新政府的經貿政策方向，可適時調整政策推動之重點及策略。茲剖析日本及德國新任領導人之政策如次。

一、日本

(一) 日本新任首相選舉歷程

2020 年 9 月 16 日，菅義偉接替因健康問題辭任的安倍晉三成為自民黨總裁及日本首相³⁹⁵，任內由於處理疫情表現不佳，導致其內閣民望持續下滑，危及自民黨於 2021 年 10 月的眾議院選情。由於自民黨總裁任期先於 2021 年 9 月底屆滿，菅義偉在宣布不會提早解散國會大選後，便著手爭取自民黨總裁的連任競選，並計劃於自民黨總裁選舉前改組黨領導層，以回應黨內不滿聲音及挽回選情頹勢。然而，由於菅義偉未能獲得自民黨內以安倍晉三為首的細田派及麻生太郎為首的麻生派等主要派系支持，菅義偉在接受環境大臣小泉進次郎勸諫「光榮撤退」後，宣布以專注疫情為由放棄連任，並在總裁任期屆滿後辭任首相職務。

因此，自民黨總裁便由二度角逐黨總裁的岸田文雄、深受年輕選民歡迎的河野太郎、以右翼立場著稱的高市早苗及資深眾議員野田聖子四人競爭。根據選舉程序，這次總裁選舉的符合資格投票者共 764 人，其中 274 票為眾議員，108 票為參議員，餘下 382 票黨員票則按

³⁹⁵由於自民黨為日本眾議院的多數黨，故作為自民黨魁亦順理成章會成為日本首相。

全國都府道縣分配³⁹⁶。2021年9月29日，自民黨總裁第一輪選舉投票結果顯示四位參選人的得票都未能過半，故由首輪最高得票的兩名參選人岸田文雄（256票）及河野太郎（255票）進入次輪決選。岸田文雄及高市早苗陣營在選前即已達成協議，若雙方任一進入次輪則會全力支持對方，故次輪選舉中岸田文雄在獲高市陣營的全力支持下，以257票擊敗河野太郎的170票成功當選自民黨總裁³⁹⁷，並於10月4日正式確認成為日本首相。

表 1 日本 2021 年自民黨總裁選舉期程

時間	程序	內容		
9月17日	公布自民黨下任總裁選舉公告	<ul style="list-style-type: none"> ● 國會議員票共 383 票、黨員票共 383 票，兩者合計共 766 票。 ● 第一輪選舉如有任一候選人取得過半票數即可當選；如無，則由票數前兩名進入第二輪選舉。 		
9月29日	第一輪選舉	投票結果	岸田文雄：256 票	進入第二輪
			河野太郎：255 票	
			高市早苗：188 票	
	野田聖子：63 票			
	第二輪選舉	投票結果	岸田文雄：257 票	當選
			河野太郎：170 票	

資料來源：本研究自行整理

³⁹⁶ 「自民黨總裁選舉 2021」，NHK，2021 年 9 月 29 日，
<https://www.nhk.or.jp/politics/articles/lastweek/66481.html>

（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

³⁹⁷ 由於次輪決選的合資格投票票數為 429 票，由國會議員共 382 票及全國都道府縣各 1 票共 47 票組成，因此岸田文雄獲得 257 票意味得票率近 6 成，其中 249 票為國會議員，8 票為都道府縣的黨員票。

（二）日本新任首相之背景與近期政見解析

岸田文雄出身於政治望族，祖父孫三代擔任眾議員³⁹⁸，其曾祖父曾於 1895 至 1899 年間來台灣基隆短暫經商。他於 1982 年自早稻田大學法學部畢業後短暫於銀行任職，其後於 1987 年擔任其時任眾議員之父親岸田文武的秘書，並於 1993 年起繼承父親岸田文武死後廣島縣第一選區的議席，並 9 度連任至今。岸田文雄曾於 1994 年隨國會參訪團訪問台灣，並獲總統李登輝接見³⁹⁹。他於 2007 年安倍晉三首次拜相時獲委任為「沖繩、北方及國民生活擔當大臣」（沖繩・北方・国民生活担当大臣）一職並在後續的福田內閣中留任該職，再於 2011 年 9 月回任黨組織擔任自民黨國會對策委員長（国会对策委員長）⁴⁰⁰，及後於 2012 年安倍晉三再度拜相時擔任外交大臣，並於 2017 年轉任自民黨組織權力鐵三角「黨三役」之一的「政務調查會長」⁴⁰¹。其後於 2020 年投入黨總裁選舉但敗於菅義偉後卸任黨職，至 2021 年 9 月 29 日二度參選並勝出。⁴⁰²

岸田文雄於競選黨總裁期間宣示延續安倍晉三以來的經濟政策，強調寬鬆貨幣政策、彈性財政支出及成長戰略三大支柱，並主張由政府介入進行財富重分配。後續將從內政、經貿及外交三個面向介紹岸田文雄的政策主張如下。

³⁹⁸“Japan’s new prime minister is a third-generation politician. That’s more common than you might think.”, Washington Post, 6 October 2021,

<https://www.washingtonpost.com/politics/2021/10/06/japans-new-prime-minister-is-third-generation-politician-thats-more-common-than-you-might-think/> (accessed on October 14, 2021)

³⁹⁹「岸田文雄 27 年前訪台往事曝光 曾對李登輝廣島亞運行這麼說」，中國時報，2021 年 9 月 29 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20210929005282-260407?chdtv>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

⁴⁰⁰類似於國會黨鞭的角色。

⁴⁰¹負責政策研擬，類似於智庫角色。

⁴⁰²「國會議員情報：岸田文雄」，時事通信社，

<https://www.jiji.com/jc/giin?d=dba4f5099178787d6398d1695161b9ed&c=syu>
（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

1. 國內政策

岸田文雄的國內政策主要圍繞在防疫政策、修憲及皇位繼承問題。

(1) 防疫政策

岸田文雄的防疫政策聚焦在強化執行力。他表示國會選舉後將考慮修改法律，賦予國家及地方政府更大權力控制人流、病床及醫療人員等問題，並積極提高疫苗接種的覆蓋率，提供更多免費的 PCR 檢測服務，建立更多類似「戰地醫院」的臨時醫療設施處置病患，同時資助相關藥品的研發，推動經濟與社會活動的正常化⁴⁰³。

(2) 修憲

岸田文雄大力支持修憲，認為修憲有助於適應時代變遷。他期望於任內實現自民黨的四項修憲提案，四項修憲提案包括：於憲法中明確訂定自衛隊的地位及角色，消除目前自衛隊於憲政地位及角色不明所造成的「違憲」疑慮；賦予國會更大緊急事態應變能力，並強化內閣的權限確保迅速因應危機；維持目前選區劃分，避免因人口減少所造成選區合併造成的混亂；授權向就讀私立學校的民眾提供補助及在憲法中宣示教育的重要性⁴⁰⁴。岸田文雄於 2021 年 10 月 11 日的眾議院會議上表示，修憲問題不應局限於執政黨與反對黨的討論，而要擴及民眾，展開比以往更活躍的討論⁴⁰⁵。

⁴⁰³ 「岸田提出的防疫政策構想」，NRI，2021 年 9 月 3 日，
https://www.nri.com/jp/knowledge/blog/lst/2021/fis/kiuchi/0903_2
(最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日)

⁴⁰⁴ 「自民黨修憲提案」，自民黨，<https://www.jimin.jp/kenpou/proposal/?id=wants-01>
(最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日)

⁴⁰⁵ 「岸田首相：期待在修改憲法問題上比以往更多的討論」，產經新聞，2021 年 10 月 11 日，
<https://news.yahoo.co.jp/articles/59cf7c093a5d7722536a2536a2e75f774bd4a993>
(最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日)

(3) 皇位繼承

在皇位繼承問題上，岸田文雄認為鑑於歷任天皇皆為男性的歷史傳統，故他反對由女性擔任天皇。他認為對於穩定皇位繼承制度在於確保足夠承擔公務的皇室人數，應提供讓舊宮家男性恢復皇籍的管道⁴⁰⁶⁴⁰⁷。

2. 經貿政策

(1) 提出「新資本主義」

鑑於菅義偉因應疫情不力導致民望暴跌而被迫下野，岸田文雄的經濟政策聚焦於如何帶領國內經濟自疫情中反彈。岸田文雄提出「新資本主義」的構思，並主張設立一個會議，專責討論日本於後疫情時代的社會、經濟的願景與改革構想⁴⁰⁸，以扭轉自小泉純一郎上任以後的新自由主義政策所帶來的貧富差距擴大等社會問題。

(2) 減免企業所得稅

岸田文雄進一步提出「令和版所得倍增分配政策」（令和版所得倍增のための分配政策），強調「成長與分配的良性循環」，繼續為企業進行更慷慨的減稅，為企業替勞工加薪提供更大經濟誘因，並為低所得家庭提供更多居住及教育的財政援助⁴⁰⁹，以及提出成立「公定價格檢討委員會」（公的価格評価検討委員会）

⁴⁰⁶ 「2021年自民黨總裁選舉：前政調會長岸田文雄的主張」，讀賣新聞，2021年9月21日，
<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210916-OYT1T50178/>

（最後瀏覽日期：2021年10月14日）

⁴⁰⁷ 「確保皇室人數下進行慎重檢討，並確保以「父系」為繼續原則」，時事通信社，2021年10月2日，
<https://news.yahoo.co.jp/articles/900d85dfeaf904a2d7e70f88bab5a0fc26fc261>

（最後瀏覽日期：2021年10月14日）

⁴⁰⁸ 「岸田稱為實現新資本主義將新設會議」共同社，2021年10月5日，
<https://tchina.kyodonews.net/news/2021/10/4e9dd75cd57a.html>

（最後瀏覽日期：2021年10月14日）

⁴⁰⁹ “FOCUS: New PM Kishida sets middle class income boost as key economic policy”, Kyodo News, 4 October 2021,

<https://english.kyodonews.net/news/2021/10/f4aaa3e05c44-focus-new-pm-kishida-sets-middle-class-income-boost-as-key-economic-policy.html> (accessed on October 14, 2021)

為醫療、照護、托育等領域工作人員加薪（提高公定價格）⁴¹⁰。岸田文雄另主張建立「全民社會保障」，改革目前以工作為本的社會保障及稅務體系，日後無論是從事正規、非正規正作的人都將納入社會福利體系。

（3）提出財政刺激方案

另外，由於日本經濟受到疫情重創，岸田文雄亦提出其財政刺激方案。他表示將提出規模為數十兆日元的經濟振興方案，並考慮透過提高證券交易所稅來籌措財源，但他強調不會考慮藉提高銷售稅率增加政府收入⁴¹¹，並認為未來十年日本也不太可能調整銷售稅率⁴¹²。然而，岸田文雄重申重建日本財政結構的決心，強調自身對財政紀律的重視⁴¹³。

（4）提出「數位田園城市國家構想」

岸田文雄亦提出「數位田園城市國家構想」，推動在全國的鄉村地區部署5G及其他數位基礎建設，期望透過鄉村的數位化，除了推動無人駕駛汽車、無人機快遞、遠距醫療及遠距教學的普及，更藉將科技導入農業、林業及漁業打造傳統農產業。吸引年輕人以達到振興地方的目標，並縮小日本的城鄉差距。另，岸田文雄將於全國設置「數位推進員」（デジタル推進員）強化老人

⁴¹⁰ 「岸田新設經濟安全大臣及宣布經濟政策」，日本經濟新聞，2021年9月8日，
<https://www.nikkei.com/article/DGXZQOUA080OL0Y1A900C2000000/>
（最後瀏覽日期：2021年10月14日）

⁴¹¹ 「問候選人：任命年輕人擔任黨內職位，實現為「全體勞工提供保險」，岸田文雄」，讀賣新聞，2021年9月21日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210921-OYT1T50023/>（最後瀏覽日期：2021年10月14日）

⁴¹² “Japan's PM contender Kishida says won't raise sales tax for a decade” Reuters, 18 September 2021,
<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japans-pm-contender-kishida-says-wont-raise-sales-tax-decade-2021-09-18/> (accessed on October 14, 2021)

⁴¹³ 「岸田、高市、河野的經濟政策與安倍晉三的差異」，讀賣新聞，2021年9月12日，
<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210912-OYT1T50074/>（accessed on October 14, 2021）

的數位素養，培養老人數位科技的應用能力，期望藉此拉近世代差距。⁴¹⁴

(5) 找回科技立國之精神

岸田文雄的另一經濟主張在於找回日本「科技立國」(科學技術立國)的國魂。他以日本在 COVID-19 藥物及疫苗研發落後於西方國家為例，指出日本作為科技大國的地位岌岌可危，主張日本須從根本上擴大對科技研發及創新的投資，他認為應大膽投放鉅資於綠色科技、半導體、人工智慧、量子、生物工程、航太及數位科技等尖端技術的研發工作。他亦提出設立一個高達 10 兆日圓的大學基金，以打造世界頂級研究型大學為目標，藉此推動尖端技術的研發、人才培訓及為數位化提供助力。岸田文雄更表示將對私部門企業的研發工作提供更多稅務優惠(稅制支援)，並加大對新創企業的支持。⁴¹⁵

(6) 持續關注經濟安全

岸田文雄同時延續安倍晉三時期對經濟安全的關注。岸田文雄於上任首相後表示將推動確保戰略技術和物資的供應鏈及防堵技術外流的措施，並於內閣新設「經濟安全保障大臣」職位，負責制定岸田文雄此前宣布的《經濟安全保障推進法》⁴¹⁶。根據目前日本媒體所報導的消息，該法將對外資收購國內關鍵產業增加限制，並建立跨部會協調機制以經濟安全角度審視外資對國內廣播、資通信、銀行的投資，並強化半導體、電動車用電池、稀土及藥品等供應鏈的跨國合作，同時建立一個「秘密專利」制度，

⁴¹⁴ 「自民黨總裁參選人岸田文雄專訪」，選舉ドットコム，2021年9月27日，
<https://go2senkyo.com/articles/2021/09/27/62594.html> (最後瀏覽日期：2021年10月14日)

⁴¹⁵ 「岸田文雄：小泉改革以降的新自由主義政策轉換」，東京新聞，2021年9月8日，
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/129601> (最後瀏覽日期：2021年10月14日)

⁴¹⁶ 「岸田經濟安保政策的核心是半導體供應」，日經中文網，2021年10月5日，
<https://cn.nikkei.com/politics/economy/economic-policy/46246-2021-10-05-10-19-13.html?start=1> (最後瀏覽日期：2021年10月14日)

允許在一定期間內不用揭露可軍商兩用的軍事科技專利⁴¹⁷。此外，岸田文雄上任後宣布由警察廳與都道府縣警察向民間企業及大學提供「經濟安全保障諮詢」服務，警方將與民間分享可防範技術被竊之經驗與資訊，該計畫最快於 2021 年內啟動，旨在防堵尖端技術流出國外的趨勢⁴¹⁸。

(7) 支持台灣加入 CPTPP

最後，由於岸田文雄的經濟政策主軸為重振國內疲弱的經濟，國際經貿政策相對著墨不多。目前唯一確定的是岸田文雄將支持台灣加入 CPTPP，並對中國是否能夠符合 CPTPP 所要求的高標準表達懷疑⁴¹⁹。

3. 外交

岸田文雄的外交政策大致維持安倍晉三以來的外交路線，即強化美日同盟，並與其他理念相近的國家加強合作，同時以務實態度處理與中國的問題。

(1) 與理念相近的國家加強合作

美日同盟及理念相近國家的合作對抗中國威脅仍是未來日本的主要外交主軸。岸田文雄在首次國會演說中重申維護自由、民主、人權及法治等普世價值的決心，並強調與美國、澳洲、印度、東協及歐盟等理念相近的國家合作，大力推進自由開放的印太區域。岸田文雄於上任後立即與美國總統拜登通話，並獲得拜登保證美日安全條約適用於尖閣諸島⁴²⁰，宣示要將美日同盟提升

⁴¹⁷「經濟安全：制定法案加強半導體等供應將於明年提交國會」，時事通信社，2021 年 7 月 28 日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021072700776&g=pol>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

⁴¹⁸「獨家：日本警方計劃向企業等提供經濟安保諮詢」，共同社，2021 年 10 月 9 日，<https://tchina.kyodonews.net/news/2021/10/9dae7e3f2fdd.html>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

⁴¹⁹「中國加入 CPTPP 日本新首相岸田文雄存疑慮」，中央社，2021 年 10 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110040365.aspx>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 14 日）

⁴²⁰“Biden, Japan's Kishida underline strength of U.S.-Japan alliance -White House”, Reuters, 5 October 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-japans-kishida-underline-strength-us-japan-alliance-white-house-2021-10-05/> (accessed on October 14, 2021)

到新的高度。此外，岸田文雄亦強調在美日印澳四方會談(Quad)的基礎上，進一步與由英國、美國、澳洲、加拿大及紐西蘭組成的情報組織「五眼聯盟」(Five Eyes, FVEY)加強合作⁴²¹。岸田文雄於10月8日首次國會演說時更宣示要將美日同盟提升至新的高度⁴²²。

(2) 以務實態度處理中日關係

岸田文雄在處理中日雙邊關係上應該會採取務實態度。根據中國外交部的消息，岸田文雄在上任首相後與中國國家主義習近平的通話中表示，要以明年日中邦交正常化50週年為契機，共同努力建構契合新時代要求的建設性、穩定的日中關係，並通過對話管控分歧。然而，岸田文雄於通話後僅向記者表示雙方坦率地提出兩國之間的未決事項⁴²³。岸田文雄此前曾主張，上任後會強化海上保安廳的軍備，以因應中國近來派遣武裝船隻在兩國爭議海域的「灰色地帶事件」(グレーゾーン事態)，以及上任後擬指派專人監督中國人權狀況並就新疆的侵害人權行為進行譴責⁴²⁴，同時宣示將修訂國家安全保障戰略(National Security Strategy, NSS)納入經濟安全保障的議題。岸田文雄在2021年10月8日的國會演說中主張，日本將與理念相近的國家聯手，要求中國採取負責任的行為，但會保持對話並就諸多議題展開合作。

⁴²¹ 「問候選人：任命年輕人擔任黨內職位，實現為「全體勞工提供保險」，岸田文雄」，讀賣新聞，2021年9月21日，<https://www.yomiuri.co.jp/politics/20210921-OYT1T50023/> (最後瀏覽日期：2021年10月14日)

⁴²² 「岸田內閣總理大臣在第205屆國會上發表的就職演說」，日本國首相官邸，2021年10月8日，https://www.kantei.go.jp/cn/100_kishida/statement/202110/_00004.html (最後瀏覽日期：2021年10月14日)

⁴²³ 「岸田文雄與習近平通話」，日經中文網，2021年10月9日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/46277-2021-10-09-08-44-04.html> (最後瀏覽日期：2021年10月15日)

⁴²⁴ 「Factbox: Key policies of Japan's next PM Kishida, a consensus builder」, Reuters, 29 September 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/key-policies-japans-next-pm-kishida-consensus-builder-2021-09-29/> (accessed on October 15, 2021)

(3) 台日關係

岸田文雄在台灣問題上，直指中國對台威脅關係到日本存亡。岸田文雄於 2021 年 4 月 6 日接受富士電視台訪問時表示，如果中台衝突加劇，其他國家可能會被波及，日本的生存可能受到威脅，並主張要按照目前國內相關安全法律來因應危機，並可能考慮動用美日安保條約要求美國協防⁴²⁵。岸田文雄其後於 2021 年 9 月 18 日參加競選辯論時重申相同觀點，並指美日安保條約規定對日本和平、安全產生重大影響的事件可獲美軍支援⁴²⁶。

(4) 支持裁核及對抗氣候變遷

最後，岸田文雄亦展示日本要在全球性議題上為人類作出貢獻及主導國際社會的決心。岸田文雄於上任後宣示要致力於推動裁核及核不擴散，並積極在氣候變遷的問題上採取行動，提升日本的國際形象。

(三) 評析

1. 目前對外未有明確國際經貿政策，對內預計將延續安倍經濟學

目前岸田文雄的經貿政策偏重於重振國內經濟，對外貿易政策上未多著墨。然而，雖然岸田文雄在當選後的首次接受國際媒體專訪時批評安倍經濟學（Abenomics）未能實現更廣泛的經濟成長，並強調他的經濟政策著眼於改善國內日益嚴重的貧富差距⁴²⁷，但由於他在黨總裁選舉的主要支持者均是安倍經濟學的擁護者，加上他上任後支持率僅略高於 50%，顯示民眾對其主張興趣有限，使得他

⁴²⁵ 「自民黨前政策調查會長岸田文雄稱台灣的危機事態下動用美日安保條約是理所當然」，產經新聞，2021 年 4 月 6 日，
<https://www.sankei.com/article/20210406-PPHU2KHW2BJANHNT566RUNY6SM/>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 15 日）

⁴²⁶ 「台灣問題、憲法、皇位繼承，自民黨總裁參選人的主張」，產經新聞，2021 年 9 月 18 日，
<https://www.sankei.com/article/20210918-224CEJZ4PBITRLXYJQM4Y7KB4M/>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 15 日）

⁴²⁷ “Fumio Kishida pledges to steer Japan away from Abenomics”, Financial Times, 15 October 2021, <https://www.ft.com/content/ffa6754f-3c12-4729-921d-aa2acc5e96ee> (accessed on October 15, 2021)

對經濟政策展開大刀闊斧改革的空間不大，預料大致延續安倍經濟學路線為主。

2. 對中政策預計轉為強硬，有利台日關係發展

另外，岸田文雄的對中政策預料將轉趨強硬。雖然岸田文雄過去一直被劃為黨內溫和派，然而隨著自民黨內抗中已成主流，他的勝選亦得益於黨內對中強硬派的支持，抗中路線難以逆轉。再者，他在競選期間主張任命專人負責監督中國人權狀況，以及支持就中國於新疆的侵害人權行為進行譴責，這些議題過往均被中國視為「內政」不容外國勢力干涉，同時中國持續在兩國爭端領土作出挑釁行為，預計中日關係短期內回溫的可能性不大。

中日關係遇冷則為台日關係增溫提供有利環境。根據岸田文雄目前的內閣人事安排，菅義偉任內親台的外務大臣茂木敏充以及防衛大臣岸信夫獲得留任，另任命 2015 年蔡總統訪日期間負責接待的金子恭之擔任總務大臣，去年金子恭之亦曾以日華議員懇談會副幹事長身分訪台，目前日華議員懇談會亦積極在國會內爭取跨黨派支持台灣加入 CPTPP。此外，岸田文雄任命競選期間高調友台的高市早苗擔任負責研擬自民黨競選綱領的政務調查會長，而高市早苗上任後於 2021 年 10 月 5 日更表示願盡一切可能為台灣加入 CPTPP 提供協助，同時亦將支持台灣加入 CPTPP 及成為 WHA 觀察員列為自民黨的競選綱領，並稱台灣為價值觀相同的夥伴⁴²⁸。隨著友台派逐漸在內閣成為主流及掌控自民黨組織的政策研擬機構，可預見的日本應當會推出更多友台的政策。

⁴²⁸ 「高市政調會長對台灣加入 TPP 表示全力支持，視台灣為價值觀相同夥伴的支持及對華強硬的決心展現，岸田首相是否採納值得關注」，夕刊富士，2021 年 10 月 6 日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/6917a4cb39af5109959600847759780a9d045834>（最後瀏覽日期：2021 年 10 月 15 日）

3. 強調經濟安全，並聚焦於強化半導體供應鏈韌性

最後，岸田文雄在其上任後的首次國會演說中強調打造韌性供應鏈確保經濟安全，以實現自主經濟結構的重要性。如前所述，岸田文雄目前聚焦於強化半導體供應鏈韌性並強調跨國合作的重要性⁴²⁹，而台灣正好於半導體領域處於世界領先的位置，加上自民黨前述高市早苗已稱台灣為價值觀相同的夥伴，在此友好氛圍下台灣未來可望藉由半導體的研發、製造等領域與日本進行合作，充分發揮雙方的優勢，既為日本解決半導體供應鏈的隱憂，亦促進我國半導體業者的商機，更藉此深化台日之間的友誼。

二、德國

隸屬於基督教民主黨（基民黨）的德國現任總理安格拉·梅克爾（Angela Merkel）於2021年4月20日公開表示不再參加選舉，並結束長達16年的德國總理生涯。此次德國聯邦議選選舉將是二戰以降，首次出現現任總理未尋求連任的情形。以下首先描繪德國聯邦議會選舉歷程及初步結果，接著說明主要政黨候選人之背景、主要政見以及可能組閣的聯盟，最後評析可能的組閣聯盟對我國的影響。

（一）德國聯邦大選歷程

德國聯邦議會與總理選舉係採「單一選區兩票制聯立制」，其制度⁴³⁰上主要是賦予每一位選民兩張選票，第一張票選擇選民所屬選區之民意代表，由最高票候選人當選；第二張票選擇選民青睞的政黨（即

⁴²⁹ 「日本首相岸田文雄發言中表示：致力於建立半導體國內生產基地」，TBS NEWS，2021年10月11日，<https://news.yahoo.co.jp/articles/b26cf1fec994251cdcaa630265678a4a37f267c6>（最後瀏覽日期：2021年10月17日）

⁴³⁰ 「德國26日舉行國會大選 看懂複雜選舉制度」中央社
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109230037.aspx>

政黨票)，各政黨所獲之比例將決定每個政黨在聯邦議院中所占席次比例⁴³¹。

本次聯邦議會的總席次為 598 席以及 137 個「超額席次」⁴³²，因此本屆聯邦議會的總席次為 735 席。據此，倘若欲組成執政聯盟，則必須獲得至少 368 個席次。惟德國總理並非由選民直接票選產生，而是待國會席次底定後由政黨間組成多數聯盟，並由聯盟的總理候選人出任。若是沒有單一政黨取得過半席次，就會由多個政黨共同協商組成聯合政府，接著再協調新任的總理人選；總理候選人將由虛位的德國總統提名，後經國會投票通過後正式就任。

本次選舉結果已於 2021 年 9 月 26 日底定，預計 10 至 11 月之間各政黨將依據各自所獲席次討論如何組成執政聯盟並推薦總理人選，同時原執政聯盟將會轉為看守內閣。11 至 12 月新任國會將進行不記名投票選舉總理，得票過半者將成為繼梅克爾以後的新任總理。表 2 扼要彙整各政黨所獲席次：

⁴³¹同樣為「單一選區兩票制」我國與德國選舉制度的差異在於「並立制」與「聯立制」即席次計算方式有所差異。聯立制：該政黨在區域代表中的席次已超過政黨得票率的總席次時，將不再獲得席次分配，而多出的當選席次則為「超額席次」。並立制：各政黨總席次等於「各政黨比例代表席次」和「各政黨單一選區當選席次」之總和。

⁴³²由於德國聯邦議會選舉制度為「聯立制」因此便出現了「超額席次」的概念，係指：某政黨在各個選區中所獲得的直選席次多於「政黨票」分配的席次，則這些席次可獲得保留，「超額席次」。換言之，每一次德國聯邦議會的總席次並不固定。

表 2 德國聯邦議會各政黨所獲席次與政黨票比例一覽表

政黨名稱	指標人物	所獲總席次與比例	政黨光譜
社會民主黨	Olaf Scholz	206 (25.7%) ▲53	中間偏左
基民盟/基社盟	Armin Laschet	196 (24.1%) ▽50	中間偏右
德國綠黨	Annalena Baerbock	118 (14.8%) ▲51	中間偏左
自由民主黨	Christian Lindner	92 (11.5%) ▲12	中間偏右
另類選擇黨	Alice Weidel & Tino Chrupalla	83 (10.3%) ▽11	右翼民粹、 納粹主義
左翼黨	Janine Wissler & Dietmar Bartsch	39 (4.9%) ▽30	左翼

資料來源：德國之聲

本表格為研究團隊自行製作

註 1：由於「另類選擇黨」被認為帶有新納粹主義成分，因此德國各政黨共識是不會與該黨有任何可能性以組成聯合政府。

註 2：目前總席次約為 735 席，其中 137 個席次為「超額席次」；另有「南什列斯選民聯盟」獲得 1 席，但因席次過少因此未於表格中呈現。

註 3：▲係指本次選舉席次成長數目；▽係指本次選舉席次減少數目。

(二) 三大黨候選人之背景與近期政見解析

氣候變遷是本次德國聯邦議會選舉最熱門的話題，舉凡 7 月 14 日由歐盟執委會公布之「碳邊境稅調整機制」(CBAM)、「歐盟排放交易體系」(ETS) 法律改革草案，或是德國近期因極端降雨所造成的洪水災害之突發事件，三大黨總理候選人於災害期間的應變能力、政策立場均成為德國社會關注的首要焦點。與此相對，無論是歐盟關係、對中政策等議題則大多未成為德國選民所關注的焦點⁴³³；至於歐盟執委會於 9 月 16 日所公布之「歐盟印太地區合作戰略聯合公報」(Joint

⁴³³戴達衛〈爭奪「梅克爾 2.0」總理之戰？專訪戴達衛 2021 德國大選 Q&A〉
https://global.udn.com/global_vision/story/8663/5763483

Communication on the EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific)⁴³⁴，則因為距離選舉日期較近，也未成為候選人們公開辯論的議程，因此本報告僅能從這些候選人在辯論場合的相關看法加以補充。表 3 彙整了三大黨總理人選之重要政見，如下：

⁴³⁴ 歐盟執委會於 9 月 16 日通過「歐盟印太合作戰略」強調七個優先領域：持續且具包容性的繁榮、綠色轉型、海洋治理、數位治理與夥伴關係、連通性、安全與防禦、人類安全。強調將透過部署海軍、強化經貿連結的方式深化在印太地區的角色，並將與我國建立深厚的貿易與投資關係，同時也將與我國就如何解決半導體供應鏈的戰略依賴進行合作。按既定程序，「歐盟印太合作戰略」將在 2022 年由歐洲議會負責審議，因此具體政策內容仍存在變化。資料來源：https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_21_4709

表 3 德國三大黨總理人選政見一覽表

政黨/總理人選	主要政見與立場
 <p>社會民主黨 舒爾茲 (Olaf Scholz)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 背景：曾任勞動部部長、漢堡市市長，後成為現任聯合政府的副總理兼財政部長。 2. 氣候政見：支持 CBAM 與 ETS 改革法案，但主張溫和過渡與轉型的氣候政策，關注經濟弱勢者在經濟轉型與氣候變遷過程中被迫承擔的額外成本；未來將持續落實「氣候俱樂部」的政策方向，力行氣候議題之多邊主義的政策方向。 3. 印太地區政見：延續梅克爾的對中溫和路線，對任何與中國相關的辯論議題均有所迴避。 4. 社民黨對華政策文件：強調德國須與中國政府保持對話、捍衛歐洲的共同立場與價值觀；中國既是合作夥伴，也是經濟競爭者與意識形態的對立者，兩者呈現著「自由民主與市場經濟」和「威權專制與國家資本主義」的制度競爭。
 <p>德國綠黨 貝爾柏克 (Annalena Baerbock)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 背景：活躍於社會運動，曾任聯邦議會經濟、能源事務委員會並擔任氣候政策發言人。 2. 氣候政見：主張擴大成立氣候部門以應對氣候變遷為基，同時未來十年將投資 500 億歐元以擴大再生能源與氣候相關基礎設施。 3. 印太地區政見：強烈表達「更加注重人權的外交關係」且認為歐盟與中國之間處於「制度競爭」的關係，重視民主價值、強迫技術轉移、數據保護等議題，反對任何強迫勞動的產品進入歐洲市場。
 <p>基民盟/基社盟 拉謝特 (Armin Laschet)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 背景：現為德國人口最多的「北萊茵—西發利亞邦」總理，但因疫情與水患而使得施政備受質疑。 2. 氣候政見：同意應對氣候變遷的政策方向，但認為溫室氣體排放限制應考量經濟利益而有所節制。 3. 印太地區政見：延續梅克爾的對中溫和路線，過往數次在 5G 建設議題護航華為，同時因「北萊茵—西發利亞邦」為中國「一帶一路」政策的鐵路終點站，因此甚少批評中國，抱持對華友善的立場。

資料來源：彙整自《衛報》、《Energypost.EU》、《德國之聲》、《National Review》

表格為研究團隊自行製作。

註 1：因候選人 Scholz 在各個公開場合均就與中國相關的議題保持迴避，因此該候選人對印太地區的政見僅能以社民黨於 2020 年 9 月所發表的政策文件作為補充。

（三）未來德國可能執政聯盟

承前所述，由於須取得過半席次（368 席）才能組成政治聯盟並推派總理人選，因此各黨所獲席次、政策光譜以及聯盟意願均成為重要觀察指標；目前以社民黨（206 席）、基民盟（196 席）和綠黨（118 席）為席次較多的三大黨，而自由民主黨（92 席）也成為潛在的聯盟對象。以下扼要彙整三種可能的政治聯盟組合，其中本報告認為社民黨與基民盟共組政治聯盟之可能性最低，但因為立場分歧且缺乏共同聯盟意願⁴³⁵。以下依序說明三種可能的執政聯盟組成：

1. 可能的執政聯盟「紅綠燈」：社民黨、綠黨、自由民主黨

以社民黨（紅色）、綠黨（綠色）以及自由民主黨（黃色）所組成的政治聯盟，一般被認為舒爾茲（Scholz）最青睞的政治聯盟。三黨之間主要在德國經濟與公共行政的現代化議題存在重疊，但是社民黨和綠黨主張對擴大稅收以帶動民間市場的投資動機，相對的自由民主黨反對加稅、偏好節制的財務擴張政策。

倘若社民黨欲爭取自由民主黨的聯盟意願，則社民黨舒爾茲可能將財政部部長的職位交予自由民主黨。但是由於社民黨主席艾斯肯（Saskia Esken）和華特柏雅斯（Norbert Walter-Borjans）的立場屬於傳統左派，因此可能無法認同財政部部長的職位交予自由民主黨的操作方式；因此尋求自由民主黨成為政治聯盟的一員，舒爾茲必須先化解來自社民黨內部的不滿與分歧。不過目前觀察此種聯盟方式可能性最高。

⁴³⁵ “Germany’s post-Merkel era: the coalition options and what they mean” <https://on.ft.com/3laUjjv>.

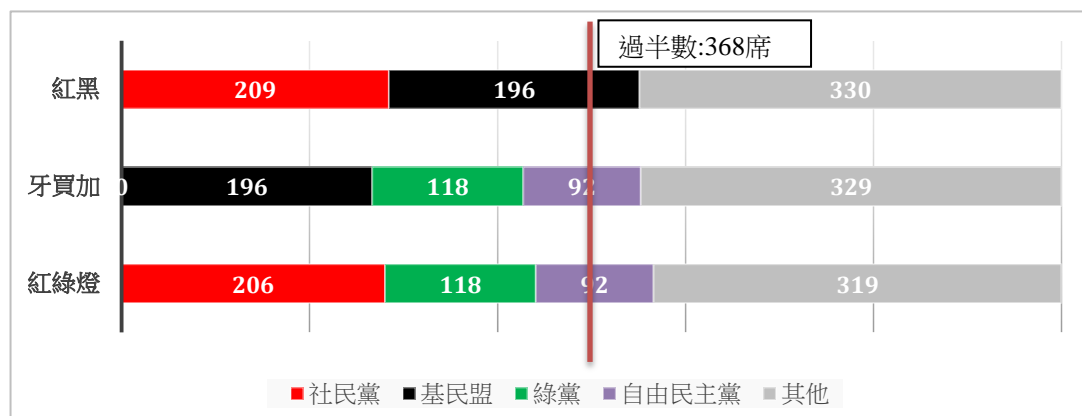
2. 可能的執政聯盟「牙買加」：基民盟、綠黨、自由民主黨

以基民盟（黑色）、綠黨（綠色）以及自由民主黨（黃色）所組成的政治聯盟，其政治聯盟的組成顏色與亞買加國旗顏色相同，而有此稱號。儘管基民盟與自由民主黨因為政策光譜相近且同時具備聯盟意願，但因彼此席次加總仍未過半，因此尚需要綠黨作為聯盟的一員；然而基民盟與自由民主黨在稅收、公共投資、氣候政策等議題方面均與綠黨存在截然不同的看法，彼此政策光譜距離較遠，因此聯盟策略上確實存在著實際困難。

此外，由於基民盟在此次的選舉支持度低於預期，且總理人選拉謝特（Laschet）因洪水災害應變不佳而承受廣泛的輿論撻伐，致使綠黨與自由民主黨也未將基民盟視為頭號聯盟對象。

3. 可能的執政聯盟「紅黑」：社民黨、基民盟

以社民黨（紅色）與基民盟（黑色）所組成的政治聯盟，儘管兩黨均公開反對與對方結盟，但由於兩黨所獲席次之加總超過總席次半數，因此不排除仍有可能，只是機率甚低。



資料來源：本研究自行整理

圖 1 德國未來可能執政聯盟

(四) 評析

依據 10 月 15 日的公開記者會，社民黨、綠黨及自由民主黨已完成初步的聯盟共識，尚待各自黨內程序完成結盟程序。舒爾茲表示，初步的聯盟共識是維持憲法債務限額不變、不徵收新稅，也不針對高速公路進行速度限制⁴³⁶。倘若此組合結盟成功並組成德國新任內閣，預計其未來政策走向將有以下面向值得觀察：

1. 倘若舒爾茲成為德國總理並組成由社會民主黨、綠黨及自由民主黨的執政聯盟，德國對中溫和之政策方向或有調整

倘若未來由舒爾茲擔任德國總理一職，可以預期執政聯盟內部將重新檢討、調整梅克爾過往 16 年的對中溫和路線，可深入追蹤以下三項觀察指標的發展：

- 向來對中國相關議題保持緘默、迴避立場的舒爾茲如何回應綠黨、自由民主黨的對中強硬主張與對人權議題的關切？來自執政聯盟內部的壓力可能致使舒爾茲難以持續維持低調的應對方式；
- 目前僅 18% 德國選民對中國議題表達關注，多數選民傾向德國在美中競爭過程中保持中立；
- 新任內閣團隊是否調整其外交政策方向並與美國拜登團隊保持一致，或是採取「歐盟戰略自主」（EU Strategy Autonomy）⁴³⁷的立場⁴³⁸。

⁴³⁶“Scholz Takes Key Step in Bid to Become Germany’s Next Chancellor” Bloomberg
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-10-15/scholz-close-to-wrapping-up-exploratory-talks-to-lead-germany>

⁴³⁷「歐盟戰略自主」（EU Strategy Autonomy）的概念來自於以德法兩國與美國政府在伊拉克戰爭以及氣候議題的分歧，隨後見諸於 2020 年「歐洲新產業戰略」（A New Industrial Strategy for Europe）之政策文件。奉行「歐盟戰略自主」的決策者更加重視歐盟就外交、經貿、國安、軍事等議題所能展現的政策自主性，並且認為歐盟與美國的利益其實並不全然一致；歐盟相較於美國更加重視來自俄羅斯的威脅與挑戰，而目前美國則認為戰略競爭的重點是中國與印太區域。資料來源：
<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/89865/why-european-strategic-autonom>

2. 台海議題能見度提升，綠黨與自由民主黨均強調德國應提升與台灣的關係，歐盟與台灣簽署《雙邊投資協定》之機會可能提升

與舒爾茲對中國議題採取迴避的立場不同，綠黨和自由民主黨均在競選過程、政見發表場合主動對台海議題、民主價值、人權問題等提出關切。綠黨總理候選人貝爾柏克（Baerbock）更視歐盟為自由民主國家組成的價值觀聯盟，呼籲歐盟各國應團結起來與美國採取合作以抵禦中國，同時應增加臺、德政治高層的互動，支持歐盟與台灣簽署雙邊投資協定⁴³⁹；自由民主黨則抨擊中國透過多項爭議施政，例如強迫勞動、電子監控以及壓制香港民主發展等⁴⁴⁰干預他國利益，同時表達對《歐盟-中國全面投資協議(CAI)》的不滿，認為過度偏袒德國出口產業以致忽略人權議題的重要性⁴⁴¹。儘管尚需要一段時間觀察、追蹤新任內閣團隊的外交人事安排，但是我國政府可思考提高我國與綠黨、自由民主黨的接觸與交流，以利維繫友臺的政策環境與人事互動。

3. 支持歐盟 CBAM、ETS 改革法案仍是經濟議題之主流共識，惟須觀察執政團隊之新任財政部部長人選及其政策方向

選舉結果底定後，舒爾茲公開表示未來的執政團隊將以氣候變遷議題為施政重點，並積極考慮成立氣候部、擴大再生能源項目之公共投資等綠黨所提出的政見。然而，社會民主黨、綠黨與自由民主黨就「是否擴大公共投資」一事存在政策立場的差異，特別在於自由民主黨向來反對財政擴張而支持有限制的財政政策；倘若未來

y-matters_en ；

<https://voicetank.org/%E7%BE%8E%E8%8B%B1%E6%BE%B3aukus%E5%90%8C%E7%9B%9F%E8%88%87%E5%8D%B0%E5%A4%AA%E6%88%B0%E7%95%A5%E6%96%B0%E5%B1%80/>
⁴³⁸“What Germany’s Election Results Mean for U.S. Foreign Policy”

<https://www.politico.com/news/magazine/2021/09/27/germany-election-us-foreign-policy-514433>

⁴³⁹「德國大選在即 不論誰上台新政府預期對中國更強硬」

<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109250277.aspx>

⁴⁴⁰“Germany’s future China policy – a look into the election campaign”

<https://merics.org/en/merics-briefs/germanys-future-china-policy-look-election-campaign>

⁴⁴¹“Where Germany’s Greens and FDP agree — and where they don’t”

<https://www.politico.eu/article/germany-election-2021-coalition-government-greens-fdp/>

自由民主黨人士出任財政部部長，則舒爾茲需力圖彌平與縮小可能的政策分歧⁴⁴²。不過，能預見的是新任的執政團隊將會採取較梅克爾更加積極的氣候政策，更廣泛的減少化石燃料的使用，以及擴大再生能源的發電佔比。

四、綜合評析

綜上所述，日本新任首相岸田文雄對台灣抱持較為友善態度，並對中國態度轉趨強硬。然而日本的友台立場是否足以支持台灣加入 CPTPP 仍有待持續觀察。據悉，日本現階段施政重點為重振國內經濟表現，在國際經貿政策上仍未有明確方向。至於支持台灣加入 CPTPP 方面，儘管岸田曾表明支持台灣之立場，但近日日本台灣交流協會首席副代表星野光明指出，臺灣仍應積極與 CPTPP 既有成員積極進行雙邊諮商，例如日方一直主張臺灣對日本福島進口限制無科學證據、也不符合國際規則，因此臺灣應就此事與日本進行交流尋求解決，避免過於樂觀下只被動等待會員國的決定⁴⁴³。特別是依據 CPTPP 新成員加入程序之規定⁴⁴⁴，本來即規定提出加入 CPTPP 之經濟體，應在申請案於大會審理前這段期間，與各締約方先行雙邊諮商，以解決各締約方對其相關領域之問題或關切；此一程序實際上也在爭取與確保日後大會審理申請案時，獲得這些既有成員的支持。基此，台灣應把握與日本雙邊諮商之機會，以期取得雙方共同同意之解決方案，提高台灣加入 CPTPP 的可能性。

另一方面，德國聯邦議會選舉則因未有政黨席次過半，預計今年年底方可能完成組閣，故德國未來經貿政策走向，甚至是對中對台關

⁴⁴²“German Election Prompts Hope For Climate Action, Worry That Democracies Can’t Do Enough”
<https://insideclimatenews.org/news/03102021/german-election-climate-action-greens-social-democrats/>

⁴⁴³參閱經濟日報，「台入 CPTPP 遭指太樂觀？外交部：與會員國積極交涉」，2021 年 10 月 19 日，網址：<https://money.udn.com/money/story/7307/5827692>

⁴⁴⁴Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) Accession Process, https://cptpp.trade.gov.tw/Files/Pages/Attaches/2023/2_Decision%20by%20the%20Commission%20of%20the%20CPTPP%20regarding%20Accession%20Process%20of%20the%20CPTPP_Annex.pdf

係須待日後方能知曉。儘管如此，歐洲議會外交委員會在 2021 年 9 月 1 日通過歐盟「歐盟－臺灣政治關係與合作」（EU-Taiwan political relations and cooperation）」報告，主張歐盟應與臺灣建立更密切的合作關係，並強調執委會應盡速臺灣主管機關展開談判先行程序，以利談判及加深彼此經濟連結⁴⁴⁵；但更重要的，在今年 4 月歐盟理事會決議下，歐盟執委會於 9 月 16 日公布「歐盟印太合作戰略綱要」（The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific），表示為保持自由和開放的印度洋-太平洋，在根據民主、法治、人權和國際法的原則下，為該地區的穩定、安全、繁榮和可持續發展做出貢獻，期以建立持久夥伴關係。其中更明確表示，歐盟將尋求與沒有貿易和投資協定的夥伴，例如台灣，建立深厚的貿易和投資關係⁴⁴⁶。對此，乃是負責對外經貿談判的歐盟執委會，首次直接表明將推動深化與臺灣貿易與投資關係，雖未指出將透過哪些方式推動，但相較過去以來僅有歐洲議會透過決議提出無拘束力的建議案，雖提醒執委會應推動與臺灣之經貿投資談判，但顯然是否執行仍取決於歐盟執委會態度。

故從前述發展可知，強化歐盟與臺灣的雙邊經貿、投資、乃至於半導體等供應鏈合作，不論是友台的歐洲議會與向來對台立場保守的歐盟執委會，均有高度共識支持作為未來歐盟與臺灣經貿政策之發展主軸。倘未來德國執政聯盟由社民黨、綠黨及自由民主黨組成，則在綠黨與自由民主黨的支持下，相信更有助於提升台灣與歐盟之雙邊經貿關係，甚或有機會促成締結雙邊投資協定。故持續追蹤未來德國新任內閣之人事安排，並積極維持我國與德國綠黨、自由民主黨之友善溝通與交流管道，應是為所當為之方向。

⁴⁴⁵See Committee on Foreign Affairs, “Report on a European Parliament recommendation to the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy on EU-Taiwan political relations and cooperation”, September, 2021.

⁴⁴⁶JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL, The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific, at 8, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/jointcommunication_2021_24_1_en.pdf

第 110-15 號諮詢案

日本供應鏈改革重點之研析

美、中兩國近年日趨升高的衝突態勢以及新冠肺炎疫情對全球供應鏈的擾亂，致美國與歐盟等重要國家皆將經濟安全列為其政策關注重點，日本亦無例外。日本執政黨自民黨在 2020 年 12 月提出《關於制定日本「經濟安全戰略」之建言》（Recommendations Toward Developing Japan's "Economic Security Strategy"，下稱「日本 ESS 建言」，並將相關建議化為日本政府政策文件之內容，包括《2021 年經濟財政管理改革基本政策》（Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform 2021）、《成長戰略行動計畫》（Action Plan of the Growth Strategy）、《2021 年貿易白皮書》（日文原文：通商白書 2021）皆有「經濟安全」相關篇章，說明日本強化供應鏈韌性的做法。在此之中，半導體作為現代社會經濟基礎的主要產品，日本更於 2021 年 6 月公佈《半導體與數位產業戰略》（日文原文：半導體・デジタル産業戰略），載明未來日本強化半導體製造能量之具體措施。茲以上述政策文件剖析日本改革供應鏈韌性之相關推動方向。

一、政策背景

（一）制定經濟安全戰略之必要性

鑑於美、歐皆開始將經濟安全納入國家安全戰略之一環，日本執政黨自民黨在 2020 年 6 月於政務調查會轄下成立「創建國際新秩序戰略總部」（日文原文：新國際秩序創造戰略本部），分析國際上影響日本國家安全的各項經貿政策，該戰略本部並於同年 12 月提出《關於

制定日本「經濟安全戰略」之建言》（「日本 ESS 建言」），用以推動日本政府制定具整體觀的經濟安全政策⁴⁴⁷。

「日本 ESS 建言」開宗明義指出，雖然經濟領域向為各國彼此對抗的前線陣地，此一經濟對抗局勢並未破壞國際秩序；即使對他國施行經濟制裁亦是被視為一種維持和平的武器。然而，若干國家近年開始利用經濟措施作為武器追求自身國家利益，包括將自身意願強加他國並試圖重塑現有國際秩序以利自身。另一方面，傳統的經濟衝突主要圍繞在自然資源與能源，但隨著經濟發展模式改變，若干製造能力和技術以及網路空間亦成為攸關國家生存的重要領域。因此包括美國在內，目前世界主要國家皆已開始將經濟安全納入國家安全的討論範疇，不過日本 2013 年制定的《日本國安戰略》（National Security Strategy of Japan）尚無明確闡述日本如何從經濟角度實現國家利益的觀點，因此「日本 ESS 建言」即旨在定義何為日本的經濟安全，闡述其政策推動方向以及如何落實在具體政策上⁴⁴⁸。

「日本 ESS 建言」從《日本國安戰略》闡明的日本國家利益出發，將經濟安全定義為「從經濟角度確保日本的獨立、生存和繁榮」，經濟安全戰略即為實現此一目標之策略及手段，由「戰略自主性」（日文原文：戰略的自律性）與「戰略不可或缺性」（日文原文：戰略的不可欠性）兩個主要概念組成⁴⁴⁹：

- 「戰略自主性」係指在任何情況下都能以不過度依賴他國的方式實現日本的國家安全目標，即確保日本人民的生計和國民經濟的正常運轉；

⁴⁴⁷Liberal Democratic Party, Recommendations Toward Developing Japan's "Economic Security Strategy, December 16, 2020, available at <https://www.jimin.jp/news/policy/201021.html> (last visited November 11, 2021) .

⁴⁴⁸*Id.*, pp.1-2.

⁴⁴⁹*Id.*, p.4.

- 「戰略不可或缺性」則是日本應在全球產業結構當中戰略性地增加對國際社會不可或缺的日本產業部門數量，以確保日本長期的持續繁榮與國家安全。

（二）經濟安全政策制定基本方向

確定戰略自主性與戰略不可或缺性之概念，「日本 ESS 建言」進一步闡明日本政府採行的經濟安全政策應符合三個要求：（1）審查政策現狀並採取必要措施；（2）對相關科技施行保護與育成；以及（3）將時間因素納入考慮，制定 1 至 10 年的短、中、長期政策。

1. 審查政策現狀並採取必要措施

「日本 ESS 建言」建議日本政府應從「保持與加強戰略自主性」與「取得戰略不可或缺性」兩方面審查政策現狀⁴⁵⁰。「保持與加強戰略自主性」係指日本政府應檢視現行日本哪些行業需要維持和加強，以支持日本人民的生計和經濟正常運作，並將此等行業稱為「戰略核心行業」（日文原文：戰略基盤產業），包括能源及電力、電信、交通、食品、醫療、金融與金融科技、物流和建築業。日本 ESS 建言呼籲日本政府應對「戰略核心行業」進行分析，並從儲存、替代與供給三方面考量其產業及供應鏈的脆弱性，以及涉及經濟安全之挑戰，並探索可確保戰略自主性的具體措施。

「取得戰略不可或缺性」則是界定那些行業具備優勢和潛力，使日本能夠維持長期和永續的繁榮。「日本 ESS 建言」並未給予此類行業特定名稱，同時指出基於預測未來情勢的困難，日本政府應界定日本目前在全球價值鏈中處於領先的行業，或是從材料和零組件領域中考慮日本的生產技術、產品和服務具有壓倒性優勢，以設想此類具未來發展性的行業。

⁴⁵⁰ *Id.*, pp.10-11

2. 技術保護與育成

第二個政策制定方向則是保護與育成可維持日本經濟安全的技術。不過，「日本 ESS 建言」指出，在界定哪些技術須保護與支援時須考慮到：（1）技術本身是否值得保護或管制，需先確認戰略自主性和戰略不可或缺性的目標；（2）與戰略自主性和戰略不可或缺性有關的重要技術（important technologies）可能隨時變動與過時；以及（3）承認他國具備若干優於日本的核心技術（core technologies）。因此，日本政府對於技術的保護及育成需經由市場驗證以及結合戰略目標來確認具體的項目，培育產學研的創新環境以保持技術競爭力，以及採取出口管制、投資審查、國際合作等相關措施達到避免依賴他國與避免技術洩漏⁴⁵¹。

（三）具體應採行之政策建議

依據上述政策制定方向，「日本 ESS 建言」針對達到戰略自主性和戰略不可或缺性提出 16 項建議，包括（1）確保資源和能源、（2）海洋開發、（3）強化糧食安全（4）發展金融基礎設施（5）發展電信基礎設施（6）太空發展（7）強化網路安全（8）促進現實世界的資料利用（9）多樣化和加強供應鏈（10）實現並保持日本的技術優勢（11）提高創新能力（12）土地交易（13）重大傳染病對策（14）基礎設施出口（15）通過國際組織參與規則制定（16）提高經濟情報能力。

尤其是第九點「多樣化和加強供應鏈」，「日本 ESS 建言」指出日本政府對生產基地高度集中的產品、零組件和原料，以及對日本公民健康生活具有重要意義的產品，應採取支持在國內開發新生產基地，並使海外生產來源多樣化，以確保對這些項目的戰略自主性⁴⁵²。另外，針對第 11 點「提高創新能力」，應將半導體視為提高創新能力的領域

⁴⁵¹ *Id.*, p.12.

⁴⁵² *Id.*, p.19.

之一，以及將其視為一種與日本數位社會關鍵基礎設施並與國家安全直接相關的「戰略技術類型」（a form of strategic technology）⁴⁵³。

二、改革方向

儘管自民黨提出日本需有經濟安全戰略，然而日本政府尚未如美國、歐盟及澳洲般，制定有關經濟安全之單一政策文件，也未全面性盤點及檢討其供應鏈韌性。不過觀察日本內閣近期的各項施政計畫，實際上已將「日本 ESS 建言」倡議的經濟安全措施列於其內，但仍處於政策發展階段，未開始實施改革措施。例如在 2021 年 6 月 18 日的第 9 次經濟和財政政策委員會⁴⁵⁴與第 12 次增長戰略委員會⁴⁵⁵聯席會議同時發布《2021 年經濟財政管理改革基本政策》與《成長戰略行動計畫》皆定有經濟安全相關政策。另外，主管經濟貿易和產業的日本經濟產業省（經產省）亦在今年《2021 年貿易白皮書》闡明日本未來貿易政策重點之一係在於建立「可信賴的全球價值鏈」。本研究依據上述所提之政策文件，透過表 1 呈現其分別涵蓋與落實「日本 ESS 建言」16 項建議之情形外，並如次說明各項政策文件所推動之核心主軸其改革方向。

⁴⁵³*Id.*, p.21.

⁴⁵⁴內閣府常設合議組織，內閣總理大臣為主席人，內閣官房長官和經濟財政政策擔當大臣為當然成員，其餘成員包括總理覺得有需要的內閣大臣及私部門專家，總計不超過 11 人，會議任務包括協助總理制定經濟財政政策、進行相關研究以及提供建議。見「關於經濟財政政策委員會」，<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/about/shimonkaigi.pdf>。（最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日）

⁴⁵⁵隸屬首相官邸，主要由內閣官房長官、經濟產業大臣、經濟再生擔當大臣以及產學研代表組成，會議功能在經濟財政管理改革基本政策指導下，制定具體的經濟成長戰略。見「關於成長戰略會議」，<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/seicho/pdf/konkyo.pdf>。（最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日）

表 1 目前各項政策文件實現「日本 ESS 建言」16 項建議之情形

「日本 ESS 建言」 之政策建議方向	2021 年經濟財政管 理改革基本政策	成長戰略 行動計畫	20210 年 貿易白皮書
(1) 確保資源和能源	O		
(2) 海洋開發	O		
(3) 強化糧食安全			
(4) 發展金融基礎設施			
(5) 發展電信基礎設施	O		
(6) 太空發展			
(7) 強化網路安全			
(8) 促進現實世界 的資料利用		O	
(9) 多樣化和加強 供應鏈	O	O	O
(10) 實現並保持 日本的技術優勢	O	O	O
(11) 提高創新能力	O	O	O
(12) 土地交易	O		
(13) 重大傳染病對策			
(14) 基礎設施出口			
(15) 通過國際組織參與規 則制定			O
(16) 提高經濟情報能力。			O

(一) 《2021 年經濟財政管理改革基本政策》：經濟安全政策以技術保護育成為優先

《2021 年經濟財政管理改革基本政策》規劃日本持續投資四方面議題作為其成長動能：發展低碳化和去碳化產業的綠色經濟 (green)，推動公私部門加速數位化的數位經濟 (digital)、振興農業與非都會區的地方經濟 (vibrant regional creation)，以及克服少子化問題的兒童經濟 (Overcoming the declining birthrate)，而確保日本的經濟安全就是實現前述四項成長動能的基礎之一。在此前提下，日本的經濟安全政策將基於以價值和規則為主的國際秩序，擴大和深化與志同道合國家合作，尋求確保日本的自決權和優勢。具體措施政策以加強識別、保護和發展關鍵技術 (critical technologies) 並提高基本產業 (essential industries) 之韌性為主，而其設定優先處理的經濟安全事項為⁴⁵⁶：

- 預定啟動新計畫支持尖端和關鍵技術 (cutting -edge and critical technology) 之實際應用，以及考慮制定用於保護、共用和利用關鍵技術資訊之機制⁴⁵⁷。
- 考慮建立中、長期財政捐助之框架，將之用於支持可強化日本經濟安全和維護國內戰略產業基礎⁴⁵⁸之尖端與關鍵技術研發能力，
- 利用《外匯及外國貿易法》(日文原文：外國為替及び外國貿易法)強化投資審查和出口管制機制，以避免技術外洩，包括：擴大須強制性事先通知主管機關之投資業別、擬定新的出口管制框架、加強篩選外國學研人員以免技術洩漏、採取必要措施

⁴⁵⁶Basic Policy on Economic and Fiscal Management and Reform 2021, June 18, 2021, pp.28-29.

⁴⁵⁷根據《成長戰略行動計畫》的規劃，這些技術領域可能包括太空、量子、人工智慧、超級電腦與半導體、核能、先進材料、生物科技以及海洋科技等領域。See Action Plan of the Growth Strategy, p.23.

⁴⁵⁸「國內戰略產業基礎」係指日本供應鏈中有關關鍵技術和材料的生產和供應能力。

確保若干技術專利得不公開，以及擬定如申請研究經費時因披露屬外國資金來源等研究誠信必要措施。

- 採取必要措施解決供應鏈管理面臨如資安與委外風險等問題，以維持重要基礎設施行業的安全與可靠性。
- 從強化國家供應鏈韌性的角度，對半導體、包括稀土元素在內的關鍵礦物、電池和藥品等重點項目（priority items）採取必要措施，並對其進一步分析，以便對電力、天然氣、石油、電信、航空、鐵路、包括造船在內的海洋物流、醫療等核心行業（core industries）採取必要對策。
- 利用《重要土地等調查及監理法》（日文原文：重要土地等調査法）審查「受監測地區」的土地利用情形。

（二）《成長戰略行動計畫》：強化國內生產能力

《成長戰略行動計畫》以推動日本經濟成長為目標，並對日本未來3年（2021-2024）的推動目標給予建議。該計畫第6章「確保經濟安全及集中投資」臚列六項政策議程：（1）推動經濟安全政策；（2）開發先進半導體技術和促進國內製造基地；（3）促進下世代資料中心部署；（4）開發下世代電池技術和促進國內製造基地；（5）加強關鍵技術和商品如稀土與藥品的供應鏈，以及（6）促進奈米技術及材料的研發與國內生產⁴⁵⁹。

第1項「推動經濟安全政策」建議事項大致已列於《2021年經濟財政管理改革基本政策》之工作項目，包括：

- 應從維護經濟安全的角度採取必要措施以確保日本技術優勢，包括界定、開發與保護相關技術；

⁴⁵⁹ Action Plan of the Growth Strategy, June 18, 2021, pp.22-29.

- 降低對關鍵基礎建設行業的威脅與提昇這些行業的自主程度，對半導體、藥品、電池和稀土等優先項目以及與關鍵基礎設施行業相關的原物料和技術供應鏈進行風險分析，並採取確保和加強國內生產能力以及將採購來源多樣化等必要措施；
- 創設用以加強經濟安全的財政補助架構。

第 2 至第 6 項則基於日本政府因發展數位經濟需求、疫情擾亂供應鏈導致國際對於關鍵物質的需求，因此將半導體、資料中心、電池、稀土與藥品、奈米材料列為需強化技術研發與國內生產能力之對象。不過目前日本僅對半導體與資料中心有進一步的具體政策，於本報告後半段進一步歸納「半導體與數位產業戰略」揭示的日本政策培育方向。

（三）《2021 年貿易白皮書》：建立可信賴的全球價值鏈

經產省在 6 月公佈的《2021 年貿易白皮書》闡明今後日本的貿易政策需將經濟安全因素納入考量。根據經產省分析，日本未來的貿易政策和企業活動將圍繞下列國際貿易環境四大趨勢中開展⁴⁶⁰，包含：政府擴大參與經濟活動、主要國家強化經濟安全保障、各國漸趨重視國際經濟活動的共通人權及環境價值，以及商業活動數位化。經產省進一步指出⁴⁶¹，上述國際貿易環境呈現的四大趨勢，顯示世界現正處在「巨大波動」之中，亦即地緣政治影響所及，針對全球價值鏈管理，經濟安全保障政策需兼顧「進攻」面與「防守」面，也要考量環境與人權等共通價值，因此整體貿易政策與企業活動須考量的變數皆有所增加。

在前述脈絡下，經產省認為日本未來貿易政策應以追求「可信賴的全球價值鏈」（信頼あるグローバルバリューチェーン）為目標，

⁴⁶⁰ 經產省，通商白書 2021 概要版，2021 年 6 月。

⁴⁶¹ 經產省，通商白書 2021，2021 年 6 月，頁 184。

分別從經濟安全、數位貿易、重視環境與人權價值以及升級自由貿易體制四方面調整現行與創設措施⁴⁶²。

1. 為強化經濟安全保障與產業競爭力所做的措施

《2021 年貿易白皮書》闡明針對日本的經濟安全保障措施，大致包括：

- 掌握在重要技術及物資等方面的優勢與弱點，針對在海外生產據點中集中程度較高的重要物資，提供生產據點多元化的支援以降低採購對象之集中度，或是增加與海外企業的策略性合作，並與志同道合國家以「信賴」為基礎建構全球供應鏈。
- 以《外匯及外國貿易法》進行出口管理和投資審查，此外要研議讓多邊出口管制制度（MECR）更為完整之架構，並連同強化學界之技術管理等不同外流途徑建構防止技術外流的整合對策，藉此徹底執行敏感科技管理。
- 與志同道合國家協力合作，促進關鍵控制技術之研發與設備投資。藉由此類措施，與志同道合國家以適當角色分配推動國內重要生產基礎整備，確保尖端技術研發社群的重要地位，並實現日本經濟安全保障的重要技術與物資上「克服弱點」與「確保優勢」。
- 增進企業經營中將經濟與安全保障視為於強化國際競爭力的觀點。日本政府將促進日本企業適時因應各國提出規範，包括如利於總公司掌握敏感科技管理相關的國際動向而進行體制整備，或是精密掌握供應鏈上的風險等等。但同時也將避免因過度遵守法令而使得競爭力萎縮，確保日本企業能有適當防止技術外流與公平競爭條件的環境。

⁴⁶² 前引註，頁 185-189。

2. 數位領域的課題與因應措施

鑒於 COVID-19 疫情使各國著手推動數位化與強化資料戰略的趨勢明顯，而若未限制政府採取的資料在地化要求，將可能導致阻礙企業活動需求，以及衍生智慧財產受侵犯與個人資料外流等風險。因此日本在數位領域的貿易主要課題是防止可能阻礙企業商機的數位保護主義蔓延，並確保隱私保護和安全等信任機制，也即是促進「值得信賴的資料自由傳輸」(Data Free Flow with Trust, DFFT)，為此日本將致力制定實現 DFFT 的國際規則。日本也將在國際上建構順暢的個人資料傳輸機制，包括取得歐盟 GDPR 適足性認定以及在 OECD 推動有關政府存取民間資料時之應具備的共通原則的各種討論。此外日本也將與志同道合國家在新興技術領域和數位基礎建設進行合作。

3. 因應環境與人權等共通價值

日本在環境方面，將以「2050 年碳中和的綠能成長戰略」(2050 年カーボンニュートラルに伴うグリーン成長戰略)為主要策略，與歐美合作推動具體事項，並形成國際規範，達到內外一體的產業政策。針對人權議題，日本將立基於聯合國「工商企業與人權指導原則」(United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights)及「OECD 跨國企業指導綱領」(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)等國際框架，落實外務省在 2020 年 10 月制定「商業及人權行動計畫」(National Action Plan on Business and Human Rights)之要求，並與相關政府單位合作，致力將這些要求普及到產業界。

4. 自由貿易體制之升級

最後，鑑於當前國際經貿環境面臨數項待解決議題，例如因疫苗等出口限制或為保護國內產業而提高關稅等強調本國優先與保護主義的貿易限制措施恐成為各國常態；或因外國政府、企業等扭

曲市場的措施而破壞「公平的競爭條件」；以及國際對於經濟活動數位化的規範尚不完整等，對此日本政府應從創造經濟秩序及進一步推動公私部門之協力兩方面，改善日本的國際經貿環境。相關具體措施包括：

- 在 WTO 場域積極參與、引導志同道合國家在電子商務、貿易與保健、貿易與環境等新領域中建立規範與討論，同時也強化日美歐三方貿易大臣會議合作機制，以處理扭曲市場措施，實現公平競爭條件。
- 透過 CPTPP、日歐 EPA、日英 EPA 等雙邊與區域經貿協定形成 21 世紀型自由公平貿易及投資規範。
- 在 OECD 推動討論有關個人隱私之政府存取原則及數位國際課稅的規範審視議題；在 APEC 整理個人資料跨境傳輸的相關課題，以及討論列為關稅減少對象之環境物品清單以及擴大與環境服務的特定範圍。
- 政府與民間共同合作活用日本優勢的價值鏈。例如藉由解決亞洲發展中國家的社會課題和經濟需求，帶動日本成長。特別是東協當中，探尋除汽車領域以外基於以區域內供應鏈為前提的「垂直合作」商業模式。
- 強化日本與東協合作，以及活用日澳印共同簽署的「供應鏈韌性倡議（SCRI）」以及日澳印與東協產官學的「供應鏈強化論壇」等機制，實現在印太地區強化供應鏈韌性與提升產業競爭力之良好循環，進而達成從「中國加 1」（China Plus 1）轉為「容納印度」（India Inclusive）之戰略目標。

(四) 岸田首相推動經濟安全之組織調整與法案準備

1. 設置經濟安全保障大臣與推動經濟安保立法

日本新任首相岸田文雄上任後，其重點政策之一為推動經濟安全保障，根據其自民黨總裁競選政綱⁴⁶³，預計將推動「經濟安全保障促進法（暫稱）」（日文原文：經濟安全保障推進法）立法，確保日本的戰略自主性和戰略不可或缺性；促進「值得信賴的資料自由流通」（Data Free Flow with Trust, DFFT）；為此也將設置經濟安全保障及 DFFT 大臣監督前述事項之落實。

岸田首相首次國會演說中即強調打造韌性供應鏈確保經濟安全，以實現自主經濟結構的重要性，同時任命自民黨新國際秩序創造戰略本部事務局長暨 3 屆眾議員小林鷹之為新設的「經濟安全保障大臣」並兼管科技政策和宇宙政策，而經濟安全保障大臣之工作範圍為確保戰略物資供應與防止技術外流，以及制定法律以建立強大供應鏈並促進日本經濟安全⁴⁶⁴。從過去日本內閣作法，倘重視一課題就會設置一個擔當大臣來負責，因此傳遞出岸田內閣對經濟安全議題高度重視之訊息。惟需說明，岸田首相在總裁競選政綱表示設置「經濟安全保障及 DFFT 大臣」監督經濟安全和 DFFT 政策，但目前新設的經濟安全保障大臣之職掌未包括 DFFT 事項；岸田首相擬推動制訂 DFFT 新國際規則工作因列於《2021 年貿易白皮書》，該項政策目前仍由經產省負責；對此，經濟安全與 DFFT 究係設置兩位大臣或由一大臣全權處理，仍待後續觀察。

岸田也預計在內閣官房設置「經濟安全保障室」，從經產省與財務省抽調 20 至 30 名人員，協助經濟安全保障大臣推動經濟安保

⁴⁶³岸田文雄政策集，2021 年 9 月 16 日，
https://kishida.gr.jp/wp-content/uploads/2021/09/%E5%B2%B8%E7%94%B0%E6%96%87%E9%9B%84_%E6%94%BF%E7%AD%96%E9%9B%86_Web%E7%89%88_v2.pdf。(最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日)

⁴⁶⁴第二百五回國會における岸田内閣総理大臣所信表明演説，首相官邸，2021 年 10 月 8 日，
https://www.kantei.go.jp/jp/100_kishida/statement/2021/1008shoshinhyomei.html。(最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日)

事宜。該辦公室最主要業務為研究與經濟安全有關法案制定，相關內容將以《外匯及外國貿易法》為主軸，綜整各行業與經濟安全有關的法律；該法案其他內容還可能包括從經濟和安全角度監督外國對廣播、電信和銀行的投資以及系統開發，採取措施將半導體、電動車電池、稀土元素和藥品指定為關鍵商品以及強化政府採購項目⁴⁶⁵。該法案預計於 2022 年初時提出⁴⁶⁶。

2. 修法設置經濟安全技術培育基金

除了推動經濟安全立法，日本政府也將投入資金補貼技術開發，預計創設 1,000 億日元規模的「經濟安全技術培育基金」，用於資助人工智慧（AI）量子、生物及機器人技術等易於轉用為軍事與安保直接關係的技術研發，半導體作為 5G、大數據及自動駕駛技術之基礎也將作為基金資助對象。該基金將由日本國家安全保障局（NSS）、內閣府、經濟產業省及文部科學省等管轄，確定重要領域後向大學和企業撥付資金，用於推進研究開發、驗證實驗乃至實用化⁴⁶⁷。

為創設該基金，日本政府預計修訂原先補貼 5G 產業的產業促進法律⁴⁶⁸，同時從從 2021 年度補充預算案挹注所需資金。該基金預計由日本新能源和產業技術綜合開發機構（NEDO）管理。「經濟安全技術培育基金」將依據日本擬做為修法配套制定的尖端半導體工廠認定規則提供補貼。補貼條件除包括工廠投產後的穩定生產、投資

⁴⁶⁵ 政府、經濟安保室を新設 戦略物資確保へ法案準備，時事通信社，2021 年 10 月 9 日，<https://www.jiji.com/jc/article?k=2021100800768&g=pol>。（最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日）

⁴⁶⁶ 日本將為經濟安保設立技術培育基金，日經中文網，2021 年 10 月 18 日，<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/46371-2021-10-18-09-15-12.html>。（最後瀏覽日：2021 年 11 月 11 日）

⁴⁶⁷ 前引註。

⁴⁶⁸ 特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律

及繼續開展技術研發等，同時亦將供需緊張時的增產措施納為補貼條件之一。此外受補貼企業應遵守防止技術外流的相關法律⁴⁶⁹。

三、半導體供應鏈安全維護措施

日本政府和民間多同意半導體及其供應為日本經濟安全保障政策的主要對象⁴⁷⁰，因此經產省今年3月設置「半導體與數位產業戰略檢討會議」，歷經3次會議，於6月4日時公告《半導體與數位產業戰略》。此一政策文件主要在處理兩個議題，其一在於回應美國2月公告《美國供應鏈行政命令》(Executive Order on American Supply Chain)可能產生的影響。由於美國將半導體供應鏈視為直接影響美國經濟安全因素，日本政府擔心自身具優勢的製造設備及材料產業因屬關鍵技術之一，因而可能在未來美國利用國家預算吸引半導體製造商前去設置據點，導致日本的製造設備及材料產業開發據點加速外移，使日本半導體產業更趨空洞化，因此需建立國內製造能量。其二，日本政府也同時將半導體產業視為日本推動數位化發展、經濟安全保障、強化供應鏈韌性、綠能發展等成長產業的主要核心，因此認為有研擬相關產業戰略以指導未來產業發展之必要⁴⁷¹。

(一) 目標成果

1. 確保日本具備必要的半導體生產及供應能力

《半導體與數位產業戰略》指出日本半導體產業應該要達到三個目標，首先是需確保日本具備必要的半導體生產及供應能力。基

⁴⁶⁹本完善半導體生產補貼法規,台積電將是第1家,日經中文網,2021年11月8日,
<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/46600-2021-11-08-09-45-15.html>。(最後瀏覽日:2021年11月11日)

⁴⁷⁰岸田經濟安保政策的核心是半導體供應,日經中文網,2021年10月5日,
<https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/46246-2021-10-05-10-19-13.html>。
(最後瀏覽日:2021年11月11日)

⁴⁷¹經產省,半導體與數位產業戰略,頁3-4,
https://www.meti.go.jp/policy/mono_info_service/joho/conference/semicon_digital/20210603008-1.pdf。(最後瀏覽日:2021年11月11日)

於半導體是各產業必備產品，因此日本政府應針對最尖端的高性能半導體以及汽車、資訊通訊設備、製造業等所使用中階半導體，強化供應鏈韌性以及更新與強化日本既有製造廠之產能及供應，並同時加強國內投資組合⁴⁷²。針對日本在各類半導體產品及相關製程的優劣，《半導體與數位產業戰略》皆提出大致說明，詳細內容可參見表 2。

表 2 日本半導體產業之優劣勢

產品/製程	日本的優劣勢
尖端邏輯半導體（高階、中階）	<ul style="list-style-type: none"> ● 缺乏尖端邏輯半導體的製造基礎，須確保國內產能及供應，以因應後 5G 及資料中心所需 ● 確保中階尖端邏輯半導體國內產能及供應，以符合資訊通訊設備及汽車、製造業
微電腦	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本在全球具高市占率與國際競爭力，將持續維持並強化泛用邏輯半導體，以及促進可穩定供應的多元化供應鏈
記憶體（DRAM、NAND）	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本企業海外市占降低且將由中國企業擴大市占 ● 採取與國際企業合作與強化國內記憶體產能及體制，以及推動研發全新非揮發性記憶體（Non-Volatile Memory）
功率半導體	<ul style="list-style-type: none"> ● 日企仍維持國際競爭力 ● 配合電動車以及市場對節能、綠能半導體零件等需求，應實施產業結構改革以及同時挹資支持研發與設備
感應器	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本具競爭力，必須持續投入對研發、設備投資之支援
類比	<ul style="list-style-type: none"> ● 類比半導體大多為單一產品，為強化日本在全球利基型企業的龍頭地位，必須著手重整製造據點或企業併購
封測等後段製程精密化	<ul style="list-style-type: none"> ● 微縮製程（More Moore）：在前段製程目標達到更精密化的作業 ● 3D 化製程（More than Moore）：在後段製程也應著重研究開發、製造基礎整備，追求高密度封裝以小型化、透過縮短配線促進高速和降低電力消耗，以及堆疊複數封裝使其多功能化

資料來源：本研究整理自《半導體與數位產業戰略》，頁 13-14。

⁴⁷² 前引註，頁 12。

2. 支撐數位及綠能投資的設計開發

第二個目標是半導體的設計與研發須符合數位化和綠能化發展。由於日本政府預期 AI、大數據、自動駕駛、智慧工廠、智慧城市等新數位服務將會擴大，以及投資再生能源及電動車等有助於綠能發展的產品與服務將成為國際上開創新市場的全新商機，因此可用於支援後 5G 或超 5G 等之次世代資通訊基礎建設及綠能的創新半導體，將成為未來產業競爭力來源。因此日本政府未來必須強化對創新半導體之設計技術之開發，此外也應著手強化將半導體 EDA 軟體，或評估投入培育無晶圓廠半導體企業⁴⁷³。

3. 次世代技術開發／維持關鍵控制技術。

第三個目標是推動次世代半導體研發和掌握關鍵技術。由於日本作為全球半導體生態系統的關鍵控制點（choke point），可能受到近期美中對抗以及各國強化國內製造業之影響，導致日本占有優勢之製造設備與材料產業的開發據點移轉海外。據此，日本政府必須掌握材料與製造設備技術之供應鏈，推動國內產學合作研發並精進技術。再者，除了使用出口管制及投資審查等工具，也須依據「統合創新戰略 2020」（日文原文：統合イノベーション戦略 2020）與相關單位合作，掌握攸關半導體等重要技術之日本優勢與脆弱性，同時規劃防止技術外流之對策，並除了日美合作外，亦應與臺灣、歐洲等至志同道合國家合作，促進國際共同研究與開發⁴⁷⁴。

⁴⁷³ 前引註，頁 15。

⁴⁷⁴ 前引註。

（二）因應對策

為實現上述三項目標，《半導體與數位產業戰略》制定四項因應對策以及各項因應對策涉及的主要推動措施，分別是：共同開發尖端半導體製造技術及確保生產力；加速數位投資與強化尖端邏輯半導體之設計、研發；促進綠能創新以及促進國內半導體產業投資組合與強化復原韌性。各項措施之說明，請參見下表 3。

表 3 日本促進半導體產業發展對策

因應對策	主要推動措施
共同開發尖端半導體製造技術及確保生產力	<ul style="list-style-type: none"> ● 後 5G 的尖端半導體研究開發及實證：推動微縮製程技術研發工程(More Moore)與 3D 化製程技術研發工程 (More than Moore)，目標為未來成為正式量產高階半導體的國內工廠設置地。 ● 半導體製造設備、材料等之前導研究：針對 2020 年後期次世代半導體所需之裝置材料進行前導研究與敏感科技研發，以及掌握具戰略不可或缺性的創新材料如奈米片、密封材、凸塊材、3D 封裝基板等。 ● 持續推進以產業技術總合研究所、TIA 等學研單位為核心的開放型創新：以產總研為中心，由 TIA 組成機構偕同建構共同技術研發平台，並支援與國外 R&D 組織間的國際合作。
加速數位投資與強化尖端邏輯半導體之設計	<ul style="list-style-type: none"> ● 支援後 5G 基金事業：針對後 5G 要求超低延遲和大量連結之性能進行相關半導體技術研發。 ● 與國內外使用者、學界整合推動半導體技術研發：包括融合半導體技術和光電技術進行次世代綠能資料中心系統開發；支援使單晶片系統 (SoC) 或感應器等運算最佳化的軟體設計；著手研發次世代超級電腦。 ● 尖端邏輯設計及其他半導體創新技術的研發據點：以產總研為核心做為次世代運算基礎開發據點並展望 2030 年研發技術創新以及整備試作應對環境。
促進綠能創新	<ul style="list-style-type: none"> ● 推進促進綠能之技術開發：促進所有用於數位機器、電子零件的半導體能更節能與高性能；以及促進第三代和第四代半導體化合物如碳化矽 (SiC)、氮化鎵 (GaN)、氧化鎵 (Ga₂O₃) 之研發與製造基地強化。 ● 光電事業：促進光電裝置和光電融合等超越摩爾定律 (Post Moore) 之技術研發及運用，使資料中心伺服器、汽車等使用之晶片更加節能。
促進國內半導體產業投資組合與強化復原韌性	<ul style="list-style-type: none"> ● 強化供應鏈韌性：活用供應鏈補助款確保半導體產業之重要產品生產據點設置國內；與國際企業合作確保高、中階半導體製造廠設於國內；更新國內既有半導體廠；整合既有代工業務以及強化微電腦、記憶體、感應器、功率、類比等製造能力；評估投資和研發的激勵稅制以及藉由商業機制降低建廠選址成本和資金投入。 ● 共享半導體領域之技術開發目標：參考 NEDO 技術戰略研究中心制定之技術戰略讓產官學界對目標達成共識。 ● 支撐半導體研究的環境整備及人才培育：包括使用奈米科技平台及物料尖端研究基礎建設，以及大學尖端設備場域共用等方式來推動多元人才確保以及青年技術人員傳承知識經驗。 ● 國際合作：加強與歐美國家合作與建構國際機制以利發生災害時控制風險至最小程度並能即時資訊共享；強化全球開放式創新據點與日本據點的相互依賴以邁向次世代半導體研究開發。 ● 包含出口管理等的技術管理：依《外匯及外國貿易法》施行出口管制和投資審查，同時配合「統合創新戰略 2020」進行跨部會合作並分析半導體重要技術脆弱性和優勢，規劃防止技術外流之對策。

資料來源：本研究整理自《半導體與數位產業戰略》，頁 16-21。

四、評析

觀察日本政府目前供應鏈安全政策，若相較於美國，有以下共通點或日本特色：

1. 如同美國政策，日本已指明經濟安全納入國家安全之一環，特別是日本 2021 年貿易白皮書也評為未來日本貿易政策，須將經濟安全納入考量。
2. 如同美國作法，日本開始研擬符合本國戰略自主性和戰略不可或缺之定義，作為經濟安全戰略的基本原則。因此日本以「保持與加強戰略自主性」與「取得戰略不可或缺性」，區分何為「戰略核心行業」與「具潛力行業」，以及識別哪些技術攸關日本經濟安全，因此需保持日本的技術優越性或避免依賴他國。此亦日本目前的政策重心首先以防止技術外流及強化技術研發，利用《外匯及外國貿易法》強化投資審查和出口管制機制，保護尖端與關鍵技術以及相關供應鏈。
3. 如同美國《供應鏈行政命令》對供應鏈領域之認定，係採由上而下(top-down)直接指明特定業別應行檢討並強化供應鏈韌性，對此日本同樣也指定將半導體、大容量電池、關鍵礦產和醫藥品等關鍵物資納入日本供應鏈的重點關注項目；且將半導體、資料中心、電池、稀土與藥品、奈米材料列為日本需強化技術研發與國內生產能力之領域。
4. 與美國略有不同者，則是日本的經濟安全政策，特別強調應兼顧「進攻面」與「防守面」，美國則多著重「防守面」為主。因此日本區分對內、對外策略，分從經濟安全、數位貿易、重視環境與人權價值以及升級自由貿易體制四方面推動具體措施。（詳見下表 4）

表 4 日本供應鏈改革措施

政策面向		日本
篩選關鍵物資		<ul style="list-style-type: none"> ● 重點項目 (priority items)：半導體、高效能電池、關鍵礦物、藥品與原料藥
區分核心產業部門		<ul style="list-style-type: none"> ● 核心產業 (core industries)：電力、天然氣、石油、電信、航空、鐵路、包括造船在內的海洋物流、醫療
對內： 強化國內 生產安全	促進生產和創新	<ul style="list-style-type: none"> ● 設立經濟安全技術基金，針對半導體等提供補貼 ● 預定分析半導體、高效能電池、關鍵礦物、藥品與原料藥和核心行業如電力、天然氣、石油、電信、航空、鐵路、包括造船在內的海洋物流、醫療的供應鏈 ● 建立中、長期財政捐助之框架
	支持友善勞工、 環境和高品質 的市場	<ul style="list-style-type: none"> ● 遵循國際標準如立基於聯合國「工商企業與人權指導原則」和「OECD 跨國企業指導綱領」與相關政府單位合作，致力將之普及產業界
	利用公共採購強 化供應鏈	<ul style="list-style-type: none"> ● 預計在「經濟安全保障法」中規定相關事項
對外： 建立可信 賴的全球 價值鏈	加強國際貿易 規則	<ul style="list-style-type: none"> ● 支持 WTO ● 利用 CPTPP、日歐 EPA、日英 EPA 等雙邊與區域經貿協定形成 21 世紀型自由公平貿易及投資規範。 ● 推動「值得信賴的資料自由傳輸」(DFFT)
	分散供應鏈	<ul style="list-style-type: none"> ● 與盟友及貿易夥伴合作如強化日本與東協合作、日澳印供應鏈韌性倡議 (SCRI) 和四方會談 (QUAD) ● 針對海外生產據點集中程度高的重要物資，提供生產據點多元化的支援。
監測供應 鏈中斷	即時掌握供應鏈 短期中斷情形	<ul style="list-style-type: none"> ● 可能在「經濟安全保障法」中規定相關事項

資料來源：本研究自行整理

隨著岸田第二次內閣成立，內閣成員除外務大臣外並無變動，日本的經濟安全政策目前可說依據既有規劃推動。除了預計於明年春天在國會提出《經濟安全保障推進法（暫稱）》（日文原文：經濟安全保障一括推進法），日本政府也預計在今年年底修訂產業促進法規，以成立「經濟安全技術培育基金」，將半導體生產納入補貼⁴⁷⁵。隨著這些法制作業陸續開展，未來日本的供應鏈安全政策屆時將會有更具體與明確的執行措施。

綜整而言，確認一國在經濟領域的戰略利益，進而界定何者為戰略產業與關鍵產品，自是各國制定經濟安全政策首要考量。在這方面，我國劃定「六大核心戰略產業」，並於「民生及戰備產業」將半導體、車用電池和原料藥列為「關鍵原物料」，同時指定鋼鐵、製銅、製鋁、造船、機械、電機、汽車、通信電子、食品、水泥、化工原料、橡膠、塑膠製品、日用品、航空等 15 項為「重要工業物資」，已與近年國際情勢發展同步。惟需注意，無論在日本或美國、歐盟近兩年的供應鏈檢討當中皆將半導體列為首要關切產品，就此而言，我國反而是各國的檢討對象與風險來源，而須有危機意識。

特別是從日本提出《半導體與數位產業戰略》目的之一，即在回應美國《供應鏈行政命令》對日本半導體產業可能產生之磁吸效應，畢竟美國增加國家預算作為吸引外國半導體製造商前去設置據點之誘因，恐難避免日本製造設備及材料產業前往開發據點進而外移，因此日本需盡速穩固國內製造能量。基此，臺灣未來除了一方面尋求增進盟友與貿易夥伴對我國的信任感，降低半導體等關鍵產業需要移轉生產基地之重大調整外，他方面臺灣也宜研議是否如同日本，政府對於

⁴⁷⁵ 日本完善半導體生產補貼法規,台積電將是第 1 家,日經中文網,2021 年 11 月 8 日,
<https://zh.cn.nikkei.com/industry/itelectric-appliance/46600-2021-11-08-09-45-15.html>。(最後瀏覽日:2021 年 11 月 11 日)

若干如半導體關鍵產業，研擬出公開的產業戰略等政策文件，以達對外宣示國家政策、對內穩定國內產業發展方向不變之立場。

附件二 機動性政策諮詢服務

第 110-01 號機動性諮詢案

美國 2021 年貿易障礙調查報告分析

一、背景：美國商會近五年對臺灣之關切議題類似

USTR 所公布的貿易障礙議題，實際上與在臺灣的美商對我國經商環境的關切議題相當類似或重複。本報告蒐集彙整美國在臺商會（American Chamber of Commerce in Taipei）近五年對我國提出之關切報告，以歸納分析美國近五年來對我國重複提出之關切重點。檢視表 1 可發現，自 2016-2020 年連續五年，美國對我國重複關切之議題主要集中在以下各項議題及內容，也反映 USTR 貿易障礙調查報告之素材來源。

1. 農化、農產品與食品：

原則上，此項議題為美國對我國最為關切之重要議題，其內容涵蓋農藥化學品、基因改造食品、美牛、萊克多巴胺等多項議題，分述如次。

- 申請進口殘留容許量須繳交的資料與國內擴大登記申請案相同，故建請主管機關在進口殘留容許量申請案獲准同時制定國內使用辦法，使國內農民也能使用已登記之相同有效成分的農藥；
- 盡快將農藥資料保護期由 8 年延長至 10 年；
- 重申《學校衛生法》第 23 條中「禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品。」的規範欠缺科學根據，要求廢除該條文；

- 將基因改造食品與一般食品分開並獨立設置稅號（HS Code）是欠缺科學根據；
- 衛福部就基因改造食品建立追溯追蹤系統的要求不切實際，既欠缺科學根據又未能為消費者提供有意義的資訊，更忽視廠商在全球供應鏈下建置相關系統應付臺灣要求所帶來的額外成本；
- 應基於科學證據原則重新開放進口美國牛肉及牛肉製品；
- 應制定萊克多巴胺（Ractopamine）等乙型受體素（Beta-agonists）的最大殘留容許量（Maximum residue limit, MRLs）；
- 應基於 Codex 等國際標準制定農產品的化學物 MRLs；
- 農委會多次以超出最高價格為由拒絕美國食米參與國家食用米採購的競標，美方要求食用米採購定價的機制宜透明、公開以及納入不同利害關係人參與其中；
- 盡快廢除 17 項農產品的關稅配額。
 - （1）資產管理：應盡速落實勞工退休金之自選方案政策；
 - （2）銀行：應持續放寬境外商品銷售之機會；
 - （3）資本市場：允許營業員能提供短期交易策略予專業投資人，並促進臺灣資本市場效率與競爭力；
 - （4）化學製造商：應改善化學物質資訊揭露的商業機密保護（Confidential business information, CBI），同時考量化學物質登錄辦法修正草案之相關建言等；

- (5) 化妝品：確保化妝品成分之限制皆基於科學證據，並以公開透明方式制定相關規定；
- (6) 能源：應確保供電安全、充足、成本應具有競爭力等，同時放寬輸電網建設（Power transmission and distribution）的外資持股限制；
- (7) 人力資源：應在勞基法中擴增特定責任制專業及管理人員得不受工時及加班費之限制；
- (8) 智慧財產權：應承諾打擊著作權網路侵權行為，並檢視修正著作權法修正草案；
- (9) 醫療器材：加速醫療器材上市前之審查流程；
- (10) 其他：發展落實之計畫以合法化脊骨神經醫學專業；
- (11) 菸品：應採行有效並合乎比例的菸品管控政策，同時應召開立法公聽會，並充分考量各界觀點與相關實務經驗；
- (12) 製藥：加速新藥與新適應症之健保給付，確保病患及早使用創新藥品，同時應維持一個長久的醫療制度；
- (13) 公共衛生：強化預防接種，在維持公費接種的同時亦應推廣自費接種，以重建臺灣防疫政策在亞太地區之領先地位；
- (14) 零售：政府制定有機食品 MRLs 前應進行適當的風險評估；
- (15) 永續發展：提升再生建材在公共及私人建築物中的使用；

- (16) 科技：應強化臺灣新創事業生態系統來維持臺灣在世界上的科技領導地位，同時調整勞動法規以提供知識工作者所需的工作彈性。
- (17) 電信及媒體：放寬電信業、媒體業外資持股的限制；
- (18) 交通運輸：放寬高速鐵路產業對外資持股的限制；
- (19) 外資進入：放寬外資於電信業、電網建設、天然氣管建設、高速鐵路及航空相關產業的持股限制，同時投審會的投資審查程序應公開、透明及保持一致性。

表 1 臺灣美國商會對臺灣重複關切議題整理

	2016、2017、2018、2019、2020 年重複關切之議題
農化	<ul style="list-style-type: none"> ● 建請主管機關在進口殘留容許量申請案獲准同時制定國內使用辦法，使國內農民也能使用已登記之相同有效成分的農藥； ● 盡快將農藥資料保護期由 8 年延長至 10 年； ● 重申《學校衛生法》第 23 條中「禁止使用含基因改造生鮮食材及其初級加工品。」的規範欠缺科學根據，要求廢除該條文； ● 欠缺科學證據而將基因改造食品與一般食品分開並獨立設置稅號； ● 衛福部未依科學證據即就基因改造食品建立追溯追蹤系統的要求； ● 重新開放進口美國牛肉及牛肉製品； ● 制定萊克多巴胺等乙型受體素的最高殘留容許量（MRLs）； ● 應基於 Codex 等國際標準制定農產品的化學物 MRLs； ● 要求農委會對食用米採購定價機制宜透明、公開以及允許利害關係人參與； ● 盡快廢除 17 項農產品的關稅配額。
資產管理	儘速落實勞工退休金之自選方案政策。
銀行	持續放寬境外商品發展與銷售的機會。
資本市場	允許營業員能提供短期交易策略予專業投資人。 促進臺灣資本市場效率及競爭力
化學製造商	<ul style="list-style-type: none"> ● 改善化學物質資訊揭露的商業機密保護。 ● 化學物質登錄辦法修正草案及標準登錄相關建言。
化妝品	確保化粧品成分的限制皆基於科學證據，並以公開透明方式引進相關規定。

	2016、2017、2018、2019、2020 年重複關切之議題
能源	<ul style="list-style-type: none"> ● 持續確保供電安全、充足、穩定可靠、且具有成本競爭力。 ● 放寬輸電網建設的外資持股限制。
人力資源	在勞動基準法中擴增特定責任制專業及管理人員得不受工時及加班費之限制。
基礎建設	無重複關切之議題
保險	無重複關切之議題
智慧財產權	<ul style="list-style-type: none"> ● 政府應明確承諾打擊著作權網路侵權行為。 ● 再檢視著作權法修正草案進行必要的修正。
醫療器材	加速上市前審查流程。
其他-脊骨神經醫學	發展可落實之計畫以合法化脊骨神經醫學專業。
其他-菸品	政府應採行有效並合乎比例的菸品管控政策，且應召開立法公聽會，並於政策制訂過程中充分考量各界觀點與相關實務經驗。
製藥	加速新藥及新適應症之健保給付，確保病患及早使用創新藥品。
公共衛生	強化預防接種，在維持公費接種的同時亦應推廣自費接種。
不動產	無重複關切之議題
零售	政府制定有機食品 MRLs 前應有進行適當的風險評估。
永續發展	提升再生建材在公共及私人建築物中的使用。
稅務	無重複關切之議題
科技	<p>強化臺灣的新創事業生態系統來維持臺灣在世界上的科技領導地位。</p> <p>調整勞動法規以提供知識工作者所需的工作彈性。</p>
電信及媒體	放寬電信業、媒體業外資持股的限制。
交通運輸	放寬高速鐵路產業對外資持股的限制。
旅遊與觀光	無重複關切之議題
外資進入	<ul style="list-style-type: none"> ● 放寬外資於電信業、電網建設、天然氣管道建設、高速鐵路及航空相關產業的持股限制。 ● 投審會的投資審查程序應公開、透明及保持一致性。

資料來源：本研究自行整理。

二、2021 年 USTR 貿易障礙報告

分析日前 USTR 公布 2021 年各國貿易障礙調查⁴⁷⁶，本報告歸納出三類議題，並於表 2 最右欄提出我國因應之道的初步建議。

1. 持續列為關切議題（2020-21 均列為關切者）

此類議題包含食米採購、米酒、農產品生物科技規範、有機產品規範、化粧品衛生安全管理法、美國牛肉及牛肉製品、乙型受體素（beta-agonists）之殘留容許量、農用化學品殘留容許量、馬鈴薯在腐爛（Rot）、霉（Mold）及發芽（Sprouting）之容忍程度、投資障礙、藥品、醫療器材（Medical Devices）等問題，乃是近兩年重複關切的議題，也是與前揭台北美國商會五年來持續提出的議題，有大幅度的雷同。

2. 2021 年新增關切議題

有部分議題則是此次 USTR 新增的關切事項，化學品（勞動部的危險化學品分類）、豬肉原產地標示、動物副產品禁止進口、智慧財產權保護、雲端服務（Cloud Services）、藥品（DET 改革）、醫療器材（全民健保對醫材的定價），則是新任 USTR 官員就任後所提出的新增關切，對此恐是臺灣應優先進一步加以檢視美方訴求與進行內部檢視的議題，畢竟今年若有機會召開 TIFA 等台美雙邊會談下，可預期的將是新任 USTR 代表擬特別討論尋求解決的重點。

⁴⁷⁶2021 National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS,
<https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021NTE.pdf>

3. 2021 未繼續關切議題

以下議題於 2020 年曾是關切事項，但在 2021 年不再納入的議題，研判這種議題其有二種可能，第一是該議題美國認為已有效解決或是已無關切之興趣。

惟此種議題極為有限主要只有三項，一是我國衛福部要求進口商及廠商為其基因改造食品建立追蹤溯源系統，並保持相關紀錄五年。美方認為此舉既未能為消費者帶來有意義的資訊及獲任何科學證據支持，亦忽視廠商在調度全球供應鏈下為應付台灣法規要求所帶來的額外成本，但此項已在今年報告移除。第二是美方建議我國 TFDA 及 NHIA 建立促進新藥申請藥證的資訊平台，此項建議也未納入今年報告。其三，則是美方對我國化妝品召回的時間限制過於嚴格表達擔憂，但此項意見並未納入今年報告。

美方對於這三項議題不再提出對我國之關切與訴求，應可進一步回顧與追蹤我國政府因應的處理方式，是否我國是否提出了具建設性作法、或與美方進行有效溝通的對話機制，探究其可從 USTR 報告移除的原因，也可作為我國面對長久未決議題、或今年新增議題之應對作法之參考。

表 2 在日前 USTR 公布 2021 年各國貿易障礙調查

NTE 議題	2020、2021 重複關切	2021 新增關切	可能因應之道
食米採購	<ul style="list-style-type: none"> ● 行政院農業委員會實施之政府進口米配額的國家配額制度，美國出口商已經多年被農委員以超出台灣採購天花板價格為由拒絕其投標。 ● 2019 年雖購足美國米國家配額，惟其中 12,000 公噸所採購的並非一般人類食用米，而是動物用食米。 		為確保我國稻米關稅配額執行之平等，公正及合理，宜針對美方質疑我國訂定稻米招標底價之程序不公開透明、過於主觀，未反映實際市場行情等問題，由主管機關評估可制定出若干定價準則或指引，於每年招標前的合理期間內，公告當年度底價訂定準則或指引，盡可能降低主管機關裁量權過高等爭議。
米酒	台灣對料理用米酒制定的稅率遠低於非料理用酒精飲料，美方要求台灣須確保進口酒精飲料之稅率不高於本地生產之酒精飲料。		確保無加鹽之料理米酒之販售與酒類產品有所區隔(例如超市販賣應置於佐料區)
農產品生物科技規範	<ul style="list-style-type: none"> ● 《學校衛生法》第 23 條禁止基因改造食品，美方認為此舉毫無科學根據並要求廢除相關法規。 ● 雖然台灣將基因改造及非基因改造之食品分設獨立之通用稅號 (Harmonized System codes) 暫未造成任何問題，但美方持續關注其可能影響。 		加速進行並提出《學校衛生法》第 23 條禁止基因改造食品之科學證據。在此之前，可向美方說明基改食品進口值並未出現顯著影響。
有機產品規範	台美互相承認彼此的有機產品 (Organic Products) 驗證制度。		檢討與加速台美有機產品相互成認知諮商討論
化粧品衛生安全管理法 (Cosmetics – labeling and	● 《化粧品衛生安全管理法施行細則》要求產品資訊檔案須由安全資料簽署人員 (Safety Assessor) 簽署、「化粧品成分使用限制表」之		提出相關要求係基於風險評估結果。

NTE 議題	2020、2021 重複關切	2021 新增關切	可能因應之道
other requirements)	<p>要求。</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 《化粧品衛生安全管理法》第四、八條中對 GMP 的要求應將生產點與包裝點分開，因為進口化粧品通常在境內重新張貼中文標示。 		
化學品		<p>美國對台灣勞動部規範危險化學品成分之解釋及理據表達憂慮，並要求增加「無法歸類」之選項。(頁 478)</p>	<p>提出相關要求係基於風險評估結果。</p>
豬肉原產地標示		<p>台灣以食品安全為由對豬肉實施原產地標示並實施殘留容許量 (Maximum residue Limit, MRLs) 的措施錯誤地暗示 (inaccurately imply) 含萊克多巴胺 (Ractopamine) 的豬肉及豬肉製品存在食安隱憂。</p> <p>由於台灣豬肉加工產品的廠商經常基於不同原因轉換豬肉供應來源，原產地標示會降低台灣廠商使用美國豬肉的意願。(頁 478)</p>	<p>加速進行並提出原產地標示之科學證據。在此之前，可向美方說明豬肉進口值並未出現顯著影響。</p>
美國牛肉、及牛肉製品	<p>美國要求台灣基於科學證據、OIE 之指引及 2009 年簽署之《台美牛肉議定書》全面開放其牛肉及牛肉製品市場。</p>		<p>提出相關要求係基於風險評估結果之說明。</p>
動物副產品禁止進口		<p>台灣至今仍以牛海綿狀腦病 (俗稱狂牛病) (bovine spongiform encephalopathy, BSE) 為由禁止進口美國之</p>	<p>提出相關要求係基於風險評估結果之說明。</p>

NTE 議題	2020、2021 重複關切	2021 新增關切	可能因應之道
		供動物使用的牛血產品及散裝牛脂。美方敦促台灣按世界動物衛生組織（World Organization for Animal Health, OIE）指引開放市場。（頁 479）	
乙型受體素（beta-agonists）之殘留容許量	<ul style="list-style-type: none"> ● 豬腎及其他可食用部位的殘留容許量未能反映消費者可承受之殘留量。 ● 台灣檢驗萊克多巴胺的方法未符合 Codex 要求 		美國期待的風險分析機制，應包括有風險評估、風險溝通及風險管理三個流程，而我國由於產品管轄分工，因此農委會及衛福部各自有所轄產品之 SPS 措施風險分析需求，為因應此一壓力僅有具體建制完整且透明度高之風險分析機制。故除了加速進行並提出風險評估之科學證據。在此之前，可向美方說明豬肉進口值並未出現顯著影響。
農用化學品殘留容許量	<ul style="list-style-type: none"> ● 台灣對農藥殘留容許量的訂定速度緩慢，妨礙美國產品進入台灣市場。 ● 美國要求台灣持續改善其農用化學品殘留規範制度之運作效率、透明度以促進貿易。 		美國期待的風險分析機制，應包括有風險評估、風險溝通及風險管理三個流程，而我國由於產品管轄分工，因此農委會及衛福部各自有所轄產品之 SPS 措施風險分析需求，為因應此一壓力僅有具體建制完整且透明度高之風險分析機制。
馬鈴薯之爛（Rot）、霉（Mold）及發芽（Sprouting）之容忍程度	台灣對馬鈴薯之爛（Rot）、霉（Mold）及發芽（Sprouting）訂定過高的限制，導致大量美國運送的馬鈴薯被拒。美國將積極透過與台灣政府協商解決問題。		加速進行並提出風險評估之科學證據。
政府採購	《政府採購法》修正案於 2019 年 5 月實施，修正案中納入國家安全條款。		美方尚無提出具體關切，仍持續觀察。

NTE 議題	2020、2021 重複關切	2021 新增關切	可能因應之道
智慧財產權 保護		國家通訊傳播委員會 (NCC) 於 2020 年 7 月公布《網際網路視聽服務管理法》旨在打擊違法影音平台，但美國的利害關係人擔憂該法要求申報不必要及過多的商業機密 (Confidential Business Information, CBI)，包括客戶數量、營運收入、自製或合製內容比例等等。(頁 481)	該法應仍為草案，表示將透過意見徵詢程序蒐集利害關係人意見，以及參考各國立法經驗。
證券服務	USTR 僅描述外資信託基金在本地取得營業執照的情況		美方尚無提出具體關切，仍持續觀察。
雲端服務 (Cloud Services)		金管會於 2019 年 9 月發布「金融機構作業委託他人處理內部作業制度及程序辦法」之修正，當中要求金融機構使用雲端服務前要向金管會取得核准，美方認為申請程序過於繁複會降低金融機構採用雲端服務之誘因 (頁 481)	建議請金管會準備該措施必要性之說明。
電訊業	USTR 僅描述外資持股限制		美方尚無提出具體關切，仍持續觀察。
投資障礙	<ul style="list-style-type: none"> ● 台灣仍在通訊、電力配送及天然氣管道、高速鐵路等部門對外資訂定持股限制。 ● 美國要求台灣的投資審查程序要透明及維持一致性。 ● 經濟部提出修正案將外人投資金 		建議持續加速我國對外資審查的修/立法程序，同時在相關業別持續檢視我國自由化進度，並適時向美方說明維持相關外資持股限制之必要性。

NTE 議題	2020、2021 重複關切	2021 新增關切	可能因應之道
	額 100 萬美元以下改為豁免事前審查，但仍待立法院通過。		
藥品	美國對藥品費用支出目標制 (Pilot Drug expenditure target, DET) 對不同形式的專利藥品實施不一致的價格調整及年度支出目標金額計算方式表達憂慮。	美國建議台灣改革 DET，包括給予醫院藥價折扣之機制、重新訂立 DET 之定價方程式，以及低效率的報銷時間流程。(頁 483)	建議可針對全民健保或藥品、醫材定價制度進行討論，CPTPP 的藥品醫材透明化附件內容，可作為台美雙方對話與合作領域之參考。
醫療器材 (Medical Devices)	目前向病患提供醫療器材的自費選項須向 NHIA 申請報銷的編碼 (Code)，否則將受到行政處罰。美國要求加強申請程序之透明度及加快發行速度，以確保病患更快取得新型醫療器材。	衛生福利部中央健康保險署 (NHIA) 於 2020 年 1 月根據「全民健康保險藥物給付項目及支付標準」第 52-4 條 ⁴⁷⁷ 為部份自費醫材制定「天花板價」，美方之利害關係人認為推動相關規範應基於透明及正當程序 (Due Process)，並繼續要求 NHIA 提高天花板價格以及為醫院在定價方面提供更多彈性。(頁 483)	建議可針對全民健保或藥品、醫材定價制度進行討論，CPTPP 的藥品醫材透明化附件內容，可作為台美雙方對話與合作領域之參考。

⁴⁷⁷ <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=L0060035&flno=52-4>

第 110-02 號機動性諮詢案

韓國新政 2.0 評析

一、政策背景

韓國經濟雖已進入成熟階段，但是成長趨勢逐漸下滑，加上社會安全網尚未完整，使兩極化問題日益嚴重，造成低成長和兩極化問題加劇。再加上，COVID-19 疫情爆發，導致全球發生史無前例的經濟大衰退現象；在疫情持續不斷的情形下，國內企業投資緊縮，導致陷入所得減少造成需求萎縮進而大量失業的惡性循環窘境。因此，韓國政府師法美國新政，於 2020 年 7 月提出《新政國家報告》（俗稱「韓國新政」，以下稱「第一期新政」），期藉此解決韓國經濟發展的結構性問題。

第一期新政主要著眼於 COVID-19 帶來的結構性改變：非接觸式需求增長，低碳和生態友好型經濟需求增加，以及勞動市場結構重組等。新政以「數位新政」、「綠色新政」為兩大主軸，並以強化安全網支持兩大主軸之推動；包含數據庫、智慧型政府、智慧醫療平台、綠色智慧學校、數位映射（digital twin）、國民安全 SOC 數位化、智慧綠色工業、綠色整建、綠色能源、親環境未來整建等 10 項課題。⁴⁷⁸ 韓國新政的宗旨主要在於促使韓國國內經濟與社會煥然一新；目標包含：（1）透過成為一個以 D·N·A（Data、Network、AI）為基礎的數位中心，引領全球趨勢；（2）透過協調經濟和社會邁向零碳綠色成長轉型，促進全球綠色經濟增長，並履行對國際社會之承諾；（3）透過建構強而有力的就業和社會安全網，確保民間投資，達成永續發展目標。推動策略主要以韓國的 ICT 實力為基礎，透過進一步對數據進行蒐集、標準化、加工與結合等，打造數據經濟，培養新產業並加速

⁴⁷⁸ http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp

主力產業數位化，強化競爭力。同時，透過節約能源與改善環境，擴大再生能源之利用，構築親環境能源基礎設施，以及全面強化移動通訊、能源、技術等親環境產業之競爭力，取得全球市場的領先與主導地位。而強化安全網則是推動策略之基礎，主要透過政府與社會各界達成共識的方式，探索解決僱用與社會安全網的盲點，並透過加強對人的投資如擴大職業訓練體系，加速職業轉換之支援與創新人才之培養。⁴⁷⁹政策架構如圖 1。



資料來源：(韓)相關部門共同提出(2020)，韓國新政。

圖 1 第一期韓國新政架構圖

⁴⁷⁹ http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp

此外，第一期新政也提出投資策略，將優先推動 2020 年可立即實施之計畫，在 2025 年之前聚焦於「國家蛻變核心計畫」。具體時程規劃為：（1）2020 年(起步期)：以克服危機為首務，聚焦於立即可能實施者加上經濟活化計畫，預定投入 6.3 兆韓元；（2）2021-2022 年(奠基期)：為創造新成長模式，擴大投資力道，本階段聚焦於制度改善加上財政/民間投資，藉此創造新的成長模式，預定累積投入 67.7 兆韓元，創造 88.7 萬個就業機會；（3）2023-2025 年(完成期)：為確立新成長模式，聚焦於放寬與調整相關法規，預定累積投入 160.0 兆韓元，創造 190.1 萬個就業。⁴⁸⁰

三大領域之預算分配方面：（1）數位新政：規劃總投入金額為 44.8 兆韓元，創造就業機會為 90.3 萬個；將集中投資於打造 D·N·A⁴⁸¹生態圈（31.9 兆韓元）、培養非接觸式產業（2.1 兆韓元）、SOC 數位化（10.0 兆韓元）等。（2）綠色新政：規劃總投入金額為 42.7 兆韓元，創造就業機會為 65.9 萬個；將集中投資於綠色基礎設施（12.1 兆韓元）、新再生能源（24.3 兆韓元）、培養綠色產業（6.3 兆韓元）等。（3）強化安全網：規劃總投入金額為 26.6 兆韓元，創造就業機會為 33.9 萬個；將集中投資於擴充僱用、社會安全網（22.6 兆韓元）、培養數位、綠色人才（4.0 兆韓元）等。⁴⁸²

二、新政 2.0 內容

根據韓國政府的調查，包括國內各界、IMF 及 OECD 對於第一期新政的評價相當正面，⁴⁸³皆主張是韓國能夠成功因應 COVID-19 危機，同時創造新的成長動力之策略；再加上，考量這 1 年來，6G 時代即將

⁴⁸⁰http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp

⁴⁸¹Data、Network、AI。

⁴⁸²http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp、
<https://www.ajunews.com/view/20210208162336746>

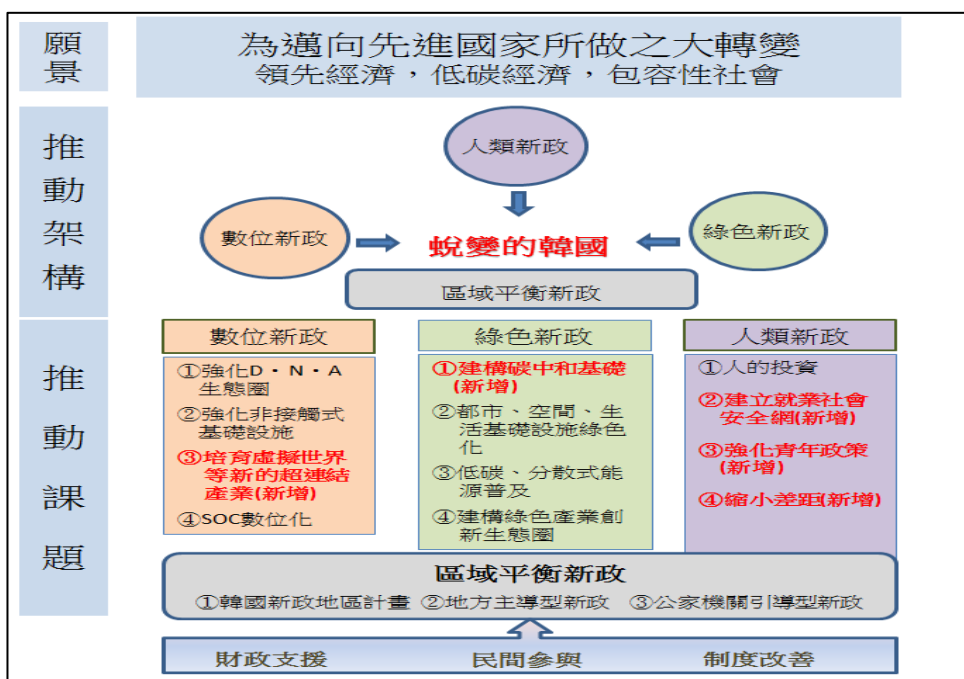
⁴⁸³<https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148886891>

來臨，數位化轉型速度加快，以及碳中和（carbon neutrality）成為全球的新常態等國內外經濟情勢之快速變化；COVID-19 的衝擊加劇了不平等問題，特別是對弱勢族群的影響嚴重；以及 COVID-19 進一步加深各國的競爭，如美國推動超高速通信網絡 AI 基礎設施改造計畫，中國推動「數位中國」及綠色經濟，歐洲氣候法批准「2030 數字羅盤」（2030 Digital Compass）等。因此，依據第一期的規劃，於 2021 年 7 月再度提出「新政 2.0」，期使新政更具包容性、革新性，加速鞏固韓國在國際上的領先地位。

觀諸新政 2.0 的內容，除了奠基於第一期，進一步使推動課題更具體化之外，尚新增「人類新政」（Human new deal）與「區域平衡新政」兩大領域，並增加了培育新的超連結產業（hyperlink industry）、建構碳中和基礎、建立就業社會安全網和強化青年政策等 4 項課題。換言之，新政 2.0 的變化有四：（1）從 3 大領域變成 4 大領域：添加新任務，擴展和強化既有任務；（2）重新調整架構：將既有的社會安全網部分擴大重組為「人類新政」，並新增「區域平衡新政」，賦予地方政府設計適合地方新政的權力；（3）為後 COVID-19 的變化做準備，率先建立主動、積極的應對體系。（4）預算增加：第一期的預算為 160 兆韓元，新政 2.0 預計投入 220 兆韓元。⁴⁸⁴新政 2.0 架構如圖 2。

484

https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do;jsessionid=Hlmgc1PK9F3IN4DAtZphLAht.node60?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000055824&menuNo=4010100



資料來源：(韓)相關部門共同提出(2021)，韓國新政 2.0。

圖 2 韓國新政 2.0 架構圖

歸納新政 2.0 的重點大致如下：⁴⁸⁵

1. 數位新政：

- 加速第一期新政將 5G 與 AI 融合普及到所有產業；
- 繼續推動行政系統非接觸化和數位化，實施非接觸法律援助電子備案系統、AI 法律資訊服務平台；
- 透過針對健康弱勢族群的智慧醫療實施、智慧健康管理等智慧醫療和護理基礎設施之建設，實現智慧醫療機構集約化佈局之目標；
- 支援具有潛力的非接觸式領域核心技術之研發和示範；

485

https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do;jsessionid=Hlmgc1PK9F3IN4DAtZphLAht.node60?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000055824&menuNo=4010100

- 持續培育雲、區塊鏈、IoT 等數位時代新技術；
- 透過建立核心基礎設施數位化管理體系，推動智慧城市、智慧產業園區等數位化創新方案，運用 AI、大數據等第四次工業革命技術提升出口績效，以及物流基礎設施數位化等。

2. 綠色新政：

- 持續加速推動碳中和政策，建立碳中和基礎；
- 運用碳生產和消費的激勵措施，資助針對因應氣候變化之弱勢族群（如兒童、老人等），提供涼爽屋頂、熱環境改善、牆壁綠化等基礎設施建設；
- 推動城市、空間和生活基礎設施的綠色轉型，完成綠色智慧學校、綠色改造等與民眾生活密切相關的公共設施之零能耗、陸地、海洋、城市綠色生態系統恢復等安全水資源管理體系；
- 加速低碳、分散式能源之普及，完成智能電網之建置；
- 建構綠色產業創新生態系統，透過強化環保流程、加速成立智慧綠色產業園區、加強創新採購等方式，培育綠色龍頭企業，拓展碳減排技術和綠色金融，為研發、金融等綠色創新奠定基礎。

3. 人類新政：

- 促進「以人為本」的包容性經濟成長，培養高科技領域人才，擴大各領域導向型大學之數量，建立數位化企業學院；
- 加強就業和社會保障網之建設，增加特殊職種的種類，逐步擴大特殊職種人員就業保險的適用範圍，加大對弱勢族群之災後醫療費用補助範圍等；

- 提升對微小企業（5人以下）環境安全的支援，提供中小企業遠距辦公諮詢服務，持續推動「工作與家庭平衡制度」；
- 強化青年政策，加強推動青年資產形成制度⁴⁸⁶，提供房屋融資支援，擴大青年債務調整支援制度之適用範圍，持續增加 AI 與軟體等新興行業的就業機會，增加大企業的實習項目，並提供創業貸款，特別鼓勵 IT 領域初創企業之發展；
- 持續縮小弱勢族群的發展差距，包括針對特殊族群如新住民及身障人士制定支援措施；
- 擴大設立社會服務中心，提供針對單親、老人、身障人士、兒童等弱勢族群提供文化活動之機構現金補助。

4. 區域平衡新政

- 分成「韓國新政地區計畫」、「地方主導型新政」跟「公家機關引導型新政」等三種，透過吸引民間投資，加速建構能夠促使地方私人企業自給自足之投資生態環境；
- 透過促進納入 SOC 數位化、碳中和綠色轉型等，加速和擴大區域商業表現；
- 加強區域平衡新政與特區、經濟區的連結，聚焦地方產業數位化和綠色化轉型；
- 擴大行政和財政激勵，支持地方政府主導型新政之推動。

三、研析

第一期新政為數位新政、綠色新政和安全網加強等奠定了發展基礎，在數位新政方面，運用數據、網路和人工智慧之力促進經濟及推廣與發展數位創新；在綠色新政方面，以經濟與社會的綠色轉型，進

⁴⁸⁶ 實施「青年希望儲蓄計畫」，將為年薪資低於 3600 萬韓元的年輕人每年提供 4% 的儲蓄獎勵。

一步協調人、環境和經濟成長之間的關係；在加強安全網方面，則專注於解決社會不平等問題，包括一系列的穩定就業措施之推動。

從第一期新政開始推動以來，韓國政府除了運用國庫預算外，也規劃透過吸引民間資金的方式，共同促進新政之推動，此吸引了大企業的目光，紛紛要求加入以掌握此一新機會。韓國工業重鎮蔚山市特別支持這項政策之推動，認為此對於地方產業的發展將有極大的幫助。

新政 2.0 與第一期的差異不大，主要是以這一年來國內外情勢之發展，再加上對第一期的執行成果之調整，並使內容更為具體化。分析新政的內容，其特色大致如下。首先，與數位新政相關的部分為數據庫、智能政府和智慧醫療基礎設施；數據庫將被廣泛運用於依據部門管理大數據的平台，並在 5G 或 AI 部門中開發和推廣融合服務；韓國政府打算擴展非接觸式的公共服務，並廣泛實施移動身份驗證，同時創建一個可以不限時間與空間輕鬆提供政府服務的環境。此外，智能醫療基礎設施是韓國政府因應 COVID-19 的重要任務之一，目標是建立基於數位技術的智慧醫院，同時開發可以更準確診斷的 AI 軟體。⁴⁸⁷

其次，與綠色新政相關的是綠色改造、綠色能源和親環境未來整建。綠色改造旨在將公共設施轉換為零碳改變結構，以提高能源利用效率，例如在老建築上安裝太陽能或更換高性能隔熱材料。綠色能源最主要在於推廣可再生能源，並建立一個低碳、生態友好的國家。親環境未來整建則是擴大使用電力或氫的運輸手段，以減少污染物，並促進生態友好型市場的成長。基本上，綠色新政可以視為是針對諸如全球氣候暖化問題的重要措施；特別一提的是，為吸引民間參與，韓

487

https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do;jsessionid=Hlmgc1PK9F3IN4DAAtZphLAht.node60?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000055824&menuNo=4010100

國政府於 2020 年即增設 1000 億韓元的「公眾參與新政基金」，此基金在今年預定籌資 2000 億韓元，僅在一周內即達成目標。⁴⁸⁸

最後，韓國政府也將數位新政和綠色新政進行融合，包括綠色智慧學校、數位映射、SOC 數位化和智慧綠色工業園區。綠色智慧學校的目標在於建立一個安全舒適的線上和離線學習空間，隨著大學的非接觸式講座以及小學、初中和高中線上學習的推動，這種教育方式因應 COVID-19 而發生，卻也引發了一些問題，例如教師在線上教學方面相關的培訓或操作經驗與能力、Wi-Fi 設施或設備不足等教學環境問題等，因此，綠色智慧學校的推動乃是一種補充之策，並賦予其成為線上教育平台的角色。數位映射為基於數位模擬分析和 3D 確保新成長產業之競爭基礎，此將在運輸、航空等領域的作用最為明顯。SOC 的數位化是為了確保民眾安全，並創造與 SOC 相關的新產業；換言之，透過建立智慧的國家基礎設施管理系統，確保民眾的安全。智慧綠色工業園區則旨在增強企業的創新能力，提高能源消耗效率，並實現以環保的方式製造產品。⁴⁸⁹

整體而言，韓國政府提出韓國新政之目的，乃是希望透過實施預先為 COVID-19 後疫情時代的準備政策，使韓國維持一貫堅持在國際上據有「先占」地位的特色。透過在 2025 年前實現計畫內容所帶來的變化，形塑韓國成為一個引領未來產業和行政創新的「智慧國家」、協調人類、環境與經濟成長並主導國際氣候議題的「綠色領先國家」，以及一個「包容國家」的形象。而此實是進一步為風行已久的韓流鋪陳，有整體對外通商政策之意涵。

根據韓國智庫的分析，新政對產業界的受益程度將因部門而異。由於以次世代新技術為核心，因此對於技術先進的企業如三星集團和

⁴⁸⁸ http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp

⁴⁸⁹ http://www.molit.go.kr/newdeal/sub/sub_1_1.jsp

現代汽車集團有利，同時對於旗下擁有電信公司的 SK 和 LG 也有正面意義。⁴⁹⁰整體來說，新政與目前各大財團的業務都有關聯，因此商界對於新政之看法多數抱持正面的態度。一位韓國產業界大老表示，若新政推動成功，將使韓國國內產業界的版圖發生巨大的變化。

美聯社也認為，韓國新政的推動將有利於本身在 5G、AI 和大數據等部門發揮主導作用，並且在「綠色新政」推動之下，韓國將透過投資可再生能源、環保建築、電動汽車和遠距醫療，擺脫對化石燃料的依賴。泰國 Brand Inside 則讚揚新政 2.0 關於「人類新政」的規劃，主張泰國政府可以參考韓國的經驗，進一步改善泰國的社會救助政策。⁴⁹¹惟從新政 2.0 的預算分配來看，有近三分之二的預算為下一屆政府執行，因此觀察家預測，如果下一屆政府換成在野黨執政，即使新政 2.0 繼續推動，內容極有可能會進行重大修改。特別是在新增加的「人類新政」的部分，許多項目都關注於保障低收入階層的收入，但是由於在第一期新政的執行成果中，強化安全網（新政 2.0 調整為「人類新政」）領域的執行率為 48.2%，相較於其他項目（69.8%）的執行率較低，因此「人類新政」的預算規劃最受外界詬病與關注。

在新政 2.0 提出之後，未來韓國政府將針對新增兩個領域進行相關法律之制定與修訂工作，經濟和勞動部也將進一步提出產業結構調整及勞動政策因應策略；同時，為了擴大吸引民間投資及民眾對政策的支持，下半年將積極投入政策說明與宣傳活動。

⁴⁹⁰

https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/kr/Documents/insights/deloitte-korea-review/16/kr_insights_deloitte-korea-review-16_01.pdf

⁴⁹¹<https://moneys.mt.co.kr/news/mwView.php?no=2021071606458057262>

第 110-03 號機動性諮詢案

我國完備數位貿易/經濟協定準備分析： 以新加坡「數位經濟夥伴協定」及 WTO 電商規則談判為例

一、研究緣起及背景

我國為加入 CPTPP 雖已就其協定內涵(含電子商務規範)完成國內法規檢視與調整，但對於新加坡等國近年積極簽署之數位經濟協定仍顯不足，同時 WTO 會員亦在推動自願加入之「電子商務聯合聲明」(Joint Initiatives on E-commerce，以下簡稱 WTO 電商倡議)，故本研究之目的，在於以新加坡及 WTO 電商倡議等新發展，探討國際間關於數位經濟/貿易討論重點，並針對我國完備數位貿易/經濟協定準備工作提供政策建議。

(一) 新加坡推動數位經濟協定之成果與進展

近年來新加坡積極推動數位經濟協定(Digital Economy Agreement, DEA)，與主要夥伴國共同制定數位貿易規則及數位經濟合作等規範，盼藉由 DEA 發展國際架構，以促進互通性標準及系統，協助從事數位貿易及電子商務之中小企業，並藉此在「場外」推動 WTO 電商倡議之共識，強化新加坡作為倡議共同發起人之領導作用。迄今星國已取得顯著性進展，接連與智利、紐西蘭、澳洲等國完簽協定，目前正尋求與南韓等志同道合之夥伴進行相關談判。以下簡要歸納新加坡近期數位經濟協定之進展。

1. 數位經濟夥伴關係協定(DEPA)

新加坡為強化與 APEC 會員在數位貿易方面之合作，2019 年 5 月與同屬小型開放經濟體及 TPP 四大創始會員國(P4)之一的紐西

蘭及智利共同於 APEC 貿易部長會議場邊宣布啟動「數位經濟夥伴關係協定」(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)談判。歷經數月談判後，2020 年 6 月 12 日三方正式簽署 DEPA，促成全球首個有關數位經濟合作之國際協定。DEPA 內容包含 16 個模組(module)，主要聚焦於數位貿易便捷化、可信任資料流動及建構值得信賴之數位環境等三大面向，當中涵蓋數位身分認證、無紙化貿易、電子發票、金融科技與電子支付、個資保護、跨境資料流通、政府公開資料、資料創新與法規沙盒機制、人工智慧、線上商業活動之消費者保護、中小企業合作及擴大數位涵蓋範圍等議題。

2. 星澳數位經濟協定(SADEA)

2019 年 10 月新加坡與澳洲展開「星澳數位經濟協定」(Singapore-Australia Digital Economy Agreement, SADEA)談判，除更新既有 CPTPP 及星澳自由貿易協定之電子商務專章外，並規劃以此為基礎，共同在 WTO 電子商務談判及 APEC 場域合作推動。繼 2020 年 3 月澳星簽署該協定之 7 項輔助備忘錄(MOU)後，同年 8 月 6 日兩國正式完簽 SADEA。SADEA 內容包含 6 項條款(article)及 2 個附件(annex)，當中涵蓋電子支付、跨境資料流通、禁止數據在地化、禁止原始碼移轉、保護消費者線上交易、政府資料開放、中小企業合作、海底纜線等議題；除協定文本外，星澳兩國亦選定電子發票、電子認證、貿易便捷、個資保護、數位身分認證、人工智慧及資料創新等 7 項合作議題簽署 MOU。

(二) WTO 電商倡議談判進展

包含我國在內的 71 個 WTO 會員(亦包含美、歐盟、日、澳、紐、韓、星)於 2017 年 12 月 13 日在在 WTO 第 11 屆部長會議連署通過「WTO 電子商務共同聲明」(WT/MIN(17)/60)，未來將針對推動電子商務談判共同展開探索性工作，以 WTO 規則為基礎，並鼓勵所有 WTO 會員加

入，在不妨礙現有 WTO 協定與任務下，支持全球電子商務的發展及增進消費者的利益。

隨後經過一年醞釀，共計 76 個 WTO 會員於 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，達成共識並發表聯合聲明(WT/L/1056)，宣布將展開電子商務與貿易相關議題之規則談判，並在既有 WTO 協定與架構之基礎上，追求高標準成果，並儘可能擴大 WTO 會員參與。另將考量開發中國家(含低度開發國家)以及微中小企業面對電子商務之特殊機會與挑戰。

依據 2020 年 12 月彙整之談判草案文本（INF/ECOM/62），目前 WTO 電商倡議談判將內容分為 A. 促進電子商務、B. 開放性、C. 信任度、D. 跨領域議題、E. 電信、F. 市場開放六大議題區塊以及範圍與一般條款附件。又至 2021 年 6 月底為止，參與會員已增加至 86 國。

二、新加坡推動之數位經濟協定內容分析

（一）概述

紐西蘭、新加坡及智利於 2020 年 1 月發布聯合部長聲明宣布完成數位經濟夥伴協定(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)談判。紐星智三方後續完成該協定法律文字之檢視工作，並於同年 6 月 12 日透過線上會議的方式，正式完成本協定之簽署工作。新加坡政府宣稱 DEPA 為全球第一個針對數位貿易導入新的合作方式與新議題的國際協定，其規範目標在於改善現有貿易規則無法完全因應數位化時代之問題，該協定納入數位貿易之便捷化相關規範（包括：數位身分認證、無紙化貿易、電子發票、金融科技與電子支付），將能提高效率和節省成本，協助參予 DEPA 相關經濟體和業者取得競爭優勢。同時，簽署國家也希望透過 DEPA 在數位創新法規環境領域所建構之合作架構，

解決數位貿易所帶來新挑戰，諸如：個資保護、跨境資料流通、政府公開資料、資料創新與法規沙盒機制、人工智慧等。

DEPA 協定之簽署，彰顯了新加坡近期積極對外尋求洽簽此類數位經貿協定之重要趨勢。新加坡除了在同年 3 月亦與澳洲完成類似內容之「數位經濟協定」(Australia-Singapore Digital Economic Agreement, ASDEA)外，也與韓國（2020 年）及英國（2021 年）啟動談判。

歸納新加坡推動之 DEPA 所涵蓋之重要主題及內容包括：

- 數位貿易之便捷化：數位身分認證(Digital Identity)、無紙化貿易(Paperless Trade)、電子發票(E-Invoicing)、金融科技與電子支付(Fintech and E-payment)、
- 資料之跨境流通與創新：個資保護(Personal Information Protection)、跨境資料流通(Cross-border Data Flows)、政府公開資料(Open Government Data)、資料創新與法規沙盒機制(Data Innovation and Regulatory Sandboxes)、
- 建構值得信賴的數位環境，促進中小企業及民眾之數位參與程度：人工智慧(AI)、線上商業活動之消費者保護(Online Consumer Protection)、中小企業合作(SME Cooperation)及擴大數位涵蓋範圍(Digital Inclusivity)等。

以下茲針對涉及權利義務之重要條文進行分析，並與 CPTPP 類似規定進行比較。

（二）電子商務貿易便捷化規則

DEPA 第 2 章為貿易便捷化規範，共計 7 條規定，規範內容包括定義、無紙化貿易、國內電子交易架構、物流、電子發票、快遞，以及電子支付。DEPA 的貿易便捷化規範將有助於企業進行數位貿易時，

促進不同產品或服務之間的互通性和資料交換，並提高商業效率與方便性。另一方面，CPTPP 第 14 章電子商務專章規範了無紙化貿易、國內電子交易架構；第 5 章中規範了快遞規定；電子支付則在 CPTPP 第 11 章附件 11-B 特別承諾規定。此外，物流和電子發票等條文在 CPTPP 中並無規定。總括而言，CPTPP 第 14 章電子商務和第 5 章有關快遞之規定大致與 DEPA 第 2 章相符，僅在細節義務安排上有些微落差。

若與 CPTPP 第十四章規定相較，DEPA 在無紙化貿易及電商交易架構二方面之規範有更多的細節規定。舉凡透過開發資料交換系統以支持更多元面向的交換（包含各締約方政府管理單位之間與第 5 款所指貿易行政文件有關的資料、與彼此司法管轄區下，雙方企業在商業交易活動中使用的電子記錄等）。同時，為了保持資料交換系統具相容性和互聯性，DEPA 要求締約方須承認國際公認的開放標準在資料交換系統的開發和管理中的作用，並且納入促進資料交換系統所採用的新措施在雙邊展開合作或國際論壇上合作。

表 1 無紙化貿易條款及電商交易架構與 CPTPP 之比較

1. 無紙化貿易

- DEPA 規範將 WTO《貿易便捷化協定》的義務納入至條文之外，包括貿易管理文件型態、締約雙方資料交換的面向等，另外納入就促進資料交換系統使用和採用的新措施開展合作，如：創立資料開發系統增進貿易資料上的交換，相較於 TFA 更加具有加值性與強制性，即由盡力採用相關的國際標準改為應致力於建立或維持單一窗口的衛生和植物檢疫證書資料順暢交換。在雙邊和國際論壇上合作以加強對企業之間商業貿易活動所用的電子版貿易管理文件和電子記錄的接受程度。
- 在本質上，CPTPP 和 DEPA 規範是相同的，但 DEPA 多增加對於新措施開展合作和在雙邊和國際論壇上合作，加深企業之間商業貿易活動所用的電子貿易管理文件和電子記錄的被接納程度，同時開發具相容性和互聯性的資料交換系統。

2. 電商交易架構

- DEPA 與 CPTPP 規範內容具有差異，CPTPP 要求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模範法或 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。但 DEPA 除了要求各締約方應維持符合聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法或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之外，也要求成員應致力於採用 2017 年聯合國貿易法委員會電子可轉讓紀錄模範法。

資料來源：本研究整理

（三）與電商有關之物流

DEPA 第 2.4 條物流主要規範包含：1、締約方承認高效率跨境物流的重要性，這將有助於降低成本並提高供應鏈的速度和可靠性；2、締約方應盡力分享有關物流部門的最佳做法和一般訊息，包括但不限於以下方面：a、最後一公里的運送，即貨物由零售商的一端直接運送到最終目的地，包括按顧客需求和動態路線；b、使用電動、遙控和自動駕駛車輛；c、促進提供如跨國儲物櫃之類的貨物跨境運送交付選擇；d、關於物流運送和商業的新模式。

對此，CPTPP 並無相關規定。

（四）電子發票

DEPA 第 2.5 條為電子發票，主要有四項規範：1、締約方認知到電子發票的重要性，可以提高商業交易的效率、準確性和可靠性。雙方同時承認確保其國境內的電子發票系統可與其他締約方國內的電子發票系統具互通性的好處；2、每一締約方應確保在其管轄範圍內執行與電子發票有關的措施，以支持跨境互通性。為達成此目的，締約方應將其與電子發票有關的措施以現有的國際標準、指南或建議為基礎；3、締約方意識到促進在全球採用可互通的電子發票系統的經濟重要性。為此，雙方應共享最佳做法，並在促進採用可通的電子發票系統方面進行合作；4、雙方同意在推動、鼓勵、支持或促進企業採用電子發票的行動上進行合作和協調。為此，各締約方應盡力：（a）推動既有基礎設施以支持電子發票；和（b）加強對電子發票的認識並建構能力。

對此，CPTPP 並無相關規定。

（五）快遞

DEPA 第 2.6 條訂有快遞之規定，本條與 CPTPP 第 5 章海關管理及貿易便捷化專章第 5.7 條之規定除排序順序有異外大致相同。兩協定主要均規範在維持適當之海關監督管理與選樣抽查之前提下，各締約方應對快遞貨品採用或維持快速通關程序，並須提供下列項目的待遇：(a) 於快遞貨品抵達前，提供其放行所需提交及處理之必要資訊；(b) 允許一次提交包含在同一批快遞貨品中之所有貨品相關資訊，例如以倉單，並於可能時以電子方式提出；(c) 在可行範圍內，以最少量之文件使特定貨品得以放行；(d) 於正常情況下，針對已抵達之快遞貨品，於提交必要通關文件後 6 小時內放行；(e) 體認不論貨品之重量或價值，締約一方得要求以正式報關程序作為放行條件，包括投遞報單、證明文件及依據貨品重量或價值繳交關稅；及(f) 於正常情況下，對締約方法律所規定之一定價值及以下的快遞貨品將不課徵關稅。各締約方應考量其認為有關之因素以定期檢視該金額，例如通貨膨脹率、貿易便捷之效果、風險管理之影響、課徵關稅之行政成本與關稅金額之比較、跨境貿易交易成本、對中小企業之影響或其他有關關稅課徵之因素。

另外，在 DEPA 第 2.6 條第 3 項以及 CPTPP 第 5.7 條第 2 項皆有規定但書，在締約方無法提供上述待遇時，應提供快遞貨品一個分別且快速的通關程序，並於該程序中對快遞貨品提供上述待遇。

（六）電子支付

DEPA 第 2.7 條訂有電子支付之規定，1.重視電子支付，特別是新的支付服務供應商提供之電子支付的迅速增長，締約方同意通過促進採用和使用國際公認的標準、促進互聯性來支持發展高效率、安全和有保障的跨境電子支付以及支付的基礎設施的相互連結，並鼓勵在支

付生態系統中進行有益的創新和競爭。2.根據各自國內立法，締約方承認以下原則：(a)締約方應努力並即時制定其各自的電子支付規定，包括監管批准、許可要求、程序和技術標準；(b)締約方應努力為相關的支付系統，顧及國際公認的支付標準，以實現支付系統之間更大的互聯性；(c)締約方努力促進應用程式介面（API）的使用，並鼓勵金融機構和支付服務供應商在允許的情況下向第三方參與者提供其金融產品、服務和交易的 API，以促進電子支付生態系統有更大的互聯性和創新；(d)締約方應致力於讓使用數位身份的個體和企業能夠進行跨境認證和電子客戶身分審查（know-your-customer）；(e)締約方認可透過監控在電子支付系統中保持安全、效率、信任和安全性的重要性。監管的實施應適當的與提供電子支付系統所帶來的風險相對應；(f)締約方同意，政策應促進公平競爭環境中的創新和競爭，並認識到使現有企業和新進入者及時採用如監管沙盒和產業沙盒等方式引入新的金融和電子支付產品和服務的重要性。

CPTPP 第 11 章附件 11-B 特別承諾第 D 節第一項亦有相關規範。相較於 DEPA 中電子支付規範著重於促進互聯性來支持發展高效率、安全性和有保障的跨境電子支付以及支付的基礎設施，CPTPP 條文則以支付卡可進行跨國電子支付服務為重點，兩部條文所規範之內容大相逕庭，無相同之處。

表 2 電子支付條款與 CPTPP 之比較

1. DEPA 中電子支付規範著重於促進互聯性來支持發展高效率、安全和有保障的跨境電子支付以及支付的基礎設施，特別是新的支付服務，並在政策上強調促進創新和競爭。
2. CPTPP 條文以支付卡可進行跨國電子支付服務為重點，故與 DEPA 規範不同。

資料來源：本研究整理

（七）數位產品待遇規範議題（第三章）

DEPA 第 3 章為數位產品待遇規範，締約各方藉由本章規定確認彼此將不對數位產品課徵關稅與針對使用加密技術的資通訊產品不強制以符合特定條件為進入對方市場的前提條件。本章共計 4 條規定，包括第 3.1 條定義、第 3.2 條電子傳輸免徵關稅（和租稅議題）、第 3.3 條數位產品不歧視待遇、第 3.4 條使用加密技術之資訊及通訊科技產品。

本章規範與 CPTPP 相關規定完全相同，其差別僅在立法技術稍有差異，如 DEPA 第 3.1 條定義數位產品、電子傳輸或以電子方式傳輸兩個名詞，而 CPTPP 第 14.1 條則包括其他名詞定義。另 DEPA 將加密技術資通訊產品列於條文正文的第 3.4 條，而 CPTPP 類似規範則訂於第 8 章附件 B 的第 A 節。

又如 DEPA 第 3.4 條為使用加密技術之資訊及通訊科技（ICT）產品之適用，規定：

1. 範圍及定義：本條文適用對象為使用所謂加密技術之資訊及通訊科技（ICT）產品，所謂「產品」（product）係指貨品（good）

且不包含金融工具（financial instrument）。本款亦包涵相關加密技術專有名詞之定義，包括加密技術（cryptography）⁴⁹²、加密（encryption）⁴⁹³、加密演算法或編碼（cryptographic algorithm or cipher）⁴⁹⁴、金鑰（key）⁴⁹⁵。

2. 實體義務：對於採用加密技術且為商業應用設計之產品，締約方不得對其採行或維持技術性法規或符合性評鑑程序，與要求產品製造商或供應商以符合特定條件（包括在締約一方境內移轉技術、合夥、運用或整合特定加密演算法或編碼）為製造、銷售、配銷、進口或使用該等產品之前提。
3. 排除：本條第 3 項規定不適用於締約方政府擁有或控制網路之使用，以及締約方政府所為之金融監管措施。同樣，本條文不應解釋為得禁止締約一方執法機關，依據締約一方之法律規定，要求服務供應商使用其能控制之加密技術提供未經加密之通訊。

以上規定，與 CPTPP 第 8 章附件 B 相同。

（八）數據流通規範（第四章）

DEPA 第 4 章為數據流通規範，確認締約方致力推動資料可自由跨境傳輸，同時兼顧資料傳輸時涉及的個人資料具備完善的保護措施。本章共 4 條規定，包括第 4.1 條定義，第 4.2 條個人資料/隱私保護，第 4.3 條不得禁止或限制跨境傳輸資訊，第 4.4 條禁止資料在地化。本章各條文規範均可於 CPTPP 第 14 章中找到相對應條文，包括 CPTPP

⁴⁹²加密技術係指為隱藏資訊內容、防止未經察覺之修改或未經授權之使用而轉換數據之原則、媒介或方法；且限於透過一組或多組機密參數，例如加密參數，或相關金鑰管理轉換資訊。

⁴⁹³加密係指將資料（純文字）轉換為若未經後續運用加密演算法再轉換（密碼文）即無法輕易被理解之形式之轉換程序。

⁴⁹⁴加密演算法或編碼係指將金鑰與純文字結合而產生密碼文之數學程序或公式。

⁴⁹⁵金鑰係指一參數，該參數與決定其使用方式之加密演算法聯合運用，可使得知悉金鑰之主體可重製或反向操作該運用，而不知悉金鑰之主體則無法為之。

第 14.1 條、第 14.8 條、第 14.11 條與第 14.13 條。除 DEPA 第 4.2 條與 CPTPP 第 14.8 條具相當落差外，其餘條文規範大致相同。

DEPA 第 4.2 條與 CPTPP 第 14.8 條係皆要求締約方應制定保護電子商務使用者個人資料的政策框架與相關法規。CPTPP 規定締約方應重視跨境資料傳輸時的個資/隱私保護為促進雙邊貿易的重要議題，並要求資訊公開措施與促進相互承認各自國內法規的爭端解決機制，相較於此，DEPA 則更具體的將國際上關於建立隱私保護框架的基本原則諸如資料使用的透明性、資料品質、使用資料的課責性等納入協定，並推動資料保護標章做為各締約方組織具備完善資料保護機制的證明方式。

1. 個人資料/隱私保護

DEPA 第 4.2 條為個人資料保護規範，規定為強化對於數位經濟與貿易發展的信心，各締約方應採行或維持適當的法律框架，用以保護電子商務及數位貿易涉及的個人資料，並建議各締約方於採行或維持法律框架時參考國際組織的原則與標準。兩者亦皆規定締約方在保護電子商務使用者免受其司法管轄範圍內的個資保護侵害時應採取非歧視作法，提供個人救濟管道與企業法遵要求的公開資訊，以及建立機制以促進各締約方不同的個資保護法規要求之間的兼容與互通（compatibility and interoperability）。本條第 1 項、第 2 項、第 4 項、第 5 項規定與 CPTPP 第 14.8 條規定大致相同。⁴⁹⁶

不過相較於 CPTPP 第 14.8 條規定，DEPA 第 4.2 條則有其他進一步的新增規範，其差異在於第 3 項、第 6 項後段、第 7 至第 10 項規定。首先，第 3 項規定各締約方採行或維持的個資保護法律框架應遵循的 8 項原則，包括限制蒐集、品質明確、目的明確、

⁴⁹⁶兩者較細微的差異僅於 CPTPP 使用電子商務一詞，而 DEPA 於第一項規定以數位經濟取代電子商務並於第 2 項規定同時使用電子商務及數位貿易。

限制目的外使用、安全確保、公開、個人參與、責任明確。⁴⁹⁷其次，第 6 項規定除要求締約方嘗試建立促進彼此個資保護法規要求兼容與互通的合作機制，並進一步規範這類合作機制的內容可能包括承認彼此的監管結果、建立更廣泛的國際框架、承認彼此的國家信任標章 (National trustmark) 或驗證框架 (certification framework)；第 7 項規定締約方應就第 6 項所提合作機制進行實務經驗交流與探討促進彼此法規兼容互通的各種合適方式。至於第 8、9、10 項規定係鼓勵企業採用資料保護信任標章 (data protection trustmark) 以驗證個資保護標準與最佳實踐做法之間的一致性、資料保護信任標章使用的經驗交流與資訊交換，以及相互承認雙方的資料信任標章於跨境資訊傳輸時的有效性。

表 3 個人資料/隱私保護條款與 CPTPP 之比較

1. 兩者相同之處在於，皆規定各締約方必須採用或維持法律框架，以保護電子商務和數位貿易使用者的個人資料。而在保護電子商務使用者免受在其管轄範圍內發生的個人資料保護違規行為的侵害時，雙方應採取非歧視性做法。兩者也都有要求各締約方應發布其提供個資保護的相關資訊，包括個人如何尋求救濟以及企業遵守相關法律要求。
2. 不過相較於 CPTPP，DEPA 更進一步要求各締約方繼續發展各種機制，以促進其個人資料保護體制之間的兼容性和互通性，並就如何在各自司法管轄區應用這些機制交換資訊。
3. DEPA 還要求締約方應鼓勵其企業採用資料保護信任標章，以有助於驗證個資保護標準和最佳實際做法之間的一致，同時也要求締約方彼此交流使用資料保護信任標章的經驗與進行資訊交換。
4. 最後，DEPA 要求締約方應努力相互承認彼此的資料保護信任標章，除保護個人資料同時亦做為促進跨境資訊傳輸的有效機制。

資料來源：本研究整理

⁴⁹⁷ 此為 OECD 建議各國於建立隱私保護法律框架時可參考的八項原則，請參 OECD, *OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data*, <https://www.oecd.org/internet/ieconomy/oecdguidelinesontheprivacyandtransborderflowsofpersonaldata.htm> (last visited Jul. 22, 2020).

2. 不得禁止或限制跨境傳輸資訊

DEPA 第 4.3 條為以電子傳輸方式進行跨境資訊移轉，規定：

(1) 全體締約方咸認各締約方各自得有關於以電子方式傳輸資訊之法規要求。(2) 如以電子方式跨境傳輸資訊係為進行涵蓋之人之業務，各締約方應允許以電子方式跨境傳輸資訊，包括個人資訊。

(3) 本條並未禁止締約一方採行或維持不符合第 2 項之措施，以達到正當公共政策目標，惟該措施，適用之方法不構成專斷或無理之歧視或變相貿易限制；及對資訊傳輸所造成之限制，不超過達成政策目標所需者。對此，CPTPP 第 14.11 條亦訂有相同規定。此外，依據 DEPA 與 CPTPP 對涵蓋之人的定義，本條不得禁止或限制跨境傳輸資訊義務排除適用金融服務⁴⁹⁸。

3. 禁止資料在地化

DEPA 第 4.4 條為計算設施之禁止在地化要求，規定：(1) 全體締約方咸認各締約方各自得有關於使用計算設施之法規要求，包括尋求確保通訊安全與機密之要求。(2) 締約方不得以涵蓋之人使用該締約方領土內之計算設施或將計算設施設於該締約方領土內，作為涵蓋之人在其領土內執行業務之條件。(3) 本條並未禁止締約一方採行或維持不符合第 2 項之措施，以達到正當公共政策目標，惟該措施適用之方法不應構成專斷或無理之歧視或變相貿易限制；及對計算設施之使用或位置之限制，不應超過達成政策目標所需者。對此，CPTPP 第 14.3 條亦定有相同規定。此外，依據 DEPA 與 CPTPP 對涵蓋之人的定義，本條禁止資料在地化義務排除適用金融服務⁴⁹⁹。

⁴⁹⁸ DEPA art.1.1.2 (b) ; CPTPP art.14.1.

⁴⁹⁹ DEPA art.1.1.2 (b) ; CPTPP art.14.1.

（九）更廣泛網路信任環境（第五章）

DEPA 中，更廣泛網路信任環境規範包含第 5.1 條網路安全合作規定以及第 5.2 條線上安全保障規定，目的在於促進締約方針對此二議題推動國際合作。對此，CPTPP 僅有第 14.16 條為網路安全合作規定，並無線上安全保障規定。DEPA 第 5.1 條和 CPTPP 第 14.16 條規範大致相同，但 DEPA 合作面向比 CPTPP 更廣；DEPA 第 5.2 條線上安全保障與 CPTPP 內容有顯著落差，CPTPP 並無此項規定。

此外，DEPA 第 5.2 條規定：1、締約方肯認安全保障的線上環境支持數位經濟。2、締約方肯認採取多方利害關係人方法之重要性，以解決線上安全保障問題。3、締約方應致力於合作，為影響全球線上安全保障問題提供合作解決方案。CPTPP 僅有第 14.16 條為網路安全合作規定，並無條文涉及線上安全保障規定。

表 4 DEPA 網路安全合作條款與 CPTPP 之比較

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. DEPA 和 CPTPP 規範大致相同。2. DEPA 合作面向比 CPTPP 更廣，多了（c）款：網路安全領域之勞動力發展，包括透過與資格相互認許、多樣性和平等有關之倡議。3. DEPA 第 5.2 條線上安全保障與 CPTPP 內容有顯著落差，CPTPP 並無此項規定。 |
|--|

資料來源：本研究整理

（十）商業與消費者信任規範（第六章）

DEPA 第 6.2 條為未經同意之商業電子訊息（垃圾郵件）：（1）各締約方應採行或維持必要措施解決垃圾郵件濫發問題，包括加強郵件寄送者使收件者免於接收垃圾郵件的能力、取得收件者同意、盡量減少垃圾郵件等。（2）對於未遵守第 1 項規定之垃圾郵件提供者，各締約方應提供追訴管道。（3）全體締約方應就此議題相關案件努力相互合作。對此，CPTPP 第 14.14 條亦定有相同規定。

DEPA 第 6.3 條為線上消費者保護，主要規定締約方應通過或維持法規保護消費者於電子商務活動中免受詐欺、誤導、欺罔等惡意商業行為造成的權利侵害，並應就與跨境電子商務相關的消費者保護事項進行國際合作。本條第 1 項、第 2 項規定大致與 CPTPP 第 14.7 條規定相符。

DEPA 第 6.3 條第 3 項規定締約方應通過或維持法規禁止對從事線上商業活動的消費者造成損害或可能造成損害的欺詐、誤導或欺騙性行為，此種法律或法規可能包括一般契約法或過失法與民刑事責任，至於「欺詐、誤導或欺騙性行為」係指對商品或服務做出虛假陳述或虛假宣稱，透過廣告宣傳無法提供的商品或服務，收費後無法提供產品或服務，以及未經授權逕從消費者金融、電話或其他帳戶收費或扣款。第 4 項規定要求締約方通過或維持法規，使商品或服務具有可接受與滿意的品質及相符於供應商所宣稱的品質，並於前述要求未能達成時為消費者提供適當的救濟管道。

第 5 項規定締約方均應公開提供並使消費者易於取得消保法律和法規。第 6 項規定締約方應提升與消費者保護相關政策及程序的意識及利用，這些政策及程序包括消費者救濟機制以及締約一方的消費者與締約另一方供應商交易。第 7 項規定各締約方應在各自法規允許的範

圍上，促進彼此於誤導和欺騙行為的共同利益事項進行合作，這類合作包括執行與締約方線上商業活動相關的消費者保護法規。第 8 項規定為各締約方應盡可能找尋包括替代性爭議解決方式（alternative dispute resolution）在內的各種機制，以促成與電子商務交易相關的索賠決議產生。

整體而言，DEPA 第 6.3 條規定與 CPTPP 第 14.7 條、第 16.6.2、第 16.6.5、第 16.6.6 規定具有一定落差，其差別在於除立法技術不同外，DEPA 新增「誤導」行為，以及於具體行為樣態增列「透過廣告宣傳無法提供的商品或服務」，亦增設規定要求締約方規範商品及服務的運送及品質並提供救濟管道。此外，DEPA 亦規定締約方需要設有消保施政透明化與便利化的相關措施。

表 5 線上消費者保護（和消費者保護合作）條款與 CPTPP 之比較

1. DEPA 規定與 CPTPP 規定具有一定落差。
2. 兩者相同之處在於，皆要求締約方通過或維持法規保護消費者免受與電子商務相關的欺詐與欺罔行為侵害，並應就與跨境電子商務相關的消費者保護事項進行國際合作。
3. 不過，與 CPTPP 相較，DEPA 新增誤導行為並增列不實廣告為具體行為說明，以及要求締約方規範商品及服務的運送及品質並提供救濟管道。此外，DEPA 亦規定締約方需要設有消保施政透明化與便利化的相關措施。

資料來源：本研究整理

（十一）數位身分規範（第七章）

數位身分係為使用特定系統，辨認或驗證使用數位產品的個人或組織之身分⁵⁰⁰；該議題規範於 DEPA 第 7 章，內容僅有一條規定。CPTPP 雖未有同等之規範，惟第 14.6 條電子驗證與電子簽章的規範內容與 DEPA 數位身分有部分相似之處。CPTPP 所稱之數位驗證，係指對「電子通訊或交易之一方進行身分驗證」及確保電子通訊完整性之過程或行為⁵⁰¹；而 DEPA 第 7.1 條則是規範所有可能涉及數位身分之機制或措施（implementations of, and legal approaches to digital identities），例如：數位身分政策措施、技術性規範、安全標準、使用者指南等⁵⁰²。兩者涵蓋範圍並不相同。故本節以兩者進行比較。兩協議中的條文目的，皆為促進對數位身分或電子驗證的使用，然而規範方式上則存有差異。

表 6 數位身分條款與 CPTPP 之比較

1. DEPA 與 CPTPP 之條文目的皆為促進對數位驗證或電子簽章的使用，惟 DEPA 內容採鼓勵締約方進行合作之模式，CPTPP 條文則多採「禁止」方式來規範。
2. DEPA 鼓勵各締約方提升彼此間的相容性，以及分享最佳案例之相關經驗。
3. CPTPP 禁止任一締約方不得因電子簽章而否認法律效力，且除特定類別之外，電子交易雙方共同決定該交易適合之驗證方法。

資料來源：本研究整理

⁵⁰⁰Financial Action Task Force (FATF), 2020.03. 'Digital Identity', p.59-70.

⁵⁰¹CPTPP art 14.1.

⁵⁰²Digital Economy Partnership Agreement National Interest Analysis, New Zealand Foreign Affairs and Trade, June 2020, pp. 17-18, available at: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/FTAs-concluded-but-not-in-force/DEPA-NIA-June-2020-for-MFAT-website.pdf>.

（十二）新興科技規範（第八章）

DEPA 第 8 章對現行新興科技進行規範，共計 4 條規定，規範內容包含金融科技合作、人工智慧、政府採購，以及競爭政策合作。另一方面，CPTPP 中並未特定對金融科技合作及人工智慧兩議題進行明確及詳細之規範；針對政府採購及競爭政策合作之規定，則可於 CPTPP 第 15 章政府採購專章以及第 16 章競爭政策專章中找到相對應之條文，惟 DEPA 的規範內容以數位市場為導向，CPTPP 則以全面性的概念進行規範。

例如 DEPA 的金融科技合作條文，主要係提倡各締約方在金融科技產業上的合作，促進與相關企業之合作，以及發展利用金融科技替企業或金融部門解決困難。同時，在符合各締約方各別的法律及規範下，鼓勵企業家或新創人才的跨境合作與交流。另一方面，CPTPP 雖有金融服務業以及合作專章，但並未明確對各締約方在金融科技領域的合作及交流進行規範。

又如相較於 CPTPP，DEPA 增訂與人工智慧相關之條款，規範主要說明人工智慧科技對數位經濟的重要性逐漸增加，發展倫理及監管架構（亦稱「AI 監管架構」（AI Governance Frameworks）亦成為政府重要政策之一。另外，由於數位經濟跨境之特性，發展各締約方相互承認及國際間可依循之架構，以促進 AI 科技規範的適用及應用。總體而言，AI 監管架構應支持互信、安全及負責任之 AI 科技之使用，並包含可解釋性、透明性、公平性，以及以人為本之國際認可之原則或指引。⁵⁰³

⁵⁰³ DEPA Art. 8.2.

表 7 新興科技合作條款與 CPTPP 之比較

<p>1. 金融科技合作條款</p> <ul style="list-style-type: none">● DEPA 特別指出各締約方應在金融科技業領域相互合作。● DEPA 提倡各締約方在金融科技產業上的合作，以及發展利用金融科技替企業或金融部門解決困難，並鼓勵企業家或新創人才的跨境合作與交流。 <p>2. AI 合作</p> <ul style="list-style-type: none">● DEPA 增訂與人工智慧相關之條款；CPTPP 並無類似條款。● DEPA 本章節主要說明人工智慧科技對數位經濟的重要性，各締約方應共同發展一包含國際原則之倫理及監管架構，以支持互信、安全及負責任之 AI 科技之使用。
--

資料來源：本研究整理

（十三）創新與數位經濟規範（第九章）

DEPA 第 9 章為創新與數位經濟規範，共計 5 條規定，規範內容包括定義、目標、公共領域、資料創新與開放政府資料。DEPA 的創新與數位經濟專章顯示技術創新可作為實現社會和經濟福利的一種手段，並體認到公共領域可扮演重要角色，為未來資料創新建立未來資料共享項目的工作架構，促進政府資料成為可用的開放資料。⁵⁰⁴另一方面，CPTPP 第 14 章（電子商務）並無創新與數位經濟之相關規範。

（十四）開放政府資料（第九章）

DEPA 第 9.5 條為開放政府資料，規範重點在於締約方認識到，便利公眾獲取和使用政府資訊（包括資料）可以促進經濟和社會發展、競爭力和創新。締約方應努力確保以公開資料的形式提供該資訊。締約方應

⁵⁰⁴Digital Economy Partnership Agreement National Interest Analysis, New Zealand Foreign Affairs and Trade, June 2020, pp. 20-21, available at: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/FTAs-concluded-but-not-in-force/DEPA-NIA-June-2020-for-MFAT-website.pdf>.

努力合作以擴大對開放資料的獲取和使用方式，合作可包括以下活動：共同確定哪些部門可以使用開放資料集、鼓勵基於開放資料集開發新產品和服務、促進使用和開發以線上提供許可的開放資料以達到締約方各自法律及法規允許的任何目的。

與 DEPA 相比，CPTPP 無相關規定。但是，在 WTO 電子商務聯合聲明倡議提案中，日本、美國與烏克蘭提案均規定，成員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。香港提案納入公開政府資料對促進經濟發展和創新之重要性。日本、美國與烏克蘭主要均規定，向公眾提供政府資訊/資料時，應盡可能確保以可搜索、可用等方式提供資訊。此外，成員應盡可能合作，確定每一成員如何擴大和使用成員公開之政府資訊/資料，以促進和創造商業機會，特別是針對中小型企業。香港提案納入鼓勵成員公開政府資料，促進公眾獲取使用；成員應致力於確保向公眾提供公開政府資料，包括採用機器可讀之格式、在可行範圍內即時更新、不會對使用施加不必要之條款及條件等；鼓勵成員就公開政府資料之作法與政策進行資訊與經驗交換，特別是與電子商務發展有關部分。

表 8 開放政府資料條款與 CPTPP 之比較

1. DEPA 強調締約方認識到便利公眾獲取和使用政府資訊可以促進經濟和社會發展、競爭力和創新。締約方努力確保以公開資料形式提供政府資訊。締約方努力合作以擴大對開放資料的獲取和使用方式。
2. CPTPP 無相關規定。WTO 電子商務聯合聲明倡議提案中強調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。日本、美國與烏克蘭提案內容相近，惟日本要求應盡可能確保以可搜索、可用方式提供資訊；美國、烏克蘭則規定應確保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。香港特別要求公開政府資料方式需採用機器可讀格式、即時更新、不得施加不必要條款等，另鼓勵就公開政府資料之作法與政策進行資訊與經驗交換。

資料來源：本研究整理

（十五）中小企業合作（第十章）

DEPA 中，中小企業合作規範包含第 10.1 條一般原則規定、第 10.2 條合作增加中小企業在數位經濟之貿易與投資機會規定、第 10.3 條資訊分享規定、及第 10.4 條中小企業數位對話規定。CPTPP 中，中小企業合作規範涉及第 14 章電子商務專章的第 14.15 條合作規定，也涉及第 24 章中小企業專章的第 24.1 條資訊分享規定及第 24.2 條中小企業委員會規定。

DEPA 第 10.1 條一般原則規定，CPTPP 中雖未有明文相對應的規定，但納入第 24 章中小企業專章就等同於承認中小企業的重要性。DEPA 第 10.2 條合作增加中小企業在數位經濟之貿易與投資機會規定，CPTPP 在第 24.2 條中小企業委員會規定有類似內容。DEPA 第 10.3 條資訊分享規定，與 CPTPP 第 14.15 條和第 24.1 條相較，二者對分享資訊項目有差異。DEPA 第 10.4 條中小企業數位對話規定，CPTPP 第 24.2 條中小企業委員會規定和第 14.15 條（d）款有類似規定，但 DPEA 強調對話，有較具體之規定。

表 9 DEPA 中小企業合作條款與 CPTPP 之比較

1. DEPA 第 10.1 條一般原則規定，CPTPP 中雖未明文規定，但第 24 章為中小企業專章就等同於承認中小企業的重要性。
2. DEPA 第 10.2 條合作增加中小企業在數位經濟之貿易與投資機會規定，CPTPP 第 24.2 條中小企業委員會規定有類似內容。
3. DEPA 第 10.3 條資訊分享規定，與 CPTPP 第 14.15 條和第 24.1 條相較，二者對分享資訊要求有差異。
4. DEPA 第 10.4 條中小企業數位對話規定，CPTPP 第 14.15 條 (d) 款有類似規定，但 DEPA 強調對話，有較具體之規定。

(十六) 數位包容性 (第 11 章)

DEPA 第 11 章僅包含一個條文，即第 11.1 條數位包容性規定。CPTPP 中，涉及第 14 章電子商務專章第 14.15 條合作規定，以及第 23 章發展專章規範第 23.1 條一般規定、第 23.2 條促進發展規定、第 23.3 條廣泛的經濟成長規定、第 23.4 條婦女與經濟成長規定、第 23.5 條教育、科學、技術、研究和創新規定、第 23.6 條聯合發展活動規定、第 23.7 條發展委員會規定。DEPA 第 11.1 條提及文化和原住民，以及合作分享收集分類資料的方法和程序、使用指標及有關參與數位經濟的統計分析，為 CPTPP 所無。

(十七) 透明化規範 (第 13 章)

DEPA 第 13 章為透明化規範，共計 5 條規定，規範內容包括定義、法規公布、行政程序、審查及上訴，以及資訊提供。DEPA 的透明化規範將特別有助於小型企業參與數位貿易時取得相關資訊，並確保與數位貿易相關的法律和規則可獲及時公布。此外，本章也將確保 DEPA 締約各方以公平方式貫徹協定規定，及使締約一方的出口商得以在締

約他方境內獲得公正審判之機會⁵⁰⁵。另一方面，CPTPP 第 14 章（電子商務）並無透明化規範，但因 CPTPP 屬於完整經貿協定之緣故，因此與其他 CPTPP 章節一樣回歸適用 CPTPP 第 26 章（透明化及反貪腐）規定。總括而言，DEPA 第 13 章和 CPTPP 第 26 章有關透明化之規定雖因協定性質而有章節結構上之差異，但內容大致相符，僅在細節義務安排上有些微落差。

（十八）爭端解決（第 14 章）

DEPA 第 14 章為爭端解決，提供爭端當事國有效、公平且透明化的爭端解決程序。規範架構上，本章共計 7 條規定，包括定義、目標、範圍、斡旋、調解與調停、仲裁，以及場域選擇。除此之外，本章還訂有三項附件：附件 14-A 規定本章的適用範圍，附件 14-B 和附件 14-C 則分別設有完整的調停程序和仲裁程序規定。另一方面，CPTPP 第 14 章（電子商務）有關爭端解決之議題，僅有第 14.18 條的排除範圍規定，本章並無特別的爭端解決規範，因此對於電商之爭端解決處理，應與其他 CPTPP 章節一樣回歸適用 CPTPP 第 28 章（爭端解決）規定。CPTPP 第 28 章共計 23 條規定，設有完整的爭端解決機制，包括諮商、審議與執行三個階段。

首先，就訴訟主體而言，DEPA 第 14 章和 CPTPP 第 28 章均為「國對國」（亦即政府之間）的爭端解決機制與程序規範，不包含私人與地主國之間的爭端解決程序。對於私人與地主國間的爭端解決程序，CPTPP 另於第 9 章（投資）設有專門規定，DEPA 則無相關規定。另一方面，兩協定對於正式的爭端解決程序和替代性爭端解決機制（Alternative dispute resolution, ADR）的理解範圍有所差異。DEPA 的

⁵⁰⁵Digital Economy Partnership Agreement National Interest Analysis, New Zealand Foreign Affairs and Trade, June 2020, pp. 21-22, available at: <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade/FTAs-concluded-but-not-in-force/DEPA-NIA-June-2020-for-MFAT-website.pdf>.

正式爭端解決程序包含調停（mediation）與仲裁（arbitration）⁵⁰⁶兩項機制；CPTPP 則專指爭端解決小組程序（panel procedure）。至於 ADR 方面，DEPA 包含斡旋（good offices）與調解（conciliation）⁵⁰⁷；CPTPP 則包含斡旋、調解、調停和仲裁⁵⁰⁸。換言之，DEPA 係將一般所認為屬於 ADR 的調停和仲裁程序視為正式的爭端解決機制。

如爭端當事方決定採用 ADR 途徑解決爭端，DEPA 和 CPTPP 均規定，ADR 程序不得損及該當事方在任何其他程序中之權利，且該當事方得隨時暫停或終止該等 ADR 程序。此外，倘諮商他方同意，於爭端已依循正式爭端解決程序（DEPA：仲裁庭設立/ CPTPP：爭端解決小組設立），該 ADR 程序仍可繼續進行⁵⁰⁹。換言之，ADR 程序原則上屬於較為彈性的機制，當事國可隨時決定終止，且皆不影響正式爭端解決程序之進行。

表 10 DEPA 與 CPTPP 的正式和替代爭端解決機制比較

爭端解決機制	DEPA	CPTPP
正式爭端解決程序	<ul style="list-style-type: none"> ● 調停（mediation） ● 仲裁（arbitration） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 爭端解決小組程序（panel procedure）
替代爭端解決機制 （Alternative dispute resolution, ADR）	<ul style="list-style-type: none"> ● 斡旋（good offices） ● 調解（conciliation） 	<ul style="list-style-type: none"> ● 斡旋 ● 調解 ● 調停 ● 仲裁

資料來源：本研究自行整理。

⁵⁰⁶ DEPA Art. 14.5, 14.6.

⁵⁰⁷ DEPA Art. 14.4.

⁵⁰⁸ CPTPP Art. 28.6, 28.23.

⁵⁰⁹ DEPA Art. 14.4.2 -14.4.4; CPTPP Art. 28.6.2 -28.6.4.

（十九）例外專章（第 15 章）

由於例外專章係體制性規範，且在 DEPA 與 CPTPP 規定雷同，僅細節部分略有不同。

三、WTO 電商倡議談判內容分析

由於 WTO 電商倡議尚在談判中，且多數議題均無共識，故本文暫以 2020 年初草案為基礎，依據 A. 促進電子商務、B. 開放性、C. 信任度、D. 跨領域議題、E. 電信、F. 市場開放六大議題區塊，同時根據提案與 CPTPP 差異分析及會員討論意見，綜合歸納現階段在重要議題上之談判困難點和共識度。此外，目前提案有相當數量之議題為 CPTPP 所未包含之議題，但屬於 DEPA 議題，茲參見下表歸納。

1. 目前提案國家數多且提案方向也大致相同，具有共識之重要議題包含：電子傳輸免徵關稅（但租稅議題是否納入規範尚有爭議）、數位貿易便捷化（但涵蓋議題仍發散）、不得禁止或限制跨境傳輸資訊（有潛在反對會員，如中國）、禁止資料在地化（有潛在反對會員，如中國）、開放政府資料（但許多會員國內尚未落實）、線上消費者保護（但是否納入線上消費者救濟機制尚有爭議）、個人資料/隱私保護（但保護標準不同）、軟體原始碼（有潛在反對會員，如中國）、合作（項目有待後續討論）。
2. 此外目前提案國少，是否獲得其他會員支持有待觀察，但屬於 DEPA 議題者包含：電子發票、電子可轉讓紀錄、低價少量免稅門檻、互動式電腦服務和侵權、使用線上平臺/競爭、電子商務相關網路設備和產品。

表 11 WTO「電商倡議明」現階段重要議題談判進展及與是否屬於 DEPA 議題比較(2020 年)

議題	是否有與 CPTPP 相近提案	是否有與 CPTPP 具重大差異提案	是否屬 DEPA 議題	現階段談判困難點
主題 A：促進電商措施				
電子傳輸免徵關稅(和租稅議題)	是	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 電子傳輸免徵關稅:會員大多支持電子傳輸免徵關稅 ● 租稅議題:是否應明文保障各國課徵數位稅有爭議
電子發票	CPTPP 無相關規範	是	是	許多會員國內未實施電子發票相關措施
電子可轉讓紀錄	CPTPP 無相關規範	是	是	規範範圍待釐清(目前等待提案國提出修正草案)
低價少量免稅門檻	CPTPP 無相關規範	是	否	<ul style="list-style-type: none"> ● 與貿易便捷化協定規範重疊 ● 衡量標準是否具合適性
數位貿易便捷化	CPTPP 無相關規範	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 草案內容與世界關務組織推動工作重疊 ● 強制規範造成壓力 ● 草案內容涉及國際標準或市場進入談判者,規範範圍均待釐清
主題 B：開放性				
互動式電腦服務(和侵權)	CPTPP 無相關規範	是	否	<ul style="list-style-type: none"> ● 規範範圍待釐清 ● 美國提案來自 USMCA 規定,但即使加拿大也表示反對
不得禁止或限制跨境傳輸資訊	是	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 例外條款中對於合理公共政策目的之規範方式不同 ● 潛在的反對會員(如中國大陸)尚未提案
禁止資料在地化(和禁止金融業資料在地化)	是	是	是	潛在的反對會員(如中國大陸)尚未提案
開放政府資料	CPTPP 無相關規範	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 許多會員國內尚未落實 ● 應限定開放政府資料之義務範圍 ● 應考量國內法之例外情形
使用線上平臺/競爭	CPTPP 無相關規範	是	是	WTO 談判場域是否適合討論競爭議題有爭議
線上消費者保護	是	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 是否納入線上消費者救濟機制有爭議 ● 規範強度不同有爭議
個人資料/隱私保護	是	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 歐盟草案標準明顯高於其他會員提案 ● 各會員國內法可能不一致

議題	是否有與 CPTPP 相近提案	是否有與 CPTPP 具重大差異提案	是否屬 DEPA 議題	現階段談判困難點
軟體原始碼	是	是	否	<ul style="list-style-type: none"> ● 是否納入演算法有爭議 ● 要求移轉或取得原始碼之目的有落差 ● 潛在的反對會員（如中國大陸）尚未提案
主題 D：跨領域				
合作	是	是	是	<ul style="list-style-type: none"> ● 討論此議題為時過早，應視其他電商規則而定 ● 不同發展程度會員之合作項目不同，尚未達成共識
主題 E：電信				
電子商務相關網路設備和產品	CPTPP 無相關規範	是	否	此提案乃針對中美貿易戰，係過於傾向政治化因素之個案問題，美國必然反對

四、綜合分析

由於 DEPA 議題涵蓋面高於 WTO 電商倡議談判，同時後者談判內容及時間尚有極大不確定性，故本報告茲以 DEPA 為綜合分析歸納對象。

（一）DEPA 針對 CPTPP 部分條文加強規範

DEPA 針對 CPTPP 部分條文制定了更嚴格、更細緻的條文義務要求，包括：第 2.2 條無紙化貿易、第 4.2 條個人資料/隱私保護、第 5.1 條網路安全合作規定、第 6.3 條線上消費者保護等規定，均係 DEPA 在 CPTPP 類似規定之基礎上，進一步加強規範之條文。此外，DEPA 第 7.1 條數位身分之規定，與 CPTPP 第 14.6 條有關相同，均以促進數位驗證或電子簽章的使用為規範目的，但兩者規範重點全然不同。DEPA 內容採鼓勵締約方進行合作之模式，CPTPP 條文則多採「禁止」方式來規範。

（二）DEPA 獨有規範

此外，DEPA 亦納入了 CPTPP 所沒有規範之其他條文義務，包括：DEPA 在「電子商務與貿易便捷化（MODULE 2）」一章中，增訂跨境物流條款（第 2.4 條）、電子發票規範（第 2.5 條），及在電子交易架構（第 2.3 條）新增要求成員應致力於採用 2017 年《UNCITRAL 電子可轉讓紀錄模範法》，並涵蓋層面更廣之電子支付（第 2.7 條）規範；以及在「更廣泛網路信任環境（MODULE 5）」一章中，納入第 5.2 條線上安全保障規定。此外，對照 CPTPP 第 14.6 條規範之電子簽章驗證，在 DEPA 第 7 條亦訂有數位身分條款，兩者規範對象、規範方式均有不同。DEPA 第 7 條要求各締約方應致力提升彼此間數位身分制度的相容性（interoperability）。對照 CPTPP 第 14.6 條係採禁止性規範方式，DEPA 針對數位身分則是鼓勵締約方透過推動合作的方式來達到制度相容性。

（三）DEPA 擴大納入新興議題之合作事項

DEPA 與 CPTPP 數位貿易規範，最主要的差異在於 DEPA 進一步擴大數位貿易相關議題之合作。DEPA 推動合作之領域，除了 CPTPP 既已納入之合作領域（政府採購、競爭政策）之外，進一步納入了數位身分、金融科技合作、人工智慧、公共領域、資料創新、開放政府資料等數位新興議題之合作。在中小企業合作領域，DEPA 則採用與 CPTPP 類似的合作推動模式，但對於資訊分享事項有更清楚、具體的規範。除此之外，DEPA 亦將女性賦權、原住民、文化等包容性議題，整合納入「數位包容性專章（第 11 章）」下加以規範。

五、我國法制整備分析建議

本報告針對 DEPA 新增之各項數位貿易規範（包括：強化 CPTPP 條文義務以及 DEPA 獨有之規定），對應檢視我國現行相關法規之現況，進一步歸納相關規範對我國之意涵，獲致下列研究結論如下：

（一）我國法規未完全符合 DEPA 第 2.2 條無紙化貿易之規定

CPTPP 第 14.9 條無紙化貿易的規定，即締約方應致力於：(a) 貿易管理文件以電子形式予以公開；及(b)接受以電子方式提交之貿易管理文件等同於該等文件紙本之法律效力。與 CPTPP 第 14.9 條規定內容相較之下，DEPA 第 2.2 條規範更多的細節與做法，包括：促進資料交換系統使用、建立單一窗口。此外，DEPA 進一步要求締約方在無紙化貿易方面，透過啟動新的合作倡議來促進無紙化貿易，以及在雙邊和國際論壇上針對此一議題進行合作。

對此，DEPA 有關無紙化貿易之規定主要援引自 WTO《貿易便捷化協定》之規範義務，我國加入 WTO《貿易便捷化協定》之初，即已部分達成電子化檢證、單一窗口等義務之雛型要求，惟實務上在電子化驗證與單一窗口的執行上，即便有法規基礎的背景下，我國實務上並未有確切落實的制度在執行，故而我國現行相關法規已經部分符合 DEPA 對無紙化貿易之規範，但實務上能須持續建置制度與系統，關於 DEPA 對無紙化貿易之進一步規範，尚有一段落差。

（二）我國電子交易架構實務，尚未達到 DEPA 電子交易架構規範所要求之規定

DEPA 第 2.3 條有關電子交易架構之規定，相較於 CPTPP 之規定，納入新規範進條文中，要求成員應致力於採用 2017 年《聯合國貿易法委員會電子可轉讓紀錄模範法》。該條文之核心義務，乃是要求締約方應致力於避免任何不必要之電子交易監管負擔及促進利害關係人對

電子交易法律架構之研擬提供意見。締約方應將其與電子交易架構有關的措施，建立在先前的國際標準（1996年《聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法》或2005年《聯合國國際契約使用電子通訊公約》）基礎上，以達此規範目的。

我國電子可轉讓紀錄，目前並未設立專法，但涉及與票據、提單、倉單有關之法律，以海商法可為例子。至於電子載貨證券部分，海商法無相關規定，僅得以《電子簽章法》適用。惟其對於載貨證券之物權性和流通性等之規範及保障仍為不足，導致我國實務界因為缺乏實際的法律保障，而未使用電子載貨證券，更遑論是區塊鏈電子載貨證券。因此，DEPA 要求成員應致力於採行《聯合國貿易法委員會電子可轉讓紀錄模範法》，對我國而言尚有落差。

（三）DEPA 第 2.4 條跨境物流條款對我國應不構成障礙問題

DEPA 第 2.4 條有關跨境物流之規定，此為 CPTPP 未納入之規定。該條僅係要求締約方應盡力分享有關物流部門的最佳作法和一般訊息，包括最後一公里的運送；使用電動、遙控和自動駕駛車輛；促進提供貨物跨境運送交付的選擇；物流運送和商業的新模式。本條並未賦予締約國調整國內法制之義務，故而對我國參與上應不構成障礙問題。

（四）我國商業發票運作尚未達到 DEPA 所要求的系統互通性

DEPA 第 2.5 條有關電子發票之規定，為 CPTPP 未納入之規定。該條文之核心義務，乃是該條第二項有關電子發票系統互通性之義務。該條要求締約方應確保在其管轄範圍內執行與電子發票有關的措施，以支持跨境互通性。為達成此目的，締約方應將其與電子發票有關的措施以現有的國際標準、指南或建議為基礎。

然而，我國在政府主導下，已在國內推動電子發票制度統一與普及，係交易後之稅務憑證，供境內使用。因而在發票的內容、格式和資訊系統與國際互通性上仍有落差。

（五）我國電子支付實務尚未達到 DEPA 要求的服務及系統互通性

DEPA 第 2.7 條有關電子支付之規定，與 CPTPP 納入之規定差異極大。該條文之核心義務，乃是該條第二項有關電子支付系統互通性之義務，包括監控標準、個資保護、電子支付的對接等。該條要求締約方應確保在各締約方國內電子支付服務供應商提供之電子支付的迅速增長，締約方同意藉由促進和採用國際公認標準、促進互聯性來支持發展高效率、安全和有保障的跨境電子支付以及支付的基礎設施的相互連結，並鼓勵有益的創新和競爭，以支持跨境互通支付生態系統。為達成此目的，締約方應將其與電子支付有關的措施以現有的國際標準、指南或建議做為基礎。

我國國內電子支付的基礎建設已臻完備，推動行動支付勢在必行，建議政府宜透過跨部會合作，運用有效之政策工具，整合各項推動措施，惟在電子支付雖有相關法規命令規範，實務上因我國須課徵營業稅加上消費基數小，若小型商家設置電子支付系統後還需繳稅，在營業額不高的情況下根本無法獲利，導致商家不願配合，此外，政府的政策也影響了業者的配合度及使用率。據此，我國法規即便已經推動整合中，但實務上要達到與國際互通性程度仍有落差。

（六）我國為 APEC/CBPR 成員，應可符合 DEPA 資料保護信任標章之規定

相較 CPTPP 第 14.8 條規定，DEPA 第 4.2 條新增締約方應鼓勵企業採用個資保護信任標章，並對此進行資訊交換與經驗交流，以及與承認彼此標章於跨境資訊傳輸時的有效性等義務。

本章規範涉及我國法規為個人資料保護法（個資法）。在個資保護議題上，我國個資法雖未於條文直接明示 OECD 建議之八項原則，然各條文皆已有落實其各項原則。此外，特別針對 DEPA 要求信任標章方式加強個資保護，我國政府自 2009 年即推動「臺灣個人資料保護與管理制度」（TPIPAS），協助非公務機關依據個資法規定導入個資保護與管理制度。同時，我國政府已於 2018 年正式加入 APEC 跨境隱私保護規則(Cross-Border Privacy Rules, CBPR)體系，透過 CBPR 所建立之認證機制，可以協助我國公私部門彰顯其個資保護水準，已達到 APEC 區域內認可之保護水準。由此觀之，我國現行實務應認已符合 DEPA 信任標章之規範要求。

（七）DEPA 更廣泛網路信任環境專章新增線上安全保障規定

DEPA 第 5.2 條線上安全保障規定為 CPTPP 所無之條文，規定締約方肯認安全保障的線上環境為數位經濟所需，締約方將採取多方利害關係人方式解決安全保障問題，以及締約方應致力於為全球線上安全保障問題提供合作解決方案。對此，DEPA 更廣泛網路信任環境規範對我國並不會造成負面影響，並可做為我國往後簽署相關協議之借鏡，將此等合作性質議題納入協定後，即便無強制力，但納入本身就具有進步的意義，且未來有機會藉由同儕檢視、交流之機制逐漸推進。

（八）DEPA 第 6.2 條防範商業電子訊息濫發：我國數位通訊傳播法草案仍未完成立法

在 DEPA 規範議題當中，對我國影響較大者可能在於防制垃圾郵件議題上。DEPA 第 6.2 條第 1 項規定僅要求締約方通過或維持相關措施（measures）解決未經同意之商業電子訊息濫發問題，然而紐西蘭於 2007 通過「未經同意電子訊息法」（The Unsolicited Electronic Messages Act 2007），新加坡亦於同年完成「垃圾郵件控制法」（Spam Control Act），

而我國數位通訊傳播法草案仍未完成立法，通傳會僅以行政指導措施做為防制垃圾郵件之解決方式⁵¹⁰，與兩國之管制強度有落差，將成為未來參與 DEPA 談判時須考量之因素。

（九）DEPA 第 6.3 條納入線上消費者救濟機制之規定

DEPA 第 6.3 條第 8 項規定，締約方應努力找尋處理跨境電子商務交易的替代性爭議解決方式（ADR），此項議題可能涉及線上爭端解決機制（ODR）之建立。目前我國跨境消費爭議處理方式主要有三種管道，皆屬透過實體組織進行爭端調處或司法追訴，對消費者而言所費不貲且曠日持久。我國尚未導入 ODR 機制，然而隨著數位貿易與跨境電子商務活動興盛與科技發展，預期無論雙邊或區域性貿易協定談判將出現諸多呼籲建立線上爭端解決機制之提議，主管機關應持續關注 ODR 機制導入之發展。

茲歸納法制完備面向如下表。

⁵¹⁰通傳會（NCC）自 2009 年 1 月起，持續邀請前 10 大網際網路接取服務及相關網路電子郵件服務業者協商，促請業者自主加強垃圾郵件及色情郵件之技術防制措施、將禁止濫發電子郵件納入「固接連線網際網路接取服務定型化契約書範本」、協商建立垃圾郵件之發送源反查機制、提報防制統計並公開於「防制垃圾郵件宣導網」等。參照「通傳會防制濫發電郵之政策規劃及推動作為（發布日期：2018.11.09）」之說明，網址：https://ise.ncc.gov.tw/emailsafety-page_id,15

表 12 DEPA 新增規範與我國現行實務落差分析

DEPA 條文規定	在 CPTPP 規範基礎之上進一步強化之數位貿易規範	我國現行實務落差分析
第 2.2 條 無紙化貿易	將 WTO《貿易便捷化協定》的義務納入至條文中，包括貿易管理文件型態、締約雙方資料交換的面向等；促進資料交換系統使用和採用的新措施開展合作，在雙邊和國際論壇上合作以加強對企業之間商業貿易活動所用的電子版貿易管理文件和電子記錄的接受程度。	我國現行相關法規已經部分符合 DEPA 對無紙化貿易之規範，但實務上採用國際標準的衛生和植物檢疫證書資料交換發展較慢，只與紐西蘭開始進行。故，關於 DEPA 對無紙化貿易之進一步規範，我國在實務上尚有一段落差。
第 2.3 條 電子交易架構	除了 1996 年《聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法》和 2005 年《聯合國國際契約使用電子通訊公約》，另將 2017 年《聯合國貿易法委員會電子可轉讓紀錄模範法》納入規範中	我國現行法規對於電子交易架構下所涉及之項目，分散在各個法規之下，甚至有部分項目仍缺乏實際法律保障，因此，DEPA 所新增之要求對於我國而言尚有落差。
第 2.4 條 跨境物流條款	承認高效率跨境物流的重要性，規範締約方應盡力分享有關物流部門的最佳做法和一般訊息。CPTPP 無此規範。	僅係要求締約方應盡力分享有關物流部門的最佳做法和一般訊息，對我國參與上應不構成障礙問題
第 2.5 條 電子發票	DEPA 納入電子發票系統互通性之義務，要求締約方應確保在其管轄範圍內執行與電子發票有關的措施，以支持跨境互通性。為達成此目的，締約方應將其與電子發票有關的措施以現有的國際標準、指南或建議為基礎。	我國在政府主導下，已在國內推動電子發票制度統一與普及，係交易後之稅務憑證，供境內使用。因而在發票的內容、格式和資訊系統與國際互通性上仍有落差。
第 2.7 條 電子支付	DEPA 第 2.7 條有關電子支付之規定，與 CPTPP 納入之規定差異極大。該條文之核心義務，乃是該條第二項有關電子支付系統互通性之義務，包括監控標準、個資保護、電子支付的對接等。該條要求締約方應確保在各締約方國內電子支付服務供應商提供之電子支付的迅速增長，締約方同意藉由促進和採用國際公認標準、促進互聯性來支持發展高效率、安全和有保障的跨境電子支付以及支付的基礎設施的相互連結，並鼓勵有益的創新和競爭，以支持跨境互通支付生態系統。為達成此目的，締約方應將其與電子支付有關的措施以現有的國際標準、指南或建議做為基礎。	我國國內電子支付雖有相關法規命令規範，實務上因我國須課徵營業稅加上消費基數小，若小型商家設置電子支付系統後還需繳稅，在營業額不高的情況下根本無法獲利，導致商家不願配合，此外，政府的政策也影響了業者的配合度及使用率。據此，我國法規即便已經推動整合中，但實務上要達到與國際互通性程度仍有落差。

DEPA 條文 規定	在 CPTPP 規範基礎之上進一步 強化之數位貿易規範	我國現行實務落差分析
第 4.2 條 個人資料 保護規範	DEPA 第 4.2 條與 CPTPP 第 14.8 條係皆要求締約方應制定保護電子商務使用者個人資料的政策框架與相關法規；DEPA 則更具體的將國際上關於建立隱私保護框架的基本原則諸如資料使用的透明性、資料品質、使用資料的課責性等納入協定，並推動資料保護標章做為各締約方組織具備完善資料保護機制的證明方式。	我國為 APEC/CBPR 成員，應認符合 DEPA 資料保護信任標章之規定
第 5.2 條 線上安全 保障	DEPA 廣泛地規定締約國應就線上安全（Safety and Security Online）保障展開合作。	線上安全保障規定僅係要求締約國針對線上安全保障議題展開合作，對我國參與上應不構成障礙問題
第 6.3 條 線上消費者 保護	DEPA 第 6.3 條第 8 項要求締約方應努力找尋處理跨境電子商務交易的替代性爭議解決方式（ADR）	此項議題可能涉及線上爭端解決機制（ODR）之建立。目前我國跨境消費爭議處理方式皆屬透過實體組織進行爭端調處或司法追訴，對消費者而言所費不貲且曠日持久。

資料來源:本研究整理

六、數位經濟合作議題建議

雖然 DEPA 針對數位經濟相關之新興議題，絕大多數採取推動合作的模式來規範，但將人工智慧、資料創新、開放政府資料等議題納入經濟整合，本身就具有進步的意義。再者，一旦納入協定後即便無強制力，但未來便可排入協定年度會議之議程，仍有藉由締約國之間的同儕檢視、經驗分享與討論之機制逐漸推進。有鑑於此，在推動合作的策略方面，應選取法規環境較為完備之領域，或是具備良好實踐成果之政策領域，作為優先推動之合作事項。採行此一合作推動策略，較易於在先期合作階段發揮我國對相關議題之影響力，並透過自身發展實例的資訊分享，提高我國對相關議題討論之參與度。據此，本報告建議：我國政府應優先選取我國法制發展進程較快的新興議題領域、符合我國產業發展利益

的中小企業合作領域，以及符合我國數位發展政策方向的數位包容性議題，作為與 DEPA 國家推動合作之優先領域。

（一）數位身分之合作建議

DEPA 要求各締約方應致力提升彼此間數位身分制度的互通性，並具體列出締約方促進制度互通性之可能方式，包括：建立或維護適當架構以促進各締約方間的數位身分的技術相容性及共同標準、比較各締約方對數位身分的保護措施、建立更廣泛的國際架構，以及針對數位身分的相關政策及法規、技術性執行與安全標準，以及使用者情形的最佳案例進行知識與專業的交換。對此，數位身分之運用涵蓋公私部門不同領域。公部門可能運用在戶政、行政文件之申請等，如：數位身分證之推行。而私部門則可能運用在電子交易、遠距醫療、金融商品等方面。在相關合作工作的推行上，我國政府應依據當前國內推展現況分別選取適當的推動方式，來提升區域內數位身分制度之互通性。

我國內政部自 2003 年起推行具有網路身分認證及資料安全傳輸功能的自然人憑證，各行政機關在此一基礎上開發了許多線上便民服務之相關應用，例如：申報個人綜合所得稅、申請電子發票歸戶、地籍電子謄本及電子戶籍謄本、查詢個人勞保投保年資、勞工退休金個人專戶核發金額試算、健保投退保資料、入出境電子資料等⁵¹¹。在公部門數位身分之運用方面，建議可優先盤點各締約方實施數位身分相關政策及法規之概況，作為主管機關之間進行案例分享與資訊交換之基礎。

在私部門數位身分之運用方面，目前我國對於特定領域之數位身分管理機制訂有相關監管法規，例如：《電子支付機構使用者身分確認機制及交易限額管理辦法》，對於電子支付使用者身分確認機制之建立方

⁵¹¹ 內政部憑證管理中心網站，https://moica.nat.gov.tw/news_in_2238.html

式、程序及管理訂有相關規定⁵¹²。然而，私部門所運用的數位身分驗證機制發展日新月異，從密碼安全性、兩步驟驗證、雙因素驗證到晚近發展成為主流的生物特徵驗證（如指紋、面部掃描等），國際標準組織對數位身分安全標準的採用也不斷地推陳出新。在此一背景下，我國在與DEPA 締約國推動私部門數位身分之合作時，可優先針對相關國際標準之發展動態進行資訊交換，探索未來區域內依據國際標準推動法規調和之可行性。

（二）資料創新和監管沙盒之合作建議

DEPA 第 9 章創新與數位經濟專章顯示，技術創新可作為實現社會和經濟福利的一種手段，而隨著數位時代來臨，為促進使用者能在長期以來的智慧上不斷進行創新活用，公共領域資料將是非常重要的發展根基，可扮演重要角色。各國政府在尋求公共領域與智慧財產權保護間之衡平上，若可使智慧財產權相關權利資訊更為公開透明，除了強化智慧財產權保障外，將有助於識別屬於公共領域的範疇，以利為未來資料創新建立資料共享項目的工作架構。

此外，締約方認識到跨境資料流和資料共用，可以在監管資料沙盒的範圍內增強創新。台灣金融監理沙盒即金融科技發展與創新實驗條例，於 2017 年通過。根據網站 <https://www.sandbox.org.tw/> 所公佈資料，我國在 2017 年 8 月至 2019 年 12 月 5 日已推動 66 件創新應用實驗⁵¹³，其中涉及跨境資料流方面的實驗有向我國電商推廣跨境收款服務⁵¹⁴、外籍勞工以電子傳送或其他非正本方式向私立就業服務機構法人提供外籍

⁵¹² 《電子支付機構使用者身分確認機制及交易限額管理辦法》，金融監督管理委員會金管銀票字第 10702732940 號令修正發布。

⁵¹³ https://www.sandbox.org.tw/index_announcement.php

⁵¹⁴ 本案業者欲向我國電商推廣跨境收款服務，協助「以中國大陸消費者為銷售對象之我國電商」直接與銀聯、支付寶、微信支付等跨境支付平台之香港註冊結算機構簽定線上金流服務協議並進行審核，之後該機構即可將中國大陸消費者支付之商品款項匯款至我國電商指定之銀行帳戶中。

<https://www.sandbox.org.tw/files/pdf/18111601/file1-no.64%E9%87%90%E6%B8%85%E5%85%AC%E5%91%8A.pdf>

勞工薪資結匯兩案例。⁵¹⁵在此一背景下，我國在實驗性監理法規環境方面，具備明確的法規架構、申請流程和運作經驗，足以做為我國未來與 DEPA 締約國討論跨境資料創新、監管沙盒等議題之重要基礎。

（三）中小企業數位對話之合作建議

DEPA 中小企業合作規範之目標為：在維持中小企業活力和增加其數位經濟競爭力、促進私部門參與中小企業合作、協助中小企業間在數位經濟方面之密切合作以及合作促進中小型企業的就業和成長。我國乃以中小企業為主的經濟體，2018 年中小企業家數占全體企業 97.64%，因此，建議我國在增加中小企業在數位經濟之貿易與投資機會以及資訊分享這二個合作方向上加強對話。

首先，在增加中小企業在數位經濟之貿易與投資機會之合作方向上，透過對話可促進資訊交換，如利用數位工具和技術改善中小企業獲得資本和信貸的機會、中小企業參與政府採購機會以及其他可以幫助中小企業適應數位經濟的最佳做法等。此外，政府應鼓勵中小企業多參與可以幫助中小企業與國際供應商、買方和其他潛在商業夥伴建立聯繫的平台，擴大對話空間，增進貿易與投資商機。

其次，在資訊分享之合作方向上，藉由對話，可強化各締約方公開資訊網站之建立及維護。其一是提供中小企業專屬資訊，包括：協定條文中有關中小企業之解釋、任何有助於中小企業瞭解本協定所涵蓋及提供之獲益機會。其二是提供相關連結，除了締約方建立之國家公開資訊網站和政府相關部門網站外，也提供合適且有助於瞭解協定施

⁵¹⁵ 本案業者為私立就業服務機構法人，主要從事外籍勞工仲介、代外籍勞工處理薪資結匯等外籍勞工服務事業。該業者目前已提供外籍勞工代處理薪資結匯匯出服務，而為了簡化外籍勞工辦理境外結匯匯出程序，減少外籍勞工辦理該服務之時間、空間成本，因此業者欲於現行實體通路外，增加外籍勞工以手機行動應用程式（即手機 APP）上傳相關資料並至超商進行付款之結匯匯出管道。

<https://www.sandbox.org.tw/files/pdf/18050202/file2-no.65%E9%87%90%E6%B8%85%E5%85%AC%E5%91%8A.pdf>

行之資訊，包括海關法規、程序或查詢點；資料流和資料隱私相關法規；創新和資料監管沙盒；智慧財產權規範及程序；與數位貿易有關的技術法規、標準或符合性評鑑程序；與進出口有關的動植物檢疫措施；貿易促進方案；政府採購機會；中小企業融資計畫。此外，定期審查網站上的資訊和連結，以確保是最新而準確的，並盡可能提供英文資訊，均有助於擴大對話空間。

至於對話的方式，建議可召集各締約方的私營部門、非政府組織、學術專家和其他利害關係人展開對話，並與有興趣者協同召開，對話應促進中小企業的利益，也應促進締約方間之協同和行動。此外，鼓勵締約方利害關係人之包容性參與，並增加外部影響力，可另外組織對話，或參與現有平台和會議，包括 APEC 或 WTO 會議。另外，可以考慮使用相關的技術或科學投入，或從對話中獲得其他資訊，促進中小企業受益。

（四）數位包容性之合作建議

DEAP 數位包容性規範之目標為：所有人和企業都有參與、貢獻和受益於數位經濟之需求，並且消除障礙以擴大和促進數位經濟機會，以促進文化和人與人間聯繫，如原住民間聯繫，以及改善婦女、鄉村人口和低收入族群之近用。我國關懷弱勢族群及落實公平數位機會一直是政府推動資通建設及普及政府服務的施政重點。⁵¹⁶自民國 93 年起，國內陸續推動「縮減數位落差」、「創造公平數位機會」、「深耕數位關懷」及「普及偏鄉數位應用」等政策計畫，希望運用政府及民間資源，提供所有地區、族群和產業平等的數位機會，以提升優質網路社會的效益。近年政府縮減數位落差政策已進一步轉化為更積極的數位關懷（e-care）、數位包容（e-Inclusion）及數位機會（e-opportunity）

⁵¹⁶國家發展委員會，數位機會調查

<https://www.ndc.gov.tw/cp.aspx?n=F989ADF8DB79B835&s=361481EEE6D402F3>。

等，希望透過更強而有利的公共政策方案，以減少特定群體之間的數位機會差異。為了掌握國內數位發展情形，國家發展委員會每年定期辦理個人家戶數位機會調查。

因此，建議我國在促進婦女、鄉村人口、低收入族群和原住民參與數位經濟目標上，可合作分享經驗和最佳實踐，包括數位包容方面之專家交流；促進包容和永續經濟成長，以幫助確保數位經濟的利益有更廣泛的分享；解決近用數位經濟機會的障礙；制定計畫以促進所有群體參與數位經濟；分享收集分類資料的方法和程序、使用指標及有關參與數位經濟的統計分析。此外，與數位包容有關的合作活動可透過各締約方機關、公司、工會、民間團體、學術機構和非政府組織等協同進行。

附錄一 期初審查意見辦理說明

計畫名稱：因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑之臺灣策略研析

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：	
(1) 本案需求書主要工作項目為研析即時或重大議題、提供政策諮詢服務，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) 本案主要研究架構包含：重要國際經貿組織動態、數位轉型趨勢、重要區域整合與雙邊 FTA 發展，以及美國經貿政策發展等領域，整體架構尚稱完整。	感謝委員意見。
2. 初步研究成果：	
(1) 請研究團隊依據報告提交時間，視實際進展調整文字敘述(詳報告第 13 頁)，以及重新檢視文字誤繕處(詳報告第 i 頁)；另部分體例有誤，請修正或調整段落階層，詳報告第 8、72-74 頁。	感謝委員意見，已依委員意見修正或調整相關文字與段落階層。
(2) 封面內頁請依本會「委託研究計畫作業要點」規定，以方框註明「本研究報告內容僅供本會業務參考」。	感謝委員意見，已依委員意見辦理。

附錄二 期中審查意見辦理說明

計畫名稱：因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑之臺灣策略研析

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 頁), 本案主要研究內容包含: 重要國際經貿組織動態及數位轉型趨勢、重要區域整合與雙邊 FTA 發展, 以及美國經貿政策發展等三大面向; 另依本案需求書規定, 應於期中報告說明執行進度。經查目前期中報告已涵蓋前述 3 大主題範疇, 相關工作均按進度完成, 符合本計畫需求。</p>	<p>感謝委員意見。</p>
<p>2. 內容調整及文字修正建議: 請研究團隊重新檢視文字誤繕處(詳報告第 ii、9、14、42、52、59、66、76、88、89、98、101、139、153、154、168、195、223、239、244、247、259、293 頁), 另部分排版或體例有誤, 請一併修正或調整(詳報告第 7、168、171、298 頁); 並請重新檢視全文論述的完整性及正確性(詳報告第 14、23、30、100、102、289 頁)。</p>	<p>感謝委員意見, 已依委員意見修正相關文字與格式, 並調整相關論述。</p>

附錄三 期末審查意見辦理說明

計畫名稱：因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑之臺灣策略研析

執行單位：中華經濟研究院

審查意見	回覆意見
1. 期中報告審查意見修正情形：目前期末報告(初稿)內容業依期中審查意見修正。	感謝委員意見。
2. 研析內容及架構：	
(1)本計畫主要工作事項為提供「即時或重大議題研析」、「政策諮詢服務」，研究團隊均按要求完成，相關內容已納入期末報告，符合本計畫需求。	感謝委員意見。
(2)本期末報告(初稿)內容主要分為：研究規劃、研究方法、研究方向(包含當前重大經貿議題發展脈動)、結論與政策建議，另前揭各項研析諮詢報告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。	感謝委員意見。
(3)內容調整及文字修正建議：請研究團隊重新檢視文字誤繕處(詳報告第 i,vii,viii,xii,25,26,35,37,211,263,278,312,321,326,393 頁)，另建議依據結案報告提交時間調整文字敘述，並請重新檢視全文論述的完整性及正確性(詳報告第 iii,v,ix,xiii,10,19,20,27,34,41,42,48,115,118 頁)。	感謝委員意見，已依委員建議修訂相關文字及調整論述。

因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑之臺灣策略研析

/ 鄭昫欣計畫主持；李 淳、王煜翔協同主持。

— 初版. —

臺北市：國發會，民 110.12

面：表，公分

編號：(110) 013.0103

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

國際經濟

552.16

因應疫後數位轉型與全球經貿秩序重塑之臺灣策略研析

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：鄭昫欣

協同主持人：李 淳、王煜翔

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 110 年 12 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(110) 013.0103 (平裝)