



## 序

本人應全國工總之邀，為 8 月底即將出版的第 36 期「貿易政策論叢」作序。執筆之際，剛好發布最新的 7 月出口值。其統計結果雖然未能優於各界預期，但年增率為正的 3.1%，預估 8 月也將持續正成長，出口將篤定「連十紅」，充分證明臺灣產業供應鏈的韌性，以及在全球經貿上的重要性。

本人也期許，在半導體晶片和資通訊兩大引擎以外，在政府和企業們的共同努力下，接下來其他產業也能夠接棒，在出口有出色的表現。

過去兩年多以來，全球深受地緣政治紛擾以及高通膨、高利率所苦，甚至一度造成經濟景氣的嚴重威脅。所幸目前高通膨問題已經得到緩解。然而，俄烏戰爭尚未出現止戰跡象，以巴衝突正在升級，全球經貿不論是生產、運輸和消費訂單都將可能持續受到干擾。無論是政府或是跨國企業，接下來仍須注意供應鏈安全與韌性問題，步步為營。

臺灣企業擁有堅強的製造與研發實力，在全球供應鏈重新調整的過程中，又有臺商回流與外商來臺投資的加持，在這波劇烈變動的國際經貿環境中，表現堪稱穩健。

目前國際貨幣基金(IMF)、經濟合作暨發展組織(OECD)等機構皆預測今年全球經濟成長率在 3% 以上。行政院主計總處 7 月公布今年我經濟成長率預測為 3.91%。

為掌握契機、協助企業拓展海外市場，政府目前正積極

地運用各項資源，推廣「臺灣製造」產品形象，爭取全球客戶的認同和青睞。

今年貿易署更創新手法，運用異業結盟策略爭取海外商機，集結了石化、機械及紡織等產業前往美國、印度及日本等市場，並擴大邀請全球買主來臺採購。

在此同時，經濟部也推動與美、歐、日等國際夥伴的加強交流合作，以便協助企業營運布局、爭取更多新商機。

展望未來，民間企業投資與消費回溫，AI等新興科技應用商機推波助瀾之下，以臺灣坐擁完整半導體聚落以及資通訊技術的優勢，相信將能在AI時代發揮巨大影響力。期許不久的將來，能夠有更多的出口表現刷新紀錄。

全國工業總會為我國產業界龍頭，在許多重要經貿政策上，發揮了它在產業與政府間溝通橋梁的良好功能。該會出版的貿易政策論叢，提供許多寶貴的國際趨勢與經貿議題新知。提筆作序，希望本論叢專家為文所提供的視野和多元角度，能幫助讀者打開思維，無論在個人生活以及商業經營，都能更為精進。

經濟部國際貿易署署長

江文若

113年8月

# 貿易政策論叢第三十六期

## 目錄

- 1.全球供應鏈移轉下臺灣產業之應對.....吳佩玲 1
- 2.韓國強化產業韌性之作法及對我國之啟發.....蘇怡文 24
- 3.全球最低稅負制上路與台商全球布局的應對.....黃士洲 43
- 4.「中國對歐盟關鍵基礎設施影響之安全及國防意涵」報告研析.....李宜靜 62
- 5.從國際規範脈絡理解台美二十一世紀倡議「數位貿易便捷化」條款...周旭華 78
- 6.數位經濟時代下貿易與競爭之法律與政策互動影響.....王震宇 94
- 7.地緣政治緊張對台灣貿易可能的影響.....郭俊賢 115

# 全球供應鏈移轉下臺灣產業之應對

吳佩玲\*

綱 要	
壹、前言	肆、結語
貳、全球供應鏈移轉原因	一、臺灣產業應對全球供應鏈移轉之策略
一、推力:國際情勢與品牌客戶壓力	二、新移動模式:從「單點」的移動轉向「供應鏈」的移動
二、拉力:新興市場誘因與產業商機	三、各新興市場皆享有不同利基,多點供應策略將成趨勢
三、小結	四、企業選擇考量的重點已轉為「降低風險」而非「降低成本」
參、臺商供應鏈移轉趨勢	
一、全球投資流向開發中經濟體	
二、臺商投資移轉趨勢	
三、臺商主要移轉產業	
四、臺商於六國布局概況	

## 壹、前言

受到美中貿易及科技競爭、COVID-19 疫情以及地緣政治等國際情勢影響，全球產業生態正逐步改變，跨國大廠開始進行供應鏈重組與調整，隨後在通膨、供應不穩、ESG 等多重壓力下，促使更多企業重新思考產業鏈運作模式。

也因此，全球產業供應鏈逐漸出現以下趨勢，首先是企業加速調整供應鏈，透過製造業回流母國或在第三國建立備援生產基地的方式，降低美中對抗的政治風險衝擊。二為疫情突顯生產集中一地及遠距運送的風險，故企業在權衡成本競爭力下，為改善供應鏈成本效率、可靠性和韌性，開始著重於縮短生產到銷售市場之間的運輸距離，同時布局多地，降低長途航運與物流帶來供貨不穩的風險，舉例來說，過往在亞洲生產而後輸出歐美的長鏈，已逐步轉變為鄰近歐美市場的中東歐和墨西哥

---

\* 工研院產科國際所新興地區合作組副組長。在研究新興市場方面擁有豐富的經驗，專注於企業投資評估、供應鏈移轉和新興市場研究。並帶領團隊建立企業投資新興市場諮詢服務機制，為企業提供投資評估諮詢服務，包括投資環境、市場動態、產業群聚等分析。

等地區生產的短鏈形式。而臺商為因應品牌客戶要求、分散投資風險，近年開始彈性調整各地產能及增加海外生產備援基地，因此新南向國家與其他新興國家逐漸成為臺商海外布局之重要評估地點。

## 貳、全球供應鏈移轉原因

在當前全球局勢下，臺灣企業在海外建立備援生產或營運基地建立正面臨著複雜的國際情勢及地緣政治挑戰。美中爭端、Covid-19 疫情、俄烏戰爭、臺海緊張等因素對企業的海外生產戰略及風險管理產生了深遠影響。整體來說，全球供應鏈所面臨的壓力可以大致分成推力(國際情勢與品牌客戶壓力)以及拉力(新興市場誘因與產業商機)兩類。以下針對此兩項影響全球供應鏈移轉的主因進行說明。

### 一、 推力: 國際情勢與品牌客戶壓力

#### (一) 美中爭端

在當今全球化的經濟體系中，美國及中國兩大經濟體的競爭已經成為國際關注的焦點。這場競爭不僅在政治及軍事層面角逐，同時也在經濟及貿易領域引發波瀾，對全球供應鏈產生了深遠影響，包含貿易政策及關稅制度變化(美中貿易戰課稅清單、貿易協定規範、原產地證明等)、技術競爭及知識產權保護(AI 等晶片禁令，造成關鍵零組件取得困難)，以及跨國企業供應鏈風險管理(各國保護主義興起，推出在地自製率等限制，增加供應鏈企業管理成本)等。

面對美中爭端，臺商開始重新評估其海外新興市場的布局，建立備援生產基地的策略顯得至關重要，尤其是在電子、汽車及機械等產業的相關供應鏈廠商，陸續開始評估及布局新興市場備援生產基地，如越南、泰國、印度、馬來西亞、印尼、菲律賓、墨西哥等地。

#### (二) Covid-19 疫情衝擊

Covid-19 疫情對全球化產業鏈模式帶來挑戰，各國政府實施一系列限制措施以遏制病毒的傳播，相關措施包括邊境封鎖及交通限制等，導致原物料運輸困難，延

長了交貨時間，增加了運輸成本，甚至引發了原物料供應斷鏈的危機。雖然 Covid-19 疫情逐漸受到控制，各國已經開放邊境，但這場疫情危機也揭示了生產基地過於集中及全球化供應鏈所帶來的風險。

全球電子產業供應鏈高度集中於中國大陸，供應鏈結構過於依賴單一地區，產生巨大的風險。Covid-19 疫情之後，全球產業供應鏈已經啟動了重新組織的過程，過去全球製造業拉長供應鏈戰線，將生產基地放在能提供低成本勞動力、土地及服務的中國大陸等地，建立長鏈模式。然而，近年歐美國家開始提倡製造業回流及去中化等供應鏈重組模式，這種趨勢導致了在地化及區域化的興起，以減少生產基地過於集中及遠距運送所帶來的風險，並促成短鏈模式的建立。

在這樣的背景下，臺灣企業開始積極評估及布局新興市場的備援生產基地，這種分散布局的策略不僅能夠減輕單一地區供應鏈過度依賴的風險，還能提高整體供應鏈的穩定性和彈性，使企業能夠更好地應對未來可能出現的各種挑戰。

### (三) 地緣政治衝突

地緣政治風險及各國保護主義興起正在重新塑造全球供應鏈格局，近年來全球地緣政治風險明顯升高，包括俄烏戰爭、以巴衝突、臺海緊張局勢等。地緣政治風險不僅加劇了國際關係的緊張，也使得全球供應鏈管理面臨嚴重的不確定性，物流阻塞、貨運延遲、物價上漲、貿易中斷等問題，影響全球供應鏈生產及供應的穩定性。此外，各國保護主義政策的興起加劇了供應鏈管理的不確定性，貿易限制、關稅增加及在地自製率要求的提高，使得在地生產率成為企業的首要考慮因素。在地自製率的提升也帶來了管理成本的增加，企業需要花費更多人力及時間等資源，以符合各國的法規及標準，不僅增加企業的營運成本，也加大管理的複雜度。

地緣政治風險及保護主義政策的崛起使得跨國品牌廠必須重新評估供應鏈管理策略，臺商作為全球化生產鏈的重要參與者，也深受這一趨勢的影響。品牌供應鏈的臺商開始積極評估及布局新興市場生產基地以提升在地化自製率，以應對地緣政治風險及保護主義政策的影響。

### (四) 歐美品牌廠及終端客戶壓力

在全球產業供應鏈重組趨勢下，受到多元因素衝擊的終端消費品牌商開始進行

供應鏈調整，要求供應鏈廠商另闢新生產基地，分散風險。針對沒有分散風險的供應商，未來有可能在訂單量上逐漸萎縮。此舉推動臺商加快往新興市場的布局。例如電子及汽車產業下游的組裝廠已遷移至新南向、東歐及美加墨等區域，未來將帶動上游零組件供應商布局該市場。

而伺服器及網路設備產業供應鏈主要積極評估越南及泰國布局，相關品牌及終端客戶壓力包含谷歌(Google)、微軟(Microsoft)、亞馬遜(AWS)、臉書(Meta)。美系雲端服務業者為規避地緣政治及斷鏈危機，開始要求臺商伺服器代工廠包含廣達、鴻海、緯創、緯穎、英業達，分別於泰國及越南等東南亞區域生產，相關周邊供應鏈亦開始積極評估至當地布局。此外，網路設備主要客戶為歐美當地電信營運商，為規避產品出口歐美關稅等風險，亦開始積極評估至越南及泰國布局。

臺商電腦及周邊產品產業供應鏈主要積極評估越南、泰國、印度布局，相關品牌及終端客戶壓力包含惠普(HP)、戴爾(Dell)、蘋果(Apple)。美系筆電品牌目前已將供應鏈聚集在泰國及越南，Dell 鎖定越南生產，以仁寶及緯創為主要代工廠，Apple 亦鎖定越南生產，以鴻海及廣達為主要代工廠，HP 鎖定泰國及越南生產，其中泰國優先布局，以廣達及英業達為主要代工廠，目前臺商電子零組件廠已積極布局泰國及越南，未來將帶動零組件周邊供應鏈至當地評估投資。此外，美系三大筆電品牌亦同時瞄準印度內需市場，進一步擴展布局。

臺商手機及週邊產品產業供應鏈主要積極評估越南及印度布局，相關品牌及終端客戶壓力包含蘋果(Apple)及三星(Samsung)。Apple 計劃未來幾年將印度的 iPhone 產能提升到 20%，以因應地緣政策及市場多元化的需求，此決定將持續讓臺商相關供應鏈開始評估新增或擴大對當地投資。Samsung 智慧手機主要生產基地位於北越的北寧省及太原省，越南製造約占總產能的 50%，近年持續加強在越南布局，相關策略將持續讓臺商相關供應鏈開始評估新增或擴大對當地投資。

臺商車輛及零組件(燃油&電動車)產業供應鏈主要積極評估泰國、印度、墨西哥布局，相關品牌及終端客戶壓力包含美系、日系、韓系，以及中國大陸車廠。美國電動車龍頭特斯拉(Tesla)因應製造業回流政策，要求供應鏈廠商在美國或墨西哥建立生產基地，以確保當地供應穩定。日系車廠(Toyota、Honda、Mitsubishi、Nissan 等)則持續加強在泰國的電動車供應鏈布局，同時中國大陸車廠(上汽集團、長城汽車、BYD 等)近期積極投資泰國電動車產能，不僅推動臺商相關供應鏈對當地投資的積

極評估，也反映出全球生產基地的重新調整。此外，韓系車廠(Hyundai)及日系車廠(Maruti Suzuki、Toyota)在印度積極建立電動車產能，以滿足當地內需市場的需求，將吸引臺商供應鏈新增或擴大對當地投資。

## 二、 拉力: 新興市場誘因與產業商機

新興市場的拉力也使得臺灣企業紛紛重新評估其生產或營運基地布局。政策誘因及市場商機成為新興市場吸引臺灣企業的主要原因，包括投資優惠獎勵措施、重點產業政策、自由貿易協定，以及新興市場內部的潛在需求市場等因素。由於台商目前多往新南向六國移動，故以新南向六國進行說明。

### (一)、 投資優惠獎勵吸引外資

越南的投資優惠獎勵措施主要聚焦在提升在地技術與推動再生能源，「促進輔助工業發展解決方案」主要針對電子零組件、汽車、機械製造等目標產業，發展用於組裝成品的原材料及零組件等，享 15 年所得稅優惠；「2020 年投資法」主要依據投資項目及性質、投資之地區、投資金額及企業雇用人數而享有不同稅率及不同年限的投資優惠；「再生能源稅務優惠」將再生能源視為享有稅務優惠的特殊行業，含進口關稅、企業所得稅及土地租金等優惠；「大型製造項目及高科技項目」規範達到一定標準、金額或研發人力，可獲 4 免 9 減半稅務優惠。

泰國的投資優惠獎勵措施主要聚焦在推動先進技術與綠色經濟，「電動車投資獎勵方案」針對電動車及其零組件、充電站、純電動車平台、氫燃料電池電動車類別給予投資優惠；「BCG 產業投資優惠」針對相關產業活動，租稅優惠為企業所得稅豁免 3-8 年、機器設備進口關稅減免等，非租稅優惠為許可外人擁有土地、無自製率要求限制等；「2023-2027 投資促進戰略」目標引進上游及先進技術領域的企業，如晶圓製造、生物技術、先進材料等，提供長達 13 年企業所得稅豁免且無金額上限；「加碼獎勵」針對提升泰國競爭力、人力訓練、進駐指定區域之投資案，加碼免稅年限。

印度的投資優惠獎勵措施主要聚焦在扶植半導體與電子製造相關產業，「生產鏈結獎勵計畫(PLI)」主要獎勵產業包含大型電子製造業(手機製造及相關零組件)、電子/科技產品(IT 硬體)、電信及網通產品、汽車及汽車零組件、先進化學電池(ACC)、

藥品原料、醫療器材、無人機及其零組件、太陽能等領域；「半導體和顯示器製造生態系統發展計畫」針對晶圓廠、面板廠及化合物半導體、矽光子、感測器、封測等製程技術，實施一致性 50%補助；「電子製造業聚落 2.0 計畫(EMC)」針對提供現成廠房或即刻進駐設施，吸引國際大型電子製造業及供應鏈進駐者給予獎勵補助，主要針對開發商。

菲律賓的投資優惠獎勵措施主要聚焦在創造就業機會及推動綠色相關產業，「2022 策略優先投資計畫(SIPP)」依產業特性給予不同期限及程度之稅務優惠，包含電子、電信產業，並納入綠色生態體系，包括電動車組裝、電動車零組件製造、建置營運充電設施、智慧電網使用之電子裝置、儲能技術、再生能源等；「企業復甦和稅收激勵(CREATE)法案」企業所得稅率 30%降至 20%-25%，並提供稅務獎勵包括 4-7 年免稅期、特別企業所得稅率或擴大稅額抵減；「再生能源拍賣計畫」提供優惠定價，鼓勵投資者建立再生能源發電廠。適用於太陽能、風能、水能、生物質和地熱能等發電廠。

馬來西亞的投資優惠獎勵措施主要聚焦在推動高階製造及低碳轉型，「新興工業地位(Pioneer Status)」提供航太、農業、汽車、R&D、航運、生技醫療等產業 70%或 100%免稅，優惠為 5 年或 10 年；「投資賦稅減免」針對具一定金額及規模之投資，投資金額的 60%或 100%，可分 5 年抵扣公司所得稅；「綠色投資稅收減免和綠色所得稅豁免計畫」符合綠色產品使用與採購的公司，可享稅收減免；「電動車全球領導者計畫」批准後須建銷售、服務和充電網絡；「電動車減稅及投資優惠政策」針對投資生產電動車充電設備的製造商，提供最多 10 年 100%免稅。

印尼的投資優惠獎勵措施主要聚焦在發展電動車與智慧電子製造應用，「免稅期及租稅抵減優惠方案 2 擇 1」鎖定 18 大產業給予免稅期及租稅抵減，其中電子產業包含半導體及電腦相關零組件、通訊設備關鍵零組件等，車輛產業包含電動車製造、車用電池等；「投資經濟特區優惠」針對在經濟特區內有免稅期、租稅減免、免徵進口關稅、免徵奢侈稅等優惠；「超級減稅方案」針對特定產業提供固定資產、職業培訓活動資金、研發活動支出抵減企業所得稅；「獎勵電動車製造方案」原要求電動車本地自製率須在 2024 年達 40%，放寬延後兩年 2026 年。

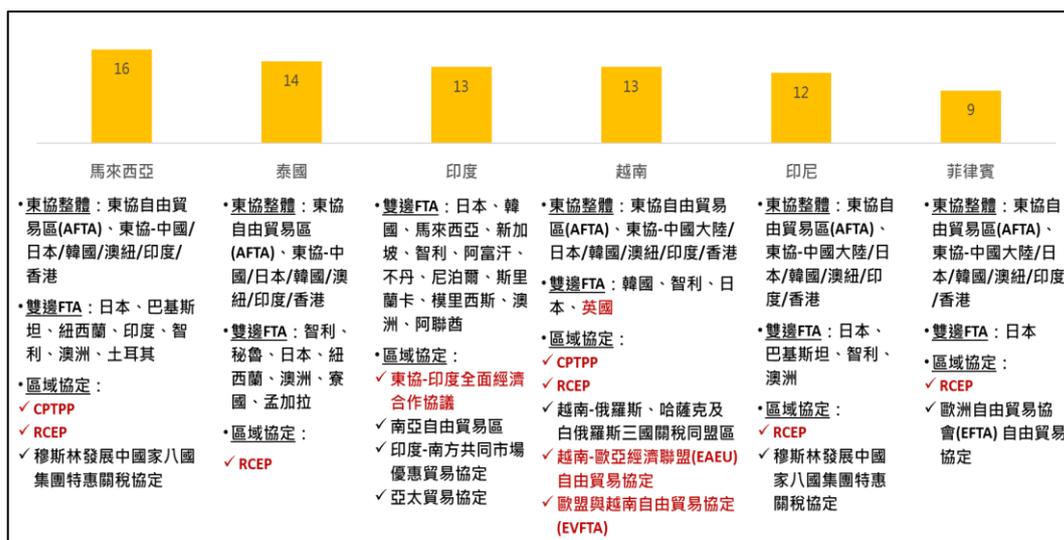
 <p><b>越南：提升在地技術與推動再生能源</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 促進輔助工業發展解決方案</li> <li>• 2020年投資法</li> <li>• 再生能源稅務優惠</li> <li>• 大型製造項目及高科技項目</li> </ul>	 <p><b>馬來西亞：主推高階製造及低碳轉型</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 新興工業地位(Pioneer Status)</li> <li>• 投資賦稅減免</li> <li>• 綠色投資稅收減免和綠色所得稅豁免計畫</li> <li>• 電動車全球領導者計畫</li> <li>• 電動車減稅及投資優惠政策</li> </ul>	 <p><b>泰國：推動先進技術與綠色經濟</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 電動車投資獎勵方案</li> <li>• BCG產業投資優惠</li> <li>• 2023-2027投資促進戰略</li> <li>• 加碼獎勵</li> </ul>
 <p><b>印度</b></p> <p><b>三大計畫扶植半導體與電子製造</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 生產鏈結獎勵計畫(PLI)</li> <li>• 半導體和顯示器製造生態系統發展計畫</li> <li>• 電子製造業聚落2.0計畫(EMC)</li> </ul>	 <p><b>菲律賓</b></p> <p><b>創造就業機會、綠色相關產業</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2022策略優先投資計畫 (SIPP)</li> <li>• 企業復甦和稅收激勵(CREATE)法案</li> <li>• 再生能源拍賣計畫</li> </ul>	 <p><b>印尼</b></p> <p><b>發展電動車與智慧電子製造應用</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 免稅期及租稅抵減優惠方案2擇1</li> <li>• 投資經濟特區優惠</li> <li>• 超級減稅方案</li> <li>• 獎勵電動車製造方案</li> </ul>

資料來源：各國投資部，工研院產科國際所整理。

圖 1 新南向重點六國投資優惠措施

## (二)、 貿易協定降低關稅成本

依據亞洲開發銀行(ADB)統計，新南向六國已簽署且生效的自由貿易協定(FTA)分別為馬來西亞 16 項、泰國 14 項、越南 13 項、印度 13 項、印尼 12 項及菲律賓 9 項，主要內容包含以東協整體洽簽的自由貿易協定、各國各自簽署的雙邊自由貿易協定，以及區域貿易協定。雖然馬來西亞所簽訂的貿易協定高於其他國家，但以市場的外銷競爭力而言，目前以越南的外銷市場潛力較大，越南跟主要的世界市場皆有相關貿易協定，如中國、歐洲、東協等，跟美國也為重要的貿易夥伴關係。



資料來源：ADB，工研院產科國際所整理。

圖 2 新南向重點六國對外經貿協定整理

### (三)、 內需市場潛力大及勞動力充沛

新興市場亞太重點國家中 2022 年 GDP 超過 1 兆美元且人口超過 1 億人的國家，包含印度、印尼，主因為因人口及市場規模優勢具備消費市場潛力；新興亞太市場重點國家中 2022 年人口年齡中位數 30 歲以下的國家，包含印度、印尼、菲律賓，三國年輕消費及勞動人口比例較高，擁有年輕人口消費潛力；新興亞太市場重點國家中 2022 年人均所得超過 1 萬美元的國家為馬來西亞，具備耐久財、消費性電子等產品之消費能力。

在勞動成本比較上，根據 2024 年日本貿易振興機構最新報告，統計 2023 年日商企業在各國僱佣人力之平均月薪，南向六國以泰國和馬來西亞較高。製造業平均薪資以越南和菲律賓較低。

表 1 新興市場重點國家內需市場潛力及勞動力

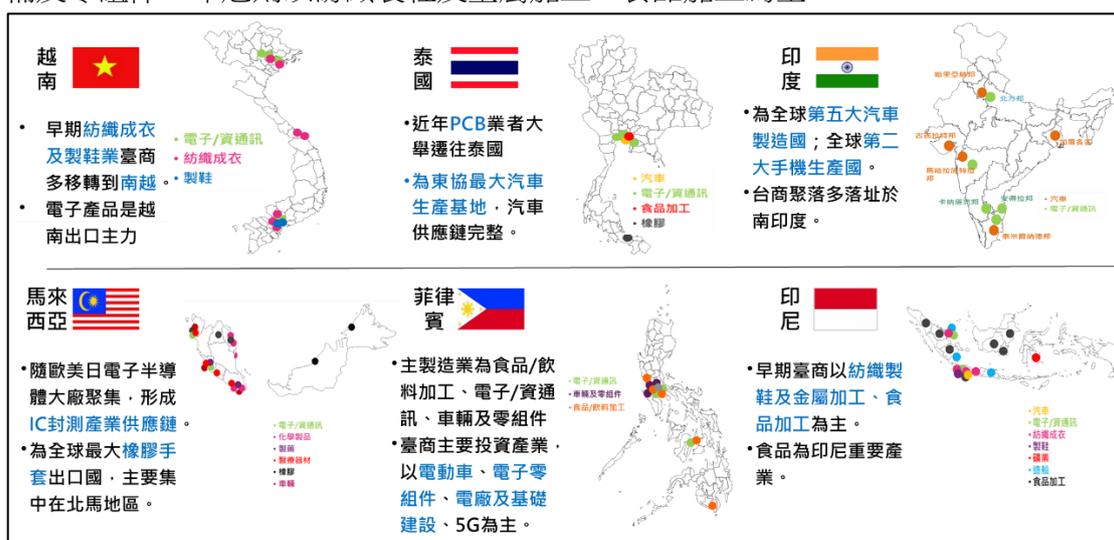
經濟指標	印度	泰國	越南	馬來西亞	印尼	菲律賓
2023 人均 GDP(美元)	2,610	7,300	4,320	13,030	5,110	3,860
2023 經濟成長率(%)	6.4	2.7	4.7	4.2	5.1	5.4
2023 人口(人)	14.286 億	7,180 萬	9,890 萬	3,430 萬	2.775 億	1.173 億

經濟指標	印度	泰國	越南	馬來西亞	印尼	菲律賓
2023 勞動人口(人)	5.9 億	4,081 萬	5,614 萬	1,730 萬	1.4 億	4,947 萬
2023 人口年齡中位數(歲)	29.5	41.0	32.7	31.4	31.2	25.4
作業員平均薪資(美元/月)	377	410	273	451	377	271

資料來源：IMF, World Bank, United Nations Population Fund, CIA World Factbook, JETRO；工研院產科國際所（2024/05）。

#### (四)、 產業聚落相對完整

各國擁有自己的產業聚落，臺商早期布局海外多為勞力密集等傳統產業，包含紡織、食品、加工、金屬製造等。以越南而言，早期紡織成衣及製鞋業臺商多移轉到南越，近年臺商多為電子產業如筆電、手機電子製造組裝聚集北越。而泰國一直以來為東協最大汽車生產基地，汽車供應鏈完整，除了汽車供應鏈外，目前泰國亦成為 PCB 轉移布局的主要國家。印度為全球第五大汽車製造國，全球第二大手機生產國，亦有大量的 ICT 廠商布局印度，目前臺商聚落多落址於南印度。馬來西亞隨歐美日電子半導體大廠聚集，形成 IC 封測產業供應鏈，此外亦為全球最大橡膠手套出口國，主要集中在北馬地區。菲律賓主製造業為食品/飲料加工、電子/資通訊、車輛及零組件。印尼則以紡織製鞋及金屬加工、食品加工為主。



資料來源：工研院產科國際所整理。

圖 3 新南向重點六國重要產業聚落

### 三、 小結

整體而言，觀測整體投資環境，受到關稅帶來的成本提升、疫情衝擊、地緣政治壓力、品牌客戶要求等因素影響，形成臺商從原本生產基地逐漸轉往新興市場的推力。新興國家所提供的投資優惠、貿易協定帶來的關稅成本下降、勞動力紅利及產業群聚方向皆形成供應鏈轉移的拉力。在推力及拉力的作用下，廠商面臨了四大壓力，包含品牌訂單變化、分散生產基地的風險、成本受貿易協定或運輸路徑的壓縮、市場因地緣政治帶來的切割。觀察臺商目前的策略，主要是採用兩個降低策略及兩個強化策略。

兩個降低策略指的是「降低對單一生產基地之依賴」，故開始分散風險，開展新的生產基地，以及「降低關鍵原物料及生產過度集中風險」，也就是尋找替代原物料的其他來源地，以及可以分擔生產壓力的合作夥伴。

兩個強化策略指的是「強化跨國資源推展合作」，主要是透過國與國之間的合作，藉由產業群聚或產業媒合的機會，開展國與國之間企業的合作模式，以及「集團內部或跨業合作，輸出整體解決方案」，也就是透過集團內部的資源協調，或國內其他產業的跨域資源進行合作，輸出解決方案，拓展國內企業的外銷市場。



資料來源：工研院產科國際所整理。

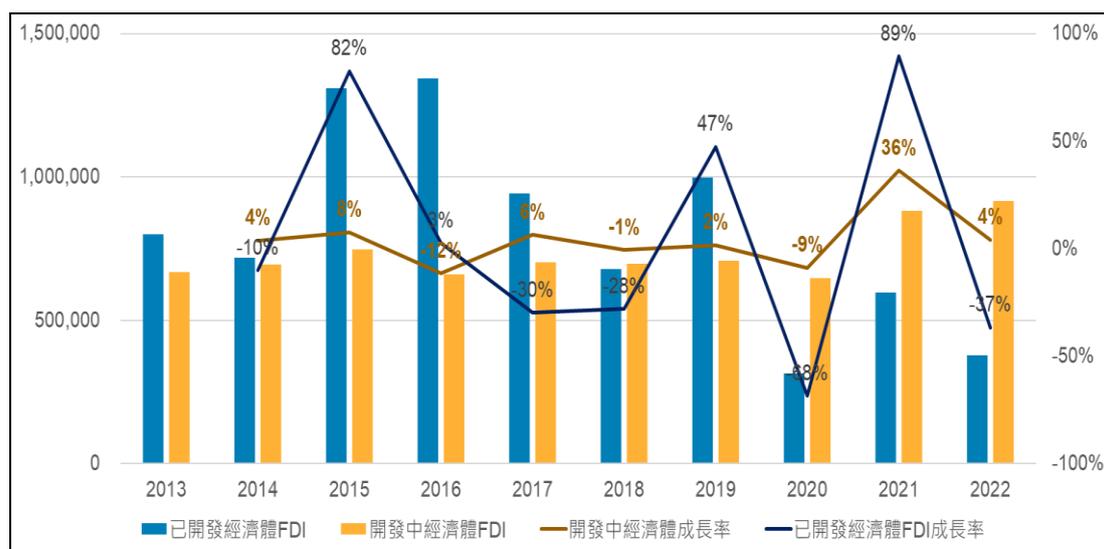
圖 4 供應鏈移轉壓力及廠商應對策略

## 參、全球及臺灣供應鏈移轉趨勢分析

### 一、全球投資流向開發中經濟體

根據聯合國貿易與發展會議（UNCTAD）公布的《2023 世界投資報告》（World Investment Report 2023），受俄烏戰爭、食品和能源價格高漲，以及公共債務飆升等因素影響，2022 年全球外國直接投資（FDI）較 2021 年下降 12% 至 1.3 兆美元。已開發經濟體的外國直接投資下降 37% 至 3,783 億美元，而開發中經濟體的外國直接投資增加 4%，達到 9,164 億美元，占全球資金淨流入規模的 70% 以上，創歷史新高。

以歷年數據來看，開發中經濟體的外國直接投資從 2020 年開始，大幅超越已開發經濟體的外國直接投資金額，一直持續至 2022 年，顯示多數資金陸續流向開發中經濟體，其高速發展的潛力與成長態勢，對全球外資企業具有一定的吸引力。

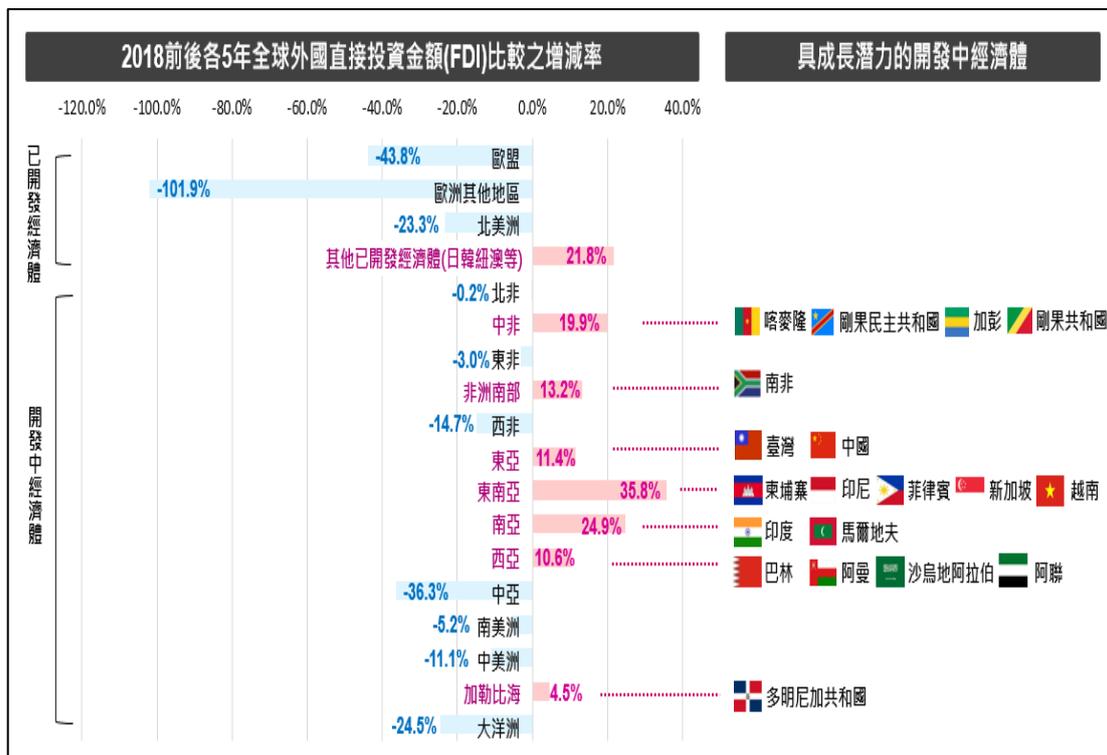


資料來源：UNCTAD，工研院產科國際所整理。

圖 5 已開發經濟體和開發中經濟體 FDI 比較

此外，針對美中貿易戰前後五年之全球投資變化進行觀測，美中貿易戰後五年的 2018-2022 年東南亞的外國直接投資相較於美中貿易戰前五年的 2013-2017 年，增加 2,294 億美元（增 35.8%），主要投資正成長的區域多為新興市場（圖中紅字及紅色長條），而其中又以東南亞和南亞區域成長最大。東南亞國家中越南、印尼、菲律賓、柬埔寨等國成長幅度逾 30%；其次為南亞國家，增加 582 億美元（增 24.9%），

其中印度成長率也逾 30%。整體而言，屬於新興市場的亞洲與非洲等國，具有極大發展潛力。



資料來源：UNCTAD，工研院產科國際所整理。

圖 6 美中貿易戰前後各 5 年 FDI 比較

## 二、臺商投資移轉趨勢

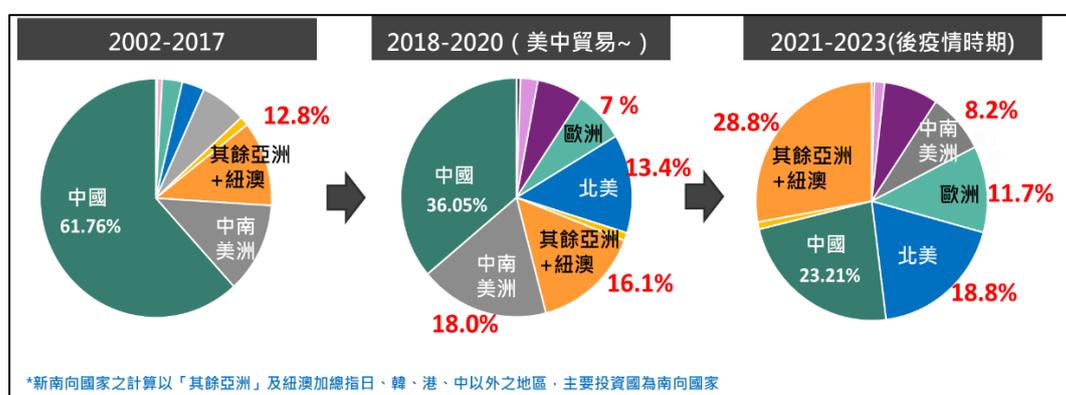
由於全球情勢的高度不確定性，因此各國企業面臨不同程度的壓力，且自身可移動性及對供應鏈中斷風險的嚴重程度而有不同的處理模式。目前企業策略多以「在地化」(在客戶端設立生產基地，就地進行供應)或「區域化」的策略(以近岸生產的模式為主要支援型態)為主，此兩種因應策略都影響臺商海外布局的安排。以下將針對目前臺商移轉的趨勢進行分析。

### (一) 臺商轉往新南向國家投資的比例逐年上升

由於臺灣持續推動新南向政策，故我國與新南向國家的雙邊經貿關係向來緊密，在投資方面，依據經濟部投審司公布數據，2022 年我國投資新南向國家達 52.7 億美元與投資中國大陸之金額出現黃金交叉。2023 年我國投資新南向國家金額逾 55 億美元，大幅超越同期的投資中國大陸的 30 億美元，顯見新南向六國市場已成為我商

投資的重要目的地。而東協五國及印度更成為新南向國家中臺商調整投資海外布局的首選，美中貿易戰前後五年對東協投資增加 40.9%，對印度投資亦大幅成長了三倍之多。

若進一步將臺商投資分成三個階段，在美中貿易前(2002 年-2017 年)，臺商主要投資地區為中國大陸。但美中貿易關稅爭端開啟後(2018 年-2020 年)，臺灣逐漸增加至新南向國家及北美、歐洲的投資金額。2021 年後的時期，臺商投資其餘亞洲地區(其餘亞洲包含新南向國家、紐澳及日、韓、港、中以外之地區，但臺商主要投資國仍為新南向國家)之比例達 28.8%，為臺商投資各區域比例之首。由下圖得知，臺商主要布局的國家仍以其餘亞洲國家為主，主要集中在新南向國家。



資料來源：經濟部投審司；工研院產科國際所整理。

圖 7 各階段臺商投資區域分布

## (二) 臺商移轉類型可分為三類：在地化、區域化及開發新市場

綜觀臺商整體投資變化趨勢與業者動向，移轉趨勢可分為三類，第一類為接近主要市場如美國及歐盟，並以周邊區域作為生產基地，也就是所謂「區域化」的策略，此類臺商主要布局拉丁美洲、中東歐。就拉丁美洲而言，近期美國推動「友岸外包」概念，意欲與拉丁美洲組建供應鏈同盟，促使區域性的製造體系成形。以中東歐來說，其對臺政策友善，加上進入歐盟的關稅及法規具有優勢，促使臺商為服務歐洲客戶，優先考量移轉區域為中東歐地區。

第二類為考量產業群聚效應，主要是「在地化」的策略，此類臺商主要轉往東協、印度發展，作為亞洲備援生產基地。東協由於地點鄰近中國大陸，且身為亞洲汽車與電子產業製造重心，產業供應鏈相對完整，其供應鏈所衍生的龐大商機及消

費力，近年已成為臺商海外布局首選區域。印度 GDP 在 2022 年超越英國，成為全球第五大經濟體，未來更有可能成為僅次於美國和中國大陸的第三大經濟體，除了擁有巨大的內需消費市場，其豐沛的勞動力及低廉的勞動成本，也讓印度成為產品製造業的供應大國。

至於第三類為搶占新興國家商機，朝中東、非洲先行布局，也就是「開發新市場」策略，主要是前往目前少有外資企業布局之國家找尋新商機，提前布局。近年為加快經濟轉型，中東及非洲國家持續推出鼓勵外企投資的政策措施，例如埃及成立了由總統直接領導的最高投資委員會，並設立多個投資園區，提高投資乘載能力。南非政府正在擬定首個國家投資戰略，計劃在 2023 年至 2028 年吸引 2 兆南非蘭特的新增投資。

綜上所述，臺商四大新興移轉區域及三大類移轉策略逐漸成形，包括拉丁美洲、中東歐、東協及印度、中東及南非。以電子資通訊產業為例，代表性臺商如下說明。

- 東協及印度：以筆電、手機組裝等電子資通訊產業為主，代表性臺商為鴻海（越、印度）、和碩（印尼、越、印度）、緯創（印度、馬、越）、仁寶（越、印度）、廣達（泰）、英業達（馬、越）、智易（越）、美律（越、泰）。
- 拉丁美洲：早期以電子製造、伺服器等電子資通訊產業為主，近期車輛及電動車相關臺商也逐漸布局墨西哥。電子及車輛之代表性臺商包含英業達（墨）、緯創（墨、巴西）、鴻海（墨、巴西）、廣達（墨）、和碩（墨）、緯穎（墨）、仁寶（巴西）。
- 中東歐：以電腦周邊、電器、網通等電子資通訊產業為主，代表性臺商為鴻海（捷、匈、斯洛伐克）、緯創（捷）、英業達（捷）、佳世達（奧、斯洛維尼亞）、華碩（捷）、訊舟（捷）、友訊（波、捷、匈、立陶宛、克羅埃西亞）。
- 中東及南非：以電腦周邊等電子資通訊產業為主，主要是看好未來市場潛力。代表性臺商為華碩（南非、土耳其、阿聯、埃及）、佳士達（南非、阿聯）、微星（土耳其）、技嘉（土耳其）、研華（土耳其、阿聯）、緯創（土耳其）。

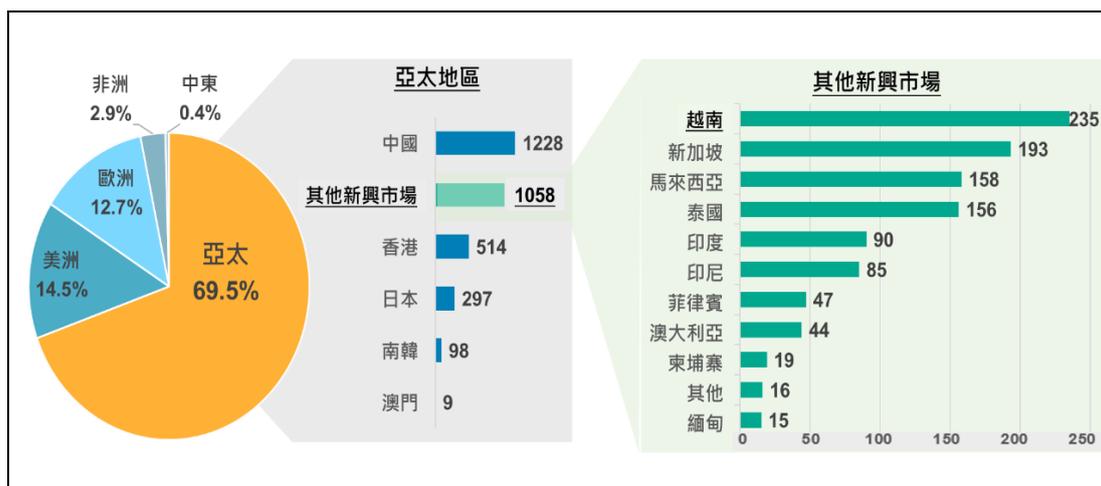


資料來源：經濟部投審司；工研院產科國際所整理。

圖 8 近年臺商對外投資類型及區域

### (三) 臺灣製造業布局新南向重點六國概況

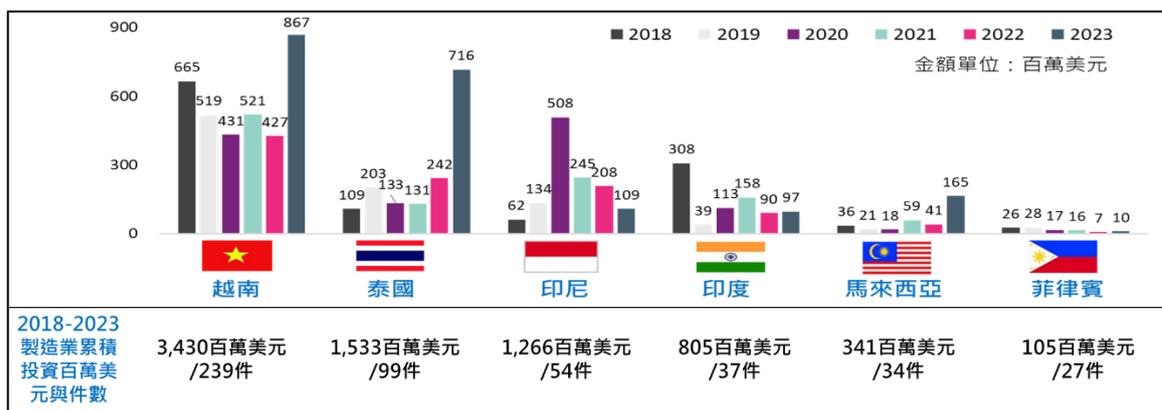
進一步聚焦製造業投資新南向重點六國之概況，根據工研院產科國際所統計上市/櫃製造業臺商歷年布局狀況，發現歷年來臺商布局區域近 7 成集中在亞太地區，其中又以布局中國的家數最高，其次為「其他新興市場」。而亞太新興市場中又以布局越南的家數遠高於其他國家，其次為新加坡、馬來西亞及泰國。有許多布局新加坡的製造業多以轉投資型態再轉投他國，而扣除新加坡後，排名前五大的國家主要為東協五國及印度。



資料來源：經濟部投審司；各公司財報；工研院產科國際所整理。

圖 9 臺商布局區域統計

若以臺商投資新南向國家之投資金額來看，2018-2023 年間，臺灣製造業對新南向國家的投資以越南(34.3 億美元，共計 239 件)位居第一，其次為泰國(15.3 億美元，共計 99 件)、印尼(12.7 億美元，共計 54 件)、印度(0.8 億美元，共計 37 件)。總體而言，越南和泰國的平均單件投資金額接近，泰國略高，投資產業多為電子及電腦相關產業。印尼的單件投資金額較高，觀察投資產業，多為資本投資較高的產業，如礦物、電力等相關產業。



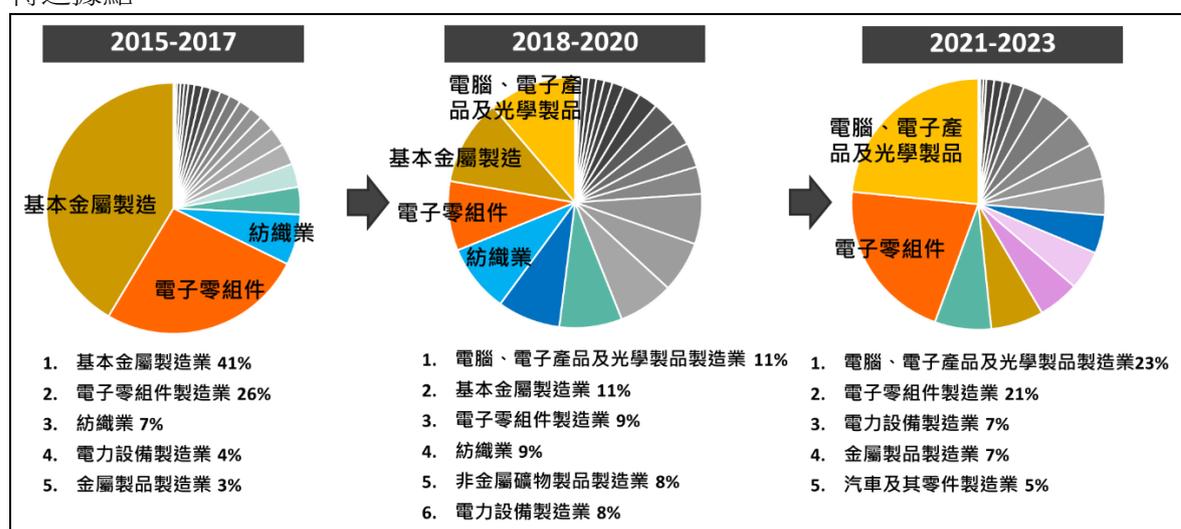
資料來源：經濟部投審司；工研院產科國際所整理。

圖 10 近年臺灣製造業對新南向國家的投資金額

### 三、臺商主要移轉新南向之產業

在 2015 年到 2017 年期間，臺商投資新南向國家以基本金屬製造(41%)、電子零

組件製造(26%)、紡織製鞋(7%)等產業為主，受臺灣和中國人工成本及環保趨嚴之壓力主要移轉到越南和印尼。2018-2020 年間，受美中貿易爭端影響，美商品牌客戶要求相關供應鏈產能移轉到非中基地製造，電腦、電子產品及光學製品產業開始轉移。2021-2023 年間的後疫情時期，國際情勢動盪，電子業臺商受地緣政治情勢影響，歐美品牌客戶紛紛要求供應商須配置備援基地，避免生產基地過度集中，分散風險。因此廠商紛紛考慮將產能分散，思考在全球建立備援生產基地的戰略布局，至此中國生產鏈角色逐步被新興市場侵蝕，「中國+N」的供應鏈移轉趨勢逐漸形成。其中又以電子業首當其衝，主要轉移或增加生產基地往東南亞及印度，以規避高關稅及品牌壓力，此批廠商主要為電腦、電子產品及光學製品及電子零組件業，主要往越南、泰國及印度移動，其中下游筆電、手機電子製造組裝業則聚集北越；伺服器周邊、PCB 為主要布局泰國；手機製造產業則分品牌，iPhone 主要布局印度，但 iPad 及 Mac 則往越南，Samsung 主要布局越南。此外，製鞋品牌大廠也開始大舉布局印度及印尼，並要求相關供應商前往布局，因此雙印亦成為我紡織製鞋業積極評估移轉之據點。



資料來源：經濟部投審司；工研院產科國際所整理。

圖 11 各階段臺商轉移到新南向的產業

#### 四、臺商於六國布局概況

臺商在越南當地投資產業包含成衣紡織業、鞋業、食品加工業、農林水產業、橡膠塑膠製品業、木製家具業、機械業、電子業。近年我對新南向國家主要投資為

電子業及汽車工業相關廠商，電子業如緯創、鴻海、和碩、仁寶、佳世達等大廠，汽車工業多為機構件及相關零組件廠商如豐祥、位速、力銘等，多為分散風險或因應客戶要求轉移向新南向布局。但近年由於眾多外資陸續赴越投資，因此北越土地成本上升、土地取得不易，近期赴越投資之供應商，亦有往外圍省份移動之趨勢。

臺商在泰國投資產業涵蓋塑/橡膠、車用零配件、模具、PCB、連接器、電控元件、EMS、電腦及周邊設備、紡織、食品工業、運動用品等。早期主要電子產業位於中部大城府、曼谷及巴吞他尼府。自 2018 年後，臺商受地緣政治以及政策誘因影響，往布局的產業以電子及電腦周邊(包含 PCB、機構件等)及汽車相關產業為主。電子業近年來以分散生產基地為主要布局考量，尤其是 PCB 更大動作從中國轉移部分產能到泰國，布局區域主要以巴真府、大城府、春武里為主，此外 PCB 材料商亦有投資計畫。除了電子業外，汽車產業因政府公布多項電動車投資獎勵方案，受政策誘因影響，電動車相關產業鏈亦開始進駐泰國，主要布局區域位於東部之北柳府、春武里府、羅勇府。

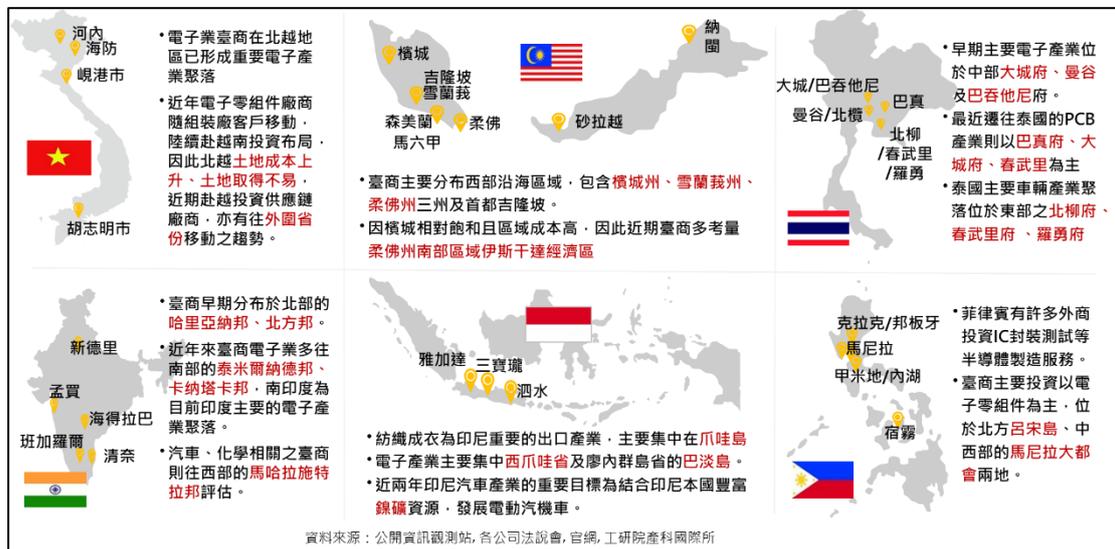
近年我對馬來西亞主要投資產業為電子業，日月光外，長華、界霖等導線架廠商以及中美晶等半導體封測產業皆在當地設廠。另有 EMS 大廠包含金寶、緯創、鴻海、樺漢等，生產產品多為電腦零組件包含 PCB、被動元件、連接器、硬碟機，終端產品則以電腦為主。早期臺商主要分布西部沿海區域，包含檳城州、雪蘭莪州、柔佛州及首都吉隆坡。因檳城相對飽和且區域成本高，因此近期臺商多考量柔佛州南部區域伊斯干達經濟區。

臺商早年赴印尼投資主要因其豐富的自然資源，如傢俱、造紙、橡膠等產業，或因其低廉的工資而投資的勞力密集產業，如紡織製鞋業等。近年臺商對印尼投資主要為車輛產業，包含鴻海、Gogoro 等，電動車電池原料鎳礦投資則有華新麗華。而紡織成衣為印尼重要的出口產業，主要集中在爪哇島；電子產業主要集中西爪哇省及廖內群島省的巴淡島。近兩年印尼汽車產業的重要目標為結合印尼本國豐富鎳礦資源，發展電動汽機車。

菲律賓早期有許多外商投資 IC 封裝測試等半導體製造服務，而臺商主要投資以電子零組件為主，主要位於北方呂宋島、中西部的馬尼拉大都會兩地。近兩年臺灣對菲律賓投資項目包含電廠及基礎建設、電子業、電動機車及開發工業區。電廠及基礎建設與開發工業區部分係亞通利大能源公司取得菲律賓新建電廠 EPC 工程，

並與菲律賓生力集團合資投入新馬尼拉機場一期基礎建設工程與南呂宋島高速公路開發；電子業主要布局產品類別為散熱模組、光電、網通設備等電子零組件廠商，電動機車則有 Gogoro 前往投資。

臺商赴印度投資產業涵蓋半導體、EMS、電腦及週邊、網通設備、電控元件、機械設備、石化及塑橡膠等。早期分布於北部的哈里亞納邦、北方邦。自 2020 年後，前往布局的產業以 EMS 以及電子零組件等電子產業為主。近年來印度提供手機製造、顯示器及電動車等相關生產獎勵優惠，吸引大量外資前往投資，而臺商電子業多往南部的泰米爾納德邦、卡納塔卡邦設廠。南印度為目前印度主要的電子產業聚落，汽車、化學相關之臺商則往西部的馬哈拉施特拉邦評估。



資料來源：工研院產科國際所。

圖 12 上市/櫃臺商布局東協五國及印度之重點城市

## 肆、結語

### 一、臺灣產業應對全球供應鏈移轉之策略

綜整臺商近兩年在應對全球供應鏈移轉的策略及產業特性，除了已多國布局的企業可採用「強化運籌能力」之策略，持續強化企業總部的運籌能力，並透過數位化解決方案，促使全球各地的生產基地互相支援之外。其餘尚未多國布局的企業則可依照面臨壓力大小與急迫性，以及資產可移動程度之難易來區分。面臨壓力主要

指的是來自品牌客戶壓力大小，急迫性主要是表達品牌客戶所給予設立備援基地之時間限制或態度。而資產可移動程度為投資生產基地時，所需要投入的固定資本多寡或現有機臺移動到新生產基地的容易度。以下則討論尚未有多國布局的企業依照「面臨轉移壓力大小與緩急程度」及「資產可移動之難易度」之面向下可能的策略分析。

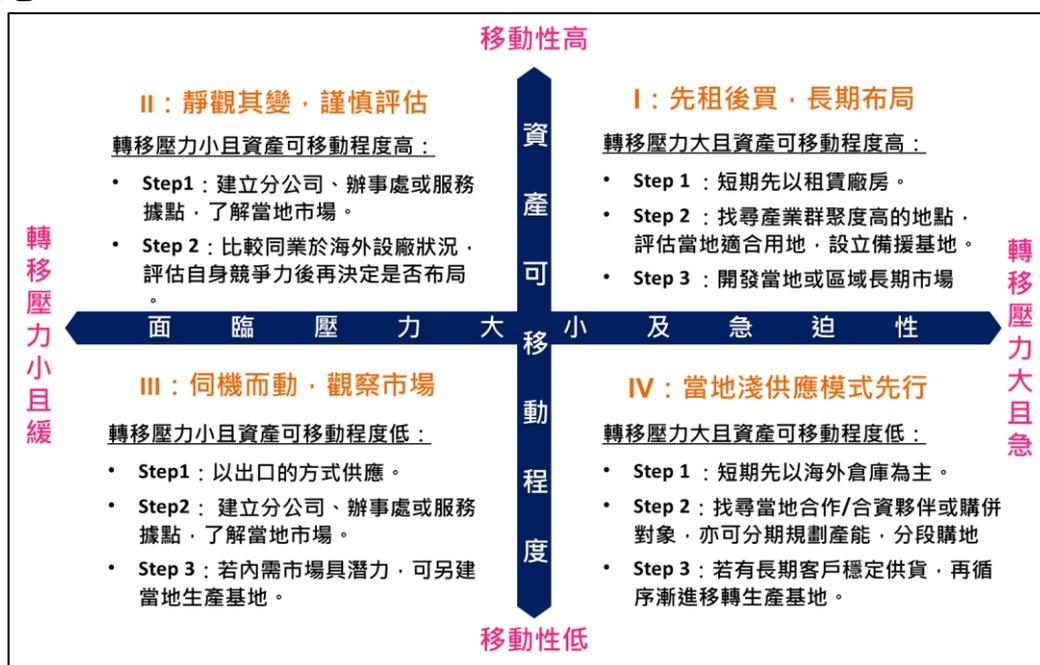
第一類為「轉移壓力大且資產可移動程度高」，由於此類企業的客戶大多有指定或限縮供應商設立生產基地的國家，如 EMS 廠因接近終端客戶，因此大多配合客戶據點進行布局，此類企業目標明確，於目標國可採用先租後買的方式進行長期布局。短期先租賃廠房應急，但長期仍應找尋產業群聚度高的地點，評估當地適合用地，設立備援基地。建立生產基地後，因為品牌客戶的部分供應商會逐漸群聚於該國，故可開始考量開發當地或區域市場。

第二類為「轉移壓力小且資產可移動程度高」，此類企業多為輕加工型的產業，轉移壓力小之原因包含企業本身訂單來源較為多元、客戶的產品並沒有受到貿易協定管制、或是以當地內需市場為主的產業，如食品。這類企業建議可「靜觀其變，審慎評估」，若對於海外市場有興趣，第一步可先建立分公司、辦事處或服務據點，了解當地市場及文化，評估是否符合自身進入的條件。第二步再比較同業於海外設廠狀況，評估自身競爭力後再決定是否布局海外。

第三類為「轉移壓力小且資產可移動程度低」，此類企業包含被動元件及機械業，被動元件由於人力及設備技術要求較高，且零組件小而輕，產品多具有市場競爭力，故客戶可接受用空運的方式短期解決供應的問題，企業本身採取的措施多為「伺機而動，觀察市場」，這類企業若覺得市場有機會便會考慮移動生產基地，且移動區域會集中在相對成熟的國家。而機械零組件業由於下游工具機尚未大舉前往海外布局，故短期間尚未有移動壓力。針對這類廠商，建議一開始仍以出口的方式供應，但應逐漸設立技術服務據點來切入當地市場找尋新的客戶源，若判定內需市場具有潛力，建議應另建當地生產基地，搶占市場商機，以便下一波移動趨勢興起後，可直接切入市場。

第四類為「轉移壓力大且資產可移動程度低」，此類企業多為重要的整合組裝產業，如早期的 PCB 於 2018 年電子業移轉初期，因品牌客戶要求轉移的對象多為下游 EMS 廠，故 PCB 位處中游，轉移壓力較小，當時多處於評估階段，且有時間可

進行合資夥伴或購廠的評估。但 2022 年後由於 EMS 廠已在海外建立備援基地，故品牌商逐漸將注目焦點放於重要的 PCB 產業上，因此目前 PCB 處於轉移壓力大且資產可移動程度低之區塊。由此例可知，產業並非靜止於單一象限，會隨著時間及國際情勢的變化而有移動到其他象限。以工具機產業而言，目前亦處於第三象限，但未來隨著供應鏈大幅移轉，工具機的位置可能會逐漸右移到第四象限。此類產業可採取的策略為當地淺供應模式先行，也就是短期先以海外倉庫為主，一方面找尋當地合作/合資夥伴或是可併購之對象。若長期客戶能穩定供貨，再循序漸進移轉生產基地。



資料來源：工研院產科國際所。

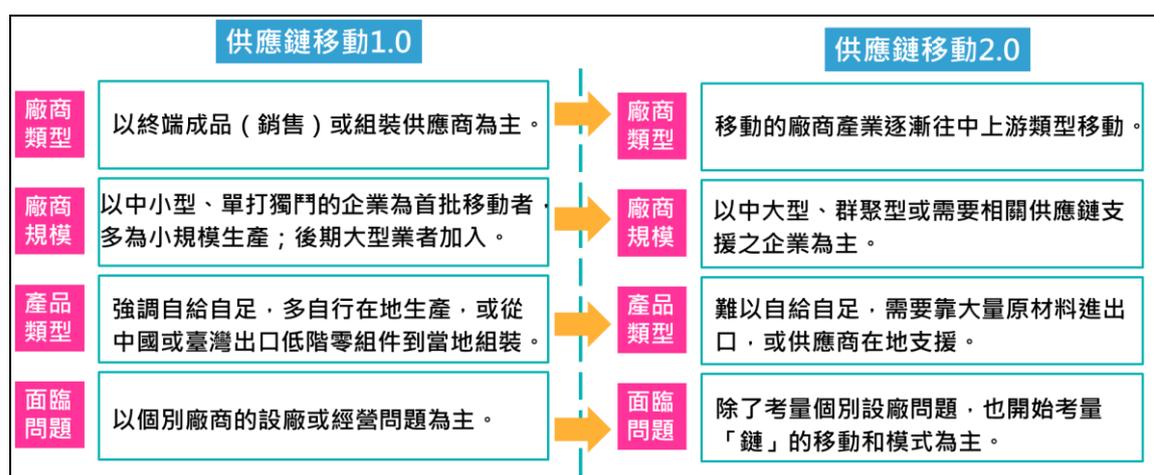
圖 13 臺商應對全球供應鏈移轉策略

## 二、新移動模式：從「單點」的移動轉向「供應鏈」的移動

早期企業海外布局時的產業類型多為終端成品（銷售）或組裝供應商為主。首批移動者之企業規模以中小型、單打獨鬥的小規模生產為主；後期大型業者加入。產品類型主要強調自給自足，多自行在地生產，或從中國或臺灣出口低階零組件到當地組裝。也因為多為個體戶的中小企業，故當時遭遇之投資問題主要以個別廠商的設廠或經營問題為主。

如今的移動模式則從「單點」的移動轉向「供應鏈」的移動。廠商移轉的產業

逐漸往中上游類型移動，如早期為下游電子組裝業(EMS)，而後逐漸轉向印刷電路板(PCB)。而產業也不再是單打獨鬥，多以中大型、群聚型或需要相關供應鏈支援之企業為主。也因此大多難以自給自足，需要進口大量原材料，或需要供應商在地支援，至此，產業聚落的重要性也隨之提升，產業移動時也不再是僅考量個別設廠問題，也開始考量「鏈」的移動和模式為主。



資料來源：工研院產科國際所。

圖 14 臺商應對全球供應鏈移轉之新移動模式

### 三、 各新興市場皆享有不同利基，多點供應策略將成趨勢

由於產業特性不同，考量設廠的評估重點亦不同，各新興市場有不同的利基，如越南貿易協定含金量高，且人力成本較低，近年來布局廠商多。但因外資企業群聚度高，故近兩年薪資漲幅及流動率皆高；菲律賓基礎建設、產業聚落及人員技術能量皆尚有進步空間，但人力成本低廉，懂英文之比例高，溝通問題較低；印度及印尼的市場規模大及勞動力充沛，但基礎建設及人力效率相對較差，且國家、財務、營運風險較高；泰國本身勞動力供給量較少，但因可聘用外勞，故需要大量人力的企業亦不用擔心未來勞動力供給，且基礎建設及產業聚落相對完整；而馬來西亞基礎建設及人力素質高，且貿易協定簽訂市場多，因勞動力較為缺乏，人力成本較高。

由於各新興市場的優缺點不一，故企業在設廠時也根據自身的產品布局進行不同的投資模式，以電子業大廠為例，技術人力是否充沛以及原物料容易取得視其重點，因此大多廠商布局北越。從電子六哥的布局中，也可看出企業在不同國家的布局策略。其中以鴻海在新南向國家跨國投資布局最為積極，除在越南電子組裝製造、

在印度手機製造外，在馬來西亞與當地業者合資設立晶圓廠；另分別與印尼及泰國國營企業合資電動車製造。除了鴻海，和碩、仁寶亦在印度進行手機組裝製造；廣達及英業達在泰國布局生產基地。可見在相對成熟的國家，企業也開始在半導體方面與當地有所合作，具汽車聚落的印度和泰國則有相對應的電動車投資合作案，此現象正顯示企業展開的多點供應策略。

此外，美系品牌供應商已經擴大非中產能布局，如美系雲端服務商伺服器已全數在非中地區生產，高階主要在臺灣生產，而中低階移至東南亞、墨西哥、東歐等地，帶動非中產能快速增加。但南向、東進國家短時間難以達到中國產業供應鏈的完整率，因此目前企業布局主要的目的在讓上下游供應鏈可無障礙的在不同區域流轉，旨在建立新友善供應鏈，以便降低供應鏈斷鏈風險。

此外，由於全球各品牌的供應鏈已採取「各生產基地對應銷售不同市場」之生產基地滿地開花策略，更需透過區域中心調度，彼此支援，以達到分散風險之目的。因此未來重要中間財、關鍵原物料的所在地，將為供應鏈重組的關注重點。

#### 四、 企業選擇考量的重點已轉為「降低風險」而非「降低成本」

企業在思考供應鏈移轉決策時，主要優先衡量的因素為「地緣政治穩定性」，而後才為成熟勞動力、鄰近供應商、和完整的供應鏈生態系統。而從工研院 2021 年及 2023 年的訪談結果比較，發現 2021 年企業考慮至海外布局的主因為「分散風險」，其次為「經營當地內需市場」；但到了 2023 年，則轉為「經營當地內需市場」為首要因素，其次才為「受地緣政治影響欲分散風險」，以及「受品牌客戶壓力欲跟隨選址」。至於「貿易協定影響產品外銷競爭力」、「產品被列入美中貿易加稅清單」等成本因素則居後，可見在地緣政治及國際情勢影響下，供應鏈佈局的基礎，已從過往的「降低成本」轉為「降低風險」。

# 韓國強化產業韌性之作法及對我國之啟發

蘇怡文\*

綱 要	
壹、前言	肆、重要執行機制分析
貳、政策背景	伍、對我國之啟發
參、重點政策及法案分析	
一、重點政策	
二、法案分析	

## 壹、前言

近來地緣政治和貿易緊張局勢，使全球供應鏈面臨巨大風險，世界主要國家政府皆在思考如何利用一系列公共政策工具來保護戰略供應鏈。除了前述外部因素，新冠疫情對於供應鏈之發展，也造成相當程度的影響；研究顯示，新冠疫情期間臺灣產業所受到的衝擊主要來自市場需求面，而供給面及生產面尚稱穩定；惟疫情後亦可觀察到，進口產品價格及數量異常波動的情況愈來愈多。因此，面對未來的不確定性風險時，需求面與供給面的應對措施需要同時兼顧。

韓國的貿易依存度接近 80%，當外部環境變得不穩定時，貿易的高度依賴性會增加對國內經濟的影響。其在經過 2017 年薩德（THAAD）事件，以及 2014 年被納入日本白色管制名單後，開始認真思考如何降低對外倚賴度問題。另外，2021 年 11 月中國對化肥出口管制措施引發的尿素短缺，則體現了韓國經濟因供應鏈中斷而變得脆弱的問題，致使韓國開始正視關鍵物資供應鏈問題。

整體來說，韓國一向以中國為主的中間產品供需結構，在中國受到以其為目標的全球供應鏈重組、產業大轉型等趨勢的重大影響之下，展開一連串強化產業及企業韌性政策，以確保供應鏈及國際競爭力。

本文主要闡述韓國在提升產業韌性的策略與做法，並分析相關法案與執行現況，

---

\* 現任中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心分析師。主要研究領域為韓國研究、貿易與發展、國際關係、文化人類學、Islamic 研究。

做為我國未來強化供應鏈韌性之參考。

## 貳、政策背景

2020 年 10 月中國頒布《出口管制法》，對出口管制體制、管制措施以及國際合作等作出明確規定，並且統一確立出口管制政策、管制清單、臨時管制、管控名單等。在中國實行出口限制後，造成柴油車不可或缺的淨化添加劑原料尿素出現緊缺的情況，而此對於國內車輛大量使用柴油且嚴重依賴從中國進口的韓國(依賴度達 97.6%)，引發了「尿素危機」。再加上，美國、中國和歐洲競相加強本身供應鏈之國際情勢發展下，韓國更進一步為確保供應鏈穩定而積極規劃相關政策。

在尿素危機發生初始，韓國企劃財政部於 2020 年 11 月召開緊急對策會議(韓文全名為「經濟安全重點項目工作小組會議」)，決定就對外依存度高的品項啟動「早期預警系統」(韓文全名為「經濟安全關鍵項目供應鏈早期警示系統」，Early Warning System, EWS)。隔年 12 月，企劃財政部再度召開「經濟安全重點項目工作小組會議」，會中選定 100 個關鍵項目及規劃 20 個重點項目之供需穩定措施；並在同月的另一次會議上，將目標擴大為 200 個關鍵項目(新增國防、航天、交通、中小企業、能源等新領域，並增加旗艦產業、醫藥、農漁業、林業等既有領域的備選清單)，同時確立其中 20 個重點項目的供需穩定計畫，且針對特定國家進口依存度高的 4000 個商品，責成 18 個政府部會共同展開國內、國際網絡，調查進口國供需、價格和具體動向。

另外，俄烏戰爭加深保護主義之發酵，各國以穩定內需供給為由控制出口的情形增加，造成全球供應鏈重組局勢；而美中衝突加劇導致出口下降，對韓國國內經濟的持續衝擊，再加上韓日關係不穩定因素。基於地緣政治與經濟安全的考量，韓國政府構思建立「韓國式經濟安全戰略」；其認為，在目前國際間主要採取出口管制、進口限制和經濟制裁等非軍事手段，解決衝突或調解國家之間關係的情勢下，從經濟安全的角度思考供應鏈問題，不應從短期的思路著手，須從長期的角度出發進行規劃，亦即解決經濟安全困境；而經濟安全首重科學技術，若與製造安全連結，則是技術安全，此又與韓國在區域價值鏈或全球供應鏈中的關鍵地位有關。因此，韓國在處理供應鏈問題上，首先應對威脅國家安全的技術外洩日益頻繁的情況，致力

於防止產業技術向海外外流，同時累積技術資產。基於此，韓國政府於 2022 年 2 月制定《加強和保護國家高技術戰略產業競爭力特別措施法》(簡稱「國家尖端技術戰略產業法」)。後續於 2022 年 2 月 14 日，韓國總統親自召開主持「第四次對外經濟安全戰略會議」，針對維護韓國的經濟韌性進行討論，通過跨部門供應鏈風險預防管理供應鏈體系之架構，藉此推動法律之制定與管理體系之建立。

同時，前述「第四次對外經濟安全戰略會議」決議要求，須優先制定相關法律以預防供應鏈風險並管理供應鏈體系。在考量隨著電力化發展，鎳、鋰、鈷、稀土等礦物的需求劇增，加上數位轉換對於半導體及相關材料及設備的需求增加等趨勢下，韓國政府推動展開「供應鏈 3 法」(以下簡稱「3 法」)之制定，包含《經濟安全穩定供應鏈基本法》(簡稱《供應鏈基本法》)、《加強材料、零件和設備產業競爭力特別措施法》修正案(簡稱《材料零件設備特別法》)和《國家資源保障特別法》。而此 3 法即為韓國穩定供應鏈，強化國家產業與企業韌性主要法源依據；其中又以《供應鏈基本法》為最核心。

## 參、重點政策及法案分析

### 一、重點政策

#### (一)、創造新市場促進經濟復甦

##### 1. 擴大 FTA 網絡

透過推動跨太平洋夥伴全面進步協定(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)等大型 FTA，擴大亞太地區的經濟和貿易，具體作法為與友好國家合作如舉辦區域巡迴會議，以及與特定產業公會合作，蒐集農業、漁業、中小型製造業等敏感領域的意見並納入補充措施之規劃；與主要成員國持續進行協商，為加入 CPTPP 創造有利環境。

再者，持續積極與區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)合作，實現區域內貿易多元化並加強與新南方政策的連結擴大政策效益。另外，透過擴大以新興國家為核心的 FTA，同時完善與其他國家簽署的 FTA，

提高 FTA 效果。其中，關於推動新 FTA 方面，透過擴大與新南方等新興市場主要國家的 FTA，穩定供應鏈，擴大企業進入環境，例如新北美洲、中南美洲、中東等地。

另外，關於完善 FTA 方面，加強在數位和環境等新貿易問題之合作，擴大在氣候變化、新能源和可再生能源方面的合作，例如透過共同研究，進一步改善韓國-東協自由貿易協定、韓國-澳洲自由貿易協定。

## 2. 加強支援海外訂單

透過加強金融支持，擴大潛力領域和新市場的訂單，例如韓國國家石油公司與阿拉伯聯合大公國國有石油公司簽署架構協議(Framework Agreement)，或是產業通商資源部與沙烏地阿拉伯簽署氫能與能源合作備忘錄，皆是促進在氫等關鍵領域的合作和投資並及時提供資金支援。同時，放寬外債擔保限制，透過提高金融支持產業競爭力，擴大海外訂單。

並且，全面轉為高附加值投資開發計畫，運用國營企業公私合作平台，支援大型基礎設施國營企業的海外業務；透過季度檢查和管理機制，促進國營企業與多邊開發銀行之間的定期交流，加強各類型業務的開發和投資合作。另外，促進投資計畫多元化發展，以股權投資作為行業別(公路、鐵路、機場)進入市場的策略，並且全面改造相關機構，例如提升海外計畫和長期契約中的專業職務參與人員之數量。

最後，強化波蘭核電站或其他重點計畫的補充和管理，例如產業通商資源部和波蘭政府簽署在 2043 年之前共建設六座核電站之融資計畫，或是與巴拉圭簽署輕軌計畫備忘錄等，為韓國企業的海外布局進行鋪陳。並且，加強美中基礎設施合作，共同促進第三國合作，例如企劃財政部和外交部與美國國務院和財政部，再加上企業(建築、金融等)，共同提供融資支援，推動印度-東協基礎設施計畫。

## 3. 深化雙邊經濟合作

聚焦於美國、中國、新北方和新南方國家，以及其他等。

- A. 美國：繼續擴大在供應鏈、尖端技術、疫苗、氣候變遷、新韓印合作等 5 個領域的合作，其中在供應鏈方面，共同分析供應鏈，促進美國政府支持韓國企業投資美國產業，例如半導體、電池等。
- B. 中國：利用韓中建交 30 年機會，深化加強文化產業合作，同時活化產業合作，例如進一步加強對經濟合作區內企業的支援措施，或是韓國新萬金韓

中經濟合作園區、長春國際合作示範區等之合作。

- C. 新北方：加強與俄羅斯、烏茲別克、哈薩克等國在能源、稀缺資源和基礎設施領域的合作。
- D. 新南方：加強與越南、印尼、印度、東協等在原料等供應鏈上的合作，以及技術/金融方面的合作。
- E. 其他：與日本、中東、歐洲、澳洲/紐西蘭、中南美、非洲等，依照區域針對特定合作目標和領域，系統性推動合作，如日本為能源和環境，中東為能源和新產業(智慧城市、新再生能源、保健等)，歐洲為通信和數位貿易規範，澳洲/紐西蘭為氫經濟合作，中南美是積極加入太平洋聯盟(Pacific Alliance, PA)以及促進基礎設施與發展合作，非洲則是推動(Korea Economic Development Co-operation Fund, EDCF)與 4 個主要國家(肯亞、加納、塞內加爾和坦尚尼亞)的合作計畫。

## (二)、 保護和培育關鍵技術

首先，推動「戰略關鍵技術培育戰略」，應對全球高科技領域霸權競爭，從經濟和安全角度選擇關鍵技術，推動發展戰略。例如推動穩定供應鏈和培育戰略產業的「高新戰略技術」，以及確保未來技術領先地位的「關鍵戰略技術」，系統性保護技術和人才資源<sup>一</sup>。

其次，加強跨部會合作體系，保護關鍵技術和人才，由產業通商資源部、中小新創企業部、特許廳和輻射管理局分別提出中長期技術保護計畫，並彙整制定綜合戰略；補充和系統化技術保護體系，例如擴大保護關鍵技術的指定範圍和加強安全能力；建立技術和人才保障體系，如建立國家核心技術專家庫。同時，加強國際標準化合作，因應技術標準化發展。以數位化、碳中和、K 檢疫等健康和服務領域關鍵技術為核心，積極參與國際標準化活動；推動標準合作，與主要國家共同制定 AI、未來

---

一 2022 年實施《國家高科技戰略產業法》，推動戰略技術和擴大生產設施、研發投資；指定專業園區和支持基礎設施，擴大核心人才培訓體系(透過契約合作或借重專業機構之力)；針對 10 項國家關鍵戰略技術制定 R&D 路線圖和戰略推動計畫；將關鍵領域產業分類型推動培育計畫，例如領先型為半導體/顯示器、蓄電池、5G/6G，集中支持民間創新活動，競爭型為人工智能、先進機器人/製造、氫、網絡安全等，針對快速獲取技術進行研發，追逐型為量子、太空/航空、先進生物技術，透過公共主導的開放合作積累中長期培育能量。

汽車等重點領域標準，對新興國家推廣韓國標準並促進合作；開展全球領導地位，擴大全球標準組織高層領導職位數量，積極參與 OECD、G7 和 G20 推動的標準討論會議。

第三，積極推動與大國的戰略性國際合作。擴大與美國、歐盟等科技強國在經濟安全、產業、貿易、科技等領域之全面討論，例如與美國方面，建立高階經濟協商管道(外交部與美國國務院或產業通商資源部與美國貿易代表署)，並加強韓美科學和技術合作；EU 方面，加強與擁有領先技術的歐洲國家之合作，例如德國(高科技材料)、法國(核電站退役)、荷蘭(尿素)、挪威(氫)等。

第四，加強數位/環境/勞工標準與國際合作。制定數位貿易相關制度，並引領全球標準之制定，在國內製度方面，促進數據利用和保護，創造公平競爭環境；在對外方面，主導國際建立反映國家利益的全球數位貿易規範，擴大數位貿易透過促進與具有互補性質國家的合作建立網絡，例如 2021 年 12 月簽訂的韓國-新加坡數位合作夥伴協議(Korea-Singapore Digital Partnership Agreement, KSDPA)，或是積極參與 WTO 電子商務談判，展現韓國的立場並引領全球數位貿易規範的建立；同時，參與實施數位稅收的國際討論和多邊協議簽署，並且在國內建立碳排放測量和驗證基礎設施，如培育與碳含量測量相關的認證機構。

最後，鼓勵到海外投資的韓國企業遵守當地勞動法律法規、遵守國際勞工組織(International Labour Organization, ILO)於 2022 年 4 月生效的集體談判權協議。

### (三)、 擴大國際合作

#### 1. 推動新的合作方式

擴張主要國家既有的合作管道，擴大民間參與合作計畫等。運用韓美基礎設施公私圓桌會議、韓美基礎設施工作小組、韓中經濟部長會議等機制，增加更多合作計畫；或是參與 G20 品質基礎建設(Quality Infrastructure, QII)、G7 重建更好世界(Build Back Better World, B3W)、歐盟門戶計畫(Global Gateway 歐盟)、ASEAN+3 多邊清邁協議(Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM)、OECD 東南亞計畫(Southeast Asia Regional Programme, SEARP)以及 APEC 2022 年優先領域等，爭取更多的合作。

#### 2. 擴大與國際金融機構合作

透過與國際金融機構的合作，培養強化韓國企業和人才的競爭力；例如與世界銀行加強韓國在數位和基礎設施等優勢領域的合作，積極為韓國企業和人力資源海外擴張鋪墊；或如與亞洲開發銀行(Asian Development Bank, ADB)合作建立衛生系統，包括疫苗和生物製藥人才教育培訓計畫(K-NIBRT)，共同為亞洲地區開發中國家開設國際課程；又如串聯 ADB 亞太稅務中心與 OECD 韓國稅務中心，在韓國舉辦高階稅務會議等，鞏固韓國在亞洲地區的領導地位。

### 3. 積極參與國際因應氣候變化倡議

鑒於氣候變遷導致能源供應鏈受到影響，韓國政府將參與國際因應氣候變化倡議也列為供應鏈穩定議題之一環。具體作法包括參加 G20、聯合國氣候變遷綱要公約(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)等多邊協商機制，積極參與碳定價、綠色分類等相關領域的國際討論；以及擴大對氣候融資的貢獻，注資綠色氣候基金(Green Climate Fund)；或是參與全球認證論壇(Global Certification Forum, GCF)、全球綠色成長機構(Global Green Growth Institute, GGGI)等國際組織，支持韓國相關部門如企劃財政部、環境部、韓國產業銀行、韓國國際協力團(Korea International Cooperation Agency, KOICA)等，加入海外氣候應對計畫機構，擴大綠色與發展金融領域的國際合作。

### 4. 加強國際金融基礎設施

包括全面改革外匯交易系統及完善外匯市場基礎設施。在全面改革外匯交易系統方面，加強應對外部不穩定因素監測和穩定市場工作，積極與境外投資者溝通，穩健管理外部信用評級。透過全面改革外匯交易系統，加強市場走勢監測，靈活運行外匯體系，密切監測全球通脹、貨幣政策正常化、中國經濟增速放緩等風險因素，加大穩定市場力道，進一步掌握供應鏈變化情勢。例如於 2021 年 7 月設立「總體經濟金融和外匯穩健委員會」，與相關機構合作，密切關注外匯市場和外幣流動性狀況。全面實施外幣資金/需求指標、外幣資產負債缺口指標和外幣資金管理成熟度指標，預判各業務部門可能遭遇之危機，例如證券和保險部門檢查外幣流動性是否過剩或不足；透過新的審查程序和與海外投資者的溝通，提高外部信用評級；以及加強外匯儲備，為主要國家市場波動做準備，確保國家不致因外部局勢變化遭受重大衝擊。

在完善外匯市場基礎設施方面，推動外匯交易體系建設，採取政治敏感措施，

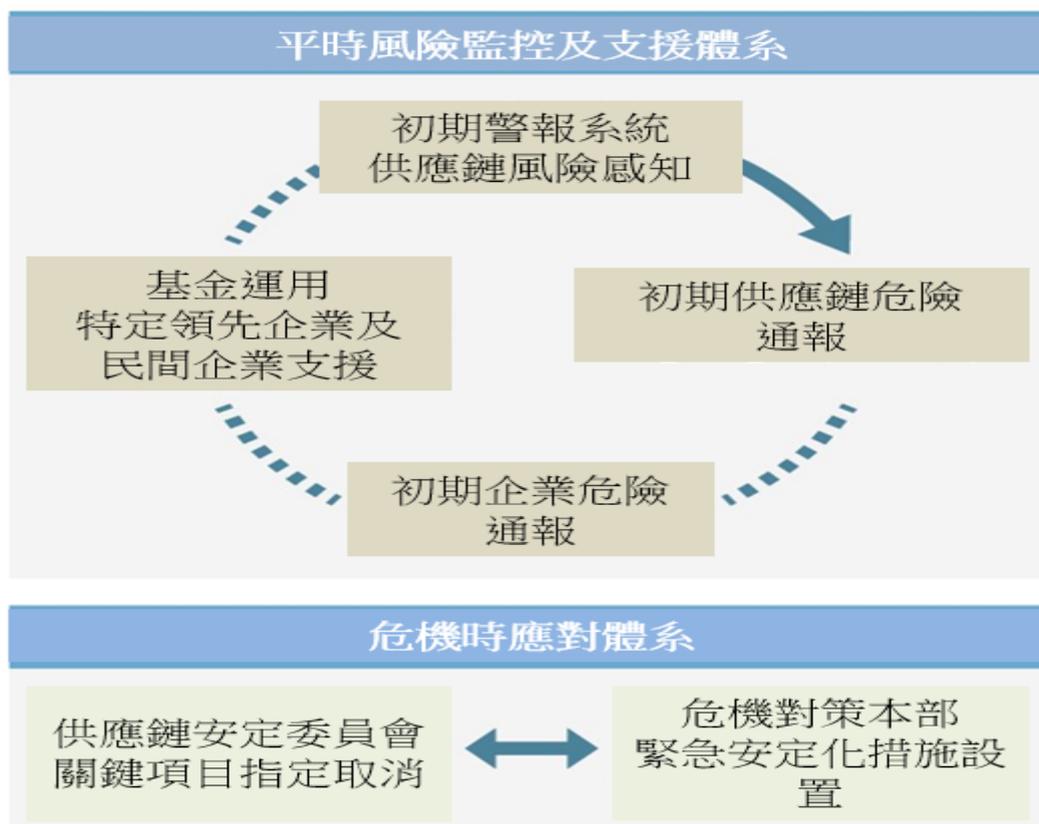
全面取消對股票賣空的限制，以納入摩根士丹利資本國際公司(Morgan Stanley Capital International, MSCI)的全球發達國家指數，促進兼重質量的成長。並且，全面改革外匯交易法，在提高外國投資者使用韓元進行交易的同時，推動全面清理現行外匯法規，大幅減輕境內個人、企業和金融機構外匯交易監管負擔，例如監管合法交易，解決因外匯經辦機構擴大到包括非銀行和非金融公司而導致的監管歧視，促進與其他金融法律法規的一致性，維護外匯委託關係。

## 二、法案分析

### (一)、 《供應鏈基本法》

《供應鏈基本法》於 2023 年 12 月通過，旨在統合過去相關供應鏈分散於政府各主管部門之情況，建立一套完整的供應鏈管理體系；其重點包括供應鏈功能、推動體系、風險管理等。本法可謂是 3 法中最重要法案，其不僅是推動穩定產業供應鏈的法律依據，也是政策制定與相關支持措施規劃之基本原則。

本法的核心策略是透過建立供應鏈控制塔(control tower)–「供應鏈穩定委員會」，統籌協調政府各部門應對供應鏈問題。內容重點大致包含平時風險監控及支援體系，以及危機時應對體系等兩大主軸，整體架構大致如下圖：



資料來源：(韓)企劃財政部內部資料。

圖 1 韓國供應鏈管理體系架構圖

進一步說明供應鏈基本法，其涵蓋跨部會之公私部門參與供應鏈穩定支援體系、供應鏈風險盤點與危機因應、企業安定支援等。在政府角色分工上，主要由相關部門分別提出主責業務之供應鏈穩定措施，再由企劃財政部扮演統籌支援的角色；關於供應鏈風險盤點與危機因應方面，由各部門管理本身的 EWS，再由企劃財政部召開會議，共同研擬跨部會 EWS 方針，共享各部門資訊分析成果，並且在出現危險跡象時共同討論應對之策。

另關於企業安定支援方面，包括六大重點：(1)建立計畫：各部門分別建立三年期的年度基本計畫；(2)確立品項：確定經濟安全品項，必要時邀集相關部門共同商議；(3)商業應用：民間企業自行提出經濟安全品項安定化計畫申請；(4)計畫執行：確定民間企業計畫執行者；(5)平時支援：提供財務支援；(6)成立供應鏈支援基金：透過基金或各部門支援體系，提供計畫執行者金融支援。

整體來說，《供應鏈基本法》最重要的內容在於設立「供應鏈穩定委員會」，其草案原先是規劃在總統府設立「供應鏈穩定委員會」，但最後國會通過的版本則改為

設立於副總理辦公室，直屬副總理轄下，由兼任副總理之企劃財政部擔任主席。該委員會的功能主要是將各部會分散的供應鏈相關政策集中到委員會，做為全國供應鏈管理體系，審議和協調與穩定供應鏈有關的重大問題，以發揮「控制塔」的作用。規劃將由總統辦公室親自監督。

## (二)、 《材料零件設備特別法》

本法實為 2018 年 1 月 1 日通過的《材料零件設備特別法》之修正案，該修正案於 2023 年 5 月通過。該法之修正理由為，考量材料、零件、設備行業是製造業競爭力的關鍵因素，對於主要行業的連鎖反應較大，因此透過制定法律確保技術和穩定。基本上，自 2001 年《材料零件設備特別法》頒布以來，韓國的材料、零件、設備領域之對外發展顯著，惟囿於海外依存結構，供需企業缺乏合作模式，規劃、技術開發、示範與量產試驗、生產等階段脫節，使產業本身的進步和未來製造業的成長受到制約。現今隨著國際局勢之發展，材料、零件、設備之間加強連結的需求不斷增加，亟需建立穩定的國內供應鏈以及新的制度體系，以增強整個行業的競爭力。

為因應局勢之變化，本法將設備行業納入適用範圍，並重新規範整個行業的生態系統、擴大投資、促進企業與大學和研究機構之間的合作，以及特殊監管例外之理由，以此增強整個材料、零件和設備行業的競爭力，進而確保國家安全和促進國民經濟永續成長。

本法所授權的主責機關為產業通商資源部；其最重要的作法是，將過去集中應對日本出口限制的材料、零件、設備政策，轉變為全面性的全球供應鏈綜合支援體系，以應對俄烏戰爭、美中技術霸權競爭等供應鏈危機。本法新設供應鏈穩定品項，集中管理對產業和國民生活有重大影響的原料、產品，同時推動材料、零件、設備企業供應鏈穩定計畫。本法順利通過後，使產業通商資源部可以選擇對特定國家進口依賴度高，或對國內經濟影響大的項目，做為「供應鏈穩定項目」，同時亦可支持供應鏈安全項目之技術開發、生產設施建設、進口來源多元化和海外併購(M&A)。

事實上，本法在目標、職能、方法、制度等皆進行了全面的重組，從既有的「培育法律」轉向以產業為中心的競爭力提升模式，及時針對供應鏈危機做出反應並提供支援。其危機控管與應對機制之架構大致如圖 2：

支援對象	供應鏈危險預防		危險發生時應對	
供應鏈安定項目	供應鏈安定計畫	危險緩解支援計畫	緊急供應安定措施	海外生產項目進口命令
自特定國家進口依存度高或對國家經濟影響程度高品項	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術開發生產設施建構</li> <li>供應鏈進口來源多元化擴大庫存</li> <li>國際合作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>進口來源多樣化</li> <li>M&amp;A</li> <li>三角貿易</li> <li>庫存擴大建議</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>技術開發生產設施建構</li> <li>供應鏈進口來源多元化擴大庫存</li> <li>國際合作</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>可進口接受M&amp;A和三角貿易支援計畫企業的產品</li> </ul>
<b>推動體系</b>				
<ul style="list-style-type: none"> <li>運營預警系統</li> <li>設立專門委員會以應對材料零件設備產業競爭力</li> <li>選定稀有金屬中心</li> </ul>				

資料來源：(韓)產業通商資源部內部資料。

圖 2 材料零件設備特別法危機控管與應對架構圖

進一步彙整具體方向，包括：(1)建立新管理系統：檢視和改進整個供應鏈過程，包括既有的高科技產業中間財和原料之管理；(2)指定經濟安全項目：推動預警體系系統化，促進開發和保護技術防止供應鏈風險；(3)確保穩定的財務資源：透過政策性金融支持確保主要礦產之中長期來源、進口替代，提升中長期應對能力支持供應鏈穩定，例如設立新基金，支援核心供應鏈管理；(4)加強儲備能力：以 200 個核心項目為核心，擴大儲備項目和天數，同時擴大基礎設施建設，如建立新的儲備基地，並獎勵私人儲備。

以及(5)確保海外資源：加強管理韓國公共機構投資的海外資產，如有因為管理困難等原因決定出售時，即使涉及供應鏈，也須適當評估國家整體利益；(6)加強國內生產：強化對稀有金屬相關技術和設備投資的稅收支持，以及由於供應基礎薄弱需要國內生產的關鍵項目，並促進涉及供應鏈的研發和外國投資；(7)進口多樣化：在特定國家進口不穩定的情況下，加強審查進口替代的單價與國內銷售單價之間的差異，並積極尋找替代進口國；(8)國際合作：考慮原料生產和韓國企業進入市場的可能性，簽署雙邊/多邊供應鏈夥伴關係，密切監測供應鏈風險情況，透過外交管道加強政府間合作<sup>1</sup>。

1 (韓)產業通商資源部(2023)。《國家資源保障特別法》內容簡報。

### (三)、 《國家資源保障特別法》

本法於 2023 年 11 月 23 日通過，旨在整合過去分散在《石油和石油代用燃料業務法》、《城市燃氣業務法》、《礦業法》和《海外資源法》等各種能源的個別法律架構下，各自應對能源和資源危機之情況，以因應當前局勢之發展，克服個別法律恐難以有效應對瞬息萬變的能源和資源市場供應鏈不確定性問題。其中，特別聚焦於國際液化天然氣價格飛漲，藉由法律之制定，動員公私部門天然氣業者，及時保障國家資源安全。其核心概念在於，將穩定核心資源供應鏈議題上升為國家戰略任務，透過全面性、系統性立法改革，增強產業競爭力。

本法之重點包含：(1)對重要供給機構實施重點資源供求和穩定價格的儲備義務；(2)為應對緊迫的資源安全危機，產業通商資源部可要求臨時儲備和增加儲備之權責，並且在供需危機的情況下，得暫時允許自用的直接進口商將天然氣在國內進行銷售。彙整重點如圖 3：



資料來源：(韓)國會產業通商資源中小新創企業委員會(2023)，《國家資源保障特別法》公聽會說明資料。

圖 3 韓國國家資源保障特別法主要內容

進一步來說，國家資源保障特別法之內容，主要在於建立資源安全促進體系，每五年制定一次資源安全基本計畫；在產業通商資源部下設「資源安全委員會」，並於其下設立「資源安全中心」和專責機構等；同時，建立「國家資源安全綜合資訊系統」和「資源安全預警體系」；規定核心資源穩定海外開發採購、儲備和回收、供應基礎設施建置與運作、重點供需指定和管理等；並且規定境外開發資源的進口程

序、庫存資源的配置、穩定供需的措施等；另外，設定核心資源最高售價，以及推動資源安全危機初步可行性研究，以及國際合作等。簡言之，本法目的在於增強平時和突發事件綜合危機應對能力，實現國家和經濟安全及國民經濟的永續成長與發展。

## 肆、重要執行機制分析

韓國政府根據《供應鏈基本法》之規定，建立供應鏈管理與監測體系，首要工作為設立「供應鏈穩定委員會」（如前段所述），整體政策由企劃財政部統籌，再由相關部門搭配個別提出穩定措施；同時擬定跨部會早期警示系統（EWS）方針；監控個別部門預警系統運作情況，並且確定經濟安全品項；民間企業自行提出經濟安全計畫進行申請，政府核可後提供財務支援。體系架構如圖 4。

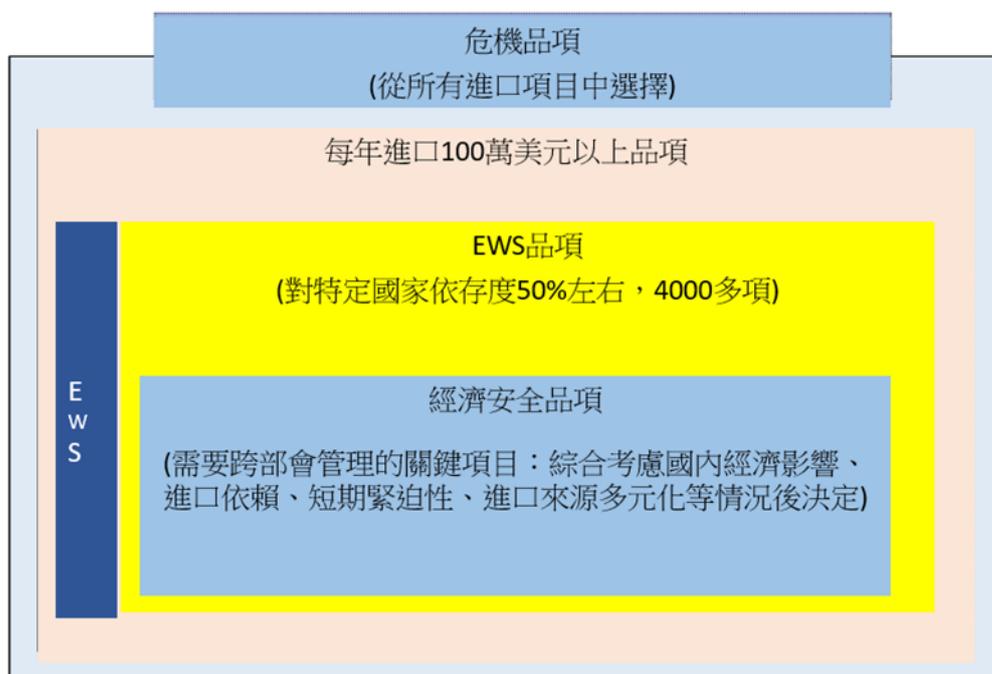
願景	確保國家安全與經濟安全	
目標	達成經濟安全物資供應穩定化	
角色分工	相關部門：提出實際穩定措施	企劃財政部：統籌支援體系
風險檢測	(監控) 各部門預警系統運行情況	<ul style="list-style-type: none"> <li>研擬跨部會EWS方針</li> <li>共享各部門資訊分析成果</li> <li>出現危險跡象時相關部門共同討論</li> </ul>
	(計畫建立)：各部門建立年度「施行計畫」	(計畫建立)：從經濟安全角度出發建立「基本計畫(3年)」
風險預防 (安定化支援)	(對象指定)：確定經濟安全品項	必要時請相關部門指定
	(商業應用)：民間企業自行提出經濟安全品項安定化計畫申請	
	(計畫執行)：計畫執行確定	
	(平時支援)：財務支援	
	(基金支援)：透過基金或各部門支援體系，提供計畫執行者金融支援	

資料來源：(韓)企劃財政部 (2022)，報導資料。

圖 4 韓國供應鏈穩定與危機管理體系架構圖

進一步說明前述所謂「經濟安全品項」，選定方法是先從所有進口項目中之選出每年進口 100 萬美元以上品項，進而決定 EWS 品項和經濟安全品項，後兩者則適用

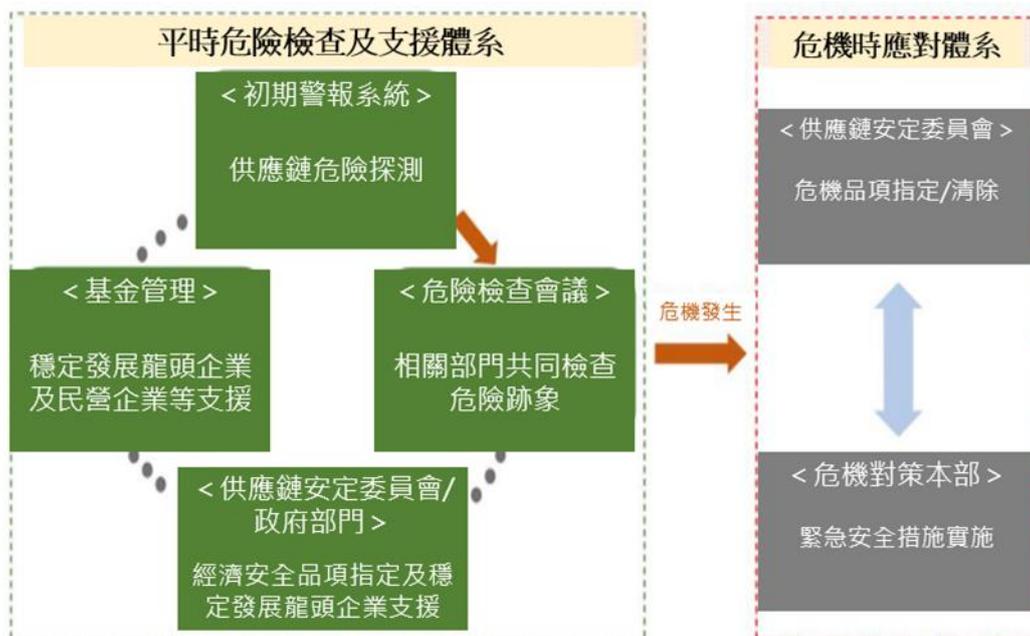
EWS 支援機制。彙整危機項目之間的關係如圖 5。



資料來源：(韓)企劃財政部 (2022)，報導資料。

圖 5 韓國供應鏈穩定品項管理架構圖

具體來說，在《供應鏈基本法》的架構下，韓國政府重整供應鏈早期預警機制 (EWS)，確立供應鏈穩定與危機管理政策的「風險管理」領域，再次確立預警機制。機制之運作包含平時和危機發生兩個層面，前者為在平時仰賴各部門所建立的預警系統，及早發現其管轄範圍內的產品和服務的風險因素，由企劃財政部扮演資訊共享平台之角色；後者則是當發現供應鏈風險跡象時，企劃財政部與相關部門召開會議，檢查各部門的風險狀況和提出應對計畫，包括透過「供應鏈穩定基金」支援龍頭企業 和一般民間企業。彙整目前韓國的 EWS 體系及運作圖 6。



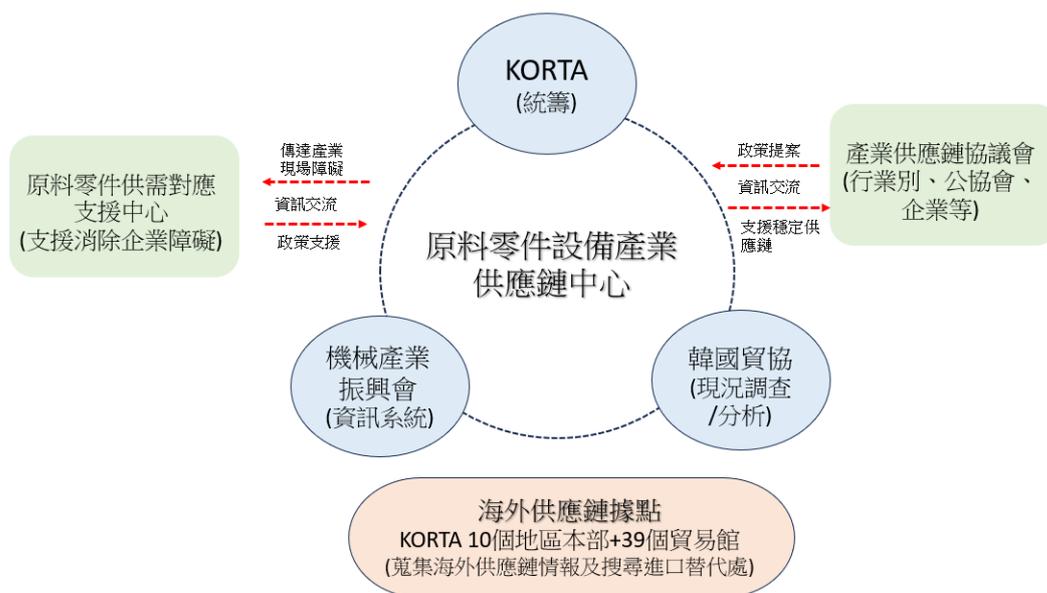
資料來源：(韓)企劃財政部 (2022)，報導資料。

圖 6 韓國早期預警機制(EWS)架構圖

值得一提的是，韓國的供應鏈早期預警機制也延伸至國際，早在 2021 年 11 月開始，即在韓國 37 個駐外使領館建立預警系統；並自翌年 3 月開始，在外館設立「經濟安全與外交中心」，該中心負責監測和分析國際經濟和安全趨勢，包括尖端半導體和核心技術、全球供應鏈以及核心礦物等重要原料，及早發現問題向國內回報，以利及時制定相關政策和推動計畫。另外，2023 年 6 月的韓美日高峰會上，也討論了將共同建立供應鏈預警系統；該計畫旨在以四方安全對話(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)為主導，韓國、美國、日本將成立安全合作機構，共同應對高科技產業關鍵礦產的供需問題，以確保經濟安全。

另一方面，韓國政府尚根據《材料零件設備特別法》，透過「原料零件設備供應鏈中心」，協助產業監測供應鏈動向，作為供應鏈風險管理的前哨站。該中心設於大韓貿易投資振興公社 (Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA)，主要工作包含系統性收集和分析與材料、零件和設備產業供應鏈相關的資訊，同時支援穩定供應鏈所需的協助；除此之外，KOTRA 與業界緊密合作的「產業供應鏈協議會」也隨之成立。

原料設備供應鏈中心主要由 KOTRA 統籌運作，加上韓國貿易協會(Korea International Trade Association, KITA)、韓國機械產業振興會(Korea Association of Machinery Industry, KOAMI)的分工，同時與產業供應鏈協議會、原料零件供需對應支援中心之協調，積極支持與促進供應鏈穩定項目之多元化。歸納供應鏈中心運作方式如圖 7。



註：機械產業振興會提供專業技術的支援，透過結合人工智慧(AI)和大數據，提前發現全球供應鏈風險並主動應對，以發現供應鏈中的異常跡象。

資料來源：(韓)產業通商資源部(2023)，報導資料。

圖 7 韓國原料零件設備供應鏈中心運作架構圖

## 伍、對我國之啟發

綜上所述，可知韓國政府面對全球供應鏈不穩定狀況，以及過去原料仰賴外國導致本身經濟面臨風險之情勢，重新調整供應鏈管理體系，從行政面、法制面、風險面著手，重新調整相關政策措施。在早期預警機制上，將過去散佈在各部會的預警機制進行整合，以供應鏈委員會為軸心，企劃財政部結合各部會，組成供應鏈穩定體系，並建立新的 EWS，同時對國民經濟不可或缺的項目和服務指定重點項目，以及將對穩定供應鏈有貢獻的民間企業認定為「龍頭企業」，給予稅務優

惠與金融支持。

進一步而言，《供應鏈基本法》是跨部會整合機制，涵蓋各領域之早期預警機制，由「供應鏈穩定委員會」統籌管理；同時結合產官學力量，建立「原料設備供應鏈中心」，在《材料零件設備特別法》架構下，針對供應鏈穩定項目，聚焦於關鍵戰略技術相關項目的生產和供應、貿易規模和國際分工、從特定海外地區或國家的進口份額，以及對國民經濟和安全性等，進行及時監控關鍵項目之情況，以及提供早期預警服務。

整體而言，韓國政府透過 3 法確立供應鏈安全管理體系，以《供應鏈基本法》統籌協調跨部會政策；以《材料零件設備特別法》監控與因應貿易體系之供應鏈變化；以《國家資源保障特別法》穩定重點資源供求、價格及儲備。同時，加強國際面向，在外館設立「經濟安全與外交中心」，運用外館的力量協助監測和分析國際經濟和安全趨勢。並且，透過公私部門合作模式，建立「原料零件設備供應鏈中心」，充分運用各成員的專業，例如 KITA 在貿易領域的資料蒐集與分析、KOAMI 在 AI 與大數據的專業、KOTRA 遍布海外數十個據點的經貿資訊蒐集能力等，共同發現供應鏈異常情形，掌握產業現場遭遇之困難，並協助政府消除企業面臨的障礙。最後，韓國政府更透過 FTA 網絡，深化雙邊關係，支援並擴大海外訂單；同時透過四方對談機制，就關鍵議題進行討論，多方面確保經濟安全。

關於我國的情況，政府在面臨地緣政治風險、能源與電力脆弱性、自然災害、極端氣候以及環境可持續性、區域經濟整合挑戰、人才空洞化及人口結構的潛在風險等挑戰之下，以提升我國自主性(包括原料自主、生產自主與技術自主)以及庫存的適足率做為因應，具體如訂定主管機關的糧食安全存量、政府及企業之能源安全存量儲備；另對於重要物資，進行需求預估並選定部分物資適量儲存、針對其他重要產業物資(半導體)推動技術自主及提高自製率等。

基本上，我國政府之作法與韓國差異不大。惟韓國政府面對近年一串的外部挑戰，重新調整策略，制定與修訂相關法律，確立政策核心，建立執行體系。其廣泛運用相關機構之資源與力量，建立情報蒐集、分析與示警機制，掌握風險並即時因應。再者，韓國建立高階跨部門協調單位 - 「供應鏈穩定委員會」，由國務副總理兼企劃財政部長主持，有利於統整與掌握跨部門政策措施，且在緊急情況發生時得以及時因應；最後，韓國積極運用國際管道，擴大供應鏈安全之確保機

會，如四方對談、FTA 雙邊對談，甚或是將外館也納入供應鏈風險警示體系之一環。這些作法或可對我國有所啟發，亦可為我國所參考。

## 參考文獻

1. (韓)企劃財政部公告第 2022-182 號。檢自 [https :  
//www.moef.go.kr/lw/pblanc/TbPblancList.do;jsessionid=-ST3rRd9Jk5zuu-  
ViyGwVfOD.node10?bbsId=MOSFBBS\\_000000000060&menuNo=7090200](https://www.moef.go.kr/lw/pblanc/TbPblancList.do;jsessionid=-ST3rRd9Jk5zuu-ViyGwVfOD.node10?bbsId=MOSFBBS_000000000060&menuNo=7090200)
2. (韓)相關部門共同(2022)。2022 年對外經濟政策推動戰略。檢自 [https :  
//www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do;jsessionid=3rKvF1M6soceWvCrHNyt  
3HUA.node20?atchFileId=ATCH\\_000000000019663&fileSn=3](https://www.moef.go.kr/com/cmm/fms/FileDown.do;jsessionid=3rKvF1M6soceWvCrHNyt3HUA.node20?atchFileId=ATCH_000000000019663&fileSn=3)
3. (韓)產業通商資源部(2023)。《國家資源保障特別法》內容簡報。檢自 [https :  
//industry.na.go.kr : 444/industry/budget/budget0101.do](https://industry.na.go.kr:444/industry/budget/budget0101.do)
4. (韓)國會產業通商資源中小新創企業委員會(2023)。《供應鏈基本法》公聽會說明資料。檢自 [https : //industry.na.go.kr : 444/industry/budget/budget0101.do](https://industry.na.go.kr:444/industry/budget/budget0101.do)
5. (韓)國會產業通商資源中小新創企業委員會(2023)。《國家資源保障特別法》公聽會說明資料。檢自 [https : //industry.na.go.kr : 444/industry/budget/budget0101.do](https://industry.na.go.kr:444/industry/budget/budget0101.do)

# 全球最低稅負制的發展與台商全球布局應對

黃士洲\*

## 綱 要

<p>壹、全球最低稅負制與台商應對</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、全球最低稅負制的概說與現階段國際進程</li><li>二、全球最低稅負制對台商的可能衝擊</li><li>三、小結：全球最低稅負制的國際發展尚有待觀察、台商自我檢視有重點</li></ul> <p>貳、全球最低稅負制的另類現實觀點</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、全球最低稅負制作為世界共通的企業稅制基礎架構？</li><li>二、開發中國家與城邦國家面對全球最低稅負的應對措施<ul style="list-style-type: none"><li>一可退還稅捐抵免</li></ul></li></ul>	<p>三、國際稅制疊床架屋 平添課稅、補貼的行政恣意空間</p> <p>參、代結論：全球最低稅負制的台灣與台商可能應對措施</p> <ul style="list-style-type: none"><li>一、台灣可能應對政策：針對大型跨國台商提高所得基本稅額徵收率</li><li>二、建議跨國台商先做好 CFC 稅制</li></ul>
---	---

\* 台北商業大學財政稅務系副教授，台大法學博士，德國海德堡大學、Max Planck 研究所訪問學人。

## 壹、 全球最低稅負制與台商應對

近年美中貿易戰的發展，使台商供應鏈逐漸脫鉤中國，投資佈局也朝向全球視野，也因而對國際稅務環境的變化格外敏感。確實，近十年國際稅務環境的發展主要是隨經合組織(OECD)與 20 國集團(G20)主導的「稅基侵蝕與利潤移轉」行動方案(以下簡稱 BEPS 行動方案)，且分為 1.0 與 2.0 前後兩期。BEPS 1.0 在 2015 年公布 15 項行動方案的結案報告後，隨後落實至各國稅法與雙邊租稅協定，我國雖非 OECD 會員國，也在移轉訂價、國別報告、反避稅措施上接軌 BEPS1.0 的重要理念與規範。

至於 BEPS 2.0 則是在 2019 年提出支柱 1 方案(Pillar 1)－全球數位稅，以及支柱 2 方案(Pillar 2)－全球最低稅負制(Global Minimum Taxation)，後者擬貫徹各國均應對其境內營運的企業實體的獲利，課徵至少 15% 的最低稅捐負擔，這兩個方案在 2021 年 10 月獲得 OECD 的 135 會員國的共識，計畫自 2024 年起逐步實施<sup>一</sup>。歐盟也頒布指令，要求歐盟各會員國應該在 2023 將全球最低稅負制納入國內稅法，並自 2024 年起實施<sup>二</sup>。

### 一、 全球最低稅負制的概說與現階段國際進程

#### (一)、 全球最低稅負制的運作模式

全球最低稅負制的出發點係反制部分國家提供過低稅率的租稅環境或優惠，讓大型跨國公司將利潤長久滯留，以資保全跨國公司母國的課稅權，設定各國對境內公司都應課予至少 15% 的實質稅負。以下流程為簡化過的參考說明：

1. 全年集團營收規模達到 7.5 億歐元(約合 266 億台幣)的跨國企業；
2. 達到門檻的跨國企業將各個國家子公司帳上所得與其實際在當地所負擔的實質

---

一 BEPS 1.0 與 2.0 發展的說明，請參見：OECD, Tax Challenges Arising from Digitalisation of the Economy – Global Anti-Base Erosion Model Rules (Pillar Two), 20 Dec 2021 <https://doi.org/10.1787/782bac33-en>，第 4 頁。

二 歐盟指令參見：Council Directive (EU) 2022/2523 of 14 December 2022 on ensuring a global minimum level of taxation for multinational enterprise groups and large-scale domestic groups in the Union，第 29 段以下。

稅負，核算實質稅率(Effective Tax Rate, ETR)是否達 15%；

3. 若子公司於當地實質稅率未達 15%，該低稅負國家有沒有課徵合格的「國內補充稅負」(簡稱 QDMTT)，將其實質負擔稅負調整至 15%；
4. 若子公司核算後於當地實質稅率仍然沒有超過 15%，則其控股母公司所在國家，可以針對子公司實質稅率未達 15%的部分，依照持股比例，對母公司來課徵補充稅(top-up tax，此也稱之為「IIR」，或所得納入課稅原則)，抑或是不允許支付企業扣除費用(此也稱之為「UTPR」，或徵稅不足否准支出原則)。

有鑑於全球最低稅負制的基本操作是把低稅負國家子公司帳上所得歸入母公司補徵稅款可視之為一項國際「共通與強化版的受控外國公司稅制(CFC)」<sup>三</sup>。雖然 OECD 推動全球 15%最低稅負的理念容易理解與接受，不過依照全球最低稅負範本規則(model rules)所規定的計算過程<sup>三</sup>、相關參考因素以及會計規則等，則是相當地複雜，雖然 2024 至 2026 這段為實施初期的過渡期間，有設置「避風港規則」(safe harbor rules)<sup>四</sup>，不過仍有國際稅務專家指出<sup>五</sup>，各個國家稅務規則各自不同調，加大跨國企業計算各地實質稅負的高難度，尤其在當地獲有稅負優惠或政策補貼；又如遞延所得稅資產或債務以及盈虧互抵的場合，全球最低稅負制的所得計算與損費認列又不同於既有的會計與稅務規則。

## (二)、 全球最低稅負制在各國立法進程步調不一

自 2021 年底 OECD/G20 通過推動全球最低稅負制的集體共識之後，歐盟的回應即是在 2022 年 12 月頒布(EU) 2022/2523 指令，訓令各成員國應於 2023 年底之前，要求將歐盟最低稅負指令納入各會員國之內國法，該號指令關於 IIR 應於 2024 年起、UTPR 則須在 2025 年起各自實施。歐盟主要國家的德國、法國、義大利、西班牙與荷蘭及波蘭，除了波蘭在 2024 年中才完成立法並預計於第 3 季起實施之外，其餘都

---

三 比較具體且完整的計算過程可參考：林子斐、范良芳、王齡懋 (2023)。全球企業最低稅負制之簡析。財稅研究，52 卷 4 期，36-63。

四 有關於全球最低稅負制的避風港規則，詳細內容可參見：OECD(2022), Safe Harbours and Penalty Relief: Global Anti-Base Erosion Rules (Pillar Two). 主要避風港規則有三：1.排除計稅測試 (De minimis test)、2.簡易有效稅率測試 (Simplified ETR test)、3.例行性利潤測試 (Routine profits test)。

五 參見 Robin Hines, Pillar 2: Deceptively complex? 2022/4, 網頁：

<https://www.pwc.co.uk/services/tax/insights/pillar2-deceptively-complex.html>，最後點閱日：2024/7/28。

在 2023 年底完成立法並於 2024 年開始實施<sup>六</sup>，英國雖已脫歐，仍跟上最低稅負制的立法與實施進度，不過仍有少部分歐盟會員國如塞浦路斯、波羅地海三國現階段仍停留在立法諮詢階段。

亞洲國家關於全球最低稅負制的立法步調，相形之下，較為保守、觀望。其中以韓國最先響應 OECD，在 2022 年底議會即通過法案修正，並自 2023 年起生效，包含 IIR 補充稅課徵與 UTPR 徵稅不足否准支出原則各自在 2024 與 2025 實施。日本則是在 2023 年 3 月完成立法程序，並自 2024 年 4 月 1 日起實施 IIR 補充稅課徵，預計 2025 課稅年度擬實施 UTPR。馬來西亞也跟上日韓腳步，2023 年底通過修法，並自 2025 年實施。不過，除了以上三個國家之外，香港、新加坡、越南、泰國、印尼、澳洲與紐西蘭等相對大型的亞澳經濟體則仍然處於立法諮詢階段，其中澳洲預計會溯及自 2024 年初對大型跨國企業適用 IIR 稅制，紐西蘭也預定 2025 年起實施。正處於立法諮詢階段的東南亞國家，值得注意新加坡與越南，其在宣示接軌國際發展趨勢進行立法之際，也對外表達為維持既有的招商吸引力，原本的稅捐優惠措施將改弦更張為直接補貼。

至於亞澳區域另兩個最大的經濟體－中國與印度，則至今尚未對全球最低稅負制，表達出任何明確的立法政策。

美洲部分，加拿大在 2024 年 6 月完成最低稅負制的立法，IIR 稅制將溯及自 2024 年初適用。不過，除此之外的其他美洲大型經濟體，如墨西哥、巴西、阿根廷及哥倫比亞等都沒有任何立法動作。至於美國，雖然拜登政府的財長葉倫曾力挺 OECD/G20 的全球最低稅負制，拜登政府提出的稅改版本－「通貨膨脹縮減法案」(Inflation Reduction Act)，國會僅接受補助高科技研發的預算，加稅部分則未獲得共識。關於美國對大型跨國公司海外利得的課稅，仍是延續先前川普政府時代實施的「全球無形資產低稅負所得」稅制(Global Intangible Low-Taxed Income, GILTI)。美國官方針對全球最低稅負制的正式政策，應該在 2024 年底總統大選後，才會被提上討會議程，有可能會是既有稅制的改良，也有可能是全新的稅制，特別是候選人川普有意藉由提高關稅來為企業減稅，促使美國企業提升競爭力。不過，有學者主張<sup>七</sup>，單以

---

六 有關於世界各國推動第二支柱全球最低稅負制的立法進度，參見網站：

<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/pillar-two-readiness/country-tracker.html>，最後點閱日 2024 年 7 月 29 日。

七 參見：Reuven S. Avi-Yonah，Pillar 2 and the United States: What's Next, 2024/1/29，網址：

美國現行 GILTI 稅制以及 OECD 全球最低稅負制之下的「合格可退還稅額抵減」(QRTC)機制來說，應該可以讓美國跨國企業有一定的稅負緩衝，不至於即刻立法的急迫性。

總結現階段 2024 年中國際間關於全球最低稅負制的立法進度，呈現出歐洲大國、日韓澳領銜先發，其他開發中國家暫時觀望，以及美國、中國與印度等三個超大型經濟體沉默不表態。此與當初 OECD/G20 百餘國一致共識的起點，容有不小落差。

### (三)、OECD 評估全球最低稅負制的預期成效

如前所述，OECD/G20 推動全球最低稅負制在對抗大型跨國企業將利潤截留在低稅負國家，以及低稅負國家利用低稅率或稅收補貼形成的不公平稅收競爭，對於全球最低稅負制的實施成效，OECD 披露的研究報告展現樂觀的看法。例如 OECD/G20 的 2024 年 2 月份財長央行長稅務匯總報告即指出<sup>八</sup>：傳統認為低稅率國家都在小島型的免稅天堂，實際上卻有超過半數的低稅利潤是位於名目稅率超過 15% 的國家—因享受租稅優惠而降低實質負擔稅率之故，還有 1/5 的低稅利潤位於發展中國家，被課徵未達 15% 的企業所得稅負，尚且由於全球最低稅負制的各個規則彼此互相關聯(Interlocking nature)，並不需要所有國家都立法實施，該稅制也可以在全球範圍內發生規範效力，因此預估到 2024 年底會有 60% 的大型跨國公司受全球最低稅負制所覆蓋，2025 年則會增加到 90%。OECD/G20 的 2024 年 7 月份稅務匯總報告更指出<sup>九</sup>，截至目前，已有約 40 個國家已實施或計劃從 2024 年或 2025 年起實施全球最低稅負，這已經在改變國際稅務的整體格局—讓各個國家減輕了自身單獨提高其有效公司稅率的政經難度，同時可以重新審視稅捐優惠措施的必要性，也不會對投資產生負面影響。

至於全球最低稅負制可以帶來的具體稅收，數據預測上，OECD 也是抱持相對

---

<https://www.taxnotes.com/featured-analysis/pillar-2-and-united-states-whats-next/2024/01/26/7j41s>，最後點閱日：2024 年 7 月 29 日。

八 OECD (2024), OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors, G20 Brazil, February 2024, OECD, Paris, <https://www.oecd.org/tax/oecd-secretary-general-tax-report-g20-finance-ministers-brazil-february-2024.pdf>.

九 OECD (2024), OECD Secretary-General Tax Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors (G20 Brazil, July 2024), OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3bacc6e8-en>.

樂觀的態度<sup>十</sup>，2024 年 1 月 9 日 OECD 的工作報告依照 2017 至 2020 年度的稅收數據來推計，指出 4 點：(1)全球最低稅負制預計將減少各國之間的公司稅率差異；(2)全球最低稅負制預計減少一半的使利潤轉移行為；(3)全球最低稅負制預計讓實質稅負低於 15%的跨國企業利潤，因此減少八成；(4)全球最低稅負制預計將使企業所得稅收入平均每年增加 1,550 億至 1,920 億美元，這相當於當前全球企業所得稅收入的 6.5%至 8.1%。

## 二、 全球最低稅負制對台商的可能衝擊

### (一)、 台灣官方已經意識到全球最低稅負制

台灣並非是 OECD 會員國，也沒有參加「包容性框架」(Inclusive Framework)協定，不過早自 OECD/G20 宣示推動最低稅負制開始，我國立法院與財政部即宣示密切注意與接軌國際發展的政策態度。此次全球最低稅負制的稅改浪潮，立法院也估算我國約有 160 家跨國企業與 259 家在台外商集團將受全球最低稅負制的影響<sup>十一</sup>；且 2023 年 1 月增訂產業創新條例第 10 條之 2 前瞻創新研發支出抵減(即台版晶片法案)時，限制抵減稅額之企業當年度有效稅率不得低於一定比率(如 2024 年度不得低於 12%)<sup>十二</sup>。

### (二)、 我國約有兩百餘家上市櫃公司符合全球最低稅負制適用門檻

本文進一步以 7.5 億歐元的全球最低稅負制適用門檻來篩查 2021、22 年度上市公司營收數字，2021 年度有 210 家企業超過 235.5 億台幣營收，2022 年度則有 203 家企業超過 247.5 億台幣營收。雖然落入 GMT 稅制適用範圍的上市公司家數僅占當年度上市家數約五分之一，即 2021 年 210 家/959 家(21.9%)以及 2022 年 203 家/971 家

---

十 Hugger, F., et al. (2024), "The Global Minimum Tax and the taxation of MNE profit", OECD Taxation Working Papers, No. 68, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9a815d6b-en>.

十一 莊弘仔，企業最低稅負相關問題評析，立法院法制局議題研析，2022/9/7，網址：

<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=6590&pid=221119>，最後點閱日：2024 年 7 月 29 日。

十二 產業創新條例第 10 條之 2 立法理由第 7 點即指出「為使技術創新且居國際供應鏈關鍵地位之公司，在適用第一項或第二項租稅優惠下，仍可兼顧在我國繳納一定比率合理稅負之政策目的，爰以前開 OECD 全球企業最低稅負制所定有效稅率百分之十五，作為在我國繳納一定比率稅負之標準。」

(21%)。

其次，值得關注的是我國這些超過 GMT 門檻的上市公司其營收合計為 34.3 兆 (2021 年)與 36.1 兆(2022 年)，令對照同年度我國國內生產毛額(GDP)，這些前 210 大、203 大的上市企業的總營收更是約當年度 GDP 的 1.6 倍之譜！延伸來說，既然這些大型上市公司營收遠大於我國 GDP，也代表有相當比例的企業營收源自境外(例如子公司稅後盈餘尚未匯回、境外投資損益等)，未計入我國 GDP 統計範圍，若這些營收在來源國未繳足 15%的實質所得稅率，則其他設有全球最低稅負的國家，即可徵收補充稅(IIR，收入納入課稅原則)，或否准支出減除(UTPR，徵稅不足否准支出原則)。

### (三)、全球最低稅負制對跨國台商的可能衝擊 - 以台積電與鴻海財報為例

本文一方面以宏觀的財報統計數據來瞭解全球最低稅負制對台商衝擊，由於全球最低稅負制主要在反制大型跨國企業利用低稅率國家控股與包含稅捐優惠的低稅負環境，本文另一方面也檢視大型跨國台商的母公司單一財報與合併財報，檢視個別台商在國內是否已經繳納>15%的所得稅負，以及海外控股與截流尚未匯回台灣繳稅的境外盈餘，或可分析出個別台商企業遭受全球最低稅負制的可能衝擊。本文以下檢視台灣兩大企業集團——台灣積體電路製造股份有限公司（下稱台積電公司）和鴻海精密工業股份有限公司（下稱鴻海公司）的 2022 與 2023 財務報告來觀察。

首先，作為全球最先進的邏輯晶片製造商，台積電在 2023 年的合併收入達到 2.16 兆新台幣（約合 703 億美元）。儘管在台灣繳納了大量的營利事業所得稅，該公司 2022 課稅年度的簡化版有效稅率（simplified ETR，即「所得稅費用」除以「稅前所得」）為 10.88%，在 2023 年則上升至 14.24%。此外，台積電透過其在英屬維爾京群島、開曼群島和新加坡的子公司與基金投資了 25 億美元，從這些海外投資中獲得了超過 1 億美元的收益。這樣的海外收益與公司的整體運營規模相比，台積電透過這些低稅負地區進行的投資和獲得的收益相對較小。因此，如果台積電繼續保持其當前的有效稅率水平與投資狀態，全球最低稅負制的實施(不管是我國或他國來說)對其財務報表的影響，似乎可以忽略不計。

不過，當我們進一步檢視鴻海 2022 課稅年度的財務情況，則會得出截然不同的

結果。作為蘋果智慧手機的主要原始設備製造商（OEM），鴻海在 2023 年的合併收入超過 2,000 億美元，幾乎是台積電的三倍。然而，鴻海在 2021 至 2023 課稅的簡易有效稅負比率分別僅為 9.73%、8.81%與 9.49%。這應該是來自這三個課稅年度的資產負債表上的遞延所得稅資產與負債的科目中有顯著的金額，以 2023 年來說，分別達到 6.58 億美元和 13.22 億美元，這或許代表鴻海享受了相當規模的研發或其他減免的稅捐優惠。其次，鴻海總部設在台灣，通過複雜的控股結構在中國、印度和東南亞國家擁有 OEM 工廠。根據財務報告，最重要的控股公司是註冊於開曼群島的富士康（遠東）有限公司。該開曼控股公司的投資價值在 2022 年底為 475 億美元，當年實現的投資收益為 38 億美元。綜合以上來看，由於鴻海在台灣繳納的營利事業所得稅負相對未達 15%，以及通過開曼群島的巨大控股與利潤貢獻，全球最低稅負制的實施應該會對鴻海的財務產生一定的影響。

#### (四)、全球最低稅負制對跨國台商的可能衝擊 - 新加坡、荷蘭控股投資為例

台商透過境外控股結構來佈局全球，早期透過開曼、維京群島等知名租稅避風港，近來多透過較合規的新加坡與荷蘭控股公司布局亞太、東南亞與歐洲。當台商母公司集團已經達到 7.5 億歐元的營運規模，而新加坡、荷蘭所控股的孫公司沒有在其營運的國家(例如越南或匈牙利)繳納到 15%的有效稅率，新加坡、荷蘭稅務局可以在 2025 年之後依照全球最低稅負制的規定，對於中間控股的子公司課徵受控孫公司在其營運國沒有繳足的「補充稅」(top-up tax)。有論者也指出<sup>十三</sup>，新加坡、荷蘭稅務當局為了執行全球最低稅負制，也會建構適用於跨國集團揭露集團稅務資訊的申報系統，最有可能是現行國別報告中增加項目，要求跨國集團揭露在各個營運所在國的納稅情況。

---

十三 曾博昇，IASB 公布全球最低稅負制財報揭露要求新規定，資誠會計師事務所網頁：<https://www.pwc.tw/zh/news/press-release/press-20230703-1.html>，最後點閱日：2024 年 7 月 30 日。

### 三、小結：全球最低稅負制的國際發展尚有待觀察、台商自我檢視有重點

本文以上藉由國際發展的概述，說明國際間有一派中大型的已開發國家，如英德法義等歐洲國家與亞洲的日韓積極落實全球最低稅負制，另一派如美中印尚未表示意見，另一部分中小型國家雖也願意加入全球最低稅負制，不過表達希望該稅制不要影響其吸引外資的經商環境，更多的國家，如同台灣一樣，抱持觀望態度。OECD 的相對樂觀立場，認為即便不是所有國家都落實，預計仍可增加各國總體的企業稅負，並減少跨國企業的利潤移轉安排。

雖然相當數量的台商已經滿足全球最低稅負制的適用門檻，但並不是每一家大型跨國台商都享有相當規模的稅捐優惠，也未必都有建構境外持股結構，截流鉅額利潤於海外。所以，各個台商依此兩項標準自我檢視，應該可以發現自己是否會受到全球最低稅負制的衝擊，抑或是只需要依照財政部規定，做好國別報告與受控外國公司的申報即可。

本節所呈現關於全球最低稅負制相關的國際發展，值得深入推敲者，其在全球範圍內推動各國一致的企業所得稅基本框架—「在當地營運獲利的企業，必須至少留下 15% 的稅收貢獻當地政府」，看似對各國均是公平的規則，何以不少中小型國家乃至美中印等大國對此稅制仍是觀望與不表態？或許可以進一步質疑全球最低稅負制是否真得是「雨露均霑」？抑或是「稅收我消彼漲」？使得部分國家仍抱持著懷疑的態度。

## 貳、全球最低稅負制的另類現實觀點

本節擬從國際租稅的現實得失觀點，分析、全球最低稅負制隱而未見的問題，據此推敲未來的可能發展。

### 一、全球最低稅負制作為世界共通的企業稅制基礎架構？

#### (一)、讓渡財政主權與間接國際制裁問題

全球最低稅負制的本質上就是推動每一個國家，無分經濟規模大小，也不管產業型態與稅制結構各異，全都得把各自國家的營所稅設置在 15% 以上，就算是基於產業政策、吸引外人投資而給租稅優惠、減免，也不能讓所得稅負擔比率降到 15% 以下，如果還是要給予優惠、減免，即須改以預算支出的方式來實際發給特定企業。

全球最低稅負制的這樣制度設計形同是以一套統一的企業所得稅制框架套用在大大小小、從十數億人口到十數萬人口、從 AI 數位科技到前工業時代等形形色色財政利益係數不一的各種國家都得服膺同一套財政規則，如果把企業所得稅的立法當作是國家主權的核心事項，全球最低稅負制無異是要求 OECD 會員國放棄企業所得稅基本要素的決定權，這形同拋出一部分的國家主權；反之，有國家不願遵守 15% 的企業所得稅負擔下限的話，其他國家另可藉由 IIR 與 UTPR 的稅制措施，在自身國家境內對該跨國企業課徵補充稅負，這可說是一種間接的國際制裁。所以，如果當全球最低稅負制的實施可能造成某個國家稅收損失，其他國家得利，抑或是因而減少外國資金與技術的投入，該國決策者即難以說服該國立法機關與民意壓力。

#### (二)、全球最低稅負制與各國稅捐利益衝突

全世界自 2022 年中逐步擺脫 Covid 疫情管控，這 2、3 年之間損失的經濟活力、稅收，同時政府又得籌措紓困與善後資金，復因烏俄戰爭引發停滯性通膨與高利率，各國政府財政預算寅吃卯糧之際，開闢新稅源的念頭自然就聚焦在未受疫情太大打擊，且長年擅長稅捐規劃使得稅捐負擔率相對不高的大型跨國企業頭上。況且，大型跨國企業稅捐負擔率之所以不高，除了善用跨國投資架構以及電商平台

的營運模式之外，如同 OECD 研究報告所指出，還有以下三點的稅制原因：

1. 「股利參與免稅制」(participation exemption)讓歐日韓的跨國企業，滯留境外的海外投資收益暫免繳納母國稅負；所謂「股利參與免稅機制」是讓跨國企業在符合一定條件之下(例如持股達一定比例、股東為股利最終受益者)，境外被投資公司對投資公司發放股利免稅，這個稅制同樣適用於間接轉投資的情況，也就會讓境外孫公司發放股利給境外子公司時，境內的母公司不會因該子公司取得股利，而在境內增加納稅義務，這也弱化了這些國家的受控外國公司稅制(CFC 稅制)促進境外獲利匯回母國的制度功能。
2. 歐盟法院(European Court of Justice)判決大幅度地限制歐盟境內的受控外國公司稅制的適用範圍：歐盟法院 2006 年作成的 Cadbury-Schweppes 判決認定 CFC 稅制—受控子公司帳上獲利強制歸屬母公司課稅，侵害了歐盟憲法的企業設立自由(freedom of establishment)，認定 CFC 稅制遏止跨國集團在低稅率國家，設立純粹沒有經濟實質運作的公司，藉以規避母國應納稅負(wholly artificial arrangements aimed at circumventing)，在此範圍之內，並不抵觸歐盟憲法的企業設立自由保障<sup>十四</sup>。要構成所謂的「純粹人為」且欠缺任何經濟實質的規劃安排，必須是當一家設於低稅率國家的境外受控公司查無任何實際營運活動，僅是虛擬地存在，才可對之適用受控外國公司稅制<sup>十五</sup>；論者也研究當此判決一出，確實大幅度地弱化了 CFC 稅制在歐盟內的規範效力，<sup>十六</sup>歐盟低稅國的子公司的帳上獲利以及利潤移轉相關活動都顯著增加了！
3. 部分高稅率國家，基於不同的目的，對跨國企業依法給予高額的稅捐優惠，導致個別企業的實質稅負未達 15%。

上述 3 點，本文舉歐盟會員國盧森堡為例，該國有對符合資格的智慧財產權(IP)給予 80%的免稅<sup>十七</sup>，倘若 A 跨國集團將自身研發的子公司設置於盧森堡，該子公司設有研究中心並聘雇研發團隊，其自集團內外收取的 1,000 萬歐元權利金，僅有 200

---

十四 參見歐盟法院判決 C-196/04，第 51、55 段。

十五 參見歐盟法院判決 C-196/04，第 61 段

十六 參見：Schenkelberg, S. The Cadbury Schweppes judgment and its implications on profit shifting activities within Europe. Int Tax Public Finance 27, 1–31 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10797-019-09553-w>

十七 盧森堡的 IP 免稅機制，可參見：<https://taxsummaries.pwc.com/luxembourg/corporate/tax-credits-and-incentives>，最後點閱日：2024 年 7 月 29 日。

萬元應於盧森堡適用最高 24.99% 的所得稅負，若另扣除其他人事管銷費用，該子公司實質稅率根本不可能達到 15%。

### (三)、美國忌憚全球最低稅負制引發的稅損數字

美國至今尚未對全球最低稅負制作出明確政策，可能原因之一在於美國參議院曾在 2023 年 6 月專案報告，估計美國會因為全球最低稅負制，在不同情景之下，損失多則超過 1200 億美元稅收，少則 600 億美元<sup>十八</sup>。其次，美國稅務基金會(Tax Foundation)的研究報告也指出，OECD 版本的全球最低稅負制現階段由於難以衡量美籍的大型跨國企業究竟會帶回多少國外稅額扣抵，且美國政府也得確保企業實質負擔稅率拉高到 15% 以上，此舉也將大幅度限縮了稅捐立法決策空間，不過稅務基金會估量也有可能是稅收大幅增長千億美元，但也可能導致美國稅損 6 百多億美元<sup>十九</sup>。

## 二、開發中國家與城邦國家面對全球最低稅負的應對措施 - 可退還稅捐抵免

歐盟主要經濟體德法義西、英國與日韓等國的稅制都有上開源自於股利參與免稅制限制 CFC 稅制功能的困擾，而與 CFC 稅制平行的全球最低稅負制也就成為不變動既有稅制框架下的替代解方。不過，從另一方面來看，其他國家，包括台灣並不存在著上述困擾，如果 CFC 稅制可以有效運作，且國內的稅捐優惠也受到適度管控，似無立即導入全球最低稅負制的必要性；此外，部分國家，尤其是矢志發展為製造業大國的印度與越南，現階段並不關心企業所得稅收的健全與否，毋寧是把如何吸引外國資本與技術投入設廠，放在最為優先的政策考量；同樣的利益考量也如新加坡、香港乃至於百慕達群島等城邦國家(City-State)，透過吸引外資設立管理總部、金融中心，賺取過路財與高階白領的薪資稅。

---

十八 JCT: U.S. Stands to Lose Revenue Under OECD Tax Deal, 2023/6/20, P1, 短網址：

<https://reurl.cc/Xmvmo0>

十九 Alan Cole, Cody Kallen, Risks to the U.S. Tax Base from Pillar Two, Tax Foundation, 2023/8/30, available at: <https://taxfoundation.org/research/all/federal/global-minimum-tax-us-tax-base/>，最後點閱日：2024 年 7 月 30 日。

## (一)、傳統的稅務避風港的百慕達群島開徵企業所得稅的糾葛

位於大西洋中的英國海外屬地百慕達群島，長久以來即是以豁免企業所得稅，歡迎公司註冊而聞名的稅務避風港，被不少知名美國大型企業如 Google、Apple 與 Starbucks 利用，設立空殼子公司或合夥事業來截流權利金、利息與股利等收益。不過在全球最低稅負制的進逼之下，百慕達也不得不研議開徵企業所得稅。

百慕達 2023 年底制定企業所得稅法(CITA2023)，擬自 2025 年開始針對符合 7.5 億歐元門檻的跨國企業，開徵 15%的企業所得稅負<sup>二十</sup>，不過同時也容許被課稅的大企業可以申請退還所被課徵的稅負。這樣利用合格可退還的稅捐抵免(QRTC)變相架空全球最低稅負制的作法存在爭議性，有論者指出，這只是把企業所得稅收的競爭，轉向補貼與稅捐抵免而已！且即使有 QRTC，實際稅率仍可能低於最低稅率 15%，而且這種先課稅在返利的政策措施，如果考量到繳稅退還的時間差異以及徵納行政成本，可能會在某個時點就讓百慕達這類稅務避風港，喪失吸引跨國企業的魅力<sup>二十一</sup>。

## (二)、即便實施全球最低稅負制，新加坡與越南仍設法維持低稅友善稅務環境

依照新加坡財政部統計，新加坡約有 1,800 家跨國企業集團將達到 7.5 億歐元的收入門檻，其中多數企業集團因享有租稅優惠並未高於 15%，將來實施全球最低稅負制後，即須課徵補充稅。對此，新加坡官方表示，一方面得確保自身稅收權益，同時也要維護新加坡招商的競爭力，將於 2025 年實施全球最低稅負制時，一併配套實施「可退還投資抵減」(Refundable Investment Credit, RIC)制度。

新加坡的 RIC 是一種具有可退還現金特徵的稅收抵免，可用於扣抵企業應繳稅款，或在企業滿足抵免條件後 4 年內以現金方式退還。RIC 是由新加坡經濟發展局與企業發展局根據企業的具體情況予以許可。RIC 的金額最多為符合資格的期間之

---

二十 參見：<https://www.gov.bm/sites/default/files/2023-12/Ministerial%20Statement%20on%20Tabling%20the%20Corporate%20Income%20Tax%20Act%202023%20-%20Dec%208%2C%202023.pdf>，最後點閱日：2024 年 7 月 29 日。

二十一 參見：Questions and answers on global minimum tax，網址：<https://www.royalgazette.com/international-business/business/article/20240129/questions-and-answers-on-global-minimum-tax/> 最後點閱日：2024 年 7 月 29 日。

內，針對符合資格活動所產生支出的 50%，用以抵減企業所得稅。符合 RIC 資格的企業活動相當廣泛，例如投資於新產能的支出(例如新廠房、低碳新產線)、擴大或新增的數位服務、專業服務以及供應鏈管理、擴大或建立總機構或卓越中心、執行研發、新創活動等。

至於鄰近的越南，也承諾自 2024 年起實施全球最低稅負制，越南也與新加坡一樣，不希望減少越南招商引資的競爭力，尤其是避免讓國際上主要投資者(如日韓商社、財閥)的能力，或減損擴廠投資意願<sup>二十三</sup>。越南國會在 2023 年底作成 110/2023/QH15 號決議，授權越南政府設立投資基金(Investment Fund)來中和 GMT 開徵所帶來的衝擊，越南政府也隨即發布建立投資基金辦法草案及公開徵詢程序，該投資基金將會以補助 5 億美金以上的投資案為主。對此，多數外國商會表達中立的立場，但韓國商會則認為該投資基金辦法設定狹隘的適用對象，使得多數外商投資企業無法受益，最終造成外商投資阻礙。<sup>二十三</sup>

### (三)、全球最低稅負制的設計缺漏 - 藉由政府補貼提高有效稅率

前述部分國家計劃以可退還的稅收抵免來維持自身招商引資的吸引力，有論者認為 OECD 倘若容許這樣的作法，可以暢行無阻地連同全球最低稅負制一併實施的話，將會構成制度的「致命缺陷」，甚而掏空立法本意<sup>二十四</sup>。

論者所謂的制度的「致命缺陷」是指全球最低稅負制的核心要素－「實質有效稅率」(ETR)，其計算是稅負除以所得，但是所謂的稅負(covered tax)以及所得(income)的定義有的值得釐清的問題，稅負的減少是進入 ETR 計算的分子，所得的增加則是進入分母，彼此就會有不同結果。以下例說明：

K 公司賺取 100 元所得，原先繳納 24 元的企業所得稅，隨後 K 公司獲得 20 元的政府補助。如果這筆 20 元的補助算是收入增加，則 K 公司在 120 元的所得之上繳納 24 元所得稅，稅率為 20%。但是，如果將這筆補助當作是已繳納的 24 元稅款之

---

二十二 Vietnam Investment Fund Is Key Amid Pillar 2 Rules, Minister Says, Tax Note, 參見短網址：<https://reurl.cc/YEqNo0>，最後點閱日 2024/5/20。

二十三 訊息整理自：<https://theinvestor.vn/foreign-firms-in-vietnam-want-clarity-more-incentives-to-offset-gmt-impacts-d9145.html>，最後點閱日 2024/5/20。

二十四 Alan Cole, The Fatal Flaw of Pillar Two, Tax Foundation, <https://taxfoundation.org/blog/pillar-two-flaw/>，最後點閱日：2024/7/30。

中退款 20 元，實際僅有負擔 4 元企業所得稅，則 K 公司在 100 元的所得之上只負擔 4 元稅負，有效稅率則降為 4%。

上述兩種表述方式，基本經濟結果完全一致。K 公司營利活動獲得 100 元的所得，完納稅捐之後，最終取得 96 元的稅後收入，政府方取得 4 元的淨收入。換言之，當遊戲規則判定補助應當從分子扣除，或加入分母，就會連帶決定所謂的有效稅率！這樣的規則不單單有武斷與恣意的嫌疑，更成為整個全球最低稅負制設計缺漏。

再以前述的百慕達為例，一直以來的整體經濟策略就是向外國企業提供包含低企業所得稅等優惠的進駐條件，吸引高階人力、資本與無形資產的收入，百慕達政府在這些金流與人流之中，以登記規費、個人稅、房產稅等方式，抽取一小部分的收入作為政府財源。誠如上例所假設，實施全球最低稅負制之前，4%的企業有效稅率，在實施後，轉為先課徵 24%之後，再退還其中的 20%，企業有效稅率仍然維持 4%，只不過企業與政府都增加了維持與應付此一繁瑣但看不出意義的程序，從而負擔額外的行政成本而已。倘若企業與政府仍可接受額外行政成本，則全球最低稅負制未能改變原先百慕達的稅收競爭策略，反之，個別跨國企業或百慕達政府受不了額外的行政成本，選擇離開百慕達，或改立一套有實質財政意義的企業所得稅制，則可宣稱全球最低稅負制博弈成功。只不過，相形於 BEPS 1.0 所推動的措施，諸如強化資訊交換、實質營運要求(substance requirement)以及同儕審查等，這些具體措施除了拉高跨國企業避稅門檻與成本之外，尚且深化稽徵能力、智識，全球最低稅負制單單就只有拉高徵納雙方行政成本，或許換個說法，特意設計來拉高徵納雙方行政成本，本身就是全球最低稅負制的刻意要採取的手段與要達到的目的。

### 三、國際稅制疊床架屋 平添課稅、補貼的行政恣意空間

OECD 第二支柱的目標是“確保跨國企業在其經營的每個司法管轄區的收入上繳納最低稅額”。這一目標與所得納入課稅規則(IIR)、徵稅不足否准支出規則(UTPR)與其他稅收制度相結合，可以解讀為 OECD 預期建立一項普遍國際稅務秩序，要求每個國家維持最低稅率 15%並放棄利用稅捐優惠，而轉向使用直接補貼來促成經濟與研發增長，同時影響和消除避稅天堂，並促使跨國企業根據價值創造鏈分配利潤。

上開規範目的並非 BEPS 2.0 第二支柱方案的全球最低稅負制所獨有，在 BEPS 1.0 的 15 項行動方案中即有呈現與規範，例如第 3 號行動方案—「設計有效的受控

外國公司規則」(Designing Effective Controlled Foreign Company Rules)以及第 5 號行動方案「更有效地反制有害稅收措施，將透明性與實質要求納入考量」(Countering Harmful Tax Practices More Effectively, Taking into Account Transparency and Substance)<sup>二十五</sup>，並分別賦予「最佳實務」(best practice)與「最低標準」(minimum standards)的規範效力，尤其是第 5 號行動方案尚建立各國自我審查稅捐優惠以及定期同儕審查(peer review)的機制，對於抑制 OECD 國家的稅收激勵方面發揮一定程度的功能作用。相對的，BEPS 2.0 第二支柱尚進一步要求發展中國家在其現有低稅制的基礎上，再額外實施一套複雜的補充稅制度，而為了保持對跨國企業的吸引力，開發中國家自然必須再實施另一套補貼系統來彌補跨國企業因全球最低稅負產生的稅收損失。倘若是認為 BEPS 1.0 的第 5 號行動方案經過實踐有規範缺漏、功能不足之處，可以研議修正改善或加大規範力道，一方面延續 BEPS 1.0 既有的共識基礎，同時在已經建立的基礎上進行改革，各國步調也比較一致。

換言之，部分國家即將實施的全球最低稅負制正是在相對較為簡單的防杜稅收競爭的既有同儕審查體系之上，再額外疊床架屋去建構一套嶄新的也是相當複雜、難操作，而且僅適用於 VIP(大型跨境企業)的稅制，究竟是要讓政府補貼由稅捐優惠轉向直接補貼？還是打算藉由徒然增加的徵納行政成本，以此讓開發中國家喪失稅收競爭的吸引力？抑或是兩者兼具？不管是何者，看在弱勢經濟體的視野之內，很難不被當作是裝滿滿的強國的利益算計與乘勢霸凌。

再者。這種將既有的依照法定要件該當即可享受稅收優惠的運作體系，改為先繳稅之後，另由政府轉手發放現金補貼的變革，這樣改弦更張的作法可能導致國家補助的增加、濫用與腐敗，特別是考慮到發展中國家的能力和官僚機構的實況。申言之，這些發展首先會導致針對各類納稅義務人開徵新稅或提高稅收(不管是增加名目稅率或強化稽徵的方式)，因為主管稽徵機關可能會把全球最低稅負制的國際趨勢視為是徵收新稅的絕佳時機和藉口。其次，實施極為複雜的管理負擔將超出稅務機構和跨國企業的能力，如果考量到稽徵資源與專業知識的侷限，我們難以預期發展中國家的稅務與經濟官僚會努力維持由 OECD 所設計又如此複雜的全球最低稅負制，

---

二十五 OECD BEPS 1.0 各號行動方案的內容可參閱，OECD 官網 <https://www.oecd.org/en/topics/policy-issues/base-erosion-and-profit-shifting-beps.html>，最後點閱日 2024/7/30。

單單以 7.5 億歐元的門檻來說，全球最低稅負制就是嫁接在移轉訂價的國別報告制度，且並非大部分的開發中國家稅務機關都有足夠的智識能力與資源來駕馭移轉訂價的國別報告的機制運作。相反地，未來可能在開發中國家的稽徵場景會是一個由能力不足的稅務部門管理一項極端複雜的全球最低稅負徵收系統，從而導致更大的混亂、濫用、恣意決策與貪汙腐敗。

## 參、代結論：全球最低稅負制的台灣與台商可能應對措施

### 一、台灣可能應對政策：針對大型跨國台商提高所得基本稅額徵收率

我國財政部於 2023 年 8 月底曾對外表示，「為協助跨國企業因應 GMT，宜參考相關國家實施經驗妥適研議可行因應方式，循序漸進為企業爭取較充裕調整時間。因此，檢視我國稅制，提供適度租稅優惠以維持營利事業實質稅率達 15%，減輕我國跨國企業集團依從成本應為首要任務，短期並審慎評估業者建議調增 AMT 營利事業基本稅額徵收率至 15%之可行性及妥適性；中期為避免屬我國減免之稅收被其他國家徵起，將規劃是否導入符合國際標準之 QDMTT；長期將視各國實施情形，適時評估導入 GMT。」<sup>二十六</sup>同一日的新聞報導<sup>二十七</sup>，財政部官員另表示若一旦國內確定要調高企業基本稅額徵收率至 15%，為避免中小企業稅負過大，將考慮按企業規模採行差別稅率。換言之，財政部初步的應對方案會針對大型跨國台商(約 200 多家上市櫃公司)，提高所得基本稅額的徵收率，亦即儘可能先補到接近 15%的水準，避免我國營利事業所得稅基流失至他國。

對於財政部提高所得基本稅額徵收率至 15%，作為我國初步全球最低稅負的應

---

二十六 參見：財政部新聞稿，財政部刻正研議如何協助跨國企業因應全球企業最低稅負制，尚未設定推動期程，2023 年 8 月 30 日，網址：

<https://www.mof.gov.tw/singlehtml/384fb3077bb349ea973e7fc6f13b6974?cntId=cadbf847c7a483cb3adc0c95ba18c22>，最後點閱日：2024 年 7 月 30 日。

二十七 參見：呂翔禾，最低稅率決調高至 15% 中小企業設門檻，台灣醒報，2023 年 8 月 30 日，網址：<https://udn.com/news/story/7243/7405088>，最後點閱日：2024 年 7 月 30 日。

對方案，先後有論者提出不同意見，有提醒我國的所得基本稅制/最低稅負制(AMT)，性質與目的有別於 OECD 版本的全球最低稅負制，不適當混為一談<sup>二十八</sup>，也有論者秉持相類似見解，認為兩者於適用對象、規範目的、稅基與豁免機制在在都有不一樣之處，乃建議我國乾脆直接引入 OECD 版本的全球最低稅負制(GMT)，而非調高台灣 AMT 的稅率<sup>二十九</sup>。

本文認為，誠如財政部所持的審慎態度，當今日多數國家尚未明確表態、觀望全球最低稅負的運作實況之際，我國是否要跟隨部分國家立法落實全球最低稅負的腳步，馬上著手調整稅制—提高 AMT 徵收率，或提案增修稅法等？宜妥善評估。尤其是我國既非 OECD 會員國，也非包容性框架的成員，主要國際貿易型態與經濟支柱又以高科技研發與製造為主，台商也逐漸擺脫過去兩岸三地利用境外公司轉單中國勞力密集製造的低階 OEM 營運模式，又財政部長期對境內租稅優惠已有適當管控，因此從我國的稅捐利益起見，今明 2024、25 年是不是啟動立法或加稅的良好時刻，值得思量。

## 二、建議跨國台商先做好CFC稅制的法令遵循

我國自 2023 年起實施 CFC 稅制，個人與公司均應在 2024 年 5 月申報具有控制力的境外持股與投資收益，財政部並透過函令，課予信託關係的受託人申報受託財產的境外 CFC 所得的協力義務<sup>三十</sup>。如本文前述，全球最低稅負制的性質類似一個平行運作，但課稅要件較為寬鬆的「受控外國公司稅制」，當個人與公司依照現行規定，申報、揭露國外受控公司的投資收益與當地納稅情況，同時也是自我檢視境外投資架構的合理性—投資損益、稅務成本以及潛在的投資與稅務風險。諸如 OEM 設廠當地的有效稅率是否過低？過低的話，如何在上一層控股公司透過繳納有限的補充稅或稅額抵減來降低重複課稅的損失，都是可能的思考選項。當然，倘若是中小企業的跨境投資，雖非全球最低稅負制的打擊對象，仍須注意者在於投資地的稅捐優惠

---

二十八 黃士洲 (2023)，全球最低稅負制的國際進展與臺灣立法思考。月旦會計實務研究，72 期，28-38。

二十九 許祺昌、曾博昇，調高我國最低稅率 不利企業競爭，經濟日報，2024 年 7 月 25 日，網址：[https://money.udn.com/money/story/6710/8119294?from=edn\\_subcatelist\\_cate](https://money.udn.com/money/story/6710/8119294?from=edn_subcatelist_cate)，最後點閱日：2024 年 7 月 30 日。

三十 參見財政部 113.07.10 台財稅字第 11304525870 號令以及 113 年 1 月 4 日台財稅字第 11204665340 號令。

措施是否做了全盤改變—發放補助取代稅捐抵免。

# 「中國對歐盟關鍵基礎設施影響之安全及國防意涵」報告研析

李宜靜\*

綱 要	
壹、歐盟調整經濟發展策略 貳、中國於歐洲影響力日益增長 一、中國軍民融合戰略對歐盟關鍵產業和基礎設施帶來挑戰 二、中國參與歐盟關鍵產業和基礎設施概況	參、歐盟須制訂應對措施 一、擴展戰略工具箱以應對安全和國防問題 二、強化歐盟緊密夥伴之韌性 肆、我國對中國投資之管制、資通安全管理及關鍵基礎設施之保護

歐洲議會於今（2024）年 1 月 17 日投票表決通過「中國對歐盟關鍵基礎設施影響的安全及國防意涵（Security and defence implications of China's influence on critical infrastructure in the European Union）」報告，警示中國對歐洲關鍵基礎設施影響力日益增強的風險，並呼籲歐盟採取行動以降低關鍵脆弱性。本文後續將說明該報告之背景成因、中國參與歐洲關基礎設施概況及影響，歸納報告建議歐盟應採行之應對措施，最後則是對我國之省思。

\* 中經院 WTO 及 RTA 中心分析師，中央大學產業經濟研究所碩士

## 壹、歐盟調整歐中關係定位

2019 年歐盟將中國視為合作夥伴、競爭對手和系統性競爭對手，然而受到經濟、政治、人權等因素影響，讓歐盟越來越重視中國作為競爭對手和系統性對手之角色。在經濟方面，近年來歐盟對中國雙邊貿易逆差持續擴大，隨著中國在經濟層面的國家干預力道加大，促使歐盟採取一系列措施以改善經濟安全並確保歐盟企業處於公平競爭環境，相關措施包括外國投資審查機制（foreign investment screening mechanism）、外國補貼法規（foreign subsidies regulation）、國際採購工具（international procurement instrument）以及反脅迫工具（anti-coercion instrument）。在人權方面，中國對西藏、香港、新疆等地之人權壓迫，持續吸引歐盟對其之關注，《歐中全面投資協定》也因新疆人權問題及隨後的歐中相互制裁而被歐洲議會凍結批准程序。在地緣政治方面，中國透過一帶一路倡議和其他合作計畫影響全球發展的格局，於國際事務的影響力逐漸增加，其在南海、東海等地區的領土主張和行動在國際社會引起爭議，歐盟亦質疑中國未發揮對俄羅斯的實質影響力來調停俄烏戰爭。

在地緣政治緊張和科技日新月異的背景之下，歐盟執委會於 2023 年提出歐盟經濟安全戰略（European Economic Security Strategy），目標是保障歐盟的經濟體系不受外部威脅，盡可能地減少和管理特定經濟流動及歐盟對特定國家依賴所產生之風險，以避免自由市場遭受扭曲，從而保持經濟的開放和動能。該戰略盤點經濟安全之風險來自四個領域，分別為供應鏈韌性、關鍵基礎設施面臨之實體及網路安全風險、科技洩漏風險、經濟依賴而遭脅迫之風險。

進一步就關鍵基礎設施而言，歐洲議會指出，關鍵基礎建設的中斷可能會對重要的政府職能、人民基本需求、經濟活動以及歐盟之安全和國防產生嚴重的負面影響，歐盟各成員國及執委會應對外國於歐盟境內關鍵設施運作相關之財務投資保持警覺。目前歐盟已制定關鍵基礎設施韌性指令（Directive on the resilience of critical infrastructure, CER Directive）及網路與資訊系統安全修正指令（Revised Directive on the security of network and information system, NIS2 Directive），作為強化關鍵基礎設施實體和數位韌性的法律框架，涵蓋與能源、運輸、健康、數位、水和食品相關之

基礎設施。

中國以安全風險為由限制非中國企業參與基礎設施項目，並提出關鍵基礎設施相關立法，然而中國參與多個歐盟成員國以歐盟資金資助的基礎設施建設，歐盟雖然亦可基於安全理由限制外國投資，惟須符合一定的要求。此外，過去中國曾透過關鍵資源之出口管制試圖獲取他國政治讓步，近年中國針對立陶宛以及含立陶宛成分之歐盟出口產品實施貿易限制措施，顯示中國針對特定歐盟國家之魄力，不僅透過直接的經濟脅迫，也透過次級制裁（secondary sanctions）威脅。中國在經濟實力和政治影響力日益增長的情況之下，明顯可見其對外政策態度日趨強硬，近期新冠肺炎疫情和俄烏戰爭亦暴露了歐盟的脆弱性，故歐洲議會認為其有必要降低與中國和其他非民主第三國關係之風險。

## 貳、中國於歐洲影響力日益增長

歐洲議會指出中國透過軍民融合（military-civil fusion, MCF）發展戰略擴大其在第三國之影響力、削弱地緣政治競爭對手的影響力，中國可透過軍民融合策略間接獲得關鍵基礎設施的使用權，僅關注直接所有權的投資審查並不完善，為歐盟關鍵基礎建設保護框架帶來挑戰。

### 一、中國軍民融合戰略對歐盟關鍵產業和基礎設施帶來挑戰

中國的軍民融合戰略為國家主導的計畫，推動軍隊與民間產業、科技、資源等領域之融合和共享，透過推動軍民融合發展促進國防軍事現代化、提高國家整體科技實力。在中國的黨國體制之下，國家實體和私人實體之商業、政治和軍事利益的界線模糊，監管要求和國家機構不成文規定經常迫使私人企業將商業利益與中國共產黨的政治措施連結，使得中國企業的國際活動成為協助中國共產黨擴大國際影響力並削弱地緣政治競爭對手的工具。

美國國務院文件指出，中國推行軍民融合戰略，規劃利用關鍵技術之軍民兩用特性，實現中國軍隊成為世界一流軍事力量，該戰略針對之關鍵技術包括量子計算、大數據、半導體、5G、先進核技術、航太科技和人工智慧，其透過合法和非法手段

開發和獲取關鍵技術，包括：對民營產業之投資、人才招聘計畫、將學術研究合作引導至軍事利益、強制技術轉移、情報收集和直接竊盜等。中國軍民融合戰略讓越來越多民營企業進行機密軍事研發和武器生產，其亦利用全球研究機構的開放透明性，透過中國獎學金委員會等機構要求學術獎學金接受者向中國外交官報告其海外研究狀況，以強化其軍事能力。美國認為中國透過軍民融合戰略，以秘密和不透明的方式獲取全球公民、研究人員、學者和私營企業的智慧財產權、重要研究成果和先進技術，推進其軍事目標，聯合研究機構、學術界和私營企業在不知情或未經同意的情況下被利用來建立中國解放軍的未來軍事系統，該戰略弱化甚至是破壞國際科技合作和公平全球商業實踐的信任、透明度、互惠和共享價值觀。<sup>一</sup>美國國防部《2023 年中國軍力報告》指出，中國透過軍民融合發展戰略和間諜活動獲取敏感、軍民兩用和軍用級裝備，並涉嫌對多國軍事技術進行抄襲或逆向工程。

除了美國之外，其他國家的研究機構亦關注中國軍民融合發展策略。澳洲戰略政策研究所（Australian Strategic Policy Institute, ASPI）2018 年報告指出，自 2007 年以來中國解放軍已資助 2,500 多名具軍方身分的研究人員，前往美國、英國、新加坡、德國、澳洲等國，以留學、共同發表學術文章等方式，參與並蒐集最新的軍事科技，其中有部分人員隱瞞、掩飾其軍事背景。<sup>二</sup>

加拿大北約協會 2020 年文章指出，一帶一路倡議為中國全球戰略的重要成分，其透過大規模的基礎設施項目連結亞洲、非洲和歐洲，然而中國軍民融合戰略讓私人企業與軍隊共享資訊和專業知識，模糊民用和軍用技術和基礎設施的界線。舉例而言，斯里蘭卡因經濟惡化、無法平衡貸款而被迫與招商局港口公司簽署租賃協議，批評者指出中國試圖為其海軍行動建立軍事基地。換言之，中國一帶一路倡議擴展其在海外的設施和市場，這些設施可用於進入新市場以及潛在的敏感資訊。<sup>三</sup>日本國際戰略研究所 2022 年報告指出，中國推行軍民融合戰略，將民間企業尖端技術開發應用於軍事領域，考量中國軍事現代化可能對日本安全構成挑戰，如中國可能透過

---

一 What Is MCF One Pager, U.S. Department of State, MAY 28, 2020, <https://www.state.gov/remarks-and-releases-bureau-of-international-security-and-nonproliferation/what-is-mcf-one-pager/>

二 Alex Joske(2018), Picking flowers, making honey, <https://www.aspi.org.au/report/picking-flowers-making-honey>

三 Emilio Angeles (2020), Military-Civil Fusion In China And The Growth Of The Belt And Road Initiative, <https://www.natoassociation.ca/military-civil-fusion-in-china-and-the-growth-of-the-belt-and-road-initiative/>

在東海或臺灣海峽的侵略加劇來威脅日本安全，日本應更新安全和防禦戰略，並提高美日同盟的有效威攝和反應能力。<sup>四</sup>

綜合而言，許多國家對中國實施之軍民融合戰略感到擔憂，認為中國可能從外國企業、政府、軍隊和學術單位竊取關鍵工業、軍事情報和先進技術來強化自身軍事實力，澳洲安全情報組織總監勃吉斯（Mike Burgess）於 2023 年 10 月表示，中國正進行規模龐大且複雜程度極高的智慧財產和專業技能竊取活動，其利用間諜、美色、勒索、賄賂以及網路駭客和秘密蒐集數據等傳統和現代手段來滲透其他國家，而隨著生成式人工智慧和機器學習技術的日益普及，中國網路間諜活動可能會變得更加廣泛和嚴重。<sup>五</sup>

歐洲議會亦認為中國私人企業與國家政策的結合，日益影響歐盟對於歐洲關鍵基礎設施的管理。進一步而言，中國私人企業透過投資取得進入歐洲關鍵基礎設施項目之機會，惟該企業之運營決策實質上可能配合、遵從中國政府指示，亦即，中國政府可利用軍民融合戰略透過不涉及企業直接所有權的方式進入歐盟關鍵基礎建設，對歐盟外國投資審查框架形成挑戰。而該企業的參與也為中國政府創造影響歐洲相關利益企業的渠道，如透過投資基礎設施項或作為承包商進行建設和維護，從而影響當地的決策者和企業，使其與中國的地緣政治目標保持一致。換言之，除了直接投資之外，中國軍民融合戰略讓中國可在不涉及直接所有權情況下對歐盟基礎設施發揮影響，也透過拉攏歐洲利益相關者散播友善、親中氛圍，此將對歐盟國家安全造成風險。

## 二、中國參與歐盟關鍵產業和基礎設施概況

中國對外直接投資統計公報顯示，2014 年至 2022 年期間每年中國對歐洲投資金額平均約 109 億美元，2017 年對歐洲投資 185 億美元為此期間高峰，占當年度對外投資總流量比重 11.7%，當年度中國對歐洲投資存量占比約 6.13%；2022 年對歐洲投資 103 億美元，占當年度對外投資總流量比重 6.3%，當年度中國對歐洲投資存

---

四 Yuka Koshino (2022), New Domains of Chinese Military Modernization Security Implications for Japan, <https://www.nbr.org/publication/new-domains-of-chinese-military-modernization-security-implications-for-japan/>

五 中共間諜活動威脅全球軍事及關鍵基礎設施系統，Indo-Pacific Defense FORUM, 2024 年 3 月 20 日。

量占比降至 5.12%。

經濟研究機構榮鼎集團和德國智庫 MERICS 分析中國於歐洲之投資指出，中國對歐洲的投資於 2016 年後呈現衰退趨勢，2023 年中國對歐洲投資 68 億歐元為 2010 年以來最低水準，投資衰退原因可能包括中國經濟衰退和嚴格的資本管制、歐洲嚴格審查中國的投資、全球經濟成本疲軟和地緣政治緊張抑制中國投資者的海外投資意願等，而近年中國對歐洲之投資型態和標的有極大轉變，綠地投資占比從 2017 年 2%提高至 2023 年 78%，投資標的主要流向電動車供應鏈（如：於匈牙利、德國和法國投資電池工廠），2023 年中國電動車相關投資即達 47 億歐元，占中國對歐盟投資總額約 70%。另外，歐洲的醫療保健、消費品和娛樂產業以及資訊和通訊技術（ICT）產業亦繼續吸引中國投資，2021 年至 2023 年流入金額平均每年約 31 億歐元，消費品和娛樂產業之所以吸引中國投資，主要是歐洲對於消費者導向之投資監管相對寬鬆，對關鍵基礎設施或半導體投資之審查日益嚴格。<sup>六</sup>

### （一）港口

中國多家大型航運集團投資歐洲各地港口碼頭，於歐洲港口擁有大量股權的中國企業前 3 大分別為中國遠洋海運集團、和記港口集團及招商局港口控股有限公司等 3 家企業，其中，中國遠洋海運集團公司為中國中央政府全資所有，招商局港口控股公司亦為中國中央政府直接管理企業，和記港口集團則是香港長江和記實業子公司，該公司重要股東以親中立場聞名且執行董事成員之一為中國人民政治協商會議委員，此 3 家企業於 10 個歐盟成員的 22 個港口擁有碼頭設施，其中 7 個成員國的 9 個港口鄰近海軍基地或是為北約部隊提供後勤支援，而 3 家中企所參股之港口吞吐量合計占歐洲貨櫃總運輸量超過 10%以上。

中國曾採取經濟脅迫手段以達成政治目標，如 2010 年因領土爭議而對禁止關鍵材料出口日本、2017 年因韓國部署薩德反飛彈系統而煽動人民抵制韓貨、2020 年因澳洲提案 Covid-19 起源調查而加強限制其農產品進口、2022 年因立陶宛設立臺灣代表處而禁止含立陶宛成分產品進口、2023 年因美國半導體管制措施而禁用美光產品等，上述事件顯示對中國的依存關係可能成為其經濟脅迫的工具，中國控制之歐

---

六 Chinese FDI in Europe: 2023 Update, Rhodium Group and MERICS, <https://rhg.com/research/chinese-fdi-in-europe-2023-update/>

洲碼頭或港口也可能被利用為政治籌碼，透過調整貨物流量干擾港口碼頭之運作，影響歐洲消費者取得關鍵產品。

此外，研究指出，中國利用商業港口和軍民兩用設施為中國海軍提供後勤和情報支援，而中國企業於歐洲投資之港口有部分鄰近海軍基地或是為北約部隊提供後勤支援，增加間諜活動的風險。

## （二）海底電纜

歐盟對於中國在資通訊技術領域構成網絡安全風險之意識日益增強，2021 年通過指導方針呼籲成員國在國家或歐盟層級評估通訊設備供應商之風險狀況，並限制或禁止其電信網路的核心部分使用高風險 5G 供應商設備。大多數歐盟成員國已立法賦予國家對供應商進行評估和發布限制之權力，截至 2024 年 2 月已有 10 個國家禁止網路基礎設施使用華為和中興通訊設備。此外，歐盟執委會及比利時、荷蘭、奧地利、瑞典、芬蘭和愛爾蘭等成員國於 2023 年限制在政府設備上使用中國社交媒體 TikTok，主要是防範該媒體應用程式收集數據資料之安全風險考量，今年 4 月美國通過《TikTok 剝離法案》，除非中國母公司字節跳動（ByteDance）出售 TikTok，否則該平台將被禁止在美國使用，歐盟執委會主席馮德萊恩 5 月初表示不排除美國式 TikTok 禁令。上述事件顯示歐美對於網路安全的重視，然而構成網路基礎設施主要成分之海底纜線並未獲得足夠關注。

歐洲議會報告指出，與中國解放軍有關的華海電信（HMN Technologies Co Ltd）興建營運大量連結歐洲的海底電纜，2009 年至 2022 年期間共有 11 條華海通信興建或升級之海纜靠近歐盟及北約盟國軍事基地，包括美國在葡萄牙海域及英國在塞浦路斯海域的海空軍基地，華海通信可能具備將現有海纜轉化為海底監控系統的能力，而所有中資企業依中國法令都須配合政府提供情資，此可能使中國政府得以監控歐盟和北約成員國海軍艦艇的動向，在網路安全、水下監控、資料和情報蒐集等方面造成嚴重安全漏洞。

## （三）關鍵原料

中國具豐富資源和強大加工製造能力，鋁、矽、鎂、鎳、鈷等全球產能市占率分別有 60%、75%、97%、60%、84%和 85%，為全球 60%鋰和 70%銅進行精煉

和加工，全球電池約 70% 為中國生產。此外，中國礦業企業於塞爾維亞（銅和金）、剛果民主共和國（鈷）、印尼（鎳）、智利和澳洲（鋰）等地區活躍，且於渠等關鍵產品之生產和加工過程具準獨占（quasi-monopoly）地位，導致他國渠等產品之需求嚴重依賴於中國。

中國曾利用關鍵原料之壟斷性地位作為戰略籌碼，脅迫他國以獲得政治讓步。具體而言，中國為全球最大的稀土儲量及加工國，全球稀土冶煉量約 9 成來自於中國，其陸續限制多種礦物及相關加工技術之出口，2023 年 12 月發布《中國禁止出口限制出口技術目錄》之修訂更新，雖然技術項目從 164 項減少為 134 項，但針對高科技領域加強出口限制，於禁止出口部份新增稀土磁體製造相關技術，於限制出口部分，增加稀土採礦、選礦和冶煉等相關技術，以鞏固其在全球稀土供應鏈主導地位。2010 年中國漁船與日本巡邏船於釣魚臺相撞事件，中國即以暫停稀土輸出為武器對日本施加壓力，以報復日本扣押中國船長之行為。

而稀土是歐盟國防和再生能源產業發展日益關鍵之原物料，為風力發電機、電動汽車使用之永磁體的關鍵成分。貿易統計顯示 2023 年歐盟自區域外進口 830.7 萬美元稀土金屬，自中國進口金額即達 607.3 萬美元，占歐盟自區域外進口比重達 73%，議會指出歐盟對稀土之需求有 98% 為中國提供令人擔憂，關鍵戰略資源的對中依賴，不僅對歐盟構成嚴峻的地緣政治挑戰，亦對歐洲國防、關鍵產業部門、開放性戰略自主（open strategic autonomy）和經濟安全戰略帶來巨大風險。

## 參、歐盟須制訂應對措施

歐洲的關鍵基礎設施包括物流節點和電信系統，對歐洲國防和安全具戰略意義，倘若運營缺乏清晰的能見度和監督審查，可能會嚴重損害歐盟的地緣政治利益。研究機構和研發設施網絡也是歐盟關鍵基礎設施的重要領域之一，為歐盟厚植履行綠色和數位轉型承諾之能力。基於歐盟海內外與強制技術移轉、智慧財產權盜竊和知識洩漏相關之安全漏洞，歐洲議會呼籲在歐盟創新和促進成長能力面臨此類威脅時提高警覺。歐洲議會建議，歐盟於制定應對措施時，須以跨政策和跨國威脅評估及關鍵基礎脆弱性研究為核心，對相關的戰略措施有深入的理解。

## 一、擴展戰略工具箱以應對安全和國防問題

### (一) 落實 5G 安全工具箱指南

中國在 5G 無線基礎設施、無人機、電池、高超音速飛彈、太陽能、風能及加密貨幣等產業關鍵技術已處於領先地位，歐洲議會對此類技術的依賴有所擔憂，如：塞浦路斯 5G 無線接取網路全部使用中國設備組成，德國則約 59%，高比例使用中國設備已違反歐盟降低網路安全風險的「5G 安全工具箱」指南。歐洲議會呼籲理事會和執委會禁止在核心網路功能使用來自中國製造商的設備和軟體。

此外，雖然已有多個歐洲國家禁止其電信網路使用華為產品，然而該企業獲得歐盟資助進行關鍵技術之研究，根據媒體報導，華為參與歐盟旗艦研究和創新計劃「展望歐洲」(Horizon Europe) 的 11 項專案，涉及人工智慧、6G、雲端運算等多項敏感領域，共獲得 389 萬歐元資金。換言之，雖然已有部分歐盟成員國將高風險供應商排除在 5G 基礎建設之外，但華為仍處於歐洲敏感性技術的核心，可能對歐洲安全和歐盟自主性計畫造成風險。歐洲議會要求歐盟和歐洲機構對受益於歐盟戰略性重要計劃的中國公司進行系統化篩選，必要時終止其參與，並進一步呼籲執委會為中國 5G 和 6G 網路供應商提出額外之安全標準。

### (二) 強化出口管制系統的運作以避免敏感新興技術和軍民兩用物品的轉移

歐盟須預防敏感新興技術和關鍵的軍民兩用物品被轉移至軍民融合策略下之合作標的，歐洲議會認為建立歐盟範圍內之電子海關和出口許可系統是實現有效的共同出口管制之關鍵步驟，其敦促所有成員國應於 2024 年底前將該系統投入運作，並呼籲歐盟機構和成員國加強與跨大西洋和其他志同道合夥伴在關鍵基礎設施方面之合作，以捍衛民主並維護共同的價值觀、安全和繁榮。

歐盟執委會於 2024 年 1 月 24 日發布出口管制白皮書，檢視現行出口管制規則之優缺點，並提出短中期措施以便歐盟對軍民兩用商品（如先進電子、毒素、和技術或導彈技術）出口進行更有效的管制，避免安全和人權遭受損害。措施包括：1. 將新的物品納入歐盟控制清單，以填補在多邊制度內部分成員阻礙決策過程可能造成的控制漏洞。2. 建立高級別論壇，討論出口控制的發展並促進歐盟的共同立場。3. 透

過自願方式，強化成員國在採納國家控制清單之前的協調。4.預計於 2025 年初進行現行軍民兩用法規之評估。

### (三) 建立全面性風險評估，並擴展法律措施以應對風險

雖然歐盟近期已立法強化關鍵基礎設施之韌性，惟法規政策主要是透過外來直接投資 (FDI) 的審查。中國仍可透過其他管道獲取和影響歐洲關鍵資產，包括：菁英捕獲 (Elite Capture)、技術和智慧財產權轉讓、供應鏈和銷售市場依賴性等。建立全面性的風險評估可明確關鍵基礎設施資產及其敏感性，故歐洲議會建議有必要繪製、追蹤和評估中國及其他第三國參與歐盟關鍵基礎設施的情況，必要時應共同採取緩解措施，基此，歐洲議會呼籲，執委會在成員國的支持下，應編制詳盡的關鍵資產清單，系統性評估其受外部影響之脆弱性，並擴展法規措施以應對此類風險。

### (四) 落實並拓展外國投資關鍵基礎設施法規

歐盟目前利用外國直接投資審查進行關鍵基礎建設之監管，議會呼籲拓展目前處理外國直接投資和外國補貼之工具，納入適用於參與關鍵基礎設施項目所有利益相關者之通用篩選程序，涵蓋所有參與模式，包括合作企業、夥伴關係和技術轉讓。其次，建議對涉及非歐盟利益相關者參與之關鍵基礎設施進行例行性的評估，評估過程應包含對所有權結構、供應鏈依賴性、相關技術轉移的審查。此外，建立盡職調查標準，可明確中國對歐盟關鍵基礎設施投資者之影響力。最後，部分成員國尚未制定審查外國投資關鍵基礎設施之機制，議會呼籲成員國盡快一致性實施與外國投資審查之現有法律。截至 2024 年 4 月，歐盟 27 個成員國之中已有 24 個國家通過投資審查制度之立法 (包括引入新制度或更新現有制度)，賽普勒斯預計於 2024 年引入投資審查制度，希臘、克羅埃西亞仍缺乏投資審查制度。

於 2024 年 1 月 24 日歐盟執委會提出之 5 項強化經濟安全措施，其中之一即為強化外國投資審查，以進一步強化對歐盟安全和公共秩序的保護。執委會根據現行的外國投資審查條例檢視過去 3 年成員國通報之 1,200 多件外國直接投資交易，歸納現有制度缺失之處並提出改善制度效率之提議，重點包括：1.確保所有會員國均設有投資審查制度，且與歐盟層級之規則更為一致；2.確定所有成員國必須進行投資審查之部門別範圍，某些領域之投資將有強制性的投資審查，如：關鍵基礎設施、關

鍵技術和軍民兩用物品或關鍵投入之供給、歐盟支持之項目或計畫之投資案；3.擴大投資審查範圍，由外國股東控制的歐盟實體進行之所有投資（即間接收購）亦必須適用，亦鼓勵成員國將綠地投資納入投資審查範圍。

由於 2024 年 6 月歐盟 27 個成員國進行歐洲議會選舉，投資審查制度之立法更新可能需要一段時間，可預期短期間內投資審查法規難以更新生效，然而未來投資監管勢必趨嚴，尤其是策略性或敏感的產業。

### （五）立法確保關鍵基礎設施和材料之供應安全，並與盟友密切合作

《歐洲晶片法案》的通過有助於提高歐盟生產半導體能力、降低對第三國的依賴。有鑑於此，歐洲議會呼籲進一步提案立法確保歐盟境內關鍵基礎設施和材料之生產和供應鏈，並呼籲執委會和成員國制定更多措施，以與志同道合夥伴密切合作，進一步發展對歐盟安全和國防至關重要之關鍵基礎設施和材料的全球生產能力和供應鏈。而臺灣在全球供應鏈和基於規則的國際秩序中發揮重要作用，歐洲議會支持歐盟與臺灣之雙邊投資協定及任何有利於雙邊貿易和投資之安排。

### （六）立法減輕海底電纜系統供應商之安全風險

歐洲議會呼籲執委會提出新的法律框架，以減輕海底電纜供應商可能帶來之安全風險，其中應包括對供應商所有權結構、供應商過往海底電纜系統之投資紀錄以及海底電纜系統與歐盟和盟國軍事基地的接近程度等，有更嚴格的監控和頻繁的檢視。重點在於防止電纜供應商與情報部門共享數據，而非保護基礎建設免受外部入侵或惡意攻擊。歐洲議會亦建議，採取鼓勵進一步發展歐洲海底電纜企業之措施。

## 二、強化歐盟緊密夥伴之韌性

歐洲議會認為，除了強化歐盟內部因應機制之外，歐盟亦應協助提高緊密夥伴之韌性，加強雙邊聯繫。對象包括：歐盟鄰國、北約、非洲等。

### （一）關切中國在歐盟市場及周邊地區的滲透

歐盟執委會和歐洲對外行動署為確保強化歐盟應對中國影響力而採取之措施，

包括去風險、多元化和降低關鍵依賴等措施，歐洲議會呼籲亦應適用於歐盟親密夥伴，尤其是加入歐盟候選國以及歐盟鄰國政策的國家。

## （二）持續與北約以互補和相輔相成方式在關鍵基礎設施之合作

中國法律確保中國民用船舶和基礎設施可用於軍事和安全目的，為解放軍預先部署後勤支援、提供進入外國港口的途徑。由於鄰近歐盟和北約海軍基地之中國民用商業資產的間諜活動風險極高，歐盟與北約須共同制定長期計畫，應對中國在歐洲的軍民融合戰略，並落實歐盟和北約關鍵基礎設施韌性工作小組於 2023 年 6 月 29 日提出之最終評估報告。

## （三）提出戰略性政策框架以減少或限制中國和其他政權的影響和經營控制

中國利用商業港口和軍民兩用設施為海軍提供後勤和情報支援，2022 年中國在 53 個國家的 96 個港口擁有或經營碼頭，解放軍軍艦至少在 9 個港口（其中 2 個在歐洲）進行對船舶和設備進行重大維修或保養，顯示海軍可能的影響範圍、優先作戰區、情報蒐集目標和合作重點。港口是連接世界的重要管道，全球貿易約 80% 是透過海運進行的，議會呼籲執委會提出歐盟戰略性政策框架，以減少和限制中國和其他政權對港口的影響和經營控制。

## （四）以地緣政治角度進行關鍵基礎設施的全球合作，以應對新的安全挑戰

議會報告指出，2010 年以來新建的非洲基礎設施約有 1/3 是由中國國有企業融資和建設，其中包括近 50% 的 3G 網路和 70% 的 4G 網路，綜觀過去 20 年來中國對非洲之貿易、投資和貸款承諾，大部分涉及運輸、發電、礦業和電信等領域。一般而言，西方國家向非洲國家提供援助或貸款通常會附帶條件，如：要求受援國允許監督核查，以確保援助金能被妥善使用、防止挪用和貪腐、不得被用於侵害人權項目，中國融資條件吸引許多無法符合或不願符合歐盟相同貸款額要求的非洲國家轉向中國，惟美國約翰霍普金斯高等國際研究學院之中非研究計畫指出，不少非洲國家因中國一帶一路倡議而債台高築。中國對非洲國家大規模的投資、貸款和援助擴

大其在非洲的影響力，不僅損害歐盟與非洲的夥伴關係，也引發這些非洲國家不可持續債務的風險，影響其長期發展。

此外，中國預擬在非洲沿海建設藍色經濟合作基地，包括建造漁船和船舶維修設施，而這些設施有可能被用於軍事目的，由於中國與非洲國家的藍色經濟合作協議及許可證普遍缺乏細節和透明度，歐盟應對潛在的地緣政治風險有所認知。故議會呼籲執委會、歐洲經濟共同體及成員國多加努力，如：吸引更多私部門投資、實施 2022 年第六屆歐非峰會承諾之 1,500 億歐元的全球門戶投資計畫，敦促執委會盡速實施倡議下之計畫項目，尤其是示範性專案項目。

## 肆、我國對中國投資之管制、資通安全管理及關鍵基礎設施之保護

### 一、我國對中國投資管制趨嚴

我國對來自中國之投資審查主要依據《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，該法於 2009 年發布實施，並分別於 2010 年、2013 年、2014 年及 2020 年進行條文修訂。2020 年 12 月 30 日發布修正許可辦法第 3 條、第 4 條及第 6 條規定並於同日實施，主要是為了因應跨境投資模式的多元化，目的在於透過從嚴修正陸資認定標準、擴大陸資應申請許可之投資行為，來強化對陸資投資之監管審查，避免陸資以跨境多層次持股之投資方式稀釋股權比例來規避審查，以維護國內關鍵技術、關鍵基礎設施等<sup>七</sup>。除投資行為規範之外，中國於第三地區投資企業來臺從事業務活動，須依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，非經主管機關許可並在臺設立分公司或辦事處者，不得在臺從事業務活動。

進一步而言，在陸資認定標準方面，中國於第三地投資企業持股超過 30%或具有控制能力者，該第三地企業來臺投資即應視為陸資，此將過去陸資股東持股計算方法由逐層加權計算概念轉變為分層審查。舉例而言，蝦皮支付股份有限公司於 2020

---

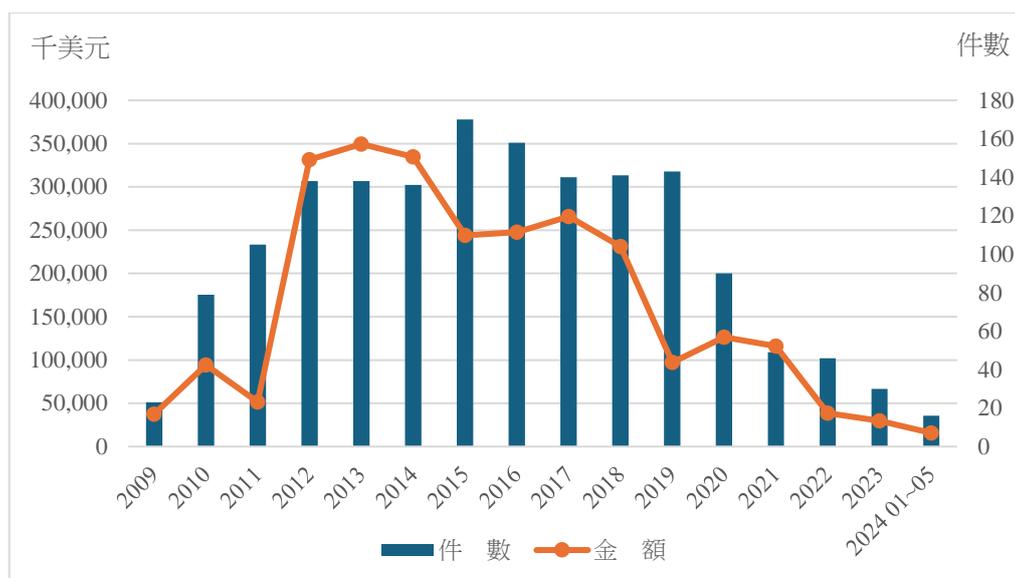
七 黃郁婷、伍涵筠（2021），陸資認定標準新制上路後之適用問題及應注意事項（台灣），理慈國際科技法律事務所，<https://www.leetsai.com/%e5%b0%88%e6%ac%84/application-issues-and-matters-to-note-after-the-launch-of-the-new-scheme-for-the-determination-of-mainland-area-investors?lang=zh-hant>。

年底獲金管會核准經營電子支付機構業務，惟其送審資料須通過新版陸資標準，而蝦皮支付透過其子公司持股稀釋後陸資持股未超過三成，符合舊版陸資標準但未符合新版標準。此外，修正後之陸資認定標準擴大了「具有控制能力」的定義，除了董事會陸資成員比率過半之外，亦將董事會底下其他決策組織陸資成員比率過半納入範圍。在應申請許可之投資行為方面，為因應投資型態之多樣化，除持股或掌握董事會之外，擴大納入以契約或協議等其他方式控制臺灣企業之財務或營運者應依許可辦法規定申請投資許可。惟批評者指出，陸資繞道第三地透過多層次持股之稀釋股權方式來臺投資，是我國對中國投資監管制度的漏洞，陸資認定標準門檻 30% 仍過於寬鬆，應以具重大影響力作為第三地陸資認定標準，並建議參考日本立法，依據被投資事業的國安敏感性進行分級管理、依據投資者國安風險之高低限制其投資行為。<sup>八</sup>

根據經濟部投資審議司資料顯示，中國對臺灣投資高峰為 2012 年至 2014 年期間，其後大致呈現衰退之趨勢。截至 2024 年 5 月底，中國對我國投資產業主要為批發及零售業，金額達 7.53 億美元，占中國對我投資總額比重 28.83%，其次為電子零組件製造業（4.14 億美元，佔比 15.83%）、銀行業（2.01 億美元，佔比 7.71%）、資訊軟體服務業（1.54 億美元，佔比 5.88%）及港埠業（1.39 億美元，佔比 5.33%）。疫情後中國經濟成長動能不足進而削弱中國企業對外投資之財務基礎、地緣政治緊張局勢降低中國企業投資意願以及我國強化中國來臺投資之監管等因素均可能為中國對臺投資衰退之原因。

---

八 關不起來的中資水龍頭 中資繞道第三地來台的監理漏洞，信傳媒，2023 年 10 月 28 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/43060>；改《貿易法》為《貿易及投資法》經民連版的新中資規範，信傳媒，2023 年 10 月 29 日，<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/43080>



資料來源：整理自經濟部投資審議司。

圖 1 中國歷年對臺灣之投資

## 二、我國資通安全管理及關鍵基礎設施保護

中國網路攻擊能力日益增強，西方國家對中國網路攻擊及其對全球秩序的影響感到擔憂。2024 年 2 月美國聯邦調查局 (FBI)、網路安全暨基礎設施安全局 (CISA)、國家安全局 (NSA) 聯合發布報告指出，中國政府資助之「伏特颶風」利用網路漏洞滲透數十個美國關鍵基礎設施組織網絡，前述設施控制電力、供水及民用和軍用通訊系統，對美國的國家安全和資訊安全構成嚴重威脅，也可能影響美國五眼聯盟夥伴。加拿大、澳洲和紐西蘭網路安全機構各自的評估亦指出其關鍵基礎設施也可能容易受到中國資助的駭客行為之影響。<sup>九</sup>甫於 6 月落幕之 G7 峰會在聯合公報指出，中國的惡意網路活動威脅民眾的安全、隱私，讓各國關鍵基礎設施面臨風險，呼籲中國恪守「在網路空間負責任行事」之承諾。

我國於 2018 年中制定《資通安全管理法》並於 2019 年起施行，規範對象為公務機關以及國土安全關鍵基礎設施定義範圍之特定非公務機關，目的在於確保關鍵基礎設施提供者營運穩定，建構安全的資通環境進而保障國家安全、維護社會公共利益。根據睿控網安公司 2021 年「關鍵基礎設施網路曝險報告」分析，臺灣關鍵基礎設施之個資洩漏主因為密碼強度弱，代表掌握國家社會運作的基礎設備密碼容易

九 中共黑客「伏特颶風」如何伺機攻擊美國，大紀元，2024 年 4 月 17 日，  
<https://www.epochtimes.com/b5/24/4/17/n14227825.htm>

遭到駭客暴力破解，個資洩漏最高者為通訊傳播類基礎設施，其次依序為緊急救援和醫院、政府機關、能源產業、科學園區和工業區，該報告指出，因應關鍵基礎設施之網路攻擊，重點在於關鍵基礎設施相關人員之資安意識是否充足以及如何提升。

隨著國內越來越重視資安，為讓法律之運作更符合實務要求，目前《資通安全管理法》正處於提案修正階段，修正草案明訂主管機關和資安執行機關，並新增六條法規以將現行的資安實務作為正式法制化，如：各機關禁用危害國家資安產品、提高特定非公務機關（涵蓋關鍵基礎設施提供者、公營事業或特定財團法人）之資安治理層級。惟學者呼籲主管機關應公布明確的關鍵基礎設施清單，如歐盟跨國關鍵基礎設施之清單列表，以便透過資訊公開透明進行全民監督，確認資安防護措施的有效<sup>十</sup>。

此外，近年來國際緊張局勢升溫，美國、歐盟、澳洲及韓國等國家紛紛將「關鍵基礎設施防護」列為優先推動之國家政策，加速立法確保關鍵基礎設施之安全。我國亦於 2023 年 6 月三讀通過「強化關鍵基礎設施保護法案」，涉及 8 個政府機關 22 部法律，惟民間國安智庫指出該法案有 4 大缺失，包括關鍵基礎設施保護項目涵蓋範圍不足（應全面盤點須保護之關鍵基礎設施）、可能構成威脅之型態過於狹窄（未囊括各國法案辨識出之典型威脅型態）、缺乏更加多元的行政管制手段（僅針對破壞行為課以刑罰手段之事後處理方式），以及缺乏預警、調查和追訴之配套措施。<sup>十一</sup>

綜上所述，參考外國法案經驗及學者專家意見，我國對中國投資之監管、資訊安全之管理、關鍵基礎設施之保護等方面仍尚有待改善之處，政府相關機關應持續動態檢討、強化相關管理措施。

---

十 黃彥霖 (2023)，《資安法》實施五年首度大修法！主管機關啟動資安法修法程序，iThome 新聞，<https://www.ithome.com.tw/news/159729>

十一 強化國家關鍵基礎設施防護，加重刑罰就夠了嗎？民間國安智庫，報導者，2023 年 6 月 29 日，<https://www.twreporter.org/a/opinion-the-insufficiencies-of-new-rules-aiming-at-protecting-critical-infrastructure>

# 從國際規範脈絡理解台美二十一世紀倡議 「數位貿易便捷化」條款

周旭華\*

綱 要	
壹、前言	參、從國際規範脈絡理解台美貿易倡議之「數位貿易便捷化條款」
貳、數位貿易便捷化規範之國際趨勢	一、背景及概觀
一、全球政治共識：G20「貿易文件數位化之高階原則」	二、基本義務：表格提供及效力承認
二、代表性協定重要規定之比較：以 DEPA 及 USMCA 為中心	三、電子系統及其互通：單一窗口、數據交換、開放標準
	肆、結論

\* 國立臺北商業大學國際商務系教授

## 壹、前言

在 Covid-19 疫情爆發，以及其他衝擊全球供應鏈之重大事件陸續發生後，加速推動「數位貿易便捷化」(digital trade facilitation)，以建立一個「安全而互通且透明之無紙化跨境貿易環境」，已成為全球共識。<sup>(一)</sup>「數位貿易便捷化」是晚近許多國際經貿協定談判的重要主題。某些聚焦數位經貿的新型協定，例如「數位經濟夥伴協定」(Digital Economic Partnership Agreement, DEPA)，將「便捷化」篇章列於顯著地位。<sup>(二)</sup>而「美加墨協定」(The Agreement between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, USMCA)及「跨太平洋夥伴全面進步協定」(The Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 等標榜高標準的重要區域貿易協定，除於「關務行政及貿易便捷化」章節設有詳盡且義務明確之「資訊科技運用」(use of information technology)或「自動化」(automation)條款外，亦於其他相關篇章設有數位貿易便捷化相關條款。<sup>(三)</sup>

啟動多年，2024 年上半年仍在進行中的世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)「電子商務聯合聲明倡議」(Electronic Commerce Joint Statement Initiatives, 以下簡稱 JSI)複邊談判，其第一部分「促成電子商務」(Section A: Enabling Electronic Commerce)，除典型的數位貿易便捷化課題，即無紙化貿易(含貿易文件數位化、單一窗口及其互通)外，亦包括運用數位科技以促進「端對端」(end to end)貿易的一切措施，含數位商務交易之相關措施(含交易架構、電子支付、電子簽章、電子合約、電子發票等)，可謂更廣義的數位貿易便捷化規範。<sup>(四)</sup>

---

一 從 2023 年 G20 會議所通過的「貿易文件數位化高階原則」，可窺知一二。G20 Trade and Investment Ministers Meeting (TIMM) concluded with adoption of the G20 Trade and Investment Outcome Document and Chair's Summary, <https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1952035>

二 DEPA 由紐西蘭、新加坡、智利三國於 2020 年簽署，次年生效，後續有其他國家陸續申請及加入。DEPA 涵蓋新興科技環境下的諸多數位經貿主題，繼「模組一」(初始及定義條款)後，其第一個實體義務篇章：「模組二」以「商業及貿易便捷化」為題，針對數位貿易便捷化措施詳加規定。DEPA 是新加坡簽署的一系列「數位經濟協定」(Digital Economy Agreement, DEA)之一。新加坡同一時期亦與澳洲簽訂內容類似 DEPA 之星澳 DEA。另舉一例：歐盟近年所簽署的雙邊「數位貿易夥伴」協定(EU Digital Trade Partnership)；亦多將「數位貿易便捷化」列為其「數位貿易原則」之首。

三 USMCA 於 2020 年 7 月生效，為川普上任後展開談判取代原 NAFTA(北美自由貿易協定)之協定，常被美國政府及相關人士稱為數位時代之新型貿易協。參見 USMCA: A trade framework for the digital age, <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/usmca-trade-framework-digital-age/>

四 JSI 的第一部分(Section A)子題包括：電子交易架構(Electronic transactions frameworks)、電子認證及電子簽章(Electronic authentication and electronic signatures)、電子契約(Electronic contracts)、電子發

台灣與美國之間於 2023 年簽署「台美二十一世紀貿易倡議」首批協定(以下視情況簡稱為「台美倡議首批協定」,或僅稱「台美倡議」),其下第一個實體規範章節(第二章)-「關務行政及貿易便捷化」,亦納入若干台灣對外協定前所未見的「數位貿易便捷化」條款。

本文嘗試在演進中的國際規範脈絡下,透過比較分析,釐清台美倡議「數位貿易便捷化」條款的義務內涵,俾利後續因應。本文對相關國際規範最新發展之考察,主要聚焦於具有標竿角色的 DEPA「無紙化貿易」篇章,以及 USMCA 貿易便捷化篇章下的「資訊科技使用及單一窗口」規定外,並對照迄 2024 年上半年仍在談判中的 WTO「電子商務 JSI」之文本草案相關條文。

## 貳、數位貿易便捷化規範之國際趨勢

### 一、全球政治共識：G20「貿易文件數位化高階原則」(2023)

2023 年八月,正值地緣政治緊張形勢高漲之際,全球各重要經濟體的高階代表,於印度舉行的 G20「貿易及投資部長會議」,基於導引各國實施「與貿易有關之電子資料及文件跨境交換措施」(measures related to the cross-border exchange of electronic trade-related data and documents)之目的,以建立一個「安全而互通且透明之無紙化跨境貿易環境」(a secure interoperable and transparent paperless cross-border trade environment),<sup>(五)</sup>而通過了一份「貿易文件數位化高階原則」(High-Level Principles for the Digitalization of Trade Documents)。<sup>(六)</sup>

G20「貿易文件數位化高階原則」提出之背景主要有二。其一,普遍認知到:新的全球貿易環境下,紙本文件費時、費工、易出錯,故應透過推動「貿易文件及流

---

票(Electronic invoicing)、無紙化貿易(Paperless trading)、單一窗口數據交換及系統互通(Single windows data exchange and system interoperability)。對照 DEPA「模組二」所涵蓋的主題:無紙化貿易、國內電子交易架構、電子發票、物流、快遞貨物、電子支付,可見二者頗相近。至於 USMCA 的「關務及貿易便捷化」章的數位貿易便捷化規定則聚焦於貿易文件數位化及單一窗口,另有「數位貿易」專章。

五 G20 Trade and Investment Ministers Meeting (TIMM) concluded with adoption of the G20 Trade and Investment Outcome Document and Chair's Summary,<https://pib.gov.in/PressReleaseIframePage.aspx?PRID=1952035>

六 G20 Trade and Investment Ministers Meeting Annex C - High Level Principles on Digitalization of Trade Documents, 2023, <https://g7g20-documents.org/database/document/2023-g20-india-sherpa-track-trade-and-investment-ministers-ministers-annex-g20-trade-and-investment-ministers-meeting-annex>

程之數位化」以促進文件交換之便捷化，而利於經濟成長及強化供應鏈韌性；尤其注意到某些涉及多個步驟及多次轉手的文件，例如海運提單，於此方面之問題及需求。其二，針對拖延或阻礙實施貿易文件電子化的主要障礙，亦大致已認清，包括：基礎數位設施不足、數位連結(digital connectivity)有限、採用數位工具的成本過高、數位技術落差(尤其中小微企業)。因此，可期待透過原則之導引，而展開具體行動，迎接挑戰。(七)

G20「高階共識」共計十點，而以「中立性」(neutrality)原則為首。所謂「中立」，其要旨是要求各國就有關貿易文件數位化所推動之各種倡議，「宜」(should)謹守不偏向特定科技、軟體或系統。在此原則下，各種關於貿易文件數位化之倡議，為求能跨越各種不同系統進行「無縫之溝通及交換」，應確保資料之「不可更改性」(immutability)及「互通性」(interoperability，另可直譯為「相互可運作性」)。(八) 此處之「互通」原則，本身亦列為「十點共識」的原則四；其要旨係要求所使用各種數位科技(含數位基礎設施)，應該著眼於確保交易各方及其他利害關係人間，其電子貿易文件及相關資料，能彼此「互通」及進行「無縫交換」。「高階共識」參與者期待，在「互通」原則導引之下，能夠促進使用既存之各種不同科技系統、標準、文件格式、架構等。(九)

除了「中立」及「互通」這二項核心概念外，另有二項重要原則亦不容忽視。列為原則二的「安全」(security)，其要旨是：為確保與貿易電子文件有關之「數據安全性」，所使用的技術含基礎設施，皆須有強大的加密技術及機制。而列為原則三的「信任」(trust)，其要旨則是：為確保電子文件「產生、交換、轉讓」所需要的保密性、可課責性、可驗證性等，須有能促成這些工作，以透明之國內法規為基礎的技術及架構。「十點高階共識」的其他原則尚有：數據隱私(data privacy)、可信賴性(reliability)、自願數據分享(voluntary data sharing)、合作(collaboration)、可追溯性

---

七 Ibid

八 原則一「中立性」原文：Neutrality. Digitalization initiatives for trade documents should remain unbiased towards any specific technology, software or system. The initiatives should ensure the immutability and interoperability of data for seamless communication and exchange across diverse systems.

九 原則四「互通性」原文：Interoperability. The utilized technologies, including their related digital infrastructure should aim to ensure interoperability and seamless exchange of electronic trade document(s) and related data between or among the transacting parties and other stakeholders. The desired interoperability should enable the use of a variety of existing technological systems, standards, document formats and frameworks.

(traceability)、規模性(scalability)，皆各有其重要性。<sup>(+)</sup>

## 二、代表性協定重要規定之比較：以 DEPA 及 USMCA 為中心

經貿協定條款之義務強度，依其條文之用語，大致可作如下區分：首先，倘用語為「應...(shall...)」不另設條件者，係「無條件強制條款」；締約方應依此等條款的規定內容無條件加以履行。其次，強制條款若附條件用語如：「在可行的範圍內」(to the extent possible)、「在適當的情況下」(where appropriate)、「在可行的情況下」(where practicable) 者，則為「有條件強制條款」；一旦前提滿足，即「應」履行此類條款下規定之義務。第三，用語若為「應努力...(shall endeavor...)」者，可視為「最佳行為條款」，條文本身雖看不出其強制性，但在爭端下仍非毫無效力，締約方或可依此類條款而宣稱對其他締約方有「義務最下限」之期待。「應努力...」條款，其亦可進一步比照強制條款，而分有條件及無條件。<sup>(十一)</sup> 此外，另有用語為類似「承認...重要性」之理念條款，於後續合作中具有重要的導引作用。

2017 年生效之 WTO 貿易便捷化協定(Trade Facilitation Agreement, TFA)，已含有若干與數位貿易便捷化有關之條款。例如接受電子版之報關輔助文件、設立單一窗口系統等。惟其用語皆為鼓勵性或附條件義務，其強度偏低。以下討論之區域或雙邊協定的數位貿易便捷化條款，其義務與 TFA 不相牴觸，然其廣度及強度皆超越 TFA。

### (一) 數位貿易便捷化之基本義務：電子表格提供、文件繳交及承認

TFA 生效實施後，頗具代表性之 DEPA 和 USMCA，針對貿易文件數位化的基本義務例如：電子表格之提供、允許以電子方式繳交，以及對電子文件法律效力之承認，皆作出進一步規範。

#### 1. 電子表格之提供

提供相關業者取得其所需要的電子表格，乃是貿易文件數位化或貿易無紙化的

---

+ G20 Trade and Investment Ministers Meeting Annex C - High Level Principles on Digitalization of Trade Documents, 2023.

十一 參考周旭華，WTO 貿易便捷化協定要義及其供應鏈治理角色，貿易政策論叢，第 34 期，2022 年。

第一步。DEPA 於其模組二第 2.2 條(無紙化貿易)下規定，各締約方就「一切既存而可公開取得」之「貿易行政文件」(trade administration documents)，皆有義務提供可公開取得之電子版本。<sup>(十二)</sup>USMCA「關務行政及貿易便捷化」專章(第七章)下之第 7.9 條「資訊科技之使用」規定，各締約方就「任何申報單，或為貨物進口、出口、過境其領域，而必須提交之其他表單」(any declaration or other form that is required)皆有以電子方式提供(使公眾得以取得)之義務。<sup>(十三)</sup>

另外，考察 2024 年初已接近定案的「電子商務聯合倡議」(JSI)文本之相關規定，則係根據各該表格是否為「關務主管機關核發或管理」，而分別課以而不同強度之義務。若為「關務主管機關核發或管理」，則應無條件提供電子表格。至於非關務主管機關核發或管理之其他文件，則締約方僅有「應努力提供」之義務<sup>(十四)</sup>

## 2. 電子文件之接受及效力承認

針對是否有義務承認電子版本之法律效力等同紙本，DEPA 就原則及例外，均作出明確規定。DEPA 規定，除符合二種明定之例外情況，否則各締約方皆應無條件接受電子版本之「貿易行政文件」與紙本文件具有同等法律效力(shall accept electronic versions of trade administration documents as the legal equivalent of paper documents)。二種例外狀況為：若承認法律效力同等性之舉將牴觸國內或國際法，或若此舉將減損貿易行政程序之效能。<sup>(十五)</sup> 相較之下，USMCA 的「關務行政及貿易便捷化」篇章未有明確規定，只是在 USMCA 第 19 章(數位貿易專章)在「貿易無紙化」標題下簡略規定：「為應努力接受以電子方式繳交之貿易文件其法律效力等同紙本」，而未提及例外規定。<sup>(十六)</sup>

至於 JSI 之談判文本草案的「貿易無紙化」篇章，則依該表格是否為「關務主管機關核發或管理」而區分其義務，並視該文件為「主要文件」或「輔助文件」而有所區別。並採取與 DEPA 類似之例外規定。「輔助文件」(supporting documentation)是個有別於前述「貿易行政文件」的概念，顧名思義應為除了主要申報單(declarations)

---

十二 DEPA 模組二開宗明義(Article 2.1)先作重要名詞定義。其中，就「貿易行政文件」定義為：「締約方所核發或管理之表格，而為進出口商於從事有關進出口貨品時所必須填寫者。」

十三 USMCA Article 7.9: Use of Information Technology

十四 JSI (WTO ELECTRONIC COMMERCE NEGOTIATIONS), Draft Chairs text, INF/ECOM/85, 15 January 2024, Section A. (於「無紙化貿易」Paperless Trading 條款下)

十五 DEPA 2.2.3

十六 USMCA 19.9 其規定接近 CPTPP 及 RCEP 類似條款(「應努力...」)，而低於 DEPA 之標準。

外之證明文件。JSI 對於無紙化貿易規則下的「輔助文件」，作出如下定義：為貨物進出口或轉運之目的，被要求向締約方提交之「任何文件」。並例示其得含：電子發票、海運提單、裝箱單、匯款單。<sup>(+七)</sup>至於實務上具有重要性的檢疫證明書及原產地證明書，雖然「理論上」應該納入，但未列在 JSI「輔助文件」之例示範圍之內。然而 DEPA 將檢疫證明書列為優先進行數據交換之「貿易行政文件」，此點將於下一節說明。

## (二) 電子系統及其互通：單一窗口、數據、標準

### 1. 單一窗口系統之建立及改良

USMCA 第 7.9 條對於貿易便捷化「資訊科技之使用」，包括電子系統建置及改良，有不少強制性規定。第 7.9 條在規定締約方關於電子表格之提供，以及允許以電子方式繳交之基本義務後，隨即作出一系列電子系統建置及使用之相關強制性規定，包括：「應」予可接近使用電子系統，以及「應」依風險管理專節之規定使用「電子風險管理系統」。<sup>(+八)</sup>

緊接在後的 USMCA 第 7.10 條(單一窗口)，設有多項超越 TFA(WTO 貿易便捷化協定)之單一窗口義務規定。查 TFA 針對會員建置及維持「單一窗口系統」之義務，僅採「應努力…」之用語，亦無詳細之相關規定。後續的區域貿易協定或數位協定，包括 USMCA 及 DEPA，針對設置或維持單一窗口系統，不乏規定為具強制性之「應設置或維持…」，以落實其推動。值得注意的是，USMCA 不僅強制要求建置及維持「單一窗口系統」，以此支持另一項數位貿易便捷化基本義務--即允許以電子方式繳交貿易文件，更進一步針對單一窗口系統的功能與運作，作出多項詳細之特色規定。

例如，除了前已述及之單一窗口應與風險管理緊密結合之義務外，USMCA 另設有一項特別的「功能檢討義務」，即要求締約方「應」著眼擴充其功能以涵蓋「一切」進出口及過境交易活動(expanding its functionality to cover all its import, export, and transit transactions)，而負有對單一窗口系統之運作進行檢討的義務。<sup>(+九)</sup> USMCA 亦

---

十七 E-Commerce JSI, INF/ECOM/85, 15 January 2024

十八 USMCA Article 7.9: Use of Information Technology. USMCA 貿易便捷化專章另設有「風險管理」專門規定(7.12: Risk Management)。

十九 USMCA Article 7.10.2

規定，締約方「應」持續流暢化單一窗口系統-包括增添其貿易便捷化之功能水準，及持續提高透明度、降低放貨時間及費用。且以前述規定為基礎，進一步規定締約方「應」分享經驗，並「在可能的範圍」，朝向「數據元素及關務程序」一致化邁進。

(二+)

## 2. 單一窗口互通: 「數據元素」、「數據交換」與「開放標準」

USMCA 更進一步對於與單一窗口跨境互通有關的「數據」義務，作出具體規定。蓋單一窗口系統之功能發揮，事實上不能停留於國內層次，而須與其他國家之單一窗口系統進行「互通」。數據調和與交換，乃單一窗口「互通」之基礎，然 WTO 的 TFA 卻未對此加以著墨。具體而言，USMCA 第 7.10 條第 5 項以「附條件」或「非強制」文字，針對「數據元素」(data elements)，規定締約方於建立及維持單一窗口系統時：

- 「應於適當時」，納入「世界關務組織數據模型」(World Customs Organization Data Mode)之數據元素；
- 「應努力」採行與其他締約方相同的標準及數據元素，以利貨物進出口及轉運。

DEPA 模組二第 2.2 條(Paperless Trading)共 11 個條款(第 2.2.1 條至 2.2.11 條)，除了「文件數位化」的基本規定後外，以相對大篇幅規範「單一窗口互通」及「數據交換」、「開放標準」。DEPA 未有如 USMCA 之單一窗口功能運作及改善條款，而是直接聚焦「數據交換」，強調透過締約方努力建立或維持一個各自之「無縫、可信任、高可得性、安全互聯」之單一窗口，以便利於與「貿易行政文件」有關之「數據交換」。值得注意的是，DEPA 在規範單一窗口下與貿易行政文件有關之「數據交換」的條款中，特別例示得含「食品安全暨動植物防疫檢疫證明書」(sanitary and phytosanitary certificates，簡稱「SPS 證明書」)，以及「經締約方共同決定之一切其他文件」等數據。(二+) 並要求締約方，「應努力」發展「數據交換系統」以支持前述與貿易行政文件有關之數據及與貿易行動有關之電子紀錄之交換。

DEPA 對「開放標準」(open standard)雖僅是「承認」，然其著眼新興科技如 AI、區塊鏈、5G 所帶來的環境變化，而刻意提倡之舉實不容忽視。(二+) DEPA 締約方「承

二十 USMCA Articles 7.10.6 and 7.10.7

二十一 DEPA Article 2.2.5.

二十二 DEPA 在其便捷化篇章(模組二)的開始(Article 2.1)，即對貿易便捷化單一窗口概念下的「開

認」，前述之數據交換系統，應該要能彼此「相容相通」(compatible and interoperable)。為此，締約方除承認「國際普遍承認之標準」外，若有「開放標準」可用者，亦應承認「開放標準」於數據交換系統開發及治理之角色。<sup>(二十三)</sup>

對照之下，JSI 的文本草案談判過程，雖亦納入了「單一窗口的互通及數據交換」一節，從而前述 USMCA 或 DEPA 所規定的單一窗口的互通及數據交換，似在 JSI 文本草案皆有類似之對應條款。然而，進一步檢視可發現，JSI 之相關規定皆採低義務標準，甚至僅為鼓勵性質，實無法與 USMCA 或 DEPA 相提並論。

## 參、從國際規範脈絡理解台美貿易倡議之「數位貿易便捷化條款」

### 一、背景及概觀

台美 21 世紀貿易倡議談判於 2022 年夏季展開，其主題包括：貿易便捷化、良好法制作業、服務業國內規章、反貪腐、中小企業、勞動、環境、農業、數位貿易、標準、國營事業、非市場政策及做法。經過一年談判所產生的「台美倡議首批協定」，其首尾章節及所使用之文字，呈現與一般具備法律拘束力的貿易協定類似之面貌。而以「關務行政及貿易便捷化」為首的五個實體章節中，除專門針對貨品貿易及服務貿易章節各一之外，其亦包含若干既存「高標準」貿易協定普遍會納入的「中小企業」、「良好法制」、「反貪腐」等專章。<sup>(二十四)</sup>就法律而言，「首批協定」產生了若干新的權利義務。不過，各條款的義務強度與後續政策意涵不盡相同。

「數位貿易」專章，亦為台美倡議的授權談判範圍，雖未納入「首批協定」議程，惟談判出來的「首批協定」，納入了不少「數位貿易」條款，尤其是數位貿易便捷化條款。「首批協定」第一個實體章節(第二章)「關務行政及貿易便捷化」計有三十個條文，英文原文達 29 頁之多，可謂篇幅不小--而其中與數位貿易便捷化相關條

---

放標準」作了定義。依其定義：開放標準是為促進不同產品或服務之間「互通及數據交換」的一套對開放公眾使用的標準，透過合作及共識程序而開發及取得認可。其目的是獲得廣泛採用。

二十三 DEPA Articles 2.2.7-2.2.8

二十四 「台美倡議首批協定」計八章 81 條。其重要特色之一，係締約雙方(parties)就貿易規範相關措施(含 WTO 義務深化或擴充)，相互作出具有法律拘束力之承諾。

文占三分之一。

「台美倡議首批協定」的數位貿易便捷化條款，事實上遍佈於其第二章，甚至連服務貿易國內規章篇章亦有相關條款。不過最核心的是第 2.6 條(供貿易商使用之電子文件及系統)以及第 2.12 條(單一窗口)。第 2.6 條下計有 11 項條款，主要規定關於提供電子表格及承認電子文件法律效力之義務，另有若干值得注意的補充規定。第 2.12 條規定單一窗口建置，包括詳盡的功能運作及改良義務。至於「台美倡議首批協定」第二章其他各條含有關數位貿易便捷化條款者，主要如下：第 2.2 條(資訊上網公開)、第 2.7 條(電子發票)、第 2.8 條(電子發票網絡)、第 2.9 條(郵包貨物電子先期資訊之交換)、第 2.17 條(易腐農產品及其他貨物)。

## 二、重點及特色：國際規範脈絡下之考察

### (一) 基本義務：表格提供及效力承認

「台美倡議首批協定」第 2.6 條(供貿易商使用之電子文件及系統)計有 11 個條款。關於**提供電子表格**之義務，規定於 2.6.1 至 2.6.4 條。台美倡議首先宣示「取消紙本表格及文件」，及「過渡至使用電子形式之表格及文件」為目標。<sup>(二十五)</sup>接著即具體規定：就「關務主管機關核發或管理」之表格，「應」無條件使公眾可以電子形式取得；至於其他表格，則僅規定「應努力」使公眾可以電子形式取得。<sup>(二十六)</sup>其次規定：締約方「應」於免費、可公開查閱之網站提供以電子形式提交表格及該等表格輔助文件之指引。<sup>(二十七)</sup>

至於**電子文件法律效力之承認**，「台美倡議」第 2.6 條規定：倘一人以電子形式提交由締約方「關務主管機關或其他主管機關」核發或管理之與貨物進出口或過境該領域相關之表格，則締約方「應」確保該電子文件被視為與其紙本形式具相同法律效力，且「在適當時」包含電子發票、海運提單、裝箱單、匯款單等輔助文件。<sup>(二十八)</sup>值得注意的是，其後的第 2.7 條(電子發票)，明文對電子發票及海運提單這二種重要

---

二十五 第 2.6.1 條。

二十六 第 2.6.2 及 2.6.3 條。

二十七 第 2.6.2 條-第 2.6.4 條。

二十八 第 2.6.6 條-第 2.6.7 條。輔助文件之定義同於 JSI 草案。

的「輔助文件」之法律效力，作出原則承認之規定。<sup>(二十九)</sup>

在國際規範脈絡下考察，「台美倡議」針對電子表格提供及電子文件效力承認這二項基本義務，作出雖非一步到位，但已接近國際規範「高標準」之具體規定。首先，關於電子表格提供義務，「台美倡議」並未採取 DEPA 及 USMCA 之「一步到位」規定，而是類似 JSI 先就「**關務主管機關**」管理部分實施，日後再過渡到「其他主管機關」部分。<sup>(三十)</sup>不過，由於「台美倡議」另以第 2.6.8 條規定「要求維持使用紙本之表格」的清單公開及更新之強制義務，若與 JSI 相關規定相比，可看出此一條款具有提高執行「電子表格提供」義務強度之作用。<sup>(三十一)</sup>

至於「台美倡議」就電子文件效力承認，無論原則及例外規定，均向 DEPA 看齊，逕採原則承認，例外不承認，比 USMCA 更明確，然其原則部分雖不以是否為「**關務主管機關**」所管理者作區分，但就「**輔助文件**」部分，設定其義務前提為「**於適當時**」，類似 JSI 文本草案之規定。

除了上述基本規定外，「台美倡議」在第 2.6 條最末出現了幾條義務程度不等的補充規定，分別呈現不同的法律效果或政策意涵，有值得注意之處。

- 其一，對「**電子簽章及驗證**」加以著墨，並設定義務。第 2.6.10 條規定，倘為「**關務主管機關**」要求之**簽章**，締約方「應確保」得以電子形式提交，及無須另簽雙邊承認協議下以電子方式**驗證**。<sup>(三十二)</sup>事實上，身分驗證問題乃推動數位貿易最基本的問題之一，亦列於一般數位貿易協定或數位貿易篇章中。<sup>(三十三)</sup>故此條款之納入，除了強化數位貿易便捷化基本規定之落實外，對於後續相關談判及政策作為，具有開創性意義。
- 其二，以鼓勵性但明確之語言宣示將推動「**電子證明書**」之交換，明示其努力途徑，且例示 **e-Phyto** 為重點。「台美倡議」第 2.6.9 條規定，「應努力」在「**適當之國際場域**」合作，以促進電子表格之使用；接受電子輔助

---

二十九 第 2.7.2 條及 2.7.3 條規定：締約方「應確保」一私部門向另一私部門開具用於銷售貨物或勞務之發票，運輸貨物之提單，不會僅因其為電子形式而否定其法律效力。

三十 第 2.6.1 條。

三十一 「台美倡議」第 2.6.8 規定，締約方，於符合本條第 5 項及第 7 項之例外情形下，「應」至遲於本協定生效日後 12 個月內，公開其要求以紙本形式提交表格之清單，且「應在適當時」更新清單。JSI 草案則規定「應努力」於生效後二年內提交，及「於適當情況，應努力」更新清單。

三十二 第 2.6.10 條

三十三 WTO, The Promise of TradeTech: Policy approaches to harness trade digitalization, 2023, [https://www.wto.org/english/res\\_e/publications\\_e/tradtechpolicyharddigit0422\\_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/tradtechpolicyharddigit0422_e.htm)

文件；及交換貨物進出口或過境所必要之「電子證明書」。<sup>(三十四)</sup> 第 2.6.11 條針對「SPS 電子證明書」之「核發、收受、交換」，創設一項有條件之「應商議」義務，並特別指名「植物電子檢疫證明書」(e-Phyto) 為例。<sup>(三十五)</sup> 順帶一提，第 2.6 條之標題雖為(供貿易商使用之電子「文件及系統」)，但全條看不到「系統」二字，亦無關於電子系統之明顯規定。不過，前述 2.6.9 條及第 2.6.11 所強調之事項，尤其證明書之交換，實際上必須在單一窗口系統支援下進行，故與接下的單一窗口條款有所連結，此點將於下一節討論。

## (二)電子系統及其互通: 單一窗口、數據、標準

數位貿易便捷化的電子系統相關義務，主要有二個部分：

- 單一窗口建置、維持、運作：除設置單一窗口系統之義務外，更明確規定改善其運作功能之義務，也包括單一窗口與風險管理之結合。
- 跨境系統互通及相關之數據及標準：關於促進單一窗口互通有關的數據元素、數據交換、開放標準等規定。與此相關的是，明示「SPS 證明書」等特定文件，乃單一窗口系統下數據交換的相關「貿易行政文件」。

「台美倡議首批協定」第 2.12 條(單一窗口)除了建置及維持單一窗口之基本義務外，特別著重於單一窗口之實務操作，特色規定包括：

- 單一窗口與**風險管理**之結合。WTO 之 TFA 已設有運用風險管理以快速放貨之鼓勵性規定。<sup>(三十六)</sup> USMCA 第 7.9 條進一步規定，「應」依 USMCA 風險管理專節之規定，使用「電子風險管理系統」以促進貿易便捷化。在此脈絡下，「台美倡議首批協定」第 2.12.2 條以無條件強制性之語言，規定締約方「應」提前於貨物抵達該方領域前處理單一窗口電子化提交之「表格、

---

三十四 此一非強制條款一方面確認了已於第 2.6 作出規定，但須持續提升內涵的數位貿易便捷化「三項基本義務」，其中包括現階段義務程度較低，但重要性高的電子證明書之交換在內。另一方面，特別標明「在適當之國際場域合作」，指引出台灣特殊國際處境下，實務上必須努力及爭取協助之方向。

三十五 第 2.6.11 條。規定：雙方或「在適當時」應商議是否核發、收受及交換符合相關國際標準之證明書，如符合「國際植物保護公約下之國際植物防疫檢疫措施標準第 12 號之植物電子檢疫證明書 (e-Phyto)。」

三十六 TFA 7.4.3

文件及資料」，以進行風險評估及加速低風險貨物放行。復於第 2.12.3 條，借鏡美國與巴西等國間已實施之具體作法，規定「於可行情況下」，應善用**嵌入於車輛、貨櫃、包裝材料或其他隨貨物運送之資訊技術系統或感應器所提供之可用資料**以進行風險評估；及加速低風險貨物放行。

- 持續改善單一窗口功能。第 2.12.6 條規定：於建置及維持第 1 項所述單一窗口系統時，各方「應努力」持續提升該系統效能，包含增加功能以**最終涵蓋**出口及過境作業、便捷貿易、改善透明度，及減少於該方代表領域進出口與過境相關之放行時間及成本。惟此條規定顯與 USMCA 「最終涵蓋進出口及過境一切交易」之目標尚有落差。<sup>(三十七)</sup>

JSI 的文本草案談判過程後期，納入了「單一窗口的互通及數據交換」(Single windows data exchange and system interoperability) 專節，並設有對應於 USMCA 或 DEPA 之單一窗口互通及數據交換規定之條款，然皆採低義務標準，甚至僅為鼓勵性質。<sup>(三十八)</sup> 對照之下，「台美倡議」第 2.12 條，對於單一窗口「互通」及與此有關之「數據元素」、「數據交換」、「開放標準」等卻未著墨，而僅偏重於單一窗口建置及功能運作之義務。

不過，「互通」及「開放標準」這二個重要關鍵詞彙，出現在針對電子發票及提單等相關文件的「台美倡議」第 2.8 條(電子發票網絡)。第 2.8.2 條規定：締約方「應努力」以二種方式「促進採用」有助跨境互通性的電子發票(或相關文件)網絡。方式一是允許使用不同存取點服務提供者的買賣雙方交換發票或相關文件；方式二則是：「以使用開放標準的發現元件、交付元件及資料元件為建立網絡之基礎，如結構化資訊標準促進組織商業文件交換(OASIS business document exchange)及通用商業語言(universal business language)。」參照 DEPA 關於開放標準之條文，可知此規定有開創性意義。尤其，此處所例示之 OASIS 商業文件交換，與物聯網、區塊鏈、人工智慧等科技應用新趨勢關係密切，具後續談判及政策發展之意涵。

---

三十七 USMCA 7.10.2. Each Party shall review the operations of its single window system with a view to expanding its functionality to cover all its import, export, and transit transactions.

三十八 JSI (WTO ELECTRONIC COMMERCE NEGOTIATIONS), Draft Chairs text, INF/ECOM/85, 15 January 2024, Section A.

## 肆、 結論

在新興資訊科技持續快速發展的後疫情時代，以「科技中立」、「安全」、「可信任」及「跨境系統互通」為原則，加速建立一個「安全而互通且透明」之無紙化跨境貿易環境已是全球共識。與此趨勢一致的是：在WTO貿易便捷化協定(TFA)的基礎上，各國近年來陸續透過簽訂區域或雙邊協定，而訂出更具拘束力及更詳細的數位貿易便捷化規則。

「台美倡議」於2022年夏季展開談判之前，DEPA及USMCA等協定已生效實施，其內容涵蓋重點不盡相同但同屬高標準的「數位貿易便捷化」規定。另一方面，參與者眾的WTO「電子商務JSI」談判文本草案，則採取漸進、折衷之取向，對相關主題作出涵蓋面頗廣之規定。「台美倡議首批協定」第二章，所納入的數位貿易便捷化相關條款，即在上述脈絡談判產生；其中某些向高標準看齊，某些則採取漸進式、折衷取向。這些條款生效後，創設了台美之間在相關議題確定的權利義務，或者提供了明確的政策方向導引。大致歸納，「台美倡議首批協定」的數位貿易便捷化相關條款有如下重點：

首先，在電子表格提供、接受及承認電子提交等基本義務方面，「台美倡議」第2.6條之規定大致採取漸進式，然其義務水準高於JSI。第2.6條重要規定包括：

- 就「關務主管機關」核發或管理之表格，規定「應」無條件使公眾可以電子形式取得。相較之下，就「非屬關務主管機關」核發或管理之表格，則採鼓勵性的「應努力」使公眾可以電子形式取得。不過，卻又規定在符合明訂的例外情形下，「應」至遲於協定生效日後 12 個月內，公開其要求以紙本形式提交表格之清單，且「應在適當時」更新清單。就文字觀之，似不限「關務主管機關」所管理者，提高了接受以電子方式提交表格之義務性。
- 對於接受電子文件的法律效力負有高義務。規定除明訂之二種例外情況，「應」確保電子文件被視為與其紙本形式具相同法律效力。且「在適當時」包含電子發票、海運提單、裝箱單、匯款單等輔助文件。
- 規定倘為「關務主管機關」要求之**簽章**，「應確保」得以電子形式提交，及

以電子方式**驗證**。此一補充規定，將一般不放在「貿易無紙化篇章」的電子簽章及驗證規定帶入。

其次，「台美倡議首批協定」在單一窗口相關義務方面，最大的特色是在功能運作及改善部分納入大致接近 USMCA 的高標準規定，然其第 2.12 條(單一窗口)卻未對單一窗口系統跨境「互通」相關規定有所著墨。第 2.12 條下之單一窗口重要規定包括：

- 確立「應」建置及維持單一窗口之強制性義務；
- 單一窗口與**風險管理**之結合。「應」**提前**於貨物**抵達**該方領域**前**處理單一窗口電子化提交之「表格、文件及資料」，以進行風險評估及加速低風險貨物放行。
- 「於可行情況下」，應善用**嵌入於車輛、貨櫃、包裝材料或其他隨貨物運送之資訊技術系統或感應器所提供之可用資料**以進行風險評估；及加速低風險貨物放行。
- 「應努力」持續提升單一窗口系統效能，包含增加功能以**最終涵蓋**出口及過境作業、便捷貿易、改善透明度，及減少於該方代表領域進出口與過境相關之放行時間及成本。此條款較諸 USMCA 條款強度偏弱，但有指引方向之作用。

第三，「台美倡議首批協定」第 2.6 條最末，設有二條雖屬於鼓勵、引導性質，義務性偏弱，但卻具有**政策發展重要性**之規定。包括：

- 規定「應努力」在「**適當之國際場域**」合作，以促進電子表格之使用；接受電子輔助文件；及交換貨物進出口或過境所必要之「**電子證明書**」。
- 規定，雙方在適當時「應商議」是否核發、收受及交換符合相關國際標準之證明書，例如「**植物電子檢疫證明書**」(e-Phyto)。

第四，「台美倡議」的單一窗口條款，雖偏重於單一窗口建置及功能運作之義務，而對於單一窗口系統「互通」及與此有關之「數據元素」、「數據交換」、「開放標準」等未作著墨。不過，「互通」及「開放標準」這二個重要關鍵詞彙，出現於針對電子發票及提單等相關文件的「電子發票網絡」條款。其中，特別例示 OASIS 商業文件交換及通用商業語言之使用，與晚近科技發展及應用新趨勢有所連結，具有重要的談

判及政策發展導引意涵。

最後，「台美倡議首批協定」的數位貿易便捷化條款，無論對台美經貿關係後續發展，以及台灣未來其他經貿談判，都提供了新的基礎。然而，從產業的角度，更重要的還是政府能夠根據協定而排除各種障礙，以創造更有利的商業環境。因此，就其中義務明確之條款，應從產業需求之角度，加速實施。至於方向明確，且符合國際進步規範趨勢之非強制性規定，亦宜從產業需求角度，擇重點加速進行後續諮商及相關推動事項。亞洲鄰國如新加坡之經驗或可提供全方位借鏡；星國在其對外多個數位經濟或貿易協定的基礎上，近年來已進行許多政策調整及對外合作措施，例如推出「貿易信任」(TradeTrust)架構，以及多項「先導型專案」(pilot projects)，在安全互通的環境下推動各種數位化文件之交換，乃至某些數位文件如提單之轉讓，皆已呈現具體成果。<sup>(三十九)</sup>若以「台美倡議」特別提及的ePhyto數位證明書交換之加速推動為例，亦有鄰國南韓之現成經驗可供參考。<sup>(四十)</sup>

---

三十九 可參考如下文件及網站: IMDA, Deeper dive - Digital Economy, Agreements, [https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/pages/RCAP/day\\_2\\_law\\_track\\_2\\_mr\\_ren\\_yuh\\_kay.pdf](https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/pages/RCAP/day_2_law_track_2_mr_ren_yuh_kay.pdf); <https://www.developer.tech.gov.sg/products/categories/blockchain/tradetrust/overview.html>; <https://www.imda.gov.sg/resources/press-releases-factsheets-and-speeches/press-releases/2023/sg-india-interoperable-electronic-bills-of-lading> 附帶一提，國際商會(ICC)的數位標準倡議值得一併參考 at <https://www.dsi.iccwbo.org/>

四十 IPPC News, Republic of Korea implements new trade tool with digital ePhyto plant health certificates, 11 May 2021, <https://www.ippc.int/en/news/republic-of-korea-implements-new-trade-tool-with-digital-ephyto-plant-health-certificates/>

# 數位經濟時代下貿易法與競爭政策之互動

王震宇\*

綱 要	
壹、前言 貳、貿易法與數位經濟 一、數位經濟下跨境貿易法律之爭議問題 二、數位貿易於國際經貿協定中之發展 參、競爭法與數位經濟 一、數位經濟下市場競爭法之爭議問題	二、競爭規範於國際經貿協定中之發展 肆、數位貿易與競爭之法律互動 一、數位貿易與競爭規範之調和與衝突 二、國際管轄及跨境執法問題 伍、結論

## 壹、前言

貿易法與競爭法為二個不同的法律規範，但卻又有部分相同的目標。在理想的狀況之下，競爭法應與貿易法調和與相互搭配，使其達成「促進及維護自由與公平競爭」之政策目標，確保市場自由及公平地運作並最終增加消費者之利益。然而，在過去半世紀的發展之下，貿易法透過 WTO 及 RTA (Regional Trade Agreement) 的實踐，建立起許多原理原則，但競爭法卻仍難以跨出國家主權管轄的藩籬，而無法建構國際競爭條約或協定規範，反而寄身於近期的重要 RTA 中，將競爭法原理及跨國合作等機制納入其中成為專章。在數位經濟時代下，本文欲探討電子商務或數位科技在貿易法及競爭法之適用問題，進一步言，在探討數位貿易與競爭規範之調和與衝突時，必須同時考量三個隱含不同面向的法律與政策目標：市場開放與自由化、市場集中度與公平競爭、科技發展與監管密度。本文試圖從理論及實務中，梳理上述三者間錯綜複雜的法律互動關係。

\* 國立臺北大學法律學院教授，美國美利堅大學法學博士，經濟部貿易救濟審議會委員、公平交易委員會法律諮詢顧問。

本文將於第二部分首先探討貿易法與數位經濟之關係。從電子商務與數位貿易等新興型態適用 WTO 及 RTA 之可能性出發，在數位經濟下跨境貿易法律之爭議問題主要有三方面：數位產品之跨境運輸規範、數位服務的提供及跨境數據流動、以及數位貿易障礙等。至於貿易規範部分，本文以幾項重要 RTA 發展 (包括 USMCA, CPTPP, DECA 等)，檢視數位貿易相關章節與條款之設計。第三部分則討論競爭法與數位經濟的關係。從競爭法原理原則中，討論其與貿易法、消費者保護法、隱私權、及數位資訊科技等的互動關係，在數位經濟下市場競爭法之爭議問題亦可從三方面予以論述：數位環境的網路效應及市場集中、大型數位平台市場壟斷及濫用市場力量、數位經濟中的隱私權及消費者保護等。而在競爭規範於國際經貿協定中之發展部分，WTO 多邊協定中並無針對全球競爭市場秩序進行規範，故本文同樣藉由探討上述重要 RTA 實踐，檢視其中與競爭專章相關之條款，作為最佳實踐參考。第四部分則以前兩節之內容予以延伸，聚焦於數位貿易與競爭之法律互動，從數位貿易與競爭規範之調和與衝突，以及國際管轄及跨境執法問題等二方面加以綜合分析。最後，本文第五部分提出簡要之結論與建議。

## 貳、貿易法與數位經濟

「數位經濟」(digital economy) 對於貿易之影響，WTO 在 1990 年代起即已開始關注，並於 1998 年啟動「電子商務工作計畫」(Work Programme on Electronic Commerce)。<sup>一</sup> 此項工作計畫旨在審查並於必要時調整貨品貿易、服務貿易、智慧財產權保護、以及貿易發展領域規則之規範，包括：電子商務相關產品之市場進入、海關估價、進口許可程序、關稅、技術性標準、原產地規則、以及數位產品及服務之分類問題等。<sup>二</sup> 但由於各種因素，在過去約三十年間並未再取得進一步的成果。儘管如此，WTO 非歧視原則 (最惠國待遇及國民待遇) 適用於建立技術性標準、貿易便捷化、補貼、政府採購等各個領域，上述規則亦適用於數位化電子商務環境，甚至 WTO 會員皆已同意暫停對電子商務傳輸徵收關稅、「資訊科技協定」(Information

---

一 WTO, *Declaration on Global Electronic Commerce*, The Geneva Ministerial Declaration on Global Electronic Commerce, WT/MIN(98)/DEC/2, 25 May 1998.

二 1998-1999 年間通過與電子商務直接相關的國際經貿法律協定及文件，包括：(1) WTO, *WTO Agreements and Electronic Commerce*, Document no. WT/GC/W/90, Geneva: WTO, 1998; (2) WTO, *Work Programme On Electronic Commerce: Information provided to the General Council by the Council for Trade in Goods*, Document no. G/C/W/158, Geneva: WTO, 1999; (3) WTO, *The Work Programme on Electronic Commerce: Background Note by the Secretariat for the Council for Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*, Document no. IP/C/W/128, Geneva: WTO, 1999; (4) OECD, *On the linkages between the WTO TRIPs agreement and e-commerce*, 1999; (5) WTO, *Work Programme On Electronic Commerce: Interim Report to the General Council by the Council for Trade in Services*, Document no. S/C/8, Geneva: WTO, 1999.

Technology Agreement, 簡稱 ITA) 下的資訊科技產品自由化進程、電信服務市場自由化、以及與貿易相關之智慧財產權保護等，仍然是數位經濟時代重要的國際經貿規範。<sup>三</sup> 更有甚者，WTO 爭端解決機制亦在數位貿易領域（電子商務）發揮相當重要的影響，透過爭端解決小組及上訴機構的法律解釋，進一步解決 WTO 成員在多邊談判無法達成妥協的部分電子商務難題。<sup>四</sup> 另一方面，在 RTA 的蓬勃發展下，各種規範條文間之競合與差異，將使得「義大利麵碗效應」(spaghetti-bowl effect)<sup>五</sup> 在 RTA 中更加明顯，如此錯綜複雜之多層次規範模式，正與半世紀以來各國貿易政策在「全球化」與「區域整合」的擺盪糾葛若合符節。<sup>六</sup>

## 一、數位經濟下跨境貿易法律之爭議問題

### (一) 數位產品之跨境運輸規範

電子商務之特色係具備網路科技之多樣性及複雜性，在商業模式上不斷創新求變。WTO 成立的 1995 年間，電子商務仍處於起步階段，各會員雖開始關注並討論國際間關於電子商務規範，但卻尚未掌握和甚至理解虛擬世界中的交易模式能發展到何種地步。因此，電子商務規範在各國內部規範與監管法規之發展，遠比透過多邊貿易體系談判而簽署國際協定來得更容易許多。WTO 在沒有制定專門針對電子商務議題之多邊協定時，傳統上則回歸適用關於貨品貿易及服務貿易之既有法律架構。例如，在貨品貿易中，會員基於 GATT 之承諾將適用與實體進出口貨品結合之電子交易；而在服務貿易下，銷售服務或其他商業服務，則適用 GATS 之條款。在當時，若銷售包含數位化內容（例如軟體、影視、音樂）之 CD、DVD、或磁片等的載體或媒介介質時，各會員的海關估價程序爭議相當分歧且容易造成貿易障礙。<sup>七</sup>

三 MIRA BURRI & THOMAS COTTIER EDS., *TRADE GOVERNANCE IN THE DIGITAL AGE*, at 32 (2012).

四 Joost Pauwelyn, *WTO Dispute Settlement Post 2019: What to Expect?*, 22 *J. Int'l Econ. L.* 297, 230 (2019). 相關 WTO 爭端解決案件，參閱 Panel Report, *United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services*, WTO Doc. WT/DS285/R (adopted Nov. 10, 2004); Appellate Body Report, *US - Gambling*, WTO Doc. WT/DS285/AB/R (adopted Apr. 7, 2005); Panel Report, *China - Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products*, WTO Doc. WT/DS363/R (adopted Aug. 12, 2009); Appellate Body Report, *China - Publications and Audiovisual Products*, WTO Doc. WT/DS363/AB/R (adopted Dec. 21 2009); Panel Report, *China - Certain Measures Affecting Electronic Payment Services*, WT/DS413/R, WTO Doc. (adopted Aug. 31, 2012).

五 「義大利麵碗效應」係指 WTO 會員如簽訂過多的區域貿易協定(RTA)規則，則 RTA 與多邊貿易協定間、RTA 與 RTA 彼此間，都會產生適用次序的爭議與混亂，而各種不同規範的貿易協定及其規則就像「碗裡的義大利麵條」，絞在一起，纏繞不清。參閱 JAGDISH N. BHAGWATI & DOUGLAS A. IRWIN, *POLITICAL ECONOMY AND INTERNATIONAL ECONOMICS*, THE MIT PRESS (NEW ED., 1996).

六 參閱王震宇，*區域貿易協定：理論、發展與實踐*，頁 10-12，五南出版公司，2020 年。

七 與 WTO 工作計畫相關之海關估價問題討論的焦點之一，涉及 WTO 關於數據處理設備載體介質承載軟體估價之決定。WTO 成員可選擇依據包括軟體價值在內之載體媒介之交易價值（已支付或應付價格）而徵收關稅，或僅依據載體媒體本身價值。參考 Ludger Schuknecht & Rosa Pérez-Esteve, *A Quantitative Assessment of Electronic Commerce*, Staff Working Paper ERAD-99-01, WTO Economic

其次，WTO 會員對於如何針對「數位產品」或「數位服務」進行分類始終存在爭議，包括應如何將其歸類於國際間統一的 HS 關稅稅則表 (Harmonized System Customs Code)，或劃分於 WTO 服務業別次分類項下，會員時常意見相左。依據 WTO 電子商務工作計畫第 1.3 段之規定，「『電子商務』一詞應被理解為係指透過電子方式生產、分銷、行銷、銷售或交付商品和服務」。<sup>八</sup> 然而，部分會員則認為，上述「數位產品」應被歸類為服務貿易，因為其「電子」特性及商品品質賦予此類產品獨特之功能，乃傳統實體貨品進出口貿易所無法比擬，故更類似於無形之服務貿易。例如，數位媒體與報紙雜誌不同，可透過電子方式搜尋、複製及重製；此情況亦適用於數位化影視、軟體、以及各式各樣的新興數位科技產物。然而，持反對意見之會員則擔心，倘若將數位產品全數歸類為服務貿易，則可能讓各國政府對於數位產品設置比實體產品更高之貿易障礙。

此外，由於網際網路技術日益進步，且電子商務之特性係允許設計者、製造商 (服務提供者)、以及消費者得輕易複製與無限傳輸數位化後的數據資料，WTO 會員政府若欲依據 WTO 協定之既有規範，將很難認定電子資料傳輸之「原產地」，而當「原產地」無法確認時，後續的貿易政策及相關措施均失所附麗。因此，WTO 會員嚴重懷疑「原產地規則協定」(Agreement on Rules of Origin) 在電子商務環境中有適用餘地。在 WTO 爭端解決機制的實踐中，亦未曾出現與電子商務「原產地」糾紛有關之案件。<sup>九</sup>

WTO 電子商務工作計畫涵蓋電子商務的不同面向，但具體規範從 1998 年至今仍未有具體成果；反倒是 RTA 目前對於電子商務的發展較為快速，除 USMCA 和 CPTPP 等協定有專門的電子商務章節，規範電子交易、電子簽名和網絡安全，促進電子商務的發展外，「數位經濟夥伴協定」(Digital Economic Partnership Agreement，簡稱 DEPA) 則將「電子商務」改為更合適的名稱——「數位貿易」(digital trade)，避免陷入貨品及服務的二分法，並加上許多人權隱私、人工智慧、可信任的數據流動原則等，成為新一代貿易協定之談判內容。<sup>十</sup>

---

Research and Analysis Division, at 2-4 (September, 1999).

八 Art. 1.3, WTO Work Programme on Electronic Commerce, Adopted by the General Council on 25 September 1998. 該段原文為：“The term ‘electronic commerce’ is understood to mean the production, distribution, marketing, sale or delivery of goods and services by electronic means ...”. 參考 [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/ecom\\_e/wkprog\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/wkprog_e.htm) (最後瀏覽日：2024 年 7 月 2 日)。

九 王震宇，牽一髮而動全身—WTO 原產地規則協定之法理與案例分析，月旦法學雜誌，第 208 期，頁 129-149，2012 年 9 月。

十 王煜翔，貿易協定對跨境數據傳輸規範之比較：更具信任的數位連結，收錄於數位貿易政策與資訊科技法律，頁 231-160，五南出版，2022 年 6 月。

## (二) 數位服務的提供及跨境數據流動

在數位貿易科技與政策之發展下，跨境數據流動 (cross-border data flow) 之便利及自由係其中最重要的環節。許多數位創新模式以數據自由流動為基礎，例如：應用程式、數位產品和服務的提供、服務外包、雲端運算應用程式或物聯網(IoT)、隨選影音 (OTT) 等皆然。不可諱言，數據資料具有巨大之商業潛力，可以觸發更有效率的業務運營、高度創新的社會解決方案以及協助提供最佳的策略選擇。<sup>+1</sup> 然而，數位貿易之發展亦使得服務貿易規則變得更加複雜，過去對於商品及服務的二分法已經不再有效，對於現行國際貿易法具有長遠的影響。<sup>+2</sup>

數位服務貿易中多數皆可透過電子方式，透過跨境數據流通而完成，其中又以電子支付最為重要，涵蓋 WTO 會員的金融服務、電信、娛樂、旅遊業，以及許多專業服務。電子銀行和證券交易長期以來一直是金融機構間交易之常態，並且越來越多中小企業之跨境交易皆透過電子方式傳輸資料。易言之，各種形式的金融諮詢與個人服務都非常適合於數位環境中進行，但其發展速度仍取決於網路金融交易之安全性及隱私保障。而電信服務則可謂數位貿易基礎設施之重要組成元素，電信服務自由化對於確保基礎設施之應用具有直接且重要的影響。數位化產品加速當前「服務化」之趨勢，對於數位服務之利用、生產與銷售都有顯著增加。而相同軟體亦可於線上交付及更新；書籍、影視、音樂、藝術領域亦復如此，部分實體貿易已被數位內容的跨境數據流動所替代。此外，許多新一代電子產品，例如智慧型手機或電玩遊戲，本身就包含某種支援、持續維護或新內容，遠超出消費者購買初始產品之範圍。售後應用程式之經濟模式轉變為服務提供，此類電子設備本質上又成為銷售各類服務之平台，傳統上「產品」與「服務」之界線早已不復存在。<sup>+3</sup> 另外，目前全球越來越多的專業服務係透過網際網路方式完成，包括各種形式之商業諮詢、法律、會計、醫療、與教育服務等。透過 WTO 會員間跨境數據流動、電子支付開放、電信基礎建設共享等措施，個人與企業將可更自由地運用、上傳及存取數據資料，成為數位服務低成本且高效率的發展特性。<sup>+4</sup>

---

十一 Jennifer Daskal, *The Un-territoriality of Data*, 125 Yale L. J. 326, 334-336 (2015); Lauren Henry Scholz, *Big Data Is Not Big Oil: The Role of Analogy in the Law of New Technologies*, 86 Tenn. L. Rev. 863, 870-872 (2019).

十二 ARIEL EZRACHI & MAURICE E. STUCKE, VIRTUAL COMPETITION: THE PROMISE AND PERILS OF THE ALGORITHM-DRIVEN ECONOMY 34-38 (2016); Mira Burri, *Understanding the Implications of Big Data and Big Data Analytics for Competition Law: An Attempt for a Primer*, in NEW DEVELOPMENTS IN COMPETITION LAW AND ECONOMICS 241, 241-63 (Klaus Mathis & Avishalom Tor eds., 2019).

十三 Kommerskollegium, *Everybody Is in Services: The Impact of Servicification* in MANUFACTURING ON TRADE AND TRADE POLICY 55 (2012).

十四 WTO 下 GATS 涵蓋除行使政府權力提供的服務之外的所有服務，以及影響服務供應之所有措

### (三) 數位貿易障礙

WTO 倡導貿易自由化，數位貿易障礙之形式多元且複雜，適用於貨品及服務之貿易障礙類別與程度不盡相同。依據適用於貨品貿易之 GATT 規則下，會員不僅應遵守非歧視原則、禁止數量限制、且關於補貼規範亦多有限制。相較之下，GATS 雖然不實施數量限制，但在某些情況下仍然允許對於服務貿易之補貼。至於關稅部分，雖然目前多數國家皆未對電子資料跨境傳輸徵收關稅，但仍有些國家考量來自針對數位進口產品或服務徵收之內地稅費，存在龐大的財政收入潛力，而研議針對某些數位貿易活動課徵關稅或其他內地稅費，例如 2021 年歐盟及法國對跨境電商課徵「電子商務增值稅」(VAT for e-commerce)。<sup>十五</sup> 因此，數位貿易障礙之談判在電子商務及相關協定中乃新興議題，WTO 多邊貿易規則中雖無具體要求，但在 USMCA 及 CPTPP 中，對於數位貿易障礙設有限制，要求締約方應避免不合理之數據在地化要求與數位貿易服務限制等。

2014 年美國國際貿易委員會 (United States International Trade Commission, 簡稱 USITC) 發布「美國與全球經濟體之數位貿易」(Digital Trade in the US and Global Economies) 報告，該報告係應美國國會參議院財政委員會 (Senate Committee on Finance) 之要求所進行的調查，深入分析數位貿易在美國與全球經濟體間之發展趨勢，無論係透過網際網路所進行之在地化商業或國際貿易行為，期能有效找出全球數位貿易市場中潛在的貿易障礙，茲舉數例，簡要說明如下：<sup>十六</sup>

- (1) 在地化措施 (localization measures): 係指進口國強制外國公司在其境內建立某些與數位貿易相關活動之措施，此類措施可能包括要求資料伺服器必須位於該國境內、要求本地內容所占比例、符合該國政府採購之偏好、或有利於本地數位公司之技術標準。<sup>十七</sup> 「在地化措施」本質上係屬於「市場進入限制」(market access

施。「電子商務」本質上多數是屬於跨境貿易 GATS 模式一 (跨境服務) 與模式二 (境外消費) 的範疇。然而，模式三與模式四亦涵蓋服務貿易之電子支付。服務提供者與消費者透過不同之電子技術並無區別，例如：透過電子郵件、電話、視訊、或其他網路模式等。因此，透過電子方式提供之數位服務與其他支付方式一樣受到 GATS 的管轄。參閱王震宇，數位貿易及資訊科技於國際協定之規範研析，月旦法學雜誌，第 345 期，頁 88-106，2024 年 2 月。

十五 Susanne Deutscher, *Tariffs, Taxes and Electronic Commerce: Revenue Implications for Developing Countries*, UNCTAD Policy Issues in INTERNATIONAL TRADE AND COMMODITIES STUDY SERIES, No. 5 at .8-15 (New York and Geneva: United Nations, 2000).

十六 其中一些可以歸類為所謂的「數位貿易本地化措施」。其他措施並非嚴格意義上的貿易措施，而是涉及審查制度、不同國家採取的不同資料隱私和智慧財產權保護方法等問題，這些措施以不同方式擾亂數位貿易，增加營商成本，並可能阻礙創新。參閱 USITC, *Digital Trade in the US and Global Economies*, Part 1, Inv. No 332-531, at 5-1~5-18 (2013); USITC, *Digital Trade in the US and Global Economies*, Part 2, Inv. No 332-540, at 77-108 (2014); RACHEL FEFER, SHAYERAH I. AKHTAR, & MICHAEL D. SUTHERLAND, *DIGITAL TRADE AND US TRADE POLICY*, AT 22-29 (2017).

十七 Anupam Chander & Uyên P. Lê, *Data Nationalism*, 64 Emory L. J. 677, 681-682 (2015).

limitations) 規範，其結果可能導致外國公司之成本增加、提高市場進入門檻、以及增加行政程序之負擔。然而，「在地化措施」亦可能出於保護隱私或保護國家安全等公共政策之理由而被該國政府合理化。<sup>十八</sup>

- (2) 資料隱私及保護措施 (data privacy and protection measures)：資料隱私及保護措施的管制密度亦可能形成貿易障礙，尤其在美國與歐盟間之跨境資料及數據流動協商的背景下，流量差異常帶給中小企業帶來巨大之營運成本與不確定性。美國與歐盟甚至在 2022 年宣布彼此建立新的「跨大西洋資料保護架構」(Trans-Atlantic Data Privacy Framework)，<sup>十九</sup> 該架構將促進美國與歐盟間之電子資料及數據自由流動，並解決歐盟法院於 2020 年宣布「隱私盾協議」(EU-U.S. Privacy Shield framework) 無效時所提出之質疑與爭議。<sup>二十</sup> 值得注意者，雖然上述過高的保護標準可能造成貿易障礙；但倘若一國的資料保護標準過低亦可能被視為一種貿易障礙，顯示該國政府無法提供消費者足夠的隱私保障，作為數位貿易運作的基本條件。<sup>二十一</sup>
- (3) 智慧財產權相關措施 (measures related to intellectual property rights)：數位內容提供者、網路中介機構、消費者等利害關係人都對智慧財產權相關議題表示關切，包括：電腦軟體、音樂、電影、書籍與期刊、以及電競遊戲業者，皆將網路盜版視為其產業於數位環境中最重要之貿易障礙。<sup>二十二</sup>
- (4) 網路安全措施 (cybersecurity measures)：數位貿易之成長引發關於網路安全、保護資訊系統、以及數位內容免受網路攻擊之相關爭議問題。一般而言，網路攻擊係指未經授權之人故意嘗試存取網路資訊系統，通常目的乃係竊取、破壞、損壞或其他不法行為。網路安全亦可作為保護隱私權及防止未經授權監視或情報蒐集之重要工具。<sup>二十三</sup>

十八 Organization for Economic Cooperation and Development, *Emerging Policy Issues: Localisation Barriers to Trade* (2015); Javier López González, Francesca Casalini, & Juan Porras, *A Preliminary Mapping of Data Localisation Measures* (OECD Trade Pol'y Paper No. 262, 2022).

十九 USITC, *Data Privacy Framework Program Launches New Website Enabling U.S. Companies to Participate in Cross-Border Data Transfers*, July 17, 2023, available at <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2023/07/data-privacy-framework-program-launches-new-website-enabling-us>. (last visited July 02, 2024).

二十 Case No. C-362/14, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, Judgment of the Court (E.C.J. Oct. 6, 2015).

二十一 U.S. TRADE REP., 2022 NATIONAL TRADE ESTIMATE REPORT ON FOREIGN TRADE (2022).

二十二 Christopher Kuner, *Regulation of Transborder Data Flows under Data Protection and Privacy Law: Past, Present and Future* (OECD Digit. Econ. Papers No. 187, 2011); Susan Aaronson, *Why Trade Agreements Are Not Setting Information Free: The Lost History and Reinvigorated Debate over Cross-Border Data Flows*, 14 World Trade Rev. 671-700 (2015); OECD, *The Evolving Privacy Landscape: 30 Years after the OECD Privacy Guidelines* (OECD Digit. Econ. Papers No. 176, 2011).

二十三 SIMON J. EVENETT & JOHANNES FRITZ, EMERGENT DIGITAL FRAGMENTATION: THE PERILS OF

數位貿易障礙措施之演變，係隨著時代科技不同而產生動態變化，並非一成不變，美國所發布的報告或可做為重要參考文件，但對於近年來新興的人工智慧、演算法、以及機器學習等技術快速發展，新型態的「數位保護主義」來勢洶洶，各國政府呈現的規範及執法落差，仍需透過貿易談判來解決。

## 二、數位貿易於國際經貿協定中之發展

由於 WTO 多邊貿易談判之遲緩與僵滯，使得數位貿易議題轉移到區域經貿組織或貿易協定的談判中持續進行。在亞太經濟合作組織 (APEC) 數位貿易論壇、重要區域貿易協定下之相關專章 (跨境服務、電子商務、智慧財產權等)、以及雙邊或區域數位經濟協定 (Digital Economy Agreement, 簡稱 DEA) 等出現關於數位貿易規範之設計。<sup>三十四</sup> 易言之，有關於數位貿易之規範條款，常見於以下 RTA 之章節：(1) 電子商務專章；(2) 跨境服務專章，特別是電信、電腦及相關、視聽、金融服務領域之部門服務文本或其附件；(3) 智慧財產權保護專章。近年來，國際間較為關注之 RTA 涵蓋數位貿易規範者，包括：CPTPP，USMCA，以及 DEA 等協定內容。<sup>三十五</sup>

CPTPP 於電子商務章之涵蓋範圍包括「締約一方所採行或維持影響透過電子方式進行貿易之措施」，定義相當廣泛，不僅解決 WTO 電子商務計畫定義模糊之爭議，同時並為電子商務及數位貿易環境提供更進一步的便利性。<sup>86</sup> CPTPP 禁止對電子傳輸資料及數據 (包括以電子方式傳輸內容) 課徵關稅、要求締約方對於數位產品實行非歧視性之待遇、並同時要求締約方需符合 1996 年「聯合國國際貿易法委員會電子商務模範法」(The United Nations Commission on International Trade Law Model Law on Electronic Commerce)<sup>三十六</sup> 或 2005 年於紐約完成之「聯合國國際契約使用電子通訊公約」(The United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts)<sup>三十七</sup> 之電子交易管理法律架構、<sup>三十八</sup> 以及關於無紙化交易、電子認證與電子簽章規定之補充，藉以確保電子與實體形式之等效性。同時，對於

---

UNILATERALISM, at 42 (2022).

二十四 Linxin Dai, *A Survey of Cross-Border DATA Transfer Regulations through the Lens of the International Trade Law Regime*, 52 N.Y.U. J. INT'L L. & POL. 955 (2020).

二十五 關於數位貿易於 CPTPP，USMCA，以及 DEPA 特定章節中之相關條款詳細比較分析，參閱王震宇，同前註 14，頁 88-106，2024 年 2 月。

二十六 UNITED NATIONS COMMISSION ON INTERNATIONAL TRADE LAW, UNCITRAL MODEL LAW ON ELECTRONIC COMMERCE, WITH GUIDE TO ENACTMENT, 1996: WITH ADDITIONAL ARTICLE 5 BIS AS ADOPTED IN 1998, 20-46 (NY:United Nations, 1999).

二十七 U.N. General Assembly Resolution on the report of the Sixth Committee (A/60/515) 60/21. *United Nations Convention on the Use of Electronic Communications in International Contracts*, Official Records of the General Assembly, 60th Session, A/RES/60/21, 2013.

二十八 CPTPP Art. 14.3; Art. 14.4; Art. 14.5.

CPTPP 明確限制資料在地化措施；以及「締約方不得以涵蓋之人使用該締約方領土內之計算設施或將計算設施設於該締約方領土內，作為涵蓋之人在其領土內執行業務之條件」，上述條款在在揭示，CPTPP 對於遏制資料保護主義更具約束力之規範。USMCA 在數據資料之規範上，亦遵循 CPTPP 模式，並透過明確禁止資料在地化，以及明確規定對於跨境數據流動自由之保障。然而，在美國主導的模式中，自由貿易似乎優先於隱私權保障，此立法模式對於個人資料保護密度較高之經濟體（如歐盟）而言，可能產生規範衝突。總體而言，CPTPP 及 USMCA 關於「電子商務」（及數位貿易）之相關章節條款，已被其他多數新一代 RTA 所接受，其影響力不斷增強。

相對而言，「數位經濟夥伴協定」（Digital Economy Partnership Agreement，簡稱 DEPA）則屬於獨特且充滿前瞻性的自願性協定，涵蓋數位貿易所涉及各層面之廣泛議題，將數位貿易詳細分類為 16 個模組（module），<sup>二十九</sup> 為各締約方境內的數位法律架構，以及對於國際合作法規調和工作，提供良好基礎。<sup>三十</sup> 迄今為止，國際間已經達成五項相似的「數位經濟協定」（DEA），包括：2019 年美日數位貿易協定；2020 年新加坡與澳大利亞數位經濟協定（DEA）；2020 年智利、紐西蘭及新加坡間數位經濟夥伴協定（DEPA）；2021 年韓國與新加坡 數位經濟協定（DEA）；以及 2022 年英國與新加坡數位經濟協定（DEA）等。<sup>三十一</sup>

## 參、競爭法與數位經濟

### 一、數位經濟下市場競爭法之爭議問題

#### （一）數位環境的網路效應及市場集中

數位市場之特徵係進入障礙較低，但傳統的市場產業經濟所面臨的問題，數位市場也都一樣存在。事實上，數位產品或服務的另一個特性，即為複雜且專業之知

二十九 DEPA 中的 16 個模組，分別為：(1)初始規定與一般定義(Initial Provisions and General Definitions)、(2)商業與貿易便利化(Business and Trade Facilitation)、(3)數位產品及相關問題的處理(Treatment of Digital Products and Related Issues)、(4)數據問題(Data Issues)、(5)更寬泛的信任環境(Wider Trust Environment)、(6)商業與消費者信任規範(Business and Consumer Trust)、(7)數位身分(Digital Identities)、(8)新興趨勢與技術(Emerging Trends and Technologies)、(9)創新與數位經濟(Innovation and the Digital Economy)、(10)中小企業合作(Small and Medium Enterprises Cooperation)、(11)數位包容(Digital Inclusion)、(12)聯合委員會與聯絡點(Joint Committee and Contact Points)、(13)透明度(Transparency)、(14)爭端解決(Dispute Settlement)、(15)例外(Exceptions)、(16)最終規定(Final Provisions)。

三十 Mira Burri, *The Impact of Digitalization on Global Trade Law*, 24 German L. J. 171, 171-202 (2023).

三十一 Marta Soprana, *The Digital Economy Partnership Agreement (DEPA): Assessing the Significance of the New Trade Agreement on the Block*, 13(1) Trade L. & Dev. 143, 160-162 (2021).

識門檻與基礎建設，數位經濟下的產業需要多年時間、大量專業知識、高昂研發成本、以及可能受到巨大損失風險來啟動與維持競爭優勢。<sup>三十二</sup> 因此，數位經濟下的市場競爭核心問題，不僅僅在於新競爭者是否面臨市場進入障礙，更多的問題係在於是否於數位市場中出現獨占企業，並限制新競爭者進入同一市場。<sup>三十三</sup> 因此，雖然電子商務的發展可能增加競爭機會，但水能載舟、亦能覆舟，數位貿易之核心關鍵—「數據」資料卻可能被優勢企業利用領先技術進行不正競爭之行為，從而限制競爭並繼而傷害消費者。

數位環境下的商務活動通常具有「網路效應」(network effect) 之特徵，<sup>三十四</sup> 當參與者越多，而該電子商務系統(平台或數位環境) 對其參與者越有用時，就會發生網路正向效應。於此類市場中，隨著消費者對於領先企業擁有的技術逐漸產生「依賴性」，繼而增加其需求黏著性，使得數位市場上「強者更強，弱者更弱」的均衡不容易被打破，故在此類市場中，新競爭者進入市場之障礙將會越來越高。<sup>三十五</sup> 在許多案例中，新進的競爭者不僅必須提供在其他條件相同情況下更好的產品，而且還必須提供明顯優於現有企業的產品，以抵消現有企業的競爭優勢。<sup>三十六</sup> 值得注意者，在特定市場仍處於不穩定時，上述「網路效應」並不明顯；一旦特定市場處於成熟階段，「網路效應」就會變得更加突出。<sup>三十七</sup>

另一方面，數位市場中的領先企業對於電子商務所設下的競爭障礙可能較不明顯，但其行為並非在數位環境中所獨有，反而往往與實體經濟中所面臨的競爭問題相類似，例如：獨占、卡特爾、濫用主導地位、垂直限制、掠奪性定價、共謀、欺騙等。<sup>三十八</sup> 然而，網路具有全球性、流動性、以及虛擬性，不正競爭之行為可能比實體經濟活動中的類似行為產生更多的跨國界效果。競爭法的基本原則雖然在國際組

三十二 Ilene Knable Gotts & Joseph G. Krauss, *Antitrust Review of New Economy Acquisitions*, 15 *Antitrust* 59, 59 (2000); Henry H. Perritt, Jr., *Cyberspace and State Sovereignty*, 3 *J. Int'l Legal Stud.* 155, 161 (1997); D. Daniel Sokol & Roisin Comerford, *Antitrust and Regulating Big Data*, 23 *Geo. Mason L. Rev.* 1129, 1136 (2016).

三十三 Deborah T. Tate, *Net Neutrality 10 Years Later: A Still Unconvinced Commissioner*, 66 *Fed. Comm. L.J.* 509, 518 (2014); Yana Welinder, *A Face Tells More Than a Thousand Posts: Developing Face Recognition Privacy in Social Networks*, 26 *Harv. J.L. & Tech.* 165, 189 (2012); Renato Nazzini, *Online Platforms and Antitrust: Evolution or Revolution?*, *CPI Antitrust Chron* 1, 4 (Sept. 2018).

三十四 「網路效應」(network effect) 的概念與「網路外部性」類似。「網路效應」係指當某種產品(也可能是服務或平台)之使用者增加時，該產品(服務或平台)對消費者之價值會增加(或減少)。參閱 Tom Eisenmann, Geoffrey G. Parker, and Marshall W. Van Alstyne, *Strategies for Two-Sided Markets*, *Harv. Bus. Rev.* 84, no. 10 (October 2006).

三十五 Cédric Argenton & Jens Prüfer, *Search Engine Competition with Network Externalities*, 8 *J. Comp. L. & Econ.* 73, 76 (2012).

三十六 MAURICE E. STUCKE & ALLEN P. GRUNES, *BIG DATA AND COMPETITION POLICY* § 4.34 (2016).

三十七 Weber Waller, *Antitrust and Social Networking*, 90 *N.C. L. Rev.* 1771, 1788 (2012).

三十八 Lucian Cernat, *Trade and Competition Policy in the Digital Era: Towards a Regulatory Framework for Global e-Business*, *J. WORLD INV.* 4 (6) 988-1010, at 989 (January, 2003).

織中被持續討論 (例如：WTO, OECD, WIPO)，但在缺乏強而有力的國際競爭政策合作架構的情況下，倘若不正競爭之行為發生在境外或橫跨數個國家管轄領域時，此類行為往往不會受到懲罰，而形成數位市場競爭執法的灰色地帶。

## (二) 大型數位平台市場壟斷及濫用市場力量

近年來，大型數位平台 (如 Google、Facebook、Amazon 等) 往往擁有龐大的數據資料庫，形成獨占市場。競爭法之立法目的係促進市場上的公平競爭，故執法者需要防止上述大型數位平台濫用其市場地位。大型數位平台往往擁有龐大的市場力量 (market power)，並很有可能「濫用其市場地位」(abuse of market dominance) 進行不公平競爭，如操縱搜索結果、強迫供應商遵守不公平條款等情事，造成市場壟斷及扭曲，損害市場上其他競爭者或消費者之權益。<sup>三十九</sup> 然而，歐美競爭執法機關過去經常調查尋求對抗大型數位平台的相對較小之實體，而許多數位大型平台已完成收購數十間直接競爭對手，並以打造其市場獨占為最終目標，但相關的併購卻未被競爭執法機關提起相對應數量之反競爭調查。<sup>四十</sup>

相較於實體市場而言，大型數位平台在數位市場力量之影響更加顯著，且有幾個市場特徵是數位環境中特別突顯的現象，包括：網路效應 (network effects)、「無實體之規模」(scale without mass) 以及「轉換成本」(switching costs) 等。<sup>四十一</sup> 此三項特徵也容易使得具有市場優勢地位的大型數位平台，利用作為對於新競爭者進入特定市場的障礙。茲簡要說明如下：

- (1) 網路效應加大市場主導地位：大型數位平台在數位市場之網路效應，在於每增加一個用戶，該平台對於所有參與者之價值效應就會增加，又稱為「直接網路效應」(direct network effect)，而上述效應往往使得大型數位平台成為該特定市場占有率的領先甚至壟斷者，從而導致市場集中度居高不下。相對地，在實務上消費者亦有可能因為大型數位平台網路規模的擴大，而吸引了「雙邊市場」(two-sided market) 另一端使用者 (潛在買家、廣告商、或供應商) 加入，而形成「間

三十九 Magali Eben, *Market Definition and Free Online Services: The Prospect of Personal Data as Price*, 14 I/S: J. L. & Pol'y for Info. Soc'y 227 (2018); David S. Evans, *The Antitrust Economics of Free, 7 Competition Pol'y Int'l* 71 (2011).

四十 Michal S. Gal & Daniel L. Rubinfeld, *The Hidden Costs of Free Goods: Implications for Antitrust Enforcement*, 80 Antitrust L.J. 521 (2016); Salil K. Mehra, *Competition Law for a Post-Scarcity World*, 4 Tex. A&M L. Rev. 1 (2016); John M. Newman, *Antitrust in Zero-Price Markets: Applications*, 94 Wash U. L. Rev. 49 (2016); John M. Newman, *Antitrust in Zero-Price Markets: Foundations*, 164 U. Pa. L. Rev. 149 (2015).

四十一 David S. Evans and Richard Schmalensee, *Markets with two-sided platforms* in ISSUES IN COMPETITION LAW AND POLICY (ABA Section of Antitrust Law), Vol. 1, Ch. 28, 2008, at 667-693.

接網路效應」(indirect network effects)。<sup>四十二</sup> 在上述雙重效應下，往往導致單一大型數位平台在不同相關市場中，皆占據市場主導地位。<sup>四十三</sup>

- (2) 無實體之規模擴大市場占有率：大型數位平台的「無實體規模」特性使該企業能夠在數位經濟時代大量、快速、且幾乎零成本地增加新用戶，因為這些網路平台與數位經濟之擴張，無須以生產實體產品為目標，在資訊及數位科技不斷發展下，大型數位平台可在企業組織中更快速地複製及改進流程，不僅提高服務價值與生產，快速累積網路使用者，更無形中擴大市場占有率。<sup>四十四</sup>
- (3) 轉換成本增加而提高消費者黏著度：大型數位平台的先行者優勢 (First-mover advantage)，往往藉由技術上領先而掌控資源 (網路、演算法、或大數據)。<sup>四十五</sup> 消費者使用該大型數位平台之線上服務時間越長、並提供平台資料之次數越多、數量越大，則其面臨轉換並轉移資料之成本就越高，難度也就越大。易言之，消費者既然轉換到新品牌將面臨高昂的轉換成本，往往會使得大型數位平台採取消費者鎖定 (consumer lock-in) 及侵入性資料收集 (invasive data collection) 等作法，導致消費者難以觸及新產品與服務，進而損害市場競爭、抑制創新產品開發，並造成新競爭者在特定市場中擴張之障礙。<sup>四十六</sup>

如何在防止大型數位平台壟斷市場之同時，又要平衡貿易法鼓勵市場開放與競爭之目的，且不妨礙數位經濟之創新與技術發展，一直是近年來競爭法上艱難的挑戰。目前一些 RTA 開始納入規範大型數位平台之規範，要求企業應增加透明度、公平競爭、以及加強消費者保護。

### (三) 數位經濟中的隱私權及消費者保護

競爭法與消費者保護之間一直存在緊密的關係，各國競爭法多從「消費者利益」之觀點出發，規範企業足以影響消費者權益之不正競爭行為。在跨境電子商務中，消費者在購買商品和服務時容易面臨假新聞、假冒產品、虛假及不實廣告、網路欺

四十二 David S. Evans, Michael D. Noel, *The Analysis Of Mergers That Involve Multisided Platform Businesses*, *Journal of Competition Law & Economics*, Volume 4, Issue 3, September 2008, at 663–695.

四十三 Justus Haucap and Ulrich Heimeshoff, 'Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet driving competition or market monopolization?' 11 *Int'l Econ. and Econ. Pol.* 45, 49-61 (2014).

四十四 Erik Brynjolfsson, Andrew McAfee, Michael Sorell & Feng Zhu, *Scale Without Mass: Business Process Replication and Industry Dynamics*, Harv. Bus. Sch. Tech. & Op. Mgt. Unit Research Paper No. 07-016 (September 30, 2008).

四十五 Jordi Casanova, *Online Search Engine Competition with First-Mover Advantages, Potential Competition and a Competitive Fringe: Implications for Data Access Regulation and Antitrust* (July 9, 2020).

四十六 Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), *Digital Platform Services Inquiry 2020-2025 September 2024 Interim Report* (30 Sep 2024).

詐等問題的困擾，因此，競爭法之立法目的之一，即應確保消費者權益以及正當經營者之利益。而在數位經濟時代，網路上的隱私權受到更多的重視，從競爭的角度審視隱私權保障蔚為風潮，形成在競爭法、消費者保護法、隱私權保障等三者間的互動關係。隨著數位科技發展，消費者隱私權受到侵犯的問題益發嚴重，尤其企業在電子商務或網路交易的過程中，不斷蒐集與利用消費者的個人資料，並將其視為新興商業模式，創造不同程度的商業價值，使得消費者個人資料已成為各種服務、產品及商業模式之基礎，為企業競爭與消費者帶來了龐大利益，但運用消費者個人資料的同時，亦可能長期侵犯個人之隱私權。<sup>四十七</sup>

數位經濟的特性之一是透過網際網路或電子方式完成無實體交易，而在此類交易過程中，企業擁有網路科技，持續追蹤和蒐集與彙整消費者個人的網路行為模式與經驗，並以此資料提供更多服務，而促進「大數據」(big data) 的出現。大數據分析係企業用於描述資料庫之蒐集、儲存和分析，而資料庫具有巨量、多樣、高速度等特徵，有時會融合線上與離線之數據加以運用。例如，廣告商向電商平台購買消費者個人資料的「大數據」，使其能專注於推廣特定產品或服務，以避免向不感興趣之消費者投放廣告，優化成本及財務管理。大數據亦使得商業研究人員與資料分析師提出許多創新商業模式，從而改變市場、組織、公民與政府之間的關係。<sup>四十八</sup> 值得注意者，消費者一方面對於「大數據」所帶來的便利及電子商務環境，似也抱持樂觀態度，甚至同意以部分隱私來換取免費和改進的內容和服務；但另一方面，消費者亦擔心廣泛蒐集、操控、與利用個人資料來推動這些新產品與業務，足以對隱私權所產生的不良影響，形成一種欲拒還迎的矛盾心理。<sup>四十九</sup>

美國 FTC 曾於 2012 年發布一份全面的隱私報告，其中包含立法建議，倡導設計隱私、簡化消費者選擇和提高透明度等理念，並參考「公平資訊實踐原則」(Fair Information Practice Principles，簡稱 FIPP)，建立早期消費者隱私權保障之「通知和選擇模式」(notice and choice model)。<sup>五十</sup> 時至今日，FTC 將其執法範圍擴展到多個

四十七 電子平臺收集的資料可以有多種形式，包括消費者有意分享的「自願資料」(volunteered data)、通過記錄消費者線上行為獲得的「觀察資料」(observed data)、以及通過分析自願資料和觀察資料得出的「推斷資料」(inferred data)，皆涉及不同程度的「隱私權」(privacy)。參閱 Allen P. Grunes, *Another Look at Privacy*, 20 Geo. Mason L. Rev. 1107, 1109 (2013).

四十八 J. Howard Beales, III & Timothy J. Muris, *Choice or Consequences: Protecting Privacy in Commercial Information*, 75 U. Chi. L. Rev. 109, 111-12 (2008); Dave Evans, *The Internet of Things: How the Next Evolution of the Internet Is Changing Everything*, Cisco 3 (White Paper Apr. 2011).

四十九 Kent Walker, *The Costs of Privacy*, 25 Harv. J. L. & Pub. Pol'y 87, 87-88 (2001)

五十 美國衛生教育和福利部於 1973 年制定「公平資訊實踐原則」(Fair Information Practice Principles，簡稱 FIPP)，主要內容包括：要求企業向消費者提供：(1)企業資訊揭露；(2)對從消費者蒐集或關於消費者資訊之使用與傳播的選擇方式；(3)對蒐集和存儲的消費者資訊之利用；(4)任何蒐集資訊之適當安全性和完整性作法。參閱 U.S. DEP'T OF HEALTH, EDUCATION, AND WELFARE, RECORDS, COMPUTERS, AND

數位科技的領域，<sup>五十一</sup> 例如：網路資料安全、竊取身分、垃圾郵件、間諜軟體、以及不必要之廣告行銷等，並提供有關如何避免欺騙或不公平處理消費者資料之指引，要求企業應增加關於使用消費者大數據之透明度、減少對於消費者資料之持有與控制、確保大數據資料之合理安全性、並在蒐集或使用「敏感」消費者大數據資料進行行為廣告前，應事先獲得消費者之明確同意。<sup>五十二</sup> 歷經多年的發展，各國競爭法在面對數位經濟之消費者保護議題上，更重視各種電子商務模式與隱私權的關係。

## 二、競爭規範於國際經貿協定中之發展

競爭規範在多邊談判的歷程一直受到很大的挑戰，即使各國皆體認若干產業在全球化下，應建立國際合作機制或至少簽署國際協定，有效檢視超越單一國家領域管轄範圍的國際市場競爭動態，以遏止全球市場壟斷以及不正競爭之行為。然而，在過往的國際會議討論中，由於競爭政策的規劃及執法充滿國家主權行使的意涵，皆難以突破各國基於國家主權之觀點與偏見，導致國際競爭法 (international competition law) 仍停留在倡議階段。<sup>五十三</sup> WTO 成立後，在多邊貿易協定的法律體系下，部分協定涵蓋與競爭有關之條款，雖不能完全解決國際競爭法的問題，但至少涉及政府採行之貿易政策而導致限制競爭的情況下，WTO 會員可依據協定中的條款解決某些直接或間接涉及反競爭商業行為。<sup>五十四</sup> 首先，服務貿易總協定 (GATS) 第八條規範「獨占及排他性服務提供者」，以電子商務而言，倘若獨占及排他性商業行為對於其他會員構成貿易障礙時，該會員應保證該服務提供者在其境內不濫用其獨占地位。易言之，上開條文即要求政府確保數位服務之獨家供應商 (例如國家電信獨占企業) 不會破壞對跨境網路提供的其他服務所做出之承諾。<sup>五十五</sup> 其次，GATS 第九條中所規定之「商業行為」中，會員應減少境內任何服務提供者之特定商業行

---

THE RIGHTS OF CITIZENS: REPORT OF THE SECRETARY'S ADVISORY COMM. ON AUTOMATED PERSONAL DATA SYSTEMS 40-41 (1973); FED TRADE COMM'N, PRIVACY ONLINE: FAIR INFORMATION PRACTICES IN THE ELECTRONIC MARKETPLACE (2000).

五十一 FED. TRADE COMM'N, FTC STAFF REPORT: SELF-REGULATORY PRINCIPLES FOR ONLINE BEHAVIORAL ADVERTISING (2009); FED. TRADE COMM'N, PROTECTING CONSUMER PRIVACY IN AN ERA OF RAPID CHANGE: RECOMMENDATIONS FOR BUSINESSES AND POLICYMAKERS (2012).

五十二 Maureen K. Ohlhausen Alexander P. Okuliar, *Competition, Consumer Protection, And The Right (Approach) to Privacy*, 80 Antitrust L.J. 121, 125-127 (2015).

五十三 Andrew T. Guzman, *Is International Antitrust Possible?*, 73 N.Y.U. L. Rev. 1501, 1506 (1998); John Soma and Eric Weingarten, *Multinational Economic Network Effects and the Need for an International Antitrust Response from the World Trade Organization: A Case Study in Broadcast-Media and News Corporation*, 21 U. Pa. J. Int'l L. 41 (2000). Hugh Hollman & William E. Kovacic, *The International Competition Network: Its Past, Current and Future Role*, 20 Minn. J. Int'l L. 274 (2011).

五十四 羅昌發，貿易與競爭之法律互動，頁 33-41，月旦出版，1998 年 8 月。

五十五 Art. 8, General Agreement on Trade in Services (GATS), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 33 I.L.M. 1167 (1994).

為，可能採取限制競爭措施並因而阻礙服務貿易，並要求 WTO 會員應同意與任何其他成員就限制或不正競爭行為進行諮商之任何請求，以合作消除此類違反競爭的行為。<sup>五十六</sup> 另外，GATS 之「電信附件」則包含成員的整體承諾，即維持適當措施以防止主要供應商之不正競爭行為，例如：反競爭交叉補貼、使用從競爭對手獲取資訊、防止濫用市場地位、以及隱藏電子技術及商業資訊等。<sup>五十七</sup> 再其次，在與貿易有關的智慧財產權協定規定中，亦有許多關於減少不正競爭行為之條款，尤其在數位產業中透過專利或其他智慧財產權而「鎖定」特定標準之趨勢，可能會產生排除與該標準不相容的競爭系統和產品之效果。最後，WTO 電子商務談判小組與競爭小組間的互動關係很少，幾乎是無法處理在數位環境下的電子商務及競爭政策橫向協調，以及涉及相互重疊的領域，由於談判停滯陷入僵局，使得 WTO 會員將貿易與競爭的議題轉移到 RTA 談判中進行。<sup>五十八</sup>

許多 RTA 皆包含競爭政策與消費者保護相關條款，旨在解決與貿易有關之競爭政策目標，並要求成員國採取措施防止不正競爭行為及保護消費者權益。在 RTA 的實踐中，有幾個重要區域的模範條款簽訂模式常作為最佳實踐 (best practice) 的參考，包括：(1)美國模式，以 USMCA 為基礎；(2)歐盟模式，以歐盟對外 RTA 及歐洲自由貿易區 (European Free Trade Association, EFTA) 為主；(3)亞太紐澳模式，以 CPTPP 或澳洲與紐西蘭更緊密經濟關係貿易協定 (ANZCERTA) 為依據。<sup>五十九</sup> 以上三種模式之重點條款，簡述如下：

- (1) 確保貿易自由化之潛在利益不會因採取反競爭作法而受到損害。例如，USMCA 認定，禁止反競爭商業行為之措施「將促進實現本協定之目標」。企業若濫用其市場優勢地位而採取不正競爭手段 (如減少競爭、限制產量、提高價格等) 將與貿易自由化目標 (透過允許加強競爭、擴大經濟規模以提升福利) 背道而馳。<sup>六十</sup>
- (2) 促進經濟效率、發展繁榮、以及保護消費者。RTA 競爭章節以促進「經濟效率與消費者福利」、「經濟與社會發展」、「市場有效運作」等作為目標。<sup>六十一</sup> 經過

五十六 *Id.*, Art. 9, GATS.

五十七 *Id.*, Annex on Telecommunications, GATS.

五十八 Rashmi Jose & Rashid S. Kaukab, *WTO Joint Initiative on E-Commerce State of Play: Past, present, and future*, International Institute for Sustainable Development (IISD) Report, July 2024.

五十九 François-Charles Laprèvote, Sven Frisch & Burcu Can, *Competition Policy within the Context of Free Trade Agreements* (E15 initiative on Strengthening the Global Trade and Investment System for Sustainable Development, September 2015).

六十 Office of the United States Representative, *United States-Mexico-Canada Agreement*, available at <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/united-states-mexico> (last visited July 2, 2024).

六十一 Art. 12.2 of the US-Singapore RTA; Art. 13.1 of the China-Chile RTA; Art. 15.2.1 of the Peru-Republic of Korea RTA; Art. 11.1 of the EAEU-Vietnam RTA; and Art. 16.1 of the CPTPP. and Art. 16.6 of

WTO 實現貿易全球化後，各國均同意不正競爭之手段將危害公共利益，例如提高以下價格作為限制競爭：進出口貿易程序、商業基礎設施服務（鐵路、港口及公路設施）、企業投入資本以及消費者最終產品與服務之成本。<sup>六十二</sup> 以 CPTPP 為例，在其關於競爭法的通過和維護的規定中，參考了 1999 年 APEC 「加強競爭及監理改革之原則」（APEC Principles to Enhance Competition and Regulatory Reform），該原則提出對於競爭政策之全面性改革建議；同時，CPTPP 亦規定「透過或維持消費者保護法，或其他禁止欺詐和欺騙性商業活動之法規」的義務。<sup>六十三</sup>

- (3) 確保競爭法之適用與執法不會對外國企業造成歧視性待遇。目前 RTA 中「競爭」專章關於維護跨國競爭市場公平之條款相當多元，<sup>六十四</sup> 主要包括：非歧視待遇、程序公平、反對卡特爾（cartels）、濫用市場優勢地位、聯合行為、垂直限制、透明化、確定競爭主管機關之權責與合作機制、針對國營企業及排他性獨占事業之監理等內容。透過上述原則以確保 RTA 貿易夥伴在競爭法執行中遵循跨國原則，部分 RTA 中甚至對於不服競爭主管機關的裁定或處分時，提供會員間適用獨特的救濟程序。然而，只有在主要與歐盟有關的 RTA 中，將國家援助及補貼政策納入競爭專章。<sup>六十五</sup>

## 肆、數位貿易與競爭之法律互動

### 一、數位貿易與競爭規範之調和與衝突

在數位經濟下，貿易法和競爭法之法律互動問題相當複雜。由於貿易法主要是促進自由貿易與市場開放，並減少來自於各國採取保護主義，透過關稅或非關稅貿易障礙而扭曲市場經濟，故其重點在於強調自由、開放、跨境的無歧視環境；然而，競爭法主要目的是保障市場之競爭環境，防止不正競爭行為與保護消費者權益，故其重點在於確保數位市場能維持自由、秩序、公平的競爭環境。因此，貿易法與競

---

the CPTPP.

六十二 WTO *Regional Trade Agreements Information System* (WTO RTA Database), available at <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. (last visited July 7, 2024).

六十三 Art. 16.6.3 of the CPTPP.

六十四 R. Michael Gadbow, *Competition Policy* in TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP: AN ASSESSMENT (CATHLEEN CIMINO-ISAACS AND JEFFREY J. SCHOTT EDS.), at 329 (2016).

六十五 O. Solano and A. Sennekamp, *Competition Provisions in Regional Trade Agreements*, OECD Trade Policy Paper Series, No. 31, 2006.

爭法都強調自由競爭及市場透明度的原則，並透過國際組織 (WTO)、RTA 或各國國內立法保障市場之自由貿易與交易秩序。從 WTO 在電子商務談判中逐漸重視數位競爭議題、RTA 紛紛納入電子商務與競爭專章、各國陸續強化跨境傳輸的數位貿易政策與執法等趨勢可見，在數位經濟中持續開放市場、加強消費者保護、消除貿易障礙、遏止不正競爭行為等措施，皆是貿易法及競爭法之共同目標。

WTO 及 RTA 帶給各國較為明確的遵循義務，對於貿易自由化、競爭公平性、與數位科技創新之間的互動關係，提供相對完整的多邊及區域貿易協定架構。而各國在制定相關政策時，逐漸開始考慮全球及區域層面之協議規範內容，將數位經濟發展置於全球市場的角度衡量，而非僅侷限於單一國家市場。上述觀點的改變，仍有賴於國際合作的基礎架構，WTO 及 RTA 的談判提供相當穩健的平台，不僅持續增加「WTO plus」的貿易議題，也將原本屬於「屬地特性」(territorial approach) 的競爭法納入貿易協定中，以應對數位經濟帶來的新挑戰。<sup>六十六</sup> 關於貿易法與競爭法之調和與衝突，本文以下針對前兩節所探討之相關問題，加以綜合評析：

- (1) 跨境運輸及數據自由流動：對於來自於具有競爭關係供應商採取非歧視原則，對於數位產品及交易免除關稅或其他稅費之義務，並在較小管制密度下對於加密資訊科技產品之自由貿易。<sup>六十七</sup> 而在跨境數據傳輸資料部分，減少各國資料在地化之要求，並審慎使用關於國家安全及主權豁免之例外條款範圍，避免僅以經濟安全或國家安全等不確定法律概念為理由，阻斷資料跨境自由流動之範圍。
- (2) 貿易障礙：維持既有 WTO 及 RTA 中關於貨品貿易、服務貿易、與貿易有關之智慧財產權、與貿易有關之投資等規範中所強調的「非歧視原則」(國民待遇與最惠國待遇) 及市場開放承諾。同時，在涉及跨境電子商務之資訊技術層面亦應減少不必要的限制及監管，包括：電子化貿易管理文件、電子交易之國內法制、電子發票及快遞運輸架構、數據資料在地化要求、或對於外國數位服務課徵額外稅收等問題。<sup>六十八</sup>
- (3) 市場壟斷及濫用市場力量：數位平台經濟帶來全新的競爭與貿易問題，而資訊

---

六十六 John M. Newman, *Antitrust in Digital Markets*, 72 *Vanderbilt L. Rev.* 1497, 1500-1502 (2019).

六十七 JAMES MANYIKA, SUSAN LUND, JACQUES BUGHIN, JONATHAN WOETZEL, KALIN STAMENOV & DRUV DHINGR, *DIGITAL GLOBALIZATION: THE NEW ERA OF GLOBAL FLOWS*, at 33-35 (2016).

六十八 Kommerskollegium, *No Transfer, No Production: Report on Cross-border Data Transfers, Global Value Chains, and the Production of Goods*, Kommerskollegium (Swedish Nat'l Bd. of Trade) (2015), <https://www.kommerskollegium.se/en/publications/publications-from-2016-and-older>. (last visited July. 2, 2024).

科技之發展又使得擁有技術之企業不斷增加市場占有率，使得數位環境下經常發生特定市場（瀏覽器、網路供應商、電商市場等）高度集中和甚至壟斷市場的現象，隨之而來的潛在的不正競爭活動，包括：電子交易價格之限制、獨占貿易、交叉補貼、非法取得競爭對手資訊、隱瞞技術與商業資料。而大型數位平台的網路效應經常引發數位市場「贏家通吃」的情況，造成更複雜之競爭問題，例如濫用市場支配地位、限制供應商選擇的垂直限制、以及聯合行為等。<sup>六十九</sup> 目前貿易法無力處理此類涉及跨國競爭法的爭議，未來如何防止數位平台濫用市場力量，以各種手段排除新興競爭對手、增加技術取得及市場進入障礙，在在需要競爭法與貿易法之調和。<sup>七十</sup>

- (4) 隱私權及消費者保護：隱私權與消費者保護法制並非貿易法的傳統議題，不同國家可能對於數位隱私及安全保護的規範不盡相同。大數據資料的利用引發許多有關資料主權、隱私權、消費者保護、國家安全與其他國內公共利益價值相衝突的管制監理問題。<sup>七十一</sup> 貿易法強調促進跨境數據自由流動，以支持跨境貿易自由化；但競爭法與隱私保護法可能會對於數據的使用及傳輸加以限制，各國政府必須找到適當之法律架構以平衡上述不同的利益取向。<sup>七十二</sup>

WTO 在杜哈回合談判停滯下，以多邊貿易架構處理數位經濟時代的貿易法及競爭法重疊領域，已經不被賦予樂觀的期待。因此，過去數十年間，世界上主要經濟體在 USMCA、CPTPP、EU 等較著名的區域協定中，競爭法與貿易法的調和有較為顯著的進展，而當數位經濟夥伴關係協定 (DEPA) 出現時，原本二維交錯的法律關係，又再加上因數位貿易與科技法律所帶來三維面相的複雜互動。<sup>七十三</sup> 易言之，在探討數位貿易與競爭規範之調和與衝突時，三個隱含不同面向的法律與政策目標，必須同時被納入考量，包括：市場開放與自由化、市場集中（獨占或排他）與公平競爭、科技發展與監管密度。

六十九 Angelina Fisher & Thomas Streinz, *Confronting Data Inequality* (IILJ Working Paper No. 1, 2021).

七十 Jean-Charles Rochet and Jean Tirole, Two-Sided Markets: A Progress Report, 37 *Rand J. Econ.* 642, 645-667 (2006).

七十一 Anupam Chander, *National Data Governance in a Global Economy 2* (UC Davis Legal Stud. Rsch. Paper No. 495, 2016); ANUPAM CHANDER, AI AND TRADE, IN *BIG DATA AND GLOBAL TRADE LAW* 115-27 (Mira Burri ed., 2021).

七十二 KRISTINA IRION & JOSEPHINE WILLIAMS, PROSPECTIVE POLICY STUDY ON ARTIFICIAL INTELLIGENCE AND EU TRADE POLICY (2019); THE ROYAL SOCIETY, MACHINE LEARNING: THE POWER AND PROMISE OF COMPUTERS THAT LEARN BY EXAMPLE (2017). Paul M. Schwartz, *The EU-US Privacy Collision: A Turn to Institutions and Procedures*, 126 *Harv. L. Rev.* 1966 (2013); Paul M. Schwartz & Daniel J. Solove, *Reconciling Personal Information in the United States and European Union*, 102 *Cal. L. Rev.* 877 (2014).

七十三 參閱王震宇主編，數位貿易政策與資訊科技法律，頁 2-14，五南出版，2022 年 6 月。

## 二、國際管轄及跨境執法

WTO 多邊貿易架構並未直接涉及競爭法之執行層面，但其所建構的自由開放與非歧視原則，直接或間接地影響數位市場競爭。然而，數位經濟中之跨境交易通常是超越國家領域管轄之範疇，對於競爭法的執法形成了莫大挑戰。國際組織對於建立國際競爭法相關條約協定之進度異常緩慢，因此，國際間亟需加強橫向的跨國合作機制，建立跨境執法的聯繫機構，以應對跨境不正當競爭和消費者保護問題。<sup>七十四</sup>其中，較重要的跨境執法問題包括：(1)同意彼此締約方間有效制定與執行競爭法；(2)在獨占及排他性的市場占有率分析中納入「全球影響」之考量，而非僅限於傳統的地理市場概念；(3)透過簽署積極的國際禮讓協定，承認其他國家競爭法的實體與程序要求；(4)尊重其他國家之公共利益；(5)落實正當程序及消費者保護措施；(6)當其他締約方違反任何不正競爭原則時，盡可能使用跨國爭端解決機制，避免僅以單一國家之行政或司法機構之裁決作為最終依據。<sup>七十五</sup>

另一方面，數位貿易環境下的競爭法及智慧財產權執法問題亦受到各國政府的關注，數位經濟中的智慧財產權保護問題，涉及電子軟體、電子傳輸方式、數位內容、數位產品之專利等多方面影響。貿易法之宗旨係促進智慧財產權的跨境保護；而競爭法則需防止智慧財產權被濫用來壟斷市場或限制競爭。事實上，電子商務案件之涉案企業很容易橫跨位於不同國家的管轄權範圍，使得競爭法的執法爭議變得更加複雜。傳統上，競爭政策及智慧財產權係依據領域管轄進行監理與執行，屬於國家主權範疇，然而，網際網路「無國界」之性質，可能會給全球數位經濟活動的管轄權競合帶來前所未見的衝突。儘管許多國家的競爭與智慧財產權立法都有「域外適用」(extraterritorial application) 之規定，但在缺乏某種形式的國際執法合作協定的情況下，跨境競爭與智慧財產權案件之調查以及關鍵資訊之蒐集，將受到嚴重阻礙，例如：域外智慧財產權之侵權訴訟之代價高昂、提請相關機構開啟不正競爭調查程序繁瑣、且當犯罪嫌疑人在域外實施侵權或反競爭行為時，倘若沒有國際合作協定，智慧財產權與競爭的執法將無法落實，故多數電子商務爭議最終仍需要國際間的談判與合作。<sup>七十六</sup>

---

七十四 James F. Rill, *A Framework for Cooperation: The Status of International Antitrust Enforcement*, 18 Whittier L. Rev. 321, 321 (1997)

七十五 Debra A. Valentine, *Building A Cooperative Framework for Oversight in Mergers - The Answer to Extraterritorial Issues in Merger Review*, 6 Geo. Mason L. Rev. 525 (1998)

七十六 UNCTAD, *Experiences gained so far on international cooperation on competition policy issues and the mechanisms used: Revised Report*, Document no. TD/B/COM.2/CLP/21/Rev.1 (Geneva: United Nations, 2002); UNCTAD (2000) *Building Confidence: Electronic Commerce and Development*, UNCTAD/SDE/MISC.11 (Geneva: United Nations, 2002).

時至今日，不僅 WTO 電子商務工作小組在各項工作文件中不斷嘗試處理數位市場之公平競爭問題，許多 RTA 中亦納入競爭專章，要求締約方採取措施防止反競爭行為，並制定共同合作機制，以確保競爭法之有效執行。透過 RTA 而達成超越國家主權管轄之作法，使得獨占或不正競爭的影響層面，不再僅考慮單一國家，而應就全球供應鏈市場的垂直及水平關係予以判斷。在沒有國際競爭法多邊條約規範的情況下，透過 WTO 及 RTA 之數位貿易與競爭規範，係如今確保競爭政策及執法的權宜作法，與貿易及競爭有關之智慧財產權問題，處理模式亦復如此。

## 伍、結論與建議

本文主要探討在數位經濟下的貿易法與競爭政策之法律互動關係，前者規範目的為「促進一國跨境的市場開放及消除貿易障礙」、後者規範目的則為「維持一國境內的市場競爭秩序」，二者時而互補、時而互斥。數位經濟、貿易法、以及競爭法競合的領域，既已突破國家主權的領域管轄，不啻意味著競爭法所關注的市場秩序也必須從傳統國內市場規模，提升到全球市場 (global market) 的視角。由於 WTO 多邊貿易談判進度僵滯遲緩，使得「數位貿易」議題轉移到 RTA 的談判中持續進行。除本文主要探討的 USMCA 及 CPTPP 的數位貿易 (電子商務) 專章外，亞太經濟合作組織 (APEC) 數位貿易論壇、以及雙邊或多邊 DEPA 等規則亦相當重要。另一方面，WTO 前四大經濟體會員 (美國、中國大陸、歐盟、日本) 也相繼制定「數位貿易」規則，提高對於資料跨境傳輸的境內監理，甚至提出「數位主權」(digital sovereignty) 主張，其中又以歐盟作為最重要的實踐與行動者，在平衡「數位貿易」與「公共利益」之間著墨最深、管制力道最強。<sup>七十七</sup> 對照大經濟體對於「數位貿易」的本位主義與保護措施，來自於「南方觀點」的中小型經濟體也不遑多讓，反向提出跨境傳輸資訊自由、禁止資料在地化、與兼顧個人資料與隱私權保護之作法。<sup>七十八</sup> 上述兩股不同面向的規範取向針鋒相對，勢必在數位科技高度發展的當下，掀起另一波貿易規則的競逐。

我國雖然於 2002 年成為 WTO 之會員，在電子商務談判議題上跟隨多數會員一起提出制定電子商務新規則之倡議，期能共同解決數位科技及電子商務帶來之挑戰，維護競爭市場的秩序，並積極因應數位環境及業者之需求。然而，在歷經二十餘年

七十七 Svetlana Yakovlevaa & Kristina Irionaa, *Toward Compatibility of the EU Trade Policy with the General DATA Protection Regulation*, 114 AJIL UNBOUND 10, 12-15 (2020).

七十八 Neha Mishra, *Building Bridges: International Trade Law, Internet Governance, and the Regulation of DATA Flows*, 52 VAND. J. TRANSNAT'L L. 463, 466-468 (2019).

談判未達成多邊貿易協議的情況下，我國的 RTA 簽署涵蓋率較小，僅有台新經濟夥伴協定 (ASTEP) 以及台紐經濟合作協定 (ANZTEC) 二項 RTA 中納入競爭及電子商務等專章。對於未來數位經濟下競爭與貿易的發展，政府似應將注意力多投注於 DEPA 之各項模組與條款內容，並尋求加入相關雙邊或區域數位經濟協定之機會，平衡數位產品或服務相關的貿易自由化及市場競爭公平秩序。

# 地緣政治緊張對台灣貿易可能的影響

郭俊賢\*

綱 要	
壹、前言	肆、台灣海峽緊張對台灣貿易的可能影響
貳、全球區域地緣政治與貿易	
參、地緣政治與國際貿易理論	
	一、台灣海峽的地緣政治緊張
	二、中美貿易戰、台海情勢緊張與台灣貿易
	三、地緣政治緊張對台灣貿易可能的影響
	伍、結論與建議

## 壹、前言

繼去年經濟學人的專文指出台灣海峽是目前世界上最危險的地區後，今年美聯社(CNN)的報導中也強調台海不僅危險還會更危險。台灣在冷戰時期原本就位居地緣政治對抗第一島鏈的重要位置，近年來隨著中美貿易戰範疇的逐漸擴大，台海兩岸關係也逐漸變得緊繃，尤其是自從 2022 年 8 月美國前眾議院院長南西裴洛西訪台會見蔡英文前總統後，中國軍機與軍艦在台灣四周及靠近海峽中線的活動變得更加頻繁，造成台海情勢緊張情勢逐漸升溫，再加上近日台灣新任總統賴清德在 2024 年 520 就職演說後，中國立即從 5 月 23 日到 24 日在台灣海峽四周進行為期兩天的聯合利劍 2024A 軍事演習，使得台灣海峽的緊張情勢不但沒有降溫的跡象反而持續緊繃。除了台灣海峽情勢的緊張與不穩定引起周圍國家與更多國際關注外。近年來發生的俄烏戰爭、以色列與哈瑪斯戰爭、南海地區可能的衝突與危機、北韓的飛彈試射與空飄汽球的挑釁行為等，都使得全球地緣政治的情勢更趨於緊張與不穩定。

地緣政治與貿易之間本來就具有一定的關連性，全球地緣政治的日益緊張與複

\* 國立台北商業大學國際商務系教授

雜化勢必會對世界經濟貿易產生衝擊。此外由於台灣是世界第十六大貿易國加上台灣海峽地理上的關鍵地位，全球的貨運有八成通過台灣海峽等因素使得台灣在國際貿易的重要地位不需贅述，逐漸升溫的台灣海峽緊張情勢不僅會對台灣與中國兩岸之間的貿易造成一定程度的影響，甚至會對全世界經濟產生重大的影響。本文嘗試從地緣政治理論和台灣的貿易資料走勢來初步探討愈趨緊張的全球地緣政治與台海情勢對台灣貿易可能產生的影響。第二節簡單描述當前全球地緣政治與貿易的概況，第三節闡述地緣政治與貿易的關係的相關理論，第四節透過觀察歸納與整理台灣過去十年對外貿易的走勢，嘗試簡略地分析地緣政治緊張尤其是台海情勢緊張對台灣貿易可能的影響。最後在第五節進行總結並提出建議。

## 貳、全球區域地緣政治與貿易

自從 2018 美中貿易戰開打後，全球的生產供應鏈與貿易也隨之進行調整改變，而且不只是各國經貿關係結構的調整改變之外，全球地緣政治的發展也開始變得複雜。目前中美貿易戰已不在侷限於貿易關稅上，其範圍正逐漸升級與擴大中，美、中兩大經濟強權的競爭已經從貿易擴展至到科技、外交與軍事等範疇。因此分別以美國、中國為首的兩大集團的新冷戰情勢也慢慢發展成形。全球地緣政治的發展因此也變得更加複雜多變，而地緣政治緊張情勢正在緩步升高。全球地緣政治對貿易的影響也變得更複雜更難以預料。郭俊賢(2023)指出在新冷戰影響下的未來經濟全球化環境中，相同集團國家之間的貿易會增加而不同集團國家之間的貿易則會減少，全球貿易規模會增加或縮減則不一定。

近年來全世界的地緣政治開始產生動蕩與緊張。2022 年 2 月 24 日蘇俄以特別軍事行動的名義揮軍入侵烏克蘭揭開了歐洲地區的地緣政治緊張情勢，接著 2022 年 8 月美國前眾議院院長南西裴洛西訪台會見蔡英文總統後，中國軍機與軍艦在台灣四周及靠近海峽中線的活動變得更頻繁，造成台海情勢緊張情勢的逐漸升溫，同時中國在南海與菲律賓的摩擦與爭端，再加上近日來北韓蠢蠢欲動，除了不定時發射飛彈、在南北韓同意的非軍事區動作頻繁、甚至空飄穢物氣球到南韓，這些行動不僅增加了朝鮮半島的緊張情勢也使得整個東亞地區的地緣政治緊張情勢進一步提升。此外中東地區 2023 年 10 月 7 日，以哈瑪斯為首的巴勒斯坦武裝團體與以色列軍隊爆發武裝衝突。哈瑪斯對以色列南部的入侵，以色列軍隊旋即報復性空襲巴勒斯坦

的加薩走廊所爆發的以色列和哈瑪斯的戰爭也陷入膠著。這一連串接連爆發的國際事件逐漸推高地緣政治緊張的情勢，世界經濟與全球經貿因此也正受到重大影響。

俄烏戰爭的爆發並不是一件偶發事件，事實上自 2014 年克里米亞危機以來，烏克蘭和俄羅斯之間一直存在著地緣政治緊張的局勢，最後終於演變成 2022 年蘇俄入侵烏克蘭的俄烏戰爭。而這場戰爭不僅影響俄烏兩國的經濟民生，同時因為烏克蘭是歐洲地區的重要糧食和能源出口國，俄羅斯又是全球能源大國，導致全球貿易體系受到極大的衝擊影響。此外中東地區長久以來就是全球主要的石油生產地之一，中東地區的地緣政治情勢總是牽動著全球石油價格，對能源價格與世界經濟產生重大影響。今年以色列和哈瑪斯的戰爭也加劇了中東地區地緣政治的緊張情勢，這些正在進行之中的國際區域衝突對全球貿易造成不小的衝擊。

亞洲地區過去數十年來，由於地緣政治相對穩定，經濟得以穩健成長也是全世界經濟最具活力的主要地區，不論是崛起的中國，或是東亞傳統的重要貿易國家如日本、韓國與台灣等，再加上於近 20 年快速成長的東南亞國協與南亞的印度，使得亞洲地區已經成為全球貿易最主要與關鍵的地區。但是近期北韓不定時發射飛彈對東亞地區兩大貿易大國日本與南韓造成不小的壓力；中國在南海地區擴大軍事據點與頻繁地海軍軍艦巡航所產生的地緣緊張也會造成對東協各國和印度經濟產生不小衝擊；尤其是 2022 年八月以後中國擴大在台灣海峽附近的軍事演習的規模與頻率也大幅提升台海地緣政治的緊張情勢，因為全球的海運幾乎有八成通過台灣海峽，台灣海峽的緊張升級不僅對台灣貿易產生衝擊同時也會對全球經貿產生重大影響。近來亞洲地區地緣政治緊張的提升也會對亞洲貿易以及全球貿易產生巨大的影響。

在中美貿易戰範疇逐漸擴大下，新冷戰的國際情勢慢慢孕育成型，再加上近兩三年來，接二連三發生了讓地緣政治更加緊張的事件，使得整個全球地緣政治變得錯縱複雜和日益緊張，世界經濟與全球貿易正開始面臨新一波日益緊張的地緣政治挑戰與影響。

## 參、地緣政治與國際貿易理論

地緣政治與國際貿易之間具有高度相關性，到底地緣政治是有助於貿易的增長還是會降低貿易的往來則不確定。探討地緣政治與貿易的關係的理論主要有兩種觀

點：和平論與安全外部性理論。和平論認為國際貿易可以增強國家之間的經濟彼此的依賴性，降低衝突戰爭的可能性而維持和平(Oneal et al. 1996; Oneal and Russett 1997)。例如過去那些提倡在冷戰時期的美國與前蘇聯加強貿易往來、以及支持加強印度與巴基斯坦之間貿易、北韓與南韓之間貿易關係、中國大陸與台灣之間的經濟貿易往來的觀點主要都是立基於和平論。和平論認為一個國家不僅要和地緣政治上與自己理念相同結盟的國家進行貿易，同時也需要跟理念不同可能對抗集團的國家進行貿易。和平論提倡增加地緣政治中不同集團國家之間的貿易，透過貿易可以強化彼此的經濟關聯性與依賴度，有助於和緩地緣政治上不同集團之間的可能的衝突與緊張情勢，甚至降低戰爭的可能性可以維持和平的狀態。相反地，安全外部性的理論則抱持著截然不同的觀點。Gowa and Mansfield (1993, 2004)的安全外部性理論則主要認為貿易可以促進資源的流動，但這些資源可能被轉為非經濟目的的軍事用途，坐大敵對陣營國家的力量進而威脅自己國家的安全，跟不同陣營國家的貿易會造成對本國國家安全的外部性，因此基於國家安全的考量，個別國家應該只增強和同陣營國家的貿易，同時減少或停止和不同陣營國家的貿易。

總和來說，和平論認為地緣政治不會對國家之間的貿易產生負面的影響，甚至可以促進貿易，個別國家除了可以增加和同陣營國家的貿易，同時也可以加強和不同(對抗)陣營國家貿易。而不同陣營國家透過更緊密的貿易往來與連結，可以降低彼此在地緣政治中的敵對與緊張進而維持和平狀態。相對而言，安全外部性理論則認為地緣政治會對國家之間的貿易產生負面的影響，安全外部性認為貿易會增強敵對陣營國家的資源，一旦這些國家將資源轉為軍事用途就會產生對自己國家安全威脅的外部性。所以個別國家應該只和同陣營國家的貿易，同時減少或斷絕和不同陣營國家的貿易。因此和平論認為地緣政治可以增進貿易，而安全外部性理論則認為地緣政治會壓抑貿易。至於地緣政治到底會促進貿易或是抑制貿易則取決於哪一種論影響比較大而定。如果和平論影響大於安全外部性的理論，那麼地緣政治對貿易有促進的影響；反之如果安全外部性的影響大於和平論，地緣政治則對貿易產生抑制的作用。Allison Carnegie and Nikhar Gaikwad(2022)的實證研究發現相對於和平論，安全外部性的理論在公共意見中取得壓倒性的支持。

## 肆、地緣政治緊張情勢對台灣貿易的可能影響

### 一、台灣海峽的地緣政治緊張

在全球地緣政治的逐漸轉變為緊張的趨勢下，世界經濟與全球貿易也會隨之發生轉變。尤其台灣是一個高度依賴出口的經濟體，在地緣政治趨於緊張的情況下，貿易與出口不可避免地會受到一定程度衝擊和影響。台灣與中國的貿易一直隨著兩岸政治氛圍與台海情勢的變化而改變。在冷戰時期海峽兩岸幾乎沒有互動與貿易往來，但是自從中國大陸進行經濟改革在 1979 年實施門戶開放政策後，兩岸之間逐漸發生貿易往來，彼此的貿易也逐漸成長。2001 年中國大陸與台灣同時成為世界貿易組織(WTO)的會員國後，海峽兩岸雙邊的貿易得以在世界貿易組織的平台上更進一步擴展，雙方並於 2010 年簽訂「海峽兩岸經濟合作框架協議」使得兩岸的貿易往來更加頻繁與密切。中國大陸於是在 2011 年之後逐漸取代美國成為台灣最大的出口國並在 2013 年以後成為台灣的最大貿易夥伴。台灣與中國的雙邊貿易隨著冷戰結束與中國經濟改革後經濟快速成長的背景下、兩岸開放探親觀光的政策下、海峽兩岸地緣政治緩和等條件下大幅增長。即使在面臨 2018 年中美貿易戰開打以及 2020-2023 年之間全球 COVID-19 流行病干擾下，台灣與中國的貿易仍然持續成長。台灣與中國的貿易從 2016 年的 115.4 億美元增加至 2022 年的 208.4 億美元。

但是自從 2022 年 8 月美國前眾議院院長南西裴洛西訪台會見蔡英文總統後，兩岸地緣政治開始產生了轉變，台海情勢緊張情勢也隨之逐漸升溫，中國不僅在軍事與國際空間上增強對台灣的施壓，同時也展開對台灣在經濟上的施壓，著手改變兩岸自從 2010 年以來沿用多年的「海峽兩岸經濟合作框架協議(ECFA)」。中國指出過去台灣單方面對大陸產品出口，採取歧視性的禁止、限制等措施，違反「海峽兩岸經濟合作框架協議」規定，兩岸在貿易關稅的減讓存在著極不平衡的現象。就雙邊貿易而言，截至 2023 年年底，中國在貨物貿易方面經由「海峽兩岸經濟合作框架協議(ECFA)」給予台灣的關稅優惠超過一〇一億美元，是台灣對大陸累計減免關稅的十倍以上。於是中國大陸從去年 4 月便開始啟動對台灣 2455 項商品進行為期 6 個月的「貿易壁壘調查」，接著在去年 12 月公布中止 ECFA 早期收穫清單中的丙烯等 12 項稅目進口產品關稅減讓；今年 4 月再公布要進行研議中止 ECFA 中的農漁、機械、汽車零配件、紡織等 4 大產業產品關稅減讓，2024 年 5 月 31 日，宣布自

6 月 15 日起，終止對原產於台灣地區的附件所列潤滑油基礎油等 134 個稅目進口產品適用的 ECFA 稅率，隨著中國逐步地限縮 ECFA 對台灣的優惠條件，台灣相關產品的產業會面臨衝擊，貿易也勢必有所影響。台海情勢的緊張與亞洲地緣政治緊張加劇，雖然短期對台灣貿易的影響不太明顯，但是隨著緊張程度的演變與時間的醞釀，中長期勢必對台灣的貿易產生重大影響。

## 二、中美貿易戰、台海情勢緊張與台灣貿易

影響台灣貿易的因素有很多，國際地緣政治情勢、全球生產供應鏈的配置分佈、國際能源價格、貿易政策、匯率，以及台灣是否增加現有自由貿易協定或經濟合作協議等，多不勝舉。隨著國際上與台灣海峽的緣政治的發展與緊張情勢升高，台灣的貿易勢必受到衝擊與影響。自從 2018 年中美貿易戰開打後，中、美兩大經濟強權的競爭也從貿易逐漸擴大到科技、外交與軍事等範疇。因而分別以美國、中國為首的兩大集團的新冷戰情勢也慢慢發展成形。全球地緣政治的發展變得更加複雜，地緣政治緊張也緩步升高。新的地緣政治發展與緊張情勢不可避免地會對高度依賴貿易的台灣產生可能的影響。中國與美國是台灣第一大與第二大的重要貿易夥伴，但自從 2018 年美中貿易戰開啟後，台灣與中國和美國的貿易的情況也開始產生變化。

本文嘗試先暫時排除其他影響台灣貿易的因素，而主要聚焦在地緣政治緊張可能對台灣貿易的影響。嘗試以管窺天，初步簡要地討論和分析地緣政治緊張對台灣貿易的可能影響。大致來說，目前國際的緣政治演變對台灣貿易的影響比較直接的衝擊是來自中美貿易戰與台海情勢緊張下的兩岸關係。而歐洲地區正在進行的俄烏戰爭與中東地區的以色列哈瑪斯戰爭和其他地區的地緣政治緊張情勢則會對台灣貿易產生間接的影響。

這一節中我們透過觀察近十年台灣與主要國家與區域貿易的走勢，來大致了解區域緊張對台灣貿易的早期影響。嘗試初步檢視在歷經 2018 年中美貿易戰開打前後和 2022 年台海緊張情勢升溫等影響區域緊張的重大事件發生後對台灣貿易是否產生影響？我們將近十年粗略分成三個部分：第一部分是中美貿易戰發生之前 2013 年到 2017 年；第二部分是中美貿易戰發生後與台海情勢升溫的時間 2018 年到 2022 年 8 月；第三部分為台海緊張情勢升溫以後的時間 2023 以後。表 1 與表 2 分別列出自 2013 到 2023 年 5 月台灣與主要國家地區的進出口金額與比率。

首先我們先看台灣在 2018 年中美貿易戰開始前與主要地區國家的貿易進出口情形。2017 年台灣的出口總值為 315.5 億美元，其中 88.7 億美元出口至中國、台灣出口 58.5 億美元至東南亞國協地區、36.8 億美元至美國，分別出口 20.6 億美元和 28.8 億美元到日本和歐洲地區。全球主要地區占台灣總出口比率依序為中國 28.1%、東協 18.6%、美國 11.7%、歐洲 9.1%與日本 6.5%。2017 年台灣的進口總值為 257.2 億美元，其中 50 億美元自中國進口、從東協地區進口 31 億美元、自美國進口 28.4 億美元，而分別從日本和歐洲地區進口 41.9 億美元和 31.3 億美元。全球主要地區占台灣總進口比率由高到低的順序為中國 19.5%、日本 16.3%、歐洲 12.2%、東協地區 12.1%與美國 11%。在中美貿易戰發生之前，台灣出口貿易的主要地區是中國與香港，以 2017 年為例，中國(包含香港)就占台灣對外出口的 41.3%，其次是東南亞國協的 18.6%和美國的 11.7%。但是若是以國家做比較，那麼中國與美國則是台灣出口的前兩大貿易夥伴。台灣進口貿易主要還是中國，中國(包含香港)就占台灣總進口的 20%，其次為日本的 16.3%，而台灣自東協、歐洲與美國的進口比率則都很平均，大至介於 11%-12%之間。

表 1 台灣主要國家與地區進出口金額

單位:百萬美元

年/出口	合計	中國大陸	香港	美國	日本	歐洲	東協
2014	319413	84709	43772	35033	20129	29071	60092
2015	284434	73270	39116	34448	19557	25869	51591
2016	279175	73732	38254	33396	19471	26124	51248
2017	315487	88745	41165	36773	20574	28778	58518
2018	334007	96498	41401	39490	22801	31278	58126
2019	329157	91789	40325	46247	23279	29770	53935
2020	345126	102446	48935	50550	23398	28143	53215
2021	446371	125903	62972	65686	29206	38484	70242
2022	479415	121093	64782	75052	33609	41099	80609
2023	432432	95733	56515	76234	31436	42284	76274
2024/1-5 月	185143	37992	19382	43069	10364	15980	35291
年/進口	合計	中國大陸	香港	美國	日本	歐洲	東協
2014	281096	49254	1735	29338	41979	32036	34705
2015	236380	45265	1468	28362	38865	28491	29031
2016	229199	43991	1330	27087	40620	28892	27179
2017	257200	50037	1512	28396	41939	31315	31000
2018	284792	53790	1409	33105	44151	34580	34549

2019	285651	57394	1062	34850	44052	36530	34965
2020	286148	63588	1221	32514	45901	36797	35901
2021	381958	82485	1709	39259	56117	47331	47233
2022	428083	84002	1506	45691	54626	51072	53937
2023	351441	70230	1485	40617	44330	46572	41011
2024/1-5 月	153687	30290	20	22128	18049	18014	19357

資料來源：財政部統計處「進出口貿易統計」。本研究整理。

接著我們繼續來看中美貿易戰開打後，新冠肺炎(COVID-19)全球傳染病尚未爆發前，台灣與主要地區國家的貿易進出口情形。2019 年台灣的出口總值為 329.2 億美元，其中 91.8 億美元出口至中國、出口 53.9 億美元至東南亞國協地區、46.2 億美元至美國，而分別出口 29.8 億美元和 23.3 億美元到日本和歐洲地區。全球主要地區占台灣總出口比率依序為中國 27.9%、東協 16.4%、美國 14.1%、歐洲 9%與日本 7.1%。2019 年台灣的進口總值為 285.7 億美元，其中 57.4 億美元自中國進口、從東協地區進口 35 億美元、自美國進口 34.9 億美元，而分別從日本和歐洲地區進口 44.1 億美元和 36.5 億美元。全球主要地區占台灣總進口比率由高到低的順序為中國 20.1%、日本 15.4%、歐洲 12.8%、東協地區 12.2%與美國 12.2%。

在新冠肺炎爆發後的第一年後台灣與主要地區國家的貿易情形如下，2021 年台灣的出口總值為 446.4 億美元，其中 125.9 億美元出口至中國、出口 70.2 億美元至東南亞國協地區、65.7 億美元至美國，而分別出口 29.2 億美元和 38.5 億美元到日本和歐洲地區。全球主要地區占台灣總出口比率依序為中國 28.2%、東協 15.7%、美國 14.7%、歐洲 8.6%與日本 6.5%。2019 年台灣的進口總值為 382 億美元，其中 82.5 億美元自中國進口、從東協地區進口 47.2 億美元、自美國進口 39.3 億美元，而分別從日本和歐洲地區進口 56.1 億美元和 47.3 億美元。全球主要地區占台灣總進口比率由高到低的順序為中國 21.6%、日本 14.7%、歐洲 12.4%、東協地區 12.4%與美國 10.3%。

我們發現在中美貿易戰發生後的初期(2018-2019)，台灣對美國的出口比率從 2017 年的 11.7% 增加至 2019 年的 14.1%；相對而言對中國的出口比率則由 2017 年的 28.1%微降至 2019 年的 27.9%；對東協的出口比率則由 2017 年的 18.6%降至 2019 年的 16.4%；對歐洲出口比率則由 2017 年的 9.1%微降至 2019 年的 9%。在新型冠狀肺炎傳染病爆發後的第一年(2020-2021)，台灣對美國的出口比率從持續增加至 2021 年的 14.7%；相對而言對中國的出口比率則微升至 2021 的 28.2%稍微比中美貿

易戰開打前 2017 年的 28.1%多出一個百分點；台灣對東協的出口比率則持續微降至 2021 年的 15.7%；相同的對歐洲出口比率也持續微降至 2021 年的 8.6%。大致來說，在中美貿易戰開始的前 3 年(2019-2021)，台灣整體的貿易數量持續增加，但與主要國家區域的出口的比率出現些小變化：對美國的出口比率明顯增加，而對中國、東協與歐洲的出口比率則都稍微下降一些。

相對地在進口方面，中美貿易戰發生後的初期(2018-2019)，台灣從美國的進口比率從 2017 年的 11%微升至 2019 年的 12.2%；同樣地自中國的進口比率也由 2017 年的 19.5%微升至 2019 年的 20.1%；台灣從東協的進口比率則由 2017 年的 12.1%微升至 2019 年的 12.2%；同時自歐洲進口比率則由 2017 年的 12.2%微升至 2019 年的 12.8%。但是台灣從日本的進口比率則由 2017 年的 16.3%微降至 2019 年的 15.4%。我們發現在發生中美貿易戰後的第一年，台灣對主要國家地區的進口比率除日本微降之外，其他主要地區與國家則普遍呈現微幅增加的情形。但是在新冠肺炎爆發後的第一年(2020-2021)，台灣從美國的進口比率則降至 2021 年的 10.4%；相對而言自中國的進口比率則持續緩升至 2021 年的 21.6%；台灣從東協的進口比率則持續微升至 2021 年的 12.4%；自歐洲進口比率也則稍微下降至 2021 年的 12.4%。台灣從日本的進口比率則持續下降至 2021 年的 14.7%。台灣從日本的進口比率持續下降，自美國與歐洲的進口比率也微降，但從中國、東協的進口比率則略微增加。大致來說，在中美貿易戰開始的前 3 年(2019-2021)，台灣與主要國家區域的進口的比率也出現些小變化：自日本的進口比率持續下降，而從中國的進口比率微增、自美國的進口微降，來自東協與歐洲的進口變化不大維持在 12%左右。

表 2 台灣主要國家與地區進出口比率

單位：%

年/出口比例	中國	香港	中國(含港)	美國	日本	歐洲	東協
2014	26.5	13.7	40.2	11.0	6.3	9.1	18.8
2015	25.8	13.8	39.5	12.1	6.9	9.1	18.1
2016	26.4	13.7	40.1	12.0	7.0	9.4	18.4
2017	28.1	13.1	41.2	11.7	6.5	9.1	18.6
2018	28.9	12.4	41.3	11.8	6.8	9.4	17.4
2019	27.9	12.3	40.1	14.1	7.1	9.0	16.4
2020	29.7	14.2	43.9	14.7	6.8	8.2	15.4
2021	28.2	14.1	42.3	14.7	6.5	8.6	15.7
2022	25.3	13.5	38.8	15.7	7.0	8.6	16.8
2023	22.1	13.1	35.2	17.6	7.3	9.8	17.6
2024/1-5 月	20.5	10.5	31.0	23.3	5.6	8.6	19.1
年/進口比例	中國	香港	中國(含港)	美國	日本	歐洲	東協
2014	17.5	0.6	18.1	10.4	14.9	11.4	12.4
2015	19.2	0.6	19.8	12.0	16.4	12.1	12.3
2016	19.2	0.6	19.8	11.8	17.7	12.6	11.9
2017	19.5	0.6	20.0	11.0	16.3	12.2	12.1
2018	18.9	0.5	19.4	11.6	15.5	12.1	12.1
2019	20.1	0.4	20.5	12.2	15.4	12.8	12.2
2020	22.2	0.4	22.7	11.4	16.0	12.9	12.6
2021	21.6	0.5	22.0	10.3	14.7	12.4	12.4
2022	19.6	0.4	20.0	10.7	12.8	11.9	12.6
2023	20.0	0.4	20.4	11.6	12.6	13.3	11.7
2024/1-5 月	19.7	0.4	20.1	14.4	11.7	11.7	12.6

資料來源：財政部統計處「進出口貿易統計」。本研究整理。

最後我們再來看 2022 年裴洛西訪台後台海緊張情勢升溫，逐漸緊張的全球地緣政治下，台灣與主要地區國家的貿易進出口情形。2023 年台灣的出口總值為 432.4 億美元，其中 95.7 億美元出口至中國、出口 76.3 億美元至東南亞國協地區、76.2 億美元至美國，而分別出口 31.4 億美元和 422.8 億美元到日本和歐洲地區。全球主要地區占台灣總出口比率依序為中國 22.1%、東協 17.6%、美國 17.6%、歐洲 9.8%與日本 7.3%。同時 2023 年台灣的進口總值為 351.4 億美元，其中 70.2 億美元自中國進口、從東協地區進口 41 億美元、自美國進口 40.6 億美元，而分別從日本和歐洲地區進口 44.3 億美元和 46.6 億美元。全球主要地區占台灣總進口比率由高到低的順序為中國 20%、歐洲 13.3%、日本 12.6%、東協地區 11.7%與美國 11.6%。繼續來看

2024 年 1-5 月的資料，全球主要地區占台灣總出口比率依序為中國 20.5%、東協 19.1%、美國 23.3%、歐洲 8.6%與日本 5.6%。全球主要地區占台灣總進口比率由高到低的順序為中國 19.7%、歐洲 11.7%、日本 11.7%、東協地區 12.6%與美國 14.4%。

相較於台海情勢趨於緊張前的 2021 年與各主要國家地區的進出口比率，台灣在 2023 年對美國的出口比率大幅由 2021 年的 14.7%增加至 17.6%，並且在 2024 年 1-5 月擴大增加為 23.3%；而對中國的出口比率則由 2021 年的 28.2%減少至 22.1%，並且在 2024 年 1-5 月持續減少至 20.5%，值得注意的是台灣在 2024 年 1-5 月對美國的出口比率為 23.3%超越對中國的出口比率 20.5%。至於台灣對其他地區與國家出口比率在這段期間也顯示出一些變化：東協比率增加而日本的比率微降。台灣對日本的出口比率由 2021 年的 6.5%微幅下降到 5.6%，對東協的出口比率則由 15.7%增加到 19.1%，則對歐洲的出口比率沒甚麼變化，維持在 8.6%左右。

在進口貿易部分，台灣在 2023 年對美國的進口比率大幅由 2021 年的 10.3%增加至 11.6%，並且在 2024 年 1-5 月擴大增加為 14.4%；而對中國的進口比率則由 2021 年的 21.6%減少至 20%，並且在 2024 年 1-5 月持續減少至 19.7%，台灣在這段期間的進口比率也呈現出對美國的進口比率增加而對中國的進口比率下降的趨勢。至於台灣對其他地區與國家進口比率在這段期間也顯示出一些變化：日本與歐洲地區的比率下降，東協地區微增。台灣對日本的進口比率由 2021 年的 14.7%下降到 11.7%，對歐洲的進口比率則也由 2021 的 12.4%微降為 11.7%。對東協的進口比率則大致持平，由 12.4%微增加到 12.6%。在台海情勢 2022 年漸趨緊張之後，台灣的進口比率呈現美國與東協地區的比率增加，但是中國、日本與歐洲的進口比率則同時呈現下降的情形，值得注意的是 2024 年 1-5 月，自美國的進口比率為 14.4%大於並超過日本的比率 11.7%。

根據對台海關係緊張前後 3 年的台灣貿易資料的觀察，我們大致可以粗略地看到地緣政治緊張對台灣貿易的初步影響。首先，台灣對美國的出口與進口比率明顯增加，尤其是出口比率的增幅更大更明顯。另一方面，台灣對中國的出口與進口比率則呈現同步減少的情形，其中又以出口比率的下降幅度更為明顯。台灣在地緣政治緊張的壓力下，進出口貿易方向開始呈現逐漸靠近美國遠離中國的趨勢。其次台灣與日本的進出口比率同時下降，反之與東協地區的進出口比率則同時增加，但是增幅與減幅都不太大。東協增加日本減少的消長趨勢並不明顯。

### 三、地緣政治緊張對台灣貿易可能的影響

表 3 進一步整理出台灣在歷經中、美貿易戰、台灣海峽情勢緊張等地緣政治衝擊相關年份與主要國家與地區的進出口比率。我們可以嘗試從這些比率的小變化來初步地討論地緣政治緊張可能對台灣貿易產生的影響。大致來說，在中美貿易戰開始的前 3 年(2019-2021)，台灣整體的貿易數量持續增加，但與主要國家區域的出口的比率出現些小變化：對美國的出口比率明顯增加，而對中國、東協與歐洲的出口比率則都稍微下降一些。台灣與主要國家區域的進口的比率也出現些小變化：自日本的進口比率持續下降，而從中國的進口比率微增、自美國的進口微降，來自東協與歐洲的進口變化不大維持在 12%左右。但是自從台海情勢緊張升溫之後，台灣對外貿易的統計資料顯示出台灣對美國的出口與進口比率同時增加，而台灣對中國的出口與進口比率則呈現同步減少的情形。其中，台灣對美國的出口比率大幅增加而對施壓台海情勢的中國出口則明顯下降。此外台灣從美國的進口比率也大幅增加而來自中國的進口則稍微下降。在逐漸形成的新冷戰中美對抗格局下，台灣的貿易似乎有選擇向美國靠近而疏遠中國的趨勢。

表 3 台灣地緣政治變化相關年份主要國家與地區進出口比率

單位:%

出口比例	中國大陸	香港	美國	日本	歐洲	東協
2017	28.1	13.0	11.7	6.5	9.1	18.5
2019	27.9	12.3	14.1	7.1	9.0	16.4
2021	28.2	14.1	14.7	6.5	8.6	15.7
2023	22.1	13.1	17.6	7.3	9.8	17.6
2024/1-5 月	20.5	10.5	23.3	5.6	8.6	19.1
進口比例	中國大陸	香港	美國	日本	歐洲	東協
2017	19.5	0.6	11.0	16.3	12.2	12.1
2019	20.1	0.4	12.2	15.4	12.8	12.2
2021	21.6	0.4	10.3	14.7	12.4	12.4
2023	20.0	0.4	11.6	12.6	13.3	11.7
2024/1-5 月	19.7	0.4	14.4	11.7	11.7	12.6

資料來源：財政部統計處「進出口貿易統計」。本研究整理

地緣政治理論是否能合理解釋台灣貿易受到區域緊張後產生的這種趨勢轉變呢？如前述第三節指出，地緣政治到底可以促進貿易或是抑制貿易取決於哪一種理論影響比較大而定。如果和平論影響大於安全外部性的理論，那麼地緣政治對貿易有促

進的影響；反之如果安全外部性的影響大於和平論，地緣政治則對貿易產生抑制的作用。根據和平論的理論觀點，一個國家不僅要和地緣政治上與自己理念相同結盟的國家進行貿易，同時也需要跟理念不同對抗集團的國家進行貿易。所以根據和平論台灣應該要持續維持甚至和增加與中國的貿易來強化彼此的經濟關聯性與依賴度，如此一來根據的地緣政治和平論的理論可以有助於和緩兩岸之間的可能的衝突與緊張情勢，甚至降低戰爭的可能性。

在 2022 年台海情勢緊張升溫之前，兩岸之間的地緣政治相對穩定，過去 30 多年來，台灣與中國之間的貿易往來互動漸趨密切而且雙邊貿易也持續大幅成長，兩岸之間的地緣政治關係應該是處於和平論影響大於安全外部性的情形，比較符合和平理論預期的兩岸貿易增長情況；但是自從 2022 年 8 月以後台海情勢日趨緊張，兩岸的地緣政治緊張加劇之後，2023 年台灣的貿易資料卻開始呈現與美國的貿易增加而與中國貿易減少的趨勢。這樣的轉變反而比較符合另一個理論安全外部性的預期。一個國家應該增加和同陣營國家的貿易，同時要減少或斷絕和不同陣營國家的貿易。根據安全外部性理論，台灣應該增加和美國、日本與歐盟的貿易，而減少與中國的貿易。如果兩岸的地緣政治持續緊張而不見緩和，那麼兩岸之間的地緣政治就會轉向外部安全性理論效果大於和平論的情形發展，很明顯地我們可以預測兩岸之間的貿易就會往逐漸減少縮小的方向發展，尤其隨著中國近來逐步地限縮 ECFA 對台灣的優惠條件，兩岸貿易在短期內就會產生負面的衝擊。如果將來台海緊張情勢持續加劇，甚至發生中國對台灣進行封鎖甚至發動戰爭等極端情況下，那麼兩岸之間的貿易就會因為緊張的地緣政治而大幅減少甚至完全停止。

當然台灣貿易除了面臨台海情勢升溫的衝擊影響外，同時也會受到其他地區地緣政治緊張的相關發展與後續情形的影響。例如俄、烏戰爭、以、哈戰爭、與擴大中的中美貿易戰等也都會間接影響台灣的未來貿易方向。中美貿易戰後全球供應鏈已經逐漸顯現出朝向脫勾中國紅色供應鏈，而往非中國供應鏈的方向發展的跡象。事實上這幾年來部分台灣廠商也已經慢慢進行調整來因應此一情勢，連帶也將會影響台灣未來貿易的方向。倘若將來分別以美、中為領導中心的新冷戰情勢持續發展確定成形，那麼其他各國可以不選邊站的模糊地帶同時與中美雙強進行經貿往來空間就將會逐漸縮小，因此我們可以預見未來台灣的貿易方向應該就會朝向所選擇的那一邊漸漸靠攏而與另一集團慢慢疏遠。這正反映出當前地緣政治外部安全性理論

效果大於和平論效果的主流現象。

此外主導台海情勢緊張變化的台灣與中國之間的政治經貿關係的未來發展和演變，以及中美貿易戰後持續演化的中、美兩強在未來新冷戰時代中的競爭角力態勢都將持續透過地緣政治轉變來影響台灣經濟與貿易。最後還是得再三強調，台灣貿易除了地緣政治影響外，台灣產業在全球生產供應鏈的配置佈局的轉換、台灣是否可以與其他國家達成更多的自由貿易協定或是成功加入主要大型經濟合作協議如 CPTPP、台灣與相關貿易夥伴國家的貿易政策變化、匯率、以及國際大宗物資與能源價格的走勢等因素都會對未來台灣貿易的組合與方向造成不同程度的影響。本文嘗試利用貿易資料走勢與地緣政治理論來初步探討地緣政治緊張對台灣貿易的影響，大致只能簡略描述出台灣貿易未來可能走向的一個可能，並無法完整說明台灣貿易的將來。

## 伍、結論與建議

自從 2018 年中美貿易戰開打後，全球的生產供應鏈與貿易也隨之調整改變，不單只是經貿關係結構的調整轉變，全球地緣政治的發展也變得更加複雜，而近年來接連發生的國際衝突事件使得地緣政治緊張也緩步升高。我們透過觀察台灣過去十年的對外貿易資料和地緣政治與貿易的理論，簡單初步地探討地緣政治緊張對台灣貿易產生的可能影響。首先我們發現在中美貿易戰開打後的前 3 年(2018-2021)，台灣整體對外的貿易金額仍然持續增加中，但貿易區域的組合，如與主要國家區域的出口的比率就出現了小變化：台灣對美國的出口比率例明顯增加，而對中國、東協與歐洲的出口比率則都稍微下降一些。另外在進口比率方面，除了從日本的進口比率微降之外，其他主要國家與地區都普遍呈現微幅增加的情形。其次在台海關係變得更緊張後的 3 年(2022-2024)這段期間中，台灣對外貿易資料也顯現出一些新的變化：第一，台灣對美國的出口與進口比率明顯增加，尤其是出口比率的增幅更大、更明顯。第二，台灣對中國的出口與進口比率則呈現同步減少的情形，其中又以出口比率的下降幅度比較明顯。透過整理歸納台灣過去十年對外貿易資料，我們仍然可以粗略地看到地緣政治緊張對台灣貿易的初步影響。在地緣政治緊張的壓力下，

台灣跟中、美主要兩大貿易夥伴的進出口貿易方向，開始呈現出逐漸靠近美國遠離中國的趨勢。至於台灣跟其他地區的貿易方向目前還未顯現明顯的轉變。雖然台灣對日本的進出口比率同時下降，而與東協地區的進出口比率則同時增加，但是因為這些增幅與減幅都很小。台灣貿易是否產生東協增加而日本減少的消長趨勢並不明顯。

由於台灣從過去以來一向高度依賴出口貿易來維持本身經濟的發展與成長，在近來全球地緣政治情勢轉變與台海緊張情勢升溫的壓力下，台灣貿易面臨了嚴厲的考驗與挑戰。台灣該要如何調整來降低地緣政治緊張對台灣貿易的衝擊？在這一波 COVID-19 傳染病考驗之下，台灣已經向全世界證明了台灣晶片尤其是高階晶片在全球貿易與世界經濟中的關鍵與不可或缺的重要性，因此台灣首先要善加利用本身在全球貿易中具有優勢如半導體供應鏈的完整穩固的利基，再加上本身的資通訊產業供應鏈完整與技術的優勢，進一步將台灣打造成世界貿易不可或缺的人工智慧 (AI) 島，讓台灣在全球貿易的重要性更加穩固。其次台灣要更積極尋求並擴展貿易的機會，除了積極爭取加入 CPTPP 等大型國際經濟整合的貿易組織，更應加強與不同國家發展更緊密合作的雙邊貿易合作與往來。除了在既有的新南向政策基礎上持續加強與東南亞國協各國的合作與貿易往來，同時也需要在台海緊張情勢升高中的壓力下積極擴展與美國、日本、與歐盟等其他區域的貿易機會與往來、並逐漸減少對中國的貿易依賴。只有強化台灣在世界貿易重要性與關鍵性，再加上以更多元、分散的區域貿易，才能使得台灣在全球地緣政治日益緊張的浪潮中得以屹立不搖站穩腳步。

## 參考資料

1. Allison Carnegie and Nikhar Gaikwad, “Public Opinion on Geopolitics and Trade: Theory and Evidence”, *World Politics*, Volume 74, Issue 2, April 2022, pp.167-204.
2. Chun-Chien Kuo, “Economic Globalization Under a New Cold War: Taiwan’s Ambiguous and Critical Role”, paper presented at Asian Economic Panel 2023, 11-12 May 2023, Dublin.
3. Doyle, Michael W. 1997, “Ways of War and Peace Realism, Liberalism, and Socialism”, W. W. Norton.
4. Gowa, Joanne and Edward D Mansfield. 1993. “Power politics and international trade.” *American Political Science Review* 87(02):408–420.
5. Gowa, Joanne and Edward D Mansfield. 2004. “Alliances, imperfect markets, and major-power trade.” *International Organization* 58(04):775–805.
6. Oneal, John R and Bruce M Russett. 1997. “The classical liberals were right: Democracy, interdependence, and conflict, 1950–1985.” *International Studies Quarterly* 41(2):267–294.
7. Oneal, John R, Frances H Oneal, Zeev Maoz and Bruce Russett. 1996. “The liberal peace: Interdependence, democracy, and international conflict, 1950-85.” *Journal of Peace Research* 33(1):11.
8. 財政部統計處「進出口貿易統計」