



貿易政策論叢

38

掌握經貿脈動 · 洞察全球趨勢



中華民國全國工業總會貿易發展委員會 編印

中華民國 一 一 五 年 八 月

序

2026 年全球經貿環境持續面臨高度不確定性。地緣政治衝突、經濟安全考量及供應鏈重組趨勢，持續影響國際投資與貿易活動；同時，人工智慧（AI）與數位科技快速發展，帶動新一波產業創新與商業模式變革，為全球經濟注入新的成長動能，也促使各國加速調整產業與貿易政策。

隨著數位經濟蓬勃發展，跨境資料流通、供應鏈安全、經濟安全及淨零永續等新興議題，亦逐漸成為影響全球產業布局與企業競爭力的重要關鍵。憑藉完整的產業聚落、先進製造能力及供應鏈優勢，臺灣在全球產業鏈中持續扮演重要角色。政府並以「立足臺灣、布局全球、行銷全世界」為核心方向，協助產業強化競爭力，掌握國際市場新商機。

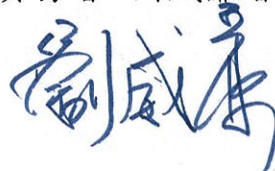
根據國際貨幣基金（IMF）2026 年 7 月最新《世界經濟展望》報告，2026 年全球經濟成長率預估為 3.0%，但成長動能趨於溫和，全球貿易復甦步調亦受到地緣政治、能源價格及國際政策變化等因素影響而充滿變數。面對全球供應鏈重組的新局勢，企業已不再僅以成本作為布局考量，而是更加重視供應鏈安全、韌性與在地化生產，以提升面對國際風險的應變能力。

為協助企業因應美國關稅調整及全球供應鏈重組，國際貿易署推出升級版拓銷方案，透過加碼參展補助、設置旗艦臺灣館、推動「買主直達」來臺採購，以及導入 AI 行銷與市場分析工

具，協助企業精準拓展海外市場。另結合海外臺灣貿易投資中心提供一站式服務，強化企業布局多元市場及爭取海外訂單的能力。

全國工業總會向來扮演政府與產業間重要橋梁角色，對促進經貿政策溝通與產業發展不遺餘力。《貿易政策論叢》匯集各領域專家觀點，針對當前重要經貿議題進行深入剖析。期盼本期論叢能增進讀者對國際經貿發展的理解，並為企業經營與策略布局提供有益參考。

經濟部國際貿易署 劉威廉署長

A handwritten signature in blue ink, appearing to read '劉威廉' (Liu Weiliang), written in a cursive style.

115 年 8 月

貿易政策論叢第三十八期

目錄

篇名	作者	頁碼
解析川普 2.0 的關稅貿易政策	魏可銘	1
全球布局的隱形地雷： 如何以商業文化風險評估地區投資策略？	蘇怡文	130
經濟安全下的投資審查制度： CFIUS 經驗對台灣的啟示	聶廷臻	147
從歐盟簽署之貿易協定 論數位經濟下之跨境資料流通與保護	劉行健 楊健弘	165
布局新興戰略據點： 跨國供應鏈遷移下的環境風險評估與在地策略	吳佩玲	209
我國碳費抵減歐盟 CBAM 議題初探	李柏青	226

解析川普 2.0 的關稅貿易政策

魏可銘

2026/6/9

前言

第一部分 政策考慮及法規工具 壹、美國的關切事項及政策目標 一、製造業萎縮影響勞工就業 二、貿易赤字 三、美國政府赤字問題 四、全球產能過剩 - 鋼鐵 - 鋁 - 銅 五、國家安全及產業韌性 1. 半導體 2. 藥品 3. 關鍵礦物及電池 4. 機器人、無人機及太陽板 六、製造業回流 1. 汽車及零組件 2. 木材及木製品 貳、美國政府的貿易政策工具 - 以關稅課徵作為達成政策目標之手段 第二部分 政策執行 - 以對等關稅脅迫主要貿易國達成 ART 協議並作出讓步 壹、引用《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)	第三部分 政策變革 美國法院裁定引用 IEEP 課徵對等關稅無效後之貿易政策 一、依據 1974 年《貿易法》第 122 條公告課稅 二、啟動新一輪 301 和 232 調查，及其他貿易政策工具打造長期可持續的關稅工具，在符合法定程序及規定及條件下，執行其關稅政策。 壹、擴大《1962 年貿易擴展法》第 232 條調查 貳、發動新一輪 301 調查 一、對我國及歐盟等 16 經濟體啟動「結構性產能過剩」301 條調查 二、發動 301 強迫勞動調查 第四部分 未來可能發展 壹、301 調查未來可能發展 貳、2026 年期中選舉後的可能發展 參、未來美國貿易政策可能發展方向 肆、對台灣的影響 第五部分 企業可採因應措施的建議 壹、報關節稅
---	---

發布第 14257 號行政命令 一、對等關稅 二、對等關稅的法律爭議 三、轉運與「洗產地」 四、美國加強反規避及洗產地執法 貳、與主要貿易國達成之對等關稅協議 參、臺美對等貿易協定 一、 臺美對等貿易協定性質 二、 ART 協議主要內容 三、 ART 對我國廠商之機會與挑戰 四、. 我國廠商應對策略建議 肆、美國與各國簽訂 ART 的政策及法制意涵	貳、原產地合規 供應鏈管理 總結
---	---------------------------------------

前言

繼2025年4月2日根據《國際緊急經濟權力法》（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）¹發布第14257號行政命令，標題為《透過對等關稅調整貿易行為以糾正導致美國商品貿易長期巨額逆差的問題》（Regulating Imports with a Reciprocal Tariff to Rectify Trade Practices that Contribute to Large and Persistent Annual United States Goods Trade Deficits）宣布「解放日」關稅，並發表「經濟獨立宣言」，旨在透過對全球貿易夥伴加徵高額「互惠關稅」，以減少貿易逆差、重振美國製造業，並將美國從長期遭各國「佔便宜」的困局中「解放」出來。

¹ The **International Emergency Economic Powers Act (IEEPA)**, Title II of [Pub.L. 95-223, 91 Stat. 1626](#), enacted October 28, 1977, is a United States federal law authorizing the President to regulate commerce after declaring a national emergency in response to any unusual and extraordinary threat to the United States which has a foreign source. The H.R. 7738 legislation was passed by the United States 95th Congressional session and signed by the US President Jimmy Carter on December 28, 1977.

依此，美國自2025年4月5日起，除對進口商品課徵 10% 基準關稅，亦針對約60個國家，基於美國政府認為的不公平貿易行為及貿易逆差國，加徵「對等關稅」（Reciprocal Tariff）。其計算方式是將美國對某國的貿易逆差除以該國對美國的出口總額，再將所得數值除以二，以此確定該國應徵收的「對等」關稅率。該對等關稅並與其他懲罰性關稅及最惠國MFN稅率疊加課徵。其中，中國大陸面臨高達 145% 或以上的關稅。台灣的對等關稅稅率為32%，遠較韓國25%及日本的24%稅率為高。東協國家中，寮國及越南則分別被課48%及46%的關稅，也較泰國36%，印尼32%等鄰國為高。因為各國獲得的對等關稅並不一致，影響彼此間對應的競爭力，以及投資貿易及產業鏈布局。

在「對等關稅」公布後，引發各國恐慌，紛紛爭取與美商洽簽訂貿易協定，意圖降低關稅負擔，並希望取得較競爭對手更有利的地位。7月31日川普總統依據與主要貿易伙伴談判的結果，包括已達成協議的日本、印尼、菲律賓、歐盟、南韓等國，及延長協議的墨西哥。發布了題為「進一步修改互惠關稅稅率」的行政命令，調整了若干國家的對等關稅。台灣與越南同樣為 20%，稅率高於台灣主要競爭對手日本與韓國的 15%。

嗣後，行政院鄭麗君副院長偕同行政院經貿談判辦公室楊珍妮總談判代表，率領經濟部、農業部、衛福部等我方談判團隊，在美東時間2月12日於美國華府與美國貿易代表葛里爾（Jamieson Greer）大使率領的美方談判團隊，就《臺美對等貿易協定》（Agreement on Reciprocal Trade，簡稱ART）」達成共識，美國同意給予台灣15%對等關稅，並不疊加MFN關稅。未來銷美半導體依《1962年貿易擴展法》第232條課徵關稅時給予最優待遇，台灣並承諾對美投資及採購，加強經濟排中，迫使台灣與美國經濟作更深度的融合。讓台灣成為美國的信賴戰略伙伴及信賴供應鏈的一部份。但也影響到台灣的經濟自主性，面對美中競爭，只能站

邊選美，未來推動兩岸ECFA協議幾無可能。

然而，隨之而來的美國聯邦最高法院於 2 月 20 日針對《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）下課徵「對等關稅」之權限裁定無效，為剛萌芽的協定投下了變數。川普並即根據1974年《貿易法》第122條，在現有MFN關稅基礎上，加徵10%關稅，更威脅擬增至15%。

本文將解析美國川普2.0下的關稅及貿易政策，包括為何對全球課徵「對等關稅」，ART及第122條意涵及其實施相關的內容、美國後續關稅政策的走向與業界受到的影響及可能因應措施。

第一部分 政策考慮及法規工具

壹、美國的關切事項及政策目標

美國認為美國主要貿易伙伴過去採取各種不公平、不合理的產業、貿易及貨幣政策及措施，進入相對開放的美國市場，讓美國利率及匯率雙率維持在高水準，影響美國產業的競爭力，造成美國製造業流失，特別是「鐵鏽帶」的汽車、鋼鐵、銅鋁金屬、木材等傳統產業，從而影響美國勞工權益及就業，並造成貿易及財政長期雙赤字。而國外順差國的境外美元，透過購買美國資產而回流美國，惟大多集中在購買美債等金融資產，無法導入製造業的實體經濟中。

面對地緣政治的國家安全及維持前沿科技領先地位的考量，以及中國大陸與新興國家的競爭，美國也必須抑制對手國的發展，促進製造業回流，在關鍵及策略產業領域，建立安全可控與韌性的「信賴產業鏈」（如機器人、衛星、半導體、造船等），並維持競爭力。

美國認為過去這種全球經濟治理的模式對美難稱互惠對等，都是占了美國的便宜，偷了美國的產業。

「對等關稅」就是要糾正這種現象，透過與主要貿易伙伴達成「對等」貿易協議，可去除國外貿易障礙，改善美國產品的市場准入，促進美國產品的競爭力，保障勞工權益。並迫使國外順差國家赴美投資，讓順差資金流入實體經濟，促進境外美元循環回流；另並配合穩定幣政策，改善國際收支。以此迫使順差國對美採購，從而提高美國就業水準。而徵收高額關稅可改善政府赤字與國際收支，讓這些國家與美的貿易達到真正「對等」互惠。

一、製造業萎縮影響勞工就業

2000 年代初期，隨着中國加入 WTO，美國大量中低端製造業轉移至墨西哥、中國等低成本地區。根據 布魯金斯學會（Brookings）的研究，貿易失衡與海外生產基地的轉移是導致就業流失的主因。雖然因為企業大量引進 AI 與工業機器人，實現「資本密集型」生產，導致相同產量所需的純體力勞工大幅減少，但是美國政府還是歸罪於產業外移。

2000-2026 美國製造業僱用人數統計表

以下數據反映了製造業在過去 25 年間經歷的長期萎縮與疫後調整。

年度	製造業就業人數（千人）	趨勢與重大事件背景
2000	17,263	歷史高點期：中國加入 WTO 前的巔峰
2005	14,226	結構性外移：產業轉向低勞動成本國家
2010	11,528	低谷期：金融海嘯導致大量工廠倒閉

2015	12,336	緩步復甦 ：受惠於能源成本降低與自動化
2019	12,822	疫情前的高峰：製造業回流政策見效
2021	12,356	疫情後反彈：供應鏈重組帶動需求
2024	12,710	增長見頂：受高利率與貿易不確定性影響
2025	12,690	衰退跡象：2025 年底開始出現連續裁員
2026 (03)	12,591	最新現況 ：3 月小幅回升，但仍低於疫情前水準

二、貿易赤字

美國的貿易赤字造成美國的政治問題，美國認為國外的進口是造成美國製造業消失，勞工失業及工資低落等現象的主因。並認為外國的貿易順差是因為美國市場長期對外開放，但是貿易順差國市場却未相對地對美對等開放，或是以不公平、不正當地方式執行其產業政策，佔了美國的便宜，搶了美國的工作。所以美國必須針對貿易順差國採取措施來糾正這個現象。

雖然美國在金融、智財權與商務服務領域保持競爭力，服務業長期維持 2,300 億至 3,000 億美元的貿易順差，但是貨品貿易逆差卻不斷擴大。根據美國普查局 (U.S. Census Bureau) 與經濟分析局 (BEA) 於 2026 年 2 月發布的最新年度統計，2025 年美國貨品貿易逆差創下歷史新高，擴大至 1.24 兆美元，較 2024 年增長 2.1%。貿易逆差的集中度高，前 5 大貿易夥伴（中、墨、越、台、愛）佔了美國貨品貿易逆差總額的 67%。其主要的貨品貿易逆差來源高度集中在歐盟（2,188 億美元）、中國大陸（2,021 億美元）及墨西哥（1,969 億美元）及台灣（1,468 億）等國家。美國對台灣的貿易逆差在 2025 年激增至 1468 億美元，年增幅高達 99%。在對等關稅實施後，造成供應鏈明顯的轉移，美國對中

國的逆差降至 20 年來低點（約 2021 億美元），反映出美國進口來源從中國轉向墨西哥、越南及台灣的趨勢。

請詳下面二表。

表一、美國近年貿易差額統計（2016-2025） 單位：（十億美元）：

年份	總計逆差 (Total)	貨品逆差 (Goods)	服務業順差 (Services)
2025	-901.5	-1,240.9	+339.5
2024	-903.5	-1,215.4	+311.9
2023	-784.9	-1,063.2	+278.4
2022	-951.2	-1,191.1	+239.9
2021	-845.0	-1,085.3	+240.3
2020	-676.7	-923.3	+246.6
2019	-576.9	-864.3	+287.4
2018	-627.7	-890.3	+262.6
2017	-550.1	-805.2	+255.1
2016	-502.0	-751.1	+249.1

表二、 2025 年美國前 20 大貨品貿易逆差國/地區

排名	國家 / 地區	貿易逆差金額（十億美元）
1	歐盟 (EU) *	218.8

2	中國 (China)	202.1
3	墨西哥 (Mexico)	196.9
4	越南 (Vietnam)	178.2
5	台灣 (Taiwan)	146.8
6	愛爾蘭 (Ireland)	114.2
7	德國 (Germany)	73.0
8	泰國 (Thailand)	71.9
9	日本 (Japan)	63.9
10	印度 (India)	58.2
11	南韓 (South Korea)	56.4
12	加拿大 (Canada)	46.4
13	瑞士 (Switzerland)	34.3
14	馬來西亞 (Malaysia)	30.8
15	義大利 (Italy)	30.8
16	印尼 (Indonesia)	23.7
17	法國 (France)	18.1

18	奧地利 (Austria)	12.2
19	南非 (South Africa)	10.1
20	菲律賓 (Philippines)*	(預估約 10.0 左右)

* 註 1：歐盟為地區統計，若僅計單一國家，則中國為最大逆差國。

* 註 2：第 20 名後的數據在年度簡報中較分散，菲律賓等國常位居第 15-20 名區間。

數據重點觀察

中國大陸享有巨大貿易順差

中國大陸對美長期維持鉅額貿易順差，在2022年更超過4億美元。也因此，美國將中國大陸列為打擊對象。

根據中國海關總署（GACC）及商務部發布的歷年統計數據，以下為 2015 年至 2025 年 中國大陸對主要貿易夥伴的貿易差額（Trade Balance）列表。

表三、 2015-2025 年中國大陸與主要夥伴貿易差額統計表

單位：億美元（USD Billion）「+」表示順差，「-」表示逆差

年份	美國 (US)	歐盟 (EU)	東協 (ASEAN)	台灣 (Taiwan)	澳洲 (Australia)	韓國 (Korea)	日本 (Japan)	俄羅斯 (Russia)
2025	+2,800	+2,650	+2,760	-1,500	-700	-640	-380	-120
2024	+2,794	+2,910	+1,350	-1,300	-600	-340	-150	-50

2023	+3,361	+2,460	+1,050	-1,309	-580	-200	-50	-25
2022	+4,041	+2,766	+900	-1,565	-650	-370	-100	+100
2021	+3,965	+2,084	+750	-1,716	-650	-646	-300	+50
2020	+3,169	+1,500	+650	-1,405	-600	-602	-250	+10
2019	+2,958	+1,250	+500	-1,130	-550	-650	-280	+15
2018	+3,233	+1,100	+450	-1,290	-450	-958	-300	+20
2017	+2,758	+1,000	+350	-1,100	-400	-750	-280	+18
2016	+2,507	+900	+250	-980	-350	-650	-200	+10
2015	+2,612	+850	+200	-900	-332	-732	-73	+15

註：2025 年數據為基於 1-12 月海關快報與新聞發布會數據之估算值，最終修訂值以

《中國海關統計年鑑》為準。歐盟數據在 2020 年後通常指 EU-27（不含英國）。

關鍵趨勢分析

1. 美國（順差最大來源）：

1. 儘管經歷貿易戰與關稅壁壘，美國仍是中國最大的順差來源國。2022 年達到峰值（約 4,041 億美元），2023-2025 年受供應鏈轉移與去風險化影響，順差規模略有回落，但仍維持在 2,800 億美元的高位。

東協（順差增長最快）：

東協已取代美國和歐盟，成為中國出口增長的主要動力。2015 年順差僅約 200 億美元，至 2025 年已飆升至與美國相當的 2,760 億美元水準，顯示中國與

東南亞產業鏈結合緊密，中間財出口大增。

台灣（最大逆差來源）：

0. 中國大陸對台灣長期保持鉅額逆差，主要因為大量進口 積體電路(IC) 與電子零組件。2021-2022 年逆差曾高達 1,700 億美元，近年因消費電子需求疲軟及產業鏈外移，逆差規模稍有收窄，但 2025 年仍維持在 1,500 億美元左右。

能源與資源國（澳洲、俄羅斯）：

澳洲：因進口鐵礦砂、天然氣等大宗商品，中國對澳長期呈現結構性逆差。

俄羅斯：2022 年俄烏戰爭後，中國大量增加俄羅斯能源進口，貿易差額由小幅順差轉為 逆差（2024-2025 年趨勢明顯）。

日韓（供應鏈重組）：

中國對 **韓國** 與 **日本** 長期呈逆差，進口精密機械與半導體材料。但值得注意的是，2023 年起中國對韓國的逆差大幅縮減，甚至在部分單月出現順差，反映出中國在面板、汽車與電池等領域的國產替代效應增強。

三、 美國政府赤字問題

美國政府長期面臨的政府赤字（Federal Budget Deficit）問題，主要源於結構性支出遠高於收入。根據美國國會預算辦公室（CBO）2026 年 2 月的最新預測，2026 財政年度的赤字預計將達到1.9 兆美元，約佔國內生產總值(GDP) 的5.8%。致使美國國債在今年3月中旬創下39兆的歷史新高，短短兩年內激增約4.5兆。其中《大而美法案》帶來的大規模減稅，根據國會預算辦公室（CBO）評估，該法案將使國家債務在2035年前額外增加4.7兆，累計赤字更將高達24 兆。

以下是造成長期赤字問題的核心因素：

1. 結構性支出增長（支出端）

- **人口老化與社會福利：**隨著嬰兒潮世代退休，社會安全保障（Social Security）與醫療保險（Medicare）的支出持續攀升。預計到 2036 年，社會安全支出將佔 GDP 的 5.9%，醫療支出佔 5.2%。社會安全與醫療支出隨人口老化呈線性上升，這兩項合計佔了總支出的近 50%，而該二項支出係法訂的強制性(Mandatory)支出項目，削減該等支出具有政治敏感性，是聯邦預算中最難削減的部分。
- **債務利息負擔加劇：**利息支出的爆發性增長：受高利率環境與債務規模擴大影響，淨利息支出從 2019 年的 0.38 兆攀升至 2025 年預計的 1.01 兆，已超過年度國防預算，成為預算壓力主要來源。由於累積債務龐大且利率維持在相對高點，政府必須支付巨額利息。CBO 預測，2026 年淨利息支出將佔 GDP 的 3.3%，到 2036 年將倍增至約 2 兆美元。所以川普對聯準會降息的期望具有急迫性。
- **國防與經常性開支：**龐大的軍費開支以及對各項公共服務的投入，使聯邦總支出長期維持在 GDP 的 23% 以上，遠高於 50 年平均水準（21.2%）。受《財政責任法案》（FRA）限制，非國防酌情支出增長相對受限。在國家安全前題下，國防支出不可能減少。

2. 收入成長受限（收入端）

- **減稅政策影響：**過去美國的稅基主要依賴所得稅，但是降低所

得稅是川普的重要政策。**個人所得稅**為最主要收入來源，約佔總收入的 50%。**工資稅 (Payroll Taxes)**：用於社會安全與醫療保險，約佔 35-40%。長期的減稅措施限制了聯邦政府的徵稅能力，使收入佔 GDP 比率（預測 2026 年為 17.5%）難以追上支出增長速度。

- **政策依賴關稅**：川普希望以關稅替代所得稅，作為政府收入的主要稅基。但是關稅的課徵是基於進口貿易額，其稅基不足以替代所得稅。雖然近年關稅收入有所增加，但專家指出這難以完全彌補因減稅流失的稅收及不斷增長的債務利息。

3. 赤字帶來的長期風險

- **債務螺旋 (Debt Spiral)**：當利息支出成長速度超過經濟成長率時，政府可能陷入必須舉新債還舊債利息的惡性循環。
- **排擠效應**：高額債務可能推升長期利率，增加企業與民眾的借貸成本（如房貸、投資貸款），進而削弱經濟成長動能。
- **財政可持續性疑慮**：公眾持有的聯邦債務預計在 2030 年前突破 GDP 的 106%（打破二戰後紀錄），並在 2036 年達到 120%。

根據 CBO（2025-2035 預算展望）與 美國財政部 U.S. Treasury 的決算資料，下表詳列了 2019 至 2025 財政年度的收入與支出細目。由此可見，美國政府支出逐年增長，其成長速度超過收入，造成必須尋找稅源的壓力。在以關稅取代所得稅收入政策下，提高進口關稅成為唯一選項。

表四、 2019-2025 年美國聯邦預算詳細表

（單位：兆美元；括號內為占當年度 GDP 百分比）

項目	2019	2021 (疫情峰值)	2023	2024	2025 (估)
總收入 (Total Revenues)	3.46 (16.3%)	4.05 (17.9%)	4.44 (16.5%)	4.92 (17.1%)	5.24 (17.5%)
1. 個人所得稅	1.72	2.04	2.18	2.43	2.58
2. 工資稅 (社會安全/醫保)	1.24	1.31	1.61	1.71	1.80
3. 企業所得稅	0.23	0.37	0.42	0.53	0.51
4. 其他 (關稅、消費稅等)	0.27	0.33	0.23	0.25	0.35
總支出 (Total Outlays)	4.45 (21.0%)	6.82 (30.1%)	6.13 (22.7%)	6.75 (23.5%)	7.02 (23.4%)
1. 強制性支出 (Mandatory)	2.73	4.83	3.79	4.10	4.28
社會安全 (Soc. Sec.)	1.04	1.13	1.35	1.46	1.55
醫療保健 (Medicare/Medicaid)	1.25	1.50	1.66	1.77	1.85
2. 酌情支出 (Discretionary)	1.34	1.63	1.73	1.72	1.73

國防支出	0.68	0.74	0.81	0.82	0.85
非國防支出	0.66	0.89	0.92	0.90	0.88
3. 淨利息支出 (Net Interest)	0.38	0.35	0.66	0.95	1.01
預算赤字 (Deficit)	-0.98 (-4.6%)	-2.78 (-11.8%)	-1.70 (-6.3%)	-1.83 (-6.4%)	-1.78 (-5.9%)

在對等關稅開徵後，2025 年的關稅收入預計會因政策調整而顯著增加（體現在「其他」項），但由於經濟增長放緩預期，企業稅收增幅相對保守。而赤字占比也稍收斂。2025 年赤字占 GDP 比重預計會降至 5.9%，主要歸功於工資稅與個人所得稅隨名目薪資上漲而增加。

四、 全球產能過剩

美國認為國外政府對市場的不當干預，是造成產能過剩及美國貿易逆差的主因。

一個產業在生產超過需求情況下，就會產生產能過剩。在無政府干預情況下，透過市場機能，無效率及低利潤的產業就會退場，達到市場均衡，不會有產能過剩的問題。

在沒有人為干預情況下，短期內如果有產能過剩，可能是因市場失靈、景氣循環、商業決策判斷錯誤、產品生命週期與迭代汰換，以及商業策略的應用等造

成。如為了降低成本，既使市場已有足夠供給與產能，還投資建造更大、更新、產能更大、效率更高的新廠，濫用其市場支配地位，以「掠奪式訂價」等反競爭商業行為，要把較無效率成本較高的老廠擠出市場外，形成獨霸。這便很容易形成低價競爭或是反傾銷了。

任何企業進入新的行業，都有所謂的進場成本及障礙(Entry Cost/Barrier)，退出這個產業也會發生退場成本與障礙(Exit Cost/Barrier)。在資本密集的產業，進場與退場成本及障礙都很高都較高，要進場的人多，退場又不易，極易造成產能過剩。

為了降低進場成本與障礙，包括投資所需的資金、技術等，許多國家在發展策略產業初期都會以產業政策提供支持，並在面臨競爭時提供保護。本國無競爭力的企業在面臨國外更有效率的競爭者加入競爭時，因為退出成本很高，會影響整個地區（群聚效應及產業鏈具地區性）的就業、經濟、稅收，政府通常都會給予保護，限制進口，或是或給予補貼(發失業救助或補貼產業)，以致造成產能過剩的現象。而產業保護政策的目的是逼迫外國業者退場，而本國業者仍能持續經營不退場。

產能過剩通常發生在供給彈性小、資本密集的產業。尤其是鋼鐵、半導體、石化產業等許多國家都視為極力發展的策略產業。其產量無法依照景氣循環調整，而退場的成本代價高。結果就造成產能過剩，從而導致貿易摩擦。依照WTO反傾銷調查報告顯示，鋼鐵係遭遇反傾銷措施最多的產業。在1990年代，OECD即為了全球鋼鐵產業產能過剩，召開了Special Committee on steel，討論處理鋼鐵產能過剩的問題。

大陸常常發生的產能過剩可能是基於「政策捲」，由於政策性的補貼及非基於

經濟考量的政府採購產生的。大陸地方政府間非常競爭，地方政府領導的工作績效是建立在地方政府的GDP創建上，在上面設定目標要發展特定產業時，各地方政府就會盲目上馬，造成投資過熱與重覆建設。大陸的產能過剩難消，是因為地方政府不願退場。其退場機制不是由市場決定，而是由政治決定。由於內捲嚴重，大陸乃推出「反內捲」運動。2025年3月政府工作報告強調整治「內捲式」競爭；6月修訂出台《中華人民共和國反不正當競爭法》；7月中央財經委員會提出「反內卷」，「依法規治理企業的低價無序競爭」，推動落後產能退出。²

鋼、鋁、銅，等基礎金屬（Base Metal）及其衍生產品產能過剩

美國明確認為包含鋼、鋁、銅在內的基礎金屬及其衍生產品存在嚴重的全球產能過剩問題。

美國政府（包含川普政府）認定，特定國家（尤其是中國）對製造業進行的大量結構性補貼與生產過剩，嚴重扭曲了全球市場並威脅了美國的國家安全與工業基礎。

為了因應此產能過剩問題，美國採取了以下具體行動與政策：

- 《貿易擴張法》第232條關稅措施：美國將鋼、鋁、銅及其衍生產品列為國防與基礎建設的戰略物資。針對此類進口商品，美國實施了大幅度的關稅（如核心金屬產品關稅達 50%、衍生產品達 25%），以保護美國本土製造業免受過剩產能低價傾銷的衝擊。

² 2025 年 7 月 14 日，中國召開中央城市工作會議，這是 10 年來首次。會後，中共黨媒《人民日報》罕見發表了習近平以直白措辭批評地方政府「一窩蜂」上馬新能源和人工智能項目的報道。他向與會者提問：「上項目，一說就是幾樣：人工智能、算力、新能源汽車，是不是全國各省份都要往這些方向去發展產業？」

- 啟動《貿易法》第301條調查：美國貿易代表署（USTR）針對特定經濟體的製造業結構性產能與生產過剩啟動了全面調查，以認定其不公平貿易作法並採取進一步的制裁或防衛行動。
- 結盟應對：美國與歐盟等盟友建立「金屬聯盟」，藉由協調貿易政策來共同減輕外國過剩產能對全球市場的衝擊。

該等基礎金屬是工業及軍工產業必須之原料，所以美國視為策略產業，如果因全球產能過剩，會影響美國策略產業產能，恐造成美國產業及國安的威脅，必須維持最低限度的產能。

但是，美國鋼鋁產業目前的挑戰是「內憂外患」：內部面臨高昂的能源與轉型成本，導致產能利用率難以大幅突破；外部則面臨全球產能過剩引發的低價競爭。

美國政府擔心如果本土完全失去鋼、鋁、銅生產能力，一旦發生全球性衝突，國防供應鏈將受制於人。因此，以徵收關稅為手段，其目的是人為地推高進口價格，透過貿易保護來維持最低限度的「國防產能」，並讓原本虧損的美國本土老舊工廠能在「加護病房」下勉強生存。

國外進口鋼鐵、鋁或銅製成之「衍生物」，如不使用美國原料，則等於鼓勵使用外國的鋼鐵、鋁、銅原料，在國外生產後進口，所以必須將這些「衍生物」一併納入管制。為了鼓勵國外製造商採用美國原料，若 downstream 衍生品雖然在海外製造，但經海關追溯其原料有 85% 以上是採用美國本土冶煉、澆鑄的鋼、鋁、銅時，則給予較低的關稅優待。

此外，若衍生物其使用該等基礎金屬成分不高時，則可豁免。³

僅將該等金屬進口情況，簡析如下：

● **鋼鐵：**

根據經濟合作暨發展組織（OECD）與美國白宮的報告，全球鋼鐵過剩產能預計在 2026 年達到約 6.3 億公噸。截至 2026 年 3 月底，美國國內粗鋼的產能利用率約在 77.2% 至 77.9% 之間。（美國政府通常將 80% 的產能利用率視為鋼鐵業健康發展的指標）

鋼鐵（Steel）進口金額與分類表

- 年度總進口金額：約 400 億美元（以 2024 - 2025 全年海關通關價值為基準計算）。
- 適用 232 新制稅率：完全金屬原產品課徵 50%；下游衍生產品課徵 25%（以全價申報計稅）。

產品屬性分類	主要核心產品品項	代表性 HTS 稅號 章節	近年進口 金額佔比 概況
完全或主要由鋼鐵製成	熱軋鋼捲、冷軋鋼捲、鍍鋅鋼板、鋼胚、鋼錠、扁鋼胚、厚鋼板、	第 72 章（鋼鐵）	約 75%（約 300

³ **💡 核心定義與豁免防火牆條款**

根據 [美國海關最新報關指引](#)，在區分這兩大類產品時有兩大核心防火牆指標：

1. 15% 重量下限排除：不論商品品項為何，只要非歸類於金屬核心章節（72-76 章），且商品中所含的鋼、鋁、若 downstream 衍生品雖然在海外製造，但經海關追溯其原料有 85% 以上是採用美國本土冶煉、澆鑄的鋼、鋁、銅即可豁免 232 金屬懲罰性關稅。
2. 85% 美國金屬溯源：若 downstream 衍生品雖然在海外製造，但經海關追溯其原料有 85% 以上是採用美國本土冶煉、澆鑄的鋼、鋁、銅（舊制要求 95%），則可適用最低 10% 的優惠關稅。

(金屬原產品/半成品)	不鏽鋼條、線材、碳鋼棒。	第 73 章 部分(鋼鐵製品)	億美元)
鋼鐵下游衍生產品 (Substantial Derivative)	石油及天然氣輸油管(OCTG)、不鏽鋼管、鋼製螺絲螺帽(扣件)、鋼製鉚釘、鋼製貨櫃、建築用鋼構件。	第 73 章 及第 84/87 章 部分組件	約 25% (約 100 億美元)

美國是全球最大的鋼鐵進口國之一。近十年(2016-2026年)受到 232 條款關稅政策影響，進口總量由 2016 年的約 3,000 萬公噸逐步下滑，至 2025 年全年進口量已降至 2,290 萬公噸。

2024/2025 年美國各類鋼鐵主要進口來源統計表

根據美國官方貿易金額與進口噸數統計，近十年平均前十大供應國如下
(排序以 2024-2025 年最新貿易額及份額為準)：

排名	進口來源國	主要進口品項類別(核心產品與衍生品)	近年進口份額/金額概況
1	加拿大	扁平材、長條鋼、高價值鋼鐵銑打產品、衍生鋼管	約佔總量 18% - 23% (居冠)
2	巴西	半成品鋼材(鋼胚、扁鋼胚)，主要供美本土鋼廠再加工	約佔總量 15% - 18%
3	墨西哥	熱軋鋼材、線材、衍生五金件、油管	約佔總量 12% - 14%
4	南韓	鋼管、線材、特定合金鋼、冷軋鋼捲(適用配額制)	約佔總量 10% - 12%

5	德國	高端不鏽鋼、特殊合金鋼、高精密工業鋼材	約佔總量 4% - 5%
6	日本	高階汽車用鋼板、電磁鋼片、衍生機械鋼件	約佔總量 3.5% - 4.5%
7	越南	鍍鋅鋼捲、冷軋鋼捲、基建用鋼管	近年成長迅速，約佔 3% - 4%
8	台灣	鋼製螺絲螺帽（扣件業絕對主力）、管件、鍍鋅鋼捲	衍生五金極具優勢，約佔 2.5% - 3.5%
9	印度	線材、碳鋼管、棒材	近年增長，約佔 2.5%
10	義大利	特殊鋼管、不鏽鋼長條材、法蘭及管配件	約佔總量 2%

Top countries for US imports of steel and iron in 2024

COUNTRY	TOTAL AMOUNT	PRODUCTS	IRON AND STEEL (ADVANCED)	STEELMAKING MATERIALS
Canada	\$11.2B	\$7.9B	\$1.3B	\$2B
Mexico	\$6.5B	\$4.2B	\$1.7B	\$598.1M
Brazil	\$5.2B	\$2.8B	\$58M	\$2.3B
China	\$5.2B	\$1.8B	\$3.3B	\$70.6M
Taiwan	\$3.8B	\$1.4B	\$2.5B	\$1.7M
South Korea	\$3.2B	\$2.5B	\$634.3M	\$63.7M
Germany	\$2.9B	\$2B	\$822.3M	\$82.2M
Japan	\$2.4B	\$1.4B	\$952.3M	\$79.9M
India	\$1.9B	\$1.1B	\$585.4M	\$172.1M
Vietnam	\$1.7B	\$1.5B	\$201.8M	\$27.7M

Note: The products column is showing iron and steel mill products and other iron and steel products • Source: [Census Bureau](#)

鋁業：

- 鋁冶煉產業屬於能源密集型（Energy-intensive）產業，尤其是鋁業，電費往往佔其生產成本的三分之一以上。美國的電費結構無法與加拿大的水力發電競爭。加拿大（特別是魁北克省）擁有極其豐富且低廉的水力發電。加拿大鋁廠的平均電價約在 \$25 - \$40/MWh。美國鋁廠主要依賴電網電力（包含燃煤、天然氣或核能），平均成本高達 \$60 - \$80/MWh，甚至是加拿大的兩倍。
- 鋁冶煉廠現在必須與人工智慧資料中心競爭電力配額。在某些

地區，電力公司更傾向將電賣給利潤更高的科技公司，這限制了鋁冶煉產能的重啟。科技巨頭願意出價超過 \$115/MWh 購買綠電，這讓能源密集的鋁廠在搶電大戰中完全落於下風，被迫關廠或縮減產能。

表六、 2024 年美國鋁主要進口來源統計表

Top countries for US imports of aluminum in 2024



Note: Chart shows imports of aluminum and bauxite ore - Source: Census Bureau
Madison Hoff/BI

鋁 (Aluminum) 及其衍生產品進口統計

美國本土的原鋁產能高度不足，過去十年每年平均進口需求約 450 萬至 550 萬公噸，進口依存度超過五成，總進口年價值維持在 180 億至 280 億美元之間。

- 主要核心產品（原產品）：未鍛軋原鋁（純鋁錠、合金鋁錠）、鋁板、鋁片、鋁捲、鋁棒、鋁線。
- 主要衍生產品（下游產品）：鋁箔（包裝及電容器用）、鋁製易開罐與容器、建築用鋁擠型結構材（鋁門窗框、橋樑結構）、

汽車用鋁合金輪圈、鋁製鈑金。

【前十大進口來源國】

依據近十年美國海關進口提單及價值統計，前十大鋁供應國如下：

排名	進口來源國	主要進口品項類別（核心產品與衍生品）	進口金額/總份額概況（2024-2025 年）
1	加拿大	原鋁錠（產量極大）、鋁板、鋁片及高純度合金鋁	佔美鋁進口總額約 36% - 41%
2	中國	各類鋁製半成品、鋁箔、鋁製印刷版材、衍生五金	約佔 7.5% - 10.8%（近年受反傾銷制裁）
3	墨西哥	汽車用鋁零組件、鋁板、回收鋁碎料（Scrap）	約佔 6.5% - 6.8%
4	阿聯（UAE）	高品質高純度未鍛軋原鋁、初級鋁錠	約佔 4.5% - 6.1%
5	南韓	汽車用高級鋁板、工業鋁擠型材、衍生機械零件	約佔 3.5% - 4.7%
6	印度	原鋁錠、鋁條、包裝用鋁箔	約佔 3.8%
7	巴林	初級未鍛軋鋁錠（得益於當地廉價電力冶煉）	約佔 2.9%
8	哥倫比亞	建築用鋁材、衍生鋁門窗框	約佔 2.5%
9	德國	高端航太/汽車用鋁合金板、高端半導體鋁件	約佔 2.3%
10	泰國	衍生鋁製容器、冷氣散熱鋁片、部分鋁擠型材	約佔 2.2%

鋁 (Aluminum) 進口金額與分類表

- 年度總進口金額：約 265 億美元。
- 供應鏈特性：美國本土原鋁產能嚴重短缺，進口依存度過半。
- 適用 232 新制稅率：純鋁及鋁材課徵 50%；鋁衍生品課徵 25%。

產品屬性分類	主要核心產品品項	代表性 HTS 稅號 章節	近年進口金額 與份額
完全或主要由鋁製成 (金屬原產品/初級品)	未鍛軋原鋁 (純鋁錠)、合金鋁錠、大規格鋁板、鋁片、鋁捲、純鋁線。	第 76 章 (鋁及其製品前段)	約 60% (約 159 億美元)
鋁下游衍生產品 (Substantial Derivative)	包裝/電容器用鋁箔、鋁製易開罐與各類金屬容器、建築用鋁擠型結構材 (門窗框、橋樑樑柱)、汽車用鋁合金輪圈。	第 76 章 後段 及第 87 章汽車零組件	約 40% (約 106 億美元)

三、銅 (Copper) 及其衍生產品進口統計

美國精煉銅消費有近半數 (每年約 80 萬至 100 萬公噸) 必須自國外進口，整體銅製品進口年價值在 2025 年高達 248 億美元。其進口高度向美洲本土礦產大國傾斜。

- 主要核心產品 (原產品)：精煉銅陰極 (Copper Cathodes，佔進口大宗達 87%)、未精煉銅錠、銅線材 (純銅桿)、銅板、銅帶、銅管。
- 主要衍生產品 (下游產品)：電力及電信絕緣電線電纜、熱交

換器銅管、電子印刷電路板用銅箔、銅製管接頭（五金）、黃銅/青銅衍生製品、回收銅碎料（Scrap）。

【前十大進口來源國】

根據美國地質調查局（USGS）與海關申報金額，近十年美國銅及製品之前十大進口來源國如下：

排名	進口來源國	主要進口品項類別(核心產品與衍生品)	進口金額/總份額概況(2024-2025 年)
1	智利	精煉銅陰極（絕對主力，供美電線電纜業）	佔美銅材進口總額高達 35% - 46%
2	加拿大	精煉銅、純銅桿、電力電纜、再生銅碎料	約佔 18% - 23%
3	剛果民主共和國	近年產能爆發之精煉銅陰極	進口增長最快，約佔 10%
4	墨西哥	回收銅碎料（廢銅）、銅管、黃銅衍生五金件	約佔 5.5% - 5.7%
5	秘魯	精煉銅、初級銅錠、銅精礦	約佔 5%
6	南韓	工業用精密銅箔、高級絕緣電纜、衍生電子銅件	約佔 4.5% - 5%
7	德國	高端特殊黃銅/青銅合金、精密銅板、衍生車用線束	約佔 3% - 4%
8	日本	半導體/電子級超薄銅箔、高階複合銅材	約佔 2.5% - 3%
9	澳洲	銅精礦、精煉銅	近年對美出口激增，約佔 2.5%

10	中國	電力電纜、銅製衍生五金件、 電子線路板（以衍生品為主）	約佔 2%
----	----	--------------------------------	-------

銅（Copper）進口金額與分類表

- 年度總進口金額：高達 248億美元。
- 政策變革：銅精礦與粗銅原不在早期 232 限制內，自最新修訂後，半成品與高精密度導電衍生品已被納入全面列管。
- 適用232新制稅率：完全/半成品銅製品課徵 50%；銅結構衍生品課徵 25%。

產品屬性分類	主要核心產品品項	代表性 HTS 稅 號章節	近年進 口金額 與份額
完全或主要由銅 製成 （金屬原產品/半 成品）	精煉銅陰極（Copper Cathodes，佔大宗）、未精煉銅錠、純銅桿、銅條、大規格銅板、黃銅/青銅合金塊。	第 74 章（銅及其製品前段）	約 70% （約 173 億美元）
銅下游衍生產品 （Substantial Derivative）	電力與電信級絕緣電線電纜、精密電子印刷電路板用（PCB）超薄銅箔、熱交換器專用銅管、銅製管接頭、車用導電線束。	第 74 章後段及第 85 章電子電力件	約 30% （約 75 億美元）

五、 國家安全及產業韌性

美國在拜登總統時曾發布《關鍵供應鏈百日審查報告》（第14017號行政命令）將半導體、大容量電池、關鍵礦產和藥品等視為供應鏈韌性薄弱

環節，並優先考慮國內投資和友岸外包方式，而非透過廣泛徵收關稅來應對國家安全風險。而川普則傾向援引1962年的《貿易擴張法》（Trade Expansion Act）第232條款，以懲罰性關稅方式來迫使供應鏈回流。

謹將半導體、藥品、電池、機器人等策略產業，美國關切的事項簡述如下。

1. 半導體

美國半導體產業雖然其設計能力領先，但全球約 75% 的晶片生產集中在東亞（台灣、韓國、中國）。疫情期間的「晶片荒」曾導致汽車減產，引發劇烈通膨。這讓美國意識到半導體供應鏈脆弱會直接衝擊中產階級的生活水準。一旦台海或區域情勢不穩，美國產業將面臨斷供危機。而在軍事上，現代武器（如 F-35 戰機、AI 導引系統）極度依賴先進晶片。若無法掌握供應鏈，軍事領先地位將受制於人。在數位經濟競爭下，半導體是算力的核心，必須確保領先地位，且更是防止關鍵技術外流、維持對中國戰略優勢的手段。

在半導體製造方面，美國半導體製造份額從 1990 年的 37% 下降到目前的約 12%。而先進封裝（Advanced Packaging）技術多留在亞洲，導致即使在美國生產晶片，仍須運往海外封裝，形成鏈條斷點。

拜登也曾推動《晶片法案》投入超過520億美元於美國半導體研究與製造，並透過稅收優惠和其他獎勵措施鼓勵在美國建造新的晶片製造廠，而川普上任後則改採提高關稅的方式，因此，在2025年2月時曾揚言對進口晶片課徵高達25%的產業關稅，而商務部則在4月中旬援引1962年的《貿易

擴張法》(Trade Expansion Act)第232條款展開對半導體產業的調查，希望藉由調查評估美國半導體生產能力的可行性、降低進口依賴，同時確認是否構成對美國的國安風險而有必要實施關稅等貿易措施，調查範圍涉及半導體基板和裸晶圓、傳統與尖端晶片、微電子裝置、半導體製造設備零件，以及含有半導體的下游衍生產品。美國藉由《晶片科學法案》與《降低通膨法案》強化國家韌性發展，並以此強化美國半導體技術及建構電池技術韌性供應鏈。

2. 藥品

美方認為過度依賴進口藥品與原料（特別是來自中國、印度等國）目前約有 90% 的處方藥由國外進口。進口額從 2002 年佔國內消費比重不足 20%，攀升至 2024 年的 62.9%，2025年藥品進口總額估計達 2130 億美元，成為僅次於汽車的第二大進口商品。

尤其下面類別藥品嚴重依賴進口，導致供應鏈脆弱，已威脅到美國的國家安全：

- **基礎止痛藥：**布洛芬 (Ibuprofen) 95% 依賴中國進口；
- **乙醯胺酚 (Acetaminophen)** 70% 來自中國。
- **抗生素與消炎藥：**青黴素 (Penicillin)、多西環素 (Doxycycline) 的原料藥 (API) 美國已無生產線，原料 80-90% 由中印兩國控制。
- **類固醇：**氫腎上腺皮質素 (Hydrocortisone) 約 91% 依賴中國供應。
- **原料藥 (API)：**高達 88% 的原料藥在國外生產，其中 80% 的起始材料來自中國與印度。美國近 700 種藥品至少有一項關鍵成本完全仰賴中國供應。

美國藥品的主要來源地包括：

- **愛爾蘭 (Ireland)**：目前是美國最大的藥品進口來源國，主要出口高價值的專利品牌藥物。
- **德國 (Germany)**：第二大進口國，2025 年進口額顯著成長，是生物製劑的重要來源。
- **瑞士 (Switzerland)**：主要供應原廠專利藥物與高階製劑。
- **印度 (India)**：全球最大的學名藥供應國，佔美國學名藥供應量約 40%。
- **中國 (China)**：關鍵原料藥 (API) 與基礎藥物的主要供應者。

生產過度集中於特定國家（如中、印），危及供應鏈韌性，尤其原料藥 (API) 高度依賴中國與印度的工廠。一旦發生地緣政治衝突或全球公衛危機（如 COVID-19），容易導致大規模缺藥。因此，美國必須推動製造業回流（Onshoring），透過高額關稅施壓，迫使藥廠將生產線搬回美國，確保關鍵供應鏈在緊急時刻不會中斷。另亦希望藉以迫使藥廠降價。

美國政府近期對進口專利藥加徵關稅（部分高達 100%），希望迫使國外藥商生產回流美國，恐轉嫁至消費者，推升處方藥價格。

1. **關鍵礦物及電池**：美國對關鍵礦物及電池動用 232 條款課徵關稅，主要基於國防與關鍵基礎設施安全、擺脫外國（特別是中國）的供應鏈壟斷，以及確保經濟與科技主權三大戰略考量，將「經濟安全」直接視為國家安全的核心。

中國大陸控制了全球約 80% 的稀土加工及大量鋰、鈷的精煉。

美國在這些原材料上幾乎完全依賴海外供應。

美國選擇動用《1962 年貿易擴張法》第 232 條款 而非傳統反傾銷 / 反補貼（如 301 條款），有其深層的產業與地緣政治脈絡：

1. 國防與關鍵基礎設施的戰略防禦

關鍵礦物（如鋰、鈷、稀土）與電池是現代軍事裝備（如無人機、飛彈、軍用車輛）以及 16 個關鍵基礎設施（如電網、通訊）運作的基礎原料。美國商務部將這些領域認定為國安風險，藉此繞過 WTO 常規談判，動用國安大棒限制進口，以確保戰時或地緣政治衝突時，美國的軍工生產不會因斷鏈而癱瘓。

2. 打破單一國家的供應鏈壟斷

全球關鍵礦物的開採與加工高度集中於特定國家（主要為中國）。若美國過度依賴單一競爭對手或潛在敵對國的初級原料與零組件，將使美國在面對外交或戰略施壓時極度脆弱。課徵高額關稅旨在迫使企業加速尋求「友岸外包」（Friend-shoring）或本土化生產，避免供應鏈遭「武器化」。

3. 保護與重建本土綠能與高科技製造業

電動車（EV）、儲能系統與半導體產業是未來全球經濟的核心。美國透過 232 關稅（通常稅率較高且具針對性）增加外國電池及礦物的進口成本，藉此配合美國的產業政策（如《降低通膨法案》IRA），提供國內電池廠與礦產開採業發展的保護傘，促進製造業回流，搶占綠能轉型的主導權。

4. 戰略性技術的「關稅壁壘」與「投資誘因」

除了防禦性目的，這類國安關稅也具有強烈的政策誘導性。關稅不僅墊高了依賴外國製造的成本，更逼迫跨國企業必須赴美投資建廠，建立完整的「本土化」封閉迴圈，從根本上強化美國國內的科技與國防製造能力。

4. 機器人、無人機及太陽板：機器人與工業機械被視為「工業之母」，對於製造業升級至關重要，這些技術與無人機皆與 AI、5G 和現代國防息息相關，美國認定在機器人、無人機和太陽能組件（如多晶矽）等關鍵供應鏈上過度依賴外國進口，關鍵技術受制於人將危及國家安全。尤其中國在該等產業具有出口優勢，必須利用高關稅遏制中國相關技術產業的快速發展與擴張。美國希望透過 232 調查促使相關產業回流美國，建立排除中國的供應鏈體系掌握「未來工業」自主權。

六、 製造業回流

1. 汽車及零組件

美國是全球最大的汽車進口國，2024 年汽車與零件進口總額達到歷史新高的 3,090 億美元。根據[美國人口調查局 \(U.S. Census Bureau\)](#)與[Statista](#) 的最新統計，2024 年美國進口約 800 萬輛輕型車，佔美國市場總銷量(約 1,590 萬輛)的 50%。主要集中於五個國家：墨西哥(16.2%)、日本(8.6%)、南韓(8.2%)、加拿大(7.2%)與德國(5.1%)。墨西哥持續穩坐美國第一大進口來源，其地理優勢與貿易協定使其在成車與零組件市場均占主導地位。

汽車零組件向來是全球分工最密集的產業之一。根據美國商務部統計，2024年美國進口汽車零組件總額達900億美元。詳見下表：

表七、 2024 年美國汽車及零組件主要進口來源統計

來源國	汽車進口額 (Billion USD)	汽車零組件進口額 (Billion USD)	合計占比
墨西	\$49.98	\$81.17	約 41%

哥			
日本	\$40.76	\$15.80	約 18.6%
南韓	\$31.53	\$12.67	約 17.2%
加拿大	\$25.27	\$19.47	約 13.7%
德國	\$20.71	\$10.11	約 9%

傳統美國「三巨頭」(GM、Ford、Chrysler)的國內市場份額從 1965 年的 92% 下降至 2024 年的 38%，其餘市場多由進口品牌（如 Toyota、Hyundai、Honda）及在美生產的外國品牌占據。美國是台灣汽車零組件最大的出口市場，2024 年台灣對美出口額約為 **34.1 億美元**，約占台灣汽車零件總出口額的**50.6%**。台灣產業核心優勢在於售後維修市場（AM）件，在全球具有極高競爭力

美國汽車產業長期外移，導致美國中西部工業區陷入產能與就業衰退。因此，藉由對國外汽車業課徵關稅，即可提高進口汽車與零組件成本，進而激勵美國本土生產誘因，吸引車廠回流設廠製造，創造就業機會。這項關稅實施的主要對象便鎖定加、墨、日、韓、德的車廠。

2. 木材及木製品

美國認為進口木製品正削弱美國經濟，導致美國木材工廠關閉、擾亂木製品供應鏈，降低國內木材業利用率，木材在民用建築與軍事基礎建設中扮演重要角色，外國政府補貼和不公平貿易行為造成美國對進口木材的依賴，削弱美國木製品產業的競爭力等，因而認定目前木材及相關產品之進口數量及情況，對美國國家安全構成威脅。

美國木材及木製品主要進口來源國以加拿大(2024年\$111億)居首，主要供應軟木木材與膠合板；中國(\$21.1億)則是傢俱與加工木製品的關鍵來源；巴西(\$15.6億)是膠合板的主要供應來源；越南(\$11.2億) 主要在家具領域 及墨西哥。

貳、美國政府的貿易政策工具

為了解決上面所述問題，川普認為提升關稅是最好的解方，他不諱言「關稅是字典中最美的字」⁴。但是提升關稅屬於國會職權，必須有國會授權，或是有具體的法律依據，方可依法行政。

謹將美國政府可採取的各項政策工具臚列如下

1. 美國《1962 年貿易擴展法》第 232 條（經修訂後為 19 U.S.C. 1862(c)）和美國聯邦法規匯編第 15 篇第 705 部分（15 C.F.R. Part 705），在調查確定特定產品對美國國家安全造成威脅時，得以課徵關稅。這賦予總統以國家安全為由徵收更高關稅的權力。該措施只能用於針對特定行業，並且需要在徵收關稅之前展開調查。對鋼鐵、鋁、汽車及汽車零件徵收 25%的全面關稅，

⁴ "I always say 'tariffs' is the most beautiful word to me in the dictionary," he [said at a rally](#) just hours after his inauguration in January. "Because tariffs are going to make us rich as hell. It's going to bring our country's businesses back that left us."

都是 232 調查的結果。無論對所謂與緊急情況有關的關稅的上訴如何進行，這些關稅都將繼續有效。

2. 美國「1974 年貿易法」第 122 條款：授權總統在國家發生巨大且嚴重的收支失衡時，可對進口產品課徵最多 15% 的關稅，為期最長 150 天，但此後續延長須獲國會同意，主要用以應對國際收支逆差，以預防美元急劇貶值為目的。150 天期限結束後，只有國會批准，徵稅才能繼續。此條款與同屬貿易法的第 301 條款(處理不公平貿易行為)、第 338 條款(處理歧視性貿易行為)，以及《貿易擴展法》第 232 條款(國家安全考量)等，共同構成了美國應對不公平貿易的法律工具。儘管 122 條款在過去並未被廣泛應用，但在面對法院的停稅令或其他貿易戰的挑戰時，它仍可能被作為應急方案之一，以迅速調整關稅水平。
3. 1930 年關稅美國《1974 年貿易法》第 301-310 條款(合稱“301 條款”)，標題三“不公平貿易行為的救濟”(Title III - Relief from Unfair Trade Practices)：針對具有“不正當性”，且“阻礙或限制”美國商業活動的外國政府相關措施。與最近實施的關稅相比，這些調查最終可能需要數週甚至數月的時間才能徵收關稅，因為涉及的流程更長，包括公眾評論期。但與第 122 條不同的是，第 301 條調查對徵收關稅的金額和期限沒有限制。

301 條款針對的是兩類不公平貿易行為，第一類是違反貿易協議的行為，第二類則更寬泛的定義為「給美國商業帶來負擔的外國不公正、不合理和歧視性的行為」。可以看出第二類別涵蓋的範圍可以很廣，歷史上看它包括知識產權侵犯、強制技術轉讓、歧視性授權規則，以及出口補貼或相關政府扶持。1974 年貿易法對 301 條款的實施有詳盡的規定，其流

程大致分為6個環節，包括發起、信息收集和公開聽證、初步裁決、與外國磋商、最終裁決、最後到總統採取行動，這些流程走下來理論最長耗時接近500天，最短耗時則是120天，平均來看大約是300天。

在特定情況下，美國貿易代表辦公室（USTR）有權在下列情況下，對已終止或暫停的301條款措施重新徵收關稅：

（1）監督顯示外國未能令人滿意地執行解決調查的措施或協議；或（2）國內利害關係人根據第306(c)條請求重啟該措施。

惟第306(d)條規定USTR在徵收關稅前，須舉行聽證會或徵求書面意見。

對於已生效的第301條款措施，美國貿易代表辦公室（USTR）可依據第307條款對新產品徵收、修改、暫停現有關稅，USTR也可以無需事先徵求公眾意見，迅速恢復已暫停關稅。

總之，這些賦予美國貿易代表辦公室在無需進行新調查的情況下，可以迅速實施301條款關稅的各項法定權力。

4. 貿易法第 338 條：這項條款授權美國總統向那些以差別待遇態度與美貿易的國家開徵或額外徵收關稅，亦即總統可對這些國家特定類別產品直接徵收新關稅，不過美國近代歷史尚無機會驗證此一作法。
5. 雖然任何一位總統都沒有實施過這項法律，但如果川普認為一些國家的進口行為歧視美國，他可以利用這項法律對這些國家

的進口徵收高達 50%的關稅。然而，這樣做可能違反世界貿易組織的協議條款，並引發受影響國家的強烈報復。

6. 反傾銷及反補貼相關規定：美國《關稅法》(Tariff Act of 1930) 是美國反傾銷及反補貼措施的基礎法規，主要在該法中的第 731 條（反傾銷）與第 701 條（反補貼）。美國反傾銷（AD）與反補貼（CVD）措施是為對抗外國產品以不公平的低價或補貼進入美國市場而徵收的關稅，以保護國內產業免受損害。這些措施透過美國商務部（DOC）的調查，確認是否存在傾銷或補貼行為及其對美國國內產業造成的損害，再由國際貿易委員會（ITC）做出損害判斷。若最終認定存在損害，美國海關及邊境保護局（CBP）將會依據調查結果執行反傾銷稅或反補貼稅。美國反傾銷（AD）與反補貼（CVD）措施是為對抗外國產品以不公平的低價或補貼進入美國市場而徵收的關稅，以保護國內產業免受損害。這些措施透過美國商務部（DOC）的調查，確認是否存在傾銷或補貼行為及其對美國國內產業造成的損害，再由國際貿易委員會（ITC）做出損害判斷。若最終認定存在損害，美國海關及邊境保護局（CBP）將會依據調查結果執行反傾銷稅或反補貼稅。
7. 防衛措施：係由美國貿易委員會（International Trade Commission, ITC）依據《美國 1974 年貿易法》(Trade Act of 1974) 第 201 條款規定，進行相關調查後證實外國劇增之進口對本國產業造成實質損害，所採行之措施。原則上，川普政府採取防衛措施課徵之關稅，不得超過 4 年且須每年調降，而此關稅亦非僅針對特定國家。因此彼得森國際經濟研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）高級研究員蕭特（Jeffrey Schott）預測，由於採取防衛措施

之國家擁有相當空間的自由裁量權，且無須證明外國進口為不公平貿易，僅須證實外國進口確實造成國內相關產業受損即可，故即便韓國與中國大陸因此向 WTO 提出告訴，恐未能獲得有利結果。

8. 關稅法 338 條：

9. 美國《1930 年關稅法》第 338 條（Section 338 of the Tariff Act of 1930）是一項極具殺傷力、被視為美國「關稅工具箱」中核武級的報復性貿易工具。

10. 該條款旨在授權美國總統對歧視美國商業的國家，直接加徵最高 50% 的懲罰性關稅。謹其核心內容、使用條件、時效限制與歷史罕見的應用案例。

（1）、 核心內容與加制裁手段

第 338 條（收錄於《美國法典》第 19 卷第 1338 條）賦予總統以下核心權力：

- 第一階段（加徵關稅）：若總統認定某外國政府歧視美國商品，可直接發布總統公告，對該國進口至美國的商品加徵最高 50% 的從價關稅（ad valorem duties）。
- 第二階段（全面禁運）：若關稅加徵後，該國仍未停止歧視或採取進一步對抗，總統有權將行動升級，全面禁止該國的特定或所有商品進口至美國。

（2）、 使用條件（觸發機制）

第 338 條的觸發條件比多數現代貿易法更為嚴苛，必須符合以下「歧視性」條件之一：

1. 不平等對待：該國對美國商品實施了「不合理的費用、徵收、規定或限制」，且此待遇並未同樣適用於其他國家的商品。
2. 事實上的歧視 (De facto discrimination)：不論在法律明文還是海關行政實務上（如關稅、限制、通關程序），將美國商品置於相較於其他國家更不利的競爭地位。

(3)、程序特點與時效限制

相較於常規的「301 條款」或「232 條款」，第 338 條具有極高的行政集權色彩：

- 不需事先調查：總統只要「認定」歧視存在即可直接簽署行政命令，不必像301條款一樣事先展開冗長的正式行政調查。
- 無須國會制衡：此條款在法規上沒有設立任何國內制衡機制，總統發動前不需要諮詢國會，發動後也無需向國會提交報告。
- 無須國際協商：不要求美國在採取行動前必須與被告的貿易夥伴進行磋商。
- 時效限制：法律上對此條款沒有法定時間限制（no statutory time limit），關稅或禁令將持續有效，直到總統認定該外國政府已消除歧視並主動撤銷公告為止。

(4)、歷史與過去使用的案例

1. 創立前近百年的「零動用」死法

第338條源於1930年的《斯姆特-霍利關稅法》(Smoot-Hawley Tariff Act)。

在過去將近一個世紀的時間裡，此條款從未被實質用來對任何國家加徵過關稅。主流法律專家普遍認為，該法已被1962年《貿易擴張法》（如232國安條款）與1974年《貿易法》（如301不公平貿易條款）等現代法

律所實質取代。

2. 近期首例：2026 年美加貿易戰（對加拿大加徵 50%關稅）

此條款在被冰封近百年後，因美國司法與行政法源的劇烈震盪而被重新啟用：

- 背景起因：先前川普政府依據《國際緊急經濟權力法》(IEEPA) 對各國加徵對等關稅，但於 2026年2月遭美國聯邦最高法院判定違憲越權而被迫停止。為了延續關稅施壓，川普政府轉向尋找其他不需國會審查的法源「Plan B」。
- 具體案例：2026年7月20日，美國總統川普正式簽署三項總統公告，首度援引《1930年關稅法》第338條，宣布對加拿大總值約200億美元的進口商品加徵50%的從價關稅。
- 美方指控的歧視事由：美國政府列舉加拿大對美國商品的三大歧視性不公平待遇：
 1. 酒類：因不滿美國先前的關稅，加拿大高達多個省份與地區全面停止採購與零售美國酒類（實質抵制）。
 2. 汽車：加拿大針對美國製汽車與零組件單獨加徵對抗性關稅。
 3. 乳製品：加拿大長期透過供應管理體制與歧視性政策，不合理限制美國奶酪及乳製品進口。
- 執行與豁免：該關稅命令定於 2026年8月19日正式生效。涵蓋範圍包含水泥、木材、造紙、乃至曲棍球桿等大宗物資與消費品，並直接繞過（擊穿）了《美墨加協定》（USMCA）的免稅護盾。不過，出於美國自身通膨與供應考量，能源、鉀肥、關鍵礦產與魚類獲得了豁免。

（5）、核心貿易條款對比總覽

第 338 條與美國其他常見關稅工具的差異，可參考下表：

貿易法 源工具	主管核心 訴求	調查程序需求	關稅稅 率上限	2026 年最新現況
關稅法 第 338 條	反擊外國 對美商品 的歧視/不 平等對待	不需事先行政 調查	最高 50%	2026 年 7 月首度啟 用，對加拿大開徵 50% 關稅。
貿易法 第 301 條	報復外國 不公平貿 易行為或 強迫勞動	需要貿易代表 署（USTR）正 式調查	無明文 上限	常規貿易戰核心。 2026 年 7 月正建議對 60 國加徵強迫勞動相 關關稅。
貿易擴 張法第 232 條	保護因進 口受威脅 的國家安 全產業	需要商務部進 行最長 270 天 調查	無明文 上限	2025 年 6 月已將鋼鋁 國安關稅稅率調升至 50%。
貿易法 第 122 條	因應國際 收支嚴重 失衡與美 元巨烈貶 值	總統可直接簽 發	最高 15%（限 150 天）	2026 年 2 月曾臨時加 徵全球 10%-15%關 稅，目前已陸續到期。

川普政府在2026年重啟此條款後，預計將面臨加拿大政府在美國國際貿易法院（CIT）發動的違憲與違反USMCA經貿協定法律戰。

第二部分 政策執行

以對等關稅脅迫主要貿易國達成 ART 協議並作出讓步

但是上列政策工具，諸如301條款、232條款、反傾銷、反補貼及防衛措施等在執行上都面臨須要經過調查等程序，且必須針對特定產業及特定對象發動，122條款則有150天期限及最高15%稅率的限制，338條款則從未被使用過。最終川普決定引用《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）課徵「對等關稅」。

壹、引用《國際緊急經濟權力法》(IEEPA) 發布第 14257 號行政命令課徵對等關稅

一、對等關稅

美國總統川普於 2025 年 4 月 2 日在白宮玫瑰園簽署了第 14257 號行政命令，將該日命名為「美國解放日」(Liberation Day)。此措施旨在透過「對等關稅」(Reciprocal Tariffs)糾正長期貿易赤字，應對國家緊急狀態。根據該行政命令及後續執行細節，關稅分為兩階段實施：

- 第一階段：全球基準關稅

- 生效時間：美東時間 2025 年 4 月 5 日凌晨 0 點 1 分。

- **稅率**：對所有進入美國的商品，在既有關稅基礎上額外加徵 10% 的基準關稅。
- **第二階段：個別國家附加關稅**
 - **生效時間**：美東時間 2025 年 4 月 9 日凌晨 0 點 1 分。
 - **對象**：針對 57 個對美貿易逆差較高的夥伴。
 - **稅率**：視各國情況加徵 11% 至 50% 不等的個別稅率。例如，最初認定對台灣的總稅率高達 32%，對日本則為 24%。
- 但是依據《1962 年貿易擴展法》第 232 條調查的產品項目，包括**汽車及零部件、鋼鐵與鋁、半導體及其衍生品等則不包括在內**。

繼2025年4月2日宣布「解放日」關稅後，7月31日川普總統根據《國際緊急經濟權力法》（IEEPA），發布了題為「進一步修改互惠關稅稅率」的行政命令（以下簡稱「7月31日互惠令」或「該命令」）。該命令恢復了美國解放日[第14257號行政命令](#)宣布的互惠關稅框架，除了10%的基準關稅（幾乎覆蓋全球）外，並在附件中規定個別特定國家的更高稅率。（命令並表示係根據“貿易談判的進展、[貿易夥伴]對美國的報復措施…以及[其]在經濟和國家安全問題上與美國保持一致的努力”而調整）。這命令主要內容包括：

- （1）調整國別關稅：根據貿易談判結果，對 69 個交易夥伴實施 10%至 41%不等的差異化稅率（如台灣 20%、英國 10%、歐盟 15%、印度 25%、瑞士 39%、敘利亞 41%）。新稅率於 2025 年 8 月 7 日生效。
- （2）新增關稅類別：
 - 轉運關稅：針對逃避關稅的轉運商品徵收 40%懲罰性稅率。

- "言論自由"關稅：根據《國際經濟與和平法案》(IEEPA)對巴西徵收 40%的「言論自由」關稅(疊加原有 10%稅率)，理由是巴西涉嫌破壞美國言論自由權和「巴西法治」的政治和司法行為。這些關稅是在對巴西商品徵收 10%的互惠關稅之外，額外徵收的。

(3) 特殊關稅機制：

- 中國商品：維持 30%綜合稅率 (10%互惠關稅+20%芬太尼相關關稅)，部分商品實際稅率達 40-55%。
- 加拿大/墨西哥：因芬太尼問題，加拿大非 USMCA 商品稅率升至 35%，墨西哥維持 25%。

(4) 為部分 (但非全部) 已宣布關稅的實施，提供指導。

(5) 其他措施：取消所有國家進口商品的免稅門檻 (800 美元以下小額免稅政策)，8 月 29 日起實施。

從中國大陸進口的商品 (這些商品仍受 301 條款關稅和單獨行政命令的約束)，及《美國-墨西哥-加拿大協定》(USMCA) 下的稅率不受影響。如符合 USMCA 條件的商品仍然是少數可獲得免稅待遇的途徑之一。同樣，該行政命令對已在途商品亦維持先前關稅待遇，惟須在 2025 年 10 月 5 日之前進口。

其中一些稅率反映了近幾個月宣布的貿易協定的結果。例如，英國獲得了與基準互惠稅率一致 10% 的最低稅率，歐盟則獲得了基於現有第一欄歐盟原產商品關稅稅率的兩級結構。對於根據美國第一欄關稅 (適用於有資格獲得「正常貿易關係」地位的美國貿易夥伴，也稱為「最惠國」稅率) 已徵收超過 15% 關稅的歐盟原產商品，互惠關稅稅率將為零。現有關

稅稅率低於15%的歐盟原產商品，互惠關稅稅率為15%減去現有關稅金額。

相比之下，尚未與美國達成協議的國家則被課徵更高的稅率。例如，印度被指定為25%的從價稅率；寮國為40%；瑞士為39%；敘利亞為最高稅率41%。7月31日宣布的稅率平均低於解放日宣布的稅率，當時最高國家特定稅率為50%。然而，許多國家獲得的稅率高於最初提議的稅率。該命令留下了他國可經由快速談判修改的空間，強調“本命令附件一中確定的某些外國貿易夥伴已經同意或即將達成有意義的貿易和安全協議”，這些協議可以通過後續命令正式化。

二、對等關稅的法律爭議：

一般來說，修改關稅稅則是國會的權力，行政機關必須在國會授權情況下，才能修改。川普總統引據《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)徵收對等關稅，2025年5月美國國際貿易法庭(Court of International Trade)由三人組成的合議庭採納原告意見，裁定川普的關稅無效，並發佈臨時禁令但被暫停執行。川普政府隨即速上訴至聯邦巡迴上訴法院。8月29日美國聯邦上訴法院由全體11名現任法官共同審理，以7比4獲通過，支持下級法院的原裁定，認為川普發動貿易戰所援引的《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)，並未授與運用行政命令課徵關稅的權力。多數法官認為，川普已逾越1977年《國際緊急經濟權力法》所賦予的權限，其採行大部分的全球關稅措施，於法無據。⁵最高法院判定川普的IEEPA關稅措施無效，因此，川普政府面臨已繳納對等關稅退還的問題，但在232對半

5 「國際緊急經濟權力法，雖賦予總統在國家緊急狀態下，採取多項行動的重大權力，但包含徵收關稅、稅負或類似措施，在法律當中並無明文規定，該法也未賦予課稅權力……若無國會合法授權，總統並無權徵稅。」

導體、鋼鐵、藥品等徵收的關稅，由於法源不同，不會受到影響。由於美國與許多國家的協議細節尚待敲定，聯邦上訴法院的裁定，可能給各國不同的考量空間與籌碼，思考當前是否值得繼續與川普團隊談判。

三、轉運與「洗產地」

川普7月31日公布的行政命令中，「經美國海關及邊境保護局認定為逃避本命令第2條規定的適用關稅而轉運的物品」將被徵收**40%的關稅**，取代原本適用的互惠稅率。特別針對逃避關稅的轉運商品徵收40%懲罰性稅率，將原先與越南、泰國等東南亞國家協議中的反轉運規定普遍適用於所有國家。雖然該行政命令並未提及中國大陸，但是具有日益明顯的針對性。

在對等關稅推出前，業者在面對反傾銷、反補貼及301措施時，會有部分廠商採取改變包裝、換櫃、偽造出口文件、制作虛假文件、不實申報，或是賄賂取得第三國產地證明等「洗產地」行為，以隱藏真實原產地。一般海關均視此為違法的海關欺詐行為。

依據《2015年貿易便利與貿易執行法》中的《加強執法與保護法》(Enforce and Protect Act, 以下簡稱「EAPA條款」)，美國海關及邊境保護局(CBP)有權調查並阻止反傾銷稅(AD)或反補貼稅(CVD)(以下簡稱「雙反」)規避行為。依據《美國聯邦法規》第19編第165.15(b)條，美國海關及邊境保護局在認定涉案商品屬於AD/CVD命令範圍且證據合理顯示存有規避行為時，應啟動反規避調查，若涉及調查範圍爭議，CBP須移交商務部裁決。而「規避行為(evasion)」係指「透過重大且不實的文件、電子資料、聲明、行為或重大遺漏，使涉案商品(Covered Merchandise)進入美國關境供消費，導致未能足額繳納應付的反傾銷稅(AD)或反補貼稅(CVD)。

7月31日發布的行政命令規定美國海關及邊境保護局應「每6個月公佈一份用於規避計劃的國家和具體涉案主體的名單」，以供在公共採購決策、國家安全審查和商業調查時作為參考。一旦列入，可能成為高風險的黑名單，成為海關及政府持續關注的對象。

本次新行政令發布後，美國海關在當地時間8月7日公佈的指南中，未對「轉運」的具體認定標準作出定義，但其判斷邏輯可參考美國海關在反傾銷反補貼（以下簡稱「雙反」）調查中的實踐。

錯誤申報貨物原產地風險極大。一旦美國海關和邊境保護局發現錯誤申報，進口商除須依規定繳納正確關稅外，如被認定係故意或過失，可能導致巨額民事處罰。案情嚴重者，美國海關和邊境保護局有權將案件移送司法部（DOJ）進行民事和刑事執法。一旦定罪可能會導致涉案個人面臨巨額罰款甚至監禁。在美國訴 Akua Mosaics, Inc. 和 Kenneth Fleming 案中，一家進口商、其總裁及其中國供應商被判犯有串謀欺詐美國海關和邊境保護局的罪行，他們謊稱貨物原產於馬來西亞，而實際上貨物原產於中國。結果面臨包括監禁和基於貨物價值的巨額罰款，罰款金額可能高達達到七位數甚至更多。此外，美國司法部近期有意根據《虛假申報法》（FCA）起訴海關詐欺行為，用以打擊規避關稅而謊報產地或申報售價不實的進口商。美國政府不僅可以依據《虛假申報法》起訴個人和實體，還允許私人據法舉發，並且可代表政府提起訴訟。

四、美國加強反規避及洗產地執法

近年來美國商務部和CBP依據《2015年執行和保護法》（“EAPA”）和《1930年關稅法》第1677. j條的授權不斷加大對各類規避“雙反”稅行為的執法力度。根據CBP的EAPA統計資料顯示，截止2025年4月3日，CBP共發起了394起EAPA調查，其中有371起案件涉及通過第三國轉運的方式規避“雙反”稅。預計為確實執行7月底法令中有關透過「轉運」避稅，CBP應會參考美國海關在反傾銷反補貼（以下簡稱「雙反」）調查中的實務，藉由EAPA加強執法力度。

但是符合FTA等優惠原產地規範，並不表示可以適用於301條款等懲罰性關稅上。2018年9月13日，CBP發佈了一項重要裁決，對《北美自由貿易協定》(NAFTA)原產地標記規則和適用於第301節關稅和貿易救濟稅產品的原產地規則進行了區分。CBP確定，進口到墨西哥用於進一步組裝成成品(電動機)的中國原產零件(定子和轉子)符合根據NAFTA標記規則將組裝產品標記為墨西哥產品的要求；然而，法院裁定，原產於中國的定子和轉子在墨西哥沒有“實質”成電動機，組裝好的電動機仍然是中國的產品，仍須負擔301關稅以及任何潛在的貿易救濟稅。

近來，美國海關與邊境保護署(Customs and Border Protection, CBP)及國土安全局對外國工廠查廠日益增加，積極調查外國廠商是否有規避美國反傾銷稅/平衡稅之情況，最近更新設「市場、政府和消費者詐欺部門」，專注於貿易詐欺和其他對投資者和消費者造成損害的白領案件。這項與關稅相關的新規定是川普政府一系列升級舉措中的最新舉措，旨在將資源轉向海關執法。

上述查廠係根據美國於 2015 年通過的「執行及保護法」(Enforce and Protect Act, EAPA)執行，該法賦與美國海關與邊境保護署(Customs and

Border Protection, CBP)進行逃漏(evasion)反傾銷稅/平衡稅之調查權，其態樣包含透過第三國轉運、不實陳述外國供應商名稱、不正確申報應課反傾銷稅/平衡稅之貨物等。

EAPA調查案最終之裁決，還可能涉及民事處罰或刑事責任調查，甚至可回溯至被調查對象尚不知悉有此調查前之時點，在接獲任一利害關係人提出控訴後即可展開。CBP於接獲控訴後15個工作天內審查控訴中所提供之資訊，以決定是否啟動調查。調查展開後，CBP通常會向涉案進口商寄發「Request for Information (CF28)」，CBP亦會查訪外國出口商，有時並偕同外國海關或美國政府其他單位，共同審查相關外國供應商的生產工廠及其生產能力。若認定有逃漏稅之嫌疑，可在調查展開90天內採取「暫時措施(interim measures)」並在5個工作天後公告。一般來說，CBP查訪外國工廠後，平均43天後即會公布立案調查及暫時措施。

暫時措施得以下列方式對未完稅結算的貨物(unliquidated entries)實施：(1)暫停結算(suspension of liquidation)並課徵反傾銷稅/平衡稅；(2)對立案前進口尚未完稅結算之貨物，延長其結算期限；(3)其他CBP認為保障美國稅收之必要措施，例如：提出逐批進口品擔保、其他種類的擔保金或提存現金。針對已結算之貨物，CBP得延長結算期限至案件展開調查前並採取其他適當措施。若已結算但未超過90天，CBP仍可要求重新結算(reliquidate)。

自調查展開後，被調查對象得於200天內提出事實資訊，並於230天內提出書面陳述，反方於15天內可提出書面答辯。CBP應於調查展開後300天內做出最終認定，有特殊情況時，此期限可延長至360天。

針對外國供應商的查廠乃EAPA調查案的重要調查步驟，必須提前準備，審慎因應。

原產地規定 (Rule of Origin, 簡稱"ROO")

在執行該等規定中，原產地規則在關稅課徵及制裁方面具有關鍵作用，尤其是針對中國的措施，必須精準地確定進口商品的原產地，才能確定是否違法轉運。

原產地規定兩種類型：優惠原產地和非優惠原產地

優惠原產地規定：

優惠原產地適用於出口國和進口國之間存在貿易協定，允許商品享有降低關稅的優惠。例如，歐盟-加拿大貿易協定 (CETA) 就提供了此類優惠。然而，美國尚未與歐盟或中國簽訂此類協定。因此，優惠原產地在美國新關稅的背景下基本上無關緊要。即使適用，優惠原產地也僅影響常規進口關稅，而不影響新徵收的或懲罰性關稅。

非優惠原產地規定：

在大多數情況下，非優惠原產地是實施關稅、制裁或其他貿易措施的決定性因素。就本項行政命令言，美國海關和邊境保護局 (CBP) 係使用非優惠原產地規則來確定貨物是否屬於新關稅的適用範圍，包括針對歐盟和中國的關稅。

原產地規定缺乏國際協調

與關稅分類（根據協調制度，已標準化至六位）和海關估價（由世界貿易組織協調）不同，確定產品原產地的規則並非全球統一。世界海關組織

(WCO) 於 1995 年開始努力將這些規則標準化，但目前仍不完善。因此，一件產品可能根據其進入歐盟還是美國，因為規定不同，可能會被視為原產於不同的國家，導致意外的通關成本。

在非優惠 ROO 下，適用兩個主要標準：首先，完全在一個特定國家生產、生長、製造的商品原產于該國。這就是眾所周知的“完全獲得”原則；第二，如果一個進口產品由來自一個以上國家的部件組成，則使用“實質性轉型”（substantial transformation）原則來確定原產地。此時原產地是指產品最後一次進行實質性轉變，被製成“新的獨特”產品的國家。非優惠 ROO 用於確定從享有最惠國待遇的國家進口的貨物的原產地；它們是徵收關稅、解決原產國標示問題、使貨物符合政府採購要求以及實施貿易補救措施和貿易制裁的主要工具。

一般來說，「實質轉型」或「實質性轉變」指的是在一個國家或地區對進口原物料或零件進行加工或組裝，若此過程改變了貨品的「名稱、性質或用途」，甚至改變了其在海關進口稅則中的分類號列（HS Code），則該貨品就符合了「實質轉型」的標準，並可認定其在該國家或地區產生新的原產地。

實質轉型的判斷標準：

改變關稅分類(HS Code)：

貨品在經過加工或製造後，其海關進口稅則前六位碼號列與原物料或零件的號列相異，即被視為實質轉型。

改變名稱、性質或用途：

當貨品經過加工，其名稱、本質或使用方式與原先的狀態有根本性的改變時，也可以被認為是實質轉型。

附加價值率：

在某些情況下，即使關稅分類未改變，若貨品附加價值率超過一定比例（例如台灣制度中的 35%），或符合特定製程，也可能符合實質轉型條件

重要製程：

產品製程中，某項製程賦予製成品新的特性，是造成其本質改變的決定性製程。或是認為該項製程對國家產業發展具有重要性或是策略性。

五、 美國原產地規則

美國海關在執行進口貨品關稅課徵時，必須確定進口貨品的原產地。而美國原產地規定有其獨特性，在申報當中必須加以注意，以免淪入「洗產地」之嫌。

美國海關及邊境保護局（Customs and Border Protection, CBP）是負責確定原產國的美國機構。由於美國是適用普通法的國家，沒有專門針對非優惠原產地規則的法律，因此CBP主要根據自己的規則和先例在個案基礎上做出這些決定。

美國貿易和海關法將進口產品的原產國定義為進入美國海關轄區的任何外國物品的製造、生產或生長國。除特定貨品、特定關稅協議外，以「實質轉型」為認定產地的方式。而其所謂「實質轉型」係指零件及組件在製造加工過程後，產品的名稱、特性、用途改變。製造加工過程必須具有一定的複雜度，而不是簡單的加工（所謂screw driver operation），才能構成實質轉型。美國海關及邊境保護局在評估實質轉變時會考慮多種因素，包括：

- 不同階段的附加價值

- 組件和最終產品的功能和基本特性
- 行銷和預期用途
- 加工過程的複雜度，包括：
 - 生產過程的性質，包括製造、生產或組裝的程度。
 - 對產品設計與開發的程度。
 - 製造、生產或組裝所花費之勞動成本。
 - 組裝需要的檢查和測試程序。
 - 組裝對工人具備技能之要求程度。

以上述因素考量，若僅組裝已具備最終用途的零組件，很可能不會造成實質轉型，如組裝LED手電筒。

根據美國標準，簡單的關稅變化或區域內容門檻不足以確定原產地。

案例：

單條銅線（原產地為中國大陸），在印尼由100 條捲成一條電纜，加以絕緣處理，因銅線變成電纜時，其名稱、特性、用途改變，CBP判定該個案達到實質轉型，原產地為印尼。

電纜加上夾具、測試、包裝後作為汽車（跨接電池）電力啟動線，為未改變電纜本質，未達實質轉型。

美國的非優惠ROO及“實質性轉型”標準，除了一般進口通關外，也適用於301關稅徵收。在海關裁決N299096（2018年7月25日），三個來自中國的元件（定子或後殼體，轉子或電樞元件以及端蓋元件）在墨西哥被組裝成成品，直流電動機。CBP認為在墨西哥進行的製造過程僅僅是簡單的組裝，所以該直流電動機的原產地是中國，適用“301關稅”

應加收25%的從價稅率。

雖然美國7月31日的行政命令並未針對「轉運」及相關原產地發布規定，但可以合理推測其仍會比照適用CBP的相關裁決。但依過去判例來看，商務部仍然具有最後裁量權。

（一）美國“實質性轉變”標準

根據1907年美國最高法院對Anheuser Bush Brewing Association v. US一案的判決，當一種產品經過加工後“成為具有獨立名稱、特徵和用途的不同新物品”時，即產生「實質轉型」。如前所述，必須參照過去判例，才能確定不同產品的「實質轉型」標準。在大多數情況下，貨物的原產地應該根據其名稱、特徵或用途的變化而被實質性地轉化為新的、獨特的商品，才能改變其原產地。

原產地的確定雖然必須依據具體的事實，但CBP對這些事實的解釋可能涉及“固有的主觀性質”，對於什麼是實質性的轉變可能存在相當大的不確定性。CBP在H215657案例中明確提到，沒有一個因素是決定性的。對於名稱改變，一般情況下都不是決定因素，占比較小。特徵的改變，是指商品本質的改變，使其變成新的獨特的商品。用途的改變，是針對商品預先設定的最終用途發生的改變。特徵和用途的改變一般都是用以判斷是否構成“實質轉型”的關鍵因素。

除以上一般因素外，CBP還會考慮以下多項因素：與用於製造進口零件、部件或用於製造產品的其他材料的工藝相比，物品製造工藝的性質；與其他組成部分賦予的價值相比，製造過程增加的價值，包括生產成本、

資本投資額或所需勞動力；本質特徵由製造過程或進口零件或材料的本質特徵予以確定。此外，CBP在具體分析不同案例時，還會額外考慮一些輔助因素：裝配操作的難易程度，在某地經生產或裝配等操作後增加的價值，商品從生產者端到消費者端的轉變，某些電子器件中程式設計軟體的作用等。

CBP對原產地認定判定之效力，僅適用該特定案例之特定貨品。以下案例可供參考：

案例	貨品	實質轉型認定	備註
1	晶圓	以從事前端加工製程（沉積、氧化、光刻、蝕刻、植入、化學機械平坦化、金屬佈線和圖案化以及測試等）之地為產地。	鋸切、切割、鑲嵌後端製程，不算實質轉型。
2	積體電路	以晶片或裸晶（為產品主要的組件）之製造地為產地。	安裝或封裝測試不會改變本質，不會造成實質轉型。
3	組裝電路板	電路板組裝的國家通常決定原產地。	
4	手機	以印刷積體電路板（PCBA）之製造地為產地。	
5	電腦	以主機板（PCBA）之製造地為產地。	其他插、接、加固等組裝不會造成實質改變。
6	電源供	以主機板（PCBA）之製造地為產地。	

	應系統	地。	
7	自行車	以車架（形成主要外觀、尺寸及特徵）	
8	電池	以電芯（具儲存及提供電力功能）之製造地為產地。	
9	太陽能板	原產國通常是電池（核心零件）的生產國	
10	鋼鐵	以從事冷軋、熱軋、退火、塗層（已具備最終用途）之地為產地。	其他額外精細加工，不會造成實質轉型。
11	藥品	對於含有單一活性成分的藥物，該成分的原產地決定了產品的原產地。	

資料來源：經濟部國際貿易署《美國原產地規則（含案例分析）及通關制度說明會重點摘要》

可以看出，以上案例實際存在一定衝突，對於哪個零部件是屬於本質特徵，CBP沒有給出更多判斷標準，主要還是具體案例具體分析。

（二）、原產地證書在美國使用有限，必須運用原產地預裁定：

商會（例如越南）簽發的原產地證書在美國效力不大。這些證書不考慮美國海關及邊境保護局（CBP）對非優惠原產地的嚴格解讀。美國進口商最終有責任確保申報的原產地資訊正確，不能僅依賴外國簽發的證書。

想要克服以上美國原產地規則“實質轉型”標準的不確定性，美國法角度目前最有力的工具就是預裁定制度。美國的預裁定制度發展較早，也較為完善。預裁定在美國應用極為廣泛，幾乎涵蓋了CBP所有的執法事

項，大體上可以分為商品歸類、海關估價和原產地確定等3類預裁定。

美國進口商可以向美國海關及邊境保護局（CBP）尋求具有約束力的原產地裁定，以獲得法律確定性。希望避免處罰或糾紛的出口商建議諮詢美國貿易顧問。此外，進口商可以透過正式異議和上訴的方式對 CBP 的裁決提出質疑。

六、廠商必須加強內部控管

對於我國出口商而言，了解美國原產地規則的複雜性至關重要，尤其是在應對高風險的貿易行動或制裁時。在與美國海關當局交涉之前，充分了解情況或與經驗豐富的顧問合作通常是最佳做法。

進口商也應評估其進口狀況和內部管制，並在必要時進行改進。這包括評估以下相關做法：

- 定期審核原產國認定和標記；
- 透過取得應稅成本、評估降低應稅價值的合法機會以及消除「重複入帳」（有時也稱為「重複開票」）等風險較高的做法，進行適當的海關估價；
- 確保第三方盡職調查合規，包括任何承諾降低關稅風險的航運公司；
- 審查協調關稅表分類，以確保適用正確且最佳的代碼和關稅稅率；
- 繪製並分析供應鏈模式。

如果發現潛在錯誤，進行適當的調查可以幫助公司評估風險，決定是否

自願向政府揭露相關行為，並實施適當的補救措施以降低未來風險。

貳、美國與主要貿易國之對等關稅協議

在2025年4月川普宣布「美國解放日」後，美國主要貿易伙伴陸續與美諮商，希望爭取獲得較低之關稅稅率，並較其他競爭對手獲得更有利之條件。謹將美與主要貿易國家簽訂之貿易協定彙整如下：

美國與主要貿易伙伴對等關稅與協議進度表

貿易伙伴	簽訂對等關稅內容（輸美）	美國商品進口關稅（伙伴國承諾）	是否完成談判並簽署協議 / 備註
台灣	定調 15% 且不與最惠國（MFN）稅率疊加；我國 2,072 項產品獲豁免；享有半導體衍生品與汽車零組件 232 條款最優惠待遇。	承諾消除或降低 99% 的對美工業與農業關稅；制定 5 年擴大採購美國液化天然氣、原油與民航機計畫。	已完成談判並簽署最終協定 （於 2026 年 2 月 12 日正式簽署《台美對等貿易協定》）。
歐盟	2025 年 8 月達成框架，設定 15% 基礎稅率 - 複合稅率上限 15%；汽車類免除額外加徵，基本關稅與 232 條款等合計最高 15%。 - 特定高科技及民航零組件免稅。	消除部分對美工業與農業商品關稅，並針對牛肉與乙醇開放免稅或優惠配額（TRQ）。 。 • 歐盟須對特定美國出口品實施 0% 關稅。	已完成談判並簽署最終協定 （歐盟議會於 2026 年 6 月正式表決通過並簽署法案）。

日本	設定 15% 複合稅率上限；汽車與特定鋼鐵、機械零組件享有綜合關稅優惠。	擴大開放美國農產品市場准入、降低數位服務與工業品關稅。	已完成談判並簽署 (已達成雙邊投資換關稅之互惠貿易協定)。
		大幅增加美國農產品市場准入。 • 承諾供應鏈安全與增加對美投資。	
南韓	設定 15% 複合稅率上限；涵蓋汽車及電子零組件等核心輸美產品。	承諾維持自由貿易框架，放寬或免除美國汽車與農產品壁壘。	已完成談判並簽署 (已納入最終對等互惠框架)。
		針對高順差製造業產品進行配額與關稅調整。	
加拿大	原加徵 25%~35%；符合《美加墨協定(USMCA)》合規貨品豁免對等關稅（維持多數商品免稅）。	暫緩實施反制關稅，承諾配合美方加強邊境管制及打擊第方轉運。	談判中（逐年審查） (美方已啟動 USMCA 逐年審查，並進行雙邊細節談判)。
墨西哥	原加徵 25%；符合 USMCA 規範商品豁免對等關稅，但鋼鐵與部分汽車零部件仍可能面臨	暫緩實施報復性關稅，承諾收緊原產地規則以防堵中國「洗產地」。	談判中（逐年審查） (美方已拒絕自動續簽，改為逐年嚴格審查談判)。

	產地審查。		
中國	對等關稅曾加徵至 125%（先前因應 IEEPA 與 122 條款調整）；目前持續面臨極高關稅。	採取反制關稅，且未能在強迫勞動禁令上與美達成合規共識。	談判破裂 / 未簽署 （美方現將焦點轉為啟動全面性的 301 條款制裁與關稅壁壘）。
印度	10% ~ 25% 因納入框架協定而適用較低稅率	印度同意消除或降低美國所有工業製品、酒類、以及大豆油、樹堅果等廣泛農產品的進口關稅。	已完成中期談判並簽署框架協定 （2026 年 2 月宣布達成《中期互惠貿易協議框架》）
越南	20%（維持基本對等稅率） • 經指定之特定產品可享 0% 對等關稅	- 越南承諾取消對美絕大多數出口商品的關稅（含食品與農產品）以擴大美國市場准入。 - 同意配合美國對非市場經濟體（主要指中國）的出口管制。 針對轉運（洗產地）商品實施更嚴格規範以避免額外懲罰	已簽署框架協定 （2025 年 10 月達成《對等、公平與平衡貿易協議框架》） （仍處於框架階段，需進一步落實勞工權益改革）

		性關稅。	
馬來西亞	10% ~ 19% 基礎對等關稅調降至 19%，特定項目享 10% 或豁免	- 馬來西亞做出大幅讓步，承諾取消關稅、放寬衛生檢疫標準。 - 同意配合美國對非市場經濟體（主要指中國）的出口管制。	已完成談判並簽署最終協定
柬埔寨 /	10% ~ 19% 基礎對等關稅調降至 19% 且享有部分出口豁免	柬埔寨承諾取消多項對美關稅並配合特定貿易便利化與經濟安全承諾。	已完成談判並簽署最終協定
印尼	19% - 特定產品（如紡織品）在配額內享 0% - 基礎稅率由 32% 調降至 19%	承諾取消 99% 美國進口產品關稅（含農產品、醫療、海鮮）。 - 承諾採購 150 億美元美國能源產品及 50 架波音客機。 - 改革非關稅壁	已完成談判並簽署最終協定 （2026 年 2 月正式簽署《美印(尼)對等貿易協定》）

		壘（如智慧財產權與檢疫標準）。	
泰國	19% - 基礎稅率由 36% 調降至 19% - 近期因強迫勞動調查面臨 12.5% 額外關稅風險，正爭取降至 10%	已簽署框架協定，承諾消除約 99% 美國商品的關稅。 - 泰國正加速談判以解決「強迫勞動」相關的額外關稅威脅。 - 雙方正就最後 25 項議題進行收尾談判。	已簽署框架協定，最終協定談判中（2025 年 10 月達成框架，目標 2026 年中完成最終簽署）
			目前雖有「框架協定」將稅率壓低至 19%，但尚未簽署最終文本（Final Text）。
			近期更因美方啟動「強迫勞動」調查而面臨新的談判壓力，正力拚在 2026 年中前完成簽署以鎖定更低稅率（目標 10%）

美國在 2025 年至 2026 年初推動的「對等貿易」框架中，除了關稅調整外，核心內容在於要求夥伴國承諾擴大採購美國農產品/能源、大規模對美投資以及結構性法規改革。

以下是根據 2026 年最新進展整理的承諾列表：

美國對等貿易夥伴承諾清單（2025-2026）

貿易夥伴	採購承諾 (Procurement)	投資承諾 (Investment)	其他核心承諾 (Other Commitments)
日本	承諾採購更多美國農產品（牛肉、小麥）與液化天然氣（LNG）。	5,500 億美元：用於重建美國核心工業（由美方核准項目）。	削減工業產品關稅，採納美國汽車與排放標準。
台灣	擴大採購美製半導體設備、農產品及天然氣。	顯著增加對美半導體及能源基礎設施投資。	加強供應鏈韌性合作，落實《台美 21 世紀貿易倡議》後續協議。
南韓	增加美製汽車進口配額與能源採購。	大規模半導體與電動車電池在美設廠投資。	改革 Coupang 等電商平台競爭實務，解決數位貿易障礙。
歐盟	承諾成為美國 LNG 的最大買家，並增加大豆採購。	投資美國能源轉型與先進製造業。	解決鋼鐵與鋁的產能過剩，對抗非市場經濟體的扭曲。
印尼	消除 99% 美國工業與農產品關稅障礙。	礦產加工與供應鏈合作投資。	取消關鍵礦物出口限制；豁免美商的在地化成分要求（LCR）。
印度	調降美製資訊通訊產品（ICT）關稅，增加能源採購。	投資美國科技與製藥產業供應鏈。	解決電子商務限制與智慧財產權保護問題。
墨西哥	確保不成為中國零件的轉運站（防止避稅）。	增加在 USMCA 架構下的製造業投資。	加強勞工標準執行（快速反應機制）；打擊芬太尼前驅化學品。
孟加拉	優先採購美國棉花與特	改善紡織業基礎設施	落實嚴格的勞工標準

貿易夥伴	採購承諾 (Procurement)	投資承諾 (Investment)	其他核心承諾 (Other Commitments)
拉	定農產品。	合作。	監測；打擊強迫勞動。
越南/泰國/馬來西亞	承諾平衡貿易順差，增加美製高科技產品採購。	增加在美電子組裝與零組件投資。	配合美方進行「產能過剩」與「轉口避稅」調查。
新加坡/瑞士/挪威	維持數位產品零關稅。	增加在美金融服務與生物技術投資。	瑞士承諾檢討貨幣政策（針對美方貨幣操縱指控的協商）。
中國大陸	目前無實質對等協議	受限中	美方要求停止結構性補貼與強制技術轉讓。

重點歸納

- 投資金額化：**2025 年後，美國傾向將貿易條件與具體的投資金額掛鉤。例如，日本、南韓與台灣的投資承諾被視為獲得關稅豁免或優惠的重要籌碼，總額據稱達數兆美元（分布於多年執行）。
- 標準一致化：**印尼、日本等國開始接受美國的監管標準（如汽車安全與排放），這等同於消除非關稅壁壘，方便美商直接進入

其市場。

3. **供應鏈排他性：**針對越南、馬來西亞與墨西哥，美方的核心要求是確保其供應鏈中不含有來自「受關注對象」（如中國）的成分，並要求這些國家配合 301 條款下的「產能過剩」調查。
4. **強制勞動合規：**這是 2026 年 USTR 啟動 301 強迫勞動調查後的新門檻，台灣、孟加拉與柬埔寨等國必須建立符合美國要求的勞工監測系統，否則將失去關稅優惠。

在 301 調查的威懾下，各國與美國簽署的「對等貿易協議具有不同的法律位階：

協議類型	法律依據	國別	法律保障程度
正式貿易協定	《1974 貿易法》授權簽署	台灣、孟加拉、阿根廷	最高。通常包含明確的稅率上限（如 15%）且不易受 301 調查直接推翻。
行政聯合聲明	總統行政命令	印度、日本（部分內容）	中等。屬於行政便利，若 301 調查發現新事證，美方仍保有加徵關稅的裁量權。
USMCA 架構	區域自由貿易協定	墨西哥	特殊。受協定保護，但美方目前利用「快速反應勞工機制」實施精準打擊。

目前的框架基本上繞過了 WTO 的爭端解決機制，各國若要反擊，法律手段相對有限，多傾向於透過「增加採購」與「承諾投資」來換取 USTR 的「終止調查」。

參、臺美對等貿易協定

2026 年 2 月 12 日，我國談判團隊在華府與美方正式簽署「臺美對等貿易協定」，這是我國經貿發展史上的重大里程碑。然而，隨之而來的美國聯邦最高法院於 2 月 20 日針對《國際緊急經濟權力法》(IEEPA) 下課徵「對等關稅」之權限裁定無效，為剛萌芽的協定投下了變數。川普並即根據1974年《貿易法》第122條，**在現有MFN關稅基礎上**，加徵10%關稅，並更威脅擬增至15%。

一、臺美對等貿易協定性質

1. ART 與 FTA 有別

《臺美對等貿易協定》不同於傳統的自由貿易協定，其目的在去除兩國間絕大部分貿易(substantial all trade)關稅及非關稅貿易障礙，以促進雙邊貿易。ART 並不是對等地去除兩國間的貿易障礙，而是台灣必須片面地改善美國貨品的台灣市場准入，大幅取消或降低關稅及非關稅障礙，來換取美國 2025 年 4 月 2 日第 14257 號行政命令規定對台課徵的對等關稅，改以最高 15%稅率課徵。而 14257 號行政命令是「以對等關稅規範進口俾矯正導致美國貨品貿易鉅額且持續逆差的貿易行為」，其主要目的係迫使該等國家與美達成協議以矯正這種長期占美便宜的不公平的現象，支付進入美國市場的入場券。

2. ART 協議具有強烈的地緣政治色彩

但是協議也具有高度的「排中」、「抗中」意圖，除了一般貿易協定罕見的規範台方國防支出在 GDP 中占比外，協議第 4.3 條及第 5.4 (6) 條的「毒丸條款」規定，若臺灣與依據美國聯邦法典 10 U.S.C. § 4872

規定的「涵蓋國家」(Covered Countries)簽署新的自由貿易協定或數位貿易協定，美方有權終止本協定並重啟關稅。強迫台灣必須在美中供應鏈間作出選擇，使得未來台灣與大陸間的 ECFA 推動更為困難。

協定中針對「有疑慮國家」與其控制實體 (Countries of Concern) 設下嚴格限制，包含：禁止其技術進入臺灣的關鍵數位基礎設施(如 5G/6G、雲端、海底電纜與海港起重機等)；禁止為其設置衛星地面站；禁止與其締結 AI、量子運算等前瞻科技合作協定；且臺灣不得向「引發國家安全疑慮之國家」購買核反應爐、燃料棒或濃縮鈾。也就是將「乾淨網路」(Clean Network)計畫在台實施。台灣的各項基礎設施，因此必須排除使用大陸產品及技術。台灣也須採取措施保護原始碼、製程、技術，並實施出口管制、投資審查、防堵技術外流至「涵蓋國家」(即指大陸、北韓、俄羅斯等)。臺灣也必須與美方合作，限制國民與特定受管制的個人與實體清單上的對象進行交易。

第4節、第5節及第6節並將台灣深度融入美國的戰略生態中。第4節使得台灣的數位經濟與美深度結合，成為美國數位經濟的重要一環。第6節將台灣納入美國的戰略供應鏈生態中，包括人工智慧、半導體、先進電子，關鍵礦物與能源之探勘、開採精煉、電力、電信、運輸及基礎設施等，另並建立「緊急供應鏈預警機制」，確保美國戰略性高科技製造、產品及物質供應鏈的韌性，也讓台灣成為美國的信賴戰略伙伴，美國信賴供應鏈的一部份，降低在美市場與陸貨的競爭。但也將影響台灣經濟未來的自主性、獨立性及彈性。

ART與美國與他國簽訂的對等關稅協議一樣，均未送國會批准，而美墨加等FTA均經國會批准，具有穩定性。

二、 ART 協議主要內容

(一)、 技術性貿易障礙之排除

在這份協定中，針對傳統貿易與市場開放的障礙有非常具體且技術性的排除，直接降低了法規遵循成本：

醫療器材

- **認可美國 FDA 審查基礎：**臺灣承諾在協定生效六個月內，接受美國食品藥物管理署（FDA）對美國境內製造之醫療器材的批准或許可，將其視為符合臺灣上市許可要求的充分證據。
- **健保核價透明與單一平臺：**臺灣須確保全民健康保險體系在決定藥品與醫療器材納入給付或核定支付金額時，具備透明度與程序公平性。此外，協定生效一年內，臺灣需建立「單一縣市核准，自動適用全境」的單一平臺，取代目前各縣市各自為政的現象，以簡化自費醫療項目的審核流程。

農產品與檢疫（SPS）標準

- **以科學為基礎的檢疫：**臺灣須確保食品安全與動植物檢疫措施是以科學及風險為基礎，移除破壞互惠的不合理檢疫障礙。臺灣將持續接受美方出具的官方出口證明文件或電子資料作為輸入依據，且要求的資訊僅限於遵循美方規定所必要者。
- **基於科學及風險的食品管理，並採納國際規範：**包括肉類管理（美牛、美豬及家禽）、殘留容許量（MRL）等，臺灣應認知美國已被世界動物衛生組織（WOAH）認定為 BSE 風險可忽略國家，並採行與 WOAH《陸生動物衛生法典》規範一致之牛肉及牛肉產品進口相關措施，台灣對殘量容許量標準應採納國際食品法典委員會（Codex）或美國的相應標準，並於認知美方對肉品衛生管理體系有效的基礎上，依據風險來

決定查驗頻率，免除不必要額外的設施或產品註冊或查核。

- **禽流感區域化認定：**針對高病原性禽流感，臺灣同意將美國的區域化認定範圍，從「州」層級大幅縮減至受影響的「郡」層級，確保輸入限制僅限於實際爆發疫情的郡。

- **通用名稱保障：**臺灣不能僅因為美國產品使用了特定的乳酪或肉品名稱就限制其市場進入。間接否定了台灣可能採認歐盟該類產品地理標示(GI)規定，而排除美貨使用該等名稱進入台灣市場的可能性。

這些措施都是針對長期或每年被美方列入 NTE 的非關稅技術性貿易障礙，其實使台灣對美國農產品（特別是肉類）之市場進入規定，更符合「國際科學標準」。

（二）、技術性貿易障礙（TBT）與法規調和

核心精神是「**對接國際標準，消除重複檢驗**」。針對貿易實務，以下是關鍵的法規調和機制。

1. 目的：為避免重複驗證，加速美國產品通關程序，以節省通關時間及成本。

2. 義務：

- (1) 美國產品輸入我國時，如該產品與我相關產品為同類產品，且採相同國際標準，該產品無須重複進行第三方驗證。前揭國際標準是指符合 WTO 之 TBT 委員會認定符合之 6 項原則：透明、開放、公正與共識、效力與相關性、一致性及發展。

- (2) 為確認產品規格，美方輸入時應檢附我「財團法人全國認證基金會」(TAF)認證實驗室之檢驗報告；或依台美雙方相互協議我方承認可之美國實驗室(目前包括藍芽耳機等電子電機產品)之檢驗報告。

(3) 小客車及部分標檢局公告之電子產品(例如有線鍵盤、電子計算器等)：依據美國國內規定，不要求該等產品進行第三方驗證，由廠商提供檢驗報告及相關證明文件後輸入。

(4) 台美雙方同意建立機制，討論擴大前揭可自我宣告合規產品之清單。

- **一般性標準與符合性評鑑採認：**只要美國產品符合與國際標準一致的美國技術性法規或符合性評鑑程序，臺灣就必須允許該貨品進入市場，無需再要求額外的符合性評鑑。臺灣必須給予美方評鑑機構同等待遇，並接受簽署相互承認協議（MRA）的認證機構所核發的測試報告與證書。法規明定應移除非互惠的重複或不必要測試要求。

- **醫療器材與藥品審查：**協定生效六個月內，臺灣接受美國食品藥物管理署（FDA）對美國境內製造之醫療器材的批准或許可，以及藥品的上市許可，將其視為符合臺灣上市要求的充分證據。此外，針對自費醫療項目代碼，須在一年內建立「適用台灣全境」的單一審核平臺。

- **汽車標準與配額取消：**臺灣接受美國的聯邦汽車安全標準及排氣標準，未來已在美國銷售之汽車，輸臺時無須進行額外程序，相關國內法規須在 6 個月內相應修正。未來小客車輸入須符合美國聯邦汽車安全標準（FMVSS）及排放標準，由臺灣審驗美國汽車原廠文件，並將效仿美國的後市場管理機制，美車在臺上市後，建構實驗室進行抽檢及強制召回，加強安全查核。同時，必須移除現行美車進口「每款車型上限 75 輛」的數量限制。目的：在維護消費者安全前提下，加速美國新車在臺上市速度，給國人更多買車選擇。

這些機制透過相互承認與單方面採認美方標準，大幅降低了跨國供應鏈的合規成本與上市時間。

（三）、 智慧財產權

在智慧財產權（IP）的保護上，特別強化了具體的執法要求，以因應數位時代與跨國貿易的侵權挑戰。

針對邊境執法與線上侵權，協定設定了以下嚴格規範：

- **建構強健的執法網：** 臺灣必須提供完善的智慧財產保護標準，並建立有效的民事、刑事與邊境執法機制。
- **明文納入線上侵權：** 協定特別強調，這些執法機制必須能夠實質打擊並阻止對智慧財產的侵權或盜用行為，且明確包含「線上使用」的侵權樣態。這直接回應了數位服務與電子商務中常見的盜版與仿冒問題。
- **優先處理商標與著作權案件：** 臺灣必須將因應著作權和商標的侵權行為列為優先考量，並對此採取切實有效的刑事與邊境執法行動。這意味著海關與執法機關必須具備主動且強而有力的查緝能量。
- **全面接軌國際公約：** 為了確保法規標準與國際同步，臺灣須採行必要法律，以符合十多項核心國際智慧財產公約的實質要求。進一步鞏固了對數位內容、軟體及線上影音的保護。

這些規範大幅提高了跨國企業在臺營運與技術授權的智財安全感。

（四）、 良好法制作業

關於「良好法制作業」，這份協定主要是採取「延續並確認」的作法。它為雙方的監管環境確立了穩定的「基底」。未來在執行探討的技術性法規、檢疫標準或投資審查時，主管機關都必須遵循已經建立的高透明度、公眾參與及法規可預期性原則，大幅降低企業面對突襲式法規變動的風險與合規成本。

(五)、 勞動及勞工保護

這份協定對防堵強迫勞動及保障遠洋漁業勞權有非常明確且具約束力的期程要求：

防堵強迫勞動與進口禁令

- **實施進口禁令與接軌美國清單：**臺灣須全面禁止進口全部或部分由強迫勞動生產的貨品。更具體地說，臺灣必須採認美國法典 19 U.S.C. § 1307 所認定的實體清單，並「推定禁止」從這些涉嫌強迫勞動的企業進口貨品。

- **禁止扣留證件與收取仲介費：**臺灣法律須明文禁止雇主或仲介留置所有勞工的護照、工作許可或身分證明文件。此外，協定要求在三年內，落實禁止向製造業與漁撈業勞工收取招募費及相關費用（甚至涵蓋勞工來臺前的階段）。

遠洋漁業勞權提升

- **外籍漁工享國民待遇：**協定生效三年內，臺灣必須修法，讓從事遠洋漁業的外籍移工，享有與臺灣國內從事相同職業的國民完全同等的勞動權保障。

- **保障通訊權與落實行動計畫：**臺灣須全面落實《漁業與人權行動計畫》，尤其須保障勞工在漁船上使用無線網路（Wi-Fi）與衛星電話的權利。

- **無預警勞檢與檢查員擴權：**協定明文規定必須對漁船進行「不預先通知」的勞動檢查。同時，必須確保漁業署的檢查員具備必要的勞動專業知識（例如接受紮實的勞動法令訓練），並賦予其實行勞檢的適當職權。

- **降低籌組工會門檻：**五年內須修法降低成立企業工會的最低人數限制，讓中小企業勞工能更容易組織工會，保障其結社自由與集體行

動（如罷工）的權利。

這些規範將大幅重塑臺灣漁業及依賴移工之製造業的法遵與聘僱模式。

（六）、環境保護與打擊非法漁撈

環境保護與打擊非法漁撈（IUU）方面，要求將永續標準轉化為嚴格的貿易與邊境執法行動：

- **打擊 IUU 與落實港口國措施：**臺灣必須加強執行漁業相關法律，有效打擊非法、未報告及不受規範（IUU）的漁撈活動，並實施港口國措施以嚇阻非法漁產品的貿易。同時，須防止 IUU 漁獲或衍生漁產品在海上進行轉運，並採行措施嚇阻國籍船隻與國民從事此類活動。
- **規範漁業補貼與海洋保育：**臺灣需全面履行 WTO《漁業補貼協定》，並改革補貼制度，確保其不會助長漁撈能力過剩或過度捕撈。此外，必須實施永續漁業管理，以促進鯊魚、海龜、海鳥和海洋哺乳動物等海洋物種的長期保育。
- **防堵野生動植物與林木走私：**臺灣須加強入境港口查驗，打擊非法取得之野生動植物的貿易與轉運，並合作防止非法採伐林產品的貿易。協定更明訂，必須將蓄意跨國走私野生動植物視為《聯合國打擊跨國有組織犯罪公約》定義下的「嚴重犯罪」，以瓦解涉及自然犯罪的有組織走私網絡。
- **關鍵礦物回收與循環經濟：**協定要求促進高資源效率經濟模式，具體措施包含擴大收集電子廢棄物及廢棄鋰電池，以便從處理流程中回收關鍵礦物。

這些要求代表未來企業在進行海鮮、木材或含關鍵礦物電子產品的跨

國採購時，將面臨更嚴格的供應鏈溯源與合規挑戰。

（七）、投資安全與相關合作

在投資安全與相關合作上，採取了「防禦性審查」與「戰略性投資」雙軌並行的機制：

- **建立基於國安的雙向投資審查：**臺灣承諾維持並實施以「國家安全風險」為基礎的健全機制，嚴格審查「對內與對外」的投資案，並在此類事務上與美方主管機關密切合作。

- **引導美資進入臺灣關鍵產業：**協定明定促進並鼓勵來自美國的資金，投入臺灣的關鍵礦物、能源、電信、基礎設施，以及半導體、AI、國防科技、次世代通訊與生物科技等戰略產業。美方也承諾在符合條件下，透過其機構（如美國輸出入銀行）支持這些對臺投資。

- **推動臺資赴美擴展高科技與能源版圖：**臺灣將促進企業赴美進行能創造就業的綠地與棕地投資，特別是在 AI、半導體及先進電子等高科技製造部門。同時，也將推動對美國液化天然氣（LNG）出口產能的投資。

- **在美國設立科學與產業園區：**雙方將合作在美國設置一個或多個科學與產業園區，著重於研發與人才培育。美方將協調地方政府為這些園區爭取土地、基礎設施支援及稅務優惠，並協助臺灣投資人取得行政許可。

這些規範不僅防堵了敏感技術透過不當投資外流，更從法規面為臺美供應鏈的深度整合鋪路。聚焦次世代技術與先進製造，確保民主陣營在關鍵技術上的領先地位。

（八）、關務與快遞貨物便捷化

在關務與快遞貨物便捷化上，引入了多項能大幅降低進出口業者行政成本的實務機制：

- **免委任書報關：** 臺灣將允許運送美國快遞貨物的快遞業者，直接以貨物持有人的名義報關，完全無須提供委任書即可滿足進口條件。
- **定期繳納關稅：** 協定生效兩年內，臺灣必須針對來自美國的快遞貨物實施「定期繳納制度」，這將大幅取代現行的逐批繳納作業，對高頻率進出口的貿易業者是一大福音。
- **數位化與到港前處理：** 雙方承諾維持或實施科技方法，採取貿易無紙化、數位化通關，以及「全面性到港前處理」程序。此外，美國快遞貨物將可享有任何現有的簡化進口程序，且不受數量限制。
- **農產品電子憑證對接：** 協定生效三年內，臺灣須建立或維持一套系統，直接接收美國食品安全檢查署（FSIS）針對肉類、禽類、鯰形目魚類及蛋類產品所發出的電子證明文件資料，進一步加速農產食品的通關速度。

這些措施不僅減少了文書作業，也將使得臺美之間的物流與貨物通關時間大幅縮短。

（九）、對美採購

這份協定的附件明確列出了臺灣在 2025 年至 2029 年間，促進特定企業向美國擴大採購的三大核心領域，總額高達 848 億美元：

- **能源（444 億美元）：** 採購液化天然氣（LNG）及原油。
- **基礎設施與重工業設備（252 億美元）：** 採購範圍涵蓋電力設備、電網設備、相關材料、發電機、儲存設施、船用設備以及製鋼設備等。

- **航空（152 億美元）：**採購民用航空器及發動機。

在擴大對美採購的同時，協定也設立了嚴格的「排他性」防護網。臺灣必須禁止採購來自「不適格第三國」受規範的貨品與服務。此外，針對引發國家安全疑慮的國家，協定明令臺灣不得向其購買任何核反應爐、燃料棒或濃縮鈾。

這些採購承諾不僅大幅增加雙邊貿易額，也實質上將臺灣的能源、電網與航空等關鍵基礎設施的供應鏈與美國深度綁定。

（十）、美國貨品銷往臺灣的關稅規範

協定有以下具體要求：

- **適用專屬降稅清單：**臺灣將對美國原產貨品適用協定附件所載的關稅稅率，包含多種明確的降稅類別（例如本協定生效日立即免稅的 EIF 類、維持現行稅率的 Z 類，以及分三年調降的 RH3 類等）。
 - **豁免農產品特別防衛關稅：**來自美國的農產品，將不適用臺灣依據 WTO《農業協定》特別防衛措施所徵收的任何關稅。
 - **禁止設置配額：**臺灣不得對美國原產貨品的進口設定數量配額。
 - **免除電子傳輸關稅：**雙方約定不對電子傳輸（包含以電子方式傳輸的內容）課徵關稅。
- 降稅期程：**

這份協定將降稅類別與期程劃分為幾種明確的模式，計算規則也非常具體：

降稅類別

- **立即免稅或維持零關稅：**EIF 類在協定生效日立刻免稅，A 類則維持零關稅。

- **維持現狀：** Z 類維持現行的最惠國（MFN）關稅稅率。
- **降至特定稅率：** 例如 R2、R2.5、R5.7 到 R10 等類別，在生效日會直接降至對應的從價百分比（例如 R2 就是降至 2%）。
- **砍半調降：** RH 類在生效日直接降至原始稅率的一半；RH3 類則是分三年均等調降，直到第三年達到原始稅率的一半。

期程與計算規則

- **第一年定義：** 降稅的「第一年」是從協定生效日起算，直到當年的 12 月 31 日結束。
- **後續生效日：** 從第二年開始，每一年的降稅期程都會在 1 月 1 日生效。
- **小數點計算：** 計算出來的降稅期程稅率及最終稅率，都會無條件捨去到百分比的小數點後第一位。

這套機制讓進出口商能精確估算未來的關稅成本

（十一）、美國對臺灣貨品的對等關稅豁免

協定主要透過附件清單與行政命令的機制，來提供具體的減免與上限規定：

- **附表 2A 貨品完全豁免額外關稅：** 針對列入附表 2A 的臺灣原產貨品，美國承諾不再課徵依據 2025 年 4 月 2 日第 14257 號行政命令所規定的額外從價關稅稅率。
- **附表 2B 特定農產品享零對等關稅：** 針對列入附表 2B 的臺灣原產貨品，美國會依據 2025 年 11 月 14 日第 14360 號行政命令（修改特定農產品對等關稅範圍），直接提供零零對等關稅稅率。
- **非清單貨品的 15% 總和上限防護網：** 針對所有其他未列入上述兩張豁免清單的臺灣貨品，美國設立了明確的稅率天花板。如果該貨品

現行的最惠國（MFN）關稅稅率已經是 15% 或以上，美國將不會再依據第 14257 號行政命令加徵任何額外關稅（額外稅率為零）。如果該貨品的最惠國稅率低於 15%，那麼最惠國稅率加上額外加徵的關稅，兩者總和將被嚴格控制在 15%。

在這些豁免與上限機制下，臺灣出口貨品仍會繼續適用原本應繳納的最惠國關稅稅率

（十二）、數位貿易與電子商務合作

ART 納入了高度先進的數位貿易規範，包括禁止對數位產品徵收關稅、確保跨境數據流動、以及對原始碼保護的共識。這對於我國軟體服務業與跨境電商具有指標性意義。這份協定設立了非常明確的防護網，確保企業在商業活動中不會面臨不合理的技術勒索或阻礙：

- **禁止強迫技轉與要求原始碼：**臺灣不能將「移轉或提供特定技術、製程、原始碼或其他專屬知識」作為美國企業在臺從事商業活動的條件。同時，臺灣也不能強制要求美商購買、使用或優先考慮特定技術。
- **司法與監管例外：**唯一的例外是臺灣的監管機構或司法機關在特定調查或執法程序中，可以在採取保護措施防止未經授權揭露的前提下，要求企業提供軟體原始碼或演算法。
- **禁止數位服務稅與電子傳輸關稅：**臺灣不得在法律上或事實上對美國企業課徵數位服務稅或類似的歧視性稅賦。雙方也同意不對電子傳輸（包含以電子方式傳輸的內容）課徵關稅。
- **防堵「涵蓋國家」的延伸條款：**協定保障了資料在邊境間的可信任自由傳輸。但值得高度注意的是，如果臺灣與美國法典 10 U.S.C. § 4872 定義的「涵蓋國家」簽署數位貿易協定，美方有權終止本協定並重新課徵關稅。

這些規範確保了高科技與數位服務業者的營業機密能受到高度保護，免受非商業干預。

（十三）、 供應鏈安全與韌性

協定中特別強調「友岸外包 (Friend-shoring)」。雙方同意建立「緊急供應鏈預警機制」，當關鍵零組件（如車用晶片或關鍵礦物）出現短缺時，雙方優先進行資源調度。

三、 ART 對我國廠商之機會與挑戰

如前所述，ART 讓台灣成為美國的信賴戰略伙伴，美國信賴供應鏈的一部份，在美市場並降低與陸貨的競爭，降低了部分關稅，並讓台灣產品與鄰國產品能在更有利的地位競爭，帶給我國廠商新的機遇，但是面對複雜的監管環境也充滿挑戰。

機會分析

1. 半導體與高科技供應鏈的穩固：在 ART 框架下，台灣廠商成為美方認可的「安全供應商」，有助於爭取更多美國政府採購訂單及研發補助。
2. 法規接軌帶來的效率提升：標準化的檢驗流程讓食品加工、生技產業能更快速布局美國零售通路。
3. 數位轉型紅利：數位貿易條款降低了資安防護與數據合規的門檻，有利於我國軟體業輸出。

挑戰分析

1. 原產地規則 (Rules of Origin) 趨嚴：為防範第三方轉口貿易避

稅，ART 對「含金量」有嚴格規定，部分高度依賴中國零件的廠商需面臨供應鏈重組壓力。

2. 合規成本增加：協定中納入高標準的勞工權益與環境保護條款（ESG），中小型傳統產業可能面臨升級轉型的陣痛。

另外，也需要符合出口管制規定並避免與實體清單上的對象交易；防止關鍵技術外流。

3. 地緣政治與法律變數：美國貿易政策受國內政治影響劇烈，合約的長期穩定性存在風險。

四、我國廠商應對策略建議

1. **分散供應鏈風險**：持續推動「去風險化」，並確保符合 ART 的原產地規定及進出口管制等規定。
2. **充分利用豁免條款**：由於符合美墨加協定的產品及根據《多明尼加共和國-中美洲自由貿易協定》免稅進入的紡織品和服裝免徵關稅。在重整供應鏈時可列入考量。
3. **建立法律與經貿情資中心**：常設法律顧問即時解讀美國貿易政策與法院的最新裁定，提前布局。
4. **加深價值鏈整合**：不再僅僅作為代工，應利用 ART 的技術合作條款，與美國企業深度網綁，增加替代難度。

肆、美國與各國簽訂 ART 的政策及法制意涵

截至2026年5月22日，除我國外，美國已簽署ART協議的合作夥伴包括：阿根廷、柬埔寨、孟加拉、厄瓜多、薩爾瓦多、瓜地馬拉、印尼、馬來

西亞。而歐盟也頃獲歐洲議會同意簽署，另有包括印度等多項正在積極談判中。在採行貿易法301條措施方面，估計美國將會疊加目前二項301調查的關稅，以達到原先設定各個國家的對等關稅水準，且透過301、232等貿易措施，持續對各國施壓，以促使渠等能確實執行ART協定的承諾。但是，川普總統一再聲稱國會沒有必要批准他的協議，這一事實意味著未來的總統可能有更大的空間來改變協議，造成這些ART協議的持續性及穩定性的疑問。

美國貿易代表辦公室（USTR）代表葛里爾大使於6月4日在OECD部長級會議記者會就「301條款」針對強迫勞動商品之調查結果，預計對60個經濟體課徵至少10%的進口關稅表示We understand that a deal is a deal，強調美方有信心在不違反與歐盟、日本等既有雙邊協定的前提下實施新關稅，並會將過去達成的關稅上限協議納入考量。故將遵守2025年夏季達成的日美協議，預計會把稅負上限設定為15%。按照葛里爾的說法，如果二者疊加的關稅(如17.5%)，超過美方ART承諾水準(如15%)，美國會依其ART承諾執行(即15%)。⁶

雖然依據301條採取的反制措施具有4年到期的複審機制，但是1974年《貿易法》307(c)條規定，在301措施實施滿四年後，若有延續申請，USTR可視複審情況宣告終止或繼續採行原措施。雖然複審機制形式上設定了301措施存續期限限制，但透過申請延續的程序，使得措施在實踐中往往因利益相關方的推動而持續延長，形成了事實上的長期化趨勢。

同時，307條授予了USTR修改和延長關稅的權利。USTR在總統具體指示

⁶ <https://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/investtrade/62785-2026-06-05-09-45-54.html>

下，可隨時依據301條對其認為對手國「不合理」的措施，對其301措施進行修改（如調整稅率和期限）或終止（即取消關稅或進口限制）。

在307條款中，國會並沒有為這種修改權設定上限，USTR對於關稅調整有相當程度的自由裁量權。301條款提供了調查權與採行初始措施的合法性基礎，307條款則賦予措施在後續階段的動態調節能力。所以未來美國行政單位可能會交互運用貿易法採行的301措施及307條的修改及延續權，以達到對等關稅的持久化及永續性。由於301措施具有針對性，亦可針對各國不同的承諾給予歧視待遇，維持施壓的動能。

美國經由這個貿易政策及與簽訂ART協定，建構了一個法律框架，對標美國訂立的標準及法規，以美國的戰略偏好及經貿政策來塑造全球價值鏈，影響美國貿易夥伴與第三國、敏感技術、外國投資以及供應鏈執法之間的關係，迫使貿易夥伴在美國及中國之間作出選擇，間接與中國脫鉤，並遏止中國大陸經貿及科技發展。美國彼德森經濟研究所（PIIE），對ART下列議題作出分析如下：⁷

強制勞動產品進口

禁止進口強迫勞動產品是美國貿易政策的重要組成部分，反映了美國對人權、合乎道德的勞動實踐和公平競爭的承諾。2021年通過《防止維吾爾強迫勞動保護法》（UFLPA）旨在禁止進口中國新疆維吾爾自治區使用強迫勞動生產的產品。

ARTs（對等貿易協定）中所包含的承諾，將美國的強迫勞動貿易體系向

⁷ [US reciprocal trade deals built to push America's trade partners away from China | PIIE](#)

外擴展。ART夥伴國同意禁止進口使用強迫或強制勞動生產的商品，其中許多國家已在其國內法中做出了類似承諾。雖然ARTs援引了國際勞工組織成員的義務，但大多數協議將夥伴國的執法與美國依據1930年《關稅法》第307條（19 USC § 1307）作出的裁定掛鉤，並據以執行《防止維吾爾強迫勞動法》（UFLPA）。如果夥伴國同意承認或執行美國在該框架下的裁定，則美國強迫勞動執法範圍的一部分實際上會擴展到另一個市場。

1. 要求貿易夥伴對第三國貿易採行與美國協調一致的貿易限制措施

間接脫鉤的另一機制是在美國出於經濟或國家安全原因對第三國實施進口限制時，要求夥伴國採取類似具有「同等限制效果」的措施。由於美國針對「非市場行為」的貿易執法行動主要針對中國——透過301條款關稅、反傾銷稅和反補貼稅、強迫勞動進口禁令以及禁止與特別指定國民和被封鎖人員（SDN名單）相關的交易——即使相關條款文本中沒有直接提及中國，這種機制也使得貿易限制措施具有針對中國的內在效果。

2. 第三國控制的公司採行「穿透」式管制

ART針對在夥伴國境內運作但由第三國主體擁有或控制的公司。這些條款要求夥伴國政府與美國協調，對這些公司的不公平行為採取措施。推行國安的「穿透規定」（或稱穿透式審查），以防堵關鍵技術外流及境外滲透。在外資審查及供應鏈管制上，要求追溯至最終受益人或母公司實質控制權的制度。美國商務部並對被列入「實體清單」的企業，其持股超過 50% 的子公司，也會追加同等出口管制制裁

該條款旨在解決美中貿易戰中一個的老問題：與中國相關的企業為了維

持進入美國市場的機會，會轉移生產、擴大海外產能或更深入地融入第三國的供應鏈。ART中關於第三國控制企業的措詞旨在削弱這種策略，但該條款的措辭含糊不清。可能會造成困擾。

3. 出口管制協調

與各國簽訂ARTs中最強而有力的國家安全機制是出口管制協調。一些ART協定要求夥伴國與美國合作，限制與實體清單、特別指定國民和被封鎖人員（SDN）清單或非SDN制裁清單上的實體進行交易。而與台灣簽訂的ART協定則最為嚴格，除上述規定外，還規定要與美國《外國直接產品規則》（US Foreign Direct Product Rule, FDPR）對接，執行反規避措施（anti-circumvention enforcement），實施滴水不漏出口管制（catch-all controls），並限制與「涵蓋國家」或是「受管制國家」（covered nations）或「受關注國家」（countries of concern）進行研究合作（restrictions on research cooperation）。

已受到美國出口管制和制裁工具的嚴厲打擊的中國敏感產業的企業和研究機構，包括實體清單、特別指定國民名單（SDN名單）、中國軍工企業名單（CMIC名單）和軍事最終用戶名單（MEU名單）。ART承諾將此邏輯延伸至美國以外，要求夥伴國限制與名單上實體的交易。

就台灣而言，需要與美國《外國直接產品規則》（US Foreign Direct Product Rule, FDPR）保持一致，建立一套能夠阻止先進晶片及相關技術流入中國的國內法律框架。滴水不漏出口管制措施將擴大管制範圍，甚至涵蓋未列入清單的項目，以防轉移風險；而對研究合作的限制將進一步限制台灣與中國大陸大學和實驗室之間的合作。總而言之，這些義務既體現了台灣與中國大陸深厚的經濟和技術聯繫，也反映了台灣在美

國阻止中國獲取先進半導體的努力中所扮演的關鍵角色。

4. 投資安全

ARTs中並規定夥伴國須借鑒了美國《外國投資風險審查現代化法案》(US Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA))建立協同機制，對入境投資及若干出境投資進行國家安全風險審查。其目標是具有策略敏感性的投資，包括與中國企業、國家支持的主體或技術獲取策略相關的投資。

5. 原產地規則

如果ART協定產生貿易轉向效果，ART貿易協定規定締約方得緊縮原產地規則以為反制。美國與印尼、柬埔寨、馬來西亞等東南亞國家達成的協定更進一步，要求採取行動打擊轉運和其他形式的逃稅行為。等同於美國將管制觸角延伸至境外，用以限縮夥伴國向第三國(中國)採購零部件的自主權，進而達到將中國排擠出全球供應鏈的戰略目的。

這些規定反映了為應對中美關稅而將貿易路線轉向第三國的程度和持續性。中國商品只需從事簡單加工、重新貼標籤或在其他地方重新組裝，即可規避美國關稅和其他限制。ART原產地規則為一線反規避機制。

然而，中國仍然是許多高價值零件的重要來源地，這些零件被那些日益加強參與全球價值鏈(GVC)的國家所使用。從中國進口零件到美國需繳納關稅，將其從事實質轉型並加工成成品並不違反美國關稅法。在執行ART時，第三國供應鏈構組成的成分可能會對美國執法單位構成挑戰。

事實上，儘管美國提高關稅以及亞洲經濟體同意開放市場，但2026年初

的貿易數據顯示，美國與該地區許多國家的貿易逆差不但沒有下降，反而持續成長。例如，2026 年第一季美國對越南的貿易逆差比 2025 年同期增加了 41.5%，而 2026 年第一季美國對泰國的貿易逆差比 2025 年第一季增加了 98.4%。推動赤字增加的因素之一是中國對美國的出口現在透過這些國家轉移。近年來，中國企業進行了大量投資，以建立其在東協的製造和組裝能力，通常使用進口的中國零件和半成品組裝成品，然後出口到美國。反映了ART在執行面與現實面的差距及困難。

此外，在優惠貿易協定（如美加墨協定）的框架下已有其原產地規則時，但在對等貿易協定（ART）中嵌入新的「原產地規則」偏離了優惠貿易協定原先允許其他締約方向第三國採購自主權的普遍規則。

6. 違約賠償條款，或被稱所謂「毒丸條款」

最後，一些貿易協定允許美國在貿易夥伴與第三國簽署新的貿易或優惠協議，損害美國基本利益的情況下，終止該協議並重新徵收對等關稅。

“損害美國利益的第三國”主要針對中國，中國是最有可能的“受關注國家”或“受管制國家”。它既有經濟實力，能夠與美國貿易夥伴達成有意義的雙邊貿易安排具有戰略意義。

儘管這七項機制構成了九項反轉移貿易協定的共同架構，但各夥伴國承諾的深度和嚴格程度卻不盡相同。有些協定在特定領域施加了更廣泛或更嚴格的義務，而有些協定則措詞更為狹窄或限制性更強。例如，台灣在出口管制協調方面承擔著特別廣泛的承諾；阿根廷和薩爾瓦多似乎沒有包含懲罰條款；而印尼、柬埔寨和馬來西亞則被明確要求透過執行原產地規則來打擊轉運。

美國亞洲夥伴加諸的許多經濟安全承諾，都針對與中國的貿易和投資。東協成員國與美國和中國經貿關係都十分密切，並且極為依賴與美中的貿易及投資，通常不願在華盛頓和北京之間做出選擇。而中國已經警告其貿易夥伴不要以犧牲中國為代價締結貿易協定，亞洲經濟體可能會面臨來自北京的越來越大的壓力，要求它們不要在與美國的協議中實施針對中國的某些限制。如果中美緊張局勢加劇，這些經濟安全條款可能在日後變得更加突出，可能影響成為中美間談判的重要議題。

另外一方面，中國大陸也同樣將國家安全列為重點，進行對外投資安全審查，定，全面覆蓋直接與間接投資，防範敏感技術與數據外流。在出口管制方面，針對出口管制管控名單上的企業，同樣引入了穿透性規則。

中國大陸在美國的「小院高築」及「脫鉤斷鏈」壓力下，「著力提升產業鏈供應鏈韌性與安全水準」⁸。除了提升及擴大內需市場，減少對美市場依賴外，並加速產業與科技自主自立、安全可控，解決關鍵零件及核心技術的「卡脖子」問題。透過「新型舉國體制」大力發展新興產業、策略產業及未來產業，把「科技自立自強」作為國家發展的戰略支撐。其運用國有資本及產業政策進行補貼，在政策引導下，「一窩蜂」上馬⁹，已造成過度投資與產能過剩，以及國內市場內捲嚴重的現象。在國內市場高度競爭及美國市場外銷受阻情況下，大陸出口轉向歐洲、東協及一帶一路沿線國家，造成當地市場的壓力，也引發貿易磨擦。雖然大陸的《十四五規劃》及本年啟動的《十五五規劃》都對台商可能產生重大機遇及大量商機，但是在美中抗衡加劇，大陸強調供應鏈自主可控及進口替代，以及美國透過台美ART及《21世紀台美貿易倡議協定》等協定中設

⁸詳習近平二十大報告。及 <https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c62824dx6pko/simp>

⁹ <https://www.bbc.com/zhongwen/articles/c62824dx6pko/trad>

定各種限制，台商要在中美兩個市場中左右逢源將更為困難。在中美雙方都以信賴為中心，建立安全可控、自主獨立，具主權意涵供應鏈情況下，台商必須思考是否應選邊站隊，或是改變營運模式與身份，設法分別融入其信任供應鏈中。

面臨國川普2.0高壓貿易政策下，加拿大總理卡尼（Mark Carney）提倡建構「中等強國新聯盟」（Middle Powers coalition），以能在美國總統川普動用關稅作為施壓籌碼與經濟脅迫的時代下，尋求集體自保並維護自身經貿利益。

面對美國的極限施壓與全球關稅戰，受衝擊的國家與區域紛紛展開雙邊或多邊結盟，形成「無美國貿易體系」的雛形，並藉由擴大多邊協定來對抗美國的貿易壁壘。全球出口導向國家正將《跨太平洋夥伴全面進步協定》（CPTPP）視為抗衡威脅的重要結盟機制。成員國正透過深化區域整合、開拓替代市場，並研議與歐盟及東協結盟，共同捍衛以規則為基礎的多邊自由貿易體。隨著多國尋求經貿避風港，CPTPP 在執委會中持續進行擴張討論，包含烏拉圭、阿拉伯聯合大公國、菲律賓、印尼、泰國等國皆積極尋求加入

台灣面對該情勢，仍應持續推動加入CPTPP及與其他國家的結盟。而以規則為基礎的多邊自由貿易體系仍然是保障台灣經貿利益的最大資產，我們應積極參與WTO改革，參與專業及部門別的自由化與合作，如WTO電子商務談判，加入諸如數位伙伴協定DEPA等。

由於美中仍是世界最大的二個重要市場，我們不能輕言放棄其中任何一個。必須密切注意並瞭解他們的政策與發展。鑒於美國貿易政策的發展

充滿變數，而且川普總統一再聲稱國會沒有必要批准他的協議，這意味未來的總統可能有更大的空間來改變協議，造成這些ART協議的持續性及穩定性的疑問。未來這些ART能否執行順利及能否持續還有待觀察。而ART的執行可能會是未來台美談判持續的議題，政府有關部門不可掉以輕心。

第三部分 政策變革

美國 IEEPA 裁定後之貿易政策

2026年2月20日，美國最高法院作出裁定，認定川普政府援引《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）徵收關稅違不具法律效力法，使所有依IEEPA權限加徵的關稅失效，包括對所有國家進口商品適用的IEEPA基準關稅（10%）；依國別加徵的IEEPA附加關稅；此外，緊急行政命令下的關稅也一併失效，包括大陸芬太尼緊急附加費與加墨邊境緊急關稅；以及IEEPA關稅底線機制。本裁決並未就已徵收的IEEPA 關稅退稅作出明確說明，未界定退稅的具體標準和流程。為後續企業索賠、司法訴訟埋下了隱憂。

不受最高法院作出援引《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）徵收關稅違不具法律效力裁定影響的關稅包括：依《貿易擴張法》第232條課徵關稅，如鋼、鋁、銅、木材、汽車及零組件；《貿易法》第301條對中國商品加徵的關稅；以及最惠國待遇基本稅率（HTS/MFN Baseline Rates），包括美墨加協定與「韓美自由貿易協定」（KORUS）的優惠稅率。代表向國際貿易法庭提出異議，認為貿易逆差

在上述法院裁決後，美國必須啟動其他貿易政策工具，在符合法定程序及規定及條件下，持續執行其關稅政策。

所以在本裁決後，川普政府除了引用貿易法122條課徵臨時關稅外，同時宣布啟動新一輪232和301調查。美國財政部長貝森特表示，依貿易法122條課徵的關稅，結合後續升級的第232、301關稅，2026年美國關稅收入總量將基本維持不變。

僅將美國引用貿易法122條、232條，以及301條課徵關稅之政策，說明如下：

一、 依據 1974 年《貿易法》第 122 條公告課稅

2月20日，美國最高法院作出裁定，認定川普政府援引《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）徵收關稅違不具法律效力法後，白宮隨即依1974年《貿易法》第122條，在現有關稅基礎上對全球進口商品額外加徵10%關稅（隨後宣稱擬提高至15%。

引用第122條加徵關稅的優點是可快速落地，但是法定稅率上限僅為15%，除非國會立法延期，有效期最長150天。此措施屬於過渡性安排，其力度和持續性均不及IEEPA關稅。而且其適法性也再度面臨司法爭議，目前已有二十多州及中小企業代表向國際貿易法庭提出異議，表示該條款立法旨在處理國際收支的問題，不能用以處理貿易赤字。。美國貿易代表格里爾並宣布擬啟動新的第301條調查。

本項公告要點如下：

1. 統一稅率 10%取代各國具體稅率。

國際經濟夥伴協定（IEEPA）針對「特定國家」訂定從價稅率，在達成一系列雙邊協議後，這些稅率因貿易夥伴而異。第 122 條公告以單一基準取代了所有這些規定：對所有進口商品加徵 10 個百分點的從價稅，無論原產國為何，沒有針對特定國家的額外稅額。

2. 這項附加費明確規定為臨時性措施：自 2026 年 2 月 24 日起生效，為期 150 天，至 2026 年 7 月 24 日到期，除非國會延長。

3. 法律依據和期限

第 122 條公告實質上將相同的關稅架構轉移到不同的法律基礎之上。1974 年《貿易法》第 122 條授權總統對進口商品徵收最高達 15% 的臨時從價稅，以解決“根本性的國際支付問題”，特別是巨額且嚴重的國際收支逆差。該公告指出，貨物貿易逆差高達 1.2 兆美元，初次收入出現負值（預計到 2024 年），淨國際投資部位佔 GDP 的比重為負 90%。

4. 結構：

- **第 232 條優先適用：**附加費不與第 232 條規定的關稅疊加。已適用第 232 條關稅的產品（鋼鐵、鋁、銅、木材、汽車和某些機動車輛）在適用第 232 條關稅的部分內，不適用 10% 的附加費。對於僅部分價值適用第 232 條關稅的產品（例如，鋁、鋼鐵、銅和木材的含量加權材料關稅），10% 的附加費僅適用於未適用第 232 條關稅的部分。這與《國際緊急經濟權力法》（IEEPA）法令所採用的結構相同。
- **美墨加協定優惠待遇：**根據美墨加協定（美國協調關稅制度通則第 11 條）免稅進入美國的商品仍免徵附加費。這與國際緊急經濟權力法案（IEEPA）的規定一致。

- **附件二例外情況：**約有 1,100 個產品代碼免徵附加費。
- **CAFTA-DR 紡織品：**根據《多明尼加共和國-中美洲自由貿易協定》免稅進入的紡織品和服裝免徵關稅。該協定涵蓋哥斯達黎加、多明尼加共和國、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯和尼加拉瓜。
- **民用飛機零件。**該公告根據《國際緊急經濟權力法案》（IEEPA）的規定，對用於民用飛機的零件給予豁免。產品清單的具體內容有所變更，首次納入無人機。但原則不變。

5. 例外：附件二幾乎沒有變化

關稅制度的定義不僅取決於其涵蓋範圍，也取決於其豁免範圍。第122條公告附件二列出了1109項非航空產品豁免。IEEPA制度透過其修訂後的附件二，將1125種產品從基準稅率豁免。兩者的合併幾乎完全一致。第122條附件二中的所有1109個稅號均已根據IEEPA獲得豁免，在過渡到第122條之前，IEEPA附件二在2025年進行了兩次修訂。9月，84個銅和化學產品代碼被移除。10月，158種木製品失去了豁免權。到2026年2月20日最高法院作出裁決時，IEEPA的豁免清單已從最初的1326個代碼縮減至1084個。

就台灣言，第122條公告沿用了縮減後的清單。在新公佈的122條款下，農產品剩下230項維持對全球豁免，例如原來ART豁免的蝴蝶蘭、藥用的化學品以及印刷品等，這一次就不在行政命令裡面豁免。工業產品部分，這次行政命令有1367項豁免，但有444項不在這次豁免清單中。

6. 雙邊協議會受到怎樣的影響？

美國貿易代表格里爾表示，根據《國際經濟權力法》（IEEPA）談判達成

的關稅協定仍然有效。但實際情況遠比這複雜。

自2025年4月以來達成的協議包含基於不同法律依據的承諾。部分內容是《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)互惠關稅的修改。其他內容則涉及與IEEPA無關的第232條關稅調整、監管承諾或採購承諾。最高法院的裁決以及隨後對IEEPA關稅令的撤銷並不影響這些非IEEPA內容，它們仍然有效。ART 作為雙方政府簽署的正式協定，其法律基礎通常來自於《貿易促進授權法》(TPA)或類似的雙邊經貿框架。因此，ART 本身失效的可能性較低。

根據《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)達成的協議其關稅稅率、最低關稅機制以及針對特定產品的豁免，都是透過修改IEEPA行政命令來實施的，並透過美國協調關稅制度(HTSUS)第99章第三分章的稅號生效。當法院裁定IEEPA關稅無效，撤銷令正式終止這些關稅時，這些HTSUS稅號也隨之失效。其實施機制也隨之失效。

在美國最高法院2月20日裁定川普依據《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)對全球課徵對等關稅非法後，必須立即取消取停徵，已徵稅款必須退還。為了給予已與美國達成協議的國家充分壓力，迫使其執行原協議，並維持稅收。財政部長貝森特除了引用《貿易法》第 122 條作為臨時過渡條款繼續課稅外，並另依據《貿易擴展法》第 232 條；以及《貿易法》第 301 條，啟動調查。

- (一)、擴大《1962 年貿易擴展法》第 232 條調查針對確定特定產品其進口數量或因其它原因，對美國國家安全造成威脅時，美國總統有權採取各種措施調整該商品及其衍生物的進口數量)，並課徵關稅。執行 232

條款的流程有詳細規定，包括發起、商務部調查（程序包括正式公告、公眾評論和公開聽證，最長不超過 270 天）、到總統採取決定（收到商務部報告後 90 天以內）。

目前為止美國依 232 條款課徵關稅及啟動調查案件，請參見下表：

美國第 232 條款課徵關稅及調查案件表

生效/ 啟動 時間	產業/產品類別	受影響國 別	現況與稅率
2018 年 3 月	鋼鐵 (Steel)	全球（排 除部分配 額國）	2018 年課 25%；2025 年 6 月起調升至 50%
2018 年 3 月	鋁 (Aluminum)	全球（排 除部分配 額國）	2018 年課 10%；2025 年 6 月起調升至 50%
2025 年 4 月	汽車及汽車零件	全球	汽車與部分零件課徵 25% 關稅，符合 USMCA 原則除外
2025 年 8 月	半成品銅及衍生 品	全球	課徵 50% 關稅（原料及廢料除外）
2025 年 8 月	鋼鋁衍生產品 (新增)	全球	新增 407 項衍生品，課徵 50% 關稅
2025 年 10	原木、木材及家 具	全球 (加、越、	軟木 10%；木製家具及廚櫃 25%（預計後續調 升）

月		中、歐等)	
2025 年 11 月	中重型貨車及巴士	全球	中重型貨車及零件 25%；巴士 10%
2026 年 1 月	半導體（先進晶片）	全球	調查範圍涉及半導體基板和裸晶圓、傳統與尖端晶片、微電子裝置、半導體製造設備零件，以及含有半導體的下游衍生產品。部分先進運算晶片及其衍生商品課徵 25% 關稅，資料中心、研發、維修、部分民用工業用途、支持美國技術供應鏈建設除外。
調查 中/預 期	無人機、機器人及工業設備、太陽能板	全球	已啟動調查。無人機、太陽能板（多晶矽及其衍生品）2025/07、機器人及工業設備 2025/09
調查 中/預 期	製藥、電網設備	全球	已被列入潛在調查名單。 川普在 2026 年 7 月 21 日於社群媒體發文，表示將自 2028 年 8 月起，對輸美學名藥課徵 100% 關稅，並於 2029 年 8 月起提高至 200%。將影響未在美設廠企業。

重點說明

- **動態調整：**2025 年起，美國政府不僅擴大了 232 條款的範圍，還多次將原有的 25% 稅率調升至 50%（如鋼鐵與鋁）。
- **對等關稅 (Reciprocal Tariff)：**需注意 232 條款關稅與「對等關稅」的區別。若產品已依 232 條款課徵，通常不再額外加徵對等關稅。
- **豁免機制：**部分國家（如歐盟、日本、韓國、台灣）可能針對特定產品有配額限制或豁免談判，但 2025 年後許多豁免措施已被取消或重新審核。

（二）、發動新一輪 301 調查

在美國最高法院2月20日裁定川普依據《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)對全球課徵對等關稅非法後，美國貿易代表葛里爾旋即宣布將引用《貿易法》第 301 條，針對「工業產能過剩、強迫勞動、藥品定價行為、對美國科技公司和數位商品及服務的歧視、數位服務稅、海洋污染以及與海鮮、食米和其他產品貿易相關的措施」等7項領域的外國不合理、不當或歧視性措施，造成美國商業負擔進行調查。¹⁰

這波301調查聚焦於具有全球產能過剩風險的製造業（如鋼鐵、鋁、半導體成熟製程、電動車鏈），以及涉及強迫勞動高風險的產業（如紡織、遠洋漁業、電子零件裝配）。葛里爾也說，預計後續還會有其他調查。雖未指明受影響產業或國家，但暗示也很可能針對數位服務稅、藥品定價及其他關切事項鎖定特定國家。

3月11日美國貿易代表署針對我國及歐盟等16經濟體啟動「結構性產能過剩」301條調查，12日宣布針對60個經濟體涉及「強迫勞動」的調查。

壹、對我國及歐盟等 16 經濟體啟動「結構性產能過剩」301 條調查

（案卷號 USTR-2026-0067 和 USTR-2026-0068 啟動第：特定經濟體製造業結構性產能過剩及生產有關的法案、政策和措施）

¹⁰ U.S. Department of the Treasury, 'Secretary of the Treasury Scott Bessent's Remarks Before the Economic Club of Dallas', 20 February 2026. home.treasury.gov/news/press-releases/sb0403

美國貿易代表署本年3月12日的公告，主要包含下列重點：

一、美國背景

美國認為其主要易夥伴，因政府干預或激勵政策造成或維持結構性的產能過剩，發展出與市場和國內或全球需求脫鉤的產能，導致過度生產、閒置產能和長期貿易順差，尤其集中在製造業。從而對美國供應鏈回流和為美國工人提供高薪工作的努力構成了嚴峻挑戰，並產生鉅額或持續的貿易順差。

二、明列七項政府干預措施係造成產能過剩及對美貿易順差主要原因

該S301公告涵蓋全部16個經濟體，列出了33項證據指標，對「結構性產能過剩」給予定義，並總結其成因及影響，但僅提及7項具體政策干預措施，及列出了產能過剩的指標，惟未指明其具體原因。這項公告皆在啟動調查，而非最終結論；須經意見徵詢和聽證程序。

但是公告列出四項產能過剩的特徵或證據：（1）貿易順差；（2）低產能利用率；（3）特定產業產能過剩；（4）企業低獲利。

S301公告說明**政府的干預措施**，造成產能和產量超過在市場機能充分發揮下的預期，包括：（A）促進供應、需求和投資的生產和出口，包括透過補貼等措施，致使市場機能受到束縛；（B）抑制國內工資；（C）國有或國有控股企業的非經營性活動；（D）持續的市場准入壁壘；（E）環境或勞工保護或社會安全網鬆懈或不足；（F）貼息貸款；（G）金融壓制和匯率操縱；等。

而 S301 調查並未將市場准入壁壘列為任何一個經濟體產能過剩的原因，也未列出各國完整及具體政府干預措施，惟因美國貿易代表署(USTR) 每年依據美國貿易法，須向美國總統及國會相關委員會提交《**國家貿易估算外國貿易障礙報告**》(National Trade Estimate Report on FOREIGN TRADE BARRIERS，簡稱NTE)，說明與美國主要貿易國的重大貿易障礙，或可配合檢視，窺其關切概貌。

NTE 是一份關於貿易扭曲成因的文件，有關貨幣干預、匯率低估和殭屍企業等問的核心類在 NTE 中雖未提及，但NTE 詳列了本次s301調查 16 個經濟體中 15 個的市場准入壁壘，對於此次301調查仍有參考價值。

可是有關貨幣干預及匯率操縱部分必須檢視美國財政部每年 **4 月中旬 與 10月中旬** (或11月) 公布的「半年度國際經濟暨匯率政策報告」。該報告檢視台灣、中國、日本、韓國等主要貿易對手國的匯率與貿易政策。規定若符合下列三項標準，就可能被列入觀察名單或匯率操縱國。
檢視標準 (需符合 2 項以上納入觀察名單)如下：

1. 對美商品及服務貿易順差逾 150 億美元。
2. 經常帳順差對 GDP 比率逾 3%。
3. 淨買匯金額對 GDP 比率逾 2%，且 12 個月中有 8 個月(含)

以上為淨買匯。

- 截至 2025 年 6 月，台灣因貿易順差與經常帳順差超標，被續列為匯率操縱觀察名單

三、 產能過剩導致對美貿易順差，阻礙了美國產業發展與投資

公告指出：「當全球製造業投資超過全球對製成品的需求，生產盈餘集中在某些國家時，這些市場的生產盈餘會破壞其他國家的工業生態系統。在眾多領域，許多美國貿易夥伴其政策無視市場機制，生產超過其國內消費或生產性投資的能力。其生產過剩造成大幅或持續的貿易順差，包括擴大對美國或第三國的出口，而第三國又向美國出口。這取代了美國現有的國內生產，或者阻止了美國製造業生產的投資和擴張。這些動態反映在美國的全球和雙邊貿易逆差以及製造業對美國國內生產總值貢獻的減少上。在過去的十五年里，美國的產能利用率在川普總統的第一個任期內達到了 79.9% 的峰值，在拜登總統任期即將結束的 2024 年 11 月降至 75.2% 的低點，充份證明美國工業並未充分發揮其競爭潛力。」

四、 S301 調查列出其關切的產能過剩產業

公告列出其關切的產業情況：「受產能和生產過剩困擾的行業包括鋁、汽車、電池、水泥、化學品、電子、能源產品、玻璃、機床、機械、有色金屬、造紙、塑料、加工食品和飲料、機器人、衛星、半導體、船舶、太陽能組件、鋼鐵和運輸設備。在其中許多領域，美國已經失去了大量的國內生產能力，或者已經令人擔憂地落後於外國競爭對手。」

並特別提及鋼鐵及車輛，依「全球鋼鐵產能過剩論壇」(GFSEC) 估計，全球鋼鐵產能過剩到 2027 年將達 7.21 億噸，美國車輛的貿易赤字在 2024 及 2025 年將分別達到 \$1.57 億及 \$1.28 億美元。

五、 調查的對象

雖然調查的對象包括：中國大陸、聯盟、新加坡、瑞士、挪威、印度尼西亞、馬來西亞、柬埔寨、泰國、韓國、越南、台灣、孟加拉國、墨西哥、日本和印度等 16 個經濟體，及造成順差及產能過剩的主要產業。

謹依據本公告內容及《2025 國家貿易估算報告》(NTE) 內容

，彙總美方關切如表一：

表六、美國針對 16 經濟體啟動結構性產能過剩 301 調查關切重點彙整表

國家	證據	措施	產業（順差及產能過剩）
中國大陸	對美持續鉅額 順差 WXYZ	ACDEFG	順差：電子設備、機械、汽車和汽車零件、塑料、傢具、鋼鐵製品、服裝、有機化學品、玩具和體育用品、光學、照相、技術和醫療器械、鋼鐵、鞋類、船舶和船舶、鋁 產能過剩：鋼鐵、鋰電池、聚對苯二甲酸乙二醇酯(PET)、電動車

歐盟（包括德國、愛爾蘭）	德國、愛爾蘭與美貿易鉅額順差，證明有產能過剩現象。 WXY	AD	順差：化學品、製藥、車輛、機械 產能過剩：製藥
新加坡	雖然產業下行，新加坡國企仍在繼續擴大製造產能 W	C	順差：半導體、電子設備、石化、製藥
瑞士	與美貿易鉅額順差，證明有產能過剩現象。 W	貨幣干預和外匯流入沖銷，導致結構性產能過剩 ADF	順差：精鍊黃金、醫藥產品、有機化學品和機械
挪威	與美貿易鉅額順差，證明有產能過剩現象。 WX	具有低估本國貨幣價值的政策和做法，包括利用國有或國有控股企業將石油收入回收為美元等非本國貨幣，而不是本國貨幣。 ACDF	順差：礦物燃料和油、某些電子設備和機械。 產能過剩：水產
印尼	WY	礦石出口禁令導致鋼鐵產能過剩	順差：金屬、農產品、燃料、紡織品和

		ACDE	建材 產能過剩：水泥
馬來西亞	WF	AD	順差：電子設備、礦物燃料和油、機械、動物和植物脂肪和油以及光學、照相、技術和醫療設備 產能過剩：鋼鐵
柬埔寨	W	擬擴大服裝、鞋類和旅行用品 (GFT) 產能 D	順差：服裝、鞋類及旅行用品 (GFT)
泰國	對美持續鉅額順差 WXY	DE	順差：汽車及汽車零部件、機械和橡膠 產能過剩：大部分製造業
韓國	對美持續鉅額順差 WY	D	順差：電子設備、汽車及汽車零部件、機械、鋼鐵、船舶及船舶 產能過剩：石化
越南	對美持續鉅額順差 WY	2021 年進行的 301 條款調查中發現，不合理的干預外匯市場和低估其貨幣 CDF	順差：電子和機械 產能過剩：水泥
台灣	對美鉅額順差	市場准入壁壘	順差：半導體、電子

	並持續擴大 W	D	產品、資訊技術產品 和機械。
孟加拉	WXY	政府為43個行業 的出口提供現金 獎勵，包括國內 紡織品和皮革製 品 ADE	順差：紡織 產能過剩：水泥
墨西哥	WY	CD	順差：汽車，以及建 築、鐵路和船舶運輸 以及衛生。 產能過剩：鋼鐵、食 品和飲料加工製造
日本	WZ	ACD	順差：汽車和汽車零 部件，以及光學、攝 影、技術和醫療設備 產能過剩：汽車
印度	WY	ACDE	順差：紡織品、健 康、建築用品和汽車 用品 產能過剩：太陽能組 件行業

代表符號：(A)促進不受供應、需求和投資市場驅動因素束縛的生產和出口，包括通過補貼； (B)抑制國內工資； (C)國有或國有控股企業的非經營性活動； (D)持續的市場准入壁壘； (E)環境或勞工保護或社會安全網鬆懈或不足； (F)貼息貸款； (G)金融壓制和匯率操縱； (W)貿易順差； (X)低產能利用率； (Y)特定產業產能過剩； (Z)企業低獲利

公告列出三個經濟體的例子說明了這個「貿易順差」造成「產能過剩」定義有些浮濫。瑞士因貨幣干預和外匯流入沖銷而被提及，但沒有證據表明其存在工業產能過剩，也沒有發現除貨幣政策之外的其他政策干預措施。NTE 關於瑞士的章節討論了關稅、農業補貼、衛生措施和數據本地化；並未提及產能過剩、貨幣操縱或貿易順差等問題。挪威因透過其主權財富基金而非本國貨幣來循環利用石油收入而被提及；其對美國的雙邊貿易順差為 19 億美元。NTE 關於挪威的章節中也沒有提及貨幣政策、主權財富基金運作或產能過剩。日本的全球貨物貿易逆差約為 360 億美元，但由於其雙邊貿易順差以及其經濟中虧損企業的比例，也被納入考慮範圍。

六、 法律依據和法律架構

2025 年 9 月聯邦巡迴上訴法院的裁決規定，政府採行的措施必須依據《行政程序法》規定，遵守公示和評議等程序。而 3 月 11 日的 s301 公告即是依此一程序進行（評議截止日期為 4 月 15 日，聽證會則訂於 5 月 5 日至 8 日舉行）。

2026 年 3 月 11 日，貿易代表啟動了 301 條款調查某些經濟體與某些製造業結構性產能過剩或生產相關的法案、政策和做法。根據《貿易法》第 302 (b) (1) (b) 條，USTR 經諮詢跨部會組成的 301 條款委員會後，USTR 隨即通知各個被調查經濟體的政府進行磋商。

根據《貿易法》第 304 節，貿易代表必須確定被調查的法規、政策或措施是否可根據第 301 節提起訴訟。確定採取行動是否合適，及應採

取何等措施。

公眾評論： 一般利害關係人可就下列事項，提交書面評論，

惟須在美國東部時間 2026 年 4 月 15 日在晚上 11:59 前送達 USTR：

1. 被調查經濟體在特定部門造成或維持結構性產能或生產過剩的行為、政策和措施。
2. 行為、政策和措施是否不合理或具有歧視性。
3. 這些法案、政策和措施是否對美國商業造成負擔或限制，如果是，負擔或限制的性質和程度。這將包括對負擔或限制的經濟評估。
4. 根據《貿易法》第 301(b)條，這些行為、政策和措施是否可採取行動，以及應採取哪些行動（如果有），包括關稅和非關稅行動。
5. 在評估導致製造業產能或產量結構性過剩的行為、政策和措施時，是否有其他考慮因素。

美國貿易代表辦公室 (USTR) 進行此次調查的法律授權係依據 1988 年《綜合貿易與競爭力法案》解決長期存在的巨額經常帳失衡問題，但經常帳盈餘是一種宏觀經濟現象，需要盈餘國進行政策調整。惟 S301 法案引用該條款，並將這些盈餘重新定義為製造業結構性產能過剩的證據，作為據以片面採取單邊貿易措施，如同預設結論。其法律授權及詮釋，可能有賴公眾評議程序及法院的最終裁決。

七、受調查經濟體的因應措施

各國反應不一：南韓在被列入調查對象的翌日，尷尬地宣布批准 3,500 億美元對美投資計畫。馬來西亞則採取強硬立場，貿工部長宣稱與美國的貿易協議「已形同廢止」，並批評美方不應以全面性關稅回應貿易

順差問題。中國商務部則譴責此為「極端單邊、武斷和歧視性行為」。

但大多數受調查經濟體均希望維持原先協議，該等國家立場及措施請詳表七。

葛里爾表示雖然各國都表達希望維持貿易協定意願；過去與貿易夥伴達成的框架協議與這些調查是「相互獨立」的，在原先簽訂的貿易協定中也已處理到很多 301 調查所關注的議題，USTR 會綜合考量其執行情況，未來也不排除與各國進入談判的可能性。但他同時也強調了無法保證給予關稅豁免。

表七、 16 個受調查經濟體立場及措施彙整表

經濟體	立場 / 初步回應	已採取或研擬之措施
台灣	審慎樂觀 / 視為轉機 行政院表示此調查不影響台美甫簽署的「互惠貿易協定」。部分觀點認為這是台灣展現國際供應鏈影響力的機會。	1. 政府層級： 經貿談判辦公室 (OTN) 與經濟部已啟動應對機制。 2. 產業溝通： 協助業者釐清調查範圍（如半導體、鋼鐵等），強調台美供應鏈互補性。 3. 準備文件： 預計在 4/15 期限前提交評論，論證台灣產能由市場需求驅動。
歐盟 (EU)	強烈反駁 / 歸咎中國 歐盟委員會發言人明確表示「產能過剩的源頭不在歐洲」，暗指中國才是問題核心。強調歐盟是市場導向經濟體。	1. 外交交涉： 警告若美國採取違反雙邊貿易協定的關稅措施，歐盟將採取「堅定且對等」的反制行動。 2. 法律準備： 正研擬書面反駁意見，將參與 5 月的聽證會。
中國	強烈反對 / 批美霸權 商務部批評美方將「產能過剩」政治化，是典型的單邊主義與保護主義，指	1. 官方抗議： 透過外交管道要求美方糾正「錯誤做法」。 2. 保留權利： 聲明保留採取「一

	控調查缺乏事實依據。	切必要措施」捍衛權益的權利（暗示可能進行貿易報復或訴諸 WTO）。
南韓	積極防禦 / 強調投資 對被列入名單表示關切，主張韓國產能來自技術創新而非不公平補貼。	1. 立法行動： 國會於調查宣布後迅速通過「特別投資法案」，落實對美 3,500 億美元投資承諾，以緩解美方壓力。 2. 成立專責小組： 產業通商資源部召開緊急會議，與產業界組成公私部門應對小組（Task Force）。
日本	冷靜關注 / 遵守協定 政府表示正在詳閱調查內容，強調日本均遵守現行日美貿易協定。	1. 情報蒐集： 經濟產業省（METI）正評估調查對汽車、機械等關鍵出口產業的潛在影響。 2. 持續溝通： 將透過既有外交管道與 USTR 進行諮商。
馬來西亞	強烈反彈 投資貿易部長在此前曾發表強硬言論，暗示若美方不公，雙邊相關貿易安排可能受到嚴重影響（甚至提及"null and void"）。	1. 重新評估： 正在重新審視對美貿易策略。 2. 準備抗辯： 預計將針對電子與半導體封裝測試產業的產能狀況提出說明。
泰國	務實應對 承認面臨壓力，需向美方證明其產業發展符合市場機制。	1. 成立工作小組： 商務部已成立專案小組負責蒐集相關數據與文件。 2. 文件準備： 準備向 USTR 提交書面意見。
越南	低調關注 作為美國近年最大貿易逆差國之一（尤其電子與紡織），面臨極大壓力。	1. 監測情勢： 工貿部密切監控調查進展，尚未有激烈的公開反擊。 2. 加強合規： 預計將加強宣導避免產地轉運（洗產地）嫌疑。
墨西哥	USMCA 框架下應對 強調透過「美墨加協定」（USMCA）機制解決爭端，反對單邊調查。	1. 雙邊諮商： 利用 USMCA 審查機制與美方對話。 2. 產業防禦： 汽車與製造業公會

		正準備相關數據證明產能合理性。
印度	強烈疑慮 / 推遲簽約 印度政府認為美方的 301 調查是談判壓力手段。由於擔心調查可能導致新關稅，印度已決定推遲原定於 3 月簽署的印美初步貿易協議。	1. 推遲談判：暫緩與美國的貿易協議簽署，預計延遲數月，視調查進展而定。 2. 數據抗辯：印度商務部準備駁斥美方關於產能過剩的指控，特別是在太陽能模組、紡織品、鋼鐵與汽車零件領域。 3. 多邊救濟：不排除向 WTO 尋求救濟或提出申訴。
其他國 (新加坡、瑞士、挪威、印尼、柬埔寨、孟加拉)	準備程序中 大多尚未發布個別針對性聲明，主要透過駐美經貿單位運作。	1. 評估影響：各國經貿部門正在盤點受影響的出口項目。 2. 提交意見：預計將在 4 月 15 日前透過法律代表提交公眾評論。

觀察重點

- **美國意圖：** USTR 此舉被視為試圖繞過最高法院先前對總統關稅權限的限制，透過 301 條款重建關稅壁壘的法律基礎。
- **盟友分化：** 歐盟與日韓等盟友傾向將問題導向「中國因素」，試圖與中國的「非市場導向產能過剩」做出區隔，以避免被波及。
- **印度策略轉向：** 印度原本希望能與美國儘快達成貿易協議以穩定出口，但 USTR-2026-0067 號案件將印度列為重點調查對象（特別提到印度對美 580 億美元的貿易順差），迫使新德里轉向「以拖待變」的防禦策略。

八、在美國《1974 年貿易法》第 301 條 (Section 301) 的框架下，「結構性產能過剩」是否構成不公平貿易行為的適法性

301 條款賦予 USTR 極大的行政裁量權，只要該外國做法「雖然不一

定違反國際法義務，但卻是不公平、不合理的（Unreasonable and inequitable）」或「歧視性（Discriminatory）」的行為或措施。因而，對美國商業造成負擔，即可據以發動。也就是二者間有其因果關係。這不僅涉及經濟數據，更涉及「不公平、不合理的（Unreasonable and inequitable）」或「歧視性（Discriminatory）」的「非市場行為」及「政府干預」以及與「損害」的法律界定。

該項 301 條公告將「產能過剩」作為「不公平、不合理」的政府干預的認定，恐與 301 條款的法律規定不符。

該公告列出四項產能過剩的特徵，作為發動貿易制裁的損害證據（Injury Argument），即是：（1）貿易順差；（2）低產能利用率；（3）特定產業產能過剩；（4）企業低獲利。其中更將「貿易順差」列為主要依據，除了二者是否有因果關係的疑慮外，也明顯有違法律規定的「對美國商業造成負擔」的意旨。

「貿易順差」一般認為是總體經濟的現象，將其重新定義為係造成製造業結構性「產能過剩」，作為據以片面採取單邊貿易措，如同預設結論。

根據美國貿易代表署（USTR）的邏輯，如果外國的「結構性產能過剩」導致以下情況，即可構成「不公平」：

抑制價格（Price Suppression）：全球價格被壓低至美國企業無法獲利的水準。

擠出效應：當美國企業預期未來市場將充斥低價、補貼產品時，會導致其研發投入減少、「投資意願受阻」，導致美國喪失了在關鍵技術（如綠能、半導體）的領先地位。

維持低效產能：低效及無競爭能力的產能，因政府支持而能維持，沒有依市場機能而退出市場。

背離市場信號：在正常市場中，需求下降會導致價格下跌，進而使企業減產或退出。若一國透過政策干預(如國有企業救助、廉價融資)，使企業在虧損下仍持續擴產，這被視為對全球市場機制的扭曲。

負面外部性轉嫁：這種過剩產能通常無法由本國消化，必須透過低價出口「傾銷」至全球，迫使他國守法經營的企業倒閉。這種「將結構性調整壓力轉嫁給貿易夥伴」的行為，被美方認定為「負擔或限制了美國商務」

按 301 法規的邏輯中，產能過剩本身並非罪名，但當它是「非市場導向」的結果時，才應被認定為不公平。在市場機能充分運作，無政府市場干預，產能過剩不應被推論為不公平。

單純因企業誤判市場而導致的產能過剩，在法律上很難被認定為 301 條款下的不公平行為：

市場競爭與效率：若企業是自負盈虧、依據商業判斷擴產（即便後來證明過剩），這屬於商業風險，屬於公平競爭的一部分。

市場失靈：如果沒有政府的「干預」，單純的市場失靈，通常會由市場自行修正，而不具備「不公平」的法律特徵。

供給僵化：產能過剩常常發生在供給彈性小及資本密集的產業，如鋼鐵，產量無法依照景氣循環，在需求下滑時立即調整。

貳、發動 301 強迫勞動調查

一、概述

2026年3月12日，美國貿易代表辦公室依據《1974年貿易法》第301條款，以「未有效禁止強迫勞動產品進口」為由針對全球60個經濟體發起新一輪的301調查。這項調查賦予政府更大的行政裁量權，未來可能對特定國家的特定產品實施精確的禁運或高額關稅。

根據 USTR 公佈的徵求公眾意見內容，聚焦：(1) 受調查經濟體是否針對強迫勞動設立進口禁令及其執行情況；(2) 該等經濟體因未建立禁止強迫勞動進口機制並有效執行，造成對美商品的不合理性及歧視性的程度；(3) 對美國商業造成負面影響的具體程度，包括出口、經濟產出損失，商品價格及工人工資受影響情況等；(4) 針對該問題應採取的應對行動，涵蓋對受調查經濟體產品的關稅、進口限制的水平與範圍；(5) 對受調查經濟體產品課徵額外關稅時，應覆蓋的適當貿易總額水準。

5月2日美國貿易代表署發布聲明¹¹認定所有受調查經濟體均未能實施、有效執行強迫勞動進口禁令，包括台灣、英國、日本、大陸、香港等54個經濟體，未能實施及有效執行強迫勞動產品進口禁令；另外，加拿大、厄瓜多、歐盟、印尼、墨西哥以及巴基斯坦等6個經濟體，未能有效執行禁止進口強迫勞動產品的規定。因此認為：1. 損害了消除強迫勞動的普世目標；2. 讓企業能透過強迫勞動，以更低成本生產產品，進而扭曲市場環境；3. 損害不使用強迫勞動的企業盈利能力；4. 助長規避強迫勞動進口禁令的行為。導致美國製造商面臨不公平競

¹¹

<https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/press-releases/2026/june/ustr-makes-findings-and-proposes-action-60-section-301-investigations-relating-failures-take-action>

爭，對美國商業活動造成負擔或限制。

鑑於調查結果，提議對遭調查經濟體的所有產品額外加徵關稅。對於已實施強迫勞動產品進口禁令，透過《互惠貿易協定》承諾實施及執行該禁令的經濟體，或已實施部分措施來阻擋進口特定強迫勞動商品的經濟體，提議加徵 10% 關稅，這些國家包括：加拿大、厄瓜多、歐盟、印尼、墨西哥、巴基斯坦、阿根廷、孟加拉、柬埔寨、薩爾瓦多、瓜地馬拉、馬來西亞、台灣與英國。；其餘 46 個受調查國家則建議課徵 12.5% 關稅，包括日本、韓國、中國、印度、巴西與瑞士等。針對上述調查結論及行動建議，公眾提交書面意見的截止日期為 7 月 6 日，美國貿易代表署將於 7 月 7 日舉行聽證會。

附件 A：哪些項目可以免關稅

附件 A 列出了兩層豁免條款。第一層適用於所有 60 個經濟體。第二層在此基礎上增加了針對特定國家的例外規定。

第一層反映了指導美國貿易代表辦公室 (USTR) 排除決定的四個考慮因素：

徵收關稅可能導致國內短缺的必要原料

徵收關稅會擾亂供應或更廣泛的經濟的產品

關稅無法阻止針對特定產品的此類做法

美國無法大量生產或從其他地方採購的產品

依上述標準，USTR 列出一項清單涵蓋能源產品、稀土和某些關鍵礦物，以及藥品、某些有機化學品、飛機和飛機零件。牛肉、咖啡以及部分水果和蔬菜也包含在內。其重點與《國際緊急經濟權力法案》

(IEEPA) 和第 122 條豁免條款中的類別相似。附件 A 進一步豁免了宣傳資料、捐贈品和隨身行李。

已納入第 232 條關稅範圍的商品也被排除在外，這些商品包括鋼鐵、鋁、銅、木材和汽車等。

第二層規定了針對不同國家的例外情況。附件 A 將來自加拿大和墨西哥的符合美墨加協定（USMCA）規定的商品排除在外，無需加徵繳納額外的第 301 條關稅，惟僅限於符合 USMCA 原產地標準的商品（USMCA-originating goods）。即須在北美地區進行實質生產或轉型，而不僅僅是從加拿大或墨西哥出口。估計約 85% 的墨西哥對美出口產品符合 USMCA 標準，因此將不會受到此次 10% 新關稅的影響。但自加拿大和墨西哥進口的商品，如不符合 USMCA 規定則仍需繳納 10% 的關稅。

附件 A 也豁免了中美洲自由貿易協定（CAFTA-DR）的免稅紡織品和服裝。這項豁免涵蓋 1610 個服裝產品代碼。它適用於所有六個正在接受調查的 CAFTA-DR 成員國：薩爾瓦多和瓜地馬拉（第一級，稅率 10%），以及哥斯達黎加、多明尼加共和國、宏都拉斯和尼加拉瓜（第二級，稅率 12.5%）。由於紡織及服裝係中美國家主要出口，該項豁免保護了它們的主要出口部門。

新型紡織機制

該提案新增了紡織品機制，允許部分經濟體以較低的 301 條款稅率出口服裝和紡織品。第一種方式是將稅額減免與協力廠商使用美國出口的人造纖維和棉纖維紡織品原料掛勾。第二種方式則將減免稅額與協力廠商使用美國進口的棉花和棉製品掛鉤。

機制的許多設計細節仍未確定。美國貿易代表辦公室尚未公佈符合資格的經濟體名單、設定優惠稅率或確定交易量上限。USTR 刻正就下列事項徵求意見：包括涵蓋的產品範圍、雙方的市場機遇；該機制是否應適用於所有層級，以及是否應將類似機制應用於其他產業。

未來走向

關稅尚未生效，程序仍在進行中。出席聽證會的申請截止日期為 6 月 22 日。書面意見提交截止日期為 7 月 6 日，公開聽證會將於 7 月 7 日舉行。美國貿易代表辦公室將在聽證會後的答辯環節後發布最終裁決。該裁決不受任何法定期限約束。

在進入該流程前，美國貿易代表辦公室刻就下列事項徵求意見，以茲確定未來課徵之稅目及稅率：涵蓋產品的範圍、關稅增幅、是否根據各經濟體 ART 雙邊協定的承諾調整稅率，以及紡織品機制的設計。

依第 122 條規定徵收的 10% 臨時進口附加費將於 2026 年 7 月 24 日到期，除非國會延長此附加費。美國貿易代表辦公室（USTR）很可能在此之前徵收第 301 條規定的關稅，以確保關稅覆蓋範圍不會出現空白。

二、 調查特點

（一）調查範圍廣

本次 301 調查以打擊所謂的“強迫勞動”為核心啟動了第 301(a) 條項下的特定程序 其覆蓋範圍極廣，調查的對象涉及包括歐盟、台灣及中國大陸在內的 60 個經濟體，涵蓋美國大部分的貿易伙伴。與

以往單項調查主要針對特定國家或者是重點產業的情況顯著不同。

（二）本次 301 調查的最終結果的廣泛課稅，將成為 IEEPA 及《貿易法》122 措施失效後關稅的替代措施

本次調查趕在《貿易法》122 條措施期滿前發布，即是期待能夠順利銜接課稅，並併同 301 條產能過剩調查後採行的措施，取代 IEEPA 失效後的對等關稅，維持與各國簽訂的 ART 對等關稅協定執行力度。所以可以確定必然確定執行，並具長效性，且必然與其他 301 關稅疊加，以達到先前對等關稅程度，並維持對相關貿易伙伴的履約及執行壓力。

（三）迫使貿易伙伴建立與美國對標的勞動相關貿易規範與執法

該項調查與美國的另一項執法工具——所謂的《防止維吾爾人強迫勞動保護法》（Uyghur Force Labor Prevention Act，簡稱“UFLPA”）共同都以制止“強迫勞動”為標的。透過本次 301 調查，美國試圖迫使其貿易夥伴建立與美國對標的所謂針對“強迫勞動”貿易體制及進口限制措施，並履行諸如 UFLPA 框架下的供應鏈溯源執法等，要求出口提供全供應鏈的勞工合規證明，從而推動其 UFLPA 式溯源執法邏輯向外延伸。預示著供應鏈透明度將從針對美國市場的單向攔截演變為全球範圍內的制度聯動。

經由本次 301 調查可能迫使美國貿易伙伴建立與美國對標的勞動標準及體制，未來企業即使是不直接出口美國，未來也可能面臨當地政府發起的高標準、更嚴苛核查的貿易壁壘，其潛在的法律聯動以及後

續影響等，都可能對國際供應鏈和貿易安全帶來新的挑戰。

（四）、調查維度的升級

在當前的監管框架下，UFLPA 主要沿襲了《1930 年關稅法》第 307 條（19 U.S.C. § 1307）的執法邏輯，即授權 CBP 針對具體的貨物、供應商或特定區域執法攔截，其性質更傾向於“對物”的貿易禁令。本次 301 調查則將制裁維度升為“對國家”的貿易實踐審查。這意味著企業的貿易准入義務產生質變——不僅要通過嚴密的供應鏈溯源證明單，即是除了貨物必須符合 CBP 等主管單位規定外，USTR 還針對該等國家整體勞動監管體制及執法進行穿透式制度性審視。

（五）、懲罰機制的疊加效應

本次 301 調查與 UFLPA 在客觀上可能產生「關稅」與「合規准入」疊加的貿易障礙。除了面臨關稅外，還增加了勞工標準與溯源管理規定，包括舉證責任、追溯深度、資料留存時限等合規審查。對企業的國際供應鏈安排及貿易面臨更多的挑戰，需要同時考慮構建能夠同時符合多國監管要求的供應鏈溯源體系，有效應對全球供應鏈透明度規定之協同聯動，以降低合規風險。企業在規劃和實施產線佈局時，也增加了供應鏈的不確定性

1. **穿透式供應鏈追溯**：企業不能只審查直接交易的第一級供應商（Tier 1），必須向上追溯至最上游的**原材料開採與加工端**。若越南製造的衣服使用了新疆棉，或馬來西亞製造的太陽能板使

用了新疆多晶矽，同樣會被美國海關扣留。

2. **企業合規成本激增：**跨國企業必須建立高度透明的「盡職調查」（Due Diligence）系統，收集包含採購單、提單、工資單以及原料原產地證明的完整證據鏈。
3. **執法規模龐大：**UFLPA 執法至今，CBP 已依法扣留高達數萬批、價值數十億美元的嫌疑貨物，對全球電子、綠能與紡織供應鏈帶來顯著的去風險（De-risking）壓力。本項 301 調查未來執法可能面對更大壓力。
4. **國際連鎖效應：**在美國壓力下，歐盟、台灣、日本等經濟體也紛紛研議或推動各自的供應鏈人權與反強迫勞動法規，形成全球性的合規浪潮。

第四部分 未來可能發展

壹、未來 301 調查可能發展

本次 301 條調查未來的發展方向取決於 2 個因素：（1）公眾評論及 5 月 5 日聽證會中 USTR 對各國特定產業（如鋼鐵、太陽能、半導體）的提問方向及考慮。（2）美國與各國訂定協議的執行情況。但是 USTR 還是會將 301 調查及 ART 視為各自獨立。

這二波 301 調查旨在重建美國工業基礎、降低對特定國家（如中國）的依賴，並藉由貿易制裁迫使各國調整不公平的經濟政策。美國必須給予其貿易伙伴足夠壓力以確保 ART 協議之執行，並促使尚未與美簽

訂協定的國家能及早依美方要求達成協議，達成本文前面所提的美方政策目標。

啟動 301 調查有明確的調查、評議期間等程序，無法馬上到位。所以必須援引《貿易法》第 122 條，對各國徵收為期 150 天的 10% 追加關稅，作為過渡措施。但 s301 條則須在本年 7 月 24 日 122 條到期前完成法定的調查程序，才能無縫銜接 s122 繼續課徵關稅。

所以美國貿易代表辦公室(USTR)代表格里爾 3 月 11 日對媒體稱：「將爭取在(150 天)期限結束之前得出調查結論」，目標是在 Section 122 臨時關稅到期前完成調查。

觀察重點： 301 調查的公聽會於 2026 年 4 月至 5 月舉行，在 6 月 USTR 公布調查結果及提出徵稅等方案後，將開放徵詢公眾意見，並須在本年 7 月 24 日 s122 條到期前完成法定的調查程序，才能無縫銜接 s122 繼續課徵關稅。如果無法在 7 月底完成調查，則面臨是否提請國會審議，延長 s122 使用授權的問題。如前所述，據葛里爾 3 月 11 日稱，除產能過剩和強迫勞動外，他還暗示 USTR 不排除啟動數字監管等七項調查主題的調查。關於汽車，以及鋼鋁關稅等「行業性關稅」，則認為短期內不會針對新的品類啟動這種措施。

觀察時間表

關鍵時間	預期政策動作
2026 年 5 月	301 調查公聽會，決定是否對全球半導體產能過剩實施關稅。
2026 年 7 月	15% 臨時關稅到期，國會將決定是否將其法制化。

關鍵時間	預期政策動作
2026 年 11 月	期中選舉，若共和黨獲勝，關稅政策將更趨激進且長期化。
2027 年 6 月	新一波半導體關稅稅率（目前設定為 0%）正式生效並調高。

301 調查結果估計應該必然會依 USTR 思考方向進行。由於葛里爾曾表示過去與貿易夥伴達成的框架協議與這些調查是「相互獨立」的，所以各國仍必須依 301 程序提交書面評論意見及參與公證會。

由於過去簽訂的 ART 是處理「對等關稅」的問題，而課徵「對等關稅」的法律依據是《國際緊急經濟權力法》(IEEPA)。在最高法院判決違法後，ART「對等關稅」部分的法律依據即不存在，最終各國仍須與美重新談判新關稅並簽訂補充協議。所以未來來其貿易伙伴面臨的狀況可能是：s301 關稅+ART 協議+s232+其他措施（如 337 等）。

貳、2026 年期中選舉後的可能發展

根據 2026 年 3 月最新的貿易法 301 調查啟動以及川普政府的「美國優先」貿易議程，可以預見美國將採取「精確打擊、結構調查、回流激勵」的三重手段。

2026 年 11 月 3 日的期中選舉將決定國會控制權，這對川普的貿易政策有決定性影響：

1. 若共和黨繼續控制國會（或擴大優勢）：

- **關稅法制化：**國會可能修法賦予總統更大的貿易權限，或將

臨時性的 15% 關稅轉為永久法案，甚至通過川普一直推動的《對等貿易法》(Reciprocal Trade Act)。

- **301 調查結果落地：** 調查通常持續 6-12 個月，選舉後正好是公布結果的時間點。屆時政府極可能根據調查報告，對調查名單中的國家啟動「精確打擊型」的高額關稅。

2. 若民主黨奪回國會（或參眾兩院分裂）：

- **法律制衡與預算封鎖：** 民主黨可能會利用撥款權限制 USTR 執行關稅的能力，並啟動對關稅導致物價上漲(通膨)的調查。
- **第 122 條關稅失效：** 由於第 122 條關稅延期需國會批准，分裂國會可能導致該關稅在 2026 年底後難以持續，迫使川普更依賴 301 調查等行政命令。

參、未來美國貿易政策可能發展方向：

除了發動 232 和 301 調查以外，未來也不排除美國政府採取其他政策工具，以達到其關稅及貿易的政策目標，包括《1930 年關稅法》第 731 條（反傾銷）與第 701 條（反補貼），及《美國 1974 年貿易法》(Trade Act of 1974) 第 201 條款防衛措施規定。

本次最高法院裁決書明確提出，總統行使加徵關稅這類重大權力，必須具備「明確的國會授權」。基於此，川普政府或推動國會通過新的貿易授權法案，賦予總統更廣泛的關稅調整權。目前共和黨在國會兩院佔優勢，這條路徑具備一定的操作可能性。伴隨 2026 年底美國中期選舉臨近，川普大規模加徵關稅不僅有推高通膨的風險，也將直接衝擊關鍵搖擺州的農業及製造業利益，政治成本較高。

此前川普政府曾以 IEEPA 關稅為談判籌碼，與部分國家達成雙邊貿易協定。最高法院裁決後，這些協議的法律效力存疑，美或可與相關國家重新進行談判，部分雙邊貿易協定的內容和落地節奏可能出現變數。

雖然如此，估計未來美國貿易政策可能會朝向下列方向發展：

1. 「關稅談判化」：選舉過後，川普可能利用 301 調查的制裁威脅，強迫歐盟、日本及台灣等盟友簽署更多「互惠貿易協議（ART）」，要求這些國家主動限制對美出口或增加採購。
2. 「留校查看」：視各國原先承諾執行情況，有條件恢復原來 ART 協議關稅。對執行不力者，則繼續提高關稅給予極限壓力。
3. 是否啟動其他調查或措施？

新調查的可能性：根據 USTR 的策略，301 調查是「**建立法律基礎**」的手段，未來不排除針對智慧財產權（特別 301；關稅法 337 條）、反傾銷、反補貼或數位服務稅發動專案調查。並且以國家安全理由繼續使用《1962 年貿易擴展法》第 232 條，針對特定產業發動調查。

4. 後續可能措施：

- **懲罰性關稅：**調查結束後最直接的手段，可能對特定產品加徵關稅。
- **進口禁令：**針對強迫勞動產品，美方可能直接發布進口扣押令。
- **洗產地調查：**嚴格檢核「實質轉型」與原產地證明，

防止透過第三方國家規避關稅

- **全產業鏈：**運用《1962 年貿易擴展法》第 232 條關稅課徵範圍擴及上下游的衍生產品。
- **其他調查：**葛里爾宣布了七項調查主題，除了產能過剩、強迫勞動外，未來可能發動下列調查：藥品定價行為、對美國科技公司和數位商品及服務的歧視、數位服務稅、海洋污染以及與海鮮、食米和其他產品貿易相關的措施。

肆、對台灣的影響

台灣確實被列入本次調查名單，但其影響並非完全負面，關鍵在於「差別待遇」：

- **風險面：**台灣的遠洋漁業（強迫勞動疑慮）與部分製造業可能面臨較嚴格的審查。特別是台灣部分產業會面臨產能過剩的指控。台灣答辯應說明台灣係市場經濟國家，並無市場干預問題，台灣對的貿易順差是市場現象，反映台美供應鏈的密切結合，符合美國利益。但是重點還是在台灣未來的 ART 承諾的執行與落實是否符合美方期望，還有就是台灣有何作為來控制及處理對美貿易順差，對美採購及匯率將是觀察點。即使這樣，如何處理美方關切的地緣政治及國安的考量，包括洗產地及防止美國關切的技術及產品外流中國大陸。
- **保護層（優勢）：**
 - 但是在台美 ART 談判中，美方的大部分關切的議題都已獲得解決，如能維持「對等關稅」的「差別待遇」，台灣有望在調查結果中獲得較佳待遇。詳如表八。

- 避風港效應：若台灣能證明其供應鏈的合規性，當美方重擊中國或其他不合規國家時，原本流向該處的訂單反而可能回流台灣。而在關鍵產業方面，台灣如能順勢強化與美「信賴產業鏈」的建立，排除中國大陸的競爭，將使台灣產業處於有利地位。
- **結論：**相較於直接被制裁，台灣更多是處於「自清」階段，若因應得當，反而能鞏固在美供應鏈中的地位。

第五部分 企業可採因應措施的建議

壹、報關節稅

1. 美國海關核心課稅原則及過去的行政裁定（例如 CBP Ruling HQ 116260 等相關案例），依其課稅邏輯尋找最佳報關方案，包括價值分拆（Separately Invoiced）分離價值要素報關：在某些情況下，嵌入在實體產品中的數位組件（例如：軟體或媒體內容），可以被視為可與商品本身分離，並單獨銷售或分銷。若軟體的價值在發票上與硬體設備明確分開標示，美國海關通常僅對硬體部分的價值徵收關稅。軟體本身的「數據內容」價值通常被視為無形資產，不屬於貨物（Merchandise）的課稅範疇。
2. 媒介課稅（Carrier Media）：海關僅針對儲存軟體的物理媒介（如隨身碟、光碟或硬碟本身）的價值課稅，而非軟體開發或授權的總價值。
3. 數位交付免關稅：
透過網站購買國外勞務應注意事項 – 消費者(境內自然人)向境外網站購買或下載軟體、Apps、電子書等，因無實體貨物進口，無須課徵

關稅。

4. 整機計價 (Bundled Pricing)：

在美國海關 (CBP) 的實務中，機器設備及其附帶軟體的課稅規定主要取決於軟體是否與硬體分開計價以及軟體的交付媒介。如果發票上只有一個總價 (機器含軟體)，且未註明軟體價值，海關則會按整台機器的總完稅價格 (Transaction Value) 課稅。但若機器內的軟體是透過雲端下載或事後激活，且報關時不包含在實體媒介內，該部分價值通常不產生進口關稅。

5. 審查產品關稅稅號分類：通過修改產品或生產工藝將商品歸類到更有利的 HS 稅號以節省關稅。

6. 善用「首次銷售規則」及出廠報價 ex factory、FOB 等報價，以及交易合約內容以降低或分擔關稅成本及風險。

7. 使用移轉定價為產品估值

8. 發票拆分：在商業發票上明確將「硬體設備價值」與「軟體授權/開發費用」分列，以避免軟體價值被併入硬體課稅。

9. HTS 歸類：確認機器的 HTS 稅則號別 是否在豁免清單內，特別是針對台灣出口商品，目前有部分產業享有稅率下調至 15% 的優惠協議。

10. 利用自由貿易區 (FTZ) 來延遲關稅 (而非消除關稅)。進入美國自由貿易區 (FTZ) 且受對等關稅或第 232 條鋼鋁或汽車零件關稅規範的商品，嗣後在進入美國境內供消費時，通常要負擔貨物在進入自由貿易區之時所適用的關稅。這種安排類似於保稅倉庫，通常有助於延遲關稅繳納，而不是關稅減免。儘管如此，這種靈活彈性可能仍有實用之處。反過來說，關稅如果在產品進入美國自由貿易區後降低了，這種作法可能成為不利因素。

11. 考慮再出口商品可申請 (部分) 關稅退稅：此選項目前適用於對等關

稅，但不適用於現有的第 232 條關稅。可用於追回為進口到美國再出口或用於製造的商品所支付的關稅。

12. 通過行政覆議與司法程式維護合法權益：進口商如對美國海關認定有異議，可通過行政覆議程式提出抗議，或向國際貿易法院（CIT）提起訴訟。如對國際貿易法院關於海關認定原產地的判決不服，可向聯邦巡迴上訴法院上訴，並最終可由美國聯邦最高法院審查和更改判決。

貳、原產地合規

充分瞭解美國原產地規則，檢視供應鏈及其替代方案是否符合美國原產地規定，同時審查第三地投資布局的合規性及合理性，並考慮產線、原材料採購、生產工序複雜度等因素，避免遭受洗產地指控，包括：

1. 加強合規管理：妥善保存生產、交易、運輸相關文件，包括發票、合同、提單、出入庫記錄和生產紀錄，確保供應鏈可以追溯，以應對可能執法調查。充分利用 CPB 原產地裁定制度。
2. 若產品包含美國原產成分達 20% 以上，在某些情況下可能獲得關稅減免或成為「逃生門檻」。

參、供應鏈管理

1. 尋找供應鏈替代方案
2. 審視自己的供應鏈。目前係根據 IEEPA、1974 年貿易法第 301 條、以及美國反傾銷與反補貼稅法，對中國產品徵收特定關稅。

因此，台灣生產商可能需要徹底權衡把重要的中國製零組件納入輸美商品的商業風險。最終組裝或簡單組裝通常並不足以達成「實質轉型」的定義。根據美國海關規定，如果商品的產地來源國（C00）被認定為「中國」，則通常需要繳納中國特定的關稅，即使最終加工是在台灣進行也是。相反地，鑑於避免中國特定關稅的必要性，仔細審查潛在規避行為可能也有所必要。

3. 採用美國投入品 - 特定關稅排除條款。第 232 條鋼鋁關稅及對等關稅為美國原產材料提供了不同的例外情況。一般而言，在美國「熔化和澆鑄」的鋼鐵以及在美國「熔煉和鑄造」的鋁材，不需繳納第 232 條關稅。至於對等關稅，只要美國成分價值佔總海關價值的至少 20%，則該商品中美國成分的部分即可免稅。
4. 考慮第 98 章條款。美國統一關稅表第 98 章的部分子目可以使歸類於其中的商品（包括在國外組裝的部分美國原產組件）部分或完全避免支付某些關稅。
5. 利用部分應稅性。第 232 條鋼鋁關稅涵蓋多種「衍生製品」。部分「衍生製品」的關稅稅率為其鋼或鋁成分價值的 25%。對於僅包含少量鋼或鋁的此類產品徵收 25% 的關稅，可能導致較低的總關稅負擔。
6. 分散供應鏈風險：確保符合 ART 的原產地規定及進出口管制等規定，並避免與實體清單上的對象交易；防止關鍵技術外流，部分高度依賴中國零件的廠商可能需面臨供應鏈重組。
7. 充分利用豁免條款：由於符合美墨加協定的產品及根據《多明尼加共和國-中美洲自由貿易協定》免稅進入的紡織品和服裝免徵關稅。在重整供應鏈時可列入考量。
8. 加深價值鏈整合：不再僅僅作為代工，應利用 ART 的技術合作條款，與美國企業深度網綁，增加替代難度。利用台美 ART 協定

有利條件，成為美方認可的「安全供應商」，爭取更多美國政府採購訂單及研發補助。

總結

川普 2.0 的貿易政策顯然是以關稅及 301 等貿易措施等手段，以達到減少貿易逆差、降低政府赤字、促進製造業回流及與中國經濟脫鉤等目的。透過提高關稅，極限施壓，迫使貿易伙伴作出大幅減讓，並簽署「對等貿易協定」(或稱「互惠貿易協定」Agreement on Reciprocal Trade, ART)。該等「互惠」貿易協定在談判和實施的各個階段都確保四個核心目標：減少雙邊貿易赤字、促進美國經濟安全利益、擴大美國出口產品的市場准入，以及確保美國的外國直接投資(FDI)。截至 2026 年 5 月 22 日，除我國外，美國已簽署 ART 協議的合作夥伴包括：阿根廷、柬埔寨、孟加拉、厄瓜多、薩爾瓦多、瓜地馬拉、印尼、馬來西亞。而歐盟也頃獲歐洲議會同意簽署，另有包括印度等多項正在積極談判中。在採行貿易法 301 條措施方面，估計美國會疊加目前二項 301 調查的關稅，以達到原先設定各個國家的對等關稅水準，且透過 301、232 等貿易措施，持續對各國施壓，以促使渠等能確實執行 ART 協定的承諾。

雖然依據 301 條採取的反制措施具有 4 年到期複審機制，但是 1974 年貿易法》307(c) 條規定，在 301 措施實施滿四年後，若有延續申請，USTR 可視複審情況宣告終止或繼續採行原措施。雖然複審機制形式上設定了 301 措施存續期限限制，但透過申請延續的程序，使得措施在實踐中往往因利益相關方的推動而持續延長，形成了事實上的長期化趨勢。

同時，307 條授予了 USTR 修改和延長關稅的權利。USTR 在總統具體指示下，可隨時依據 301 條對其認為對手國「不合理」的措施，對其 301 措施進行修改（如調整稅率和期限）或終止（即取消關稅或進口限制）。

在 307 條款中，國會並沒有為這種修改權設定上限，USTR 對於關稅調整有相當程度的自由裁量權。301 條款提供了調查權與採行初始措施的合法性基礎，307 條款則賦予措施在後續階段的動態調節能力。所以未來美國行政單位可能會交互運用貿易法採行的 301 措施及 307 條的修改及延續權，以達到對等關稅的持久化及永續性。由於 301 措施具有針對性，亦可針對各國不同的承諾給予歧視待遇，維持施壓的動能。所以依 122 條款課稅到期後，川普會繼續使用 301、232 以及反傾銷、反補貼等貿易措施針對不同國家給予差別課稅，造成關稅基礎的結構性重塑。

但更令人擔心的是，美國總統川普於 2026 年 7 月 20 日簽署行政公告，正式宣布依據《1930 年關稅法》（Tariff Act of 1930）第 338 條對宣布對加拿大總值約 200 億美元的進口商品加徵 50%從價關稅，涵蓋汽車、乳製品與酒類等，預計於 8 月 19 日起正式生效。完全不顧及《美墨加協定》（USMCA）之存在。

美國《1930 年關稅法》第 338 條（Section 338 of the Tariff Act of 1930）是一項極具殺傷力、被視為美國「關稅工具箱」中核武級的報復性貿易工具，這是該法條設立將近 100 年來首次被美國政府實際引用。該法授與總統極大的行政權限，雖然 338 條規定須有具體「歧

視性」事證方能發動，但是另一方面又規定，總統只要「認定」有歧視存在即可直接簽署行政命令，不必像 301 條款一樣事先展開冗長的正式行政調查，也不必與外國諮商，或國會同意。如果日後該法與《貿易法》301 條及《貿易擴張法》232 條交互運用，恐將造成全球貿易更大的壓力。

另外，鑒於於川普的善變個性，以及美方對各國執行 ART 協定的情況會進行定期檢討，並依執行情況以及依其對國安需求及國內選情考量，隨時採行新措施，其可能影響包括關稅、投資、採購、金融、匯率，甚至軍購等。我政府及企業不能掉以輕心。

全球布局的隱形地雷：如何以商業文化風險評估 地區投資策略？

蘇怡文*

綱 要	
壹、導論：企業為何反覆踩雷 貳、文化問題如何變成治理風險 一、治理視野的盲點：將文化誤植為「軟性議題」 二、從「勞動慣性」到「法律合規」的衝擊 三、組織內耗與代理人危機：治理效能的腐蝕 四、社會許可證的撤銷：ESG 時代下的新威脅 參、制度差異下的文化關鍵性	一、制度空缺（Institutional Voids）的理論架構 二、制度完備市場（如美、德、日）：文化作為「營運摩擦力」 三、制度不完備市場（如東南亞、拉美、非洲）：文化作為「實質契約」 四、轉折點：文化何時從「背景」變成「關鍵變數」？ 肆、文化風險的六大判斷維度 一、權力距離與管理權限 二、契約精神與信任基礎 三、時間取向與運作節奏 四、勞資關係與集體協商權 五、溝通脈絡與溝通透明度 六、制度空缺下的替代方案能力 伍、制度不完備下的文化放大效應：以拉美與新興市場為例 一、放大效應的催化劑：當法律成為「參考」 二、核心文化變數：信任（Confianza）與人際主義 三、社會階層與權力距離的連鎖

* 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。

	反應 四、案例解析：Mañana 文化與時間觀的治理危機 五、小結：如何在地雷區建立「文化防雷網」 陸、結語：從「地理布局」到「文化深耕」—重塑全球韌性競爭力 一、給企業的啟示：建立「文化盡職調查」(Cultural Due Diligence) 二、給產業公會的啟示：建構「群體免疫」的文化緩衝區 三、產官學合作：提升國家級的「全球適應力」
--	--

壹、導論：企業為何反覆踩雷

在全球供應鏈重組下，台灣企業正以前所未有的規模展開全球布局。受新南向政策及美中脫鉤影響，台商積極轉向東南亞、美國與印度設廠。據投審司統計，2024年對外投資（不含陸）達449億美元歷史新高，2025年亦維持384億美元的高水準，反映海外投資重心已顯著轉移^一。然輝煌數字背後藏有教訓，2005年明基（BenQ）併購西門子手機部門，原擬藉此躋身全球品牌，卻因文化衝突導致巨額虧損；最終明基認列逾350億台幣損失，此案不僅重創母公司財務，更成為台灣企業海外併購失敗的經典教材^二。類似案例層出不窮，2021年緯創印度廠爆發嚴重勞資暴動，逾兩千名工人砸毀生產線並失竊數千支 iPhone^三；鴻海威州面板廠計畫從100億美元縮水至6.73億美元，形象重創^四。這些事件並非個案，而是台灣企業

一 經濟部投資審議司，113 年 12 月及 114 年 12 月核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計新聞稿，2025 年 1 月 15 日、2026 年 1 月 15 日發布。

二 東森財經，解密！跨國併購難結果？明基吃西門子慘賠 350 億，2016-02-16。
<https://www.facebook.com/watch/?v=738709999564405>

三 中央社，緯創印度廠暴動數千 iPhone 被竊 損失 16.7 億停工 2 週，2020-12-14。
<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202012140103.aspx>

四 風傳媒，川普口中的「世界第八奇蹟」消失了！鴻海赴美投資計畫大幅縮水，2021-04-23。
<https://share.google/pj4NmDSadnSQ6k83C>

在全球布局中反覆踩到的「隱形地雷」—文化風險。

企業為何重蹈覆轍？主因是陷入「慣性思維」陷阱。台商習慣將國內與華人市場成功的「台灣模式」—如階層化管理、拚搏文化及關係導向談判—視為萬靈丹。高層常抱持「複製貼上」心態，試圖將台灣的SOP與組織架構原封不動搬往海外，卻忽略了跨國經營中最重要的「在地脈絡」，導致成功經驗反而成為盲點。

以鴻海威州案為例，該案顯示，台式「先畫大餅」談判模式在重視契約與公眾監督的美國失效，凸顯忽略在地政治與法律脈絡的布局風險^五。因產業劇變與計畫縮減，就業承諾大幅縮水，使該案淪為笑柄，更暴露台企忽視當地法規與政治生態的代價^六。新南向市場管理棘手，台式權威管理常與當地強大工會及勞工法衝突，引發罷工與高離職率；企業若忽視宗教、時間觀念等在地脈絡，硬推「996」^七加班文化，終將面臨文化適應挑戰。另外，德國講求流程與平衡，與台灣「先做再說」的文化衝撞。換言之，慣性複製模式不僅難發揮優勢，反成海外布局隱患。

其次，「倖存者偏差」(Survivorship Bias)使台企低估海外風險。媒體聚焦台積電、鴻海等成功案例，卻忽略因文化衝突導致撤資或縮編的「隱形失敗」。這些案例常被包裝成「策略調整」，使決策者高估適應力，忽視文化風險。以緯創印度暴動為例，表面是勞資糾紛，實則源於對在地薪資與溝通文化的誤解，代價包括供應鏈中斷與品牌重創。這類因文化摩擦產生的隱形成本如法律訴訟、人才流失與生產力損失，往往高達投資額的20-50%，卻因未被量化而遭可行性評估忽略。簡言之，企業若盲目以成功者為標竿，將難以看見隱藏在數據背後的布局地雷。

更根本的挑戰是，在全球化3.0時代，布局核心從單純出口轉為深度「在地化」；地緣政治與美中科技戰迫使企業須在異地設廠、招募當地人才並融入社區治理。台商過去在中國的成功多仰賴文化親近性，但轉戰美、歐、印、越後，文化磨合已從「外圍禮儀」演變為決定經營成敗的核心要素，企業必須具備更深層的在地應變能力。

亦即，在全球化3.0，文化已成為決定成敗的硬指標，設廠本質是建立「文化相容生態系」，若仍以台灣視角管理在地員工或進行談判，極易引爆勞資衝突與

五 天下雜誌，關於鴻海威斯康辛州投資案的專題報導－世界第8大奇景轉成空？鴻海威州投資還做不做？郭台銘發聲明，2020-10-20。<https://www.cw.com.tw/article/5102403>

六 商業周刊，揭開郭台銘威州設廠「跳票」秘辛，2024-07-18。<https://share.google/thpuyjYgYi7XIt1SI>

七 指從早上9點工作到晚上9點、每週工作6天的加班模式。

契約風險。研究顯示駐外經理人失敗率高達20-40%，主因正是文化調適不足^八。台企雖具備決策快速的優勢，卻常因此忽略權力距離與價值觀差異，成為海外布局的隱形威脅。

總結來說，企業反覆踩雷源於慣性思維、倖存者偏差及全球化3.0的轉變，而此顯示文化風險已成為海外布局的決定性變數。忽略文化評估如同在雷區裸奔，企業必須導入文化盡職調查、跨文化訓練及在地治理機制。也就是說，唯有將風險轉化為適應力，台企才能從單純「拚速度」升級為「拚永續」，在國際賽局中建立真正的競爭優勢。

貳、文化問題如何變成治理風險

一、治理視野的盲點：將文化誤植為「軟性議題」

傳統治理架構如反虛假財務報告委員會發起人委員會（Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO），常將文化視為難以量化的「軟性議題」，重點聚焦於財務、合規與營運等硬性指標。受西方理性主義影響，管理層傾向認為標準化程序可控管一切，將文化差異視為背景雜訊而非直接風險。這種視野盲點導致決策者低估文化的系統性破壞力，將其誤植為次要變數，成為全球化實務中的治理隱憂。

另如企業全球布局常陷入「母國中心主義」，誤認統一SOP即可磨平文化差異。依據霍夫斯坦德（Hofstede）理論，各國在權力距離與個人主義等面向存在根深蒂固的差異，強行套用母國規範常使制度失效。這種忽略文化價值的思維，導致治理架構表面完備，實則在執行層面隱藏巨大漏洞，成為跨國經營的風險根源^九。

當SOP遭遇地方價值抵抗時，風險便隨之轉化。這種抵抗常表現為基層的消極配合或繞道執行，例如西方個人主義文化員工可能拒絕台式的加班與專斷決策，這將導致治理鏈條從執行端斷裂，引發生產延誤與品質失靈。此種「制度失能」顯示SOP因無法適應文化脈絡而失效，最終導致營運危機，使軟性的文化盲點轉化為硬性的治理風險。

八 Rosalie L. Tung (1981), Selection and Training of Personnel for Overseas Assignments. <https://share.google/0waQeALhCGb89N6kA>

九 Geert Hofstede(1980), Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values. <https://share.google/Zw87p2ERjxMj5vLT6>

二、從「勞動慣性」到「法律合規」的硬衝擊

台商海外擴張常延續母國「軍事化管理」與高權力距離文化，將嚴格紀律、隱形加班與工作生活不分視為忠誠。然而，這種「勞動慣性」移植至美歐時常引發衝突；例如強推「彈性工時」卻忽視當地勞工法規，導致員工不滿積累。此顯示，台式管理模式若不調整，將從文化差異演變為嚴重的法律與合規風險。

治理陷阱源於文化不適配引發的硬衝擊。在美德等重視個人主義與勞權的國家，台式「非正式加班期許」易被解讀為侵犯隱私或強迫勞動。德國強調生活平衡（Work-Life Balance），美國則有嚴格加班規範，員工常透過法律或工會反擊。舉例而言，台籍主管若依慣例干預私人生活以評估忠誠，在西方可能構成歧視，甚至引發美國平等就業機會委員會（Equal Employment Opportunity Commission, EEOC）調查，使文化差異迅速演變為法律風暴。

總結來說，文化問題將引發連鎖財務與合規風險，集體訴訟或勞檢裁罰不僅產生律師費，更會調降信用評等，拉高融資成本。在歐盟等地，違反勞權更可能喪失補貼與稅務優惠。這種外部衝擊常重創品牌聲譽並導致客戶流失，暴露出治理架構在跨文化合規上的脆弱性。

三、組織內耗與代理人危機：治理效能的腐蝕

文化衝突會透過組織內耗腐蝕治理效能。當企業強推母國模式，最先流失的是具國際視野的在地中高階經理人，例如在重視平等的拉美，台式高權力距離管理易使當地經理感到邊緣化而跳槽。這不僅是人才流失，更會帶走關鍵知識網絡，造成組織真空並放大治理風險，使總部失去橋接當地文化的關鍵支柱。

再者，在地精英流失加劇了資訊不對稱與代理人問題。當總部與分公司因文化隔閡出現溝通斷層，總部易發出錯誤指令（如忽略當地節慶排程），分公司則傾向「報喜不報憂」以規避衝突。這種不對稱放大大道德風險，使分公司經理可能優先私利而非整體利益。此現象導致治理體系陷入「盲人摸象」，總部喪失實質控制力。在公司治理上，這被視為內部控制的重大缺失，可能違反沙賓法案（Sarbanes-Oxley Act, SOX），引發審計警示與股東信心動搖，導致股價波動。長期而言，組織將從高效退化為碎片化實體，最終面臨戰略失敗的

風險。

四、社會許可證的撤銷：ESG 時代下的新威脅

在ESG (Environmental, Social, Governance) 時代，治理已超越內部框架，強調外部「利害關係人」(Stakeholders) 參與。現代治理概念視企業為社會生態的一部分，需獲得「社會許可證」(Social License to Operate)，即地方社群的默許與支持；文化問題若未處理，將直接威脅這一許可，轉化為外部治理危機。

文化衝突常引發公關危機，例如在東南亞或拉美，忽視宗教禁忌或族群權益常導致地方社群抗爭，如封路或社群抵制，並迅速演變成全球新聞。這類衝突不僅造成公關損失，更會引發環保團體抗命或工廠停工，直接衝擊營運連續性，顯示文化尊重與地方溝通對海外經營至關重要。

最後，供應鏈剔除風險最為致命。在全球永續治理趨勢下，因文化偏見引發的人權爭議（如歧視少數族群）將觸發品牌大廠（如Apple、Google）嚴格的供應商準則，導致合約終止。此時文化問題已升級為生存危機，企業不僅損失訂單，更面臨聲譽崩潰與資金外流，摩根士丹利資本國際公司（Morgan Stanley Capital International, MSCI）等評級機構會下調其ESG分數，嚴重影響投資人信心。也就是說，在利害關係人導向的治理時代，文化盲點已成為新型風險，若不納入評估，企業隨時可能喪失在當地經營的「社會許可證」。

參、制度差異下的文化關鍵性

一、制度空缺 (Institutional Voids) 的理論架構

「制度空缺」由哈佛教授Tarun Khanna與Krishna Palepu提出，指新興市場缺乏健全正式制度；具體表現在，司法體系不彰使合約執行具不確定性；缺乏專業中介（如信評或獵才）提供風險評估；以及監管機構因能力不足或腐敗導致執法失靈。這類系統性缺陷使市場參與者無法依賴標準框架交易，企業必須自行填補空缺，否則將面臨高昂的經營成本與風險⁺。

十 Harvard Business Publishing(2005), Strategies that Fit Emerging Markets .
<https://hbr.org/2005/06/strategies-that-fit-emerging-markets>

在新興市場中，當法律與司法體系等正式制度失效時，非正式制度（如文化慣例與人際網絡）便成為填補真空的關鍵。根據Khanna與Palepu的架構，在缺乏合約保障的環境下，交易方轉而依賴家族聯盟、宗教社群或互惠規範來維持運作。這使文化從邊緣變為市場運作的中心邏輯，也就是說，在印度或印尼，正式合約可能因司法延誤而形同虛設，但透過文化網絡建立的「關係」卻能確保交易持續。因此，文化在此不只是點綴，而是填補制度真空的「黏著劑」；換言之，企業若忽略這些非正式變數，等同於忽略了新興市場真實的交易機制，將難以在正式制度缺位的雷區中生存。

二、制度完備市場（如美、德、日）：文化作為「營運摩擦力」

制度完備市場（如美、德、日）具備極度透明且強勢的法律架構，這些國家擁有成熟的司法體系、嚴格的合規機制與高效中介機構，提供高度可預測的環境；在這裡，企業能依賴書面合約與第三方仲裁化解爭議，顯著降低交易成本與不確定性。Khanna與Palepu稱此為「制度豐裕」(Institutional Affluence)，其完備性源於長期的法治發展，支撐市場在標準化架構下高效運轉^{十一}。

在制度完備市場，文化主要影響「內部管理效率」而非交易基礎。衝突體現於營運摩擦，例如台灣高脈絡文化（強調隱含理解）與美國低脈絡文化（要求明確表達）導致溝通成本增加；德國嚴格工時與台式彈性加班的衝突；以及日本集體主義與台式靈活度的不合。這些屬於可控的「軟性障礙」，雖會增加管理難度，但通常可透過教育培訓或專業顧問獲得緩解，不至於導致制度性的交易崩潰。

亦即，在制度完備市場中，企業可依賴強大的法律合約作為治理路徑，強制執行最低限度的合作。即便文化不合，美國的保密協議（Non-Disclosure Agreement, NDA）或德國的勞資協議均受法律保護，法院能確保合約履行，文化差異不至於推翻交易。在此環境下，文化僅是影響效率的「潤滑劑」或「阻力」，而非決定生死的變數。也就是說，制度安全網確保了交易底線，使企業能專注於核心競爭力而非過度擔憂文化適應，投資案通常不會因文化摩擦而全面崩潰。

十一 Khanna, T., & Palepu, K. G(2010), *Winning in Emerging Markets*. <https://share.google/deA7qneUsLOXtLw5p>

三、制度不完備市場（如東南亞、拉美、非洲）：文化作為「實質契約」

在新興市場（如印尼、巴西、南非），法律常處於「紙面完美、執行失靈」的狀態；受政治不穩或資源限制影響，司法延宕與腐敗盛行。根據Khanna與Palepu的觀點，這種制度空缺使正式合約缺乏強制力，企業無法依賴法律保護。也就是說，在這種高度不確定的交易環境中，企業必須在法律框架之外，尋找非正式的替代機制（如人際網絡或地方慣例）來維持營運，否則將面臨巨大的行政風險與經營阻礙^{十二}。

在制度空缺的地區，文化已演變為實質契約的核心。東南亞的「關係」（Guanxi）與拉美的「個人信任」（Confianza）取代了書面合約，成為交易的真基石。在這些市場中，非正式承諾與家族、部落規範往往凌駕法律，例如，台商在越南若僅遵循正式土地法規，卻忽略地方村落的傳統權力結構，極易因社區抗爭導致項目癱瘓。直言之，文化不再是輔助工具，而是企業能否獲取「社會許可證」並在法律真空下生存的關鍵變數；亦即，風險放大效應顯著，如果台商堅持用「台北總部的合約邏輯」去處理當地的土地糾紛或行政許可，而不懂得進入當地的文化權力結構（如部落首領、地方派系），合約將淪為廢紙。具體如某些台資工廠在印尼因忽視伊斯蘭習俗（如齋戒期勞動安排）而引發罷工，法律雖支持企業，但執行無力，導致損失擴大；同時，文化誤判也將放大政治風險，如在巴西，忽略原住民文化可能觸發環保法爭議，但腐敗的司法讓問題複雜化。

綜上所述，在制度不完備市場，文化風險評估等同於政治與法律風險評估。企業須將文化融入策略框架，視為「影子制度」，否則投資易陷入真空。Khanna與Palepu建議，透過本地夥伴或文化盡職調查來緩解，但忽視將導致系統性失敗。

四、轉折點：文化何時從「背景」變成「關鍵變數」？

文化重要性的臨界點，取決於在地依賴度與制度成熟度。在基礎建設、零售或勞力密集型產業中，業務高度嵌入社會結構，需地方許

十二 同前註。

可與基層配合。當「高在地依賴度」與「制度空缺」交織，文化風險會從線性轉為指數型成長，例如在非洲基礎建設中，忽略部落習俗可能導致工程全面停擺。此時，文化不再是經營背景，而是決定企業存續的關鍵變數，其影響力遠超技術與財務層面。

反之，在低依賴度產業如高科技出口或金融服務，文化作用較小，可透過全球標準緩解。Khanna與Palepu指出，轉折點發生在制度空缺擴大時，制度愈不發達，文化的重要性愈高。也就是說，企業決策者需評估「文化曝光度」，如在新興市場的零售業，忽視當地節慶或階級規範，可能導致銷售崩盤^{十三}。

總結而言，制度愈不發達，企業對文化地圖的依賴就愈深；忽視這一點，就是將企業資產置於法律無法保護的真空地帶。因此有必要進行文化風險矩陣（Cultural Risk Matrix）分析，將文化視為動態變數，及早介入以避免轉折點的災難性效應。

肆、文化風險的六大判斷維度

在全球化2.0時代，企業的成功不再取決於資本大小，而取決於對「異質文化」的治理能力，以下六個維度構成了一套動態的風險評估矩陣。這套架構借鑒Hofstede的文化維度理論與前述Khanna的制度空缺概念，幫助企業在海外佈局時系統識別文化風險。透過定期評估這些維度，企業可將文化從潛在威脅轉化為競爭優勢，避免治理盲點導致的戰略失敗。

一、權力距離與管理權限

權力距離反映社會對不平等的接受度，是影響管理效率的關鍵。高權力距離文化（如亞洲、拉美）偏好層級分明，低權力距離文化（如北歐、美國）則強調平等參與。企業海外佈局若忽略此維度，將引發決策遲滯與內部衝突。核心評估應鎖定員工對權力分配的期待，透過文化盡職調查調整組織架構，決定採取專斷指令或扁平化管理，以避免因文化不適

十三 同前註。

配導致的治理失效。

台商習慣的「由上而下」模式在不同文化下風險迥異。在印度或越南等高權力距離國家，需具備「家長式權威」並提供關照以換取忠誠，否則易招致消極抵抗；而在美、德等低權力距離國家，員工期待參與決策，強推層級化會引發離職潮與代理人問題。具體案例如鴻海威州案，美方專業經理人難以接受創辦人直接跳過程序的指揮邏輯，導致核心人才流失與項目延宕^{十四}。這類文化衝擊不僅增加人力成本，更使總部指令難以落地，凸顯出海外布局時，針對「權力距離」進行文化盡職調查與管理模式調整的必要性。

二、契約精神與信任基礎

市場治理的核心在於辨識交易依賴的是書面契約還是人際關係。在制度豐裕市場（如美、德），法律與中介機構完備，契約是核心；而在制度空缺市場（如拉美、東南亞），人際網絡則填補了司法失靈的真空。

在制度完備度不同的市場中，誤判治理基礎將引發致命風險。在新興市場若僅依賴合約，常因執法失靈而陷入困局，如緯創印度案中，當正式薪資合約失效，勞工便轉向非正式的「暴動」索討正義，顯示忽略關係信任會引爆社會危機；反之，在發達市場過度依賴關係則會觸法，如明基併購西門子時，台方試圖以關係導向處理整合，卻忽略德國嚴謹的工會契約與法律程序，最終導致整合徹底失敗。企業須依據制度成熟度彈性調整策略，才能避免在法律合規與社會抗爭的雙重陷阱間減頂。

三、時間取向與運作節奏

Hofstede的長期導向維度(Long-Term Orientation, LTO)指出，有些文化重視未來規劃與品質（如德國），有些偏好短期靈活（如台灣）；企業需透過文化調查了解當地節奏，避免強推不適配的運作模式^{十五}。

此維度的風險在於台商以「彈性與速度」（Speed & Flexibility）見長，例如6個月出新機；但在德國的長線研發與完美主義文化，或部分熱帶地區的慢活文化，強行推動「台灣速度」會導致員工精神崩潰與高

十四 天下雜誌，關於鴻海威斯康辛州投資案的專題報導－世界第8大奇景轉成空？ 鴻海威州投資還做不做？郭台銘發聲明，2020-10-20。https://www.cw.com.tw/article/5102403

十五 Geert Hofstede(2010), Cultures and Organizations: Software of the Mind. https://share.google/i8yeQDR6TqlyV24ST

品質人才的抵制，這不僅增加離職率，還影響產品創新與市場適應。具體案例如明基西門子案中，台德雙方對產品開發時程的認知不同，成為導致產品競爭力喪失的主因；亦即，台灣團隊追求快速迭代，但德國工程師堅持精準測試，時間取向差異放大內耗，最終併購宣告失敗，損失數億歐元。

四、勞資關係與集體協商權

此維度的評估核心在於第三方力量（如工會、部落、社群）對營運的干預能力。企業需評估當地勞資法規與工會影響力，了解是否為對抗性（adversarial）或合作性（cooperative）關係，此有助於預防勞動糾紛，融入ESG架構。

風險則在於台商常將工會視為「福利委員會」，但在歐美，工會是權力共同體，能發動罷工；在新興市場，工會往往與政治動員掛鉤，易演變為社會運動，而這放大營運中斷風險，影響供應鏈與聲譽。具體如緯創印度廠案中，管理層與勞工之間隔著數層「勞務仲介」，這種「隱形勞資關係」在制度不完備下極易爆發系統性風險；換言之，2020年暴動事件源於薪資爭議與文化誤解，導致工廠停產與全球媒體關注，凸顯忽略集體協商的代價。

五、溝通脈絡與溝通透明度

溝通脈絡決定了資訊傳遞的精確度與信任基礎。根據 Hall 的理論，高脈絡文化（如亞洲）依賴非語言線索與含蓄理解，而低脈絡文化（如美、德）則強調表達的明確性與事實。

風險在於，華人習慣的「先畫大餅、後補細節」在高脈絡下是靈活，但在低脈絡文化中會被解讀為不誠實（Dishonesty）。這種溝通撞擊常導致談判破局或法律糾紛，如史兆威（Joe Studwell）教授所觀察到的，台灣式的模糊溝通常被西方夥伴視為缺乏誠信^{十六}。在跨國併購或合作中，若不透過培訓調整溝通風格，這種「文化盲點」將放大信任危機，使原本具備潛力的投資案因細節交辦不清而付諸流水。

十六 Joe Studwell(2008), Asian Godfathers: Money and Power in Hong Kong and Southeast. <https://share.google/2ey1Y4HZT3rXqiuFb>

六、制度空缺下的替代方案能力

評估核心在於企業是否具備「制度創業」能力，能自行填補不完備市場的缺失。在制度空缺下，僅靠總部 SOP 必將癱瘓，企業須展現軟硬實力，自建物流、培訓或與地方社群建立深層信任（Confianza）。

風險在於，若無法轉型為能與地方權力結構（如越南村落傳統或拉美家族）共生的實體，將陷入法律真空。具體如台積電在熊本透過深耕社區夥伴關係，成功填補正式行政程序外的空缺，避免了延宕與抗議；這種「自建制度」的能力，是海外布局從單純投資轉向永續經營的勝負手^{十七}。

伍、制度不完備下的文化放大效應：以拉美與新興市場為例

在制度不完備的新興市場，拉美是典型代表。該地區國家多承襲歐陸法系，擁有嚴謹的成文法典，但司法執行、行政效率與反腐機制常存在巨大落差。Khanna與Palepu的制度空缺理論在此適用：正式制度失靈時，非正式機制如文化慣例與人際網絡成為交易與治理的替代品。對台商等亞洲企業而言，這放大文化風險—微小的文化誤判不僅停留在人際層面，還會透過制度真空迅速轉化為營運、法律與聲譽危機。本段以拉美為例，剖析文化如何在制度不完備下產生放大效應，並提出因應策略。

一、放大效應的催化劑：當法律成為「參考」

拉美許多國家承襲歐陸法系（如西班牙、葡萄牙、法國影響），法律條文形式嚴謹、詳盡，例如合約法、勞動法與投資保護法往往比亞洲新興市場更完整。然而，這種「法律形式主義」（Legal Formalism）掩蓋了執行面的巨大落差；法院判決常因官僚主義、政治干預或資源不足而延宕數年；行政審批流程冗長，易受地方官員主觀裁量影響；反腐機制雖有法規，但執法不力導致貪腐文化根深蒂固。也因此，外資企業常發現，拉美國家紙面上的權利在實務中變成「參考」而非保障。

這種執行落差創造了文化介入的巨大空間。當正式管道（如法院起訴或行政申訴）因效率低下而失靈時，企業被迫依賴「非正式關係」推

十七 天下雜誌(2024)，台積電熊本廠為何比美國快？關鍵在「在地化」。https://share.google/Ao4dN4YxeJqA1D3Ek

動進程，例如透過個人網絡加速許可、化解糾紛或獲得優惠。事實上，拉美文化強調人際信任與互惠，企業若無法建立這些關係，任何進展都可能停滯。此導致風險放大機制在此顯現：一個微小的文化失禮—如拒絕一次社交邀請（視為不尊重）、在談判中過於直白（被解讀為缺乏禮貌）或忽略地方習俗，不會僅停留在人際尷尬，而是直接導致行政流程被「擱置」；例如地方官員可能以「技術問題」為由延遲審批，或供應商以「不可抗力」斷貨，這種放大將文化風險從「軟性」轉為硬性營運中斷風險：項目延期、成本暴增，甚至被迫撤資。對台商而言，習慣台北總部的SOP與效率導向，在拉美常因忽略這一機制而付出高昂代價。也就是說，制度空缺不僅未被填補，反而成為文化誤判的放大器，讓小事演變為系統危機。

二、核心文化變數：信任（Confianza）與人際主義

在拉美，Confianza（信任）不是交易的結果，而是交易的前提，這源於歷史與社會結構：殖民遺留的階級分化與不穩定的正式制度，讓人們更依賴個人關係網絡來降低不確定性。信任(Confianza)建立在長期互動、情感連結與互惠之上，遠超書面合約的效力；企業若視合約為核心，忽略人際層面，往往難以推進業務。

在上述情境中，圈內人與圈外人（In-group vs. Out-group）的區分是關鍵。拉美文化深受Personalismo（個人主義）影響，商業對話需先建立個人情誼：共進晚餐、討論家庭、分享興趣，甚至交換小禮物；然而，台商習慣「開門見山、合約先行」的模式，在此常被視為冒犯或不真誠。外來者若直接切入業務細節，容易被歸類為「圈外人」，失去信任基礎；反之，進入圈內需時間投資：參與社交活動、展現尊重與耐心。

因此，在拉美的治理代價沉重，若缺乏信任(Confianza)，企業在遇到地方爭議（如土地權、勞資糾紛或供應鏈延遲）時，無法啟動「非正式仲裁」。簡言之，本來可透過私人關係私下協調的小事，會升級為正式官司，耗時數年、耗費巨資。拉美司法雖有法條，但執行依賴關係網絡；無信任(Confianza)的外資常陷入被動，地方對手則透過人脈加速或阻礙程序。對台商而言，這意味著需從「交易導向」轉向「關係導向」，培養在地經理人或顧問作為「文化轉譯者」。若忽略此變數，等同於放

棄制度空缺下的生存路徑，讓文化風險直接侵蝕治理效能與長期競爭力。

三、社會階層與權力距離的連鎖反應

拉美文化高權力距離，員工往往期待主管展現家長式領導（Paternalism），此不僅是權威，還需如父長般提供關懷、保護與福利。基本上，這源於歷史上的莊園制度與家族主義，主管被視為大家長，員工換取忠誠與穩定。然而，台式管理常在此錯位；台灣企業偏好「績效至上」、「冷靜專業」與結果導向，主管可能避免私人干預以維持專業界線；但在拉美，這被解讀為「冷漠」或「缺乏尊重」，傷害員工的自尊（Dignidad），員工感受到被邊緣化，士氣低落，離職率上升，甚至消極抵抗。

而此在制度不完備地區，連鎖反將更加劇烈，工會或地方社群具備強大社會動員力，常與政治派系連結；一旦管理層因文化傲慢（如忽略員工家庭需求或強推加班）傷害在地自尊，文化摩擦迅速升級為集體行動：罷工、抗議或媒體曝光，甚至演變為針對外資的社會運動，在拉美的歷史上，外資企業常因忽略家長式領導（Paternalism）而引發勞資衝突，導致工廠停產或政府介入。對台商而言，這放大內部控制風險：總部指令難以落地，分公司陷入混亂。需調整為混合模式：維持績效考核，但融入關懷元素，如節慶慰問或家庭支持，以避免連鎖效應。

四、案例解析：Mañana 文化與時間觀的治理危機

拉美時間觀多為多時性（Polychronic），這種觀點下的時間彈性，人際關係優先於嚴格時程，常以「Mañana」（明天）表達延遲；相對地，台商多為單時性（Monochronic），視Deadline為神聖，追求速度與效率。而這種差異性，在制度不完備下更容易被放大，拉美的基礎建設落後、行政效率不彰、供應鏈不確定性高，讓時間落差與系統性風險產生共振，具體如計畫需多方協調，若台方強推「台灣速度」，在地員工或供應商可能以「Mañana」回應，導致延誤累積。

亦即，管理層若用強壓手段催促（如罰款或公開批評），往往適得其反：在地員工視為不尊重，集體離職或消極怠工；供應商可能惡意斷貨或提高價格。結果導致企業陷入治理真空：生產停滯、成本暴增、市

場機會流失。資料案顯示，外資在拉美基礎建設或製造業常因忽略多時性(Polychronic)而失敗，轉而需調整為彈性管理：設定緩衝期、重視關係而非純時程。這凸顯一項重點：時間觀不是小事，而是制度放大下的治理危機。

五、小結：如何在地雷區建立「文化防雷網」

在新興市場如拉美，制度空缺是常態，文化成為唯一的救濟路徑。企業須從「合規」轉向「合情」，最有效的風險管理不是聘請更多律師，而是培養能進入當地社交圈的「文化轉譯經理人」—具備信任(Confianza)建構能力、在地網絡與跨文化敏感度的在地或華人經理。

建立緩衝機制包括：進行文化盡職調查、融入家長式領導(Paternalism)元素、採用彈性時間管理，並與地方社群建立長期關係；理解制度不完備下，文化風險等同政治與法律風險，忽視將導致全面崩潰。台商應視文化為戰略資產，透過培訓與本地夥伴，構築「文化防雷網」，轉化風險為競爭優勢。

陸、結語：從「地理布局」到「文化深耕」— 重塑全球韌性競爭力

在全球化浪潮下，台灣企業的海外佈局已從機會導向轉向風險管理導向。本段將理論轉化為行動指南，強調文化風險不僅是挑戰，更是差異化競爭優勢。透過系統性融入文化因素，台灣產業可從「技術出口者」升級為「全球適應者」，強化韌性與永續性。

一、給企業的啟示：建立「文化盡職調查」(Cultural Due Diligence)

傳統海外投資評估過度聚焦財務、法律與市場分析，卻忽略文化作為隱形變數的破壞力，建議企業應將「文化適配性」納入前期評估報告(Due Diligence)，不應視為附錄，而是與財務指標併列為決策關鍵。這意味著在併購或設廠前，委託專業顧問進行文化審查：運用Hofstede維度或Khanna制度空缺架構，量化目標市場的權力距離、信任模式與時間取向，預測潛在衝突點。具體如在拉美市場，評估Confianza(信任)

建立的難度，若忽略將可能導致行政延宕放大為營運癱瘓。這種作法將使企業從被動應對到主動預防，讓文化風險成為投資門檻，若適配度低於70%，應重新檢討項目可行性。

為執行此調查，企業需設置「文化轉譯官」(Cultural Interpreters)；此類人才不限於語言翻譯，而是具備雙重文化背景的經營專家，能解讀當地的非正式權力結構與行為邏輯。例如，在東南亞或印度，轉譯官可識別地方派系或宗教規範，避免台式管理風格引爆勞資衝突。企業可從內部培養（如輪調海外員工）或外部聘用（如華裔拉美裔經理人），並將其納入高階團隊，這可降低隱形地雷的引爆率：如緯創印度案，若有轉譯官預警勞務仲介的文化盲點，暴動風險或可避免。

韌性治理的在地化是核心轉型，建議企業應從「指令式控制」轉向「目標式適應」：總部設定核心合規與KPI，但允許海外分部靈活調整管理節奏，對接當地文化，例如在強調工作生活平衡的德國分公司，可鬆綁加班文化；在越南，融入關係網絡加速供應鏈，這種彈性不僅提升員工忠誠，還強化ESG表現，吸引全球投資者。若從戰略上來看，這是從短期獲利到長期根植的升級，企業主應視文化治理為CEO級議題，定期審核以確保全球佈局的韌性。

二、給產業公會的啟示：建構「群體免疫」的文化緩衝區

產業公會如工總（中華民國全國工業總會），建議從個體支援轉向集體防衛，建構「群體免疫」的文化緩衝區。首先，建立國別文化風險資料庫：針對新南向、拉美等重點地區，收集會員企業踩雷的「去識別化」案例，形成實務案例庫（Case Bank）。此不僅避免後進企業重複犯錯，還可透過AI工具分析模式，預測常見陷阱，如彙整台商在巴西忽略家長式領導(Paternalism)的案例，轉化為警示指標；公會可與學術單位合作，定期更新資料庫，讓商會領袖成為資訊樞紐，提升產業整體競爭力。

其次，發揮「集體議價」與「文化仲裁」功能。當個別企業面臨制度不完備市場的文化磨合困境，如行政許可延宕或勞資爭議，公會可作為中介，與當地政府或在地商會溝通，將文化衝突轉化為制度對話。此有利於降低個別企業的應對成本，具體做法建議工總可組團訪談拉美官員，推動雙邊文化培訓協議，化解單一企業難以處理的系統風險。這種

仲裁不僅化解危機，還可爭取政策優惠，如稅務減免或投資保障，強化台灣產業的全球議價力。

最後，跨業種的經驗交流平台是知識傳遞的關鍵。建議公會定期舉辦「跨文化管理論壇」，邀請已在拉美或印度深耕的業者分享應對非正式規則的經驗，具體如電子業分享如何在越南建構關係(Guanxi)網絡，食品業討論拉美時間觀的適應策略。這不僅促進跨產業學習，還可形成政策倡議，影響政府經貿方向。對商會領袖而言，這是從行政角色升級為戰略引領者的機會，建構產業生態圈的群體免疫，讓台灣企業在全球化3.0時代立於不敗。

三、產官學合作：提升國家級的「全球適應力」

產官學合作是將文化風險納入國家策略的關鍵，建議政府應將文化風險作為經貿政策一環，在推動「新南向」或「布局美洲」的補助中，包含文化適應培訓與在地社群經營的資源支持。具體如建議經濟部設立專項基金，支持企業進行文化盡職調查(Cultural Due Diligence)，或補助公會建置案例庫，此不僅降低企業海外風險，還提升國家軟實力，透過文化對話，強化與目標國的經貿關係，避免地緣政治摩擦。

簡言之，長期的文化資本投資需倚重大專院校，建議政府鼓勵大學加強特定地區（如拉美區域研究）的深度研究，不僅限於語言，更聚焦「制度與文化交互作用」的管理學科，例如開設跨文化治理碩士班，為企業輸出具備戰鬥力的全球管理人才。而此可與公會合作，提供實習機會，讓學生成為未來的文化轉譯官。

整體來說，從「台灣隊」升級為「全球在地隊」，台灣產業的韌性不應只體現在技術與產能，更應體現在對異質文化的包容與駕馭能力上。透過企業內部轉型、公會集體防衛與產官學合作，可將文化風險轉化為戰略資產，在不確定時代中脫穎而出。

經濟安全下的投資審查制度：CFIUS 經驗對台灣的啟示

聶廷榛¹

綱 要	
壹、前言	一、美國投審制度之修法方向歸納
貳、美國外人投資審查制度	二、對台灣之啟示
一、美國外人投資委員會(CFIUS)之介紹	
二、美國 FIRRMA 之規範重點	
三、近期發展	
參、美國制度經驗對台灣之啟示	

壹、前言

近年來，地緣政治競爭加劇、科技快速發展及全球供應鏈重組等因素，促使各國重新檢視外人投資可能帶來之國家安全風險，並強化投資審查制度之功能。過去投資審查多以概括性之國家安全條款或特定戰略產業（如國防、能源、電信、運輸等）為審查對象，部分國家亦將關鍵基礎設施與軍民兩用技術納入跨部門審查範疇。然而，隨著經濟安全議題興起，投資審查所涵蓋之風險範疇已進一步擴張，新增納入敏感個資之取得與控制、媒體自由與多元性，以及人工智慧、半導體、生技等新興戰略科技與供應鏈韌性等領域。投資審查制度因此逐漸由聚焦特定產業之傳統管理工具，轉變為兼具國家安全風險辨識與防範功能之綜合性治理機制²。

¹ 中華經濟研究院國際經貿政策研究中心分析師，陽明交通大學科技法律所博士生。

² UNCTAD (2023). *Investment Policy Monitor*, Issue No. 25, pp. 3, 5–6, 9.

事實上，美國長期以來一直是全球最大之外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）流入國之一，其投資政策向來強調以規則為基礎之開放投資環境，以促進經濟成長並維持美國作為全球主要投資目的地之地位。然而，在維持開放投資政策之同時，美國亦逐漸意識到部分外國投資可能涉及國家安全風險。特別是近年來，隨著外國政府主導、控制或資助之企業於關鍵技術、基礎設施及戰略產業領域之投資日益增加，美國國會與行政部門對投資審查制度之重視程度顯著提升，其中又以中國企業及中國政府支持之投資活動最受關注。此一發展亦促使美國重新檢視既有投資審查制度是否足以因應新興經濟安全挑戰³。

此一制度轉向尤以美國外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）之改革最具代表性。美國自2018年通過《外國投資風險審查現代化法》（FIRRMA）⁴後，擴大CFIUS審查範圍，將特定非控制性投資、關鍵技術、關鍵基礎設施及敏感個人資料等納入國安審查架構，並強化強制申報、交易監控及跨部門協調機制。CFIUS經驗顯示，當國家安全概念擴及經濟與科技領域時，投資審查制度即不再只是個案核准程序，而更可能與出口管制、供應鏈安全、產業政策與科技保護等議題環環相扣。

相較之下，我國現行投資審查制度雖已區分僑外資與陸資，並於相關規範中納入國家安全、經濟發展不利影響等審查因素，惟面對新興經濟安全風險，仍有進一步檢視之必要。尤其我國半導體、資通安全、能源、離岸風電及其他關鍵技術產業，近年均為外人投資高度集中或具戰略意義之領域；若現行制度仍主要依循資金來源、持股比例或形式上投資架構進行判斷，是否足以掌握最

³ Cathleen D. Cimino-Isaacs & Karen M. Sutter, Cong. Research Serv., IF10177, *Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, at 1 (Apr. 28, 2026), https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF10177/IF10177.39.pdf.

⁴ Pub. L. No. 115-232 (2018).

終受益人、實質控制能力、技術移轉、無形技術流通及第三地迂迴投資等風險，仍有疑義。此外，我國投資審查與出口管制、國家核心關鍵技術清單及營業秘密保護等制度之間，尚未形成明確連動架構，亦可能影響整體經濟安全治理之完整性。

準此，本文擬以CFIUS制度及其改革經驗為主要觀察對象，檢視經濟安全下投資審查制度功能之轉變，並進一步探討我國現行制度是否足以因應關鍵技術保護、供應鏈韌性及新型態國安風險。透過比較美國制度設計與我國現行法制，本文期能提出我國未來強化投資審查制度之可能方向，並兼顧國家安全維護與外資投資環境之穩定。

貳、美國外人投資審查制度

一、美國外人投資委員會（CFIUS）之介紹

（一）成立背景

美國外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）係由時任美國總統福特（Gerald Ford）於1975年成立，其主要目的在於審查外國投資美國企業是否可能引發國家安全疑慮。CFIUS成立之初，主要係美國政府擔憂中東產油國家所累積的大量「石油美元」（petrodollars）資金，可能透過投資方式逐步取得美國重要產業的控制權。為因應相關風險，美國國會遂於1977年通過《國際緊急經濟權力法》（International Economic Emergency Powers Act, IEEPA），授權總統於宣布國家緊急狀態後，得禁止涉及外國人士與美國財產的交易。

到了1980年代，美國的安全疑慮轉而聚焦於日本企業對美國新興科技產業

之投資，其中最著名的案例為富士通公司（Fujitsu Corporation）擬收購仙童半導體公司（Fairchild Semiconductor Corporation）。為回應此類疑慮，國會於1988年《綜合貿易與競爭力法》（Omnibus Trade and Competitiveness Act）中通過Exon-Florio修正案（Exon-Florio Amendment），賦予總統得於無須宣布國家緊急狀態之情況下禁止外國投資。然而，根據該法規定，總統必須認定有「可信證據（credible evidence）」顯示該投資可能危害美國國家安全，且現行其他法律規範不足以消除此項威脅時，方得禁止該交易⁵。

隨著冷戰結束及全球化加速發展，美國對外國投資可能涉及國家安全風險之關注持續升高。1992年，國會通過Byrd修正案（Byrd Amendment），要求凡涉及外國政府控制投資人之特定交易，原則上均須接受CFIUS審查。2007年，美國進一步制定《外國投資與國家安全法》（Foreign Investment and National Security Act of 2007, FINSA），將原先主要依行政命令運作之CFIUS制度正式納入法律規範，並擴大國家安全之認定範圍，將關鍵基礎設施（critical infrastructure）及關鍵技術（critical technologies）等因素納入審查考量⁶。

美國總統川普（Donald Trump）上任後，適逢美中戰略競爭日益升溫，將中國透過海外投資取得關鍵技術與戰略產業資產視為美國國家安全之重大挑戰，並認為現行CFIUS制度已不足以因應新興科技、敏感資料及非控制性投資所帶來之風險。為強化對外國投資之審查機制，美國於2018年通過《外國投資風險審查現代化法》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act,

⁵ Cooley LLP. (2017, October 10). *M&A guide to CFIUS: How the review process can impact your transaction*.
<https://www.cooley.com/news/insight/2017/2017-10-06-ma-guide-to-cfius-article-1-of-4>.

⁶ Cooley LLP. (n.d.). *CFIUS overview*. Retrieved June 19, 2026, from
<https://www.cooley.com/services/practice/cfius/cfius-overview>.

FIRRMA），大幅擴張CFIUS之管轄範圍。FIRRMA不僅涵蓋外國人取得美國企業控制權之交易，亦將涉及關鍵技術（critical technology）、關鍵基礎設施（critical infrastructure）及敏感個人資料（sensitive personal data）之非控制性投資納入審查範圍，並建立特定交易之強制申報制度，顯示美國投資審查制度已逐漸由傳統外資管理工具轉變為維護國家安全與經濟安全之重要政策機制。

（二）組織架構

CFIUS係由美國政府設立之跨部會委員會，並由美國財政部（Department of the Treasury）擔任主席機關，負責受理、協調及統籌各項投資審查程序。委員會成員涵蓋財政部、司法部、國土安全部、商務部、國防部、國務院、能源部、美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative）及白宮科技政策辦公室（Office of Science and Technology Policy）等九個具表決權之機關。此外，國家情報總監（Director of National Intelligence, DNI）及勞工部長（Secretary of Labor）為依法設置之無表決權當然成員，其中國家情報總監負責就投資案件提供相關情報與威脅評估。另有預算管理局（Office of Management and Budget）、經濟顧問委員會（Council of Economic Advisers）、國家安全會議（National Security Council）、國家經濟會議（National Economic Council）及國土安全會議（Homeland Security Council）等白宮機構參與觀察及協調工作，以強化跨部會審查機制之運作⁷。

⁷ U.S. Department of the Treasury. (n.d.). *CFIUS overview*. Retrieved June 19, 2026, from <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-overview>.

二、美國 FIRRMA 之規範重點

(一) CFIUS 僅審查存在國安疑慮之交易案件

2018年通過之FIRRMA大幅擴張了 CFIUS 的管轄權限，由傳統之外國人取得美國企業控制權之交易，進一步擴張至特定非控制性投資及不動產交易。依現行規定，CFIUS負責審查可能影響美國國家安全之「受規範交易」(covered transactions)，主要包括三類：

- 外國人取得美國企業控制權之「受規範控制交易」(covered control transaction)⁸，為傳統上CFIUS管轄之範圍；
- 外國人對特定「TID美國企業」(Technology, Infrastructure, and Data U.S. Business)所為之非控制性投資(non-controlling investments)⁹；及
- 外國人取得特定敏感區域不動產權益之交易¹⁰。

針對第一類「受規範控制交易」而言，CFIUS對於「控制」(control)之認定並非以持股比例作為唯一判斷標準，而係著重於外國投資人是否具有直接或間接決定企業重要事項之權力¹¹。因此，即使外國投資人未取得過半股權，若透過董事席次、特別表決權、否決權、契約安排或其他治理機制得以影響企

⁸ 31 C.F.R. § 800.210.

⁹ 31 C.F.R. § 800.211, § 800.248.

¹⁰ 31 C.F.R. § 802.212.

¹¹ 31 C.F.R. § 800.208(a). 所謂重要事項，依規定計有十款：(1)企業有形或無形主要資產之出售、出租、抵押、質押或其他處分；(2)企業之重整、合併或解散；(3)企業生產、營運或研發設施之關閉、遷移或重大變更；(4)重大資本支出或投資、股權或債務之發行、股利分配，或營運預算之核准；(5)企業擬從事之新業務領域或事業之選定；(6)重要契約之簽訂、終止或不履行；(7)企業關於非公開技術、財務或其他專屬資訊處理方式之政策或程序；(8)高階管理人員（或合夥企業之一般合夥人）之任命或解任；(9)得接觸關鍵技術或其他敏感技術，或受機密之美國政府資訊人員之任免；以及(10)就前述(1)至(9)款事項，修改公司章程、組織協議或其他組織文件。

業重大決策，仍可能被認定已取得控制權而落入CFIUS審查範圍。

此外，FIRRMA亦賦予CFIUS審查特定非控制性投資之權限。所謂「TID美國企業」¹²，係指從事關鍵技術（critical technologies）之研發¹³、生產或製造、擁有或營運關鍵基礎設施（critical infrastructure）¹⁴，或蒐集、維護美國公民敏感個人資料（sensitive personal data）之企業¹⁵。即使外國投資人未取得控制權，只要因投資而取得重大非公開技術資訊之存取權、董事或董事觀察員席次，或得參與關鍵技術、基礎設施或敏感資料相關之實質決策¹⁶，該投資即可能構成CFIUS所稱之「受規範投資」（covered investment），並受到國家安全審查。此一制度設計反映美國近年已逐漸將投資審查重點由傳統控制權移轉，擴及技術、資料及基礎設施等可能影響國家安全之風險領域。

另一方面，FIRRMA亦首次明確授權CFIUS審查特定不動產交易。依規定，外國人購買、租賃或取得位於特定敏感軍事設施、政府機關、港口或其他重要基礎設施周邊之不動產權益，若因此取得進入、排他使用、改善開發或設置建築等特定財產權利（property rights）¹⁷，即可能構成「受規範不動產交易」（covered real estate transaction）¹⁸，而受CFIUS管轄。此類案件即使不涉及美國企業股權取得，甚至屬於尚未設立企業之綠地投資（greenfield investment），仍可能因其鄰近敏感設施而被認定具有國家安全風險。

¹² 31 C.F.R. § 800.248.

¹³ 31 C.F.R. § 800.215.

¹⁴ 31 C.F.R. § 800.212.

¹⁵ 31 C.F.R. § 800.241.

¹⁶ 31 C.F.R. § 800.211(b)(1)–(3).

¹⁷ 31 C.F.R. § 802.233.

¹⁸ 31 C.F.R. § 802.212.

（二）導入強制申報制度（Mandatory Filings）

傳統上，CFIUS 的審查機制多仰賴投資人之自願申報（voluntary filing）¹⁹。即便交易未達法定強制申報門檻，交易當事人仍可基於風險管控考量主動提交申報。其主要誘因在於，若交易經 CFIUS 審查並確認無未解決之國安風險，當事人即可獲得「避風港」（Safe Harbor）之法律保障²⁰，阻絕 CFIUS 於交易完成後重啟調查或要求撤銷交易的風險²¹。相對地，若當事人选择不進行自願申報，CFIUS 仍保有廣泛的自由裁量權，可隨時對未申報之交易（non-notified transactions）單方面啟動審查²²，投資人將長期承受交易被迫解散之風險。

為進一步防堵國家核心技術與敏感數據之外流，FIRRMA 針對涉及 TID 美國企業的特定高風險交易導入強制申報（mandatory filing）義務²³，主要適用於兩種類型之交易：其一為涉及受美國出口管制法令規範之關鍵技術之「假設性出口測試」（Hypothetical Export Test），即若將TID企業所生產之關鍵技術品項，假設性地出口予該交易中之外國人（包含其母公司及特定投資人），依法須取得出口許可者²⁴；其二為外國政府控制之投資人交易，即外國投資人因交易取得TID美國企業達25%以上之「重大實質利益」（substantial interest），且該外國投資人本身復由外國政府持有達49%以上之重大實質利益者²⁵。符合強制申報要件之交易，當事人須於交易完成日前30日內，提交聲明或通知²⁶。

在申報形式上，交易當事人得選擇提出簡式之「聲明」（Declarations）

¹⁹ 31 C.F.R. § 800.501.

²⁰ Cimino-Isaacs & Sutter, *supra* note 3, at 1.

²¹ 31 C.F.R. § 800.701.

²² 31 C.F.R. § 800.407(a)(3), § 800.501(c).

²³ 31 C.F.R. § 800.401.

²⁴ 31 C.F.R. § 800.401(c).

²⁵ 31 C.F.R. § 800.244(a).

²⁶ 31 C.F.R. § 800.401.

或正式之「通知」(Notices)²⁷，兩者於申報內容詳簡程度、審查時程，以及CFIUS可採行之處置選項上，均具有顯著差異。聲明係一種免繳納規費之簡要申報文件，CFIUS於接獲後將進行為期30天之評估程序²⁸。評估期滿後，委員會得選擇核發書面通知確認已完成第721條下全部行動、要求當事人補提正式通知，或依職權逕行對該交易啟動審查²⁹。相較之下，正式通知須提供較完整之交易資訊，並依交易金額繳納相應規費，通常適用於較複雜或具有較高國安風險之案件³⁰。

若投資人違反強制申報義務，將面臨嚴厲之民事處罰。依美國財政部於2024年11月18日公布、同年12月26日生效之最新修正規則，CFIUS對於未履行強制申報義務之違規行為，最高得處以500萬美元或等同該筆交易總價值之罰款(以高者為準)³¹，此一上限較修法前之25萬美元大幅提高達20倍，反映CFIUS近年執法力度持續強化之趨勢。

(三) 投資申請之准駁程序與處置機制

當事人提交正式通知，或經CFIUS要求補提正式通知後，案件將進入正式國家安全審查程序。首先為期45天之「國家安全審查」(National Security Review)³²，由財政部會同共同主責機關(co-lead agency)，並參酌國家情報總監(DNI)所提出之威脅分析，進行風險基礎評估(risk-based assessment)

²⁷ 31 C.F.R. Part 800, Subpart D (§§ 800.401–.407), Subpart E (§§ 800.501–.509); also see Cimino-Isaacs & Sutter, *supra* note 3, at 1.

²⁸ 31 C.F.R. § 800.405.

²⁹ 31 C.F.R. § 800.407(a).

³⁰ 31 C.F.R. § 800.502; 31 C.F.R. § 800.1101; ArentFox Schiff, *CFIUS 2.0: Treasury Unveils Final Regulations to Govern Expanded Foreign Investment Screening* (Jan.16, 2020), <https://www.afslaw.com/perspectives/alerts/cfius-20-treasury-unveils-final-regulations-govern-expanded-foreign-investment>.

³¹ 31 C.F.R. § 800.901(b).

³² 31 C.F.R. § 800.503.

³³。若於審查期間，CFIUS認定該交易對美國國安構成威脅且風險尚未緩解、涉及外國政府控制之投資，或可能導致外資取得美國關鍵基礎設施之控制權，案件將進入額外45天之「國家安全調查」（National Security Investigation）³⁴，於特殊情況（extraordinary circumstances）下，得再展延15天³⁵。

在審查與調查期間，CFIUS通常依循「威脅（threat）－脆弱性（vulnerability）－後果（consequence）」之分析架構，綜合評估外國投資人可能帶來之國安風險。若發現存在國安疑慮，CFIUS得與交易當事人協商風險緩解措施（mitigation measures），例如限制敏感技術或個人資料之存取權限、設置獨立安全委員會、終止特定政府合約，甚至要求處分部分資產等，並由主管機關持續監督其履行情形³⁶。

若CFIUS認定交易之國安疑慮無法透過緩解措施消除，委員會通常將建議當事人撤回申請並放棄交易，或將案件移交美國總統進行最終裁決。總統於接獲委員會建議後之15日內，若認定有可信證據顯示該外國投資可能損害國家安全，且無其他法律足以提供適當且充分之保障者，即具最終權力正式下令暫停、禁止該項交易，或於交易已完成之情形下令撤資（divestiture）³⁷。

三、近期發展

近期川普政府之投資安全政策主要有三大重點。第一，透過頒布「美國優先投資政策」備忘錄，強化CFIUS對中國等對手國家投資之審查，同時建立「快速通關」機制為盟友與夥伴投資人提供加速審查管道。第二，藉雙邊貿易協定（如東協三國、歐盟、英國）將投資審查標準向主要貿易夥伴擴散。第三，透過COINS Act將對外投資審查機制（OISP）正式立法、擴大規範範圍與對手國

³³ Cimino-Isaacs & Sutter, *supra* note 3, at 1-2.

³⁴ 31 C.F.R. § 800.505, §800.506.

³⁵ 31 C.F.R. § 800.506(e).

³⁶ 31 C.F.R. § 800.230.

³⁷ 31 C.F.R. § 800.508; 50 U.S.C. § 4565(d), 31 C.F.R. § 800.701.

家清單。三者共同呼應「經濟安全即國家安全」之政策主軸，顯示美國一方面持續推動國內投資審查法制之改革，另一方面亦透過對外貿易談判強化與貿易夥伴之投資安全合作。

（一）美國優先投資政策

川普總統於2025年2月21日簽署「美國優先投資政策」（America First Investment Policy）備忘錄³⁸，指示CFIUS動用一切必要法律工具，限制中國及其他「外國對手」（foreign adversaries）對美國戰略性產業之投資³⁹，並擬議透過下列方式擴大審查範疇：強化CFIUS對綠地投資（Greenfield Investment）之監管權限、擴大CFIUS對「新興及基礎技術」（emerging and foundational technologies）之權責範圍⁴⁰。同時，為平衡開放投資與國安考量，政策亦指示建立「快速通關」（fast track）機制，針對與外國對手具「可驗證之距離與獨立性」之盟友及貿易夥伴投資人，提供加速審查管道⁴¹。

財政部已於2025年5月8日宣布啟動「快速通關先導計畫」（Fast Track Pilot Program），先以邀請制方式選定少數常態申報之外國投資人參與機密性測試⁴²。2026年2月9日，財政部投資安全辦公室正式於聯邦公報發布徵求意見通知，將該機制正式定名為「已知投資者計畫」（Known Investor Program），並公布申請資格門檻，包括申報次數門檻、法遵紀錄、制裁清單篩查，以及與對手國家之「可驗證距離」等四項標準⁴³；公眾意見徵集已於2026年3月18日截

³⁸ The White House, *America First Investment Policy* (National Security Presidential Memorandum, Feb. 21, 2025), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

³⁹ *Id.* § 2(f). 指示 CFIUS 限制「PRC-affiliated persons」投資美國科技、關鍵基礎設施、醫療、農業、能源、原物料等戰略性產業。

⁴⁰ *Id.* § 2(f).

⁴¹ *Id.* § 2(c).

⁴² U.S. Department of the Treasury, *U.S. Department of the Treasury Announces Intent to Launch Fast Track Pilot Program for Foreign Investors* (May 8, 2025), <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0136>.

⁴³ Request for Information Pertaining to the CFIUS Known Investor Program and Streamlining

止，惟具體適用之盟友或夥伴國家正面清單及最終規則尚未發布⁴⁴。

（二）透過雙邊貿易協定擴大投資安全合作網絡

川普政府近期積極將投資審查條款納入新一輪雙邊貿易協定，作為其經濟安全戰略之延伸。2025年10月26日，美國分別與柬埔寨、泰國、馬來西亞簽署（或達成框架）之《互惠貿易協定》⁴⁵，均納入投資審查機制與經濟安全政策協調條款，其中馬來西亞更承諾對於涉及關鍵礦產與關鍵基礎設施領域之外人投資，建立符合國際最佳實踐之投資審查機制⁴⁶。

此外，美國與歐盟（2025年8月21日聯合聲明）⁴⁷、英國（2025年5月8日經濟繁榮協議）⁴⁸亦分別就投資安全、出口管制及供應鏈韌性議題深化合作；USMCA三國亦已於2026年7月展開之聯合審查中，將經濟安全與投資環境安全列為重要考量因素⁴⁹，國會並有議員提案要求強化北美三國外資審查機制之一致性⁵⁰。

the Foreign Investment Review Process, 91 Fed. Reg. 5,694 (Feb. 9, 2026).

⁴⁴ See, e.g., Gibson, Dunn & Crutcher LLP, *CFIUS's Known Investor Program Begins to Take Shape* (Feb. 2026), <https://www.gibsondunn.com/cfius-known-investor-program-begins-to-take-shape/>.

⁴⁵ Agreement Between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade (Oct. 26, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/agreement-between-the-united-states-of-america-and-malaysia-on-reciprocal-trade/>; Agreement on Reciprocal Trade Between the United States and the Kingdom of Cambodia (Oct. 26, 2025); Joint Statement on a Framework for a United States-Thailand Agreement on Reciprocal Trade (Oct. 26, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/10/joint-statement-on-a-framework-for-a-united-states-thailand-agreement-on-reciprocal-trade/>.

⁴⁶ Agreement Between the United States of America and Malaysia on Reciprocal Trade, art. 5.2, ¶ 3 (Oct. 26, 2025).

⁴⁷ Joint Statement on a United States-European Union Framework on an Agreement on Reciprocal, Fair, and Balanced Trade, § 19 (Aug. 21, 2025), <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/08/joint-statement-on-a-united-states-european-union-framework-on-an-agreement-on-reciprocal-fair-and-balanced-trade/>.

⁴⁸ United States Trade Representative, *Fact Sheet: U.S.-UK Reach Historic Trade Deal* (May 8, 2025), <https://ustr.gov/about/policy-offices/press-office/fact-sheets/2025/may/fact-sheet-us-uk-reach-historic-trade-deal>.

⁴⁹ Congressional Research Service, *USMCA Joint Review: Process and Role of Congress*, R48787 (Jan. 8, 2026); U.S. Trade Representative, *USTR Seeks Public Comment on the Joint Review of USMCA* (Sept. 16, 2025).

⁵⁰ Press Release, Office of Sen. Catherine Cortez Masto, *Ahead of Upcoming USMCA Review*,

整體而言，川普政府正透過雙邊貿易協定，要求主要貿易夥伴採行與美國一致之投資審查標準，使各國經濟安全政策朝美國主導之方向趨同。

（三）對外投資審查機制之落實

川普政府對CFIUS inbound審查所採取之選擇性強化策略，與其同步推動之對外投資審查機制（Outbound Investment Security Program, OISP）乃相輔相成，二者共同呼應「美國優先投資政策」備忘錄中「經濟安全即國家安全」之原則。

承拜登政府第14105號行政命令，財政部已於2024年10月28日發布施行最終規則，並於2025年1月2日正式生效，針對美國人投資中國半導體、量子科技及人工智慧三大領域設置「須通報交易」與「禁止交易」之雙軌管制⁵¹。然而，川普政府並未廢止此一拜登時期建立之機制，而是依其2025年1月20日「美國優先貿易政策」備忘錄之指示，要求財政部會同商務部等機關重新檢視該行政命令之妥適性⁵²，評估是否需擴大規範領域（如生物科技、極音速技術、航太、先進製造、導能武器等）⁵³或調整既有規範。

2025年12月18日，川普總統簽署2026財年《國防授權法》，其中納入《全面對外投資國家安全法》（COINS Act），將OISP由行政命令位階正式立法，並將管制範圍擴大至極音速系統與高效能運算超級電腦領域，惟生物科技、航

Cortez Masto Pushes for Inclusion of Her Bipartisan Bills to Support Travel, Tourism, and Supply Chain Security (2026), <https://www.cortezmasto.senate.gov/news/press-releases/ahead-of-upcoming-usmca-review-cortez-masto-pushes-for-inclusion-of-her-bipartisan-bills-to-support-travel-tourism-and-supply-chain-security/>.

⁵¹ Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern, Exec. Order No. 14,105, 89 Fed. Reg. 90,398 (Nov. 15, 2024); 31 C.F.R. pt. 850 (effective Jan. 2, 2025).

⁵² The White House, *America First Trade Policy* (Presidential Memorandum, Jan. 20, 2025), § 4(e), <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/america-first-trade-policy/>.

⁵³ The White House, *America First Investment Policy*, § 2(i) (Feb. 21, 2025).

太、先進製造及導能武器等領域目前仍未納入法定規範⁵⁴。同時，受規範之「對手國家」亦由中國一國，擴大至古巴、伊朗、北韓、俄羅斯及委內瑞拉（馬杜羅政權）⁵⁵。財政部須於法案通過後450日內（即2027年3月前）完成新規則制定，現行規則於此之前持續適用⁵⁶。

參、美國制度經驗對台灣之啟示

一、美國投審制度之修法方向歸納

綜觀美國投資審查制度自1975年CFIUS成立以來之發展，其審查範圍呈現持續擴張之趨勢。制度創設之初，CFIUS僅審查外國人取得美國企業控制權之交易；2007年FINSA納入關鍵基礎設施與關鍵技術考量，至2018年FIRRMA則進一步將涉及TID美國企業之非控制性投資，以及鄰近敏感設施之不動產交易，均納入審查範疇。2025年，川普政府更指示強化對綠地投資之監管權限。此等發展顯示美國投審制度之審查標的已由單純之企業控制權移轉，逐步擴展為涵蓋技術、資料、基礎設施與不動產之多元風險領域。

與審查範圍擴張相應，CFIUS對於「控制」之認定方式亦持續改革。由早期側重形式股權比例，轉向著重外國投資人是否能透過董事席次、特別表決權、契約安排等途徑，直接或間接決定企業重大事項，亦即以實質影響力取代持股比例作為判斷核心。不僅如此，外資申報義務之設計亦有重大變化。制度初期

⁵⁴ Comprehensive Outbound Investment National Security Act of 2025 (COINS Act), Title LXXXV, National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026, Pub. L. No. 119-___ (signed Dec. 18, 2025); see DLA Piper, *US Congress Finalizes 2026 NDAA, Making Key Changes to the Outbound Investment Security Program* (Dec. 23, 2025), <https://www.dlapiper.com/en/insights/publications/2025/12/us-congress-finalizes-2026-ndaa>.

⁵⁵ Akin Gump Strauss Hauer & Feld LLP, *President Signs New Outbound Investment Law* (Dec. 24, 2025), <https://www.akingump.com/en/insights/alerts/president-signs-new-outbound-investment-law>.

⁵⁶ Baker McKenzie, *President Trump Signs COINS Act Codifying and Expanding Outbound Investment Regulations* (Jan. 14, 2026), <https://sanctionsnews.bakermckenzie.com/president-trump-signs-coins-act-codifying-and-expanding-outbound-investment-regulations/>.

全然仰賴自願申報，FIRRMA生效後則全面導入強制申報義務，並以「關鍵技術假設性出口測試」與「外國政府重大實質利益」兩項客觀標準作為觸發要件，形成強制與自願並存之雙軌架構，同時保留自願申報之避風港誘因，使審查機制兼具強制性與彈性。

在程序設計上，CFIUS審查設有明確法定時程，並發展出緩解協議、附加條件乃至撤資命令等多元處置選項，使審查結果不再侷限於核准或駁回之選擇，而得依個案風險程度採行更具彈性之治理安排。執法強度亦同步提升：財政部於2024年將違反強制申報義務及緩解協議之裁罰上限，由25萬美元大幅提高至500萬美元，反映近年執法力度顯著加強。

最後，近期川普政府於2025年提出之美國優先投資政策，更進一步採取差異化管理策略，對外國對手投資維持高度審查強度，同時為理念相近之盟友與貿易夥伴建立快速通關機制，顯示美國投審制度已由單一審查標準，轉向依投資人風險屬性採取分級分流之審查模式。

二、對台灣之啟示

（一）投資審查制度宜隨經濟安全威脅之演變動態調整

CFIUS自1975年成立以來，其管轄範圍歷經多次擴張，每一次修法均係回應具體浮現之威脅樣態：從石油美元收購疑慮、日本企業併購半導體產業，到2007年納入關鍵基礎設施與關鍵技術，乃至2018年FIRRMA因應中國透過非控制性投資取得敏感技術而大幅擴權，顯示美國投資審查制度係持續隨地緣政治與技術發展動態演進之治理工具。

相對而言，我國僑外資審查機制，即《外國人投資條例》與《華僑回國投資條例》，分別於1954年與1955年制定後，最近一次全文修正已是1997年，其後雖數度提出修正草案，但均未能完成立法程序，制度更新速度與當前科技競爭及地緣政治情勢之變化步調未必同步。借鏡美國經驗，我國宜建立常態性之

制度檢討機制，定期評估既有審查範圍、認定標準是否仍能因應新興風險樣態，避免制度僵化於特定時點之威脅認知。

(二)跨部會建制宜明確權責分工，並納入情報評估能量

CFIUS之組織設計具有清晰之權責層次：財政部擔任主席統籌程序，九個機關享有表決權，國家情報總監與勞工部長為法定無表決權之當然成員，另有五個白宮機構列席觀察協調，其中國家情報總監（DNI）負責提供系統性之威脅評估，該評估結果並正式納入委員會之審查決策。

我國投資審查制度同樣建立於廣納跨部會代表之委員會架構之上。依《經濟部投資審議會設置要點》，投資審議會由經濟部次長擔任召集人，委員十九人至二十三人，由國家安全局副局長、內政部、外交部、國防部、財政部、交通部等十八個機關之次長（或同等職級）兼任，國家安全局副局長並列於委員名單之首位，執行秘書與副執行秘書則分別由投資審議司司長、副司長兼任，幕僚作業亦由投資審議司負責，會議原則上每月召開一次，必要時得召開臨時會議，並得視議題需要邀請其他機關或專家列席提供諮詢或報告⁵⁷。可見我國投審體制在參與機關之廣度上，與CFIUS相比並不遜色，亦已將國安情報機關納入常設委員之列。

惟兩者在制度設計上仍存在本質差異。CFIUS之組織架構、各機關表決權限及國家情報總監提供威脅評估之義務，均係明文規定於FINSA、FIRRMA等國會立法及其授權訂定之聯邦行政命令（31 C.F.R. Part 800）；相對地，我國投資審議會之組織及運作，目前僅以經濟部內部行政規則（設置要點）定之，其位階低於法律，且現行條文並未如FIRRMA般，明文規定國家安全局須就個案提出系統性之威脅評估報告並正式納入決策依據，亦未規定各委員是否享有正式表決權，或審查結論如何形成（如共識決、多數決或由召集人裁定）。隨著

⁵⁷ 經濟部投資審議會設置要點第3點、第4點、第5點。

經濟安全議題日益複雜，未來或可參考美國經驗，研議將投資審議會之組織及運作提升至法律位階，並明確化國安機關提供威脅評估之常設化程序，使審查決策建立在更為扎實、可究責之制度基礎之上。

（三）審查範圍宜採實質認定，不限於股權比例門檻

CFIUS對「控制」之認定並非以持股比例為唯一標準，而係著重外國投資人是否具有直接或間接決定企業重大事項之實質權力；同時，FIRRMA更將審查範圍由控制型交易，擴及涉及關鍵技術、基礎設施與敏感資料之非控制性投資，乃至特定敏感不動產交易，審查重點已由企業控制權移轉，擴及技術、資料、基礎設施等多元風險領域。至於我國現行投資審查門檻，仍多以股權比例或投資金額作為主要判準⁵⁸，對於透過董事席次、契約安排、技術授權等非股權途徑取得實質影響力之投資型態，較難有效納入審查範疇。借鏡美國經驗，我國宜將「控制」之認定由形式股權比例，轉向實質影響力之綜合判斷，並評估是否需將特定關鍵技術、基礎設施領域之非控制性投資及敏感不動產交易，一併納入審查範圍。

（四）自「靜態產業類別管制」轉向「動態交易類型審查」之必要性

美國FIRRMA下之TID美國企業審查機制，係以交易類型為核心：不問產業別，只要特定交易結構，包括控制權移轉、或使外國投資人取得關鍵技術存取權、董事席次、重大非公開資訊或實質決策參與之非控制性投資，涉及關鍵技術、基礎設施或敏感資料，即啟動個案實質審查，審查重點在於特定投資人透過特定交易結構可能帶來之具體風險，而非該交易所屬產業本身。

⁵⁸ 外國人投資條例第4條（定義「投資」為持有股份或出資額、設立分公司、獨資或合夥事業，或提供一年期以上貸款）；大陸地區人民來臺投資許可辦法第3條（以直接或間接持股逾30%或具控制能力認定陸資身分）、第4條第1項（投資人持有股份或出資額或設立分公司即須申請許可，上市櫃公司另以單次或累計持股達10%為門檻）。

相對而言，我國現行投資審查制度並非全無類似「敏感領域」管制之設計。依《外國人投資條例》第7條第3項及《華僑回國投資條例》第7條第3項，經濟部訂有《僑外投資負面表列－禁止及限制僑外人投資業別項目》，將涉及國防、國家安全等考量之產業別列為禁止類或限制類，其中部分禁止項目即明確以「對國家安全有不利影響」為其禁止理由⁵⁹。陸資來台投資則採取更為審慎之正面表列模式，僅開放清單所列業別始得投資⁶⁰。可見我國與美國同樣將敏感領域納入投資管制考量，惟採取之方式上我國係以產業類別為核心，透過事前之靜態分類予以把關，此一設計具有規則明確、可預測性高、便於投資人遵循之優點。

借鏡美國經驗，我國未來或可在現行產業類別管制之既定基礎上，研議針對開放業別中涉及關鍵技術或基礎設施之投資案件，進一步納入交易結構（如是否取得董事席次、技術存取權或重大決策參與權）作為個案評估因素，使審查機制於維持現行規則明確性之優點外，亦能兼顧對個別交易風險之精準辨識，以因應投資型態日趨多元所帶來之新興風險樣態。

⁵⁹ 僑外投資負面表列－禁止及限制僑外人投資業別項目，經濟部主管法規共用系統，<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000176>。

⁶⁰ 大陸地區人民來臺投資業別項目，經濟部主管法規共用系統，<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000177>。

從歐盟簽署之貿易協定 論數位經濟下之跨境資料流通與保護

劉行健* 楊健弘**

綱 要	
摘要	一、概述
壹、前言	二、WTO 電子商務協定談判
貳、歐盟個資保護及資料流通規範概述	三、雙邊貿易協定
一、歐盟政策及監管架構概述	四、數位貿易夥伴關係與數位貿易原則
二、歐盟資料跨境流通規範概述	五、數位貿易協定
三、小結	六、小結
參、歐盟貿易協定對資料跨境流通之立場	肆、結論與建議

摘 要

歐盟作為國際資料跨境傳輸規範制定之引領者，除致力於消除資料跨境流通之障礙外，亦高度重視個人資料與隱私保護，並將其定位為數位經濟發展中不可退讓之核心價值。歐盟不僅透過內部法規體系，建構以《一般資料保護規章》（General Data Protection Regulation, GDPR）為核心、區分個人資料與非個人資料之資料治理架構，並進一步將此理念延伸至對外洽簽之貿易協定中，以確保貿易自由化進程不致侵蝕既有之

* 駐越南代表處經濟組一等經濟秘書，東吳大學法學碩士，曾任行政院經貿談判辦公室助理談判代表、駐歐盟兼駐比利時代表處二等經濟秘書。本論文係由本人碩士論文部分章節改寫而成，感謝口試委員的寶貴意見。本文另曾發表於 2024 年第 28 屆全國科技法律研討會。

** 國立中山大學中國與亞太區域研究法律組助理教授，美國加州大學戴維斯分校法律博士。

基本權保障。本文以歐盟數位經濟與資料經濟政策為起點，先行研析其內部法制中關於資料跨境傳輸之規範與政策。其次，檢視歐盟於多邊與雙邊貿易談判中，如何透過不同規範程度與制度設計，形塑其資料跨境流通法制與立場，藉以呈現歐盟在不同談判場域與貿易夥伴間所展現之一貫政策。本文指出，歐盟並未將資料跨境流通視為單純之市場開放議題，而係將其置於「可信任資料流通（Data Free Flow with Trust）」之架構下，要求資料自由流動以前提性之高標準保護為基礎，並藉此建構數位貿易之基礎。深化與歐盟經貿與數位貿易合作係我國長期目標，故有必要同步檢視個資保護法制體系之整體定位，並掌握歐盟相關法制、經貿政策方向及協定規範內容，以作為推動雙邊貿易協定及數位貿易合作之重要參考。

關鍵字：資料跨境傳輸、跨境資料保護、歐盟一般資料保護規章、歐盟資料法、歐盟資料治理法、個人資料保護法

壹、前言

隨著網路傳輸速度提升，個人與企業得以快速地將資料傳輸至不同地區，令資料跨境傳輸逐漸成為國際貿易重要議題。跨國企業將在一國取得之資料跨境傳輸至他國儲存或處理成為常見作法。然而部分國家為協助產業發展、保障人民權益或監管等政策需要，而限制資料的跨境傳輸。例如：對於金融資料，有些國家為了審慎監理的目的，而實施資料在地化（又稱資料本地化，data localization）規範¹。這些限制或多或少影響了廠商的經營或是提高了廠商營運的成本。

鑒於數位科技具備促進貿易發展的巨大潛力，各國也逐漸開始在貿易協定中納入電子商務或數位貿易的專章，其中也愈來愈常包含關於資料跨境流通的具體規範，盼能減少跨境資料流通的限制，或保留政府採取規範措施的空間²。在個人隱私權備受重視的今日，許多國家更是特別注重確保其國內個人資料傳輸至境外時依然受到充足保護，例如歐洲聯盟（European Union，下稱歐盟）即採取此種作法³。

歐盟認識到數位經濟與資料經濟增進民眾福祉的潛力，因此積極制定相關政策，其中也涵蓋對於資料跨境流通的規範。歐盟陸續於2016年起通過數項關於增進資料之蒐集、利用與保護之法規，例如透過《一般資料保護規章》（General Data Protection Regulation，或譯通用個人資料保護規章、一般資料保護規則，下稱GDPR）⁴規範涉及個人資料之跨境

¹ 學者將資料在地化定義為特別阻礙資料跨國界傳輸的措施。其形式多樣，包括：禁止將資訊傳送至國外的規定、要求在資訊跨國傳輸前必須取得資料主體事先同意的規定、要求在國內儲存資料副本的規定，甚至包括對資料出口徵收稅款的措施。See Anupam Chander & Uyên P. Lê, Data Nationalism, 64 EMORY L.J. 677, 680 (2015).

² See Neha Mishra, *Building Bridges: International Trade Law, Internet Governance, and the Regulation of Data Flows*, 42 VAND. J. TRANSNAT'L L. 463, 471 (2019).

³ EUROPEAN COMMISSION, Rules on International Data Transfers, https://commission.europa.eu/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/rules-international-data-transfers_en (last visited Mar. 31, 2026).

⁴ 參閱楊智傑，個人資料保護法論，頁 2，2024 年。

流通，透過《資料治理法（Data Governance Act）⁵及《資料法》（Data Act）⁶規範涉及非個人之資料跨境流通。此外，歐盟也透過與第三國或地區洽簽的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreements, EPA）以及數位夥伴關係（Digital Partnership）等國際協定與文件，規範與貿易夥伴之間的個人資料保護與資料的跨境流通。

由於取得歐盟GDPR適足性認定（adequacy decision）係我國談判目標⁷，且長期以來亦積極尋求與歐盟簽署貿易協定⁸，因此有必要瞭解歐盟涉及資料跨境傳輸之內部法規與相關貿易協定規定。爰此，本文由歐盟數位經濟與資料經濟政策與法制為起點，研析歐盟對個人資料與非個人資料跨境傳輸之法律規範，續挑選歐盟較具代表性之FTA、EPA、數位貿易協定（Digital Trade Agreement, DTA）中關於資料跨境傳輸之談判結果。最後提出結論與建議。

貳、歐盟個資保護及資料流通規範概述

一、歐盟政策及監管架構概述

歐盟關於跨境資料流通之政策與法制，並非單一政策工具之結果，而係奠基於將個人資料保護定位為基本人權之憲法性價值選擇，並在此

⁵ Regulation (EU) 2022/868 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022 on European data governance and amending Regulation (EU) 2018/1724 (Data Governance Act), 2022 O.J. (L 152) 1.

⁶ Regulation (EU) 2023/2854 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2023 on harmonised rules on fair access to and use of data and amending Regulation (EU) 2017/2394 and Directive (EU) 2020/1828 (Data Act), 2023 O.J. (L 1) 1.

⁷ 國家發展委員會，國發會推動個資法修法，力拼 GDPR 適足性認定，https://www.ndc.gov.tw/nc_27_33660（最後瀏覽日：2026 年 3 月 31 日）

⁸ 中央通訊社，賴總統：歐洲是台灣第 3 大貿易夥伴，盼推動台歐盟經濟夥伴協定，2025 年 5 月 29 日，<https://www.cna.com.tw/news/afe/202505290397.aspx>（最後瀏覽日：2026 年 3 月 31 日）。

基礎上，逐步調和數位經濟發展、國際貿易自由化與高標準隱私保護三者之間的對立關係。是以，理解歐盟跨境資料流通政策，必須回溯其權利基礎與法律架構。

（一）歐盟個人資料保護之規範基礎

在歐盟法秩序將個人隱私的保護視為不可侵犯的基本人權，《歐洲聯盟基本權利憲章》（Charter of Fundamental Rights of the European Union）⁹納入對於個人隱私之保護，該憲章第8條個人資料保護（Protection of personal data）規定¹⁰，每一個人均享有保護與其有關之個人資料之權利，而歐盟所有機構採取之作為以及歐盟成員國執行歐盟法律時，皆必須遵循憲章之規定¹¹。此一基本權保障，進一步具體化於2018年5月25日正式施行之GDPR¹²。GDPR不僅全面規範歐盟境內之個人資料處理行為，亦透過適足性認定、標準契約條款等第三國資料移轉機制，確立跨境資料流通不得導致保護水準下降之核心原則。此一法律規範，構成歐盟後續所有資料、數位與貿易政策之方針。

（二）歐盟資料政策與貿易政策之關聯

歐盟對於個人資料保護的重視反映在各項政策中。首先，歐盟執行委員會（European Commission，下稱執委會）在其資料經濟政策中提出，將藉打造有利於資料經濟發展之政策環境，提升歐盟資料經濟產值。

⁹ Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2012 O.J. (C 326) 391, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012P/TXT> (last visited Mar. 31, 2026).

¹⁰ 楊智傑，註4，頁4。

¹¹ EUROPEAN COMMISSION, *When Does the Charter Apply*, https://commission.europa.eu/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/when-does-charter-apply_en (last visited Mar. 31, 2026).

¹² 劉靜怡，淺談 GDPR 的國際衝擊及其可能因應之道，月旦法學雜誌，第268期，頁28，2019年。

其主要目標為將歐盟打造成企業可以安全使用資料的環境，以推升經濟成長與創造價值¹³。執委會指出，歐盟將以堅定、開放、符合歐盟價值與法律的方式推動國際資料傳輸。基於此一方向，歐盟將在不影響歐盟個人資料保護法規架構、受歐盟有關公共安全、公共秩序與其他正當政策目的管制、與國際義務一致之條件下，確保與第三國間之資料自由且安全之流通¹⁴。

貿易政策方面，執委會於2015年提出《雨露均霑之貿易：朝向更負有責任之貿易與投資政策》(Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy)¹⁵，則是注重消除跨境流通之障礙。前揭報告指出，在資料高度數位化的背景下，資料之蒐集、處理與跨境傳輸已成為當代商業模式的重要基礎，且資料自由流通對歐盟整體競爭力日益關鍵。然而，歐洲企業於全球營運時，仍面臨法規不透明、政府過度介入，以及缺乏正當理由之資料在地化與在地儲存義務等障礙。基此，歐盟貿易政策以建構公平競爭環境為核心，致力排除歧視性措施與不當資料在地化規範，並透過多邊、複邊及雙邊管道推動相關主張¹⁶。惟執委會同時強調，歐盟人民之個人資料與隱私權保障，仍須維持於高標準之法律保護之下，不得因貿易協定之締結而受到削弱，且個人資料之處理規範亦不屬於貿易談判之範疇¹⁷。

¹³ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—A European Strategy for Data*, COM(2020) 66 final, 19 (2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0066> (last visited Mar. 31, 2026).

¹⁴ *Id.* at 23-24.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Trade for All: Towards a More Responsible Trade and Investment Policy*, COM(2015) 497 final, 7 (2015), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52015DC0497> (last visited Mar. 31, 2026).

¹⁶ *Id.* at 3-6.

¹⁷ *Id.* at 7.

再者，執委會於2017年進一步提出《在全球化的世界中交換與保護個人資料》(Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World)之政策文件¹⁸，指出隨著網際網路之普及以及商品與服務之全面數位化，包含個人資料在內之各類資料跨境傳輸，已成為企業日常營運中不可或缺之一環。在此脈絡下，隱私權與個人資料安全不僅屬於個別權利保障議題，更逐漸成為影響消費者信任與數位市場運作之關鍵因素。然而，實務上亦可觀察到，部分第三國對歐洲企業所施加之資料流通限制，未必能以個人隱私保護作為正當化基礎，反而呈現出以資料管制之名行保護主義之實質效果¹⁹。基於上述，歐盟認為，在數位經濟時代中，高標準之個人資料保護與國際貿易之促進，並非彼此排斥之政策選項，而應同步推進。儘管個人資料保護並不屬於貿易協定中得以協商或交換之事項，歐盟仍主張，應透過多元制度工具加以實現，包括GDPR下之適足性認定與其他跨境資料移轉機制，以及各種國際個人資料保護合作架構，以確保資料得以跨境流通之同時，持續維持高度之權利保障水準²⁰。

第三，執委會於2020年發布《資料保護作為公民賦權之基石，及歐盟推動數位轉型之途徑—GDPR施行兩週年之檢討》(Data protection as a pillar of citizens' empowerment and the EU's approach to the digital transition - two years of application of the General Data Protection Regulation)²¹，當中可以看到GDPR施行後，歐盟的數位貿易與資料貿易政策出現結構性轉向。其核心在於：將個人資料保護定位

¹⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council—Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World*, COM(2017) 7 final, 6–13 (2017), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2017:7:FIN> (last visited Mar. 31, 2026).

¹⁹ *Id.* at 6–9.

²⁰ *Id.* at 4–6.

²¹ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council—Data Protection as a Pillar of Citizens' Empowerment and the EU's Approach to the Digital Transition: Two Years of Application of the General Data Protection Regulation*, COM(2020) 264 final (2020).

為數位經濟與跨境資料流通的「信任基礎」，並進一步將此高標準規範內嵌於對外貿易與國際經濟治理架構之中²²。在貿易談判立場上，歐盟主張應允許跨境資料流通原則，但不得以貿易自由為由削弱個人資料保護。據此，歐盟在自由貿易協定與世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）電子商務談判中，提出將資料流通義務與個資保護條款並列之水平規範，一方面排除不當限制（如強制資料在地化），另一方面明確保留締約方為保障隱私與個資所享有的規範自主空間，確保GDPR之適用不受貿易義務侵蝕²³。在制度面上，歐盟推動跨境資料移轉治理的制度化與貿易化。適足性認定被定位為最有利於數位貿易的傳輸機制，並透過與日本、韓國等夥伴的充分性程序，形塑「安全且自由」的資料流通圈；同時，現代化標準契約條款（Standard Contractual Clauses）與具拘束力公司規則（Binding Corporate Rules），提升企業於全球供應鏈中的法遵可預期性²⁴。由此可見，GDPR不再僅是歐盟內部規則，而是成為歐盟數位貿易政策之重要核心。

最後，執委會於2021年3月9日發布的《2030數位羅盤：歐盟因應數位十年之道》（2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade，下稱2030數位羅盤）則是以COVID-19後之數位韌性為背景，提出以歐盟價值為基礎之「數位主權」願景，強調建立可信且安全之數位生態系²⁵。文件指出資料多在境外儲存處理，恐衍生資安、供應依賴與第三國不當存取風險；因此以「基礎建設、技能、企業與公部門轉型」為四大支柱，推動雲端與邊緣運算、資料基礎建設與數位身分等，並要求在符合法治、基本權與資料保護前提下促進資料流通。對外

²² *Id.* at 2-4, 12-14.

²³ *Id.* at 12-13.

²⁴ *Id.* at 10-12.

²⁵ EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade*, COM (2021) 118 final (2021).

則明示貿易政策與協定將扮演制定數位貿易規則之關鍵工具，主張在維護資料保護、隱私與跨境資料流通的同時，對抗不公平作法並推動規範一致性。

上述策略顯示，歐盟認可在數位經濟大幅進展下，使資料可以跨境自由流通是十分重要的，但為達到該目標，有必要強化個人資料在跨境流通情境下的保護，以建立民眾對於數位貿易與跨境資料流通之信心。在此方向下，歐盟一方面在貿易協定或其他國際合作機制下推動資料跨境自由流通，另一方面在GDPR中訂定確保個人資料傳輸至第三國亦可受到完善保護之資料跨境傳輸機制，在促進公私資料共享的資料法、促進公部門持有資料利用的資料治理法中，均針對將該等資料傳輸至第三國設有條件，以確保歐盟個人以及公共利益不至受到侵害。

二、歐盟資料跨境流通規範概述

（一）個人資料跨境傳輸法規

歐盟對於個人資料跨境傳輸採取「原則限制、例外開放」之原則。²⁶相關規定制定於其個人資料保護法規中，包含規範一般公、私部門之GDPR，以及規範刑事執法部門之執法指令。在該兩部法規中，對於個人資料跨境傳輸均有所規範，以確保歐盟境內之個人資料在跨境傳輸至歐盟境外時，其所受到的資料保護水準不致降低。以下概述GDPR及執法指令針對個人資料跨境傳輸之規範內容。

1. 《一般資料保護規章》

GDPR立法前言第101段即明確指出，歐盟境內之個人資料傳輸至第三國時，其在歐盟境內所享有之保護水準不應因跨境傳輸而有所減損，

²⁶ 郭戎晉，論個人資料跨境傳輸與數位經貿之互動與規範設計：以歐盟法院 *Schrems* 案影響為觀察對象，收於：數位貿易政策與資訊科技法律，頁199，2022年。

此一要求亦及於第三國再將資料轉移至其他國家之繼受傳輸（onward transfer）。依據GDPR之體系，凡非歐盟成員國及非歐洲經濟區國家，原則上均屬第三國²⁷。進一步而言，GDPR第44條明定個人資料跨境傳輸之基本原則，亦即僅在符合規章所設之特定條件下，始得將歐盟境內之個人資料移轉至第三國，顯示GDPR係採取「原則禁止、例外允許」之規範模式處理個人資料跨境傳輸問題²⁸。

就個人資料之跨境傳輸而言，GDPR實際上可區分為兩種不同情境：其一為商業或私人部門基於經濟活動所為之資料傳輸，其二則為第三國公權力機關（如執法或司法機關）要求歐盟境內資料持有者提供個人資料。前者主要規範於GDPR第45條至第47條及第49條，後者則專由第48條加以規範²⁹。

在商業性跨境資料傳輸方面，GDPR透過第45條至第50條所設之多元法律機制，確保個人資料於移轉至第三國後，仍能維持與歐盟境內相當之保護水準³⁰。其中，最具制度性意義者為第45條所定之適足性認定³¹。依該條規定，倘第三國之個人資料保護法制，經歐盟執行委員會依法定程序評估後，被認定其整體保護水準與歐盟法制相當，執委會即得作成適足性認定，作為歐盟與該第三國間進行個人資料跨境傳輸之一般性法律基礎³²。第三國一旦取得適足性認定，即可在不另行採取其他保障措施之情形下，合法接收來自歐盟之個人資料³³。

²⁷ 施雅薰，我國對外輸出遠距醫療服務之跨境傳輸個人資料法遵問題初探－歐盟與中國相關法制研析，科技法律透析，第34卷第11期，頁56，2022年。

²⁸ 個人資料保護委員會籌備處，歐盟GDPR簡介，<https://www.pdpc.gov.tw/CP/53/>（最後瀏覽日：2026年3月31日）。

²⁹ See Regulation (EU) 2016/679 (GDPR), arts. 45–47, 49.

³⁰ See 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, 961 (2020).

³¹ See Svetlana Yakovleva & Kristina Irion, *Toward Compatibility of the EU Trade Policy with the General Data Protection Regulation*, 114 AJIL UNBOUND 10, 14 (2020).

³² 楊智傑，註4，頁246。

³³ Gao, Henry, *Data Sovereignty and Trade Agreements: Three Digital Kingdoms*, in DATA

歐盟對第三國進行適足性認定之評估時，整體考量包括該國對於個人資料保護之法制環境、是否具有專門針對個人資料保護的獨立監管機關、是否加入關於個人資料保護的國際協定。在進行適足性認定對象的選擇上，則考慮雙邊經貿關係、資料傳輸量與頻率、是否為該地區的隱私保護先進國、政治關係、隱私保護系統是否與歐盟保護程度相當。程序上，則由申請國主動向歐盟提出適足性認定之申請，繼而展開技術性對話，續由歐盟內部獨立專家提出評估報告，並由執委會提出給予適足性認定之草案，送交由歐盟會員國個人資料保護主管機關組成之歐洲資料保護委員會（European Data Protection Board）提出評論意見，經歐盟會員國代表批准後，再由執委會採認後完成相關程序³⁴。

除適足性認定外，GDPR第46條另設有替代性之適當保障機制，包括由歐盟執委會制定並公布之標準契約條款（第46條第2項(c)款）、行業行為守則與認證機制（第46條第2項(e)、(f)款），以及第47條所定之拘束性企業規則（Binding Corporate Rules）³⁵。另於特定例外情形下，尚得依第49條規定，以資料主體明確同意等減損性基礎作為跨境傳輸之法律依據³⁶。

與此不同的是，第三國公權力機關要求歐盟境內資料控制者或處理者提供個人資料之情形，則非屬一般商業性資料傳輸，而係涉及主權衝突與管轄權競合問題。對此，GDPR第48條明確規定，第三國法院或行政機關所作成之判決、裁定或其他具拘束力之請求，原則上不得

SOVEREIGNTY, Oxford University Press, 232 (2023).

³⁴ 國家發展委員會，歐盟「一般資料保護規則」（General Data Protection Regulation, GDPR）簡介（2018年）。

³⁵ 原款，歐盟一般資料保護法新版標準契約條款一因應建議，萬國法律，第239期，頁74，2021年。

³⁶ See Regulation (EU) 2016/679 (GDPR), arts. 46, 47, 49.

作為個人資料移轉或揭露之直接法律依據，除非該請求係基於歐盟與該第三國間所締結之國際協定（例如司法互助協定）。此一規範設計，旨在防止第三國以單方公權力行使之方式，繞過GDPR所建立之跨境資料保護機制，從而侵蝕歐盟個資保護水準³⁷。

由此可見，就「個人資料」而言，無論係商業性跨境資料傳輸，或第三國執法、司法機關之資料存取要求，GDPR本身即已建立完整且封閉之規範體系。相對而言，歐盟近年所制定之資料治理法與資料法，則主要針對「非個人資料」或混合資料中非個人資料部分，補充規範第三國政府存取資料之條件與限制，兩者在規範對象與功能上具有明確分工，並非重複適用。

2. 《執法指令》

為使歐盟及其成員國主管機關在為刑事執法目的處理個人資料之作法上與GDPR規範一致，歐盟於2016年4月27日通過《執法指令》（Law Enforcement Directive）³⁸，針對歐盟及成員國執法機關為刑事犯罪之防治、調查、偵查、起訴、懲治等目的所需，對個人資料之處理與該等資料之流通事項加以規範。執法機關資料保護指令規定，歐盟成員國需於2018年5月6日前完成該指令之國內法規轉換（transposition）並據以執行³⁹。

³⁷ See Regulation (EU) 2016/679 (GDPR), art. 48.

³⁸ Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by competent authorities for the purposes of the prevention, investigation, detection or prosecution of criminal offences or the execution of criminal penalties, and on the free movement of such data, and repealing Council Framework Decision 2008/977/JHA. (Hereinafter: Law Enforcement Directive)

³⁹ 在歐盟法規體系下，規章(regulation)將直接適用於歐盟機構及成員國，指令(directive)則因涉及成員國之職權，須由成員國轉換為其國內法律並據以執行，使成員國在執行面上保有因應不同國情及體制之彈性。

在《執法指令》中，歐盟對於基於刑事執法目的所為之個人資料跨境傳輸設置一套明確且高度管制之規範體系。依據該指令第5章「個人資料對第三國或國際組織之傳輸」之規定，其立法核心在於確保歐盟主管機關即便於跨境刑事執法合作脈絡下移轉個人資料，仍不得因此削弱指令所確立之個人資料保護水準。依據第35條，成員國主管機關僅得於符合特定實質與程序要件時，始得向第三國或國際組織傳輸正在處理中或於傳輸後擬予處理之個人資料，包括該傳輸須為刑事執法目的所必要，且受傳輸對象限於具備相應刑事執法職權之主管機關；如資料來源涉及其他成員國，尚須事前取得原提供國主管機關依其國內法所為之授權。此外，資料接收國或國際組織原則上須已獲歐盟執委會作出適足性認定，或至少具備指令所要求之適當保護措施，否則僅能在符合法定例外情形下進行。尤其中，涉及再行向其他第三國或國際組織為繼受傳輸時，仍須經原始傳輸之成員國主管機關，於綜合考量犯罪行為之嚴重性、原始傳輸目的及受傳輸地之保護水準後，予以明確授權，從而在刑事執法合作需求與個人資料高度保護之間建構制度性平衡⁴⁰。

執法指令第36條建立一套類似GDPR第45條之適足性認定機制，允許執委會評估第三國、其特定領域或部門，或國際組織之個人資料保護體系是否達到充分保護水準，並據此作出適足性決定。凡經認定具備充分保護水準者，歐盟成員國主管機關得無須另行取得特別授權，即可向該第三國或國際組織傳輸個人資料。執委會於評估時，須綜合法治原則、人權與基本自由之保障、相關立法與實施情形、資料主體權利與救濟機制、獨立監督機關之存在與運作，以及其所承擔之國際

⁴⁰ Directive (EU) 2016/680, art. 35.

承諾，並應設有至少每四年一次之定期檢討與持續監測機制，以確保保護水準之實質等同性⁴¹。

第37條則規定，在未有第36條所定適足性認定之情形下，仍得於第三國或國際組織具備適當個人資料保護機制時進行跨境傳輸，包括透過具法律拘束力之文書提供適當保護，或由資料控制者就傳輸相關情狀進行全面評估並確認已存在適當保護措施；此外，前述評估型傳輸尚須履行通知監督機關及保存傳輸紀錄之程序性義務⁴²。

最後，該指令第38條設計一套與GDPR第49條所定例外減損（Derogations for specific situations）機制相對應之規範，作為前述適足性認定或適當保護措施均不存在時之補充性途徑。於特定且具急迫性之情況下，歐盟及其成員國之刑事執法主管機關，得基於保護資料主體之重要或合法利益，或為防止對公共安全造成即時且重大威脅等正當目的，例外允許個人資料向第三國或國際組織進行跨境傳輸⁴³。

（二）非個人資料跨境傳輸規範

就非個人資料之跨境傳輸而言，歐盟原則上並未設置一般性之流通限制，其規範重心亦非在於干預市場導向之資料移轉，而係聚焦於防範第三國公權力機關，透過行政決定或司法裁判之方式，不當存取歐盟境內所持有或處理之非個人資料。此一規範取向，主要規定於《資料法》與《資料治理法》中，構成歐盟資料跨境治理架構之重要支柱。

⁴¹ Directive (EU) 2016/680, art. 36.

⁴² Directive (EU) 2016/680, art. 37.

⁴³ Directive (EU) 2016/680, art. 38.

首先，《資料法》有關跨境議題規範之目的並非在調整非個人資料跨境流通，而係針對第三國政府試圖存取歐盟境內非個人資料之情形，建立高度防禦性之法律機制。依該法規定，第三國法院或行政機關所作成之判決或決定，原則上僅於其係基於歐盟或成員國與該第三國間已生效之國際協定（例如司法互助協定）時，始得被承認或具執行力。若不存在相關國際協定，且遵循該等請求可能導致違反歐盟法或成員國法，則僅在第三國法制具備對請求理由與比例性之審查機制、允許資料提供者提出異議並接受司法審查，且其法院得充分考量歐盟法下所保障之合法利益時，始得例外允許資料存取，且僅限於必要範圍內提供最低限度之資料⁴⁴。

此外，《資料治理法》在處理歐盟公部門所持有之非個人資料再利用時，亦採取相同之防禦性邏輯。該法明確要求，當第三國法院或行政機關請求存取受其規範之非個人資料，而遵循該等請求有違反歐盟或成員國法律之風險時，相關資料中介服務提供者或資料再利用者，應採取必要之技術、法律與組織措施加以拒絕⁴⁵。除非該請求係基於有效之國際協定，或第三國法制已對資料提供者於歐盟法下所享有之權利提供實質保障，否則原則上無須配合該等跨境存取要求⁴⁶。

由上述規定可見，《資料治理法》與《資料法》對於非個人資料跨境資料傳輸規範之重點均在於防範第三國公權力機關透過行政決定或司法裁判，要求存取歐盟公部門所持有之非個人資料，而致侵害歐盟或成員國之法制秩序。依該法規定，除非基於國際協定，或第三國

⁴⁴ EUROPEAN COMMISSION, Data Act explained, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/data-act-explained> (last visited Mar. 31, 2026).

⁴⁵ Data Governance Act, Article 31.

⁴⁶ *Id.*

法制已充分保障歐盟法下資料提供者之權利，否則無須依循第三國司法或行政機關之請求進行跨境傳輸。因此，在第三國政府存取資料的情境下，該制度透過拒絕原則、最低限度揭露與程序性審查，建構防禦門檻，以避免第三國任意以單方公權力取得資料。

三、小結

綜上所述，歐盟係在將個人資料保護定位為基本人權之前提下，逐步建構一套以「原則限制、例外開放」為核心之跨境資料流通規範體系，以兼顧數位經濟發展、公共利益維護與高標準權利保障。在個人資料方面，歐盟依資料處理目的與情境，區分適用 GDPR 與《執法指令》：前者主要規範一般公私部門之商業性資料傳輸及第三國公權力存取請求，透過適足性認定、適當保障機制與例外減損制度，確保跨境傳輸不致降低既有保護水準；後者則專就刑事執法脈絡下之資料流通設計更為嚴密之要件與程序，並同樣以適足性認定、保護措施及例外機制建構分層式制度架構，與 GDPR 相輔相成。另一方面，就非個人資料而言，《資料法》與《資料治理法》補充規範第三國公權力對歐盟境內資料之不當存取風險，以維護歐盟法律秩序、國家安全與商業利益。整體而言，歐盟展現出一種「開放但自信、促進但防禦」之資料跨境流通模式，並以此作為其對外數位貿易與經貿法制之重要基礎。

參、歐盟貿易協定對資料跨境流通之立場

一、 概述

貿易政策是歐盟追求其數位政策目標的重要工具。執委會於2021年2月18日發布《貿易政策檢討－開放、永續、堅定的貿易政策》(Trade Policy Review—An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy)，其中將支持歐盟數位政策議程列為其貿易政策之優先事項之一，並認為歐盟除應領導多邊的WTO數位貿易規則制定，亦應當強化在雙邊場域下關於數位貿易的合作，包含與理念相近的夥伴探討就貿易相關的數位議題建立更強有力的合作架構⁴⁷。此外，執委會於2021年3月9日《2030數位羅盤》中，也表明將與同樣認同以人為本的數位轉型之理念相近的夥伴國家建立更廣泛的聯盟⁴⁸。在這樣的政策方向下，歐盟除了積極參與WTO談判，期望建立多邊的數位貿易規範，也透過貿易協定，與貿易夥伴建立雙邊的數位貿易規範。

鑒於資料之應用與傳輸和數位經濟與數位貿易的發展息息相關，又資料跨境流通如果涉及個人資料，便觸及歐盟極度重視的隱私保護問題，執委會在前述貿易政策文件中也特別針對資料跨境傳輸以及禁止資料在地化要求指出，將在完全遵循歐盟個人資料保護法規與維護公共安全和公共秩序等公共政策目標下，努力確保歐盟企業可以自國

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy, COM(2021)66 final, 15 (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52021DC0066> (last visited Mar. 31, 2026).

⁴⁸ EUROPEAN COMMISSION, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions—2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade, COM(2021)118 final, 19 (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021DC0118> (last visited Mar. 31, 2026).

際資料自由流動中獲益；歐盟將繼續解決資料流動的不合理障礙，同時保留其在資料保護和隱私領域的自主監管權利⁴⁹。由於對跨境資料傳輸的重視，歐盟在新近簽署或更新的貿易協定中，均納入專門條款加以規範，在WTO電子商務聯合聲明倡議談判中也積極就跨境資料流通提出立場⁵⁰。

如前所述，歐盟將其貿易政策做為追求數位政策議程之工具，積極參與WTO談判尋求與理念相近夥伴建立雙邊合作架構，並且重視跨境資料自由流通及個人資料與隱私保護。⁵¹在執行上，歐盟以在其與貿易夥伴洽簽的貿易協定中納入規範資料跨境流通的條款為主要的作法，包含在全面性貿易協定中，例如FTA或EPA納入相關條款，或是專門就數位貿易簽署數位貿易協定。此外，除了具有拘束力的協定，歐盟也與部分貿易夥伴以非拘束性的共同倡議，宣示彼此具有共同的數位經濟政策目標並推動合作。

在前述談判或貿易協定中，歐盟一方面認可跨境資料自由流通對於促進經濟發展的效益，而要求禁止採取妨礙跨境資料自由流通之措施；另基於對個人隱私保護之重視，又盼保有基於個人資料保護而限制資料流通的裁量空間。為利歐盟在對外貿易談判中採取一致的立場，貿易總署（Directorate-General for Trade, DG TRADE）與司法總署

⁴⁹ European Commission, *supra* note 47, at 15.

⁵⁰ EUROPEAN UNION, Joint Statement on Electronic Commerce—EU Proposal for WTO Disciplines and Commitments Relating to Electronic Commerce, Communication from the European Union, INF/ECOM/22, World Trade Organization, 4 (2019), <https://www.europeansources.info/record/joint-statement-on-electronic-commerce-eu-proposal-for-wto-disciplines-and-commitments-relating-to-electronic-commerce/> (last visited Mar. 31, 2026).

⁵¹ 魏子迪，歐盟規範性權力—GDPR 在歐盟對外貿易的體現，台灣國際研究季刊，第 18 卷第 3 期，頁 174（2022 年）。

(Directorate-General for Justice and Consumers, DG JUST) 就此展開協商，後於2018年2月就歐盟在資料流通議題的對外貿易談判立場達成協議，將個人資料以自跨境資料流通條款排除的方式加處理，一方面確保資料自由流通且禁止資料在地化規範，一方面維持自身就個人資料保護的監管權限，將個人資料跨境流通限制排除適用投資爭端解決⁵²。以下將分析歐盟於多邊談判及近期洽簽之貿易協定或數位共同倡議中涉及跨境資料流通規範的立場及內容，以資為未來我國與歐盟推動強化雙邊數位貿易作法之參考。

二、WTO電子商務協定談判

針對跨境資料流通，歐盟於WTO電子商務談判中提出條文草案要求會員致力於確保跨境資料流動以促進數位經濟之貿易，故不得採取限制跨境資料流通之措施，包括要求使用境內運算設施或網路元件進行處理、要求在境內進行資料之儲存或處理（即在地化）、禁止在其他會員境內對資料進行儲存或處理，以及以使用境內運算設施或網路元件，或在地化要求做為允許資料跨境傳輸的條件⁵³。

基於對於個人資料與隱私保護之重視，歐盟在WTO電子商務談判所提出之條文草案，亦包含有關個人資料與隱私保護之條款，規定會員得採取及維持其認為適當之防衛措施保護個人資料和隱私，包括採認與實施個人資料跨境傳輸之規則，協定中的規範和承諾皆不影響會員對個人資料和隱私的保護⁵⁴。

⁵² Gao, *supra* note 33, at 235-236.

⁵³ European Union, *supra* note 50, at 4.

⁵⁴ *Id.*

雖然2024年7月26日發布之WTO《電子商務協定》（Agreement on Electronic Commerce）草案穩定文本（stabilised text）⁵⁵，並未納入跨境資料傳輸條款⁵⁶。分析指出，協定草案中僅簡要提及各會員可採取個人資料與隱私保護措施，且此類措施不得因協定義務而受損（即允許基於隱私保護的跨境資料傳輸限制），這反映出談判文本在鼓勵資料自由流通的同時亦保留會員在個人資料保護上的政策空間⁵⁷。WTO電子商務談判雖已發布穩定文本，惟截至2026年4月為止尚未完成談判且未成為正式WTO多邊協定。

三、雙邊貿易協定

透過洽簽全面性貿易協定，歐盟得以系統性強化其與主要貿易夥伴之經貿關係。此類協定雖因對象與內容而分別冠以FTA或EPA等不同名稱，惟其本質均屬涵蓋貨品與服務貿易、投資規範及市場開放承諾之綜合性經貿協定。隨著數位經濟之發展，歐盟近年新簽署或更新之全面性貿易協定，幾乎均納入電子商務或數位貿易相關章節，並就跨境資料流通設計特定規範。基此，本文挑選歐盟與紐西蘭、日本及英國所簽署之三項較具代表性之貿易協定，針對其中涉及跨境資料流通之條款進行分析與比較。

⁵⁵ 劉真好，WTO電子商務聯合聲明倡議公布「穩定文本」，中華經濟研究院WTO及RTA中心國際經貿焦點，2024年7月31日，<https://web.wtocenter.org.tw/Page/507/401068English>（最後瀏覽日：2026年3月31日）。

⁵⁶ AUSTRALIA, JAPAN & SINGAPORE, Joint Statement Initiative on Electronic Commerce, INF/ECOM/87, World Trade Organization, 1 (2024), https://www.wto.org/english/tratop_e/ecom_e/joint_statement_e.htm (last visited Mar. 31, 2026).

⁵⁷ Dan Ciuriak, Is the WTO's New E-Commerce Agreement Really a Game Changer?, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Aug. 2024, <https://www.cigionline.org/articles/is-the-wtos-new-e-commerce-agreement-really-a-game-changer/> (last visited Mar. 31, 2026).

（一）歐日經濟夥伴協定

歐盟理事會（EU Council）在2012年11月29日授權執委會與日本展開FTA談判⁵⁸，其後歐日雙方於2017年12月8日完成談判，2018年7月17日簽署《歐盟與日本經濟夥伴協定》（Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership，下稱歐日EPA）。於雙方各自完成國內條約程序後，該協定於2019年2月1日生效⁵⁹。

歐日EPA有關資料跨境流通之規範見於協定第8章服務貿易、投資自由化與電子商務，惟並未有具體內容，僅於第8.81條「資料自由流通」（Free flow of data）規定雙方將於協定生效3年後再次評估是否需要於協定中納入資料自由流通之條款⁶⁰。其後依據協定第8.81條，歐盟理事會於2022年9月26日通過執委會與日本就跨境資料流通條款談判之授權，歐日雙方續於2023年10月28日完成談判，並於2024年1月31日簽署在歐日EPA納入資料跨境流通條款之《歐盟與日本經濟夥伴協定修訂議定書》（Protocol Amending the Agreement between the European Union and Japan for an Economic Partnership）。該議定書已於2024年7月1日生效⁶¹。

⁵⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Directives for the Negotiation of a Free Trade Agreement with Japan (2012), https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement/negotiation-process_en (last visited Mar. 31, 2026).

⁵⁹ EUROPEAN PARLIAMENT, EU-Japan Economic Partnership Agreement, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/japan/eu-japan-agreement_en (last visited Mar. 31, 2026).

⁶⁰ EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81(original).

⁶¹ EUROPEAN COMMISSION DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE, EU-Japan deal on data flows enters into force, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-japan-deal-data-flows-enters-force-2024-07-01_en (last visited Mar. 31, 2026).

前述修訂議定書生效後，歐日EPA有關資料跨境流通之規範將見於第8.81條以電子方式跨境傳輸資訊（Cross-border transfer of information by electronic means）。協定第8.81.1條規定，雙方承諾確保以電子方式跨境傳輸資訊之進行⁶²，第8.81.2條進一步規定，締約一方不得藉由要求使用其境內運算設施或網路元件處理資訊、要求在其境內進行資訊儲存或處理之在地化、禁止在締約另一方境內儲存或處理資訊、以使用其境內運算設施或網路元件或以其在地化要求為跨境資訊傳輸之條件、禁止資訊傳輸至另一締約方境內或要求將資訊傳輸到另一方前需經批准等方式，禁止或限制資料跨境傳輸⁶³。

依據上述條文，歐日EPA原則上同樣要求締約雙方不可限制彼此之間之資料跨境流通。然而，修訂後的歐日EPA就上述規範之適用例外規定。協定第8.81.3條規定，締約方為實現合理的公共政策目標，可以採取或維持不符合前述第8.81.1條與第8.81.2條之措施，惟不得以會造成條件相似的國家間的歧視或隱藏性貿易限制之武斷或不合理方式實施，且不會對資訊傳輸施加超出為達到合理政策目標所必要的限制為限⁶⁴。此外，同樣為配合GDPR針對個人跨境流通的限制規範，第8.81.4條規定，締約一方可以採取或維持包含涉及跨境資訊傳輸在內之保護個人資料與隱私之措施，但其法律中應具備在傳輸之資訊能獲得保護之條件下，允許資訊傳輸之工具⁶⁵。除允許締約方可為個人資料保護目的限制資訊跨境流通，協定第8.81.5條規定，本條文不適用於由締約方官方或代表官方者所持有或處理之資訊之跨境傳輸⁶⁶。

⁶² EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81.1 (amended).

⁶³ EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81.2 (amended).

⁶⁴ EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81.3 (amended).

⁶⁵ EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81.4 (amended).

⁶⁶ EU-Japan Economic Partnership Agreement, Article 8.81.5 (amended).

從上可知，歐盟在修訂後的歐日EPA中將個人隱私保護置於跨境資料自由流通之前，亦即締約雙方可以為保護個人隱私之目的，採取限制個人資料跨境流通之措施。在實務上，為了確保歐盟與日本之間可以達到個人資料與非個人資料之全面自由流通，執委會在簽署歐日EPA之同時，也依據GDPR第45條通過對日本隱私保護體制之適足性認定，同時日本亦依據其個人資料保護法規給予歐盟適足性認定⁶⁷，使雙方個人資料可相互自由流通⁶⁸。另在修正後的歐日EPA也新增第8.82條個人資料保護（Protection of personal data），確保雙方會致力於採認保護個人隱私之法律架構，顯示歐日雙方在處理雙邊數位貿易議題時，對於隱私保護展現之高度重視。

（二）歐英貿易暨合作協定

英國於2020年1月正式脫離歐盟後⁶⁹，雙方於2020年3月就彼此間未來經貿關係展開談判⁷⁰，最終於2020年12月30日簽署《歐盟及歐洲原子能共同體與大不列顛與北愛爾蘭聯合王國貿易與合作協定》（Trade and Cooperation Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the United Kingdom

⁶⁷ European Commission, *European Commission adopts adequacy decision on Japan, creating the world's largest area of safe data flows*, EUROPEAN COMMISSION, https://commission.europa.eu/news/joint-press-statement-conclusion-first-review-japan-eu-mutual-adequacy-arrangement-2023-04-04_en. (last visited Mar. 31, 2026).

⁶⁸ Japan Personal Information Protection Commission, *The framework for mutual and smooth transfer of personal data between Japan and the European Union has come into force*, GOVERNMENT OF JAPAN, <https://www.ppc.go.jp/en/aboutus/roles/international/cooperation/20190123/>. (last visited Mar. 31, 2026).

⁶⁹ Council of the European Union, *Timeline - The EU-UK withdrawal agreement*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-relations-with-the-united-kingdom/the-eu-uk-withdrawal-agreement/timeline-eu-uk-withdrawal-agreement/>. (last visited Mar. 31, 2026).

⁷⁰ European Parliament, *EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, EUROPEAN PARLIAMENT, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-stronger-europe-in-the-world/file-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement>. (last visited Mar. 31, 2026).

of Great Britain and Northern Ireland, of the other part, 下稱歐英TCA)，於2021年5月1日正式生效⁷¹。

歐英TCA有關跨境資料流通的條款見於該協定第201條跨境資料流通（Cross-border data flows）。該協定第201條第1項規定，雙方承諾確保跨境資料流通以促進數位經濟之貿易，為此締約一方不得藉要求使用其境內運算設施或網路元件處理資料、要求在其境內進行資料儲存或處理之在地化、禁止在締約另一方境內儲存或處理資料，或以使用其境內運算設施或網路元件做為允許跨境資料傳輸之條件等方式，限制締約雙方間之跨境資料流通⁷²。

如同歐日EPA，歐英TCA同樣為配合GDPR針對個人跨境流通的限制規範，而就跨境資料流通納入關於個人資料保護之條款，允許締約雙方基於保護個人資料與隱私而採取限制跨境資料流通的措施。協定第202條個人資料與隱私之保護（Protection of personal data and privacy）規定，締約雙方認同個人擁有保護其資料與隱私之權利，且就此採取高標準有助增強消費者對數位經濟與貿易之信任；協定中之任何條款均不可禁止締約一方採取或維持包含涉及跨境資訊傳輸在內之保護個人資料與隱私之措施，惟其法律中須具備在傳輸之資訊能獲得保護之條件下，允許資訊傳輸之工具⁷³。

除了可依據協定第202條採取限制個人資料跨境流通之措施，第

⁷¹ EUROPEAN COMMISSION, The EU-UK Trade and Cooperation Agreement, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_en (last visited Mar. 31, 2026).

⁷² EU-UK Trade and Cooperation Agreement, Article 201.1.

⁷³ EU-UK Trade and Cooperation Agreement, Article 202.

201條之適用，也受到協定第412條一般例外（General exceptions）之限制。協定第412.2條規定，締約一方可以為了遵循其國內涉及保護個人隱私之法規採取例外措施，惟亦必須符合不構成對情況相似之國家形成武斷或不合理的歧視或對投資自由化或服務貿易之隱藏性限制、乃為確保法規遵循所必要、該等法規不與本協定條款不一致等條件⁷⁴。

為確保與英國間之個人資料流通無阻，在簽署歐英TCA時，執委會也依據GDPR第45條於2021年6月28日通過對英國隱私保護體制之適足性認定⁷⁵，使個人資料與非個人資料皆可在雙方間自由跨境流通。

（三）歐紐（西蘭）自由貿易協定

歐盟理事會（Council of the European Union）在2018年5月22日授權執委會與紐西蘭展開FTA談判⁷⁶，歷經4年談判，雙方於2022年6月30日完成談判，2023年7月9日簽署《歐盟與紐西蘭自由貿易協定》（Free Trade Agreement between the European Union and New Zealand，下稱歐紐FTA）。於雙方各自完成國內條約程序後，該協定於2024年5月1日生效⁷⁷。

歐紐FTA有關資料跨境流通之規範見於協定第12章數位貿易

⁷⁴ EU-UK Trade and Cooperation Agreement, 412.2.

⁷⁵ EUROPEAN COMMISSION, Data protection: Commission adopts adequacy decisions for the UK, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3183 (last visited Mar. 31, 2026).

⁷⁶ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Council gives the go-ahead to trade negotiations with Australia and New Zealand, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/22/council-gives-the-go-ahead-to-trade-negotiations-with-australia-and-new-zealand/> (last visited Mar. 31, 2026).

⁷⁷ EUROPEAN COMMISSION, EU-New Zealand trade agreement enters into force, opening new opportunities for EU exporters, https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/new-zealand_en (last visited Mar. 31, 2026).

(Digital Trade)。該章第12.4條標題為跨境資料流通(Cross-border data flows)，其中第12.4.1條規定，締約雙方致力於確保跨境資料流通，以促進數位經濟之貿易，並認同各締約方可就此設置監管要求⁷⁸。歐紐FTA第12.4.2條進一步規定，為確保跨境資料流通，締約一方不得限制締約雙方間因數位貿易活動所產生之跨境資料流通，包括透過要求使用其境內運算裝置或網路元件進行資料處理、要求資料在地化、禁止在締約他方儲存或處理資料，或以使用本地運算資源作為跨境資料傳輸之條件等方式⁷⁹。

前述條文顯示，歐紐FTA原則上對於資料跨境流通採取正面立場，也就是要求締約雙方不可限制彼此之間之資料跨境流通。然而該協定對於彼此間之資料跨境流通並非全無限制。協定第12.4.3條規定，前述要求締約雙方不可限制彼此間跨境資料流通之規範，並不可限制締約雙方依據協定第25.1條一般例外(General Exceptions)，在考量數位科技具備不斷演進之本質下，採取相關措施以達成該條文中所列舉之保護公共安全、人類健康等公共政策目標⁸⁰。該協定第25.1條內容原則上沿用《關稅暨貿易總協定》(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)第20條⁸¹及《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, GATS)⁸²第14條之一般例外條款⁸³。亦即締約雙方倘欲依據歐紐FTA第24.1條採行有違協定第12.4.2條措施而限制締約

⁷⁸ EU-New Zealand Trade Agreement, Article 12.4.1.

⁷⁹ EU-New Zealand Trade Agreement, 12.4.2.

⁸⁰ EU-New Zealand Trade Agreement, 12.4.3.

⁸¹ 林彩瑜，WTO 制度與實務－世界貿易組織法律研究（三），頁140，2013年。

⁸² 惟GATS等WTO相關協定中並未明確訂有關於資料治理之規範，對於限制資料跨境傳輸究竟違反GATS哪一條規定，學者似尚無定論。See Mitchell, Andrew D., Mishra, Neha, *WTO Law and Cross-Border Data Flows - An Unfinished Agenda*, in *BIG DATA AND GLOBAL TRADE LAW*, Cambridge University Press 92 (2021).

⁸³ 羅昌發，國際貿易法，頁461，2014年。

雙方間之資料跨境流通，在適用上必須符合必要性，以及不得造成武斷或不正當之歧視或隱藏性之貿易、投資限制等條件⁸⁴。

為配合GDPR針對個人跨境流通的限制規範，歐紐FTA第12.5條就個人資料與隱私之保護（Protection of personal data and privacy）加以規範。第12.5.1條規定，締約方認同個人資料與隱私之保護為基本權利，且就此採取高標準有利強化消費者對數位貿易之信心與信任⁸⁵。協定第12.5.2條規定，締約方得採取或維持其認為合適之措施，以確保對個人資料與隱私之保護，包括採認或施行對個人資料跨境傳輸之規範，且本協定中之規定不得影響締約雙方各自提供之對個人資料與隱私之保護⁸⁶。在該條規定下，締約方對於措施「合適」與否可以主觀決定，令締約方在為了個人資料保護目的而採取限制該等資料跨境流通之措施上，享有相當高度的自主權限⁸⁷。

上述規定顯示歐紐FTA將資料跨境流通與隱私保護兩項議題分別處理，且給予隱私保護更高之重要性。換言之，雖然依據該協定第12.4.2條，雙方不得採取限制資料的跨境流通之措施，惟雙方可以為保護個人隱私之目的，採取限制跨境個人資料流通之措施，符合歐盟關於資料保護之一貫立場。為確保歐盟與紐西蘭之間可以達到個人資

⁸⁴ 特別是歐紐FTA第25.1.2條與GATS第14條相同，將保護個人隱私列為可採取例外措施之理由。此外，跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）第14.11條中亦有對於締約方依據正當公共政策目標採取限制跨境資料傳輸之措施，定有類似GATT第20條及GATS第14條之一般例外條款之條件，亦即不可構成專斷或不正當之歧視或隱藏性貿易限制，但條文本身並未對於「正當公共政策目標」列出明確定義。See Mitchell, Andrew D., Mishra, Neha, *Regulating Cross-Border Data Flows in a Data-Driven World: How WTO Law Can Contribute*, 22(3) J. INT. ECON. LAW, 20 (2019).

⁸⁵ EU-New Zealand Trade Agreement, Article 12.5.1.

⁸⁶ EU-New Zealand Trade Agreement, Article 12.5.2.

⁸⁷ NAEF, TOBIAS, DATA PROTECTION WITHOUT DATA PROTECTIONISM: THE RIGHT TO PROTECTION OF PERSONAL DATA AND DATA TRANSFERS IN EU LAW AND INTERNATIONAL TRADE LAW, 410 (2023).

料與非個人資料之全面自由流通，執委會係依據GDPR第45條通過對紐西蘭隱私保護體制之適足性認定⁸⁸。

（四）歐紐（西蘭）自由貿易協定

綜合歐日EPA、歐英TCA及歐紐FTA之規範設計，可見歐盟在數位貿易與跨境資料流通談判上展現高度一致性：一方面於協定中原則性要求不得以資料在地化或設施使用義務限制跨境資料流通，以促進數位經濟與貿易發展；另一方面則明確將個人資料與隱私保護置於優先地位，透過專章或明文條款保留締約方基於隱私保護目的限制個人資料跨境傳輸之權限，並與GDPR之跨境移轉體系相互呼應。此一促進流通之同時仍維持個資保護之設計，反映歐盟對外談判立場與其內部政策之一致性。尤有甚者，個人資料與隱私保護在三協定中均享有優先地位：不論是歐日 EPA 於資料流通條款中內建個資例外、歐英 TCA 明文確認個資保護之優先性，或歐紐 FTA 賦予締約方高度裁量判斷「合適」保護措施之權限，皆反映GDPR資料移轉規範體系於歐盟對外協定之體現。其中，歐英 TCA 因英國既有內部市場背景，其資料流通與個資保護之制度密度與一致性最為完整，近似內部市場之延續安排；相較之下，歐紐FTA雖表面上展現較高彈性，然透過適足性認定與基本權論述之結合，實質仍維持歐盟主導之個資保護路線。

⁸⁸ Commission Implementing Decision of 19 December 2012 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by New Zealand, 2013 O.J. (L28) 12, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013D0065> (last visited Mar. 31, 2026).

表一 歐盟與日、英、紐簽署雙邊貿易協定涉及跨境資料部分之彙整

協定	生效年度	性質	跨境資料 流通原則	個資保護 之地位	重點
歐日 EPA	2019（2024 修訂）	FTA、EPA	原則允許資 料自由流通	明確優先於 資料流通	2024 修訂正式納入 資料流通條款
歐英 TCA	2021	英國脫歐經 貿架構	原則保障資 料流通	明文確認個 資保護權利	制度密度最高，接 近內部市場
歐紐 FTA	2024	新世代 FTA	原則保障資 料流通	允許高度監 管裁量	彈性最大，但仍依 GDPR 架構

資料來源：本研究整理

四、數位貿易夥伴關係與數位貿易原則

基於《2030數位羅盤》政策中所提將與理念相近的夥伴國家建立更廣泛的聯盟，執委會與歐盟外交事務與安全政策高級代表（High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy）在2021年9月16日提出之《歐盟印度太平洋合作策略》（The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific）中，將在印太地區尋求強化與建立國際數位夥伴關係（digital partnership）列為工作項目之一，並列出日本、韓國、新加坡為最初階段的推動對象⁸⁹。

歐盟將數位夥伴關係視為推動與夥伴國就數位相關議題進行政策合作的平臺，例如5G/6G與下世代通訊科技、人工智慧、半導體、量子電腦等⁹⁰，其中也涉及跨境資料傳輸。基於推動合作之性質，數位夥伴

⁸⁹ EUROPEAN COMMISSION & HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY, Joint Communication to the European Parliament and the Council—The EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific, JOIN(2021)24 final, 10 (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021JC0024> (last visited Mar. 31, 2026).

⁹⁰ EUROPEAN COMMISSION, Digital Partnerships,

關係並非具有法律拘束力的國際協定，但展示了歐盟與夥伴國家調和彼此在各項數位議題之政策、共同投入技術研發創新的政治意願，並提供雙方政府就數位議題進行合作的機制。數位夥伴關係中包含關於跨境資料流通之條款，展現雙方政策目標的一致性。

數位貿易為歐盟在數位夥伴關係下的重要合作議題，盼就數位貿易原則達成共同的理解，因此歐盟在與新加坡、韓國分別啟動數位夥伴關係後，接著便共同發布數位貿易原則(digital trade principles)作為數位夥伴關係之重要執行成果。如同數位夥伴關係，數位貿易原則雖不具法律拘束力，但代表歐盟與貿易夥伴雙方對於數位貿易相關重要議題具備一致之觀點，承諾維持開放的數位經濟並使國際貿易不受不合理的障礙影響。數位貿易原則涵蓋包含資料跨境流通在內之資料治理，例如：「可資信任的資料自由流通(Data Free Flow with Trust, DFFT)、開放政府數據等。⁹¹亦包含數位貿易便捷化（交易無紙化、單一窗口、電子契約、電子認證、電子簽章、電子發票）、消費者信任（線上消費者保護）、企業信任（開放式網際網路存取、網路安全、原始碼及密碼技術之保護）、建立因應數位貿易不合理障礙之合作機制等內容⁹²。以下進一步說明歐盟與日本、韓國、新加坡之數位夥伴關係及數位貿易原則中涉及跨境資料傳輸之內容。

<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/partnerships> (last visited Mar. 31, 2026).

⁹¹ 參閱王煜翔，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，收於：數位貿易政策與資訊科技法律，頁 234，2022 年。

⁹² EUROPEAN COMMISSION, Digital trade, https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/goods-and-services/digital-trade_en (last visited Mar. 31, 2026).

（一）日歐數位夥伴關係

歐盟與日本於2022年5月12日第28屆歐日峰會啟動《日本與歐盟數位夥伴關係》（Japan-EU Digital Partnership）⁹³。關於跨境資料流通，雙方於數位夥伴關係文件中納入DFFT「理念，指出雙方將共同推動DFFT、深化對彼此資料治理之認識，並共同強化因應對於資料跨境流通之不合理障礙且同時保全彼此就個人資料保護與隱私的監理自主性⁹⁴，也提及雙方認同在釋放數位化可帶來的利益中，確保依循個人資料保護規範與其他公共政策目標確保自由且受信賴的跨境資料流通有著根本性的重要地位⁹⁵，顯示雙方在推動跨境資料流通與個人資料與隱私保護的共同政策方向，並且落實在雙方對於歐日EPA之後續修訂中。

（二）歐韓數位夥伴關係及歐韓數位貿易原則

歐盟與韓國於2022年11月28日共同發布《歐盟與韓國數位夥伴關係》（European Union- Republic of Korea Digital Partnership）文件⁹⁶。在雙方數位夥伴關係文件中，針對跨境資料流通，雙方指出將就DFFT相關事項合作，並保有彼此的監理自主性⁹⁷。雙方亦體認到，確保遵循資料保護與其他公共政策目標的資料跨境自由、可信賴流通為釋放數位化利益的根本重要性，並同意合作支持跨國資料流通，包含促進個人資料保護法規匯流、基於既有個人資料跨境傳輸適足

⁹³ EUROPEAN COUNCIL, EU-Japan Summit, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2022/05/12/> (last visited Mar. 31, 2026).

⁹⁴ Japan-EU Digital Partnership para. 34.

⁹⁵ Japan-EU Digital Partnership para. 66.

⁹⁶ EUROPEAN COMMISSION, Joint Statement by President von der Leyen and President Yoon on the EU-Republic of Korea Digital Partnership, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_7232 (last visited Mar. 31, 2026).

⁹⁷ EU-Republic of Korea Digital Partnership para. 26.

性認定合作等⁹⁸，同樣顯示雙方促進彼此資料跨境流通同時顧及個人資料保護的政策。

雙方在建立數位夥伴關係後，緊接著於2022年11月30日簽署《歐盟—韓國數位貿易原則》（European Union - Republic of Korea Digital Trade Principles）⁹⁹。該數位貿易原則的第3部分為資料治理（Data Governance），其第1節「可資信賴之資料自由流通」指出，為掌握數位經濟所帶來之機會與支持貿易之進行，在藉由高水準的保護和安全措施取得個人與企業信任下，資料應當可自由地跨境流通；雙方對依據保護主義與歧視性目的所採取的在地化要求表示嚴重關切，指出解決不合理的跨境資料流通障礙至為重要，但亦須保持雙方在隱私、個人資料保護、智慧財產權、安全、防止第三國政府不當存取資料的監管自主性。雙方確保提供個人資料高水準保護、並就資料治理、隱私與個人資料保護加強合作，亦將合作促進監管措施匯流。非個人資料亦應受智慧財產權等法律保護，即使跨境傳輸亦同，雙方並認同應就政府取得私部門所持有之個人資料之原則達成共識，將有助於促進透明化與法律確定性，支持OECD發展相關原則，認同該等存取應基於正當公共政策目標、符合比例原則，包含為刑事執法及維護國家安全之目的在內。

（三）歐星數位夥伴關係及歐星數位貿易原則

歐盟與新加坡於2023年2月1日啟動《歐盟與新加坡數位夥伴關係》

⁹⁸ EU-Republic of Korea Digital Partnership para. 69.

⁹⁹ DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE, EUROPEAN COMMISSION, EU and Korea sign Digital Trade Principles, https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-and-korea-sign-digital-trade-principles-2022-11-30_en (last visited Mar. 31, 2026).

(EU-Singapore Digital Partnership)¹⁰⁰。有關資料跨境流通，在雙方數位夥伴關係的文件中，雙方宣示將共同加強可資信賴的資料自由流通，致力於透過資料保護契約範本和新興技術之運用以支持可資信賴的跨境資料流通¹⁰¹，也宣示將依循個人資料保護規範與其他公共政策目的，共同確保可資信賴的跨境資料流通¹⁰²，同樣彰顯雙方促進跨境資料流通並顧及隱私保護的政策方向。

雙方在建立數位夥伴關係的同時亦簽署《歐盟—新加坡數位貿易原則》(EU-Singapore Digital Trade Principles)¹⁰³。該數位貿易原則的第2部分為資料治理(Data Governance)，第2.1段「可資信賴之資料自由流通」指出，為支持貿易並使個人與企業掌握數位經濟之機會，資料應當可基於確保高水準保護與安全之機制，自由地跨境流通，而對於個人資料跨境傳輸之高標準、可執行之保護規範為必不可少，應就此合作。除非具備正當公共政策目標，否則不應實施資料在地化措施，應解決跨境資料流通之不合理障礙，同時保留政策自主。雙方應就資料治理、隱私與個人資料保護加強合作與推動監管措施匯流，以促進可資信賴的資料自由流通。非個人資料亦應受智慧財產權等法律保護，即使跨境傳輸亦同。雙方並認同就政府取得私部門所持有之個人資料之原則達成共識有助促進透明化與法律確定性，並支持雙方間商業實體進行之資料傳輸。

¹⁰⁰ EUROPEAN COMMISSION, EU and Singapore launch Digital Partnership, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_467 (last visited Mar. 31, 2026).

¹⁰¹ EU-Singapore Digital Partnership para. 26.

¹⁰² EU-Singapore Digital Partnership para. 46.

¹⁰³ SINGAPORE MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY, Singapore and the European Union Sign Digital Partnership (2023), <https://www.mti.gov.sg/Trade/Digital-Economy-Agreements/EUSDP> (last visited Mar. 31, 2026).

表二 歐盟與日、韓、星簽署之數位夥伴關係及數位貿易原則彙整表

國別	協定	生效年度	性質	跨境資料流通原則	個資保護之地位	重點
日本	數位夥伴關係	2022	政策合作機制（無拘束力）	推動 DFFT	保留隱私監理自主	與歐日 EPA 政策一致
韓國	數位夥伴關係	2022	政策合作機制	支持資料自由流通	強調法規匯流與適足性合作	兼顧流通與保護
	數位貿易原則	2022	政策原則文件	反對不合理在地化	要求高標準個資保護	建立資料治理共識
新加坡	數位夥伴關係	2023	政策合作機制	強化可信賴資料流通	須符合個資與公共政策	以技術與制度支持流通
	數位貿易原則	2023	政策原則文件	原則自由流通	高標準且可執行保護	推動監管合作

資料來源：本研究整理

五、數位貿易協定

數位夥伴關係及數位貿易規則雖然可以供歐盟與夥伴國宣示共同之政策方向，惟因該兩者不具法律拘束力，無法如貿易協定般創造穩定之雙邊數位經濟法律架構之效果。鑒於歐盟與韓國、新加坡之全面性貿易協定中雖然包含電子商務章節，惟僅涉及電子傳輸免關稅、數位簽章、監理合作等規範，並未涵蓋當代數位貿易之重要議題，因此歐盟與新加坡、韓國在雙邊展開數位貿易協定談判，以補充既有的雙邊全面性貿易協定之不足，進一步開發雙邊數位貿易之潛力。歐盟理事會於2023年6月27日授權執委會分別與新加坡、韓國展開DTA談判¹⁰⁴。

¹⁰⁴ European Commission, *supra* note 92.

（一）歐星數位貿易協定

2024年7月25日歐盟與新加坡宣布完成DTA談判（EU - Singapore Digital Trade Agreement, 下稱歐星DTA）¹⁰⁵，並於2025年5月7日完成簽署，成為歐盟簽署之第一個DTA¹⁰⁶。歐星DTA係歐盟與新加坡在既有《歐星數位夥伴關係》及《歐星數位貿易原則》合作架構下，進一步就數位貿易另行建構之專門協定，其制度目的在於深化雙邊經貿關係之同時，建立一套促進數位經濟發展且值得信賴之跨境規範架構。

在「資料跨境傳輸」面向，歐星DTA，延續歐盟近年對外數位貿易協定之一貫立場。雙方確認，為進行經濟活動而以電子方式進行之跨境資料傳輸，對數位貿易與數位經濟之發展具有關鍵重要性，並承諾確保資料得以跨境流通¹⁰⁷。並進一步禁止締約方透過資料在地化要求、強制使用境內運算設施或網路元件、禁止於他方境內儲存或處理資料，或以設施設置作為跨境資料傳輸之前提條件等方式，限制跨境資料流通¹⁰⁸。此一規範設計與歐英TCA 第201條、歐紐 FTA 第 12.4 條及修訂後歐日EPA第8.81條相似，顯示歐盟在反對資料在地化與促進跨境資料自由流通上的一貫性。

在「個人資料保護」面向，歐星DTA第7條採取更為清楚之「個資優先」地位：明確承認個人資料與隱私保護屬基本權利，並肯認高標準個資保護有助於增進消費者與企業對數位貿易之信任；協定中任何

¹⁰⁵ Agreement on Digital Trade between the European Union and the Republic of Singapore, Council Doc. ST 5854/2025 INIT.

¹⁰⁶ EUROPEAN COMMISSION, Press Release: IP/25/1152, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1152 (last visited Jan.31,2026).

¹⁰⁷ EU-Singapore Digital Trade Agreement, art.6.1.

¹⁰⁸ EU-Singapore Digital Trade Agreement, art.6.2.

關於資料跨境傳輸之規定，均不得妨礙締約方為保護個人資料與隱私而採取或維持其認為適當之措施¹⁰⁹。該條文確立「個資保護優先於資料自由流通」之原則，並確保歐盟得完整維持GDPR第44條以下之跨境個資移轉體系（尤其以第45條之適足性認定為核心），從而使數位貿易規則與歐盟內部個資法制政策保持一貫性。

（二）歐韓數位貿易協定

2025年3月10日歐盟與南韓宣布完成DTA談判（EU - Korea Digital Trade Agreement，下稱歐韓DTA）¹¹⁰。歐盟理事會已作成關於簽署之決定，後續將循簽署與完成締結程序¹¹¹。該協定係在既有《歐韓自由貿易協定》、《歐韓數位夥伴關係》及《數位貿易原則》之基礎上，另行建立一套以「可信任之資料流通」為核心的數位貿易規範。就協定定位而言，其以促進數位貿易、提升交易保護、並提供企業與消費者法律確定性為目標，適用於「以電子方式促成之貿易」相關措施，並同時明確保留締約方就隱私與個人資料保護等正當政策目的之管制權限¹¹²。

詳言之，在「資料跨境傳輸」面向，DTA採取高標準的禁止性義務設計，包括：締約方不得以要求在地運算設施與網路元件使用資料在地化之儲存或處理要求、禁止於他方境內儲存或處理、將跨境移轉附

¹⁰⁹ EU-Singapore Digital Trade Agreement, art.7.1, 7.2.

¹¹⁰ EUROPEAN COMMISSION, Press Release: [Title of the Press Release], IP/25/732 (Feb.2025), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_732 (last visited Jan.24,2026).

¹¹¹ Commission Implementing Decision (EU) 2025/2465, 2025 O.J. (L 2465), <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2025/2465/oj/eng> (last visited Jan.31,2026).

¹¹² Agreement on Digital Trade between the European Union and the Republic of Korea, draft text (without prejudice; published for information purposes only). 尤值得注意者，該協定文本現階段仍標示為「without prejudice」，並將在完成法律文字審閱、格式化與各自內國程序後，始得對締約方發生拘束力。

加在地設施或在地化條件、禁止資料移入境內或要求移轉前事前核准等方式，禁止或限制歐韓間資料之跨境移轉¹¹³。此種「禁止資料在地化」與「禁止事前核准」的結構，目的在於以可預測的規則降低數位貿易障礙，並回應雲端服務、跨境供應鏈與資料驅動服務之市場需求。然而，該協定亦透過一般例外式之「正當公共政策目的」條款，承認締約方得在符合「非任意或不合理歧視」、「非變相限制貿易」及「必要性（不得逾達成目的所必要）」要件下，採行與前述禁止義務不一致之措施¹¹⁴。此外，協定亦將金融資料跨境移轉納入適用範圍，並要求締約方就規範運作於生效後三年內檢視，以保留因應科技與風險情勢調整規範之彈性¹¹⁵。

另外，在「個人資料保護」面向，DTA並未以貿易自由化凌駕隱私保障，而是將個人資料與隱私保護明確定位為個人權利，並視高標準保護為提升消費者信任與促進貿易之制度要件¹¹⁶。協定要求雙方「採行或維持」個人資料保護法律架構，且其架構設計應參照國際相關機構之原則與指引，涵蓋合法性、資料品質、目的特定、蒐集與利用限制、保存期限限制、資料安全、透明與可歸責性（accountability），以及資料主體之可執行權利（例如近用、更正、刪除）、獨立監督與有效救濟¹¹⁷。同時，協定要求個人資料保護須具有「非歧視」性，並進一步規定：即使在跨境移轉情境下，締約方仍得維持個人資料與隱私保護措施；惟其前提在於該國法律須提供「一般適用條件」之移轉工具

¹¹³ EU–Korea Digital Trade Agreement (draft), art.5.2.

¹¹⁴ EU–Korea Digital Trade Agreement (draft), art.5.3.

¹¹⁵ EU–Korea Digital Trade Agreement (draft), art.5.4, 5.6.

¹¹⁶ EU–Korea Digital Trade Agreement (draft), art.6.1.

¹¹⁷ EU–Korea Digital Trade Agreement (draft), art.6.2.

或機制，以確保被移轉資料受到保護¹¹⁸。最後，締約方負有資訊公開義務，包括公布個資及隱私保護制度及遵循指引，使個人得以尋求救濟、企業得以遵循法令，並鼓勵就個資移轉機制交換資訊與經驗¹¹⁹。

綜合以上，歐韓DTA以「可信任之資料流通」為主軸，將資料自由流動與高標準個資保障併置：一方面透過禁止資料在地化與事前核准等限制，確保歐韓間跨境資料傳輸之可預測性；另一方面明確承認隱私與個人資料保護屬正當政策目的與個人權利，並要求締約方維持個資保護法制與救濟機制。此種設計與歐盟一貫的政策路線及GDPR體系相容，亦延續歐盟在對外數位貿易規則中「開放而不犧牲基本權」之作法，與歐英DTA中兼顧資料流通與個資保障之架構呈現一致。

六、小結

綜合上述，歐盟於貿易談判中對於資料跨境流通之立場，並未因談判對象或協定類型不同而出現本質上的轉變，而是展現一貫且延續的政策。其核心在於雙重目標的並行追求：一方面，歐盟持續反對資料在地化、強制使用境內運算設施或事前核准等數位保護主義措施，並藉由貿易規則促進資料跨境流通，以支撐數位經濟與國際貿易之發展；另一方面，歐盟始終將個人資料與隱私保護定位為不可交易之基本權保障，明確確保任何資料流通義務不得侵蝕GDPR所建構之個資保護體系。

其差異主要體現在規範呈現方式，而非政策方向本身。在 WTO 電

¹¹⁸ EU-Korea Digital Trade Agreement (draft), art.6.3 - 6.5.

¹¹⁹ EU-Korea Digital Trade Agreement (draft), art.6.6, 6.7.

子商務談判中，受限於多邊場域下會員立場高度分歧，歐盟雖提出明確的反在地化與促進資料流通主張，最終穩定文本仍僅能保留概括性的隱私政策空間，難以形成具體且具拘束力之跨境資料流通義務。相較之下，在雙邊全面性自由貿易協定與經濟夥伴協定中，歐盟得以透過專章條款制度化禁止資料在地化等義務，並同步以個人資料保護條款與一般例外，保留締約方基於隱私保護之監理自主性，且往往搭配 GDPR 第45條之適足性認定作為實務運作的關鍵配套。

在不同國別關係下，此一立場亦呈現差異化實現。對日本，歐盟採取漸進策略，先行保留檢討空間，待互信與適足性基礎成熟後再補強制度；對英國，則在脫歐脈絡下強調法制銜接與穩定性，以避免資料流通斷裂；對紐西蘭，則在保障資料流通的同時，於個資條款中賦予締約方較高裁量空間。至於韓國與新加坡，歐盟進一步透過數位夥伴關係與數位貿易協定，將「可信任之資料流通」制度化，形成目前最成熟且完整的規範形態。整體而言，歐盟對外數位貿易規則的差異，係源於互信程度、法制相容性與合作深化程度之不同，而非其核心政策立場的改變。

最後，雖然前述歐盟對外貿易協定在資料跨境傳輸之規範上，於條文用語與義務設計相似，但並非疊床架屋，而是反映歐盟採取之分層且互補的規範布局。首先，WTO電子商務談判主要功能在於建立多邊最低共識，無法達到歐盟反對資料在地化與促進資料流通之最終效果，且至今尚未完成談判。相對而言，FTA、EPA 與 TCA 則在雙邊關係中強化歐盟一貫立場，透過禁止資料在地化、強制設施使用與事前核准等義務，並搭配個人資料保護條款與一般例外，確保與 GDPR 架構一

致。至於 DTA，則在既有基礎上進一步深化，將資料跨境傳輸與個資保護納入制度核心，明確建構「可信任之資料流通」的高標準規則體系。整體而言，這種重複係策略性安排，用以確保相關規範在不同層級與夥伴關係中均能適用。

表三 歐盟與星、韓簽署 DTA 之彙整

協定	生效 / 談判年度	性質	跨境資料流通原則	個資保護之地位	重點
歐星 DTA	2025	具法律拘束力之專門數位貿易協定	原則保障資料自由流通，明確禁止資料在地化與強制使用本地設施	明確確立「個資保護優先」地位	歐盟首個 DTA，制度化可信任之資料流通
歐韓 DTA	2025（完成談判）	具法律拘束力之數位貿易協定	採高標準禁止性義務，禁止資料在地化與事前核准限制	明確將個資與隱私定位為個人權利	以 DFFT 為核心，建立完整個資制度要求

資料來源：本研究整理

肆、結論與建議

隨著數位經濟與資料驅動型商業模式快速發展，跨境資料流通已成為國際貿易體系中的關鍵制度議題，而個人資料與隱私保護亦同步被提升至核心治理層次。歐盟在此一發展過程中，逐步建構出以個人資料保護為基本權、並以 GDPR 為制度核心之資料治理體系，並將該體系一體延伸至其對外貿易政策與數位貿易規則之中。本文分析顯示，歐盟並未將資料跨境流通視為單純的市場開放議題，而是明確將其置於「可信任之資料流通」的治理框架下，要求資料自由流動須以前提性之高標準保護為基礎。

歐盟主張，只有確保個人資料的適當保護，才能建立對數位貿易的信任。因此，歐盟在貿易協定中允許締約方基於個人資料保護目的，適度限制資料跨境傳輸，並針對對手國的資料保護體系進行評估，只有當該國保護水準達到相似標準時，才允許資料傳輸。對於非個人資料，歐盟規定第三國政府若欲取得該資料，必須基於既有國際協定，且需確認該國有完善的法律體系保障。

從近年歐盟對外洽簽之數位貿易相關協定觀之，可以觀察到數位貿易規範逐漸從既有貿易架構轉向專門數位規範。2022至2023年間與日本、韓國及新加坡建立數位夥伴關係並發布數位貿易原則，形成政策共識。2024 年歐紐FTA生效及歐日EPA修訂，顯示資料跨境傳輸已納入新世代FTA之核心內容。至2025年歐盟與新加坡簽署、與韓國完成談判之DTA，則進一步將「可信任資料流通」制度化為具法律拘束力之專門規則體系。上述規範內容雖採取不同之規範程度，然其核心立場始終一致：反對資料在地化、反對數位保護主義措施，以促進數位貿易與跨境服務供應；但則明確保留締約方基於個資與隱私保護目的，限制資料跨境傳輸之規範自主性，並確保任何貿易義務不得侵蝕 GDPR所建構之跨境資料移轉體系。此一政策設計係透過分層規範，確保歐盟資料治理理念得以在不同談判場域、不同的貿易夥伴得以實踐。

我國高度依賴對外貿易，亦為資料處理之重要國家，近年來亦積極對外洽簽數位貿易協定。我國已於2025年12月與日本簽署《臺日數位貿易協議》，其核心為促進數位貿易發展與跨境資料流通，避免數位保護主義¹²⁰。另外，作為歐盟重要的貿易夥伴，我國也積極推動與歐

¹²⁰ 行政院，臺日簽署數位貿易協議，建構可信賴的供應鏈並強化合作（2025 年 12 月 4 日），

盟簽署貿易協定，數位貿易亦為核心議題。為此，我國正評估現行跨境資料傳輸規範的必要性，並考量推動歐盟對我國進行GDPR適足性認定，以促進資料經濟發展¹²¹。然而，嚴格的個人資料保護規範勢必增加企業的法遵成本。我國應在保障隱私權益與促進產業發展之間取得平衡，訂定適合自身的政策目標。

本文認為，為利於未來形成與歐盟進行數位貿易或經貿談判之立場，我國有必要就現行跨境資料傳輸之政策目標與法制架構進行通盤檢視，以兼顧產業發展需求與民眾個人資料及隱私權益。我國可審慎參考歐盟之規範與經驗，評估在立法論上區分個人資料與非個人資料之跨境傳輸規範邏輯，並針對個人資料移轉設定具體、可預期之條件與程序，以提升企業法遵的可預測性。同時，亦可逐步盤點現行涉及金融、醫療、科技等特定領域之資料在地化或實質限制措施，評估其必要性與比例性，並在不影響公共利益與監理需求之前提下，檢討是否存在調整空間。透過此種循序漸進的政策檢討與制度調整，我國始能在維持高水準個資保護的同時，逐步改善跨境資料流通環境，為未來與歐盟深化數位貿易合作奠下良好基礎。

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/d2daa483-2644-4c4e-bef6-54c1d9fb09fe>（最後瀏覽日期：2026年3月31日）

¹²¹ 國家發展委員會，國發會推動個資法修法，力拼GDPR適足性認定，說明我國與歐盟就GDPR適足性認定進行技術性諮商之進程、個資法修法規劃及獨立監管機關設置方向（2019年12月29日），https://www.ndc.gov.tw/nc_27_33660（最後瀏覽日：2026年3月31日）。

參考文獻

1. 中文部分

- 中央通訊社，賴總統：歐洲是台灣第3大貿易夥伴，盼推動台歐盟經濟夥伴協定，2025年5月29日，<https://www.cna.com.tw/>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 王煜翔（2022），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，收於：數位貿易政策與資訊科技法律，頁碼未載。
- 行政院，臺日簽署數位貿易協議，建構可信賴的供應鏈並強化合作，行政院全球資訊網，2025年12月4日，<https://www.ey.gov.tw/>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 林彩瑜（2013），WTO制度與實務—世界貿易組織法律研究（三），臺北：元照。
- 施雅薰（2022），我國對外輸出遠距醫療服務之跨境傳輸個人資料法遵問題初探—歐盟與中國相關法制研析，科技法律透析，34卷11期，頁碼未載。
- 個人資料保護委員會籌備處，歐盟GDPR簡介，個人資料保護委員會籌備處網站，<https://pipa.ndc.gov.tw/>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 原歆（2021），歐盟一般資料保護法新版標準契約條款—因應建議，萬國法律，239期，頁74-81。
- 國家發展委員會，國發會推動個資法修法，力拼GDPR適足性認定，國家發展委員會網站，2019年，<https://www.ndc.gov.tw/>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 國家發展委員會，歐盟「一般資料保護規則」（GDPR）簡介，國家發展委員會網站，2018年，<https://www.ndc.gov.tw/>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 郭戎晉（2022），論個人資料跨境傳輸與數位經貿之互動與規範設計：以歐盟法院Schrems案影響為觀察對象，收於：數位貿易政策與資訊科技法律，頁187-229。
- 楊智傑（2024），個人資料保護法論，臺北：元照。
- 劉真好，WTO電子商務聯合聲明倡議公布「穩定文本」，中華經濟研究院WTO及RTA中心國際經貿焦點，2024年7月31日，<https://web.wtocenter.org.tw/Page/507/401068English>（最後瀏覽日：2026/03/31）。
- 劉靜怡（2019），淺談GDPR的國際衝擊及其可能因應之道，月旦法學雜誌，268期，頁5-31。
- 魏子迪（2022），歐盟規範性權力—GDPR在歐盟對外貿易的體現，台灣國際研究季刊，18卷3期，頁167-184。
- 羅昌發（2014），國際貿易法，臺北：元照。

2. 英文部分

- Agreement on Digital Trade between the European Union and the Republic of Korea. 2025. *Draft Text*.
- Agreement on Digital Trade between the European Union and the Republic of Singapore. 2025. *Council Doc. ST 5854/2025*.
- Australia, Japan, and Singapore. 2024. *Joint Statement Initiative on Electronic Commerce*. WTO INF/ECOM/87.

- Chander, Anupam, and Uyên P. Lê. 2015. Data Nationalism. *Emory Law Journal* 64:677-739.
- Ciuriak, Dan. 2024. *Is the WTO's New E-Commerce Agreement Really a Game Changer?* Waterloo, ON: Centre for International Governance Innovation.
- Dai, Linxin. 2020. A Survey of Cross-Border Data Transfer Regulations through the Lens of the International Trade Law Regime. *New York University Journal of International Law and Politics* 52:955-1006.
- European Commission. 2017. *Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World*. COM(2017) 7 final.
- European Commission. 2020. *A European Strategy for Data*. COM(2020) 66 final.
- European Commission. 2020. *Data Protection as a Pillar of Citizens' Empowerment and the EU's Approach to the Digital Transition*. COM(2020) 264 final.
- European Commission. 2021. *Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy*. COM(2021) 66 final.
- European Commission. 2021. *2030 Digital Compass: The European Way for the Digital Decade*. COM(2021) 118 final.
- Gao, Henry. 2023. Data Sovereignty and Trade Agreements: Three Digital Kingdoms. Pp. 1-25 in *Data Sovereignty*, edited by Silja Vöneky and Paul Fehlinger. Oxford: Oxford University Press.
- Mitchell, Andrew D., and Neha Mishra. 2019. Regulating Cross-Border Data Flows in a Data-Driven World. *Journal of International Economic Law* 22:1-35.
- Mitchell, Andrew D., and Neha Mishra. 2021. WTO Law and Cross-Border Data Flows—An Unfinished Agenda. Pp. 45-72 in *Big Data and Global Trade Law*, edited by Mira Burri. Cambridge: Cambridge University Press.
- Naef, Tobias. 2023. *Data Protection without Data Protectionism: The Right to Protection of Personal Data and Data Transfers in EU Law and International Trade Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yakovleva, Svetlana, and Kristina Irion. 2020. Toward Compatibility of the EU Trade Policy with the General Data Protection Regulation. *AJIL Unbound* 114:10-15.

布局新興戰略據點：跨國供應鏈遷移下的環境風險評估與在地策略

吳佩玲*

綱 要	
壹、前言	肆、重點據點環境風險比較分析
貳、跨國供應鏈遷移的驅動力與新興據點浮現	一、泰國
一、三股交疊的驅動力影響供應鏈遷移	二、越南
二、新興據點的類型化與投資實況	三、馬來西亞
三、從成本最適化到韌性最適化	四、印尼
參、環境風險評估框架	五、印度
一、四個風險維度	六、菲律賓
二、各產業別環境風險評估	七、中歐 V4 與美墨
	伍、企業在地化因應策略
	一、選址階段
	二、營運階段
	三、法規與社群關係
	陸、結論建議
	一、對臺灣企業的策略建議
	二、結論與展望

壹、前言

2025年，臺商對外（含對中國）投資金額達399.3億美元，共1,058

*吳佩玲為工研院產科國際所新興地區合作組副組長。專注於企業投資評估、供應鏈移轉和新興市場研究，並為企業提供海外投資評估諮詢服務，包括投資環境、市場動態、產業群聚等分析。

件¹，儘管較2024年下降17.8%，但主因是2024年台積電、鴻海等大型設廠案墊高比較基期，實際投資件數仍維持千件以上，顯示臺商對外投資動能並未減緩。但更關鍵的是投資版圖的結構性轉變：2002年至2017年間，逾六成臺商對外投資集中於中國；但2018年美中貿易爭端後，隨著品牌客戶要求供應鏈建立備援基地，加上其後美國關稅政策的持續施壓，這個比例一路下滑。

然而，過往在企業評估這些新興戰略據點時，決策模型往往仍停留在傳統三要素：土地與勞動成本、租稅與關稅優惠、以及既有供應鏈聚落的完整度。環境風險則多半被歸類為「事後合規事項」。這種順序上的錯置，正在產生實質代價。如2011年泰國中部大洪水造成的產業鏈中斷，至今仍是外資評估泰國選址時的主要參照事件；越南北部工業聚落曾因電力需求成長速度超前電網建設而出現輪流限電，直接影響多家電子代工廠的產能排程；馬來西亞檳城科技聚落的用水穩定性等議題，都已從「環境議題」轉化為「營運風險」。故企業在進行供應鏈遷移評估時，應將環境風險評估應與投資選址決策同步進行，而非在投資定案後補作合規文件。

貳、跨國供應鏈遷移的驅動力與新興據點浮現

一、三股交疊的驅動力影響供應鏈遷移

當前這一波供應鏈遷移，並非單一因素所致，而是三股力量在同

1 經濟部投資審議司，核准國外投資統計情形，2026年2月23日。

https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/bulletin/Bulletin.aspx?kind=59&html=1&all=1&menu_id=42808&bull_id=16792

一時間窗口交疊的結果，這也是產業界近期反覆強調的「地緣政治合規壓力」與「AI市場需求」雙軸交錯。

1. **地緣政治與出口管制的推力：**各國保護主義興起，加上美中貿易摩擦常態化，使得貿易協定之間的關稅差異，實質提高了不同生產基地的相對成本；戰爭與區域衝突則提升了原料供應與國際運輸的不確定性。對品牌客戶而言，供應鏈中若存在難以驗證的中國節點，本身即構成合規風險——這使得「產地選擇」從商業決策上升為合規決策，品牌商也隨之要求代工廠具備生產備援基地以分散風險。
2. **AI 基礎設施帶動的高階供應鏈移動：**為了就近服務終端客戶、縮短交期並滿足高階算力需求，臺灣的 AI 伺服器與半導體供應鏈開始建立在地化產能。這股需求，實質上改變了全球貿易的流向：美系雲端服務商的伺服器、網通產品，高階製程主要仍留在美國及台灣生產，而中低階組裝則加速移往東南亞與墨西哥，推升非中國產能快速增加。
3. **各國的政策誘因競賽與內需市場拉力：**印度的 PLI 計畫以直接補貼綁定產量目標，吸引手機組裝與零組件產能落地；越南一開始以低稅率、快速的工業區開發與自由貿易協定吸引外資；馬來西亞則以既有的半導體封測基礎承接高階製程投資；具人口紅利與內需消費潛力的市場（如印尼、印度），也因終端市場規模持續吸引電子及汽車大廠布局，並帶動零組件供應商跟進投資。



圖 1 美國前 15 大貿易逆差國

資料來源：工研院產科國際所

二、新興據點的類型化與投資實況

從臺商實際布局軌跡看，佈局大致可分為三大區域，且各自占對外投資比重與功能定位明顯不同。

1. 東協五國與印度：備援產能與內需雙引擎

這是臺商海外布局占比僅次於美洲的第二大區域（2021 至 2025 年占比 21.69%）。六國之中，印度與印尼因人口基數龐大，屬於內需消費驅動型經濟體，2025 年 GDP 分別達 3.9 兆美元與 1.4 兆美元；馬來西亞、泰國、越南則屬貿易驅動型經濟體，菲律賓介於兩者之間。近期臺商新增投資更清楚指向 AI 伺服器已成為東協布局的新焦點：泰國與馬來西亞持續吸引電子及 AI 伺服器相關投資（台達電、英業達、廣達；華邦電、緯創、緯穎），越南聚焦電子及網通（光寶科、智邦、鴻海），印度延續智慧型手機與筆電組裝基地角色（鴻海 iPhone 組裝產線一案即達 14.89 億美元），菲律賓出現能源工程相關布局，印尼則持續強化紡織製鞋產業投資。

2. 中歐 V4 國家：進軍歐盟的門戶

波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克四國位居歐洲中心，兼具進入歐盟的關稅與法規優勢，以及相對西歐低廉的營運成本。2025 年，波蘭以 139 億美元 FDI 居 V4 之首，其次為捷克、匈牙利、斯洛伐克；臺商布局以電子與車輛產業為主，包括仁寶（波蘭，車用電子零組件）、英業達（捷克布爾諾新廠）、巨大集團（匈牙利）、貿聯（匈牙利，收購 Easys 強化半導體設備業務）等。

3. 美國與墨西哥：因應「美國製造」的北美供應鏈

2025 年美國以 2,773 億美元 FDI 排名全球第一，墨西哥則以 409 億美元居全球第十，主要受惠美中貿易戰後美墨加協定（USMCA）與友岸外包效應。臺商赴美布局已涵蓋 41 個州，以加州、德州、亞利桑那州（隨台積電設廠效應吸引上下游群聚）為主要聚落，投資件數以電子業（集中 AI 伺服器）最多，半導體業件數較少但金額最大。代表性投資案包括台積電加碼 1,000 億美元（3 座新晶圓廠、2 座先進封裝設施，使其亞利桑那州投資總額達

1,650 億美元)、鴻海威斯康辛擴大投資 5.69 億美元。而墨西哥方面，臺商主要集中於奇瓦瓦州、下加利福尼亞州及塔毛利帕斯州，多為電子與汽車相關產業的 EMS 大廠（鴻海、英業達、緯創、碩、金寶等），近期投資聚焦 AI 伺服器產能擴增。²

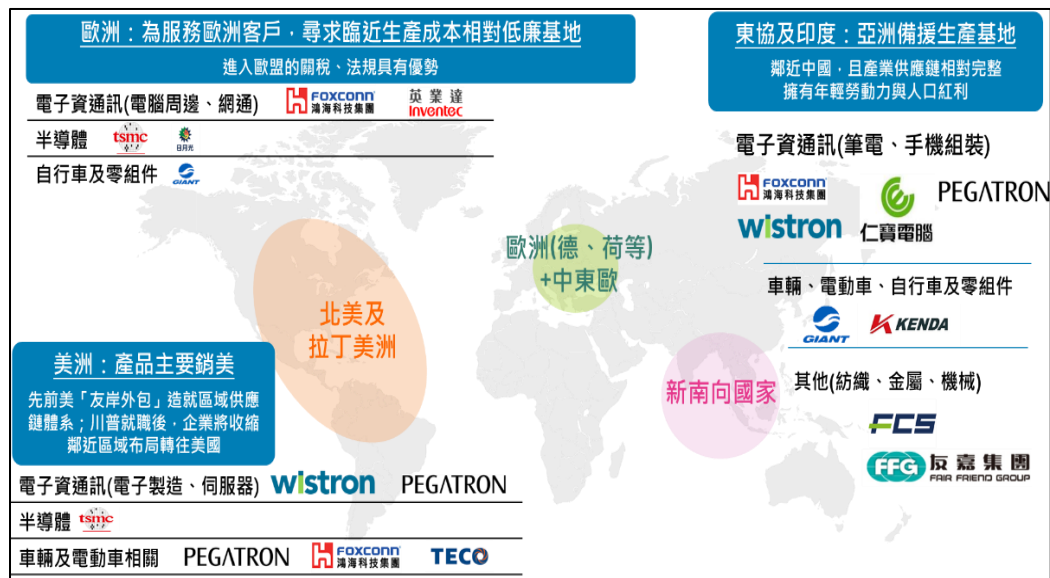


圖 2 臺商主要布局分布及代表產業

資料來源：工研院產科國際所

三、從成本最適化到韌性最適化

值得注意的是，這波遷移的決策邏輯本身也在轉變。臺灣企業供應鏈移轉模式正經歷「單點」到「群聚」再到「夥伴」的三個階段演進：1.0階段以傳統製造或終端組裝為主，考量法規寬鬆與勞工成本，強調自給自足；2.0階段則轉為中大型、群聚型或融入國際供應鏈程度高的產業，主要考量供應商在地支援程度，以群聚模式建立產能備援基地；而正在浮現的3.0階段，企業以臺灣為運籌中心，培養可信任的區域供應鏈夥伴，重點作法轉向原產地管理、供應鏈透明化，以

² 公開資訊觀測站，各公司公開資訊，<https://mops.twse.com.tw/mops/#/web/home>

及在地供應商培育。

這個「3.0」的治理邏輯轉向，與環境風險管理的方向高度一致——當企業開始要求「原產地管理」與「供應鏈透明」，環境風險評估便不再只是選址門檻，而是供應鏈夥伴關係經營的一環。這對下一章的評估框架設計，具有重要的參照意義：在多據點模式下，環境風險不再是單一「是否投資」的門檻問題，而是「各據點之間的風險是否相關」、「上下游治理是否透明」的組合問題。

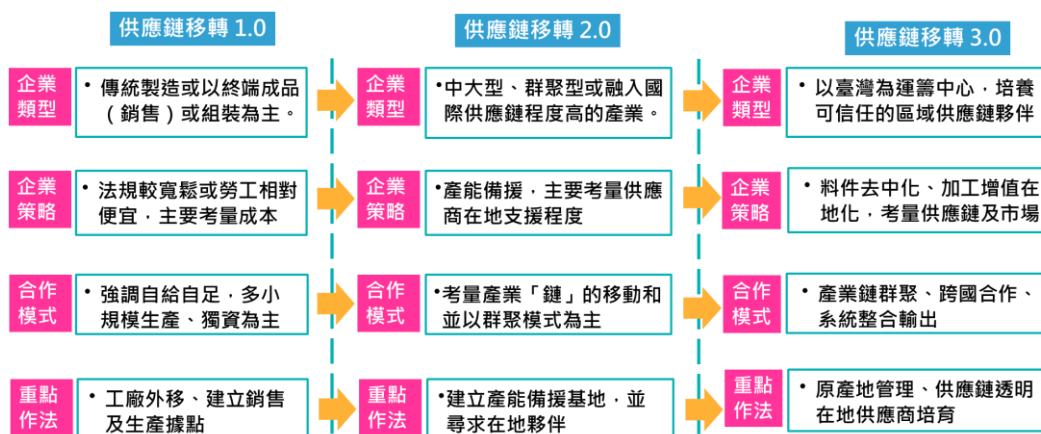


圖 3 臺商移轉模式三階段轉變

資料來源：工研院產科國際所

參、環境風險評估框架

環境風險評估之所以在實務上難以落實，往往不是因為企業不重視，而是因為缺乏一套與投資決策語言相容的分析工具。從廠商投資評估的角度出發，歸納出四個重要的風險評估面向，包含：氣候與自然災害、資源供應、法規與合規、社會與治理。

一、四個風險維度

氣候與自然災害風險。 指洪災、熱帶氣旋、地震與火山活動、極端高溫、地層下陷等外部自然事件的直接衝擊。關鍵在於區分「頻率型風險」與「強度型風險」：菲律賓屬高頻率型，企業可透過設計

標準常態化因應；泰國中部的洪災則屬低頻高強度型，數十年一遇但單次事件足以造成數月產能中斷，企業容易因發生頻率低而低估其期望損失。

資源供應風險：指水與電這兩項製造業核心投入的可得性與穩定性，在電子業尤其關鍵。水風險應區分「總量不足」（如印度部分PLI熱區的結構性缺水）與「季節性波動」（如馬來西亞檳城，可透過蓄水與回收設計緩解）；電力風險則應區分「總量缺口」與「輸配電品質」，越南北部電子聚落電力需求超前電網建設，正是「總量缺口」的典型案列。

法規與合規風險：指環境法規本身及執行的不確定性。真正的高風險情境是標準寬鬆但執行不可預測，企業無從規劃合規成本。除了環評時程與排放標準，對於最終產品銷往歐盟市場的產能，還須評估碳邊境調整機制（CBAM）的外溢效應，即使當地並無碳定價，企業仍將面臨實質碳成本，這點在選址評估中經常被遺漏³。

社會與治理風險：指與土地、水資源、污染相關的社群衝突及環保團體監督壓力，屬事件驅動型風險，平時無感、爆發時可能導致停工或合約終止。印尼的鎳礦供應鏈即是典型案例：開採冶煉涉及土地使用與尾礦處理爭議，對銷往歐美的電池供應鏈而言，上游環境足跡已直接構成下游品牌風險。

3 European Parliament and Council of the European Union. (2023, May 10). Regulation (EU) 2023/956 Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj/eng>

二、各產業別環境風險評估

2020年8月金管會發布「公司治理3.0-永續發展藍圖」，2023年起要求股本20億以上上市櫃公司皆須參考TCFD、SASB 準則提供永續報告書⁴。而其中SASB的重要性地圖中依據五大維度、77個產業與26項ESG議題，界定各產業財務重大之永續議題⁵。由SASB的產業重大性地圖（Materiality Map）中可知該項議題對該產業「典型公司」而言是否具有「財務重大性」。本文搭配訪談及SASB產業重大性地圖資訊，大致可歸納出幾個產業與風險的依賴度。

半導體前段製程對水電的依賴程度最高，如台積電本身的永續報告即依此揭露製程用水管理成效⁶，故資源供應的風險相對受到重視；電子組裝廠的資本設備相對可移動、復原較快，但廠區規模大、易受洪災與颱風直接衝擊，而電子代工／設計製造服務（EMS/ODM）產業則重視「供應鏈勞動條件」與「關鍵礦產來源」等構面⁷；電池材料與金屬加工則因製程本身的环境衝擊，社會治理與法規維度的風險最為突出⁸；成衣與鞋類產業的重大

4 金管會，上市櫃公司永續發展行動方案(2023 年)，

https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=202303280001&dttable=News

5 IFRS Foundation, International Sustainability Standards Board. (n.d.). *SASB Standards Navigator*, <https://navigator.sasb.ifrs.org/>

6 Taiwan Semiconductor Manufacturing Company. (n.d.). Following SASB disclosure standards to align with global sustainability trends. <https://esg.tsmc.com/en-US/ESG-data-hub/framework-disclosure/sasb>

7 Sustainability Accounting Standards Board, Technology & Communications Sector — Provisional Standards: Electronic Manufacturing Services & Original Design Manufacturing; Semiconductors [Exposure draft], <https://sasb.ifrs.org/wp-content/uploads/2017/09/TechnologyCommunications-ExposureDraft-Redline.pdf>

8 Sustainability Accounting Standards Board. (2014). *Non-Renewable Resources Sector — Provisional Standard: Metals & Mining*, https://sasb.ifrs.org/wp-content/uploads/2014/06/NR0302_ProvisionalStandard_MetalsMining.pdf

議題則包含產品化學物質管理（法規構面），以及原料採購中的氣候與水資源稀缺風險⁹。整體而言企業在評估跨國供應鏈調整時，應依自身製程特性評估各項風險。彙整如下圖所示，圖示表示這項議題是否有能力影響該產業公司的財務表現，紅圈表示該風險對該產業之影響力較大；黃圈表示次大；綠圈相對較小。

產業類型	氣候災害	資源供應	法規合規	社會治理
半導體前段製程	●	●	●	●
封測與被動元件	●	●	●	●
電子組裝（EMS）	●	●	●	●
電池材料與金屬加工	●	●	●	●
紡織與鞋類	●	●	●	●

圖 4 各產業須留意之重要風險面向

資料來源：SASB；工研院產科國際所

肆、重點據點環境風險比較分析

近幾年臺商在跨國供應鏈移轉的情況以電子業為主，因此以下分析目前電子業臺商布局國家的環境風險，並與其他布局據點進行橫向比較。

一、泰國：低頻高強度風險的代表

泰國是臺商在東協布局歷史最悠久的據點之一，主要集中於春武里府、北欖府及曼谷，聚落以電子業（PCB、被動元件、連接器、EMS）為主，代表廠商包括台耀、廣達、致伸（春武里府），華通、雙鴻、台達電、英業

9 · Sustainability Accounting Standards Board. (2017). *Consumer Goods Sector — Provisional Standards: Apparel, Accessories & Footwear* [Exposure draft].
<https://sasb.ifrs.org/wp-content/uploads/2017/09/ConsumerGoods-ExposureDraft-Redline.pdf>

達（北欖府），以及志超、欣興、研華、臻鼎（曼谷）。

評估泰國時，關鍵不在於「是否會再發生洪災」，而在於候選工業區的防洪設施等級與2011年洪災後的實際改善投入¹⁰，此為典型的低頻高強度風險，企業容易因近年無事件而系統性低估。建議將排水系統設計標準與洪災後的實際改善投入列為必查項目，並可交叉比對洪災險保費水準作為市場風險量化訊號。近期臺商投資已明顯轉向電子及AI伺服器領域（台達電、英業達、廣達擴產），顯示產業聚落正朝更高附加價值製程升級，資源供應（特別是穩定供電）維度的權重應隨之提高。

二、越南：資源供應壓力最前線

越南是目前臺商重要的電子組裝與零組件供應鏈聚集地，尤其以北部（北寧、北江、太原、海防）為電子聚落核心。北寧省代表廠商包括訊芯、鴻海、神基、建漢等（半導體、電池模組、網通），近期新增投資如光寶科、智邦等皆聚焦電子及網通領域。

越南的風險結構呈現明顯南北差異：北部核心風險在資源供應，而電子聚落產能短期內密集湧入，電力需求成長速度超前電網建設，旱季水力發電量下降時尤為緊繃，曾出現輪流限電，直接衝擊代工廠排程；中部沿海則是颱風登陸帶。故選擇北部電子聚落布局的企業，應將電力備援納入初期投資預算，並優先評估工業區的供電保證條款與歷史限電紀錄。

三、馬來西亞：檳城與雪蘭莪的資源供應課題

馬來西亞臺商主要集中於檳城、柔佛及雪蘭莪，產業以電子業為主。

10 World Bank. (2012). *Thai Flood 2011: Rapid assessment for resilient recovery and reconstruction planning*. Bangkok: World Bank

檳城作為東南亞歷史最悠久的半導體封測聚落，代表廠商包括日月光、碩邦、毅嘉、瀚宇、英業達等；柔佛則以EMS與半導體為主，如國巨、鴻海、緯穎、和碩等廠商。

馬來西亞整體災害風險在區域內相對偏低，因為不在主要颱風路徑上，地震風險亦低。核心風險集中於資源供應維度，特別是水：檳城用水高度依賴外部水源，旱季供水穩定性曾多次成為產業界關注焦點。同時，近期AI伺服器與半導體投資（華邦電、緯創、緯穎擴產）快速擴張，使電力與水的需求曲線陡峭，基礎設施擴建速度成為關鍵變數，水回收率與自有蓄水容量的設計是此地選址的關鍵決策點。

四、印尼：地震帶與社會治理交織

印尼是鎳與相關電池材料供應鏈的關鍵國家，臺商主要集中於西爪哇省、雅加達及萬丹省，產業別多元，代表廠商包括華新麗華、胡連（連接器與電子零組件），以及寶成、百和、光隆等紡織製鞋大廠；近期新增投資如寶成、得力持續強化紡織及製鞋產能。

印尼是主要據點中風險結構最複雜者：地理上位於環太平洋地震帶，地震與火山風險在區域內最高；更關鍵的是社會治理維度。由於鎳的開採與冶煉涉及大面積土地使用與尾礦處理爭議，已成為國際環保組織的關注焦點。對最終產品銷往歐美市場的電池與電動車供應鏈而言，上游原料的環境足跡已直接構成下游品牌風險。進入印尼的企業，環境盡職調查範圍必須向上游延伸至原料來源，社會治理維度應給予高於一般配置的權重。

五、印度：缺水、高溫與電力品質的三重考驗

印度臺商主要集中於馬哈拉施特拉邦、卡納塔卡邦、德里與泰米爾納德邦，以電子業為主。PLI計畫帶動的手機組裝與零組件在地化投資成果顯著，鴻海在印度的iPhone組裝產線一案即達14.89億美元。

印度的核心風險在資源供應與極端高溫：多個PLI熱區位於水資源壓力偏高地帶，季節性缺水對高耗水製程構成實質限制；夏季極端高溫同時影響製程冷卻負荷與勞工作業條件；電力輸配電品質在部分工業區仍不足以滿足精密製程要求。印度邦別差異極大，企業應直接以邦為評估單位，並查證候選區位的地下水抽取許可條件與州政府工業用水優先序政策。

六、菲律賓：颱風頻率全區最高的次要據點

菲律賓臺商主要集中於甲米地省、八打雁省及拉古納省，以電子業及電機機械為主，代表廠商包括宏致（連接器）、金寶（EMS）及同欣電、中磊（半導體、網通）。近期投資出現能源工程相關布局。

菲律賓在氣候災害維度的風險為六國中最高。菲國位於西太平洋颱風主路徑，年均侵襲次數居冠，並同時面臨地震風險。但也因高頻率颱風經驗使災後復原機制相對成熟，事件可預測性反而較高；但須注意，菲律賓與越南中部處於同一颱風系統路徑上，兩者同時受影響機率不低，組合風險評估上不應視為互相獨立。

七、中歐 V4 與美墨：不同的風險考量

中歐V4國家在氣候與災害風險上相對溫和，因其不在主要颱風、地震帶上，是新興據點中自然災害風險最低的一群；此區域的風險考量轉向法規與能源轉型面向，須留意歐盟環評制度與CBAM的外溢成本，以及區域能源轉型下的電力結構變化。

美國與墨西哥則呈現不同的水資源考量，以墨西哥北部的奇瓦瓦州、下加利福尼亞州汽車與電子聚落而言，其地處乾旱帶，水資源分配是廠務設計的關鍵限制；美國亞利桑那州隨台積電加碼投資使該州對臺商的投資吸引力增加，但半導體聚落的長期用水規劃亦需持續關注沙漠缺水議題。整體而言，美墨兩地的選址邏輯已非單純追求低成本，而是鎖定半導體先

進製程及AI尖端應用的技術與市場優勢，形成「墨西哥取成本優勢、美國取技術與市場優勢」的區域分工。

下圖綜整個別國家風險型態以及建議廠商於供應鏈遷移時須關注的評估面向，圖示表示此面向的風險高低，紅圈表示風險高；黃圈表示中高；綠圈則為中度風險，而灰圈則表示低風險。以馬來西亞與泰國來比，雖然風險高低有差，但風險性質完全不同，前者是可透過工程設計緩解的常態性資源壓力，後者是難以完全消除的低頻災害。故企業的因應策略、保險配置與資本支出結構，也應隨之不同，且國土廣大，各地區實際選址仍建議須考量至工業區層級，有時同一國家內部的區位差異，可能大於國家之間的差異。

據點	氣候災害	資源供應	法規合規	社會治理	主要關注事項
泰國					洪災（低頻高強度）
越南（北部）					電力供應與電網承載力
馬來西亞					檳城用水穩定性
印尼					上游原料環境爭議
印度					缺水、高溫、電力品質
菲律賓					颱風頻率、電力成本
中歐 v4					歐盟環評與CBAM外溢成本
墨西哥北部 / 美西					沙漠與乾旱帶水資源分配

圖 5 綜合風險比較矩陣

資料來源：工研院產科國際所

伍、企業在地化因應策略

辨識風險之後，本章節將從選址、營運、法規社群三大層面提出建議。

一、選址階段：將風險納入評估

多數企業在選址上容易看見的狀況是選址由財務與營運部門主導完成後，才開始進行其他部分的評估，也因此容易出現在設立或環評等相關建置和營運階段的問題。故建議應在選址階段便應該將可能出現的環境風險納入考量。

其次，建議若企業為多據點布局，則應檢視不同據點間的風險相關性，並確認若以目前布局的規劃，若最壞情境發生時(如颱風、區域性旱災等)，有多少比例的產能會同時受影響，並為此為風險上限。

最後，應保留選址彈性：對風險評分較高但商業誘因強烈的區位，可考慮以租賃、委外等輕資產方式先行進入，待驗證風險假設後再投入自有廠房。

二、營運階段：以工程與設計降低曝險

對高耗水製程而言，需要強化水資源管理，例如導入製程水回收與中水系統，或是設置足以支撐一定天數自主營運的蓄水容量，並與地方水利機關建立正式供水優先序協議。

能源韌性方面，可考量不同的避險措施，如屋頂太陽能降低尖峰負載；購電協議（PPA）鎖定長期電價；備援發電與不斷電設備因應供電中斷；部分區位可爭取專用線路，以改善供電品質。

供應鏈備援方面，環境風險的衝擊未必來自自身廠區，也可能來自關鍵供應商。建議建立供應商聚落地理分布圖，辨識隱性集中風險，對高風險項目建立替代來源或安全庫存。

三、法規與社群關係：超前部署與預防性溝通

現在各市場的法規逐步收緊，故若建廠時以當地現行最低標準來設計廠務系統，實質上是承擔未來的追加改造成本及風險。故建議以「母國標準」或「客戶要求標準」中的較高者作為設計基準。而對出口導向產能而言，尚須將CBAM等境外碳法規的外溢效應納入長期成本規劃，即使當地並無碳定價機制，但產品出口至歐盟時仍將面臨碳成本議題，故應先行規劃。

而社會治理風險的特性是事件驅動、爆發突然，但累積過程通常有跡可循。故建議於投資初期即進行社會影響評估，辨識土地與水資源使用可能觸及的既有權益或利益團體。並建立常態性社群溝通與申訴機制，使小型爭議在升級前即獲處理。在供應鏈方面，對供應鏈進行環境與社會盡職調查，特別是涉及上游原料開採的環節。

陸、結論建議

一、對臺灣企業的策略建議

上述架構對具備完整永續與風控部門的大型企業而言相對可行，但台灣供應鏈的主體是中小型廠商，因此在跟隨品牌客戶或系統廠移轉產能時，往往缺乏獨立進行環境風險評估的人力與預算。因此針對此特性，提出以下建議。

1. **善用外部資源分攤評估成本：**同一工業區的水資源壓力、災害頻率、法規環境，對所有進駐廠商而言是相同的。而目前經濟部已於越南、菲律賓、印尼、泰國、印度及馬來西亞六國設立臺灣投資窗口（Taiwan Desk），提供雙向投資諮詢並製作產業地圖，中小企業應積極運用這些既有資源，將有限預算集中在自身製程特定風險的查證上。
2. **慎待「群聚效應」的雙面性：**群聚確實可降低資訊不對稱、共享供應鏈與人力資源，但也意味著風險共擔而非風險分散。因此環境事件發生時，同

一工業區廠商將同時受影響，也因此替代產能與復原資源也將同步緊縮，2011 年泰國洪災正是典型案例。故建議投資規模擴大後，應主動評估與第一據點風險不相關的第二據點。

3. **採取漸進式的資產配置：**建議「輕資產先行、重資產觀察」。初期以租賃廠房、在地夥伴合作或委外代工進入，以 1 至 2 年實際營運來驗證環境風險假設，再決定是否投入自有土地與廠房。
4. **善用金融工具，並將環境條件納入商業談判：**海外投資貸款、出口貸款、中小企業信用保證基金等既有措施，可作為水資源回收、備援電力等韌性投資的融資後盾；同時，應在與品牌客戶的談判中，將備援電力、防洪設計等資本支出納入報價條件，並將環境韌性轉化為可被定價的差異化能力。

二、結論與展望

在跨國供應鏈遷移決策中，環境風險評估的定位往往被低估，其不應該 ESG 報告書中的一個章節，而應是與關稅、匯率、工資並列的投資決策變數。

整體而言，須留意三大結論：首先是風險型態比風險高低更重要。因此可透過工程設計緩解的常態性資源壓力，與難以消除的低頻高強度災害，需要完全不同的因應策略與資本配置，若僅比較總體風險評分將導致錯誤決策。

第二是多據點布局必須檢視風險相關性，否則分散無意義：當前臺商對外投資已從高度集中中國，轉向美洲、新南向、歐洲多元並進的格局，若各據點之間的氣候與資源風險彼此相關，實質的曝險分散效果將遠低於帳面上的地理分散。

第三，環境風險的評估範圍應涵蓋上下游，特別是涉及原料開採環節

的供應鏈，下游廠商同樣承受品牌與合規的連帶風險。

而展望未來，有兩個趨勢值得持續觀察。其一，隨著氣候變遷影響加劇與各國環評法規趨嚴，「環境韌性」正逐漸從成本項目轉化為據點的競爭力來源。也就是說能提供穩定水電供應、明確法規環境與完善防災基礎設施的地區，將在吸引高階製造投資上取得結構性優勢。這意味著各國之間的招商競爭，可能從租稅優惠的比拚，逐步轉向基礎設施韌性的比拚。

其二，品牌客戶對供應鏈環境資訊的要求將持續深化，從碳排放揭露延伸至水資源使用、生物多樣性影響與供應鏈中斷風險的量化評估，未來將以原產地管理、供應鏈透明、在地供應商培育為核心。能夠系統性提供這些資訊的供應商，將在客戶的供應鏈評選中取得優勢地位。

供應鏈遷移是一個長週期的結構性過程，當前的布局決策將決定未來十至二十年的營運基礎。在這個時間尺度上，環境風險不是可以延後處理的次要議題，而是決定投資成敗的核心變數之一。將評估思維從「事後合規」轉向「事前策略」，是這一波布局中最值得投入的認知調整。

我國碳費抵減歐盟 CBAM 議題初探

歐盟碳邊境調整機制（簡稱CBAM）自2026年1月1日進入正式實施階段，換言之，2026年1月1日起進口至歐盟的CBAM納管產品（鋼鐵、鋁、水泥、肥料），進口商必須依產品碳含量（embedded emission）負擔CBAM的財務義務。

詳細來說，CBAM的財務義務並不是像關稅那樣，隨產品進口計算繳納，而是像所得稅制度般，採取年度申報與繳納：歐盟進口商必須在2027年9月30日之前申報2026全年進口產品的碳含量總數，並依此購買CBAM憑證；繳款方式也不是直接支付現金，而是進口商要向主管機關購買CBAM憑證（CBAM certificate），一張憑證抵銷一噸碳含量（也就是一噸二氧化碳當量），而CBAM憑證的價格是浮動的，隨歐盟境內的碳排放配額交易機制（Emission Trading System，簡稱ETS）的市場價格決定。

CBAM的制度邏輯便是使進口產品負擔與歐盟本土產品相同的碳成本，其政策目的有二：其一，就環保而言，CBAM乃為避免碳洩漏（carbon leakage），也就是避免歐盟廠商將產線移到碳管制較為寬鬆的第三國、或從第三國進口產品，結果降低歐盟排碳，卻增加第三國排碳，對全球減碳沒有幫助；其二，就貿易而言，以CBAM對進口產品課予碳成本，拉高進口產品的價格，以維護歐盟本土產品的競爭力。

CBAM對於進口商的應負財務負擔設有兩個扣減項。第一是「歐盟ETS免費配額」，簡言之，歐盟ETS機制雖對於各產業的總排碳量設有總量管制，但就CBAM納管產品產業（如鋼鐵、水泥）而言，歐盟廠商可取得由政府依

廠商的歷史排碳表現所免費核予的配額（free allowance），實務上，此一免費配額足以抵銷廠商「絕大部份」的排碳量，只有當歐盟廠商排碳「超過」此一配額時，才需要至市場上購買額外的配額。換言之，目前CBAM納管產品廠商之碳成本幾乎為零。歐盟官方計劃逐年削減免費配額的比例，至2034年免費配額完全削減至零，在此之前，進口商可依ETS免費配額的比例，等比例地減少CBAM財務負擔，以確保進口產品不會負擔比本土產品高的碳成本。

CBAM的第二類扣減項則是「第三國碳價」。簡單來說，當第三國的製造商或出口商已經為CBAM產品的排碳支付碳稅或碳費時，此一碳稅或碳費可用以抵減CBAM財務負擔。

此一規定看似簡潔，但因涉及不同國家之間法律制度與執行，實施上必然相當複雜。歐盟執委會於2025年12月已就CBAM下產品排碳計算、排碳查證、CBAM憑證定價、前述歐盟免費配額抵減等事項頒布施行細則，但第三國碳價抵減的施行細則卻不在其中。執委會將該施行細則列為2026年工作項目，顯見就此議題仍有若干爭議未解。

我國於2023年2月通過修正《氣候變遷因應法》，新增第28條至第30條，授權主管機關對我國廠商之溫室氣體排放徵收碳費。環境部隨後於2024年8月通過《碳費收費辦法》，訂於2026年5月底之前收取2025年之碳費（其立法原意為執行時程可與歐盟CBAM同步，目前歐盟CBAM已將申報期限進延後至進口次年之9月底，以減輕進口商申報壓力，我國並未跟進調整），環境部也多次表示我國碳費屬於歐盟CBAM所定義的「第三國碳價」，未來將可用以抵減我國產品在CBAM下的財務負擔。

依歐盟CBAM基礎規則（REGULATION（EU）2023/956）第3條第29款的定義，「碳價」是指在第三國的減碳機制下(carbon emissions reduction scheme)，依產品生產過程所排放的溫室氣體所計算的金錢支付，其型態可以是租稅(tax)、規費(levy)、費用(fee)、或是排放交易機制下的排放配額(emission allowances under a greenhouse gas emissions trading system)。我國碳費符合此一定義，未來抵減CBAM應無疑義，然而關鍵問題是：抵減的範圍有多少？我國廠商所繳納的每一分碳費，是否都能用以抵減CBAM財務負擔？

在進一步討論細節之前，筆者想先就政策面做一討論。如前所述，歐盟CBAM雖然本質為一環境政策措施，但因為僅實施在進口產品上，便無法避免所衍生的貿易考量。基於環保立場，歐盟自當鼓勵他國收取更多、更廣泛的碳價，以發揮減碳之效；但由於涉及貿易利益，歐盟在執法上必然傾向從嚴認定CBAM抵減項目，並避免進口商、出口商為了拉高抵減額而採取脫法行為，尤有甚者，歐盟會設想出口國政府虛假地拉高碳價數值，以圖利該國產品對歐盟的出口。

此一心態反映於歐盟CBAM立法。CBAM基礎規則第9條第1項規定，可用以抵減CBAM財務負擔的第三國碳價，限於於該國「已經有效支付者」(has been effectively paid)，為此，於任何退款(rebate)或其他形式的補償(other form of compensation)乃至於會造成該碳價之減少者，均應納入考慮。

CBAM基礎規則第9條第2項並規定，CBAM申報人(一般即歐盟進口商)必須保有第三國碳價已經有效支付、退款、其他形式補償的相關文書證據，以備歐盟執委會查驗。且該等第三國碳價資訊必須先經獨立於申報人與第三國政府之第三方進行認證(...certified by a person that is independent from the

authorised CBAM declarant and from the authorities of the third country)。

單純依條文文義解釋，此等規範防備嚴密。首先，可抵減之碳價限於「已經有效支付者」。「有效支付」(effectively paid)為歐盟稅法上經常使用的概念，簡單來說就是「實際支付」的意思，與會計上「應付」(payable)、「應計」(accrued)等概念相對應¹。

「有效支付」已指實際支付金額，CBAM基礎規則又加上完成式的「已經」(has been)一詞，似是再三強調CBAM只認真金白銀實際繳納的碳價，其他名目稅費額、廠商基於會計權責發生制原則所事先提列的碳價費用或備抵等，均不得用以抵減。

相對來說，碳價的「退款」與「其他形式補償」則不限於「已經發生」者，只要在該第三國制度可行(available)且可能造成(would have resulted in)碳費減少者，執委會即應加以考量。

最後於程序上，第三國政府文件尚不足以證明碳價已繳之事實，還必須有第三方認證其內容為真，足見歐盟對於不實資訊之提防。

¹ 例如在 *Dow Silicones Corp., formerly Dow Corning Corp. and Others v European Commission* (Case T-858/16)一案中，歐盟普通法院即援引執委會處分文字，表示當歐盟會員國的租稅優惠違反歐盟法時，更正方法便是就合法的應繳稅額，與該廠商已實繳(effectively paid)稅賦之差額進行補稅(「103. It should be recalled that, in recital 202 of the contested decision, the Commission found that, in so far as the excess profit exemption corresponded to a percentage of pre-tax profit applied to the Belgian group entity's profit actually recorded, all that was needed to eliminate the selective advantage granted by the measure at issue was the repayment of the difference between the tax due on the profit actually recorded and the tax **effectively paid** as a result of the scheme at issue plus the cumulated interest on that amount as from the moment that the aid was granted.”) (粗體為本文附加)

簡言之，可抵減項目認定從嚴，不可抵減項目認定從寬，嚴防不實申報，此為歐盟CBAM基礎規則第三國碳價抵減相關規範所傳達之訊息。

當然，第三國碳價抵減之具體做法仍待執委會訂定施行細則，執委會預計於2026年與利害關係方（包括各國政府）就此施行細則進行諮商，因此其執法寬嚴尺度，或許還有調整的空間。基於我國立場，我國政府與廠商自當盡力爭取最大的抵減範圍，但同時也建議不應過度樂觀，認為歐盟會因環保考量允許抵減所有的碳價。

就特定議題部分，有論者認為應爭取我國任何廠商得抵減CBAM之金額，為我國碳費之一般費率、即每噸二氧化碳當量新台幣300元，而非該廠商之實付碳費。蓋依我國《碳費徵收費率》，提出並達成自主減（排碳）量計畫的廠商可享有每噸二氧化碳當量50元或100元之優惠費率，則此等廠商可以主張抵減CBAM的金額反而較不減碳、適用300元費率的廠商為少，與CBAM鼓勵減碳之目的背道而馳。

惟如前述就CBAM基礎規則第9條的解釋，筆者認為歐盟官方不大可能接受此一主張。除了歐盟法規明訂可抵減者限於「已經有效支付」之碳費外，依理論理，若一廠商已完成減碳計畫，其產品碳含量下降，則CBAM財務負擔也相對減輕，而該廠商適用優惠費率，其產品的碳成本又比我國其他廠商為低，若再允許抵減該廠商未實際支付的碳費，實已構成對該廠商的額外補貼；若基於鼓勵減碳的考量，此一補貼自無不可，但在貿易政策上就成為不公平待遇，歐盟官方當極力避免。

再者，我國碳費機制下，並非僅有一般、優惠費率之差別。依《碳費收

費辦法》第5條與第6條，若廠商被認定為高碳洩漏風險行業並符合自主減量計畫，則其應繳碳費可享80%至40%的減免（隨時間遞減）；非高碳洩漏風險行業則設有年排放量2.5萬噸二氧化碳當量的起徵門檻（K值，未來分階段下修），超過該門檻之排碳量才計算應繳碳費。此等機制在於，協助中小企業逐步適應碳定價機制，依此計算，我國廠商實繳碳費均當少於每噸二氧化碳當量300元的名目一般費率。依歐盟執法角度觀之，世界各國碳稅費機制各有不同，計算、執行更是變化萬千，無法一一核實，因此以實付金額為抵減依據最為簡潔明瞭。

另一有關碳價抵減的問題為：若第三國碳價納管範圍較CBAM廣，則超過CBAM納管範圍者是否可用以抵減CBAM財務負擔？

筆者認為原則上不可以。依法律解釋，CBAM基礎規則第9條第1項第1句話規定，第三國碳價抵減限於當CBAM財務負擔係依進口產品的實際排碳量（actual emissions）計算時，且得納入抵減考量者，為「為所申報的碳含量」（...for the declared embedded emissions）所支付的第三國碳價。

基於此規定，若一產品所申報的CBAM碳含量為100噸二氧化碳，則歐盟進口商應購買並抵用100張的CBAM憑證，所得主張抵減者，也僅限於就此100噸二氧化碳已經有效支付的第三國碳價。

我國碳費與歐盟CBAM納管範圍最明顯的差異即於生產用電的排碳（間接排碳）。在我國制度下，電力之碳費轉嫁由電力使用方、即貨物生產商支付；但目前歐盟CBAM僅納管水泥與化學肥料之電力排碳，就鋼鐵、鋁等我國出口歐盟的主要產品，CBAM計費限於生產過程之直接排碳以及特定直接

原材料（precursor，或譯為前驅物）的所含排碳。因此我國產商就電力所繳納之碳費，恐不能用以抵減CBAM的財務負擔。

或有論者認為，在歐盟ETS下，歐盟生產商亦不須就電力之間接排碳購買配額，而我國生產商卻必須負擔碳費，在貿易競爭上不公平。不過歐盟制度設計係由發電業者負擔發電排碳之配額，理論上，此一碳成本已反映於當地電價上，最終仍由歐盟生產商負擔。因此歐盟業者亦有批評CBAM不納管進口產品之間接排碳，就某些高耗電產業（如鋁製品）將使歐盟本土業者處於不利的競爭地位。

同樣有爭議者來自歐盟CBAM與我國碳費管制邊界認定差異，以我國最主要受歐盟CBAM影響的鋼鐵業為例：煉鋼所需焦炭與石灰，這兩項產品並非CBAM產品，因此於一貫煉鋼廠中，煉焦與石灰製程之排碳並不計入最終鋼鐵產品的所含排碳中。然而在我國碳費機制下，煉焦與石灰製程所排放溫室氣體則是納管範圍。這兩項製程又屬於排放密集的製程，因此會產生我國廠商為煉焦與石灰製程支付大筆碳費，卻不能抵減CBAM的情況。

如前分析，筆者並不認為歐盟會全面接受我國業者主張，准許以煉焦與石灰製程所支付之碳費抵減CBAM。換位思考，若CBAM納管煉焦與石灰製程，則鋼鐵產品碳含量必然大增，CBAM財務負擔相對增加，此時縱使抵減碳費，亦未必較不納管煉焦與石灰製程有利。

目前歐盟ETS下，歐盟本土煉焦與石灰製程可獲得免費排碳配額，但因為焦炭與石灰並非CBAM所認定的前驅物，因此這兩項產品的免費配額並無法計入CBAM鋼鐵產品之「歐盟ETS免費配額扣減項」，導致我國鋼鐵產品較

歐盟產品負擔較高的煉焦與石灰排碳成本。

不過筆者並不認為以上這情形足以說服歐盟接受CBAM納管範圍外的抵減，蓋CBAM不納管焦炭與石灰已屬對進口產品的優惠，畢竟歐盟ETS免費配額將逐年減少；而我國決定對焦炭與石灰收取碳費是我國政策決定，與歐盟無關。

以上論述乃是依法規文義最保守的解釋，歐盟執委會有可能保有一定的政策彈性空間。於接下來與執委會的諮商程序中，我國政府與業者應強調CBAM的環保面向，說服歐盟給予我國業者適當的減碳獎勵；另一方面，我方應可強調若要將我國碳費納管範圍精準裁切至CBAM範圍，勢必增加我國業者與歐盟執法單位相當大的行政負擔，將某些與CBAM產品生產密切相關、不易切割的CBAM納管範圍外碳費納入抵減範圍，或許更有助於CBAM的執行。

由於環境部之前多次強調，徵收碳費的目的是為了避免台灣出口歐盟產品之CBAM財務負擔，讓錢「留在台灣」，因此當我國碳費制度的設計無法與CBAM完全銜接時，我國業者即可能感到雙重壓力：一方面支付國內碳費，另一方面仍無法全額抵減歐盟CBAM。

因此若爭取碳費抵減CBAM比例未能盡如預期，我國政府似宜重新檢視國內碳費制度設計，以促進產業轉型而非加重負擔。例如強化碳費收入的產業回饋機制，將碳費收入明確撥補用於高碳產業的減碳技術升級、低碳轉型補助，或供應鏈碳盤查工具開發，避免業者僅感受到「繳費壓力」而無實質支持。例如，參考歐盟ETS收入的80%以上回流產業投資模式，台灣可立法要

求碳費至少70%用於製造業綠色轉型專款專用，以確保產業競爭公平。

在當今複雜多變的國際政經局勢下，我國傳統產業之國際貿易已承受極大的壓力與不確定性，我國政府在推動產業淨零轉型同時，應避免不必要地削弱產業競爭力。就碳費機制而言，我國政府自宜向歐盟談判以爭取最大碳費抵減範圍，若談判結果不理想，則仍應比較國際（特別是貿易競爭對手國）碳費機制，調整我國碳費設計，避免對我產業所造成的貿易衝擊。