

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

掃除貿易障礙

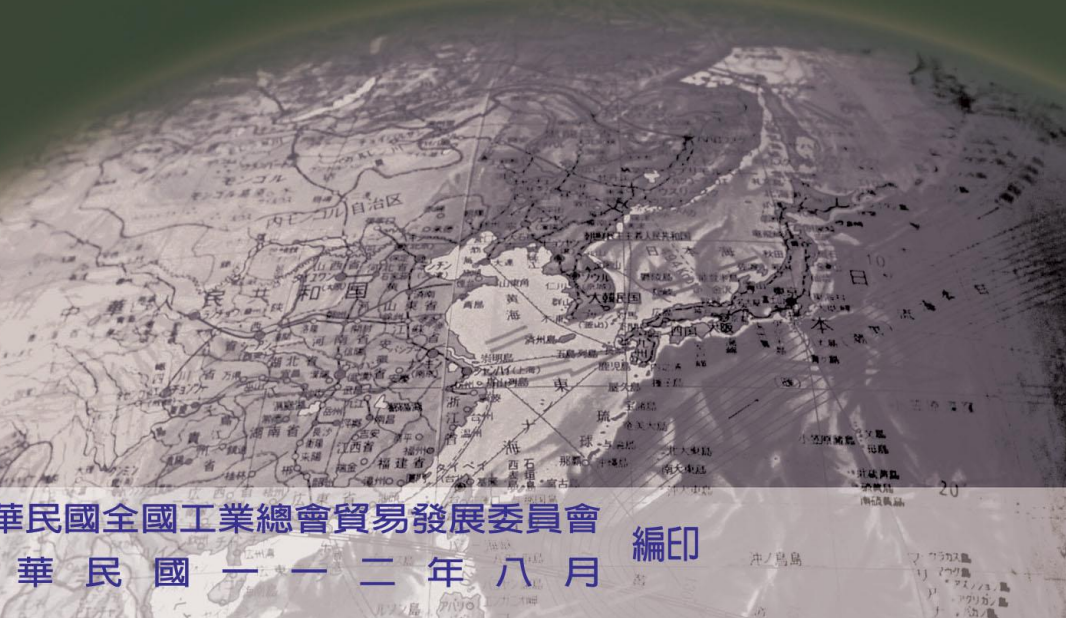
貿易政策論叢

35



中華民國全國工業總會貿易發展委員會
中華民國一二年八月

編印



序

因疫情重創的全球經濟體系正走在復甦道路上，但仍身處氣候變遷、能源、糧食、經濟安全等各種危機之中。俄烏戰爭之僵持導致能源和原物料供應依然受阻，推升全球通膨，而美中對峙及地緣政治局勢，讓供應鏈走向區域化、在地化，諸多潛在不利因素衝擊國際貿易發展，加深全球經濟的隱憂。

依據國際貨幣基金(IMF)本(112)年7月發布的預測，全球經濟成長率將從111年的3.5%下降至112年的3%，雖較上次4月略微上修0.2%，但按歷史標準衡量，整體經濟情勢仍顯疲弱。而各國央行為打擊通膨而採取升息政策，更重壓全球經濟活動。經濟合作暨發展組織(OECD)本年6月發布《經濟展望》，同樣預測本年全球經濟成長下滑，但亦強調全球經濟於113年有改善跡象，只是回復力道偏弱。

未來全球經濟的不確定可能成為新常態，經濟發展必須建構在穩定的基礎上，才能應對各種危機與挑戰，因此政府持續加速推動能源及產業部門淨零轉型，並協助我國具優勢競爭力的產業，包括半導體、電子、資通訊、精密機械等，以及具未來發展潛力的綠色產業，積極招商引資並深化與國際盟友經貿合作。貿易局也隨時關注當前數位轉型、淨零永續等國際重要趨勢，並積極尋求和理念相近的國家加強經貿合作，為我商建立良好的貿易環境、在出口拓銷上保持競爭優勢，擴大臺灣在全球的關鍵地位，同時

打造我國成為跨國企業合作首選，俾為我商國際化發展創造更多機會。

全國工業總會為我國產業界龍頭，在許多重要經貿政策上充分發揮產業與政府間溝通橋梁的角色功能。該會出版之貿易政策論叢，是知識與資訊傳遞的媒介，提供了許多當前國際趨勢與經貿議題資訊，例如本期專文探討半導體重要生產國-韓國-對該產業之發展策略、各主要國家發展數位經濟的政策與目標等，每篇文章皆出自名家文筆，內容豐富、意涵深遠，期許論叢能幫助各界擴展國際視野，以及從中獲取的知識能作為自身成長的泉源。

經濟部國際貿易局局長

112年8月

江文若

貿易政策論叢第三十五期

目錄

1. 區域貿易協定對微中小企業之影響.....許裕佳 2
2. 數位經濟戰略、數位治理與數位貿易協定.....魏可銘 39
3. 美國商務部 2023 年反傾銷稅及平衡稅規則修正草案之簡介.....張南薰 101
4. 韓國的半導體產業發展策略.....蘇怡文 129
5. 歐盟通過新機械安全法規之重要變革.....王煜翔 154
6. 家族辦公室之發展及未來監管建議.....林俊宏、李惠娟 172

區域貿易協定對微中小企業之影響

許裕佳*

綱 要	
壹、前 言	一、USMCA、CPTPP 及臺美 21 世紀貿易倡議
貳、區域貿易協定與微中小企業	二、臺美 21 世紀貿易倡議中小企業條款對臺灣之影響
一、RTA 納入 MSMEs 條款情況	肆、WTO 微中小企業議題討論進展
二、MSMEs 的 RTA 利用率	一、議題發展歷程與整體進展
三、支持 MSMEs 利用 RTA 之因素	二、MSMEs 套案
四、RTA 為 MSMEs 帶來之潛在利益	三、2022 至 2023 年 6 月討論進展概況
五、MSMEs 利用 RTA 面臨之障礙	四、綜合分析與未來展望
參、近期重要 RTA 中小企業條款關注重點	伍、結論及對臺灣之意涵

壹、前 言

依據 WTO 和 OECD 之說明及定義，在大多數國家微中小企業（Micro, Small and Medium-sized Enterprises, MSMEs）被定義為員工數少於 250 人的公司，並可進一步細分為微型企業（少於 10 名員工）、小企業（10 至 49 名員工）及中型企業（50 至 249 名員工）^一，現今在許多國家，超過 90% 的企業屬 MSMEs，約占全球總就業人數的 70%^二。特別是對開發中國家來說，MSMEs 為實現社會包容性的重要途徑，可提供女性或弱勢族群參與經濟活動之機會。

* 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

一 WTO, *Micro, small and medium-sized enterprises*,

https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfmsmes_e.htm；OECD, *Enterprises by business size*, <https://data.oecd.org/entrepreneur/enterprises-by-business-size.htm>.

二 International Labour Organization (2019). *The power of small: unlocking the potential of SMEs*, <https://www.ilo.org/infostories/en-GB/Stories/Employment/SMEs#power-of-small>.

然而，相較於大企業，MSMEs 較少參與國際貿易，且更容易受到貿易障礙影響，為了彌補差距，區域貿易協定 (Regional Trade Agreement, RTA)^三中帶有小企業的語言文字成為讓小企業能更融入區域和國際市場之方法。

本文探討區域貿易協定對微中小企業之影響，首先從 RTA 納入 MSMEs 條款情況、MSMEs 的 RTA 利用率、支持 MSMEs 利用 RTA 之因素、RTA 為 MSMEs 帶來之潛在利益、MSMEs 利用 RTA 面臨之挑戰等面向，說明 RTA 與 MSMEs 間的關係；其次針對近期重要 RTA 中小企業條款關注重點進行研析，本研究以近期有中小企業專章的美墨加協定 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)、跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 及臺美 21 世紀貿易倡議 (U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade) 為例，檢視比較其內容，探討未來臺美 21 世紀貿易倡議生效或臺灣參與 CPTPP，我中小企業可能面臨的規範和制度調整，並分析對臺灣之影響；另在國際多邊經貿組織部分，為協助 MSMEs 參與國際貿易，近年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 對 MSMEs 議題之關注提升，2017 年 12 月成立 MSMEs 非正式工作小組 (Informal Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises, 以下簡稱 MSMEs IWG)，小組透過工作會議討論成員提出之計畫、與 WTO 其他委員會或其他國際機構合作，迄今取得許多實質進展與成果，其中 RTA 中 MSME 相關條款即為 MSMEs IWG 小組成員近期感興趣的議題之一。本文將整理分析 WTO MSMEs 議題發展歷程與概況，並聚焦在 2022 年以來的最新討論進展；最後為結論及對臺灣之意涵。

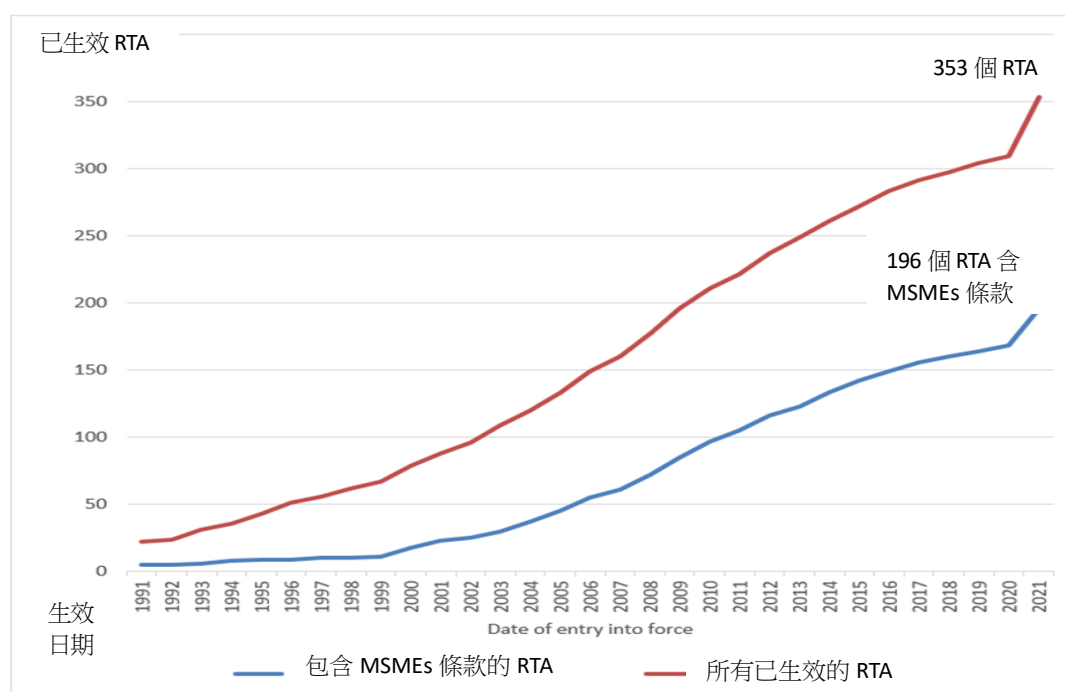
貳、區域貿易協定與微中小企業

一、RTA 納入 MSMEs 條款情況

自 1971 年歐盟與海外國家及領地 (Overseas Countries and Territories, OCT) 的協定首次提及 MSMEs 以來，近年 RTA 中包含 MSMEs 條款之數量和多樣性持

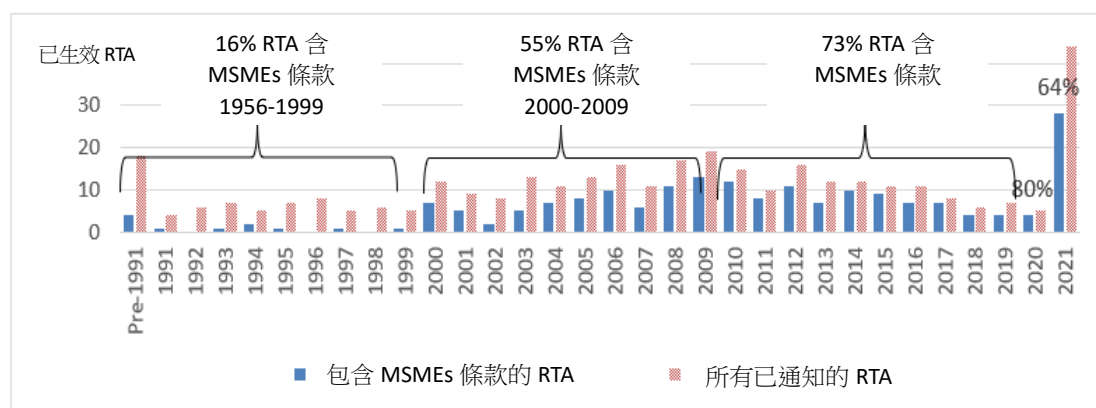
三 自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 為 RTA 的一種類型，本文所指 RTA 包括 FTA。

續增加。WTO MSMEs IWG 分析指出，截至 2021 年底，在已生效且通知 WTO 的 353 個 RTA 中，有 196 個至少包含一項與 MSMEs 相關之條款，比例達 56%。如以時間軸來看，可以發現 2000 年初期以後，含 MSMEs 條款的已生效 RTA 之成長率顯著提高。詳言之，在 1999 年之前，僅有 16% 的已生效 RTA 包含至少一項 MSMEs 條款，2000 年代前期（2000 至 2009 年）和 2010 年代前期（2010 至 2019 年）分別提升至 55% 及 73%，而在近期 2020 年生效的 RTA 中，高達 80% 的協定至少包含一項 MSMEs 條款，2021 年包含 MSMEs 條款的 RTA 比例亦有 64%。（參圖 1 和圖 2）



資料來源：本研究整理自 WTO (2022), MSME-Related Language in Regional Trade Agreements database, INF/MSME/W/6/Rev.3。

圖 1 RTA 和含 MSMEs 相關條款 RTA 之數量，1991 至 2021 年



資料來源：本研究整理自 WTO (2022). MSME-Related Language in Regional Trade Agreements database, INF/MSME/W/6/Rev.3。

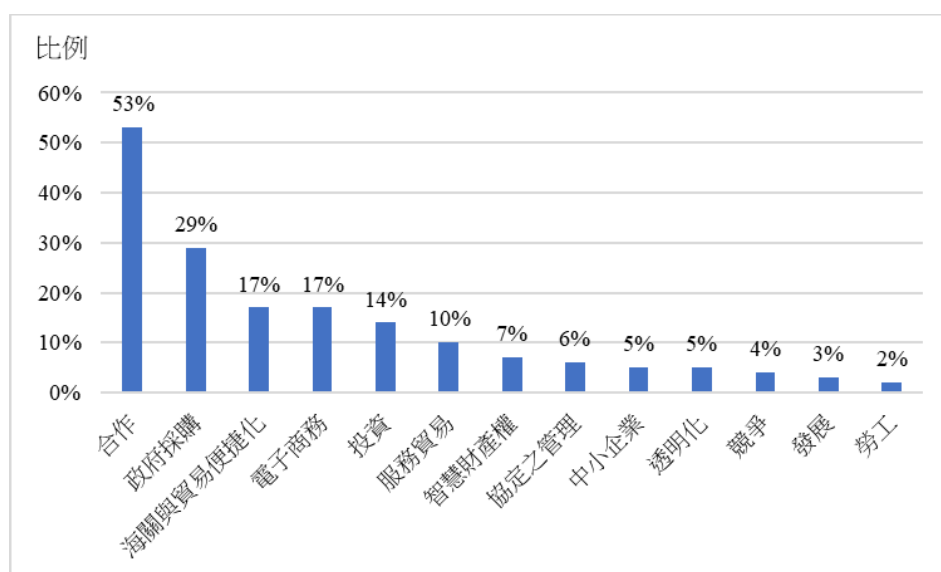
圖 2 含 MSMEs 相關條款 RTA 之比例，1956 至 2021 年

現今 WTO 164 個會員中，絕大多數 (90%) 都參與了至少一個包含 MSMEs 相關條款的 RTA。其中，有 24 個會員其所有 RTA 都包含 MSMEs 條款，如汶萊、柬埔寨、貝里斯、聖露西亞、聖文森及格瑞那丁。另列舉重要國家 RTA 包含 MSMEs 條款之比例，如美國 (93%)、日本 (89%)、韓國 (70%)、歐盟 (67%)、中國大陸 (63%)、臺灣 (50%)。

整體而言，MSMEs RTA 條款有三大主要目標，其一為透過增加 MSMEs 在區域和國際市場之參與，推動經濟成長和整合；二是提高經濟競爭力；三則是實現永續發展，促進技術的獲取和應用、支持 MSMEs 的創新和創造力，以及促進永續經濟發展。

RTA 中可能對企業貿易造成影響之條款，除了關稅削減和貿易標準化外，現今的 RTA 也進一步納入中小企業專章 (2002 年日星經濟夥伴協定是第一個設立中小企業專章的 RTA)，或在投資、電子商務、智慧財產權、競爭、政府採購和貿易便捷化等章節中制定納入與 MSMEs 相關之規定。WTO MSMEs IWG 分析指出，RTA 包含最多 MSMEs 相關條款的章節是合作 (比例 53%)，其次依序為政府採購 (29%)、海關與貿易便捷化 (17%)、電子商務 (17%)、投資 (14%) 及服務貿易 (10%)。以合作章為例，旨在強化 MSMEs 的生產與出口能力及競爭力，通常會提及發展 MSMEs 能力和競爭力的合作機制，包括人力資源發展、技術採用、促進商業夥伴關係，以及更好獲得資金、法規與市場資訊和機構支持；另在政府採購章，涉及 MSMEs 相關條款主要目的是促進 MSMEs 可豁免進入政府採購市

場，包括提供 MSMEs 政府採購優惠、提高 MSMEs 對 RTA 締約國政府採購系統之了解、創建潛在的 MSMEs 供應商資料庫等^四。



資料來源：本研究整理自 WTO (2022). MSME-Related Language in Regional Trade Agreements database, INF/MSME/W/6/Rev.3.。

圖 2 按章節劃分的 MSMEs 相關條款在含 MSMEs 條款 RTA 之比例

二、MSMEs 的 RTA 利用率

在過去文獻中，有關 RTA 特定利用者的數據相對少見，特別是關稅減讓條款以外的數據，而關稅條款之利用情況通常也仰賴調查獲得資訊，不過大多數的調查並非針對 MSMEs，且由於各國或各機關對小型企業的定義不盡相同，MSMEs 利用 RTA 的情形在各文獻中僅被零星提及。

綜觀來說，亞洲探討企業 RTA 利用率情況的文獻相對較多，非洲、歐洲、美洲等地區關於 RTA 對 MSMEs 影響之研究較少，且未特別著重在企業利用 RTA 之具體情況。在多邊經濟體研究方面，Kawai 和 Wignaraja (2009) 針對日本、新加坡、韓國、泰國及菲律賓 5 個經濟體中 609 家規模不等的出口企業進行調查，結果顯示在受調查企業當中，有 22% 的企業利用 RTA 所給予的市場進入優惠，就

四 WTO (2022). MSME-Related Language in Regional Trade Agreements database, INF/MSME/W/6/Rev.3, 31 March 2022.

個別國家來看，由高到低依序為日本 (29%)、泰國 (25%)、韓國 (20.8%)、菲律賓 (20%)、新加坡 (17.3%)。儘管該研究並非僅調查 MSMEs，但樣本中涵蓋的小型企業(員工人數在 100 人以下) 占有被調查企業的 39%^五；Wignaraja (2013) 調查印尼、馬來西亞及菲律賓 3 個經濟體中共 595 家企業，所調查之企業也包括員工人數在 100 人以內的 MSMEs，在 3 個受調查經濟體的企業中，RTA 利用率介於 20% 至 31% 之間^六。

另在單一經濟體研究方面，Cheong 和 Cho (2009) 調查韓國企業發現，120 家出口企業約五分之一利用了 RTA 下的優惠關稅，其中員工人數少於 300 人的 MSMEs 有利用 RTA 者占 22%，而大型企業 RTA 利用率相對較高，為 60%^七；Yunling (2010) 調查中國大陸 232 家企業之結果則顯示，45% 的受調查企業有利用 RTA，明顯高於之前提及的亞洲其他地區研究，其中員工人數少於 100 人的 MSMEs 占受調查企業的 18%^八；日本貿易振興機構 (2021) 針對 1,269 家在海外開展業務的日本企業進行問卷調查，其中 1,071 家為人數少於 300 人的中小企業，中小企業 RTA 利用率為 39.7%，大型企業則為 66.7%，從行業別來看，RTA 出口利用率較高的是汽車與汽車零組件及其他運輸機械、陶瓷泥土及石材、化學品等^九；此外，依據歐盟貿易總署 (DG TRADE) 統計，2022 年歐盟約有 79% 的企業使用 RTA 優惠關稅，其中就法國來看，法國企業 RTA 優惠關稅利用率為 76%，較 2019 年的 69% 成長 7 個百分點，惟仍落後其他歐盟國家，特別是中小企業，反映出實際上企業在進出口未充分受益。法國海關總署表示，法商 RTA 優惠關稅利用率在各目標市場有所差異，例如出口至加拿大為 65%，日本為 62%，而阿爾

五 Kawai, M., & Wignaraja, G. (2009). The Asian "Noodle Bowl": Is it Serious for Business, *Asian Development Bank Institute (ADBI) Working Paper Series No. 136*, April 24, 2009, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1392073.

六 Wignaraja, G. (2013). Regional Trade Agreements and Enterprises in Southeast Asia, *ADBI Working Paper Series No. 442*, October 29, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2347158.

七 Cheong, I., & Cho, J. (2009). The Impact of Free Trade Agreements (FTAs) on Business in the Republic of Korea, *ADBI Working Paper Series No. 156*, <https://www.econstor.eu/handle/10419/53663>.

八 Yunling, Z. (2010). The Impact of Free Trade Agreements on Business Activity: A Survey of Firms in the People's Republic of China, *ADBI Working Paper Series No. 251*, November 12, 2010, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1707784.

九 JETRO (2021). *FY 2020 Survey on the International Operations of Japanese Firms - JETRO Overseas Business Survey*.

及利亞僅有 44%^十，並且法國財經部國庫總署另分析指出，各產業 RTA 優惠關稅利用率差異大，如原物料與農產品明顯高於加工產品^{十一}。

綜合上述各方調查研究，各國在 RTA 事前評估經濟效益上大多忽略了「貿易協定的實際利用率往往不如預期」此一關鍵問題，由於協定生效後企業的 RTA 優惠關稅實際利用率往往偏低，特別是中小企業，導致企業與民眾對 RTA 無感、協定效果不如預期。根據亞洲銀行研究，亞洲國家的 RTA 利用率多在 10-20% 之間（幾乎都不超過 25%），而亞銀曾以 25% 的 RTA 利用率加入不同情境的經貿模型推估，結果顯示各 RTA 的效益皆下降超過一半；相對來說，歐洲與美國廠商的 RTA 利用率普遍較高（約六、七成），反映出制度與經濟等因素影響各國 RTA 利用情況^{十二}。近年如韓國、澳大利亞、歐盟成員國等政府都意識到問題，為了解企業 RTA 利用率低的箇中原因及提升利用率，渠等採取之措施方法，包括透過問卷調查蒐集企業意見、加強 RTA 宣傳、提供企業 RTA 培訓與業務指導、設立 RTA 專網或一站式入口網便利企業民眾查詢使用等。

三、支持 MSMEs 利用 RTA 之因素

綜整過去相關文獻研究，國際網絡、企業型態、企業認知與出口規模等因素在支持 MSMEs 採取國際商業策略方面發揮作用，促使 MSMEs 更傾向利用 RTA，以下分別說明：

（一）與區域生產網絡聯結程度

就總體層面而言，研究發現，與區域生產網絡聯結且產業結構水準較高之經濟體，其企業的 RTA 利用率相對較高。同時，該國商業公協會與公共貿易支持機構的密集網絡也可幫助企業適應 RTA^{十三}。並且，MSMEs 和國際業務聯繫人的互

十 駐法國代表處經濟組（2023）。〈法國財經部舉辦「市場進入日」活動，期加強企業運用自由貿易協定(FTA)出口至歐盟外第三國〉，2023 年 3 月 30 日，
<https://www.trademag.org.tw/page/newsid1/?id=7878592&iz=6>。

十一 駐法國代表處經濟組（2023）。〈法國財經部國庫總署調查該國企業實際受惠自由貿易協定（FTA）之情形〉，2023 年 2 月 27 日，
<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=757900>。

十二 黃國治（2017）。〈APEC 聚焦 FTA 利用率〉，《APEC 通訊》，第 213 期，2017 年 6 月。

十三 Kawai, M., & Wignaraja, G. (2009). The Asian “Noodle Bowl”: Is it Serious for Business, *ADB*

動頻率、長度及密切程度，與其國際網絡規模有關^{十四}，相較於不屬於生產網絡的小企業，在生產網絡中的小企業更偏好利用 RTA^{十五}。

(二) 企業型態

過去針對東亞及東南亞國家的多份調查研究結果顯示，與 RTA 利用率呈正相關的企業特徵，包括企業規模（員工人數）、外資所有權比例、對 RTA 條款的知曉程度，以及變更業務計畫的可行性等^{十六}。

一份針對泰國的個案研究指出，遵循原產地規則（Rules of Origin）相當於增加 2%至 8%的關稅成本，對小企業而言更是難以負擔，而這也部分解釋了為何大型的本土企業集團較可能去利用 RTA 條款^{十七}。另就企業的所有權類型來說，調查發現若企業股東參與股權，則小型企業採用國際化策略的可能性更高，此係因股東導入戰略資源和治理機制，故由外資擁有全部或部分資本的 MSMEs 更傾向國際化發展並尋求新的國外市場進入機會^{十八}。此外，以馬來西亞實證研究為例，具備高技術能力的 MSMEs（如有海外技術授權、研發支出及驗證流程經驗）更有可能利用 RTA 為企業尋求更大獲益^{十九}。

Working Paper Series No. 136, April 24, 2009,

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1392073.

十四 Zimmerman, M. A., Barsky, D., & Brouthers, K. D. (2009). Networks, SMEs, and International Diversification, *Multinational Business Review*, 17(4), 143–162.

<https://doi.org/10.1108/1525383x200900031>.

十五 Arudchelvan, M., & Wignaraja, G. (2015). SME Internationalization through Global Value Chains and Free Trade Agreements: Malaysian Evidence, *ADB Working Paper No. 515*, February 19, 2015,

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2566710.

十六 Kawai, M., & Wignaraja, G. (2009). The Asian “Noodle Bowl”: Is it Serious for Business, *ADB Working Paper Series No. 136*, April 24, 2009,

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1392073 ; Kawai, M., & Wignaraja, G. (2011).

Asia's Free Trade Agreements: How Is Business Responding? Edward Elgar Publishing,

<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/159340/adbi-asia-free-trade-agreements.pdf> ;

Wignaraja, G. (2013). Regional Trade Agreements and Enterprises in Southeast Asia, *ADB Working Paper No. 442*, October 31, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2347158.

十七 Kohpaiboon, A. (2010). Exporters' Response to FTA Tariff Preferences: Evidence from Thailand, *RIETI Discussion Paper Series 10-E-039*. Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), June 2010, <https://www.rieti.go.jp/jp/publications/dp/10e039.pdf>.

十八 Fernández, Z., & Nieto, M. J. (2006). Impact of ownership on the international involvement of SMEs. *Journal of International Business Studies*, 37(3), 340–351, April 27, 2006,

<https://doi.org/10.1057/palgrave.jibs.8400196>.

十九 Arudchelvan, M., & Wignaraja, G. (2015). SME Internationalization through Global Value Chains and

(三) 企業認知與出口規模

倘企業認為「利用 RTA 條款的效益大於成本」，會是增加企業利用 RTA 的另一個因素。由於高固定成本、電機電子關鍵領域已低關稅或零關稅，調查顯示子公司越大，利用 RTA 條款之可能性越高，亦即較小的子公司利用 RTA 的情形越少^{二十}。另一份分析外銷美國的智利企業的研究則發現，在達到相對較高的出口價值門檻前，企業利用 RTA 優惠的成本超過效益，此意味較小的貿易商不太可能從 RTA 中獲益^{二十一}。

四、RTA 為 MSMEs 帶來之潛在利益

透過關稅與非關稅障礙的降低、貿易便捷化、透明化、資訊分享和最佳實踐等，可以為企業創造參與區域貿易的有利環境，獲得優惠的市場進入條件及公私部門機構更好的支持，使 MSMEs 更容易開展或擴大對 RTA 簽署國市場之出口，並且促成企業改革，茲說明如下：

(一) 降低關稅與非關稅障礙

關稅降低、出口和商業機會增加、生產網絡擴大，促使 MSMEs 進一步參與區域及全球供應鏈。同時，原料和中間財的進口成本降低，使 MSMEs 可獲得更便宜的中間財；非關稅障礙部分，不透明或歧視性的外國政府技術法規和標準，是出口商所面臨的重大障礙，MSMEs 通常沒有資源自行解決這類問題。透過協調標準、技術法規及符合性評鑑程序 (conformity assessment procedures) 以減少非關稅障礙，企業因貿易成本的降低受益，有利貨品貿易成長。

例如歐洲議會對外政策總署 (Directorate-General for External Policies, DG

Free Trade Agreements: Malaysian Evidence, *ADBI Working Paper No. 515*, February 19, 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2566710.

二十 Hayakawa, K., Hiratsuka, D., & Sukegawa, S. (2009). Who Uses Free Trade Agreements? *ERIA Discussion Paper Series ERIA-DP-2009-22*, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA), November 2009, <https://www.eria.org/ERIA-DP-2009-22.pdf>

二十一 Ulloa, A., & Wagner, R. (2012). Why don't all Exporters Benefit from Free Trade Agreements? *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-388*, Inter-American Development Bank, July 2012, <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38169586>.

EXPO) 2021 年出版《歐盟貿易協定對中小企業的好處》即指出，在 RTA 帶來的諸多好處中，「關稅優惠」被認為是最重要的，其次是「服務提供商更容易進入及中間產品更容易獲得」。以歐盟-韓國 FTA 為例，歐盟中小企業因貿易成本的降低而受益，兩國貿易商品範圍有所擴大；另外，歐盟-加拿大 FTA 降低了與非貿易障礙和智慧財產權保護相關之成本，從而對雙方中小企業產生積極影響；再者，歐盟-日本 FTA 使雙方中小企業因非關稅障礙降低而受益；歐盟-墨西哥 FTA 強調協調標準、技術法規和符合性評鑑程序以減少非關稅障礙，為雙方中小企業創造新貿易機會^{二十二}。

(二) 貿易便捷化

海關便捷化條款通常包含在網路上公佈法律規範之透明化義務、加快貨物放行之具體承諾、快遞貨物放行的特殊程序、企業獲得在關稅分類、貨物原產地及其他海關事項具約束力的預先核定，此等規定可減少產品在邊境的延誤並縮短通關時間，達到促進 MSMEs 出口。

(三) 透明化

缺乏外國法律和規範相關資訊經常被 MSMEs 列為對外經貿重大障礙，企業往往因為目標市場資訊的不透明，必須付出高的金錢和時間成本。協定條款可要求締約方及時公佈與協定有關之法律、法規、程序和行政裁決。更加透明的監管環境，能提高可預測性並降低 MSMEs 開展業務之成本。

(四) 資訊分享和最佳實踐

RTA 締約夥伴可提供分享有利於 MSMEs 在其領土經商之資訊，並推動雙方 MSMEs 對接合作。另外，透過交流彼此 MSMEs 對外貿易面臨的困難障礙，可找出問題環節，以共同協調解決；至於最佳實踐方面，分享女性或弱勢族群（如農民、原住民）MSMEs 出口商成功案例，有助於他國企業學習經驗及激發想法。

二十二 European Union (2021). *Benefits of EU trade agreements for small and medium-sized enterprises (SMEs)*, March 2021,
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653628/EXPO_BRI\(2021\)653628_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653628/EXPO_BRI(2021)653628_EN.pdf).

(五) 企業改革

RTA 鼓勵締約方之間的產業合作和技術交流，知識與經驗的交流可促使企業改革或改進業務模式，以適應符合國際市場的需求。詳言之，藉由 RTA 從外部的刺激，能促進企業進行組織變革與營銷及技術上之投資，以做出產品市場區隔或發展外國市場進入策略。MSMEs 可能學習與採用新的生產技術和管理模式，如機器人、電腦輔助設計系統，或透過產品差異化策略，以因應 RTA 帶來的機遇與挑戰。

五、MSMEs 利用 RTA 面臨之障礙

企業利用 RTA 帶來好處的同時，也可能面臨諸多挑戰，以下彙整歸納 MSMEs 常提及的障礙：

(一) 不知道 RTA 相關資訊

許多研究皆指出，「缺乏資訊」是企業在瞭解 RTA 的詳細關稅優惠或其他正在審議中的 RTA 規定所面臨之主要困境，此障礙對於資源不足的 MSMEs 來說尤為常見^{二十三}，其可能沒有意識到 RTA 對公司業務的重要性，甚至可能認為 RTA 是大企業的事。

一方面可能係政府單位對於協定洽簽投入之重視程度往往高於和廠商溝通，RTA 資訊推廣和企業服務工作未盡完善；另一方面，MSMEs 通常較關注營運生產環節和市場競爭，欠缺對國家政策的追蹤與瞭解，加上許多協定的內容複雜，包含大量法律條文和技術性細節，企業在理解和運用協定上有一定難度，需要專業人士協助，MSMEs 一般都沒有專門的貿易或法律顧問，不少企業嫌麻煩因而導致利用 RTA 優惠之積極性降低。

二十三 Wignaraja, G. (2013). Regional Trade Agreements and Enterprises in Southeast Asia, *ADBI Working Paper No. 442*, October 31, 2013, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2347158. ; Arudchelvan, M., & Wignaraja, G. (2015). SME Internationalization through Global Value Chains and Free Trade Agreements: Malaysian Evidence, *ADBI Working Paper No. 515*, February 19, 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2566710.

(二) 原產地認證複雜且成本高

MSMEs 在利用 RTA 時，常遇到的另一項挑戰為各種 RTA 的原產地規則不同，原產地認證是確認產品是否符合 RTA 優惠條件的重要步驟，涉及產品原料來源和加工，需要企業詳細的內部文件紀錄，並對相關文件進行審核與驗證，對供應鏈複雜的企業來說耗時又麻煩。企業多將原產地規則視作複雜程序，獲取原產地證書需承擔額外的行政成本，且可能造成時間延宕。由於滿足複雜程序耗費人力與資源成本，並非所有 MSMEs 皆能從 RTA 受益，甚至可能導致 MSMEs 不僅無法利用 RTA 改善貿易機會，還可能因大企業擴大生產造成資源排擠而受害。

此外，在利用 RTA 優惠條款時，MSMEs 的利用成本較大企業高。一份智利企業對 RTA 利用情形之研究發現，小型企業出口量較少，故整體關稅成本較低，此意味對 MSMEs 來說，法遵成本可能高於關稅優惠帶來的好處^{二十四}。另外，日本的企業調研也觀察到，企業利用 RTA 的成本很高，只有當貿易量大到超過小型企業的量能時，RTA 所帶來的效益才會超過成本^{二十五}；在歐洲，一份關於 RTA 對 MSMEs 好處的分析研究亦指出 MSMEs 面臨障礙，例如在出口量較大時，由於 MSMEs 無法有效分攤成本，在利用 RTA 條款時的固定成本支出相對較高^{二十六}。

另值得注意的是，RTA 夥伴國關稅減讓幅度低，可能導致企業缺乏利用誘因，因為利用 RTA 與否的價格差異不大，特別是對小型貿易商來說，較小的優惠差額 (Preference Margin) 其成本效益低，考量到程序過於繁瑣，寧願不利用。

(三) 競爭風險提高

由於企業在組織規模、產品服務及資源天賦上之差異性，承受的風險各不相同。當 RTA 造成來自國外的競爭加劇，且國內勞動力與資本的調適期有限時，

二十四 Ulloa, A., & Wagner, R. (2012). Why don't all Exporters Benefit from Free Trade Agreements? *IDB Working Paper Series No. IDB-WP-388*, Inter-American Development Bank, July 2012, <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=38169586>.

二十五 Takahashi, K., & Urata, S. (2008). On the Use of FTAs by Japanese firms, *RIETI Discussion Paper Series 08-E-002*, Research Institute of Economy, Trade and Industry (RIETI), January 2008, https://www.researchgate.net/publication/5020675_On_the_use_of_FTAs_by_Japanese_firms

二十六 De Ville, F., & Gheyle, N. (2021). Small Firms as the Main Beneficiaries of Trade Agreements? A Framing Analysis of European Commission Discourse, *New Political Economy*, 27(4), 553–566, February 2, 2021, <https://doi.org/10.1080/13563467.2021.1879760>.

MSMEs 往往面臨更高的風險^{二十七}。

一份以非洲為標地的研究指出，MSMEs 製造業者受到貿易與經濟自由化政策改革的負面影響，因為其與資源豐富的跨國企業競爭之能力較弱。在辛巴威，從事製造業的 MSMEs 受到辛巴威與南非在貿易和經濟自由化政策的負面影響，主要原因為 MSMEs 的現金受限 (cash constraints) 及資源豐富的跨國企業帶來激烈競爭，而其他阻礙 MSMEs 自貿易和經濟自由化政策所創造的市場中獲益之因素，如缺乏知識與資源、創新水準低等^{二十八}。另一份針對歐盟企業之研究也發現，小型企業面臨國際化挑戰，在拓展新的或較不熟悉市場上，口碑營銷能力較差且資源競爭加劇^{二十九}。

參、近期重要 RTA 中小企業條款關注重點

一、USMCA、CPTPP 及臺美 21 世紀貿易倡議

USMCA 於 2020 年 7 月 1 日生效，CPTPP 則是在 2018 年 12 月 30 日生效，兩者均被視為高標準的自由貿易協定。此外，臺美為深化雙邊經貿關係，於 2022 年 6 月共同宣布啟動臺美 21 世紀貿易倡議，目標是達成高標準且具經濟意義的貿易協定，截至 2023 年 6 月，雙方已就 12 項議題中的 5 項議題完成談判，而首批協定亦已在 2023 年 6 月 1 日完成簽署，其中即包括中小企業 (Small and Medium Enterprises, SME)。

USMCA、CPTPP 及臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章的規範架構差異整理如表 1 所示，三協定有許多相似處，皆共同希望透過締約方間的合作增加中小企

二十七 Litvak, I. A. (1988). Small Business, Competition and Freer Trade: The Canadian-U.S. Case, *Journal of World Trade*, 22(Issue 1), 33–46, February 1, 1988, <https://doi.org/10.54648/trad1988004>.

二十八 Chingwaru, T. (2015). *Impact of Trade and Economic Liberalisation Policy Reforms on the Operations of Selected Small to Medium Enterprises (SMEs) in Zimbabwe: A Comparative Study with South Africa's Experiences* (PhD Dissertation]. Durban University of Technology. <https://openscholar.dut.ac.za/handle/10321/1186>.

二十九 Winch, G. W., & Bianchi, C. (2006). Drivers and dynamic processes for SMEs going global, *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 13(1), 73–88, January 1, 2006, <https://doi.org/10.1108/14626000610645324>.

業貿易和投資機會，以及加強資訊分享，其中又以 USMCA 的內容最詳盡，涵蓋 CPTPP 和臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章各條款所包含之面向；三協定的主要差異在於，首先，在常設機構方面，前兩者明確設置中小企業委員會 (SME Committee)，由各締約方之政府代表組成推動各項工作與活動，合作以增加中小企業貿易及投資機會，臺美 21 世紀貿易倡議則是雙方透過指定代表，討論促進雙方中小企業的商業機會。其次，USMCA 和臺美 21 世紀貿易倡議有「中小企業對話」(SME Dialogue) 機制，CPTPP 則無。第三，前兩者有「不適用爭端解決」條款，此係 USMCA 和 CPTPP 定有爭端解決專章，臺美 21 世紀貿易倡議則無。此外，USMCA 有「協定中有利於中小企業之義務」條款，主要點出該協定其他章節中可能對中小企業特別有益的條款，CPTPP 和臺美 21 世紀貿易倡議則無。

表 1 USMCA、CPTPP 及臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章規範架構比較

協定條款	USMCA	CPTPP	臺美21世紀貿易 倡議
總則	第25.1條	--	第6.1條
合作以增加中小企業 貿易和投資機會	第25.2條 第25.4條 (中小企業 委員會)	第24.2條(中小企業 委員會	第6.2條
資訊分享	第25.3條	第24.1條	第6.3條
中小企業對話	第25.5條	--	第6.4條
協定中有利於中小企 業之義務	第25.6條	--	--
不適用爭端解決	第25.7條	第24.3條	--

資料來源：本研究整理。

以下逐條分析臺美 21 世紀貿易倡議、USMCA 和 CPTPP 三協定中小企業條款規範之異同，並歸納臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章的特色：

(一) 總則

1. 各協定內容重點

臺美 21 世紀貿易倡議第 6.1 條中小企業總則表明，認知中小企業在維持各自經濟動能及提升競爭力所扮演的重要角色，雙方透過其指定代表，尋求促進位於雙方代表領域之中小企業合作，及促進中小企業的就業與成長。同時，雙方認知到私部門在中小企業合作中扮演不可或缺的角色。

另 USMCA 第 25.1 條總則，係說明各締約方認知中小企業在維持雙方經濟活力和提高競爭力方面所扮演的重要角色，將促進各締約方中小企業之間的密切合作，並合作促進中小企業的就業與成長。同時也指出，各締約方認知私部門在中小企業合作中扮演不可或缺的角色。

2. 臺美 21 世紀貿易倡議與 USMCA 和 CPTPP 比較

臺美 21 世紀貿易倡議第 6.1 條與 USMCA 第 25.1 條內容相同，僅部分用字遣詞有微小差異；而 CPTPP 則是無總則條款。

(二) 合作以增加中小企業的貿易和投資機會

1. 各協定內容重點

為提升位於雙方代表領域中小企業之商業機會，臺美 21 世紀貿易倡議第 6.2 條指出，各方透過其指定代表，應考量增加及改善貿易與投資機會之品質，尤其是 (1) 促進位於雙方代表領域之支持小企業基礎設施間合作，例如專門的中小企業中心、育成中心和加速器、出口協助中心，以及其他適當中心，以分享最佳實踐、交換市場研究；(2) 共同開展活動以促進未獲充分服務與代表性不足團體之中小企業參與國際貿易，包括女性、原住民、青年和少數族群，以及新創、農業和鄉村中小企業；(3) 交換資訊和最佳實踐，包括改善中小企業取得資本和信貸、培訓計畫、貿易教育、貿易融資、貿易訪團、貿易便捷化、數位貿易，以及協助中小企業適應變動的市場條件；(4) 促進中小企業參與數位貿易，增加及改善貿易和投資的品質。

另 USMCA 第 25.2 條指出，為加強各締約方之間的合作，提升中小企業的商業機會，各締約方應試圖增加貿易和投資機會，特別是 (1) 促進各締約方小企業支持基礎設施之間的合作，包括專門的中小企業中心、育成中心和加速器、出口協助中心，以及其他適當中心，以建立一個國際網絡，分享最佳實踐、交換市場研究；(2) 強化與其他締約方在促進代表性不足團體之中小企業合作，包括女性、原住民、青年和少數族群，以及新創、農業和鄉村中小企業；(3) 加強資訊和最佳實踐之交流，包括改善中小企業取得資本和信貸、中小企業參與政府採購機會，以及協助中小企業適應變動的市場條件；(4) 鼓勵中小企業參與各種平臺，供企業家和顧問分享資訊和最佳實踐，以幫助中小企業與國際供應商、買家和其他潛在商業夥伴建立聯繫。

CPTPP 則是將各締約方推動合作之面向泛泛的寫在 CPTPP 第 24.2 條 (中小企業委員會)，無單獨條款規範各締約方如何合作增加中小企業的貿易和投資機會。

2. 臺美 21 世紀貿易倡議與 USMCA 和 CPTPP 比較

在運作上，臺美 21 世紀貿易倡議是透過指定代表，討論促進雙方中小企業的商業機會，CPTPP 和 USMCA 則是成立中小企業委員會，由各締約方政府代表組成。就合作面向來看，臺美 21 世紀貿易倡議第 6.2 條與 USMCA 第 25.2 條非常相似，相異之處為 USMCA 多提到「鼓勵中小企業參與各種平臺」，而臺美 21 世紀貿易倡議第 6.2 條 1.(d)強調的「促進中小企業參與數位貿易」，USMCA 呈現於第 25.4 條 2.(k)；至於 CPTPP 則是無規範各締約方如何合作增加中小企業的貿易和投資機會之條款，不過 CPTPP 第 24.2 條 (中小企業委員會) 推動交流與討論之事項與 USMCA 第 25.4 條 (中小企業委員會) 內容相似，但較為精簡。

進一步就 USMCA 和 CPTPP 中小企業委員會之職責來看，USMCA 第 25.4 條和 CPTPP 第 24.2 條針對中小企業委員會應該識別、協助、協調或推動之工作面向有詳細說明，兩者大致相似，均包括交換及討論各締約方在支持和協助中小企業出口商方面之經驗和最佳實踐、透過研討會或其他活動使中小企業知悉在本協定下可享受之利益、促進協助中小企業參與及有效整合於全球供應鏈之計畫發

展等。不過，USMCA 內容更加細緻周詳，尚提到應促進中小企業參與數位貿易，以利用由本協定帶來之機會快速進入新市場，以及思考中小企業委員會可能決定的任何其他與中小企業有關之問題等。另外，USMCA 和 CPTPP 就委員會召開頻率亦有做規範，前者為協定生效後 1 年內召開，之後每年召開一次會議，後者為協定生效日起 1 年內召開，其後於必要時召開。

(三) 資訊分享

1. 各協定內容重點

臺美 21 世紀貿易倡議第 6.3 條規定，各方應設置免費且公開的網站，透過該方代表領域主管機關及其他適當實體之網站連結或資訊，提供該等主管機關認為有助於任何有興趣在該方領域內從事貿易、投資或經商的人士有用之資訊。相關資訊得包括：(1) 關務法規、程序或查詢點；(2) 智慧財產權相關法規或程序；(3) 技術法規、標準或符合性評鑑程序；(4) 進出口相關之食品安全檢驗或動植物防疫檢疫措施 (Sanitary or phytosanitary measures)；(5) 外國投資法規；(6) 商業登記程序；(7) 貿易促進計畫；(9) 競爭力計畫；(9) 中小企業融資計畫；(10) 就業法規；(11) 稅務資訊；和 (12) 對有興趣從雙方代表領域間貿易中獲益之中小企業有用的其他資訊。同時，本條規定各方應透過指定代表定期審查網站上的資訊和連結，以確保資訊與連結是最新且正確。在可行情況下，所提供之訊息應以英文呈現。

USMCA 第 25.3 條和 CPTPP 第 24.1 條均規定，各締約方應建立或維護本身免費且公開的網站，載有關於本協定之資訊（如協定的本文、摘要）和針對中小企業而設計之資訊，並且應將其他締約方的同類網站之連結納入其網站。亦即，各締約方應在代表該締約方政府機構和其他適當實體網站，提供該等主管機關認為對任何有興趣在該方領域從事貿易、投資或經商的人士有用之資訊。其中，USMCA 指出相關資訊可能包括：(1) 關務法規、程序或查詢點；(2) 智慧財產權相關法規或程序；(3) 技術法規、標準或符合性評鑑程序；(4) 進出口相關之食品安全檢驗或動植物防疫檢疫措施；(5) 外國投資法規；(6) 商業登記程序；(7) 貿易促進計畫；(9) 競爭力計畫；(9) 中小企業融資計畫；(10) 就業法規；

(11) 稅務資訊 ; (12) 與商務人士暫時入境有關之資訊 ; 以及 (13) 政府採購機會相關之資訊 ; CPTPP 要求提供的資訊則有 7 項 , 包括 : (1) 關務法規及程序 ; (2) 智慧財產權相關法規或程序 ; (3) 進出口相關之技術規定、標準及食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施 ; (4) 外國投資法規 ; (5) 商業登記程序 ; (6) 勞動規定 ; 及 (7) 稅務資訊。此外 , 針對網站上的資訊和連結 , USMCA 和 CPTPP 均規定各締約方應定期審查網站上的資訊和連結 , 以確保資訊與連結是最新且正確。在可行情況下 , 所提供之訊息應以英文呈現。

2. 臺美 21 世紀貿易倡議與 USMCA 和 CPTPP 比較

臺美 21 世紀貿易倡議第 6.3 條與 USMCA 第 25.3 條內容非常相似 , 但 USMCA 條款中所要求網站應提供之資訊更廣 , 還納入「與商務人士暫時入境有關之資訊」及「第 13.2 條 (範圍) 所涵蓋的政府採購機會相關之資訊」。相對來說 , CPTPP 要求提供的資訊則較少 , 條文中僅列舉 7 項。

另外 , USMCA 第 25.3 條和 CPTPP 第 24.1 條均要求在網站提供關於本協定的資訊 (如協定的正文、摘要) 和針對中小企業而設計之資訊 , 並要求各締約方的網站應納入其他締約方的同類網站之連結 ; 臺美 21 世紀貿易倡議對於上述資訊提供則無特別要求。

(四) 中小企業對話

1. 各協定內容重點

依據臺美 21 世紀貿易倡議第 6.4 條 , 雙方在與其指定代表協商後認為中小企業對話會有助益時 , 得定期召開對話。中小企業對話參與者得包括締約雙方、指定代表、私部門、員工、非政府組織、學術專家、由多元化且未獲充分服務和代表性不足群體所擁有的中小企業 , 以及來自雙方所代表領域的其他利害關係人。

USMCA 第 25.5 條規定 , 中小企業委員會應召開三方中小企業對話 (即「中小企業對話」)。中小企業對話參與者得包括來自各締約方的私部門、員工、非政府組織、學術專家、由多元化和代表性不足群體所擁有的中小企業 , 以及其他利害關係人。同時 , USMCA 條款中針對中小企業對話召開頻率、提出意見方向亦

有具體說明，就對話召開頻率，乃規定中小企業委員會「每年」應召開中小企業對話，除非委員會另有決定。另針對提出意見方向，可以就本協定範圍內的任何事項、本協定的實施和進一步現代化、相關技術或科學資訊向委員會提出意見。

2. 臺美 21 世紀貿易倡議與 USMCA 和 CPTPP 比較

臺美 21 世紀貿易倡議第 6.4 條與 USMCA 第 25.5 條內容非常相似，但 USMCA 條款中針對中小企業對話召開頻率、提出意見方向之說明更加具體，而臺美 21 世紀貿易倡議中小企業對話召開的前提則是「雙方經諮詢其指定代表後決定中小企業對話有助益時」，規定相對模糊但具彈性。另針對提出意見方向，臺美 21 世紀貿易倡議不若 USMCA 有相對具體內容；至於 CPTPP 則是無中小企業對話條款。

(五) 協定中有利於中小企業之義務

臺美 21 世紀貿易倡議、USMCA 和 CPTPP 中，僅 USMCA 有此條款，協定第 25.6 條點出本協定其他章節中，旨在加強各締約方在中小企業議題上合作或可能對中小企業特別有益之條款，包括 (1) 原產地程序：第 5.18 條 (原產地及原產地程序委員會)；(2) 政府採購：第 13.17 條 (確保採購行為的誠信)、第 13.20 條 (促進中小企業參與) 和第 13.21 條 (政府採購委員會)；(3) 跨境服務貿易：第 15.10 條 (中小企業)；(4) 數位貿易：第 19.17 條 (互動式電腦服務)、第 19.18 條 (政府公開數據)；(5) 智慧財產權：第 20.14 條 (智慧財產權委員會)；(6) 勞工：第 23.12 條 (合作)；(7) 環境：第 24.17 條 (海洋野生捕撈漁業)；(8) 競爭力：第 26.1 條 (北美競爭力委員會)；(9) 反貪污：第 27.5 條 (私部門和社會參與)；以及 (10) 良好法規實踐：第 28.4 條 (內部諮詢、協調和審查)、第 28.11 條 (法規影響評估) 和第 28.13 條 (回顧審查)。

(六) 不適用爭端解決

USMCA 第 25.7 條和 CPTPP 第 24.3 條的「不適用爭端解決」條款，係因二協定有爭端解決專章，而 USMCA 和 CPTPP 均規定任何締約方在中小企業專章下產生的任何事件，皆不得訴諸爭端解決機制。

(七) 綜合分析

歸納上述，以規範性質而言，各協定中小企業專章條款內容皆為軟性規範，乃期盼透過專章相關規定，尋求促進各締約方中小企業之間之合作，以及提升中小企業參與國際貿易和當地市場，實際上對於各締約方並無強制約束力。另就協定條款內容來說，臺美 21 世紀貿易倡議與 USMCA 和 CPTPP 的中小企業專章規範相仿，尤其與 USMCA 相似度高。三協定中，以 USMCA 規範所涵蓋面向最廣，內容也最具體，臺美 21 世紀貿易倡議次之，CPTPP 則最簡。三協定最大的差異在於，CPTPP 和 USMCA 設置了中小企業委員會，對委員會的工作內容及召開頻率做了規範，並且 USMCA 是透過中小企業委員會規劃三方中小企業對話，原則上每年召開；而臺美 21 世紀貿易倡議推動中小企業合作是雙方透過指定代表進行討論，中小企業對話亦由雙方與其指定代表協商後認為有助益時定期召開，規定相對模糊但具彈性。

二、臺美 21 世紀貿易倡議中小企業條款對臺灣之影響

(一) 臺灣國內法規現況

我國中小企業主管機關為經濟部中小企業處，為協助中小企業發展，於 1991 年頒布《中小企業發展條例》，最新修正公布為 2016 年 1 月 6 日，此法規賦予有關對中小企業的輔導政策及措施之正式法令依據，作為輔導中小企業的政策工具。為更進一步落實輔導中小企業，除了訂定《中小企業認定標準》，以闡明輔導工作的對象^{三十}，亦訂定《中小企業輔導體系建立及輔導辦法》，針對財物融通、經營管理、生產技術、研究發展、資訊管理、工業安全、污染防治、市場行銷、互助合作、品質提升、創業育成等 11 個領域建立輔導體系^{三十一}。此外，為協助中小企業健全發展，我國設置中小企業發展基金，並透過《中小企業發展基金收支保管及運用辦法》訂定補助、投資、捐助等相關辦法^{三十二}。

三十 中華民國經濟部，《中小企業認定標準》<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL011859>。

三十一 中華民國經濟部，《中小企業輔導體系建立及輔導辦法》
<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL011860>。

三十二 中華民國經濟部，《中小企業發展基金收支保管及運用辦法》
<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=FL011858>。

我國現階段針對中小企業政策與措施，在中央政府部分，聚焦推動與輔導中小企業數位轉型、創業育成、創新發展、因應淨零碳排趨勢，並可歸納為 5 大面向，包括完善財務融資服務與增進投資、促進升級轉型與提升研發能量、建構創新創業及育成加速機制、深耕城鄉產業及掌握市場商機，以及中小企業其他相關支援（如中小企業輔導經費、精進中小企業法制環境、拓展中小企業國際視野及雙邊交流、人才培育專班等）^{三十三}。同時，地方政府和產業公協會針對中小企業也有相關支持政策措施。

（二）對臺灣之影響

如前所述，中小企業專章目的是促進雙方中小企業之間的合作，並共同合作促進中小企業的就業與成長，條款內容皆為軟性規範，未涉及國內法規現況的改變。故整體而言，臺美 21 世紀貿易倡議不會對臺灣中小企業國內法規或政策與措施產生重大影響。

並且，上述臺灣的法規及政策與措施之精神，皆與臺美 21 世紀貿易倡議欲達成的目標相符，透過協定中小企業專章，雙方將進一步思考如何增加中小企業的商業機會、強化資訊分享，以及透過中小企業對話機制以探討共同關注問題和解決方案。其中關於經商相關資訊，目前臺灣似乎散見於各政府單位網站，如財政部關務署、臺灣 ECA/FTA 總入口網站、行政院農委會防檢局、投資臺灣入口網、經濟部中小企業處，應有改善空間，臺灣可藉此機會盤點相關資訊或統計數據之更新情況，建立一個提供中小企業有用資訊之專網，並完善英文版介面。

（三）對臺灣之效益

過去臺美中小企業的合作都偏向單點式的個案合作，較缺乏整體的制度性合作機制，透過臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章及其他專章的執行，如資訊分享和最佳實踐、中小企業直接對話、貿易便捷化、非關稅障礙的降低、法規透明化等，將使雙方中小企業更容易開展或擴大對彼此市場的出口。對臺灣而言，預期可產生建立臺美關鍵人脈與加速拓展商機、掌握赴美經商資訊並優化企業臺美

三十三 經濟部中小企業處（2022），《2022 中小企業白皮書》。

布局，以及促進中小企業支援機構合作與包容性成長等效益，進而達到協助臺灣中小企業鏈結美國商機，提升國際競爭力與發展潛力。

進一步由協定中小企業專章之內容來看，可歸納為資源互通、議題互助、企業互動三個層面^{三十四}。就「資源互通」層面，臺美雙方將各自建置一個對中小企業有用的專屬網頁，我政府相關單位可藉此盤點我國關務法規與程序、外國投資法規、中小企業融資計畫、稅務等相關資訊或統計數據之更新情況，此將有助於降低中小企業搜尋相關資訊的成本，使臺美在彼此市場經商更加便利。另外，推動臺美中小企業中心、育成中心及出口協助中心等小企業支持基礎設施間的合作，可相互促進發展、創造雙贏共好；在「議題互助」層面，雙方將思考增加及改善相對弱勢群體（如女性、原住民、新創企業）貿易和投資機會品質的方法，並交換資訊和最佳實踐；此外，在「企業互動」層面，雙方將建立中小企業對話定期交流機制，讓彼此中小企業、非政府組織、學術專家有更多交流互動機會，可增進雙方瞭解及媒合需求。

本研究認為臺美雙方中小企業均可受益於臺美 21 世紀貿易倡議，而臺灣將可能因中小企業條款而獲益更大，此係由於美國是我中小企業重要經貿往來夥伴，2022 年為我國第 2 大貿易夥伴、第 2 大出口市場及第 3 大進口來源國。同時，協定完成後的後續及其外溢效應可期，有助於臺灣與國際接軌，並作為後續與其他國家洽簽 RTA 中小企業專章之標竿。例如，我國透過臺美 21 世紀貿易倡議之簽署，致力符合協定規範及改善經貿環境，應有益於我國爭取加入 CPTPP，CPTPP 中小企業相關條文在臺美 21 世紀貿易倡議幾乎都已涵蓋，且規範更具體細緻。

對業界來說，儘管臺美間針對特定產業已有交流管道，如半導體、電動車，但我業者期盼中上游業者與下游品牌商能建立長期且穩定的交流平臺，中小企業對話條款即能作為臺美企業定期交流機制之依據，有助於雙方企業彼此瞭解及商業媒合；對政府而言，過去我國在 WTO 和 APEC 多邊經貿場域長期積極參與中小企業議題討論，其中臺灣為 WTO MSMEs 非正式工作小組創始成員之一，而美國於 2022 年 12 月也決定加入，近來雙方皆致力實踐 MSMEs 套案 6 項內容、協

三十四 經濟部中小企業處（2023），〈「臺美 21 世紀貿易倡議中小企業專章之目的與重點」簡報〉，2023 年 3 月 12 日。

助提供 Trade4MSMEs(此網站於 2021 年 12 月啟動，為微中小企業和政策制定者提供經過驗證且有用的資訊)和 GTH(整合多個國際資料庫的資訊，及各國官方提供的市場資訊與國內法規，有助於提升各國市場進入透明度)所需資料，以及探索感興趣的 MSMEs 主題，臺美可針對在 WTO 場域雙方均感興趣之議題延伸至雙邊討論，而在政策實務面上，我方關於中小企業政策措施之執行推動，亦有可與美方交流討論之經驗與案例，藉由兩國間的經驗交流將有助於彼此學習，並可促進雙方合作與互惠互利。

肆、WTO 微中小企業議題討論進展

一、議題發展歷程與整體進展

2017 年 12 月 13 日 WTO 第 11 屆部長會議 (the 11th Ministerial Conference, MC11) 上，88 個志同道合的會員提出「有關建立 WTO MSMEs 非正式工作計畫宣言」(Declaration on The Establishment of A WTO Informal Work Programme For MSMEs)之聯合部長聲明(Joint Ministerial Statement)，提議在 WTO 中對 MSMEs 進行廣泛且戰略性的討論，作為多邊層面的貢獻，以解決與外貿業務相關之障礙，這些障礙對於有意參與國際貿易的 MSMEs 來說是重大負擔；同時，亦決定成立「MSMEs 非正式工作小組」(MSMEs IWG)，並開放所有會員參與，致力爭取多邊成果，目標是在下屆(第 12 屆)部長會議上擬定一個正式的 MSMEs 工作計畫。

截至 2023 年 6 月，MSMEs IWG 成員共有 98 個(詳細成員名單請參表 2)，參與成員涵蓋全球所有地區及各種發展水準國家，約占全球出口總額的 90%^{三十五}。我國為小組成員之一，最新加入的成員為巴貝多(2022 年 12 月 7 日)、美國(2022 年 12 月 16 日)和阿拉伯聯合大公國(2023 年 3 月 28 日)。

三十五 WTO, *Informal Working Group on Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs)*
https://www.wto.org/english/tratop_e/msmes_e/msmes_e.htm.

表 2 WTO MSMEs 非正式工作小組成員

編號	成員	編號	成員	編號	成員	編號	成員
1	阿富汗	21	薩爾瓦多	68	墨西哥	88	新加坡
2	阿爾巴尼亞	22-49	歐盟	69	摩爾多瓦	89	瑞士
3	安地卡及巴布達	50	甘比亞	70	蒙古	90	臺灣
4	阿根廷	51	喬治亞	71	蒙特內哥羅	91	塔吉克
5	亞美尼亞	52	格瑞那達	72	緬甸	92	土耳其
6	澳大利亞	53	瓜地馬拉	73	紐西蘭	93	烏克蘭
7	巴林王國	54	蓋亞那	74	尼加拉瓜	94	阿拉伯聯合大公國
8	巴貝多	55	宏都拉斯	75	奈及利亞	95	英國
9	貝里斯	56	香港	76	北馬其頓	96	美國
10	巴西	57	冰島	77	挪威	97	烏拉圭
11	汶萊	58	以色列	78	巴基斯坦	98	越南
12	加拿大	59	日本	79	巴拉圭		
13	智利	60	哈薩克	80	秘魯		
14	中國大陸	61	肯亞	81	菲律賓		
15	哥倫比亞	62	韓國	82	卡達		
16	哥斯大黎加	63	吉爾吉斯	83	俄羅斯		
17	象牙海岸	64	寮國	84	聖克里斯多福及尼維斯		
18	多米尼克	65	列支敦斯登	85	聖露西亞		
19	多明尼加共和國	66	澳門	86	聖文森及格瑞那丁		
20	厄瓜多	67	馬來西亞	87	沙烏地阿拉伯		

註：1.國家依照英文字母排序。2.巴拿馬認為 MSMEs IWG 之議事不具包容性，於 2020 年 11 月 3 日退出。3.歐盟包括 27 個成員國，作者曾洽 WTO 秘書處人員，其在計算成員數時，係將歐盟視為 1+27，即 28。故 MSMEs IWG 成員數為 71+27=98。

資料來源：本研究整理自 WTO Informal Working Group on MSMEs, Member of the Group, INF/MSME/2/Rev.11, 30 March 2023。

2018 年至 2023 年 3 月間，MSMEs IWG 協調人 (coordinator) 由烏拉圭大使坎塞拉 (José Luís Cancela Gómez) 擔任，由於其將於 2023 年 10 月離開日內瓦，

故在公開徵求志願者後，巴貝多大使威爾森(Matthew Wilson)表達意願並在 2023 年 3 月第一次例會上正式被任命為新的協調人。在運作上，MSMEs IWG 例行會議皆為開放式會議，非小組成員亦可參與，例如南非、泰國、安哥拉、柬埔寨、印度、玻利維亞等非 MSMEs IWG 成員在部分例行會議亦派員出席；而關於 MSMEs IWG 提案之性質，目的不在制定具法律拘束力的規範，名稱主要使用宣言(declaration)或建議(recommendation)，係供成員「自願執行」，且提案「無須獲共識決通過」，坎塞拉曾說明此種方式有利工作小組之運作及倡議的多邊化。

檢視歷年工作會議召開之情況(參表 3)，MSMEs IWG 每年召開 4 至 6 次例行工作會議。2021 年之前，成員主要致力於 MSMEs 宣言套案之內容，其中在 2020 年 12 月 11 日工作會議上正式批准 MSMEs 宣言套案草案(INF/MSME/3，正式文本為 INF/MSME/4)，並在 2021 年 9 月 24 日工作會議上一致通過批准 MSMEs 宣言套案最終文本草案(INF/MSME/W/36)。原預定在 2021 年 12 月召開 MC12 期間發表，惟因 COVID-19 疫情惡化且許多國家仍實施入境限制，MC12 再度延期至 2022 年 6 月，於此期間，2022 年 2 月 24 日爆發俄烏戰爭，烏克蘭及部分成員反對與俄羅斯共同列名發表宣言^{三十六}，地緣政治局勢導致 MSMEs 宣言套案無法如原定發布，最終係由坎塞拉以「協調人報告」(Coordinator's Report)之方式在 2022 年 6 月 MC12 舉行期間對外發布一份報告，概述 MSMEs IWG 自 MC11 成立以來開展的主要活動和取得成果，以及原 MSMEs 宣言套案 6 項倡議(WT/MIN(22)/4)，並在 MC12 期間舉行新聞發布會。

MC12 結束後，MSMEs IWG 工作會議之討論重點為 MC12 後之前進方向，成員提出感興趣的主題，包括數位化和網路就緒度(cyber readiness)、海關流程數位化轉型以促進 MSMEs 貿易、非關稅措施(non-tariff measures, NTMs)及相關貿易成本之影響、MSMEs 獲取資訊及 ePing 等數位工具之重要性、低價值貨物(low-value shipments)及如何促進其貿易、女性企業主在貿易中面臨的複雜挑戰、獲得融資之途徑等。今年以來，MSMEs IWG 已召開 3 次例會，最新一次會議於 2023 年 7 月 3 日舉行。

三十六 中華民國常駐 WTO 代表團(2022)。〈微中小企業聯合聲明倡議〉，2022 年 8 月更新，
<https://www.ey.gov.tw/otn/283AB948B965DCD8>。

表 3 2018 至 2023 年 MSMEs IWG 工作會議文件彙整

開會日期	文件編號	內容
2018.03.27	INF/MSME/R/1	2018 年第一次開放式例行會議
2018.05.22	INF/MSME/R/2	2018 年第二次開放式例行會議
2018.06.08	INF/MSME/R/3	2018 年第三次開放式例行會議
2018.06.27	INF/MSME/R/4	2018 年第四次開放式例行會議
2018.10.03	INF/MSME/R/5	2018 公共論壇籌備會議
2018.10.31	INF/MSME/R/6	2018 年第五次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/7	2018 年度報告
2018.11.30	INF/MSME/R/8	2018 年年度總結會議
2019.02.22	INF/MSME/R/9	2019 年第一次開放式例行會議
2019.06.28	INF/MSME/R/10	2019 年第二次開放式例行會議
2019.10.29	INF/MSME/R/11	2019 年第三次開放式例行會議
2019.11.27	INF/MSME/R/12	2019 年第四次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/13	2019 年度報告
2020.02.25	INF/MSME/CN/4	2020 年第一次開放式例行會議
2020.06.17	INF/MSME/R/14	MSMEs 和跨境支付服務網路研討會
2020.06.18	INF/MSME/R/15	MSMEs 和無紙化貿易網路研討會
2020.07.01	INF/MSME/R/16	透過數位工具支持小企業復原網路研討會
2020.06.26	INF/MSME/R/17	MSME 日網路研討會 (從各國政府和國際組織的角度回顧 COVID-19 大流行對 MSMEs 的影響)
2020.07.24	INF/MSME/R/18	2020 年第二次開放式例行會議
2020.10.20	INF/MSME/R/19	2020 年第三次開放式例行會議
2020.11.05	INF/MSME/R/20	2020 年第四次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/21	2020 年度報告
2020.12.11	INF/MSME/R/22	2020 年第五次開放式例行會議 (正式批准 MSMEs 宣言套案草案)
2021.02.18	INF/MSME/R/23	2021 年第一次開放式例行會議
2020.12.15	INF/MSME/R/24	介紹 WTO MSMEs 小組的建議套案及與私部門之討論
2021.05.04	INF/MSME/R/25	2021 年第二次開放式例行會議
2021.06.24	INF/MSME/R/26	2021 年第三次開放式例行會議
2021.07.26	INF/MSME/R/27	2021 年第四次開放式例行會議

開會日期	文件編號	內容
2021.09.24	INF/MSME/R/28	2021 年第五次開放式例行會議 (一致通過批准 MSMEs 宣言套案最終文本草案)
2021.11.08	INF/MSME/R/29	2021 年第六次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/30	2021 年度報告
2022.02.08	INF/MSME/R/31	2022 年第一次開放式例行會議
2022.04.07	INF/MSME/R/32	2022 年第二次開放式例行會議
2022.05.19	INF/MSME/CN/17	2022 年第三次開放式例行會議 (討論 MC12 規劃)
2022.06.10 文件傳閱	WT/MIN(22)/4	MSMEs 小組協調人報告 (MC11 以來主要活動和取得成果)
2022.07.15	INF/MSME/R/33	2022 年第四次開放式例行會議 (聚焦 MC12 後之前進方向)
2022.10.12	INF/MSME/R/34	2022 年第五次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/35	2022 年度報告
2023.03.13	INF/MSME/R/36	2023 年第一次開放式例行會議
僅文件傳閱	INF/MSME/R/37	MSMEs 小組協調人摘要文件 2018-2023 (協調人分享任期間在該職位的總結)
2023.04.26	INF/MSME/R/38	2023 年第二次開放式例行會議
2023.07.03	尚未公布	2023 年第三次開放式例行會議

資料來源：本研究整理自 MSMEs IWG INF/MSME/R 相關文件。

二、MSMEs 套案

MSMEs 宣言套案正式文本修正 2 版於 2021 年 6 月公布，內容呈現成員達成共識的 6 項倡議(載於 INF/MSME/4 附件 1 至 6)，包括(1)蒐集和維護與 MSME 有關資訊之建議 (Recommendation on the collection and maintenance of MSME-related information)：呼籲 WTO 會員在貿易政策檢討中提供有關 MSME 的政策資訊；(2)獲取資訊之宣言 (Declaration on access to information)：呼籲 WTO 會員支持全球貿易平台(GTH)；(3)貿易便捷化和 MSMEs 之建議(Recommendation on trade facilitation and MSMEs)：支持全面實施 WTO《貿易便捷化協定》；(4)貿易法規制定納入 MSMEs 包容性之建議(Recommendation on promoting MSMEs' inclusion in regulatory development in the area of trade)：呼籲促進 MSMEs 在制定貿易法規時之參與；(5)MSMEs 和 WTO 整合資料庫之建議(Recommendation on

MSMEs and the WTO Integrated Database)：支持實施 2019 年 WTO 整合資料庫 (Integrated Data Base, IDB) 之決議；(6) 解決 MSMEs 在貿易方面獲得融資和跨境支付之宣言 (Declaration on addressing the trade-related aspects of MSMEs' access to finance and cross-border payments)：呼籲交流良好實踐，幫助促進 MSMEs 獲得融資和跨境支付。MSMEs 套案重要內容摘要如表 4 所示，MSMEs 小組將持續追蹤監測各成員推動相關工作之執行情形。

表 4 WTO MSMEs 聯合宣言 6 項倡議內容

排序	建議和宣言	主要內容
1	蒐集和維護與 MSME 有關資訊之建議	● 指示所有 WTO 會員在其貿易政策檢討(Trade Policy Review, TPR) 過程中，皆主動提供統計和政策分析上與 MSMEs 有關之資訊。 ● 會員在研擬其政府版的 TPR 報告時，得選擇規劃特定專節獨立討論 MSMEs 議題，或在適當的章節處討論；若會員要求秘書處將與 MSME 有關之資訊納入秘書處報告，則鼓勵秘書處將其納入特定專節或相關章節。
2	獲取資訊之宣言	● 國際貿易中心(International Trade Centre, ITC)、WTO 及聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 共同籌設了全球貿易平台(Global Trade Helpdesk, GTH)，GTH 整合多個國際資料庫的資訊，以及各國官方提供的市場資訊與國內法規，有助於顯著提升各國市場進入透明度。 ● 呼籲所有 WTO 會員在通過本宣言後的一年內，根據本宣言之附件 (包括貿易數據、關稅與稅數據、TBT 和 SPS 措施)，盡可能提供 WTO 秘書處更新和完整的資訊。
3	貿易便捷化和 MSMEs 之建議	● 邀請 WTO 會員、WTO 秘書處及其他捐助組織共同協力，針對 MSMEs 執行《貿易便捷化協定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)的貿易需求和挑戰部分，設計並提供能力建構和技術協助。 ● 鼓勵 WTO 會員分享《貿易便捷化協定》的實施經驗

排序	建議和宣言	主要內容
		時，盡可能說明如何將 MSMEs 的利益納入考慮。
4	貿易法規制定納入 MSMEs 包容性之建議	● 鼓勵 WTO 會員制定國內法規時，考慮 MSMEs 的特殊需求。 ● 鼓勵 WTO 會員互相交換實務經驗，以提升 MSMEs 在國內法規制定過程之參與，如提供可能的訓練和能力建構計畫。
5	MSMEs 和 WTO 整合資料庫 (IDB) 之建議	● WTO 會員主動向 IDB 提供 RTA 和 FTA 稅率、普遍優惠關稅 (Generalized System of Preferences, GSP)、特定產品的關稅配額 (Tariff Rate Quota, TRQ) 和配額使用情形、境內稅等資訊。 ● WTO 會員主動與秘書處聯繫，討論簽訂自願協議之可行性，將關稅或進口數據自動電子傳輸到 IDB。
6	解決 MSMEs 在貿易方面獲得融資和跨境支付之宣言	● 會員應考慮 MSMEs 的貿易融資和跨境支付需求，積極在 MSMEs IWG 會議及透過其他 WTO 或多邊機構之合作場域內，提出有助於 MSMEs 之具體措施建議，如交流最佳做法、分享技術協助和能力建構資訊。 ● 歡迎旨在促進企業採用全球法律實體識別碼 (Legal Entity Identifier, LEI) 之國際倡議，呼籲 WTO 會員共同就此類倡議進行合作。

本研究整理自 WTO Informal Working Group on MSMEs, Declaration on Micro, Small and Medium-sized Enterprises (MSMEs) Revision, INF/MSME/4/Rev.2, 6 October 2021。

2022 年 6 月的「協調人報告」指出，MSMEs 小組於 2020 年 12 月通過 MSMEs 套案 (即前述 6 項建議和宣言)，並提到支持及歡迎 MSMEs 小組在推動的其他工作，如建置對 MSMEs 有用的網站 Trade4MSMEs (Trade4MSMEs platform)，以及在 WTO 官網上設立區域貿易協定中 MSME 相關資訊之數據庫 (database of MSME-related information in Regional Trade Agreements)和貿易政策檢討中 MSME 參考資料數據庫 (database of MSME references in Trade Policy Reviews)^{三十七}。其中，Trade4MSMEs 網站於 2021 年 12 月正式啟動，為 MSMEs 貿易商和貿易政策

三十七 WTO (2022). Informal Working Group on MSMEs - Coordinator's Report, WT/MIN(22)/4, 10 June 2022.

制定者提供經過驗證且有用之資訊，目前網站有英語、法語及西班牙語介面。並且，在 2022 年 MC12 前，進一步推出 Trade4MSMEs 網絡，鑑於許多國際組織和開發銀行都在處理 MSMEs 與貿易議題，該網絡為相關組織提供一個年度聚會平台，讓渠等分享正在開發的各種工具及研究；另外，RTA MSME 條款數據庫詳細說明 WTO 會員越來越重視在 RTA 納入 MSMEs 條款；TPR MSME 數據庫則提供與 MSMEs 相關的國家政策、機構和統計數據等重要資源。

三、2022 至 2023 年 6 月討論進展概況

以下說明 MSMEs IWG 近期討論情況及關注重點：

(一) 2022 年

2022 年 MSMEs IWG 共召開 5 次工作會議，在 2022 年 2 月本年度第一次工作會議上，指定墨西哥為 Trade4MSMEs 的協調者，並成立一個新的工作小組來負責該網站平台之工作；同時，成員同意 2022 年的工作重點將著重於網路就緒度、低價值貨物、綠色經濟及 RTA 中有關 MSMEs 的條款等議題^{三十八}。整體來看，成員在上半年除持續探索感興趣的新議題外，主要聚焦在討論 MSMEs 宣言套案的執行情況（包括 ITC 持續向成員介紹 GTH 的更新進度、全球法人機構識別編碼基金會（Global Legal Entity Identifier Foundation, GLEIF）介紹法律實體識別碼（LEI）、成員分享 TFA 使貿易標準具可預測性和一致性，對 MSMEs 的益處尤為顯著）、以及推動建置及完善 Trade4MSMEs、RTA MSME 條款數據庫、TPR MSME 數據庫等與 MSMEs 相關之網站平台或資訊。

自 MC11 迄 2022 年 6 月，MSMEs IWG 最重要的產出為 MSMEs 宣言套案，如前所述，MSMEs 小組在 2021 年 9 月即完成 MSMEs 宣言套案最終文本草案，但情勢的變化使得 MSMEs 小組無法在 MC12 部長會議上發布該文件。取而代之，係由協調人坎塞拉在 MC12 會議期間發布 MSMEs IWG 工作成果報告，並召開新聞發布會。

2022 年下半年，MSMEs 小組成員除了持續就 MSMEs 套案各自執行情況進

三十八 WTO (2023). Informal Working Group on MSMEs - 2022 ANNUAL REPORT, INF/MSME/R/35, 15 March 2023.

行分享，討論的重點主要聚焦在未來的方向，各方成員提出感興趣的主題包括貿易數位化、網路就緒度、非關稅措施、資訊獲取、融資途徑、低價值貨物、RTA 中 MSME 相關條款、鄉村 MSMEs、永續發展、跨境無紙化貿易、將性別觀點應用於 MSMEs 貿易建議等。此外，小組成員也討論評估就這些主題舉行專題會議和彙編良好實踐之可能性。

(二) 2023 年

MSMEs IWG 協調人坎塞拉於 2023 年 3 月本年度第一次工作會議上提出 MSMEs 工作計畫五大支柱 (pillars)，包括 (1) 促進 MSMEs 獲取資訊；(2) 建構促進 MSMEs 貿易包容性之能力；(3) 提供政策指導；(4) 執行 2020 年 12 月通過之 MSMEs 套案；(5) 強化 MSMEs 小組與私部門和其他利害關係者之聯繫合作，各成員對於坎塞拉提議的工作計畫皆表支持。(五大支柱之細節內容說明請參表 5)

坎塞拉希望相關工作能夠持續推進，建議由各成員提供具體的成果和行動。並且，MSMEs 小組應著手思考下一次欲提出之建議套案，目前某些成員感興趣的主題大綱已逐漸浮現，例如一些成員對於 RTA 中的 MSMEs 條款和數位化等議題表達了明確的興趣，期盼討論動能持續維持^{三十九}。

表 5 坎塞拉提 MSMEs 工作計畫五大支柱

排序	五大支柱	內容
1	促進 MSMEs 獲取資訊	聚焦在進一步開發 Trade4MSMEs 網站和支持全球貿易平台 (GTH)。除了此二個工具外，也建議 MSMEs 小組應支持 ePing 及 MSMEs 對該平台的可觸及性。
2	建構促進 MSMEs 貿易包容性之能力	具體成果以手冊形式呈現，內容將彙整 Trade4MSMEs 網站的 MSMEs 與政策制定者指南，以及一份 MSMEs 整合到國家優質企業計畫 (AEO programs) 的良好實踐彙編，並預計在 7 月舉辦經驗分享會。
3	提供政策指導	● MSMEs 小組將持續探討 MSMEs 貿易特別感興趣的議題。

三十九 WTO (2023). Informal Working Group on MSMEs - MSME Group coordinator summary document 2018 - 2023, INF/MSME/R/37, 30 March 2023.

排序	五大支柱	內容
		並以建議的形式制定政策指南。建議的主題包括之前在 MSMEs 小組會議曾提出的議題，如 RTA 中的 MSMEs 條款、數位化、低價值貨物、永續發展、鄉村 MSMEs 及非正規性。 ● 另外，有成員建議 MSMEs 小組應留意人工智慧 (AI) 議題，思考 AI 如何幫助 MSMEs 獲取資訊和參與貿易。鼓勵成員針對感興趣之議題提交討論文件，以利後續針對該議題直接進行討論。
4	執行 2020 年 12 月通過之 MSMEs 套案	● MSMEs 小組持續執行 2020 年 12 月通過的 MSMEs 套案。3 位成員於最近的會議上回報渠等將 MSMEs 資訊納入其 TPR，而 1 位成員也回報會在今年底如此做。 ● 另外，與 MSMEs 套案第 2 項建議相關部分，國際貿易中心 (ITC) 代表簡報 GTH 更新、推廣及工作計畫。為確保相關性，再次鼓勵 MSMEs 小組成員審查各自於 GTH 上的資訊。 ● 此外，Trade4MSMEs 網站也提供更新情況，包括新的開發商、改版及增添更多國家特定資訊。
5	強化 MSMEs 小組與私部門和其他利害關係者之聯繫合作	需要透過 MSMEs 小組的時事通訊、與私部門的年度會議，持續協商討論；同時，持續與其他國際組織、開發銀行共同維繫 Trade4MSMEs 網絡。

資料來源：本研究整理自 WTO Informal Working Group on MSMEs, Open-ended meeting of 13 March 2023 - Summary of discussions, INF/MSME/R/36, 22 March 2023。

此外，在 2023 年 4 月本年度第二次工作會議中，成員與外部參與者提出之討論與簡報主要有四，簡要說明如下：(1) 新加坡組織 MSMEs 與數位化政策 (MSMEs and digitalization policy) 經驗分享會：焦點放在理解數位經濟協定 (Digital Economy Agreements, DEA)、數位貿易便捷化 (digital trade facilitation) 及聯合國國際貿易法委員會 (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) 之工作。歐盟、日本及俄羅斯等成員皆肯定數位貿易便捷化對於

MSMEs 的重要性，鼓勵 MSMEs 小組成員持續分享經驗，探索如何協調以實踐、立法和建立標準；(2) G20 輪值主席國支持 MSMEs 議程：ITC 作為協助推動 G20 MSME 目標的夥伴之一，介紹了 G20 的 3 項議程：透過數位平台鏈接 MSMEs 與國際市場、提高 MSMEs 的信用和融資能力、透過平台提供資訊(如 Trade4MSMEs)。同時，G20 輪值主席國印度正與微軟印度 (Microsoft-India) 合作，探索一種以人工智慧查詢系統之可行性，該系統將應用在 Trade4MSMEs 和 GTH 等目前既有平台。針對 G20 在這些議題上推動的工作，歐盟、英國和美國等成員皆表歡迎；(3) 世界智慧財產權組織 (World Intellectual Property Organization, WIPO) 簡報 2022 年《無形資產融資：將無形資產融資從邊緣推向主流》報告(Intangible Asset Finance: Moving Intangible Asset Finance from the Margins to the Mainstream)：報告圍繞在智慧財產權作為解鎖 MSMEs 融資途徑之潛力，以及使用這類融資面臨之挑戰，如評估無形資產的價值、貸款人對這類擔保方式缺乏了解、監管機構的支持有限等。歐盟、韓國、英國和美國皆發言支持 WIPO 的工作，並強調提高 MSMEs 對此重要議題之意識的重要性；(4) 國際貿易中心 (ITC) 介紹標準地圖 (Standards Map) 和永續發展貿易計畫 (Trade for Sustainable Development, T4SD)：ITC 以容易理解且可比較的形式宣傳其規範，以支持小型生產者，並提出 ITC 與 MSMEs 小組在培訓、意識提升及現有標準基準方面可強化合作。鑑於 MSMEs 在符合永續發展標準方面面臨顯著挑戰，巴貝多、中國大陸和日本歡迎 ITC 協助推動一致性之工作。

在其他事務方面，美國提請 MSMEs 小組注意在貨品貿易理事會 (Council for Trade in Goods) 會議期間舉行的「誰關注通知」(Who Notices Notifications) 演講。在該活動中，與談人強調即時掌握了解 WTO 所有通知的挑戰，特別是對於資源有限的 MSMEs 更是難度極高，建議可透過查詢點 (enquiry points) 及貿易協會與大學等外部機構來解決這方面問題。另也有與會者建議，將 WTO 通知翻譯成更多語言，並在通知定稿之前讓私部門一起參與，可能會有所助益。

本年度第三次工作會議規劃於 7 月 3 日召開，將以坎塞拉於年初所提 MSMEs 工作計畫五大支柱為核心展開討論，同時也邀請小組成員分享對於 MC13 MSME

成果的形式與內容之看法^{四十}。在今年底前，MSMEs IWG 預計舉行之會議，包括 6 月 27 日 (MSME 日舉辦相關活動，將會發布改版後的 Trade4MSMEs 網站、小農與國際貿易的座談會，以及 2023 年度小企業冠軍頒獎典禮，主題為「幫助小農走向國際」)、7 月 3 日 (2023 年第三次例會)、10 月 12 日 (2023 年第四次例會) 及 12 月 7 日 (2023 年第五次例會)。

四、綜合分析與未來展望

自 2017 年 12 月 WTO MSMEs IWG 成立迄今，經過 5 年多的發展，參與成員數持續增加，目前達 98 個，而 MSMEs 小組共舉行近 30 次工作會議，每次會議至少有 50 個成員和觀察員參加。MSMEs 小組不僅是 MSMEs 貿易新想法的孵化場域，支持成員在討論與成果產出間進行試驗的權利，亦是發展具體工具與成果的行動小組。透過成員集思廣益提案形成建議或宣言、WTO 各機構之間的協調及與外部機構合作，已累積豐富成果，包括 WTO 秘書處於 2019 年開發建置 MSMEs 網頁，以突顯 WTO 在小企業與貿易方面之工作及活動；2021 年 9 月完成批准 MSMEs 宣言套案最終文本草案，以及制定一份 MSMEs 套案執行清單供成員填報；2022 年 6 月 MC12 期間舉行新聞發布會說明 MSMEs 小組取得成果 (MSMEs 套案 6 項倡議、Trade4MSMEs 網站、RTA MSME 條款數據庫、TPR MSME 數據庫等)。顯現 WTO 對 MSMEs 充分參與國際貿易之重視，在解決各國 MSMEs 在全球貿易中遭遇困境方面展現積極作為。

後 MC12 時代，MSMEs 小組重新檢視過去幾年受到小組成員關注的各種主題。值得注意的是，小組協調人在今年 3 月提出 MSMEs 工作計畫五大支柱，期成員能持續推進相關工作，並著手思考 MSMEs 小組下一次要提出的建議套案，由近期討論可歸納發現，成員多次提到的感興趣主題為 RTA 中的 MSMEs 條款、數位化、低價值貨物、永續發展、鄉村 MSMEs、人工智慧 (AI) 如何幫助 MSMEs 獲取資訊及參與貿易，不過目前都仍在腦力激盪階段，尚未形成具體建議或宣言。鑒於 MSMEs 議題對所有 WTO 會員來說都很重要，而 MSMEs 小組係採自願性

四十 WTO (2023). Informal Working Group on MSMEs - CONVENING NOTICE, INF/MSME/CN/22, 20 June 2023.

參與的方式，工作成果不具強制拘束力，也不會影響到其他 WTO 工作小組的運作，只要能維持討論動能，預期在下一屆部長會議前達成新 MSMEs 套案的機會相當大。

伍、結論及對臺灣之意涵

回顧過去文獻可發現，關於 RTA 對 MSMEs 影響的文獻很少，基本上都未就 RTA 對 MSMEs 國際貿易參與及營運績效之影響提出明確結論，無論是正面或負面影響，且迄今似未有研究針對 RTA 關稅減免效益外的其他條款對 MSMEs 之影響進行深入分析，不過近期有研究顯示，關稅以外的其他 RTA 條款可能對不同規模的企業造成更廣泛、不成比例的影響。簡言之，關於 RTA 對 MSMEs 影響的實證研究尚無定論，數據資料取得限制是阻礙量化評估的最主要原因。WTO 已意識到過去對於此議題研究稀缺的問題，目前正向學術界廣徵論文，期盼在 2023 年底的會議上向會員展示成果，同時也將彙集相關文章出版成冊，以補足此一研究缺口。

此外，各國政府所做的影響評估也很有限，且許多是在 RTA 實施前進行，此意味相關評估帶有一定的推測性。其中，歐盟在 RTA 效益評估方面做得相對周全，通常會要求與其簽訂 RTA 的國家進行事前評估，作為支持歐盟與他國 RTA 談判之參考依據，貿易永續影響評估(Trade Sustainability Impact Assessment, TSIA)除了考量經濟、社會和環境因素外，也重視公眾參與和透明度，並且歐盟定期對 RTA 進行事後評估，其可能會在未來針對協定中 MSMEs 章節對小型貿易商之影響提出見解，例如 2019 年的《歐日經濟夥伴關係協定》(EU-Japan European Partnership Agreement, EPA)或 2020 年的《英歐貿易合作協定》(EU-UK Trade and Cooperation Agreement)^{四十一}。鑒於政府的評估報告可提供一種更深入瞭解 RTA 對 MSMEs 貿易影響之途徑，未來可持續追蹤。

值得注意的是，許多研究經常指出，大企業可以較好的利用 RTA 優惠及調整生產力，以適應 RTA 或貿易和經濟自由化政策所帶來的經濟條件變化，而

四十一 WTO (2022). Literature review on RTA effects on MSMEs, September 26, 2022, INF/MSME/W/40.

MSMEs 與大企業競爭能力有限，RTA 可能將其擠出市場，從而造成負面影響；但也有一派學者認為，RTA 提供 MSMEs 一個穩定和可靠的貿易環境，降低貿易風險，倘 MSMEs 獲得足夠的商業支持並具備生產能力，在利用 RTA 優惠上得以與大企業競爭，則 MSMEs 可藉由 RTA 採購到更便宜的中間產品及增加出口而受益。本研究認為，RTA 對 MSMEs 之影響除了可從直觀的調降關稅帶來市場競爭、進出口成本變化之面向觀察外，同時也應注意協定中的 MSMEs 條款所帶來的其他影響或意義，近年 USMCA、CPTPP 及臺美 21 世紀貿易倡議等協定中的中小企業專章條款涉及內容，主要為合作以增加中小企業貿易和投資機會、資訊分享、中小企業對話等，這些軟性規範雖然無強制約束力，但在深化締約方經貿合作上有著重要作用，提供一個依據與框架作為協定各方間合作的基礎，同時透過定期召開會議亦可刺激維持討論動能。以臺灣為例，在臺美 21 世紀貿易倡議推動下，我國於 2023 年 6 月 20 日召開臺美中小企業諮詢會首次會議，集結國內專家共同就後續臺美合作議題進行規劃，初步提出之建議如「協助新創及女性企業」、「出口輔導機構之合作」、「綠色轉型及數位賦能議題之合作」和「加強資訊掌握」^{四十二}。此即是我國透過臺美協定之契機，成立諮詢會以瞭解產業界需求及感興趣的議題。

在國際多邊經貿組織方面，WTO 對 MSMEs 議題的關注日益提升，MSMEs IWG 至今已累積許多具體成果，其中最重要者係 MSMEs 套案 6 項倡議，另外小組所推動建置的全球貿易平台 (GTH)、Trade4MSMEs 網站、RTA MSME 條款數據庫、TPR MSME 數據庫等，對於產學研界來說皆是便利且重要的工具。我國作為小組成員，參與本小組工作之投入與實績，包括提供 GTH 臺灣的關稅、原產地規則及其它貨品進口規則等貿易資訊，並與負責建置營運該平台的國際貿易中心 (ITC) 合辦線上說明會，以協助我商掌握商機；參與本小組與 ITC 及國際商會 (International Chamber of Commerce, ICC) 合辦的中小企業數位冠軍 (Digital Champions for Small Business) 國際提案競賽，貿協在 2021 年獲得首獎，並於 2022 年 7 月中工作會議上簡報得獎提案；定期提供 WTO IDB 我國關稅相關資料，並已落實 WTO《貿易便捷化協定》之承諾義務；參與厄瓜多所發起的協助 MSMEs

四十二 經濟部 (2023)。〈經濟部中小企業處召開「臺美中小企業諮詢會」首次會議，產官攜手共同推動臺美中小企業合作〉，2023 年 6 月 20 日，https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=110297。

創新研究案，分享我國作法經驗；以及在 2022 年 TPR 報告中納入我國 MSMEs 相關資訊^{四十三}。自 MC12 以來，小組成員除致力實踐 MSMEs 套案，也在探索新議題以期提出下一個套案，RTA 中的 MSMEs 條款即為成員感興趣的議題之一。

對臺灣而言，MSMEs 占有關鍵地位，不僅是穩定經濟的重要支柱，也是創造就業機會的主力。依據 2020 年 6 月 24 日修正的《中小企業認定標準》，臺灣中小企業定義為，實收資本額在新臺幣 1 億元以下，或經常僱用員工數未滿 200 人之事業。2021 年臺灣中小企業家數為 159 萬 5,828 家，占全體企業的 98.92%；中小企業就業人數為 920 萬人，占全國總就業人數的 80.37%；此外，中小企業銷售額為 26 兆 6,194.99 億臺幣，占整體企業銷售總額的 52.51%，其中內銷額為 23 兆 2,584.64 億臺幣，佔比為 61.61%，出口額為 3 兆 3,610.35 億臺幣，佔比為 25.96%^{四十四}。由內外銷金額及出口額貢獻佔比反應出，臺灣中小企業大多以內銷市場為主（87.37%），直接對外出口能力相對較弱。不過實際上，許多中小企業是大企業出口產品的零組件供應商或合作夥伴，亦間接參與國際貿易，是供應鏈中的重要一環。有鑑於近來多邊、區域及雙邊經貿體系對於 MSMEs 議題之重視日漸擴大，此種關注不僅體現了對 MSMEs 在經濟發展和全球貿易中扮演重要角色的認識，也提供了支持及促進 MSMEs 發展的機會。建議我商可善用國際組織開發的經貿網站獲取貿易與市場資訊，以及政府提供的輔導與融資措施，以爭取擴大外貿商機。同時，亦可持續關注政府呼應多邊與雙邊討論所做的政策改革，並適時向政府提出建言以反映企業需求。

四十三 中華民國常駐 WTO 代表團（2022）。〈微中小企業聯合聲明倡議〉，2022 年 8 月更新，<https://www.ey.gov.tw/otn/283AB948B965DCD8>。

四十四 經濟部中小企業處（2022）。《2022 中小企業白皮書》，<https://www.moeasmea.gov.tw/list-tw-2345>。

數位經濟戰略、數位治理與數位貿易 協定

魏可銘*

綱 要	
壹、數位經濟：新機遇、新挑戰 貳、跨境數位流動加速全球化，數位戰略及治理已成顯學 參、各國發展數位戰略的類型 一、中國大陸推動《十四五規劃》打造「數字中國」 二、美國推動「美國優先」的數位經濟戰略 三、歐盟：建構數位歐洲及數位驅動經濟 四、日本：打造智能社會，推動永續發展 五、韓國：強化 5G 牽引，發展新興業態 六、新加坡：由智慧國走向全球，推廣「新加坡方案」 肆、跨境數位政策：數位應用的成熟度、競爭力及政治體制決定國家的跨境數位政策 伍、數位治理與數位規則的頂層設計	陸、各國數位治理與監管的標的及範圍 柒、監管與成本效益的衝突 捌、數位監管治理及數位標準的衝突促成並塑成不同之數位協定 玖、數位貿易有關的協定 壹拾、跨國監管合作 壹拾壹、目前生效的數位貿易協定主要議題 壹拾貳、數位經濟伙伴協定（DEPA） 壹拾參、亞太數位貿易協定 壹拾肆、印度太平洋經濟架構（IPEF）的數位議題 壹拾伍、台美 21 世紀貿易倡議的數位貿易議題 一、談判可能涉及之內容 二、美方意見須審慎評估與處理 三、數位貿易談判涉及跨領域之監理，必須建立國內共識 壹拾陸、台灣須有整體數位戰略的頂層規劃並應儘速申請加入 DEPA

* 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、 數位經濟：新機遇、新挑戰

由於近年電子通信技術高度發展，以及網際網路的深度滲透，便利了數據流通。加上行動裝置在生活及生產活動上的廣泛使用，造成社會、文化、生活、經濟、金融的重大變革，產生了基於數位的新經濟。在數位經濟下，個人、企業、設備、數據、流程，萬物相聯，沒有時間、距離、裝置、用途的限制。因而產生了新業態、新模式、新體驗，提高了效率，也改善了生活的品質。

由於科技是數據的載體，數據已被視為勞動、土地、資本、企業家才能及技術以外的重要生產要素，及重要國家資產。(詳表一、數據與勞動、土地、資本、技術等生產要素之比較)

由於數據的特質，所謂「禍兮福之所倚，福兮禍之所伏」，基於數據的數位經濟雖然提供了新機遇，其產生的禍害也對監管造成挑戰。因為國家體制、文化背景、社會型態、及思想觀念的不同，造成監管的法規與標準的差異，在全球化發展下，由於各國關係緊密不免產生衝突。

表一、 數據與勞動、土地、資本和技術等生產要素之比較

維度	數據	勞動	土地	資本	技術
主體特徵	主體複雜，包括數據生產者、存儲者、處理者、應用者等。	主體單一，包括勞動力供需方。	主體較為單一，包括公有地及私有地。	主體較為多樣，包括企業、個人等。	主體較為多樣，包括科研機構、企業及個人等。
權屬界定	權屬複雜，具動態性，權屬流轉複	權屬明晰，法律依據明確。涉及勞	權屬明晰，法律依據明確，涉及土	權屬明確，法律依據明確，涉及資	權屬明晰，法律依據明確，涉及技

	雜，確權較為困難	動所有權、雇主、勞動中介等。	地所有權、使用權及收益權等。	本所有權、債權人、金融機構、金融中介等。	術創造者、技術受讓者、技術應用者等。
價值溢出	價值倍增，可提升其他生產要素的資源配置效率，降低不必要之投入，創造更高價值。	整體不明顯，但高素質勞動力具有高價值之溢出。	整體不明顯，但高價值地塊具有可觀的價值溢出。	比較明顯，強大資金流可帶來可觀的價值溢出。	比較明顯，核心科技創造更高的價值。
交叉關聯性	緊密交叉，強外部性，與其他生產要素關聯性強，如土地、人才、金融大數據等。	存在交叉，與資本、技術存在一定交叉關聯性。	相對獨立。	存在交叉，與勞動、技術存在一定交叉關聯性。	存在交叉，與勞動、資本存在一定交叉關聯性。
資源稀缺性	非稀缺性，具有易收集、易複製特徵，基礎資源充沛，如網路用戶、政府普	不是無限可得，具有非常明顯的稀缺性。	不是無限可得，具有非常明顯的稀缺性。	一定前提下具有明顯的稀缺性，但隨經濟社會發展和科技進步，其稀	一定前提下具有明顯的稀缺性，但隨經濟社會發展和科技進步，其稀

	查、企業經營產生的海量數據等，但高價值數據較為稀缺。			缺性會有一定改善。	缺性會有一定改善。
排他性	較強的非排他性，可無限複製給多主體使用，能數據的有償供給與高效使用。	明顯的排他性。	明顯的排他性，如企業採礦權。	明顯的排他性，如資金所有權。	較強的非排他性，需完善智慧產權制度，鼓勵更多科技產出。
資源均質性	非均質性，比如在以特定企業的數據量進行橫向對比。	一定均質性，如一定範圍內的勞動力差距不明顯，但不同區域和種類勞動力具有異質性。	一定均質性，如某一區域土地沒有本質區別，但不同區域土地的級差明顯。	均質性，資本的每一元錢之間沒有本質差別。	一定均質性，不同技術具有異質性。但是專利審查制可弱化該差異性。

資料來源：陳舟、鄭強、吳智崧，「我國數據交易平台建設的現實困境與破解之道」，

《改革》2022 第 2 期。

貳、 跨境數位流動加速全球化，數位戰略及治理 已成顯學

全球化加速了跨境數據的流通，而跨境數位的流動也加速了全球化的緊密度與深度。許多數位經濟大國認為數位是生產要素及創新創業的源頭，因此將數位視為重要資產，帶動產生「數位主權」觀念及「數位戰略」的發展。目前已有 51 個國家及歐盟都有數位戰略的計劃。詳請參照表二。

表二、具數位策略及數位戰略國家一覽表：已有 51 國家及歐盟具
數位策略計劃

數位策略	政府數位戰略	為私部門設計的策略或數據分享
澳洲、中國大陸、歐盟、德國、日本、沙烏地阿拉伯、星加坡、韓國、瑞士、英國	澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、歐盟、芬蘭、法國、德國、印尼、愛爾蘭、以色列、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、星加坡、韓國、瑞典、台灣、泰國、聯合大公國、英國、美國、烏拉圭、越南	歐盟、日本、荷蘭、紐西蘭、挪威、菲律賓、星加坡、英國

資料來源：Andrew Kraskewicz

綜理其戰略及目標，包括：技術能量建構、強化數據規模與數據庫、數位多元化、基礎建設建構、利用貿易政策提升競爭力、建立信任機制等。數位戰略與目標及主要國家的數位政策請詳見表三及表四。

表三、各國數位戰略與目標

技術能量建構	• 鼓勵、投資及補助研究與人才培育 • 確保寬頻與網路接入與存取
強化數據規模與數據庫	• 便利數據搜取 • 貿易協定中訂有跨境數據自由流動條款，但設計外商不易獲得本國資訊與數據
數位多元化	數據分享政策與平台
基礎建設建構	雲、線、網等
利用貿易政策提升競爭力	• IPR 及營業秘密保護 • 鼓勵數據流通與政府數據公開 • 禁止性能需求規定（或允許） • 禁止數據在地化（或容許） • 禁止原始碼分享規定
建立信任機制	• 個人隱私數據保護、消費者福利、問責制度 • 限制假消息與歧視 • 鼓勵公眾參予公共事務決策 • 人權

資料來源：CIGI Paper No. 266 “A Future Built on Data”

表四、主要國家數位政策一覽表

國家數位政策	達成經濟規模	數位多元化	信任機制	數位公共財國際分享	建構基礎建設	增強技能	獨惠國內企業之政策	聚焦競爭力	公眾數據公開
澳洲 (2022)		是	是			是			是
中國 2016《國家信息化發展戰略綱要》《十四五規劃》	是	是			是	是		是	
歐盟 (2014, 2017, 2020) 2030《數位歐洲》、《歐洲數據策略》、《符合數位時代之歐洲》	是	是	是		是	是	是	是	是
德國 2021		是	是		是	是	是		是
日本 2017, 2021		是	是		是	是	是	是	是
星加坡 2021			是			是		是	是
韓國 2020《數位新政》		是			是	是		是	是

美國 2015《數位經濟議程》、 2022《降低通貨膨脹法》《晶片 與科學法案》。《聯邦大數據研 發戰略計劃》、《國家人工智慧 研究和發展戰略計劃》、《維護 美國人工智慧領導力的行政命 令》《聯邦數據戰略與 2020 行動 計劃》-2018 年《澄清域外合法 使用數據法》(CLOUD)	是	是	是	是	是	是	是	是
---	---	---	---	---	---	---	---	---

參、各國發展數位戰略的類型

從全球發展數位經濟的路徑，大致可分為四類：

1. 具巨大內部市場、資訊產業發達、高水準資訊基礎建設及高數位普及率的國家，如美國、中國大陸、歐盟等。以推動數位經濟作為國家發展主要動能，加速新型基礎建設、強化戰略領先地位、主導數據話語權。
2. 欠缺足夠內部市場，但具領先之數位技術及產業的國家，如新加坡、日本、韓國、以色列等。依託其自身優勢，發展相應之策略，而以出口為導向。如日本著重基礎元件開發，以色列以研發及科技創新孵化前沿科技新創產業等。
3. 擁有巨大數位經濟消費潛力，但欠缺數位基礎建設與數位產業，如印度、印尼、馬來西亞、泰國等國家。企圖藉由推動網路消費，帶動數位產業發展。
4. 數位經濟尚在起步階段的國家，如非洲等地。著重在縮小數位鴻溝。

謹將數位經濟影響較大的數位大國中國大陸、美國、歐盟、日本，及與我數位發展情況類似的韓國及新加坡等數位戰略略述如下：

一、中國大陸推動《十四五規劃》打造「數字中國」

2021 年中國大陸公布《國民經濟和社會發展第十四個五年規劃》(簡稱《十四五》), 規劃 2021 年至 2025 年的整體國家發展藍圖, 並首度新增第五篇「加快數位時代、建設數位中國」篇章(簡稱「數字中國」), 其主旨為:「迎接數位時代, 啟動資料要素潛能, 推進網路強國建設, 加快建設數位經濟、數位社會、數位政府, 以數位化轉型整體驅動方式、生活方式和治理方式變革」。包括下列 4 章: 打造數字經濟新優勢、加快數字社會建設步伐、提高數字政府建設水準、營造良好數字生態。

第 15 章「打造數位經濟新優勢」

數位技術、實體經濟融合: 賦能傳統產業升級 催生新產業 新業態 新模式, 包括:

1. 關鍵數位技術創新應用:

- (1) 關鍵領域研發應用: 晶片、作業系統、演算法、感測器)、
- (2) 軟硬體結合一體化研發: 處理器、雲計算、軟體)、
- (3) 不同基礎學科的交叉創新: IT 生命科學
- (4) 布局前沿技術: 量子計算及通信、神經晶片、DNA 存儲

2. 數字產業化:

- (1) 新興數位產業
- (2) 提升產業水準
- (3) 構建 5G 應用場景和產業生態
- (4) 開放資料: 大數據
- (5) 促進共用及平台經濟

3. 產業數位化轉型：重點行業和區域平台建設、發展新模式（個性訂製、柔性製造）、產業園區數位化、服務業數位化、智慧農業

第 16 章「加快數字社會建設步伐」

包括：提供智慧便捷的公共服務、建設智慧城市和數字鄉村、構築美好數字生活新圖景

第 17 章「提高數字政府建設水準」

包括：加強公共資料開放共用、推動政務資訊化共建共用、提高數位化政務服務效能

第 18 章「營造良好數字生態」

包括：

1. 建立健全資料要素市場規則：
 - (1) 建立資料資源的市場營運電腦系；
 - (2) 資料保護；資料安全，包括個人資料保護基礎立法；及資料分類分級保護制度；
 - (3) 資料跨境安全有序流動，包括資料安全評估等。
2. 營造規範有序的政策環境：
 - (1) 構建數字經濟政策法規體系，健全管理規範：對象包括共用經濟、平台經濟、新個體經濟及行政許可與資質資格等。
 - (2) 加強互聯網平台經濟監管：包括企業定位及監管規則
 - (3) 打擊壟斷和不正當競爭行為
 - (4) 建立數字經濟統計監測體系

- (5) 支持平台企業創新發展及增強國際競爭力。
- (6) 建立無人駕駛、線上醫療、金融科技、智慧配送、人工智慧監管框架。完善相關法律法規和倫理審查原則。

3. 加強網路安全保護：

- (1) 加強網路安全法律法規。
- (2) 加強網路安全基礎建設。
- (3) 強化網路安全風險評估和審查。
- (4) 提升網路安全威脅發現、監測預警、應急指揮、攻擊溯源能力。
- (5) 建立關鍵資訊基礎建設保護體系。

4. 推動構建網路空間命運共同體：

推進網路空間國際交流與合作，以聯合國憲章為基本原則制定數位和網路空間國際規則，包括：

- (1) 推動多邊、民主、透明全球互聯網治理體系。
- (2) 公平合理的網路基礎設施及資源治理機制。
- (3) 國際規則和數位技術標準制定：包括資料安全、數位貨幣、數位稅等。
- (4) 全球網路安全保障合作建設。
- (5) 數位援助欠發達國家。

二、美國推動「美國優先」的數位經濟戰略

1. **聚焦前沿技術：**《聯邦大數據研發戰略計劃》、《國家人工智慧研究和發展戰略計劃》、《維護美國人工智慧領導力的行政命令》等，重點關注大數據、人工智慧、物聯網、數位孿生體等關鍵技術研發。

2. **引領「算力」革命**：算力是數字經濟的「大腦」，係 AI 競爭三大要素（算力、算法、數據）的核心地位，決定數字經濟智能化程度。美國在 AI 半導體設計及新一代量子電腦居領先地位，美國國家科學技術委員會（NSTC）2016 公布《推動量子信息科學：國家挑戰與機遇》報告，每年投入 2 億美元從事量子信息的研發。又因算力的核心是晶片，美國必須重拾晶片主導地位，確保美國晶片免於供應鏈中斷的風險，並防堵中國在半導體技術崛起，2022 年 8 月乃通過《晶片與科學法案》（CHIPS and Science Act），提供 527 億美元直接補助，幫助在美國內的半導體製造商進行相關設施建設，並提供 25% 的稅務抵減，以提高美國半導體產業的競爭力。
3. **維護網路的優勢**：推行「淨網」，打壓華為。《美國 5G 安全國家戰略》推動 5G ORAN 最先進技術，與盟友合作引領 5G 技術發展和部署的主導權。
4. **保持高端製造的壟斷地位**：美國在全球半導體前十大公司中占據六席，透過《晶片與科學法案》，真正實現了「美國設計」和「美國製造」。
5. **積極開放公共數據，促進數位生態**：自 2009 年起開始實施《透明和開放政府》《開放政府令》《電子化政府執行策略》等，推動成為開放政府數據的國家。2014 年發布《美國開放數據行動計劃》要求發布數據必須便利公眾查尋，友善使用。
6. **強化基礎建設，保障資訊安全**：2007 發布《國土安全國家戰略》、2015《聯邦資訊安全管理法案》、2016《聯邦政府資訊管理通告》等法案。2014 年《提升美國關鍵基礎設施網路安全框架規範》將資訊安全納入企業風險管理程序當中。在《聯邦政府採購條例》也進口之基礎設施納入資安管理範圍。
7. **確保印太市場利益**：2018 發布「印太地區數字連接和網路安全夥伴關係倡議」（DCCP）、2019 年「藍點網絡」計劃、2020 年 5 月針對大陸「數字絲綢之路」發布《美國對中國戰略方針》。另推動《印太經濟架構》及《台

美 21 世紀貿易倡議》等諮商，企圖引領建立貿易規則，擴大美國數位影響力。

8. **打造人才優勢：**培養數字人才、技能和文化的氛圍，有效組合人才、創新思維與技術研發，前瞻性培育數位技術研發人才。
9. **構建數位友善生態環境，增強戰略影響：**《聯邦數據戰略與 2020 行動計劃》- 完善政府數據開放，《美墨加協定》美歐《隱私盾協議》APEC《隱私保護規則》-確定 跨境數據流動架構，。此外並藉由美國國家開發署 (USAID) 2020 年 4 月發布之《數位戰略 2020-2024》以美國價值觀，協助構建開放、包容和安全的數位生態體系。
10. **強化境外數據搜集及使用，提升美國數據競爭力：**2018 年，美國出台了《澄清域外合法使用數據法》(CLOUD)，明確了美國的執法部門從網絡服務商處合法獲取和使用域外數據的權利。法案中，美國通過確立“數據控制者標準”實現了更大規模的數據收集，同時大幅簡化了執法程序，降低了執法成本。此標準規定，無論通信、記錄或其他信息是否儲存在美國境內，只要以上內容由服務提供者擁有、監管或控制，服務提供者均有義務保存、備份、披露通信內容、記錄或其他信息。鑑於美國企業在通信和遠程計算服務方面在世界上的強勢地位，即便這些企業遠在海外，但也有義務提供其存儲在國外的用戶數據。該法案有利於美國政府將更多數據納入其掌控範圍，確保世界各地的用戶與總部設在美國的公司進行接觸時，實現數據向美國回流。美國公司收集數據的能力越強，其開發的數據產品就越受歡迎，相應地也會增強美國數字公司在全球數字經濟市場中的競爭力和主導能力。

三、 歐盟：建構數位歐洲及數位驅動經濟

1. 歐盟數位單一市場

歐盟基於「數位主權」概念，在 2020 發布的「歐洲數位戰略通告」(Communication on European Strategy for Data) 視數據為數位轉型之核心，

提出資料開放共享政策與法制調適框架，建構歐洲的之數位單一市場(single market for data)。並先後推出 eEurope、i2010、《歐洲數位議程》、《歐洲數位單一市場戰略》、《走向繁榮的數據驅動型經濟》等計劃。

建立歐洲單一市場的三大支柱：為消費者和企業提供更好的數位商品和服務；為網路及數位服務發展創造合適環境；擴大歐洲數位經濟發展潛能。

2. 強化戰略自主性

提出「科技主權」，要彌補歐盟在數位領域欠缺全球影響力企業的失陷，強化歐盟「戰略自主」，在國家層面與企業層面排除來自美國、中國等科技巨擘之掌握，從硬體設備或平台等中介媒介手中取回自決能力。

教委會 2020 年發布了《歐洲新工業戰略》強調戰略自主，減少對他國之依賴。保護歐盟關鍵數位資產，支持機械人、高性能計算、區塊鏈、量子科技、生技製藥、先進材料等關鍵產業技術發展。《歐洲工業數位化》則推動產業數位化。《符合數位時代之歐洲》，則包括：《歐洲數據策略》、《歐洲人工智慧方略》及《塑造歐洲數據未來》三大戰略。促進會員國在投資、數據、人才、信任等方面之合作。

3. 打造數位規則，強化監理機制，保護數位資源

除頒布《通用數據保護條例》(GDPR) 保護個資及隱私，對跨境之數據流動予以規範，及以《數據治理法》(GDA)、《數據法》(Data Act) 強化數據治理外。在《塑造歐洲數據未來》下，歐盟在推出《數位市場法》(Digital Market Act) 後，本年 4 月 23 日批准了《數位服務法》(Digital Services Act, DSA)，對平台課以更多責任，其核心意涵皆直接與間接涉及數位主權之概念，掌握平台管理。2018 年 4 月發布《歐盟人工智慧》報告及 2019 年發布《人工智慧倫理準則》，並提出人類監管、技術穩健安全、數據隱私管理、透明度、多樣性與公平性，社會和環境福祉、問責制等原則。

(請參見：“Shared vision, common action: A stronger Europe. A global

strategy for the European Union's foreign and security policy”)

4. 推動「數位歐洲」

發展及支持超級電腦與數據處理，以及人工智慧的研發、數位技術的廣泛使用、投資諸如大容量寬帶網路等基礎建設。2018 年推出量子技術，共同研發部署量子通信基礎設施。同年又推出《歐洲高性能計算共同計劃》已選定 8 處地點建設世界級之超級計算中心。

四、日本：打造智能社會，推動永續發展

雖然日本的數位經濟發展相對美中較為落後，缺乏像美國、蘋果、亞馬遜，大陸百度、阿里巴巴、騰訊等之類的數字巨頭，但是日本近年大力推動數位產業，迎面上。2016 年日本推出《第五期科學技術基本計劃(2016-2020)》提出超智能之「社會 5.0」，包括無人機送貨、AI 家電普及、智慧醫療與照護、智慧化產業、智慧化經營管理、全自動駕駛、物聯網、大數據、人工智慧和機械人等，以推動社會永續發展及提升產業競爭力。並以 5G 建設為先導，以基礎元器件為戰略重點。2023 年 6 月更修訂經濟計劃，將半導體及資料中心與儲能電池及生物製造並列為四大策略產業，提供稅務及財務支援，並與美國合作發展下世代半導體產業，補助台積電赴日設廠，希日本製造半導體銷售額超過 15 兆日元。

此外，日本亦積極參與全球數位經濟治理，企圖主導國際數位經濟規則。先是在 2005 年前後在與新加坡、菲律賓及與泰國的簽訂貿易協定中，首次將無紙化貿易納入。2009 年與瑞士簽訂的貿易協定中更針對電子商務訂立數位貿易專章。在與澳洲、蒙古及 TPP 簽訂的協定中都提到電子商務規則，主要涉及數位產品的非歧視待遇、關稅、國內監管法規、電子簽章等內容。2018 年以來隨著《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP) 以及與歐盟的貿易協定，範圍擴大到涉及數據流通、原始碼、個人資料保護等的數位貿易規則。2019 美日簽署《美日數位貿易協定》，2020 年日本與英國簽署貿易協定中亦設立數位貿易條款，為數位貿易規則設立了更高的標桿。

在多邊方面，2016-2019 期間，日本向 WTO 共提出 16 項數位貿易相關提案。2018 年，日美歐在三邊貿易部長會議開始尋求數位貿易與電子商務領域方面達成共識，呼籲更多 WTO 會員支持高標準數位貿易規則。2019 年日本與其他 75 個 WTO 會員共同簽署《電子商務聯合聲明》，同時日本並提出「在信任條件下數據自由流通」(DFFT) 原則，並藉其擔任 G20 集團輪值主席之機共同簽署《大板數位經濟宣言》。2021 年又推出「綜合數據戰略」¹旨在確保數位信任與安全下之數據運用。此外，更主導數位經濟規則制定，主張對開發中國家，尤其是低度開發國家 (LDC) 提供數位基礎建設及技術協助以縮小數位落差，促成融入全球數位經濟活動，擴大日本的數位貿易市場。另並積極推動消除阻礙數位貿易的各項障礙，包括「公開政府數據」、「國內監管法規協調」等。在雙邊方面，與歐盟互相承認符合歐盟個人隱私保護標準的白名單。與美國簽訂數位貿易協定，以與美國數位貿易規則接軌，更利用 2023 年主辦 G7 契機，推動 DFFT。

日本在數位規則中關注焦點如下：

- (一) 數位智慧財產權保護：包括禁止強制公開原始碼及演算法，以免商業機密洩漏，或是形成貿易壁壘。禁止政府通過不正當程序獲取數位智慧產權，包括在市場准入、競標、審查過程中取得智慧產權，侵犯企業利益。
- (二) 數據隱私保護及跨境數據流動：日本在 2018 年在歐盟通過《通用數據保護條例》(GDPR) 後，雙方簽署了《日歐經濟夥伴協定》，承認雙方在個人數據保護方面具有等效性，允許雙方共享個人數據，無需額外安全檢查。在 CPTPP 中主張數據自由流通，禁止數據服務器設置在境內的限制。日本在確保自身融入歐美的西方國家數字市場與規則的同時，也能以高標準打開相對落後地區的大門，有利本國企業發揮優勢。但是對廣大開發中國家而言，過分嚴苛的數據安全標準可能

1 https://www.digital.go.jp/policies/data_strategy/

扼殺其數位經濟活力，過於自由數據跨境流通規則也可能損害其國家安全。

- (三) 政府數據公開及公平的數位貿易環境：已開發國家普遍認為特定政府數據，如公共交通、防災、疾控等給企業共享有利於促進數位貿易及創新，並可反饋提供政府更有效率的公共政策制定及執行。日本更主張政府在公開數據時應對國內外企業一視同仁，以免差別待遇造成外國企業進入本國市場的障礙，不利公平的貿易環境。此外，要求進一步改善電子商務及數位貿易相關的市場准入承諾，另透過促進國內外企業對數位經濟基礎建設投資，消弭數位落差。為數位經濟產業發展提供更多的機遇，營造更加公平的營商環境。但是對若干國家來說，無法辨識何謂敏感數據，及可以共享的數據，輕易向外國企業公開開放政府數據可能帶來較大的風險及挑戰。²

五、 韓國：強化 5G 牽引，發展新興業態

2020 年提出的韓國新政 (Korean New Deal) 綜合計畫³，推動數位創新和相關技術，包括人工智慧 (AI) 和大數據。而數據大壩 (Data Dam) 是數位新政的核心，透過改善傳統產業和開發創新服務來創造更多的就業機會。數據大壩的主要目標是人工智慧學習 (AI-learning)，目前擁有 190 種數據，將它們應用於企業和社會的各個領域，開發智慧數位基礎設施。此外，數據大壩延伸出 My Data 透過來自金融和醫療等各產業的個人數據，幫助人們管理疾病。My Data 還提供消費者秘書服務，透過分析來自信用卡和電信業者的數據，促進智慧消費。另持續以 5G 產業為國家發展戰略，支持營運商開發 5G 商業新模式及運用之新場景，強化數位內容產業。除了《數據基本法》外，2022 年 9 月又推出「韓國數據戰略」，推動數位文化產業為主的戰略。(資料來源：科技政策研究與資訊中心科技產業資

2 資料來源：江天驕〈日本參與全球數字經濟治理與中日數字經濟合作〉，復旦發展研究院。

<https://fddi.fudan.edu.cn/a0/71/c18965a434289/page.htm>

3 [Policies - 과학기술정보통신부 > \(msit.go.kr\)](#)

訊室「韓國借助數據大壩計畫完善數位新政」)

六、新加坡：由智慧國走向全球推廣「新加坡方案」

2014 年發布《智慧國 2025 計劃》主要推動數位經濟、數位政府、數位社會帶動國家數位轉型。數位政府方面提出數位政府發展藍圖，推動整體政府公共服務機構之數位轉型。另外兩個則是數位準備度藍圖及數位經濟行動架構。數位準備藍圖主要針對新加坡整體社會的轉型，強化人民數位素養。數位經濟行動架構則是針對產業數位化，引導產業轉型。也涉及網路安全、數據及人才資源與培育。2018 年推出《服務與數字經濟藍圖》主要協助企業更容易使用新與科技，建立新數位能力，進而掌握未來服務之發展機會，提升服務業的創新能力，設置「IDA 實驗室」和「劍客空間」作為新技術新產品和服務，以及數位內容的創新平台。另並吸引全球企業共同建設數位基礎建設。成立「數字產業發展司」(DISG) 打造公私合作模式，招募專才進入國際市場。全力培育數位文化、數位資產等新業態。吸引國際媒體及娛樂產業進駐，透過向全球開放互聯網金融、金融科技，已成全球最大數位資產的註冊地。

在數位經濟及數位貿易治理方面，新加坡亦在推動數位貿易規則方面扮演積極角色。

除了簽訂 RCEP 及 CPTPP 等多邊協定外，2020 年新加坡陸續與紐西蘭、智利簽署「星紐智數位經濟夥伴協定 (Digital Economy Partnership Agreement, 星紐智 DEPA)」，8 月與澳洲簽署「星澳數位經濟夥伴協定 (星澳 DEPA)」。觀察上述協定之規範實踐，新加坡簽署之 DEPA 呈現三項重要之規範特徵，一是廣泛納入經貿協定常見之數位貿易規則，二是數位貿易規則中結合貿易便捷化規定；三是針對新興科技議題採取加強合作之方式，消除產業面與社會面之數位落差，對於提升數位貿易活動之發展具有相當程度之重要性。⁴

此外，於 2022 年 11 月 21 日與韓國簽署《韓國—新加坡數位夥伴關係協定》

4 <https://www.twcsi.org.tw/Resource.aspx?ID=1402&pg=1&key=&d=8355>

(Korea-Singapore Digital Partnership Agreement , 簡稱 KSDPA) , 合作制定數位貿易規則 , 促進兩國數位系統兼容互通。並深化個人資料保護、電子付款、人工智能及源代碼 (source code) 保護等新興領域的雙邊合作 , 使跨境數據流動更加無縫 , 為企業及消費者建立具信任及安全的數位環境。

並在 2022 年 2 月 25 日與英國正式簽署英國-新加坡數位經濟協定(UK-Singapore Digital Economy Agreement) , 納入「開放且包容的數位市場」、「數據流動」、「數位交易系統」、「金融服務」、「技術合作夥伴」、「附加條款」等領域 , 其中包括數位內容免稅、競爭政策合作、對中小企業的支持、標準和合格評定、數位經濟更具包容性、跨境數據流動、國際數據中心、數位創新、個人資料保護、線上消費者保護、線上安全、網路安全、原始碼保護、數位認證、數位發票、無紙化交易、數位海關、電子支付、新金融服務、資訊共享、海底電纜 , 以及人工智能、數位身分、法律科技等領域之合作等議題。

2023 年 2 月 1 日在比利時布魯塞爾正式與歐盟簽署「歐盟 - 新加坡數位夥伴協定(EU-Singapore Digital Partnership , 簡稱 EUSDP) , 以全面促進雙邊數位領域合作。易華仁部長同時亦與歐盟執委會常務副主席兼貿易執委 Valdis Dombrovskis 簽署「歐盟 - 新加坡數位貿易原則(EU-Singapore Digital Trade Principles) 。包含人工智慧、數位身份及 5G 與 6G 等全新及新興領域 , 且將透過提高員工數位技能及企業與公共服務數位化轉型 , 推動更廣泛的數位經濟合作。由於該協定涵蓋範圍廣泛 , 因而需要不同的合作形式 , 包括無紙化貿易及數據流通等需要清晰明確法律架構 , 且技術日趨穩定項目 , 星國表示將致力於儘速達成具有約束力協定。至於新興領域如人工智慧及 6G , 現在試圖達成具約束力協定則為時尚早 , 但雙方就該領域在研發及取得一致性標準方面進行對話與合作。

七、 印度⁵

數字印度 (Digital India) 是印度政府發起的一項運動 , 旨在確保通過改進的在線基礎設施 , 增加互聯網連接或使國家在技術領域獲得數字授權 , 以電子方式

5 <https://csc.gov.in/digitalIndia><https://csc.gov.in/digitalIndia>

向公民提供政府服務。該計劃包括將農村地區與高速互聯網網絡連接的計劃。它由三個核心部分組成：安全和穩定的數位基礎架構的開發，以數位治理及數位方式提供政府服務(Governance and Service on Demand)以及普及數位素養(Digital Empowerment of Citizens)。

肆、 數位應用的成熟度、競爭力及政治體制決定 國家的跨境數位政策

由於政治理念與體制的不同、數位的普及度、成熟度及競爭力的差異，造成各國對於資訊流動的規範與立場不同，在數位貿易領域，各經濟體之間因之產生規範衝突。

在國際上數據產業成熟並具競爭力的國家，尤其美國的科技巨擘掌控全球市場，為了維護其優勢地位，多主張數位權利與自由，即是數位通訊傳播服務提供者應合理使用網路資源，不得以其他技術或非技術之障礙干擾使用者之選擇，允許資訊有條件的流動。海量數據流向美國，美國掌握數據資產可以精準利用以掌控商機，操控市場。由於交易地與平台所在地不同，為免在交易地繳稅，故同時主張電子商務及傳輸免稅。

但另一方面，在數位經濟中，平台集中化是其特點，大型平台挾其數位優勢，造成商業、金融、輿論等權力的集中，甚至濫用其數位優勢，造成不公平競爭，傷害公眾權益。在「數位主權」概念下，歐盟等許多國家主張國家對境內數位相關領域應有完全的控制權，平台應負擔與其影響力相應的責任。數位產業與國內相關的監管與徵稅等措施，無論線上線下均應一體適用，無所差別。尤其對其境內的數據相關的基礎設施，如數據中心等應具管轄權。

歐盟要彌補在數位領域欠缺全球影響力企業的缺陷，強化歐盟「戰略自主」，在國家層面與企業層面排除來自美國、中國等科技巨擘之掌握，從硬體設備或平台等中介媒介手中取回自決能力，在制約美中科技大廠的同時，也扶植自主的

數位產業鏈。

伍、 數位治理與數位規則的頂層設計

數位規則架構設計包括兩個維度：(1)基本的倫理道德標準和社會責任體系，及 (2)具約束性的法律法規。而最優的架構必須達到創造最大的福祉，同時在分配上也能達到全民共享的目的。並且其福祉必須在各層面間、各參予者間的關係獲得平衡，包括：(1)社會總福祉的最大化：包括生產者（利潤）和消費者（價美價廉等）；及 (2)社會福利分配的最優化：用戶、商戶、平台、第三方開發者在內的群平衡。其考慮的思維包括：

- **數據與安全**：提升數據正外部性，增進效率。減少負外部性如：資訊擁堵、隱私泄露、
- **權力與責任**：優化數位市場結構和平台生態競爭機制，以尋求社會福利最大化和福利分配最優化。平台責任分配和平台規則制訂。
- **創新與風險**：數位創新活動具高頻率、短週期、顛覆性、高風險特性。應釐清創新的正外部性和負外部性。拓寬試錯空間和放大正外部性，對負外部性應透過「底線思維」內部化。企業不能將創新收益歸自己，風險拋給社會。
- **發展與共享**：財富分配、技術性失業、創造性破壞、數位鴻溝。
- **局部與整體**：不同區域、不同產業、不同群體間利益衝突。數位化模糊交易的物理空間、經營地、交易地、利潤地、納稅地的可能分離。造成數位服務稅的誘因。
- **靜態與動態**：數位經濟典型現象是顛覆性創新，包括用戶使用習慣、硬體、應用等改變。須做好短期靜態利益分配與限期動態福利增長間的平衡。

- **國內與國際：**統籌國內及國際視角，與全球規則連接與適配，防止「數位民族主義」泛化，倡導數位多邊主義。

(參考資料來源：騰訊金融研究院吳緒亮:「尋找最優數字規則框架」《北大金融論證》2021/4)

陸、 各國數位治理與監管的標的及範圍

通常監管考慮的重點：個人隱私等個人資訊、數據及網路安全、國家安全、競爭政策、稅收、智慧財產權保護、數據的「公平使用」等。

其監管的範圍包括：(1) 硬體：數據設備及電纜、伺服器、路由器、網路電信等裝置；(2) 軟體：作業系統等系統軟體、應用軟體、人工智慧關鍵演算法；(3) 資料中心營運商、及平台；(4) 數據及內容。

對擬引進數位科技，發展產業的一些國家來說也常會利用監管強制外人在地投資設點，或作為保護國內產業的手段。在地緣衝突背景下，更是成為防護圍堵的對抗工具。要求國外廠商在境內設置資訊中心或限制其在境內提供數位服務，有個先決條件，就是國內市場要夠大，足以支撐自主產業或吸引外人投資。目前有這種條件的恐怕只有中國大陸、印度及歐美。

從貿易的角度看，嚴格的監管措施可能阻礙資訊的流動，造成貿易障礙。資訊在地化、限制資訊跨境傳輸、強制廠商提供使用者資訊或公開原始碼均可能被視為貿易障礙。而政府以監管等方式保護國內產業，建立國內數位能量，亦可視為另類保護主義。但是網路資訊分析與威脅監控防護，亦是全球跨境資訊傳輸網路資訊安全重要一環不能偏廢。

柒、 監管與成本效益的衝突

由於網路的複雜性，提供該等服務的廠商，包括雲計算與網路商必須在適當地點設置資訊中心存儲及處理資訊。全球設置資訊中心通常挑選基礎建設完備、

能源價格低廉、資訊人才匯集，符合其需求的地點設立。由於不是所有地點都能符合設立資訊中心的條件，造成資訊必須跨境或跨區移動，如中國大陸提倡的「東數西算」，即是將大陸東部各行業產生的數據通過網絡送往位於大陸西部地區的數據中心處理、計算和存儲，利用西部充沛及廉價的電力資源。許多資訊在傳輸時必須分別打包 (packets)，經過網路不同節點 (nodes)，最終在終點整合。從企業營運觀點看，「互通」(inter-compatibility)、「互聯」(inter-connectivity)、「互運」(inter-operability) 最具成本效益，也是必要，監管不應影響其營運，造成過度的負擔及貿易障礙。

捌、 數位監管治理及數位標準的衝突促成並塑成 不同數位協定

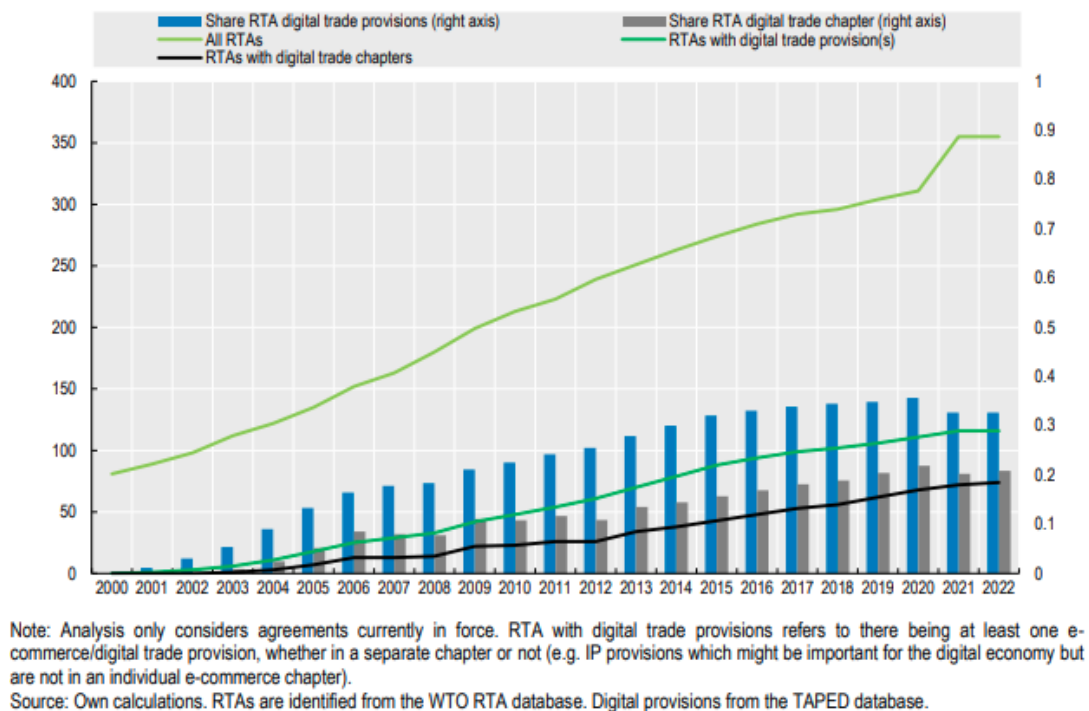
為了協調各項監管治理的衝突，並同時促進數位經濟的跨境互聯、互運、互通，近來數位貿易有關的協定洽簽乃成趨勢。其涉及主要議題可略分為直接與數位貿易相關的顯性議題與間接相關的隱性議題。

顯性議題中，除了解決當前面對諸如：貿易便捷化、市場准入、關稅與數位稅、網路安全與消費者保護、智慧財產權保護等當前議題外，有的協定尚包括：數位貨幣、人工智慧治理及標準等的未來議題。

隱性的數位貿易規則，則除了包括傳統貿易投資保護，並延伸至：數位領域投資壁壘、傳統貿易保護措施、跨境司法管轄等範圍外，亦觸及數位技術標準非歧視性及科技合作、網路執法與主權、打造公平競爭的市場環境等數位治理議題。

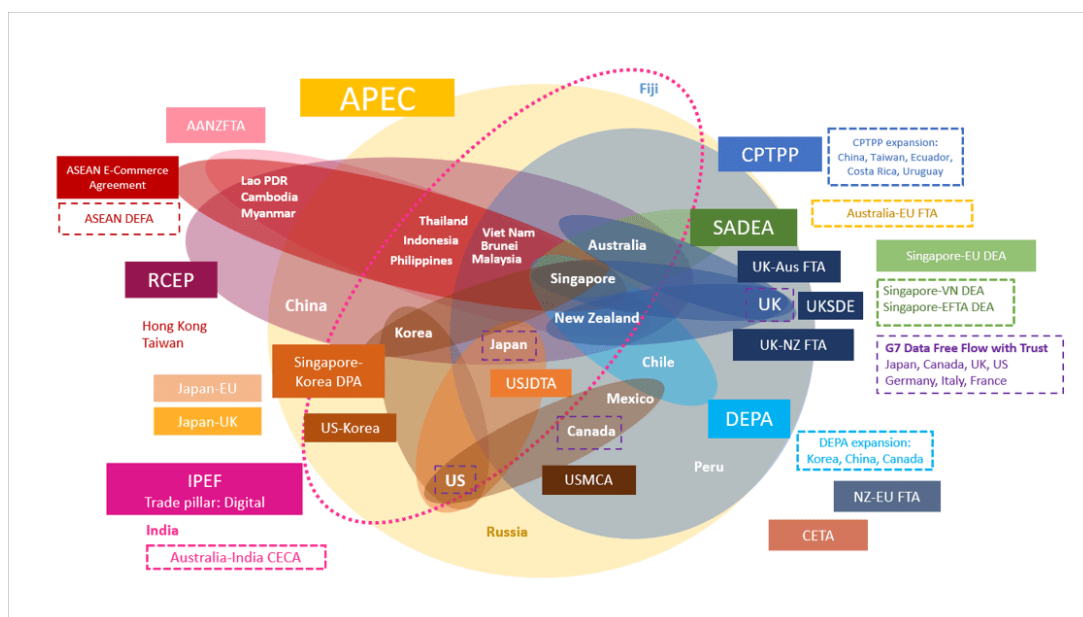
玖、 數位貿易有關的協定

鑒於數位經濟跨境議題日益受到重視，近來越來越多的區域及貿易協定都列入數位貿易議題，目前較受人注目的有：《全面與進步跨太平洋夥伴關係協定》(CPTPP) 第 14 章、《美墨加協定》(USMCA) 第 19 章、《美日數字貿易協定》、《區域全面經濟夥伴關係協定》(RCEP) 第 12 章、《新澳自由貿易協定》(SAFTA) 第 14 章及取而代之的新澳數位經濟協定 (AUS-SGP DEA)、英新數位經濟協定 (UKSDEA)(2022 年 6 月生效)及韓新數位伙伴協定(KSDPA)及新加坡、新西蘭、智利之間數位達成的《數字經濟夥伴關係協定》(DEPA) 等。詳請參照下圖。



資料來源: Stephanie Honey;“DIGITAL TRADE: The long road to a seamless global digital economy” Published 30 May 2023 by The Hinrich Foundation

尤其從 2008 年後，區域貿易協定無論其中有數位貿易條款或是數位專章的比例大幅增加，詳請參照下圖。



資料來源: OECD Trade Policy Paper N°273 May 2023

在多邊方面，目前正在諮商階段的有世界貿易組織在 1976 年推動共有 83 會員參予的 WTO 電子商務聯合聲明倡議 (JSI)，分為 6 個專案小組推動：促進電子商務；開放性與電子商務；信任與電子商務；跨領域議題；電信議題市場准入。其工作內容如表五。其各項議題與 WTO 相關協定之關係請詳附表六。

表五、WTO 電子商務聯合聲明倡議各專案小組工作內容

專案小組	諮商議題	諮商內容
促進電子商務	促進電子交易	電子交易架構、電子簽章、電子驗證、電子合約
	電子傳輸關稅	電子傳輸免關稅、租稅議題
	數位貿易便捷化及物流	無紙化貿易、電子貿易行政文件、電子可轉讓記錄、關務行政、貿易行政、單一窗口、小額貿易免稅、

		貿易便捷促進、數據交換與系統互通、通關電子化及科技化、
開放性與電子商務	不歧視與責任	數位產品不歧視待遇、互動式電腦服務、預先許可及預審
	資訊傳輸	跨境電子傳輸、跨境數據流動
	網路接取與數據	政府及公共數據開放、網路接取、線上平台使用與競爭
信任與電子商務	消費者保護	線上消費者保護、垃圾電子信息
	個資與隱私保護	
	商業信任	原始碼保護、資通訊加密技術
跨領域議題	透明化	透明化、國內規章、合作
	網路安全	鼓勵合作與能力建構
	相關利益人、機構與國際組織間能力建構、技術合作	技術合作
	跨領域議題、法律議題	能力建構、法律議題
電信議題	電信	更新 WTO 電信規章及透明化
市場准入	市場准入	服務業及貨品市場准入

表六、JSI 談判議題與 WTO 各規範的關係

	Layer component	Relevant WTO trade regulation			
Content	Goods	GATT	TFA	ITA	
	Entertainment Books, films, music, games, television	GATS	TRIPS		
	Telecommunications Access to networks, email, VoIP, etc.		GATS Annex on Telecommunications and Agreement on Basic Telecommunications		
	Retail and supply chain management Online platforms, websites		GATT	TFA	
	Financial services Payments and other financial transactions		GATS Annex on Financial Services		
	Other Social media, data storage and processing, cloud computing, etc.		TRIPS	GATT	TFA
Technical	Domain names	TRIPS	TBT		
	IP addresses				
	Software				
	Internet Protocols (TCP/IP)				
Infrastructure	Undersea and terrestrial cables	TBT	GATT	ITA	GATS Annex on Telecommunications and Agreement on Basic Telecommunications
	Satellite and wireless networks				
	Internet exchange points				
	Devices (computers, smartphones, etc.)		TRIPS	GATT	TFA

資料來源：Yasmin Ismail, “E-commerce in the World Trade Organization: History and latest developments in the negotiations under the Joint Statement”, Seminar on the JSI on e-commerce, The Graduate Institute – Maison de la Paix, Geneva, 29 January 2020

2020 年 12 月，WTO 公佈了一份很多內容有待確認的文本，相關成員方各抒己見，但離達成統一文本尚有不少路要走。強制性的源代碼披露、計算機設備本地化要求、對數據流動的限制、對電子商務徵收關稅、數字服務稅、國家對互聯網訪問的嚴格管控等都對數字貿易構成壁壘。由於中國、歐盟、美國等主要經濟體無法彌合關於數字自由的分歧，僅憑 JSI 恐無法實現促進跨境數據自由流動的目標。

2021 年美歐成立「貿易與技術委員會」(TTC)，2022 年 3 月推動《跨大西洋數據隱私架構》協定，推動「促進數位治理的民主模式」。

此外，美國正在的印太經濟架構 (IPEF) 及《台美 21 世紀貿易倡議》(《台美倡議》) 都將數位經濟列為重點，IPEF 的聯接經濟 (Connected Economy)，即是 IPEF 四大支柱中的貿易支柱，雖然列入勞工與環境標準、企業責任等，其重

點是在數位經濟、人工智慧等議題。數位經濟包括跨境數據流動與數據在地化、APEC 隱私規範等。

IPEF 中的印太數位協定比 WTO 電子商務 JSI 更進一步，減少援引例外條款空間，必須承諾非歧視待遇、擁有源代碼權利、反對本地化要求、信息自由等核心精神。並要求印太國家對涉及消費者保護和個人信息進行法律調和，甚至在協定中設置了最低標準。但是，美國對數字服務稅免稅、拜登政府國內投資以及“以勞工為中心”的貿易政策，以及 IPEF 是行政協定，不需要美國國會批准，這些因素都對印太若干國家加入美國印太協定構成了障礙。

各方仍積極致力於印太協定的談判。2021 年 8 月，戴琪表示美國正積極致力於與其他國家建立數字貿易規則，稱數字貿易是拜登政府的一項“優先議題”。9 月，包括美國商會、半導體行業協會、信息技術行業理事會在內的十幾家行業協會向戴琪致信，呼籲拜登政府制定亞太地區數字貿易規則。《報告》認為，印太數字協定或許是最佳選擇。如果印太數字協定能在拜登任期內達成，美國將在未來數十年裡受益。

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

而《台美倡議》中，也著重掌握數位貿易所帶來的利益，包括：

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

由於台美貿易倡議談判即將啟動，其相關談判內容是否對台灣產業及經濟會產生影響自然引人關切。

壹拾、 監管合作

各國政府由於文化、政治體制、理念、商業條件等背景不同，要協調數位監管一致是極為困難的任務。主要原因在於各國對個人隱私保護、跨境數據流通、智慧財產權及國家安全保護等方面缺乏互信，故而採取諸多限制措施。因此如何透過國際合作訂出各項符合彼此期望的標準，建構彼此互信機制，促進數據跨境流通成為主要考慮方向，以下簡介下列主要的監管合作計劃：

一、 經濟合作發展組織 OECD 「進入數位計劃」 (Going Digital Project)：

目的在協助政府因應數位轉型，其第三期計劃著重數據治理政策，並且推出「針對數位治理挑戰之 OECD 指南」(Going Digital Guide to Data Governance Policy Making)⁶。OECD 先是通過個人隱私指引(OECD Privacy Guideline)⁷ 訂出保護個人隱私的最低標準，2022 年 12 月又通過「政府存取私營部門主體擁有個人數據宣言」(OECD Declaration on Government Access to Personal Data Held by Private Sector Entities)⁸這是有關政府基於國家安全與執法目的存取個人資訊保障隱私及人權及自由的第一個政府協定。

6 https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/going-digital-guide-to-data-governance-policy-making_40d53904-en

7 <https://www.oecd.org/digital/privacy/>

8 <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0487>; first intergovernmental

agreement on common approaches to safeguarding privacy and other human rights and freedoms when accessing personal data for national security and law

enforcement purposes.

二、亞太經濟合作 APEC 「網際網路與數位經濟路徑圖」

(APEC Internet and Digital Economy Roadmap(AIDER).)⁹

跨境隱私規則¹⁰ APEC Cross-Border Privacy Rules(CBPR)

APEC 在 2017 年通過「網際網路與數位經濟路徑圖」，包括發展數位基礎設施、促進互運互聯、網際網路與數位經濟整體政府政策、監管連貫一致與合作、促進資通訊之安全與信任、便利數據資訊之自由流通、便利電子商務及數位貿易合作等。

APEC 跨境隱私規則 (CBPR) 體系是一項政府支持的數據隱私認證，係依 APEC 領袖 2005 年批准並於 2015 年更新的「APEC 隱私框架」，用以確保各國的監管差異不會阻礙企業提供創新產品和服務的能力，從而普惠消費者和企業。公司可以加入該體系，以茲證明其遵守國際公認的數據隱私保護措施。經過認證的公司和政府以確保當個人信息跨境流通時，它會根據系統計劃要求規定的標準受到保護，並在參與的司法管轄區內強制執行。

CBPR 系統通過要求保護個人數據：

- **可執行的標準**：要加入，參與的經濟體必須證明 CBPR 計劃要求將在法律上對認證公司強制執行。
- **問責制**：要獲得認證，公司必須向問責代理人（獨立的 CBPR 系統認可的公共或私營部門實體）證明他們符合 CBPR 計劃要求，並且公司受到持續監督和執行。
- **基於風險的保護**：獲得認證的公司必須對個人數據實施與受到威脅的可能性和嚴重程度、信息的機密性或敏感性以及信息保存環境相稱的安全保護措施。
- **對消費者友好的投訴處理**：問責代理接收和調查投訴，並解決消費者與認證公司之間因不遵守其計劃要求而產生的糾紛。

⁹ http://mddb.apec.org/Documents/2017/SOM/CSOM/17_csom_006.pdf

¹⁰ <https://www.apec.org/about-us/about-apec/fact-sheets/what-is-the-cross-border-privacy-rules-system>

- **消費者賦權**：經過認證的公司必須為消費者提供訪問和更正其個人數據的機會。此外，通過公開認證 CBPR 系統的規定，消費者可以深入了解他們選擇與之開展業務的企業的隱私慣例。
- **一致的保護**：雖然政府可能會施加額外的要求，獲得認證的公司仍必須遵守這些要求，但所有參與者都必須同意遵守 CBPR 計劃的相關規定，以確定在不同的法律制度中實施相同的保護底線。
- **跨境執法合作**：CBPR 系統為監管機構提供了一種在項目要求執法方面進行合作的機制。

三、 美國與歐盟數據隱私框架協議 (EU-US Data Privacy Framework)

2016 年歐盟通過通用數據保護條例 (General Data Protection Regulation (GDPR))，其他國家必須符合該項標準，才能允許與歐盟間的跨境數據流通。美國因為迄今尚無個人隱私保護的國內法規，無法符合歐盟規定，所以雙方先後簽訂了安全港 US-EU Safe Harbor Framework¹¹ 隱私盾協定(Privacy Shield)¹²。然而該二協議因歐洲法庭提出質疑而無效。美國乃於 2022 年 10 月提出歐盟美國數據隱私框架(EU-US Data Privacy Framework)¹³。

四、 美國政府發起的「未來網際網路宣言」

2022 年四月美國發起，由包括我國的 66 國家及歐盟參與簽署的「本來網路宣言」係美國在上 2021 年 12 月召開的「民主峰會」(Summit for Democracy) 架構下推動。簽署宣言的夥伴國承諾將合作推動一個能加強民主制度、促進公民積極參與民主進程、保護個人隱私權及其安全、並促進自由與全球經濟的網路環境，以因應由國家支持及縱容的網路惡意行為，以及威權政府限制網路使用、運用數位工具壓制言論自由，甚至侵害其他人權與基本自由等行為。並且承諾遵守下列原則：

11 <https://www.ftc.gov/business-guidance/privacy-security/us-eu-safe-harbor-framework>

12 <https://www.privacyshield.gov/welcome>

13 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/07/fact-sheet-president-biden-signs-executive-order-to-implement-the-european-union-u-s-data-privacy-framework/>

1. 保護及促進所有人之人權、基本自由

2. 全球化的網際網路

- 避免政府全面或部分採取強制關閉網際網路，或限制國內網際網路接取；
- 建立網路中立性原則；避免封鎖或限制網際網路的合法內容、服務及應用之接取，以符合適用包括國際人權法在內相關法律。
- 促進基於志同道合、民主、開放與外向性所共享的價值觀，致力實現數據流動自由所帶來的利益；
- 促進在研究創新與標準制定上的合作，鼓勵透過國際論壇分享安全威脅的相關資訊，並重申對於網路世界，會採取框架性負責任行為的承諾。

3. 包容與可負擔的網路近用

- 推動企業與個人所需的網際網路為可負擔、包容及可靠的，並努力消弭全球數位落差，以確保全體人類能從數位轉型中獲益；
- 支持數位識讀、技能取得及發展，使個人能夠克服數位落差，安全地參與網路活動，實現數位經濟的經濟與社會潛能；
- 增進網路上多元文化、多語內容、資訊和新聞的呈現。

五、 聯合國網際網路治理論壇 (UN Internet Governance Forum; IGF) ¹⁴

今年是 IGF 第 18 屆的會議將在 2023 年 10 在京都召開。本年的主題是「大家所要的網路-賦權全民」("The Internet We Want - Empowering All People".)。分為 8 子題: 人工智慧與前沿科技 (AI & Emerging Technologies); 避免網路片化 (Avoiding Internet Fragmentation); 網路安全(Cybersecurity), 網路犯罪與線上安全(Cybercrime and Online Safety); 數據治理與信任 (Data Governance and Trust); 數位落差與包容 (Digital Divides and Inclusion); 全球數位治理與合作(Global Digital Governance and Cooperation); 人權與自由(Human Rights and Freedoms); 永續與環境(Sustainability

¹⁴ <https://www.intgovforum.org/en>

& Environment.)°

六、 G7 開放、自由、全球、互運、信賴、可靠網路行動計劃¹⁵ (G7 Action Plan for an Open, Free, Global, Interoperable, Reliable and Secure Internet)

「G7 開放、自由、全球、互運、信賴、可靠網路行動計劃」是日本 2023 年 G7 會議通過的行動計劃，旨在減少全球數位落差，促進網路安全及自由，以讓全民得利。

七、 日本發起的「以信任方式實現數據自由流通」(Data Free Flow with Trust, DFFT)計劃¹⁶

2019 年日本前首相安倍晉三在達沃斯世界經濟論壇上推介 DFFT 作為全球數據法理的新模式，並納入同年的大阪領導人宣言中。2021 年英國主辦 G7 峰會時更通過 DFFT 合作之路徑圖 (G7 Roadmap for Cooperation on Data Free Flow with Trust)。17 2022 年 G7 德國峰會時又通過 DFFT 行動計劃 (Germany 2022 G7 Action Plan on DFFT)。DFFT 目的在促進數據跨境自由流通，同時確保消費者及企業等對隱私、國家安全及智慧財產權保護的信任。DFFT 皆在：(1) 促進數據自由流動以促進經濟成長，(2) 通過受信任的法規保護個人隱私、國家安全和智慧財產權。信任是 DFFT 的核心議題。

日本擬利用在 2023 年主辦 G7 契機，於 2023 年 4 月 30 召開的 G7 數位與技術部長會議¹⁸中提出更具體的實施方略，以希在隨後的 G20 中進一步推廣。2023 年 G7 數位與技術部長會議主要討論：推動信任機制下跨境數據流通 (Facilitation of Cross-Border Data Free Flow with Trust)¹⁹、建構安全韌性數位架構 (Secure and Resilient

15 https://g7digital-tech-2023.go.jp/topics/pdf/pdf_20230430/annex4.pdf

16 <https://www.digital.go.jp/en/dfft-en/>

17 G7 Digital and Technology Track – Annex 2, United Kingdom 2021

18 https://g7digital-tech-2023.go.jp/en/topics/topics_20230430.html

19 https://g7digital-tech-2023.go.jp/topics/pdf/pdf_20230430/annex1.pdf

Digital Infrastructure)、網際網路治理 (Internet Governance)、創新社會與經濟中的前沿與破壞式(顛覆性)技術(Emerging and Disruptive Technologies in Innovating Society and Economy)、負責之人工智慧與全球人工智慧監管 (Responsible AI and Global AI Governance)、數位競爭 (Digital Competition) 等 6 大議題。²⁰

DFFT 的實施必須釐清並確定「信任」如何定義？其次，必須建構完整的可以付諸實施的 DFFT 制度，以及是否可納入現有全球經濟治理與秩序的架構之下。日本希望在現有國際組織下架設論壇，集合產官學討論全球數位治理相關議題，包括使用隱私強化技術 (Privacy Enhancing Technologies ; PETs)，以希能將 DFFT 概念形成可操作的具體化機制。建立以原則為基礎、解決方案為導向，基於事實，包括多種利益相關者參與跨領域的合作。除了決定設立「制度安排伙伴」(Institutional Arrangement for Partnership; IAP) 推動外，並屬意 OECD 擔任該角色。OECD 雖然對數位經濟議題多有涉獵，惟 OECD 成員國少，而且已開發國家色彩濃厚，是否具代表性仍有商榷。

有關 G7 數位與技術部長會議對 DFFT 具體執行方案及後續優先工作在其附件中有詳細說明 (G7 Digital and Tech Track Annex 1 Annex on G7 Vision for Operationalising DFFT and its Priorities)²¹。

八、 OECD 人工智慧治理建議 (2019 OECD AI Recommendation (簡稱 OECD AI 原則； OECD AI Principles)²²、全球人工智慧伙伴 Global Partnership on Artificial Intelligence (GPAI)

OECD 在 2019 年推出 Scoping the AI Principles，列出下列原則；基於價值觀的原則：包容性成長與永續發展及福祉、人本價值觀與公平、透明度與可解釋性、穩健性與安全、問責性。

20 https://g7digital-tech-2023.go.jp/topics/pdf/pdf_20230430/ministerial_declaration

21 https://g7digital-tech-2023.go.jp/topics/pdf/pdf_20230430/annex1.pdf

22 https://oecd-ai.translate.goog/en/ai-principles?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=sc&_x_tr_hist=true

對政府的建議：投資 AI 的研發、培育 AI 的數位生態、為 AI 提供賦能的有利政策環境、人力資源能力建構並為勞動力市場轉型預備、可信 AI 之國際合作。

GPAI 是 2020 年由 15 國家產官學與國際組織專家組成，依照 OECD AI 建議 (OECD Recommendation on Artificial Intelligence)，進行國際合作。

壹拾壹、目前生效的數位貿易協定主要議題

當前全球數字協定涵蓋的在線上活動主要包括跨境數據流動、數位通信、數位身份、人工智能、網站訪問等。但這些協定都允許各成員國援引例外條款 (如出於“公共秩序”、“道德”、“國家安全”等)，在很大程度上擾亂了全球數字活動，產生了負面影響。另一方面，不同國家的標準及監管理念不同，也影響數位的互通、互聯、互運。所以需要建立共同標準，增進信任，減少風險，促進競爭，並透過國際協調與合作，建立共同安全可靠的數位生態環境。

數位貿易規則談判有 9 大主題：

1. 貿易便捷化：貿易數位化具有即時性、小規模、大批次及無紙化特點。促進數位貿易必須提高通關效率，支持使用電子簽章、電子合同、電子發票及電子支付。
2. 市場准入：數位產品非歧視待遇、數位相關服務市場准入，也涉及服務貿易及貨品貿易 (ITA III) 等。
3. 關稅、數位稅、企業所得稅、捐 OECD 費：包括電子傳輸暫免關稅等。
4. 跨境數據流動：
 - 甲、自由流動：全球化產生供應鏈協作，以及貨物及服務貿易的數位化、平台化，以及雲計算、智慧製造等新興產業興起，產生數據跨境流動的需求。
 - 乙、有序安全：跨境資訊傳輸、數據 (計算設施位置) 在地化要求、隱私、及商業秘密保護、國家安全社會秩序的維護、文化與傳統的維持等。
5. 網路數據安全及信任機制：營造安全可靠、可信賴的網路環境，個資保護、消費者保護、垃圾郵件、網路安全。

6. 數位知識與內容：智慧財產權保護、原始碼披露、版權保護期延長、電子複製權等。
7. 公平競爭的市場環境：由於平台屬性易於形成高度集中的市場結構，且是市場與營利企業的結合體，有利創業創新及提高效率等正面外部效應，但也應打擊市場壟斷，避免其濫用本身數位優勢，並依其影響力課以相應的責任，促進基礎設施的公平支用，建立包容性的創新環境。
8. 數位普及：中小企業、能力建構、數位平權、數位包容、公有及公益資訊公開等。
9. 促進數位跨境的相容性與互通性：數位身分、電子發票、電子支付、隱私保護、人工智慧、區塊鏈、物聯網、數據可攜性、數位城市、數據跨境流動等數位標準與符合性、相互認證及承認等。

主要數位貿易協定共同議題，包括其生效日期與重要條文，請詳表七。

表三、 主要數位貿易協定（生效日期）共同議題與重要條文一覽表

條款內容	CPTPP	AUS- SGP DEA (2020)	DEPA (2021)	EU-Japan EPA/GDPR (2019/2018)	RCEP (2022)	美日數位 貿易協定 (USJTA) (2020)	CUSM A (2020)
確認在 WTO 及 其他多 邊、區域 及雙邊協 定有關數 位經濟的 權利與義 務		✓ 前言 §14.1	§1.2				

國民待遇	✓	✓	✓§1.2			✓	✓
最惠國待遇	✓	✓	✓§1.2			✓	、
透明度		§14.14	✓ §1.2		✓ §12.12		✓
資訊提供 之除外		§14.4					
數據電子 傳輸免關 稅	✓ §14.3	✓ §14.5	✓ §3.2	✓ §8.72	✓ §12.11	✓ §7	✓ §19.3
數位稅	✓		✓	✓		✓ §6	✓
數位產品 之非歧視 待遇 (包 含:為政策 正當性之 國內監管 例外規 定)	✓ §14.4	✓ §14.6	✓ §3.3	✓		✓ §8	✓ §19.4
個人隱私 及線上個 資保護	✓	✓ §14.17	✓ §4.2	✓	✓ §12.8	✓ §15	✓
個資保護 關鍵原則 條款			✓ §4.2				

是否承認 APEC 及 OECD 個 資保護準 則	✓				✓		✓ \$19.8
消費者保 護 (垃圾 郵件、詐 欺、傷 害、假訊 息等)	✓ \$14.7	✓ \$14.15	✓ \$6.3	✓	✓ \$12.7	✓ \$14	✓ \$19.7
原始碼及 演算法保 護與禁止 披露 (例 外：監管 或司法目 的)	✓ \$14.17	✓ \$14.28	✓	✓	(由締 約方進 一步商 議決 定)	✓ \$17	✓ \$19.16
網路安全 合作	✓ \$14.16	✓ \$14.34	✓ \$5.1	✓	✓ \$12.13	✓ \$19	✓ \$19.15
線上安全 保障/線上 安全環境		✓ \$14.18	✓ \$5.2				\$19.15
網路接取		✓ \$14.21	✓ \$6.4				
鼓勵業者 自律自行 監管							✓

數位平台 免責條款	✓						✓
協調電子 商務與智 慧產權的 規定						✓	
交互式電 腦服務						✓§18 及 Side Letter on Interactive Computer Service	✓ §19.17
使用密碼 的資訊與 通信技術 產品 (不 施用技術 性法規或 符合性評 鑑程序)		✓ §14.7	✓ §3.4			✓ §21	
數據跨境 自由傳輸	✓ §14.11	✓ §14.23	✓ §4.3	✓ (擬於 2022 檢視)	✓ §12.15 (但重 大國安 例外)	✓ §11	✓ §19.11
限制數位 在地化	✓ §14.13	✓ §14.24	✓ §4.4	✓	✓ §12.14 (但重	✓ §12	✓ §19.12

					大國安 例外)		
金融服務 跨境數據 流動和儲 存在地化						✓ §13	
未經同意 及非應邀 商業電子 信息	✓ §14.14	✓ §14.19	✓ §6.2	✓	✓ §12.9	✓ §16	✓ §19.13
國內電子 交易架構	✓ §14.5	✓ §14.8	✓ §2.3	✓	✓ §12.10	✓ §9	✓ §19.5
數位經濟 便利化 (如 UNCITRA L 模範 法、無紙 貿易、電 子支付、 電子簽 章、互運 互聯等)	✓ §14.6	✓ §14.9	✓ §2.1	✓	✓ §12.6	✓ §10	✓ §19.6
數位身分		✓ §14.29	✓ §7.1				
無紙貿易	✓ §14.9	✓ §14.12	✓ §2.2		✓ §12.5		✓ §19.9

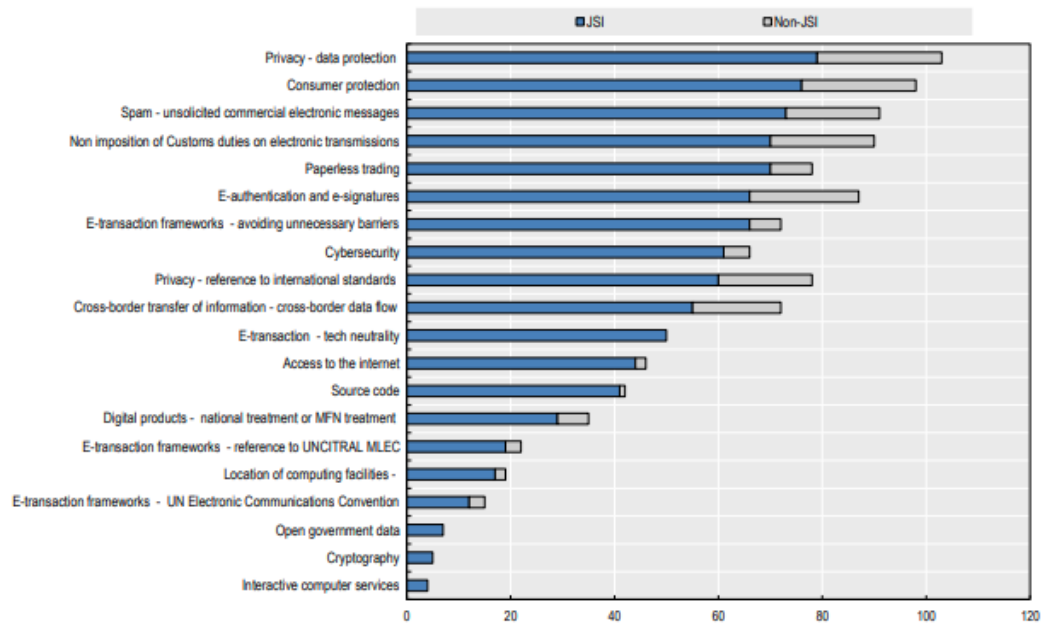
數位貿易 訪問及使用 網路原則	✓ §14.10		✓				✓
電子發票		§14.10	✓ §2.5				
電子支付		§14.11	✓ §2.7				
跨境物流		✓ §14.13	✓ §2.4				
快遞		✓ §14.13	✓ §2.6				
網路連接 費用分擔	✓ §14.12	✓ §14.21					
公有領域 資訊			§9.3				
數據創新			§9.4				
公開政府 數據、			§9.5			§20	✓ §19.18
政府採購 之排除	✓ §14.2	✓ §14.2	✓ §1.1	✓	✓ §12.3	✓ §2	✓
金融服務 之排除			§1.1		§12.3		
一般例外	✓	✓ §14.3	✓	✓	✓	✓ §3	✓
國家安全 例外	✓	✓	✓	✓	✓	✓ §4	✓

審慎例外 及貨幣和 匯率政策 例外			✓			✓ \$5	
爭端解決	✓		✓				✓
中小企業 合作		✓ \$14.36	✓ \$10.2		✓	✓	✓
免費資訊 共享・造 福企業			\$10.3				
數位中小 企業對話			\$10.4				
數位包容 性			\$11.1				
能力建構		✓ \$14.37					
競爭政策 合作		\$14.16	\$8.4				
合作	\$14.15				\$12.4		\$19.14
爭端解決	\$14.18		\$14.		\$12.17		
與電子商 務相關的 電腦服務					✓		✓
與電子商 務相關的 電信服務	✓				✓		✓

與電子商務相關的金融服務	✓ §14.2				✓		✓
數位產品 不包括金融工具的 數位化表示							✓
金融科技合作			§8.1				
人工智慧			§8.2				
政府採購			§8.3				
對電子商務不符的措施	✓ §14.2				✓		
電子商務對話					§12.16		
對電子商務的保留					✓		
協定條款數量	18	38	65		17	22	19

貿易協定中各議題的占比，請詳下圖：

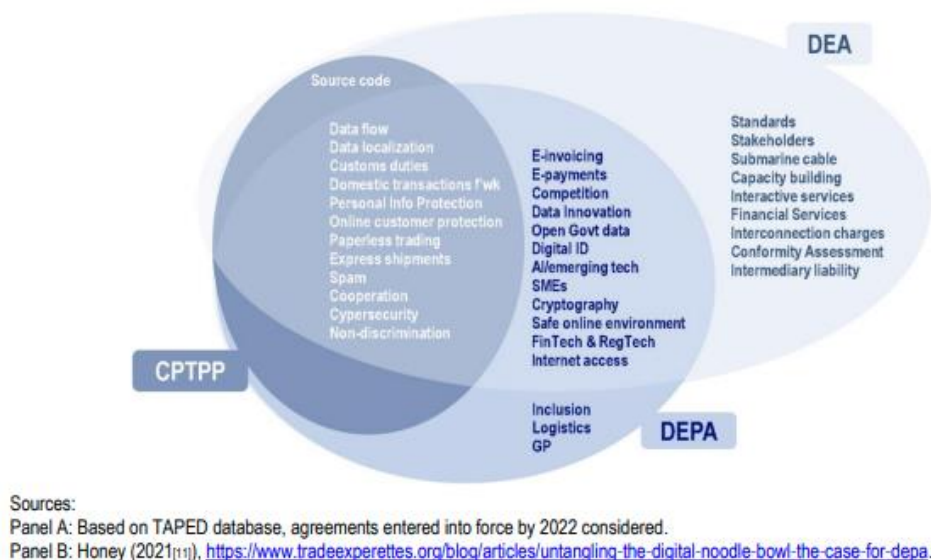
資料來源: OF BYTES AND TRADE: QUANTIFYING THE IMPACT OF
DIGITALISATION ON TRADE OECD Policy Paper May 2023 No.273



Note: Figure identifies number of countries with different digital trade provisions in their RTAs according to whether they are participating in the Joint Statement Initiative (JSI) on e-commerce or not.

Source: Nemoto and López-González (2021^[10]).

主要數位貿易協定議題涵蓋範圍，請詳下面示意圖



資料來源: OF BYTES AND TRADE: QUANTIFYING THE IMPACT OF
 DIGITALISATION ON TRADE OECD Policy Paper May 2023 No.273

壹拾貳、 數位經濟伙伴協定 (DEPA)

由於政治制度與理念的衝突，不易協調達成全球統一的數位治理規則，尤其在數據跨境流動、數據在地化、個資保護、原始碼披露，以及金融、生物醫療、電信等數據的儲存、跨境流動等領域。

由新加坡、紐西蘭及智利發起的數位經濟伙伴協定，共有 16 個模組，共有 65 條文，是小國發起企圖協調及包容不同協定、不同立場，並兼顧科技未來發展可隨時調整增補的「活協定」。締約方可依其自身目前情況及需求，挑選適當的模組予以承諾，同時並可「見習參與」其餘的議題，最終希望成為全球的數位規則。目前加拿大等國已表示加入的興趣，而韓國及中國大陸則已正式提出申請，DEPA 並於本年 8 月組成工作小組審查。

DEPA 的前 11 個模組屬於實質性的議題，後 5 個則是有關實施、程序等「管家」(housekeeping)事項。其中 1 至 8 模組，包括貿易便捷化、電子傳輸免稅等傳統議題。DEPA 有下列特點：

在貿易便捷化 (§2)，推動電子合同與紙本等效與同等執行性，電子簽章與親筆具同等效力。推行電子發票 (§2.5) 與電子支付的國際標準與跨境使用及支付基礎設施的聯通，電子傳輸免關稅 (§3.2 及 CPTPP§ 14.3)。

在數據跨境流動 (§4) 試圖在數據流動與隱私保護間取得平衡與 CPTPP 一致。但 DEPA 較 CPTPP 增設了「個資保護國內法的基本原則」(搜集及使用的限制) 及採用「相互承認數據保護」「信任標誌」等創新想法。

在數據存儲在地化方面，則採與 CPTPP 一致規定，禁止將數據存儲在地化作為市場准入的條件。但另一方面，也認同監管的必要性，惟認不得構成不合理的歧視或超出法訂目標而需之限度。

在新議題方面，則提出中小企業、人工智慧治理等。

DEPA 的協定架構請詳表八。

表八、 數位經濟伙伴協定架構簡表

數位貿易規則					貿易便捷化措施			新與趨勢與技術	中小企業合作
數位產品待遇	數據流通與傳輸	網路信任環境	商業與消費者信任及線上消	數位身分	無紙化貿易	跨境物流	快遞通關	人工智慧、金融科技、政府	中小企業貿易投資機會、

			費者 保護					採購、 競爭 政策	資訊 共享
--	--	--	----------	--	--	--	--	-----------------	----------

DEPA 的政策目標：

1. 促進不同商品及服務間互通性和資訊互聯性、互通性、互運與交換性：

電子交易及電子可轉讓紀錄：

1996 年《聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法》

2005 年《聯合國國際契約使用電子通訊公約》

2017 年《聯合國國際貿易法委員會電子可轉讓紀錄模範法》

電子發票的跨境互通性（採行國際標準、指南、建議）

電子支付的互聯性：採行國際支付標準、使用應用程式介面 API

2. 貿易便捷化措施：

甲、無紙化貿易：

- i. 公告關務文件電子化版本
- ii. 貿易文件等同紙本之法律效力
- iii. 通關數據的交換與承認
- iv. 單一窗口

乙、 跨境物流：

- i. 快遞及易腐產品：6 小時通關放行。
- ii. 最後一里運送：使用電動、遙控和自動駕駛車輛、跨國儲運櫃物流模式

3. 減少數位產品貿易之障礙、限制與干擾：

甲、電子傳輸免徵關稅

乙、數位產品不歧視待遇

丙、加密技術資訊產品產品規範，並不得實施技術性或符合性評鑑程序。

4. 關注網路安全 (Cyber Security) 與線上安全 (Online Safety)， 創建商業與消費者信任環境，促進電子商務與數位貿易發展：

甲、網路安全：合作機制以辨識及防止「惡意侵入」、「惡意碼傳播」

乙、線上安全：針對使用者人身、健康、身心發展、財務等方面。

丙、消費者保護：

丁、未經同意之商業電子訊息。

戊、線上消費者保護：

己、包括誤導消費者行為與不實廣告

庚、商品、服務及運送之品質保障，及提供消保與救濟管道。

辛、保障電商消費者接取網際網路。

壬、人才培訓與資格相互認證。

5. 增進數位身分與認證之跨國相容性

甲、辨認或驗證使用數位產品的個人或組織之身分。

乙、數位身分之機制與措施之相容性與互運性 (interoperability)：

丙、包括政策措施、技術規範、安全標準、使用者指南等。

6. 因應未來科技發展的挑戰

甲、新興科技：建立互信、安全及負責任之人工智慧等科技之使用 (發展倫理及監管架構「AI 監管架構」)、元宇宙？

乙、創新與數位經濟

丙、金融科技

7. 促進數位經濟的可親性、包容性及普及性，提供參與數位經濟的有利機遇，強化人際聯繫

甲、增進中小企業貿易與投資機會。

乙、數位包容：縮小數位落差。支持鄉村、低收入群、婦女、原住民參與數位經濟。

丙、數位政府：便利大眾及企業，增進效率及施政透明度。

丁、擴大公共數據與資料之開放、獲取，以供各種方式之使用。

戊、創新：數位資訊的流動及共享、共用有助促進新創與青創。

壹拾參、亞太數位貿易協定

由於美國的科技巨頭掌握平台、數據、網路、資料中心及物流，具有技術、資本、通路、內容等的優勢，當然希望在進軍國際時面臨的障礙越少越好。而鏈接國際需要各國都有相當的數位基礎建設及人才，要能夠互聯互通，必須掃除安全顧慮，建立互信。而要透過網路提供服務，數據必須主張能夠自由流通，具有統一相同的標準，且對數據內容免稅。又因電子商務平台及社群軟體已成行銷的新工具，必須減少政府對平台的管制，給予更多自由，所以將網路自由與民主連接，將嚴格的網路及平台的監管定位為非民主、威權。而電子商務的最後一哩的物流因為美國聯邦快遞、聯合包裹（UPS）也具主導地位，所以必須主張貿易通關便捷化，強化美國電子商務平台及物流業者的競爭力。此外，美國的三大雲端服務的公司包及括亞馬遜（AWS）、微軟、Google，及其他美商掌握全球的大部分業務，雖然資料中心大都設在運算、儲存、資料庫及其他服務部署在緊鄰人口密集、產業集中，或資訊科技中心的雲端邊緣，讓企業及機構客戶更近距離地為終端用戶或本地端資料中心部署毫秒級延遲的應用。可是他們的資料中心所在地還是集中在美國，必須將各地的數據及資料傳輸回美國，使美國能夠掌握全球數據，維持數位相關產業的領先地位。為了達成這目標必須主張數據跨境流通及反對強制數據在地存儲。總之，即是以達到數位便利性、連接性、相容性及流動性

的自由。

美國為了達成其戰略目的，希望藉由美墨加協定、美日等數位協定，以及經由 G7、OECD、APEC、IPEF 推動其理念，並在印太地區達成亞太的數位貿易協定。其內容可能如下表：

亞太數位貿易協定可能的內容	
議題	內容
透明度	各國應向公眾提供與電子商務有關的任何措施；包括線上。此外，儘可能提供提前出版和評論機會。
無紙化交易	各國應提供進出口檔案的線上可用性，並以電子方式提交這些檔案。
電子認證	各國不應以電子形式拒絕簽名，而應採用靈活的認證技術方法。
線上消費者保護	各國應該為線上消費者提供與任何其他消費者相同的保護。
個人資訊的線上保護	各國應採用或維持法律框架，保護電子商務使用者的個人資訊免受未經授權的披露。
未經請求的商業電子訊息 (垃圾郵件)	各國應採取或維持措施，允許消費者選擇不接收來自各種來源的不需要的商業訊息 (例如電子郵件和簡訊)，並規定企業僅在消費者明確或推斷同意的情況下傳送此類訊息，並註明訊息的來源。
電子傳輸的關稅	各國應繼續對電子傳輸不徵收關稅的做法
國內監管框架/國內電子交易 框架	各國應採用或保持符合聯合國國際貿易法委員會 (貿易法委員會) 《電子商務示範法》 (1996 年)

	和《聯合國國際合同中使用電子通訊公約》(2005 年) 原則的法律框架。
計算設施的本地化	各國不應要求在其境內經營的企業在該國境內放置計算設施 (包括用於處理或儲存資訊以供商業用途的計算機伺服器 and 儲存裝置)。
透過電子方式跨境傳輸資訊	各國應允許透過電子方式跨境傳輸資訊。
源程式的披露	各國不應要求轉讓或訪問大眾市場軟體源程式作為進口、分銷、銷售或使用軟體的條件。
合作	各國政府應在數字貿易的共同利益領域進行合作，包括在網路安全問題上。
取消技術產品的關稅	各國應透過參與資訊科技協議或該協議所涵蓋的產品來取消技術業務和消費品的關稅。
貿易便利化承諾	各國應繼續履行《貿易便利化協定》中做出的承諾，並努力在這些承諾的基礎上再接再厲，確保貨物的跨境有效流動。
關於績效要求的承諾	各國不應要求將技術轉讓作為在另一個國家投資的條件。

總之，美國數位廠商全球優勢地位，包括掌握平台、設備、服務等。故美方主張減少數位貿易障礙，必須方便境外接入及使用數位貿易，以避免在地的廠商利用其所擁有的重要基礎設施，或利用其市場優勢阻礙其他企業接入其設施不能進行電子商務。美國藉由貿易協定提倡網路中立原則，便利使用接入使用網路進行數位貿易以強化美國數位貿易的優勢地位。

壹拾肆、印度太平洋經濟架構 (IPEF) 的數位議題

美國特別著重建構數位貿易規則，過去 TPP 以及承襲的 CPTPP，美墨加協定 (USMCA) 中依序提出跨境數據自由流通原則、互聯網開放、取消數據在地化限制和原始碼披露等主張。

估計美方會堅持未來 IPEF 將納入在 CPTPP、USMCA、美日數位協定的數位貿易規則，並將探討網路攻擊、網路盜竊、網路犯罪、假訊息、網路安全、電信 (包括 5G 通訊) 傳輸及其安全、免徵數位稅、數位產品非歧視待遇、市場准入、原始碼、數位內容及串流、數位金融及數位貨幣、人工智能治理、數位與人工智能之相關標準與道德層面、跨境監管、網路執法、隱私保護，包括 APEC Cross-Border Privacy Rules (CBPRs)、公平與競爭政策、智慧財產權、數位科技及支持健康醫療、因應氣候變遷等應用。其中電子簽章及認證、無紙化貿易及便捷化、禁止垃圾電訊息、消費者保護都較無爭議。而跨境數據流動、原始碼、數據在地化和信息保護，以及數據主權觀念等相關議題則爭議性較大。

美國在 2023 年 3 月巴里會議上據悉已提出文字草案作為談判基礎，希望在 11 月美國主辦之 APEC 會議前能有成果並能在會上簽署。

但是，美國的對外經貿策略及談判必須顧及國內相關利益，必須廣泛諮詢企業相關協會、工會、勞團、民間組織、國會議員及國會委員會人員意見。美國國內利害關係人目前均體會 IPEF 的重要性，參議院委員會及眾議院外交委員會都舉行了關於印太數字貿易的聽證會。國會的重要委員，包括參議院財政委員會參議員及眾議院籌款委員會都呼籲制訂強有力的數字經濟規則來支持 IPEF，但是許多國會議員因為一般選民很少提及數位貿易議題，因而興趣不大。最近美國內部有關數位監管的國內政策最近也一直發生變化，並非所有人都支持過去美國簽訂貿易協定中有關數位貿易的立場。企業及其他團體間的立場也出現矛盾。企業大都表示支持在 USMCA 的數位貿易章節及 USJDTA 中的數位規範，還認為仍為不足，必須納入新興前沿科技及數位經濟，訂定一個全新的亞太數位經濟協定 (詳後)。但是雖然勞團及公民社會團體也認為可將該等協定列為 IPEF 談判的參考，但對其內容並不完全苟同。公民團體尤其認為應該加強對科技巨頭 (Big Tech) 的

監管²³。更由於近來美國有超過 3 百萬人個人資料被盜並受到勒索軟件之害，造成要求聯邦立法訂定全國統一隱私保護法律的呼聲²⁴，部分參眾議員並予以呼應及支持。

在 2023 年 4 月在新加坡舉行的 IPEF 會議上²⁵，美國並未如一般所料提出正式的最後文稿。除了印度及東協國家不易說服外，主要也是考慮國內的因素。美國主管 APEC 業務的前任助理貿易代表 Michael Beeman 表示要在 IPEF 中推動數位硬性規則 (hard digital rules) 將是一大挑戰。²⁶ 2023 年 5 月 4 日拜登晤見微軟及字母控股(Google)執行長等科技大老，雖然是談人工智慧等議題，但是還是希望業界採取業者自律方式控管風險。美國國內對數位監管的討論是否會影響 IPEF 及台美倡議的諮商尚待觀查。

壹拾伍、台美 21 世紀貿易倡議的數位貿易議題

由於美國並不支持我加入印太經濟架構，因而提出與我單獨就 IPEF 相關議題諮商《台美 21 世紀貿易倡議》，其中有關與 IPEF 數位相關議題多已在第 4 屆台美「數位經濟論壇」(Digital Economy Forum, DEF) 中觸及討論，包括 5G 安全、開放網路架構、資訊自由流動等領域合作，以及計劃探討如何為創新方法營造有利環境，例如開放性無線接入網路(Open RAN)等。但是是否觸及數位內容、跨境流動、在地儲存、稅收、平台涉及競爭政策、使用當地媒體內容付費等監管議題則仍不明朗。

但是 2023 年 5 月 20 日台美簽署的協定內容看，第二章主要內容是關務行政及貿易便捷化，包括設立單一窗口；建構關務電子化便利進出口貿易，特別是跨境電子商務之進行；避免關務行政造成進出口廠商困擾，及設立諮詢點等，遇到

23 Inside US Trade's World Trade on Line, "Eyes on IPEF: Threading the needle on digital trade" May 24, 2023 at 7:24 PM

24 <https://actwireless.org/on-the-issues/privacy/>

25 <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/may/joint-ustr-and-us-department-commerce-readout-third-indo-pacific-economic-framework-negotiating>

26 Inside US Trade's World Trade on Line, "Eyes on IPEF: Threading the needle on digital trade" May 24, 2023 at 7:24 PM

問題時並提供申訴管道。採行風險管理，針對風險較小的優質企業 (AEO)，以及金額較小的微量貿易、快遞與易腐貨品簡化手續並加速放行，降低貿易成本。此外，亦規範海關關員之行為準則，提供申訴機制。最後則是關務互助合作。其內容大體與 WTO《貿易便捷化協定》、CPTPP 及 RCEP 類同。

全篇主軸是在便利電子商務的使用及農產品的進口。為了便利電子商務的進行，達到貿易無紙化，在交易上必須使用電子文件及表格，使用電子發票，承認電子文件及簽章與紙本具有相同效力。為了電子文件相通必須使用包括網路在內的相同標準，有效的電子簽章驗證機制，其次也必須使用電子支付。由於電子商務多為小額貿易，使用郵政包裹及快遞，所以必須增加其使用的便利性，降低稅費及快速通關。而要快速通關必須達到關務無紙化、自動化，使用單一窗口，關務資訊能夠交換互通。而要達到資訊交換互通，就必須使用如 EDI 等的相同標準。這些條文明顯有利美國電子平台、郵政、快遞的物流業者及使用這些的廣大中小企業。

美國貿易代表署為了進行台美倡議諮商曾於 2022 年 6 月公告徵詢公眾評論。²⁷本文乃就美方收到的公眾評論內容，彙整研判有關數位經濟其他方面雙方諮可能商的内容並試析如下。

一、談判可能涉及之內容

美國貿易代表署收到有關台美倡議的公眾評論 52 件，其內容直接與數位貿易有關的有全球數位聯盟、電腦與通訊產業協會、服務業聯盟、資訊科技產業協會、電子商貿易協會、美國國際商業協會、軟體聯盟、生技創新組織等。其評論摘要如下：

1. **數位經濟的重要性：**產業（無論農工及物流）佔據 75% 的跨境數據流動。
2. **範圍：**

²⁷ <https://www.federalregister.gov/documents/2022/06/07/2022-12248/request-for-comments-on-proposed-us-taiwan-initiative-on-21st-century-trade>

- 硬體：美國應訂數位條款，對所有仰賴連網與空中傳輸功能，諸如飛機、車輛、機械及其他聯網設備之出口以保障美國工人利益。
 - 數位內容：應包括金融服務、電子支付、影片、音樂、軟體與出版等合法之傳輸。
 - 涉及數位經濟的全供應鏈與數位產品：包括研發、產品設計、製造、產品、銷售、倉儲與物流，以及內容與服務。
3. **數位規則範圍**：跨境數位流動之限制、數位在地化、關稅課徵、電子傳輸免稅、市場准入、貿易便捷化、電子商務、中小企業、智慧財權保護、原始碼、演算法、數位服務、數位產品、數字身分、金融服務等。
4. **數位規則**：要求比照美墨加協定第 17 章、19 章、7 章（貿易便捷化）內容，以及 CPTPP 第 14 章內容列入台美倡議。包括下列：
- (1) 數位傳輸限制之禁止（USMCA §10.11 與§17.17）（CPTPP §14.11），包括金融服務。例外規定：USMCA §19.11 與§17.17 規定之情況，應須：
- a) 為達成公眾政策目標所必須。
 - b) 在執行時不應造構成恣意專斷 (arbitrary) 及無理歧視 (unjustifiable discrimination)，或成為國際貿易之隱藏性限制。
 - c) 除必要情況外，不加諸傳輸之限制。
 - d) 在跨境數位傳輸上，對國外服務供應商應給予不低於本國供應商之待遇。
- (2) 數位在地化：USMCA §19.12 及§17.18 應一體適用於美台貿易文本。不應規定金融數據在地化為營業條件。
- (3) USMCA 規則適用於包括金融服務的所有經濟部門。並應具強制性
- (4) 電子傳輸，包括傳輸內容，不應課徵關稅及給予其他通關限制，以符合 USMCA §19.3。台灣已與美同為 APEC Pathfinder on Customs Duties on Electronic Transmissions 締約方。

- (5) 數據跨傳輸自由應入國內法，並以 APEC 跨境隱私規定（CBPR）為傳輸個資之基準。
- (6) 遵行 OECD 原則以強化數位貿易並發展及使用諸如 AI、機器學習與增值服務。
- (7) 遵守 [GDA 跨境數位政策原則](#)。
- (8) 貿易便捷化：USMCA §7.1 及§7.8.1 快遞
- (9) 電子商務
- (10) 中小企業：USMCA §15.10，提高小額進口免稅額（美國現為 US\$800，而台灣為 US\$67），台灣輸出入銀行支持。
- (11) 電子簽章及諸如 DocuSign 及 Adobe 及相關身份等互運平台之認證。
- (12) 數位身份相互認證。
- (13) 採用個資保護互運架構。
- (14) 對數位產品之非歧視義務（USMCA art.19.4）：認為台灣推動之數位中介法加諸數位服務之不當負擔。網路影音服務管理法設定本國內容比例限制、過去在劇院電視投資義務及配額等之措施沿用於線上串流服務均不利美國業者。（服務業聯盟意見）
- (15) 禁止加諸科技選擇之限制，鼓勵開放數據架構。
- (16) 禁止密碼移轉（除少數執法必要）。禁止原始碼或演算法披露作為市場准入條件。
- (17) 對雲計算服務及服務提供者的完全市場准入與非歧視遇，包括政府採購。
- (18) 強化網路安全與公益。確認《網路未來宣言》之共同價值、原則與標準。
- (19) 協調人工智慧倫理與監理機制。
- (20) 採用基於風險之施共同防治網路攻擊與竊盜，包括海底纜線
- (21) 採用國際標準：數位貿易、電子支付、金融科技及諸如 5G、區塊鏈及量子計算等前沿科技。資訊安全採用 ISO 2700 及美國會計師協會雲服務認證程序 SoC2 隱私標準。

- (22) 數位服務：應依循 USMCA 15 章，應包括 MFN (§15.4)、NT (§15.3) 任何服務模式、供應商數量限制之禁止 (§15.5)、在地呈現 (§15.6)、支持與移轉 (§15.12)、及時發證與程序透明化 (§15.8)、允許外人百分百持股。
- (23) 連接網路服務相關之資訊與通信技術產品，包括網路安全、AI 施用技術性法規或符合性評鑑程序、驗證、重覆測試、標章等均視為貿易障礙。數位有關之服務其技術法規符合性制度與標準不應造成貿易障礙。
- (24) 智慧財產權：
- (25) 建構信任伙伴機制：建立「基於信任的數據自由流通」(DFFT)，確保資訊跨境流通及提供跨境服務。(ITI 提出) 包括：
- i. 政府數位政策的信任機制：
 1. 強化法治：司法獨立，程序透明一致，不受政治干擾。包括 USMCA 28 章；透明化(§28.9)、法規即時發布(§28.11)、公眾諮詢(§28.13)。
 2. 除合法正當性之執法或國家安全外，法律必須明訂政府接取個資之限制及透明之企業訴願程序。
 3. 人權：包括媒體自由。
 4. 政府接取數位資訊之合作：包括司法互助協定之強化。
 5. 強化隱私保護：個人具個資之自主權，包括同意權、查詢權、更正權、刪除權、拒絕權。
 6. 完善跨境數據流動機制：個人數據跨境移轉之透明、非歧視之法律機制，採用多種數位移轉工具，包括公司內部規劃、合同範本、基於國際標準之認證，獨立之簽章及問責機制等。
 7. 個資之跨境移動不予限制，包括機對機之傳輸。政府數據公開及建立自願數據共享機制。
 8. 促進企業倫理與反貪腐。
 9. 支持採用及發展數位服務及新科技之標準。

10. 基於風險之網路安全管理。

(26) 能力建構：

1. 網路安全：採用基於風險之機制，確保及時有效事件通報，包括國家標準與技術研究院 (NIST) 《資通安全框架 2.0 版》，具識別、防護、偵測、回應、復原五大功能。採用 ISO 27001 標準。
2. 人工智慧：設立工作小組觀察及參與 OECD 之人工智慧政策觀察、全球 AI 伙伴 (GPAI) 動態。

二、美方意見須審慎評估與處理

美國數位廠商全球優勢地位，包括掌握平台、設備、服務等。故美方主張減少數位貿易障礙，必須方便境外接入及使用數位貿易，以避免在地的廠商利用其所擁有的重要基礎設施，或利用其市場優勢阻礙其他企業接入其設施不能進行電子商務。美國藉由貿易協定提倡網路中立原則，便利使用接入使用網路進行數位貿易以強化美國數位貿易的優勢地位。

綜觀美國貿易代表署收到的各項公眾評論，並未放棄市場准入議題，包括服務業的全模式開放、取消經濟測試及供應商數量限制(USMCA§15.5)、在地呈現 (§15.6)、支持與移轉 (§15.12)、及時發證與程序透明化 (§15.8)、以及允許外人百分之百持股等。

在數據跨境傳輸與在地存儲方面，要求必須包括金融、醫療生技等敏感事項。在跨境內容與平台監管方面，美服務業聯盟認為台灣推動之數位中介法加諸數位服務之不當負擔。網路影音服務管理法設定本國內容比例限制、過去在劇院電視投資義務及配額等之措施沿用於線上串流服務均不利美國業者。目前均屬國內敏感議題。

三、數位貿易談判涉及跨領域之監理，必須建立國內共識

由於數位經濟涉及跨產業、跨領域，而因監管體制、產業規模不同，競爭力互異，數位貿易談判不只是數位科技及其應用，更涉及基礎建設、文化新聞與媒體、教育、醫療與生技、交通、能源、工業、農業、金融、環境、安全、公眾服

務等領域。也影響社會、經濟、文化、監管（包括平台管理）、人民生活、市場、資源配置、社會治理、金融市場、消費能力、競爭政策等層面。由於台灣尚在數位經濟發展的初期，缺乏整體及全方位的數位策略。數位治理的理念尚待釐清，數位監理亦尚未完備。在頂層設計及內部共識尚未成型前，就進行數位貿易談判具有高度風險。

比如 2021 年 9 月就有相關團體就數據治理提出意見，包括因為數位平台巨頭引用媒體新聞內容獲取廣告利益，卻未合理分潤給媒體，引發爭議，有學者提出國內民間版「新聞媒體與數位平台強制議價」草案。而中華軟協也發表《資服業白皮書》提出數位平權、數位服務發展相關法規優化等意見。行政院生技產業策略委員會也就「數據基盤和資料治理」提出建議，針對「Bio Data 生態」提出包括「完善資料治理之監督機制、整合醫療數據規格及建置醫療資料使用機制」，並呼籲成立全球性的健康大數據公司等意見。更由於個資外漏造成詐騙橫行，2023 年 4 月雖然通過打詐三法，包括《洗錢防制法》、《證券投資信託及顧問法》及《個人資料保護法》相關修法草案，惟對跨境行為尚待研討。此等發展均都顯現各項數位治理意見尚在形成階段。

壹拾陸、 台灣須有整體數位戰略的頂層規劃並應 儘速申請加入 DEPA

新加坡土地狹小，沒有巨大的內部市場，也沒有重量級的數位企業，但却具絕佳的地理位置，健全的研發與產業基礎。其數位經濟發展策略，是充分利用新加坡的地理區位優勢、人才優勢、資本市場優勢、英語及中文優勢，以促進中小企業創新創業發展，強化國際聯接，所以除與英國簽訂澳洲簽訂《新澳數位經濟協定》(SADEA) (2020 年 12 月生效)、英新數位經濟協定 (UKSDEA)(2022 年 6 月生效)及韓新數位伙伴協定(KSDPA)等簽訂雙邊數位協定外，並與紐西蘭、智利共同推動以模組化的方案為基礎的《數位經濟伙伴協定》(DEPA)，搭配原有的 CPTPP 及 RCEP 來共同建立互通互運的數位規則與標準，並支持數位創新。

台灣情況與新加坡類似，雖然欠缺足夠內部市場，但具領先之數位技術及產業，靈活且具活力的中小企業，鄰近具相同語言及文化背景的大陸市場，深具數位經濟發展潛能。似可參酌新加坡經驗規劃台灣數位整體的數位戰略，包括：健全數位法規及監理建制、協助中小企業數位轉型，促進交叉融合與協作，軟硬虛實兼備，價值賦能增效，引導產業數位化。強化數據開放、建立數據交易及交換市場，完善友善數位環境與信任機制，支持數位產業化，提倡數位創新，協助新業態、新模式的發展等。

由於台灣市場規模有限，發展數位經濟必須經由國際鏈接才有足夠市場支持，所以除了與美諮商推動台美 21 世紀倡議外，還要加入如新加坡等發動的《數位經濟伙伴協定》等多邊數位協定，才能發揮台灣數位經濟的潛能，造福台灣企業。

DEPA 在內容設計和協議架構都有其創新性。由於新加坡多為創新型企業，使 DEPA 會注重中小企業的發展合作，並顧及交叉與跨領域和新興領域的行業標準與規範約束。由於是模塊式協議結構，申請國家不必同意 DEPA 的全部內容，加入哪個或哪幾個模塊都可以，比較像是搭積木的模式。適合台灣以中小企業發展及著重創新創業的經濟生態，可以由易而難，先挑選目前無困難，已與國際標準接軌（如個資保護）的領域先行加入，同時「見習」其他領域的規範，俟時期

成熟時加入。

目前 DEPA 影響力正在擴大，除韓中已申請加入外，尚有 10 餘國表達加入之興趣，台灣加入後，可增進台灣數位經濟的對外的鏈接性。並因中國大陸尚在加入階段，而新加坡及紐西蘭與台關係良好，在 DEPA 中影響力強，當可居間協調助增加我加入的機會。

表九、 隱私保護: 台灣個資法與國際主要原則比較表

台灣個資法	OECD	APEC
蒐集限制原則：§6	限制蒐集原則	蒐集限制原則
查閱更正原則：§10	資訊內容完整正確原則	查閱及更正原則、個人資料完整性原則
	目的明確化原則	
個人資料之利用原則： §16	限制利用原則	個人資料使用原則
處理過程之公開原則： 新 §17	公開原則	
不論直接或間接蒐集個人資料，均有告知當事人之義務。(§8)	個人參加原則	告知原則
安全管理原則：§18	安全保護原則	安全管理原則
責任原則：§21	責任原則	

採取防止損害發生之適當保護 措施及資料外洩之通知義務 (§18、§27 ; §12)		預防損害原則
當事人自主原則：§3		當事人自主原則
比例原則：§5		

保護客體 (法益：人格權中之隱私權) §2

美國商務部 2023 年反傾銷稅及平衡稅規則修正草案之簡介

張南薰*

綱 要	
壹、前 言	一、產品範圍調查程序之修正
貳、實體規定之修正	二、反規避調查程序之修正
一、新增有利於外國企業之外國政府不作為之要件	三、平衡稅調查程序中關於不利可得事實之適用
二、新增特定市場狀況之判斷標準	四、原則禁止僅引用來源方式提供資料
三、新增補貼利益之具體認定標準	肆、結論
四、刪除跨國補貼之限制性規定	
參、程序規定之修正	

* 政治大學法律系法學博士，東吳大學國際經營與貿易學系副教授

壹、前言

我國在美國對全球所實施之反傾銷稅 (Antidumping Duties · AD) 及平衡稅 (Countervailing Duties · CVD) 的措施數量上位列第四，僅次於中國、印度及南韓^一，足見美國反傾銷稅及平衡稅措施對我國出口影響之重大。美國商務部 (United States Department of Commerce · USDOC) 做為反傾銷稅及平衡稅措施之主管機關，為將其長期處理此類措施之實務做法明文化，或為修正其實務做法以符合相關法院判決等，常針對其反傾銷規則及平衡稅規則進行修法。近期為因應緊張的中美貿易關係，修法動態更是頻仍，例如 USDOC 為處理執行效率不彰及規避問題，即曾於 2021 年對其反傾銷及平衡稅規則進行修法^二。2021 年的修法主要針對「產品範圍調查 (scope inquiry)」及「反規避調查 (circumvention inquiry)」的程序加以修正，使其能有效掌握課稅範圍並避免廠商規避相關措施。

在 2023 年，USDOC 更進一步提出修正草案「透過反傾銷及平衡稅法之管理，改善及強化貿易救濟之執行規則 (Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Law，以下簡稱本修正草案)^三」。此一修正草案修包含了 22 項條文之修改。USDOC 於 2023 年 5 月 9 日公告草案內容後隨即展開公共評論期，公共評論期至 2023 年 7 月 10 日為止。本次修正草案之提出，除了完善前述之產品範圍調查及反規避調查程序外，更新增了若干實體規定及程序規定之修正，擴張了 USDOC 執行貿易救濟法規之權限^四，修正範圍不亞於 2021 年之修法。因此本文認為有必要就修正草案之內容先進行分析，以瞭解 USDOC 在採取此類措施上之未來趨勢。

一 International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, *Data Visualization*, <https://www.trade.gov/data-visualization/adcvd-proceedings> (last visited Jul. 31, 2023).

二 Department of Commerce, *Regulations to Improve Administration and Enforcement of Antidumping and Countervailing Duty Laws*, Vol 86, No.179, Fed. Reg. 52300 (Sep. 20, 2021). (codified at 19 C.F.R. pt. 351)

三 Department of Commerce, *Regulations Improving and Strengthening the Enforcement of Trade Remedies Through the Administration of the Antidumping and Countervailing Duty Law*, Vol. 88, No. 89 Fed. Reg. 29850 (May 9, 2023).

四 Bernd G. Janzen, Yujin Kim McNamara & Matthew R. Nicely, *Proposed Regulations May Significantly Expand Commerce's Enforcement Ability of Trade Remedy Law* (May 22, 2023), <https://www.akingump.com/en/insights/alerts/proposed-regulations-may-significantly-expand-commerces-enforcement-ability-of-trade-remedy-laws> (last visited Jul. 26, 2023).

貳、實體規定之修正

USDOC 依據美國「1930 關稅法 (Tariff Act of 1930)」第 731 條之規定，當其認定生產者或出口商係以低於公平價值 (fair value) 之價格將外國產品銷售到美國 (即有傾銷存在)，且經其貿易委員會 (International Trade Commission，USITC) 認定造成美國產業之實質損害或有實質損害之虞，或對產業之建立造成實質阻礙時，即得對該進口產品課徵反傾銷稅^五。此外，依同法第 701 條之規定，在認定外國政府或公共機構，直接或間接對於進口至美國之產品的生產、製造或出口提供補貼，且經 USITC 認定對美國產業造成實質損害或有實質損害之虞，或對產業之建立造成實質阻礙時，即得課予平衡稅^六。USDOC 為執行此二節規定，則進一步制定了「反傾銷稅及平衡稅規則」^七，詳細規範反傾銷稅及平衡稅之實體要件及程序規定，做為採取系爭措施之實施辦法。

本次修法不僅為完善原本的程序規定，更對若干補貼或傾銷要件之認定提供詳細的判斷標準，並擴大 USDOC 之裁量權，使其能更有效率地運用 AD/DVD 措施來保護國內之產業。在實體規定之修正上，主要是將對企業有利之政府不作視為補貼並納入課徵平衡稅及反傾銷稅之考量中、建立對特別市場狀況之判斷標準及就補貼利益之計算提出更具體之標準等。

一、新增有利於外國企業之外國政府不作為之要件

USDOC 認為，當一國企業不斷地以違反國內環保、勞動、人權保護及智財法規之方式將內部成本外部化，而當地政府卻不予以處罰或不執行相關法規時，等同於降低企業的生產製造成本，進而壓低市場價格並藉以排除其他外國競爭者。而此一政府的執法怠惰對於遵守相關法規規定之外國競爭者而言，即形成了不公平之競爭 (unlevel playing field)。為處理此一問題，USDOC 擬建議，當一國國內市場上存在政府不作為之情況時，將其視為一種政府補貼形態，並在判斷是否有補貼存在時，得將政府不作為視為影響該國國內價值之因素，並否認該國內市場價格之正確性。此外，在反傾銷措施上，亦得以政府不作為做為市場價格扭曲之因素，進而否認該

五 19 U.S.C. § 1673.

六 19 U.S.C. § 1671.

七 19 C.F.R. Chapter III, Part 351.

國國內市場價格之正確性及可比較性。

(一) 定義有利於外國生產者之政府不作為

修正草案先於第 351.511(a)(2)(v)條中，就政府不作為加以定義，所謂的「政府不作為 (government inaction)」係指「當一國對於財產權 (包含智慧財產權)、人權、勞動、環境之保護有所欠缺、薄弱或無效 (with weak, ineffective, or non-existent property (including intellectual property), human right, labor or environmental protection)，且該欠缺、薄弱或無效可能 (likely) 影響其市場價格者」。此一政府不作為之要件得適用於貿易救濟制度下須考量國內市場價格之情況^八。

(二) 新增政府不作為之補貼類型

首先，USDOC 認為，補貼雖可透過政府作為之方式為之，例如直接補貼、提供低利貸款或信用保證等，亦可以「不作為」方式完成。當政府不執行法規或不課徵應課徵之稅賦時，即會構成不作為之補貼，例如倘企業因為違反環保規定或勞動法規而被課予罰款時，政府不論是一開始即不予處罰或事後免除該罰款繳納義務時，均會構成對該企業之利益授與而構成補貼。在此種情形下，USDOC 長期以來的實務，均將企業應繳納而未繳納之規費、罰款或處罰等視為補貼。為了將其實務做法明文化，USDOC 建議新增反傾銷稅及平衡稅規則第 351.529 條之規定，將外國政府依其國內法規應執行而未執行或暫緩執行之規費 (fee)、罰款 (fine) 或處罰 (penalty) 等視為對系爭企業所提供之補貼。

建議新增之第 351.529 (a)條規定，若 USDOC 認定企業應繳納之規費、罰款或處罰被政府免除或暫緩執行時，即會構成財務支持，無論有無證據顯示政府已知或已盡力執行。第 351.529 (b)條進一步規定，在未執行或未完成執行之情形下，補貼金額即為其應繳納而未繳納部分之金額，在暫緩執行之情形則將其視為政府與企業間存在借貸關係，補貼金額即以利息計之^九。

關於補貼之類型，依據 WTO 之「補貼暨平衡稅措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures，SCM 協定)」第 1.1(a)(1)(ii)條之規定及美國關稅法之規定^十，政府應收歲入之免除或免徵 (government revenue that is otherwise due is foregone

八 Department of Commerce, *supra* note 3, 29858-59.

九 *Ibid.*.

十 19 U.S.C. § 1677(5): ‘(D) The term “financial contribution” means—(ii) foregoing or not collecting

or not collected) 得視為政府之財務支持而可構成補貼。規費、罰款及賠償收入雖亦可編列為歲入，然而，企業是否違反國內勞動、人權及環保法規而應課予處罰，解釋上應由該國政府認定後才會構成企業之義務而落入政府應收歲入之範圍。在政府未做出違法處分或認定前，若直接認定其為補貼，恐因不符合 SCM 協定第 1.1(a)(1)(ii) 條對於應收歲入之定義而有違反 WTO 協定義務之虞。

(三) 得以政府不作為否定國內市場價格之正確性

為判斷補貼要件中之企業是否受有利益 (benefit) 此一要件，反傾銷稅及平衡稅規則第 351.504 條至 351.511 條分別就不同類型之補貼利益之計算加以規定。依第 351.511 條之規定，以提供商品或服務方式所提供之補貼，如何判斷企業受有利益係以政府出售或購買商品或服務是否獲得適當的對價 (adequate remuneration) 來決定。若政府提供商品或服務欠缺適當對價時，即會被認定有授與利益給企業而構成補貼。而判斷對價是否適當，應比較「政府提供商品或服務之價格 (government price)」與「商品或服務之市場決定價格 (market-determined price)」二者。但是 USDOC 認為，在存在政府不作為之情況下，當地之市場價格即無法做為適當的比較基準。因此，若當事人可以證明外國國內市場上存有政府不作為時，該國內市場的價格即得不予考慮^{十一}。一旦該國之國內市場價格得不予考慮時，USDOC 即得改採其他其認為適當的價格做為比較基準，用以判斷政府提供服務或產品之價格是否有補貼存在。

由於政府不作為會造成該國國內市場價格的扭曲，USDOC 即建議在第 351.511(a)(2)(v) 條下新增可排除市場價格之情形，即在計算適當對價時，若當事人已經以充分資訊證明，該國在財產 (包括智財)、人權、勞動及環境之保護上有所欠缺、薄弱或無效，且該欠缺、薄弱或無效可能影響其產品之國內價格時，USDOC 即得不考慮該市場價格^{十二}。

在 SCM 協定中，對於利益之計算主要看規定在第 14 條。第 14(d) 條即規定，若政府或公共機構所提供之商品或服務非以適當之對價所提供者，即可認為有授與企業利存在。在 WTO 之案例法上，美國的平衡稅措施即常因在計算補貼時，排除補貼國之市場價格為比較基準而被控訴，而其敗訴之因素主要在於難以證明其所提出影

revenue that is otherwise due, such as granting tax credits or deductions from taxable income,'

十一 Department of Commerce, *supra* note 3, 29860.

十二 *Ibid.*, 29877.

響國內價格之政府干預因素，實際上對價格所造成的影響。因此，理由往往不成問題，舉證責任才是問題所在。

在「美國對中國平衡稅案 (US — Countervailing Measures (China) , DS437)」中，中國主張 USDOC 拒絕使用中國國內之市場價格為計算基準此點，違反了 SCM 協定第 14(d)條之規定。爭端解決小組雖認為，美國以中國政府在市場上具有主導地位而影響國內市場價格，故而排除該市場價格的認定並無問題，因此駁回中國之主張^{十三}。然而，此一認定卻被上訴機構所推翻。上訴機構認為，在進行 SCM 協定第 14(d)條之分析時，調查機關須就相關市場之結構加以分析，包括市場參與者之性質、市場占有率及市場進入障礙等加以分析，若僅有政府對國營事業之持股比例及國營事業之市場占有率等證據，尚不足以證明國內市場價格受到扭曲此一要件。因此，調查機關可能必須評估市場參與者在市場上之行為，藉以判斷政府本身或政府透過與政府有關之企業，運用其市場力量扭曲了國內價格。若調查機關對於國內市場價格受到扭曲此點提出合理適當之解釋時，即可確保調查機關得另尋其他替代基準來進行第 14(d)條之利益分析^{十四}。美國最終因為無法證明中國政府透過國營事業干預市場與市場價格被扭曲間之關係而被認定其平衡稅措施違反 SCM 協定之規定。由此可知，USDOC 即便將「政府不作為」納入使用替代基準之理由，但若無法證明政府不作為如何影響國內市場價格，因而造成市場價格扭曲此點，其平衡稅措施仍可能持續在 WTO 受到挑戰。

(四) 將政府不作為納入替代價格之考量因素

在反傾銷稅中，所謂的低於公平價值係指以低於正常價值 (normal value) 之的價格出口至美國，因此傾銷之有無及稅率之多寡常取決於正常價值之選擇。美國在對自非市場經濟國家之進口產品課徵反傾銷稅時，在正常價值之決定上，因認為其國內市場價格並非基於市場供需原則決定，而是由政府人為地干涉，因此可以不予考慮而改以市場經濟國家的市場價格取代之。依美國關稅法第 773(c)(1)條之規定，在認定正常價值時，若系爭產品係來自於非市場經濟之國家 (non-market economy) 時，調查機關得改以其他市場經濟國家之生產成本、管銷費用及利潤等推算其替代

十三 WTO Panel Report, *United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, ¶ 7.195, WTO Doc. WT/DS437/R (adopted Jan. 16, 2015)

十四 Appellate Body Report, *United States — Countervailing Duty Measures on Certain Products from China*, ¶ 4.62, WTO Doc. WT/DS437/AB/R (adopted Jan. 16, 2015)

價格 (surrogate value)，並以替代價格取代該國的國內銷售價格^{十五}。而對於替代國家之選擇，在關稅法第 773(c)(1)條中僅規定應依據最佳可得資訊 (best available information) 選擇適當的國家。在替代國家的選擇上，USDOC 在其規則第 351.408 條中規定應從具經濟上具可比較性 (economic comparability) 之國家選擇，通常是以人均 GDP 做為衡量經濟上具可比較性之基準^{十六}。一旦選定替代國家後，USDOC 通常會以該替代國家生產要素之價格^{十七}、管銷費用及合理利潤等推算出正常價值，並以該國的公開資訊為主要證據。由於，USDOC 在替代國家的選擇上及替代價格的計算上享有極大的裁量權，這也使用進出口商在不夠透明的法規及實務做法下，常無法評估產品之定價以致於影響到國際貿易之進行^{十八}。

為加強在替代價格選擇上之透明度，USDOC 建議將政府不作為納入第 351.408(d)條，使 USDOC 得以政府不作為做為考量替代價格之因素之一^{十九}。此一修法亦是將 USDOC 日前在處理「自中國進口的活性碳反傾銷措施案」中之實務做法明文化，在該案中，USDOC 即否定以馬來西亞的製造業之勞動成本來推算正常價值，因為馬來西亞的電力部門及電子產業中普遍存在強迫勞動之情形，故認為其勞動成本不具參考性^{二十}。然而，USDOC 對於替代價格的選擇，常是美國法院撤銷並發回其反傾銷稅命令之原因，發回的理由通常不是對 USDOC 的計算方法有疑義，而是認為其認定事實所依據之資料及證據不足^{二十一}。因此 USDOC 雖然將政府不作為等因素納入考量替代價格的規則中，但若無法處理在證據及資料不夠充分上的問題時，恐仍難以面對司法審查之難關。

十五 19 U.S.C. §1677b(c)(1)

十六 19 C.F.R. § 351.408.

十七 所謂的生產要素價格，包括勞工薪資、原物料價格、能源及設備之使用成本及代表性資本成本，例如折舊等。19 U.S.C. § 1677b(c)(3).

十八 Adam Williams, *What a Dump! The Current State of Antidumping Duty Calculations in Non-Market Economy Cases*, 32 EMORY INT'L L. REV. 433, 441-442 (2018).

十九 Department of Commerce, *supra* note 3, 29860-61.

二十 Bernd G. Janzen, *supra* note 4.

二十一 Alexander V. Sverdlov, *Change is Coming: What to Expect from the Recent Amendment to the Trade Remedy Laws*, 47 GEO. J. INT'L L. 161, 166 (2015).

二、新增特定市場狀況之判斷標準

(一) 以特定市場狀況為由排除市場價格之問題

依美國關稅法第 731 條之規定，在符合傾銷及產業損害之要件下，除了一般關稅外，得另外課徵相當於正常價值減去出口價格之金額之反傾銷稅^{二十一}。因此為證明有傾銷存在並計算其稅率即必須就出口價格與正常價值進行比較。而「正常價值」依第 773(a)(1)(B)(i)條之規定，係指外國同類產品在出口國國內市場上為消費目的，以一般商業數量且在「通常貿易過程中 (in the ordinary course of trade)」所銷售之價格^{二十二}。因此若出口國之國內銷售價格非屬通常貿易過程中所產生之價格，即得不採用該價格而改用其他方式認定正常價值。而所謂的「通常貿易過程」，依第 771(15)條之規定，係指「於系爭商品出口前的合理時間內，在相同或同類商品貿易中之正常條件及做法。」但在符合以下三種情況之一時，USDOC 得認為該價格因非屬通常貿易過程中之價格而不予考慮：一、低於成本之銷售；二、關係人間之非常規銷售，及三、因為存在特定市場狀況 (particular market situation, PMS) 而使調查機關認為無法以其與出口價格進行適當的比較^{二十三}。其中第三項基於 PMS 而不考慮該出口國國內之市場價格者，係於 2015 年貿易優惠擴張法 (The Trade Preferences Extension Act of 2015, TPEA) 所新增，因此在符合前述三項情況之一時，調查機關方得改以「第三國價格」或「推算價格 (constructed value)」等擬制價格取代實際的出口國國內價格。

此外，PMS 除了用來排除國內價格外，當改以「推算價格」做為正常價值時，在推算價格的計算上是否上允許以 PMS 做為不考慮出口國生產成本之理由亦有疑義。所謂的「推算價格」，係指以加總生產成本、管銷費用、利潤及包裝費用所得之價值^{二十四}。就生產成本之計算而言，若存在 PMS 時應如何處理，TPEA 增訂第 773(e)條規定「若存在特定市場狀況致使任何類型的材料、製造或其他加工的成本無法正確地反映在通常貿易過程中之生產成本時，調查機關得對此一部分使用其他計算方法或任何其他計算方法^{二十五}。」然而，在計算成本時得考慮 PMS 此點，使得 PMS 之

二十一 19 U.S.C. § 1673.

二十二 19 U.S. C. § 1677b(a)(1)(B)(i).

二十三 19 U.S.C. § 1677(15).

二十四 19 U.S. C. § 1677b(e)

二十五 19 U.S.C. § 1677b(e), Pub. L. No.114-27, §504, 129 Stat. 362, 385.

運用更加複雜化，因為：一、法規對於 PMS 並未加以定義；二、在認定存在 PMS 使得生產成本無法被正確計算時，法規亦未規定應考量的因素為何，及三、法規未提供 USDOC 在認定 PMS 時之指導原則。因此，未避免調查機認為存在 PMS 而不考慮出口國國內之生產成本資料時產生爭議，USDOC 即建議在本次修正案中就 PMS 加以定義，並就如何判斷 PMS 提供指導原則。

(二) 美國法院實務見解

PMS 之修法起因於美國法院對於 USDOC 在 PMS 認定上存在不同見解。在 2016 年 USDOC 對於自韓國進口的油田管材 (oil country tubular goods, OCTG) 所進行的反傾銷調查中，USDOC 選擇韓國最大的二個 OCTG 生產者 NEXTEEL 公司及 SeAH 鋼鐵公司在特定期間內出口 OCTG 至美國的數據進行分析。在判斷是否有傾銷存在之正常價值認定上，USDOC 認為在受調查期間內韓國並無可資比較之國內市場存在，因此依據其反傾銷法之規定改依「推算價格」計算正常價值^{二十七}，即改為以產品生產及銷售成本再加上合理利潤之方式計算其正常價值^{二十八}。

在考量成本時，USDOC 發現韓國市場上存在 PMS，影響 OCTG 之熱軋鋼 (hot-rolled coil, HRC) 及電力等二項中間材的成本。USDOC 認為，製造 OCTG 所使用的 HRC 因存在韓國政府的補貼及 HRC 係從中國進口、中韓間之策略聯盟及韓國政府對電力市場的干預等四項因素的綜合影響下，導致 HRC 之市場價格因存在特定市場狀況而受扭曲，故無法使用。在認定韓國市場上之 HRC 存在 PMS 之情況下，USDOC 對於 HRC 之成本，即改依據其對 POSCO (韓國 HRC 之生產者) 所課徵之平衡稅稅率為計算基礎進行調整，並以此計算 NEXTEEL 之傾銷差額及課徵反傾銷稅^{二十九}。NEXTEEL 事後對該反傾銷稅措施向美國國際貿易法庭提出訴訟，針對「特定市場狀況」之認定，法院認為商務部之認定並無實質證據可以佐證，故撤銷並發回系爭措施^{三十}。

在法院發回系爭措施並經商務部考量前述四項因素，再加上「韓國政府對鋼鐵產業之重整」此項因素後，再次認定 HRC 市場存在特定市場狀況。美國國際貿易法庭則再次以欠缺實質證據為由駁回商務部之認定，並明確要求商務部撤回其對特定

二十七 19 U.S.C. §1677b(a)(4).

二十八 19 U.S.C. §1677b(e), Preliminary Results Memo at 11.

二十九 NEXTEEL Co., v. United States, 28 F.4th 1226 (Fed. Cir. 2022)

三十 NEXTEEL Co. v. United States, 392 F. Supp. 3d 1276, 1282-83 (Ct. Int'l Trade 2019).

市場狀況之認定^{三十一}。在 USDOC 依據 Nexteel II 案之法院意見修正其反傾銷稅率後，美國鋼鐵協會針對美國國際貿易法庭之判決提出上訴。美國聯邦巡迴上訴法院即就特定市場狀況之認定做出裁判。

上訴法院認為，關稅法在 2015 年 TPEA 修正後已允許商務部在計算推算價格時考量 PMS。該條雖然並未針對何謂「特定市場狀況」加以定義，但是條文中明白規定商務部在援用該條規定時應考量之事實狀況，即商務部須認定在系爭產品之製造過程中所發生之成本無法正確地反映在通常貿易過程中之製造成本。如國際貿易法庭所言，所謂的特定市場情況必須是在調查期間內對系爭產品之生產者而言係屬特定之情況。(particular to procedures of the subject merchandise during the relevant period)^{三十二}。正在進行之全球現象不能單獨認定為非通常貿易過程。國會即曾經就特定市場狀況舉例說明，所謂的特定市場狀況，例如當政府對價格的控制達到無法認為市場價格係透過競爭形成時，即可認定有特定市場狀況之存在。若美國與外國存在不同的市場需求模式，也可能可以構成特定市場狀況，例如因為二地假期期間不同而存在重大的價格變化時，在外國市場的價格即可能不適合用來與美國市場的價格進行比較^{三十三}。在本案中，上訴法院更進一步針對 PMS 之認定提出四點建議：一、若欲主張 PMS 影響成本價格，該 PMS 必須造成成本的改變，即須與不存在 PMS 時之通常貿易過程中之成本不同；二、PMS 必須在相關期間內對特定生產者或出口商而言是特定者，或對原料市場而言是特定者；三、若 PMS 涉及補貼措施者，USDOC 之分析不能僅有結論，而須分析該補貼措施是否在調查期間存在，及該補貼如何影響系爭產品之生產成本及該原料在生產過程中之價格或成本，及四、最後，對於 PMS 之存在雖然不須就 PMS 對成本的扭曲效果加以證明，但若 USDOC 能提出證明，對於 PMS 之認定將更具說服力^{三十四}。

三十一 NEXTEEL Co. v. United States, 450 F. Supp. 3d 1333, 1343 (Ct. Int'l Trade 2020) (*hereinafter* NEXTEEL II).

三十二 SeAH Steel Corp. v. United States, 513 F. Supp. 3d 1367, 1393 (Ct. Int'l Trade 2021).

三十三 NEXTEEL Co., v. United States, *supra* note 29, at.1234.

三十四 *Ibid.*, at.1234-36.

(三) 修正草案之內容

1. PMS 之定義及類型化

USDOC 基於上訴法院在 NEXTEEL 案中之見解及其實務做法，於 2022 年 11 月 18 日就「扭曲生產成本之 PMS」部分之規定進行草案預告通知^{三十五}，並於徵求公眾意見後提出本次第 351.416 條「市場特定狀況之認定」之修正草案內容。草案第 351.416(a)條首先定義 PMS 並將其分為二種類型，即「特定市場狀況係指一獨特狀況或一系列狀況 (a distinct circumstance, or set of circumstances)，且經認定：一、使其國內市場或第三國市場之銷售價格無法與出口價格進行比較者；或二、扭曲受調查產品之生產成本者。前者係於認定正常價值時，排除國內價格之情形，稱為「影響銷售價格之 PMS (sale-based PMS)」，後者係指在計算推算價格時，以 PMS 排除實際之生產成本，稱為「影響生產成本之 PMS (cost-based PMS)」^{三十六}。由於美國法院對後者有較為詳細之意見，故草案亦將其分別規範。

在主張 PMS 存在時，由於進口商或國內生產者對於外國政府之措施等資訊並不一定有取得管道，因此 USDOC 只要求在合理可得的範圍內提供證據即可。草案第 351.416(b)條規定，任何主張有 PMS 存在之利害關係人，須就該 PMS 之認定提供與該主張有關 (relevant to) 且對該利害關係人係合理可得 (reasonably available) 之資訊。

2. 影響銷售價格之 PMS

「影響銷售價格之 PMS」規定於第 351.416(c)條，當存在一獨特狀況或一系列狀況使得國內銷售價格無法做為比較之價格時，即可排除該價格之適用。其更以例示方式規定此類之 PMS，例如對受調查產品課徵出口稅或實施出口限制者、通過或實施反競爭法規導致特定產品受益或阻礙新產業之成立、政府直接控制產品價格致該產品價格無法視為係透過市場競爭而產生等^{三十七}。若第三國市場有相同情況，亦可以 PMS 主張不採第三國價格而改採推算價格。當存在此類 PMS 時，USDOC 即得不

三十五 Department of Commerce, *Determining the Existence of a Particular Market Situation That Distorts Cost of Production: Advanced Notice of Proposed Rulemaking* (PMS ANPR), 87 FR 69234 (Nov. 18, 2022).

三十六 Department of Commerce, *supra* note 3, 29862.

三十七 *Ibid.*, 29875.

予考慮該銷售價格，而改以推算價格擬制正常價值。

3. 影響生產成本之 PMS

「影響生產成本之 PMS」則規定於第 351.416(d)條以下。草案第 351.416(d)條規定，在分析影響生產成本之 PMS 時，首先須先確認「有一獨特狀況或一系列狀況存在，即一個原料及製造之成本無法正確反映其在通常貿易過程中之生產成本之市場狀況存在」。為判斷市場狀況之存在，USDOC 需認定受調查產品所使用之原物料價格及生產成本，非基於市場原則決定或受到扭曲。

(1) PMS 存在與否之認定

至於如何證明有影響價格及生產成本之 PMS 之存在，USDOC 將所需提供之資料規定於第 351.416(d)(2)條。USDOC 認為，PMS 存在與否之分析可為質性分析或量化分析，非以量化分析為必要。其並以例示方式規定若干有助於分析市場狀況之資訊，包括：一、有無該市場狀況之價格比較分析；二、由外國政府、市場分析機構、分析政府及非政府計畫之學術機構等所公布之詳細報告及文件，並認定原物料之低價係該市場狀況所造成；三、關於原料物價格已偏離市場價格，且其原因是基於政府或非政府之措施或計畫等之類似報告；及四、商務部先前之平衡稅措施等^{三十八}。此外，該條亦納入利害關係人得主張因政府不作為而扭曲市場價格之因素，即以「該國在財產（包括智財）、人權、勞動及環境之保護上有所欠缺、薄弱或無效，且該欠缺、薄弱或無效影響其產品之國內價格」做為主張 PMS 存在之獨立事由。在判斷此一要件上，USDOC 為以其他對上述保護具成效之國家為標準，做為評估其對成本所造成的扭曲效果為何^{三十九}。

除了正面例示 USDOC 得參考的資料外，本次修正亦列出 USDOC 不須考量之資訊。以往在判斷 PMS 時，利害關係人常會提出與 USDOC 判斷無關之文件及資料，不但耗費調查機關及利害關係人的時間，亦會造成行政資源的浪費，因此本次修正即明列無須考慮之資料，以避免程序上及費用上之浪費。例如在 NEXTEEL 案中，法院已說明在 PMS 對成本的扭曲效果認定上不須為精準的量化分析，因此對扭曲成本之 PMS 認定提出量化數據精準性之質疑，USDOC 即得不予考量^{四十}。

三十八 Ibid., 29862.

三十九 Ibid.

四十 Ibid., 29863.

(2) PMS 之特定性

當確認存在影響產品價格或成本之市場狀況時，接下來即必須判斷該狀況是否是特定 (particular) 之市場狀況。PMS 係僅對特定市場造成影響，而非對整個市場上之經濟活動造成影響之要件，亦即市場狀況僅能是影響若干當事人或若干產品，而非影響整個出口國市場活動之因素^{四十一}。依草案第 351.416(e)條之規定，在認定特定性時，應遵守以下原則：一、即便受影響之產品或當事人數龐大亦可能存在特定性；二、不同國家或市場亦可能存在相同或類似之市場狀況，因此市場狀況即使存在不同的國家，亦不排除其特定性；三、多數不同的市場狀況存在同一國家亦可被認為具特定性等。特定性的認定與舉證責任習習相關，從草案之規定可知，USDOC 為避免過度限縮解釋特定性將造成舉證責任上之困難，對特定性採取較為寬鬆之解釋。

(3) 對 PMS 之處理原則

關於發現有 PMS 存在時，應如何處理或計算成本，草案第 351.416(f)條規定，當 USDOC 認定有 PMS 存在時，依據關稅法第 771(15)節及第 773(e)節之規定，得在計算成本時，考量其產生的扭曲效果進行調查。若無法準確地將 PMS 對於生產成本所造成的扭曲效果量化時，得依據所得資料，在考量相關可得資訊後，得使用任何合理方法 (reasonable methodology)，在計算時為適當的調整。此一規定亦是回應法院在 NEXTEEL 案中，未要求 USDOC 應為準確量化分析之意見^{四十二}。

(4) 扭曲成本 PMS 之例示規定

由於在 PMS 的草案預告通知中，有不少意見反應扭曲成本之 PMS 過於抽象，USDOC 遂於草案第 351.416(g)條例示 12 項影響生產成本之 PMS 以供參考，其中包括：外國政府對於受調查產品之重要原物料之進口應課徵反傾銷稅或平衡稅而未課徵者；受調查產品之重要原物料，因國際市場供給過剩而造成生產成本過低時；受調查產品之重要原物料係由外國政府、國營事業或公共機構所有或所控制之主要生產者或供應商所提供者；外國政府就受調查產品之重要原物料實施出口限制或出口

四十一 Ibid., 29863-64.

四十二 Ibid., 29864.

稅等措施者；外國政府、國營事業或公共機構提供財務支持給受調查產品重要原物料之生產者及供應商等；外國政府、國營事業或公共機構對受調查產品或其之重要原物料實施影響生產之措施，包括自製率或技術移轉要求；外國政府因欠缺或未有效實施其有關智慧財產權、勞動、人權及環境等相關法規而對受調查產品之重要原物料造成成本的影響等；受調查產品之生產者與重要原物料供應商間因存在特定的商業關係，造成原物料之價格非基於市場原則而決定，例如策略聯盟或反競爭協議等^{四十三}。在 USDOC 認定前述情況是造成重要原物料價格及成本受到扭曲之原因，且 USDOC 可透過成本調整之計算方式來處理時，即可認定屬於扭曲成本之 PMS 而調整其原物料之價格。

(四) WTO 案例對特定市場狀況之解釋

1. WTO 對 PMS 之解釋

關於正常價值之認定，WTO 之「反傾銷協定(Anti-Dumping Agreement, ADA)」第 2.2 條規定，若出口國國內市場上存有特別市場狀況，且該銷售價格無法為適當之比較時，可改採第三國價格或推定價格^{四十四}，因此關於 PMS 之解釋及內國規定，不免會受到 WTO 案例對 PMS 之解釋所影響。在「澳洲對印尼影印紙之反傾銷措施案 (Australia — Anti-Dumping Measures on Paper, DS529)」中，以 PMS 做為排除印尼影印紙之國內市場價格及其生產成本之理由，印尼更對此向 WTO 提出控訴。在該案中，印尼的上游林業因受有政府補貼，導致下游的造紙業因而享有成本低廉之競爭優勢，澳洲政府因此認為，不論是影印紙的國內價格或其原物料價格，在認定正常價值或推算價格時，均因存在「特別市場狀況」而無法做為適當的比較基準。印尼則認為，所謂的特別市場狀況，須有影響國內市場價格而使其無法做為比較基礎之異常因素(exceptional)存在，澳洲則認為只要存在「可辨別的(distinguishable)」、「非一般 (not general)」的狀況即可認定有特別市場狀況。

四十三 Ibid., 29876-77.

四十四 Art. 2.2 of ADA: “...or when, because of the particular market situation or the low volume of the sales in the domestic market of the exporting country, such sales do not permit a proper comparison, the margin of dumping shall be determined by comparison with a comparable price of the like product when exported to an appropriate third country, provided that this price is representative, or with the cost of production in the country of origin plus a reasonable amount for administrative, selling and general costs and for profits”.

WTO 爭端解決小組在本案中認為，PMS 須於個案中依特定事實進行判斷。所謂的「特別市場狀況」既然使用「特別 (particular)」來形成市場狀況，即指該市場狀況必須是「獨特的 (distinct)」、「個別的 (individual)」、「單一的 (single)」及「特定的 (specific)」，但不須是「不尋常 (unusual)」或「非通常 (out of the ordinary)」或「異常 (exceptional)」之情況^{四十五}，因此小組認為，政府對市場干預本身，例如對上游的補貼或對原物料的補貼，並非不得認定為特定市場狀況。此外，小組亦認為，PMS 之存在與價格不具可比較性係二個獨立要件，因此判斷 PMS 是否存在時不須考量其是否造成價格無法比較之情形^{四十六}。本案最終雖然因澳洲政府未能證明印尼對上游林業的補貼如何影響系爭產品之價格而使該國內價格欠缺可比較性，因而被認定系爭措施不符合反傾銷協定第 2.2 條之規定^{四十七}，但因為小組見解並不排除將政府影響原物料價格之措施視為有 PMS 存在之可能性，不但使調查機關在不考慮國內銷售價格時有更大的裁量空間，更給予了進口國以反傾銷措施取代平衡稅措施之誘因^{四十八}。

2. WTO 對 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋

關於推算價格之成本計算方式，反傾銷協定第 2.2.1.1 條中並無「特定市場狀況」之要件，因此對於生產成本之計算，並未規定可以因為該生產成本具有特定市場狀況而得排除考量，其僅規定當廠商所提出之生產成本資料無法合理反映生產成本時，得以不考慮該廠商所提之資料。依據 ADA 第 2.2.1.1 條之規定，在計算生產成本時，若生產者或出口商所提供之資料符合出口國國內普遍接受的會計原理 (generally accepted accounting principles of the exporting country, GAAP) 且合理反映與該產品之生產及銷售有關之成本 (reasonably reflect the costs associated with the production and sale of the product under consideration) 時，調查機關即應使用生產者或出口商之資料為依據計算成本。然而，若計算成本有關之原物料或零組件之價格，因受到干預而產生價格低於國際市場價格或被認為無法反映合理價格的情況時，調查機關可否捨生產者之資料不用而改採其他來源之價格，早有爭議存在。在「美國對韓國

四十五 WTO Panel Report, *Australia — Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper*, ¶7.22, WTO Doc. WT/DS529/R (adopted Jan. 27, 2020).

四十六 *Ibid.*, ¶7.27.

四十七 *Ibid.*, ¶¶7.87, 89.

四十八 Antonia Eliason, *Australia-Anti-Dumping Measures on A4 Copy Paper: Opening a Door to More Anti-Dumping Investigations*, 20(4) WORLD TRADE REVIEW 479-490 (2021).

DRAMs 案 (United States - DRAMS , DS99)」中，韓國即主張美國未採用其符合上述二要件之資料違反 ADA 第 2.2.1.1 條之規定。爭端解決小組認為，該條之成本數據須是受調查之生產者或出口商所持有之資料，不包括由外部顧問公司為生產者所準備之資料^{四十九}。因此，顯然在計算推算成本時，仍應依據受調查之生產者或出口商所提出之實際生產數據為依據。

在「歐盟生質原料案 (EU - Biodiesel , DS473)」中，歐盟執委會在計算推算價格時即主張，阿根廷生質柴油之原料，即大豆及大豆油，其國內價格因阿根廷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^{五十}。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 ADA 第 2.2 條之規定^{五十一}。WTO 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。第一項要件係必須符合 GAAP，另一項要件則是須合理反映生產成本。所謂的「合理反映 (reasonably reflect)」係指生產者或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^{五十二}，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^{五十三}。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^{五十四}。此一見解亦獲得上訴機構之支持，上訴機構認為，ADA 第 2.2.1.1 條之「合理 (reasonably)」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，並用以認定生產者或出口商所提紀錄

四十九 WTO Panel Report, *United States - Anti-Dumping Duty on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) of One Megabyte or Above from Korea*, ¶6.66, WTO Doc. WT/DS99/R (adopted Mar. 19, 1999).

五十 WTO Panel Report, *European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, ¶7.221, WTO Doc. WT/DS473/R (adopted Oct. 26, 2016).

五十一 *Ibid.*, ¶7.223.

五十二 *Ibid.*, ¶7.231.

五十三 *Ibid.*, ¶7.242.

五十四 Jochem de Kok, *The Future of EU Trade Defence Investigations against Imports from China*, 19(2) J. INT'L ECONOMIC LAW, 515-547 (2016).

內之成本欠缺合理性^{五十五}。換言之，依爭端解決小組之見解，ADA 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。

在「歐盟生質柴油案」中，影響受調查產品國內價格的主要因素來自於阿根廷政府對原物料所實施之出口稅措施壓低了原物料之價格，此類干涉市場價格的措施，在 WTO 下並非完全不受規範，只是以反傾銷稅處理是否合理？關於政府干涉價格的行為主要係由 SCM 協定及 GATT 第 XI 條等規定所規範。若阿根廷之原物料出口稅措施因不符合 SCM 協定第 1.1 條「政府財務支出 (financial contribution)」之要件而不構成補貼，亦非 GATT 第 XI 條之數量限制時，在 WTO 架構下即屬合法的措施，若能改以反傾銷稅來消除該措施所造成之效果時，恐將影響會員國在 WTO 協定下所期待之利益。

USDOC 對於扭曲成本之 PMS 之規定，顯然與 WTO 爭端解決機構及上訴機構對於 ADA 第 2.2.1.1 條之解釋有所不同，即使透過 2015 年 TPEA 之修法修改其國內反傾銷法之規定，賦與調查機關得以在計算成本時考量 PMS，但在 WTO 架構下，仍有違反 ADA 第 2.2.1.1 條規定之虞。

三、新增補貼利益之具體認定標準

在平衡稅措施中，為判斷是否有補貼存在，除了政府或公共機構應提供財務支持外，企業尚須受有利益 (benefits conferred)。在政府、公共機構或國營事業透過經營業務之方式授與私人企業利益時，例如進行投資、提供低利貸款、信用保證、出口保險或提供低價之商品或服務時，因接受補貼之企業同時亦有給付對價或報酬，如何判斷其係一般商業行為或政府補貼行為常有困難。其中，利益應如何計算即成為補貼是否存在之關鍵因素。在美國平衡稅法中，關於利益之計算規範在 1930 關稅法第 771(5)(E)條中^{五十六}。USDOC 亦於其反傾銷稅及平衡稅規則第 351.503 條以下詳細說明其計算方法。本次 USDOC 則針對利益之計算提出更具體之規定，並將實務長期的做法明文化。

五十五 Appellate Body Report, *European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Argentina*, ¶¶6.35-39, WT/DS437/AB/R (adopted Oct. 26, 2016)

五十六 19 U.S.C. § 1677(5)(E).

(一) 政府協助法遵成本不得視為利益授與

對於政府協助企業，就其為符合法律規定所產生成本加以吸收是否構成補貼一事，USDOC 長期以來係持否定見解。原本在第 351.503(c)條中已規定，在判斷企業受有利益時，無須考量政府行為對企業業績（例如生產或價格）之影響及是否改變企業之行為。在本次修法中，USDOC 即擬新增第 351.503(c)(2)條對法遵成本（compliance cost）不應納入利益考量之規定，即若政府協助企業遵守法律之規定及義務者，此一政府協助不應計入補貼金額中^{五十七}。

(二) 三年未繳利息或本金之貸款推定為政府補助款

依美國關稅法第 771(5)(E)(ii)條之規定，在政府提供貸款之情形下，若企業自政府或國營銀行所獲得之貸款，其應支付之利息低於在市場上可得之商業貸款利息時，企業即獲有利益^{五十八}。而此一利益之計算，USDOC 於第 351.505 條則有更詳細的規定。而本次新增之修法部分，則是將三年未繳納利息或本金之未償還貸款，推定為「政府補助款（grants）」，除非企業能證明在市場上亦得取得相同條件之貸款。USDOC 的理由在於，依一般銀行實務，3 年未支付利息及本金之貸款將會被視為呆帳沖銷。對於應沖銷之貸款其年限為何各國司法雖無一致之見解，多交與銀行自行裁量，但為使法規更為明確，USDOC 認為應將滿 3 年未支付利息或本金之未償還貸款，認定為政府所提供之補助款^{五十九}。

將貸款認定為補貼金之差異在於利益金額之計算，在以低利貸款提供補貼之情形下，補貼金額應為與市場利息之差額，但若認定為補助款，利益即會是貸款金額之全部。二者在計算補貼金額上有顯著的差異。

(三) 投資決定以外部私投資人之通常投資實務為標準

依美國關稅法第 771(5)(E)(i)條之規定，在政府股份參與（equity infusion）之情形，若政府的投資決定與私部門之通常投資實務不符合時，即屬對企業授與利益^{六十}。USDOC 於其反傾銷及平衡稅規則第 351.507 條亦有更詳細之規定。USDOC 本次修

五十七 Department of Commerce, *supra* note 3, 29867.

五十八 19 U.S.C. § 1677(5)(E)(ii).

五十九 Department of Commerce, *supra* note 3, 29867.

六十 19 U.S.C. § 1677(5)(E)(i).

法則新增「外部投資人標準 (outside investor standard)」，僅是將其長期以來用來評估政府投資是否構成利益授與之判斷標準及實務做法明文化。USDOC 表示其在分析投資決定時，會將投資人分為內部股東及外部投資人，並因內部股東或投資人之決定常無法客觀評估公司當時價值，將判斷標準限於外部投資人之意見^{六十一}。

另一項有關政府投資之規定，係修正利益持續期間之分攤。依 USDOC 之目前實務，政府以投資方式所授與之利益應如何分攤及認定其利益存在期間，係以第 351.524(d)條一次性補貼 (non-recurring subsidies) 之分攤公式，即以受補貼產品之平均壽命 (average useful life, AUL) 來計算^{六十二}。但在韓國海力士 DRAMS 之平衡稅案中，韓國政府於 2001 年起開始對海力士實施一系列的債轉股及債務重整計畫以協助海力士免於破產。而 USDOC 因為 DRAMs 之產品平均壽命僅有 5 年，因此平衡稅於確定課徵後僅餘 2 年之實施期間，使 DOC 認為受有利益期間在算法上並不合理。據此，USDOC 提案修正第 351.507(d)條之規定，將受有利益期間分攤為 12 年或依第 351.524(d)條之一次性補貼之分攤公式來計算，取二者較長者^{六十三}。此一 12 年之期間亦同樣適用於第 351.508 條關於政府一次性免除債務之情況。

(四) 出口保險之長期營運成本

政府所提供之出口保險是否構成補貼，依反傾銷稅及平衡稅規則第 351.520 條之規定，當企業所支付之保險費無法支撐該保險計畫之長期營運成本時，即會構成授與企業利益之補貼。而長期營運成本之計算，雖然沒有明文規定期間為何，但 USDOC 長期實務上係以 5 年之營運成本為判斷基準，本次修正即規定於分析保險費是否足以支撐長期之營運成本及損失時，應以 5 年以上之期間為分析期間^{六十四}。

四、刪除跨國補貼之限制性規定

(一) 跨國補貼在課徵平衡稅上之限制

若 A 國的企業在接受 B 國政府所提供之補貼後，將其生產之產品出口到 C 國時，C 國政府是否得對 A 國出口之產品課徵平衡稅，此即為跨國補貼 (transnational

六十一 Department of Commerce, *supra* note 3, 29867-68.

六十二 19 C.F.R. § 351.524(b).

六十三 Department of Commerce, *supra* note 3, 29868-69.

六十四 Department of Commerce, *supra* note 3, 29870.

subsidies) 之議題。一國政府提供給位在境外或他國境內企業之補貼，通常為跨國補貼，又稱為「外國補貼 (foreign subsidies)」或「延伸補貼 (extended subsidies)」^{六十五}。一般而言，補貼係一國政府扶植其國內產業之重要政策工具，因涉及政府預算之支出，並無對境外企業提供之理由。然而，由於貿易自由化後產生了供應鏈之全球化，國家開始對本國企業，尤其是國營事業之境外投資及發展提供財務上之支持，此一發展將會造成提供補貼之政府與受有利益之企業不在同一國領域內，而產生跨國補貼之問題。

美國關稅法第 701 條對於補貼之定義，係指「由一國領域內之政府及公共機構 (the government of a country or any public entity within the territory of a country)，直接或間接，為進口或進口至美國銷售之一類或一種類產品之製造、生產或出口所提供之補貼^{六十六}」。基於此一規定，USDOC 亦在其規則第 351.527 條規定，除了補貼係屬關稅法第 701(d)條對國際集團 (international consortia) 所提供者，或屬於關稅法第 771A 條之上游補貼 (upstream subsidy) 外，若 USDOC 認定補貼之資金係根據以下計畫或項目所提供且包含在內者，均不視為有補貼存在：(a) 由受補貼企業所在國以外國家之政府所提供及 (b) 由國際貸款或開發機構所提供^{六十七}。換言之，依現行規則之規定，係將跨國補貼排除在補貼之定義外而不得對其課徵平衡稅。然而，在中國大陸的一帶一路政策下，此類補貼已被廣泛運用，尤其是透過中國國營銀行提供低利貸款、貸款擔保及信用保證等方式，協助其企業在海外設立商業據點及進入市場^{六十八}，而此一規定使得 USDOC 欲以平衡稅處理跨國補貼之問題時變得更為棘手。

在第 351.527 條制定時，即有論者認為第 351.527(a)條之規定應限於外國援助，

六十五 MARC BÉNITAH, THE WTO LAW OF SUBSIDIES: A COMPREHENSIVE APPROACH 605 (2019).

六十六 Sec. 701 of Tariff Act of 1930: “the administering authority determines that the government of a country or any public entity within the territory of a country is providing, directly or indirectly, a countervailable subsidy with respect to the manufacture, production, or export of a class or kind of merchandise imported, or sold (or likely to be sold) for importation, into the United States”..

六十七 19 C.F.R. § 351.527: “Except as otherwise provided in section 701(d) of the Act (subsidies provided to international consortia) and section 771A of the Act (upstream subsidies), a subsidy does not exist if the Secretary determines that the funding for the subsidy is supplied in accordance with, and as part of, a program or project funded:

(a) By a government of a country other than the country in which the recipient firm is located; or

(b) By an international lending or development institution.”

六十八 Victor Crochet & Vineet Hegde, *China's 'Going Global' Policy: Transnational Production Subsidies under the WTO SCM Agreement*, 23(4) J. INT. ECON. LAW, 841-863 (2020).

否則會造成 USDOC 無法處理一項情況，即當原物料在 A 國生產時受有 A 國政府之補貼，B 國企業進口該 A 國原物料製成成品後再出口至美國時，即無法對該產品課徵平衡稅之問題。當時，亦有論者認為，第 351.527(a)條並未排除上述情況，因為該情形即屬上游補貼，若 USDOC 能證明 A 國之補貼仍然存在於 B 國的產品上時，即得依例外規定之上游補貼計算補貼利益，所以並不影響 USDOC 處理該問題之權限^{六十九}。然而，在實務上，若欲證明上游補貼實有其困難，因為對於第三國政府之補貼措施，出口國政府及其企業通常無法掌握，亦難以提供詳細之資訊，使得 USDOC 的補貼計算方式及課稅決定常受到質疑。

前述除非能證明有上游補貼存在，否則不得將跨國補貼視為補貼之解釋，使得 USDOC 以平衡稅措施處理跨國補貼有其困難。但 USDOC 認為，目前國際局勢已有所改變，原本將補貼提供者限縮於國內政府之解釋亦失所附麗^{七十}，因此建議直接刪除 CFR 第 19 章第 351.527 條規定，也使 USDOC 在處理跨國補貼上有更大的裁量空間。

(二) WTO/SCM 協定之相關規定

跨國補貼之所以會產生是否能課徵平衡稅的問題，主要是「補貼」之定義所致。依據 SCM 協定第 1.1(a)(1)條對於補貼之定義，補貼須是「由在一會員領域中之政府或公共機構 (by a government or any public body within the territory of a Member) 所提供之財務支出^{七十一}」，故 SCM 協定所指之「受有補貼的產品」，從文義解釋上來看，係指於國內生產製造而受有該國政府補貼的產品，不包括由外國政府所提供之補貼。從歷史解釋上來看，在 SCM 協定談判時，之所以特別強調補貼提供者須是會員境內之政府或公共機構而排除由境外之政府或公共機構所提供之資金，主要是在 1982 年針對補貼規則進行談判時，因存在許多境外資金之提供或援助計畫，包括世界銀行提供給巴西之貸款、日本對韓國之戰後賠償、美國援助歐洲國家之馬歇爾計畫及西德對東德的援助等，為了將這些金援計畫排除在補貼之外，故有意地將補貼主體限

六十九 Department of Commerce, *Countervailing Duties*, 63 FR 65348-01, 1998 WL 811165(F.R.) (Nov. 25, 1998)

七十 Department of Commerce, *supra* note 3, 29870.

七十一 Art.1.1 of SCM Agreement: "For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if: (a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as "government"), ..."

縮在境內之政府及公共機構^{七十二}。對於非出於出口國政府或公共機構所提供之補貼，雖然對於出口國產品之競爭力亦有所影響，但會員似乎不打算在 SCM 協定中處理。

即使對補貼提供者之定義，採取較廣義之認定，即不以受調查產品之出口國政府為限，在進行平衡稅調查時仍會面臨一個問題，即如何證明上游原物料之補貼利益會轉移到了下游之受調查產品中，此即所謂的「補貼利益傳遞測試 (pass-through test)」。在「美國軟木案 (US — Softwood Lumber III, DS236)」中，美國對自加拿大進口之木材課徵平衡稅時，即主張加拿大政府對於上游立木伐木業者所收取之權利金過低而構成補貼，故對下游之木材產品課徵平衡稅。在該案中，爭端解決小組即認為，當上下游業者間存在「非關係人之交易 (arm's length prices)」時，調查機關即不得直接將上游原物料所獲得之補貼利益算到 (pass through) 下游之受調查產品上^{七十三}。然而要完成利益傳遞測試在舉證責任上常有其困難，美國軟木案即屬一例。因此，僅刪除對跨國補貼之限制規定對於解決美國在處理跨國補貼上之難題恐無太大助益。

關於跨國補貼是否符合 SCM 協定下之補貼定義之問題，學者亦多採否定之見解^{七十四}。修正草案直接刪除跨國補貼之規定本身雖不致構成法規本身 (as such) 之當然違法，但在美國關稅法第 701 條未修法之情況下，USDOC 對補貼範圍及於跨國補貼之解釋及實務做法往後不論在美國法院或 WTO 均有可能引起爭議^{七十五}。

參、程序規定之修正

除了針對傾銷及補貼之實體要件修正外，本次修正草案亦包含若干程序規定之修正。雖然 2021 年 USDOC 曾針對產品範圍調查及規避調查程序有所修正，但本次為完善上述程序之規定，進一步賦與申請人以外之利害關係人參與程序之機會。此外，關於不利可得事實之使用位階及事實資料之提供方式等亦有更詳細的規定。

七十二 Gary N. Horlick, *An Annotated Explanation of Article 1 and 2 of the WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, 8 (9) GLOBAL TRADE AND CUSTOMS JOURNAL 297, 298 (2013).

七十三 WTO Panel Report, *United States — Preliminary Determinations with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, ¶7.74, WTO Doc. WT/DS236/R (adopted Sept. 27, 2002).

七十四 Sungjoon Cho & Wentong Zhen, *Interfacing Twin Capitalisms: A Communitarian Approach*, 58 TEX. INT'L L. J. 97, 123 (2023).

七十五 Bernd G. Janzen, *supra* note 4.

一、產品範圍調查程序之修正

在反傾銷稅及平衡稅之調查程序中，「受調查產品 (subject merchandise)」係指調查範圍內之一種或一類產品^{七十六}，然其範圍並非一成不變。由於反傾銷稅及平衡稅之調查主要是由國內產業提出申請，再由 USDOC 決定是否啟動調查程序，因此被調查產品之範圍通常是由國內產業在申請書中加以描述，再由 USDOC 決定。由於 USDOC 在調查程序上享有其裁量權，再加上需要配合海關在作業上之可行性，通常受調查產品之範圍係由 USDOC 決定，因此免不了會與申請人在申請書上請求調查之產品範圍有所差異^{七十七}。其次，當 USITC 進行國內產業之損害調查時，若造成國內產業損害之進口產品範圍與申請書上所載不同時，USDOC 亦會隨之調整產品範圍，因為未造成損害之產品即非課稅之對象，本即應排除在命令範圍外。再者，在反傾銷稅及平衡稅之命令發布後，利害關係人為確定自己的產品是否受該命令所及，亦得提出「產品範圍裁定之申請 (scope ruling application)」，請求 USDOC 進行「產品範圍調查 (scope inquiry)」，並確認特定產品是否為命令所涵蓋者，此即「產品範圍裁定 (scope rulings)」程序^{七十八}。最後，當某項產品顯然非命令所及，但國內產業認為該產品之進口有規避命令之嫌時，即得請求 USDOC 認定該產品是否為命令所及，此一程序稱為「規避調查 (circumvention inquiries)」^{七十九}。

綜上所述，在反傾銷稅及平衡稅程序中，主要有三項確定產品範圍之程序，包括：一、在調查程序中 USDOC 為確定產品範圍所為之決定；二、利害關係人請求 USDOC 確認其產品是否為反傾銷稅或平衡稅命令所及之產品範圍調查；及三、雖非命令所及之產品，但國內業者認為進口之產品有規避命令之嫌疑，請求 USDOC 進行之規避調查^{八十}。本次草案主要涉及第二及第三項程序之修正。

(一) 對未進口產品申請產品範圍裁定之要件

通常在對進口產品是否受反傾銷稅或平衡稅命令所及有疑問時，利害關係人即會申請產品範圍調查程序予以確認。然而，在實務上，若能在產品進口前先確定是

七十六 19 U.S.C. §1677(25).

七十七 Scott D. McBride, *An Inside Scoop on Scopes: An Overview of the Laws and Policies Governing the Scopes of Trade Remedy Orders*, 28 U. MIAMI INT'L & COMP. L. REV. 37, 41-42 (2020).

七十八 19 C.F.R. § 351.225.

七十九 19 C.F.R. § 351.226.

八十 Scott D. McBride, *supra* note 77, at.40.

否受命令所及，即可儘早決定是否進口及免去事後認定並被追遡課徵之困擾。為使進出口商無須等到產品實際進口到美國時才被認定為受調查產品，能早日決定是否要進口該產品，在 USDOC 的實務上，受調查之產品並不限於已經進口至美國的產品，對於未進口至美國的產品，只要該產品在申請時有實際生產 (actual production) 者，亦允許利害關係人提出產品範圍裁定之申請，請求 USDOC 進行產品範圍調查，並裁定是否將該產品納入受調查產品之範圍^{八十一}。

而所謂的「實際生產」雖無明確定義，但 USDOC 在實務上認為係指已進行商業性生產者，即以銷售或出口為目的所為之生產，不論是為國內市場或第三國市場，但若僅是樣品或原型等，則不包含在內。為將此一實務做法明文化，USDOC 即建議於其規則第 351.225(c)(1)條新增以下規定：「若產品尚未進口至美國時，利害關係人在申請產品範圍裁定時，應提供額外的證據，證明系爭產品已有商業性生產及銷售^{八十二}」。

(二) 賦與申請人以外利害關係人陳述意見之機會

關於產品範圍裁定之申請，除了申請人外，其他利害關係人在此一程序中亦應享有就申請內容之適當性表達意見之機會，但因為欠缺相關程序規定致使 USDOC 在實務上造成困擾。據此，USDOC 在本次修法中，即於第 351.225(c)(3)條，提供除了申請人以外之利害關係人，於申請書提出後之 10 日內得就申請書內容之適當性向 USDOC 陳述意見之權利。USDOC 得在參酌雙方意見後再決定是否對產品範圍展開調查並做成認定^{八十三}。

(三) 延長受理案件之審查期間

於申請人提出產品範圍調查時，依目前之程序規定，USDOC 應在提出申請後 30 日內決定是否受理或駁回申請案。若於 30 日內未為決定則視為受理申請並啟動調查程序。然而，在前述新增允許利害關係人就申請書內容提出書面意見之規定下，若 USDOC 需要更多時間就雙方之書面意見尋求更多資訊時，30 日之審查期間在執行上即有困難。因此 USDOC 於草案第 351.226 (d)(1)條新增第 351.226 (d)(1)(ii)條之例外規定，即於 USDOC 若就申請書內容詢問申請人並要求更多資訊時，USDOC 只

八十一 19 C.F.R §351.225(c)(1).

八十二 Department of Commerce, *supra* note 3, 29853.

八十三 *Ibid.*.

須於申請人適時回覆後 30 日內做成是否受理申請案之決定即可^{八十四}。

二、反規避調查程序之修正

依據美國關稅法第 781 條之規定，若受反傾銷稅或平衡稅命令所及之產品，以在美國境內或第三國完成或組裝方式規避反傾銷稅或平衡稅時，授權 USDOC 得對系爭產品展開反規避調查 (circumvention inquiry)。依據第 781 節之規定，USDOC 於四種情形下得啟動反傾銷稅及平衡稅命令之規避調查^{八十五}，其中若屬於以零組件形態進口至美國境內完成或組裝或在第三國組裝完成後再進口至美國此二種情形下，該產品是否受反傾銷稅或平衡稅命令所及，即必須透過調查程序才能決定。一旦確定組裝完成之產品受反傾銷稅及平衡稅所涵蓋者，即得啟動反規避調查，決定是否將系爭產品納入反傾銷稅及平衡稅命令中。關於反傾銷稅及平衡稅之規避調查之程序規定，原本規定於反傾銷稅及平衡稅規則第 351.225 條。2021 年 USDOC 之修法將其移到第 351.226 條，並將其與產品範圍調查分別規範。而本次修法草案則進一步配合產品範圍調查之修正，同樣賦與利害關係人在確定產品範圍上能有陳述意見之機會。

(一) 賦與申請人以外之利害關係人陳述意見之機會

規避調查程序得由 USDOC 依職權或依利害關係人之申請而啟動。在後者之情形，USDOC 原則上在收到申請書後 30 日內即應做出是否受理申請案之決定。有鑑於在規避調查程序中，就申請人以外之利害關係人，對於申請書之內容適當性有疑義時，與產品範圍調查程序相同，均欠缺程序上之意見表達權利，故在本次修正案中，USDOC 擬同樣於反傾銷稅及平衡稅規則第 351.226(c)(3)條中賦與申請人以外之利害關係人在申請人提出申請之 10 日內，得就申請書內容之適當性提出書面意見及新的事實證據。同時，申請人亦得在之後的 5 日內就新事證提出反駁之說明或證據^{八十六}。

八十四 Department of Commerce, *supra* note 3, 29871.

八十五 19 U.S.C. § 1677j.

八十六 Department of Commerce, *supra* note 3, 29853.

(二) 延長受理案件之審查期間

由於在決定受理申請案與否之審查程序中賦與了雙方當事人陳述意見之機會，則原本應於提出申請書後 30 日內做成決定之期間規定在執行上即有困難。因此 USDOC 亦建議於反傾銷稅及平衡稅規則第 351.226(d)(1)(ii)條之例外規定新增，若 USDOC 認為有必要向申請人要求提供額外的資訊時，則期間將延長為申請人適時回覆後之 30 日內做成決定即可^{八十七}。

三、平衡稅調查程序中關於不利可得事實之適用

依據美國關稅法第 776(d)條之規定，當受調查廠商不配合提出資訊而調查機關得使用對其不利之可得事實 (adverse facts available, AFA) 時，在平衡稅的調查程序中，關於不利可得事實之使用有其強制性之順序規定，即應優先考量涉及相同國家平衡稅調查程序中之相同或相似補貼計畫所計算而得之稅率；在無上述資料存在時，第二順位才是調查機關認為合理的稅率。

草案修正第 351.308 條，針對以不利可得事實來決定平衡稅的稅率時，則新增了適用位階規定以臻明確，即一、若同一調查程序中有其他合作廠商存在時，將認定該合作廠商是否適用同一補貼計畫，若是，則適用以該計畫所算出之最高稅率。二、若無前述稅率存在，將視該補貼計畫是否在其他平衡稅調查程序中被調查，若有則適用不低於 0.5%之最高稅率。三、若無前述稅率存在，則視系爭國家是否存在類似或可資比較之補貼計畫存在，若有，則適用以該計畫所計算出不低於 0.5%之最高稅率。四、若無前述稅率存在，則以系爭國家中，未有特定公司受有但可能獲得之補貼，以其計算高於不低於 0.5%之最高稅率^{八十八}。

關於 AD/CVD 調查程序中可得事實之使用，亦屬 USDOC 在美國法院及 WTO 爭端解決機制上之重要爭議事項^{八十九}。一旦認定廠商不合作或其所提供之資料內容不實，調查機構即取得了可使用可得事實之權限，而美國更規定得使用不利於受調查廠商之可得事實，因此在可得事實之使用上，USDOC 之實務做法難免受到質疑。對於可得事實之使用，亦是 WTO 反傾銷制度改革上之重點之一，認為宜建立更明確

八十七 Ibid., 29872.

八十八 Ibid., 29874.

八十九 張南薰，美國於反傾銷及平衡稅調查程序中使用可得事實之 WTO 合致性，收於：第 21 屆國際經貿法學發展學術研討會論文集，頁 283-348 (2021 年)。

的使用規則，避免調查機關濫用可得事實，以提高傾銷差額達到課徵反傾銷稅目的之不當行為^{九十}。USDOC 透過規則將可得事實之使用位階成文化，實已肯定改革之方向，將有助於法規透明化之要求並減少相關爭議之發生。

四、原則禁止僅引用來源方式提供資料

有時利害關係人在其申請書中以附註或附連結之方式提供資料，但常有提供連結無法使用或找不到附註資料之情形，即會產生其所附連結或資料是否構成調查機關應審查之已提出資料之問題。就此，修正草案擬禁止在申請書中以參考文獻、註腳或連結之方式提供資料，主要理由在於，調查機關基於程序之時間限制規定，無暇針對提出文件中之所提到之文獻、附註、網路連結等一一尋求原始資料，因此無論是在申請書、問卷回覆、摘要或答辯書中，均不得使用附註及連結方式提供資料。因此，除了美國法規、已公開之美國法院判決及命令、美國法律之修法沿革及 WTO 協定之規定等得以附註方式提出而不用提出原始文件外，其餘則不允許^{九十一}。最後，USDOC 及 USITC 在聯邦公報中公告之決定等亦無須提供原始文件。

據此，第 351.104(a)(1)條之規定將修正為，若當事人僅以引用來源方式 (cite sources) 提供資料而未提供原始文件或原始資料時，除非商務部或有其他利害關係人將資料附在官方紀錄上，或符合例外規定之情形，商務部得認為該資料未被提出於官方紀錄，且於進行分析時得不考量該資料之內容^{九十二}。

肆、結論

美國商務部在本次反傾銷及平衡稅規則之修法中，在程序方面充分保障利害關係人之程序參與及陳述意見之權利，不論是在產品範圍的調查程序或反規避之調查程序中，係屬正當法律程序原則之實踐，實值得效法。此外，在使用不利可得事實資料的情況下透過位階規定使其決定更具透明性等，亦符合國際上追求規範透明化之趨勢，上述修法皆有助於國際貿易之發展，值得肯定。

然而，在實體規定之修正上，不論是將政府不作為直接視為補貼並以其做為排

九十 洪德欽，WTO 法律與政策專題研究，3 版，頁 119 (2017 年)。

九十一 *Ibid.*, 29852.

九十二 *Ibid.*.

除國內價格之理由，或擴大對於 PMS 之認定等，在傾銷或補貼的認定上，均有擴大其裁量權限及偏離 WTO 義務之虞。反傾銷稅及平衡稅雖是在 GATT 成立時即被承認係進口國得片面採取之貿易救濟措施，但在當時，反傾銷稅及平衡稅的濫用不但無法處理國內產業所面臨的困境，反而造成對進口產品之貿易障礙，影響到各國在 GATT 下所應享有的貿易利益，這也是為何後來在 WTO 成立時會有反傾銷協定及 SCM 協定之緣由。在允許使用貿易救濟措施之情況下，為避免此類措施所造成的貿易障礙，使用實際的市場價格來計算傾銷與補貼之稅率，即為進口國最重要的義務之一，因為一旦偏離實際價格，進口國之調查機構即有可能以恣意及武斷的方式選用其他價格來提高稅率，造成貿易救濟制度之濫用。這也是除非能證明國內市場價格受到的干擾須達無法做為比較基準之程度，否則即不得任意地不考慮實際存在的國內價格，而改以其他方式擬制國內價格的主要原因。

反傾銷及平衡稅措施做為貿易救濟之工具，雖有保護國內產業之功能，同時亦會增加進口產品之價格，對於下游產業及消費者的負面影響亦不容小覷。對於 USDOC 本次之草案在公共評論期後是否會有修正及最後生效之規定為何，實值得持續關注後續之發展。

韓國的半導體產業發展策略

蘇怡文*

綱 要	
壹、前言	肆、尹政府的經濟政策重點與半導體產業發展策略
貳、強調整合的「K 半導體戰略」	一、經濟政策重點
參、確保核心技術之競爭力與防止外流的「關鍵技術戰略」	二、半導體產業發展策略
	伍、結論：對我國的啟發

壹、前 言

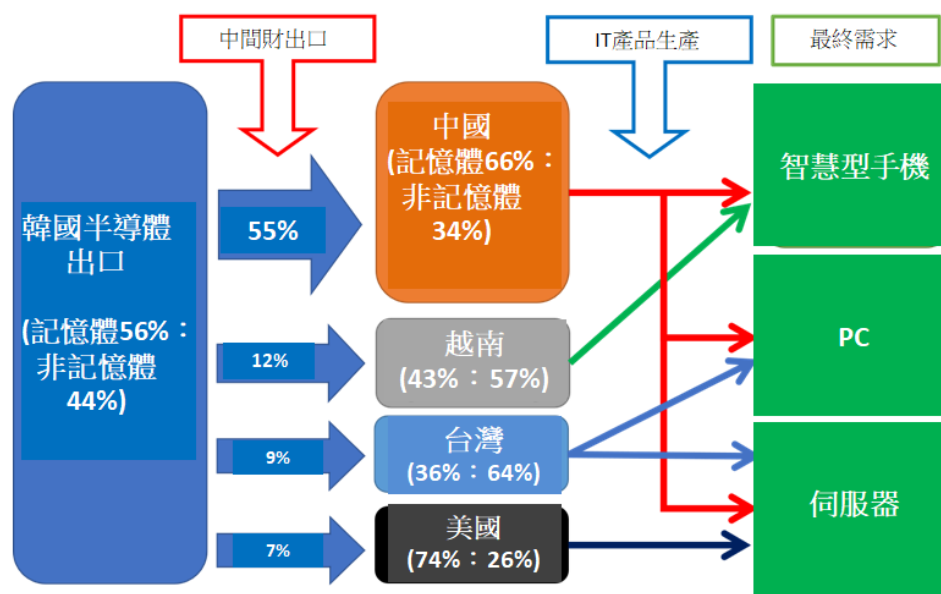
根據韓國產業研究院 (Korea Institute for Industrial Economics and Trade, KIET) 的研究，2010 年韓國半導體出口首次超過船舶和石油產品，開始成為韓國第一大出口項目，並且從 2013 年迄今一直保持領先地位；2017 年半導體出口占年總出口的 17.1% 以上，直到最近以每年約 20% 的速度領先韓國總出口成績。此外，在全球半導體市場中，韓國的市場占比在 2013 年超過日本，升至第二位，並一直延續至今；特別是在記憶半導體方面，韓國在全球市場占有率高達 60% 左右。換言之，韓國半導體產業對內帶動韓國出口，對外則已發展到對全球市場產生重大影響的地位^一

進一步細究韓國半導體出口情形，根據韓國央行的研究，半導體產業出口約占出口總額的 20%。出口目的地以中國、美國和台灣為主 (如圖一)。中國是韓國最大的半導體出口目的地，一直扮演著全球 IT 產品重要生產基地的角色。然而，由於美中貿易爭端后勞動力成本增加，加上跨國企業生產設備的搬遷，韓國半導體出口比重自 2018 年以來一直在下降。與此同時，隨著經濟成長帶來的收入增加，導致 IT 設備的消費擴大，韓國對中國的半導體出口中對第三國的出口比重下降，而中國國內

* 中經院 WTO 及 RTA 中心分析師，國立政治大學民族學碩士，專長：韓國研究、貿易與發展、國際關係、文化人類學。

一 (韓)KIET(2022)，韓國躍升為全球半導體供應鏈中心。

需求的比重則在增加中^二。



資料來源：(韓)韓國央行(2023)，韓國半導體需求結構特徵及影響

圖 1 韓國 K 半導體出口結構

韓國半導體產業從一開始就以「集中」的策略，大力培育記憶半導體。其結果為，記憶半導體領域獲得了相當大的競爭力，但是系統半導體領域的成長卻相對緩慢；然而，記憶半導體和系統半導體具有不同的特點和不同的市場。因此，韓國為了成為真正的半導體強國，須確保系統半導體領域競爭力的必要性不斷提高。為此，文在寅政府（以下簡稱「文政府」）於 2021 年 5 月提出「K 半導體戰略」（K-Semiconductor Strategy），主要針對強化韓國的記憶半導體和系統半導體領域之競爭力，並透過加強韓國的半導體產業生態系統，擴大國內生產。

另外，隨著各國關鍵技術爭奪戰越演越烈，包括半導體在內具有較高技術競爭力的產業也成為韓國關鍵技術和人才外流的主要目標。因此，文政府也將這些產業列為「國家關鍵技術戰略產業」，同時，於 2021 年 12 月提出「國家重大戰略技術選育保護戰略」（簡稱「國家關鍵技術戰略」），以在全球技術霸權競爭中，確保韓國的技術領先地位與國家競爭力。

2022 年 5 月上台的尹錫悅政府（以下簡稱「尹政府」）延續此一思維，繼續

二 (韓)韓國央行(2023)，韓國半導體需求結構特徵及影響。

透過加強半導體生態系統，使系統半導體領域也具備國際競爭力，達到成為半導體強國之目標。其思維是，如果 K 半導體戰略取得成功，無論外部環境如何演變，韓國半導體產業都將成為全球半導體市場穩定供應鏈的中心，而國內半導體生產也將順利進行。

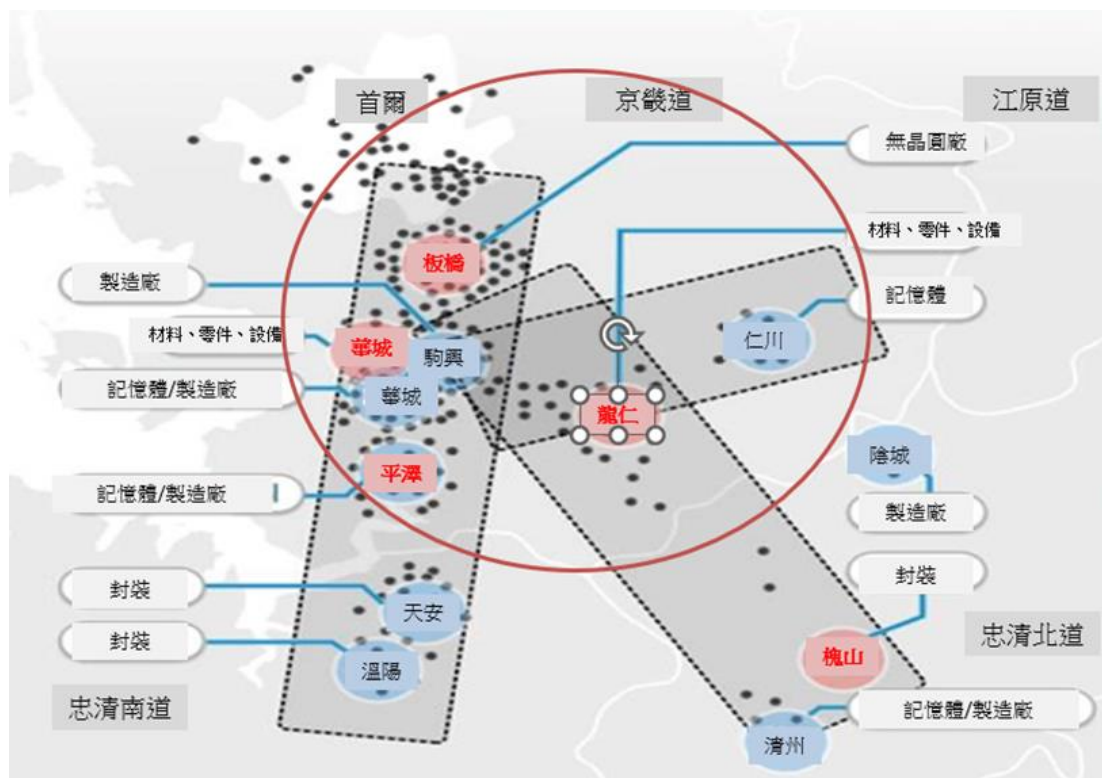
另外，尹政府也繼續推動「國家關鍵技術戰略」，更於 2022 年 8 月通過《加強和保護國家關鍵技術產業競爭力特別措施法》(簡稱《關鍵技術特別法》，亦即韓國晶片法案)，作為推動關鍵技術產業發展與技術保護之基本法。

綜上所述，韓國為確保本身在全球半導體領域的領先地位，透過產業發展與技術保護戰略，進一步改善半導體發展情況，並因應全球局勢之變化。本文歸納整理韓國政府在半導體產業發展之作法，提供讀者參考。

貳、強調整合的「K 半導體戰略」

隨著美中半導體戰爭愈演愈烈，半導體技術爭奪已從私部門之間演變到國家之間的競爭，文政府回應國內建立半導體製造基礎設施，確保半導體產業的競爭力之呼聲，於 2021 年 5 月提出「K 半導體戰略」，規劃於 2030 年達成「半導體強國」之目標。該戰略主要著眼於整合國內目前分散的半導體供應鏈，同時提升與日本、歐盟和台灣等半導體製造競爭對手之競爭優勢。

K 半導體戰略的核心乃是在韓國國內建立一個半導體供應鏈，而此供應鏈正好形成一個「K」字（如圖 2）。



資料來源：(韓)韓國相關部會共同提出(2021)，K 半導體推動方案。

圖 2 韓國 K 半導體帶架構圖

K 半導體戰略依照半導體製程，分別設定目標包含：(1) 製造：提高半導體產能。(2) 材料、零件：建立材料、零組件設備特別園區。(3) 設備：建立尖端設備聯合基地。(4) 包裝：建立半導體封裝平台。(5) 設計：建立類似矽谷的「Fabless 谷」。規劃在 2030 年之前共投入 510 兆韓元 (約 12 兆台幣)，用於創建「K 半導體帶」和提高半導體產業的危機應變能力。

在具體推動上，K 半導體帶的創建是以企業參與為核心，包括三星電子和 SK 海力士的工廠擴建，以及尖端極紫外光 (EUV) 設備獨家供應商 Lam Research 及半導體裝置製造商 ASML 培訓中心之建設。基於韓國在記憶半導體的發展為世界第一，但是在系統半導體的自給率尚待發展，無廠半導體公司 (Fabless Semiconductor Company) 的世界占有率僅 1%，大幅落後主要對手台灣；因此，K 半導體帶除了維持記憶半導體的領先地位之外，還著重於系統半導體之發展，期待透過建立針對包括封裝、無廠半導體公司等之內之半導體供應鏈，使韓國成

為世界上最大的半導體國家。

同時，為了確保製造能力，韓國政府提供研發 40-50% 的稅收抵免，以及提供設備投資 10-20% 的稅收抵免；還規劃將修訂與化學品、高壓氣體、溫室氣體和無線電波應用設施等製造設施相關的法規；並且建設一條專用生產線，為阿斯摩爾 (ASML) 確保 EUV 聚落，並為 Lam Research 建立製造設施。此外，規劃在未來 10 年內，由政府和韓國電力公司共同分擔龍仁和平澤等地半導體用水的 50%^三，以及建設戰略半導體製造設施的電力基礎設施。並且，還規劃培育新增半導體相關產業人力 3.6 萬人。另外，還規劃在 2028 年之前，投入 2.5 兆韓元 (約 4760 萬台幣)，發展 SiC 和 GaN 等新一代功率半導體、AI 半導體和先進傳感器的開發^四；以及制訂相關法律，推動汽車半導體供應鏈國際化，加強技術合作與安全管理，並連結碳中和政策等。

參、確保核心技術之競爭力與防止外流的「關鍵技術戰略」

隨著中美兩國在半導體領域的量子技術和 AI 領域的競爭，逐漸發展成為大國競爭下的霸權競爭態勢；然而，根據企劃財政部資料，韓國對外直接投資區域傳統上是以亞洲和北美兩地為主，且主要集中在中國和美國^五，由此可知，美中兩強競爭對於韓國對外投資的影響甚鉅。在全球技術霸權競爭和供應鏈重組加速的情勢發展下，確保核心技術和生產能力的重要性不僅擴大到國民經濟，也擴大到國家安全；而韓國擁有半導體、顯示器 (OLED)、蓄電池等具有全球競爭力的旗

三 三星電子園區主要位於平澤市，SK 海力士半導體聚落則主要位在龍仁市。

四 特別一提的是，由於尹政府的重心為持續加強 AI 半導體競爭力，於 2022 年 6 月底公告「AI 導體產業成長扶持措施」，規劃在任期內投入 1.2 兆韓元 (約 2400 萬台幣) 於 AI 半導體先進技術研究，並且將大規模打造國內 AI 半導體初期需求，擴大公共計畫之應用。目標設定包含：(1) 五年內縮小技術差距；(2) 創造初期市場需求，如國土交通部、地方政府監視器運用；(3) 建構產學研合作生態圈，包括促進大企業與大學、研究機構合作；(4) 五年內培養 7,000 名 AI 半導體專業人才，包括新設 AI 半導體研究所。並且，尹政府還計畫在 2023 年之前，開發 AI 半導體系統軟體，以支持影片、音頻和語言等各種 AI 應用領域；完成的系統軟體將以開放的形式開發和運用，供國內無廠半導體公司、研究機構、學校使用和修改。

五 (韓)企劃財政部(2023)，2022 年海外直接投資報告。

艦產業，成為技術竊取和人才外流的主要對象。因此，為了確保經濟永續發展與產業競爭力，遂提出系統性培育和保護這些技術的戰略。

「關鍵技術戰略」乃由政府跨部會共同提出，首先從供應鏈/貿易、國家安全、新產業發展的角度，優先選定足以撼動國家發展的 10 項技術^六，並確保該項技術的國際領先地位。這 10 項技術共分成三大類，並分別制定重點工作：(1) 領先型：半導體顯示器、蓄電池、5G/6G，全力支持民間創新技術與產業發展；(2) 競爭型：人工智能 (AI)、先進機器人製造、氫、網絡安全，透過積極研發，快速確保技術商業化；(3) 追趕型：量子、航天、尖端生物技術，透過以政府主導的合作和中長期計畫進行培育。特別一提的是，此三種類型除了各自發展之外，也有循序漸進之意，亦即從追趕型到競爭型再到領先型，整體透過公私部門合作，聚焦於確保成為不可替代的原創技術，以及培育和保護韓國企業之發展，使其在全球市場上具有競爭優勢。

「關鍵技術戰略」內容包含五大重點：(1) 建立核心技術優先保護制度：發展與擴最新核心技術；加強對擁有國家核心技術的機構之管理^七；加強篩選海內外併購案件^八；加強國家研發安全。(2) 防止關鍵人員外流，構建國內良性循環結構；建立國家核心技術專家庫；加強國防科研人力管理^九；擴大對關鍵人員的激勵；防止技術透過外籍勞工流出。(3) 加強中小企業技術保護和技術交易能力：建立專屬於中小企業的技術保護支持體系，協助中小企業進行技術輸出，防止因為輸出而將關鍵技術流出^十。(4) 防止網絡技術洩露^{十一}：消除網絡威脅黑洞；鼓勵私人企業建置網絡安全政策；加強網絡安全基礎設施。(5) 加強跨部會合作和國際技術貿易合作：促進跨部會合作共同防止技術外洩；建立跨部會科技安全綜合管理體系。

六 包含 AI、5G/6G、尖端生物科技、半導體顯示器、蓄電池、氫、先進機器人製造、量子、航天、網絡安全等。

七 由於大學院校的安全能力相對較弱，因此特別關注於加強對於國家關鍵技術研發的安全能力評價。

八 強化海內外併購審查機制，預防外國人取得擁有國家核心技術機構的控制權。

九 仿效美國建置「韓國型國防技術保護認證系統」。

十 主要指向國外企業出售或轉讓技術，透過強化《產業技術法》之規範，加強對於技術輸出之審查，包括出口、外人直接投資與海外併購等。

十一 將科技領域政府計畫的網絡安全評估分數從 1.05 分提高至 1.5 分。

肆、尹政府的經濟政策重點與半導體產業發展策略

(一) 經濟政策重點

2022 年 3 月 9 日，韓國最大在野黨參選人尹錫悅贏得總統大選；5 月 9 日正式上台，並於 6 月 16 日發布經濟政策藍圖。其經濟政策基本主軸以「小政府」和「市場主義」為核心，強調由私部門主導的「公平創新經濟」，並促進「成長與福利並重」思維；政策運作從政府轉向由民間、企業和市場等主導。並且，由於韓國經濟已經進入高通脹、高利率、高匯率的「三高」時代，因此尹政府經濟政策的首要之務，優先聚焦於國內經濟體制與環境之重建，包括企業減稅、放寬各項規定、公共/養老、勞動、教育、金融、服務等領域的結構性改革，以及提高老人年金等社會保障體系的強化等。

基本上，尹政府的對外經貿政策首重應對全球危機，克服烏克蘭局勢與國際局勢驟變情勢，包括俄烏戰後新冷戰氣氛升溫，以及美中關係下，韓俄、韓中與韓美等關係之經營問題。重點包含：(1) 加強韓美全面戰略同盟；(2) 實現基於相互尊重的韓中關係；(3) 構建具備前瞻性的韓日合作關係等。具體策略以韓美同盟為中心，解決北韓核武問題和韓中關係等作為核心，擴大在「四方安全對話」(Quad) 架構下，與美國、日本、印度和澳洲進行合作。在此思維下，將中國定義為「合作國家」，除了針對朝鮮問題進行安全合作之外，也包括環境和健康議題之合作。

換言之，尹政府是以韓美同盟為策略核心，透過加強韓美日三國的合作，建立與應對和中國的合作和競爭關係，在符合韓國利益的戰略思考下，建構整體外交與對外經貿政策。其中，鑒於新冠疫情與地緣政治變化對全球半導體供應鏈造成重大衝擊，尹政府為鞏固韓國半導體產業的龍頭地位，並以此帶動國內經濟的發展，將增加半導體投資列為重要經濟政策，擴大對於包含半導體在內的高科技產業之支持和完善法規。

歸納經濟政策重點包含：(1) 透過監管制度創新增強經濟活力：重新設計監管改革推動體系，由總統親自主持「監管創新戰略會議」，藉此快速解決社會難以

達成共識的關鍵問題；重整「監管改革委員會」，包括聘請私部門專家，並加強委員會的監管影響分析功能，提高整個監管過程的專業性；成立涵蓋公私部門的「聯合監管創新推動小組」，專責監管制度改革之研析與推動，並建立一站式線上服務系統，使民眾和企業不受時間與空間限制，隨時提出建議與審查申請；打造新產業創新生態系統，透過重整監管沙盒系統，調和利益衝突，加強支持新產業之發展；重新設計監管制度，運用大數據和 AI 技術進行「智能監管」，創新監管管理流程；降低監管成本，減輕民眾和企業的負擔。

(2) 推動以成長為導向的產業戰略：重整企業協助體系，定期檢視《中小企業法》；推動符合各類型與發展階段特色企業的客製化協助策略^{十二}；更新並升級「K-ESG」指南，推動「企業供應鏈盡職調查和響應支持計畫」；大力支持企業發展為新產業之重整業務^{十三}；制定《產業人才創新特別法》^{十四}；由政府 and 產業界共同制定和推動符合企業需求的經濟成長策略，新設由總統主持的「產業創新戰略會議」；鼓勵企業內建本身所有投資項目之投資指南，並在政府監管影響評估項目中，反映行業競爭力的影響，減輕監管負擔；建立集群 (cluster) 創新體系，制定綜合規劃方案，分析生態系統，拓展集群經濟創新基礎^{十五}；透過支持數位化和綠色化^{十六}，促進工業園區的發展和創業基地之建立，並創造文化和休閒空間。

(3) 加強財稅支持促進創新成長：透過擴大稅收支持，增強企業競爭力促進投資、就業、企業回流^{十七}；重新確立政策性金融功能，盡量減少與民間金融的重

十二 如相關部門共同推動企業成長計畫，設立中堅企業支持基金；關注永續成長，成立「永續發展委員會」，推動中小企業 ESG（環境、社會和治理）管理。

十三 為此，加強延長獨家研發期限、擴大規模等激勵措施，定期審議《企業振興法案》等。

十四 重點為支持企業創新，擴大支援產業人才培訓，並強化以企業為主導的人才培養體系。

十五 以集群和特大城市選育新產業，在中小型城市擴大「共贏就業」。

十六 如智能綠色工業園區的擴建、碳中和工業園區的轉換、舊工業園區的改造等。

十七 透過促進企業對境內外留存收益分紅刺激境內投資，並加強對數位經濟和低碳經濟研發等稅收支持，包括加強支持股票期權稅收，吸引優秀人才到新創企業，並加強回流支持，例如擴大對韓國返韓投資企業的稅收支持；對政策效應低、企業負擔過重的制度進行調整；以及便利技術和資金之轉移，合理完善家族企業繼承扣除和家族企業繼承贈與稅之要求。

疊性，使政策性金融有效支持民間部門的動態創新，聚焦於前瞻投資市場互補領域^{十八}；在政策性金融績效評價的基礎上，漸進式推動政策性金融重組；成立「ESG 金融基金會」，擴大金融領域對 ESG 領域的金融支持，加強對中小企業、創新企業的 ESG 盡職調查、診斷等之客制化諮詢服務。

(4) 穩定總體經濟和加強內外風險管理：針對克服國內低成長和促進生產性福利制訂中長期政策，逐年檢驗經濟政策方向的制定與執行情況；穩定總體經濟、財政、金融管理，審慎管理總體經濟政策，加強財政、金融、外匯政策之協調，強化預警等風險管理，推動國債市場化建設；加強儲備功能，穩定物價；採取穩定供需措施，盡可能減少能源和原物料價格上漲等外部因素對國內的連鎖反應^{十九}；加強外部風險管理，提前檢視和管理外部風險^{二十}；透過靈活調整遠期外匯限額、拓寬外幣流動性供給管道等監管措施，有效及時應對風險。

(5) 加強產業競爭力和供應鏈的新產業貿易戰略：建立「經濟安全關鍵項目供應鏈早期警示系統」(Early Warning System, EWS)，加強產業競爭力^{二十一}；重新調整出口管制、防止技術外洩、外商投資安全審查等三大技術安全政策，擴大吸引供應鏈企業之返韓投資，並促進與核心礦產和原料、半導體等供給國建立合作夥伴關係；建構數位化貿易網絡^{二十二}；積極參與各國環保合作^{二十三}；積極參與多邊

十八 政策性金融將重點提供戰略核心技術、碳中和等規模大、長期性強、風險大的領域，而民間金融領域的政策性金融則將逐步減少。

十九 透過擴大運輸管制設施及蔬菜價格穩定數量、支持優惠券等穩定農、畜、水產品價格措施，穩定國內的生活成本。

二十 定期檢查外債和外幣流動性，加強與全球信用評級機構的協商。

二十一 透過修訂《材料、零件和設備特別法》(於 2023 年 5 月通過)，定期監控和應對供應鏈危機，施行「產業供應鏈穩定化指標選擇、供應鏈分析與預警系統」(Early Warning System, EWS)，藉此穩定產業鏈。

二十二 以「數位貿易路線圖」為基礎，綜合考量行業利益和主要國家國情。

二十三 例如因應歐盟碳邊界調整機制 (CBAM) 之討論，擴大清潔氫貿易、技術之合作。

並推動雙邊合作^{二十四}；促進印太地區建立新貿易秩序^{二十五}；調整貿易結構，擴大全民參與數位貿易，加強對中小企業物流、金融、進口之支持^{二十六}；升級貿易結構，擴大進入新南方國家市場，培育具有發展潛力的出口領域，如脫碳產品（decarbonization products）。

（6）建立能源安全，打造新能源產業和新市場產業及交通運輸部門：將能源供應鏈中的資源安全範圍擴大到氫和核心礦產，透過擴大庫存、進口多元化、資源循環利用等方式提高供需穩定性；恢復私部門境外資源產業生態系統，提升資源領域公企業的管理水準；積極發展太陽能、風能產業，透過創新高效、低耗能的需求管理方式，培育與第四產業（Quaternary sector of the economy）技術融合的新興產業；透過清潔氫的穩定生產和供應，提升韓國氫能產業的國際地位；加強電力市場、費率和監管治理的獨立性和專業性，創建基於競爭和市場原則的電力市場；構建具備前瞻性的穩定供電電網，擴大對能源弱勢群體的基本電力支持。

（7）推動「消費者導向」的產業技術研發創新與加強智慧財產權保護：解決數位化轉型、經濟安全等挑戰^{二十七}；轉向以市場績效為導向之研發^{二十八}；制定振興技術控股公司、技術信託管理機構和技術貿易公司等措施；提升產業技術研發自主性和效率^{二十九}，建立全面性產業技術戰略圖，召開「產業研發投資戰略會議」；

二十四 例如參與電子商務、公平競爭、環境和健康等世界貿易組織（WTO）新貿易規則之討論，持續支持進口法規和 WTO 爭端解決程序；推動區域貿易合作，積極推動加入太平洋聯盟（Pacific Alliance, PA），促進韓墨自由貿易協定（Korea-Mexico Free Trade Agreement）、韓國與南方共同市場（MERCOSUR）自由貿易協定之談判。

二十五 例如參與印太戰略、「印度-太平洋經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）、加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP），以及充分運用「區域全面經濟夥伴關係協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），連結開發中國家和已開發國家。

二十六 例如擴大中小企業出口信用擔保和保險規模，加強地方物流支持方案。

二十七 例如推動目標導向大型計畫，組建以該領域最優秀專家為核心的「公私部門共同計畫委員會」，改革可行性研究制度，及時實施大型研發計畫。

二十八 透過擴大公私部門合營投資，促進技術商業化，建立技術商業化平台，加強技術評價

二十九 例如完善選拔評價流程，簡化行政程序，重整優秀研究人員獎勵機制。

保護關鍵技術，加強國際合作，建立以工業技術大數據和合作夥伴為核心的國際合作平台；建立標準成果體系化管理體系，6G、未來汽車等重點領域標準專利；建立智慧財產權保護體系，運用 AI/大數據技術創新專利管理，加強對境外智慧財產權糾紛之支援，如實施防止技術盜竊等。

（二）半導體產業發展策略

在前述經濟政策架構下，尹政府宣布延續 K 半導體戰略，繼續達成建立半導體強國之目標。鑒於國際情勢變化，尹政府的半導體產業政策強調納入「經濟安全」的概念，從國家安全的角度來看待半導體產業，積極支持半導體產業政策之推動。2022 年 6 月，尹政府將半導體策略納入「緊急經濟民生會議」中，並將該會議取名為「緊急經濟民生會議暨半導體國家戰略會議」；該會議由尹錫悅總統親自主持，旨在制定培育和保護韓國半導體產業相關措施。尹總統在第一次會議中表示：「半導體競爭是一場產業戰，也是一場全面的國家戰爭」，「政府將支持在下一代半導體技術競爭中獲得優勢」，展現其對於半導體產業發展之重視，也期透過此會議，統籌整合各部門之半導體政策，形成整體的國家半導體戰略^{三十}。

2022 年 7 月 21 日，尹政府提出「半導體超級大國戰略」，規劃在 5 年內共投入 340 兆韓元（約 8 兆台幣），在 2030 年將韓國系統半導體在全球市場的占比提高到 10%。換言之，尹政府的半導體發展政策，實為在文政府的 K 半導體政策基礎上，進一步擴大推動。惟，其在培養半導體人才方面有所擴大，期以此奠定保有半導體大國地位實力之基礎；同時也規劃將三星電子和 SK 海力士所在的龍仁、利川和平澤等地，發展成為未來半導體城市的願景；並且透過結合外交經貿政策，加強國際合作，以此邁向半導體強國之目標。以下歸納其作法：

1. 擴大出口實現成為全球出口前五強目標

根據大韓商工會議所（Korea Chamber of Commerce and Industry, KCCI）的研

三十（韓）青瓦臺(2022)，「緊急經濟民生會議暨半導體國家戰略會議」報導資料。

究，韓國半導體出口下降 10% 會導致國內經濟成長率下降 0.64 個百分點，出口下降 20 個百分點，經濟成長速度則下降 1.27 個百分點^{三十一}，由此可知半導體產業對於韓國經濟發展的重要性。因此，尹政府提出包含半導體在內的擴大關鍵產業出口計畫；該計畫為一項重振國內經濟和產業活力的複合型計畫，涵蓋半導體、AI 和電池等未來戰略產業，目的為確保這些戰略產業的安全，透過增加貿易和產業協同效應，增強所有行業的出口競爭力，以此回應全球供應鏈發展情勢，並實現躍升為世界前五名出口強國之企圖心。

為了實現成為全球出口前五強之目標，尹政府設定 2027 年半導體出口擴大 30% 以上（從 2021 年的 1280 億美元增加到 2027 年的 1700 億美元），半導體材料、零件和設備的自給率也從目前的 30% 提高到 50% 之目標。重點透過跨部會合作，推動企業成長計畫，建立企業成長環境；推動《中小企業法》以及針對企業成長各個階段制定支援方案，例如設立中小企業支援基金；針對中小企業成立「永續發展委員會」，以搭配推動碳中和政策和擴大研發；同時，加大對民間企業擴大投資、就業和回流的稅收支持；並且，調整家族企業繼承扣除和特別贈與稅的要求，以促進技術、知識和資本的代際轉移。

其次，尹政府還設定了製造業升級重點產業，以及確保未來戰略產業缺口的目標；主要為加強支持系統半導體領域數位化所需的 AI 半導體、綠色能源所需的功率半導體，以及後續處理所需的包裝等部門，提高產業競爭力與創造就業機會。透過政策提供基礎設施支持、強化半導體核心人力供應體系、加速土地取得，以及提高因應投資需求的許可和管理措施之效率，在 2025 年培育 1,800 家中小企業潔淨工廠、配置超過 10,000 台機器人，以及建立數據平台等。為此，尹政府積極推動汽車製造商、零件製造商和半導體公司之間的合作，期透過合作的方式，擴大 AI 半導體和自駕車功率半導體等需求相關業務。

關於因應全球供應鏈危機方面，尹政府採取「產業貿易聯動合作」策略，預先應對此一危機，建立「經濟安全關鍵項目供應鏈早期警示系統」(EWS)，重新調整技術安全政策，擴大對返韓投資企業和外資的吸引，穩定供應鏈。同時，還

三十一 (韓)大韓商工會議所(2023)，半導體產業對國內經濟的貢獻和未來發展戰略。

積極與擁有核心原料和半導體先進技術國家建立供應鏈上的合作夥伴關係。對於需要投資的製造廠、中小企業、封裝企業等，提供資金支持，並簡化電波應用設備、化學設備、專用容器等相關設備的許可程序。

值得一提的是，韓國國會也成立了特別委員會。該委員會的任務在於制定支持設備投資和取消統一規定的措施，並將半導體人力短缺問題列為主要議程項目，其中特別集中在半導體人力、研發、基礎設施和稅收支持等議題上。並且，委員會的任務尚包含解決改善半導體工廠條件的問題，目標是穩定供水和供電，支持微塵減量等環境設備，並提供半導體設施和研發投資誘因。

另外，自 2023 年開始，實施「神經網絡處理器農場建設 (NPU Farm) 與示範」計畫，在 2026 年之前共計投入 1.2 兆韓元 (約 240 億台幣)，投資於 AI 半導體市場。首先，運用國產 AI 半導體建造一個網路數據中心 (Internet Data Center, IDC)，透過公共基礎設施先試用檢測產品的性能和價格競爭力，再轉移至私部門。其次，提出「AI 半導體產業成長支持計畫」，規劃擴大與領先國家的共同研究，積極縮小韓國在 AI 半導體技術上的差距。第三，還推動「AI+晶片計畫」，推動運用國產 AI 半導體，開發 AI 產品和服務並驗證其性能，以及將國產晶片應用和推廣到中央和地方政府的公共建設計畫，如智能型監視器與智慧城市。第四，建立三星電子和 SK 海力士等大企業參與的產學研合作生態體系，著眼於在大企業的支持下，大學和研究機構有能力設計出針對尖端商業流程優化的半導體。最後，如若在開發網路處理器 (Network Processing Unit, NPU) 政府計畫的研究成果中，被三星電子的合作廠商驗證並評估為優秀的設計技術，可被納入三星電子代工的設計技術資料庫，並且可被應用於各類無廠半導體公司 (fabless semiconductor company) 之產品。最後，尹政府也擴大三星電子和 SK 海力士在政府計畫中的角色，如 PIN 半導體開發計畫由兩家公司為計畫執行機構提供技術建議，並審查研究成果在半導體生產過程中的應用結果。

2.防止技術外流確保國家競爭力

為進一步發展與保護關鍵技術產業，尹政府於 2023 年 4 月通過《國家先進戰略產業法施行令》修正案。該法案乃是以經濟安全的角度，修正國家高新技術

戰略產業發展之規範，也就是從國家安全和經濟角度保護高科技產業而制定的法律。內容除了人才培育方面，在設施投資方面也有著墨，包含加快審批和提供更具吸引力的激勵措施。

同時，也發布「國家關鍵技術認定」公告，再度針對在國內外市場具有較高技術經濟價值，或是相關產業具有較高成長潛力的技術內容進行更新，防止這些技術洩漏到境外對國家安全和國民經濟發展造成重大不利影響。事實上，在 2013 年制定的《產業技術保護法》中，即提出國家關鍵技術名單；而此次公告的內容，乃是新增指定 13 個領域之 75 項國家關鍵技術，包含半導體、顯示器、電池、零件等具有全球競爭力的主要技術。內容彙整如表 1。

表 1 韓國國家關鍵技術項目

領域	技術名
1.半導體(11 項)	30 奈米及以下 DRAM 設計、工藝、器件技術和 3D 堆疊技術
	DRAM 增材組裝技術及檢測技術
	30 奈米以下或堆疊式 3D NAND 閃存設計、工藝和器件技術
	NAND flash 堆疊組裝技術及檢測技術
	30 奈米以下晶圓代工廠工藝/器件技術和 3D 堆疊技術
	移動應用處理器 SoC 設計與工藝技術
	LTE/LTE_adv/5G Baseband Modem 設計技術
	製造大直徑 (300mm 以上) 半導體晶圓單晶生長技術
	像素 1 μm 以下圖像傳感器設計/工藝/設備技術
	系統半導體先進封裝 (FO-WLP、FO-PLP、FO-PoP 等) 裝配和檢測技術
	顯示面板驅動 OLED DDI (Display Driver IC) 設計技術
2.顯示器(2 項)	8G 級 (2200x2500mm) 以上 TFT-LCD 面板設計/工藝/製造 (不包括模組組裝工藝技術) /驅動技術
	AMOLED 面板設計/工藝/製造 (不包括模組組裝工藝技

	術) / 驅動技術
3. 電氣電子(4 項)	電動汽車用中大型高能量密度 (袋型電池 265Wh/kg 以上或 90% 方形電池) 鋰蓄電池設計、工藝、製造及評價技術
	鎳含量超過 80% 之鋰蓄電池正極材料設計、製造及工藝技術
	500kV 及以上電力電纜系統 (含連接材料) 設計製造技術
	600mAh/g 及以上性能電極或固態電解質鋰蓄電池設計、工藝、製造及評價技術
4. 汽車和鐵路(9 項)	汽油噴射式 (GDI) 燃油噴射系統設計與製造技術
	混合動力和電動汽車 (xEV) 系統設計與製造技術 (限於控制系統、電池管理系統、再生制動(Regenerative braking)系統、電驅動系統 (電機、逆變器) 和空調系統)
	氫電動汽車燃料電池系統 (儲氫/供氫、電堆和 BOP) 設計與工藝/製造技術
	LPG 噴射 (LPDi) 燃油噴射系統設計與製造技術
	超過 Euro 6 標準之柴油機燃油噴射裝置、增壓系統和尾氣後處理裝置設計製造技術 (限於 DPF 和 SCR)
	汽車發動機/自動變速器設計與製造技術 (限於量產後 2 年內之技術)
	複合材料一體成型鐵道車輛車體設計製造技術
	時速 350 公里及以上高速列車動力系統設計與製造技術 (限於交流感應電機、TDCS 控制診斷、主電源變流器技術)
	自動駕駛汽車核心零件/系統設計與製造技術 (僅限攝像頭系統、雷達系統、激光雷達系統、精密定位系統)
	FINEX 流化爐操作技術
	耐強度 600MPa 以上的螺紋鋼/型鋼製造技術(限低碳鋼

5.鋼鐵(9 項)	(0.4%C 以下) 採電爐法製造者)
	高加工性含錳 (Mn 大於 10%) TWIP 鋼製造技術
	合金元素總量低於 4% 的高速高強度鋼板製造技術
	造船、電廠用 100 噸級以上 (以單品計) 大型鑄鍛鋼件製造技術
	低鎳 (3%Ni 以下) 高氮 (0.4%N 以上) 不銹鋼製造技術
	AI 超精密電鍍 (角解析度 0.1 μm 級) 控制技術
	深度學習 AI 高爐運行自動控制技術
	伸拉強度 600MPa 以上高強度鋼板製造智能水冷技術 (含工程與控制技術)
6.造船(8 項)	高附加值船舶 (超大型集裝箱船、低溫液化油罐船、大型郵輪、冰海貨船、燃氣推進船舶、電力推進船舶等) 及海洋系統 (海上結構物和工程等) 設計技術
	液化天然氣船貨艙、燃料箱設計與製造技術
	3000 噸以上船舶及海上結構物的裝載及陸上船舶及海洋結構物建造技術
	5000 馬力以上柴油機、曲軸、直徑 5m 以上螺旋槳製造技術
	船舶自動航行 (經濟航行、安全航行等) 及航行自動化、綜合控制系統技術
	船舶 ERP/PLM 系統和 CAD 設計/生產支援程式
	船舶核心裝備製造技術 (BWMS 製造技術、WHRS 製造技術、SCR、EGCS 等大氣污染物減排設備製造技術)
	燃氣動力船舶燃料供給裝置、再液化與再氣化裝置等製造技術
7.核電(5 項)	核電廠被動式輔助供水系統技術
	核電廠蒸汽產生器二次遠程目視檢測技術
	中子鏡及中子導管開發技術
	研究用 U-Mo 核燃料製造技術

	新型 APR1400 反應器輸出控制系統技術
8.資訊通信(7 項)	LTE/LTE_adv 系統設計技術
	基地收發機站小型化及電力最小化 PA 設計技術
	LTE/LTE_adv/5G 測量設備設計技術
	高速數據傳輸與接收技術
	軟體定義網路 (SDN) 光通訊核心技術
	量子通信技術
	5G 系統 (波束賦形/MIMO 和移動通信網絡) 設計技術
9.航天(4 項)	高性能低溫渦輪分子泵技術
	低溫/高壓 Diaphragm 驅動式門閥技術
	超高解析度 (高度 500km、50cm 級) 光學衛星高速機動精密控制系統設計技術
	1m 以上口徑衛星搭載光電相機組裝、對焦及檢測技術
10.生物技術(4 項)	抗體大規模生產技術 (1 萬公升以上動物細胞培養)
	肉毒桿菌毒素製劑 (含產肉毒桿菌毒素菌株) 生產技術
	原子顯微鏡製造技術 (True non-contact mode 技術、Narrow Trench 測量技術、30nm 以下半導體裝置三度空間分析技術、300mm 以上大面積樣本納米測量技術、SPM 技術融合)
	傳染病免疫分析技術
11.機械(7 項)	多軸複合加工中心機設計與製造技術
	高精密五軸加工中心機設計製造技術
	中大型挖土機可靠性設計與製造技術
	符合越野用 Tier 4F 排放法規的柴油發動機及後處理系統設計技術
	曳引機負載敏感液壓傳動設計與製造技術
	低 GWP 冷媒高效渦輪壓縮機技術
	低振動、低噪音、動態穩定的人性化電梯系統設計和運行技術
	腹腔鏡、內視鏡和影像引導手術機器人系統設計技術和

12. 機器人(3 項)	製造技術
	高密度作業機器人運行及控制技術
	影像監控機器人整合管理技術
13. 氫(2 項)	以上的建築和工業機械燃料電池 1.0 A/cm ² 以上電流密度下連續運轉 4 小時以上時間高建築和工業機械用 10 Kw 燃料電池設計與製造技術
	發電效率 35%以上、耐久性 4 萬小時以上的定置型燃料電池設計、製造、診斷與控制技術

資料來源：(韓)韓國產業通商資源部(2023)，告示第 2023-060 號。

如前所述，為了保護關鍵技術產業，防止技術流出，尹政府通過《關鍵技術特別法》。根據該法之規定，最先進戰略技術(包括半導體)持有人在透過向外國公司出售或轉讓技術等方式輸出技術，以及進行海外併購、合資等行為前，皆須取得產業通商資源部批准方可為之；同時，產業通商資源部也可視情況下令停止、禁止或恢復未經授權的出口或未經授權的外國投資案件；換言之，尹政府強化關鍵技術出口管制，加強外人投資審查機制，並且加強海外投資審查機制。同時，特別成立直屬於國務總理的「關鍵技術戰略產業委員會」(簡稱「產業技術保護委員會」)，作為關鍵技術保護政策的最高決策機關，並且實際參與出口、外資、海外投資等審查程序。

3. 培育半導體人才為產業發展奠定基礎

K 半導體戰略原即規劃培育半導體相關產業人才約 3.6 萬人，為此，2021 年 7 月三星電子宣布與韓國科學技術院 (Korea Advanced Institute of Science and Technology, KAIST) 簽署合作契約，共同培育半導體人才。延續此，尹政府透過監管創新和資金支持，在十年內培訓超過 15 萬名半導體從業人員，一年內成立由產業界主導的半導體學院^{三十二}；並且，在五年內培養 7,000 名 AI 半導體人才。

三十二 由政府與產學界、專業機構共同推動，於 2023 年 5 月開始招募學生，於下半年正式開始透過逐步篩選過程進行選拔。主要利用 SK 海力士、三星電子、元創 IPS 等 18 家公司的內部培訓課程和專門講師，開設 5 門半導體基礎課程和 27 門專家課程，透過為期 10 週的課程，培訓總共 100 人，每門課程約 40 人。

其成立「加強半導體產業競爭力特別委員會」，將解決半導體行業長期的人力短缺問題列入優先重點；核心工作在於確保人才，因此進行全面性監管改革，加強高等教育（大學）的自主權，包括部門配額、大學評估、學術管理和大學運營等，並配合線上授課環境，全面調整教育環境相關規定，提高教師資格標準和教師保留率標準，讓高科技領域的專家成為教師。

再者，教育部設立「半導體等高技術產業人才培養特別小組」，加上由企劃財政部、產業通商資源部等相關部會、韓國半導體等行業專家，共同建立公私合作夥伴關係；私部門成員涵蓋半導體產業協會、企業人力資源經理，以及韓國職業培訓學院和韓國技術進步學院等；其功能在於研析促進半導體等高新技術產業人才發展政策之任務，並監督政策執行情況。2022 年 7 月，尹政府宣布利用大學的資源，促進半導體專業人才的培養，例如指定半導體專業大學，並考慮擴大相關部門的名額，同時開設 AI 半導體相關學科課程，如電氣與電子工程、計算機工程、物理等。為此，透過修改相關法律，推動增加都市大學半導體科系的數量；同時，新設和擴大高技術領域院系，並實施彈性的研究生招生標準。另外，預計於 2023 年在三所學校設立「AI 半導體研究所」，培養具有碩士和博士學位的研究型高階人才，並透過短期（6 個月至 1 年）派遣的方式，選送優秀學生前往國外大學進修^{三十三}。

科學技術資訊通信部於 2022 年 6 月公布實施「AI 半導體產業增長支持措施」，其中包括在五年內投資約 1 兆韓元（約 238 億台幣），培育 AI 半導體技術和培養 7,000 名專業人才。新上任的科學技術資訊通信部李鍾浩（音譯）部長表示，AI 半導體將在數位化轉型時代增加經濟和產業價值，這是韓國憑藉本身在記憶半導體和代工方面的競爭力可以搶占的領域。換言之，韓國政府的整體策略是透過加強系統半導體的整體競爭力，同時搶占全球 AI 半導體市場，積極支持 AI 半導體的普及。另外，也加強透過公私部門合作培養人才，規劃啟動「數位人才聯盟」，該聯盟是一個由私部門主導的公私人才培養合作體系，主要由私人企業設計課程，以達到符合私部門需求之人才培養目的。

三十三 目前先選定了首爾大學、韓國科學技術院、漢陽大學等三所大學設立研究所，培養 AI 半導體碩士和博士生。選定的大學將獲得每年 30 億韓元（約 7100 萬台幣）總計 164 億韓元（約 3 億 9000 萬台幣）的支持，預計到 2028 年擴及至所有大學。

前述政策獲得地方政府的支持，特別是 K 半導體帶涵蓋地區相當積極，例如集結約 120 家半導體公司的忠清北道（簡稱「忠北」），即與位於該地、連續三年平均就業率 82.0%的韓國理工大學清洲校區合作，率先培養半導體數位化所需人才；忠清南道（簡稱「忠南」）政府也與位於該地、連續三年平均就業率 92.4%的韓國理工大學牙山校區合作，共同培養半導體顯示部門所需人才。除此之外，韓國理工大學於扮演 K 半導體帶核心的京畿校區中，在接受三星電子和 SK 海力士捐贈昂貴設備的協助下，於 2021 年幫韓國政府培養了涵蓋材料、封裝和設備維護等部門的 830 名專業技術人力，理工大學也表示未來將持續這項計畫。由此可見，韓國理工大學在政府推動半導體人才培育此一政策中，扮演相當重要的角色。

值得注意的是，所謂半導體人力，非限於大學以上人才，部分地方政府尚往下擴及至高中，例如 K 半導體帶涵蓋在內的慶尚北道（簡稱「慶北」），其於 2022 年 6 月底率先召開「推動半導體產業人才培養說明會」，該會議主要針對高中生而為之，聚焦於慶北在半導體材料、設備與零件等專長領域，宣布開始推動「2023 年職業高中改制方案」，根據各個學校的特點，開設適合職業高中學生的半導體相關課程，增強學生的就業能力。

4. 促進國際合作創造國內半導體發展之助力

(1) 韓美合作

基於從國家安全和經濟安全的立場，在這場半導體國家戰略競爭和供應鏈重整的情勢下，尹政府在應對韓美技術聯盟的國際半導體供應鏈重組的同時，尋求與美國合作創造共贏的局面。

2022 年 5 月美國總統拜登到韓國進行三天兩夜的訪問時，尹政府舉行了其就職以來的首次韓美高峰會談；會中，兩國同意成立經濟技術領域戰略夥伴關係和全球戰略聯盟工作小組委員會，確立保障兩國共同利益的半導體、電池等供應鏈和技術合作之方向。拜登此行受到美國各界的關注，《華爾街日報》將拜登總統此次亞洲之行評價為「與該地區盟友團結一致的表現」，《華盛頓郵報》則稱「此強調了韓美同盟的重要性」，美國智庫布魯金斯學會（Brookings Institution）則舉辦研討會，邀請

美國國家安全委員會 (National Security Council, NSC) 顧問以「韓國與新地緣經濟」 (Korea and the New Geo-Economy) 為題進行討論，半導體合作問題被公認為是，美國未來與包括韓國在內的主要國家進行合作的重點；而韓美經濟和安全聯盟對於加強彈性和相互依存至關重要，有利於確保對於供應鏈受到衝擊時即時做出回應。

另外，韓國認為，拜登政府增強美國半導體產業能力的雄心勃勃，但是要重新奪回「芯片霸權」有效遏制中國，還需要更多的資金和國際合作。在此情勢下，韓國積極透過與美合作確保本身在半導體領域的地位，且進一步尋求進階發展充滿機會。因此，尹政府在 2022 年 6 月中旬宣布，將加強與美國在先進技術保護和戰略半導體合作等方面建立供應鏈合作體系，並重點吸引外國公司的投資。特別一提的是，與美國合作的重點尚包含 AI 半導體之共同研究與技術交流。

由上觀之，傳統的韓美同盟已經從原本的軍事同盟，擴大至經濟和技術領域。拜登總統來訪的第一次會議是在平澤半導體工廠舉行，此行被解讀為透過促進與美國在核心技術上的夥伴關係，更強化兩國的外交關係，因為韓國的半導體和電池等核心工業部門與美國先進的技術創新能力相結合，確保雙方的最佳競爭力。

(2)韓日合作

由於文政府時代韓日關係緊張，因此在尹政府成立後，外界對於改善與日本的關係有所期待。尹總統於選前即承諾將改善韓日關係，並且在當選後成立的「總統過渡委員會」提出的外交策略中，也提到「將構建具備前瞻性的韓日合作關係」。因此，尹總統在上任之前於 2022 年 4 月份，即與國內產業界進行會談，商業界多認為韓日關係中最緊迫的問題是「解決出口限制」等兩國之間的貿易摩擦，例如 2019 年日本限制半導體材料對韓出口和排除白名單 (出口篩選優惠國家) 的措施，由於韓國最高法院對強迫勞動受害者賠償的裁決，日本政府開始規範三項出口：氟聚酰亞胺、氟化氫 (蝕刻氣體)，包括半導體製造過程中必不可少的光刻膠。自此之後，韓國政府開始推動將這三種產品全部國產化，但是仍然高度依賴日本，氟聚酰亞胺和光刻膠分別佔 93.1% 和 81.2%。此問題在這場國家戰略競爭和區塊鏈供應鏈趨勢下，成為尹政府必須應對國際半導體供應鏈重組之重要議題，韓日合作如何發展以穩定半導體供應鏈，受到各界的矚目。

值得一提的是，在前述韓美高峰會也談到了韓美日三方合作議題，而此被視為是與過去韓美高峰會最大的不同之處。在尹總統與拜登總統的會議上，美國重點關注韓日關係的恢復，其認為，韓日衝突是美中競爭最大的障礙。再加上，由於三星電子和 SK 海力士在中國也有生產基地，且預計在相當長的一段時間內，韓國仍將需要努力保持中國供應鏈。隨著韓國對中國供應鏈的依賴逐漸減少，預計將慢慢脫離中國，韓日合作發展也與韓中關係的發展有所牽動。因此，根據韓美會談的結果，尹政府將韓日半導體供應鏈合作納入政策方向中，而首要議題即聚焦於解決日本的材料、零件、設備監管問題上。另一方面，韓國政府認為，日本在整個半導體產業中，擁有材料和原創技術優勢，韓日合作關係勢必不能斷，因此將同時仰賴民間組織和企業的力量，進一步強化彼此的合作關係。

目前大韓商工會議所 (KCCI) 定期與日方共同召開「韓日商務會議」，作為韓日合作平台，而韓國政府也倚賴此一平台推動韓日雙邊合作。三星電子會長李在鎔於 2022 年 5 月份在世界各國出差，以處理與半導體相關的全球供應鏈問題，日本也成為其目標地。首先，李會長於 7 月初前往日本，與日本最大經濟組織-經濟協會 (Keidanren) 會長見面，討論促進韓日企業交流和合作穩定供應鏈的方法；並且與日立集團會長見面，商討兩家公司在半導體領域的合作方式。由於施行出口禁令時，三星電子為了盡量減少對半導體生產的損害，在李會長的要求下，三星一改過去從日本工廠採購的政策，轉而向韓國工廠採購零件材料，因此被韓國產業界喻為是在日本禁令下成功領導半導體免受衝擊的典範，譽為是「民間的領導人」。而李會長此次的日本行，也被視為是建構韓日民間合作關係新模式的起點。

另外，SK 集團於 2022 年 6 月底也宣布與日本展開半導體材料合作，同時與日本昭和電工宣布重新開通金浦機場和羽田機場之間的空中公路，此為時隔 27 個月後再次開通，被認為對於韓日半導體合作的意義重大，有利於快速回應全球半導體市場的發展情勢^{三十四}。

三十四 SK 集團與昭和電工在半導體材料方面合作始於 2019 年，昭和電工於 2019 年收購日立化學，其為一家擁有氟基特殊氣體獨創技術的公司。2022 年 6 月開始合作的 SK Materials Co., Ltd. 是全球排名第一的半導體清洗專用氣體，兩家公司合資成立 SK Showa Denko。雙方將透過這家北美合資企業，共同進軍北美市場，發揮更大的合作效應。而這家合資企業也意義重大，SK 是韓國唯一一家在半導體製造和材料業務方面具

(3)韓中合作

在美中爭霸這場戰役中，目前韓國政府已然選擇向美國靠攏的立場；韓國學者認為，韓美同盟關係在本質上，就是一個遏制中國的共同戰線，而韓美以半導體、電池、生物技術等高科技產業供應鏈為核心的合作模式，勢必是韓國與中國脫鉤的一條必經之路。但是考量到韓國對中國的出口現狀，以及對中國原料的高度依賴性，韓國和中國之間的供應鏈不可能完全分開，而韓國加入美國倡議的印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework, IPEF）的考量，並非僅關注於韓美合作，亦有逐漸降低對中國的依賴之用意。

綜觀全球半導體產業之發展，美國負責大部分流程，包括製造設備、晶圓產能和後處理；韓國在儲存半導體設計和生產方面占主導地位，台灣在系統半導體設計和生產方面占主導地位，日本則在製造設備方面占主導地位。美國在 IPEF 推動的「晶片四國聯盟」(Chip 4 Alliance)，除了鞏固其在記憶半導體領域的主導地位，同時加強與美國在先進系統半導體領域的技術合作，拉大與競爭對手-中國的技術差距，對韓國來說或許是一個可以爭取時間擺脫中國的契機。再加上，基於韓中產業結構緊密相依的狀態，而 IPEF 主要在供應鏈重組重點行業，建立區域內合作體系，此亦有利於韓中產業關係之重整。

韓國學者認為，尹政府既已將半導體產業發展納入國家與經濟安全範疇，在與中國的合作關係思考上亦應如此；中國已成為全球價值鏈中的重要國家，加上其是一個以幅員遼闊、15 億人口和軍事力量控制北韓的國家，對韓國的安全和經濟命運具有決定性影響。因此學者建議，尹政府雖然積極推動韓美同盟，但是不應完全依賴美國。並且，由於目前已處在無法缺乏半導體的時代，因此相關技術和產業的發展以及半導體的供需，對中國的中長期增長和發展至關重要；而以出口而非內需拉動經濟成長的韓國，也很難排斥中國。由於科技一向被認為是價值中立的元素，從最近強調的科技創新的角度來看，科技正在成為一種價值導向的核心要素，因此如何建構韓中科技外交與合作，成了尹政府必須思考的方向。

另一方面，由於中國未在當下對於韓美高峰會做出回應與評論，韓國學者認為，

有競爭力的公司，此合資公司將 SK 集團在半導體業務領域的影響力提升到另一個層次。

這是由於中國迫切需要與韓國企業密切合作和支持，以利開發半導體。隨後 1 個月的 6 月底，韓中兩國舉行建交 30 周年活動，兩國達成「重整韓中關係」的共識；鑒於中國各地區皆有專門的產業聚落，加上兩國企業越來越關注韓中關係，因此未來將以私部門和地方政府為基礎，促進兩國的合作關係，例如專門聚焦半導體的上海與韓國的半導體材料、零件、設備公司建立合作計畫，或是加強首爾、北京、釜山和上海等姐妹城市之間的友好活動。

另外一提的是，2022 年 7 月中國在東北建立了「韓中國際合作示範區」，鎖定高科技領域，吸引韓國企業投資入駐。但是目前韓國企業的投資仍然不多，學者認為可能是評估尹政府的韓美合作政策產生的效益，以及預估韓中關係漸行漸遠的前景，加上中國在薩德問題期間的強硬作為，使企業更願意留在韓國投資。

伍、結論：對我國的啟發

根據台灣半導體產業協會於 2023 年 3 發表的「台灣 IC 設計產業政策白皮書」，台灣 IC 產業的全球市佔率高居第二位，但已面臨各國傾舉國之力扶持自家 IC 設計產業、中國業者發展迅速、國內人才短缺嚴重，以及缺乏先進技術研發動能等四大危機。其建議政府應該推出完整的台灣晶片法案，兼具理解產業、政策規劃，和執行計畫，有效推動台灣半導體產業發展政策^{三十五}。

綜觀前述韓國的作法，其過去多聚焦於傳統半導體的製造業，但尹政府認為韓國在該領域已相當進步，若要維持國際競爭力，需要更進一步發展，成為真正的「半導體大國」。因此，其延續文政府的 K 半導體策略，並開始致力於推動 AI 半導體。而此半導體政策也是尹政府的數位政策之一環，因此除了產業發展之外，政府的行政管理也同步數位化，也就是民間和政府共同發展，兩者搭配以利整體競爭力之提升；同時，塑造社會氛圍和文化意識以求深入人心，包含製造者、使用者等全方位發展。

三十五 今周刊，「半導體不只有台積電」 護國群山現四大危機 IC 設計業警告若政府不帶頭介入 「這五塊」將成陸廠逼走台廠重災區，2023 年 3 月 29 日，
<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202303280043/>。

整體來說，韓國乃是以政府之力，結合民間部門傾全力推動半導體產業發展政策，以此因應國際局勢之變化。歸納其策略主要包含：(1) 強調整合建立 K 半導體策略；(2) 通過韓國晶片法確立產業發展法源；(3) 擴大出口拉抬整體出口成績；(4) 確保核心技術防止外流；(5) 藉學界與產業界之力培育半導體產業人才；(6) 促進跨產業合作，例如結合汽車業與半導體產業，提高政策綜效；(7) 透過國際合作創造產業發展助力。特別一提的是，由於韓國政府部門與半導體行業相關的單位有 10 個，而每個部門對同一問題都有不同的立場和解決方案，因此可能出現疊床架屋預算浪費和政策執行效率低下，導致半導體行業競爭力下降的情況。為此，尹錫悅政府特別將半導體戰略納入「緊急經濟民生會議」中，並取名為「緊急經濟民生會議暨半導體國家戰略會議」，該會議由尹錫悅總統親自主持。

巧合的是，韓國政府之作法，似乎恰為「台灣 IC 設計產業政策白皮書」所建議之重點，而我國半導體主要競爭對手的韓國已經在傾注全力確保自身的競爭力。因此，在國際局勢持續詭譎的情勢下，我國應該根據自身戰略目標，斟酌國際市場和競爭環境，審慎衡量各種因素，協調政府相關部門，共同制定整體半導體產業發展戰略，計畫性培養半導體專業人才，以在激烈的全球競爭中保持領先地位。

歐盟通過新機械安全法規之重要變革

王煜翔*

綱 要	
壹、前 言	參、歐盟機械規章之重要變革
貳、立法背景與目的	一、加強 AI 機械安全要求現行機械指令之檢討與強化
一、歐盟將 AI 機械安全列為數位轉協重要立法	二、電器控制平台、移動座椅等特定機械風險
二、現行機械指令之檢討與強化	三、製造商、進口商及經銷商之主要義務
三、機械規章與其他 AI 相關法規具有連動關係	四、機械產品之符合性評鑑要求
	五、數位化監管技術的應用
	肆、新法對機械產業可能帶來的衝擊影響

* 中華經濟研究院經濟法制中心副主任。

壹、前言

歐盟於今年 6 月公布新機械規章(Machinery Regulation (EU) 2023/1230) 將結合 AI 安全系統的機械產品納入監管，強化相關機械產品之符合性評鑑規定，可能對我國機械產品輸銷歐盟市場產生一定程度的影響。法規訂有 3 年半 (42 個月) 的法規過渡期，預定 2027 年 1 月始正式實施。為協助我國及早掌握新法重要變革及其影響，本文以下乃以今年歐盟機械規章重點內容進行介紹，分析新法對機械產品貿易活動可能帶來的衝擊影響，據以分析我國產業如何因應歐盟新法規之對策。

貳、立法背景與目的

一、歐盟將 AI 機械安全列為數位轉型重要立法

歐盟 2020 年公布「適合歐洲的數位時代規範」(A Europe fit for the Digital Age)，宣示將以完善數位法規環境做為後續立法之重點工作，目標在於協助歐盟進行數位轉型¹。歐盟近年來積極推動人工智慧政策與法規之實施，力求解決含有高風險 AI 應用之機械產品所帶來的安全風險問題。

二、現行機械指令之檢討與強化

歐盟於 2018 年 5 月完成對機械指令之評估²後，於 2021 年 4 月 21 日公布機械法規草案評估報告³，評估結果指出現行機械指令主要存在六項問題，主要攸關舊法無法解決新興科技所造成的安全風險，且舊法繁瑣的文件要求造成金錢與環境成本之

1 European Commission 2020 Work Programme: An ambitious roadmap for a Union that strives for more, EU Commission, Jan. 29, 2020, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_124. (最後瀏覽日期：2023 年 4 月 13 日)

2 Evaluation of the Machinery Directive 2006/42/EC, EU Commission, May 7, 2018, available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/29232/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

3 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on machinery products, EU Commission, Apr. 21, 2021, available at: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45508/attachments/4/translations/en/renditions/native>.

浪費、未能與歐盟新的產品安全立法架構 (NLF) 互相調和，以及歐盟法轉換內國法適用的解釋歧異，茲就主要問題分述如下：

(一) 機械指令無法涵蓋新興科技所帶來的新風險

為增加對數位科技的信任，機械指令應具有明確的法律規範以填補可能的法規漏洞，使製造商獲得公平競爭地位，機械指令方可有效執行。然而，舊的機械指令無法涵蓋新興科技如協作機器人 (co-bots)、連動式機械 (connected machinery) 以及自動化機械 (autonomous machines) 等產品帶來的新風險，例如產品上市後因軟體更新可能造成不可預期的風險，同時製造商也難以在產品上市前對機器學習進行完整的風險評估。

(二) 機械指令之定義和範圍欠缺法明確性，且對新興技術有安全規範落差

機械指令除和歐盟其他立法有規範重疊或不一致之問題外，機械指令本身也有許多定義有待修正，同時應檢討是否排除具有無線網路功能等已受低電壓指令 (Low Voltage Directive 2014/35/EU) 規範之產品。再者，若機械產品在未取得製造商同意下進行實質改動 (substantial modification)，可能因此不再符合原訂之基本健康和安全要求，則舊法恐難解決此項缺失。此外，機械指令所訂定若干安全規範要求恐阻礙新興技術的創新，同時也不夠明確涵蓋新興技術之安全風險，故亦有檢討之必要。

(三) 機械指令對高風險產品之規範不足

舊的機械指令所規定的高風險產品清單為 15 年前所制定，隨著科技發展日新月異，故有必要進一步修正該項產品清單，特別是應將含有 AI 軟體的機械產品納入規範。

(四) 指令繁瑣的文件要求造成金錢與環境成本之浪費

舊的機械指令要求製造商必須以紙本文件提出產品資訊和相關使用指示說明。惟隨著網路和數位科技使用逐漸普遍，強制要求書面文件的提出，恐造成業者的行政成本負擔，並對環境資源造成浪費，故建議在新法改善此項問題。

(五) 未能與歐盟新的產品安全立法架構 (NLF) 互相調和

歐盟產品上市認證及市場監督要求法規 (Regulation (EC) 765/2008 on accreditation and market surveillance) 和建立產品上市共同架構指令 (Decision No 768/2008/EC on establishing a common framework for the marketing of products) 為歐盟在 2008 年合併通過之新立法架構 (New Legislative Framework, NLF)，旨在統合所有有關工業產品安全要求之法規可有效執行，以保護公眾利益並使歐盟單一市場順暢運作，惟舊的機械指令並未與 NLF 進行調和，故在適用上常與歐盟其他產品安全規範發生衝突或矛盾解釋問題。

(六) 歐盟法轉換內國法適用的解釋歧異

過去機械指令以指令 (directive) 的形式頒布，雖允許會員國可自由選擇規範方式以達到指令之立法目的，惟各國對機械指令常發生解釋歧異之問題，造成法律欠缺明確性，且難以在歐盟單一市場內調和運作。再者，當指令轉換 (transposition) 到國內法適用時，常有立法延遲的問題。基此，草案建議改以法規 (regulation) 的形式進行立法，以確保歐盟各會員國的一致適用。

三、機械規章與其他 AI 相關法規具有連動關係

新的機械法規未來將與歐盟 AI 政策與網路安全政策更具政策連貫性，包括後續將進一步公布之 AI 法規 (Regulation on artificial intelligence)，以及依據現行歐盟網路與資訊安全局及網路安全驗證法規 (EU Regulation on ENISA and Cyber Security Certification, Regulation (EU) 2019/881) 所進一步公布之網路安全計畫 (cybersecurity scheme)。機械規章預計將於正式生效後 30 個月起取代舊的機械指令 (Machinery Directive 2006/42/EC) 適用，未來機械產品上市前應符合機械法規之安全規範要求，方可在歐盟境內流通⁴。

4 REGULATION (EU) 2023/1230 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 14 June 2023 on machinery and repealing Directive 2006/42/EC of the European Parliament and of the Council and Council Directive 73/361/EEC (refer as “EU REGULATION 2023/1230) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1230/oj>, Art. 1.

參、歐盟機械規章之重要變革

一、加強 AI 機械安全要求

(一) AI 安全系統機械產品需採行較為嚴格的第三方符合性評鑑

現行機械指令將應進行特定符合性評鑑程序之機械產品，列載於指令之附件產品清單中。為了因應 AI 機械產品自主決策與深度學習可能衍生的安全性風險，新機械規章在附件一「特定符合性評鑑程序產品清單」中增加兩項與 AI 機器人相關之機械產品，分別為：1)「利用機器學習方法自主進化行為發揮安全功能之安全組件」⁵及 2)「安全功能裝載有 AI 系統(利用機器學習方法自主進化行為)之機械產品」⁶。依據新機械規章第 21 條有關符合性評鑑模式之規定⁷，新法要求這兩類 AI 機械產品上市前，應先透過下列三種符合性評鑑模式：

- 歐盟型式驗證(模式 B)結合內部生產控制建立之符合性(模式 C)：
- 完整品質保證建立之符合性(模式 H)
- 產品驗證建立之符合性(模式 G)

(二) 安全組件的定義範圍囊括「用於安全功能的軟體」

搭配 AI 系統機械安全性之強化，在適用範圍上新機械法規也將安全組件的定義範圍囊括「用於安全功能的軟體」，在安全組件的定義規定中(規章第 3 條)⁸，新增納入固件與數位組件可構成安全組件之一部或全部，換言之，用於機械安

5 ANNEX I PART A “5.Safety components with fully or partially self-evolving behaviour using machine learning approaches ensuring safety functions.”

6 ANNEX I PART A “6.Machinery that has embedded systems with fully or partially self-evolving behaviour using machine learning approaches ensuring safety functions that have not been placed independently on the market, in respect only of those systems.”

7 EU REGULATION 2023/1230 Art.21.

8 EU REGULATION 2023/1230, Article 3 Definitions.

全功能的軟體如要在歐盟市場單獨販售使用，也必須附有歐盟符合性聲明書，並在適用的情況下附有使用所需的說明和資訊，同時應標示 CE 標記。

在監管層面，製造商在產品通過驗證後，除了應寄存驗證技術文件在監管機關之外，如監管機關要求查驗驗證技術文件所涵蓋的軟體原始碼 (source code) 與邏輯編程 (programming logic)，製造商亦須提供軟體原始碼或是邏輯編程供監管機關查驗，確認軟體原始碼或是邏輯編程是否確實符合規章所定各項基本安全要求 (ESSENTIAL HEALTH AND SAFETY REQUIREMENTS, EHSR)

(三) 涵蓋產品自主進化行為導入市場之風險評估

為了強化 AI 機械產品之安全性，新機械規章在附件三基本健康與安全要求 (EHSR PART B) 導入的總則規定⁹，要求製造商必須針對產品生命週期的風險進行完整、持續性的風險評估，包括機械進入市場後由其不斷發展和自主進化行為 (self-evolving behaviour) 而產生之風險，以確定適用於機械或相關產品的基本健康與安全要求。此外，製造商應根據風險評估的結果設計或調整產品以消除危害風險，或在可能範圍內降低所有相關風險。總則規定要求製造商風險評估應涵蓋下列評估要項：

- 機械或相關產品的限制，包括預期使用以及任何合理可預見的誤用；
- 識別機械或相關產品可能產生的危害和相關的危險情況；
- 評估風險，考慮可能的受傷或健康損害的嚴重性以及其發生的概率；
- 評估風險，以確定是否需要採取降低風險的措施；
- 通過應用保護措施來消除危害或減少與這些危害相關的風險。

9 *Ibid*, Annex III PART B General principles.

風險評估和風險減少應包括在機械或相關產品的生命週期中可能出現的危害，評估這些危害時，應將考量機械產品的自主進化行為導入當時市場環境時可以預見的風險，同時，應考量機械或相關產品設計具有不同程度自主性的操作。而風險評估和風險減少還應包括由於機械之間的相互作用而產生的風險。

(四) 涉及新興科技風險的安全要求(EHSR)

1. 涉及人機互動風險的安全要求

考慮到人機互動、人機協作的機械產品，可能對操作者或使用產生健康影響或不適，安全要求(EHSR 1.1.6)要求製造商在風險評估時應在預期的使用條件下，應消除或最大限度地減少操作者所面臨的不適、疲勞和身心壓力，至少考慮以下人因工程學 (Ergonomics) 原則¹⁰：

- 考慮操作者的身體尺寸、力量和耐力的變異性；
- 避免需要超出操作者能力的高強度工作姿勢、運動和手動施力；
- 提供足夠的空間以便操作者身體各部分的運動；
- 避免由機器主導工作節奏；
- 避免需要操作者長時間專注的監控；
- 人機使用界面能夠依據操作者預期特徵加以調節(包括對於具有完全或部分自進化行為或邏輯、旨在以不同程度自主性運作的機械或相關產品) ；
- 在相關情況下，使具有完全或部分自進化行為或邏輯、旨在以不同程度自主性運作的機械或相關產品適當地回應人員(如通

¹⁰ *Ibid*, Annex III 1.1.6.

過語言和非語言方式，如手勢、面部表情或身體動作）並以易於理解的方式與操作者溝通其計劃的行動。

除此之外，新機械規章也納入移動部件安全要求(EHSR 1.3.7)，機械或相關產品的移動部件應設計或配備防護裝置，用於防止接觸人類而導致安全風險¹¹，包括：

- 防止移動部件發生意外阻塞（blockage）。在儘管採取預防措施的情況下可能發生阻塞的情況下，應提供必要的特定防護裝置和工具，以安全解除設備的阻塞。
- 透過使用說明和機械產品上的標示，必須標示這些特定的防護裝置以及如何使用它們；
- 特別針對人機互動或人機共存¹²的情況，移動部件安全要求規定製造商應防止移動部件接觸風險導致危險情況，以及由與機械的互動所引起的心理壓力。

2. 傳輸與控制系統的資安防護、安全與可靠度

機械規章針對設備之間連接或連接遠端控制系統的通訊傳輸，設有資安防護安全要求（EHSR 1.1.9）¹³，該項安全要求製造商應確保機械產品設備之間連接或連接遠端控制系統通訊傳輸不會導致危險情況發生：

- 傳輸信號或數據的硬體組件，用於連接或訪問與機械或相關產品相關的重要健康與安全要求的軟體，應設計成適當受到意外或故意破壞的保護；

¹¹ *Ibid*, Annex III 1.3.7.

¹² 人機共存，係指人類與機械在同一共享空間中作業但彼此不直接互動協作。

¹³ *Ibid*, Annex III 1.1.9. Protection against corruption.

- 當與機械或相關產品的相關連接或訪問重要健康與安全要求的軟體相關時，機械或相關產品應收集有關硬體組件的合法或非法干預的證據；
- 軟體和數據對於機械或相關產品符合相關的重要健康與安全要求至關重要，應予以標識並適當受到意外或故意破壞的保護；
- 機械或相關產品應紀錄有關在其上安裝的軟體的合法或非法干預，以及對軟體數據進行修改的證據資訊。

此外，在控制系統本身方面，新機械規章也訂有控制系統安全與可靠度的安全要求 (EHSR 1.2.1)¹⁴，要求製造商應確保機械產品的控制系統應避免第三方惡意攻擊系統、人為操作失誤、硬體故障等情況引發的危害風險。

特別針對具有一部或全部自主進化行為，或以不同程度自主性運作的機械，其控制系統應設計生產時：(a) 它們不應導致機械或相關產品執行超出其定義任務和運動空間的操作；(b) 在機械或相關產品在市場上提供或投入使用後，應能夠記錄基於軟體的安全系統對安全功能（包括安全組件）的決策過程的數據，並且這些數據應保留一年，在有合理要求的情況下，僅用於向有關的國家主管機構展示機械或相關產品與本附件的符合性；(c) 應隨時能夠對機械或相關產品進行修正，以維護其固有的安全性。

二、電器控制平台、移動座椅等特定機械風險

依據新機械規章適用範圍之規定（第 2 條）¹⁵，機械規章排除適用於非越野競賽用車輛、電動自行車、電動滑板車和類似的交通工具，以及遊樂場或遊樂園使用的特定設備，此外，運輸用途載具與道路行駛用途的車輛均不在其適用範圍內。除此之外，為確保機械進入市場前之基本健康與安全，現行機械指令要求製造商應確保機械符合基本健康與安全之要求（Essential Health and Safety

14 *Ibid*, Annex III 1.2.1. Safety and reliability of control systems

15 EU REGULATION 2023/1230, Art.2.

Requirements, EHSR)¹⁶。新機械規章亦作相同規範¹⁷，並針對電氣、控制平台、移動座椅等特定機械風險增訂數項 EHSR 細節要求，包括：

- 要求機械產品之設計與結構應允許使用者能夠測試其安全功能¹⁸；
- 對於作業員應進入方可進行操作、調整、維護或清潔之機械產品，應確保其通道足以使救援設備通過，確保當作業員受困其中時，能及時與安全地得到救援¹⁹；
- 允許製造商提供電子版之產品說明與符合性聲明²⁰；
- 調整移動機械座椅之要求，加強駕駛之安全²¹；
- 增加關於接觸帶電之架空電線 (contact with live overhead power lines) 之風險規定，以避免機械接觸架空電線時發生事故²²；
- 調整控制設備之規定，允許在可能的情況下使用慢速電梯控制設備²³；
- 為市場監督需要，製造商之符合性聲明將增添起重設備永久安裝之大樓或建築物之地址²⁴。

16 Machinery Directive 2006/42/EC Art. 5.

17 EU REGULATION 2023/1230, Art. 7, 10.

18 EU REGULATION 2023/1230, Annex III 1.1.2(e).

19 *Ibid*, Annex III 1.6.2.

20 *Ibid*, Annex III 1.7.4.

21 *Ibid*, Annex III 3.2.2.

22 *Ibid*, Annex III 3.5.4.

23 *Ibid*, Annex III 6.2.

24 *Ibid*, at 11.

三、製造商、進口商及經銷商之主要義務

(一) 製造商之主要義務

新機械規章第 10 條規定，製造商在機械產品進入市場前，應確保其設計和製造符合附件 III 基本健康與安全要求之規定，以及制定附件 IV 規定之技術文件，並進行符合性評鑑程序。若符合性評鑑結果證明機械產品符合附件 III 基本健康與安全要求之規定，則製造商應草擬歐盟符合性聲明，並加貼 CE 標誌（機械半成品除外）²⁵。

(二) 製造商驗證義務的責任分配 - 實質改動

機械規章對製造商賦予產品基本安全要求之符合性義務，其規範目的在於確保機械或相關產品在上市或投入使用時不對人或家畜造成健康和風險，不損害財產，並在適用情況下不對環境造成危害，應訂立必須滿足的基本健康與安全要求，以允許該機械或相關產品上市。機械或相關產品在上市或投入使用時應符合基本健康與安全要求。

隨著機械產品的分工與用途趨於多元化，未被製造商預見或計劃的改動，並且這些改動通過創造新的危害或增加現有風險影響了產品的安全性，這時候就必須要對製造商之間的產品安全義務進行適當的責任分配，也就是針對做出改動的製造商賦予新的重要保護措施的責任。因此，機械規章導入了實質改動(substantial modifications)此一概念，做為製造商驗證義務的責任分配。當這些修改通過創造新的危害或增加現有風險影響了產品的安全性，而需要新的重要保護措施時，應將修改視為實質改動²⁶。但是，不會影響機械或相關產品符合相關基本健康與安全要求的修理和維護操作不應被視為實質改動。為了確保這類產品符合相關基本健康與安全要求，進行實質改動的人在將修改後的產品上市或投入使用之前應進行新的符合性評鑑。為避免不必要和不成比例的負擔，進行實質改動的人在涉及組合機械中的機械或相關產品並且不受修改影響的情況下，不需要重複進行測試

25 EU REGULATION 2023/1230, Art 10.

26 EU REGULATION 2023/1230, preamble (26).

並產生新的文件。

依據規章第 3 條之定義²⁷，實質改動係指在機械或相關產品上市或投入使用後，經由物理或數位方式進行的修改，此一產品改動並未被製造商預見或計劃，且影響該機械或相關產品的安全性，例如產生新的危險或增加現有的風險。這種修改可能需要：(a) 在機械或相關產品上添加護罩或保護裝置，並需要修改現有的安全控制系統；或(b) 採取額外的保護措施，以確保該機械或相關產品的穩定性或機械強度。

對於已經進行重大修改的產品，僅需要針對進行改動的相關部分重新進行符合性評鑑，除非修改影響整個產品。在這種情況下，製造商或第三方驗證機構不需要重複測試並備置新文件，只需針對受到修改影響的方面進行相關評估即可。安全更新、維修和保養工作則不視為重大修改。

(三) 進口商之主要義務

新機械規章第 12 條規定，進口商只能讓符合附件 III 基本健康與安全要求之機械產品進入市場，並於機械產品進入市場前，確保製造商已完成符合性評鑑程序、制定技術文件、加貼 CE 標誌及附上所需文件。

若進口商認為或有理由相信機械產品不符合附件 III 基本健康與安全要求，則不得使產品進入市場，直至符合要求。此外，若機械產品對人體健康及安全、家畜、財產、環境等構成風險，進口商應通知製造商與市場監督機關²⁸。

(四) 經銷商之主要義務

新機械規章第 13 條規定，經銷商在使機械產品進入市場前，應核查機械產品之 CE 標誌、附有附件 III 第 1.7 項規定之文件、說明及資訊，以及製造商與進口商確實在產品上註明其聯繫資料。若經銷商認為或有理由相信機械產品不符合附件 III 基本健康與安全要求，則不得使產品進入市場，此外，若機械產品對人體健康及安全、家畜、財產、環境等構成風險，經銷商應通知製造商與市場監督機

27 EU REGULATION 2023/1230, Article 3 (16).

28 *Ibid.* Art 12.

關。最後，經銷商應確保其在機械產品至存儲及運輸過程中符合附件 III 基本健康與安全要求²⁹。

除上述規定外，倘若進口商或經銷商以其名義或商標使機械產品進入市場或對已經進入市場或投入服務之機械產品進行實質改動，則應被視為製造商，遵守製造商之義務。甚者，若除製造商、進口商及經銷商之其他自然人或法人，對機械產品進行實質改動，則應被視為製造商，遵守製造商之義務³⁰。

四、機械產品之符合性評鑑要求

(一) 高風險、中高風險產品符合性評鑑要求

為確保產品符合機械規章要求，新機械規章規定製造商、授權代理人或其他對產品進行實質改動之人，有義務執行符合性評鑑程序³¹。規章第 21 條分別針對高風險、中高風險產品訂定兩大類不同的符合性評鑑方式。高風險類別 (Annex I, part B) 產品可以選擇以下四種其中一種評鑑程序確認符合性：

- 內部控制程序 (模式 A) ；
- 歐盟型式驗證(模式 B)結合內部生產控制建立之符合性(模式 C)
- 附件 IX 所規定之全面品質保證程序 (模式 H)
- 產品驗證建立之符合性 (模式 G)

另一方面，中高風險類別 (Annex I, part A) 產品可以選擇以下三種其中一種評鑑程序確認符合性：

- 歐盟型式驗證(模式 B)結合內部生產控制建立之符合性(模式 C)：

²⁹ *Ibid.* Art 13.

³⁰ *Ibid.* Art 14, 15.

³¹ *Ibid.* Art 15, 21

- 附件 IX 所規定之全面品質保證程序(full quality assurance, module H)
- 產品驗證建立之符合性 (模式 G)

(二) 驗證機構之資格認定

驗證機構之資格認定，根據新機械規章第 31 條，可以執行本法第三方驗證的驗證機構，必須向所在地成員國主管機關提出驗證機構之認可申請(Application for notification)³²。

而關於在法規過渡期間完成驗證時程之規定，由於舊的 CE 產品，將在過渡期屆至後禁止在歐盟市場流通使用，同時依據新法啟動執法工作，因此，為了避免製造商在過渡期屆至前仍無法順利完成產品驗證之情況發生，歐盟第三方驗證機構應在機械規章生效後至過渡期屆至前，依據新法完成認可申請，而歐盟成員國也必須加速在過渡期間內協助所有驗證機構完成認可程序³³。

五、數位化監管技術的應用

(一) 以歐盟符合性聲明 (EU Declaration of Conformity) 加以整合產品安全性之驗證

現行歐盟產品安全法規架構下，單一產品有可能同時適用數個產品安全法規之驗證要求，而須分別通過不同法規之符合性評鑑，此時，應以做成單一符合性聲明來整合該項產品各項法規的符合性評鑑結果。而新的機械規章與歐盟現行產品安全法規架構加以調和，並以歐盟符合性聲明 (EU Declaration of Conformity) 取代舊法的 EC 符合性聲明 (EC Declaration of Conformity)，整合單一產品安全性之驗證結果。新通過的機械規章第 21 條規定，歐盟符合性聲明應說明已證明符合附件 III 規定之基本健康與安全要求³⁴。

32 *Ibid*, at Art.31.

33 *Ibid*, at Art.50.

34 *Ibid*, at Art.21.

（二）無紙化與安全資訊

依據機械規章之規定 CE 標章應黏貼於產品明顯處，以彰顯產品符合歐盟機械安全要求，CE 標章的標示應附隨可供辨識的驗證序號，以及明顯處說明該產品的使用方式與使用風險³⁵。

為了數位化和減少紙張對環境影響，製造商需要能夠以數位形式提供必要的文件（歐盟符合性聲明、使用說明和相關資訊）。因此，原先舊法要求製造商須以紙本提供產品使用說明與符合性證明之規定，新機械規章也導入了無紙化的規定，規章第 10 條規定機械產品的使用說明和其他相關文件可以以數位列印的方式提供³⁶。然而，製造商應確保經銷商能夠在使用者購買時根據使用者的要求免費提供紙本使用說明。製造商還應考慮提供聯繫方式，讓使用者可以通過郵寄請求寄送使用說明。但不影響必要時提供紙本文件的義務。規章也要求製造商應確保產品相關文件和資訊必須可以在整個產品生命週期內進行下載和保存的要求。

（三）提供使用者安全資訊

除此之外，新法也考慮到了機械產品製造商和最終使用者之間的資訊不對等，尤其是在非專業使用者的安全須知，以及網路安全的維護方面。新法要求製造商在生產機械產品時必須考慮對消費者的安全影響，特別是考慮產品的使用如何影響最終使用者的安全。例如當機械產品安裝在車輛上時，製造商將被要求向用戶提供可能影響機械產品安全操作的重要細節資訊。這一措施確保最終使用者意識到可能影響產品安全使用的任何因素。另一方面，製造商應向用戶提供有關安全更新的資訊。這意味著如果在機械產品中發現任何安全漏洞或弱點，製造商必須及時可靠地通知用戶。這使用戶能夠採取必要措施來應對潛在的風險或弱點。特別針對第三方惡意侵害網路安全所可能引發的風險，規章加強了後市場監督的義務，邀求製造商有責任向用戶提供已識別的網絡風險資訊。這一要求確保用戶了解與機械產品相關的任何潛在網絡安全風險。透過通報使用者網路安全風險，產品使用者可以採取適當的措施來保護自己和機械產品的系統安全性。

35 *Ibid*, at Art.24.

36 EU REGULATION 2023/1230, preamble (40), Art.10.

整體而言，本次修法透過數位資訊技術促進產品安全資訊的透明度，增強用戶安全性，並改善製造商與最終使用者之間的資訊傳播。通過減少資訊不對等，用戶可以對機械產品的安全操作和使用做出明智的決策。

肆、新法對機械產業可能帶來的衝擊影響

（一）結合 AI 的機械產品可能面臨較為嚴格的上市前檢測驗證規定

因應 AI 機器人產品可能衍生之安全風險，歐盟新通過的機械規章重要規範目的在於加強 AI 機械產品的安全性，將「AI 系統等確保安全功能的軟體」及「確保安全功能而裝載 AI 系統之機械」兩類產品列為上市前需通過強制第三方驗證的產品類別，藉由較為嚴格的檢測驗證義務來強化 AI 機械產品安全性。因此，主要的法規變革是這兩類產品將由原先適用自我宣告的驗證模式，提升到法規監管程度較高的第三方驗證。歐盟為我國智慧製造產品外銷之主要出口市場，我國業者首當其衝將面臨其所生產的產品是否適用新規定、是否新法所指之負責安全功能的 AI 機械組件、將如何因應新法調整其驗證方式等問題。

（二）歐盟下階段工作重點乃是制定調和標準之制定

確保產品符合基本安全要求 (EHSR) 乃是符合性評鑑的核心義務，依據規章第 20 條之規定，若機械產品符合歐盟調和標準 (EU harmonized standards) 或其參考文獻已公佈於歐盟官方期刊 (Official Journal of the European Union)，則該機械產品即應被推定符合附件 III 關於機械基本安全要求之標準。此外，若在附件 III 之基本要求沒有可依據的歐盟調和標準之下，或歐盟標準制定組織因故未能草擬歐盟調和標準，則執委會有權針對附件 III 之基本要求制定技術規格 (technical specifications)。未來機械產品只需證明符合該等技術規格，即應推定符合歐盟機械規章之基本安全與健康要求。

因此，調和標準之制定為歐盟後續 AI 機器人標準化工作的重點。歐盟在新

機械法規納入 AI 自主行為、網路安全、遠端控制系統、移動機械等新的安全要求，必須制定對應調和標準，讓業者來遵循。歐盟新法對應的調和標準，歐盟標準化組織目前正在盤點制定清單，預計明年第一季才會啟動標準制定程序即便法規已經公布 AI 機械相關的安全要求，但目前歐盟尚未制定對應的調和標準，因此現階段外國業者也難以如何討論如何符合相關安全要求或如何通過第三方驗證

（三）新法合格驗證機構之量能問題

我國機器人產業朝向 5G 通訊、自主移動、人機互動等型態發展，此揭發展型態皆為歐盟機械規章之規範重點。面對相關產品的驗證義務提升，新法實施前是否有足夠的第三方驗證機構量能，滿足所有業者（歐盟境內與外國）申請第三方驗證工作之需求，乃是未來歐盟機械規章能否順利執行的重要關鍵。按照過去歐盟產品安全法規之執行經驗，舊的 CE 產品將在過渡期屆至後禁止在歐盟市場流通使用，同時依據新法啟動執法工作。依據規章第 54 條之規定，歐盟指定第三方驗證機構相關條文將優先自明（2024）年 1 月開始生效，亦即歐盟第三方驗證機構將在明年一起開始申請認可。因此，為了避免製造商在過渡期屆至前仍無法順利完成產品驗證之情況發生，歐盟第三方驗證機構應在機械規章生效後至過渡期屆至前，依據新法完成認可申請，而歐盟成員國也必須加速在過渡期間內協助所有驗證機構完成認可程序³⁷。以便因應新法實施所衍生龐大的產品驗證工作。

（四）實質改動的具體適用對我國機器人產品輸歐尤為重要

機械規章在製造商之間的驗證義務分配方面，導入了實質改動此一概念作為分野，對於我國業者尤為重要。蓋目前我國生產製造的機器人相關機械產品提供的是一般性解決方案（general solution），其應用範圍非常廣泛，很多解決方案（solution）都是由系統整合商、視覺廠商自行整合。在輸銷歐盟市場的情境中，我國供應一般性解決方案（如：機械手臂）銷售給歐盟的系統整合商，再由歐盟的系統整合商將機械手臂產品實際運用到智慧製造的解決方案。考量我國機器人

37 Article 50 Transitional provisions

產品輸銷歐盟以一般性解決方案產品為主要模式，實質改動的具體適用有助於釐清新法系統供應商與系統整合商責任分配問題，將可以協助我國機器人業者及早因應歐盟法規變革。

家族辦公室之發展及未來監管建議

林俊宏*、李惠娟*

綱 要	
壹、家族辦公室的源起及定義 一、家族辦公室的源起 二、家族辦公室的定義 三、家族辦公室的功能 四、家族辦公室的型態	肆、台灣家族辦公室的發展現況及問題 一、設立專法問題 二、業務範圍問題 三、從業人員問題 四、自律組織的設立
貳、家族辦公室概念的釐清 一、家族辦公室與私人銀行之比較 二、東西方家族辦公室的差異	五、家族信託與家族辦公室的推動
參、國際間家族辦公室監管之比較 一、美國家族辦公室的監管制度 二、香港家族辦公室的監管制度 三、新加坡家族辦公室的監管制度 四、比較分析	伍、結論與建議

* 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。

* 格雷特家族辦公室（Great Family Office）理事。

在 2019 年底 COVID-19 新冠疫情爆發後，疫情的升溫及國際關係的緊張，使得金融市場的風險加劇，而寬鬆的貨幣政策和宏觀經濟刺激政策，助長了許多國家資本市場的股票價格，這些複雜的客觀因素，使得財富管理的專業知識及技能，比以往任何時候都顯得更為重要。面對疫情與加速演變的國際局勢，高淨值客戶對於提升財富資產的抗風險能力及財富管理線上化的需求均有顯著上升。我國稅法修正頻仍，尤其調高個人綜所稅率及兩稅合一股東可扣抵稅額減半適用等，均直接影響高所得人士之課稅規範。同時，在國際反避稅浪潮及去年 OECD 剛通過全球企業最低稅負制，將在 2023 年上路的一系列追稅政策下，更大幅增加了高資產所得人士的租稅負擔與曝險機會。對許多高資產族群來說，一生努力累積的成果除了妥善做好退休生活的準備外，另一個目標就是思考如何讓自己大半輩子努力打拚的豐碩成果，也能成就子女的精彩未來。

「家族辦公室」(Family Office, FO) 已在歐美行之有年，在全球幾個著名的家族，如德國默克家族經營藥廠已超過 350 年、神秘的羅斯柴爾德家族傳承近 250 年、美國摩根家族和洛克菲勒家族傳承至今已將近 200 年，其家族財富可以傳承百年，其中重要的關鍵，就是成立家族辦公室來管理家族的資產，透過其運作在世界各地投資配置，不但為這些家族守住資產、減低稅負、創造獲益及世代傳承，打破了在華人文化中的富不過三代魔咒。華人區新興家族企業如何成為可以永續傳承百年企業，實為當務之急。為了避免家族成員遺產紛爭，或是因為股權的拆解、分配，稀釋家族的控股，透過家族辦公室的確可以兼顧家族成員和諧，穩定國家經濟及善盡社會服務等功能，在討論家族辦公室在其設立及運作上，該如何規範及監管才能更需符合現行社會的需求與期望，是相當重要的課題。

雖然台灣目前坊間似乎相關從業者眾，但大多未能如歐美家族辦公室的功能多樣性，普遍多為某些金融商品的銷售代理，與消費者的糾紛也時有所聞，且台灣尚未對家族辦公室有明確的法律定位及監管制度，故本文希望能了解並分析家族辦公室目前在台灣的發展現況，及相關產業的合作運營模式，並比較就幾個華人家族辦公室設立最多的國家和地區的現行政策與制度，進而從現有的法律規定來檢視目前家族辦公室的運作模式，以期能提出未來在監管上可行的具體建議。

壹、家族辦公室的源起及定義

在美國標準普爾 500 裡的家族企業，有 88% 的企業無法傳到第三代，只有 3% 可以傳承到第四代，甚至只有 17% 能富過第三代，而當中僅 5% 能夠持續替股東創造獲利¹，足見家族企業在全球商業中有著舉足輕重的地位。在台灣，家族企業一向是支撐國內經濟重要的力量，有 70% 的上市櫃公司是家族企業，雖然家族企業發展的起步較晚，但由 PWC 2019 的調研中看出，50% 企業掌門人年紀在 60 歲以上，十年內有 70% 家族企業面臨交棒問題。家族企業之傳承與治理若不順利，很容易出現經營上的斷層與危機，影響企業的獲利與永續經營。目前有 56% 的掌門人是第一代，35% 為第二代，僅 9% 為第三代以上。據經濟部中小企業處曾做的統計資料推估，台灣中小企業平均存活壽命僅有 13 年，家族企業中約有 70% 未能成功傳承至下一代手中，可以成功傳承三代的，更是非常少數，也印證了富不過三代的俗諺²。

家族辦公室即家族的私人辦公室，當家族企業規模發展至一定程度時，其家族各項資本治理的難度愈發增加。在面對市場結構的轉變、產業環境的激烈競爭、技術製程的研發及突破、以及來自於法規面的改變等因素時，家族企業的金融資本、企業資本、人力資本與社會資本在「家族」與「企業」兩個系統間會不斷的被創造、投入與循環，為使家族企業永續經營及財富資產能世代傳承下去，則必須不斷轉型及發展一套有效的治理系統，以因應家族間不同利害關係人的需求，同時又能支撐企業轉型過程中的各項危機及挑戰。而複雜的家族結構亦往往會在家族辦公室的結構中反映出來。正因有這樣的需要，家族辦公室的討論和設立迅速在兩岸三地及新加坡地區成為家族們的熱門話題。

家族辦公室愈來愈具有極大的商業影響力，近日萬方家族辦公室與 Campden Wealth 聯合發布了《2021 年亞太區家族辦公室報告》，報告中指出，直至 2019 年 7 月為止，全球總共有 7300 個家族辦公室，比 2017 年增長 40%。其中，亞洲同期增長 44%，高於世界其他地區。其中，42% 的家族辦公室分佈在美洲，32% 在歐洲，18% 在亞洲，而亞洲區的家族辦公室數量正在迅速的在增長中³。近年台灣也興起家族辦公室為家族系統化的管理資產，希望能達成家族財富「稅負極小化、利潤極大

1 ETtoday 財經雲(2021)，「富超過七代」長公主曝家訓 洛克斐勒家族資產是全球首富 6 倍，檢自 <https://finance.ettoday.net/news/1888189#ixzz7HGX40Fp9>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

2 PWC 資誠 2019，臺灣家族企業傳承調研報告，檢自 <https://www.pwc.tw/zh/publications/topic-family-business/assets/2019-taiwan-family-bussiness-report.pdf>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 4 日)

3 JAMES BEECH(2019)，Campden FB，〈GLOBAL FAMILY OFFICE GROWTH SOARS, MANAGES \$5.9 TRILLION〉，Retrieved 2022/01/5，from <https://www.campdenfb.com/article/global-family-office-growth-soars-manages-59-trillion>

化、資產傳承化」之永續經營的目標。此外，家族辦公室亦創造了積極的社會價值。在《2020 瑞銀/資誠億萬富豪調查報告：乘風破浪 Riding the Storm》中提到因應全球疫情大流行，209 位億萬富豪公開承諾提供總計 72 億美元的捐款金額對抗疫情，更顯示全球億萬富豪的捐贈比以往任何時期都高。比起其他類型的投資機構，家族辦公室注重長期的穩定，更考慮到環境、社會與治理 (ESG) 的永續投資，及對社會慈善公益有正面影響的投資⁴。

一、家族辦公室的源起

上千年來家族辦公室一直以各種形式存在。西元 1100 年十字軍東征後，義大利梅迪奇家族 (Medici) 與源於德國的羅斯柴爾德 (Rothschild) 家族等歐洲家族就開始以「類家族辦公室」的型態管理家族資產，直到 19 世紀，為了能傳承家族財富，這些富裕的歐美家庭，便由家族成員或相關領域專家來組成一個獨立投資部門，負責管理及投資龐大的家族資產，以及私人需求等事務的私人公司或組織機構。歐美的家族辦公室在百年的歷史演進的過程中形成了寶貴的治理結構、人才管理、投資決策等獨門秘笈。從 1838 年 J.P. 摩根家族成立財團管理家族財富，到 1868 年梅隆銀行的 Thomas Mellon 創立了第一個家族辦公室，迄今全球億萬富豪面臨財富無法隔代保存的問題，也越來越趨向以家族為中心的資產管理模式，設立家族辦公室由專業人士管理資產⁵。

家族財富的迅速增長促成家族辦公室的迅速發展，家族辦公室無疑是歐美企業永續經營廣為採用的管理及傳承工具。根據《經濟學人 (The Economist)》雜誌統計，截至 2018 年底，家族辦公室在全世界的資產管理規模 (AUM) 已超越對沖基金，達到約 4 萬億美元，成為全球金融市場的重要參與者，且仍在保持高速增長⁶。就瑞銀 (UBS) 2019 年對 360 個家族辦公室的數據統計顯示，家族辦公室在促進產業發展及科技創新方面極具效能及效率，有 54% 的家族辦公室對企業進

4 瑞銀／資誠(2020)，〈億萬富豪調查報告：億萬富豪財富的分佈因新冠肺炎疫情出現分歧〉。檢自：
<https://www.pwc.tw/zh/news/press-release/press-20201007-1.html> (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

5 理財翻轉學院(2019)，家族辦公室的古往今來，2019/12/07。檢自
<https://winnersfo.com/%E5%AE%B6%E6%97%8F%E8%BE%A6%E5%85%AC%E5%AE%A4%E7%9A%84%E5%8F%A4%E5%BE%80%E4%BB%8A%E4%BE%86/> (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

6 Matthew Levinson(2018)，〈Family offices become financial titans〉，The Economist, Retrieved 2022/01/03，from <https://www.economist.com/briefing/2018/12/15/family-offices-become-financial-titans> (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 5 日)

行了直接投資，回報率平均高達 16%，其中，投資到科技行業的比例高達 49%⁷。家族辦公室也因此愈來愈具有極大的商業影響力，根據 Campden Research 的調查，直至 2019 年 7 月為止，家族理財辦公室管理的資產總額為 5.9 萬億美元，而家族理財辦公室背後的家族財富總額為 9.4 萬億美元。全球總共有 7300 個家族辦公室，比 2017 年增長 38%。其中，亞洲同期增長 44%，高於世界其他地區⁸。研究也指出，42% 的家族辦公室分佈在美洲，32% 在歐洲，18% 在亞洲。此外，家族辦公室亦創造了積極的社會價值，比起其他類型的投資機構，家族辦公室更考慮到環境、社會與治理 (ESG) 的永續投資，及對社會慈善公益有正面影響的投資。最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日。

二、家族辦公室的定義

根據國際家族辦公室協會 (International Family Office Association, IFOA) 的定義，家族辦公室是專為高資產人士與家庭服務的中立機構，主要從家族成員的需求與利益出發，提供包括行政管理、稽核、督察、稅務、慈善事業、家族價值與教育、企業管理、生活目標實踐、投資事務的服務，致力於協助企業跨代傳承財富與價值⁹。換言之，家族辦公室有別於一般傳統的私人銀行，主要作用是密切關注家族的資產負債表，通過專為高資產人士與家庭服務的獨立機構，從家族成員的需求與利益出發，自行管理家族資產組合 (而不是委託金融機構來管理)，藉由一支涉及多個不同範疇的專業管理團隊組成，為富豪家族管理財富。提供包括行政管理、稽核督察、稅務、慈善事業、家族價值與教育、家族企業治理、生活目標實踐、投資事務等服務¹⁰，幫助家族在沒有利益衝突的環境中完成財富管理目標、實現家族治理和傳承財富與價值、守護家族的理念和夢想。故對超高淨值家族而言，家族辦公室是對其完整資產負債表進行全面管理和治理的機構；“完整”是指資產集中管理；“資產負債表”不但包含其狹義資產 (即金融資本)，也包含其廣義資產 (即家族資本、人力資本和社會資本)；“全面”表示既包括四大資本的創造和管理，也包括四大資本的傳承與使用；“治理”是決定由誰來進行決策，而“管

7 UBS/Campden Research(2019)，〈The Global Family Office Report 2019〉，ISBN978-1-9993399-4-4，P.25-29

8 JAMES BEECH(2019)，Campden FB，〈GLOBAL FAMILY OFFICE GROWTH SOARS, MANAGES \$5.9 TRILLION〉，from <https://www.campdenfb.com/article/global-family-office-growth-soars-manages-59-trillion>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 8 日)

9 高新寧(2014)，專為富豪守住百年基業的神祕管家，今周刊 892 期，P144，2014/01/27

10 壹讀(2019)，默多克都說好的家族辦公室長什麼樣？。 <https://read01.com/Ey8R5jG.htm>

理”則是制定和執行這些決策的過程¹¹。

現代的家族辦公室是為家族提供長期的、全方位服務的機構，他關注企業的發展，更關注企業的永續經營。換言之，家族辦公室是家族內外事務治理的中樞，完全站在家族的立場上，有效的管理家族的多種需求：從金融資本的保值增值，到家族資本的悉心守護，從人力資本的傳承規劃，到社會資本的構建維繫。家族辦公室是金融市場中的買方，居於金融產業鏈的頂端，僅須對極少數家族客戶負責將資金配置於股票、債券、PE、VC、對沖基金、大宗商品、房地產、藝術品等多個資產類別中¹²。也正因如此，在財富管理行業中，家族辦公室堪稱「皇冠上的明珠」，是金融產業鏈的最頂端，是不少金融投資界大佬職業生涯的最後一站，亦是家族財富管理的最高形態。



11 高皓、劉中興(2013)，家族辦公室大時代來臨，，融資中國，檢自：

<http://finance.sina.com.cn/roll/20130926/162016860936.shtml>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

12 同前註。

圖：家族辦公室提供的主要服務（資料來源：本文整理）

三、家族辦公室的功能

家族辦公室的目標方向大體可以用三個字來概括，即「守、攻、傳」，分別對應的是財富架構，資產管理和家族治理，看似簡單，卻包含防守架構，身份規劃，稅務籌劃，家族轉型，家族基金，投資組合管理，家族治理，家族辦公室，家族慈善以及新生代培養等¹³。

家族辦公室的關鍵功能是管理家族財富，但並不局限於投資管理，其主要功能有四¹⁴，包括：

- （一）、投資及財務管理：家族辦公室擔任家族財富的投資管理人並執行，包括制定適當的投資指引、程序、資產配置策略，以及跟蹤投資表現。此外亦會為每位家族成員提供財務規劃服務，幫助他們實現人生目標，包括開展慈善事業。
- （二）、繼承管理：家族辦公室負責家族的繼承管理，包括但不限於遺產規劃及轉移。此外，家族辦公室也可能參與在家族企業的接班安排規劃，以確保家族企業能平穩地代代相傳。超高資產淨值家族均非常重視家族傳承及下一代的教育，時常會要求家族辦公室在財富管理、商業知識、人生規劃等領域為其下一代提供相關的培訓及舉辦研討會。
- （三）、諮詢及家族管治：如有需要，家族辦公室會為家族在不同的專業範疇，包括稅務及法律等方面，提供優化和度身訂造的专业建議。家族辦公室的另一個重要功能是記錄前人的良好做法並加以遵循，從而保持良好的家族管治。
- （四）、其他家族事務：從支付賬單、開支管理、安排家族會議，到其他類型的禮賓服務，家族辦公室也會負責為家族成員或受益人處理各類相關日常事務。

四、家族辦公室的型態

家族辦公室，較為普遍的兩大分類是：單一家族辦公室(Single Family Office，

13 每日頭條(2020)，一文詳解家族辦公室是什麼，功能，家族辦公室怎麼註冊。檢自：

<https://kknews.cc/career/6r3rn4q.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

14 香港金融發展局(2020/07)，齊家有道：以香港為家族辦公室樞紐，FSDC Paper No.45，P3

SFO) 和聯合家族辦公室 (Multi Family Office · MFO)。以下就這二大型態分別敘述之：

(一)、單一家族辦公室 (Single Family Office · SFO)

單一家族辦公室顧名思義，就是為一個家族提供服務的家族辦公室。美國證券交易委員會 (SEC) 將單一家族辦公室定義為「由富有家族設立的法人實體，用以進行財富管理、財富規劃、以及為本家族成員提供其他服務」。美國是家族辦公室的發源地：托馬斯·梅隆 (Thomas Mellon) 擁有梅隆銀行的巨額財富，他在 1868 年創立了世界上第一個家族辦公室；約翰·D·洛克菲勒 (John D Rockefeller) 緊隨其後，在 1880 年代末建立了自己的家族辦公室。SEC 估計美國活躍著 2500 至 3000 家單一家族辦公室，管理約 1.2 萬億美元的資產；在歐洲則有約為 1500 個單一家族辦公室¹⁵。每一個家族辦公室都是完全站在家族的立場上，有效的管理家族的多種需求，因此，每個家族的財富規模、資產類別、優先排序、文化風格和治理複雜性的差異使得每一個單一家族辦公室都是獨一無二的。以下，僅根據其資產規模和外(內)包程度，將其分為三種類型：精簡型、混合型和全能型。

1、精簡型：精簡型家族辦公室主要承擔家族記賬、稅務以及行政管理等事務，直接雇員很少，甚至僅由企業內深受家族信任的高管及員工兼職承擔；實質的投資及諮詢職能主要通過外包的形式，由外部私人銀行、基金公司 (VC/PE 對沖基金)、家族諮詢公司等承擔。某些家族企業內部設立了投資發展部或戰略投資部，往往是做主營業務之外的投資，其在事實上承擔了精簡型家族辦公室的職能，可以將其看做家族辦公室的早期形態¹⁶。

2、混合型：混合型家族辦公室自行承擔設立家族戰略性職能。混合型家族辦公室聘用全職員工，承擔核心的法律、稅務、整體資產配置以及某些特定的資產類別投資。在某些關鍵性職能的人員配置上，可能會使用具有相關專業經驗且忠誠的家族成員。可以將其看做混合型家族辦公室發展的早期形態¹⁷。

3、全能型：全能型家族辦公室覆蓋圍繞家族需求展開的大部分職能，以確保家族實現最大限度的控制、安全和隱私。全部職能都由全職雇員承擔，包括投資、

15 同前註高皓、劉中興(2013)。

16 同前註。

17 家族辦公室大時代來臨，融資中國，檢自：

<http://finance.sina.com.cn/roll/20130926/162016860936.shtml>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 9 日)

風險管理、法律、稅務、家族治理、家族教育、傳承規劃、慈善管理、藝術品收藏、安保管理、娛樂旅行、全球物業管理、管家服務等。出於家族目標、成本預算及人才聘用的考慮，在確保投資頂層設計的前提下，可能將部分資產類別的投資外包給其他專業機構，例如風險投資、PE 投資、對沖基金、另類資產等。家族可投資金融資產的主要部分將通過家族辦公室進行管理。

(二)、聯合家族辦公室 (Multi Family Office , MFO)

聯合家族辦公室則是為多個家族服務的家族辦公室，2012 年全球規模最大的聯合家族辦公室為總部設立在瑞士的 HSBC Private Wealth Solutions，管理著 297 個家族約 1236 億美元的資產（平均每個家族 4.2 億美元）。管理客戶平均資產規模最大的聯合家族辦公室是總部設立在日內瓦的 1875 Finance，管理著 3 個家族約 54 億美元的資產（平均每個家族 17 億美元）；總部位於西雅圖的 McCutchen Group 則管理著 4 個家族約 52 億美元的資產，以平均每個家族 13 億美元位列第二¹⁸。高淨值家族選擇加入聯合家族辦公室的優點在於降低參與門檻，家族辦公室是一個昂貴的工具有，對於大部分第一代創業家而言，即使有足量的資本，可能還是希望能夠從小做起，而選擇加入已有的聯合家族辦公室往往是家族嘗試家族辦公室的起點。其二是規模經濟，家族選擇加入聯合家族辦公室，可以通過共用服務平臺、投資團隊等降低運營成本；聯合家族辦公室有利於吸引更好的投資經理、家族顧問、法律專家等專業人士加盟；由於不同家族擁有在多個行業深耕的經驗及更為廣闊的商業網路，聯合家族辦公室有可能獲得更多的投資機會；同時，也更容易通過聯合家族辦公室的平臺在不同的家族之間進行分享成功秘訣。缺點在於加入聯合家族辦公室的平臺獲得諸多便利的同時，也意味著家族將喪失部分隱私，亦不能享受完全定製化服務和絕對控制權。聯合家族辦公室通常可提供多元化服務，但實際上大多數的聯合家族辦公室會專長於個別服務，例如資產管理、慈善服務、房地產管理或私募股權投資等，而所專長的領域通常與聯合家族辦公室的創始人之背景相關。以下四種聯合家族辦公室極為其常見的態樣：

1、多客戶家族辦公室 (Multi-client Family Office)

又稱商業聯合家族辦公室，占全球聯合家族辦公室約 95%，是聯合家族辦公室中最常見的一種類型。其創始人通常為前銀行家、受託人或律師等的專業人士，

18 同前註高皓、劉中興(2013)。

以實現營業利潤為目的所運營的家族辦公室。為多個家族服務但不為該等家族共同所有，為獨立於富有家族的實體。由於其所有權人並非其所服務的高淨值家族客戶，客戶也無須參與家族辦公室的管理和決策制定，因此，相較於聯合家族辦公室，其服務的家族間利益衝突出現的可能性較小¹⁹。

2、私人聯合家族辦公室(Private Multi Family Office)

私人聯合家族辦公室只為少數富裕家族管理財富，並由這些家族聯合組成，或在初期由其中一個家族建立，其後陸續有其他家族加入以分擔費用。這類聯合家族辦公室有時候也被稱為「封閉式」家族辦公室。此種家族辦公室型態較少見。因為要找到財富額相當且志同道合的其他家族來共同建立家族辦公室並非易事。此外，由於不同家族各有需求，因而難以決定應提供哪些服務及提供服務的方式²⁰。

3、機構性家族辦公室 (Institutional Family Office)

大型投資公司、信託公司或私人銀行為了吸引高淨值客戶，開始提供諸如禮賓安排、企業諮詢和重組併購方面的服務，部分機構還會設立一個獨立於機構外的法律實體，作為機構性家族辦公室，單獨提供投資諮詢服務²¹。

4、虛擬聯合家族辦公室(Virtual Family Office，VFO)

虛擬聯合家族辦公室是指一組獨立的專業人士通力合作，這是一個相對較新穎的概念，也是比較小眾專門的服務模式。對於不願意負擔高成本來成立實體公司，但仍需要家族辦公室專業性服務的家族來說，虛擬家族辦公室是最好的選擇。選擇將部分服務委託外部的專業顧問，降低了設立的成本²²。與商業聯合家族辦公室不同，這些專業人士均受僱於自己的公司，例如，會計師事務所、律師事務所、私人銀行...等。但互相協調以各自的專業為家族提供綜合全面的意見。虛擬

19 龔樂凡(2015)，家族辦公室之道——從定位到訂製。新浪財經，檢自：

http://finance.sina.com.cn/money/bank/bank_hydt/20150819/141823007513.shtml (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

20 每日頭條(2021)，聯合家族辦公室的職能和種類，檢自：<https://kknews.cc/career/qxkemxy.html> (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 4 日)

21 前註龔樂凡(2015)。

22 林志翔，安永家族辦公室報告(2019)，亞洲家族辦公室風起雲湧，適合台灣家族企業發展的未來模式為何？。檢自：https://www.ey.com/zh_tw/family-enterprise/what-s-the-ideal-future-model-for-the-family-businesses-in-tw (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

家族辦公室一般以商業方式運作，可被視為外包所有服務的聯合家族辦公室²³。雖然如此，虛擬聯合家族辦公室也有其優點。由於各顧問各自設有辦公室，且同時為其他客戶擔任獨立顧問，因而可顯著降低固定成本（與員工和設施有關的費用）。此外，專業團隊還可根據家族的需求靈活地組合或調整²⁴。

貳、家族辦公室概念的釐清

一、家族辦公室與私人銀行之比較

如果說，「共同基金」是平民百姓聚沙成塔的投資幫手；「私人銀行」（Private Banking）是為有錢人提供 V I P 級理財服務的機構；那麼「家族辦公室」就是超級富豪的專屬管家²⁵。家族辦公室跳脫了純粹以個人或家庭理財的範式，而是基於家族永續經營的立場，家族辦公室其服務範圍不僅只是解決錢的問題，而是涵蓋了其所衍生的家庭生活、財富繼承、人脈管理等各個方面，因此它對於客戶生活的介入程度遠高於私人銀行。私人銀行雖然是富裕人士理財的主要機構，但並不能使服務盡善盡美，在歐美，家族辦公室才是富豪與超級富豪的最佳選擇²⁶。

私人銀行（Private Banking），是一種為達到高淨值人私人財富管綜合金融服務的全新形式，是一種為高淨值客戶提供財產投資與管理，廣義的私人銀行不限於個人，此處專指為個人提供綜合金融服務的私人銀行等服務的金融機構。目前，看到了高淨值人士財富管理和傳承的巨大需求，大部分商業銀行都有私人銀行服務。私人銀行起源於 16 世紀的瑞士日內瓦，私人銀行起源於一種私密性極強的專門提供給貴族和富人階層的金融服務²⁷。私人銀行要根據客戶需求量身定做投資理財產品，要對客戶投資企業進行全方位投融資服務，要對富人及家人，孩子進行教育規劃，移民計畫，合理避稅，信托計畫的服務²⁸。其主要功能是持有外幣

23 每日頭條(2021)，聯合家族辦公室的職能和種類，檢自：<https://kknews.cc/career/qxkemxy.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

24 同前註。

25 今周刊(2014)，專為富豪守住百年基業的神祕管家，今周刊 892 期，P144，2014/01/27。

26 瀚亞(2017)為什麼說「家族辦公室」是金融產業鏈的頂端，檢自：<https://read01.com/zh-tw/QA8m6MR>。(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

27 私人銀行，華人百科，檢自：

<https://www.itsfun.com.tw/%E7%A7%81%E4%BA%BA%E9%8A%80%E8%A1%8C/wiki-0391315-1623194>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 7 日)

28 同前註。

存款、證券投資、黃金、物業和土地等資產，及於境外成立的家族信託基金。在海外免稅國家與地區成立離岸私人公司是其中的項重要方案，有助於稅務和遺產規劃。其中，家族信託(The Family Trust)是一種良好有效的財富傳承方法，是家族企業傳承的首選方式，接受個人或者家庭的委託，並按照信託協議管理信託財產，以家庭財富的保護、傳承和管理為主要信託目的，提供財產規劃、風險隔離、資產配置、子女教育、家庭治理、公益慈善事業等定制化事務管理和金融服務的信託業務。

私人銀行與家族辦公室皆為富豪們理財的主要機構，所提供的服務內容也多有重合之處。但與私人銀行最大的不同是，家族辦公室服務的核心以法律、稅務及財富管理為三大基礎，三者之間以法律為主軸。家族辦公室通過獨立機構委任各個專業顧問管理家族資產，這和私人銀行只能以金融機構身為客戶進行財富管理是不同的。以下就幾個面向比較二者間的不同：

服務客群不同：金融業界常以一句話來區分私人銀行及家族辦公室：「如果你有 300 萬美元的淨資產，你可以找私人銀行來為你打理個人財富；但如果你有一億美元的淨資產，就可以通過家族辦公室來進行資產管理，以完成財富的保全、增值和傳承任務。」私人銀行與家族辦公室這二者其實是財富管理中不同的階層。因為家族辦公室每年的服務費至少要數百萬美金以上，所以從成本的角度考慮，對於家族資產的規模便有一定的要求。

(一)、 服務的核心不同：不同的私人銀行在不同的方向和領域上都有自己的專長，但都側重交易產品的促成，在全球資產配置的核心下，高淨值客戶可能跟多個私人銀行往來，才能降低風險，取得較高的平均收益，但與此同時也過多的消耗這些高淨值客戶寶貴的時間。家族辦公室則從整體上進行高淨值客戶家族財富的集中管理，法律、稅務及投資顧問們可透過不同金融及法律工具，將分布於多家銀行、券商、保險公司、信託公司的金融資產匯集到一張跨境財報表中進行優化配置及風險控管。除了管理其財富配置、還關注家族傳承的服務，包括家族企業的股權規劃、家族成員的退休計畫、子女教育、居住國稅率、財富隱匿、公益信託、其他隱密的家事等。這些問題往往結合了法務、稅務、金融、移民等多重組合因素，無法通過單一的律師事務所、會計師、移民公司或私人銀行來解決。這就需要像家族辦公室這樣的服務，從家族整體利益出發，為客戶提供全方位的家族管理服務。

(二)、 利益出發點不同：儘管私人銀行宣稱以客戶的利益為導向，但是在實踐

中卻受制於種種因素。私人銀行大多從屬於上市公司，受到資本市場的壓力，以「管理資產收益率」為出發點，更加關注短期盈利，銀行有可能在提供給客戶服務選擇方面，僅局限於該銀行自身商品，這對考慮財富世代傳承的客戶而言就有了很大的局限性。家族辦公室多由獨立的資產機構或專業人士所組成，憑藉自有的專業技能，擔任高淨值資產人士「家族財富守門人」的角色，其出發點是「資產保護與傳承」，與家族有共同的價值觀、理念與利益，以客戶的立場選擇銀行、組合投資產品、移民、保險、稅務規劃、教育等，以保護客戶利益的營運宗旨。

- (三)、人員穩定性不同：每當私人銀行的客戶經理 (Relationship Manager) 主動或被動地離職，絕大多數會希望將熟悉的高淨值客戶資產轉移到新的銀行，倘若客戶跟著移轉，就需要適應新銀行的系統和文化；如果客戶將資產保留在原有銀行，就需要跟新的客戶經理進行一段時間的磨合。由客戶經理異動導致的不確定因素無疑給高淨值人士帶來了更多的麻煩。而家族辦公室基本鮮有這樣的問題。首先家族辦公室的成員往往沒有銀行十分繁重的業績壓力，可以站在客戶角度進行投資。另外，家族辦公室與客戶緊密結合的形式也常常使家族辦公室的成員對其身份有著強烈的認同感，使得人員流動率變得非常低²⁹。

家族辦公室與私人銀行之比較 (資料來源:本文整理)

	私人銀行	家族辦公室
服務對象淨資產	300 萬美金以上	1 億美金以上
服務核心	金錢信託管理	法律、稅務、財富管理
服務內容	主要的是資產管理、規劃投資、信託計畫	財富管理目標、實現家族治理和傳承、守護家族理念和夢想
服務宗旨	管理資產增長	資產保護與傳承
利益出發點	局限於銀行商品及銀行利益	以高淨值家族的利益為優先

29 德鴻財富(2019)，家族辦公室與私人銀行的區別及優勢，檢自：
<https://twgreatdaily.com/ztXOSm0BJleJMoPM5TxE.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

執行機構	商業銀行	獨立資產機構
人員流動率	流動率高	流動率低

二、東西方家族辦公室的差異

亞洲家族辦公室與西方的家族辦公室相較之下較為年輕，大多數仍處於第一代或第二代，其家族財富的增長主要取決於家族企業業務增長速度。極高淨值人士 (UHNWI, ultra-rich) 對於其有形資產 (金融資產、家族企業等) 以及無形資產 (家族文化、家族成員關係等) 的保護，是家族財富管理的基本訴求。尤其面對各類來自市場環境及監管環境等不確定因素造成的風險，會更加提升家族財富保護之相關產品及服務的需求³⁰。雖然家族辦公室業務服務範圍涵蓋了家族治理、財富管理規劃、繼承與信託、子女教育、慈善公益以及其他家族事務等工作，不論家族辦公室的方針為何，其首要議題始終是接班計劃。東西方家族，在企業傳承與家族辦公室的議題上，存在著許多不同的觀點與做法，其中文化和財富結構影響著一家之主在投資決策方面委託他人進行的多寡程度。總括而言，在定義東西家族辦公室的差異方面，「新錢」與「祖傳財產」的區別起了很重要的作用。茲將其差異歸納整理如下：

- (一)、 全球財富的結構性移轉：全球高淨值資產人士的數量及財富在 2019 年各增長近 9%，持有資產總值達 74 萬億美元，且亞洲地區連續 5 年成為全球最富裕地區³¹。儘管許多亞洲經濟體系的國內生產總值(GDP) 迅速增長，但美國仍是億萬富翁及家族辦公室的集中地。根據 Wealth-X 的數據，到 2030 年，淨資產達 500 萬美元或以上的家族將涉及高達 15.4 萬億美元的資金轉移，當中包括企業、財產及其他資產所有權的轉移，以及家族面對的廣泛財務問題。若以財富傳承來看，歐美地區的財富通常較舊，多為繼承而來的財產；但亞洲地區的財富則通常屬於新的創業類別。西方國家最大量的財富將會承傳自上一代，但由於東方富裕人士平均年齡較輕，財富轉移量可能會迅速增長，並在短時間內成為改變行業趨勢的驅動力。
- (二)、 文化結構的差異：中西方文化的差異決定了家族企業權力傳承模式的差異。日本的傳承以家業、家名為主，寧願將家業交給有能力的外人勝過能力

30 普華永道 PWC,《先行一步，致勝藍海：中國家族財富管理揚帆起航》—普華永道家族財富管理解決方案，2020/06/01，p.13

31 DBS Private Bank 星展私人銀行/經濟學人智庫，家族辦公室熱潮--東西方差異對比，2020，P.4

低下的親生兒；西方社會文化核心為自由平等，也使得家族企業中的家族成員與非家族成員有平等競爭的基礎³²；在華人世界無論如何都希望子承父業，尤其對於創一代而言，把企業交給職業經理人經營管理是跨不出去的一步，因為缺乏對經理人的信任。但許多經營者也認知，不進行變革，企業就不能生存，更談不上永續發展³³。一般來說，建立家族辦公室是將家族及商業利益分開處理的一個好方法。家族辦公室與企業之間存在交叉點，但是權力與利益之間有明確的分界點，彼此間不會重疊³⁴。在企業正常發展的過程中，有計畫、適時適量、漸進式的釋出企業的所有權或經營權³⁵。

1. 創一代的態度：在台灣，創一代企業家過去習慣「一卡皮箱打天下」的開疆闢土，梟雄性格反映在傳承交棒態度，便成了無法放權的「君王型」與「將軍型」領導。根據資誠 2019 年接班傳承調查，在台灣，君王型與將軍型掌門人，仍高達 81%，較不利傳承³⁶。在亞洲地區家族掌門人較具權威性，家族成員對掌門人及老一輩家庭成員較為敬重，通常較重視和諧，避免衝突。至於繼承者方面的決策並非單由能力或財富制定，大多由極具權威的家族掌門人指定。雖然指定交棒的人選是否適任是一個重要的問題，但亞洲家族傳承中另一個重大的問題是，大部分都是第一代父母還不願意放手讓第二代接棒，而且第一代的權威感很重，這樣未來可能遭遇的問題就會比較大，在二代間的溝通就比較困難。很多的企業主並沒有很認真的去面對家族傳承這個問題，要做家族治理或是家族的傳承或是接班規劃等，其實最關鍵的，就是創辦人，或是目前的掌門人。部分家族掌門人知道應該要規劃傳承，但卻又無法具體地說出目標，而家族辦公室所規劃的，多是希望保有家族企業現在共有的財富及資源，但現實社會中，多半台灣的二、三代家族成員都想分家分財產，這與創一代的想法相差甚遠。雖然精神傳承比物質傳承更為重要。但在亞洲家族掌門權威治理下，一但殞逝，家族成員彼此之間便開始出現競爭。所以家族企業的創一代，應該抓緊黃金教練時期，做好家族傳承的規劃。因為台灣太多的創富第一代都太辛勞，掌權太久、放手太晚。

32 宋存鳳(2010)，發達國家家族企業權力傳承模式分析及啟示，安徽理工大學學報(社會科學版) 第 12 卷第 3 期，2010/09，P.26

33 范松清(2007)，誰說富不過三代~打造百年老店的經營 8 輪，台北，創建文化，P.83

34 同註 31。

35 范博宏(2015)，關鍵世代：范博宏論家族企業傳承 02，北京，東方出版社，P28

36 林鳳琪(2021)，封面故事--台灣百大 CEO 企業逾八成採共治經營，遠見雜誌第 416 期，2021 年 2 月號，檢自 <https://www.gvm.com.tw/article/77447>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

2. 接班人的選擇：西方家族企業較著重公平競爭，但東方家族企業除了必須關注企業接班的議題，更有家族傳承的使命，「長子繼承」的好處是財富集中而不分家，但此一制度出線的接班人未必優秀。至於中國古代的皇位繼承制度十分相似³⁷，還需要面對有關財產擁有權及非本籍繼承等複雜限制，包括對投資人及員工都可能是難題。創一代和二代間都有很大的代溝，創一代在打拼的過程裡其實大多注重子女的教育問題，但學成歸國後，反而跟一代間有很多的爭執跟內耗，一代希望二代安穩守成，二代希望除舊創新，還有傳統重男輕女的問題，其實傳承最難的是二代間如何良善溝通攜手向前，其餘家族治理就都比較簡單了。台灣家族企業的家數，占上市櫃超過 74%，家族企業接班轉型是否成功，緊緊牽動台灣的產業，足以撼動國家經濟³⁸。亞洲地區對於接班人選普遍還存在著重男輕女的家庭觀念。問題最多的就是接班的問題，影響的層面有：家族最大財富來源是家族企業，傳到二、三代以後家族成員的紛爭容易出現，家族治理不好有內鬥，公司就容易易主或衰敗。財富分配的問題，很多家族財富是隱晦的，但隨著各國最低稅負的施行，家族勢必要面對改變。血緣以及姓氏的糾結，這就是在傳統上傳男不傳女，傳子還是傳賢上的掙扎，傳產業這問題比較大在國外有很多家族企業是女兒或女婿接管，像日本也可以有婿養子接班的例子，但台灣的法令不允許有婿養子，其實人才向外擴大、向內聚攏是好事。另外一個阻礙就是一代不放手，台灣的世代交替是非常慢的，而二代接班不是因為有個可以任意揮霍的舞台，而是要幫家族管理家業。家族成員的內耗是最大的問題，難解的還有家族成員間的關係，有許多不能搬到檯面上講的關係，但要達到家族傳承的目的就必須以諧和為前提。在實務處理上並非每個家族都用相同的解方，其主要的原因都是因為家庭成員相互間的關係不同，文化的差異以致於你的解決方式就會不同，公司治理層面最主要的就是所有權跟經營權不分，大部分創一代的所有權跟公司都是綁在一起的，提早規劃的目的就是要將經營權跟所有權分開甚至可以將經營權交給專業經理人來打理。
3. 接班人的養成方式：具規模企業都有計劃的培養接班人，一旦有突發狀況，

37 司徒達賢(2021)，家族企業的治理、傳承與接班，台北，天下文化，頁 111。

38 遠見雜誌(2022)，封面故事--讓繼承者青出於藍 該傳賢或傳子？。遠見雜誌第 428 期，2022 年 2 月號，檢自

https://www.gvm.com.tw/article/86553?utm_source=udn&utm_medium=referral&utm_campaign=extended&utm_content=86552%E2%80%9C%C2%A0target (最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

就能立刻指定合適的接班人，使計畫及理念不致中斷，使其能順利執行；但在家族傳承上，卻顯得鬆散許多。台灣家族企業接班人大多於學成歸國後就跟在父母身邊學習，或是以家族財富支持後代自行創業，側重財富管理能力及學歷的打造來培養下一代。在西方，後代通常會接受正規的培訓計劃。讓年輕一代當見習生，以吸收工作經驗，教育接班人從財務管理到家族的發展過程，都非常重要。家族傳承建議可以讓子女先去外部歷練，或是先在企業各個部門經歷過，再讓繼承者在家族企業中有部分經營管理權，一代在背後做指導或分工，最後才交付所有權。目前常見的接班計劃大致分為海外名校教育、家族事業基層實習、頂尖專業機構歷練或自行創業、家族企業內部歷練、放權不放手的教練傳承。外部歷練或自行創業，不僅能提升後代能力，同時也能夠以公正的歷練成果來檢驗接班人選的能力；當日後進入家族企業工作時更能體諒創辦團隊在經營上的挑戰，避免與老臣產生心理層面的矛盾，實現融洽的代際共事關係³⁹。倘若無法傳承接班，公司上市櫃之後建立起制度，或被併購換成現金做資產管理，再者透過私募股權基金、創投、策略性投資等亦是選項。

4. 專業人士的任用及酌情決定權：雖然文化差異確實會影響東西方的家族辦公室結構，但最明顯的差異，在於依靠外部專業人士實現目標的程度。其中有關進行授權的程度，西方家族更願意就投資給予酌情決定權。在亞洲，很少家族會給予酌情決定權⁴⁰。這取決於負責管理的家族成員是否具有經驗及專業知識，如果聘用一名家族成員經營投資，但該成員缺乏廣泛知識，可能無法善用外間顧問提供的研究工具，但從家族的角度來看，可能會優先考慮家族掌門人的指示，而非選擇相信現代資產管理技術。其中一個關鍵的差異就是信任。通常對龐大家族中的成員比非家族的專業顧問有更大信任。因為這牽涉到隱私，所以大部分的客戶，第一個考量一定是信任度，這是最主要的因素。亞洲家族掌門人大多在投資決策上擁有最終決定權，尤其是大規模的直接投資。在亞洲，因為家族給予的酌情決定權較少，導致家族辦公室或是為其財富規劃的專業人士們需要更頻繁地向家族匯報⁴¹。西方的個人主義文

39 資誠(2020)，PWC《2020 臺灣家族企業傳承白皮》書，家族企業傳承三處方之二 接班安排 20 年大計，檢自 <https://www.pwc.tw/zh/publications/topic-family-business/2020-taiwan-family-business.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

40 同前註 DBS Private Bank。

41 同前註。

化，會令家族願意相信外部的專業管理人員，聘用具有酌情處理權的非家族投資專業人士（通常為 EAM，External Asset Manager 獨立資產經理）；在東方也可能看到類似的情況，但投資決定權仍是屬於家族的，特別是那些因創業累積財富的家族。英美 EAM 的制度，是個金融自由的機制下發展出來的結果。EAM 公司主要由前私人銀行家組成，為高淨值客戶（High Net Worth Client）提供獨立的財富管理建議和投資解決方案。根據《Asian Private Banker》統計亞洲 EAM 管理的資產規模大概 910 億美金，佔私人銀行 1.6 萬億美金中的 5.5%。EAM 在瑞士和倫敦已發展了 30 年，成熟的市場佔有率 15-18%，亞洲的發展勢不可擋⁴²。RM 跟 EAM 的差別在於可能的利益衝突，EAM 可以在客戶有限度的授權下，站在客戶的立場獨立執行交易，而值得鼓勵推動。

（三）、財富結構的差異

對於創一代財富創造者來說，如何實現投資收益才是最重要的。不論東西方，以低風險尋求高回報的情況十分相似，不同之處在於家族如何定義風險的細節。東方的家族更有可能為了降低風險，選擇與本身產業相同或上下游產業中的資產。在西方國家中，則多數會採用多元化投資策略以減輕投資組合風險，而非根據對行業的專業知識而制定投資組合。隨着家族財富的增長，東西方家族的資產配置通常會在公開上市股票中佔較大比例。從瑞銀集團發布的《2019 全球家族辦公室辦告》中可得知，大多的家族辦公室會將其所管理資產的 32.4% 投資於股票，18.7% 投資於私募股權，17% 投資於房地產，16.3% 投資於債券（固定收益產品），同時平均保留 7.6% 的現金或等價物及 8.7% 的另類資產投資⁴³。從中不難發現，家族辦公室所提供的主要業務服務還是“資產規劃管理”，也就是將家族資產配置投資於多樣化的金融證券商品或其他資產。

除傳統資產類別如一般股票或債券外，家族辦公室對另類投資、可持續投資及創效投資（Impact Investing）的興趣亦在增加，並間接促進了這些行業的發展。根據瑞銀集團 2021 年發佈的研究報告中明顯看出改變，或許受疫情影響及市場不確定性因素增加提高了固定收益部位即現金部位持有，並減少了房地產的投資比例。但在另類投資部位的百分比卻提高許多。家族辦公室有 40% 的資產都投資

42 FORMOOB TW，EAM 在亞洲的崛起，檢自

<https://tw.fornoob.com/eam%E5%9C%A8%E4%BA%9E%E6%B4%B2%E7%9A%84%E5%B4%9B%E8%B5%B7>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

43 UBS/Campden Wealth(2019)，「The Global Family Office Report 2019」，P.15-18.

於另類投資上，反映於尋找比傳統投資更複雜的投資產品。同時，這些投資中有 31% 透過直接投資於私募股權或房地產方式實現⁴⁴。另外，家族辦公室對可持續及創效投資的興趣日益濃厚，當前已有三分之一的家族辦公室參與可持續投資，四分之一的家族辦公室已作出創效投資⁴⁵。

在東方，亞洲投資者為獲得更高回報，對熟悉地區進行早期投資的意願較高，相對能承擔的風險係數也較高，這種敏捷度是與家族決策者直接溝通的結果。房地產投資仍然是最受家族辦公室歡迎的投資策略之一，另外政治風險是一個重要的驅動因素，其策略可能會增加本地市場以外的資產比例，以減輕政治動盪帶來的任何金融風險。雖然亞洲家族企業擁有大量私人財富，在公開市場的曝光率卻相對較低⁴⁶。比較複雜的是台灣很多家族的資產都在海外，所以在規劃處理起來複雜度就會很高，所以對於不同國家的文化稅法都必須要清楚，台灣有很多的規範跟其他地區很不一樣，所以在很多跨境的規劃上面很多採虛擬辦公室的方式來去運作，結合不同的專業一起來為客戶服務，跨國性的規劃越來越不是難題，是因為有虛擬辦公室的存在，可以一起來為客戶找到一個最佳解決方式。西方家族辦公室通常由外部投資專業人員進行管理，採取疏遠及公開的投資方式，傾向持有流動資產，故將重點放在資產類別上，依賴結構化的資產分配框架，希望增加回報外，並實現多元化投資組合，其中私募股權的投資方式逐年增長，此類資產特別適合擁有長期投資目標的家族，最後，在資產及家族成員廣泛分散的世界中，家族辦公室的多轄區問題更頻繁出現。

為避免跨國家族企業利用移轉訂價，或透過離岸公司將所有權與經營權分離，把所得保留在稅負最低或免稅之區域或國家⁴⁷。過去 10 年間，隨着各國政府將目光轉移至跨境資本流動及離岸財富持有，針對全球資產的披露及匯報要求有所

44 UBS(2021)，「The Global Family Office Report 2021」，P.10-11.

45 同前註，P.20-21.

46 同前註 DBS Private Bank，P.23-27

47 謝易宏、林威柏、羅一智等(2010)，紙醉金迷-經典財經案例選粹，台北，五南圖書出版，頁 426-427。

增加。FATCA⁴⁸、CRS⁴⁹、CDOT⁵⁰ 及歐盟指令 DAC6⁵¹ 都旨在為政府或稅收制度就環球財富提供更大的透明度，儘管這些規例可能源自西方，但其成效卻在東方產生重大影響力，並為東方家族辦公室帶來巨大壓力，所建立結構複雜的閉鎖公司控股機制，常常被西方視為不透明的做法。因為各國法治、稅務不同，倘若用多層架構的閉鎖公司或信託方式投資海外的資產，需要各國或地區的專家來幫你服務外，不同稅務國家間還要彼此溝通協調，此外還要考慮是否受到外交保護及政治風險的問題。此外，台灣還有外匯管制的問題，相對複雜許多。東西方家族辦公室存有不少差異，西方家族辦公室歷史悠久，有較完善的管理和程序，主要以立法或契約方式進行。相較之下，許多東方家族辦公室在財富轉移上，因內部家事及繼承程序隱私性的要求，需考慮的項目較繁雜⁵²。

參、國際間家族辦公室監管之比較

在國際間家族辦公室中，歐洲地區的財富多為繼承的財產，亞洲地區的財富則通常屬於新的創業類別，中國的情況尤其如此。由於東方富裕人士平均年齡較輕，財富轉移量可能會迅速增長，並在短時間內成為改變行業趨勢的驅動力⁵³。早期於瑞士以私人銀行的形式，為歐洲貴族提供專屬的私密性金融服務，之後美國富豪家族聚集了金融、法律和會計領域的專家，以研究如何保護家族財富和商業利益為出發點，推動了「家族辦公室」的誕生⁵⁴。家族辦公室是私人財富管理業務中的高端一環，對整個金融服務業日益重要，這不單因為家族辦公室管理的巨大資產規模極富商業潛力，亦因為家族辦公室可彰顯出金融中心自身的財富管理服

48 公平正確信用交易法（FACTA）是對外國金融機構的財務報告具有合規性和監管意義的美國聯邦法。

49 共同申報準則（CRS）是每年跨轄區財務資訊共享的經合組織理事會標準。

50 Crown Dependencies and Overseas Territories International Tax Compliance Regulations（CDOT）是基於公平正確信用交易法的英國制度，該制度要求英國王室附屬機構和海外領地（CDOT）中的金融機構每年向英國女王陛下稅務及海關總署（HMRC）主動申報在海外國家／地區持有財務報告賬戶的英國納稅人之資料。

51 DAC6 是 2018 年歐盟關於跨境稅收安排所發出的指令。

https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/dac-6-council-directive-2018_en.pdf（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 8 日）

52 同前註 DBS Private Bank，P.2.

53 同前註 DBS Private Bank。

54 普華永道 PWC，《先行一步，致勝藍海：中國家族財富管理揚帆起航》—普華永道家族財富管理解決方案，2020/06/01，頁 3。

務能力。因此，各國為吸引家族辦公室落戶而展開越趨激烈的競爭。近年來，越來越多的家族辦公室在全球主要金融中心城市成立，提升了私人財富管理相關產業的發展。國際間信託法制較為發達的國家和地區，例如：美國、英國、瑞士、新加坡、香港等地，越來越重視家族辦公室的地位，除採取鼓勵發展的政策外，同時也對其從事的家族信託業務制訂相應的合理監管措施，來規範家族辦公室。家族辦公室設立數量的多寡、及其業務服務的專業與否，已然成為各個金融中心城市吸引外資進入停留，及財富管理、私人銀行等金融業務機構彼此競爭的主要因素和評價指標⁵⁵。

一般說來，全球的金融監管機構，都只監管聯合家族辦公室 (Multi Family Office, MFO)，真正的單一家族辦公室 (Single Family Office, SFO) 其實就是這家族企業的員工，主管機關不會特別去限制其設立，頂多關注其投資行為是否合法，不會特別去監管。因此，單一家族辦公室 (SFO) 有其自由度，好處是不需要對監管機構作出申報，私密度較高，且監管成本較低，但也會導致某些單一家族辦公室 (SFO)，沒有正規的內部流程規則與風險監控，加上內部的員工不需持牌，若沒有一個監管機構來監管，家族成員又非具有財務或法律背景，更難對員工的行為作出制衡。但對於聯合家族辦公室 (MFO) 和虛擬家族辦公室 (Virtual Family Office, VFO) 就不一樣，因為如同其他金融機構服務客戶一樣，會存在著其他投資風險，所以針對這二者有關財富管理金融相關的項目，就必須要監管，也比較有現行的法源架構可以依循。

一、美國家族辦公室的監管制度

(一)、法源依據

美國在 2010 年 7 月 21 日簽署頒布了《多德-弗蘭克華爾街改革和消費者保護法案》(Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act，多德-弗蘭克法案)，該法案擴充了聯邦政府對大型金融機構的評估和監管範圍，以防範金融風險⁵⁶。法案廢除了私人顧問豁免，因此對沖基金和其他私人基金顧問必須在 SEC

55 夏小雄(2021)，〈家族辦公室的監管：香港經驗〉，《銀行家雜誌》，檢自：202104<https://mp.weixin.qq.com/s/FfCLY1CZAk1iP2q-F4ildg>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

56 Dodd-Frank: Title I - Financial Stability, Legal Information Institute, from https://www-law-cornell-edu.translate.google.com/translate?x_tr_sl=zh-CN&x_tr_tl=zh-TW&x_tr_hl=zh-TW&x_tr_pto=sc(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

(U.S. Securities and Exchange Commission , 美國證監會) 註冊⁵⁷ , 家族辦公室因涉及向客戶提供投資建議 , 將會被 SEC 視為投資顧問(Investment Adviser) , 並受到《1940 年投資顧問法案》(Investment Advisers Act of 1940 , 顧問法) 的監管 , 只能向少於 15 名客戶提供投資建議 , 否則需要向 SEC 註冊。但“家族辦公室”的機構範圍過廣 , 如何界定可豁免《多德-弗蘭克法案》監管的家族辦公室 , 成為該法案出台後極待解決的問題⁵⁸。《多德-弗蘭克法案》還包括一項新條款--要求 SEC 定義家族辦公室 , 以免使其受《顧問法》的監管。因此 , SEC 於 2011 年 6 月 22 日通過了第 202(a)(11)(G)-1 條 , 正式頒布了《家族辦公室條例》(Family Office Rules , 條例)將“家族理財辦公室”定義為由富有家族設立的法人實體 , 用以進行財富管理、財富規劃以及為本家族成員提供其他服務⁵⁹ , 但廢除了「私人顧問豁免」, 得以不受《顧問法》的監管⁶⁰。故實務上大多數家族理財辦公室都沒有根據《顧問法》註冊為投資顧問 , 因為只要符合《顧問法》中諮詢少於 15 名客戶 , 並滿足《條例》所規定的條件 , 即可獲得豁免不受監管。

(二)、顧問豁免規定

根據條例可豁免《顧問法》規定的家族辦公室 , 須符合以下條件 : 僅向條例所定義的“家族客戶”提供有關證券的投資建議、由“家族客戶”全資擁有 , 並由條例定義的“家族成員”和/或“家族實體”獨家控制、不以投資顧問的身份向公眾展示自己⁶¹。家族客戶的界定則包括 : 家庭成員、關鍵員工及其他家庭客戶。家庭成員包括共同祖先 (與最年輕的家庭成員相隔不超過 10 代) 的所有直系後代 (包括收養、繼子女、寄養子女 , 在某些情況下還包括法定監護) , 以及此類直系後裔的配偶或同等配偶。關鍵員工包括執行官、董事、受託人、普通合夥人或以類似身份為家族辦公室或其附屬家族辦公室服務的人員 , 家族辦公室或其附屬家族辦公

57 Family Office , A Small Entity Compliance Guide, U.S. Securities and Exchange Commission , from <https://www.sec.gov/rules/final/2011/ia-3220-secg.htm>(最後瀏覽日期 : 2023 年 6 月 3 日)

58 高皓、羅鈞 , 全球視野下家族辦公室的監管 , 清華大學五道口金融學院全球家族企業研究中心 , 《中國金融》2020 年第 14 期 , 檢自 <https://read01.com/zh-mo/MJDzeOz.amp>(最後瀏覽日期 : 2023 年 6 月 6 日)

59 Family offices are entities established by wealthy families to manage their wealth and provide other services to family members. See Investment Advisers Act Release No. 3098 (Oct. 12, 2010) [75 FR 63753 (Oct. 18, 2010)] (“Proposing Release”). See section I of the Proposing Release for a discussion of family offices.

60 Family Offices , 17 CFR Part 275 [Release No. IA-3220; File No. S7-25-10] RIN 3235-AK66 , P1-4 , <https://www.sec.gov/rules/final/2011/ia-3220.pdf>(最後瀏覽日期 : 2023 年 6 月 6 日)

61 同前註。

室的任何其他僱員(文員、秘書或行政僱員除外)·因其日常職責而參與家族辦公室或附屬家族辦公室的投資活動·並且擁有為家族辦公室或附屬家族辦公室履行此類職責·或為另一家公司履行基本類似的職能或職責至少十二個月。其他家庭客戶包括任何由家庭客戶獨家資助的非營利或慈善組織、家庭成員、前家庭成員、關鍵僱員或在某些條件下前關鍵僱員的任何財產、家庭客戶信託、由家庭客戶全資擁有並僅為其利益經營的任何公司⁶²。

(三)、最新措施

2021 年 8 月 SEC 頒布新的法規·對《1933 年證券法》(Securities Act of 1933)⁶³擴大其 Regulation D 項下 Rule501 對合格投資人的定義·把印第安人部落、聯邦或地方政府組織、基金會和外國政府組織等·在符合一定其它條件的情況下·添加為合格投資人的定義中。其中·該法規專門對家族辦公室(Family Office)做了規定。根據 SEC 新的法規·若“家族辦公室”(定義見《1940 年投資顧問法案》項下 Rule202)符合下列條件·符合合格投資人的定義:管理的資產至少為 500 萬美元、不是為收購特定證券的特定目的而成立、預期投資由在金融和商業事務方面具有知識和經驗的人指導;及該家族辦公室有能力評估預期投資的優點和風險⁶⁴。因此·符合條件的家族辦公室可以作為合格機構投資人參與到美國私募等交易中·特別是近兩年風靡華爾街並引起很大爭議的 SPAC⁶⁵的初始併購中被廣泛採用的 PIPE⁶⁶·是屬於私募的一種·一般只有合格機構投資人才能參與。

《多德-弗蘭克法案》讓 SEC 擁有更多監督對沖基金和私人基金顧問的權力·該法案也允許家族辦公室在由家族客戶「全資擁有」·且「完全控制」的狀況下·即為單一家族辦公室型態·免受《顧問法》監管規範。但仍須遵循美國證監會(SEC)的信息披露規則·按照符合一般公認會計準則(GAAP)的規範披露其財務信息·包括財務報表、投資組合及倉位等。對於聯合家族辦公室而言·由於大多數聯合

62 Family Office, A Small Entity Compliance Guide, U.S. Securities and Exchange Commission, from <https://www.sec.gov/rules/final/2011/ia-3220-secg.htm>(最後瀏覽日期:2023 年 6 月 3 日)

63 在 1929 年的華爾街股市風暴及隨後的大蕭條背景下所通過的法案·主要規範證券的發行市場。

64 華爾街俱樂部·〈美國證監會修訂法規添加“家族辦公室”為合格機構投資人·FO 可投資 SPAC 定增 PIPE〉·<https://posts.careerengine.us/p/61704d84842b546f1a6894ef>(最後瀏覽日期:2023 年 6 月 3 日)

65 SPAC (Special Purpose Acquisition Company, 特殊目的性收購公司)·是一種讓私人企業能夠「借殼上市」的管道。

66 PIPE (Private Investment in Public Equity, 私募股權交易)·以低於市價的價格·購買已上市公司的股份。

家族辦公室具有商業性質，同時向多個家族客戶提供服務，且家族客戶之間大多彼此並無關聯，因而此類機構從監管視角來看被視為面向多位金融消費者提供投資諮詢服務，因此被美國證監會（SEC）認為仍屬於投資諮詢機構納入《多德-弗蘭克法案》的監管框架下，無須進行單獨定義⁶⁷。家族辦公室在美國是一個特殊的存在，原始的目的是幫有錢人保存財富，而不是如避險基金般激進，僅向家族提供投資建議或是管理，所以監管較為鬆散。

二、美國家族辦公室的監管制度

儘管香港並沒有本地的家族辦公室規模統計數據，但有統計指出香港超高資產淨值家族的財富總額估計為 11,790 億美元。這在某種程度上解釋了金發局於近期一份調查報告中發現「就機構數量和資產管理規模而言，家族辦公室均被認為是私人財富管理（PWM）行業迅速崛起的一項服務」的原因⁶⁸。香港金融發展局（Financial Services Development Council，FSD，金發局）相信，香港作為家族辦公室中心的地位進一步提升，將可惠及整個金融服務業。受惠於資產管理規模及投資活動的增長，其他高增值專業服務需求也將水漲船高，為相關金融專業人士提供更多就業機會，並會進一步鞏固香港作為領先國際金融中心的地位⁶⁹，同時如果香港能吸引更高比例的新增家族辦公室，其對經濟的影響可能更為顯著⁷⁰。

（一）、法源依據

香港並無專為私募基金公司及家族辦公室而設的牌照制度。在香港現行的證券法監管體系下，某項活動是否需要接受證券法的監管，需要判斷其是否屬於《證

67 高皓、羅鈞，全球視野下家族辦公室的監管，清華大學五道口金融學院全球家族企業研究中心，《中國金融》2020 年第 14 期，檢自 <https://read01.com/zh-mo/MJDzeOz.amp>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 4 日）

68 香港金融發展局(2020)，「香港：亞洲財富管理樞紐—行業調查報告」，FSDC Paper No.40，2020/02，P.9

69 香港金融發展局(2020)，《齊家有道：以香港為家族辦公室樞紐》，FSDC Paper No.45，2020/07，P.7

70 根據金發局 2020 年 7 月發表的研究報告，新設的家族辦公室如落戶香港，每年可為本地產生 6 億美元的額外商業開支，以及創造 680 個專業職位，有助帶動創新。香港立法會，〈新加坡推動家族辦公室的便利措施〉，檢自 <https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-2021/ise23-facilitative-measures-on-promoting-family-offices-in-singapore.htm>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日）

券及期貨條例》⁷¹明確規定的“屬於受到監管的活動”⁷²。任何人士在香港或從香港經營「受管制活動⁷³」中的業務，除非該人士已獲證監會（SFC）牌照，否則即屬犯罪。根據《條例》的具體規定，有十二類活動受到證券法監管⁷⁴，第一類為“證券交易”，第二類為“期貨合約交易”，第四類為“就證券提供意見”，第五類為“就期貨提供意見”，第九類為“提供資產管理”。因此，判定家族辦公室是否需要接受監管，要根據其所從事業務、開展活動的法律性質來加以判斷，如果其屬於《證券及期貨條例》監管的上述行為類型，就應當納入證券法的監管範疇並由證監會（SFC）等監管機構具體監管⁷⁵。從證監會發牌準則、《條例》和證監會守則下的合規要求來看，現行制度對服務於家族成員而設立的家族辦公室與為服務於不同客戶群而建立的獨立資產管理公司在管理規定並無差別，故 2020 年前並沒有針對家族辦公室的特定牌照制度。家族辦公室是否需要向證監會領取牌照，則需以詳細的法律分析，判斷其營運結構及所從事活動的性質是否屬於一項或多項受規管活動，因而需要領取牌照。條例下的牌照制度對受規管活動訂出針對特定活動或結構的「豁免情況」⁷⁶。個別活動是否適用豁免需取決於法律分析⁷⁷，因此家族辦公室是否一直維持在適用的「豁免情況」內，需尋求專家協助並依賴法律意見。

（二）、牌照申領

2020 年 1 月 7 日，證監會發佈《有關家族辦公室的申領牌照責任的通函》⁷⁸，說明其牌照制度如何適用於在香港進行資產管理或其他服務的家族辦公室，及如何申請業務牌照提供了指引。證監會在《通函》中亦指出，若公司或家族辦公室是為了管理資產（包括證券或期貨合約）而以企業形式設立的，該公司或辦公室

71 《證券及期貨條例》是規管從事證券及期貨業務的人士的發牌及相應行為的主要法例。

72 香港證監會，發牌手冊，2022/01

73 《證券及期貨條例》附表 5 中的業務，共有 12 類。

74 證監會發牌制度旨在確保經營受規管活動中的業務的實體及其代表屬適當，從而保障該等實體所代表客戶的利益，以及香港金融市場的整體誠信。發牌流程及隨後的持續要求對獲發牌代表以及實體均規定了嚴格的合規、監管及持續報告義務，且實際上要求營運結構的設立和維持充分遵守《條例》、附屬規例、證監會發佈的守則、通函及常見問題解答。

75 夏小雄(2021)，〈家族辦公室的監管：香港經驗〉，《銀行家雜誌》202104，

<https://mp.weixin.qq.com/s/FfCLY1CZAK1iP2q-F4iIdg>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

76 參閱《證券及期貨條例》附表 V。

77 香港金融發展局，〈齊家有道：以香港為家族辦公室樞紐〉，2020/07，頁 8。

78 香港證監會（2020/01/07），〈有關家族辦公室的申領牌照責任的通函〉，檢自

<https://www.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/EN/circular/doc?refNo=20EC1>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

便可能須持有第 9 類⁷⁹受規管活動牌照。證監會重申，需領牌與否並不取決於客戶是否為家族，因此需要同時考慮其他因素⁸⁰。若家族辦公室擬提供其他服務便應檢視它們是否屬於第 1 類等任何其他類別的受管制活動的定義範圍，以及是否須就此類活動申領牌照。單一家族辦公室是否需要申領牌照，取決於其運作方式。單一家族辦公室如何運作，在牌照制度下可產生不同的影響。家族辦公室如純粹向相關公司，定義為其全資附屬公司、持有其所有已發行股份的控權公司，或該控權公司的其他全資附屬公司提供資產管理服務，便無須就第 9 類受規管活動申領牌照。家族辦公室需申領哪類證監會牌照，取決於在香港所提供的服務⁸¹，若屬於聯合家族辦公室情形時，是否獲授予全面投資酌情權時，其資產管理活動與持有牌照之資產管理公司活動大致相仿，需就第 9 類受管制活動領取牌照。家族辦公室如未獲授予全面的投資酌情權，並只會提供證券投資意見和執行證券交易，便可能需就其他類別的受管制活動，即第 1 類⁸²及第 4 類⁸³受管制活動申領牌照，若資產包括期貨合約，家族辦公室可能同時需就第 2 類⁸⁴受管制活動及第 5 類⁸⁵受管制活動申領牌照。

根據《證券及期貨事務監察委員會持牌人或註冊人操守準則》，證監會持有牌照中介機構若希望與單一家族辦公室交易，須進行 KYC（「了解您的客戶／投資者」）評估，評估結果決定了在單一家族辦公室能否符合法專業投資者資格的特定條件，從而能豁免於部份準則中的要求⁸⁶。2020 年 9 月香港證監會又發出《常見問題》，目的在就《證券及期貨條例》對申領牌照的影響，為單一家族辦公室及聯合家族辦公室提供額外指引。中介機構須根據準則將此類投資控股工具視為一般專業投資者，並需遵守更嚴謹的客戶審查要求，包括評估客戶的財務狀況、投資經驗及投資目標；需確保投資建議的適合性；需評估客戶對衍生工具的認識，並

79 第 9 類受規管活動牌照--提供資產管理。

80 《通函》表示，家族辦公室是否需要獲證監會發牌，將視乎所從事的活動是否構成受規管活動或是否屬於任何現有「豁免情況」。

81 香港證監會（2020/01/07），《有關家族辦公室的申領牌照責任的通函》，檢自

<https://www.sfc.hk/edistributionWeb/gateway/EN/circular/doc?refNo=20EC1>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日）

82 第 1 類受規管活動牌照--受規管活動。

83 第 4 類受規管活動牌照--就證券提供意見。

84 第 2 類受規管活動牌照--期貨合約交易。

85 第 5 類受規管活動牌照--就期貨合約提供意見。

86 香港金融發展局(2020)，《齊家有道：以香港為家族辦公室樞紐》，FSDC Paper No.45，2020/07，頁 10。

根據評估結果對客戶進行描述⁸⁷。基本上，家族信託受益人之間或共同擁有由家族辦公室所管理資產的家族成員之間的關係，與是否需要申領牌照無關，只要單一家族或多家族辦公室的活動構成受規管活動，便須申領牌照。

(三)、稅收優惠

是否具競爭力的稅收制度是家族辦公室設立的一個重要考慮因素，香港於 2020 年 8 月實施了有限合夥基金 (Limited Partnership Funds) 制度，以及之前頒布的統一基金豁免 (Unified Fund Exemption) 所得稅稅務優惠適用於合格的在岸及離岸基金，增加香港投資機遇，為家族辦公室創造理想的發展環境。但根據統一基金豁免稅務優惠對基金的定義及其他規定，無需申請牌照的 SFO 所管理的家族投資控股實體 (Family-owned Investment Holding Vehicles, FIHV) 未能符合有關條件，且如果香港居民個人或居民企業直接或間接全資持有 FIHV 將引發推定條文 (deeming provisions)，因而由香港 SFO 管理的該 FIHV 無法享受免稅優惠⁸⁸。香港在 2022 年 3 月 8 日由財經事務及庫務局 (Financial Services and the Treasury Bureau) 向業界專業團體發布了一份備受期待的、旨在為香港 SFO 所管理的 FIHV 提供特定稅務寬限減免制度的諮詢建議《擬議稅制》⁸⁹。在符合擬議稅制要求的前提下，一間 FIHV 將就其通過 SFO 管理或安排在香港進行的合資格交易及附帶交易 (上限為交易額的 5%) 所取得的應稅利潤獲得利得稅寬免優惠。合資格交易是指根據《稅務條例》附表 16C 為統一基金豁免制度所訂明的指定資產的資產交易，廣泛涵蓋了投資基金通常感興趣的證券及其他種類的金融產品⁹⁰。

享受所得稅稅務優惠的對象不是提供服務的 SFO，而是通過投資管理協議委託 SFO 進行投資管理和其他家族事務服務的合資格家族投資控股實體 (FIHV)。合資格的 FIHV 必須滿足以下條件：

87 香港金融發展局(2020)，《齊家有道：以香港為家族辦公室樞紐》，FSDC Paper No.45，2020/07，頁 11。

88 安永(2022)，〈搶先看！香港家族辦公室稅務優惠即將出台〉，檢自 https://www.sohu.com/a/529251084_676545(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

89 香港特區財經事務及庫務局，《Proposal to Provide Tax Concession for Family owned Investment Holding Vehicles》

90 附表 16C 中指明的合資格資產類別包括私人公司的或由私人公司發行的證券、股份、股額、債權證、債權股額、基金、債券或票據，以及期貨合約、外匯合約、放債業務以外的存款、銀行存款、存款證、交易所交易商品、外匯、場外交易衍生產品和由合夥基金與創新科技創業基金公司根據創新科技創業計劃共同投資的被投資公司的股份。參見 EY 安永，《香港稅務簡報》，2022 年第 1 期，2022/03/16，頁 1。

- 以公司、合夥或信託的形式在香港本地或海外註冊成立
- 由同一家族中一位或多位家族成員直接或間接獨家並實益持有，持股情況必須在該 FIHV 成立章程文件中清晰列示
- 該 FIHV 持有的資產須由上述 SFO 進行管理
- 最低管理資產 (Assets under Management, AUM) 規模合計不少於 2 億 4 千萬港元 (即約 3,000 萬美元)
- 該 FIHV 是為本家族持有資產提供持有和事務性管理的投資實體，業務範圍僅為非經營性業務，不能從事一般商業、工業等運營行業的業務⁹¹。

稅務優惠中的 SFO 是指由同一家族及其家族成員 (connected person) 直接或間接持有、為本家族提供家族私人投資管理和其他家族事務、在香港或海外註冊並在香港實質運營的私人企業 (private company)。該 SFO 必須在香港進行中央管理和控制 (central management and control)，由獨家並實益持有 (exclusively and beneficially owned) 該 FIHV 的同一家族直接或間接持有。因此，由 MFO 管理的 FIHV 不能享受該稅務寬免。為避免一些資金雄厚的家族可能控股多個 FIHV，故將享受稅務優惠的同一家族控股的 FIHV 數量設上限為 50 個。另為避免操縱或濫用稅務優惠政策，FIHV 需要作出一次正式的選擇 (formal election)，一旦確定不得撤銷且不能進行年度變更⁹²。然而，FIHVs 或 SPEs⁹³ 投資某些私人公司 (無論是在海外或香港註冊成立) 所產生的利潤如未能通過目前統一基金豁免制度下適用於基金的三項測試，將不會獲得稅務寬免優惠。這三項測試是 1、不動產測試 2、持有期測試和 3、控制權和短期資產測試。擬議制度規定 FIHV 或 SPE 的合格交易必須由一間 SFO 或通過 SFO 在香港進行，或由該 SFO 安排在香港進行⁹⁴。為了遵守 OECD 全球稅基侵蝕和利潤轉移項目的要求⁹⁵，適用稅制的 FIHV 應擁有足夠數量的全職合資格員工，並產生足夠的運營支出以開展產生核

91 同前註安永(2022)。

92 同前註。

93 由持有和管理特定資產的 FIHV 建立的特殊目的實體。

94 EY，《香港稅務簡報》，2022 年第 1 期，2022/03/16，頁 3。

95 經濟合作與發展組織有害稅收實踐論壇制定的規則。

心收入的活動 (CIGAs)⁹⁶。具體而言，需滿足在香港僱用至少兩個有相關專業經驗的全職員工；及每個財政年度在香港產生不少於 200 萬港元的經營費用。鑒於業務實質將集中在 SFO 中，諮詢文件表明允許在使用外包服務不是為了規避實質活動要求的前提下，FIHV 可將 CIGAs 外包給 SFO。

如果設立 FIHV 或 SPE 的主要目的或其中一個主要目的是為了獲取稅收優惠，該 FIHV 或 SPE 會失去稅收寬免優惠的資格。假如將資產或業務由單一家族或其控制實體 (轉讓人) 轉移至 FIHV，且轉讓人在香港經營業務，除該轉讓人就相關資產或業務轉讓按照公平交易原則所產生的利潤課稅，否則該 FIHV 不會獲得稅務寬免⁹⁷。申領牌照是香港金融監管機構對家族辦公室擬採取的事前監管措施，家族辦公室在申領牌照之後，須按照《證券及期貨條例》及其附屬條例和證監會發布的守則、通函、常見問題解答等規則的要求，持續地接受全過程動態監管，確保家族辦公室的業務活動合法合規，嚴格按照監管要求履行信息披露義務。

三、新加坡家族辦公室的監管制度

(一)、設立要求

新加坡家族辦公室基本要求顧問要有完善的牌照，如同銀行客戶關係經理人 (Relationship Manager，RM)，在新加坡律師事務所、會計師事務所、銀行及專門中心都可以申請協助開設家族辦公室，差別在於收費、經驗及時間的長短。新加坡家族辦公室的架構就是申請人在新加坡設立由自己或家庭成員一起成立的兩家公司，即基金公司和家族辦公室。家族辦公室向基金實體，為在新加坡註冊成立的法人公司提供基金管理服務，適用於新加坡基金的稅務豁免計劃 (13R/13X)。⁹⁸通過在新加坡配置和管理資產，讓家族成員在家族辦公室擔任高級管理人員，獲得就業准證 EP (Employment Pass)，EP 持有滿 6 個預後滿足條件可申請新加坡永久居民身份 (PR，Permanent Resident)。GIP 全球商業投資者計劃中規定，符合要件的申請投資人須符合至少有 5 年的創業、投資或管理相關經驗，至少有新加坡幣(以下簡稱新幣)2 億元的可投資淨資產。投資人必須要設立

96 CIGAs 指對 FIHV 資產的管理，包括 (a) 研究和建議為 FIHV 進行的潛在投資；；(b) 為 FIHV 收購、持有、管理和處置投資；；(c) 為持有和管理一項或多項相關投資而設立或管理 SPE ；；(d) 租賃場地；及 (e) 簽訂合同，包括僱傭合同和提供服務的合同。

97 EY，《香港稅務簡報》，2022 年第 1 期，2022/03/16，頁 4。

98 新加坡家族辦公室簡介，檢自 <http://www.bycpa.com/b5/html/news/20203/2684.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

一家資本額至少新幣 250 萬元之新加坡家族辦公室，且該家族辦公室管理之資產 (AUM) 須超過新幣 2 億元。同時，投資人須提出關於該家族辦公室 5 年的營運規劃與財務預測⁹⁹。

(二)、稅收優惠

2002 年，新加坡政府開始着手改革監管機制，並引入豁免徵稅措施，藉此吸引超高資產淨值客戶進駐，在 2004 年新加坡經濟發展局 (Economic Development Board, EDB) 推行了「全球商業投資者計劃」(Global Investor Programme, GIP)¹⁰⁰，新加坡金融管理局 (Monetary Authority of Singapore, MAS) 訂有牌照豁免機制，適用於所有合資格家族辦公室，主要是 SFO。成功申請者除不受《證券和期貨法》的牌照規管外，更可根據 1947 年《所得稅法》(Income Tax Act 1947) 享有稅務豁免¹⁰¹。2019 年新加坡財政預算案宣布將延長與合格基金相關的現行免稅政策，深化措施了免稅政策的覆蓋範圍，稅收優惠計劃的有效期延長。新加坡基金經理人管理的基金所享有的現有稅收優惠，即第 13CA、13O 和 13U 節規定的優惠計劃。除股票和債券等傳統投資產品外，新加坡自 2019 年 2 月起將稅務豁免延伸至新投資產品(例如伊斯蘭金融產品)和綠色投資(例如排放配額)的收入。此舉不僅對家族辦公室行業發揮積極作用，亦有助當地另類投資及綠色金融中心的發展。此外，合資格家族辦公室源自新加坡的大部分股息及利息收益，均獲免稅¹⁰²。

另外，新加坡在岸基金根據稅務優惠政策，可享受免稅待遇，主要有三種免稅計劃，從「指定投資」獲得的「指定收入」(包括收益)可以免稅。根據《所得稅法》(Income Tax Act 1947) 主要分成下列三個計劃：13CA (Offshore Fund Tax Incentive Scheme, 離岸基金稅收激勵計劃)、13R (Onshore Fund Tax Incentive Scheme, 在岸基金稅收激勵計劃)、13X (Enhanced Tier Fund Tax Incentive Scheme,

99 林志祥(2020)，〈他山之石可以攻錯，借鏡新加坡家族辦公室制度〉，安永 EY，2020/06/30，檢自 [https://www.ey.com/zh_tw/family-\(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日\)enterprise/learning-from-singapore-s-family-office-system](https://www.ey.com/zh_tw/family-(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)enterprise/learning-from-singapore-s-family-office-system)

100 新加坡經濟發展局，檢自 [https://www.edb.gov.sg/cn/how-we-help/global-investor-programme.html\(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日\)](https://www.edb.gov.sg/cn/how-we-help/global-investor-programme.html(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日))

101 這些計劃包括離岸基金稅收豁免計劃、新加坡境內基金稅收豁免計劃及特級基金稅收豁免計劃。

102 香港立法會，〈新加坡推動家族辦公室的便利措施〉，檢自 [https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-2021/ise23-facilitative-measures-on-promoting-family-offices-in-singapore.htm\(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日\)](https://www.legco.gov.hk/research-publications/chinese/essentials-2021/ise23-facilitative-measures-on-promoting-family-offices-in-singapore.htm(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日))

增強型基金稅收激勵計劃)。可變資本公司 (Variable Capital Company, VCC), 是新加坡政府推出的一種全新的基金架構¹⁰³。家族辦公室通過基金公司來管理家族資產的公司, 可以將資產管理公司的法律主體直接設立為 VCC, 基於整個 VCC 結構的設立必須位於新加坡當地, 除了 13CA 不能適用於 VCC 結構外, 可根據自身實際情況嘗試去滿足 13X 或 13R 計劃, 以便獲得免稅。新加坡也將實施多年的家族辦公室制度, 更進一步的深化並擴大免稅的涵蓋範圍。

(三)、最新措施

新加坡稅務局 IRAS 對《新加坡所得稅法案》進行整理, 其中對涉及到家族辦公室免稅條例的 13R 和 13X 進行了重新命名, 分別更改為 13O¹⁰⁴和 13U¹⁰⁵。此次稅務編號的更改是對稅務法案相關條例的整理, 並沒有涉及到具體條例的大幅調整和改變¹⁰⁶。新法第 13O 條 (原第 13R 條) 規定新加坡居民基金計劃或該法案第 13O 條規定, 新加坡註冊或可變資本公司因投資於新加坡家族辦公室在任何評估年度的每個基期管理的基金而獲得的收入免稅。為了符合該計劃的資格, 公司發行的證券不得全部由新加坡人實益擁有。新法第 13U 條¹⁰⁷ (原第 13X 條) 規定加強版基金免稅計劃或該法案第 13U 條對由新加坡基金經理/家族辦公室管理的基金產生的收入免稅。要獲得該計劃的資格, 該基金在申請時必須擁有至少 5000 萬新元的資產管理規模。

越來越多的家族透過到新加坡建立專業的家族辦公室, 來管理流動性和非流動性投資, 並幫助解決家族治理和財富繼承的問題。新加坡單一家族辦公室數目急遽增加, 當中部分辦公室更由西方著名億萬富翁設立, 有助提升其樞紐知名度, 吸引全球富豪落戶。新加坡有超過 400 個 SFO, 每個資產規模平均高達 1 億美元 (7.77 億港元)¹⁰⁸。政府的積極主導、法律和監管清晰透明、頂尖金融人才匯聚、

103 即在銀行業務下持牌的任何銀行; 根據《新加坡金融管理局法》獲批准為金融機構的任何商業銀行, 根據《金融公司法》獲許可的任何金融公司; 依《保險法》規定, 為經營保險業務之基金管理的公司或合作社

104 新加坡 Income Tax Act 1947, <https://sso.agc.gov.sg/Act/ITA1947?WholeDoc=1#pr13O>-(最後瀏覽日期: 2023 年 6 月 3 日)

105 同前註。

106 新加坡家族辦公室免稅條例 13R 和 13X 重新命名 家辦門檻將大幅提高, 檢自 <https://inf.news/zh-tw/economy/25cca7b2380a9ad189a956b04c192760.html>(最後瀏覽日期: 2023 年 6 月 3 日)

107 新加坡 Income Tax Act 1947, <https://sso.agc.gov.sg/Act/ITA1947?WholeDoc=1#pr13U-7>(最後瀏覽日期: 2023 年 6 月 3 日)

108 香港立法會,〈新加坡推動家族辦公室的便利措施〉, 檢自 <https://www.legco.gov.hk/research->

擁有低稅率政策、加上頂尖金融人才匯聚，可以幫助企業實現國際合理稅務規劃。除了中國富豪外，也吸引著歐洲家族前來新加坡設立衛星家族辦公室，未來新加坡漸成亞洲區內新家族辦公室落戶及現有家族辦公室遷冊的其首選之地。

四、比較分析

作為亞洲金融中心的香港和新加坡都是設立家辦的熱門選擇地，香港和新加坡兩地對於家辦管理資產的規模和對於投資工具的實質要求相類似，一般而言在香港和新加坡的單一家辦無需申請牌照。新加坡相對於香港而言有更多稅收協定。二者之間較明顯的區別在於是否需要就享受稅收豁免進行預先申請。在香港地區，SFO 無需就享受稅收豁免政策預先進行申請，只需在進行年度香港利得稅申報時，在稅表裡勾選相應的選項作出選擇。而在新加坡，申請人需要事先提交申請並在取得批准後才可以享受稅收豁免，批准後當年度不得更改投資工具的投資策略，每一次增加新的投資工具需另外提交申請並取得批准。相對而言，香港更便利¹⁰⁹。

新加坡和香港都有具競爭力的稅收制度、簡單的公司註冊程序和完善的基礎設施。就稅收制度上來看，新加坡和香港的公司稅率分別為 17% 和 16.5%。香港在公司稅率方面似乎比新加坡更有競爭優勢。然而，考慮到稅收減免和稅收優惠，新加坡的實際稅率明顯低於香港。香港實施的是一種純屬地徵稅的稅收制度，只對來自香港的收入納稅，而不對來自境外的收入納稅。而新加坡在屬地徵稅基礎上有所修改，不但對新加坡來源的收入徵稅，而且某些外國來源的收入匯到新加坡時也會被徵稅，除非符合豁免條件，表面上香港的稅收體似比新加坡為佳，但在避免雙重課稅方面，新加坡因與多數國家簽訂租稅協定比香港有更強的優勢。

肆、台灣家族辦公室的發展現況及問題

近年來，台灣家族企業面臨接班問題，傳承規劃越發重要，「富過三代、百年傳承」是所有家族企業的梦想。在臺灣的中小企業，占全臺企業比例高達 98.93%。但其平均壽命僅有 13 年，而有絕大多數是屬於家族企業¹¹⁰。家族企業的治理和傳

publications/chinese/essentials-2021ise23-facilitative-measures-on-promoting-family-offices-in-singapore.htm(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

109 同前註安永(2022)。

110 林志祥(2021)，安永家族辦公室前瞻觀點 - 家族企業永續傳承十大關鍵因子，安永 EY，

承是非常困難的，在家族傳承的過程中，需要有許多面向的考量與專業協助，尤其對於超高淨值家族而言，更需要有專業專業諮詢團隊可以幫忙規劃。台灣的家族企業傳承過程中其實會有面對許多問題，如家族企業的創一代專業領域有限、家族資金規劃問題、不同家族成員間會有不同國籍，加上企業版圖的拓展，若是沒有事先做好股權分配及稅務規劃，可能導致後續家族內部紛爭和無接班人才帶領家族企業成長，進而危害家族財富與公司治理。家族企業的傳承，不但關係到一個家族的榮辱、成千上萬員工及家庭的切身生活、供應商和客戶產業鏈上下游的興衰，也關係到稅收就業、社會穩定和整個國家的創新和進步¹¹¹。若藉由家族辦公室來作為傳承方式，不失為一可行有效的策略。

近年來台灣的家族企業也開始意識到傳承規劃的重要，紛紛尋求專家為其設立家族辦公室，或針對某些需求諮詢專家意見，希望能為其家族永續傳承打下根基。財富傳承有很多的工具，例如遺囑、贈與、基金會、信託、閉鎖型家族控股公司，主要目的仍在於財富傳承、資產配置與稅務規劃。客戶尋求家族辦公室的服務，最主要的原因是為了家族接班傳承、股權方傳承、財富傳承及無形資產傳承。家族辦公室多以股權規劃來為家族企業進行永續傳承，在國內以閉鎖性公司來協助客戶作股權傳承規劃，若是跨境台商則以離岸信託為主。台灣成立的閉鎖型控股公司數目不斷增加，不難看出有很大的占比是為家族傳承議題。台灣目前還沒有專屬的家族辦公室的機構，也沒有相關法規對應，但台灣家族企業已意識到傳承接班的重要性與急迫性，目前在台灣除了由家族企業內部自行創辦的單一家族辦公室及由專業人士創辦的聯合家族辦公室外，還有銀行的私人銀行部門、投信投顧的財富管理部門、創投公司、基金公司、保險公司、律師事務所、會計師事務所等機構，都在不同程度上涉及了家族辦公室業務。但就目前台灣從事家族辦公室業務的相關業者的實際執行業務來看，業務大多圍繞在特定家族資產的投資配置及稅務規畫。超高淨值資產人士期待家族辦公室能為其家族定制專屬的資產投資配置，可以因應國際市場變化，不論在金融循環周期的各個階段，皆能為其家族做到資產保護及財富增值的任務，以期實現保本、增值、傳承的目標。

2021/08/18，檢自 https://www.ey.com/zh_tw/taiwan-tax-alerts/pcs-alert-20210818(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

111 安靜(2015)，高皓：共同完成家族企業的百年傳承夢想，檢自 <https://kknews.cc/finance/g8perke.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

一、設立專法問題

家族辦公室是否要監管，又該如何進行監管？先進國家各有不同的做法，因其涵蓋業務涉及金融及非金融層面，所涉及的法律行為，結合親屬身分、遺產繼承、公司法、證券交易法、期貨交易法、投信投顧法、信託法、財稅法等法規，相對複雜。目前台灣並未設立專法管制家族辦公室服務，而由個別銀行、信託、保險、基金、證券法涵蓋，若能完善立法和監管，家族辦公室將有較正面的發展。目前在台灣，家族辦公室大多是一個諮詢的顧問角色，家族辦公室的定位問題、服務涵蓋範圍是什麼，從業人員必須要具備哪些證照，基本上很難有單一合適的標準或資格審查來達到監管目的，現階段也沒有一套專法可做監管框架，若真需要有個專業資格評量與規範的證照，或者董事會中需要以財務、稅務與法律這三項為主軸的資格條件，都需有詳細規劃。其次，台灣應該透過立法將家族辦公室服務範圍先界定好，再談證照跟資格認定的問題。目前台灣尚未有真正的家族辦公室出現，大多都以銷售商品為主，再者就是僅做諮詢業務，沒有市場的支持，也無須證照規劃。且國內業者大多的對口都在海外，所以目前並未有國內家族辦公室的認定資格。由於台灣並無針對家族辦公室設立其特殊開辦條件，且對有關家族辦公室的立法付之闕如，金融監管機構對於有關家族辦公室的設立條件、業務範圍、稅收政策、監管機制等也缺乏明確的界定，這也導致家族辦公室的發展面臨一定的問題¹¹²，是否要對家族辦公室行業設立特殊資格或認定標準？隨著家族辦公室觀念在台灣逐漸被重視，我國政府或許也可通盤考慮相關法制，若仍未能有專法出現，但至少在資格、條件、認證、資本額等有相關規定，使有關從業人員有法可循。

二、業務範圍問題

目前台灣許多專業事務所或金融機構在不同程度上涉及了家族辦公室業務，但似乎未如英美家族辦公室「一站式服務」的多項功能，普遍多為某些金融商品的銷售代理，而若要做好監管，就必須要先界定監管範圍¹¹³。會計師事務所主要還是處理稅務的問題，能處理的範圍較小，大多是處理境內資產及稅務的東西，其他如投信投顧、創投公司、基金公司、保險公司大部分還是偏重財富管理的部

112 夏小雄(2021)，〈家族辦公室的監管：香港經驗〉，《銀行家雜誌》202104，檢自

<https://mp.weixin.qq.com/s/FfCLY1CZAK1iP2q-F4iIdg>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

113 王文字等(2019)，金融法，台北，元照林出版社，修訂十版，頁 8。

分，多以理財產品為主。金融機構只對本身商品較專精，對於其他服務範圍並不熟悉，但就資產的保值與增值來看，私人銀行與基金公司的表現比較稱職，但若以規劃架構來看，律師事務所與會計師事務所所扮演的角色相對較專業。高資產客戶需要家族辦公室服務，主要是需要專業諮詢意見，除了專業領域外，更要有長時間的實務經驗，包含了稅務規劃、法律諮詢、家族傳承及家族治理規劃¹¹⁴。家族辦公室可以透過家族企業、金融機構、律師事務所、會計師事務所等機構的內控部門存在，亦可透過成立公司的方式單獨設立。由於客戶的資金安全及風險控管，所以家族辦公室必須具有金融的管理經驗和專業性，且必須具備監管單位的資格認定方能保障客戶的權益，否則會產生財務糾紛。例如可以針對財務或者法律來設立資格條件，其設立家族辦公室的開辦條件至少要有一張律師或會計師的證照。若台灣想發展成為亞太的金融中心，家族辦公室對家族企業的傳承是非常重要的，值得單獨針對家族辦公室的功能及業務制定門檻，設立一個專屬的營業項目，將這些條件制定一套標準，連同教育、考照、經營資格以及後續的發展整個一併規劃。

金融監管機構多只監管聯合家族辦公室 (MFO)，不會特別去限制單一家族辦公室 (SFO)，因為單一家族辦公室其實就是這家族企業的一部分，主管機關不會特別限制其設立，只需關注其投資行為是否合法。儘管單一家族辦公室有其自由度，不需要對監管機構作出申報，私密度較高，且監管成本較低，但也會導致有部分單一家族辦公室，沒有正規的內部流程規則與風險監控，易出較大紕漏，而聯合家族辦公室 (MFO) 和虛擬家族辦公室 (Virtual Family Office，VFO) 如同其他金融機構服務客戶一樣，也會存在著其他投資風險。因此，對於業務範圍有關投資理財創業項目可依其規模大小及業務涵蓋範圍的不同，設置幾個不同等級的門檻，並關注洗錢防制的問題。至於其他如移民規劃、藝術收藏及文化培養這些非金融項目，雖為家族辦公室服務的一環，則無需作特別監管。主管機關可制定工具及規範，協助銀行機構或信託機構協助設立家辦。或是先針對家族辦公室的設立一個專屬的營業項目牌照，設立一個進入開辦的門檻，讓政府政策去引導鼓勵開放設立家族辦公室，只要讓市場上的供需雙方做出最適合彼此的模式即可，倘若監管限制太多，只會在這市場剛萌芽時就凋萎。因為家族辦公室與金融機構在功能上及目的上本來就不一樣，隨這家族辦公室的興起，主管機關或許從

114 中國新聞週刊，受中國富豪圈青睞的家族辦公室，究竟讓財富傳承還是毀滅？ 2020/05/12，檢自 <https://read01.com/P57M4O8.html>(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

行為角度進行規制，思考妥適方式，進行分類監管。

三、從業人員問題

是否要針對家族辦公室的從業人員設立特殊證照或資格認定條件來劃分家族辦公室的業務涵蓋範圍亦值得探究。從業人員的監管主要為對證照的要求，並有相對應的主管機關來進行監管。從法人機構的層面來看，家族辦公室在申請成立時，並不需要像投信投顧有特許的執照，建議先以從業人員的相關證照來做監管。因為每個客戶的需求不同，理財目的跟積極度也不同，台灣的家族辦公室針對從業人員資格認定等條件來劃分業務涵蓋範圍，並透過專業考試來認定能力可以從事這方面的業務及規劃。家族辦公室從業人員的專業度，攸關市場的拓展及未來發展性，主管機關就家族辦公室的功能、業務法規及金融工具上的使用，可以試行「家族辦公室的規劃師」證照，透過制度化的教育訓練與專業證照考試，來認定可以從事家族辦公室的業務及規劃能力。或僅需對個別金融項目作資格認證，在現有的法規下，給予未來想從事家族辦公室業務的從業人員資格認證審查，取得資格就受規範，除了擁有專業資格，在非金融方面的道德亦需符合要求，以提升客戶信任與認同。關於「家族辦公室的規劃師」證照，香港、新加坡、英國跟美國都有類似的認證，如美國就針對私募股權發展出了 CPEP¹¹⁵ 證照，其他如創投或企業併購等非股票債券之專業能力亦可有專屬證照，並設立標準及門檻。從業人員除了依其專業取得不同證照外，還需要每年規定時數進行再培訓進修課程。因為一個業務的發展，最重要的就是人才的培養。可以參考 EAM 的模式，在客戶有限度的授權下，站在客戶的立場獨立執行交易，如新加坡 EAM 及 VCC 就值得引進。

台灣目前尚未有完善的家族辦公室監管體系，大部分現有從業工作者為有限的專業服務，而缺少團隊的整體合作，若未來在台灣發展家族辦公室業務，其監管受控主體並非只有法人機構，也有可能是自然人。所以是否要以業務範圍來區分或以形態功能來區分？如同銀行或保險公司等形態設立監管模式？或另立專法或以現有的法規進行解釋？台灣現有家族辦公室服務範圍多以傳承規劃及投資顧問為主，以現行法制來看，用一般投顧的牌照就可以了，依現今投信投顧法多

115 USPEC（美國私募股權委員會）提供的 CPEP™ 認證，有助於進入私募股權領域。提供了在私募股權領域的高級能力，對金融技能和知識進行基準測試，並確保在私募股權業務中取得成功。

申請一個業務要多提列營業保證金，藉此也可看出企業對於經營此業務的決心。因為家族辦公室與金融機構在功能上及目的上本來就不一樣，隨這家族辦公室的興起，主管機關或許可以資格條件認證，思考妥適方式，做到分類監管，可以讓更多的金融機構及客戶重視，另外要強化從事家族辦公室從業人員的職業倫理，公司內部從業人員的品質與素質等基本要求。從業人員專業的資格認證加上客戶對其的信任度，行業的自律及團隊的溝通合作，才能為客戶量身訂作最佳的財富傳承規劃。

四、自律組織的設立

在先進國家，相關行業多會透過公會或協會的成立，作為行業的一種自律組織，台灣也有許多類似的機構組織。家族辦公室通常作為家族財富的受託人，為家族受益人的利益而履行盡責義務。對此，先進國家有運行多年的家族辦公室協會等行業自律組織，目前我國尚無具有權威性、公益性和公正性的家族辦公室產業組織，但是否能透過類似這樣的自律組織團體，從促進行業整體健全發展的角度出發，引導家族辦公室產業自律組織的運行，來作為家族辦公室業者基本條件的監管，仍是問題。他律是由政府來管，自律是由產業自己來管，但自律的條件夠不夠當然要看產業本身條件，倘若有媒體輿論或政府機關及民代的力量介入，會使得金融業運作成本及社會成本變得很高。自律組織團體的設立是否能達到家族辦公室監管目的，或只是制定形式上的規範，並不明確。有公會或協會的成立，願意為行業別形成約束規範的話，有其重要性，但要在台灣很難以自律組織來做行業監管，自律組織團體並無法律監督基礎，市場也良莠不一，目前建議應由主管機關訂定自律規範，並從旁監管。

當有財團法人或是社團法人去推廣家族辦公室，提供一系列教育訓練課程，考試認證執照，取得協會證照之後再加入協會成為會員，並遵守協會自律或監管方向，定期推廣，也可以作為代表與主管機關對話，並成為行業間的資訊交流平台，可以結合會計師、律師以及專家學者、國外家族辦公室業者，還有家族企業共同努力為家族辦公室傳承盡一份心力。例如美國全國期貨協 NFA、英國金融服務管理局 FSA 皆屬非盈利性會員非國家監管的自律組織。以亞洲家族辦公室協會來說，與新加坡 MAS 和香港金管局往來都很密切，在很多法規的制定上，會跟業者與協會成員做互動與建議，也會透過協會的互助做產業上的監管，因為家族辦公室發展的時間還很短，需要透過協會的角色統合這些不同背景的從業人員不

同的聲音與實際上的需求，故這樣的一個自律組織是非常有必要的。台灣目前並沒有家族辦公室的協會組織，但有許多家族傳承相關的協會組織，有學術性的、業者交流的、還有企業一、二代的聚會。因此，設立家族辦公室協會，會是一個行業溝通交流的平台，也是行業自律的一個方式，匯集產官學界意見，與主管機關溝通爭取，將使家族辦公室更具意義，更符合主管機關及客戶的期待。

五、家族信託與家族辦公室的推動

為了建立可發展家族信託的法制及稅制環境，讓家族企業股權能代代相傳，金管會於 109 年 9 月 1 日發布信託 2.0「全方位信託」推動計畫¹¹⁶，拋出需跨部會協商的家族信託法制及稅制改革方向。家族信託指的是由家族成員共同或一部分，將其名下的存款、公司股份或房屋土地交付信託，其管理財產後的利益、孳息或所有權，指定由家族的對象、家庭成員或直系的血親，為受益人的信託¹¹⁷。一般委託人生前自己掌握，等委託人身故後或委託人認定的適當時間通知受託人，則受託人責任開始生效，在歐美發達國家中，個人及家族信託占到全部信託市場 70%左右，機構法人信託佔 30%左右¹¹⁸。由於我國信託法對於家族信託並無相關定義或專章規定，故有關辦理家族信託之相關法律規範，主要係信託法及信託業法。此外，就遺囑信託，尚涉及民法繼承相關規定¹¹⁹。但台灣的家族信託並無法真正做到傳承，推行證照有其意義，但台灣信託市場因信託營收佔銀行業務比實在太低，並未將其作為主要推動項目，若以信託作為家族傳承工具，相對於國外的信託來說，法令和稅務上限制太多並不合宜，難以達成富傳三代的目標。若從信託的發展歷史及實務運作來看，信託與租稅有著密不可分的關係¹²⁰，在目前用信託作為資產傳承的工具來節稅，但也可能因為過度操作，反被財政部以實質課

116 金管會銀行局新聞稿(2020)，〈金管會推動「信託 2.0 計畫」，協助信託業發展全方位信託業務〉，檢自

https://www.banking.gov.tw/ch/home.jsp?id=169&parentpath=0.2&mcustomize=news_view.jsp&dataerno=202009010001&dtable=News(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

117 中華民國信託業商業同業公會新聞稿(2020)〈家族信託規劃 打破「富不過三代」魔咒〉，檢自
[https://www.trust.org.tw/tw/info/related-news?year=2020%20\(%E6%9C%80%E5%BE%8C%E7%80%8F%E8%A6%BD%E6%97%A5:2021](https://www.trust.org.tw/tw/info/related-news?year=2020%20(%E6%9C%80%E5%BE%8C%E7%80%8F%E8%A6%BD%E6%97%A5:2021)(最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日)

118 尤智鴻(2012)，傳財家業、富過三代，台北，國際理財規劃師會，頁 132。

119 王雅嫻等(2017)，我國辦理家族信託之可行性及相關問題之研究，理律法律事務所/中華民國信託尚業同業公會，2017/04/26，頁 55。

120 謝哲勝(2016)，信託法，台北，元照出版社，五版，2016 年 7 月，7-8 頁。

稅原則來處罰規避行為，造成納稅義務人的恐懼，有礙信託制度的發展¹²¹。發展家族信託，或可幫助家族企業傳承，以固家族企業經營權，避免家族紛爭，達到財富傳承的目的。但民法只能「一代繼承」，且有特留分、應繼分等規定，家族累積的財富要代代相傳，仍無法以家族信託的方式處理，對家族財富傳承及家族辦公室的推動而言並無助益。台灣在推出信託 2.0「全方位信託」後，主管機關或應積極思考家族信託法制及租稅措施改革方向，協助企業世代傳承的焦慮¹²²，並思考如何在租稅措施、外匯管制、投資優惠，信託設置年限等方向進行修正，讓台灣更具競爭力，此時，家族辦公室的推動或為可思考的方向之一。

伍、結論與建議

隨著近年來家族企業傳承問題的發熱，對家族辦公室詢問和相關議題討論也越來越多。家族辦公室在經濟效益上，所代表的管理資產總額上看百億美元，並可帶來上億美元營運開支¹²³，對經濟影響相當顯著，且可增加高質量的就業機會¹²⁴，引發產業鏈上的人力需求增加。家族辦公室的設立可以吸引更多額的資金進入台灣，提升國際金融地位。鄰近的香港及新加坡皆提出稅負優惠及移民政策以吸引家族辦公室進駐，台灣推行家族辦公室在經濟面考量上極有助益，不但可以受惠於資產管理規模及投資活動的增長，高增值專業服務需求也將水漲船高，為相關金融專業人士提供更多就業機會，並會進一步鞏固台灣想成為國際金融中心的地位。

企業中的家族成員起衝突在所難免，除了來自於對企業經營戰略的看法分歧，還有因不確定利益感到不安所引發，故解決家族成員間的衝突不能僅靠家族掌權大老權威以及親情維持，還需要依靠「組織化」和「制度化」的現代科學方法，在台灣家族企業大多都會傳給家族成員勝過專業經理人，因此傳承過程中的阻礙主要在家族成員關係糾葛及公司經營的爭奪上，「家族辦公室」的設計或者不失

121 封昌宏(2020)，以信託為資產傳承工具的稅務規劃，月旦會計實務研究 第 35 期，頁 37。

122 同前註封昌宏(2020)，頁 31。

123 根據瑞銀集團和 Campden Research 公佈的「全球家族辦公室報告」中每單位資產管理規模的平均成本（117 個基點）估算。

124 Fidelity Family Office Services and Boffin Consulting，「2017 單一家族辦公室薪酬趨勢調查」（2017）

<https://static1.squarespace.com/static/5bfd628e2487fdb33ce50d5e/t/5cc88dcd472daa000177e780/1556647373961/2017+SFO+Compensation+Trends+Survey.pdf>（最後瀏覽日期：2023 年 6 月 3 日）

為解決方法之一。再者，台灣高淨值家族企業成員間大多都有雙重國籍的現象，所以在稅務及法律規劃上就會比較複雜，可能涉及了二國甚至三國的稅法、民法、還有管轄權的問題，更需專業人士處理。目前台灣家族企業多為中小型企業，較不適合歐美大型家族辦公室的模式，建議設立較小規模或單一的家族辦公室，再跟外部或聯合家族辦公室作搭配，在成本考量、家族隱私、信任度都較能掌握。

家族辦公室在監管要求上，若主管機關管制越多，雖然對客戶資金越有安全保障，但在交易上的方便性就會減少。家族辦公室最需要的是獨立思考運作與酌情裁量權，台灣現在並無家族辦公室的相關監管規定，參考外國法制對單一家族辦公室有豁免的情形，主管機關可對受管制範圍訂出特別項目，亦即家族辦公室需要就是須有特定金融營業執照並綜合法律、會計等專業意見，同時也必須確保家族企業在結構、活動及營運安排一直維持在適用的豁免情況內，對於聯合家族辦公室或虛擬聯合辦公室也可採較靈活及適切的準則來規定，相關優化措施可以實現監管而無須更改法例，唯有明確的法令政策，才能吸引更多的資金進駐。台灣政府在家族企業傳承上推行信託 2.0「全方位信託計畫」，雖然立意良善，希望透過證照的推動，可以發展本土化家族信託，幫助家族企業傳承，以固家族企業經營權，明確分配權利，避免家族紛爭，達到財富傳承的目的。但家族傳承並不適只有信託規劃一途，家族辦公室的涵蓋面複雜也非單純信託可以解決，所以涵蓋面較廣的家族辦公室未來仍有其推行意義。

除了政府方面的監管外，產業自律組織的自我管理亦可作為一個交流平台，但台灣家族辦公室要有力量的話，需要一個協會為代表與主管機關對話，透過類似自律組織團體，從促進行業整體健全發展的角度出發，引導家族辦公室產業自律組織的運行，來作為家族辦公室業者基本條件的監管。至於在家族辦公室人才培育上，由於與財富管理、全球投資或資產管理公司所需的人才養成相近，因此在證照及人才能更具針對性的培訓計劃，建立龐大的高質素專業人才庫，為家族辦公室提供不同方面的專業服務，以滿足家族辦公室的人才需求。至於從業人員是否需要資格認證，是否需要專設一個「家族辦公室規劃師」的資格認定，或用現行的 CFP、投顧投信、信託等證照來涵蓋，抑或適用將推出的「家族信託規劃顧問師」認證來擴大解釋，都是未來可以推行的方向。

無論是站在協助家族企業永續傳承的角色，或是規範私人財富管理業務合法運作的角度，更或是從促進台灣經濟發展的視角上來看，家族辦公室的推行和監管有其必要性。在外國法制上，美國、香港、新加坡等家族辦公室設立都相當成

功，最重要的區塊在於法制調整和租稅優惠，從稅務角度上來看，台灣運作成本真的太高，若稅務不作調整或加碼優惠措施，實在難有家族辦公室願意到台灣設置。再者，如何完善我國家族辦公室的法規和政府監管制度，如業務範圍或從業人員証照問題等，也是未來我國在家族辦公室能否成功的關鍵因素。