

歐巴馬政府貿易政策之調整、轉變 與對我國之啟示

杜巧霞*、劉亮君**

網 要

壹、前 言

貳、歐巴馬政府第二任期貿易政策的主軸

- 一、透過貿易以增加就業機會
- 二、強化貿易規則，行使美國貿易權以確保市場之公平競爭

參、主導 TPP 以促進亞太經濟整合

- 一、TPP 的演進
- 二、未來可能發展
- 三、TPP 重要議題與特色
- 四、中國對 TPP 之立場與因應

肆、推動跨大西洋貿易與投資夥伴關係

- 一、未來協議之可能範圍
- 二、TTIP 對美歐的經濟效益
- 三、TTIP 協商進展
- 四、對全球貿易規範與秩序之可能影響

伍、對我國的影響與因應

- 一、TPP 對我國之影響與因應
- 二、TTIP 對我國貿易政策之意涵與因應

陸、結 語

參考文獻

* 美國維吉尼亞大學經濟所、美國伊利諾大學經濟所碩士、中華經濟研究院研究員。

** 國立東華大學經濟研究所碩士、國立台灣大學經濟博士班肄業、現任中華經濟研究院輔佐研究員。

壹、前言

2008 年金融海嘯之後，美國經濟自 2008 年第三季開始衰退，2009 年 GDP 負成長 2.8%，為了挽救瀕臨倒閉的金融機構，聯邦政府祭出量化寬鬆政策，但是失業率仍居高不下。為了振興經濟，美國整體經濟失衡的現象被嚴加檢視，包括對外貿易與財政收支均有巨額的赤字，導致振興經濟的措施，原本應以增加政府支出或公共投資以創造就業機會的財政政策為主，但在財政赤字與政府負債頻創新高之下，無法有效的採用擴張性的財政政策，因此擴大出口、鼓勵民間投資，尤其是鼓勵美商回美投資的經貿政策受到重視。具體而言，歐巴馬於 2009 年上任後即開始推動五年內出口倍增計畫、選擇美國、投資美國等措施，但在擴大出口的貿易政策中，小布希政府時代重視的 FTA 政策並未受到重視，已經完成談判並簽署的自由貿易協定，行政單位並未將其送到國會要求批准。此外，即使 2008 年小布希政府曾宣布將加入 TPP，但美國加入 TPP 的行動並不積極，故藉由自由貿易協定或區域貿易協定以擴大出口並不是當時美國貿易政策的主軸。

美國一向為推動全球貿易談判及制訂全球貿易規範的重要國家，美、歐、日等經濟大國更以具體行動支持多邊貿易談判而未展開彼此間雙邊或區域的自由貿易談判，但 2008 年杜哈回合談判失敗，2009 年美國宣布「重返亞洲」(pivot to Asia)，並宣布 TPP 為其重返亞洲政策的核心以後，不但積極主導 TPP 的推進，重新檢視小布希政府時已經完成簽署但尚未生效的 FTA (美國-韓國、美國-哥倫比亞、美國-巴拿馬 FTA)，陸續完成送國會批准以完成行政程序使之生效，也於 2013 年 3 月宣布將與歐盟展開跨大西洋貿易及投資夥伴關係(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)談判，因此美國貿易政策明顯地由多邊轉向區域或雙邊貿易談判。我國過去在參與

區域經濟整合方面，因受限於國際因素，參與程度十分有限，雖然我國已宣布將儘快加入 TPP，但是 TPP 為一高水準且涵蓋層面廣泛，號稱為 21 世紀典範的區域性 FTA，對我國自由化的進程具有相當挑戰，而美國此一貿易政策的轉變，對我國具有何種意義？對於我國將加入 TPP 必須有哪些政策改變？目前 TPP、TTIP 的進展如何？相當值得我國重視。本文主要分析歐巴馬政府此種貿易政策的轉變，其內涵以及未來可能發展，以致對我國將加入 TPP 的政策具有哪些影響？應該如何因應？以下首先簡介歐巴馬第二任期的主要貿易政策，其次是美國推動 TPP 的主要考量，其目標、TPP 談判至今為止存在的重要爭議，第三探討 TTIP 的可能內涵及其影響，第四是對我國的影響與啟示。

貳、歐巴馬政府第二任期貿易政策的主軸

由於美國的民主制度，總統由選民投票決定，在競選活動中，最關乎選票的問題是美國的就業市場與經濟成長率，因此當選之後的歐巴馬，其經濟政策即以提升就業率與維持經濟成長為主，在貿易政策方面亦以促進貿易以支持就業及促進經濟成長為主要訴求。2013 年 3 月 1 日歐巴馬政府向國會提交「2013 年總統政策貿易議程暨 2012 年回顧報告」(2013 Trade Policy Agenda and 2012 Annual Report)，特別指出將以「促進貿易以支持就業及經濟成長」(Supporting Jobs and Economic Growth through Trade)為其貿易政策的主要目標；其作法包括：透過貿易以增加就業機會、強化貿易規則、加強與各貿易夥伴的雙邊關係、協助開發中國家脫離貧窮、加強與國會聯繫、發展平衡的貿易關係，其中與本文密切相關者為前兩項：

一、透過貿易以增加就業機會

在貿易全球化之下，國際分工越來越細，根據比較優勢進行的專業化分工不但可以提高貿易夥伴間資源配置的效益，得到貿易交換的利益，更由於規模經濟可以擴大出口，自由競爭可以加速成長，因此具有創造就業機會與加速經濟成長的效果。歐巴馬政府所推動的擴大出口措施包括：

(一) 持續推動於五年內出口倍增計畫

歐巴馬總統於 2010 年宣布推行出口倍增計畫(National Export Initiative, NEI)，目標是在五年內使美國出口增加一倍，並創造兩百萬個國內就業機會。自實行三年以來，美國的出口持續攀升，至 2012 年時達到歷史新高，其中服務貿易出口較 2009 年成長 24%，製造業出口成長 47%，農業出口成長 44%，並且為美國創造了超過 100 萬個就業機會，惟距離倍增的目標仍有一段差距。於是在 2013 年繼續加強推動 NEI 計畫(註一)，主要領域包括強化貿易規則、努力促進出口、移除貿易障礙、擴大市場進入，並強制執行美國在貿易協定下的權利。

(二) 推動跨太平洋夥伴協議 (TPP) 以達成一個具有企圖心的區域貿易協定

美國於 2008 年宣布加入 TPP 談判，2009 年 11 月歐巴馬在日本發表「重返亞洲」的主題演講，至此 TPP 成為美國重返亞洲或推動亞太再平衡的核心策略。TPP 為一個高標準且具有下一代性質的區域貿易協定，它的前身為由新加坡、紐西蘭、智利、汶萊四個小國組成的跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定 (TPSEP)，由於四國原本自由化的程度即高，TPSEP 制定了彼此高度開放市場的自由化協定；此外四國均為 APEC 會員，而且當時 APEC 正在推動區域內貿易與投資的自由化、便捷化，四國在 TPSEP 中設定了對外開放的條款，以利更多 APEC 成員隨後可以加入。此後，美國欲加強其與亞太國

註一：根據 BEA 於 2013 年 10 月 24 日發布之出口量數據估計，至 2013 年底，美國年出口值可能達到 2.25 兆美元，與 2009 年出口值 1.58 兆美元相比，只成長了約 43%。據此估計到 2014 年底應無法達成「出口倍增」的目標。

家的整合，加入 TPSEP 乃十分自然。而由於美國市場的龐大，在美國加入後，至 2008 年 11 月已有澳洲、秘魯、越南首先表示加入意願，其次馬來西亞於 2010 年 10 月，墨西哥、加拿大於 2012 年 10 月，以及日本於 2013 年 7 月亦先後加入談判，故至 2013 年 11 月為止已有 12 個成員。此 12 個成員間的貿易占全球貿易的 40%，其對全球及亞太的經濟整合均具有相當意義。

(三)推動和歐盟間的跨大西洋貿易與投資夥伴協定談判

由於區域經濟整合的風潮自 1980 年代末期展開，1989 年美歐雙方曾有成立跨大西洋自由貿易區 (Transatlantic Free Trade Area , TAFTA) 之想法，但是當時並未啟動正式的談判。

然而此後全球化、區域化與新興國家興起的威脅日益成長，美歐需要加強合作的需求益加顯現，例如 2001 年 911 之後，美歐同樣面臨需要加強反恐之合作，而 2007 年雷曼兄弟事件導致全球金融海嘯，更確定了美歐需要加強在金融與經貿方面的合作，因此 2007 年美歐峰會，雙方成立跨大西洋經濟理事會 (Transatlantic Economic Council , TEC)，目的在協助統一彼此的法規、加強合作，以促進彼此經貿關係及加速改善彼此經濟狀況。2011 年美歐峰會指示 TEC 成立美歐高階促進就業與發展工作小組 (簡稱高階工作小組或 HLWG)，尋找促進雙方貿易、投資、就業、經濟發展以及競爭力的政策與方法。2012 年 6 月高階工作小組建議雙方簽署跨大西洋貿易與投資夥伴關係協定 (Transatlantic Trade and Investment Partnership , TTIP)。

經過與國內產業界初步溝通並得到正面回應下，2013 年 3 月歐巴馬在致國會的國情咨文中宣布，美歐雙方將展開 TTIP 談判，內容包括將打開商品、服務和投資的互惠市場，提供更多機會去更新貿易規則以及找出新的降低非關稅障礙方法 (手段)，若協議成功，則兩方經濟可透過擴張的貿易及投資機會產生新的產業及就業市場，並加強雙方間更緊密的戰略夥伴關係。

(四) 持續領導及強化 WTO 會員間的開放市場、強化規則對抗保護主義

美國的全球服務貿易量居世界第一，為了促進全球服務貿易自由化，美國原本寄望於杜哈回合中推動服務業之市場開放，但杜哈回合無法順利結束，2011 年底由 WTO 22 個會員國組成的 WTO 服務業真正之友集團 (Real Good Friends of Services, RGF)，在以美國為首並主導下，開始探索推動複邊的國際服務貿易協定 (Trade Service in Agreement, TiSA)，以促進服務貿易之市場開放。2013 年 TiSA 共進行五回合談判，其中在 7 月時各會員已提出各自的市場開放之初始清單，11 月起彼此就此清單加以回應。由於目前 TiSA 談判成員之共識是，以各成員目前在 FTA 之開放程度最高的承諾為基礎提出承諾清單，而美國服務業開放程度最高者為美韓 FTA，如果順利，TiSA 應該可以在會員國自願的情況下，達成服務業進一步開放的效果。惟此進一步的開放程度究竟有多大，目前尚未可知；而美國推動 TiSA 的目的，主要是鑑於對杜哈回合談判的失望，希望於 TiSA 談判中，建立彼此在開放服務貿易市場上更積極的談判模式，故進一步開放的程度也許不會太大。

(五) 透過區域經濟整合擴展貿易機會

美國正努力和世界各地的夥伴增加區域貿易和經濟整合，透過建立更多區域經濟整合，可促進其夥伴國之經濟成長與發展，進而有利於美國貨品與服務貿易之出口，以及支持更強大的全球貿易系統。2013 年美國繼續發展其與中東及北非之貿易投資夥伴協議 (Middle East and North Africa Trade and Investment Partnership, MENA TIP)，透過雙邊和區域的努力，美國將幫助這些國家執行經濟改革以及高標準的自由貿易及投資對策。2013 年，美國也將透過擴大經濟聯繫 (Expanded Economic Engagement, E3) 計畫和東協推動美國—東協貿易暨投資架構協定 (U.S.-ASEAN TIFA)，以增進和東協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 的區域貿易和投資。

(六) 強化對智慧財產權之保護以促進創新活動

根據 2012 年美國商務部的研究，智慧財產密集 (IP-intensive) 產業在 2010 年占了美國 2,710 萬個職缺，以及占美國國內生產毛額約 34.8%。為了維持這龐大且重要的經濟利益，美國在 2013 年將繼續尋找並擴大有利於美國智慧財產密集產品之出口，並在對密集使用智財權之生產者和使用者皆有利的平衡政策中去保護及支持就業 (job-supporting) 的創新。美國亦將繼續使用特別 301 條款 (Special 301) 以及其他廣泛的貿易政策工具去解決智慧財產權以及相關的市場進入議題，並繼續和其貿易夥伴合作解決爭議，強化強制執行的法治，鼓勵創新及提升創造力。

二、強化貿易規則，行使美國貿易權以確保市場之公平競爭

美國認為當所有貿易夥伴都遵守承諾並依照規則執行貿易政策時，對美國企業、勞工以及家庭即提供了最好的經濟利益。因此，歐巴馬政府將貿易執行 (Trade Enforcement) 的重要性提高到和開放市場 (market-opening) 一樣，並視為美國貿易政策的優先任務。在 2013 年美國持續遵行 WTO 規則，同時也監控並強制執行其在雙邊、多邊以及區域貿易協定中的義務，以便維持市場之開放及堅持其主要承諾。為了有效地執行各項貿易措施，美國成立了跨部會貿易執行中心 (Interagency Trade Enforcement Center, ITEC)，此結構提供美國管理當局更有能力去調查不公平的貿易行為，並提升其積極執行美國貿易法的能力。具體作法包括：

(一) 挑戰全球貿易市場與 WTO 抵觸之貿易行為

美國高度重視 WTO 的爭端解決機制，其對討論及裁定美國和其貿易夥伴之間的爭端扮演著不可或缺的角色。在可能的情況下，美國將持續與夥伴國對話，必要時則使用 WTO 爭端解決，協助保護及支持被不公平行為所威脅的美國就業。

(二) 強化 WTO 各委員會的運作以提高會員間的可靠性與建立信心

2013 年美國持續利用 WTO 各委員會及相關機構挑戰新的保護措施 (註二)，並思考可以改善各委員會執行力的可能方法。同時也將提升 WTO 委員會探討如何促進區域貿易協定、出口限制、食品安全以及政府對商品活動的介入等，以利相關規則發揮重要的作用。

(三) 善盡美國在貿易協定中承諾的義務

除了在以 WTO 規則為基準的體系中扮演領導的角色外，美國亦將加強其與貿易夥伴之雙邊諮商，強化美國在雙邊、複邊以及區域貿易協定中的承諾，並堅守對如勞工權利和環境保護等主要領域的承諾。

綜合而言，美國當前貿易政策雖然涵蓋了多邊、雙邊及要求美國自己本身努力拓展出口，但是由於杜哈回合貿易談判歷經十年而沒有重要成果，目前美國在多邊貿易體制主要推動服務貿易自由化的複邊協定，但短期內能有多少成就實無把握。在美國本身須努力推動的美國出口倍增計畫方面，如果以 2009 年為比較基準，到 2013 年，美國出口可能只能成長 43%，距離 2014 年要達成倍增的目標幾乎已確定無法達成，故歐巴馬的貿易政策明顯地轉向了雙邊及區域談判。由於美國的主要貿易夥伴在太平洋及大西洋對岸，因此首先推動跨太平洋的 TPP，其次再展開跨大西洋的 TTIP，目前兩大區域協定均可能於 2014 年完成。然而僅有協定並無法保證符合美國的利益，因此美國同樣重視貿易規則的執行以及對智慧財產權的保護，以確保公平競爭、維護美國的利益、鼓勵創新及提升創造力。

參、主導 TPP 以促進亞太經濟整合

註二：WTO 委員會附屬在總理事會中的貨品貿易理事會下，詳細 WTO 之組織架構請參考：<http://taiwan.wtocompcenter.org.tw/WTOcompages.asp>

一、TPP 的演進

TPP 目前已有 APEC 12 個成員國參與，其中美國毫無疑問的是最大的經濟體，TPP 的相關議題因而以美國為主。然而在 11 個 TPP 對象國中，美國已與新加坡、智利、秘魯、澳洲、加拿大、墨西哥簽有 FTA，而美國與紐西蘭、汶萊、馬來西亞與越南的貿易關係約只占美國對外貿易之 2%，故 TPP 若僅有上述 11 國，對美國的效益將非常有限，因此美國極力鼓勵日本加入。然而日本在過去所有 EPA 談判中對農業相當保護，日本的農業團體相當成功的利用政治訴求與民眾對弱勢團體的同情，對五大農產品一直未予開放，因此對於參與 TPP 相當謹慎。2013 年 3 月日本首相安倍晉三在正式加入前，為了取得美國的諒解，特別訪美並取得不須在談判前即承諾必須 100% 零關稅之認同，最後於 2013 年 4 月始宣布加入，並於 2013 年 7 月 24 日第 18 回合的最後一天，展開正式的入會談判。不過由於日本對農業的保護以及日本在談判後期始展開入會談判，卻呈現日本之入會承諾可能與 TPP 設定的高標準產生相當誤差，因此目前美、日主要是利用雙邊諮商來縮減此種差距，而 TPP 其他 10 個成員與日本的談判則缺乏進展，因此 TPP 能否於預計的 2013 年底前結束談判，仍有很多不確定。

二、未來可能發展

TPP 目前共有 12 個會員國，預計之後會有更多國家加入；例如，APEC 的會員國，包括：我國、韓國、菲律賓、泰國，以及 APEC 以外的國家如：哥倫比亞、哥斯大黎加等均已表示有意加入。由於 APEC 推動的自由化措施是對外開放的，因此未來 TPP 的成員不但會擴大，而且有可能會擴大到 APEC 以外地區，以致有可能逐漸代替杜哈回合的多邊貿易談判，而由 TPP 扮演一部分規範全球貿易秩序的功能。不過由於 TPP 涵蓋議題層面廣，要求自由化的程度高，在經過三年共 19 回合談判後，仍有一些重要議題無法達成共識，

故亞洲開發銀行於 2013 年 10 月提出亞洲經濟整合監測 (Asian Economic Integration Monitor) 報告稱，如果 12 個成員國無法就部分重要議題達成共識，而美、日又平行的在進行雙邊談判，未來 TPP 可能淪為若干鬆散的雙邊談判，以致崩解為一連串的雙邊協定 (註三)。

三、TPP 重要議題與特色

TPP 標榜為高標準且為 21 世紀典範的 FTA。所謂高標準，一般相信其所要求的自由化程度，在貨品貿易零關稅比例至少在 95% 以上，服務貿易採負面表列方式開放；此外，其所涵蓋的議題相當廣泛，為此談判當局已成立 21 個工作小組針對個別議題進行協商，由於其中包含當前國際經貿領域關切的電子商務、法規的透明化與一致性，合作與能力建構，以及在全球化產業分工所形成的供應鏈關係下，應該重視的相關議題，因此又稱為 21 世紀典範的 FTA。根據 2012 年 9 月 TPP 貿易部長致領袖的報告顯示，TPP 協定未來將涵蓋 29 章 (詳見表 1)，至於談判的進展，至 2013 年 8 月 23~30 日已完成 19 回合談判。

表 1 TPP 協定可能涵蓋之 29 個專章

1.基礎規定及定義	11.投資	21.環境
2.貨品市場進入	12.跨境服務貿易	22.透明化
3.農業	13.金融服務業	23.法規一致性
4.紡織品與成衣	14.電信	24.中小企業
5.醫藥品與醫療器材	15.電子商務	25.競爭與國營企業
6.原產地規定	16.商務人士暫准進入	26.合作與能力建構
7.關務	17.競爭政策	27.爭端解決

註三：Washington Trade Daily, Oct 25, 2013.

8.SPS 措施	18.政府採購	28.例外規定
9.技術性貿易障礙	19.智慧財產權	29.最終條款
10.貿易救濟	20.勞工	

資料來源：本研究整理。

根據第 19 回合以後，馬來西亞政府公布之談判進展消息顯示，在 TPP 共計 29 個章節中已有 14 個章節，即在技術性與較不具爭議的議題上完成實質談判，這些議題包括：SPS、關務、跨境服務貿易、電信、商務人士暫准進入、政府採購、勞工、合作與能力建構、競爭力與商業便捷化、發展、中小企業、法規一致性、基礎規定及定義與行政及制度條款等。至於還有一半的議題則仍然需要更多的折衷與妥協。在 TPP 中較重要或較具爭議性的議題有以下各項：

(一) 市場開放

市場開放為 FTA 談判的核心，與市場開放相關的議題涵蓋貨品貿易、服務貿易及農產品等領域。目前美國主要是與其尚未有雙邊 FTA 的對象國（汶萊、日本、馬來西亞、紐西蘭、越南）展開雙邊的市場開放談判。由於 TPSEP 在 2005 年達成協議時，四個原始成員國之市場開放程度頗高，除了汶萊有極少數保留項目以外，其餘三國均沒有任何保留，而美國在主導 TPP 談判時，亦要求高標準的開放，故一般而言，TPP 要求的零關稅比例必然偏高。惟美國在美澳 FTA 中，對澳洲的糖保留；在 NAFTA 中，加拿大對美國乳製品、禽肉產品有所保留，美國對砂糖、乳品、花生、棉花等排除，稍後 NAFTA 雖曾增加開放項目，但到目前彼此仍有少許保留。故在日本未加入正式談判前，一般預測 TPP 可能要求在過渡期結束後，除了極少部分項目可以排除以外，可能需要接近 100% 零關稅。但是在第 18 回合日本加入談判後，於第 19 回合時，日本提出希望將稻米、乳製品、小麥、牛豬肉及糖加以排除。此五類產品若予排除，日本自由化程度約只達到 93.5%，將不符合 TPP 所揭示的全

而且高標準自由化的目標，因此其他TPP成員已經向日本反應需要進一步縮減保留項目。而為了加入TPP，日本已經展開對農業補貼政策的檢討(註四)，以及提供稻農所得保險(註五)，因此未來保留項目必會減少。保守的說，未來零關稅比率至少應在95%以上。此外與貨品貿易之開放密切相關者，另有非關稅障礙，如：商品標準，農漁產品檢驗檢疫規定等亦可能進一步消除不必要的障礙，包括去除不必要的重複檢驗檢疫或調和共同接受的標準等，並確保未來不會再增加其他類似的措施。

在服務貿易方面，分為跨境服務貿易、金融服務、電信服務、電子商務及商務人士暫准進入等幾大類，TPP主要將以負面表列方式列出各國不願開放的少數項目，其餘未列出者即為開放，同時給予對方國民待遇與最惠國待遇。

另外與貨品貿易開放程度密切相關者為原產地規定。基於在當前全球產業分工已經形成全球的價值鏈之下，TPP既已經要求高水準的市場開放，相關的原產地規定即應該較為寬鬆，而TPP會員們對此亦有相當共識，12個成員國間的產品，其境內加工的部分可以累積。但美國要求對紡織品與成衣要適用「自紗開始」(yarn forward)規定，卻是相當嚴格的要求，故越南、馬來西亞已表達反對，美國則提出將以「供應短缺清單」(short-supply list)項目來容許部分區域內供應不足的項目可以不適用yarn forward的規定，作為妥協。

(二) 政府採購

TPP會員中僅有美、日、星為WTO中政府採購協定(GPA)成員，TPP要求會員國開放外資競標公共事業，對於部分非GPA成員有相當挑戰，馬來西亞、越南直到第19回合談判中態度始見軟化，傾向開放部分公共事業

註四：迎接TPP，日本擬取消稻農補貼金，2013.11.7 聯合報。

註五：Washington Trade Daily, Oct. 30, 2013.

市場，以縮減彼此認知差距。

(三) 智慧財產權

美國要求加強對智慧財產權之保護，並達到超 WTO 水準，包括對侵害商標、侵害智慧財產者應負刑責，延長對著作權、專利權的保護期間；但延長對藥品專利權之保護影響病患使用醫療藥品之能力，因此如何加強對智慧財產權保護，目前在 TPP 中是存在最多爭議的項目之一。

(四) 投資

加強對外人直接投資的保障，目前主要爭議在於對進行投資的外國人，若在投資所在地發生爭端而進行仲裁時，是否包括投資人與國家間之爭端解決。反對者認為此可能涉及國家能源安全問題，惟近來反對者的立場似乎已有改變跡象。

(五) 競爭政策

主要探討國營企業是否享有不符合市場競爭的優惠，美國要求其市場資訊應該公開、透明，以確保消費者及其他 TPP 會員國企業之市場進入的公平性。但部分 TPP 會員國，包括越南、馬來西亞、新加坡均有相當重要的國營企業，認為資訊的公開可能不利該國營企業之經營，故雙方對於國營企業之定義仍有歧見。

(六) 環境與勞工

對於環境與勞工標準的訂定仍未有共識，對漁業補貼議題則尚未充分討論。但如果會員國已採取有利環境的保護措施，TPP 會員可能同意漁業補貼；而勞工標準可能按不同的經濟發展程度而給予彈性的標準，為未來協商設計了可能的妥協方案。

(七) 法規調和

為了降低交易成本，TPP 會員將儘量簡化區域間規範的差異性，增加透明度，消除不必要的重複測試與檢驗，以及加強合作，以促進貿易。

(八) 電子商務

改善電子商務營業環境，對電子商務不課稅，加強對消費者保護，以及加強資訊之流通。

(九) 競爭力與價值供應鏈

為了協助全球價值供應鏈體系之進一步發展，TPP 會員將加強產品標準之調和，加強運輸與運籌管理建設，簡化原產地規定，加強通關效率，以及鼓勵中小企業加入全球化的供應鏈體系。

四、中國對 TPP 之立場與因應

TPP 為亞太地區國家的經濟整合，但中國大陸到目前為止並未積極參與，有人認為這是美國主導的區域整合體，故意排除中國大陸以執行其重返亞洲策略。但從 TPP 的高水準要求來看，中國大陸在很多方面尚無法做到 TPP 的客觀要求，因此中國大陸之尚未加入，應有其自己本身的考量。但是基於區域經濟整合的趨勢，以及不加入即會被排擠的現實，為了避免被排擠，中國大陸也有因應做法，並已在為未來將加入 TPP 而準備。

(一) 現階段中國大陸為何不加入 TPP 談判

自美國主導 TPP 以來，TPP 是美國要圍堵中國的戰略手段的說法即不會間斷，但美國對此說法始終否認，也從未公開拒絕中國大陸加入談判。基於 TPP 的入會程序明確公開，各項議題與要求均有客觀標準，中國對 TPP 的態度已逐漸從批判轉為謹慎觀望。2013 年 5 月 30 日中國商務部發言人沈丹陽

表示，中方將會在認真研究的基礎上，根據平等互利的原則去分析加入TPP的利弊及可能性（註六）。2013年11月中共舉行三中全會，一般而言，三中全會是確定中國大陸經濟改革的重要會議，根據金融時報報導，該三中全會已確定將加速自由化的改革，而其目的即在為加入TPP而準備。

據此，本文認為，中國大陸到目前為止無法加入的原因主要有三：

1. 國有企業

TPP對於國有企業要求訂定明確的競爭條款，除了設立中立原則，要求成員國的國有企業和私營企業需享受同等的待遇之外，並限期逐步執行國有企業私營化；但在中國大陸，國有企業的份量至少約占總體經濟的 1/3；在2013年進入世界 500 強的 95 家中國企業中，就有 77 家屬於國有企業（註七），另外中國也有許多雖然不是國有企業的公司，但背後其實也有國家的支持，在多數大型企業皆為國有或有國家支持的市場結構下，中國要在短時間內達到TPP對國有企業的要求水準非常困難，因此成為中國大陸加入TPP的一大阻礙。

2. 負面表列

在TPP中，為了確保高水準的服務業自由化目標，服務業部門係以負面表列的方式開放市場，所謂負面表列（negative list）是指將不同意開放的行業及商業活動列出一份清單，明定出一個國家禁止那些外資進入或是限制外資進入的比例，而未列入名單內的則不受法律限制均可開放，因此開放的程度相對較大。然中國大陸的市場龐大，若要採用負面清單方式，一來清單項目勢必數量眾多，而許多隱藏在廣大市場中的服務性產業也可能尚未出現而遭到已承認其將開放的風險，因此對中國大陸而言無疑是另一項開放障礙。

3. 難以符合 TPP 對政府採購、勞工及環境等相關條款之要求

註六：http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-05/30/content_2415254.htm

註七：http://finance.takungpao.com.hk/gscy/q/2013/0815/1830781_2.html

政府採購一直是 TPP 的敏感領域之一，該協定內容指出其將確保政府採購能在公平、透明及非歧視性的方式下進行。由於中國大陸並未加入 WTO 的政府採購協議，而且其政府採購規模相當龐大，但中國大陸目前的體制很難符合 TPP 要求之開放外資競標公共事業。此外，勞工標準、對環境的保護等，對中國大陸現階段而言，也極具挑戰性，因此被視為中國難以加入 TPP 談判的可能障礙。

(二) 中國大陸因應舉措

儘管現階段中國大陸無法加入 TPP，但面對全球自由化的趨勢，中國大陸已有將加速改革的因應。在今年第五輪的中美經濟與戰略對話中，中國首次提出了將採取措施，使不同性質的企業均可享有平等的生產要素取得權，包括土地、水等生產要素，使其可公平參與市場競爭，並將逐步建立由市場需求來決定的要素價格體系；在此次對話中，中國大陸也承諾在 2013 年年底會向 WTO 政府採購委員會提交一份經過修改的政府採購協議申請書，預計年底在政府採購方面將有新的突破。在服務業方面，中國大陸正積極研究能進一步開放的服務業措施，例如在 2013 年 10 月成立了上海自由貿易試驗區，在該區中即採用負面清單的管理模式。這也是中國大陸首次使用負面清單做為吸引外資投資的方式，藉由上海自由貿易區的試驗，期望能逐步接近參與 TPP 談判的水準。

至於 2013 年 11 月 9-12 日召開的三中全會，據本文截稿前國際媒體報導顯示，在三中全會中，中國大陸推動的自由化政策包括：產業的自由化、進一步促進私人經濟發展、允許私營的金融服務機構、將企業登記制度由註冊制改為備案制，減少國家對民營經濟發展造成的障礙等。而且此種大規模、繼續自由化的改革，是為了符合 TPP 所設定的高度自由化要求而準備。

在國際方面，中國大陸已經與美國正式展開雙邊投資保護協定 (BIT) 談判，在 BIT 中許多內容與 TPP 是相重疊的，因此若中國大陸可以就 BIT

順利進行談判，假以時日，加入 TPP 的談判應可順理成章的展開。

此外中國大陸也力推 RCEP，中國大陸國務院總理李克強表示，中國願意與東盟一起推動區域全面經濟夥伴關係 (RCEP)，以深化本區的經濟融合；目前 RCEP 已舉行兩輪談判，期望能在 2015 前結束談判，該協定為涵蓋全球近一半的人口、GDP 超過 16 兆美元的超級自由貿易區，若達成協議，將促進東亞地區經濟一體化並為全球的經濟復甦做出貢獻，而中國大陸也可透過參與 RCEP 以擴大其貿易版圖與經濟地位。

由以上種種中國大陸的舉措，可以看出其試圖順應潮流方向所做的因應與改革，因此未來中國大陸將加入 TPP 的可能性也將隨著改革措施逐步落實而得以更加提高。惟在中國固有的市場結構與運作方式中，多數得利者均為有權有勢的族群，若要變革不免將損及其利益並改變規則，故未來這段改革之路可能會遭受不小阻礙。

肆、推動跨大西洋貿易與投資夥伴關係

自從 2008 年金融海嘯之後，歐美面臨了高失業率與負債比例過高的問題，在許多新興市場國家崛起之勢下，歐美需要思考如何重新調整經濟結構，強化競爭力，以維持其在各領域中領導的角色。有鑑於消除貿易障礙是促進貿易、創造就業機會、刺激創意以及加速經濟成長的有效方式，而美歐一直是彼此最重要的貿易及投資夥伴，彼此的 GDP 約占全球 GDP 的一半，貿易量也約占全球貿易的 30%，若雙方能更進一步強化彼此跨大西洋經濟夥伴關係，對彼此經濟應會有明顯助益，因此在 2011 年 11 月歐美峰會上，雙方同意成立「就業與成長高階工作小組」(High Level Working Group on Jobs and Growth, HLWG)，探討如何強化彼此之間貿易與投資的關係，以增加就業機會及加速成長。

2012 年 HLWG 公布其期中報告，建議雙方應盡速簽署「全面性的跨大西洋貿易及投資夥伴關係協定」(TTIP)；而且該協定應該是全面性的協定，將處理廣泛的雙邊貿易和投資政策，以及雙方共同擔憂的第三國相關問題，包括對商品、服務和投資市場的互惠開放，對貿易規則現代化的處理以及增進法規的相容性，以擴大貿易及投資機會，產生新的企業和創造新的就業機會，並進一步強化美歐之間的策略性貿易夥伴關係。

然而美歐基本上已經是大幅度開放的經濟體系，雙方彼此現存的關稅障礙並不高，但雙方對彼此貨品的檢驗檢疫規定、商品標準互不相同，法規制度亦常有差異，因此形成了眾多非關稅障礙。根據HLWG的估計，這些非關稅障礙對彼此貿易與投資形成的成本可能在 10% 以上，因此未來TTIP關注的重點將是如何消除各項非關稅障礙，以及法制規定進一步調和的議題。由於歐美一向是國際商品與貿易規則的制定者，如果新的貿易或商品規則得以建立或相互調和，則對全球貿易體制同樣會有正面影響。目前歐美已經根據HLWG (註八) 建議，首先在國內展開協商前的必要準備與取得授權，其次於 2013 年 7 月間正式展開協商，並寄望於 1 年半至 2 年內完成談判。不過由於這些非關稅障礙與法規制度的調和，本來就是高難度的談判議題，因此未來的發展十分值得關注。而根據HLWG的估計，如果部分可處理的非關稅障礙得以去除，對歐美雙方GDP的影響即可能各自提升 0.5 個百分點。而OECD更建議，如果歐美對去除非關稅障礙部分達成協議，未來可以將其推廣至多邊貿易談判機制中，因此有可能成為未來全球貿易談判中新的議題。

一、未來協議之可能範圍

為了促使歐美展開協議，以及提醒未來雙方談判的基本原則，HLWG 建議未來雙方的談判性質與範圍：

註八：「Final Report—High Level Group on Jobs and Growth」,Feb/11/2013 ,HLWG

1. 應包含專門適用於美歐雙方貿易及與貿易相關領域的規定，確認跨大西洋貿易及投資夥伴關係是基於雙方共同的價值觀，並包括人權及對國際安全的保護與提升。
2. 應該為全面性的、平衡的以及與 WTO 的規則義務相符。
3. 應該提供商品及服務上互惠的貿易自由化，就貿易相關議題進行裁決。
4. 協議中的義務應該對所有層級的政府單位皆有約束力。
5. 協定的談判目標應該針對以下三個領域做水平協商，並取得具有企圖心的結果：
 - (1) 市場進入
 - (2) 法規議題及非關稅貿易障礙
 - (3) 規則

二、TTIP 對美歐的經濟效益

由於取消非關稅障礙在目前國際談判中是最困難的部分，而HLWG建議這是未來雙方談判的重要項目，因此未來雙方在取消非關稅障礙方面究竟能達成多少協議，可能是影響談判進展及效益的主要因素。為此多項研究報告（註九）曾經對此問題展開實務面的調查，並代入量化模型進行模擬評估，結果發現如果雙方積極消除 50%非關稅措施，則歐盟GDP將成長 0.7%（約 1580 億美元）、家戶所得每年成長 0.8%（約 15.990 美元）、勞工薪資成長 0.8%、對美出口成長 2.1%（約 8.6 兆美元）、自美進口成長 2%；美國GDP將成長 0.3%（約 530 億美元）、家戶所得成長 0.3%（約 8.300 美元）、勞工薪資成長 0.4%、對歐盟出口成長 6.1%（約 2.5 兆美元）、自歐盟進口成長 4%。歐美進口量雖然增加，但幅度小於出口，因此整合之後將改善歐美的國際貿

註九：曾經針對 TAFTA 或 TTIP 研究的報告非常多，但幾乎所有結論皆指向歐美加強整合對雙方均有利。讀者若有興趣可造訪歐盟委員會網站：Trade and Investment Partnership (TTIP), What others are saying? http://trade.ec.europa.eu/diclib/docs/2013/june/tradoc_151373.pdf

易收支，提高歐美之全球競爭力。

表 2 歐美消除非關稅障礙及監管措施調和之總體經濟利益

結果 \ 情境	完全自由化		部分自由化	
	短期	長期	短期	長期
實質所得，十億美元				
美國	24.7	53.0	10.1	23.8
歐盟	59.7	158.0	25.2	69.7
實質所得變動率				
美國	0.13	0.28	0.05	0.13
歐盟	0.27	0.72	0.11	0.32
實質家戶所得變動率				
美國	0.16	0.31	0.07	0.14
歐盟	0.32	0.79	0.14	0.35
實質薪資變動率 (非技術性勞工)				
美國	0.24	0.35	0.11	0.16
歐盟	0.40	0.82	0.17	0.36
實質薪資變動率 (技術性勞工)				
美國	0.26	0.38	0.11	0.17
歐盟	0.36	0.78	0.16	0.34
出口變動率				
美國	6.12	6.06	2.72	2.68
歐盟	1.69	2.07	0.74	0.91
進口變動率				
美國	3.97	3.93	1.76	1.74

結果 \ 情境	完全自由化		部分自由化	
	短期	長期	短期	長期
歐盟	1.63	2.00	0.72	0.88
貿易條件變動率				
美國	-0.15	-0.23	-0.06	-0.10
歐盟	0.11	0.07	0.05	0.03

資料來源：Ecorys (2010)。

三、TTIP 協商進展

2013 年 7 月 8 日歐美雙方於美國華盛頓特區展開為期一周的 TTIP 首輪談判，雙方之談判代表分別為美國談判代表--穆隆尼 (Dan Millaney) 及歐盟談判代表巴賽洛 (Ignacio Garcia Bercero)；協談內容涵蓋農業、投資、服務、能源、原物料、市場通路、政府採購以及金融服務等議題。會後雙方皆表示此次會談極具成效，除了為 TTIP 建立了初步談判框架，為下一輪談判打下良好基礎之外，同時也在談判過程中確認出某些雙方存在較多分歧的領域，例如法國期望其影音工業能被排除，以及歐洲牛肉被禁止銷往美國等。

第二輪談判原訂於 2013 年 10 月 7 日於布魯塞爾舉行，但因日前美國政府停擺影響而延期至 11 月 11-15 日。至於第三輪談判，則預計於 2013 年 12 月 16-20 日舉行。歐盟執行委員戴胡克 (Karel De Gucht) 表示，歐盟與美國之間的貿易及投資障礙大多都已經移除，而剩下的都是最困難的部分，例如彼此的法規和美國的採購障礙等，但他也表示，歐盟各國在法規合作領域中已有前例，歐盟單一市場對消費者、環境以及勞工保護領域已創造了世界最高標準，當歐盟達成協議後，成員國共同接受採用，將使其貨品更容易進入歐盟市場。TTIP 未來希望達到整合的效果，在歐盟已有前例的經驗下，對 TTIP 談判進展之預期相當有利。

四、對全球貿易規範與秩序之可能影響

TTIP 中的談判議題對全球貿易規範與秩序可能的影響主要分為兩方面，首先是技術性貿易障礙的排除，除了對歐美本身貿易有利以外，也可能惠及第三者；其次是某些重要議題如果在 TTIP 中達成協議，歐美可能向多邊貿易體制推進，從而影響全球貿易規範。

(一) 技術性貿易障礙之取消

為了保護消費者權益，通常政府單位對於商品標準會設定一定的規格及驗證程序，在進口過程中需要詳盡的檢查產品，但由於檢查進口產品需耗費成本，有些監管法規實際上成為有效的保護措施。尤其美歐對商品標準以及雙方監管制度有很多差異，因此形成了彼此貿易間的技術性貿易障礙；移除技術性貿易障礙是美歐 FTA 中最重要的議題，如果成功，未來甚至可以應用到多邊貿易體制。造成歐美間對商品標準與監管措施差異的主要原因在於：

1. 雙方政府結構及傳統行政的差異

一般而言，歐盟對於商品的監管普遍追求更為規範性的作法，並由監管機構告知產業如何符合其既定之法規。歐盟監管機構制訂之法規通常是依循預防性原則，例如：2000 年歐盟的預防性原則政策說明書，完整地規定歐盟預防性原則適用的範圍、條件、方法、措施、舉證責任等，並將 WTO 等國際義務納入考量，以確保該原則在歐盟的一致性。

但美國認為預防性原則並未充分考慮相關的科學數據，將容易導致過度積極的預防性監管。美國立法監管模式傾向於結果論，監管機構指定特定要求之後，各產業及生產者可自由選擇最符合其需求的實現目標方式，監管決策之執行乃依循科學及嚴格的風險分析。

因此雙方在食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施產生相當的歧異，例如：美國對歐盟某些海鮮品種進口有所限制，並對某些蔬菜水果有技術性的

要求。就歐盟而言，歐盟限制美國牛肉注射乳酸，以及對基因改造生物產品之進口及對柑橘類之食品安全檢驗檢疫措施有所限制。為此工作小組已針對此建立 SPS 行動計畫，就雙方關切的 SPS 案件展開協商以尋找解決之道。

其他包括對汽車安全標準之不一、對電機產品規格之分歧、對化學產品標準之規定、以及對通訊、金融服務業要求的標準與監管措施之不一致等均是雙方談判的重點，如果未來達成協議，不但對歐美本身可節省貿易成本、對第三者也可能同樣受益，故對區域外國家可能具有波及效益。

2. 預防性原則使雙方對基因改造生物產品 (GMOs) 之規定與接受度產生分歧

美國為世界領先的基因改造農業原物料生產國，而歐盟對這些產品的種植與貿易有較為嚴格的授權程序及法規監管，成為這些產品在開發市場時主要的障礙。1992 年美國食品及藥物管理局准許第一批基因改造食品在美國本土販售，除明顯地對健康與環境有害的產品之外，監管機構授權所有基因改造食品上市，基因改造食品販售可適用一般法規。歐盟則採取較嚴格的方式，以預防性原則規範基因改造食品，即基因改造食品之販售須經歐盟國家及專家委員會批准；此外，具體的基因改造食品法規也將成分及生產技術納入考量。

由於農業生物技術涉及未知程度的風險，對生物多樣性及消費者健康狀態有不可預知的影響。歐美雙方對於基因改造食品的規範，反映了其對基因改造食品潛在的環境及健康影響之特定政治及科學的判斷。

美國批評歐盟對基因改造食品之監管制度較像是偏見，將基因改造食品相關技術和產品視為某種形式的威脅，而非反映科學數據，但為了開發歐盟市場，美國企業不得不依循法規以獲得經營歐盟市場內所需之授權。美國認為這些規定構成技術性貿易障礙，違反 WTO 規則，對美國出口有負面影響。2003 年美國政府向 WTO 提出訴訟，認為歐盟停止核准美國生物科技食品進口，並未有充分的科學證據，明顯違反 WTO 協定及歐盟對 WTO 的義務，且歐盟於 1998 年至 2003 年間過度延遲取消對美國生物科技食品的限制措

施，更進一步決意嚴格執行基因改造食品的管理與標示制度，對美國農產品的出口造成不公平的貿易障礙。2006 年 WTO 爭端解決小組裁定歐盟違反食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定義務，2008 年歐美根據 WTO 爭端解決規則暨程序諒解議定書框架，計畫達成一項有關程序的協定。

不過，過去 10 年來，歐盟對於基因改造食品的進口及耕作之態度已逐漸軟化（註十）。2006 年歐盟授權允許基因改造食品或食品成分含有基因改造的玉米之上市，2010 年歐盟執委會根據歐洲食品安全局一系列良好的安全性評估，允許歐盟農民轉植基因改造馬鈴薯。2011 年歐盟執委會更新、補充其 2006 年基因改造玉米之決策，擴大範圍，包括利用基因改造玉米生產之飼料，此外，歐盟亦調和其未授權基因改造食品飼料之零容忍（zero-tolerance）規範。

歐盟對基因改造食品在監管制度之逐步開放及改革，顯示歐美的監管合作是可能的。即在促進自由貿易與經濟成長的同時，可滿足適當的健康與環境安全標準，而其中符合前述目的之監管標準是雙方推動監管合作不可或缺的。例如，可重新設計、設下預防性原則措施之適用情況，譬如，僅在某些有重大潛在風險或嚴格定義條件的情況之下，適用預防性措施。

註十：TAFTA: The case for an Open Transatlantic Free Trade Area, 2013.

(二) 對全球貿易秩序之強化

目前多邊貿易談判歷經十年而無具體成就，主要原因在於談判成員太多，各國各有不同的利益考量而無法達成協議。TTIP 只有美歐雙方，其後決議勢必超越 WTO 之現行規範，為此 TTIP 可能為多邊談判體系注入新的動力，以及 TTIP 的結果可能成為新型態貿易規範的試驗場所，為全球貿易建立一些良好標準。但是 TTIP 是規範歐美的自由貿易協定，尚無法取代 WTO 多邊貿易體制規範全球的貿易秩序。因為造成全球貿易版圖改變的原因主要是新興市場國家之興起，歐美所制訂貿易規則可能不符合新興市場國家的利益，而未來新興市場國家在全球貿易版圖中的份量即使愈來愈大，也不可能主導貿易規範的制定，因此多邊貿易體制、區域平衡，以致美歐結盟將共同影響未來的全球貿易秩序。

1. TTIP、TPP 等區域經濟整合持續發展，可以彌補多邊貿易體制之不足，但無法取代多邊貿易體制

已開發國家與新興市場國家對於開放市場可能產生的效益之認知差異，可以說是杜哈回合談判遲遲無法達成協議的主因。為了加速經濟成長，歐美不得不展開雙邊談判，這是在多邊貿易自由化無法推動之下的次佳選擇。以美國而言，美國主導 TPP 與 TTIP，不但要求亞太國家制訂高水準、大範圍與具有 21 世紀典範的 FTA，更結合歐洲已開發國家制定符合美歐經濟利益的整合方式，若兩者皆得以順利完成，則美國與歐亞主要貿易夥伴，除了中國大陸以外，均可建立自由貿易區，兩者合計約占美國對外貿易將近 60%。而與美國類似的是，歐盟亦已向美洲及亞洲的主要貿易夥伴展開 FTA 之接洽，但兩者均未將未來的超級貿易大國 - 中國大陸涵蓋在內。歐美尚未與中國大陸展開 FTA 之接觸，主要原因在於中國大陸貿易體制仍與歐美有異，歐美認為中國大陸的國營企業具有太多國家主義色彩，而美國主導的 TPP 要求高度的自由化，中國大陸亦無法承諾在短期內完成改革。因此即使

TPP、TTIP 順利完成，仍無法約束未來最主要的貿易大國 - 中國大陸。因此這些協定內容，仍須透過與中國大陸等國家進行協商與調整，方有可能進一步提升為多邊貿易體制之規範。

2. 由於相互依賴程度日深，全球化使貿易夥伴間產生的貿易摩擦日增，仍需要藉由多邊貿易體制加強規範

自 1990 年代以來，由於新興國家興起、科技進步以及國際分工進一步之深化，全球貿易呈現飛快成長，國際經濟學者將此期間稱為超級全球化(註十一)(hyperglobalization)時期。在此時，由於新興國家在國際市場的占有率快速提高，對已開發國家的貿易與經濟成長皆形成威脅，因此國際經貿版圖的結構在改變，國際經貿秩序因而需要強化與重整。其中中國大陸擁有約全球 1/4 人口，過去 10 多年持續的快速成長，以及政府對資源配置與國營企業擁有相當的影響力，使其未來在國際經貿版圖的地位仍將持續擴大，甚至到 2030 年，其貿易值可能達到美國的二倍，因此不但歐美無法繼續主導全球貿易秩序，所有其他國家可能也要思考如何不被中國大陸來主導世界貿易秩序。而多邊貿易體制就是避免被少數大國主導國際談判的機制，因此區域貿易協定應無法取代多邊貿易體制。

由於相互貿易程度大幅提高，貿易夥伴間產生貿易摩擦的機會增加，如：貨品價格是否有策略性的偏低？出口貨品是否有接受國內補貼？如何維持貿易的永續成長並避免增加對環境的污染？如何兼顧糧食安全而維持市場的穩定？如何在全球景氣衰退的時候仍能約束各國不會採取保護措施等，都必須靠多邊貿易體制達成協議，而由所有會員共同遵守，才能維持全球貿易秩序的和諧與永續發展。

3. TTIP 談判結果對於全球貿易秩序的潛在影響，主要是在杜哈談判中無法凝聚共識的議題

註十一：Subramanian & Kessler (2013), The Hyperglobalization of Trade and Its Future.

美歐在 WTO 場域之相關談判，雖然多數立場均係已開發國家立場，係從促進經濟發展與自由化之角度，提出其相關主張，惟美歐立場亦非在所有議題上均有一致性。例如對農業補貼削減之方式、對於部分工業產品非關稅障礙（如汽車、化學品、重製品等）之消除、對一般性非關稅措施之調和、對地理標示（GI）強化保護之作法與強度、對反傾銷措施之調查作法等，如果歐美能先加以調和，未來在多邊貿易體制與談判中就可減少差異。此外，與環境及勞工條件相關的規範，對智慧財產權之保護，以及其他與全球性議題相關的議題，均可在歐美調和之後而向多邊貿易體制推進。

4. TTIP 對於 WTO 等全球貿易秩序之影響將是長遠的

不管是美國或歐盟，從其推動 TTIP 或 TPP 之談判目標上，可觀察到美歐國家之野心與期待；亦即不論是 TTIP 或 TPP，其現階段或許僅是區域間或雙邊之經濟整合，惟由於歐美占全球貿易三分之一強、貢獻全球四成以上 FDI 來看，TTIP 之企圖心，不但將協調部分新規則使美歐共同接受，未來亦極有可能成為規範全球貿易的新秩序。換言之，美歐不會以僅約束美歐兩國既為已足，未來勢必推廣至更多國家，或向多邊貿易談判推動。然而，不論為 TTIP 或甚而 TPP，包括中國大陸、俄羅斯等新興經濟體均不在其中，因此美歐即便有其企圖心將 TTIP 之結果在 WTO 多邊貿易體系下加以推動，惟將面臨這些具有重大影響力的開發中國家之抗衡。故美國與歐盟之推動策略，除了透過 WTO 多邊場域外，亦可能將 TTIP 形成之結果，作為其未來各自對外簽署 FTA 之基本規則，以逐步擴大符合美歐利益之貿易規則。因此 TTIP 形成之結果，或許可能成為美歐與其他新興國家及開發中國家之談判基礎。

綜合而言，美國不但已經展開跨太平洋夥伴協定談判（TPP），未來也將與歐盟展開跨大西洋貿易與投資夥伴協議（TTIP）談判，在 TPP 中美國設定了高標準、大範圍以及與時俱進的貿易規則；在 TTIP 中，美歐將進一步去除彼此的非關稅與投資障礙，未來亦可能將部分新的協議推向多邊貿易體

系，此顯示美國想積極主導新的全球貿易規範，此一規範也是高度自由化的規範。雖然這樣的貿易規範能否順利完成尚未可知，但我們所面對的就是加速自由化的外在環境。

美國與歐亞大陸加強整合的作法，也許無法完全解決其經濟失衡的問題，但至少可促進一定程度之美國出口及增進就業機會，亦可強化其在世界制定貿易規則之領導地位；美國前貿易代表佐利克表示，從最廣的地緣戰略層次上來看，跨太平洋夥伴關係與跨大西洋貿易與投資夥伴關係可以成為美國通往歐亞大陸東西邊界的經濟橋樑。面對部分外界人士認為 TPP 及 TTIP 是美國遏制中國的戰略行為之一，佐利克表示，把中國排除在外並不是 TPP 的目的，如果是的話也不會成功，因為中國已經很深的融入在全球和區域的供應鏈中，中國大陸的成長對於所有 TPP 會員國來說都是非常重要的。

伍、對我國的影響與因應

擴大出口、增進美國就業機會，是當前美國貿易政策最主要的目標，強化世界貿易規則以確保公平貿易，同時透過區域經濟整合、加強與貿易夥伴之投資與貿易關係，以擴大出口市場、增進相互投資關係是重要的經濟手段，因此在環太平洋區域積極主導 TPP 之經濟整合，在跨大西洋方面則展開與歐盟 28 國的整合，在落實美國經濟利益方面，則強調公平貿易與貿易規則的執行，因此將加強反傾銷、平衡稅措施之使用，及加強對智慧財產權之保護等。在加強區域整合方面，我國已宣布將積極加入 TPP，TTIP 則可能影響全球經貿秩序，兩者對我國均具有重要意涵。

一、TPP 對我國之影響與因應

我國為一小型且對外開放程度高的經濟體，出口貿易占 GDP 比例在 70%

以上，國際市場的興衰與我國經濟成長有密切關係。過去在全球化與中國大陸崛起之下，我國對外貿易、產業結構已發展成以零組件與半成品為主的三角貿易，在全球供應鏈體系中具有相當地位。當 TPP 重視自由化且涵蓋將強化全球供應鏈體系更加發展的環境時，我國自當積極加入，因此 TPP 與 TTIP 所形成的競相自由化，我國也無法規避。面對此種情勢，我國已宣布將加入 TPP，根據 WTA (World Trade Atlas) 統計資料顯示，2012 年我國自 TPP 12 個成員國的進口占我國總進口貿易額約 38.4%，占我國總出口貿易額約 32.2%，因此，若能成功加入 TPP，對台灣的出口及經貿發展將會是一重大發展。根據中經院的估計，未來我國若能加入 TPP，經由彼此消除關稅，國內總產值將會明顯提升，就部門別來看，紡織業、化學塑膠、橡膠製品業、成衣、皮革、金屬製品及汽車零件產業的成長幅度最大，在出口方面，我國對外總體貿易出口值可望增加 106 億美元。

雖然加入 TPP 對我國大有助益，但由於 TPP 是一個高標準、高品質，而且完全是自願性的協定，若想加入其中，必須能夠接受成員國對開放市場之高度要求、實踐 TPP 是具有企圖心的經濟整合，以及成就 TPP 為 21 世紀 FTA 的典範。我國自從 2002 年加入 WTO 以來，主要是在降低關稅、開放服務業方面有較多承諾，在境內措施及對農產品的邊境措施方面則仍有一定的保護，而入會的相關談判必定要求我國必須有大幅度開放市場以致對相關經貿法規制度也必須有所調整，因此現存的產業結構與法規制度可能必須相對應的調整。然而這些調整主要是對過去一直有保護措施的極少數業者有調整之壓力，而這些保護措施事實上也阻礙了業者發揮因應調整能力以致提升競爭力的機會，更使其他業者喪失了在國際市場上爭取公平競爭的機會。由於長期的保護，必須支付長期的保護成本，如果將這些保護成本用於促使業者積極轉型、並提升競爭力的調整措施，則在可預見的未來，我國不僅不必再付出保護成本，而且可能促我國整體競爭力向上提升。

若欲強化國內產業的因應調整能力，可以從加強對弱勢產業之輔導或轉

型，並鼓勵創新活動來提升產業的競爭力。在農產品市場開放方面，可以參考韓國或日本對於農產品開放的因應方式，擬定各種提升農業競爭力，促進其專業化及多元化發展的策略。在畜牧業方面，若台灣加入TPP，免不了要面對開放瘦肉精豬肉自美國進口的問題，對於畜牧業的市場開放問題，則可參考韓國對畜牧業的改革經驗。事實上韓國自韓美FTA及韓歐盟FTA生效後，在牛、豬產業均已遭受必須擴大開放的要求，韓國在2010年推出「環境友善型之永續畜牧業政策」，整合並擴大各項有助於環保的畜牧政策，強化產業的競爭力(註十二)。由於農業在我國整體GDP中所佔比例僅約不到2個百分點，製造業與服務業則多數可能因為開放市場而受惠，因此對我國整體經濟必定利大於弊。

就工業產業來說，目前我國平均關稅率已極低，實質有效平均關稅率更只有0.68%，因此即使TPP要求很高比例零關稅，對我國影響也極為有限。再以全球價值鏈體系來看，目前我國進出口產品約70%以上為零組件及半成品，在國際市場之競爭性愈來愈高之下，我國必須爭取公平的競爭機會，否則很可能被他國產品取代，因此加入TPP也是我國必須爭取及維持我國商品市占率的必要途徑。

二、TTIP 對我國貿易政策之意涵與因應

歐美一向為制定世界貿易規則主要的領導者，也是全球最重要的消費市場，自二次大戰以後，多邊貿易體制在關稅暨貿易總協定下，由歐美領導推動了八次多邊貿易談判，成功地削減了全球關稅貿易障礙，但是隨著全球化風潮與新興市場國家興起，更多國家開始積極參與國際貿易與分工，發現當前影響國際貿易與投資活動的重要因素除了關稅障礙以外，還有非關稅貿易障礙以及法規制度與商品標準的不一致，因此成立世界貿易組織(WTO)並

註十二：有關日本農業應對方法及韓國畜牧業改革詳細資料可參考147期經濟前瞻。

展開涵蓋更多議題的多邊貿易談判。但是由於參與談判的成員太多，彼此利益無法協調，故多邊貿易談判遲遲無達成協議，於是歐美展開區域談判，期望能藉此制定新的國際貿易規範。由於歐美是全球主要的消費市場，歐美間對商品標準、法規制度的調和一旦達成協議，應可適用至其他國家，故 TTIP 的談判對第三者也具有正向的波及效果，多數國家應該樂見歐美 TTIP 之達成協議。

惟儘管 TTIP 對第三者可能具有波及效果，但此種波及效果只是 TTIP 所創造的正面經濟效益中的一部分，TTIP 的最大受益者仍是參與 TTIP 的歐美雙方，而在歐美雙方因為 TTIP 達成協議而進行更深整合時，由於資源的有限與排擠，多數第三國也都將面臨排擠的負面影響。此外 TTIP 也無法取代多邊貿易體制規範全球貿易的功能，而促使歐美展開雙邊貿易協商的重要因素之一為新興國家的興起，對這些新興國家而言，也無法全然接受由歐美制定的貿易規則，因此多邊貿易體制推動全球貿易自由化的功能仍然必須維持。

陸、結 語

自二次世界大戰後布列敦森林會議以來，世界貿易秩序主要是在多邊貿易談判體制下，藉由所有成員持續開放市場、降低貿易障礙來維持，因此國際經濟蓬勃發展。但是自從全球化風潮以及新興國家興起後，一方面美國對外貿易出現嚴重失衡，另一方面多邊貿易談判又遲滯不前，在此同時區域經濟整合的自由化卻快速發展，因此美國也轉向與主要貿易夥伴加強經濟整合，積極推動 TPP 與 TTIP。TPP 與 TTIP 涵蓋的議題很廣，部分條款是 21 世紀國際經貿活動中最重視的議題，當主要國家在區域協定中取得共識後即可能被納入到多邊貿易談判中，因此不管我國是否加入這些組織，均值得我國關

注。

在眾多新興市場國家中，毫無疑問地將以中國大陸最具有影響力，未來美、中、歐間如何在多邊貿易體制下合作將是影響未來全球貿易秩序最重要的因素。但 TPP 及 TTIP 的整合，將導致部分主要議題先在歐美之間凝聚共識與達成協議，不但可能使這些議題未來更容易推向多邊貿易體制，美歐也可能在多邊貿易談判中成為這些議題的主導者，並導致對其有利的結果，因此我國應該密切注意這些議題發展，以利我國相關法規與制度的調整。至於 TPP 的相關發展，由於我國已表示未來將加入，更必須密切觀察，逐項檢討我國相關規範是否與 TPP 的要求相符，以提早因應。

美歐加強整合，顯示美歐仍企圖主導國際貿易規範之制定，但中國大陸近來持續的改革與加速自由化，則顯示中國大陸在經濟改革方面的企圖心以及不希望被排擠。基於 TPP 的整合規模將持續擴大，未來 TPP 相關規範在亞太地區適用的範圍亦將持續擴大，我國必須加速自由化才有可能加入 TPP。面對中國大陸經濟改革的持續發展，更提醒我國不應該懼怕開放，惟有勇於接受市場競爭的挑戰，才有可能加速我國競爭力的提升。因此我國自由化的規劃與期程，以及相關法規制度之與國際接軌必須積極落實，才有可能早日達成加入 TPP 之目標。

參考文獻

1. Anne Pollet-Fort, Will the Transatlantic Trade and Investment Partnership be a game-changer?, EU Centre Policy Brief, No. 5, April 2013.
2. Borchert, I., B. Gottiiz, and A. Mattoo (2013), Policy Barriers to International Trade in Services: Evidence from a New Datapass. Policy Research Working Paper 6109. Washington: World Bank.
3. Ecorys (2010) Non-Tariff Measure in EU-US Trade and Investment.
4. Ecorys (2012) Study on “EU-US High Level Working Group”.
5. International Conference on “TPP, RCEP and the Asia Pacific Regional Integration” 「TPP、RCEP 與亞太區域整合」國際研討會會議資料，2013.10.2，中華經濟研究院主辦。
6. J. Francois, B. J. McDonald and H. Nordstrom, “Liberalization and Capital Accumulation in the GTAP Model,” Agricultural Economics GTAP Technical Papers GTAP Technical Papers No. 7. Purdue Libraries, 1996.
7. Jaime Garcia-Legaz, Joseph Quinlan (2013), TAFTA: The case for an Open Transatlantic Free Trade Area, FAES (Foundation for Social Studies and Anglysis).
8. Joseph Francois (2013), Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment: An Economic Assessment, Final Project Report. Centre for Economic Policy Research, London.
9. Subramanian, Arvind & Martin Kessler (2013), The Hyper globalization of Trade and Its Future, Working Paper Series WP 13-6, Peterson Institute for International Economics, Washington. DC.
10. Trans-Pacific Partnership, Turning Challenges into Opportunities，推動經貿進一步自由化國際會議資料，2013.11，台灣經濟研究院主辦。
11. 歐盟通過單一專利制度
http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=394307