貿易政策論叢 34

掃除貿易障礙

中華民國全國工業總會貿易發展委員會 編印
中 華 民 國 一 一 一 年 八 月

貿易政策論叢第三十四期

目 錄

序 ....江文若 2

1.我國加入ＷＴＯ二十週年回顧與展望 .....王煜翔 4

2.WTO 貿易便捷化協定要義及其供應鏈治理角色.....周旭華 39

3.看《印太經濟架構》及《美臺21世紀貿易倡議》的意涵與影響以及藉由推動自由貿易協定的可能性 .....魏可銘 69

4.歐盟碳邊境調整機制(CBAM)草案概說與對我國產業影響評析.....李柏青 114

5.美商對臺灣投資之現狀、最新趨勢與展望.....徐遵慈、黃苡嵐 145

6.探討近來國際外資管制法規與外資審查機制興起的現象與原因 .....邱奕宏 176

7.歐盟永續供應鏈法之發展現況與因應 .....陳麗娟 228

8.歐盟貿易障礙申訴及調查制度之新進展.....張南薰、黃珏 255

9.探討平台經濟之消費爭議問題 – 以餐飲外送平台 UBEREATS 及 FOODPANDA 為例..... ..... 林俊宏、葉浚洺 275

序

全球經濟受美中貿易戰、新冠疫情、塞港等衝擊，拖累成長動能。今年以來，由於俄烏戰爭加劇地緣政治衝突，進一步打擊全球經濟及貿易，世界銀行、經濟合作暨發展組織(OECD)與國際貨幣基金(IMF)均下修全球經濟成長預測。

我國經貿表現相對穩健，依據行政院主計總處8月份發布的最新經濟預測，2022年臺灣經濟成長率為3.76％，雖然略微下修，但經濟成長率已連續四年（2019年~2022年）達到3.0%以上，成長模式呈現內外皆溫情形。其中國內需求貢獻2.03個百分點，另外在商品出、進口方面，分別成長13.5%及16.8%，預期下半年全球新興科技應用、先進製程半導體需求持續，將有利我國貿易持續穩定成長。

由於全球經貿環境驟變，尋求安全、穩定的供應鏈來源成為全球新興議題。臺灣產業具全球競爭力，供應鏈韌性備受國際信賴與肯定，且已與許多國家合作，我們期待與各國進一步合作發展，共同建構更具韌性的供應鏈。

此外，由歐盟所帶動的「低碳經濟」及「淨零碳排」等倡議，已使得「降低碳足跡」成為國際共識，全球供應鏈朝向「綠色轉型」發展，是另外一個重要趨勢。歐盟的「碳邊境調整機制」(CBAM)即將上路，這是全球第一個碳邊境措施，全球都在密切關注其對全球貿易結構的影響。

國際局勢詭譎多變，貿易局隨時關注最新發展，強化各項重點工作，尤其是在全球供應鏈合作夥伴及節能減碳趨勢。我國廠商在國際供應鏈中居重要地位，貿易局將順應趨勢，在數位貿易、智慧製造、半導體、電動車、綠能等領域，與重要經貿夥伴如美國、歐盟、日本及新南向國家等，強化雙邊產業與供應鏈合作，以協助企業在既有市場穩定發展，同時也積極開發其他潛力市場，鼓勵廠商前往布局，為產業的國際合作創造更有利條件。

全國工業總會為我國產業界龍頭，在許多重要經貿政策上充分發揮產業與政府間溝通橋梁的角色功能。該會出版之貿易政策論叢，是知識與資訊傳遞的媒介，提供了許多當前國際趨勢與經貿議題資訊，今年適逢臺灣加入 WTO 屆

滿20週年，也特別探討了我國加入 WTO 二十週年的回顧與展望。本期論叢篇篇為精心之作，深值細心研讀，期許能擴增讀者專業經貿知能，為企業經營創造佳績。

經濟部國際貿易局局長

111年8月31日

我國加入WTO二十週年回顧與展望

王煜翔*

綱要

壹、 前言
貳、 WTO 對我國經濟成長的貢獻
一、入會後農業之相關經濟表現
二、入會後工業之相關經濟表現
參、 WTO 對我國經貿體制的貢獻
一、保障我國貿易利益
二、促進貿易出口
三、疫情期間對貿易可預測性之提升
肆、 複邊協定加速我國經貿自由化發展
一、加入資訊科技協定（ITA）對我國重要意涵
二、加入政府採購協定（GPA）對我國重要意涵
三、加入貿易便捷化協定（TFA）對我國重要意涵
伍、 結語：我國參與 WTO 之展望
一、當前全球貿易體系面臨的挑戰
二、WTO 第 12 屆部長會議達成階段性談判成果
三、我國未來可強化參與之面向

壹、前言

我國為貿易導向的國家，為了提升產業的國際競爭力，我國政府歷時14年致力於推動加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），終於在2002年1月1日正式成為成為 WTO 第144個會員國。我國加入 WTO 迄今屆滿20週年，本文首先回顧臺灣加入 WTO 之後，經貿自由化對我國經濟成長與經貿體制之貢獻，檢視我國運用 WTO 維護我國貿易權益、消除非關稅貿易障礙、爭端解決機制等 WTO 重要參與成果。其次，進一步針對我國加入 WTO 資通訊科技協定、政府採購協定等複邊協定，以及貿易便捷化協定之發展，觀察相關協定之談判參與，對我國經貿自由化發展的主要意涵。最後，本文進一步檢視當前全球貿易體系面臨諸多挑戰問題，針對今（2022）年六月第12屆部長會議通過 COVID-19、糧食

* 中華經濟研究院臺灣 WTO 中心分析師。

危機等一系列部長決議與宣言，分析 WTO 階段性重要談判成果，以及我國可以強化參與的議題。

貳、WTO 對我國經濟成長的貢獻

關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）自1947年成立以後，在國際貿易體系上發揮了重要的作用，並於1995年轉變為現今的世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）。根據 WTO 和世界銀行在2015年的報告，加入 WTO 所達到的貿易自由化，可透過促進有效率的資源分配、開發比較利益、以及促進最俱全球競爭力的部門和國內公司之間的成長，來刺激開發中國家的經濟發展。

回顧過去研究，多數結果顯示加入 WTO 對於促進貿易有正面顯著效果（如 Tomz、Goldstein and Rivers, 2007； Subramanian and Wei, 2007 Allee and Scalera, 2012； Chang and Lee, 2011）。舉例而言，Subramanian and Wei（2007）及 Allee and Scalera（2012）研究結果顯示新加入 WTO 的成員能獲得更多貿易收益，而 Chang and Lee 則指出 WTO 對於促進貿易有巨大的貢獻，且貿易的影響在加入的5~6年後將會有顯著差異。此外，從國際貿易理論可知，貿易自由化的結果對整體國家福利有正面影響，可推測臺灣加入 WTO 對於增加整體貿易及經濟發展應有助益，但此一結果是反映不同部門之影響加總後得到的結論，對於不同部門產生的影響可能有正有負，故以下將臺灣產業分為農業部門和工業部門，以實際數據表現檢視臺灣加入 WTO 之後，各個產業受到影響的狀況。

一、入會後農業之相關經濟表現

臺灣在加入 WTO 後的第一年，農業部門產值微幅下降後，在2002年至2020年間農業部門產值呈現明顯成長趨勢，產值由2002年的3,505億元成長至2020年的5,039億元，複合年成長率達2.04%。

農產品為農業部門產值最高子部門，也影響著農業整體趨勢，其產值由2002年的1,519億元成長至2020年的2,636億元，複合年成長率達3.11%。不過，自2017年以來農產品受到極端氣候以及農業人口老化影響，產值逐年下降，也影響到整體農業產值的趨勢。

畜牧業則為產值第二大農業子部門，同樣呈明顯成長趨勢，產值由2002年的1,052億元成長至2020年的1,688億元，複合年成長率達2.66%；畜牧業相對農業的複合年成長率較低，但其成長曲線則相對農業穩定，近5年來的變化也相對平穩。漁業則為第三大子部門，但臺灣漁業產值起伏變化較小，但近年來有明顯的負成長趨勢，產值由2002年的926億元下降至2020年的713億元，複合年成長率為-1.44%；臺灣漁業因過度捕撈及氣候變遷因素，沿近海魚群種類與數量銳減，導致產值受到明顯衝擊。

林業則為產值最小的子部門，其產值也呈現明顯負成長，林業產值由2002年的9億元下降至2020年的2億元，複合年成長率為-8.75%；臺灣在1991年因應世界性自然環境保護風潮，已全面禁止天然林的商業性採伐，加入 WTO 後，林業政策則以永續發展為主，當前臺灣林業仍以森林保護為主，故較不強調林業產值。

圖 1 2002 年至 2010 年農產品總產值及各類產業產值變動趨勢

資料來源：農委會農業統計資料庫

在進出口方面，臺灣自從加入 WTO 後，農產品的貿易量相對於20年前都有明顯的增長，進口值由2002年的52億美元上升至2020年的136億美元，而出口值由2002年的21億美元上升至2020年的51億美元。農產品占全年總進出口的百分比，相對工業產品則較低，其進口佔比最低為3.59%，最高為5.32%，變動幅度在1.73%之間；而出口占比最低為0.95%，最高為1.70%，變動幅度在0.75%之間。

整體而言，我國加入 WTO 後農業部門關稅曾大幅削減，使農產品進口值有所增加，但另方面我國加入 WTO 後，亦因享有會員間關稅減讓優惠，並透過諮商排除 SPS 等出口之非關稅障礙，以及加強辦理國際行銷計畫，使得我農產品出口亦有明顯成長。不過，由於我國加入 WTO 以來農產品進口增加幅度較出口高，因此農產品貿易逆差呈現增加趨勢。

圖 2 2002 年至 2020 年農產品進出口值及其占總進出口值之比變動趨勢

資料來源：本研究整理自財政部貿易統計資料，農產品定義為 HS01~24 章。

二、入會後工業之相關經濟表現

2002年加入 WTO 後，我國整體工業產值持續上升，從2002年約8.6兆新台幣的產值成長至2020年的12.7兆新台幣，增幅超過4兆台幣的產值。下圖為我國工業產值變化的趨勢圖，由此圖可知，2008年以前國際經濟環境穩定，搭配臺灣製造業技術的優勢，產值固定上升，2008年至2009年適逢金融海嘯，受全球金融風暴影響明顯，產值明顯下降。隔年復甦快速，至2014年時受到全球經濟不景氣，以及中國大陸經濟成長衰退之影響，臺灣的出口也受到衝擊，連帶影響到工業的產值。2018年美中貿易戰受益於臺商回流，產值復甦回升至14兆新台幣，但2020年因疫情影響，產值又略為下降。

WTO 雖不全然為影響工業產值之唯一因素，然從此圖觀察到，我國工業在加入 WTO 後至2008年這段全球經濟穩定成長期間產值穩定增加，而後受國際事件

影響明顯，故長期而言國內工業部門產值似受國際重大經貿事件影響較深，隨時間拉長加入 WTO 之效果越不容易觀察。

圖 3 臺灣加入 WTO 以來工業產值之變化

資料來源：中華民國工業生產統計年報及本研究整理

表3中，臺灣入會20年以來產值成長率增幅最多的產業為資訊電子零組件工業，其次依序為：其他運輸工具製造業、藥品製造業、基本金屬製造業、食品製造等等。資訊電子零組件工業包含電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業，其中電子零組件受惠於 ITA 協定，再者資訊電子零組件為製造業強勢之產業，因此產值增幅較大。另外，入會以來產值成長率下降的產業為：成衣及服飾品製造業；皮革、毛皮及其製品製造業；紡織業；印刷及資料儲存媒體複製業。針對上述產值下降之產業，包括成衣及服飾品製造業、皮革、毛皮及其製品製造業、紡織業，除 WTO 影響外，該等產業多為勞力密集型產業，因應國內生產成本上升而面臨產業外移或轉型，為入會後產值下降的原因之一，故非 WTO 單一因素造成。除了上述產值下降的產業外，其餘產業在入會以來產值成長率皆有提升。

表 1 我國入會前後製造業產值結構及產值成長率之變化

單位：新台幣（百萬）元

	2002 年產值	2002-2009 製造業名目產值成長率	2002-2020 製造業名目產值成長率	2020 年產值（百萬台幣）	2020 年產值佔製造業比重
製造業	**8,011,052**	**0.33**	**0.59**	**12,727,192**	**100**
食品製造業	325,220	0.26	0.68	547,652	4.3
飲料及菸草製造業	114,617	0.16	0.53	174,910	1.37
紡織業	328,724	-0.27	-0.34	216,038	1.7
成衣及服飾品製造業	61,587	-0.57	-0.75	15,691	0.12
皮革、毛皮及其製品製造業	38,912	-0.39	-0.75	9,558	0.08
木竹製品製造業	18,221	-0.23	-0.01	18,108	0.14
紙漿、紙及紙製品製造業	132,898	0.05	0.27	168,839	1.33
印刷及資料儲存媒體複製業	63,634	0.08	-0.01	63,120	0.5
石油及煤製品製造業	433,390	1.2	0.36	588,305	4.62
化學原材料、肥料、氮化合物、塑橡膠原料及人造纖維製造業	813,648	0.97	0.65	1,339,379	10.52
藥品製造業	45,248	0.31	1.03	91,844	0.72
橡膠製品製造業	280,888	-0.14	0.01	284,589	2.24
塑膠製品製造業	63,528	0.14	0.49	94,664	0.74
非金屬礦物製品製造業	175,676	0.07	0.25	218,874	1.72
基本金屬製造業	674,182	0.69	0.78	1,200,551	9.43
金屬製品製造業	500,533	0.12	0.43	716,546	5.63
資訊電子零組件工業	2,515,326	0.3	0.89	4,760,750	37.4
電力設備製造業	296,040	0.01	0.26	373,472	2.93
機械設備製造業	375,315	0.05	0.64	616,963	4.85
汽車及其零件製造業	296,350	-0.1	0.16	342,556	2.69
其他運輸工具製造業	136,991	0.5	1.34	319,877	2.51
家具製造業	32,366	-0.11	0.32	42,831	0.34
其他製造業	113,798	-0.1	0.53	174,56	1.37

資料來源：中華民國臺灣地區工業生產統計年報及本研究計算

參、WTO 對我國經貿體制的貢獻

WTO 貿易救濟與技術性貿易規範相關貿易規則之落實執行，有助於我國貿易權益之維護；其次，貿易便捷化協定之執行刺激全球出口貿易之增加，帶動我國總體經濟的成長與出口成長，而貿易便捷化協定設置之技術援助與能力建構機制，更提供我國發展通關系統自動化系統輸出之商機。在 COVID-19疫情全球蔓延期間，WTO 在防疫供應鏈、疫苗生產與流通等方面積極採取應對行動，更提升各國對全球貿易體系之信心，而全球貿易秩序的穩定也使得我國對外貿易活動在疫情期間得以繼續成長。

一、保障我國貿易利益

1. 貿易救濟

我國自入會以來，政府相關單位在善用 WTO 貿易救濟制度方面甚為努力，積極協助廠商進行損害調查及認定國內產業受害是否成立，以在我國加入 WTO 開放國內市場之際，協助國內產業因應進口競爭所需之適當防衛。值此，以下分別就採行之反傾銷稅、平衡稅及雙反稅、防衛措施此些貿易救濟手段之運用進行說明。

(1) 採取反傾銷措施

在反傾銷方面，雖然我國業者常為國際上受反傾銷控訴之對象，惟面對他國傾銷控訴，WTO 規範除可提供我國被告廠商積極應訴與接受調查以避免遭不利認定之程序保障以外，另一方面我國國內主管機關也應妥善運用相關規範，以此適當維護我國產業利益。根據統計，我國自入會以來，經濟部貿易調查委員會進行反傾銷稅調查案件累計已有55件[1]。在這55件調查中金屬機電類產品占24件、民生化工類產品占30件，而電子資訊類產品僅有1件。此外在反傾銷程序調查和課稅趨勢方面，經調查認定有實質損害並確定課徵反傾銷稅者共有12件，包括不銹鋼條及桿、預力鋼線、過氧化苯甲醯（benzoyl peroxide）產品、甲醛合次硫酸氫（sodium formaldehyde sulfoxylate）、卜特蘭水泥及熟料、毛巾產品、鞋靴

[1] 貿調會歷年來辦理反傾銷稅案件產業損害調查處理情形一覽表，貿易調查委員會，https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmAntidumpingCases2.aspx?menu_id=1168（最後瀏覽日期：2021 年12 月14 日）。

產品、不銹鋼冷軋鋼品、特定鍍鋅與鋅合金之扁軋鋼品、碳鋼鋼板、陶瓷面磚和特定鋁箔；認定損害不成立或是認定有損害之虞以致未課徵反傾銷稅之案件共有8件[2]；剩餘案件分別依據不同原因（申請人撤回、駁回申請、原課徵原因消滅等）結束調查[3]。

表 2 我國採取反傾銷措施案件彙整

	涉案產品	最終調查結果	落日檢討	落日檢討後繼續課稅
1	不銹鋼條及桿	課稅（已屆五年停止課徵）	X	--
2	預力鋼線	課稅（已屆五年停止課徵）	X	--
3	過氧化苯甲醯	課稅	O	調查中
4	甲醛合次硫酸氫	課稅（已屆五年停止課徵）	X	--
5	卜特蘭水泥及熟料	課稅	O	O
6	毛巾產品	課稅	O	O
7	鞋靴產品	課稅	O	O
8	不銹鋼冷軋鋼品	課稅	O	O
9	特定鍍鋅與鋅合金之扁軋鋼品	課稅	O	調查中
10	碳鋼鋼板	課稅	O	調查中
11	陶瓷面磚	課稅	X	--
12	特定鋁箔	課稅	X	--

資料來源：本研究整理自經濟部貿調會、財政部關務署。

在決定課徵反傾銷稅的12件案件中，進行落日檢討（sunset review）的共有7件，有4件決定繼續課徵反傾銷稅，其中毛巾產品與鞋靴產品為經過第二次落日調查後持續課徵反傾銷稅之案例。以鞋靴產品為例，目前中國大陸為全球最大之鞋靴生產國及出口國，在未放棄對其採行貿易救濟措施之出口市場之情況下，我國若停止繼續對中國大陸涉案貨物課徵反傾銷稅，則中國大陸極可能善用於我國市場已建立之行銷通路，再度大量傾銷出口涉案貨物至價格極具吸引力，且地

[2] 涉案產品包括：熱敏電腦直接感光數位版材、非塗佈紙、預力鋼絞線、丙烯腈、鋼板、動態隨機存取記憶體、鋼珠及鋼礫、棉紗。

[3] 涉案產品包括：聚丙烯、高、低密度聚乙烯、不銹鋼線材、保險粉、熱軋型H型鋼、銅版紙、塗佈紙、非方向性低規電磁鋼片、碳鋼冷軋鋼品。

理位置鄰近之我國市場，我國以代工為主之國內鞋靴產業將再度面臨中國大陸之低價競爭[4]。從以上案件可看出，即便在落日檢討後，涉案產品傾銷壓力仍持續對國內產業造成損害，故我國主管機關仍有必要持續依照調查程序進行調查與審酌，維護我國產業權益。

(2) 平衡稅及雙反措施

自入會以來，我國貿易調查委員會進行平衡稅調查案件共有3件[5]，包括自中國大陸產製進口特定鍍鋅及鋅合金扁軋鋼品、碳鋼鋼板、不銹鋼冷軋鋼品；雙反稅調查案件共有2件[6]，包括中國大陸進口之碳鋼冷軋鋼品、不銹鋼熱軋鋼品，由於已達補貼、傾銷及損害我國產業之合理懷疑，決議進行調查。

目前這5項案件自民國107年4月16日展開調查後，皆已公布調查結果，認定未對國內產業造成實質損害，但有實質損害之虞。依調查資料顯示，在中國大陸目前面臨龐大的產能過剩、存貨量、出口量等問題下，又遭到美國、歐盟、加拿大、巴西等國對中國大陸採行反傾銷稅與平衡稅措施或展開貿易救濟案件調查，亦加上美國依其《貿易擴張法》(Trade Expansion Act of 1962)調高鋼鐵產品輸美關稅，歐盟也對鋼鐵產品採行防衛措施，中國大陸市場受到嚴重限縮，更遑論該等措施可能會持續數年。在中國大陸產能過剩及其國內需求飽和之情況下，廠商往其他鄰近地區尋找潛在市場為必然選項，臺灣作為已建立行銷通路之市場，將有極大可能成為中國大陸出口低價、受補貼鋼鐵產品之對象。倘若此一情形發生，將大大衝擊我國鋼鐵產業，獲利將受侵蝕甚至造成虧損，故啟動本次調查。針對這5項案件，調查結果最終認定中國大陸鋼品並未對我國國內產業造成實質損害，但有實質損害之虞。同時，決定於民國108年10月起採行為期五年之平衡

[4] 經濟部貿調會就中國大陸鞋靴產品反傾銷第2次落日調查案作成產業損害之肯定認定，貿易調查委員會，2018年11月30日，https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/news/wfrmNews.aspx?kind=1&menu_id=29&news_id=3772。

[5] 我國平衡稅案件處理情形一覽表，貿易調查委員會，https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmCountervailingdutyCases1.aspx?menu_id=1259（最後瀏覽日期：2021 年12 月14 日）。

[6] 我國平衡稅及反傾銷稅案件處理情形一覽表，貿易調查委員會，https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmMultidutyCases1.aspx?menu_id=1262（最後瀏覽日期：2021 年12 月14 日）。

措施，惟考量對國家整體經濟利益之影響，故暫不課徵平衡稅[7]。從上述可以看出我國政府積極努力調查並審酌各項要件，亦考慮可能間接造成產業損害影響等因素，同時也透過公聽會形式與產業界進行溝通協調，最終目的仍希望最大程度保障我國產業之權益。

(3) 防衛措施之運用

自入會以來，我國貿易調查委員會進行防衛措施調查案件共有2件，此2件皆為民生化工業類產品，分別為高密度及線性低密度聚乙烯及毛巾產品，貿調會調查是否因貨品輸入，致國內生產相同或直接競爭產品之產業，遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞，惟此兩案件調查結果為產業受害不成立，爰不採行防衛措施[8]。

在高密度及線性低密度聚乙烯產品方面，分別就進口之高密度聚乙烯及線性低密度聚乙烯之絕對增加數量及比率、其與國內生產量比較之相對增加數量及比率，及對國內生產相同或直接競爭產品之產業之影響等法定調查事項，從市場競爭狀況、進口貨品數量、產業損害及因果關係等方面綜合評估，進口之高密度聚乙烯及線性低密度聚乙烯均未足以認定已導致國內生產相同或直接競爭產品之產業受嚴重損害或有嚴重損害之虞。

另外毛巾業者提出採行防衛措施之要求，貿易調查委員會調查後針對自中國大陸進口之毛巾採行為期3年提高關稅邊境救濟措施，以彌補或防止國內產業因中國大陸進口毛巾所受之市場擾亂。提高關稅之課徵方式為採行措施之第1年每公斤課徵42元，第2年每公斤課徵32元，第3年每公斤課徵20元；惟如前述稅額低於依現行稅率10.5％課徵之稅額，則以10.5％課徵。另該次委員會議亦建請相關機關持續或盡速推動申請人所提之融資保證、技術研發補助、輔導職業訓練、品牌及行銷輔導等境內救濟措施，即係在回應我國業者之要求。由於未足以認定已導致國內生產相同或直接競爭產品之產業受嚴重損害或有嚴重損害之虞，惟於在同一時段財政部及經濟部已分別完成傾銷及損害調查認定，並已回溯自94年6月1日起對中國大陸進口毛巾實施反傾銷措施，已足以對我國業者所承受之損害

[7] 近年調查案件-平衡稅案，財政部關務署，https://web.customs.gov.tw/singlehtml/717?cntId=cus1_181536_717（最後瀏覽日期：2021 年12 月14 日）。

[8] 貿調會歷年來辦理進口救濟案件產業損害調查處理情形一覽表，貿易調查委員會，https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmSafeguardCases2.aspx?menu_id=1171（最後瀏覽日期：2021 年12 月14 日）。

提供足夠之救濟。從以上可以看出，雖在調查後未達採行防衛救濟之損害程度，我國政府仍綜合善用貿易救濟機制，針對遭受之損害提出適當之救濟。

2. 非關稅措施（TBT/SPS）

隨著全球化與市場自由化之發展，跨國境商品貿易活動明顯增加，而各國透過各種非關稅措施保護其消費者健康與安全之情況亦相對增加。為保障各國業者之貿易權益同時確保國民健康與安全，WTO「技術性貿易障礙協定」（Agreement on Technical Barriers to Trade，TBT 協定）及「食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施協定」(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures，SPS 協定）允許 WTO 會員可採取措施以達成其合法政策目標，但 TBT 與 SPS 協定亦訂有「通知文件」(Notification）機制，要求 WTO 會員應事先通知 WTO 及其他會員其擬訂之措施，並賦予各國充分時間提出評論意見，或是透過雙邊管道與通知會員進行諮商討論。倘若諮商討論未果，WTO 會員可進一步在 TBT 或 SPS 委員會上向對方提出「特定貿易關切」（Specific Trade Concern, STC），受到關切的會員即須針對 STC 之內容表達立場或予以回應，藉以釐清或取得其他會員措施之資訊，且會員可連續針對同一措施提起 STC 直至獲得滿意解決為止，甚至藉由同儕壓力促使其修正調整法規。

我國自加入 WTO 起，即積極透過 TBT 及 SPS 協定下之通知文件機制，預先掌握其他 WTO 會員欲採取之措施，並促使我國利害關係人可預作準備因應新法規要求，更進一步基於我國業者立場向其他 WTO 會員多次提出 STC，以盡可能降低我國業者面對他國 TBT 或 SPS 障礙之機率，同時保障我國業者貿易權益。我國詳細執行情形分述如次。

(1) TBT

自2002年1月1日我國加入 WTO 至2021年12月15日止，我國共向 WTO 提交788項 TBT 通知文件，提供其他會員進一步知悉我國法規動向之機會。與此同時，我國積極徵詢我國業者對其他會員 TBT 通知文件之意見，並透過我國 WTO/TBT 窗口向該國表達我國關切立場；如未能獲致滿意解決方案，我國可進一步提出 STC。例如2021年我國 WTO/TBT 窗口即基於我國化學業者對歐盟化學品通知文件之關切，向歐盟傳達我國評論意見，並在 WTO/TBT 第85屆例會上正式向歐方提出 STC。另一方面，我國多次在 TBT 場域下提出 STC，以表達我國對

特定會員措施之立場，並進一步與該國交換意見，減少雙邊貿易磨擦。至2021年12月15日止，我國總計提出13件 STC，被關切國家涵蓋歐盟、印度、中國、印尼及泰國等且關切措施多涉及化學品。我國主要訴求包含通知措施應遵守 TBT 協定之不歧視及必要性原則，並符合協定透明化義務等項。

表 3 我國關切其他會員 TBT 措施總表

	STC標題	被關切會員	提出會員	首次提出STC時間	最後提出STC時間
1	歐盟-化學物質及混合物之分類、標示及包裝法規修正草案	歐盟	臺灣	2021/11/10	--
2	印度-2017年氫氧化鈉品質控制命令	印度	臺灣	2021/02/24	--
3	印度-2019年鄰苯二甲酸酐品質控制命令	印度	臺灣	2020/10/28	--
4	印度-化學品和石化物質之品質控制命令	印度	加拿大；臺灣；歐盟；美國	2020/05/13	2021/11/10
5	中國-進口食品境外生產企業註冊管理規定草案	中國	臺灣；日本；韓國；墨西哥；瑞士；美國；歐盟；巴西；澳洲	2020/02/26	2021/11/10
6	中國-加工食品驗證要求	中國	歐盟；美國；瓜地馬拉；新加坡；臺灣；日本；韓國；瑞士；墨西哥	2017/11/18	2019/11/13
7	中國-網路安全法	中國	美國；日本；歐盟；澳洲；加拿大；韓國；紐西蘭；臺灣	2017/03/29	2021/11/10
8	印尼-清真產品認證法	印尼	澳洲；巴西；紐西蘭；美國；歐盟；加拿大；臺灣	2016/03/09	2021/11/10
9	印尼-LTE設備之LCR	印尼	澳洲；加拿大；臺	2015/06/17	2016/11/1

	STC標題	被關切會員	提出會員	首次提出STC時間	最後提出STC時間
	要求		灣；日本；美國；歐盟		0
10	印尼-鋼鐵產品強制驗證	印尼	臺灣；日本；韓國；歐盟	2009/03/18	2010/03/24
11	泰國-鋼鐵產品強制驗證	泰國	臺灣；日本；韓國	2009/03/18	2010/03/24
12	瑞典-限制十溴二苯醚之使用	歐盟；瑞典	臺灣；以色列；日本；約旦；美國	2006/03/15	2009/03/18
13	歐盟-化學品註冊、評估、授權和限制法案	歐盟	我國、阿根廷、澳洲、中國、印尼、日本、韓國、泰國及美國等36個會員	2003/03/20	2017/03/29

資料來源：本研究整理自WTO

(2) SPS

至於 SPS 方面，我國自入會以來共提交991項 SPS 通知文件，並向其他 WTO 會員提出8件 STC。其中，我國主要關切中國、歐盟、泰國、印尼、加拿大等國所採取之進口限制措施影響我國產品出口，並指出該國措施欠缺科學證據或不符合國際標準，有違反 SPS 協定規範之虞。舉例而言，中國自2021年3月起禁止我國鳳梨進口，並於9月再以我國釋迦及蓮霧多次驗出介殼蟲為由禁止我國相關產品進口。對此，我國即在2021年11月 SPS 例會對中國暫停我國水果輸入之措施提出 STC，明確主張我國輸出農產品皆符合國際與中國之規範標準，中國禁止我國水果輸入之措施明顯欠缺科學證據及不符國際規範，並要求中國盡速恢復我國3項水果輸入，以表達我國向中國該項措施之嚴正關切。

表 4 我國關切其他會員 SPS 措施總表

	STC標題	被關切會員	提出會員	第三方會員	首次提出STC時間	最後提出STC時間
1	中國-暫停臺灣水果輸入	中國	臺灣	--	2021/11/03	--

	STC標題	被關切會員	提出會員	第三方會員	首次提出STC時間	最後提出STC時間
2	歐盟-複合性產品之新規定	歐盟	澳洲；中國；俄羅斯；臺灣	日本；紐西蘭；菲律賓；美國	2020/11/05	2021/11/03
3	泰國-進口木瓜種子限制	泰國	臺灣	--	2017/03/22	2018/11/01
4	歐盟-內分泌干擾素規定	歐盟	阿根廷；中國；多明尼加；厄瓜多；瓜地馬拉；印度；巴拿馬；巴拉圭；美國；	我國、澳洲、加拿大、韓國、馬來西亞、墨西哥、泰國等35國	2014/03/25	2021/11/03
5	歐盟-蘭花組織瓶苗進口規定	歐盟	臺灣	塞內加爾	2013/06/27	--
6	印尼-閉港	印尼	智利；中國；歐盟；紐西蘭；美國	阿根廷；澳洲；加拿大；日本；韓國；南非；臺灣；泰國；烏拉圭	2012/03/27	2015/03/26
7	加拿大-金針菇進口限制措施	加拿大	臺灣	--	2005/10/01	--
8	歐盟-基因修改食品與飼料之法規	歐盟	加拿大；美國	阿根廷；澳洲；埃及；以色列；約旦；新加坡；臺灣	2001/10/1	2003/06/01

資料來源：本研究整理自WTO

3. 爭端解決

我國自入會以來，即相當積極參與並藉此瞭解 WTO 爭端解決機制，在面臨

他國不合理經貿措施，亦曾尋求爭端解決機制處理。根據 WTO 網站統計資訊顯示，目前我國作為原告所發動之案件共7件，至於被告案件部分則為0件，而我國以第三方身分參與爭端解決程序者則共有133件[9]，顯示我國在面臨與國內經貿利益相關之貿易爭端，亦積極參與、捍衛我國利益。茲針對我國迄今作為原告與第三方之相關爭端案件發展，說明我國如何善用 WTO 爭端解決機制，維護我國權益。

(1) 美國鋼鐵產品案（DS274）

我國於2002年11月1日，針對美國就我國出口之特定鋼鐵產品所採取之貿易救濟措施，透過 WTO 爭端解決機制向美國尋求雙邊諮商。本案涉及之系爭措施係美國於2002年3月宣布依據1974年《貿易法》（Trade Act of 1974）201條款，對進口扁鋼、熱軋與冷軋棒鋼、鋼筋、不鏽鋼線等特定鋼鐵產品實施防衛措施，而我國認為該措施違反 GATT 1994以及防衛協定部分條款，遂尋求 WTO 爭端解決機制解決。惟本案臺美雙方於2002年12月進行諮商後，未進入後續爭端解決流程，推測原因為美國採行之防衛措施，實際上引發多國疑慮，包含歐體、日本、韓國、中國大陸等8位會員均尋求 WTO 爭端解決機制解決，並在諮商後均進入爭端解決小組及上訴機構審理程序，我國亦積極以第三方身分參與本案。直至2003年底，爭端解決小組與上訴機構均判決美國敗訴後，本案宣告定讞，美國亦於同年12月初宣布撤銷防衛措施[10]。

(2) 印度反傾銷措施案（DS318）

我國於2004年10月28日，針對印度就我國出口之亞硝酸鈉、解熱鎮痛藥劑原料、壓克力纖維產品、水黏性合板膠帶、燒鹼、過錳酸鉀及止痛抗發炎劑共7項產品所實施之反傾銷措施，請求進行雙邊諮商。我方主張印度調查過程與傾銷認定違反 GATT 1994及反傾銷協定規定。雙方在2005年2月於印度新德里就系爭措施進行諮商，經第一回合諮商後，印度決定撤銷其中5項反傾銷措施，本案最

[9] WTO, Dispute Settlement: The Disputes, Disputes by member, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm（last visited 2021/12/10）.

[10] DS274: United States — Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds274_e.htm.

後並未進入爭端解決小組審理程序[11]。

(3) 歐體資通訊產品案（DS377）

我國於2008年6月12日，針對歐體就進口平面顯示器、具通訊功能之機上盒以及多功能事務機，排除於資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）12外並課徵關稅之作法，向歐體請求進行雙邊諮商。歐體認為系爭產品具額外功能，故不在 ITA 協定涵蓋範圍。本案除我國要求與歐體就系爭措施依爭端解決程序進行諮商外，美國與日本亦同樣要求與歐體進行諮商。在諮商未果後，同年8月美國、日本與我國共同請求成立爭端解決小組以解決彼此分歧，小組隨後於隔年作成報告，其認為系爭產品應屬 ITA 所涵蓋之資通訊產品，不因其具備其他額外功能而有所差異，故小組最終認為歐體採行之作法已違反 GATT 1994第2條；此外，小組亦認為歐體在實施系爭措施前並未即時於歐盟官方公報（Official Journal of the European Union）公告，亦違反 GATT 1994第10條關於透明化之規定。在小組判決歐體敗訴後，歐體並未提起上訴，並隨後於2011年7月通知 DSB 已履行小組報告中所做成之裁決與建議，故本案即順利宣告終結[13]。

(4) 加拿大焊接碳鋼管案（DS482）

我國於2014年6月25日，針對加拿大對我國出口焊接碳鋼管實施之反傾銷措施，要求進行雙邊諮商，我國主張加國採行之措施及其相關法規違反 GATT 1994與反傾銷協定部分條款。而在雙方並未於諮商獲得滿意結果後，我國隨即於2015年1月正式提出控訴，要求成立爭端解決小組。經過1年多審理，小組最終判決我

[11] DS318: India — Anti-Dumping Measures on Certain Products from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds318_e.htm.

[12] ITA 係針對資通訊產品所訂定之關稅減讓協定，參與 ITA 之會員均承諾逐步取消對協定附件所涵蓋之資通訊產品加徵關稅，請參照 WTO, Information Technology Agreement — an explanation, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm

[13] DS377: European Communities and its Member States — Tariff Treatment of Certain Information Technology Products, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds377_e.htm； Panel Report, WT/DS375/R.

國勝訴，其認為加國訂定之法規、反傾銷調查過程以及反傾銷措施之實施，已違反 WTO 相關協定，包含並未將個別廠商微量傾銷差額予以排除、針對調查期間後所生產之新樣式產品課徵反傾銷稅等，故要求加國予以調整。小組作成該裁決後，由於加拿大未上訴，故本案即宣告定讞。加拿大與我國亦達成協議，賦予其合理期間調整法規與相關措施，其已於2018年1月通知 DSB 其已依照小組作成之裁決與建議履行[14]

(5) 印尼鋼鐵產品案（DS490）

我國於2015年2月12日，針對印尼向進口鍍鋁鋅鋼鐵產品實施防衛措施，加徵從量稅並豁免120個開發中國家之作法，請求依照 WTO 爭端解決程序進行雙邊諮商。同樣在諮商未果後，我國於同年8月要求成立爭端解決小組進行審理，主張印尼措施違反 GATT 1994最惠國待遇以及防衛協定等條款，小組已於2017年完成審理，惟印尼選擇上訴，待上訴機構於2018年完成上訴機構報告後，本案遂告定讞。爭端解決小組與上訴機構均判決我國勝訴，其指出印尼入會時並未就本案系爭產品訂有拘束稅率，故其得選擇是否提高稅率，因此印尼加徵從量稅之作法並不構成 GATT 1994第19條所規定之暫停履行協定義務、取消或修正對該產品之關稅減讓，即非 WTO 協定下所稱之防衛措施，基此，印尼同時又豁免120個開發中國家免於從量稅之課徵，則已違反最惠國待遇條款。印尼於本案定讞後，已於2019年4月通知 DSB 撤銷加徵關稅之措施[15]。

(6) 印度 USB 隨身碟案（DS498）

我國於2015年9月24日，針對印度向我國出口 USB 隨身碟實施之反傾銷措施，請求進行雙邊諮商，我國主張印度法規及調查過程多處，違反 GATT 1994以及反傾銷協定部分條款。本案僅停留於諮商階段，並未進入爭端解決小組審理程序[16]。

---

[14] DS482: Canada — Anti-Dumping Measures on Imports of Certain Carbon Steel Welded Pipe from The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds482_e.htm.

[15] DS490: Indonesia — Safeguard on Certain Iron or Steel Products, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds490_e.htm

[16] DS498: India — Anti-Dumping Duties on USB Flash Drives from the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds498_e.htm

(7) 印度資通訊產品關稅案（DS588）

我國於2019年9月2日，針對印度提高我國出口資通訊產品之關稅，請求進行雙邊諮商。本案印度系爭措施涉及之產品包含無線電傳輸設備、麥克風、揚聲器、變壓器、製造半導體零件等多樣資通訊產品，我國指控印度提高該些產品之關稅，違反 ITA 協定，而印度則表示該些產品為近代科技進步而創新之產品，並非 ITA 協定所涵蓋之範圍，故無義務違反。在雙方諮商未果後，我方要求成立爭端解決小組進行裁決，並已於2020年7月成立，目前本案仍在審理中，預計於2022年第二季度完成報告[17]。

(8) 我國作為第三方參與

承上所述，我國目前以第三方參與之案件數量相當多，高達133件，顯示出我國相當積極參與與自身經貿利益相關之案件，並捍衛產業利益。早期我國主要係藉由第三方身分參與爭端解決案件審理，汲取實務經驗並藉此研析國際經貿案件之系爭措施與攻防策略等，了解 WTO 會員實施相關貿易措施之爭議所在，及其與 GATT 條文或其他重要協定規範之適法性，同時亦可熟習 WTO 爭端解決機制流程與 DSB 之運作。

現今而言，我國亦維持持續以第三方身分參與相關之國際經貿案件，以了解並掌握現今國際經貿趨勢及各國採行之經貿政策，並維護我國經貿利益。經觀察我國以第三方身分參與之案件中，絕大多數均涉及 GATT 1994協定，另外同時亦有相當大一部分涉及貿易救濟措施，包含反傾銷協定、補貼暨平衡稅協定以及防衛協定，此外，亦有部份案件係涉及 TBT 協定、SPS 協定以及農業協定，最後尚有小部分案件涉及 TRIPS、GATS、TRIMS、DSU、TFA、輸入許可程序、關稅估價等。

二、促進貿易出口：貿易便捷化議題

貿易便捷化協定為 WTO 成立以來之重要談判成果，該項協定促使各國簡化

[17] DS588: India — Tariff Treatment on Certain Goods in the Information and Communications Technology Sector, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds588_e.htm；印度媒體報導印方決定阻止我國等向 WTO 提出印方調高資通訊產品關稅案（DS588）成立爭端解決小組，請參照 https://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=698362。

海關通關程序、確保各項收費的合理性，提升通關法規的透明度以及鼓勵各國擴大使用電子化報關，藉此降低貿易通關所設各種有形與無形成本，包括簡化程序、加速通關、手續費及規費之合理化等等。雖然多數的自貿協定（FTA）都已經有類似的規則，因此將這樣的規則升級成全球各會員都適用的規模後，對以出口貿易導向且 FTA 數量相對較少的台灣而言，價值特別顯著。

1. 可降低全球貿易成本達 14.3%，刺激全球出口貿易量增加

OECD 的便捷化評估報告指出：WTO 杜哈回合談判之《貿易便捷化協定》生效後，預估可使已開發國家貿易成本降低約10%；開發中國家貿易成本降低約13%～15.5%。WTO 亦針對《貿易便捷化協定》之執行效益進行評估，WTO 在2015年貿易展望報告中指出[18]

- 貿易成本在開發中國家相對較高，貿易便捷化協定完全執行後，預估可降低全球貿易成本達 14.3%。預期貿易便捷化協定降低貿易成本之效果在非洲國家與低度開發國家尤其顯著。
- 貿易成本是影響貿易發展的重要因素之一。貿易便捷化協定降低貿易成本的效果將可減少貿易成本對對全球貿易的阻礙，並有可能提升未來的全球貿易的發展進程。
- 貿易便捷化協定降低貿易成本的效果可望刺激全球出口貿易增加，以一般均衡模型（CGE）進行預測，每年度貿易便捷化協定刺激出口貿易增加幅度為 7500 億至 1 兆美元。在 2030 年之前，對全球出口成長每年可貢獻 2.7%的成長率，同時，增加全球 GDP 成長約 0.5%。
- 若是運用引力模型進行預測，則貿易便捷化協定刺激全球出口貿易增加的幅度將更大，預估每年度刺激出口貿易增加幅度為 1.1 兆至 3.6 兆美元。

2. 改善我國總體經濟的成長與出口成長

WTO《貿易便捷化協定》正式簽署完成之後，本中心亦針對 WTO 貿易便捷化協定對我國經濟效益進行量化評估研究。該項研究針對各國推動貿易便捷化後，對我國的經濟影響，以及各產業在產值、進出口貿易量的改變，進行評估，分別

[18] WORLD TRADE REPORT 2015 ：II. SPEEDING UP TRADE: BENEFITS AND CHALLENGES OF IMPLEMENTING THE WTO TRADE FACILITATION AGREEMENT.

說明貿易便捷化協定對我國總體經濟成長、進出口貿易以及各項產業之效益如下[19]：

- 總體評估結果發現，貿易便捷化確實有助於改善我國總體經濟的成長，WTO《貿易便捷化協定》對我國實質 GDP 成長的促進效果達 0.98%，對總產值亦有正面影響，實質產出可望增加 56 億美元，約當 0.61%的產值成長。同時我國社會福利水準可望增加 36.41 億美元。
- 在貿易部分，評估結果顯示 WTO《貿易便捷化協定》對我國實質的總出口值可增加 1.14%；總進口值則約增加 1.23%，但整體來看總出口變動值仍高於總進口的變動值，顯示 WTO 貿易便捷化對我國的影響，對出口成長的效益大於進口，因此貿易差額的變化呈現出正向的成長（成長 0.78%）。
- 農業部分，由於我國部分農產品依賴進口為主，本身並不具備出口能力，因此在推動貿易便捷化後，對於貿易促進的效果，多呈現在進口值提升，致使部分原始農產品可能因貿易便捷化而呈現負面衝擊（產值減少），亦即可能出現進口替代的效果，大致來說，農業部分受惠於貿易便捷化較顯著的產業，主要集中在加工層次較高的農業產品，如「其他食品」及「飲料及菸酒」等。
- 貿易便捷化對國內農業及其加工業的總產值來看，仍具有正面效益，農業及其加工業總產值可望增加 1.04 億美元（成長 0.27%），而出口值可望增加 3 千 5 百萬美元（成長 1.41%），進口值則估計將增加 2 億美元（成長 1.92%）。
- 在工業部分，模擬結果顯示大部份產業均能受惠於貿易便捷化的效益，特別是幾項我國重要出口導向的工業部門，如「化學塑膠橡膠製品」、「機械」、「電機及電子產品」、「石油及煤產品」、「紡織」、「金屬製品」等，顯示貿易便捷化對我國工業產品的產值提升有明顯幫助。

[19] 103年度國際經貿政策研究中心計畫，「WTO《貿易便捷化協定》對我國經濟效益之量化評估」，委託單位：經濟部國際貿易局 / 外交部，研究單位：中華經濟研究院（WTO 及 RTA 中心）。

3. 透過技術援助推動我國自動化通關及資訊管理系統的系統輸出

「貿易便捷化協定」針對開發中及低度開發會員納入多項彈性履行機制，除了給予履行期程時間方面的緩衝之外，更要求先進國家應積極透過技術援助等方式，給予開發中及低度開發會員協助支援，降低執行上的困難。貿易便捷化協定所設置的技術協助及能力建構機制，提供了我國與 WTO 會員發展貿易便捷化與關務合作之重要平台，特別是我國在推動通關自動化制度方面具有豐碩的推行經驗，促使我國可以 WTO 會員身分向需要的國家提供技術援助，更藉此推動自動化通關及資訊管理系統的系統輸出，加速「貿易便捷化協定」的落實，亦可透過系統輸出創造商機。

三、疫情期間對貿易可預測性之提升

面對 COVID-19疫情全球蔓延對全球經濟與人類健康產生之危機，WTO 及其會員國意識到區域及全球經貿發展過程中衛生安全之重要性，並為此展開前所未有之合作。並快速做出回應以發揮穩定貿易秩序，確保各國家可以取得對抗疫情之關鍵物資。在疫情爆發初期，我國雖未受到疫情嚴重衝擊，WTO 在貿易措施透明化與全球經貿衝擊評估，提升各國對全球貿易體系之信心。全球貿易秩序的穩定也使得我國在疫情期間的對外貿易活動得以繼續成長。

1. 全球貿易影響評估協助各國採取因應對策

WTO 於 COVID-19爆發初期作出全球貿易影響的評估報告，並持續在疫情全球流行期間持續更新影響評估，能夠協助各國採取因應對策，並避免過度反應與恐慌傷害全球經濟。WTO 在2020年4月發布的年度貿易展望，即評估當（2020）年度全球貿易將下降13％至32％下降幅度可能會超過2008-09年全球金融海嘯帶來的貿易下滑[20]。

WTO 也進一步具體指出 COVID-19對全球貿易產生的可能衝擊影響，有助於協助各國採取因應對策，包括：1）在更複雜的供應鏈為特徵的產業中，貿易可能會急劇下降，尤其是在電子產品和汽車產品方面。2）在服務貿易的衝擊影響方面，各國實施運輸和旅行限制，以及關閉許多零售和酒店業，服務貿易可能是受 COVID-19最為直接影響的部分。從地區性來看，WTO 指出 COVID-19疫情導致的公衛危機對國際貿易的影響，在各個地區之間差異很大，亞洲地區貿易量

[20] Trade set to plunge as COVID-19 pandemic upends global economy at https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm.

相對適度下降，而歐盟地區和北美地區的緊縮更為強勁。

WTO 亦針對貿易復甦的力道提出預測，在貿易可能衰退之風險因素提出示警，避免過度反應與恐慌傷害全球經濟。2020年 WTO 評估報告亦提出樂觀與悲觀兩種情境預測，並指出：倘若可以提供有效的疫苗或其他治療方法在短期內，全球產出成長可能會提高1-2個百分點，並在2021年貿易成長速度上增加3個百分點。而在2021年10月 WTO 更新的 COVID-19全球貿易影響評估中[21]，說明2021年預期貿易成長達10.8%，超出先前預期的樂觀情境甚至接近恢復到COVID-19衝擊前的水準

2. 提升防疫物資供應鏈穩定

為因應 COVID-19疫情對全球經貿帶來的衝擊，在 WTO 架構針對 COVID-19與國際貿易議題進行討論，並提出若干倡議與聲明，以期強化國際合作，共同對抗疫情及確保全球供應鏈維持正常運作。透過 WTO 會員聯合提出之各項倡議與聲明，可掌握國際社會在 COVID-19疫情環境下關注的重要經貿議題與趨勢。此外，各國政府與公眾瞭解 COVID-19對全球經貿議題之重要影響，WTO 作為當代最為重要的國際經貿組織，在此次疫情危機也應當扮演重要角色，其主要作為包含彙整會員通知 WTO 有關 COVID-19的應對措施，以充分發揮 WTO 透明化與資訊分享的功能，並維持貿易限制措施之透明化。此外，為了提升 COVID-19防疫物資供應鏈之穩定性，WTO 秘書處亦制定一份貿易措施例示性清單[22]，列舉出可能阻礙防疫物資流通的貿易措施，以及能夠幫助防疫物資流通的貿易促進措施，提供各會員檢視自身採行之貿易政策。

3. 提高疫苗生產及疫苗有效分配

在美國、歐盟等 WTO 會員提出有關 COVID-19提案中，也都呼籲 WTO 會員應共同合作提高疫苗生產及疫苗有效分配23。美國於2021年9月20日向 WTO 總理事會提出一因應疫情並提升恢復力之工作計畫，作為 WTO 面對 COVID-19疫情之回應；歐盟於2021年6月4日對 WTO 總理事會提出「因應 COVID-19之重要貿易政策（URGENT TRADE POLICY RESPONSES TO THE COVID-19 CRISIS）」，

[21] https://www.wto.org/english/news_e/pres21_e/pr889_e.htm#fntext-1

[22] Indicative List of Trade-Related Bottlenecks and Trade-Facilitating Measures on Critical Products to Combat COVID-19, 8 October 2021 .

[23] WTO Responses to the Pandemic: Disaster Preparedness and Resiliency Action Plan, JOB/GC/270.

相關提案均指出了當前全球貿易體系應共同合作提高疫苗生產量，並確保疫苗有效分配。

- 在提高疫苗生產量方面，WTO 在 2021 年 10 月公布的「提高疫苗生產量文件」中[24]，說明 WTO 針對全球生產疫苗的 27 個經濟體檢視是否存在提升疫苗生產量的瓶頸點，特別是疫苗製造所需原料、設備仍面臨較關稅的問題，可能阻礙疫苗產量提升。WTO 呼籲會員應共同支持消除或降低疫苗製造所需原料之關稅，協助提升各國疫苗生產量。
- 在疫苗有效分配方面，WTO 與國際貨幣基金（IMF）共同建置「WTO-IMF 全球疫苗貿易追蹤平台（The WTO-IMF Vaccine Trade Tracker）」[25]。WTO 秘書處將 COVID-19 防疫產品相關貿易資料，與 IMF 各國防疫成效之資訊進行整合，提供 COVID-19 疫苗貿易與供給相關數據，提升疫苗全球分配情況之透明度。

4. TRIPs 協定下對疫苗專利權之豁免

因應 COVID-19疫情全球蔓延，印度與南非於2020年10月所提提出之「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。在2021年初 COVID-19疫苗陸續獲得許可之後，而 TRIPs 豁免 COVID-19提案持續受到各界之關注，被視為 WTO 因應 COVID-19疫情採取適當行動的首要議題。2021年四月以來美國、加拿大、澳洲、中國大陸、巴西與挪威等國家陸續表態支持該項提案，但對於修正版提案仍表達不同意見。美國在 WTO 場域對於疫苗專利豁免明確支持透過「文本為基礎之談判」（text-based negotiations），作為後續談判的基礎，然而，對於上述修正版提案，在2021年6月初之 TRIPS 理事會例會中，美國闡明其僅聚焦在疫苗「專利豁免」及其適用範圍，而不會朝向印度和南非提案建議的廣泛 TRIPS 義務之豁免；且豁免期間也可能以短於3年為規劃之方向。針對土耳其、新加坡、俄羅斯、墨西哥、薩爾瓦多、香港與智利部分會員針對 TRIPS 修正版提案內容仍有疑慮，並表示需要更多時間分析，但願進一步參與談判者。

[24] WTO INFORMATION NOTE, "COVID-19 VACCINE PRODUCTION AND TARIFFS ON VACCINE INPUTS", 8 October 2021. https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/vaccine_production_report_e.pdf

[25] https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/covid19_e.htm

5. 強化全球貿易體系面對突發公共衛生安全事件之因應能力

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，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。

肆、複邊協定加速我國經貿自由化發展

一、加入資訊科技協定（ITA）對我國重要意涵

WTO 資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）乃是1996年12月新加坡部長會議所通過的複邊協定（plurilateral agreement），適用範圍涵蓋半導體、電腦及零組件，以及通訊設備等203項高科技產品。最初簽署 ITA 之成員共29個（將歐盟視為1個），約占全球資訊科技產品貿易額的83%。自 ITA 生效以來，大幅提升全球資通訊產品的貿易往來，促進許多開發中和新興經濟體資通訊產品出口成長。截至2022年1月，WTO 的164個會員中，參與 ITA 的會員數達83個，約占全球相關產品貿易比重97%[26]。

資通訊科技產品為我國重要出口產品，我國於入會時即已申請加入 ITA。此外，在高科技產業快速發展下，使得 ITA 面臨產品涵蓋範圍過於狹隘之挑戰。2011年起包括我國在內等24會員積極推動 ITA 擴大協定（Information Technology Agreement Expansion，以下簡稱 ITA II）之談判，參與成員最終於2015年7月24日就產品清單達成共識，並於12月16日 WTO 第十屆部長會議上，經24個參與成員（將歐盟視為1個）認可後，共同宣布完成 ITA II，最終納入降稅清單之產品總數共計201項。

依據 WTO 統計，1996年全球 ITA 產品出口金額為5,490億美元，至2020年增加為2兆0,460億美元，成長2.7倍，資料期間年複合成長率為5.6%；同一期間，ITA 產品占全球製造業產品出口比重介於10%至20%間，2011年迄今有逐年成長之趨勢，2020年佔比約17%。此外，2012年至2020年全球 ITA II 產品出口金額

[26] 綜合參考 WTO 官網、ITA 暨 ITA 擴大國家級研討會手冊、WTO 文件 G/IT/M/74、G/IT/M/75。

由1兆3,850億美元增加至1兆7,780億美元，資料期間年複合成長率為3.2%。尤其協定生效後，2017年和2018年全球出口分別成長12%及8%，對於促進相關產品出口之效益相當明顯。[27]美國指出，全球每年從 ITA 和 ITA II 中分別獲得2兆美元及1.3兆美元的關稅減免，展現驚人的經濟效益。在2020年我國整體對外貿易中，ITA 和 ITA II 產品約占六成，中國大陸、美國、香港、新加坡、日本等我主要外銷市場皆為協定締約成員，可見參與 ITA 和 ITA II 對我國之重要性。

二、加入政府採購協定（GPA）對我國重要意涵

WTO 政府採購協定（Government Procurement Agreement, GPA）為會員依其意願自由加入之複邊協定，相互承諾開放政府採購市場，協定義務並僅適用於參加會員。我國已於2009年7月15日加入政府採購協定（GPA）成為第41個締約國，並積極參與修正 GPA 協定之談判工作。2012年 WTO 進一步採認修正版 GPA，並於2014年4月對我國生效。WTO 統計，全球政府採購市場規模約佔全球 GDP 的6~20%，市場商機高達1.7兆美元[28]。

參與 GPA 有助於各國基於互惠原則開放政府採購市場、減少對外國產品及供應商的歧視，強化各國政府採購市場之透明度以及建立磋商、監督和爭端解決機制[29]。GPA 對我國之正面效益主要有[30]：

- 政府採購制度國際化：適用 GPA 之案件，除符合例外要件者，皆須在平等互惠之原則下開放其他簽署國之產品、服務及廠商參與競標，政府不得以採購扶植國內產業發展限制外國廠商競標，因此將使得我國政府採購制度及環境趨向國際化發展，並更健全我國採購制度及程序。
- 創造出口商機：加入 GPA 可享國際條約之保障，確保我國具國際競爭力的廠商在平等互惠的原則下能有公平競爭的機會，參與國外政府採購市

[27] Shing, Eric Ng, & Christophe Degain (2021). Evolution of ICT Trade over the 25 year, ITA Symposium: 25th Anniversary of the Information Technology Agreement.

[28] Celebrating 25 years of the WTO GPA and 40 years since the GATT GPA, WTO, https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_25anniv_e.htm（last visited: 2022/01/14）.

[29] GPA 介紹，全球政府採購商機網，https://gpa.taiwantrade.com.tw/zh/pages/about/gpa（最後瀏覽日：2022/01/16）。

[30] 吳佳勳等，臺灣加入 WTO 十年成果檢視之研究，經濟部國貿局及外交部委託研究，頁35-36（2011）; 政府採購常見問題，全球政府採購商機網，

場競標，創造龐大的出口商機。依據 WTO 統計，與我貿易關係密切之美、加、歐、日、韓等 GPA 締約國開放之政府採購市場總規模每年約9,603億美元，約為我國國內開放市場規模的150倍。

- 改善投資環境：加入 GPA 可促使我國政府採購制度及程序更為健全、制度化及透明化，增加國際社會對我國的經貿投資意願。以提升透明化為例，由於適用政府採購協定之案件，按規定須將一定內容之招標與決標公告接受公評、避免濫用，有助提升我國政府採購制度之透明化。
- 提升產業技術與品質：我國業者可藉由加入外國政府採購市場，與國際主要業界進行技術面之合作互動，刺激我國廠商並提升產業技術及品質水準，進而提升我國公共工程之品質。

三、加入貿易便捷化協定（TFA）對我國重要意涵

2013年12月7日，在 WTO 第九屆部長會議期間，各國宣布完成《峇里套案》（Bali Package）」談判，並採認「峇里部長宣言」（The Bali Ministerial Declaration，WT/MIN/DEC/W/1/Rev.1）。《峇里套案》通過之《貿易便捷化協定》（Trade Facilitation Agreement, TFA）為1995年 WTO 成立以來首次通過的多邊貿易協定，於2017年生效實施，也是我國自2002年加入 WTO 以來首次正式參與之 WTO 架構下多邊協定。

鑑於國際貿易之關稅障礙逐漸降低，各國紛紛轉向尋求降低各類非關稅貿易障礙，包括繁複的非必要文件、邊境通關程序缺乏效率、自動化程度不足、制度不透明及無法預測、運輸及過境之障礙、欠缺國際協調及合作等。WTO 自1996年新加坡部長會議中決議將貿易便捷化之推動納入多邊回合談判範圍，即致力於制定一部專門規範 WTO 會員間貿易便捷化事務之多邊協定。TFA 旨在削減通關成本和提高通關的速度和效率，主要內涵包括促進貿易通關之簡化、快捷和低成本、確保透明和效率、海關合作、消除官僚主義及促進技術進步等。[31]

整體而言，我國參與 TFA 重要成果為二，首要為在貿易程序便捷化下，我國致力於強化國內法規與關務措施以進一步降低貿易成本，有益於促進我國與貿易

[31] 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 12 月，「WTO《貿易便捷化協定》對我國經濟效益之量化評估」。

夥伴貿易交流，促進貿易成長；其次為我國為符合 TFA 相關條文與規範，積極改善國內通關程序等法規與措施，使我國具有參與國際經濟整合以及與他國洽簽 FTA 之貿易環境條件，且在既有條件下，我國具有更多與友好國家建立關務合作之機會與優勢。

（一）貿易便捷環境有助降低我國進出口成本，進而促進貿易成長

依據2015年 WTO 秘書處所進行之研究，便捷化協定如能落實，將可降低 WTO 會員平均貿易成本達14.3%，減少進口作業與出口作業各約1.5天與2天時間，相當於縮短原有作業時間各約47%與91%。論者認為，其對促進貿易的效果不下於調降關稅。[32]又根據我國經濟部先前委託中華經濟研究院所做評估，TFA 實施後將有助於我國進口增加38.58億美元，出口增加32.26億美元，總產值增加55.59億美元[33]。

如前所述，TFA 目的在於簡化通關、邊境查驗所需文件及程序之措施等，以降低跨國貿易的交易成本。舉例而言，TFA 第1條至第12條，主要規範進出口相關法規應透明，貿易程序及通關文件應盡量簡化，收取規費應合理，以及促進廠商遵守規定之關務合作等便捷化措施。據財務部關務署資料顯示，我國關務作業已全面符合上述規範，近年亦持續加強簡化及整合流程，例如，推出一系列無紙化措施，推動數位化海關，並已完成新世代通關系統架構-優質經貿網絡計畫之5項子計畫，包括：關港貿單一窗口、預報貨物資訊系統、優質企業（Authorized Economic Operator, AEO）認證及管理機制、貨物移動安全、查驗技術現代化等。[34]

整體而言，我國貿易金額無論是出口或進口，在2017年 TFA 生效後，皆呈成長趨勢，分析其諸多原因中，一部分原因係與貿易便捷化措施有利降低跨國貿易的交易成本，縮短進出口通關業務時間等有關，尤其在近年新冠疫情影響貨物運

---

[32] WTO.2015." World Trade Report 2015 Speeding up trade: benefits and challenges of implementing the WTO Trade Facilitation Agreement" https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr15_e.htm

[33] 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014年12月，「WTO《貿易便捷化協定》對我國經濟效益之量化評估」。

[34] 財政部關務署，2017年11月1日，「關務署將與「貿易便捷化研習班-東協及南亞專班」學員分享我國貿易便捷化經驗並尋求合作契機」，https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=cus76631。

送與通關下，更可發揮重要作用。此外，我國廠商如果對他國通關程序有疑義時，亦可藉由政府協助，透過雙邊管道進行協商，促使 WTO 各會員落實便捷化措施。[35]例如，我主要出口市場中國大陸、東南亞國協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）國家等，因其進口通關程序較繁複、法規資訊亦相對不足等，可透過 TFA 之規範改善，對於提升我國出口至該等國家有其助益。[36]

（二）TFA 為我國參與國際經貿整合以及洽簽經貿協定之基礎

在促進貿易外，TFA 亦提供 WTO 會員深化國際經濟整合與跨國關務合作之基礎。例如，我國積極對外洽簽 FTA/ECA，以2019年啟動談判的《臺灣-貝里斯 ECA》為例，貿易便捷化相關條文涵蓋於第4章「關務合作與貿易便捷化」，[37]因臺、貝皆已批准 TFA，因此關務合作可直接援引 TFA 條文，另外再就雙邊特定需要，增訂其他規範。事實上，我國與新加坡簽署之《新加坡與臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域經濟夥伴協定》（Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership，簡稱臺星經濟夥伴協定）於2014年生效，協定第5章「關務程序」即包含預先審核、復查與上訴、單一窗口、風險管理等便捷化條文，未來亦可直接適用 WTO 的 TFA 條文。[38]

近年除各國洽簽雙邊 FTA 均包含便捷化條文外，重要區域 FTA 亦多引進重要便捷化規範，如《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）和《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）。

CPTPP 與 RCEP 均訂有一致性、透明化、申訴程序、設立諮詢點、海關合作、保密條款等貿易便捷化條文。CPTPP 相關條文規定於第5章「關務行政及貿易便

---

[35] 經濟部國際貿易局，2017年4月6日，「貿易便捷化協定問答集」，https://wto.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=1787&pid=599077&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0。

[36] 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014年12月，「WTO《貿易便捷化協定》對我國經濟效益之量化評估」。

[37] 「中華民國（臺灣）政府與貝里斯政府經濟合作協定」，https://fta.trade.gov.tw/pimage/20220115074514097.pdf。

[38] 「新加坡與臺灣、澎湖、金門及馬祖個別關稅領域經濟夥伴協定」，https://fta.trade.gov.tw/pimage/20140319130717066.pdf。

捷化」，共有12條，屬較一般性與傳統之關務便捷化與合作條文，並未包含較明顯超越 TFA 之規定，或是僅以軟法規定。例如，預先審核：海關基於請求應最遲在150天內以書面方式對符合條件之進口貨物核發預先審核，且應公開 （第5.3條）。[39]

RCEP 相關條文規範於第4章「關務程序與貿易便捷化」，共有21條，涵蓋確保海關法律和法規具有可預測性、一致性和透明性，促進海關程序的有效管理和貨物快速通關的條款，包含高於 TFA 條款，如對稅則歸類、原產地以及海關估價的預先裁定、優質企業便利措施、監管和通關後審核的風險管理方法。如預先審核（Advance Rulings）[40]、優質企業（AEO）[41]等均制定詳細條文。[42]

RCEP 在既有東協加一 FTA 之關務程序規定之上，在條文內加入更詳細與具體之關務便捷化規定，並強調其超越 TFA 之 TFA+特色。[43]

（三）TFA 有助於我國與開發中或 LDC 會員建立關務合作

TFA 的目標之一為鼓勵 WTO 會員積極洽簽優質企業相互承認協議（Mutual Recognition Arrangement, MRA），我國近年積極推動 MRA，現有已生效計有8個協定 ，其中就有4個協定是在2018年 WTO 的 TFA 生效後簽署（包括我國與澳洲、日本、印度、紐西蘭 MRA），顯示 TFA 確實對 WTO 會員間洽簽 MRA 發揮一定的鼓勵作用，意即 TFA 也有助於我國在國際上強化與 WTO 會員合作。[44]

此外，我國除可透過 TFA 機制，建立與其他 WTO 會員的關務合作往來外，

---

[39] 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2020年12月，「RCEP 簽署後研析 RCEP 文本內容並評估對我產業影響之研析」。

[40] 預先審核（Advance Rulings）: CPTPP 規定海關應最遲在150天內以書面方式對符合條件之進口貨物簽發預先審核，應公開。RECP 規定簽發預先審核應合理且及時，應盡可能在90天內為之；如有合理理由無法在期限內簽發，須通知（shall notify）廠商不能簽發的理由。參 徐遵慈，2021年6月11日，「貿易便捷化:WTO 及區域貿易協定的新亮點」，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心經貿議題系列課程。

[41] RCEP 規定應提供優質企業額外的貿易便捷化措施；應公告相關規定與資格；鼓勵成員制定優質企業機制，並應給予其他成員談判相互承認協議（MRA）的機會。

[42] 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2020年12月，「RCEP 簽署後研析 RCEP 文本內容並評估對我產業影響之研析」。

[43] 同前註。

[44] 徐遵慈，2019 年 9 月 17 日，「出席關務程序次級委員會（SCCP）第 2 次會議出國報告」。

亦可進一步對開發中或 LDC 會員提供相關技術協助，有助拓展我國對外關係網絡。[45]舉例而言，我國透過國際合作發展基金會（簡稱：國合會）的援外計畫，在拉美友邦貝里斯推動「貝里斯資通訊計畫」，在 WTO 規範下，藉由我國資通訊技術與海關執行相關經驗，協助貝國推動關貿便捷化，降低其進出口貿易障礙。[46]此計畫除有助強化我國與友邦關係外，也促進我國在國際上經貿活動之參與。

又如，為協助友邦及友好國家推動貿易便捷化業務並分享我國執行經驗，我國外交部委請國合會舉辦 TFA 研習專班，例如2017年11月2日至15日舉辦「貿易便捷化（TFA）研習班-東協及南亞專班」，邀請東協及南亞國家負責 TFA 業務之中高階官員、進出口相關企業主或商會代表來臺參訓，並由關務署提供協助。[47]希望能藉此協助友好國家完善貿易環境，並建立我國與他國的關務合作關係。

伍、結語：我國參與 WTO 之展望

一、當前全球貿易體系面臨的挑戰

各國普遍認同 WTO 既有規則無法因應當前環境之改革需求，因此有需要制定新規範以處理如電子商務等新興議題，或調整既有規範擴大涵蓋於新貿易議題。又在面對不公平國際貿易問題上，現行規則也受到挑戰，隨著近年俄羅斯、巴西、印度和中國等經濟快速發展，這些國家的政府控制事業（state-owned enterprises, SOEs，或俗稱國營企業）也是國際貿易的重點參與者，但 WTO 對於政府與該等企業行為並無特定規則。再加上 WTO 如何在推動貿易自由化發展下，又兼顧開發中國家經濟發展需求，但也避免開發中國家濫用權利，都成為當前 WTO 規則的改革焦點。然而，多邊規則無法舉時俱進，部分會員認為主因是

---

[45] 經濟部國際貿易局，2017 年 4 月 6 日，「貿易便捷化協定問答集」，https://wto.trade.gov.tw/cwto/Pages/Detail.aspx?nodeID=1787&pid=599077&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0。

[46] 國際合作發展基金會，「貝里斯資通訊計畫」，https://www.icdf.org.tw/ct.asp?xItem=18295&ctNode=29938&mp=1。

[47] 財政部關務署，2017 年 11 月 1 日，「關務署將與「貿易便捷化研習班-東協及南亞專班」學員分享我國貿易便捷化經驗並尋求合作契機」，https://www.mof.gov.tw/single-html/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=cus76631。

WTO 欠缺談判動能，其根源乃是 WTO 談判決策模式的問題。

另一方面，WTO 協定對於透明化義務定有詳細規範，要求成員應有主動通報所採措施或規則之義務，然而，通知義務執行問題已經受到會員的關注，包括美國在2017年首度提出的透明化機制之改革提案、美歐日以及數個開發中國家（包括我國）所提之共同提案、以及均由開發中國家（非洲集團、古巴與印度）所提之開發中國家提案，均主張應強化通報與透明化相關義務，以提升 WTO 之監督功能。美歐日會員希望透過納入處罰機制、強化反通知等方式提升會員履行通知義務的遵循程度，相對於此，開發中國家提案則持強調履行通知義務面臨的困難並反對納入懲罰機制。

在爭端解決機制方面，美國自2017年8月起持續杯葛上訴機構成員之選任，其主張上訴機構存在越權裁判、逾越審查期限、形成判決先例等問題，美國堅持在未解決相關系統性問題之前，不宜啟動任何遴選程序。目前上訴機構成員已完全懸缺，上訴審查功能也早於2019年底無法運作[48]。

除了 WTO 三大功能所面臨的挑戰問題，近年間國際除了充斥貿易保護氛圍、突發的 COVID-19疫情干擾，再加上美中貿易戰連帶地緣政治緊張，甚而俄烏戰爭等陸續發生，WTO 回應國際情勢或突發事件的解決能力不斷受到質疑。

二、WTO 第 12 屆部長會議達成階段性談判成果

為了回應當前多邊貿易體系面臨的挑戰問題，今（2022）年六月舉行的 WTO 第12屆部長會議通過 COVID-19、糧食危機等一系列部長決議(decision)與宣言(declaration)，談判歷時20餘年的漁業補貼協定也獲得階段性的重要成果，統稱為「日內瓦套案」(Geneva Package)。日內瓦套案之達成，不僅象徵本屆部長會議成功擺脫地緣衝突陰霾，更凸顯不同開發程度的 WTO 會員願意以合作與妥協來彰顯支持 WTO 之決心，突破當前談判所面臨的問題，以階段性的談判成果為後續談判注入新的動能。

[48] 每一上訴案件均須由三位成員審理，而上訴機構在2019年12月10日已僅剩1 位成員，故2019年底後上訴機構已無法再受理新的上訴案件。

三、我國未來可強化參與之面向

（一）會員承諾推動 WTO 改革

對於停擺多年的上訴機構及爭端解決機制的改革問題，各會員於此次 MC12 中達成共識將採取行動。於成果文件中，各會員承諾將對於爭端解決機制的改革問題展開討論，以期在2024年以前達成將爭端解決機制恢復完整功能，使其運作良好且可供所有會員利用的目標。此次目標之設定應當有助於解決目前積案甚多的上訴爭端案件，並建立 WTO 規範之法律確定性及提高會員參與新談判之意願。即便於 MC12的成果文件中並未清楚指出未來改革的具體方向或對策，然而以訂出目標達成年限的方式，應仍有助於凝聚各會員加速談判的動能。

此次各方願意進行廣泛討論並達成共識展開行動雖可算是一大進展，然不可忽視各方對於 WTO 的改革方向、原則、架構以及內容長期以來都存有不同的意見。此外，由於協商一致的決策程序，WTO 長期未能對爭議議題產出重大成果，而由於 WTO 之改革問題相當複雜，預期應難以在短期之內一步到位。目前美國及歐盟皆表示將協助推動 WTO 的改革工作，並以此作為優先事項。美方表示將開始與其他會員進行接觸，而一些會員則表示於2024年以前建立可運行的爭端解決體系是 MC12後主要目標之一。

目前我國已經連署參與已開發會員共同提出的透明化改革提案，其主要規範目標在於提供「蘿蔔與棍棒」(鼓勵及懲罰）雙管齊下的誘因，以強化會員履行透明化義務，相對於此，開發中國家提案的兩大主軸則在於強調開發中國家的能力限制、以及已開發國家同樣未盡到通知，該提案內容並沒有針對要如何改善會員履行透明化義務提出任何建議，更是堅決反對共同提案中的「棍棒」式的誘因。未來我國可與各國繼續討論，以擴大鼓勵條款，限縮懲罰性規則的方式來縮減不同提案立場間的差異，尋求妥協性之解決方案。

（二）COVID-19 豁免適用決議與防疫整備度宣言

1. TRIPs 豁免適用決議：提升全球疫苗生產量能

為了回應在當前 COVID-19挑戰，COVID-19豁免適用 TRIPS 部長決議(WT/MIN(22)/W/15/Rev.2），允許符合條件的會員，可豁免實施 TRIPS 第28.1、31(a)、31(b)以及31(f)條之專利權及強制授權義務。在無需徵求權利人同意的情況下，使用專利生產應對 COVID-19肺炎所需之疫苗，以供應內需或提供予其他

同樣符合條件的國家[49]。亦即在5年內，開發中國家不需取得專利權人的同意下便可生產 COVID-19疫苗，之後可視疫情發展與需要再決定是否延長此項決議適用。

此外，本次部長會議通過之豁免決議僅適用於 COVID-19疫苗，未將COVID-19檢測、治療藥物納入豁免範圍。然而，COVID-19病毒侵襲各國的發展模與進程均有不同，各國政府需多方面整合運用檢測、疫苗預防與治療藥物來遏止病毒傳染擴散，顯見加強檢測與治療藥物的流通製造亦有其重要性，若單獨以豁免 COVID-19疫苗相關專利的方式來優先實施豁免，將不足以達成遏止病毒擴散的最終目標。因此，本屆部長會議通過之 TRIPS 豁免決議已經為擴充談判奠定了良好的基礎，鑒於 COVID-19檢測、治療藥物之豁免議題之重要性，WTO 會員後續應致力於在6個月的決議期限內聚焦 TRIPS 豁免之擴充談判，以符合全球共同對抗 COVID-19之實際需求。

2. 防疫整備度宣言：提升防疫供應鏈穩定與可預測性

日內瓦套案也包括「WTO 回應 COVID-19與未來疫病傳染整備度宣言（WT/MIN(22)/31）[50]，WTO 會員強調全球貿易體系對抗 COVID-19的重要性，承諾維持貿易措施透明化、貿易便捷化、供應鏈穩定與可預測性等。宣言更指出 WTO 應將對抗 COVID-19的工作經驗轉化為有效的解決方案，以便未來面對大規模傳染病時能夠更快速地做出回應，特別是：國際收支、發展援助、出口限制、糧食安全、智慧財產權、監管合作、服務貿易、關稅分類、技術移轉、貿易便捷化和透明度等領域 。因此，此一宣言敦促上述領域所對應的 WTO 委員會或小組能夠依職權，啟動或繼續有關對抗 COVID-19經驗的檢討工作，以2024年底能向總理事會提出相關檢討建議成果為目標。

在 WTO 通過疫苗專利豁免之際，此一部長宣言更發揮了與豁免決議相輔相成的功用。事實上，有許多會員與利害關係人在談判過程中已經提出，專利權保護並非生產製造疫苗過程中唯一的關鍵要素。輝瑞疫苗的生產程序中需要280種原料與合成物，分別需要從19個不同國家進口取得，因此確保製造原料的順暢供應也是關鍵。另一方面，其他藥廠如果要使用相同技術製造 mRNA 疫苗，仍需要克服製程問題、臨床試驗以及申請核准等不同環節的問題，更需要國家間的監管

[49] WT/MIN(22)/30, footnote 3.
[50] Ministerial Declaration on the WTO Response to the COVID-19 Pandemic and Preparedness for Future Pandemics, WT/MIN(22)/31, ADOPTED ON 17 JUNE 2022.

合作來協助業者解決相關難題。同時，為了使疫苗接種率能夠提升，足夠的健康照護專業人員、一定水準的醫療基礎設施以及廣泛宣導疫苗接種之重要性，也才能夠支持快速廣泛的疫苗接種工作。

因此，WTO 會員承諾推動貿易措施透明化、貿易便捷化、供應鏈穩定與可預測性等工作，更才能夠協助全球貿易體系對 COVID-19所帶來的衝擊做出更全面的回應。同時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。

（三）SPS 現代化挑戰宣言：加強對 SPS 協定的實施

本屆部長會議通過之「第12屆部長會議因應 SPS 現代化挑戰宣言」[51]，緣起於2021年美國與我國、中國、加拿大在內的30個會員共同提案，而期間陸續獲得非洲集團、凱恩斯集團、非洲、加勒比海和太平洋集團等之支持，最終在本屆部長會議獲得採納，作為 SPS 委員會未來工作計畫，以因應當前食品與動植物貿易所面臨的挑戰。

依據此一 SPS 部長級宣言，當前食品與動植物貿易所面臨的挑戰，包括應對人口結構變化而增加的農產品流動、工具與技術的創新、氣候變化的壓力、永續農業和生產系統的實踐、疾病、蟲害，以及帶病或致病生物體的傳播，以及持續的實施 SPS 對貿易造成的變相限制。

於宣言中，各國重申採取 SPS 措施時應保持透明度並以科學證據為基礎，並要求部長級會議指示 SPS 委員會加強對 SPS 協定的實施，以及開展一項對所有會員開放的工作計畫，以管理包括實施 SPS 措施可能面臨的問題，與可解決此些問題的現有機制，以及新出現的挑戰對實施 SPS 協定的影響。該項宣言責成工作計畫應討論促進永續性農業生產與國際貿易相關主題，包括：使用安全且創新之植物保護產品、使用相關之國際標準訂定 SPS 措施、促進創新工具與技術之交流、支持低度開發國家於制定或實施 SPS 措施時之特別需求、支持科學證據和原則為基礎的 SPS 措施、促進會員使用國際標準制定機構所使用的原則來進行風險評估、使 SPS 措施適應區域條件，以限制蟲害與疫病傳播之 SPS 風險議題等。

[51] WT/MIN(22)/27, WT/L/1138,Sanitary and Phytosanitary Declaration for the Twelfth WTO Ministerial Conference: Responding to Modern SPS Challenges.

面對近年間中國政府持續以檢疫措施對我國農產品實施進口禁令，我國已多次利用 SPS 委員會向中國要求啟動雙邊諮商，然中國政府始終並未做出正面回應，提出相關禁令所依據的技術性資料與科學證據。在此一背景下，我國應利用加強參與本次部長宣言所啟動的 SPS 工作計畫，討論如何強化會員實施農產品防檢疫措施的良好法規實踐，減少此類非關稅貿易障礙的形成。

WTO 貿易便捷化協定要義及其供應鏈治理角色

周旭華*

綱要

壹、 前言	一、TFA 實體義務之重點
貳、 WTO 貿易便捷化協定：背景及內容	二、特色條款選介
一、立法過程及背景	伍、 TFA 合作條款：重要內涵及作用
二、協定結構及內容概要	一、第8條：以合作促進暢流
參、 TFA 條款於爭端解決之適用	二、第12條：以跨境資訊交換為中心之合作
一、TFA 實體條款的義務強度	三、從資訊交換到單一窗口跨境相互介接之挑戰
二、爭端解決援引實例	陸、 結論
三、與 WTO 既有條款之併用	
肆、 TFA 透明及暢流條款：重要內容及作用	

壹、 前言

世界貿易組織(World Trade Organization, 簡稱 WTO) 設立以來第一個新增的多邊貨品貿易協定-貿易便捷化協定（Trade Facilitation Agreement, 簡稱 TFA）於2017年初生效實施。[1]在 Covid-19疫情發生後，貿易便捷化的重要性獲得進一步印證，而 TFA 作為一個以促進供應鏈順暢及安全為要旨的協定，其角色亦獲得肯定，且預期在後疫情時代供應鏈治理繼續扮演要角。[2]

*台北商業大學「貿易實務法律暨談判碩士學位學程」教授。專長：國際經貿組織、國際經貿法、國際經貿談判、國際貿易實務

1 2017年2月，主旨為將 TFA 納入「WTO 設立協定附件1A 」(含 GATT1994及其他貨品貿易協定）的「修訂馬拉喀什設立世界貿易組織協定議定書」，獲得 WTO 三分之二會員接受，依 WTO 設立協定第10.3條之規定，TFA 即成為 WTO 協定包裹中不可分割的一部分，並對已接受之會員生效。

2 Bill Gain, Trade facilitation: Critical to COVID-19 recovery, November 2, 2021,

TFA 立法之初，已慮及恐怖攻擊及金融危機對供應鏈所造成的負面影響，雖未預見包括美中貿易戰、Covid-19疫情、烏克蘭戰爭等，所帶來的一波波巨大衝擊。不過，TFA 在 WTO 法律體系下，不僅對既有 WTO 下各協定有關便捷化規定的不足或不合時宜之處，提供更詳盡周妥的規定，也帶進一些新規定。 質言之，其規範係配合科技及實務發展趨勢，針對資訊科技運用、風險管理、政府(關務當局)與企業合作、跨境合作、資訊交流等議題，而涵蓋了一些與時俱進的內容。

TFA 下之條款，主要是在與供應鏈有關的「暢流」、「透明」方面，對 WTO 法律體系下的規則進行充實；無論是 WTO 既有義務的強化，或是新義務之創設，皆有爭端解決適用之可能。[3]對 WTO 會員的權利義務影響而言， 會員得以依據 TFA 之規定，在既有的爭端解決體系，就其他成員有礙供應鏈順暢安全之措施，尋求救濟。生效迄今，已有若干 WTO 會員亦開始援引 TFA 條款主張其權利。[4]

從供應鏈治理的角度，TFA 的可能貢獻，絕不止於爭端解決。除了建立相關委員會的機構安排條款外，TFA 下涉及數位貿易、國際合作、資訊交換、風險管理、公私夥伴關係等有關之條款，即使就文字表面觀之拘束力未必很強，但多屬有助於強化國際供應鏈治理之前瞻性規定，不容忽視。

貳、 WTO 貿易便捷化協定：背景及內容

一、 立法過程及背景

(一) 立法過程

1996年12月，WTO 會員於新加坡舉行該組織設立後的第一次部長會議，貿易便捷化議題也在會議中被提出。新加坡部長會議宣言敘明，應以其他相關國際組織，主要是世界關務組織（The World Customs Organization, WCO）之成

https://blogs.worldbank.org/trade/trade-facilitation-critical-covid-19-recovery

3 TFA, art. 24.2, (entered into force Feb. 22 2017) (providing that: "All provisions of this Agreement are binding on all Members.");
art. 24.8 (providing that: "The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes under this Agreement, except as otherwise specifically provided for in this Agreement.").

4 迄2022年上半年，會員依 WTO 爭端解決規定提出諮商請求，且援引 TFA 條款者，至少已有四案。

果為基礎，針對「貿易程序之簡化」進行後續探討及分析，俾評估 WTO 在此領域可能訂定之規則的範圍。[5]此一跨組織合作指令，乃啟動 WTO 貿易便捷化談判前置作業的具體行動。[6]由於新加坡宣言定下了基調，貿易便捷化議題得以進入 WTO 的制度性場域，而在「貨品貿易理事會（Council for Trade in Goods, CTG）會議及相關研討會展開討論。[7]

2001年底杜哈部長會議，提出開啟 WTO 新回合多邊談判之杜哈宣言，針對貿易便捷化的表述，見於宣言第27段。該段敘明，應於第五屆部長會議中以「明白共識決（explicit consensus）」採認其「談判公式（modalities of negotiations）」，俾於部長會議後展開談判。[8] 第27段並說明，其所追求之目標是：「**妥適釐清並改進 GATT 1994第5條、第8條及第10條**，以及界定會員對貿易便捷化之需求及優先目標，特別是開發中及低度開發國家…對本議題範圍提供妥適之技術援助與能力建構。[9]」杜哈宣言啟動的「單一認諾」(single undertaking)談判包裹，第一時間並未納入貿易便捷化議題，但在「2004年七月套案（The July 2004 Package）」通過後，[10]貿易便捷化議題即於當年底納入了杜哈議程。[11] 杜哈回合整體陷入僵局，遲滯多年後，2011年舉行的第八次部長會議上，宣示以「早期收穫小型包裹」方式，推進貿易便捷化等少數議題。

---

5 WTO, Ministerial Declaration of December 1996, ¶ 21.2, WTO Doc. WT/MIN(96)/DEC, (providing that: "We further agree to:… direct the Council for Trade in Goods to undertake exploratory and analytical work, drawing on the work of other relevant international organizations, on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area.").

6 Id.

7 若干貿易便捷化有待克服而值得討論之相關問題在這段時間被提出，包括：(1) 通關所需文件過多；(2) 自動化與資訊技術使用不足；(3) 進出口規範欠缺透明化；(4) 關務單位與其他部門間協調不良等。杜哈發展議程於2002年正式展開之前，WTO 會員討論了許多與貿易便捷化規定相關之特定議題，與先前提出有待克服問題大致呼應。這些被提出的議題包括：進出口程序與規定、WCO 的京都公約（Kyoto Convention）、貨物實體運送、付款、保險、其他金融規定、便利國際貿易之電子設施、技術合作及經濟發展問題、與貿易便捷化相關之 WTO 協定等。而 CTG 下一層的委員會，包括關稅估價、進口簽署、原產地規定、SPS、TBT 等及裝運前檢驗工作小組，也陸續向 CTG 提報與貿易便捷化有關之問題。參考顏慶章，從 WTO「七月套案」談「貿易便捷化」談判之歷程與展望，貿易政策論叢，1期，頁23-25（2004）。

8 顏慶章，同上註。

9 WTO, Ministerial Declaration of 14 November 2001, ¶ 27, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC/1(2001).

10 General Council, Decision Adopted by the General Council on 1 August 2004, WTO Doc. WT/L/579 (Aug. 2, 2004).

11 「2004年七月套案」正式將貿易便捷化納入杜哈談判「單一承諾」的包裹內，其他「新加坡議題」即「投資」、「競爭」、「政府採購透明化」則從杜哈回合剔除。根據七月套案之決議，貿易便捷化談判小組隨後成立，並排定自2005年起正式在單一承諾下展開貿易便捷化議題之多邊談判。See WTO, Negotiating Group on Trade Facilitation, DRAFT WORK PLAN AND SCHEDULE OF MEETINGS, TN/TF/W/1(November 8, 2004).

[12]2013年底，TFA 完成多邊談判，嗣於2017年二月正式納入「WTO 設立協定附件1A 」而生效實施，成為 WTO 自1995年設立以來第一個新增的多邊協定。[13]

(二)世界關務組織的關鍵角色

1996年新加坡部長宣言，指示應以 WCO 等相關國際組織之成果為基礎，評估 WTO 相關規則之組織合作指令-此乃啟動貿易便捷化談判之前置作業的具體行動。WCO 理事會於1999年所採認「修正版京都公約（簡稱 RKC）」，成為貿易便捷化談判最重要的內容參照對象。緣1990年代，WCO 及其會員國鑒於全球化加速、貨物量暴增、國際供應鏈動能持續演進等因素，導致海關的角色愈來愈困難，迫切需要對既有關務程序，進一步加以標準化及簡化，以資因應。[14]RKC 所涉之修法工作，就是針對自1974年起生效實施，關於調和暨簡化關務程序的京都公約進行徹底翻修。[15] RKC 經過各國批准程序，於2006年二月生效實施。[16]

從一開始，釐清及改良 GATT 第5條、第8條及第10條等三個條文，就是 TFA 立法的核心目標。TFA 在 WCO 的工作基礎上，將21世紀貿易便捷化新觀念，融入於這三個年代久遠之既有條文的改良，反映其立法階段的國際情勢演變及科技發展等，包括納入資訊科技運用、風險管理、政府與企業合作、跨境合作、資訊交流等 WTO 諸協定未納入或極少觸及之內容。這些與時俱進的內容，主要借助 WCO 的經驗，特別是以 RKC 之改革性立法為基礎，並參考 WCO 後續在 RKC 的基礎上所發展出之軟法--例如以供應鏈安全為重點之「整合供應鏈管理之準則」（Guidelines on Integrated Supply Chain Management,簡稱 ISCM 準則）及

12 WTO News, 2012 News Items, Lamy Reports to General Council on Doha Round and Urges Negotiators to ‘Change Gears’, July 25, 2012, https://www.wto.org/english/news_e/news12_e/gc_rpt_25jul12_e.htm

13 Trade Facilitation Agreement , pmbl, opened for acceptance Nov. 27, 2014 (entered into force Feb. 22 2017) [hereinafter TFA] (providing that: “Desiring to clarify and improve relevant aspects of Articles V, VIII and X of the GATT 1994 with a view to further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit.”).

14 Rosa Rosanelli, Authorized Economic Operators: Costs and Benefits of Certified Supply Chain Safety and Security, Strategic Trade Review, Vol. 2, Iss. 3 121-131 (2016), available at http://www.str.ulg.ac.be/wp-content/uploads/2016/10/Authorized-Economic-Operators-Costs-and-Benefits-of-Certified-Supply-Chain-Safety-and-Security.pdf

15 全稱為「關於調和暨簡化關務程序之國際公約（1974 International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures）」，於1973年5月18日在日本京都締結，並於1974年9月25日正式生效，締約國都遷63國，為一旨在簡化並調和各國關務程序之重要國際公約。See Hans-Michael Wolffgang & Edward Kafeero, Legal Thoughts on How to Merge Trade Facilitation and Safety & Security, 8(1) World Customs J. 3,4 (2014).

16 The Revised Kyoto Convention, adopted Jun. 1999 (entered into force Feb. 3, 2006) [hereinafter RKC].

「SAFE 標準架構」(SAFE Framework of Standards, 簡稱 SAFE)等。[17]

二、 協定結構及內容概要

TFA 本文設有三節，另有一附件。實體義務規定於本文第一節。第二節則以「開發中國家及低度開發國家特殊及差別性待遇」為題，針對第一節的各項義務，開發中國家及低度開發國家應如何自訂其各項義務等級，以及低度開發國家之義務如何與貿易援助搭配，進行規範。第三節為機構安排及最終條款。附件一係關於第22條第1項，即「向委員會提交與能力建構之協助及支持有關之資訊」之通知格式。

(一)實體義務

TFA 第一節下的實體義務條文，以強化 GATT 第5條、第8條及第10條等貿易便捷化規範之為重點。十二個條文可分為三組，依序呈現。

第一組 (TFA 第1條至第5條)，是改進 GATT 第10條「**貿易法規透明化**」規定之措施相關條款，可稱為「透明條款」。此組包含的主題或規範事項如下：資訊公布與取得（第1條）; 表達意見之機會、於生效前取得資訊與諮商（第2條）; (稅則/原產地等之)預先核定（第3條）; 訴願或審查(行政救濟)程序（第4條）; 其他強化公平、非歧視與透明化措施(如加強管制或查驗之通知)（第5條）。

第二組 (TFA 第6至11條)，是關於強化 GATT 第8條下「輸出入規費及手續之簡化和流程加速義務」，及 GATT 第5條「過境運輸費用及法令」(TFA 第11條)規定之措施，可稱為「暢流條款」。此組包含以下各規範事項：進出口費用與規費及罰則之規定（第6條）; 貨物通關與放行（第7條）; 邊境機關之合作（第8條）; 海關控制下為進口而進行之貨物移動（第9條）; 進出口及轉運程序（第10條）。另，TFA 第11條則專門針對 GATT 第5條「過境運輸之自由」之規範予以強化。

第三組以一個條文自成一類(第12條)。此條非直接強化前述 GATT 三條文。而且，標題是「關務合作」，但實際上聚焦於跨境關務資訊交換，以及相關之事實

17 依 WCO 之歸納，RKC 的重要原則包括：關務行動之透明及可預測性；貨物報關及佐證文件之標準化及簡化；民間授權營運者之程序簡化；極大限度運用資訊科技；確保法規遵循遵守之必要海關管制極小化；風險管理及稽核為本之控制；邊境單位干預行動之整合；與貿易者之夥伴關係等。http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx

查證等義務。第12條以及第二組之第8條，可歸類為「合作條款」。

(二)特殊與差別待遇

TFA 第二節(第13條至第22條)，其標題為「開發中國家及低度開發國家特殊及差別性待遇」，規定針對第一節各項義務，開發中國家如何自訂其各項義務等級，及關於低度開發國家之義務如何與貿易援助搭配。

TFA 第14條規定，開發中國家及低度開發國家應自行指定第一節的條款之實施為 A 或 B 或 C 類。三類條款要旨如下：

A 類：協定生效後須立即實施之措施。

B 類：「協定生效後給予特定緩衝期」後方須實施之措施。

C 類：會員國於「獲得所需技術、財務或能力建構等協助」後，具有施行能力後方須實施之措施。

TFA 第16條規定「B、C 類特定施行日期之通知」，此乃關於開發中國家優惠待遇的重要規定。第16.1條詳細規定關於開發中國家創設履行義務之程序及時限。開發中國家會員所未指定為 A 類之條款，即 B 類或 C 類條款，得根據 TFA 第16條之規定程序而延後施行。而依第16.1條規定，開發中國家會員若指定 B 類條款，則應：

(1) 於 TFA 生效(即 2017 年 2 月 22 日)時，通知貿易便捷化委員會(簡稱「委員會」)，各該會員所指定為 B 類之條款，及其對應的預定施行日期(indicative dates)。

(2) 最遲應於本協定生效後一年內(即 2018 年 2 月 22 日)，向委員會通知所指定為 B 類之條款確定施行日期(definitive dates)；但若於期限屆滿前，認為需要延後通知此確定日期，得請求「委員會」就日期之通知期間加以延長至足夠。

TFA 第16.5條之規定，會員就所指定為 B 類及 C 類之條款的特定施行日期通知貿易便捷化委員會後60日內，「委員會」應檢視含有各會員 B 類及 C 類條款特定施行日期之各附件，包括在第4項下所訂之任何日期，使此等附件成為「本協定不可分割之部分」。

TFA 第18條規定 B 類及 C 類條款之實施。舉凡展延申請被駁回，或因未預見

之形勢而無法履行等，「委員會」應即建立「專家小組」，且自開發中國家通知無能力施行日起，迄委員會考量專家小組之建議召開第一次會議止，不得對其提起爭端解決。關於專家小組的人數、資格、運作等，第18條對亦有規定。另外，由於其運作前所未有，相關問題有待進一步檢視。

TFA 第20條規定爭端解決寬限期（grace period）。在 TFA 生效施行日後，依規定設有「寬限期」；期間不得對開發中國家及「低度開發國家（Least Developed Country, LDC）」提起爭端解決。這些都呼應第三節第24條適用爭端解決之規定。

(三)機構安排及最終條款

TFA 第三節為機構安排及最終條款，僅有二個條文。TFA 第23條係關於設立類似 WTO 下其他貨品貿易專業委員會之「貿易便捷化委員會」(簡稱「委員會」)，並對此委員會之產生及運作加以規定。「委員會」係依「專家小組」(expert group)專業評估作成決定，而此將影響法律義務之創設及內容。除了 WTO 級的委員會外，本條亦規定會員應設立及/或維持「國家貿易便捷化委員會」(National Trade Facilitation Committees, 簡稱 NTFC)，或運用既有機制，辦理本協定之國內協調與實施工作。」

TFA 第24條是最終條款，敘明 TFA 全部條款對全體會員均有拘束力，且有 WTO 爭端解決之適用。[18]第24.10條規定，關於 A 類條款，一旦開發中國家或 LDC 提出承諾，即構成「本協定不可分割的部分」。第24.11條則規定，關於 B 類及 C 類條款，開發中國家或 LDC 所提出之承諾經委員會「注意檢視」(take note of)後，即構成「本協定不可分割的部分」。

參、 TFA 條款於爭端解決之適用

一、 TFA 實體條款的義務強度

TFA 第一節實體條款各條文，依其用語及拘束力不同，大致可分為三類。

18 TFA, art. 24.2, (entered into force Feb. 22 2017) (providing that: "All provisions of this Agreement are binding on all Members.");
art. 24.8 (providing that : "The provisions of Articles XXII and XXIII of GATT 1994 as elaborated and applied by the Dispute Settlement Understanding shall apply to consultations and the settlement of disputes under this Agreement, except as otherwise specifically provided for in this Agreement.").

TFA 第24條最終條款規定， TFA 全部條款對全體會員均有拘束力，且有 WTO 爭端解決之適用。不過，依各類條款義務強度或拘束力之不同，其於爭端解決之可適用性及舉證義務可能亦有別。簡述如下：[19]

1. **無條件強制條款**：如同其他 WTO 協定，TFA 下有許多含『應…』用語之「無條件強制條款」(unqualified mandatory provisions containing "shall")。無條件強制條款既明文規定會員「應」依此等條款的規定內容無條件加以履行，故此等條款下之爭議，應完全審查義務是否履行。會員於爭端解決援引 TFA， 自是以無條件強制條款為主。
2. **有條件強制條款**：TFA 下亦有大量「有條件強制條款」(mandatory provisions subject to qualifiers)。常見之條件用語如：「在可行的範圍內」(to the extent possible)、「在適當的情況下」(where appropriate)、「在可行的情況下」(where practicable)、「依各國國內之法規」(subject to its laws and regulations)等。會員於條件符合的前提下，有義務履行。亦即，一旦前提滿足，即「應」履行此類條款下規定之義務。受損害的一方若能舉證主張此等前提已獲滿足，即可期待會員履行「應」履行之義務。TFA 下之「有條件強制條款」，亦可視情況於爭端解決加以援引。
3. **最佳行為條款**：TFA 下亦有偏多之鼓勵性質的「最佳行為條款」(best endeavour provisions)。此等條款強度最低，主要為「鼓勵」(encouragements)作用。條文本身雖看不出其強制性，但在爭端下仍非毫無效力，會員或可依此類條款而宣稱對其他會員不致違反「義務最下限」有所期待。

上述將三種義務強度畫分，是否符合實際，仍待後續實務驗證。不過，實際考察 TFA 第一節實體條款，可發現義務明確的無條件強制性條款，以及附有不明確條件之有條件強制條款，往往交錯呈現，而影響其義務內容及性質之解讀，故宜逐條個別進行理解及運用。此外，非強制性的「最佳行為」或「最佳實務」條

19 主要參考學者 McDougal 之分類方式及義務說明。Robert McDougall, Evaluating the Implementation Obligations of the Trade Facilitation Agreement in the Context of Existing Multilateral Trade Rules. Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2017, p. 4
https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313899/mod_resource/content/0/evaluating_the_implemenation_of_the_tfa_ICTSD.pdf

款偏多，被認為是 TFA 實體條款的一大特色。[20]此類條款除偶於爭端解決加以援引外，其促進、導引貿易便捷化之實務功能或許更值得重視。

二、 爭端解決援引實例

迄2022年初，已有若干會員於 WTO 爭端解決的諮商請求階段，援引 TFA 條款支持其主張，概述如下：

1. 烏克蘭針對「食品進口及過境措施」向俄羅斯提出爭端解決前置諮商(2017)[21]

2017年10月13日，烏克蘭就「影響烏克蘭出口之果汁及啤酒類產品對外貿易之若干措施」，根據 WTO 爭端解決規定，向俄羅斯提出爭端解決之前置諮商請求。[22]烏克蘭主張，俄羅斯的歧視性及數量限制措施，至少違反了包括其於 GATT 及 TFA 還有俄國入會議定書之義務。另，前述歧視性措施因未適當公告及實施，故亦違反 GATT 及 TFA 下之相關義務。本案中，烏克蘭援引之 TFA 條款為：TFA 第1條關於「資訊公布與取得」、第2條關於「表達意見之機會、於生效前取得資訊與諮商」，以及第11條關於「過境運輸之自由」。

2. 加拿大針對「菜籽油進口措施」向中國提出爭端解決前置諮商(2019)[23]

2019年9月12日，加拿大就「中國關於加拿大進口菜籽油之措施」一事，根據 WTO 爭端解決相關規定，向中國提出諮商請求。加拿大主張，中國暫停進口

---

20 據統計，TFA 下大約35項 此類措施。South Centre, Negotiating a Trade Facilitation Agreement: Considerations and Lessons from WTO Jurisprudence, South Centre, Analytical Note SC/TDP/AN/TF/3, June 2013, https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2013/10/AN_TF3_WTO-Jurisprudence_EN.pdf

21 RUSSIA – MEASURES CONCERNING THE IMPORTATION AND TRANSIT OF CERTAIN UKRAINIAN PRODUCTS REQUEST FOR CONSULTATIONS BY UKRAINE WT/DS532/1, G/L/1189 G/TFA/D1/1, G/SPS/GEN/1582 19 October 2017

22 Article 4 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes ("DSU"), Article XXIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 ("GATT 1994"), Article 24.8 of the Agreement on Trade Facilitation ("TFA"), Article 14.1 of the Agreement on Technical Barriers to Trade ("TBT Agreement") and Article 11.1 of the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures ("SPS Agreement")

23 CHINA – MEASURES CONCERNING THE IMPORTATION OF CANOLA SEED FROM CANADA REQUEST FOR CONSULTATIONS BY CANADA, WT/DS589/1, G/L/1324, G/SPS/GEN/1727, G/TFA/D2/1 12 September 2019

加拿大公司進口菜籽油之措施，以及擴大檢驗加拿大進口之菜籽油的措施，皆違反其於 SPS 下的多項義務(如科學證據、風險評估、無正當理由之差別待遇等)、GATT 無歧視最惠國待遇、無歧視待遇、公告義務、禁止數量限制等相關條款，以及 TFA 下之義務。關於 TFA 義務之違反，加拿大援引之條文及理由如下：

- TFA 第 1 條關於「資訊公布與取得」: 因中國未能以不歧視且易於取得之方式，即時公布即系爭措施之資訊，以利政府、貿易商及其他利害關係人瞭解，故違反 TFA 第 1.1 條之規定。
- TFA 第 5 條關於「其他強化公平、非歧視與透明化措施」: 因中國為保護其境內之人員、動物或植物之生命或健康，而對其相關機關發出通知或指導，以在國界邊境針對特定食物、飲料或飼料加強控制或檢驗，該等通知或指導並非以風險為根據，且未適當終止或暫停該通知或指導。
- TFA 第 7 條關於「貨物通關與放行」下之「風險管理」(第 7.4 條) : 因中國未能以避免專斷及不合理歧視，或構成對國際貿易之變相限制之方式，規劃及實施風險管理，故違反 TFA7.4.2 條之規定。又因未能依據適當之選擇標準進行風險評估，據以進行風險管理，故違反 TFA7.4.4 條之規定。[24]

3. 韓國針對「多種化學原料出口措施」向日本提出爭端解決前置諮商(2019)[25]

2019年9月12日，南韓就「日本限制氟化聚醯亞胺等多項化學原料及相關技術出口至韓國之措施」一事，根據 WTO 爭端解決規定，向日本提出諮商請求。系爭之日本措施為「修正版輸出許可政策與程序」(Amended Export Licensing Policies and Procedure)。

韓國主張，該措施違反 GATT 第1條(最惠國待遇)、第11之1條(禁止數量限制)等之規定，並且援引五個 TFA 條文，併同相對應之 GATT 條文即 GATT 第8條及第10條。關於 TFA 之援引情形如下：

- TFA 第 6 條(進出口費用與規費及罰則之規定)、第 10 條(進出口及轉運

24 依7.4.4條之例示，適當選擇標準可能包括如國際商品統一分類代 碼、貨物性質及說明、原產地、起運國、貨物價格、貿易商法規遵循紀錄及運輸方式等。

25 JAPAN – MEASURES RELATED TO THE EXPORTATION OF PRODUCTS AND TECHNOLOGY TO KOREA REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE REPUBLIC OF KOREA WT/DS590/1, G/L/1325 G/TFA/D3/1, G/TRIMS/D/45 S/L/431, IP/D/42 16 September 2019

程序)：因日本「修正版輸出許可政策與程序」造成不當負擔及繁複之行政手續與過多之費用。

- TFA 第 2 條(表達意見之機會、於生效前取得資訊與諮商)：因日本於網站公告「修正版輸出許可政策與程序」僅三天及付諸實施，未予韓國適當機會進行評論及諮商。
- TFA 第 7 條「貨物通關與放行」及第 8 條「邊境機關之合作」: 因日本單邊且突然實施「修正版輸出許可政策與程序」，未能基於客觀標準而提供「授權營運者」(優質企業)額外的貿易便捷化措施；且造成不同「授權營運者」之間於相同情況下產生恣意或無理由之差別待遇；亦未能確保其負責邊境管制及出口程序之機構與韓國合作，並協調連繫相互活動，以利貿易之便捷化。

4. 歐盟針對「影響貨品進出口及服務貿易之措施」向中國提出爭端解決前置諮商(2022) [26]

2022年1月31日，歐盟就「中國採取或可歸責於中國，影響歐盟自中國輸出或輸入至中國的貨品，及影響中國歐盟間服務貿易之措施」一事，根據 WTO 爭端解決規定，向中國提出諮商請求。主要法律依據包括 GATT 第1條、第5條、第10條、第12條，還有 SPS、GATS、中國入會議定書等。被援引的 TFA 條款如下：

- TFA 第 7 條「 貨物通關與放行」: 因中國針對來自歐盟之產品，未能針對提交進口文件及其他必要資料事宜維持相關程序，以利於貨物抵達前開始處理，以加速貨物抵達後之放行作業。
- TFA 第 10 條「進出口及轉運程序」: 因中國未為貨物快速放行及通關，特別是針對易腐品，而採行及/或適用進出口及過境之程序及文件要求。且中國所採行及/或適用之方式，非以降低貿易商及業者遵守法規之時間及成本為目標。

三、 與 WTO 既有條款之併用

上述各案中，各國除援引 TFA 外，亦普遍同時援引 GATT 第1條(最惠國待遇)、第8條(輸出入規費及手續)、第10條(法規透明)、第11條(消除數量限制)。

26 CHINA - MEASURES CONCERNING TRADE IN GOODS AND SERVICES REQUEST FOR CONSULTATIONS BY THE EUROPEAN UNION, WT/DS610/1, G/L/1426 G/TFA/D4/1, G/SPS/GEN/1988, S/L/435, 31 January 2022

特別值得注意的是 GATT 第11條，會員若違反 TFA 第一節以下各事項，亦有可能涉及貿易限制過當，而違反 GATT 第11條(進出口限制)之規定，而該條乃為義務明確的禁止性條款。上訴機構在阿根廷進口措施案指出，GATT 第8條和 GATT 第11條至少有一部分是可以累積適用，而非互斥。[27]

論者認為，關於 GATT 第11條，重點在於因「措施之欠缺」(absence of the measures)而對相對人構成了不正當之「負擔」。若因欠缺 TFA 補充 GATT 第8條而明文規定之措施，而導致「有數量限制之效果」，其所構成之「負擔」不可謂之正當，故有 GATT 第11條之適用。[28] TFA 第6條至第10條，主要即是強化 GATT 第8條關於非金錢部分，亦即簡化手續及文件要求相關規定，故可望進一步釐清前述「負擔」的正當性問題。簡言之，會員若違反以落實 GATT 第8條為旨之 TFA 第6條至10條相關規定，特別是因為「某措施之欠缺」而造成限制效果，如今有同時違反 GATT 第11條之可能。

肆、 TFA 透明及暢流條款：重要內容及作用

一．TFA 實體義務之重點

透過 WTO 爭端解決，以消除供應鏈之障礙，係 TFA 條款具體可行之功能。TFA 實體條款中，「透明條款」及「暢流條款」為其二大類別。透明條款的功能，在於規範因不透明所造成的貨物進出口及通關障礙；暢流條款的功能，則在於規範簡化規費及手續，並運用包括資訊科技、風險管理方法、公私夥伴等作為，以加速貨物進出口及通關流程 。TFA 實體義務值得關注之重點，應該包括實務上可用或具前瞻性之條款。除了已被援引，或被指名關注的條款外，既有 WTO 下其他協定沒有或極少著墨，且能反映晚近因國際情勢演變、科技發展等的條款，亦值得重視。

(一)已被援引之條款

關於 TFA 透明義務之主張，就會員已經提出之諮商案觀之，主要是 GATT 第10條併用 TFA 第1條至第5條。GATT 第10條針對「貿易法規透明化」有二個重要

27 Argentina – Measures affecting the importation of goods, Reports of the Appellate Body, WT/DS 438, WT/DS 444, WT/DS 445, para. 5.262

28 McDougall, supra note 20, pp. 11-12.

面向，第一是要求儘速公布一般措施，且於公布前不予執行；第二是以適當(平等、公正及合理)之方式予以執行，包括迅速的審查機制。TFA 第1條至第5條「透明條款」中，已被援引的第1條、第2條、第4條的某些規定與 GATT 第10條類似，但某些內容所作之規定較 GATT 第10條更明確，例如 TFA 第1條針對需要公布之資訊，作了更多細節規定，可視為 GATT 既有義務之強化。

其次，TFA 第1條、第2條，以及尚未被援引的第3條，也有部分新增內容。以被普遍引用的 TFA 第1條為例，資訊之線上公布、查詢點之建立、對貿易便捷化委員會之通知，皆是 GATT 第10條所無之規定。TFA 第2條所提供的評論機會亦為 GATT 所無，但 TBT 已有類似加強透明化之規定。至於全新的第5條，係關於「加強食品安全管制或查驗之通知」。加拿大對中國的菜籽油進口案，針對 SPS 措施的透明問題，首度引用了 TFA 第5條，是一條值得注意的新規定。

就以上諮商案之主張觀之，會員關於 TFA 暢流義務之主張，主要是併用 GATT 第8條及 TFA 第6條、第7條、第 8條及第10條。GATT 第8條「輸出入規費及手續」，所規範的事項包括二個部分，一是與金錢有關的規費及費用，另一是非金錢面的手續及文件，藉此促成「暢流」。而 TFA 第6至第10條係以闡明 GATT 第8條為目的，且納入新科技運用、風險管理、關企合作等新作法，尤其對於 GATT 第8條非金錢面之規定加以補強。TFA 第6條、第7條、第10條，都有某些規定與 GATT 第8條既有規定類似，但規定更明確或更限縮，故可視為 GATT 既有義務之強化。至於新義務之添加，主要見諸第6條、第7條、第10條。以下為迄今為止被引用之 TFA 條款之條文中譯版(表1)。

表1 已被援引之 TFA 條款

類型	援引條次	條文內容
透明條款	第一條 資訊公布與取得	1.1 公布 1. 1.1 各會員應以不歧視且易於取得之方式，即時公布下列資訊，以利政府、貿易商及其他利害關係人瞭解： (a) 進出口、轉運程序（包括港口、機場及其他入境點程序）及必要表格、文件； ... (f) 進出口或轉運之限制或禁止規定； ...

類型	援引條次	條文內容
		(h) 訴願或審查程序； … 1.3 查詢點 1.3.1 會員應於可得資源範圍內設置或維持一個以上的查詢點，以答復政府、貿易商及其他利害關係人針對第 1.1.1 項所列事項之合理查詢，並提供第 1.1.1(a)款所列之書表與文件…
	第二條 表達意見之機會、於生效前取得資訊與諮商	2.1 表達意見之機會、於生效前取得資訊 2.1.1 會員應在可行範圍內並按符合其國內法及法律體系之方式，提供貿易商及其他利害關係人機會及適當之時間，使其得就與貨物（包括轉運貨物）之移動、放行及通關有關之新的一般性適用規則或法規之修正表示意見。 2.1.2 會員應在可行範圍內並按符合其國內法及法律體系之方式，確保於生效前儘速公告與貨物（包括轉運貨物）之移動、放行及通關有關之新的一般性適用規則或法規之修正或與之有關之資訊，以確保貿易商及其他利害關係人得熟悉之。
	第五條 其他強化公平、非歧視與透明化措施	5.1 加強控制或檢驗之通知 會員如為保護領域內之人員、動物或植物之生命或健康，而建立或維持對其相關機關發出通知或指導之制度，以在國界邊境加強控制或檢驗，則針對特定食物、飲料或飼料發出、終止或暫停該等通知或指導，應適用下列原則： (a) 會員得於適當時，根據風險發出通知或指導； (b) 會員得限定通知或指導僅統一適用特定入境點，即具備據以做成該等通知或指導之動植物檢疫防疫條件之入境點； (c) 若核發通知或指導所依據之情事已不復存在，或因情事變更，可採用對貿易限制較低之方式，會員應立即終止或暫停該通知或指導；及 (d) 如會員決定終止或暫停該通知或指導，會員應於適當時立即以非歧視性且易於取得之方式，公布終

類型	援引條次	條文內容
		止或暫停之宣告或通知出口會員或進口商。
	第七條 貨物通關與放行	7.1 到貨前處理 7.1.1 會員應針對提交進口文件（包括艙單）及其他必要資料事宜採行或維持相關程序，以利於貨物抵達前開始處理，以加速貨物抵達後之放行作業。
		7.4 風險管理 7.4.1 會員應於可行範圍內，針對海關監管建立或維持風險管理系統。 7.4.2 會員規劃及實施風險管理系統之方式，應避免專斷及不合理歧視，或構成對國際貿易之變相限制。 … 7.4.4 會員進行風險管理，應依據適當之選擇標準進行風險評估。適當選擇標準可能包括如國際商品統一分類代碼、貨物性質及說明、原產地、起運國、貨物價格、貿易商法規遵循紀錄及運輸方式等。
		7.7.1 會員應根據第 7.3 項規定，提供符合特定標準之企業（以下簡稱優質企業）有關進出口或轉運手續與程序 之額外貿易便捷化措施。 7.7.2 優質企業之相關標準應與法規遵循、違規風險有關，並符合會員之國內法規或程序規定。 (a) 會員應公布相關標準，其內容得包括：… (b) 該標準：(i) 其規劃目的及適用方式，對具有相同條件之企業，不得造成或形成專斷或不合理之歧視
	第八條 邊境機關合作	8.1. 會員應確保負責邊境管制及貨物進出口 / 轉運程序之機關與機構相互合作及協調，以達到貿易便捷化之目的。
	第十條 進出口及轉運程序	10.1.1 為降低進出口及轉運程序之繁複程度，並簡化進出口及轉運所必備之文件，且考量正當政策目標及其他因 素例如情事變更、相關的新資訊及商業實務、取得技術及科技之可能、國際最佳實踐及各相關單位之意見，會員應 審查該程序及文件要求，如屬妥適並應根據審查結果，適當確保該等程序及

類型	援引條次	條文內容
		文件要求： (a) 係為貨物快速放行及通關而採行及/或適用，特別是針對易腐品； (b) 係為降低貿易商及業者遵守法規之時間及成本而採行及/或適用之方式； …

(二)疫情期間受關注之條款

除了已被援引的條款外，2021年完成的 WTO「第一次貿易便捷化協定運作與實施檢討報告」(The First Review of the Operation and Implementation of the Trade Facilitation Agreement)中，包括美國、歐盟、台灣在內的二十多個會員，針對 Covid-19疫情期間之實際情形，向「貿易便捷化委員會」提出建議案，主張加速落實某些 TFA 條款，以及時、有效率促成全球貨物流動之放行。被特別點名的「透明」及「暢流」條款如下：[29]

- 第 1 條「資訊公布與取得」。其重點主張是，鑑於當今提升透明及資訊分享至關重要，故建議運用電子傳輸途徑，履行即時公告義務(1.1)、網路資訊提供及更新義務(1.2)，並加速履行通知義務(1.4)。
- 第 7 條 「貨物通關與放行」下的幾個特定條款。
  - 到貨前處理（第 7.1 條）: 鑑於疫情期間已實施預先提出進口電子申報及資訊的國家，針對疫情相關用品較能快速放貨，故建議所有國家皆加速落實此條規定。
  - 費用與規費最終認定脫鉤（第 7.3 條）: 建議所有國家皆加速實施此條規定，以使凡符合規定之進口貨品，皆能依此條加速交付，而避免因稅則未定或稅費未繳等因素而遲延放貨。
  - 快遞貨物通關（第 7.8 條）: 此條規定之實施，在疫情期間顯得特別必要。實際情況顯示，凡已依 7.8.1 條實施快遞貨物快速放貨的國家，較能有效因應相關狀況。[30]

29 G/TFA/W/25/Rev.7.

30 7. 8.1 規定：「在維持海關監管需求之條件下，會員應採行或維持相關程序，針對要求快速放行之申請人，快速放行經由 空運設施入境之貨物。若會員設有申請資格標準，會員得於所公布之標準中，要求申請人符合下列先決條件，始 得針對快遞貨物申請適用第 8.2 項規定之待遇…」

- 第 10 條 「進出口及轉運程序之簡化」下的幾個特定條款，包括：程序與必備文件(10.1)、接受複本(10.2) 、單一窗口(10.4) 等。

根據該項聯合提案之說明，疫情導致許多辦公室關閉，且為避免實體接觸，故合宜的做法是實施自動化措施，應著眼於資訊，而非拘泥於文件及各種形式要求。因此，建議全體會員加速實施第10.1條、10.2條、10.4 條之規定，並以作業及程序自動化為目標，減少文件、手續、紙本程序。

二．特色條款選介

(一)第 3 條：稅則及原產地之預先核定

TFA 第3條對進口業者而言是一條實用規定，也受到許多會員國關注。[31] 根據此條規定，擬進口之業者就關於稅則分類、原產地等待遇，於進口前合理的時間前，即能取得具有拘束力之之書面核定。[32]

摘述第3條各主要子條文重點如下：

- 若申請人提交之申請書內容完備，會員應於合理期限內，以適當方式核發預先核定書；若會員拒絕核發預先核定書，應立即以書面通知申請人，說明相關事實及拒絕理由。 (第 3.1 條)
- 若會員撤銷、修改或廢止預先核定書，應以書面通知申請人，說明相關事實及其決定之理由；會員僅得於預先核定書係根據不完整、不正確、錯誤或具誤導性質之資訊所作成者，始得溯及既往撤銷、修改或廢止該預先核定書。(第 3.4 條)
- 會員至少應公布： (a)預先核定之申請要件，包括應提供之資訊與格式； (b) 預先核定申請之作業時間；及 (c) 預先核定書之有效期間。 (第 3.6 條)

此外， 第3.9條除明示「貨物之稅則分類及貨物原產地」為預先核定書載明之內容外，另以不具拘束力之用語，建議會員宜針對：海關完稅價格之適當方法

31 例如，在 WTO「第一次貿易便捷化協定運作與實施檢討報告」中，會員針對 TFA 第一節實體義務之經驗分享，以第7條為題者最多，其次為第10條，接著即為第3條。G/TFA/W/41/Rev.10, para 2.11

32 TFA 第3.1條及3.9條。另，原產地規則協定第2條第(h)項：「應進出口人…之申請，…對貨品之原產地需儘速予以評定，但不遲於申請提出後150日…申請之受理應在該貨品進行交易前…。」為類似規定。

或標準、會員對於減輕或免除關稅之規定之適用方式、會員對於申請配額之要件之適用方式(包括關稅配額)等事項提供預先核定書。

(二)第 5 條：食安管制或查驗通知之透明化

TFA 第5條屬於 WTO 下新形態透明化規定，其標題為「其他強化公平、非歧視與透明化措施」，具體內容則係關於會員國發出、終止或暫停有關食安邊境檢驗之「通知或指導」的規定。因與食安檢驗有關，故被援引於涉 SPS 協定之爭端。[33]

加拿大就「中國關於加拿大進口菜籽油之措施」一事，根據 WTO 爭端解決相關規定，向中國提出諮商請求，援引了 TFA 第5.1條。加拿大所援引的 TFA 第5.1條，主要是針對會員基於食安理由針對特定貨品之邊境檢驗而發出、終止或暫停通知或指導，提出二類「應適用」之指導原則。

第一類適用原則，為導引實施方式選用之條款，雖採「得…」之用語，但有限制意涵。其內容為：

(1) 「會員得於適當時，根據風險發出通知或指導」; 及

(2) 「會員得限定通知或指導僅統一適用特定入境點」。

第二類適用原則，為防止濫用 SPS 通知或指導的無條件強制性條款，內容為：

(1) 「…情事已不復存在，或因情事變更，可採用對貿易限制較低之方式，會員應立即終止或暫停該通知或指導」; 及

(2) 「…決定終止或暫停該通知或指導，會員應於適當時立即以非歧視性且易於取得之方式，公布終止或暫停之宣告或通知出口會員或進口商。」

(三)第 7 條：加速貨物通關與放行

TFA 第7條下有許多重要的「暢流」條款，[34]其中，到貨前處理（第7.1條）、風險管理（第7.4條）及 AO(授權營運者)/優質企業貿易便捷化措施（第7.7條，

33 依 TFA 第24.6條規定，TFA 不減損會員在 SPS 及 TBT 下的權利，故二者關係應是補充而非取代。

34 TFA 第7條「貨物之放行與通關」，設有九個子條款，其主題包括：到貨前處理（第7.1條）、電子付款（第7.2條）、放行與對於關稅、內地稅、費用與規費最終認定脫鉤（第7.3條）、風險管理（第7.4條）、通關後稽核（第7.5條）、訂定並公布平均放行時間（第7.6條）、AO 優質企業之貿易便捷化措施（第7.7條）、快遞貨物通關（第7.8條）、易腐貨物通關（第7.9條）。

簡稱 AO 措施）等條款，都已被不同國家所援引。疫情期間，多國針對加強便捷化特別點名的條款，包括到貨前處理（第7.1條），費用與規費最終認定脫鉤（第7.3條）以及快遞貨物通關（第7.8條）。[35]

第7.4條及第7.7條相關規定，係將「風險管理為本之控制」及「海關與民間營運者夥伴關係」等 RKC 核心革新元素，帶進 WTO 法制，為二十一世紀供應鏈「暢流」新作法，較具特色。以下進一步淺介之。

(四)第 7.4 條：風險管理

第7.4.1條規定：「會員應於可行範圍內，針對海關監管建立或維持風險管理系統」，此乃在 TFA 第7條「加速貨物之放行與通關」措施的脈絡下，以有條件之強制條款推動以風險管理措施，以收暢流之效。就條文觀之，會員被課以建立風險管理系統之義務，惟以「可行範圍」為限，保留若干彈性空間。

風險管理的概念並非僅出現在第 7.4條。加拿大就中國對其菜籽油進口限制案，針對涉及 SPS 協定之便捷化措施，先引用屬於「透明條款」的 TFA 第 5.1條，主張「通知指導」應有「風險依據」後，再引用 TFA 第 7.4條「風險管理」下的規定，指摘中國的風險管理方式設計與適用有恣意歧視之嫌，以及其風險管理措施並未依據適當選擇之標準進行風險評估。上述被援引之 TFA 第 7.4條規定，包括了二個無條件強制條款：

- 針對會員規劃及實施風險管理系統之方式，規定：「應避免恣意及無理由之歧視，或構成對國際貿易之變相限制」(第 7.4.2 條) ；
- 針對會員進行風險管理之依據標準，規定：「應依據適當之選擇標準進行風險評估。」並例示說明：「適當選擇標準可能包括如國際商品統一分類代碼、貨物性質及說明、原產地、起運國、貨物價格、貿易商法規遵循紀錄及運輸方式等」(第 7.4.4 條)。

另宜一併觀察者為第7.4.3條。依該條規定：「會員之海關監管盡可能及於其他相關邊境管制措施，應著重於高風險貨物，並快速放行低風險貨物。會員亦得於該等管理程序中隨機抽查貨物。」 亦即，先以無條件強制條款，明確規定會員之海關監管，首應著重快速放行低風險貨物；再以「得…」之規定方式，導引會員採用「隨機抽查」之方法。

35 WTO「第一次貿易便捷化協定運作與實施檢討報告」。 G/TFA/W/41/Rev.10, 29 November 2021.

在 TFA 第7條下，尚有其他風險管理相關條文，說明如下：

- 以通關後稽核為方法：第 7.5.4 條規定，會員應在可行範圍內，運用通關後稽核結果進行風險管理。
- AO 之評量標準：第 7.7.2 條規定， 凡與「法規遵循」或「違規風險」二者之一無關者，不得作為評量 AO 之標準。
- 加速快遞貨物通關：第 7.8 條在疫情期間受到注意。而第 7.8.3 條規定，會員有權檢驗、查扣、留置、沒收或拒絕輸入貨物，或進行通關後稽核，包括採用風險管理系統。

(五)第 7.7 條：民間授權營運者

韓國指摘日本單方面突然實施「修正版輸出許可政策與程序」，未能基於客觀標準而提供 AO 額外的貿易便捷化措施，且造成不同 AO 之間於相同情況下產生恣意或無理由之差別待遇，因而違反 TFA 第7條之規定。其援引者實為 TFA 第7.7條。

TFA 第7.7.1條首先以無條件強制之用語，規定了會員關於 AO 措施的基本義務。惟會員根據第7.7.1條規定有二個選項，仍可二者擇一。途徑一，是對供應鏈上全體「營運者」皆提供類似之貿易便捷化措施，而不另實施 AO 計畫。途徑二，也是比較可能的另一選項，是僅針對供應鏈上符合「特定評量標準」之「符合特定評量標準之營運者（operators who meet specified criteria，即 AO）」，提供關務程序上「額外貿易便捷化措施」。除非會員選擇「途徑一」，亦即透過適用於所有業者之關務程序，提供該有關貿易便捷化措施，則毋須另設立獨立之程序，否則即適用「途徑二」，而有義務根據列於本條之後的 TFA 第 7.7.3 條規定，對 AO 提供「有關進出口或轉運手續與程序」之「額外貿易便捷化措施」。[36]

由於 AO 制度實施成功的重要前提，是妥適評選及授予 AO 資格。因此，TFA 第7.7.2 條緊隨於第7.7.1條之後，就評選 AO 之標準加以規定 。第7.7.2 條強制規定，凡與「法規遵循」或「違規風險」二者之一無關者，不得作為評量標準，且對 AO 資格取得之要求條件並應符合會員之國內法規或程序規定，並進一步對評

36 17 TFA art. 7.7.3 (providing that: " Each Member shall provide additional trade facilitation measures related to import, export, or transit formalities and procedures, pursuant to paragraph 7.3, to operators who meet specified criteria, hereinafter called authorized operators. Alternatively, a Member may offer such trade facilitation measures through customs procedures generally available to all operators and is not required to establish a separate scheme.").

量標準「得含」及「不得含」之內容加以規定。

第7.7.2 條首先規定：[37]

(1) 認定 AO 之「特定評量標準」，其範圍「應（shall）」與「法規遵循」或「違規風險」二者之一有關；

(2) 會員關於取得 AO 資格所要求之條件，應於其國內法律、規章或程序明訂。

接著，第7.7.2 條下設了二款主要是關於內容及透明化義務之規定。其中，第7.7.2條(a)款，是關於評量標準的「公布義務暨得含內容」。除規定會員有義務公布評量標準外，並以列舉的方式指示得含之內容項目四種：確實遵循海關及其他相關法規之適當紀錄；可供進行必要內部控管之紀錄管理系統；財務健全，包括於適當情況下，得要求提供充分保證或擔保；及供應鏈之安全。[38]

第7.7.2條(b)款，則就此等標準在設計或適用之目的或效果、適用對象等方面「不得含（shall not）」之內容，提出細部規定，計二目。第一目是關於無歧視，其規定為：「此等評量標準之設計或適用，對具有相同條件之企業，不得提供或創造專斷或不合理歧視（之目的或效果）。」；第二目是關於中小企業參與，其規定為：「…於可行之範圍內，不得限制中小企業之參與。」[39]

而 TFA 第 7.7.3 條規定，會員至少「應」提供該條所列舉之七項便捷化措施之其中三項予合格 AO。簡言之，七項優惠係關於低文件提供、低檢驗、速放行、緩繳費、低保證金、定期一次報關、現場通關等，此為具體誘因。[40]在主要的操

37 TFA art. 7.7.2 (providing that: "The specified criteria to qualify as an authorized operator shall be related to compliance, or the risk of non-compliance, with requirements specified in a Member's laws, regulations or procedures.).

38 TFA art. 7.7.2(a) (providing that: "Such criteria, which shall be published, may include: (i) an appropriate record of compliance with customs and other related laws and regulations; (ii) a system of managing records to allow for necessary internal controls; (iii) financial solvency, including, where appropriate, provision of a sufficient security or guarantee; and (iv) supply chain security.").

39 TFA art. 7.7.2(b) (providing that: Such criteria shall not: (i) be designed or applied so as to afford or create arbitrary or unjustifiable discrimination between operators where the same conditions prevail; (ii) to the extent possible, restrict the participation of small and medium-sized enterprises.").

40 TFA art. 7.7.3 (providing that: "The trade facilitation measures provided pursuant to paragraph 7.1 shall include at least three of the following measures:(a)low documentary and data requirements, as appropriate;(b) low rate of physical inspections and examinations, as appropriate; (c) rapid release time, as appropriate;(d)deferred payment of duties, taxes, fees, and charges;(e)use of comprehensive guarantees or reduced guarantees;(f)a single customs declaration for all imports or exports in a given period; and(g)clearance of goods at the

作性規定之後，TFA 第7.7條也作出若干輔助規定，主要是關於採用國際標準及進行相互承認，以利 AO 之推動。

(六)第 10 條：進出口及轉運程序之簡化

TFA 第10條標題為「進出口及轉運有關之手續及文件要求」，其下亦有許多重要的「暢流」條款。[41]第10.1條「程序與必備文件」已被援引，而疫情期間受到特別關切的除了第10.1條外，還有接受複本(10.2) 、單一窗口(10.4) 等。以下淺介受引用及討論的第10.1條，以及較具特色的第10.4條。

(七)第 10.1 條：簡化進出口程序與文件

歐盟指稱，由於中國未為貨物快速放行及通關，特別是針對易腐品，而採行及/或適用進出口及過境之程序及文件要求。而且，中國所採行及/或適用之方式，非以為降低貿易商及業者遵守法規之時間及成本為目標，故違反 TFA 第10條。其主張之依據，其實是 TFA 第10.1.1條有關「降低進出口及轉運程序之繁複程度，並簡化進出口及轉運所必備之文件」之規定。

第10.1.1 條同時規定，在「考量正當政策目標及其他因素例如情事變更、相關的新資訊及商業實務、取得技術及科技之可能、國際最佳實踐及各相關單位之意見」。會員在前述基本指引下，負有一項無條件義務，即「應審查該程序及文件要求，如屬妥適並應根據審查結果，適當確保該等程序及文件要求符合所規定之目的及方法」。就此，10.1.1 條進一步設了四款規定。而歐盟對中國之指摘，即係依據其中之(a)款及(b)款。此二款之規定側重於程序及文件要求所採行方式，要求會員之此類作為應「係為貨物快速放行及通關而採行及/或適用，特別是針對易腐品」; 或 「係為降低貿易商及業者遵守法規之時間及成本而採行及/或適用之方式」。[42]

---

premises of the authorized operator or another place authorized by customs.").

41 TFA 第 10 條「進出口及轉運程序」下設九個子條文：程序與必備文件(10.1) 、接受複本(10.2) 、採用國際標準(10.3) 、單一窗口(10.4) 、 裝運前檢驗 (10.5) 、報關代理人(10.6) 、共通邊境程序及統一文件要求(10.7)、被拒貨物(10.8)、暫時准許進口與進、出口加工(10.9)。

42 TFA art. 10.1.1 (providing that: "With a view to minimizing… taking into account the legitimate policy objectives and other factors such as changed circumstances, relevant new information, business practices, availability of techniques and technology, international best practices, and inputs from interested parties, each Member shall review… that such formalities and documentation requirements are: (a) adopted and/or applied with a view to a rapid release and clearance of goods, particularly perishable goods; (b) adopted and/or applied in a manner that aims at reducing the time and cost of compliance for traders and operators; (c)

(八)第 10.4 條：單一窗口

TFA 第10.4條關於透過建置及實施「單一窗口」以簡化進出口程序及文件繳交。因其涉及科技運用、資訊交流、風險管理、關務合作等多項新元素，乃是第10條下最受重視的一個子條文。

第10.4.1條首先規定，「會員應致力建立並維持一個單一窗口，以使貿易業者得以通過『單一輸入點』提交進出口、過境之文件/資料予「參與之當局或代理機構」。此一採取「應致力」用語之有條件強制條款，規範了 WTO 會員針對單一窗口的基本義務。第10.4.1條緊接著規定「文件或數據經『參與之當局或代理機構』檢驗(查驗)之後，其結果應透過單一窗口，及時通知申請人」。雖採無條件強制之用語，但「及時通知」之意涵應有解釋空間。[43]

TFA 第10.4.2條規定，若已收到透過單一窗口提供之文件及或數據，「參與之當局或代理機構」不得重複要求，除非在緊急情況或其他已經公告之有限度例外狀況。[44]此一無條件強制條款之重點在於「不得重複要求」已透過單一窗口提供之文件，義務性頗為明確。

第10.4.3條及10.4.4條規定另外二個次級要求，分別是要求會員應就單一窗口操作細節通知委員會；[45]此一無條件通知義務，宜與 TFA 其他通知義務條款合併理解。以及以有條件強制之用語，要求會員應在可能及可行範圍使用資訊科技支持單一窗口。[46]使用資訊科技支持單一窗口至關重要，但會員得在其「可能及可行範圍」使用科技，具體義務具有模糊性及彈性。

---

the least trade restrictive measure chosen where two or more alternative measures are reasonably available for fulfilling the policy objective or objectives in question; and (d) not maintained, including parts thereof, if no longer required.”）

43 TFA art. 10.4.1(providing that: “Members shall endeavour to establish or maintain a single window, enabling traders to submit documentation and/or data requirements for importation, exportation, or transit of goods through a single entry point to the participating authorities or agencies. After the examination by the participating authorities or agencies of the documentation and/or data, the results shall be notified to the applicants through the single window in a timely manner.”）

44 TFA art. 10.4.3 (providing that: “In cases where documentation and/or data requirements have already been received through the single window, the same documentation and/or data requirements shall not be requested by participating authorities or agencies except in urgent circumstances and other limited exceptions which are made public.”

45 TFA art. 10.4.4 (providing that: “Members shall notify the Committee of the details of operation of the single window.”

46 “Members shall, to the extent possible and practicable, use information technology to support the single window.”

聯合國貿易便捷化及電子商務中心」(UN/CEFACT)於2005年所發表的一份關於建立單一窗口之建議文件(「33號建議」)中，提出了普遍為國際接受之定義。根據「33號建議」，單一窗口設施應符合以下各項要點：[47]

涉及貿易與運輸之各方，能夠以「單一輸入點」提出標準化的資訊及文件，以滿足一切進口、出口、過境相關之法規要求。若文件為電子文件，則個別資料元素應只繳交一次。[48]

- 分享與「國際貿易交易」有關之「一切資訊」; 此分享係在一個規定資訊交換之隱私及安全的法律架構支撐下進行。[49]
- 讓此「單一輸入點」得以傳遞或提供近用參與政府單位(或獲授權之機構)之相關資訊。[50]
- 設施之添加，以提供貿易有關之政府資訊，及收受稅款及其他費用之支付。[51]

「33號建議」指出，成功建立並落實實施單一窗口的因素包括：政治意願、堅強的領導機構、政府與貿易界的夥伴關係、建立清楚的計畫界限與目標、對使用者友善及方便使用、法律賦能之環境、國際標準與建議、可能障礙之辨識、財務模式、付款可能性、推廣與行銷、溝通策略。[52]另外，亦有研究指出，相較於性質單純的軟硬體建設，單一窗口制度之成功實施，高度依賴政治意願和公私部門夥伴關係等因素。倘若未先作適當之序列改革，而僅急著建立單一窗口，將導致欠缺效率。[53]

---

47 United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), Recommendation and Guidelines on establishing a Single Window (Recommendation No. 33), 2005, p.4, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/cefact/recommendations/rec33/rec33_trd352e.pdf 但 WCO 提醒，此文件所建立的單一窗口定義雖獲得國際承認，惟其可能導致誤認單一窗口之實施乃政府管理之大規模資訊科技運用。WCO, Understanding the Single Window Environment p.18 http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/single-window/compendium/swcompendiumvol1parti.pdf

48 "Parties involved in trade and transport to lodge standardized information and documents with a single entry point to fulfil all import, export, and transit-related regulatory requirements. If information is electronic, then individual data elements should only be submitted once."

49 "The sharing of all information in respect of international trade transactions, which is supported by a legal framework that provides privacy and security in the exchange of information."

50 "Such a single entry point to disseminate, or provide access to, the relevant information to participating governmental authorities or authorised agencies."

51 The addition of facilities to provide trade related government information and receive payment of duties and other charges.

52 UN/CEFACT, Recommendation No. 33. pp. 15-17

53 Wen Jin Yuan, Yasnanhia Cabral, and Anton C. Yang, "U.S. International Trade

從供應鏈治理角度看，WTO 會員縱使提出單一窗口承諾，且亦達於不會在爭端解決中被挑戰的最低標準，但若上述欠缺成功建立單一窗口的因素，其實益恐仍屬有限。因此，落實 TFA 第10.4條一方面涉及效率問題，亦即真的能做到及時、不重複等要求，而使企業得利於單一窗口實施。另一方面是能夠確保資訊使用之正確、安全、隱私，亦能有效處理相關之爭端等。

然而，單一窗口更重要的挑戰，還不在國內單一窗口之建置及完善，而是關於各會員國內單一窗口間之「跨國相互介接」(interoperability)，此問題涉及資訊交換，將於下一節討論。

伍、 TFA 合作條款：重要內涵及作用

一、 第 8 條：以合作促進暢流

TFA 第8條「邊境機關合作」是以強化 GATT 第8條為旨之條款，故其乃「暢流條款」之一，然其無疑亦是「合作條款」。第8條是實務上受到重視的條文。前述「限制氟化聚醯亞胺等多項化學原料及相關技術出口至韓國之措施」案，韓國指稱日本單方面突然實施「修正版輸出許可政策與程序」，未能確保其負責邊境管制及出口程序之機構與韓國合作，並協調連繫相互活動，以利貿易之便捷化，故違反 TFA 第8條之規定。

而在疫情期間，第8條亦是被點名主張應予加強之條款。許多會員認為，在特殊時機，管制機構之間進行協調連繫，以促進跨境作業之流暢，實屬迫切，故籲請各管制者進行必要之作業修正，以因應其人員及貿易業者之需求，且進一步呼籲所有會員應強化負責與貿易管制之有關當局間的合作。[54]

第8條頗為簡短，只有二個子條文。韓國於爭端中所援引的是 TFA 第8.1條，其規定為：「 會員應確保負責邊境管制及貨物進出口 / 轉運程序之機關與機構相互合作及協調，以達到貿易便捷化之目的。」 另外，第8.2條則簡要列舉協調合作事項，包括時間、日期、共享設施、共同管制、單一邊境管制作業等。

Commission’s Trade Facilitation Roundtable.” Journal of International Commerce and Economics, July 2017, pp.6-9, http://www.usitc.gov/journals.

54 WTO, G/TFA/W/41/Rev.10, 29 November 2021.

二、 第 12 條：以跨境資訊交換為中心之合作

TFA 第12條之性質，不同於第一節實體義務前面各條，並未直接以強化 GATT 下特定條款例如第8條及第10條為旨，可將其另歸類為「合作條款」。第12條標題為「關務合作」，然其所規範之關務合作重點，並非廣泛的關務合作措施，而是聚焦於資訊交換。[55]具體言之，係針對會員國關務當局之間，就進出口報關數據、與貿易有之資訊、原產地及關稅估價資訊等之資訊交換，及關務資訊交換所涉事項如驗證核實、機密保護、互惠等加以規範。[56]

第12條之主要規定如下：[57]

WTO 會員在受其他會員請求，且不違反同條相關規定的情況下，負有如下資訊交換之義務(第12.2條及第12.6條)：

- 會員應於對進口或出口報單進行適當查證程序，並檢視可得之相關文件後，始得請求提供資訊。(第 12.3 條)
- 會員於受請求且不違反本條規定時(例如第 12.3 條之規定)，會員應交換商業發票、裝箱單、原產地證明及提單等所載特定資訊，以對有合理原因懷疑進口或出口報單真實性或正確性之特定案件加以查證。(第 12.2 條及第 12.6.1 條)
- 於不違反本條規定之情形下，受請求之會員應即時提供進口或出口報單所載特定資訊，或於可行範圍內，提供該報單，並描述對提出請求之會員要求 之保護及保密程度。(第 12.6.1 條 b 款)
- 於不違反本條規定之情形下，受請求之會員若經請求，應即時提供下列文件所載特定資訊，或於可行範圍內，提供作為進口或出口報單之證明文件： 商業發票、裝箱單、原產地證明及提單；依其原提交格式提供，

55 在 TFA 生效實施前，WTO 諸協定當中，僅 TRIPs 第69條在「國際合作」標題下，針對商標仿冒及著作權盜版問題，要求會員國海關應推動資訊交換及合作。另關稅估價協定第則有查證義務之類似規定。但 TFA 第12條之規定詳盡甚多。

56 See, UN, Trade Facilitation Implementation Guide, Customs Cooperation, https://tfig.unece.org/contents/custom-cooperation.htm, see also Hao Wu, 'Customs Cooperation in the WTO: From Uruguay to Doha', (2017), 51, Journal of World Trade, Issue 5, pp. 843-857, https://kluwerlawonline.com/journalarticle/Journal+of+World+Trade/51.5/TRAD2017033

57 第12條下的子條文包括：促進法規遵循及合作之措施(12.1)、交換資訊(12.2)、查證(12.3)、請求(12.4)、資訊之保護及機密性(12.5)、資訊之提供(12.6)、請求之延期或拒 (12.7)、互惠(12.8)、行政負擔(12.9)、限制(12.10)、未經授權之使用或揭露(12.11)、不影響會員在雙邊及區域協定下之權義(12.12)。

無論為紙本或電子格式；並描述對提出請求之會員要求之保護及保密程度。(第 12.6.1 條 c 款)

在數位貿易及電子商務愈來愈重要的時代，資訊交換是透過國際合作推動貿易便捷化，以進行有效供應鏈治理的重要手段。TFA 第12條提供了關務資訊交換之重要依據，然因其涉及包括科技準備、法律依據、政治意願等複雜因素，對某些國家而言，實施起來有一定程度之挑戰。

三、 從資訊交換到單一窗口跨境相互介接之挑戰

(一)以第 12 條為基礎推動資訊交換：巴西提案之啟示

TFA 第12條以資訊交換為中心，是一條敏感性較高的重要合作條款。關於 TFA 第12條之實施，在 TFA 第一次運作與實施檢討報告過程，僅巴西一國向貿易便捷化委員會提出建議案。[58]

此外，多國呼籲加速實施 TFA 是提案中，在催促落實第8條以強化負責貿易管制之當局間的合作時，提及此種合作也包括「毫不遲延地實施 TFA 第12.2.2條之跨國關務合作。」[59]此一將 TFA 第12條帶上一筆的說法，不啻將 TFA 第8條與第12條建立連結，並顯示對 TFA 第12條之關注。

巴西針對其提案說明指出，關務資訊之交換是至關重要的貿易便捷化機制，因其可強化風險管理、協助評估有效遵守關務法規、提高國際貿易作業安全性、加速常態貨物之放貨。由於近年電子商務呈現指數成長，對關務行政造成重大影響；尤其，多個包裹運送多類貨物，取代了單一貨櫃運送一類貨物的傳統形態。推動基於風險管理目的而實施「預先傳送出口申報之電子資料，以及自動而常態性之進出口資料交換」)已甚為迫切。

巴西稱，雖然 WCO 下的 SAFE 及 RKC 已就此提供國際標準，並敘明針對資訊交換進行國內立法的必要性，卻都欠缺拘束力。巴西亦認為，TFA 第12條關於資訊之請求，設下若干前提，提高了取得資訊的困難。例如，要求請求國須先完成本國國內查核程序及檢視可取得之相關文件，始得向他國提出請求。而且，TFA 第12條亦未明文提及「基於風險管理目的之電子資訊預先及自動傳輸」，致

58 Communication from Brazil for Trade Facilitation Agreement Four Year Review, Proposal on Article 12 Customs Cooperation, G/TFA/W/51 15 July 2021, id, p.12.
59 WTO, G/TFA/W/41/Rev.10, 29 November 2021.

其難以作為風險管理實施之工具。因此，建議各國先以雙邊協定的方式，推動此一迫切事項。[60]

要之，TFA 第12條規定海關若對進出口商申報之真實性、正確性有所懷疑時，可根據此條規定與他國海關進行數位或實體資料及資訊交換。其關於資訊交換的規定，實係著眼於趨勢發展，並參考 WCO 最新實務指引的前瞻性立法。然而，資訊交換義務迄今仍是某些國家避免觸及之敏感議題，故巴西提議先透過雙邊協定方式推動比較迫切的「基於風險管理目的之電子資訊預先及自動傳輸」。況且，就 TFA 第12條文字觀之，並非一條不具拘束力的鼓勵條款，亦可如同透明條款及暢流條款，在爭端中被援引。不過，以 TFA 第12條為關務資訊交換的國際合作基礎，由會員在各種區域、雙邊甚至複邊場域關注此一議題，亦是 TFA 的功能，也是務實之舉。

(二)單一窗口跨境介接之推動

雖然 TFA 下的「透明」及「暢流」相關規定，配合爭端解決，已能強化既有 GATT 相關條文，而對消除供應鏈障礙及提升供應鏈安全發揮若干作用。然而，從供應鏈治理的角度看，面對新的政經、科技及商業環境，加速落實跨國資訊交換問乃是貿易便捷化難以迴避之挑戰。

與此有關的另一重要議題，是 TFA 第10.4條單一窗口之國際合作問題。單一窗口具有國內及國際二個面向。雖然 TFA 對單一窗口的要求僅在於建置國內單一窗口，然而國際面向不能規避。因為，單一窗口必須能有效進行跨境電子資料交換，始能創造利益極大化。WTO 會員若僅停留在建置國內單一窗口，而無法強化其「跨國相互介接」(interoperability)，其成效必然大打折扣。

「聯合國貿易便捷化及電子商務中心」於2017發表的關於單一窗口介接之建議(「36號建議」)，對單一窗口之跨境國際介接作出闡釋及引導。依該建議文件，各國在 TFA 的基礎上，其作法宜針對資訊及數據之跨境交換，簽署具有法律拘束力之協定。同時，亦宜承認既有的國際標準，特別是聯合國已通過之多項相關標準。[61]

60 Id. 提案所舉，關於請求之前提規定，係 TFA 第12.3條("A Member shall make a request for information only after it has conducted appropriate verification procedures of an import or export declaration and after it has inspected the available relevant documentation.")，但僅為舉例，本條對請求之提出尚有其他規定。

61 United Nations Centre for Trade Facilitation and Electronic Business (UN/CEFACT), Single

在 TFA 的基礎上，一個值得注意的近期發展，是亞太地區某些國家所簽署的數位經濟安排，例如新加坡與紐西蘭等國簽署的「數位經濟夥伴協定」(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)。[62]DEPA 的模組二-「商業及貿易便捷化」也有關於單一窗口之規範，而第2.2條「無紙化貿易」(Paperless Trading)是其規範重點。該條規定，無紙化貿易以 TFA 義務為基礎，[63]締約方應建立或維持單一窗口，且應致力維持「無縫、可信賴、高可利用度」，及確保「各自之單一窗口相互連結(interconnection)，以利交換與貿易行政文件有關之資料。」，[64]且宜致力發展彼此相容且能夠相互介接(interoperable)之資料交換系統，並為此而承認相關之國際標準。[65]系統跨境相互介接的概念也用於電子發票開立、電子支付等。並規定付系統應儘其可能考量國際間接受的標準，以利不同支付系統間之相互介接。[66]

陸、 結論

在 WTO 杜哈發展議程的多邊談判下，貿易便捷化原本並非談判包裹中最核心的議題，其後卻在整體談判進展不順利下，歪打正著，以「早期收穫包裹」先行完成談判，並於2017年初生效實施。近年來，在供應鏈治理的挑戰紛至沓來之際，由於有 TFA 的生效實施，似乎讓 WTO 在國際重大形勢變化中，找到其於全球供應鏈治理扮演角色的施力點。[67]

Window Interoperability, 2017, pp.1-12, https://unece.org/fileadmin/DAM/trade/Publications/ECE-TRADE-431E_Rec36.pdf

62 https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/DEPA/DEPA-Signing-Text-11-June-2020-GMT-v3.pdf

63 DEPA art 2.2.4 (providing that : "Noting the obligations in the WTO Trade Facilitation Agreement, each Party shall establish or maintain a single window that enables persons to submit documentation or data requirements for importation, exportation, or transit of goods through a single entry point to the participating authorities or agencies.")

64 DEPA art 2.2.5 (providing that : "The Parties shall endeavour to establish or maintain a seamless, trusted, high availability and secure interconnection of their respective single windows to facilitate the exchange of data relating to trade administration documents....")

65 The Parties recognise that the data exchange systems referred to in paragraph 7 should be compatible and interoperable with each other. To this end, the Parties recognise the role of internationally recognised and, if available, open standards in the development and governance of the data exchange systems.

66 Article 2.5: Electronic Invoicing and Article 2.7: Electronic Payments

67 例如， Covid-19疫情突顯了各國貨物通關及相關檢驗程序的相關規定及作法不一致所造成的供應鏈運作問題。而 TFA 的設計，原本即是為了因應此類供應鏈運作之挑戰。大致而言，面對可能發生的供應鏈斷裂，WTO 透過其已經運作成熟的體制，再加上 TFA 生效後所新增或改善的規範及機制，應有能力支援一個更開放、分散化、包容、可預測之貿易環境，而在協助提升政府及企業面對衝擊時之經濟韌性，扮演重要角色。See WTO, World Trade Report 2021: Economic resilience and trade, p. 122, https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr21_e.htm

首先， WTO 會員依據 TFA 所提供之規則，特別是義務明確之條款，得以利用既有的爭端解決體系，就其他成員有礙供應鏈順暢安全之措施尋求救濟。迄2022年止，已有若干 WTO 會員開始援引 TFA 條款，特別是關於「透明」、「暢流」之條款，同時併用 WTO 下既有法律規範，以主張其權利。預期陸續還會有更多會員在 WTO 法律體系下加強運用，而可有利於消除「不透明」、「阻礙暢流」等供應鏈之消極面障礙。

除了義務明確的強制性或有條件強制性條款外，TFA 下尚有大量鼓勵性質之條款，或許未必能直接作為權利主張之基礎，但能以彈性方式導引重要貿易便捷化措施之推動。而且，TFA 不僅提供實體規範，亦產生了相關機制及平台，包括 WTO 級及國家級之便捷化委員會，而有利於推動 TFA 下各種拘束力強弱不等，但具有實益之貿易便捷化措施。疫情期間，TFA 條款及機制之正面作用已獲得印證。

TFA 下所推動的合作形態，包括公私合作、不同邊境機構合作、跨國關務合作等，並涉及新資訊科技及新方法如風險管理之運用，對於未來進一步強化全球供應鏈治理頗為重要。TFA 下具有合作性質之條款，特別是 TFA 第12條以資訊交換及事實查核為中心的跨境關務合作規範，值得特別重視。因為，隨著與數位有關之貿易日趨重要，以資訊交換為中心的跨境關務合作，乃是強化全球供應鏈治理的重要規範，也是積極作為的基礎。同理，各國單一窗口措施若要創造最大效益，跨境相互介接乃屬必要之舉，而此亦涉及跨境資訊交換之挑戰。與跨境資訊換有關之措施因有其敏感性，即使在多邊架構下創設強制性義務，亦未必能順利落實。儘管如此， TFA 第12條之規定至少可作為推動後續各種雙邊、區域、複邊安排之基礎，而對供應鏈治理之強化有所貢獻。[68]

68 亞太地區已經出現的區域數位經濟合作安排-DEPA，其便捷化規範即是建立在 TFA 的基礎上。此外，WTO 進行中的談判，亦可見以 TFA 為基礎，推動電子商務、投資、服務貿易便捷化之「便捷化 2.0」倡議。Ricardo Meléndez-Ortiz , Facilitation 2.0: Enabling trade in the digital age, 20 April 2018, https://unctad.org/meeting/trade-facilitation-20-enabling-trade-digital-age

看《印太經濟架構》及《美臺 21 世紀貿易倡議》的意涵與影響以及藉由推動自由貿易協定的可能性

魏可銘*

綱要

前言 壹、《臺美倡議》的形式與法律效力 貳、議題設定的主導權 參、《臺美倡議》可否進入 IPEF 及 BTA「大聯盟」 肆、協定的開放性、包容性、互利性與抗中政治性 伍、國際法人的適格性 陸、《臺美 21 世紀貿易倡議》議題	柒、《臺美倡議》及 IPEF 內容與 WTO、RCEP、CPTPP 之比較 捌、《臺美倡議》及 IPEF 都是美國整體印太戰略一部分 玖、美國主要關切是非關稅貿易障礙：《臺美倡議》是設定「前瞻性的規範」以杜絕對美貿易不利因素 壹拾、臺灣關切的美國主要貿易障礙 壹拾壹、堆積木就可啟動 BTA? 總結

前言

行政院政務委員鄧振中6月1日與美國副貿易代表畢昂奇視訊後，雙方宣布啟動《臺美21世紀貿易倡議》(簡稱《臺美倡議》)，並隨後表示：「根據這個倡議，臺美將啟動貿易談判，希望藉由這個談判機制，於未來最終能簽署具經濟利益的臺美自由貿易協定（FTA）。」，美國在臺灣無法加入 IPEF 情況下推出內容 IPEF 相類的《臺美倡議》作為「IPEF 的替代方案」，讓臺灣「有意義」參與 IPEF。

《臺美倡議》之推出，美方未循過去 TIFA 軌跡，而破例公開徵求公眾意見[1]，

* 前駐 WTO 公使、駐歐盟副代表、國際貿易局副局長。現任兩岸企業家峰會副秘書長。

1 https://www.federalregister.gov/documents/2022/06/10/2022-12556/request-for-comments-on-proposed-us-taiwan-initiative-on-21st-century-trade-correction

完全比照美國與他國簽署 FTA 的程序進行，足證其對強化與我雙邊經貿關係之重視。也充分顯示我政府在鄧政委領導下，談判團隊實力大幅強化，「三十年磨一劍」，這個成就實在得之不易。《臺美倡議》能夠推動也象徵臺美關係的具體增進，對臺灣的安全提供更多的保障我等應予讚賞及鼓勵。

過去我利用加入 WTO 的契機，進行了大幅的經濟結構改造，為當前的國家經濟發展打下良好基礎，而20年後的今日，21世紀的科技及全球時局已與過去大不相同，我方應充分利用《臺美倡議》及未來加入 CPTPP 等區域協定的契機，為臺灣的產業轉骨升級，創造下一波的榮景。

由於《臺美倡議》議題與 IPEF 及 CP/TPP（包括過去的 TPP 及現行的 CPTPP 版本）議題高度重覆，我方期望在時機成熟時，以此為基礎，未來能以「堆積木」方式成為 BTA 的自由貿易協定。在當今現實環境下，臺灣尚無法加入 RCEP、CPTPP 等大型區域組織，而與紐西蘭、星加坡簽訂的自由貿易協定亦已年深日久，尚未更新進階，我應充分利用《臺美倡議》，極力爭取並維護國家及產業最大利益，並做為未來加入 CPTPP 等區域協定的試金石。

至於《臺美倡議》未來是否能進一步發展，促成我加入 IPEF 及 CPTPP，將取決於未來國際時勢、美國國會及其國內政治環境等問題。本文將試就相關議題之內涵與可能影響野人獻曝，希能拋磚引玉，共同探討。

壹、《臺美倡議》的形式與法律效力

《臺美倡議》如同 IPEF，不涉及關稅減讓等市場准入，亦無須經過國會授權與簽訂協定。名為「倡議」，實因其與國際法規定的政府間協定有別，法律效力亦有差異之故。

依《維也納國際法公約》[2]國際協定須由國會批准，經國家元首、政府首長或外交部長正式簽署接受並完成存放（deposit）或文本交換，最終轉為國內法生效執行。基於國際法的協定具有穩定性、長久性、延續性、約束性的特質，對創造可預測的法制環境有正面效果。

USTR 公告並指由 Trade Policy Staff Committee 依貿易法131條規定搜集彙整公眾意見。

2 https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

美國依照國際法，與國外簽署的協定亦須經過國會批准，在貿易談判授權（Trade Promotion Authority, TPA) 機制下，國會設定談判的目標、優先順序、達成協定的條件及談判中監督與諮商程序等。[3]貿易對手國有美國國會的支持與授權，對協定簽署與執行因此具有信任感，有利協定之諮商與簽署。但去年7月TPA屆滿後，拜登政府顧及美國勞工及國內就業問題，對簽署貿易協定或重返CP/TPP 均有疑慮，不擬向國會提出 TPA 授權延期。IPEF 及《臺美倡議》在無TPA 背景下，談判的成果只能由總統依其法定權限簽署行政協定（executive agreement），雖然其性質上不如具法律約束力的條約（Treaty）及國會行政協定（congressional executive agreement），但是仍具政治約束力。只要政府具有政治決心，其履約應無疑異。

貳、 議題設定的主導權

《臺美倡議》是雙邊的貿易諮商。與多邊的貿易協定比，除了臺灣無法藉此打開與他國的鏈接外，更面臨美國以大壓小的劣勢，更何況臺灣在政治上處境特殊，要爭取自身利益更是困難，不易達到「互惠」與利益平衡。

利益不平衡，還反映在議題選擇及涉及的產業上，造成產業間利益的不均衡。也因為如此，多數 FTA 諮商強調「全面」與「互利」。全面是必須涵蓋絕大部分的貿易項目（substantially all trade 或 substantially all sectors），如果挑選項目是由主導國來選定，就有只挑好吃的吃的問題（cherry picking）。如今無論IPEF 或是《臺美倡議》的議題都是美方設定。IPEF 包含四大支柱：(1) 具有韌性的供應鏈；(2) 推動乾淨能源、減碳以及基礎設施；(3) 整合租稅與反貪腐；(4) 創造公平且有彈性的貿易。跟傳統自貿協定不同的是，參與國不需要全部參與，而是可以各取所需，自己挑選有興趣的領域來協商，進而簽訂相關合作協議。IPEF 只有原則性的4個支柱，詳細內容有商議的空間，而臺灣的倡議則是詳盡的11項議題，世人因此對臺灣是否必須依美清單照單全收，或具議題選擇自主權產生疑慮。

由於美國市場本來就十分開放，關稅不高，我方能夠提出的議題當然有限。另一方面，臺美關係在本質上是臺灣有求於美方者多，影響所及，臺美經貿諮商，臺方本來就處於不對等的地位，我方談判一向處於逆境，我等亦不必苛責。

3 https://ustr.gov/trade-topics/trade-promotion-authority

但是議題的選擇涉及產業利益，必須包括現存的雙方貿易問題及其他「前瞻」的議題與利益，不能偏廢。重要是要能依據我國經貿體質及發展需要，針對產業界面對的問題，提出對我有利的議題， 所以產業利益才是「硬道理」。美國現已就《臺美倡議》徵求公眾意見，作為推動談判之依據，我方自也必須儘早啟動與業界充分溝通，了解產業需求， 就我方的利益推出有利我產業的議題。另並應對美方提出的議題能深入研析提出對策。

近聞沈榮津副院長及王美花部長曾致電國內16個產業公協會爭取支持並組成小組協助，具有正面意義，應是好的開端，吾人且拭目以待。

參、《臺美倡議》可否進入 IPEF 及 BTA「大聯盟」[4]？

臺灣加入 IPEF 最大的優點是能與 IPEF 14國產生鏈接。但在已有《臺美倡議》情況下，臺灣加入的機會應不大。至於《臺美倡議》後能否進入 BTA「大聯盟」則要看美國國內政治環境是否有利國會通過 TPA 的延長。

拜登政府認為簽訂貿易協定弊大於利，只會造成美國中產階級流失，尤其中國大陸的崛起更是美國工作崗位流失的主因，所以未來應以中產階級利益及擴大就業為首務。又因需要國會支持通過基礎設施立法，並為期中選舉備戰，國會生態因此將是考量重點。

在 RCEP 成形後已構成美國在印太影響力被挑戰情況下，拜登政府必須對印太展現具體承諾，同時希望國會對其提出的法案及預算案等給予支持。在國情不容許加入 CPTPP，但也必須扭轉印太國家對美過去重政輕經看法情況下，才有 IPEF 的方案出現。同樣情況，在美國基本民意反對自由貿易聲浪下，臺美 BTA 在近期成型的機會應為不大。

由於美國貿易政策的主導權實在國會，如今國會對通過「全面」談判授權（Blanket TPA）似有顧忌，但我應可試探縮小範圍，提出針對特定國家的 TPA 授權（Country-Specific TPA）， 爭取國會推出我單獨談判的 TPA 授權。惟如是，仍須爭取獲得大多民意支持，但這恐怕是我方未來惟一可行途徑。

4 工商時報2020/6/8「鄧振中：臺美貿易倡議像提親」

肆、 協定的開放性、包容性、互利性與抗中政治性

RCEP 與 CPTPP 都強調「與 WTO 一致性」，基於《馬拉喀什建立世界貿易組織協定》（簡稱《WTO 協定》）項下的權利與義務。兩個協定引言大都引用《WTO 協定》引言內容，並且都具詳細的入會條款及程序，所以也都是「開放性」的協定。但是 RECP 更強調「東協中心性」，以5個「東協加一」FTA 為基礎，進一步廣化及深化自由化。雖然二協定都提到要考慮到區內發展水平的差異性與多樣性，但是 RCEP 明訂給予低度開發國家（LDC）特殊與差別待遇（S&D），鼓勵開發中等國家加入，因此具「包容性」。以《WTO 協定》為基礎，基於「互利」，在符合關稅貿易總協定第廿四條（GATT XXIV）、服務貿易協定第五條（GATS V），以及給予 LDC 及開發中國家及 LDC 的授權條款（Enabling Clause）情況下，給予區內成員的優惠待遇就不會有違反最惠國待遇（MFN）的問題。RCEP 談判過程可透過連續、單一認諾（Single Undertaking）及其他會員同意之方式來達成，門檻較低，故具「彈性」。所以上項二協定都符合自由、開放、互利，並具包容性的條件。

從白宮公佈的新聞稿資料看，IPEF 目的是在強化區域關係，俾建立未來世紀的科技創新與全球經濟，打造更強有力、公平、韌性的經濟。[5]就美方迄今公佈 IPEF 及《臺美貿易倡議》內容看，可能是其內容超過現行 WTO 協定範圍（" Covered Agreements"[6]），即所謂 WTO Plus，又因為沒有涉及市場准入，所以都沒有提到其與 WTO 的連接關係。但是從表1來看，許多內容還是與 WTO 協定規定息息相關。

雖然美國強調 IPEF 的「開放性」，並且在5月27日歡迎斐濟加入，但是排中明顯，且沒有透明性，迄今沒有清楚的加入條件與規則，「是誰說了算？」是個問題。因為印太地區在 RCEP 形成後與中國大陸已成為更緊密的產業鏈，沒有大陸的加入，很難達到美方所稱區內產業鏈「韌性」與「環境」的目標，東協希望 IPEF 能夠將大陸納入，並一再強調 IPEF 須是「開放性」與「包容性」。臺灣在 IPRF 缺乏清楚、透明的入會規定情況下，也會增加未來加入的不確定性。

如果臺灣加入 IPEF 不是經濟性、技術性、適格性的問題，而是**「抗中」的政治特質**問題，臺灣就應思考如何降低反對臺灣加入的政治疑慮，並予解決。我官員強烈批中，不只是強化東協等國增加對臺加入 IPEF 的抗中政治疑慮，也會增加渠等對我加入 CPTPP 的政治疑慮。我們要看清事實，**政治化是臺灣加入國際組**

5 https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/

6 https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c1s5p1_e.htm

織的天敵，國際政治不是臺灣的強項，經貿實力才是臺灣的後盾。

伍、 國際法人的適格性

就法理上來說，加入「政府間」國際組織或協定除必須符合協定入會規定外或以簽約、換約等方式具體表達履行國際承諾之意願[7]，但也涉及加入者的國際法人資格問題。一般來說，聯合國會員具備完整的國際法法人地位，可是臺灣不是聯合國會員，在簽訂國際協定及加入國際組織上，可能會激發適格性的爭論。但另一方面，臺灣作為 WTO 完整會員，在臺澎金馬關稅領域管轄範圍內，就 WTO 經貿事務在對外經貿關係上具有完全的自主權[8]，由於 RCEP 及 CPTPP 都明示其與 WTO 協定的連接關係，臺灣以 WTO 會員加入的法理依據應無問題。但是 IPEF 與《臺美倡議》自今未提及其與 WTO 間的關係，目前 IPEF 尚未正式簽訂，尚無法確定是否符合《維也納國際法》公約「政府間國際組織」的相關規定，未來我加入 IPEF 及以何名義及身份加入等國際法的問題，尚須視其發展深入觀察探討。

由於沒有美國國會 TPA 授權，《臺美倡議》無法送交美國國會批准。加上有前述臺灣國際法人適格問題，倡議最後必定是依《臺灣關係法》，由雙方代表處間簽署，並以行政命令方式執行。因此對只有依法須透過國會立法，而非「行政命令」才能執行的協議內容，未來可能會有執行上的困難。

陸、《臺美 21 世紀貿易倡議》議題

臺美雙邊貿易倡議共有11項議題，與傳統自由貿易協定有明顯差異。其中包括屬於世界貿易組織（WTO）範籌的貿易便捷化、法規調和、農業與標準制定，美國必然會要求超越 WTO（WTO plus）的標準；其次數位貿易及因應環境變遷則為本世紀重要課題。反貪汙、推動以勞動為中心的貿易以及協助中小企業貿易，則是美國一向關注的問題；而對抗非市場經濟政策以及強化約束國營企業，對於中國大陸則有明顯的針對性。

---

7 詳：維也納國際法公約第11條及15條；
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/1_1_1969.pdf

8 “Any state or customs territory having full autonomy in the conduct of its trade policies is eligible to accede to the WTO on terms agreed between it and WTO Members”. (Article XII of the WTO Agreement)

將 WTO、RCEP、CPTPP 與 IPEF 及《臺美倡議》對照來看，可以很清楚看到 IPEF 議題多與 CPTPP 重覆，而《臺美倡議》議題反映了美國從臺美「先行先試」，由 IPEF 出發建立21世紀國際貿易新規範的企圖心。詳請參照下表。

表1 - 《臺美倡議》與 WTO、RCEP、CP/TPP 主要監理規定對照（貨品准入及關稅減讓未列出）

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
投資	TRIMS 貿易有關之投資協定	涵蓋所有投資有關措施：最惠國及國民待遇（MFN 與 NT）投資保護，負面表列。（第10章）	涵蓋所有投資有關措施：最惠國及國民待遇（MFN 與 NT）投資保護，負面表列。(第9章投資)	不詳	不詳
透明與反貪腐	無	無	貪污罪犯化與杜絕；採取適當之會計、審計及財務公開標準。(第26章透明度與反貪腐)	整合租稅與反貪腐。企業責任	建立反貪污標準、稅賦減免作為賄賂、拒絕給予外國貪污公職人員避風港。
環境與氣候、永續	環境貨品協定 EGA 尚在諮商階段。 TBT 及 SPS 協定：GATT 第一條 MFN「同類產品」等。	無	有效執行國家環保法律；在特定領域之合作（漁業、CITES、生物多樣性、再生能源）(第20章環境)	推動乾淨能源、減碳及基礎設施，相關技術與創新。設訂再生能源目標；去碳採購承諾；建立各項環境標準；能源效率標準與減少甲	經濟去碳化、支持綠色就業與低碳經濟。

9 白宮新聞資料，https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/;
共同聲明：https://mailchi.mp/0298caef72f4/forwarding-from-the-white-housestatement-on-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity?e=d2830d7b95
10 行政院經貿談判辦公室新聞稿 https://www.ey.gov.tw/otn/8E7CF7585049FAB6/328b5c43-efc6-45c3-926b-e3a0cb5e3dcb

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
				烷排放量新途徑。	
電子商務/數位經濟及貿易	無，電子商務諮商尚在談判階段。	促進無紙貿易；線上消費者保護；防止垃圾郵件；限制數據在地化；數據移轉規定。(第12章)	隱私保護；數據內容同等待遇；原始碼保護。(第14章)	數位流動及傳輸、數據在地化、隱私、數位安全、數位內容。人工智慧等新科技、連接與信任機制、標準、歧視性。推動APEC 跨境隱私規定(CBPRs)。	數位經濟信任、推廣資訊取得、數位科技、數位基礎建設之安全及特性、數位貿易之歧視性和貿易扭曲行為。
智慧財產	貿易有關之智財協定 TRIPS(商標、地理標示、商標、著作權)	第11章智慧財產權。	商標規則之調合；著作權保護延長至著作人之生存期加70年；強化執法機制。(第18章智慧財產權)	不詳	不詳
國營事業與壟斷	GATT 17條(僅涉及國營事業之貿易行為)	無	國營事業活動必須基於商業考量；國營企業及政府獨佔企業之透明化規定。(第17章國營事業與壟斷)	不詳	1.國營或國家控制事業，及政府指定之獨占事業不符市場常規的作法，會對國際貿易及投資造成顯著扭曲。 2.發展規範以確保相關政府控制事業依市場機制運作、公平監管，且不會接受扭曲貿易的非

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
					商業性援助。
電信	無	公共網路必須依非歧視原則提供外商服務；透明化規則；門號可攜便性。)。(第8章服務貿易附件2)	主要營運商須依非歧視原則對外商提供服務；透明化規則。(第13章)	不詳	乾淨網路及設備；5G 通訊
投資者政府間爭端解決	無	無 (第10章徵收)	有規定，公眾利益除外。(第28章爭端解決)	不詳	不詳
金融服務	無	在可能範圍內盡量容許外商享國民待遇(NT)。(第8章服務貿易附件1)	MFN,NT 及跨境提供服務。(第11章)	不詳	不詳
服務業貿易	服務貿易協定(GATS)(MFN,NT,市場准入，正面表列開放清單)	MFN,NT,市場准入條款，負面表列例外清單。	MFN,NT,市場准入條款，負面表列例外清單。(第10章)	不詳	服務業法規透明化及良好治理
勞工	無	無	執行勞工標準；限制使用強制勞工與童工製造之貨品貿易。(第19章勞工)	不詳	勞動權益之保護及包容性；消除強制勞工；性別平等。
自然人移動	無，GATS 只限於提供服務貿易	強化之商業與勞工移動條款；容許家屬隨同。(第9章自然人暫時移動)	強化之商業與勞工移動條款；容許家屬隨同。(第12章商務人員臨時入境)	不詳	不詳
經濟與技術合作	無	協助開發中國家執法。(第15章經濟技術合作)	第21章合作與能力建構；第23章發展。	不詳	不詳
貿易便捷化	GATT 第七條關稅估價；	TFA+,基本承襲了WTO《貿易便利化協定》的內容，包括	基本承襲了WTO《貿易便利化協定》	不詳	WTO TFA 協定執行；通關數位化。

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
	WTO 裝船前檢驗協定；WTO《貿易便捷化協定協定》(TFA)：資訊公布與取得、：表達意見之機會、於生效前取得資訊與諮商、訴願或審查程序、他強化公平、非歧視與透明化措施、進出口費用與規費及罰則、通關與放行(包括裝運前檢驗、抵達前處理)、風險管理、通關後稽核、優質企業之貿易便捷化措施、快遞貨物、易腐品、邊境機關合作、進出口及轉運程序、轉運自由、關務合作(包括：保護及機密性)、針對開發中國家會員及低度開發國家會員之特殊暨差別待遇條款。	裝運前檢驗、抵達前處理、預裁定、對經認證的經營者的貿易便利化措施(**AOE 相互認證**)、快遞貨物通關便利、風險管理(14條)、後續稽查等。(第4章海關程序與貿易便利化)。	TFA 的內容。(第5章海關管理及便捷化)。包括：海關合作、預裁定、對建議之請求答覆、覆審及訴願、自動化、快遞(5.7)、處罰、風險管理(5.9)、放行、公布、機密性。		電子支付、風險管控、交易資訊保護。
法規制定	GATT 第10條法令公佈及施行；GATS 第	無	第25章監管一致性：(1)監管的協調審議	不詳	1.網路提供立法過程資

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
	3條透明化；GATS 第6條國內管制障礙之降低。 中華臺北《入會工作小組報告》第13節「行政、立法與司法權及 WTO 相關議題之政策管理」。		機制的建立；（2）實施監管評估制度；（3）定期審視監管措施的合理性並作修改、簡化或廢止，並以12月期製作年度公告；（4）設立法規調和委員會；（5）提供利害關係人參與機會。 第26章 B 節透明度，包括（1）發佈：法令規章程序判決等的以最佳方式即時公布，提供60天公眾評論期並予回應，並盡可能以線上方式為之。（2）行政程序：給予其他締約方在合理時間給予通知、提供利害關係人申訴管道。（3）覆審及上訴（4）資訊提供之義務。		訊、考量各方意見。2.基於最佳資訊、科學及證據立法。3.服務業法規透明化及良好治理。
農業、食品及相關檢疫檢驗	WTO 農業協定、食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施	等效性、風險分析、審核、進口檢查、認證、緊急措施、透明	第7章衛生及動植物防疫檢疫	基於科學、風險評估、透明完善法規措施。	1.科學、風險為基礎2.透明完善法規措施3.尋

	WTO instruments 法規	RCEP extensions	CPTPP extensions	IPEF[9] 創造公平與彈性的貿易	臺美倡議[10] 以共享價值為基礎
	協定 SPS 協定。	度（第五章衛生與植物衛生措施）。			求促進農業貿易之法規。
中小企業貿易	無	信息共享、合作（改善中小企業市場准入、使用電子商務、鼓勵使用創新及新技術。（第14章）	第24章中小企業	中小企業參與貿易並獲益。	排除中小企業貿易障礙，促進包括婦女及弱勢族群在內的中小企業貿易。
標準、檢驗	技術性貿易障礙協定（TBT）	第六章標準、技術法規和合格評定程序。	第8章技術性貿易障礙。		不具歧視性並不衍生貿易障礙。接軌國際標準及最佳典範，促進貿易韌性。
非市場政策及措施	WTO 反傾銷制度下「非市場經濟體」待遇	無	無	不詳	瞭解貿易夥伴的非市場政策衍生的損害，威脅人民生活，並傷害勞工及企業。並合作對抗這些有害的非市場政策及做法。
競爭	無	第13章競爭	第16章競爭政策	不詳	國營事業壟斷獨占
供應鏈	無	無	促進供應鏈發展，強化整合生產， 便利貿易並降低經營成本。（第22章競爭力與商務便利化）	韌性供應鏈	不詳，但可能討論韌性供應鏈
基礎建設	無，政府採購協定。	無 ，第16章政府採購。	無。（第15章政府採購）	綠色基礎建設投資與能源	不詳，但可能

柒、《臺美倡議》及 IPEF 內容與 WTO、RCEP、CPTPP 之比較

依據經貿談判代表辦公室發佈的資料，分別概述如下：

1. 貿易便捷化：

《臺美倡議》: 貿易便捷化

- 尋求以最佳方式促進貿易，包括加速執行 WTO 的貿易便捷化協定、採取數位化措施等，以加速海關通關程序。
- 就電子支付方式、風險管控、保護交易者資訊等進行協商，以協助中小企業善用科技快速通關

RCEP 及 CPTPP 都有貿易便捷化專章，採取並強化許多 WTO 貿易便捷化協定（TFA）的措施，包括預先裁定、抵達前處理、風險管理、通關自動化及資訊科技運用等促進海關效率等的措施。比較特殊的是，RCEP 還簡化了產地證明的相關規定，除官方授權機構出具的產地證明外，亦允許經核准的進出口商或製造商出具的原產地聲明。規定報關後24小時通關及快遞及易腐貨物在抵達後6小時通關放行。對經認證的經營者（AEO）提供進出口或過境手續和程序相關便利（第13條），尤其 AEO 的相互承認更具意義。CPTPP 也有快遞6小時通關等的類似規定。

根據物流貨運網資料[11]，美國物流企業占據主導地位。世界前10大物流企業中美國佔有5家，其中包括兩家最大的公司 UPS 和 FedEX，同時這5家的收益之和占前10大企業收益的2/3，可見美國物流企業在世界上的地位舉足輕重。美國的現代物流起步早、底蘊深厚，物流綜容合實力，全球領先。美商重視標准化、規範化運作和多式聯運，系統高效，競爭力恐非他人所能項背。在電商平台中，美商諸如 **Amazon、ebay、Walmart** 等亦居主導地位。而電商的成功，物流是一大重要決定因素。再就美國出口的商品看，藥品、農產品等均屬高價、時效性

11 https://www.gdjlwl.com/big5/wuliu_182174

的商品，推展貿易便捷化實屬有利於美國產業。

由於我國是全球16大貿易國，出口的資通產品及半導體等大都屬於高價商品。貿易便捷化的推動，雖對美有利，但亦有利我對外貿易之進行。雖然 WTO 的 TFA 協定對貿易便捷化已有完整的規範，由於仍乏相關細節，在我尚未成為 CPTPP 及 RCEP 等協定締約方情況下，應可參考爭取諸如一般貨物24小時通關，易腐及快遞6小時放行，以及 AEO 相互承認等對雙方有利的條件。

2. 法規訂定原則：

《臺美倡議》: 法規訂定原則

- 本於對良好治理及遵守法律的理念，採用完善、透明化的原則訂定法規。
- 相關原則包括：即時於網路提供關於法規及法規訂定過程的資訊、與公眾溝通並考量各方意見，並基於最佳資訊、科學及證據做成法規決策。
- 尋求討論服務業法規透明化及良好治理的可能性。

該項議題與 GATT 第十條「法令公佈及施行」、GATS 第三條「透明性」及第六條「國內管制障礙之降低」，以及我國加入 WTO 的《工作小組報告》第13項「行政、立法與司法權及 WTO 相關議題之政策管理」都有關連性。

內容亦與 CP/TPP 相關章節高度相關，包括：

A. 第25章監管一致性：

(1) 監管的協調審議機制的建立；

(2) 實施監管評估制度；

(3) 定期審視監管措施的合理性並作修改、簡化或廢止，並以 12 月期製作年度公告；

(4) 設立法規調和委員會；

(5) 提供利害關係人參與機會。

B. 第26章 B 節透明度：包括

(1) 發佈：法令規章程序判決等的以最佳方式即時公布，提供 60 天公眾評論期並予回應，並盡可能以線上方式為之。

(2) 行政程序：給予其他締約方在合理時間給予通知、提供利害關係人申訴管道。

(3) 覆審及上訴

(4) 資訊提供之義務。

《臺美倡議》主要針對相關法規制定過程的（1）**透明性**，包括：公眾意見溝通、適時週知並儘速公布等。以及法規制定的（2）理性，包括：「基於最佳資訊、科學及證據做成法規決策」二方面。

至於「尋求討論服務業法規透明化及良好治理的可能性」，則是可能包含下列服務業國內監管的議題：(1）合法目的、必要性測試標準等；(2）透明化課題：包含透明化目標、事前評論條款、與事前評論條款有關之通知、現有通知規範之符合、透明化之適當水準等；(3）同等性角色課題；(4）國際標準角色課題。」也可能涉及服務業監管的數位化議題。

由於美方對我在美牛及萊豬等進口開放及處理食安過程中，與公眾溝通不良，民粹當道，無法理性「基於最佳資訊、科學及證據做成法規決策」。甚至地方政府自訂與中央政府規定抵觸之監管規定，此亦與我加入 WTO 工作小組報告中承諾不符，造成美方困擾。美方提出本項議題應意圖從法制面著手，杜絕後患。

3. 農業：

《美臺倡議》農業：
透過科學、以風險為基礎的決策、採取透明完善法規作法等方式，尋求可促進農業貿易之法規

表2. 美國銷臺十大農產品（2016-2022）

資料來源：USDA[12]

Top 10 U.S. Agricultural Exports to Taiwan (values in million USD)							
Commodity	2016	2017	2018	2019	2020	2019-2020 % Change	2016-2020 Average
Soybeans	579	586	854	685	604	-12%	662
Beef & Beef Products	363	409	552	568	552	-3%	489
Wheat	257	295	267	324	311	-4%	291
Poultry Meat & Products*	127	152	189	187	224	20%	176
Fresh Fruit	220	218	199	252	197	-22%	217
Corn	460	395	593	228	179	-22%	371
Prepared Food	162	149	154	149	141	-5%	151
Dairy Products	72	83	93	109	121	11%	96
Processed Vegetables	71	71	71	73	73	1%	72
Non-Alcoholic Beverages**	68	61	61	72	71	-1%	67
All Other	847	898	916	918	789	-14%	874
Total Exported	3,226	3,317	3,949	3,565	3,262	-9%	3,464

Source: U.S. Census Bureau Trade Data - BICO HS-10

*Excludes eggs **Excludes juices

臺灣是美國農產品第8大出口市場，每年平均銷臺近35億美元。基於臺灣國民所得不斷上升，對於高品質食品的需求會日增大，臺灣市場自然成為美國重視的焦點。由於食品間的替代性高，進口管制放寬必定對臺灣農業會造成壓力。又因美國在農業科技居先導地位，大量使用包括基因改造、生長激素、農藥、種子等生技，在食安問題上與出口市場間常有爭端，也是臺灣國民的關心點。美國強推美方主導的國際標準，並要求進口國依該等標準開放進口，以推展美農產品出口乃是必然。目前美牛及萊猪進口銷臺問題雖已解決，但是政府還必須面對校園膳食禁止基改食品；基改食品另訂稅號並擬強制可溯及性等議題。只是我們要注意，美方除了會繼續要求解決上項問題外，此次的要求還偏重法制的建設。

12 https://www.fas.usda.gov/taiwan-2020-export-highlights

4. 反貪污：

以賄賂等貪腐手段爭取商業利益，可能造成不公平的商業競爭，特別容易發生在開發中國家，且是普遍的老議題。一般規範都分就收賄及賄賂行為給予制約。早在1997年 OECD 即發動簽署《防制國際商業交易中賄賂外國公職人員公約》[13](OEDC Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions；簡稱《反賄賂公約》Anti-Bribery Convention)。2007年 APEC 亦分別發佈了《APEC 公職人員行為準則》及《APEC 商業行為準則：私有部門商業誠信與透明度準則》。

《臺美倡議》反貪污：

為防止及打擊賄賂與貪污，致力下列事項：

- 建立強而有力的反貪污標準
- 消除以稅賦減免作為賄賂之方式
- 建立關於追繳貪污犯罪所得之措施
- 建立拒絕提供涉及貪污犯罪之外國公職人員避風港的相關措施

CPTPP 則在第26C 章列具詳細規定。除了對公職人員設有相關規範外，主要還是規範企業以行賄方式爭取業績，造成合法商業的不公平競爭。或為吸引外資，提供國外公職人員不法所得避風港等。此外亦針對企業為開拓國外市場，將賄賂款項列為行銷或公關費用，用以扣抵稅款。或為掩蓋賄賂行為，設立假帳及額外帳冊等逃避稽查行為予以規範。

臺商在開發中國家，尤其在無邦交國家中營商處境艱難，生存不易，無論在爭取當地政策扶持，或是獲取與當地廠商同等待遇等方面，都處於不利狀態，甚至遭到欺凌。在不得已情況下，臺商必須以「公關」等手段在當地爭取生存與發展機會。該等有「影響力」的臺商甚至有能力配合政府「新南向」等政策從旁給予協助。所以我如果配合美方嚴格執行該等政策，可能會影響臺商在東南亞等地

13 https://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm

的經營。而且如「公關」對象是當地高官，經我政府暴露後恐怕也會對雙邊關係產生不利影響。再者。由於臺灣政治處境特殊，在許多國家我國亦必須僱用公關公司從事政治游說或藉以維持邦交，許多公關公司不免與當今政要有絲絲縷縷的密切關係，我在面對美方本議題時，須全面審慎應對。

5. 協助中小企業貿易：

《臺美倡議》協助中小企業貿易:

- 為便利中小企業經商，將透過排除貿易障礙、分享最佳做法等方式，促進中小企業貿易。
- 協助婦女或弱勢群族等擁有的中小企業經商。

CPTPP 第24章「中小企業」，主要著重以網路建制等建立資訊共享機制，便利中小企業容易獲得經商資訊，協助能力建構及培訓等。

根據《2021年中小企業白皮書》資料顯示，2020年臺灣中小企業家數為154萬8,835家，占全體企業98.93%；中小企業就業人數達931萬1千人，占全國總就業人數的80.94%。中小企業銷售額為23兆5,555.13億元，占全部企業銷售額超過5成（53.99%）。其中，內銷額為20兆8,613.39億元，占全部企業銷售額之62.50%；出口額為2兆6,941.74億元，占比則為26.28%，顯示中小企業為穩定經濟及創造就業之重要基石。

中小企業出口面對的最大問題是市場准入及不易打入海外市場供應鏈。其次是進口商或品牌商付款期長，具資金積壓與高額倒帳的風險。尤其品牌商挾其操控通路優勢，造成中小企業獲利壓力。且也缺乏能力應對轉型升級、環境氣候，數位經濟等新課題。在從事跨境電子商方面，根據臺北市進出口公會「2020年跨境電商生態大調查」，及「臺灣中小企業運用跨境電商拓銷國際市場研究問卷調查」研究報告指出，臺灣中小企業由於電商的上架、抽成費用以及涉及的網站設計、廣告投放、客服、物流、金流、資訊管理等，因為缺乏人才所以對於跨境電商亦裹足不前。

臺灣中小企業以從事傳統產業者佔多數，面對全球經濟整合，多處劣勢，其

在外貿及投資上主要集中在東協及大陸，有能力赴美投資發展者少，亦無能力全盤移出大陸。政府在對美諮商中，必須考慮他們的困難與痛點，避免強推與陸脫鉤，造成硬著陸。並應協助渠等轉型升級，面對挑戰。

6. 掌握數位貿易所帶來的利益：

- 尋求對勞動者、消費者、企業家及中小企業有利的數位貿易環境。
- 雙方共同理念包含：建立消費者對數位經濟的信任、推廣資訊的取得、便利數位科技的使用、建立具韌性且安全的數位基礎建設，並解決數位經濟中具歧視性和貿易扭曲的作為。

《臺美倡議》: 掌握數位貿易所帶來的利益：

RCEP 第12章及 CPTPP 第13章電信、第14章電子商務有提到隱私保護、數據內容、同等待遇、原始碼保護等。但本議題涵蓋的議題更為寬廣，屬於數位經濟及數位貿易範疇，是世界經濟進入新世代數位經濟所產生的議題。所謂數位貿易環境即是建立數位貿易規則，包括信任機制、消費者保護、數位安全、數位科技標準等。

數位貿易是數位經濟中最活躍的部分，大致可分為數位貨物貿易、數位服務貿易（如數位金融、數位軟體、數位串流等）及數據貿易三類。在 WTO 及其他貿易談判中也常混用數位貿易與電子商務的概念，都含有利用平台的跨境貨物銷售和數位內容及服務的跨境傳輸之意，無論何者都涉及網路基礎設施的使用、資訊的儲存及數據的跨境傳輸。

美國挾其數位內容及強大科技廠商與華爾街資本集中的優勢，是世界上資訊中心最集中的地點，資訊中心必須與全球的節點互通，跨境自由傳輸乃是必要。

表3、 2022年全球主要國家資訊中心數量

美國	**2751**
德國	484
英國	458
中國大陸	447
加拿大	324
荷蘭	280
澳州	272
法國	263
日本	207
俄羅斯	166

資料來源：Statista Research Department Mar. 17, 2022

美墨加協定（USMCA）中明定「締約方不得禁止或限制以電子方式，包括個人資訊在內之跨境資訊傳輸」[14]。有關禁止資訊在地化規定方面，「締約方不得規定相關人員以該方境內使用或設立計算設施作為在其境內營業之條件」。[15]

該二項條文都旨在強化美國廠商在服務貿易的優勢地位，以商業利益為優先，由廠商掌握邊境與監管主控權，認為限制數位傳輸及資訊在地化是跨境的貿易障礙。有關個人隱私部分，則尊重締約方各自的資訊保護規定，包括「私密、個資或個人數據保護法、針對特定產業，以及有關業者隱私自律執行的所有法規」[16]。美國貿易協定並僅要求締約方「考慮相關國際組織的原則與指引」[17]，如 APEC 隱私架構等，並不強化消費者隱私保護，而以廠商利益不因過度隱私保護造成不利影響為考量，「任何個人資訊跨境傳輸之限制須具必要性，並與所呈之風險相當。」[18]，基本上是襲用 WTO 的「必要性測試」與「比例」原則。「在其領域保護數位貿易使用者個人資訊免於侵犯時，應致力採非歧視措施」，則是採用 WTO 的非歧視原則。「在保護個人資訊如採不同方式時，應促進其符合性」，也可能取材於

14 USMCA, Art. 19.11
15 USMCA, Art. 19.12
16 USMCA, footnote 4.
17 USMCA, Art. 19.8.2
18 USMCA, Art. 19.8.3

WTO 的等效性、符合性原則及相互認證的觀念。美國結合我國、日本、 加拿大、新加坡、菲律賓等在本年4月22日發布的基於 APEC 的「全球跨隱私規定論壇」（Global Cross-Border Privacy Rules (CBPR)也是基於相同想法。

對於數據與隱私保護，不同於歐盟的 GDPR 係採全面性、跨產業、跨領域的監管。美國係僅對特定領域個別訂定專法監管，包括：

- 健康衛生資訊（health information (PHI)：The Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), a set of standards created to secure protected by regulating healthcare providers.
- 聯邦政府資訊系統與機構管制之非機密資訊（Controlled Unclassified Information (CUI) ）：國家標準與技術院之資訊 NIST 800-171,。
- 金融機構之個人資訊：The Gramm-Leach-Bliley Act (GLB Act or GLBA), 又稱金融現代化法案（ Financial Modernization Act of 1999 ）。
- 政府資訊管理：聯邦資訊安全管理法（The Federal Information Security Management Act (FISMA)）及 E 政府法案 （ E-Government Act of 2002 ）。此外，加州等地方政府亦有相關管制措施。

美政府對隱私保護亦無明顯的規定，只有 Federal Communication Committee (FCC) 及美國人權聯盟（American Civil Liberties Union (ACLU) ）或電子前線基金會 Electronic Frontier Foundation (EFF)提出若干指引，但並無強制性。聯邦貿易委員會（FTC）則有權針對數位廠商不公平行為採取監管措施。

美國的貿易協定在安全方面聚焦「影響數位貿易信任的網路安全」，如「影響電子網路的惡意侵入或惡意代碼散布」[19]。視安全為企業的商業風險，而非國安議題。為了降低廠商的作業風險，採取「基於風險以共識為基礎標準與風險管理的最佳實踐以判定及保護網路安全」。在美國網路安全強化法（Cybersecurity Enhancement Act of 2014）中也規定國家標準與技術院及商務部須「協助支持發展基於共識的具成本效益對基礎設施網路風險的**自願性產業**標準、指南、最佳實踐、方法、程序」。[20]都是從廠商角度，而非國安角度看網路安全。

美國數位廠商全球布局，除了要減少各地的數位貿易障礙外，必須方便境外接入及使用數位貿易，以避免在地的廠商利用其所擁有的重要基礎設施，或利用

19 USMCA art.19.15

20 Sec. 101 Public-Private collaboration on cybersecurity.

其市場優勢阻礙其他企業接入其設施不能進行電子商務。[21]所以美國藉由貿易協定提倡網路中立原則，便利使用接入使用網路進行數位貿易以強化美國數位貿易的優勢地位。

在基礎設施方面，美國前總統川普政府在「5G 網絡掃清道路行動」後，又推出「淨網」行動（Clean Network），以維護美國資產安全為由，對中國的電訊運營商、應用程式、雲系統、電纜等採取限制措施。意圖將大陸的高科技行業徹底排除在未來國際數字經濟門外。

美國國務院 近日宣佈正式成立專責資安的「網路空間暨數位政策局（ CDP，Bureau of Cyberspace and Digital Policy ）」[22]。外媒分析，這是在俄羅斯與中國透過政權介入網際網路，且影響力日增之下，美國意欲將數位安全亦置入外交政策。

網路治理對比，突顯美中政治體制的差異，沒有妥協的空間，也無法建立一項國際規則，讓兩個系統相容，因此未來的網路世界必是相互切割的。[23]為確保網路「乾淨」，不只是運營商及軟體，網路上的所有硬體設備、元件也必須「乾淨」，但如也要求就這些硬體進行資訊安全檢驗，必定會造成企業負擔。

臺灣在數位內容方面仍不具國際競爭力，臺灣收看影音節目經常使用的網路影音平台部分，以 YouTube (84.65%)的比例最高，其次依序為 Netflix 網飛(16.69%)、愛奇藝(13.25%)，其餘項目皆不到一成。其中，愛奇藝的臺灣代理商今年(2021年)被下令退出臺灣市場。臺灣的影視串流 OTT 平台從未打入國際市場，而國內市場則多為外商佔據。音樂串流平台也只有 KK BOX 一家。就數位內容方面，影片、出版等因受語言、文化背景限制，國內市場小，大陸是主要市場但是審批嚴格，又受限兩岸關係，市場開拓不易。在數位軟體方面只有資安方面具國際競爭力，臺灣的強項是在硬體的資通產業，數位內容及出海根本無人過問。

---

21 USMCA Art. 19.10

22 https://www.state.gov/establishment-of-the-bureau-of-cyberspace-and-digital-policy/?fbclid=IwAR0TrXzQwgSBe7wCZ0uOWsbQ55eEEWg6ajqQj5AdsHX0eORZgeUsUtdS9YE

23 陳添枝， 2021《美中貿易戰，戰什麼？》

7. 推廣以勞工為中心的貿易

《臺美倡議》: 推廣以勞工為中心的貿易

- 推動勞動權益之保護，發展更具包容性的貿易與勞動政策，包括消除全球供應鏈中的強迫勞動。
- 創造更多機會，促進性別平等，彰顯貿易可以成為促進勞動權益的正面力量。

CPTPP 第19章「勞工」，強調國際勞工組織

主要是須遵守國際勞工組織的勞工宣言，維護下列勞工權益：(1)結社自由與集體談判權利；(2)消除一切形式的強迫或強制勞動；(3)廢除童工；(4)消除就業與職業歧視。

我國在《勞動基準法》通過執行後，國內勞動條件已大幅改善，大體上應該不是問題。但臺灣在人工短缺情況下，移工在我產業中的比例逐步升高，其相關待遇特別是在工時、居住及工作環境等方面仍有改善空間，特別是近海漁工適用《勞動基準法》，而遠洋漁工則適用《漁業法》，二者在所得及生活待遇方面落差極大，常為國際人權團體所詬病。而受刑人的強制勞動最近也成國外討論焦點，亦應同步注意。

有關強制勞工議題，美國法律對禁止進口強迫勞動產品的規定始見於美國《1930年關稅法》(Tariff Act of 1930)第1307節，該法禁止進口在外國全部或部分由囚犯勞工、強迫勞工、包身勞工和/或強迫童工採掘、加工和生產製造的貨物。該法律實施的背景是經濟大蕭條時期，目的在於阻止外國採用不公平勞工的產業對美國經濟和市場造成衝擊和破壞。這意味著出口到美國的貨物，無論是貨物本身，還是貨物包含的任何組成部分和/或經過的加工工序，也就是從最初的原材料、半成品，到最終產成品的生產、加工等等生產環節都不可以通過強迫勞動來完成。

該法對所謂強迫勞動的定義是“在不履行義務會遭到威脅的情況下，要求任何人從事的所有工作或服務，而且勞動者是非自願的。”這其中包含兩點：(1)不履行義務受到的威脅，即使用或威脅使用刑罰來迫使某人工作，例如暴力、暴力威脅、限制人身自由和通過債務手段限製或強迫勞動；(2)非自願，即缺乏隨

時離職的自由，例如身份證件被扣押，在工作區域內身體或語言上被隔離，被迫在沒有工資的情況下工作，以及未經同意就被迫從事不同的工作或為不同的雇主工作，或被迫在沒有保護的條件下從事更危險的工作。

禁止進口強迫勞動產品的具體執行由**美國海關和邊境保護局（CBP）**負責。CBP 下設的貿易救濟法律執法部門主管強迫勞動執法工作，其中專設強迫勞動處來處理針對強迫勞動的指控申訴和執法調查，包括從指控申訴、調查、執法行動、對申請修改或撤銷暫扣令的裁定、協調民事處罰和移交刑事調查，公佈關於強迫勞動的裁定等等。此外，還有其他部門會參與支持強迫勞動案件的調查，包括貿易情報處、專業專家中心（Centers of Excellence and Expertise）、一線辦事人員等等。對強迫勞動案件的調查，CBP 會利用所有的執法工具。

如果 CBP 有合理證據懷疑強迫勞動產品可能會或正在進口，有權實施暫扣令，暫停涉案貨物的進口。但從 CBP 執法實踐統計看，目前有效的52個暫扣令中有28個是2019年以前頒布的，最早的是1991年頒布的，剩下的暫扣令是2019年以來頒布的，這說明 CBP 的早期執法活動並不活躍，只是這幾年才逐漸增多。從國別看，針對中國貨物的暫扣令最多，約35個。

依據《美國-墨西哥-加拿大協定》（美墨加協定，USMCA）設立的強迫勞動執法工作組於2021年7月30日向美國國會提交了 CBP 對強迫勞動產品調查案件的時間表，包括收到調查指控後給予答复的期限、頒布暫扣令和裁定的期限。對強迫勞動產品進口的指控申訴可以在 CBP 的網站提交，要求比較簡單，其中對具體的違法行為只需要不超過1000字的描述即可，只要包含指控的強迫勞動情形及其與美國市場的聯繫，最好能提供出被指控公司名稱、地址和業務介紹。考慮到 CBP 對頒布暫扣令及最終裁定所用的標準是合理懷疑(Reasonable Suspicion）及合理的依據(Probable Cause），在 CBP 網站上提交指控強迫勞動的標準可能更低，甚至在“可予駁回的推定”規則實施後，對中國大陸進口產品的指控可能只需要一則新聞報導、網站介紹、業內認知等等就可以滿足要求。

CBP 對於強迫勞動的判斷，主要參考國際勞工組織提出的關於強迫勞動的11種情形，包括：乘人之危；欺騙；限制行動自由；隔離；身體性暴力；恐嚇和威脅；扣留身份證明文件；拖扣工資；債役；惡劣的工作和生活環境；過度加班等等。暫扣令貨物的進口商和出口商，都可以圍繞這11種情形展開抗辯和舉證。

最新的《維吾爾強迫勞動預防法案》（UFLPA）則帶有明顯的政治目的，是為

了加強禁止進口含有新疆成分的所有產品的執法活動。該法案出發點是認為所有在新疆製造或和新疆有關的政府扶貧項目或幫扶項目下的所有產品都是通過所謂強迫勞動製造的，要求執法機構制訂有效的執法策略，從而識別相關的產業、產品、實體和具體進口。法案要求強迫勞動執法工作組制定一系列與所謂強迫勞動相關的實體清單，包括在新疆地區使用所謂強迫勞動的實體清單；與新疆政府合作，輸送、接受所謂來自新疆的強迫勞動或新疆維吾爾族等少數民族的實體清單；出口所謂強迫勞動產品的出口商清單；從新疆地區獲取物資的實體清單，包括從新疆政府的定點扶貧項目其他政府安排勞動力項目獲取相關物資的實體。這些清單上的企業將自動成為 CBP 的執法重點。

美國海關和邊境保護局隨即於6月13日向進口商公布 UFLPA 施行的指南[24]，內容包含進口商需要知道產品原料的所有供應鏈，以了解產品是那些部分是在新疆製造。該指南也指出，從中國境外進口產品的公司仍應調查其整個供應鏈，因為商品在被轉移到第三國之前仍可能是在中國強迫勞動生產的。

過去許多研究指出，衣服中的棉花和太陽能板中的多晶矽大多是來自新疆的強迫勞動。《**衛報**》報導，UFLPA 已將棉花和多晶矽等項目指定為「執法的重中之重」，所有出口到美國的英國或歐盟時裝品牌也會受到此法約束，未能提供足夠的認證或供應鏈細節可能遭到高達25萬美元（約740萬新臺幣）的罰款。

時裝產業將受到該法最大的衝擊，全世界約有20%的棉花來自中國，其中又有84%來自新疆。但是追蹤棉花來源並不是一件容易的事情。時裝品牌「Fashion Revolution」的一位員工向《衛報》表示，「棉花在軋花階段（把纖維與種子分離），來自不同地點的棉花會被混合在一起，因此無法追踪出處。」[25]

根據基準礦物情報機構（Benchmark Mineral Intelligence）數據，中國鋰電池產量接近全球三分之二，而美國佔比僅為5%，新疆在該產業供應鏈上扮演重要角色。業界擔心該等法案施行會對太陽能電池、電動車電池及多矽晶與其他稀

24 https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2022-Jun/CBP_Guidance_for_Importers_for_UFLPA_13_June_2022.pdf

25 https://www.thenewslens.com/article/168576

新聞來源：

US ban on imports from China's Xinjiang region takes effect（BBC）

China: US Law Against Uyghur Forced Labor Takes Effect（Human Rights Watch）

US ban on cotton from forced Uyghur labour comes into force（The Guardian）

US Begins Enforcement of Uyghur Forced Labor Prevention Act（VOA）

有金屬供應產生影響。

面對制止強迫勞工，舉證責任在於出口方。一般情況下，出口商多委託第三方認證機構至現場查證並出具證明，因此必然增加出口成本。可是由於外國驗證機構無法進入新疆，產生查證困難的問題。

該等措施可能對我相關產業及在新疆投資的臺商產生不利影響。臺美諮商如觸及討論，可能會造成臺商進一步衝擊。

8. 支持環境及氣候行動

為了達成保護環境的目的，許多國家多以限制貿易為手段，因此不免對其他 WTO 會員的權利造成衝擊。最近歐盟為了環保目的，打算2027年推出「數位產品護照」(DPP)，將產品在「製造過程」的碳足跡等環保資料加以掌握，如果達不到歐盟的環境標準，無法獲得認證背書，就無法在歐盟境內銷售。

製程與製造方法（PPMs）採行的各種措施，涉及是否符合 GATT 第 廿條「一般例外」，以及 GATT 的「同類產品」認定，GATT 第十一條「數量限制普遍消除」，及 TBT 與 SPS 協定等。

PPMs 可分為下列2類：

(1) 產品有關的 PPMs：生產時的投入(Inputs)與製程(processes)及技術(technologies)，影響最終產品的物理特性。

(2) 非產品有關的 PPMs (npr-PPMs)：沒有整合在產品內，也沒有顯示在產品分類中。包括社會目的的 npr-PPMs 如人權、環保等。

過去 GATT 案例似乎否定將 npr-PPMs 的國內法延伸至國際上，並對 npr-PPMs 同類產品採取歧視的邊境措施。即不論其對環境的影響，如果產品只是 npr-PPM 同類產品，不能較其類同的產品採取更不利的措施(no less favourably)。US-Tuna (未採認)

下表是各國為了環保目的對製程與製造方法（PPMs）採行的各種措施及其所涉及的 WTO 規範及判例，請查閱參考。

表4、對製程與製造方法採行措施及涉及 WTO 相關規範

PPM 系爭措施的分類 Texonomy of PPM-based Measures

執行層面	說明	產品導向 對產品是否符合 PPM 規定給予區別	廠商導向 對廠商是否符合 PPM 規定給予區別	國家導向 對國家是否符合 PPM 規定給予區別
財稅	對使用特定 PPMs 給予獎勵（補貼、財稅、費率等）	對經認證”fair trade”產品給予優惠關稅	對符合 ISO 14000 廠商之產品給予優惠稅率	對漁業執行須具海龜脫逃裝置國家產品給予優惠關稅
技術	PPMs 相關的標示與包裝規定	產品須明確標示所用的 PPMs	對廠商之產品其特定 PPMs 履歷應標示周知消費者	對特定 PPMs 履歷之出產國產品應明示標示 (核食)
數量	對符合/不符合 PPMs 規定產品給予數量限制	對具特定 PPMs 之產品不得進口或給予配額限制	對具特定 PPMs 廠商之產品不得進口或給予配額限制	對具特定 PPMs 之國家產品不得進口或給予配額限制
計劃	必須執行政府政策或計劃	對特定 PPMs 之政府採購 (技術移轉)	配合推動特定 PPMs 政策執行之廠商給予支持協助採購	配合推動特定 PPMs 政策執行之國家給予支持協助採購

除此以外，本議題也可能觸及環保標章及環保產品及服務的自由化。由於環保是功能性，可能發生在使用上，也可能發生在生產及製程上，或在原材料取得及技術上，以及回收與再生等。其多功能的特性，環保節能與多用途產品常牽扯不清，造成認定的爭議。

2012年 APEC 經濟體共同採認54項環境商品清單，並同意致力於2015年底前該清單商品關稅降至5%以下。WTO 為擴大貨品及服務貿易和追求永續發展與保護環境，於2014年7月正式啟動 WTO 環境商品協定(Environmental Goods Agreement; 簡稱 EGA)談判，包括我國及美國在內46個 WTO 會員參與，以 APEC 54項環境商品為基礎，尋求進一步擴大產品範圍及撤除關稅。到2016年經過18個回合談判，因參與會員無法就清單達成共識而使談判停滯至今。

我國由於無法參加主要區域經濟整合，如果能藉由《臺美倡議》達成環境商品的自由化，將有助於我太陽能、風電及其他節能減排產業的發展，應該極力促成。

《臺美倡議》：支持環境及氣候行動

討論深化貿易與環境議題的合作，包括：

- 依據去年「聯合國氣候變化綱要公約」第 26 屆締約方大會(COP26)的成果推動雙方的經濟去碳化。
- 交換貿易與環境相關議題資訊。
- 支持企業、綠色就業與低碳經濟之成長。

9. 標準：

標準:

- 基於共同理念發展規範，以利標準、技術性法規及符合性評鑑程序從準備到採行，都是基於合法政策目標、不具歧視性，且不會衍生不必要的貿易障礙。
- 基於國際標準協助法規接軌及建立最佳典範，並促進貿易韌性。

全球標準可分為強制性的標準及非強制性的產業標準。在產業標準方面，由於美國產業在全球居於優勢，所以主張產業領導（industry-led）。另一方面，歐盟等國則基於發展產業目的，主張國家引領，制定歐盟全境的標準，俾能在統一標準下發揮規模經濟，促進競爭力。

在強制標準方面，WTO 對於標準的制定及符合性有嚴格的規定，我國在加入 WTO 後所有標準與檢驗規定已大致符合 WTO 規範。[26]除了 GATT 第一條「最惠國待遇」（MFN）及第三條「國民待遇」（NT），第十條「透明化」（透明化義務的主要依據除了 GATT 第 10條外，在服務貿易協定第3條、 技術性貿易障礙協定第2條等協定中 都有相關規定。)、第十三條「非歧視」等原則外，「技術性貿易障礙協定」係規範 WTO 會員相關技術性法規與標準，以確保各國技術規章不會造成不 必要的貿易障礙（TBT 協定第2.2條）。其目的在營造有利貿易發展之環境 ，包括（1）標準一致（採用國際標準）（TBT 第2條） （2）符合性評鑑程序一致

26詳「標準檢驗局採行符合性評估程序與 WTO/TBT 協定對應關係調查表 」 http://www.bsmi.gov.tw/wSite/public/Attachment/f1223861095562.pdf

（採用國際標準）（TBT 第5條「評估程序」）； 及（3）接受／承認（技術性法規、符合性評鑑結果）。有關標準制訂方面，必須訂定性能標準而非描述性的標準 至少每六個月公布標準工作計畫 提供至少六十天的評論期。

CPTPP 第8章「技術性貿易障礙」則是融入 TBT 協定，並針對第2條、第5條部分內容及附件3的 D、E、F 做了若干調修。下列重點引人注目：包括8.6接受國際或區域認可機構的合格評定機構評定結果。8.9「合作及貿易便捷化」認可機構及評估機構及其開具證明的相互承認。

符合性的相互認證，必須建立在共同的標準、規範與規定的基礎上，經由認證機構及實驗室的相互認證，才能達到簽發的檢驗報告的相互承認。

我國目前簽訂的 MRA 協定只有5個（美國、加拿大、澳洲、紐西蘭及新加坡），而且僅限於電磁相同的檢驗。[27]臺美電磁相容性檢驗相互承認協定係於1999年3月簽署。目前並未擴及其他領域。

經濟部於2003年將標準檢驗局中華民國實驗室認證體系(CNLA)及經濟部中華民國認證委員會(CNAB)兩者業務合併， 成立「全國認證基金會」（TAF），希望透過簽署國際/區域/雙邊認證相互承認協議，避免重複檢測及驗證，期使我國符檢測與驗證結果廣為國際承認，達到「一次認證、全球接受」提升我國出口廠商競爭力。

目前 TAF 是亞太認證合作組織（Asia Pacific Accreditation Cooperation, APAC）、國際認證論壇(International Accreditation Forum；IAF)及國際實驗室認證聯盟(International Laboratory Accreditation Cooperation；ILAC)的會員。在亞太區域及國際透過多邊相互承認協議 (MRA)，出具合格評定的測試證書和檢驗報告。

世界各地的認證機構經 ILAC 之同行評估及通過後，因符合特定規範/要求/標準，而簽署 ILAC 相互承認協議（Mutual Recognition Arrangement ；MRA）（通常稱為 ILAC 協議）。TAF 已與國際實驗室認證聯盟完成實驗室、檢驗機構等相互承認協議 (Mutual Recognition Arrangement；MRA)之簽署，並取得 ILAC MRA 標記 (ILAC MRA Mark)之使用合約。

27詳商檢局網站資料， https://www.bsmi.gov.tw/wSite/public/Data/f1223541976172.doc

相對於我國消費商品管理主要仰賴事前檢驗制度，歐美等國家則以「事後監督」制度為主，其基本上課以商品製造人較高自主性義務，亦即商品有關廠商須針對商品進行符合性評鑑及風險評估，確保商品符合所有規格要求；而主管機關之責任，著重在「產品上市後」階段，落實消費安全之確保，故歐美國家制度又稱為「後市場監督制度」(post-market surveillance)。在此制度下，製造商或出口廠商在出廠或進口時，對於有強制性檢驗規定之商品，雖仍須在上市販售前確保商品符合該等規定，惟通常透過廠商本身之「供應商符合性聲明」（Supplier’s Declaration of Certification, SDoC）方式達成。美歐國家在商品檢驗制度上推動 SDoC 制度之趨勢，我國應就可能之制度轉變有所評估。以後市場監督為主之制度，最關鍵之考量在於不能降低我國消費使用安全，則其配套制度之整體規劃，係為必要考量之一。[28]

在21新世代經濟下，因為科技的發展與應用，在不同場景下因不同應用，就會產生各種標準。包括現今討論的數位經濟標準、環境標準、未來的元宇宙、人工智慧 AI 等。建立產業標準，是現代企業競爭的焦點，尤其是高科技產業的公司多致力建立產業標準，創造先占優勢。我國必須爭取並支持我產業加入任何標準設立的討論，以能加入及維持美國領導的供應鏈。另應擴大 MRA 的相互認證範圍，降低企業的貿易成本。

6. 國營事業：

《臺美會議》國營事業：

- 認為國營或國家控制事業，及政府指定之獨占事業不符市場常規的作法，會對國際貿易及投資造成顯著扭曲。
- 發展規範以確保相關政府控制事業依市場機制運作、公平監管，且不會接受扭曲貿易的非商業性援助

依據 GATT 第十七條：「政府對於任一企業於形式上或實質上授予獨占權或特

28顏慧欣，中華經濟研究院「供應商符合性聲明（SDoC）制度與消費者安全配套制度」。https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=231409&nid=253

權，以從事涉及輸出入貿易者，稱為國營貿易事業」。當前 WTO 規則國營貿易事業所做出的規範要求，主要要求該等事業在從事進、出口貿易時，不得採取歧視措施，應遵守商業考慮原則（commercial considerations），給其他會員企業公平競爭之機會。同時，國營貿易事業之運作不得減損或損害關稅減讓之利益，亦不得執行違反 WTO 規則的相關措施，例如數量限制或是補貼措施等。有些國營事業具有政府授予的專營或特許權，造成公益性及壟斷性之爭辯。

CP/TPP 第17章對國營事業有更嚴格的定義，此外對其商品及服務貿易， 除17.4條規定必須遵循非歧視待遇，包括國民待遇及最惠國待遇原則，和必須基於商業考量外，17.6條也對其提供的非商業援助，規定不應造成當地的市場扭曲，傷害當地的產業，或影響自他國的進口（17.7條）。

臺灣過去曾以食米（主要是收購的陳米）等物質提供對外援助，在 WTO 入會時受到非議，近來似已不成問題。

臺灣的國營事業雖然經歷民營化洗禮，但是實質上政府仍然控制或影響多數國營事業的經營與人事。其在涉及採購與貿易時，如非基於商業考量自然會形成不公平的競爭，過去我高鐵標案就是政府干涉高鐵公司採購的例子。

7. 非市場政策及做法：

《臺美倡議》非市場政策及做法:

- 臺美均為市場經濟體，且瞭解貿易夥伴的非市場政策衍生的損害，威脅人民生活，並傷害勞工及企業。
- 合作對抗這些有害的非市場政策及做法。

本議題明顯針對中國大陸，要我加入共同促成與大陸經貿脫鉤，其措施可能包括投資及進出口貿易審查；定期通報美方我關鍵產業及產品生產及銷售資訊；建立關鍵機器設備與重要原材料、存貨等進出口資訊平台，掌握我產業技術合作及出售資訊等。

由於大陸是我出口的重大市場及最大投資目的地，根據財政部數據，去年臺灣對中國大陸（含香港）出口總額為1,889.06億美元，年增24.8%；臺灣自中國

大陸進口841.71億美元，年增29.9％。去年臺灣對大陸享有的貿易順差為1,047.35億美元，也破千億美元大關。過度配合美方抗中明顯對我不利。

捌、《臺美倡議》及 IPEF 都是美國整體印太戰略一部分

從 IPEF 及《臺美倡議》因為包含過去 FTA 沒有的所謂「21世紀議題」，也是為何《臺美會議》會冠以「21世紀」的主因。

謹將《臺美倡議》中與 IPEF 核心支柱相關部分試析如下：

（1） 聯接經濟（Connected Economy）（貿易支柱）

包括數位經濟、人工智慧、勞工與環境標準、企業責任等。但數位經濟包括跨境數據流動與數據在地化、APEC 隱私規範及人工智慧等。

數位經濟的相關規範應是諮商重點。印太地區有4億4千萬網民，數位經濟規模超過1兆美元，目前全球數位治理因理念不同，規則紛雜，尤其是美、中、歐競爭各自提出自己的標準，多邊有 RECP、CPTPP 及星澳紐推出的《數位經濟伙伴協定》(DEPA) 等，在面臨大陸推動「數位絲路」下，美國擬藉由 IPEF 推動由印太，進而成為全球標準，美中競爭態勢明顯。[29]

表5、美歐中數據治理比較表

美歐中數據治理比較表		
美國	**歐盟**	**中國大陸**
開放數據移動	必須符合 GDPR 規定	原則上禁止數據跨境移動
ISP 僅在法院下提供私人數據	資料搜集及處理須獲數據主體的明確同意	ISP 有為公安和國安機構提供私人數據的義務（網路安全法）
平台不為傳輸言論負責	平台須負責任	平台須負責任
網路虛名制	網路虛名制	網路實名制
部分州禁用臉部辨識	區分高風險與低風險。對高風險的實時監控則禁止。	全面使用臉部辨識
無	無	非經政府同意不得使用提供境外執法機構國內保存

29 詳請參閱《產業雜誌》6月本人「重視數位經濟遊戲規則」文

美歐中數據治理比較表		
美國	歐盟	中國大陸
		數據。惟美陸已就此點啟動諮商
無數據在他化規定	有數據在地化規定	有數據在地化規定

全球20大市值高科技公司依序為：蘋果、微軟、亞馬遜、字節跳動、臉書、阿里巴巴、騰訊、台積電、三星、輝達、威訊通訊華特迪士尼、AT&T、Adobe、英特爾、思科系統、通播集團（Camcast）、賽富時（Salesforce）、甲骨文及中國移動。雖然科技公司與資訊中心（詳「全球十大資訊中心及地點」表）多集中在美中兩國，但除了抖音等少數例外，大陸企業主要市場是在國內，美國則居全球霸主地位。要維持數位霸主，就必須去除數據移動及存儲等限制，主張自由傳輸，業者自律。由於平台產生聚集效應影響競爭，其權力日大甚至超越政府，隱私及安全亦成顧慮，造成大眾關切，如何在監管與市場間取得平衡，並且保障本國產業的利益及發展前景，同時照顧中小企業，在美歐中及東協國家間因國情不同，看法不同，造成立場分歧，如何兼顧我國產業利益並且建立全球鏈接將是臺美諮商的考慮焦點。

臺灣在數位經濟方面一向重硬輕軟（詳「2020 臺灣數位經濟市場預估」表），在軟體及平台方面都欠缺國際競爭力。由於語文及文化背景關係，我數位內容市場主要集中在中國大陸，要打進美歐等西方市場有其困難。臺灣的數位平台也不具國際競爭力，國外平台在臺無付費擷取臺灣媒體資訊，並造成臺灣媒體廣告流失常為臺灣業者批評。美影音內容串流更是縱橫市場。在美強我弱情勢下，要維持我數位經濟競爭力尚有挑戰。如果臺美諮商造成臺商必須放棄大陸市場，則會限制臺灣數位經濟發展空間。

表6、全球十大資訊中心及地點

全球十大資訊中心及地點[30]		
名稱	地點	面積 (百萬平方英呎)
中國移動	香港	7.7

30 http://worldstopdatacenters.com/4-range-international-information-hub/
https://www.rakeworld.com/2020/03/09/biggest-data-centers-in-the-world/

全球十大資訊中心及地點[30]		
名稱	**地點**	**面積 (百萬平方英呎)**
中國電信	香港	10.7
CWL1	英國	1.4
DuPont Fabros Technology	Virginia, USA	1.6
QTS Atlanta Metro	Atlanta, USA	0.99
Range International	廊坊, 中國	6.6
Switch Super NAP	Las Vegas, Nevada	3.5
The Citadel Campus	Taho Reno, Nevada	7.2
Uta Data Center	Utah, USA	1
Yotta NM	Panvel, India	0.82

資料來源： Rakeworld.com

https://analyticsindiamag.com/10-largest-data-centres-in-the-world/

表7、臺灣數位經濟市場預估

2020 臺灣數位經濟市場預估 單位：億元新臺幣			
數位經濟	**全球產值（預估）**	**臺灣產值（預估）**	**占比 %**
半導體	129,510	27,893	21.54%
資訊硬體	125,000	117,834	94.26%
資訊軟體	531,960	3,183	0.60%
電子商務	1,263,000	3,179	0.25%

資料來源：資策會 MIC

（2） 韌性經濟（Resilient Economy）(供應鏈支柱）

主要針對關鍵產業及礦產的供應鏈建立伙伴合作，包括建立預警體系及分散供給來源。去年美國關鍵產業百日報告列出半導體、先進電池、關鍵礦物與材料及藥品與原料藥，今年第二份報告，認定臺灣在資通訊產品生產之「電子代工」業、印刷電路板（PCB）及路由器/伺服器，同樣具有全球領導地位。電子十雄合計佔全球比率超過85%，全球前十大 PCB 廠也有五家是臺商。問題是，美國報告也指出電子代工跟 PCB，都有「生產地聚集中國」的風險問題，要推動回流與強化供應鏈的多元化[31]，因此也是 IPEF 及臺美諮商的重點。(詳附表 全球電子代工企業市占率）

美國列為韌性風險有二個層面，一是關鍵產業集中在中國大陸生產，另外就是生產地點是有高度地緣衝突風險的地區，如臺灣，而臺商就是風暴的中心。就美方來看，最佳的方案當然是回流美國(home shoring)，或就近生產（near shoring），再其次才是在友邦生產(friend shoring)。中美經濟脫鉤包括「實體生產地點與進口來源」脫鉤，因美中政策加速脫鉤， 臺商亦須跟著改變實體生產地點。將出口供應鏈自中國移出，也代表臺商退出中國。32就地緣衝突風險看，美

eworld.com/2020/03/09/biggest-data-centers-in-the-world/"
https://www.rakeworld.com/2020/03/09/biggest-data-centers-in-the-world/
https://analyticsindiamag.com/10-largest-data-centres-in-the-world/

32 李淳《名家觀點》臺灣參與印太經濟架構的四途徑 https://www.cier.edu.tw/news/detail/91013

國為了分散臺灣生產的風險，也必須分散在臺的投資與採購。臺灣面對轉單及外資減緩的效應，意味著臺灣經濟更為邊緣化。

只要半導體與其他美方片面認為具「關鍵」性的產業未來都可能遭到美方要求移至美國或是其他友邦，臺灣或有「關鍵產業空洞化」危機。而美方為了韌性必須掌握產品、技術、設備及投資的動態資訊，必會仿照美歐貿易與科技理事會建立印太地區關鍵產業資訊分享平台及預警體系，臺灣業者亦須配合按定期申報，而政府會嚴加審查涉陸投資，甚至比照《瓦聖納公約》(Wassennaar Arrangement, WA）進行出口管控。

由於美國仍然掌控關鍵產業的核心科技、設備、軟體、品牌，甚至最終的市場通路，如果中美供應鏈脫鉤，臺商必定面臨選邊站的問題。**美國的韌性供應鏈最終還是臺商買單。**

表8、美國建構去中化的數位經濟全球生態

時間	計劃/策略/法案	措施
2019	《5G 生態系統：國防部的風險與機遇》	大陸5G 威脅論，引導國際焦點從5G 技術安全轉向5G 供應鏈安全
2019	成立「網路空間日光浴委員會」	引入敵國、盟國、威懾等概念。確立全政府的網路空間戰略、支持法律、政策。
2019	《布拉格提案》	美德日澳等32國「5G 安全大會」強調應用環境、ISP 國別、融資管道等全面滲透政治化的網路安全觀。
2020	《5G 及未來安全保障法》《確保5G 安全國家戰略》	制訂全球5G 安全標準、風險供應鏈評估、供應商審查、在盟國推行符合政治化的網路安全原則。認為中企不可信
2020	《5G 清潔通道計劃》	將中國明確為網路空間中的惡意行動者及敵對國，要求盟國

ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS9lYjI2NmIzYS04NjhiLTRiYjEtOWYwZC03YTg4NWRkNWIxZDAucGRm&n=5LiA44CB576O5ZyL44CM6Zec6Y215L6b5oeJ6Y%2BI5a%2Bp5p%2BI5aCx5ZGK44CN5bCN576O5Lit5Y%2BK5YWp5bK45b2x6Z%2B%2F5YiG5p6QLnBkZg%3D%3D

時間	計劃/策略/法案	措施
		消除大陸5G 設備
2020	《清潔網路計劃》	將通信管道擴及至數位生態體系必須去中化，包括 ISP、商店、應用程式、雲端、電纜
2020	「清潔網路聯盟」	提出多個國家共同排斥中國大陸的「清潔網路聯盟」

依據陳添枝教授的看法，美國推動的乾淨網路計畫(clean network initiative)，將使中國的資通軟硬體，無法進入西方網路。未來的硬體， 都將面臨資訊安全的檢驗，資安成為貿易的技術障礙。資安的驗證困難，無法取樣，必須逐件檢驗，因此生產流程的可追蹤性很重要。要降低檢驗成本， 最好能建立一條 China-Free 的生產鏈。反之， 在中國則需要一條 All-China(或 EAR-Free)的生產鏈。這將使資通訊產品的生產鏈完全切割。而由於臺商在全球代工及參與大陸供應鏈居主要地位，沒有臺商的配合很難成功。而要確定是否「乾淨」必須由可靠的認證單位進行檢驗認證，如此必定增加臺商的成本。

表9、全球十大電子代工企業市占率

全球十大電子代工企業市占率					
企業名稱	**總部**	**2020**	**2019**	**2018**	**2017**
鴻海	臺灣	40.9	41.1	40.8	39.6
和碩	臺灣	10.7	10.5	10.3	10.0
廣達	臺灣	8.3	7.9	7.9	8.6
Flextronics	美國	5.4	5.7	6.1	6.5
仁寶	臺灣	8.0	7.5	7.5	7.5
Jabil Circuit	美國	6.1	6.0	5.1	4.9
緯創	臺灣	6.4	6.8	6.9	7.0
英業達	臺灣	3.9	3.9	3.9	3.9
Samina	美國	1.6	2.0	1.7	1.8
光寶	臺灣	1.2	1.4	1.6	1.8
合計		**92.5**	**92.8**	**91.8**	**91.6**

資料來源：經濟部 2021年「海外訂單外銷訂單海外生產賽況調查結果」

引用美國商務部與國土安全部《支持美國資通科技產業關鍵供應鏈審查報告》（Assessment of Critical Supply Chains Supporting the US Information and Communications Technology Industry, p.86）

（3） 清潔經濟（Clean Economy）（乾淨能源、減碳及基礎設施支柱）

主要聚焦在清潔能源與經濟去碳化，包括再生能源、脫碳、能源效率標準、甲烷排放減量等節能減排等。雖然臺灣在太陽能方面布局已久，風電尚在起步，但是大陸仍具全球競爭優勢。美國過去扶植國內產業並針對大陸及臺灣太陽能產品課徵反傾銷稅，反映美國對境外產品的進口不會放鬆。我國太陽能產業銷美處境仍然艱困。但由於美國致力發展電動車，並著力發展先進電池，而我在座艙、控制、顯示等資通電子產品具優勢，政府應協助爭取加入供應鏈。對美方著力各種環境相關產品標準制定，亦須積極爭取參與。

對美《清潔能源革命和環境正義計劃》擬對未履行氣候和環境義務國家碳密集進口產品課徵碳調整費或配額，我亦應充分在諮商中掌握資訊並協助產業因應。

（4） 公平經濟（Fair Economy）（前為：租稅與反貪腐）

包括經由立法及執法以促進公平競爭，有效及完善的規制阻止逃稅、避稅、反洗錢、反賄賂和貪腐。並且經由稅務、財務資訊交換與強化合作、實施受益所有權建議和其他打擊腐敗的改革措施，不法所得在臺存放等。

由於歐盟面臨美國高科技企業營業在當地營業收入未繳稅，以及愛爾蘭等地以低稅率爭取投資等，去年 G7及 OECD 已推動設立全球最低所得稅及處理企業在避稅天堂避稅的問題[33]。我商在陸投資多透過避稅天堂為之，是否成為美方關切重點亦待觀察。

詳請參閱：《臺美倡議》各項議題可能涉及臺灣產業利益比較表

[33] https://www.oecd.org/tax/tax-co-operation-for-the-21st-century-oecd-report-g7-may-2022-germany.htm
行政院經貿談判辦公室新聞稿 https://www.ey.gov.tw/otn/8E7CF7585049FAB6/328b5c43-efc6-45c3-926b-e3a0cb5e3dcb

表10、《臺美倡議》各項議題可能涉及臺灣產業利益比較表

議題	臺美倡議[34] 以共享價值為基礎	可能涉及臺灣的產業利益
投資	不詳	(1) 對臺商赴美投資的投資補助、稅費減免等不應給予低於給予美商的條件。 (2) 不應造成同業間不公平的競爭，比如 CHIP4 排除我商的合作。 (3) 對臺商在美人工僱用、勞工條件、土地使用等給予便利。 (4) 投資保障。 (5) 原來 CP/TPP 中的規定章節可否帶入臺美倡議？
透明與反貪腐	建立反貪污標準、稅賦減免作為賄賂、拒絕給予外國貪污公職人員避風港。	可能涉及臺商在東南亞等無邦交國家的利益保障。
環境與氣候、永續	經濟去碳化、支持綠色就業與低碳經濟。	(1) 環境商品關稅減免。 (2) 環保標章 (3) 碳稅及碳足跡認定及其他邊境措施。
電子商務/數位經濟及貿易	數位經濟信任、推廣資訊取得、數位科技、數位基礎建設之安全及特性、數位貿易之歧視性和貿易扭曲行為。	(1) 數位平台的責任 (《數位中介服務法》)、 (2) 數位內容的合理使用、數位廣告 。(數位平台獲取多數媒體廣告並對數位內容未付費之使用) (3) 數位影音及文化產業保障。 (4) 數位稅。 (5) 數據的境外移動。 (6) 數據在地化。

[34] 行政院經貿談判辦公室新聞稿
https://www.ey.gov.tw/otn/8E7CF7585049FAB6/328b5c43-efc6-45c3-926b-e3a0cb5e3dcb

議題	臺美倡議[34] 以共享價值為基礎	可能涉及臺灣的產業利益
		(7) 隱私保護。 (8) 數位安全。 (9) 數位平台的不公平競爭。
智慧財產	不詳	建請美方將 CP/TPP 部分列入。 美方要求我科技廠商提供客戶等商業機密資料。
國營事業與壟斷	1. 國營或國家控制事業，及政府指定之獨占事業不符市場常規的作法，會對國際貿易及投資造成顯著扭曲。 2. 發展規範以確保相關政府控制事業依市場機制運作、公平監管，且不會接受扭曲貿易的非商業性援助。	(1) 臺灣出口商進入美國政府採購的障礙。Buy American Act. 等限制。 (2) 美國可能要求我開放公營事業涉及的獨佔業務。 (3) 美要求我國營事業擴大向美採購。 (4) 美擴大我對國營事業的定義，要求加列入 GPA 清單。
電信	乾淨網路及設備；5G 通訊	(1) 5G ORAN 及 6G 合作。 (2) 乾淨網路造成我產業的不當負擔。
投資者政府間爭端解決	不詳	可否要求美方將 CP/TPP 相關部分列入。
金融服務	不詳	
服務業貿易	服務業法規透明化及良好治理	
勞工	勞動權益之保護及包容性；消除強制勞工；性別平等。	(1) 對移工及漁工之待遇要求改善。 (2) UFLP 法案影響我產業利益。UFLP 未來會否擴大, 如要求臺灣不能進口強制地區的貨品，

議題	臺美倡議[34] 以共享價值為基礎	可能涉及臺灣的產業利益
		(3) 是否是強迫勞動，是誰認定？ILO 還是美國? 對業者利益均有潛在的疑慮
自然人移動	不詳	
經濟與技術合作	不詳	
貿易便捷化	WTO TFA 協定執行；通關數位化。電子支付、風險管控、交易資訊保護。	一般貨物24小時通關、關鍵產業產品或高價值產品、易腐貨物及快遞抵達後6小時通關。及 AEO 的相互承認等，應可符合雙方利益。
法規制定	1. 網路提供立法過程資訊、考量各方意見。 2. 基於最佳資訊、科學及證據立法。 3. 服務業法規透明化及良好治理。	(1) 美國反托拉斯法等法遵負擔。 (2) 美國金融、資金移動、涉及大陸、俄羅斯、伊朗、北韓等地緣衝突設定的貿易、投資、及資金移動等法遵負擔。 (3) 美對大陸反傾銷調查將臺商陪榜。
農業、食品及相關檢疫檢驗	1. 科學、風險為基礎 2. 透明完善法規措施 3. 尋求促進農業貿易之法規。	(1) 消費者安全保障。及檢疫衛生能量。 (2) 可能造成臺灣農民困境。美方主要目的，毫無疑問的仍是拓銷美國農產品, 對國內農民利益，會造成影響。
中小企業貿易	排除中小企業貿易障礙，促進包括婦女及弱勢族群在內的中小企業貿易。	(1) 使用大型電商平台上架費高昂。 (2) 美進口商及品牌商利用市場及通路優勢，告成付款期長等不利之競爭條件。
標準、檢驗	不具歧視性並不衍生貿易障礙。接軌國際標準及最佳典範，促進貿易韌性。	(1) 臺灣產業應參予美國及亞太、國際標準的討論與制定。 (2) MRA 標準及檢驗的相互承認協定。 (3) 實驗室及驗證的相互承認。

議題	臺美倡議[34] 以共享價值為基礎	可能涉及臺灣的產業利益
		(4) SDoC。
非市場政策及措施	瞭解貿易夥伴的非市場政策衍生的損害，威脅人民生活，並傷害勞工及企業。並合作對抗這些有害的非市場政策及做法。	(1) 對大陸投資、貿易、技術合作的申報、審查與限制。 (2) 對大陸人才交流、雇用的限制。 (3) 專利、營業秘密及關鍵技術的保護。
競爭	國營事業壟斷獨占	美可能要求我國營事業獨佔之開放。 美國執法對我商過去不公。 美國科技公司及平台應用其市場優勢，延長付款期及壓縮我中小企業出口利潤。
供應鏈	不詳，但可能討論韌性供應鏈	要臺商配合， 似會影響我商全球營運佈局。並對已在大陸投資的臺商影響重大。
基礎建設	不詳，但可能	可能被要求出資投資美國等地油氣等基礎建設。

玖、 美國主要關切是非關稅貿易障礙：《臺美倡議》是設定「前瞻性的規範」以杜絕對美貿易不利因素

從美國利益來看，我國在加入 WTO 時由於我國農產品開放比較敏感，所以在工業產品市場准入方面作出大幅減讓，2019平均 MFN 實質稅率(applied rate)在4.9%， 31.4%稅項為零關稅，37.8%關稅在5%以下。只有3.2%項目屬於介於15%-25%間的高關稅。所以美國對工業產品銷台僅對重型機車與小客車關稅(30%)表示關切。但是我農業產品關稅較高，MFN 實質稅率為17.3%，目前僅有16項農業產品仍有關稅配額(TRQ)。關稅障礙似尚不是美方關切重點。

依據美國公布的「外國貿易障礙評估報告」(NTE)，除了關稅外，美方關切的市場准入議題多屬「**體制面**」，除了限制萊克多巴胺牛猪肉進口問題已獲解決外，尚包括我對禁止牛雜及30月以上牛肉進口、美肉品進口簽審過嚴並逐箱檢驗、；進口米國家配額招標底價透明化；米酒公賣利益造成同類產品的歧視；進口關稅免稅額；校園膳食禁止基改食品；基改食品另訂稅號並擬強制可溯及性；「化粧品衛生管理法」中有關化粧品的成分、動物試驗、製造及包裝場所、產品登錄與產品資訊檔案建立與標示、回收等；毒性及化學物質管理法；農藥最大殘留容許量(MRL)；著作權線上侵權、營業秘密保護；健保制度藥價及新藥審查；醫療器材上市許可及價格審查機制與優良運銷準則(GDP)；電信外人投資限制；外人投資條例修法等。

因此**美國要徹底解決臺美貿易問題，就須從體制面著手**，設定法制規範加以約束，《臺美倡議》應只是起手式。議題中，「法規訂定原則」與「良好管制治理」是美方對我民粹當道，以感性訴求影響立法、執法與各項標準的設立，衝擊美國食品貿易利益甚大，必須從源頭杜絕該等干擾。而「農業」、「標準」涉及食品與衛生檢疫檢驗、農藥殘餘的標準與認定，基改食品與賀爾蒙肉品，藥品及化粧品審查機制，「國營事業」涉及稻米收購機制、國營事業採購及市場壟斷。「勞工」涉及我對移工的工作與生活環境與待遇及受刑人勞動等。「貿易便捷化」涉及對美快遞及貨運業者給予便利，以及美國關心的其易腐食品、藥品化粧品通關便捷等。「中小企業」電子商務則包括利用美國平台如臉書、亞馬遜等及物流業者推展業務等。

這些議題都是以美國商業利益為優先考量。所謂21世紀貿易規則及標準，就是墊高競爭對手的成本，使得美國能以「正義」為名，「對美」以「公平」方式競爭。所以東協國家反應冷淡。

壹拾、 臺灣關切的美國主要貿易障礙

以我國來看，美國 MFN 平均約束稅率為3.4%，工業產品3.2%，貿易加權的平均關稅只有2%。包括資訊產品在內，49%的工業產品已是零關稅，25.4%的稅項關稅低於5%。稅率高於10%只有7.3%的稅項，主要集中在紡織成衣、菸酒、糖點、水果、乳品等農產品。我銷美被課徵關稅的產品中，如人纖(HS 54)關稅約

8%-11%、工具機(HS 8461)約為4.4%，塑膠(HS 39) 最高為6.5%、鋼鐵(HS 72)少數特殊鋼的稅率在1.1% -5.8%左右。與其他國家比較，美國的關稅並不太高。

即使美國加入 TPP，對於敏感項目開放的期程都很長，如紡織成衣1,604稅項中，紡織品只有737項(占72%)立即降為零關稅，其餘285項(占28%)分5-11年降稅。成衣類有422項(占73%)立即降為零關稅，其餘160項(占27%)分5-13年降稅，尤其對紡織成衣以及汽車都訂有複雜的原產地規定。我與美貿易最大的問題應該不是關稅，企業最大的困擾應該是反傾銷、貿易法201條的防衛措施 、反補貼平衡措施、反托拉斯法、美國關稅法337條的智慧財產權保護，以及金融等合規的問題。最近美國針對地緣衝突設訂多項貿易、投資及資金移動規定，並對涉案個人設有刑責規定，造成我商合規的負擔。

美國是印度以外採用反傾銷措施最多的國家，1995至2019年間，美國共啟動728個反傾銷措施，其中38件係針對我國，在1995至2020年6月底也採取了277平衡稅措施，其中3件針對我國，最近仍有太陽能晶矽電池及模組等3項的防衛措施。而這些措施多數是針對鋼鐵、塑膠、橡膠、石化、紡織、車輛等傳統產業。與美國簽訂雙邊貿易協定並不能免除這些威脅。

壹拾壹、 堆積木就可啟動 BTA?

《臺美倡議》看來明顯偏向對美有利。簽訂《臺美倡議》或是 BTA 貿易協定我們要有心裡準備，並衡量得失。多年來美方偏向片面以政治壓力，迫使我方讓步解決美方認為急切的貿易問題。由於雙方沒有簽訂以 FTA 為指標的貿易伙伴架構協定，具體承諾在各項議題陸續達成協議後，即可達成 FTA。過去美國多次以我必須先行解決雙方的貿易問題作為商談 FTA 的先決條件，每在我方解決一項問題後，又提出另一項議題，甚至在川普任內臺美關係最佳狀態下，美國一直都迴避與我商談 FTA，說明美國不與我商談 FTA 可能不是單純的經貿問題，而是政治問題。尤其美國主流民意是反對自由貿易，指望國會通過 TPA 授權如同緣木求魚，現在拜登總統上任已經表示：「在國內與勞工作出重大投資前，不考慮加入任何新貿易協定」，啟動美臺 BTA 談判在近期恐更有困難。所以我方要看清事實，推動《臺美倡議》明顯是傾向對美有利，對我是政治意義大於經濟，**沒有簽訂以 FTA 為指標的貿易伙伴架構協定，堆積木並不能保證雙方未來會簽 FTA**，所以我們未來也不必對 BTA 有太多期望。

總結

我應充分利用《臺美倡議》強化我對美經貿的關係，爭取產業發展最大利益，但在過程也必須充分諮詢並納入產業意見。在各國積極推動產業及科技自主，並強力要求臺商赴當地投資潮流中。我除應協助產業爭取在當地投資的最優條件外，也要注意隨之可能對臺灣帶來的資金分散、技術外移及人才流失的風險。

如果加入 CPTPP、RCEP 等區域組織，而進一步自由化與國際化是我們必走的道路，那麼臺灣經貿及產業必須要有因應措施，做好調適的工作，政府也應思考給予受損的產業適當的救濟。另外，加入國際經貿整合只能提供我國產業與他國產業一個公平競爭的立足點，我國產業還要持續創新轉型，具備競爭力才能掌握到商機。我們過去為了加入 WTO 做了許多經濟體制的變革，現在面對進一步自由化與國際化的壓力，必須再一次地進行經貿體制改革，做好產業結構調整，並且全面檢視現行的法規制度，進行鬆綁，簡政放權，提昇效率，徹底進行市場機制及法制的改革，並推動貿易投資便捷化，以與國際規範接軌，降低貿易成本，提升國際競爭力。

歐盟碳邊境調整機制(CBAM)草案概說與對我國產業影響評析

李柏青*

綱要	
壹、背景 貳、CBAM 機制 一、CBAM 之適用範圍 二、CBAM 申報機制 三、排碳量計算 四、排碳量查證 五、過渡期設計 六、組織	參、貿易影響(代結論) 一、溫室氣體盤查與生產管理 二、貿易安排 三、國際影響 附錄：CBAM 適用產品

壹、 背景

為達成巴黎氣候協定第2條控制全球氣溫上升不超過工業化前水準2°C 之目標，歐洲執委會(The European Commission，以下簡稱「執委會」)於2019年提出「歐洲綠色套案」(The European Deal)的政策方案[1]，宣誓歐盟2030年之溫室氣體排放量將少於1990年排放量之55%，並且於2050年達成碳中和，執委會隨後於7月提出「Fit for 55 Package」[2][3]，提議就各項政策工具進行立(修)法，而

* 禾同國際法律事務所律師

[1] The European Commission, "Communication from the Commission of 11 December 2019 on The European Green Deal", COM(2019) 640 (December 11, 2019).

[2] 關於歐盟「Fit for 55 Package」，詳參 https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/fit-for-55-the-eu-plan-for-a-green-transition/ (last visit July 15, 2022).

「碳邊境調整機制」(carbon border adjustment mechanism，以下簡稱「CBAM」)即為諸多政策工具之一。

CBAM 機制簡單來說便是對進口產品依其所含體排碳量(embedded emissions)課徵進口稅，以達成「排碳有價」的政策目標。此一碳邊境稅的設計與實施，與歐盟原有之「排放交易系統」(Emission Trading System，以下簡稱「ETS」)息息相關。簡言之，歐盟自2005年起，便就境內若干高排碳產業實施排碳量的總量管制，廠商之排碳量不得超過其配額，否則將遭受罰款，廠商可依其排碳情形，於公開市場買賣排碳配額。

早期 ETS 配額均為免費分配，因此 ETS 配額的市場價格並不能反應真正的碳價格(僅反應配額有剩餘之廠商之供給，與配額不足廠商之需求)，對於廠商減碳之誘因也有限，歐盟於是計劃透過分階段的 ETS 改革，將免費配額逐步改為依競標(auctioning)分配，價高者得，同時逐年減少排碳總量上限(詳後述)。

此一 ETS 改革勢必大幅提高歐盟廠商的「碳成本」，帶來環保與經濟上的雙重負面影響。首先，歐盟廠商可能將高排碳之生產移轉至其他碳成本較低的國家，再將產品回銷歐盟，如此歐盟減碳之努力，將被境外增加之排碳所抵銷，此即所謂「碳洩漏」(carbon leakage)風險。經濟上，高昂之碳成本勢將削弱歐盟廠商之競爭力，碳管制較鬆散國家之低價產品可趁勢湧入歐盟市場。

CBAM 制度於是因應而生，對進口產品課予相當於 ETS 下碳價之邊境稅，一則降低歐盟廠商出走之誘因，二則拉平本土產品與進口產品之競爭態勢。

本文為文之時，歐盟的兩個立法機構：歐盟部長理事會(The Council of European Union，以下簡稱「理事會」)與歐洲議會(The European Parliament)已分別就 CBAM 草案達成各自的共識版本，二者對於執委會的最初提案均做成若干修正，但大體上並未更動 CBAM 的架構，亦不影響 CBAM 自2023年開始試行。綜合觀察，理事會版本與執委會提案差異不大，兩者在達成減碳的政策目標同時，另考慮執法可能性與行政成本，因此有若干折衷社計；歐洲議會版本之減碳企圖心則較高，在產品範圍、組織制度上，對執委會提案做了較大程度的修改。之後理事會與歐洲議會將展開協商，以議定最終的 CBAM 規則版本，完成立法。

本文分析主要以理事會2022年3月15日所公告之 CBAM 規則草案為主[4]，倘

4 The Council of the European Union, "Draft regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism – General approach",

無另外註明，本文所稱「CBAM 草案」與所引條號，均指理事會版本草案。本文另旁帶比較執委會2021年7月14日之 CBAM 提案與其所附分析報告[5]，簡稱「執委會提案」或「執委會版本」，歐洲議會2022年6月29日通過之草案版本[6]則簡稱「歐洲議會版本」。

宜先說明者，一般所謂「溫室氣體」(Greenhouse Gas，GHG)，並不限於二氧化碳，CBAM 所規範之溫室氣體包括二氧化碳(carbon dioxide)、笑氣(nitrous oxide)與全氟碳化物(perfluorocarbons)。為行文方便，本文並不擬特別區分「溫室氣體」與「碳」兩個詞彙，例如「溫室氣體排放量」與「排碳量」應理解為相同意義。此外，由於我國業者幾無可能外銷電力至歐盟，因此本文討論集中在實體貨物部分，略過 CBAM 草案中有關電力部分。

貳、 CBAM 機制

雖然有某些報導為使讀者容易理解，故將 CBAM 描述為「碳關稅」，然而究其制度設計，CBAM 與一般隨貨物進口徵收之「關稅」仍有不同。簡言之，CBAM 採「年結」的概念，CBAM 申報義務人(authorized CBAM declarant；一般為歐盟進口商)應於每年5月31日前，申報前一年度進口所有 CBAM 產品所含排碳總量，並依該排碳量抵用(surrender)所持有之 CBAM 憑證(CBAM certificate)，每張 CBAM 憑證抵用一噸的排碳量，而 CBAM 憑證由進口商向歐盟官方購買，其價格為購買當期之 ETS 配額約當市價。

以下爰就 CBAM 機制為進一步討論。宜先提醒者，由於目前 CBAM 立法程序尚未完成，法規內容可能尚有變動；此外，目前討論的草案為 CBAM 之母法，

2021/0214(COD), 7226/22 (March 15, 2022), available at https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7226-2022-INIT/en/pdf (last visit July 15, 2022).

5 The European Commission, "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism", COM(2021) 564 final (July 14, 2021), available at https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021PC0564 (last visit July 15, 2022).

6 The European Parliament, "Carbon border adjustment mechanism ***I: Amendments adopted by the European Parliament on 22 June 2022 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism (COM(2021)0564 – C9-0328/2021 – 2021/0214(COD))", P9_TA(2022)0248 (July 22, 2022), available at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0248_EN.html (last visit July 15, 2022).

僅提供一法律架構，許多的執行細節乃授權執委會另行訂定之，目前無法知悉。筆者乃借用貿易救濟案件之相關經驗，依邏輯討論可能的情狀，與未來執委會之作法並不必然相符。

一、 CBAM 之適用範圍

(一)CBAM 產品範圍

CBAM 產品範圍定於草案附件 I，執委會提案包括水泥、肥料、鋼鐵、鋁等四大類產品以及電力，不同產品所規範之溫室氣體種類亦有不同。

以鋼鐵而言，執委會所列產品包括海關稅則第72章以下幾乎所有基礎鋼鐵產品(除第7202節合金鐵與第7204節廢鐵外)，另外海關稅則第7301至7311節包括各類型鋼、鋼管、管件等鋼鐵下游產品，亦為 CBAM 管制對象。

理事會版本將 CBAM 產品進一步擴大，鋼鐵類新增第7326節其他鋼鐵製品。鋁製品方面，原執委會版本僅包括第7601至7609節，理事會版本則將剩下第7610至7616節等下游鋁製產品均納入，等於幾乎整個第76章產品均為 CBAM 產品。

歐洲議會版本並未更動執委會提案中鋁製產品範圍，卻大筆一揮，將第29章所有有機化學品與第39章所有塑膠製品全部納入 CBAM 管制範圍內。換言之，塑化產業上游如乙烯(Ethylene)、丙烯(Propylene)，至中游的對苯二甲酸(PTA)、乙二醇(EG)，乃至下游的各類塑膠用品，包括消費性產品如塑膠浴缸、餐桌等，全部受 CBAM 管制。

執委會於其影響評估報告中表示，CBAM 產品之選擇不僅考慮該產業的排碳比重，更要考慮行政成本以及正確計算排碳之可能性。執委會表示，原則上，CBAM 產品應以基礎原材料(basic material)為主，越下游的製程排碳量越少，但產品附加價值越高，基礎產品的碳成本隨著下游製程被「稀釋」，因而無法充份反應碳的市場價格。此外，技術上，每增加一道製程，排碳計算便多複雜一分，越往下游產品所使用的原輔料越多，涉及更多的供應商，許多生產要素歐盟 ETS 內甚且尚未建立可靠的排放係數，屆時連歐盟官方自己計算預設排碳量都有困難。此外還有連產品、下腳、產自不同製程之相同產品等問題未解，故執委會評估 CBAM 實施初期，應先以基礎產品、即製程較少、較單純者為主，暫不納入有機

化學品與塑膠類製品[7]，僅於草案第30(2)條規定執委會應於於2026年1月1日之前檢討是否擴張 CBAM 產品的範圍。理事會版本對此並無更動。

歐洲議會版本為強化減碳企圖，逕行納入有機化學品、塑膠製品、氫與氨產品[8]，歐洲議會版本第30(2)條則要求執委會應就有機化學品與聚合物(polymer)之排碳計算做出報告。歐洲議會版本第2(1a)條另規定，於2030年，所有適用 ETS 之產品均適用 CBAM。

本文文末以表格比較三個版本的產品範圍。如前所述，CBAM 最終立法仍有賴理事會與歐洲議會之談判，因此 CABM 產品範圍為何，仍是未定之天。判斷上，塑化類產品或可能因技術因素，不被納入第一波 CBAM 產品範圍中，但考量其排碳與國際貿易比重，將來勢難倖免。

我國實務上，依目前我國現行「溫室氣體減量及管理法」(以下簡稱「溫管法」)第16條，應進行溫室氣體排碳量盤查之業者，以具有環保署公告之排放源者為限。目前環保署公告第一批排放源，包括發電、鋼鐵、石油煉製、水泥、半導體、薄膜電晶體液晶顯示器以及全廠全年度化石燃料排碳量達2.5萬公噸二氧化碳當量以上者[9]，2020年共287間廠家完成查驗登錄[10]。

然而環保署所公告之第一批排放源與 CBAM 產品並非完全一致，例如肥料業並不在環保署所列排放源中。又例如於鋼鐵業中，環保署所列排放源包括一貫煉鋼鋼胚生產程序、電弧爐碳鋼鋼胚生產程序、電弧爐不銹鋼鋼胚生產程序、H 型鋼生產程序、不銹鋼熱軋鋼捲(板)生產程序等，但像碳鋼冷、熱軋鋼卷單軋程序、鍍鋅程序、製管(不鏽鋼與碳鋼)等下游產品生產程序均不在所列排放源中，而2020年完成查驗登錄的287間工廠中，也確實未見部分大型單軋廠與製管廠。但

7 The European Commission, "Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report", SWD(2021) 643 final (July 14, 2021), available at https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2021)643&lang=en (last visit July 14, 2022), at 68-82.

8 參歐洲議會新聞稿，https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1708656&t=e&l=en(最後造訪2022年7月15日)。

9 環保署，「第一批應盤查登錄溫室氣體排放量之排放源」，環署溫字第1040111710D 號公告(2016年1月7日)，參 https://oaout.epa.gov.tw/law/LawContent.aspx?id=GL006011 (最後造訪2022年7月15日)。

10 廠家名單請參 https://ghgregistry.epa.gov.tw/ghg_rwd/Main/asp/examine/109%E5%B9%B4%E5%BB%A0%E5%AE%B6%E5%90%8D%E5%96%AE.pdf (最後造訪2022年7月15日)。

在 CBAM 下，冷、熱軋、鍍鋅鋼捲、鋼管與鋼管配件等均為受管制對象，這意謂某些我國廠商可能未曾經過我國排碳量盤查，未來將直接面對歐盟 CBAM 的排碳量計算要求。

環保署已於2022年5月23日預告修正法規，將「全廠（場）化石燃料燃燒之直接溫室氣體年排放量及使用電力之間接溫室氣體年排放量合計達2.5萬公噸二氧化碳當量以上之製造業」列為第二批強制盤查量之排放源[11]，使用燃料較少、但用電量多的業者將被納入強制溫室氣體盤查中，但由於此一擴張範圍未特定產品或產業，因此與我國受 CBAM 影響之產業範圍有多少重疊，仍有待觀察。

(二)產品原產地

CBAM 原則上適用於原產自非歐盟國家之產品，附件 II 中冰島、列支敦士登、挪威、瑞士與若干歐盟國家海外屬地因已加入歐盟 ETS，因此其產品豁免於 CBAM。其他國家亦得與歐盟簽署協定，加入 ETS，其產品即得以豁免 CBAM(第2(5)條)。

(三)貿易行為

根據草案第2(1)條與第6(3)條，進口加工(inward processing)貿易中，倘進口產品為 CBAM 產品，且加工後產品最終進入歐盟市場(相當於進口)，則無論加工後產品是否為 CBAM 產品，進口加工商均必須就原進口產品進行 CBAM 申報。

反之，在出口加工再進口(outward processing)的情況下，草案第6(4)條規定，若該加工後再進口之產品為 CBAM 產品，則進口商只要申報境外加工製程之排碳量，不須申報原料(即原出口產品)之排碳量，蓋該原料原在歐盟內部製造，為 ETS 所涵蓋。

(四)微量交易

草案第2a 條豁免單筆價值小於150元之進口。此一規定為理事會版本所獨有，執委會提案與歐洲議會版本均無。

(五)反規避

理事會版本第27(2)條規範兩種規避型態：第一，變更產品物性使之落於

11 環保署，「第一批應盤查登錄溫室氣體排放量之排放源修正草案總說明」，參 https://enews.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=C30D8B44BDC78655 (最後造訪2022年7月15日)。

CBAM 產品範圍外；第二，將整筆交易切割使單筆進口金額低於150歐元門檻。具體程序上，第27(4)條規定，若成員國或某利害關係人發現，某 CBAM 產品與可疑規避的產品在二個月期間內，較前一年同期相比，數量有相當增減，得通知執委會啟動相應調查。

歐洲議會版本第27條則增列數項規避行為，包括：一、第三國政府對於廠商碳成本之補貼；二、第三國之碳稅費僅針對銷歐盟之產品課徵；三，將 CBAM 產品之再下游產品委外代工，以規避 CBAM 責任；四，透過豁免 CBAM 責任或是有較優惠 CBAM 待遇之第三國轉運；五，透過公司組織、生產或銷售渠道之重組，或採雙線生產、雙線銷售方式(dual production and dual sale)，規避 CBAM 責任。其中關於第五點規避型態，應是例如製造商採用兩條生產線，一條為低排碳產線，一條為高排碳產線，低排碳產線之產品專銷歐盟，以降低 CBAM 之財務給付。

歐洲議會版本中亦無「二個月期間內較前一年同期相比數量有相當增減」之規定，利害關係人只要發現有可疑規避情事，即可向執委會加以檢舉。

二、 CBAM 申報機制 (CBAM declaration)

(一)申報義務人(authorized declarant)

草案第5(1)條規定，設立於歐盟域內之進口商得為申報義務人(authorized declarant)，根據第5(1b)條、第14條與第17條，執委會應建立一資料庫做為中央登記窗口(central registry)，受理進口商之申請，申請案則轉由申請人所在成員國之主管機關審查，一成員國之核准(authorization)於其他成員國均有效。核准後申請人即於執委會之資料庫中建立 CBAM 帳號(CBAM account number)，以登錄其 CBAM 申報與憑證交易、抵用等事宜。

為核准申請，除一般性資料外，申請人尚必須提出以下資訊(第5(3)條與第17(1)條)：

(1) 聲明過去 5 年內無嚴重或累犯(serious infringements or repeated infringements)關務、稅務、市場競爭或其他有關其營業活動之刑事犯罪；

(2) 提供財務資訊(如過去 3 年財務報表)以證明足以履行 CBAM 之義務；

(3) 提供申請適用年度與次一年度預估之進口產品種類、數量與金額。

成立未滿二年之進口商，主管機關應(shall)命其提供擔保，擔保額度應相當於該進口商預期之 CBAM 給付金額，擔保於第二年抵用 CBAM 憑證後退還(第17(6)至17(8)條)。

此外，相較於執委會提案，理事會版本新增允許海關間接代理人(indirect representative)做為 CBAM 的申報義務人，倘進口商為未設立於歐盟域內者，則必須以間接代理人為申報義務人(第5(1)條與第5(1a)條)。

根據歐盟規則第952/2013號第18條規定，所謂「間接代理人」係以自己名義代理他人從事海關進口業務，間接代理人必須自行承擔歐盟之法律義務。實務上，「間接代理」多係當進口商為非歐盟公司時，委託歐盟貨代辦理進口通關事宜。

允許間接代理人為 CBAM 申報義務人之規定，將為歐盟進口商轉嫁 CBAM 義務開一扇門，歐盟買家可要求第三國出口商以間接代理的方式自辦進口，由出口商(透過間接代理人)直接負擔 CBAM 的申報與財務給付，歐盟買家只購買已清關之產品。

(二)CBAM 申報(CBAM declaration)程序

草案第6(1)條與第22(1)條規定，申報義務人應於每年5月31日前，申報前一年度進口產品之排碳量，並依該排碳量抵用其所持有之 CBAM 憑證。依第6(2)條，申報內容包括：

(1) 年度各產品別之進口數量，單位以公噸或百萬瓦小時(電力)表示；

(2) 進口產品所含排碳量(embedded emissions)，單位為每公噸產品之二氧化碳當量(CO2e emission，同樣以公噸表示)，或每小時百萬瓦二氧化碳當量；

(3) 應抵用之 CBAM 憑證數量(詳後述)。

申報義務人應確保所申報之排碳資料經查證(第8(1)條)。準此，申報義務人必須依附件 IV 保存所有申報相關資料，包括產品進口量、排碳量、製造/出口商之連絡資訊、排碳量查證報告等，且該資料(應特別指排碳量計算資料)必須詳細至足供查證人(verifier)依第18條進行查證，且足供歐盟主管機關依第19條進行複核(第7(4)條)。

根據草案第19條，主管機關得於申報當年後四年內就申報內容為複核，如發

現申報內容有誤，則就已抵用之 CBAM 憑證多退少補。

此外，第14a 條要求執委會另建立一資料庫供第三國之製造/出口商進行登記，依第10(1)條，製造/出口商得請求進行登記，登記後，製造/出口商負有以下義務(第10(5)條)：

(1) 依 CBAM 規則計算產品別之排碳量；

(2) 確保前款排碳量資料，依 CBAM 規則經第三方查證；

(3) 依附件 IV 要求保存相關資料暨查證報告4年。同樣，此等資料必須詳細至足供查證人進行查證，且足供歐盟主管機關進行複核(第10(6)條)。

第10(7)條規定，製造/出口商得將前揭排碳資料揭露(disclose)給 CBAM 申報義務人，使之得以履行 CBAM 申報義務。

實務上，排碳量計算必然是由製造/出口商為之，因此製造/出口商如何將排碳量資料「傳達」給申報義務人，使之得以進行 CBAM 申報，需要雙方特別安排。

最單純的模式應為：歐盟進口商擔任申報義務人，製造/出口商於每年5月31日提供產品別排碳量暨查證報告給進口商，以進行申報。但如前所述，CBAM 規則要求申報義務人保存「詳細排碳量計算資料」以供二次查證或官方複核，目前尚不清楚此處所要求的資料詳細程度為何，但若如現行的溫室氣體盤查報告書般，必須詳載產品之各生產要素投入量，則事涉製造/出口商之商業機密，殊難想像製造/出口商願意提供此等資料給其歐盟買方。

第二種模式則為製造/出口商依第10條規定，至執委會資料庫中建立帳戶，自行上傳產品排碳量，再將排碳量「揭露」給進口商以進行 CBAM 申報。在此模式下，製造/出口商必須獨立負擔歐盟法下的排碳量計算與查證義務，並且應保存資料，接受歐盟官方之複查。歐盟進口商則只負責依製造/出口商提供之資料為申報，並抵用 CBAM 憑證。

第三種模式如前所述，製造/出口商自辦進口，由間接代理人擔任 CBAM 報義務人，在此模式下，製造/出口商自行完成排碳量計算、查證、申報，且必須自行購買 CBAM 憑證並進行抵用，負擔 CBAM 下所有的法律義務與財務給付。

(三)CBAM 憑證(CBAM certificate)

草案第3條第(18)款定義，每張 CBAM 憑證得抵用一噸二氧化碳當量之排碳量。依第20條設計，CBAM 憑證之出賣方為各歐盟成員國，但所有 CBAM 交易應於執委會下之中央平台(central common platform)以統一程序進行；每張 CBAM 憑證有其獨立編碼，以便於資料庫中登錄每張憑證的價格與交易日期。

依第21條，CBAM 憑證價格為前一周歐盟 ETS 配額拍賣關盤價(closing price)之平均價格，若當周無拍賣價格，則取再前一周價格。執委會應於每周第一個工作日公告 CBAM 憑證價格，該價格於次一工作日生效直到下周的第一個工作日。

依第22(1)條，申報義務人必須於每年5月31日依其申報排碳量抵用足量的 CBAM 憑證。然而除申報時點外，申報義務人應於每季結束時，確保其所持有的 CBAM 憑證數量，足以涵蓋該年度已進口產品之約當排碳量(依預設排放值計算，詳後述)之百分之八十；倘執委會發現一申報義務人所持有 CBAM 憑證不足，應命其於一個月內補足之(第22(2)與(3)條)。

申報義務人得於每年6月30日前，要求主管機關依原價買回(re-purchase)其所持有、尚未抵用之 CBAM 憑證，但買回數量不得超過該申報義務人前一年度購買 CBAM 憑證數量之三分之一(第23條)。除此之外，CBAM 憑證不得轉賣或轉讓，因此並無次級市場。

再者，每年6月30日，執委會應(shall)註銷(cancel)申報義務人於大前年(year before the previous calendar year)購買、且尚未抵用之 CBAM 憑證，申報義務人將無法就這些被註銷的 CBAM 憑證獲取任何補償。

舉例言之，依上開規定，申報義務人於2022年購買之 CBAM 憑證，最多只能有兩次抵用的機會，即2023年與2024年之5月31日。如未抵用，且申報義務人未於2024年6月30日前要求主管機關買回，則該等未抵用之 CBAM 憑證將於2024年6月30日遭註銷。

此等設計應是為維持 CBAM 憑證價格之有效性，蓋 CBAM 憑證價格浮動，申報義務人本有動機於低價時大量購入，再慢慢抵用之。但因為有註銷機制，CBAM 憑證不能轉賣，僅能依原價要求官方買回，而且買回數量有限制，因此申報義務人不能囤積 CBAM 憑證。另一方面，法規又要求申報義務人經常性地維持

所持有 CBAM 憑證之數量，因此申報義務人亦不能僅在申報日前才一次性地大量採購 CBAM 憑證。此一制度設計乃要求申報義務人依實際交易時點購入 CBAM 憑證，盡可能壓縮申報義務人將 CBAM 憑證買賣做為財務操作的可能性。

(四)CBAM 憑證抵用之調整

申報義務人原則上應依「一噸排碳對一張 CBAM 憑證」的方式進行申報抵用，不過其最終抵用總數可再為以下兩項調整(第6(2)(c)條)。

(1) 於原產國已支付之碳價格(carbon price)：

根據第9條，申報義務人得主張以於產品原產國支付之碳價格(carbon price)，抵減其應抵用之 CBAM 憑證數量。根據第3條第(23)款定義，所謂「碳價格」係指於第三國就排碳量以稅賦或以 ETS 配額拍賣型態所為之金錢給付。得用以抵減 CBAM 給付之第三國碳價格必須是確實支付者，任何退還或補償均應扣除。

依第9.2與第9.3條，主張抵減之申報義務人應於申報次年後四年內，保存以下文件供歐盟官方複核：第一，CBAM 申報中之排碳量確實適用於所主張之原產國碳價格；第二，原產國碳價格退還或補償之證據，特別是原產國之相關法規；第三，碳價格實際支付之證明。該等文件尚必須由與申報義務人及原產國政府無關之獨立第三方簽核。

諸多執行細節均委由執委會另定規則(第9.4條)，其中較關鍵的議題，應是如何將第三國碳價格轉換為 CBAM 憑證抵用數量。蓋 CBAM 憑證所代表者為產品之排碳量，而且 CBAM 憑證價格浮動，因此第三國已支付之碳價格金額要如何換算成 CBAM 憑證數量，相當程度影響到利害關係方的財務操作。

舉例來說，若我國主管機關以每噸二氧化碳當量新臺幣300元計徵碳費，歐盟一年 ETS 配額均價為70歐元，另假設歐元對新臺幣匯率為1比30。

今我國製造商 A 生產一批產品，所含排碳量為1,000噸，A 於我國先支付碳費新臺幣300,000元，相當於10,000歐元。該批產品銷往歐盟進口商 B，B 於不同時點購入 CBAM 憑證，因此目前持有 CBAM 憑證80歐元者500張、50歐元者600張。針對進口產品1,000噸之排碳量，B 應抵用1,000張 CBAM 憑證，則 A 已於臺灣支付10,000歐元之碳費，應如何抵減之？

第一種方法是先計算應抵用 CBAM 憑證之所值金額，扣除第三國已納碳費，再減少應抵用之 CBAM 憑證。以本例而言，B 應抵用1,000張 CBAM 憑證，其最

低成本為(600張 * 50元 + 400張 * 80元) = 62,000歐元，抵減10,000元已支付之第三國碳費後，金額降為52,000元，B 可能可採(400張 * 50元 + 400張 * 80元)這樣的抵用組合，較原先組合節省200張 CBAM 憑證[12]。

第二種方法是將10,000歐元的抵減額，先換算成 CBAM 憑證量，再從1,000張應抵減之 CBAM 憑證總數中扣除，此時依哪一個價格進行換算，則有不同影響。例如以一年 ETS 配額均價70歐元換算，10,000歐元的抵減額相當於143張(10,000 / 70 = 143) CBAM 憑證，B 於是只要再抵用857張憑證，最低成本為(600 * 50 + 254 * 80) =50,560歐元。

以上屬於簡單的例示，申報義務人可能持有大量單價、有效期限不同的 CBAM 憑證，並且自不同碳費制度之國家進口不同產品，若再考慮匯率波動，計算上可能相當複雜，需精算以獲得最大利益。

此外，第三國碳價格抵減如排碳量計算，也會面臨分攤問題，例如前述例子中，我國製造商 A 同時生產 x 與 y 兩種產品，且為該兩種產品支付10,000歐元碳費，但僅 x 產品為 CBAM 產品，A 因此必須先在 x 與 y 之間分攤10,000歐元之碳費，方得使 B 主張抵減。

再者，碳價格結算差異可能也會造成抵減程序的爭議，例如若我國為每年12月31日結算碳費，則歐盟進口商於5月31日申報時，是否即不能主張抵減1月至5月未結算(未實際支付)之碳費呢？

(2) ETS 免費配額(fee allowance)之調整

CBAM 草案第31條另規定，CBAM 憑證之抵用總數，應依 ETS 免費配額之分配情形進比例下調，詳言之，歐盟廠商既然能取得免費的排碳配額，則進口產品亦不應負擔額外的碳成本，否則即歧視進口產品，違反 WTO 協定國民待遇規範。

依目前理事會草案，CBAM 產品所屬產業之 ETS 免費配額，應於2026年至2035年間遞減至零[13]，在未歸零之前，申報義務人之 CBAM 抵用總數應得到相對

12 又或者 B 是否得在52,000歐元的限度內，主張另外的 CBAM 憑證抵用組合？例如(240張 * 50元 + 500張 * 80元)，則總計抵用740張 CBAM 憑證，較原本1,000張抵用數相比節省260張。

13 The Council of the European Union, "Fit for 55 package Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU)

程度的減少。此一計算方法有待執委會另以規範定之。

三、 排碳量計算

排碳量計算預期是 CBAM 執行上最複雜的部分。目前歐盟 ETS 或其他國家類似的排碳量盤查機制均只要求「設施」(installation)層級或是「產線」(sub-installation)之排碳量計算。但在 CBAM 制度下，製造商必須計算出「產品別」(product type)的排碳量，甚且可能被要求計算至生產或銷售批次之排碳量。且因 CBAM 下，產品每一噸的排碳量都要計費，因此無論業者或主管機關勢必都會要求排碳量計算盡可能精準且無爭議，此誠為一大挑戰。

如前所述，CBAM 草案僅為法律架構，排碳量計算大量細節尚待執委會規定，以下依目前草案內容為說明。

(一)排碳量計算

CBAM 規則附件 III 所列排碳量計算公式如下：

$$SEE_g = \frac{AttrEm_g + EE_{InpMat}}{AL_g}$$

其中 SEEg 代表產品之特定所含排碳量(specific embedded emissions)，以二氧化碳當量表達。AttrEmg 則為可歸屬於該產品之排碳量(attributed emissions)；EEInpMat 則為生產該產品所投入材料(input material)之所含排碳量；ALg 則為該產品於該期間之產量。

此一公式可簡單描述為：一產品之特定排碳量以「二氧化碳當量/公噸產品」方式表達，其計算即該產品生產過程中所產生之排碳量，加計生產所投入材料之排碳量，除以該產品之產量。

此一公式看似簡潔明瞭，但具體操作起來未必如此。核心問題在於，CBAM 規則並未就所謂「產品別」(product type)進行定義，由於產品範圍之寬窄直接影響排碳量計算，因此可想見許多爭議將由此而生。

2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757 - General approach", 10796/22 (June 30, 2022), available at https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10796-2022-INIT/en/pdf (last visit July 15, 2022).

例如一業者同時擁有高爐與電爐產線，兩產線均得產出小鋼胚產品，則是否得將高爐產出之小鋼胚，與電爐產出之小鋼胚定義為不同類別產品，分別計算排碳？廠商得專以排碳較低之電爐小鋼胚出口歐盟，以降低 CBAM 財務給付？或者是此一行為即為歐洲議會版本上所欲防範之「雙重生產」(dual production)，屬於歐盟官方所不樂見之規避行為？

類似情形也可能發生在生產時間上，例如業者於上半年使用排放系數較高之重油為燃料，下半年升級設備，改用排放系數較低之天然氣為燃料，而銷歐盟產品集中在下半年，則業者是否得主張僅以下半年之排碳量做為 CBAM 申報基礎？

此外，若同一產線產出不同類別產品(如聯產品)，則涉及排碳量分攤問題，實務上，分攤方法往往必須依個別產品與製程之特性定之，難以預設單一標準，則歐盟主管機關如何確保所有業者之分攤均合理、公平，亦是執法上一大挑戰。

(二)直接排碳與間接排碳

於理事會版本中，AttrEmg(可歸屬於該產品之排碳量)僅包括「直接排碳」(direct emission)，即製造商於生產過程中，可控制製程所產生的排碳(第3條第(15)款定義)，相當於我國「溫室氣體排碳量盤查作業指引」所定義之範疇一排放[14]。範疇二「間接排碳」(即生產用電發電所產生之排放)則不在 CBAM 管制範圍內，舉重以明輕，範疇三之其他間接排碳，如產品運輸、管理活動所產生之排放，則更非 CBAM 所涵蓋。

$$AttrEm_g = DirEm$$

歐洲議會版本將間接排碳納入 CBAM 管制範圍中，其公式修改如下，Emel 應是指用電所產生之排碳量，Emel,exp 則是供給他方電力之排碳量。

$$Attr_g = DirEm + Em_{el} - Em_{el,exp}$$

應留意者，在歐盟 ETS 下，電力業者必須購買排碳配額以發電，因此歐盟製

14 環保署，「溫室氣體排碳量盤查作業指引」(2022年5月)，參 https://enews.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=9EBF0CDE110A6EC6 (最後造訪2022年7月15日)。

造商之電力成本原已反應電力之碳成本，若依理事會版本，進口產品不須就用電排碳負擔 CBAM 財務給付，則對於製鋁、鍍鋅等高耗電產品來說，進口產品將對歐盟本土產品具有優勢。

理事會版本不納入間接排碳，應仍是考量執行上的可行性，依規則第30(2)條，於2026年1月1日之前，執委會應就 CBAM 是否納入間接排碳向歐洲議會與理事會提出報告，並應評估是否可能依產品碳足跡(carbon footprint)法計算排碳量[15]。

(三)投入材料之排碳量

草案附件 III 另將產品區分為「簡單產品」(simple product)與「複雜產品」(complex product)，前者即其投入材料均不含任何排碳量者，即 EEInpMat 為零。反之，複雜產品之排碳量計算，必須計入其生產過程中(即所定義系統邊界(system boundary)內)所有投入材料之排碳量，其 EEInpMat 為：

$$EE_{ImpMat} = \sum_{i=1}^{n} M_i \cdot SEE_i$$

其中 Mi 為第 i 項投入材料之投入量，SEEi 為該項材料之所含排碳量。附件 III 第3項最後一句並規定，投入材料所含排碳量 SEEi，原則上應以該項材料製造商之實際直接排碳量為主，除非該材料製造商無法妥當計算排碳量。

此一材料排碳量之規定影響重大，換言之，不僅最終出口產品至歐盟之製造/出口商必須計算產品排碳量，上游原物料供應商亦必須計算排碳量，並提供下游買家，再上游之供應商亦如是；且不僅主要原料，輔料乃至耗材之供應商均有必要計算並提供排碳量，CBAM 之排碳量計算義務於是橫向、縱向上溯，涵蓋所有產業鍊上業者。

舉例而言，我國製造商 A 出口鍍鋅鋼管至歐盟，因此必須提供產品排碳量予其歐盟進口商，A 除了統計製管過程中的直接排碳外，尚需要其原料—鍍鋅鋼卷供應商 B 提供鍍鋅鋼卷生產過程之直接排碳，方能計算鋼管產品之排碳量。而 B 則需要再上游業者—鋅錠供應商 C 與冷軋鋼卷供應商 D 提供各自產品之排碳量，而 D 則需要熱軋鋼卷供應商 E 提供產品排碳量。

此一方法在邏輯上有其合理性，蓋鋼管產品所含排碳，絕大多數來自於煉鋼

15 碳足跡法(carbon footprint)即產品(或服務)於整個生命週期(life cycle)中直接與間接溫室氣體排放與移除量之加總，包括原物料開採、製造、運輸，一消費使用、廢棄處理、回收等所產生之排碳量。

與熱軋階段，製管製程本身排碳量所佔比例甚微，因此若不計入上游製程之實際排碳量，則鋼管之排碳量計算必然失真，且有劣幣趨逐良幣之可能。

例如依筆者所知，我國目前溫室氣體排放盤查實務中，投入材料所含排碳量之數據，多半依環保署或其他國際資料庫所提供之排放系數，僅有在少數情況下，受盤查業者才能取得上游業者之配合，獲得該上游業者產品之實際排碳量。若歐盟 CBAM 接受此一方法，則業者便有動機採購高排碳、低價格之原材料，再選用較低之係數計算排碳。

但在實務上，無邊無際地擴張排碳量計算義務必不可能，如何適當地「截斷」此一義務，仍頗費思量。

即便只看製造商與原材料供應商二間公司之間的關係，此等規定仍有許多問題待解，例如下游業者如何驗證上游業者所提供之排碳量正確？若上游業者從不出口歐盟，是否仍需要依 CBAM 規則計算排碳量？若上游業者不提供排碳量，下游業者是否因此受 CBAM 之懲罰？上游業者之排碳量計算是否需要經第三方查證？若上下游業者處於不同國家，又如何傳遞資訊、驗證資料之正確性？

若再考慮 CBAM 的申報時程，則問題更為複雜，為使歐盟進口商得於5月31日前完成申報，製造/出口商應早於此一期限完成成排碳量計算與查證，上游業者必須再提早完成其排碳量計算(倘不須查證)，而再上游業者又要更為提前，如此在商業實務上是否可能，令人質疑。

(四)排碳預設值(default value)

依草案第7(2)條與附件 III 第4.1項，CBAM 申報之排碳量原則上應為製造/出口商計算之實際排碳量，但若無法妥適決定實際排碳量，應依以下預設值(default value)計算之：

(1) 依該出口國之該產品之平均碳濃度(emission intensity)，加上人為加碼(mark-up)定之，該加碼數由執委會依最新可靠資料決定，並應考量 CBAM 機制運作之完整性；

(2) 若前述方法不可行，則依該產品別歐盟 ETS 下前「X」%污染嚴重工廠之平均排放濃度定之，「X」同樣由執委會參考最新資料與機制運作完整性定之。在原先執委會提案中，「X」值為 10。

預設值之決定應依最佳可得之實際數據(actual data; best available data)，

若無實際數據，可參考文獻。預設值應定期修正，並參考最新資訊，第三國得提供相關資料使歐盟決定預設值。此外，執委會應就廠商以廢氣或溫室氣體做投入材料此一情形，制定指引，以確保預設值設定正確(附件 III 第4項)。

歐洲議會版本則強化預設值對於不合作廠商之懲罰效果，預設值原則上應為該出口國之該產品別前10%污染嚴重工廠之平均排放濃度，加上人為加碼；若仍無法決定排碳量，則依該產品別歐盟 ETS 下前5%污染嚴重工廠之平均排放濃度定之。無論如何，預設值不應低於該業者可能之排碳量，以避免該業者因不配合申報而獲利。

四、 排碳量查證(verification)

依草案第8(1)條與第10(5)(b)條，申報義務人或已登記之製造/出口商應確保排碳量資料經第三方查證。第18(1)條之設計原則上是以現行歐盟 ETS 下之合格查證人做為 CBAM 查證人。根據 ETS 查證規則(Commission Regulation 2018/2067)，查證人應為法人，並應取得歐盟各成員國認證機構之認證(accreditation)。查證人之認證依產業活動有別，煉油、鋼鐵、水泥、造紙、航空等產業之查驗人需要個別認證之。此一產業活動別的查證人認證方法也會在 CBAM 中加以援用，因此我國業者必須依其產業尋找適當之查證人。

第18(2)條規定，除原本的 ETS 查證人外，歐盟各國認證機構也可以額外認證 CBAM 查證人，專供 CBAM 查證。歐洲議會版本刪除此一規定。

CBAM 排碳量查證之原則定於附件 V，查證旨在合理確認(reasonable assurance)廠商的排碳量計算並無「重大錯誤」(material misstatement)或是與 CBAM 規則「重大不一致」(material non-conformities)處(第1項第(b)款)。查證人到廠查證乃是原則(第1項第(c)款)。執委會將就何謂「重大」訂立門檻，如無規定，查證人應自行專業判斷之(第1項第(d)款)[16]。

依第2項，CBAM 查證報告應記載事項包括申報產品之產量、該工廠直接排碳之總量、分攤或歸屬排碳總量至申報產品的方法、其他非申報之產品、排碳與能源流之數量。若為「複雜產品」，查證報告還要記載投入材料之耗用量、各材料之排碳量以及各材料之供應商。查證告最後應記錄是否有「重大錯誤」或「重大

16 依 ETS 查證規則(Commission Regulation 2018/20672)第23條，就年度排碳量小於50萬噸之工廠而言，「重大」係指影響總申報排碳量5%以上者；就年度排碳量大於等於50萬噸之工廠而言，「重大」係指影響總申報排碳量2%以上者。

不一致」之處。

目前我國環保署認證之溫室氣體查驗機構共有7間(得查驗金屬製造業者僅6間)[17]，均為歐洲查驗機構之臺灣分支，其歐洲母公司或關聯公司有獲得 ETS 查驗人資格者，但這些在臺灣的查驗機構未來是否能取得 CBAM 查證人資格尚不確定。若無法聘用臺灣本地之查驗機構，則我國業者勢必得每年得千里迢迢自歐洲聘請查證人來臺，且若處於 CBAM 查證「旺季」(如每年3至4月)，該等費用必然相當高昂。

草案第18(3)條另授權執委會就查證人認證之相互認許(mutual recognition)、認證機購之同儕評估(peer evaluation)事項制定規則。此一規定乃是借用目前歐盟 ETS 下的查證制度，歐盟成員國之間應相互認許他國認證之查證人(ETS 查證規則第67條)，各國之認證機構則應對彼此為評估，以確保專業性(ETS 查證規則第65條)。此一制度如何適用至歐盟與非歐盟國家尚待觀察，

五、 過渡期(transitional period)設計

草案第32條規定，2023年1月1日至2025年12月31日為 CBAM 之過渡期(transitional period)。過渡期間內，申報義務人尚不必購買 CBAM 憑證，但應逐季申報產品之進口數量、所含排碳量、以及於原產國已支付之碳價（第35條）。各國海關應監測產品進口情形(第33.3條)，執委會也將定期就未履行申報義務之進口商，通知各會員國主管機關，使之得以向該等進口商裁罰(第35.4條)。

歐洲議會版本第36條則將此過渡期延長至2026年12月31日。

六、 組織

執委會提案中，CBAM 之運作主要由各成員國之主管機關(national competent authority)執行，執委會功能有限。理事會版本中，執委會功能擴大，包括1.訂定各項施行細則(第28、29條)；2.建立並管理第三國製造/出口商登記資料庫(第10條)；3.建立並管理申報義務人之登記資料庫(第14條與第16條)；4.監控是否有 CBAM 申報違法(第19條)；5.建立並管理 CBAM 憑證銷售之單一平台，管理 CBAM 憑證銷售記錄、接受 CBAM 憑證之抵用(第20至24條、第15條)；6.調查規避行為(第27條)；7.對 CBAM 機制之修改進行研究報告(第30條)。

歐洲議會版本中則於執委會下設立單一的歐盟 CBAM 主管機關(CBAM

17 詳參 https://ghgregistry.epa.gov.tw/ghg_rwd/Main/Check/_3/Check_3_2.

Authority)，以求管理上之效率，並且避免業者有 forum shopping 的空間[18]。在歐洲議會版本設計下，申報義務人統一由 CBAM 主管機關核准，CBAM 申報亦統一向 CBAM 主管機關為之。

歐洲議會版本另新增第27a 至27c 條，設立 CBAM 上訴機制，由執委會、理事會、歐洲議會各指派一名成員，組成上訴委員會(Board of Appeal；第27a(5)條)，審理針對 CBAM 主管機關處分(包括罰金、規避或排碳量計算)不服之上訴。任何利害關係人均得於處分後二個月內提出上訴(第27a(1)條)，上訴期間處分暫停生效(第27a(2)條)。上訴委員會得自為處分或是將處分發回 CBAM 主管機關(第27b(3)條)，利害關係人亦得就上訴委員會之決定再上訴至歐盟普通法院(General Court)或是歐洲法院(Court of Justice)(第27c 條)。

參、 貿易影響(代結論)

CBAM 為全球首創，對於國際貿易的具體影響仍需要時間觀察。可預想到的是，「排碳有價」之政策逐步落實後，所謂「碳成本」便不再只是 ESG 報告上的紙上文章，而將具體內化為業者之成本，損益表上的真金白銀，直接影響業者的生產與銷售行為。而且隨著歐盟限縮境內排碳總量且取銷免費 ETS 配額，ETS 配額價格(即 CBAM 憑證價格)必然逐步攀升，廠商若不想支付高昂的碳稅費，則必須加強對減碳之投資，此為魚與熊掌無法兼得之勢。

除碳成本本身外，CBAM 之實施也將對我國廠商造成額外的遵行成本，試分析如下。

一、 溫室氣體盤查與生產管理

首先，為遵循 CBAM，廠商必須能夠正確地計算並分攤排碳量，其方法符合歐盟之要求，並經得起第三方查證。這涉及以下三個要素。

第一，排碳盤查與查證之標準。我國目前溫室氣體排放盤查主要係依據 ISO 14064 標準，然而歐盟 ETS 關於排放量監測與申報機制(Monitoring and Reporting Regulation，MRR)並非基於 ISO 14064，倘未來 CBAM 沿用 ETS 方

18 參歐洲議會新聞稿，
https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1708656&t=e&l=en(最後造訪2022年7月15日)。

法，目前我國廠商已完成之排放量盤查未必能完全準用。

不同的盤查與查證標準就系統邊界設定、活動數據統計、排放系數選定、資料品質要求等均有不同，這不僅影響執行盤查與查證之行政成本，更可能導致所計算出來的排碳量有所差異，在過往總量管制角度下，此等差異(例如3%排放量差)或可忽略，然而一旦逐噸計價，此等差異乃具有相當重要的財務意義。

第二個要素是歐盟 CBAM 的執法強度，CBAM 新創期間，由於缺乏經驗，不確定概念無法定義，預期歐盟執法標準應較為寬鬆，不致於過度挑剔排碳量計算細節，以期盡可能使所有廠商配合提交資料，擴充其資料庫，這也是 CBAM 過渡期設置之目的。然而因為排碳量計算涉及具體的財務負擔，長期以往對廠商盤查與查證之管制必然愈見細密，且為避免規避與詐欺，歐盟官方必然收緊執法密度，業者所負擔之行政成本也相對應提高。

第三個要素則是廠商本身的系統健全度。如前所述，在 CBAM 下，廠商不僅要統計整廠整年度排碳量，還需要分攤或指認至特定產品別，若要進一步壓低排碳量，廠商還需要就產線、製程、客戶、原料來源、生產時間等條件，對於產量與活動數據(生產要素投入量)進行追溯與劃分，而且這些分攤、指認所依據之資料，必須能接受第三方查證。

更重要的是，未來廠商不僅要面對歐盟 CBAM，我國課徵碳費、其他國家採取類似 CBAM 措施均將要求廠商計算排碳，而且各國之標準可能各有不同。在此情況下，建立一套健全的生產管理系統，使盤查人得依各種標準撈取精準的投入與產出資料，以應付五花八門的排碳申報需求，乃是萬全之策，但對我國眾多中小企業亦是一大挑戰。

二、 貿易安排

除廠商了自身的排碳盤查以外，CBAM 之實施亦將影響廠商之間貿易的安排。

雖然 CBAM 採年度申報制，但歐盟進口商(若該進口商為申報義務人)為管理成本，恐無法接受製造/出口商直到申報期限前才提供排碳量資料。歐盟進口商勢必會要求進行若干安排，以確保製造/出口商之排碳量穩定且可預估。例如進口商要求製造/出口商以 CBAM 方法定期進行排碳盤查(甚至要查證)、更新排碳量資料，甚至可能要求製造/出口商就逐批產品提供排碳盤查(與查證)之保證。由於產品的

生產地點、製程、所用材料、甚至材料供應商都會影響產品排碳量計算，歐盟進口商將有動機盡可能去獲悉相關資訊，此與製造/出口商的商業機密有所衝突。

年結制的 CBAM 也會影響廠商間的訂價，排碳量、CBAM 憑證價格、原產國碳價格這三個要素在交易當下可能均不確定，交易雙方如何議價以分攤 CBAM 成本，需要特別安排；雙方也可於 CBAM 年度結算後，另以其他財務安排分攤 CBAM 成本，但這種安排也有可能被歐盟主管機關認為乃出口商不當補貼進口商、削弱 CBAM 之功能，屬於規避之一種。

以上考量如果放大到「製造/出口商—材料供應商」之關係時將更為複雜，如前所述，在 CBAM 下，下游產品之排碳量必須計入所用材料之排碳量，因此製造出口商同樣需要確認其材料供應商之排碳量穩定，材料交易之議價亦必須納入 CBAM 成本考量。

三、 國際影響

除了持續推動我國2050年淨零排碳政策以外[19]，為因應歐盟 CBAM，環保署已規畫於新修正《氣後變遷法》中實施碳費[20]，以求「肥水不落外人田」，將排碳收入留在國內。除此之外，我國也可以就排碳量盤查標準、查證人相互認許、我國排碳預設值等議題，與歐盟進行討論，以減輕我國廠商未來面對 CBAM 之負擔。

就國際多邊關係上，各國對歐盟 CBAM 的反應兩極，以中國、巴西、俄羅斯、印度等 BRIC 國家多持反對立場[21]，認為 CBAM 將減損開發中國家之貿易利益；近日 BRIC 高峰會宣言中，更明言反對「綠色貿易障礙」(green trade barriers)，認為該等措施違反 WTO 協定，並將防範氣候變遷的成本轉嫁至開發中國家[22]。

CBAM 之 WTO 適法性恐要另文分析，初步觀之，在 CBAM 立法過程中，歐盟官方著重 CBAM 是否因歧視進口產品、因而違反 GATT 第 III 條之國民待遇原則，因此就產品範圍、財務負擔之設計上，務求進口產品與歐盟本土產品負擔同

19 國發會等，「臺灣 2050 淨零排放 路徑及策略總說明」(2022年3月30日)，參 https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xNDc2Mi8yZGM3MWIwMC1iMWQxLTRhZWQtYWYwYS0wMjhmYzVjMjlmNjYucGRm&n=6Ie654GjMjA1MOa3qOmbtuaOkuaUvui3r%2BW%2BkeWPiuetlueVpee4veiqquaYji5wZGY%3D&icon=..pdf (最後造訪2022年7月15日)。

20 環保署，「溫室氣體減量及管理法修正草案總說明」，第十點，參 https://enews.epa.gov.tw/DisplayFile.aspx?FileID=26E59EF644F21D93 (最後造訪2022年7月15日)。

21 Joe Lo, "Emerging economies share 'grave concern' over EU plans for a carbon border tax", Climate Home News (April 9, 2021), https://www.climatechangenews.com/2021/04/09/emerging-economies-share-grave-concern-eu-plans-carbon-border-tax/ (last visit July 15, 2022).

22 XIV BRICS Summit Beijing Declaration (June 23, 2022), para. 54, available at https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202206/t20220623_10709037.html (last visit July 15, 2022).

樣的碳成本[23]。但出口國似亦可指訴 CBAM 違反其他 WTO 義務，例如 CBAM 要求進口商取得事先核准、要求進口商提出財力證明、預估進口量等措施，乃是對進口商之負擔，可能使進口商保守交易，產生貿易限制效果，因此違反 GATT 第 XI 條規定[24]，若此一指訴成立，則歐盟必須仰賴 GATT 第 XX 條之一般性例外，證明 CBAM 乃為保護環境之必要，且非對貿易造成的限制並非恣意。

另一方面，部分國家亦考慮跟進採取類似的碳邊境措施，例如加拿大[25]。美國國會中亦有類似提案[26]。

邏輯上，倘「排碳有價」形成國際共識，一個多邊的、統一的類 CBAM 協定，就排放量計算、查驗準則等技術性事項建立規則，各國相互承認標準，無疑較各國自行其事更有效率，廠商所負擔的遵循成本也較低。然而在達成該等共識之前，「碳與貿易」議題可能是新一波國際貿易的衝突點，例如歐盟與美國於2021年10月31日就雙邊鋼鋁貿易之共同聲明中，便將排碳與非市場經濟體之產能過剩並列為國際鋼鋁產業永續發展之重大議題，並表示將邀請志同道合(like-minded)的國家進行談判，其預想架構將限制高排碳、產能國剩國家之產品進口，亦將限制該等國家之投資[27]。

在此情勢，我國政府與產業均應留心國際相關議題之發展，以免遭排除於主要市場之外。

---

23 例如草案前言第27段，另見 The European Parliament, "European Parliament resolution of 10 March 2021 towards a WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism", para. 16, available at https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.html (last visit July 15, 2022).

24 相關法律見解可見 WTO Appellate Body Reports, Argentina – Import Measures, para. 5.217 ("Thus, in our view, not every condition or burden placed on importation or exportation will be inconsistent with Article XI, but only those that are limiting, that is, those that limit the importation or exportation of products. Moreover, this limitation need not be demonstrated by quantifying the effects of the measure at issue; rather, such limiting effects can be demonstrated through the design, architecture, and revealing structure of the measure at issue considered in its relevant context." (footnote omitted))

25 The Government of Canada, "Exploring Border Carbon Adjustments for Canada", https://www.canada.ca/en/department-finance/programs/consultations/2021/border-carbon-adjustments/exploring-border-carbon-adjustments-canada.html (last visit July 15, 2022).

26 Lisa Friedman, "Democrats Propose a Border Tax Based on Countries' Greenhouse Gas Emissions", New York Times, (July 19, 2021) https://www.nytimes.com/2021/07/19/climate/democrats-border-carbon-tax.html#:~:text=Under%20the%20Democratic%20proposal%2C%20a,%2C%20steel%2C%20iron%20and%20cement (last visit July 15, 2022).

27 EU-US Joint Statement (October 31, 2021), available at https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/october/tradoc_159890.pdf (last visit July 15, 2022)

附錄：CBAM 適用產品

「執」: 執委會版本

「理」: 理事會版本

「議」: 歐洲議會版本

56Cement 水泥

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	2523 10 00 – Cement clinkers	水泥熟料	Carbon dioxide
V	V	V	2523 21 00 – White Portland cement, whether or not artificially coloured	白水泥，不論是否人工著色	Carbon dioxide
V	V	V	2523 29 00 – Other Portland cement	其他卜特蘭水泥	Carbon dioxide
	V	V	2523 30 00 – Aluminous cement	鋁質水泥	Carbon dioxide
V	V	V	2523 90 00 – Other hydraulic cements	其他水硬性水泥	Carbon dioxide

Fertilisers 肥料

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	2808 00 00 – Nitric acid; sulphonitric acids	硝酸、磺硝酸	Carbon dioxide and nitrous oxide
V	V	V	2814 – Ammonia, anhydrous or in aqueous solution	無水氨（無水阿摩尼亞，液氨）、氨水溶液（阿摩尼亞溶液）	Carbon dioxide
V	V	V	2834 21 00 - Nitrates of potassium	鉀之硝酸鹽	Carbon dioxide and nitrous oxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	3102 – Mineral or chemical fertilisers, nitrogenous	礦物或化學氮肥	Carbon dioxide and nitrous oxide
V	V	V	3105 – Mineral or chemical fertilisers containing two or three of the fertilising elements nitrogen, phosphorus and potassium; other fertilisers; goods of this chapter in tablets or similar forms or in packages of a gross weight not exceeding 10 kg - Except: 3105 60 00 – Mineral or chemical fertilis-ers containing the two fertilising elements phos-phorus and po-tassium	礦物或化學肥料，含有兩或三種肥料要素氮、磷、鉀者、其他肥料、本章所載貨品屬錠劑或類似形狀或其包裝毛重不超過10公斤者 - 排除：礦物或化學肥料，含有兩種肥料要素磷及鉀者	Carbon dioxide and nitrous oxide

Iron and Steel 鋼鐵

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	72 – Iron and steel Except: 7202 – Ferro-alloys 7204 – Ferrous waste and	第72章鋼鐵全部 (含不鏽鋼) - 排除 7202 合金鐵 7204 鐵屬廢料及碎屑；重熔用廢鋼鐵鑄錠	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			scrap; remelting scrap ingots and steel		
V	V	V	7301- Sheet piling of iron or steel, whether or not drilled, punched or made from assembled elements; welded angles, shapes and sections, of iron or steel	不論已否鑽孔、衝孔或以元件組成之鋼板樁；經焊接之鋼鐵角、形及型	Carbon dioxide
V	V	V	7302 – Railway or tramway track construction material of iron or steel, the following: rails, check-rails and rack rails, switch blades, crossing frogs, point rods and other crossing pieces, sleepers (cross-ties), fish-plates, chairs, chair wedges, sole plates (base plates), rail clips, bedplates, ties and other material specialised for jointing or fixing rails	鐵道及電車道建軌鋼鐵材料：軌、護軌、齒軌、道岔尖軌、轍叉、尖軌拉桿及其他叉道段件、枕鐵、軌枕、魚尾板、軌座、軌座楔、底板、軌夾、座板、繫桿及其他連接或固定鐵軌之專用材料。	Carbon dioxide
V	V	V	7303 00 – Tubes, pipes and hollow profiles, of cast iron	鑄鐵製管及空心型	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	7304 – Tubes, pipes and hollow profiles, seamless, of iron (other than cast iron) or steel	鋼鐵製（鑄鐵除外）無縫管及空心型	Carbon dioxide
V	V	V	7305 – Other tubes and pipes (for example, welded, riveted or similarly closed), having circular cross-sections, the external diameter of which exceeds 406,4 mm, of iron or steel	其他鋼鐵管（如：焊接、鉚接或類似接合者），具圓橫斷面，其外徑超過４０６．４公釐者	Carbon dioxide
V	V	V	7306 – Other tubes, pipes and hollow profiles (for example, open seam or welded, riveted or similarly closed), of iron or steel	鋼鐵製之其他管及空心型（如：開縫或焊接、鉚接或類似接合者）	Carbon dioxide
V	V	V	7307 – Tube or pipe fittings (for example, couplings, elbows, sleeves), of iron or steel	鋼鐵製管子配件（如：接頭、肘管、套筒）	Carbon dioxide
V	V	V	7308 – Structures (excluding prefabricated buildings of heading 9406) and parts of structures (for example, bridges and	鋼鐵結構物（第９４０６節組合式建築物除外）及其零件（如：橋及橋體段、水閘、塔、格狀桅桿、屋頂、屋頂架、門窗及其框架及門檻、百葉窗、欄杆、柱）；鋼鐵製板、桿、角形、型、管及	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			bridge-sections, lock- gates, towers, lattice masts, roofs, roofing frameworks, doors and windows and their frames and thresholds for doors, shutters, balustrades, pillars and columns), of iron or steel; plates, rods, angles, shapes, sections, tubes and the like, prepared for use in structures, of iron or steel	類似品，已製作備結構物用者 •	
V	V	V	7309 – Reservoirs, tanks, vats and similar containers for any material (other than compressed or liquefied gas), of iron or steel, of a capacity exceeding 300 l, whether or not lined or heat-insulated, but not fitted with mechanical or thermal equipment	貯藏任何材料（壓縮或液化氣體除外）用之鋼鐵製貯器、容槽、大桶及類似容器，其容量超過３００公升，不論是否經襯裏或隔熱，但無機械或熱力設備者	Carbon dioxide
V	V	V	7310 – Tanks, casks, drums, cans, boxes and similar containers, for any material (other	貯藏任何材料（壓縮或液化氣體除外）用之鋼鐵製容槽、箱、圓桶、罐、盒及類似容器，其容量不超過３００公升，不論是否	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			than compressed or liquefied gas), of iron or steel, of a capacity not exceeding 300 l, whether or not lined or heat-insulated, but not fitted with mechanical or thermal equipment	經襯裏或隔熱，但無機械及熱力設備者	
V	V	V	7311 – Containers for compressed or liquefied gas, of iron or steel	供貯存壓縮或液化氣體用之鋼鐵製容器	Carbon dioxide
	V		7326 – Other articles of iron or steel	其他鋼鐵製品	Carbon dioxide

Aluminium 鋁

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
V	V	V	7601 – Unwrought aluminium	未經塑性加工鋁	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7603 – Aluminium powders and flakes	鋁粉及鱗片	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7604 – Aluminium bars, rods and profiles	鋁條、桿及型材	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7605 – Aluminium wire	鋁線	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7606 – Aluminium plates, sheets and strip, of a thickness exceeding 0,2 mm	鋁板、片及扁條，厚度超過 0 ． 2 公厘者	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7607 – Aluminium	鋁箔（不論是否印花或以	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			foil (whether or not printed or backed with paper, paper-board, plastics or similar backing materials) of a thickness (excluding any backing) not exceeding 0,2 mm	紙、紙板、塑膠或類似襯料襯墊者），其厚度（不包括襯物）不超過０．２公厘者	and perfluorocarbons
V	V	V	7608 – Aluminium tubes and pipes	鋁管	Carbon dioxide and perfluorocarbons
V	V	V	7609 00 00 – Aluminium tube or pipe fittings (for example, couplings, elbows, sleeves)	鋁製管配件（如：接頭、肘管、套管）	Carbon dioxide and perfluorocarbons
	V		7610 – Aluminium structures (excluding prefabricated buildings of heading 9406) and parts of structures (for example, bridges and bridge-sections, towers, lattice masts, roofs, roofing frameworks, doors and windows and their frames and thresholds for doors, balustrades, pillars and columns); aluminium plates, rods, profiles, tubes and	鋁製結構物（第９４０６節之組合式建築物除外）及其零件（例如：橋及橋體段、塔、格狀桅桿、屋頂、屋頂架、門、窗、及其框架及門檻、欄杆、柱）；鋁板、桿、型材、管及類似品，已製作備結構物用者	Carbon dioxide and perfluorocarbons

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			the like, prepared for use in structures		
	V		7611 00 00 – Aluminium reservoirs, tanks, vats and similar containers, for any material (other than compressed or liquefied gas), of a capacity exceeding 300 litres, whether or not lined or heat-insulated, but not fitted with mechanical or thermal equipment	鋁製貯器、容槽、桶及類似容器供貯存任何材料（不包括壓縮或液化氣），其容量超過３００公升，不論是否經襯裏或隔熱，但無機械或熱力設備者	Carbon dioxide and perfluorocarbons
	V		7612 – Aluminium casks, drums, cans, boxes and similar containers (including rigid or collapsible tubular containers), for any material (other than compressed or liquefied gas), of a capacity not exceeding 300 litres, whether or not lined or heat-insulated, but not fitted with mechanical or thermal equipment	鋁製箱、桶、罐、盒、及類似容器（包括堅固或可壓扁之管狀容器），供盛裝任何材料（不包括壓縮或液化氣）用者，其容量不超過３００公升，不論是否經襯裏或隔熱，但無機械或熱力設備者	Carbon dioxide and perfluorocarbons
	V		7613 00 00 – Aluminium containers for compressed or liquefied gas	供貯存壓縮或液化氣體用之鋁製容器	Carbon dioxide and perfluorocarbons
	V		7614 – Stranded	鋁製絞股線、纜、編帶及	Carbon dioxide

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
			wire, cables, plaited bands and the like, of aluminium, not electrically insulated	類似品，非電絕緣者	and perfluorocarbons
	V		7616 – Other articles of aluminium	其他鋁製品	Carbon dioxide and perfluorocarbons

Chemicals 化學品

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
		V	29 - Organic Chemicals	有機化學產品	Carbon dioxide
		V	2804 10 000 - Hydrogen	氫	Carbon dioxide
		V	2814 10 000 - Anhydrous amonia	無水氨（無水阿摩尼亞）	Carbon dioxide
		V	2814 20 00 - Amonia in aqueous solution	氨水溶液（阿摩尼亞溶液）	Carbon dioxide

Polymer 聚合物

執	理	議	CN code 歐盟稅則	我國稅則簡譯	Greenhouse Gas 溫室氣體
		V	39 - Plastics and articles thereof	塑膠及其製品	carbon dioxide and nitrous oxide

美商對臺灣投資之現狀、最新趨勢與展望

徐遵慈*

黃苡嵐*

綱要	
壹、前言 貳、美商對臺灣投資統計與產業別分析 一、美國對臺灣整體投資統計 二、美商對臺灣投資之產業別分析 參、美商在臺投資最新動向與重要投資案例 一、美商在臺投資之考量與最新動向 二、美商對臺灣投資之重要案例分析	肆、美國對臺灣投資環境之意見與關切 一、臺灣重點發展產業及獎勵措施 二、全球研發創新夥伴計畫 三、外國專業人才延攬及僱用法 伍、結語

壹、前言

近年美臺整體關係持續升溫，投資與貿易活動亦陸續創下新高，尤其在2018年美國前總統川普（Donald Trump）對中國產品課徵301關稅及實施出口與科技管制後，臺商與跨國企業紛紛調整產業供應鏈及投資策略，自此揭開美商擴大來臺投資的新局，也促使臺商加速赴美國投資布局。近年美商擴大投資臺灣，特別是在製造業與資訊及通訊傳播業上的投資特別受到重視，重要案例如美商科高（Google）、美光（Micron）、微軟（Microsoft）等來臺投資或加碼布局，臺商赴美投資則以鴻海集團、臺積電等科技產業赴美國投資最受關注。

美國為臺灣重要外資來源國之一，近年來美中貿易戰、新型冠狀病毒（Covid-19）疫情及兩岸關係等，皆為美商看待臺灣投資環境帶來影響與契機。值此臺美經貿關係友好穩固，臺灣或美國政府政策的走向與全球產業鏈的重組，有助於美國對臺灣投資之促進，惟美商對臺投資亦有水電穩定供應、勞工短缺等關切與隱憂，值得雙方政府重視。基此，本文以美商對臺灣投資之趨勢分析為主

* 中華經研究院臺灣東協研究中心主任。

* 中華經研究院臺灣東協研究中心輔佐研究員。

軸，將依序研析美商在臺投資動向與案例、美國對臺灣投資環境之意見與關切等議題，最後提出結語。

貳、美商對臺灣投資統計與產業別分析

2021年為近10年來美國對臺灣投資金額最高的一年，在美國投資臺灣產業上，製造業占有重要地位，但近年來資訊及通訊傳播業投資的增長亦不容忽視。以下探討美商對臺灣投資趨勢、重要投資案，及與臺灣對美國投資之比較。

一、 美國對臺灣整體投資統計

根據經濟部投資審議委員會的統計，檢視2012年至2021年間美國對臺灣投資之趨勢，2021年為10年間美國對臺灣投資金額最高的一年，核准投資金額達7億又464萬美元。如以10年間美國對臺灣投資的整體趨勢觀察，雖然各年波動極大，但大抵2015年後美國對臺投資持續增加，在2021年時創下新高， 突破70億美元。

需特別說明的是，部分美商企業會利用海外子公司、控股公司投資的方式在臺灣投資，因此統計資料中美國對臺灣的投資金額與件數甚至皆可能有所低估。實例如許多跨國企業將財務總部設在荷蘭，因此如2014年美光係以荷蘭子公司申請增資國內事業金士頓電子股份有限公司；同年威世通用（Vishay General Semiconductor Llc）亦係以荷蘭商 VISHAY DUTCH HOLDINGS B.V.申請匯入相當於約新臺幣 23.34億元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業臺灣威世光電股份有限公司，再經由該國內事業公開收購國內上櫃公司凌耀科技股份有限公司全部股權；2019年科高（Google）以英屬維京群島商 KOHL Holdings Limited 申請以新臺幣260億元增資特許投資顧問股份有限公司，因應集團拓展臺灣投資事業營業活動所需之資金需求，擴建廠房擴大既有資料中心之營運及增購設備。

圖 1 2012 至 2021 年經投審會核准美國對臺灣投資統計

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
件數	294	299	273	265	247	276	268	290	271	252
金額	404,61	582,71	147,97	131,91	141,65	214,75	265,45	361,64	261,42	704,64

註：部分美商以海外子公司或控股公司知名義進行投資，且投資金額不小，因此此處投資數據會小於一般認知中的美商投資金額。
資料來源：經濟部投資審議委員會、本研究整理。

在2011年至2021年近10年間，美國對臺灣投資占臺灣整體僑外人來臺投資之比例，在2013年約占臺灣整體僑外人投資之11.82%，占比最高，其後逐漸下滑。自2014年後，由於經核准來臺之日本、新加坡、香港、及歐洲之荷蘭、德國、英國等投資金額增加，因此美國投資占我國整體僑外人投資之比例降至3%以下，至2019年起始出現翻轉，至2021年時達到9.43%，為近10年間占比次高的年分。（參圖2）

圖 2 2012 至 2021 年美國占臺灣整體僑外人投資占比趨勢

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
美國對臺投資金額	405	583	148	132	142	215	265	362	261	705
僑外資對臺投資總額	5,55	4,93	5,77	4,79	11,0	7,51	11,4	11,1	9,14	7,47
美國對臺投資占比	7.29	11.8	2.56	2.75	1.29	2.86	2.32	3.23	2.85	9.43

資料來源：經濟部投資審議委員會、本研究整理。

美商積極來臺投資的同時，臺商近年亦積極赴美國投資，重要投資案例從電子產業到傳統產業皆有所涵蓋，前者如台塑公司、大成不銹鋼公司、豐群水產，後者如國巨、台積電、緯穎科技等，皆為近5年間經投審會核備且投資金額超過1億美元之重要對美國投資案。尤其台積電在2020年12月經核備投資3,000萬美元在美國亞利桑那州設立子公司最受矚目，台積電並申請以約34億6,999萬美元對前述美國投資事業增資，規劃於亞利桑那州鳳凰城設置一座12吋晶圓廠，預計2024年上半年開始量產，以滿足北美市場之需求。[1]

二、 美商對臺灣投資之產業別分析

觀察2017年至2021年間美國投資臺灣的產業類別，以投資件數分析，投資件數較多的產業別為製造業、批發及零售業、資訊及通訊傳播業，以及專業、科學及技術服務業。由於經濟部投審會的件數統計為「投資人初次投資之案件數」，因此可以看出，在2016年至2020年間美商主要新增投資案，皆落在上述四項產業別中。

在投資金額方面，製造業占有相當重要的地位，製造業投資大幅領先其他產業的情形在2020年以前非常明顯。在2017年及2019年時，製造業占美國整體對臺投資金額的比例更超過6成（參表1）。其中「電子零組件製造業」為美國對臺

1 本研究整理自2017年至2022年6月之經濟部投資審議委員會委員會議新聞稿。

灣投資最主要的製造業細項。近5年間，電子零組件製造業近5年來在製造業占比最高的一年落在2020年，占比達83.32%，投資金額約為6,876.2萬美元。當年度電子零組件製造業投資案包含有：美商蘋果電子臺灣分公司於獲准在龍園八路設立 MicroLED 新廠「龍三廠」， 並與臺灣 LED 磊晶龍頭晶電、面板大廠友達等共同投入新世代顯示器技術研發；[2]以及金士頓科技股份有限公司（Kingston Technology Corporation）以新臺幣17億8,164 萬元自群聯電子股份有限公司受讓取得金士頓電子股份有限公司股份等。

其次，批發及零售業亦是美國對臺灣投資的重要產業別之一， 2018年時批發及零售業占美國整體投資臺灣比例約31%，為近5年來美國對臺灣批發及零售業投資金額最高的一年。屬批發及零售業的好市多（Costco Wholesale International Inc.），在過去10年間幾乎各年度皆有在臺灣增資的紀錄。

值得注意的是，在2020年後資訊及通訊傳播業的投資金額大幅增加，尤其是2021年達3.67億美元，較2020年的5,544萬美元成長超過6倍。此類近年美商來臺投資重大案件，多為設立資料中心、人工智慧（Artificial Intelligence, AI）、雲端技術等之研發中心，與早期在臺灣投資以製造業為主的情形已大相逕庭。具體來說，2014年後，美光、科高、微軟、臉書（Facebook）、蘋果（Apple）等知名企業分別在臺灣增資或設立據點，其中科高自2014年起，陸續增資在臺灣設立資料中心，微軟亦在2020年在臺灣設立首座資料中心。此類軟體或資訊服務業投資目的，主要在運用臺灣先進技術、ICT 與半導體等科技產品的製造實力、臺灣工程師、臺灣政府對外商投資的政策支持及土地取得成本相對較低等，建立其亞洲科技中心。

表1　2017年-2021年美國投資臺灣產業別與占比

單位：千美元

		2017	2018	2019	2020	2021
農林漁牧業	金額	0	0	1,009	0	23
	件數	0	0	3	0	0
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.28%	0.00%	0.00%
礦業及土	金額	8	0	3	631	0

2 中央通訊社，2020年5月11日，「蘋果擴大投資臺灣 龍潭科學園區建新廠」，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005110093.aspx。

		2017	2018	2019	2020	2021
石採取業	件數	2	0	1	1	0
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.00%	0.24%	0.00%
製造業	金額	132,982	106,060	248,400	82,525	81,996
	件數	62	35	55	29	32
	金額百分比	61.92%	39.95%	68.69%	31.57%	11.64%
電力及燃氣供應業	金額	0	0	9	654	456
	件數	0	0	1	1	1
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.00%	0.25%	0.06%
用水供應及污染整治業	金額	0	943	0	1	0
	件數	0	0	0	1	0
	金額百分比	0.00%	0.36%	0.00%	0.00%	0.00%
營造業	金額	1,514	1,036	281	552	1,125
	件數	4	3	1	1	5
	金額百分比	0.70%	0.39%	0.08%	0.21%	0.16%
批發及零售業	金額	49,499	82,282	36,653	22,538	75,791
	件數	61	76	86	79	77
	金額百分比	23.05%	31.00%	10.14%	8.62%	10.76%
運輸及倉儲業	金額	7,754	1,239	456	8,768	17,359
	件數	0	6	1	3	0
	金額百分比	3.61%	0.47%	0.13%	3.35%	2.46%
住宿及餐飲業	金額	891	231	1,142	893	285
	件數	20	9	13	8	10
	金額百分比	0.42%	0.09%	0.32%	0.34%	0.04%
資訊及通訊傳播業	金額	6,909	30,062	5,745	55,442	367,071
	件數	45	52	38	38	40
	金額百分比	3.22%	11.32%	1.59%	21.21%	52.09%
金融及保險業	金額	6,216	25,459	35,771	63,978	54,829
	件數	21	25	23	35	33
	金額百分比	2.89%	9.59%	9.89%	24.47%	7.78%
不動產業	金額	2,438	1,537	4,929	9,060	55,053
	件數	7	11	9	5	3
	金額百分比	1.14%	0.58%	1.36%	3.47%	7.81%
專業、科學及技術	金額	5,019	14,018	22,051	13,835	40,819
	件數	41	38	39	56	43

		2017	2018	2019	2020	2021
服務業	金額百分比	2.34%	5.28%	6.10%	5.29%	5.79%
支援服務業	金額	1,113	964	4,745	1,126	9,288
	件數	3	5	7	2	3
	金額百分比	0.52%	0.36%	1.31%	0.43%	1.32%
公共行政及國防；強制性社會安全	金額	0	0	0	0	0
	件數	0	0	0	0	0
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
教育服務業	金額	0	41	40	881	125
	件數	0	4	3	4	2
	金額百分比	0.00%	0.02%	0.01%	0.34%	0.02%
醫療保健及社會工作服務業	金額	2	0	0	0	0
	件數	1	0	0	0	0
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
藝術、娛樂及休閒服務業	金額	413	76	413	484	30
	件數	8	2	10	6	1
	金額百分比	0.19%	0.03%	0.11%	0.19%	0.00%
其他服務業	金額	1	1,508	0	59	395
	件數	1	2	0	2	2
	金額百分比	0.00%	0.57%	0.00%	0.02%	0.06%
未分類	金額	0	0	0	0	0
	件數	0	0	0	0	0
	金額百分比	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
合計	金額	214,759	265,455	361,648	261,427	704,647
	件數	276	268	290	271	252
	金額百分比	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	

註：投資件數係計算投資人初次投資之案件數，投資金額則為初次投資金額與增資金額之加總；若干業別如出現投資件數為零，投資金額不為零之情形，表示該期間內僅有增資案件，無初次投資案件。

資料來源：經濟部投資審議委員會、本研究整理。

參、美商在臺投資最新動向與重要投資案例

一、 美商在臺投資之考量與最新動向

若探究影響美商對臺灣投資案件與趨勢變化之原因：首先，美中貿易戰可能

為其中因素之一，美中貿易戰加速了全球供應鏈的重組，而臺灣多年來致力於發展半導體與資通訊產業，並奠定深厚的技術能力，在臺灣美國商會《2020臺灣白皮書》中即提到，在美中互動現況下，美國政府可能迫切尋求在印度太平洋區域內的可靠夥伴，而臺灣相當適合擔任此一要角。同樣地，《2021臺灣白皮書》亦提及，臺灣產業的強項在於高附加價值製造業，特別是資訊與通訊科技產業，對來自美國等各國科技業而言，若想要分散在中國的生產風險，臺灣是相當理想的合作夥伴。[3]而全球科技諮詢與研究調查公司「國際數據資訊有限公司」(IDC)亦認為，美中貿易戰後，為因應關稅問題，科技公司開始把供應鏈分散在各國。而在貿易戰下，臺灣不只有研發能力，在新技術保密方面的意識亦佳，綜合研判下，因此成為外商投資的合適選擇，亦可視為美商蘋果在跨足 LED 產業時，選擇在臺灣投資的原因之一。

此外，臺灣的工程領域教育完善，並在教育系統先行引入了初階的工程、大數據、AI 等領域的基礎訓練，在人才方面具有優勢。另一方面，臺灣在智慧財產權、資安保護及產業彈性上具備相當條件。例如：中國於2017年通過國家安全相關法案，明令外國公司在中國境內設立公司、服務或研究中心時，研究資料必須存放於中國境內，且必須配合中國政府的存取要求，造成外資隱私上的考量。

此外， 中國為平息香港反政府抗爭，於2020年5月宣布制定「港區國安法」，並於2020年6月30日由中國全國人民代表大會常務委員會表決通過後正式施行。此項作為使科高、微軟、臉書及推特(Twitter)等美國科技公司，以維護言論自由為由，暫停處理香港執法機關索討用戶個資的要求，並表示若香港政府繼續進行其修改個人資料(私隱)條例，恐停止在香港的服務。而相較於中國，臺灣在相關隱私法規上相對自由，因此許多外資開始將研究中心等資源設置於臺灣。

另一方面，臺灣完整的軟硬體供應鏈，亦是吸引科高、微軟加碼在臺設立資料中心的因素之一，根據微軟全球雲端平臺 Azure 雲端硬體與基礎建設(Azure Hardware Systems and Infrastructure, AHSI)副總裁芮妮(Rani Borkar)表示，臺灣在硬體製造非常有名，也擁有專業技術人才庫，微軟在與各地生態鏈夥伴共同推動數位化創新時，臺灣亦是雲端伺服器供應鏈中很重要的一環。

再來，政府的政策支持亦是臺灣吸引美商的原因之一，2016年蔡英文總統上

3 Taiwan Business Topics, June 2021, “2021 Taiwan White Paper”. https://amcham.com.tw/wp-content/uploads/2021/06/June-2021-Taiwan-Business-TOPICS.pdf.

任後提倡的物聯網發展與「智慧機器」發展政策，並規劃在臺灣打造亞洲矽谷中心，而目前「亞洲．矽谷2.0推動方案」推動期程為2021年至2024年。在上述種種因素的影響下，吸引了臉書、亞馬遜（Amazon）、微軟與科高等國際大廠來臺投資。

此外，依據 IDC 全球研調機構顧能（Gartner）指出，Covid-19疫情讓企業界加速認知供應鏈調整的重要性，臺灣此次防疫表現佳，疫情後世界局勢變化，對臺灣將是利多，而疫情亦是使蘋果在2020年加碼投資臺灣的催化劑之一，而蘋果設廠僅是開始，外商將持續加大對臺灣的投資。然而，值得注意的是，隨著與Covid-19共存的趨勢在世界各國普遍進行，各國開始鬆綁出入境政策，相對之下，臺灣對於疫情的審慎態度反映在邊境措施上，使商務旅客在入境臺灣上較為不便，亦可能對外籍人才出入境造成困擾。臺灣目前雖已採取與病毒共存的模式，但在邊境管制、入境檢疫等規定仍較其他國家嚴格的情況下，對吸引外來投資、人才與學術交流等面向，皆可能產生衝擊。

根據臺灣美國商會公布的《2020臺灣白皮書》議題處理評價，共有13項議題獲得臺灣政府「完全解決」的評價，是25年來的最佳紀錄，已解決議題主要涵蓋金融、能源、智慧財產權保護及化粧品等領域。其中，在金融領域方面，金融監督管理委員會開放外國機構投資人得投資「指數投資證券 ETN」、放寬外國銀行在臺分行授資產之備抵呆帳及保證準備之提列等；經濟部則提出企業併購法修正草案。在能源領域方面，經濟部訂定用電大戶自行產生或購買再生能源之配套措施；在智慧財產權保護領域方面，司法院訂定「地方法院辦理營業秘密案件應行注意事項」；在化粧品領域方面，衛福部完成建置臺灣化粧品法規的線上英文課程，增加法規的透明度等。透過調適現行法規與國際接軌，應可吸引更多美商投資臺灣。

然而，兩岸的局勢、地緣政治風險也可能影響美商投資臺灣的決策，例如：2021年10月美商美光公司在日本投資興建 DRAM 新廠，據日本《工業新聞》報導，美光考量 DRAM 新廠的設廠地點原先也包含臺灣及新加坡，除考量臺灣地緣政治問題外，電力是否能穩定供應、臺灣未參與亞太經濟整合等，可能亦是其建廠選址考量的因素，在評估各種風險條件和供應商之間的合作後，最終決定落腳日本。

表2　2012年至2021年間美商投資臺灣動態整理

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
2012	美國地區自然人	製造業（其他化學製品製造業）	美國自然人32人申請以所持有美商GENETEX, INC.股份4,207,825 股，交換取得國內事業億康生物科技股份有限公司增資新股 10,115,604 股（每股面額新臺幣10元），從事經營生物技術服務及動植物用藥製造等業務。
2012	美國運通	金融及保險業（金融服務業）	美商美國運通國際股份有限公司申請匯入相當於新臺幣1,760,700,000元之等值外幣，增資國內投資事業臺灣美國運通國際股份有限公司，從事信用卡等業務。
2012	Hardinge Holdings	製造業（機械設備製造業）	荷蘭商 Hardinge Holdings B.V.申請以發行新股方式【發行新股 28,186,370 股（每股面額歐元 1 元）】，受讓取得美商 Hardinge Inc.持有之國內投資公司漢廷股份有限公司全數股份 10,375,000 股（每股面額新臺幣10元），計新臺幣 103,750,000 元，從事電國際貿易業、機械批發業等業務。[5]
2012	凱鵬華盈風險投資公司（KPCB Holdings, Inc.）	製造業（電子零組件製造業）	美商凱鵬華盈風險投資公司等34人申請以所持有之美商視頻科技股份有限公司306,574,654股，交換取得國內事業立景光電股份有限公司增資新股 6,689,183股（每股面額新臺幣10元），投資金額計新臺幣66,891,830元，從事電子零組件製造等業務。

4 投資產業別分類按行政院主計總處110年10月第11次修正之版本，並以當次投資之產業為分類基礎，參：https://mobile.stat.gov.tw/StandardIndustrialClassification.aspx。

5 此增資案件在經濟部投資審議委員會分區分業統計中屬荷蘭。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
2012	Intematix Corporation	製造業（電力設備及配備製造業）	美商 Intematix Corporation 申請匯入相當於新臺幣249,000,000元之等值外幣作為股本，增資國內投資事業英特明光能股份有限公司，從事照明設備製造等業務。
2012	奇異電器	金融及保險業（金融服務業）	美商奇異電器資本公司等2人申請匯入相當於新臺幣680,000,000元之等值外幣作為股本，增資國內投資事業奇異資融股份有限公司，從事應收帳款收買等業務。
2012	San Lotus Holding Inc.	金融及保險業（證券期貨及金融輔助業）	美商 San Lotus Holding Inc.申請匯入相當於新臺幣1,000,000,000元之等值外幣作為股本，投資國內現有事業綠林企管顧問股份有限公司，從事投資顧問等業務。
2012	Omni Stone Capital Inc.	批發及零售業	美商 Omni Stone Capital Inc.申請匯入相當於新臺幣1,700,000,000元之等值外幣作為股本，增資國內投資事業世界磁能股份有限公司，從事國際貿易等業務。
2012	CIT 集團	支援服務業（租賃業）	美商 CIT 集團公司申請匯入新臺幣582,913,500元等值之外幣作為股本，增資前經本會核准投資之臺灣美聯信租賃股份有限公司，從事租賃業等業務。
2012	美國德州儀器公司（Texas Instruments）	製造業（電子零組件製造業）	美商美國德州儀器公司等申請以投資德州儀器工業股份有限公司所得2011年可准結匯之股利新臺幣2,507,850,000元，增資前經經濟部投資審議委員會核准投資之德州儀器工業股份有限公司，從事生產電晶體、二極管、半導體線路

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			裝置等業務。
2012	輝煌有限公司（Water Holdings Corp.）	批發及零售業（批發業）	美商輝煌有限公司申請匯入相當於新臺幣 330,000,000元等值外幣作為股本，增資前經經濟部投資審議委員會核准投資之臺灣泰科消防保安服務股份有限公司，從事精密儀器批發等業務。
2012	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以其投資事業2012年可准結匯之股利新臺幣625,348,350元，增資前經經濟部投資審議委員會核准投資之好市多股份有限公司，從事批發業務。
2013	必丕志工業證券公司	批發及零售業（批發業）	美商必丕志工業證券公司申請匯入相當於 新臺幣2,518,635,000元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業臺灣志氯化學股份有限公司，從事經營基本化學材料批發業等業務。
2013	ROV Holding Inc.	製造業（金屬製品製造業）	美商 ROV Holding Inc.申請匯入相當於新臺幣1,622,500,000 元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業思倍創股份有限公司，從事經營金屬容器製造業務。
2013	Acadia Financial Inc.	不動產業（不動產經營及相關服務業）	美商 Acadia Financial Inc.申請匯入相當於新臺幣1,494,800,000元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業綠基國際開發有限公司，從事經營開發租售等業務。
2013	THE GAP, INC.	批發及零售業（零售業）	美商 THE GAP, INC.經營美國服裝飾品，該集團擁有 GAP、Banana Republic、Old Navy、Piperlime 等

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			品牌，申請匯入相當於新臺幣51,000,000元等值之外幣作為股本投資，投資設立臺灣蓋璞有限公司，預計將於2014年上半年在臺北開設臺灣首間旗艦店。
2013	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以投資好市多股份有限公司2012年盈餘計新臺幣617,752,300元，增資該國內事業，從事經營國際貿易等業務。
2014	泰科電子（TE Connectivity）	製造業（電腦、電子產品及光學製品製造業）	美商泰科電子公司申請匯入相當於新臺幣667,420,000元作為股本投資，增資國內事業臺灣安普股份有限公司，從事經營電腦及其週邊設備製造業等業務。
2014	美光	製造業（電子零組件製造業）	荷蘭商美光股份有限公司申請匯入相當於新臺幣444,397,260元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業金士頓電子股份有限公司，從事經營電子零組件製造等業務。[6]
2014	威世通用	製造業（電子零組件製造業）	荷蘭商 VISHAY DUTCH HOLDINGS B.V.申請匯入相當於新臺幣2,333,600,000 元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業臺灣威世光電股份有限公司，再經由該國內事業公開收購國內上櫃公司凌耀科技股份有限公司全部股權，從事經營電子零組件製造等業務。[7]
2014	美國杜邦	製造業（其他化學製品製造業）	美商杜邦德拉瓦紡織與室內飾材有限公司申請以國內事業臺灣杜邦鈦科技股份

6 此增資案件在經濟部投資審議委員會分區分業統計中屬荷蘭。

7 此增資案件在經濟部投資審議委員會分區分業統計中屬荷蘭。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			有限公司2013年盈餘及資本公積共計新臺幣 706,616,000元等值之外幣作為股本投資，增資同一國內事業，從事經營化學產品銷售業務。
2014	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以國內事業好市多股份有限公司2013年盈餘新臺幣 891,571,450 元等值之外幣作為股本投資，增資同一國內事業，從事經營國際貿易等業務。
2014	科高	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	英屬維京群島商 KOHL Holdings Limited 申請匯入相當於新臺幣 2,114,778,700 元等值之外幣作為股本投資，增資國內事業特許投資顧問股份有限公司，從事經營資訊軟體服務等業務，[8]Google 彰濱工業區大型資料中心確定加碼投資。
2015~2018	默沙東藥廠（Merck & Co.）	製造業（藥品製造業）	2015年起近三年在臺投資臨床試驗共計18億新臺幣，其中免疫療法就占15億元，且相關經費呈現成長趨勢。
2015	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以國內投資事業好市多股份有限公司2014年度盈餘新臺幣1,027,465,450元增資同一國內事業，從事經營糧商業等業務。
2015~2020	臉書	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	- 2015年起在臺灣設立據點，後不斷增在臺員工數，2019年4月啟用位於臺北南山廣場的新辦公室。 - 2017年 Made by Taiwan 啟動。 - 2020年12月宣布展開共創新數位臺灣計畫，加碼線上商務工具及資源、推

8 此增資案件在經濟部投資審議委員會分區分業統計中屬加勒比海英國屬地。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			出的 Messenger API（應用程式介面），並開設 Instagram 學院。
2016	美國地區自然人	製造業（藥品及醫用化學製品製造業）	美國地區自然人等申請匯入相當於新臺幣 5億9,456萬8,500元等值之外幣作為股本，用以認購華瑞生技醫藥股份有限公司增資股份，從事生物技術服務業等業務。
2016	美光	製造業（電子零組件製造業）	美光與南亞科策略合作案：荷蘭商（MICRON TECHNOLOGY B.V.）申請匯入相當於新臺幣 287 億 8,557 萬 2,280 元等值之外幣，增資臺灣美光半導體股份有限公司（以下簡稱臺灣美光公司），再透過臺灣美光公司向國內銀行借款約新臺幣800億元，依企業併購法取得國內上市公司華亞科技股份有限公司 100%股權。南亞科技股份有限公司以所取得之新臺幣314億5,700萬元，投資美國美光科技股份有限公司，成為該公司最主要股東，達到南亞科技與美光科技雙贏的局面，更進一步強化與美光科技的策略夥伴關係。
2016	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以投資好市多股份有限公司股利新臺幣8億6,680 萬 6,050元再投資該公司，從事經營國際貿易等業務。
2017	麥當勞（Mcdonald’s Restaurant Operations Inc.）	住宿及餐飲業（餐飲業）	美商麥當勞餐飲管理公司申請將所持有臺灣麥當勞餐廳股份有限 公司股份，轉讓予國內事業德昱股份有限公司。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
2017	PPG 工業公司（PPG Industries Inc.）	製造業（化學材料及肥料製造業）	美商 PPG 工業公司申請匯入美金1億元，受讓取得臺灣志氣化學股份有限公司部份股份，從事經營基本化學材料製造業等業務。
2017	蘋果	製造業（電子零組件製造業）	2017年7月蘋果收購量子薄膜（Quantum Film）相機感測器的研發公司美商量宏科技（InVisage Technologies），跨足量子薄膜技術。
2017	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以盈餘新臺幣 7 億 9,943 萬 8,200 元，增資國內事業好市多股份有限公司之股權（實行後持股比例約 55%），從事經營綜合零售業等業務。
2017	科高	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	英商（Google Engineering UK Holdings Limited）申請匯入相當於新臺幣331 億 5,400萬元等值之外幣，增資國內事業臺灣科高工程有限公司（實行後持股比例 100%），做為購買宏達國際電子股份有限公司部分智慧手機團隊、特定之相關資產等交易案之買賣價金。
2018	亞馬遜網路服務有限公司	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	美商 A100 ROW,INC.申請匯入相當於新臺幣3億210萬元等值之外幣，增資國內事業臺灣亞馬遜網路服務有限公司，從事經營電子資訊供應服務業等業務。
2018	威世通用	製造業（電子零組件製造業）	美商威世通用器材有限公司申請以約美金5,500萬元，投資國內事業臺灣通用器材股份有限公司，從事經營生產及銷售電子組件等業務。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
2018	好市多	批發及零售業	美商好市多國際公司申請以投資好市多股份有限公司2017年股利新臺幣14 億7,960 萬 8,900 元轉增資該公司（實行後持股比例55%），從事批發零售業等業務。
2019	高通半導體（Qualcomm）	製造業（電子零組件製造業）	美商 QGT INTERNATIONAL, INC. 申請匯入新臺幣23億1,502萬5,000元投資設立高通半導體有限公司（實行後持股比例100%），從事電子零組件製造業、非破壞檢測業等業務。
2019	科高	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	英屬維京群島商 KOHL Holdings Limited 申請以新臺幣260億元增資特許投資顧問股份有限公司，因應集團拓展臺灣投資事業營業活動所需之資金需求，擴建廠房擴大既有資料中心之營運及增購設備。[9]
2019	璞真能源（Pure Current）	製造業（電力設備及配備製造業）	美商 Pure Current , Inc.申請以新臺幣15 億元投資設立璞真能源股份有限公司，主要從事氫能燃料電池製造。
2019	科奈傑科技（Kinestral Technologies Inc.）	製造業（非金屬礦物製品製造業）	科奈傑科技股份有限公司增資新臺幣7億9,071萬3,600元，從事其他玻璃及其製品製造業。
2019	美光	製造業（電子零組件製造業）	2019年美光加碼投資臺灣，興建 A3及A5二座晶圓廠。此次擴建案，規劃在目前中科廠旁，興建二座晶圓廠。
2020	蘋果	製造業（電子零組件製造業）	美商蘋果電子臺灣分公司於2020年2月18日獲准在龍園八路設立 MicroLED 新

9 此增資案件在經濟部投資審議委員會分區分業統計中屬加勒比海英國屬地。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			廠「龍三廠」，[10]並與臺灣 LED 磊晶龍頭晶電、面板大廠友達等共同投入新世代顯示器技術研發。
2020	亞馬遜網路服務有限公司	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	美商 A100 ROW, INC.以新臺幣1億6,500萬元增資臺灣亞馬遜網路服務有限公司，經營資料處理、網站代管及相關服務業，投資後持股比例100%。
2020	金士頓科技股份有限公司	製造業（電子零組件製造業）	金士頓科技股份有限公司以新臺幣17億8,164 萬元自群聯電子股份有限公司受讓取得金士頓電子股份有限公司股份（實行後持股比率 72.80%），主要從事研究、設計、開發及銷售 eMCP、eMMC 相關崁入式記憶體等業務。
2020	科高	出版影音及資通訊業（資訊服務業）	科高原已有彰濱（2013）跟臺南（2019）兩座資料中心，2020年9月宣布在雲林成立第三座資料中心。
2020	微軟	出版影音及資通訊業（電腦程式設計、諮詢及相關服務業）	2020年10月宣布建立臺灣首個雲端資料中心，投資金額約 13 億美元，打造臺灣成為全球第 66 個雲端資料中心區域。
2021	美光	製造業（電子零組件製造業）	2021美光強調未來持續加碼投資臺灣，A3廠正式啟用，並將持續擴編人力與規模。同時，美光也持續在臺灣進行先進製程生產，並擴大與臺灣廠商合作，例如美光在臺中廠區量產1α 製程記憶體，已導入宏碁系統中。
2021	英特格（Entegris）	製造業（電子零組件製造業）	2020年底宣布投資高雄，2021年路竹科學園區廠動工，預計2022年底完工

10 中央通訊社，2020 年 5 月 11 日，「蘋果擴大投資臺灣 龍潭科學園區建新廠」，https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202005110093.aspx。

年分	公司名稱	投資產業別[4]	投資規模與資訊
			投產，總佔地約60,000平方公尺，樓板面積約37,000平方公尺，未來5年將共投資60億美元。

註：上述美商投資或增資案件中，部分美商企業利用海外子公司、控股公司投資之方式在臺灣投資，在經濟部投資審議委員會的統計資料中不屬於美商投資案件，然於相關新聞報導中仍屬美商投資範圍，本研究在此處亦歸列為美商投資案件，以清楚呈現美商投資案例。
資料來源：經濟部投資審議委員會與各新聞報導、本研究整理。

二、 美商對臺灣投資之重要案例分析

根據經濟部投資業務處外商來臺投資主要廠商案例中，美光、科高、微軟、3M、金士頓科技、美商雅奇、愛維德科技、安肽生技公司（AnaSpecInc.）、美商超微（Supermicro）及 Garrett Popcorn 等皆屬美商在臺投資之重要案例。

1. 美光

美光為全球半導體技術領導業者，1997年美光科技在臺北成立銷售與技術服務據點，並持續擴大在臺投資。2008年，美光科技透過購買華亞科技部分股權及與臺塑集團旗下南亞科合資經營，正式在臺投入生產；2013年美光併購爾必達與瑞晶電子，成立臺灣分公司；2016年美光買下華亞科全數股權，使美光一舉躍升為在臺灣雇用員工人數最多的外資企業；2017年美光標得達鴻先進科技資產，作為在臺灣後段製程的生產基地，並在臺灣設立 DRAM 卓越中心；2018年於臺中科學園區建立3D DRAM 封測廠；2019年持續擴建臺中廠，擴大臺灣 DRAM 卓越中心營運規模。對於臺灣美光的未來發展，在人工智慧、機器學習、5G 及自駕車等新興產業蓬勃發展下，將可為記憶體產業帶來至少10至20年的成長動能，其中物聯網、5G 及自駕車等發展商機，更是美光科技將積極搶占的目標市場。

2. 3M

1969年3M 在臺灣成立子公司—「臺灣明尼蘇達礦業製造股份有限公司」（簡稱3M 臺灣）。針對光學產品，3M 在臺南科學工業園區投資「臺灣明尼蘇達光電股份有限公司」，而 OCA 觸控光學膠、菜瓜布、膠帶等則在楊梅廠生產。在2011年，3M 臺灣獲得總部全力支持，在臺灣建置亞洲第一座符合綠建築設計理念的研發中心。在未來發展方面，3M 臺灣期待與政府建立更緊密的夥伴關係，有更多機會參與重大建設項目，例如：半導體、精緻農業、智慧製造、綠能環保

等領域，透過試驗場域（test bed）的方式，逐步形成商業模式，並拓展國際市場。

3. 金士頓科技

為拓展亞太新興市場及看好亞太資訊產業市場的發展潛力，遠東金士頓科技公司於1997年成立於臺灣新竹科學園區。成立初期以製造為主，隨後在2000年，加州總公司將亞太業務暨行銷總部遷移至臺灣，陸續在亞太各區設立業務行銷處，同時也將重點研發專案移轉至臺灣，目前員工總數達650多人。

在業務區隔上，美國母公司專注於經營策略方向的制定、市場與各個晶圓廠動向的掌握並負責歐洲、北美及拉丁美洲的銷售業務。臺灣除接受總公司的指令外，由於地理位置鄰近 NAND Flash 控制器、亞太區晶圓廠及新興市場，因此具有產業上下垂直整合能力，做為與晶圓廠夥伴間的無時差溝通媒介、並與控制器廠商共同開發新技術，擔負亞太營運中心的角色，遠東金士頓被定位為新技術發展及亞太營運管理中心，並肩負著業務銷售、產品研發、新產品及製程導入、生產技術移轉、自動化、製程改善及客戶服務中心等任務；業務銷售範圍遍及臺灣、中國、香港、印度、越南、日本、韓國、新加坡、馬來西亞、泰國、巴基斯坦、斯里蘭卡、印尼、菲律賓、澳洲、紐西蘭等亞太地區。

4. 微軟

臺灣微軟於1989年成立，透過產官學合作不斷推動創新與發展，已累積超過2,400位合作夥伴一起推動人工智慧 AI、雲端及數位轉型。2016年微軟成立亞洲第一座物聯網創新中心，即落腳於臺灣，與臺灣合作夥伴組成物聯網國際隊，透過臺灣本地夥伴與國際商業客戶的媒合，加速物聯網應用的串聯與落地，並同時導入 AI、雲端技術，創造新的商業模式。

2020年10月，微軟宣布建立臺灣首個雲端資料中心，投資金額約 13 億美元，並宣布投資數位臺灣4大計畫，包括：設立資料中心、增設雲端硬體團隊、發動產業生態系、注入國際資安資源等，為微軟在臺灣至今最大投資案，預計將可在2024年前為臺灣帶來超過新臺幣3,000億元的經濟產值、創造超過3萬個工作機會。

其中，在資料中心方面，微軟將臺灣納為其全球超過60多個資料中心區域，在臺灣設立首座 Azure 資料中心區域，提升臺灣於國際雲網絡的地位。其次，微

軟在臺設立「Azure 雲端硬體與基礎建設團隊」，將臺灣作為亞洲營運中心，設計適用人工智慧、物聯網與邊緣運算解決方案的先進雲端軟硬體基礎建設，提供微軟全球資料中心使用，拉抬臺灣在全球伺服器供應鏈中的重要性。再者，在發動夥伴生態系方面，微軟與資通訊夥伴合作，帶領各產業透過5G 與人工智慧物聯網進行數位轉型。最後，微軟將注入國際級資安資源，守護臺灣產業鏈等，全面加速臺灣產業數位轉型，並承諾將在4年內為臺灣培育超過20萬產業數位人才，全面提升臺灣科技強度，並打造臺灣成為「亞洲數位轉型中樞」。

5. 科高

臺灣目前為科高總部以外首座且最大的全球硬體研發基地，2011年時科高在臺灣設立了 Chrome 研發中心，隨著科高開始致力發展硬體事業，Nest 智慧家居、HTC 手機研發、FitBit 行動裝置這些原本就在臺灣深度佈局的團隊陸續加入，因此臺灣成為全球最重要、占主導性地位的研發據點。臺灣也是科高的全球基礎網路建設樞紐，為科高亞太區全球資料中心的設置地點。

2011年9月，科高宣布購入臺灣彰化縣 15 公頃土地，並計劃興建其在亞洲的第一座資料中心。在 2013 年 12 月，科高宣布投資總額達 6 億美元的資料中心正式啟用。2019年，科高在臺南科技工業園區購地，向經濟部投資審議委員會申請以新臺幣260億元增資在臺「特許投資顧問股份有限公司」，成立第二資料中心，[11]並於2020年9月宣布在雲林成立第三座資料中心。

2021年科高的智慧臺灣計畫，主要在三大面向擴展在臺灣的營運規模，包含：硬體研發、全球基礎網路建設樞紐及吸引海外人才等。目前科高已經在臺灣設有6個辦公據點，並將於2023年在板橋遠東通訊園區設立新辦公大樓。

6. 蘋果

與其他美商案例不同，蘋果投資臺灣的資訊多不公開，因此藉由新聞揭露，可知蘋果電子臺灣分公司主要研究、設計、開發、製造及銷售低溫多晶矽整合型面板顯示器及氧化物半導體面板顯示器。2017年，蘋果收購量宏科技，取得量子薄膜技術，並於2018年6月在新竹科學園區登記設立工廠，之後新增量子薄膜影像感光元件產品線。

---

11 自由時報，2020年11月23日，「〈財經週報-外資投資臺灣〉投資臺灣不手軟 Google 建第三座資料中心」，https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1414454。

2020年2月18日蘋果獲准在桃園龍園八路設立龍三廠，該廠位於龍潭科學園區二期開發區內，整個二期用地共30.83公頃，以新世代的顯示技術 Mini LED 與 Micro LED 為主要業務，投資初期陸續完成新世代顯示器技術研發與生產線，並和晶電與友達共同合作，顯示器供 iPhone、iPad 等硬體使用。

肆、美國對臺灣投資環境之意見與關切

根據美國國務院於2021年7月發布的《2021年度投資環境報告》(2021 Investment Climate Statements)，臺灣企業及外國投資者都將臺灣視為重要投資布局的選項，以避開區域貿易摩擦所造成潛在供應鏈中斷的影響，臺灣在先進技術、數位產業、傳統製造和服務產業等廣泛領域都吸引了來自美國的投資。在報告中亦提到，臺灣美國商會（AmCham Taiwan）定期與臺灣的行政院國家發展委員會（國發會）等臺灣機構會面，以加速改善與解決臺灣美國商會年度白皮書中強調之議題。[12]

透過臺灣美國商會每年度《臺灣白皮書》中的具體建議，可了解美國企業的需求，而臺灣政府對這些需求的回應，亦是判斷臺灣經商環境對美商吸引力的關鍵指標之一。臺灣美國商會所提之白皮書，內容涉及農業化學、銀行、資產管理、資本市場、化學品製造、脊骨神經醫學、化粧品、能源、人力資源、基礎建設與工程設計、保險、智慧財產權與授權、醫療器材、製藥、私募基金、公共衛生、數位經濟、零售、永續發展、人才循環與外籍專業人才、稅務、科技、電信及媒體、菸品、交通運輸與物流、旅遊與觀光等範圍。

統整近年來臺灣美國商會之《臺灣白皮書》，可看出與美國國務院《投資環境報告》中對臺灣投資環境關切之議題有許多相同之處。首先，《臺灣白皮書》中最主要關切的議題落在能源供給、法規制定及外國專業人才等，其中臺灣在能源政策上強調廢核與減碳目標同時進行，但隨著臺灣本土企業擴張、回流臺灣的企業增加及吸引更多外國企業投資，用電量高的製造業者仍質疑臺灣政府的再生能源政策。美國商會能源委員會在《2020年臺灣白皮書》中即述及：「降低燃煤、核能發電依賴度的步調，遠比我們提高新然氣、再生能源發電量的速度要快，在某些情況是不可逆的。」

12 U.S. Department of State, 2021, “2021 Investment Climate Statements: Taiwan”. https://www.state.gov/reports/2021-investment-climate-statements/taiwan/

能源委員會在白皮書中呼籲臺灣政府應針對再生能源提出更詳盡的發展計畫，並定期與業界開會。相同地，在美國國務院《2021年度投資環境報告》中亦提到，臺灣計劃在2025年前逐步淘汰核電並增加天然氣和可再生能源的使用，企業界對臺灣長期能源政策的可行性提出了質疑。

此外，在法規制定方面，行政程序法改革為臺灣美國商會所關切的議題，而臺灣亦在2016年底延長新的規定或修訂現行法規時的公眾評論期至60天，[13]並建立使用便利的網站，來追蹤研議中的法規修訂內容及提供評論，[14]臺灣美國商會也認為此項措施大幅改善臺灣的經商環境。然而，在美國國務院的報告中認為，此一新規定並未得到一致性的應用。並在報告中提到，若能通過有關外國投資法規的修正案，將有助於簡化投資報告和審議的程序，從而促進對臺投資。

再者，在外國專業人才的議題上，2016年臺灣美國商會對聘用外國專業人才的限制表示關切，臺灣政府則在2017年10月31日經立法院三讀通過「外國專業人才延攬及僱用法」，總統於同年11月22日公布該法，並由行政院核定自2018年2月8日施行，通盤鬆綁外國人才來臺、留臺工作及生活等各類法規限制。美國國務院亦在《2021年度投資環境報告》強調放寬外國專業人才來臺規定，吸引了外國高技能專業人士來臺。

另一方面，在美國國務院《2021年度投資環境報告》及臺灣美國商會《2018臺灣白皮書》中皆述及私募基金的議題。《2021年度投資環境報告》中提到，一些美國投資者對投資審查過程缺乏透明度、一致性和可預測性表示擔憂，尤其是在私募基金投資交易方面。目前的外商投資指引規定，尋求收購「重要產業」企業的私募基金投資者，必須詳細描述投資者的長期經營承諾，以及投資對行業內競爭的影響等，而美國投資者表示，在私募基金交易上，經濟部投資審議委員會的審查期間相當冗長。在《2018臺灣白皮書》中亦提到私募基金經理人對在臺灣追求投資機會感到挫折。可見私募基金的開放程度亦是美國投資者所關切的議題之一。

值得注意的是，在2017、2019、2020、及2022白皮書中，皆提及臺美雙邊貿易協定（bilateral trade agreement）的推動。臺灣美國商會主張，籲請美國

13 2016年9月5日行政院秘書長函示各機關研擬之法律及法規命令草案應至少公告周知60日；2016年12月15日行政院函示法律及法規命令草案至少應公告周知60日以上者，應自 106 年 1 月 1 日起一併公告於「公共政策網路參與平臺-眾開講」徵集民眾意見。

14 即公共政策網路參與平臺-眾開講：https://join.gov.tw/policies/

政府進一步強化與臺灣的經貿關係，並宜積極評估推動臺美雙邊貿易協定，亦主張臺灣方應竭盡全力排除可能之障礙，為雙邊貿易協定奠定基礎。由此可知，臺美雙邊貿易協定亦為美國企業界所關切的議題。（參表3）

表3　2016年-2022年美國商會臺灣白皮書重要關切議題整理

白皮書年分	關切議題
2016	**1. 法規制定：** -呼籲臺灣政府在設定施政方針時，將行政程序法改革視為核心要務，美國商會提議設立一個直屬行政院的高位階工作小組，此小組可在徵詢行政部門後預備立法草案，草案重點包含：所有新提出的法規皆指定至少60天的公開審閱期等。 **2. 吸引尖端人才：** -美國商會建議臺灣應重新檢視勞動法規，過於嚴苛的工時規定和有關工作條件的法規，可能對知識工作者造成困擾； -應放寬或廢除目前對於聘用外國專業人士的限制，例如：要求有意在臺工作的外籍人士具有大學學歷、兩年工作經驗，且在任職後必須達到最低薪資的標準，聘雇的公司也必須有一定的資本額。 **3. 確保能源供應無虞：** -臺灣政府應發表明確務實的國家能源計畫； -確保充足水資源是臺灣需要正視的基礎建設議題之一，應調整水費至較貼近實際情況的水準，其他作法包括：利用科技防止自來水系統洩漏造成的浪費，以及提供誘因鼓勵回收廢水再加以利用等。 **4. 推動加入跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）** -亞太區域其他國家積極爭取加入 TPP，臺灣有必要確保自己是相關討論中不可忽視的部分，若加入 TPP 未果，贏得美國等重要貿易夥伴的支持，對臺灣依然重要。 **5. 改善經商環境：** -臺灣應有可以用理性、開放的態度討論問題的政治環境，以解決投資環境中的挑戰，如：法規障礙、被排除在區域自由貿易組織外、未來能源供應不確定性及國際專業人才不足等問題。
2017	**1. 法規制定：** -延長新的規定或修訂現行法規時的公眾評論期至60天，並建立使用便利的網站，來追蹤研議中法規修訂內容及提供評論，大幅改善臺灣的經商環境。 -關注勞動法規問題，如：勞基法修訂正式通過對最高工時、加班費及其他工作條件訂定嚴格規範，對臺灣目前正在成長發展的服務業等白領專業人士並不友善， **2. 投資機會：** -臺灣政府提出的「五加二產業發展計畫」[15]具有潛在性的正面發展，許多美國商會

15 「五加二產業發展計畫」包括有：「智慧機械」、「亞洲·矽谷」、「綠能科技」、「生醫產業」、「國防產業」、「新農業」及「循環經濟」等，作為驅動臺灣產業成長的核心。

	的企業會員已經表達強烈興趣，配合「五加二」計畫； -肯定臺灣政府修改並放寬外國專業與技術人才取得工作許可、申請簽證之規定。 **3. 能源政策：** -臺灣政府目標同時達到廢核和減碳，唯一方法是大幅增加再生能源，然而為保持臺灣產業整體競爭力，維持電力成本競爭力是關鍵因素，需要臺灣政府清楚說明未來10年的電力管理規畫。 **4. 加強對美貿易關係：** -促請臺灣與美國政府認真思考簽署符合兩國經濟利益的「公平貿易協定」。
2018	**1. 能源政策：** -臺灣政府計畫在2025年同時達到廢核及大量減少溫室氣體排放量的目標，使企業界相當不安，因要在7年內建置足夠的風力與太陽能發電裝置是相當艱鉅的任務，而廢核與減少使用燃煤和化石燃料，將使臺灣對進口憶液化天然氣依賴程度升高。 **2. 私募股權投資開放程度：** -幾家私募基金投資臺灣多項具高知名度的計畫未能成功，因此已有相當一段時間，私募基金經理人對在臺灣追求投資機會感到挫折。然私募基金的投資是提高受關注的公司市值的有效方法，可提升管理技能，並更能使企業打入國際市場。 **3. 法規制定：** -各部門擬訂新法規時，未與利益相關各方展開足夠的溝通與諮商，使法規生效後難以推動； -鼓勵臺灣政府繼續強化新規定（以及與貿易有關的新法律條文）的公告與評論期從14天延長至60天此一措施； -敦促臺灣政府避免訂定臺灣獨有的規定，例如：對化妝品廣告的嚴格規定，並呼籲以完善的科學證據為依據，以符合國際慣例。
2019	**1. 外交關係：** -臺美關處於數十年來最佳狀況，臺灣美國商會籲請臺灣政府向美國政府表明臺灣是簽訂雙邊貿易協定的理想對象，而臺灣必須排除干擾雙邊貿易的各種因素，而最常被提及的貿易障礙為臺灣限制部分美牛及含有微量萊克多巴胺美豬進口之議題。 **2. 法規制定：** -臺灣需要持續改進法規制定過程，避免獨創法規之情形； -臺灣商會在白皮書中數位經濟、能源及旅遊與觀光等三個章節中，皆呼籲臺灣政府應設立位階較高的部會或委員會，已妥善處理業界長期難解的議題，顯示各部會機關間協調不足，決策責任歸屬未能釐清； -美國商會中零售及化妝品委員會指出，相關業者在新修法律或規定在預告後60天內須陳述意見的作法，有賴政府及業者努力維持雙向溝通，但企業提出意見卻未獲政府實質回應之情形，並不罕見。 **3. 力求創新：** -商會肯定臺灣政府積極投入「五加二」產業創新計畫，優先推動的各產業領域，皆為有成長潛力且臺灣具備相當競爭力之領域；

	-從傳統製造業到服務業等高科技之外的臺灣產業亦需要創新，包含政府服務亦是。應參考其他國家推行之作法與國際趨勢，作為臺灣實踐創新的重要參考。
2020	**1. 充實人才：** -臺灣商會提出「人才循環大聯盟」計畫，重點提議包含：責成行政院副院長辦公室來發展、推動促進臺灣人才發展及循環的國家及策略、完成新經濟移民法審議、推廣學術交流，並進用更多外籍師資、鼓勵新創企業人才自由循環流通及協助更多女性投入臺灣專業職場 **2. 能源與法規：** -臺灣有必要確保將來10年能源供應無虞； -呼籲臺灣政府針對再生能源提出更詳盡的發展計畫，並定期與業界開會討論； -臺灣政府希望透過「五加二產業創新計畫」扶植生醫產業，然美國商會中數個醫療相關委員會指出，臺灣健保署核價常以極低價格提供給付，長期對臺灣醫療相關產業會產生負面影響，並使臺灣的投資環境對生醫產業缺乏吸引力； -商會中數位經濟及科技委員會呼籲臺灣政府更頻繁地與業界溝通。 **3. 擴大視野：** - 鼓勵臺灣運用一部分外匯存底成立主權基金，投入有價值的國際投資計畫，以取得國際商業影響力。 **4. 外交關係：** -抵禦 Covid-19疫情及美國明顯樂於支持臺灣積極參與國際社會，皆有助提升臺灣戰略地位； -在美中互動現況下，美國政府可能迫切尋求在印度太平洋區域內的可靠夥伴，而臺灣相當適合擔任此一要角； -美國商會籲請美國政府進一步強化與臺灣的經貿關係，並積極評估推動美臺雙邊貿易協定，而臺灣也應盡力為雙邊貿易協定努力。
2021	**1. 加速數位轉型：** -臺灣政府及企業運作中仍有相當大比率的作業以人工與紙本進行，在數位轉型的準備不足； -期待臺灣政府即將成立的數位發展部，以克服數位與傳統產業間的緊張關係，並改善臺灣數位經濟的法規架構； **2. 強化供應鏈：** -臺灣需要跨界合作與公私協力的夥伴關係，以確保安全、可靠的供應鏈。應採取激勵措施以鼓勵更多臺灣企業參與包括於華盛頓特區舉辦的「選擇美國投資高峰會（Select USA Investment Summit）」等類型活動，從而幫助臺灣企業在海外市場運作。 **3. 能源議題：** -在2025年再生能源政策上，臺灣需要確保未來有充足的能源供給； -臺灣政府需加倍努力提升新的燃氣、太陽能與風能等再生能源發展。透過簡化申

	請與認證流程和推動新的能源政策，促進電網規模能源儲存技術與電力市場自由化，並強化電力的彈性調度與分配系統。 **4. 打造雙語化的臺灣：** -商會支持臺灣政府推動《2030雙語國家化政策》，並建議政府採取行動增加政策執行效率。 **5. 拓展影響力：** -臺灣仍缺乏與國際建立強而有力連結的機制，例如：透過世界主權基金建立與全球重要產業領袖之連結，進而影響產業的投資與策略佈局，並增加外匯存底收入。
2022	**1. 雙邊貿易合作：** -肯定臺灣開放含有萊克多巴胺之美國豬肉，以解決棘手貿易議題之決心； -善用臺灣在就業與環境政策之成績，化解美國對雙邊貿易自由化之疑慮。 **2. 能源政策與促進永續未來：** -臺灣政府在未來幾年能否同時實踐能源轉型與減碳目標，並確保擁有充足電力、穩定電網及輸配電系統； -臺灣迫切需要採取減碳技術，以因應氣候變遷挑戰，應透過定期對外溝通、諮詢廣納產業意見，促進永續發展計畫。 **3. 數位轉型：** -臺灣需加速產業與政府數位化，並採取、優化合理的資訊安全政策。 **4. 改善勞動市場：** -臺灣部分關鍵產業面臨基層勞動力短缺問題； -臺灣應擴大外籍人才來臺管道，並透過修訂勞動法規、鬆綁雇傭限制、促進產學合作、提升招聘與獎勵計畫等。打造多元且龐大的人才庫。 **5. 安全重啟邊境** -呼籲臺灣在安全的前提下，逐漸邁向完全重啟邊境，解除海外旅客的入境限制，並終止對臺灣消費者販售海外旅遊套裝行程的禁令。

資料來源：臺灣美國商會、本研究整理。

在臺灣方面，促進外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）一直以來為臺灣重要的政策目標。在臺灣政府的立場上，蔡英文總統於2021年臺灣美國商會70周年的慶祝活動時提到，臺灣做為亞洲科技中心，可在數位經濟、供應鏈韌性、基礎建設、出口管制及潔淨能源等關鍵領域扮演重要角色。[16]即使 Covid-19疫情肆虐使全球經濟衰退，但自2018年地以來海外臺灣企業回流投資增加，使得臺灣國內私人投資在2020年仍繼續增長約5.0%。

16 上報。2021年12月8日，「美國商會70周年　蔡英文：臺美合作強化全球供應鏈，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=132030。

臺灣亦採取各種措施來吸引外國企業及海外臺商投資，例如，設立科學工業園區、科技工業園區及自由貿易區等，以透過提供租稅優惠、關稅豁免、低利貸款和其他優惠措施，來擴大貿易與投資機會，而對促進製造業投資的獎勵措施一般較其他產業更為普遍。2018年時任臺灣美國商會執行長傅維廉（William Foreman）曾表示，臺灣擁有合理的成本結構，提供科技企業合理的水電費、租金和勞力成本，而政府的鼓勵措施和其他支援行動，也為企業帶來幫助。[17]而影響美商投資臺灣的主要政策面，例如：臺灣重點發展產業與計畫、獎勵措施及投資相關法案等，統整如下：

一、 臺灣重點發展產業及獎勵措施

在促進經濟發展與投資的目標下，臺灣政府以「結合在地產業」、「國內需求支持產業」及「進入國際市場」三大步驟，推動「智慧機械」、「生技醫藥」、「亞洲．矽谷」、「綠能科技」、「國防」、「循環經濟」、「服務業」等5+N 產業創新推動方案，及先進半導體等產業，作為未來產業發展方向，以帶動經濟及產業升級轉型。除上述創新產業推動方案外，亦輔以擴大投資方案，包括新增公共建設、國營事業及新興產業重大投資商機。

針對5+N 創新產業發展，經濟部招商投資服務中心為外國投資者提供投資程序上的簡化服務，其中包括單一窗口服務和員工招聘。對於新臺幣5億元以上且廠商有服務需求的重大投資計畫，經濟部將以專案編號列管方式，依業別分案由專案經理（PM）專責提供服務。

有關投資獎勵措施，臺灣提供了「租稅」及「非租稅」的獎勵方案。在租稅獎勵方面，主要以2010年公布、2019年完成修法之「產業創新條例」為主，涵蓋研發投資抵減、技術入股、員工獎酬孰低緩課稅；以及企業如將未分配盈餘進行實質投資，可列為未分配盈餘減項，免加徵5%營所稅等措施，在臺投資之跨國企業亦可適用。其次，針對投資智慧機械與5G 相關設備業者，亦可享有投資抵減之優惠措施。非租稅獎勵部分，則以提供技術研發相關經費補助為主，支持外商與臺灣業者共同投入前瞻技術領域。

17 中央社，2018年4月6日，「美科技大廠紛投資臺灣 富比世列出4優勢」，https://www.storm.mg/article/421018。

二、 全球研發創新夥伴計畫

「全球研發創新夥伴計畫」係為連結與我國產業互補互利之外國企業來臺從事創新研發活動，透過與臺灣產業合作，共同建立我國產業生態系統，進而促成國際創新研發合作。此計畫主要適用的創新技術須符合下列條件：

1. 國內外尚未具體成熟之技術，可在未來產業發展中，產生策略性之產品、服務或產業；

2. 具潛力可促使我國產生領導型技術或大幅提升重要產業競爭力及附加價值；

3. 進行關鍵及共通性技術研發、上中下游技術整合或跨領域技術整合，創造產業鏈價值。

此計畫可由單一國外企業申請，或由國外企業擔任主導企業結合本國公司聯合申請並執行計畫，並分兩階段補助。其中，第一階段為「研究開發階段」，補助企業在臺進行技術研發，規劃後續營運方式並驗證其可行性；第二階段為「價值創造階段」，補助申請企業建立在臺產業鏈，擴大在臺研發投資，促成衍生新事業體（如新公司、新事業群、擴廠與國內業者成立合資企業）。

三、 外國專業人才延攬及僱用法

為了加強延攬外國專業人才、提升國家競爭力，臺灣國家發展委員會協同相關部會，研擬「外國專業人才延攬及僱用法」，於2017年10月31日經立法院三讀通過，總統於同年11月22日公布，並由行政院核定自2018年2月8日施行，快速及通盤鬆綁外國人才來臺及留臺工作及生活之各類法規限制。

「外國專業人才延攬及僱用法」主要重點涵蓋：

1. 鬆綁工作、簽證及居留規定

針對外國專業人才（包含外國自由藝術工作者、教師等）及外國特定專業人才，放寬工作聘用、簽證申請及居留等規定。其中，外國特定專業人才擬在我國境內從事專業工作者，得向內政部移民署申請核發具工作許可、居留簽證、外僑居留證及重入國許可四證合一之就業金卡（個人工作許可），截至2021年10月31日止，就業金卡已累積核發達3,548人次。

2. 鬆綁父母配偶及子女停居留規定

參考國際慣例及人權考量，放寬配偶及子女申請永久居留，並可在條件符合之情況下核發成年子女留臺個人工作許可及延長直系尊親屬探親停留期限。

3. 提供退休、健保及租稅優惠

受聘僱從事專業工作之外國人，經許可永久居留者，得適用勞退新制，且在資格符合之情況下，放寬外國專業人才其配偶、未成年子女及身心障礙無法自理生活之成年子女健保納保限制。此外，外國特定專業人才首次核准來臺工作，且薪資所得超過300萬元起3年內，享有超過部分折半課稅之優惠。

四、 《外國人投資條例》及《華僑回國投資條例》之修正

外國人及華僑來臺投資適用《外國人投資條例》及《華僑回國投資條例》，惟自1997年後，此兩條例即沒有再修正過，根據外僑商會白皮書多次提及臺灣應簡化僑外投資審議的程序、臺美「貿易暨投資架構協定」(Trade and Investment Framework Agreement, TIFA)美方也希望臺灣能強化外國人投資審議之透明度與可預測性。對此，行政院在2019年1月3日通過《外國人投資條例》及《華僑回國投資條例》修正草案，法案後續送立法院審議，草案主要修正重點為簡化僑外人來臺投資審核程序，未來修法後，將由現行「事前核准」制度，修正為「原則事後申報，例外事前核准」。除了依投資行為或投資型態區分之一定金額[18]或持股比例以上案件、限制投資項目、投資人為外國政府(如主權基金)，或特定地區投資人(遭聯合國經濟制裁或涉及反恐)等案件須事先核准外，其餘可改採事後申報，預期修法後有85%可改採事後申報。

此外，修正草案強化外資審查制度透明度與可預測性，投資人申請案件文件不齊備者，主管機關須於5日內通知補正，受理後1個月內做出准駁，如涉及其他目的事業主管機關者，則須於2個月內做出准駁；經濟部也會針對投資案的准駁或限制投資的條件，發布明確規定，以提升審核效率。另一方面，草案亦強化管理措施，增訂主管機關事後管理權限與罰則。現行罰則僅有撤銷投資或取消結匯權的處分，草案新增違反證券投資可處新臺幣24萬至480萬元罰鍰，並得停止投

18 經濟部表示，「一定金額」門檻為100萬美元，但仍要與中央銀行等機關討論後，以子法訂定。

資證券1年或註銷登記；股權投資應申請未申請，可處12萬至60萬元罰鍰、應申報未申報處6萬至30萬元罰鍰，並得命其改正、停止股東權利、停止或撤回投資等。另根據經濟部外國人投資條例及華僑回國投資條例修正草案公聽會簡報，草案中亦「擴大投資人定義」、「擴大投資事業定義」並新增「專業代理人」制度、新增「仲裁准用條款」。目前草案仍在立法院審議中。

伍、結語

2000年後美商來臺投資出現先降後升的變化，投資金額自2011年達到高峰後逐漸下滑，但在2015年後持續增加，而以製造業、批發及零售業、資訊及通訊傳播業，以及專業、科學及技術服務業等，為美國投資臺灣的主要產業，尤其美商巨擘如美光、科高、微軟、臉書、蘋果等在臺灣增資或設立據點之投資案例增加，顯示美國與美商視臺灣為印太區域內重要投資與供應鏈夥伴，未來可望持續擴大在臺灣投資布局。值得注意的是，官方投資統計不包括美商企業利用海外子公司、控股公司投資等方式在臺灣投資，因此統計資料中美國對臺灣的投資金額與件數皆可能有所低估。

另一方面，近年臺灣對美國投資金額亦呈現明顯變化，10年間累積投資金額占臺灣整體對外投資比重的5.29%，尤其在2018年、2020年分別創下20.39億美元及41.94億美元的新高紀錄，而2020年台積電在美國亞利桑那州設立子公司，並於鳳凰城設置12吋晶圓廠，為拜登政府推動半導體先進製程至美設廠的重大案例，備受各界注目。

展望未來，臺美經貿關係日漸鞏固下，雙向投資可望穩定成長，惟在臺美商關切之電力供應、法規制定及外國專業人才等議題，我國應予正視。展望未來，我國可持續透過推動5+N 創新產業發展、全球研發創新夥伴計畫吸引投資，並藉由外國專業人才延攬及僱用法的實行，吸引更多美商來臺投資。

探討近來國際外資管制法規與外資審查機制興起的現象與原因

邱奕宏*

綱要

摘要
壹、 緒論
貳、 國際間外資政策的整體趨勢
參、 主要國家的外資政策之近期變革與原因
一、 美國
二、 日本
三、 德國
四、 澳洲
五、 英國
六、 法國
七、 加拿大
八、 歐盟
肆、 初步檢視與分析
伍、 結論

摘要

近年來全球各國政府在對外來直接投資興起一股防衛性保護主義風潮。許多國家紛紛制定或強化對跨國企業投資本國的法令及審查機制。這些措施反映近年來許多國家對引入外資而可能對本國產生國家安全風險之疑慮的政策回應，也隱含對經濟全球化下解除管制趨勢的反動。

本文目的在探討近年來各國採取外資管制政策的可能原因。本文蒐集與彙整在近年來採取強化外資管制政策的主要國家與區域國際組織，並就這些國家及區域國際組織採取強化外資管制措施的內涵與其原因進行初步的探討。本文的討論將有助讀者瞭解，近年來國際間的主要國家是採取何種外資管制措施及外資審查

*作者為國立陽明交通大學通識教育中心專任副教授、傅爾布萊特資深學者、哈佛大學訪問學者、前台灣經濟研究院副研究員，專攻國際政治經濟學、外來直接投資與貿易政治。

機制來檢視外來投資，與其背後的可能因素。

關鍵字：外來直接投資、外資審查機制、國家安全、跨國企業

壹、 緒論

近年來國際間興起一起投資保護主義(investment protectionism)的風潮，意指各國間開始強化對外來的跨國企業在本國投資或向本國企業進行兼併與收購(merger & acquisitions, M&As)的審查與規範，進以維護本國的經濟利益與國家安全。

例如，最近英國國會在2021年推動通過的《國家安全與投資法》(National Security and Investment Act of 2021)在2022年1月4日正式生效。該法案給予英國政府權力來嚴格審查那些涉及智慧財產權的商業併購，並可干預那些攸關國家安全的併購案，其範圍涵蓋國防及關鍵基礎建設領域，可稱是英國在外資國安體系上自2002年以來的最大變革，預計此項法案將大幅增加外資審查案件的數量。

再者，美國國會在2018年8月通過《外來投資風險審查現代化法》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)。該法案大幅擴增作為美國官方對外資所作之國家安全審查的專責單位之「美國外來投資委員會」(Committee of Foreign Investment in the United States, CFIUS，簡稱投委會)的審查範圍。該法規定外資只要涉及「關鍵技術」(critical technology)、「關鍵基礎建設」(critical infrastructure)及美國公民的「敏感個人資訊」(sensitive personal data)的任何使用、發展、併購、維護、管理及運作等，皆必須受到外資國安審查。此外，美國國會亦要求投委會在審查來自以獲得美國關鍵技術為戰略目標的「特別關切國家」(country of special concern)的交易案時，應考量國家安全風險。

除英美二國以外，歐洲各國也出現類似的作為。華爾街日報(Wall Street Journal)在2018年12月報導，德國內閣批准相關規定，將非歐洲企業收購德國國防防禦、科技或媒體企業的審查門檻從25%股權降低為10%。此外，德國在近年來曾以國家安全為由阻擋中國國家電網公司試圖收購德國輸電系統營運商「五十赫茲」(50 Hertz)，並否決中國煙台台海集團企圖收購德國精密機械製造商Leifeld Metal Spinning 的收購案。英國在2017年將審查外資的門檻從原本的

7000萬英鎊降至100萬英鎊，該門檻亦適用在軍事產業及涉及電腦晶片和量子技術的產業。

2017年前歐盟執行委員會主席容克(Jean-Claude Juncker)表示，將採取行動來消除歐盟在審查戰略性行業外資併購與美國及其他主要經濟體的差距。歐盟執委會將引入歐盟層級的投資審查制度。其後，歐盟執委會在2020年10月宣布，針對歐盟高科技等戰略領域的外國投資展開審查控管的機制，並在同年10月11日啟動。該監管措施是在強化歐盟成員國間的資訊互通與合作，透過採取一致行動來因應外來的跨國企業對歐盟敏感的戰略領域進行投資。

2020年5月日本實施新修訂的《外匯和對外貿易法》，規定跨國企業在買進日本有關國家安全相關企業的股份時，其必須事先審查的持有股份門檻比例從10%降低為超過1%，共有518家國安相關的企業被匡列在內。同月，瑞典政府也表示將推出法案讓政府有權來阻止來自境外的收購，以保護本國企業。

同年12月澳洲政府通過《外資改革法2020》，大幅修改既有外資投資法規，授權政府對於企業併購案如果有敏感國家安全業務的疑慮，可以強制外資退出，以避免敏感資產被外國企業收購。

2020年4月印度政府修改聯邦法規，規定任何與印度接壤國家的實體在印度投資時，必須獲得印度政府批准，以防止在武漢肺炎疫情肆虐下，外國趁機收購印度企業。中國也在同年通過《外商投資安全審查辦法》，強化對軍工、國防、農產品、資源等領域的外資審查。這些事例凸顯無論是已開發或發展中國家皆開始強化並收緊對外來投資的規範與控制。

事實上，世界各國對外來投資採取緊縮管制的現象，並非僅限於前述各國的案例，而是一個近來的全球趨勢。根據對全球各國投資政策之內涵與發展有長期持續觀察的《投資政策觀測》(Investment Policy Monitor, IPM)指出，從2003年到2020年12月間，各國採取外資限制措施的比例攀升到45%，若是就2020年整年觀察則是增加到43%，這是自2003年以來最高比例的紀錄。[1]

1 UNCTAD. Investment Policy Monitor. No. 24. Geneva: UNCTAD (February, 2021).

圖1 國家外資政策變化(2003年至2020年12月)

Source: UNCTAD.
* The data in the figure do not include measures related to the general business climate, such as corporate taxation, environmental or labor legislation.

資料來源：UNCTAD. (2021). Investment Policy Monitor, United Nations: Geneva, p. 8.

此種趨勢凸顯了一種「投資民族主義」(investment nationalism)的風潮正在全球各國蔓延。這可說是與自冷戰結束以後的經濟全球化趨勢所強調的降低國家經濟壁壘、開放市場及歡迎外來投資的原則背道而馳。在此股限制外資的國際潮流下，對外資的管制措施與審查機制成為各國普遍採取的對策，以達成其各自必須對外資採取強化限制措施的目的。

本文之目的在說明為何近年各國紛紛採取外資管制政策的背後原因。本文首先就近年來國際間外資政策的整體趨勢進行說明。其次，針對近來採取強化外資管制政策及審查機制的國家與區域國際組織，闡釋其採取的相關措施與探討其可能原因。再者，本文就前述採取強化外資管制的國家與區域國際組織進行初步的比較分析，以瞭解其各自使用之管制外資措施的異同，與這些限制性外資措施的可能原因。結論部分說明本文的研究發現與外資管制政策的未來發展趨勢。

貳、 國際間外資政策的整體趨勢

目前國際間對各國外資政策的整體趨勢，有著長期持續追蹤與分析的國際機構主要為聯合國貿易暨發展委員會(UNCTAD)及經濟合作暨發展組織(OECD)。如先前緒論引用 UNCTAD 的研究指出，近年來各國外資政策的趨勢逐漸朝向強化外資管制的緊縮方向，且2020年為該此趨勢的高峰。該報告也指出，各國對外資政

策的強化管制與審查，不僅出現在傳統上對外資採取自由開放態度的已開發國家，也出現在需要外資挹注以提振其經濟的發展中國家。換言之，這一時期的保護主義外資政策趨勢是不分各國經濟開發程度的一個普遍現象。

此外，根據 UNCTAD 的研究指出，目前全球至少有108個國家有專門的投資法，其中90個是發展中國家，16個為轉型經濟體(transition economies)。58%的投資法(64個國家)是適用於外國與國內投資者，其他的47個國家是僅適用於外國投資者。許多亞洲國家有專對外國的投資法，大部分的非洲國家則採取不分國內外而普遍適用的投資法。且所有的投資法都是在1989年後生效，特別是在1990年代，許多國家開始頒佈新的投資法(42個國家)。由此可見，冷戰終結後的開放國際政經環境不僅揭開了最近一波經濟全球化的序幕，亦開啟外資向世界各國席捲的大門。

在這些外資法中，大部分投資法包括明確部門准入限制。此外，大部分國家採取「負面表列」途徑(76個部門的相關准入限制中就有67個採取負面表列)，而不是排除部分產業或是在法律中明確限制。其他9項規定准入限制的國家主要是在非洲，這些國家是採取「正向表列」來列出外資被允許的項目。

這些法律明確規定限制的部門多是為國民保留，或指出相關產業部門的法律及規定將含括外國投資的限制。外資受到限制的產業部門多為例如國防的戰略產業、資源汲取業及能源相關產業。此外，一些限制外資的法律亦包括一般保護措施，如維護國家安全、公共秩序、環境保護、或公共衛生等。這些規定在地主國對外資的登記與審查程序時特別重要。[2]

從前述分析可知，當前各國對外資的規範多以透過制定投資的相關法律來明文規範來自國內或國外的投資，大多數國家對外來直接投資採取負面表列的原因，多是為在不影響國家安全、國民福祉、國家經濟利益的前提下，儘量極大化投資自由以供跨國企業進行商業活動，以讓自由市場發揮最大效益與效率。

然而，即使如此，各國政府仍然緊握著審核外資的權力，而不敢對跨國企業全面地開放本國的各項產業供其投資。外資受到法規管制的領域，即是國家對外資可能造成負面影響的關切所在，亦是本文探討的焦點。

如前所述，近幾年國際間的外資法規興起一股「投資保護主義」的風潮，即

2 UNCTAD. Investment Policy Monitor: Investment Laws. No. 16. Geneva: UNCTAD (2016), p. 5.

是對外資採取加強管控與規範的國家數量逐漸增加，先前 UNCTAD 的研究以揭露此一趨勢。另一項可凸顯此個現象的指標是，在近年來跨國企業的併購案遭到國家否決的數量與金額急遽增加的趨勢。

根據 UNCTAD 的研究，從2016年至2019年9月期間至少有20例超過五千萬美元的外國併購案因國家安全的理由而遭到國家阻撓。這些交易的加總金額超過1625億美元。例如，這些遭遇阻撓的失敗跨國併購案金額到2018年就有1506億美元，市占該年全球外資流動的11.6%。這些數字還僅是反映那些可以獲得資訊的案例。換言之，實際上併購失敗的金額還可能更高。

為探討此一現象的原因，UNCTAD 在名為《對外資的國家安全相關審查機制》(National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment)的專刊中，特別針對最近的限制性外資政策的發展進行探討與分析。該報告指出，從2011年1月到2019年9月，至少有13個國家引入新的外資法規架構。此外，同時期，在15個領域出現了至少有45個對既有外資審查體系的重要修改。

國家除了利用對相關法規的修改來規範外資活動外，該報告也指出最近較引發關注的，是對外資可能引發國家安全風險或其他公共關切，而必須受到國家審核的外資審查機制。此類外資審查機制原本僅限於有關軍事或國防之敏感部門之投資的外資活動，但隨著近幾年的發展，此一外資審查的機制已廣泛地被各國利用，且其適用範圍及運用深度也隨之增加。[3]

由於外資審查的快速發展與廣泛運用，連帶使得採取此類外資審查機制的國家對外資審查的案件數在近年大幅增加。例如義大利在2018年的審查比例較2015年提高了255%，美國在2018年審查比例亦較2015年提高160%。該報告也顯示，如圖二，因為國安因素而受到外資審查的數量，在近年亦呈現上揚的現象。

3 UNCTAD. Investment Policy Monitor: National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment. Special Issue, Geneva: UNCTAD (December 2019), p. 2

圖2 外資併購案因國家安全而受到審查的數量

資料來源：UNCTAD. Investment Policy Monitor: National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment. Geneva, (2019), p. 3.

再者，該報告指出，現今共有28個國家有針對國家安全而對外資採取審核的機制。這些國家包括：澳洲、奧地利、比利時、加拿大、中國、丹麥、芬蘭、法國、德國、匈牙利、冰島、印度、義大利、日本、拉脫維亞、立陶宛、墨西哥、紐西蘭、挪威、波蘭、葡萄牙、南韓、羅馬尼亞、俄羅斯、西班牙、南非、英國、美國，而包含28個會員國的歐盟亦建立了外資審查的合作協調機制。[4]從這些設立外資審核機制的國家分布可知，多集中在已開發國家與少數的新興國家，這凸顯了這些國家事實上也是全球外資挹注的主要目的地，而且許多已開發國家在外資政策上向來是相對地開放，這也迫使他們必須採取外資審查機制來檢視少數有可能影響公共秩序或國家安全的外資併購案。

此外，該報告顯示，自2011年1月到2019年9月至少有13國引入關於國安相關的新的外資審查機制之架構，這些國家包含；奧地利、比利時、中國、匈牙利、義大利、拉脫維亞、挪威、波蘭、匈牙利、南韓、羅馬尼亞、俄羅斯及南非。該研究也指出，在設有外資審查機制國家在近幾年對外資審核程序的增補，多發生在2014年至2018年，且大多數法規都是朝向外資審核程序的更趨嚴格。此現象

4 UNCTAD. Investment Policy Monitor: National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment. Special Issue, Geneva: UNCTAD (December 2019)

亦凸顯投資民族主義的趨勢。

這些設有外資審查機制的國家，其在近幾年的法規上改變大多集中在有關國安之外資審查的四個面向：首先，透過在審查下的增加新部門或活動、降低引發外資審查的門檻、或擴大需審查外資的定義，來擴大審查的範圍。第二，在審查過程中擴大外來投資者必需公開資訊的義務；第三、延長審查的法定時限，以讓審查機構有更多時間來審核複雜、跨國的外來併購。第四、對於外來投資者若不履行或規避知會地主國和審查義務時，則將面臨的新的民事、刑事刑責或行政懲罰。

除 UNCTAD 外，OECD 對國際投資議題亦十分關注，並在2016年公布一份涵蓋54個國家及特別針對17個參與 OECD 政策對話國家的調查研究，名為《有關國家安全的投資政策報告：國家實踐調查》(Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practices)的研究報告，並將涵蓋的17個國家之有關國安的外資政策從下列三大面向進行分析：[5]

1. 對外資是普遍性或個別性的採取限制，禁止、強制審查及審查系統；

2. 外資政策是涉及所有權(ownership)或兼併投資案；

3. 外資政策是因應何種資產類別。

然而，自該調查分析報告出版後，許多國家的政策在近幾年發生改變。特別是在過去三年間世界前十大經濟體的其中九個國家已陸續修改或引入新的外資政策。因此，OECD 在2019年3月再次邀集62個國家參加其舉辦之有關外資與國安的政策對話。該會議結論指出，彙整各國的外資政策都至少歷經下列三個階段的其中之一：

第一代政策：幾乎所有參與調查的國家都有一個或多項政策是對所有權採取上限。此外，這些國家多會在特定資產或特定產業的資產併購前，要求必須取得政府授權。或者，他們也可能在個別公司建立政府持有的股份。一些國家的憲法

5 這些國家涵蓋已開發國家的澳洲、奧地利、加拿大、芬蘭、法國、德國、義大利、日本、立陶宛、紐西蘭、英國及美國，及開發中國家，如阿根廷、中國、南韓、墨西哥、俄羅斯。Wehrle, F., & Pohl, J. (2016). Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practices. Paris: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5jlwrrf038nx-en.pdf?expires=1575624344&id=id&accname=guest&checksum=17288169E2A0670C387F7FED30DBA81E

在原則上要求政府必須對特定交易予以限制，但卻未能在較低位階的法律上明確制定法令來規定其執行。因此，這些限制法規如何真正落實遂成為一大疑問。

第二代政策：這類國家會透過使用如國家安全或類似的概念來界定其外資法規所應用的範圍，通常含括廣泛領域的產業部門、或是適用於所有產業部門。

第三代政策：這是指正在興起的外資政策發展，但是這些政策並未對外國兼併本國企業的相關政策有更進一步發展。

在該會議的討論中發現，在62個經濟體中已出現87個攸關管理重大安全利益風險相關的法律，但僅有10%的法律是屬於第二代的政策。剩下的其他國家多是在有限數量的產業透過制訂授權要求、所有權上限、或是「黃金股份」(golden share) 之安排來規範外資。

由此可見，當前各國在對外國併購本國企業或收購特定資產所可能引發之國安風險的因應措施，仍呈現高度分歧的狀態。因此，儘管對外資進行管制是一明顯的趨勢，但是各國採取何種方式來因應外資可能帶來的國安風險，則仍出現明顯的歧異。

參、 主要國家的外資政策之近期變革與原因

根據前述之近年來國際間外資政策的總體趨勢，可看出管制性外資政策的快速發展。本文根據 UNCTAD 的研究及外資法規的可獲得性選出七個國家與一個區域國際組織，探討其在近年來於外資政策上所做的重大變革及分析其背後的原因。

一、 美國

作為全球的最大外資來源國與地主國，相較於其他國家，美國的外資政策不僅較為完備，且多能因應時代需求而作出相應改變，而多能成為其他國家在制定外資政策上的標竿與效法對象。

美國在近期於外資政策上的最大改變即是於2018年8月通過《外來投資風險審查現代化法》(FIRRMA)，這是繼美國國會在2007年通過《外來投資與國家安全法》(Foreign Investment and National Security Act, FINSA)以來的最大規模修法與在外資政策上的最大變革。以下簡要說明美國外資政策上關於國家安全的審核機制與此法案的重要特點。

1. 有關國安的審核外資機構—美國外來投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS, 簡稱投委會)

美國早在1975年即設立因應外資可能帶來之國家安全風險的專責審查機構，其中也經歷過多次變革，並對造成國安疑慮之外來投資的範圍與定義因應時代而有改變。該委員會是由九個內閣部會成員與二位依其職權相關(ex officio)的委員，即其他由總統指派來協助審查的成員所構成的跨部會單位。

總統對於投委會認為會威脅或傷害美國國家安全的外資併購案，具有阻擋或中止外國企業對美國企業進行提議或進行中之合併、收購、或接收的權力，包括透過合資企業的形式。總統在行使此權力時，必須確認下列幾點：(1)確認其他美國法律是不適當或不適合來保護國家安全；(2)有「可信的證據」(credible evidence)確認外國利益實施控制將採取行動來威脅來傷害美國國家利益。總統的最後決定將不會受到司法審查。

2. 2018 年外資風險審查現代化法案

此法案的目標在對目前 CFIUS 的程序與以強化與現代化，進以檢視外資交易案對美國國家安全的潛在影響。FIRRMA 維持 CFIUS 三個階段的審查程序，但增加審核與調查的時間，包括：(1) 30天的申報備案；(2) 從30天改為45天的國家安全審核(national security review)，包括由國家情報總監的分析期間從20天延長為30天；(3) 45天的國家安全調查(national security investigation)，加上對特殊情況(extraordinary circumstances)的15天延長選項，與維持原先的15天的總統裁決期限。

此外，FIRRMA 也擴大 CFIUS 的審查範圍，含括鄰近軍事設施或美國政府設施或具有國安敏感性的地點之不動產(real estate)交易，皆須經審查；任何有關重要科技、關鍵基礎建設、或蒐集美國公民敏感個人資訊的美國企業之非控制性的投資(non-controlling investment)，亦須經審查；任何改變外國投資者權利的交易、外國政府有直接或間接實質利益的交易、任何交易或安排刻意來逃避 CFIUS 審查的交易，皆必須受到審查。

再者，在不明言標示特定國家的前提下，FIRRMA 也允許 CFIUS 可以依外來投資者的國家出處，或是該交易與特定國家連結，來對此類交易予以特別審查的對待。

在審核規定上，FIRRMA 也將原本外國企業在併購美國企業時向 CFIUS 所進行的自願性(voluntary)的國安審查，在特定案例上改為強制性(mandatory)，並提供一個雙軌的措施來對這些交易進行審查。大部分企業可以向 CFIUS 採取簡要申報，並以快捷審查程序進行。但若交易案涉及外國政府有直接或間接實質利益的外國人，則必須強制申報，並接受較縝密的審查。

FIRRMA 也對總統在思考與決定有關交易案是否對美國國安造成威脅，提供關於附加六點因素的「國會意向」(sense of Congress)，包括：

交易案若涉及「特別關切」(special concern)的國家，其具有戰略目標來獲得重要科技或關鍵基礎建設而將影響美國在國家安全領域的領導權；

(1) 累積控制的潛在影響或最近交易的類型涉及由外國政府或外國人對任何關鍵基礎建設、能源資產、重要物資或重要科技；

(2) 任何從事交易的外國人是否有遵守美國法規的紀錄；

控制美國產業及商業活動而影響美國能力來因應國家安全的要求，包括人力資源、產品、科技、物資及其他供給與勞務的獲得；

(3) 交易涉及可識別的個人資訊、原創資訊或其他若被濫用可能影響國家安全之美國公民的敏感資訊；

(4) 交易可能惡化或創造新的網路安全脆弱性，或導致外國政府獲得新的重要能力來從事惡意網路活動。

最後，FIRRMA 規定將給予 CFIUS 更多人力與資源來進行審查，並確定其審查是以「風險為基礎的分析」(risk-based analysis)，也修改 CFIUS 每年必須遞交機密報告給國會成員和向社會大眾公開非機密報告的規定，以提供更多投資交易的資訊。此外，該法案也要求改革具有「雙重用途」(dual-use)之出口控制的法規，並建立跨部會程序來確認所謂「新興與基礎科技」(emerging and foundational technologies)，的項目，以讓 CFIUS 得以對涉及重要科技(critical technologies)的交易進行審查，而商業部亦可對其在出口轉移時進行控管。[6]

6 Jackson, J. K. (2020). The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS). CRS, Washington, DC; Jackson, J. K., & Cimino-Isaacs, C. D. (2020a). CFIUS Reform Under FIRRMA. CRS, Washington, DC; Jackson, J. K., & Cimino-Isaacs, C. D. (2020b). CFIUS: New Foreign Investment Review Regulations. CRS, Washington, DC; Jackson, J. K., & Cimino-Isaacs, C. D. (2020c). Deadlines, Programs, and Regulations Mandated by FIRRMA, CRS, Washington, DC.

3. 制定此法案的動機與理由

在該法令的立法原因上，雖然法案上並未明白揭露，但在美國國會的國會研究服務處(Congressional Research Service, CRS)對該法案的分析與國會議員討論的過程中，很明白的揭示該法案的立法要旨是部分國會議員、川普政府與部分美國企業，對主要來自於中國對美國高科技公司之外來直接投資持續成長的影響，並擔憂此將對美國持續其科技領導權以支持其國防與經濟安全造成風險。這迫使美國國會與政府擬訂該法案來因應此一種投資引發的風險。[7]

事實上，該法案的諸多特徵，雖未明言針對中國，但卻是對中國企業有高度的針對性。例如，該法案規定若投資交易涉及「特別關切」的國家，則必須進行國安審查。從國會議員對此法案立法的討論過程中，即可瞭解中國即是其該法案指涉的特別關切國家。再者，該法案也特別針對外國政府或與外國政府有關之外國人進行的投資交易予以特別規範，亦是在刻意防範中資企業對美國企業的併購或是與中國政府有緊密關切的外國人對美國企業的併購。最後，該法案要求 CFIUS 對國會提交的報告中，特別要求該機構揭露有關中國在美國進行的投資交易。由上述三點顯見，中國確實是美國此次立法強化其外資的國安審查法規的主要原因。

4. 2020年外資審查規則

延續2018年的 FIRRMA 法案的施行，美國財政部在2020年1月13日頒布實行前述法案的外資審查規則，並在2020年2月13日生效。這些規則主要對 CFIUS 在特定不動產與非控制性投資的擴大審查上予以明確界定。美國財政部在 FIRRMA 於2018年生效後，在同年10月對涉及關鍵科技的投資審查開啟一個試點計畫(pilot program)，直到2020年2月12日為止。最後的外資審查規則仍大致延續該計畫的關鍵條款。

該規則釐清新法給予 CFIUS 審查特定不動產與非控制性投資的新權限。非控制性投資的審查被限定在有關科技、基礎建設及資訊(Technology, Infrastructure, and Data, TID business)的美國商業，從事(1)生產、設計、測試、製造、鍛造或發展一項或更多關鍵科技(列出27項次部門)；或(2)執行有關關鍵基

7 Jackson, J. K., & Cimino-Isaacs, C. D. (2020b). CFIUS: New Foreign Investment Review Regulations. CRS, Washington, DC

礎建設(列出28項系統或資產)的特定功能；或(3)維持或蒐集美國公民的敏感個人資訊。

此外，該規則為限制 FIRRMA 對涉及非控制投資交易之外國人投資的審查，特別引入「例外投資人」(excepted investor)與「例外投資國」(excepted foreign state)的新名詞。財政部並列出澳洲、加拿大與英國為例外投資國，這些國家的投資人可免除新法給予 CFIUS 擴大審查的權限外，但不能免除於 CFIUS 對於涉及控制權投資交易的審查。財政部宣稱是基於與這三國有資訊分享及國防工業基礎整合的機制，另一個因素是該國是否具備對外資進行國安風險的分析程序與能否促進與美國的協調。

涉及新法涵蓋的審查領域的投資交易案，可選擇採取自願較快捷的申報方式(declaration)或傳統的較長時間的書面知會(notification)方式。但若投資涉及外國政府在交易上有實質利益，或在部分商業上涉及關鍵科技時，則必須強制向 CFIUS 提出申報。該規則上明訂若未能按照規則提出申報或知會，將面臨高達25萬美元的罰款。[8]

二、 日本

長年以來日本是全球對外直接投資的大國，並曾經在1980年代後期對外大肆投資，甚至引發歐美國家的恐慌。但在面對外國企業在日本的投資上，日本政府向來是採取保守立場。日本管理及審核外來直接投資的法律，主要是由《外匯及對外貿易法》(外国為替及び外国貿易法，本文簡稱外匯法)所規範，主管機關為財務省。

外匯法在過去歷經多次修改，例如在2001年美國遭受九一一恐怖攻擊後，日本政府即為防範恐怖主義的資金活動而在2002年對外匯法進行修改。2004年日本政府為確保維持其和平與安全之目的，因而在有關執行付款、資本交易、服務交易、貨物進出口等的法規上對外匯法進行修改。

在近年來關於管制外來直接投資的重大變革，主要集中在2017年與2019年。前者對外匯法的修訂是著重於從安全的觀點，強化外國投資者在有關國家安全領域上對日本國內投資的相關規範，並要求外國投資者在購買未上市股票時必須進

8 Cimino-Isaacs, C. D. (2020). CFIUS: New Foreign Investment Review Regulations. CRS, Washington, DC.

行事先通知的規定。後者則是為了更進一步促進外國向日本國內投資來貢獻日本經濟的健全發展，及因應可能損害國家安全的投資之目的，進而修改外匯法。[9]以下針對2019年的外匯法之修改的背景與重要變革進行簡要說明。

1. 外匯法修改的背景

在2018年美國強化了對中國等國的投資限制後，為了與美國步調一致，日本也開始思考採取類似的措施。原先日本的外匯法對特定領域的外資設置限制規定。例如若外國企業試圖在核能、半導體、飛機、武器製造等領域的日本上市公司中取得10%以上的股份，外國企業必須先向日本政府提出申請並接受審查。但倘若涉及國家安全則日本政府將介入並防止該類技術向海外流出。

原先遭受到外國企業併購的日本企業，以經營不善的企業居多。日本政府鼓勵外國企業併購此類日本企業的投資，可藉此有助於日本企業的重建。但若是涉及國家安全領域的投資，日本政府會強加管制。

然而，受到美國以國安疑慮為由來強化外國企業對美國投資的限制，日本政府內部也開始出現擔心中國企業在日本投資的聲音，因此日本政府從2019年開啟籌劃強化外匯法對外資的管制，並之後在同年10月於內閣會議上通過了強化外資管制的外匯法修正案，該法案並於同年11月的臨時國會中獲得通過。[10]

2. 外匯法修改的重點

該外匯法修改的重點含括下列各項：

首先，該修正案將外國企業併購日本企業時必須提前向政府提出申請的產業領域擴大。修改後外匯法所涵蓋必須事先申請的核心領域包括下列12項：武器、飛機、航空相關、核能相關、可專用於軍事的通用產品、網路安全相關、電力、煤氣、通信、自來水、鐵路及石油。修改後的外匯法，在外資管制領域上從原先的國家安全相關的產業進而擴大到高科技的資通訊製造業、軟體開發與資訊處理

9 日本財務省網站，外為法の目的と変遷，
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/hensen.html
10 日經中文網，「日本政府要進一步加強外資對日企投資限制」，2019年8月19日，
https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/36945-2019-08-19-09-24-12.html; 日經中文網，「日本修訂外匯法，加強對外資管制」，2019年10月18日，
https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/37781-2019-10-18-14-56-24.html

服務業等。

其次，修改後的外匯法降低了外國企業在上述領域中投資時，必須向日本政府申報的門檻。原先外匯法規定外國投資者在取得有關安全保障相關的日本企業之10%以上的股票時，才必須提前向日本政府提出申請，但此修改後的外匯法將該門檻降低到1%以上。[11]

倘若外國投資者向已經投資的日本企業提出選舉董事會成員，或提議出售該公司重要業務時，亦必須事先向日本政府提出申報。換言之，修改後的外匯法不僅強化外國企業在收購日本有關國安產業時必須向政府申報的規定，並加強對外國企業在日本重要企業之決策影響的管制。

第三、該法規範外國投資者在投資特定日本企業時，必須事先提出申報。日本財務省在2020年5月公布這些必須進行事先審查的企業名單。這些核心行業含括前述的12項領域的518家日本企業，約占日本上市企業數量的14%。2021年7月核心行業的數目增加到715家。[12]

外國企業在這些攸關國安或重要技術之日本企業進行投資時，必須先經過日本政府的審查。此外，對於那些不在核心行業領域之日本企業，外國企業對這些企業的投資即不需受到嚴格審查，但日本政府仍要求這類企業需在交易完成後向日本政府提出報告。屬於此類指定企業的共有1584家日本公司，占日本上市企業數目約42%。日本政府表示將針對這些名單作定期修改，但不會公布這些企業被列入名單的原因。[13]

3. 修訂外匯法的動機

關於2019年外匯法的修改，財務省表示，此次修改的目的在為促使外來投資對日本經濟之健全發展做出貢獻，並對可能損害國家安全的外資作出因應，進而制訂對外資採取可免除事先通知與需事先申報的雙軌制度。[14]

---

11 日經中文網，「日本新《外匯法》獲國會通過 將加強外資監管」，2019年11月22日，
https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/38291-2019-11-22-15-33-28.html
12 日經中文網，「日本要將稀土列入外國投資重點審查對象」，2021年8月19日，
https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/45784-2021-08-19-10-24-41.html
13 日經中文網，「日本公佈外資收購限制清單，重點審查518家企業」，2020年5月9日，
https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/40486-2020-05-09-09-34-55.html
14 日本財務省網站，「最近の外為法改正」，
https://www.mof.go.jp/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/index.html

然而，從媒體報導可知，日本政府透過對外匯法的修改來強化對外資的管制，其主要目的在於配合美國強化對中國外資的管制，並避免攸關日本國安的產業及尖端技術遭到中國企業併購，而損害日本的國家安全。[15]

換言之，日本政府一方面為維護自身的國家安全而對外資採取管制作法，另一方面，則是為配合盟國—美國—對中國外資所採取的限制措施，因而採取的相對應作為。這也顯見日本政府將其外資政策視為是配合其整體國家安全保障戰略之一環，而非僅是單純地從經濟面向思考其外資管制政策。

4. 相關國安審查的後續發展

在外匯法修改後一年，由於 Covid-19疫情席捲全球，日本財務省在2020年6月修改外匯法，在限制外國投資者出資的行業中，再追加醫藥品相關及醫療設備相關兩項。[16] 2021年10月，鑒於疫情造成全球供應鏈大亂，為防止礦產資源供應的不穩對企業供應鏈造成負面影響，因此日本政府將涉及稀土等重要礦物資源相關行業的外國投資納入外匯法的審查對象。[17] 2021年11月日本政府再將特定離島港灣設施的建設業追加入外匯法的審查業種。[18]；2022年負責外資審查的日本財務省在地方財務局增加人員強化外資的監控，避免人工智慧及原子能等重要技術外流。[19]

---

15 日本経済新聞，「外為法改正、安保と投資に揺れる「1%」_米国の対中投資規制強化が伏線に」，2019年10月29日，外匯法修正，撼動安全性和投資的1%_以美國強化對中國投資管制為伏筆 https://www.nikkei.com/article/DGXMZO51414320V21C19A0000000; 新宿会計士の政治経済評論，「中国念頭の外資規制強化に対して「失望」する日経新聞」，2019年10月21日，https://shinjukuacc.com/20191021-03/; 日本経済新聞，「中国念頭、外資規制強化へ　外為法改正案を閣議決定_運用会社は届け出不要で配慮」，2019年10月18日，https://www.nikkei.com/article/DGXMZO51115240Y9A011C1MM0000/; 日本経済新聞，「「経済政策に安保マインドを」霞が関で強まる中国排除」，2019年9月6日，https://www.nikkei.com/article/DGXMZO49091180Y9A820C1EE8000/?n_cid=DSREA001; 夕刊フジ（産経系），「政府の「外資規制強化」の背景に…米国の変わらぬ“対中強硬”姿勢　経営者は細心の注意が必要」，2019年10月6日，https://www.zakzak.co.jp/soc/news/191016/dom1910160002-n1.html

16 日經中文網，「日本將在醫藥及醫療設備領域限制外資收購」，2020年4月23日，https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/40293-2020-04-23-08-47-15.html

17 日經中文網，「日本要將稀土列入外國投資重點審查對象」，2021年8月19日，https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/45784-2021-08-19-10-24-41.html

18 財務省，「対内直接投資等に関する事前届出件数等について公表します」，2022年6月，https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/press_release/20220610.pdf

19 日經中文網，「日本地方也將加強對外資投資監控」，2022年3月7日，

三、 德國

作為歐盟最大的經濟體與最大的貿易出口國，德國企業向來以高技術與高效率著稱，因而也成為跨國企業投資的首要目標。德國對外資的規範主要是以《對外貿易和支付法》(Foreign Trade and Payments Act)為主，及其下的《對外貿易和支付條例》(Foreign Trade and Payments Ordinance)。德國負責外資審查的機關是德國聯邦經濟事務與能源部(Federal Ministry of Economic Affairs and Energy, BMWi)

近年來德國在外資政策上開始採取緊縮及嚴格管制的態度。此趨勢是從2018年底德國政府宣布修改《對外貿易和支付法》以擴大其外資審查的範圍開始。其後在2019年，德國政府思考建立審查外資的專門常設委員會，以防止具敏感技術或國安相關科技的德國企業遭到外資收購。2020年7月德國通過對《對外貿易和支付法》的修正，進一步強化對外資的管控。

原本德國對外資收購其本國企業採取放任的態度，但2016年中國家電美的集團收購德國標竿企業庫卡(Kuka)後，引發德國輿論抨擊，致使德國政府警覺到外資收購德國尖端技術可能對其國安造成危害，因此對外資開始採取較嚴格的審查。2018年中國國家電網公司試圖取得德國電網公司50 Hertz的20%股權，即遭到德國政府反對而失敗。以下就最近德國在外資政策上的修法作簡要探討，並分析其修法的動機與目的。

1. 2020 年《對外貿易和支付法》的修訂

2020年7 月德國對《對外貿易和支付法》的修法正式生效，該法降低限制外來直接投資審查的門檻。該法要求那些「有可能影響」(likely to affect)公共秩序或安全的投資必須接受政府審查，而非原條文的涉及「確實及嚴重風險」(actual and serious risk)的投資。新修正條文也落實歐盟外資審查架構規定(文後說明)的要求，而將其變成德國法律。[20]

該法修改的重點包括：首先、強化限制投資的標準。該修法將外資有可能對德國或其他歐盟國家，或對相關歐盟利益的計畫之公共秩序或安全造成影響時，

---

https://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/economic-policy/47842-2022-03-07-10-18-59.html
20 Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, "Foreign Trade and Payment Act," https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awg/englisch_awg.html

外資審查規定可對該投資予以限制，包括對其提出要求或禁止其投資。原先條文的規定僅限於投資會對公共秩序或安全產生「確實及嚴重風險」。

其次，在停頓義務(standstill obligation)方面，對外資的限制上，該法規規定，在通報合法交易後的兩個月內，授權德國聯邦經濟事務及能源部發出審查命令。若是在接收到所有要求文件後，政府則必須在四個月內發出對外資的限制。

第三、該法也修改審查期限以適用各相關的產業部門。在外資依法規定需知會政府的審查期間，即使是合法交易案也暫時無法生效，需到規定時間內該交易案獲得政府批准同意後才能生效。審查期間，交易相關人禁止購買人直接或間接行使股東權利、或允許其參與、或允許其接觸到審查中之企業的敏感相關資訊。違反該禁令者將面臨刑期或罰款。

第四、修法對審查時程做更清楚的界定，但並未縮短審查的整體時間。通常投資案在申報後的最初二個月內進行初級審查，之後的四個月則依個案進行深入的審查。若是較複雜的交易，則審查時程可以再延長三個月。在國防產業部門之投資案的審查時程則可延長至四個月。[21]

第五、修法規定部分的內閣部長必須要參與所有的外資交易審查。對任何交易的同意命令必須經部會內部的共同同意。對特定交易的禁止則必須經過德國政府的同意，但大部分交易的禁止僅需各部會間的內部共同同意即可。在對外資案進行審查時，依法德國政府不僅需思考該交易案對德國的影響，亦需含括將其對歐洲利益的可能影響。[22]

第六、此修法將衛生保健領域的重要企業，納入必須通告德國政府且接受審查的企業名單中。若外國企業對這類企業的股份收購超過10%，即符合必須通報德國政府的門檻。這類企業含括個人保護設備、疫苗及抗生素、醫療產品的供給與製造廠商。此次修改是為因應 Covid-19疫情，及為確保大眾健康而進行的修法。[23]

---

21 Morrison & Foerster, "Better file than sorry—Second Set of German FDI Screening Rules Imposes Strict Penalties, and Still More to Come," Jul. 22, 2020. https://www.mofo.com/resources/insights/200722-german-fdu-screening.html

22 King& Wood Malleson, "Foreign Direct Investment: Changes in Germany," Jul. 24, 2020. https://www.kwm.com/en/de/knowledge/insights/fdi-germany-20200724

23 Federal Ministry of Justice and Consumer Protection, "Foreign Trade and Payment Ordinance," https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_awv/

最後，該修法加上必須限制併購的附加理由，包括下列事項：若是外國投資者是直接或間接由第三國的政府、政府機構或軍方所控制；且購買者的參與對德國或其他歐盟成員國的公共秩序或安全造成負面影響；或購買者或個人的行為被視為犯罪而存在重大風險，符合上述情況的併購則必須予以限制。[24]

2. 德國修改外資法規的原因

德國在2020年對其外資法規進行修法的原因，主要是為因應新的國內外情勢變化，包含為因應 Covid-19疫情的全球肆虐、民眾關切相關的醫療設備是否充足。其他修改的條款則是為因應及符合歐盟在2019年制訂之歐盟外資審查架構的規定，進以提升德國在歐盟對外資管控的落實。[25]

3. 近期相關外資併購案

2020年德國聯邦政府反壟斷辦公室(Cartel Office)同意中國國有企業之一的中車集團(CRRC)之中車株州電力機車(Zhuzhou Locomotive)，併購德國福斯羅集團(Vossloh)的火車頭部門的交易案。該併購案是在2019年8月由福斯羅集團發布訊息，隨後由德國政府進行審查，特別關注的焦點是中國國有企業對此商業併購過程的參與。

原本媒體預期德國政府將阻擋此併購案，但最後德國政府認為並沒有足夠理由來禁止此併購案而同意此交易案。德國政府認為福斯羅火車頭部門在近年來已明顯失去競爭力，且中國中車集團在歐洲市場上僅扮演輕微的角色，因而該併購案並不會對德國或歐洲利益造成損害。[26]由此可知，即使在前述的外資法規修改後，德國政府在外資的審查上，仍是依個案來評估在外資管制法規上的適用性，似乎並未特別針對中資的交易案採取反對立場。

---

24 Library of Congress, “Global Legal Monitor: Germany: Rules for Foreign Investment Control Tightened”, Sept. 16, 2020. https://www.loc.gov/law/foreign-news/article/germany-rules-for-foreign-investment-control-tightened/

25 Debevoise & Plimpton, “Covid-19 and Foreign Direct Investment: EU Sees Stricter Controls,” Mar, 27, 2020. https://www.debevoise.com/insights/publications/2020/03/covid19-and-foreign-direct-investment

26 Burroughs, David, “Germany approves CRRC’s Vossloh Locomotive acquisition,” International Railway Journal, April 27, 2020. https://www.railjournal.com/financial/germany-approves-crrcs-vossloh-locomotive-acquisition/

四、 澳洲

作為天然資源豐沛的國家，澳洲向來吸引許多國外投資者的資金。澳洲過去二百年以來長期仰賴外國投資來彌補國內儲蓄不足及滿足國內投資的需求。在1970年代前，澳洲對外資的控管多是透過外匯控制機制，直到1975年澳洲政府才制訂其外資政策，表示在承認澳洲的需求(needs)與盼望(aspirations)的基礎下，澳洲政府鼓勵外來投資。這些需求與盼望也反映在當時澳洲對外資的許多限制政策上。澳洲政府會在外資想要投資澳洲的礦業、農業等領域上，要求需讓澳洲人持有股權來參與。因此，在1960年代中期到1980年代中期的這段時期，澳洲外匯管制與外資政策上，皆較此時期之前及之後有更多的限制措施。[27]

之後，澳洲開始從保護主義政策轉為自由化的政策，並在近年來將外資體制上朝向自由化發展。不過，澳洲仍維持對外資的審查程序。雖然澳洲政府承認外資流入帶來的各項優點，但澳洲政府仍將持續把本地居民對外國人擁有澳洲資產的關切納入考量，並試圖在此兩者尋求平衡。因此，澳洲政府會廣泛地澳洲民眾的關切納入考量，進而對外資交易案是否會違背澳洲國家利益進行評估。

1. 澳洲外資政策與外資審查機構

澳洲政府負責審查外資的機構是外資審查委員會(Foreign Investment Review Board, FIRB)。該委員會是在1976年創立，是建立在1975年《外國併購法》(Foreign Acquisition and Takeovers Act 1975, FATA)的基礎上。該委員會的功能是對重要的外資申請進行審查，及提供其建議給財政部長。該法與《外國併購費用徵收法》(Foreign Acquisition and Takeovers Fees Impositions Act 2015)同是澳洲政府外資政策與規範外資審查機制的主要法律來源與架構。

FATA 規定外來投資者在進行符合特定條件的外資併購案時，必須知會財政部長。財政部長有權禁止這些投資，或是對這些投資在實行時施以特定條件，以確保這些投資不會違背澳洲國家利益(或國家安全)。此外，根據《外國併購費用徵收法》，外國投資者在知會財政部長其投資提案時必須支付規費，以確保澳洲納稅人不會承擔執行該外資審查案的行政成本。[28]

---

27 The Treasury, Australian Government, "Foreign Investment in Australia - A Brief History and Recent Developments," https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-spring-1999/foreign-investment-in-australia-a-brief-history-and-recent-developments

28 Foreign Investment Review Board, Australian Government, "Australia's Foreign Investment

就 FIRB 的組成而言，該委員會是由三位兼職的非政府成員及一位從財政部來的全職執行委員所構成。如前所述，該委員會的功能主要是提供其諮詢意見給財政部長，作為渠在進行是否同意外資交易案時的參考。該委員會設置在澳洲財政部內，澳洲稅務辦公室(the Australia Taxation Office, the ATO)對其業務提供支援。具體而言，財政部負責有關商業、農業土地及商業用地之外資交易案的日常行政業務，ATO 則負責管理外來投資在住宅不動產上的投資業務。

澳洲政府外資政策的責任與政策決定皆是由財政部長負責。FIRB 在檢視其投資計畫與諮詢後，方會做出該投資計畫是否符合外資政策要求的決定。若投資計畫未能符合澳洲政府政策時，澳洲政府有權阻擋該投資交易案，或下令該資產的交易違反投資綱領。過去數年來，不動產業領域每年大約僅有100件投資交易案遭到澳洲政府的否決。[29]

2. 澳洲的外資審查制度

澳洲政府對符合特定條件的外資案，要求需獲得澳洲政府的審查同意。需獲得澳洲政府審查同意的外資案，主要可從以下幾點特徵來辨識：

(1) 投資人是否是外國政府或非外國政府投資者；

(2) 併購的形式；

(3) 是否該投資可能引發國家安全疑慮；

(4) 有關投資的貨幣門檻(monetary threshold)；

(5) 是否會適用任何免除條款(exemption)。

此外，任何非政府的外國投資者欲收購澳洲土地、媒體、或涉及國安的商業活動等領域時，皆須獲得澳洲政府的同意；外國政府的投資者在澳洲進行投資時，皆需獲得澳洲政府的同意。[30]

Policy," January 14, 2022, https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/2022-01/Australias_Foreign_Investment_Policy-20220114.pdf

29 The Treasury, Australian Government, "Foreign Investment in Australia - A Brief History and Recent Developments," https://treasury.gov.au/publication/economic-roundup-spring-1999/foreign-investment-in-australia-a-brief-history-and-recent-developments

30 Foreign Investment Review Board, Australian Government, "Australia's Foreign Investment Policy," January 14, 2022, https://firb.gov.au/sites/firb.gov.au/files/2022-01/Australias_Foreign_Investment_Policy-20220114.pdf

澳洲對外資的審查過程分為兩種。進入審查過程的投資案可能會被以「國家利益檢測」(national interest test)進行檢視，或是以範圍較小的「國家安全檢測」(national security test)來進行檢視。多數投資案倘若滿足法律規定的門檻，則大多是經由國家利益檢測。特定投資案若未能滿足法規門檻且有國安疑慮，則是透過國家安全檢測來進行審查。

這種雙軌的外資審查制度，讓澳洲政府可把本地民眾對外國擁有特定資產的意見納入決策思考，並將該投資案對澳洲國家利益之影響納入評估。再者，澳洲政府認為該審查制度可以確保及維護澳洲是以市場運作為基礎的重要性，任何投資及販售的決定皆是由市場力量所驅使，而不會是因為外來的戰略思考或非商業考量。[31]

澳洲的外資政策與最終是否允許外資交易的決定都是由財政部長負責。FATA允許財政部長或其代理人(助理財政部長)來審查投資交易案，並作出批准與否的決定。倘若這些投資提案違反澳洲的國家利益，則財政部長可以阻擋該投資案，或要求其執行特定條件，以確保國家利益。此外，澳洲外資政策的其他法規也對下列領域的外資作出不同的限制，包括：銀行部門、機場、航運產業及資通訊產業。[32]

3. 澳洲最近的外資法令變革

近年來澳洲陸續出現幾次外資政策變革。首先，為防範因Covid-19疫情而導致外國企業趁機惡意併購澳洲資產，澳洲財政部在2020年3月宣布所有外資審查的門檻將暫時降低為零。這意謂所有由外國人在澳洲進行的投資都必須通報財政部來審查是否有無違反國家安全。[33]原先澳洲政府規定的法定審查門檻是2億7千5百萬澳幣、或對那些與澳洲有貿易協定的國家則是11.92億澳幣。

2020年3月澳洲前財政部長 Josh Frydenberg 表示，任何在敏感資產競標的外國投資者都將面臨到較嚴格的審查，而無論該交易案的金額大小，或是投資人

31 Department of Foreign Affairs and Trade, Australian Government, Nov. 10, 1999. "Australia's foreign investment policy," https://www.dfat.gov.au/trade/investment/Pages/australias-foreign-investment-policy

32 Parliament of Australia, "Australia's foreign investment policy," https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook44p/AustForeignInvest

33 Foreign Investment Review Board, Australian Government, "Temporary measures in response to the coronavirus [GN53]," https://firb.gov.au/guidance-resources/guidance-notes/gn53

是私人企業或國營企業。他表示，因科技的持續進展與地緣政治的日趨複雜，澳洲政府認為許多外資並非是基於單純的商業目的，而是被利用來達成特定的戰略目的。因此，他不樂見在此艱困的時候，看到有不符合澳洲國家利益的海盜行為發生。[34]

為確保能有充分的時間進行審查，FIRB 將審查期限從原來的30天延長為最多六個月。新的政策也提及，鑑於許多澳洲企業在未經政府監督下被出售給外國，而對澳洲的國家利益造成風險。雖然，此次修法並未提及是針對任何外資來源國，但澳洲媒體指出，主張進行修法的支持者多是著眼於防範中國在澳洲的投資。[35]

此外，澳洲財政部在2020年6月出版《外資改革》(Foreign Investment Reforms)報告，指出將對澳洲外資政策進行自1975年以來最廣泛的改革，並建立新的國家安全檢測(national security test)，以評估所有涉及敏感部門而不論金額大小的外資。此敏感部門的產業將包括例如能源、港口、資通訊及資料中心等基礎建設資產。[36]

隨後，2020年12月澳洲政府通過《外資改革(保護澳洲國家安全)法2020》(Foreign Investment Reform (Protecting Australia’s National Security) Act 2020)及《外國併購費用徵收增修法2020》(Foreign Acquisition and Takeovers Fees Impositions Amendment Act 2020)，大幅改變既有的澳洲外資審查機制，並自2021年起開始生效。

此《外資改革(保護澳洲國家安全)法2020》有下列各項的重大變革：[37]

要求在新領域的「國家安全商業」(national security business)的所有投資，都將強制審查；

---

34 Jamie Smyth, “Australia tightens investment rules on foreign takeovers,” Financial Times, Mar. 30, 2020, https://www.ft.com/content/fda7e3cf-a605-4697-9bc0-6fe91b739eb9

35 Christopher Findlay, “Odd time to tighten the rules on FDI into Australia,” East Asia Forum, Apr. 19, 2020. https://www.eastasiaforum.org/2020/04/19/odd-time-to-tighten-the-rules-on-fdi-into-australia/

36 https://treasury.gov.au/sites/default/files/2020-06/p2020-87595.pdf

37 Herbert Smith Freehills LLP, “Australian foreign investment reform legislation passed by Parliament,” Lexology, Dec. 11, 2020, https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=c5a01624-cc63-41c5-83e3-374ae0b62eb0; Parliament of Australia, “Foreign Investment Reform (Protecting Australia’s National Security) Bill 2020,” https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_Legislation/Bills_Search_Results/Result?bId=r6614

(1) 限縮外國貸款人可從 FIRB 取得「借款豁免」(moneylending exemption)的同意；

(2) 對澳洲商業與資產之外國所有權，將採取新的登記制度；

(3) 大幅增加違法的罰責；

(4) 對那些無須強制獲得 FIRB 同意或尚未獲得其同意的投資案，財政部長被賦予新的收回(call in)權力，以審查可能產生國安疑慮的特定行動；

(5) 在特殊情況下，財政部長被賦予「最後救濟手段」(last resort)的權力，來審視已獲得 FIRB 同意的投資案。此意謂該法允許財政部長可重新評估所有已獲得批准的投資案，只要其有國安風險之虞。這無異授予財政部長更大的權力來改變、或對交易施加條件，甚至要求撤資。

相較於先前澳洲外資法規僅是廣泛地評估外資是否符合國家利益，新的國家安全測試則是特別關注該投資是否會引發國家安全疑慮，及是否在敏感部門投資。這顯示澳洲在外資改革法下，國家安全考量的重要性被大幅提升。[38]澳洲前總理莫里森(Scott Morrison)表示，澳洲政府將花五千萬澳幣來執法，以確保該修法的徹底落實。[39]

繼前述的外資改革法後，澳洲政府仍持續頒布新法令來強化對外資的審查。例如，2022年澳洲政府頒布《外國併購增修規定2022》(Foreign Acquisition and Takeovers Amendment Regulations 2022)，以修改先前法規的不足、釐清特定領域的定義，及讓較不敏感之投資的審查過程更為順暢。[40]

4. 澳洲外資法令變革的原因

導致近年來澳洲外資法令大幅改變的原因，主要與澳洲國內的政治氣候對中國企業在澳洲的龐大投資逐漸轉變風向有關。2010年代，中國國有企業曾對澳洲最大礦業公司力拓集團(Rio Tinto)進行收購，但後來因引發澳洲國會的反對而作

38 Daniel Kemp, "Australia to make stricter FDI rules permanent from January 2021," Jun. 5, 2020, https://www.infrastructureinvestor.com/australia-to-make-stricter-fdi-rules-permanent-from-january-2021/

39 Kirsty Needham & Scott Murdoch, "Australia shakes up foreign investment law for national security," Reuters, Jun. 5, 2020. https://www.reuters.com/article/us-australia-investment-idUSKBN23C01J

40 Federal Register of Legislation, "Foreign Acquisitions and Takeovers Amendment Regulations 2022," https://www.legislation.gov.au/Details/F2022L00465

罷。此事件導致後來中國對澳洲施以一連串的懲罰措施，引發澳洲民眾的不滿及澳洲政府的戒心。

近年來，澳洲又陸續爆發北京透過金援，來資助澳洲國會議員及扶植澳洲親華勢力等干預內政行為，不僅導致澳洲對中國的高度警戒，更將此關切擴大到在澳洲有龐大投資的中國企業，及其對澳洲可能帶來的國安疑慮。

2020年澳洲政府要求對引發全球疫情的 Covid-19之來源予以追溯，引發北京不快而對澳洲商品施以經濟制裁，導致兩國關係更加惡化。由於近來澳中兩國關係的持續緊繃，加之澳洲參與美國印太戰略，而呈現抗衡中國的外部環境氣氛下，澳洲政府遂大幅修改其外資法令來強化對跨國企業在澳洲投資的國安審查，以確保其國家安全。

五、 英國

相較於其他歐美國家，英國原本並未針對因外資而引發國安疑慮的情況設置應對的法案、或專門機構來因應。多年來，在處理因外資而引發國安風險的情況時，英國主要是利用評估反托拉斯議題(anti-trust)的企業併購審查機制，來審查可能引發國家安全疑慮的商業交易。然而，由於近年來國際情勢的巨大改變，英國政府在最近開始對其外資相關法律進行翻修，並制定新法來因應挑戰。

1. 英國原有的外資法規與外資審查機構

針對引發國安疑慮的投資交易，英國負責審查的主要機制是基於2002年《企業法》(the Enterprise Act 2002)的規定。該法是主要負責處理企業併購之監控的法源依據，而執行該法的行政機關則是由競爭與市場機構(Competition and Markets Authority, CMA)所負責。企業法第42(2)節授權國務部長(Secretary of State)在會導致部分公眾利益考量(public interest consideration)(包含國家安全、媒體的多元性、英國財政體系的穩定、及抵禦公共衛生緊急事件的能力等)遭到潛在危害的相關交易時，可以對 CMA 發行干預通知。

然而，從歷史上來看，英國政府會因國家安全而對交易進行干預的例子卻十分有限。英國政府僅在交易滿足作為兼併(merger)的條件，及提出的交易案滿足特定英國營業額門檻，或滿足標準股份的供應檢測(share of supply test)時才會進行干預。明確地說，英國外資法規的審查門檻是被併購的英國企業需是年營收

超過七千萬英鎊，且併購的結果將導致合併的企業在英國之商品或勞務的供給比例需至少在25%以上。符合前述條件的交易案才能成為被審查的對象。

一旦國務部長發布公共利益干預通知(public interest intervention)後，CMA 就必須對國務部長就管轄權與反托拉斯議題進行回報，並提出一個該交易案是否影響公共利益事項的簡要評論。若是有關國防的交易案，英國國防部長則需向 CMA 提供其分析與觀察。在審視 CMA 的報告後，國務部長將決定該交易案是否進入第二階段的調查、或是無條件或在有條件下來結束該交易的審查。

倘若該交易進入第二階段，CMA 必須在進入第二階段的二十四周內準備遞交給國務部長的報告。該報告必須包含管轄的決定，及是否國務部長或其他部會應該採取行動來彌補、緩和或避免任何對公共利益的負面影響。在接獲 CMA 的第二階段報告的30天內，國務部長必須決定是否結束對該交易的審查、要求改善、或禁止該交易案。

2. 近年英國的外資法令修改與改革

2018年英國政府修改《企業法》，將部分併購類型需適用的門檻降低。英國政府授權來對涉及下列情況的「相關企業」(relevant enterprises)之併購交易案進行審查，包括：

- 被鎖定併購的英國企業之營業額超過一百萬英鎊，或；
- 該交易將導致併購後的實體具有的供給比例達 25%。

「相關企業」包含下列幾項：

(1) 企業在有關軍事或軍民雙用(dual-use)的領域上進行發展或製造產品；

(2) 電腦硬體方面的設計與製造；

(3) 量子科技的發展、設計、製造或生產供其使用或對其服務的供應。

這些項目皆可能面臨較低的審查門檻。這些改變顯著地擴大英國政府基於國安理由來審查及干預投資交易的權力。

此外，英國政府也採取其他方式來減緩潛在的國家安全風險。例如，英國政府會對那些被認為是對英國國安有至關重要的企業來來購買所謂黃金份額(golden shares)，以讓政府對該企業能獲得部分治理權利。

除前述對《企業法》的修法外，英國政府也在近年來開始思考建立新的外資審查機制。2016年英國政府首度提出新的機制來審查涉及國安風險之投資的構想。2018年7月英國商業、能源及產業策略部(the Department for Business, Energy and Industrial Strategy, BEIS，簡稱商務部)出版政府白皮書及政策目的法令宣示草稿。這些文件指出，英國政府準備要建立一套獨立的國家安全審查過程，一套類似由美國、澳洲、日本、德國與部分歐盟國家所採用的外資審查機制。

該白皮書指出，新的外資審查機制將授權英國政府來審查「觸發事件」(trigger events)的投資交易案。觸發事件被定義為包含觸及英國的廣泛投資與併購。相關交易方可以自願地對政府回報觸發事件，但政府也能在斟酌下單向地選擇收回(call in)觸發事件。英國政府將透過自願通報與收回之觸發事件來對相關交易進行國安風險審查，並可對交易案來施加條件以降低國家安全風險、或在交易結束前來阻擋交易、或甚至在交易完成後強迫交易方來撤回交易。此外，同年英國也將在高科技產業需審查的外資門檻從7000萬英鎊降低到100萬英鎊，特別是電腦硬體設計及製造、量子科技發展及製造。

2019年底英國政府宣布《國家安全與投資草案》(National Security and Investment Bill)，來強化政府權力，進以審查與干預商業交易(併購與合併)，以保護國家安全。該草案大致體現前述白皮書的國安審查機制。

2020年7月英國政府進一步提議將交易額檢測(Turnover Test)及供應股份檢測(Share of Supply Test)的門檻降低，並將適用的產業擴大到下列部門：

(1)人工智慧；(2)先進材料；及(3)加密認證技術(cryptographic authentication technology)。

值得注意的是，這些降低審查門檻的部門仍將維持是由相關業者自願向政府通告的途徑。這些符合審查門檻的交易案，將可由業者選擇是否要自動通知CMA，或是冒著風險由 CMA 或國務部長來決定是否對其交易案提起調查，只要在交易案完成後四個月的期限內。

3. 最新的《國家安全與投資法 2021》

2021年7月英國政府宣布通過前述《國家安全與投資法2021》(National Security and Investment Act 2021)，並在2022年1月4日正式生效。該法大幅拓展英國政府基於國安理由來審查外來投資案的權力。該法創建了新的外資審查機構—投資與安全小組(Investment and Security Unit, ISU)—來負責監督與維護國家安全利益。該小組隸屬於商務部(BEIS)之下，該部部長將對 ISU 的權力行使負最終責任。該法是自2002年以來英國在外資審查制度上的最大變革。該法主要有下列特徵：[41]

(1) 建立強制通報(mandatory notification)與自願通報(voluntary notification)的兩軌外資審查機制。在強制通報的部分，該法要求收購方(acquirers)若是欲在規定的 17 項敏感部門(sensitive sectors)進行收購[42]，且其增加持有的投票權/股權(votes/shares)超過 25%等條件時，收購方必須在收購發生前，知會國務部長並獲得其同意。英國政府預期強制通報的規定將導致每年增加 1800 件的審查案件。

在自願通報部分，若併購案是可能引發安全疑慮而滿足前述「觸發事件」(trigger events)的交易時，則涉及該併購案的各方可自願通報英國政府。如果沒有自願通報政府，ISU 可能收回(call in)該交易。符合觸發事件的交易包括：增加持有的投票權/股權達到超過25%、50%、75%、或更多；對企業的政策有「實質影響」(material influence)；投票權足以影響該企業的決議；或足以控制其資產的權力或利益等。在自願通報部分，交易案可在獲得英國政府同意前完成，但政府仍有權來暫停或推翻任何交易案。

(2) 收回(call in)權力。該法授予的收回權力使得英國政府有權來審視未通報而可

41 "The UK National Security and Investment Act 2021: its impact on M&A," Allen & Overy, https://www.ukfinance.org.uk/policy-and-guidance/reports-publications/uk-national-security-and-investment-act-2021-its-impact-ma; "The National Security and Investment Act 2021: A wolf in sheep's clothing," Moore Barlow lawyers, https://www.moorebarlow.com/national-security-and-investment-act-2021/

42 這十七項敏感部門包括：先進材料(advanced materials)、先進機器人(advanced robotics)、人工智慧(artificial intelligence)、民用核子技術(civil nuclear)、通訊(communications)、電腦運算硬體(computing hardware)、對政府的關鍵供應商(critical suppliers to government)、密碼驗證技術(cryptographic authentication)、資訊基礎建設(data infrastructure)、國防(defense)、能源(energy)、軍事及雙重用途(military and dual-use)、量子技術(quantum technologies)、衛星及太空科技(satellite and space technology)、提供緊急服務的供應商(suppliers to emergency services)、合成生物學(synthetic biology)及運輸(transport)。

能引發國安疑慮的交易案。該收回權力可向回追溯到在 2020 年 11 月 12 日後完成的交易案。大體上，英國政府有五年的期間來收回任何交易案，但若英國政府知道該交易案達到觸發事件的條件，則其行使收回該交易案權力的時限則縮減到六個月。

此外，英國政府對行使收回權力的條件做出下列說明，包括：

• 目標風險(target risk)：意指被併購的企業或資產被使用對國家安全產生的風險。

• 收購方風險(acquirer risk)：意指收購方的特徵導致其對企業或資產的控制可能產生對國家安全的風險。

• 控制風險(control risk)：意指透過質化的併購而獲得的控制數量可能對國家安全造成風險。

(3) 明訂外資審查時程

如前所述，欲在英國進行併購投資的外國企業可在檢視其交易案的性質後向 ISU 進行線上通報程序。在接受通報後，國務部長有最多30工作天的時間來決定是否對該交易案給予同意或收回(call in)以進行更詳細審查。大多數申報的交易案都會在此階段結束。倘若國務部長有理由懷疑該交易案會引發國安風險，則將會進行更詳細的審查，並將有額外30個工作天來完成此審查，特殊情況可延長至45個工作天。此法也授予英國政府廣泛的權力向交易案各方要求資訊、或訪談以進行其審查評估。

(4) 違法刑責

該法制訂對違反該法的相關民刑事罰責。例如，倘若收購方完成交易案但卻未獲得英國政府同意，罰款將可高達其全球營業額(global turnover)的5%，或是一千萬英鎊(以何者數額較高來決定)；個人亦將面臨最高五年的刑責。若是完成的交易案是屬於應強制通報的類別而未獲得英國政府的同意，則該交易案將在法律上自動變為無效。

從上述說明可知，最近英國在外資審查法規上的重大改革，不僅大幅強化了其外資國安審查的機制，也擴大英國政府對涉及國安疑慮之外資併購案的權力，使其得以應對近年來因外資併購盛行而引發的龐大國安風險。

4. 英國外資變革的動機

英國原本作為在外資管制上相對寬鬆的國家，其在近年來在外資政策上開始強化外資國安審查，主要是由於近年來英國國內外對外資態度與氣氛的轉變。此最明顯的案例是英國對中國電信巨擘華為公司的態度在近年出現轉變的例子。

最早英國政府對中國華為公司在競標英國5G電信設備的立場上是採取開放的歡迎態度。即使是在美國力勸英國排除存有資安與國安風險之華為的壓力下，英國政府仍不為所動。然而，之後英國在強森首相上台後，及中國在近年來於南海及香港等議題上的強勢作為，皆促使英國對中國企業在英國投資的疑慮漸增，因而促使英國政府開始思考及籌畫一套完整全面的外資國安審查機制的法案。

除前述外部環境因素影響外，英國本身對外資在國安規範上的相對寬鬆與不足，亦是引發英國國內興起強化外資管制的聲音，進以降低因外資活動而危害其國家安全的風險。

此外，2022年5月英國政府宣布，將對中國手機業者聞泰科技旗下安世半導體(Nexperia)於2021年完成對英國最大半導體製造商—紐波特晶圓製造(Newport Wafer Fab, NWF)的收購案，啟動《國家安全與投資法2021》自2022年1月生效後首樁的國安審查。[43]

審查的結果將可能導致這宗業已完成的交易案在新法的回朔效力下被撤銷。英國商務大臣關浩霆(Kwasi Kwarteng)對此表示，「我們歡迎海外投資，但它不能威脅到英國的國家安全。」由此顯見，英國正透過此新法的制定來避免其戰略產業遭到外國大肆收購，特別是避免先前遭到中資企業大肆併購的情況再度發生。再者，該法案也使得英國與其他同為五眼聯盟(Five Eyes)的盟友，如美、加、澳、紐，在外資審查制度上保持一致，並可進行相關的情報共享。這無異也凸顯外資審查制度在國際間的外溢效應與個別國家的對外戰略考量。[44]

六、 法國

43 Bray Chad, "UK orders full national security review for Chinese takeover of semiconductor maker Newport Wafer Fab," South China Morning Post, May 26, 2022, https://www.scmp.com/business/article/3179170/uk-orders-full-national-security-review-chinese-takeover-semiconductor

44 「英啟動國安調查 中恐吐出晶圓廠收購案」，自由時報，2022年5月27日；「護國安大變革 英國嚴審中資敏感併購」，自由時報，2022年1月6日。

法國是歐洲國家中少數很早就對外來投資進行政府審查的國家。該國對外資在法國的活動不僅有相關的法律規範，且其外資審查制度持續經由政府的行政命令來進行與時俱進的修改與補充。以下就法國外資審查法規及機構、審查程序及近年法國外資法令的修改等事項進行說明。

1. 法國的外資法規與外資審查機構

法國對外來投資控制(foreign investment control, FIC)的法律規定，源自於1966年12月28日的第66-1008號法律的規範，而開始於法國《貨幣與金融法典》(French 'Code monétaire et financier', CMF [Monetary and Financial Code])。從前述第66-1008號法律實施以來，外資在法國的活動一直受到法律規範。最近十年來，法國規範外資的法規大多經由法律的修改，或透過相關行政命令(decrees)或部長命令等來闡明對那些必須獲得法國經濟財政部(Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance)的事先授權(prior authorization)之特定領域的外資活動。[45]

根據《貨幣與金融法典》規定，外資是否需受到法國政府審查，取決於法國經濟財政部長對下列因素的思考：牽涉與外來投資者的相關因素；交易的本質與對目標實體(target entity)控制的程度；及該目標實體之活動的敏感程度。特別是當外資案符合下列三項條件時，則必須經過法國政府審查：[46]

(1) 一個外國實體(foreign entity)在直接併購者(direct acquirer)的所有權鏈(ownership chain)中出現：非法國投資者(無論是否是歐洲人)及因稅務目的而居住在法國之外的法國投資者，皆在法國的外資審查法規中被視為是外國投資者。投資者的國籍是透過直接併購者的整個所有權鏈來決定。倘若在該所有權鏈中有外國的連結，則被視為是外國人。

(2) 交易的本質：若投資者目的是：

A. 取得對法國法律實體(legal entity)的控制；

45 "Foreign direct investment in France," Pinsent Masons, March 1, 2022, https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/frances-foreign-investment-regime

46 Direction générale du Trésor, "FAQ Foreign Direct Investment Screening in France," Ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance, April 2022, https://www.tresor.economie.gouv.fr/Institutionnel/Niveau2/Pages/f149e66d-6df2-4726-a594-3d95409d7a46/files/fff4648b-7e64-4531-9c59-9bdd261d2b3c

B. 取得法國法律實體的全部或部分商業線(business line)；

C. 或在法國法律實體中取得超過 25%門檻的投票權。[對於名列在規範市場的法國企業，其審查投票權的門檻，到 2022 年 12 月 31 日為止，暫時降低到 10%]

(3) 從事敏感活動(sensitive activities)的法國目標企業：限於投資是(i)在法規列出的產業部門中；(ii)可能對公共秩序、公共安全、或國防利益造成危害，而必須經過審查，特別是下列三項類別：

A. 本質上是敏感產業：多屬於國防及安全部門；

B. 涉及基礎建設，及對維護公共秩序與公共安全至關重要之物品及勞務的活動，包括能源、水供應、運輸網絡及服務、公共衛生及糧食安全等；

C. 涉及被列於 2019 年 12 月 31 日行政命令中的關鍵科技(critical technologies)與雙重使用(dual use)項目及科技的研發活動(R&D activities)。

若是符合上述條件的投資者，則必須向法國經濟財政部所屬的財政總署(Direction générale du Trésor)申請授權(application for authorization)，以進入審查程序。

隸屬於法國經濟財政部下之財政總署的外資控制局(Bureau Multicom 4, Foreign Investment Control Office)是負責審查的主要單位。此審查過程，取決於投資的領域，通常會牽涉到其他相關政府部門。自2016年起，在協調跨部門的諮商時，經濟財政部轄下的戰略資訊與經濟安全專員(a commissioner of strategic information and economic security)也支援財政總署。此外資審查程序是由財政總署領導，而包括法國外資跨部會委員會(Inter-ministerial Committee on Foreign Investment in France)。後者包括來自不同部會與機構的官員，而具備對不同產業進行審查的專業。[47]

2. 法國的外資審查程序

法國外資審查程序分為兩個階段。審查主要從前述三項條件來檢視投資案是否需要審查，特別關注該投資案是否會對公共秩序、公共安全及國防利益造成影

47 Orion Berg, "Foreign direct investment reviews 2021: France," White & Case LLP, Dec. 20, 2021, https://www.whitecase.com/publications/insight/foreign-direct-investment-reviews-2021-france

響。在審查過程中，財政總署可能會向投資者索取其他文件，及向被併購的法國企業要求取得其活動的相關資訊。

審查的第一階段是30個工作天，第二階段則為45個工作天，政府需在75個工作天做出審查的決定。

第一階段審查結束後，法國政府會從下列三個選項中擇一作為其審查決定：

(1) 不需要獲得部長的事先批准(prior approval)；

(2) 需要獲得部長的事先批准，及交易獲得無條件授權(authorized without conditions)；

(3) 需要獲得部長的事先批准，及必須進行進一步調查以決定是否需要施加條件來確保國家利益。

若是第三個選項時，經濟財政部將會通知投資者，該投資案將進入第二階段審查。第二階段的審查會出現三種結果：

(1) 該投資獲得部長無條件授權；

(2) 該投資獲得部長有條件授權，以確保國家利益；

(3) 該投資無法獲得部長授權。

此拒絕授權的情況可能不會被明確通知。倘若在規定的75個工作天內未獲得政府的回應，則表示該投資案未獲得政府的批准。但對於經濟財政部長的任何決定，投資人可以在二個月內向法國巴黎行政法院提出上訴。涉及外資的任何契約或協議，若沒有依照法國外資審查法規的規定取得事先授權，都將被視為無效。倘若完成外資併購而未獲得事先授權，法國經濟財政部長可要求投資人採取下列措施的其中一項：

(1) 申請授權以讓交易符合規定；

(2) 修改該交易；

(3) 由投資者承擔損失而回復到交易現狀前。

由上可知，法國外資審查制度給予政府審查機構相當大的權力，以力求外國投資者遵守法國的法令及確保其投資活動不會損及法國國家利益。

3. 近年法國的外資法令的修改

過去數年來，法國持續強化其外資審查機制的權限，並透過法律的制定與各項政府命令的頒定來持續擴大其外資審查機制的範圍及降低外資審查的門檻。以下就最近幾年法國在外資法令上的重大修改予以說明。

(1) 2019 年 5 月 22 日法國政府通過名為 PACTE (Plan d’ Action pour la Croissance et la Transformation des Entreprisse [企業成長及轉型行動計畫)的法案，該法案目的在強化法國政府在對外資違反申請授權時的權力。

(2) 2019年12月31日法國政府頒布第2019-1590號行政命令(D’ ecret n。2019-1590 du 31 d’ ecembre 2019 relatif aux investissements etrangers en France)，及 2019 年 12 月 31 日的部長命令(arrêté, Ministerial Order)。此兩項命令的目的是為簡化外資審查規則及修改既有法規，以將新戰略部門納入規範，並釐清特定概念及提供外國投資者更清楚的審查架構。該命令在 2020 年 4 月 1 日生效，並大幅改變法國既有的外資規範機制，而有下列幾點重大變革：

A. 擴大「敏感活動」(sensitive activities)的清單：近年來法國政府顯著增加需受到外資審查機制規範的產業清單。傳統上，法國外資規範僅涵蓋最廣泛意義下的安全與國防部門：諸如武器、軍火、密碼術(cryptology)、國防秘密的儲存實體等。2014 年法國將其外資審查的範圍擴大而含括能源供應、水、運輸與通訊網絡、公共衛生等項目。2018 年法國的外資審查規範為因應歐盟的外資審查規範而作進一步的修改，並將敏感部門清單擴大至網路安全、人工智慧、機器人、先進製造、半導體及相關的研發活動。

但此次的行政命令把近20項產業部門納入敏感活動清單。這些產業包括農產品的製造、加工或物流、政治或一般資訊出版的編輯、印製或物流，及有關量子科技與能源儲存的研發活動。此外，2020年4月1日後，需受到法國外資審核的敏感產業不再取決於外來投資者是否在歐盟(EU)或歐盟經濟區(EEA)或在 EU/EEA 以外設立。

B. 重新規範投資的定義：在新的外資規範下，投資意指：

(i) 獲得(acquire)控制，在法國商業法典第 233-3 條款(Article L. 233-3 of the French Commercial Code)的意義下，其註冊的辦公室位

於法國的公司。

(ii) 獲得其註冊的辦公室在法國的公司之所有或分公司活動的部分，或

(iii) 跨越對註冊的辦公室位於法國的公司的資本或投票權之 33.33%的門檻。

但(iii)並不適用於來自歐盟會員國(EU)或歐盟經濟區域(EEA)國家的投資者。

至2020年4月1日，(i)與(ii)仍本質上維持不變，但(iii)的門檻從33.33%降低為25%。但同樣的此條款不適用於來自 EU/EEA 的投資者。但是例外僅對於那些在獲得的手段(acquiring vehicle)的控制鏈(in the chain of control)是建立在 EU/EEA 的所有實體或個人，與不僅是最終控制其公司的實體或個人。

C. 對外來投資者的重新規範：自 2020 年 4 月 1 日起，在新的外資規範下，下列的個人及實體被視為是外來投資者：

i. 任何具外國國籍的個人；

ii. 任何法國個人並不是法國納稅居民(French tax resident)；

iii. 任何外國法律實體；

iv. 任何法國實體被一個或更多前述提及的個人或實體所控制。

所有在控制鏈(chain of control)下的個人及實體，在法國外資規定下都被視為投資人。換言之，一個 EU/EEA 實體將被視為是 EU/EEA 投資者。

D. 外資審查程序的界定與闡明：新的外資法令對外資審查相關概念、條件與期限有更進一步的釐清。

首先，若投資案確定是符合外資審查的類別時，投資者完成交易案前必須先獲得法國政府的批准，此批准是完成交易前的條件。原先法國政府規定必須在投資者向政府提出批准申請的二個月內給予批准與否的決定，這是從投資者向政府完成批准申請的遞狀後開始計算。但自2020年4月1日後，法國政府則必須從外資完成申請後的30天(第一階段)內確認該投資案是否符合審查範圍等條件，再視有

無必要進行第二階段為期45天的審查(如先前法國外資審查程序所述)。[48]

(3) 2020 年 4 月 27 日部長命令。受到 Covid-19 疫情影響下，法國在 2020 年 4 月 27 日頒布新的部長命令(Arrete' du 27 avril 2020 relatif aux investissements e;trangers en France)，擴大「敏感活動」的部門清單，將「有關生物科技(biotechnologies)的研發活動」的外資案納入需經過外資審查的範圍及必需獲得政府批准的產業。此項命令是用來保護法國的公衛產業，以抵擋外來的惡意併購，以免對法國的公共衛生造成負面影響。

(4) 2020 年 7 月 22 日行政命令與部長命令。這兩項命令主要把對法國上市企業被非 EU/EEA 的外來投資者併購的審查門檻從原先 25%投票權門檻進一步降低至 10%的投票權。該命令在 2020 年 8 月 5 日生效，至 2022 年 12 月 31 日為止，而被視為是法國政府為避免因疫情導致的經濟危機，致使法國企業遭到外國企業敵意或投機收購的暫時保護措施。[49]

4. 法國外資審查制度修改的原因

相較於其他歐洲國家，法國向來對外資在該國境內的活動抱持謹慎與保守的態度。法國前總統戴高樂曾大肆抗拒美國跨國企業在該國的投資，並抨擊其為美國力量的入侵。也因此，法國較之於其他歐洲國家對外資有著較嚴謹的審查制度與規範。

從前述的說明可知，近年來法國政府持續擴大對外資審查的範圍及強化對外資審查與管制的相關規範，主要是受到整個國際外資管制趨勢朝向緊縮、歐盟外資法規的改變、及疫情導致之公衛安全與經濟危機等因素的影響。這些因素使得原本在外資法規上已是十分強調以法律保障法國國家利益為優先的外資審查機制，更朝向經濟民族主義的方向發展。但此發展的另一面向，也是呼應歐盟對要求其成員國強化外資審查機制的呼籲。此修法使得法國外資審查機制能充分與歐盟的政策配合，凸顯出法國作為歐盟主要成員，而對於外資是否來自歐盟成員國

48 Dentons, "France-New Foreign Direct Investment Regulation as of April 1, 2020. March 27, 2020. https://www.dentons.com/en/insights/alerts/2020/march/27/france-new-foreign-direct-investment-regulation-as-of-april-1-2020

49 Dentons, "New French Foreign Investments Screening Scheme," September 18, 2020, https://www.dentons.com/en/insights/alerts/2020/september/18/new-french-foreign-investments-screening-scheme

而給予內外有別的外資審查待遇。

七、 加拿大

加拿大關於外來投資的法律規範，主要來自於在1985年公布的《加拿大投資法》(Investment Canada Act)。在此法規定下，在加國的外來投資是採取強制知會(mandatory notification)的方式。儘管絕大多數在加國的投資案都能獲得審查通過，但在過去十年來，加國也受到國際間的經濟保護主義影響，而開始在各投資領域上增加外資對國家安全之影響的審查。

1. 加拿大的外資法規與外資審查機制

加拿大對外資的規範最早起源於在1973年頒布的《外來投資審查法》(Foreign Investment Review Act)。該法可說是加拿大在1970年代到1980年代早期對外資採取保護主義立場的象徵。之後該法在1985年被《加拿大投資法》(Investment Canada Act)所取代，並使得加拿大轉變過去政策而成為一個對外資較為友善的地方。

《加拿大投資法》明定加國政府對外資進行審查的目的，是從鼓勵投資、經濟成長及就業機會的觀點來檢視由非加拿大人的「重要投資」(significant investments)，及這些投資「可能對國家安全造成危害」(could be injurious to national security)。該法適用於非加拿大人欲獲得既有的加國企業或建立新的加國企業。除有特殊例外，符合前述條件的非加拿大人之投資行為皆必須強制向加國政府知會或申報審查。[50]

加拿大外資法規包含《加拿大投資法》及其他相關法規，如《加拿大投資法規》(Investment Canada Regulations)與《投資之國家安全審查規則》(National Security Review of Investment Regulations)。創新、科學與產業部長(Minister of Innovation, Science and Industry)負責管理在《加拿大投資法》規範下的多數投資業務，但若是外資併購涉及「文化」(cultural)產業，則由加拿大傳統部長(Canadian Heritage)來全權負責。[51]

---

50 "Investment Canada Act," Justice Laws Website, Canada, https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-21.8/

51 "An Overview of the Investment Canada Act (FAQs)," Government of Canada, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00007.html

在《加拿大投資法》規範下，加拿大的外資審查機制可分為兩個分離但又相互依賴的審查途徑：一種是淨效益審查(net benefit reviews)，其目的是決定該投資交易案是否有可能對加拿大帶來淨效益；另一種則是國家安全審查(national security reviews)，目的在檢視該投資交易案是否對會加拿大的國家安全產生影響。

(1) 淨效益審查

取決於該投資交易案是否符合法定的金融門檻，由非加拿大投資者併購加拿大企業控制權的交易案是符合淨效益審查的條件，而可以採取知會(notifiable)或審查(reviewable)的方式來告知政府。

加國法規規定，前述的法定金融門檻將取決於外國投資者的身分而有所不同。加國將投資者的身分區分為：世界貿易組織(WTO)成員、與加國簽有貿易協定國家、外國的國有企業、或鎖定交易的實體是文化企業、或引發國安疑慮等，而採取不同的待遇。

2022年加國對 WTO 投資者的審查門檻(reviewable threshold)為購買者或出售者的企業價值是11.43億加幣，且從2019年起此審查門檻將每年調整，以反映加國名目 GDP 的變化；若是來自與加國簽有貿易條約的企業，2022年的審查門檻是17.11億加幣；若是投資者不屬於 WTO 成員、或投資標的是加國文化企業，則其2022年審查門檻是500萬加幣；對來自 WTO 成員的國有企業，其2022年的審查門檻是4億5千4百萬加幣。[52]

若該交易案是可以知會的方式進行，則外國投資者僅需在交易案完成後三十天內，向加國投資處長(Director of Investments)提出該交易案的申報(file a notification)。若交易案是屬於需經審查的，則該交易案必須直到投資者接獲、或被視為已接獲負責該交易案的部長同意後，才能完成該交易案。審查同意與否的標準，是取決於該投資是否可能對加拿大帶來淨效益。

(2) 國家安全審查

倘若投資案可能有損加拿大國家安全，則該交易案可能需經過國家安全審查。在《加拿大投資法》中的國安審查條款，並未明定需經國安審查的門檻是基

52 "Thresholds," Government of Canada, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00050.html#p1

於交易案大小、或被外國投資者獲取的利益程度等條件。換言之，任何牽涉到非加拿大投資者取得加國企業可能面臨國家安全審查。即使該交易案在前述淨效益審查條款下既非屬於知會(notifiable)，也不是屬於審查(reviewable)的方式，仍可能接受國家安全審查。

(3) 國有企業(state-owned enterprises)及文化企業(cultural businesses)的特別規定

在《加拿大投資法》下的特別綱領(special guidelines)，適用於外國國有企業的投資。牽涉到文化企業(如涉及書籍、電影、影音產品的製造或行銷)，即使該投資案本質上顯著低於法規明定需審查的金融門檻，仍需受到特別規定的管轄。[53]

2. 加拿大的外資審查程序

加國的外資審查並非採自願審查。主管外資業務的部長在接獲投資者申請之日後起算45天，必須完成對該交易案的淨效益審查與提供其審查意見。主管部長可單方面延長額外的30天審查期間。實際運作上，投資者可預期該過程至少將為期75天。審查過程在投資者的同意下也可延長超過75天。若投資者在審查期間內未收到同意或延長審查的通知，則該交易案被視為被批准。若是對文化事業的投資，該審查期限通常需要至少75天來完成審查。[54]

(1) 淨效益檢測(net benefit test)

為決定交易案是否對加國具有淨效益，主責的部長會從《加拿大投資法》中列舉的各項因素來進行考量，沒有任何一項是單獨具決定性的因素，這些項目包括：

A. 投資之層級與其經濟活動之本質對加拿大的影響，包括就業、資源加工、及零組件使用與勞務；

B. 對加拿大人在該行業參與的程度與重要性；

53 Koch, Michael, David Rosner and Josh Zelikovitz, "The Foreign Investment Regulation Review: Canada," The Law Review, Oct. 17, 2021, https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/canada

54 "An Overview of the Investment Canada Act (FAQs)," Government of Canada, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00007.html

C. 投資在生產力、產業效率、科技發展、產品創新與產品多樣的影響；

D. 投資在加拿大任何產業內或產業間之競爭的影響；

E. 投資與國家產業、經濟及文化政策的相容性，並將名列於政府或各省的立法之有可能受該投資有重要影響的產業、經濟及文化政策之目標納入考量；

F. 投資對加拿大在世界市場競爭之能力的貢獻。

上述各因素讓負責投資的部長有廣泛的裁決空間來決定是否同意申請的投資案。當部長作成批准與否的決定時，儘管沒有法律規定，部長可能會公開其批准或不批准的理由，而無需投資者的同意。[55]

在2019至2020年加國財政年度期間，包括審查及知會的投資申請案件達1032件，共達1005.2億加幣。其中僅有9件是經由淨效益審查，且有所投資申請案皆獲得批准。

(2) 國家安全審查

在《加拿大投資法》規定下，當負責投資的部長在諮詢公共安全與緊急應變部長(Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)後，若認為「投資可能對國家安全造成傷害」，加國聯邦政府內閣(Governor in Council, i.e., the federal Cabinet) 可下令進行國安審查。創新、科學及經濟發展部(Department of Innovation, Science, and Economic Development) 下的投資審查處(Investment Review Division)主要作為投資者與其他部會在審查過程中的窗口。

國安審查過程與前述的淨效益審查有不同的時程表，且理論上審查過程可能無期限。若是負責的部長認為投資案可能對國家安全造成損害，聯邦政府內閣在收到知會或淨效益審查之申請的45天內，可能下令展開正式的國安審查。或者，主責的部長可在45天內通知投資者對其投資案將展開國安審查。

當政府下令展開正式國安審查後，該國安審查可能需要45天來完成審查，主事的部長可以單方面延長額外的45天。在國安審查開始後，除非部長通知不用再採取任何行動，該部長可將此投資案提至聯邦政府內閣。該內閣會議可在20天採取建議措施來維護加國的國家安全。這些措施包括阻止該投資的措施、要求投資

55 Koch, Michael, David Rosner and Josh Zelikovitz, "The Foreign Investment Regulation Review: Canada," The Law Review, Oct. 17, 2021, https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/canada

人遵守特定條件等，對於已完成的交易案，則可以要求撤離資產(divestiture)。投資者也可能被要求採取具法律約束力的作為來緩和對加國國家安全的潛在傷害。

《加拿大投資法》並未對國家安全一詞有明確的定義，因此主責的部長有很大的裁決權力來審查交易案。為此，加國政府在2009年頒布《投資之國家安全審查規則》、2016年頒布《投資之國家安全審查綱領》(Guidelines on the National Security Review of Investments)，來對國家安全一詞作更清楚的釐清，以協助投資人配合國安審查程序。[56]該綱領揭示了數點可能引起國家安全審查的因素，這些因素大致包括：

A. 該投資對加國國防能力與利益具潛在影響；

B. 該投資對敏感科技移轉或技術到加國之外具潛在影響；

C. 該投資對加國關鍵基礎建設的安全具潛在影響；

D. 該投資對加國民眾或加國政府的關鍵物資及勞務的供給具潛在影響；

E. 該投資可能用於實現外國監視或間諜活動，阻礙當前或未來的情報或執法行動，或涉及或促進恐怖組織或組織犯罪的活動；

F. 該投資對加國國際利益，包括外交關係，具潛在影響。[57]

即使投資不涉及上述因素，但仍有可能被視為危害加國國家安全，且加國政府會不定時透過更新綱領來前述的國安審查因素。

(3) 外國國有企業的審查

由於先前加拿大的石油與天然氣公司被中國與馬來西亞的國有企業收購而引發加國民眾高度關注。之後加拿大政府在2021年對外來國有企業在加國的投資，透過修改特別綱領來進行規範。

國有企業意指企業直接由外國政府所擁有的組織，也包含「由外國政府直接或間接控制或影響」的實體。《加拿大投資法》允許主事的部長在國有企業上做出「事實控制」(control in fact)的決定。

---

56 "Guidelines on the National Security Review of Investments," Government of Canada, March, 24, 2021, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81190.html

57 Koch, Michael, David Rosner and Josh Zelikovitz, "The Foreign Investment Regulation Review: Canada," The Law Review, Oct. 17, 2021, https://thelawreviews.co.uk/title/the-foreign-investment-regulation-review/canada

這意謂部長可宣稱由加拿大控制的投資者在事實上是由外國國有企業控制，因而該投資案需受到《加拿大投資法》管轄，而無論投資金額的大小。當外國國有企業已經取得加拿大控制實體的控制權時，部長也可決定該投資案需受到《加拿大投資法》的審查，即使外國國有企業僅是取得少數股份。2021年加國規定對WTO 會員的國有企業在加國的投資審查的金融門檻是4億1千5百萬元加幣，藉由此相對較低的門檻來增加外國國有企業被審查的可能。

根據規範國有企業投資的綱領，部長可考慮該國有企業的治理與商業導向來決定該併購案是否對加國帶來淨效益。部長的目標是確保外國國有企業在收購加國企業時，能以如同私部門企業的透明與商業導向的形式運作，以避免持有的外國政府利用加國併購案來達成其政治目標。

這意謂外國國有企業在加國的投資必須避免政治影響及願意遵守加國法律，並對加國企業的生產力與產業效率做出正面的貢獻。為達成前述原則，部長可能要求外國國有企業投資者提供額外的保證，例如指派加拿大人作為董事會的獨立董事等。

3. 近年來加拿大的外資法規變革

受到 Covid-19疫情的影響，加國政府在2020年4月公布《外資審查與COVID-19的政策宣示》(Policy Statement on Foreign Investment Review and COVID-19)，明確規定外國國有企業的投資，與在廣泛定義的關鍵物品與勞務部門上的外來投資，都將面臨將嚴格的審查。

2021年3月24日，加國創新、科學及產業部長公布更新2016年的《投資之國家安全審查綱領》，以明確規範加國的國家安全審查過程。該綱領反映了近年加國政府在外資國安審查管理的方向，而非政策的改變。

該綱領透過揭示加國政府思考國安審查的優先因素，對相較以往封閉的國安審查過程提供更多的透明性。該綱領延續前述2020年的 Covid-19政策宣示，持續對外國國有企業的投資予以關注，並對國家安全的因素有更詳細的說明，特別是諸如敏感科技、關鍵礦產及敏感個人資訊等。

前述更新的綱領在外國國有企業的投資方面，強調任何外國國有企業在加國的投資，無論金額大小或投資規模，都將是嚴格審查的對象。原本綱領的國有企業的投資可經由淨效益審查程序，更新後綱領則規範外國國有企業的投資也將定

期以國安審查程序來進行。

此外，2021年的綱領也增加及擴大可能引發國安審查的因素及範圍，例如對敏感科技領域有明確的規範，包括先進物質與製造；先進海洋科技；先進感應與監測；先進武器；航太科技；人工智慧；生化科技；能源製造、儲存與傳輸；醫藥技術、量子科技、機器人、太空科技等。

在關鍵礦物與關鍵礦物供應鏈的投資上，加國也頒布關鍵礦物名單來對影響加國經濟安全至關重要的礦物做更清楚的界定。最後，該綱領規定可能透過投資來取得敏感個人資訊的交易案，也被納入影響加國國家安全的考量因素。[58]

4. 加拿大外資審查變革的原因

受到近來西方國家與中國逐漸升高的地緣政治影響，及加國與北京逐漸緊張的外交關係，加國政府對中國在其境內的投資特別予以關注。在2018年加國政府因國家安全理由而禁止中國國企(中國交通建築公司，CCCI)對加國建築公司愛康集團(Aecon)的併購案後，杜魯道政府表明將針對中國的外來投資加大審查，特別是對中國國有企業的投資。[59]2020年加國政府阻擋由一家中國國企的山東金礦公司來收購加國的 TMAC 資源企業的併購案。加國政府與其省級政府也對加國研究機構與中國的合作採取限制。上述案例顯示，在對外資管制的態度上，加國政府採取與其西方盟友一致的步調。

此外，由於 Covid-19疫情的發展，加國政府2020年7月發布命令延長國家安全審查的期限，這命令的效力直到2020年底為止。如同其他國家，加國也透過頒布新的《投資之國家安全審查綱領》來增加對有關加國公共衛生、或對加國提供關鍵物資及勞務之外來投資的國安審查，以避免該國產業受外國併購甜影響其國家安全。

總結而言，近年來加國外資審查的變革主要是受到該國與中國的外交關係惡化、地緣政治緊張情勢升高、與西方盟國採取協同立場、及因應全球疫情衝擊等因素的影響，而促使加國的外資審查制度較其他國家更為嚴謹縝密的做法。

---

58 Rodal, Shili, Michelle Lally, Kaeleigh Kuzma, Gajan Sathamathan, Danielle Chu, and Chelsea Rubin, "Federal government issues updated guidelines on national security review of foreign investments," March 21, 2021, https://www.osler.com/en/resources/regulations/2021/federal-government-issues-updated-guidelines-on-national-security-review-of-foreign-investments

59「加拿大以國家安全為由阻止中資收購交易」，紐約時報中文網，2018年5月25日，https://cn.nytimes.com/business/20180525/canada-china-aecon-block/zh-hant/

八、 歐盟

相較於先前是來自個別國家對外資活動的管制與審查，歐洲聯盟(European Union, EU，簡稱歐盟)作為歐洲27個國家的區域政府間組織，在近來亦在各方壓力下加緊思考對外資在歐盟境內活動的共同政策，並已於過去幾年間訂定相關法規來指引與協調歐盟成員在面對外資的共同立場。

1. 歐盟制訂因應外資審查機制的背景

自2010年以來，歐盟成為許多新興國家企業尋求海外投資的地點，歐盟境內的許多知名企業也陸續成為被跨國企業收購的對象，特別是中國企業在歐盟境內的廣泛投資，使得許多歐洲企業成為被中資企業併購的標的。

例如，瑞典的富豪汽車公司(Volvo)、義大利輪胎製造商 Pirelli、法國度假集團 Club Med、德國工業機器人庫卡(Kuka)及工具機公司 KraussMaffei 等標竿企業，皆遭到中資企業收購，引發歐盟各國政府的憂慮，擔心該國的高科技或敏感的工業關鍵技術恐因此而外流。因此，法國、德國及歐盟等皆呼籲歐盟應該就暫列領域的外來投資進行歐盟境內的立法規範，以遏止有些外國企業特意對歐盟境內具敏感性的企業及在關鍵產業領域的公司進行收購，特別是要防範來自中國國有企業的收購交易。[60]

2. 歐盟最近的外資審查變革

在前述脈絡下，前歐盟執行委員會主席容克（Jean-Claude Juncker）於2017年表示，歐盟將採取行動來消除歐盟在審查戰略性行業外資併購與美國及其他主要經濟體的差距。歐盟執委員會並考慮將引入歐盟層級的投資審查制度。其後，歐盟執委會在2017年9月公布《歐洲議會與理事會建立外資進入歐盟之審查架構規定》草案(Regulation on the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union)。[61]該草案在2019年2月經歐洲議會通過，同年3月經歐盟理事會批准。該外資審查法規旨在建立以歐盟全境的外資審查架構，以促使歐盟

60 楊芙宜，「劍指中資!歐盟範圍審查外資新機制 週日全面啟動」，自由時報，2020年10月11日，https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3317715

61 "Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union," EUR-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0487

執委會(European Commission)與歐盟成員國間能協調其在處理外資上的行動。明確地說，該法有下列特徵：

(1) 在成員國與執委會間建立一個合作機制以交換資訊，倘若有必要來對特定投資案提出關切；

(2) 當投資案對超過一個成員國的安全或公共秩序造成威脅時，或當投資可能破壞歐盟之一個項目或計畫之利益時，允許執委會提出意見；

(3) 在遵守非歧視與嚴格保密的要求下，制定執委會與成員國間、及成員國間之合作的截止時限；

(4) 對那些在國內層級上因安全或公共秩序，而維持或採取外資審查機制的成員國，建立特定的核心要求；

(5) 鼓勵在投資審查的國際合作，包括經驗分享、最佳範例與共同關切議題的資訊。

隨著該法在2019年4月生效，歐盟執委會與成員國就該法在2020年10月開始實施前的相關措施進行研討，包括下列項目：

(1) 歐盟成員國的既有國家外資審查機制的通報將知會執委會；

(2) 每個歐盟成員國與執委會將建立正式接觸點與管道來交換資訊與分析；

(3) 將對成員國與執委會發展程序以對外資的疑慮做迅速回應及提出意見；

(4) 更新攸關歐盟利益的項目與計畫(projects and programmes to Union interests)。

由上可知，該法規目的在針對歐洲高科技等戰略領域的外來投資展開審查，並透過強化歐盟成員與歐盟執委會的資訊互通與合作，進以採取一致行動來因應外來的跨國企業對歐盟敏感的戰略領域進行投資。[62]

除前述的法規外，歐盟執委會也在2020年3月20日宣布《有關外來直接投資與從第三國資本自由移動、及歐洲戰略資產保護的成員指導綱領》(Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe’s

62 European Commission, “EU foreign investment screening mechanism becomes fully operational,” Oct. 9, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1867

strategic assets)。該綱領指出，鑒於 Covid-19疫情對歐盟經濟的廣泛影響，及針對外資併購歐盟戰略產業，如公衛或相關產業之日益高的潛在風險，歐盟必須確保任何外資的交易不致對歐盟維護其民眾健康需要之能力造成負面衝擊。[63]

該綱領呼籲已有的外資審查機制的成員國來更有效地使用這些機制，並將關鍵公衛基礎建設、關鍵輸入品的供給及其他關鍵產業部門的風險充分納入考量。對那些目前尚未建立外資審查機制的成員國而言，應建立全面的審查機制，並利用其他可能的選項來處理那些可能對歐盟之安全或公共秩序造成風險的外資收購案。[64]

3. 歐盟制訂外資審查機制的原因

從前述討論可知，導致歐盟在近年來制訂歐盟全境的外資審查架構規則，與頒布外資審查的指導綱領的因素，最主要原因是為因應中資企業在歐盟大肆併購敏感領域企業的壓力。歐盟試圖透過建立一個協調歐盟各成員在外資審查機制上的資訊交換與行動協調的機制，以避免歐盟具戰略價值的產業與敏感關鍵技術遭中資企業併購而外流，進而對歐盟的整體安全造成負面影響。

其次的原因則是由於疫情導致之經濟危機，引發歐盟內的公衛等相關企業可能面臨外來企業的惡意併購之政治風險。為維護歐盟民眾的健康與福祉，歐盟提出警告，呼籲其成員國應強化對公衛或相關戰略產業的外資併購審查。

此外，促使歐盟強化其外資審查機制的另一個原因，著重在歐盟欲試圖拉近與美、加、日、澳紐等西方盟國在外資審查制度上的差距，以讓歐盟在外資政策上能與其盟國立場一致。另一方面，歐盟也企圖透過頒布適用各會員國的外資審查架構規則，來力促其個別成員國在外資審查規範與機制上，都能夠拉近彼此的差距，並強化彼此資訊的流通與行動的協調，以避免歐盟部分成員國成為外部勢力進入歐盟併購企業的破口。

---

63 European Commission, "Coronavirus: Commission issues guidelines to protect critical European assets and technology in current crisis," March 25, 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_528

64 European Commission, "Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)," https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

肆、初步檢視與分析

在前述對各國外資政策討論的基礎上，本文進一步對這些主要國家的外資政策變革來進行初步的檢視與分析，以瞭解這些國家外資政策變革的內涵與其變革原因的異同。

首先，本文統整前述已開發國家在近年來制訂或修改外資法規來強化對外資審查與管控的規定與機制，如表1，詳述這些國家相關的外資法規名稱、主要內涵與時間。

表1　近年主要已開發國家的重大外資政策修改

時間	國家	外資法案名稱	主要內涵
2018/2020	美國	制訂《外來投資風險審查現代化法》(FIRRM)；頒布《外資審查規則》	擴大外資審查機制的範圍、強化外資審查機制的能量、特定申請採取強制申報審查
2019	日本	修改《外匯及對外貿易法》	擴大必須事先申請審查的領域、降低外資審查門檻
2020	德國	修改《對外貿易和支付法》	強化限制投資的標準、緊縮交易審查的規定、明確界定審查時限
2021	英國	制定《國家安全與投資法2021》	建立兩軌通報機制、明定外資審查時程、擴大政府干預外資案權力、加大為法罰則、確立專責外資審查機關
2019/2020	法國	通過PACTE法案；2019-1590號行政命令及部長命令；2020年4月27日部長命令；2020年7月22日行政命令與部長命令	簡化外資審查規則、擴大敏感活動產業範圍、降低外資審查門檻、釐清與界定外資審查程序
2020	澳洲	制定《外資改革(保護澳洲國家安全)法2020》	涉及國家安全商業需強制審查、對外國持有的澳洲商業與資產採取新的登記制度、大幅增加違法的罰責、增加財政部長對外資案

時間	國家	外資法案名稱	主要內涵
			的收回權力
2021	加拿大	更新《投資之國家安全審查綱領》	明確規範國安審查的優先因素、嚴格審查所有外國國有企業的投資、擴大引發國安審查的產業領域
2019/2020	歐盟	通過《歐洲議會與理事會建立外資進入歐盟之審查架構規定》；頒布《有關外來直接投資與從第三國資本自由移動、及歐洲戰略資產保護的成員指導綱領》	促進歐盟成員國間對於外資在歐盟內活動的審查協調與合作

資料來源：本研究彙整

從上表可知，這些國家與區域組織的外資法規出現巨大變革的時間多在2010年代中期以後，且許多國家是透過修訂既有外資法規或制訂新的外資法規來強化對外資的國家安全審查。

其次，有關這些國家的外資審查機制之範圍及門檻的相關規定，本文彙整如表2所示：

表2 近來主要國家外資審查機制的範圍及門檻相關規定

國家	外資審查機制/部會	審查範圍	審查門檻
美國	美國外來投資委員會（CFIUS）	涉及國家安全產業、鄰近軍事設施及國安敏感之不動產、蒐集民眾個資等	原則上自願性審查，特定案例強制性審查
日本	財務省	包括武器、航空、核能、基礎建設、交通等13項領域	涉及安全保障領域為1%
德國	聯邦經濟事務與能源部	對德國及其他歐盟國家的公共秩序與安全可能有影響的產業	股權超過10%
英國	投資與安全小組	17個敏感領域，引發公共利益考量，如涉及國家安全、多元媒體、財政體系穩定等	持有的投票權/股權(votes/shares) 超過25%

國家	外資審查機制/部會	審查範圍	審查門檻
法國	經濟財政部轄下財政總署之外資控制局	戰略性產業，包括媒體、農產品、量子技術、能源、生物等	股權超過25%(規範市場的企業，至2022年12月31日止，審查門檻暫時降低到10%)
澳洲	外資審查委員會	敏感部門的產業將包括例如能源、港口、資通訊及資料中心等基礎建設	門檻將從澳幣27,500萬將低為零
加拿大	創新、科學暨產業部、內閣會議	有合理的根據認為投資對國家安全造成危害	WTO 投資者的審查門檻為11.43億加幣；來自與加國簽有貿易條約的企業，門檻是17.11億加幣；若是投資者不屬於 WTO 成員、或投資標的是加國文化企業，門檻是500萬加幣；來自WTO 成員的國有企業，門檻是4.54億加幣

資料來源：本研究彙整

從上表可知，這些主要國家在近年的外資法規修改，不僅對外資審查的產業領域與範圍大為擴張，更在外資審查的股權或金額門檻上大幅地降低，藉此以讓更多的外資交易案必須通過國安審查的程序，進以維護國家安全。由此觀之，這些已開發國家即是透過擴張外資審查的領域及降低外資審查的門檻來執行其限制性外資政策，藉以防止有危害國安之虞的外資交易案。

再者，探究這些國家採取限制性外資法規的原因，本文曾就這些國家的最新外資法規、其立法經過與意旨分別進行討論。表3將這些國家之所以強化其限制性外資法規的原因整理如下表：

表3 主要已開發國家近年強化限制性外資法規的原因

國別	相關限制性外資法規	主要原因
美國	《外來投資風險審查現代化法》	川普政府與國會議員擔心支持國防與經濟的美國科技領導權將因增加的外資（主要是中國企業）對美國科技企業的併購而產生風險
日本	《外匯及對外貿易法》	主要目的在於配合美國強化對中國外資的管制，並避免日本攸關國安的產業及尖端技術遭到中國企業併購，而損害日本的國家安全
德國	《對外貿易和支付法》	因應 Covid-19的全球肆虐，民眾關切相關的醫療設備是否能獲得確保，其他條款則是為因應歐盟在2019年制訂的歐盟架構法規，進以提升德國在歐盟對外資管控的落實
英國	《國家安全與投資法2021》	強化政府對影響公眾利益（包含國家安全）的外資併購之干預、對中資企業投資的疑慮、與其他盟國立場一致
法國	PACTE 法案；2019-1590號行政命令及部長命令；2020年4月27日部長命令；2020年7月22日行政命令與部長命令	為防範因 Covid-19的惡意併購、配合歐盟的外資審查架構、保護法國的戰略產業
澳洲	《外資改革(保護澳洲國家安全)	為防範因 Covid-19疫情而導致外國企業趁機惡意併購澳洲資產，避免外國利用外資收購澳洲資產來達成戰略目的、與防範中資企業、與中國惡化的外交關係、參與美國印泰戰略
加拿大	《投資之國家安全審查綱領》	避免外國國有企業收購關鍵基礎建設而影響國家安全、與中國的外交

國別	相關限制性外資法規	主要原因
		關係惡化、地緣政治緊張情勢升高、與西方盟國採取協同立場、因應全球疫情衝擊

資料來源：本研究彙整

從上表可知，各國之所以採取限制性外資法規定理由各有不同。有些國家是基於戰略考量而強調防範來自特定國家的外資，有些國家則側重於保護自身的高科技產業與國家資產或基礎建設，亦有些國家是為了防範因 Covid-19疫情而導致其他國家企業對本國企業惡意併購的先前佈署。因此，若僅從各國外資政策的文本觀察，似乎並無法歸結出一項一致的原因來解釋近年來這些國家外資法規的緊縮措施。

伍、結論

近年來國際間興起了一股投資保護主義的風潮，許多國家紛紛頒布新的外資法規或強化對外資的國家安全審查機制，一反過去三十年來在經濟全球化的潮流下，各國積極採取鼓勵外資政策來歡迎外資挹注國內經濟的趨勢。

本文目的在探討與分析近年來國際間興起此波限制性外資政策風潮的背後原因。本文透過對七個已開發國家及歐盟在近年來於外資政策與審查機制的說明及探討，來瞭解這些國家的外資法規出現了哪些重大變革及其變革背後的意涵。其次，前述對各國外資法規討論的基礎上，本文簡要地就幾個面向對這些國家的外資政策進行檢視與分析，發現各國在近年來進行外資政策變革的做法與理由各不相同，但仍多為對外來跨國企業投資挑戰的回應，及對國際戰略環境或全球疫情衝擊的反應。

蓋言之，外資政策涉及一國是如何面對與看待來自境外的商業組織在其境內從事營利活動的態度。且由於跨國企業並非是無國籍或超越國家的商業實體，因此這些企業背後的母國會成為地主國看評估這些企業在本國投資時可能引發政治風險的衡量因素。

再者，國家間的地緣政治與外交關係，或是國家間的經濟競爭，皆會影響國家採取何種外資政策，或是採行何種外資審查機制的思考。政治與經濟、國內與

國際，皆是一體兩面且高度互動的。任何國家皆很難將國家間的戰略政治競爭關係與國際間的經濟競爭關係截然兩分。因此，如要更進一步來探討國家之所以採取限制性外資政策背後的深層原因，或許必須從各國身處的國家間競爭的政經脈絡中來進行更深入的分析及思考。本文的目的僅就主要國家在近期外資管制政策之變革的內涵與可能原因進行初步的爬梳與闡明，期待能對國人在理解近期興起的國際投資保護主義之風潮有所助益。

歐盟永續供應鏈法之發展現況與因應

陳麗娟*

綱要	
壹、前言：研究動機與目的	二、全面性的永續發展法規架構
貳、永續發展為歐盟目前的政策方針	三、永續公司治理與永續供應鏈之必要性
一、「布魯塞爾效應」	肆、歐盟永續供應鏈法之內容
二、環境連結貿易	伍、結語
三、自由貿易協定成為重要的工具	一、在經營管理層級應建立一個遵循管理系統
參、歐盟永續公司治理形成綠色供應鏈的具體作法	二、法規遵循
一、「歐洲綠色政綱」作為現階段的政策方針	三、認識你的客戶政策

壹、 前言：研究動機與目的

環境衝突如同對自然資源的暴力衝突（violent conflict），也是對人類的環境安全（environmental security）與還境本身的生態安全（ecological security）造成衝擊。1977年時，Laster Brown 首先將環境連結國家安全，提出一個開創性的概念「環境安全」，此一概念較少造成國與國間的安全威脅，而是更多威脅到人類與自然環境間的關係[1]。1990年代開始，永續（sustainability）成為一個新興的概念，逐漸成為新興的課題，許多學者鼓吹應創造永續政策以回應環境風險，應以永續概念為基礎促進國際合作與相互瞭解[2]。

*淡江大學歐洲研究所教授/歐盟研究中心主任 歐盟莫內講座教授

1 Laster Brown, Redefining National Security, 1977 Washington, DC: World Watch Institute.

2 M. Mobjörk, Exploring the Climate-Conflict Link: The Case of East Africa, in SIPRI (ed.), Armaments, Disarmament and International Security, 2017 Oxford: Oxford University Press, pp. 287-299.

「環境安全」因而成為一個現代、快速發展的議題，特別是在開發中國家的資源匱乏與因而引起的衝突，不僅成為國家安全的議題，而且也已經成為全球安全的議題，自然資源需求，特別是能源，已經成為21世紀最重要的安全挑戰。可使用的自然資源、氣候變遷或其他的環境議題逐漸納入政策及商業中，21世紀初期，環境議題逐漸被重視，隨著回收實踐、垃圾管理和環保意識的抬頭，消費者與特別是年輕世代選擇更環保的產品[3]。

歐盟經濟統合的核心為實現一個無內部邊界完全自由貿易的單一市場，也就是鬆綁法規（deregulation），但環境政策卻是有許多的規範及阻礙貿易的效果，因此首先歐盟整合環境規範，避免在歐盟境內的競爭扭曲，同時歐盟又運用激進的雙邊自由貿易協定納入環境保護規定，以作為市場進入的要件。對抗氣候變遷的嚴峻挑戰，歐盟亦採取規範措施，例如溫室廢氣排放交易制度（Emissions Trading System；簡稱 ETS），這是全球第一個碳權交易市場。

隨著新的執委會團隊上任，「歐洲綠色政綱」成為新的政策方針，歐盟陸續公布一系列的法規，以致力於聯合國永續發展目標，不僅要達到環境保護、淨零排放、循環經濟、低碳經濟的目標，還要保護所謂的利害關係人的權益與永續的供應鏈。因此環境、社會與治理（environmental, social and governance；簡稱 ESG）要素成為2022年最熱門的話題。在這樣的背景下，首先本文闡述歐盟亦推動聯合國的永續發展目標，並具體立法實施永續發展，因而從永續公司治理形成永續供應鏈，並公布所謂的永續供應鏈法，以具體改革公司治理與採行實地查核程序，以具體落實 ESG 要素。

貳、永續發展為歐盟目前的政策方針

一、「布魯塞爾效應」

一直以來，歐盟以積極形塑全球規則與制定國際標準聞名，而在氣候及環境議題上，歐盟向外推動其政策的努力成果，因此歐盟被認為有強大的全球監管權（global regulatory power），畢竟歐盟的市場規模僅次於美國市場，擁有5億人口的歐洲單一市場（European Single Market）是歐盟扮演全球角色（global

3 Nicolas/Kallab, Effective Forms of Environmental Diplomacy, 2021 London and New York: Routledge, p.4.

actor）的一個關鍵前提要件，而逐漸產生所謂的「布魯塞爾效應」（Brussels Effect）[4]，但僅靠市場規模是不夠的，由於歐盟為一個超國家組織，歐盟因此設計許多歐洲單一市場的市場進入（market access）條件為遵循歐盟的規範。由於在全球的市場實力，使得歐盟的規則逐漸成為全球規範或標準。因此，歐盟透過市場規則成為氣候和環境保護嚴格的推動者，歐盟的永續目標因而全球化，並影響全球產品的生產及服務的供應5。也就是歐盟作為一個高標準環境保護的市場，也產生了正面的副作用（side effect），透過貿易發揮了直接的影響，由於歐盟並無完全的外交政策職權，在面對外在挑戰上（例如對抗氣候變遷），透過享有專屬職權的共同貿易政策，貿易也愈來愈成為第二好的機制（second-best mechanism），歐盟運用其享有共同貿易的專屬職權而貫徹其氣候及環境保護目標[6]。

二、環境連結貿易

雖然歐盟相當成功整合了環境保護制度，但歐盟在對外環境保護制度的作為卻還是相當保守，例如1980年代的跨國酸雨、臭氧層消耗、跨國的空氣污染、水資源及湖泊治理等問題逐一浮現，目前的氣候變遷、生物多樣性喪失成為全球範圍的環境挑戰，需要在國際層次的合作及政策做連結。因此，環境政策逐漸成為歐盟基礎條約的主要價值，例如歐盟條約（Treaty on the European Union）不僅建立單一市場，亦明文規定永續發展與高度保護及改善環境作為歐盟的目標[7]；歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union）標題二十明文規定在歐盟環境事務的職權、目標、原則及標準。

2013年歐盟公佈第七個環境行動計畫（Environment Action Plan）強調優先目標為更有效率的解決國際環境及氣候挑戰，並要求應在貿易及發展政策納入環境及氣候相關的考量，特別是貿易政策應支援實現環境及氣候目標、給予其他國家誘因加強及實施環境規範架構與標準。2015年執委會的「貿易無所不包」（Trade for All）文件表明，在貿易協定談判上，應尋求一個更負責任的貿易及

4 Anu Bradford, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020 Oxford: Oxford University Press.
5 Andreas Goldthau, Widening the EU’s Geoeconomic and Regulatory Approach to Climate Policy, in Lazard/Youngs (eds.), The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy, 2021 Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C., p.35.
6 ibid.
7 歐盟條約第3條規定。

投資政策，以保障歐盟內部的環境保護與促進高度的環境標準及永續發展[8]。

三、自由貿易協定成為重要的工具

明顯地歐盟在貿易協定，從多邊協定到雙邊協定，以具有法律拘束力的永續發展專章發展環境保護工具。2006年執委會的「全球歐洲」(Global Europe)[9]文件，更明顯的倡議這類的新世代(new generation)雙邊協定，含有具有法律拘束力的永續發展專章，強調多邊環境協定(Multilateral Environmental Agreement)的重要性，並同意不以經濟利益博弈國內環保法規[10]。自2006年起，歐盟的對外貿易政策納入環境議題已經發展更有系統的方法，主要是在多邊層級，特別是 WTO，歐盟利用機會透過單邊與雙邊合作途徑，輸出其環境標準[11]。因此，歐盟開始新一波的自由貿易協定，納入勞工權益標準與環境保護的合作規定[12]，尤其是將環境議題納入貿易政策[13]。

因此，2010年以後歐盟簽署的自由貿易協定均有環境保護專章與廣泛的永續發展規定。將貿易連結環境保護的作法，強迫非歐盟的企業(即第三國企業)採用高的環境標準，以期使產品可以進入歐盟市場，雖然高標準的環保標準常會被視為是貿易障礙(barriers to trade)[14]，但實務顯示採用高環保標準的企業基本上是贏家，因為他們的產品可以順利出口到歐盟市場。最有名的例子就是紐西蘭的葡萄酒業者的出口改採歐盟的標準，以期可以出口葡萄酒到歐盟[15]。

值得一提的是，執委會在「貿易無所不包」文件中也指出，社會大眾愈來愈關注全球化及貿易所帶來的環境與社會影響，也就是社會輿論為貿易連結環境保護

---

8 European Commission, Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, 2015 Luxembourg.

9 COM (2006) 567 final..

10 Evgeny Postnikov, Environmental Instruments in Trade Agreements: Pushing the Limits of the Dialogue Approach, in Adelle/Biedenkopf/Torney (eds.), European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018 Palgrave MacMillan, pp.59-79.

11 Marise Cremona, The Union as a Global Actor: Role, Models and Identity, 2004 Common Market Law Review Vol.41, No.2, p.557.

12 European Commission, Working Paper on Global Europe – competing in the world, A contribution to the EU’s growth and job strategy, SEC (2006) 1230.

13 Elisa Morgera (ed.), The External Environmental Policy of the European Union, 2012 Cambridge: Cambridge University Press, pp.174-203.

14 European Commission, Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, 2015 Luxembourg.

15 Henrietta McNeil, She’ll Be Right: Some Observations on Diffused European Union Standards in a New Zealand Context, 2014 Australian and New Zealand Journal of European Studies 6, No.1, pp.16-26, https://cesaa.org.au/anzjes/, last visited 2022/03/23.

提供了一個有力的正當性基礎[16]。這種效應又稱為「加州效應」(California effect)，也就是維持高度的法規標準，作為海外市場進入的要件，以便可以順利出口高品質的產品[17]。歐盟採取「加州效應」的談判立場，將環境價值作為支持貿易協定的正當性。

執委會「貿易無所不包」文件強調負責任的貿易及投資，在談判上應運用貿易協定及貿易優惠制度，在全球促進永續發展、人權、公平及符合倫理的貿易、反貪腐等價值，並擴大利益到生產鏈，同時也促進企業社會責任(corporate social responsibility)、在促進永續發展上提供給消費者產品及服務的環境資訊。歐盟與韓國、加拿大、日本、新加坡、越南等的自由貿易協定均為所謂的新世代自由貿易協定[18]。除了廣泛的貿易自由化外，並且尋求深化的整合市場，以提高競爭力。新世代自由貿易協定主要以貿易暨永續發展專章規範環境保護，主要的前提要件是貿易增加不應犧牲環境或勞工權益，而是應促進永續發展，並引用多邊環境協定、國際勞工組織相關的公約、瀕臨絕種動植物國際公約(Convention on International Trade in Endangered Species of Fauna and Flora)、巴黎氣候協定、OECD 及聯合國負責任商業行為守則等。總而言之，環境議題已經成為現階段貿易談判的要素，這也顯示歐盟更關注全球化造成的環境影響，歐洲的民意普遍支持歐盟有一個強有力的環境規範架構，要求貿易夥伴接納歐盟的環境政策及價值。

過去10年來，多方面的氣候貿易連結(climate-trade links)成為歐盟去碳化的努力成果，目前自由貿易協定(free trade agreements)逐漸成為氣候目標的方法，例如日本與歐盟的經濟夥伴協定(Economic Partnership Agreement)特別提到實現巴黎氣候協定與降低碳排放的承諾；另外，在與厄瓜多爾、喬治亞、韓國、加拿大、新加坡、越南等的自由貿易協定均含有貿易暨永續發展(trade and sustainable development)專章。事實上，歐盟也明確宣布，僅在第三國承諾巴黎氣候協定及氣候目標時，歐盟才會與這些第三國締結自由貿易協定[19]。

---

16 European Commission, Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, 2015 Luxembourg.

17 另一個顯著的例子是英國人民普遍抵制從美國進口「氯化雞」(chlorinated chicken)，因為美國低的食品安全及動物福祉標準。

18 Laursen/Roederer-Rynning, Introduction: The New EU FTAs as Contentious Market Regulation, 2017 Journal of European integration 39, No.7, pp.763-779.

19 Martin Sandbu, Europe Uses Trade Deals to Push for Climate Change Action, Financial Times, July 7, 2019, https://www.ft.com/content/6d026308-9f0e-11e9-b8ce-8b459ed04726., last visited 2022/03/20.

參、歐盟永續公司治理形成永續供應鏈的具體作法

一、「歐洲綠色政綱」作為現階段的政策方針

現階段歐盟堅定邁向氣候中和（climate neutrality）目標與擬定在2050年以前完全去碳化的目標，2019年12月執委會公布「歐洲綠色政綱」（European Green Deal）[20]作為現階段的政策方針，亦包含加強在2030年與2050年以前達到降低溫室氣體排放的目標。根據執委會長期的策略願景與路徑，達到一個氣候中和的經濟[21]。2019年12月歐洲高峰會議通過2050年氣候中和目標，並作成歐盟長期溫室氣體排放發展策略[22]，2021年4月通過的歐洲氣候法（European Climate Law）即規定2050年氣候中和目標與2030年降低溫室氣體排放目標。改善能源效率與分享再生能源是歐盟達到在2050年淨零排放（net zero emissions）目標重要的作法[23]。

為達到氣候中和的目標，歐盟必須投入大量資金進行綠色轉型，至2030年預估每年要額外投資大約3,500億歐元到能源系統，以達到降低55%的碳排目標[24]。為落實「歐洲綠色政綱」，執委會宣布將投入1兆歐元進行歐盟經濟的綠色轉型，特別是在2021年至2027年多年期財政架構（Multiannual Financial Framework）與下個世代歐盟基金（Next Generation EU Fund）籌集總額7,500億歐元的資金，同時歐盟也呼籲民間積極進行投資。因此，應有適當的規範架構條件與誘因鼓勵民間投資及促進進行環境、社會和治理投資（ESG investments）[25]。ESG 要素成為2022年最熱門的議題，企業應關注 ESG 相關的法規發展與採取遵循 ESG 的所有行動。

---

20 COM (2019) 640 final..

21 European Commission, A Clean Planet for All: A European Strategic Long-Term Vision for Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy, COM (2018) 773 final..

22 European Union, Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy of the European Union and its Member States, 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/en/pdf., last visited 2021/06/29.

23 European Environment Agency, Trends and Projections in Europe 2020: Tracking Progress towards Europe’s Climate and Energy Targets, EEA Report No.13/2020, Copenhagen, https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020, last visited 2021/06/29.

24 European Commission, Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy, COM (2021) 390 final..

25 Volker Brühl, Green Finance in Europe – Strategy, Regulation and Instruments, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics 2021 Intereconomics, p.324.

經濟轉型至永續經濟是歐盟現階段的首要目標，執委會在2019年12月公布「歐洲綠色政綱行動計畫」(European Green Deal Action Plan)[26]，2021年4月21日與7月6日通過「永續金融策略」(Sustainable Finance Strategy)，以籌資轉型到永續經濟[27]，以期加速2018年3月公布的「永續金融行動計畫」(Sustainable Finance Action Plan)[28]。「歐洲永續金融策略」(European Sustainable Finance Strategy)擬定了分類規章(Taxonomy Regulation)和揭露規範，要求資產管理人與投資公司應提供 ESG 的金融商品，應將永續要素納入整個投資程序，以便投資人在金融市場進行投資決策時考量 ESG，環境考量包括了氣候變遷減緩及調適、維護生物多樣、污染防止與循環經濟等[29]。

2021年新的「永續金融策略」提出四個關鍵要素促成更綠色、更公平、更永續的歐洲與支持施行永續發展目標，包括：

1. 提高歐盟分類與允許不符合無顯著損害原則的特定投資項目協助達成環境目標；
2. 實施企業永續報告指令以修改非財務報告指令，擴大適用永續相關的揭露事項；
3. 修訂組合性投資商品與保險銷售指令的銷售規則[30]，確保再保險與投資諮詢優先的永續目標，以作為補充金融風險適合性評估；
4. 在商品治理加入永續要素與金融仲介的忠實義務(fiduciary duty)，特別是資產管理人、保險公司及再保險公司、投資公司應考慮永續風險，例如氣候變遷與環境惡化對在投資決策定投資價值的衝擊。

凡此種種作法，就是透過永續金融的作法，要求企業在籌集資金時提出符合 ESG 要素的財務報告，以永續金融商品供投資人進行永續投資的挑選，進而達到「歐洲綠色政綱」的各項目標。

二、全面性的永續發展法規架構

綜合歸納，自2018年起，執委會陸續提出許多相關的法案，主要內容如下：

(一)建立永續活動的分類標準

2020年第852號分類規章規定精確的分類系統定義永續金融商品，此一分類標

26 COM (2019) 640 final..
27 COM (2021) 180 final., COM (2021) 188 final..
28 COM (2018) 97 final..
29 European Commission, Overview of sustainable finance, 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en., last visited 2021/07/03.
30 執委會提出6個代議法草案，要求所有的金融仲介均應考慮永續風險。

準支援投資人做投資決策、避免洗綠（greenwashing）偽環保的現象、協助資金進行永續投資，並自2020年7月1日生效。分類規章區分六個環境目標：

1. 減緩氣候變遷的活動，即致力於降低溫室氣體排放的活動，以符合巴黎氣候協定的目標，例如更大規模使用再生能源；
2. 調適氣候變遷的活動，以減少不利永續的衝擊，例如重新造林；
3. 永續利用與保護水資源與海洋資源；
4. 轉型至循環經濟；
5. 防止污染；
6. 保護生物多樣及生態系統。

認定一個經濟活動為永續，必須此一經濟活動實質致力於至少一個或數個環境目標，同時又無顯著損害任何其他的環境目標。執委會並陸續公布法規詳細規定技術篩選標準，以期可以衡量正面的影響；並要求金融市場參與者應遵循一個負責任管理的最低要件，例如 OECD 跨國企業守則（OECD Guidelines on Multinational Enterprises）、聯合國商業暨人權指導原則（UN Guiding Principles on Business and Human Rights）[31]。

依據分類規章，有三類經濟活動可認定為永續，即直接致力於永續目標、為促進達到永續目標，提供技術或服務的活動、支持轉型到碳中和經濟的轉型活動。自2022年1月1日起，適用氣候變遷減緩及調適目標；自2023年1月1日起，適用其他四個目標。自2022年1月1日起，適用的產業約佔歐洲溫室氣體排放的80%，涵蓋的產業有能源、林業、製造、交通運輸與建築[32]。分類規章為歐洲永續金融策略的重要部分，影響金融機構及企業的揭露規章、以及綠色債券標準（European Green Bond Standard）的揭露。整體而言，歐盟明確定義永續活動與應遵循的技術標準[33]。

「歐洲永續金融策略」的第二支柱為金融機構與企業的揭露要件，也就是使投資人知悉資訊挑選永續金融商品進行投資，提供合規揭露給所有利害關係人關於永續的資訊。企業及金融機構的非財務報告適當規範架構對於實際的投資決策很重要，因此永續金融揭露規章、非財務報告指令與新的企業永續報告指令是成功永續金融生態系統重要的構成部分[34]。

31 Volker Brühl, op.cit., p.325.
32 Volker Brühl, op.cit., p.326.
33 Volker Brühl, op.cit., p.326.
34 Volker Brühl, op.cit., p.326.

（二）永續金融揭露規章

自2021年3月10日起，永續金融揭露規章生效，此一規章規定對金融商品與財務顧問的永續揭露義務，包含對資產管理人與其他的金融市場參與者負強制的ESG 揭露義務，主要的適用對象為資產管理人與財務顧問應揭露在其投資過程如何考量永續風險，應揭露主要的不利衝擊。分類規章針對營業額、資金支出與營運支出規定特別的主要績效指標，要求非金融企業進行揭露，並授權執委會公布代議法詳細規定每個主要績效指標的定義、計算方法及報告要件。

（三）非財務報告指令

自2017年起，歐盟的大型上市公司與金融機構必須揭露關於其商業活動特定的非財務事項，2014年第95號非財務報告指令已經規定揭露非財務資訊的規則，以提高特定大型企業透明的永續相關事務。非財務報告指令只適用於員工超過500人的上市公司、銀行、保險公司及大型的非上市公司，特別是必須報告環境、員工、人權尊重與反貪腐事務，即企業必須揭露其商業活動對這些事務的衝擊與如何達到這些非財務的目標。2019年時，執委會公布無法律拘束力的指引守則供企業遵循，以協助企業執行揭露要件[35]。

（四）企業永續報告指令

2021年4月21日，執委會提出企業永續報告指令草案[36]擴大永續報告的適用範圍，即深化及廣化永續報告的內容，應符合分類規章與非財務報告指令的揭露要件。標準化與更詳細規定永續報告的結構、內容與格式，以促進永續風險的可比較性及外部評估。這些報告的資訊為管理報告（management report）的一部分，至少應由一位獨立的第三方進行稽核驗證，預計在2024年開始適用新的規定，也就是必須報告2013年的會計年度。

（五）綠色金融商品標準與標示

上述的法規草案在於改善永續資訊的揭露，以期在實際經濟的商業活動與金融業的商品/服務間建構一個連接橋樑，也就是發展一套綠色金融商品（green financial products），更進一步支持發展以 ESG 為導向的金融市場，以期協助投

35 COM (2019) 4490 final..
36 COM (2021) 189 final..

資人在投資過程中，辨識遵循低碳標準的商品。為了更可信的防制洗綠偽環保的現象，主管機關應更嚴格監督資產管理業，以確保可以遵循綠色商品的特性與揭露的要件。歐洲綠色債券標準（European Green Bond Standard）就是一個最佳例子，是邁向廣泛綠色金融商品的第一步[37]，並對零售的金融商品創設一個生態標示（Ecolabel），以促進散戶投資人也進行永續投資[38]。

（六）歐洲綠色債券標準

歐洲綠色債券市場持續成長，自2015年以來，每年的成長率為60%，為避免洗綠偽環保的現象，陸續已經有許多市場標準出現作為上市綠色債券的準則，歐洲普遍適用國際資本市場協會（International Capital Market Association）公布的綠色債券原則（Green Bonds Principles），但這些原則並未規定精確的分類系統，而只是列舉合適的綠色活動透過綠色債券進行募資[39]。

2021年歐盟公布歐洲綠色債券標準（European Green Bond Standard）[40]，對所有發行人建立一個自願的歐洲品質標準，以協助金融商品的永續投資。債券必須依據歐洲標準的要件，才能認定為綠色債券，債券必須完全依據分類規章分配到永續的經濟活動；此外，發行人每年應在歐洲綠色債券分配報告中揭露資金的使用，由外部審查人監督遵循綠色債券標準。外部審查人應登記，並受歐洲有價證券暨市場監理局（European Securities and Markets Authority）[41]之監督；外部審查人應公布收益用途（use of proceeds）的發行前審查報告與發行後審查報告。在債券到期期間至少應準備一次對活動的正面及可能負面環境影響的歐洲綠色債券衝擊報告。這些嚴格的標準都是為了藉由避免洗綠偽環保、提高投資人的信心與發行人的透明揭露，以促進金融市場的完整[42]。

（七）歐盟低碳標竿規章

在金融市場上，標竿扮演著重要的角色，標竿是用作金融商品與交易的訂價參考，標竿也是用來衡量金融商品的績效與確定從財務契約產生的財務義務，因此

37 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on European green bonds, COM (2021) 391 final..
38 European Commission, Development of EU Ecolabel criteria for Retail Financial Products, Technical Report 4.0: Draft Proposal for the Product Scope and Criteria, 2021.
39 Volker Brühl, op.cit., p.328.
40 COM (2021) 391 final..
41 歐洲有價證券暨市場監理局為歐盟有價證券市場的主管機關，位於巴黎。
42 Volker Brühl, op.cit., p.328.

基礎的方法與資料高水準的透明及品質對於標竿有效發揮作用很重要。2016年第1011號標竿規章[43]自2018年1月1日起生效施行，對於標竿管理人規定規範的架構，標竿管理人必須公布標竿說明以協助使用者了解標竿的適用範圍及計算方法、以及使用資料的可信度及其永續的操作；此外，應施行適當的治理與監控程序，以避免利益衝突與確保保護消費者和投資者的權益。由於許多機構投資人與散戶投資人投資於標竿的投資組合，因此建立規範的永續投資標竿吸引資金流入綠色投資商品，成為很重要的方法[44]。

2019年第2089號規章採行新的歐盟氣候轉型標竿與歐盟連結巴黎協定標竿，修訂原來的執委會公布2016年第1011號標竿規章，並對標竿進行永續相關的揭露，自2019年12月10日起生效。2020年執委會公布了第1816號規章與第1817號規章具體規定歐盟氣候轉型標竿與歐盟連結巴黎協定標竿，以鼓勵投資到發行人承諾提高透明和可比較去碳化途徑資產不同的 ESG 投資組合。

歐盟氣候轉型標竿是一個根據去碳化軌跡產生的標竿組合進行挑選、加權和排除基礎資產的標竿；歐盟連結巴黎協定標竿為一個標竿組合，係以碳排放連結巴黎協定目標，而無顯著損害其他 ESG 的目標。為達到此一目標，去碳化軌跡係指一個可衡量、以科學為基礎和有時限的軌跡邁向連結巴黎協定的目標，分為三種範圍，即1. 去碳化涵蓋直接從不同實體產生的碳排放；2. 從所購得電力、蒸氣或其他能源來源消費產生的碳排放；與3. 在報告企業的整個價值鏈產生的所有間接碳排放。

這些低碳標竿管理人應揭露個別標竿的計算方法、以及挑選、加權或排除基礎資產的方法，並應揭露如何衡量基礎資產的碳排放、所使用的個別價值、標竿的全部碳足跡與資料的類型和來源。ESG 標竿管理人在其標竿說明應提供詳細資訊，在每個標竿是否與如何反映 ESG 要素。此外，第1816號規章與第1817號規章並規定特別的揭露，以確保標準化的表格，以便投資者可以進行比較，包括未來及年度的去碳化軌跡、以及平均每年達到的 IPCC 去碳化軌跡（1.5度）。

（八）碳邊界調整機制

為遵循巴黎氣候協定的承諾與在2050年以前達到氣候中和之目標，歐盟努力成為全球領先的去碳者，由於全球不同程度的氣候政策，因而造成耗能的產業部門

43 OJ 2016 L 171/1-65.
44 Volker Brühl, op.cit., p.328.

外移到寬鬆去碳化目標的國家生產，也因此造成所謂的碳洩漏的幽靈（specter of carbon leakage）規避環境法規的現象，為了解決歐洲產業面臨外部面對寬鬆氣候政策壓力的競爭者不公平交易環境的問題，執委會因此提出碳邊界調整機制（carbon border adjustment mechanism；簡稱 CBAM），以適用於進口商品及服務，在邊界進行碳價格的調整[45]。

2021年3月10日歐洲議會做成決議[46]，要求執委會的法案應包含適用碳排放交易制度的所有商品與從邊界收取的碳價格應使用於實施歐洲綠色政綱。整體而言，早期去碳化應確保未來的低碳經濟（low-carbon economy），因此應將 CBAM 作為策略的貿易措施，以支持歐洲綠色產業政策目標，「歐洲綠色政綱」強制要求企業應重新定位於有前景的策略領域，並在低碳環境進行未來的業務，CBAM 在新興的全球綠色競賽（green race）支持歐盟[47]。

2021年時，執委會公布了「符合55包裹」（Fit for 55 package）[48]，包括許多在2030年以前達到降低歐盟溫室氣體排放55%的目標與在2050年以前達到碳中和目標的碳邊界調整機制法案（Proposal for a Carbon Border Adjustment Mechanism Regulation；簡稱 CBAM）[49]。在草案中，碳邊界調整機制適用於鋁、水泥、電力、化學肥料、鋼鐵產品，執委會希望在2023年以前通過 CBAM 規章，至2025年底前有一段過渡時期，以期進口商可以進行調整，遵循應申報所進口產品在製造時產生碳排放的義務，在過渡時期結束前進行檢討，歐盟得擴大 CBAM 的適用範圍涵蓋額外的產品及碳排放。自2026年起，進口這些涵蓋的產品應繳交碳價格及所需的行政規費。這些新規定勢必影響這些適用 CBAM 非歐盟的製造者與供應商、進口商及下游的產業[50]。

執委會規劃以二階段實施 CBAM，即

45 Mehling/van Asselt/Das/Droege, Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action, 2019 American Journal of International Law 113, No.3, pp.433-481.
46 Resolution of European Parliament, put a Carbon Price on Certain EU Imports to Raise Global Climate Ambition, Press Release, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99208/meps-put-a-carbon-price-on-certain-eu-imports-to-raise-global-climate-ambition., last visited 2022/03/20.
47 Fankhauser/Bowen/Calel/Dechezleprêtre/Grover/Rydge/Sato, Who Will Win the Green Race? In Search of Environmental Competitiveness and Innovation, 2013 Global Environmental Charge No.5, pp.902-913.
48 COM (2021) 564 final..
49 https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=297539d-4c7f-4869-9c4c-0e5f744adda4, last visited 2022/01/07.
50 https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=297539d-4c7f-4869-9c4c-0e5f744adda4, last visited 2022/01/07.

第一階段為2023年至2025年：進口商應履行過渡時期的申報義務，尚不需購置 CBAM 憑證，主要目的就是希望有助於推行 CBAM 制度與減少造成貿易扭曲。在2026年以前，並提供給歐盟相關資訊，以檢討 CBAM 碳排放與產品的範圍。進口商應以季度為依據進行申報（1）所涵蓋進口產品的數量，（2）與產品結合的實際排放，與（3）在原產國已經支付的碳價格。

自2026年起進入第二階段：應完全適用 CBAM，也就是進口商應購買 CBAM 憑證與符合行政要件。

進口商必須進行申報，即為 CBAM 申報人，應繳交涵蓋的進口產品碳排放量的申報與繳交符合申報碳排放的 CBAM 憑證，應向主管機關購買 CBAM 憑證。執委會視 CBAM 草案為歐盟碳排放交易制度（Emissions Trading System；簡稱 ETS）必然的結果，ETS 要求溫室氣體的排放上限，就是在歐盟境內經營應適用 ETS 產業的歐洲企業得排放廢氣上限。在排放上限範圍內，歐洲企業可免費取得碳排許可或購買碳排放許可。

為降低碳排放，在「符合55包裹」外，執委會提案逐步淘汰對特定產業免配額的碳排交易許可，並要求這些歐盟產業應支付其碳排放許可[51]。執委會體認到加強 ETS 有可能造成碳洩漏的風險，而造成產業外移至第三國生產；執委會認為對進口產品實施 CBAM，可以在進口產品與在歐盟境內生產適用 ETS 的產品間創造一個公平交易環境[52]。

三、永續公司治理與永續供應鏈之必要性

國際社會對於永續公司治理的發展已經有許多國際標竿守則，企業可以作為實地查核的行為準則，例如2011年聯合國公布商業暨人權指導原則、2011年 OECD 公布了關於跨國企業公司實地查核守則，以作爲企業得辨識、預防、減緩及說明實際及可能的不利衝擊的程序，並作為商業決策及風險管理制度的一部分；2012年聯合國公佈保護兒童與 UNICEF 兒童權利暨商業原則全球指引（UN Global Compact）、2017年國際勞工組織關於跨國企業暨社會政策原則的三方宣言（ILO Tripartie Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy）、以及2018年 OECD 負責任商業行為實地查核守

51 https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=297539d-4c7f-4869-9c4c-0e5f744adda4, last visited 2022/01/07.

52 https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=297539d-4c7f-4869-9c4c-0e5f744adda4, last visited 2022/01/07.

則（OECD Due Diligence Guidance for Responsible Business Conduct）。

但在歐盟層級尚無在價值鏈的一般實地查核法規，雖然2014年第95號非財務報告指令要求在會計年度員工500人以上，且其資產負債表總額為2,000萬歐元或淨營業額為4,000萬歐元的上市公司，應製作非財務報告揭露其所施行實地查核程序的資訊，但此一指令並未詳細規定實地查核程序，亦未規定應如何進行。2017年時，雖然執委會公布非財務報告守則（Guidelines on non-financial reporting）[53]以補充非財務報告指令，但此一守則並無法律拘束力，不過首次建立了一個企業實地查核揭露的共同內容。

2019年起，不斷有民間組織要求歐盟應進行修法，對在歐盟境內的商業與經營施行強制的實地查核，建立一個強制的人權及環境實地查核架構，因此2019年12月新任執委會甫上任便開始進行檢討與擴大歐洲企業實地查核的架構，在2019年12月11日公布歐洲綠色政綱後，執委會即宣布檢討非財務報告指令的規劃，以作為加強永續投資根本策略的一部分。2020年6月，執委會公布公開諮詢結果，指出非財務報告指令施行上的許多缺點，因而開始進行修法，在永續公司治理倡議（Sustainable Corporate Governance Initiative）下，執委會希望在公司治理架構納入永續的概念與促進企業改變其行為致力於環境及人權衝擊的實地查核[54]。

2021年3月10日歐洲議會做成決議[55]建議執委會應制訂公司實地查核與公司歸責的法規，歐洲議會在決議指出，針對特別的議題，歐盟已經有實地查核的法規，例如有爭議礦物規章（Conflict Minerals Regulation）、木材規章（Timber Regulation）、森林法施行、治理暨貿易規章（Forest Law Enforcement, Governance and Trade Regulation）與反酷刑規章（Anti-Torture Regulation）等，但至今仍欠缺一個共同適用於全歐盟的實地查核法規，有些商業特權或影響公平競爭的情形，而造成欠缺法律確定性，這些有可能對遵守社會及環境事務的企業造成不利益。歐洲議會並建議執委會未來的指令應規範下列的事務[56]：

1. 要求會員國應立法規定大型企業、上市公司及高風險企業針對其經營、價值鏈[57]與商業關係可能或實際的不利衝擊人權、環境與良好公司治理，應進行有效的

53 OJ 2017 C 215/1.

54 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12548-Sustainable-corporate-governance_en., last visited 2022/02/26.

55 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/603495/EXPO_BRI (2020) 603495_EN.pdf., last visited 2021/06/10.

56 European Parliament, Study on Corporate Social Responsibility (CSR) and its Implementation into EU Company Law, November 2020, PE 658.541.

57 歐洲議會認為價值鏈（value chain）係指一企業的所有活動、經營、商業關係與投資鏈，包括與企業

實地查核；

2. 要求企業應公開揭露其實地查核策略、與利害關係人致力於施行一個適當的治理機制，也就是利害關係人對於其關心的事務有話語權，並應提供對損害的救濟方法；

3. 在一般的民事責任制度內，會員國應建立一個適當的監督制度與規定相當的制裁。

2020年2月20日執委會公布在供應鏈規範實地查核要件的研究報告，報告結果顯示應在跨產業部門有一套強制與可執行的歐盟實地查核法規，以確保在整個供應鏈的法律確定性與一套單一整合的商業關係標準[58]。2020年4月29日時，執委會的司法委員 Reynders 已經宣布將制定強制企業遵循人權與環境實地查核的法律，亦將成為「歐洲綠色政綱」實現碳中和目標，Reynders 當時描繪永續公司治理（sustainable corporate governance）的願景。

自2020年3月以來爆發的全球新冠肺炎疫情造成社會經濟嚴峻的衝擊，因而有愈來愈多的呼聲要求商業活動應更永續、愈有社會責任及更環保，而不是降低標準以迎合現狀。永續公司治理與永續實地查核是歐盟復興包裹暨成長計畫（EU’s Recovery Package and Growth Plan）的重要部分，因此負責任的商業行為與永續供應鏈應成為法律規範[59]。由於有些會員國（例如荷蘭、法國、義大利、德國）已經公佈自己的供應鏈法，為使歐盟有一個公平的交易環境（level playing field），因此歐盟加快腳步完成供應鏈法草案，並希望儘速通過立法，以促進完整的單一市場。2022年2月23日，執委會公布了企業永續實地查核指令（Directive on Corporate Sustainability Due Diligence；簡稱為永續供應鏈法）[60]。

歐盟新的指令草案目標為在歐盟境內加強長期的永續發展與負責任的企業行為，

有直接或間接商業關係、上下游、供應產品、零組件、提供服務，而完成自己產品或服務、或從企業接受產品或服務的實體。

58 European Union: Upcoming mandatory human rights and environmental supply chain due diligence requirements announced, https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/international-commercial-trade/european-union-and-united-kingdom-upcoming-mandatory-human-rights-and-environmental-supply-chain-due-diligence-requirements-announced, last visited 2022/02/26.

59 European Union: Upcoming mandatory human rights and environmental supply chain due diligence requirements announced, https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/international-commercial-trade/european-union-and-united-kingdom-upcoming-mandatory-human-rights-and-environmental-supply-chain-due-diligence-requirements-announced, last visited 2022/02/26.

60 COM (2022) 71 final..

以支持及促進「歐洲綠色政綱」的 ESG 政策、在2050年以前實現氣候中和的承諾、循環經濟的行動計畫、從農場到餐桌（Farm to Fork）策略、以及實現歐盟對聯合國永續發展目標的承諾[61]。此一新的指令草案可以視為是補充目前正在修法的非財務報告指令，執委會認為原來的財報揭露非財務資訊的義務，尚需由企業履行實際的實地查核義務，以確保履行永續的公司治理。也就是藉由增訂公司法與公司治理的規範架構，要求企業應更關注長期的永續價值鏈，最主要的目標就是要重新平衡在短期的股東獲利與長期永續成長及投資間的失衡現象，因此藉由加強董事的角色，應結合公司長期的可獲利性與永續性[62]。

肆、歐盟永續供應鏈法之內容

歐盟永續供應鏈法主要規範企業的實地查核義務與對人權、勞工健康及安全、氣候和環境的衝擊。此一指令草案的宗旨依據聯合國商業暨人權指導原則與 OECD 跨國企業守則，為防止、減緩與歸責可能的不利永續衝擊。企業應找出供應鏈上下游的風險，並對這些風險採取行動，應有關於企業政策、企業程序、企業活動、發現、企業採行的措施及結果。執委會的公司永續實地查核指令草案亦是配合2021年4月的公司永續報告指令（Corporate Sustainability Reporting Directive）草案，公司永續實地查核指令草案明確規定環境及人權議題，應創造永續價值[63]。

「歐洲綠色政綱」為歐盟現階段的政策方針，主要目標為在2050年以前達到氣候中和之目標，同時為歐洲人民建立一個融合及平等的經濟（inclusive and equitable economy）[64]。永續的價值創造（sustainable value creation）已經是

61 Rieche/Rock, Environmental, Social and Governance (ESG) Update: Towards new European Laws and guidance on Sustainable Corporate Governance, https://www.ehslawinsights.com/2021/02/environmental-social-governance-esg-update-towards-new-european-laws-and-guidance-on-sustainable-corporate-governance, last visited 2022/02/26.

62 Rieche/Rock, Environmental, Social and Governance (ESG) Update: Towards new European Laws and guidance on Sustainable Corporate Governance, https://www.ehslawinsights.com/2021/02/environmental-social-governance-esg-update-towards-new-european-laws-and-guidance-on-sustainable-corporate-governance, last visited 2022/02/26.

63 Sjåfjell/Mähönen, Corporate Purpose and the EU Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/2022/02/corporate-purpose-and-eu-corporate-sustainability-due-diligence, last visited 2022/02/26.

64 High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.

全球公司治理的一個新興概念[65]。公司業務應涵蓋許多不同的利益，包括受影響的團體、工會、市民社會，即利害關係人的利益[66]。公司永續實地查核指令草案內容包括公司董事的注意義務（duty of care）與定義實地查核義務（due diligence duty），注意義務與實地查核義務為供應鏈管理的一部分，由於氣候危機與社會貧富差距，因此歐盟有必要重新定義公司法的根本，以改革公司的行為[67]。

企業永續實地查核指令草案共有32個條文，各條規定如下：

第1條	主題
第2條	適用範圍
第3條	定義規定
第4條	實地查核
第5條	實地查核納入公司政策
第6條	辨識實際與可能的不利衝擊
第7條	預防可能的不利衝擊
第8條	終止實際的不利衝擊
第9條	申訴程序
第10條	監督
第11條	通知
第12條	模範契約條款
第13條	守則
第14條	附隨措施
第15條	對抗氣候變遷
第16條	授權的代表
第17條	監督機關
第18條	監督機關之職權
第19條	經證實的擔憂
第20條	制裁

65 Sjåfjell/Mähönen, Corporate Purpose and the EU Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/2022/02/corporate-purpose-and-eu-corporate-sustainability-due-diligence, last visited 2022/02/26.
66 Sjåfjell/Mähönen, Corporate Purpose and the EU Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/2022/02/corporate-purpose-and-eu-corporate-sustainability-due-diligence, last visited 2022/02/26.
67 High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.

第21條	歐洲監督機關網絡
第22條	民事責任
第23條	違反的報告與報告人之保護
第24條	公開支持
第25條	董事的注意義務
第26條	擬定與監督實地查核
第27條	修訂2019年第1937號指令
第28條	代議權之行使
第29條	檢討
第30條	過渡條款
第31條	生效
第32條	受指令規範者

依據新的永續供應鏈法的規定，公司應進行社會及環境最佳利益的行為，即重新定義公司董事廣泛的注意義務，要求董事在業務經營上應考量所有利害關係人的利益，並定義作為供應鏈管理的一部分，實地查核所需的要素，這些要素是相互連結的與相互關聯，對於歐盟經濟發展扮演著面向未來向前邁進的角色，尤其是歐盟提出永續金融（sustainable finance）的法規，結合董事的注意義務，運用資金連結商業行為，以致力於一個公平的社會[68]。

董事會的注意義務是公司法廣泛的規則，規範公司經營者的行為。執委會修訂注意義務主要目的就是要對環境及社會有利，在財報及資金運用上，納入社會及環境要素，董事會在決策程序必須考量利害關係人的利益[69]。各會員國雖然強調永續經營，但並沒有強制要求企業的行為，而是由企業自願的採取一般的注意義務，面對氣候變遷的嚴峻挑戰與社會貧富差距，因此執委會擬定新的法規架構，要求公司行為應考慮所有利害關係人的利益，以解決所有的挑戰[70]。

在新的永續供應鏈法指令草案中，執委會根據員工人數及營業額規定適用門檻，即第2條規定：

68 High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.
69 High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.
70 High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.

1. 指令應適用於依據會員國法律設立的企業，且符合下列的一個條件：

(a) 員工人數平均超過500人，且在前一個會計年度全球淨營業額超過1億5,000萬歐元的企業；

(b) 未達(a)門檻，但平均員工人數超過250人，且在前一個會計年度全球淨營業額超過4,000萬歐元，至少50%的淨營業額係從下列一個或數個產業部門產生：

(i) 紡織、皮革及相關產品（包括鞋子）的製造、以及紡織、服飾與鞋子的批發貿易；

(ii) 農業、林業、漁業（包括水產養殖）、食品製造、以及農業原料、活體動物、木材、食品及飲料的批發貿易；

(iii) 不論從何處開採來的礦物資源開採（包括原油、天然氣、煤、褐煤、金屬與金屬礦石、以及所有其他非金屬礦與採石場產品）、基本金屬製品、其他非金屬礦產品與金屬製品製造（但不包括機械與設備）、以及礦物資源、基本及中間礦產品的批發貿易（包括金屬及金屬礦石、建築材料、燃料、化學品或其他中間產品）。

2. 此一指令亦應適用於依據第三國法律設立的企業，且符合下列一個條件：

(a) 在前一個會計年度在歐盟產生的淨營業額超過1億5,000萬歐元；

(b) 在前一個會計年度在歐盟產生的淨營業額超過4,000萬歐元，但未超過1億5,000萬歐元，且至少50%的淨營業額係從第1項第(b)款列舉的一個或數個產業部門產生。

新的永續供應鏈法指令草案廣泛定義企業的概念，並明確規定所涵蓋的受規範金融業，而不問其法律形式，此一指令不直接適用於微企業與中小企業，但因這些企業與應適用指令的受規範企業有商業關係間接亦應遵循指令規定的要件，而指令要求大型企業在特定情況應提供支援中小企業，以確保中小企業遵循契約公平、合理及無差別待遇的義務與分擔特定的遵循費用，例如獨立第三方認證的費用。

新的永續供應鏈法 指令草案第30條規定過渡時期，在指令生效後二年內，全體會員國應完成轉換立法為國內法；在指令生效後四年，亦適用於第2條第1項第 b

款與第2項第 b 款規定的企業。指令草案並規定一系列的義務，以辨識、預防及減緩在其經營與價值鏈不利於人權及環境衝擊，在附件中，列舉重要的國際公約以定義不利於人權及環境衝擊的概念，人權實地查核包括童工、強制勞工、人口販運、公平工資及正常的生活、思想及宗教自由、取得適當的居住環境、結社自由、健康及安全的工作場所；不利的環境衝擊包括生物資源的使用及生物多樣、交易瀕臨絕種動植物、汞、持久性有機污染物和有害垃圾、溫室氣體排放、污染、生物多樣性喪失與生態系統惡化。

指令要求受規範企業應

1. 實施一個實地查核政策與將實地查核納入所有的公司政策中；
2. 實施適當的措施，以辨識從企業自己的經營（包括子公司在內）及在其價值鏈建立的商業關係實際與可能的不利人權及環境衝擊。價值鏈的概念涵蓋關於產品生產或服務提供所有上下游的活動，包括開發產品及服務、產品的使用及處理；所謂建立的商業關係，係指不論是直接或間接、預期會持續的商業關係，鑑於其強度或持續時間，並且不表示價值鏈可忽略或僅是輔助的部門。對於更高風險產業部門的企業，應適用更嚴格的義務。
3. 採取適當的措施，以預防或適當減緩可能的不利衝擊，包括藉由發展及實施一個預防的行動計畫、自其商業夥伴尋求契約遵循的保證與採取認證措施、進行在適當和遵循歐盟競爭法的情形，與其他的實體合作終止不利的衝擊。
4. 採取適當的措施，以終止實際的不利衝擊或最小化不利衝擊的範圍，包括有可能支付給受影響當事人的賠償、實施更正的行動計畫、從商業夥伴尋求契約遵循的保證、進行必要的投資、與其他實體的合作或終止契約。
5. 建立一個申訴程序，針對在公司經營或價值鏈實際或可能的不利人權或環境衝擊，使受影響的人、公會及其他的職工代表、與民間組織能提出申訴；企業亦應建立處理申訴的程序。
6. 進行每年的評估，以監督前述措施的效果，也就是應依據數量與質量的指標進行評估，且至少每年進行評估，若有合理理由認為有可能明顯造成不利衝擊新的風險時，得更頻繁的進行評估。
7. 公布描述企業實地查核成果的報告，即指令要求企業應在其網頁公布其實地查核計畫的年度報告。
8. 遵守巴黎氣候協定所規定的轉型到一個永續經濟與限制全球溫度升高1.5度，採取氣候變遷計畫，但此一義務僅適用於更高營業額與更多員工人數的企業，

即員工人數在500人以上且營業額超過1億5千萬歐元的歐盟企業或在歐盟境內營業額超過1億5千萬歐元的非歐盟企業。氣候變遷是企業經營主要風險或衝擊的企業，在其計畫中，必須額外包括廢氣減排目標與履行氣候和排放目標至董事薪酬的要素。

新的永續供應鏈法指令草案並規定在會員國主管監督機關的行政執行與民事責任（civil liability）機制，即會員國應指定主管的監督機關以監督遵循指令規定的義務；監督機關有權要求資訊、進行調查、命令企業採取救濟行動、以及課處以營業額為依據的罰鍰。監督機關應公布制裁的決定，藉以提高與執法相關的聲譽風險；應建立一個監督機關的歐洲網絡，以促進機關間的合作。民事責任機制為一般人民對不遵守其義務且其不遵守造成不利衝擊因而造成損害的企業訴請損害賠償。

伍、結語

為貫徹「歐洲綠色政綱」，歐盟公布了一系列法規，這些法規影響整條供應鏈的不同產業，包括許多的歐盟的產品及服務、進口至歐盟販售的產品及服務。歐盟的這套「綠色」法規亦可成為其他國家氣候行動的模範。企業必須遵循更多關於 ESG 的義務，以符合這些要件使其商業活動認定為永續，以告知其在歐盟市場上的投資人進行永續投資。歐盟公布了許多新的法規，以確保有效保護人權及環境，包括企業的義務與企業在供應鏈的義務。

早在2014年第95號非財報指令即明文規定大型上市公司應揭露其關於環境保護、社會及員工事務的政策、尊重人權、反貪污及賄賂、以及公司董事會的多元成員，實際上已經立法規範環境、社會及公司治理，例如棲息地指令（Habitats Directive）、禽鳥指令（Birds Directive）、水資源架構指令（Water Framework Directive）、化學品指令（REACH）等，但歐盟仍持續扮演著全球的環境保護領導者，主要是輸出其境內的規則，在國際社會的環境法規制定上強力主張而成為國際規則[71]，也就是歐盟運用間接的途徑形塑全球的環境法規。

此一新的永續供應鏈法草案將會引起更多的轉換衝擊，所有產業的企業都必須逐步進行調整。歐盟新的供應鏈法勢必會影響全球供應鏈，因此臺灣企業必須領悟到歐盟已經由企業自願遵循轉變為強制企業遵循，除了監督機關的執法外，尚

71 Daniel R. Kelemen, Globalizing European Union Environmental Policy, 2020 Journal of European Public Policy 17, No.3, pp.335-349.

有民事訴訟對於侵害者得訴請救濟，而要負起民事損害賠償責任。畢竟在全球供應鏈中，臺灣企業亦無法置身世外。

CSR 與 ESG 在企業經營愈來愈重要，尤其是在不同的法律明確清楚規範企業組織的義務與責任，在企業領導層級，設立永續長（Chief Sustainability Officer；簡稱 CSO）。2021年4月執委會提出企業永續報告（Corporate Sustainability Reporting）指令草案，以修改非財務報告指令，除擴大適用範圍外，並且納入企業活動對氣候及社會造成的外部影響[72]。

為了符合歐盟永續供應鏈法的要件，本文建議臺灣企業可以採取下列的改革做法：

一、在經營管理層級應建立一個遵循管理系統

針對 CSR 與 ESG，逐漸發展為企業組織的主管事務[73]，關於遵循議題，係指應遵守強法規，法規遵循是企業經營的最低基本要件。在供應鏈中針對特定人權及環境有關的事務應履行許多實質的努力義務，即除了廣泛具體的報告義務外，並應發表原則聲明，在遵循的組織上，應在適當及可期待的條件下，施行具體及特別的措施，尤其是供應鏈注意義務法特別追溯至經營管理層級，應由董事會負責[74]。供應鏈法可能的制裁架構對於企業是有感的，因此企業經營管理層級在面對風險與風險管理上，應設立一個 CSO 以專責處理在供應鏈的永續遵循，因而也愈來愈多企業會設置所謂的人權事務長直接隸屬於經營管理層級[75]。

企業為了履行注意義務，特別是應在生產所在地符合實際與制度的框架條件，例如在第三世界國家的禁止使用童工、紡織品生產的工作安全等，因此首先企業應檢驗自己業務範圍與直接供應商的法規遵循，若企業知悉在供應鏈中有可能侵害人權時，企業應防止間接供應商的不法行為造成義務違反，企業的經營管理層級應建置一個遵循管理系統，以確實的落實在供應鏈的注意義務。

二、法規遵循

在供應鏈的每一個企業應依據法律規定或自律的義務，尤其是應遵守 ESG 標準，

72 COM (2021) 189 final..
73 Holger Fleischer, Corporate Social Responsibility: Vermessung eines Forschungsfeldes aus rechtlicher Sicht, AG 2017, S.522.
74 Ruttloff/Wagner/Reischl/Skoupil, Auf dem zum Chief Sustainability Officer (CSO) – Teil 1, Compliance Berater 10/2021, S.365.
75 Ruttloff/Wagner/Reischl/Skoupil, aaO., S.368.

履行在供應鏈的注意義務，德國上市公司通常會有供應商行為規約（Code of Conduct）與契約條款要求直接供應商與間接供應商遵循 ESG 標準[76]。作為全球供應鏈一環的臺灣企業應自願遵守 ESG 標準，向上游廠商舉證落實與遵循 ESG 標準的合規生產。作為供應鏈一環必須符合德國供應鏈法、其他國家的法律或自律的義務，因此必須進行供應鏈管理，也就是法規遵循，明智的做法應尋求認證，例如 ISO 14001環境管理系統、ISO 14040生命週期、ISO 14044資源永續資訊、ISO 14064溫室氣體及社會責任、ISO 14067產品碳足跡、ISO 45001安全的工作環境、ISO 5001節能減碳的能源管理、ISO 6385工作場所人類工程學原則、ISO 9001工作環境等，亦可作為舉證自己遵循 ESG 標準的證據。

三、認識你的客戶政策

在所謂的「認識你的客戶政策」（Know-your-Customer-Policies）範圍，不僅應檢查法律規定的賄賂與洗錢事務，而且要檢查下游供應鏈廠商可能對人權與環境的負面影響[77]。歐盟新的供應鏈法對企業與供應商都是一個新的挑戰，在整個歐洲單一市場必須遵守新的注意義務，因此必須遵守更廣泛的供應鏈法。歐盟預計在2024年實施適用供應鏈法。因此，臺灣企業亦應學習落實「認識你的客戶政策」，以期確保自身在整過供應鏈是合規的行為。

76 Birgit Spießhofer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Anwaltsblatt 2021, S.5.
77 Birgit Spießhofer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Anwaltsblatt 2021, S.5.

參考文獻

英文

專書

Anu Bradford, The Brussels Effect: How the European Union Rules the World, 2020 Oxford: Oxford University Press.

Laster Brown, Redefining National Security, 1977 Washington, DC: World Watch Institute.

European Commission, Working Paper on Global Europe – competing in the world, A contribution to the EU' s growth and job strategy, SEC (2006) 1230.

European Commission, Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy, 2015 Luxembourg.

European Commission, A Clean Planet for All: A European Strategic Long-Term Vision for Prosperous, Modern, Competitive and Climate Neutral Economy, COM (2018) 773 final..

European Commission, Strategy for Financing the Transition to a Sustainable Economy, COM (2021) 390 final..

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on European green bonds, COM (2021) 391 final..

European Commission, Development of EU Ecolabel criteria for Retail Financial Products, Technical Report 4.0: Draft Proposal for the Product Scope and Criteria, 2021.

European Parliament, Study on Corporate Social Responsibility (CSR) and its Implementation into EU Company Law, November 2020, PE 658.541.

Andreas Goldthau, Widening the EU' s Geoeconomic and Regulatory Approach to Climate Policy, in Lazard/Youngs (eds.), The EU and Climate Security: Toward Ecological Diplomacy, 2021 Carnegie Endowment for International Peace, Washington, D.C..

M. Mobjörk, Exploring the Climate-Conflict Link: The Case of East Africa, in SIPRI (ed.), Armaments, Disarmament and International Security, 2017 Oxford: Oxford University Press.

Elisa Morgera (ed.), The External Environmental Policy of the European Union, 2012 Cambridge: Cambridge University Press.

Nicolas/Kallab, Effective Forms of Environmental Diplomacy, 2021 London and New York: Routledge.
Evgeny Postnikov, Environmental Instruments in Trade Agreements: Pushing the Limits of the Dialogue Approach, in Adelle/Biedenkopf/Torney (eds.), European Union External Environmental Policy: Rules, Regulation and Governance Beyond Borders, 2018 Palgrave MacMillan.

期刊論文

Volker Brühl, Green Finance in Europe – Strategy, Regulation and Instruments, ZBW – Leibniz Information Centre for Economics 2021 Intereconomics, p.324.
Marise Cremona, The Union as a Global Actor: Role, Models and Identity, 2004 Common Market Law Review Vol.41, No.2, pp.553-573.
Fankhauser/Bowen/Calel/Dechezleprêtre/Grover/Rydge/Sato, Who Will Win the Green Race? In Search of Environmental Competitiveness and Innovation, 2013 Global Environmental Charge No.5, pp.902-913.
Daniel R. Kelemen, Globalizing European Union Environmental Policy, 2020 Journal of European Public Policy 17, No.3, pp.335-349.
Laursen/Roederer-Rynning, Introduction: The New EU FTAs as Contentious Market Regulation, 2017 Journal of European integration 39, No.7, pp.763-779.
Mehling/van Asselt/Das/Droege, Designing Border Carbon Adjustments for Enhanced Climate Action, 2019 American Journal of International Law 113, No.3, pp.433-481.

德文

Holger Fleischer, Corporate Social Responsibility: Vermessung eines Forschungsfeldes aus rechtlicher Sicht, AG 2017, S.522.
Ruttloff/Wagner/Reischl/Skoupil, Auf dem zum Chief Sustainability Officer (CSO) – Teil 1, Compliance Berater 10/2021, S.364-370.
Birgit Spießhofer, Das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, Anwaltsblatt 2021, S.1-5.

網路資料

European Commission, Overview of sustainable finance, 2021, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/sustainable-finance/overview-sustainable-finance_en., last visited 2021/07/03.
European Environment Agency, Trends and Projections in Europe 2020: Tracking Progress towards Europe' s Climate and Energy Targets, EEA Report No.13/2020, Copenhagen, https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2020, last visited 2021/06/29.
European Union, Long-Term Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy of the European Union and its Member States, 2020, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6612-2020-INIT/en/pdf., last visited 2021/06/29.
European Union: Upcoming mandatory human rights and environmental supply chain due diligence requirements announced, https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/international-commercial-trade/european-union-and-united-kingdom-upcoming-mandatory-human-rights-and-environmental-supply-chain-due-diligence-requirements-announced, last visited 2022/02/26.
High stakes for the future of European sustainable corporate governance, https://www.euractive.com/section/energy-environment/opinion/high-stakes-for-the-future-of-european-sustainable-corporate-governance/, last visited 2022/02/26.
Henrietta McNeil, She' ll Be Right: Some Observations on Diffused European Union Standards in a New Zealand Context, 2014 Australian and New Zealand Journal of European Studies 6, No.1, pp.16-26, https://cesaa.org.au/anzjes/, last visited 2022/03/23.
Resolution of European Parliament, put a Carbon Price on Certain EU Imports to Raise Global Climate Ambition, Press Release, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210304IPR99208/meps-put-a-carbon-price-on-certain-eu-imports-to-raise-global-climate-ambition., last visited 2022/03/20.
Rieche/Rock, Environmental, Social and Governance (ESG) Update: Towards new European Laws and guidance on Sustainable Corporate Governance, https://www.ehslawinsights.com/2021/02/environmental-

social-governance-esg-update-towards-new-european-laws-and-guidance-on-sustainable-corporate-governance, last visited 2022/02/26.
Martin Sandbu, Europe Uses Trade Deals to Push for Climate Change Action, Financial Times, July 7, 2019, https://www.ft.com/content/6d026308-9f0e-11e9-b8ce-8b459ed04726., last visited 2022/03/20.
Sjåfjell/Mähönen, Corporate Purpose and the EU Corporate Sustainability Due Diligence Proposal, https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/2022/02/corporate-purpose-and-eu-corporate-sustainability-due-diligence, last visited 2022/02/26.

歐盟貿易障礙申訴及調查制度之新進展

張南薰*　　黃珏**

綱要

壹、前言
貳、歐盟之貿易障礙調查程序概述
參、歐盟貿易障礙調查規則（TBR）
一、申訴人之資格
二、申訴要件
三、申訴程序之規定
四、調查結果之處理方式
五、程序上權利與機關之裁量權
六、司法救濟途徑
七、小結
肆、歐盟對貿易障礙調查申訴程序之改革
一、市場進入夥伴關係之成形
二、簡化貿易障礙之申訴程序
三、歐盟 2022 年之單一窗口申訴制度
伍、結論
參考文獻
一、書籍
二、期刊論文
三、網路資料

壹、 前言

國際公法的傳統見解一向視國際協定的功能為規範國與國之間交流互動，因此國際協定的規範與其架構下的爭端解決均以國家為主體，個人或私部門（private actors）原則上並不受國際協定的規範，亦無參與爭端解決程序的法律權利[1]。國際貿易協定做為國際公法的一環，其規範的法律效力亦僅及於會員國，

* 東吳大學國際經營與貿易學系副教授，政治大學法律系法學博士。
** 英國牛津布魯克斯大學副教授 (senior lecturer)，英國倫敦政經學院法學博士。

1 國際投資協定下之「投資人與地主國爭端解決機制（investor-state dispute settlement，ISDS）」除外，ISDS 即賦與私人之投資人得對政府提出爭端解案件之權利。在經貿領域之外，國際刑法（international criminal law）亦將賦予個人承擔國際犯罪刑事責任的主體地位，此為國際公法主體限制的另一主要例外。

且僅有會員國之政府得使用其爭端解決機制處理貿易糾紛。然而，私人企業往往才是國際貿易最主要的參與者，同時也是爭端解決機制之最終受益者或承受裁決後果之人，簡言之私部門對於貿易糾紛的處理有著更直接的利益關係。另一方面，隨著經貿協定涉及的專業範圍不斷擴大，協定內涵複雜性持續加深，以及各種雙邊多邊經貿協定數量大量成長，國際貿易之爭端解決已逐漸超出了會員國政府能單獨處理的範圍，從貿易障礙的發現到行業資訊的收集，透過民間參與共同解決貿易爭端的需求與日劇增。為協助私人企業保護其貿易利益及獲得貿易政策之必要資訊，經貿依存度深的經濟體均有一套鼓勵企業與政府在解決國際貿易爭端時進行合作之機制，例如美國的301條款調查程序[2]，歐盟的貿易障礙調查規則[3]（Trade Barrier Regulation，以下簡稱 TBR）以及中國的「對外貿易壁壘調查規則」[4]等，而我國則尚無類似的法規及制度。

在國際貿易的爭端解決上，透過公私合作機制或公私夥伴關係(public-private partnership)處理貿易糾紛，對會員國而言，尤其是對資源及訴訟經驗相對少的會員而言，實有其重要性。所謂的公私夥伴關係，係指公部門與私部門間，透過協議或安排，投入其個別特有的資源以尋求達成對雙方均有利之目標，並從此合作中共同承擔風險及共享成果之關係而言。在經貿法上，公私合作即意謂著政府與產業在解決貿易糾紛事件時之資源協同作用，亦即代表國家利益的政府與具有出口利益的企業，透過相互依賴對方資源的方式達到保護其個別利益之目的[5]。公私夥伴關係可以存在整個爭端處理的過程中，從確認貿易障礙之內容、決定是否與對手國進行雙邊諮商、是否循 WTO 或其他經貿協定提出正式的訴訟程序至最後如何執行合法的貿易報復措施等，均存有公私合作之空間[6]。其中最重要的部分，還在於如何開啟此一合作關係，亦即政府如何發現有貿易糾紛之可能，並決

2 Section 301 of the Trade Act of 1974 (19 U.S.C. §§2411–2420).
3 現行 TBR 正式名稱為 Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council of 6 October 2015 laying down Union procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Union’s rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization (codification).
4 「对外贸易壁垒调查规则」，2005 年發布施行 http://tfs.mofcom.gov.cn/article/date/i/k/x/200503/20050300020325.shtml (last visited 18 July 2022).
5 Amrita Bahri, Public Private Partnership for WTO Dispute Settlement, Enabling Developing Countries 36 (2018).
6 Ibid. at.40.

定透過何種程序決定如何處理此一貿易糾紛。

一般而言，一國政府在內國法架構下保護本國貿易利益之法律，可分為防禦性法規及攻擊性法規[7]。防禦性法規著重國內市場的保護，例如反傾銷法及反補貼法等單邊等貿易救濟制度（trade remedies），用以抵擋違反貿易規則之產品進口。攻擊性法規則著重於出口市場之維護，用以確保一國在貿易協定承諾下對出口市場的進入利益。不論是防禦性法規或攻擊性法規，均屬內國法，故其內容及執行仍有符合國際貿易協定之義務，例如反傾銷法及反補貼法須符合 WTO 協定下之反傾銷協定與補貼暨平衡稅措施協定；攻擊性法規，亦需在不違反 WTO 爭端解決程序瞭解書（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes，以下簡稱 DSU）或其他雙邊協定之爭端解決規則下，採取相對應的措施，包括雙邊諮商、訴訟或貿易報復措施等。由於防禦性法規係自 GATT 時代起，於 GATT1994第 VI 條中即明文允許締約國得採取之單邊措施，故各國國內多設有相對應的調查程序，用以處理產品進口之問題[8]。相反地，對攻擊性法規而言，在 WTO 協定成立前因尚欠缺爭端解決機制之相關規定，故制定國內法規用以決定如何處理出口市場之貿易障礙者仍屬少數，多數仍依賴外交手段解決，我國亦不例外，而在少數有明文規制的立法中，最有名的莫過於美國的301條款及歐盟的貿易障礙調查規則。

由於防禦性貿易法規著重於保護本國市場，本國產業因外國進口產品遭受的損害通常較直觀易見，加上法規成熟詳細，私人企業對於如何因應也較有跡可循。但攻擊性法規著眼於出口市場，面對眾多市場以及眾多國家各式貿易措施，一國於外國違反國際貿易協定或設置貿易障礙之行為常常無法主動得知，資訊的來源多需依賴私部門，而當一國發現他國設置的貿易障礙時，其處理的方式不論是採取外交手段、雙邊協商、提起國際爭端解決訴訟，甚至是透過貿易報復施壓等，其決定在國內是如何做成？民間或私部門在此一決定中是否有參與或表達意見的

7 相較於貿易防禦性法規（trade defence instruments）常見於學術論述與歐盟法規分類，貿易攻擊性法規（trade offence instruments）此一名詞較少為人引用，但在歐盟政策性文件或新聞稿中時有提及，例見 'EU Launches New Market Strategy,' in Eurocom Monthly Bulletin, December 1996, cited in Gregory Shaffer, DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION 68 (2003).

8 例如我國依「關稅法」第69條第4項規定所制定之「平衡稅及反傾銷稅課徵實施辦法」及依「貿易法」第18條第3項所制定之「貨品進口救濟案件處理辦法」。

空間？是否有透明及明確的法律程序提供企業的參與等，各國皆有不同。相對於美國 USTR 常以301條款之調查展現其為國內產業捍衛出口利益之決心，歐盟對於貿易障礙之處理顯得較為保守，而歐盟內私人企業相對於美國企業而言，也較無對歐洲議會或執委會直接進行貿易遊說的傳統。這些特性使得歐盟在處理貿易障礙之立法及其改革歷程，對於想建立此一制度的國家而言，較能提供完整的參考路徑[9]。本文即以歐盟相關立法與措施為例，透過法規修正及沿革，呈現出其藉由不斷擴大私部門參與以提高國際貿易協定之執行力及保護其市場進入利益之方式，對於我國在思考如何透過國內制度達到有效處理貿易障礙問題時，提供一參考的方向。

貳、 歐盟之貿易障礙調查程序概述

歐盟產業若欲透過歐盟機構為其解決外國的貿易障礙時，主要有三個管道：一、依歐盟運作條約（Treaty on the Functioning of the European Union，以下簡稱 TFEU）第207條解決；二、依 TBR 之程序解決；及三、以非正式的合作方式解決[10]。TFEU 第207條係傳統上依據歐盟條約等歐盟基本法解決貿易爭端之方式[11]，係由歐盟成員國代表其產業向歐盟執委會提出排除外國貿易障礙之建議，歐盟執委會實質上須經歐盟理事會同意後才能採取進一步行動，由於理事會的成員為各成員國代表所組成，各成員國基於其本身利益並不一定會同意採取爭端解決程序，因此案件成立與否涉及各國政治及利益之角力，往往不是受到損害之產業或其成員國所能決定。在 TFEU 第207條的程序中，雖未提及歐盟企業或產業協會等私部門之角色，但產業代表的意見通常會通過成員國官員向執委會反映，在是否啟動爭端解決程序之決定上仍具有重要性[12]。由於 TFEU 第207條程序

9 Kristin Bohl, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009).

10 Amrita Bahri, supra note 5, 82-83 (2018).

11 TFEU 第207條前身為建立歐體條約第133條規定。依據該條規定，歐體理事會對於執委會為執行共同商業政策所提出之提案，有最後決定權。歐體理事會依據該條設立了特別委員會，又稱為第133條委員會，執委會在貿易事項上代表歐盟成員國所為之決定，需與該委會員先進行諮商。實務上，第133條委員會對於貿易政策之執行多授權執委會行使。Gregory C. Shaffer, What’s New in EU Trade Dispute Settlement? Judicialisation, Public-Private Networks and the WTO Legal Order, 13(6) J. Eur. Public Policy 832 (2006).

12 Aaron Catbagan, General Article: Rights of Action for Private Non-state Actors in the WTO Dispute

的高度政治性，在實務上通常是大型多國企業或是有全歐產業協會的產業才會選擇此一管道[13]。同樣的，中小型企業或者在布魯塞爾沒有政治基礎的企業或協會，也較少以非正式合作方式解決其所面對的貿易障礙。

在第207條程序與非正式合作方式施行條件有限的情況下，為了使執委會和私部門間能有更加直接的渠道，歐盟早在1994年 WTO 正式成立之前，就設置了 TBR 程序。TBR 程序賦與了私部門得向歐盟執委會提出申訴，促使其就可能存在的貿易障礙進行調查並向 WTO 提出控訴之權利[14]。依據 TBR，執委會得直接就私部門所提出之申訴進行調查並決定後續採取之爭端解決程序，除非另經歐盟理事會投票否決之[15]。歐盟早期為了因應美國的301條款，在1984年即已制定「第2641/84號歐體理事會規則[16]」，又稱為「新商業政策工具（New Commercial Policy Instrument，以下簡稱 NCPI）」，提供歐體產業在第三國市場遭遇貿易障礙時，能有一個向歐體機構反應並要求其排除障礙之管道。然而在 NCPI 運作的10年中，企業僅提出7個案件，其中2案被執委會以證據不足而駁回，並未能有效地發揮處理貿易障礙之功能[17]。之後，NCPI 在1995年被「第3286/94號歐體理事會規則[18]」所取代，該規則又稱為「TBR 1994」。經過5次的修正，不但擴大了得提出貿易障礙調查之障礙類型範圍，亦不斷地簡化私部門的參與程序，逐漸形成於2015年通過之現行 TBR 2015規定[19]。

Settlement System, 37 Denv. J. Int'l L. & Pol'y 279, 284 (2009).

13 Gergory C. Shaffer, DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION 99-100 (2003)

14 Ibid., at. 85.

15 Amrita Bahri, supra note 5, 83 (2018).

16 Council Regulation (EEC) No 2641/84 of 17 September 1984 on the strengthening of the common commercial policy with regard in particular to protection against illicit commercial practices, OJ L 252/1 of 20 September 1984.

17 Gregory Shaffer, Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership, 92 Am. Soc'y Int'l Proc. 212, 218-219 (1998).

18 Council Regulation (EC) No 3286/94 of 22 December 1994 laying down Community procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Community's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices of the World Trade Organization, OJ L 349/71 of 31 December 1994.

19 Regulation (EU) 2015/1843 of the European Parliament and of the Council, 6 October 2015 laying down Union procedures in the field of the common commercial policy in order to ensure the exercise of the Union's rights under international trade rules, in particular those established under the auspices

然而在歐盟的對外經貿法律架構下，TBR 並不是單單作為貿易障礙申訴程序單獨存在的，而是做為整體市場進入戰略的其中一環。在 WTO 成立生效後，為了確保歐盟產業的市場進入利益，歐盟於1996年公布了「歐盟市場進入戰略（Market Access Strategy，以下簡稱 MAS）」，設置了攻擊性貿易政策的基礎[20]。MAS 有二大支柱，一為建立資訊分享平台，提供歐盟產業市場進入情況之相關資訊；另一為建立貿易障礙之處理方式[21]。為了資訊之蒐集及提供，歐盟執委會在其貿易總署（The Directorate General for Trade，DG-Trade）下設立了「市場進入機構（Market Access Unit，MAU）」，負責「市場進入資料庫（Market Access Database，MADB）」的維護及運作，鼓勵歐盟企業就其所遇到的貿易障礙登錄於政府資料庫，並將通報給貿易總署有關外國政府限制貿易之相關資訊儲存於此資料庫中[22]。該資料庫同時做為資訊蒐集及分享之平台，亦會公開貿易障礙資訊及出口國的進出口手續等相關資訊供企業查詢[23]。而在建立貿易障礙處理方式之支柱下，則將 TBR 1994視為處理既存且違法之外國貿易障礙之重要工具之一[24]。

在 MAS 的整體架構下，貿易障礙的通報主動權掌握在私部門手中，對於可通報的貿易障礙種類及範圍，執委會不斷修改調整，在現今的制度下不但擴及不違反貿易協定的貿易障礙（亦即「合法」但對歐盟企業出口利業有所損傷的貿易措施），亦包含了環保人權等有關的合規措施，一經通報，執委會需進行調查並公布

of the World Trade Organization, L.272/1 16 October 2015.

20 參見當時貿易執委 Sir Leon Brittan 對出口產業團體的演講，'Opening Speech' in Symposium on Market Access, Brussels, November 12, 1996, http://aei.pitt.edu/37396/1/A3346.pdf (last visited 18 July 2022).

21 Commission staff working document accompanying document to the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Global Europe: a stronger partnership to deliver market access for European exporters - Summary of the Impact Assessment, COM (2007) 183 final, SEC (2007) 452, SEC/2007/0453 final.

22 Bernard Hoekman, Matteo Fiorini, Roberta Igliozzi, Naïs Ralaison & Aydin Yldirim, The EU's Market Access Strategy: does it reach its main goals (2017)? at. 6, available at: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2017)603860 (last visited 6 July 2022).

23 Access2Markets, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/home (last visited 12 July 2022).

24 Crowell & Moring, Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), European Commission DG-Trade, Final Report, at.23-24 (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited 19 July 2022)

處理進程以及決定採取或不採取的措施。其中僅有當企業發現貿易障礙違反貿易協定承諾或條款（亦即「不合法」的貿易障礙）時，才能循 TBR 程序進行通報處理。本文以下便將分別詳述 TBR 程序以及 Market Access 申訴程序。

參、 歐盟貿易障礙調查規則（TBR）

如前所述，TBR 乃為因應 WTO 成立後益發司法化的爭端解決機制所設。執委會認為，歐盟若欲行使其在國際貿易法下之權利，必須在歐盟法下建立一項完全透明的法律機制，並確保其在判斷是否行使國際貿易法下之權利時，該決定是基於正確的事實資訊及法律分析所做成[25]。故 TBR 主要為了確保歐盟在國際貿易規則下之權利，尤其是 WTO 協定下之權利，在認定存在貿易障礙之情形下，決定是否啟動國際爭端解決程序及採取何種後續行為以排除障礙所建立之歐盟內部程序。

為了處理貿易障礙問題，歐盟將其確認貿易障礙是否存在之任務與私部門進行合作，期待企業在查覺有障礙產生時能及時通報執委會。因此，TBR 首先賦與歐盟企業法律上之申訴權利，使其得請求歐盟執委會正式地對其所提出之貿易障礙措施展開調查，並提供其所有可得之非機密性資訊、舉辦公聽會、提供利害關係人陳述意見之機會並將相關決定公開於政府公報。申請被駁回之企業，對於執委會之決定亦得向歐盟法院起訴請求司法審查。TBR 透過對各項程序之期間規定，使歐盟企業亦能同時掌握申訴程序之進行[26]。TBR 2015之主要規定如下：

一、 申訴人之資格

與 NCPI 僅能由歐體產業提出申訴相較，TBR 則擴大了得提出申訴之主體，賦與歐盟企業或產業協會等團體亦能提出申訴之權利，只是二者得提出申訴之要件略有差異。依據TBR 2015之規定，得提出申訴者主要有三，包括：一、歐盟產業（Union Industry）; 二、歐盟個別企業（Union Enterprise）及產業協會（association）及三、歐體成員國。在原本的 NCPI 下，僅限於歐體產業與成員

25 Recital (5), TBR 2015.
26 Gregory Shaffer, supra note 17, at. 219-220.

國享有法律上之請求展開調查之權利，在TBR 1994中則新增一項申請人資格，即歐體個別企業或其產業協會，使得個別企業即使無法代表整個產業，亦具備申訴人資格，一方面提升歐盟個別企業在貿易障礙調查程序中之參與，尤其是中小企業的參與，亦增加了執委會發現貿易障礙之新途徑。

二、 申訴要件

據此，TBR 規定得提出申訴之案件類型主要有二，一為處理對歐盟市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之損害（injury）。另一為處理對第三國市場造成影響之貿易障礙，以期能除去該貿易障礙所造成之負面貿易效果（adverse trade effects）[27]。類型一之案件主要是為了保護歐盟內部市場，使其免受損害，概念類似歐盟貿易救濟措施，因此僅有歐盟產業得提起類型一之申訴，即受有損害之歐盟產業全體，才能對該貿易障礙提出申訴[28]；類型二則是在保護歐盟企業之出口利益，因此，非以產業全體為對象，而是歐體之個別企業或產業協會即得提起類型二之申訴，即在其認為貿易障礙對第三國市場造成影響，且對其產生負面貿易效果時，該個別企業或產業協會即得提出申訴[29]。成員國則不限類型，均得要求執委會啟動調查程序[30]。而「貿易障礙（obstacles to trade）」之定義，則指由第三國所採取或維持，構成國際貿易法下得採取行動之貿易實務，例如採取國際貿易法下所禁止之行為而使歐盟取得對其提出控訴之權利或得排除該違法行為之權利等[31]。因此，在企業認為外國政府設置了前述之貿易障礙時，不論是對於歐盟市場或第三國市場造成影響，即得向歐盟執委會提出申訴，並經調查程序確定貿易障礙之存在及處理方式。

由於對歐盟內部市場造成影響之貿易障礙，例如低價產品或受補貼產品之進口等，已經另有反傾銷措施及平衡稅措施等貿易救濟程序得以運用，因此 TBR 主要處理的貿易障礙仍以類型二對第三國市場造成負面影響之措施，即以處理在出口市場造成負面影響之貿易障礙為主[32]。

---

27 Art. 1(a) and 1(b), TBR 2015.

28 Art. 3, TBR 2015.

29 Art. 4, TBR 2015.

30 Art. 6, TBR 2015.

31 Art. 2(a), TBR 2015.

32 Robert M. Maclean, The European Community’s Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is it

三、 申訴程序之規定

對於處理國際貿易爭端乙事，雖然企業與政府間常有非正式的管道得以溝通並相互提供有關資訊，藉以決定是否對貿易障礙提出法律訴訟，但是 TBR 則是將此一非正式的合作加以明文化，期待透過明確的程序規定，透明化此一合作模式，並使此一制度得被廣泛地使用，而不是只限於與政府關係良好的企業得使用[33]。

依據 TBR 之規定，企業或產業在遇到貿易障礙而向執委會提出申訴時須以書面為之，且申訴書中須包含貿易障礙、損害或負面貿易影響存在之表面證據[34]。執委會應於收到申訴書後45日內應做出是否啟動調查程序之決定[35]。此一決定又稱為受理與否之決定（admissibility review）。對於是否受理申訴案件，執委會主要考量案件是否具備足夠的證據而使啟動調查具有正當性，及啟動調查是否符合歐盟利益等事項。執委會在做成此一決定前會先與產業進行溝通，因此通常產業不會針對可能不被受理的案件提出申訴[36]。

一旦執委會認為申訴案件已備充分的證據足認展開調查具有正當性，且在歐盟利益上有其必要時，執委會即會在歐盟公報上公告調查程序之啟動（initiation of the examination procedure）[37]，並正式展開調查。依 TBR 之規定，調查結果及報告應視案件之複雜程度於展開調查後五至七個月內完成[38]。TBR 的調查程序與反傾銷稅及平衡稅的調查程序類似，包括會以向利害關係人，包括向歐盟產業及第三國政府等發送問卷的方式蒐集所需的資料、為確認資料之真實性進行實地訪查（on-spot-investigations）、提供利害關係人陳述意見或相互質詢之機會。對於不合作的利害關係人，執委會亦有得使用可得事實（facts available）做為決定基礎之權利，對於特定資料亦負有保密義務等。一旦調查報告完成後，即會被提交給由成員國代表所組成之貿易障礙委員會（Trade Barriers Committee），決定接下來的後續行為。

Living Up to Expectations? 33 (6) Journal of World Trade 69, 72 (1999).

33 Jean Charles Van Eeckhaute, Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices- The EC’s Trade Barrier Regulation, 33 (6) Journal of World Trade 199, 204-205 (1999).

34 Art. 3(2), 4.2 and 6.2, TBR 2015.

35 Art. 5(4), TBR 2015.

36 Jean Charles Van Eeckhaute, supra note 33, at.204-205.

37 Art. 9(1), TBR 2015.

38 Art. 9(8), TBR 2015.

四、 調查結果之處理方式

依據 TBR 之調查程序，調查結果主要可分為二種，即終止或暫停調查程序或採取商業政策措施（commercial policy measures）。依據調查之結果，執委會若認為基於歐盟利益無需採取特定行為時，調查程序即告終止[39]。執委會若認為第三國或相關會員國已採取令人滿意之措施而無採取任何行動之必要時，在與貿易障礙委員會諮詢後得暫停調查程序[40]。不論在任何時候，若執委會認為最適當的解決方式為雙邊協議時，亦得在與貿易障礙委員會諮商後暫停調查程序，並依 TFEU 第207條啟動雙邊諮商程序[41]。

若依據調查結果，執委會認為基於歐盟利益之考量有必要採取行動以確保其在國際貿易法下之權利，且有必要除去對歐盟造成負面影響之貿易障礙時，即會啟動雙邊或多邊之諮商及後續的爭端解決程序，例如 WTO 爭端解決機制內之諮商程序及後續的爭端解決程序等，尋求排除貿易障礙之方法。依據 TBR 之規定，在認定有貿易障礙存在時，原本依規定得對第三國採取撤回關稅減讓、提高關稅或實施數量限制等商業政策措施[42]。但因為 WTO 之 DSU 禁止在未經爭端解決程序下採取貿易報復措施，故 TBR 亦特別規定，未經雙邊或多邊之爭端解決程序，不得逕自採取前述之商業政策措施[43]。

五、 程序上權利與機關之裁量權

一旦將私部門參與爭端解決程序之權利透過程序性規定加以明文化後，即代表申訴人享有法律上之權利，公部門亦需加以尊重。TBR 賦與了私部門有提出申訴之權利，在符合一定條件下，其申訴案有受調查及獲得處理之權利，且對調查結果及處理方式有受通知的權利等。最後，對於程序規定之違反亦同樣給予申訴人救濟途徑等[44]。然而，TBR 雖然賦與產業或企業之若干程序上之權利，但對於是否展開調查及調查結果若貿易障礙存在應採取何種後續動作等，產業或企業並無法律上之權利可以主張，對此執委會仍享有相當程度的裁量權。在 TBR 的規定

39 Art. 12(1), TBR 2015.
40 Art. 12(2), TBR 2015.
41 Art. 12(3), TBR 2015.
42 Art. 13(3), TBR 2015.
43 Art. 13(2), TBR 2015.
44 Jean Charles Van Eeckhaute, supra note 33, at. 206 (1999).

中，「歐盟利益（the interests of the Union）」此一要件之存在，提供了執委會在做成是否展開調查、採取何種後續行動及如何執行爭端解決結果之決定時享有一定程度的裁量權。歐盟利益也象徵著最廣泛的政策考量，包括一般外交政策的考量、貿易政策的考量、其他歐盟企業或產業在實施貿易障礙會員國國內的市場進入地位等[45]。透過歐盟利益之衡量，執委會得避免在未考量其他利益的情況下直接採取行動，最後卻對整體利益造成不利之後果。

六、 司法救濟途徑

在整個申訴程序中，執委會主要會做出包括是否啟動調查程序之決定、終止或暫停程序之決定、是否啟動國際爭端解決程序之決定及應採取何種商業政策措施之決定等。對於歐體執委會做出之決定，申訴人雖得對該決定提起司法訴訟，但是歐盟法院對於此類案件中關於歐盟利益之判斷，多仍尊重行政機關之裁量權，而將審查權限限縮在程序規定之違法上[46]。

七、 小結

歐盟自 WTO 成立後，為維護其在 WTO 協定下之權利並監督其他會員國是否遵守 WTO 之規定，於1996年設立了歐盟市場進入策略，由該機制確認外國貿易障礙之存在，決定其優先處理順序及制定如何排除障礙之程序。在該機制下，設有市場進入資料庫，提供歐盟政府及商業團體有關關稅、貿易障礙、進口手續及文件要求等相關資訊[47]。市場進入策略之成立反映了歐盟執委會對於貿易爭端之的問題，採取了去中心化夥伴關係（decentralized partnership）之策略，即改由民間企業及團體或專家協助執委會確認、分析及排除日漸複雜的貿易障礙[48]。而 TBR 即為該策略之重要一環。執委會認為透過公私部門的合作，增加民間參與爭端解決程序之強度及廣度，更能夠確認貿易障礙之存在、建立貿易障礙排除的優先順序、達到符合成本效益之資料蒐集並建立專家學者網絡[49]。

---

45 Ibid.

46 Jean Charles Van Eeckhaute, supra note 33, at. 207.

47 DG Trade, Access2Markets, https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/welcome-access2markets-market-access-database-users (last visited July 3, 2022)

48 Amrita Bahri, supra note 5, 82 (2018).

49 Ibid.

肆、 歐盟對貿易障礙調查申訴程序之改革

TBR 立意雖然良善但卻未被廣泛使用。自1998年至2008年，在歐盟向 WTO 提出控訴的79件案件中，僅有7件是透過 TBR 程序提出。而在執委會2005年所進行的評估報告中亦指出，TBR 程序未被有效運用的理由主要有五點，包括一、申訴者之舉證責任過重；二、對執委會之行政負擔過重；三、對中小型企業較不友善；四、未提供匿名申訴影響企業申訴意願；五、程序過於複雜及費時；六、擔心對抗性程序所帶來的貿易報復及七、偏好使用其他貿易救濟途徑等[50]。歐盟產業除非是大型的跨國企業，或有產業協會存在，一般的中小型企業通常仍習慣透過成員國國內官員的管道反映貿易障礙，而不會向遠在布魯塞爾的執委會提出申訴，故 TBR 並未達到其在 MAS 下所設立之目標[51]。

此外，TBR 屬於較為正式的申訴程序，主要處理既存且有違反國際貿易法之虞之措施，因為其後續行動包含 WTO 爭端解決機制之運用，因此在程序上較為正式且負擔較重。但對許多歐盟產業而言，若只是想反應並解決若干無違法情況之貿易障礙，TBR 即非合適的管道。這些無法直接提起 TBR 申訴之案件則由在登錄資料庫後由 MAU 處理，形成與 TBR 不同的貿易障礙處理管道[52]。依據市場進入資料庫之手冊，於歐盟產業登錄外國之貿易障礙資訊後，執委會對資料庫中之貿易障礙即會提供解釋並分析該問題，且決定適合的後續行動。由於資料庫中已有產業所提供之資訊，MAU即會針對問題從經濟面及法律面進行分析，並協助除去貿易障礙[53]。因此產業逐漸建立透過 MAU 反應貿易障礙之管道，MAU 亦取代了 TBR 之部分功能。

一、 市場進入夥伴關係之成形

於2006年時，做為全球歐洲戰略（2006 Global Europe Strategy）之一部分，為了強化歐盟企業的市場進入地位，歐盟執委會對於 MAS 做了進一步的改革，即在其第二支柱建立貿易障礙之處理方式上，另與歐盟成員國及歐盟產業間建立了「市場進入夥伴關係（Market Access Partnership，MAP）」，採取不同 TBR 及 NCPI 之方式處理貿易障礙。在 MAP 下，主要有三個平台，包括「市場進

50 European Commission DG-Trade, Final Report: Interim Evaluation of the European Union's Trade Barrier Regulation (TBR), June 2005.
51 Gregory Shaffer, supra note 17, at. 222.
52 Crowell & Moring, supra note 24, at.25-27.
53 Ibid., at.28.

入諮詢委員會（Market Access Advisory Committee，以下簡稱 MAAC）」、「歐盟端市場進入工作小組（Market Access Working Groups on the EU side ，以下簡稱 MAWG）」與「第三國端之市場進入小組（Market Access Teams，MAT）」[54]。MAAC 由歐盟執委會代表、成員國代表及產業代表所組成，用於討論特定市場進入障礙並提供建議及主要方向，同時也是就欲向 WTO 之 TBT 委員會及 SPS 委員會提出之貿易限制措施時之討論平台。該委員會通常也是討論 WTO 貿易審查機制中之貿易限制措施之場域。MAWG 的工作則是提供 MAAC 技術性分析及為產業提供貿易障礙之早期示警服務。而 MAT 則是由歐盟執委會之代表團工作人員、成員國大使館工作人員及商業代表（例如歐洲商會）所組成，歐盟在約30多非成員國內均有 MAT，負責該國貿易障礙措施之資料蒐集及分析[55]。MAS 及 MAP 最重要的任務是決定處理市場進入貿易障礙的優先順序，其所考量的因素主要包含爭端解決的可能性、經濟衝擊、政治重要性、違反貿易規則之程度、當地的資源及知識及成員國與執委會所能提供之支持等[56]。

二、 簡化貿易障礙之申訴程序

在2007年對於 MAS 的改革中，也包括了市場進入資料庫（MADB）之優化，簡化了通報貿易障礙之申訴登錄程序，並增加標準的線上登錄格式，以確保使用者在第一次登錄時即可獲得所有相關資訊。申訴程序也相對簡單，申訴人只需要提供產品、原產國及系爭政策工具的類型等基本資訊，而且其採下拉式選單，選單中已有預先定義好之貿易障礙選項，只要鍵入簡單的問題描述即可完成。一旦執委會審查該申訴案後認定有可能發展成訴訟案件之貿易障礙存在，即會被納入資料庫中並定期更新，也會讓歐盟企業可以追蹤整個程序[57]。

MAS 在2007的改革，主要是在簡化貿易障礙的申訴程序，相較於 TBR 對於申訴案件之提出，若以歐盟產業之身份提出者需符合所有產業同意之要件，及申訴書中所要求負擔過於龐大的資訊提供，改革後的申訴制度均相對簡化且容易。在2007年之改革後，只要申訴案中已提供充分的證據，執委會即需進行調查，但對於調查結果應採取什麼措施，包括雙邊諮商、訴諸 WTO 爭端解決機制等，則

54 Paul Wymenga, Nora Plaisier, Floor Smakman, & GertJan Linders, , Evaluation of the Market Access Partnership: Final Report, European Commission DG Trade Unit G3, at.11, available at: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150847.pdf (last visited 14 July 2022).
55 Ibid., at.12-13.
56 Bernard Hoekman, Matteo Fiorini, Roberta Igliozzi, Naïs Ralaison & Aydin Yldirim, supra note 22.
57 Ibid., at. 8.

仍屬執委會的裁量權範圍，並交由 MAAC 透過貿易障礙處理之優先順序決定程序來決定[58]。透過資料庫的運作，歐盟企業得將其在第三國所遇到的貿易限制措施以登錄在此一資料庫的方式提出申訴，可視為歐盟企業向貿易總局匯報貿易障礙存在的一種公開紀錄[59]。

三、 歐盟2022年之單一窗口申訴制度

隨著新世代貿易協定（new-generation FTAs）之締結，所謂的歐盟在國際貿易法下之權利保護範圍，已不再侷限於市場進入之貿易障礙，尚包括了其他領域之障礙，例如投資、智慧財產權，甚至強調環境及勞工保護之永續條款下之權利。執委會為強調協定執行與執法之重要性，以使貿易與投資協定之利益極大化，於 2020 年創設副總署長層級之「首席貿易執行官（Chief Trade Enforcement Officer，CTEO）」負責督導相關工作。歐盟設立首席貿易執行官旨在加強歐盟貿易規則及歐盟與其他國家和地區間貿易協定之執行，包括確保對方能履行協定下之承諾等，因此 TBR 調查程序之啟動等亦包含在其職權範圍內。

為促進申訴機制之運用，歐盟於同年在其「市場進入資料庫（Access2Markets）」下設置了「單一窗口（Single Entry Point，以下簡稱 SEP）」制度，提供歐盟產業在請求歐盟機構處理貿易障礙時更加便利之管道[60]。透過 SEP 制度，執委會得以了解與歐盟簽訂貿易協定之第三國是否有遵守其在協定下之特定義務，包括：對歐盟出口及投資之市場開放義務、有利於歐盟企業之其他貿易承諾、有關勞工保障、環境保護及處理氣候變遷議題之義務等。因此，在第三國違反上述特定義務而對歐盟企業造成貿易障礙時，歐盟企業得透過 SEP 向執委會申訴，由 SEP 評估是否有貿易障礙存在及後續之處理方式。在 SEP 制度下，歐盟的企業、貿易組織或非政府組織等團體，得對非歐盟成員國所造成的貿易障礙，或違反貿易協定下關於勞動環保義務之行為進行申訴[61]。

簡言之，SEP 做為申訴制度之窗口，目的是為了使歐盟在處理市場進入議題及永續發展議題時，有一更為順暢的內部程序。歐盟執委會於2022年6月22日更

58 Ibid.
59 Ibid., at. 7.
60 European Commission, Report from Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Social Committee and the Committee of the Regions on Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements, at. 27, Brussels, 27.10.2021 COM(2021) 654 final.
61 Chief Trade Enforcement Officer, https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/chief-trade-enforcement-officer_en (last visited 30 June 2022).

進一步公佈了「為執行歐盟貿易協定及安排之單一窗口與申訴機制指導原則（Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements）[62]，以下簡稱 SEP 指導原則」，藉以提升 SEP 制度在程序上之明確性與透明性。在 SEP 指導原則中，規定得向 SEP 申訴的案件類型主要有二類，一為市場進入之申訴，另一為貿易與永續發展（Trade and Sustainable Development，以下簡稱 TSD）或普遍性優惠關稅（Generalized System of Preferences，以下簡稱 GSP）之申訴[63]。

（一）申訴人之資格

針對市場進入之申訴，指導原則規定申訴者必須具備以下資格之一：一、歐盟成員國；二、在歐盟境內已註冊主要營業所、管理總部或辦公室之企業；三、歐盟公司之產業協會；三、歐盟之勞工工會；四、依據歐盟成員國國內法設立之貿易團體或貿易團體協會。針對 TSD/GSP 之申訴，申訴者之資格除了前述規定外，另外增加三項資格，即：五、依據貿易協定所設立之歐盟國內顧問團體（EU Domestic Advisory Groups，DAGs）；六、依據歐盟成員國法律所設立之 NGOs；七、歐盟成員國之公民或享有永久居留權者[64]。

至於提出申訴之要件，就市場進入之申訴，申訴者只須證明其與貿易障礙有直接關係，或與其所代表之產業有直接關聯，即申訴者所申訴之貿易障礙必須影響其生產的產品或其所提供之服務。若由產業協會提出，必須是貿易障礙與其協會成員所生產之產品或所提供之服務有關[65]。

（二）申訴資料之提供

62 European Commission Directorate-General for Trade, Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements, Brussels. 22 June 2022, available at: https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/single-entry-point-0 (last visited 30 June 2022)
63 Ibid., at 1.
64 European Commission Directorate-General for Trade, Operating guidelines for the Single Entry Point and complaints mechanism for the enforcement of EU trade agreements and arrangements, at.2, Brussels. 22 June 2022, available at: https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/single-entry-point-0 (last visited 30 June 2022)
65 Ibid.

為了協助 SEP 評估案件之強度及重要性並決定之後欲採取的行動，申訴書中通常應包含充分的資訊。提供申訴書中所要求之所有資訊，雖然並非案件是否接受之前提要件，但提供的資訊愈完整，愈能協助小組進行評估及判斷，並與對手國進行良好的互動[66]。

關於某些未公開之資訊或不易取得之資訊，SEP 並不期待申訴者能提供正確無誤的資料，因此 SEP 亦僅能針對其所能取得之資訊提供最佳的評估及解釋其如何依據這些資料做成決定[67]。

（三）預先通知程序（pre-notification）

由於準備完整的申訴書內容對企業而言負擔不小，對許多業者而言，尤其是中小企業之業者並非易事，因此 SEP 提供了預先通知之程序，使申訴者在提出正式申訴書前得與 SEP 人員先進行溝通，雙方得就申訴書中之法律基礎、對系統或經濟之影響及應提供資訊的確切內容等先進行討論後，再正式提出申請，亦得協助申訴者能早期確認貿易障礙之類型。SEP 在收到預先通知後，亦會提供聯絡方式以供後續程序之連繫及溝通[68]。

所謂系統性或經濟上之影響，係指對系爭措施如何影響產業提供事實說明。針對經濟影響所應提供之資料，執委會鼓勵申訴者提供其產品或服務在歐盟或第三國市場之市場重要資訊，包括系爭產品或服務在二市場內之市占率等。這一部分的資料最為複雜，這也是為何 SEP 設立預先通知程序，希望申訴者與 SEP 先就應蒐集及提供資料內容進行討論。依據 SEP 指導原則附件一所列之例示資料內容，主要包含：受系爭措施所影響之產品及其在歐盟境內所有生產者之產量、在歐盟境內或第三國境內生產系爭產品之工廠或設施數量、在歐盟境內或第三國境內從事生產系爭產品或服務之就業人數、系爭產品或服務出口至第三國之數量等。

（四）採線上申訴之方式

SEP 有二項申訴書格式，一為市場進入障礙之申訴，另一為違反 TSD/GSP 承諾之申訴。二種申訴均僅提供線上申訴，申訴者必須直接透過線上提出申訴書。

66 Ibid.
67 Ibid.
68 Ibid. at.3.

執委會於收到申訴書後，得依據申訴書之內容，評估案件是否構成貿易障礙或違反歐盟雙邊協定中之 TSD/GSP 承諾，並評估相關資訊藉以決定是否依據 WTO 之規定或雙邊協定之規定採取後續行動，包括依各協定中之爭端解決程序提出控訴[69]。

（五）保密義務

執委會對於申訴書之內容負有保密義務，除非申訴人自行公開申訴書之內容，否則執委會對於申訴書中之申訴人之身份、案件事實及內容等，負有保密義務。然而，若 SEP 認定系爭案件構成貿易障礙，即會將該案件之若干資訊公布於執委會的市場進入平台（Access2Markets），包括通知日期、所屬部門、國家及產品的關稅稅則號列等。但是對於如何認定其為貿易障礙及其所造成的經濟影響等則不會公布[70]。

對於 TSD/GSP 申訴，若 SEP 認為系爭措施違反了歐盟雙邊協定中之 TSD 承諾或構成了歐盟 GSP 規則中得撤回 GSP 之事由時，SEP 會將違法事由公告在執委會的官方網站，但內容僅限於與該案件最相關的事實部分，至於如何做成認定的部分則不會公告[71]。

（六）後續行動

當 SEP 收到申訴書後，即會由 SEP 之內部人員結合具有區域別及部門別經驗之同仁組成案件小組（case team），處理系爭案件並做出初步評估，包括資訊的完整性及其所提供證據之強度等。在此一階段，申訴者會收到案件已送達、小組已組成及聯絡人等通知[72]。

於初步分析後，依據案件的性質及申訴書內容的完整度，案件小組得要求申訴者提供進一步的資料，以確保後續評估的完整性及採取有效的後續行動。一旦申訴內容被認為是完整的，SEP 即會對系爭案件進行評估、認定其是否為貿易障礙並決定最適當的處理方式。依案件之性質，執委會可能採取的爭端解決方式從

69 Ibid. at.3.
70 Ibid. at.4.
71 Ibid.
72 Ibid.

外交手段、進行國際性的監督程序、正式的 WTO 或雙邊協定下之爭端解決機制到單邊措施等均有可能。SEP 會通知申訴者處理過程及其評估的結果，但是對於如何處理及推進案件通常不會有更進一步的揭露。一旦貿易障礙之類型被確認後，即會將案件交付給負責的單位，但 SEP 仍然會為申訴者追蹤程序的進展[73]。

基於資源的有效運用，執委會對於案件處理的優先順序有其自己的考量，考量標準主要有三：爭端解決之可能性、法律基礎、市場進入障礙在經濟上或系統上之影響或違反 TSD/GSP 義務之嚴重性等。此一制度亦賦與執委會一定程度的彈性，使其能將資源有效地用於最有可能排除的貿易障礙上[74]。

在與申訴者的互動中，執委會所提供之服務均必須遵守歐洲良好行政行為守則（Code of Good Administrative Behaviour）[75]，亦即若政府官員在處理申訴案件上未遵守前述規定，亦得對其提出申訴。

陸、 結論

歐盟對於存在於外國市場中貿易障礙之處理方式，從貿易障礙之發展及確認到最後貿易障礙之排除，雖設有不同的管道及處理方式，從歐盟基本法層級到歐盟法層級的正式程序至未明文規定的非正式程序均有之。TBR 雖為最正式的申訴程序，但其並非是最常被使用的管道。TBR 制定之初雖有促進歐盟產業參與爭端解決程序之目的，但是由於其在成案階段對申訴人所要求之舉證責任過重，調查期間耗費時間過長，僅是調查程序本身就需耗時七個月以上，惶論至 WTO 整個爭端解決程序結束為止之時間，對歐盟企業而言並不是解決爭端的首要考量。為解決 TBR 成效不彰之問題，歐盟即不斷地透過簡化申訴程序並加強與歐盟企業間之夥伴關係，來達到其保護企業出口利益之最終目的。

此外，貿易障礙的類型因為歐盟對外締結愈來愈多的雙邊協定而複雜化，除了傳統的市場進入障礙外，新增的永續條款及其他非 WTO 涵蓋之議題所形成之貿易障礙亦愈來愈多，貿易爭端解決的思考亦不能僅限於以 WTO 爭端解決機制之運用為主，故擴大貿易障礙之發現管道及紛爭解決途徑之需求日與俱增。因此，

73 Ibid.
74 Ibid. at.5.
75 Ibid.

不論是透過市場進入資料庫或 SEP 制度等較為簡便之程序， 或是透過較為正式的 TBR 程序，目的均是為了共同建立保護歐盟企業在國際貿易法下權利之網絡。

當然，私部門欲促使政府解決貿易爭端之方式及管道不限於正式法定程序，有時非正式的程序及事實上之關係可能更具效果。然而，正式法律程序之存在本身有時比其是否被有效運用更為重要，因為僅僅是透過正式程序所留下申訴案件之紀錄及公開資訊本身，即能形成重要的政治量能，促使政府處理相關案件76。對於尚缺乏正式法律程序的我國而言，歐盟關於 TBR 及 SEP 之程序規定，或許可以提供我國借鏡，透過此類制度與企業間共同尋求解決出口市場之貿易障礙之方法。

76 Kristin Bohl, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009)

參考文獻

一、 書籍

Bahri, Amrita, PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP FOR WTO DISPUTE SETTLEMENT, ENABLING DEVELOPING COUNTRIES (2018).

Shaffer, Gergory C., DEFENDING INTERESTS: PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN WTO LITIGATION (2003).

二、 期刊論文

Bohl, Kristin, Problems of Developing Country Access to WTO Dispute Settlement, 9 Chi.-Kent J. Int'l & Comp. L. 130 (2009).

Catbagan, Aaron, General Article: Rights of Action for Private Non-state Actors in the WTO Dispute Settlement System, 37 Denv. J. Int’l L. & Pol’y, 279-302 (2009)

Maclean, Robert M., The European Community’s Trade Barrier Regulation Takes Shape-Is it Living Up to Expectations? 33 (6) Journal of World Trade, 69-96 (1999).

Shafter, Gregory, What’s New in EU Trade Dispute Settlement? Judicialization, Public-Private Networks and the WTO Legal Order, 13(6) Journal of European Public Policy 832-850 (2006).

Shaffer, Gregory, Mechanisms for the Negotiation of International Trade Claims by Public Authorities on Behalf of Private Enterprises in the European Union: A Public-Private Partnership, 92 Am. Soc’y Int’l Proc., 212-225 (1998).

Van Eeckhaute, Jean Charles, Private Complaints against Foreign Unfair Trade Practices- The EC’s Trade Barrier Regulation, 33 (6) Journal of World Trade, 199-213 (1999).

三、 網路資料

Hoekman, Bernard, Fiorini, Matteo, Igliozzi, Roberta, Ralaison, Naïs & Yldirim, Aydin, The EU’s Market Access Strategy: does it reach its main goals (2017)? https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2017)603860 (last visited 6 July 2022).

Wymenga, Paul, Plaisier, Nora, Smakman, Floor & Linders, GertJan, Evaluation of the Market Access Partnership: Final Report (2012), European Commission DG Trade Unit G3 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150847.pdf (last visited 14 July 2022).

Crowell & Moring, Interim Evaluation of the European Union’s Trade Barrier Regulation (TBR), European Commission DG-Trade, Final Report (2005), https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/october/tradoc_125451.pdf (last visited 14 July 2022)

探討平台經濟之消費爭議問題－以餐飲外送平台 UberEats 及 foodpanda 為例

林俊宏*

葉浚洺*

綱要	
壹、平台經濟之定義及其態樣	一、取消訂單爭議
貳、餐飲外送業者及其平台規範	二、餐飲標示不實及餐飲數量品項爭議
一、餐飲外送作業安全指引	三、外送餐飲之安全衛生管理問題
二、餐飲外送平台業者自律公約	四、外送平台服務人員態度不佳
三、臺北市外送平台業者管理自治條例	五、外送平台定型化契約問題
參、餐飲外送平台運作模式	陸、結論與建議
一、外送員	
二、餐飲商家	
三、消費者	
肆、消費者保護法關於外送平台之適用	
一、外送平台與消費者之法律關係	
二、消費者保護法之商品責任	
三、消費者保護法之服務責任限制	
伍、餐飲外送平台與消費者間之消費糾紛	

壹、 平台經濟之定義及其態樣

* 美國舊金山金門大學法學博士，逢甲大學財經法律所教授兼公司治理中心主任。

* 法務管理師。

近年來國人得利於智慧型手機的普及與發展，造成社會間產生經濟型態之轉變與形成新形態經濟體系，舉凡共享經濟(sharing economy) 、平台經濟(platform economics) 、宅經濟、懶人經濟等，正融入日常生活中。當中因我國生活型態與飲食習慣的改變，除了商家自身提供的餐點外送服務外，由外送平台為餐飲商家專職提供，藉由消費者手機輕鬆操作，美食即外送到家的服務亦正蓬勃發展中。因2019年末國際間所發生的嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情，造成全球各國大規模爆發並急速擴散，民眾降低外出頻率，更加速外送平台的興盛。而今外送平台不止協助運送美味餐點而已，就連我國密度程度全僅次於韓國的便利商店[1]，外送平台也進駐其中[2]，現在不僅美食，舉凡日常生活用品，均可透過外送平台一鍵下訂，即刻外送到府，也正因為外送業務的龐大需求，大街小巷均可看見外送員來回穿梭，造成了外送員車禍事件頻傳[3]與外送平台消費爭議案件暴增[4]等問題。

然在我國常見的六大外送平台包含 UberEats（優食）、foodpanda（富胖達）、有無快送（yo-woo）、快點外送（QUICKpick）、foodomo 及 Deliveroo（戶戶送）等外送平台，該外送平台所服務的方式大同小異，即消費者以手機或電腦操作相關 APP 或網頁，並從外送平台上有合作的餐飲業者與商家中，選擇想要的食物飲品或商品，再由外送員送到消費者指定的地點。不論是餐飲業者、平台業者或是外送員，都有機會各自成為餐飲外送服務中消費者的角色，故本文主要以消費者立場，針對餐飲外送業者所提供之服務與消費者保護法上所產生消費爭議做為探討主軸，並提出相關問題意識，期盼經由本文的探討能取得拋磚引玉之效。

在探討餐飲外送業者前，首先釐清餐飲外送業者在數位平台經濟中之定位與角色，並予以定性。然平台經濟係指生產者與消費者，使用平台所提供的資源，

---

1 譚淑珍，臺灣超商密度全球第二，工商時報，2020 年 8 月 8 日，網址：https://www.chinatimes.com/newspapers/20200808000132-260202?chdtv/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）

2 蔣曜宇，全家上架 Foodpanda！4 大超商瘋外送，滿足哪些購物需求？，數位時代，2020 年 4 月 14 日，網址：https://www.bnext.com.tw/article/57301/foodpanda-familymart-cooperation/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）

3 江星翰，連假四天二個外送員身亡！外送平台誰來管？，遠見雜誌，2019 年 10 月 14 日，網址：https://www.gvm.com.tw/article/68790/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）

4 行政院消費者保護處，線上美食外送平台消費爭議申訴案件暴增，政府要求業者改善，2020 年 5 月 18 日，網址：https://cpc.ey.gov.tw/Page/6C059838CA9744A8/cd4844dd-1819-4656-a72d-8050777feb9d/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

從中交易消費或創造價值[5]。廣義來說，所謂平台經濟(platform economics)，朔自2005年起，美國亞馬遜公司創設機械頑童（Mechanical Turk）網路平台開始發展，在此平台提供服務者則將歸類為臨時性勞動者，有別於傳統全職勞動者，屬非典型僱用的新興型態[6]。該平台經濟以提供平台為經營主體，不像傳統企業一樣的提供產品和服務，而是透過支援與促成雙方或多方供需之間的交流與交易，連結供給與需求兩端的資源，經由平台的媒合下，藉此收取適當費用或賺取價差，提高交易效率創造經濟價值的商業模式[7]，並其中獲利的一種商業經營模式。

相較於傳統企業所採單向「線性生產（供應商－製造商－顧客）」模式[8]，平台經濟運作模式，乃透過演算法並結合物聯網與大數據等創建平台[9]，生產者、消費者或使用者利用平台資源從中交易、消費而有雙邊或多邊市場結構之經濟模式，相較於傳統線性生產的企業，平台模式能整合生產者與消費者，有效媒合所有參與者，也利用網路平台提供服務創造出不同新型態商業經營模式，進而為平台所有參與者創造價值。此外在工業4.0[10]的新興科技創造出新興的數位平台經濟模式，即包含平台經濟(platform economics)、群眾外包（crowdsourcing）、零工經濟（gig economy）、隨選經濟（on-demandeconomy）等[11]，另有學者將平台經濟模式分為四種不同類型[12]，第一種為單純社會溝通平台，使用者個人間之接觸，達成資訊與交換的平台如 Facebook、Youtube 等；第二種為數位市場平台，作為商品與服務的居間平台，供給者與需求者得以相遇合致之虛擬市場如 eBay 等；第三種居間平台，作為服務的居間平台，平台設置者將直接介入交易過程，住宿服務叫 Airbnb，運送是人則叫 Uber，外送是食物則為 Uber Eats；第四種眾包工作平台，作為勞動力之居間平台，開放性的提供勞動者得進入或承包

5 劉柏定，平台經濟興起對產業發展與資源使用的影響，財團法人中技社，108 年 12 月，頁 6。
6 焦興鎧，對平臺或零工經濟勞動者之保障－美國之經驗，臺灣勞工季刊，第 53 期，107 年 3 月，頁 36。
7 王惠貞，論美食外送平台服務生態圈之法律議題研析，東吳大學法學院法律學系碩士論文，109 年 8 月，頁 9。
8 傑弗瑞．帕克, 馬歇爾．范艾爾史泰恩, 桑吉．喬德利，平台經濟模式，天下雜誌，2016 年 04 月 8 日，頁 6。
9 Martin Kenney & John Zysman, The Rise of the Platform Economy, Issues in Sci&Tech, 61, 64 (2016).
10 於 2011 年德國的漢諾威工業博覽會所提出，藉由物聯網與虛實整合系統，發展具備有適應性、資源效率、人機協同工程的智慧型工廠，以貫穿供應鏈夥伴流程及企業價值流程，創造產品服務化與客製化的供應能力。參維基百科，工業 4.0，網址：https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B7%A5%E6%A5%AD4.0/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
11 鄭津津，平台業者與平台勞務提供者間法律關係之研究，月旦法學雜誌，第 301 期，頁 121。
12 林佳和，「平台與零工經濟：從法事實走向法政策－德國、法國、臺灣」，勞動彈性化下的工人運動：東亞經驗交流研討會，2019 年 5 月 12 日，頁 9。

之平台如 Upwork[13]。然另有對平台經濟為限縮解釋，將平台經濟定義為平台營運商利用網路或手機應用程式，以隨選經濟的基礎將服務提供者與消費者進行配對，而消費者透過平台提出需求，並搜尋服務提供者，而提供服務者則可獲得相對應的工作報酬[14]。然本文認為該定義稍嫌狹隘，自前開內容中顯示平台經濟所涵蓋的範圍，包羅萬象，並非單指侷限在供給者與需求者的供需功能，反而應以較宏觀的方式，對其擴大解釋，如傑弗瑞．帕克所表示：「平台即新的商業模式，用技術把人、組織和資源連結起來，形成能創造交流龐大價值的互動生態網路。Airbnb、Uber、阿里巴巴以及 Facebook 只不過一小部分，還包括 Amazon、YouTube、eBay、Iphone、Upwork、Twitter 等。[15]」

群眾外包 (crowdsourcing) 一詞是由 Jeff Howe 於2006年提出，它的概念是指將過去由指定的員工完成的工作，公開地交由不固定的一大群人完成，將一些需要仰賴人力完成的工作透過特定的平台，外包給網路上不特定的一群自願者，要處理的工作內容通常是瑣碎、大量人力且無法以電腦程式程式取代的工作。其整體的作法，由欲委託工作者將性質內容單純但工作量龐大並且耗時並無法以程式運作的任務，分割成相對細小瑣碎，再以按件計酬的方式，於網路上尋找大量且有意願的群眾加入。且該外包平台上的參與群眾大部分不具特定專業，更多是利用閒暇之餘來參與外包工作來獲取酬勞，對於群眾外包的工作者來說，此平台成為增加額外收入的管道。而對於雇主來說，利用群眾外包不只提升了處理速度，且相較於傳統僱請專人處理的做法，群眾外包的多工方式不僅可使成本低廉外，更同時仍可得到與傳統作法相當的工作品質[16]。

眾包工作又可分為三大類， 第一類屬於微型的任務或為低技術性工作，通常是極度的瑣事或單調的活動，但想要執行完成，仍需要有一定程度判斷力，無法以程序取代，因此需要勞動者投入。例如臺灣已經出現名為「幾爸摳」的群眾外包平台，進行微型工作的接案；第二類則是高技術工作，提供資訊科技、專業諮詢服務、創意發想等服務，如企業形象系統的設計、行銷方案的企劃，藉由群眾外包平台獲得創意構想，目前臺灣以名為「LimitStyle」的群眾外包平台為代表[17]；

13 林佳和，論外送平台相關法律問題之探討，司法新聲，第 135 期，2020 年 11 月，頁 101。

14 林俊甫，我國推動新經濟模式與新科技發展對勞動市場的影響與因應，財團法人中華經濟研究院，108 年 1 月，頁 25。

15 傑弗瑞．帕克, 馬歇爾．范艾爾史泰恩, 桑吉．喬德利，前揭註 8，頁 23。

16 陳伶志、余孝萱，淺談群眾外包—以 Amazon Mechanical Turk 為例，中央研究院周報，1314 期，2011 年 3 月 31 日，頁 1。

17 李健鴻，「就業機會的新途徑」或是「勞動保護的新挑戰」?「零工經濟」下勞動者的就業風險分析，

第三類則為線上管理或實體執行勞務的工作，前者在私人家中或企業體提供服務，後者在公共場所運輸或載客服務等[18]。

零工經濟（gig economy）則指由執行工作量不多的自由職業者或兼職勞動者所構成的經濟領域，這些自由職業者或兼職勞動者利用網路的線上平台或是應用程式，獲取短期的工作，在完成少量的工作之後，即可獲得報酬，而「gig」意旨任何一種特定的工作、職業或任務，與「economy」共同組成「gig economy」後被賦予新的涵義，專指利用網站或應用程式承攬的零碎工作[19]。零工經濟又可區分為群眾外包的工作，指眾人經由網路線上平台的，執行完成一系列相關任務的工作活動；其次則為藉由應用程式而執行的按需工作（word on-demand via apps），指企業組織藉由使用應用程式而執行管理活動，並且設定最低的提供勞務標準，選擇適合執行服務的勞動者，運用其勞動力執行傳統工作活動[20]。同與零工經濟並列出現的隨選經濟（on-demandeconomy），指事業單位透過行動網路等科技，即時提供便利又快速的商品或服務以滿足需求端的經濟模式，從虛實整合服務延伸出，使用者透過智慧型手機與 App 介面作為平台，即時連上網路後，便可以媒合所有的供給與需求的新型態經濟[21]。

然在平台經濟的發展中，平台業者以多元化之發展來安排勞務提供模式，平台公司匯集與媒合大量的工作者，以群眾外包模式來提供勞務予需求者[22]，並利用隨選經濟提供便利又快速的商品或服務，在概念上已有相互重疊，並衍生發展之處，故本文所討論的餐飲外送平台即是最具代表性產業之一。因繁忙工作且生活型態與飲食習慣的改變，國人普遍外食的人口逐年攀升，而在忙碌之中，甚至連出門購買餐點的時間都沒有，在消費者無法外出購買的情況下，商家為增加收益，無不提供電話訂餐由商家自己外送到府的服務。在2012年企業經營者看準外送之商機，單純提供餐飲外送的外送平台 foodpanda 即正式進入臺灣，而在2016年 UberEats 也宣布登台，同時市場上也出現多家的外送平台提供外送餐飲

臺灣勞工季刊，第 53 期，107 年 3 月，頁 9。

18 宋庭語，餐飲外送平台經濟工作者勞動關係之探討 - 以美國加州法規範為比較，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，109 年 4 月，頁 10。

19 李健鴻，「就業機會的新途徑」或是「勞動保護的新挑戰」？「零工經濟」下勞動者的就業風險分析，臺灣勞工季刊，第 53 期， 107 年 3 月，頁 5。

20 前揭註，頁 8。

21 陳韋君，隨選經濟，科技網，2015 年 7 月 27 日，網址：https://www.digitimes.com.tw/tech/dt/n/shwnws.asp?cnlid=14&id=0000436539_WE56IB572SHW9WLLIU2KI（瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

22 秋羽凡，假承攬、真僱傭?-平台餐飲外送員之勞動保護與「勞工身分」簡析，月旦法學教室，第 206 期，2019 年 11 月，頁 67。

的服務，各家外送平台無疑在搶食外送服務的大餅。自2019年底來發生的嚴重特殊傳染性肺炎（COVID-19），在疫情影響下，進一步提升國人使用餐飲外送平台之頻率，外送平台業者一方面固然提升了消費者訂購外送餐飲之便利性，一方面，也隨著餐飲外送平台被廣泛使用，不只是外送員的勞動爭議備受關注，消費者與外送平台業者發生消費糾紛之情形也層出不窮。其中又尤以 UberEats 及 foodpanda 兩大業者在市場所佔比率最高，面臨消費爭議最多，故本文擬以兩大業者為例探討平台經濟之消費爭議問題，並從中提出看法。

貳、 餐飲外送業者及其平台規範

餐飲外送業者是新興的餐飲運輸服務業，在外送業者共享經濟下，主要藉由智慧型手機中應用程式作為虛擬線上平台，消費者使用網際網路進行交易，配合外送員送餐到府服務，屬於平台經濟、零工經濟、眾包工作與隨選經濟之一環。此一模式之達成仰賴於四方[23]，其一為消費者：外送平台藉由提供許多餐廳吸引忙碌或是不想出門消費者使用外送平台訂購餐點；其二為餐飲業者，餐廳為了增加曝光率以提高業績，選擇與平台業者進行合作。讓其抽成30%賣出餐點價錢，將抽成費視為廣告費，對於餐飲業者與外送平台合作不僅增加了訂單，也減少了聘僱自家外送員費用成本；其三則為外送員，平台業者藉由自由選擇服務時間、論件及距離計酬以方式吸引許多人成為外送員，許多人為了補貼零用而選擇成為外送員，其四為平台業者，其設置平台系統，整合金流、物流、資訊流，讓消費者、餐飲業者、外送員得與參與其中，故消費者、餐飲業者、外送員，平台業者乃外送平台不可或缺之要素[24]。正如宅經濟當道，外送平台成為市場的當紅議題，也因如此隱藏外送平台下的諸多問題不免俗將被提出而遭公眾評議。然外送平台作為平台的建置者，媒合餐飲業者與消費者，就食品衛生安全問題該如何把關；而在餐飲業者與消費者間從事服務的外送員，勞動契約關係又該解決或有所保障，外送服務的消費爭議該如何處置，均急需平台業者自覺或由公部門出手介入。

---

23 黃家慧，英德美星外送 App 攻台搶 225 億大餅，今周刊，第 1137 期，2018 年 10 月 3 日，網址：https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80393/post/201810030010/%E8%8B%B1%E5%BE%B7%E7%BE%8E%E6%98%9F%E5%A4%96%E9%80%81App%E6%94%BB%E5%8F%B0%20%20%E6%90%B6225%E5%84%84%E5%A4%A7%E9%A4%85/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

24 宋庭語，餐飲外送平台經濟工作者勞動關係之探討 - 以美國加州法規範為比較，國立交通大學科技法律研究所碩士論文，109 年 4 月，頁 13。

一、 餐飲外送作業安全指引

勞動部職業安全衛生局為強化外送作業安全，即訂定了「食物外送作業安全指引[25]」。因外送員於外送過程，容易發生車禍擦撞等事故災害，或因戶外高氣溫環境，引起熱疾病傷害等，認為平台業者應提供必要安全衛生設備及措施，且對外送員施以從事工作與預防災害之安全衛生教育訓練，及訂定食物外送安全衛生工作守則等，該指引內容要求外送員在外送前應實施車況檢查、確認投保強制險、意外險等相關保險、遵守交通法令注意保持適當距離等防禦駕駛觀念，也明列健康管理等熱危害預防內容，同時要求平台業者，對於地方政府因天然災害宣布停止上班期間，應停止從事食物外送作業等，做出指引而供平台業者依循。隨後勞動部經修正上開外送作業安全指引後即發布「食品外送作業安全指引2.0[26]」，將相關保險保障包含保險種類及額度也納入該指引，並首先出現對於外送平台名詞定義：「一、食品外送作業：於戶外進行食品遞送之作業。二、食品外送業者：經營食品外送服務之廠商。三、外送員：從事食品外送作業之服務人員。四、保險保障：為保障外送員職業災害權益，食品外送業者為外送員投保之相關保險（含財產保險及人身保險）。」

勞動部為致力保障外送作業安全，藉由訂定與修正安全指引之方式，惟該指引僅具行政指導性質，乃對於外送平台業者的一種宣導政策，期盼外送平台業者基於企業經營者角度，能夠自我規範確保落實保障食物外送員安全與健康。但從法規面來說，該指引對於外送平台業者並無強制拘束力，為解決此一困境，勞動部即另修訂職業安全衛生設施規則，新增第二百八十六條之三[27]、第三百二十四條之七[28]、第三百二十五條之一[29]，將安全指引內容明文法規化，建立指引法效性，同時也公布「食品外送作業安全衛生指引3.0[30]」藉此強化職業安全衛生法令規定，以保障作業勞工安全及健康。勞動部雖制訂食品外送作業安全指引並修訂職業安

25 勞動部職業安全衛生署 108 年 10 月 2 日勞職安 1 字第 1081040118 號函訂定。
26 勞動部職業安全衛生署 108 年 12 月 2 日勞職安 1 字第 1081052314 號函修正。
27職業安全衛生設施規則第 286 條之 3：「 雇主對於使用機車、自行車等交通工具從事食品外送作業，應置備安全帽、反光標示、高低氣溫危害預防、緊急用連絡通訊設備等合理及必要之安全衛生防護設施，並使勞工確實使用。事業單位從事食品外送作業勞工人數在三十人以上，雇主應依中央主管機關發布之相關指引，訂定食品外送作業危害防止計畫，並據以執行；於勞工人數未滿三十人者，得以執行紀錄或文件代替。前項所定執行紀錄或文件，應留存三年。」
28 職業安全衛生設施規則第 324 條之 7：「雇主使勞工從事食品外送作業，應評估交通、天候狀況、送達件數、時間及地點等因素，並採取適當措施，合理分派工作，避免造成勞工身心健康危害。」
29職業安全衛生設施規則第 325 條之 1：「事業單位交付無僱傭關係之個人親自履行食品外送作業者，外送作業危害預防及身心健康保護措施準用第二百八十六條之三及第三百二十四條之七之規定。」
30 中華民國一百零九年三月二日勞動部勞職授字第 10902005692 號令訂定發布。

全衛生設施規則企圖保障外送員作業上之安全。但自比較表格中，食物外送作業安全指引（1.0）修正為食品外送作業安全指引（2.0），雖為更具體化規定，但兩者仍皆屬於行政指導性質，乃為了食品外送業者對外送作業危害之辨識、評估及控制，而制定供業者作為參考的安全指引，對於平台業者來說毫無拘束力與強制力，僅建議平台業者依實際需要及相關法規要求，作適度修正及調整。但食品外送作業安全衛生指引(3.0)截然不同，為讓平台業者落實職業安全衛生設施規則第286條之3第2項規定之目的所訂定之指引，倘平台業者未遵循該指引之強制規定[31]，將可依職業安全衛生法第43條2項對平台業者開罰，從性質上來說對於平台業者具有拘束力。

二、 餐飲外送平台業者自律公約

緣自新型態經濟蓬勃的發展下，一群關心新型態數位經濟的業者，敬邀學者及律師等專家，於2017年末成立「社團法人臺灣協作暨共享經濟協會」(Sharing Economy Association Taiwan，簡稱「SEAT 協會」)，此協會旨在促進新型態數位經濟的產、官、學界交流、加強國際合作，為協作經濟發展確立明確、透明、可信賴的責任範圍，以調和法規與社會環境，其外送平台會員包含 UberEats、Foodpanda、Lalamove 等[32]。然自108年外送平台產生爭議後，在勞動部積極採取行動下，平台業者基於企業經營的角度，表達為維護食品安全、保障美食外送服務提供者之安全、促進消費者權益等，SEAT 協會與平台業者 Uber Eat、Deliveroo、 GoGoVan 和 Lalamove，對外公開「美食外送平台業者自律公約[33]」。

(一) 自律公約內容

1. 外送夥伴安全保障

(1) 確認外送夥伴於上線提供服務前應備有相關之保險保障。

31食品外送作業安全衛生指引第二點： 雇主對於使用機車、自行車等交通工具從事食品外送作業，應置備安全帽、反光標示、高低氣溫危害預防、緊急用連絡通訊設備等合理及必要之安全衛生防護設施，使勞工確實使用，並訂定食品外送作業危害防止計畫據以推動。

32 社團法人台灣數位平台經濟協會，會員名單，網址：https://www.deataiwan.org/blank-4/ （最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

33 社團法人台灣數位平台經濟協會，美食外送平台業者自律公約，網址：https://www.dea-taiwan.org/post/%E7%BE%8E%E9%A3%9F%E5%A4%96%E9%80%81%E5%B9%B3%E5%8F%B0%E6%A5%AD%E8%80%85%E8%87%AA%E5%BE%8B%E5%85%AC%E7%B4%84/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

(2) 確認外送夥伴具備相關駕駛執照與資格。

(3) 在不影響用戶隱私權並在法律允許的前提下，妥善運用平台資料與數據，積極強化與交通主管機關及道路安全執法機關之良性合作與互動，以期有效減少道路事故風險。

(4) 共同提升外送夥伴道路交通安全意識，敦促安全駕駛，並積極配合交通主管機關宣導不搶快、行程中將手機妥善放置，除注意路線外不滑手機、謹慎注意行車中的各項狀況。

(5) 比照政府機關颱風與異常氣候標準，暫停平台服務或調整服務範圍，保障外送夥伴外送員安全。

(6) 依平台營運狀況，制定外送夥伴危害辨識標準，並進行告知。

(7) 推動與外送員間相關聯繫機制，盡合理努力提供外送員協助。

2. 食品安全把關

(1) 敦促外送夥伴使用外送保溫袋、容器。

(2) 敦促外送夥伴清潔保溫袋、容器。

(3) 有效的提供外送保溫袋、容器之替換機制。

(4) 冷熱食應分別隔離置放，妥適維持溫度控制。

(5) 建議最適路徑以求更有效率之運送方式，力求食物保持新鮮度。

(6) 敦促外送夥伴以合作餐廳之包裝方式原樣運送，外送夥伴不直接接觸食品。

(7) 敦促合作餐廳於交付食物時，妥善包裝且無食材、湯汁外漏。

(8) 敦促合作餐廳履行食品衛生安全規範。

(9) 各會員業者完成食品業者登錄作業。

3. 消費者權益促進

(1) 建立與消費者間客戶服務聯繫管道。

(2) 營運全時段客服聯繫管道。

(3) 客服團隊應對及客訴處理能力之教育訓練。

(4) 作業流程優化。

(5) 制定並公開揭露消費者服務條款。

(6) 滾動式檢視客訴處理原則。

(二) 法規遵循與政策參與

1. 本公約係秉持各項法規之精神所擬定。
2. 依照職業安全衛生法、食品安全衛生管理法等相關法規命令辦理。
3. 本公約內容若經增刪修改，將另行公告並重新簽署。
4. 各會員業者同意積極並持續與政府單位建立對話，力求恪遵政府法令規範，並將積極反饋平台經驗及實際執行狀況，協助政府進行妥善而通盤的法規制定與規管。

作為餐飲外送平台服務的龍頭 Uber Eats，更表示除遵守美食外送平台業者自律公約內容外，具體指出[34]：

(一) 提升安全意識：針對外送夥伴溝通，Uber Eats 計畫在各種管道宣導政府與警察單位道路安全相關資訊。

(二) APP 設計安全功能，增加行的安全：Uber Eats 不斷優化 APP 體驗，更著重在透過科技提升外送夥伴的安全，因此增加安全工具組 (Safety Toolkit)，包含110緊急救援、速限提醒、分享行程功能等，提升外送夥伴安全上更多的協助。

(三) 外送夥伴的相關保險：Uber Eats 和汽車貨運業者都會鼓勵外送合作夥伴自行視個別情況申請相關保險，以保障其安全和權益。除強制險外，在臺北、新北、基隆、桃園、高雄、屏東、臺南、雲林、嘉義地區，合作貨運業者皆有為外送夥伴加保雇主補償險，也將於近期推動至其他營運城市。近期 Uber Eats 和汽車貨運業合作夥伴已經在加速研擬增加適當的商業保險，讓所有合作外送夥伴在使用平台接案時受到保險保障。

(四) 客服提供外送夥伴即時的協助：外送夥伴透過 APP 可以與24小時客服即時回報任何狀況，也可以至 Uber Eats 服務中心由現場專人協助解決疑問。

(五) 作為城市的好夥伴：身為臺灣協作暨共享經濟協會(SEAT)成員之一，積極參與討論，也會持續與產業各界意見領袖，包含相關領域專家、學者、主管機關積極建立對話。

自公約內容顯示平台業者盼望藉由該公約提升外送員道路安全與保護，而平台業者也共同對於外送員駕駛執照、資格與保險做更嚴謹的把關，並將積極配合

34 Uber Eats 與臺灣協作暨共享經濟協會推「美食外送平台業者自律公約」，Uber Newsroom，網址：https://www.uber.com/zh-TW/newsroom/uber-eats-selfguidance/ （最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

交通主管機關宣導安全駕駛行為與交通主管機關及道路安全執法機關之良性合作與互動，以期有效減少道路事故風險。

三、臺北市外送平台業者管理自治條例[35]

勞動部雖訂定與修正安全指引，並修訂職業安全衛生設施規則，企圖將安全指引法規化，但就法規面仍未有具強制性規範，且對於外送平台相關用詞定義稍嫌簡陋，指引未臻明確等，又對於外送平台業者與外送員勞動關係要以具體個案為實質認定等情，故臺北市政府作為居住人口密度最高的地區，外送服務最頻繁的地區之一，也係大多數平台業者公司設立處所，即率先制定保護外送平台外送員之強制性保護規定，積極管理由外送平台提供外送服務之食物安全以及外送員之職業安全及交通安全。

於2020年1月7日臺北市議會三讀通過「臺北市外送平台業者管理自治條例」，總條文共計16條，其中第3條即對外送平台為相關用詞定義：

(一) 外送平台：指使用電子商務技術進行網際網路交易，提供消費者購買商品，並提供外送員選擇就消費者購買之商品進行外送服務之平台[36]。

(二) 外送平台業者：指設置前款平台而營業之廠商[37]。

(三) 外送員：指透過外送平台應用程式，前往消費者指定之廠商領取商品，再外送至消費者指定地點，交予消費者而從事外送服務之人員[38]。

(四) 外送服務期間：指外送員至外送應用平台上線接受訂單起至將商品交予消費者之服務期間[39]。

另關於外送員之管理與保護責任則規範在臺北市外送平台業者管理自治條例第4條至第8條間，對於外送員與外送平台業者成立提供外送服務契約後，外送平台業者應以外送員為被保險人，投保傷害保險，作為強制規定[40]、舉凡政府機關因天然災害宣布停止上班期間，應停止從事外送服務[41]、外送員外送服務期間發生應通報災害勞動檢查機關[42]、實施食品安全衛生管理[43]、對於新加入之外送員實

35 參本文附錄一臺北市外送平台業者管理自治條例。
36 臺北市外送平台業者管理自治條例第三條第一項。
37 臺北市外送平台業者管理自治條例第三條第二項。
38 臺北市外送平台業者管理自治條例第三條第三項。
39 臺北市外送平台業者管理自治條例第三條第四項。
40 臺北市外送平台業者管理自治條例第四條。
41 臺北市外送平台業者管理自治條例第五條。
42 臺北市外送平台業者管理自治條例第六條。
43 臺北市外送平台業者管理自治條例第七條。

施職業安全、食品衛生安全及交通安全教育訓練課程等[44]，倘平台業者有違反之情事，更有相關行政罰鍰之處罰[45]。然除外送員之強制性保護規定外，臺北市外送平台業者管理自治條例乃係率先針對外送平台與消費者間指定消費者保護法相關法規條文，明定外送平台業者應於外送平台介面明確揭示下列各款事項[46]：

(一) 商品價格、服務費或運費之金額。

(二) 消費者取消訂單之退費機制。

(三) 外送平台業者得取消訂單之事由及退費機制。

(四) 商品遲延交付之處理方式。

(五) 交付商品之種類或數量與訂單不符及商品損壞之處理方式、收退費用及賠償方案。

在臺北市外送平台業者管理自治條例於2019年11月1日發布草案後，SEAT協會曾對該草案發表意見書[47]，本文將其建議整理歸納為以下五點：

(一) 立法目的過於狹隘僅侷限在外送員之保障

草案第1條之說明：「臺北市為管理外送平台業者，並保障其外送員之權益，特制定本自治條例。」明顯將臺北市外送平台業者管理自治條例限縮在對於「外送員」之保障，且就各條文本身，絕大多數確實都在規範外送員之權益部份，但在外送產業中仍有包含消費者、外送員、平台業者、貨運業者、餐廳業者、百貨、超市或超商等各方利害關係人。縱然該自治條例乃源自於外送員之意外事故，但政府不應該僅侷限對外送員權益之保障，而忽略條例的可能性、延展性與對產業的助益性及廣大消費者透過平台而促進生活便利的公益性。因此建議在該自治條例中，應明確納入促進產業（平台、餐飲零售等）發展、增進消費者權益、數位轉型、提升食品與用路安全等面向[48]。

---

44 臺北市外送平台業者管理自治條例第八條。
45 臺北市外送平台業者管理自治條例第十二條至第十四條。
46 臺北市外送平台業者管理自治條例第十一條。
47 社團法人台灣數位平台經濟協會，臺北市外送平台業者管理自治條例意見書，網址：https://www.dea-taiwan.org/post/%E3%80%90%E5%8F%B0%E5%8C%97%E5%B8%82%E5%A4%96%E9%80%81%E5%B9%B3%E5%8F%B0%E6%A5%AD%E8%80%85%E7%AE%A1%E7%90%86%E8%87%AA%E6%B2%BB%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E3%80%91%E6%84%8F%E8%A6%8B%E6%9B%B8%E5%87%BA%E7%88%90（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
48 前揭註，頁 2。

(二) 外送產業對於食品安全衛生管理規定窒礙難行

自治條例要求外送業者應設置管理衛生人員並管理外送員及運送容器之衛生，做成紀錄之規定。但外送平台不同於一般餐廳經營模式，過去員工均拘束在特定之場域，設置管理衛生人員並無不妥，而平台外送員上線時間與上線地點均有高度彈性與自由，事實上並無營業場所可言，縱使平台設有管理衛生人員，也難以落實管理外送員及運送容器之衛生並做成紀錄。此外因外送員入行門檻低，且平台對於外送員上線接案與否並無強制作用，導致外送員的人數只有遞增之情況，倘需依照比例設置管理衛生人員不但不具管理上之意義，也對於沒有經常性接單的外送員造成困擾，更對平台造成沈重負擔[49]。

(三) 外送員教育訓練課程不符合比例原則

吸引外送員投入外送平台大以就業門檻低、時間選擇自由等，故平台外送員多以零星、低時數、高自由方式承接派案，多數外送員每周提供服務時數甚至不超過10小時，但自治條例草案第8條卻規定新加入之外送員，應施以至少四小時之教育訓練課程，明顯不符合比例原則也造成外送員負擔。另考量到相關部會與局處所設計之教材，僅部分符合外送員實際需求，且每項科目訓練往往以時起跳，易造成加總學習時數過長，增加外送員入行門檻，況且外送員跨平台接案現象十分普遍，倘外送員新加入一間平台，就實施四小時以上之教育課程，即明顯降低外送員服務之意願並限制其選擇平台之機會，故建議政府機關與民間團體合作，設計出符合外送產業與外送員需求的素材，協助外送員接受合理的教育訓練與取得認證[50]。

(四) 職災限時通報機制實務上窒礙難行

外送員提供服務的時間與地點極為彈性，若外送過程中發生事故均需仰賴外送員自行回報與平台，平台才有知悉之可能。但草案第6條「外送員於從事外送服務期間，發生下列職業災害之一者，外送平台業者應於八小時內通報臺北市勞動檢查處」，立法之意雖好，但未考量外送員發生職災未回報公司之情形，現行實務上窒礙難行[51]。且依據第12條第1款規定，平台未於事發後八小時通報將處以罰鍰，對平台業者並不公平。

49 前揭註，頁 3。
50 前揭註，頁 4。
51 前揭註，頁 4。

(五) 不應強制要求或限制特定保險種類

雖認同政府保障外送員的良善立意，但應尊重外送平台與保險業者間締結契約之自由，不應該透過法規強制要求平台買特定險種。因並非所有外送員申請加入平台後均有從事接單行為，或外送員間接單積極程度有所落差，但卻要求投保相同且等值的保險，是否有浪費保險資源之疑慮[52]。此外條文中之但書「不得排除外送服務期間以外發生事故之理賠」，意味強制外送平台採「投保全時段之意外險」的保險型態，將造成外送員若同時登錄多家平台，於非接單期間意外發生時，難以釐清理賠責任的狀況，亦將有眾多機車騎士透過平台註冊帳號「搭便車」，來獲取全額、全責的傷害險；甚至重複納保，形成「一日外送員、終生意外險」等諸多爭議與道德漏洞[53]。故建議應推動適合外送員工作模式，採行「碎片式」保險型態，如台北市政府於2018年起微笑單車（YouBike）投保車輛第三人責任險與公共自行車傷害險，該保險期間即採碎片式認定自騎乘者將所租用之 YouBike 牽離租借站時起算，至返還時終止，可見碎片式保險實務上並非不可執行[54]。

在新型態外送平台下，消費者進行網際網路交易購買商品，外送員得於行動電話或類此設備之應用程式中選擇接受之外送服務，提供消費者所購買商品之外送服務。於上述進行外送服務之運送過程，屢屢發生職業安全、食品安全、交通安全及消費糾紛等問題，外送平台業者對消費者及外送員而言，為該經濟類型之主要媒合或報酬給付者，並因此獲得利益，因而對消費者及外送員之相關權益應負起社會責任，臺北市基於管理外送平台業者，並保障其外送員之權益，進而制定自治條例，無疑對於整個外送環境做出相當之變革，縱雖其法規位階僅為地方自治條例，尚無從拘束各地鄉鎮市，法規範尚有不足之處，但仍無妨各地方政府以該條例作為各地自治條例之參考。

參、 餐飲外送平台運作模式

52 前揭註，頁 5。
53 郭建志，一日外送員、終生意外險？「北市立法匆促」，工商日報，2020 年 1 月 10 日，網址：https://ctee.com.tw/news/policy/204536.html（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
54 社團法人台灣數位平台經濟協會，一日外送員、終生意外險？會後新聞稿，網址：https://www.dea-taiwan.org/post/%E4%B8%80%E6%97%A5%E5%A4%96%E9%80%81%E5%93%A1%E3%80%81%E7%B5%82%E7%94%9F%E6%84%8F%E5%A4%96%E9%9A%AA%EF%BC%9F%E8%A8%98%E8%80%85%E6%9C%83%E6%9C%83%E5%BE%8C%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF%EF%BC%88-2019-%E5%B9%B4-01-%E6%9C%88-08-%E6%97%A5%EF%BC%89（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

餐飲外送平台商機龐大，整體生態不論對於餐飲商家、消費者、甚至外送員而有所影響，尤其是整個外送服務的核心人物外送員來說更是如此，該工作彈性、就業門檻低、接單越多賺越多，吸引不少人投入外送員行業，擔任兼職甚至轉當正職。日前，外送員發生死亡車禍[55]，關於外送員的勞動權益也引發社會一片討論聲浪，外送平台與外送員兩者間之法律關係究竟為僱傭關係或承攬關係，亦影響到雙方爭議解決所應循之法律規範[56]，還是外送平台以假承攬真僱傭之方式規避相關責任。而我國相關公部門對食物外送平台業施行專案檢查，外送平台與外送員的合作方式複雜，依照「平台指派外送員的模式」，可分成4種樣態：(A 型態)平台業者直接指派外送員、(B 型態)平台業者與貨運公司合作，由貨運公司指派外送員、(C 型態)平台業者與貨運公司合作，但貨運公司為「虛設」，仍然是由平台業者指派外送員、(D 型態)平台業者把接到的外送工作，再包給其他外送平台。由於餐飲外送平台與外送員、餐飲業者、消費者間之營運模式，隨著國內相關規範制定以及國際趨勢不斷地變化，本文將參考相關資料提出加入餐飲外送平台要件。

一、 外送員

外送員乃外送平台能實際運作之關鍵樞紐，首先將外送平台外送員相關工作型態與要件，整理成下表：

餐飲外送平台UberEats、foodpanda外送員相關工作型態與要件

	UberEats外送員	foodpanda外送員
資格	智慧型手機、身分證、警察刑事紀錄證明書。 機車駕照、機車行照、團體傷害險投保同意書。 銀行帳戶資料。 年齡限制滿19歲以上。	智慧型手機、身分證、警察刑事紀錄證明書。 機車、機車駕照、機車強制險卡。 本人中國信託台幣帳戶。 年齡限制滿18歲。
區域人數限制	無	外送員需預選下週的外送區域與時段，故在同一地區同一時段有固定數量之外送員。

55 江星翰，連假四天二個外送員身亡！外送平台誰來管？，遠見雜誌，網址：https://www.gvm.com.tw/article/68790/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）

56 秋羽凡，假承攬、真僱傭 ?-平台餐飲外送員之勞動保護與「勞工身分」簡析，月旦法學教室，第 206 期，2019 年 11 月，頁 64。

	UberEats外送員	foodpanda外送員
平台派單方式	系統派單，外送員可拒絕接單	系統派單，外送員可拒絕接單
兼職其他外送平台	可以	可以
外送裝備要求	外送員需先花費1,000元購買保溫袋，購買費用將以外送收入中扣除。 餐點需全程放置於保溫袋內[57]。 無穿著制服要求，不建議外送員穿著露趾拖鞋（雨天除外）與無袖背心[58]。	外送員需先花費2,000元購買裝備包含一個保溫袋、一件制服，購買費用將以外送收入中扣除。109年3月16日起，外送員裝備一律由外送員自行至線上賣場購買[59]。 餐點需全程放置於保溫袋內。 新制度無穿著指定服裝要求，但執行工作時間內使用指定裝備，可以獲得廣告宣傳獎金[60]。
工作時數限制	依據全臺服務範圍與可上線時段，外送員可自訂隨時上線或下線，無任何限制。	大臺北地區每週三，其他城市每週四，可預約下週外送區域與時段，外送員需要在該區域與時段上線。
工資	2021年2月1日前基本車資由取餐費、距離費、完成送餐費並扣除平台費所組成。 新版計算方式即僅以取餐費、距離費、完成送餐費所組成。（以臺中為例：取餐費20.3元	報酬計算以配送費、區域動態費[61]、廣告費、消費者回饋費所組成。(以臺中為例：平均配送費31元+平均區域動態費17元+廣告費5元+消費者回饋費5元)。平均單筆約60元。

57 食品安全規範，UberEats 官方部落格，網址：https://www.uber.com/zh-TW/blog/delivery-partner-food-safety/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

58 接案流程介紹，UberEats 官方部落格，網址：https://www.uber.com/zh-TW/blog/delivery-partner-start-trips/（最後瀏覽日：2021 年 2 月 20 日）。

59 常見問題 Q&A，Foodpanda 外送夥伴官方平台，網址：https://foodpandarider.tw/faq?mainTypeId=6&typeId=0&page=1/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

60 粉紅軍團將消失？foodpanda 4 大新制上路，外送員可拒單、免考評，數位時代，2019 年 12 月 5 日，網址：https://www.bnext.com.tw/article/55799/foodpanda-fix-labor-contract?fbclid=IwAR3nXQz8y5T3MOz_gZPo8eFca3r3LBOxRzZ2S_s6SfsgcisNZ3bX7jgaKNQ/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

61 針對熱門地區與時段由 foodpanda 營運部門制訂，自該區域時間內接單外送員每單可得之額外浮動費用。參前揭註，常見問題 Q&A 如何確認區域動態費用。

	UberEats外送員	foodpanda外送員
	+距離費+7.9元/公里+完成送餐費9元）。 平均單筆約50元至60元不等。	
保險	團體傷害險。	1. 團體法定傳染病健康保險。 2. 團體保險（實支實付傷害醫療、意外事故身故、意外事故失能）。
額外獎勵制度	自動加成獎勵。 專屬達標獎勵。 獎勵條件：週接案率大於85%，取消率小於15%。	廣告獎勵。 職人服務獎勵。 達標獎勵。 特殊獎勵。 獎勵條件：取單率達85%；消費者評價大於4星。
送餐時間限制	取餐送餐均無時間限制。	取餐過程太久，需向平台回報。
評分機制	商家與消費者都可對外送員進行評分。 評分過低將收到警告通知並影響帳號使用權限。	商家與消費者都可對外送員進行評價。 評價將影響外送員額外獎勵資格。
外送平台之懲罰	滿意度評分低於90予以警告通知或停權。 未通過身分驗證即刻停權。 每週取消超過10次連續2週停權，聯繫5週終止合作。 兩周內無完成任何行程予以停權。 其他違法事由，依情節予以停權或終止合作。	取消原先以點數管理制度[62]。 目前依據foodpanda承攬服務條款內容暫停派單或終止合作[63]：違反承攬服務條款、發生重大事件，涉及危害公司商譽、違反相關法令或政府規範、連續未繳回代收款、危害食品安全、未遵守交通安全法規、違反誠實信用(如詐欺、侵占、不正常交易等)、善良風俗、公共秩序之行為。
外送途	回報客服	回報客服

62 參前揭註。

63 承攬服務條款，foodpanda 外送夥伴官方平台，網址：https://foodpandarider.tw/faq?mainTypeId=9&typeId=0&page=1/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

	UberEats外送員	foodpanda外送員
中問題處理		

資料來源：本文自製

從上表內容可看出兩家外送平台，就外送員的工作型態與資格要件大體一致，就業門檻低，外送流程乃外送員上線時由系統派單，外送員即依據指示，攜帶保溫袋前往餐廳取餐後再送到消費者手上，路徑規劃也由外送員自行決定。惟兩家外送平台最大差異應屬「工作時數限制」、「工資與額外獎勵制度」、「工作規則與懲罰」。在工作時數限制方面，UberEats採取全面開放的形式，不論你在何時何地，只要在外送服務的時間內均可以隨時上線接單或下線，不受平台業者的掌控或限制，但相比之下foodpanda外送員欲從事外送服務，偏向於預約制或排班制，外送員必須要特定時間內預先排定上線外送的時段，並於該時間內準時上線，故此處而言foodpanda顯較UberEats對於外送員有所掌控與限制。

工資與額外獎勵制度部分，兩家外送平台有其自訂以單量計酬方式，其公式不相同，大致而言UberEats採取外送距離最為核心的計算標準，foodpanda則是以固定配送費與加上平均區域動態費與廣告費等為外送單一訂單之報酬。就工作規則與懲罰來說，因UberEats對於外送員工作限制較低，大多以接單率、消費者評分、身分驗證等方式作為外送員之考核基準；而foodpanda則近類似一般外送員，須穿著公司制服進行外送行為，並利用點數制度來控管齊下外送員，作為獎勵或懲處之標準。就此部分foodpanda目前已更改制度，不強制穿制服改以獎勵制度，且取消點數管理。而懲罰制度，兩家外送平台均以情節輕重對外送員處以停權一至兩周或終止合作之懲罰。

二、 餐飲商家

相較於外送員，平台業者需要眾多餐飲業者作為消費者選擇基數，故餐飲業者加入外送平台要求相比之下稍嫌寬鬆。

外送平台UberEats、foodpanda餐飲業者加入要件

	UberEats外送平台	foodpanda外送平台
資格	1. 營利事業登記證。 2. 食品業者登錄字號。	1. 營利事業登記證。 2. 需實體經營非無人化服務之

	UberEats外送平台	foodpanda外送平台
		方式營業。 3. 食品業者登陸字號。
費用	1. 上架費。 2. 平台租費。 3. 合作抽成費。	1. 上架費。 2. 平台租費。 3. 合作抽成費。

資料來源：本文自製

自上表內容可看出，兩家外送平台對於餐飲業者資格限制，大致相同，均要求餐飲業者須具備營利事業登記證並取得食品業者登錄字號，作為加入外送平台餐飲商家的最低門檻。而平台業者也將拍攝餐點照片，並依據餐飲業者所提供的餐點價格，上架在外送平台APP或網頁上供消費者選購訂餐，並提供餐飲業者接受訂單之相關設備。當中兩家外送平台最大差異將會是對於餐飲業者的合作抽成費，平均來說兩家外送平台合作抽成費，約莫在單筆訂單金額的百分之三十下上[64]，平台業者依據餐飲業者的外部條件，如餐飲單價、品牌效應等，或外送平台業務推廣的需求，決定外送平台的抽成比例[65]。然餐飲業者需支付抽成費用，餐飲業者為保持固定獲利，普遍將外送平台抽成費用反應到餐飲價格上，轉嫁由消費者吸收，此情況也造成外送餐飲比餐廳內用價格還高，或相同餐廳相同餐飲，但兩家外送平台餐點價格不一致的情況[66]。

三、 消費者

有別於外送員與餐飲業者，消費者作為最終消費者，故外送平台資格或規範中最無限制，故本文將消費者加入外送平台資格與規範整理為下表。

外送平台UberEats、foodpanda消費者加入要件

	UberEats外送平台	foodpanda外送平台
資格	1. 基本資料註冊填寫。 2. 手機號碼驗證。	1. 基本資料註冊填寫。 2. 手機號碼驗證。

64 吳元熙，錢難賺、每單被抽 3 成！為何漢堡王、迷客夏、鹽酥雞老店，都跟外送平台合作？，數位時代，2019 年 7 月 11 日，網址：https://www.managertoday.com.tw/articles/view/57939/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

65 吳元熙，訂單被剝三「成」皮，餐飲業還搶合作？從外送平台兩大趨勢，看臺灣金母雞產業養成中，數位時代，2019 年 7 月 22 日，網址：https://www.bnext.com.tw/article/54014/taiwan-food-delivery-trends（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

66 黃瀞瑩，2 外送「同餐點價差 65 元」商家：抽成比例差，TVBS 新聞網，2020 年 4 月 7 日，網址：https://news.tvbs.com.tw/life/1305408/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

	UberEats外送平台	foodpanda外送平台
點餐範圍	1. 僅限操作介面上有出現的餐飲商家。 2. 距離遠近將影響外送費用。	1. 僅限操作介面上有出現的餐飲商家。 2. 距離遠近將影響外送費用。
外送費用	15元至60元。	29至59元。
交易方式	1. 信用卡。 2. 現金。	1. 信用卡。 2. 現金。
訂閱制度	1. 優饗方案[67]，以每月120元訂閱優饗方案，訂購滿199元，可享有一個月無限次的免外送費優惠。特定餐廳中還可享有 95折訂餐優惠。 2. 自動續訂。	1. Pandapro，以每月99元訂閱Pandapro方案，訂購滿179元可享有一個月無限次的免外送費優惠。生鮮雜貨每月有5張優惠券。 2. 自動續訂。
與外送員聯繫	僅在外送員取餐後，可與外送員聯繫，並可查看外送員運送路線。	僅在外送員取餐後，可與外送員聯繫，並可查看外送員運送路線。
問題處理	訊息與客服溝通	訊息與客服溝通
退費機制	1. 信用卡刷退。 2. 儲值金。	1. 信用卡刷退。 2. 優惠券

資料來源：本文自製

就消費端來說，兩家外送平台並未太多限制，最大的區別在於相關費用的支出，以及退費機制。外送費部分兩家均依據餐飲業者到指定送達地點之距離作為消費者負擔外送費的計算標準。且兩家外送平台為鞏固客源，提升市場占有率，大略以提供優惠折扣碼，限時免運費等方式，吸引消費者使用自家外送平台，達成消費習慣的養成。因此UberEats率先推出優饗方案，藉由訂閱制方式，訂餐達一定金額可免外送費，拉攏消費者對該平台產生品牌黏著度而foodpanda也於2021年起仿效推出Pandapro訂閱制服務的試用版本[68]。然對於退費機制，除一般信用卡刷退方式外，UberEats另採用以儲值金點數發放作為退費的方式[69]，該

67 優饗方案基本介紹，UberEats 官方部落格，網址： https://www.uber.com/zh-TW/blog/introduction-to-eats-pass/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
68 蕭筠，俗到爆！foodpanda 也有「訂閱制」了，Ettoday 新聞雲，2021 年 4 月 1 日，網址：https://www.ettoday.net/news/20210401/1951251.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
69 Uber Eats 使用者條款與條件，UBRR 官方網站，2021 年 2 月 1 日，網址：https://www.uber.com/legal/zh-tw/document/?name=general-terms-of-use&country=taiwan&lang=zh-tw（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

儲值金點數可用以全額抵扣包含外送費在內的餐點金額，惟該儲值金點數僅能用於UberEats與Uber消費，儲值金點數雖無使用期間的限制但嚴格來說亦無貨幣之性質[70]，而此等退費方式即有違反民法與消費者保護法規之疑慮。此外foodpanda則採用優惠券為退費機制，相比UberEats儲值金點數，該優惠券更有使用期間的限定[71]，而此種因退費而發放的優惠券是否有具備禮券性質而應不得有記載使用期限，亦有討論之空間。

綜上所述，對於外送平台的介紹與相關規範，平台業者藉由科技的力量，在加入了外送員後，連結起餐飲業者與消費者的緊密關係，由消費者打開APP開始定餐，餐廳接受訂單後開始製作餐點，期間平台業者開始媒合適當的外送員，外送員接受平台通知後前往餐廳取餐，確認餐點無誤下，依據平台指示運送餐飲至消費者手中，看似簡單的流程服務，當中關聯的法律關係錯綜複雜。然在平台業者提供餐飲資訊與消費者，並提供消費者選擇購買餐點，在客觀上會被認定是餐飲業者的代理人，故當消費者對於訂購過程或食用過程產生消費糾紛時，歸咎的對象究竟是平台業者或是餐廳業者，或甚至是外送員本身，並非未有疑慮，而消費者究與平台業者成立買賣契約；亦或是向餐飲業者成立買賣契約，更是一大哉問，但無論是勞動部的外送指引到平台業者的自律公約，甚至到地方政府的自治條例，絕大篇幅均係對於外送服務的勞動關係為相當之規範，鮮少對於消費者層面有所論點。其原因大可歸於勞動關係其性質屬於公法類型，相對於消費關係而言，更極需公權力予以介入，然對於消費關係則是基於私法自治之原則，法律僅只在最低秩序維持的必要範圍內介入，最大程度地尊重當事人意思自主。且自消費者角度來說，因外送服務的項目為餐飲食物類型，倘有發生損害，金額大多不高，尚可預期消費者大多自認倒楣或接受平台業者給予之優惠，而選擇息事寧人，但其所引發的消費糾紛仍存在，並未因此而獲解決。而外送平台畢竟是提供服務的業者，對其所提供的服務即應確保其品質符合法律規範下，並且負擔相當之責任，另在此外送服務關係裡，不論處於乃一方都有可能具備消費者此角色，對於消費糾爭之爭端解決亦具備其重要性，即依此緣故，本文遂以消費者出發作為最主要探討的重點。

70 何使用優步儲值金，UBRR 官方網站，網址：https://www.uber.com/tw/zh-tw/ride/how-it-works/uber-cash/（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

71 服務條款，foodpanda 官方網站，2021 年 02 月 01 日，網址：https://www.food-panda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

肆、 消費者保護法關於外送平台之適用

消費者在外送平台上點選餐點食物，經由餐飲業者製作完畢後，由外送平台指派外送員進行取餐並送餐至消費者手中時，究竟外送平台所提供應係單純的外送服務，抑或有附隨提供商品，是否有該餐點性質上屬於餐飲業者先販售予外送平台，再由外送平台販售給消費者，故餐點也屬於外送平台之商品之可能性。為釐清此點，本文需先探討外送平台與消費者間存在何種法律關係，再近一步論述，於消費者保護法規上又將如何定義所謂商品又何謂服務與相關責任為何，以及當爭議產生時該責任歸屬應從何判斷。

一、 外送平台與消費者之法律關係

而有報導指出，某知名麵店與外送平台合作，消費者吃完後出現食物中毒症狀，當消費者向店家反映食，店家卻表示餐點已販售予外送平台應由外送平台負責，然外送平台卻表示其屬於店家代理人，消費者應該先與店家聯繫，雙方互踢皮球[72]。基於消費者權益保護之角度，未免消費者使用外送服務而發生損害時，不知應向誰求償，或餐飲業者與平台業者，相互推卸責任，導致消費者求償無門，對於消費者與餐飲業者、消費者與外送平台，當中的法律關係應有釐清之必要。學者認為外送平台即屬於虛擬美食街的概念，然美食街的概念即為場地經營者經營場地，提供場地出租，透過餐廳的集中方式，讓消費者可以不用四處奔波尋找餐廳，而可以輕鬆找餐廳，如今外送平台即扮演該場地經營者的角色，由平台業者建構一個虛擬空間，讓合作餐廳在此平台上架美食，而消費者可以在不用出門的情況下，享用美食，故屬於透過科技成立的虛擬美食街[73]。

依據實體餐廳與場地經營者間之交易習慣，雙方大多會認定彼此為租賃關係，由實體餐廳以承租場地之概念經營餐廳，然餐飲外送平台並未有提供具體空間可使餐飲業者承租，且外送平台上的餐飲業者均在原營業處經營，因此就平台業者與餐飲業者間之法律關係，應就其契約關係予以認定。同理消費者透過外送平台向餐飲業者訂購餐飲，消費者固然與外送平台有定型化契約之存在，然此屬於實質屬於何種類型的契約以及消費者與餐飲業者有無存在任何關係之存在，惟有先

72 何楷平，外送平台叫餐「食物中毒」保險怎麼賠？，現代保險，2019 年 8 月 26 日，網址：https://www.rmim.com.tw/news-detail-24012（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
73 侯英冷，論美食外送服務網路平台之法律性質探討-以 Uber Eats 為例，月旦民商法雜誌，2020 年 6 月，第 68 期，頁 90-91。

檢視外送平台的契約內容或服務條款，始有可認定之方向。

檢視foodpanda服務條款1.2內容：「foodpanda透過平台讓您與店家（下統稱為「店家」）建立關聯，以便您訂購將送達給您的各種商品，包括熟食、生食及其他非食品類用品（以下統稱為「商品」）。當您使用平台向店家下達商品訂單（下稱「訂單」）時，foodpanda作為店家代理人，代店家提供、處理和訂立訂單，隨後由我們協助店家或店家自己向您履行訂單。」從foodpanda服務條款內容顯見，foodpanda認為其性質屬於店家之代理人，代替店家提供、處理訂單，替店家將餐飲送達給消費者，就餐飲業者與消費者間，似予以媒介居間自居[74]。檢視foodpanda與餐飲業者彼此之運作關係，餐飲業者本身即屬於獨立的經營者，單純透過外送平台擴展其經營觸角，由餐飲業者在外送平台上架自家商品，供消費者做選擇，待消費者點餐後，外送平台會將點餐資訊傳給餐飲業者，餐飲可以自行判斷營業狀況，選擇是否接受點餐，顯見餐飲業者在此經營 模式下有自主決定之權利。而對於消費者而言，其不只有選擇多家外送平台之權利，也可在外送平台中所提供之餐飲業者中，任意選擇想要餐點，是以自外送平台提供予餐飲業者與消費者媒合訂約之服務與訂約之機會，該法律關係確實具有居間契約之基本元素[75]。

然對比我國家亦具代表性的外送平台UberEats，其於110年2月1日經營模式做出改變，相關服務由我國境內子公司，優食臺灣股份有限公司提供服務，在UberEats使用者條款與條件第2點亦表明：「UberEats是一個連接您與商家合作夥伴（「商家合作夥伴」）以訂購餐食、飲品及其他商品（「商品」）之科技平台；及由優食臺灣提供商品外送予您之平台。」其用字遣詞雖與foodpanda不同，惟其言下之意，亦認為外送平台係屬於媒介居間關係[76]。然在110年2月1日以前，UberEats並未在臺灣設立子公司，而是以跨境電商之方式在臺經營，當時外送平台除有勞動條件爭議外，另有外送平台漏開發票而產生相關爭議[77]。而UberEats對消費者說明其係屬於在臺營業之跨境電商，而依據主管機關目前政策，跨境電

74 參 foodpanda 服務條款，網址：https://www.foodpanda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

75 林誠二，債篇各論新解（中），2015 年 6 月，頁 293。

76 參 UberEats 使用者條款與條件，網址：https://www.uber.com/legal/en/document/?country=taiwan&lang=zh-tw&name=eater-delivery-service-agreements（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

77 今日新聞，為何 UberEats 外送都沒開發票？行家神解真相：誤會了。網址：https://www.nownews.com/news/3591152（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

商稅籍登記者，依統一發票使用辦法規定目前免開統一發票，然對於餐飲業者，根據UberEats提供給店家的開立發票說明，其發票開立的對象抬頭是「Uber Portier B.V.」換言之，餐點是由餐飲業者銷售給外送平台，再由外送平台轉售與消費者[78]。惟此乃UberEats尚未在臺設立子公司之情況，如今其以轉變如foodpanda相同之經營模式。

綜上經由審視外送平台服務條款或使用者條款與條件，可發現外送平台與餐飲業者及消費者間並未違反居間契約之主要元素，也符合雙方之真意，餐飲業者透過外送平台與消費者成立餐點契約，由平台業者擔任媒介居間之角色，自解釋上而言，外送平台所提供得為媒介訂約之居間契約，應當無疑[79]。因此以外送平台擔任媒介居間之角色的前提要件下，單純媒介餐飲業者與消費者成立餐點契約，即言之，依據上開論點，消費者與餐飲業者係透過外送平台的媒介居間，而由消費者與餐飲業者成立買賣契約，故對於餐點上問題或瑕疵，本質上應由餐廳業者負契約上之責任[80]。

二、 消費者保護法之商品責任

消費者分別與外送平台和餐飲業者成立居間契約與買賣契約，由餐飲業者與外送平台分別提供商品與服務。然按消費者保護法第7條：「從事設計、生產、製造商品或提供服務之企業經營者，於提供商品流通進入市場，或提供服務時，應確保該商品或服務，符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性。商品或服務具有危害消費者生命、身體、健康、財產之可能者，應於明顯處為警告標示及緊急處理危險之方法。企業經營者違反前二項規定，致生損害於消費者或第三人時，應負連帶賠償責任。但企業經營者能證明其無過失者，法院得減輕其賠償責任。」以條文文義上之解釋，係指消費者因使用商品或接受服務，導致其生命、身體、財產等遭受損害時，對於負責設計、生產、製造、銷售、進口或提供服務之企業經營者許應負擔之責任。廣義而言即謂商品或服務責任係一種侵權責任，以損害發生為其成立要件[81]。狹義來說該責任成立要件大致有四種：其一需確實發生損

78 吳俊志，用外送平台訂餐，為什麼沒收到發票？，月旦會計財稅網，2019 年 12 月，頁 1-3。

79 侯英冷，論美食外送服務網路平台之法律性質探討-以 Uber Eats 為例，月旦民商法雜誌，2020 年 6 月，第 68 期，頁 92-95。

80 參前揭註，頁 94。

81 行政院行政函釋及法規諮詢意見，台八十八消保法字第〇〇四三三號函，101 年 5 月 23 日，網址：https://www.ey.gov.tw/Page/5FD5AF69652FC4AA/93709e6a-d958-48ff-8fa7-c617399050ff（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

害、其二為商品或服務存在瑕疵、其三乃瑕疵與損害之間具備因果關係、其四需具有消費關係之存在[82]。

當中商品責任所稱之「商品」，概念上並不區分有無物理上之實體，或僅限於物理上有形實體，才可謂商品，本質上應該爭議。然各國立法及學者通說均採取限物理上有形實體之製造物、生產物而為商品；而對於無物理上之實體即另稱之為「服務」[83]。消費者保護法將商品責任主體區分為製造者責任、經銷者責任、輸入者責任等三種態樣。相較於商品責任，法規上對於商品之定義性規定，但對於何謂「服務」，則付之闕如，但消費者保護法仍就商品及服務均一體適用無過失責任，在法規尚未加以定義、學說未對服務類型化、法院實務判決未有明確限制情況下，似有全體服務業者均屬於消費者保護法無過失責任適用之情況[84]。探討當初消費者保護法施行細則研議過程中，起先對於服務概念有四種提案。其一為不另設條文規範；其二為「本法第7條第1項所稱服務，係指以處理或使用商品為內容而提供之勞務」；其三為「本法第7條第1項所稱服務，係指非以直接生產或製造商品，或移轉物權或智慧財產權為客體之勞務」；其四為「稱勞務者，係指醫療診斷、提供住宿飲食、從事車船運輸等本質上具有衛生或安全危險之勞務行為」[85]。就上述提案，第2種方案乃將服務的範圍限縮在與商品之處理或使用有關之服務；第3種方案則參考歐洲共同市場於1990年服務責任指令建議草案中第2條規定擬制，意謂非以直接生產或製造商品或移轉物權、或智慧財產權為客體之勞務，以獨立方式提供任何有償或無償服務，均包含在服務定義範圍；第4種方案係將服務的範圍限縮在本質上具有衛生或安全危險之勞務行為[86]。研議過程雖提出多種方案，但幾經討論後，決議對消費者保護法第7條第1項所稱服務不設定義性條文，留待實務及學說加以發展與認定[87]。

而對於網路媒合平台業者之行業歸類判定，則以其媒合供需雙方，並有無決定服務交易價格，並具有重大影響或控制力為判斷標準，而將平台業者視同為服

82 葉容端，消費者保護法服務適用無過失責任之法律經濟分析，國立成功大學科技法律研究碩士論文，97 年 1 月，頁 23。

83 邱聰智，消費者保護法上商品責任之探討，消費者保護研究，第 2 輯，1996 年 1 月，頁 62。

84 陳聰富，消保法有關服務責任之規定在實務上之適用與評析，國立臺灣大學法學論叢，第 30 卷第 1 期，2001 年 1 月，頁 74。

85 行政院消費者保護委員會編印，消費者保護法施行細則研訂資料，頁 84-85。

86 陳忠五，醫療行為與消費者保護法服務責任之適用領域 - 台灣台北地方法院八五年度訴字第五一二五號與台灣高等法院八七年度上字第一五一號（馬偕紀念醫院肩難產案件）判決評釋，台灣本土法學雜誌，第 7 期，2000 年 2 月，頁 42-43。

87黃明陽，消保法產品責任之法制研究，消費者保護研究，第 18 期，2013 年 12 月，頁 120。

務提供者，與提供實際服務者歸屬相同類別，故以本文所探討的外送平台為例，因外送平台可決定運費，歸入運輸及倉儲業此大類架構內[88]。消費者保護法將商品責任與服務責任，認定為相同之構成要件及法律效果，但卻對於服務未予定義，無疑將所有服務納入無過失責任範圍，不單僅勞務提供，舉凡醫療、運送、餐飲、住宿、旅遊等甚至專業人士如律師、會計師、建築師等提供之勞務、或教育文化、公共行政業務等，理論上均無排除適用。如此廣泛的將服務適用於無過失損害賠償責任，學理及實務上認為應採行限制或刪除，其一為刪除服務責任之相關規定，其二將服務的適用範圍，限於本質上具有符合當時科技或專業水準可合理期待之安全性勞務供給，其三則要明訂排除醫療行為之適用[89]。縱消費者保護法於民國92年曾為條文之修正，但仍未對於服務責任有任何修正或限制，仍課以無過失責任，究消費者保護法服務責任的成立要件、適用的範圍或限制為何，則是國內學者或法院實務討論的重點[90]。

消費者保護法為確保企業經營者所提供之商品或服務不會為消費者造成生命、身體、健康或財產上之損害，而為消費者保護法第7條至同法第9條之規定。其中消費者保護法並為額外區分商品責任與服務責任，故對於服務責任的主體仍與商品責任一致，即以企業經營者在消費關係中所處的地位區分[91]。由於消費者保護法對於商品的定義廣泛，對於服務定義更是未臻明確，舉例來說，以經銷商品或提供服務為主要目的而附隨提供營業場所者，如百貨公司、超商，或為經銷商品而提供賣場，或醫院為提供醫療服務而提供診療室，相對於以提供場所為主要目的之企業經營者，如旅館提供住宿場所、停車場提供車輛停放場所，當發生與商品有關之服務的損害時，此應有商品責任與服務責任競合之問題。

而本文所討論的餐飲外送平台，顯然並非單純僅提供餐飲商品以及外送服務，從消費者保護法的商品責任之客體類型來說，本文認為似屬於商品與服務混合型態，且係以服務為主之混合商品，因檢視外送平台核心內涵，乃以消費者可以在外送平台上任意挑選商品，再由外送平台指派外送員到指定餐飲業者處，提領餐點後再送至消費者手中，其著重在於外送平台所提供的外送服務的本身，而非消

88 前揭註，網路媒合平台業者之行業歸類判定流程圖。

89 葉容端 ，消費者保護法服務適用無過失責任之法律經濟分析，國立成功大學科技法律研究碩士論文，97 年 1 月，頁 27。

90 參本文頁 58。

91 陳思荔，消費者保護法中服務責任之研究-以責任成立之爭議問題為中心，國立政治大學法律學研究所碩士論文，102 年 7 月，頁 22。

費者所選擇之餐飲商品，因此在外送平台提供服務過程中，消費者發生損害時，則應由企業經營者即餐飲外送平台主要負有消費者保護法上之服務責任。

三、 消費者保護法之服務責任限制

因我國消費者保護法第7條將商品與服務併列，統一規定企業經營者就其所設計、生產、製造之商品或其所提供之服務具有安全或衛生上之危險，致生損害於消費者或第三人時，應就其所生損害負賠償責任。而依據條文內容，我國法上之商品責任與服務責任，具有共通之法律政策，適用相同之構成要件及法律效果[92]。如前所述，消費者保護法上對於商品之範圍，消費者保護法施行細則第4條設有定義性規定，但對於服務之範圍則無任何定義，亦未對之為任何限制。然自理論上而言，是否任何具有一定經濟價值的勞務供給，包含有形的，如運送、修繕、清洗工作等；與無形的如供給信用、專業意見諮詢或建議等，均應包含在服務範為之內，不無疑問[93]。

有學者認為若消費者保護法施行細則未就商品範圍加以規定時，法院不會以所有商品皆為適用對象，必須有所選擇認定，從而推論，當消費者保護法未對服務之範圍設有限制，自不得將所有服務皆包括在內，而應以消費者保護法的立法目的、服務的危險性、分散風險的可能性等因素，決定其應否負擔無過失責任[94]；另有學者認為，因服務之概念模糊、內容廣泛且種類繁多，且具有無形性、同時性、變異性、易消滅性等特性，與商品性質上差異極大，實無法以單一之概念歸納其定義，若將所有因服務之提供所生之損害賠償責任與商品責任一律適用無過失責任，則服務責任在實際適用將無任何限制，對服務業者恐過於嚴苛，因此學者各自提出許多標準對服務之範圍加以限縮，以避免上可能無所不包，毫無限制[95]。

消費者保護法並未明文規範何謂服務，故以解釋上來說，服務指以獨立方式所為之交易，不論其有無對價，而其直接及全部之標的，並非動產之製造，有體或無體財產權之移轉者。換言之，消費者保護法所稱之服務，並不以與商品有關聯為限，與商品無關的服務業，如生產者服務業的律師、會計師、通訊、金融、

92 黃園舒，限縮消費者保護法「服務」之範圍?，司法新聲，第 120 期，2016 年 10 月，頁 89。
93 陳忠五，醫療事故與消費者保護法服務責任之適用問題（上）－最高法院九〇台上字第七〇九號（馬偕紀念醫院肩難產案）判決評釋，臺灣法學雜誌，36 期，2002 年 7 月，頁 54。
94 王澤鑑，侵權行為法，增訂新版，2015 年 6 月，頁 739-740。
95 陳聰富，侵權歸責原則與損害賠償，元照出版公司，2008 年 6 月，頁 242。

保險等，社會服務業的醫療或教育等、個人服務業的餐飲、旅館、等，均在消費者保護法所規範的範圍內，因此在適用上當然也沒有將特定行業除外的必要[96]。另有類似見解則以消費者保護法既然將商品與服務併列，並且對於服務的範圍並未設限，也未列舉不適用消費者保護法之特定服務，故就學理解釋而言，消費者保護法所稱服務可以定義為非直接以設計、生產、製造、經銷或輸入商品為內容之勞務供給[97]。不僅是本質上具有衛生或安全上危險之服務，如醫療、運送、餐飲、住宿、旅遊等勞務供給而有適用；即使是本質上無衛生或安全上危險之服務，如會計師、律師、工程師、建築師等專業技術人員提供之勞務，乃至量販業，百貨業、公共行政業務、甚至教育文化工作，理論上亦均無排除之餘地[98]。但多數學說認為服務並不需要限於與商品有關者才有消費者保護法服務責任之適用。因消費保護法無論其文義、立法目的、體系結構等，均可看出立法者將服務與商品視為個別獨立之規範項目，條文中並未規定商品的交易或使用必須附隨提供一定之服務，服務之提供也無須伴隨交易或使用一定之商品，因此，服務責任並不同於商品責任，而是獨立於商品責任以外的另一種民事責任[99]。但如果將服務責任之成立限制在勞務的提供並且需使用一定商品的情形下，則將不可避免地去區別何者是屬於使用一定商品的勞務提供，何者又非屬於使用一定商品之勞務提供，非但徒增判斷上的困難之外，而這種區別是否合理恰當，並非無疑[100]。

另外，實際社會上絕大多數服務之提供，或多或少、無論直接或間接，均伴隨處理或使用一定之商品。提供服務者往往會以商品為客體或使用商品而提供服務，與商品之處理與使用完全無關之純粹勞務供給事實上即為甚少[101]。況且，若將服務的範圍限縮於與商品有關之勞務供給，但損害之發生卻並非係該商品本身

96 黃立，餐廳的商品與服務責任問題評台北地方法院八十八年度訴字第二三九號及同院八十八年度訴字第五四一號民事判決，月旦法學雜誌，第 83 期，2002 年 4 月，頁 234；姜志俊，姜炳俊，馮震宇，謝穎青，消費者保護法解讀，元照出版公司，2005 年 5 月，頁 89-90；林忠儀，論我國消費者保護法服務無過失責任之適用，國立成功大學法律學研究所碩士論文，93 年 6 月，頁 90；黃園舒，限縮消費者保護法「服務」之範圍？，司法新聲，第 120 期，2016 年 10 月，頁 91。

97 邱聰智，消費者保護法上商品責任之探討，消費者保護研究，第 2 輯，1996 年 1 月，頁 67-68。

98 黃園舒，論消費者保護法之服務責任-以服務欠缺安全性為中心，國立臺灣大學法律學系碩士論文，頁 104。

99 游進發，消費者保護法上與商品責任等價的服務責任，財產法暨經濟法，第 32 期，2012 年 12 月，頁 120；朱柏松，消費者保護法論，翰蘆圖書， 1999 年 8 月 1 日，頁 203。

100 陳忠五，醫療行為與消費者保護法服務責任之適用領域 - 台灣台北地方法院八五年度訴字第五一二五號與台灣高等法院八七年度上字第一五一號（馬偕紀念醫院肩難產案件）判決評釋，台灣本土法學雜誌，第 7 期，2000 年 2 月，頁 51。黃園舒，限縮消費者保護法「服務」之範圍 ?，司法新聲，第 120 期，2016 年 10 月，頁 96。

101 林慧貞，論消費者保護法之服務無過失責任，國立臺灣大學法律研究所碩士論文，1996 年 6 月，頁 104-105。

欠缺安全性，形成真正造成責任之原因事實並非商品，而是勞務提供具有安全或衛生上之危險的情況，則將服務所提供限縮於與商品有關之勞務供給即變得毫無意義。除此之外，也可能會導致其他不合理之結果，如同樣為因勞務提供造成人身或財產之損害，在有些案例會因附隨處理或使用一定商品，而有服務責任之適用；但在有些案例卻僅係純粹之勞務供給，並未附隨使用一定之商品或設備，即非屬於消費者保護法上之服務，而不負服務責任，此一結論明顯有不合理之處[102]。由於我國消費者保護法之商品範圍本來就比較廣泛，解釋上適用之結果恐怕難以達到限制服務範圍之效果，甚至在如何區別與商品有關之服務及與商品無關之服務即有疑義，況且如果需要與商品之間有無關聯為其要件而對服務之範圍加以限縮，非但可能混淆商品責任與服務責任，也可能會與消費者保護法設立商品責任外，另外再設立服務責任的立法原意相違背[103]。

以外送平台與消費者間的法律關係為出發，外送平台所涉及的服務並與之攸關消費者保護法中的服務責任為著墨，其因在與法規上對於服務的認定與範圍語焉不詳，因此學說上即試圖對於消費者保護法所稱之服務予以定性，藉此釐清服務責任的適用範圍，確定在何種情況以及何種服務，應受到消費者保護法之規範與保障，又在何種情況下應回歸民法的本質予以討論。然服務的性質與商品殊有差異，且服務普遍均涉及人的行為，故其態樣千變萬化，倘未將服務的範圍加以定義限縮，無疑將所有服務種類一同納入消費者保護法規範之中，在消費者保護法的服務責任採取無過失責任情況下，對於提供服務的企業經營者時產生重大之影響。

為解決此難題，現行大致採取限縮服務範圍之方式，藉由提出各式標準，如限於與自然人之生命、身體、健康或財產有關聯者、限於本質上具衛生或安全危險之服務、限於具有商品交易性質之服務、限於非專門職業人員提供之服務，藉以達成限制提供服務的企業經營者責任，避免服務責任無限的擴張，加重企業經營者無端的負擔，影響服務產業的發展。而外送平台依本文見解其既屬於居間媒合地位並與消費者成立居間契約，而外送平台所提供之外送服務，自然有消費者保護法服務責任之適用，且外送平台所提供的服務除提供線上菜單供消費者選擇

102 陳忠五，醫療行為與消費者保護法服務責任之適用領域－臺灣臺北地方法院八五年度訴字第五一二五號與台灣高等法院八七年度上字第一五一號（馬偕紀念醫院肩難產案件）判決評釋，台灣本土法學雜誌，第 7 期，2000 年 2 月，頁 52。黃園舒，限縮消費者保護法「服務」之範圍？，司法新聲，第 120 期，2016 年 10 月，頁 96。

103黃園舒，限縮消費者保護法「服務」之範圍？，司法新聲，第 120 期，2016 年 10 月，頁 97。

點菜之外，更核心的服務內容乃替消費者運送餐點為主，而對於消費者與餐飲業者完成交易買賣的餐飲商品及其相關的食品安全等，自攸關消費者的生命、身體、健康或財產，故對消費者來說，外送平台所提供之服務，必須由消費者保護法納入規範與管控。更況且，外送平台與消費者間所成立之定型化契約，亦屬於消費者保法規上極為重要之一部，基於保障相對弱勢的消費者而言，無疑對外送平台需以較嚴謹的態度審視之。

伍、 餐飲外送平台與消費者間之消費糾紛

餐飲外送平台提供之餐飲外送服務，由外送平台業者推出應用程式，提供消費者利用手機或電腦使用外送平台之訂餐服務，再由外送平台將消費者之訂單發送給合作餐廳，然後由外送業者委派外送員將餐點從合作餐廳外送給消費者，此交易模式在我國已被廣泛使用，甚至餐飲外送服務的商機在嚴重特殊傳染性肺炎(COVID-19)疫情助燃下更加的蓬勃發展，可預見消費者使用餐飲外送服務仍會持續盛行，而在如此蓬勃發展的產業，無法避免的是消費者與餐飲外送平台間將產生摩擦發生消費糾紛之情形。

UberEats、foodpanda 申訴態樣表

	UberEats 外送平台	**foodpanda 外送平台**
申訴案件態樣	1. 取消訂單不退費。 2. 「優饗方案」扣款爭議。 3. 無法取消訂單。 4. 餐點內容不符。 5. 其他：如信用卡盜刷問題等。	1. 取消訂單不退費。 2. 價格有差異。 3. 態度不佳。 4. 無法取消訂單。 5. 送餐過慢。 6. 餐點內容不符。 7. 其他：如優惠折價爭議。

一、 取消訂單爭議

依行政院消費者保護處整理我國前二大之外送平台業者 UberEats、foodpanda 之消費爭議類型，計算兩家外送平台，申訴態樣與數量，就取消訂單爭議部分，無疑為其最大宗且為常見之餐飲外送消費爭議類型，最根本的原因係外送員到達消費者指定的送達地點，卻無法與消費者取得聯繫，因此外送平台就逕自取消訂單且不退費[104]。

(一) 外送平台以消費者受領遲延為由逕自取消訂單

檢視 foodpanda 服務條款內容8.3.2規定：「當外送夥伴將餐點/商品送至消費者送餐地點後，將撥打電話通知消費者取餐，基本上外送夥伴會於消費者訂餐地點等待十分鐘，若於時間內皆無獲得消費者回應，為確保服務和餐點/商品品質，外送夥伴將離開執行下張訂單派送。但因此筆訂單已出餐/出貨，您知悉並同意視為您放棄該餐點/商品，並無條件同意由 foodpanda 全權處理該餐點/商品，故該單無法退費。foodpanda 無需向您退款或對您採取補救措施。[105]」此為 foodpanda 主張之依據，當外送員到達消費者所指定送餐地點時，倘聯繫消費者卻未獲的消費者回應，foodpanda 有權單方面逕自取消訂單，並視同消費者已放棄餐點，foodpanda 將不予退費或採許任何補教措施。

而在 UberEats 使用者條款與條件第5條規定亦有：「您必須確保您所指定的外送地址安全且可通過以確保外送合作夥伴得順利將商品送給您，若沒有前開路線供外送合作夥伴通過，且外送合作夥伴無法派送您的訂單，商品及外送服務之全額費用將由您負責。無法送達的情形也可能會發生於：若外送合作夥伴已抵達外送地址且優食臺灣及/或外送合作夥伴試圖聯繫您，但您在外送合作夥伴實際抵達您提供的地址後十分鐘內未能接聽電話或回應簡訊，外送合作夥伴便無法完成外送，您仍須就您的訂單支付全額費用。[106]」規定外送員到達指定送餐地點聯絡

---

104 參行政院消費者保護處新聞稿，110 年 2 月 9 日，網址：https://www.ey.gov.tw/Page/F7408A6FCA4B0A8A/c8717eaf-56a0-4884-862d-dcd6d674c8e7（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

105 參 foodpanda 服務條款，網址：https://www.foodpanda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

106 參 UberEats 使用者條款與條件，網址：https://www.uber.com/legal/en/document/?country=taiwan&lang=zh-tw&name=eater-delivery-service-agreements（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

消費者卻未獲消費者回應之情況，約定為外送員無法送達，消費者仍須就訂單支付 UberEats 全額費用。綜合兩家外送平台服務條款之規定，平台業者將外送員抵達送餐指定地點後聯繫消費者卻未獲回應之情況，在定型化契約裡約定為消費者訂單取消或餐飲無法送達之情況，消費者仍須就該餐飲向外送平台支付全額費用，惟服務條款是否有違反以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項，並非無疑。

(二) 不得任意取消訂單與例外情況

自外送平台觀之，按以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項，當中不得記載事項第6點即規定企業經營者不得約定任意解除契約條款，第9點亦規定不得約定剝奪或限制消費者依法享有之契約解除權[107]。是以，依此兩點來看外送平台明顯不得在未附理由情況下任意解除契約。自消費者觀之，按消費者保護法規定：「通訊交易或訪問交易之消費者，得於收受商品或接受服務後七日內，以退回商品或書面通知方式解除契約，無須說明理由及負擔任何費用或對價。但通訊交易有合理例外情事者，不在此限。[108]」，次按通訊交易解除權合理例外情事適用準則第2條第1款規定：「本法第19條第1項但書所稱合理例外情事，指通訊交易之商品或服務有下列情形之一，並經企業經營者告知消費者，將排除本法第19 條第1 項解除權之適用：一、易於腐敗、保存期限較短或解約時即將逾期。」，故依上開消費者保護法相關規定，就對於餐飲等此易於腐敗之商品，消費者並似無消費者保護法第19條之通訊交易於收受商品或接受服務後7日內之任意解除權[109]。

綜上所述，就消費者而言，消費者不得於收受餐飲後不附理由任意取消訂單，而外送平台亦不得不附理由任意取消成立之訂單，但依消費者保護法規內容，由於餐飲此類的商品係屬於易於腐敗、保存期限較短之商品，某種層面上即限制消費者行使任意解除之權利。

(三) 消費者受領遲延平台業者應負舉證責任

承上所述，消費者不得於收受餐飲後不附理由之任意取消訂單，而外送平台

107 參本文附錄四，以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項。
108 消費者保護法第 19 條第 1 項參照。
109 蔡婉婷，網購食品定型化契約之保障 - 網路購物有保障！四大修正重點一次報你知！，消費者報導雜誌，第 446 期，2018 年 6 月，頁 25。

亦不得不附理由任意取消成立之訂單，故對於平台業者出現外送員抵達送餐地點後聯繫消費者卻未獲回應之情況，自民法上的觀點意謂受領遲延，即民法第234條：「債權人對於已提出之給付，拒絕受領或不能受領者，自提出時起，負遲延責任。」實務上亦有判決指出：「按債務人非依債務本旨實行提出給付者，不生提出之效力，民法第235條前段定有明文。是債權人受領遲延責任之發生，以債務人提出給付為要件，而所謂提出給付，係指凡是給付之內容、給付之時期、給付之處所、提出給付之人及其相對人均應符合該債務本來之要求，使債權人現實處於可得受領之狀態，如債務人提出之給付與債務本旨並不相符，債權人拒絕受領，自不負遲延責任。又債權人對於已提出之給付，拒絕受領者，固自提出時起負遲延責任，但主張債權人應負責任之債務人，就債權人拒絕受領給付之事實，有舉證之責任。[110]」

自民法第234條規定及法院實務見解，當債務人主張債權人受領遲延，債務人應就已依債之本旨提出給付，而債權人拒絕受領之事實，負舉證責任，因此當外送平台業者主張外送員到達約定送餐地點，經聯繫消費者卻未獲消費者回應，並以消費者受領遲延為由取消訂單，應由外送平台業者就消費者受領遲延之事實，負舉證責任[111]。

二、 餐飲標示不實及餐飲數量品項爭議

(一) 外送平台餐飲之標示

按消費者保護法規定：「企業經營者以通訊交易或訪問交易方式訂立契約時，應將下列資訊以清楚易懂之文句記載於書面，提供消費者：……二、商品或服務之內容、對價、付款期日及方式、交付期日及方式。[112]」，又以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載事項第3點產品資訊之規定，與第5點契約履行及確認機制：「企業經營者應於消費者訂立契約前，提供商品之種類、數量、價格及其他重要事項之確認機制，並應於契約成立後，確實履行契約。[113]」外送平台業者就網站上刊登之餐飲數量、品項及價格等交易重要資訊，均應詳細填載，並於消費者下訂後，提供消費者再次確認之機制，避免消費者發生無法受領，造

110 參臺灣高等法院 100 年上字第 497 號民事判決。
111 林庭宇，論餐飲外送平台消費爭議，萬國法律，第 236 期，2021 年 4 月，頁 54。
112 消費者保護法第 18 條第 1 項第 2 款參照。
113 參本文附錄四，以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項。

成消費爭議[114]。

(二) 外送平台免責聲明

檢視 foodpanda 服務條款內容11.3店家聲明規定：「在訂單使用店家送貨方式的情況，對於店家或您關於提供商品方面的行為或不作為，foodpanda 均不承擔任何責任。foodpanda 對店家提供的商品和/或服務之數量、品質、狀況或其他情況，不承擔任何責任，也不保證在平台上發佈之店家清單/產品上展示的資訊（包括菜單資訊、圖片和影像）均為準確或完整。本條款中的內容，不得免除店家對因嚴重疏忽或故意不當行為，而導致的死亡或人身傷害所負的責任。」及第12店家責任規定：「店家負責商品的準備、包裝、狀況和品質。在店家供貨的情況下，店家負責交付商品和/或訂單。對於因您與店家的契約關係而引起的任何損失或損害，foodpanda 概不負責。[115]」

同為從事餐飲外送的 UberEats 第5條規定亦有：「對於錯單、缺少/不正確/毀損的商品，若您認為外送之商品發生錯單情事、或您的訂單項目發生缺少、不正確或毀損的情況，請前往應用程式幫助頁面，並於下單後48小時內提供相關細節。優食臺灣可能需要您提供照片顯示相關問題。優食臺灣將會審查相關資訊，除非得合理認為前開情況可歸責於您，優食臺灣將就受影響商品部分比照您用於支付訂單之方式進行退費(惟現金付款僅能以點數的形式退款至您的帳戶)，另若整筆訂單皆受影響，優食臺灣就運費部分也會比照處理。在退費之前，優食臺灣會考量相關因素，包括訂單細節、您的帳戶歷史、外送過程中所生情事及商家合作夥伴與外送合作夥伴所提供的資訊。[116]」

依兩家外送平台與消費者間之服務條款相關規定，對於消費者受領餐飲之種類、數量等與訂單不相符之情況，UberEats 表明於消費者經檢視商品有無瑕疵後，將代為處理合作店家之相關瑕疵，foodpanda 則以免責聲明，表明不就合作店家提供的商品或服務之數量、品質、狀況或其他情況，承擔任何責任。兩家外送平台對於餐飲業者所提供之餐飲之種類、數量等與訂單不相符之情況，似有歧異，

114 參本文第四章第二節第四項，對於商品資訊與確認機制有詳細論述。

115 參 foodpanda 服務條款，網址：https://www.foodpanda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 2 月 20 日）。

116 參 UberEats 使用者條款與條件，網址：https://www.uber.com/legal/en/document/?country=taiwan&lang=zh-tw&name=eater-delivery-service-agreements（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

在經檢視 foodpanda 服務條款1.2內容：「foodpanda 透過平台讓您與店家（下統稱為「店家」）建立關聯，以便您訂購將送達給您的各種商品，包括熟食、生食及其他非食品類用品（以下統稱為「商品」）。當您使用平台向店家下達商品訂單（下稱「訂單」）時，foodpanda 作為店家代理人，代店家提供、處理和訂立訂單，隨後由我們協助店家或店家自己向您履行訂單。[117]」，顯見 foodpanda 自許為餐飲業者之代理人對於消費者向合作店家訂購商品及餐飲之訂單，代為履行，但卻聲明對於合作店家提供的商品和/或服務之數量、品質、狀況或其他情況，不承擔任何責任，也不保證在平台上發佈之店家清單/產品上展示的資訊（包括菜單資訊、圖片和影像）均為準確或完整，此項免責聲明顯有違反民法、消費者保護法及食品安全衛生管理法之疑慮，也明確違反以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項第7點：「不得約定免除或減輕企業經營者依民法、消費者保護法及食品安全衛生管理法等法規應負之責任。」，著實有侵害消費者權益之疑慮[118]。

(三) 消費者受領物之檢視義務

按民法第356條規定：「買受人應按物之性質，依通常程序從速檢查其所受領之物。如發見有應由出賣人負擔保責任之瑕疵時，應即通知出賣人。買受人怠於為前項之通知者，除依通常之檢查不能發見之瑕疵外，視為承認其所受領之物。不能即知之瑕疵，至日後發見者，應即通知出賣人，怠於為通知者，視為承認其所受領之物。」又以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載事項第8點，受領物之檢視義務，消費者於收受商品後，應按物之性質，依通常程序從速檢查其所受領之物，如發現有應由企業經營者負擔保責任之瑕疵時，應即通知企業經營者。因此當消費者自外送員處受領餐飲後，應有立即檢查其所受領餐飲之種類、數量等是否與訂單相符之義務[119]。

三、 外送餐飲之安全衛生管理問題

因外送餐飲之安全衛生管理問題，各地方政府衛生局曾進行查核外送平台業者、外送員及合作店家是否遵守安全衛生管理相關法令，查核平台業者、餐飲業

117 參 foodpanda 服務條款，網址：https://www.foodpanda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
118 林庭宇，論餐飲外送平台消費爭議，萬國法律，第 236 期，2021 年 4 月，頁 58。
119 參本文附錄四，以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約不得記載事項。

者及服務員，有無為食品業者登錄、相關食品良好衛生規範準則之實施情形、產品責任險、有無使用逾期食品以及菜單標示符合性等[120]。然按食品安全衛生管理法規定：「食品業者之從業人員、作業場所、設施衛生管理及其品保制度，均應符合食品之良好衛生規範準則。經中央主管機關公告類別及規模之食品業，應符合食品安全管制系統準則之規定。經中央主管機關公告類別及規模之食品業者，應向中央或直轄市、縣（市）主管機關申請登錄，始得營業。[121]」此外，衛生福利部食品藥物管理署修正食品業者登錄辦法第4條，將外送平台納入為食品物流業，並強制外送平台業者依上開食品安全衛生管理法第8條規定，辦理食品業之登錄[122]，是以外送平台已屬於食品物流業無疑，故應有食品良好衛生規範準則第16條之適用：「食品物流業應訂定物流管制標準作業程序，其內容應包括第七條及下列規定：一、不同原材料、半成品及成品作業場所，應分別設置或予以適當區隔，並有足夠之空間，以供搬運。二、物品應分類貯放於棧板、貨架上或採取其他有效措施，不得直接放置地面，並保持整潔。三、作業應遵行先進先出之原則，並確實記錄。四、作業過程中需管制溫度或溼度者，應建立管制方法及基準，並確實記錄。五、貯存過程中，應定期檢查，並確實記錄；有異狀時，應立即處理，確保原材料、半成品及成品之品質及衛生。六、低溫食品之品溫在裝載及卸貨前，應檢測及記錄。七、低溫食品之理貨及裝卸，應於攝氏十五度以下場所迅速進行。八、應依食品製造業者設定之產品保存溫度條件進行物流作業。」

除此之外，衛生福利部食品藥物管理署也發布網路美食外送平台業者自主衛生管理指引，要求外送平台業者、外送員、餐飲業者應符合相關規範。而對於外送平台部分即要求[123]：

(一) 食品在運輸過程中，不得與地面直接接觸。
(二) 運輸用車輛及容器於裝載食品前，定期清洗及作成紀錄，並保持清潔衛生。
(三) 食品運輸應依照供應食品之業者原設定之食品保存溫度條件進行運輸作業，不得擅自更改其條件，並應將冷、熱食有效區隔。需管制溫度或濕度者，應建立管制方法及基準，並確實記錄。

120 衛生福利部食品藥物管理署，食藥署啟動「109 年美食外送平台稽查專案」，網址：https://www.mohw.gov.tw/cp-4634-52083-1.html（最後瀏覽日：2021 年 7 月 20 日）。
121 食品安全衛生管理法第 8 條 1 至 3 項。
122 衛生福利部食品藥物管理署，公告修正「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」，網址： https://www.fda.gov.tw/TC/newsContent.aspx?cid=3&id=25124（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
123 林庭宇，論餐飲外送平台消費爭議，萬國法律，第 236 期，2021 年 4 月，頁 59。

(四) 裝載於運輸用容器內的食品，應完整包覆或有防止交叉污染之措施。

(五) 運輸過程中，食品應有遮蔽、覆蓋或其他適當管理措施，避免日光直射、 雨淋、劇烈之溫度或濕度之變動及運輸用容器積水等。

(六) 有污染原料、半成品或成品之虞之物品或包裝材料，應有防止交叉污染之措施；其未能防止交叉污染者，不得與原材料、半成品或成品一起運輸。

(七) 宜與合作之餐飲業者協議，明訂提供運輸服務之業者間規範，如：限制運送時間或溫度範圍，以管控品質等規範。

四、 外送平台服務人員態度不佳

據調查顯示 UberEats 無論其消費者點餐平台介面或外送服務人員的服務態度明顯明顯均優於 foodpanda[124]。然經檢視 foodpanda 服務條款內容5.6規定：「當您自 foodpanda 美食外送平台下訂單，店家將負責準備您的訂單餐點，並交由 foodpanda 運送。若因餐點內容錯誤、傾覆等原因須要求退款，請您聯繫 foodpanda 客服人員。」而在服務條款內容8.4：「收到訂單餐點/商品後，如果您發現自己的訂單存在問題（例如，訂單錯誤、商品缺漏、有客觀上無法食用或使用之缺陷），請立即透過上述第1.3條所列方式之一，聯繫客服人員。[125]」 然而 UberEats 第5條規定亦有：「若您想在商家合作夥伴接受訂單後取消訂單，您應即聯繫我們的支援團隊或直接致電商家合作夥伴。優食臺灣的支援團隊將協助聯繫商家合作夥伴。若商家合作夥伴確認其已開始準備訂單且無法接受取消訂單，優食臺灣將無法提供您退款。若您係直接透過應用程式取消訂單，您仍須支付所預定之商品費用。[126]

兩家外送平台與消費者之服務條款相關規定，無疑外送平台均需要服務人員處理訂單及餐飲外送爭議事宜，更況且，支撐外送平台整體服務的大部分，係由在外領餐、送餐的外送員所提供，對於第一線的外送員，無論是面對餐飲業者、或是消費者，平台業者應妥善規劃相關服務流程，因與消費者最直接接觸的外送員，等於外送品牌的代言人，無論是企業形象的維持，或對於餐飲業者、消費者

124 林聖偉，外送平台顧客滿意度之影響因素與顧客使用頻率的關係，國立中興大學企業管理學系碩士學位論文，頁 37-39。

125 參 foodpanda 服務條款，網址：https://www.foodpanda.com.tw/contents/terms-and-conditions.htm（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

126 參 UberEats 使用者條款與條件，網址：https://www.uber.com/legal/en/document/?country=taiwan&lang=zh-tw&name=eater-delivery-service-agreements（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

權益之保障，平台業者應避免外送平台服務人員與餐飲業者或消費者發生爭議[127]。

五、 外送平台定型化契約問題

消費者與外送平台間有居間契約之存在，然此居間契約不可能係由消費者各別與外送平台協商訂約，勢必由外送平台提供定型化契約，與不特定之消費者成立契約關係，如 UberEats、foodpanda 兩家外送平台與消費者間的消費糾紛，大多會涉及平台業者所提供之定型化契約條款有關。在私法自治與契約自由原則之下，為降低交易成本，避免訂定個別契約及使交易行為簡單化，迅速化、統一化等原因，企業開始使用大量的定型化契約[128]。定型化契約又稱附合契約，乃係指當事人一方為了與多數不特定相對人，依契約本質所生之主要權利義務，訂立同類契約之用，在我國民法及消費者保護法中，皆存在對於定型化契約之定義[129]。相較於定型化契約條款由契約之一方為與不特定之多數人締約所預先擬訂，消費者保護法法第2條第8款，另有個別磋商條款之規範，其係指契約當事人個別磋商合意之契約條款，學說上亦有稱之為非一般條款，與定型化契約條款不同的是，個別磋商條款由契約雙方當事人所共同制定而成，應較能體現契約當事人之真意，故應優先以該等條款作為契約當事人間權利義務之內容，因此依消費者保護法第15條即明訂，定型化契約中定型化契約條款若有牴觸個別磋商條款之約定者，其牴觸部分應歸於無效[130]。依據我國消費者保護法就定型化契約條款之定義，即明文針對企業經營者與消費者之間訂立契約之情況，於消費者保護法上做特殊規範[131]。如非為企業經營者與消費者，即不在我國消費者保護法所定義之定型化契約之範圍中，而無消費者保護法上定型化契約相關規範之適用，對此學說上依定型化契約之相對人特性有無適用消費者保護法上特別規定。[132]消費性定型化契約，其相對人應屬消費者，依消費者保護法第2條第1款所述，消費者係指以消費為目的而為交易、使用商品或接受服務者。消費者保護法第17條第1項授權中央主管機關得公告定型化契約應記載及不得記載事項，此乃對於定型化契約之行政管制，

127 曾昱翔，能外送不是重點！送得不快、不好、不對都是糾紛！，食力 foodNEXT，2018 年 12 月 19 日，網址：https://www.foodnext.net/issue/paper/5739262252（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。
128 林益山，消費者保護法，五南圖書，2001 年 12 月，頁 377。
129 民法第 247 條之 1 及消費者保護法第 2 條。
130 高子晶，定型化契約審閱權問題之研究—以保險契約為中心，國立臺北大學法律學系碩士論文，頁 21。
131 林庭宇，論我國法下非消費性定型化契約，萬國法律，第 205 期，2016 年 2 月，頁 43。
132 詹森林，公共工程定型化工期展延條款之實務問題，法令月刊，第 61 卷，第 8 期，2010 年 8 月，頁 4。

且從其規範而言亦屬於事前防範措施，可先過濾並防止不公平條款之訂定[133]。

依據行政院消保處網站所的公布定型化契約應記載及不得記載事項，其種類截至110年6月前約有83筆，而近年來因食品安全的問題以及餐飲外送服務的蓬勃發展，為顧及民眾使用外送服務網購食品之權益，衛生福利部食品藥物管理署在106年12月25日衛授食字第1061303394號公告修正以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項，顧及消費者之權益保障[134]。自公告以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項的內容大致包含四大方向，即分述如下：

(一) 應載明企業經營者資訊

應載明企業經營者之名稱、代表人、事務所或營業所及電話或電子郵件等消費者得迅速有效聯絡之通訊資料和受理消費者申訴之方式。此為以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載事項第1點開宗明義之內容，原因在於透過網路進行交易，包含餐飲外送平台一樣，普遍發生問題在於無法聯繫業者，導致消費者發現購買之商品有瑕疵或需退換貨時，卻發現無賣家之聯絡資料，導致投訴無門之情況，為避免此情況之發生即強制企業經營者應載明有效聯絡之通訊資料[135]。而消費者保護法於104年6月2日修正時，消費者保護法第18條第1項第1款即有相關之規定，其修正理由即以：「企業經營者提供消費資訊之義務，應以書面為之，俾消費者得以留存運用，爰於第一項予以明定，第一款及第五款規範企業經營者提供相關資訊，方便消費者聯繫或日後產生消費爭議時進行申訴。[136]」

(二) 應充分揭露產品資訊

商品資訊部分，要求業者應提供相關資訊，揭露的範圍包含[137]：

---

133 黃茂榮，行政機關介入私權爭議之研究，行政院研究發展考核委員會編印，2000 年 8 月，頁 121-122。

134 行政院消費者保護處，定型化契約應記載及不得記載事項，以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項，網址：https://www.ey.gov.tw/Page/DFB720D019CCCB0A/8acac077-aa47-4d3c-a48d-db2928641378（最後瀏覽日：2021 年 12 月 20 日）。

135 蔡婉婷，網購食品定型化契約之保障 - 網路購物有保障！四大修正重點一次報你知！，消費者報導雜誌，第 446 期，2018 年 6 月，頁 23。

136 參立法院法律系統，消費者保護法異動條文及理由。

137 參本文附錄四以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載事項第 3 點。

1. 品名。
2. 內容物名稱及淨重、容量或數量；其為二種以上混合物時，應分別標明，必要時應記載食品之尺寸大小。前述內容物標示方式應依下列規定辦理：

(1) 淨重、容量以法定度量衡單位或其代號標示之。

(2) 內容物中液汁與固形物混合者，分別標明內容量及固形重。

3. 食品添加物名稱。
4. 製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。
5. 原產地(國)。
6. 以消費者收受日起算，至少距有效日期前___日以上或製造日期後___日內。
7. 企業經營者如屬「應申請登錄始得營業之食品業者類別、規模及實施日期」公告之販售業者，應記載食品業者登錄字號。
8. 其他經中央主管機關公告特定產品指定之標示事項，亦應一併標示。
9. 交易總價款，並應載明商品單價、商品總價、折扣方式等資訊。

□含運費

□不含運費；運費計價_____。

(如有運費約定，其計價及負擔方式應於交易前詳細記載，如未記載，視同運費由企業經營者負擔。)

10. 企業經營者應提供其投保產品責任險證明文件影本或於契約上揭露相關資訊。
11. 企業經營者應主動揭露委託(任)廠商、監製廠商或薦證代言人等相關資訊；主動揭露顯有困難者，應確實充分說明揭露委託(任)、監製或薦證等之文字說明。

要求業者需揭露上開資訊在於，一般消費糾紛實務上，普遍發生業者僅標示餐點名稱、餐點形容詞等，對於餐點的內容物、淨重、數量均未有標誌，以及是否由委由他人製作，或者是交易之價額包含運費、計價等負擔方式均未詳細記載或揭露，為了避免消費者產生誤解，並解決因業者資訊不完整所造成之消費糾紛，規定企業經營者有提供上開資訊之必要[138]。

(三) 應提供確認機制及商品交付地、交付期日及交付方式

經濟部於2010年6月公告「零售業等網路交易定型化契約應記載及不得記載

138 蔡婉婷，網購食品定型化契約之保障－網路購物有保障！四大修正重點一次報你知！，消費者報導雜誌，第 446 期，2018 年 6 月，頁 23。

事項」之內容，考量網路購物推陳出新，業者主打快速到貨，或提供預購訂購等方式，要求企業經營者需對於消費者之訂購，提供相關確認機制，避免消費者利用網際網路進行選購時，發生重複點選、網路傳輸不順暢等情事，造成購買品項與數量之錯誤，或是業者交付的時間與方式不明確等情形，導致消費者無法受領，造成消費爭議，因此規定企業經營者應提供商品的種類、數量、價格、交付的時間與地點相關確認機制，並應於契約成立後，確實履行契約[139]。

(四) 不得約定剝奪或限制消費者依法享有之契約解除權

依據消費者保護法第19條第1項規定：「通訊交易或訪問交易之消費者，得於收受商品或接受服務後七日內，以退回商品或書面通知方式解除契約，無須說明理由及負擔任何費用或對價。但通訊交易有合理例外情事者，不在此限。」因此當消費者進行網路購買食物或商品時，顯示無7天鑑賞期或猶豫期或商品售出概不退換等文字時，顯有違反定型化契約不得記載事項。惟需特別注意是，依據通訊交易解除權合理例外情事適用準則有例外之規定，排除7日解除權之合法例外情事，該準則第2條即列舉以下情事，排除消費者保護法第19條第1項解除權之適用[140]：

1. 易於腐敗、保存期限較短或解約時即將逾期。
2. 依消費者要求所為之客製化給付。
3. 報紙、期刊或雜誌。
4. 經消費者拆封之影音商品或電腦軟體。
5. 非以有形媒介提供之數位內容或一經提供即為完成之線上服務，經消費者事先同意始提供。
6. 已拆封之個人衛生用品。
7. 國際航空客運服務。

對於餐飲外送平台來說，其提供的商品類型，大多係屬於易於腐敗、保存期限較短或解約時即將逾期之商品，例如現做的食物、蛋糕、麵包、蔬果、飲料等，故當契約成立後，消費者應無從主張適用7日解除權，惟消費者發現商品有瑕疵，此部分仍得依據民法第354條以下規定，向企業經營者主張物之瑕疵擔保責任，

139 法源法律網，網購確認機制強化經濟部修正零售業等網路交易定型化契約應記載事項，法源編輯室，2016年7月19日，網址：https://www.lawbank.com.tw/news/NewsContent.aspx?NID=137228（最後瀏覽日：2021年12月20日）。
140 李淑女，網購嬰兒用品可要求退貨？，消費者報導雜誌，456期，2019年4月，頁68。

請求更換新品、減少價金或解除契約[141]。

關於產品之民事責任，在我國主要於民法及消費者保護法予以規定，民法係適用於一般的產品責任，消費者保護法則適用於消費的產品責任，此外對於餐飲外送平台來說，平台業者無疑與消費者間具有定型化契約之存在，而我國民法第247條之1以及消費者保護法第11條以下，亦有對於定型化契約為各自之規範，由於消費者保護法為民法之特別法，故消費者保護法有規定之部分，其雙方特性屬於企業經營者與消費者且兩者俱消費關係之發生，依法理而言即應優先於民法之規定而適用消費者保護法，在消費者保護法未規定部分或非具有消費關係，應回歸於民法之規定，惟就民法與消費者保護法，該如何適用以及兩者似有法規競合之疑義。民法與消費者保護法關於產品責任均同有侵權責任之適用，且其瑕疵亦屬於特別瑕疵責任。民法與消費者保護法均對於產品責任有所規定，然比較兩者的細部規定，可得知消費者保護法對於產品責任之保障明顯有重於民法之規定，無論其無過失責任應負之責任範圍、所應負舉證之責任、應負連賠償帶責任及賠償金額部分，均高於民法之情況，惟相對其資格也較民法更為嚴苛，需以消費者且具有消費關係為限制[142]。

陸、 結論與建議

近年因平台經濟之發展，提供餐飲外送的外送平台 foodpanda 及 UberEats 自從來台擴展據點後，業績扶搖直上，相關的法律爭議問題更是層出不窮。一方面隨著餐飲外送平台被廣泛使用，不只是外送員的勞動爭議備受關注，消費者與外送平台業者發生消費糾紛之情形也屢見不鮮。為解決糾紛，主管機關也制定相關規範，不論是勞動部的外送作業安全指引、衛生福利部的以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項、衛生福利部食品藥物管理署的網路美食外送平台業者自主衛生管理指引、地方政府的臺北市外送平台業者管理自治條例，直到平台業者的美食外送平台業者自律公約，無疑公部門與業者均極力，欲建置良好的規範，提供外送員、平台業者、餐飲業者、消費者依法可循，且良善的外送服務環境。觀察行政院消保處公布外送平台消費爭議案件，仍保持一定之數量，未有明顯下降之趨勢，歸咎其原因係外送平台所提供的外送服

141 蔡婉婷，網購食品定型化契約之保障 - 網路購物有保障！四大修正重點一次報你知！，消費者報導雜誌，第 446 期，2018 年 6 月，頁 25。
142 同前註，頁 13。

務僅為單純的餐飲食品，以單筆的價位來說，約莫百元上下，縱然餐點發生瑕疵，絕大部分的消費者，僅依據外送平台內部的客服機制，予以回報，而平台業者，接受消費者之回報後，通常給予消費者點數回饋、折價券、折扣碼等方式，作為補償，縱使面對外送平台所提供之補償機制，消費者不甚滿意，也會考量到損害金額甚微，大多自認倒楣，息事寧人，因倘據理力爭，消費者所耗費之時間成本即顯明大於所受之損害。在消費者未捍衛權利、公部門也未適度介入管控，外送平台亦未積極改善下，消費爭議仍未獲有效之解決。

餐飲外送平台與消費者間之消費糾紛，以我國最具代表性的兩家外送平台 UberEats 與 foodpanda 為案例，統整所發生的消費糾紛型態，在進一步討論定型化契約與定型化契約應記載及不得記載事項，最後延伸到民法與消費者保護法對於產品責任法規適用上的比較與競合。消費者最大訴求，無非希望其訂購的餐飲，能在既定的時間內安全且無損送達，惟根據消費糾紛類型來看，遭外送平台取消訂單不退費，依然是最大宗，然不計惡意的消費者，絕大多數的消費者在訂購餐飲並完成付款情況下，消費者應無棄置餐飲之可能，惟平台業者仍以現場等候10分鐘或連繫消費者未獲回應之方式，強迫消費者同意放棄該餐飲，無疑侵害消費者權益甚鉅，但只要求平台業者須等候消費者出面領取餐點，也顯非公平之情事，因此平台業者或許可嘗試其他方式，舉凡在餐飲訂購人未出面領取餐飲超過一定時間情況下，賦予將外送員將餐點放置在指定送達處並且安全的處所，再要求外送員將餐點的位置與餐點照片予以拍照並回傳給消費者，避免輕率認定消費者同意放棄餐點，而徒增糾紛。如何使平台業者能善盡企業責任，對於平台上餐飲標示、衛生管理及客服流程上，並應遵守相關法令，以維護消費者權益是一大考驗。

針對於餐飲外送平台的特性，當消費者使用外送平台所提供之服務，受有損害時，固然消費者得分別依據消費者保護法與民法及與外送平台間的契約關係，提起相關訴訟，予以求償，惟對消費者來說其損害金額甚微，貿然提起訴訟，非但訴訟成本過高，甚有浪費司法資源之疑慮。就消費者方面，其所訴求的應以符合迅速、經濟且便利的爭端解決機制，而採行訴訟外紛爭解決機制（Alternative Dispute Resolution，ADR），無疑對於消費者而言為最佳之解決方式。而此小額類型的消費爭議，在現行體制之下可建議消費者除選擇利用外送平台本身的申訴機制外，尚有全國消費者服務專線「1950」的申訴電話、行政院消費者保護會線上申訴系統、各地方政府消費爭議調解委員會等等，以上方式都可以由消費者自行選擇，使用何種最為簡便的方法去解決與外送平台間的消費爭議，藉以保障

自身之權益。

以公部門立場而言，雖然外送平台與消費者間的消費爭議，性質上屬於私法範疇，以維持私法自治為原則，但在維持基本秩序的情況下，審酌企業經營者與消費者資訊與地位不對等的情況下，仍認為有適度介入之必要性。對此，衛生福利部的以通訊交易方式訂定之食品或餐飲服務定型化契約應記載及不得記載事項，即針對外送平台與消費者間之定型化契約為一定程度之管制。除此之外，公部門可利用消費者所提出之申訴內容，由所屬相關主管機關針對外送平台進行臨時、隨機、抽樣式之檢查，如設立檢查員，於不定期的時間，使用外送平台進行餐點，並逐一檢視外送平台是否符合相關規範或指引，一旦發現有違反之情事，予以裁罰、限期改善或提出檢討報告之方式，進而管制外送平台所提供之服務，而維護消費者之權利。餐飲外送服務已成為現今日常生活中之一部份，但相關法規仍尚未完善，更進一步，如今外送平台業者已非單純提供餐飲外送服務，其服務範圍已橫跨民生必需品，配合便利商店、生鮮超市，大賣場等，替消費者從事運送生活用品等服務。是以，本文以為我國餐飲外送平台之相關服務與要件，以及消費者保護法對於此類型產業之規範內容，並對於消費者使用餐飲外送服務而生之消費爭議，就如何兼顧消費者請求並減輕企業經營者責任，以求取雙方的衡平點將是未來法制調整之重點。