

# 序

依據環球透視(IHS)於本(110)年 7 月發布的預測值，全球經濟在美中兩大國穩健復甦的帶動下，2021 年的成長率為 5.84%，較 2020 年的-3.48%，正負差距 9.32 個百分點；而依據中華經濟研究院於今年 7 月份甫發布的數據顯示，台灣經濟在外熱內回溫的情勢下，預估今年成長率約為 5.16%，較去年的 3.12% 增加了 2.04 個百分點。可預期的是全球景氣明顯受到新冠疫情的衝擊，儘管全球疫苗接種覆蓋率持續提增，但是變種病毒持續進化、疫情的發展也將持續影響全球各項經濟活動，此外，因為疫情所影響的缺工、缺料、缺晶片及貨櫃等問題，恐也將延緩了成長的速度。

在此詭譎的國際情勢下，各國無不加速其全球或區域供應鏈重組，尋找可信賴的產品供應來源；疫情亦使零接觸及遠距經濟模式興起，數位貿易擴大應用；同時區域經濟整合仍持續進行，使經濟聯盟模式更加多元。面臨此局勢，我國企業能提供品質優良的產品及代工服務，為建構信賴供應鏈之最佳夥伴。貿易局正規劃更優質的數位展覽平台，並協助國內業者加速數位轉型，將臺灣精品及服務行銷全世界，透過視訊方式，與各國貿易夥伴進行洽談，達到合作交流與爭取商機目的。另為積極融入區域經濟整合，開拓經貿發展空間，我國將推動與美國、日本、歐盟洽簽貿易協定或投資保障協定。在執行新南向政策方

面，貿易局持續協助國內企業及海外臺商掌握南向的新契機，以人為本，合作共享。同時亦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。

中華民國全國工業總會向為產業界龍頭，在許多重要的經貿政策上都充分發揮政府與產業間溝通橋樑的角色。該會出版之貿易政策論叢，扮演知識與資訊傳遞的媒介。本期論叢內容包括「英國脫歐後的貿易體制」、「非洲大陸區域經濟整合趨勢及我商拓銷商機之研析」、「美國對中國大陸產品加徵關稅之法律爭議」、「負責任商業聯盟對全球供應鏈之影響」、「歐盟貿易防禦制度之改革」、「論歐盟鋼鐵防衛案及我國的因應作為」、「台灣廠商布局新南向六國之關鍵策略分析」、「從歐盟綠色政策看共同農業政策之發展」、「臺商境外資金匯回與租稅優惠之立法分」等專文，皆為精心之作，深值細心研讀，期許本論叢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

A handwritten signature in blue ink, reading "江文蓉" (Jiang Wenrong).

110 年 8 月 31 日

# 簡介英國脫離歐盟後與歐盟及第三國的貿易體制

魏可銘\*

## 綱 要

- |                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| 壹、前 言                 | 肆、台商在英國脫歐後應注意事項   |
| 貳、英國脫歐及脫歐後的雙邊關係及貿易體制  | 一、關稅              |
| 一、英國脫歐歷程              | 二、海關手續            |
| 二、《歐英貿易合作協定》的架構與範圍    | 三、報關應備文件          |
| 三、脫歐的影響               | 四、合約              |
| 參、英國脫歐後與第三國的經貿關係及貿易體制 | 五、爭端解決            |
| 一、英國脫歐後的關稅制度          | 六、產品標準規定          |
| 二、貿易救濟措施              | 七、商標保護            |
| 三、英國與非歐盟國家的貿易協定       | 八、個人資料和隱私保護       |
| 四、英國脫歐與 WTO           | 九、電子商務            |
|                       | 十、英國脫歐衝擊電商物流成本勢增加 |
|                       | 十一、貿易救濟措施         |
|                       | 伍、全篇總結            |

\* 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。

## 壹、前言

歐洲議會在 2020 年 1 月 29 日正式通過英國《退出協議》( EU-UK Withdrawal Agreement )。英國遂於 2020 年 1 月 31 日退出歐盟。嗣後雙方在疫情艱困中經過多次跌宕起伏諮商，終於在 2020 年 12 月 24 日達成《歐英貿易合作協定》( EU-UK Trade and Cooperation Agreement )( 簡稱 TCA )，確定了英國脫歐後與歐盟間雙邊經貿關係的法律架構，掃除英國脫歐後的不確定因素，也為雙方日後經貿往來奠定了穩定發展的基礎。自此英國正式脫離歐盟，不復為歐盟單一市場、關稅同盟、原子能共同體、歐洲經濟區( European Economic Area, EEA )( 註一 ) 成員，英國與歐盟關係在《歐英貿易合作協定》架構下走入新頁。

英國脫歐後建立了全新的貿易體制，實行獨立的貿易政策，包括關稅制度、邊境管制、檢驗檢疫、進口救濟、監理監管等。在對外關係上亦擁有完全的自主權，可以與歐盟以外的國家締結自由貿易協定。這不止影響英國與歐盟間的經貿關係，也牽動英國與歐盟以外國家間的經濟貿易往來。由於英國具有英語的便利性，過去也是台灣企業在英設立據點作為進入歐的門戶，英國貿易體制的變遷對我企業未來在歐及在英發展具有重大意義。

本文，將分三部分介紹：

第一部分：英國脫歐及脫歐後的雙邊關係及貿易體制

第二部分：英國脫歐後與第三國的經貿關係及貿易體制

第三部分：台商在英國脫歐後應注意事項

---

註一：歐洲經濟區 ( EEA ) 在歐洲自由貿易聯盟 ( EFTA ) 與歐盟 ( EU ) 達成協議後，於 1994 年 1 月 1 日生效，旨在讓歐洲自由貿易聯盟的成員國，無需加入歐盟也能參與歐洲的單一市場。

## 貳、英國脫歐及脫歐後的雙邊關係及貿易體制

### 一、英國脫歐歷程

歐盟經濟統合從 1958 成立歐洲共同市場後，不斷深化及廣化。1993 年《馬斯垂特條約》(註二)生效，歐洲聯盟正式成立後由經濟走向政治整合，並且多次擴大。但歐盟東擴、金融危機及中東動亂加深了歐盟主權債務、難民移民、東西歐與南北歐間分歧等的問題。長期以來，英國對歐盟不斷深化，由經濟統合走向政治整合多有疑慮，亦對於歐盟權力不斷擴張後，會員國的自主性大受限縮，法規繁文縟節影響企業經營，多有微詞。1975 年英國曾就是否續留歐洲共同體 (EC) 舉行第一次公投，當時續留陣營以 67% 支持率獲勝。由於英國負擔歐盟的經費甚巨，英國得到回饋有限，英國多有怨言，英國在 1984 年雖爭取到退費 (UK rebate or UK correction)，但是內部爭議仍然不斷，針對歐盟對會員國事務的控制權問題，英國曾多次試圖推動歐盟改革，包括在 1992 愛丁堡峰會中提出「歐盟輔助性原則及其兩面性原則」( Principle of Subsidiarity、Dual Character ) (註三) 即是在不需要歐盟干預的情況下，成員國保留其決定的原則。只有在成員國的權力不足時，歐盟才應集體採取行動。但是在歐盟東擴後，加上中東戰亂，東歐移民及難民大增，造成排擠工作機會及佔用公共資源，英國卻對邊境的控制權有限，加深了內部對歐盟控制不滿情緒的高漲，要求公投聲勢大增。

---

註二：[https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25\\_years\\_maastricht.en.html](https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me-more/html/25_years_maastricht.en.html)

[https://europa.eu/european-union/sites/europaen/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaen/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf)

註三：[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action\\_en](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does/law/areas-eu-action_en)

| 歐盟統合大事紀 |                                                                                      |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 時間      | 歐盟整合事件                                                                               |
| 1952 年  | 建立歐洲煤鋼共同體                                                                            |
| 1958 年  | 成立歐洲經濟共同體和歐洲原子能共同體。                                                                  |
| 1967 年  | 統合為歐洲各共同體                                                                            |
| 1993 年  | 《馬斯垂克條約》生效後轉變成歐盟，實現人員、商品和資本自由流動並且漸漸地從貿易實體轉變成經濟和政治聯盟                                  |
| 1995 年  | 冷戰時的中立國奧地利、瑞典、芬蘭加入歐盟。                                                                |
| 1999 年  | 歐元投入使用，貨幣聯盟正式成立。                                                                     |
| 2004 年  | 東歐歐洲國家賽普勒斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、斯洛伐克、匈牙利、馬爾他和斯洛維尼亞於 2004 年 5 月 1 日加入歐盟。這是史上規模最大的一次擴張。 |
| 2007 年  | 羅馬尼亞和保加利亞於 2007 年 1 月 1 日加入歐盟。                                                       |
| 2013 年  | 克羅埃西亞共和國於 2013 年 7 月 1 日正式加入歐盟。                                                      |
| 2020 年  | 英國脫歐                                                                                 |

2015 年 5 月英國首相卡麥隆 (David Cameron) 開始推動脫歐公投議案，並向歐盟提出多項歐盟改革要求。2016 年 6 月 23 日英國舉行「脫歐」全國公投，不料竟以 52% 的多數獲得通過，英國下議院隨即依里斯本條約第 50 條於 2017 年 3 月 13 日通過脫歐。3 月 29 日歐盟理事會主席塔斯克 (Donald Tusk, President of European Council) 收到首相梅尹有關英國脫歐的函件，依里斯本條約 50 條規定，自該日起算 2 年內，即是在 2019 年 3 月 29 日前必須完成脫歐程序。英歐的脫歐第一階段談判乃在 2017 年 6 月 19 日正式展開。過程中，由於英國國會曾數度沒能通過英國與歐盟的《脫歐協議》，經過 2019 年 3 月 21 日及 10 月 28 日二度獲得歐盟同意將“脫歐”限期延至 2020 年 1 月 31 日。歐盟在過程中，對英國的容忍令人深刻。

| 英國脫歐大事紀                   |                                                                          |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 2013 年 1 月 23 日           | 卡麥隆提及：如果他贏得預定於 2015 年舉行的大選，會在一年內批准就脫歐問題舉行全民公投                            |
| 2015 年<br>6 月 25 日- 26 日  | 歐盟召開理事會會議，卡麥隆陳述脫歐訴求並提出製定英國脫歐公投計劃                                         |
| 2015 年<br>12 月 17 日- 18 日 | 歐盟就英國公投舉行峰會                                                              |
| 2016 年 2 月 18 日           | 歐盟理事會同意歐盟改革方案                                                            |
| 2016 年 2 月 22 日           | 卡麥隆宣布舉行公投                                                                |
| 2016 年 6 月 23 日           | 脫歐公投開始。<br>最終投票結果，脫歐票數為 17,176,006，佔總投票數 52%；留歐選民票數為 15,952,444，佔總數 48%。 |
| 2016 年 7 月 13 日           | 卡麥隆正式卸任英國首相，特蕾莎·梅伊上任                                                     |
| 2017 年 2 月 24 日           | 英國最高法院裁決下議院必須投票以啟動里斯本條約第 50 條                                            |
| 2017 年 3 月 13 日           | 英國下議院投票通過里斯本條約第 50 條                                                     |
| 2017 年 3 月 29 日           | 脫歐」程序正式啟動                                                                |
| 2017 年 6 月 19 日           | 正式啟動脫歐第一階段談判                                                             |
| 2017 年 11 月 10 日          | 英國與歐盟談判陷入僵局，主要矛盾點聚焦在：雙方「分手費」、公民權利和英國與愛爾蘭邊界等核心議題                          |
| 2017 年 11 月 29 日          | 英國與歐盟就雙方「分手費」達成共識。為了脫歐，英國可能需要向歐盟支付高達 550 億歐元的費用                          |
| 2017 年 12 月 08 日          | 達成第一階段脫歐協議                                                               |
| 2018 年 3 月 19 日           | 歐盟與英國就 2019 年 3 月英國脫離歐盟後為期兩年的過渡期條款達成廣泛協議                                 |
| 2018 年 6 月 20 日           | 英國議會兩院正式批准脫歐法案                                                           |
| 2018 年 6 月 26 日           | 英國女王伊麗莎白二世簽署《退出歐盟法案》，意味著這份法案正式成為法律                                       |
| 2018 年 11 月 25 日          | 歐盟正式通過與英國達成的退出協議和「英歐未來關係宣言」兩份政治文件，統稱「脫歐」協議                               |
| 2018 年 12 月 12 日          | 英國保守黨宣布啟動針對黨首特蕾莎·梅伊的不信任投票                                                |

| 英國脫歐大事紀          |                                                                                                      |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2019 年 1 月 15 日  | 英國議會下院投票否決了此前英國政府與歐盟達成的“脫歐”協議，投票結果是 432 票反對、202 票支持                                                  |
| 2019 年 1 月 21 日  | 特雷莎·梅提出脫歐 B 計劃                                                                                       |
| 2019 年 3 月 11 日  | 歐盟同意修改脫歐協議                                                                                           |
| 2019 年 3 月 12 日  | 英國議會下院再度投票否決“脫歐”協議                                                                                   |
| 2019 年 3 月 21 日  | 歐盟同意英國推遲脫歐申請並為脫歐最終期限提供二選一時間表：如果英國議會下院能通過脫歐協議，允許脫歐期限延至 5 月 22 日；如果英國議會下院不能通過協議，英方必須在 4 月 12 日以前做出新抉擇。 |
| 2019 年 4 月 3 日   | 特雷莎·梅伊尋求脫歐延期                                                                                         |
| 2019 年 4 月 10 日  | 歐盟各國達成一致，同意將“脫歐”日期延遲至 10 月 31 日                                                                      |
| 2019 年 6 月 7 日   | 英國首相特雷莎·梅伊正式辭去執政黨保守黨領導人一職                                                                            |
| 2019 年 7 月 24 日  | 鮑里斯·約翰遜接任特蕾莎·梅伊，成為英國新一任首相                                                                            |
| 2019 年 10 月 17 日 | 歐盟委員會主席容克與英國首相約翰遜宣佈歐盟與英國達成新的脫歐協議                                                                     |
| 2019 年 10 月 22 日 | 英國議會下院投票否決了首相約翰遜為推動“脫歐”協議盡快在英國議會通過而製定的立法時間表（3 天內完成立法程序）                                              |
| 2019 年 10 月 25 日 | 歐盟各成員國代表同意將原定於 10 月 31 日的英國“脫歐”期限推遲                                                                  |
| 2019 年 10 月 28 日 | 歐洲理事會主席唐納德·圖斯克表示，歐盟方面已經同意英國將“脫歐”日期延至 2020 年 1 月 31 日                                                 |
| 2019 年 12 月 12 日 | 約翰遜的保守黨在英國大選中大獲全勝，獲得 80 席議會座位                                                                        |
| 2020 年 1 月 10 日  | 英國國會正式通過約翰遜版脫歐協議                                                                                     |
| 2020 年 1 月 31 日  | 英國正式進入為期 11 個月的脫歐過渡期。<br>過渡期期間，英國與歐盟將會商議決定雙方未來的關係，同時在此期間，英國仍受歐盟規章制度約束，雙方貿易關係維持現狀                     |
| 2020 年 7 月 1 日   | 在 7 月 1 日結束之前，英國必須作出是否延長脫歐過渡期的決定                                                                     |
| 2021 年 1 月 1 日   | 根據現有的脫歐協議，英國真正離開歐盟，自立門戶參與國際舞台。而關於英國與歐盟之間關係的新協議也將生效                                                   |

2018 年 3 月 19 日歐盟與英國就 2019 年 3 月英國脫離歐盟後為期兩年的過渡期條款達成廣泛協議。2018 年 6 月 20 日英國議會兩院正式批准脫歐法



案。2018 年 11 月 25 日歐盟正式通過與英國達成的《退出協議》( The EU-UK Withdraw Agreement ) 和《英歐未來關係宣言》( political declaration on future EU-UK relations ) 兩份政治文件 ( 註四 )，統稱「脫歐」協議。2019 年 12 月 12 日，英國首相約翰遜 (Boris Johnson) 帶領保守黨在國會選舉取得壓倒性勝利，2019 年 10 月 17 日歐盟委員會主席容克 (Jean-Claude Juncker) 與英國首相約翰遜 ( Boris Johnson ) 宣佈歐盟與英國達成新的《脫歐協議》及《新的政治宣言》( Revised Political Declaration )( 註五 )( 註六 )。2020 年 1 月 10 日英國國會正式通過約翰遜版脫歐協議，從而終結此前國會在脫歐問題上的僵局。隨後 2020 年 1 月 29 日歐洲議會正式通過《歐盟-英國脫歐協議》( The EU-UK Withdrawal Agreement )( 註七 )。歷經一波三折，英國遂於 2020 年 1 月 31 日退出歐盟。

儘管英國在法律上不再是歐盟成員國，在 2020 年 12 月 31 日結束的過渡期內，英國不能參與歐盟政治機制運作，但實際上仍然留在歐盟的關稅同盟和單一市場，並仍受歐盟法制約束。在過渡期間，英國必須與歐盟就過渡期滿後雙方未來關係進行諮商。在疫情艱困中經過許多起伏波折，雙方終於在 2020 年 12 月 24 日達成《歐英貿易合作協定》( EU-UK Trade and Cooperation Agreement )( 簡稱 TCA )。在該協定下，雙邊貨品貿易互相免除關稅與配額限制，雙方的市場進入雖然大幅減少，但是英國也獲得它所要的國家「自主權」。該協定長達 1,246 頁，在雙方國會批准前在 2021 年 1 月 1 日「暫行實施」( 註八 )( provisional application )。( 註九 ) 就歐盟而言，執委會表示該協

---

註四：<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2018/11/25/>

註五：[https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_en)

註六：<https://www.gov.uk/government/publications/new-withdrawal-agreement-and-political-declaration>;  
[https://ec.europa.eu/info/publications/revised-political-declaration\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/revised-political-declaration_en)

註七：[ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement_en)

註八：[https://ec.europa.eu/luxembourg/news/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-commission-proposes-extend-provisional-application\\_fr](https://ec.europa.eu/luxembourg/news/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-commission-proposes-extend-provisional-application_fr)

註九：在四月「暫行實施」屆滿前必須獲得雙方國會批准。歐洲議會於 4 月 27 日就歐盟與英國

定依歐盟運作條約 ( Treaty on the Functioning of the European Union ) 217 條規定 ( 註十 )，係屬歐盟權責範圍，不需個別會員國批准，會員國也無權否決其中內容。英國國會及歐洲議會隨後均批准 TCA，自此英國正式脫離歐盟，不復成為歐盟單一市場、關稅同盟、原子能共同體、歐洲經濟區 ( European Economic Area, EEA ) ( 註十一 ) 成員。

另外為了維持愛爾蘭的和平，英國和歐盟在 2020 年 12 月退歐協定亦訂《愛爾蘭與北愛爾蘭邊境管理議定書》 ( The Protocol on Ireland/Northern Ireland, 一般簡稱 Northern Ireland Protocol )，使北愛爾蘭續留歐洲共同市場，並維持與愛爾蘭間的邊界開放。

TCA 協定內容包含歐盟權責範圍及成員國管轄範圍。依據 2009 里斯本條約，在共同商業政策下歐盟有權就其權責範圍 ( competence ) 諮商及締結貿易協定 ( 註十二 )，包括貨品、部分服務業、智慧財產權及外人投資 ( FDI ) 等歐盟法規規定等事項 ( 註十三 )。但是其他非屬歐盟法律權責範圍 ( legal competence ) 事項，包括部分農漁事務及諸如外交、國防政策及經濟合作、就業與社會政策等重要事務，尚須 27 會員國經過國內程序全部批准，此可能需時經年。

---

貿易及合作協定進行投票，以絕大多數票贊成以前述協定設定未來歐盟與英國關係之規則；歐英貿易及合作協定係以 660 票贊成、5 票反對及 32 票棄權獲得通過。另歐洲議會為闡明其對該協定之評量與期待而隨附提出之決議案亦以 578 票贊成、51 票反對及 68 票棄權獲得通過。

本案在歐洲議會通過後，歐盟部長理事會嗣於 4 月 29 日完成採認 ( adopted a decision on the conclusion of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement )。該協定及相關條文在 4 月 30 日在歐盟官方公報公布後，於 2021 年 5 月 1 日生效。

註十：Article 217 of Treaty on the Functioning of the European Union : The Union may conclude with one or more third countries or international organisations agreements establishing an association involving reciprocal rights and obligations, common action and special procedure.

註十一：歐洲經濟區 ( EEA ) 在歐洲自由貿易聯盟 ( EFTA ) 與歐盟 ( EU ) 達成協議後，於 1994 年 1 月 1 日生效，旨在讓歐洲自由貿易聯盟的成員國，無需加入歐盟也能參與歐洲的單一市場。

註十二：<https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/>

註十三：[https://en.wikipedia.org/wiki/Template:European\\_Union\\_competences](https://en.wikipedia.org/wiki/Template:European_Union_competences)

## 二、《歐英貿易合作協定》(註十四)的架構與範圍(註十五)

《歐英貿易合作協定》包括三個部分：

- 自由貿易協定 ( Free Trade Agreement )：進行深度的經濟、社會、環境及漁業合作。
- 公民安全緊夥伴 ( close partnership on citizens' security )
- 廣泛的監理架構 ( overarching governance framework )

除上項三部分外，雙方亦同意另外簽署《核子合作協定》( Nuclear Cooperation Agreement )與《機密資料交換保護安全程序協定》( Agreement on Security Procedures for Exchanging and Protecting Classified Information )。協定尚規定雙方如認有需要，可就其他合作領域如專業資格的相互承認等事項協商簽訂補充協定 ( supplementing agreements )。

依照協定規定，英歐雙方將設立「夥伴理事會」( Partnership Council ) 管理協定有關事務。原則每年至少集會一次。下面並設包括 10 個貿易在內的專業委員會 ( Trade Specialised Committees ) 及其他專門委員會 ( Specialised Committees )，以及貿易夥伴、商品、海關合作、衛生檢疫、技術貿易障礙等工作小組 ( Working Groups )。協定亦涵蓋由歐洲議會及英國議會議員將合組「議會夥伴大會」( Parliamentary Partnership Assembly ) 的規定以推動議會合作。

由於外交、境外安全與國防之合作均需另外協商，故未涵蓋在 TCA 內。協定也未觸及金融服務的「等效」( equivalences )、英國《資料保護法》( The Data Protection Act 2018 ) 的「適足性」( adequacy )、以及英國衛生檢疫制度「風險評估」( Assessment ) 等議題。歐盟認為該等議題應由歐盟片面決定，不須雙方諮商，這些可能造成英國脫歐後雙方貿易往來不確定的因素。茲將《歐

---

註十四：<https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union>

[https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en)

註十五：<https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union>

英貿易合作協定》的具體內容簡述如下：

(一)整體最佳公平競爭環境 ( Robust Level Playing Field ) 的確保與維持

在脫歐談判中，歐盟爭取與英國建立「有利於貿易和投資發展」的貨物零關稅區，但是要求訂立嚴格的條款，以維護平等的社會、環境和競爭標準等的公平競爭環境。歐盟認為與英國的關係，「只有在避免貿易扭曲和不公平競爭優勢的情況下，才能帶來彼此互利的裨益。」

上項歐盟看法與英國的立場相左，英國反對在這些領域與歐盟保持協同一致，以保持其政策的靈活性，俾能推行其獨立自主的貿易政策。故此，英國極力爭取與歐盟建立較寬鬆的關係，其目標是達成簽訂類似加拿大模式的貿易協定，即是採用《加歐全面經濟貿易協定》 (CETA) 模式。但最後英國終於仍與歐盟妥協，同意列入相關條文。英國要爭取到「完全」的自主，看來最終只是虛幻一場。

協定規定公平競爭包涵的範圍不僅限於商品與服務貿易，尚包括投資、競爭政策、國家補助 ( state aid )、賦稅透明、空運與陸運、能源與永續性、漁業、資料保護及社會安全的協調等，皆在確保雙方在英國脫歐後能有公平競爭的環境：

- 確保公平競爭環境獲得最高保障：包括下列領域，如環境保護、對抗氣候變遷與碳訂價 (Carbon Pricing)、社會與勞工權益 ( social and labour rights )、稅務透明化與政府支助 ( Tax Transparency and State Aid )、有效之國內執行 ( with effective, domestic enforcement)、具約束性之爭端處理機制及雙方可能採取之救濟措施等。
- 在漁業方面，歐盟與英國同意建立歐盟與英國水域漁業資源管理機制。歐盟的漁補生計及天然資源保育均應獲得保障。
- 在運輸方面，雖然在市場進入方面較單一市場時期略有減損，但協定仍維持航空、路運、鐵路與海運聯接的持續性與永續性。協定另確保歐盟

與英國營運業者間維持公平競爭環境，以使旅客權益、勞工權益與運輸安全等均能顧及並不致受損。

- 在能源方面，協定建立貿易與互聯之新模式，以確保公開公平競爭，包括建立離岸的安全標準與保障再生能源生產。
- 在協調社會安全方面(social security coordination)，協定保障歐盟與英國公民在英國脫歐後在對方境內的生活、旅遊、遷移與工作等相關的權益。

## (二) 貨品貿易

### 1. 關稅

在符合原產地規定下，雙方同意免除彼此貿易間的關稅與配額限制、出口捐稅及任何歐盟與英國間商品貿易的捐稅及課徵（註十六）。2021 年 1 月 1 日起雙方貨品貿易必須受到海關管制，包括海關申報及相關的檢驗檢疫規定之適用。（註十七）

### 2. 原產地規定（註十八）(Rule of Origin, ROO)（註十九）

協定依照 WTO 及 WCO 規定，除農漁礦是以「完全獲得」作為產地認定外，製造品則以實質轉型 (substantial transformation 或稱 sufficient production) 作為認定的基礎。所謂實質轉型是指特定產品生產成品稅號發生變更；或是在地製程、產品加值佔交易價格的比例達到規定標準，作為原產地認定基礎。該協定規定產品在英國及歐盟間原料及零組件的產地成分可予累計，對於其他第三地的原料及零組件則不予採計，即是只採「雙邊累計」

---

註十六：[https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en)

註十七：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2021-brexite-top-50-faq.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2021-brexite-top-50-faq.pdf)

註十八：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/note\\_brexit\\_communication\\_to\\_partner\\_countries.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/note_brexit_communication_to_partner_countries.pdf)

註十九：<https://www.gov.uk/government/publications/rules-of-origin-for-goods-moving-between-the-uk-and-eu>

( Bilateral Cumulation )，不考慮所謂「斜線累積」(diagonal cumulation, 或譯「對角累計」，即將其他 FTA 等優惠地區原材料併同累計) 及完全累計( full cumulation )。排除使用第三地之原物料，以鼓勵使用自貿區內原料及在地製造。

| 賦予產地要件舉例                                  |                              |
|-------------------------------------------|------------------------------|
| HS 稅號                                     | 符合產地要件。                      |
| HS 第 1 章：活動物                              | 完全獲得。                        |
| HS 第 17 章：糖及糖食<br>HS 1701 固體甘蔗糖、甜菜糖及化學純蔗糖 | 關稅稅號變更。                      |
| HS 87.03 小客車及機動車輛                         | 使用非原產地的材料不超過交易價格總格或出廠價之 45%。 |

業者應注意：用交易價格中加值的成分作為產地認定的標準，必須注意當地匯率的變動可能造成加值比率的變動，進而影響產地認定的風險。

### 3. 通關報關

在報關手續方面，出口商必須按依協定附件 Annex ORIG-4 申報 ( 註二十 )，並經進口商確認及報關，且須在 6 月內附上相關佐證資料。如歐盟出口貨品每批金額超過 6 千歐元，出口商必須填列出口註冊證號 ( Registered Exporter (REX) number )。英國出口至歐盟，不論金額多少，出口商都必須在發給歐盟客戶的申報單中註明英商的 EORI 號 ( 註二十一 ) 碼。產地申明必須在商業發票中顯示並詳加敘述，以資足以確認產地，貨品提單上的產地不能作為認定的標的。產地申報書的有效期間，進口至英國為 2 年，進口至歐

註二十：<https://www.gov.uk/government/publications/rules-of-origin-for-goods-moving-between-the-uk-and-eu/origin-procedures-proving-originating-status-and-claiming-preferential-treatment>

註二十一：EORI (Economic Operators Registration and Identification)，在歐盟國家內開展經濟活動，就必須要登記一個 EORI 號。貨物進入或是離開海關，都會被要求提供 EORI 號，並且一個 EORI 號是全歐盟通用的。

盟為 12 月。進出口商在產地申報時不必檢附供應商或出口商提供的申明，但是應要求供應商提供保證及相關證據，以供海關隨時查核。有關報關及交易申報細節可洽英國海關網站（註二十二）。

至於增值稅（VAT）則必須分別按英國（註二十三）及歐盟規（註二十四）定課徵。（註二十五）

#### 4. 海關與貿易便捷化（Customs and trade facilitation）

英國脫離歐盟關稅同盟後，英歐間貨品移動必須分別遵循英、歐個別的海關檢查與程序規定辦理。

為維持雙邊貿易往來的便利性，協定訂有海關通關簡化與貿易便捷化措施。歐盟與英國承認雙方的「優良廠商」（trusted trader），或安全認證優質企業（Authorised Economic Operators (AEOs)），AEO 依規定在向海關遞交相關資訊後，享有簡化及便捷通關的權利。協定並對車輛、設備與零組件、酒類、藥品、生機產品與化學品通關亦訂有便捷措施的相關規定。

去年 10 月英國宣佈將在 2021 年全年分階段進行海關執法。而歐盟海關則自 2021 年 1 月 1 日起已全面實施歐盟海關法（European Union Customs Code）。貨物往來英國歐盟現在必須全部通關檢查。惟因英國面臨海關人員嚴重短缺，已片面延後歐盟貨品通關檢查措施至 2021 年底。

#### 5. 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary

---

註二十二：<https://www.gov.uk/topic/business-tax/import-export>

註二十三：<https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021>

註二十四：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/customs-procedures/customs-formalities-low-value-consignments\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/customs-procedures/customs-formalities-low-value-consignments_en)

註二十五：一個 EORI 號可以用於所有歐盟成員國的海關清關，但是根據實際情況，賣家可能需要在歐盟註冊多個國家的 VAT 號。如果註冊的是英國企業，但是年營業額小於 85K 英鎊，可以不必註冊 VAT，但是如果經營歐盟多國市場，貨物進出口，還是得需要註冊一個 EORI 號。

### Measures, SPS )

衛生檢疫規定皆在保護人體、動植物健康。TCA 協定並無針對歐盟與英國衛生檢疫措施訂有相互承認 ( mutual recognition ) 的機制，雙方貿易必須分別依循各自獨立的衛生檢疫規定辦理。但因雙方均是 WTO 會員，必須遵循 WTO 相關規定，即採取「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施」( SPS 措施 ) 時必須基於科學認證，不可恣意為之，並且衛生檢疫措施必須非歧視性，且符合風險比例原則。

雖然雙方間並無互相承認機制，但雙方仍有合作與對話關係。有關執行面的任何問題雙方均可透過 SPS 貿易專業委員會討論解決。

### 6. 技術性貿易障礙措施 (Technical Barriers to Trade)

協定規定各自市場之監理，雙方必須依 WTO 技術性貿易障礙協定規範進行，確保技術法規、標準與符合性評估 ( conformity assessment ) 程序須依不歧視原則，並不應造成貿易上的不當之障礙。此外，協定尚規定：

1. 英歐應對其規劃的技術規定進行環境影響評估，並且評估監管性與非監管的替代方案。
2. 英歐應採用妥適的國際標準作為技術規範的依據。
3. 符合性評估程序應與相應之風險相當。
4. 強制性之產品標記及標籤應僅限與消費者或產品使用者相關，或是法定技術規定必須提供之相關資訊。
5. 雙方應對食品以外產品安全與符合性進行合作與資訊交換，包括市場監督與執法措施，以及貨品招回等措施之協同。
6. 雙方在 6 月內針對食品以外產品設「非食品產品快速警示通報系統」，英國則依其《2005 一般產品安全規定》( General Product Safety Regulations ) ( 註二十六 ) 建立市場監督與產品安全之資料庫，以保障消費者健康與安

---

註二十六：<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2005/1803/contents/made>



全。

協定容許企業對符合評估以自我宣示方式 ( self-certify ) 為之。並容許企業在其倉庫內重新標示以符合相關規定。

## 7. 特定產業之附錄 ( Sector-specific annexes )

雖然協定彼此法規並未對多數產品訂有相互承認規定。但其附錄則特別針對車輛、化學品、藥品、有機產品與酒類等產業，訂有相關貿易障礙之處理規定，並促進相互之合作。

## 8. 車輛、設備與零組件 ( Motor vehicles, equipment and parts )

雙方均應接受聯合國的型式安全合格證書 ( UN-type approval certificate ) 作為產品上市符合境內技術法規、標記與符合評估程序之合格要件，無需另作測試。

## 9. 藥品 (Medicines)

協定對於人體及動物用藥品相互承認「藥品優良製造規範」 ( Good Manufacturing Practice (GMP) ) 之檢驗與證件，藥廠無需另外由英國及歐盟查廠。

## 10. 化學品 (Chemicals)

協定規定雙方應執行「聯合國化學品調和制度，以及其化學品分類與標示相關規定」 (the United Nations Globally Harmonized System of Classification and Labelling of Chemicals, GHS) ( 註二十七 )，並就此領域進行合作及資訊交換。

## 11. 生機產品 (Organic products)

協定訂有英歐間的同等效力協定，即經一方市場認證為生機之產品，亦

---

註二十七：[https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/ghs/ghs\\_rev04/English/ST-SG-AC10-30-Rev4e.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/danger/publi/ghs/ghs_rev04/English/ST-SG-AC10-30-Rev4e.pdf)

為他方所承認。即是凡是符合英國法律規定所簽發之檢驗證書，歐盟均允許在歐盟境內上市，反之亦然。上市之生機產品可標示歐盟生機標識、英國生機標示或兩者併同標示。

## 12. 葡萄酒 (Wine)

協定對英國或歐盟產製的葡萄酒進口到對方市場訂有簡化的認證、文件、標示、包裝規定。

### 特別注意事項

由於協定尚未將英國現行產品規定轉為脫歐後的法制架構，特別是大部分產品雙方欠缺相互認證機制，所以除非是列入特定產業附錄的產品，可能均須同時符合英國與歐盟兩套規定方能在彼此市場上市。我業者應隨時特別注意其產品符合評估與產品標示法規的變化，並應確認其企業在英授權營業的企業單位或其負責人必須位於英國境內。

該協定雖符合近來 FTA 的趨勢，強調 TBT 方面的合作，但事實上該協定也較先前製造更多的貿易障礙。

## (三) 服務業貿易

TCA 協定有關服務業貿易部分其內容與歐盟最近簽訂的自由貿易協定相近（如歐日），包括 WTO 服務貿易協定（GATS）規定的「最惠國待遇」（MFN）、「國民待遇」（NT）承諾等。其服務業承諾表亦以「負面表列」（negative list）呈現，並免除「經濟測試」（economic needs tests, ENT）及取消外資比例限制等。就整體來看，英國脫歐後其服務業在彼此的市場進入均大幅下降。

### 1. 交通運輸

為避免公路貨運在新規範實施後受到影響或中斷，協定賦予陸運業者在彼此境內繼續經營貨運的權利。但是限定貨運業者在對方境內營運的次數只

限 2 程。歐盟業者可在英國境內享有 2 趟境內營運作業權 ( cabotage )，英國業者則可以享一次越境作業 ( cross-border operation ) 及一次歐盟境內作業權。

協定亦允許雙方旅客可在彼此境內使用公路旅行。但是禁止彼此客運業者以定點方式在彼此境內地點與終點間經營從事常規或特殊常規之客運。

空運方面，協定對英歐間點對點空運未作限制，即彼此享有裝載權及卸載權，但是不得享有第三國經營權 ( 如倫敦-巴黎-紐約 )。在飛航安全方面，英國將退出歐洲航空安全組織 ( European Aviation Safety Agency-EASA )，改由英國民航局 ( UK Civil Aviation Authority-CAA ) 全權負責並核發證明。但亦賦予雙方有關飛航安全合作的空間。此係對過去在 EASA 下統一運作的一項重大改變。

## 2. 金融服務

協定中有關金融服務的條文十分有限，連《歐日經濟夥伴協定》中訂有的監理合作條文也都付諸闕如。《英歐貿易合作協議》針對金融服務，雙方只承諾「為彼此創造有利環境」的原則性陳述。金融服務業相關條款還有待日後進一步商議，此為英國與歐洲金融市場的發展埋下不確定因子。倫敦之所以是歐洲乃至於全球金融中心，最關鍵因素在於扮演進入歐陸的窗口，利用所謂的「牌照通行權」 ( passporting rights )，即英國經營執照視同歐盟護照，得依歐盟統一規則，在歐洲單一市場提供各項金融商品或服務，倫敦一向藉此吸引諸多外資金融機構進駐，並成為跨境金融業務首選之地，與歐洲的金融中心。該項優勢在脫歐後如無上項「牌照通行權」就不復存在。

歐盟只強調「尊重雙方監理與決策的自主權」，有關「等效性」的裁決均由雙方各自片面決定，協定中也並無特別規定與安排。所以往後在英設立的金融機構在歐盟市場提供金融服務就必須在歐盟境內重新申請執照，或是須另外在歐盟成立新的分支機構。這對以美國為首的大型投資銀行影響尤深，以往透過倫敦分行經營歐盟市場的模式勢必需要有所調整。

英國及歐盟現在可各自片面承認第三國監理制度與其監理具有等效

性。但是英國在歐盟的金融服務由於不再受歐盟單一法規約束，自然歐盟不承認該等金融服務在歐盟境內營運具有等效，而不能維持其目前的市場准入。整體上有 59 項英國金融服務仍可能獲得歐盟授予「等效」的認證。目前歐盟已承認 3 個英國集中交易對手 ( central counterparties – CCP ) 為第三國集中交易對手 ( third country Central Counterparties –TC-CCPs ) 具等效性，而能在脫歐後繼續營業。

在 2021 年 1 月 4 日英國金融監理總署( Financial Conduct Authority, FCA ) 與歐盟及歐洲經濟區(EEA)國家主管單位 ( National Competent Authority, NCAs ) 宣佈其於 2019 年 2 月 1 日簽訂的多邊瞭解備忘錄 ( Multilateral Memorandum of Understanding )( 註二十八 ) 在過渡期終止後即可實施，以促進彼此間的諮商、合作與資訊交換。此表示在符合《另類投資基金經理指令》UCITS 指令 ( Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities Directive )( 註二十九 ) 歐盟與英國間基金經理業務仍得以繼續。

在歐盟金融工具市場指令(MiFID)架構下，非歐盟公司在歐盟認為該公司所在地區法規與歐盟相當 (equivalent) 並經歐洲證券與市場監管局 (The European Securities and Markets Authority - ESMA)( 註三十 ) 納入其獲准名單下，即可不須在歐盟設立分支機構而為歐盟客戶與合格對手提供跨境服務，否則則須在各會員國中設立分支機構。2020 年 12 月 16 日 FCA 發佈監理公告 (Supervisory Statement) 涵蓋雙量管制 (Double Volume Cap, DVC)、股權 債券 衍生性商品及大宗物質交易的透明化等。

依歐盟法規，歐盟等效制度與牌照通行權截然不同，無論其範圍、運作或是影響程度等均有明顯差異。只有少數第三國的機構可以在無需歐盟授權

---

註二十八：<https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-agrees-mous-esma-and-eu-regulators-allow-cooperation-and-exchange-information>

註二十九：[https://ec.europa.eu/info/law/undertakings-collective-investment-transferable-securities-ucits-directive-2009-65-ec\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/undertakings-collective-investment-transferable-securities-ucits-directive-2009-65-ec_en)

註三十：<https://www.esma.europa.eu/>

下，有權為其歐盟客戶或集中交易對手提供服務。即使如此，其與具歐盟護照權的業者相較，仍受到更多的限制。

### 3. 法律服務

英歐互相開放本地法法律服務 ( home title legal services )，即是除個別會員國另有規定外，歐盟准許英國律師以其英國律師名義，在歐盟境內執行有關英國法律與公共國際法 ( public international law ) 的業務，反之亦然。

### 4. 數位服務 ( Digital Services )

協定支持彼此間的數位貿易，並不強制規定資訊在地化 ( data localisation )。協定並對電子簽章 ( electronic signatures )、消費者保護、公共部門資料機讀 ( machine-readable public sector data ) 訂有清楚之規定。並明確反對強制交付原始碼 ( transfer of source code )。

協定亦訂有過渡條款，規定在英國維持現行法規情況下，在脫歐後 4 個月內歐盟資料可繼續傳輸至英國，如有需要並可繼續延長至 6 個月。

歐洲議會及歐盟理事會於 2016 年 4 月 27 日通過歐盟規則第 2016/679 號「歐盟資料保護一般規則 (General Data Protection Regulation, GDPR)」，藉以提升及確保對於歐盟境內資料當事人權利保護之一致性 (特別是網路活動)，並排除個人資料在歐盟境內流通之障礙。

歐盟境內之個人資料原則禁止跨境傳輸至歐盟以外之地區或國家，但符合下列情形之一者，方得為之：

1. 擬傳輸地區經評估具備「適當保護水平」 (GDPR 第 45 條)。
2. 資料管理者已提供適當保護措施 (GDPR 第 46 條)。包括：(1)訂有具拘束力之企業守則。(2)採用標準契約條款。(3)訂有經核准之行為守則。(4)取得資料保護認證或資料保護標章及標誌。
3. 當事人明確同意 (GDPR 第 49 條)。
4. 履行契約或依當事人要求，為締約前之必要措施 (GDPR 第 49 條)。

5. 基於重要公共利益之維護 (GDPR 第 49 條)。
6. 為主張、行使或防禦法律上之請求權所必要 (GDPR 第 49 條)。
7. 基於保護當事人之重要利益所必要 (GDPR 第 49 條)。
8. 依法辦理之登記作業，而向公眾提供資訊 (GDPR 第 49 條)。

目前歐盟只承認包括阿根廷、加拿大、以色列、瑞士、日本等 12 個國家對資料保護具有「適足性」。

雖然英國脫歐後將不再適用 GDPR 相關規定，英國並因此設立資料專員辦公室 ( Information Commissioner's Office –ICO ) 作為其資料保護的監理單位。由於英國的 2018 資料保護法 ( UK Data Protection Act ) 與歐盟的 GDPR 規定及標準相當一致。所以經歐盟執委會評估英國具備「適當保護水平」條件 (GDPR 第 45 條)，其資訊因此傳輸到英國自不受限制。2019 年 10 月英歐「政治宣言」( the Revised Political Declaration ) 中，歐方已承諾評估英國資料制度的「適足性」( adequacy )，但在歐洲法庭( CJEU )就 Schrems II (Case C-311/18) 及 Privacy International (Case C-623/17)作出判決後，歐盟執委會方遲至 2021 年 2 月 19 日方發佈 2 項草案 ( the Draft Adequacy Decisions ) ( 註三十一 ) 以確保個人資料能由歐盟自由傳輸到英國。該草案如經資料保護委員會 ( European Data Protection Board – EDPB ) 審查並經會員國通過，即可實施。

另一方面，英國政府業已同意資料可傳輸至歐洲經濟區 ( EEA )，並將承認歐盟現行有關對第三國之適足性決定。所以由英國傳輸資料至 EEA 及經歐盟評估資料保護具適足性的第三國應均無影響。

由於視聽服務是歐盟的敏感產業，協定並不包括視聽服務，並在服務業承諾表中也明確排除適用。

## 5. 專業資格認證與相互承認

---

註三十一：[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_661)

自 2021 年 1 月 1 日起，英國與歐盟不再互相承認彼此的專業資格與證照，但協定對未來彼此專業資格互相承認持開放態度，惟須依專業別逐項分別諮商商訂。

## 6. 人員移動

過渡期後彼此人員不再開放自由移動。協定規定雙方商務訪客(Business visitors) 在 6 個月期間可在對方境內停留最多可達 90 天，並訂有非歧視條款。

協定並訂有社會安全上的合作，以保障雙方公民在他方居住的應有權利。

### (四) 自由港 (Freeports)

英國於 1984 年至 2012 年在全國設立了 7 個自由港，分布在利物浦(Liverpool)、南安普敦(Southampton)、蒂爾伯里(Tilbury)港、希爾內斯(Sheerness)港和普雷斯蒂克(Prestwick)機場等地，可是設立這些自由港的法例後來並沒有更新。英國脫離歐盟後，為讓全國各地均受益於各種新興的國際貿易良機，同時為一些以往被忽略的社區吸引新投資和創造工作機會。故擬藉由新的自由港模式，除簡化海關程序外，還提供稅務優惠，以鼓勵私人商業投資；推動規劃改革，改善自由港區域的基礎設施，以推動社區升級及增加就業機會。自由港採用因地制宜和靈活的模式，將海關區域結合覆蓋全面的稅務措施、規劃改革、支援服務和融資安排等，以實現貿易、再生和創新三大目標。經過全國公開招標，2021 年 3 月 3 日，英國財政大臣辛偉誠(Rishi Sunak)在預算案公布 8 個位於英格蘭的中標自由港名單（自由港地理位置詳如下圖）。其中香港和記港口擁有英國的菲力斯杜(Felixstowe)港和哈爾威治(Harwich)港，兩者都已中標，日後將發展成東自由港(Freeport East)。預計蘇格蘭、威爾斯及北愛爾蘭將依各自情況與需求擬訂其個別的自由港政策。

這些自由港都各具特色，不盡相同。為實現自由港的目標，投標者必須依其相關自由港的特點，充分利用其資產，截長補短長，並根據上述三大目標制

訂成長策略。為鼓勵區域發展和協調合作，英格蘭的自由港模式不限於單一港口，但包含 3 個地理要素：

1. **自由港外邊界(Outer Boundary)**：跨度可達 45 公里，限制自由港內場地之間的最大距離。自由港邊界內至少包含 1 個海運、空運或鐵路港口，也可以有更多。
2. **稅務場地(Tax sites)**：每個自由港最多可設 600 公頃、分為 3 處的稅務場地，作為稅務減免的適用範圍。
3. **海關場地(Customs sites)**：沒有規模或數量限制，也不一定要設在港口內，海關場地通常是大型倉庫、廠房，或是港口的一部分，為特殊海關程序和彈性關稅政策的適用範圍。

但是因為《歐英貿易合作協定》中訂有「**最佳公平競爭環境**」( **Robust Level Playing Field** ) 規定，及 WTO 對出口補貼訂有嚴格限制規定，歐盟如認為該等補貼不符規定，或是不符協定的原產地規定，仍有可能對在自由港內經營的製造業課稅。( 註三十二 )

---

註三十二：<https://www.bbc.com/news/uk-politics-55819489.amp>

<https://www.ft.com/content/625d1913-9242-4d97-9d0b-9cd6925c4e0e>



脫歐後的英國自由港



### (五) 貿易救濟規則

英國與歐盟《貿易與合作協定》第二部分第 1 編第 1 章第 17 條中對貿易救濟規則作出了規定。該條規定：

- 英國和歐盟確認雙方享有在《關貿總協定》第 6 條·《反傾銷協議》·《補貼與反補貼措施協議》·《關貿總協定》第 19 條·《保障措施協議》和《農業協議》項下的權利和義務；
- 雙方應根據《反傾銷協議》和《補貼與反補貼協議》的規定，按照公平和透明的程序實施反傾銷和反補貼措施；
- 在不妨礙調查正常進行的情況下，雙方應確保各利害關係方在反傾銷和反補貼調查中享有充分的抗辯機會；
- 雙方調查機關有權根據其法律規定，考慮是否以傾銷幅度為基礎全額或者部分徵收反傾銷稅；

- 雙方調查機關應根據其法律規定，確定徵收反傾銷或反補貼稅是否有悖於公共利益；
- 雙方不得對相同產品同時適用或維持《農業協定》第 5 條、《關貿總協定》第 19 條和《保障措施協議》項下的措施。

根據以上規定可以看出，英國和歐盟並未就對彼此產品適用反傾銷或反補貼措施進行限制，因此不排除在過渡期後英歐之間互相發起貿易救濟調查的可能性。

#### (六) 公共採購 ( Public Procurement )

雙方市場開放都超越 WTO 政府採購協定 ( Government Procurement Agreement, GPA ) 的開放程度，延伸至瓦斯與熱能輸配、具壟斷性之公共服務、醫院、電信、房地產、教育及其他商業領域。

#### (七) 公平競爭、補貼及支助

如前所述英歐雙方立場對立，經過妥協後各有退讓。據此英國最後有權建立其自主的政府支助制度，但仍受諸多限制。

TCA 協定規定英國與其他獨立機構須設立補貼管制制度 (subsidy control regime) ( 註三十三 )，依英歐協議設立的補貼管制原則 ( 註三十四 ) 以確保補貼在歐英間不致「造成貿易與投資的嚴重扭曲或有嚴重扭曲之虞」 (have or could have a material effect on trade and investment)。協定並列出禁止補貼或應受管制的 8 大領域 ( 註三十五 )，包括：「無限政府保證」、「營救與重組」、「大幅跨境或國際合作計劃」、「能源與環境」、「授予空運業者經營路

---

註三十三：<https://www.gov.uk/government/news/government-sets-out-plans-for-new-approach-to-subsidy-control>

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/957958/subsidy-control-consultation-document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/957958/subsidy-control-consultation-document.pdf)

註三十四：TCA 協定 Title XI, Article 3.5

註三十五：TCA 協定 Title XI, Article 3.7

線之補貼」等。

由於英國與歐盟都是 WTO 會員，自然必須受到 WTO 補貼與平衡措施協定 ( Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM ) 的相關規範。

英歐雙方同意在任一方在勞動與社會領域採取「不公平競爭」措施時，均可啟動程序商討並解決，協定亦准許受損方採取平衡措施。

應特別注意：協定的爭端解決條款並不適用於公平競爭的有關規定。

協定規定在過渡期滿後，英國所採之下列有關措施不應低於 OECD 設定之標準：此包括稅捐、金融帳戶資訊交換 ( 即 Common Reporting Standards/Automatic Exchange of Information )、租稅規定 (tax rulings)、跨境國際租稅規劃 (cross border tax planning ) 與稅基侵蝕與利潤移轉 ( Base Erosion and Profit Shifting, BEPS )、公司利息限制及扣除、混合錯配 ( hybrid mismatch )、受控外國公司 ( Controlled Foreign Companies, CFC ) 規定、大型金融機構公開國別報告 (Public Country-by-Country Reporting) 等。

但是英國表示不擬就 OECD 未來推出的新規定作出調合承諾。

#### (八) 漁業

過去英國對西班牙魚船在英國水域補魚一直不滿。這是歐盟與英國諮商中最突出的爭議點，但是歐盟對在英國的補魚權十分堅持。最終雙方同意歐盟在英國水域的漁權在 5.5 年期間調降 25%，此後逐年再議。

#### (九) 能源

自 2012 年 1 月 1 日起英國也同時脫離歐盟內部能源市場 (Internal Energy Market)，由於英歐間能源的供應緊密相連，協定必須保障彼此能源的安全供應。協定仍維持並保障雙方瓦斯與電力的互聯互通。

至於北愛爾蘭電力網，依愛爾蘭與北愛爾蘭協定，仍維持在歐盟單一電力市場內。

協定規定英歐就再生能源的發展與取用等方面進行合作。並對《巴黎氣候公約》及《聯合國氣候變化框架公約第 21 次締約方會議》(COP21) 同時作出具體承諾。

英國亦與歐洲原子能共同體 ( European Atomic Energy Community ) ( 註三十六 ) 各別簽訂《核能合作協定》(Nuclear Cooperation Agreement) 以確保核能的安全與和平使用。

#### (十) 智慧財產權

協定只是將多邊協定的原則納入，並確認雙方在 WTO 《與貿易有關的智慧財產權協定》(Trade-Related Aspects of Intellectual Property, TRIPS) 及世界智慧財產組織 ( World Intellectual Property Organization, WIPO ) 等的現行責任。但歐盟與英國將就「智慧財產權權利窮竭」( Exhaustion of intellectual property rights ) 部分另訂規定。

歐盟有關著作權、商標、設計、商業祕密，以及有關智慧財產權侵權海關之執法 ( 包括仿冒商品貿易等 ) 等相關規定亦完整納入 TCA 協定中。

#### (十一) 英國參與歐盟計劃 (UK Participation in EU Programmes)

英國不再加入歐盟的伊拉斯謨計劃 ( Erasmus Programme · European Community Action Scheme for the Mobility of University Students )，而每年將投入 1 億英鎊另設「圖靈計劃」( Turing Scheme ) ( 註三十七 )，以支持英國大學生海外留學，並取代歐盟現行的伊拉斯謨(Erasmus)交換項目計劃。英國教育大臣威廉生(Gavin Williamson)表示，「圖靈計劃」前景將是全球的，不

---

註三十六：歐洲原子能共同體，由歐洲聯盟成員國組成的國際組織。在 1957 年 3 月 25 日，《歐洲煤鋼聯營條約》成員國簽訂《羅馬條約》，決定成立共同市場及原子能共同體。後來，根據《1965 年布魯塞爾條約》在 1967 年將《歐洲煤鋼聯營條約》及歐洲經濟共同體的合併到統一架構內。如今，歐洲原子能共同體已經在歐洲聯盟架構內。

註三十七：<https://www.turing-scheme.org.uk/>

再局限於歐盟，反映出了英國政府大力培育國家高素質人才的決心。

英國將加入歐盟 2021-2027 年的科技研發架構計畫 Horizon Europe，這是全球最大型的多年期科研架構計畫，以強化「研發投資」和「創新」，共同培育英歐的工業競爭力和創新力。

英國也會參予歐洲原子能共同體（註三十八）（The European Atomic Energy Community - EURATOM）研究與訓練計畫、國際熱核融合實驗設施（fusion test facility ITER）（註三十九）、哥白尼計畫（Copernicus Programme 又稱：全球環境與安全監測計畫（Global Monitoring for Environment and Security）（GMES），由歐洲理事會和歐洲太空總署聯合倡議，於 2003 年正式啟動的一項重大航天發展計畫）。並參與歐盟衛星監測與追蹤計畫（EU Satellite Surveillance & Tracking – EUSST）（註四十）服務。

英國參與歐盟計畫須在 2021-2026 期間分攤相關經費。

## （十二）爭端解決

TCA 協定訂有強制執行的爭端解決機制，是對等（reciprocal）的機制，並不直接涉及雙方的司法機能。另訂有諮商與獨立仲裁機制，如協商不成則可訴諸仲裁，由雙方由合議名單中推舉 3 位仲裁人執行仲裁。亦規定有糾正違規（rectification of a breach）與適當賠償的救濟措施。協定規定該項機制 4 年後可重新審查。

---

註三十八：<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-new-boost-for-jobs-growth-and-investment/file-mff-euratom-research-programme>

註三十九：國際熱核融合實驗反應爐（International Thermonuclear Experimental Reactor，縮寫：ITER）是國際核融合研究和巨型工程，將成為世界上最大的磁約束電漿物理學實驗，這是目前正在建設世界上最大的實驗性托卡馬克核融合反應爐，鄰近於法國南部的卡達拉舍設施[1]。ITER 工程的目標是從電漿物理實驗研究，到大規模電力生產的核融合發電廠的期待已久的轉變。

註四十：<https://www.eusst.eu/>

### 三、脫歐的影響

#### (一) 對英國及歐盟整體的影響

在經濟學者看來，經濟整合會帶來資源更適當及更有效的配置，產生的貿易創造效果，進而會提高所得、增加就業與增進全民福祉。依此來看，一般經濟專家均認為脫歐是反其道而行，會產生負面效果是必然的，尤其英國相對歐盟經濟規模較小，對歐盟原本依賴較深，影響也就較大。英國在脫歐後要找到其他市場以取代鄰近的歐盟，並不容易。

根據英國倫敦經濟學院(LSE)對歐洲及美國經濟專家，包括英格蘭銀行、英國政府、預算處(the Office for Budget Responsibility)，以及其他獨立學者專家，就「英國脫歐」對英國及歐盟的經濟影響所作之調查，86%都認為英國經濟到 2030 年會受到重大影響，只有 1/4 的研究認為歐盟 27 國也有影響，但 41%則認為歐盟經濟影響不大。至於影響多大，多數認為取決於政府今後的政策，尤其未來有何自由貿易協定可以取代歐盟地位。由於英國在歐盟內一向主張自由與市場經濟，許多學者對英國脫歐後歐盟是否傾向保護主義與趨向保守表示憂心，但均認為歐盟相對英國受到的不利影響較少。

#### (二) 脫歐對英國經濟與金融之不利影響

英國脫歐可能衝擊貿易及投資，造成經濟成長降低，其國際金融地位與內部政治穩定可能亦受影響。

- 1 經濟成長恐因貿易及投資等負面衝擊而下滑：脫歐過程的延宕與不確定因素，依英國統計處(UK Office for National Statistics)資料，已造成英國經濟成長由 2015 的 2.4%，下降至 2019 年的 1.0%。英國脫歐可能使雙方貿易壁壘提高，加上投資及就業下滑。英國財政部預估英國短期 GDP 恐減少 3.6%~6.0%，依英國下院議會資料 (註四十一)，脫歐 15 年後 GDP

---

註四十一：House of Common Library, "Brexit Deal: Potential Economic Impact" Jan. 6, 2021

減少幅度可能擴大至 6.7%。

- (1) 貿易規模萎縮：英國脫歐後將無法繼續享有單一市場優惠，邊境措施（註四十二）與監管模式改變，因為要符合新的通關及檢查程序，造成通關遲延貿易負擔增加，恐致貿易規模萎縮，其中尤以食品因為必須符合衛生及檢疫規定，受害最深。根據英國國家統計處（Office for National Statistics）資料，2021 年 1 月英國出口至歐盟，已下降 41%。而因英國食品進口受到影響，造成超市缺貨，致使英國不得不先片面取消對歐進口的通關管制，決定延後 1 年執行。
- (2) 未來與其他重量級經濟體啟動貿易談判，不復具有歐盟般的優勢：尤其面對與美談判，可能涉及食品標準與食品安全、英國全民健保與醫院經營權等均牽動英國敏感領域。
- (3) 投資及就業機會減少：英國一向是外資視為進入歐盟單一市場的門戶，在 2014 年吸引全球 7% 的外資，是世界上第 2 大外人投資(FDI) 接受國。脫歐導致進入歐盟市場之管道限縮，可能降低外人投資意願，在資本累積減緩與資源重新配置下，供給面成長可能減速，且企業招聘減少恐致勞工喪失就業機會，造成失業率上揚。尤其外資利用英國作為進入歐盟市場的營運中心，會因此受到影響。  
  
例如日本有逾 1,300 家企業在英國聘用超過 14 萬人，汽車廠在英國設廠主要是為了出口至其他歐盟國家。一旦英國脫歐，部分日本企業可能考慮將總部移往歐洲其他國家。
- (4) 不動產風險提高：投資下滑恐進一步衝擊商業不動產部門，且人口流動趨緩之長期影響及不動產價格下跌造成之消費者信心滑落，將不利於住宅部門及營建業。（註四十三）

---

註四十二：Financial Times Jan.23, 2021, “Inside the Brexit deal: the agreement and the aftermath”: businesses completed 29 fields for exports and 41 fields for imports at a cost of £23 per declaration.

註四十三：<https://www.which.co.uk/news/2021/03/what-will-brexit-mean-for-house-prices/>

- (5) 主權評等恐遭降級，外部融資成本升高：英國 2015 年經常帳逆差高達 1,480 億美元，全球排名第 2，相當於 GDP 的 5.2%。脫歐後勢將面臨鉅額資金外移及匯率大幅波動，而其目前保有之 AAA 最高級國家評等，在公投後 3 大信用評等機構均調降英國評等：Standard & Poor 與 Fitch Group 均調降至 AA，Moody 則將遠期調為負數（註四十四）。經濟成長面臨下行風險，使英鎊面臨貶值壓力，恐推升通膨。
2. 需靠增稅及刪減公共支出以化解脫歐對經濟之衝擊：脫歐派當初認為脫歐後英國不必分攤歐盟經費，可以移至健保等方面使用，以利民生，但是依據英國財政研究所（Institute for Fiscal Studies）則認為脫歐後英國財政前景並不看好。

除了英國須支付給歐盟的脫手費首年（2018-2019）約為 140 億，2022-23 減至 70 億，合計最少 390 億英鎊外。脫歐對英國經濟的衝擊或將迫使英國政府重新調整支出計畫，致退休金及醫療支出減少，如健保、教育及國防支出可能縮減 2%，退休金支出亦將面臨類似減幅。近期英國財政大臣 George Osborne 則警告，脫歐需 300 億英鎊緊急預算化解經濟衝擊，可能須透過調高稅率及刪減公共支出籌資。

3. 倫敦金融中心地位受到重傷：喪失「牌照通行權」恐傷害金融業發展，使倫敦失去全球主要金融中心地位。金融產業創造英國約 8% 的國民所得，為其經濟重要部分。過去英國因享有歐洲單一市場「牌照通行權」（passporting rights），金融業者只要在歐盟其中一個成員國獲得牌照，便可在歐盟各國掛牌執業。倘若脫歐，英國銀行與投資公司將喪失此一權利，預計將使英國金融交易每年減少 670 億~920 億英鎊，並導致 7 萬~10 萬人失業。在 2016-2019 間在倫敦企業投資已下降 11%。（註四十五）原先

---

<https://www.rw-invest.com/property-prices-after-brexit/>

註四十四：“Ratings agencies downgrade UK credit rating after Brexit Vote” BBC News 27 June 2016

註四十五：GLAEEconomics. “The Economic Impact of Brexit on London” Jan. 6, 2021



利用英國英語優勢作為進入歐盟的營運中心的跨國企業許多已紛紛撤離。

歐盟監管機構在 2021 年 1 月 4 日還撤銷了 6 家總部位於英國的信用評級機構和 4 家交易數據庫的註冊登記(交易數據庫為當局提供衍生品與證券融資交易訊息)，歐盟的企業和投資者如今將不得不使用總部位於歐盟的實體。

2021 年第一個交易日，近 60 億歐元的歐盟股票交易從倫敦金融城轉移到歐洲各國首都的交易所，英國 5 大銀行股價下跌 21%，非英銀行也下跌 10%。股票交易的離開意味著英國政府的稅收收入將減少。可能鼓勵企業在歐盟上市，以受益於更平穩、更活躍的交易環境，倫敦金融業開始感受到英國脫歐的全面影響。(註四十六)

4. 不利英鎊作為國際準備貨幣之地位，並加重債務負擔英國經濟成長下滑及英鎊弱勢可能使各國央行將英鎊資產轉換為其他幣別資產，一旦全球央行外匯存底中持有英鎊資產比率低於 3%，英國對外籌資成本可能上揚，在目前外債對 GDP 比率高達 412%下，恐衝擊其金融穩定。英鎊下跌雖有利出口，但是也造成進口價格上揚。
5. 保護主義色彩加重，並引發國內其他地區仿效要求舉行獨立公投 英國未來保守黨內閣組成將更偏向「疑歐主義」( Euroscepticism ) 陣營，國內政治環境亦將更加對立。英國可能轉變為更保守、保護主義色彩更重，且對移民管制更嚴密之國家。
6. 從長遠來看，英國被削弱了。單打獨鬥的英國對全世界的影響力減少了。聯合王國正處於極大的危險之中。北愛爾蘭將越來越靠向愛爾蘭共和國，加深了北愛爾蘭親英國統一派的疑慮 (註四十七)，造成未來愛爾蘭

---

註四十六：Financial Times Jan.5, 2021, “EU share trading flees London on first day after full Brexit”

註四十七：關鍵評論 2021/04/10, “統派不滿與英國漸行漸遠，北愛爾蘭掀起十年來最大暴動”[https://www.thenewslens.com/article/149502?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=global\\_newsletter](https://www.thenewslens.com/article/149502?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=global_newsletter)

動亂與不安的因素；蘇格蘭看起來很可能讓民族主義者重新推動第二次獨立公投議程，加深英國內部政治與社會動盪。(註四十八)更重要的是，英國的經濟軌跡現在越來越慢，也越來越低。

7. 人力資源影響經濟：英國低下級工作依賴外勞，造成農業等的人力短缺，而英國赴歐盟工作受到工作證限制，對企業在歐發展業務亦有相當影響。

## 參、英國脫歐後與第三國的經貿關係及貿易體制

### 一、英國脫歐後的關稅制度

英國在脫離歐盟，退出歐盟單一市場後，建立了全新的海關規則 ( UK Global Tariff, UKGT ) (註四十九)，UKGT 在 2021 年 1 月 1 日英國脫歐過渡期結束後正式取代歐盟的共同關稅制度 (Common Customs Tariff, CCT ; Official Journal L 256, 07/09/1987 ) (註五十)。

根據英國的新關稅制度，除下列 3 種情況外，其餘進口均須適用 UKGT 最惠國待遇的關稅：

1. 歐盟在英國脫歐後，按《歐英貿易合作協定》規定，歐盟輸英貨品仍維持免稅進口，輸入北愛爾蘭的貨品仍依歐盟相關規定辦理。至於原先與歐盟簽有優惠貿易協定的國家，英國為了與該等國家維持其脫歐前的貿易關係，已與 70 個國家或集團中的 61 個簽署了所謂「展期協定」( Trade Continuity Agreement – 俗稱 Roll Over 協定 ) 協定 (註五十一)，則依該

---

註四十八：Financial Times, Mar 4, 2021 “What independence movements teach us about belonging”  
By Simon Kuper

註四十九：<https://www.gov.uk/guidance/tariffs-on-goods-imported-into-the-uk>

註五十：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en)

註五十一：<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>

等協定規定繼續給予優惠關稅待遇。

2. 基於政策需要，准予暫時免徵關稅之項目，或在免稅配額內進口的項目：世界衛生組織 ( WHO ) 2020 年 6 月發佈的控制新冠疫情的產品清單在一年內均可免稅進口。英政府並依情勢需要隨時檢討修正清單內容。歐盟的免徵關稅措施，在英國脫歐後將維持一年，再作檢討。
3. 依世界貿易組織授予開發中國家賦能優惠關稅規定 ( Enabling Clause )，按《普遍優惠關稅制，Generalised Scheme of Preferences, GSP》規定，給予開發中國家產品免稅進口或以優惠關稅進口。( 註五十二 )

英國脫歐過渡期滿後，對於下列 3 類貨品之進口給予免稅待遇：

1. 依照世界貿易組織規則應予免稅進口之項目，包括資訊產品協定 ( Information Technology Agreement, ITA ) ( 註五十三 )、授予低度開發國家 ( LDCs ) 的免稅及免配額規定 ( 註五十四 )，
2. 與英國簽有自由貿易協定或夥伴貿易協定國家之進口，則依其貿易協定相關規定辦理，按與該等國家協定規定的免稅項目給予免稅待遇 ( 註五十五 )。
3. 基於國家政策考慮，包括產業發展需要及因應疫情之必需物質而給予的進口免稅。

在此規定下，2021 年 1 月起，約有 70% 的產品 ( 價值約 4250 億英鎊 ) 均可免徵關稅進口，較脫歐前之 52 %，大幅提升。平均最惠國 ( Most-Favoured - Nation, MFN ) 關稅稅率亦從 7.2% 下降至 5.7%。未來英國政府希望與主要貿易夥伴展開貿易談判，透過達成自由貿易協定的方式將免稅進口比例提升至 90% 以上。與歐盟統一對外關稅制度相比，UKGT 提供了更優惠的關稅待遇、更簡便的關稅計算方法，將以英鎊而非歐元為計價單位。

---

註五十二：<https://www.gov.uk/government/publications/trading-with-developing-nations>

註五十三：[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/inftec\\_e/inftec\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/inftec_e.htm)

註五十四：[https://unctad.org/system/files/official-document/aldc2017d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/aldc2017d3_en.pdf)

註五十五：<https://www.gov.uk/government/collections/the-uks-trade-agreements>

按照 2019 年英國準備在與歐盟在「無協議」脫歐情況下，所發佈的暫行關稅體制( Temporary Tariff Regime )提案，英國原擬的降稅幅度更大，95% 稅項均為零稅率。希望仿新加坡之例，透過大幅降稅吸引投資與貿易，確保英國作為貿易投資中心與進入歐盟的門戶地位。但是後來考慮到基於未來貿易談判需要籌碼，而且涉及重要敏感產業的保護，包括如車輛、磁器、化學品等製造業及羊肉、牛肉、禽肉等農產品，必須維持相當的關稅。

表一、英國脫歐前後免稅比例 ( 註五十六 )

|                           | 英國從 MFN 國家進免稅口比例 |        | 未加權<br>平均關稅稅率 |
|---------------------------|------------------|--------|---------------|
|                           | 按進口值計            | 按產品稅號計 |               |
| 歐盟 Common External Tariff | 52%              | 27%    | 7.2%          |
| 2019 年原先提案                | 87%              | 95%    | 0.7%          |
| 英國全球關稅                    | 70%              | 47%    | 5.7%          |

歐盟對外關稅制度( Common Customs Tariff', CCT)需要考慮歐盟共同體內不同組成國家的實際狀況，並設定了複雜的季節性關稅內容 ( 註五十七)。  
相較之下，英國全新的全球關稅 UKGT 係基於英國本國的利益與貿易環境量身打造，對現有的關稅制度從三個面向進行了調整與修訂：簡化、開放、維持不變。英國的全球關稅 UKGT 降低了部分產品進口關稅的複雜性，減輕了貿易商一些不必要的負擔。比歐盟對外關稅制度更簡化、稅率更低。

具體而言，英國的新關稅制度有三大重點：

### (一) 簡化關稅

根據英國新關稅制度，英國政府將取消所有稅率低於 2% 的關稅，將稅

註五十六：<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system>

[/uploads/attachment\\_data/file/762823/RS570-01\\_-\\_Schedule\\_XIX\\_cover\\_note.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/attachment_data/file/762823/RS570-01_-_Schedule_XIX_cover_note.pdf)

註五十七：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/calculation-customs-duties](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties)

[/what-is-common-customs-tariff/taric\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/what-is-common-customs-tariff/taric_en)

率高於 2%的關稅向下取整到最接近的標準關稅區間，並逐步簡化農產品複雜的清關措施。簡化關稅制度的目的是使得企業更易於理解和使用，並減輕行政負擔。

## 1. 取消低關稅與關稅自由化

- 英國政府原計劃完全取消低稅率（所謂 nuisance tariffs，就是該等關稅效益不大，只是增加行政負擔與徵稅成本）貨品的進口關稅，即將稅率低於 2.5%的關稅共約 900 個稅目取消關稅。但綜合評估，取消關稅可能會對英國消費價格及部分關鍵產業的影響，特別是可能不利於發展中國家目前享有的「普遍優惠關稅制度」( Generalized System of Preference , GSP ) ( 註五十八 )、<sup>1</sup>「除武器外產品完全免稅」( Everything But Arms, EBA ) ( 註五十九 )、WTO 賦予 LDC 國家「免關稅、免配額」( Duty Free Quota Free ) ( 註六十 ) 等的優惠關稅，可能造成優惠流損 ( Preference Erosion ) ( 註六十一 ) 等的諸多因素後，正式出台的關稅制度決定只取消 2%及以下的關稅。這一舉措免除了約 500 類產品的關稅，既使英國消費者和中小企業受益，也減輕了政府因收取小額稅金而承擔的行政負擔。

## 2. 設立標準關稅區間

對稅率高於 2%的關稅，英國政府決定簡化稅率範圍，以促進貿易。具體而言，是在不提高現行關稅稅率的前提下，取消稅率中的小數、將稅率向

---

註五十八：係指已開發國家對於來自開發中國家（包括低度開發國家，Least Developed Beneficiary Developing Country，簡稱 LDBDC）進口之產品給予降低或免除關稅之優惠待遇，促使開發中國家之經濟成長。該項制度源自於 GATT 1979 年之培植條款 (Enabling Clause)，為協助開發中及低度開發國家，使世界貿易組織(WTO)成員國可豁免於最惠國待遇原則 (MFN)，以提供優惠措施。二、依規定，GSP 應符合普遍性、非互惠性，及非歧視性原則，即已開發國家必須片面給予所有發展中國家及產品優惠稅率待遇。

註五十九：<https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-european-union-everything-but-arms-initiative/>

註六十：<https://www.un.org/ldcportal/preferential-market-access-for-goods/>

註六十一：<https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1093/wber/lhj010>

下取整為 2%、5%或 10%的倍數。

表二、以下為關稅向下取整示例：

| 適用關稅區間                           | 稅則號列及貨名                                        | 歐盟關稅  | 英國新關稅 |
|----------------------------------|------------------------------------------------|-------|-------|
| 稅率大於 2%，小於 20%，向下取整為 2% 的倍數      | 84513000 熨燙機及熨平機（包括融熨機）                        | 2.2%  | 2%    |
|                                  | 1012990 活馬（不包括屠宰用、純種馬繁殖用）                      | 11.5% | 10%   |
| 稅率大於 20%，但小於或等於 50%，向下取整為 5% 的倍數 | 24021000 含菸草的雪茄菸                               | 26%   | 25%   |
|                                  | 24039910 咀嚼菸草和鼻菸                               | 41.6% | 40%   |
| 稅率大於 50%，向下取整為 10% 的倍數           | 24022090 含菸葉的香菸（不含丁香）                          | 57.6% | 50%   |
|                                  | 24031910 淨含量 ≤ 500g 的即時包裝中的菸草，無論是否包含任何比例的菸草替代品 | 74.9% | 70%   |

### 3. 簡化農產品進口措施

英國目前執行的是歐盟統一的農產品關稅，為適應歐盟的農業部門的需要，稅制十分複雜。因此，為了降低農產品進口關稅的複雜性、避免給貿易商帶來不必要的負擔，並將英國本國的利益列入考量，英國新關稅制度對歐盟關稅體系下複雜的農產品進口措施進行了精簡，除將複合關稅中的百分比稅率向下取整並把貨幣單位改為英鎊外，農產品關稅的變化主要涉及以下幾方面：

- (1) 取消了部分農產品適用的關稅下限或上限改為百分比單一稅率。例如，歐盟統一關稅規定捲心菜的關稅稅率為 12%，同時設定最低關稅為 0.4 歐元/100kg。英國新關稅制度則取消了關稅下限的規定，僅按 12% 的固定稅率徵收關稅。
- (2) 簡化了季節性關稅（註六十二）。對歐盟統一關稅制度中不符合英國氣候

註六十二：季節性關稅指針對有季節特徵的產品，如鮮貨、果品、穀物制定兩種或兩種以上的稅率。如旺季用高稅率，淡季用低稅率，平時用中間稅率，以維持供銷平衡和市場的均衡供應。

與農業部門情況的季節性關稅進行了精簡，但對需要按照英國季節更替進行徵稅的部分農產品仍然保留了該稅制。例如，英國取消了對酪梨的季節性關稅，改為單一百分比稅率；而對豌豆產品，則保留了季節性徵稅，但對稅率和徵收方式進行了一定的簡化。

表三、季節性關稅簡化示例：

| 稅則號列及貨名              | 歐盟關稅                                                                        | 英國新關稅                                            |
|----------------------|-----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 08044000<br>酪梨，鮮或乾   | 1 月 1 日- 5 月 31 日; 4%<br>6 月 1 日-11 月 30 日; 5.1%<br>12 月 1 日- 12 月 31 日; 4% | 4%                                               |
| 07081000<br>豌豆，生鮮或冷藏 | 1 月 1 日- 5 月 31 日; 8%<br>6 月 1 日- 8 月 31 日; 13.6%<br>9 月 1 日- 12 月 31 日; 8% | 6 月 1 日- 8 月 31 日; 12%<br>9 月 1 日- 12 月 31 日; 8% |

- (3) 取消了歐盟複雜的“Meursing code”，即根據同種產品中不同的糖，澱粉，牛奶蛋白或牛奶脂肪含量而徵收不同的關稅。相關產品（包括餅乾、華夫餅、披薩、糖果和果醬等）的關稅仍將保留，稅率根據前述方法向下取整，避免了數千種不必要的產品關稅變動。
- (4) 取消了原歐盟共同關稅體系下的“果蔬進口產品計價方式”（Entry Price System，EPS）。EPS 是一種適用於 15 種水果和蔬菜的複合關稅措施，引入最低進口價格機制，從而保證在進口價格下跌時仍能征收較高的關稅。英國新關稅制度取消了這一機制，現適用該機制的部分農產品的進口稅率將以單一百分比形式體現，部分則以季節性關稅形式徵收。
- (5) 為了平衡對英國生產商的支持和維持與發展中國家的優惠貿易，英國還對原蔗糖實行了關稅配額制度(TRQ)。2021 年的配額為 26 萬噸，配額內進口免稅，超出配額則按照 28 英鎊/100 千克（淨重）徵收關稅。

## (二) 開放：關稅自由化



英國政府對關鍵原材料、英國生產很少或不生產的產品和綠色產品大幅降稅，以期脫歐後能降低英國產業成本，提高競爭力，降低消費者負擔及達成環保節能減排的目標：

1. 降低產業負擔：英政府對進口額達 3 百億英鎊若干產業的原物料亦大幅取消關稅，以降低該等產業的製造業成本，提高生產力與競爭能力（如工業用鹽）。
2. 降低消費者負擔：對於約 1 百億英鎊國內沒有生產或生產不多的若干產品，如家用電冰箱等產品，為了降低消費者負擔，亦免除關稅。
3. 有利減碳以達到零排放目標：英政府將 100 多項包括風力發電零組件等的「綠色產品」關稅大幅調降，以鼓勵採用綠色環保產品及減碳減排。

為此新關稅制度取消了近 2000 種產品的關稅，降低生產商和消費者的進口成本。草案公佈後，一些英國生產商表示擔憂，稱這一舉措可能使國內生產商面臨來自世界其他國家，特別是質量標準較低的國家的競爭。此外，還有利害關係方指出，大範圍取消關稅並不一定是促進英國製造業發展的良方，建議英國政府在認真考慮各個供應鏈複雜性的基礎上降低關稅。但是，英國政府經過仔細地評估，認為放開這三類產品的關稅可使英國的中小企業獲益，能提高英國產品的國際競爭力，並同時可推動以實現英國政府 2050 年碳零排放的承諾。

### (三) 關稅維持不變

由於取消關稅可能會使英國企業面臨來自世界其他地區的更多競爭，為了支持產業發展，英國對部分原材料類產品、關鍵行業部門的產品保留了關稅，包括農產品、陶瓷產品、汽車等。同時，對授與發展中國家進口優惠（如普惠制 GSP）的產品項目，英政府也保留了相應的關稅，以免損害開發中國家的利益。另外，出於維護公平貿易環境和保護英國國內幼稚產業的目的，英國暫時保留適用貿易救濟措施產品的關稅。英國國際貿易部對相關貿易救

濟措施會進行過渡期復審，決定其存廢；其涉案的對應關稅可能會根據複審結果進行調整。

英國新關稅制度及具體產品的稅率可以在英國政府的網站 (<https://www.gov.uk/check-tariffs-1-january-2021>) 上進行查詢。台灣企業應與英國進口商保持密切聯繫，掌握英國脫歐後的新情勢及對進出口貿易與設點重新佈局，及時把握住市場開拓機會。

## 二、貿易救濟措施（註六十三）

英國脫歐後建立了自己的貿易救濟體制，其相關法規有：《2018 稅收（跨境貿易）法》(Taxation (Cross-border Trade) Act 2018)，《2019 貿易救濟（傾銷和補貼）（脫歐）條例》(The Trade Remedies (Dumping and Subsidisation) (EU Exit) Regulations 2019)（以下簡稱為“《貿易救濟條例》”）及其修正案。依此，英國國際貿易部（DIT）發布的指南文件並更進一步規定了相關實施細則。

由於設立貿易救濟調查機關（Trade Remedies Authority, TRA）（註六十四）的《貿易法案》(Trade bill) 尚未經過皇家批准正式立法，TRA 的職權現在暫由英國國際貿易部下屬的貿易救濟調查局（Trade Remedies Investigations Directorate - TRID）（註六十五）代行。

依據《貿易救濟條例》與相關指南文件規定（註六十六），列有下列 4 種情況：

- 過渡審查（Transition Reviews）
- 防衛措施（Safeguard measures）

---

註六十三：<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2019/450/contents/made>

註六十四：<https://www.gov.uk/government/organisations/trade-remedies-authority>

註六十五：<https://www.gov.uk/government/organisations/trade-remedies-investigations-directorate>

註六十六：<https://www.gov.uk/guidance/trade-remedies-transition-policy>

- 鋼鐵防衛措施 ( Steel safeguard measures )
- 反傾銷與反補貼貿易救濟 ( Anti-dumping and anti-subsidy trade remedies )

## (一) 反傾銷與反補貼平衡措施的過渡審查

### 1. 歐盟已經作出終裁的反傾銷或反補貼措施

針對過渡期結束前，進口產品已被歐盟徵收貿易救濟關稅的情況。《2018 稅收 ( 跨境貿易 ) 法》(Taxation (Cross-border Trade) Act 2018) ( 註六十七 ) ( 附表 7 第一部分 ) Schedule 7 Import duty: consequential amendments Part 1: Replacement of EU customs duties ) 做出了原則性規定，即所有歐盟反傾銷或反補貼措施在過渡期結束時將停止生效。

由於正在生效的歐盟措施中有不少旨在保護英國國內產業的利益，在新的英國措施尚未到位的情況下逕行取消原有歐盟措施且勢必對英國相關國內產業造成衝擊。為此，DIT 自 2017 年 11 月 28 日開始就過渡期結束後是否應維持歐盟既有措施徵求公眾意見 ( Call for evidence consultation )，最終發布了一份歐盟既有措施是否維持或者取消的清單。

TRID 得根據英國相關產品生產商提交的補充資料及佐證，針對該等產品進口在撤銷反傾銷稅情況下，是否會對同類產業造成實質損害進行過渡複審，並據以裁決是否維持或變更既有措施 ( 註六十八 )。如決定維持歐盟現有的措施，則由國務大臣發布終裁公告，使相應的歐盟措施在英繼續生效 ( 註六十九 )。

至 2020 年 12 月 16 日止，TRID 裁定對歐盟既有 118 項反傾銷或反補貼

---

註六十七：<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/22/contents/enacted>

註六十八：[https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-trade-remedies](https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-trade-remedies-investigations-process/how-we-carry-out-transition-reviews-into-eu-measures)

[-investigations-process/how-we-carry-out-transition-reviews-into-eu-measures](https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-trade-remedies-investigations-process/how-we-carry-out-transition-reviews-into-eu-measures)

註六十九：《2019 貿易救濟 ( 傾銷和補貼 ) ( 脫歐 ) 條例》96A.—(1) The Secretary of State must by public notice make provision giving effect to an EU trade remedies measure specified in a determination notice.

措施中的 42 項 ( 含中國大陸 26 項 ) 予以維持，另外 76 項 ( 含中國大陸 45 項 ) 則予以取消 ( 註七十 )，其中涉及台灣的 5 項產品全部終止徵課，包括針對中國大陸反傾銷措施同樣適用於台灣產品的玻璃纖維布 ( AD558 )、矽金屬(AD245)；及針對台灣的冷軋不銹鋼扁軋製品(AD607)、熱軋不銹鋼扁軋製品 (AD658)、不銹鋼管對焊配件 (AD622)。

《貿易救濟條例》第 98(1)條對發起過渡複審的截止日期作出了規定，即 TRID 應於歐盟反傾銷或反補貼措施到期前啟動過渡複審，如果逾期未能啟動，則相關措施將於到期日自動失效。

## 2. 歐盟已經作出終裁但在過渡期結束時仍在進行日落複審的案件

關於在過渡期結束當日正在進行日落複審的歐盟案件，《貿易救濟條例》第 96B，97C 和 101C(2)(a)條在第 98(1)條亦訂有例外規定，即：

TRID 於過渡複審調查後提出之建議如經國務大臣核准，決定對現有歐盟措施予以變更，則此類歐盟措施即於過渡期結束後 30 日內失效；或於國務大臣發佈的截止日失效。

目前，TRID 已分別於 2020 年 2 月 10 和 2020 年 11 月 5 日就歐盟對中國的鐵或非合金鋼焊管和盤條產品適用的反傾銷措施啟動過渡複審。與此同時，歐委會也分別於 2020 年 1 月 24 日和 2020 年 10 月 14 日對原產於中國大陸的前述兩種產品發起日落複審。因此，除非英國貿易大臣接受了 TRID 根據過渡複審調查結果作出的建議，決定對這兩種產品適用的歐盟措施水平予以變更，否則這兩類措施均將在過渡期結束 30 日後繼續適用。

## 3. 歐盟正在進行調查的反傾銷或反補貼案件

2020 年 7 月 13 日，英國貿易部對《貿易救濟條例》作出重要修訂。根據修訂後條例第 95 條的規定，從 2020 年 8 月 5 日起，英國國內產業對於歐

---

註七十：<https://www.trade-remedies.service.gov.uk/public/cases/?cookie-policy-updated=1> 以及 <http://brexitlegal.ie/trade-remedies-transition-2021-uk-guidance/>

盟已經開始調查，但在過渡期到期前尚未終裁的反傾銷或反補貼案件，如符合該條文規定可向 TRID 提出申請發起調查。但僅限於在國內產業提出申請的情況下方可發起該等調查，TRID 不能主動依職權發起調查。在過渡期內發起原案調查的權利將不再由歐盟專屬。

截止目前，TRID 尚未就歐盟正在進行調查的產品的發起調查。

#### 4. 其他產品

對於不屬於上述三種情況的其他產品，國內產業如符合相關規定之要件可在過渡期結束後逕向 TRID 提出申請發起貿易救濟調查。(註七十一)

#### (二) 防衛措施

根據《脫歐協議》，歐盟現行之防衛措施在 2020 年 12 月 31 日前仍適用於英國，但過渡期結束後歐盟的防衛措施是否繼續在英國適用，以及適用之措施是否需要調整，則由英國依其是否符合英國利益個別考量決定。以鋼鐵防衛措施為例，歐盟目前針對 26 類鋼鐵產品適用防衛措施。對於防衛措施的實施，歐委會稱由於全球貿易救濟措施的增加，尤其是美國 2017 年對鋼鐵產品啟動的 232 調查，導致鋼鐵產品轉向湧入歐盟市場，有可能對歐盟產業造成嚴重損害，因此需要發動防衛措施進行管制。即如果鋼鐵產品進口量超過規定配額，歐盟將加徵 25% 的保障措施的關稅。

#### (三) 鋼鐵防衛措施 (Steel safeguard measures) (註七十二)

根據 TRID 發布的鋼鐵防衛措施過渡決定，TRID 需對歐盟鋼鐵防衛措施發起過渡複審，以決定是否對歐盟現有措施（在 19 類產品的基礎上）予以維持、變更或者撤銷。具體而言，TRID 將審查在調查期間（2013-2017 年），歐盟現有措施範圍內的英國進口產品數量是否激增。如果 TRID 認定被調查產品進口數量激增，TRID 將考慮：

- 如果取消系爭鋼鐵產品的關稅配額，其進口數量是否會再次增加？

---

註七十一：Guidance - Applying for a trade remedies investigation, available at :

<https://www.gov.uk/guidance/applying-for-a-trade-remedies-investigation>

註七十二：Guidance - Transition review of EU steel safeguard measures, available at:

<https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-trade-remedies-investigations-process/transition-review-of-eu-steel-safeguard-measures#the-safeguard-transition-review-process>

- 如果取消對鋼鐵產品的關稅配額，是否會對英國同類產品和直接競爭產品的生產商造成嚴重損害？
- 是否有必要繼續維持關稅配額，以使生產廠商更有空間因應同類產品的進口？
- 為防止系爭產品之進口對英國同類產品和直接競爭產品的生產廠商造成嚴重損害，是否有必要調整現行關稅配額或加徵進口關稅？
- 是否應延長或者縮短關稅配額 ( tariff rate quotas -TRQs)的適用期限。

2020 年 9 月 30 日，TRID 發布了對歐盟鋼鐵防衛措施的過渡決定，擬對歐盟鋼鐵防衛措施項下 26 類產品中的 19 類因為英國國內有生產，所以予以過渡維持，並根據過渡複審結果對各類產品的配額水平進行調整。未來該等 19 項系爭產品 TRID 仍將依據當前的市場狀況就進行審查，目前，過渡複審案仍在審理中，根據案件時間表，TRID 預計將於 2021 年 6 月發布初裁。針對產品類別及進口國別設訂不同的關稅配額 (TRQs)。我業者可洽 TRID 的指南獲取相關資料。(註七十三)

---

註七十三：Further information can be found at the Trade Remedies Investigation

Directorate operational guidance on the transition review of EU steel safeguard measures  
<https://www.gov.uk/government/publications/the-uk-trade-remedies-investigations-process/transition-review-of-eu-steel-safeguard-measures>

表四、脫歐後准予過渡維持或終止之 26 項歐盟鋼措施  
( Steel products to be transitioned or terminated )

| 產品類別<br>Product category number | 適用歐盟鋼鐵防衛措施之項目<br>Steel Product Categories subject to EU Safeguard Measures | 過渡期後在英國是否維持<br>Subject to UK Safeguard Measures? |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1                               | Non-Alloy and Other Alloy Hot Rolled Sheets                                | 維持 Maintained                                    |
| 2                               | Non-Alloy and Other Alloy Cold Rolled Sheets                               | 維持 Maintained                                    |
| 3A                              | Electrical Sheets (other than GOES)                                        | 終止 Terminated                                    |
| 3B                              | Electrical Sheets (other than GOES)                                        | 終止 Terminated                                    |
| 4A                              | Metallic Coated Sheets                                                     | 維持 Maintained                                    |
| 4B                              | Metallic Coated Sheets                                                     | 維持 Maintained                                    |
| 5                               | Organic Coated Sheets                                                      | 維持 Maintained                                    |
| 6                               | Tin Mill products                                                          | 維持 Maintained                                    |
| 7                               | Non-Alloy and Other Alloy Quarto Plates                                    | 維持 Maintained                                    |
| 8                               | Stainless Hot Rolled Sheets and Strips                                     | 終止 Terminated                                    |
| 9                               | Stainless Cold Rolled Sheets and Strips                                    | 終止 Terminated                                    |
| 10                              | Stainless Hot Rolled Quarto Plates                                         | 終止 Terminated                                    |
| 12                              | Non-Alloy and Other Alloy Merchant Bars and Light Sections                 | 維持 Maintained                                    |
| 13                              | Rebars                                                                     | 維持 Maintained                                    |



| 產品類別<br>Product category number | 適用歐盟鋼鐵防衛措施之項目<br>Steel Product Categories subject to EU Safeguard Measures | 過渡期後在英國是否維持<br>Subject to UK Safeguard Measures? |
|---------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 14                              | Stainless Bars and Light Sections                                          | 維持 Maintained                                    |
| 15                              | Stainless Wire Rod                                                         | 維持 Maintained                                    |
| 16                              | Non-Alloy and Other Alloy Wire Rod                                         | 維持 Maintained                                    |
| 17                              | Angles, Shapes and Sections of Iron or Non Alloy Steel                     | 維持 Maintained                                    |
| 18                              | Sheet Piling                                                               | 終止 Terminated                                    |
| 19                              | Railway Material                                                           | 維持 Maintained                                    |
| 20                              | Gas pipes                                                                  | 維持 Maintained                                    |
| 21                              | Hollow sections                                                            | 維持 Maintained                                    |
| 22                              | Seamless Stainless Tubes and Pipes                                         | 終止 Terminated                                    |
| 24                              | Other Seamless Tubes                                                       | 終止 Terminated                                    |
| 25A                             | Large welded tubes                                                         | 維持 Maintained                                    |
| 25B                             | Large welded tubes                                                         | 維持 Maintained                                    |
| 26                              | Other Welded Pipes                                                         | 維持 Maintained                                    |
| 27                              | Non-Alloy and other alloy cold finished bars                               | 維持 Maintained                                    |
| 28                              | Non-Alloy Wire                                                             | 維持 Maintained                                    |

註：第 11 類、23 類產品 ( Grain-Oriented Electrical Sheet 及 Bearing Tubes and Pipes)

因為歐盟解除該等項目的防衛措施故未列入。

#### (四) 英國過渡複審的 WTO 適法性

雖然英國調查機關對歐盟貿易救濟措施在英國的過渡適用作出了規定，但該辦法是否合乎 WTO 規範，卻存有疑問。

首先，以反傾銷措施為例，根據 WTO《1994 關稅及貿易總協定第六條執行協定》（簡稱《反傾銷協議》）的規定，WTO 成員只有在符合下列條件的情況下才能適用反傾銷措施。第一，應根據《反傾銷協議》的規定發起並進行調查；第二，根據調查結果，確定：(1)存在傾銷的事實；(2)對國內產業構成了實質性損害，或有實質性損害之虞，或對國內相關產業的建立造成實質性阻礙（《關稅貿易總協定》第六條 - GATT VI）；(3)傾銷與損害之間存有因果關係。應當注意到的是，第一種情況中的既有措施是歐盟調查機關在歐盟關稅同盟區域內針對歐盟相關市場和產業情況採取的貿易救濟措施。其情況與英國現在的市場與產業情況可能有異。

其次，WTO《反傾銷協議》規定的複審是用以解決原有貿易救濟措施的存廢問題，後期的一切維持，改變，廢止的決定都是建立於原有措施的基礎上。然而，當過渡期結束後，英國不再屬於歐盟的共同關稅同盟，而是完全不同的市場，原有歐盟反傾銷措施適用的基石已發生實質性改變，無論是傾銷行為，國內產業遭受的損害以及由此產生的因果關係均應就個案根據英國相關市場的情況重新作出評估。因此，決定是否保留、調整或取消歐盟措施的過渡複審實際上是對一項新的貿易救濟調查，而非複審。

在此基礎上，調查機關若決定主動發起新的貿易救濟調查，應首先符合《反傾銷協議》第 5(2)條或 5(6)條的規定，即具備關於傾銷，損害以及傾銷和損害之間存在因果關係的充分證據證明發起調查的適當性。

最後，即使英國調查機關認為過渡複審並非原審，而是一種特殊的複審，其合規性仍有疑問，因為在過渡期結束後至過渡複審裁決發布前存在一

段間隔期 ( 對於到期日靠後的措施，間隔期可能更長 )，在這段間隔期內，英國將在沒有經過實質調查的情況下繼續對擬維持的進口產品適用原歐盟的貿易救濟措施，其適法性似有問題。

### 三、英國與非歐盟國家的貿易協定 ( 註七十四 )

基本上，英國脫歐意味著英國與歐盟過去在歐盟單一市場架構下運作的經貿體制的終結，過去的彼此的經貿體制不再適用。英國未來與歐盟及其他國家間經貿往來必須在新的貿易體制下進行，如已簽訂貿易協定，則雙邊貿易必須依該等協定的規定辦理；如雙方未有貿易協定，則依 WTO 的最惠國貿易 ( MFN ) 原則為之，其可能型態有：

1. 與原先與歐盟簽有優惠貿易協定的國家簽署《貿易展期協定》( Trade Continuity Agreement – 俗稱 Roll Over Agreement )：英國為了與該等國家維持其脫歐前的優惠貿易關係，已與 70 個國家或集團中的 61( 註七十五 ) 個簽署《貿易展期協定》。
2. 簽訂升級版的《經濟夥伴協定》：在原有自由貿易協定基礎上簽署更進一步優惠與開放的《經濟夥伴協定》，如與日本( 註七十六 )及越南( 註七十七 ) 在去年年底簽訂的《經濟夥伴協定》，以及目前正與澳洲 ( 已進行第四回合 )( 註七十八 )，及紐西蘭 ( 註七十九 ) 進行中的自由貿易協定升級版談判。

---

註七十四：<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>

註七十五：<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>

註七十六：<https://www.gov.uk/government/collections/uk-japan-comprehensive-economic-partnership-agreement>

註七十七：<https://www.gov.uk/government/collections/uk-vietnam-free-trade-agreement>

註七十八：<https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-the-australia-update--2>

註七十九：<https://www.gov.uk/government/news/negotiations-on-the-uks-future-trading-relationship-with-new-zealand-update--3>

3. 與過去從未與歐盟簽訂優惠貿易協定的國家簽署貿易議定，如擬議中的《英美貿易協定》。
4. 其他與英國未簽任何貿易協定的國家，則按 WTO 的最惠國 ( MFN ) 協定關係規範彼此的貿易關係。

茲分敘如下：

#### (一) 展期協定：

如前所述，原先與歐盟簽有優惠貿易協定的國家，英國為了與該等國家維持其脫歐前的貿易關係，已與 70 個國家或集團中的 61 個簽署了所謂「展期」( Trade Continuity Agreement – 俗稱 Roll Over Agreement )協定( 註八十 )。

表五、2021 年 1 月 1 日生效之貿易協定國家或集團

| 協定<br>Agreement      | 國家<br>Country       | 生效狀況<br>Entry into effect<br>mechanism (1) | 與英 2019 貿易總額<br>Total UK trade with<br>countries, 2019<br>(£ million) (2) |
|----------------------|---------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Andean countries     | Colombia            | Bridging mechanism                         | 2,507 (total for Andean countries)                                        |
| Andean countries     | Ecuador             | Full ratification                          | 2,507 (total for Andean countries)                                        |
| Andean countries     | Peru                | Full ratification                          | 2,507 (total for Andean countries)                                        |
| Cameroon             | Cameroon            | Bridging mechanism                         | 177                                                                       |
| CARIFORUM trade bloc | Antigua and Barbuda | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Barbados            | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |

註八十：<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>

| 協定<br>Agreement      | 國家<br>Country                  | 生效狀況<br>Entry into effect<br>mechanism (1) | 與英 2019 貿易總額<br>Total UK trade with<br>countries, 2019<br>(£ million) (2) |
|----------------------|--------------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| CARIFORUM trade bloc | St. Kitts and Nevis            | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Belize                         | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Bahamas                        | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Saint Lucia                    | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Dominica                       | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Dominican Republic             | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Grenada                        | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Jamaica                        | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | St. Vincent and the Grenadines | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | Trinidad and Tobago            | Bridging mechanism                         | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| CARIFORUM trade bloc | The Republic of Guyana         | Provisional application                    | 3,116 (total for CARIFORUM trade bloc)                                    |
| Central America      | Costa Rica                     | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |
| Central America      | El Salvador                    | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |

| 協定<br>Agreement                              | 國家<br>Country | 生效狀況<br>Entry into effect<br>mechanism (1) | 與英 2019 貿易總額<br>Total UK trade with<br>countries, 2019<br>(£ million) (2) |
|----------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Central America                              | Guatemala     | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |
| Central America                              | Honduras      | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |
| Central America                              | Nicaragua     | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |
| Central America                              | Panama        | Full ratification                          | 1,314 (total for Central America)                                         |
| Chile                                        | Chile         | Full ratification                          | 2,098                                                                     |
| Côte d'Ivoire                                | Côte d'Ivoire | Full ratification                          | 488                                                                       |
| Eastern and Southern Africa (ESA) trade bloc | Mauritius     | Full ratification                          | 1,560 (total for Eastern and Southern Africa trade bloc)                  |
| Eastern and Southern Africa (ESA) trade bloc | Seychelles    | Full ratification                          | 1,560 (total for Eastern and Southern Africa trade bloc)                  |
| Eastern and Southern Africa (ESA) trade bloc | Zimbabwe      | Full ratification                          | 1,560 (total for Eastern and Southern Africa trade bloc)                  |
| Egypt                                        | Egypt         | Full ratification                          | 3,331                                                                     |
| Faroe Islands                                | Faroe Islands | Full ratification                          | 282                                                                       |
| Georgia                                      | Georgia       | Full ratification                          | 174                                                                       |
| Ghana                                        | Ghana         | Provisional application                    | 1,155                                                                     |
| Iceland and Norway                           | Iceland       | Provisional application                    | 26,975 (total for Iceland and Norway)                                     |

| 協定<br>Agreement       | 國家<br>Country            | 生效狀況<br>Entry into effect<br>mechanism (1) | 與英 2019 貿易總額<br>Total UK trade with<br>countries, 2019<br>(£ million) (2) |
|-----------------------|--------------------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Iceland and Norway    | Norway                   | Provisional<br>application                 | 26,975 (total for Iceland<br>and Norway)                                  |
| Israel                | Israel                   | Full ratification                          | 5,059                                                                     |
| Japan                 | Japan                    | Full ratification                          | 29,182                                                                    |
| Kenya (3)             | Kenya                    | Bridging mechanism                         | 1,369                                                                     |
| Kosovo                | Kosovo                   | Full ratification                          | 10                                                                        |
| Lebanon               | Lebanon                  | Full ratification                          | 829                                                                       |
| Liechtenstein         | Liechtenstein            | Full ratification                          | 83                                                                        |
| Moldova               | Moldova                  | Provisional<br>application                 | 254                                                                       |
| Morocco               | Morocco                  | Provisional<br>application                 | 2,120                                                                     |
| North Macedonia       | North<br>Macedonia       | Provisional<br>application                 | 1,770                                                                     |
| Pacific states        | Fiji                     | Provisional<br>application                 | 273 (total for Pacific<br>States)                                         |
| Pacific states        | Papua New<br>Guinea      | Provisional<br>application                 | 273 (total for Pacific<br>States)                                         |
| Pacific states        | Samoa (4)                | Bridging mechanism                         | 273 (total for Pacific<br>States)                                         |
| Pacific states        | Solomon<br>Islands (4)   | Bridging mechanism                         | 273 (total for Pacific<br>States)                                         |
| Palestinian Authority | Palestinian<br>Authority | Full ratification                          | 7                                                                         |

| 協定<br>Agreement                                                 | 國家<br>Country | 生效狀況<br>Entry into effect<br>mechanism (1) | 與英 2019 貿易總額<br>Total UK trade with<br>countries, 2019<br>(£ million) (2) |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Singapore                                                       | Singapore     | Full ratification                          | 17,028                                                                    |
| South Korea                                                     | South Korea   | Full ratification                          | 11,940                                                                    |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | Botswana      | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | Eswatini      | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | Lesotho       | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | Mozambique    | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | Namibia       | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Southern Africa Customs Union and Mozambique (SACUM) trade bloc | South Africa  | Full ratification                          | 10,788 (total for SACUM trade bloc)                                       |
| Switzerland                                                     | Switzerland   | Full ratification                          | 37,147                                                                    |
| Tunisia                                                         | Tunisia       | Full ratification                          | 651                                                                       |
| Turkey                                                          | Turkey        | Provisional application                    | 19,386                                                                    |
| Ukraine                                                         | Ukraine       | Full ratification                          | 1,633                                                                     |
| Vietnam                                                         | Vietnam       | Provisional application                    | 5,822                                                                     |

註：1) 暫時適用(Provisional application)係指在協定正式批准生效前為使貿易延續，以互換



外交節略方式 或瞭解備忘錄方式適用協定。

- 2) 統計來源：ONS UK total trade: all countries, non-seasonally adjusted July to September 2020.
- 3) 該協定開放其他東非國家加入。
- 4) 雖然薩摩亞 (Samoa) 與所羅門群島 (Solomon Islands) 尚未加入 the Pacific States-UK Interim Economic Partnership Agreement (pending a decision on their accession), 但經簽訂瞭解備忘錄後已於 2021 年 1 月 1 日生效執行。

表六、 已簽訂貿易協定，但未完全生效

| 協定<br>Agreement | 生效情形<br>Information on entry into effect       |
|-----------------|------------------------------------------------|
| Albania         | 預計 2021 年初生效。依 WTO 相關規範貿易。                     |
| Canada          | 預計 2021 年初生效。適用協定優惠稅率。                         |
| Jordan          | 預計 2021 年 5 月 1 日生效銷英適用 GSP 優惠稅率。英銷約旦則依 WTO 條件 |
| Mexico (1)      | 預計 2021 年初生效。適用協定優惠稅率。                         |

註：英國承諾 2021 年 1 月 1 日起墨西哥銷英貨品適用優惠稅率，墨西哥則承諾 1 月 1 日起英國銷墨貨品在延續協定生效後可回溯退稅。

表七、 仍在諮商中之貿易協定

| 國家或集團<br>Country or bloc   | 協商情形<br>Status of discussions                                                                                                                                                                     |
|----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Algeria (1)                | Engagement ongoing, agreement is not yet in place. Trade takes place under the Generalised Scheme of Preferences for imports. UK exports will be subject to partner country national legislation. |
| Bosnia and Herzegovina (1) | Engagement ongoing, agreement is not yet in place. Trade takes place under WTO terms for imports. UK exports will be subject to partner country national legislation.                             |
| Montenegro                 | Engagement ongoing, agreement is not yet in place. Trade takes place under WTO terms.                                                                                                             |

| 國家或集團<br>Country or bloc | 協商情形<br>Status of discussions                                                                                                                                         |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Serbia (1)               | Engagement ongoing, agreement is not yet in place. Trade takes place under WTO terms for imports. UK exports will be subject to partner country national legislation. |

註：Algeria, Bosnia and Herzegovina and Serbia 尚非 WTO 會員。

## (二) 自由貿易協定及經濟夥伴協定：

1. 英國-日本全面經濟夥伴協定 ( **the UK-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement** )：這是英國與日本於 2020 年 10 月簽訂有別於原先歐盟與日本貿易協定的全新貿易協定。由於英國在本年 1 月 31 日申請加入跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership – CPTPP)，本協定之簽署對英國未來加入 CPTPP 應有助益作用。日本已以本年 CPTPP 共同執委會 ( Joint Commission ) 主席國身份歡迎英國加入。
2. 英國 - 越南自由貿易協定 ( **Vietnam-U.K. Free Trade Agreement -UKVFTA** )：越南在繼與歐盟簽訂自由貿易協定後又於 2020 年 12 月 29 日與英國簽訂自由貿易協定，並在 12 月 31 日生效。依該協定，英國在 6 年內免除 99.7% 稅項的關稅，相當於越南出口額之 99.7%。(部分產品係 TRQ 方式免稅)。依據越南海關統計，儘管受到疫情影響，協定生效後雙方貿易大幅成長。2021 年 1 月越南出口銷英較上年同期成長 84.6%，達 5.98 億美元。英國出口銷越南亦成長 34.3%，達 59.3 百萬美元。顯示越南以簽訂自由貿易協定強化競爭力，開展國際市場的決心與成效。
3. 英國 - 澳洲夥伴協定 ( **the UK-Australia Free trade agreement** ) ( 註八十一 )：英國與澳洲從 2020 年 6 月啟動第一回合的諮商，已完成大部分

註八十一：[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/901886/uk-strategy-australia-free-trade-agreement.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901886/uk-strategy-australia-free-trade-agreement.pdf)

的諮商，如果能夠順利解決英方顧慮的澳洲農產品構成英國競爭不利及食品標準的問題，包括基因產品及賀爾蒙牛羊肉等，預計在本年 6 應可簽署（註八十二），將是英國脫歐後簽署的第一個自由貿易協定，在長期可提升英國 GDP 5 億英鎊。英國談判的目標 旨在打開亞太市場，並加速加入 CPTPP 的進程。協定的內容包括貨品貿易市場准入、通關便捷化、TBT、SPS、監理合作、服務貿易、電信、投資、IPR、政府採購、反腐、永續、發展、國營企業、中小企業等。（註八十三）

4. 英國與歐洲經濟區國家間的自由貿易協定 ( EEA EFTA States–UK Free trade agreement ) ( 註八十四 )：EFTA (European Free Trade Association)係 1960 年依 EFTA Convention ( 註八十五 ) 成立的自由貿易協定，由於原先的成員國相繼加入歐盟，目前的成員只剩挪威、冰島、列支敦士登及瑞士。EFTA 與 EU 原本要簽訂設立歐洲經濟區(European Economic Space)的協定，但 1992 年因為瑞士公投未過，所以 1994 年只由挪威、冰島、列支敦士登與歐盟簽訂歐洲經濟區協定(European Economic Space Convention) ( 註八十六 )。EEA 因此成為歐盟包括金融服務業在內的單一市場 ( Single Market ) 一部分，但是不屬於歐盟關稅聯盟的一員。

英國在 2020 年 1 月 31 日脫歐，1 月 28 日英國與 EEA 3 國簽訂分手協定 ( 註八十七 ) ( EEA EFTA Separation Agreement )，其內容大體比照英國脫歐協定(Withdraw Agreement)。2020 年 12 月簽訂貿易展期協定(Trade

---

註八十二：<https://www.bbc.com/news/business-56867752>

註八十三：<https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/australia-uk-fta-negotiating-aims-and-approach.pdf>

註八十四：<https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/free-trade-relations/UK/EEA-EFTA-UK-FTA-text-compilation-4-June-2021.pdf>

註八十五：<https://www.efta.int/Legal-Text/EFTA-Convention-1152>

註八十六：<https://www.efta.int/eea/eea-agreement>

註八十七：<https://www.gov.uk/government/publications/eea-efta-separation-agreement-and-explainer>

Continuity Agreement)，界定在過渡期間（註八十八）維持彼此間過去貿易關係，同時並就建立未來彼此間全面關係進行談判，談判的領域包括自由貿易協定、社會安全協同、內部安全、人員移動、交通、教育、研究、司法互助及能源（電網互聯）。英國談判係由外交部（FCO）主導，但是自由貿易協定部分則由國際貿易部負責。

2021 年 6 月 4 日英國與挪威、冰島和列支敦士登宣布簽訂自由貿易協定（FREE TRADE AGREEMENT BETWEEN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND AND ICELAND, THE PRINCIPALITY OF LIECHTENSTEIN AND THE KINGDOM OF NORWAY）。其主要內容包括貨品及服務業貿易與投資、數位貿易、資本流動、政府採購、智慧財產、競爭、補貼、通關便捷化、中小企業、良好法規實務與監管合作、專業資格承認、貿易與永續發展、法律及其他水平議題、爭端解決等。（註八十九）其中比較引入注意的是有關貨品貿易部分，維持所有工業產品貿易免稅待遇，對雙方最重視的海產鮭魚則免除關稅或採用關稅配額（TRQ），針對敏感農產品也採關稅配額管控，並決定每 5 年檢討。

至於同屬 EFTA 的瑞士，如前所述英國已與瑞簽訂展期協定（註九十），延續脫歐前的經貿關係。

### （三）相互承認協定（Mutual recognition agreements）

在相互承認協定下（mutual recognition agreement - MRA），締約方相互承認彼此間的符合性評估（conformity assessments）程序，包括直接或間接用以判定產品是否符合技術性法規（technical regulations）或標準（standards）相

---

註八十八：Article 126 of the Withdrawal Agreement between the EU and the UK provides for a transition period until 31 December 2020 whereby the UK will continue to be treated as an EEA State.

註八十九：<https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/free-trade-relations/UK/EEA-EFTA-UK-FTA-Section-summaries-4-June-2021.pdf>

註九十：<https://www.gov.uk/government/collections/uk-switzerland-trade-agreement>

關之任何程序。包括取樣(sampling)、試驗 (testing)及檢驗(inspection)；評估(evaluation)、證明(verification)或及符合性保證(assurance of conformity)；登記(registration)、認證 (accreditation)及認可(approval)與發證( certification)以及前述各項之綜合。相互承認協議之規範請詳 WTO 技術性障礙協定 6.3 條 ( WTO/TBT Article 6.3 )。

歐盟與美國、加拿大、紐澳、日本、以色列、瑞士早已簽署之相互承認協議。英國目前亦與澳洲、紐西蘭、美國、以色列、瑞士及日本簽有相互承認協定。

1. 英國-澳洲相互承認協定Australia : ( 註九十一 )

涵蓋範圍：汽車產品、電磁相容 ( EMC )、低電壓設備、機械、醫療器材、壓力設備、電信終端設備、優良藥品製造標準 ( GMP )。

2. 英國-紐西蘭相互承認協定New Zealand : ( 註九十二 )

涵蓋範圍：電磁相容 ( EMC )、低電壓設備、機械、醫療器材、壓力設備、電信終端設備、優良藥品製造標準 ( GMP )。

3. 英國-美國相互承認協定United States of America ( 註九十三 )

涵蓋範圍：電磁相容 ( EMC )、電信設備、優良藥品製造標準 ( GMP )。  
此外英美並針對航海設備另有相互承認協議。

4. 英國與瑞士(UK trade agreement with Switzerland) ( 註九十四 )、以色列 (UK's trade agreement with Israel)( 註九十五 )、及日本(The UK-Japan CEPA) ( 註九十六 )

所簽訂的自由貿易協定中亦訂有相互承認 ( MRA ) 專章。基本上，係將原

---

註九十一： <https://www.gov.uk/guidance/uk-australia-mutual-recognition-agreement>

註九十二： <https://www.gov.uk/guidance/uk-new-zealand-mutual-recognition-agreement>

註九十三： <https://www.gov.uk/guidance/uk-usa-mutual-recognition-agreement>

註九十四： <https://www.gov.uk/government/collections/uk-switzerland-trade-agreement>

註九十五： <https://www.gov.uk/government/collections/uk-israel-trade-and-partnership-agreement>

註九十六： <https://www.gov.uk/government/collections/uk-japan-comprehensive-economic-partnership-agreement>

歐盟與以色列及日本的 MRA 納入在英國與該等國家自貿協定之中。

#### (四) 英國與其他國家簽訂自由貿易協定的可能性

英國雖然已與主要貿易集團如加勒比海的Cariforum、非洲的南部非洲關稅聯盟 SACUM(Botswana, Eswatini, Lesotho, Namibia, South Africa, Mozambique) 與 ESA (Mauritius, Seychelles, Zimbabwe) · 但是貿易額均不高，而且只是延續以往的貿易關係，並無新意。就超級大型的區域貿易協定看，則以 CPTPP 及去年 11 月簽署完成的 RCEP 較為重要。而由俄羅斯為首的歐亞經濟盟 ( Eurasian Economic Union ) ( 註九十七 ) 在能源供應上對英亦具重要性。

至於英國是否可藉由重新加入歐洲自由貿易協定 EFTA，並依據 EEA 協定加入 EEA? ( 註九十八 ) 依據 EFTA 協定第 56 條 ( 註九十九 )，任何國家只要 EFTA 理事會通過即可加入 EFTA，另外依據 EEA 協定 128 條，任何 EFTA 會員均可申請加入 EEA。由於 EEA 許多規定都是採用歐盟規章，英國加入 EEA 必須符合 EEA 有關人員、貨品、勞務、資金等流動，以及監管、符合性與相當性(equivalence)的規定，與英脫歐要完全收回自主權的宗旨不符，所以英國已明確表明在現階段不擬加入 EFTA。( 註一百 )

美國及中國是世界上最大的二大市場，而東協與印度近來逐漸形成中國外的製造生產鏈體系與供應鏈，深具發展潛力。而東協 2019 的 GDP 達到 US\$9.34 trillion，其中 1.35 億為中產階級人口，未來 10 年更可能成長一倍，是成長中的市場。但過去英國在亞太地區著墨不深，預計英國在脫歐後，

---

註九十七：[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/kaz\\_e/WTACCKAZ85\\_LEG\\_1.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/kaz_e/WTACCKAZ85_LEG_1.pdf)

註九十八：<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldecom/72/7206.htm>

註九十九：Article 56 of the EFTA Convention, “any State may accede to the Convention provided that the EFTA Council decides to approve its accession, on such terms and conditions as may be set out in that decision.”

註一百：<https://www.efta.int/About-EFTA/Frequently-asked-questions-EFTA-EEA-EFTA-membership-and-Brexit-328676>

免除了歐盟的繁文縟節制約，將更有利尋找締約夥伴，特別是在亞太地區更為積極。

英國國際貿易部長特拉斯(Liz Truss) 在 2021 年 3 月接受英國金融時報專訪時說(註一百零一)，她希望英國能在未來「幾個月而不是幾年」內與《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP)的 11 國先達成貿易協議，然後加入 CPTPP。而印度是「未來很可能簽署貿易協議的對象」。將於英國首相約翰遜(Boris Johnson) 訪問印度時並提出討論。儘管美國總統拜登 (Joe Biden) 已明確表示貿易協議並非優先事項，她也沒有放棄與美國達成貿易協議的希望。她雖譴責中國在新疆「駭人聽聞」的行為，但認為此與英國外交政策致力於尋求與北京建立「深入」的貿易和投資關係的事實，並無矛盾之處。表達出英國欲將經濟貿易與人權民主分離，亟於尋求歐盟外市場的務實態度。

本年 3 月 16 日英國發佈《安全、防衛、發展及外交政策綜合評估》(Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy )(註一百零二)釐定了英國未來 10 年在全球的角色，以及到 2025 年的具體行動方案。該評估報告指出：「英國認為印太地區是世界經濟成長的動力，具有全球 40% 的 GDP，區內有高速成長的經濟體及全球重要的貿易協定，在數位與科技創新及標準、永續及綠能技術等方面都佔據領導地位，符合英國尋求投資與韌性供應鏈的目標。印太地區占英國貿易總額的 17.5%，在英國內直接投資 (Inward FDI) 的 10%。所以希望透過與該地區對話與簽訂貿易協定來深化科技、資訊等之夥伴關係。英國可作為該地區的開放、自由的貿易夥伴，並以其深厚的專業知識和參與國際和平與安全問題為基礎，以可靠和誠信的方式開展業務。」

所以英國已將印太設定為英國在脫歐後未來對外關係及簽訂經貿協定

---

註一百零一：Financial Times, by George Parker, “UK calls for world to ‘get tough’ with China as part of global trade shake-up”, 31 March 2021.

註一百零二：<https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

的重點地區，並定位脫歐後英國的角色是「全球英國」( Global Britain )( 註一百零三 )，在本年英國作為七國集團(G-7)會議的主席國 ( Presidency of the G7 group of nations )，除了依往例邀請 G7 國家及歐盟參加外，也邀請澳大利亞、印度、南韓，即其構想組織理念相近國家共同組成民主十國(D-10)的成員。加上 非洲代表的南非，以及東協輪值主席的汶萊與會。顯示出英國有意與印太「四方安全對話」( QUAD ) 以及東協加強合作的意圖。

本文將就英國發展印太市場的具體作為及政策動態，分述探討如下：

### 1. 加入 CPTPP

英國在今年 2 月 1 日已正式向 CPTPP 提出加入申請，6 月 2 日 CPTPP 接受英國的申請案並啟動英國加入該協定的諮商談判( 註一百零四 )。英國加入 CPTPP 預期必須全面完全接受 CPTPP 的高水準規範 (as a rule-taker in the CPTPP rather than a rule-maker)，談判啟動後 CPTPP 將組成工作小組 (working group) 審查英國現行的經貿體制與 CPTPP 規則是否相容，同時亦必須就市場進入 ( market access ) 與各成員國個別完成雙邊諮商，包括貨品及服務業的諮商。預計英國實際加入，將需要近 1 年時間。英國目前已與加拿大、墨西哥、智利及秘魯就延續脫歐前優惠貿易關係，簽有延續協定 ( Roll-over Agreement )，未來必須依照 CPTPP 的原則與該等國家洽簽升級版的貿易協定。英國除已與日本及越南分別在去年 10 月及 12 月簽署了英國-日本全面經濟夥伴協定 ( the UK-Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement ) 及英國-越南自由貿易協定 ( Vietnam-U.K. Free Trade Agreement -UKVFTA) 外，英國下一步並擬與澳洲及紐西蘭洽簽經濟夥伴協定，以及必

---

註一百零三：<https://globalbritain.co.uk/>

註一百零四：<https://www.gov.uk/government/news/uk-welcomes-cptpp-nations-invitation-to-begin-accession>

CPTPP 主席國日本經濟大臣西村康稔周三 (2 日) 表示，《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定 (CPTPP)》的成員國，已正式同意允許英國開始加入這一協定的談判進程



須與馬來西亞及汶萊諮商。以英國市場開放程度來看，接受 CPTPP 規範及達成高度市場開放承諾，應無困難。

英國加入 CPTPP 著重在 4 個主要議題：數位貿易、貨品關稅（威士忌、車輛及其零組件）、原產地累計（著重在車輛）、服務業（電信、商務人士居留及簽證）。

CPTPP 取消了其成員之間 95%的關稅，目前成員國包括了日本、加拿大、澳洲、越南、紐西蘭、新加坡、墨西哥、秘魯、汶萊、智利和馬來西亞，合計達 5 億人口的市場，占全球 GDP 逾 13%，若英國成功加入，將進一步提高到 16%。如英國加入 CPTPP，對 CPTPP 則有 3 項重大意義：（1）英國是將是首個非創始會員國加入 CPTPP，加入後將成為日本以外 CPTPP 的第二大經濟體，對 CPTPP 的擴大有正面鼓勵效用。（2）CPTPP 將走出亞太區域，打入歐洲，成為全球化的區域集團。（3）對 CPTPP 的貿易規則擴大採用，在美國退出 TPP 後，英國雖不能取代美國，但是 CPTPP 市場及規範施用的擴大，有利塑造全球貿易規則，對推動全球貿易自由化亦有正面效果。

就英國言，加入 CPTPP 可能是英國脫歐後走入亞太，擴大商機的重大策略成就。除了馬來西亞及汶萊以外，其他的 CPTPP 成員國都已與英國簽訂脫歐的 Roll-Over Agreement 或其他 FTA，擴大的邊際雖然效果不大，但是 CPTPP 的單一及累計的原產地規則（如：英國汽車產業用的日本及其他 CPTPP 成員國的零組件將累計為 CPTPP 的原產地），以及數位貿易及資訊流動部分還是有前瞻性。

但是與鄰近經貿制度統一的歐洲市場相較，進入距離較遠且分散、法制各異的 CPTPP 市場，對英出口商來說還是要較為不便。CPTPP 在 2019 年只佔英國出口的 8.4%，只與英國出口至德國的占比相當。英國加入 CPTPP 雖然有利英國打入亞太市場，但是卻還是無法取代歐盟的地位。

## 2. 英國與澳洲自由貿易協定

英國與澳洲從 2020 年 6 月啟動第一回合的諮商，4 月 23 日雙方已完成

大部分的諮商，本年 6 月 15 日在澳洲總理 Scott Morrison 應邀參加 G7 期間雙方宣布原則達成協議（註一百零五），這將是英國脫歐後簽署的第一個自由貿易協定。由目前資訊看，協定大幅度比照 CPTPP 的內容，所以英國與澳洲簽署自由貿易協定應可加速英國加入 CPTPP 的進程。

協定中引人注目的是，英國關切的澳洲農產品不公平競爭措施、食品標準與食品安全及環境等問題。協議分 15 年給予澳洲牛羊肉進口免關稅、免配額待遇（10 年內逐年增加 TRQ 額度，10 年後在 5 年內如進口超過該額度則仍課徵關稅），以及英國拒絕採用賀爾蒙牛肉。這對其他如南非、巴西，特別是美國擬銷肉品及其他農產品的國家，未來簽訂 FTA 協定可能構成範例。肉品是澳洲重要出口利益，雖然澳洲牛肉出口到英國目前只佔澳洲牛肉總出口的 0.15%，但是澳洲出口商估計，英澳 FTA 簽訂後可望增加 10 倍。而澳洲羊肉出口銷英已達 4600 萬英鎊，約為英國消費量的 14%。（註一百零六）免關稅及配額肯定會對英國農業造成若干打擊，並增加蘇格蘭、威爾斯對英政府的不滿。

2019-20 年，英國與澳洲間的雙方貨品及服務業貿易總額約為 200 億英鎊，英國是澳洲第 9 大貿易夥伴。據英國國際貿易部估計在未來 15 年可望提升英國 GDP 5 億英鎊，或提升 GDP 0.025%，收效似乎有限。

### 3. 英國與美國貿易協定的可能性

英國與美國在 2020 年 5 月開啟雙邊諮商，但均無具體進展。拜登總統上任時已經明確表示未來將聚焦防疫及國內事務，不太可能與他國洽簽貿易協定，更何況本年 7 月美國貿易授權法案（US Trade Promotion Authority, TPA）到期，任何貿易協定無法採用快軌方式通過國會審查，近期內英國與美簽訂雙邊協定機會應該不大。

---

註一百零五：<https://www.bbc.com/news/business-56867752>

註一百零六：英國《衛報》the Guardian 20 May 2021 “UK-Australia Trade Deal What are the Key Issues”,

由於美國在貨品市場已相當開放，英國出口銷美並無太大困難，英國估算英美貿易協定在不同自由化情況下，在長期只能使英 GDP 成長增加 0.07-0.16%，與美國簽訂貿易協定只具象徵意義，實質收效並不大。另一方面，美國業者對進入英國敏感的健保及農產品與食品市場極有興趣，英國談判代表已明白表示不論是國內還是國外業者，全民健保 ( NHS ) 絕不可能售予民間經營。英國亦對美國基因產品及賀爾蒙肉品等，以低於歐盟標準出口農產品及食品銷英，表示憂心。

未來，在共同抗中情況下，英美貿易關係如何發展仍引人注目。尤其是美國墨西哥加拿大自由貿易協定 ( USMCA Agreement ) 第 32.10 條的所謂「毒丸」條款，規定協定一方如與非市場經濟國家簽訂自由貿易協定，另一方可在通知後 6 個月退出協定。英國在脫歐後，急欲開拓歐盟外的市場，但放眼天下，世界上最重要的市場不外美國及中國大陸。英國在未來與美諮商時如何堅持其挑選諮商締約夥伴的自主權方面，必將面臨魚與熊掌選擇的壓力，考驗英國未來在美中交往間的智慧。

#### 4. 英國與印度強化貿易夥伴 (Enhanced Trade Partnership, ETP) 與英印自由貿易協定

根據英國國際貿易部(DIT)資料，印度在 2019 年在英國的投資 ( FDI ) 達 230 億英鎊，是美國以外的第二大投資來源國，共投資了 120 投資項目，創造了 5,429 工作職缺 ( 註一百零七 )。基於歷史淵源，印度在英國營運的企業達 383 家，雇用 82,000 員工。印度的塔塔集團是英國最大的外企僱主。而截至 2020 年 9 月，英國在印度的投資額亦達 295.6 億美元，占全印外國投資

---

註一百零七：[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/899385/Department\\_for\\_International\\_Trade\\_inward\\_investment\\_results\\_2019\\_to\\_2020.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/899385/Department_for_International_Trade_inward_investment_results_2019_to_2020.pdf)  
[https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/india-moves-up-a-rank-to-become-second-largest-source-of-fdi-for-uk/articleshow/76897637.cms?utm\\_source=contentofinterest&utm\\_medium=text&utm\\_campaign=cppst](https://economictimes.indiatimes.com/news/international/business/india-moves-up-a-rank-to-become-second-largest-source-of-fdi-for-uk/articleshow/76897637.cms?utm_source=contentofinterest&utm_medium=text&utm_campaign=cppst)

的 6%。在新冠疫情發生前，雙邊貿易增長了 11%，在 2019 年至 2020 年之間，達到 154.8 億美元。

英國首相約翰遜個人與印度關係密切，他的前妻惠樂(Marina Wheeler)的母親是印度人，內閣中包括財相蘇納克(Rishi Sunak, Chancellor of Exchequer)，內政大臣巴特(Priti Patel, home secretary)及 COP 26 主席薩曼 Alok Sharma 都是印度人。(蘇納克的岳父 NR Narayana Murthy 是印度知名公司 Infosys 共同創辦人 co-founder)。約翰遜在脫歐後即設定印度為其第一個出訪的國家，希望促成英國與印度達成簽署自由貿易協定的目標。這對於英國布局亞太，以及印度進軍歐洲都仍具重要意義。

印度是世界第 9 大經濟體，但製造業僅佔 GDP 的 16%，服務業則佔近 52%。印度製造業只佔全球製造業產值的 2%，僅為中國大陸的十分之一。印度在 2004 至 2014 辛格擔任總理的十年任內，共簽署了 11 個 FTA，但是簽訂後並沒有帶給印度太多實益，反而造成印度與這些國家的貿易逆差加劇。在 RCEP 15 成員國中，13 個都已與印度簽有自由貿易協定，加入 RCEP 在印度競爭力提高前應非選項。但是印度並未放棄與其他國家簽訂 FTA，只是必須謹慎挑選對像，一方面希望能藉以開拓國外市場，不致影響其進口替代及建立自主國內產業的政策，也不希望因簽訂 FTA 對其敏感產業造成重大損害。鑒於歐洲農業及製造業不致造成對印度產業的威脅，印度專業服務業又有機會在英國打開市場。所以印度也把歐盟（註一百零八）及英國鎖定作為主要簽訂 FTA 的目標，並希望藉此打開歐洲市場。

英國國際貿易部長特拉斯 (Liz Truss) 在本年 2 月訪印時雙方發表共同

---

註一百零八：[https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33856/IndiaEU\\_Leaders\\_Meeting](https://mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/33856/IndiaEU_Leaders_Meeting)

<https://timesofindia.indiatimes.com/business/india-business/india-eu-to-resume-free-trade-pact-talks-after-8-years/articleshow/82482430.cms?from=mdr>

莫迪原計劃在 5 月 8 日赴葡萄牙與歐盟舉行峰會，現在因為疫情改以線上視訊方式與會，在會議中宣布重新啟動已停止 8 年的歐印 FTA 諮商及投資保護協定談判。

聲明(註一百零九)重申雙方在 2020 年 7 月在印英經貿聯席會(India-UK Joint Economic and Trade Committee, JETCO)有關深化雙方經貿夥伴關係協議(Enhanced Trade Partnership, ETP)·以期達到在一年內簽訂全面自由貿易協定的目標。雙方原擬於本年四月底英國首相約翰遜訪印時正式啟動 FTA 的談判(註一百一十)·後因疫情改於五月 4 日以視訊方式對話·宣誓提升雙方關係成為全面策略夥伴(Comprehensive Strategic Partnership)(註一百一十一)·並發布兩國直至 2030 的雙邊關係路徑規劃(Roadmap 2030 for India-UK future relations)(註一百一十二)以提升雙方的貿易投資與科技合作(re-energised trade, investment and technological collaboration)。預計在年底啟動 FTA 前期協定的談判範圍界定、諮商與國內程序等工作(undertake respective scoping, consultations and domestic processes, with consideration of the opportunity arising from an Interim Agreement, to achieve the early gains of the ETP.)(註一百一十三)並在 2022 年 3 月簽署執行部分頭期款的協議(Interim Trade Agreement to deliver early gains)。內容包括將農業、健康照護、教育、法律服務、海運、社會安全等議題(agriculture, healthcare, education, legal services, seafarers, marine, healthcare and social security.)。印度總理莫迪

---

註一百零九：<https://www.gov.uk/government/news/joint-uk-india-statement-on-enhanced-trade-partnership-progress>

註一百一十：<https://www.businesstoday.in/current/economy-politics/breaking-news-uk-pm-boris-johnson-not-to-visit-india-amid-covid-spike/story/436990.html>

註一百一十一：<https://www.gov.uk/government/publications/india-uk-virtual-summit-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership/joint-statement-on-india-uk-virtual-summit-4-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership>

註一百一十二：<https://www.gov.uk/government/publications/india-uk-virtual-summit-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership/joint-statement-on-india-uk-virtual-summit-4-may-2021-roadmap-2030-for-a-comprehensive-strategic-partnership>

註一百一十三：<https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/33838/Roadmap+2030+for+IndiaUK+future+relations+launched+during+IndiaUK+Virtual+Summit+4+May+2021>

已經接受約翰遜邀請於本年 6 月 G7 期間同時前往英國 Cornwall 參訪，可能也是推動雙方進一步諮商的另一契機。(惟嗣因印度新冠肺炎疫情轉趨嚴重，莫迪總理爰決定取消 6 月訪英。)

英印 FTA 有利印度開拓服務業貿易，為專業人士及印度留學生在英工作就業創造條件，而印度的軟體業發達有利強化兩國在網路安全及金融科技方面的合作。此外，印度有全球藥房之稱，是全球重要的原料藥生產國，兩國可在製藥及國防工業方面進行合作。此外，雙方在石化、食品等領域也有合作機會。在英國脫歐後，印度紡織成衣業者必須依 MFN 稅率進口，而孟加拉等 LDC 等國家則享受優惠關稅，英印協定如能達成，或能納入頭期款，則有利於改善此類不利的競爭影響。

英國著重在打開印度汽車(125%關稅)、威士忌(150%關稅)等的市場准入。但是英國對於印度重視的第四類服務及自然人移動的市場開放則多有顧忌。印度也對改善威士忌市場進入興趣不大。(註一百一十四)由於印度過去一向是以「進口替代」為其經濟發展的主軸政策，以其廣大市場來爭取外人投資。但外資在印並未受到平等待遇，造成許多投資糾紛。所以雙方如要簽訂 FTA，如何符合 WTO 中 GATT XXIV 的「大部分貿易」(substantially all trade)規定，以及如何解決目前投資有關的爭端可能是一大挑戰。基於印度國內的保護主義及過去印度與歐盟(印度與歐盟的談判在 2013 年起就停滯不前)、澳洲、紐西蘭等 FTA 談判觸礁的經驗，一般貿易人士都對與印度談判 FTA 持保留態度，但是在疫情與中美貿易戰後，全球追求韌性供應鏈及減少對中國大陸的依靠，已使印度地位改變，可能影響西方國家對印度的態度。

印度在英國的貿易比重事實上是呈現下降趨勢，英國自印度進口的貨品貿易及服務業貿易占英國進口總額的比例由 2000 年的 6% 及 11%，降到去

---

註一百一十四：Financial Times, George Parker and Nic Fildes in London and Stephanie Findlay in New Delhi APRIL 16 2021 “UK makes cars and whisky key targets in push for India trade deal”

<https://www.ft.com/content/b14abd2b-900a-44f4-ba1a-825d38c9b6b8>

年的 1.3%及 2.1%。英印 2020 年的貿易總額為 183 億英鎊。印度是否會成為英國未來的重點市場有待考驗。

## 5. 英國與東協間簽訂自由貿易協定的可能性

東協是具有發展潛力的大市場，英國與東協雙邊貿易在 2019 年達到 350 億美元。雖然英國沒有提到加入 RCEP 的計劃，英國在脫歐後也將東協列為簽訂經濟夥伴協定的優先考慮對象。

由於東協各國經濟產業情況不同、文化背景迥異，成員國經濟發展階段涵蓋 LDC、開發中國家及已開發國家，需求各異，與東協整體洽簽自由貿易協定必須考慮各國不同狀況，造成談判十分艱辛困難。過去歐盟與東協洽談 FTA，從 2007 年開始，談到 2009 年就談不下去。此後歐盟放棄與東協的整體諮商，改以與個別東協成員諮商方式洽談 FTA。英國要與東協整體簽訂貿易協定要從零開始，也頗為不易。估計，英國也會採此策略，與個別東協成員透過雙方經濟貿易聯席會(Joint Economic and Trade Committee - JETCO)的討論來推動促進貿易。目前英國已與東協的新加坡及越南簽訂自由貿易協定，也正與泰國及印尼就簽訂貿易協定可能性進行共同貿易審查(joint trade reviews)，並與馬來西亞設立聯合委員會就貿易政策及市場准入等進行檢視。

過去英國一直以歐盟成員的身份成為東協的對話夥伴，英國希望在脫歐後能繼續保持該對話夥伴地位，故於 2020 年 6 月單獨申請成為東協對話夥伴以能就各項政策問題加強彼此的實際合作。

由於印尼及馬來西亞是世界最大的棕櫚油生產國，2018 年歐盟曾因該二國為種植棕櫚砍伐破壞森林，故抵制使用棕櫚製的生質燃料，引起彼此關係緊張，印馬二國並在 WTO 提出爭端控訴。今年英國是 COP-26 的主辦國，英國也刻正研擬法案限制英國公司採購非法砍伐森林的供應鏈產品。是否因之影響英國成為東協的對話夥伴則有待觀察。

## 6. 英國與中國大陸簽訂自由貿易協定的可能性

中國大陸是英國在歐盟以外的第二大貿易夥伴（美國以外），雙方經貿關係密切，根據英國國家統計局（ONS）的數據，去年，中國是英國的第六大出口市場，價值 307 億英鎊。2020 年第二季度，英國從中國進口商品總值達到 110 億英鎊（約合 996 億元人民幣），佔英國整體進口商品的 13.4%，中國已經成為英國的最大進口商品來源國。

依據大陸商務部資料（註一百一十五），中英經貿合作近年不斷深化，自 2016 年脫歐公投以來，中英貨物貿易一直保持穩定增長，2016-2018 年的雙邊貨物貿易額分別為 743 億美元、790 億美元和 804 億美元。2019 年，中英兩國貨物貿易額為 863 億美元，同比增長 7.3%，英國成為中國在歐洲內第三大貨物貿易夥伴。截至 2019 年底，中國對英國直接投資存量超過 200 億美元，英國已成為中資企業海外投資的主要目的地之一。目前，已有 500 多家中資企業到英國投資興業，投資項目遍佈英倫三島，投資領域正從金融、貿易、能源等傳統行業向高端製造、基礎設施、文化創意、資訊科技等領域延伸，兩國經貿合作正朝著深度化、多元化、精細化方向發展。但是迄今中國大陸尚未將英國納入簽訂自由貿易區的方案中。（註一百一十六）

在基礎建設方面，中國通用核電集團為英格蘭西南部的薩默塞特郡（Somerset）建設欣克利角核電站（Hinkley Point）提供了部分融資。中國的國有主權財富基金中國投資公司（CIC）擁有泰晤士水務（Thames Water）8.7%的股份，以及倫敦希思羅機場（Heathrow Airport）公司 10%的股份。在併購方面，中國敬業集團併購英國鋼鐵公司，中國汽車製造商吉利（Geely）併購倫敦黑色計程車製造商 LTI。2017 年，中國收購英國芯片製造商 Imagination Technologies，更是引發各界關注。表示中國開始對英國高科技

---

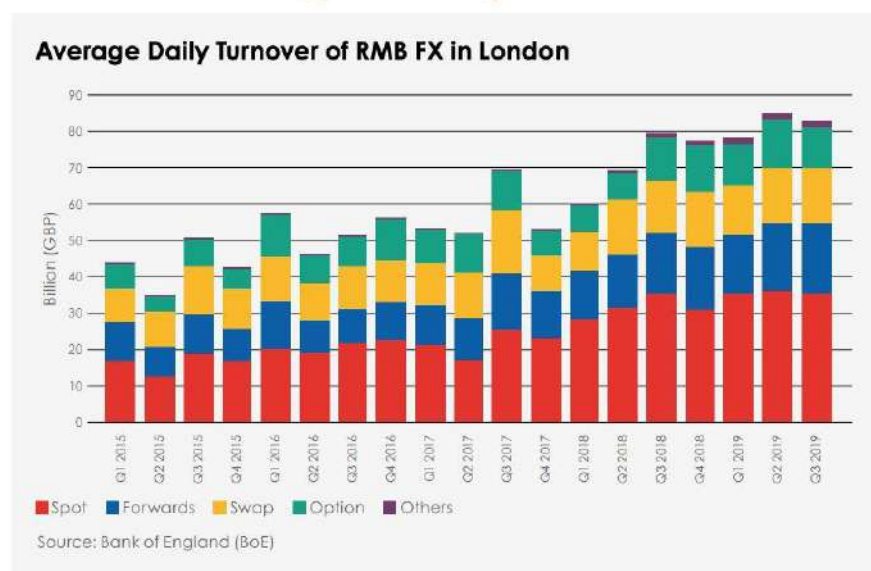
註一百一十五：<http://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/yingguo.pdf>

註一百一十六：詳大陸商務部中國自由貿易區服務網資料<http://fta.mofcom.gov.cn/index.shtml>  
<https://finance.sina.com.cn/money/forex/forexroll/2019-11-14/doc-iihnzhfy9088963.shtml?source=cj&dv=1>



公司尋求聯繫。另一方面，中國擁有 14 億人口，人民的可支配收入迅速增長也吸引英國企業在華投資經營能源、汽車生產、製藥和金融服務等業務。在金融方面，2014 年 3 月中英簽訂人民幣交易清算協議，2019 年前 11 個月，中英跨境人民幣業務結算量再創新高，達 5893 億元人民幣。現在倫敦已是香港、台灣外，最大的境外人民幣中心（註一百一十七）。

### London RMB Foreign Exchange Market



中英兩國稟賦資源不同、經濟優勢互補，雙方經貿關係十分密切，應具簽訂夥伴協定進行更深度合作的條件。由於大陸的關稅水準較英國高，汽車是英國銷中最大的產品項目(佔銷中之 35.2%)，其稅率高達 25%，雙方簽訂自由貿易協定自然對英出口有利。在中國大陸最近與歐盟簽訂雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaty) (註一百一十八) 加速對歐盟投資等之市場開

註一百一十七：<https://finance.sina.com.cn/money/forex/forexroll/2019-11-14/doc-iihnzhfy9088963.shtml?source=cj&dv=1>

[https://www.theglobalcity.uk/PositiveWebsite/media/Research-reports/CITY-Offshore-RMB-Report-January-2020-Accessible\\_1.pdf](https://www.theglobalcity.uk/PositiveWebsite/media/Research-reports/CITY-Offshore-RMB-Report-January-2020-Accessible_1.pdf)

註一百一十八：<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115>

放，造成英商高度的關注，英國中國總商會在其 2020 年年度報告 ( Position Paper 2020 on British Businesses in China ) 中亦強烈建議雙方簽訂自由貿易協定 ( 註一百一十九 ) 以免瞠乎其後。

在前述英國提出的《安全、防衛、發展及外交政策綜合評估》(Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy) 報告中提到「作為開放貿易的國家英國必須與中國密切接觸並對中國貿易投資保持開放，但也須保護自身免於受到不利其繁榮及安全措施之影響」。( 註一百二十 ) 「中英均可由雙邊貿易投資受益，但中國也對英國經濟安全構成源自國家的最大威脅」( 註一百二十一 )，必須在符合英國價值及利益前提下與中國共事，但也肯定須與中國建立「強而正面的經濟關係」(a stronger and positive economic relationship)，並共同應對氣候變遷。

英國與中國大陸的經貿關係受到魚與熊掌，難以取捨的問題，一方面英國希望保有中國這個廣大市場，但另一方面又要兼顧到經濟安全與美國及國內民主人權人士的態度，所以左右為難。英國最近在香港、新疆等人權問題上頻頻出聲，尤其英國受到美國的牽制，對採用華為 5G 設備上給予限制。然後又提出籌組民主十國 ( D10 ) 以對抗中國 ( 註一百二十二 ) 的主張，給人極度親美的印象。去年香港國安法通過以後，英國政府宣布為持有英國海外護照 BNO 的香港民眾提供居英權申請，被北京指為干涉內政，兩國外交關係因此更加惡化。在國內，主張民主人權的國會議員也曾提出《貿易法

---

註一百一十九：[https://news.cgtn.com/news/2020-06-09/British-Chamber-calls-for-China-UK-free-trade-deal-RbhRQ8CrJu/share\\_amp.html](https://news.cgtn.com/news/2020-06-09/British-Chamber-calls-for-China-UK-free-trade-deal-RbhRQ8CrJu/share_amp.html)

註一百二十：“Open, trading economies like the UK will need to engage with China and remain open to Chinese trade and investment, but they must also protect themselves against practices that have an adverse effect on prosperity and security,”

註一百二十一：“China and the UK both benefit from bilateral trade and investment, but China also presents the biggest state-based threat to the UK’s economic security.”

註一百二十二：<https://www.thenewslens.com/article/146112>

2019-2021 修正法案》( 註一百二十三 ) ( Trade Bill 2019-21 Amendment )，此修正法案針對中國進行，希望為法院獲得一種額外權利，即如果法庭判決與英國進行貿易的國家違反人權，法官可以阻止政府與該國的貿易行為，雖然英國下院已否決該法案，但是保守黨內的反對聲浪仍大。

過去中英高層間一向存有年度的經濟財金對話及中英經濟貿易聯席會 ( JETCO ) 機制，從 2009 起雙方曾舉行過 10 次的經濟財金對話，也因中英關係惡化而中斷。惟近日首相一改過去對中國強硬態度，在今年二月慶祝中國農曆新年與中國大陸企業舉行的圓桌會議上自稱是「狂熱親中派」( 註一百二十四 )「在偶而政治困難下」亟願改善關係( “fervently Sinophile” and determined to improve ties “whatever the occasional political difficulties”)。他並且表示，希望重啟因香港問題而暫停的中英年度財金對話和中英經濟貿易聯席會的討論( 註一百二十五)。且並透露，他願意與中國簽署新的投資和市場准入協議。但英政府則表示，到目前為止雙方重啟中英年度經濟財金對話和中英貿易和經濟聯席會 ( JETCO ) 的日期「尚未確定」。英國《衛報》認為，目前英國反聲浪仍高漲，首相在圓桌會議上自稱「狂熱親中派」，可能會激怒英國保守黨議員。

但是英國與中國大陸簽訂自由貿易協定還有一項困難，即是如何解決如也要與美國諮商簽訂自由貿易協定可能遭遇到的「毒丸」條款問題 ( 註一百二十六 )，目前看來，這些問題都涉及英美中之間的政治問題，均不是短

---

註一百二十三：<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9107/>

註一百二十四：<https://www.chinatimes.com/amp/realtimenews/20210222004749-260409>

註一百二十五：<https://www.theguardian.com/politics/2021/feb/21/boris-johnsons>

-warm-words-on-china-likely-to-infuriate-backbenchers

註一百二十六：「毒丸」(poison pill)——美國商務部長羅斯用這個詞形容美墨加貿易協定 (USMCA) 中的 32.10 條款。該條款規定，協議中的任何一成員國與「非市場經濟國家」達成自由貿易協議，則其它成員國可以在六個月後退出並建立其自己的雙邊貿易協定。由於中國一直未獲得國際社會承認其「市場經濟國家」地位，這意味著如果加拿大和墨西哥想和中國達成自貿協定，就要承擔與美國自貿協定破裂的風險。

期容易解決的。(註一百二十七)

#### 7. 英國與我國簽訂自由貿易協定的可能性

依據我國海關統計，英國是我在歐洲第三大貿易夥伴，2020 年出口額為 3,344 百萬美元，進口額為 1,900 百萬美元。另依據英國貿易統計，台灣是英國的第 36 進口國及第 41 出口市場（詳下表）。(註一百二十八)

---

註一百二十七：<https://www.bilaterals.org/?-china-eu->

註一百二十八：<https://www.uktradeinfo.com/trade-data/>

單位：百萬英鎊

| 年度   | 英國進口  | 英國出口  |
|------|-------|-------|
| 2018 | 3,456 | 1,312 |
| 2019 | 3,546 | 1,464 |
| 2020 | 3,161 | 1,309 |

資料來源：英國貿易統計 UK Trade Infor

根據經濟部投資審議委員會統計，截至 2020 年台商經核准前來英國投資或設立據點案件累計達 220 件，占我商對歐投資總件數約 22.34%，居我對歐投資之第 2 位，僅次於德國。在投資金額部分，累計達 32.39 億美元，占我國在歐洲總投資額約 27.80%，居我對歐投資第 2 位，次於荷蘭。不論以投資件數或投資金額做比較，英國均是我商在歐洲投資的優先選擇對象之一。使英國成為台灣在歐洲的最熱門的投資首選地點。目前已有逾 300 家英國企業在台灣設立據點，台資企業則有 180 多家進駐英國，我在英投資的電腦及資訊及機械廠商，係以設立銷售據點型態為主，且具有維修及倉儲、發貨的功能。但英國兩個大港，Southampton 及 Felixstowe（吞吐量 3,700 1000 TEU，只是歐洲第 7 大港）受限於能量並不適合作為轉口貿易的港口。轉口到歐盟的能力尤其在脫歐後，由於受到歐盟的通關程序等障礙造成成本的增加，造成我商以英作為進軍歐盟的橋頭堡的地位大受損傷。

英商赴我國投資或設立據點的案件數累計達 1,212 件，占歐商對我投資總件數約 22.33%，位居首位。在投資金額部分，累計達 106.87 億美元，占歐商對我總投資額約 17.60%，位居第 2 位，僅次於荷蘭。英商投資我國主要產業主要為專業及技術服務業、批發零售業、資訊及通訊傳播業、金融及保險業等，由於離岸風電為我國近年重要能源政策及建設，該產業已成為英商近年在台投資的項目之一。

在金融方面，金融監督管理委員會與英國金融監理總署（FSA）於 2007 年 1 月 16 日簽訂合作備忘錄，以加強雙方金融合作關係；FSA 因組織改革拆分為審慎監理總署（PRA）及金融行為監理總署（FCA），目前持續與該二

監理機關維持緊密合作關係。截至 2021 年 2 月底止，我國計有台灣銀行、彰化銀行、第一銀行、華南銀行、兆豐國際商銀等 5 家銀行在英設立分行，另永豐金證券公司於英國設有永豐金證券（歐洲）子公司。

英國金融業於台灣設有據點者，包括渣打銀行（Standard Chartered）及匯豐銀行（HSBC）均設有分行與子行，另保誠集團（Prudential）、施羅德集團（Schroders）及安本標準集團（Standard Life Aberdeen），分別設有一家保險子公司及三家投信子公司。（註一百二十九）

依據中華經濟研究院的研究，初步推估臺英 ECA 對我國經濟的可能影響，在可量化的部分估計可使我國 GDP 成長增加 0.08%，但是臺英 ECA 是全面的 FTA，其對我國的效益必將超過經濟模型可以量化的估計部分，亦可使我國化解因為未參與經濟整合所面對的負面影響。而經濟部次長陳正祺也表示，「英國是台灣重要貿易夥伴，英國脫歐後可有更多自主性，將擁有自主的對外貿易政策，不需受歐盟眾多國家共識牽制，是台英深化夥伴關係的契機。」

由於英國的 MFN 關稅稅率不高，47%的稅項均為零稅率，名目平均稅率僅為 5.7%，市場相對較為開放。所以造成雙方簽訂自由貿易協定從關稅的減免上看，效益不大。在服務業方面，我具國際競爭能力的生產性服務業集中在海運、空運、物流方面。金融業在消費金融方面，不具規模優勢，獲利多是以參加當地聯貸方式為多。資訊服務業規模也不大。

我商比較重視發展雙邊貿易的問題集中在貨品貿易有關的標準、檢驗的相互承認（MRA）、植物物種的物種保護（蝴蝶蘭）（註一百三十）、有關設

---

註一百二十九：駐英國台北代表處網站資料 <https://www.roc-taiwan.org/uk/post/51.html>

註一百三十：農業委員會與歐盟植物品種保護局（CPVO）在 108 年 4 月 26 日簽署協議相互採認蝴蝶蘭品種檢定報告。因植物品種權為「屬地主義」，歐盟為臺灣主要外銷市場之一，然申請歐盟品種權因耗時及費用高。臺歐（CPVO）雙方經簽署互相採認蝴蝶蘭品種性狀檢定報告書，取得臺灣品種權者之案件，申請歐盟蝴蝶蘭品種權時，併附我方檢定報告書，即可減少實質審查費用，且僅需提送 5 株蝴蝶蘭開花株至荷蘭 Naktuinbouw 檢定單位檢定，並大幅縮短檢定時間約 1 年，

計等的專利保護 (TRIPS 涵蓋不週之處) (註一百三十一)，以及涉及服務業方面的專業資格與證照的相互承認、金融服務有關監管的合作及相當性 (equivalency) 與等效力的承認、經濟測試 (ENT) 問題、資訊跨境流動的在地化、適當保護水平 (adequacy)，碳排放及碳交易等對我出口的限制，綠色經濟、競爭政策等議題。這些議題，如果雙方沒有 FTA，涉及監管的問題應該也可以由雙方主管單位經由監管合作方式，或依議題個別簽訂雙邊協定或 MOU 方式解決。

但是我與英國簽訂自由貿易協定最大的困難是如何擺脫中國大陸的干擾，過去中國大陸對於台灣與其他國家簽訂的任何貿易協定，有個不成文的規定，即是必須在中國大陸與該國先簽訂貿易協定，方可同意其與我諮商。這種先後關係，大陸十分注重，在紐西蘭及星加坡過去與我洽簽自由貿易協定時都有事先徵詢大陸的意見。所以我未來與英洽簽自由貿易協定還必須仍受制於美、英、中間複雜政治問題的干擾。

## 8. 小結

英國在脫歐後將目光投向印太地區，另並與美國等民主國家緊密結盟，確保安全韌性的供應鏈，我國似應善用時機，把握機遇，爭取與英國簽訂自由貿易協定，為未來台英經貿關係開拓新紀元。如有困難，可先針對我企業關切非關稅障礙、檢驗等相互認證，資質與資訊保護的適足性相互承認等議題各別推動，降低市場進入的障礙。另外亦可在綠色經濟、安全產業鏈等事項進行合作，達到互利雙贏的目標。

---

有利臺歐強化雙方育種與種苗生產的合作關係，進而帶動雙邊的花卉貿易。在英國脫歐後原先與歐盟間的協議也必須與英討論另行安排。另據防疫局告稱蝴蝶蘭銷英在檢疫方面，目前可附檢疫證輸英，尚無困難。

註一百三十一：英國脫歐後對我原先在台歐方面的貿易協議，可能必須與英重新建立適當安排，包括在歐盟註冊的智慧財產權轉移至英國等。

## 四、英國脫歐與 WTO

英國是 GATT 的原始締約國及 WTO 的原始會員國。在英國加入歐盟後，作為歐盟的成員，依歐盟共同商業政策 ( Common Commercial Policy ) ( 註一百三十二 )，其在 WTO 下有關的承諾表、減讓表等之通知義務，包括關稅、服務業、衛生檢疫 ( SPS )、非關稅障礙 ( NTB )、反傾銷及平衡稅 ( AD/CVD ) 等均由歐盟為會員代表為之。英國過去並無按 GATT 第 2 條單獨提報其個別的關稅減讓表或依 GATS 第 20 條的服務業承諾表。所以英國脫歐首先必須依 GATT II 及 GATS XX 提交關稅減讓表及服務業承諾表。英國遂於 2018 年 6 月女王簽署《脫歐協定》後，在當年 7 月向 WTO 提呈其關稅減讓表。( 註一百三十三 )

英國脫歐涉及其在脫歐前及脫歐後在 WTO 的權利與義務的變更。其中為會員所關切的可能有：(1) 關稅；(2) 農產品進口的關稅配額 ( tariff-rate quotas -“TRQs”) 與農業境內總支持 ( Aggregate Measure of Support -“AMS”)、農業特別防衛措施 ( Special Agricultural Safeguard - SSG ) (3) 政府採購 ( government procurement ) (4) 反傾銷與平衡稅 ( anti-dumping and countervailing duty -“AD/CVD”)。

### (一) 會員迄今關切情形：

在 2020 年 11 月 11 及 16 日 WTO 市場進入委員會會議中，俄羅斯及其他代表對於英國脫歐未依 GATT XXVIII 及英國關稅減讓表修改 ( Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade and the rectification and

---

註一百三十二： 歐盟運作協定 207 條 (Article 207 Treaty on the Functioning of European Union )  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:0199:EN:PDF>

註一百三十三： HM Government, RECTIFICATIONS AND MODIFICATIONS OF SCHEDULES;  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/762823/RS570-01\\_-\\_Schedule\\_XIX\\_cover\\_note.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762823/RS570-01_-_Schedule_XIX_cover_note.pdf)



modification of schedules of concessions of the United Kingdom ) 相關規定與會員充分討論修改其 TRQ 及關稅減讓表，也未對英國及歐盟主要供應國 ( the principal suppliers ) 提供補償，造成渠等市場進入機會受損，而 TRQ 太小也減損其商業價值，無法維持其互利互惠的減讓 ( maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions ) 等事項表示關切。英國代表回復英國已依規定提呈脫歐後的英國的關稅減讓表，脫歐後的新關稅制度 UK Global Tariff 將較前更為開放。( 註一百三十四 )

## (二) 關稅減讓表修改：

對於特定產品在修改減讓表後，其他會員認為其利益受損，主要供應國可依 GATT XXVIII 經過雙方諮商給予補償。而 WTO 會員國修改關稅減讓表，必須依照 WTO 規範的「認證」( Certification ) 的程序 ( 註一百三十五 )，歐盟最近經過認證的 28 國關稅減讓表 ( EU-28 )，應該是可作為補償諮商的基礎。但是如前所述，英國提出的脫歐後的關稅減讓表 UK Global Tariff，一般來說要較 EU-28 關稅較低，可能受到影響的只是少數農產品。

## (三) 政府採購及其他 WTO 複邊協定

英國在脫歐前是以歐盟成員國的身份參加 WTO 的複邊協定，但在 2020 年 12 月脫歐後，必須依該等協定規定重新申請加入。其中，最為會員國重視的是政府採購協定 ( Government Procurement Agreement - GPA ) ( 註一百三十六 )。

英國於 2017 年 10 月 11 日與歐盟共同向 WTO 提出通知，表達英國脫

---

註一百三十四：[https://www.wto.org/english/news\\_e/news20\\_e/mark\\_16nov20\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/mark_16nov20_e.htm)

註一百三十五：“Procedures for Modification and Rectification of Schedules of Tariff Concessions (“Procedures for Modification and Rectification of Schedules”), Decision of Mar. 26, 1980, L/4962, BISD 27S/25 (emphasis added)”

註一百三十六：<https://e-gpa.wto.org/>

歐並擬加入 GPA 之意願，2018 年 6 月 1 日英國正式向 GPA 委員會提出市場准入清單及相關議題草案 ( draft market access offer and Checklist of Issues ) 供締約方審視，並啟動加入 GPA 的諮商。2020 年 10 月 7 日英國獲得 WTO GPA 委員會通過加入 GPA 案。( 註一百三十七 ) 又於 12 月 2 日提交《同意加入書》 ( instrument of accession ) 及《接受書》 ( instrument of acceptance ) 完成加入修訂版《政府採購協定》 ( Government Procurement Agreement, GPA ) 的最後程序，於 2021 年 1 月 1 日正式生效。

英國駐 WTO 的大使巴瑞斯威 ( Julian Braithwaite ) 表示，英國遞交加入 GPA 的接受書意味著英國企業能夠加入價值 1.3 兆英鎊的全球政府採購市場，符合長期以來英國政府對於國內外企業提供穩定經商環境的承諾。英國也提供了 680 億英鎊的 GPA 市場准入要約，應是 GPA 締約方中第二大的。

#### (四) TRQ 及農業的 AMS

歐盟的 TRQ 制度十分複雜，在英國脫歐後如何將 TRQ 依歐盟 27 國及英國市場合理分配，也是個疑點。根據歐盟與英國於 2017 年 10 月 17 日共同函送 WTO 以供認證 ( certification ) 的英國減讓表 ( Schedule XIX-United Kingdom ) 及歐盟在 6 October 2017 年 10 月 6 日已函送歐盟 28 國減讓表 ( G/MA/TAR/RS/506 )，歐盟與英國承諾維持 EU-28 現有的依的 TRQ 市場准入，並 ( 1 ) 依 EU-27 及英國貿易實績按比率分配。( 註一百三十八 ) ( 2 ) 以 2013 至 2015 年 3 年平均進口額作為基期 ( 註一百三十九 )。但是會員對於該比率及基期是否合理？管理方式是先到先配、拍賣方式分配、依貿易商實績

---

註一百三十七：<https://www.gov.uk/government/speeches/uk-statement-to-the-wto-committee-on-government-procurement>

註一百三十八：based on trade flows under each TRQ following a common approach, inter alia to data and methodology

註一百三十九：This has been achieved by apportioning the EU-28 TRQs, in full, based on the average imports to the UK and EU27 within the quota during the representative period of 2013 to 2015.

分配？未用完配額的處理方式、配額內稅率等的合理性可能會提出質疑。

英國在脫離歐盟後，農業無法享有歐盟約 40 億歐元的境內支持，約佔英國的 14% 農業產出。英國必須與會員諮商設定出自己的 AMS，英國依據其在烏拉圭回合原先額度計算，其在 Schedule-XIX 提出的 AMS 約束上限為 5914.1 百萬歐元（註一百四十）。

#### (五) 原有歐盟反傾銷及平衡稅措施在脫歐後之之適用

如前所述，英國脫歐過渡期結束後，英國與歐盟是完全不同的市場，原有歐盟反傾銷措施適用的基石已發生實質性改變，無論是傾銷行為，國內產業遭受的損害以及由此產生的因果關係都不相同。而且時間點也不相同，原先時間點的市場情況是否存在？因此，其是否能在原有基礎上繼續適用是個問題。其決定是否保留、調整或取消歐盟措施的過渡複審實際上是對一項新的貿易救濟調查，均應就個案根據英國相關市場的情況重新作出評估。而非複審。就我國情況來說，在英國脫歐後仍有 4 件原被歐盟課徵的反傾銷案件繼續適用，似乎可以向英提出交涉。

## 肆、台商在英國脫歐後應注意事項

謹將英國脫歐後的貿易體制及其對我業者可能的影響與應該注意事項簡述如下：

### 一、關稅

---

註一百四十： The UK's AMS amount is bound in Schedule XIX-United Kingdom at 5,914.1 million Euros. The amount has been calculated by rerunning the original calculation undertaken in the Uruguay Round for the UK only, including the 20% reduction and apportionment for credit for reform measures already taken at the time

英國脫歐後，必須建立獨自的全球關稅制度，但依據《歐英貿易合作協定》，英歐彼此間貨品貿易應免徵關稅並不設配額限制。至於其他國家產品銷英，如果英國與該等國家間彼此簽有優惠貿易協定，則必須查閱其相關貿易協定內容，確定該產品項目係在協定免稅範圍內。(有關英國與非歐盟國家簽訂貿易協定的相關資訊可查閱 GOV.UK 下列網址：<https://www.gov.uk/guidance/uk-trade-agreements-with-non-eu-countries>)。但是貨品如來自與英國沒有簽訂任何貿易協定的國家，則必須按「英國全球關稅制度」( UK Global Tariff )(註一百四十一)稅率課徵。惟須注意的是英國簽訂的優惠貿易協定都訂有原產地的規定，我廠商如欲從該等國家出口銷英，必須先瞭解其原產地規定，看看是否符合免稅進口的條件。有關《歐英貿易合作協定》中歐盟的原產地規定請洽下列網址：<https://www.gov.uk/government/publications/rules-of-origin-for-goods-moving-between-the-uk-and-eu>。

英國透過更自由開放的關稅制度，希望能繼續成為進軍歐洲的門戶，及透過貿易更加強化其金融中心與法律、運輸、物流等服務業務中心的地位。英國脫歐後與歐盟關稅比較情況，請詳下表：

|          | 英國全球關稅制度 | 歐盟共同對外關稅制度 |
|----------|----------|------------|
| 免關稅稅目(%) | 47%      | 27%        |
| 農產品      | 23%      | 16%        |
| 魚類       | 8%       | 8%         |
| 加工農產品    | 41%      | 29%        |
| 工業貨品     | 57%      | 31%        |
| 平均關稅(%)  | 5.7%     | 7.2%       |
| 農產品      | 16.1%    | 18.3%      |
| 魚類       | 11.0%    | 11.7%      |

註一百四十一：<https://www.gov.uk/guidance/tariffs-on-goods-imported-into-the-uk>

|       |       |       |
|-------|-------|-------|
| 加工農產品 | 10.6% | 15.9% |
| 工業貨品  | 2.5%  | 3.7%  |

資料來源：英國國際貿易部

我廠商如要查詢相關產品及進口來源國的適用關稅稅率，可洽下列英國政府 GOV.UK 網站：<https://www.gov.uk/trade-tariff>。

英國及歐盟不同國家都有營業增值稅 ( VAT )，英國與歐盟的 TCA 協定沒有免除雙方貨品貿易的營業增值稅。即進口銷英的貨品，不論貨品來源，都必須繳付 VAT( 註一百四十二 )。有關英國脫歐後的 VAT 規定可洽下列網址：<https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021>。

從外地進口到英國的商業托運貨物，若價值在 135 英鎊或以下，可免徵關稅並毋須繳付進口增值稅，但酒精、煙草產品、香水和花露水除外。歐盟也對價值不超過 150 歐元且直接寄送給購買者的商品免徵關稅，不過香水和花露水、煙草或煙草產品，以及酒精產品除外。

歐盟於 2021 年 7 月 1 日起將推出一套有關從第三地進口的增值稅新制度，對從第三國或地區售予歐盟客戶進口價值低於 150 歐元商品，賣方應於銷售點向歐盟客戶徵收增值稅，然後以「一站式商店」(OSS)( 註一百四十三 ) 方式向相關歐盟成員國申報並繳付該等增值稅款。依此方式進口之貨物毋須繳付增值稅，並能快速通關放行。在新制實施後，歐盟將廢除目前進口價值低於 22 歐元(不計關稅和運輸成本)(按歐盟成員國而異)的小件貨物免徵增值

---

註一百四十二：<https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021>

註一百四十三：在「一站式商店」計劃下，供應商可直接或透過為此委任的中介機構，向成員國履行所有增值稅義務，包括申報和繳款。供應商或其中介機構須每月提交一份增值稅申報表，以申報和繳付銷售時向消費者收取的增值稅。這樣，商品進口歐盟時便毋須繳付增值稅。

稅的規定。有關歐盟各成員國和英國的最新標準及其他增值稅稅率，可查閱歐盟相關網站：[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/tedb/splSearchForm.html](https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html)

## 二、海關手續：

在英國脫歐前，彼此不設海關關卡，貨品自由移動無須報關。英國在單一關稅同盟下運作，銷英的貨品在通關報關上，統依歐盟規定辦理。在海關申報方面，歐盟的 EORI (Economic Operators Registration and Identification) 是全歐盟通用，貨物進入或是離開海關，都須申報 EORI 號。英國脫歐後，銷英出口貨物報關就必須申報領有英國發出的經濟營運商登記及識別 (EORI) 號碼(以 GB 起首)。如果已領有英國 EORI 號碼，便不用再申請。英國稅務海關總署將憑該識別碼以辨識進口商的身份，並據以對進口貨物徵收關稅，詳情請瀏覽如何取得英國EORI號碼指南：<https://www.gov.uk/eori>。

如果台商原先銷歐盟的發貨中心是設在英國，在銷歐盟報關手續方面，出口商必須按依《歐英貿易合作協定》附件 Annex ORIG-4 申報（註一百四十四），並經進口商確認及報關，且須在 6 月內附上相關佐證資料。如歐盟出口貨品每批金額超過 6 千歐元，出口商必須填列出口註冊證號（Registered Exporter (REX) number）。英國出口至歐盟，不論金額多少，出口商都必須在發給歐盟客戶的申報單中註明英商的 EORI 號碼（註一百四十五）。產地申明必須在商業發票中明列顯示並詳加敘述，以資足以確認產地，貨品提單上的產地不能作為認定的標的。產地申報書的有效期間，進口至英國為 2 年，進口至歐盟為 12 月。進出口商在產地申報時不必檢附

---

註一百四十四：<https://www.gov.uk/government/publications/rules-of-origin-for-goods-moving-between-the-uk-and-eu/origin-procedures-proving-originating-status-and-claiming-preferential-treatment>

註一百四十五：EORI (Economic Operators Registration and Identification)，在歐盟國家內開展經濟活動，就必須要登記一個 EORI 號。貨物進入或是離開海關，都會被要求提供 EORI 號，並且一個 EORI 號是全歐盟通用的。

供應商或出口商提供的申明，但是應要求供應商提供保證及提供相關證據，以供海關隨時查核。有關報關及交易申報細節可洽英國海關網站（註一百四十六）：<https://www.gov.uk/topic/business-tax/import-export>。

至於輸銷北愛爾蘭的貨品，依照英國與歐盟簽訂的《北愛爾蘭議定書》(Northern Ireland Protocol)，北愛爾蘭仍視同歐盟一部分，並適用歐盟法規，運銷北愛爾蘭的貨品必須依歐盟海關相關規定進行通關申報。為了保持愛爾蘭的和平，北愛爾蘭與愛爾蘭共和國間不設硬性的海關關卡。(註一百四十七)

### 三、報關應備文件

- 應備齊商業發票 3 張：

1 張提供予出口國，1 張提供予產品銷往的國家，另 1 張則給予收件人。發票應列明貨品名稱及其描述、HS 稅號、交易金額等相關資料和各項約定條款，並應隨貨寄發。

- CN22 或 CN23 國際付運海關申報表：

由 2021 年 1 月 1 日起，電子商貿零售商透過英國皇家郵政 (Royal Mail) 或其他郵遞服務寄送包裹到英國、歐盟或歐洲經濟區國家時，亦須填報 CN22 或 CN23 海關申報表並隨附商業發票。

進口價值低於 270 英鎊的國際付運商品，必須填附 CN22 表格，並應隨貨寄發。若產品的價值高於 270 英鎊，則須使用並隨附 CN23 表格，及附上 CP71 發貨單(即地址卡)。有關 CN22 和 CN23 海關申報表的更多資訊，請查閱下列網址：<https://www.postoffice.co.uk/mail/customs-forms>。

- 產地證明：

產地證書應載明貨品原產地相關資料，以及證明該批貨品於哪個國家製

---

註一百四十六：<https://www.gov.uk/topic/business-tax/import-export>

註一百四十七：BBC News, “Brexit: What is the Northern Ireland Protocol and why are there are Checks” 15 March 2021, by Tom Edgington and Chris Morris.

造或完成最終實質轉型 ( substantial transformation )。

## 四、合約

我業者與英國及歐盟間簽訂的貿易合約須釐清涉及歐盟法規相關的提述，應改變一直以來把歐盟成員國簡單統稱為「歐盟」的做法，而應進一步訂明英國不在有關描述之列，及/或獨立列明相關國家，以免日後發生法律爭議。

## 五、爭端解決：

我商應檢視合同內關於「爭端解決」及「適用法規」的條文。例如，英國法院的民事和商事裁決在執行時便毋須再遵從歐盟規例。在這種情況下，英國法院沒有義務承認並自動執行歐盟 27 國法院的裁決，而歐盟 27 國法院也不會自動承認並執行英國法院的裁決。一般而言，英國法院和歐盟 27 國法院將依各自的國內法規，以裁定應否承認並執行在歐盟或在英國的法院裁決。我商如有需要，應就執行裁決及相關影響徵詢當地律師的意見。

## 六、產品標準規定

從 2021 年 1 月 1 日開始，歐盟的產品相關規則已不再適用於英國市場。2021 年 1 月 1 日起擬在英國市場銷售的所有產品應依英國符合性規定，經英國符合性評鑑機構 Conformity Assessment Bodies 認可的合格驗證單位 ( notified body ) ( 註一百四十八 ) 認證，轉用新的 UKCA 標誌以取代歐盟的 CE 標誌。

但在 2021 年 12 月 31 日前，製造商自行申報符合性後取得的歐盟 CE 標

---

註一百四十八：<https://www.british-assessment.co.uk/ukas-accredited-body/>



誌於英國市場仍然有效，而醫療設備的 CE 標誌有效期則至 2023 年 6 月 30 日。僅在英國與歐盟的規則仍具「等效性」的領域中，CE 標誌方在英國市場有效。若歐盟修訂規則，而產品是在新規則下取得 CE 標誌，則該 CE 標誌便不得用於在英國市場銷售的產品。

當地在產品包裝及標籤方面規定可能會參照歐盟法規訂立。我出口商應注意產品是否符合英國標準協會(BSI)訂立的英國全國性標準，並符合當地的符合性監管規定。

詳情可洽英國標準協會網站相關資訊，請詳英國政府脫歐應對指南：  
<https://www.bsigroup.com/en-GB/about-bsi/media-centre/BSI-and-Brexit/>。

## 七、商標保護

在英國脫歐前，業者可通過兩個並行系統取得註冊商標：( 1 ) 英國註冊商標由英國知識產權局(UKIPO)發出及管理，( 2 ) 而歐洲商標(EUTM)則由歐盟智慧財產權局(EUIPO)發出及管理。

鑒於商標權的國內法屬性，商標權效力只侷限於申請註冊國之管轄範圍，除非在他國另行申請，否則無法自動在他國獲得相同保護。所以英國在脫歐過渡期結束時，歐洲商標便不再英國法律管轄與保護下。2021 年 1 月 1 日起所有現有歐洲商標，英國智慧財產權局則將之轉化為類似的英國商標而受英國管轄，並賦予原歐盟商標所有權人在英之保護。而歐洲商標適用保護的地域範圍將只限於餘下的歐盟 27 國。在英國原註冊商標為英國當地的全國性商標，則不會受脫歐而有所影響。根據網站資料，現有歐洲商標所有權人毋須為同等或類似的英國商標付費，而且將盡量減少涉及的行政手續負擔。然而，只有在 2021 年 1 月 1 日之前註冊的歐洲商標英國智慧財產局方轉為類似的英國商標。此外，在英國註冊的商標也不會因脫歐而有所改變。

在過渡期結束前仍在申請中的歐洲商標案件，則自 2021 年 1 月 1 日起，

尚在審理中之案件申請人，包括台灣公司或其他企業、組織或個人，可在 9 個月時間內在英國提出相同之商標授權申請。如果個人或組織申請註冊類似的英國商標，該項申請必須與原申請歐洲商標的標的相關，並就與相應申請的歐盟商標同一部分或全部之商品和服務的授權範圍一致。其後，英國政府得將尚待審理的歐洲商標申請視為在英國的申請案件，並根據英國法例審理。一類商品或服務申請案的規費為 170 英鎊，而每增加 1 類則加收 50 英鎊。

我業者應注意，若在 2021 年 1 月 1 日之後的 9 個月內申請英國商標，應先在歐盟商標註冊登記冊 (EU Trade Mark Register) (註一百四十九) 查閱該歐洲商標申請案在 2021 年 1 月 1 日是否仍在審理中，還是保留早前的提交日期或優先權授予日期。

至於歐盟其他地區，在英國脫歐後，當地企業仍可註冊及持有歐洲商標，並仍可提出單一歐洲商標之申請，並在歐盟其餘成員國同時取得商標保護，而據此向第三方主張權利。此極具成本效益的方式，在英國脫歐後已不能在英適用。

商標權為「排他權」與「使用權」兼具的智慧財產權，為兼顧商標的使用價值特性，根據歐盟商標法規，任何商標若未經使用，則可能被廢止其註冊。現時，歐洲商標所有權人只要在任一成員國曾使用該商標，便可維持其註冊。因此，在過渡期結束前，商標所有權人若於英國已實際使用該項已註冊的歐洲商標，原則上便已構成在歐盟內使用之要件，便可保留該商標的所有權。不過，在英國脫歐後，在英國使用便不再視為於歐盟內使用。所以，若屆時商標所有權人未於歐盟 27 國使用其歐洲商標，其歐盟商標註冊便可能會被廢止。

另外，我業者亦宜檢視現有與歐盟及英國企業間的商標授權協議，釐清其效力覆蓋的範圍，確保在英國脫歐後，協議的條款內容在英國繼續有效。尤其應注意商標有關的協議是否僅提述歐盟，此外亦應一併檢視商業承諾

---

註一百四十九：<https://www.tmdn.org/tmview/welcome#/tmview>

書、爭端解決及仲裁協議，以及分銷協議等。就日後訂立的協議而言，條文除提及歐盟外，也應明確載述英國。

有關過渡期間及其後的知識產權的進一步資料，請查閱相關的GOV.UK網站：

<https://www.gov.uk/government/news/intellectual-property-and-the-transition-period>。

以及下列網站：

Changes to EU and international designs and trade mark protection

<https://www.gov.uk/guidance/changes-to-eu-and-international-designs-and-trade-mark-protection>

## 八、個人資料和隱私保護

歐洲議會及歐盟理事會於 2016 年 4 月 27 日通過歐盟規則第 2016/679 號《歐盟資料保護一般規則(General Data Protection Regulation, GDPR)》，藉以提升及確保對於歐盟境內資料當事人權利保護之一致性(特別是網路活動)，並排除個人資料在歐盟境內流通之障礙。GDPR 於 2018 年 5 月 25 日生效，在全體會員國一體施用。英國已參照該規則修訂其資料保護法規，所以實際上已套用了規則內的嚴謹規定。

英國資訊專員辦公室(Information Commissioner's Office, ICO) (註一百五十) 係負責執行英國《歐盟資料保護一般規則》的主管機構，在過渡期結束後，原有歐盟規章的核心數據保護原則、權利和義務基本上不會有所改變。歐盟的《歐盟資料保護一般規則》仍直接適用於在歐洲營運、為歐洲個人提供商品或服務，或監控在歐洲的個人行為的公司。但是如果英國以外的數據控制人或處理人對數據的處理活動涉及向英國境內的個人提供商品

---

註一百五十：<https://ico.org.uk/>

或服務，或監控在英國境內發生的個人行為，那麼就須適用英國的《資料保護一般規則》。

英國脫離開歐盟單一市場後，就國際數據傳送而言將被歐盟視作「第三國」。原則上，根據《歐盟資料保護一般規則》規定，任何人士若要把個人資料由歐洲經濟區（EEA）傳送到其他地方，目的地必須為在保護個人資料方面已獲歐盟認可達「適足性」的許可清單國家，例如加拿大、日本、瑞士及美國。目前台灣尚非清單內認可的國家。

歐盟執委會於 2021 年 2 月 19 日發佈 2 項草案（the Draft Adequacy Decisions）（註一百五十一）以確保個人資料能由歐盟自由傳輸到英國。該草案如經資料保護委員會（European Data Protection Board – EDPB）審查並經會員國通過，即可實施。

另一方面，英國政府業已同意資料可傳輸至歐洲經濟區（EEA），並承認歐盟現行有關對第三國之「適足性」決定。所以由英國傳輸資料至 EEA 及經歐盟評估資料保護「具適足性」的第三國應均無影響。

但是 TCA 協定並不包括視聽服務，並在服務業承諾表中明確排除適用。

## 九、電子商務

2020 年 12 月 31 日，英國政府發布一份名為《英國脫歐後的電子商務指令》的指南（註一百五十二）。該指南指出，由 2021 年 1 月 1 日起，歐盟（適用於歐洲經濟區- EEA）的《電子商務指令》（註一百五十三）（Directive on

---

註一百五十一：[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_661)

註一百五十二：<https://www.gov.uk/guidance/the-ecommerce-directive-and-the-uk#:~:text=you%20can%20take-,Changes%20from%201%20January%202021,EEA%20from%201%20January%202021.&text=This%20could%20mean%20that%20there,compliant%20from%201%20January%202021>

註一百五十三：DIRECTIVE 2000/31/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 8 June 2000 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market (Directive on electronic

Electronic Commerce) 不再適用於英國，因此以英國為營業地點之企業，向歐盟/歐洲經濟區國家提供網上服務，可能需要採取必要之措施以符合上述之規定。該指南指出，英國企業首先應查核其服務先前是否屬於《指令》涵蓋的範圍，若是，則要確保其在各歐盟/歐洲經濟區國家的業務是否已遵循有關規定。《電子商務指令》適用於「資訊社會服務」，具體範圍涵蓋絕大部分網上服務供應商，包括網上零售商、視頻分享網站、搜尋工具、社交媒體平台和互聯網服務供應商等網路業者。

《電子商務指令》並不包括稅項、與商品有關的法例規定(例如安全標準、商品的標籤義務或責任)，以及與配送或運送商品有關的規定。視所從事的網上服務性質，一些網上零售商若已符合其他歐盟國家規定或本身已符合《電子商務指令》規定，可暫時毋庸或只須作些微調整，應即可符合英國規定。

## 十、英國脫歐衝擊電商物流成本勢增加

英國是全球第三大電商市場，在香港貿易發展局舉辦「脫歐後的英國電子商貿市場」網上研討會上(註一百五十四)，香港電商協會會長李基銓表示：

以往歐洲可視為單一市場，英國脫歐前，大部份空運貨品入口英國後，毋須關稅可中轉輸往全歐洲，清關亦容易，所以英國對跨境電商來說扮演着重要角色。各大電商平台如 Amazon、eBay 等均把貨品倉存在英國，再運往

---

commerce);

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0031&from=EN>

註一百五十四：<https://hkmb.hktdc.com/tc/1X0ALCS8/%E5%95%86%E8%B2%BF%E9%A0%AD%E6%A2%9D/%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E8%84%AB%E6%AD%90%E8%A1%9D%E6%93%8A%E9%9B%BB%E5%95%86%E5%B8%82%E5%A0%B4-%E6%B8%AF%E5%95%86%E5%AE%9C%E6%B3%A8%E6%84%8F%E7%A8%85%E7%8E%87%E5%92%8C%E6%B3%95%E8%A6%8F>

歐洲。由於英國運貨量大，令其物流成本較歐洲其他國家低。現時外界在討論，英國脫歐後，哪一個歐洲國家可扮演英國的中轉角色，以及如何運作，例如貨品報關、清關等，而預計英國在脫歐後物流成本亦會增加。以往貨品擁有英國識別號碼 ( EORI ) 便可運往歐盟，現在則分開處理，貨品進入英國及歐盟市場需分別取兩個識別號碼。另外，產品安全符合性法規亦隨之改變，例如玩具、個人防護裝置、醫療器材、低電壓電器等產品，英國及歐盟現在採用兩套不同的標準，構成不便，成本亦會增加。

自今年 1 月 1 日起，英國實行電子商貿稅務改革。過去貨品進口英國可以以個人清關為單位，如貨價不超過 15 英鎊，跨境電商便不用繳 20% 增值稅。今年起英國取消了有關政策，現時在英國境外的電商透過電商平台寄貨到英國，貨價在 135 英鎊以下，必須由電商平台代收增值稅，135 英鎊以上貨品則必須由電商平台繳付。若貨品在英國境內、公司註冊在境外，貨價在 135 英鎊以下，亦須由電商平台代收，135 英鎊以上貨品則由公司自行報稅。這些都增加了平台的負擔。

稅務改革後的電商實際操作比以往複雜得多，業者可向物流商了解有關詳情。

歐盟於 7 月 1 日起也會出現類似情況。現時入口歐盟、22 歐元以下的貨品不用繳增值稅，22 歐元以上貨品則要直接申報。7 月 1 日起，150 歐元以上貨品需繳增值稅，實際操作與英國相似。

英國脫歐對電商帶來很大衝擊，因為電商貨品不能再透過英國入口歐盟，清關、報關等手續變得繁複，貨品的法規及標準不再一樣，物流成本亦增加。「現時物流商、電商等業界都在摸索，將貨品嘗試存放在不同國家進行測試，可說是百花齊放，但路徑需要時間摸索，實際操作亦有待觀察。」

## 十一、貿易救濟措施

英國在脫歐後，建立了其獨自的貿易救濟體制，因此歐盟的所有貿易救濟相關法規與措施將不適用於英國。歐盟貿易救濟措施在英國的過渡安排主要規定在英國《2018 稅收（跨境貿易）法》、《2019 貿易救濟（傾銷和補貼）（脫歐）條例》（以下簡稱為“《貿易救濟條例》”）及其修正案中。英國國際貿易部下的貿易救濟調查局（TRID）係主管機關。

鑒於英國產業結構與歐盟不同，歐盟其他國家比較敏感的產業在英可能並不敏感，因此我銷英該類產品也比較不受反傾銷措施等威脅。可是英國在若干傳統產業，如鋼鐵、汽車、紡織原料及紡織製品，卑金屬及其製品，雜項製品和塑料，橡膠及其製品等都屬比較敏感產業，我業者在銷英時仍應注意。

由於英國在脫歐後，對過去所有適用歐盟反傾銷措施與調查之案件進行審視，以決定是否沿用維持。目前 TRID 決定對歐盟既有 118 項反傾銷或反補貼措施中的 42 項（含中國大陸 26 項及我國的 5 項鋼鐵有關產品）在英國予以維持，另外 76 項（含中國大陸 45 項）將予以取消（註一百五十五）。由於歐盟 28 國的市場與英國市場不同，脫歐後我產品銷英是否造成英國產業的實質損害，我業者似可深入研究，合理利用複查機制適時提出抗辯。

由於反傾銷或反補貼措施適用的前置條件是證明傾銷或補貼行為與國內產業損害結果之間的因果關係，因此，如果英國國內產業在貿易救濟調查中聲稱其由於進口的傾銷或補貼產品而遭受損害，我國涉案業者可以從對英國相關產業狀況入手，全面分析損害原因，適時提出因果關係抗辯。如果銷售金額不大，也可善用「微量條款」（*de minimis*）提出抗辯。

## 伍、全篇總結

---

註一百五十五：Guidance - Trade remedies transition policy, available at:  
<https://www.gov.uk/guidance/trade-remedies-transition-policy>

英國脫歐必定衝擊我與英國經貿往來，尤其是以英國作為歐盟營運中心的模式。脫歐後進口貨品到英國的通關報關手續繁複，另需符合全新的符合性認證檢驗、檢疫規定。我部分業者如 D-Link 為因應英國脫歐已將歐洲部分物流業務移轉至荷蘭，或是移至德國。在倫敦的金融業者也面臨單一護照通行證（passporting rights）的衝激。

即使英國脫歐後大幅降低關稅，以圖維持英國作為對歐發貨中心的地位，但是脫歐後英國海關人員不足，延宕通關已造成業者困擾（註一百五十六），甚至造成超市物品短少的現象。為維持民生必須，並減低英國與歐盟間的貿易往來的不利影響，英國政府已於 2021 年 3 月 11 日宣布第二次延遲對歐盟進口產品實施若干海關檢查。

根據英國製造業組織「Make UK」的調查，超過半數的製造商表示英國脫歐後繁瑣通關程序造成成本增加及時間延誤。（註一百五十七）運輸及通關成本的增加可能不利於英國作為輸歐的發貨中心。這可能是英國脫歐後的短期陣痛，未來可能會恢復正常，但我業者仍應密切注意其日後發展。

如果想要利用英國低稅率進口後，「洗產地」免稅出口歐盟，或在英從事簡單加工或改包出口銷往歐盟，可能需要先留意必須符合《脫歐協定-TCA》中的原產地規定，及考量相關運輸成本增加的因素。

---

註一百五十六： 台灣醒報 / 記者陳謙／2021-02-08 17:09 台北報導「英海關人力短缺 脫歐出口衰退 7 成」

註一百五十七： 英國《金融時報》”UK manufacturers lose revenue and business since leaving EU”,, 2021 年 3 月 11 日



## 參考資料

1. EU, “Information note on the end of the transition period provided for in the Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community”  
([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/note\\_brexit\\_communication\\_to\\_partner\\_countries.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/note_brexit_communication_to_partner_countries.pdf))
2. EU, “BREXIT: END OF TRANSITION PERIOD FAQs ON TAX AND CUSTOMS”  
([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2021-brexit-top-50-faq.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2021-brexit-top-50-faq.pdf))
3. EU, “Exporting from the EU, importing into the EU - all you need to know”  
(<https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/>)
4. Gov.UK : HM Revenue and Customs, Policy paper: “Changes to VAT treatment of overseas goods sold to customers from 1 January 2021”  
(<https://www.gov.uk/government/publications/changes-to-vat-treatment-of-overseas-goods-sold-to-customers-from-1-january-2021>)
5. George Parker, Peter Foster, Sam Fleming and Jim Brunsten, “Inside the Brexit deal: the agreement and the aftermath”; 《Financial Times》2021 年 1 月 23 日
6. Robert Shrimley, “The Brexit deal is just the end of beginning” 《Financial Times》2020 年 12 月 24 日
7. Mehreen Khan and Jim Brunsten in Brussels; “The Countdown to Britain

- leaving the EU”;《Financial Times》2020 年 12 月 25 日
8. Clifford Chance, “Relieved? UK and EU Agree Post-Brexit Deal” December 2020.
  9. 王嘉緯 首席研究員,《脫歐後的歐洲金融市場》2021 年 1 月;; 台灣金融研訓院 金融研究所
  10. 法務部.《歐盟資料保護一般規則(General Data Protection Regulation · GDPR) 與我國個人資料保護法之重點比較分析》
  11. 中央銀行;《英國脫歐公投結果對我外交、經貿 之影響、挑戰及因應》105 年 6 月 27 日
  12. 台灣金融研院;《英國脫歐後對歐洲金融版圖之影響 及我國銀行業之策略研析》
  13. HM Treasury (2016), “HM Treasury Analysis: The Long-Term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives,” April ([https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/524967/hm\\_treasury\\_analysis\\_the\\_immediate\\_economic\\_impact\\_of\\_leaving\\_the\\_eu\\_web.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524967/hm_treasury_analysis_the_immediate_economic_impact_of_leaving_the_eu_web.pdf))
  14. S&P (2016), “Brexit Would Spell the End of the UK’s AAA Rating,” May 20
  15. S&P (2016), “Brexit and the Risks for U.K. Real Estate,” April 7 .
  16. S&P (2016), “Brexit Is a Risk to the Reserve Status of Sterling,” May 25
  17. Kimberly Amadeo, “What was Brexit and How did it impact the UK, EU and the US”, 《the Balance》 Dec 31, 2020
  18. Pew Research Center. "Brexit divides the UK, but partisanship and ideology are still key factors." Accessed Jan. 6, 2020
  19. European Commission. "EU-UK Trade and Cooperation Agreement: Protecting European Interests, Ensuring Fair Competition, and Continued Cooperation in Areas of Mutual Interest." Accessed Jan. 6, 2021.

20. UK Parliament, House of Commons Library. "Slowing economic growth, Brexit and the productivity challenge." Accessed Jan. 6, 2021.
21. U.K. Office for National Statistics. "Gross Domestic Product: Q-on-Q4 Growth Rate CVM SA%." Accessed Jan. 6, 2021.
22. U.K. House of Commons Library. "Brexit Deal: Potential Economic Impact." Accessed Jan. 6, 2021.
23. Board of Governors of the Federal Reserve System. "Historical Rates for the U.K. Pound." Accessed Jan. 6, 2021.
24. GLAEEconomics. "The Economic Impact of Brexit on London." Pages 13-14. Accessed Jan. 6, 2021.
25. GLAEEconomics. "The Economic Impact of Brexit on London." Pages 28-29. Accessed Jan. 6, 2021.
26. Scottish Government. "Brexit." Accessed Jan. 6, 2021.
27. The University of Edinburg, Centre on Constitutional Change. "Can Scotland Leave the U.K. and Remain in the EU?" Accessed Dec. 28, 2020.
28. Brookings Institute. "Brexit: Make Hard Choices But Don't Confuse Sovereignty with Autonomy." Accessed Jan. 6, 2021.
29. Court of Justice of the European Union. "The United Kingdom Is Free to Revoke Unilaterally the Notification of its Intention to Withdraw from the EU." Accessed Jan. 6, 2021.
30. Centre for European Reform. "The Impact of Brexit on the EU." Accessed Jan. 6, 2021.
31. LSE Business Review, "After Brexit: the Impact on the UK and EU economies by 2030" Jan. 25, 2021
32. Chatham House, UK Trade Policy Observatory;  
<https://www.chathamhouse.org/about-us/our-departments/global-economy-an>

- d-finance-programme/uk-trade-policy-observatory-uktpo
33. Clifford Chance, “Post-Brexit UK Tariff Regime Published” June 2020
  34. 錦天城律師事務所; 潘靈靈 呂阿龍《淺析英國新全球關稅制度》
  35. 錦天城律師事務所; 潘靈靈 呂阿龍《脫歐後英國貿易救濟措施的過渡安排和應對建議》
  36. Baker McKenzie, “The realities of trade after Brexit A new perspective from Baker McKenzie”
  37. FT 中文版, ” 英國申請加入 CPTPP”, 2021 年 2 月 1 日
  38. Mayer Brown 律師事務所, “Brexit: What are the options for the financial services industry?”
  39. Billy Melo Araujo, Queen's University Belfast, January 14, 2021 ”Brexit trade problems: what’s gone wrong and can it be fixed?”
  40. 香港貿易發展局,《英國脫歐衝擊電商市場 港商宜注意稅率和法規》發佈日期 : 2021 年 3 月 12 日  
<https://hkmb.hktdc.com/tc/1X0ALCS8/%E5%95%86%E8%B2%BF%E9%A0%AD%E6%A2%9D/%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E8%84%AB%E6%AD%90%E8%A1%9D%E6%93%8A%E9%9B%BB%E5%95%86%E5%B8%82%E5%A0%B4-%E6%B8%AF%E5%95%86%E5%AE%9C%E6%B3%A8%E6%84%8F%E7%A8%85%E7%8E%87%E5%92%8C%E6%B3%95%E8%A6%8F>
  41. 香港貿易發展局,《英國脫歐的下一步》2020 年 02 月 11 日
  42. 中華經濟研究院《臺英簽署經濟合作協議 ( ECA ) 之經濟影響評估及可行性評估》中華經濟研究院編號 1051002;  
[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/26d62e12-298a-4b4b-ad2d-cd6fe9bdbbbb4.pdf](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/26d62e12-298a-4b4b-ad2d-cd6fe9bdbbbb4.pdf)
  43. East Asia Forum, by Ken Heydon, LSE “Post-Brexit UK trade strategy needs

- to engage China” 24 February 2021;  
<https://www.eastasiaforum.org/2021/02/24/post-brexit-uk-trade-strategy-needs-to-engage-china/>
44. Reuters by William James, “We need to talk about trade with China, UK parliament tells PM Johnson” FEBRUARY 24, 2021  
<https://www.reuters.com/article/us-britain-china-trade-iduskbn2ao22s>
45. Dezan Shira & Associates , China Briefing “Post-Brexit Britain Has a Lack of Asian Trade Agreements, but There Are Opportunities in ASEAN and China for British Investors” January 14, 2021;  
<https://www.china-briefing.com/news/post-brexit-britain-has-a-lack-of-asian-trade-agreements-but-there-are-opportunities-in-asean-and-china-for-british-investors/>
46. Bloomberg Businessweek, “The End of a Wonderful Friendship and the Beginning of Trade Woes” December 3, 2020
47. CGTN “British Chamber of Commerce calls for China-UK free trade deal amid COVID-19, Brexit worries” 09-Jun-2020
48. 中國英國商會 “Position Paper 2020 on British Businesses in China”  
<https://www.britishchamber.cn/en/british-business-in-china-position-paper/>
49. 戴文祈,「英國脫歐後在 WTO 下權利義務的演變」,《經貿法訊》,第 199 期,2016 年 9 月 26 日。
50. TradeLab, “The US Response to Brexit: Implications for International Trade Rights and Obligations Under the WTO System”;  
<https://tradelab.legal.io/guide/5958bf1c28d5ea0202000000/The+US+Response+to+Brexite+Implications+for+International+Trade+Rights+and+Obligations+Under+the+WTO+System>
51. Jin Woo Kim, “Lack of Certification of the WTO Goods Schedules of the

- United Kingdom: A Way for Frictionless Trade Under No-Deal Brexit?";  
<https://www.steptoec.com/images/content/1/9/v2/193329/Lack-of-Certification-of-the-WTO-Goods-Schedules-of-the-United-K.pdf>
52. EUR-Lex, Council Decision (EU) 2021/373 of 22 February 2021 on the signing, on behalf of the Union, of the Agreement between the European Union and the Kingdom of Thailand pursuant to Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 relating to the modification of concessions on all the tariff-rate quotas included in the EU Schedule CLXXV as a consequence of the United Kingdom's withdrawal from the European Union;  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32021D0373>
53. 2018 年 7 月 19 日英國 WTO 代表團呈送 WTO 英國脫歐關稅表的通知:  
 HM Government, RECTIFICATIONS AND MODIFICATIONS OF SCHEDULES;  
[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/762823/RS570-01\\_-\\_Schedule\\_XIX\\_cover\\_note.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762823/RS570-01_-_Schedule_XIX_cover_note.pdf)
54. The South Centre, "Brexit: WTO Goods Schedules" by Peter Lunenborg;  
[https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/10/Ev\\_181015\\_SC-meeting-on-WTO-and-Brexit-Presentation\\_EN.pdf](https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2018/10/Ev_181015_SC-meeting-on-WTO-and-Brexit-Presentation_EN.pdf)
55. The European Journal of International Law Vol. 28 no. 2 EJIL (2017), Vol. 28 No. 2, 387–407 doi:10.1093/ejil/chx022 2017. Published by Oxford University, "MFN Clubs and Scheduling Additional Commitments in the GATT: Learning from the GATS" by Bernard Hoekman and Petros C. Mavroidis; <http://www.ejil.org/pdfs/28/2/2756.pdf>
56. GOV.UK, , "UK Trade Performance Across markets and Sectors,"  
<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/a>

ttachment\_data/file/32475/12-579-uk-trade-performance-markets-and-sectors.pdf

57. UK Trade Data, <https://www.uktradeinfo.com/trade-data/>

58. Dezan Shira & Associates , China Briefing “USMCA Trade Pact: What it Means for China, Key Stakeholders” October 16, 2018; <https://www.china-briefing.com/news/usmca-trade-pact-impact-china-key-stakeholders/>

59. 工商協進會「英國脫歐對臺灣經貿可能之影響」委託研究·2018 年 11 月

60. Bruegel Policy Contribution Issue no.18, 2016, “What consequences would a post-Brexit China-UK trade deal have for the EU”, by Alicia Garcia-Herrero and Jianwei Xu.

[https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/PC\\_18\\_16-1.pdf](https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2016/10/PC_18_16-1.pdf)

## 參考網站：

1. 英國政府指南：歐盟企業：從英國進口貨物：

[https://www.gov.uk/guidance/eu-business-importing-from-the-uk?utm\\_campaign=eutransition&utm\\_source=google&utm\\_medium=paidsearch&utm\\_content=paidsearch-trade](https://www.gov.uk/guidance/eu-business-importing-from-the-uk?utm_campaign=eutransition&utm_source=google&utm_medium=paidsearch&utm_content=paidsearch-trade)

2. 歐洲執委會：英國脫歐：過渡期完結：

[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/uk\\_withdrawal\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/uk_withdrawal_en)

3. 歐洲委員會：與英國貿易的要點須知：

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit\\_files/info\\_site/na0220590enn\\_002.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/na0220590enn_002.pdf)

4. 英國政府：企業的進出口和海關事宜：詳細資訊

<https://www.gov.uk/topic/business-tax/import-export>

5. 香港貿易發展局：英國脫歐專題

<https://research.hktdc.com/tc/tag/?type=TC%21keywordValue&key=%7C%E8%8B%B1%E5%9C%8B%E8%84%AB%E6%AD%90%7C>

6. 工商協進會《英國脫歐對臺灣經貿可能之影響》委託研究, 2018 年 11 月

<http://www.cnaic.org/zh-tw/a4-523-14513/109%E5%B9%B4%E5%85%A8%E7%90%83%E5%B7%A5%E5%95%86736~741%E6%9C%9F.html>

7. 國家發展委員會，鄧學修《英國脫歐之進展及影響之探討》

<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMzUwNi9lMGYxMTIwYS1jMWQ2LTRkNzctYmU3Ni04MzM4OWQxOWQ2N2UucGRm&n=MTHoi7HlnIvohKvmrZDpgLLIsZXlj4rlvbHpn7%2FkuYvmjqLoqI4ucGRm&icon=..pdf>



8. 中央銀行經濟研究處，黃也欣、連欣儀、魏資尹 108 年 11 月《英國脫歐之發展、可能影響及挑戰》

<https://www.tpefx.com.tw/uploads/download/tw/11.%20The%20development,%20possible%20impact%20and%20challenges%20of%20Brexit.pdf>

# 非洲大陸區域經濟整合趨勢及我商拓銷 商機之研析：以機械、塑膠、電子設備業 為例

江文基\*、許裕佳\*\*

## 綱 要

- |                               |                   |
|-------------------------------|-------------------|
| 壹、前 言                         | 一、貿易              |
| 貳、非洲大陸區域經濟整合趨勢                | 二、投資              |
| 一、非洲大陸區域經濟整合概況                | 肆、我國業者拓銷非洲大陸市場之經驗 |
| 二、非洲大陸自由貿易區之談判進展與架構           | 一、機械業             |
| 三、AfCFTA 生效後非洲區域內貿易可能具拓銷潛力之領域 | 二、塑膠業             |
| 參、臺灣與非洲經貿往來概況                 | 三、電子設備業           |
|                               | 伍、結 語             |

## 壹、前 言

\* 中經院 WTO 及 RTA 中心助研究員，國立台灣大學農業經濟學系博士

\*\*中經院 WTO 及 RTA 中心分析師，英國倫敦大學學院（UCL）公共政策研究所碩士

非洲係世界第二大洲，人口達 12 億，總體經濟規模約 2.5 兆美元，係全球主要潛力市場之一。2000 年以後，由於非洲區域政經情勢漸趨穩定，全球原物料需求大增，使該區域於 2001 年至 2010 年平均經濟成長率維持在 5.1% 的高成長水準，遠較同時期全球平均經濟成長約 2.6% 的表現來得更加耀眼。2013 年至 2016 年期間非洲經濟成長率雖回復到 1.8% 至 3% 的趨緩態勢，但 2017 年至 2018 年非洲經濟成長又重拾成長動能重新回歸 3.3% 的上升軌道。根據國際貨幣基金 ( International Monetary Fund, IMF ) 最新預估，在撒哈拉以南非洲，2020 年至 2021 年間經濟成長為 3.5%，高於先進國家的 1.6%，具有成長潛力，顯見其市場發展的潛力與重要性。

在區域經濟組織的發展上，非洲自 1960 年代末期即有相關區域經濟組織成立，歷經超過 50 年的發展，除有貨幣同盟等高度整合的區域組織外，2018 年 3 月「非洲大陸自由貿易區協定」( Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, AfCFTA ) 的簽訂，以及 2019 年 7 月非洲聯盟 ( African Union, AU ) 正式啟動「非洲大陸自由貿易區」決議的通過，更使該區域成為自 1995 年世界貿易組織 ( World Trade Organization, WTO ) 成立以來全球最大的自由貿易區。在「非洲大陸自由貿易區」正式啟動後，預估將提升參與成員國間的貿易往來、促進各成員國的工業化、增進微中小企業參與區域及國際市場供應鏈與降低成員國間的貿易成本，從而提升當地商機與就業。

然而，過去基於地理距離及內部投資條件不佳等因素，非洲大陸通常不是臺商在海外從事商業活動的第一選擇，致使對於當地市場資訊之掌握有限，從而忽略非洲大陸市場可能蘊藏的潛在機會。目前，全球一些主要國家已針對非洲大陸推出各種促進投資政策及計畫，包括 2019 年美國提出的「繁榮非洲計畫」( Prosper Africa ) 及法國的「選擇非洲倡議」( Choose Africa )，以及日本早於 1993 年至今便持續舉行之「東京非洲發展國際會議」( Tokyo International Conference on African Development ) 與中國大陸自 2000 年至今

每三年舉行一次的「中非合作論壇」，皆顯示全球主要國家對非洲投資佈局之重視，突顯維持區域關係均衡發展為各主要國家對外經貿政策主軸之一，此對於仰賴全球經貿體系發展的我國而言，更不容忽非洲市場佈局之重要性。

綜合以上，有鑑於非洲新興市場係未來全球經濟成長不可忽視的重要動力來源之一，且我國又係以貿易立國之開放經濟體，針對我與非洲雙邊貿易與投資長期偏低情況，實有必要就如何掌握非洲大陸市場之成長機遇，促進國內優勢產業拓銷非洲市場進行分析，以爭取我國對非洲輸出設備、商品、技術之經貿利益。章節架構安排上，本文共分成五個部分鋪陳論述，第貳部分說明非洲區域經濟整合趨勢，其中包括探討並歸納 AfCFTA 生效後具潛在貿易利益之領域；第參部分主要分析我國與非洲大陸之間雙邊貿易與投資關係；第肆部分則是針對我國機械、塑膠與電子設備等產業進行訪談，了解我國專家業者對於拓銷非洲大陸市場之經驗與建言；最後歸納本研究之結論，在第五部分進行總結。

## 貳、非洲大陸區域經濟整合趨勢

### 一、非洲大陸區域經濟整合概況

非洲大陸內部存在許多區域經濟組織，根據世界貿易組織 ( World Trade Organization, WTO ) 針對自由貿易協定或區域貿易協定 ( Free Trade Agreement / Regional Trade Agreement, FTA/RTA ) 通報數量之統計，至 2021 年 3 月為止共有 553 個 ( 包含協定新成員之加入 ) 規模大小不一的經貿協定產生，其中非洲區域的 FTA/RTA 通報數量為 50 個。若與全球其他主要地區比較，非洲 FTA/RTA 之累積通報數量相對偏少，如歐洲地區 FTA/RTA 累積通報數量為 210 個；東亞地區 187 個；南美洲地區 124 個；北美地區為 85

個；中美洲地區 79 個。

非洲大陸小國眾多且市場破碎，因而各國試圖以區域整合方式達成規模經濟、降低貿易障礙，非洲的區域組織數量也因此居各洲之冠，大部分國家都同時參與多個區域整合組織。自 1960 年代至今，非洲大陸的經濟性區域整合大致可分為 8 個主要的區域經濟組織 ( Regional Economic Communities, RECs )，即非洲聯盟 ( African Union, AU ) 架構下的 8 大支柱：( 1 ) 阿拉伯馬格瑞布聯盟 ( Arab Maghreb Union, UMA )；( 2 ) 東南非共同市場 ( Common Market for Eastern & Southern Africa, COMESA )；( 3 ) 撒哈拉沙漠國家共同體 ( Community of Sahel-Saharan States, CEN-SAD )；( 4 ) 東非共同體 ( East African Community, EAC )；( 5 ) 中非經濟共同體 ( Economic Community of Central African States, ECCAS )；( 6 ) 西非經濟共同體 ( Economic Community of West African States, ECOWAS )；( 7 ) 東非政府間發展組織 ( Inter-Governmental Authority on Development, IGAD )；( 8 ) 南部非洲發展共同體 ( Southern African Development Community, SADC )。

近來，非洲大陸區域經濟不斷朝擴大整合方向發展，如 COMESA、EAC 與 SADC 整合成三方自由貿易區協定 ( COMESA-EAC-SADC Tripartite FTA, TFTA )，惟此協定目前已批准之會員國包括波札那、蒲隆地、埃及、史瓦帝尼、肯亞、納米比亞、盧安達、烏干達、南非及尚比亞等 10 國，達 TFTA 協議生效門檻尚需另外 4 個國家批准，而最新的非洲大陸自由貿易區協定 ( AfCFTA ) 則為非洲大陸整體性的經濟結盟。由於 AfCFTA 為非洲大陸單一市場整合最終目標，本研究以下將針對此一巨型區域經濟整合協定發展與內涵進行探究。

## 二、非洲大陸自由貿易區之談判進展與架構

非洲大陸自由貿易協定 ( AfCFTA ) 最初源於非洲統一組織 ( Organization

of African Unity, OAU ) 時期 ( 非洲聯盟之前身 ) 所提出的「拉哥斯行動計劃」 ( Lagos Plan of Action in 1980 )，該計畫中已有建立非洲共同市場的概念，爾後非洲聯盟 ( African Union, AU ) 承繼 OAU，為落實「加速政治、社會及經濟整合」的理念，於 2012 年 AU 峰會上通過「成立非洲大陸自由貿易區」決議，於 2015 年啟動談判並於 2018 年 3 月 21 日成立。

AfCFTA 目前是全球成員最多的自由貿易區，為總人口 13 億、GDP 合計超過 3.4 兆美元的巨大經濟體 ( 註一 )，其宗旨為建立非洲大陸單一市場，促成人員、貨物及服務於區域內自由流通，加速形成非洲國家關稅同盟，以實現「非洲聯盟 2063 年議程」( African Agenda 2063 ) 所揭櫫之「建立整合、繁榮與和平非洲」的目標 ( 註二 )。除了提升非洲內部的整合外，也能強化以一個統合的非洲在國際上的聲量及談判籌碼，為加速非洲大陸經濟成長及發展，以及促進族群認同感。截至 2021 年 6 月，已有 37 個國家遞交批准書 ( 註三 )，根據 AfCFTA 第 23 條規定，協定在第 22 份批准書遞交非洲聯盟委員會 ( African Union Commission, AUC ) 主席後 30 天自動生效，因此目前 AfCFTA 處於正式生效階段。

---

註一：Reuters Niamey ( 2019 )，"African Leaders Launch Historic Free-Trade Zone," The Hindu BusinessLine, <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/african-leaders-launch-historic-free-trade-zone/article28313173.ece>.

註二：非洲聯盟於 2015 年第 24 屆例行性會議上通過「非洲聯盟 2063 年議程」( African Agenda 2063 )，非洲聯盟大會於 2016 年重申該議程為非洲各國於改善社會、經濟的共同發展框架，「2063 年議程」提出 7 大願景，包含：(1) 包容性成長且永續發展的非洲；(2) 在「非洲復興」、泛非洲主義的願景下形成一統合的、政治上一體的共同體；(3) 具良好治理、民主、尊重人權、正義、法治的非洲；(4) 和平及安全的非洲；(5) 一個具文化認同、共同遺產、價值信念及道德觀的非洲；(6) 一個由人民主導、充分發揮個人潛能 ( 尤其是女性及青年 ) 以及關懷孩童的非洲；(7) 作為一個強大、具韌性、有影響力的全球參與者及夥伴。該議程依循上述願景，預計藉由 5 個 10 年計畫逐步達成，並囊括了 15 大旗艦計畫，而推動 AfCFTA 即為其中一項重要計畫。請參見：[https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-au\\_handbook\\_2020\\_english\\_web.pdf](https://au.int/sites/default/files/documents/31829-doc-au_handbook_2020_english_web.pdf)。

註三：Tralac (2021)，"Status of AfCFTA Ratification," Trade Law Center (Tralac), <https://www.tralac.org/resources/infographic/13795-status-of-afcfta-ratification.html>.

AfCFTA 協定內容的談判主要分為六大談判主題，分別是貨品貿易、服務貿易、爭端解決、智慧財產權、投資、競爭政策等，並分兩階段完成談判，第一階段談判主題包括貨品貿易、服務貿易、爭端解決，而第二階段則是完成其他議題談判。目前，第一階段文本草案雖已公布，但原產地規則仍在談判階段，且關稅減讓承諾表及服務業開放承諾等重要文件皆尚未公開，非洲聯盟對此並無明確表示確切公佈時程。第二階段原預計在 2020 年 1 月完成智慧財產權、投資及競爭政策的協議草案，然受到新冠肺炎病毒( COVID-19 ) 疫情影響，原談判進度展延至 2021 年，且原先規劃於 2020 年 7 月 1 日正式生效的自由貿易區將因此順延至 2021 年 1 月 1 日生效。由此觀察，雖然 AfCFTA 已經生效，但基於原產地規則仍在談判，以及關稅減讓與服務業開放承諾等重點文件皆未公開，AfCFTA 生效後的實質效益仍待觀察。( 參表 1 )

表 1 AfCFTA 協定談判進程

|      |           |                                                                                                                                                                                                                    |
|------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第一階段 | 貨品貿易協定草案  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 消除關稅</li> <li>● 非關稅貿易障礙</li> <li>● 原產地規則 ( 談判中 )</li> <li>● 關稅合作</li> <li>● 貿易便捷化及跨境運輸</li> <li>● 貿易救濟</li> <li>● 產品標準</li> <li>● 技術規範</li> <li>● 技術援助、能力建構及合作</li> </ul> |
|      | 服務貿易協定草案  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 服務業規範透明化</li> <li>● 互相承認服務提供者之標準、執照、證照</li> <li>● 漸進式開放服務業</li> <li>● 外來服務提供者享有國民待遇 ( National Treatment )</li> <li>● 適用一般及安全例外條款 ( security exception )</li> </ul>       |
|      | 爭端解決協定草案  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 爭端解決機構及爭端解決小組</li> <li>● 上訴機制</li> <li>● 救濟方式</li> </ul>                                                                                                                  |
| 第二階段 | 智慧財產權協定草案 | ( 談判中 )                                                                                                                                                                                                            |
|      | 投資協定草案    | ( 談判中 )                                                                                                                                                                                                            |
|      | 競爭政策協定草案  | ( 談判中 )                                                                                                                                                                                                            |

資料來源：本研究參照 African Export-Import Bank 出版報告 “The African Continental Free Trade Area in an Era of Pessimism Over Multilateralism: Critical Success Factors and

Prognosis”。

以協定文本而言，現階段 AU 僅釋出 AfCFTA 協定第一階段文本，並即將進入第二階段談判。第一階段協定內容包含四大主題：第一部分針對協定的宗旨、目標、運作方式等總體性說明，第二、第三、第四部份分別為貨品貿易草案、服務貿易草案以及爭端解決機制草案，內容茲概述如下（註四）：

### （一）非洲大陸自由貿易區協定之總體性規定

AfCFTA 有明確的組織及制度框架，確保協定內容在執行、監管、評估等流程的有效性，決策方式採共識決，以保障各成員國的利益，不因經濟體規模不同而受不同待遇，並重申非歧視原則（non-discrimination）及市場進入（market access）等 WTO 的基本理念，也因此 AfCFTA 協定並不會影響現存貿易協定的有效性。此外，AfCFTA 成員也不會因為尚未成為 WTO 會員而受到差別待遇，且 AfCFTA 架構下的所有成員國及進出口方皆享有相同的優惠待遇。

### （二）貨品及服務貿易

AfCFTA 貨品貿易規範之目標為消除所有關稅及非關稅貿易障礙、提升通關效率並促進貿易，而服務貿易方面則針對服務業提出開放承諾表（schedules of commitments）等一般性規範。雖然關稅承諾表文件尚未公佈，不過可以確定的是，AfCFTA 協定將取消 90% 非敏感產品稅項之關稅，非低度開發國家在 5 年內應對成員國消除這些產品關稅，而低度開發國家則是 10 年；7% 的稅項可被列為敏感產品，這些產品非低度開發國家在 10 年內必須開放，而低度開發國家則延長至 13 年內放開市場；3% 的關稅稅項可以保留

---

註四：African Union（2018），Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area, [https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated\\_text\\_on\\_cfta\\_-\\_en.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36437-treaty-consolidated_text_on_cfta_-_en.pdf).



並排除降稅，然這些產品進口價值不得超過非洲內進口總額的 10% ( 註五 )。

### (三) 爭端解決機制

AfCFTA 有固定的機制以及專門的爭端解決機構 ( Dispute Settlement Body, DSB ) 協助成員國解決貿易爭端。

## 三、AfCFTA 生效後非洲區域內貿易可能具拓銷潛力之領域

AfCFTA 生效後貨品關稅與非關稅貿易障礙的下降將有助於促進區域內成員貿易之往來。目前，非洲區域內貿易占其總貿易比重僅有 16%，相對於亞洲的 58%，歐盟的 67%，以及北美洲的 31%來說還有相當大的成長空間，然 2019 年生效的 AfCFTA 可能會改變非洲區域內貿易動能不足的情況。亦即是，AfCFTA 消除了絕大多數商品的關稅，並開放服務貿易，協定內容亦降低阻礙區域內貿易的非關稅壁壘，為勞動與資本自由流動於非洲大陸單一市場奠定良好的基礎。

在 Stuart ( 2017 ) ( 註六 ) 研究中，其盤點出非洲大陸 54 個國家共存在 2,862 個潛在單向貿易關係 ( 註七 )，其中僅 830 ( 2,862 的 29% ) 個貿易關係受至少 1 個已生效之 FTA 優惠稅率影響，隱含其他潛在的 2,032 ( 2,862 的 71% ) 個貿易關係適用一般稅率或最惠國 ( most-favoured nation, MFN ) 待遇。基此，AfCFTA 協定生效後，在免稅的關稅稅項達到 90% 的前提下，將促使原本非洲國與國之間貿易關係的平衡發生重大變化，並為區域內其他尚未發生的貿易關係，以及非洲內部經濟轉型創造新發展的機會。根據非洲輸出入

---

註五：Tralac (2021), “African Continental Free Trade Agreement: Comparative analysis of tariff offers,” Trade Law Center (Tralac), <https://www.tralac.org/resources/infographic/15132-african-continental-free-trade-agreement-comparative-analysis-of-tariff-offers.html>.

註六：Stuart, J., ( 2017 ), *Intra-Africa Market Access*, South Africa: Trade Law Centre.

註七：即  $[2 * (1 + 2 + \dots + 54)] - (2 * 54) = 2862$ 。

銀行估計，AfCFTA 將大幅度地擴大工業生產和貿易，在該協議生效的前二十年中，非洲內部跨境貿易整體增長超過 52% (註八)。

過去已有文獻評估 AfCFTA 生效對非洲內貿易成長之影響。Saygili et al. (2018) 評估 AfCFTA 關稅完全消除情況下，非洲內貿易將增加 168 億美元 (增加 32.8 個百分點)，倘排除敏感部門 (即關稅收入最多之部門)，則非洲內貿易將增加幅度將減少，為 124 億美元 (增加 24.2 個百分點)。針對 AfCFTA 促進非洲內貿易之效果，Mevel and Karingi (2012) (註九) 的研究則指出 AfCFTA 若要明顯促進非洲大陸內貿易之成長及其多樣性，除關稅壁壘消除，亦要搭配非貿易壁壘的降低 (如減少海關手續和港口處理的時間)，才能有效促進非洲內貿易之成長。此外，Mevel and Karingi (2012) 研究結果亦顯示，非洲大陸若形成關稅同盟，無法有效促進非洲內貿易，但對其他第三方國家的出口會增加。就此結果而言，由於目前 AfCFTA 協定範圍僅止於成員國之間關稅與非關稅貿易障礙的消除，尚未觸及關稅結盟，因此預計協定生效後的貿易增長主要還是發生在非洲區域內貿易。

以部門別而言，AfCFTA 生效後非洲內貿易的增加在工業部門最為明顯 (Abrego et al., 2019)，為非洲大陸透過貿易實現工業化的重要契機。經估計，與沒有 AfCFTA 的情境相比，AfCFTA 生效後到 2040 年工業產品非洲內貿易額可增加 25% (或 360 億美元) 至 30% (或 440 億美元)，貿易增長幅度取決於自由化程度。除了上述研究，非洲輸出入銀行 (African Export-Import Bank) 在其發布的《2019 非洲貿易報告》中曾使用國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC) 公佈之出口潛能指標 (export potential index, EPI) (Decreux

---

註八：African Export-Import Bank (2019), *African Trade Report 2019*, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/demo2.opus.ee/afrexim/African-Trade-Report-2019.pdf>.

註九：Mevel, S. and S. Karingi (2012), “Deepening Regional Integration in Africa: A Computable General Equilibrium Assessment of the Establishment of a Continental Free Trade Area followed by a Continental Customs Union,” Selected paper for Presentation at the 7th African Economic Conference Kigali, Rwanda, 30 October - 2 November, 2012.

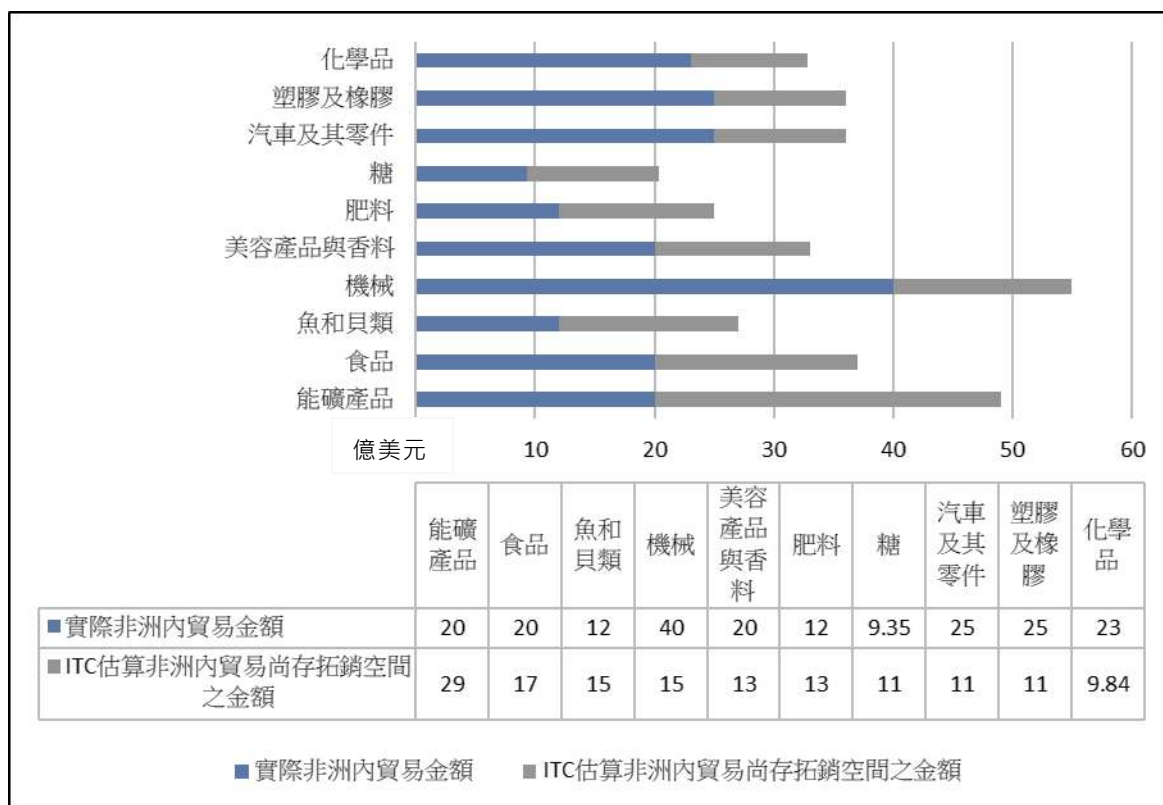
and Spies 2016 )( 註十 )，衡量 AfCFTA 生效後一區域/國家之特定產業/產品出口至目標市場還有多少空間尚未發揮，倘非洲某產業在其內部貿易仍具有很大的拓銷空間，表示我業者可進一步評估赴非洲投資並銷往其他非洲國家之可行性，特別是在 AfCFTA 生效後這些空間將可能因為降稅效果有望進一步被開拓，值得我國業者審慎看待。

本研究以《2019 非洲貿易報告》為基礎，利用 ITC 的出口潛能指標( EPI )( 註十一 )，歸納非洲內貿易尚具出口拓銷空間的前 10 大產業包括：能礦( 此產業實際非洲內貿易金額約 20 億美元，未開發空間估計還有 29 億美元 )、食品 ( 實際非洲內貿易金額約 20 億美元，未開發空間約 17 億美元 )、魚和貝類 ( 實際非洲內貿易金額約 12 億美元，未開發空間約 15 億美元 )、機械 ( 實際非洲內貿易金額約 40 億美元，未開發空間約 15 億美元 )、美容產品與香料 ( 實際非洲內貿易金額約 20 億美元，未開發空間約 13 億美元 )、肥料 ( 實際非洲內貿易金額約 12 億美元，未開發空間約 13 億美元 )、糖 ( 實際非洲內貿易金額約 9.35 億美元，未開發空間約 11 億美元 )、汽車及其零件 ( 實際非洲內貿易金額約 25 億美元，未開發空間約 11 億美元 )、塑膠及橡膠 ( 實際非洲內貿易金額約 25 億美元，未開發空間約 11 億美元 )、化學品 ( 實際非洲內貿易金額約 23 億美元，未開發空間約 9.84 億美元 )，這些產品仍具出口拓銷空間，值得我商評估是否赴非洲進行相關投資佈局以獲取利益。( 參圖 1 )

---

註十：Decreux, Y. and J. Spies (2016)，“Export Potential Assessments: A methodology to identify export opportunities for developing countries,” [https://umbraco.exportpotential.intracen.org/media/1089/epa-methodology\\_141216.pdf](https://umbraco.exportpotential.intracen.org/media/1089/epa-methodology_141216.pdf).

註十一：ITC Export Potential Map, <https://exportpotential.intracen.org/en/>.



資料來源：本研究整理自 ITC Export Potential Map。

圖 1 非洲內貿易尚具出口拓銷空間之前 10 大產業

## 參、臺灣與非洲經貿往來概況

### 一、貿易

#### (一) 我國與非洲整體貿易概況

表 2 為近 10 年 ( 2011 年至 2020 年 ) 我國與非洲整體貿易概況，首先，在貿易總額變化方面，我國對非洲整體貿易總額呈現波動向下趨勢，由 2011 年 135.35 億美元降至 2020 年 39.4 億美元，主要係我國對非洲國家「礦物燃

料」的進口需求逐漸減少。歷年來，非洲占我國對全球貿易總額比重介於 0.59%至 2.3%之間，比重相對偏低，且值得注意的是，2011 年到 2019 年之間比重出現持續下降情況，9 年間下滑 1.7 個百分點，直至 2020 年才略有提升。

其次，在出口金額變化方面，我國對非洲出口金額呈現上下波動走勢，2011 年為 29.32 億美元，2013 年成長到 33.51 億美元高峰，至 2020 年降至 17.06 億美元，而其占我國對全球出口總額比重僅在 0.49%至 1.1%之間；另在進口金額變化方面，與貿易總額的變化趨勢相似，我國自非洲進口金額從 2011 年的 106.03 億美元下滑至 2020 年 22.34 億美元，而歷年來，我國自非洲進口金額占我國自全球進口總額比重在 0.54%至 3.76%之間，除 2019 年外皆較出口為高，惟 2011 年迄今比重呈現明顯下降態勢。

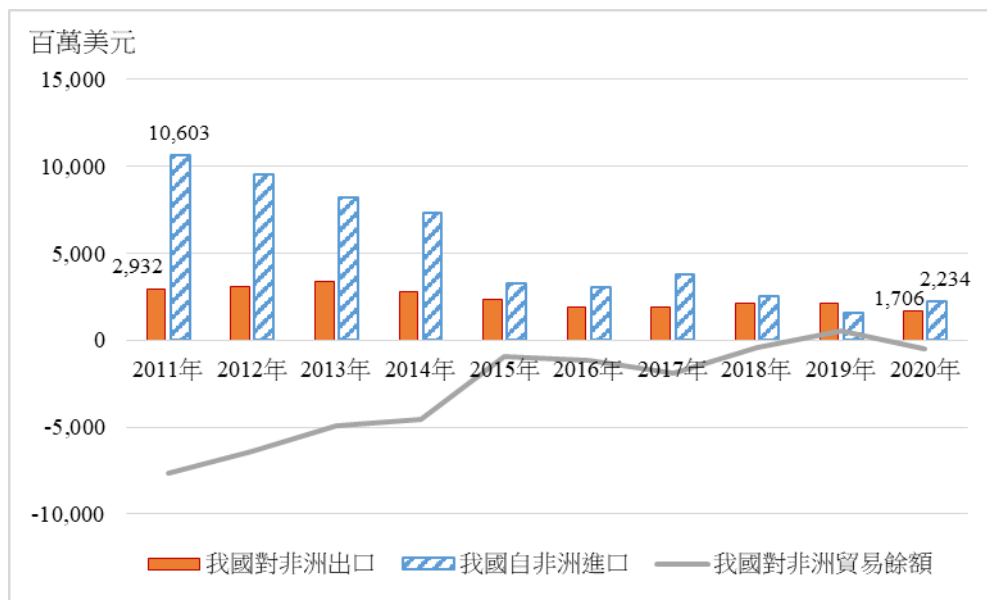
最後，由貿易餘額變化來看，2011 年至 2020 年期間，除 2019 年我國對非洲呈現順差外，其餘年份皆呈現逆差，逆差高點是 2011 年達到 76.71 億美元，而後逆差金額逐漸縮小，2019 年我國對非洲整體貿易轉為順差 5.67 億美元，是近 20 年來我國首次對非洲出現貿易順差，主因係當年我國自非洲進口石油原油、重油、煙煤明顯下滑所致，不過 2020 年又再度轉為逆差 5.28 億美元。

表 2 2011 年至 2020 年我國與非洲整體貿易概況

單位：百萬美元；百分比（%）

| 年    | 我國貿易總額  |        |       | 我國出口    |       |       | 我國進口    |        |       | 對非洲    |
|------|---------|--------|-------|---------|-------|-------|---------|--------|-------|--------|
|      | 全球      | 非洲國家   |       | 全球      | 非洲國家  |       | 全球      | 非洲國家   |       | 國家貿    |
|      | 金額      | 金額     | 比重    | 金額      | 金額    | 比重    | 金額      | 金額     | 比重    | 易餘額    |
| 2011 | 589,395 | 13,535 | 2.30% | 307,585 | 2,932 | 0.95% | 281,810 | 10,603 | 3.76% | -7,671 |
| 2012 | 572,406 | 12,592 | 2.20% | 300,888 | 3,093 | 1.03% | 271,518 | 9,499  | 3.50% | -6,406 |
| 2013 | 574,700 | 11,589 | 2.02% | 304,572 | 3,351 | 1.10% | 270,128 | 8,238  | 3.05% | -4,887 |
| 2014 | 586,807 | 10,092 | 1.72% | 313,160 | 2,788 | 0.89% | 273,647 | 7,304  | 2.67% | -4,516 |
| 2015 | 508,351 | 5,594  | 1.10% | 279,944 | 2,336 | 0.83% | 228,408 | 3,258  | 1.43% | -921   |
| 2016 | 508,073 | 4,947  | 0.97% | 279,021 | 1,908 | 0.68% | 229,053 | 3,038  | 1.33% | -1,130 |
| 2017 | 573,245 | 5,613  | 0.98% | 315,734 | 1,865 | 0.59% | 257,511 | 3,749  | 1.46% | -1,884 |
| 2018 | 619,295 | 4,645  | 0.75% | 334,244 | 2,099 | 0.63% | 285,050 | 2,547  | 0.89% | -448   |
| 2019 | 615,419 | 3,661  | 0.59% | 329,512 | 2,114 | 0.64% | 285,906 | 1,547  | 0.54% | 567    |
| 2020 | 633,805 | 3,940  | 0.62% | 346,634 | 1,706 | 0.49% | 287,171 | 2,234  | 0.78% | -528   |

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 資料庫。



資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 資料庫。

圖 2 2011 年至 2020 年我國對非洲貿易趨勢圖

表 3 彙整我國對非洲整體主要進出口產業別，在出口方面，我國對非洲整體出口貿易結構以工業產品為主，前五大出口產業類別為機械設備（HS84，比重 16.96%）、塑膠（HS39，13.03%）、電子及電機設備（HS85，11.61%）、化學品（HS28~38，9.16%）和紡織（HS50~60，8.84%）。就進口產業別而言，我國自非洲進口之主要產業類別為礦產品和工業產品，前五大進口產品依序為礦（HS25~27，比重 60.71%）、金屬製品（HS74~81，10.9%）、鋼鐵（HS72，5.5%）、動植物（HS01-14，5.21%）和汽機車（HS87，4.43%）。進一步檢視產品項目（參表 4），我國對非洲出口品項較為多元分散，最大宗出口產品如重油、冷凍長鰭鮪、熱軋鐵製品，相較於出口，進口更加集中在幾項單品，尤其是石油原油、重油、煙煤、液化天然氣和銅鐵。

表 3 我國對非洲整體主要進出口產業別

單位：千美元；百分比（%）

| 排名     | 產業            | 金額        | 比重     | 排名     | 產業               | 金額        | 比重     |
|--------|---------------|-----------|--------|--------|------------------|-----------|--------|
| 所有產品出口 |               | 1,972,988 | 100.00 | 所有產品進口 |                  | 2,109,182 | 100.00 |
| 1      | 機械設備(HS84)    | 334,592   | 16.96  | 1      | 礦(HS25~27)       | 1,280,504 | 60.71  |
| 2      | 塑膠(HS39)      | 257,161   | 13.03  | 2      | 金屬製品(HS74~81)    | 229,953   | 10.90  |
| 3      | 電子及電機設備(HS85) | 229,061   | 11.61  | 3      | 鋼鐵(HS72)         | 115,949   | 5.50   |
| 4      | 化學品(HS28~38)  | 180,770   | 9.16   | 4      | 動植物(HS01-14)     | 109,804   | 5.21   |
| 5      | 紡織(HS50~60)   | 174,362   | 8.84   | 5      | 汽機車(HS87)        | 93,509    | 4.43   |
| 6      | 鋼鐵(HS72)      | 159,808   | 8.10   | 6      | 珠寶及貴金屬(HS71)     | 74,412    | 3.53   |
| 7      | 汽機車(HS87)     | 139,559   | 7.07   | 7      | 食品加工(HS15~24)    | 49,838    | 2.36   |
| 8      | 礦(HS25~27)    | 106,481   | 5.40   | 8      | 化學品(HS28~38)     | 28,738    | 1.36   |
| 9      | 動植物(HS01-14)  | 100,009   | 5.07   | 9      | 成衣及雜項紡織(HS61~63) | 24,374    | 1.16   |
| 10     | 鋼鐵製品(HS73)    | 60,568    | 3.07   | 10     | 木及木製品草編(HS44~46) | 19,260    | 0.91   |
|        | 其他            | 230,617   | 11.69  |        | 其他               | 82,840    | 3.93   |

註：貿易值為近 3 年（2018 年至 2020 年）平均金額。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 資料庫。





表 4 我國對非洲整體主要進出口產品

單位：千美元；百分比（%）

| 排名     | HS6    | 產品名                                                   | 金額        | 比重     | 排名     | HS6    | 產品名                                                 | 金額        | 比重     |
|--------|--------|-------------------------------------------------------|-----------|--------|--------|--------|-----------------------------------------------------|-----------|--------|
| 所有產品出口 |        |                                                       | 1,972,988 | 100.00 | 所有產品進口 |        |                                                     | 2,109,182 | 100.00 |
| 1      | 271019 | 重油及其製品                                                | 76,067    | 3.86   | 1      | 270900 | 石油原油及自瀝青質礦物提出之原油                                    | 501,824   | 23.79  |
| 2      | 030341 | 冷凍長鰭鮪，肝及卵除外                                           | 69,911    | 3.54   | 2      | 271019 | 重油及其製品                                              | 294,679   | 13.97  |
| 3      | 720839 | 熱軋之鐵或非合金鋼扁軋製品，捲盤狀，厚度小於 3 公厘，熱軋後未進一步加工                 | 67,646    | 3.43   | 3      | 270112 | 煙煤，不論是否粉碎，但未經結塊                                     | 169,670   | 8.04   |
| 4      | 870899 | 其他第 8701 至 8705 節機動車輛所用之零件及附件                         | 63,091    | 3.20   | 4      | 271111 | 液化天然氣                                               | 167,744   | 7.95   |
| 5      | 600632 | 染色其他合成纖維製針織品或鉤針織品                                     | 44,217    | 2.24   | 5      | 740311 | 陰極及陰極型精煉銅，未經塑性加工者                                   | 108,295   | 5.13   |
| 6      | 390319 | 其他聚苯乙烯（非發泡級），初級狀態                                     | 42,278    | 2.14   | 6      | 720241 | 鉻鐵，以重量計含碳量超過 4% 者                                   | 88,291    | 4.19   |
| 7      | 851762 | 接收、轉換及傳輸或再生聲音、圖像或其他資料之機器，包括交換器及路由器                    | 34,700    | 1.76   | 7      | 750210 | 鎳，非合金者，未經塑性加工者                                      | 55,165    | 2.62   |
| 8      | 852990 | 其他專用或主要用於第 8525 至 8528 節所屬器具之零件                       | 34,171    | 1.73   | 8      | 870323 | 小客車及其他主要設計供載客之機動車輛，汽缸容量超過 1500 立方公分，但不超過 3000 立方公分者 | 41,340    | 1.96   |
| 9      | 851220 | 其他腳踏車或機動車輛用之電氣照明或信號設備，第 8539 節所列者除外                   | 33,085    | 1.68   | 9      | 260300 | 銅礦石及其精砂                                             | 33,459    | 1.59   |
| 10     | 600410 | 針織品或鉤針織品，寬度超過 30 公分，含彈性紗重量在 5% 及以上，但不含橡膠線者，第 6001 節除外 | 32,297    | 1.64   | 10     | 100590 | 其他玉蜀黍（非種子）                                          | 31,730    | 1.50   |

註：貿易值為近 3 年（2018 年至 2020 年）平均金額。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 資料庫。

## （二）我國與非洲各國雙邊貿易概況

我國與非洲主要國家的雙邊貿易概況彙整如表 5，整體而言，近 3 年（2018 年至 2020 年）我國對非洲年平均貿易總額為 40.82 億美元（占我國對全球貿易總額比重 0.66%），其中出口金額為 19.73 億美元（占我國出口比重 0.59%），進口金額為 21.09 億美元（占我國進口比重 0.74%），其所占比重偏低，反映出我與非洲國家貿易關係並不密切。

以雙邊貿易總額觀之，非洲國家中我國貿易往來最密切的五大國家是南非、埃及、安哥拉、阿爾及利亞和奈及利亞，我在非洲的邦交國史瓦帝尼則排第 30。在出口方面，我國對非洲出口中近六成集中在南非（占我國對非洲出口比重 29.36%）、埃及（20.52%）和奈及利亞（7.56%）。另在進口方面，則主要集中在南非（占我國自非洲進口比重 33.15%）、安哥拉（16.8%）和阿爾及利亞（12.02%），合計占我國自非洲進口比重逾六成。以貿易餘額來看，我國對非洲國家雙邊貿易呈現順差和逆差大約各半，總計逆差 1.36 億美元，非洲國家中，我貿易順差最大的國家是埃及（3.09 億美元）、模里西斯（9,895 萬美元）和肯亞（9,852 萬美元），逆差最大者則為安哥拉（-3.39 億美元）、阿爾及利亞（-1.61 億美元）和南非（-1.2 億美元）。

表 5 我國與非洲主要國家雙邊貿易概況

單位：千美元；百分比（%）

| 排名 | 國家     | 臺灣出口        |         | 臺灣進口        |         | 雙邊貿易總額      |         | 貿易餘額       |
|----|--------|-------------|---------|-------------|---------|-------------|---------|------------|
|    |        | 金額          | 比重      | 金額          | 比重      | 金額          | 比重      |            |
|    | 全球     | 336,796,870 | 100.00% | 286,042,607 | 100.00% | 622,839,477 | 100.00% | 50,754,263 |
|    | 非洲國家合計 | 1,972,988   | 0.59%   | 2,109,182   | 0.74%   | 4,082,170   | 0.66%   | -136,194   |
|    | 非洲國家合計 | 1,972,988   | 100.00% | 2,109,182   | 100.00% | 4,082,170   | 100.00% | -136,194   |
| 1  | 南非     | 579,343     | 29.36%  | 699,149     | 33.15%  | 1,278,492   | 31.32%  | -119,806   |
| 2  | 埃及     | 404,766     | 20.52%  | 95,374      | 4.52%   | 500,140     | 12.25%  | 309,392    |

| 排名        | 國家    | 臺灣出口    |       | 臺灣進口    |        | 雙邊貿易總額  |       | 貿易餘額     |
|-----------|-------|---------|-------|---------|--------|---------|-------|----------|
|           |       | 金額      | 比重    | 金額      | 比重     | 金額      | 比重    |          |
| 3         | 安哥拉   | 15,298  | 0.78% | 354,395 | 16.80% | 369,693 | 9.06% | -339,097 |
| 4         | 阿爾及利亞 | 92,889  | 4.71% | 253,551 | 12.02% | 346,441 | 8.49% | -160,662 |
| 5         | 奈及利亞  | 149,229 | 7.56% | 166,103 | 7.88%  | 315,332 | 7.72% | -16,875  |
| 6         | 肯亞    | 128,463 | 6.51% | 29,945  | 1.42%  | 158,408 | 3.88% | 98,518   |
| 7         | 摩洛哥   | 68,625  | 3.48% | 51,600  | 2.45%  | 120,225 | 2.95% | 17,025   |
| 8         | 模里西斯  | 104,907 | 5.32% | 5,957   | 0.28%  | 110,864 | 2.72% | 98,950   |
| 9         | 馬達加斯加 | 26,999  | 1.37% | 55,971  | 2.65%  | 82,970  | 2.03% | -28,973  |
| 10        | 查德    | 114     | 0.01% | 74,981  | 3.55%  | 75,095  | 1.84% | -74,867  |
| 11        | 尚比亞   | 3,231   | 0.16% | 61,262  | 2.90%  | 64,493  | 1.58% | -58,030  |
| 12        | 民主剛果  | 7,853   | 0.40% | 55,144  | 2.61%  | 62,997  | 1.54% | -47,291  |
| 13        | 賴索托   | 60,481  | 3.07% | 274     | 0.01%  | 60,755  | 1.49% | 60,207   |
| 14        | 突尼西亞  | 44,471  | 2.25% | 13,828  | 0.66%  | 58,299  | 1.43% | 30,643   |
| 15        | 利比亞   | 19,071  | 0.97% | 30,039  | 1.42%  | 49,110  | 1.20% | -10,968  |
| 30<br>邦交國 | 史瓦帝尼  | 10,047  | 0.51% | 1,296   | 0.06%  | 11,343  | 0.28% | 8,751    |

註：1.貿易值為近 3 年（2018 年至 2020 年）平均金額。2.依貿易總額由高到低排序。

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map 資料庫。

## 二、投資

### （一）我國與非洲整體投資概況

近 10 年我國與非洲整體相互投資概況彙整如表 6 及圖 3。過去 10 年間，臺灣對非洲整體投資金額呈現上下波動走勢，資料期間累計投資金額為 5.86 億美元，占我整體對外投資（含中國大陸）比重的 0.31%，投資金額高峰為 2020 年的 1.92 億美元，最低則是 2013 年的 1,687 萬美元，其中 2020 年係臺商對賴比瑞亞在船舶租賃業有超過 1 億美元的大規模投資案。另在非洲整體對臺投資方面，過去 10 年亦呈上下波動趨勢，非洲國家對我累計投資金額為 17.1 億美元，占我整體外來投資（含中國大陸）比重的 2.17%，非洲對我

投資金額高點為 2016 年 2.85 億美元及 2020 年 2.76 億美元，低點則是 2011 年 4,380 萬美元。

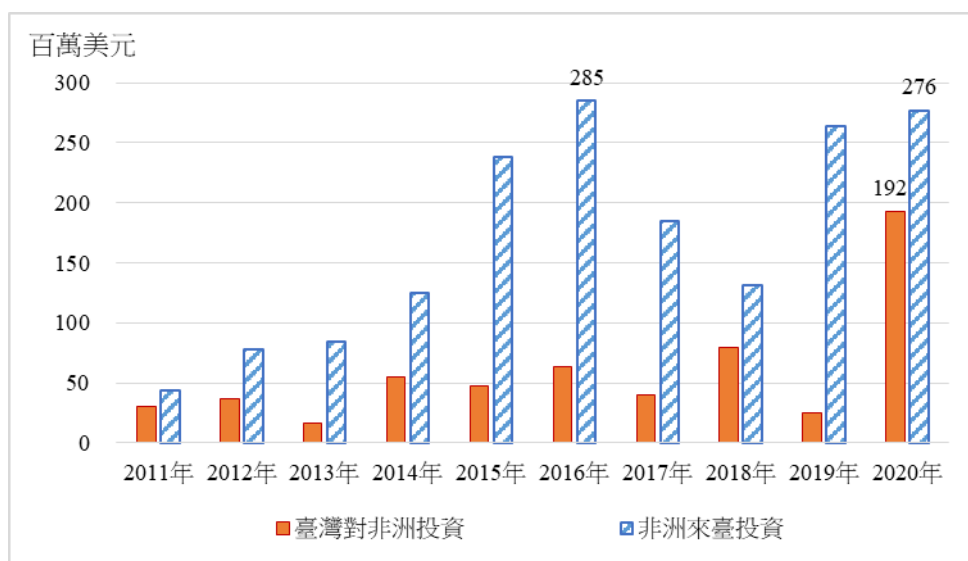
上述發展趨勢顯示，臺灣與非洲在投資之互動不算熱絡，不過近年似有增溫趨勢，2018 年以來金額持續攀升，並在 2020 年創下歷史新高紀錄，雙邊投資金額合計達 4.69 億美元。此外，由數據亦可發現，歷年非洲對臺投資金額皆較臺灣對非洲投資金額高，一方面可能的原因是非洲國家數量多，故合計的投資能量較大，另一方面則凸顯非洲仍非臺商對外投資布局之優先選擇地區。

表 6 2011 年至 2020 年我國與非洲整體相互投資概況

單位：百萬美元；百分比（%）

| 年    | 我國對外投資 |      |       | 外人來臺投資 |      |       |
|------|--------|------|-------|--------|------|-------|
|      | 全球     | 非洲國家 |       | 全球     | 非洲國家 |       |
|      | 金額     | 金額   | 比重    | 金額     | 金額   | 比重    |
| 2011 | 18,073 | 31   | 0.17% | 5,007  | 44   | 0.87% |
| 2012 | 20,891 | 37   | 0.18% | 5,891  | 78   | 1.32% |
| 2013 | 14,422 | 17   | 0.12% | 5,283  | 84   | 1.60% |
| 2014 | 17,570 | 55   | 0.31% | 6,105  | 125  | 2.04% |
| 2015 | 21,897 | 48   | 0.22% | 5,041  | 239  | 4.73% |
| 2016 | 21,794 | 63   | 0.29% | 11,285 | 285  | 2.52% |
| 2017 | 20,822 | 40   | 0.19% | 7,779  | 185  | 2.38% |
| 2018 | 22,792 | 79   | 0.35% | 11,671 | 131  | 1.12% |
| 2019 | 11,024 | 25   | 0.23% | 11,293 | 263  | 2.33% |
| 2020 | 17,712 | 192  | 1.09% | 9,271  | 276  | 2.98% |

資料來源：本研究整理自經濟部投審會。



資料來源：本研究整理自經濟部投審會。

圖 3 2011 年至 2020 年我國與非洲相互投資趨勢圖

在我國對非洲投資產業別分布方面，參照表 7 所示，近 10 年主要集中在金融及保險業（比重 36.19%）、運輸及倉儲業（27.99%）和支援服務業（17.66%），此三大產業合計占我國對非洲地區投資總額比重達八成。觀察投資產業結構之變化，相較於 2010 年代前期（2011 年至 2015 年），近 5 年（2016 年至 2020 年）我商對非洲投資布局重點產業有所轉變，對支援服務業（+25.9 個百分點）和運輸及倉儲業（+17.82 個百分點）等產業投資力道加大；相反地，批發及零售業（-21.09 個百分點）、紡織業（-11.24 個百分點）和金融及保險業（-9.12 個百分點）等產業的佔比出現較明顯下滑。上述趨勢變化顯示，我商對非洲投資以服務業為主，且近 5 年服務業比重持續提升，除金融及保險業外，近期較多資金投資在運輸及倉儲業（如船務代理業、報關業）和支援服務業（如船舶租賃業）；製造業方面，早年臺商投資領域以紡織業最熱絡，投資金額規模較大，近 5 年僅有在塑膠製品、成衣及服飾品、電子零組件、基本金屬、紡織等產業有小規模零星投資個案，甚至 2019 年和 2020 年均未有我商投資非洲製造業之紀錄。

表 7 2011 年至 2020 年我國對非洲投資產業結構趨勢

單位：千美元；%；百分點

| 業別          | 2011-2020 年合計 |        | 比重變化        |             |        |
|-------------|---------------|--------|-------------|-------------|--------|
|             | 金額            | 比重     | 2011-2015 年 | 2016-2020 年 | 變動百分比  |
| 農、林、漁、牧業    | 60            | 0.01   | 0.00        | 0.02        | 0.02   |
| 礦業及土石採取業    | 4,300         | 0.73   | 2.31        | 0.00        | -2.31  |
| 製造業         | 34,115        | 5.82   | 14.97       | 1.56        | -13.41 |
| 紡織業         | 22,244        | 3.80   | 11.46       | 0.23        | -11.24 |
| 成衣及服飾品製造業   | 1,394         | 0.24   | 0.00        | 0.35        | 0.35   |
| 紙漿、紙及紙製品製造業 | 910           | 0.16   | 0.49        | 0.00        | -0.49  |
| 塑膠製品製造業     | 1,600         | 0.27   | 0.00        | 0.40        | 0.40   |
| 非金屬礦物製品製造業  | 5,000         | 0.85   | 2.68        | 0.00        | -2.68  |
| 基本金屬製造業     | 1,040         | 0.18   | 0.00        | 0.26        | 0.26   |
| 電子零組件製造業    | 1,927         | 0.33   | 0.34        | 0.33        | -0.01  |
| 批發及零售業      | 51,222        | 8.74   | 23.13       | 2.04        | -21.09 |
| 運輸及倉儲業      | 163,999       | 27.99  | 15.84       | 33.66       | 17.82  |
| 資訊及通訊傳播業    | 9,089         | 1.55   | 0.63        | 1.98        | 1.35   |
| 金融及保險業      | 211,998       | 36.19  | 42.41       | 33.29       | -9.12  |
| 不動產業        | 3,191         | 0.54   | 0.00        | 0.80        | 0.80   |
| 專業、科學及技術服務業 | 4,388         | 0.75   | 0.71        | 0.77        | 0.05   |
| 支援服務業       | 103,489       | 17.66  | 0.00        | 25.90       | 25.90  |
| 合計          | 585,852       | 100.00 | 100.00      | 100.00      | 0.00   |

資料來源：本研究整理自投審會。

表 8 為近 10 年非洲對我投資產業別分布概況，以金融及保險業（比重 40.86%）、不動產業（13.37%）和批發及零售業（11.50%）為主，此三大產業合計占非洲國家對我投資總額比重約六成五。觀察 2010 年代前後期投資業別分布變化情況，近 5 年（2016 年至 2020 年）非洲對我投資布局產業中，投資佔比較 2010 年代前期成長幅度明顯的是金融及保險業（+14.93 個百分點）和資訊及通訊傳播業（+5.61 個百分點）；反之，佔比下滑幅度較大的產

業則是金屬製品製造業 ( -4.86 個百分點 )、化學材料製造業 ( -4.41 個百分點 )、其他製造業 ( -4.07 個百分點 ) 和批發及零售業 ( -4.03 個百分點 )。此趨勢變化反映出，非洲商對臺灣之投資主要亦以服務業居多，且近 5 年比重持續增加，服務業和製造業比重差距擴大，新增投資主要集中在金融及保險業 ( 如投資顧問業、金融中介業 )、不動產業 ( 如不動產租售業、不動產開發業 )、批發及零售業 ( 如汽機車零配件與用品批發業、家具批發業 )、資訊及通訊傳播業 ( 如電信業、軟體出版業 ) 等；至於製造業方面，2011 年至 2015 年占非洲對我國投資比重曾達三成，主要投資領域包括電子零組件、金屬製品、化學材料等，近 5 年比重降至一成且非洲商對臺投資布局有所轉變，大宗投資案主要是在電子零組件、電腦、電子產品及光學製品、化學製品。

表 8 2011 年至 2020 年非洲對我國投資產業結構趨勢

單位：千美元；%；百分點

| 業別              | 2011-2020 年合計 |       | 比重變化        |             |        |
|-----------------|---------------|-------|-------------|-------------|--------|
|                 | 金額            | 比重    | 2011-2015 年 | 2016-2020 年 | 變動百分比  |
| 農、林、漁、牧業        | 4,671         | 0.27  | 0.11        | 0.35        | 0.24   |
| 製造業             | 319,042       | 18.66 | 30.53       | 12.73       | -17.80 |
| 食品製造業           | 5,354         | 0.31  | 0.26        | 0.34        | 0.08   |
| 飲料製造業           | 4,393         | 0.26  | 0.00        | 0.39        | 0.39   |
| 紡織業             | 2,682         | 0.16  | 0.47        | 0.00        | -0.47  |
| 成衣及服飾品製造業       | 2,959         | 0.17  | 0.00        | 0.26        | 0.26   |
| 皮革、毛皮及其製品製造業    | 52            | 0.00  | 0.00        | 0.00        | 0.00   |
| 木竹製品製造業         | 2,006         | 0.12  | 0.35        | 0.00        | -0.35  |
| 印刷及資料儲存媒體複製業    | 836           | 0.05  | 0.13        | 0.01        | -0.13  |
| 化學材料製造業         | 32,661        | 1.91  | 4.85        | 0.44        | -4.41  |
| 化學製品製造業         | 15,214        | 0.89  | 0.22        | 1.23        | 1.01   |
| 藥品及醫用化學製品製造業    | 9,649         | 0.56  | 0.54        | 0.58        | 0.04   |
| 橡膠製品製造業         | 3,041         | 0.18  | 0.16        | 0.19        | 0.03   |
| 塑膠製品製造業         | 6,141         | 0.36  | 0.99        | 0.04        | -0.95  |
| 非金屬礦物製品製造業      | 547           | 0.03  | 0.10        | 0.00        | -0.10  |
| 基本金屬製造業         | 2,154         | 0.13  | 0.00        | 0.19        | 0.19   |
| 金屬製品製造業         | 36,190        | 2.12  | 5.36        | 0.50        | -4.86  |
| 電子零組件製造業        | 96,100        | 5.62  | 7.30        | 4.78        | -2.51  |
| 電腦、電子產品及光學製品製造業 | 31,604        | 1.85  | 1.23        | 2.16        | 0.93   |
| 電力設備製造業         | 12,051        | 0.70  | 1.53        | 0.29        | -1.24  |
| 機械設備製造業         | 12,401        | 0.73  | 1.04        | 0.57        | -0.48  |
| 汽車及其零件製造業       | 1,137         | 0.07  | 0.17        | 0.01        | -0.16  |
| 其他運輸工具及其零件製造業   | 11,881        | 0.69  | 1.37        | 0.36        | -1.02  |
| 其他製造業           | 29,892        | 1.75  | 4.46        | 0.39        | -4.07  |
| 電力及燃氣供應業        | 8             | 0.00  | 0.00        | 0.00        | 0.00   |
| 用水供應及污染整治業      | 546           | 0.03  | 0.00        | 0.05        | 0.05   |
| 營造業             | 10,627        | 0.62  | 0.69        | 0.59        | -0.10  |
| 批發及零售業          | 196,652       | 11.50 | 14.19       | 10.16       | -4.03  |



| 業別           | 2011-2020 年合計 |        | 比重變化        |             |       |
|--------------|---------------|--------|-------------|-------------|-------|
|              | 金額            | 比重     | 2011-2015 年 | 2016-2020 年 | 變動百分比 |
| 運輸及倉儲業       | 66,652        | 3.90   | 2.27        | 4.71        | 2.45  |
| 住宿及餐飲業       | 17,173        | 1.00   | 0.42        | 1.30        | 0.88  |
| 資訊及通訊傳播業     | 87,403        | 5.11   | 1.37        | 6.98        | 5.61  |
| 金融及保險業       | 698,678       | 40.86  | 30.90       | 45.83       | 14.93 |
| 不動產業         | 228,593       | 13.37  | 11.52       | 14.29       | 2.78  |
| 專業、科學及技術服務業  | 59,496        | 3.48   | 4.82        | 2.81        | -2.01 |
| 支援服務業        | 13,169        | 0.77   | 2.09        | 0.11        | -1.98 |
| 教育服務業        | 134           | 0.01   | 0.00        | 0.01        | 0.01  |
| 醫療保健及社會工作服務業 | 243           | 0.01   | 0.00        | 0.02        | 0.02  |
| 藝術、娛樂及休閒服務業  | 704           | 0.04   | 0.01        | 0.06        | 0.05  |
| 其他服務業        | 6,221         | 0.36   | 1.09        | 0.00        | -1.09 |
| 合計           | 1,710,012     | 100.00 | 100.00      | 100.00      | 0.00  |

資料來源：本研究整理自投審會。

## (二) 我國與非洲各國雙邊投資概況

表 9 彙整我國與非洲主要國家雙邊投資概況，近 10 年我國對非洲直接投資累積金額為 5.86 億美元，占我國對外投資比重 0.31%，我國對非洲投資中約九成五集中在賴比瑞亞（占我國對非洲投資比重 45.57%）、塞席爾（32.38%）和模里西斯（16.76%），我邦交國史瓦帝尼則排第 5（2.21%），過去 10 年投資累積金額為 1,297 萬美元。另一方面，非洲近 10 年對我國直接投資累積金額為 17.1 億美元，占我國外來投資比重 2.17%，主要投資來源亦為塞席爾（占我國外來投資比重 62.92%）、模里西斯（30.04%）和賴比瑞亞（5.45%）三國，合計占非洲國家對我投資比重達九成八。顯示出我國與非洲地區投資往來互動高度集中在少數國家，雙方廠商對彼此市場與投資環境較不熟悉。

表 9 我國與非洲主要國家雙邊投資概況

單位：千美元；百分比（%）

| 排名 | 2011-2020 年臺灣對外投資 |             |         | 2011-2020 年外人來臺投資 |            |         |
|----|-------------------|-------------|---------|-------------------|------------|---------|
|    | 國家                | 金額          | 比重      | 國家                | 金額         | 比重      |
|    | 全球                | 186,997,436 | 100.00% | 全球                | 78,624,987 | 100.00% |
|    | 非洲國家合計            | 585,852     | 0.31%   | 非洲國家合計            | 1,710,012  | 2.17%   |
|    | 非洲國家合計            | 585,852     | 100.00% | 非洲國家合計            | 1,710,012  | 100.00% |
| 1  | 賴比瑞亞              | 266,988     | 45.57%  | 塞席爾               | 1,075,984  | 62.92%  |
| 2  | 塞席爾               | 189,686     | 32.38%  | 模里西斯              | 513,684    | 30.04%  |
| 3  | 模里西斯              | 98,182      | 16.76%  | 賴比瑞亞              | 93,199     | 5.45%   |
| 4  | 南非                | 15,089      | 2.58%   | 南非                | 21,718     | 1.27%   |
| 5  | 史瓦帝尼              | 12,974      | 2.21%   | 奈及利亞              | 3,373      | 0.20%   |
| 6  | 莫三比克              | 1,600       | 0.27%   | 埃及                | 518        | 0.03%   |
| 7  | 衣索比亞              | 1,200       | 0.20%   | 突尼西亞              | 371        | 0.02%   |
| 8  | 摩洛哥               | 133         | 0.02%   | 莫三比克              | 274        | 0.02%   |
| 9  | --                | --          | --      | 阿爾及利亞             | 166        | 0.01%   |
| 10 | --                | --          | --      | 衣索比亞              | 150        | 0.01%   |

資料來源：本研究整理自投審會。

## 肆、我國業者拓銷非洲大陸市場之經驗

有鑑於機械、塑膠及電子及電機設備為臺灣外銷非洲之主要產業別，且機械與塑膠亦為非洲內貿易未被開拓極具拓銷潛能之產業，本研究選定以此三產業為例，針對我國各產業專家業者拓銷非洲之經驗與看法進行調查，資料蒐集方式包括專家業者實地面訪、視訊訪問、電話訪問、新聞媒體報導，以及相關研究與市場調研報告等。

### 一、機械業

## (一) 我業者主要經營模式

### 1. 農業機械

以機械業拓銷而言，本研究首先鎖定農業機械進行研究。本研究訪談業者（以下稱受訪業者）在非洲業務主要從事經營農業機械銷售，其在奈及利亞 Cross River 州協助設立農業機械廠房，包括育苗廠、冷藏庫、稻穀烘乾機、吊車、室外機（例如灌溉設施），使當地由小面積水稻種植轉變成自動化、大面積種植，受訪業者認為水稻種植在非洲極具商機，可加強推廣。

受訪業者開始接觸非洲奈及利亞市場是因為 2016 年時在 Youtube 影音平臺上傳自家公司產品影片，該影片在上傳後被非洲買家注意，進而向受訪業者公司購買農業機械。在買家購置農業機械後，受訪業者隨後便組團到買家所在地協助建置設廠並安裝場內外機械設備。除了協助機器安裝，受訪業者也訓練當地的員工操作機器，並透過通訊 app 保持聯繫，以線上方式提供售後服務，確保機器正常運作。

### 2. 紙器機械

本研究機械業第二位受訪業者在非洲主要經營紙器機械拓銷。此受訪業者接觸非洲市場之契機為其大約在 20 年前於杜拜成立經銷據點，由於杜拜是許多商人前往非洲的中繼站，且非洲客戶也會來杜拜看產品，加上當時非洲網路並不發達，使得受訪業者公司之紙器得以在非洲曝光。此外，20 年前在非洲經商並非主要趨勢，受訪業者公司因較早接觸非洲市場，因此產品知名度較高，而且成立紙器工廠要投入高額資金，對非洲國家而言門檻較高，所以當地廠商也少，在受訪業者搶得先機，將產品口碑建立起來之後，非洲客戶就容易互相介紹，進而拓展商機。目前，受訪業者公司在非洲之拓銷業務主要還是透過杜拜之營運據點經營。

## (二) 機會與挑戰

## 1. 部分非洲國家詐騙盛行，我業者認為應事先做好風險控管

部分非洲國家詐騙盛行，我業者認為拓銷時首要注意事項為做好風險控管。以奈及利亞為例，該國交易行騙手法從假美金、虛假交易、空頭支票、虛假遺產繼承，一直到網路交友詐騙等，手法層出不窮，業者認為與奈國之間要有生意往來，首先必須做好風險控管，應完全掌控付款條件，例如簽訂合約確實收取訂金，依照常規開出信用狀等，以防止交易過程因詐騙上當而損失慘重。針對降低詐騙風險，本研究受訪對象給臺商以下建議。臺商到非洲若不熟悉當地情況，可找當地臺商網絡或當地人合作，但一定要是可信賴之合作夥伴，且隨時存有戒心，先瞭解對方的財物和操守背景，這方面要進行深入調查，請對方提供證明。另外，與客戶往來方面，因為有詐騙的疑慮，一定要等相關調查、訂金和信用狀等都確定無誤後才出貨。

## 2. 機械產品因各國安全標準規定不同，容易產生貿易糾紛

在機械產品的交易上，由於非洲市場我國過去交不熟悉，經常因為各國安全標準不一致而產生貿易糾紛，進而對產品本身產生誤解。我國業者認為在產品外銷之前應該對該國相關檢驗法規所需之文件進行仔細調查。以奈及利亞而言，我國機械產品出口至奈及利亞就必須注意其境內標準局 ( Standards Organization of Nigeria, SON ) 針對進口產品實施嚴格的標準，即奈及利亞產品符合性評定程序 ( Standards Organization of Nigeria Conformity Assessment Programme, SONCAP )。奈國 SONCAP 認證計劃的目的，是確認除了免檢清單中的產品之外，所有進口至奈及利亞的產品標準符合性。奈及利亞每批進口受管制產品的 SONCAP 認證要求包括：獨立授權機構 ( 例如 Intertek ) 簽發的符合性證書 ( Certificate of Conformity, CoC ) 與奈及利亞標準局簽發的 SONCAP 證書，其中符合性證書是取得 SONCAP 證書之必要文件，符合性證書主要係確保產品符合奈及利亞的相關技術規定及其所認可之國際/地區/國家標準，而 SONCAP 證書則是產品在奈及利亞進口進行清關所

需之強制性文件（註十二）。當然，非洲不同國家有不同之產品標準符合性認證，我國業者與對方商人進行交易時宜多洽相關專責機構或報關人員釐清當地相關規範，以減少不必要之貿易糾紛。

### 3. 提供優良售後服務為我國機械產品拓銷非洲之成功關鍵

我國業者強調，機械拓銷海外賣的不僅是產品，同時也包括機械運作後所需之零件更換及售後維修服務，由於多了售後服務，比起單賣其他民生用品更需要當地客戶維持聯繫。據悉，來自非洲客戶曾向我國非洲辦公室表示中國大陸產製的機械設備，在價格上雖具競爭力，然其售後服務並不完善，甚至是未提供售後服務，而臺灣業者態度誠實且負責任，且機械產業不論客製化能力、價格、品質，或是售後服務等都超過中國大陸，是我國機械產品有明顯市場區隔性之處，也是拓銷非洲市場之成功關鍵（註十三）。

針對提供售後服務之模式，業者通常會先透過線上支援方式，如利用通訊軟體先提供維修服務，解決輕微之問題，倘無法透過線上支援方式解決，則業者再從臺灣籌組技師團與隨行翻譯至非洲客戶方進行維修售後服務。另一方面，也有業者選擇在距離非洲市場最近之據點杜拜派駐工程師（臺灣人和本地人都有），這些工程師會從杜拜轉機到非洲國家，就近提供非洲客戶售後維修服務，而臺灣總公司則是以線上支援為主。

機械銷售不同於一般產品，其使用年限較長，對於維修服務的需求也會較高，若與客戶之間相互配合培養出默契，則客戶回購機會很高。重要的是，良好的售後服務有助於機械產品口碑之建立，有業者指出其在非洲業務之拓展主因為當地客戶使用臺灣機械後，認為品質優良且售後服務也好，因此幫忙我國業者介紹更多客人。基此，機械產品若拓銷非洲，須與當地客戶維持

---

註十二：「出口到奈及利亞的產品符合性認證計劃（SONCAP）」，全國公證檢驗股份有限公司，  
<https://www.intertek-twn.com/FrontEnd/HtmlEditor.aspx?lang=C&no=319>。

註十三：「非洲 臺商海外佈局的新藍海」，工商時報名家評論，  
<https://view.ctime.com.tw/economic/8296.html>。

良好關係並長期耕耘，才有成功拓銷之可能。

### (三) 專家業者對政府與臺商之建議

#### 1. 農業與食品機械目前在非洲具有拓展商機，政府可挹注資源進行非洲市場之產業需求調查

聯合國糧農組織 ( Food and Agriculture Organization, FAO ) 與非洲聯盟 ( African Union, AU ) 於 2016 年曾聯合發布一份名為《永續農業機械化：非洲之架構》( Sustainable Agricultural Mechanization: A framework for Africa ) 報告，提出幫助非洲國家提高農業機械化水平之目標。該報告指出，農業對非洲的經濟發展相當重要，在未來幾十年內，非洲國家的作物產量必須大幅度提高，才能與非洲快速的人口成長所衍伸出的糧食需求保持供需平衡，而農業機械化將直接影響糧食產量，農業機械化不僅可減少農作物收穫之損失，另一方面亦可增加生產力，倘非洲大陸要於 2025 年之前實現零飢餓之目標，則農業機械化將扮演關鍵之角色 ( 註十四 )。

針對農業機械，現階段非洲各國對糧食有龐大需求，除了南非、埃及等少數國家的農業較成熟外，幾乎所有非洲國家都沒有完善的農業規劃，我國可以此作為拓展非洲市場之切入點之一，尤其是我國農業機械優良，符合非洲農業發展 ( 如水稻 ) 所需。明確來說，臺灣具備客製化、研發能力和優良售後服務的優勢，競爭對手如日本的機型主要以家庭式小型農業為主，機器較小且速度較慢，而美國農業則是以大規模種植為主，皆不是非洲農業發展所需，因此我國在農業機械上與非洲國家之需求可相互滿足，具有潛在拓銷商機。此外，在市場需求方面，非洲在種植水稻方面存在相當大的發展空間，例如奈及利亞已經開始思考如何擴大水稻種植面積，提高糧食自給率，以應付眾多的人口，從而對農業機械之需求也隨之提升，加上其他許多非洲國家都有類似情況，且當地幾乎沒有農業機械的設備商，因此水稻育苗廠及相關

---

註十四：FAO and AUC (2018), *Sustainable Agricultural Mechanization: A framework for Africa*.  
<http://www.fao.org/3/CA1136EN/ca1136en.pdf>.

機械在非洲極具市場拓銷潛力。基此，結合我國在建立農機廠房的優勢和非洲市場的廣大需求，臺灣政府可考量挹注資源進行非洲市場之產業需求調查，媒合我國業者與當地農業發展需求，特別是臺灣布局非洲之腳步已落後其他國家，我國政府更應主動提供臺商當地市調資訊及資金補助等措施，以增加我國農機設備拓銷非洲機會。

在食品加工機械方面，非洲目前半加工或全加工技術都非常需要，加上非洲當地生產成本低廉，我商可利用當地設廠成本較低的優勢，在當地投資設廠生產，滿足非洲對加工食品之需求，然業者也建議臺商若要在非洲投資食品加工廠，應事前調查當地食品和人民的口味偏好，善用臺灣在機械和創意研發的優勢生產當地人偏好之食品。此外，非洲氣候炎熱，食品（如水產品）運送保存不易，但當地冷鏈設備並不完善，因此對於冷凍設備有所需求，不過當地供電基礎建設不穩定亦可能是影響當地市場對於冷凍設備需求低落之因素。值得一提的是，非洲穆斯林人口有一定比重，因此業者認為 Halal 認證之食品機械也具有龐大潛在商機，我商可特別留意。

## 2. 非洲二手機械市場商機龐大，惟專家指出二手機械外銷容易產生貿易糾紛

全新農業或食品機械固然在非洲有其市場，但非洲國家由於普遍人民所得不高，因此除了全新機械以外，二手機械或整新機在非洲也相當受歡迎。由於非洲並不是所有人都很富裕，因此多數二手物品在非洲都會有市場，就機械而言非洲國家一般農民或消費者若要進口新的農業或食品機具，會以小型且簡單操作的產品為主，倘若我國業者是要拓銷較大型機械，對象就要鎖定政府或當地大企業。此外，以全新和二手機器兩個不同市場觀察，目前二手機械非洲客戶會以歐美國家為首選對象，再來才會考慮臺灣的產品，至於全新機械則是基於價格考量，多數非洲客戶的首選會是中國大陸的便宜產品。

不過，針對二手機械外銷非洲，國內專家表示相對於全新機械，二手機械貿易容易產生貿易糾紛，包括（1）當地買家將機械商標登記在自己公司



名下作為其智慧財產，導致二手機械原業者後續要到對方市場經營時商標無法註冊，尤其二手機械為避免海關估價問題，在進出口貿易可能要將其拆分成許多零件，更無法證明該二手機械之商標原本屬於我國業者所有，倘事後我國業者要與當地買家進行商標權之法律訴訟，將對我國業者相當不利；(2) 二手機械容易被不肖中間商貼別廠銘牌，特別是非洲及其他開發中國大陸家對於智慧財產權保護不足，此狀況更容易發生，例如我國廠牌機械銘牌可能被貼到其他劣等機械上給當地買主，容易衍伸出售後維修糾紛，也可能導致當地買主對我國品牌印象惡化；(3) 二手機械如果年限太久，其零組件可能有停產問題，造成售後服務不易；(4) 二手機械在海關遭扣關的風險高，特別是非洲國家清關過程不透明。基此，縱然非洲市場二手機械商機龐大，我國專家基於容易產生貿易糾紛之考量，並不建議臺灣機械以二手形式拓銷非洲。

### 3.我國農業與食品機械可以整廠輸出模式拓銷非洲市場

臺灣農業與食品機械具出口優勢（尤其是封口機），業者認為我國拓銷策略可朝整廠規劃方向發展，拓銷範圍不僅是產品本身，連同人員訓練與技術支援也都可將其匡列為銷售重點。以本研究訪談案例而言，業者在拓銷機械產品時，亦會籌組技師團到客戶端幫助建設廠房及訓練當地勞工，過程耗時通常達 1 到 3 個月，由於銷售商品以不侷限在實體產品上，也包括廠房佈建與員工訓練等服務，因此面對其他國家（如中國大陸）低價機械產品，以整廠輸出模式可進一步增加產品之區隔性及競爭力。

值得注意的是，整廠輸出固然是機械行銷非洲之重要策略，然國內有研究指出整廠輸出，無論是整場或整案輸出，其貿易都具有一定風險，主要原因包括交易項目複雜且交易時間較長。舉例而言，以整合產品、技術、教育、經驗與服務的整體解決方案（total solution）整廠輸出為例，過程從事前的市場調查、工廠佈建之設計與規劃、各式軟硬體安裝、技術移轉與操作人員訓練，乃至於最後試營運與管理規劃，以及售後耗材購買與維修服務，都是整

廠輸出貿易涵蓋範圍，而上述內容之交易過程並非短時間內能夠完成，短則數月長則耗時 1 到 2 年，加上每個環節都會相互影響，若在整廠輸出細節上沒有獲得買賣雙方共識而產生意見分歧，則容易產生貿易糾紛，對於雙方後續合作將產生不利之影響，值得我國業者留意（註十五）。

## 二、塑膠業

### （一）我業者主要經營模式

本研究塑膠業受訪業者主要外銷塑膠包裝材料和塑膠機械，並以前者為大宗，目前在非洲的貿易夥伴包括衣索比亞、奈及利亞、象牙海岸、坦尚尼亞、烏干達等國，通常客戶下單後一個月內可出貨，由於部分非洲國家政治經濟狀況不穩、詐騙案猖獗，該公司通常待收齊訂金後才會出貨，近期已計畫於衣索比亞設廠生產，惟受 COVID-19 疫情影響而停擺，待疫情穩定後將繼續推進設廠計畫。受訪業者表示，該公司 2008 年前後到巴黎參展時結識衣索比亞客戶，雙方持續以 email 聯繫，最後客戶下單並主動開立信用狀，讓受訪業者發覺非洲存在一定的市場需求，是一塊值得開發的市場。爾後參與外貿協會、非洲經貿協會（TABA）的非洲貿訪團，輔以先前在歐洲開發的客戶資源，逐漸拓展非洲生意，但多數客戶仍屬於自行開發，貿訪團的資源作為輔助，不過受訪業者也表示，貿訪團的優點是政府帶頭，可免除人身安全的顧慮，此外，來參展的客戶等於經過初步篩選，確實有助於促成商機。

### （二）機會與挑戰

#### 1. 非洲塑膠製品具龐大商機，惟部分國家有外匯管制，增加我國業者拓銷之障礙

非洲國家近年來基於經濟成長快速、具人口紅利，以及中產階級崛起等

---

註十五：詹淑珠（2010），《農業科技整廠輸出之可行性分析》，政治大學碩士論文。

因素，使消費力有所成長，進而帶動與民生用品最為密切相關之塑膠產品成長動力，特別是塑膠生產機械（Plastics Production Machinery, PME）及塑膠原料（Plastics Material Resins, PMR）等周邊產品，業者看好相關產品在非洲未來之成長空間（註十六）。值得一提的是，業者認為塑膠在非洲銷售大致上可分成軟塑膠跟硬塑膠，軟塑膠通常被用於包裝材料，但由於多數非洲國家政府皆不樂見軟塑膠在非洲社會被更大量的使用而推動限塑政策，因此較無迫切之需要；硬塑膠方面則通常被使用在建築產業、建築產業、民生產業，此為非洲目前成長較大的部分，存在相當大的潛在商機。

在拓銷實務上，非洲部分國家外匯管制問題嚴重，增加我國塑膠業者拓銷之障礙。以奈及利亞為例，近幾年全球石油價格低迷，造成奈國外匯短缺，導致奈國央行針對外匯進行嚴格管控，黑市匯兌交易盛行。由於外匯遭嚴格控制，當地進口商申請 T/T 電匯時以退件結果居多，而申請信用狀付款亦須等候排隊申請，且奈國申請信用狀過程繁雜，且通常需要 100%保證存款，因此多數在奈進口商雖然遭銀行退件機會大，目前仍以 T/T 電匯為主要貿易方式（註十七）。對此，奈及利亞進口貿易之外匯管制為其國內政策，我國無法隨意干預，業者建議面對此情況不應該因為訂單金額規模或超額利潤而放寬客戶付款條件，其認為收齊貨款後再進行發貨，或以信用狀交易，以避免遭受無謂之損失。

## 2. 不透明通關規費、缺乏基礎設施、勞工素質低落為拓銷及投資非洲市場之共通性問題

本研究訪談結果顯示，對於有意赴當地投資設廠生產的廠商而言，土地取得的門檻不高，惟各國規範不同且缺乏完整配套，可能須自行開墾或與當地政府協商。水電部分，由於非洲普遍水電系統不穩定，業者建議要到非洲

---

註十六：「東非洲塑膠工業簡介」，經貿透視雙週刊，

<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=666267&iz=6>。

註十七：「奈及利亞 2016 年經貿情勢報告」，駐奈及利亞代表處經濟組，

[http://www.tami.org.tw/trade/trade\\_1050307.pdf](http://www.tami.org.tw/trade/trade_1050307.pdf)。

投資應自行建立一套能夠自給自足之供水與供電系統。此外，勞工素質低落是業者面臨的最大挑戰，由於非洲當地民風閒散，加上工業化低落、勞工缺乏訓練，在培訓和管理人員方面，須考量民情並適時調整管理策略，循序漸進讓當地員工習慣工廠的營運模式。至於關稅規則，由於非洲國家人治色彩濃厚，許多國家未明定稅則，加上貪污問題，通常須額外支付隱含費用，因而不存在固定的通關費用，導致業者出口貨物至不同國家發生法規遵循之困難，對此建議業者可尋求我商所經營之報關行協助，或利用當地臺商網絡對接可信賴的合作夥伴，降低出口非洲國家的經商成本。

### 3. 與美國等友好國家合作共同拓銷非洲塑膠製品市場具潛力

受訪業者表示，已有在非洲的臺灣大型塑膠企業與當地美國國際企業有合作關係，與這些業者保持互動有機會取得商機，因為塑膠相關製品的應用廣泛，有較高機會與其他國家的大型企業進行供應鏈合作。

### 4. 面對 COVID-19 疫情衝擊，業者利用疫情期間進行轉型

對塑膠製品業者而言，COVID-19 疫情使非洲國家整體經濟下滑，外來投資驟降導致工作機會減少，人民消費力降低，臺商在非營業額大受影響。此外，疫情導致許多非洲國家外匯交易停擺，有部分業者無法收到客戶款項，有設廠計畫的業者也被迫暫停，不過 2020 年下半年以後有逐漸回溫的趨勢，而需要當面洽談、視察等業務仍待疫情趨緩後才得以重啟。面對商業活動的停擺，有業者利用疫情期間進行轉型，例如加重力道進行設備投資或資產收購等較不需當面接觸之經濟活動，利用業務量較低的時期奠定未來持續擴展非洲市場的基礎。值得一提的是，若要在非洲進行產業轉型，業者特別指出在非洲之投資不宜過度自動化，否則便失去非洲勞動力之優勢。

## (三) 專家業者對政府與臺商之建議

### 1. 政府應增加非洲據點並長期蹲點調研，以取得市場先機

我國在非洲市場缺乏長遠規畫，未長期深耕，導致無法及時掌握市場資訊，且駐外人員十分不足，政府無法有效提供臺商協助，業者希望我國政府在非洲各國增設據點，以長年蹲點的方式進行調研，了解當地民情和市場狀況，並提供我商在人身安全、簽證手續、市場資訊等各方面的協助。除此之外，臺商在非洲經常遭受不公平對待，可思考與美國、日本、澳洲、英國、加拿大、荷蘭等理念相近或較友善的國家進行資源連結，透過政治力介入，確保臺商企業在非洲免於遭受第三國之不平等待遇。

## 2. 擴大對業者參與貿訪團及海外參展的補助，並加強對業者的融資協助

受訪業者指出，參與貿訪團及海外參展能帶給臺商拓銷非洲之機會，但所費不貲，希望政府能提供補助減輕業者負擔，另外貿訪團也確實有助業者取得商機，政府可考慮增加舉辦拓銷團或媒合會，增加我與非洲市場交流之機會。融資方面，業者建議輸出入銀行應增加在非洲設立服務據點，以解決文件往來、效率不彰等問題，及時提供業者協助，並希望政府能推出臺商拓銷非洲低利貸款政策，使其能針對非洲目標市場購置國內外設備以進行生產布局。此外，目前臺灣銀行業在非洲的布點非常少，建議政府應推動我國銀行業至非洲國家設點，以及加強雙方銀行合作。臺灣的銀行在當地設點即有就近服務當地進口商之機會，例如若非洲進口商要購買臺灣產品但有資金需求，臺灣的銀行在評估該進口商符合貸款相關規定後，提供該進口商貿易融資貸款，則對臺灣產品外銷非洲將有所助益。

## 3. 增加非洲國家在臺留學生，有助拓展務實外交

隨著全球化發展日益熱絡，人才跨國移動與企業全球布局已蔚為國際趨勢，為強化我國與非洲國家經貿連結，拓展實務外交，本研究訪談業者認為除了產品拓銷之外，人才佈局也是我國政府應重視之課題。在具體作法上，我國政府可推動增加非洲重點國家在臺留學生數量，並提供獎學金及留學與就業之一站式服務作為誘因，使其學習我國高等教育與產業實務相關知識，

待此等留學生回到其非洲母國，一方面學用落差較小能夠為我國在非之臺商企業所延攬，另一方面若此等留學生欲在非洲當地複製我國產業經營模式，將可望帶動我國產業相關設備出口，與臺灣之間產業與經貿連結將更加緊密，有助於發揮實質影響力。

### 三、電子設備業

#### (一) 我業者主要經營模式

##### 1. 太陽能發電設備

本研究電子設備業第一位受訪業者公司係製造生產通訊、電子、電器及零配件，由於非洲國家停電非常嚴重，發電設備需求高，受訪業者看好太陽能應用產品市場發展潛力，外銷非洲國家之產品為太陽能 LED 燈、太陽能 LED 路燈、太陽能系統，目前鎖定市場為奈及利亞、布吉納法索、肯亞、盧安達。該公司拓銷非洲國家的主要途徑為與當地進口商合作，同時透過參與貿訪團、廣告行銷、參與公會組織（如臺灣非洲經貿協會）會員間相互介紹等，均有助於非洲市場業務之拓展。受訪業者建議，經營拓銷非洲市場應以成品（final product）為主，因為若以半成品和零件形式銷售，非洲人會不知道如何組裝。此外，受訪業者曾赴奈及利亞考察投資設廠之可行性，惟實際看了當地投資環境後，認為現階段仍不適合做為投資設廠之地，故對非洲市場的經營以外銷幾個熟悉的國家為主，並探索拓展業務之可能。

##### 2. 教學和儀器設備

第二位受訪業者公司外銷業務大致分為二種，「賣公司本身研發設計之產品」（如工業工程相關儀器設備、航太教學訓練設備）及「打造訓練/培訓中心，提供教育訓練設備之建置」，該公司的產品設備特色為少量多樣，並針對各國客戶需求提供客製化設計，依循當地國家的教育課綱去設計教學產品與相關設備，目前外銷全球一百多個國家。當初開始經營非洲國家業務之

契機係透過歐洲友人介紹，受訪業者迄今已與非洲的 31 個國家有過生意往來，客戶都是非洲國家的政府單位或教育機構，最大的客戶在阿爾及利亞，而該公司看好非洲具市場發展潛景的國家，為阿爾及利亞、肯亞、南非、索馬利蘭等。

以史瓦帝尼為例，2019 年史國希望提升技職與職業訓練，故透過公開國際標希望廠商前往建置，受訪業者公司成功獲得此項標案業務，該計畫著重於汽車、電機、資訊、機電整合相關的教育訓練設備。此外，受訪業者公司設計研發的大數據機器第一個客戶亦是賣給史瓦帝尼，此係因為史國當地一位機電工作人員是自我國清華大學畢業後返回史國服務，故有採購需求時優先想到臺灣的設備，成功促成買賣。

## (二) 機會與挑戰

### 1. 中國大陸產品低價競爭，但非洲市場大，太陽能 LED 燈、發電機、辦公室機器和零件、手機、智慧卡皆具商機

中國大陸是我國太陽能發電設備及大多數電子設備在非洲市場最大的競爭者，其產品價錢特別低，但品質容易出問題，而我產品的優勢為價格品質比（CP 值）高，因此對於非洲重視品質的買家來說，臺灣產品仍有一定的市場發展空間。另外，在教學和儀器設備部分，中國大陸所提供相關設備的品質非常糟糕，並非我產品在非洲的主要競爭對手，我國主要競爭對手是韓國，不過臺韓競爭主要是在亞洲和東歐市場，而德國著重的是最高端的市場，與臺灣產品的市場層次不同。然值得注意的是，中國大陸在一帶一路政策下，在非洲國家的經營方式甚至是半買半送，此的確是中國大陸在非洲市場占有極大優勢之主因。

由於非洲人口多、市場大，即便 95% 的民眾仍相當貧窮，但 5% 有錢人的市場也相當可觀，故各種電機電子設備無論是新穎產品或二手產品在非洲都有商機，業者指出（1）由於非洲國家缺電問題嚴重，故太陽能 LED 燈、

發電機、變壓器、太陽能板等皆有商機；(2) 印表機、影印機等辦公室機器亦具商機，特別是非洲國家對於舊型號機器的零件、碳粉等有更換需求；(3) 手機方面，非洲市場原先由諾基亞、三星主導，近年中國大陸傳音控股手機品牌 TECNO 在非洲穩居第一，市佔率約二成（傳音三大手機品牌 TECNO、itel、Infinix 在非洲市佔率合計超過四成）（註十八），TECNO 鎖定中高消費族群，開發並推出深膚色美顏功能，深獲黑人消費者族群的喜愛，同時多元化布局提供軟體和網路產品及服務，如短影片、音樂播放、電子小說、移動支付等。根據 Africa Business 的評選，2020 年非洲最佳品牌種類，TECNO 位居第五，僅列居 Nike、adidas、Samsung、Coca-Cola 之後；(4) 智慧卡可應用在銀行的信用卡、現金卡，以及政府部門的指紋掃描認證等領域，均為非洲國家近年在發展中之業務，具商機，有興趣的廠商可關注國際標案資訊。

要拓銷非洲市場，首先應提升臺灣產品在非洲的知名度，業界專家建議臺灣品牌業者如 ASUS（華碩）、Acer（宏碁）、HTC（宏達電）等要重視並加強品牌行銷，在當地開旗艦店、與超商合作均是建立品牌知名度的有效方式。此外，須要注意的是，非洲當地業者對於各種電子產品和電器「能否更換電池」相當重視重視，目前中國大陸產品很大的卻點即是售後沒提供更換電池的服務，建議臺商銷售至非洲國家的產品以可更換電池的電子產品和電器為主。此外，非洲國家政府部門部分標案由於金額較高，因此在融資協助上需要我國中國輸出入銀行一同參與合作才較易成功。

## 2. 各種隱藏的「稅」是業者須注意的貿易障礙，而「基礎建設」、「勞工素質」和「人身安全」問題導致業者前往非洲投資之意願低落

以教學設備來說，透過學校辦理進口可免稅，透過代理商則要課稅，因為是營利行為。受訪業者提醒，要小心非洲除關稅外的各種隱藏的稅，有些國家聲稱「免稅」其實只是免進口關稅，但實際上卻有很多其他各種稅要外

---

註十八：方正證券研究所，2019。《傳音控股：非洲手機之王的過去、現在、未來》

<https://news.sina.com.tw/article/20200912/36322186.html>。



加，若沒有調查清楚可能導致沒有利潤甚至虧損。另外，我業者指出，各種電子設備銷往奈及利亞，皆須遵照該國產品符合性評定程序（SONCAP）進行產品合格評定，基本上我國產品要符合 SONCAP 規定不難，惟目前臺灣似沒有合作機構，無法在臺灣辦理，我受訪業者主要係透過中國大陸與奈國 SONCAP 有合作之機構辦理，另外奈國進口商亦可協助取得 SONCAP 證書，但花費金錢較高。

此外，非洲國家缺電問題仍相當嚴重，曾赴奈及利亞拉哥斯考察的受訪業者指出，曾在傍晚 5 至 6 點遇到整個城市陷入黑暗的情況，然弔詭的是奈及利亞卻有能力外銷電力，反映出該國政府的供電考量顯然不是以國內經濟發展為重，而是有其他利益考量。由於奈及利亞缺電問題，並不適合設立須耗費大量電力才能運轉之工廠，除非投資業者願意自行購置發電機。另外，礙於非洲國民受教育水準普遍偏低，知識常識不足、工作態度散漫、效率低落，導致整體生產技術水準難以提升。再者，「人身安全」問題是讓我許多業者投資卻步之主因，偷搶事件時有所聞，且非洲許多地方恐怖集團的勢力甚至凌駕政府之上，外國人在非洲要格外小心。

### 3. 與日、英等友好國家合作共同拓銷非洲電子設備市場具潛力

過去在電子設備產業，我商與他國合作拓銷非洲市場經驗不多，但應具潛在合作之可能，依據受訪業者的看法，以日本和英國為較好的合作對象。例如受訪業者指出，過去透過英國顧問公司的引介，該公司有參與英國得標之國際標案經驗，分包公司專長開發教學和儀器設備之業務；同時，該公司也長期和日本國際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）有不錯的合作關係，參與 JICA 在全球各地教育與培訓中心的設備建置。此外，日商與我商經營理念相近，且對我相對友好，本研究受訪業者在非洲的生意往來對象即有日裔非洲商人，若該公司的客戶所需產品受訪業者公司能提供，該日裔非洲商人也不吝於引薦。同時，受訪業者亦指出，美商在非洲雖已有佈局，但美商多為自營模式或獨資股權，除非臺商本身原本就已打入

美商產品的供應鏈，否則要與美商企業在非洲進行合作拓銷機會有限，因此該如何與美商合作拓銷非洲市場，尚須思考可能的合作機會與模式。

#### 4. COVID-19 疫情對我電子設備業者在非洲業務之影響顯著

COVID-19 疫情對電子設備業者在非洲業務之影響非常大，本研究受訪業者指出，在非洲疫情升溫之後，該公司的非洲客戶即傳訊息表示所有先前談的交易都暫時停止，加上非洲國家政府推動的許多大型經濟項目也都停擺，對以外銷為主的業者造成極大影響。另外，其中一家受訪業者公司受 COVID-19 疫情影響，整體外銷少約 30%至 40%，而非洲各國許多校園都關閉，因此沒有業務可談，現階段似乎只能透過線上教學方式或視訊的方式教導客戶，但由於市場端的需求減少，故透過線上行銷之效益有限。目前我業者尚未找到因應 COVID-19 疫情轉變經營模式的應對策略，只能持續觀望疫情發展，並期待疫情趨緩後貿易能逐步恢復正常。

### (三) 專家業者對政府與臺商之建議

#### 1. 籌組經貿團應盡量低調，建議近期可選定與臺友好的索馬利蘭強化經貿關係

外貿協會每年會挑選潛力市場或具代表性之國際大型專業展，籌組經貿團赴海外考察及拓銷。由於過去曾發生因中國大陸勢力介入，某國政府高層施壓將我商參訪團驅逐出境事件，業者認為兩岸政治因素使臺灣的國際處境艱難，任何臺灣海外經貿團的事前準備工作及正在進行中的活動宜盡量低調。此外，有鑑於我國已與索馬利蘭互設官方代表處，建議在疫情過後可優先以索馬利蘭為標的，推動經貿參訪團，強化雙邊貿易和投資關係。

另外，據往來非洲國家有較多經驗之我商業者表示，外貿協會籌組之貿訪團通常是每個地點短暫停留 2 到 3 天，對當地的參觀考察只是蜻蜓點水，若後續沒有針對同一個國家維持經常性的交流往來，其實效益有限，建議我

國鎖定重點國家，建立與該國長期且經常性之經貿交流團。同時，由於我國參與貿訪團的業者經驗從 0 到 40 年不等，建議或可將資深與新手團員之行程作區隔，讓對市場已相對較熟悉的參與團員有更深度的參訪活動。此外，建議政府未來可聯合所有對拓銷非洲有興趣的廠商、我海運業者、以及非洲當地臺商，優先選定非洲 1、2 個國家做試點，如奈及利亞、多哥、迦納，設立「經常性的展售中心和倉庫」，強化國內有限資源於深耕此等市場上，若能成功營運相信將更有助於帶動我商接獲訂單。

## 2. 透過科技教育行銷，有機會帶動相關產品廠商開拓非洲市場

國家的發展要靠教育，好的科技教育與職業訓練有助於國家之進步，科技教育本身就是一種置入性行銷，透過科技教育行銷將有機會帶動相關產品廠商開拓非洲市場。受訪業者強調，教育與職訓市場目前在非洲具成長空間，且教育為一國能在他國發揮影響力之重要手段，例如過去非洲人民因為接受韓國或日本的科技教育的援助，便自然而然會使用韓國和日本的科技產品。相對地，臺灣在這方面做得很少，臺商大多採單打獨鬥，較好的作法應是團結相關供應鏈，合作開拓非洲市場。我業者認為，經營教育與職訓這塊領域並不容易，需要長期耕耘，若我國能透過教育輸出成功打入非洲某個國家的教育與職訓體制，因為科技教育與職業訓練需要的設備和器材眾多，可以將軟硬體整合，以提供整體解決方案 ( total solution ) 的形式輸出，其所能帶動臺灣相關產品銷往非洲之商機會很大。

## 3. 整合國內資源，以政治帶動經貿，協助我商拓展海外市場商機

受訪業者指出，許多國家的政府在外交或對外援助方面，基本上都有政府在背後支持，即透過經濟貿易的支援帶動本國廠商投資或出口商機，而我國相對不足之處在於政治與經濟往往沒有結合，臺商拓銷時經常是單打獨鬥，缺乏針對拓銷非洲市場進行產業系統整合機制。是以，政府倘無長遠的整體策略，僅靠業者本身難以拓銷非洲市場，可以觀察發現日、韓、中等國

都是政府帶隊在作，業者建議臺灣政府除提供臺商資源，援外工作亦可與經貿結合，以協助我商拓展海外市場商機。

## 伍、結 語

過去臺灣與非洲整體直接經貿往來相對較不密切，從貿易來看，在過去 10 年裡，各年非洲占我國出口與進口比重分別僅介於 0.49%至 1.1%及 0.54%至 3.76%之間；另在投資方面，雙方互動亦不算熱絡，過去 10 年間，非洲占我整體對外投資和整體外來投資比重分別為 0.31%及 2.17%。儘管非洲並非過去臺商對外經貿布局優先考量之市場，但本研究認為，臺灣與非洲國家間，互補合作發展空間廣闊，未來在經貿聯結方面應有相當大的產品拓銷和投資機會。

以本研究分析結果而言，機械、塑膠與電子設備產業為我國與非洲貿易往來相對較大之產業，其中機械與塑膠兩個產業亦為本研究利用出口潛能指標 (EPI) 盤點非洲內貿易未被開拓潛能較大者，在 AfCFTA 生效後此等產業非洲內貿易潛力可能因為關稅與非關稅障礙降低進一步被開拓，我國可考量在此基礎上擴大對其他國家之貿易。然而，必須注意的是，我國並非 AfCFTA 成員，無法直接享有協定帶來之關稅與貿易便捷化等貨品優惠措施，僅能透過投資協定成員國，並將其視為生產基地或據點，再輻射至其他非洲國家來享有協定優惠措施，而此亦為我商利用 AfCFTA 參與非洲市場之重要方式。

不過，縱然 AfCFTA 生效具有潛在利益，我商可透過投資非洲國家方式參與非洲區域經濟整合，但世界銀行「2020 年經商環境報告」(Doing Business 2020) 卻顯示，非洲許多國家對於商業活動的發展存在極大的障礙，顯示企業在當地經商將面對出較高的投資風險。進一步言之，除受到全球經濟成長放緩、油價波動、COVID-19 疫情等客觀因素影響，非洲各國內部投資環境仍存在許多長期的結構性問題，成為阻礙企業前往非洲投資的關鍵要素，例

如在法規制度方面，涉及公司營運流程的相關法規、司法體系之公正性、財政制度等構成安全經商環境的關鍵要素匱乏，將使得非洲國家的經商環境長期無法獲得有效提升；在政府治理方面，國內政策缺乏延續性、行政效率低落、種族衝突、基礎建設不足等問題亦會增加投資不確定性，以至於其內部無論是可控或不可控之風險都對經商環境形成諸多限制，提升外資到當地開展商業行為的困難程度。

因此，在 AfCFTA 生效後，非洲固然擁有龐大投資商機，但高報酬也伴隨著高風險，多數非洲國家投資與經商環境存在極高的障礙，尤其多數臺商過去對非洲國家不甚了解，在市場資訊不對稱的情況下，將對我商赴非洲投資產生極大阻礙。在未來研究上，即便 AfCFTA 目前受 COVID-19 疫情影響談判進展緩慢，但因應全球經貿局勢變遷，本研究建議我國若欲促進對非洲投資布局以享有 AfCFTA 之利益，可針對非洲重點國家投資商機與環境進行研析，並提供國內外臺商業者相關投資市場資訊，以作為日後赴非洲投資之事前參考，同時提升我商對非洲市場掌握，降低可能的投資風險。

# 美國對中國大陸產品加徵關稅之法律爭議

林 鳳\*、吳俞慶\*\*

## 綱 要

### 壹、前 言

### 貳、美國對中國大陸產品課稅案之 爭端解決小組報告

#### 一、系爭 301 條款措施及其法 律依據

#### 二、本案所涉重要爭點

### 參、評論與建議

#### 一、美國 301 條款與 WTO 相 關協定是否衝突

#### 二、本案爭端解決小組報告之 未解決爭議

#### 三、擴大對 WTO 組織成效之 質疑

## 壹、前 言

為全球政治及經濟之優勢地位，各國彼此間向來存在競爭關係。而在 2016 年川普當選美國總統後，美國貿易政策朝單邊主義、保護主義靠攏。其中，自 2018 年開始，川普政府以保護美國產業免於受到中國大陸之不公平貿易行為侵害為由，針對大量中國大陸進口產品課徵額外關稅，引發極大爭

---

\* 理律法律事務所律師

\*\* 理律法律事務所律師

議，且造成中國大陸亦同時對若干美國進口產品施加關稅，作為報復。兩國頻頻針對彼此出口之產品加徵關稅，加劇了美、中兩國在政治上之緊張關係，更使得雙方長久以來在經濟上之競爭白熱化，演變成所謂之美中貿易戰。

就美國依其國內貿易法所施加之關稅措施，中國大陸除亦對於美國產品祭出關稅措施作為反制手段外，亦於 2018 年向世界貿易組織 ( World Trade Organization，以下簡稱「WTO」) 之爭端解決機構 ( Dispute Settlement Body，以下簡稱「DSB」) 提起控訴 ( 案號 DS543，以下簡稱「本案」)。美國雖以保護國內產業為由，試圖合理化其對中國大陸產品採行之關稅措施，然而，最終仍受到爭端解決小組 ( Panel，以下簡稱「爭端解決小組」( 註一)) 認定其所採取之相關措施已違反 WTO 之規定 ( 註二)。

惟本案自 DSB 在 2020 年 9 月作出裁決後，迄未產生任何實質改變，美中貿易戰火仍熾。尤其，川普政府業已於 2020 年 10 月 26 日向 DSB 之上訴機構 ( Appellate Body ) 提起上訴 ( 註三)，且拜登政府自 2021 年上任後，迄今止仍無取消對中國大陸加徵關稅之跡象。儘管如此，本案 DSB 之裁決，已明確展現 WTO 作為一多邊貿易組織，堅定反對會員採取單邊主義，逕自以單方行為施加予其他會員之立場 ( 註四)。實然，美國原得透過與其他會員之談判，建立多邊貿易協定，進而向中國大陸施壓，或依循 WTO 之爭端解決程序針對特定爭議事件提起控訴。例如，美國於 2018 年 3 月 23 日即曾就中國大陸涉及智慧財產權相關之爭議措施，向 DSB 提出控訴 ( 案號 DS542 )，惟嗣後卻又請求暫停 ( suspend ) 審理程序。可見美國面對其所聲

---

註一：指 DSB 根據爭端當事國請求成立之爭端解決小組，負責審查該爭端之事實與法律爭議後，向 DSB 提出報告書，由 DSB 據以作出建議 ( recommendations ) 或裁決 ( rulings )。詳參 DSU 第 11 條規定。

註二：爭端解決小組業已於 2020 年 9 月 15 日完成本案報告。

註三：詳<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/543-10.pdf&Open=True>。惟上訴機構自 2019 年 12 月起僅餘 1 名成員，未能達應由至少 3 位成員審查之最低門檻，致仍持續停擺中。

註四：本案爭端解決小組除認為美國對中國大陸加徵關稅已違反 WTO 規定外，亦在報告中指出，美國未針對中國大陸對其採取之報復性關稅向 DSB 提出控訴，似暗指中國大陸對美國產品亦課徵報復性關稅之作法，亦難謂無違反 WTO 規定之嫌。



稱之中國大陸不公平貿易行為，決定加徵關稅，係選擇放棄了透過合法但繁瑣的諮商、斡旋、爭議解決等途徑，而採取其認為最快、但同時亦可能引起最大爭議及衝突之手段。

縱然美中貿易戰之開展，與兩大強權之政治、經濟角力息息相關，本文仍嘗試以法律角度觀察並整理本案之始末及雙方各自主張之依據，以期對於本案有更完整之認識。因此，以下將先藉由簡介本案美中貿易戰內容，及整理本案重要爭議雙方所提之主張與爭端解決小組之意見，並分析本案可能涉及之潛在議題與後續影響。

## 貳、美國對中國大陸產品課稅案 ( United States — Tariff Measures on Certain Goods from China, DS543 ) 之爭端解決小組報告

美國總統川普於 2017 年 8 月指示美國貿易代表署 ( United States Trade Representative，以下簡稱「 USTR」) 依《1974 年貿易法》第 301 至 310 條 ( 以下簡稱「 301 條款」) 對中國大陸展開不公平貿易行為之調查。USTR 於 2018 年 3 月 22 日完成調查報告 ( 以下簡稱「 USTR 調查報告」) 指明中國大陸長期剽竊美國企業的智慧財產權，並以技術移轉作為允許美國企業於中國大陸進行投資之條件，前述行為實已構成不公平之貿易行為，故美國乃依 301 條款規定，先後對自中國大陸進口之若干產品加徵關稅，其中包含自 2018 年 7 月 6 日起，對總價值約 340 億美元的中國大陸進口產品課徵 25% 關稅，以及自同年 9 月 24 日起再對總價值約 2,000 億美元的中國大陸產品課徵 10% 關稅，並於嗣後將前述 10% 關稅稅率，調升至 25% ( 以下簡稱「 系爭 301 條款措施」)。

為反制上述美國施加之進口關稅，中國大陸於 2018 年 4 月 4 日依「爭

端解決程序與規則瞭解書 ( Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes , 以下簡稱「DSU」) 第 4 條、及 1994 年關稅及貿易總協定 ( General Agreement on Tariffs and Trade , 以下簡稱「GATT」) 第 23 條之規定，針對系爭 301 條款措施向美國提出諮商之要求。中國大陸與美國於同年 8 月 28 日及 10 月 22 日進行兩次諮商，然雙方未能達成共識，故中國大陸於同年 12 月 6 日，向 DSB 要求成立爭端解決小組。(註五)

中國大陸主張美國系爭 301 條款措施僅針對中國大陸之進口產品加徵關稅，且加徵之關稅高於美國於世界貿易組織 ( World Trade Organization , 以下簡稱「WTO」) 關稅減讓表之承諾，應已違反 GATT 第 I.1 條之最惠國待遇及第 II.1 條關稅減讓義務。(註六)

反之，美國則主張雙方業已於 2020 年 1 月 15 日達成第一階段貿易協議，故依 WTO 之相關規定，爭端解決小組應毋需對本案進行實質審理；縱爭端解決小組仍執意進行實質審理，美國主張其加徵關稅之措施亦符合 GATT 第 20 條(a)款例外規定之「保護公共道德 ( public moral ) 所必要之措施」，而無違反其於 WTO 協定下義務之虞。(註七)

惟爭端解決小組調查後，最終認為美國對中國大陸施加之系爭 301 條款措施違反 WTO 之相關規定。為了解本案始末及爭端解決小組報告之論理依據，以下將先行簡要說明系爭 301 條款措施，並概述爭端雙方各自提出之重要程序及實體主張，及爭端解決小組對於各該主張之分析與結論。

## 一、系爭 301 條款措施及其法律依據

USTR 於 2018 年 6 月 20 日公布針對自中國大陸進口之 818 項、總價值約為 340 億美元之產品( 以下簡稱「清單 1」)，將自同年 7 月 6 日起課徵 25%

---

註五：參 Report of the Panel, United States, China—Tariff Measures on Certain Goods From China, WTO Doc. WT/DS543/R (Sep. 15, 2020), Para. 1.5.

註六：DS543, Para. 7.2.1

註七：DS543, Para. 3.

之從價關稅( *ad valorem duty* )。USTR 隨後又於同年 9 月 21 日公布針對自中國大陸進口之 5,745 項、總值約 2,000 億美元之產品( 以下簡稱「清單 2」) , 將自 9 月 24 日起課徵 10% 之從價關稅, 且前述關稅自 2019 年 1 月 1 日起, 調升至 25% ( 註八 ) ( 以下簡稱「第二階段加徵關稅措施」)。

美國採取系爭 301 條款措施, 係根據美國《1974 年貿易法》之 301 條款。依該條規定, 違反 301 條款之情形, 包括(1)外國違反與美國簽訂之貿易協定義務; (2)外國之不正當( *unjustifiable* ) 行為、政策或措施, 且對美國商業產生負擔或限制; 及(3)外國之不合理( *unreasonable* ) 或具歧視性( *discriminatory* ) 行為、政策或措施, 且對美國商業產生負擔或限制。( 註九 ) 前述第(2)項所指之「不正當」, 係指任何外國之行為、政策或措施, 對於美國之貨品、服務或投資, 違反國民待遇或最惠國待遇; 前述第(3)項所指之「不合理」, 則指一外國行為、政策或措施, 雖不必然違反或與美國於國際法上之義務不一致, 但為不公平且不公正( *inequitable* )。是系爭 301 條款措施所針對之中國大陸不公平貿易行為, 與前述第(3)項, 最為相關。( 註十 )

又按 301 條款規定, 倘 USTR 展開調查後, 認為外國之行為、政策或措施涉及貿易協定, 且該貿易協定中已有規範爭端解決程序, 則 USTR 得透過該貿易協定中之諮商及爭端解決程序處理紛爭。( 註十一 ) 此外, 如 USTR 認為外國之行為、政策或措施, 與前述三項情形之一相符, 則應決定其將採取何等措施, 以因應或制裁該等違反 301 條款之外國行為、政策或措施。( 註十二 )

根據 301 條(c)款規定, USTR 得採取之措施, 包含(1)暫停或撤回與受調

---

註八：此一加徵關稅決定, 經美國政府公告延展兩次, 迄 2019 年 5 月 10 日起始執行。

註九：FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974, 參見：  
<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>, 第 3 頁。

註十：同上註。

註十一：同上註。

註十二：同上註。

查國家之貿易協定下之關稅減讓；(2)對受調查國家之貨品、服務課徵關稅、費用或採取其他進口限制；(3)暫停或撤回給予受調查國家之優惠關稅措施（例如：普遍化優惠關稅制度）；(4)與受調查國家達成協議，要求其除去或逐步淘汰系爭行為、政策或措施，或對美國補償相當之貿易利益；及(5)限制或拒絕核發部分服務部門之聯邦許可或授權予受調查國家。(註十三)此外，USTR 亦得根據總統在職權內（例如：貨品或服務，或任何其他與外國有關的領域）之指示，針對受調查國家之不適法行為、政策或措施，採取因應措施。(註十四)

美國 301 條款，向來有極大之爭議，蓋依據該條款規定，美國得針對違反 301 條款之情形，單方採取貿易制裁。是 WTO 下之相關協定，實際上已限縮了美國得透過 301 條款對其他國家進行貿易限制或制裁之空間。換言之，美國應僅於非屬 WTO 協定規範範圍內之貿易爭端，始有適用 301 條款之餘地。美國 USTR 調查報告中雖主張美國針對中國大陸展開 301 條款之調查，係基於以下理由：

- (1) 中國大陸政府透過具有歧視性的行政許可程序、合資要求、外資持股限制、採購或其他機制，以干涉美國企業在中國大陸之營運，並藉此要求或對美國企業進行施壓，使其將技術或智慧財產權移轉予中國大陸企業；
- (2) 中國大陸政府採行若干行為、政策或措施，剝奪美國企業以公平合理的市場條件與中國大陸企業協商技術授權合約；
- (3) 中國大陸政府鼓勵中國大陸企業系統性投資或收購美國企業，取得美國企業之先進技術或智慧財產權，以助於中國大陸政府之工業計畫；及
- (4) 為調查中國大陸政府是否執行或支持未經授權侵入美國企業之商業網路，以竊取智慧財產權、營業秘密或機密之商業資訊，以達損害美國企業或提供競爭利益予中國大陸企業。(註十五)

---

註十三：同上註，第 4 頁。

註十四：同上註，第 4 頁。

註十五：同上註，第 5 頁。

然，USTR 對於上述中國大陸之不公平貿易行為，是否亦違反既有之多邊貿易協定，則未作出進一步解釋和說明，僅表示美國針對中國大陸之不公平貿易行為，除透過年度之特別 301 條款調查外，亦已透過 WTO 之爭端解決程序尋求救濟（註十六）。（註十七）是美國儘管依 301 條款針對中國大陸產品施加系爭 301 條款措施，其於 USTR 調查報告中，卻刻意不去檢視兩國間之貿易爭端，是否不受或不屬 WTO 相關協定所規範，自可能產生該等措施是否已違反 WTO 相關協定之強烈質疑。

## 二、本案所涉重要爭點

### （一）301 條款措施之程序爭點

#### 1. 本案美、中兩國是否已依 DSU 第 12.7 條獲致彼此滿意之解決方法

美國主張雙方已於 2020 年 1 月份達成並簽署第一階段貿易協議（註十八），顯示雙方已同意以 WTO 體制外之途徑解決此一紛爭。且針對 301 條款措施，中國大陸亦已針對美國若干出口產品施加報復性關稅，故依 DSU 第 12.7 條之規定：「爭端當事國未能獲致彼此滿意之解決時，爭端解決小組應向 DSB 提出書面調查報告。在此情形下，爭端解決小組調查報告應闡明所認定之事實、相關條文之適用性、及其所作任何調查及建議之基本理由。反之，倘爭端當事國間之案件已獲致解決方法，爭端解決小組調查報告內容僅需簡要說明案情並報告已有解決方法。」（註十九）因此，美國認為爭端

---

註十六：應指美國於 2018 年 3 月 23 日就中國大陸智慧財產權相關之爭議，向 DSB 提出控訴之案號 DS542 案件。

註十七：同註 14。

註十八：指美、中兩國於 2020 年 1 月 15 日簽署之第一階段貿易協議，中國大陸承諾將在未來兩年採購超過 2,000 億美元的美國產品及服務，同時將開放金融市場、停止貨幣操縱及強迫美國轉讓技術與中國大陸。

註十九：DSU 12.7, "where a settlement of the matter among the parties to the dispute has been found, the report of the panel shall be confined to a brief description of the case and to reporting that a solution has been reached."

解決小組針對中國大陸之請求，已無得作出任何認定或建議之法律基礎，故應拒絕中國大陸之請求，並僅需簡要說明案情並報告雙方已有解決方法。換言之，美國主張在雙方就彼此之紛爭已達成協議之情況下，爭端解決小組應毋須就本案進行實質審理。(註二十)

惟中國大陸主張，其與美國針對本案紛爭，未就雙方均滿意之任何解決方法達成共識，意即中國大陸於本案之請求，仍未獲得解決，故爭端解決小組有必要針對本案進行裁決。再者，美國所指之雙方第一階段貿易協議，與本案並無關連，蓋該協議並未處理與系爭 301 條款措施之相關爭議，且美國對中國大陸之加徵關稅措施，係於雙方進行前述協議後，並仍繼續執行中。(註二十一)

針對此一爭議，爭端解決小組認為美國之主張得否成立，需視雙方所進行之為解決雙邊爭議之協商，是否滿足 DSU 第 12.7 條之構成要件。(註二十二) 爭端解決小組同意 DSU 第 12.7 條所指稱之解決方法，亦可包含雙方已進行、但仍尚未產生解決爭議結果之雙邊協商。但美國雖強調爭端雙方已討論解決方法，卻未著重此一解決方法，應需雙方「彼此滿意」。換言之，爭端解決小組認為 DSU 第 12.7 條所指之解決方法，應獲致爭端雙方之滿意，而非僅有一方之滿意。爭端解決小組並引用印度汽車爭端案，表示「彼此同意之解決方法 (agreed solutions)」，應係爭端雙方均期待該解決方法得為相關爭議帶來最終的結論。(註二十三) 惟本案中，中國大陸堅持其從未同意與美國終止此一爭端，更遑論其曾同意與美國在 WTO 體制外解決此一紛爭。(註二十四) 鑑此，爭端解決小組認為於本案爭端一方既已清楚表明雙方未曾針對此一紛爭獲致彼此滿意之解決方法，美國之主張，應不足採信，

---

註二十：DS543, Para. 7.4.

註二十一：DS543, Para. 7.5.

註二十二：DS543, Para. 7.11.

註二十三：DS543, Para. 7.12.

註二十四：DS543, Para. 7.14.

蓋一正在進行之雙邊協商，應被視為得與爭端解決小組程序同時併行，而非取代爭端解決小組審理之程序。是不得僅因爭端雙方已同意進行雙邊協商，即認為爭端之任一會員不得再依照 WTO 之相關規定，行使其請求 DSB 針對該爭議是否違反 WTO 規定加以裁決之權利。(註二十五)

綜上所述，爭端解決小組認為中國大陸並未放棄其在 DSU 下主張美國之措施有違反 WTO 協定之虞的權利，且中國大陸已強烈反對其有與美國針對本案爭端之解決方法達成合意，更凸顯美、中兩國並未獲致 DSU 第 12.7 條後段所指之彼此滿意之解決方法。(註二十六)

## 2. 本案之審理範圍，是否已超過爭端解決小組之授權審查條款之權限界線

「授權審查條款」係指爭端解決小組有權對一爭議案件進行審查，係基於當事國之委託，故在進行爭端解決程序前，當事國必須先訂定授權審查條款(terms of reference)，確立爭端解決小組於案件中之審查範圍。(註二十七)

本文中，中國大陸請求爭端解決小組裁決之系爭 301 條款措施，為美國 USTR(1)於 2018 年 6 月 20 日公布針對自中國大陸進口之若干產品課徵 25% 之從價關稅；及(2)於 2018 年 9 月 21 日公布針對自中國大陸進口之若干產品，將自 9 月 24 日起課徵 10% 之從價關稅，並自 2019 年 1 月 1 日起，對前述產品之關稅稅率將由 10% 調升至 25%，嗣後又經美國聯邦公告延後兩次，至 2019 年 5 月 9 日起始正式執行之命令。(註二十八) 因此，前述 301 條款措施均屬本案爭端解決小組應審查之範圍。

由爭端解決小組為本案成立之時序觀之，中國大陸係於 2018 年 12 月 6 日請求成立爭端解決小組，爭端解決小組則於 2019 年 1 月 28 日成立。是爭端解決小組實際上係於美國在 2018 年 6 月 20 日公布課徵 25% 關稅之措施、

---

註二十五：DS543, Para. 7.15.

註二十六：DS543, Para. 7.19.

註二十七：羅昌發，國際貿易法，第 684 頁。

註二十八：DS543, Para. 7.23.

及 2018 年 9 月 21 日公布課徵 10%關稅措施之後始成立，但卻係於美國決定延展自 2019 年 5 月 9 日起，將前述 10%關稅稅率調升至 25%，即第二階段加徵關稅措施實施前，即已成立。(註二十九)

根據上述時序，美國主張 2019 年 5 月 9 日起實施之第二階段加徵關稅措施，應有別於 2018 年 6 月 20 日及 2018 年 9 月 21 日公布之二項措施，蓋 2019 年 5 月 9 日起實施之第二階段加徵關稅措施，係在爭端解決小組正式成立後，因此，中國大陸請求爭端解決小組裁決之系爭措施範圍，即本案授權審查條款範圍，不應包含第二階段加徵關稅措施，是爭端解決小組應無權針對第二階段加徵關稅措施進行調查與裁決。(註三十)

中國大陸則主張，美國於 2019 年 5 月 9 日起實施之第二階段加徵關稅措施，實際上為其原先措施之修正 ( modification )，故應涵蓋在爭端解決小組得審查之範圍內。此外，(1)美國在 2018 年 9 月 21 日之公告中，即已表明未來有計畫將當時公布課徵之 10%關稅稅率調升至 25%；(2)美國亦將該關稅稅率調升措施理解為原措施之修正；(3)中國大陸之請求已明確指出美國未來擬針對第二階段加徵關稅措施進行修正，並臚列可能將適用加徵關稅之產品清單；及(4)中國大陸之請求已表明美國針對第二階段加徵關稅措施之任何修正、取代 ( replacement ) 或修訂 ( amendment )，均為第二階段加徵關稅措施且應一併受到爭端解決小組裁決之基礎。(註三十一)

爭端解決小組認為，一般而言，一措施是否涵蓋在爭端解決小組被授權調查範圍內，確實應視該措施於爭端解決小組成立時，是否即已存在。然而，依 DSU 第 6.2 條規定「成立爭端解決小組之要求應以書面為之，並表明是否已經進行諮商、確認爭議之特定措施、並提供其提起控訴之法律依據摘要，以釐清問題之所在。倘若控訴國要求以非標準授權審查條款成立爭端解決小

---

註二十九：DS543, Para. 7.24.

註三十：DS543, Para. 7.26.

註三十一：DS543, Para. 7.27.



組，則其書面請求必須包括授權審查條款之內容。」(註三十二)，該條並未針對一措施是否屬於爭端解決小組有權審查之範圍，明確訂出實際之條件或界線。爭端解決小組進一步認為一措施若於爭端解決小組成立後始實施，在符合特定之條件下，應得落入爭端解決小組被授權審查之範圍內；前述特訂條件，包括一措施雖於爭端解決小組成立後始施行，惟該措施若實際上係原爭議措施之修訂，則當控訴方之請求足夠廣泛而得包含該項修訂時，則得認為該修訂並未變更原爭議措施之本質 (the essence of the measure)。(註三十三) 是以，當一方請求所指涉之爭議措施僅為爾後之另一項措施之修訂，且並未改變原爭議措施之本質，應認為原爭議措施之修訂內容，亦為爭端解決小組有權審查之範圍。(註三十四)

至於一措施是否為原爭議措施之修訂內容，爭端解決小組則認為應依照個案予以判斷，無法以過往案例設立之標準一概而論。例如，於 WTO 先前爭端案件中，DSB 曾考量多項不同事實，例如，措施可能導致之貿易限制效果 (trade-restrictive effects)、課徵關稅之產品範圍、措施與相關修訂內容施行之情形、所帶來之法律影響 (legal implications)、措施擬達成之管制目的 (regulatory purpose)、修訂之措施與原措施之名稱是否相近、頒布措施及修訂相關措施之政府機關是否同一、措施及相關修訂之法律依據是否同一、及修訂經頒布實施後，原措施是否仍繼續施行等。(註三十五)

本文中，爭端解決小組發現適用關稅稅率自 10%調升至 25%之產品範圍，涵蓋中國大陸書面請求中臚列之第二階段加徵關稅措施所適用之產品，

---

註三十二：DSU Art. 6.2: "The request for the establishment of a panel shall be made in writing. It shall indicate whether consultations were held, identify the specific measures at issue and provide a brief summary of the legal basis of the complaint sufficient to present the problem clearly. In case the applicant requests the establishment of a panel with other than standard terms of reference, the written request shall include the proposed text of special terms of reference."

註三十三：DS543, Para. 7.35.

註三十四：DS543, Para. 7.36.

註三十五：DS543, Para. 7.48.

即清單 2 所列產品。(註三十六)再者，針對第二階段加徵關稅措施所為之關稅稅率調升與原加徵關稅措施，二者所帶來之法律效果並無不同，意即第二階段加徵關稅措施及其相關修訂，均可能損害中國大陸基於 GATT 第 I.1 條之最惠國待遇及其按 GATT 第 II.1 條關稅減讓表承諾義務得享有之權利。(註三十七)此外，該項修訂內容與原加徵關稅措施，均由 USTR 透過聯邦公告頒布，法律依據亦同為美國之《1974 年貿易法》。由前述事實可知，第二階段加徵關稅措施與原課徵 10%關稅之措施，應認為屬相同措施。(註三十八)

對於爭端解決小組上述意見，美國雖抗辯其調升關稅稅率至 25%之措施，係肇因於中國大陸撤回其先前已協議簽署之特定承諾。但爭端解決小組認為，美國此一主張事實上已承認第二階段加徵關稅措施，本質上即與原課徵 10%關稅稅率之措施間，具有相互關聯性。(註三十九)

基於上述，爭端解決小組最終同意中國大陸意見，認為第二階段加徵關稅措施，即將中國大陸部分產品之關稅稅率調升至 25%，應為原對該等產品課徵 10%關稅稅率之修正內容，是亦屬本案爭端解決小組被授權審查範圍。(註四十)

## (二) 301 條款措施之實體爭點

中國大陸主張美國系爭 301 條款措施，已違反 GATT 第 I.1 條之最惠國待遇及第 II.1 條第(a)和(b)款之關稅減讓表承諾。美國則表示系爭 301 條款措施應符合 GATT 第 20 條(a)款之一般例外規定，故無違反 WTO 相關協定情事。(註四十一)

---

註三十六：DS543, Para. 7.49.

註三十七：DS543, Para. 7.50.

註三十八：DS543, Para. 7.51.

註三十九：DS543, Para. 7.53.

註四十：DS543, Para. 7.59.

註四十一：DS543, Para. 7.75.

為解決本案之實體爭點，爭端解決小組認為應先審查中國大陸之主張是否有理由，其次應逐一檢視 GATT 第 20 條(a)款之構成要件，最後探究本案有無第 20 條前言之例外規定適用。

#### 1. 系爭 301 條款措施是否違反 GATT 第 I.1 條之最惠國待遇

中國大陸主張美國採取系爭 301 條款措施，係將其授予所有其他 WTO 會員國之待遇，不當地未擴及適用至中國大陸，無異於拒絕中國大陸得享有美國賦予所有其他會員國之相同競爭機會，為明白地歧視中國大陸之同類產品，已違反 GATT 第 I.1 條之最惠國待遇規定。(註四十二)

根據過往 DSB 案例，爭端解決小組於審查被控訴方之行為是否違反 GATT 第 I.1 條規定時，應審查之如下四項要素：(註四十三)

##### (1) 系爭 301 條款措施應屬 GATT 第 I.1 條之適用範圍

系爭 301 條款措施實施對象，係針對中國大陸進口產品，且由美國海關及邊境保護局 ( U.S. Customs and Border Protection ) 於特定稅則稅號之產品進入美國時，對進口人為課徵。對此，爭端解決小組確認系爭 301 條款措施，僅針對中國大陸在美國進口關稅表 ( Harmonized Tariff Schedule of the United States , HTSUS ) 下被歸類於特定稅則稅號之產品，課徵額外關稅，故同意系爭 301 條款措施應有 GATT 第 I.1 條最惠國待遇規定之適用。(註四十四)

##### (2) 系爭 301 條款措施所適用之產品為 GATT 第 I.1 條定義下之同類產品 ( like product )：

最惠國待遇原則，僅於一會員國之進口產品與其他會員國之進口產品為同類產品時，始有適用。根據系爭 301 條款措施，美國對中國大陸進口產品施加額外關稅，該等產品實際上與其他會員國之進口產品為同類產品，但美

---

註四十二：DS543, Para. 7.79.

註四十三：DS543, Para. 7.81.

註四十四：DS543, Para. 7.82.

國卻僅對中國大陸之進口產品課徵額外關稅，即僅因該等產品自中國大陸進口，即被加徵關稅。按 DSB 過往案例，產品間除原產地差異外，其餘特性均相同時，得推定彼此間為同類產品。故爭端解決小組認為，系爭 301 條款措施，僅針對原產地為中國大陸之進口產品，可知中國大陸之進口產品，與其他未受到美國課徵額外關稅之產品，應為同類產品。(註四十五)

(3) 系爭 301 條款措施對於原產地為其他國家之同類產品給予利益、優惠、特權或豁免 ( *advantage, favor, privilege, or immunity* )

中國大陸主張系爭 301 條款措施僅針對中國大陸進口產品課徵額外關稅，即給予其他 WTO 會員之進口產品利益，使中國大陸產品未能基於平等待遇原則負擔關稅。爭端解決小組確認本條所指之利益，指該利益創造較優惠之競爭機會或影響不同產地之產品間之商業關係，因此，當其他 WTO 會員得適用一般關稅稅率，而中國大陸生產之同類產品卻遭課徵額外關稅稅率時，則美國所採取之系爭 301 條款措施，即應認為美國給予除中國大陸以外之其他 WTO 會員之進口產品利益。(註四十六)

(4) 系爭 301 條款措施帶來之利益未立即 ( *immediately* ) 且無條件地 ( *unconditionally* ) 給予所有 WTO 會員之同類產品

中國大陸主張美國未立即且無條件地依照最惠國待遇原則，將其給予其他 WTO 會員之同類產品利益，適用於系爭 301 條款措施之產品清單上所列之中國大陸進口產品。爭端解決小組同意前述主張，認為美國僅針對中國大陸進口產品課徵額外關稅稅率，形同其未能將其給予其他 WTO 會員之利益，立即且無條件地給予中國大陸。(註四十七)

綜上，爭端解決小組認為系爭 301 條款措施，已違反 GATT 第 I.1 條之規定。

---

註四十五：DS543, Para. 7.83.

註四十六：DS543, Para. 7.84.

註四十七：DS543, Para. 7.85.

## 2. 系爭 301 條款措施是否違反美國 GATT 1994 第 II.1 條第(a)及(b)款之關稅減讓後之拘束義務

依照 GATT 第 II.1 條第(a)款之規定「每一締約國應對其他締約國之商務，賦予不低於本協定附件相關減讓表之相關部分所規定之待遇」。換言之，每一會員應享有相同之關稅待遇，因此，倘若一會員所享有之待遇差於另一會員之減讓表所記載之待遇，則該會員與其他得享有減讓表所載待遇之會員相比，顯然受到歧視。倘該歧視無任何 GATT 下之法律基礎，則給予部分差別待遇之會員即違反 GATT 之義務，是以，第 II.1 條第(a)款之規定，限制了 WTO 會員任意提高關稅之可能。(註四十八)

又 GATT 第 II.1 條第(b)款規定，更進一步補充第 II.1 條第(a)款之關稅拘束義務，要求會員在作成關稅拘束時得附帶條款、條件或限制，惟該國對減讓表所載產品之進口，不得適用超過減讓表所載之通常關稅 ( ordinary customs duties )，亦即，該等限制不得納入可能減損其於 GATT 相關規定下之義務。(註四十九)

中國大陸主張美國課徵之額外關稅，屬通常關稅。縱其非屬通常關稅，亦應構成其他關稅或費用 ( other duties or charges )，而已違反 GATT 第 II.1 條第(b)款規定。(註五十) 蓋依「一九九四年關稅暨貿易總協定第二條第一項第(b)款釋義瞭解書」(以下簡稱「瞭解書」)第一項規定，針對受關稅拘束之產品項目所課徵之其他關稅或費用之性質，應載入關稅減讓表中；又瞭解書第七項規定，在會員提出減讓表之法律文件時，若未記載其他關稅或費用，則之後不得再加入。(註五十一) 準此，美國之減讓表中既未記載該等其他關稅或費用，美國加徵關稅之行為，應已違反 GATT 第 II.1 條第(b)款之規定。

---

註四十八：羅昌發，第 97 頁。

註四十九：羅昌發，第 98 頁。

註五十：DS543, Para. 7.91.

註五十一：羅昌發，第 100 頁。

爭端解決小組評估後，同意系爭 301 條款措施所加徵之關稅，應屬 GATT 第 I.1 條所定義之關稅，即第 II.1 條第(b)款定義下之通常關稅。(註五十二) 系爭 301 條款措施加徵之關稅，既屬第 II.1 條第(b)款定義下之通常關稅，美國對中國大陸所加徵之關稅，即已超過其關稅減讓表下之承諾，蓋美國關稅減讓表之關稅拘束已限制美國得施加之關稅稅率上限。(註五十三) 據此，爭端解決小組同意中國大陸之主張，認為系爭 301 條款措施已給予中國大陸進口產品，較美國關稅減讓表差之待遇，故已違反 GATT 第 II.1 條第(a)款之規定。(註五十四)

### 3. 系爭 301 條款措施是否構成 GATT 第 20 條之例外

美國於本案中，並未針對系爭 301 條款措施是否有違反上述 GATT 第 I 及 II 條等相關規定之疑慮，提出積極抗辯，而強調其係為了制裁中國大陸剽竊美國之科技、智慧財產及商業秘密之行為、政策和措施，蓋前述中國大陸之行為，實已侵害美國之公共道德。系爭 301 條款措施既為保護公共道德必須採取之措施 ( necessary to protect public morals )，故符合 GATT 第 20 條規定。(註五十五)

惟中國大陸認為，美國並未證明任何公共道德之存在，且無法證明系爭 301 條款措施得保護美國所聲稱之公共道德，可證明系爭 301 條款措施僅為合理化美國所欲達成之經濟目標。(註五十六)

由上述可知，美國得否以 GATT 第 20 條正當化系爭 301 條款措施，在於該等措施是否符合第 20 條規定之例外要件。實際上，DSB 過往案例，即已確認第 20 條之例外，得作為會員之一項法律權利，承認會員如有更重要之價值或政策需受到保護時，該會員有權採取與 GATT 相關規定不一致之措

---

註五十二：DS543, Para. 7.92.

註五十三：DS543, Para. 7.94.

註五十四：DS543, Para. 7.95.

註五十五：DS543, Para. 7.100.

註五十六：DS543, Para. 7.101.

施。(註五十七)

然，為避免上述例外權利之濫用，DSB 對於以 GATT 第 20 條規定正當化例外措施時，前已建立所謂「兩階段測試 (two-tier test)」標準，即應先行檢視措施是否符合第 20 條之各款事由，如符合，再進一步審查措施是否滿足第 20 條之前言。因此，爭端解決小組對於系爭 301 條款措施，亦採相同審查標準。

另按 DSB 過去案例，審查一項措施是否得以第 20 條之公共道德加以正當化，首先判斷該項措施是否為第 20 條定義下之公共道德目的，次評估該項措施是否係為了保護公共道德目的而設，最後再檢驗該項措施是否為對於保護公共道德目的之必要手段（即「必要性測試」）。(註五十八)換言之，對於措施進行一系列之衡量與權衡 (weighing and balancing) 後，若仍認為採取措施之會員別無其他可替代之方法得以達成其政策目標時，始得認為該項措施通過必要性測試。為此，DSB 在過去之爭議案件中，通常透過比較爭議措施與其他符合 WTO 相關規定之替代措施，作為測試該措施必要性方式。(註五十九)根據上述原則，爭端解決小組於本案，檢視及認定如下：

#### (1) 美國於本案中所主張之公共道德目標

##### i. 公共道德之定義

爭端解決小組認為，GATT 第 20 條並未針對公共道德為明確之定義。惟一般而言，所謂的公共道德應指「與屬於或影響某個社區或國家對錯行為(即社會價值觀)有關的生活習慣」(註六十)。而一個群體之公共道德隱含之內容和範圍，可能因會員間不同之價值觀、文化、種族、宗教等因素而有所更迭，故公共道德之概念難以一概而論。(註六十一)例如，DSB 曾於過去案

---

註五十七：DS543, Para. 7.104.

註五十八：DS543, Para. 7.110.

註五十九：DS543, Para. 7.110.

註六十：DS543, Para. 7.115.

註六十一：DS543, Para. 7.116.

例中，認同會員採取之措施如係為了避免未成年賭博、保護病態性賭博者、限制暴力或色情出版品、保護傳統文化價值、保護動物福祉或防制洗錢等，均屬與其公共道德之保護相關。(註六十二)

## ii. 美國於本案中所主張之公共道德目標

美國主張其係為了保護 GATT 第 20 條所稱之公共道德，蓋中國大陸藉由網路與經濟間諜 ( economic espionage ) 竊取美國之營業秘密、採行反競爭行為或以其國內相關規定將美國企業在中國大陸之財產國有化，前述行為均已侵害美國之公共道德，故系爭 301 條款措施得除去侵害美國權利之中國大陸不公平貿易行為、政策和相關措施。(註六十三) 中國大陸則抗辯美國未能證明有效的公共道德目的之存在，且認為 301 條款措施僅係為減少中國大陸產品之進口量，從而解決美國貿易赤字為目標。(註六十四)

美國進一步主張，其國內相關法規所隱含之經濟關注係與所謂的公平競爭概念相關，且美國不僅將不公平之競爭行為視為商業和創新之損害，更進一步地認為該等行為將對民主政治及社會制度造成嚴重威脅。故基於國家分辨是非之觀念，對中國大陸之行為施加限制，始能確保商業行為得產生以市場為導向之結果。換言之，中國大陸利用脅迫手段及其他不正當之方式獲取美國之智慧財產權、營業秘密、技術和具機密性之商業資訊，其目的無異於使中國大陸公司受益並實現中國大陸之產業政策目標。且此等行為、政策和相關措施，已違反美國判斷是非之標準，因而侵害了第 20 條規定下之公共道德。(註六十五) 然而，中國大陸則反駁，稱縱一會員之法律規定將部分行為認定為違法，亦無法證明該等法律規定即具有公共道德目標。(註六十六)

---

註六十二：DS543, Para. 7.118.

註六十三：DS543, Para. 7.113.

註六十四：DS543, Para. 7.114.

註六十五：DS543, Para. 7.128.

註六十六：DS543, Para. 7.129.



爭端解決小組同意，確認特定社會中所認定之道德內容與範圍，並不容易，因此，WTO 會員應根據其各自之制度及價值體系，在各自領土內定義與適用所屬之公共道德觀念，擁有決定其認為適當之公共道德保護程度之權利。為此，WTO 會員在確定與其公共社會價值觀相關之公共道德範圍時，應受到一定程度的尊重。儘管如此，每個 WTO 會員援引 GATT 第 20 條(a)款規定作為抗辯時，仍應評估其所援引的政策目標根據及其價值體系，是否為第 20 條(a)所承認之公共道德目標。(註六十七)

中國大陸認為第 20 條(a)的公共道德範圍，應僅限於非經濟問題，不應涵蓋貿易自由化領域之利益。第 20 條(a)款所指之公共道德，既不應包括經濟政策問題，則針對所謂「不公平行為（包括不尊重公平競爭與創新等）」之關注，即不應構成公共道德問題，是第 20 條(a)款不應允許 WTO 會員透過解釋第 20 條(a)款規定，使該條款涵蓋所謂的「不公平貿易」，藉此規避其於 WTO 及相關協定下之義務（註六十八）。

美國則主張，第 20 條(a)款中的公共道德概念，得包括經濟問題，且「公共道德」一詞不應解釋為排除任何與經濟相關的關注。蓋一項措施應得兼具道德與經濟特性，且某些類型的作法或行為不具道德性，可能係由於其所造成的經濟損害所致。(註六十九)

針對雙方之爭執，爭端解決小組認為，第 20 條部份條款提到了直接或間接之明確經濟層面利益的保護，包括黃金或白銀的進口或出口(第 20 條(c)款)、智慧財產權之保護(第 20(d)款)、與價格穩定相關之措施(第 20(i)條)、及獲取或分配缺乏之產品所必要者(第 20(j)款)。(註七十)因此，第 20 條應得適用於涉及經濟利益考量之措施。尤其，公共道德目標可能經常具有不可分割之經濟面向。舉例而言，於過往的案件中，DSB 已體認到針對洗錢、

---

註六十七：DS543, Para. 7.131.

註六十八：DS543, Para. 7.133.

註六十九：DS543, Para. 7.134.

註七十：DS543, Para. 7.136.

弭平數位落差或促進社會包容及防止欺詐之措施，與公共道德相關。是縱一項措施隱含經濟面向之考量，亦可能同時兼具公共道德目標之追求。且對非經濟問題之追求，亦經常導致一方採取具有經濟效果之措施，例如，限制進口以預防產品帶來之健康風險，亦具有明顯之經濟效果，並直接對貿易造成影響。(註七十一) 綜上，爭端解決小組同意美國所援引的「是非標準」(包括反剽竊及與不正當競爭相關之規範)，屬第 20 條(a)款之「公共道德」。(註七十二)

### iii. 是否需要在實施措施之法律文書中明確提及公共道德

中國大陸主張美國採取之系爭 301 條款措施，未曾提及公共道德，可知其並不具有公共道德保護之目的。(註七十三) 美國反駁表示，根據第 20 條(a)款規定採取之措施，並無應明確提及公共道德目的之要求，而僅需其有明確地提及一項被美國視為公共道德之目的即足。是以，美國於 USTR 調查報告中已明確指出，系爭 301 條款措施係為了消除不公平之貿易行為、政策及相關措施。(註七十四)

爭端解決小組亦認為系爭 301 條款措施雖未具體指明美國針對中國大陸產品課徵額外關稅之措施所隱含之社會關注 (societal concerns)，但於 USTR 調查報告中，已認定中國大陸之部分行為、政策及措施，是不合理的或帶有歧視性的，因而對美國之商業造成限制和產生負擔，(註七十五) 是縱 301 條款措施未明確指出公共道德目的，但美國若已評估該項措施之設計、內容、架構與預期之施行狀況，是否與公共道德相關，即已符合 GATT 第 20 條規定。(註七十六)

---

註七十一：DS543, Para. 7.137.

註七十二：DS543, Para. 7.140.

註七十三：DS543, Para. 7.120.

註七十四：DS543, Para. 7.121.

註七十五：DS543, Para. 7.123.

註七十六：DS543, Para. 7.125.

## (2) 系爭 301 條款措施是否係美國為保護公共道德目標而設計

中國大陸主張系爭 301 條款措施之設計並非旨在保護公共道德，此由系爭 301 條款措施並非適用於「隱含冒犯美國公共道德之內容或行為之商品」可明。換言之，系爭 301 條款措施係基於經濟目的考量而設計，並非用來保護美國聲稱之公共道德，免於受到侵犯內容或行為之進口商品之侵害而設計。(註七十七)

美國則認為，GATT 第 20 條(a)款規定，並未要求措施必須為了保護公共道德設計。儘管如此，美國仍堅持其所採取之系爭 301 條款措施與公共道德目標間，存在明確的關係，故已滿足第 20 條(a)款規定，即一項措施係基於公共道德目標而設計 ( design ) 之要求。(註七十八)

過往的案件中，DSB 認為「保護公共道德」一詞，應審查爭議措施之設計，包括其內容、結構及預期的實施方式，以確保該措施有能力保護公共道德。在此前提之下，若一項措施無法保護被控訴方所認定之屬於公共道德之價值觀，則該項措施與符合「設計測試 ( design test )」所要求之公共道德保護間，即不存在任何關係。另一方面，爭端解決小組認為一項措施若非不能保護公共道德，則應表示該項措施與公共道德之保護間，存在關係，而得認為該項措施已滿足設計測試之要求。(註七十九) 根據上述標準，爭端解決小組認為應評估系爭 301 條款措施之目的，是否能保護美國所援引之「是非標準」，即美國聲稱之公共道德目標。

美國主張，系爭 301 條款措施並非無法解決 USTR 調查報告中所載之中國大陸行為、政策與相關措施，蓋美國所採取之系爭 301 條款措施，(1)係以消除 USTR 調查報告中所揭櫫之中國大陸不公平貿易行為、政策及措施，作為明確目標、(2)是有組織地針對不公平與不道德之中國大陸技術移轉政策下受益之特定類型商品課徵額外關稅、(3)係為了警示美國消費者及購買者應留

---

註七十七：DS543, Para. 7.143.

註七十八：DS543, Para. 7.142.

註七十九：DS543, Para. 7.145.

意許多中國大陸產品，隱含不公平及不道德之行為，並向美國消費者及購買者表明這種行為是不可接受的、及(4)若中國大陸繼續維持 USTR 調查報告中揭發之不公平貿易行為、政策及措施，將增加中國大陸之經濟損失。簡言之，美國認為採取系爭 301 條款措施，得有效遏止中國大陸繼續從事被認為在道德上令人反感之行為，因而得符合 GATT 第 20 條(a)款所指之措施應「基於保護公共道德目標而設」之標準。(註八十)

中國大陸則主張，如要認定一項措施與公共道德目標間有足夠之關聯，且得依 GATT 第 20 條(a)款予以正當化，必須該項措施係設計用於適用在含道德侵犯行為或內容之產品。而美國就系爭 301 條款措施，未能提出證據證明所加徵之進口關稅目標產品，為侵害美國公共道德之內容或行為之商品項目，故無從保護其聲稱之公共道德。(註八十一)

爭端解決小組認為，設計測試僅為初步步驟，旨在協助進一步分析某項措施是否得根據 GATT 第 20 條(a)款予以合理化。(註八十二) 在本案中，爭端解決小組認為雙方提出之主張與證據，均尚難以令其判斷系爭 301 條款措施是否設計來保護公共道德，故設計測試標準，無助於判斷系爭 301 條款措施是否為保護公共道德所必要。(註八十三) 因此，爭端解決小組決定採用更為全面之評估方法，即「必要性測試」，來判斷系爭 301 條款措施是否為 GATT 第 20 條(a)款所指之「保護公共道德所必要」。

### (3)必要性測試

爭端解決小組認為，對於 GATT 第 20 條各款之解釋必須兼顧並權衡美國主張第 20 條一般例外之權利，及美國在 WTO 相關規定下應允許中國大陸進入美國市場之義務。且依第 20 條規定之文字可知，僅僅聲稱依第 20 條(a)

---

註八十： DS543, Para. 7.147.

註八十一： DS543, Para. 7.148.

註八十二： DS543, Para. 7.150.

註八十三： DS543, Para. 7.151.

款之規定主張公共道德目標，不應使違反 WTO 相關規定之措施，即自動地被接受。(註八十四)

美國認為系爭 301 條款措施係保護其公共道德所必要，蓋其透過提高此類不公平貿易行為之成本，降低中國大陸從事該等行為之動機，故對於消除中國大陸之不公平貿易行為目標，有其必要之角色。按美國之合理判斷，中國大陸將繼續執行為其帶來利益之不公平貿易行為、政策及措施，直到其不公平貿易行為之經濟成本開始接近或超過其經濟利益之日止。因此，為保護美國在道德與經濟行為方面之利益，美國有必要採取系爭 301 條款措施，藉以改變中國大陸行為背後所倚賴之經濟成本效益分析。(註八十五) 例如，在美國通過系爭 301 條款措施後，中國大陸開始同意與美國進行談判，以解決 USTR 調查報告中揭櫫之爭議，即為證明。為此，美國主張，若一 WTO 會員制定旨在影響另一會員之政策或作法，對於保護公共道德有其必要性時，該項措施即應根據 GATT 第 20 條(a)款予以正當化。美國進一步表示其採取之系爭 301 條款措施，並未過分地限制貿易，因其並未針對任何中國大陸產品實施進口限制，而僅課徵適當之關稅，藉以消除 USTR 調查報告中揭櫫之中國大陸不公平貿易行為。(註八十六)

中國大陸則反駁，美國上述主張均與其採取系爭 301 條款措施時，應根據 GATT 第 20 條(a)款進行之必要性分析無關。尤有甚者，美國之主張將使 WTO 會員在任何其認為適當的時間內，將任何產品之關稅提高到任何水平，然後根據 GATT 第 20 條之規定予以正當化，導致不論受到課徵額外關稅之產品，是否含侵犯公共道德之內容或行為之惡果。中國大陸強調，系爭 301 條款措施，非 GATT 第 20 條(a)所指之「為保護公共道德所必要」，蓋其對公共政策目標並無助益，且僅以美國之經濟目標為考量。是縱爭端解決小組發現系爭 301 條款措施所涵蓋之部分產品，確實有道德上的侵犯行為，但該措

---

註八十四：DS543, Para. 7.155.

註八十五：DS543, Para. 7.163.

註八十六：DS543, Para. 7.170.

施並無手段及目的上之關聯性，遑論藉此脅迫另一會員改變政策，應非 GATT 第 20 條(a)款要求之必要性。尤其，系爭 301 條款措施，基本上涵蓋了從中國大陸進口的所有產品，對其課徵高達 25%關稅稅率，顯具有嚴格之貿易限制性，實係藉由提高中國大陸進口產品關稅，降低中國大陸進口產品在美國市場之競爭力。(註八十七)

爭端解決小組認為，美國所採取的措施雖非進口禁令，但對自中國大陸進口的多項產品課徵額外關稅，將減少中國大陸產品在美國市場的競爭力，對國際貿易產生明確之影響。尤其，考慮到廣泛之中國大陸進口產品均適用此額外關稅，爭端解決小組認為，系爭 301 條款措施確實對國際貿易產生了重大影響。(註八十八)縱美國認為其所採取的措施，對保護美國之公共道德的目標已作出重大貢獻。但爭端解決小組認為，系爭 301 條款措施在多大程度上有助於實現所追求的目標，應為評估措施是否符合第 20 條(a)款所指之「必要」時應考慮之內容。(註八十九)而根據 DSB 過往案例，認為當所追求的目標與所採取的措施之間，存在真正的目的及手段之關聯性時，一項措施即對目標存在貢獻。因此，爭端解決小組認為，其應著重於美國所援引的公共道德目標與系爭 301 條款措施之間，是否存在真正的目的及手段關係。(註九十)

此外，爭端解決小組認為，一項措施對於所追求之目標是否有貢獻，必須有證據加以證明。(註九十一)實然，美國與中國大陸雖均同意在公共道德目標與所採取的措施之間，必須有足夠關聯之必要，但兩會員對於如何證明此種關係，則意見分歧。美國主張第 20 條(a)款之「保護公共道德所必要的措施」，並未要求爭議措施所適用的產品與被指控之 WTO 會員所援引的公

---

註八十七：DS543, Para. 7.164.

註八十八：DS543, Para. 7.171.

註八十九：DS543, Para. 7.174.

註九十：DS543, Para. 7.175.

註九十一：DS543, Para. 7.176.

共道德目標，應直接相關，是該措施毋須為保護公共道德免受道德侵犯產品侵害所必要的措施，蓋一措施可能對於保護公共道德為必要，但不僅限於保護被道德侵犯的產品。中國大陸認為美國於此之主張，無任何法律依據。(註九十二)

爭端解決小組認為，為證明系爭 301 條款措施對於保護公共道德有其貢獻，尤其是公共道德目標與系爭 301 條款措施之間應存在目的及手段之關聯性，美國必須證明課徵額外的關稅如何有助於保護美國所援引之公共道德目標。(註九十三)

另，美國認為 GATT 第 20 條(a)款之文義並未表示第 20 條(a)款之適用，應排除旨在使其他 WTO 會員改變政策之措施。惟爭端解決小組認為，第 20 條(a)款的範圍應視被控訴會員希望保護的公共道德之具體內容及該會員所採取之措施，對於公共道德目標之達成，是否有其必要而定。易言之，縱一項措施不必然僅因適用於具有道德侵害行為之產品而被 GATT 第 20 條規定予以正當化，被控訴之會員仍必須證明其採取的措施與援引之公共道德目標間，具有關聯性，且不逾越第 20 條(a)款所指之必要性範疇時，爭議措施始可能被認為對於公共道德之保護有其必要性。(註九十四)

根據上述原則，爭端解決小組在審查系爭 301 條款措施對於美國主張其追求之公共道德目標的貢獻時，評估了美國對於受到加徵關稅之產品與所援引之公共道德目標間之關係，及兩國所提交之相關解釋與證據。(註九十五)簡言之，系爭 301 條款措施對於美國主張之公共道德目標之貢獻，將為美國之主張是否有理由之關鍵。

美國主張清單 1 所列之中國大陸產品受益於 USTR 調查報告中揭禁之中國大陸貿易政策，包括《中國大陸製造 2025》，因此，清單 1 所列產品與 USTR

---

註九十二：DS543, Para. 7.177.

註九十三：DS543, Para. 7.178.

註九十四：DS543, Para. 7.179.

註九十五：DS543, Para. 7.180.

調查報告中揭發之中國大陸不公平技術轉讓政策及其他作法之間，具有明確且直接之關係。尤其，在 USTR 調查報告中，美國特別強調其係針對《中國大陸製造 2025》與受益於該計畫之中國大陸產業施行系爭 301 條款措施。美國指摘由於中國大陸從其不公平貿易行為、政策及相關措施中，獲得利益與優勢，均旨在服務中國大陸的工業政策目標及經濟目標。故系爭 301 條款措施，實具有廣泛且全面的意義，得向中國大陸施加經濟壓力。為此，系爭 301 條款措施之目的，不僅限於被道德侵犯之產品。(註九十六)

中國大陸認為，系爭 301 條款措施與美國援引的公共道德目標間，沒有目的及手段之關聯性，蓋美國所採取的系爭 301 條款措施，並非針對產品本身隱含侵犯道德之內容，而針對美國(1)基於「預估對美國經濟產生的損害」及「可能對美國消費者產生的影響」等考量，選定系爭 301 條款措施應涵蓋之產品；(2)顯然權衡了同樣的產品是否可以從替代國家採購；及(3)評估是否課徵額外關稅的方法，表示美國擬追求的經濟目標。易言之，所有事證均證明系爭 301 條款措施的目的，旨在懲罰中國大陸對美國聲稱受到之經濟損害，並同時避免對美國消費者之經濟利益帶來損害。(註九十七)

如前所述，援引 GATT 第 20 條(a)款的案件及爭端可能涉及不同的公共道德、措施與事實，因此爭端解決小組應考慮個案不同之情況，以確定主張第 20 條(a)款之一方，是否證明了所援引的公共道德與措施之間之必要關聯性。(註九十八) 爭端解決小組認為，美國通過與執行系爭 301 條款措施之法律依據，卻並未解釋該措施（適用於一系列特定產品的額外關稅）與美國所追求的公共道德目標之間的關係，亦未提供任何其他證據支持其主張，例如，其施加額外關稅之中國大陸產品，係因違反美國之公共道德而受益。且美國亦未能提供證據證明其針對若干產品施加額外關稅，有助於實現其公共

---

註九十六：DS543, Para. 7.182.

註九十七：DS543, Para. 7.183.

註九十八：DS543, Para. 7.185.



道德目標。(註九十九)

此外，爭端解決小組認為，USTR 調查報告著重於某些中國大陸工業政策，包括《中國大陸製造 2025》工業政策，認為中國大陸採取了特定政策，以促進中國大陸之工業政策目標。惟 USTR 調查報告似未完整列出受中國大陸行為、作法或政策影響之產業，而僅提到了前述中國大陸政策所著重之產業，並斷言美國工業最終將受到中國大陸之強制性技術轉讓政策及相關措施影響。(註一百)

另，在針對適用額外關稅之產品的關稅細目進行了初步審查之後，爭端解決小組亦注意到，某些產品類別與 USTR 調查報告中討論之美國受影響產業，似無密切相關。(註一百零一) 儘管美國爾後針對清單 1 所涵蓋之產品範圍有所限縮，但產品範圍之限縮僅為美國經過衡量其經濟利益後所為之決策，未考慮到在縮小產品範圍的過程中，對其所援引的公共道德目標之潛在危害，且未考量此決策與所追求的目標是否有連貫性。(註一百零二) 因此，清單 1 涵蓋產品範圍之限縮，不表示美國已設法確保或證明其所援引的公共道德目標與課徵額外關稅之措施間，具有真正的目的及手段關聯性。(註一百零三)

另一方面，美國雖主張其針對清單 2 之產品課徵額外關稅，係為了強化對清單 1 所列產品加徵關稅之效果，亦即，進一步對清單 2 產品加徵關稅，得對中國大陸施加更為強烈的經濟壓力，對美國追求之公共道德目標亦有所貢獻。(註一百零四) 惟爭端解決小組發現，清單 2 所列之產品與美國聲稱受侵害之公共道德及中國大陸相關政策間，並無關聯。故爭端解決小組認為，美國並未充分解釋其對清單 2 產品加徵之關稅，與公共道德目標有手段及目

---

註九十九：DS543, Para. 7.191.

註一百：DS543, Para. 7.192.

註一百零一：DS543, Para. 7.194.

註一百零二：DS543, Para. 7.200.

註一百零三：DS543, Para. 7.201.

註一百零四：DS543, Para. 7.221.

的之關聯性。(註一百零五)再者，儘管美國亦曾限縮清單 2 所列產品範圍，但美國不論於決定清單 1 或清單 2 之產品範圍時所考量之因素，例如，是否一項產品僅能從中國大陸進口，或對一項產品課徵額外關稅是否會損害美國利益等，多屬於經濟面向上之考量，美國卻未能說明其於課稅清單中排除部分產品之原因，例如該等產品並不會違反美國援引之公共道德或在中國大陸之產業政策中不具充分重要性等。(註一百零六)

綜上所述，爭端解決小組認為，儘管美國所援引之公共道德目標，的確反映了對美國相當重要之社會利益與價值，但美國無法說明其所採取之系爭 301 條款措施，對於其聲稱之公共道德保護有何貢獻。且縱使美國曾針對加徵關稅之產品範圍有所限縮，此舉亦未能證明系爭 301 條款措施與其所追求之公共道德目標間，具有目的及手段之關聯性。又，美國雖主張其針對清單 2 之產品加徵關稅，係因中國大陸在美國針對清單 1 產品課徵額外關稅後，仍不願改變其侵害美國公共道德之產業政策，且亦對美國進口產品加徵關稅作為反擊。但爭端解決小組仍認為，美國之上述解釋，尚無從證明清單 2 之措施與其主張之公共道德目標間，存在任何目的及手段之關聯性。(註一百零七)

此外，爭端解決小組考量一項措施是否有其必要性時，亦應評估是否有其他可得之替代措施，亦即採取另一項具有較小貿易限制之措施，若亦能達到被控訴會員所主張之公共道德目標之保護時，則該項有爭議之措施，即不應認為具有必要性。

中國大陸於本案中雖未建議其他可替代之措施，但強調美國採取之系爭 301 條款措施並非設計來保護公共道德目標，故不符合必要性之要件。反之，美國主張其在實施系爭 301 條款措施前，已針對中國大陸採取之產業政策，嘗試透過不同之途徑與中國大陸協商，但均未能解決雙方爭議，是採取系爭

---

註一百零五：DS543, Para. 7.222.

註一百零六：DS543, Para. 7.225.

註一百零七：DS543, Para. 7.3.2.4.2.4.

301 條款措施有其必要性。惟爭端解決小組認為，美國既未能證明系爭 301 條款措施如何對其公共道德目標之保護有所貢獻，遑論該措施之必要性。因此，爭端解決小組最終認為系爭 301 條款措施應不具必要性，是毋需再進一步檢視有無其他替代措施存在。(註一百零八)

(4) 美國是否已證明系爭 301 條款措施已滿足 GATT 1994 第 20 條之前言

美國主張系爭 301 條款措施，未隱藏對國際貿易之限制 ( a disguised restriction on international trade )，因其並未以任何方式隱藏採取系爭 301 條款措施之理由，且該措施亦不構成專斷或不合理之歧視。再者，除中國大陸以外之政府，亦無實施強迫技術移轉政策之情事。(註一百零九) 中國大陸則認為，系爭 301 條款措施不得以 GATT 第 20 條(a)款予以正當化，且該措施與受加徵關稅之中國大陸產品間，無合理關聯，是顯為以公共道德作為偽裝之貿易限制措施，自毋需再評估該措施是否符合第 20 條前言規定。(註一百一十)

爭端解決小組認為，美國未提供足夠之證據或解釋證明系爭 301 條款措施對於保護美國援引之公共道德有其必要性。是在美國未能證明本案確實符合第 20 條(a)款規定之前提下，爭端解決小組認為其無進一步檢視本案系爭 301 條款措施是否符合第 20 條前言規定之需要。(註一百一十一)

(5) 結論

根據爭端解決小組報告，中國大陸與美國雖於 2020 年 1 月 15 日完成第一階段貿易協議，但該協議非雙方已根據 DSU 第 12.7 條規定之令雙方滿意之解決方案，是不應認為其任一方已放棄得請求 WTO 針對本案系爭 301 條款措施尋求爭端解決之權利。另，本案所有中國大陸質疑之措施，包含針對

---

註一百零八： DS543, Para. 7.3.2.4.2.5.

註一百零九： DS543, Para. 7.239.

註一百一十： DS543, Para. 7.240.

註一百一十一： DS543, Para. 7.242.

清單 1 及清單 2 之產品課徵額外關稅之措施，及嗣後對清單 2 產品之關稅稅率由原 10%調升至 25%之措施，均屬爭端解決小組授權審查範圍，故爭端解決小組有權就系爭 301 條款措施之全部內容進行調查。

此外，爭端解決小組在審酌雙方就本案提出之主張、說明與證據後，認為系爭 301 條款措施與 GATT 第 I.1 條、第 II.1 條(a)款及(b)款之規定不符。又該系爭 301 條款措施是否因符合 GATT 第 20 條(a)款之例外情形，而得被正當化，爭端解決小組則認為美國未能提出充分證據，證明系爭 301 條款措施對於保護美國援引之公共道德有其必要性，故認定美國採取 301 條款措施，違反其在 WTO 協定下義務。(註一百一十二)

## 參、評論與建議

### 一、美國 301 條款與 WTO 相關協定是否衝突

本案之緣起，肇因於 USTR 以美國 301 條款作為法律依據，對中國大陸展開調查後，美國政府即根據 USTR 調查報告之結論，對中國大陸部分產品課徵額外關稅。儘管 USTR 於公告中表明其係根據 301 條款(b)(1)規定展開調查，即因中國大陸採取之法律、政策與措施，對美國商業產生限制或額外負擔，惟 USTR 及其調查報告均未指明中國大陸之限制貿易行為，是否違反 WTO 相關協定義務(註一百一十三)，似顯示 USTR 將該調查定位為不涉及 WTO 協定義務，以企圖迴避美國依 301 條款制裁中國大陸所採取之系爭 301

---

註一百一十二：DS543, Para. 8.1.

註一百一十三：FINDINGS OF THE INVESTIGATION INTO CHINA'S ACTS, POLICIES, AND PRACTICES RELATED TO TECHNOLOGY TRANSFER, INTELLECTUAL PROPERTY, AND INNOVATION UNDER SECTION 301 OF THE TRADE ACT OF 1974，請參見：

<https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>。第 190 頁。

條款措施，應受到 WTO 協定規範及爭端解決機制介入之義務。(註一百一十四)

實然，《1974 年貿易法》之 301 條款授權美國 USTR 有權進行調查並採取行動，以執行美國在貿易協定下之權利，或藉此制裁美國之貿易夥伴所採取之不公平貿易行為。(註一百一十五) 自 1974 年貿易法頒布以來，美國累計已展開共 130 起以 301 條款作為法律依據之調查案件，其中有 35 起案件係發生於 WTO 成立之後。(註一百一十六) 換言之，在 WTO 建立具有執行力之爭端解決機制後，因受到 WTO 相關協定之拘束，美國確實已減少適用 301 條款。(註一百一十七) 儘管如此，WTO 爭端解決制度之建立，仍未使美國完全放棄透過 301 條款，作為反制貿易對手之手段。因此，美國擬根據 301 條款，將其貿易措施排除適用 WTO 協定及爭端解決制度之企圖，自難以獲得 WTO 支持(註一百一十八)。

尤其，爭端解決小組於本案中，即先明確表示，爭議措施是否有違反 WTO 相關協定情事，不應交由個別 WTO 會員自行認定，而應透過 WTO 之爭端解決程序予以判斷。又爭端解決小組亦指出，美國 301 條款賦予 USTR 裁量權，得片面認定其他國家是否違反 WTO 之相關協定，已違反 DSU 第 23.2 條之規定「禁止各會員單方決定他國是否違反 WTO 協定之要求，以及各會員不可做成與 WTO 不一致之認定。」然基於美國國內執行 WTO 相關協定義務之「烏拉圭回合執行法」( Uruguay Round Agreements Act, URAA ) 之行政措施聲明( Statements of Administrative Action, SAA )，卻又限制 USTR

---

註一百一十四：顏慧欣，美國實施單方貿易制裁之可能方向探討，請參見：

<https://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=297245>。

註一百一十五：Section 301 of the Trade Act of 1974，請參見：

<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11346>。

註一百一十六：同上註。

註一百一十七：同上註。

註一百一十八：例如，歐盟即曾於 1998 年 11 月 25 日向 WTO 控訴美國之 301 法案違反 WTO 相關協定(參照案號 DS152)。請參見：

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds152\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds152_e.htm)。

在作成第 301 至 310 條之決定時，仍應以 WTO 相關協定作為依據，故認為美國 301 條款並未違反 WTO 規定。(註一百一十九) 例如，DSB 於歐盟控訴美國 301 條款違反 WTO 協定時(註一百二十)，並未宣告美國 301 條款違反 WTO 協定，僅強調其在處理非受 WTO 相關協定所涵蓋範圍之爭議時，美國始得適用 301 條款作為單方制裁貿易對手之方式。(註一百二十一) 由此可知，爭端解決小組並未否認美國全然無適用 301 條款之可能性，惟強調其仍應以遵循 WTO 相關協定下之義務為前提。

同理，爭端解決小組於本案報告中提及，美國雖主張中國大陸採取不公平貿易行為，卻未針對中國大陸之行為向 DSB 提出任何控訴，似可推知爭端解決小組不僅認為本案紛爭應受到 WTO 相關協定拘束，且美國 USTR 調查報告中揭櫫之中國大陸種種不公平貿易行為、政策或措施，似亦有違反 WTO 協定疑慮。易言之，儘管美國試圖於 USTR 調查報告中，將中國大陸之不公平貿易行為定調為非屬 WTO 相關協定規範範圍，但爭端解決小組仍暗示，該等爭議非不得透過 WTO 相關協定，例如『與貿易有關之智慧財產權協定 (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights，以下簡稱「TRIPS」)』，予以解決。

事實上，美國針對中國大陸之不公平貿易行為，除公布 USTR 調查報告外，亦曾向 WTO 針對中國大陸之部分措施提出諮商要求(案號 DS542)，控訴中國大陸之《技術進出口管理條例》第 24 條規定，要求授權人須賠償被授權人因使用授權人移轉之技術而造成之所有侵權責任；同條例第 27 條規定，要求進口技術如有任何改良(improvement)，該等改良應屬於進行改良者；及同條例第 29 條第 3 款規定，禁止於進口技術之授權合約中，限制中

---

註一百一十九：王煜翔，川普政府對中國大陸發動「301 調查」之 WTO 爭議問題，請參見：  
<https://www.cier.edu.tw/site/cier/public/data/177-092-096-WTO%E8%AB%96%E5%A3%87-%E7%8E%8B%E7%85%9C%E7%BF%94.pdf>。

註一百二十：即 DS152 案。

註一百二十一：同註 114。

國大陸一方改良技術或使用經改良之技術等規定，對於外國智慧財產權權利人之待遇，顯劣於中國大陸智慧財產權之權利人，故違反 TRIPS 第 3 條之國民待遇原則及第 28.2 條「專利權人有權讓與或以繼承方式移轉其專利權，及訂立授權契約。」(註一百二十二)之規定。(註一百二十三)另，中國大陸之《中外合資經營企業法實施條例》第 43 條第 4 款規定，賦予中國大陸合資方在技術移轉合約期滿後，得繼續使用根據技術移轉合約轉讓之技術的權利，剝奪外國專利持有人之專屬權 (exclusive rights)，則已違反 TRIPS 第 3 條之國民待遇原則及第 28.1 條(a)、(b)規定「專利權人享有下列排他專屬權：(a) 物品專利權人得禁止第三人未經其同意而製造、使用、為販賣之要約、販賣或為上述目的而進口其專利物品。(b) 方法專利權人得禁止第三人未經其同意而使用其方法，並得禁止使用、為販賣之要約、販賣或為上述目的而進口其方法直接製成之物品。」(註一百二十四)或第 28.2 條等規定。(註一百二十五)換言之，中國大陸之不公平貿易行為、政策或措施，實際上可能已違反 WTO 相關協定之規定，而得透過 WTO 爭端解決機制，得到適法之解決方案。今美國最終卻決定暫停 DS542 案件之諮商程序，顯示其決定放棄透過正當之多邊貿易爭端解決程序，取得合法制裁中國大陸不公平貿易行為之權利，而逕進行 301 條款調查及據以採取系爭 301 條款措施。此種作法，凸顯美國已非純粹出於法律層面考量，而可能帶有特定政治或政策目的。此亦為美國於本案提出之諸多主張及證據，左支右絀，甚而無法提出系爭 301 條款措施對於保護美國援引之公共道德有其必要性之充分證明，導致美國於本案獲得敗訴之結果，實不意外。

---

註一百二十二：經濟部智慧財產局，與貿易有關之智慧財產權協定中文翻譯，請參見：  
<https://www.tipo.gov.tw/tw/lp-125-1.html>。

註一百二十三：Request for Consultations by the United States, China — *Certain Measures Concerning the Protection of Intellectual Property Rights*, WTO Doc. WT/DS542/1 (Mar. 26, 2018).

註一百二十四：同註 121。

註一百二十五：同上註。

## 二、本案爭端解決小組報告之未解決爭議

如上述說明，儘管爭端解決小組就本案之裁決結論，並無意外，但爭端解決小組於分析系爭 301 條款措施是否有其必要性時，卻未如同過往案例，分析美國是否可能採行其他對貿易限制較小之替代措施，以實現其援引之公共道德目標。此係因美國始終未能證明系爭 301 條款措施，得對其主張之公共道德目標有所貢獻，故爭端解決小組認為，其無檢視本案有無其他替代措施存在之需要，實屬可惜。

另，爭端解決小組亦漏未針對 DSU 第 23 條進行討論，蓋中國大陸提出本案控訴時，係以 DSU 第 23 條作為其主張之法律依據之一，即中國大陸主張美國未以 WTO 協定下之爭端解決制度處理其與中國大陸間之貿易爭議，而逕以其國內 301 條款單方制裁中國大陸。值得注意者，中國大陸此一主張在爭端解決小組報告中，漏未討論。是否為爭端解決小組故意或不慎省略，不得而知。

不可諱言，美國貿易法之 301 條款，爭議極大。該條款具有強烈之單邊主義色彩，且美國在 1980 年代至 1990 年代大量頻繁使用 301 條款，作為制裁貿易對手之手段，也催生了 DSU 第 23 條規定之制定，以嚴格限制任何未經授權之單方報復行為，以期敦促各 WTO 會員遵守 WTO 相關協定之義務。惟在貿易型態日漸多元、複雜的時代，若會員間之貿易爭議，屬全面性之貿易政策或措施，而未能被直接歸類為特定 WTO 相關協定規範時，現行 DSU 第 23 條之限制，亦可能遭致變相鼓勵會員採取更全面性、不針對特定產品或產業之不公平貿易政策或措施之批評，進而擴大或增加會員間之貿易衝突。

此外，中國大陸針對美國 301 條款措施提起控訴之同時，亦向美國進口產品加徵報復性關稅。WTO 相關協定，包括 DSU，既限制會員單方面採取貿易報復或制裁，中國大陸此舉亦可能有違反 DSU 第 23 條規定之疑慮。惟



美國並未針對中國大陸之貿易報復，向 DSB 提起控訴，雖其可能有政治考量與動機，但此一決定無異顯示 WTO 下之爭端解決機制，恐已未必是現今保護、或得實現各會員政治及經濟利益之最理想、有效平台。

### 三、擴大對 WTO 組織成效之質疑

爭端解決小組就本案之調查報告結論，對於美國貿易法下之 301 條款及據此條款單方採取之系爭 301 條款措施，無異是一大打擊，意即該調查報告，明確宣示美國在川普政府領導下所盛行之單邊、保護主義，並非毫無適用極限。美國拜登政府上台後，雖已如一般預期開始改採較和緩，或至少較無法律爭議之貿易政策，但美、中兩大國間緊張之政治與經貿關係，顯非短期內得以修復，且可能隨時再度擦槍走火。

針對本案爭端解決小組之調查報告，美國已提起上訴，但在 DSB 上訴機構成員遴選僵局未能解決之前，上訴機構已經自 2019 年 12 月起停擺迄今。是預期本案難以於近期內透過上訴機構作出具有拘束力之裁決，進而獲得解決。為此，本案爭議仍將是美、中兩國政府在未來幾年內，必須面對之棘手問題。

儘管如此，在美國總統拜登宣示重返或更積極參與各國際組織下，其仍應採取相關之因應手段，適當回應爭端解決小組針對本案作出之調查結論。然，拜登總統若取消依 301 條款對中國大陸課徵之額外關稅，美國可能將立即失去制衡中國大陸不公平貿易行為之有力武器。反之，若其不取消系爭 301 條款措施，亦可能使美國在重返各國際組織時，面臨其破壞國際協定、不遵守國際貿易規則等之批評，因而對美國與其他國家未來維持及擴大貿易合作夥伴關係，造成不利影響。因此，對於拜登政府而言，美國是否及如何在遵守 WTO 相關協定義務之前提下，同時能有效制衡中國大陸之不公平貿易行為，以確保美國優先及國利益，將會是一大挑戰。

例如，面對中國大陸之不公平貿易行為，美國已開始積極修復及強化與其他盟國之經濟合作關係，建立有意義之多邊貿易協定，以向中國施加經濟及政治壓力（註一百二十六），促使中國大陸修正不公平貿易行為。此由拜登政府上台後，開始修復與盟國間先前因川普政府採取保護主義而受損之合作關係，重申美國對多邊主義之承諾，可知其可能傾向採取較不具爭議性之作法，以制衡中國大陸對於外國企業所採取之不公平貿易行為。

然，前述種種手段，恐難以短期內獲得成效。尤其，中國大陸於未來數年仍有很大可能持續 USTR 調查報告揭櫫之種種不公平貿易行為，在各國無計可施下，無可避免地將引起其對 WTO 等多邊貿易組織成效之批判，認為該等組織已無法有效解決現今各國之貿易糾紛，進而使多邊貿易組織之角色與功能，更加弱化。

誠然，多邊貿易組織並非毫無可詬病之處，惟在因應他國採取之不公平貿易行為時，一味採取單邊之貿易保護主義，亦不必然得完善解決貿易紛爭，反而可能產生國家間彼此不斷進行貿易報復手段之連鎖效應，加劇及升高彼此間之衝突。因此，如何針對現有多邊體制加以改進，以追求全球多邊貿易秩序穩定發展之最佳利益，例如避免因少數國家或會員之阻撓或杯葛，即無法決議，進而癱瘓整個組織之功能，應為各重要經濟體未來必須共同努力解決之重要議題。

---

註一百二十六：例如，美國業已於 2021 年 6 月 30 日開始與我國復談 TIFA。

# 負責任商業聯盟對全球供應鏈之影響

## - 以衝突礦石為例

蘇怡文\*

### 綱 要

|                                                        |                             |
|--------------------------------------------------------|-----------------------------|
| 壹、前 言                                                  | 一、國際間關於衝突礦石議題之討論現況          |
| 貳、負責任商業聯盟 ( Responsible Business Alliance, RBA ) 之運作方式 | 二、RBA 關於衝突礦石之管理             |
| 一、RBA 之介紹                                              | 肆、衝突礦石管理與 RBA 行為準則對全球供應鏈之影響 |
| 二、RBA 之運作方式                                            | 伍、結論：我國相關產業為來政策             |
| 參、RBA 與衝突礦石議題                                          | 改革方向                        |

## 壹、前 言

隨著企業社會責任 ( Corporate Social Responsibility, CSR ) 議題之發展日益完善，企業不只是一要替股東創造更大的利益，還要兼顧所有利害關係人

---

\* 中經院 WTO 及 RTA 中心分析師，國立政治大學民族學碩士  
專長：貿易與發展、國際關係、文化人類學、韓國研究。

( stakeholders ) 的權益，包括員工、客戶、供應商、消費者、社區、國家、與自然環境等。落實 CSR 對於企業已成為重要課題，CSR 可謂企業永續發展的必要條件之一；CSR 的表現在國際上是相當重要的指標，不僅對大企業重要，如果中小企業想以全球市場為目標，CSR 也能為企業增加競爭力，爭取更多的合作機會。

由全球電子業龍頭企業發起的負責任商業聯盟 ( Responsible Business Alliance, RBA )，成員包括 HP、DELL 和 IBM 等，其所制定的「電子電機產業行為準則」( Electronics Industry Code of Conduct )，乃是規範全球電子業供應鏈之環境和道德標準。

在電子產業進行綠色供應鏈管理的過程中，衝突礦產是不可避免的規範，國際社會對於衝突礦石之管理，加上產業界的自主配合措施，不僅對全球供應鏈的影響甚鉅，對於電子業發展蓬勃並為經濟發展主力產業的我國，亦是影響深遠。

本文以負責任商業聯盟(RBA)與衝突礦石議題之發展為題，闡述此發展對於全球供應鏈所產生之影響，供政府與企業進行政策規劃時之參考。

## 貳、負責任商業聯盟 ( Responsible Business Alliance, RBA ) 之運作方式

### 一、RBA 之介紹

負責任商業聯盟 ( Responsible Business Alliance, RBA ) 的前身為電子行業公民聯盟 ( Electronic Industry Citizenship Coalition, EICC )，而 EICC 的創始成員在全球電子領域中都是主要的電子品牌及大型供應商，如 HP、DELL 和 IBM 等，其為全球最大的企業聯盟。2004 年 10 月創始成員共同制定「電

子電機產業行為準則」( Electronics Industry Code of Conduct )，作為規範電子業供應鏈之環境和道德標準，試圖透過建立統一的方法並確保供應商遵循統一的標準，促使整個行業產生變化並提高效率。後續 Cisco、Intel、Microsoft 和 SONY 等更多企業加入，形成一供應鏈工作組織，遂正式成立 EICC。

鑒於意識到電子產品在不同產品中的使用越來越普遍，而這類型企業具有相似的供應鏈，並有著共同的道德商業實踐目標。隨著利用最佳實踐進行跨行業合作的趨勢，EICC 於 2017 年 10 月 17 日更名為 RBA，代表組織邁向下一階段的開始。RBA 強調更進一步展現組織價值，在供應鏈上發揮企業社會責任 ( Corporate Social Responsibility, CSR ) 議題的領導角色；同時；更進一步促進全球各產業、政府和利害關係人的互動，達成全球永續發展目標 ( Sustainable Development Goals, SDGs )。此一變動反應了 EICC 對全球產業影響範圍擴大的事實，而為達成組織革新宗旨，RBA 透過制定「負責任商業聯盟行為準則」( RBA Code of Conduct )，積極推動全球供應鏈之企業社會責任。

RBA 每三年針對「負責任商業聯盟行為準則」進行審查評估，自發布後已歷經 7 次修改，現行版本為 2017 年通過、2018 年 1 月 1 日正式生效的第 6.0 版 ( Code of Conduct 6.0 )。RBA 行為準則符合《聯合國企業和人權指導原則》( UN Guiding Principles on Business and Human Rights )，法規條文引申自不同的關鍵性國際人權標準，包括國際勞工組織的《工作基本原則與權利宣言》( Declaration of Fundamental Principles and Rights at Work ) 和《世界人權宣言》( UN Universal Declaration of Human Rights )。行為準則涵蓋勞工 ( labor )、健康與安全 ( Health & Safety )、環境 ( Environmental )、倫理規範 ( Ethics ) 與管理系統 ( Management System ) 等五大面向，並相應分成 A、B、C、D、E 等五個部分，闡述符合五大面向所需的要素。各項重點如下：

A、勞工：企業應根據國際社會公認的準則，承諾維護勞工的人權，並予以尊重。本準則適用於所有勞工，包括臨時工、移民工、青年工、契約工、

直接雇員以及任何其他類型的勞工，內容包含勞工聘僱標準：不得運用非法手段、禁止使用童工、工作時數最大限度、工資與福利符合當地法規、人道待遇、不歧視待遇、自由結社等。

B、健康與安全：本項參考國際公認之管理體系（如 OHSAS 18001 和國際勞工組織）對於勞工職業安全健康管理的規範，雇主除了盡量減少與工作相關的傷病發生率外，應建立安全、健康的工作環境，同時持續對員工投入資源和進行教育。內容包含職業安全、意外應急準備、工傷和職災支援、現場衛生維護與災害預防、體力勞動程度評估、安全防護設備、公共衛生和食宿環境、健康與安全資料提供等。

C、環境：本項參考國際公認之管理體系（如 ISO 14001 和歐盟生態管理計畫）對於環境保護的規範，內容包含環境許可和報告（如排放監控）之取得、預防污染和節約資源之遵守、有害物質之處理、固體廢物之處理、廢氣排放之處理與管制、特定物質使用之禁止或限制、水資源管理、能源消耗和溫室氣體排放等。

D、道德規範：本項參考國際公認之管理體系（如美國的 Dodd- Frank Act、NFPA、聯邦採購法規、英國的 Ethical Trading Initiative、OECD 的衝突礦石指南、跨國企業準則、聯合國的反腐敗公約、全球契約、SA 8000）對於企業道德的規範，內容包含誠信經營、無不正當收益、資訊公開、智慧財產權、公平交易、身份保護及防止報復、負責任地採購礦物、隱私保護等。

E、管理體系：本項要求企業在設計該管理體系時，應確保：(1)符合與參與者營運和產品相關的適用法例、法規及客戶要求；(2)符合本準則；以及(3)減輕與本準則有關的經營風險。內容包含公司承諾、管理職責與責任、法律和客戶要求、風險評估和風險管理、改進目標、培訓、溝通、員工意見參與和申訴、審核與評估、文檔和記錄、供應商責任等。

## 二、RBA 之運作方式

欲成為 RBA 會員首先必須進入 RBA Online 系統( 含英、西、簡體中文、日和韓等五種版本 )，申辦填寫並提交申請表，同時完成自我評估問卷 ( Self-Assessment Questionnaire, SAQ )；在風險評估過程呈現中高風險者必須額外填寫 GeSI 供應商自我評估問卷。SAQ 內容包含前述五大面向。

會員根據公司本身的收入，每年支付 35,000 美元或 45,000 美元的年度會費。新會員還需支付 5,000 美元的一次性申請費。在線完成 SAQ 的供應商可以與 RBA 成員的任何客戶共享 SAQ 結果。

成為 RBA 會員可獲得以下權益：(1)學習交流：參與整個供應鏈中的互動，擴大與客戶和供應商的合作機會。會員還可以利用在線培訓與學習課程自我成長。(2)自我評估與成長：確保企業本身符合整個行業的行為準則，並透過組織提供的訪談工具和資源，邁向頂級供應鏈持續確保績效。(3)提高效率：透過線上平台取得供應鏈其他企業及其供應商之社會責任評估報告，確保本身企業擁有持續改進供應鏈永續發展所需的資訊，同時降低成本並提高營運計畫的效率。(4)維持業界領先地位：確保本身企業獲得在供應鏈永續性方面的最新問題和風險。借助 RBA 的資源和工具，掌握業內外的最新動態，包括新聞媒體和關鍵利害關係者。欲享受這些權益必須使用 RBA Online 系統，此須每年支付 250 美元的費用，且須在收到付款後才能啟用帳戶，帳戶必須每年更新註冊。

RBA 會員的審核形式有二：一為自我評估問卷 ( 即為 SAQ )，另一為驗證評估計畫 ( Validated Assessment Program, VAP )；前者為文件審查，後者為現場審核。在申請成為會員的過程中，VAP 稽核是必要程序，SAQ 則是 VAP 稽核前的必要活動。VAP 主要目的在於檢視企業符合社會責任要求之程度，因此排除前述 C 環境面向之稽核，共包含 3 種類型，適用不同類型的企業或該企業其他不同的場域，稽核類型適用之企業型態與排除條款：(1)製造商：適用於主要從事製造、組裝、維修、機械生產或銷售的場所，製造商並無排除條款；(2)服務提供者：適用於設計、客服中心、技術支援等服務提供者，

不包含勞務仲介或勞務承包商；(3)勞務仲介/勞務承包商：適用各類的勞工或員工的服務提供者，如人力仲介、派遣公司等。

VAP 認證分為白金、黃金、銀三種結果，獲得各級認證需要滿足之條件如下：

- ◎ 白金：VAP 獲評 200 分，已完成所有缺失改正並提交矯正計畫於 RBA On-line 平台者
- ◎ 黃金：VAP 獲評 180 分以上，已完成 Priority 和 Major 缺失改正並提交矯正計畫於 RBA On-line 平台者
- ◎ 銀：VAP 獲評 160 分以上，已完成 Priority 缺失改正並提交矯正計畫於 RBA On-line 平台者

上述三種等級都必須完成正式的 VAP 稽核並完成缺失改善與結案，認證效期為 2 年；如果企業完成童工或強迫勞動的 Priority 缺失改善，並通過缺失改正追蹤稽核，仍可獲得認證，但在未來 12 個月內將接受突擊稽核，如發現仍有強迫勞動或使用童工的證據時認證將被撤銷。供應商可以線上追蹤 VAP 稽核進度，並與多個成員共享審核報告。這些活動可透過 RBA Online 進行，費用為每項每年 250 美元。

## 參、RBA 與衝突礦石議題

### 一、國際間關於衝突礦石議題之討論現況

「衝突礦石」( conflict minerals )係指在武裝衝突和侵犯人權的情況下所開採的礦物，特別是指在剛果民主共和國東部省份，由剛果政府軍和其他許多武裝組織所控制的礦場所開採的資源，包含金 ( gold )、錫 ( tin )、鈮 ( tantalum )、鎢 ( tungsten ) 等四種礦產 ( 又稱「3T1G」)。這些礦物原料為日常生活所使用的設備不可或缺的要件，例如手機、筆記型電腦和 MP3 播



放器等都含有此類礦物，其自產地經過多重的供應商之後，進入各家電子產品公司。由於礦脈區通常位於遠離人口集中的偏遠地區，交通不便且不安全，周圍均被武裝組織所控制，這些武裝組織使用非法收稅、敲詐，和迫使人民工作等不人道方式，因而受到國際人權團體的撻伐。

衝突鑽石議題實緣起於「衝突鑽石」( conflict diamonds，俗稱「血鑽石」)之討論。1990 年代，隨著非洲部分地區(安哥拉、剛果民主共和國、獅子山共和國、賴比瑞亞及象牙海岸等)之武裝衝突加劇，歐美國家發現鑽石原石的非法交易係助長戰爭的重要原因，遂於 2000 年 5 月以加拿大為首，邀集鑽石生產國及貿易國政府、鑽石業者、民間團體，共同商議透過建立簡易可行的鑽石原石國際論證機制，杜絕衝突鑽石進入合法鑽石貿易管道。聯合國亦將衝突鑽石議題列入 2000 年聯合國大會第 55 屆會議議程中。並於 2002 年 3 月通過「金伯利過程認證機制」( Kimberley Process Certification Scheme, KPCS )，透過來源查證機制，過濾不法的衝突鑽石。2005 年 5 月，全球鑽石生產國在南非金伯利市( Kimberley )召開會議，商討如何遏止衝突鑽石之交易行為；同年同月，世界鑽石會議( World Diamond Congress )於比利時安特衛普( Antwerpen )召開，通過強化阻止衝突鑽石全球買賣的決議。此外，身為全球最大的鑽石消費國－美國，於 2003 年 4 月亦制定《乾淨鑽石貿易法》( Clean Diamond Trade Act; Public Law 108-19 )，配合落實 KPCS 的運作。

再者，經濟合作發展組織( Organization for Economic Cooperation and Development, OECD )投資委員會為了解決投資利害關係人面臨的挑戰，為採礦、石油和天然氣行業的從業人員制定一套準則，於 2009 年通過「來自受衝突影響和高風險區域的礦石的負責任供應鏈查證指南」( Due-Diligence-Guidance-Minerals，以下簡稱「查證指南」)，此成為各國負責任礦產供應鏈管理之基本文件。

另外，RBA 也通過「負責任礦產倡議」( Responsible Minerals Initiative, RMI )，還有世界半導體理事會( World Semiconductor Council, WSC )亦於

2018 年發布「無衝突供應鏈政策」等。

綜上所述，衝突礦石之管制受到國際社會的重視，無論是國際組織或產業聯盟均提出相關倡議與政策，其中又以 OECD 的查證指南最為重要，是國際社會相關倡議的基本依據。

查證指南是由 OECD 成員國和非 OECD 國家（包括非洲大湖地區國際會議 12 個成員國－安哥拉、蒲隆地、中非共和國、剛果共和國、剛果民主共和國、肯亞、盧安達、蘇丹、南蘇丹、坦尚尼亞、烏干達和尚比亞）、產業界和民間團體及聯合國剛果民主共和國專家小組共同制定，同時整合防制洗錢金融行動工作組織（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF）的建議。迄今，該指南已修正三個版本，最新一版於 2016 年公布。查證指南適用於任何可能從受衝突影響和高風險地區採購礦物或金屬的企業；換言之，OECD 的查證指南是全球性的，適用於所有礦產供應鏈。值得一提的是，OECD 亦與中國五礦化工進出口商會及商務部合作，制定《中國負責任的礦產供應鏈盡職調查指南》，促使中國企業依照 OECD 的準則實施負責任的礦產採購和盡職調查。因此，中國亦被納入此一產業鏈管理機制中。

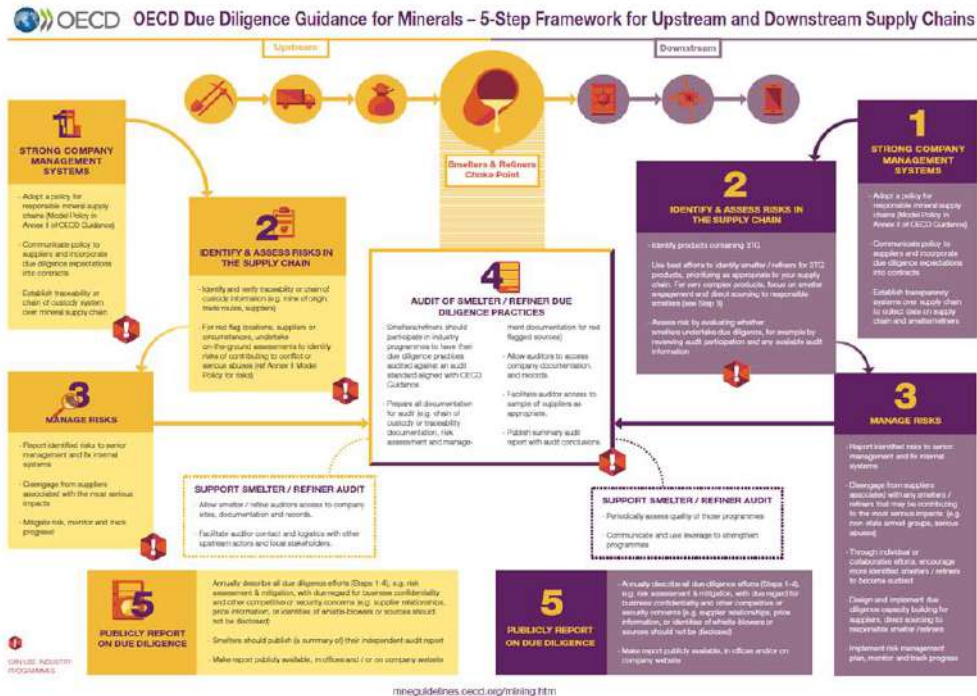
### （一）OECD「來自受衝突影響和高風險區域的礦石的負責任供應鏈查證指南」

本文彙整第 3 版查證指南的重點，供讀者掌握與瞭解其內容以便規劃及運用。

#### 1. 本文

查證指南的原始版本包含本文（包含附錄一基於風險的礦石供應鏈盡職調查五步驟架構、附錄二受衝突影響和高風險區域礦石全球負責任供應鏈示範政策、附錄三建議採用的風險降低措施和衡量改進指標），以及《錫、鉭、鎢增補內容》、《黃金增補內容》等三大部分。內容涵蓋礦物供應鏈遭遇風險，以及風險盡責調查之步驟等；更新後的第 3 版還提供了更詳細的供應鏈盡職

調查架構如圖 1。



資料來源：OECD ( 2016 ) , Due Diligence Guidance for Minerals.

圖 1 第 3 版 OECD 「來自受衝突影響和高風險區域的礦石的負責任供應鏈查證指南」調查架構

### (1) 供應鏈調查重點

圖 1 揭示之內容分成上下游供應鏈，重點分述如下：

#### A. 上游供應鏈

##### a. 企業管理系統

- ◎ 通過負責任礦產供應鏈政策 ( 指南附件二 )
- ◎ 與供應商之溝通政策，同時將盡職調查期望納入契約
- ◎ 建立礦產供應鏈之可追溯性或監管系統

##### b. 供應鏈中的判斷和評估風險

- ◎ 判斷並驗證可追溯性或產銷監管鏈資訊(例如原產地、交易路徑、供應商)
- ◎ 對於危險所在位置、供應商或情境進行現場評估,以判斷導致衝突或嚴重侵害人權之風險

c. 管理風險

- ◎ 向高階管理人員報告已發現的風險並修復內部系統
- ◎ 與最嚴重影響之相關供應商解除合作關係
- ◎ 降低風險、監控和追蹤進度

d. 冶煉廠/精煉廠盡職調查稽核

- ◎ 冶煉廠/精煉廠應按照符合 OECD 指南的審核標準對盡職調查作法進行審核
- ◎ 準備所有用於審核的文件(例如產銷監管鏈或可追溯性文件、風險和最高等級風險來源之管理文件)
- ◎ 允許稽核員審閱企業文件和記錄
- ◎ 便利稽核員審閱供應商樣本(包含促使稽核員與其他上游行為者和本地利益相關者之聯繫和互動)
- ◎ 發布稽核報告(含摘要)

e. 公開盡職調查報告

- ◎ 每年描述所有盡職調查工作(圖 1 調查架構之①-④步驟),例如風險評估和解決,並適當考量商業機密和其他競爭或安全問題(例如供應商關係之披露、價格資訊或相關資訊透露者身份等訊息)
- ◎ 冶煉廠應發布獨立審核報告(含摘要)
- ◎ 在企業內部和/或企業網站上公開報告

**B. 下游供應鏈**

a. 企業管理系統

- ◎ 通過負責任礦產供應鏈政策(指南附件二)

- ◎ 與供應商溝通政策，並將盡職調查期望納入契約
- ◎ 在供應鏈上建立透明化系統，以收集有關供應鏈和冶煉廠/精煉廠的資訊

b. 供應鏈之判斷和評估風險

- ◎ 確認是否包含 3T1G 產品
- ◎ 盡最大努力確認 3T1G 產品的冶煉廠/精煉廠，並根據供應鏈確定優先性；特別關注複雜產品之冶煉廠參與情況，並直接向負責任的冶煉廠採購
- ◎ 透過評估冶煉廠是否進行盡職調查來評估風險，例如透過審查稽核參與情況和任何稽核資訊

c. 管理風險

- ◎ 向高階管理層報告發現的風險並修復內部系統
- ◎ 與可能造成最嚴重影響的任何冶煉廠/精煉廠終止合作關係（例如非國家武裝團體或涉及嚴重虐待組織）
- ◎ 透過本身或合作方式，鼓勵更多冶煉廠/精煉廠接受稽核
- ◎ 為供應商設計和實施盡職調查能力，直接向負責的冶煉廠/精煉廠採購
- ◎ 實施風險管理計畫，監督和跟蹤進度（包括定期評估風險管理計畫程序之品質、透過溝通方式加強程序之效率）

d. 冶煉廠/精煉廠盡職調查稽核

- ◎ 冶煉廠/精煉廠應按照符合 OECD 指南的審核標準對盡職調查作法進行審核
- ◎ 準備所有用於審核的文件（例如產銷監管鏈或可追溯性文件、風險和最高等級風險來源之管理文件）
- ◎ 允許稽核員審閱企業文件和記錄
- ◎ 便利稽核員審閱供應商樣本（包含促使稽核員與其他上游行為者

和本地利益相關者之聯繫和互動 )

- ◎ 發布稽核報告 ( 含摘要 )

e. 公開盡職調查報告

- ◎ 每年描述所有盡職調查工作 ( 圖 1 調查架構之①-④步驟 )，例如風險評估和解決，並適當考量商業機密和其他競爭或安全問題 ( 例如供應商關係之披露、價格資訊或相關資訊透露者身份等訊息 )
- ◎ 在企業內部和/或企業網站上公開報告

(2)內部盡職調查管理系統和流程指標建議

查證指南建議企業應嚴格評估本身的內部盡職調查管理系統和流程，評估指標應包括：(1)負責任採購的內部治理 ( 例如高階管理層和商業決策者是否提供足夠的支持？ )；(2)管理控制 ( 例如採購要求和流程是否具有足夠的權威改變供應商的作法？ )；(3)盡職調查作法( 例如風險評估是否基於證據？發現風險後採取之行動為何？ )；(4)提出報告 ( 例如是否對內部及外部利害關係人提供資訊？ )

(3)擴大參與之建議

查證指南針對 OECD 成員國或非成員國遵守採用非衝突礦石 ( Conflict-Free ) 準則之建議如下：

- ◎ 成員國或遵守 OECD《跨國企業準則》之非成員國，應積極敦促本國國內企業，或來自非洲大湖區國家之企業，遵守「查證指南」之規定，確保尊重人權，避免造成衝突，並協助促進永續發展；
- ◎ 成員國或遵守 OECD《跨國企業準則》之非成員國，充分以「查證指南」之附錄一及附錄二分別提出之供應鏈政策建議為前提，積極將指南之建議納入企業管理體系；
- ◎ 成員國或遵守 OECD《跨國企業準則》之非成員國，盡可能在各種國際場合與活動中宣傳「查證指南」，並確保各專業機構與民間團體積極履行

「查證指南」之建議；

- ◎ 在指南的建議獲得採納後( 2012 年 7 月 17 日 )的三年內·應適時向 OECD 投資委員會與發展委員會 ( DAC ) 匯報進展。

#### (4)各國政府應注意事項

查證指南針對各國政府提出應注意事項如下：

- ◎ 注意負責任的礦產採購行為對於發展和商業之影響；
- ◎ 參照 2006 年通過的 OECD 《投資政策架構》( Policy Framework for Investment, PFI )( 註一 )，避免給予脆弱和受衝突影響的環境造成傷害為原則，提供弱勢國家相關之發展援助；
- ◎ 竭力確保自然資源貿易和投資能夠造福整個社會；
- ◎ 持續以「查證指南」為原則，建構主動之事前和及時因應機制，確保企業尊重人權且不造成衝突。

#### (5)附錄二：受衝突影響和高風險區域礦石全球負責任供應鏈示範政策

##### A. 嚴重侵權行為

- ◎ 任何形式的酷刑、殘忍、不人道和有辱人格的待遇；
- ◎ 任何形式的強迫或強制勞動，意指以懲罰作為威脅榨取的任何個人的、非當事者自願提供的勞動或服務；

---

註一：《投資政策架構》是 OECD 為推動穩定經濟增長和永續發展之私人投資，於 2006 年通過，最新修正版本於 2015 年發布，該架構主要是呼應聯合國發展籌資會議在 2002 年通過之《蒙特雷共識》( Monterrey Consensus )。《蒙特雷共識》是由當年出席籌資會議的國際貨幣基金 ( IMF )、世界銀行和 WTO 等多邊組織代表，以及 50 多位國家元首和 200 位各國財政、外交、貿易部門首長，和民間企業代表所達成之共識，該文件通過之後，成為國際發展合作文本之一。《蒙特雷共識》涵蓋發展籌資六個領域：(1)國內財政資源，(2)國際發展資源 ( 外國直接投資和其他私人資金流動 )，(3)國際貿易，(4)國際金融技術合作，(5)外債，(6)系統性問題：國際貨幣、金融和貿易體系之連貫性和一致性。而《投資政策架構》則提供一套方法協助各國符合《蒙特雷共識》之要求，內容共含 10 個章節：第一章投資政策、第二章投資促進和便捷化、第三章貿易政策、第 4 章競爭政策、第五章稅收政策、第 6 章公司治理、第 7 章促進負責任商業行為之政策、第 8 章人力資源開發政策、第 9 章基礎設施和金融部門發展、第 10 章公共治理。

- ◎ 最惡劣形式的童工 ( 註二 )；
- ◎ 其他嚴重侵犯和踐踏人權的行為，如性暴力行為；
- ◎ 戰爭罪或其他嚴重違反國際人道法 ( International humanitarian law ) 的行為、危害人類罪或種族滅絕罪。

## **B. 對嚴重侵權行為的風險管理**

如果合理認定該風險存在，即前述嚴重侵權行為，任何一方所進行的採購須立即中止，或中斷與該供應商的合作。如被認定為直接或間接支持非國家武裝團體，亦須立即中止或中斷與該供應商的合作採購。此規定同樣適用於向非法控制礦場、運輸路線以及供應鏈上游行為主體，如中央或地方政府、國際組織和民間社會組織。

## **C. 關於行賄受賄及礦產原產地之欺詐事實**

不提出、承諾、進行或索要任何賄賂，並且抵制誘惑，不為了掩蓋或偽造礦產原產地，虛報礦產開採、貿易、處理、運輸、出口等活動應向政府繳納的稅收、費用和特許開採費而行賄。

## **D. 關於洗錢**

開採、貿易、處理、運輸或出口在礦場入口、運輸路線沿線、或上游供應商礦產交易地進行非法徵稅或勒索而得的礦產所引起或與之相關的洗錢風險確實可能存在，應支援或採取措施消除洗錢行為。

## **E. 關於政府徵收稅收、費用及特許費**

應確保向政府支付所有與受衝突影響和高風險區域礦石開採、貿易、出口相關的合法稅收、費用和特許費，並且承諾依照《採掘行業透明度行動計畫》( Extractive Industry Transparency Initiative, EITI ) 之原則，根據企業在供應鏈上所處位置揭露此類支付行為。

## **F. 對於 CDE 項之風險管理**

根據企業在供應鏈上所處的位置，承諾與供應商、中央或地方政府機

---

註二：參考勞工組織《第 182 號關於最惡劣形式的童工勞動公約》。



關、國際組織、民間團體以及受影響的合作廠商酌情進行合作，依據在合理的時間內採取具體措施防範或降低具有負面影響風險之目的，對績效進行改善或追蹤。當風險降低措施不具功效實，暫時停止或中斷與上游供應商的合作。

#### (6)附錄三：建議採用的風險降低措施和衡量改進指標

本附錄針對供應鏈安全及相關問題、小工作坊採礦安全及遭受負面影響、行賄受賄及礦產原產地的欺詐事實、洗錢、政府徵收稅收、費用、以及特許費透明度等，提出衡量與情況改進之建議。各項建議如下：

- ◎ 供應鏈安全及相關問題：參考全球報告倡議組織 ( Global Reporting Initiative, GRI )《指標協定：人權、礦業及金屬行業補充指引》( Indicator Protocols Set : Human Rights, Mining and Metals Sector Supplement )( 第三版 ) 中第 HR8 項指標：「接受過和運營相關的人權政策或規程培訓的安保人員所占比例」。關於報告及相關資訊的收集，包括為社區和婦女帶來之風險，參見全球報告倡議組織的《永續發展報告指南》( Sustainability Reporting Guidelines ) 和《礦業及金屬行業補充指南》( GRI Mining and Metals Sector Supplement )( 第三版 )。
- ◎ 小工作坊採礦安全及遭受負面影響：參見全球報告倡議組織《指標協定：社會、礦業及金屬行業補充指南》( 第三版 ) 中第 MM8 項指標：「以小工作坊及小規模開採方式進行採礦的礦區，或附近礦區[...]的數量 ( 及所占比例 )」。關於報告及相關資訊的收集，包括為社區和婦女帶來之風險，同樣參見全球報告倡議組織的《永續發展報告指南》和《礦業及金屬行業補充指南》( 第三版 )。
- ◎ 行賄受賄及礦產原產地的欺詐事實：改進指標應以指南中的程序為基礎，例如可以包括下游資訊披露、已確立的產銷監管鏈或供應鏈透明度體系的性質、供應鏈風險評估及管理的性質和形式，尤其是對產銷監管鏈和透明化體系生成資訊的核查、企業參與供應鏈盡職調查的能力培養

及其他相關行業倡議活動。

- ◎ 洗錢：改進指標應以指南中的程序為基礎，例如候選指標可以包括供應鏈政策、下游資訊披露、已確立的產銷監管鏈或供應鏈透明度體系的性質、供應鏈風險評估及管理的性質和形式，尤其是對產銷監管鏈和透明度體系生成資訊的核查、企業參與供應鏈盡職調查的能力培養及其他相關行業倡議活動。
- ◎ 政府徵收稅收、費用、以及特許費透明度：參見全球報告倡議組織《指標協定：經濟、礦業及金屬行業補充指南》(第三版) 中指標 EC1：「生成和分配的直接經濟價值，包括收入、運營成本、員工薪酬、捐贈及其他社會投資、留存收益、以及向出資人和政府支付的款項」。報告及相關資訊的收集，參見全球報告倡議組織的《永續發展報告指南》和《礦業及金屬行業補充指南》(第三版)。

## 2. 錫、鈮、鎢增補內容

基本上，增補內容為針對前述 5 步驟進一步提供建議，各步驟之建議分述如下：

### (1) 步驟一：企業管理系統

#### A. 本地礦產出口企業：

搜集為了從事礦產開採、貿易、運輸和出口而向政府繳納的所有徵收款項或其他任何費用、向所有供應鏈過程中向公共或私人安全武裝或其他武裝團體支付的所有款項；出口企業的所有權（包括受益所有權）人與企業組織相關重要人員；礦源地礦山；生產量、日期、開採方式（小作坊和小規模開採或大規模開採）；礦產彙集、交易、加工或提純的地點；上游所有中間商、批發商、或上游供應鏈的其他行為主體；運輸路線等資訊，並披露給下游直接買家，同時由買家將資訊沿著供應鏈傳遞下去；並且將這些資訊披露給協助搜集和處理受衝突影響及高風險區域礦產資訊的地區性或全球性機構。

**B. 再加工企業：**

將上述資料中所揭露的規定納入與本地出口商簽訂的商業契約中；同時搜集所有出口、進口、再出口憑證，包括為了出口、進口、再出口支付的所有費用，以及向公共或私人安全武裝或其他武裝團體支付的所有稅款及其他形式的報酬記錄；所有中間供應商（本地出口商）；本地出口商提供的所有資訊等內容，並披露給下游直接買家，並且披露給協助搜集和處理受衝突影響和高風險區域礦產資訊的地區性或全球性機構。

**C. 冶煉/精煉企業：**

將上述資料中所揭露的規定納入與國際精礦貿易商、礦產再加工企業、以及本地出口商簽訂的商業契約中；產銷監管鏈或可追溯來源的資訊應至少保留五年；資訊最好保存在電腦中，並披露給下游買家及協助搜集和處理受衝突影響和高風險區域礦石資訊的地區性或全球性機構。

**D. 上游企業：**

針對來自「示警礦源地和中轉地」（註三）的礦產，引進產銷監管鏈和/或可追溯體系，以得出礦產原產地礦山、開採數量和日期、礦產彙集/交易/處理地點、向政府官員支付的所有徵收款項、向公共或私人安全武裝或其他武裝團體支付的所有款項、上游供應鏈所有行為主體、運輸路線等資訊，並輔以憑證；依照指南盡職調查標準和程序取得和保留的所有資訊披露給下游買家和審計單位、以及協助搜集和處理受衝突影響和高風險區域礦石資訊的地區性或全球性機構；盡可能避免現金採購，並確保所有無法避免的現金礦產採購都輔以可供核實的憑證，且現金交易最好經由正式的銀行途徑進行；支持 EITI 提出的原則和標準。

**E. 下游企業：**

---

註三：包含礦產源頭或其運輸路線經過受衝突影響或高風險區域；礦產所稱原產國為已知儲量、可能擁有的資源或預期生產水準有限的國家（即宣稱來自該國的礦物產量與其已知儲量或預期生產水準不符）；礦產所稱原產國是受衝突影響和高風險區域的礦產的中轉國。

引進對企業礦產供應鏈上冶煉/精煉企業進行判斷有利之供應鏈透明化系統，透過該系統獲得「示警礦源地和中轉地」礦產供應鏈之冶煉/精煉企業礦產供應鏈上所有原產國、運輸國和過境國資訊；因為規模或其他因素難以對直接供應商之外的上游行為主體進行判斷的企業，可以和有相同供應商的業界成員或與本身有業務關係的下游企業展開互動和合作，從而判斷供應鏈上的冶煉企業；相關資訊應至少保留五年，且最好保存在電腦中；支援擴大供應商數位元化資訊共用系統的涵蓋範圍，將冶煉/精煉企業納入其中，並調整系統，利用指南建議的標準和程序，在適當考慮商業機密和其他競爭保密因素的情況下，對受衝突影響和高風險區域礦石供應鏈之供應商展開盡職調查的情況進行評估。

#### **F. 加強企業與供應商之互動：**

盡量建立長期合作關係；將指南中的供應鏈政策和盡職調查程序納入與供應商簽訂的商業企業或書面協定，必要時對供應商進行突擊抽查以及查看供應商憑證；考慮採取支持供應商提高績效、遵守企業供應鏈政策之措施，並幫助供應商進行能力建構；在合作過程中，致力於與供應商共同制定績效衡量改進計畫，並適當邀請地方和中央政府、國際組織和民間團體參與制定；建立企業申訴機制。

### **(2)步驟二：供應鏈中的判斷和評估風險**

#### **A. 上游企業：**

明確產銷監管鏈和礦產開採、貿易、處理及出口情況，並透過比對前述附錄二（受衝突影響和高風險區域礦石供應鏈示範政策），對情況加以分析，進而評估風險。透過聯合倡議活動以合作的方式實施本增補內容提出的建議，但保留各自的盡職調查責任，並確保所有共同進行的工作都適當考慮各企業的特殊情況。

#### **B. 下游企業：**

根據指南對本身的冶煉/精煉企業的盡職調查實踐進行評估，從而判斷本

身面臨的供應鏈風險。如有因為規模或其他因素，難以對直接供應商之外的上游行為主體進行判斷的企業，可與本身有相同供應商的業界成員或有業務關係的下游企業展開互動和合作，共同實施本增補內容提出的建議，從而判斷供應鏈上的冶煉企業，並對這些企業的盡職調查實踐情況進行評估，或是透過行業驗證方案（industry validation schemes）判斷符合指南要求的冶煉/精煉企業從而向這些企業進行採購。下游企業保留各自的盡職調查責任，並確保所有共同進行的工作都適當考慮各企業的特殊情況。

### (3) 步驟三：管理風險

透過聯合倡議行動，以合作的方式實施本增補內容提出的建議，但保留各自的盡職調查責任，並確保所有共同進行的工作都適當考慮各企業的特殊情況。

### (4) 步驟四：冶煉廠/精煉廠盡職調查稽核

透過在產業倡議活動中建立制度化機制進行審計；審計範圍包括冶煉/精煉企業對受衝突影響和高風險區域礦石供應鏈的盡職調查所有內容，以及使用的所有程序和體系，其中包括冶煉/精煉企業對礦產供應鏈之控制、向下游企業披露的有關供應商資訊、產銷監管鏈及其他礦產資訊、冶煉/精煉企業所做的風險評估、以及冶煉/精煉企業風險管理策略等；審計標準應判斷冶煉/精煉企業的盡職調查程序是否符合指南；審計原則應具備獨立性、專業性（審計人員符合 ISO 19011 第七章審計人員之資格及評定）、問責制（accountability）；審計活動應包含檔審查及現場調查（包括設施、供應商樣本），並透過可信賴的最新方法對證據進行審查，以及徵詢當地中央政府、聯合國專家小組、聯合國維和部隊以及當地民間團體的意見，最後提出稽核報告。

### (5) 步驟五：公開盡職調查報告

#### A. 本地礦產出口商：

允許進入企業現場及查看供應鏈盡職調查的所有檔和記錄；為實地評估小組提供安全便利的環境。

**B. 國際精礦貿易商和礦產再加工企業：**

允許進入企業所在地，並得以查看供應鏈盡職調查相關所有檔和記錄。

**C. 冶煉/精煉企業：**

允許進入企業現場及查看供應鏈盡職調查的所有檔和記錄；為實地評估小組聯繫其挑選的樣本供應商。

**D. 下游企業：**

透過產業組織或其他合適的方式參與和協助對審計人員的任命，並根據指南中的標準和程序對審計條件進行定義；鼓勵中小型企業參加產業組織或與之建立夥伴關係。

**3. 黃金增補內容**

《黃金增補內容》與《錫、鉭、鎢增補內容》的結構大致相同，也是針對調查架構 5 步驟進一步提供建議，各步驟之建議分述如下：

**(1) 步驟一：企業管理系統**

**A. 中型和大型黃金開採企業及小作坊和小規模開採企業：**

針對輸出的每一批產品都設定一個唯一的編號，同時以若遭塗改或撕毀將留下明顯印記的方式，貼或印在產品上，並透過協力廠商（如海關當局、獨立審計機構、行業計畫或制度性機制）進行核查；支持 EITI 提出的原則和標準。

**B. 礦金和可回收黃金的本地出口商、回收商、國際貿易商：**

針對輸出的每一批產品都設定一個唯一的編號，同時以若遭塗改或撕毀將留下明顯印記的方式，貼或印在產品上；支持其他上游企業採用的安全措施；貨物如果有塗改的跡象應立即提出報告；只有獲得授權的人員才能對貨物進行拆封和開啟；對所有貨物進行初步檢查，看其是否與供應商提供的黃

金類型的資訊相吻合；對黃金生產商或發貨人提供的重量和品質進行核實並進行記錄；如發現貨物與發貨人提供的資訊不符立即向內部安全部門和負責企業盡職調查工作的人員提出報告，在情況未得到解決之前，不進一步採取行動，同時對該問題貨物進行隔離並加以保護；為了排除剝削小作坊及小規模黃金生產商而來的黃金，在可能的情況下儘量與合法的小作坊及小規模黃金生產商或其代表進行直接交易。

### C. 精煉商：

為所有收到和生產的產品都設定一個唯一的內部編號，並輸入所有資訊以及透過盡職調查獲得的供應商資訊 ( Know Your Customer, KYC ) ( 註四 ) 和黃金原產地資訊相對應；支援其他上游企業採用安全措施，如貨物發生遭到塗改的跡象立即提出報告，並只有獲得授權的人員才能對貨物進行拆封和開啟；檢查所有貨物是否與供應商提供的資訊相吻合，詳細對生產商和或發貨人提供的重量和品質進行核實並記錄；如發現貨物與發貨人提供的資訊不符立即向精煉商安全部門和企業負責盡職調查工作的人員報告，在該貨物不符的情況未得到解決之前不進一步採取行動，同時對問題貨物進行隔離並加以保護；對產出的所有黃金進行記錄並以一定的方式 ( 如在產品上進行印鑄，或設計如塗改或撕毀將留下明顯印記的方式貼在包裝材料上 )，透過精煉商名稱和印章/商標、精煉/生產年份、產品唯一編號等方式進行判別。

### D. 黃金銀行 ( bullion banks )：

對本身持有的所有黃金建立盤點存量清單，包括每塊黃金收到日期及來源，同時包括「不受新規約束的儲備」( grandfathered stocks ) ( 註五 ) 的記錄；

---

註四：源自 1970 年美國政府為避免投機份子透過金融機構進行洗錢的行為，依據〈銀行保密法〉( Bank Secrecy Act, BSA )，要求銀行提供所有在交易中超過 1 萬美金的存款、取款、現金兌換等交易報告，此種監管方式就被稱為「知道你的客戶」( Know Your Customer, KYC ) 規則。亦即，交易平台取得客戶相關識別訊息的過程，若是不符合標準的用戶，將無法使用平台所提供的服務。執法單位也可以依據平台所提供的訊息，作為犯罪活動的調查依據，也就是目前交易所會要求用戶進行的實名認證。

註五：即所謂的「祖父條款」( grandfather clause )，為政府允許在舊有建制下已存在的事物不受

盡力提供通過盡職調查的精煉商之黃金；保留黃金上印鑄資訊的記錄，並在下游企業對黃金進行實物交割時保留其交易資訊；根據進行實物交割的直接下游企業的要求提供黃金上印鑄的資訊及交易紀錄。

**E. 其他下游企業（如黃金和黃金材料下游廠商及含金物品製造商）：**

要求供應商提供或自行搜尋產品的所有上游黃金精煉商資訊；確認所有黃金精煉商後，確認所有精煉商是否依照黃金增補內容進行盡職調查；將所有上游精煉商的確認資訊傳遞給下游客戶。

**(2) 步驟二：供應鏈中的判斷和評估風險**

**A. 中型黃金開採企業和小工作坊及小規模採礦企業：**

判斷生產商是否在受衝突影響或高風險區域進行黃金開採或運輸；判斷生產商是否購買任何（如來自小作坊及小規模礦源的黃金）可能來自受衝突影響或高風險區域的黃金；對生產商正在進行和計畫進行的存在「示警信號」（註六）的活動和其他來源的實際情況進行分析；對供應鏈上的風險進行評估（主要參考符合指南附錄二之企業供應鏈政策）。

**B. 本地出口商、回收商、礦金/可回收黃金國際貿易商及精煉商：**

判斷黃金產地；判斷供應鏈中存在的「示警信號」（註七）；記錄企業正

---

新通過條例約束的特例。而黃金祖父條款的運用乃為「黃金再貨幣化」（Gold Remonetization）之產物，主要目的在於發揮黃金的保值作用。

註六：包含(1)黃金產地和運輸地示警信號：黃金源自或其運輸路線經過受衝突影響或高風險區域、自稱黃金原產國為已知儲量或儲備有限，或可能擁有的資源或預期生產水準有限的國家（即宣稱的來自該國的黃金產量與其已知儲量或預期生產水準不符）、自稱黃金原產國為已知或合理懷疑為受衝突影響和高風險區域黃金的轉運國、聲明是來自可回收黃金/黃金碎料或多個途徑，且精煉國為已知或合理懷疑為受衝突影響和高風險區域黃金的轉運國。(2)供應商相關示警信號：供應商或其他已知上游企業在上述示警金礦產地或中轉地之一進行活動，或為上述示警金礦產地或中轉地黃金供應商的股東或與之存在其他利益關係者、供應商或其他已知上游企業在過去十二個月內曾經從示警金礦產地和中轉地採購過黃金者。(3)示警相關情況：透過步驟一搜集的資訊判斷反常或異常情況，這些資訊讓人有理由懷疑該黃金有可能引發與黃金開採、運輸或貿易相關的衝突或嚴重侵權問題。

註七：包含(1)黃金產地和運輸地示警信號：黃金源自或其運輸路線經過受衝突影響或高風險區



在進行和計畫進行的所有示警供應鏈之實際情況；對供應鏈上的風險進行評估。

### C. 下游企業：

依據指南評估本身的精煉商之盡職調查實踐情況，並據此判斷自身在供應鏈中存在的風險。

### (3)步驟三：管理風險

#### A. 上游企業：

向指定的高階管理人員報告調查結果；加強與供應商合作，強化步驟一中的透明度、資訊收集、黃金供應鏈管理等方面的內部體系；特別是精煉企業方面，如有「無衝突冶煉廠計畫」( Conflict-Free Smelter Program, CFSP ) ( 註八 ) 或「產銷監管鏈認證」( RJC Chain-of-Custody Certification )( 註九 )，有權搜集和處理有關受衝突影響和高風險區域的黃金資訊，應將盡職調查程序獲得的資訊提供給審計人員，如無此類計畫或機制也必須將相關資訊提供給下游購買方；設計和實施風險管理計畫，在整個降低可衡量風險的過程中繼續、暫時中止或終止交易。

---

域、自稱黃金原產國為已知儲量或儲備有限，或可能擁有的資源或預期生產水準有限的國家（即宣稱的來自該國的黃金產量與其已知儲量或預期生產水準不符）、自稱黃金原產國為已知或合理懷疑為受衝突影響和高風險區域黃金的轉運國、聲明是來自可回收黃金/黃金碎料或多個途徑，且精煉國為已知或合理懷疑為受衝突影響和高風險區域黃金的轉運國。(2)供應商相關示警信號：供應商或其他已知上游企業在上述示警金礦產地或中轉地之一進行活動，或為上述示警金礦產地或中轉地黃金供應商的股東或與之存在其他利益關係者、供應商或其他已知上游企業在過去十二個月內曾經從示警金礦產地和轉地採購過黃金者。(3)示警相關情況：透過步驟一搜集的資訊判斷反常或異常情況，這些資訊讓人有理由懷疑該黃金有可能引發與黃金開採、運輸或貿易相關的衝突或嚴重侵權問題。

註八：為 RBA「負責任的礦產保證程序」( RMAP ) 之一環。

註九：為負責任的珠寶慣例委員會 ( Council For Responsible Jewellery Practices Ltd ) 提出之「負責任珠寶/手錶產銷監管鏈認證制度」( RJC Chain of Custody certification )，旨在透過認證方式為買家和珠寶/手錶供應商提供關於供應鏈之產品採購、追蹤和處理以及材料所需的保證，促使能夠充分且完整地掌握從礦山到零售的來源、追溯和加工之過程。

**B. 下游企業：**

向指定的高階管理人員報告調查結果；依照步驟一，強化透明度、資訊搜集、供應鏈管理等內部機制；設計和實施風險管理計畫。

**(4) 步驟四：冶煉廠/精煉廠盡職調查稽核**

本節提出的建議並不作為審計的標準，而是簡要介紹一些基本的原則、範圍、標準及其他一些基本資訊，以供利用新的或既有的審計機制對精煉商進行盡職調查實踐情況調查，及針對供應鏈的合作廠商進行稽核的企業、CFSP 或產銷監管鏈認證機制參考。稽核人員可以使用其他合作廠商稽核機構為特定目的（例如以瞭解交易對手為目的之稽核、或是針對黃金運輸廠商的稽核），對上游供應鏈各階段展開稽核活動得出的結論作為參考。

**(5) 步驟五：公開盡職調查報告****A. 上游企業：**

內容應根據實施步驟一所採取的措施之企業管理體系、根據實施步驟二所採取的措施之企業供應鏈風險評估，以及根據實施步驟三所採取的措施之風險管理等。

**B. 精煉商：**

除了 A 項對所有上游企業之建議內容外，還應包含審計報告（精煉商的詳細資料和審計日期、指南實施步驟四所定義的審計活動及方法與結論）。

**C. 下游企業：**

與 A 項對所有上游企業之建議內容一致。

**(二) 主要國家推動情形**

另一方面，主要國家如美、歐、日、韓、中等也呼應 OECD 的倡議，紛紛提出制定相應規則。各國分述如下：

**1. 美國**

鑒於濫用與交易來自剛果民主共和國 ( DRC ) 及周遭國家礦區的礦物會用於資助武裝團體，武裝團體為控制礦產而爭鬥，並使用強迫勞力開採並運輸礦物，造成該地區戰火持續蔓延。這些非法活動帶來的收入資助了 DRC 地區的衝突，並引發人權危機。美國國會於 2010 年通過《多德-弗蘭克華爾街改革和消費者保護法》( Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act )。根據該法案第 1502 條，2012 年 8 月 22 日，美國證券交易委員會 ( SEC ) 頒布《衝突礦產來源揭露規則》( Rule 13p-1 under the Securities Exchange Act of 1934, as amended )，包含的衝突礦石有錫、鉭、鎢和金 ( 3T1G )，不管是原石還是經過鍊造的材質，有疑慮的國家 ( 或稱「被保護國家」) 包括：剛果民主共和國 ( DRC )、中非共和國 ( CAR )、南蘇丹、盧安達、烏干達、尚比亞、安哥拉、蒲隆地和坦尚尼亞。

此規則適用於所有在美國證券市場公開發行的企業，其供應商也有在合約中遵守法案的義務，同時每年必須針對使用 DRC 及周遭國家礦區之礦物向 SEC 進行回報。亦即，在產品中使用任何 3T1G 礦石的美國企業都需要進行「合理原產國調查」( Reasonable Country of Origin Inquiry, RCOI )，目的在於判定是否有任何來自上述有疑慮國家的衝突礦石或來自廢棄物或回收資源。

SEC 將美國上市企業的產品分類為「非 DRC 衝突礦石」、「無法判定是否為 DRC 衝突礦石」、「調查判定為回收或廢棄礦石」。企業從 2014 年 5 月 31 日第一次向 SEC 提交衝突礦石報告，之後每年提交一次。企業必須完整揭露其產品中的衝突礦石成份和產地，同時要求其供應商聲明供應產品的衝突礦石成份與原產地，甚至需要聲明所有為客戶提供的產品皆為「非 DRC 衝突礦石」。

RCOI 的內容相當繁複，根據需要調查的產品數量和相關供應鏈的複雜性，可能涉及數百甚至數千個電話和電子郵件查詢與數據和相關文檔；為了有效顯示風險領域並提供盡職調查過程的可審核證據，必須妥善整合這些工

作和產生的數據，並不斷對其進行審查和評估。RCOI 流程可能依據企業的規模、產品與供應商的關係或其他因素而有所不同，並且會隨著時間而有所變化。然而，根據一般標準，企業必須合理設計 RCOI，以確定本身的衝突礦物非源自於「被保護國家」，並且必須誠實執行。

更進一步來說，如果企業能夠表明其衝突礦物的加工設施，並證明這些衝突礦物不是源自被保護國家或不是來自回收或廢料來源，則可以滿足 RCOI 要求。陳述內容可以直接來自本身，也可以透過企業的供應商間接取得，但是企業必須能夠證實這些內容均為真實（註十）。簡言之，企業必須將其產品中必要的衝突礦物的來源追溯到冶煉廠或加工設施，並且必須記錄追蹤結果。如果企業透過本身的 RCOI 判定其產品具有必要的衝突礦物，並且這些礦物源自被保護國家且並非來自回收或廢料來源，則必須繼續進行合規流程的下一步，即盡職調查。此外，如果企業有理由相信其必要的衝突礦物是來自於被保護國家並且不是來自回收或廢料來源，立刻啟動盡職調查流程。

滿足 RCOI 要求所需實施步驟如下：

- i. 確定供應商聯繫窗口
- ii. 資料收集、管理和品質保證
- iii. 評估確定是否需要進一步的盡職調查

整體而言，RCOI 需要大量資源的投入，更困難的是還必須在供應鏈中重複執行這些步驟，直到有足夠的資訊和文件支持企業的立場。也就是說，企業必須合理設計 RCOI 以確定與 3T1G 產品相關的冶煉廠和加工設施，以及本身的步驟之合理性。由於 RCOI 的過程和結果都將成為 SEC 報告的一部分，因此此項工作成為企業組織內一項關鍵的風險管理決策（註十一）。

---

註十：根據 SEC「衝突礦產來源揭露規則」，加工設施獲得具有公信力的產業組織之「無衝突」（conflict-free）證明，則企業將有理由相信內容為真實。

註十一：參考美國衝突礦石資源中心官網，

<https://www.conflictmineralsresources.com/what-is-rcoi>，

企業每年需填寫 SD 表 ( Form SD )，申報從 2013 年開始的產品製造過程中是否使用衝突礦石。

## 2. 歐盟

歐盟於 2014 年開始也跟進美國的腳步，將衝突礦石納入歐盟貿易管理要求當中，希冀企業能夠除了追求社會經濟之外，也要對社會穩定安全盡一份心力。其於 2016 年 11 月達成關於衝突礦產法規之協議，並於 2017 年 5 月 19 日在官方公報上發布《歐盟礦物盡職調查條例》( Regulation ( EU ) 2017/821 )，防止侵犯人權和透過 3T1G 礦石的貿易向武裝集團提供資金來源。該法規規定除歐盟的 3T1G 礦石進口國之外，其他所有的廠商亦都要對貨物來源進行盡職調查，同時必須披露本身監督貨物來源的計畫，藉此確保歐盟 3T1G 礦石之永續採購，並停止為開發中國家武裝組織提供資金來源( 註十二 )。根據法規要求，自 2021 年 1 月 1 日之後，歐盟境內對於 3T1G 礦石的進口商、冶煉廠與精煉廠在年進口量超過設定門檻時，必須進行強制性盡職調查，以確認 3T1G 來自非衝突地區。

歐盟的供應鏈盡責調查包含以下四個部分：

- ◎ 管理系統：規定進口商應建立強健的公司管理系統，同時應建立監管鏈或供應鏈追蹤系統。值得注意的是，在礦產部分只要係源於受衝突或高風險地區，或源於被進口商認定具有其他舉有風險區域如非洲西部、中非、部分地區 ( 南美洲、東亞 ) 等，則上游企業須根據 OECD 指南之建議提供額外資訊。
- ◎ 風險管理：進口商應認定與評估供應鏈上的風險，並設計與執行一套策略以因應該風險。包含對管理系統取得之資訊進行認定並評估其負面影響之風險，針對已確定之風險須向高階主管報告評估結果並進行風險管

---

最後瀏覽日期：2021 年 6 月 9 日。

註十二：法規原文請見：[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2017.130.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:130:TOC](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.130.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2017:130:TOC)。

理措施、監督風險管理計畫實施之成效與評估是否有調整之必要，確認後續對礦產供應商之合作是否繼續、暫停或終止。

- ◎ 第三方審查：應包含：(1)供應鏈盡責調查系統；(2)盡責調查義務之實踐是否合於規範；(3)盡責調查義務之改善建議；(4)是否遵守 OECD 指南之獨立、專業、負責之審查原則。惟，若進口商能提供實質證據，證明其供應鏈中的所有冶煉廠和精煉廠均遵守歐盟衝突礦石規則，則得以豁免於第三方審查義務（註十三）。
- ◎ 揭露：進口商應向歐盟會員國之權責機關提供第三方審查報告，在對商業機密和其他競爭疑慮進行適當考量後，進口商應下游廠商提供因盡責調查所取得或維護之所有資訊。此外，每年須提供關於供應鏈盡責調查政策和進口實務報告並公開之，報告內容須包含進口商如何執行進口商管理系統、風險管理系統，以及附有審查會計師姓名之第三方審查總結報告。

### 3.日本

日本政府在《外匯和對外貿易法》中訂定關於毛坯鑽石進出口管理的規定，出口需要獲得經產省長官的批准。日本企業亦自主遵守美國及歐盟所訂定的法律；亦即，由企業符合其美國或歐盟顧客之要求，提出「無衝突礦石聲明書」。

### 4.韓國

韓國政府亦在《對外貿易法》下訂有「履行國際和平與安全貿易特別措施」，所有衝突礦石相關物料之進出口通知必須符合所有限制才能進行出口或進口；亦即，與日本一樣，須經產業通商資源部部長批准方得進行。而韓國企業亦自主遵守美國及歐盟所訂定的法律，符合其美國或歐盟顧客之要

---

註十三：進口商若能證明其僅向執委會依歐盟衝突礦石規則第 9 條所列之冶煉廠和精煉廠名單進口礦產及金屬，則視為已提供實質證據。

求，提出「無衝突礦石聲明書」。

## 5. 中國

中國於 2002 年 12 月 31 日發布《中華人民共和國實施金伯利進程國際證書制度管理規定》，該規定於 2003 年 1 月 1 日生效（註十四）。2014 年 10 月，中國五礦化工進出口商會首次針對採礦及礦產貿易企業提出《中國對外礦業投資行業社會責任指引》；2015 年 9 月，中國五礦化工進出口商會發布「中國負責任礦產供應鏈盡責管理指南」，做為參與礦產資源供應鏈企業之指導方針（註十五）。此外，2013 年 1 月 10 日，中國電子業標準化技術協會社會責任工作委員會發布《中國電子資訊行業社會責任指南》和《電子資訊行業社會責任典型實踐案例集》（註十六）。《中國電子資訊行業社會責任指南》第 5.7.2.3 條即規定「組織宜評估其產品所需原材料是否來源於高風險地區或衝突地區，宜開展基於風險的盡責管理，避免因此帶來風險」。

由此來看，與日本及韓國的作法有所差異的是，中國直接將衝突礦石之管理法制化。而此一法制化作法之思維在於，衝突礦石都是珍貴礦產，卻成為武裝團體或腐敗的軍事組織的資金來源，而這些礦產的主要市場仍為中國；再加上，中國推動「走出去」戰略，鼓勵中國國有與私營企業海外布局，積極進行投資和貿易等活動，其中包含「一帶一路政策」。在此情形下，型塑中國積極回應國際倡議與企業之企業社會責任成為重要課題，因此由中國五礦化工進出口商會及商務部與 OECD 合作，以 OECD 指南為基礎，編製了「中國負責任礦產供應鏈盡責管理指南」，此一作法有利於塑造本身的國際形象。

---

註十四：參考 <http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2372773/index.html>，最後瀏覽日期：2020 年 5 月 24 日。

註十五：參考 <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/br/bs/201604/20160401295611.shtml>，最後瀏覽日期：2020 年 5 月 24 日。

註十六：參考 <http://www.pacs.cn/n1146290/n1146402/n1146440/c3237157/content.html>，最後瀏覽日期：2020 年 5 月 24 日。

此外，非洲地區礦產資源豐富，尤其是非洲中部地區，其鑽石、鈹、黃金、錫、鎢等資源儲量居世界重要地位，衝突礦石管制政策必將影響各國礦產探勘企業在非洲中部國家的礦產資源勘查活動，尤其是對四種衝突礦石的勘查和開發，由於非洲是中國礦產資源海外勘查開發戰略的重要地區，該地區衝突礦石的管制將對中國礦產勘查開發企業影響重大，因此「中國負責任礦產供應鏈盡責管理指南」對於這類企業來說亦具有練兵的作用。

同時，此一作法對於中國企業符合美國上市客戶和歐盟客戶的要求也有加乘的效果，從事礦產加工和提煉的中國公司需要通過審計證明本身實踐供應鏈審核，以履行與美國和歐盟客戶的企業義務，維持彼此的商業合作關係（註十七）。

## 二、RBA 關於衝突礦石之管理

### （一）RBA 的衝突礦石管理機制

RMI 發展了一套包含衝突礦石和鈷之負責任的礦產保證程序、風險因應情況評估、礦產報告以及申訴等機制，同時也建立了原產國查詢資料庫、RMI 學習學院（RMI Learning Academy）、全球公開冶煉廠/精煉廠清單，以及一系列產業實用指導文件。整體而言，RMI 試圖尋求處理礦產供應鏈中原料的提取和加工對於社會和環境產生的影響，運用直接和間接合作夥伴關係，並融合 OECD 跨國企業準則及聯合國商業與人權準則（Guiding Principles on Business and Human Rights）之規定，成為一套產業鏈中所有利害關係人之行為準則，從採購決策開始，實踐對於受衝突影響和高風險地區進行負責任礦物採購之承諾。

---

註十七：參考 <https://www.business-humanrights.org/zh-hant/%E5%9C%A8%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%BB%BA%E7%AB%8B%E8%B2%A0%E8%B2%AC%E4%BB%BB%E7%A4%A6%E7%94%A2%E4%BE%9B%E6%87%89%E9%8F%88%EF%BC%9A%E9%80%B2%E5%B1%95%E8%88%87%E6%8C%91%E6%88%B0>，最後瀏覽日期：2020 年 5 月 24 日。



RMI 共包含「礦物盡職調查」( Minerals Due Diligence )、「負責任的礦產保證程序」( Responsible Minerals Assurance Process, RMAP )及「衝突礦物報告模板」( Conflict Minerals Reporting Template, CMRT )，各項詳細內容可參見 RMI 官網 ( <http://www.responsiblemineralsinitiative.org> )。本文僅摘錄重點分述如下：

### 1. 礦物盡職調查

RMI 的礦物盡職調查主要採用聯合國商業指導原則等國際標準人權，或 OECD 盡職調查指南作為指導方針。RMI 提供工具和資源協助企業製定採購決策，同時改善合規性 ( regulatory compliance ) 並進行全球採購，從而使礦產供應鏈為社會經濟發展發揮正面的貢獻；其中，關於合規性的部分包含判斷供應鏈中的衝突礦石是否存在，以及最關鍵的冶煉廠驗證 ( 例如發現衝突礦物報告資訊中的重大漏洞 )，後者為判斷供應的金屬來源是符合衝突礦石準則最重要的部分。盡責調查指南包含衝突礦石 ( 金、鈹、錫、鎢 )、鈷、雲母及其他礦物 ( 包含鋁、銅、鋅在內之 37 種對汽車和電子業重要的原料 ) ( 註十八 )。

### 2. 負責任的礦產保證程序

RMAP 採用特殊方法，協助企業判斷如何在供應鏈負責任地採購礦產。其關注於全球金屬供應鏈中的風險問題，其運用獨立第三方評估管理系統 ( Risk Readiness Assessment, RRA )，完全由 RMI 批准的審核員進行，檢驗是否符合 RMAP 的標準；其中，RRA 共包含五種語言版本 ( 英語、華語、印尼語、日語及韓語 )，涵蓋包含衝突礦石在內之 22 種金屬和礦物 ( 鋁、氧化鋁、鋁土礦、鈷、銅、金、石墨、鐵礦石、鉛、鋰、雲母、鉬、鎳、鈮、鉑、稀土、銀、鋼、鈹、錫、鎢和鋅 ) ( 註十九 )。再者，RMI 也為參與 RMAP

---

註十八：詳細內容請參見官網，

<http://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence>。

註十九：詳細內容請參見官網，

的冶煉廠和精煉廠定義了標準（註二十），以確保標準與法規的要求一致，達到最佳實踐目標並以可驗證的方式提高品質，並提高 RMAP 的信譽。RMAP 標準同時也滿足 OECD 盡職調查指南、歐盟《礦物盡職調查條例》（2017/821）和美國《Dodd-Frank 華爾街改革與消費者保護法》的要求（註二十一）。

### 3. 衝突礦物報告模板

衝突礦物報告模板（註二十二）是由 RMI 開發的免費標準化報告模板，主要為協助判斷新的冶煉廠和精煉廠，從而可能通過 RMAP 之審核而設計。目前報告模板的最新版本為 6.01 版，該版本於 2020 年 5 月 19 日發布，下一個版本預計將於 2021 年春季發布。此外，RMI 與領英（Papros Inc）合作，提供雲端桌面工具 - MRPRO（註二十三），用於蒐集衝突礦石報告模板；MRPRO 可將多個衝突礦物報告模板文件整合為一個，並導出 XML 文件以上傳到資料庫或軟體解決方案中，以利執行分析工作。另外，PMI 也提供其他衝突礦物報告模板資源（例如福特汽車的培訓模塊），協助其他企業作為學習及參考範本（註二十四）。

## （二）主要成員落實情況

---

[http : //www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/risk-management/risk-readiness-assessment- \( rra \)](http://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/risk-management/risk-readiness-assessment-rra)。

註二十：詳細內容請參見官網，

[http : //www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/standards](http://www.responsiblemineralsinitiative.org/minerals-due-diligence/standards)。

註二十一：詳細內容請參見官網，

[http : //www.responsiblemineralsinitiative.org/responsible-minerals-assurance-process](http://www.responsiblemineralsinitiative.org/responsible-minerals-assurance-process)。

註二十二：實務上發現，衝突礦物報告模板是當前在供應鏈上收集衝突礦石資訊的行業標準，但並非唯一的數據收集解決方案，仍多仰賴供應商提供數據。供應商提供的冶煉廠名稱之拼寫方式可能有不同，擁有一個強大的冶煉廠名稱資料庫，納入已知的冶煉廠和非冶煉廠都將加快過程。

註二十三：詳細內容請參見官網，

[http : //www.responsiblemineralsinitiative.org/reporting-templates/mrpro](http://www.responsiblemineralsinitiative.org/reporting-templates/mrpro)。

註二十四：詳細內容請參見官網，

[http : //www.responsiblemineralsinitiative.org/reporting-templates](http://www.responsiblemineralsinitiative.org/reporting-templates)。

## 1.Apple ( 蘋果 )

在向美國證券交易委員會 ( US Securities and Exchange Commission, SEC ) 披露的資訊中，蘋果詳細說明本身對於負責任地採購衝突礦石和其他礦石的努力，表明包含 iPhone、iPad、Mac、iPod touch、Apple TV、Apple Watch、AirPods、HomePod、Apple Card、Beats 產品和所有 Apple 品牌配件，均符合法律之規定。同時，在 2020 年 3 月發布的礦產採購報告中揭示，2019 年不願參與第三方稽核的 18 家冶煉廠和精煉廠已從其供應鏈中剔除，此表示稽核參與率已連續第五年達 100% ( 註二十五 )。

蘋果的不使用衝突礦石政策內容包含「稽核與合規」、「綜合審核」、「糾正措施」等；在「稽核與合規」方面，要求供應商遵守「供應商行為準則」，必須提供安全的工作條件，公平對待勞工，並使用對環境負責的製造流程。蘋果透過監控計畫 ( 包括工廠審核、糾正措施計畫和驗證措施 ) 促進供應商對於準則之遵守。作法為透過與獨立第三方稽核員合作，進行審核文件、面談管理人員和生產線操作員，並進行現場檢查。在評估總體狀況時，會特別尋找核心領域之違規情況，包括未成年勞工或非自願勞動、對勞工之恐嚇或報復行為，以及嚴重的環境和安全風險等。

關於「綜合審核」方面，透過工廠現場檢查的方式，隨機選擇勞工進行採訪，同時對過去審核記錄特別項目進行再審查，以及遵守政策之程度進行評分，並且還將評估基礎管理系統的實力。

在「糾正措施」方面，會在稽核結束時與設施負責人舉行會議，蘋果會詳細解釋結果，並要求最高階管理者以書面形式確認結果。如果稽核結果顯示需要改進，則供應商必須提交糾正措施計畫，該計畫不僅要解決特定的違規行為，還要解決防止再次發生所需的管理系統。如果違規情況複雜需要長時間改進，蘋果將追蹤每個糾正措施的完成情況，並執行糾正措施驗證審核，以確認供應商符合要求。

---

註二十五：Apple (2020)，Supplier Responsibility 2020 Progress Report.

此外，蘋果也特別要求供應商必須提出鈹或鎢（用於少量零件的金屬）非使用來自剛果民主共和國的非採礦之聲明。

## 2. Qualcomm（高通）

在高通的負責任礦石採購政策中揭示（註二十六），本身為 RBA 成員，在評估供應商的風險並監控其績效方面，主要採用 RBA 行為準則，特別是以 RBA 的自我評估問卷（SAQ）作為風險評估之參考。

SAQ 的內容大致與 RBA 行為準則內容一致，涵蓋勞工、健康與安全、環境、倫理規範與管理系統等五大層面。各項重點如下（註二十七）：

- ◎ 勞工：企業應根據國際社會公認的準則，承諾維護勞工的人權，並予以尊重。本準則適用於所有勞工，包括臨時工、移民工、青年工、契約工、直接雇員以及任何其他類型的勞工，內容包含勞工聘僱標準：不得運用非法手段、禁止使用童工、工作時數最大限度、工資與福利符合當地法規、人道待遇、不歧視待遇、自由結社等。
- ◎ 健康與安全：本項參考國際公認之管理體系（如 OHSAS 18001 和國際勞工組織）對於勞工職業安全健康管理的規範，雇主除了盡量減少與工作相關的傷病發生率外，應建立安全、健康的工作環境，同時持續對員工投入資源和進行教育。內容包含職業安全、意外應急準備、工傷和職災支援、現場衛生維護與災害預防、體力勞動程度評估、安全防護設備、公共衛生和食宿環境、健康與安全資料提供等。
- ◎ 環境：本項參考國際公認之管理體系（如 ISO 14001 和歐盟生態管理計畫）對於環境保護的規範，內容包含環境許可和報告（如排放監控）之取得、預防污染和節約資源之遵守、有害物質之處理、固體廢物之處理、廢氣排放之處理與管制、特定物質使用之禁止或限制、水資源管理、能源消耗和溫室氣體排放等。

---

註二十六：Qualcomm Conflict Free Minerals Policy.

註二十七：詳細內容請參見官網，<http://www.responsiblebusiness.org/tools/saq-faqs>。

- ◎ 道德規範：本項參考國際公認之管理體系（如美國的 Dodd- Frank Act、NFPA、聯邦採購法規、英國的 Ethical Trading Initiative、OECD 的衝突礦石指南、跨國企業準則、聯合國的反腐敗公約、全球契約、SA 8000）對於企業道德的規範，內容包含誠信經營、無不正當收益、資訊公開、智慧財產權、公平交易、身份保護及防止報復、負責任地採購礦物、隱私保護等。
- ◎ 管理體系：本項要求企業在設計該管理體系時，應確保：(1)符合與參與者營運和產品相關的適用法例、法規及客戶要求；(2)符合本準則；以及(3)減輕與本準則有關的經營風險。內容包含公司承諾、管理職責與責任、法律和客戶要求、風險評估和風險管理、改進目標、培訓、溝通、員工意見參與和申訴、審核與評估、文檔和記錄、供應商責任等。

SAQ 為高通用來確定某些最大的潛在社會、道德和環境風險的工具。此外，高通還會對特定供應商進行年度現場稽核，以確保其遵守《供應商行為準則》和其他企業責任之要求，包括產品之環境治理和衝突礦石。評估表明，那些經過評估的供應商符合我們的《供應商行為準則》要求，包括產品環境治理和無衝突礦物採購要求。高通於 2018 年報告中指出，其供應商已在許多企業責任領域，尤其是在產品環境治理方面表現良好好成效，但是為了確保其持續有效，高通設計了糾正措施流程，其中包括有可能從高通的供應鏈中剔除的作法。

### 3. Intel（英特爾）

英特爾在其不使用衝突礦石政策中揭示，遵守 OECD 盡責調查指南的規定，恪守在衝突礦石和鈷方面之負責任礦石採購原則。英特爾的盡職調查程序之設計不僅以 OECD 指南的架構為基礎，同時也遵循 RBA 之「負責任礦產倡議」（RMI）之機制，例如「負責任的礦產保證程序」（RMAP），再加上從供應商取得之關於衝突礦物來源的資訊，以及透過 RMAP 的第三方稽核計畫，對處理衝突礦物的冶煉廠和精煉廠進行審核，並確定那些具有合理確保

其產品無衝突的系統的設施。

特別的是，盡職調查對於英特爾而言，只表示對於產品中衝突礦物的來源提供合理而非絕對的保證，相較於其他企業，英特爾更依賴於直接供應商所提供的供應鏈資訊。惟，該公司在其 2030 年企業責任戰略和目標中揭示，其正在提高本身對於企業社會責任的門檻，並將擴大與其他企業的合作規模，以建立更負責任、更具包容性和永續性的企業。其中最大的特色，為為了防止強迫勞動，自 2014 年開始實施「返還費用制度」，亦即勞工不必為自己的工作付費，而此乃為預先符合 RBA 於 2020 年 1 月 1 日正式生效的最新版勞工費用制度（註二十八）。換言之，英特爾要求供應商不得要求勞工支付費用以換取工作機會，遭糾正者必須將費用返還給勞工，迄今已達超過 1,400 萬美元（註二十九）。

## 肆、衝突礦石管理與 RBA 行為準則 對全球供應鏈之影響

綜上所述，OECD 衝突礦石查證指南是全球奉行的準則，而 RBA 的 RMI 衝突礦石管理機制乃基於 OECD 倡議的架構所擬。RBA 是全球電子業或以電子為主要組成部份的行業及其供應鏈的一套準則，從而確保工作環境的安

---

註二十八：RBA 新制度內容包括：(1)新增兩種類型的移工：無證移工（非經正規管道、授權入境並取得工作權者）與專業人員（非屬於本文件定義之對象，實務上為非直接人員，即一般俗稱的外籍白領）；(2)「勞工不應支付/合法支付」增加細節：如移工翻譯協助衍生費用、背景調查與資歷檢查規費；「勞工可合法支付」明確說明相關項目，如文件複印費用、遺失證件自行補辦費用等；(3)提供費用判定矩陣：新版將「勞工不應支付」、「勞工可合法支付」等項目整理成方便判定的矩陣圖，並以四個勞工正處於招聘流程之階段及兩個勞工處境來劃分。

註二十九：參見英特爾官網，

<https://www.intel.com.tw/content/www/tw/zh/corporate-responsibility/corporate-responsibility.html>，最後瀏覽日期：2020 年 5 月 24 日。

全、工人受到尊重並富有尊嚴、商業經營合乎環保性質並遵守道德操守。因此，所有設計、銷售、製造，或為生產電子產品提供商品和服務的機構都被該準則視為電子行業的一部份，即為其目標對象。

關於是否執行 OECD 查證指南或 RMI 之規範，任何一家企業都可以自願採用該準則，並應用到其供應鏈和外包商中，包括契約雇員的服務供應商。要採用該準則並成為其中的參與者時，企業應當作出支持該準則的聲明，並按照準則之規範貫徹實行。

整體來說，衝突礦石管理與 RBA 行為準則中，不僅採礦須避免來自易受衝突影響和高風險地區，在勞動力方面也必須嚴守「尊嚴勞動」( Decent work )( 註三十 )。根據國際勞工組織 ( International Labour Organization, ILO ) 的研究，企業參與全球供應鏈將有助於永續發展、包容性經濟增長和為所有人提供尊嚴勞動。許多國家透過吸引外人直接投資 ( FDI ) 和全球供應鏈採購促進了就業，使數以百萬計的勞工從生產力低下、勉強維持生計的農業工作轉而從事礦山、種植園、製造業和服務業工作；甚或有些國家利用跨國企業 ( MNEs ) 和龍頭企業向當地工人、公共機構和私人企業傳授知識、技能和技術。換言之，全球供應鏈使得供應商有機會轉向更高價值的活動，並使員工有機會接觸對技術水準要求較高、提供的薪酬較高和工作條件較好的企業。如果用人單位遵守勞動法規和國際勞工標準，將增加全球供應鏈中的尊嚴勞動。

然而，也有研究顯示，全球供應鏈造成了尊嚴勞動減少的情況，許多國家在參與全球供應鏈之前都面臨尊嚴勞動的挑戰。在某些情況下，供應鏈的運行使全球供應鏈得以延續或強化，或者產生新的供應鏈，當龍頭企業所做的投資和採購決定影響到全球供應鏈的工作條件時，而該企業又不直接對就業負責，新的挑戰就可能出現，例如給生產價格、交付時間和供應商之間的

---

註三十： 為 SDGs 17 個目標之一，意指「使勞動者在生產性勞動過程中，既能夠獲得各種權利保護，同時也能夠獲得足夠的收入，並且能夠享受充分的社會保障和足夠的工作崗位保障」。

激烈競爭帶來的全球壓力，可能會對工資、工作條件以及參與供應鏈的工人的基本權利造成負面壓力。在全球供應鏈的層層分包過程中，供應商通常是非正式經營可大可小的角色，可能透過利用不同的雇用方法應對這些壓力，這些雇用方法可能不符合勞動法規，極端的案例是採用強迫性勞動和童工，這種作法造成了針對遵守勞動法規和國際勞工標準的供應商的不正當競爭。

由於勞動立法、監管和管轄屬於國家層面，政府部門建立和執行的監管機構可能沒有足夠的資源或專業知識，監督所有或大部分工作場所的合規情況，在全球經濟形勢快速轉型的情況下，遂造成治理差距。惟，SDGs 的理論基礎在於，如果有更多的人具有生產性並且對他們國家的經濟增長做出貢獻時，整個社會都會受益。生產性就業和體面工作是實現公平的全球化和減少貧窮的關鍵要素；此外，如果失業問題不解決，會導致動亂和破壞和平，將對經濟體系造成巨大的負面影響。

而 SDGs 已經成為國際社會最重要的倡議，為各國際組織、各國政府及民間團體政策規劃時之主要依據。因此，RBA 也將「尊嚴勞動」列入準則要素之一，成為全球供應鏈的基本配備，主要核心思想便是「善待利害關係人」。RBA 行為準則可以被視為全球電子產品供應鏈的人權、環境與道德的行為規範，高度呼應《聯合國企業與人權指導原則》( UN Guiding Principles on Business and Human Rights )、國際勞工組織的《工作基本原則與權利宣言》與《世界人權宣言》等指標型國際人權標準。

基本上，RBA 的行為準則使全球電子業的所有利害關係人皆受到影響；然而，理論上，只要外包或代工廠商能表現出高度配合，即可獲得品牌商較為長期的訂單，反之則可能被取消訂單，排除在全球供應鏈外。實務上很少品牌商在代工廠違反「尊嚴勞動」時取消訂單，反過來說，代工廠真的配合改善勞動條件時，也不見得能夠取得品牌商在訂單上的支持，多數情況還是成本考量。也就是說，此一模式固然是趨勢，但實務上仍有許多變通或彈性



(註三十一)。

即便如此，全球供應鏈發展趨勢對於企業之聘僱決策及員工就業模式還是造成影響。隨著國際社會重視勞工權益的變化，產業對於勞工權利維護的作法也會產生差異。當 BRA 行為準則對全球供應鏈要求進行調整時，產業的人力資源供需也將受到衝擊。而目前 RBA 的會員超過 157 家企業，總聘雇人數超過 600 萬，RBA 會員的數千家相關供應鏈廠商也被要求符合 RBA 行為準則；在此情形下，目前全球有 6200 家企業直接或間接接受了 RBA VAP 稽核，影響範圍達 120 個國家。

在這 157 個會員中，臺灣企業數量排名第二，臺灣的稽核場次數亦排名全球第二，顯見臺灣電子產業影響力在全球供應鏈的重要地位；並且，臺灣本身全球供應鏈關聯就業人口比例也相當高，根據國際勞工組織的研究，臺灣即有超過 50% 的就業人口涉及全球供應鏈的關聯職務，比例為全球第一。因此，臺灣企業應重視人力資源策略，包括人力的招募與僱用議題，都應仔細思考自身的發展策略與競爭優勢，才能在全球供應鏈的激烈競爭中佔有重要的一席之地，避免被邊緣化而遭到淘汰。

## 伍、結論：我國相關產業未來政策改革方向

整體而言，RBA 行為準則的適用領域勢將持續擴大，符合「尊嚴勞動」的精神勢將更不可撼動，我國作為國際社會一員加上在全球供應鏈扮演舉足輕重角色，與國內各項法規之國際接軌已為政府既定政策。惟，我國產業結

---

註三十一：從實務上看，如企業受供應商或客戶要求，卻拒未通過 RBA 稽核是否造成影響？此須依據要求稽核的供應商或客戶之政策而定，若供應商或客戶強制要求，企業為了接單勢必要進行 RBA 稽核。另，如果通過稽核後卻被發現使用童工或強迫勞動的缺失時，在完成缺失改善，並通過缺失改正的追蹤稽核後，仍可獲得認證（不會有被直接取消訂單的問題，但訂單會被暫時中止），但若在未來 12 個月內接受突擊稽核時，被發現仍有強迫勞動或使用童工的證據，RBA 認證將被撤銷。

構向以中小企業為主，從事出口導向的訂單生產，就業結構更是高度與全球供應鏈相關，在各國際組織、對外投資國及品牌商積極採納企業社會責任的概念及推動相關作為下，實對中小企業造成相當大的壓力。因此，中小企業者必須具備回應品牌商及在地國家企業社會責任的能力。國內廠商如遭遇聘僱外勞成本負擔增加問題時，可建議其利用勞動部設立之「直接聘僱聯合服務中心」及「線上選工」等機制，直接聘用外籍勞工，以省去仲介業者及相關費用；然外勞來臺工作之簽證、體檢等直接及衍生費用仍須由雇主負擔，不得向外勞收取。

惟，勞工權益議題僅為 RBA 行為準則之一部分，因此除了外勞仲介費之外，尚包含其他成本，例如驗廠所需硬體設施設備整改支出（多用在強化消防、緊急應變設施、宿舍修繕整頓）、人員培訓費用（如：特殊人員資格外訓費、顧問輔導費）、等。鑒於 RBA 稽核涉及層面相當專業，目前多由廠商透過自費尋求企管顧問公司的協助，中小企業恐因成本及能力考量而裹足不前。

另，根據「滙豐中小企業客戶對企業社會責任認知」調查報告，有將近 76% 的中小企業認為履行 RBA 等 CSR 規範對於本身的社會形象有正面助益，但是其中近 50% 的中小企業面臨不知道從何著手推行、或憂心執行成本過高。具體而言，有 52.4% 的中小企業表示需要專業的幫助，以評估投入企業社會責任的經費及效益；也有 51.7% 的企業需要相關的教育訓練，不排斥參與相關講座。然，整體看來，中小企業面對 RBA 合規性要求仍處於相對被動的狀況，若無客戶要求或利害相關者之要求，並不會主動推動。以此來看，臺灣中小企業面對 RBA 合規性的要求並不排拒，只是需要更多的協助。

進一步而言，RBA 行為準則對跨國企業的行為形成制約，也成為供應鏈合規審核的標準，由此形成一個封閉式循環流程，確保「褒善懲惡」，杜絕「助紂為虐」。從理論來看，這種邏輯推演和制度設計雖是立意良善，但由於 RBA 等企業社會責任倡議並非單一部門的工作，高度考驗企業本身的組

織動員力，同時合規所衍生的成本問題也是一大考驗。因此，除非受到上游廠商或是消費者強力要求，否則臺灣企業多半不願意主動落實、實踐 BRA 此類 CSR 倡議。目前願意落實、實踐的企業大多為上市上櫃企業，主要是受到我國金管會的制度所強制規範，但實際上仍有很大的進步空間。願意落實並實踐的國內中小企業，大多是出自於經營者個人的價值觀與偏好所影響，且多半不是出自於長期的策略規劃，而可能只是「意外的開始」。不過一旦開始推動後，經營與克服困難的策略與手段便相當多元，這也顯示了中小企業經營者因為自身規模較小而所能展現的彈性與靈活。當然，部分外部因素也不可忽視，如：企業本身所處的產業環境、消費者是否願意支持、廠商之間的合作與品牌效應等。

反之，不願意落實的中小企業大多同樣是受到經營者個人的認知與價值觀所限制，認為落實 BRA 將有害企業的利潤或是導致營利減少；另外，避免企業組織更多資訊被揭露、企業組織不願意受到外部監督，也是重要原因。落實 BRA 到底會不會危及中小企業的營利有待更多數據實證，但是只要中小企業的經營者意識到 BRA 不會危及本身的營利，便多半不會落實之，且目前也不存在強制要求中小企業落實 BRA。

然而，RBA 是企業社會責任(CSR)運動的一種，而 CSR 已逐漸演變成一股世界潮流。隨著跨國企業在全球興起，政府的角色逐漸式微，過去由政府扮演著立法和監督的角色，但因政府資源逐漸縮減，且有管轄領域的限制，跨國企業必須以更高標準自律。換言之，CSR 不只是大企業的專利，中小企業也應當承擔相對的社會責任。臺灣中小企業以全球市場為戰場，在全世界各地尋求商機，如今 CSR 已經在國際上形成一股強大的力量，如果臺灣中小企業自外於這樣的趨勢，勢必無法在國際舞台上與世界大型企業競爭或合作。因此，建議政府或可評估採取費用補助方法之可行性，以減輕企業的成本負擔，協助企業完成 RBA 稽核認證，擴大企業爭取國際訂單之機會與對全球供應鏈之貢獻。同時，加強對業者宣導符合 RBA 行為準則要求，對參

與全球供應鏈具有正面意義。



# 近期歐盟反傾銷法之改革

張南薰\*

## 綱 要

壹、前 言

貳、2017 年反傾銷法正常價值認定之修正

一、歐盟貿易防禦機制之沿革

二、2017 年前之雙軌制

三、以市場價格是否嚴重扭曲  
取代非市場經濟國家之  
認定

四、修法後之實務現況

五、小結

參、2018 年之貿易防禦措施現代化法

一、較低稅率制的修正

二、臨時反傾銷稅及反補貼稅  
前之提前揭露

三、價格具結

四、增加貿易團體參與程序之  
權利

五、擴大適用反傾銷法及反補  
貼法於獨立經濟區及大陸  
棚架

六、強化中小企業之角色

七、新增程序規定

八、配合 WTO 爭端解決案例  
之修正

九、反補貼措施之特別規定

肆、結 論

---

\* 東吳大學國際經營與貿易學系副教授

## 壹、前言

在面對若干開發中國家之崛起及大量低價產品進口對本國產業所造成的問題上，與積極採取貿易保護措施的美國不同，歐盟主要是透過修正其貿易防禦機制( trade defense instruments·TDIs )·亦即所謂的進口救濟制度( trade remedies ) 之方式來處理低價進口產品所產生的不公平貿易問題，期望能避免以犧牲多邊貿易體系及損及與中國關係之方式保護本國產業( 註一)。<sup>1</sup> 歐盟之進口救濟制度，主要係指歐盟的反傾銷措施( anti-dumping measures )、反補貼措施( anti-subsidy measures ) 及防衛措施( safeguard measures )，尤其是反傾銷及反補貼措施係針對不公平貿易所設，常用以對付採用掠奪性定價策略及受益於國家補貼之低價進口產品。歐盟的反傾銷法自 1968 年生效以來，經歷多次修正後，以 1996 年及 1997 年為因應世界貿易組織( World Trade Organization，以下簡稱 WTO ) 反傾銷協定( Agreement on Implementation of Article VI of the GATT 1994，以下簡稱反傾銷協定 ) 之生效所修正通過之反傾銷法( Regulation 384/96 ) 為其主要架構。然而，在面對因時間經過所產生之實際執行問題、中國大陸入會議定書之承諾於 2016 年 12 月 11 日屆期失效及歐盟在 WTO 爭端解決機制中若干反傾銷措施案之敗訴，包括對自阿根廷及印尼進口之生質燃料所實施之反傾銷措施案等因素，歐盟內部針對貿易進口救濟制度之改革聲浪逐漸發酵。在經過約 5 年的討論與協商後，終於在 2017 年年底及 2018 年 6 月公布二項修正案，藉以顯示其改革之成果( 註二)。<sup>2</sup>

---

政治大學法律系法學博士

註一：Michael Hahn, *The Multilateral and EU Legal Framework on TDIs: An Introduction*, in THE FUTURE OF TRADE DEFENCE INSTRUMENTS, 15(2018).

註二：Van Bael & Bellis, EU ANTI-DUMPING AND OTHER TRADE DEFENCE INSTRUMENTS, 22-30(6<sup>th</sup> ed. 2019).

歐盟近期在反傾銷法所進行的改革，主要可從實體面及程序面所生之問題來看。在實體面上，主要是針對反傾銷稅的構成要件，即在計算傾銷差額（dumping margin）及決定正常價值（normal value）時，若市場價格受到政府干涉而不適於做為比較基礎時應如何處理之問題。所謂的傾銷（dumping）係指產品以低於出口國國內正常價值之出口價格（export price）出口至他國時，即有傾銷存在，二者之差額即傾銷差額，構成進口國得課徵反傾銷稅之要件之一（註三）。為了避免進口國恣意決定正常價值導致對進口產品造成貿易障礙，WTO 下之關稅貿易總協定（The General Agreement on Tariffs and Trade，以下簡稱 GATT 1994）第 6.1 條明文規定，正常價值原則上應依據同類產品在出口國的國內價格（domestic price）計算，僅在欠缺該價格時（in the absence of such domestic prices）才能改用其他擬制的價格。然而，歐盟在面對來自非市場經濟國家的低價產品時，即面臨了該產品之國內價格可能因政府干預而過低，進而必須改以其他類似國家（analogue countries）之市場價格做為正常價值之問題。以往，歐盟在認定正常價值時，係將出口國分為市場經濟國家及非市場經濟國家（non-market economies，NMEs）並採用不同的計算方式，但此一做法因具有歧視性而飽受質疑。於是歐盟於 2016 年 11 月通過了歐洲議會及理事會第 2017/2321 號規則，制定了新的傾銷差額計算方式（price comparison methodologies），希望透過新的計算方式解決在計算傾銷差額時所面臨之市場價格受到國家干擾等問題。在新計算方法通過後，取消了原本以來源地區分之歧視性做法，改以個別出口國國內市場狀況決定計算方式，即在該國之市場價格存有「嚴重扭曲（significant distortions）」之情形下，得改以其他國家之市場價格替代之。因此，如何認定一國的市場價格因政府介入而嚴重扭曲即成為重要的決定因素。

在程序面上，為了在進口救濟措施的調查程序中能充分考量各方利害關

---

註三：Peter Van den Bossche & Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization, Text, Cases and Materials*, 699-700 (4<sup>th</sup> ed. 2017).



係人之利益，並確保程序正義之實現，針對調查程序中利益關係人之參與、增加調查程序之透明性與可預見性及提昇調查程序之效率等亦有一系列的改善方案及條文修正，又稱之為貿易防禦機制之現代化法 ( TDI modernization )。此一改革被認為是自 WTO 成立以後最重要的變更，歐盟執委會 ( European Commission ) 不但蒐集執行進口救濟制度上所發生的實務問題，亦參考相關案例之司法見解，最後統整成一項修正案，於 2017 年年底完成並通過，成為歐洲議會及歐盟理事會第 2018/825 號規則，該規則並於 2018 年 6 月正式公布生效。

本文即於第二部分及第三部分從實體法及程序法二方面的修正及修正後之實務執行狀況予以說明，藉以瞭解歐盟如何透過法規修正處理當面所面臨的重要貿易議題，並於結論提出建議。

## 貳、2017 年反傾銷法正常價值認定之修正

### 一、歐盟貿易防禦機制之沿革

除了美國外，歐盟亦是最常適用反傾銷措施之國家之一。歐盟之進口救濟制度，源自於羅馬條約 ( Treaty of Rome ) 第 113 條第 1 項規定，該條規定，歐體應統一區域內之共同商業政策，包括對傾銷及補貼所採取之貿易保護措施 ( 註四 )。歐盟之反傾銷法及反補貼法自 1968 年實施以來歷經多次修正，其於 WTO 成立時，為了履行其在 WTO 下反傾銷協定及補貼暨平衡稅措施協定之義務，分別於 1996 年及 1997 年修正其境內之反傾銷法及反補

---

註四：“After the transitional period has ended, the common commercial policy shall be based on uniform principles, particularly in regard to changes in tariff rates, the conclusion of tariff and trade agreements, the achievement of uniformity in measures of liberalisation, export policy and measures to protect trade such as those to be taken in case of dumping or subsidies”

貼法，即歐體理事會第 384/96 號反傾銷規則及第 2026/97 號反補貼規則，做為其實施進口救濟措施之法律依據。此二項規則於 2009 年時，分別進行修訂，並由歐體理事會第 1225/2009 號及第 597/2009 號規則取代之。

隨著歐盟的成立、面臨開發中國家強勁低價產品進口所造成之不公平貿易問題及歐盟反傾銷措施在 WTO 爭端解決案件上之挫敗等因素，迫使歐盟必須針對其進口救濟制度不斷地進行檢討及修正。此一改革聲浪始於 2013 年 4 月，歐盟執委會通過了貿易防禦制度之修正草案，此一修正草案之目的在於考量所有利害關係人，包括生產者、進口商及消費者之利益下，提高歐盟進口救濟措施之效率。內容涵蓋增加進口救濟程序之透明性、解決現有執行上之問題及使進口救濟制度更易被使用等。此一草案獲得歐洲議會（European Parliament）之大力支持，歐洲議會及歐盟理事會（European Council）並於 2016 年通過 2016/1036 號基本反傾銷法（Basic Anti-Dumping Regulation 2016/1036）及 2016/1037 號基本反補貼法（Basic Anti-Subsidy Regulation 2016/1037）將其法典化。之後，針對中國大陸入會議定書第 15(a)(ii) 條屆期失效之問題，歐洲議會及歐盟理事會於 2016 年 11 月又通過了第 2017/2321 號規則（Regulation (EU) 2017/2321），用以處理反傾銷措施中正常價值受到政府介入之問題。在經歷約 5 年左右的討論並結合多次的修正條文後，歐洲議會及歐盟理事會最後終於在 2017 年年底通過了第 2018/825 號規則（Regulation (EU) 2018/825），統整對基本反傾銷法及基本反補貼法之修正條文。本次修正可說是歐盟進口救濟制度自 1995 年以來最大幅度的修正，奠定了歐盟整個貿易救濟措施之現代化規範。由於第 2017/2321 號規則及第 2018/825 號規則因為僅是針對 2016 基本法之若干條文進行修正，因此就歐盟的進口救濟規範而言，仍是以 2016 年的基本法為主。

2016 年歐洲議會及歐盟理事會所公布生效之基本反傾銷法及基本反補貼法，係將 2009 年反傾銷法及反補貼法及其後來多次修正之條文整編至單一法規之法典化（codification）行為。有鑑於之後的修正主要是以 2016 年之

基本法規進行修正，因此即以此一規則做為討論的基礎。針對 2016 年基本法之規定，主要修正的重點有二，一為 2017 年針對傾銷差額之計算方式，另一以為 2018 年針對調查程序所為更迅速、透明及更有效率之修正。

## 二、2017 年前之雙軌制

在第 2017/2321 號規則之新計算方式於 2017 年 12 月 20 日生效前，針對出口國國內市場價格受到扭曲時如何認定正常價值之問題，歐盟主要將產品來源國分為非市場經濟國家及市場經濟國家，並針對不同來源國採取不同的處理方式。就非市場經濟國家而言，由於 GATT 在 1955 年通過 GATT 第 VI:1 條補充條款（第 1 項第 2 點），允許締約國對於產品來自於貿易完全獨占或幾近完全獨占，且其所有國內價格均由國家決定之國家時，其正常價值得排除一般規定之適用（註五），歐盟自 1968 年以降即對非市場經濟國家採取特殊規定，以所謂的「非市場經濟國家計算方式（non-market economies methodologies，以下簡稱 NME 計算方式）」處理之（註六）。然而，市場價格扭曲的問題並非全然是非市場經濟國家之問題，例如俄羅斯雖於 2002 年被歐體承認為市場經濟國家，但當時歐體對其肥料及鋼鐵等能源密集產業因政府干預能源價格所造成的低價優勢即無法接受，因此對於市場經濟國家來源之產品，亦會以所謂的「成本調整法（cost adjustment methodologies）」，排除其國內價格而改用其他替代國家之價格作為正常價值（註七）。因此，不論是 NME 計算方式或成本調整法，均因悖離了 WTO 反傾銷協定中所要求應使用出口國國內實際價格做為正常價值之規定而受到許多質疑。

---

註五：林彩瑜，WTO 制度與實務，第 214 頁，2011 年。

註六：Stéphanie Noël & Weihuan Zhou, *EU's New Anti-dumping Methodology and the End of the Non-market Economy Dispute?* 14 (9) GLOBAL TRADE AND CUSTOMS JOURNAL 417, 419 (2019).

註七：Sherzod Shadikhodjeav, *Input Cost Adjustment and WTO Anti-Dumping Law: A Closer Look at the EU Practice*, 18(1) WORLD TRADE REVIEW 81, 85 (2019).

### (一) 非市場經濟國家之正常價值

早在 1968 年歐體反傾銷法制定時，當時歐體對於自計畫經濟國家之進口產品，在計算正常價值時，即採用不同市場經濟國家之方式。至 1979 年歐體反傾銷法修正時，正式於第 3.2(c)條中提到非市場經濟國家及允許使用市場經濟之第三國價格取代之，即所謂的 NME 計算方式。在 1996 年修正的反傾銷法中，亦於第 2(7)條規定，對於來自非市場經濟國家之進口產品，其正常價值之計算得以市場經濟國家之第三國國內價格或該國出口至其他國家，包括出口至歐體之價格，或其他合理方式計算之（註八）。然而，該條規定對於如何決定替代國家等並無詳細規範，僅規範須以合理之態度依據合理可得之資訊認定之，因此在替代國家的選擇上，賦與了調查機關極大的裁量權。由於歐體對市場經濟國家與非市場經濟國家採用不同的正常價值認定方式，因此如何認定非市場經濟國家即成為關鍵因素。為減少爭議，歐體在 1998 年增訂了包括中國在內之非市場經濟國家清單，此一清單內之國家必須符合用以確定市場價格未受政府干預的 5 項標準後（註九），才能取得市場經濟地位（註十）。

在 2009 年修正通過之反傾銷法中，對非市場經濟國家之認定則採列舉方式，於第 2(7)條註釋 1 中明列亞塞拜然等 6 國為非市場經濟國家，並適用特別規定（註十一）。至於若干正朝向市場經濟轉型中之國家，包括哈薩克斯

---

註八：Council Regulation (EC) No 384/96 of 22 December 1995 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community.

註九：五項標準包括一：公司在做成價格及成本的決定時是否基於市場供需決定而未受到嚴重的政府干預，且其主要原物料是否能實質反映市場價值；二、公司是否有一套完整且依據國際會計準則獨立審計的會計紀錄；三、公司的生產成本及財務狀況是否不再受到之前非市場經濟制度影響而有嚴重扭曲之情形；四、是否有能確保公司穩定經營及法律明確性之破產法及物權法等法規之適用，及五、匯率變動是否符合市場利率。

註十：Council Regulation (EC) No 905/98 of 27 April 1998 amending Regulation (EC) No 384/96 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community.

註十一：Council Regulation (EC) No 1225/2009 of 30 November 2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community (Council

坦或其他未列舉之非市場經濟 WTO 會員國，則採個別認定之方式，須視該國特定生產者之生產銷售是否符合「市場經濟條件」而決定適用非市場經濟國家之特別規定或一般規定（註十二）。換言之，若屬於市場經濟轉型之國家，其個別生產者或出口商可以透過申請及審查程序，被認定為屬於市場經濟國家之生產者並適用市場經濟國家之規則。

而在 2016 年修正通過之歐盟基本反傾銷法（第 2016/1036 號規則）中，第 2(7)(a)條註釋 1 所列舉之非市場經濟國家，則擴大至包括阿爾巴尼亞等 12 國（註十三）。而第 2(7)(b)條之轉型中國家則納入了中國大陸、越南及哈薩克（註十四）。此一修正同時將認定個別廠商是否符合市場經濟條件之調查時間，從原本的 3 個月延長到 7 個月（最長可延至 8 個月），並新增調查機關應於開啟調查後之 28 週內提供分析資訊給當事國之義務（註十五）。

## （二）市場經濟國家之正常價值

然而，若產品係自市場經濟國家進口，並不代表其國內價格即可當然構成正常價值。若歐盟認為該國內價格具有人為性低價或遠低於國際市場或其他具代表性市場之價格時，或該國內價格因政府價格管制措施而失真時，即會以所謂的「成本推算法（cost construction method）」取代之（註十六）。依據歐盟反傾銷法第 2(3)條規定，「當欠缺在通常交易過程中之銷售或銷售不足，或因為特殊市場狀況導致這些銷售價格無法做為適當比較時，同類產品之平常價值應基於原產國國內之生產成本加上合理的管銷費用及利潤計算之，或基於在通常交易過程中出口到適當第三國且具有代表性之出口價格

---

Regulation (EC) No 1225/2009), O.J. L/343 pp.51-73 (Dec. 22, 2009).

註十二：Council Regulation (EC) No 1225/2009, art. 2(7)(b).

註十三：Council Regulation (EU) No. 2016/1036, art.2(7)(a).

註十四：Council Regulation (EU) No. 2016/1036, art.2(7)(b).

註十五：Council Regulation (EU) No. 2016/1036, art.2(7)(c).

註十六：Jochem de Kok, *The future of EU trade defence investigations against imports from China*, 19 (2) Journal of International Economic Law 515 (2016).

( 註十七 )」。因此在欠缺通常交易過程之交易或因特殊市場狀況情況下，調查機關即得捨棄國內價格不用，而改採推算價格或第三國價格。雖然選擇推算價格或第三國價格係屬調查機關之裁量權，但歐盟多傾向採取推算價格 ( 註十八 )。

所謂「通常交易過程 ( ordinary course of trade )」，依歐盟反傾銷法第 2(1) 條之規定，若屬低於成本之銷售或具有補償交易性質之銷售，其價格即有可能被認定非屬通常交易過程而被排除。在歐盟法院的案例中常被認定非通常交易過程之之情形多屬以低於成本之價格出售，或關係人間之買賣。此外，亦有因國內價格受到政府法令限制而低於成本等，該銷售亦被認定非通常交易過程之銷售 ( 註十九 )。因此政府規範影響價格此一因素亦曾在通常交易過程中被考量過。

然而，更常用來處理政府干預價格因素的要件，則是「特殊市場狀況此 ( particular market situation )」一要件。「特殊市場狀況」此一要件雖在 1996 年反傾銷法第 2(3) 條中即已存在 ( 註二十 )，但至 2002 年，歐體通過了歐體理事會第 1972/2002 號規則，才對於何謂「特殊市場狀況」有較為詳細的規範。其在反傾銷法第 2(3) 條中納入「特殊市場狀況」之擬制規定，即「前段所指之特殊市場狀況視為存在，尤其是，當價格係屬人為性低價，或存在明顯的以物易物，或當存在非商業處理之安排等 ( 註二十一 )」。該條修正說明

---

註十七：Council Regulation (EU) 2016/1036, art.2(3) [When there are no or insufficient sales of the like product in the ordinary course of trade, or where because of the particular market situation such sales do not permit a proper comparison, the normal value of the like product shall be calculated on the basis of the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for selling, general and administrative costs and for profits, or on the basis of the export prices, in the ordinary course of trade, to an appropriate third country, provided that those prices are representative.]

註十八：EDWIN VERMULST, EU ANTI-DUMPING LAW AND PRACTICE 271 (2010).

註十九：Id., at. 254.

註二十：Council Regulation (EC) No 384/96, art.2(3).

註二十一：Council Regulation (EC) No 1972/2002, art.1.2 [in Article 2(3), the following sentence shall be added: "A particular market situation for the product concerned within the

3 即提到，為了釐清何謂因「特殊市場狀況」而使該國內價格無法為適當比較，有必要就特殊市場狀況予以說明，因此規定，例如在以物易物之情形、非商業處理之安排或其他市場障礙 ( market impediments ) 時，即屬特殊市場狀況。因此當市場訊號中無法適當反映供給與需求，進而對相關的成本及價格之認定造成影響，亦會使國內價格與國際市場價格或其他代表性市場之價格脫節，因此新增該項例示規定 ( 註二十二 )。故在歐盟反傾銷法下，所謂的特殊市場狀況其實即包含了所有無法反映市場機制而造成價格扭曲之情況。

若得符合上述情形而得改以推算價格時計算正常價值時，依第 2(5)條之規定，調查機關所得使用之成本數據通常應以受調查廠商所提之資料為基礎，前提是這些資料必須根據該國國內通常可接受之會計原則所紀錄，且該資料必須能合理反映與系爭產品之生產銷售有關之成本。然而，在決定使用之價格時，調查機關對於資料的裁量權為何，一向備受爭議。因此歐體理事會第 1972/2002 號規則同時針對調查機關在使用資料的裁量權上亦有更詳細的規定，即於第 2(5)條第 2 段新增：「若與受調查產品之生產銷售有關之成本無法合理反映在當事人之資料中時，應依據該國國內其他生產者或出口商之成本為基礎進行調整或重建，若在前述資料不可得或無法使用之情形時，應以任何其他合理之基礎，包括其他有代表性市場之資料。」該條之修正說明第 4 點中提到，為了解決依反傾銷法第 2(5)條之規定，當資料無法合理反映與系爭產品生產銷售有關之成本時，尤其是存在「特殊市場狀況」之特定情形下，同類產品之銷售無法提供可比較之基準時，應提供指導原則，故規定在此種情形下，相關的資料應從未被扭曲受影響之來源取得。而這些來源可以是同一國內生產者或出口商之成本。若上述狀況不可得或無法使用時，

---

meaning of the preceding sentence may be deemed to exist, inter alia, when prices are artificially low, when there is significant barter trade, or when there are non-commercial processing arrangements";]

註二十二：Recital 3 to the Council Regulation (EC) No 1972/2002.

在合理的基礎上，得使用包括其他具有代表性市場之資料，此一做法被稱之為「成本調整法」。近年來，此一方式被廣泛使用於自俄羅斯及烏克蘭等國（註二十三）。

### （三）歐盟法院之實務見解

在歐體通過成本調整法後，執委會即陸續在對俄羅斯的鋼鐵及肥料產品、阿根廷及印尼的生質燃油的反傾銷稅案中，使用成本調整法計算傾銷差額。對於成本調整法之適用，歐盟法院則呈現分歧之見解。在俄羅斯的案件中，法院認為得依據成本調整法採用其他國家之替代價格及成本，但在阿根廷及印尼的案件中，則認為政府的出口稅措施雖然會影響國內市場的價格，但不得認定該市場價格即應捨棄不用，否則將使第 2(5)條之規定成為無效的規定（註二十四）。

在「自俄羅斯進口之尿素及硝酸銨反傾銷稅案」之落日審查中，歐盟執委會在計算推算成本時發現，俄羅斯生產者在生產時所使用之天然氣價格僅有天然氣出口價格的五分之一，所有的資料顯示，俄羅斯國內市場之天然氣價格係政府所控制之價格，遠低於其他非政府控制之市場價格，因此，依據反傾銷法第 2(5)條之規定，關於天然氣之價格，應使用俄羅斯以外之其他有代表性之價格。在該案中歐盟執委會使用了俄羅斯出口至德國及捷克之天然氣邊境交易價格減去運輸成本之價格取代俄羅斯國內之天然氣價格，因此也提高了受調查產品尿素及硝酸銨之國內價格。俄羅斯生產者針對此一決定向歐盟法院提出控訴，歐盟法院即引用歐體理事會第 1972/2002 號規則修正理由第 4 點之內容，將特殊市場狀況與合理反映成本之要件相結合以支持歐盟執委會之做法。

歐盟法院提到，雖然反傾銷法第 2(3)條之特殊市場狀況要件並非用於判

---

註二十三：EDWIN VERMULST, *supra* note 18, 272-273.

註二十四：Sherzod Shadikhodjeav, *supra* note 7, at. 87-89.



斷第 2(5)條出口商所提之成本資料是否可以使用之標準，依據第 2(5)條之規定，生產成本之計算原則上必須依據生產者所提供之數據計算，但該條亦規定若生產者所提供之數據無法合理反映成本時，調查機關即有權使用其他數據。而依據歐盟理事會 1972/2002 號規則之修正說明 4 所提及，在第 2(5)條納入第 2 段，係為了提供若廠商所提供之資料無法合理反映成本時應如何處理之指導原則，該說明特別提及同類產品之銷售因特殊市場狀況而無法為適當比較之例子，在此情形下，即得使用未被扭曲之市場價格做為計算基礎。既然雙方對天然氣價格在俄羅斯境內係受政府所控制而偏低此點並不爭執，即表示天然氣之國內價格因為特殊市場狀況而無法合理反映其價格，雖然特殊市場狀況係規定在第 2(3)條，但依據第 2(5)條之規定，調查機關亦有權可以排除該國內市場價格之適用，而改採其他未被扭曲之市場價格做為計算成本之基礎（註二十五）。

在「印尼生質燃料反傾銷稅案」中，歐盟執委會於計算正常價值時認為印尼的國內價格因不具代表性且係受到政府所規定，故應改捨棄實際的價格而改以成本推算法計算正常價值。在計算印尼國內生質燃料的成本時，執委會認為，生質燃料的主要原料，粗棕櫚油（crude palm oil）因印尼政府所實施的出口稅制度，造成了價格壓抑效果。而受人為抑制而過低的原料價格即無法做為計算成本的價格，應改用其他價格替代。依據反傾銷法第 2(5)條之規定，若採成本推算法計算正常價格時，其成本價格應廠商所提供之實際資料計算，除非可證明該資料未依據一般會計原則或無法合理反映實際成本時。法院認為，排除實際成本價格而改採替代價格屬例外規定，而例外規定應從嚴解釋。雖然不排除出口國的政策有可能會干預原物料的價格而使得該價格得被排除適用，但調查機關仍須依據直接證據，或至少應有情況證據，證明該價格係受出口稅政策所影響而扭曲，而不能僅依據推測或一般出口政

---

註二十五：EuroChem Mineral and Chemical Company OAO (EuroChem MCC) v. Council of the European Union, Case T-84/07, Mar. 13, 2007.

策的理論即認定價格受到扭曲（註二十六）。故法院最後認為執委會排除國內原物料價格的做法不符合反傾銷法第 2(5)條之規定。

從歐盟的反傾銷實務及歐盟法院之判決中即可看出，若認定一國國內市場因為受到政府干預而受有影響時，即有可能被調查機關排除適用，而由調查機關依其職權使用其認為具有代表性之其他價格取代之。不論是在認定正常價值時，以特殊市場狀況要件排除國內市場價格，或是在計算推算價格時，以無法合理反映成本排除國內的生產要素價格。因此，即使非屬「非市場經國家」，歐盟對於正常價值的計算亦廣泛地考量政府對市場價格的影響，並以其做為排除使用實際資料之理由。

#### (五) WTO 爭端解決機構之見解

然而歐盟的做法在 WTO 架構下卻受到重挫，因為此一做法有違反 WTO 反傾銷協定第 2.2.1.1 條之虞。在「歐盟生質燃料案（European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, DS473）」中，歐盟執委員在計算阿根廷生質燃料之推算價格時即主張，阿根廷生質燃料之原料價格，即大豆及大豆油之國內價格因國內所實施的出口稅制度而偏低，因此其出口商及生產者所提供之原料價格無法合理反映其生產成本，故調查機關得拒絕使用（註二十七）。阿根廷則主張，歐盟所採取的理由係以該原料價格係人為地偏低而拒絕使用，此點違反了 WTO 反傾銷協定第 2.2 條之規定（註二十八）。爭端解決小組認為，由於 ADA 第 2.2.1.1 條規定係強制性規定，必須在不符合要件的情況下才能排除廠商所提供之實際資料。即須是無法合理反映生產成本之情形。所謂的合理反映（reasonable reflect）係指生產

---

註二十六：PT Wilmar Bioenergi Indonesia and PT Wilmar Nabati Indonesia v. Council of the European Union, Case T-139/14, ECLI:EU:T:2016:499.

註二十七：Panel Report, European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, para.7.221, WT/DS473/R (adopted Oct. 26, 2016).

註二十八：Id., para.7.223.

者/出口商所提出之紀錄須以正確可信的態度(在可接受的限制內)呈現已經發生之所有成本(註二十九)。因此小組認為，是否合理反映，應視出口商或生產者在其紀錄上所呈現的成本與實際發生的成本是否一致而定，也就是說，此一要件的目的是為了確認生產者或出口商所提出之資訊是否能合理反映其實際生產成本，而不是判斷生產者或出口商所提出之紀錄是否能反映調查機關認定比實際發生更為合理的假設性成本(註三十)。故依據小組之見解，在計算推算價格之成本時，尚無法僅以該成本價格不合理而改使用第三國之成本價格或世界之成本價格。

此一見解亦獲得上訴機構之支持，上訴機構認為，第 2.2.1.1 條之「合理(reasonable)」是用來形容「反映(reflect)」，而不是用來形容「成本(costs)」，因此此處的合理性並非意謂調查機關享有不受拘束的裁量權而得以主觀地決定合理性的基準，並用以認定生產者/出口商所提紀錄內之成本欠缺合理性(註三十一)。換言之，依爭端解決小組之見解，第 2.2.1.1 條對於廠商資訊之要求，僅在於其真實性之判斷，而非就該成本之合理性加做判斷，故該成本是否受到政府措施干預即非可考量之因素。此一上訴機構之見解，亦表示歐盟在計算傾銷差額時，以出口國國內市場價格受到政府干預為由而拒絕使用當地之成本資料，恐有違反反傾銷協定之虞。

無獨有偶，歐盟對於自印尼進口生質燃料之反傾銷案調查，亦採取相同的計算方式。印尼亦在 2014 年 6 月對此一措施向 WTO 提告。在「歐盟對印尼生質燃料之反傾銷稅案(European Union—Anti-dumping Measures on Biodiesel from Indonesia, DS480)」中，歐盟亦以印尼生質燃料之原料「粗棕櫚油(crude palm oil, CPO)」之價格因政府課徵出口稅致使國內價格偏低，故在計算生質燃料之成本時，排除出口商所提供之實際銷售價格，改採政府

---

註二十九：Id., para.7.231.

註三十：Id., para.7.242.

註三十一：Appellate Body Report, European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina, paras.6.35-39, WT/DS437/AB/R (adopted Oct. 26, 2016)

所公布之參考出口價格做為計算正常價值之基礎。本案與阿根廷之反傾銷稅案件係出於同一調查案件，小組發現，歐盟對二案皆以生質燃料之國內市場係屬高度管制之市場，國內交易非屬通常交易過程中之交易為由，改以推算價格做為其正常價格。歐盟執委會接著在建立正常價格之原料成本時認定，阿根廷及印尼政府對於生質燃料之原料大豆油及粗棕櫚油均採取差異出口稅制度 ( Differential Export Tax, DET )，此一制度使得印尼國內市場上之原料價格，即粗棕櫚油價格，人為地維持在低價水準，進而影響了生質燃料的市場價格。基於此一價格的扭曲效果，歐盟執委會亦以廠商所提供之價格資料無法合理反映成本為由而拒絕使用。由於本案事實與上述阿根廷之生質燃料案相似，小組的裁決中亦呈現相同的結論，本案因歐盟未提起上訴而於 2018 年 2 月確定。但這一連串爭端也迫使歐盟必須再就其相關法規進行修正。

### 三、以市場價格是否嚴重扭曲取代非市場經濟國家之認定

2016 年 9 月，歐盟在面臨中國入會議定書第 15 條即將屆期而可能無法再將其視為非市場經濟國家的問題，在其所提出的反傾銷法及平衡稅法修正草案中，即建議在反傾銷法第 2(6)(a)條增訂，若出口國國內之市場價格因為存在「嚴重扭曲 ( significant distortions )」之情況導致其國內價格或成本不適合使用時，正常價值得以反映未受扭曲之價格或基準認定之。此一修正案於 2017 年 12 月經歐洲議會及歐盟理事通過，為歐盟第 2017/2321 號規則 ( 註三十二 )。此一修正案通過後，一改以往以市場經濟國家及非市場經濟國家區分方式處理正常價值，而改採來源中立且法律上 ( de jure ) 不具歧視性

---

註三十二：Regulation (EU) 2017/2321 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2017 amending Regulation (EU) 2016/1036 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union and Regulation (EU) 2016/1037 on protection against subsidized imports from countries not members of the European Union.

之統一標準，即以市場價格是否存在嚴重扭曲之情形做為區別標準，並於個案中認定。至此，所有 WTO 會員國均會受到此一修正案之影響，而非僅限於中國及越南等傳統上被認定為非市場經濟國家之會員（註三十三）。

依基本反傾銷法第 2(6a)(a)條規定，當出口國之國內價格或成本因為存在嚴重扭曲而無法被適當地使用時，正常價值僅能（exclusively）以「非受扭曲之價格或基準（undistorted prices or benchmarks）」為基礎推算之。所謂的「嚴重扭曲」，依第 2(6a)(b)條之規定，係指當生產者或出口商所提出之價格或成本，包含原物料及能源之價格及成本，因實質政府干預（substantial government intervention）所影響而無法基於自由市場力量（free market forces）決定之情形。考慮是否存在嚴重扭曲之因素，包括了是否存在以下情況：

- 一、做為該市場上重要參與者之企業，其經營受到出口國政府機關所有、控制、政策監督或指導；
- 二、國家對公司的影響力允許其得干涉價格或成本；
- 三、優惠國內供應者之歧視性公共政策或措施，或其他影響自由市場力之政策或措施；
- 四、破產法、公司法或財產法之不適當執行或歧視性適用或不適用；
- 五、被扭曲之薪資成本；
- 六、獲得實施公共政策目的或其他非獨立於國家機構之財務支持。

當執委會有根據地認為，在特定國家內或特定部門內有可能存在第(b)條所指之嚴重扭曲時，且為了使本法得有效適用，執委會應做成、公開並定期更新該國家或該部門有關的市場嚴重扭曲報告。此一報告及其所根據之證據應置於與該國家或部門有關的調查檔案中。於使用該報告之調查程序中，應給予利害關係人就該報告及證據得以充分反駁、補充、評論或回應的機會。於評估嚴重扭曲之存在時，執委會應考量調查檔案中所有相關的證據（註

---

註三十三：Andrei Suse, *Old Wine in a New Bottle: The EU's Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China's WTO Protocol of Accession*, 20(4) Journal of International Economic Law 951 (2017).

三十四)。

於依本法第 5 條提出聲請或依第 11 條請求審查時，歐盟產業得依據上述調查報告中之證據，於符合第 5(9)條之證據標準下，做為合法化計算正常價值計算之證據（註三十五）。

當執委會依據第 5(9)條之規定，發現具有市場嚴重扭曲之充分證據，且據以決定展開調查時，展開調查之公告須特定該事實。執委會應蒐集必要的資訊做為改用第(a)段的推算價格做為正常價格的基礎。展開調查後，調查機關應將欲使用做為正常價格計算方式之相關資訊通知當事人，且應給予 10 天的評論期。基於此一目的，利害關係人得請求閱覽相關檔案，包括調查機關所依據之證據，在符合第 19 條的前提下。任何關於嚴重扭曲存在的證據，只有在依據第 6(8)條在調查程序中被即時地證明的情況下才能被考量（註三十六）。

---

註三十四：“(c) Where the Commission has well-founded indications of the possible existence of significant distortions as referred to in point (b) in a certain country or a certain sector in that country, and where appropriate for the effective application of this Regulation, the Commission shall produce, make public and regularly update a report describing the market circumstances referred to in point (b) in that country or sector. Such reports and the evidence on which they are based shall be placed on the file of any investigation relating to that country or sector. Interested parties shall have ample opportunity to rebut, supplement, comment or rely on the report and the evidence on which it is based in each investigation in which such report or evidence is used. In assessing the existence of significant distortions, the Commission shall take into account all the relevant evidence that is on the investigation file.”

註三十五：“(d) When filing a complaint in accordance with Article 5, or a request for a review in accordance with Article 11, Union industry may rely on the evidence in the report referred to in point (c) of this paragraph, where meeting the standard of evidence in view of Article 5(9), in order to justify the calculation of the normal value.”

註三十六：““(e) Where the Commission finds that there is sufficient evidence, pursuant to Article 5(9), of significant distortions within the meaning of point (b) of this paragraph and decides to initiate an investigation on that basis, the notice of initiation shall specify that fact. The Commission shall collect the data necessary to allow the construction of the normal value in accordance with point (a) of this paragraph. The parties to the investigation shall be informed promptly after initiation about the relevant sources that

換言之，當展開反傾銷調查時，執委會須先就出口國的國內價格是否有上述嚴重扭曲之情形進行判斷，並藉以決定往後計算正常價值之方法。在判斷價格是否扭曲時，上述因素只要符合其中之一，即可認定其受有扭曲，且其僅為例示規定，並需要依據 II.C.節之規定提供不同程度的證據，及考量 II.D.節之社會因素（註三十七）。為了完成此項任務，該修正草案的立法說明 4 即表示，執委會應提出關於價格嚴重扭曲之國家報告。該說明亦同時提到，在評估是否存在嚴重扭曲時，於適當情形下應考量相關國際標準，包括 ILO 下之主要公約及相關多邊環境公約等。至於應考量何特定之國際標準立法說明中僅有例示規定，並無列舉清單，而相關國際標準並未直接納入條文中，但在執委會撰寫國家報告時即會納入考量（註三十八）。而 ILO 公約及環境公約在立法理由 6 中亦被再次提及，即在選擇適當國家之國內價格取代出口國價格時，亦需考量上述國際標準。因此，勞動公約及環境公約之國際標準，不僅在判斷國內價格是否有嚴重扭曲時應考量，在選擇替代價格時亦需考量。

歐盟第 2017/2321 號規則之修正，基本上是為了延長中國入會議定書第 15 條之效力，將原本僅用來處理中國及其他非市場經濟國家之 NME 方法，以「嚴重扭曲」之要件取代之，並使其能適用所有其他市場經濟國家。此舉

---

the Commission intends to use for the purpose of determining normal value pursuant to point (a) of this paragraph and shall be given 10 days to comment. For that purpose, interested parties shall be given access to the file, which shall include any evidence on which the investigating authority relies, without prejudice to Article 19. Any evidence regarding the existence of significant distortions may only be taken into account if it can be verified in a timely manner within the investigation, in accordance with Article 6(8).<sup>9</sup>

註三十七：Sherzod Shadikhodjaev, *Non-Market Economies, Significant Market Distortions, and the 2017 EU Anti-Dumping Amendment*, 21(4) *Journal of International Economic Law* 885-905, 894-895(2018).

註三十八：Kiliane Huyghebaert, *Changing the Rules Mid-Game: The Compliance of the Amended EU Basic Anti-Dumping Regulation with WTO Law*, 53(3) *Journal of World Trade* 417-432, 420(2019).

雖然解決了歧視中國的問題，卻也衍生了更多的問題（註三十九）。若從判斷嚴重扭曲的 6 項要素來看，其實與 1998 年起用來判斷是否取得市場經濟地位的要素類似，只是改以反面方式表達而已，因此亦可預期在將來對中國所使用的非市場經濟方式亦將持續不變（註四十）。然而，二者仍然有些許不同，最重要的部分是舉證責任的改變，以往需由非市場經濟國家或其出口商/生產者舉證證明自己符合市場經濟之要件，新法修正後，將改由歐盟國內產業或反傾銷程序之聲請人負責證明出口國國內市場之嚴重扭曲情況。然而，此一舉證責任之轉換不但增加了聲請人之負擔，亦會招來減損反傾銷稅貿易救濟功能之責難。為彌補此一缺失，第 2(6a)(c)條在設計上改將嚴重扭曲的認定交由執委會進行，由執委會負責蒐集資料及證據並提出「市場扭曲報告 ( Market Distortion Report )」，並允許歐盟國內產業以此一報告之內容提出反傾銷稅調查之申請，藉以免除歐盟產業在反傾銷調查案件中之舉證責任。至於對於報告內容有異議之出口商及生產者，雖然規定應給予陳述意見之機會，但此一規定無異形同需由出口商及生產者提反證推翻執委會的認定，結果將與舊法無異。而更甚者，此套規則原本僅使用於非市場經濟國家，但在新法通過後，已非僅適用於非市場經濟國家，故若歐盟對任何進口產品之出口國認定有市場嚴重扭曲之情形時，各國生產者將面臨必須就自己的市場狀況提出證據及進行辯駁之義務，否則其國內市場價格即會被排除，而由歐盟執委會選擇替代國家之市場價格做為比較基準之情況發生。

在市場經濟國家中，因適用一般規則，原則上不得任意排除出口國國內市場之實際價格。但如前所述，歐盟實務上常以國內價格非屬「通常交易程序之價格」或存在「特殊市場狀況」等理由改採推算價格。而在計算推算價格時，出口國的原物料成本及價格即可能因出口國市場被認定有嚴重扭曲之情形而被排除適用，改以其他國家的原物料成本計算出口國之正常價值。如

---

註三十九：Id., at.421.

註四十：Stephanie Noël & Weihuan Zhou, *EU's New Anti-dumping Methodology and the End of the Non-market Economy Dispute?* 14 (9) Global Trade and Customs Journal 421, 419 (2019).



此一來，是否構成傾銷將可能會因為歐盟在替代國家選擇上之不同而產生不同結論，而且該市場價格可能亦無法真實反應出口國的市場價格而導致推算價格失真之情形。此一做法與 WTO 反傾銷協定中，力求以實際價格計算傾銷差額的精神與規定恐有不符。因此在新法透過後，歐盟如何在此二項要件上，結合嚴重扭曲之市場認定？是否會有濫用之情形？更值得關注。

#### 四、修法後之實務現況

歐盟於 2017 年通過新的計算方式後，於 2017 年 12 月 20 日以後展開之反傾銷調查及落日審查，即有新法之適用（註四十一）。

##### （一）歐盟之反傾銷措施

目前，歐盟已於 2017 年首次針對中國提出特定國家報告，並在 2020 年 10 月對俄羅斯做成第二份國家報告。針對中國率先提出國家報告的原因在於，中國是主要反傾銷措施實施之國家，占了歐盟反傾銷措施最高的比例（註四十二）。在中國的國家報告中，歐盟主要針對在中國國內生產過程中造成價格扭曲之因素，包括土地、能源、資本、原物料及勞力等因素進行分析，並選擇就鋼鐵、鋁、化學品及陶瓷等四項產業之進行部門分析（註四十三）。在 2020 年 4 月對自中國、印尼及台灣進口之熱軋不銹鋼扁軋製品之臨時反

---

註四十一：Report from the Commission to the European Parliament and the Council, 38<sup>th</sup> Annual Report from the Commission to the Council and the European Parliament on EU's Anti-Dumping, Anti-Subsidy and Safeguard activities and the Use of trade defence instruments by Third Countries targeting the EU in 2019, COM (2020) 164 final, Brussels, 30.4.2020.

註四十二：The EU's new trade defence rules and first country report, available at : [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_5377](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_5377) (last visited 30 July 2020).

註四十三：Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigation, SWD(2017) 483 final/2, Brussels, 20.12.2017.

傾銷案中，歐盟聲請人即援引該份國家報告的數據對中國進口之產品提出控訴，歐盟執委會即在計算正常價值時，依據基本反傾銷法第(6a)(a)條之規定，認定中國的產品，其在國內市場之原物料價格受到政府介入而扭曲，故排除其實際國內市場之價格，而改以巴西的鋼鐵價格做為其成本價格計算正常價值（註四十四）。針對嚴重扭曲的認定，歐盟執委會認為基於以下因素，中國的產品其成本價格因實質政府的介入而受到嚴重扭曲：一、中國的不鏽鋼市場的企業，在很大程度上為國家所有，或受到國家控制或監督；二、在中國市場上之原物料及能源成本價格，並非來自於自由市場力量決定，因為該價格受到實質政府介入所影響，包括支持國內產業之政策等；三、在中國境內欠缺有效執行的破產法、公司法或財產法等；四、其薪資成本因非由自由市場決定或欠缺勞資協商而受到扭曲；五、不鏽鋼產業自執行政府政策的機構或非獨立於政府之外之機構處獲得財務支持。由於執委會已經給予廠商及中國政府提出證據並反駁的機會，在欠缺推翻上述結論之情況下，執委會認定中國國內的原物料價格因受有嚴重扭曲之情形而得排除適用（註四十五）。

## （二）WTO 爭端解決機構

針對歐盟計算正常價值之方式，中國於 2016 年已同時針對舊雙軌制及新計算方法向 WTO 爭端解決機構提出控訴（註四十六）。然而，中國於 2019 年 5 月 7 日向爭端解決小組要求暫停審理該案，因此目前新的計算方式是否符合 WTO 反傾銷協定之問題尚無定論，歐盟亦得以繼續實施其新計算方法。

---

註四十四：COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2020/508 of 7 April 2020 imposing a provisional anti-dumping duty on imports of certain hot rolled stainless steel sheets and coils originating in Indonesia, the People's Republic of China and Taiwan,

註四十五：Id., recital (107).

註四十六：European Union — Measures Related to Price Comparison Methodologies, WT/DS516, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds516\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm) (last visited 24 July 2020).

## 五、小結

從歐盟的修法過程及所涉及的案例可知，歐盟以市場價格嚴重扭曲取代非市場經濟國家之認定，主要是為了處理出口國國內原物料成本價格偏低，間接造成反傾銷稅的比較基準過低而產生稅率過低甚至無法構成傾銷之問題。然而用反傾銷稅來處理原料成本過低的問題是否妥適值得討論。首先，出口國原物料價格過低的問題並非來自於生產者的價格決定，而是出口國政府的干預，在 WTO 架構屬於 SCM 協定所管轄之政府補貼問題。然而，出口國政府對原物料價格所進行的干預，例如固定價格、限制出口或提供財務支持等雖能降低成品的生產成本，但並不一定會構成違法補貼，且原物料補貼只要不是原物料本身的出口，而僅是做為出口產品之原物料時，常因原物料係供眾多產品所使用，縱使以提供低價原物料方式提供利益給廠商，也會因為欠缺特定性而無法構成 SCM 協定下禁止性或可控訴之補貼。以能源補貼為例，縱使出口國的能源產業因受有補貼而價格偏低，進而降低產品的生產成本，但是能源補貼除非是能源出口，否則對於僅是使用該能源而生產的產品而言，因難證明能源補貼僅針對特定產品所為而有特定性，即難證明成品亦受有補貼。此外，就能源出口國而言，其能源生產者本身即存在能以較低價格提供給國內企業之比較利益，因此，只要能源價格高於生產成本，即使低於國際能源價格亦難認定為有補貼存在（註四十七）。在故主張國內產品價格過低以致不能做為比較基準而加以排除時，其實是為了處理原物料之補貼問題，而非反傾銷本身之問題。在反傾銷措施中，真正涉及比較基準之排除者，除非證明其不具可比較性，但通常國內原物料成本過低的問題，並不會造成國內產品價格與出口產品價格進行比較時之困難，除非國內產品與出口產品使用不同的原物料生產。

歐盟以市場價格嚴重扭曲之要件取代非市場經濟國家的要件時，由於其

---

註四十七：Tom S. H. Moerenhout, *Energy Pricing Policies and the International Trade Regime*, 23

(1) J. INT'L ECONOMIC LAW 119 (2020).

所涉及的 WTO 規範仍是反傾銷協定第 2.2.1.1 條之問題，因此仍然要面臨相同的問題，即該條並非尋求合理價格之法律基礎，因此同樣亦無法以該條主張價格受到嚴重扭曲而得排除適用。其次，反傾銷措施欲解決的是歧視性定價問題，並非補貼問題，因此原物料成本之價格嚴重扭曲是否造成成品價格無法做為比較基礎即是重點，而為證明成品價格無法做為比較基礎，調查機關必須證明：一、原物料之成本價格受到嚴重扭曲是否會對成品價格造成相同的影響。二、縱使成品價格受到嚴重扭曲，對於國內產品及出口產品是否產生不同的影響，若影響相同，仍未會妨礙國內產品價格的可比較性。若這二點歐盟無法證明，僅以市場價格受到嚴重扭曲的國家報告做為理由，通案地適用於所有受調查產品，恐怕仍難以消除違反反傾銷協定之疑慮。

## 參、2018 年之貿易防禦措施現代化法

歐盟進口救濟制度之改革，除了處理反傾銷法中傾銷差額之計算方式外，另一項改革的重點則是促進調查程序之透明化及可預測性、提昇調查程序的效率及協助小型企業運用此一制度等。歐盟將此一修正稱之為貿易防禦措施之現代化法。歐盟進口救濟制度現代化法之立法目的，正如歐盟執委會前主席容克 ( Jean-Claude Juncker ) 所言，是為了在面對全球貿易挑戰下，當其他國家扭曲市場或不遵守貿易規則時，為了協助歐盟保護其生產者及勞工所設。由於進口救濟制度一向被視為是二面刃，雖然有保護本國同類產品生產者利益之功能，但同時卻容易損及進口產品之進口商及其下游產業，甚至消費者之利益。因此，在本次的改革中，強調對各方利益之均衡考量，並給予不同利害關係人參與程序表達意見之權利即成為重心。

在本次的修正案中，主要針對以下事項進行修正：一、加速調查程序之進行，縮短得採取臨時性反傾銷措施之期程；二、對反傾銷稅及反補貼稅不

能超過填補損害所需原則 ( lesser duty rule · LDR ) 之放寬，使歐盟享有課徵更高稅率之裁量權；三、納入社會及環境因素之考量，以免歐盟在社會或環境制度上之高標準，在適用進口救濟制度時成為不利歐盟產業之因素；四、增加程序的透明化及可預見性，包括增加調查機關之通知義務等；五、增加協助中小企業運用進口救濟制度之相關規定，例如提供中小企業服務平台 ( SME Helpdesk ) 等。

## 一、較低稅率制的修正

雖然在 WTO 的反傾銷協定中，係以傾銷差額做為反傾銷稅稅率的上限，但是歐盟的反傾銷法制中，認為國內產業不宜因為反傾銷稅的課徵而獲得超過原本應有的利潤，因此規定，反傾銷稅的課徵不得超過得適當地消除產業損害之程度，即不得超過利潤差額 ( profit margin )。為此，必須先確認目標價格 ( target price )，亦被稱為無損害價格 ( non-injurious price )，即在無傾銷進口存在時，國內產品所應有的價格，並以此做為課徵反傾銷稅之上限，若目標價格較出口國國內正常價值低時，反傾銷稅的稅率即不能使進口產品超過該目標價格 ( 即無傾銷進口產品存在時，歐盟境內產品所應有的價格 )，避免國內產業反因反傾銷稅而獲得超額利潤，有損消費者及下游業者的利益，稱之為較低稅率制 ( lesser duty rule · LDR ) ( 註四十八 )。

2018 年的貿易防禦機制現代化的修法中，最重要的變革即是修改了 LDR 的適用，進而提高了反傾銷稅稅率的上限。修正的原因主要在於，LDR 無法真正反應經濟事實，過低的傾銷稅率已無法完全排除國內產業受傾銷影響所造成之損害。因此在 2018 的現代化法中，即重新一套適用 LDR 的規則：

在原本的 LDR 中，所謂的損害差額 ( 即傾銷稅率之上限 ) 即為利潤差額，係指在無傾銷產品進口的情形況，國內產業所可以獲得之利潤，以此訂

---

註四十八：Wolfgang Müller, The EU's New Trade Defence Laws: A Two Steps Approach, in The Future of Trade Defence Instruments, 47-48(2018).

定目標價格，做為課徵反傾銷稅稅率之上限。但在新法中，在考慮目標價格時，除了直接計算利潤，可增加了其他例示性的條件，即計算目標價格時，其可得之利潤水準必須包含所有成本、投資、研發及創新成本等。且無論如何，利潤差額均不得低於 6% (註四十九)。此外，由於歐盟議會將 ILO 及多邊環境公約納入附件，亦表示在考量利潤上限時，執委會亦須考量為遵守上述公約所增加之成本。此外，在時間上，執委會亦須考量歐盟國內產業在未來五年措施實施期間內將產生之成本等。

## 二、臨時反傾銷稅及反補貼稅前之提前揭露

在程序上為更保護受影響的相關人，歐盟對於課徵臨時反傾銷稅或反補貼稅前是否應通知當事人即有修正。此種採取措施前事先揭露之提前揭露 (pre-disclosure) 是全新的概念，目的在使利害關係人或可能受到該措施影響的潛在利害關係人能事前得知相關措施並提早因應，避免措施手不及所造成之損害，尤其是對中小企業而言。然而，由於提前揭露可能造成進出口商的囤貨行為，因此新法亦規定在提前揭露時應同時採進口登記措施，以便往後若符合追溯課徵要件時得適用。若未進行登記，也可以在將來確定反傾銷措施之調查中，將囤貨行為納入產業損害的考量中，藉以提高反傾銷稅稅率 (註五十)。

## 三、價格具結

關於價格具結的准駁，現代化法中亦有加以修正。原本依反傾銷法第 8(1) 條及反補貼法第 13(1)(b) 條中之規定，對於是否接受出口商所提出之價格具結，執委會主要考量該價格是「是否能消除傾銷產品所造成的損害效果」。

---

註四十九：Basic Anti-Dumping Regulation, Art. 7(2)(c).

註五十：Wolfgang Müller, *supra* note 48, at 50.

有鑑於前述對損害效果判斷的修正，現代化法亦針對價格具結提出三項修正，一、加強程序透明化之規範，除有例外情形，價格具結的提出，不得晚於對最終揭露得評論期的前 5 日內提出，僻使利害相關人對於出口商所提出之價格具結亦得加以評論。此外，在執委會接受價格具結前，應給予歐盟產業得以就該價格進行評論的機會。第二、不論是 WTO 反傾銷協定或歐盟反傾銷法之規定，價格具結均不得因為一般政策之理由 ( reasons of general policy ) 而接受。新反傾銷法更進一步規定，所謂的一般政策之理由，係指包含，尤其是指附件中歐盟所簽署之多邊環境公約中或 ILO 公約中之原則或義務。第三，由於歐盟議會特別強調僅有在能消除傾銷所造成的損害的前提下才能接受價格具結，因此新法亦特別規定在衡量價格具結是否能消除損害時，應為預防性分析，即將未來之可能造成的損害效果亦納入分析 ( 註五十一 )。

#### 四、增加貿易團體參與程序之權利

現代化法中首次承認貿易團體 ( trade unions ) 在反傾銷及反補貼程序中之角色。即給予貿易團體參與反傾銷及反補貼調查程序之權利，但僅能參加歐盟產業所申請之程序。與美國的反傾銷調查程序不同，美國的貿易團體有獨立申請調查之權利。歐盟不採美國的立法方式主要還是認為，受到傾銷進口損害的主要仍是歐盟產業，貿易團體並非受害者，並無給予獨立申請調查之權利。惟歐盟雖僅給予貿易團體參與調查之權利，但亦將其視為利害關係人 ( 註五十二 )。

#### 五、擴大適用反傾銷法及反補貼法於獨立經濟區及大陸棚架

---

註五十一： *Id.*, at 51.

註五十二： *Id.*, at 52.

原本歐盟之反傾銷法及反補貼法僅適用於歐盟關稅領域內之成員，因此對於石油鑽井平台及離岸風力發電廠等超出 12 英里以外之地區所進口之鋼管及管材等產品，即無法課徵反傾銷稅及反補貼稅。為解決此一問題，現代化法採取了二項措施，第一，於第 14a 條規定，反傾銷稅得適用於獨立經濟區 ( Exclusive Economic Zone, EEZ ) 及大陸棚 ( Continental Shelf )。

## 六、強化中小企業之角色

歐盟議會在現代化法為強調應重視中小企業在貿易救濟制度中所扮演的角色，因此要求納入保護中小企業之相關規定。由於如何協助中小企業並減少其使用貿易救濟制度之進入障礙，現代化法中仍然維持中小企業協助桌 ( SME help desk ) 的制度，對於主要由中小企業組成而較分散或不集中的產業，提供協助利用貿易救濟機制的服務。新法中亦新增相關服務，包括：一、增加對貿易救濟制度的了解；二、對於貿易救濟程序提供一般資訊及解釋，包括如何提出申請、如何製做並傳送各種語言的標準問卷並回答一般性問題等；三、提供相關統計資訊以協助提出申請等。此外，為了回答在反傾銷及反補貼調查程序中執委會所發之問卷，通常須提供特定期間之特別產品之製造成本及銷售價格等資訊，此一期間通常是提出申請前一年之資訊。由於此一資料調查期間通常跨越不同會計年度，增加申請人提供資料的困難度，因此新法特別針對中小企業，於其提供資料時，得以會計年度為單位提出。

## 七、新增程序規定

現代化法中對於調查程序亦有若干新規定，包括：一、臨時反傾銷措施通常應於調查開始後 7 個月內實施，且不得晚於 8 個月。舊法規定應不得晚於 9 個月。此外，整個調查程序將從最長 15 個月縮短為 14 個月。但反補貼措施之調查期間則維持不變。二、在落日審查中，若最終措施被取消時，即



應返還已課徵稅額，但不計利息。三、在受到第三國貿易報復之威脅時，加強調查機關得依職權展開調查之規定。在執委會依職權展開調查之情形，雖然歐盟產業無義務配合調查，但新規定新增執委會得發函要求歐盟產業配合調查。

## 八、配合 WTO 爭端解決案例之修正

歐盟反傾銷法中，對於傾銷差額低於 2% 之微量傾銷 ( de minimis dumping )，原本規定於特定期間後得對該出口廠為重新調查傾銷差額，但此一做為在墨西哥對進口米之反傾銷措施案中已被上訴機構認定為違法，故歐盟亦將得重新調查之規定刪除。

## 九、反補貼措施之特別規定

在反傾銷稅率的計算上，原則上反傾銷稅稅率不得超過消除損害所必要，因此原則是採較低稅率，除非能證明此一較低稅率無法消除損害，才能提高稅率。故提高稅率的舉證責任在於歐盟產業。但是，針對反補貼稅率的計算，則有別於反傾銷之規定。就得反補貼稅稅率的計算，雖然亦有限制較低稅率的做法，但是改在考量課予較高稅率對歐盟公共利益有害之情形下，才能課予較低之利率。在價格具結上亦有相同的規定。故原則上，係推定應課予較高的利率，但在利害關係人能提出證據證明較高利率不利歐盟公共利益之情形下，才能改採較低的稅率。

## 肆、結 論

歐盟進口救濟制度雖然有其長遠的歷史，但為因應貿易環境之改變，仍持續不斷地修正，修正案的提出及改革對我國的出口必定會造成影響。台灣做為一個以出口導向為主的 WTO 會員，出口商或生產者於進口國所遇到之貿易障礙可謂不計其數，以反傾銷措施為例，依據 WTO 官方之統計，自 1995 年 WTO 成立以來至 2020 年為止，對自台灣出口的產品所實施之反傾銷措施

即高達 216 件，件數排名全球第三，僅次於中國大陸之 1069 件及南韓的 301 件。扣除 2002 年以前未入會之 57 件，仍有上百件之多。我國實際上向 WTO 提出控訴的案件，涉及反傾銷協定者僅有 3 件。此點顯示出我國出口業者雖然面臨大量的進口救濟措施，但多採保守配合的態度，顯然與其他開發中國家積極對歐盟之反傾銷措施提出控訴之情況不同。此外，我國產業在面對低價進口產品時，也顯少意識到運用進口救濟制度來抵銷進口產品之傾銷及補貼效果，顯示出出口商對進口救濟制度之理解不足及國內產業無法有效運用此一制度來解決不公平貿易之問題。

歐盟做為進口救濟措施使用頻率甚高之 WTO 會員，其對整個機制在實施時所產生的實務上問題及因貿易環境改變而產生新議題時，具有一定程度的敏感性，能夠及時進行討論及改革。對做為反傾銷稅及防衛措施主要目標國的我國而言，則須協助產業瞭解歐盟相關改革，一方面可以避免出口業者因為對相關規定之不瞭解而成為該制度的目標，另一方面亦可藉以檢討我國本身的進口救濟措施，是否有相同的問題及修法需求存在。

從歐盟貿易救濟制度不斷地為因應當代問題而進行修正時，其所呈現的是針對全球貿易所造成的新興議題的重視與彈性。全球貿易所造成的負面影響之一，即是不公平貿易對國內產業所造成的威脅及勞工失業等問題，若無法積極的面對並處理，必定會對貿易自由化的向前邁進形成阻礙。因此，在市場開放的承諾下如何確保國內產業的健全發展，進口救濟制度往往扮演著重要的角色。瞭解歐盟在進口救濟制度的改革將有助於我國在面對相同問題時，能夠透過法規制度的即時修正，更有效率且更有彈性地採取此類合法的貿易保護措施協助產業渡過難關。

## References

林彩瑜 ( 2011 )。WTO 制度與實務，初版。台北：元照。

## Books

Hahn, Michael, *The Multilateral and EU Legal Framework on TDIs: An Introduction*, in THE FUTURE OF TRADE DEFENCE INSTRUMENTS, 15(2018).

Van Bael & Bellis (6<sup>th</sup> ed. 2019), EU ANTI-DUMPING AND OTHER TRADE DEFENCE INSTRUMENTS. The Netherlands: Kluwer Law International B.V.

Van den Bossche, Peter & Zdouc, Werner (4<sup>th</sup> ed. 2017), THE LAW AND POLICY OF THE WORLD TRADE ORGANIZATION, TEXT, CASES AND MATERIALS, United Kingdom: Cambridge.

Vermulst, Edwin (2010), EU ANTI-DUMPING LAW AND PRACTICE, London: Thomson Reuters (Legal) Limited.

## Periods

de Kok, Jochem, The future of EU trade defence investigations against imports from China, 19 (2) Journal of International Economic Law, 515-547 (2016).

Noel, Stephanie & Zhou, Weihuan, EU's New Anti-dumping Methodology and the End of the Non-market Economy Dispute? 14 (9) Global Trade and Customs Journal 417-424 (2019).

Huyghebaert, Kiliane, Changing the Rules Mid-Game: The Compliance of the Amended EU Basic Anti-Dumping Regulation with WTO Law, 53(3) Journal of World Trade, 417-432(2019).

Suse, Andrei, Old Wine in a New Bottle: The EU's Response to the Expiry of Section 15(a)(ii) of China's WTO Protocol of Accession, 20(4) Journal of International Economic Law 951 (2014)

Shadikhodjaev, Sherzod, Non-Market Economies, Significant Market Distortions, and the 2017 EU Anti-Dumping Amendment, 21(4) JOURNAL OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW 885-905, (2018).

Shadikhodjeav, Sherzod, Input Cost Adjustment and WTO Anti-Dumping Law: A Closer Look at the EU Practice, 18(1) WORLD TRADE REVIEW, 81-107 (2019)

Moerenhout, Tom S. H., *Energy Pricing Policies and the International Trade Regime*, 23 (1) J. INT'L ECONOMIC LAW 119 (2020)



# 銅牆鐵壁護產業——論歐盟鋼鐵防衛案 及我國的因應作為

楊健弘\*

## 綱 要

- |                   |                   |
|-------------------|-------------------|
| 壹、前 言             | 二、我國保留貿易補償之權利     |
| 貳、歐盟鋼鐵防衛措施案背景說明   | 三、我國保留暫時中止減讓之權利   |
| 一、調查程序            | 四、小結              |
| 二、調查結果            | 肆、我國鋼品出口歐盟之貿易限制措施 |
| 三、防衛措施之實施方式       | 一、目的              |
| 四、本案之適法性爭議        | 二、法律依據            |
| 五、本案對於我國輸歐鋼鐵貿易之影響 | 三、出口配額之管理方式       |
| 參、我國就本案所主張之權利及其依據 | 四、小結              |
| 一、我國與歐盟舉行雙邊諮商會議   | 伍、結 論             |

\* 東吳大學法學院助理教授，前經濟部國際貿易局專業研究員，美國加州大學戴維斯分校法律博士。

## 壹、前言

美國自 2018 年 3 月起依據貿易擴張法(Trade Expansion Act of 1962)第 232 條「國安條款」針對進口鋼鋁產品課徵額外關稅，歐盟為避免原擬出口美國之大量鋼品貿易轉向輸往其境內，於同年 3 月 26 日起針對 28 類鋼品啟動防衛調查。歷經調查，歐盟決定對於其中 26 類鋼品採行防衛措施，以關稅配額(tariff-rate quota, TRQ)方式執行，對於超出配額以外之進口鋼品加徵百分之二十五關稅，實施期間為期三年(2019 年 2 月 2 日至 2021 年 6 月 30 日)。

根據我國海關統計，歐盟為我系爭鋼鐵產品第二大出口市場，僅次於東南亞國協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)，2017 年我國輸歐盟鋼品金額高達 14 億美元(註一)。此外，我國於 2013 年至 2017 年為歐盟系爭鋼品之第七大出口國，2017 年之出口占歐盟總進口量的百分之四點一六，金額則占百分之五點二四(註二)。因此，本案影響我國鋼鐵產業貿易利益甚鉅，獲得我政府及鋼鐵業者之高度關注。

我國於 2019 年 1 月即依據世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)防衛協定(Agreement on Safeguards, SGA)之規定與歐盟進行諮商會議，關切該調查可能違反 WTO 規定之處，並保留我國於防衛協定第 8 條下之貿易補償以及暫時中止減讓之權利。此外，經濟部亦針對輸往歐盟之鋼品採行貿易限制措施，要求出口人應於鋼品出口前取得以原產地證明書，以確保貿易秩序及既有出口廠商之貿易利益，並確保扣減我國關稅配額之鋼品確實為「臺

---

註一：經新聞，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施 經部：恐影響我出口，2019 年 1 月 9 日。  
<https://www.economic-news.tw/2019/01/EU-Steel-Trade.html> (瀏覽日期：2021 年 6 月 22 日)

註二：經濟部國際貿易局，歐盟進口 28 類受調鋼品統計-國家排名  
[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=1A3117D8498F3D28](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=1A3117D8498F3D28) (瀏覽日期：2021 年 6 月 24 日)。



灣製」。

鑒於本案調查之鋼鐵產品範圍及產業極廣，涉及之出口國為數眾多，是近年來最具指標性的防衛調查案件。此外，我國亦曾就本案與歐盟進行雙邊諮商，並採取貿易限制措施等積極作為，故本案對於防衛措施法律與實踐、我政府貿易行政及管制作為均具有重要參考價值。爰此，本文首先探討本案背景，再研析歐盟調查程序與認定之適法性問題。其次，聚焦我國於本案所主張之權利及其依據。而後討論我國鋼品出口歐盟之貿易限制措施。最後，於文末提出未來我國因應外國防衛措施調查案之對策及建議。

## 貳、歐盟鋼鐵防衛措施案背景說明

### 一、調查程序

歐盟於 2018 年 3 月 26 日針對 28 類鋼品展開防衛調查，並且於 2018 年 7 月採行臨時防衛措施。歐盟決定於 2020 年 2 月 2 日起至 2021 年 3 月 30 日止對於其中 26 類鋼品實施為期三年的防衛措施（包含 2018 年 7 月起實施之 200 日臨時防衛措施），並於 2019 年 1 月 4 日依據防衛協定第 12.1 條規定將調查結果通知 WTO 防衛委員會(Committee on Safeguards)（註三）。

2021 年 2 月 26 日歐盟展開延長防衛措施之調查（註四）。並於同年 6 月 26 日公布調查結果，認定聯盟境內鋼鐵產業歷經三年的防衛措施後仍處於脆弱之經濟狀態(fragile economic situation)、外國鋼品之大量進口仍造成境內鋼鐵產業之龐大壓力，且美國尚未取消 232 措施，無法吸收國際間之過剩鋼鐵。基於上述原因，歐盟決定延長防衛措施至 2024 年 6 月 30 日，並且逐年複查。

---

註三：SGA, Article 12.1: “A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon:  
(B) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports[.]”

註四：經濟部中華民國 110 年 5 月 3 日經貿字第 11004602130 號公告。

另歐盟將在 2023 年 6 月 30 日進行特別複查，以確認是否於該日期終止防衛措施（註五）。

## 二、調查結果

防衛措施，係指一會員因進口產品之絕對或相對增加，導致國內生產同類產品之產業受到嚴重損害或嚴重損害之虞，所得採取之暫時性緊急措施（註六）。依據防衛協定及關稅暨貿易總協定(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)第 19 條之規定，調查機關須審查下列客觀要件，以認定是否實施防衛措施：（一）進口絕對或相對於國內生產為數量增加；（二）國內產業受到嚴重損害或有嚴重損害之虞；（三）進口增加與嚴重損害間具有因果關係（註七）；（四）進口增加及產業損害係肇因於不可預見之發展(unforeseen development)（註八）。因此，歐盟必須逐一分析上述要件，在符合各個要件之情形下，始能合法地對於系爭鋼品實施防衛措施。以下謹分析

---

註五：Official Journal of the European Union, COMMISSION IMPLEMENTING REGULATION (EU) 2021/1029 of 24 June 2021, amending Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 to prolong the safeguard measure on imports of certain steel products, para. 53-61.

註六：王震宇，〈WTO 及區域貿易協定下防衛措施之實證研究〉，《臺北大學法學論叢》，第 92 期，頁 261，2014 年 12 月。

註七：SGA, Article 2.1: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”

註八：GATT Article XIX:1 “(a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.”

防衛措施之實施要件及歐盟之調查結果。

### (一) 進口絕對及相對增加

首先，歐盟必須證明 26 種鋼品具有「絕對進口增加」或「相對進口增加」之情形。前者為調查期間之進口量有數量上之增加，後者為進口品相對於國內生產為數量上增加。此外，WTO 上訴機構(Appellate Body)於阿根廷鞋類案(*Argentina-Footwear*)案中進一步詮釋進口增加之要件，表示進口之絕對及相對增加必須「夠近期、夠突然、夠急遽、夠重大(recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough)」始能實施防衛措施(註九)。

本案，歐盟針對 2013 年至 2017 年 26 種鋼品之「整體」進口增加趨勢進行分析，進一步將系爭鋼品分為「三種產品分類(product families)」，包括：扁形產品(flat products)、長形產品(long products)及管類產品(tubes)三類，以呈現個別鋼品的進口增加情形(註十)。

歐盟對比 2017 年及 2018 年系爭鋼鐵產品總進口量之變化，指出 2017 年上、下半年進口量分別為 154 萬公噸、145 萬公噸，而 2018 年上半年進口量則激增至 174 萬公噸，因而認定具有進口絕對增加之情形(註十一)。此外，歐盟指出 2018 年各月份之進口量均高於 2017 年各月份，並以 2018 年 1 至 9 月之進口增加作為佐證，證明進口增加之情形於 2018 年 8、9 月(美國 232 措施開始實施後)尤其明顯。相對地，美國於 2018 年 8、9 月 26 種鋼品之進口量驟減，2018 年 9 月較同年 4 月大幅減少百分之三十五，而 2018 年 1 至 9 月之整體進口量減少百分之十九(註十二)。因此，歐盟認定，出口商為因應美國額外關稅而積極尋找替代市場，而歐盟之市場規模即為理想的替

---

註九：“The increase must have been “recent enough, sudden enough, sharp enough, and significant enough, both quantitatively and qualitatively, to cause or threaten to cause ‘serious injury.’” Appellate Body Report, *Argentina – Footwear (EC)*, para. 131.

註十：WTO Doc. G/SG/N/8/EU/1, G/SG/N/10/EU/1, G/SG/N/11/EU/1/Suppl.1, 2, 4 January 2019.

註十一：同前註，頁 2。

註十二：同前註。

代市場，因此近期進口增加係肇因歸美國 232 措施之貿易轉移效果(trade diversion) (註十三)。

歐盟進一步分析 2018 年上半年系爭鋼品之總進口量，並且以 2017 年下半年及 2018 年上半年共 12 個月為作為「最近期間(the most recent period)」，用最近期間以對比 2013 年至 2017 年各年之數據。歐盟分別呈現 2013 年至 2017 年以及最近期間之「整體」進口增加與市占率，以及「三種產品」分類之進口增加與市占率。最後，歐盟認定整體的進口增加趨勢，以及三種產品分類均有突然、急遽且重大之進口絕對及相對增加情形 (註十四)。

## (二) 對於產業造成嚴重損害之虞

其次，歐盟必須證明境內鋼鐵產業受到嚴重損害(serious injury)或有嚴重損害之虞(threat of serious injury)。所謂嚴重損害，係指進口增加對於國內產業造成全面性之重要損害 (註十五)。而嚴重損害之虞係指對於損害之造成有明顯而立即之可能性，且嚴重損害之虞之認定不可僅憑臆測，必須以客觀且可量化之因素加以評估 (註十六)。此外，防衛協定第 4.2(a)規定，主管機關進行產業損害分析時，應評估所有與該產業有關之客觀及可計量性的相關因素，分析增加之進口產品在國內市場之占有率、銷售、生產量、生產力、設備利用率、利潤與損失之改變情況及就業情況 (註十七)。

---

註十三：同前註。

註十四：同前註，頁 3。

註十五：SGA, Article 4.1: “(a) ‘serious injury’ shall be understood to mean a significant overall impairment in the position of a domestic industry.”

註十六：SGA, Article 4.1: “(b) ‘threat of serious injury’ shall be understood to mean serious injury that is clearly imminent, in accordance with the provisions of paragraph 2. A determination of the existence of a threat of serious injury shall be based on facts and not merely on allegation, conjecture or remote possibility[.]”

註十七：SGA, Article 4.2: “(a) In the investigation to determine whether increased imports have caused or are threatening to cause serious injury to a domestic industry under the terms of this Agreement, the competent authorities shall evaluate all relevant factors of an objective and quantifiable nature having a bearing on the situation of that industry, in particular, the

本案，受調查之鋼鐵產品共有 26 種之多，為利進行產業損害分析，歐盟將鋼品區分為三種產品分類（扁形、長形、管類產品），並以歐盟境內鋼鐵業者填覆之問卷為基礎，據以分析進口增加、國內需求及製造情形（註十八）。歐盟分別以數據呈現境內整體鋼鐵產業，以及三種產品分類之鋼鐵產業於 2013 年至 2017 年各項相關因素之變化。歐盟分析之數據包括：歐盟境內之需求量、歐盟產品銷售量及市占率、境內鋼鐵產業之生產量、生產力、產能利用率、庫存、單位售價、獲利率、現金流量以及就業率（註十九）。

歐盟分析上述數據，認定聯盟內之鋼鐵產業於 2013 至 2016 年處於艱困之經濟環境，雖於 2017 年有略為改善但 2018 年仍處於脆弱之處境（註二十）。最後，歐盟分析，鋼鐵產業在上述脆弱之處境下，倘若此進口增加之趨勢、削價幅度、利潤降低之情況持續惡化，鋼鐵產業即將面臨嚴重損害（註二十一）。因此，歐盟認定進口增加對於產業造成嚴重損害之虞。

### （三）進口增加與嚴重損害之虞間具有因果關係

最後，歐盟必須基於客觀證據，證明受調產品之進口增加與嚴重損害或嚴重損害之虞之間存有因果關係(causal link)（註二十二）。本案，歐盟依據上述數據指出境內鋼鐵產業於 2013 至 2018 年已處於艱困且脆弱之處境，又於 2018 年面臨各國因美國 232 措施而將貿易轉向輸銷鋼品至歐盟之龐大壓

---

rate and amount of the increase in imports of the product concerned in absolute and relative terms, the share of the domestic market taken by increased imports, changes in the level of sales, production, productivity, capacity utilization, profits and losses, and employment.”

註十八：WTO Doc. G/SG/N/8/EU/1, G/SG/N/10/EU/1, G/SG/N/11/EU/1/Suppl.1, at 1, 4 January 2019.

註十九：同前註，Annex I。

註二十：同前註，頁 2。

註二十一：同前註。

註二十二：SGA, Article 4.2: “(b) [...]When factors other than increased imports are causing injury to the domestic industry at the same time, such injury shall not be attributed to increased imports.”

力。因此認定境內鋼鐵產業面臨嚴重損害之虞，與進口增加具有因果關係。

綜合上述，歐盟認定系爭鋼品之進口同時具備絕對與相對增加之情形，且歐盟產業受到嚴重損害之虞，進口增加與嚴重損害之虞間具有因果關係，因此決定實施防衛措施。然而，歐盟並未依據 GATT 第 19 條分析進口增加與損害係肇因於不可預見之發展，而此點日後也受到土耳其之控訴。

### 三、防衛措施之實施方式

防衛措施最常見之類型為提高關稅、實施配額（數量限制）或採關稅配額（註二十三）。所謂關稅配額，係提高關稅以及配額之結合，亦即未超過配額之進口，課徵原本之關稅，超過配額之進口則課予額外之關稅（註二十四）。

本案，歐盟實施關稅配額，依照 2015 年至 2017 年之三年平均進口量，以每年加計百分之五之方式核配，針對配額外之鋼品進口課徵百分之二十五關稅（註二十五）。歐盟另依據不同品項，分別採取國家配額(country-specific TRQ)及全球配額(global TRQ)方式。歐盟採行國家配額之目的係為確保傳統貿易流量(ensure traditional trade flow)，因此就原本出口該類鋼品超過百分之五之出口國核配國家配額（註二十六）。進口商需向歐盟海關證明鋼品原產地，以獲得國家配額。國家配額採逐年管理，各國前一年度未用罄之配額無法沿用。而未滿百分之五之出口國則適用剩餘配額(other countries)，不分國別，先到先得。剩餘配額之額度採逐季管理，每季剩餘之配額可延用至下一

---

註二十三：林彩瑜（2013），WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究（三），頁 294，台北：元照。

註二十四：FERNANDO PIÉROLA, THE CHALLENGE OF SAFEGUARDS IN THE WTO, 310 (2014).

註二十五：經濟部新聞資料，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施，2019 年 1 月 9 日。  
[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A)（瀏覽日期：2021 年 6 月 13 日）。

註二十六：WTO Doc. G/SG/N/8/EU/1, G/SG/N/10/EU/1, G/SG/N/11/EU/1/Suppl.1, at 4, 4 January 2019.

季，惟不可留用至下年度。而採用全球配額之鋼品類別則一律不分國別，先到先配。

歐盟實施最終防衛措施的 26 類鋼品中，我國有 9 類獲得國家配額。包括非方向性電磁鋼片(Electrical Sheets (other than GOES))、金屬塗層板(Metallic Coated Sheets)、有機塗層板(Organic Coated Sheets)、鍍錫薄鋼板(Tin Mill products)、熱軋不銹鋼板材薄板和帶材(Stainless Hot Rolled Sheets and Strips)、冷軋不銹鋼板材薄板和帶材(Stainless Cold Rolled Sheets and Strips)、熱軋不銹鋼板(Stainless Hot Rolled Quarto Plates)、不銹鋼線材(Stainless Wire Rod)、其他焊接鋼管(Other Welded Pipes) (註二十七)。

#### 四、本案之適法性爭議

歐盟鋼鐵防衛措施影響出口國之利益甚鉅，調查結果亦受到諸多國家質疑違反 WTO 規定。土耳其更於 2020 年 3 月要求與歐盟針對本案進行諮商，並於同年 7 月要求成立本案爭端解決小組，正式將本案提交 WTO 爭端解決，是為歐盟鋼鐵防衛措施案(*European Union — Safeguard Measures on Certain Steel Products*, DS/595)。因歐盟實施之防衛措施牽涉諸多國家，我國、巴西、中國、印度、日本、美國、韓國等 15 個 WTO 會員參加本爭端案件之第三國(third parties) (註二十八)。然而，因案件之複雜性和規模、各方陳述意見及法律爭議之時間，並考慮到新冠肺炎(COVID-19)之影響，爭端解決小組預計不會在 2021 年下半年之前向各方發布最終報告 (註二十九)。謹將本案法律爭點及評析摘整如下 (註三十)。

---

註二十七：同前註，Annex II。

註二十八：WTO 網站，歐盟鋼鐵防衛措施案(DS/595)

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds595\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds595_e.htm) (瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日)。

註二十九：同前註。

註三十：土耳其控訴歐盟違反之 WTO 規定包括：防衛協定第 2.1、3.1、4.1(b)、4.1(c)、4.2、

### (一) 本案之調查及結果不符合防衛協定及 GATT 規定

首先，土耳其質疑歐盟並未針對進口絕對或相對增加以及產業之嚴重損害或損害之虞做出合理和充分的解釋與認定，亦未就 26 種鋼品進行個別產品(individual product)分析，而係採用三種產品分類進行分析（註三十一）。因本爭端案尚在進行中，無法取得土國訴狀及歐盟之答辯內容，惟可能爭議方向如下。

防衛協定第 2.1 條規定，會員可針對某種產品(a product)採行防衛措施之要件為「認定該種產品(such product)進口絕對或相對數量增加、造成國內產業嚴重損害或有嚴重損害之虞（註三十二）。」因此，歐盟應逐一分析各種鋼品之絕對與相對增加情形，而不能概括地使用整體鋼品以及三個產品分類之進口絕對或相對數量增加幅度，認定 26 種鋼品都有進口增加。

歐盟可能抗辯，防衛協定並未禁止會員一次針對多項產品進行防衛調查，事實上許多鋼鐵防衛調查案亦同時針對多種鋼品進行調查，例如 2018 年加拿大對於 7 種鋼品進行防衛調查。且本案涉及 26 類鋼品，若要逐一分析恐曠日廢時。所以將 26 種產品分為扁形、長形及管形產品進行分析是最有效率之作法。

相對地，土耳其可反駁，多明尼加防衛措施案(*Dominican Republic – Safeguard Measures*)中爭端解決小組表示，主管機關應依據調查文件所載明產品定義及調查方法，對於相關數據進行分析（註三十三）。本案，歐盟展

---

5.1、5.2、6、7.1、7.4 以及 9.1 條，以及 GATT 1994 第 2:1(b)、1:1、8:1、8:2 及 19 條規定。

註三十一：Request for the Establishment of a Panel by Turkey, *European Union – Safeguard Measures on Certain Steel Products*, WT/DS/595/3 at 6, 17 July 2010.

註三十二：SGA, Article 2.1: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production, and under such conditions as to cause or threaten to cause serious injury to the domestic industry that produces like or directly competitive products.”

註三十三： “[T]he definition adopted by the competent authority is that which governs the definition



開調查之通知文件曾載明「將對個別產品種類逐一檢視(“will examine [...] each of the product categories individually”)(註三十四)。」因此，歐盟通知文件既已載明將對個別產品種類逐一檢視，則在最終認定時卻只將其區分三種產品分類，顯然違反歐盟自訂之調查方法。最後，加拿大針對 7 類鋼品進行防衛調查，逐一分析其進口增加、產業損害情形，最後針對碳鋼鋼板及不銹鋼線材兩種鋼品實施防衛措施，實可作為本案之對照(註三十五)。

此外，土耳其主張歐盟之因果關係之論述不夠充分，並未考量並排除其他造成產業損害之可能因素(註三十六)。確實，歐盟僅簡短提及境內鋼鐵產業於 2013 至 2018 年處於艱困且脆弱之處境，又於 2018 年面臨輸美鋼品貿易轉向之龐大壓力，因此進口增加與產業損害具有因果關係。歐盟並未分析是否有其他因素造成境內鋼鐵產業損害之虞，例如經濟不景氣、英國脫離歐盟之不確定因素、中國鋼鐵低價傾銷(註三十七)、2016 年德國鋼鐵廠大

---

of the product under investigation, as well as the way in which the relevant data should have been analysed in the investigation.” WTO Panel Report, *Dominican Republic — Safeguard Measures*, para. 7.236.

註三十四：“[T]he investigation will examine the situation of the products concerned, including the situation of each of the product categories individually.” Notice of initiation of a safeguard investigation concerning imports of steel products, Official Journal of the European Union, 2018/C 111/10, 26 March 2018.

註三十五：經濟部國際貿易局，加拿大公佈對碳鋼鋼板及不銹鋼線材採取最終防衛措施，2019 年 5 月 11 日。

[https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=668610&dl\\_DateRange=all&txt\\_SD=&txt\\_ED=&txt\\_Keyword=&Pageid=0](https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=668610&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0) (瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日)。

註三十六：WTO Doc. WT/DS/595/3 at 6, 17 July 2010.

註三十七：法國國際廣播電台(RFI)，歐盟三大機構一致同意加強反制中國鋼鐵產品傾銷，2017 年 10 月 3 日。

<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20171003-%E6%AD%90%E7%9B%9F%E4%B8%89%E5%A4%A7%E6%A9%9F%E6%A7%8B%E4%B8%80%E8%87%B4%E5%90%8C%E6%84%8F%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E5%8F%8D%E5%88%B6%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%8B%BC%E9%90%B5%E7%94%A2%E5%93%81%E5%82%BE%E9%8A%B7> (瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日)。

罷工（註三十八）等因素，即驟下結論，顯然與防衛協定之要求不符。

最後，土耳其亦主張歐盟並未分析「不可預見之發展」如何造成進口之絕對與相對增加以及造成產業之嚴重損害或嚴重損害之虞（註三十九）。申言之，不可預見之發展之要件並未出現於防衛協定中，而僅規定於 GATT 第 19 條。但依據 WTO 之案例實踐，此一要件應與防衛協定「累積適用(cumulative)」，會員必須一併分析進口增加及產業損害係肇因於不可預見之發展，始能據以實施防衛措施（註四十）。

## （二）防衛措施之實施不符合防衛協定

土耳其主張歐盟之臨時與最終防衛措施排除了與歐盟締結自由貿易協定(FTA)之貿易夥伴，並未一體適用所有會員。歐盟必須符合阿根廷鞋類案所揭示之「平行要件(Parallelism)」，即防衛調查即其認定應與防衛措施適用之範圍兩者一致（註四十一）。換言之，不能在開始調查時針對全球進口量進行調查，在實施防衛措施時卻排除 FTA 夥伴。此外，土耳其亦主張：歐盟之防衛措施逾越防止或救濟嚴重損害及促進調整(facilitate adjustment)所必要之程度；歐盟分配關稅配額之方式不公，未考量到具有重大貿易利益之會員出口權益；歐盟於審查防衛措施時降低了貿易自由化之程度，造成更限制貿易之結果（註四十二）。

## 五、本案對於我國輸歐鋼鐵貿易之影響

---

註三十八：英國廣播公司(BBC)中文網，應對中國鋼材德國數萬鋼鐵工人舉行罷工，2016 年 4 月 11 日。

[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160411\\_world\\_german\\_steelworkers\\_demo](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160411_world_german_steelworkers_demo)（瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日）。

註三十九：WTO Doc. WT/DS/595/3 at 6, 17 July 2010.

註四十：參閱楊健弘，〈WTO 防衛協定第 9.1 條開發中國家微量排除條款之實證研究〉，《貿易政策論叢》，第 32 期，頁 178，2020 年 8 月。

註四十一：林彩瑜，同前註二十三，頁 184。

註四十二：WTO Doc. WT/DS/595/3 at 6-7, 17 July 2010.

歐盟原為我國第二大出口市場，2017 年我國為歐盟鋼鐵第七大進口來源，歐盟市場對於我鋼鐵產業意義重大。歐盟之防衛措施一如預期，對我國鋼鐵之出口產生重大影響，造成抑制我國鋼鐵出口歐盟之效果。依據財政部關務署之貿易統計資料，我國出口歐盟之整體鋼鐵產品數量從 2018 年的 137 萬公噸減少至 2019 年的 100.3 萬公噸，更於 2020 跌落至 77.8 萬公噸。出口金額則從 2018 年的 16.4 億美元跌至 2019 年的 11.7 億美元，更於 2020 年跌落至 7.6 億美元（註四十三）。由此可見防衛措施對於我國鋼鐵輸歐造成嚴重衝擊。

## 參、我國就本案所主張之權利及其依據

### 一、我國與歐盟舉行雙邊諮商會議

依據防衛協定第 12.1 條規定，WTO 會員開始進行與嚴重損害或有嚴重損害之虞有關的調查程序、作成進口增加導致嚴重損害或有嚴重損害之虞的認定；以及作成採行或延長防衛措施之決定時，應立即通知 WTO 防衛委員會(Committee on Safeguards)（註四十四）。此外，防衛協定第 12.3 條規定，擬議採行防衛措施之會員，應提供與「出口涉案產品而具有實質利益之會員(Members having a substantial interest as exporters of the product concerned，下稱受影響之會員)」事先諮商的機會。而此諮商之目的，係就調查期程及認定等資料、擬採行之防衛措施交換意見，以及就達成該協定第 8.1 條目標之方

---

註四十三：以稅則號列 7209 至 7306 計算。資料來源：經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計 <https://cuswebo.trade.gov.tw/>（瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日）。

註四十四：SGA, Article 12.1: “A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon: (a) initiating an investigatory process relating to serious injury or threat thereof and the reasons for it; (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports; and (c) taking a decision to apply or extend a safeguard measure.”

式獲致協議（註四十五）。本案，歐盟依據前述規定，於 2019 年 1 月 4 日將擬採行防衛措施之決定通知防衛委員會，並提供受影響之會員雙邊諮商之機會。歐盟實施此一防衛措施影響諸多國家之貿易利益，中國、韓國、土耳其、印度、瑞士、俄羅斯等國分別向歐盟提出雙邊諮商之要求。

有關「受影響之會員(affected exporting Member)」之認定依據，可參考土耳其空調機附加關稅案(*Turkey — Additional duties on imports of air conditioning machines from Thailand*, DS/573)之討論。該案中，土耳其曾質疑原告泰國非受影響之會員，因其出口比例僅占土耳其總進口量之百分之五點一四。泰國則抗辯防衛協定第 8.2 條「受影響之會員」應與第 12.3 條合併解釋，即為「出口涉案產品具有實質利益之會員（註四十六）。」本案，歐盟認定於過去三年出口各受調產品至歐盟超過百分之五的國家，具有重大供應利益(significant supplying interest)，因此給予該等國家關稅配額，以維持傳統之貿易供給及需求（註四十七）。而我國於 26 類鋼品中的 9 類獲配國家關稅配額，因此為出口涉案產品具有實質利益之會員並無疑義。

臺歐雙方依據防衛協定第 12.3 條規定於 2019 年 1 月 10 日舉行雙邊諮商會議，我方在會中質疑歐盟實施防衛措施不符合防衛協定規定、詢問歐盟關稅配額之行政管理措施，以及釐清個別鋼品之種類及範圍（註四十八）。最

---

註四十五：SGA, Article 12.3: "A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned, with a view to, *inter alia*, reviewing the information provided under paragraph 2, exchanging views on the measure and reaching an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8."

註四十六：Request for the Establishment of a Panel by Thailand, *Turkey – Additional Duties on Imports of Air Conditioning Machines from Thailand*, WT/DS573/2, 15 February 2019.

註四十七：Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 of 31 January 2019, imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, para. 147.

註四十八：同前註。"[T]he Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu underlined that the legal requirements to impose safeguard measures were not met. It proposed that the analysis should be carried out on a product category level, instead of at a global level, and inquired about the details of the tariff-rate quota administration,

後，我方保留依據防衛協定第 8.1 條要求貿易補償(trade compensation)之權利，雙方並同意我方依據防衛協定第 8.2 條提出暫時中止減讓(suspension of concessions)之期限延長至 2021 年 6 月 30 日 (註四十九)。最後，雙方依據防衛協定第 12.5 條之規定，於同年 6 月 19 日將諮商結果共同通知防衛委員會 (註五十)。

## 二、我國保留貿易補償之權利

防衛制度係針對「公平貿易行為」採行之貿易限制措施，以救濟國內產業 (註五十一)。防衛措施之實施將限制其他會員公平貿易之利益，影響會員間之關稅減讓義務之平衡，對於出口系爭產品至實施國之會員產生不利的影響 (註五十二)。因此，防衛協定第 8.1 條規定，擬實施或延長防衛措施之會員，應維持該會員與受防衛措施影響之會員間在 GATT 下原有之減讓水準。為了達成此一目標，雙方得合意貿易補償之適當方法(adequate means of trade compensation)，以彌補該措施對於該會員所造成之不利影響 (註五十三)。

---

making proposals in this regard and asking for clarifications for specific product categories.”

註四十九：同前註。

註五十：WTO Doc. G/L/1319, G/SG/216, 20 June 2019.

註五十一：羅昌發 (1999)，國際貿易法，頁 483，台北：元照。

註五十二：林彩瑜，同前註二十三，頁 298。

註五十三：SGA, Article 8.1: “A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12. To achieve this objective, the Members concerned may agree on any adequate means of trade compensation for the adverse effects of the measure on their trade.”

### (一) 貿易補償之方法

所謂貿易補償並非直接以金錢補償，而是「維持實質減讓義務下之均等水準(maintain a substantially equivalent level of concessions)」，亦即實施防衛措施之會員應就其他產品提供「關稅或其他減讓」等方式進行，使受影響之會員獲得大約等值之出口利益，以彌補防衛措施造成之出口減少。例如：若防衛措施實施國造成其他出口國約一千萬美元之出口減少，則實施國應對於該出口國就其他產品提供關稅或其他減讓，使出口國獲得相當於一千萬美元之出口利益（註五十四）。

此外，最惠國待遇原則(most favoured nation, MFN)為 GATT 及 WTO 體系之基礎（註五十五），貿易補償之關稅或其他減讓亦應符合 MFN，一體適用於所有 WTO 會員（註五十六）。例如：歐盟針對鋼鐵實施防衛措施，受影響會員在諮商時得以要求針對他項產品（例如：紡織品、乳製品）調降關稅，以補償其貿易利益之損害。然而，困難點在於，實施國必須調降其他產品之關稅，使其他產業受到來自世界各國之進口競爭壓力。如此救濟 A 產業而犧牲 B、C、D 等產業之作法，容易面臨國內之政治及產業壓力，導致貿易補償窒礙難行（註五十七）。

### (二) 補償金額之計算方式

出口國得依據下列兩種方式計算補償金額：其一，參考一九九四年關稅及貿易總協定第廿八條釋義瞭解書(Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994)第 6 段規定，倘若會員以關稅配額取代關稅減讓時，所提供之補償額應超過實際受修改減讓影響之貿易額。計算補償之基準應為未來預期貿易額超過配額水準之

---

註五十四：羅昌發，同前註五十一，頁 495。

註五十五：黃立、林彩瑜、李貴英（2009），WTO 國際貿易法論，頁 73，台北：元照。

註五十六：Fernando，同前註二十四，頁 357。

註五十七：林彩瑜，同前註二十三，第 299 頁，註 31。

數量，計算方法為：(a)最近具代表性之三年期年度平均貿易額，以該期間內年度平均進口成長率或百分之十，取其較高者予以加成；或(b)以最近年度貿易額加成百分之十（註五十八）。

其二，受影響之會員亦可自行以「經濟模型」預估將會被徵收的關稅配額關稅金額。鑒於本案係以關稅配額方式實施，並非所有鋼品之出口都會被課徵額外關稅，因此使用經濟模型可能較為妥適。例如，巴西向歐盟提出貿易補償之方案，使用「地心引力模型(Gravity model)」預測出口國與進口國的國內生產毛額(GDP)彈性及防衛措施實施期間預期的貿易量（註五十九）。以「巴西出口歐盟之出口量占歐盟總進口量之比例」及「最近期的出口金額」，算出預期會受到歐盟關稅配額影響的金額。經計算，巴西認定該國之出口將於 2019、2020、2021 年分別被課徵九千萬、六千萬及三千萬歐元之額外關稅（註六十）。

---

註五十八：Understanding on the Interpretation of Article XXVIII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, para. 6: “When an unlimited tariff concession is replaced by a tariff rate quota, the amount of compensation provided should exceed the amount of the trade actually affected by the modification of the concession. The basis for the calculation of compensation should be the amount by which future trade prospects exceed the level of the quota. It is understood that the calculation of future trade prospects should be based on the greater of: (a) the average annual trade in the most recent representative three-year period, increased by the average annual growth rate of imports in that same period, or by 10 per cent, whichever is the greater; or (b) trade in the most recent year increased by 10 per cent.”

註五十九：WTO Doc. G/L/1296, G/SG/N/12/BRA/3, 19 February 2019.

註六十：Id. at Annex II “The proposed suspension of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994 was calculated as follows. In order to assess the amount of imports originating in Brazil affected by the tariff-rate quota established by the European Union, first a gravity model was used to estimate the exporter’s and importer’s GDP elasticities and the volume of trade expected during the period (from the 2nd of February of 2019 until the 30th of June of 2021) for each one of the product categories exported by Brazil covered by the EU safeguard measures (product categories 1, 2, 6, 7, 8, 17, and 24). Then, based on the average participation of the imports from Brazil within the total European Union imports for each category and also based on the weighted-average export prices of 2018, the value of Brazilian exports that would be affected by the

### (三) 貿易補償結果之通知義務

依據防衛協定第 12.3 條規定，實施防衛措施之會員應提供與受影響之會員雙邊諮商之機會，以就達成貿易補償目標之方式獲致協議（註六十一）。此外，該協定第 21.5 條規定實施防衛措施之會員與受影響之會員所擬定之任何補償形式，應立即由有關會員通知 WTO 貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods)（註六十二）。

### (四) 我國於雙邊諮商之主張

臺歐共同通知文件記載，雙方就歐盟 1 月 4 日之通知文件內容以及歐盟擬採行之防衛措施交換意見。然而，依據通知文件之記載，我方並未在會中提出貿易補償之適當方法或提出補償金額之具體數額，僅保留我方依據防衛協定第 8.1 條要求貿易補償之權利（註六十三）。因此，理論上我國得於防衛措施終止前隨時向歐盟提出貿易補償之適當方法，以要求歐盟補償我國貿易利益之損失。

---

additional duty imposed by the safeguard measures would be € 90 million in 2019, € 60 million in 2020 and € 30 million in 2021 (Table 1).”

註六十一：SGA, Article 12.3: “A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned, with a view to, *inter alia*, reviewing the information provided under paragraph 2, exchanging views on the measure and reaching an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8.”

註六十二：SGA, Article 12.5: “The results of the consultations referred to in this Article, as well as the results of mid term reviews referred to in paragraph 4 of Article 7, any form of compensation referred to in paragraph 1 of Article 8, and proposed suspensions of concessions and other obligations referred to in paragraph 2 of Article 8, shall be notified immediately to the Council for Trade in Goods by the Members concerned.”

註六十三：*Id.* “The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu reserved its right to request compensation pursuant to Article 8 paragraph 1 of the SGA. The European Union took note of this point.”



### 三、我國保留暫時中止減讓之權利

#### (一) 暫時中止減讓之概念

依據防衛協定第 8.2 條之規定，倘若防衛措施實施國與受影響之會員未於 30 日內對於貿易補償達成合意，受影響之會員最遲於防衛措施實施後 90 天內，對於實施防衛措施之會員暫時中止減讓（註六十四）。

所謂暫時中止減讓，亦有稱為貿易報復(retaliation)，係受影響之會員為了回到防衛措施實施前的均等減讓義務，而單方面針對防衛措施實施國之出口產品暫時中止適用 GATT 1994 下之實質均等減讓或其他義務（註六十五）。因防衛措施是對於 WTO 會員間公平貿易的違反，在得不到實施國貿易補償的情況下，防衛協定授權受影響的會員暫時中止對於實施國之減讓義務，再平衡(rebalance)會員間的均等減讓義務（註六十六）。暫時中止減讓與貿易補償之目的均為彌補受影響之會員因防衛措施所減損之貿易利益。然而，兩者不同處在於，暫時中止減讓係受影響之會員單方面對於實施國提高關稅，而貿易補償為實施國單方面調降關稅，並且必須一體適用於所有 WTO 會員。

然而，因防衛措施之實施目的為救濟國內產業，倘若受影響之會員得以任意對於實施國暫時中止減讓，則可能導致會員使用防衛措施之誘因大減，而減損防衛措施制度之設計初衷。因此，防衛協定第 8.3 條規定，因「進口量之絕對增加」而採行防衛措施，且「該防衛措施之實施合乎防衛協定之規

---

註六十四：SGA, Article 8.2: "If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove."

註六十五：林彩瑜，同前註二十三，頁 299。

註六十六：Fernando，同前註二十四，頁 358。

定」時，則在防衛措施有效期間之前三年不得行使前項之暫停權利（註六十七）。此外，暫時中止減讓之程度僅限於實質均等於防衛措施採行前之減讓義務（註六十八）。

## （二）暫時中止減讓之實質要件

依據防衛協定第 8.3 條之反面解釋，會員得在下列兩種情形下立即暫時中止減讓：其一，防衛措施非基於進口絕對增加而實施；其二，防衛措施之調查不符合防衛協定規定。

### 1. 防衛措施非基於進口絕對增加而實施

倘若防衛措施之實施非基於「進口絕對增加」（亦即實施之原因為「進口相對增加」），則受影響之會員得立即暫時中止減讓。所謂「進口相對增加」係指系爭產品之進口量相對於國內生產量之增加(such increased quantities, relative to domestic production)（註六十九）。申言之，在此情形下，外國進口品並無顯著激增，僅國產品之生產量大幅減少。如此更不能歸咎出口國之公平貿易行為，而應給予出口國立即暫時中止減讓之權利。本案，歐盟之通知文件指出，系爭鋼品於調查期間同時具有絕對增加及相對增加，因此，依據防衛協定第 8.3 條，受影響之會員不得立即對於歐盟採取暫時中止減讓（註七十）。

---

註六十七：SGA, Article 8.3: “The right of suspension referred to in paragraph 2 shall not be exercised for the first three years that a safeguard measure is in effect, provided that the safeguard measure has been taken as a result of an absolute increase in imports and that such a measure conforms to the provisions of this Agreement.”

註六十八：SGA, Article 8.2.

註六十九：SGA, Article 2.1: “A Member may apply a safeguard measure to a product only if that Member has determined, pursuant to the provisions set out below, that such product is being imported into its territory in such increased quantities, absolute or relative to domestic production[.]”

註七十：WTO Doc. G/SG/N/8/EU/1, G/SG/N/10/EU/1, G/SG/N/11/EU/1/Suppl.1, para. 17, 4 January 2019. “Accordingly, the Commission concludes that there has been a sudden,

## 2. 防衛措施之調查不符合防衛協定規定

至於防衛措施之調查不符合防衛協定規定，而影響之會員得立即暫時中止減讓，可能有下列兩者解釋方法。其一，受影響之會員必須將該案「提交 WTO 爭端解決」，若調查國被判決敗訴，則受影響之會員得以立即暫時中止減讓。其二，受影響之會員得「單方認定」該防衛措施是否係基於進口絕對增加而實施，而立即暫時中止減讓。

首先，依據 WTO 爭端解決規則與程序瞭解書(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)第 23 條規定，會員對涵蓋協定義務之違反，或享有之利益受剝奪或損害欲尋求救濟時，應援用及遵照 DSU 之規則及程序(註七十一)。會員不得逕自決定違反之行為已經發生、利益已受剝奪或損害(註七十二)。而受影響之會員單方認定實施國之防衛措施不符防衛協定規定，似與 DSU 第 23 條禁止會員單方認定對方違反 WTO 規定不符(註七十三)。

斯洛伐克與波蘭於糖類產品防衛措施案(*Slovakia — Safeguard Measure on Imports of Sugar*, DS/235)中針對此一爭議有所攻防(註七十四)。波蘭主張斯洛伐克之防衛措施調查不符合防衛協定規定並逕行採行報復，而斯洛伐克指責波蘭並未先將本案提交 WTO 爭端解決。波蘭進而抗辯防衛協定第 8.3

---

steep, and significant increase of imports both in absolute and relative terms for the product concerned under assessment. This finding is also confirmed by the data at the level of each of the three product families assessed.”

註七十一：DSU, Article 23.1: “When Members seek the redress of a violation of obligations or other nullification or impairment of benefits under the covered agreements or an impediment to the attainment of any objective of the covered agreements, they shall have recourse to, and abide by, the rules and procedures of this Understanding.”

註七十二：DSU, Article 23.2: “In such cases, Members shall: (a) not make a determination to the effect that a violation has occurred, that benefits have been nullified or impaired or that the attainment of any objective of the covered agreements has been impeded[.]”

註七十三：Fernando，同前註二十四，頁 362。

註七十四：Matthew R. Nicely & David T. Hardin, *Article 8 of the WTO Safeguards Agreement: Reforming the Right to Rebalance*, 23 J. CIV. RTS. & ECON. DEV. 699, 730 (2008).

條之目的與 DSU 第 23 條不同，而強烈質疑提交爭端解決並非暫時中止減讓之前提要件。最終，兩國事後達成合意解決，因此 WTO 爭端解決機構(Dispute Settlement Body, DSB)未就此議題有任何爭端解決報告（註七十五）。綜合上述，受影響之會員單方認定防衛調查不符防衛協定規定，而逕行立即暫時中止減讓，亦可能反而受到實施國反控違反 DSU 第 23 條。

相對地，亦有認為受影響之會員得「單方認定」該防衛措施是否係基於進口絕對增加而實施，而立即暫時中止減讓。此一立論基礎為防衛協定第 8 條為 DSU 第 23 條之特別規定，依據特別法優先於普通法原則(Lex Specialis)，應優先適用防衛協定第 8 條之規定（註七十六）。因此，不必等待 WTO 爭端解決小組或上訴機構之認定，來認定該防衛措施之調查不符合防衛協定規定，受影響之會員即可得以單方認定該調查不符合防衛協定之規定。

相關案例可參照，歐盟、日本、印度、中國大陸、土耳其和俄羅斯等國，為回應美國依據貿易擴張法第 232 條針對進口鋼鋁課徵額外關稅，在 WTO 爭端解決機構尚未認定美國之措施違反防衛協定之前，即依據防衛協定第 8 條通知 WTO，要求暫時中止減讓以報復美國課徵關稅（註七十七）。歐盟針對機車、波本威士忌、單寧牛仔褲等 182 項美國產品額外課徵百分之十及百分之二十五關稅（註七十八）。因此，上述案例似可支持會員自行認定防衛措施之調查不符合防衛協定，而逕以報復。

然而，為避免受到實施國反控違反 DSU 第 23 條，受影響之會員多在通

---

註七十五：Notification of Mutually Agreed Solution, *Slovakia – Safeguard Measure on Imports of Sugar*, WT/DS235/2, G/L/456/Add.1, G/SG/D18/1/Add.1, 16 January 2002.

註七十六：Nicely & Hardin，同前註七十四，頁 734。

註七十七：許裕佳、李宜靜，〈美國單邊關稅措施對重要貿易夥伴之影響〉，《經濟前瞻》，182 期，頁 98，2019 年 3 月。

註七十八：參閱經濟部國際貿易局，各國因應美國 232 鋼鋁案之情形，2018 年 8 月 31 日。  
[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/82409109-5b81-45fe-83fd-91d89f8195de.pdf](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/82409109-5b81-45fe-83fd-91d89f8195de.pdf)（瀏覽日期 2021 年 6 月 20 日）。

知文件中載明，該國實施暫時中止減讓之時間點為「防衛措施實施三年後」或「DSB 認定違法的第五天後」。例如，2002 年美國鋼鐵防衛案(*US — Steel Safeguards*)，美國認定系爭鋼品為進口絕對增加。歐盟之通知文件載明，對於美國產品實施暫時中止減讓之時間點即為「防衛措施實施三年後」或「DSB 認定美國違法的第五天後」，而非立即採實施（註七十九）。

本案，歐盟認定系爭鋼品於調查期間同時具有進口絕對增加及相對增加的情形，因為本案具有進口絕對增加之情事，即不符合第 8.3 條立即暫時中止減讓之要件，原則上受影響之會員僅能於防衛措施實施三年後才能暫時中止減讓。因此，倘若我國逕自認定涉案鋼品僅有進口相對增加，而立即暫時中止減讓，可能受歐盟指控違反 DSU 第 23 條之規定。因此，我方不宜自行認定歐盟措施違法，而應留待小組判決。而實際上，我國於臺歐雙邊諮商會議中曾質疑歐盟之調查與防衛協定規定不一致，然而並未主張立即暫時中止減讓，於 2021 年 6 月前亦未提出貿易報復之產品清單（註八十）。

### （三）暫時中止減讓之程序要件

首先，受影響之會員應先與防衛措施實施國進行第 12.3 條之諮商，時間點在該會員實施或延長防衛措施之前。再者，依據第 8.2 條，倘雙方未能於諮商後 30 天內達成協議，受影響之會員得最遲於防衛措施實施後 90 天內，

---

註七十九：WTO Doc. G/C/10, G/SG/43, 15 May 2002. “Without prejudice to the effective exercise of its right to suspend substantially equivalent concessions or other obligations referred to in Article 8.2, the EC hereby reserves its right to apply the proposed suspension not earlier than 18 June 2002 and until Annex II applies as regards Annex I and from 20 March 2005 or from the fifth day following the date of a decision from the WTO Dispute Settlement Body that the safeguard measure imposed by the United States is incompatible with the WTO Agreements, if that is earlier, and until the United States' safeguard measure is lifted as regards Annex II.”

註八十：WTO Doc. G/L/1319, G/SG/216, 20 June 2019. “[T]he Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu underlined that the legal requirements to impose safeguard measures were not met.”

對於防衛措施實施國暫時中止減讓或其他義務（註八十一）。受影響之會員應先通知貨品貿易理事會。在理事會收受書面通知 30 日後，且該理事會並未不同意(not disapprove)時，始得暫時中止減讓。而此係自動執行，原則上理事會不會不同意。因此，往前推算，受影響之會員最遲於防衛措施實施後 60 日以內，將擬採行之報復清單以書面通知貨品貿易理事會，或是保留第 8.2 條及第 8.3 條之權利，日後再將清單提交貨品貿易理事會。

然而，因暫時中止減讓不能早於貨品貿易理事會收到書面通知日之 30 日內實施，且不得晚於防衛措施實施 90 日後實施，時間上相當緊迫。因此，會員間常延長此 90 日期限以利繼續諮商。此延長可以由雙方共同通知貨品貿易理事會，甚至可以由受影響的會員單方要求延長（註八十二）。最後，防衛協定與 GATT 均未規定暫時中止減讓之實施期間，但暫時中止減讓實施期間應不應比防衛措施之實施期間還要長（註八十三）。

本案，臺歐雙邊諮商會議中，歐盟同意我方依據防衛協定第 8.2 條提出暫時中止減讓之期限延長至 2021 年 6 月 30 日（註八十四）。謹以下表呈現我國於歐盟鋼鐵防衛措施中可提出貿易補償及暫時中止減讓相關權利之時程。

---

註八十一：SGA, Article 8.2: “If no agreement is reached within 30 days in the consultations under paragraph 3 of Article 12, then the affected exporting Members shall be free, not later than 90 days after the measure is applied, to suspend, upon the expiration of 30 days from the day on which written notice of such suspension is received by the Council for Trade in Goods, the application of substantially equivalent concessions or other obligations under GATT 1994, to the trade of the Member applying the safeguard measure, the suspension of which the Council for Trade in Goods does not disapprove.”

註八十二：Fernando，同前註二十四，頁 362。

註八十三：同前註，頁 361。

註八十四：WTO Doc. G/L/1319, G/SG/216, 20 June 2019. “The European Union and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu have agreed to continue the process of consultations. For this purpose, they have further agreed that the 90-day period set forth in Article 8.2 of the Safeguards Agreement and Article XIX:3(a) of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 shall be considered to expire as between them on 30 June 2021.”

表一 歐盟鋼鐵防衛案我國貿易補償及暫時中止減讓時程表

| 日期<br>(2019 年) | 事件及我方作為                                                                         | 防衛協定條文依據             |
|----------------|---------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| 1 月 10 日       | 臺歐雙邊諮商，保留貿易補償及暫時中止減讓之權利                                                         | 第 8.1、8.2、12.3 條     |
| 2 月 2 日        | 歐盟開始實施防衛措施                                                                      | --                   |
| 2 月 9 日        | 臺歐雙邊諮商後 30 日。我方得在該日之前提出暫時中止減讓之要求（*惟實際上並未提出）                                     | 第 8.2 條              |
| 4 月 2 日        | 防衛措施實施後 60 日。我方應於該日前將暫時中止減讓清單以書面通知貨品貿易理事會及歐盟，以利我方於該會收受通知 30 日後暫時中止減讓（*惟實際上並未提出） | 第 8.2 條、<br>第 12.5 條 |
| 5 月 1 日        | 防衛措施實施後 90 日。我方意暫時中止減讓之提出期限（*臺歐雙方同意將此一期限延長至 2021 年 6 月 30 日）                    | 第 8.2 條              |
| 6 月 19 日       | 1 月 10 日臺歐雙邊諮商結果通知防衛委員會                                                         | 第 12.5 條             |
| 防衛措施屆滿<br>之日前  | 若臺歐雙方就貿易補償方式達成協議，應通知貨品貿易理事會（*惟至 2021 年 6 月 30 日前並未提出）。                          | 第 12.5 條             |

#### 四、小結

綜合上述，我國於雙邊諮商中保留貿易補償及暫時中止減讓之權利，然而我國並未實際提出補償清單或我方暫時中止減讓之清單。倘我國未來在其他防衛案件中欲實施上述權利，則我國政府在與防衛措施實施國進行雙邊諮商前，可召開跨部會會議先行研擬要求該國貿易補償之降稅清單。

首先為確認補償的金額，計算方式可參考 GATT 1994 第廿八條釋義瞭解書第 6 段或以經濟模型計算我國因該項防衛措施所喪失之貿易利益金額。貿易補償產品項目方面，我國似可選擇「我國出口產品於實施國市占率高的產品」要求對方降稅，藉以彌補我方之損害；以及針對「我方出口實施國具潛

在商機的產品」要求降稅，以提高我國產品在該國之市占率。惟實施國之降稅將一體適用於其他會員，因此亦應考慮在對方降稅時其他競爭對手國之出口潛力。至於我國對於實施國暫時中止減讓之產品清單，可以考慮以該國對我出口之主力產品，但該國非我進口主要進口來源之產品提高關稅。此係降低國內消費者或該項產品進口商之反彈。例如：在本案中，巴西對於歐盟產品提高關稅之清單包括：乳製品、菸品、珠寶、高爾夫球、大蒜等 71 品項（註八十五）。

## 肆、我國鋼品出口歐盟之貿易限制措施

為因應歐盟鋼鐵防衛案，經濟部國際貿易局曾多次邀集我鋼鐵廠商、中華民國全國工業總會、台灣鋼鐵工業同業公會等公協會，討論我國鋼鐵產業貿易利益受影響之情形及因應策略（註八十六）。為因應歐盟鋼鐵防衛措施，政府除了對外向歐盟進行諮商並保留貿易補償及暫時中止減讓等權利外，並於國內實施輸歐盟鋼鐵產品之貿易限制措施，以避免貿易秩序之混亂。

### 一、目的

我國政府對於輸往歐盟之鋼品採行出口貿易限制措施之目的，係為協助廠商因應歐盟鋼鐵防衛措施及維護貿易秩序（註八十七）。避免我國廠商短期內大量出口系爭鋼品至歐盟，以致我國國家配額迅速用罄，使後到之業者被歐盟課徵百分之二十五之額外關稅。此外，鑒於歐盟之國家配額係以原產

---

註八十五：WTO Doc. G/L/1296, G/SG/N/12/BRA/3, Annex I, 19 February 2019.

註八十六：經濟部新聞資料，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施，2019 年 1 月 9 日。  
[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A)（瀏覽日期：2021 年 6 月 13 日）。

註八十七：經濟部中華民國 108 年 1 月 24 日經貿字第 10804600440 號公告，頁 1。



地作為認定，為了避免非我國產製之鋼品謊報為我國產製而使歐盟會員國海關扣減我國國家配額，經濟部公告修正「限制輸出貨品表」，要求廠商應於鋼品出口前取得原產地證明書，以確保扣減我國關稅配額之鋼品確實為「臺灣製」。

## 二、法律依據

我國之貿易採取「原則自由，例外限制」之自由輸出入原則(註八十八)，依據貿易法第 11 條規定，主管機關得因國際條約、貿易協定或基於國防、治安、文化、衛生、環境與生態保護或『政策需要』而限制貿易(註八十九)。此外，貨品輸出管理辦法第 5 條第 3 款規定，針對貿易法第 11 條第 1 項但書規定限制輸出之貨品，貿易局應就貨品名稱及輸出規定，彙編限制輸出貨品表，公告辦理之(註九十)。因此，經濟部為達成協助廠商因應歐盟鋼鐵防衛措施及維護貿易秩序之政策目的，得依據貿易法第 11 條採行貿易限制措施，並根據貨品輸出管理辦法修正限制輸出貨品表及增列輸出規定代號，以配額管理措施作為貿易限制措施之方法。

然而，此一配額管理措施可能被質疑與 GATT 第 11 條禁止輸出入產品數量限制原則之規定不符。申言之，會員實施出口管制原則，原則上較不影響其他會員利益。然而，會員出口管制之產品為他國所需之原料或其他必需品，會對於其他會員產業造成不利之影響(註九十一)。因此，GATT 第 11

---

註八十八：參閱陳麗娟(2006)，國際貿易法精義，台北：新學林，頁 151。林曼莉、劉正松(2001)，國際貿易法規，五版，台北：華麗圖書。

註八十九：貿易法第 11 條：「貨品應准許自由輸出入。但因國際條約、貿易協定或基於國防、治安、文化、衛生、環境與生態保護或政策需要，得予限制。(第一項)前項限制輸出入之貨品名稱及輸出入有關規定，由主管機關會商有關機關後公告之。(第二項)」

註九十：貨品輸出管理辦法第 5 條規定：「依本法規定限制輸出之下列貨品，貿易局應就貨品名稱及輸出規定，彙編限制輸出貨品表，公告辦理之：本法第十一條第一項但書規定限制輸出之貨品。(第三款)」

註九十一：羅昌發，同前註五十一，頁 162。

條規定會員除了課徵關稅、內地稅或其他規費外，任一產品輸入或輸出不得利用配額或輸出許可證或其他措施來新設或維持數量上之限制（註九十二）。不過，本案我國之配額管理措施嚴格而言並非對於系爭鋼品實施數量限制，出口實績配額用罄之廠商仍可申請自由申請配額。此外，廠商若自願負擔歐盟額外關稅時，亦可檢附文件向鋼鐵公會申請簽發產證向海關申報出口。最後，歐盟作為防衛措施實施國，目的為抑制他會員之鋼品進口，我國之管制措施與其目的方向一致，因此不會受到歐盟之指控。

### 三、出口配額之管理方式

#### （一）第一期配額管理措施

為因應 2019 年 2 月 2 日起開始之第一期關稅配額，經濟部於同年 1 月 24 日公告修正「限制輸出貨品表」，對於 302 項我國產製之貨品輸往歐盟採行限制措施。此外，增列輸出規定代號「132」，規定出口人應於貨品放行前取得貿易局委託鋼鐵公會簽發以我國為原產地之原產地證明書，使得向海關報運出口。上述規定自同年 2 月 2 日生效（註九十三）。第一期配額管理實施期間為 2019 年 2 月 2 日起至同年 6 月 30 日止，謹簡述出口配額管理方式如下。

#### 1. 出口實績配額

出口配額管理方式係以歐盟對我國 9 類鋼品之國家配額為基礎，區分為「出口實績配額」及「自由申請配額」。出口實績配額占我國國家配額總額之百分之八十，其目的為維持廠商原有的貿易秩序。2015 年至 2017 年之間

---

註九十二：GATT 1994, Article XI:1: “No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”

註九十三：經濟部中華民國 108 年 1 月 24 日經貿字第 10804600440 號公告，頁 1。

具有 9 類鋼品出口實績之廠商，得填具配額申請書，於 2019 年 1 月 28 日下午 5 時前送達鋼鐵公會申請配額，由該公會依實績比例核配。倘若同年 3 月 31 日止獲配廠商未使用配額（未實際出口），則該配額將收回併入自由申請配額。獲配廠商若因實際情形無法於期限內出口者，可檢附交易證明文件向鋼鐵公會申請延期使用，至遲於 2019 年 4 月 30 日前向海關報運出口（註九十四）。

## 2. 自由申請配額

自由申請配額占我國國家配額百分之二十，其目的為保留配額予新出口商及生產商使用，以確保鋼鐵產品之出口利益不為既有出口廠商所壟斷。此類配額由經濟部視廠商申請情形決定可釋出之配額。未獲出口實績配額及個別廠商或獲配配額已使用完之鋼鐵製造業者得申請前述釋出之配額。自由申請配額係採每日中午前申請，由鋼鐵公會視當日申請量及剩餘量依比例核配。逾時申請者則併入隔日之配額（註九十五）。

## 3. 特殊情形之處理方式

國家配額已用罄而廠商欲出口鋼品至歐盟，或廠商自願負擔百分之二十五之額外關稅時，可檢具切結書以及與歐盟之協議文件，向鋼鐵公會申請簽發以我國為原產地之原產地證明書向海關申報出口。使用此一特殊情形之廠商其原因可能為其交易數量大於獲配配額數量，或是因履約需要而不得不支付額外關稅。廠商取得原產地證明書出口與各國出口商「搶」第四季之剩餘配額。然而，若出口人未依規定核銷或進口人之行為致我國國家配額被利用時，自出口人未來獲配額度扣除，以作為約束廠商之投機行為（註九十六）。

## (二) 第二期配額管理措施

---

註九十四：同前註，頁 2。

註九十五：同前註。

註九十六：同前註，頁 3。

經濟部於 2019 年 4 月 26 日公告修正限制輸出貨品表中 302 項鋼品輸往歐盟之限制措施，於同年 5 月 1 日生效，以對應歐盟第二期關稅配額（2019 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日）（註九十七）。廠商仍須取得鋼鐵公會簽發以我國為原產地之原產地證明書，始能向海關報運出口。同樣區分出口實績配額及自由申請配額。配額管制與第一期之做法不同之處為，本期依據品項不同，規劃配額總量百分之八十、九十、九十五作為出口實績配額，剩餘額度作為自由申請配額（註九十八）。

### （三）第三期配額管理措施

經濟部於 2020 年 4 月 23 日公告修正限制輸出貨品表中 322 項鋼品輸往歐盟之限制措施，以對應歐盟第三期關稅配額（2020 年 7 月 1 日至 2021 年 6 月 30 日）（註九十九）。與前兩期不同在於，歐盟修正第三期防衛措施，將第 8 類「不銹鋼熱軋鋼板捲及條」改為「全球配額」，我國原獲 9 類「國家配額」修正為 8 類。經濟部因此將 322 項管制鋼品下修至 196 項，使多家廠商受惠（註一百）。

此外，出口實績配額與自由申請配額不再以百分之八十比二十之比例區分。自由申請配額係由經濟部視廠商申請情形決定可釋出之配額。出口實績配額之廠商為 2016 年至 2019 年之間具有該類鋼品出口實績之廠商，由鋼鐵公會依實績比例核配，申請期限為 2020 年 4 月 30 日下午 5 時（註一百零一）。自由申請配額之可申請對象除了或配額已用完之廠商、獲配配額可用額度不足以履行單一交易之廠商外，特別規定未獲出口實績配額之鋼鐵製造業廠商須具備工廠登記證，業別為基本金屬製造業或金屬製品製造業（註

---

註九十七：經濟部中華民國 108 年 4 月 26 日經貿字第 10804601980 號公告。

註九十八：同前註，附件二。

註九十九：經濟部中華民國 109 年 4 月 23 日經貿字第 10904601830 號公告，頁 1。

註一百：聯合新聞網，歐盟鬆綁鋼品管制台廠利多（2020 年 7 月 10 日）  
<https://udn.com/news/story/7238/4690762>（瀏覽日期：2021 年 6 月 25 日）。

註一百零一：經濟部中華民國 109 年 4 月 23 日經貿字第 10904601830 號公告，頁 3。

一百零二)。<sup>註一百零二</sup>此作法係維護鋼鐵製造業者之出口利益，而不讓貿易商等並不實際製造鋼品之業者利用自由申請配額。

---

註一百零二：同前註，頁 3。

#### (四) 過渡期配額管理措施

經濟部為協助廠商因應歐盟可能續行防衛措施及維護貿易秩序，於 2021 年 5 月 3 日公告 5 月 3 日至 6 月 30 日過渡期配額管理措施，修正限制輸出貨品表中我國產製之 158 項鋼鐵貨品（註一百零三）。配額之核配方式有所調整，改為依據廠商 2020 年 5 月及 6 月（即去年同期）之出口量加計百分之十，做為該廠商於過渡期間得申請利用之配額額度（註一百零四）。

#### (五) 第四期配額管理措施

為協助鋼鐵業者爭取歐盟鋼鐵需求趨勢並掌握歐盟市場與商機，並且因應歐盟可能將防衛措施延長，經濟部於 2021 年 6 月 8 日公告第四期配額管理措施（註一百零五）。第四期配額總量為第三期我國獲配之 7 類鋼鐵產品國家配額數量，並以配額總量百分之六十為出口實績配額。自由申請配額則視歐盟公布延長鋼鐵產品防衛措施之情形，以及公告我國獲配數量，再由經濟部依據核定之自由配額比率及視廠商申請情形決定可釋出之配額（註一百零六）。

### 四、小結

經濟部針對輸歐鋼品實施配額管理措施，係我國首度為因應外國防衛措施而實施之貿易限制措施，展現了主管機關維護貿易秩序之決心以及執行貿易管理措施之魄力，並藉此建立政府與產業公會之合作模式。多數受影響國家除了與歐盟展開雙邊諮商或是訴諸 WTO 爭端解決等外在作為外，國內並無實施此等大規模的出口限制措施，因而無法避免國內廠商短期爭搶出口歐

---

註一百零三：經濟部中華民國 110 年 5 月 3 日經貿字第 11004602130 號公告。

註一百零四：同前註。

註一百零五：經濟部中華民國 110 年 6 月 8 日經貿字第 11004604020 號公告。

註一百零六：同前註。

盟，致使其國家配額迅速用罄，較晚出口歐盟的產品只能繳交高額關稅。

本案之客觀背景要素造就了我國首度實施配額管理措施，包括：其一，我國出口歐盟鋼品貿易利益甚鉅，政府不予管制將造成貿易秩序混亂，影響我國鋼鐵產業之整體利益；其二，若歐盟並未給予我國部分鋼品國家配額，則政府大可放任廠商大舉搶出歐盟，用罄剩餘配額或全球配額，讓他國來付額外關稅；其三，鋼鐵產業為我國重要根本以及出口強項，涉及廠商眾多且鋼品種類更多，放任大廠搶出可能壓縮小廠出口歐盟之機會，最終放棄歐盟市場；其四，鋼鐵公會與各會員廠商聯繫密切，瞭解我國鋼品輸歐情形及廠商出口實績，且長期受委託核發鋼品原產地證明書，因此得以於關鍵時刻配合執行配額管理措施。綜合以上各點要素，才得以成就本案之管理措施。倘若我國出口利益甚微、實施國未給予我國國家配額、涉案產品非我國重要出口產品、未有強而有力之公會居中聯繫協調，則主管機關沒有必要也無法採取此種高強度之配額管理措施。

實施配額管理措施所耗費之行政及人力成本亦相當可觀，貿易局與鋼鐵公會、工業總會與廠商開了不下數十次的內、外部會議，同仁並加班完成各項法規修正及公告等行政作業。此外，執行面上更仰賴鋼鐵公會全力配合執行主管機關之政策，包括：與廠商溝通協調、審查出口實績、簽發產證以及與廠商溝通等細節性事項。

然而，廠商不一定認同此一貿易限制措施，因部分廠商可將置於歐盟保稅倉庫之鋼品迅速報運進口、或將鋼品從第三國轉出口歐盟，立即扣減我國國家配額，賺取貿易利益。此外，主要鋼鐵廠商交易量甚大，可能迅速用罄我國國家配額，此限制措施必然減損個別廠商之出口利益。不過，維護我國鋼鐵產業之貿易秩序係攸關國家整體產業利益及出口利益，而非個別廠商之利益，因此本案採行配額管理措施有其必要性。

## 伍、結 論

歐盟鋼鐵防衛案為近年來最具指標性的防衛措施案件，其涉及之鋼品項目之廣、影響出口國之眾，引起全球高度矚目。諸多鋼鐵重要出口國如中國、韓國、土耳其、印度等國分別向歐盟提出雙邊諮商之要求。土耳其更將本案提交 WTO 爭端解決，指控歐盟之調查程序、認定及防衛措施之實施不符合 WTO 規定。而土耳其之控訴亦為我國關切之重點，尤其歐盟粗略地將 26 種鋼品以三種產品分類進行進口增加與產業損害之分析、略述因果關係，甚至未討論不可預見之發展，並依此認定採行大規模之防衛措施。因此，本案爭端解決小組之最終認定亦為各方關切之重點。本案小組報告雖難以於今年公布，但歐盟已確定將延長防衛措施。土耳其若勝訴，則可要求歐盟取消防衛措施，造福我國以及其他受影響之會員。

基於本案之重要性，經濟部於案件初期即積極因應，除與歐盟進行雙邊諮商會議，會中除質疑歐盟調查不符 WTO 規定外，亦保留我國實施貿易補償以及暫時中止減讓之權利。然而，實際主張及實施上述權利卻非易事，首先必須瞭解防衛協定第 8 條各項之規定，釐清各項權利之主張順序及提出之期程規定，若延誤提出則喪失權利，功虧一簣。

此外，經濟部並實施貿易限制措施，以出口配額方式管理我國具有國家配額之鋼品出口，以協助廠商因應歐盟鋼鐵防衛措施及維護貿易秩序。此係我國之創舉，有賴貿易局、鋼鐵公會及工業總會之制度設計、溝通與執行。使我國鋼品出口歐盟能保有既有之貿易順暢，亦不至於讓主要廠商迅速用罄配額。因此，本案之配額管理措施值得後續案件之參考、借鏡。

本文建議，政府在因應未來外國防衛調查案件應先擬定策略、沙盤推演。首先，我國與防衛措施實施國進行雙邊諮商前，應先行計算受損之貿易



利益金額。防衛措施以配額或關稅配額方式實施時，並非所有受調產品之出口都會被課徵額外關稅，因此使用經濟模型較為妥適。防衛措施若為以額外關稅實施，則可參照第廿八條釋義瞭解書第 6 段之內容計算數額。確定金額後，政府應進行跨部會協商，討論要求實施國降稅之貨品項目。但必須注意貿易補償之降稅，實施國將一體適用於其他國家，因此我國不見得獨享利益。又，貿易補償牽涉實施國內部政治、經濟與產業利益與壓力，因此成案之機率不高。

另一方面，暫時中止減讓(貿易報復)為貿易補償談判失敗之替代方案。建議政府未來可比照本案模式，先與實施國達成協議，將暫時中止減讓之實施期限從 90 日延長至防衛措施屆滿時，以保留未來提出貿易報復清單之機會。而報復清單之產品項目似可考慮以該國對我出口之主力產品，但該國並非我國主要進口來源之產品提高關稅，以避免引起我國進口商及消費者反彈。另須注意在進口絕對增加之防衛措施案件，貿易報復僅能於防衛措施實施三年後才能啟動，然而屆時防衛措施恐已屆滿，除非再予延長，否則意義不大。

最後，各國近年來積極使用防衛措施作為保護國內產業之利器，已達浮濫的程度(註一百零七)。而我國亦訂有「貨品進口救濟案件處理辦法」規範防衛調查之程序及要件(註一百零八)，惟迄今尚無實施防衛措施之案例(註一百零九)。因此，在全球貿易情勢詭譎之今日，我國除了積極因應外國防衛措施調查外，亦應思考如何善用防衛措施，保護我國產業免於受到進口品急遽增加之損害及威脅。

---

註一百零七：有關近年來 WTO 會員展開防衛調查案件數目，請參閱楊健弘，同前註四十，頁 174。

註一百零八：參閱陳櫻琴，〈WTO 防衛協定在台灣的實踐－論進口救濟法制〉，《法學叢刊》，第 50 卷第 4 期，頁 74。

註一百零九：經濟部貿易調查委員會，我國進口救濟案件處理情形一覽表，[https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmSafeguardCases1.aspx?menu\\_id=1170](https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmSafeguardCases1.aspx?menu_id=1170) (瀏覽日期：2021 年 6 月 29)。

## 參考文獻

### 中文部分

#### 專書

林彩瑜 ( 2013 ) · WTO 制度與實務：世界貿易組織法律研究 ( 三 ) · 頁 294 · 台北：元照。

林曼莉、劉正松 ( 2001 ) · 國際貿易法規，五版，台北：華麗圖書。

陳麗娟 ( 2006 ) · 國際貿易法精義，台北：新學林。

黃立、林彩瑜、李貴英 ( 2009 ) · WTO 國際貿易法論，修訂版，台北：元照。

羅昌發 ( 1999 ) · 國際貿易法，台北：元照。

#### 期刊論文

王震宇，〈WTO 及區域貿易協定下防衛措施之實證研究〉，《臺北大學法學論叢》，第 92 期，2014 年 12 月。

許裕佳、李宜靜，〈美國單邊關稅措施對重要貿易夥伴之影響〉，《經濟前瞻》，182 期，2019 年 3 月。

陳櫻琴，〈WTO 防衛協定在台灣的實踐 - 論進口救濟法制〉，《法學叢刊》，第 50 卷第 4 期，2005 年 10 月。

楊健弘，〈WTO 防衛協定第 9.1 條開發中國家微量排除條款之實證研究〉，《貿易政策論叢》，第 32 期，2020 年 8 月。

### 英文部分

FERNANDO PIÉROLA, THE CHALLENGE OF SAFEGUARDS IN THE WTO (2014).

Matthew R. Nicely & David T. Hardin, *Article 8 of the WTO Safeguards Agreement: Reforming the Right to Rebalance*, 23 J. CIV. RTS. & ECON. DEV. 699-763 (2008).

## 網路資料

WTO 網站・歐盟鋼鐵防衛措施案(DS/595)

[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds595\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds595_e.htm) ( 瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日 )。

經濟部國際貿易局・歐盟進口 28 類受調鋼品統計 - 國家排名

[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=1A3117D8498F3D28](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=1A3117D8498F3D28)  
( 瀏覽日期：2021 年 6 月 24 日 )。

經濟部貿易調查委員會・我國進口救濟案件處理情形一覽表・

[https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmSafeguardCases1.aspx?menu\\_id=1170](https://www.moeaitc.gov.tw/ITC/main/case/wfrmSafeguardCases1.aspx?menu_id=1170) ( 瀏覽日期：2021 年 6 月 29 日 )。

英國廣播公司(BBC)中文網・應對中國鋼材德國數萬鋼鐵工人舉行罷工・2016 年 4 月 11 日。

[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160411\\_world\\_german\\_steelworkers\\_demo](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/04/160411_world_german_steelworkers_demo) ( 瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日 )。

法國國際廣播電台(RFI)・歐盟三大機構一致同意加強反制中國鋼鐵產品傾銷・2017 年 10 月 3 日。

<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20171003-%E6%AD%90%E7%9B%9F%E4%B8%89%E5%A4%A7%E6%A9%9F%E6%A7%8B%E4%B8%80%E8%87%B4%E5%90%8C%E6%84%8F%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E5%8F%8D%E5%88%B6%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E9%8B%BC%E9%90%B5%E7%94%A2%E5%93%81%E5%82%BE%E9%8A%B7> ( 瀏覽日期：2021

年 6 月 27 日)。

經濟部國際貿易局，各國因應美國 232 鋼鋁案之情形，2018 年 8 月 31 日。

[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/82409109-5b81-45fe-83fd-91d89f8195de.pdf](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/Doc/82409109-5b81-45fe-83fd-91d89f8195de.pdf) ( 瀏覽日期 2021 年 6 月 20 日 )。

經新聞，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施 經部：恐影響我出口，2019 年 1 月 9 日。<https://www.economic-news.tw/2019/01/EU-Steel-Trade.html> ( 瀏覽日期：2021 年 6 月 22 日 )

經濟部新聞資料，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施，2019 年 1 月 9 日。

[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A)  
( 瀏覽日期：2021 年 6 月 13 日 )。

經濟部新聞資料，歐盟將對進口鋼品實施全球防衛措施，2019 年 1 月 9 日。

[https://www.trade.gov.tw/App\\_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A](https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FileID=31D041FF5080B85A)  
( 瀏覽日期：2021 年 6 月 13 日 )。

經濟部國際貿易局，加拿大公佈對碳鋼鋼板及不銹鋼線材採取最終防衛措施，2019 年 5 月 11 日。

[https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=668610&dl\\_DateRange=all&txt\\_SD=&txt\\_ED=&txt\\_Keyword=&Pageid=0](https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=668610&dl_DateRange=all&txt_SD=&txt_ED=&txt_Keyword=&Pageid=0) ( 瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日 )。

經濟部國際貿易局，中華民國進出口貿易統計 <https://cuswebo.trade.gov.tw/>  
( 瀏覽日期：2021 年 6 月 27 日 )。



# 臺商境外資金匯回與租稅優惠立法 之分析

林俊宏\*、劉倩兮\*\*

## 綱 要

- |                       |                        |
|-----------------------|------------------------|
| 壹、前 言                 | 伍、對臺商進行問卷調查和分析         |
| 貳、臺商投資中國大陸意向的質量<br>轉變 | 一、臺商境外資金匯回問卷<br>調查表    |
| 參、美中貿易戰對臺商投資之影響       | 二、資料分析                 |
| 肆、吸引境外資金回臺的租稅優惠<br>規定 | 三、臺商境外資金匯回問卷<br>調查結果分析 |
| 一、促進產業升級條例            | 陸、結論與建議                |
| 二、產業創新條例              | 一、對政府政策的建議             |
| 三、境外資金匯回管理運用<br>及課稅條例 | 二、對臺商的建議               |

## 壹、前 言

---

\* 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。

\*\* 會計師

近幾年受到國內外經濟形勢變化之影響，中國大陸經營環境發生重大改變，而美國對中國大陸製品加徵進口關稅與對中國大陸科技圍堵等措施，對臺商在中國大陸投資布局造成直接或間接的影響（註一），之前因美國前總統川普強打「美國第一」的政策引爆中美貿易戰，雖然現階段美國歷經總統大選揭曉，但中美關係仍處不穩定狀態，更促使臺商改變在中國大陸的經營布局。臺商目前在中國大陸面臨的困境，包括土地及勞動力成本高漲、環保新規定、外匯管制力度增強、查稅頻繁、海外金融帳戶共同申報準則（CRS）上路、陸企崛起惡性競爭、資金籌措與取得困難、智慧財產權欠缺保障、中美貿易戰及大陸武漢肺炎疫情影響等（註二）。

此時我國政府積極推動鼓勵投資臺灣的政策，引導個人及營利事業資金回臺投資實體產業及金融市場，包含「投資臺灣三大方案」與「境外資金匯回管理運用及課稅條例」及其「境外資金匯回管理運用及課稅作業辦法」、「境外資金匯回金融投資管理運用辦法」及「境外資金匯回投資產業辦法」等專法，希望藉由臺資企業回臺營運擴增產能，促進國內生產，帶動投資動能，以強化經濟體質（註三）。因此本文擬比較歷年來立法變遷，包括「獎勵投資條例」、「促進產業升級條例」、「產業創新條例」及最新立法的「境外資金匯回管理運用及課稅條例」等有關租稅優惠規定之異同，並以「境外資金匯回管理運用及課稅條例」專法進行問卷調查研究，並綜合分析問卷結果，以作為探討該專法所提供之租稅獎勵誘因是否會影響臺商回臺投資意願，並期待能找出關鍵因素，因而作出結論。

---

註一：工商時報，電公會調查：台商大陸經營面臨 8 大困境，2017 年 9 月 1 日，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170901000059-260202?chdtv> 最後瀏覽日 2020 年 3 月 10 日。

註二：蘇筑瑄，美中貿易戰對臺商在中國大陸經營之影響及因應，中華經濟研究院出版經濟前瞻，第 181 期，2019 年 1 月 12 日出版，頁 103。

註三：張蕙嫻，迎接資金回流 導引投入實體投資之戰略思維，國家發展委員會出版台灣經濟論衡，第 17 卷第 3 期秋季號，2019 年 9 月出版，頁 52。

## 貳、臺商投資中國大陸意向的質量轉變

中國大陸自 1978 年實施改革開放後，積極發展對外招商並開放投資地區與投資範圍，以其廉價勞動力、諸多優惠政策與廣大的內需市場，吸引外商積極投資中國大陸，尤其自其加入 WTO 後，因成本優勢、出口擴張政策及人口紅利，迅速成為「世界工廠」與「世界市場」的雙重角色，擠身全球第二大經濟體。依據聯合國貿易和發展會議（UNCTAD）發表之「二〇一九世界投資報告」指出，2017 年及 2018 年中國大陸吸收外資居世界第二，成為全球第二大外資流入國（註四）。中國大陸自 2001 年加入世界貿易組織，至今已與多個國家簽屬區域/雙邊自由貿易協定（FTA），而簽署的國家也隨其產業的發展由開發中國家轉向已開發國家。另外，中國大陸也正積極推展區域全面經濟夥伴協定（RCEP），以期能在國際經貿關係上掌握更多話語權（註五）。

1987 年台灣解嚴後，開放人民赴中國大陸探親，台灣企業因了解到大陸工資低廉同時又有充沛的勞動力，再加上沒有語言上的隔閡，對於以勞力密集產業為主的企業而言，是一大誘因，另外中國大陸 13.5 億人口的龐大市場，於是吸引臺商開始大量地赴大陸投資（註六）。臺商至中國大陸投資，初期為投資金額小的中小企業，以紡織、成衣、製鞋、玩具、皮革加工、塑膠製品、手提箱、手提包、農產品加工等勞動密集型產業為主，且主要集中在東南沿海和珠江三角地區（註七）。此時，中國大陸國務院在 1988 年頒布

---

註四：UNCTAD, World Investment Report 2019 - Special Economic Zones (UNCTAD/WIR/2019 Overview) United Nations Publications, 12 Jun 2019, 頁 3-28.

註五：國家發展委員會委託研究報告，中國大陸「第十三個五年規劃」對我國經貿之影響與因應，研究單位中華經濟研究院，2016 年 7 月，摘要 Xi。

註六：趙春山，兩岸關係與政府大陸政策，三民書局股份有限公司，2019 年 9 月修訂三版，頁 267

註七：張厚明，兩岸投資與產業合作研究，崧博出版事業有限公司，2019 年 2 月第一版，頁 132。



「關於鼓勵臺灣同胞投資規定」(簡稱 22 條)，為臺商奠定赴中國大陸投資的基石，隔年因六四天安門事件，外資紛紛撤出中國，因此無論是中國大陸中央或地方政府都對臺商提出優惠條件，例如租稅減免及各項補貼等。而我國政府在 1990 年有條件開放臺商間接赴中國大陸投資，更促使臺商大舉「西進」(註八)。1992 年 1 月 17 日被稱為中國改革開放總設計師的鄧小平，南下視察武昌、深圳、珠海、上海等地並發表了重要談話，定調走改革開放的路，掀起了又一輪改革開放的熱潮。此時外資才真正開始大量投入中國市場，在短短十幾年間，中國大陸經濟快速成長，成為全球經濟發展最快的國家。在投資中國大陸的外資中，台灣投資甚鉅，且台灣的投資都是集中在有能力行銷全世界的製造業，為中國賺進巨額的外匯(註九)。

1997 年發生亞洲金融風暴，大陸臺商投資也隨之進入調整階段，而中國國務院於 1999 年 2 月頒布「臺灣同胞投資保護法實施細則」，把保護臺灣同胞投資的合法權益上升到法律層次。在大陸制度體系不斷健全、國際競爭激烈、全球高科技領域蓬勃發展的背景下，臺商對大陸投資在數量與規模不斷擴張，投資產業型態逐漸擴展到半導體產業、筆記型電腦、手機、電信設備等技術密集型產業(註十)。2001 年底及 2002 年初，中國大陸與臺灣先後加入 WTO，之後大陸地區的服務市場進一步開放，此時零售業、物流業、房地產業、金融業、保險業、證券業、電信業、醫療保健、財務公司等服務業，也開始搶灘大陸(註十一)。

隨著中國大陸經濟高速成長，其內部在 2000 年左右出現反對為發展經濟而造成環境汙染和破壞、勞工權益被壓榨的做法；另一方面，中國大陸政府希望吸引高技術性的產業投資中國，原先高汙染、勞力密集產業的臺商企

---

註八：中央通訊社記者廖禹揚，深化西進或新南向 台商的困境與抉擇，msn 新 2019 年 8 月 5 日，<https://www.msn.com>，最後瀏覽日 2020 年 3 月 10 日。

註九：高為邦，創造優質的投資環境 鼓勵台商回台投資，新世紀智庫論壇，第 39 期，2007 年 9 月 30 日，頁 96。

註十：參考前註張厚明，頁 133。

註十一：參考前註張厚明，頁 139。

業成為首要處理目標，中國政府不僅在 2008 年取消優惠政策，新訂定的《勞動合同法》大幅提升工資成本，中國政府也開始取消對臺商的租稅優惠，並藉由環保政策，迫使未能轉型升級的傳統產業退出，臺商投資業別也從傳統製造業逐步轉移至服務業，甚至，服務業成長更快的型態（註十二）。中國大陸於 2014 年發布「國家集成電路產業發展推進綱要」，又於 2015 年公布「中國製造 2025」，並以「新一代信息技術產業」作為十大重點產業之首。「中國製造 2025」的公布，使得國際間對於中國大陸資訊電子產業的發展相當關注，特別是「紅色供應鏈」的發展。而在美中貿易戰尚未爆發前，資訊電子產業不論是外商或是臺商，紛紛前往中國大陸投資布局，以避免被排除於當地供應鏈之外（註十三）。中國大陸「中國製造 2025」特別是對於積體電路產業的重視以及全產業鏈的目標，對於資訊電子產業的臺商之投資決策具有關鍵影響。由於「中國製造 2025」的政策引起國際關切，使得美國在 2017 年針對大陸展開「301 條款」調查，並引起美中貿易戰（註十四）。

## 參、美中貿易戰對臺商投資之影響

因美中貿易戰、COVID-19(武漢肺炎)等因素，對臺商投資中國大陸之意願產生重大影響，COVID-19 疫情發生後，有超過九成的傳統產業，包括塑膠、紡織等的大陸臺商反映營運陷入衰退；資通訊、電子業營運狀況衰退者占比則將近七成，即傳統產業受疫情的衝擊較為嚴重，由於未來不確定性高，多數在大陸投資臺商，對陸投資意願趨於保守（註十五）。美中貿易戰

---

註十二：同前註廖禹揚。

註十三：溫芳宜，近期臺商對中國大陸投資趨勢及其影響因素研析，中華經濟研究院出版經濟前瞻，第 185 期，2019 年 9 月 12 日出版，頁 76。

註十四：參考前註溫芳宜，頁 76。

註十五：林海，疫後調查工總：大陸台企受創深恐引發台灣經濟海嘯式衝擊，聯合新聞網，2020 年 10 月 5 日，<https://udn.com/news/story/7238/4911712>，最後瀏覽日 2020 年 10 月 27

對臺商投資中國大陸之影響最大，美國前總統川普於 2016 年當選後，為落實「美國第一」政策理念，對外經貿政策透過執行相關貿易法規以維護美國利益，其中因素包括貿易赤字、外國的不公平貿易措施等，而解決之道必須由抑制外國不公平貿易措施著手（註十六）。美國前總統川普上任後針對貿易部分發動了多次反制行動，美國於 2017 年 8 月針對中國大陸在國營企業補貼、強制技術移轉、竊取商業機密，以及智慧財產權保護不周等不公平貿易行為，啟動了「301 調查」（註十七），隨即由川普簽署了一份針對中國大陸的「經濟侵略」備忘錄並對外公布，認定中國大陸的技術轉讓制度不公平，主要是利用行政許可和審批程序，強迫美國企業技術轉移，竊取美國企業智慧財產，中國大陸政府主導、企業和相關單位高度配合，惡業併購美國高科技企業，不正當獲取美國企業先進技術，歧視性的許可註冊限制，偏袒國內本土企業，嚴重傷害美國的商業利益，基於上述理由，美國宣布啟動 301 條款的制裁手段（註十八）。

2018 年 4 月 3 日，美國正式發布 500 億美元課徵關稅清單，之後由中國官方代表劉鶴率領的代表團，與美方代表進行磋商後，美中雙方曾一度於 2018 年 5 月達成「不打貿易戰、停止加徵關稅」共識，雙方同意停止互相加徵新關稅、採取有效措施實質性減少美國對中國大陸貨物貿易逆差，並同意促進智慧財產權保護、增加美國能源及農產品進口，且在「能源、農產品、醫療、高科技產品、金融」等領域加強合作。然而，距離雙方磋商僅不過 2 週，白宮仍宣布仍將對 500 億中國商品徵收 25% 的關稅（註十九）。2018 年

---

日。

註十六：劉大年，美國川普政府的貿易政策，中華經濟研究院出版經濟前瞻，第 185 期，2019 年 9 月 12 日出版，頁 9。

註十七：顧瑩華，美中貿易戰的發展及未來可能進展，中華經濟研究院出版經濟前瞻，第 185 期，2019 年 9 月 12 日出版，頁 13。

註十八：高長，美中貿易戰其實才剛開打，時報文化出版企業股份有限公司，2019 年 11 月 15 日出版，頁 60。

註十九：馮鈺瓏，美中貿易衝突對中國大陸臺商之影響及動向調查，大陸委員會委託研究，受

6 月 15 日，美國政府公布 500 億元關稅清單中約 340 億美元部分的品項，並宣布 7 月 6 日起開始徵收 25% 關稅。同年 8 月 8 日，美國公布第二波價值約 160 億美元的關稅清單，並於 8 月 23 日生效。相關的商品品項包括航空、資訊和通訊技術、機器人、工業機械、材料及汽車等共 1,102 種產品（註二十）。

美中貿易戰帶來的不確定性，已對全球經濟造成重大衝擊。對臺灣而言，由於美中兩國都是臺灣重要的經貿夥伴，而中國大陸是臺商在海外投資最聚集的地區，在臺商的全球布局版圖中，臺商將中國大陸定位為生產基地，加工製造所需的原材料、半成品和零組件，大部分從臺灣採購，製造完成終端產品主要銷往第三國，尤其是美國市場，因此美國對中國大陸進行貿易制裁，將直接影響台商的經營（註二十一）。美中貿易戰促使臺商加快轉變在中國大陸的經營布局，特別是分散產地風險為首要工作，臺商會將非內銷中國大陸產品轉移至其他國家生產，具體作法包含短期將部份產能移回臺灣，中長期考慮赴東南亞、美國或墨西哥投資（註二十二）。為因應「美中貿易戰」，我國總統蔡英文於 2019 年 5 月 10 日上午召開國安高層會議，就美中貿易衝突對臺灣與全球經貿可能造成衝擊與因應，與國安團隊聽取相關部門簡報。對於持續的美中貿易衝突情勢，在聽取國安會、經濟部、中央銀行、農委會與陸委會的報告後，會中也通過由國安會提報的「因應美中及全球貿易新情勢行動綱領」。綱領明確揭示未來臺灣經濟發展及對外貿易必須站在鞏固臺灣本身的經濟及主體性，照顧廣大企業及人民利益的基礎上，以「臺灣第一」、「臺灣優先」為最高原則，從「加速掌握國際局勢」、「加強穩定金融經濟」、「加速協助臺商回流」、「加速產業升級轉型」、「加速改善經濟結構」、「加速全球合作佈局」、「加強防杜中國磁吸」以及「加強維繫貿易秩

---

委託單位：中華民國全國工業總會，108 年 11 月，頁 12。

註二十： 同前註馮鈺瓏。

註二十一： 參考前註高長，頁 47-48。

註二十二： 參考前註蘇筑瑄，頁 106。

序」等八大面向，有效因應情勢變化（註二十三）。

在加速協助臺商回流部分，推出「歡迎臺商回台投資行動方案 2.0」、「根留臺灣企業加速投資行動方案」及「中小企業加速投資行動方案」等「投資臺灣三大方案」，引領高階產品移回臺灣生產，成立單一窗口「投資臺灣事務所」，積極協助臺商回臺投資，帶動產業高值化發展，並吸引優質海外臺商回流設立營運總部及研發中心、根留臺灣企業擴大在台投資、臺灣中小企業升級轉型，促進國內投資動能，留住臺灣研發能量（註二十四）。在加速產業升級轉型部分，協助臺商回台投資，重建產業鏈，108 年 7 月 3 日政府公布增訂「產業創新條例」第 10 條之 17，業者於 108 年 1 月 1 日至 111 年 12 月 31 日投資智慧機械或 5G 產業(111 年僅 5G 適用)，得以當年度抵減率 5%或 3 年內抵減率 3%，抵減應納營利事業所得稅額，可望加速業者導入智慧化，促進產業升級轉型（註二十五）。雖然美國總統於 2020 年易主，但基於中美基本競爭態勢不變下，美中貿易戰短期內休戰可能性甚低，臺商因應之道在短期策略上，借助可供運用的稅務工具，包括重新檢視受影響產品適用的進口稅則，探討稅則重分類的可行方案；其次調整接單模式或轉單出口，透過接單地點的調整，將美國訂單安排到大陸以外的工廠生產；中期而言應分散生產基地或是發展多元化國際市場；長期策略是致力於企業轉型升級，創新技術、開發新產品，逐步調整過去以製造成本為主要考量的布局策略（註二十六）。

---

註二十三：國安首長會議，2019 年 5 月 10 日。

註二十四：陳小紅，「美中貿易戰」下政府因應策略之檢視與展望，監察院調查報告，109 年 7 月，頁 15。

註二十五：參考前註陳小紅，頁 18-19。

註二十六：高長，中國大陸臺資企業受到美中貿易戰衝擊與因應，中技社簡報，2019 年 11 月 11 日。

## 肆、吸引境外資金回臺的租稅優惠規定

### 一、促進產業升級條例

我國歷年來為吸引境外資金回臺的，曾先後制訂不少租稅優惠規定，最早實施的為「獎勵投資條例」於 1960 年 9 月 10 日施行，是當時我國最大的租稅減免法律，也是廠商廉價取得工業用地的法源，立法目的是「為獎勵投資，加速經濟發展」，透過「獎勵投資條例」，針對一些受不利環境影響的廠商，給予若干租稅、融資、或土地取得等方面的補貼。「獎勵投資條例」自 1960 年 9 月 10 日開始施行，原訂 1970 年底為屆滿日。但因經濟發展的有利環境並未改善，該條例又延續二次每次十年。由於「獎勵投資條例」長期實施所產生不利經濟發展的副作用，遭各界嚴厲批評，於 1991 年 1 月 1 日廢止（註二十七）。1990 年我國工業發展正面臨關鍵性轉變時機，如何在「國際化、自由化、制度化」及「提高國民生活品質」之經濟發展政策下全面促進產業升級，期在 2000 年前使我國邁入已開發工業化國家之林，政府檢視當時情狀並通迴「獎勵投資條例」，以促進產業升級為目標，簡化獎勵方法及工具，並加強與產業升級有關之功能性獎勵，以配合未來產業發展及經濟轉型之需要，制定「促進產業升級條例」，該條例係以促進產業升級為目標，並加強與產業升級有關之功能性獎勵，與過去「獎勵投資條例」之選擇性暫時獎勵有所不同，其實施期間不再以十年為限，以便適時檢討修訂（註二十八）。

政府為協助國內產業發展，透過訂定含租稅優惠措施之產業政策，以期提升企業競爭力。1960 年為獎勵投資並加速經濟發展而訂定「獎勵投資條

---

註二十七：林全，經濟/保護條例何時了，遠見雜誌，第 47 期，1990 年 4 月 15 日出版。

<https://www.gvm.com.tw/article/1731>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 14 日。

註二十八：立法院議案關係文書，院總第 1539 號政府提案第 3730 號，行政院函請審議「促進產業升級條例草案」總說明，1990 年 2 月 7 日，報二。

例」，首創獎勵產業別之租稅優惠措施，實施期間經過多次修正，獎勵對象及範圍日益擴大，其中投資抵減租稅減免措施自 1985 年引入獎勵投資條例，係以租稅減免方式代替政府編列預算補貼企業，以達鼓勵企業投入創新促進產業發展之政策目的。獎勵投資條例於 1990 年實施期滿落日，政府為延續獎勵投資條例之精神及為促進產業升級、健全經濟發展、調整產業結構，於 1991 年施行「促進產業升級條例」(註二十九)。「促進產業升級條例」之租稅優惠包括了加速折舊、投資抵減、新興重要策略性產業之創立或擴充五年內免徵營利事業所得稅、對個人「創作發明」其收入百分之五十免課稅、提列國外投資損失準備、華僑回國投資之獎勵、企業合併租稅優惠、輔導配合政策遷廠、轉投資所得免計入課稅額、科學工業之公司輸入自用機器設備免徵營業稅、資產重估增值不課稅、發行股票溢價列為公積不課稅、專門技術作價抵繳股款之緩課所得稅、營利事業承接政府委託之研究發展計畫免納營業稅及買賣公司債及金融債券，免徵證券交易稅等規定(註三十)，後於 2009 年 12 月 31 日施行屆滿時，因應全球化之經濟競爭及我國產業轉型需求，將「促進產業升級條例」章節及條文作全面檢討，以配合未來產業發展之需要，並制定「產業創新條例」作為接續(註三十一)。

## 二、產業創新條例

產業創新條例於 2010 年 1 月 1 日公布施行，其制定係為促進產業創新，改善產業環境，提升產業競爭力。由於各產業發展界線日趨模糊，為因應經濟發展，跨農業、工業或服務業等領域之整合發展以符合新時代潮流(註

---

註二十九：陳瑞東、彭俊揚、陳俐臻，投資抵減、研發支出對企業經營績效之影響—以電業業為例，財稅研究第 46 卷第 3 期，2016 年 5 月，頁 128。

註三十：促進產業升級條例，第 5 條至第 20 條之 1。

註三十一：立法院議案關係文書，院總第 1539 號政府提案第 11734 號，行政院函請審議廢止「促進產業升級條例」案，2009 年 7 月 23 日，政 201。

三十二)。隨著新興工業國家之崛起，及全球化之衝擊，我國過去以製造、代工、降低成本之發展策略，面臨嚴峻挑戰，未來如何透過產品、生產流程、組織等之創新，結合品牌之帶動，為產業提高附加價值，並佈局全球，故制定「產業創新條例」以推動產業創新之方向，進行系統性思考，並從產業發展方針、創新之投入，無形資產流通運用、產業人才資源發展、產業投資、永續發展及產業環境等構面提出政府具體作為，期使臺灣產業能夠不斷創新，經濟能繼續維持競爭優勢(註三十三)。1991 年至 1999 年期間實施的「促進產業升級條例」，共保留了四項產業別租稅獎勵，包括重要科技事業、政府指定之重要產業、創業投資事業、重要投資事業，1999 年底全文修正，於 2000 年至 2009 期間的「促進產業升級條例」也保留了兩項產業別租稅獎勵，包括新興重要策略性產業、屬科學工業之公司(註三十四)。在 1999 年 12 月 31 日「促進產業升級條例」實施期限屆滿之際，於 1999 年 12 月 28 日提出修正版的「促進產業升級條例」，針對相關的租稅減免及其他重要內容作修正，其中有關第二章的租稅減免施行至 2009 年 12 月 31 日，並為配合政府相關財經政策推動，於 2003 年 2 月 6 日又進行修正，其中最重要的為新增第六章之一有關營運總部的營所稅優惠(註三十五)。「促進產業升級條例」於 2010 年 4 月 16 日廢止，同日立法院三讀通過「產業創新條例」，將產業別租稅獎勵刪除，僅保留研究發展之租稅獎勵；產業別租稅獎勵幾乎可謂全部落日，進入單一稅率的輕稅簡政時代。

「產業創新條例」之重點主軸為產業創新，以創新、加值、知識經濟及品牌等產業發展為重點(註三十六)。1991 年至 1999 年期間實行的促進產

---

註三十二：「產業創新條例」第 1 條立法理由。

註三十三：立法院議案關係文書，院總第 1539 號政府提案第 11669 號，行政院函請審議「產業創新條例草案」總說明，2009 年 4 月 16 日，政 2。

註三十四：陳瑞基，「產業創新條例部分條文修正草案」評估報告，立法院法制局法案評估報告財稅研究，第 46 卷第 3 期，2017 年 3 月，頁 3。

註三十五：同前註，頁 3。

註三十六：立法院議案關係文書，院總第 1539 號政府提案第 11669 號，行政院函請審議「產業



業升級條例，共保留了四項產業別租稅獎勵，包括重要科技事業、政府指定之重要產業、創業投資事業、重要投資事業，2000 年至 2009 年時期的促進產業升級條例也保留了兩項產業別租稅獎勵，包括新興重要策略性產業、屬科學工業之公司。2010 年 4 月立法三讀通過的產業創新條例，將產業別租稅獎勵刪除，僅保留研究發展之租稅獎勵；產業租稅獎勵幾乎可謂全部落日，進入單一稅率的輕稅簡政時代（註三十七），其中較特別的規定包括智慧財產權人技術作價取得之股票、創作人依科學技術基本法所獲配之股票，持有滿 2 年以上者，可就股票轉讓日或取得股票之時價，以較低價格者課稅；對持有表決權股份超過半數之從屬公司員工的股份基礎給付獎酬，也能適用緩課。新增條文有第 10 條之 1 規定，投資智慧機械、5G，其投資支出金額可以抵減應納所得稅額；第 23 條之 3 規定，未分配盈餘實質投資，該投資金額在計算未分配盈餘加徵所得稅時，可做為未分配盈餘的減除項目（註三十八）。「產業創新條例」最大特色是放棄了過去的產業別租稅獎勵，改以功能別租稅獎勵在內多元政策工具的運用。在歷經時代更迭之後，三大條例中的產業別租稅獎勵已有顯著改變；過去採取產業別租稅獎勵，大幅減低科技相關產業之稅收政策，在產業創新條例之中刪除，象徵著政府與市場關係進一步邁向自由化（註三十九）。

「產業創新條例」與「促進產業升級條例」最大的不同，就是刪除多項產業別租稅優惠。因為過去的「促進產業升級條例」有針對幾種產業給予租稅優惠的「產業別獎勵」，但這些獎勵多集中在高科技產業，讓許多人批評

---

創新條例草案」總說明，2009 年 4 月 16 日，政 2 至政 3。

註三十七：陳瑞基，「產業創新條例部分條文修正草案」評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號 1220，2017 年 6 月，頁 3。

註三十八：徐俊賢、莊蕎安，產創條例納新投項目未分配盈餘實質投資可免加徵，會計研究月刊，第 407 期，2019 年 10 月出版，頁 94，<file:///C:/Users/user2/Desktop/產業創新條例>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 15 日。

註三十九：陳瑞基，「產業創新條例部分條文修正草案」評估報告，立法院法制局法案評估報告財稅研究，第 46 卷第 3 期，2017 年 3 月，頁 3。

為「重高科技、輕傳產」。因此，「產業創新條例」針對這樣的缺失加以改正，除取消「產業別優惠」，同時對於「功能別優惠」進行調整，只保留「研發、人才培訓、營運總部及國際物流配銷中心」等四項租稅優惠，受惠的對象則不分高科技或傳統產業，而且也不限於工業區廠商，像農業生技園區、媒體園區、物流園區等，只要符合獎勵項目，都可以享租稅優惠。配合「產業創新條例」之制定，同步修正所得稅法，將營所稅稅率由 20%調降至 17%，可使我國營利事業之所得稅稅率較當時中國大陸（25%）及韓國（22%）為低，亦與新加坡（17%）及香港（16.5%）相當，有效營造公平、效率、簡化及具國際競爭力之租稅環境，以創造透明且低稅負之投資環境，減少企業稅務成本，使全體產業均可因改革效益而獲利（註四十）。「產業創新條例」制定時與「促進產業升級條例」對於公司研發投資抵減之租稅優惠，有三項重大之變動：第一，研發投資抵減比率降低，促進產業升級條例規定為公司當年度研究發展支出金額之 35%，產業創新條例則降低至 15%。其次，取消增額研發投資抵減比率，促進產業升級條例規定，公司當年度研究與發展支出超過前二年度研發經費平均數者，超過部分得按 50%抵減之，亦即增額之研究發展支出部分，投資抵減比率提高至 50%。但產業創新條例並無此增額研究發展支出得享有較高投資抵減比率之規定。最後，研發投資抵減使用限制較為嚴格，促進產業升級條例規定，每一年度得抵減之營利事業所得稅限額為公司當年度應納營利事業所得稅額之 50%。產業創新條例則將此抵減限額降低至公司當年度應納營利事業所得稅額之 30%。且促進產業升級條例規定，未使用之投資抵減金額得自研究發展支出之當年度起五年內抵減各年度應納營利事業所得稅額，最後一年度得抵減之金額，不受當年度應納營利事

---

註四十：嘉義縣政府工商投資招商網，儘速通過《產業創新條例》，提升台灣產業競爭力，2010 年 1 月 27 日，

[https://invest.cyhg.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=A67F74D29EC2883C&sms=1CF2B840501](https://invest.cyhg.gov.tw/News_Content.aspx?n=A67F74D29EC2883C&sms=1CF2B84050155CF6&s=3186794C7E0357C3)

55CF6&s=3186794C7E0357C3，最後瀏覽日 2020 年 11 月 23 日。

業所得稅額 50%之限制。但產業創新條例規定公司研發投資抵減僅限於當年度使用，未使用部分不得遞延於以後年度使用。促進產業升級條例於 2009 年底施行屆滿廢止，接續之產業創新條例仍保留研發投資抵減之租稅優惠，但相較於促進產業升級條例原有之租稅優惠，則有大幅度之限縮，這些限縮係我國首次大幅度減少獎勵企業研究發展支出之租稅優惠（註四十一）。

2014 年 5 月 30 日修正「產業創新條例」第 10 條，為提高企業社會責任之意識，針對最近三年內違反環境保護、勞工或食品安全衛生相關法律且情節重大之公司，將不得申請適用研究發展投資抵減。又於 2015 年 12 月 15 日再次修正第 10 條，為鼓勵公司持續投入創新研發活動，公司研究發展支出除適用現行規定外，配合產業界實際需求及落實政策效果，原條文第一項增訂抵減年限延長至三年，抵減率調降至 10%，公司可考量實際情況，兩者擇一適用（註四十二）。「產業創新條例」於 2019 年 6 月 19 日增訂第 10 條之 1，係配合政府智慧機械產業政策之推動，達成優化產業結構及智慧升級轉型之目標，並鼓勵多元創新應用，縮短數位落差，故透過短期租稅措施，鼓勵業者加速導入全新智慧機械及第五代行動通訊（5G）系統相關設備或技術（註四十三）。我國實施未分配盈餘加徵營利事業所得稅制度，係為降低營利事業藉由保留盈餘不當為高所得個人股東（社員）規避綜合所得稅之誘因，並促使營利事業分派盈餘，使股東分享經營成果。考量營利事業有將盈餘再投資於營運所需建築物、設備、技術，以提升經營效益及轉型升級之需求，該盈餘如保留運用於興建廠房、購置設備等實質投資，有助於提升經濟動能，爰參考美國及韓國做法，於 2019 年 6 月 21 日增訂第 23 條之 3，公司或有限合夥事業自辦理 2018 年度未分配盈餘加徵營利事業所得稅申報起，因經營本業或附屬業務所需，於規定期限內以當年度盈餘興建或購置供自行

---

註四十一：陳明進、李桓伊，產業創新條例限縮投資抵減對企業研究發展支出行為之影響，管理學報，第 34 卷，第 2 期，2017 年 3 月，頁 278。

註四十二：產業創新條例第 10 條於 2014 年 5 月 30 日及 2015 年 12 月 15 日修正立法理由。

註四十三：《產業創新條例》第 10 條之 1 增訂理由，2019 年 6 月 9 日。

生產或營業用之建築物、軟硬體設備或技術達一定金額，依所得稅法第 66 條之 9 規定計算當年度未分配盈餘時，該投資金額得列為當年度未分配盈餘之減除項目（註四十四）。

其次，「產業創新條例」新增訂智慧機械及 5G 產業之投資抵減，為配合政府智慧機械產業政策之推動，「產業創新條例」於 2019 年 6 月 19 日增訂第 10 條之 1 智慧機械及 5G 產業之投資抵減，為達成優化產業結構及智慧升級轉型之目標，並鼓勵多元創新應用，企業投資於自行使用之全新智慧機械或導入第五代行動通訊（5G）系統之相關全新硬體、軟體、技術或技術服務（不包含投資之後續支出，如設備維護、檢測、更新等），其支出得抵減應納營利事業所得稅額，企業可選擇以支出金額之 5% 抵減當年度所得稅額，或是支出金額之 3% 分三年度抵減。另考量適用租稅措施之業者，仍負有納稅義務，明定各年度投資抵減金額以不超過其當年度應納營利事業所得稅額 30% 為限（註四十五）。「產業創新條例」並最新增訂以未分配盈餘進行實質投資，免加徵營利事業所得稅，由於我國實施未分配盈餘加徵營利事業所得稅制度，為降低營利事業藉由保留盈餘不當為高所得個人股東規避綜合所得稅之誘因，並促使營利事業分派盈餘，使股東分享經營成果，並考量營利事業有將盈餘再投資於營運所需建築物、設備、技術，以提升經營效益及轉型升級之需求，該盈餘如保留運用於興建廠房、購置設備等實質投資，有助於提升經濟動能。「產業創新條例」於 2019 年 6 月 21 日增訂第 23 條之 3 未分配盈餘進行實質投資，免加徵營利事業所得稅，公司或有限合夥事業自辦理 2018 年度未分配盈餘加徵營利事業所得稅申報起，因經營本業或附屬業務所需，於規定期限內以當年度盈餘興建或購置供自行生產或營業用之建築物、軟硬體設備或技術達一定金額，依所得稅法第 66 條之 9 規定計算當年度未分配盈餘時，該投資金額得列為當年度未分配盈餘之減除項目（註四十六）。

---

註四十四：《產業創新條例》第 23 條之 3 增訂理由，2019 年 6 月 21 日。

註四十五：產業創新條例第 10 條之 1 於 2019 年 6 月 19 日增訂立法理由。

註四十六：產業創新條例第 23 條之 3 於 2019 年 6 月 21 日增訂立法理由。

### 三、境外資金匯回管理運用及課稅條例

「境外資金匯回管理運用及課稅條例」於 2019 年 7 月 3 日經立法院三讀通過，制定重點在提供個人及營利事業匯回境外資金合宜租稅措施，鼓勵我國個人及營利事業回國投資及誠實申報所得，並兼顧「遵循洗錢與資恐防制相關國際規範；導引資金進行實質投資，有效促進經濟發展及增加就業；顧及國內廠商在地公平性，避免引發課稅不公爭議」三大原則。匯回境外資金得選擇適用特別稅率，可協助臺商重新調整全球投資布局，鼓勵我國個人及營利事業回國投資及誠實申報所得，促進台灣產業升級，增加就業機會並帶動經濟發展。本條例另附帶決議針對 2016 年增訂之「所得稅法」第 43 條之 3 條文（營利事業 CFC 制度），與 2017 年增訂之「所得基本稅額條例」第 12 條之 1 條文（個人 CFC 制度），要求財政部於本案施行期滿後一年內報請行政院核定施行日期，有助落實反避稅條款（註四十七）。

政府盼透過本條例促進境外資金回流挹注產業及金融市場，一方面作為興辦事業或擴大產能之活水，強化產業發展動能，並增加就業機會；另一方面透過專戶管理機制，提供國內金融市場長期穩定之資金，並帶動本土金融業財富管理、授信、證券及保險等服務之成長與多元化發展，有助於提升我國金融業整體競爭力（註四十八）。至於本條例授權之子法則包括：

- (一) 就稅捐稽徵相關事宜財政部發布「境外資金匯回管理運用及課稅作業辦法」。本辦法依境外資金匯回管理運用及課稅條例第三條第二項、第五條第三項、第七條第六項後段及第八條第七項後段規定訂定之。
- (二) 就實質投資範圍與方式及相關程序經濟部發布「境外資金匯回投資產業辦法」。本辦法依境外資金匯回管理運用及課稅條例第七條第六項前段

---

註四十七：立法院法制局重要通過法案，制定境外資金匯回管理運用及課稅條例，2019 年 7 月 3 日。

註四十八：財政部北區國稅局，境外資金匯回管理運用及課稅條例疑義解答(Q&A)，2020 年 1 月更新，頁 1。

及第八條第七項前段規定訂定之。

(三) 就金融投資範圍與方式及專戶分年取回相關規定金融監督管理委員會發布「境外資金匯回金融投資管理運用辦法」。本辦法依境外資金匯回管理運用及課稅條例第六條第六項規定訂定之。

條例適用對象包括個人及營利事業，個人係指所得稅法第 7 條第 2 項規定我國境內居住之個人及兩岸人民關係條例第 24 條第 1 項規定臺灣地區人民，自施行日起算兩年內匯回境外資金。營利事業係指所得稅法第 3 條第 2 項規定總機構在我國境內之營利事業及兩岸人民關係條例第 24 條第 1 項規定臺灣地區法人、團體或機構，自施行日起算兩年內自其具控制能力或重大影響力之境外轉投資事業獲配並匯回之投資收益（註四十九）。在適用稅率上，（一）於本條例施行之日起算一年內，稅率為 8%。（二）於本條例施行滿一年之次日起算一年內，稅率為 10%。（三）本條例施行之日起逾二年後始匯回之資金不適用本條例有關稅率。

匯回境外資金匯得選擇依本條例規定課稅之情形包括：（一）符合本條例適用要件之個人或營利事業，得選擇依本條例規定課稅，其匯回資金應依本條例規定管理運用，免依所得基本稅額條例、兩岸人民關係條例及所得稅法課徵基本稅額及所得稅。（二）個人或營利事業選擇適用本條例課稅，一經擇定不得變更（註五十）。依條例第 4 條第 1 項規定，個人匯回境外資金得選擇依本條例規定課稅，免依一般所得稅制規定課徵基本稅額及所得稅。依此申請人無須舉證其資金無法區分所得，得就匯回之整筆資金依本條例第 5 條第 1 項規定稅率課稅（註五十一）。條例中另規定透過國內創業投資事業或私募股權基金投資重要政策領域產業之範圍（註五十二），包括：條例第八

---

註四十九：同前註，頁 8。

註五十：財政部北區國稅局，境外資金匯回管理運用及課稅條例疑義解答(Q&A)，2020 年 1 月更新，頁 2。

註五十一：同註，頁 8。

註五十二：境外資金匯回投資產業辦法第 9 條。

條第一項所定重要政策領域產業之範圍如下：(一)智慧機械、物聯網(也稱為亞洲·矽谷計劃)、綠能科技、生技醫藥、國防、循環經濟、新農業產業。(二)電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製品製造業、電力設備及配備製造業、高值石化及紡織業、基本金屬製造業、運輸工具及其零件製造業。(三)資通訊服務業、積體電路設計業、電信業、批發及零售業、運輸及倉儲業、住宿及餐飲業。(四)發電業及天然氣事業。(五)長期照顧服務事業。(六)文化創意產業。條例並規定與產業創新條例第 10 條之 1、第 23 條之 2 不得重複適用(註五十三)，理由在於個人境外資金及營利事業境外轉投資收益，依一般所得稅制規定課徵所得稅或基本稅額者，得依產業創新條例等法律規定適用租稅優惠。

個人及營利事業之上開資金如選擇適用本條例規定課稅，因已不適用一般所得稅制課稅，自不得再就該同一資金之投資適用一般所得稅制下之產業創新條例等租稅優惠。條例中對境外資金提供租稅優惠，目的在創造國內投資，同一資金之投資，倘同時符合本條例及其他租稅優惠相關法令規定，因僅創造一筆國內投資，不宜重複享有租稅優惠，爰個人及營利事業之上開資金已擇定依條例規定課稅者，不得就該同一資金之投資適用其他法令所定之租稅優惠。例如個人及營利事業匯回境外資金或境外轉投資收益，選擇適用條例規定課稅者，不得再就同一資金之投資，申請適用產業創新條例第 10 條之 1 智慧機械及 5G 系統投資抵減、第 23 條之 2 個人天使投資人租稅優惠。在條例與產業創新條例第 23 條之 3 之適用情形上(註五十四)，營利事業之課稅所得額及未分配盈餘之計算雖具一定關連性，惟兩者課稅目的及稅基不同，是營利事業之境外轉投資收益選擇適用本條例規定課稅，嗣後以該匯回之資從事實質投資者，倘同時符合產業創新條例第 23 條之 3 適用要件，其投資金額亦得依該規定列為計算未分配盈餘之減除項目。

---

註五十三：同註 50，頁 5。

註五十四：同註 50，頁 6。

「境外資金匯回管理運用及課稅條例」於 2019 年 8 月 15 日正式施行，其租稅優惠之制訂目的與「促進產業升級條例」、「產業創新條例」不同，為因應美中貿易戰及共同申報準則 ( CRS ) 等全球反避稅、反洗錢浪潮興起之雙重壓力，為使臺商 ( 包括個人及營利事業 ) 將境外資金匯回，而特定專法。

「境外資金匯回管理運用及課稅條例」非屬投資抵減型之租稅獎勵，僅係稅率上的租稅優惠 ( 第一年稅率 8%、第二年 10% )，實施期間只有兩年 ( 2019 年 8 月 15 日至 2021 年 8 月 14 日 )，且匯回資金需存入外匯存款專戶，匯回稅後金額依規定只限於三處：

- (一) 實質投資，得按投資期程提取資金，並依「境外資金匯回投資產業辦法」從事實質投資，於完成實質投資(包括直接投資與間接投資)並取具經濟部核發之證明者，即可向國稅局申請退還 50%稅款。實質投資包括 1. 直接投資：不限產業別，投資本業、新設事業或投資他事業；2.間接投資：透過國內創業投資事業或私募股權基金，投資重要政策領域產業 ( 註五十五 )。
- (二) 金融投資，在匯回稅後金額 25%限度內，並依「境外資金匯回金融投資管理運用辦法」規定從事金融投資。金融投資須透過信託專戶或證券全權委託專戶，投資範圍包括國內有價證券、在我國期貨交易所進行證券相關之期貨、選擇權交易及國內保險商品。
- (三) 自由運用，在匯回稅後金額 5%限度內，且不得用於購置不動產或不動產證券化條例所發行或交付受益證券。

## 伍、對臺商進行問卷調查和分析

### 一、臺商境外資金匯回問卷調查表

---

註五十五：參考「境外資金匯回投資產業辦法」。



本問卷主要在於探討「臺商境外資金匯回」的意願、原因及對政府此次推出的專法對臺商是否有幫助，透過本問卷找出吸引境外資金回臺投資之關鍵因素以及臺商不匯回境外資金之原因，而匯回的資金是否進行實質投資，以及政府應加強改進的方向，使企業根留臺灣創造更大的經濟利益為目標。

敬愛的受訪者您好：

本問卷主要在於研究「臺商境外資金匯回」的意願、原因及對政府此次推出的專法對您是否有幫助，透過本研究找出吸引境外資金回臺投資之關鍵因素以及政府應加強改進的方向，使企業根留台灣創造更大的經濟利益為目標。

煩請直接連結 Google 表單，直接在表單上回覆問卷內容。

本問卷採匿名方式，您所提供的資訊，僅作為學術研究之用，內容絕對保密。衷心感謝您的支持與協助！

問題開始

(一) 我國立法院已於 2019 年 7 月 3 日三讀通過「境外資金匯回管理運用及課稅條例」(以下簡稱專法)，自 2019 年 8 月 15 日開始實施。

請問您知道政府通過專法的優惠措施嗎？

- ☐ 知道全部詳細內容
- ☐ 知道部分詳細內容
- ☐ 大概知道部分內容
- ☐ 完全不知道內容

(二) 請問您會想要利用專法匯回境外資金嗎？

- ☐ 已匯回境外資金
- ☐ 準備匯回境外資金
- ☐ 尚未決定是否匯回境外資金
- ☐ 不會匯回境外資金

(三) 請問您的境外資金會選擇依所得基本稅額條例、臺灣地區與大陸地區人

民關係條例及所得稅法規定課徵基本稅額及所得稅額，或依專法規定課稅？

- ☐ 選擇依所得基本稅額條例、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及所得稅法規定課徵基本稅額及所得稅額
- ☐ 選擇依境外資金匯回管理運用及課稅條例規定課稅
- ☐ 目前尚在考慮是否將境外資金匯回
- ☐ 不會將境外資金匯回

(四) 專法自 2019 年 8 月 15 日施行，自施行日起兩年內匯回境外資金始得選擇適用專法規定課稅，請問您對於適用期間為兩年有何看法？

- ☐ 適用期間兩年太短
- ☐ 適用期間為兩年適當
- ☐ 適用期間為兩年太長
- ☐ 沒意見

(五) 專法規定境外資金匯回存入外匯存款專戶者，第一年稅率為 8%；第二年稅率為 10%，此項規定的稅率對於您匯回境外資金是否有影響？

- ☐ 有絕對性的影響
- ☐ 有重大影響
- ☐ 有輕微影響
- ☐ 沒影響

(六) 專法規定個人或營利事業若以核准之境外資金進行實質投資者，可於投資計畫完成之日起算 6 個月內向經濟部申請核發完成證明，自取得完成證明之日起算 6 個月內，檢附退稅申請書、完成證明及繳納稅款相關證明文件向個人戶籍所在地或營利事業登記地國稅局申請退還原繳納稅款之 50%。請問您匯回的境外資金會從事實質投資嗎？

- ☐ 全部從事實質投資
- ☐ 大部分從事實質投資
- ☐ 小部分從事實質投資

☐ 不會從事實質投資

(七) 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之二十五限額內，檢附其與受理銀行或證券商簽訂之信託契約、與經金融監督管理委員會核准經營全權委託投資業務之金融機構簽訂之全權委託投資契約及保管契約，向該受理銀行申請自外匯存款專戶提取資金，並存入信託專戶或證券全權委託專戶從事金融投資。請問您會將境外資金從事金融投資嗎？

☐ 全部從事金融投資

☐ 大部分從事金融投資

☐ 小部分從事金融投資

☐ 不會從事金融投資

(八) 專法規定存入信託專戶或證券全權委託專戶之資金，應自其存入外匯存款專戶之日起算，屆滿五年始得提取三分之一，屆滿六年得再提取三分之一，屆滿七年得全部提取。請問您資金在專戶內至少要滿五年始得提取三分之一，是否會影響您對金融投資的意願？

☐ 有絕對性的影響

☐ 有重大影響

☐ 有輕微影響

☐ 沒影響

(九) 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之五限額內，自外匯存款專戶提取資金自由運用。該規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

☐ 有絕對性的影響

☐ 有重大影響

☐ 有輕微影響

☐ 沒影響

(十) 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之五限額內，自

外匯存款專戶提取資金自由運用，但自存入外匯存款專戶之日起算五年內不得用於購置不動產、依不動產證券化條例所發行或交付之受益證券。該項規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

- ☐ 有絕對性的影響
- ☐ 有重大影響
- ☐ 有輕微影響
- ☐ 沒影響

(十一)專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後未提取之資金，應自存入外匯存款專戶之日起算，屆滿五年始得提取三分之一，屆滿六年得再提取三分之一，屆滿七年得全部提取。未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，此項規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

- ☐ 有絕對性的影響
- ☐ 有重大影響
- ☐ 有輕微影響
- ☐ 沒影響

(十二)若您已匯回或準備匯回境外資金的主要原因為：(可複選)

- ☐ 未來營利事業受控外國企業 ( CFC ) 及實際管理處所 ( PEM ) 制度之實施
- ☐ 稅率比所得基本稅額條例個人稅率 20%營利事業 12%來的低
- ☐ 國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則 ( CRS ) 之實施
- ☐ 國內資金的需求
- ☐ 美中貿易戰
- ☐ 其他

(十三)請問您不想利用專法匯回境外資金的原因：(可複選)

- ☐ 適用年限過短
- ☐ 稅率仍過高
- ☐ 實質投資規定過嚴

☐ 匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長

☐ 國內投資環境尚有不足

☐ 其他\_

(十四)立法院於 2019 年 6 月 21 日日三讀修正通過《產業創新條例》部分條文，將租稅優惠施行期間延長 10 年，到民國 2029 年底。本次修法為鼓勵企業投資，增訂《產業創新條例》第 23 條之 3，如果企業以未分配盈餘進行實質投資，其金額可列為未分配盈餘減除項目，免徵 5%營所稅。企業可追溯 2018 年保留盈餘適用，2020 年 5 月報稅可申請列減除項目。所謂的實質投資項目包含興建或購置供自行生產或營業用的建築物、軟體設備及技術等。請問您知道增訂《產業創新條例》第 23 條之 3 的優惠措施嗎？

☐ 知道全部詳細內容

☐ 知道部分詳細內容

☐ 大概知道部分內容

☐ 完全不知道內容

(十五)請問您會想要利用《產業創新條例》第 23 條之 3 以未分配盈餘進行實質投資嗎？

☐ 會利用未分配盈餘進行實質投資

☐ 可能會利用未分配盈餘進行實質投資

☐ 尚未了解暫不考慮進行實質投資

☐ 不會利用未分配盈餘進行實質投資

(十六)為了加速導入智慧化設備或技術，完成智慧升級轉型，增訂《產業創新條例》第 10 條之 1。於 2019 年 1 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止(2022 年僅 5G 適用)購置智慧機械或 5G，當企業年度支出金額在 100 萬元至 10 億元，得以當年度抵減率 5% 或 3 年內抵減率 3% 抵減應納營所稅額。請問您知道增訂《產業創新條例》第 10 條之 1 的優惠措施嗎？  
☐ 知道全部詳細內容

☐知道部分詳細內容

☐大概知道部分內容

☐完全不知道內容

(十七)請問您會想要利用《產業創新條例》第 10 條之 1 購置智慧機械或 5G 的投資抵減應納營所稅額嗎？

☐會購置智慧機械或 5G

☐可能會購置智慧機械或 5G

☐尚未了解暫不考慮購置智慧機械或 5G

☐不會購置智慧機械或 5G

## 二、資料分析

### (一)臺商境外資金匯回問卷時間及份數

本問卷調查期間為 2020 年 11 月 1 日至 11 月 25 日，問卷調查之受訪者為臺商，問卷調查回收總計為 104 份。

### (二)臺商境外資金匯回問卷調查結果

1. 我國立法院已於 2019 年 7 月 3 日三讀通過「境外資金匯回管理運用及課稅條例」(以下簡稱專法)，自 2019 年 8 月 15 日開始實施。請問您知道政府通過專法的優惠措施嗎？

| 選 項      | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|----------|------|--------|--------|
| 知道全部詳細內容 | 33   | 31.73% | 31.73% |
| 知道部分詳細內容 | 25   | 24.04% | 55.77% |
| 大概知道部分內容 | 30   | 28.85% | 84.62% |
| 完全不知道內容  | 16   | 15.38% | 100%   |
| 合計       | 104  | 100%   |        |

由上表統計結果，受訪者對專法內容，知道全部詳細內容及知道部分詳細內容者占近 56%，而完全不知道內容者佔 15%，顯見台商大多非常關心本專法對其自身境外資金匯回的影響。

2. 請問您會想要利用專法匯回境外資金嗎？

| 選 項          | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|--------------|------|--------|--------|
| 已匯回境外資金      | 10   | 9.62%  | 9.62%  |
| 準備匯回境外資金     | 18   | 17.31% | 26.93% |
| 尚未決定是否匯回境外資金 | 47   | 45.19% | 72.12% |
| 不會匯回境外資金     | 29   | 27.88% | 100%   |
| 合計           | 104  | 100%   |        |

由上表統計結果，受訪者利用專法匯回境外資金，已匯回及準備匯回境外資金者近 27%，而尚未決定是否匯回者高達 45%，而不會匯回者亦有近 28%，專法對臺商匯回境外資金效果不盡理想。

3. 請問您的境外資金會選擇依所得基本稅額條例、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及所得稅法規定課徵基本稅額及所得稅額，或依專法規定課稅？

| 選 項                                           | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|-----------------------------------------------|------|--------|--------|
| 選擇依所得基本稅額條例、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及所得稅法規定課徵基本稅額及所得稅額 | 8    | 7.69%  | 7.69%  |
| 選擇依境外資金匯回管理運用及課稅條例規定課稅                        | 27   | 25.96% | 33.65% |
| 目前尚在考慮是否將境外資金匯回                               | 40   | 38.46% | 72.11% |
| 不會將境外資金匯回                                     | 29   | 27.89% | 100%   |
| 合計                                            | 104  | 100%   |        |

由上表統計結果，受訪者選擇依所得基本稅額條例、臺灣地區與大陸地區人民關係條例及所得稅法規定課徵基本稅額及所得稅額者有近 8%，選擇依境外資金匯回管理運用及課稅條例規定課稅者只有近 26%，而目前尚在考慮是否將境外資金匯回者高達近 39%，而不會利用專法將境外資金匯回者近



28%，利用專法匯回境外資金比例不高。

4. 專法自 2019 年 8 月 15 日施行，自施行日起兩年內匯回境外資金始得選擇適用專法規定課稅，請問您對於適用期間為兩年有何看法？

| 選 項       | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|-----------|------|--------|--------|
| 適用期間兩年太短  | 70   | 67.31% | 67.31% |
| 適用期間為兩年適當 | 10   | 9.6%   | 76.92% |
| 適用期間為兩年太長 | 0    | 0%     | 76.92% |
| 沒意見       | 24   | 23.08% | 100%   |
| 合計        | 104  | 100%   |        |

由上表統計結果，受訪者認為專法適用期間兩年太短者佔近 68%，顯見專法適用期間兩年過短。

5. 專法規定境外資金匯回存入外匯存款專戶者，第一年稅率為 8%；第二年稅率為 10%，此項規定的稅率對於您匯回境外資金是否有影響？

| 選 項     | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|---------|------|--------|--------|
| 有絕對性的影響 | 33   | 31.73% | 31.73% |
| 有重大影響   | 27   | 25.96% | 57.69% |
| 有輕微影響   | 28   | 26.92% | 84.61% |
| 沒影響     | 16   | 15.39% | 100%   |
| 合計      | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於專法規定稅率，認為有絕對性及有重大影響者有近 58%，而認為無影響者有 15%，顯見稅率仍是因素之一。

6. 專法規定個人或營利事業若以核准之境外資金進行實質投資者，可於投資計畫完成之日起算 6 個月內向經濟部申請核發完成證明，自取得完成證明之日起算 6 個月內，檢附退稅申請書、完成證明及繳納稅款相關證明文件向個人戶籍所在地或營利事業登記地國稅局申請退還原繳納稅款之 50%。請問您匯回的境外資金會從事實質投資嗎？

| 選 項       | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|-----------|------|--------|--------|
| 全部從事實質投資  | 10   | 9.62%  | 9.62%  |
| 大部分從事實質投資 | 30   | 28.85% | 38.47% |
| 小部分從事實質投資 | 30   | 28.85% | 67.32% |
| 不會從事實質投資  | 34   | 32.68% | 100%   |
| 合計        | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對匯回的境外資金是否從事實質投資，全部從事實質投資及大部分從事實質投資有近 39%，小部分從事實質投資也有 29%，而不會從事實質投資者也高達 32%。

7. 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之二十五限額內，檢附其與受理銀行或證券商簽訂之信託契約、與經金融監督管理委員會核准經營全權委託投資業務之金融機構簽訂之全權委託投資契約及保管契約，向該受理銀行申請自外匯存款專戶提取資金，並存入信託專戶或證券全權委託專戶從事金融投資。請問您會將境外資金從事金融投資嗎？

| 選 項       | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|-----------|------|--------|--------|
| 全部從事金融投資  | 0    | 0%     | 0%     |
| 大部分從事金融投資 | 9    | 8.65%  | 8.65%  |
| 小部分從事金融投資 | 50   | 48.08% | 56.73% |
| 不會從事金融投資  | 45   | 43.27% | 100%   |
| 合計        | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於境外資金從事金融投資，以小部分從事金融投資比例最高 48%，而不會從事金融投資者亦有近 43%，以專法規定從事金融投資者比例不高。

8. 專法規定存入信託專戶或證券全權委託專戶之資金，應自其存入外匯存款專戶之日起算，屆滿五年始得提取三分之一，屆滿六年得再提取三分之一，屆滿七年得全部提取。請問您資金在專戶內至少要滿五年始得提取三分之一，是否會影響您對金融投資的意願？

| 選 項     | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|---------|------|--------|--------|
| 有絕對性的影響 | 27   | 25.96% | 25.96% |
| 有重大影響   | 32   | 30.77% | 56.73% |
| 有輕微影響   | 26   | 25.00% | 81.73% |
| 沒影響     | 19   | 18.27% | 100%   |
| 合計      | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對專法規定存入信託專戶或證券全權委託專戶之資金，在專戶內至少要滿五年始得提取三分之一之規定，有絕對性及有重大影響者近 57%，超過半數，而沒影響者佔 18%。

9. 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之五限額內，自外匯存款專戶提取資金自由運用。該規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

| 選 項     | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|---------|------|--------|--------|
| 有絕對性的影響 | 25   | 24.04% | 24.04% |
| 有重大影響   | 37   | 35.58% | 59.62% |
| 有輕微影響   | 24   | 23.08% | 82.70% |
| 沒影響     | 18   | 17.30% | 100%   |
| 合計      | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對自外匯存款專戶提取 5% 資金自由運用，有絕對性及有重大影響者近 60%，沒影響者 18%。

10. 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後在百分之五限額內，自外匯存款專戶提取資金自由運用，但自存入外匯存款專戶之日起算五年內不得用於購置不動產、依不動產證券化條例所發行或交付之受益證券。該項規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

| 選 項     | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|---------|------|--------|--------|
| 有絕對性的影響 | 25   | 24.04% | 24.04% |
| 有重大影響   | 28   | 26.92% | 50.96% |
| 有輕微影響   | 30   | 28.85% | 79.81% |
| 沒影響     | 21   | 20.19% | 100%   |
| 合計      | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於外匯存款專戶提取資金自由運用，五年內不得用於購置不動產、依不動產證券化條例所發行或交付之受益證券，有絕對性及有重大影響者近 51%，沒影響者 20%。

11. 專法規定個人及營利事業之境外資金扣除稅款後未提取之資金，應自存入外匯存款專戶之日起算，屆滿五年始得提取三分之一，屆滿六年得再提取三分之一，屆滿七年得全部提取。未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，此項規定會影響您匯回境外資金的決定嗎？

| 選 項     | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|---------|------|--------|--------|
| 有絕對性的影響 | 13   | 12.5%  | 12.5%  |
| 有重大影響   | 46   | 44.23% | 56.73% |
| 有輕微影響   | 28   | 26.92% | 83.65% |
| 沒影響     | 17   | 16.35% | 100%   |
| 合計      | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於未提取資金至少在外匯存款專戶綁五

年，有絕對性及有重大影響者近 57%，沒影響者 16%。

12. 若您已匯回或準備匯回境外資金的主要原因為：(可複選)

| 選 項                                | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|------------------------------------|------|--------|--------|
| 未來營利事業受控外國企業(CFC)及實際管理處所(PEM)制度之實施 | 31   | 16.67% | 16.67% |
| 稅率比所得基本稅額條例個人稅率 20% 營利事業 12%來的低    | 28   | 15.05% | 31.72% |
| 國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則 ( CRS ) 之實施     | 34   | 18.28% | 50.00% |
| 國內資金的需求                            | 32   | 17.20% | 67.20% |
| 美中貿易戰                              | 38   | 20.43% | 87.63% |
| 其他 ( 註 )                           | 23   | 12.37% | 100%   |
| 合計                                 | 186  | 100%   |        |

註：不會匯回 11

疫情影響 4

大陸投資環境差 2

準備退休 1

大陸查稅嚴格 1

大陸投資風險高 1

產業供應鏈調整 1

有準備匯回但走其他管道 1

海外投資不易回不回臺兩難 1

由上表調查統計結果，受訪者對於已匯回或準備匯回境外資金的主要原因，以美中貿易戰、國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則 ( CRS ) 之實施、國內資金需求為前三大原因。

13. 請問您不想利用專法匯回境外資金的原因：(可複選)

| 選 項                    | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|------------------------|------|--------|--------|
| 適用年限過短                 | 41   | 16.73% | 16.73% |
| 稅率仍過高                  | 45   | 18.37% | 35.10% |
| 實質投資規定過嚴               | 54   | 22.04% | 57.14% |
| 匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長 | 55   | 22.45% | 75.59% |
| 國內投資環境尚有不足             | 38   | 15.51% | 95.10% |
| 其他（註）                  | 12   | 4.90%  | 100%   |
| 合計                     | 245  | 100%   |        |

註：臺灣工資成本高 4

走其他管道 2

環保費用高 1

人力資源不足 1

考慮企業前景及市場需求 1

海外投資不易，回不回臺兩難 1

既已海外投資，不是說撤回就可撤回 1

有大陸相關法規問題，實際要匯回不是那麼簡單 1

由上表調查統計結果，受訪者對於不想利用專法匯回境外資金的原因，以匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長、實質投資規定過嚴、稅率仍過高為前三大原因。

14. 立法院於 2019 年 6 月 21 日日三讀修正通過《產業創新條例》部分條文，將租稅優惠施行期間延長 10 年，到民國 2029 年底。本次修法為鼓勵企業投資，增訂《產業創新條例》第 23 條之 3，如果企業以未分配盈餘進行實質投資，其金額可列為未分配盈餘減除項目，免徵 5%營所稅。企業可追溯 2018 年保留盈餘適用，2020 年 5 月報稅可申請列減除項目。所謂的實質投資項目包含興建或購置供自行生產或營業用的建築物、軟硬體設備及技術等。請問您知道增訂《產業創新條例》第 23 條之 3 的優惠措



施嗎？

| 選 項      | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|----------|------|--------|--------|
| 知道全部詳細內容 | 19   | 18.27% | 18.27% |
| 知道部分詳細內容 | 33   | 31.73% | 50.00% |
| 大概知道部分內容 | 35   | 33.65% | 83.65% |
| 完全不知道內容  | 17   | 16.35% | 100%   |
| 合計       | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於《產業創新條例》第 23 條之 3 的優惠措施，知道全部詳細內容及知道部分詳細內容者佔 50%，而完全不知道內容者亦有 16%。

15. 請問您會想要利用《產業創新條例》第 23 條之 3 以未分配盈餘進行實質投資嗎？

| 選 項              | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|------------------|------|--------|--------|
| 會利用未分配盈餘進行實質投資   | 12   | 11.54% | 11.54% |
| 可能會利用未分配盈餘進行實質投資 | 26   | 25.00% | 36.54% |
| 尚未了解暫不考慮進行實質投資   | 40   | 38.46% | 75.00% |
| 不會利用未分配盈餘進行實質投資  | 26   | 25.00% | 100%   |
| 合計               | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於利用《產業創新條例》第 23 條之 3 以未分配盈餘進行實質投資，會利用及可能會利用未分配盈餘進行實質投資者佔近 37%，尚未了解暫不考慮進行實質投資者佔 38%。

16. 為了加速導入智慧化設備或技術，完成智慧升級轉型，增訂《產業創新條例》第 10 條之 1。於 2019 年 1 月 1 日起至 2022 年 12 月 31 日止(2022 年僅 5G 適用)購置智慧機械或 5G，當企業年度支出金額在 100 萬元至 10 億元，得以當年度抵減率 5% 或 3 年內抵減率 3% 抵減應納營所稅

額。請問您知道增訂《產業創新條例》第 10 條之 1 的優惠措施嗎？

| 選 項      | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|----------|------|--------|--------|
| 知道全部詳細內容 | 17   | 16.35% | 16.35% |
| 知道部分詳細內容 | 34   | 32.69% | 49.04% |
| 大概知道部分內容 | 36   | 34.62% | 83.66% |
| 完全不知道內容  | 17   | 16.34% | 100%   |
| 合計       | 104  | 100%   |        |

由上表調查統計結果，受訪者《產業創新條例》第 10 條之 1 的優惠措施，知道全部詳細內容及知道部分詳細內容者佔 49%，而完全不知道內容者亦有 16%。

17. 請問您會想要利用《產業創新條例》第 10 條之 1 購置智慧機械或 5G 的投資抵減應納營所稅額嗎？

| 選 項                | 回答人次 | 比率     | 累計比率   |
|--------------------|------|--------|--------|
| 會購置智慧機械或 5G        | 10   | 9.62%  | 9.62%  |
| 可能會購置智慧機械或 5G      | 25   | 24.04% | 33.66% |
| 尚未了解暫不考慮購置智慧機械或 5G | 42   | 40.38% | 74.04% |
| 不會購置智慧機械或 5G       | 27   | 25.96% | 100%   |
| 合計                 | 104  | 31.73% |        |

由上表調查統計結果，受訪者對於利用《產業創新條例》第 10 條之 1 購置智慧機械或 5G 的投資抵減應納營所稅額，會購置及可能會購置智慧機械或 5G 者佔近 34%，尚未了解暫不考慮購置智慧機械或 5G 者近 40%，不會購置智慧機械或 5G 者亦有近 26%。

### 三、臺商境外資金匯回問卷調查結果分析

為協助臺商因應國際經濟情勢轉變，及引導境外資金回國投資促進產業

發展，「境外資金匯回管理運用及課稅條例」(以下簡稱專法)自 2019 年 8 月 15 日起施行。專法實施滿週年，根據財政部統計，首年申請匯回件數共 1,022 件，個人申請 695 件、營利事業 327 件；申請匯回金額新台幣(下同)2,166 億元，個人 874 億元、營利事業 1,292 億元；核准 809 件匯回，而實際匯回件數 640 件、匯回金額 1,390 億元；其中以個人申請案件遠多於企業(註五十六)。

境外資金匯回管理運用及課稅條例實施滿一年申請案件統計表  
2019 年 8 月 15 日至 2020 年 8 月 14 日止

單位：件/新臺幣(億元)

| 申請人  | 申請匯回  |       | 核准匯回 |       | 已匯回 |       | 申請<br>實質投資 |     |
|------|-------|-------|------|-------|-----|-------|------------|-----|
|      | 件數    | 金額    | 件數   | 金額    | 件數  | 金額    | 件數         | 金額  |
| 個人   | 695   | 874   | 538  | 705   | 405 | 531   | 24         | 42  |
| 營利事業 | 327   | 1,292 | 271  | 1,193 | 235 | 859   | 122        | 407 |
| 合計   | 1,022 | 2,166 | 809  | 1,898 | 640 | 1,390 | 146        | 449 |

資料來源：財政部北區國稅局

2019 年 5 月 15 日立法院第 9 屆第 7 會期財政委員會第 16 次全體委員會議，立法委員王榮璋質詢當時財政部長蘇建榮，預計會有多少資金匯回？蘇部長回答，低推估大概可以誘發每年資金匯回 1,333 億元，中推估約為 4,272 億元左右，高推估大概就是 8,907 億元左右。(註五十七) 境外資金匯回專法實施滿週年已匯回境外資金 1,390 億元，僅達蘇部長當初的低推估 1,333 億元，專法成效似乎不盡理想。

專法實施一年多以來(截至 2020 年 11 月 14 日止)，引導新臺幣(下同)2,265

註五十六：巫其倫，〈財經週報-海外資金匯回投資〉企業循專法匯回海外資金近半數申請實質投資，自由時報，2020 年 9 月 7 日，<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1398098>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 25 日。

註五十七：立法院公報第 108 卷第 54 期委員會紀錄，2019 年 5 月 15 日，頁 327。

億元資金申請匯回，其中獲准並已實際匯回 2,206 億元，並已有 683 億元實質投資國內產業（註五十八）。專法邁入第二年，資金回流進入「冷靜期」，根據財政部 2020 年 11 月 16 日公布最新統計，累計第二年以來共有 31 件申請匯回，申請匯回金額共 99 億元。境外資金專法自 2020 年 8 月 15 日進入第二年，租稅優惠稅率從首年的 8% 提高至 10%，而隨著稅率提高資金匯回規模也相對較首年明顯減少，其中第二年首月僅 5 件申請匯回，金額 87 億元，第二個月則呈現件數、金額同步下滑，僅 8 件申請，金額降至 3 億元。根據財政部最新統計，2020 年 10 月 15 日到 11 月 14 日申請匯回提高至 18 件，但申請匯回金額僅 9 億元，累計第二年以來，三個月內共 31 件申請匯回，金額共約 99 億元。財政部表示，專法上路以來迄今，實際匯回件數共 994 件，其中又以個人戶為大宗共 681 件、營利事業則有 313 件；實際匯回金部分，個人匯回金額 851 億元、營利事業匯回金額 1,355 億元，累計實際匯回金額共 2,206 億元。（註五十九）

#### 境外資金匯回管理運用及課稅條例近期申請案件統計表

2019 年 8 月 15 日至 2020 年 11 月 14 日止

單位：件/新臺幣(億元)

| 申請人類型 | 申請匯回  |       | 核准匯回  |       | 已匯回 |       |
|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|
|       | 件數    | 金額    | 件數    | 金額    | 件數  | 金額    |
| 個人    | 715   | 879   | 705   | 867   | 681 | 851   |
| 營利事業  | 338   | 1,386 | 333   | 1,382 | 313 | 1,355 |
| 合計    | 1,053 | 2,265 | 1,038 | 2,249 | 994 | 2,206 |

註五十八：行政院院會議案，境外資金回臺成果報告，2020 年 10 月 8 日，<https://www.ey.gov.tw/Page/448DE008087A1971/22f3f1b8-5b6b-48d6-8280-eb2490c2c6b>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 25 日。

註五十九：郭幸宜，境外資金回流進入冷靜期 近一個月僅 9 億元申請匯回，鉅亨新聞網，2020 年 11 月 16 日，<https://news.cnyes.com/news/id/4543136>，最後瀏覽日 2020 年 11 月 17 日。

資料來源：財政部北區國稅局

由調查統計結果，受訪者對於已匯回或準備匯回境外資金(複選)的前三大因素，以美中貿易戰比例最高佔 20.43%、次者為國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則 ( CRS ) 之實施佔 18.28%、國內資金需求佔 17.20%。其他以疫情影響佔 2.15%。

由調查統計結果，受訪者對於不想利用專法匯回境外資金(複選)的前三大原因，以匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長比例最高佔 22.45%、次者為實質投資規定過嚴佔 22.04%、稅率仍過高佔 18.37%。其他以台灣工資成本高佔 1.63%。

#### (一) 臺商是否利用專法匯回境外資金與其是否知道專法的優惠措施，交叉比較

|                                      |      | 知道專法的優惠措施    |        |              |        |              |        |             |        | 合計     |
|--------------------------------------|------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|-------------|--------|--------|
|                                      |      | 知道全部<br>詳細內容 |        | 知道部分<br>詳細內容 |        | 大概知道<br>部分內容 |        | 完全<br>不知道內容 |        |        |
| 專<br>法<br>匯<br>回<br>境<br>外<br>資<br>金 | 已匯回  | 10           | 9.62%  | 0            | 0%     | 0            | 0%     | 0           | 0%     | 9.62%  |
|                                      | 準備匯回 | 6            | 5.77%  | 6            | 5.77%  | 6            | 5.77%  | 0           | 0%     | 17.31% |
|                                      | 尚未決定 | 6            | 5.77%  | 16           | 15.38% | 17           | 16.35% | 8           | 7.69%  | 45.19% |
|                                      | 不會匯回 | 11           | 10.57% | 3            | 2.89%  | 7            | 6.73%  | 8           | 7.69%  | 27.88% |
| 合計                                   |      | 33           | 31.73% | 25           | 24.04% | 30           | 28.85% | 16          | 15.38% | 100%   |

由上表統計數字，受訪者對專法的優惠措施，分下列三種狀況分析：

##### 1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

- (1) 知道專法全部詳細內容者佔 15.39%
- (2) 知道專法部分詳細及大概內容者佔 11.54%
- (3) 不知道專法內容者佔 0%

## 2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 知道專法全部詳細內容者佔 5.77%
- (2) 知道專法部分詳細及大概內容者佔 31.73%
- (3) 不知道專法內容者佔 7.69%

## 3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 知道專法全部詳細內容者佔 10.57%
- (2) 知道專法部分詳細及大概內容者佔 9.62%
- (3) 不知道專法內容者佔 7.69%

由上表統計數字觀察，受訪者知道專法全部詳細內容者，以境外資金已匯回及準備匯回者比例最高佔 15.39%，但境外資金不會匯回者亦佔近 11%。在知道專法全部詳細內容後又不會匯回境外資金者，似無打算匯回境外資金。

而尚未決定是否匯回境外資金者，知道專法部分詳細內容及大概內容者約佔 32%，將近全部受訪者的三分之一，他們對專法內容並未全盤瞭解，政府應對專法加強宣導。

## (二) 臺商是否利用專法匯回境外資金與其依何種方式匯回，交叉比較

|          |      | 境外資金匯回方式 |       |    |        |             |        |      |        | 合計     |
|----------|------|----------|-------|----|--------|-------------|--------|------|--------|--------|
|          |      | 所得稅法相關規定 |       | 專法 |        | 尚在考慮是否依專法匯回 |        | 不會匯回 |        |        |
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 3        | 2.89% | 7  | 6.73%  | 0           | 0%     | 0    | 0%     | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 4        | 3.85% | 13 | 12.50% | 1           | 0.96%  | 0    | 0%     | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 1        | 0.96% | 7  | 6.73%  | 38          | 36.54% | 1    | 0.96%  | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 0        | 0%    | 0  | 0%     | 1           | 0.96%  | 28   | 26.92% | 27.88% |
| 合計       |      | 8        | 7.7%  | 27 | 25.96% | 40          | 38.46% | 29   | 27.88% | 100%   |



由上表統計，受訪者對境外資金匯回方式，分下列三種狀況分析：

1. 境外資金已匯回及準備匯回者：
  - (1) 依所得稅法相關規定匯回者佔 6.74%
  - (2) 依專法匯回者佔 19.23%
  - (3) 尚在考慮是否依專法匯回者佔 0.96%
  - (4) 不會匯回者佔 0%
2. 境外資金尚未決定是否匯回者：
  - (1) 依所得稅法相關規定匯回者佔 0.96%
  - (2) 依專法匯回者佔 6.73%
  - (3) 尚在考慮是否依專法匯回者佔 36.54%
  - (4) 不會匯回者佔 0.96%
3. 境外資金不會匯回者：
  - (1) 依所得稅法相關規定匯回者佔 0%
  - (2) 依專法匯回者佔 0%
  - (3) 尚在考慮是否依專法匯回者佔 0.96%
  - (4) 不會匯回者佔 26.92%

由上表統計數字觀察，受訪者以境外資金尚未決定是否匯回，尚在考慮是否依專法匯回者比例最高佔 36.54%。依專法匯回境外資金，以境外資金已匯回及準備匯回者比例最高佔 19.23%。

上表中依專法匯回境外資金比例僅佔 25.96%，不到三成受訪者會依專法匯回資金，專法對臺商匯回境外資金吸引力似乎不足。

### (三) 臺商是否利用專法匯回境外資金與專法適用年限，交叉比較

|  | 專法適用年限       |              |              |     | 合計 |
|--|--------------|--------------|--------------|-----|----|
|  | 適用期間兩年<br>太短 | 適用期間兩年<br>適當 | 適用期間<br>兩年太長 | 沒意見 |    |

|          |      |    |        |    |       |   |    |    |        |        |
|----------|------|----|--------|----|-------|---|----|----|--------|--------|
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 9  | 8.66%  | 1  | 0.96% | 0 | 0% | 0  | 0%     | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 14 | 13.46% | 3  | 2.88% | 0 | 0% | 1  | 0.97%  | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 32 | 30.77% | 6  | 5.77% | 0 | 0% | 9  | 8.65%  | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 15 | 14.42% | 0  | 0%    | 0 | 0% | 14 | 13.46% | 27.88% |
| 合計       |      | 70 | 67.31% | 10 | 9.61% | 0 | 0% | 24 | 23.08% | 100%   |

由上表統計，受訪者對專法適用年限，分下列三種狀況分析：

1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

- (1) 試用期間兩年太短者佔 22.12%
- (2) 試用期間兩年適當者佔 3.84%
- (3) 試用期間兩年太長者佔 0%
- (4) 沒意見者佔 0.97%

2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 試用期間兩年太短者佔 30.77%
- (2) 試用期間兩年適當者佔 5.77%
- (3) 試用期間兩年太長者佔 0%
- (4) 沒意見者佔 8.65%

3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 試用期間兩年太短者佔 14.42%
- (2) 試用期間兩年適當者佔 0%
- (3) 試用期間兩年太長者佔 0%
- (4) 沒意見者佔 13.46%

由上表統計數字觀察，受訪者對專法試用期間兩年太短，以境外資金尚未決定是否匯回者比例最高佔 30.77%，總計認為專法試用期間兩年太短者比例佔 67.31%，近七成受訪者認為試用期間兩年太短，而其中又以尚未決定是否匯回境外資金者比例最高。

## (四) 臺商是否利用專法匯回境外資金與專法適用稅率，交叉比較

|          |      | 專法適用稅率 |        |       |        |       |        |     |        | 合計     |
|----------|------|--------|--------|-------|--------|-------|--------|-----|--------|--------|
|          |      | 有絕對性影響 |        | 有重大影響 |        | 有輕微影響 |        | 沒影響 |        |        |
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 8      | 7.69%  | 2     | 1.93%  | 0     | 0%     | 0   | 0%     | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 10     | 9.62%  | 6     | 5.77%  | 2     | 1.92%  | 0   | 0%     | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 11     | 10.58% | 16    | 15.38% | 17    | 16.35% | 3   | 2.88%  | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 4      | 3.84%  | 3     | 2.88%  | 9     | 8.65%  | 13  | 12.51% | 27.88% |
| 合計       |      | 33     | 31.73% | 27    | 25.96% | 28    | 26.92% | 16  | 15.39% | 100%   |

由上表統計，受訪者對專法適用稅率，分下列三種狀況分析：

## 1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 17.31%
- (2) 有重大影響者佔 7.70%
- (3) 有輕微影響者佔 1.92%
- (4) 沒影響者佔 0%

## 2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 10.58%
- (2) 有重大影響者佔 15.38%
- (3) 有輕微影響者佔 16.35%
- (4) 沒影響者佔 2.88%

## 3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 3.84%
- (2) 有重大影響者佔 2.88%
- (3) 有輕微影響者佔 8.65%
- (4) 沒影響者佔 12.51%

由上表統計數字觀察，受訪者對於專法適用稅率有絕對影響及重大影響

其匯回境外資金，在已匯回及準備匯回者比例佔 25.01%，在尚未決定是否匯回者比例佔 25.96%，在境外資金不會匯回者比例佔 6.72%，總計佔近 58%，足見稅率仍是其是否匯回境外資金因素之一。

以統計數字看尚未決定是否匯回者，專法稅率對其影響比例近 26%，專法稅率應是其是否匯回資金原因之一項；而對於不會匯回者而言，專法稅率對其影響比例僅佔不到 7%，似乎稅率並非其匯回境外資金的重要因素。

## (五) 臺商是否利用專法匯回境外資金與匯回資金是否從事實質投資·交叉比較

|          |      | 匯回資金是否從事實質投資 |       |           |        |           |        |          |        | 合計     |
|----------|------|--------------|-------|-----------|--------|-----------|--------|----------|--------|--------|
|          |      | 全部從事實質投資     |       | 大部分從事實質投資 |        | 小部分從事實質投資 |        | 不會從事實質投資 |        |        |
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 3            | 2.89% | 7         | 6.73%  | 0         | 0%     | 0        | 0%     | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 3            | 2.88% | 12        | 11.54% | 2         | 1.93%  | 1        | 0.96%  | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 4            | 3.85% | 11        | 10.58% | 28        | 26.92% | 4        | 3.84%  | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 0            | 0%    | 0         | 0%     | 0         | 0%     | 29       | 27.88% | 27.88% |
| 合計       |      | 10           | 9.62% | 30        | 28.85% | 30        | 28.85% | 34       | 32.68% | 100%   |

由上表統計，受訪者對匯回資金是否從事實質投資，分下列三種狀況分析：

## 1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

- (1) 全部從事實質投資者佔 5.77%
- (2) 大部分從事實質投資者佔 18.27%
- (3) 小部分從事實質投資者佔 1.93%
- (4) 不會從事實質投資者佔 0.96%

## 2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 全部從事實質投資者佔 3.85%
- (2) 大部分從事實質投資者佔 10.58%
- (3) 小部分從事實質投資者佔 26.92%
- (4) 不會從事實質投資者佔 3.84%

## 3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 全部從事實質投資者佔 0%
- (2) 大部分從事實質投資者佔 0%

(3) 小部分從事實質投資者佔 0%

(4) 不會從事實質投資者佔 27.88%

由上表統計數字觀察，受訪者對匯回資金全部從事實質投資，以境外資金已匯回及準備匯回者比例最高佔 5.77%，境外資金尚未決定是否匯回者，以小部分從事實質投資者比例最高佔 26.92%。總計全部從事實質投資者比例佔 9.62%，不到一成的情況看來，似乎實質投資兩年內完者才享有退稅 50% 的租稅優惠條件過嚴，導致從事實質投資比例不高。

#### (六) 臺商是否利用專法匯回境外資金與匯回資金是否從事金融投資，交叉比較

|          |      | 匯回資金是否從事金融投資 |    |           |       |           |        |          |        | 合計     |
|----------|------|--------------|----|-----------|-------|-----------|--------|----------|--------|--------|
|          |      | 全部從事金融投資     |    | 大部分從事金融投資 |       | 小部分從事金融投資 |        | 不會從事金融投資 |        |        |
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 0            | 0% | 0         | 0%    | 5         | 4.81%  | 5        | 4.81%  | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 0            | 0% | 0         | 0%    | 13        | 12.50% | 5        | 4.81%  | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 0            | 0% | 9         | 8.65% | 32        | 30.77% | 6        | 5.77%  | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 0            | 0% | 0         | 0%    | 0         | 0%     | 29       | 27.88% | 27.88% |
| 合計       |      | 0            | 0% | 9         | 8.65% | 50        | 48.08% | 45       | 43.27% | 100%   |

由上表統計，受訪者對匯回資金是否從事金融投資，分下列三種狀況分析：

##### 1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

(1) 全部從事金融投資者佔 0%

(2) 大部分從事金融投資者佔 0%

(3) 小部分從事金融投資者佔 17.31%

(4) 不會從事金融投資者佔 9.62%

## 2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 全部從事金融投資者佔 0%
- (2) 大部分從事金融投資者佔 8.65%
- (3) 小部分從事金融投資者佔 30.77%
- (4) 不會從事金融投資者佔 5.77%

## 3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 全部從事金融投資者佔 0%
- (2) 大部分從事金融投資者佔 0%
- (3) 小部分從事金融投資者佔 0%
- (4) 不會從事金融投資者佔 27.88%

由上表統計數字觀察，受訪者對匯回資金是否從事金融投資，以小部分從事金融投資者比例最高佔 48%，其中又以尚未決定是否匯回者佔近 31%，似乎匯回境外資金從事金融投資非其最主要用途。

(七) 臺商是否利用專法匯回境外資金與未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，交叉比較

|          |      | 未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年 |        |       |        |       |        |     |        | 合計     |
|----------|------|-------------------|--------|-------|--------|-------|--------|-----|--------|--------|
|          |      | 有絕對性影響            |        | 有重大影響 |        | 有輕微影響 |        | 沒影響 |        |        |
| 專法匯回境外資金 | 已匯回  | 0                 | 0%     | 1     | 0.96%  | 8     | 7.69%  | 1   | 0.97%  | 9.62%  |
|          | 準備匯回 | 2                 | 1.92%  | 12    | 11.54% | 4     | 3.85%  | 0   | 0%     | 17.31% |
|          | 尚未決定 | 7                 | 6.73%  | 29    | 27.88% | 11    | 10.58% | 0   | 0%     | 45.19% |
|          | 不會匯回 | 4                 | 3.85%  | 4     | 3.85%  | 5     | 4.80%  | 16  | 15.38% | 27.88% |
| 合計       |      | 13                | 12.50% | 46    | 44.23% | 28    | 26.92% | 17  | 16.35% | 100%   |

由上表統計，受訪者對未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，分下列

三種狀況分析：

1. 境外資金已匯回及準備匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 1.92%
- (2) 有重大影響者佔 12.50%
- (3) 有輕微影響者佔 11.54%
- (4) 沒影響者佔 0.97%

2. 境外資金尚未決定是否匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 6.73%
- (2) 有重大影響者佔 27.88%
- (3) 有輕微影響者佔 10.58%
- (4) 沒影響者佔 0%

3. 境外資金不會匯回者：

- (1) 有絕對性影響者佔 3.85%
- (2) 有重大影響者佔 3.85%
- (3) 有輕微影響者佔 4.80%
- (4) 沒影響者佔 15.38%

由上表統計數字觀察，受訪者對未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，有絕對性及重大影響，以境外資金尚未決定是否匯回者比例最高佔 34.61%。總計有絕對性及重大影響者比例佔 56.73%。

以統計數字看專法對未提取資金至少在外匯存款專戶綁五年，有絕對性及重大影響，以境外資金尚未決定是否匯回者比例近 35%，應是其是否匯回境外資金的重要因素之一。

## 陸、結論與建議



「境外資金匯回管理運用及課稅條例」自 2019 年 8 月 15 日正式實施，根據財政部統計資料自 2019 年 8 月 15 日至 2020 年 9 月底為止，獲准並已實際匯回境外資金達 2,157 億元，並已有 616 億元從事實質投資國內產業；其中個人匯回件數最多佔七成，營利事業匯回金額則較大佔六成，營利事業的申請業別近八成是製造業。個人匯回之資金來源以香港 82% 為最多，新加坡 17% 次之，再來是美國的 0.4%；營利事業匯回之資金以透過境外被投資事業之「國際金融業務分行」( OBU ) 帳戶 74% 為最多，新加坡 14% 次之，再來則是英屬維京群島占 5%。( 註六十 ) 境外資金回臺總投資金額 650 億元，其中 185 件金額 616 億元從事實質投資，占比為 95%，205 件金額 34 億元為金融投資占 5%。營利事業的申請業別中前三者分別為電子資訊業 193 億元、金屬機電業 136 億元及民生化工業 119 億元。( 註六十一 ) 境外資金回臺總投資金額 650 億元與已實際匯回臺灣的資金 2,157 億元比較，境外匯回資金投資比例僅佔 30%。

財政部針對專法當初的推估，低推估一年至少可吸引 1,333 億元資金匯回、中推估 4,272 億元、高推估 8,907 億元。而境外資金匯回專法實施滿週年已匯回境外資金 1,390 億元，僅達成當初低推估，成效不盡理想。依照專法實施至今已匯回境外資金及本問卷調查結果，提出以下三項結論。第一，根據本次問卷調查結果，臺商知道專法的優惠措施有近 85%，但已匯回及準備匯回境外資金者僅佔 27%，而 104 位受訪者會選擇用專法匯回境外資金佔 26%，而專法適用稅率對臺商有絕對性及重大性影響者佔 58%，超過半數，顯見稅率仍是台商匯回資金的考慮因素。對於匯回境外資金從事投資，全部及大部分從事實質投資者佔 38%，而全部及大部分從事金融投資者佔 9%；專法規定存入信託專戶或證券全權委託專戶之資金應至少滿五年方得提取，該規定對臺商有絕對性及重大性影響者佔 57%，可能導致臺商較不傾向

---

註六十： 賴于榛，境外資金回台達 2157 億 個人匯回 82% 來自香港，經濟日報，2020 年 10 月 8 日。

註六十一： 財政部，境外資金回台成果報告，行政院第 3721 次會議，2020 年 10 月 8 日。

金融投資之原因。匯回資金自外匯存款專戶提取資金自由運用比率為 5%，該規定對臺商有絕對性及重大性影響者佔 60%；未提取之資金至少在外匯存款專戶綁五年，該規定對臺商有絕對性及重大性影響者佔 57%。此二者所佔比率都超過半數，可能導致臺商不傾向匯回境外資金之原因。

第二，在臺商利用專法匯回境外資金之原因上，根據本次問卷調查結果，臺商匯回境外資金之原因依序為：美中貿易戰（20%）、國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則之實施（18%）、國內資金需求（17%）、未來營利事業受控外國企業及實際管理處所制度之實施（17%）、稅率較所得基本稅額條例低（15%）。而回答其他原因者依序為：疫情影響（2%）、大陸投資環境差（1%）、大陸投資風險高（0.5%）、大陸查稅嚴格（0.5%）、產業供應鏈調整（0.5%）等。「境外資金匯回管理運用及課稅條例」此專法之制定，係使臺商在面臨近期國際經濟情勢變遷之際，得以符合國際洗錢與資恐防制及相關租稅規範之方式，匯回境外資金從事投資，挹注我國產業及金融市場，促進我國整體經濟發展（註六十二）。從本次問卷調查結果，美中貿易戰為臺商匯回境外資金第一原因，足見政府當初制定專法之立意符合臺商需求。近來因國際間金融稅務資訊交換實施後，透過稅務用途資訊自動交換，臺商將所得及財產隱匿在外國金融機構來規避稅負，已不是最佳的選擇，因而臺商將境外投資的資金匯回台灣係形勢所趨。本次問卷調查，匯回境外資金的第二個原因為國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則之實施（CRS），顯見臺商對於 CRS 的實施是影響其匯回境外資金的重大因素之一。

立法院於 2019 年 7 月 3 日三讀通過專法時附帶決議，針對 2016 年 7 月 27 日公布增訂之「所得稅法」第四十三條之三營利事業「受控外國企業制度」，與 2016 年 5 月 10 日公布增訂之「所得基本稅額條例」第十二條之一個人「受控外國企業制度」，要求財政部於「境外資金匯回管理運用及課稅條例」施行期滿後一年內報請行政院核定施行日期。而本次問卷調查，匯回

---

註六十二：境外資金匯回管理運用及課稅作業辦法總說明。

境外資金的第四個原因為未來營利事業受控外國企業 ( CFC ) 及實際管理處所制度 ( PEM ) 之實施，顯見臺商對於未來營利事業 CFC 制度及個人 CFC 制度的實施亦為影響其匯回境外資金的重大因素。

第三，在臺商不會利用專法匯回境外資金之原因上，根據本次問卷調查結果，臺商不會利用專法匯回境外資金之原因依序為：匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長 ( 22.45% )、實質投資規定過嚴 ( 22.04% )、稅率仍過高 ( 18.37% )、適用年限過短 ( 16.73% )、國內投資環境尚有不足 ( 15.51% )。而回答其他原因者依序為：臺灣工資成本高 ( 1.63% )、走其他管道 ( 0.82% )、人力資源不足 ( 0.41% )、考慮企業前景及市場需求 ( 0.41% )、海外投資不易，回不回臺兩難 ( 0.41% )、既已海外投資，不是說撤回就可撤回 ( 0.41% )、有大陸相關法規問題，實際要匯回不是那麼簡單 ( 0.41% ) 等。問卷調查中，臺商不會利用專法匯回境外資金前二大原因，匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長、實質投資規定過嚴。專法規定匯回資金從事實質投資，須在第一年提出投資計畫，二年內完成投資，可以延長一次，最長四年內完成實質投資，方得向國稅局申請退還 50% 稅款。而未投資之資金需於專戶內管制達 5 年，期滿分三年各提取 1/3，違反資金管理運用限制者，按稅率 20% 補徵差額稅款。從專法規定，網綁年限過長、實質投資規定過嚴是臺商不會匯回境外資金的重要原因。

經由上述結論，本文分別對政府及臺商提出以下建議。

## 一、對政府政策的建議

根據本次問卷調查結果，臺商不會利用專法匯回境外資金前三大原因分別為：匯回資金未從事投資在外匯存款專戶網綁年限過長、實質投資規定過嚴、稅率仍過高。此三個原因，專法已明訂，須經立法院修法方能調整，建議行政院可提修正案，以便臺商利用專法匯回境外資金。另專法附帶決議針

對「所得稅法」第四十三條之三營利事業「受控外國企業制度」，與「所得基本稅額條例」第十二條之一個人「受控外國企業制度」，要求財政部於「境外資金匯回管理運用及課稅條例」施行期滿後一年內報請行政院核定施行日期。2016 年「所得稅法」增訂第四十三條之三營利事業受控外國企業 ( CFC ) 及第四十三條之四實際管理處所制度 ( PEM )，當時財政部考量推動反避稅條款，須考量配套措施等因素，因而行政院一直未明定 CFC 及 PEM 施行日期。但專法附帶決議於專法施行期滿後一年內，讓 CFC 報請行政院核定施行日期，讓 CFC 先行而與 PEM 脫鉤。

近來開曼群島(KY)與英屬維京群島(BVI)等免稅天堂，紛紛於 2019 年立法引進經濟實質(Economic Substance Act)新規定，要求設立於當地的公司應有實際營運活動(要求雇用當地全職員工、承租實地辦公場所、發生實際經營費用等)，並輔以撤銷公司登記、資訊交換法案執行等強制手段。臺灣企業與個人於當地所設的公司須對九大類相關活動，在當地建立相關的實質活動或配備，並於 2020 年底進行首次申報 ( 註六十三 )。我國在 2002 年開放直接投資中國大陸前，臺商投資中國大陸必須採間接投資的方式辦理，因此許多臺灣母公司在英屬維京群島等免稅天堂設置子公司，甚至進一步轉投資香港或新加坡成立孫公司。但 CFC 上路後，因租稅天堂地區被歸為低稅率國家 ( 稅率低於我國七成 )，當地的臺商子公司將全數被列為 CFC 強制課稅範圍，不論香港的孫公司是否分派盈餘，全部都要課徵 20%稅率 ( 註六十四 )。受經濟實質法案影響之境外臺商公司，其實際管理處所大多在台灣，成為臺灣稅務居民較符合經濟實質，然而 PEM 尚未施行，臺商無法主張為經濟實質法案之豁免個體，因此，不少臺商進而思索評估，是否要成為其他國家或

---

註六十三：資誠聯合會計師事務所，境外資金回台策略思維及實務運作，境外資金匯回實用手冊，頁 4。

註六十四：林昱均，台商對 PEM 的愛恨情結，工商時報，2020 年 8 月 16 日。  
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20200816000084-260202?chdtv>，最後瀏覽日 2020 年 12 月 6 日

地區之稅務居民（註六十五）。建議政府在專法落日後，應同步實行 CFC 與 PEM，可為臺商提供經濟實質法另一個解套方案。

其次，對重要政策領域範圍應精簡，專法重要政策領域產業範圍，包括智慧機械、物聯網、綠能科技、生技醫藥、國防、新農業、循環經濟、發電業及天然氣事業、製造業、服務業、長期照顧服務、文化創意共 12 項產業領域，其中製造業含括電子零組件、電腦電子產品及光學製品業、電力設備及配備、高質石化與紡織、基本金屬、運輸工具及零件；服務業則包括資訊通訊服務、IC 設計、電信業、批發及零售、運輸倉儲、住宿與餐飲業。重要政策領域範圍過於廣泛，在整體資源有限情況下，應更明確指出國家未來戰略發展領域，以利精準引入資金與投入資源，並發揮預期效用，促進邁向高附加價值產業，加大投資與研發創新，研發利基產品與凸顯市場區隔，以確保在全球供應鏈的關鍵地位（註六十六）。

## 二、對臺商的建議

在反避稅評估上，國際金融帳戶資訊自動交換共同申報準則、受控外國企業制度、實際管理處所及免稅天堂經濟實質法等陸續實施，臺商利用境外免稅天堂公司避稅已非良策。臺灣為接軌國際反避稅潮流，過去幾年持續強化與租稅協定簽署國的稅務合作。目前台灣與新加坡、日本、澳大利亞、紐西蘭、加拿大等 32 國簽有租稅協定，將是財政部優先洽簽資訊交換協定的國家，未來跨國避稅將難上加難。台灣已與日本、澳洲等二國建立 CRS 交換機制，於 2020 年 9 月完成首次交換。隨著 CRS 金融帳戶資訊自動交換網

---

註六十五：陳惠明，立委提議 境外資金匯回專法落日後 CFC 最快 2022 年「日出」上路，勤業眾信聯合會計師事務所：企業及個人調整境外資金及投資架構具緩衝期，2019 年 6 月 21 日。<https://www2.deloitte.com/tw/tc/pages/tax/articles/overseas-fund-cfc.html>，最後瀏覽日 2019 年 12 月 6 日。

註六十六：張蕙嫻，迎接資金回流導引投入實體投資之戰略思維，國家發展委員會出版台灣經濟論衡，第 17 卷第 3 期秋季號，頁 58。

絡的簽署，以及 CFC 和 PEM 陸續施行，營利事業及個人除了須評估是否利用專法匯回境外資金外，更應儘速著手評估各項反避稅機制，對於境外資金、投資架構及稅負安排可能產生之衝擊，並作適當調整（註六十七）。在營運轉型上，以往「臺灣接單、大陸生產、外銷全球」的經營模式，已無法完全適用在快速變動的市場需求。在全球反避稅措施與 CRS 資訊交換的實施、美中貿易戰發生的產業鏈變動，企業應將原物料、產銷通路、供應鏈、關稅等因素合併考量，盡可能分散生產地與風險，強化跨國供應鏈管理能力。以美中貿易衝突的應變為例，若臺商供應鏈分布於中國大陸和其他國家，則可降低中國大陸原產商品的比例，並拉高他國生產比重。現今臺商應以更宏觀的視角辨識其市場需求、市場變化，進而重新布局，才能在全球經濟變局中站穩腳步（註六十八）。

---

註六十七：同前註 65。

註六十八：同前註 63，頁 26。



# 臺灣廠商布局新南向六國 之關鍵策略分析

吳佩玲\*

## 綱 要

- |                      |                   |
|----------------------|-------------------|
| 壹、製造業外移的驅動力          | 二、移動路徑分析          |
| 一、中國的生產基地優勢不再        | 參、臺灣電子製造業布局關鍵考量因素 |
| 二、美中競爭焦點從貿易轉向科技      | 肆、新南向六國環境評估       |
| 三、COVID-19 疫情促成供應鏈轉移 | 一、總體經濟情勢          |
| 四、全球化與反全球化力量互相拉扯     | 二、優惠政策            |
| 五、東南亞及印度等新南向國家的吸引力增強 | 三、基礎建設            |
| 伍、臺商移轉生產基地路徑分析       | 四、風險評估            |
| 一、廠商移轉動態             | 五、人力結構評估          |
|                      | 陸、結論              |

## 壹、製造業外移的驅動力

---

\* 工研院產科國際所新興區域合作組研究員

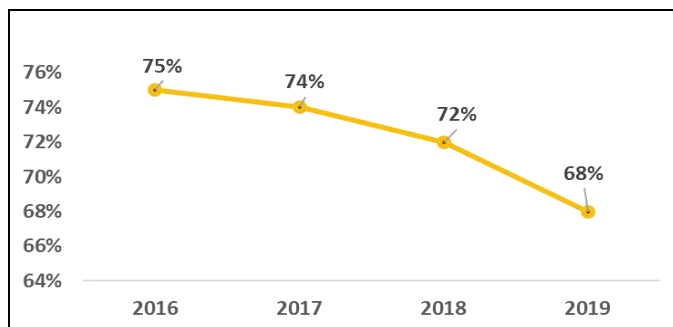


從 2018 年開始，全球經濟變化快速，國際情勢複雜多變，也連帶影響企業布局方向及策略。受到國際情勢、疫情及各國政策的影響，讓品牌客戶加速全球供應鏈的調整步伐，相關供應鏈廠商也開始在中國以外地區找尋生產基地，以便因應各種不確定因素。影響臺灣製造外移的五大驅動力說明如下：

## 一、中國的生產基地優勢不再

近年來臺商由於中國勞動成本攀升、環保法規趨嚴及產業政策推動轉型影響等因素，「中國製造」的成本優勢已逐漸喪失。中國人力成本提高，已經不再適合大量製造的廠商，造成許多勞力密集的產業必須提早轉移生產基地。許多臺商及外商在後期皆是靠著大量導入自動化，才平衡工資成本的高漲。此外，在新環保法上路後，在中國的各產業，尤其是高污染性產業的業者也面臨了環保成本上升和升級轉型的壓力，這些皆是影響廠商從中國外移的關鍵。

自 2018 年開始，主要受到衝擊的最終消費品牌商中為手機和筆電等相關電子製造業，各大品牌商開始進行供應鏈調整，要求供應鏈轉移或開闢新生產基地，分散風險。從圖1可看出中國占全球手機的生產比率，自 2016 年以來逐年下滑，2019 年更降到 68%的比率，顯示手機製造商開始大量遷出中國。近年來，三星的中國工廠已逐漸遷到越南、印度等地，並鼓勵供應鏈廠商前往設廠。



資料來源：Counterpoint Research (2020/06)

圖1 中國占全球手機的生產比率

也因此，受到衝擊的最終消費品牌商開始進行供應鏈調整，並要求相關供應鏈轉移或開闢新生產基地，分散風險。臺商受品牌客戶壓力，除回臺投資外，亦興起往新南向國家投資設廠的趨勢。

## 二、美中競爭焦點從貿易轉向科技

近年來中國藉著本身的經濟與科技力量，透過「一帶一路」、「中國製造 2025」等方式積極擴展區域影響力，威脅美國全球霸權地位。美國自 2018 年起，開始以中國不當補貼國營企業、對智慧財產權保護不周全、強迫技術移轉、網路盜竊商業秘密等為由，開始進行一連串實際的經濟制裁，並要求雙方簽訂任何協議都「必須納入查核機制」。但美中經過多次談判，一直無法達成全面共識，也因此開始進行階段式談判，美中於 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段貿易協議文本，並於同年 2 月 14 日正式生效。但受疫情影響，中國對美國的購買承諾難以達成。美中第一階段貿易協議對於美國仍然利大於弊，預估美方會持續遵守協議，但後續可能將在關鍵產品的懲罰性關稅上做出讓步，並縮小懲罰關稅範圍，集中在不公平貿易的產品上。

美中貿易摩擦對全球經貿的負面影響已逐漸顯現，由於不確定性風險提高，不論是否為直接被課到關稅的產業，廠商的投資態度皆趨於保守，故使得全球總體經濟疲弱，貿易緊縮。美中貿易摩擦的影響主要為三大面向，分別為：關稅導致企業成本提高；投資市場的不確定性導致信心不足；科技爭端引發的禁購令、禁售令，造成關鍵零組件取得困難。

發展至今，美中兩國的競爭已成為不可逆的情勢，拜登上台後，雖然美中關係表面上較川普政府時期來的和緩，但根本上仍延續先前的經貿政策。但評估在競爭焦點將由貿易轉向科技，並結合國際組織及盟友的力量，向中

國施加多邊壓力，以集體談判、協商策略來取代單純的關稅制裁手段。拜登政府在強化美國關鍵產業供應鏈、確保供應鏈韌性、國家安全、高科技及關鍵技術研發等政策上不遺餘力，也因此與盟友的合作，以及對中國持續採用科技限制及防堵是其重點，故雖然貿易爭端趨於和緩，但科技圍堵可能於未來將更加強烈。

因為美中競爭提高企業額外的成本，包括對產業的附加價值帶來傷害、關鍵零組件或技術難以獲得替代、投資信心不足，以及產線規模縮減等影響，全球企業受到美中競爭的影響而開始重整自身全球布局策略。

### 三、COVID-19 疫情促成供應鏈轉移

2020 年間因 COVID-19 疫情持續擴大，各國紛紛採取封城、禁航令、實施邊境管制等方式，嚴格管制人員進出主要疫區。這些措施嚴重衝擊銷售或生產特別集中在單一市場的業者，即使是有多生產基地的業者，也有產能及人力調度的問題。對於科技業廠商來說，在供給面上，一開始中國封城及各國禁航令造成產品組裝原料運輸產生問題，生產鏈無法銜接；臺商在中國的廠區停工使人力產生缺口，也導致中國廠房的產能利用率不到一半，進而使得材料、設備、物流、勞動力供應的不確定性升高，讓產業供應鏈大亂。在需求面上，疫情不僅使得中國的終端需求下跌，也讓歐美消費市場受到了重大的衝擊，受到衝擊的主要項目為終端電子消費產品，甚至擴及全球消費電子品牌在大中華地區組裝業務及相關供應鏈，也因此有許多企業開始利用中國以外的區域製造與組裝產品，或尋找替代採購公司，其中又以東南亞國家為主。

根據各國際智庫的研究，疫情造成的影響大致上包含勞動力不足（包含缺席率上升、生產力下降、工作證不易取得）、旅遊活動銳減（包含邊境管制、簽證取得不易）、供應鏈缺料（產能調度不足、原物料運送困難、船班

被迫取消或通關時間變長)、貿易和投資減少(邊境管制、封城、醫療機制及投資信心等)等。

在 COVID-19 疫情衝擊下，業者傾向採用移轉部份生產基地來分散風險，並開始布局備援生產基地，以及建立具韌性的供應鏈，包含將零組件供應來源多元化，利用全球運籌中心建立可預測的供應鏈、避免人力於單一時間點內過度集中於單一生產點，以及強化製程受到干預時的緊急應變能力。未來臺廠不能只依賴單一生產基地、單一銷售市場，因此預料未來一兩年臺商將加快新一波南向或返臺建廠的腳步。

#### 四、全球化與反全球化力量互相拉扯

由於全球化的緣故，各國紛紛以簽訂自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)為手段，積極與他國建立供應合作網路。尤其自東南亞 10 國成立東協(Association of South East Asian Nation, ASEAN)以來，便積極以東協整體為名義，與各國簽訂協定。目前中國、香港、日本、韓國、印度、澳洲、紐西蘭等國已與東協簽訂自由貿易協定。另一方面，東南亞各國除了以東協名義簽訂之外，亦有獨自與他國直接簽訂雙邊貿易協定的例子，其中最積極的國家為越南。

越南是目前世界上參與 FTA 最多的國家之一，主要的國際協定包含 1995 年加入 ASEAN，1998 年加入亞太經濟合作會議(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)，2007 年加入世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)，2018 年簽訂跨太平洋全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)，2020 年簽訂歐盟與越南自由貿易協定(European Union-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA)，以及英國與越南自由貿易協定(UK-Vietnam Free Trade Agreement, UKVFTA)、區域全面經濟夥伴協議(Regional Comprehensive Economic Partnership,

RCEP ) 等。

企業在瞭解自由貿易協定的簽訂內容，可關注關稅成本與地緣政治兩點，在關稅成本方面，當企業進行全球布局時，若以當地生產，產品外銷為主要策略，則必須先檢驗該國與哪些國家簽訂貿易協定、該協定涉及的產品範圍與特殊限制、關稅調降的比例與時間，以及相關原產地證明規範等，這些因素都會影響其關稅成本。

在地緣政治方面，全球供應長鏈是過去數十年全球化所造成。由於全球供應鏈及大量貿易協定的簽訂，讓跨國企業更易於打造全球工廠。但長鏈的受惠者主要是中國，所以也造成目前的美中貿易爭端、供應鏈斷鏈等問題。在近年反全球化風潮下，各國逐漸回歸打造本土自主製造鏈，形成短鏈革命。短鏈革命驅動企業透過各國所簽訂的 FTA，妥善配置生產基地與銷售市場，避免過度集中的風險。於是，地緣政治對於經濟的影響逐漸顯現出來，而各國經貿協定簽訂的種類、產品、國家皆隱含了部分地緣政治的考量。因此未來企業海外布局時，不僅要考量當地生產人力、成本、風險，自身產能配置能力，還必須具有地緣政治分析的能力。

## 五、東南亞及印度等新南向國家的吸引力增強

東南亞國家經濟成長快速，中產階級興起與購買力增加帶動內需市場蓬勃發展，各國積極投入爭取內需商機。我國與東協及南亞因地緣相近，係臺商海外布局的重鎮之一，為進一步帶動我國與東協及南亞國家之雙向投資與經貿合作，政府積極推動「新南向政策」，強化與新南向目標國多元夥伴關係。同時東協及印度各國紛紛推出各種投資優惠政策，也讓廠商重新思考企業布局與分散生產據點，至新南向國家建立第二生產基地。

整體而言，新南向六國具有四大吸引力：充足且相對便宜的技術勞工、與美、歐、日主要市場簽訂 FTA、當地政府投資優惠政策、未來具成長潛力

之內需市場，也因此吸引不少臺灣廠商前往設廠。

隨著國際生產分工結構轉變與區域人口持續增加，東南亞及印度已成為全球經濟新重心，更是未來深具成長潛力的消費市場。而東南亞國家勞工和企業成本比中國便宜，因此中低階產業多往東南亞國家移動。以工資條件評估，勞力密集的傳統產業，如紡織、製鞋業等，多考慮作業員工資較低的國家，如寮國、緬甸、越南、菲律賓、柬埔寨，再加上優惠條件，首選多為越南，如 2019 年 6 月，越南與歐盟簽署了《歐盟—越南自由貿易協定》(EVFTA)，根據協定內容，越南與歐盟之間 99% 的貨物將取消關稅，同時棉花進口配額也不受限制。此外越南政府更大力鼓勵外資企業發展，制定了一系列優惠政策吸引外企投資，因此越南成為企業規模擴張和對外投資的熱門選擇，眾多紡織業及電子業廠商遷至越南。

此外，製造業除了需要基層作業員之外，還需要大量的技師支援，因此就工資和產業群聚條件來看，製造業多往印度及越南遷移。以電子製造業為例，越南的工程師工資較印度低廉，而北越的產業群聚也相對完整，地理位置離中國較近，故電子業多往北越移動。而印度除了工資低於中國之外，更加上有龐大的內需市場和已形成的產業聚落，故印度也為電子業考慮的熱門選項之一。至於泰國因為工資較馬來西亞低廉，且對華人較為親近、投資優惠完整且明確、汽車產業聚落完整，故也為廠商考慮加強投資的地區。

## 貳、臺商移轉生產基地路徑分析

過去，中國在全球價值鏈中扮演世界工廠、全球製造業中心角色，尤其是全球價值鏈較長之電子製造業。在美中貿易摩擦後，隨著廠商進行產能移轉，中國若干生產性角色漸被東南亞、歐洲、美洲等地取代，ABC( Anywhere But China ) 供應鏈成型，但不會再有「另一個世界工廠」。

## 一、廠商移轉動態

從廠商動態可知，2018 年到 2020 年間已有不少電子業廠商開始有移轉的傾向，移動方向也不一。前往東南亞的主要為電子廠，如瑞軒和緯創在印度布局；電子大廠和碩聯合與鴻海等大廠分別在印尼巴淡島及越南雲中工業區進行布局；正新在印尼和印度擴廠；康控因應美中貿易摩擦而前往泰國投資；和泰電子的新廠（二廠）在馬來西亞檳城州 Batu Kawan 工業區開幕；廣達於泰國增設新產線；新金寶將在泰國及菲律賓新增廠房等；佳世達 2019 年 10 月投資 2.63 億美元取得北越土地，生產液晶顯示器 LCD；緯創 2019 年 12 月宣布投資 4,500 萬美元在越南設立子公司，生產 NB、PC 等產品。

前往歐美的包含鴻海 2017 年 11 月宣布投資 100 億美元在威州設廠，2020 年 4 月宣布該廠區將生產網通產品及呼吸器等；台積電 2020 年 5 月宣布投資 120 億美元在 Arizona 州建造 5 奈米晶圓廠；國巨 2020 年 4 月宣布以 16 億美元收購被動元件廠 KEMET，進入高規格的产品市場等。

往日本的包含群聯入股 Sony 儲存部門子公司 Nextorage；鴻騰精密科技投資日本康達智公司；聯電收購富士通旗下半導體廠全部股權等。

回臺灣的也不在少數，自 2019 年初推動歡迎臺商回臺投資行動方案後，返臺投資廠商漸增，目前以電子資訊產業最多，包括：網路通訊設備、伺服器、電腦周邊產品；其次為金屬機電產業，包含機械設備、自行車、汽車零件。

從美中貿易摩擦到 COVID-19 疫情影響，受到衝擊最大的為最終消費品牌商，也因此這類品牌商開始進行供應鏈調整，要求供應鏈轉移或開闢新生產基地，分散風險。其中尤以電子類的最終消費品牌商及週邊供應鏈的移動的比例較高。臺商受品牌客戶壓力，第一波主要移至新南向國家的產業類型為組裝大廠，而第二波有可能進行轉移的則為各組裝廠及品牌商的供應鏈上下游廠商，尤其是在美國市占率越高的品牌及其供應商影響更大。

## 二、移動路徑分析

綜合來說，臺灣廠商的移動路徑可分為三類：其一是加快東南亞和其他新興市場的布局（如印度），此類型業者多以勞動密集型或加工製造為主；其二是前進高技術國家，加入製造供應鏈體系，如前往歐洲、美國、日本或韓國市場投資；其三則是選擇回臺投資。

對於規模較大，或是原本就已經有布局海外的廠商，企業多採取更分散的市場布局策略以降低風險。但對於彈性較大，且資本負擔較小的中小企業，則多選擇先靜觀其變，再根據情勢轉換經營的品類或是進行小部份產能移轉。

當廠商在選擇布局國家時，高價值、貼近客戶之產業考量將可能移至歐美市場生產，主要以軍事與國防用途關鍵零組件為主，如半導體、汽車與關鍵零組件；勞力密集型、中低技術門檻、政策或市場驅動力大等產業，轉向新南向國家建立生產基地，如筆電、手機組裝、電腦周邊等；技術研發為主的高階產品、利基型產品，則以回臺灣生產為主。

因應上述三類路徑，不同產業有不同作法，分述如下：

電子資訊業（筆記型電腦、智慧型手機代工、積體電路、PCB）：此產業以外銷為主，有近 9 成以上產品在中國生產。受到衝擊較大，業者有較明確的移轉生產基地需求。筆電、網通、主機板、電子零組件、電腦週邊業者有相當高比重移往臺灣或東南亞市場；印刷電路板、光電產業屬於上游產業，受到的影響較間接，有移轉生產基地規劃之業者比重較低，因此移轉主要考量品牌客戶需求；消費性電子產品，如筆記型電腦及手機產業為分散風險，中低技術門檻型產品長期考慮在東南亞、印度等地布局投資，中高技術產品如半導體則至美國尋求合作夥伴、赴美投資。

至於網通設備業：交換器、路由器、無獨立通訊功能之智慧手錶、數位用戶迴路設備（DSL）、纜線數據機（Cable Modem）等，短期業者會以調控



產能為因應，中長期將加快於國外以及臺灣設廠與製造之評估，且因受歐、美品牌商要求，故主要將產能移至中國以外地區（越南、印度）生產。

自行車及零組件：採取將中高單價產品轉單至臺灣生產，低價產品則轉移至東南亞（越南、柬埔寨、印尼）生產；高價客製化商品則轉移至歐美。

工具機零組件：大多數業者主要供應中國境內整機需求，但受貿易關稅影響，及因應東南亞國家製造業快速成長需求，未來有可能加碼美國或東南亞國家（印度）生產。

紡織：臺灣紡織產業目前海外生產重心已轉移至越南等東協國家，部分留在中國的紡織廠，亦以提供中國內需市場為主，或布料出口至越南，在越南製造成成衣後出口美國，因此受美中競爭影響不大。



資料來源：工研院產科國際所(2020)

圖2 臺商生產基地移轉路徑分析

電子資訊業者過去主要的生產布局在兩岸，美中貿易摩擦成為刺激電子業臺商重新思考生產基地布局的導火線。據調查，筆電、網通、電子零組件、

電腦週邊業者有相當高的比重有考慮移轉生產基地，除了個別大型臺商將選擇在就近市場的美國、墨西哥設廠外，大部份業者多思考至東南亞或印度布局，除了分散生產基地，亦可開拓當地內需市場。而於此同時，新南向各國紛紛祭出相關投資優惠來吸引廠商前往投資，但新南向各國的政策優惠補助方向皆以電子業為主，也因此更強化電子業往新南向移動的驅動力。

## 參、臺灣電子製造業布局關鍵考量因素

從 2018 到 2020 年的廠商移動趨勢來看，主要移動的臺商以電子製造業為主，圖3歸納出相關電子製造業臺商在評估生產基地布局的關鍵考量因素。從供應鏈生產製造角度來看，上游到下游，依序為原物料（原物料/材料加工商）、零組件及半成品（零組件及零件加工商）、製成品（組裝廠/包裝印刷商）、銷售（品牌商、代理商、客服、技術服務等）。

臺灣電子零組件廠商短期內多考慮以租用倉庫的方式，將產品運輸到當地，透過低成本投資的方式先快速協助下游客戶。但因關鍵零組件在客戶審核原產地證明時具有判斷重要性，因此由組裝客戶來的壓力也會日漸增加，故評估未來遷移可能性相對高。

各供應鏈環節的業者考慮的因素都不同，以銷售端來看，優先考量的是國際情勢變化、產地分散化的程度，因為這將影響品牌商的布局規劃；此外還包含在地市場服務需求、市場可開發程度、人力素質、外資公司課稅比例、要設立辦事處或分公司等。整體而言，主要評估方向為在地市場需服務的程度及在地市場潛力。

組裝廠及包材等下游廠商則要考慮品牌客戶的長期策略、產地可提供企業多備援機制、當地市場供應鏈完善程度，與基礎建設及物流效率。這類廠商需要大量初階人力進行生產，因此需要考慮當地的勞動力、規範及外勞制度；此外組裝為成品之後便要出口，會面臨是否被課稅的問題，因此是否可拿到原產地證明或是免關稅優惠，便是廠商考量的重要因素；而後才是在布局國家可拿到多少投資優惠，以降低整體投資成本。整體而言，主要評估方向包括關稅、人工、產業群聚。

以零組件產業來看，因為零組件產品的體積大小、交期及客戶要求其轉移生產基地之強度，皆會影響廠商在選擇國家及區域時考量交通運輸的便利性；而生產流程須電鍍加工的業者，有環保法規的議題，因此水電供應充足

與否、環保法規，皆是考量重點；另外廠商也同樣會考量是否能夠開發除了現有客戶外的新業務機會，以及產業可否拿到高額的投資優惠等誘因。整體而言，客戶壓力及產品特性是南向布局的重要評估點。

原料及其加工商則考量布局國家是否靠近原料生產地，或是原料運送容易與否、運送的原料是否為危險物，以及是否有化學物品運送規範；另外原料若可應用在不同應用領域上，則較不用擔心因沒有轉移基地而損失客戶；而若當地國有針對原料的特殊投資優惠，亦會加強廠商投資意願，如印尼對錫加工產業之優惠。

以臺商的關鍵供應鏈之產業特性來看，半導體製造的業者不容易到新南向國家設廠，因此布局多以代理商或辦事處為主；而 PCB 因為生產流程多需要金屬結構沖壓及電鍍加工處理，有環保法規的議題。

在機構件上，體積大、重量重的產品上，因為運輸成本較高，故此類業者移到新南向國家布局的可能性較高，但也因為固定投資的資本大，因此評估布局時也相對謹慎。組裝代工廠的下游客戶多為外商品牌，因此在品牌商的壓力下，組裝廠在新南向國家多有布局，也藉此對上下游業者形成拉力。



資料來源：工研院產科國際所(2021)

圖3 臺商生產基地布局的關鍵考量因素

## 肆、新南向六國環境評估

根據經濟部投審會統計，2020 年臺灣在南向 6 國中投資金額最高的國家持續為越南，總投資金額接近 7.7 億美元。以投資最熱的製造業為例，2020 年至 2021 年 4 月主要投資的東協國家為越南、印尼、印度及泰國，其次為菲律賓及馬來西亞。由此可見臺商主要前往的國家仍以新南向六國為主，故以下針對新南向六國投資環境進行介紹。

### 一、總體經濟情勢

以六國總體情勢來看，從來看，整體 GDP 以印度最高，其次為印尼，主因是因為人口基數龐大。若比較人均所得，除了馬來西亞超過 1 萬美元之外，其餘皆低於 1 萬美元，其次為泰國 7,295 美元。以預估消費市場年均成長率(%)來看，越南是新南向六國中唯一一個正成長的國家。

從國家概況可知，馬來西亞及泰國是相對具有競爭力的國家，發展也相對成熟。因此主攻中高階市場、以消費品為主，或是需要基礎設施較為完善的產業，可以考慮往現階段人均所得高、基礎建設完善的馬來西亞和泰國布局，如製造業、電子商務等。而想要長久耕耘布局，寄望未來本地市場潛力的企業，資本投資期長的，可以考慮印度及印尼。越南在消費人口上的潛力不低，但目前人均消費仍不高，預估此波外商湧入，本地的薪資攀升後，人均消費將有所提高，未來的民生市場可期。

表1 2020 年 新南向六國總體情勢

|  | 印度 | 泰國 | 越南 | 馬來西亞 | 印尼 | 菲律賓 |
|--|----|----|----|------|----|-----|
|--|----|----|----|------|----|-----|

|               |        |         |         |         |        |         |
|---------------|--------|---------|---------|---------|--------|---------|
| GDP (美元)      | 2.59 兆 | 5,092 億 | 3,406 億 | 3,363 億 | 1.09 兆 | 3,674 億 |
| 人口 (人)        | 13.8 億 | 6,980 萬 | 9,738 萬 | 3,300 萬 | 2.7 億  | 1.1 億   |
| 2020 經濟成長率(%) | -10.3  | -7.1    | 1.6     | -6.0    | -1.5   | -8.3    |
| 人均所得 (美元)     | 1,877  | 7,295   | 3,498   | 10,192  | 4,038  | 3,373   |

資料來源：IMF；EIU(2021)

## 二、優惠政策

新南向國家致力吸引外商投資，優惠政策的方向不一。如圖 4 所示，印尼主要是以人才培養及引進製造業的方向為主力，因此優惠也是以強化印尼中高級人力資源素質為優先。此外，基礎建設也是其施政重點，如「印尼 2020-2024 國家中期發展計畫」，基礎建設仍是未來五年印尼國家發展重心，包括新首都建設、爪哇島高鐵、工業區開發、ICT 基礎建設、發電廠、大眾運輸系統等。而菲律賓長期以來的行政效率不佳，因此近年來的主要投資政策是以提升經商效率之政府服務為主。

### 印尼：超級抵扣稅 (Super Deductible Tax) 方案

- 2019年6月印尼政府宣布針對實施職業教育計畫的企業，提供最高200%的免稅額獎勵，而於印尼進行研發的企業，則可享最高300%的免稅額優惠。

### 印度：PLI Scheme, SPECS, EMC 2.0、電動車階段性製造計畫

- 2020年推出電動車階段性製造計畫，針對電動車及關鍵零組件課稅規劃時程及課稅的幅度說明
- 6月1日針對電子製造業的三大計畫詳細內容指南，包含大規模電子製造業生產連結獎勵計畫(PLI Scheme)、電子零組件與半導體製造計畫(SPECS) 以及電子製造業聚落2.0計畫(EMC 2.0)。

### 泰國：Thailand Plus、10處經濟特區(SEZs)核准了10年期的獎勵措施、電動車

- 加碼投資優惠，包括 (1)透過EEC在前13年為投資者提供免徵企業所得稅的福利，並在接下來的5年中減免50%的稅率；(2) 在工程科技領域僱用高技能人才的外國投資者可獲得150%的稅收減免；(3) 導入自動化系統企業可從2019-2020年開始降低所得稅200%。

### 菲律賓：Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 11032

- 2018年5月菲國提出《經商簡便暨有效提供政府服務》，並於2019年7月正式推出施行細則 (Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 11032)，希望解決政府部門長久以來的繁文縟節問題，讓經商程序更簡便及有效率。

### 馬來西亞：Principal Hub 2.0 區域總部、燈塔計畫、國家經濟復甦計畫

- 將馬來西亞設為東南亞與全球業務基地的企業，稅率將自24%降至10%。
- 吸引具工業4.0生產經驗的電子電機(E&E)跨國企業 (Lighthouse)前往馬來西亞投資設廠。
- 吸引外國企業將業務遷至馬來西亞的稅率優惠

### 越南：越南製造2030計畫

- 2019年1月發布「越南製造2030計畫」，配合2015年啟用《投資法》優惠措施，獎勵高附加價值優惠投資項目。目標由低階代工升級至高端產業價值鏈服務。2020年6月17日越南國會通過投資法修正草案，針對高科技公司、新創-創新投資案、中小型創新培育基地，以及投資金額高、3年內資金到未的業者修正相關優惠。

資料來源：各國投資部；工研院產科國際所整理 (2020)

圖 4 六國的優惠主軸

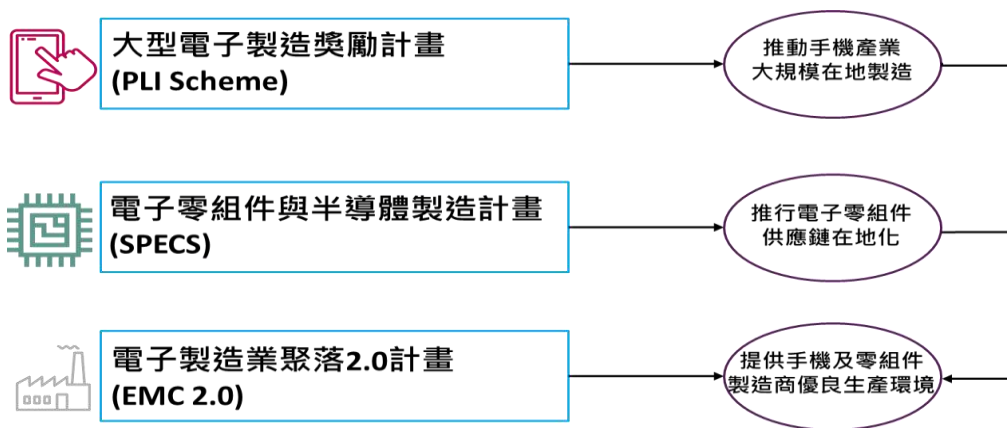
馬來西亞由於發展較早，因此在投資法令上的程序較為完整且具有制度。馬來西亞主要投資優惠分為四類，為 Pioneer Status ( 依據投資產品及投資金額不同，減免企業所得稅 70%或 100%，優惠期間為 5 或 10 年 )、Investment Tax Allowance ( 馬來西亞官方核定之資本投資項目，如大型煉鋼廠或大型資料中心等，具一定金額及規模之投資，投資金額的 60 %或 100 %，可分 5 年抵扣公司所得稅 )、Reinvestment Allowance ( 馬來西亞官方核定具一定金額及規模之再投資，投資金額之 60 %，可分 15 年抵扣公司所得稅 ) 及 Import Duty Exemption ( 免徵與生產相關之機器設備、原材料及零組件等項目進口關稅 )。馬來西亞更推出「燈塔計畫」吸引具工業 4.0 生產經驗的電子電機(E&E) 跨國企業(Lighthouse)前往馬來西亞投資設廠，進而提升周邊供應鏈至當地投資意願鎖定的產業為電子產業。此外，透過「Principal Hub 2.0 區域總部」優惠方案，獎勵將馬國設為東南亞與全球業務基地的企業，稅率將自 24%降至 10%。

於疫情爆發後，馬來西亞於 2020 年 6 月 5 日發布 350 億馬幣國家經濟復甦計畫 ( National Economic Recovery Plan, 簡稱 Penjana )，其中涵蓋吸引外國企業將業務遷至馬來西亞的稅率優惠。其中為吸引外國投資，馬來西亞亦提供兩項優惠措施：

- ◎ 製造業固定資產投資在 3 億馬幣 ( 約 0.75 億美元 ) 至 5 億馬幣 ( 1.2 億美元 ) 享有 10 年零稅率，超過 5 億馬幣則享有 15 年零稅率；
- ◎ 馬來西亞公司將其海外工廠遷回馬國享有 5 年 100%投資稅免稅。投資者可在 2020 年 7 月～2021 年 12 月向馬來西亞投資發展局 ( MIDA ) 申請上述激勵措施，且企業必須在批准後的一年內將其業務遷至馬來西亞，才能符合資格。

印度、泰國、及越南皆以吸引製造業為主要目標。但越南及泰國主要是以吸引高附加價值的製造業為主，志在藉由吸引高階製造企業，來培養國內

的製造業附加價值及能力。印度的主力在吸引外資「在印度製造」，主要在推行電子系統設計與製造產業在地化，並成為全球電子製造業之樞紐。於 2020 年推行三大投資獎勵計畫(圖 5)，分別為大型電子製造獎勵計畫(PLI Scheme)、電子零組件與半導體製造計畫(SPECS)、電子製造業聚落 2.0 計畫(EMC 2.0)。大力推動手機及零組件的在地化，優惠產業包含：手機代工；表面貼焊(SMT)元件；分離式半導體元件，包括電晶體、二極體；被動元件，包括電阻器、電容器；印刷電路板(PCB)、PCB 層壓板、預浸料、光聚合膜、PCB 印刷油墨、電子用感應器、感測器、致動器、石英晶體；系統級封裝(SIP)；微型/奈米電子元件，如微機電系統(MEMS)和奈米機電系統(NEMS)和奈米機電系統(NEMS)；封裝測試(ATMP)機組。透過投資金額、投資增額或銷售增額等方式提供優惠。



資料來源：invest india ( 2020 )

圖 5 印度政府電子製造業計畫

越南 2015 年 7 月啟用《投資法》優惠措施 ( 圖6 )，企業依據投資項目及性質、投資之地區、投資金額，以及企業雇用人數，享有不同稅率及不同年限的投資優惠。該法案鎖定十大產業給予優惠，吸引外資投資，其中電子產業特別鼓勵投資之領域，包含製造電腦運算之軟硬體、發展半導體技術，以及生產高科技電子零組件；越南投資法鎖定之鼓勵地區，包含經濟社會條



件困難之地區、經濟社會條件特別困難之地區、工業區、加工出口區、高科技園區、經濟特區，主要投資獎勵包含免繳或減免企業所得稅、減免土地租金及使用稅額、進口生產設備或原料免徵進口稅等；此外，進駐越南各工業區，若為越南鼓勵投資之產業及投資具一定金額，亦可爭取優於投資法的優惠條件。

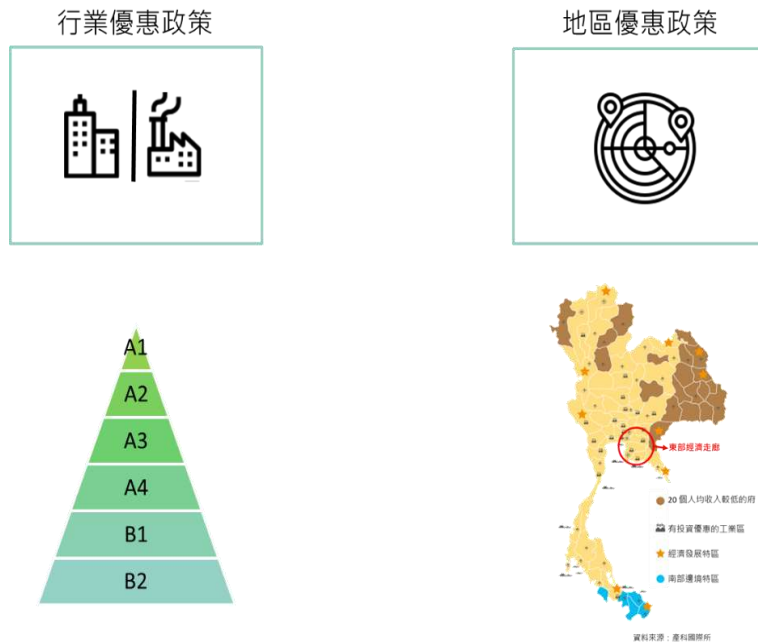
越南的越南計畫投資部更於 2020 年 7 月 10 日發布與投資、企業相關的新法令，其中《2020 年投資法》修訂投資優惠相關規定，於 2021 年 1 月生效。將投資優惠產業新增「生產能夠創造或參與產業價值鏈和產業群聚的商品或服務」，也加強鼓勵對社會經濟發展有重大影響的投資項目，包括總投資資本為 3 兆越南盾（約 1.41 億美元）以上的新建創新研發中心投資項目，且三年內支出至少 1 兆越南盾（約 0.47 億美元）；以及投資資本在 30 兆越南盾（約 14.1 億美元）以上且三年內到位至少 10 兆越南盾（約 4.7 億美元）的投資項目。此外越南亦在 2020 年 8 月 6 日頒布「促進輔助工業發展措施」，目標在於 2025 年使輔助工業生產達國內生產及消費需求 45%。重點發展產業包含零組件（金屬、塑膠、橡膠及電子電機等零組件）、紡織成衣、皮革及鞋業（原配料生產）、高科技產業（研發高科技輔助設備、原物料、軟體及建立相關供應鏈）。

| 稅賦優惠                                                                                                                                         | 其他                                                                                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>免除企業所得稅2-4年</li> <li>減免50%企業所得稅4-9年</li> <li>享有優惠企業所得稅10%、15%及17%，10-15年</li> <li>減免土地使用稅額</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>減免土地租金</li> <li>作為固定資產之進口貨品或用於進行投資案之原料、物資及相關零組件免徵進口稅</li> </ul> |

資料來源：2015 年越南新投資法案（2020）

圖6 越南主要優惠

泰國投資優惠政策主要分為行業型及地區型兩大類(圖7)·行業型投資優惠主要聚焦 2015 年的《投資促進措施》·該措施鎖定七大產業給予優惠吸引外資投資·而電子產業包含於其中·並將企業營運活動對泰國產業貢獻度分為 A1-A4 及 B1-B2 六等級(表2)·給予最長 8 年免企業所得稅優惠。



資料來源:泰國投資委員會(BOI) ( 2020 )

圖7 泰國的優惠政策框架

表2 《投資促進措施》電子產業基本投資優惠

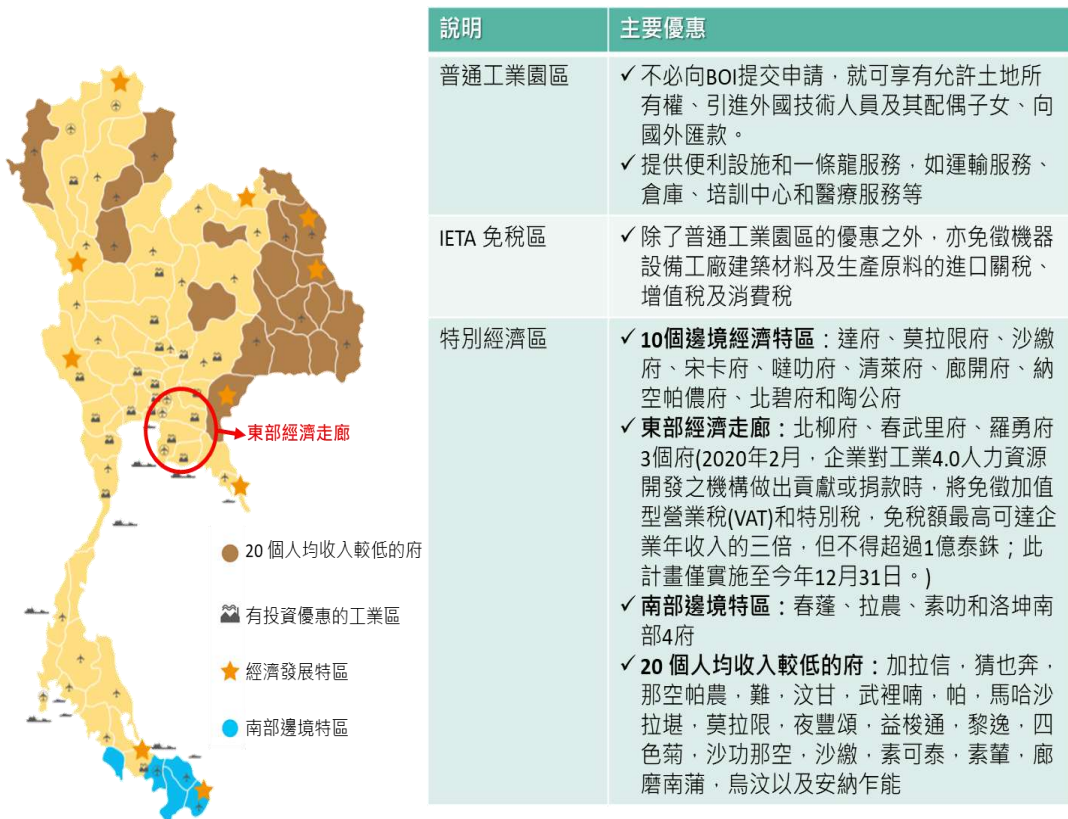
| 項目 | 說明                       | 電子產業營業活動                                                                                                   | 免企業所得稅年數    | 免徵設備進口關稅 | 免出口產品原材料進口稅 | 非稅賦優惠 |
|----|--------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------|-------------|-------|
| A1 | 知識型產業，可增加國家競爭力的設計和研發行業   | <ul style="list-style-type: none"> <li>電子設計</li> <li>嵌入式軟體/嵌入式系統設計</li> <li>數據中心、雲端服務</li> </ul>           | 8年<br>(無上限) | √        | √           | √     |
| A2 | 涉及國家基礎設施發展，高附加價值的高科技行業   | <ul style="list-style-type: none"> <li>通訊設備</li> <li>電子控制與量測設備</li> <li>固態硬碟(SSD)</li> </ul>               | 8年          | √        | √           | √     |
| A3 | 對泰國發展有重要意義的高技術行業         | <ul style="list-style-type: none"> <li>數位內容產業</li> <li>物聯網電器</li> <li>傳統硬碟(HDD)</li> <li>半導體、面板</li> </ul> | 5年          | √        | √           | √     |
| A4 | 增加國內原材料價值及加強產業鏈發展行業      | <ul style="list-style-type: none"> <li>LED、PCBA</li> </ul>                                                 | 3年          | √        | √           | √     |
| B1 | 沒有使用高科技但對產業鏈發展仍具重要性的輔助產業 | -                                                                                                          | -           | √        | √           | √     |
| B2 |                          | -                                                                                                          | -           | -        | √           | √     |

資料來源:泰國投資委員會(BOI) (2020)

泰國除了希望引進高附加價值的製造業之外，也希望透過地區型的優惠措施，重點開發產業廊帶（如東部走廊 EEC）或是低度開發之區域（如十大人均收入較低之府）。地區型投資優惠（圖8）包含普通工業園區、IETA 免稅區、東部經濟走廊(EEC)、10 個邊境經濟特區、南部邊境特區等，主要聚焦東部經濟走廊投資優惠，針對北柳府(Chachoengsao)、春武里府(Chonburi)及羅勇府(Rayong)三大區域投資給予優惠，優惠內容包含免企業所得稅最長 15 年、供外銷或研發用途之機械設備與原物料進口免稅、企業經 BOI 核准可擁有土地、土地租期 50 年並可展延至 99 年、特定產業或研發等專項財務補助等措施；此外，2020 年 2 月，泰國政府針對企業對位於東部經濟走廊且致力於對工業 4.0 人力資源開發之機構做出貢獻或捐款時，將免徵增值型營業稅(VAT)和特別稅，免稅額最高可達企業年收入的三倍，但不得超過 1 億泰銖。

因應美中貿易衝突引發全球企業自中國外移的趨勢，泰國政府於 2019 年 9 月公布「Thailand Plus」投資優惠方案，希望藉此吸引更多考量移轉生

產基地的廠商落地投資；「Thailand Plus」方案主要內容包括加速落實目標產業大型投資專案，以及促進人力資源發展，加強高技術勞工養成。此外，Covid-19 疫情使泰國體認需進一步發展智慧製造技術及人力培養等目標，因此泰國 BOI 於 2021 年鼓勵投資者聚焦三大目標，包含人才培訓、自動化生產及設備升級。



資料來源:泰國投資委員會(BOI) (2020)

圖8 泰國的地區優惠類型

### 三、基礎建設

根據世界銀行「物流績效指數評比」報告，南向 6 國以泰國的整體物流

績效指數排名最高，越南居次。而在「基礎建設」部份，馬來西亞排名最佳，菲律賓位居末位。

泰國的公路運輸發達，據泰國交通部統計，2019 年泰國全國公路總里程超過 70 萬公里，其中國道及附屬公路將近 10 萬，地方公路約 60 萬，特別公路 225 公里。泰國的鐵路網不如公路網便利，據泰國交通部統計，總長約 4645 公里。而泰國的空運發達，泰國有 48 個商業機場，其中 6 個屬於國際機場。主要機場輻射到各地區的網絡方便迅速，但因空運費用較貴，我以多運輸高單價的電子產品或具時效性的花或蔬果。泰國的海運發達，共有 26 個海灣港口和 21 個國際港口。其中有 8 個國際深水港。主要的港口為曼谷港、廉查邦港。

馬來西亞以高速公路網絡較為發達，市中心、工業區及港口等都有高速公路連接，總長約 21.7 萬公里。馬來西亞的鐵路和公路皆是以貫穿南北為主。鐵路北接泰國鐵路，南通新加坡，運輸上尚屬方便。馬來西亞有 8 個國際機場，分別為吉隆坡、檳城、蘭卡威、柔佛、亞庇、古晉、蘇丹馬慕、馬六甲國際機場、柔佛士乃國際機場。馬來西亞有 6 個主要港口，其中以吉隆坡附近的巴生港吞吐量最大。

越南的陸運主要依賴公路，鐵路因設備老舊、競爭力不足，因此偏好度不高。但近年來，越南已經開始將改造部份重點發展的城市鐵路交通路線，且越南和胡志明市也正在興建都市鐵路系統，預期未來將有所改善。越南的內河運輸量大，但能停靠國外船隻的外港約有 13 個，主要靠近胡志明、河內、河北等省市。越南較缺少深水港，而海港共有 49 個，其中分為一類港口 17 個，二類港口 23 個、三類港 9 個。吞吐量主要集中在北部和南部港口群，約占總輸送量的 80%。越南的港口與鐵路、空運的連結度低，因此在運輸部份耗時，成本較高。根據世界銀行調查，越南之物流費用占國內生產毛額(GDP)之比重幾近 21%，其中運輸占總物流費用之 60%。此外，目前越南物流企業普遍面臨的問題包括：海運碼頭品質欠佳、港口裝卸效率不彰、以

及行政程序漫長。因此如何將海港與其他運輸網絡連結起來，以及降低物流費用，是未來越南是否能順利發展的重點之一。

印度公路主要分國家、邦級和邊境公路 3 種，以新德里、孟買、加爾各答、清奈四大城市為中心。高速公路長度僅 4.8 萬，施工水準不高，且公路交通秩序混亂，因此陸路運輸的物流效率不高，時間長、成本高。印度從 2016 年來開始徵收土地，期能加快國家公路建設。而鐵路設施老舊落後，政府計畫針對全國部份火車站進行改造，並計畫到 2020 年新增 2 萬 5 千公里的鐵路。空運部份，國際及國內飛航班次頻繁，相對於其他運輸方式便利。印度的港口眾多，主要港口有 12 個，包括孟買、加爾各答、清奈、科欽等，包辦近 3/4 貨運量。其中以孟買港為最大港口。水運是印度進出口運輸的主要方式。

菲律賓地理位置佳，為一個群島國家，多倚靠海運及空運。基礎建設相對落後，公路路況一般。而鐵路主要集中在呂宋島，但仍無法滿足當地交通需求。空運發達，有近 300 個機場，載客量最大的馬尼拉艾奎諾國際機場，有多種航線可以通往各個主要國家。而以海運而言，菲律賓港口眾多，吞吐量最大的港口是馬尼拉港，多數港口仍須擴建和升級，每到節日或是大批貨物進港時，多有塞港現象。

印尼是一個群島國家，且國土相對破碎，因此主要互通是依賴海運和航空的方式。基礎建設相對落後，也因此投資環境相對較差。爪哇、蘇門達臘的鐵路較為發達，但整體來說，鐵路、公路的建設速度緩慢。根據印尼物流協會 (ALI) 的資料顯示，印尼的物流成本占國內生產總額的 25% 至 30% 間，是東南亞內物流成本最高的國家。水路運輸相對發達，雅加達丹戎不碌港是全國最大的國際港，外貿吞吐量占印尼進口的 50% 以上，主要貿易對象為日本、美國及新加坡等，貨櫃與倉儲物流設施規劃較為完備。泗水的丹戎佩拉港為第二大港，港鄰近有五大工業區，該港主要為進出口港，且以進口為主，但港口所在鄰近腹地小。但印尼當地交通容易堵塞且路況不佳，大雨後路面

易積水，因此投資當地仍須留意基礎建設狀況。目前印尼主要港口的問題在於貨物裝卸能力不足。

## 四、風險評估

### (一) 國家信用風險

經濟學人智庫 ( Economist Intelligence Unit, EIU ) 評定國家信用風險，主要是從政治穩定性及效率、國家貪腐程度、國家債務及還款能力、經濟結構穩定、金融機構信心等方面進行分析，分數越高表示風險越高 ( 表3 )。

根據 2020 年風險評估，六國中馬來西亞國家風險最低 ( 平均 36.4 分 )，其次為泰國 ( 40.6 分 )、印度 ( 42.8 分 )、菲律賓 ( 42.8 分 )，越南風險最高 ( 50.6 分 )。與去年度相比，因 COVID-19 疫情，除了越南和馬來西亞風險下降，其餘四國風險皆提高，尤其印尼增加最多，平均風險分數從 43.2 分提高到 49.4 分。

越南兩年度風險分數比較，除了在政治風險分數沒有改變之外，其餘面向皆有下降。雖然越南的政治權力穩定，但政治效率不高。2020 年原本要大力興建基礎建設，但受限於疫情，拖慢越南對基礎建設發展及稅務改革的速度，而對疫情的補助措施也促使政府預算赤字擴大。在貨幣風險方面，越南主要是靠著對外貿易及 FDI 來推動經濟，因此對外貿易和外匯的管制相對較低。在經濟結構上，今年度因為疫情封鎖邊境，對國內經濟結構的衝擊較大。

馬來西亞和泰國風險普遍較低，但受疫情影響，外資從新興市場撤退，尋求包括美元在內的避險資產，因此這兩國的貨幣貶值壓力增加。但是馬、泰國央行會進行干預，以抑制過度波動。

整體而言，馬來西亞的風險分數略降 0.2 分，足見整體市場對於馬來西亞的穩定度仍具有一定信心。對馬來西亞而言，出口值占馬來西亞的 GDP 比例極高，也正因馬國過度依賴對外貿易，出口產業也過度集中電子，因此當疫情發生後，馬來西亞的行動限制令下達後，馬來西亞的整體經濟也會相

對受到較大的影響。

而泰國風險分數提高 2.6 分，主要是在銀行和貨幣方面。因為近幾個月泰銖持續貶值，讓投資人較為不安，但泰國基本面尚屬良好，國家外匯存底尚足，故評估貨幣面的風險為短期現象，這也代表泰國央行能夠有相當的資源來處理貨幣波動現象。而泰國對旅遊業的過度依賴也容易影響國內經濟；但在國家債務上因為經常帳盈餘較高，因此債務風險相對較低。

菲律賓近兩年的國家信用風險分數大致保持穩定，僅在貨幣面的風險略為提昇，菲律賓的經濟相當依賴單一出口類別的電子產品，因此一旦出口受影響，將嚴重衝擊國內經濟；且依賴海外菲勞大量匯款也增加了國際收支風險。此外，菲律賓的經常帳盈餘相對他國少，因此風險也較高。

在印度方面，平均風險分數提高了 1.8 分，主要是在政治面上的風險提高最多，因為印度實行封城措施，因此經濟學人智庫預計，印度財政赤字將擴大至相當於 GDP 的 6.1%。未來更需花費大量預算來舒緩長期封城的不利影響。且封城也將影響投資人信心，減緩外資投資印度的驅動力，也提高投資人對於印度政府的管理產生不信任感。

印尼在 2020 年的風險分數提高了 6.2 分，尤其是在政治層面，提高了 10 分。主因是 COVID-19 疫情的控制不佳可能會引發社會動盪。此外，恐怖主義的風險也預期會繼續升高。印尼主要由內需市場驅動經濟，比起鄰國，全球貿易對其經濟結構的衝擊較小。但印尼的經濟大量依賴初級產品外銷（如農產、原料、礦物等），導致進口原物料的企業容易遇到成本價格上漲與現金週轉的問題，衝擊較大。

表3 2020 國家信用風險



|        | 印度   |      | 越南   |      | 馬來西亞 |      | 菲律賓  |      | 印尼   |      | 泰國   |      |
|--------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 國家信用風險 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 | 2019 | 2020 |
| 主權     | 39   | 41   | 54   | 49   | 38   | 37   | 40   | 40   | 44   | 52   | 35   | 38   |
| 貨幣     | 38   | 40   | 43   | 39   | 35   | 36   | 33   | 34   | 43   | 49   | 33   | 38   |
| 銀行業    | 47   | 49   | 53   | 49   | 36   | 36   | 39   | 39   | 42   | 47   | 35   | 40   |
| 政治     | 36   | 39   | 63   | 63   | 39   | 40   | 48   | 48   | 39   | 49   | 52   | 49   |
| 經濟結構   | 45   | 45   | 55   | 53   | 35   | 33   | 53   | 53   | 48   | 50   | 35   | 38   |
| 平均分數   | 41   | 42.8 | 53.6 | 50.6 | 36.6 | 36.4 | 42.6 | 42.8 | 43.2 | 49.4 | 38   | 40.6 |

資料來源：EIU ( 2019/09、2020/04 )

## (二) 商業營運風險

表4從商業營運風險進行分析，分數越高表示風險越高。以 2020 年資料來看，馬來西亞及泰國的營運風險最小，菲律賓營運風險最高，尤其是在安全層面的風險上，菲國遠高於其他國家。若與前期相比，因為 COVID-19 疫情的影響，今年度各國的風險分數都提高了，其中以泰國、印尼、馬來西亞的營運風險提高較多。

馬來西亞從 2020 年初開始政治動盪，慕尤丁 ( Muhyiddin Yassin ) 於 3 月 1 日被任命為馬國總理，但未來反對派有可能提出不信任動議，因此政局影響了外資信心。此外，經濟面因受到疫情影響，評估供應鏈中斷和當地停工的影響將持續擴大。以馬國營運風險來看，勞動力供需與人力成本風險較高，主因是因為低技能工作約占馬來西亞勞動力市場 3 分之 2，預估在實施教育制度改革後，未來高技術能力的人才和工作機會都將提昇。但短期內勞動力的數量仍不足以滿足國內及外資企業的需求，因此預測短期內會有短缺現象。加上政府高度重視提高勞工的最低工資，因此承諾每兩年審查一次，預估未來 5 年內，最低工資將提高到約 485 美元。

泰國整體平均風險分數提高 4.3 分，主要是在總體經濟面和政治穩定度的表現較差。經濟面主要是因為疫情影響，使得泰國約占 GDP 兩成的旅遊產業受到嚴重的衝擊；加上車輛產業因斷鏈影響，使得汽車業從生產、出貨大幅受影響，因此總體經濟面衝擊大。泰國目前簽訂的貿易協定多以東協整體對外簽訂的為主，近期又暫時擱置加入 CPTPP 的計畫，因此在外貿上的表現較差。目前勞動力仍可支應外商企業需求 ( 佐以外勞政策 )，但是因為教育系統改革狀況不佳，因此技能性勞工仍有缺乏。運輸方面，中泰鐵路預計於 2021 年完工；2019~2023 年對曼谷周邊三個主要機場( 廊曼、素萬那普、烏打拋 )進行升級，以增加客運量，並規劃中未來要擴大清邁和普吉島機場。

越南與六國相比，平均風險分數居中，但在勞動和政治效能上的風險偏

高。因越南本身勞工的就業率高，對外勞嚴格管制，因此勞動市場面臨缺工問題，且最低工資水準逐年攀升，對於企業經營不利。在基礎建設方面，越南的鐵路連接度仍有待改善，運輸仍以空運為主，電力供應上已有改善。與前期相比，越南的風險略提高 0.8 分，主要差異是來自於總體經濟面和安全面的風險。因 2020 年受 COVID-19 疫情影響，內需與出口同時受到衝擊，其中旅遊、運輸、電子、紡織及農業都受到很大的影響。

六國相比，印度的風險僅次於菲律賓，其中以法律監管及勞動市場的風險最高。在勞動市場方面，印度在亞洲國家市場中的指標分數屬於倒數第二的經濟體，因此印度也逐漸在修改勞動法律，但預估時程將會非常漫長。此外，在新興領域方面的人才仍顯不足，加上邦政府的仍具有相當的自治權，因此往往各地規定都有所不同，法律監管較為困難。與去年相比，印度風險分數約提高 1.9 分，主要是總體經濟面的風險大幅提高，因為印度即使採取寬鬆貨幣和擴張性財政政策，但是因 COVID-19 疫情蔓延將嚴重損害印度的經濟。

印尼的風險在六國中次於菲律賓與印度，其中風險最高的面向在於總體經濟、法律監管及勞動市場。與前期相比，風險分數增加了 3.3 分，主要是在總體經濟面的風險拉高 25 分，金融面提高 8 分。在金融面上，印尼的政府公債及公司債由外資持有的比例極高，因此較易受到國際金融市場動盪的影響，再融資風險居高不下。此外，在吸引外資企業上，印尼的技術人力仍有不足，雖然佐科威已經開始進行勞動改革，包含開放勞動市場、轉移服裝、紡織等勞力密集的產業到較低工資的中爪哇，而希望在經濟特區，如巴淡島經濟特區提供投資優惠，吸引手機製造業的相關業者進行投資設廠，但目前成效仍有限。

與前期相比，菲律賓風險平均分數提高 1.3 分，主要是因為總體經濟面提高 15 分，再加上金融面提高 4 分。受疫情影響，菲律賓的出口大受影響，進而連動到總體經濟面表現不佳。而菲律賓的經常帳戶和財政收支的雙重赤

字大，政府運作效能不佳，菲律賓本地的銀行活動主要集中在基本的借貸、存款方面。投資多以外資銀行為主，因此本地銀行的控制力及融資能力不如外資銀行，使得金融面表現不佳。菲律賓因道路和港口連接度不足的關係，使得企業物流成本高；且菲律賓電價是東南亞最高的，供電品質卻不穩定，基礎建設風險為六國中最高。

表4 2020 營運風險評估

|      | 年份   | 安全 | 政治<br>穩定 | 政治<br>效能 | 法律<br>與監<br>管 | 總體<br>經濟 | 外貿<br>與支<br>付 | 金融 | 稅收<br>制度 | 勞動<br>市場 | 基礎<br>建設 | 平均<br>分數 |
|------|------|----|----------|----------|---------------|----------|---------------|----|----------|----------|----------|----------|
| 印度   | 2019 | 38 | 35       | 66       | 53            | 35       | 50            | 29 | 63       | 54       | 58       | 48.1     |
|      | 2020 | 38 | 35       | 66       | 53            | 50       | 54            | 29 | 63       | 54       | 58       | 50       |
| 越南   | 2019 | 31 | 50       | 69       | 55            | 15       | 43            | 46 | 44       | 64       | 58       | 47.5     |
|      | 2020 | 34 | 50       | 69       | 55            | 20       | 43            | 46 | 44       | 64       | 58       | 48.3     |
| 馬來西亞 | 2019 | 31 | 30       | 41       | 40            | 10       | 25            | 17 | 19       | 50       | 23       | 28.6     |
|      | 2020 | 31 | 30       | 41       | 40            | 30       | 29            | 17 | 19       | 50       | 23       | 31       |
| 菲律賓  | 2019 | 72 | 45       | 63       | 55            | 50       | 32            | 50 | 44       | 29       | 60       | 50       |
|      | 2020 | 66 | 45       | 63       | 55            | 65       | 32            | 54 | 44       | 29       | 60       | 51.3     |
| 印尼   | 2019 | 50 | 45       | 59       | 63            | 25       | 43            | 38 | 38       | 57       | 45       | 46.3     |
|      | 2020 | 50 | 45       | 59       | 63            | 50       | 43            | 46 | 38       | 57       | 45       | 49.6     |
| 泰國   | 2019 | 44 | 40       | 53       | 45            | 15       | 36            | 21 | 25       | 54       | 45       | 37.8     |
|      | 2020 | 44 | 50       | 53       | 45            | 45       | 36            | 21 | 25       | 54       | 48       | 42.1     |

資料來源：EIU ( 2019/09、2020/04 )

六國在風險評估的各層面上各有優劣：越南成本優勢最強，但因體制及政治權力衍生的國家信用風險較高；若以經營環境來看，越南在安全性、總體經濟層面的風險較低。馬來西亞及泰國因外資企業較早進入投資，投資審查制度完善、基礎建設及物流效率好、人力素質優良，因此經營環境佳、風險低；惟勞動力不足與薪資偏高是其風險，若要投資泰國的廠商，可考慮藉由當地人力仲介公司尋找外籍勞工作為補充。菲律賓及印尼的整體風險偏高，細部分析菲律賓在經濟、安全、政治效能的表現欠佳；印尼在法律監管、經濟面及基礎建設風險高，但此兩國在勞動力市場上風險較低。印度則是在

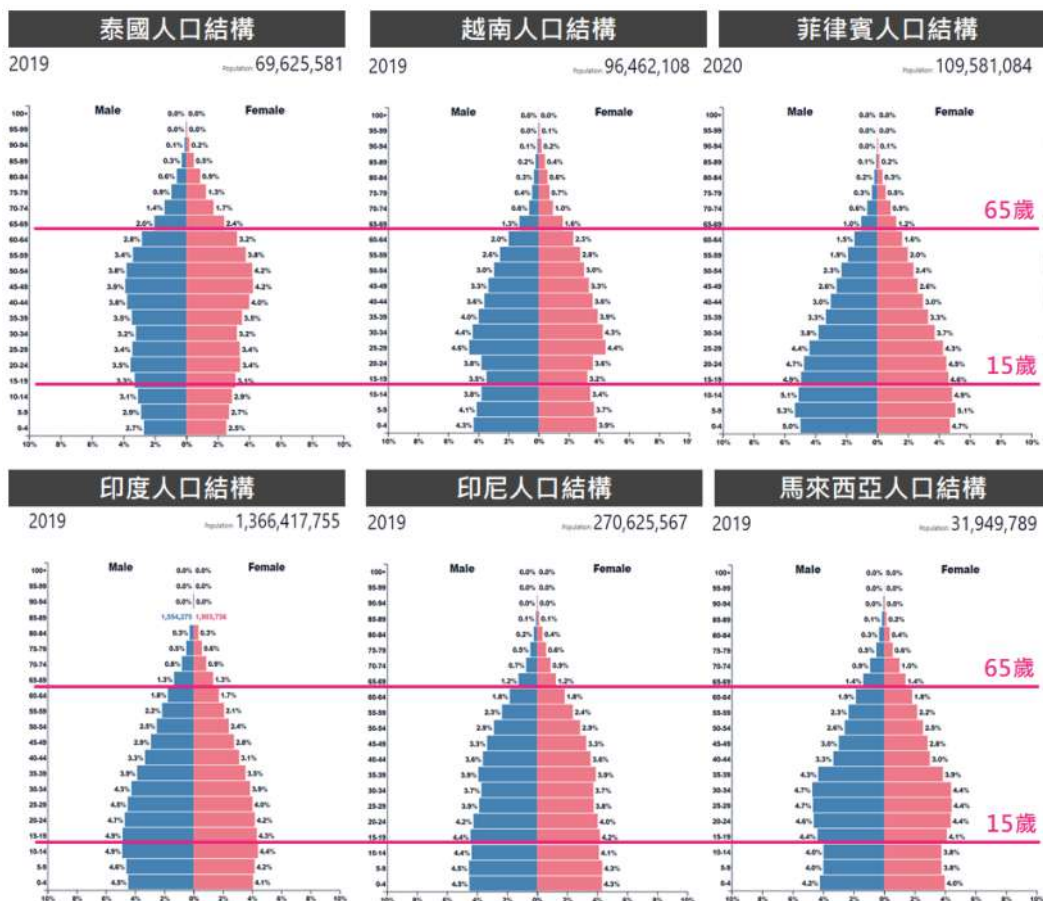
金融、法律監管、勞動市場和基礎建設的營運風險高。

## 五、人力結構評估

以下針對人力成本評估，從該國的人力結構來看勞動力數量，並針對人口成長趨勢、教育程度及就業狀況來分析當地人力素質及就業狀況，讓廠商可獲得六國人力結構的全貌。

### (一) 人力結構及數量

從圖9可看出現階段泰國和馬來西亞的人口結構較接近，國家內的勞動力（15~65 歲）目前為多數，但若考慮要長期投資布局的業者可能要留意未來的勞動力可能會出現緊縮的現象，此時必須要看國家當地的外勞制度是否可以彌補其缺口。越南與印度的人口結構較相似，但越南的人口斷層較為明顯，未來可能面臨搶工、以及本身勞動力缺乏，導致勞動力缺口加劇。若僅考慮當地本身的自給程度，菲律賓和印尼的人口結構較適合勞力密集型產業，勞動人口不易有缺乏的問題。

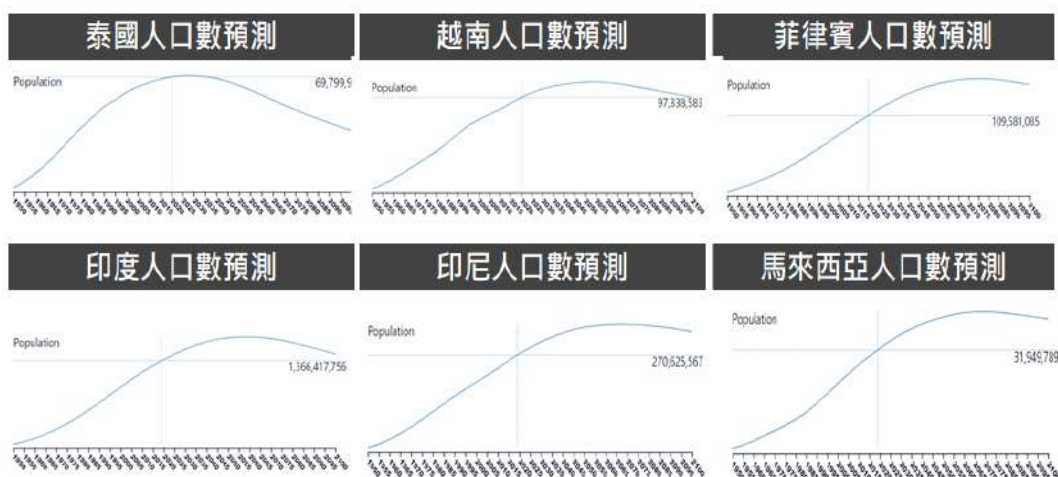


資料來源：United Nations、Department of Economic and Social Affairs、Population Division  
(2020)

圖9 2020 六國人口金字塔

由圖10可看出人口成長趨勢，以 2020 年而言，泰國人口總數已經趨近高峰期，未來成長的空間有限。其次快到高峰期的為越南，而其他國家都仍屬於成長階段。由圖 2、圖 3 比較得知，泰國目前已經逐漸面臨勞動力數量不足之問題，也因此泰國當局利用完善的外勞制度以及高素質人力來吸引外資。而越南目前雖然在北越因為外資企業大舉招人而有搶工問題，但目前全國整體的勞動力仍有餘力供給企業，這也是越南不鼓勵招聘外勞的原因之一。但預估 10 年後將面臨比現在更嚴重的全國性勞動力缺口，工資也會逐

年攀升，就如同中國大陸現在面臨的狀況。而越南技術性勞工品質若無法借助此波外資企業的投資，及教育制度的改革來訓練當地人才，未來越南可能會逐漸淪為低階代工製造的基地。



資料來源：United Nations、Department of Economic and Social Affairs、Population Division  
( 2020 )

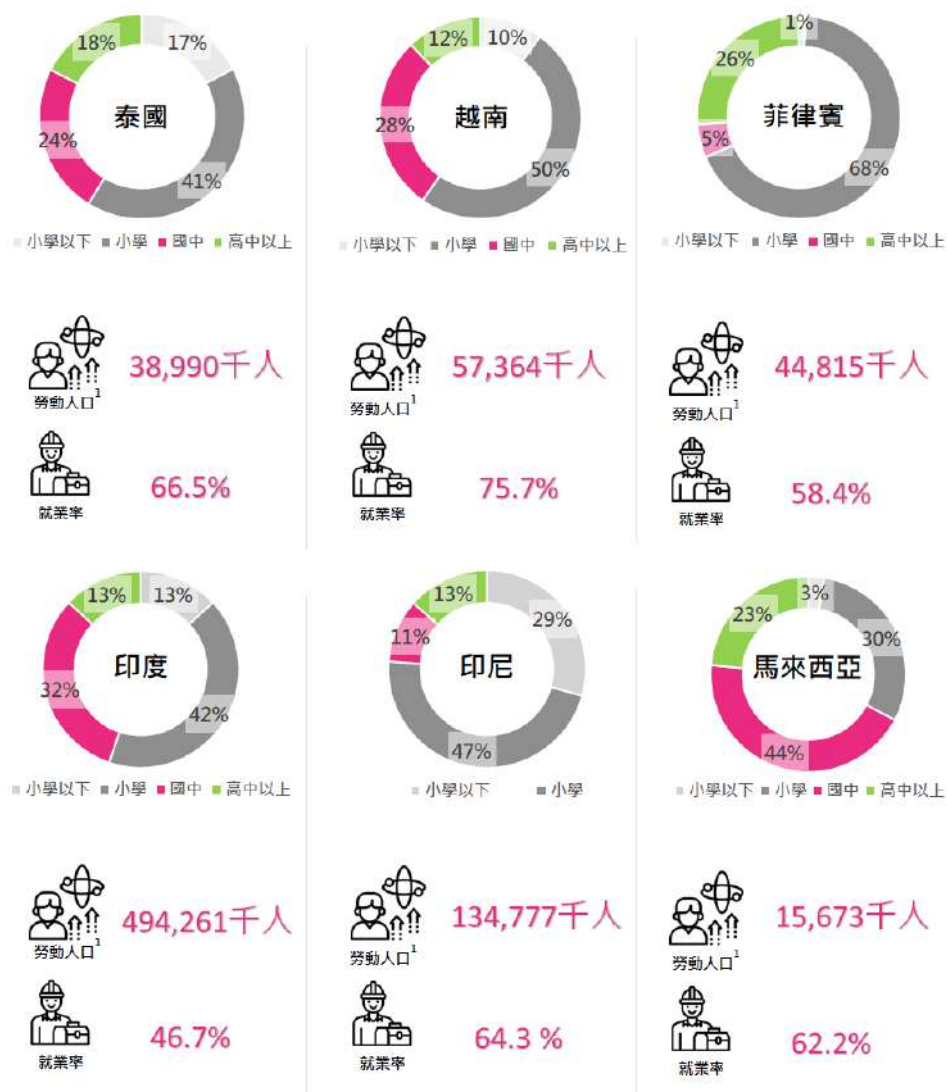
圖10 2020 六國人口數預測

## 1. (二) 人力素質及就業狀況

圖11顯示各國教育程度及勞動狀況。從勞動人口數可以看出印度及印尼的勞工數量最多，馬來西亞的勞動人口最為匱乏，其次為泰國及越南。以就業率來看，越南的就業率最高，其次為泰國。而印度及菲律賓有比較大的就業缺口，但因菲律賓是亞洲勞動力輸出國之一，因此當地就業人口仍不比印度的基數龐大。

搭配教育程度來看，馬來西亞雖然勞動人口偏少，但人口素質最好，國中以上教育程度約有 7 成；菲律賓雖然高中以上的比例高，但人才素質呈現兩極化狀態，除了少部份屬於高知識份子，有 7 成的教育程度都在國中以下；泰國和印度人才結構較為相近，但不同的是泰國的科系多集中在服務業；印

度在高階技術性人才的比例較高，且印度勞動人口數多，因此有極大的勞動力供給潛力優勢；越南的人力素質居中，國中以上程度的比例約 4 成；印尼雖然人口眾多，但人力素質偏低，因此目前需要技術人力的製造業也不容易到該地進行布局。



資料來源：International Labour Organization ( ILO )、World Bank；工研院產科國際所整理  
( 2020 )

註 1：勞動力為世界銀行所統計。



註 2：教育程度為 ILO 統計數據（菲為 2016 年資料；泰國、越南為 2019 年資料），初等教育表示國小；中等教育為國中；高等教育為碩士以上。

註 2：就業率 = 2020 年 ILO 預估 15 歲以上就業人口數/總人口數。

### 圖 11 六國人力素質比較

在人力供給的部份，整體來說，馬來西亞勞動人口偏少，但人口素質最好。菲律賓高中以上的比例高，但國家人才素質呈現兩極化狀態。泰國和印度人才素質結構相近，但印度勞動人口數多，且國中以上的比例較高，因此有極大的勞動力優勢；但泰國有完善的外勞制度，可補足低階人力的不足。越南的人力素質居中，且就業率最高，加上目前外資進入設廠的比例相對高，各區皆有搶工現象。印尼雖然人口眾多，但人力素質偏低。

## 伍、臺商生產基地布局思考策略

目前國際情勢多變，企業如何以自身條件評估生產風險，擬定適合的布局策略是一個重要的議題。圖 12 利用企業目前生產基地分散程度及企業本身在供應鏈的地位是否關鍵進行分析，提供四個策略提供廠商參考：

第一類屬於強勢擴張：這類廠商企業本身優勢強，在產業供應鏈上被取代的可能性相對較低。短期建議可以強化產能，強化行銷通路，搶占市場；中長期可以依靠建立技術障礙，發展全球化控制總部，強化區域整合彈性及效率，擴大市場占有率及關鍵地位。

第二類屬於步步為營：這類廠商企業因生產基地集中，因此沒有多備援生產機制，但因產品在供應鏈上屬於關鍵產品，因此在產業供應鏈上被取代的可能性相對較低。短期建議採用授權生產、合作生產或合約生產的模式調度產能，建立多備援合作機制；中長期可建立多國合作伙伴策略聯盟，或是分散目前的生產據點。

第三類屬於運籌管理：這類廠商企業因生產基地集中，因此沒有多備援生產機制，且產品在產業供應鏈上被取代的可能性高。短期內需盡力維持客戶關係，並強化資金調度及物流運籌能力，降低掉單的風險以因應危機；中長期應盡快分散生產據點、強化產品不可取代性、發展多元化產品。

第四類屬於穩健成長：這類廠商企業因生產基地分散，因此沒有生產或庫存風險，但因產品在供應鏈上不屬於關鍵產品，因此在產業供應鏈上被取代的可能性高。短期應穩定產能，持續供應客戶所需，解決客戶臨時調動產能之需求；中長期應強化技術研發，發展其他產品線，切入其他供應鏈，採行水平多角化策略。

南向投資布局當前目的為分散生產風險，長期而言應著眼當地持續成長的內需市場，開拓本地新客戶、新業務，參與各國經濟成長商機，並將東南亞據點作為持續拓展新興區域市場的練兵地，化危機為轉機。



資料來源：工研院產科國際所(2020/11)

圖12 臺商生產基地布局思考

## 陸、結論

在投資評估上，廠商必須要從不同的角度選擇適合自己的國家。例如重視良率的精密電子行業或是自動化程度高的行業，可往人力素質相對高、管理相對容易的國家。這類行業需考量產品良率，以及可溝通順暢的基層管理人才、能進行維修的基本技術人員，因此建議往人力素質相對高、基礎建設完善的國家，如馬來西亞或泰國。軟體、應用、創新為主的行業可以考慮軟體人才充足的印度，利用當地人才資源，設立基礎研發或發展符合當地需求的創新產品。

隨著持續上演的美中競爭，企業開始思考生產基地從中國外移的可能性。一般來說，搬遷生產線需要考量因素如：產品獲利性、產線移動成本、當地配套體系、產業聚落、資安或智財權保護等。若要長期經營南向國家，則需要考慮各國不同的政治、文化特性，以及當地優惠及內外銷競爭力。整體而言各供應鏈環節的業者考慮的重點不同，以銷售營運據點來看，優先考量的是國際情勢變化、產地分散化的程度，因為這將影響品牌商的布局規劃；而從生產據點的考量則主要為產業聚落、勞動力、投資優惠及當地基礎環境完整度等。

南向六國抓住此次全球供應鏈調整的機會，制定了一系列優惠政策吸引外企投資，大力鼓勵外資企業發展，進而拉抬國內經濟及技術能力。因此這些國家已成為各國企業規模擴張和對外投資的熱門選擇，但對於規模較大，或是原本就已經有布局海外的廠商，企業開始考量如何經營內需市場，擴大業務範圍。但資本額較小且轉移必要性低的中小企業，則多選擇先靜觀其變，先以營運據點的方式進行測試，再根據國際情勢，快速轉換經營的品類或是進行小部份產能移轉。

在未來複雜多變的國際經貿趨勢影響下，臺灣廠商與以往相比，更需要瞭解品牌廠商的布局、供應鏈重整形勢、產業內廠商布局策略、國際事件對

於供應鏈的影響，以及代表性廠商的動態，這些因素將有助於臺商提前準備，並有較充裕的時間妥適布局。

# 從歐盟綠色政策看共同農業政策之發展 及其對國際貿易法之影響

陳麗娟\*

## 綱 要

- |                            |                    |
|----------------------------|--------------------|
| 壹、前言：研究動機與目的               | 六、在食物供應鏈防制食物不實標示   |
| 貳、「從農場到餐桌策略」：永續食物體系        | 肆、促進全球轉型至永續農糧體系    |
| 參、永續食物體系架構                 | 一、永續發展成為貿易政策目標     |
| 一、確保永續的食物生產                | 二、國際供應鏈的永續食物體系     |
| 二、確保糧食安全                   | 伍、國際貿易法永續農業議題的發展概況 |
| 三、鼓勵永續食品加工、批發、零售、捐贈與食物服務實踐 | 一、歐盟參與訂定國際貿易法及其影響力 |
| 四、促進永續食物消費與鼓勵改變消費為健康及永續的飲食 | 二、貿易協定成為新型的國際貿易法   |
| 五、減少食物損失與浪費                | 三、發展政策納入共同貿易政策     |
|                            | 陸、結語               |

\* 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（2015-2018）  
德國慕尼黑大學法學博士

## 壹、前言：研究動機與目的

2019 年 12 月執委會公布的歐洲綠色政策 ( European Green Deal ) 為現階段歐盟的政策綱領，擬定在 2050 年以前成為第一個氣候中立 ( climate neutral ) 的大陸，歐洲綠色政策描繪了一個新的永續與融合的策略，以促進經濟、改善人們的健康及生活品質、關心自然及不讓有人落後。針對永續農業發展，歐洲綠色政策主張「從農場到餐桌策略」 ( From Farm to Fork Strategy ) ( 註一 )，廣泛的表明永續食物體系的挑戰與承認健康的人們、健康的社會及健康的地球是密不可分的連結。( 註二 )

在農產品及食品領域，國際貿易協定的永續標準愈來愈重要，歐盟也逐漸把永續政策納入貿易協定內，這也是本文所要探討的主題之一，近年來歐盟在其簽署的自由貿易協定都有「貿易暨永續發展」專章，促進環境、社會與經濟的永續發展，逐漸也規定施行機制、民間社會的參與及氣候行動，歐洲綠色政策強調施行碳邊界稅、供應鏈的實地查核及多邊主義。

「從農場到餐桌策略」牽動著永續農業發展與永續食物體系，不僅影響著永續的食品供應鏈，也凸顯糧食安全議題的重要性。因此，本文希望從歐盟的綠色政策探討其共同農業政策之未來發展及對國際貿易法之影響。首先，將闡述「從農場到餐桌策略」的內容，介紹歐盟永續食物體系的形成概況，歐盟在國際社會如何推動永續發展政策與致力於全球轉型至永續農糧體制；近年來歐盟將貿易、永續發展與氣候變遷結合，透過雙邊自由貿易協定達成永續發展與對抗氣候變遷的目標；最後歸納研究發現歐盟如何影響農產品的國際貿易法發展。

---

註一：COM (2020) 381 final..

註二：COM (2020) 381 final., p.3.

## 貳、「從農場到餐桌策略」：永續食物體系

歐洲綠色政策主張「從農場到餐桌策略」，強調永續農業發展與永續食物體系，因此應建構一個永續的食物供應鏈。「從農場到餐桌策略」亦是執委會落實聯合國永續發展目標( UN Sustainable Development Goals )( 註三 )，在歐盟價值鏈的所有人民與經營者應從合理轉型( just transition )受益，特別是在 2020 年新冠肺炎疫情擴散與經濟衰退後，執委會明確指出轉型到永續的食物體系可以給環境、健康與社會帶來利益、提供經濟利益與確保從危機復甦邁向永續的軌道。( 註四 )

目前仍嚴重的新冠肺炎疫情顯示出一個穩固與有抵抗力的食物體系在所有情形應變與發揮作用的重要性，同時能確保給人民充分供應可取得的食物，也讓人們意識到健康、生態系統、供應鏈、消費型態與地球間的相互關係。因此人類必須使自己和地球更健康，最近的新冠肺炎疫情只是一個例子，愈來愈常發生的乾旱、水災、森林大火與新的害蟲都只是告訴人們，食物體系已經受到嚴重威脅與侵害，食物體系應更永續與更有抵抗力。( 註五 )

「從農場到餐桌策略」是一個新的廣泛評價食物永續的方法，也是一個改善生活方式、健康與環境的機會。創造有利的食物環境可以使人們更容易選擇健康及永續的飲食，可以使消費者更健康與有更好的生活品質，並對社會減少在健康的花費，人們愈來愈關心環境、健康、社會與倫理的議題( 註六 )，人們更注重食物品質，要求新鮮、少加工與永續來源的食物、以及更短的供應鏈，因此應讓消費者有權選擇永續的食物，在食物鏈所有環節參與

---

註三：聯合國永續發展目標訂定的領域目標包括生產、消費、農業及營養、工作條件與環境保護。

註四：Business & Sustainable Development Commission, Better business, better world, 2017.

註五：COM (2020) 381 final., p.3.

註六：Special Eurobarometer, Food Safety in the EU, April 2019.

者應以這些現象做為自己的責任與可利用的機會。(註七)

歐盟有全球最安全、最營養與最高品質的食物，現階段歐盟致力於全球食物的永續標準，「從農場到餐桌策略」目標就是要獎勵在食物鏈中已經進行轉型到永續實踐、能協助其他人轉型及創造額外商機的農民、漁民與其他經營者。歐盟的農業是目前全球最主要推動降低溫室廢氣排放的體系，但這還不夠，食物的生產、加工、零售、包裝與運輸都會對土壤、空氣及水造成污染、增加溫室廢氣排放、生物多樣消失，造成很大的衝擊，因此即便歐盟已經開始在很多領域提倡轉型永續的食物體系，但食物體系仍是氣候變遷與環境惡化的一個主要原因，因此歐盟認為當務之急就是應降低對農藥、殺蟲劑及抗菌劑的依賴、減少過量的肥料、增加有機種植、改善動物福祉與反轉生物多樣的消失。(註八)

歐洲氣候法 ( European Climate Law ) 草案 (註九) 立下目標在 2050 年時應達成氣候中立的目標，2020 年 9 月時執委會提出一個 2030 年氣候目標計畫 ( 2030 climate target plan )，以提高降低溫室廢氣排放目標到 1990 年標準的 50%或 55%，因此「從農場到餐桌策略」規定一個新的途徑，以期確保農業、漁業、水產養殖業與食物鏈適當地致力於此一目標。轉型到永續食物體系對於農民、漁民、水產養殖業者、食品加工者與食品服務也是一個大的經濟機會，歐盟也採取行動改變消費習慣與阻止浪費食物，歐盟是全球最大的農糧食品進口者與出口者，也是全球最大的海鮮市場，因此歐盟將立法在食物體系規定更嚴格的永續要件，以期透過政策提高全球的標準。永續食物體系對於實現綠色政策的氣候及環境目標非常重要，同時可以改善農民與漁民的收入與提高歐盟的競爭力。(註十)

---

註七：COM (2020) 381 final., pp.3-4.

註八：COM (2020) 381 final., p.4.

註九：COM (2020) 80 final..

註十：COM (2020) 381 final., p.5.



## 參、永續食物體系架構

歐盟的目標為在食物體系降低環境及氣候足跡 ( footprint )、加強食物體系在面對氣候變遷的抵抗力、在面對氣候變遷及生物多樣消失的衝擊確保糧食安全、領導全球轉型到有競爭力的永續食物體系與為農業發展找到新的契機。永續食物體系是全球議題，因此歐盟將採取新的政策、修法、提供技術及財務協助，推動支持轉型到永續的食物體系。因此執委會在 2023 年以前將提出永續食物體系的架構，以促進在歐盟及會員國層級的政策整合，將永續概念導入所有與食物相關的政策與加強食物體系的抵抗力，在廣泛諮商及進行衝擊評估後，執委會將擬定永續食物體系與食物的共同定義、一般原則與要件，同時此一架構將表明在食物體系所有環節參與者的責任、結合永續食品生產的證明與標示，逐漸提高永續標準，以便成為在歐盟市場對所有食品的規範。因此可以歸納未來歐盟永續食物體系的架構有下列六個重點：

### 一、確保永續的食物生產

在食物鏈的所有環節參與者都必須參與達成食物鏈的永續目標，農民、漁民與水產養殖業者應更快速改變其生產方法、最佳利用以自然為基礎、科技、數位及以空間為基礎的解決方案，做出更好的因應氣候及環境結果、提高對惡劣氣候的適應力 ( climate resilience )、減少及最佳使用農藥及肥料。在氣候協定 ( Climate Pact ) 下，歐盟將提出新的碳耕作倡議 ( carbon farming initiative )，以促進綠色商業模式 ( green business model )，將提供給農民新的收入來源與協助其他產業部門在食物鏈致力於去碳 ( decarbonization )。透過循環經濟行動計畫 ( Circular Economy Action Plan )( 註十一 )，執委會將發展新的法規架構，根據穩定及透明的碳會計 ( carbon accounting ) 證明去碳，

---

註十一：COM (2020) 98 final..

以監控及確認去碳的真實性。以生物為基礎的循環經濟是一個待開發的模式，對農民及其合作夥伴是充滿潛力的契機，例如生質能、有機肥料，可以在初級生產階段創造新的工作機會，農民應把握機會透過發展製造減少牲畜的甲烷排放，執委會也將採取行動加速市場採用在農業與食品業的這些能源效率方案、以及以永續的方式進行投資於清淨能源 ( clean energy ) 倡議與計畫。( 註十二 )

在農業使用化學殺蟲劑會污染土壤、水與空氣、使生物多樣消失、而且可能損害其他植物、昆蟲、鳥類、哺乳類與兩棲動物。執委會已經設立一個統一的風險指標 ( Harmonised Risk Indicator )，以量化減少與農藥有關風險方面的進展，結果顯示在過去 5 年已經從農藥減少 20% 的風險，執委會持續採取額外的行動減少全面使用及降低 50% 的化學農藥、在 2030 年以前減少使用 50% 更危險的農業。( 註十三 ) 執委會將修訂永續使用農藥指令 ( Sustainable Use of Pesticides Directive ) ( 註十四 )、將納入害蟲管理與促進使用其他更安全的預防被害蟲與疾病影響收穫的方法，例如鼓勵使用輪種及機械除草的方法以普遍減少使用或依賴化學農藥與特別使用更危險的農藥。此外，透過共同農業政策鼓勵農業耕作減少使用農藥，執委會將更嚴格管制殺蟲劑的販售與加強殺蟲劑的環境風險評估，並將修訂 2009 年關於殺蟲劑統計規章 ( 註十五 )，以克服資料鴻溝及促進以證據為依據的決策過程。( 註十六 )

過度使用肥料，農作物並無法有效吸收，反而造成空氣、土壤與水的污染，並影響氣候 ( 註十七 )，同時造成河流、湖泊與海洋生物多樣消失的現

---

註十二：COM (2020) 381 final., p.8.

註十三：2009 年第 1107 號規章附件 II 規定這些可以使用的農藥。

註十四：2009 年第 128 號永續使用農藥指令，OJ 2009 L 309/71-86.

註十五：OJ 2009 L 324/1.

註十六：COM (2020) 381 final., p.8.

註十七：Annual European Union Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2017 and Inventory Report 2019.

象 ( 註十八 )，因此執委會將採取行動以降低養分流失至少 50%，但同時確保不會破壞土壤的肥沃，2030 年以前至少應降低使用 20% 的肥料，也就是應達到均衡使用肥料與永續的養分管理。執委會將與會員國共同發展一個整合的養分管理行動計畫，以管理源頭的養分污染與增加畜牧業的永續發展，並擴大運用精確施肥技術與永續的農業耕作，實施共同農業政策策略計畫 ( Common Agriculture Policy Strategic Plans )。( 註十九 ) 執委會並將修法全面減少販售抗菌藥給飼養動物的農場與用在農業上，新的獸醫藥品藥用飼料規章將廣泛規定措施以協助達成目標及促進動物的健康。執委會並將修法改善動物福祉，例如運送動物、屠宰動物都必須注意動物福祉。( 註二十 )

氣候變遷亦對植物健康產生威脅，因此執委會將加強在歐盟境內植物進口的警戒與監督。新的創新技術應增加永續、加速降低對殺蟲劑依賴的過程、以及研究新的基因工程技術以改善食物供應鏈的永續性。在氣候變遷的衝擊下，農民取得許多優質種子進行多樣耕種也愈來愈困難，因此執委會將採取措施促進種子種類登記與確保農民可以更容易取得傳統及適應當地的種子種類進行耕種。( 註二十一 )

有機食品市場愈來愈重要，消費者也愈來愈重視有機食品，除共同農業政策與共同漁業政策外，執委會將提出有機農業行動計畫 ( Action Plan on Organic Farming )，鼓勵生產有機食物與增加有機的水產養殖。2018 年執委會提出了新的共同農業政策 ( 註二十二 )，目的為協助農民改善環境與氣候績效、更佳利用資料及分析、改善強制的環境標準、新的自願措施與更聚焦

---

註十八：OECD, Accelerating climate action: refocussing policies through a well – being lens, Paris 2019.

註十九：COM (2018) 392 final..

註二十：COM (2020) 381 final., p.10.

註二十一：COM (2020) 381 final., p.10.

註二十二：New Common Agriculture Policy,

<https://ec.europa.eu/commission/publications/natural-resources-and-environment..>, last visited 2020/12/23.

於投資綠色及數位技術與耕作。

「從農場到餐桌策略」的目標不僅需要轉型到永續農業，而且也要致力於永續漁業及海鮮食品生產，特別是透過共同漁業政策使魚群達到永續水準、應降低將捕到的魚丟回海裏（註二十三）、在地中海地區加強與所有沿岸國家漁業管理合作，並將修訂歐盟的漁業檢查制度（註二十四），藉由提高追蹤系統以致力於對抗詐欺，強制使用數位化的捕魚證明以加強防止非法的魚產品進入歐盟市場。支持歐洲海洋暨漁業基金（European Maritime and Fisheries Fund）運用於永續的海鮮食品生產，執委會將公布永續的水產養殖發展計畫守則，以供會員國遵循，並支持海藻業的發展，使海藻成為永續食物體系與全球食物保障另類蛋白質的重要來源。（註二十五）

最後，執委會支持農民與漁民的轉型，促進在農漁產品供應鏈的永續發展、協助農民及漁民在供應鏈的地位、在農產品、魚產品及水產養殖品的共同市場規範內應公平分配加值的永續產品（註二十六），執委會並加強監督會員國執行在農業與食物供應鏈不公平交易實務指令（Unfair Trading Practice Directive）（註二十七），以地理標示（geographical indication）標誌生產者提高農民的地位、在食物供應鏈中合作者及生產者組織的地位。

---

註二十三：原先歐盟實施丟回政策（Discard Policy），據估計每年有高達 2,700 萬噸被捕的魚又被丟回海裏，丟回措施是一個特殊的作法，就是將捕獲不想要的魚種再丟回海裏，這種特殊的措施不僅濫捕有價值及可利用的資源，同時也對海鳥、罕見魚種等造成負面的衝擊，丟回政策卻反而造成漁民捕更多魚的惡性循環。執委會在改革共同漁業政策綠皮書也描述了丟回措施不僅浪費有價值的魚資源，捕撈到的魚又丟回海裏其實也影響魚類生存，因此禁止丟回是改革共同漁業政策的動點項目。COM (2009) 163 final., Charter 5.2.

註二十四：COM (2018) 368 final..

註二十五：COM (2020) 381 final., p.12.

註二十六：OJ 2013 L 354/1; OJ 2017 L 350/15.

註二十七：OJ 2019 L 111/59.

## 二、確保糧食安全

永續食物體系應確保糧食安全與食品安全、有營養、人人買得起及隨時永續多樣供應食品，至少在面對危機（例如新冠肺炎疫情爆發）時應供應無缺。氣候變遷與生物多樣消失已經持續威脅到食物供應充足的糧食安全與影響人民生計，因此在「從農場到餐桌策略」執委會將持續密切監控食物供應充足、農民及食品經營者有競爭力。執委會將加強協調一個影響食物供應共同因應危機的制度，以期確保糧食供應充足與食品安全、加強公共健康與減緩對歐盟社會經濟的衝擊，因此執委會將評估食物體系的抵抗力與發展一個統一的計畫確保在危機時的食物供應與糧食安全。執委會將擬定食物危機回應機制（food crisis response mechanism），包含農業、漁業、食品安全、勞動力、健康與運輸等議題，以加強農業危機儲糧、風險評估與風險因應措施。（註二十八）

## 三、鼓勵永續食品加工、批發、零售、捐贈與食物服務實踐

食品加工者、食品服務經營者與零售商形塑市場與影響消費者的飲食選擇。歐盟是全球最大的食物進口者與出口者，歐盟的食品業與飲料業影響全球貿易的環境及社會足跡。因此執委會將發展一個負責任的商業行為（responsible business conduct）及伴隨監控銷售實踐架構的歐盟行為規約（code of conduct），執委會要求食品業者與組織採取健康與永續的具體行動，特別針對重新表述食品的健康及永續飲食守則、減少食物的環境足跡及能源消費而成為更具能源效率、調整銷售與廣告策略考慮最容易受影響的需求、確保食品價格的活動（例如食品廣告）不會影響人民對食物價值的認知、

---

註二十八：COM (2020) 381 final., pp.13-14.

結合新的循環經濟減少食品包裝。(註二十九) 執委會並將改善食品業的公司治理架構，將永續納入公司策略，並促進永續及社會責任的生產方式，在循環經濟下，促進在食品加工與零售的循環商業模式。

食品包裝在永續食物體系扮演一個重要角色，執委會著手修訂食品接觸材料的法規，以改善食品安全與促進公共健康，特別是減少使用有害的化學材料、支持使用創新及永續的包裝方法、使用環保、可重複使用及回收的材料、致力於減少浪費食物，尤其是在循環經濟下，應立法倡議重複使用食物服務取代單次使用的食物包裝與可重複使用產品的餐具；執委會亦修訂行銷準則 ( marketing standards ) 規定開始及供應永續的農產品、漁產品與水產養殖品、加強永續標準考慮這些標準對食物損失及垃圾可能的衝擊，同時將加強地理標示的法律架構，亦適當納入特別的永續標準；並考慮提高區域及地方食物體系面對危機的抵抗力，因此執委會計劃建立農糧食品更短的供應鏈，以支持減少對長途運輸的依賴。(註三十)

#### 四、促進永續食物消費與鼓勵改變消費為健康及永續的飲食

從健康與環境的觀點來看，目前在歐盟的食物消費類型都是不符合永續標準，因為歐盟人民耗用過度的能源、進食過多的紅肉、糖、鹽及油脂，相對的進食全穀物、水果、蔬菜、豆類與堅果類仍不足 (註三十一)，體重過重與肥胖在歐盟也相當嚴重的問題，因此歐盟一直鼓吹人民應增加攝取蔬果的飲食、減少紅肉及加工肉品，以降低危害生命的疾病風險及減少對食物體系造成環境衝擊，歐盟實行對抗癌症計畫 ( beating cancer plan )，促進健康的

---

註二十九：COM (2020) 381 final., p. 14.

註三十：依據 2009 年歐洲統計局的資料，2017 年有高達 13 公噸的初級農產品、林產品與漁產品是經由陸運運送。Eurostat, Agriculture, forestry and fisheries statistics, 2019 edition, Statistical Books.

註三十一：W. Willet et al., Food in the Anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems, in Lancet Vol. 393, pp.447-492.

飲食亦為癌症預防行動的一部分。(註三十二) 因此，執委會將提案強制在包裝上的營養標示，以便消費者更容易選擇健康及永續的食物。對於機構的餐廳（例如公家機關或學校餐廳），執委會將規定永續食物採購最低強制要件，以協助市政府、地方及公家機構在尋找供應學校、醫院及公家機構食物來源時注意選擇健康及永續的食物，這些作法有助於永續的耕作體系。執委會將加強在公家機構餐廳供應契約的永續標準，並檢討歐盟學校餐廳制度，致力於加強永續食物消費的概念，特別是加強教育全民健康的營養、永續食物生產與減少浪費食物。執委會也透過租稅獎勵措施，特別是降低增值稅率，促進轉型到永續食物體系與鼓勵消費者選擇永續及健康的飲食。(註三十三)

## 五、減少食物損失與浪費

2019 年 5 月時，執委會做成一個決議補充 2008 年第 98 號關於統一計算食物浪費水準的共同方法與最低品質要件指令（註三十四），期盼在 2030 年以前在零售與消費水準減半人均的食物浪費，並要求在 2022 年時全體會員國必須擬定減少食物浪費底線與提出有法律拘束力的目標，以在全歐盟減少食物浪費。由於誤解與誤用食品的可食用日期，而造成更多的食物浪費，因此執委會將修訂食用日期標示規則，以防止在生產階段的食物損失及減少食物浪費，並將建構歐盟食物損失與食物浪費平台（EU Platform on Food Losses and Food Waste）。（註三十五）

## 六、在食物供應鏈防制食物不實標示

---

註三十二：COM (2020) 381 final., p. 16.

註三十三：COM (2020) 381 final., p. 17.

註三十四：OJ 2019 L 248/77.

註三十五：[https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs\\_eu-actions\\_action\\_implementation\\_platform\\_key\\_recommendations.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/fs_eu-actions_action_implementation_platform_key_recommendations.pdf), last visited 2020/12/20.

食物不實標示會嚴重危害永續的食物體系、欺騙消費者及阻止消費者知悉正確的資訊進行選購食物，同時破壞食品安全、公平的商業交易、食品市場與單一市場的抵抗力，唯有零容忍政策 ( zero tolerance policy ) 才能有效阻止食物不實標示的詐欺行為。因此，執委會將加強防制食物不實標示的詐欺行為，讓經營者有一個公平的交易環境、提高主管機關的檢查權及執法權、與會員國、歐洲警察署 ( Europol ) 及其他機關的合作利用歐盟可追蹤資料及預警制度改善食物詐欺行為的協調，執委會將提案更嚴格的勸阻措施、更好的進口檢查、以及加強與歐洲反詐欺局 ( European Anti – Fraud Office ) 的查驗和調查。( 註三十六 )

## 肆、促進全球轉型至永續農糧體系

歐盟亦採取許多行動計畫提高促進永續發展的目標，貿易、永續發展與氣候變遷成為新興議題，這些議題彼此緊密關連，因此歐盟亦逐漸在其簽署的自由貿易協定納入這些議題。

### 一、永續發展成為貿易政策目標

為達成「從農場到餐桌策略」與聯合國永續發展目標，歐盟致力於推動全球轉型到永續農糧體系，也就是透過對外政策，包括國際合作與貿易政策，歐盟將與貿易夥伴在雙邊、區域與多邊論壇倡議發展永續食物體系的綠色聯盟 ( Green Alliances on Sustainable Food Systems )。( 註三十七 ) 可以預期的是，歐盟將會運用貿易政策支持生態轉型，事實上自 2009 年起歐盟在簽署新世代自由貿易協定 ( new generation free trade agreement ) 已經有一個

---

註三十六：COM (2020) 381 final., p. 18.

註三十七：COM (2020) 381 final., p. 20.



「貿易暨永續發展」專章，未來更會成為雙邊貿易協定的常態。「貿易暨永續發展」專章規範人權保護承諾、符合國際勞工組織的勞工標準與國際共識的環境法（註三十八），納入巴黎氣候協定有拘束力的承諾（註三十九），因此碳邊界稅（carbon border tax）成為一個新的議題。（註四十）歐盟在歐洲綠色政策也明確表明將立法課徵碳邊界稅（註四十一），為能符合 WTO 的規則，歐盟很可能會主張 GATT 第 20 條的例外規定以保護永續生態系統及人權。

在國際貿易法實務上，雙邊協定常以夥伴模式協議相互承認彼此的規定，例如歐盟與美國、紐西蘭及加拿大即有所謂的等值協定（equivalency agreement），相互承認彼此的食品安全標準，另外歐盟有 13 個等值協定單方承認不同夥伴的有機生產程序，以及遵循森林法施行、治理暨貿易行動計畫（Forest Law Enforcement, Governance and Trade Action Plan）（註四十二）規範木材進口。這些作法都顯示歐盟已經將永續發展納入國際貿易內，且成為國際供應鏈的重要要素，同時也在雙邊投資協定納入永續發展作為投資規則，2020 年 12 月 30 日完成談判的歐盟與中國全面投資協定（Comprehensive

---

註三十八：Bettina Rudolf/Christine Wieck, Sustainable Supply Chains in the Agricultural Sector: Adding Value Instead of Just Exporting Raw Materials, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comment No.43, September 2020, p.7.

註三十九：例如歐盟日本經濟夥伴協定第 16.12 條規定，雙方應相互合作，例如在多邊層級、國際組織、生態標籤、倫理的貿易制度、與貿易有關的國際氣候變遷制度與促進低碳技術。

註四十：INTA Committee Meeting, Brussels 23 July 2019, <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/viedo?event=20190723-1030-COMMITTEE-INTA>., last visited 2021/01/25.

註四十一：歐盟已經訂出相當嚴格降低廢氣排放的時程表，為了在低環境標準國家進行製造而造成碳排放增加的所謂防止碳洩漏（carbon leakage），因為這些碳排放不是發生在歐盟境內，歐盟無法對這些碳排放課稅，因此歐盟打算實施邊界碳稅（border carbon tax），向外國生產者課稅，以期確保不會對歐盟的生產者造成競爭的不利益。Marco Siddi, The European Green Deal: Assessing its Current State and Future Implementation, Finnish Institute of International Affairs (FIIA) Working Paper, May 2020/114, p.11.

註四十二：COM (2003) 251 final, 森林法施行、治理暨貿易行動計畫主要目標為打擊非法砍伐木材。

Agreement on Investment；簡稱 CAI）即為一個明顯的例子，中國首次同意永續發展的規定，包括承諾不再強制勞工及批准國際勞工組織（International Labour Organization；簡稱 ILO）相關的國際勞工保護公約。（註四十三）

歐盟與韓國自由貿易協定（EU – Korea Free Trade Agreement）是第一個有「貿易暨永續發展」專章的自由貿易協定，因而成為往後所有自由貿易協定的範本，在這個自由貿易協定並規定落實永續發展的三個主要施行機制，即設立一個政府間委員會（intergovernmental committee）監督執行、由民間社會以國內諮詢小組（domestic advisory groups）或民間社會論壇（civil society forum）形式成立的支援單位、由夥伴國家舉辦的額外民間社會對話。整體而言，歐盟簽署的自由貿易協定內的「貿易暨永續發展」專章通常有勞工權益與環境保護規定，勞工權益通常會適用國際勞工組織的國際標準及遵循國際承認的保護標準，環境保護通常是國際協定與多邊環境協定（Multilateral Environment Agreement）的保護標準。值得注意的是，歐盟日本經濟夥伴協定（EU – Japan Economic Partnership Agreement）的「貿易暨永續發展」專章有特別規定生物多樣性（biodiversity），生物多樣對於食物與農產品的永續生產非常重要（註四十四），歐盟與日本均「承認貿易確保保存生物多樣的貢獻」（recognizing the contribution of trade in ensuring conservation of biodiversity），也因此讓糧食安全與永續農業生產更受到重視。

## 二、國際供應鏈的永續食物體系

近年來，歐盟積極推動全球氣候的環境目標、保護森林、無森林退化現

---

註四十三：European Commission, EU – China reach agreement in principle on investment, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2541), last visited 2021/01/16.

註四十四：Erixon/Lamprecht, The Role of Trade Policy in Promoting Sustainable Agriculture, European Centre for International Political Economy (ECIPE) Occasional Paper 01/2020, p.13.

象的供應鏈與人權保護，歐盟是全球主要的農產品消費者，因此在單一市場內經營的企業應負的供應鏈義務就具有非常重要的意義，歐盟也是全球主要的農業生產者，因此農業供應鏈就扮演一個非常重要的角色，也就是在國際貿易上，共同農業政策愈來愈重要。歐盟的共同農業政策形塑一個國際供應鏈，2021 年開始施行新的多年期財務架構( Multiannual Financial Framework ) ( 註四十五 ) 納入永續及人權，執委會提出的歐洲綠色政策包含「從農場到餐桌策略」，強調歐盟供應鏈外部的重要性。( 註四十六 )

尤其是針對氣候變遷之適應及減緩、農業生態學永續景觀管理及土地治理、維護及永續使用生物多樣性、融合及公平的價值鏈、營養及健康的飲食、防止及因應食物供應危機、抵抗力及風險準備、整合的害蟲管理、植物及動物健康和福祉、食品安全標準等的國際合作，必須在歐盟的所有政策中納入永續發展政策，唯有如此才能達成減少全球生物多樣的壓力、最佳的保護自然生態體系、減少野生動物的貿易及消費的目標，這些都有助於防止及建構對未來因應可能的疾病及疫情的抵抗力。另外，執委會將提案規範減少全球的森林濫砍及森林退化現象；對於非法捕魚與過度捕魚採取零容忍態度，在區域性的漁業管理組織( Regional Fisheries Management Organizations ) 與永續漁業夥伴協定( Sustainable Fisheries Partnership Agreements ) 加強與第三國合作、促進永續管理魚資源及海鮮食品資源、加強海洋管理、海洋合作與海岸管理。( 註四十七 )

永續補貼( sustainable subsidies ) 成為一個新議題，在永續農業政策扮演重要的角色，歐盟長期補貼有機耕作及農業環境措施，在 WTO 架構下，允許所謂的「綠盒子措施」( green box measures ) ( 註四十八 )，事實上執委

---

註四十五：European Commission, A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends, COM (2018) 321 final., 其中 25% 的歐盟預算使用於氣候目標。

註四十六：Bettina Rudolf/Christine Wieck, op.cit., p.5.

註四十七：COM (2020) 381 final., p. 22.

註四十八：所謂「綠盒子措施」，是指由政府提供的農業相關補貼措施若不會造成扭曲貿易或最多只造成最小的扭曲時，即不得以貿易協定限制這些補貼，也就是「綠盒子措施」

會施行的產品環境足跡領航計畫 ( Pilot Project on Product Environmental Footprints ) ( 註四十九 ) 已經包含土地使用的影響。可以預見歐盟將在國際供應鏈推動永續的食物體系，尤其是透過國際貿易及投資規則達到永續供應鏈的目標，例如歐盟與日本的經濟夥伴協定 ( Economic Partnership Agreement；簡稱 EPA ) 即有規範禁止不法濫砍森林。

透過貿易政策加強與第三國合作，致力於動物福祉、減少使用農藥、防制抗菌素耐藥性，尤其是在國際組織促成制定國際標準，以鼓勵農糧產品的生產遵循高的安全及永續標準，支持小農符合這些標準及進入市場。( 註五十 ) 可以預見的是，未來在 WTO，歐盟將持續推動更嚴格的農藥殘留標準及風險評估，以檢查進口產品的殘留物符合零檢出的標準。( 註五十一 )

## 伍、國際貿易法永續農業議題的發展概況

### 一、歐盟參與訂定國際貿易法及其影響力

在國際貿易法的發展上，歐盟運用了經濟及政治實力，特別是在貿易協定談判上尤其顯著，主要原因在於歐盟對於共同貿易政策享有專屬職權 ( 註五十二 )，為了全體會員國的利益，在多邊貿易體系歐盟自然而然就扮演重要的角色與成為實力雄厚的談判對手。( 註五十三 ) 例如在烏拉圭回合談判

---

是 WTO 允許的農業補貼措施，Annex 2 of the Agriculture Agreement 列舉「綠盒子措施」。

註四十九：European Commission, Single Market for Green Products – The Product Environmental Footprint Pilots – Environment – Europe, pdf., last visited 2021/01/23.

註五十：COM (2020) 381 final., p. 21.

註五十一：2009 年第 1107 號規章附件 II 列舉影響人體健康的物質，例如誘變生殖、致癌、有毒、內分泌干擾物等物質。

註五十二：歐盟運作條約第 3 條規定。

註五十三：Giovanni Gruni, The EU, World Trade Law and Right to Food – Rethinking Free Trade

( Uruguay Round ) 末期，當時所有與會成員已經感覺到歐盟多邊貿易談判的影響力 ( 註五十四 )，執委會代表歐盟作為全球貿易舞台最重要的角色，為了要展現歐盟的強勢立場，執委會在國際舞台上以「一個聲音」( one voice ) 與其他貿易夥伴進行談判 ( 註五十五 )，因而歐盟成為 WTO 國際貿易政策與國際貿易法發展最有影響力的成員之一 ( 註五十六 )，主導著國際貿易法的發展。因此，在農業議題的國際貿易法規立法上，歐盟也展現強勢的作法，畢竟歐盟是全球最重要的食物進口者與出口者，歐盟在全球農糧產品市場上的影響力自不容小覷。( 註五十七 )

2001 年杜哈回合 ( Doha Round ) 談判對於許多議題無法達成共識，因而造成目前雙邊自由貿易協定幾乎是國際貿易法主要的法源，形同架空 WTO 的多邊貿易制度。( 註五十八 ) 歐盟亦參與杜哈回合的談判，但因為杜哈回合各國意見分歧無法達成協議，歐盟轉而與貿易夥伴簽署自由貿易協定，依據共同貿易政策的專屬職權，歐盟超國家的特質，因此歐盟幾乎主導整個貿易談判結果，歐盟已經在創造及修訂國際貿易法上舉足輕重。( 註五十九 )

還有一個值得注意的是，歐盟幾乎是最常運用 WTO 爭端解決機制的成員，執委會有非常優秀的法律專業團隊 ( 註六十 )，基本上是所謂的「歐盟公務員」，因此可以熟悉國際貿易協定的適用與實務發展，有豐富的國際貿

---

Agreements with Developing Countries, Oxford: Hart Publishing 2018, p.65.

註五十四：Bretherton/Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge 1999, p.46.

註五十五：European Commission, *EC Position in the world trade*,

<http://ec.europa.eu/trade/policy/ec-position-in-the-world-trade/>, last visited 2018/11/13.

註五十六：Patrick A. Messerlin, *The Influence of the EU on the World Trade System*, in Daunton/Narlikar/Stern (eds.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford: Oxford University Press 2012, pp.213-234.

註五十七：Giovanni Gruni, *op.cit.*, p.69.

註五十八：可參閱 J. Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements undermine Free Trade*, Oxford: Oxford University Press 2008.

註五十九：Giovanni Gruni, *op.cit.*, pp.77-78.

註六十：European Commission, *The legal service of the European Commission*, [http://ec.europa.eu/legal\\_service/pdf/sj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/legal_service/pdf/sj_en.pdf), last visited 2014/02/12.

易法律實務經驗，相對於其他國家（特別是開發中國家）通常都是委託法律事務所處理這些法律問題，並沒有自己的法律團隊。有如此強大專業的法律團隊作為後盾，因此執委會在參與 WTO 事務與進行貿易談判能得心應手，而居於主導的地位。

## 二、貿易協定成為新型的國際貿易法

歐盟透過自由貿易協定落實共同貿易政策的政策目標，根據統計，在 WTO 架構外，歐盟已經簽署超過 100 個自由貿易協定（註六十一）；整體而言，在施行共同貿易政策上，執委會發展出一套廣泛的策略，涵蓋國際貿易法許多專門議題的政策，因此在貿易談判上，歐盟有非常專業及經驗豐富的談判團隊。

以 2007 年的「全球歐洲策略」( Global Europe Strategy ) ( 註六十二 ) 為例，「全球歐洲策略」為共同貿易政策的一個核心策略，執委會列舉出 10 個對於歐盟產品的出口障礙，強調應在 WTO 與透過雙邊貿易協定廢除這些出口障礙，例如關稅、海關程序，因而從「全球歐洲策略」發展出「市場進入策略」( Market Access Strategy )。在「市場進入策略」下，執委會建構了一個市場進入夥伴 ( Market Access Partnership ) 平台，即執委會直接連結會員國與企業建構一個現有的貿易障礙資訊交流平台，執委會可以即時得到企業在歐盟產品進入第三國市場面對挑戰的第一手資料，因此執委會在 WTO 內外的貿易談判彙整資料及 WTO 爭端解決機制擬定法律訴訟。市場進入夥伴有一個指導委員會 ( Steering Committee )，由執委會、會員國與企業代表組成，進行資訊交流與發展移除障礙的策略；此外，還有一些專門產品的工作小組，例如由歐洲食品業積極參與的處理食品貿易障礙工作小組。( 註

---

註六十一：可參閱 <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/agreements/>。

註六十二：COM (2007) 183 final..

六十三) 市場進入夥伴並建置一個市場進入資料庫 ( Market Access Database )，按照現有對於歐盟產品的出口貿易障礙分類，協助執委會研究規範方法以追蹤這些貿易障礙。( 註六十四 )

為了確保供應原料給歐盟的加工業，在「全球歐洲策略」下，2008 年歐盟提出「原料倡議」( Raw Materials Initiative )( 註六十五 )，以確保供應緊張的原物料市場不會影響歐盟的經濟發展，並施行所謂的「原料外交」( raw materials diplomacy )確保取得原物料，在國際貿易協定談判上，歐盟採取「原料外交」策略修訂國際貿易法規。執委會強調第三國應開放市場給歐盟的出口產品，也就是應廢除對歐盟產品的進口障礙，第三國應廢除出口限制，讓歐盟業者取得能源、金屬、包括農產品、獸皮及毛皮的初級原料。( 註六十六 )

「原料倡議」強調取得初級與次級原料是歐盟國際貿易規範政策的首要事務，歐盟應努力減少由第三國對於取得原物料採取的貿易扭曲措施，以避免歐盟的業者不會在國際市場受到不公平競爭利益的影響。2011 年時執委會針對大宗商品及原料價格波動擬定政策目標 ( 註六十七 )，指明出口限制的規範亦屬於原料政策的範圍，在歐盟的雙邊、複邊與多邊架構的貿易談判將原料議題視為出口限制。總而言之，歐盟的「原料倡議」已經在 WTO 及貿易協定談判發揮了實質的影響力，例如在 WTO 爭端解決機制與中國針對原

---

註六十三：European Commission, Active working groups under the Market Access Partnership, 2011,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc\\_147653.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2011/march/tradoc_147653.pdf).,

註六十四：European Commission, Market Access Database User Guide,

[http://madb.europa.eu/userguide/EN\\_def.pdf](http://madb.europa.eu/userguide/EN_def.pdf)., last visited 2015/10/15.

註六十五：COM (2008) 669 final..

註六十六：European Commission, Communication from the Commission, Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_results.cfm?docid=153846](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?docid=153846)., last visited 2017/12/27.

註六十七：European Commission, Tackling the challenges in commodity market and on raw materials, COM (2011) 25 final..

料及稀土案 ( 註六十八 )，歐盟主張中國施行的出口限制措施影響了歐盟的相關產業，已經違反 GATT 第 11 條規定。在杜哈回合時，歐盟支持修訂 GATT 第 11 條規定，以限制在食品與原物料主張出口限制，由歐盟締結的自由貿易協定已經含有出口限制條款，同時已經成為常態。

在 2008 年 7 月杜哈回合談判時，當時因為印度與已開發國家對於保護農民不受到來自已開發國家食品影響的特別機制未能達成共識，而導致杜哈回合談判破裂，自此時起 WTO 的運作逐漸式微，雙邊自由貿易協定成為可以提高貿易自由化及消除對歐盟貿易障礙的唯一法律工具，因為依據 GATT 第 24 條規定自由貿易協定的締約當事國有義務自由化彼此間實質的所有貿易，也就是符合 WTO 規則的自由貿易協定至少應有 80% 的商品貿易自由化，且應自締結自由貿易協定時起 10 年內符合這些要件。

總而言之，歐盟廣泛運用自由貿易協定使其鄰近國家及全球貿易夥伴的產品可以優惠進入單一市場。「全球歐洲策略」強調自由貿易協定成為歐盟貿易行動的主要方法，也就是擴大了 WTO 尚未規範的國際貿易法議題。( 註六十九 ) 因此，歐盟在「全球歐洲策略」下已經締結了超過 100 個自由貿易協定規範與貿易夥伴的權利義務，自由貿易協定成為新型的國際貿易法也就不足為奇了。

### 三、發展政策納入共同貿易政策

2005 年 12 月時，執委會公布了一個「歐洲發展共識」( European Consensus

---

註六十八：China – Measures related to the exportation of various raw materials, WT/DS/395/AB/R; China – Measures related to the exportation of rare earths, tungsten and molybdenum, WT/DS/431/AB/R.

註六十九：WTO, The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence, World Trade Report 2011, [https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf)., last visited 2015/10/15.



on Development)(註七十)，強調歐盟享有專屬職權的政策(例如共同貿易政策、共同農業政策)亦應致力於聯合國千禧年發展目標(Millennium Development Goals)及永續發展目標(Sustainable Development Goals)、與其他在歐盟層級規定的發展目標，也就是在其他政策領域應促進發展目標；接著執委會公布「發展的政策整合加速邁向達成千禧年發展目標(Policy Coherence for Development Accelerating Progress towards Attaining the Millennium Development Goals)(註七十一)，列舉了7個特別重要的目標，即

- (1) 改善由開發中國家所生產農產品的市場進入；
- (2) 杜哈回合的結果應給予開發中國家必要的不同待遇，特別是低度開發國家及脆弱易受衝擊的經濟體；
- (3) 歐盟承諾完全消除所有仍存在的關稅等級、高關稅與最高關稅、對於脆弱易受衝擊的國家所生產的產品盡可能接近零關稅；
- (4) 歐盟承認確保歐盟與 ACP 經濟夥伴協定(ACP Economic Partnership Agreements)(註七十二)有一個發展友善及永續的結果，也就是要促進南南貿易(South-South trade)與加強在地市場的發展；
- (5) 歐盟承諾在開發中國家農產品貿易自由化上，確保不對稱及逐步的市場開放；
- (7) 歐盟擴大普遍優惠關稅制度(Generalised System of Preferences)給最需要的國家，應更簡化、更透明與穩定施行普遍優惠關稅制度；與
- (8) 歐盟承諾防止其貿易協定對最脆弱國家產生關稅優惠的侵蝕。(註七十三)

---

註七十： European Commission, The New European Consensus on Development, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf), last visited 2017/12/19., p.52.

註七十一： COM(2005) 134 final..

註七十二： ACP 為非洲、加勒比海與太平洋地區的國家。

註七十三： 所謂的關稅優惠侵蝕，是因為這些最低度開發國家基本上只能出口初級的農產品，歐盟的普遍優惠關稅制度給予這些農產品零關稅或優惠關稅，反而造成這些低度開

整體而言，「歐洲發展共識」與「發展的政策整合」擬定了歐盟與開發中國家談判自由貿易協定時應遵守的守則，尤其是應按照開發中國家個別的發展程度給予不同的待遇。執委會認為，歐盟的對外貿易政策應干預現行的國際貿易法，以創造一個更支持全球糧食安全的制度與致力於聯合國千禧年發展目標。

杜哈回合試著建立敏感產品及特別產品的表列，因為這些產品的自由化程度較低，特別產品主要是針對開發中國家小額刪除或完全豁免的產品，但隨著杜哈回合談判陷入僵局，農業談判直到 2013 年的「峇里套案」( Bali Package ) 與 2015 年的「奈諾比套案」( Nairobi Package ) 才算告一段落，但這兩個套案避免了許多關於進口限制有爭議的議題，而主要集中於糧食安全公共庫存與廢除出口補貼。至此時糧食安全的議題才納入國際貿易法，漸漸地歐盟也把糧食安全視為人權議題而納入自由貿易協定的內容。

## 陸、結語

歐洲綠色政策是現階段歐盟的政策綱領，執委會認為歐洲綠色政策是一個契機，可以調和食物體系及地球的需要與積極回應歐洲人渴望健康、平等及環境友善的食物，因此提倡「從農場到餐桌策略」。「從農場到餐桌策略」目標在於使歐盟的食物體系成為全球永續的標準，轉型到永續的食物體系需要一個包含所有層級的公家機關、在食物價值鏈的民間各行各業、非政府組織、社會夥伴、學術界與人民的集體參與。

為確保「從農場到餐桌策略」與綠色政策其他要素緊密結合的施行，特別是與「2030 年生物多樣性策略」( Biodiversity Strategy for 2030 )、新的循

---

發國家國內糧食供應不足的現象，這些國家卻從歐盟進口優惠關稅的食品，因而組成所謂的關稅優惠侵蝕。

環經濟行動計畫 ( New Circular Economy Action Plan ) 與零污染 ( Zero Pollution ) 相結合，應邁向目標與全面降低歐盟食物體系的环境及氣候足跡。執委會積極推動永續的食物體系與永續的食品供應鏈。現任執委會主席 Ursula von der Leyen 的綠色政策將貿易協定作為在全球出口歐盟價值、氣候、環境及勞工標準的工具，未來每個新的貿易協定都必須有一個永續發展專章，確保歐盟的貿易政策真實反應人民關心的事務。( 註七十四 )

農業供應鏈涵蓋許多不同面向的永續議題、糧食安全及人權保護，「從農場到餐桌策略」已經清楚表達歐盟正準備擴大運用農業供應鏈達成永續食物體系與歐洲綠色政策的目標。換言之，「從農場到餐桌策略」除了在共同農業政策進行永續耕作改革外，也使共同貿易政策考量糧食安全在永續食物體系的意義，尤其是未來在 WTO 多邊貿易制度的貿易談判，農業議題將會是一個重要的議題，農業不僅關係到貿易政策，同時涉及永續的土地管理及環境保護，永續供應鏈也將成為對抗氣候變遷及環境惡化、保障糧食安全的首要議題。可以預見的是，在永續國際貿易法的設計上，歐盟將積極扮演國際領航的角色。

---

註七十四：[https://ec.europa.eu/commission/files/phil-hogans-mission-letter\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/phil-hogans-mission-letter_en).,  
last visited 2021/01/30.

## 參考文獻

Annual European Union Greenhouse Gas Inventory 1990 – 2017 and Inventory Report 2019.

J. Bhagwati, *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements undermine Free Trade*, Oxford: Oxford University Press 2008.

Bretherton/Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge 1999.

Business & Sustainable Development Commission, *Better business, better world*, 2017.

Erixon/Lamprecht, *The Role of Trade Policy in Promoting Sustainable Agriculture*, European Centre for International Political Economy (ECIPE) Occasional Paper 01/2020.

European Commission, *Tackling the challenges in commodity market and on raw materials*, COM (2011) 25 final.

European Commission, *Communication from the Commission, Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy*,

[http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib\\_results.cfm?docid=153846](http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_results.cfm?docid=153846)., last visited 2017/12/27.

European Commission, *The New European Consensus on Development*, [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf)., last visited 2017/12/19.

European Commission, *EC Position in the world trade*, <http://ec.europa.eu/trade/policy/ec-position-in-the-world-trade>., last visited 2018/11/13.

European Commission, *Single Market for Green Products – The Product*

Environmental Footprint Pilots – Environment – Europe, pdf., last visited 2021/01/23.

European Commission, EU – China reach agreement in principle on investment, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_2541](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2541)., last visited 2021/01/16.

Eurostat, Agriculture, forestry and fisheries statistics, 2019 edition, Statistical Books.

Giovanni Gruni, *The EU, World Trade Law and Right to Food – Rethinking Free Trade Agreements with Developing Countries*, Oxford: Hart Publishing 2018.

Patrick A. Messerlin, *The Influence of the EU on the World Trade System*, in Daunton/Narlikar/Stern (eds.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford: Oxford University Press 2012, pp.213-234.

OECD, *Accelerating climate action: refocussing policies through a well – being lens*, Paris 2019.

Special Eurobarometer, *Food Safety in the EU*, April 2019.

Bettina Rudolf/Christine Wieck, *Sustainable Supply Chains in the Agricultural Sector: Adding Value Instead of Just Exporting Raw Materials*, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) Comment No.43, September 2020.

Marco Siddi, *The European Green Deal: Assessing its Current State and Future Implementation*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA) Working Paper, May 2020/114.

W. Willet et al., *Food in the Anthropocene: the EAT – Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems*, in *Lancet* Vol. 393, pp.447-492.

WTO, *The WTO and preferential trade agreements: From co-existence to coherence*, World Trade Report 2011,

[https://www.wto.org/english/res\\_e/booksp\\_e/anrep\\_e/world\\_trade\\_report11\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report11_e.pdf)

f., last visited 2015/10/15.

