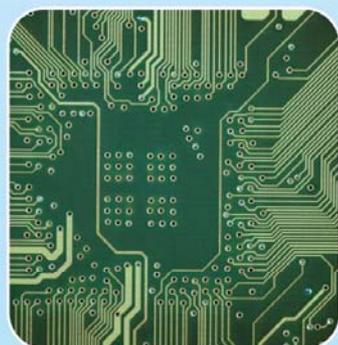
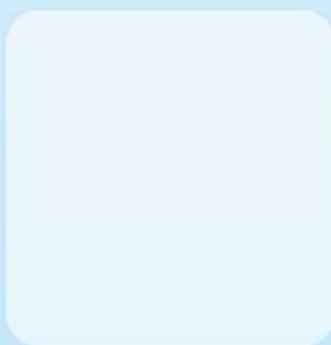


財團  
法人

中技社

# 自由貿易與保護主義 發展趨勢分析

CTCI FOUNDATION



財團法人中技社(CTCI Foundation)創立於 1959 年 10 月 12 日，以「引進科技新知，培育科技人才，協助國內外經濟建設及增進我國生產事業之生產能力」為宗旨。初期著力於石化廠之設計與監造，1979 年將工程業務外移轉投資成立中鼎工程後，業務轉型朝向裨益產業發展之觸媒研究、污染防治與清潔生產、節能、及環保技術服務與專業諮詢。2006 年本社因應社會環境變遷的需求，在環境與能源業務方面再次轉型為智庫的型態，藉由專題研究、研討會、論壇、座談會等，以及發行相關推廣刊物與科技新知叢書，朝知識創新服務的里程碑邁進，建構資訊交流與政策研議的平台；協助公共政策之規劃研擬，間接促成產業之升級，達成環保節能與經濟繁榮兼籌並顧之目標。

本著創社初衷，為求對我們所處的環境能有更多的貢獻，本社就國內前瞻性與急迫性的能源、環境、產業、社會及經濟等不同議題，邀集國內外專家進行全面的研究探討，為廣為周知，特將各議題研究成果發行專題報告，提供產官學研各界參考。

本專題報告由台北政經學院黃朝熙副院長擔任議題召集人，主要作者包括：台北政經學院黃朝熙副院長、台北政經學院陳添枝院長、政大政治學系蔡中民教授、中研院經濟所楊子霆研究員、中經院區域發展研究中心楊書菲副主任、清大科法所彭心儀特聘教授、中研院歐美所何之行研究員等共 7 位，藉此誌謝。

**發行人：**潘文炎

**主編：**陳綠蔚、黃朝熙

**主要作者：**黃朝熙、陳添枝、蔡中民、楊子霆、楊書菲、彭心儀、何之行（依  
篇章順序）

**執行編輯：**王鈺鎔、陳潔儀、許湘琴、呂雨龍

**發行者：**財團法人中技社

地址 / 106 臺北市敦化南路二段 97 號 8 樓

電話 / 886-2-2704-9805

傳真 / 886-2-2705-5044

網址 / [www.ctci.org.tw](http://www.ctci.org.tw)

本社專題報告內容已同步發行於網站中，歡迎下載參考

**發行日期：**中華民國 111 年 12 月

**ISBN：**978-626-96832-2-2

# 序

近年來，自由貿易與保護主義、全球化與反全球化，以及衍生之供應鏈重組、經濟整合與經濟解耦等，成為全球政經與產業界熱烈討論的議題。全球化現象起源於人類經濟活動對交易的需求，而其在近百年來的快速進程，則與科技進步以及自由貿易的推動息息相關。在全球化的環境下，我們目睹全球商品與服務貿易的蓬勃發展、亞洲四小龍與金磚四國等新興經濟體的快速成長、全球人口大量脫離貧窮、以及人類生活水準普遍提高等重要成果，但同時亦見證先進國家製造業工作機會的消失與勞工階層失業問題、所得分配惡化，以及氣候變遷、乃至新冠疫情迅速全球蔓延等問題；而這些問題掀起近年保護主義、民粹主義（Populism）、民族主義（Nationalism）、以及反全球化運動與意識的浪潮。

全球化並非現代的產物，早在 15 世紀下半葉至 17 世紀的大航海時代，跨歐亞貿易即已存在，經過多年的發展，至 1980 年代起，個人電腦、資通訊網路產品與設備、以及網際網路的發展普及與應用，帶來了許多創新的交易模式，並大幅降低交易成本，也成就了如 Apple, Amazon, Alphabet, Meta, 與 Microsoft 等科技巨擘（Big Tech）的崛起。

中國在 1978 年加入全球化的行列，促成全球化的超級化發展（Hyper-Globalization），也從中獲得極大的好處。中國參與全球化的方式特殊，以加工出口的模式融入全球的生產，但仍保持國內經濟體制和全球體制的區隔，維持政府對國內體制的掌控。當中國在 2001 年加入 WTO 時，雖然承諾開放市場，但以政策引導多國籍企業在境內投資，產生以投資替代貿易的作用。多國籍企業雖然獲得進入市場的機會，但必須在中國體制的框架下和國營企業合作或競爭，國營企業利用主場優勢，削弱多國籍公司的競爭力，讓中國政府得以維持對多國籍企業的控制。外國企業難以進入中國市場，成為各國對中國的最大不滿，造成先進國家認為全球化的利益分配不均，於是開始走向反全球化的路徑。

此外，隨著數位科技的快速成長，數位貿易的競爭逐漸劇烈，堅持政府必須控制數據的國家和堅持數據屬於個人的國家，勢必分裂成不同陣營，採取不同的全球化路徑。全球化正面臨歷史的轉捩點，在國際分工緊密連結的今日，反全球

化的浪潮將牽動世界經濟的脈動。本報告將由歷史的脈絡，透過政治與經濟層面，分析國際經貿未來可能的發展趨勢，並研析臺灣在全球政經秩序變遷下所面臨的問題與挑戰，以及可能的因應之道。

本專題報告特別感謝台北政經學院黃朝熙副院長擔任議題召集人，以及台北政經學院陳添枝院長、政大政治學系蔡中民教授、中研院經濟所楊子霆研究員、中經院區域發展研究中心楊書菲副主任、清大科法所彭心儀特聘教授、中研院歐美所何之行研究員協助撰稿。亦感謝臺大經濟學系王瑞樺博士生、清大科技法律研究所研究生黃書妤律師、中研院歐美研究所游婷羽兼任研究助理協助蒐集資料。同時感謝臺大政治系左正東教授、中華經濟研究院李淳資深副執行長、臺灣經濟研究院吳中書董事長、淡江大學外交與國際關係學系趙春山榮譽教授參與座談提供相當有助益之資訊及看法，讓本報告得以順利完成。謹序對於以上協助本專題研討和未及備載的專家先進致上敬意與謝意。

財團法人中技社董事長

潘文炎

2022年12月

## 目錄

序 .....	I
目錄 .....	III
圖目錄 .....	VI
表目錄 .....	VII
執行摘要.....	1
第一章 緒論.....	5
第二章 全球化面對的挑戰 .....	17
一、全球化的歷史.....	18
二、全球化的贏家與輸家.....	20
三、中國與全球化.....	22
四、全球化的未來.....	26
五、結論 .....	29
參考文獻 .....	31
第三章 全球化與去全球化的政治經濟分析 .....	33
一、前言 .....	33
二、全球化的動態變遷與政經邏輯.....	33
三、國家與資本的關係.....	35
四、全球化的文化內涵 .....	37
五、「去全球化」潮流的湧現.....	38
六、全球化下意識形態的衝突.....	39
七、全球化、去全球化與通貨膨脹.....	41
八、結論 .....	42
參考文獻 .....	43
第四章 全球化對臺灣勞動市場與所得分配的影響 .....	45

一、臺灣經濟發展與對外貿易 .....	45
二、全球化對臺灣勞動市場與所得分配的影響 .....	49
三、結論與政策建議 .....	61
參考文獻 .....	64
<b>第五章 全球化及區域經濟整合發展趨勢對臺灣的影響與因應 .....</b>	<b>65</b>
一、全球化及區域經濟整合發展趨勢 .....	65
二、全球化及區域經濟整合發展對臺灣的影響 .....	69
三、RCEP 及 CPTPP 對臺灣的影響 .....	75
四、新型區域經濟合作協議興起 .....	83
五、臺灣在新變局下的機會與挑戰 .....	85
參考文獻 .....	87
<b>第六章 由網路安全看自由貿易與保護主義的對立與調和 .....</b>	<b>89</b>
一、數位經濟時代的「貿易與安全」 .....	89
二、以安全為由的貿易限制 .....	90
三、相關貿易限制措施之國際經貿協定適法性 .....	92
四、國際貿易協定例外條款的調和功能及其侷限 .....	94
五、「貿易與安全」的未來及其對臺灣的影響 .....	100
參考文獻 .....	102
<b>第七章 全球化下的個人資料保護：以歐盟 GDPR 為核心 .....</b>	<b>103</b>
一、前言 .....	103
二、歐盟個人資料保護規則（GDPR）之緣起與政治經濟分析 .....	103
三、GDPR 規範原則與資料主體新興權利 .....	106
四、資料跨境傳輸與 GDPR 之域外效力 .....	108
五、GDPR 對我國相關產業的影響 .....	110
六、我國面對 GDPR 規範之挑戰與因應 .....	113

七、結論 .....	116
參考文獻 .....	117
<b>第八章 結論與建議 .....</b>	<b>121</b>
一、結論 .....	121
二、建議 .....	124

## 圖目錄

圖 4.1 臺灣出口佔 GDP 比重.....	46
圖 4.2 臺灣貿易順差佔 GDP 比重.....	46
圖 4.3 對中國與美國出口佔總出口比重.....	48
圖 4.4 對中國與美國進口佔總進口比重.....	48
圖 4.5 資訊電子產品佔總出口比重.....	49
圖 4.6 各要素密集度產品佔總出口比重.....	50
圖 4.7 高科技產品佔總出口比重.....	51
圖 4.8 外貿型產業就業人口占比.....	52
圖 4.9 技術勞工佔就業人口比重.....	53
圖 4.10 高教育程度勞工的薪資溢酬.....	54
圖 4.11 高技術勞工的薪資溢酬.....	54
圖 4.12 各產業勞工每小時工資累積成長率.....	56
圖 4.13 薪資前 10%對薪資後 10%的比例.....	59
圖 4.14 薪資不均度（吉尼係數）.....	60
圖 4.15 所得不均度（吉尼係數）.....	61
圖 5.1 1960-2021 年全球商品貿易及 IFDI 占 GDP 比重變化.....	66
圖 5.2 1971-2021 年全球洽簽 FTA 概況.....	68
圖 5.3 東亞主要國家已生效 FTA 之出口覆蓋率.....	69
圖 5.4 1991-2021 年臺灣出口金額及占全球出口比重變化.....	70
圖 5.5 1991-2020 年臺灣 ITA 及非 ITA 產品在全球出口表現.....	71
圖 6.1 網路安全經貿爭議的例外條款舉證困境.....	99

## 表目錄

表 5.1 臺灣在重要市場之市占率變化-依產品關稅分 .....	73
表 5.2 RCEP 協定文本章節 .....	76
表 5.3 RCEP 各國對照既有 FTA 額外開放之項數比例 .....	76
表 5.4 臺灣與中國大陸申請加入 CPTPP 面臨之挑戰 .....	80
表 5.5 CPTPP 協定文本章節 .....	81



## 執行摘要

### 一、問題及目標

在美中貿易戰、新冠疫情及俄烏戰爭等事件影響下，對於全球商品生產銷售型態產生了重大影響。一方面，美中貿易戰以及中國新冠疫情的清零政策，導致中國製造成本優勢下降且不確定性增加；同時，中國在面對美國貿易制裁與科技脫鉤的壓力下，開始推動以內需為重心的經濟發展策略，並積極建立「紅色供應鏈」。另一方面，新冠疫情蔓延所導致各地工廠停工與運輸之瓶頸，亦大幅提升供應鏈斷鏈的風險。

上述發展促使了原先全球化下所整合的供應鏈面臨解構與重組，特別是在基於國家安全考量下，生產成本最低已非最主要的考量依據，面對供應鏈斷鏈風險的提高，貨品產地的選擇開始從過往以降低生產成本與提升生產效率為主要考量，轉變為以降低供應鏈斷鏈風險與提升供應鏈韌性（Resilience）為主要考量。在此情境下，過往全球化下普遍的「離岸外包」生產模式，開始轉變為斷鏈風險較低的「友岸外包（Friendshoring）」或「近岸外包（Nearshoring）」，甚至是「生產回流（Reshoring）」，以「在岸生產（Onshoring）」方式進行。

有鑑於全球化與反全球化的發展對當今世界政經情勢影響重大且牽涉層面甚廣，本報告將探討當前新國際局勢變化，深入分析全球化與反全球化如何形塑我們目前所處的環境與社會。一方面從宏觀角度出發，檢視在全球化與反全球化下全球政經秩序之演變以及未來發展趨勢。另一方面亦從微觀角度，分析全球化與反全球化下不同組織與制度的變遷、變遷的來源、以及所造成的影響，並提出臺灣面對國際新局勢之建議。

### 二、研究範圍及內容

本報告首先分析全球化與反全球化之演進與挑戰，進一步探討全球化與經濟變遷下對臺灣薪資、勞動市場、與所得分配的影響。再研析國際與區域經貿組織與制度的演變、其對自由貿易的貢獻與面臨的困難，以及未來發展趨勢；此外，亦分析反全球化下地緣政治與制度變遷對區域經濟，包括產業、貿易、供應鏈、與投資等之影響。最後，探討在全球化資通網路產業興起的環境下，跨國服務業者如社群網站、電子商務、與共享經濟等所帶來新的挑戰，特別是其所涉及的個資與資安問題、各國之規範與影響，進而提出臺灣在全球政經秩序與環境變遷下所面臨的問題與挑戰，以及可能因應之道。

### 三、研究結論

本專題報告研討全球化的發展歷程與所面臨的挑戰，主要結論有 6 點：(1)實

行保護主義需要本國有足夠規模的市場與政府財政的挹注，亦即保護主義最後還是得依賴自由貿易才能達成，目前世界潮流朝向反全球化發展，各國以國家安全、產業發展為由，採取限制市場開放、技術外流等措施，對過往以成本效益與比較利益為驅動的全球化形成某種保護壁壘，造成全球化不進反退。中國在產業轉型時受到美國貿易戰的打壓，將使中國的技術、資本密集產業進一步和全球生產體系脫鉤。(2)如果全球化需要新的動能，只有中國有足夠的經濟規模、人力與資金，然而面對美中貿易戰的衝擊，期待中國對全球化做出額外貢獻，是不切實際的。中國的當務之急是尋找貿易以外的技術來源，突破歐美國家在高技術產業的圍堵。(3)一般而言，在商品移動方面，出口競爭產業是贏家，進口競爭產業是輸家；在資金移動方面，資金擁有者是贏家，資金進口國的勞工也是贏家，資金出口國的勞工則是輸家；在人員的移動方面，移出國的勞工是贏家，移入國的勞工是輸家。(4)臺灣薪資停滯現象出現在各階層的勞工，因此過去 20 年薪資所得分配大致維持不變。然而若考慮財產所得，國內稅前所得則呈現所得不均惡化情況，但在政府透過現金移轉補貼與課稅等所得重分配機制後，稅後所得不均則維持相對穩定。(5)亞太區域內經濟結盟日趨熱絡，如 RCEP 與 CPTPP 的陸續生效，以及新型區域經濟合作協議興起，如數位經濟合作協定、供應鏈合作倡議等。(6)資訊科技將貿易與安全轉向非傳統的國際合作模式，包括政府之間的結盟（例如臺美二十一世紀貿易倡議）以及非政府組織之間的合作（如多中心治理趨勢）。此外，歐盟因應數位科技而訂定的「一般資料保護規則（GDPR）」，未來的影響力將逐漸上升，獲得適足性認定之國家亦將逐年增加。

### 四、改善對策及建言

#### (一)透過各種管道參與國際組織，以鞏固供應鏈關鍵地位

臺灣必須透過各種管道參與國際組織、協定、倡議或策略聯盟，透過重視數位經濟治理及淨零碳排，並要與盟友共建韌性和安全的供應鏈，加入後可以鞏固供應鏈關鍵地位。此外，新型區域經濟合作倡議普遍不涉及關稅減讓，臺灣應該多軌併進，同步爭取加入 CPTPP。若臺灣可以加入 CPTPP，未來將有機會與更多國家進行經貿談判，可突破目前無法洽簽 FTA 的困局，同時可藉此平台與主要國家針對經貿發展的實質議題進行討論，創造與理念相近夥伴進一步開展經貿與產業合作的可能性。

#### (二)推動高附加價值服務業，帶動薪資成長

臺灣過去 20 年經濟成長主要驅動力主要來自製造業，由於產業外移，製造業所能吸納的就業人口已不如以往，取而代之的是仰賴內需市場的服務業。然而新增的就業大多是在低薪的服務。當前附加價值較高且有對外貿易潛力的服務業，如金融保險業、醫療服務業與教育服務業等，深受政府各項管制而無法進一

步的擴張。政府應提出促進服務業升級的政策方案，才有可能進一步帶動薪資的成長，讓經濟發展的果實能分享給大多數的國人。

### **(三)網路安全成為另一個貿易保護的障礙，透過外交管道及國際合作將是解決貿易與安全問題之趨勢**

資通訊貿易與網路安全的衝突，應透過外交管道及國際合作方式解決，國際組織之間的合作亦是關注焦點，此外，公私合作夥伴關係亦在網路安全規範的發展及變革中扮演關鍵角色，如日內瓦網路空間責任之對話，即是國際共同努力激發參與者合作的結果，從國家、公民社會、商業部門到學術與技術社群，專心致力為網路政策及其全球治理做出貢獻。在全球化的經濟邏輯與反全球化的政治力量之間，臺灣亦當動態調整經濟戰略，追求數位經濟時代的貿易與安全。

### **(四)臺灣應以歐盟 GDPR 適足性認定之取得為目標，最小化可能造成之外部效果**

臺灣對歐服務出口於過去十年間增長近一倍，隨著數位經濟之發展，出口額可望持續上升，此外，與臺灣經貿往來最為密切甚至相互競爭的日韓等國，已分別於 2019 與 2021 年取得適足性認定。臺灣應以歐盟 GDPR 適足性認定之取得為目標，並降低中小企業法遵成本措施，以避免隨適足性認定所帶來之影響與產業發展之問題。臺灣的個資法於 1995 年制定，其間雖經修正，仍與歐盟有不小落差。儘管臺灣於資料保護規範的道路上落後歐盟與英日韓等貿易夥伴及競爭者，但這也提供臺灣能實際觀察，並據此修正相關個資規範之機會。



## 第一章 緒論

近年來，自由貿易與保護主義、全球化與反全球化、供應鏈重組、經濟整合與經濟解耦等，成為全球政經與產業界熱烈討論的議題。事實上，全球化對人類生活的衝擊，並非現代才有的產物。全球化現象起源於人類經濟活動對交易的需求，而其在近百年來的快速進程，則與科技進步以及自由貿易的推動息息相關。在全球化的環境下，我們目睹全球商品與服務貿易的蓬勃發展、亞洲四小龍與金磚四國等新興經濟體的快速成長、全球人口大量脫離貧窮、以及人類生活水準普遍提高等重要成果，但同時亦見證先進國家製造業工作機會的消失與勞工階層失業問題惡化、所得分配惡化、氣候變遷、乃至新冠疫情迅速全球蔓延等問題；而這些問題掀起近年保護主義、民粹主義（Populism）、民族主義（Nationalism）、以及反全球化運動與意識的抬頭。在此大環境下，本研究擬從自由貿易與保護主義的理念以及其具體的實踐出發，探討促成全球化與反全球化現象的因素、歷史背景與演進、以及其對區域乃至全球政經秩序的影響與未來發展趨勢。

雖然全球化現象在近年廣受眾人注目，但其並非現代的產物。早在西元前二世紀，跨歐亞貿易即已存在，而絲路是當時歐亞貿易的重要通路。絲路貿易主要仰賴駱駝與驢等獸力，成本極高，但即使如此，仍有大量商品透過商旅艱辛的跋涉，互通有無。中世紀時，除了絲路以外，歐亞貿易另一重要通路為由地中海往東，透過部分陸路，經紅海或波斯灣至印度洋與南海的海路，此海路運輸造就了地中海城邦如威尼斯等的貿易樞紐地位。西元 1453 年，鄂圖曼土耳其帝國攻陷君士坦丁堡，東羅馬帝國滅亡，歐亞貿易通路中斷，歐洲各國紛紛集資派遣探險船隊，尋找通往東方的替代貿易路線，而開啟了 15 世紀下半葉到 17 世紀的「大航海時代」。在大航海時代，歐洲探險船隊出現在世界各大洋，其不僅尋找到通往亞洲的新航路，且發現了許多當時不為歐洲人所知的地域與住民。伴隨著新航路與地域的發現，全球貿易量劇增，但原受區隔的各地域社會亦因新接觸而受到重大衝擊<sup>1</sup>，其中，跨域人際接觸導致疾病傳染與重大疫情，例如，歐洲人將天花等疾病傳入美洲，導致缺乏抗體的美洲住民大量染疫死亡；此外，歐洲人將美洲多樣的農作物，例如玉米、馬鈴薯、與番茄等，引進歐亞並大量種植，而這些作物成為歐亞大陸人重要的營養來源，養活了更多人口，而歐洲人口的激增亦種下其後「工業革命」的因子。上述「大航海時代」所帶起近代第一波跨國貿易與全球化浪潮，我們稱其為「全球化 1.0」<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 見 Crosby (1972)。

<sup>2</sup> 此為作者對全球化不同階段的定義，其有異於 Frideman (2007) 的定義。Friedman (2007) 以全球化的主要推手將全球化分為三個階段：全球化 1.0 (globalization 1.0) 的主要推手為國家與政府、全球化 2.0 為跨國企業、全球化 3.0 則為個人電腦、網路與工作流軟體 (workflow software) 等所建構的資通訊網路基礎架構。

1776年，蘇格蘭人瓦特（James Watt）發明了蒸汽機。蒸汽機一方面提供了工業製造穩定的動力來源，其搭配各類工具機（例如織布機等），大幅提升了歐洲先進國家的工業產能，開啟了所謂的工業革命。另一方面，蒸汽機的發明也開啟了運輸革命；其中，自19世紀始，蒸氣鐵殼船開始取代傳統帆船，大幅提升海運的運能與效率，降低海運成本；同時期，以英國工程師史蒂文生（George Stephenson）為先驅的鐵路與蒸汽火車頭的發明與建造，開啟了鐵路運輸時代，大幅提升陸運運能與效率，降低陸運成本；19世紀末內燃機與20世紀初瀝青公路的發明，則開啟了汽車運輸時代；1956年美國企業家馬克林（Malcom McLean）發明了複合式運輸貨櫃（Intermodal Container），標準貨櫃可同時適用於海運、鐵路與公路運輸，開啟了貨櫃運輸時代。當貨櫃運輸取代傳統散裝運輸時，其對貨物裝卸效率的提升，大幅降低了全球貨運成本<sup>3</sup>。20世紀下半葉，噴射民航機的發明與普及，不僅大幅提升全球物流的速度與效率，並造就了全球巨量的人流。在上述18世紀工業革命起至20世紀末的運輸革命下，運輸成本已非決定商品製造地點的主要考量，正如Rivoli（2005）所描述一件T-shirt的生產與銷售旅程：其從美國德州的棉花生產起、到棉花被運至中國織成棉布並製為成衣、乃至成衣被運回美國進行圖案印花並完成銷售，整個生產及銷售過程跨越地球兩端。上述典型現代商品生產與銷售模式所造就的全球巨量物流，加上航空運輸帶來的全球巨量人流，成為現代全球化現象的重要表徵，我們稱此由運輸革命所促成的全球化現象為「全球化2.0」。

全球化的最新進程，則始於20世紀末的資通訊革命。自1980年代起，個人電腦、資通訊網路產品與設備、以及網際網路的發展普及與應用，帶來了許多創新的交易模式，並大幅降低交易成本。資通訊革命對全球化的助力與運輸革命不同，其不僅透過交易成本的降低促進全球商品貿易，更開展了全球「服務貿易」，造就出許多創新的模式與可能。傳統上，跨國服務貿易多需透過自然人的移動來達成，例如本國人出國觀光留學、以及外國專業人士如工程師、醫師、教授等入境提供技術諮詢、醫療服務與教學等。資通訊革命提供了上述服務貿易的創新模式，例如透過視訊完成技術諮詢、診療與教學等。此外，資通訊革命也促成許多創新的服務貿易類型，例如會計報表、法律文件、與軟體程式等之編製、撰寫、與設計、以及商品售後服務諮詢等，皆可透過便利之資通訊網路跨境外包（Outsourcing）。此外，資通訊革命也促成了網際網路應用相關產業如社群網站、電子商務、共享經濟、與串流影音等服務性產業之興起，這些產業透過網際網路無遠弗屆的特性，提供全球便捷與多元的服務，並成就了如Apple, Amazon, Alphabet, Meta, 與Microsoft等科技巨擘（Big Tech）的崛起。而此資通訊革命所促成跨境服務與商品貿易的大幅擴增，以及人際間的溝通便利，造就了一個天涯

---

<sup>3</sup> 根據The Economist (2013)，貨櫃運輸對全球化的助力甚至超越近五十年來全球所有自由貿易協定的助力。

若比鄰的現代地球村，我們稱此全球化的最新進程為「全球化 3.0」<sup>4</sup>。

綜上，近代科技的快速進步大幅降低了運輸與通訊成本，使得這些成本不再是選擇商品與服務生產與提供地點的主要考量因素。緣此，資本與工作機會大量從勞動成本高的國家移往勞動成本低的國家，商品與服務的生產與提供充分運用各參與國與供應商的比較優勢與專業能力，離岸外包(Offshoring)成為生產常態，而其所構成龐雜的跨國供應鏈以及商品與服務貿易網絡，成為現代全球化現象的具體表徵。

除了上述運輸與資通訊科技進步扮演了近代全球化的重要推手外，二戰後所推動的多項國際自由貿易組織與協定，亦提供了全球化重要的加持，而此發展至少與以下三項因素有關：(1) 西方「自由主義」政治經濟理念的影響、(2) 1930年代歐美經濟大蕭條(The Great Depression)的經驗、以及(3) 一次世界大戰前夕的國際政經情勢。自18世紀以降，自由主義與保護主義間的思辯，即已出現在許多政治經濟的論述，其中，支持自由市場與貿易的自由主義經濟理念，主要來自古典學派經濟學家如亞當斯密(Adam Smith)與李嘉圖(David Ricardo)等，這些理念的共同點在於揭櫫自由市場在資源有效運用及提升人類福祉所扮演的重要角色。其中，亞當斯密在1776年發表的「國富論」一書中，駁斥了當時所盛行代表保護主義的「重商主義」(Mercantilist)學說。重商主義將貴重金屬(黃金、白銀)視為國家財富，強調一國應透過貿易出超換取貴重金屬，累積國家財富；而為達此目標，主張採用限制自由貿易的保護主義政策，例如透過關稅限制進口並鼓勵出口。亞當斯密在「國富論」中主張，貴重金屬如黃金白銀並非國家財富，國家財富實取決於其國民生產商品的數量，而提升國家財富的手段是促進而非限制自由貿易。其後，李嘉圖在1817年提出了比較優勢(Comparative Advantage)理論，奠定了自由貿易提升所有貿易參與國福祉的理論基礎。二十世紀初期，奧地利學派的米賽斯(Ludwig von Mises)與海耶克(Friedrich A. Hayek)等，更提出自由市場價格機制在資訊傳遞以及促進資源有效運用上扮演的重要角色。而這些自由主義理念在二戰後發揮影響力，其透過國際自由貿易組織與協定的推動，獲得了具體實踐。二戰後國際自由貿易組織與協定推動的另一動力，則來自歐美經濟大蕭條的經驗，在1929年底至1939年的經濟大蕭條期間，西方各國競相採用關稅壁壘以保護本國產業與就業，但此妨礙自由貿易的措施反而導致更嚴重的全球蕭條。最後，二戰後國際自由貿易推動的另一重要因素，則與一次大戰前的歐洲政經情勢相關；一戰前，歐洲民族主義興盛，國族間衝突不斷，其直接與間接的誘發了兩次大戰；而自由貿易可促進國際經濟合作，並可透過經濟合作，達到政治整合與長期和平繁榮的目的。

---

<sup>4</sup> 對於現代全球化所造就天涯若比鄰的世界地球村現象的詳細描述，可參見Friedman(2007)。

二戰後自由貿易組織的推動，始於二戰將結束前的 1944 年。當時英美等同盟國代表在美國新罕布什爾（New Hampshire）州的布列頓森林（Bretton Woods）開會，討論與制定戰後全球新經濟秩序。會中決議戰後成立國際貨幣基金（International Monetary Fund）、世界銀行（World Bank）、與國際貿易組織（International Trade Organization）等國際經濟組織；其中國際貿易組織的宗旨即在推動貿易自由化。國際貿易組織後因美國國會反對未能成立，而其功能則由多國於 1947 年簽署的關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）取代。GATT 的原則是自由、非歧視、及多元化，並根據此三項原則推動自由貿易。GATT 對於推動降低關稅與掃除貿易障礙，成效卓著，在此協定的促成下，主要簽署國的關稅稅率，從 1947 年的約 22% 降至 1999 年約 5%<sup>5</sup>。GATT 基本上係為了促進國際貿易而締結的多邊國際協定，其並不具備獨立法人地位，協定規範僅及於商品貿易，並未觸及服務貿易及與貿易相關之智慧財產權，且缺乏對貿易爭端解決之詳細規範。在 1995 年成立的世界貿易組織（The World Trade Organization, WTO），取代了原 GATT 的角色，並彌補了上述 GATT 的不足。WTO 為國際組織，共有 164 個會員國，其具獨立法人地位，宗旨在建立、修訂、與執行促進自由貿易的相關法規，以達到降低或消除關稅與進口配額以及其他非關稅貿易障礙的目的，法規涵蓋對商品貿易、服務貿易、貿易相關智慧財產權、以及貿易爭端解決機制之詳細規範。除了上述全球性自由貿易協定與組織外，區域性自由貿易協定與組織如北美自由貿易協議（North American Free Trade Agreement, NAFTA）、歐盟（European Union, EU）、亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）、跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）、與區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）等，以及近年來許多國家紛紛簽訂的雙邊貿易協定（Bilateral Trade Agreement），亦皆對自由貿易的推動與全球化的進程，有重要貢獻<sup>6</sup>。

如前所言，在運輸與資通訊科技的快速進步與二戰後自由貿易的推動下，全球化在近年快速進展。在全球化下我們目睹了蓬勃的全球商品與服務貿易、新興經濟體的快速發展、全球人口大量脫貧、以及人類生活水準普遍提升等重要成果。但全球化也導致先進國家製造業與低知識技能工作機會的喪失，以及勞工失業問題的惡化、所得分配不均、世界氣候變遷、以及新冠疫情全球蔓延等問題；而這些問題促使近年保護主義與民粹主義的興起以及反全球化運動與意識的抬頭。

---

<sup>5</sup> 見 Bown and Irwin (2017)。

<sup>6</sup> WTO 從 2001 年開始的杜哈回合（Doha Round）談判，在 2008 年日內瓦會議陷入僵局。談判爭議主要來自開發國家與開發中國家間的歧見：美國與歐盟希望中國與印度開放更多服務業市場，開發中國家則希望美國與歐盟開放更多農業進口；最後，美國、中國與印度對關於農產品進口規則上的歧見導致談判破裂。此後，許多國家紛紛改以簽訂雙邊貿易協定或參與區域貿易協定為推動自由貿易的替代手段。詳見 The Financial Times (2015) 與 The New York Times (2016)。

關於反全球化運動與意識，早期反全球化運動多為勞工、環保人士、消保人士、無政府主義者等所組成的非政府組織（NGO）以抗爭的型態呈現，其訴求在反跨國資本家與企業對資源的壟斷、勞工的剝削、環境的破壞等，並多以 WTO、國際貨幣基金、與世界銀行等象徵全球化的國際組織作為抗爭對象<sup>7</sup>。近年來，反全球化意識更為高漲，其影響也擴及於全球政經情勢。在反全球化意識高漲下，貿易保護主義、反移民、反難民接收、與排外等民粹主張，獲得越來越多民眾支持。而這些反全球化民粹主義的具體實踐包括：2016 年 6 月英國通過脫歐（Brexit）公投、2016 年 11 月美國總統川普（Donald Trump）透過貿易保護主義與反移民的「美國優先」政見當選美國第 45 任總統、以及許多國家極右民粹主義政黨如義大利的五星運動黨（Five Star Movement）、法國的國民聯盟（Rassemblement National）、德國的德國另類選擇黨（Alternative for Germany）、以及荷蘭的自由黨（Party for Freedom）等，紛紛壯大甚至取得政權，而許多民粹政權領袖如匈牙利總理奧班（Viktor Orbán）、土耳其總統厄多安（Recep Tayyip Erdoğan）、波蘭副總理卡欽斯基（Jarosław Kaczyński）、與菲律賓的杜特蒂（Rodrigo Duterte）等，更藉由不斷擴權的方式遂行強人政治，推動其排外的保護主義政策。

上述反全球化保護主義與民粹主義意識的抬頭，有相當部分源自全球化所導致的所得分配不均，而其又與科技進步所帶來運輸與通訊成本的下降，以及資通網路應用相關產業的興起有關。如前所述，在全球化環境下，運輸與通訊成本不再是選擇商品與服務製造與提供地點的主要考量，資本與工作機會大量從勞動成本高的國家移往勞動成本低的國家，此導致先進國家製造業工作機會喪失、失業問題惡化，以及勞工所得停滯。同時，低運輸成本大幅拓展了商品市場規模。早期商品銷售常因高運輸成本而侷限於區域性市場，全球化下運輸成本大幅降低，商品銷售對象得以擴及全球，而市場規模的大幅擴張提升了企業獲利能力與資本所得，上述發展擴大了勞資所得的不均。全球化下所得分配不均的另一來源則與資通網路相關產業的興起以及網路外部性（Network Externality）的現象有關，20 世紀末的資通訊革命，促成了網際網路應用相關產業如社群網站、電子商務、共享經濟、與串流影音等服務性產業之興起，這些產業提供的服務具一重要特色，當享用其服務的用戶增加時，其服務不僅對新用戶提供了正面效用，亦同時提升了原來用戶的效用，亦即對個別用戶而言，服務的價值取決於整體用戶的數量，用戶數量越多時，新加入者的效用就越高。而此網路外部性使得網際網路與資通訊應用相關業者有大者恆大的特性，而此亦成就了如 Apple, Amazon, Alphabet, Meta 與 Microsoft 等科技巨擘的快速擴張、全球市場壟斷、以及鉅額資本利得，

---

<sup>7</sup> 早期反全球化重要抗爭事件包括：(1) 1988 國際貨幣基金與世界銀行抗爭（IMF and World Bank protests），其抗爭對象為 1988 年秋季在西柏林召開的年度會議；其後，國際貨幣基金與世界銀行年度會議經常成為反全球化團體抗爭的對象、以及 (2) 1999 西雅圖 WTO 抗爭（Seattle WTO protests, or the Battle of Seattle），抗爭對象為 1999 年 11 月 30 日至 12 月 3 日在西雅圖召開的 WTO 部長級會議，超過 4 萬人參與抗爭。詳見 The New York Times (1988) 與 Scruggs (2019)。

而此不僅成為現今財富與所得分配不均的重要來源之一，並且帶來了許多公共政策上亟待解決的新議題與挑戰<sup>8</sup>。

在反全球化浪潮下，近年來全球商品的生產銷售型態，亦開始發生重大轉變，而此至少與以下三項發展有關：(1) 威權及民主陣營間對立的升高、(2) 美中貿易戰與俄烏戰爭爆發、以及(3) 新冠疫情全球傳播。而上述發展又與近年全球化快速進展以及反全球化意識高漲有直接或間接的關係。其一，威權及民主陣營間對立的升高，與近年來民粹意識高漲有直接關係。在反全球化浪潮下，許多民主體制國家，特別是「新進民主化 (Recent Democratization)」國家，如許多拉丁美洲國家以及原屬前蘇聯附庸國與加盟共和國的中歐、東歐、東南歐、及中亞的許多國家，其領導人雖經民選產生，但普遍以民粹主張不斷擴權，遂行強人政治。這些民粹式民族主義 (Populist Nationalism) 政權的興起，加上中俄等威權體制國家藉由「中國夢 (Chinese Dream)」與「俄羅斯勢力範圍 (Russian Sphere of Influence, 或譯為「蘇聯榮光」)」等民族主義主張鞏固政權並擴張勢力，皆反映全球民主的倒退，並對自由民主陣營形成嚴重挑戰。另一方面，美、英、歐盟等傳統自由民主體制國家，面對威權陣營勢力的擴張，開始加強對抗威權陣營的力道，而此造成二陣營間對立的升高。其次，全球化及民粹民族意識亦直接或間接導致美中貿易戰與俄烏戰爭。在全球化加持下，中國從 1978 年經濟改革開放與 2001 年加入 WTO 後，經濟實力竄升，並成為世界工廠。面對中國勢力的崛起，美國川普政府本於美國優先的民粹政見，於 2018 年初以美中鉅額貿易逆差、以及中方竊取美方智慧財產權與商業機密等理由，調升多項中國進口品關稅，啟動了美中貿易戰。此外，如前所述，俄羅斯與歐美自由民主陣營對立升高，加上普丁 (Vladimir Putin) 「蘇聯榮光」的民族主義主張，以及烏東與烏西民族認同的差異，導致 2022 年的俄烏戰爭。最後，2019 年底源自中國武漢的新冠疫情影响，亦因全球化下巨量的跨國人流，迅速蔓延至全球。上述三項重要發展，對於全球商品生產銷售型態，產生了重大影響。一方面，美中貿易戰以及中國新冠疫情影响的清零政策，導致中國製造成本優勢下降且不確定性增加。而同時，中國在面對美國貿易制裁與科技脫鉤的壓力下，開始推動以內需為重心的經濟發展策略，並積極建立「紅色供應鏈」。另一方面，俄烏戰爭促使西方國家對俄羅斯實施經濟制裁，而俄羅斯則以天然氣等之供應為籌碼，對西方國家進行反制。此外，新冠疫情影响蔓延所導致各地工廠停工與運輸瓶頸，亦大幅提升供應鏈斷鏈的風險。這些發展促使了原先全球整合的供應鏈面臨解構與重組，特別是在基於供應鏈斷鏈風險的提高，貨品產地的選擇開始從過往以降低生產成本與提升生產效率為主要考量，轉變為以降低供應鏈斷鏈風險與提升供應鏈韌性 (Resilience) 為主要考量，而在全球化下普遍的「離岸外

---

<sup>8</sup> 根據 Johnston (2022)，2022 年 8 月全美十大企業中 (根據股東權益總市值)，即包括以上五家科技巨擘。而此新興產業所帶來的公共政策議題包括：如何規範業者進行公平競爭、如何避免業者利用低稅收國家避稅，以及如何確保業者所擁龐大資訊的安全與正當使用等。

包」生產模式，開始轉變為斷鏈風險較低的「友岸外包 (Friendshoring)」或「近岸外包 (Nearshoring)」，或甚至「生產回流 (Reshoring)」，而以「在岸生產 (Onshoring)」方式進行。在新全球政經情勢下，經濟解耦 (Decouple) 以及供應鏈區域化與在地化的發展趨勢益發明顯<sup>9</sup>。

在全球化與反全球化的激盪下，未來全球政經秩序如何演變？各國所得分配不均的問題是否能透過民主機制，藉由賦稅與社會福利制度的改革與教育投資得到改善？抑或其將造成民粹民族主義盛行，國族間衝突加劇，最終以戰爭摧毀財富的方式，達成財富與所得重分配？對於上述問題，上世紀的歷史經驗似可提供我們若干啟發，其一，美國 1930 年代經濟大蕭條以及小羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt) 總統因應經濟大蕭條所推動的新政 (New Deal)，提供了以民主立法程序達成所得重分配的成功案例<sup>10</sup>。然而，我們亦見證兩次世界大戰以及俄羅斯與中國共產革命等以流血方式所達成的財富與所得重分配<sup>11</sup>。觀諸現今全球政經情勢，民粹與民族意識高漲，強人出頭，其與二戰前法西斯民粹意識高漲、強人掌權的背景非常類似，未來發生重大戰爭的可能不可忽視。然從樂觀角度觀之，2020 美國總統大選代表進步價值的拜登 (Joe Biden) 當選總統後，透過一系列政策與立法，以圖減緩所得分配的不均<sup>12</sup>，若其確能收具體成效並成為各國發展趨勢，或可降低全球重大戰爭發生的機率。

此外，在全球化與反全球化的激盪下，世界主流政經體制似已逐漸發生典範移轉，特別是過去強調成本與效率的全球生產銷售模式已逐漸朝向兼顧全球與在地間平衡的方向發展。實際上，許多新的經濟合作協定及倡議除促進自由貿易外，亦同時重視勞動與環保標準的訂定與執行，許多國家開始強化數位服務對個人隱私與自由可能侵犯的立法保護，而全球供應鏈亦因地緣政治的風險考量與新生產技術如 3D 列印積層製造 (Additive Manufacturing) 等的普及，而開始朝短鏈化與

<sup>9</sup> 自由民主與威權體制陣營間經濟解耦的趨勢，目前主要集中在高科技產業；例如，美國國會近期通過且於 2022 年 8 月 9 日由拜登簽署生效的「晶片法」(CHIPS and Science Act, 簡稱 CHIPS Act)，即在以政府補助與租稅減免等措施，鼓勵半導體製造商在美國境內投資建廠，以降低美國晶片供應鏈中斷的風險，而取得補助的企業，十年內不得在中國或其他對美國不友善的國家，建置新廠或擴充先進製程的產能。詳見，USAF (2022)。

<sup>10</sup> 新政中包含許多對美國所得分配影響深遠的重要法案，例如「社會安全法」(Social Security Act)、「全國勞資關係法」(National Labor Relations Act) 與「公平勞動標準法」(Fair Labor Standards Act) 等。詳見，Encyclopaedia Britannica (2022)

<sup>11</sup> 根據 Piketty (2014)，兩次世界大戰大量摧毀了許多參戰國的資本，並促使歐美各國政府調升稅率，所得分配不均問題得以減緩。

<sup>12</sup> 這些政策與立法包括 2021 年 11 月簽署的「基礎建設投資和就業法」(Infrastructure Investment and Jobs Act)，增加公共支出於道路橋樑、鐵路、電力、飲水與廢水、寬頻、機場港口、與學校設施等之建設與改善，詳見 Jalonick (2021)；2022 年 8 月 16 日簽署的「降低通膨法」(Inflation Reduction Act of 2022)，訂定最低公司所得稅 15% 的稅率、平價醫療法延伸 (Affordable Care Act Extension) 提供更多中低所得個人與家庭更寬裕的健保補助、以及對綠能生產與設施提供租稅減免等，詳見 Greve (2022)；以及 8 月 25 日頒布的「學貸特赦」行政命令，對全美約 4,300 萬名因就讀大學而積欠聯邦學貸債務者，減免最高 20,000 美元的學貸債務，詳見 Lobosco (2022)。

在地化發展；上述現象似乎預告了全球政經秩序已逐漸從原本強調全球化與自由化的典範往兼顧全球與在地平衡的方向移轉，而此典範移轉能否成功緩解全球化所帶來的諸多不利衝擊，對未來世界自由民主體制的維繫，將至為關鍵。

有鑒於全球化與反全球化的發展對現今世界政經情勢的重大影響，以及這些影響牽涉層面甚廣，本報告擬從不同角度切入，深入分析其如何形塑我們目前所處的環境與社會，以及未來可能的演變與發展。我們一方面從宏觀角度出發，檢視全球政經秩序在全球化與反全球化下之演變以及未來發展趨勢。另一方面，我們亦從微觀角度，分析全球化與反全球化下不同組織與制度的變遷、變遷的來源、以及所造成的影響。首先，我們從臺灣的角度出發，分析全球化與經濟變遷下對臺灣薪資、勞動市場、與所得分配的影響。接下來，我們分析國際與區域經貿組織與制度的演變、其對自由貿易的貢獻與面臨的困難，以及未來發展趨勢；我們亦分析反全球化下地緣政治與制度變遷對區域經濟，包括產業、貿易、供應鏈、與投資等之影響；此外，我們探討在全球化資通網路產業興起的環境下，跨國服務業者如社群網站、電子商務、與共享經濟等所帶來新的挑戰，特別是其所涉及的個資與資安問題、各國之規範、以及這些規範產生的影響等。而在分析上述議題時，我們特別側重臺灣在全球政經秩序與環境變遷下所面臨的問題與挑戰，以及可能因應之道。

本研究包共含八章，除第一章引言外，第二章由經濟角度檢視全球化下的贏家與輸家，並由全球化的歷史，探討中國如何自全球化中受益，並與多國籍公司同成為全球化下的贏家。本章特別探討中國與多國籍公司在全球化進程中的互動，從加入全球化初期互利雙贏的關係，轉變為 2000 年後的零和遊戲。本章並分析，當中國隨著比較利益的變化而轉向資本和技術密集產業的發展時，其企業在全球化架構下所面臨的競爭劣勢，以及其如何因試圖扭轉劣勢而採用違背全球化遊戲規則的競爭手段時，招致西方制裁與封鎖。本章最後點出，中國與西方在全球化與反全球化的角力下所採取的策略，將對未來中國乃至於西方國家全球化的進程，產生關鍵性的影響。

第三章則由政治經濟角度出發，探討全球化與去全球化的動態變遷。本章介紹從傳統自由主義及馬克思主義對「帝國主義」的全球化詮釋，即「民族國家間所進行資本獨立且相互排他式的競爭過程」，到 20 世紀中葉後，全球化的概念轉變為由「跨國公司」為主要行為者所推動的資本累積過程，亦即全球化被理解為「跨越國界尋求利益的企業之數目及多樣性的成長」。本章進而分析 20 世紀 90 年代後的全球化現象，其特別點出蘇聯解體以及中國快速崛起對全球財富與權力分配產生的重大影響：蘇聯解體顯示金融資本力量可以使大型軍事強權國家屈服，而中國崛起則證明了全球整合不必然會削弱國家力量。本章亦點出在過往「西方世界」所主導的全球化下，權力與資源集中在傳統定義上的西方；然而在 20 世紀 90 年代後上述權力與資源開始分裂，軍事力量仍集中在西方霸權，但經濟資

源卻往中國等東亞國家移轉。在此新世界情勢下，全球政經情勢將從傳統西方霸權發展為何種新型態？本章對此做出深入的分析。

第四章探討全球化下跨國資本、物流與人流便捷的環境下，臺灣薪資、勞動市場、與所得分配的重要變化。本章特別從臺灣外貿型產業（製造業）與內需型產業（服務業）就業人口比例、出口結構（出口產品技術層次）、以及服務業結構（服務技術層次）等的轉變，探討其對臺灣勞動市場就業型態、薪資結構乃至於所得分配的影響。本章發現臺灣的出口結構從 1980 年代初的高勞力密集轉變至 21 世紀的高資本技術密集，以及製造業佔勞動力人數的比重下滑而服務業上升等現象；本章特別點出，上述變化有相當部分係來自 2001 年起兩岸分別加入 WTO 後，臺灣資本大量流向中國以利用當地廉價勞動力作為生產基地，而原傳統製造業的勞工則大量轉入較無技術需求且相對低薪的住宿餐飲業、批發零售業、以及支援服務業等服務業。本章發現上述產業結構的變遷，使得臺灣實質薪資在 2001 年後出現長達十餘年的停滯，且薪資停滯出現在所有受薪資階級上，薪資所得分配沒有惡化的傾向。本章亦發現，過去 20 年臺灣所得分配惡化主要來自資本與勞動所得成長上的差異，特別是，在全球化的趨勢下，具世界競爭力與海外生產能力的企業，其對國內勞工的薪資談判能力增強，抬高了獲利，而這些公司的股東成為臺灣在全球化過程中少數的贏家。

第五章探討全球化與反全球化下區域經濟整合發展的新趨勢，以及臺灣在面對這些發展下的因應對策。本章特別分析在全球化與反全球化力量拉鋸下，傳統推動國際自由貿易與合作的組織，例如 WTO 所面臨的困境、其可能替代如 RTA（Reciprocal Trade Agreement）等的發展，以及新型區域經濟合作協定及倡議如「數位經濟夥伴協定（DEPA）」、「印太經濟架構（IPEF）」、「供應鏈韌性倡議（SCRI）」等的興起。本章特別點出，上述新型合作協定及倡議跳脫了傳統自由貿易協定的框架，而以促進數位經濟發展合作、建立具相同利益與價值觀國家間貿易、供應鏈與乾淨能源等之規範與標準、以及建立韌性供應鏈等為其目標；而這些新型合作協定及倡議所反映的是在美中貿易戰、俄烏戰爭、氣候變遷、以及全球疫情散播的新環境下，各國的集體因應策略。本章最後特別探討在這些新型區域經濟合作協定及倡議的多元制度與組織下，臺灣應採取的最佳策略。

第六章主旨在探究全球化資通訊網路科技進步下衍生的「網路安全」問題與其法律意涵，本章特別分析貿易與網路安全間錯綜複雜的關係，特別是國家在追求資安、國安等網路安全，以及追求商品與服務自由貿易，二者間權衡取捨的困難，以及自由貿易協定的例外條款是否為解決此困難的較佳方式與其可能侷限。本章亦由政治經濟角度出發，研析全球網路安全治理的未來發展趨勢，特別是國家間應以何種合作方式促進網路安全治理。本章特別點出，透過傳統 WTO 等國際裁決機構以平衡網路安全與貿易間衝突在實務運作上的困難，以及藉由跨界及多中心治理（Polycentric Governance）之國際合作模式作為解決貿易與安全爭議

之未來發展趨勢。最後本章亦分析上述發展趨勢對於外交處境地位特殊的臺灣，其可能的影響與因應之道。

第七章則延續第六章對全球化下「網路安全」議題的探討，分析與網路安全相關的「個資保護」的國際發展趨勢。本章特別點出，在全球化跨國資訊流便捷的環境下，跨國經營涉及個資的行業，例如醫療服務、網路零售、金融服務、與航空運輸等，須顧及各區域與國家對個資保護的法規。本章以「歐盟個人資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)為核心，探究 GDPR 之制定原因及其背後之政治經濟考量，並特別探討 GDPR 之特色、規範原則、創新之處，以及其域外效力規定。本章亦分析世界各國對個資搜集、匿名與跨境傳輸的規範益趨嚴格下，GDPR 對臺灣之可能影響與挑戰，並提出因應策略之建議。

第八章則為本報告結論與建議。

參考文獻

- Bown, Chad P. and Douglas A. Irwin (2017), “The GATT’s Starting Point: Tariff Levels circa 1947,” in Manfred Elsig, Bernard Hoekman, and Joost Pauwelyn eds. *Assessing the World Trade Organization*. Cambridge University Press: 45–74.
- Crosby, Alfred W. (1972) *The Columbian Exchange: Biological and Cultural Consequences of 1492*, Greenwood Press 1972, Praeger Publishers 2003.
- The Economist (2013) “The Humble Hero: Containers Have Been More Important for Globalisation than Freer Trade,” May 18th.  
<https://www.investopedia.com/biggest-companies-in-the-world-by-market-cap-5212784>
- Encyclopaedia Britannica (2022) “New Deal,” <https://www.britannica.com/event/New-Deal>
- The Financial Times (2015) “The Doha Round Finally Dies a Merciful Death,” Opinion, The FT View, December 22, 2015.
- Friedman, Thomas L. (2007) *The World is Flat*, (2nd revised and expanded ed.). Farrar, Straus and Giroux 2007.
- Greve, Joan E. (2022) "Senate Passes \$739bn Healthcare and Climate Bill after Months of Wrangling," *The Guardian*, August 21, 2022.
- Jalonick, Mary Clare (2021) “Roads, Transit, Internet: What’s in the Infrastructure Bill?” Associated Press, November 7, 2021.
- Johnston, Matthew (2022) “Biggest Companies in the World by Market Cap: Apple, Saudi Aramco, and Microsoft Top the Biggest Companies in the World,” updated August 22, 2022 for Investopedia. <https://www.investopedia.com/biggest-companies-in-the-world-by-market-cap-5212784>
- Krugman, Paul (2022) “The World is Getting Less Flat,” Opinion in *The New York Times*, September 6, 2022.
- Lobosco, Katie (2022) “Everything You Need to Know about Biden's Student Loan Forgiveness Program,” CNN, September 6, 2022.  
<https://edition.cnn.com/2022/08/31/politics/biden-student-loan-forgiveness-faq/index.html>
- The New York Times (1988) “Big Protest at I.M.F. Site,” September 26, 1988.
- The New York Times (2016) “Global Trade After the Failure of the Doha Round,” Editorial by The Editorial Board, January 1, 2016.

Piketty, Thomas (2014) *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA: Belknap Press 2014.

Rivoli, Pietra (2005) *The Travels of a T-Shirt in the Global Economy: An Economist Examines the Markets, Power, and Politics of World Trade*, Wiley 2005.

Scruggs, Gregory (2019) “What the ‘Battle of Seattle’ Means 20 Years Later,” in *Bloomberg Asia Edition*, November 29, 2019.

USAF (2022) “What’s in the Recently Passed CHIPS Act?” USAFacts, August 12, 2022. <https://usafacts.org/articles/whats-in-the-recently-passed-chips-act/>

## 第二章 全球化面對的挑戰

全球化是指商品、資金、人員、資訊（數據）等的跨境移動。跨境移動使資源得到更有效的利用，產出增加為許多國家、人民帶來新的機會，例如貧窮國家利用全球化達成經濟發展、貧窮人民利用全球化脫離貧困。中國的崛起，就是全球化創造的一個最新的奇蹟，依據中國官方數據，自 1978 年實施改革開放以來，全球化幫助中國 7.7 億人口脫離貧窮<sup>13</sup>。

然而全球化正面臨巨大的挑戰。全球化的結果不全是贏家，全球化也有輸家；雖然理論上贏家所得的，超過輸家失去的，但實際上輸家並沒有得到真正的補償。輸家集結起來，成為反全球化的力量，在各國家形成反對自由貿易、反對移民、反對多國籍企業、反對 WTO、甚至反對自由市場經濟的政治力量。中國作為近年全球化最大的受益國，也自然的成為這股政治力量集體的對抗對象，美國總統川普在這股力量的簇擁下，於 2018 年對中國發動了貿易戰。

中國在加入全球化的過程中，獲得巨大的利益，也承擔部分全球化的負面效果，例如所得分配的惡化。但和其他開發中國家不同，中國市場並沒有因此被多國籍公司征服，中國政府的權利仍凌駕於多國籍公司之上，中國也沒有真正轉型為一個市場經濟的國家。中國經濟實力增強以後，結合其他的新興國國家，在 WTO 最新一輪的談判中（杜哈回合），與向來主導談判的歐美國家對抗，使杜哈回合的談判陷入膠著。自第二次世界大戰以來，規範全球化的多邊貿易體系，也是全球化的最重要機制，限入麻痺的狀態，無法處理全球化的新議題，例如新型態的貿易，包括服務業貿易和數位貿易。

中國加入全球化以後，使全球化速度加倍，因而有所謂的「超級全球化」的說法。但超級全球化也使全球化的負面效應加倍，自 2008 年全球金融風暴（這也是負面效應之一）以來，全球化已經進入倒退的階段。可以想見的，全球化的最大受益者中國，也是全球化倒退的最大受害者。雖然表面上中國似乎在 2008 年金融風暴中毫髮無傷，但其實以出口貿易帶動經濟成長的模式已經逐漸終結，2008 年以後中國經濟營運的模式，轉向內需導向的發展。

由於經濟成長的遲緩，中國或許有意願重拾全球化的道路，替全球化注入新動能，這也是許多人期待的「中國世紀」的來臨。然而中國面對高科技產業向外發展遭受封鎖的危機，不可能輕易開放國內服務業市場，滿足西方國家的期待。而且為了保有技術的自主性，中國只會更加的閉鎖。雖然在已經成熟的勞力密集產業方面，中國產業與周邊國家的分工體系將加速進行，形成區域整合的現象，

---

<sup>13</sup> “How China has lifted nearly 800 million people out of poverty,” *Xinhua Net* 2021/4/6

但這只是現有國際加工貿易體系的重整，無法產生全球化的新動能。

本章由全球化的歷史，探討中國如何自全球化中受益，而不為多國籍公司所制。在加入全球化初期，中國政府與多國籍公司建立一種互利雙贏的關係，但2000年以後，這種關係逐漸轉為零和的遊戲。與此同時，當中國隨著比較利益的變化，轉向資本密集和技術密集產業的領域發展時，由於西方多國籍公司所主導的全球化架構（治理系統），使中國企業居於不利的競爭地位。當中國試圖突破向外擴張的枷鎖時（或許用了一些不正手段），引來西方的封鎖和制裁，未來中國可能走向「自給自足」的老路，現在恐怕是中國全球化進程的最高點，以後只會下滑。

## 一、全球化的歷史

全球化已經有很長的歷史，經濟史學者認為若聚焦於近代，則全球化的浪潮有兩波，第一波起於1870年，止於1913年（1914年第一次世界大戰爆發）；第二波則起於第二次世界大戰後的1948年以迄於今日。第二波全球化迄今已經超過70年，有人把1990年以後的全球化稱為「超級全球化（Hyper-globalization）」<sup>14</sup>，或者稱之為第三波。因為在冷戰結束以後，全球化進展的速度特別快速，這段期間也正是中國崛起的時期。2018年美中貿易戰爆發，2020年英國退出歐盟，2022年俄羅斯入侵烏克蘭，這些連續事件宣告全球化正進入一個倒退的時期。全球化的倒退和超級全球化產生的效應有密切的關聯。

全球化需要許多有利的條件，例如第一波全球化的浪潮肇因於金本位制度的採行、工業革命、汽船和火車的發明、蘇伊士運河的開通等等。其中金本位制度創造一個穩定的匯率制度，有利於貿易的進行。汽船和火車的發明以及蘇伊士運河的開通則使大量的跨域運輸變為可能，大大降低了商品運輸的成本。運輸成本的降低是推動第一波全球化最重要的力量<sup>15</sup>。

全球化需要一個制度的領導者，在第一波全球化的時期，英國是世界的強權。英國的皇家海軍扮演世界警察的角色，他們維持海上的安全，使原本十分猖獗的海盜打劫行為受到抑制，貿易才得以順利展開。這一段時期可說是英國主導的世界秩序（Pax Britannica），英國所界定的全球時區和國際換日線普遍為各國接受，每週七天的工作習慣逐漸為各國所採納，英語逐漸成為世界通行的語言，英鎊成為國際貿易中通用的貨幣。

1914年第一次世界大戰爆發，金本位制度隨之崩潰，在大戰之後，雖有人試圖重建金本位制，但並不成功。1920年代末期起，歐美各國陸續進入經濟衰退，

---

<sup>14</sup> Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. New York: W. W. Norton & Co. pp.200–201.

<sup>15</sup> David Jacks, Christopher Meissner, and Dennis Novy, 2009, “Trade Costs in the First Wave of Globalization,” *Explorations in Economic History*, 47(2):127-141.

乃紛紛提高關稅企圖保護國內產業，美國在 1930 年通過 Smoot-Hawley Act，大幅提高關稅，各國也紛紛跟進，這等於是一個全面性的貿易戰。除關稅外，各國還進行貨幣的貶值大賽，企圖以低廉的價格打開國外市場。這種對內構築關稅壁壘、對外傾銷的行為，是典型的「雙輸」遊戲，使國際貿易量迅速萎縮。從 1914 年到第二次世界大戰結束（1945 年）前，是一段全球化的倒退時期。這段經驗顯示制度對全球化的重要性。

在第二次世界大戰結束後，各國有感於在第二次大戰期間和之前世界秩序的混亂，極欲重建貿易的新秩序，乃簽訂了關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade; GATT）。該協定自 1948 年 1 月 1 日起生效，1995 年後改制為 WTO，主導了迄今為止的世界貿易規則。除了 GATT 之外，各國合作建立的世界銀行和國際貨幣基金會，作為國際援助和金融制度的基礎，成為戰後全球治理的基本架構。

在 GATT 的架構下，美國領導的多邊談判迅速的調降各國的關稅，美國、歐洲、日本的關稅率在 1980 年之前均已調降到 5% 以下，隨著關稅的降低，全球貿易不斷成長。不但關稅下降，運輸工具的改良，包括貨櫃船的發明、貨運航空的發達，也使運輸成本節節下降。在 1960 年代以後，對外投資興起，多國籍公司如雨後春筍的出現，使直接投資和商品的移動相輔相成。1980 年代以後，各國陸續開放資本市場，使金融性投資也大幅成長。

第二波全球化是美國主導的全球治理，美國是戰後無可挑戰的政治、經濟、軍事的霸權（Hegemony），這是一個美國治理的和平時代（Pax Americana）。但這也是冷戰的時代，蘇聯領導的社會主義陣營，並不受這個制度的管轄。1990 年蘇聯解體，冷戰結束，原社會主義國家紛紛改弦易策，實施市場經濟制度，加入 GATT 或者 1995 後改制的 WTO，看起來天下歸於一統，一個完全整合（Integrated）的世界秩序正在成形。Francis Fukuyama 把這個遠景稱為「歷史的終結」，他預測自由主義市場經濟將統治全球<sup>16</sup>。

所謂完全整合，是指國與國間的界線完全消失，使商品、資金、人員、資訊移動的障礙完全消除。當商品移動（貿易）的障礙消失時，商品價格即實現均等化；當資金移動的障礙消失時，資金報酬實現均等化；當人員移動的障礙消失時，薪資實現均等化；當資訊移動的障礙消失時，大家接收到的資訊相同，對市場或新商品的反應也相同。不僅如此，由於網際網路的普及，文化面、價值觀也趨於一致。Dani Rodrik 在 2011 年就已經示警，這種趨向完全整合的全球化路徑是無法持續的，因為它大幅削弱了國家自主的權力，使國家力量完全被市場力量凌駕，而市場力量可能由多國籍公司主導。果不其然，全球化自美中貿易戰以來，明顯

---

<sup>16</sup> Francis Fukuyama, 1992, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press.

出現倒退的情形。不過究其原因，不只是國家自主的權力被全球化削弱，而且是不對稱的被削弱；更重要的是，國家的權力，不一定如 Rodrik 所言，是被多國籍公司所竊取，可能是被外國所竊取。如果全球化會造成國家權力被外國竊取，全球化勢必無法持續下去，這就是我們今天面對的問題。

## 二、全球化的贏家與輸家

全球化固然帶來全球資源的有效運用，使企業經營效率提高（尤其是跨國經營的企業），但並非每個人都受益。全球化有贏家，也有輸家；贏家受益，輸家可能損失慘重。無論是商品的移動、資金的移動、人員的移動，都帶來贏家與輸家。如果無法適當處理輸家的問題，他們就會集結成反全球化的力量，對各國政策產生影響。這些政策包括反對簽署自由貿易協定、反對接納移民、反對多國籍公司，甚至反對 WTO，反對自由市場經濟制度<sup>17</sup>。美國前總統歐巴馬在 2016 年川普贏得總統大選時，曾評論道，若無法處理全球化的輸家問題，全球化就無法再向前走<sup>18</sup>。川普當選後，隨即廢除歐巴馬總統多年談判才完成的太平洋夥伴協定(TPP)。

商品移動（貿易）下的贏家與輸家，是貿易理論的核心議題。簡單說，出口產業是贏家，進口競爭產業是輸家；後者的商品價格受到進口品的壓抑而下跌，該產業所密集使用的生產要素，或者無法離開該產業另覓出路的生產要素，就跟著受害。例如美國的汽車產業，長期受到來自西歐、日本、韓國的進口車競爭，車價低迷，使汽車產業長期獲利不佳、汽車工人的薪資難以提升、汽車生產重鎮（如底特律）的房價低迷不振、城市建設落後；美國汽車產業是全球化的明顯輸家。

為了保護汽車產業和其工人，美國用盡各種手段，包括迄今為止對進口的貨卡車課徵高關稅(25%)、利用財政補貼吸引各國汽車廠到美國投資，以取代進口。川普在 2016 年當選總統後，重啟北美自由貿易協定 (NAFTA) 和韓美自由貿易協定的談判，削減協議下可免稅進口的汽車數量。除此之外，川普也啟動美國貿易法的 232 條款（國家安全條款），對自某些國家進口的鋼鋁產品課徵額外關稅，以保護國內鋼鋁製造產業。

至於資金的移動，一般而言，資本主是贏家，資金進口國的勞工也是贏家，資金出口國的勞工則是輸家。輸家當中，輸得最慘的是離開這些出走的資金所在的產業，即無法另覓新職的勞工。資金移動受資本報酬的牽引，而各國對資本所得的課稅高低，影響資本報酬的多寡。例如歐洲的愛爾蘭和亞洲的新加坡都是以相對較低的公司稅（分別為 12.5%和 17%）吸引多國籍公司的投資，愛爾蘭吸引

---

<sup>17</sup> Shavaji Lokam, 2018, *The Fall of Western Civilization: How Liberalism is Destroying the West*, New York: Entropy Works.

<sup>18</sup> Obama 在 2016 年祕魯利馬舉行的 APEC 領袖會議中發言。

到許多軟體企業的進駐，新加坡則吸引到許多金融企業的進駐。例如蘋果的手機在中國工廠製造完成後，都灌裝愛爾蘭開發生產的軟體，並從愛爾蘭出貨至全球，這種運作模式使蘋果獲利極大化，但也使美國的軟體工程師，喪失了許多潛在的工作機會。

自 1960 年代以來，資金移動越來越容易，多國籍公司興起，主宰全球的貿易。資金移動對全球資源的整合甚至超過貿易的力量。各國為了吸引外人投資，除了降低稅負，競相提供各種優惠措施，乃至變更政策、壓抑工資（例如排除最低工資的適用），使多國籍公司成為主宰國內政策的要角<sup>19</sup>。晚近金融性投資日趨重要，外國資金大量進出股市、房地產，興風作浪，使各國的貨幣政策失去自主性。它們甚至投資於政治遊說，影響各國的外交政策<sup>20</sup>。多國籍公司的力量來自全球化，跨國經營所產生的力量，使它們力可敵國，國家權力如果要和它們抗衡，最簡單的方法就是限縮全球化。

人員的移動則是對移動的人有利，至於對移出國和移入國的影響，則視人員的本質而定。我們可以把人員大致分為兩類：一般勞工和專業人士。當一般勞工移動時，移出國的勞工人數減少，工資上漲；移入國的勞工人數增加，工資下降。因此移出國的勞工是贏家，移入國的勞工是輸家。英國最近退出歐盟，主要就是難以忍受大量的東歐移工在英國尋職就業，排擠了本地勞工的工作機會。

因為一般勞工的進口對本國的勞工不利，因此各國對引進外勞都相當謹慎，世界上幾乎沒有完全開放外勞而不設限的國家。相對的，專業人士的移動則普遍受到各國歡迎，較少受到限制；換言之，他們的跨國移動力是相對較強的。各種專業人士，不論是科學家、工程師、藝術家、運動員，都很容易找到禮遇他們的國家。一般來說，同樣的專業技能，在高所得國家可獲得的報酬較高，因此專業人士有向高所得國家流動的天然傾向。

雖然各國對勞工的移動限制較多，但技術的發展可能突破這些限制。例如數位技術的發展，使許多專業的工作可以遠距進行，於是專業工作的外包，可以取代專業人員的移動，照樣會使本國專業人士失去工作。美國許多軟體公司，將軟體設計或產品測試的工作外包到印度、中國、菲律賓等國，也是全球化的一種態樣。對於外包服務的管制，相對於勞工進口的管制（工作證、簽證）要困難許多。

總括來說，全球化的明顯贏家是多國籍公司，明顯的輸家是許多勞工（雖然不是全部），因此如果要保護勞工，不得不走上反全球化的道路。過去很長一段時間，人們試圖在 WTO 體制下，建立勞工保護的相關規範，但沒有成功，充其量

---

<sup>19</sup> Janet Lowe, 1992, *The Secret Empire: How 25 Multinationals Rule the World*, New York: McGraw Hill Professional Publishing.

<sup>20</sup> Song Kim and Helen Milner, 2019, "Multinational corporations and their influence through lobbying on foreign policy," *Brookings Paper on Economic Activity*,

要求各國建立保護勞工權益的最低標準，包括最低工資、最高工時、集體談判工資的權力等。多國籍公司在各種人權團體、勞工團體的壓力下，也紛紛自主性的建立生產鏈上的勞動基準，包括最高工時、對工作環境的要求、禁用童工的限制等。但這些規範都無法解決根本的問題，根本的問題是工資過低，不論是絕對的低或相對的低。空談勞權的確保，並無法滿足勞工對提高工資的渴望。工資過低、所得不均，才是最嚴肅的課題。

美國在川普總統的任期內，就已經揭示勞工保護是施政主軸，所謂「美國優先 (America First)」，就是由全球視野轉為國內導向的意思，尤其重視弱勢產業的勞工，如鋼鐵和汽車產業的勞工。川普的貿易談判代表 Robert Lighthizer 曾經撰文為美國發動對中國的貿易戰辯解，他說 WTO 的多邊主義已經不可依靠，因為它無法解決勞工的問題，美國需要一個以勞工權益為核心的貿易政策，既然 WTO 無法提供，只好另謀他途<sup>21</sup>。Lighthizer 的理念確實展現在 NAFTA 的修正談判中，談判後的協定（改名為 USMCA）中載入一個以勞動條件為標準的原產地規範 (Rule of Origin)，也就是可以免稅進口的北美產汽車，必須有一定比例的高工資勞工的價值投入 (Value Content)。這是一個創新性的原產地規範，也許有一些保護美國汽車勞工的效果，但顯然難以複製到其他自由貿易協議上，更別談成為 WTO 的一種普遍性的新標準。

拜登就任總統以來，更明白宣示他的貿易政策是以勞工權益為核心<sup>22</sup>。但這項政策要如何操作，迄今沒有提案。若無法落實以勞工權益為核心的貿易政策，拜登也就無由重返太平洋夥伴協定 (CPTPP) 的談判。美國最近提出印太經濟合作架構 (Indo-Pacific Economic Framework)，看似是一個全新的構想，但架構十分模糊，強調以勞工權益和環境永續為經濟合作的基本精神，而且凸顯不包括關稅減讓。因為架構模糊，能否有效操作，尚待觀察。印太架構既非 CPTPP 的替代，更非 WTO 的替代，充其量是美國重回亞太的一種宣示，顯示目前美國在全球化的路上，徬徨無策的狀態，不向前走、不向後退；不戰、不降的窘境。

### 三、中國與全球化

中國自 1978 年起加入全球化的陣營，成為「超級全球化」的重要推進力量。中國的加入全球分工，使世界貿易以超越過去歷史的速度快速成長，2013 年中國超越美國，成為全球最大的貿易國，顯示其對外開放的程度相當高。除了貿易之外，中國積極吸引外人投資，提供優良的投資環境和優厚的政策支持，1991 年起中國成為開發中國家中吸引外資最多的國家，2002 年起更超越美國，成為世界最

---

<sup>21</sup> Robert Lighthizer, 2020, "How to make trade work for workers," *Foreign Affairs*, July/August, 2020.

<sup>22</sup> USTR, 2021, "Remarks of Ambassador Katherine Tai outlining the Biden-Harris Administration's 'worker centered trade policy'" policy brief, June 2021, USTR website.

大的外人投資國。現在幾乎無法列舉任何全球的大型多國籍公司，在中國沒有營運的例子。

中國已經實現對外開放，應無可置疑。中國是全球化的最大受益者，也是大家公認的事實。中國從全球化受益多，卻可以降低全球化的負面效應，包括所得的不平均、國內產業發展的受限、乃至國家權力受多國籍公司的牽制等，都在可控制的範圍內。因為中國受益多、受害少，使川普覺得和中國進行自由貿易，是不公平的遊戲，因而發起了貿易戰。中國政府是如何把多國籍公司玩弄於股掌之間，取其利而不受其害。Nathan and Scobell (2016) 的研究，指出中國在改革開放過程中，從未全盤接受西方的制度，堅持政策的自主性，尤其在 2001 年加入 WTO 的時候，拒絕採用浮動匯率制度、堅決保護國有企業、維持政府控制市場的能力<sup>23</sup>。

為了一方面吸引外資，一方面維持政策自主性，中國給多國籍公司圈定了一個特定的發展空間（經濟特區），設定一個有別於國內市場的特別制度，使多國籍公司可以利用中國的廉價勞動力進行生產，但原料來自國外、產品輸出國外，資金的進出也在國外，而且都以美元進行交易。產品和資金都是「兩頭在外」，稱為「加工貿易」，除了利用中國的勞工和土地，和本地產業不相關連，因此國內商品市場和金融市場的運作不受加工貿易的影響。這是一個典型的飛地（Enclave）模式，雖然對本土產業的關聯效果不佳，但卻維護了政策的自主性。

一般的加工貿易，是開發中國家工業發展的階段性貿易型態，等到工資上漲以後，多國籍公司就會轉移陣地，尋找更低廉的工資，這種現象稱為工資的追逐沉淪（Chase to the Bottom）。中國進行加工貿易已經超過三十年，最近因為工資上漲，確實有部分產業外移，使加工貿易占全體貿易比例下降，中國政府也主動逐步取消一些勞力密集產業的加工貿易執照，淘汰附加價值較低的產業。但中國仍是加工貿易的大國，而且在高單價的商品，或有策略性的商品，例如電腦和手機，中國的「世界工廠」地位，即使在貿易戰以後，仍不動搖。這是因為中國加工貿易的價值鏈十分完整堅固，而且中國擁有獨特的競爭優勢。

多國籍公司之所以擁有巨大的力量，足以和國家抗衡，是因為其利用跨國的生產和資金，建構一個複雜的價值鏈，使國家難以干預或規範，而且多國籍公司可以隨意調整價值鏈的布局，脫離國家的掌控（Babic, Fisher & Heemskerk, 2017）<sup>24</sup>。但是中國因為土地廣大、勞工眾多，有足夠的規模效益（Economies of Scale）和範疇經濟（Economies of Scope），使許多生產活動，集中在中國比分散生產更有競爭力。例如 Apple 的手機組裝，一直集中在中國，難以外移，在中美貿易戰

<sup>23</sup> Andrew Nathan and Andrew Scobell, 2016, "Globalization as a security strategy: Power and vulnerability in the China Model," *Political Science Quarterly*, 131(2): 319-20.

<sup>24</sup> Milan Babic, Jan Fisher and Eleke Heemskerk, 2017, "State versus corporations: Rethinking the power of business in international politics," *The International Spectator*, 52(9): 1-24.

中，也被美國商務部排除在課稅清單外。只有中國可以提供數十萬短期勞工，在一個月內生產出數千萬支手機，及時出貨到全球各地，世界無其他國家可比擬。Apple 生產線不只沒有因貿易戰移出中國，而且還增加了中國本地供應商的數目<sup>25</sup>。

中國在 2001 年加入 WTO，大幅降低關稅，並開放「內貿權」給外資企業。所謂內貿權是指外資企業在中國境內銷售商品的權利。從此之後，外資蜂擁進入中國市場，形成一波新的外人投資高潮。20 年過去之後，多國籍企業在中國或許有些斬獲，但並沒有任何企業在中國取得獨占性的地位，更無法動搖中國政府監管的權力，這與多國籍公司在其他開發中國家的經驗不同<sup>26</sup>。不論在中國從事製造或市場行銷，多國籍公司的市場力量，都不足以挑戰國家的權力。以下探究其原因。

在製造業方面，中國政府對具有寡占特性的產業，只允許外商以合資的方式進入中國市場，合資對象指定是國營企業，而且採取多元開放的方式，絕不做獨家開放。獲得投資許可的外資，一般都被要求移轉某些特定的技術作為交換，這是中國實施多年的「市場換技術」策略。例如在石化產業方面，多國籍企業 Exxon Mobil, BP 與國企中石油、中石化、中海油等合作；在汽車方面，國際的主要車廠，都沒也缺席這場盛宴，而且都和中國的三大國營汽車廠合作。合資企業的國內行銷，都由國企負責，才能應付中國市場的各種潛規則。雖然中國關稅已經降低，國內市場價格仍然高於國際，多國籍公司利用技術和品牌優勢，透過合資企業獲得高額的利潤，形成一個穩定的利益聯盟，而國家也透過這個聯盟關係，牢牢的控制住多國籍企業。例如美國汽車公司 GM，透過合資公司在中國銷售汽車達 300 萬輛，中國營收占 GM 全球營收 40%<sup>27</sup>。如此巨大的利潤，是中國政府管制的產物，怎能不聽命於政府？

國營企業是中國政府用來制衡多國籍公司重要工具。全球車廠都想進入中國，國營汽車廠只有三大三小，而且在重點城市形成割據局面，必須找到有力車廠才能接近市場。雖然技術落後，但國營企業的談判籌碼顯然優於國際車廠，所以上海汽車同時和 VW、GM 有合資關係。汽車市場的行銷售受各種政策的影響，例如不景氣時，中央政府利用減免消費稅來刺激銷售量，作為「微觀調控」的政策工具，個別品牌能否納入優惠名單中，全靠國營企業的溝通協調。許多城市有汽車牌照管制，能否取得牌照也得靠國營企業溝通。中國的消費者的購買行為，受政治運動的左右，如果多國籍企業違背政治的風向，再好的產品也無法銷售。

<sup>25</sup> T.F. Cheng and Lauly Li, 2021, "China ousts Taiwan as Apple's bBiggest Source of Suppliers," *Nikkei Asia*, 2021/6/2.

<sup>26</sup> John Kline, 2018, "MNCs and Surrogate Sovereignty," *Brown Journal of World Affairs*, 13(1): 123-133.

<sup>27</sup> Jamie LaReau, 2019, "GM exiting China would mean billions in lost future profits," *Detroit Free Press*, 2019/8/27.

在過去數年，曾經發生杯葛日本汽車和韓國汽車的案例，都顯示出政府懲罰多國籍公司的能力，例如 2012 年 8 月因釣魚台事件發生的中國消費者杯葛日系汽車的運動，兩個月內就使日系汽車的銷售市占率從 20.94% 跌到 8.4%<sup>28</sup>。

在市場行銷方面，在內貿權開放以後，多國籍公司紛紛搶進中國的市場。但迄今為止，不論是消費品牌廠或者通路商，在中國市場經營成功的，十分稀少，尤其是以實體商店自行經營的（不是代理商型式），幾乎都在數年內關門走人，能夠撐上 20 年才撤資退出中國市場的已經算相對成功。以通路商為例，國際大廠如 Best Buy、Tesco、Metro、Mark & Spencer、Carrefour、大潤發都已經退出中國市場，目前仍在中國苦撐的只有 Walmart。時尚品牌如 Urban Outfitter, New Look, Old Navy, Zara 等紛紛退出中國，Uniqlo, H&M 等則在苦戰中。行銷專家對多國籍公司的高失敗比例，有許多不同解讀，包括不瞭解中國市場、品牌定位錯誤、缺乏本地連結、忽略線上購買的大趨勢等<sup>29</sup>。但是有這麼多失敗案例，涵蓋來自不同國家的企業，企業策略不一，應存在一些結構性的因素，而且與個別公司的經營策略無關。

多國籍公司的興起，是基於企業擁有的無形資產，可以跨國運用，克服對地主國生疏的劣勢（Liability of Foreignness）。多國籍公司對地主國不熟悉，因而在營運上吃虧，輸給本地企業，是預料中的事。重點是他們在中國為何無法發揮其無形資產的優勢。上述的多國籍公司在中國經營的標準樣態（Stereotype）不是一進入中國就失敗，落荒而逃，而是曾經成功一陣子，看似天下無敵，持續擴大經營規模，在某個時點後才變成失敗。例如大潤發，在中國曾經十分成功，風光長達 20 年，經營績效勝過所有本地同業，最後才決定退出市場，把所有實體店賣給阿里巴巴<sup>30</sup>。這種型態表示多國籍公司在中國經營時，相對於本地競爭者，開始時是擁有優勢的，只是隨時間過去，優勢逐漸喪失，對地主國生疏的劣勢逐漸擴大，強龍難壓地頭蛇，獲利下降，前景不佳，最後選擇退場。換言之，他們的無形資產不但未因為在中國本地營運的績效和經驗而加分，反而逐漸縮水。

上述的多國籍公司，擁有的無形資產，不外乎品牌和經營之能（Knowhow）。品牌優勢的喪失，可以推測是來自本地的模仿品和仿冒品、贗品等對品牌的價值的侵蝕。中國政府對仿冒品、贗品的取締不力，使真品難以維持價格的貼水（Price Premium），因而折損品牌的價值。在品牌方面，和國營企業合作，反而可以獲得品牌的保護，例如國際汽車品牌，就是很好的案例，他們迄今仍然保持相當的品牌貼水。雖然它們的合作夥伴，在政策要求下，紛紛推出「自主品牌」，但市場區

<sup>28</sup> Zijun Luo and Yonghong Zhou, 2020, "Decomposing the effects of consumer boycotts: Evidence from the Anti-Japanese demonstration in China," *Empirical Economics*, 58(6):2615-34.

<sup>29</sup> Lele Sang and Karl Ulrich, 2021, "Should you localize your product for the Chinese market?" *Harvard Business Review*, 2021/9/16.

<sup>30</sup> 陳添枝，2021 年，《美中貿易戰，戰什麼？》第 150-151 頁。

隔明顯，對國際品牌的價值影響不大。品牌價值折損的國際服飾品牌，都是受到名不見經傳的中小企業模仿品和仿冒品的圍攻，魚目混珠，長期消耗，品牌價值逐漸耗損。

通路商的經營優勢，來自大規模經營，使產品價格下跌，而且利用物流管理的技術優勢，使產品的流通速度快、成本低，因而贏過本地的小型商店（超市或專門店）。然而規模經濟的優勢建立在產品齊一化的基礎上，因此多國籍公司的經營的通路都是面積廣大，而且立足於城市較偏遠的地區。早期進入時沒有競爭者，成為一種產業創新，很快取得成功。當本地通路商模仿其經營模式，但縮小店面規模，並立足於城市較核心的區域時，多國籍公司的消費者就漸漸流失了。和本地通路商相比，多國籍公司爭取在城市核心地區建立店面，處於不利地位。例如在 2019 年家樂福把旗下 210 家超市和 24 家便利店全部賣給蘇寧，退出中國市場。蘇寧是一家總部設在南京的國營企業，以經營 3C 連鎖店起家，在 2018 年決定進軍食品零售，在一年之內就開出 4000 家小型超市，都是立地於城市人口密集的地區，產品因地制宜而且差異化<sup>31</sup>。開店所需的行政審批，和土地取得，曠時費日，外資企業是不可能做到這種「中國速度」的。所以多國籍公司在中國的失敗，或者說難以永續經營，乃是因為立足點（Location Choice）的不平等，在地主國經營條件的不平等所造成的。

#### 四、全球化的未來

外國企業難以打入中國市場，是各國對中國最大的不滿。中國在加入 WTO 時，同意在 15 年內（2001-2016）被視為「非市場經濟」（Non-market Economy）。十五年過去了，美國和歐盟都拒絕承認中國已經是市場經濟。這個結果顯示 WTO 並沒有實質改變中國的經濟體質，或者說 WTO 相關規範無法牽制中國干預市場的特殊行為，包括國營企業在經濟活動中的角色、政府補貼、強迫技術移轉等措施。WTO 規則既無法牽制中國政府干預市場的作為，WTO 的談判也失去意義。自 2008 年以後，美國和歐盟對於推進杜哈回合的談判，基本上已經失去興趣。美國貿易談判代表 Catherine Tai 說，不要期待任何協議可以改變中國的作為，她說「美國曾尋求中國的各種承諾，最後都發現兌現承諾或實質改變只是幻影」<sup>32</sup>。

美國在歐巴馬政府時代，曾企圖塑造一個多邊機制來制定下個世代的貿易規則，並且刻意排除中國，這就是後來被川普廢除的 TPP。TPP 的失敗顯示自 2001 年以來，各國用區域主義取代多邊主義的道路，也走到了盡頭。日本雖然延續了 TPP 的生命，將其改名 CPTPP，保持它復活的機會，但拜登政府拒絕加入 CPTPP，已經宣告 TPP 復活無望，同時也宣告了區域主義的終結。雖然中國十分熱心的促

<sup>31</sup> 王金成，2019，「看懂蘇寧新零售，一年開 8000 多家店不瘋狂」，《每日頭條》，2019/3/29。

<sup>32</sup> Eric Martin and Daniel Ten Kate, 2022, "US trade chief says new focus needed as China hasn't changed," *Bloomberg news* 2022/3/30

成 RCEP 的談判和簽署，並且申請加入 CPTPP，儼然要頂替美國，成為自由貿易的新旗手，但除非中國真正拿出市場開放的誘因，否則將無法帶動全球化的新一波風潮，全球化走向衰退，也就無可避免。

回顧第一波和第二波全球化的歷史，主導者都願意開放市場、建立規則，其他國家加入全球化系統付出甚少，但獲利甚多，因此樂於參加。主導者建立的是一種公共財 (Public Goods)，勢必得付出代價，但得到的報酬更大。例如英國在第一波全球化時期開放國內市場，造成農產品大量進口，但英國出口工業產品，取得規模經濟的效益，又透過對殖民地的投資，取得廉價的商品 (Commodity) 來源 (如棉花、茶葉、甘蔗、礦產等)，全球化帶給英國跨域經營的巨大利益，或者說資源整合的利益，以一個島國經濟，建立日不落的帝國。

美國在第二波全球化過程中，則開放工業產品進口 (尤其是初級高業產品，如紡織成衣等)，為開發中國家提供貿易的出路，自身則出口技術密集的商品，利用主宰出口商品，主宰技術的發展，從電視、電腦、半導體、航空器等，美國是技術创新的主導者。和英國相同，美國透過多國籍公司的經營，獲得資源整合的利益，更獲得主導全球金融和技術發展的權力。政治學者 Susan Strange 把這個權力稱為結構性權力<sup>33</sup>。

如果全球化要有新的動能，動能必須來自中國，因為所有新興經濟體中 (包括印度、南非、巴西等)，只有中國有足夠的經濟規模，可以提供新能量。中國有資源可以協助開發中國家投資於人力資本和基礎建設，提高其生產力，加入全球化的行列<sup>34</sup>。中國或許可以主導「南南貿易」(South-south Trade)，如其展現在「一帶一路」計畫的企圖。如果這個新方向可以開花結果，未來全球化將會有嶄新的面貌。但中國眼前最急迫的問題，是如何維持與西方先進國家間的貿易投資關係，使全球化不要倒退，維持戰果，比開創新局重要。如果不能維持戰果，中國自身的經濟也會跟著全球化的衰退而衰退，將沒有餘力為下一波全球化做出貢獻。

當 2008 年發生全球性經融風暴時，中國做為全球化新軸心的希望濃厚。美國和歐盟就開始尋求和中國發展新的關係，以連結中國經濟的動能。美國與歐盟透過雙邊主義的作法，和中國啟動一個雙邊投資協議的談判，企圖打開中國市場的大門。傳統的投資協議只涉及投資者的保護，不涉及市場進入問題，美歐的野心就是要處理市場進入問題，包括對國營企業的規範、政府補貼的透明化、強迫技術移轉的禁止等。其中歐盟與中國的全面投資協議 (Comprehensive Agreement on Investment, CAI)，在 2020 年 12 月完成談判 (歷經七年)，送交歐洲議會審議，2021 年 5 月歐洲議會因中國政府制裁歐盟的部分人權團體和歐洲議會議員，決議

<sup>33</sup> Christopher May, 1996, "Strange fruit: Susan Strange's theory of structural power in the international political economy," *Global Society*, 10(2):167-189.

<sup>34</sup> McKinsey Global Institute, 2017, "China's Role in the Next Phase of Globalization," Discussion paper, April 2017.

中止對該協議的審理迄今。

CAI 關於市場開放的領域，除了汽車製造（逐步取消新能源車的股權限制），其他幾乎都是服務業的領域，包括醫療、雲端服務、資訊服務、商業服務等，顯示服務業的領域，才是歐盟關切的市場開放議題。中國歷經加入 WTO 的談判，商品貿易的關稅已經很低，而且也執行到位。中國對外貿易數量龐大，商品進出口的障礙並不是歐美關切的焦點，歐美國家真正在乎的是內部市場，而服務業是其中核心。雖然中國在入會時，對服務業開放，做出廣泛承諾，但並沒有落實。因此中國若欲進一步開放市場，服務業是眾所期盼的焦點。

但這個期盼恐怕難以實現，原因是各國缺乏與中國交換的條件。中國服務業市場雖然成長快速，但競爭力相對薄弱，根據 WTO 統計，中國在 2020 年服務業出口值 2,781 億美元（佔全球 5.66%），遠低於其商品貿易的地位（佔全球 14.37%），而中國服務業進口值達 3,775 億美元，貿易處於逆差狀態。開放服務業市場，中國有不可承受之重，而且在新興數位貿易的領域，中國對資料落地的堅持和政府對資料的強度監管，使其數位服務與世界接軌困難，雙邊貿易難以開展。中國政府一方面鼓勵國內數位化的交易，一方面利用數位交易加強對人民的監管，這個交易系統是難以讓多國籍企業插手的。

全球化不進則退，中國是全球化的最大受益者，如果全球化無法繼續深化，中國從全球化獲得的利益也將倒退。其實自 2008 年的全球金融風暴以來，中國的貿易成長率已經明顯的下降，出口占 GDP 的比率已經從最高的 36%（2006 年）下降到 20%（2021 年）。這代表中國以出口帶動成長的模式已經改變，內需相對變得更重要。2008 年迄今，中國內需市場的最大成長動力來自數位經濟，線上交易的普及徹底改變了中國內貿市場的樣態，但多國籍企業在這個領域，除了提供技術，幾乎分不到市場任何一杯羹。換言之，自 2008 年以來，中國和全球的整合程度已經逐漸下降了。

出口密集度（出口占 GDP 比）下降的主因，是比較利益發生了變化。中國的勞動成本已高，人口逐漸老化，漸漸失去勞力密集產業的競爭優勢，必須往資本密集和技術密集的產業移動，而這些產業的市場，往往不是完全競爭的形態，而是寡占或產品差異化的市場，政府干預的政策對競爭影響大。從勞力密集產業往資本、技術密集產業移動時，中國遭遇了巨大困難。全球市場的領導者，利用各種先行者的優勢，阻擋後發國家進入市場的機會，包括工業標準（產品相容性）、智慧財產保護（如專利、產品設計等）。受到這些非關稅的障礙的阻撓，中國在後進國家市場的表現較佳，例如中國的通信設備，大都出口到開發中國家，但在先進家，進展有限。

中國的「中國製造 2025」計畫，就是想突破這些非關稅的障礙，計畫設定的目標產業都屬於技術密集；資本密集的範疇。計畫提出後，旋即受到美國貿易戰

的打壓，除了上述的障礙外，現在國家安全也成了貿易障礙。在國家安全的大帽子下，產業技術和生產的自主性成為優先課題，中國在「十四五規劃」中，強調建立「自主可控」的供應鏈，這將使中國的技術、資本密集產業進一步和全球生產體系脫鉤。

在勞力密集產業方面，因國內勞動成本上升，多國籍企業（包括來自中國的）只能尋求重整供應鏈，和中國周邊國家，如越南、孟加拉、巴基斯坦、印尼等，進行區域分工。東協十個國家合計在 2021 年已經成為中國最大的出口地區和貿易夥伴。勞力密集品的加工生產往東協移動，中國則供應上游的原料及中間財，後者的生產相對勞力密集。配合生產分工的改變，中國企業在東南亞和印度的直接投資，近年都大為增加。這個趨勢雖然受美中貿易戰的影響，但主要還是多國籍企業自主性的追求成本下降的動機所驅動。

區域分工可以保存中國的出口動能，所以在 2017-2021 年間，雖受美中貿易戰的衝擊，中國的出口仍舊成長了 48.9%（從 2.263 兆美元到 3.3670 兆美元）。但是中國過去從全球化中受益最大的泉源為技術的獲得，近來因技術性產業競爭加劇，美國、歐盟國家對中國企業的併購案，加強了監督和審核的力道，否決了許多收購案<sup>35</sup>。如果貿易失去了技術學習的效果，或者技術含量高的產品失去貿易機會（不論出口或進口），中國自貿易所獲得的利益將大為減損。

在這個前提下，期待中國對全球化做出額外貢獻，是不切實際的。中國的當務之急是尋找貿易以外的技術來源，突破歐美國家在高技術產業的圍堵，這需要國內將更多資源投入技術的開發，而且要確保其衍生產品的出路。這意味著應建構一個封閉的體系，技術開創來自國內，產品去化也在國內，國際供應鏈只用來短期「補短板」，不會成為長期合作夥伴。這種趨勢，將使中國出口占 GDP 的比例從目前的 20% 進一步降低，而且和歐美市場的貿易重要性下滑，或許這種趨勢可以緩解高科技市場對抗的緊張，使歐美和中國找到和平共存的空間。

## 五、結論

中國在 1978 年加入全球化的行列，促成全球化的超級化發展（Hyper-Globalization），中國也從中獲得極大的好處。但先進國家覺得全球化的利益分配不均，中國市場難以進入，開始走向反全球化的路徑。中國參與全球化的方式特殊，以加工出口的模式融入全球的生產，但保持國內經濟體制和全球體制的區隔，維持政府對國內體制的掌控。當中國在 2001 年加入 WTO 時，雖然承諾開放市場，但以政策引導多國籍企業在境內投資，產生以投資替代貿易的作用。多國籍企業雖然獲得進入市場（Market Access）的機會，但必須在中國體制的框架下和

---

<sup>35</sup> Silvia Amaro, 2021, "EU announces new powers to restrict takeover bids by foreign entities," CNBC website, 2021/5/5

國營企業合作或競爭，國營企業利用主場優勢，削弱多國籍公司的競爭力，使政府得以維持對多國籍企業的控制。

當中國政府的政策主軸是經濟成長時，多國籍企業和政府（尤其是地方政府）維持一種互利共生的關係，但當政府的政策主軸轉為技術自主時，多國籍公司和政府的關係，遂轉換成利益的交換。多國籍公司在中國的運作，變成一種短期冒險行為，利益的交換難以持久。因為中國市場龐大，多國籍公司仍會陸陸續續進出中國，但不會成為中國經濟長期成長的支柱。作為全球化最堅定的推動力量，除非中國改變作風，多國籍公司將會尋求中國以外的全球化道路。

另一方面，先進國家國內的全球化輸家，正凝聚起巨大的力量，阻止全球化的進一步發展，包括區域性的貿易自由化都變得困難。全球化或許需要另闢蹊徑，例如在數位貿易的領域尋求突破，但這個新路徑明顯難以包容所有的國家。堅持政府必須控制數據的國家和堅持數據屬於個人的國家，勢必分裂成不同陣營，採取不同的全球化路徑。全球化正面臨歷史的轉折點，有必要加強這方面的探索，以備未來之需。

## 參考文獻

- 王金成，2019，”看懂蘇寧新零售，一年開 8000 多家店不瘋狂”，《每日頭條》，2019/3/29.
- 陳添枝，2021 年，《美中貿易戰，戰什麼？》第 150-151 頁。
- Abu-Lughod, Janet (1989), *Before European Hegemony. The World System A.D. 1250-1350*, New York: Oxford University Press.
- Administration’s ‘Worker Centered Trade Policy’ policy brief, June 2021, USTR website.
- Andrew Nathan and Andrew Scobell, 2016, “Globalization as a Security Strategy: Power and Vulnerability in the China Model,” *Political Science Quarterly*, 131(2): 319-20.
- Christopher May, 1996, “Strange fruit: Susan Strange’s Theory of Structural Power in the International Political Economy,” *Global Society*, 10(2):167-189.
- David Jacks, Christopher Meissner, and Dennis Novy, 2009, “Trade Costs in the First Wave of Globalization,” *Explorations in Economic History*, 47(2):127-141.
- Eric Martin and Daniel Ten Kate, 2022, “US trade Chief Says New Focus Needed as China hasn’t Changed,” *Bloomberg news* 2022/3/30
- Francis Fukuyama, 1992, *The End of History and the Last Man*, New York: The Free Press.
- Janet Lowe, 1992, *The Secret Empire: How 25 Multinationals Rule the World*, New York: McGraw Hill Professional Publishing.
- John Kline, 2018, “MNCs and Surrogate Sovereignty,” *Brown Journal of World Affairs*, 13(1):123-133.
- Jamie LaReau, 2019, “GM exiting China would mean billions in lost future profits,” *Detroit Free Press*, 2019/8/27.
- Lele Sang and Karl Ulrich, 2021, “Should You Localize Your Product for the Chinese market?” *Harvard Business Review*, 2021/9/16.
- McKinsey Global Institute, 2017, “China’s Role in the Next Phase of Globalization,” Discussion paper, April 2017.
- Milan Babic, Jan Fisher and Eleke Heemskerk, 2017, “State versus Corporations: Rethinking the Power of Business in International Politics,” *The International Spectator*, 52(9): 1-24.
- Robert Lighthizer, 2020, “How to Make Trade Work for Workers,” *Foreign Affairs*,

July/August, 2020.

Song Kim and Helen Milner, 2019, “Multinational Corporations and Their Influence through Lobbying on Foreign Policy,” Brookings Paper on Economic Activity.

Silvia Amaro, 2021, “EU Announces New Powers to Restrict Takeover Bids by Foreign Entities,” CNBC website, 2021/5/5

USTR, 2021, “Remarks of Ambassador Katherine Tai outlining the Biden-Harris

T.F. Cheng and Lauly Li, 2021, “China ousts Taiwan as Apple’s Biggest Source of Suppliers,” Nikkei Asia, 2021/6/2.

Rodrik, Dani (2011). *The Globalization Paradox : Democracy and the Future of the World Economy* . New York: W. W. Norton & Co. pp. 200–201.

Shavaji Lokam, 2018, *The Fall of Western Civilization: How Liberalism is Destroying the West*, New York: Entropy Works.

Zijun Luo and Yonghong Zhou, 2020, “Decomposing the Effects of Consumer Boycotts: Evidence from the Anti-Japanese Demonstration in China,” *Empirical Economics*, 58(6):2615-34.

## 第三章 全球化與去全球化的政治經濟分析

### 一、前言

全球化的討論起自 1980 年代，企業發展及運作需要把全球視為單一市場，超越區域的界線與國家的差異性，要是企業缺乏這樣的認知，很可能就會被淘汰 (Levitt 1983)。但是亦有學者指出此種全球戰略途徑與商業經營事實上受到很大的侷限，例如市場機制與特性、產業結構、法律框架等 (Jeannot and Hennessey 1992)。二十世紀的全球化是「普世主義的特殊化及特殊化的普遍性之詮釋 (the Interpenetration of the Universalization of Particularization and the Particularization of Universalism)」(Robertson 1992, 100)，於此可看出，不論是全球化、去全球化或是全球在地化 (Glocalization) 其實都是相互影響的過程，地方的全球化與全球的在地化在本質上是一體兩面，或可視作宏觀的在地化 (Macro-localization) 與微觀的全球化 (Micro-globalization)。然而，被自由貿易市場及經濟整合機制所主宰的國家及社會，並非是與全球化共生的現象，而是從古典經濟學思想中可見端倪，類似觀點在一百年前即相當成熟，甚至早於美國 1930 年代的經濟大蕭條時期。早期區域間的經濟整合以及之後被去全球化所打破的現象，已在人類過往歷史中發生，由此證明了全球化與去全球化之間交替的可能 (Arrighi 2000)。

### 二、全球化的動態變遷與政經邏輯

近代全球政治經濟的研究始於「帝國主義」(Imperialism) 發展的困惑，在傳統自由主義及馬克思主義的脈絡中，帝國主義是指民族國家間對於資本的獨立且相互排他式的競爭，但是在二十世紀中葉，這個概念轉換為第二次世界大戰後美國成為全球霸權之際，由跨國公司作為主要行為者所推動的資本累積之過程。就其定義來說，全球化可以從批判帝國主義的角度理解為：「跨越國界尋求利益的企業之數目及多樣性的成長」(Arrighi, 2000)。跨國企業體系的擴張侵害了國家的權力，不僅是這些較弱小的國家，較為強大的國家亦然，如同金德柏格 (Charles Kindleberger, 1969) 所宣稱：「這樣的變化意味著民族國家不過就是個經濟單位」。

1980 年代開始，跨國企業體系的擴張，伴隨著兩個內生的過程強化「單一不可分割之全球市場」的概念，亦即金融全球化及功利主義信仰的極小化國家 (Minimalist States)。1930 年代經濟大蕭條及第二次世界大戰後，金融市場在國界區隔與政府管制下變得非常碎裂，而金融全球化的趨勢正是指將這些市場整合成為單一且基本不受管制的全球市場。在去管制化與再整合化 (Deregulation and Reintegration) 的驅動下，全球的私人金融重新復活，並且伴隨著長期受到忽視的博蘭尼 (1957) 所稱的「自我調節的市場」(Self-regulating Market)，也就是「自由的信條」(the Liberal Creed)。當這樣的信條在傳播時，各國政府就會企圖管制

貨幣的生產與分配，進而推進金融市場的去管制化及全球重整。在這樣雙重作用的效果下，金融體系實際上並沒有較 1944 年成立的布萊頓森林體系（Bretton Woods System）更為全球化，而是「從一個階層性組織且基本上被美國掌控的全球體系，轉變為另一個更為分權且透過市場協調的體系，使得資本主義的金融情況更為多變且不穩定」（Harvey, 1995）。全球化最初是與國家之間激烈競逐流動的資本有關，結果導致大部分的國家逐漸屈從於私人資本家的掌控之下，美國也不例外。我們可能會將全球化誤解為從以美國為首的政府引導的階層式全球金融體系轉變為一個較為平等的金融體系，其中政府對金融部門的掌控極為微小，並且國家之間激烈地競爭私有資本。然而，不管如何使用這個名詞，都很難說明過去幾十年世界產生的變化，也無法釐清轉變的本質。

世界的變動主要來自於作為軍事兩強之一的蘇聯解體，以及影響全球產業與金融甚鉅的東亞國家之急速興起，兩個事件綜合起來，使得當代世界的全球財富與權力經歷了根本地變化。蘇聯解體很矛盾地證明了一個潛在的論點，亦即金融產業的力量可以使大型軍工強權國家屈服。另一方面，東亞國家戰後的經濟擴張證明了全球整合不必然會削弱國家的力量，反而權力過度集中的政府不見得能推動經濟發展，城市型國家的新加坡與非主權經濟體的香港就是最好例證。臺灣及南韓則是採行威權政體，而這兩國與日本也同時受到美國的軍事庇護，再次凸顯國家主權不必然是經濟發展的前提。因此，用全球化來說明世界變動恐怕不夠精確，但是以此解釋如此劇烈的調整，確實對理解世界帶來極大的挑戰。為了讓全球化更有實際意義且對於這些緊密相關的過程有更清楚的理解，有三個重點，第一、相較於先前幾波的全球化，九十年代以後的全球化到底有何不同；第二、如果有任何創新作為的話，是否能夠演進成固定的模式，而且可以被感知為全球化的結果；第三、至於這些無法演變成固定模式的創新行為，是否或如何能與舊有模式產生區隔（Arrighi, 2000）。

從歷史與政治經濟學的角度來看，檢視最近一波全球化與以往是否相同，可觀察世界資本主義中頂尖商業組織的結構與國家之間的關係為何？是否跟幾個世紀以前一樣沒有改變？當前全球化的創新作為，是否反映了世界資本體系對於接納發展中國家與西方勞工階級有所困難？世界經濟重心是否已經轉移到東亞地區？從結構上看，馬克思主義學者 Wallerstein 曾提出世界體系理論（World System），全球國家分為「核心」與「邊陲」，前者不斷剝削後者，導致低度發展國家永遠無法翻身，惟有切斷與已開發國家的連結，才可能獲致經濟成長（Wallerstein, 1996）。然而，即便現代國家不斷演進與擴張權力，自十六世紀至今的世界資本體系結構變化並不大，進一步深究其政經動態，可以發現一個重複出現的模式，國家與市場之間的關係透過資本運作而更為緊密，各個時代中頂級的資本組織都傾向於將資本從貿易與製造業中逐漸抽離，改為投入借貸與風險買賣，不論是文藝復興時期到雷根總統執政皆然，這樣的行為肇因於國家間強化流

動資本的競逐，且能夠獲取更高的利潤。除了競爭的規模及範圍、技術發展的速度外，二十世紀末的金融活動之基本政經邏輯與過程，其實相較幾個世紀前並沒有太大差異。

不過，金融擴張不是一種國家與市場（資本）間恆常的結構關係，相反地，凸顯了這個結構將會出現深層改變的開端。當世界頂級的資本中心開始收穫豐富的果實時，同時間已經出現被取代的危機。從十六世紀後半葉以降，城市型國家的威尼斯逐漸失去資本累積核心的地位，到了十八世紀被荷蘭人所取代，而後是英國及其統領的全球帝國與非正式商業網絡，繼之而起的是則十九世紀末及二十世紀初的美國與其跨國公司以及強大的軍事力量。政府與商業組織不斷出現且變得愈來愈有權力，讓世界資本主義從中世紀末期的歐洲起，逐漸變成今日所見的全體現象。

跨國公司的出現，主要就是在這樣的模式下起源自美國的重要制度。然而，美國帶頭的金融擴張究竟是弱化還是強化了國家的能力呢？不可諱言，美國在經濟世界的優勢背後，國家力量不言可喻。若是從資本主義的歷史觀察與比較跨國公司，例如十七及十八世紀的公司型態，可以發現當時的「跨國公司」是獲得政府授權而取得在非歐洲國家進行貿易的壟斷地位，這些公司基本上是純粹的商業組織，並擅長於跨越主權國家的界線從事貿易行為，來自政府授予的商業壟斷權對他們來說非常重要，所以這些商業組織主要立基於管理結構的競爭力。因為區域的排他性與國家優勢，這些國家授權的跨國公司數量不多，也扮演歐洲國家在非歐洲地區的代言人，雖然這些公司並沒有達到太高的成就，但這些帝國遺留的產物，例如英國東印度公司，反而變成十九世紀英國與西方全球擴張的重要原因。美國霸權的情況有些許不同，跨國公司的數目非常多，主要關鍵是其在世界經濟急速擴張下的跨區域性及特殊功能性，1980年代約10,000家，到了1990年代初幾乎成長三倍。最開始的時候，這種新型態的商業模式扮演的角色是協助維持甚至推動美國的全球國力，與十七、十八世紀英國政府及荷蘭政府授權公司的狀況不同。但是，過度發展的情況反而造成對美國的傷害，美國跨國公司絕大多數建立在外國資金與資源上，可是內部的民權運動及外部的越戰導致了美國政府預算上的排擠效應，軍費及社福經費產生矛盾，當這樣的危機深化，美國的資金開始外流，導致美國主導的布萊頓森林體系的崩壞。

### 三、國家與資本的關係

經濟發展過程有許多證據支持一個現象，亦即無論是數量或是型態上，跨國企業都在持續增加，並且建構了一個新的「國家資本關係」（State-capital Relations）。無論這些跨國企業是否需要國家作為全球化的先驅者（從各種面相來看確實是這樣），跨國企業擴張的現象卻導致了一個預期外的結果，也就是削弱國家的力量，與其在十九世紀時透過國家力量掠奪世界市場的全球化浪潮形成強烈

對比。然而，這種削弱國家力量的情況，並非是前英國首相柴契爾夫人及前美國總統雷根重新提倡小政府及對抗工人權利的新自由主義信條（Neo-liberalism Doctrine）所驅動。相反地，經過歷史及經驗的檢證，相對於比較歷史社會學的觀點（Tilly, 1995），可發現世界體系政治經濟的論述更為具有說服力。首先，新自由主義的重振不能單純歸因於二十世紀後半葉英國及美國的政策方向調整，因其並非是全新的政策，而是「重新提出」。這樣的政策傾向可溯源至十九世紀後半葉，西方國家已經普遍施行這樣的作法，不過當時是國家藉此獲得更多權力，而非國家能力的削弱。一個世紀以前的英國，推行新自由主義信條並不是工人階級生活及權利被剝削的理由，因為當時的工人階級與工黨是支持英國的單邊對外自由貿易關係。當然，1980年代再度被提出的新自由主義政策之實質內容，與一百年前的原始版本完全不同，也不能簡單地被視為歷史環境的改變導致國家權力被削弱，形成與19世紀末看似相反的結果。此外，1960年代末大量流動境外金融市場的資金，啟動了美國控制下布萊頓森林體系的瓦解，其背景是先進工業國家高度消費型社會所帶來的急遽增加之需求，以及第三世界國家的民族自決與經濟發展。跨國公司擴張的這股潮流，顯示出他們對美國及其歐洲盟國於阻止全球經營之利潤下降的能力有所質疑，也可說是投下不信任票。這樣出人意料的結果更進一步弱化了美國的國家能力，以及普遍認知到全球對於美國所維持之世界秩序已然遭逢危機。然而，1970年代的大部分時間中，全球危機的主要驅動力還是第一世界與第三世界裡反抗美國主導之世界秩序所作出的承諾之社會運動（Arrighi, 1982; Arrighi, Hopkins and Wallerstein, 1989; Arrighi, 1994）。最後，儘管柴契爾夫人及雷根總統主張小政府，他們對於1970年代全球危機的回應並不是用「減少國家干預」以應對「國家行為有效性的降低」。反之，雷根總統領導下的美國政府累積了歷史上最多的債務，從世界上最大的債權國轉變為債務國，正是由於這些債務使得美國政府無論在推動國內事務還是國際事務上都顯得綁手綁腳。柴契爾夫人及雷根總統所推行的政策精神在於採用一個擴張的國家以面對第一世界工人階級與第三世界民眾帶來緊縮的社會壓力，以企圖重新獲得逐漸跨越國界及浮動的資本之自信與支持。這樣的作法基本上是成功的，但是也付出進一步世界冷戰對峙格局的代價，這樣的對立包含了除正規國家軍隊參與以外各種形式的戰爭，此類行為都是弱化國家能力的表徵（Arrighi, 1994, Epilogue; Tilly et al, 1995, pp. 17-18）。

總結來說，積極反對工人階級權利已然成為近代全球化的特徵，植根於世界發展的歷史環境中，與十九世紀的全球化浪潮相當不同。雖然多數龐大且性質相異的跨國公司之出現是因為環境改變了，但是這樣的改變並不是傾向於侵犯工人階級權利。需釐清此並非國家與資本之間的關係，而是西方國家與非西方世界人民之間的權力互動。十九世紀時，西方國家的權力高漲且持續上升，但是現在卻變得低落且進一步頹壞。比較歷史社會學難以說明當前全球化的現象，過於以歐洲國家為中心，強調財產及每個國家內部的動態。過於聚焦在歷史脈絡與資本流

動，會忽略現代國家形成過程中兩個重要的關鍵：(1)西方國家內部以及彼此之間的關係，其實完全取決於他們與非西方國家之間的權力關係；(2)這樣的關係很大程度上是歐洲國家武力征服非西方世界的結果。這樣的過程在過去十九世紀的全球化浪潮中相當明顯，可是二十世紀末的全球化運動卻呈現相當不同的特點。若要解釋十九世紀英國帶頭的全球化浪潮，吾人難以忽略英國與其印度殖民地之間的關係。反之，美國及其他西方國家在當前全球化下所面臨的困境，恰好是因為他們沒有殖民地可以承擔債務赤字，以及供給賴以維持世界秩序的軍事武器。

透過檢驗比較歷史社會學與新馬克思主義理解全球化的角度，可發現十九世紀與二十世紀的全球化是在相當不同的宏觀環境下出現，尤其是先進工業國家與發展中國家的權力關係在兩個時期迥異，而 1980 年代英美兩國推動的新自由主義政策，看似限縮政府權力，實際上是對前一時期凱因斯主義以及兩次石油危機的回應，再者，雷根總統主要的經濟政策：主動減稅、控制貨幣供給、減少政府開支、降低政府對經濟的控制，都是國家能力的展現，而且增加的軍事預算以及民主黨佔多數的眾議院反對限縮社會福利計畫等，與傳統認知中新自由主義下國家能力受到削弱，進而促成全球化浪潮的看法相矛盾。

#### 四、全球化的文化內涵

除了前述兩種觀點外，還有一種看法是 Janet Abu-Lughod (1989) 與拉美經濟學者 Andre Gunder Frank (1998) 所提出，十三世紀的全球化雖然相對鬆散且脆弱，但或許與我們理解未來的全球化相關，畢竟那是所有一切的起點。從十三世紀起所發生的是歐洲國家逐漸征服世界並將其轉變為一個以歐洲為中心，新的且更為緊密與強大的體系。雖然體系擴張的核心不斷變遷，最後到了北美洲，但仍然是是一個具有共同文化背景的区域內，並且將非洲、拉美與亞洲排除在外。即使核心國家的經濟與政治制度經歷了重要的變革，他們依舊具有類似的傳統與文化，或可統稱為「西方世界」。社會科學在這樣的脈絡中發展且被「固定」在研究現代世界體系的持續及演進上，但是我們並沒準備好去了解這種體系可能遇到的斷裂或是激烈的改變。

這種對於可能發生激烈變化的感知被一個事實所掩蓋了，也就是許多歐洲國家在非洲與中東的殖民地於第二次世界大戰後獲得獨立，其在世界體系中的地位卻下降了 (Abu-Lughod, 1990)。尤有甚者，在冷戰時期這些所謂的「西方勝利」卻忽略了相較美國而言，蘇聯某種程度上也繼承西方文化傳統的一部分，所以或許可說冷戰其實是西方國家的內戰。然而，許多非西方國家的權力下降，以及權力與資源進一步集中在傳統定義上的西方，伴隨著賦予這些國家遠勝於以往更強大的經濟力量。此類經濟賦權仍充滿許多不確定性，例如 1997 年的亞洲金融風暴及 2008 年美國房地產市場次貸危機引起的全球金融震盪。對於世界資本主義體系中崛起的核心國家來說，這些危機相當典型，最早可追溯到 1929 年美國遭

遇的經濟大蕭條 (Arrighi, Silver et al, 1999)。或許從此可看出支持西方霸權的傳統優勢已然消散 (Abu-Lughod 1989, 370-1)。即便美國前所未有地將權力集中在自己身上，但其並沒有義務要有效地與世界共享。當所有東亞國家都在美國的支持下變得更加富有也無法挑戰美國的軍事優勢，但這些國家也不願意準備一張空白支票以確認美國軍事霸權的持續 (Cumings 1984)。

1990 年代時世界資本體系在領導國家更迭之際，並未出現慣常的更高程度的軍事能力與經濟力量之融合，反而是形成一種分裂，軍事力量更聚集在衰退的西方霸權手中，可是全球金融權力卻集中在東亞國家 (Arrighi, 1994, Evans 1995)。在這樣的情況下，確實很難想像西方霸權的時代會被一種新型態的世界格局所超越，反而是更可能出現回到十三世紀時多極體系相對均衡的狀態，這樣的回歸將無可避免地要求一個向多元遊戲規則的調整，或至少是十六世紀歐洲國家所引介的法則。我們無法從歷史中看到全球化法則的變動，或甚至是觀察這樣的過程，因為二十世紀下半葉東亞國家突出的經濟優勢，乃至於今日中國的崛起都無法被既有理論所解釋，或許有個可行之道是重新建構一些以東亞為中心的全球政經概念。回到全球化的簡單定義「貿易與科技使世界各國更緊密連結且相互依賴的趨勢」，可發現於政治、經濟、社會等面向也彼此相關，或可看作是一張織了幾百年的巨大蜘蛛網，隨著時間流逝而面積不斷地擴大，人群、金錢、商品、觀念甚至是疾病與破壞也沿著這些蜘蛛絲向世界發散，而當代的擴張速度較前幾個時期更快。全球化的起點有人認為是 1492 年哥倫布尋找新大陸的航行，但是人類早在此之前就開始旅行，例如西元前五十年開始的跨越中國至中亞之間的絲路，關鍵在於科學技術的進步，冶煉技術促使貨幣的出現，交通基礎建設的完善，農業產出的增長確保更多食物以支持遠行，與之相伴為觀念的傳播，宗教就是最好的例子。無疑地，各種形式的交換隨著科技的進步與地理發現而加速，尤其是大航海時代，基於對商品與運輸路線之需求，新的技術讓一切變為可能且便利，貿易與觀念的交換也因此能觸及至前所未及的世界各角落，而這樣的全球化網絡持續延伸使得更多想法，例如自由、平等從歐美國家傳達至拉丁美洲及其他地方。簡言之，全球化浪潮與十八世紀以來的工業革命、殖民化、戰爭等息息相關，背後的驅動力正是工廠、鐵路、船艦等發明。

## 五、「去全球化」潮流的湧現

進入資訊時代，全球化更為加速，電腦及資訊科技的新發明開啟了一個新的時代，也重新定義何謂「連結」(Connected)，通訊衛星與網路使得人們可以獲得即時的訊息，交通工具的發展使得在世界各國來往更為便利，正是這些科技的進步引導經濟活動更重視資訊且相互依賴，當今全球網絡中單一國家的經濟活動之成敗多少都會影響世界經濟運作，遑論大國的經濟興衰對世界影響更鉅。全球化所帶來的利弊得失仍有待商榷，其好處是富裕國家可以也必須協助貧窮國家，隨著跨國企業與經濟活動的擴散，各國有機會接觸不同的文化與增加多元性，一個

世界層級的「我者」隱然出現。不過負面效果則是傳染病散布的風險，或者是環境的破壞，以及因為產業活動而形成新的經濟剝削結構。與之相對的「去全球化」(Deglobalization)的現象也應運而生，當全球化降低生產與勞動力成本時，去全球化的潮流展現在提高關稅以及地緣政治的緊張關係，驅使上漲的價格成為全球經濟圖像的一個固定元素。從分析角度而言，去全球化潮流並不具有深刻的理論內涵，而是一個實證經驗的回饋，可理解為對全球化現象的反動，現實環境中可觀察到的全球貿易量緊縮，跨境資本流動放緩，跨國公司影響力下降，移民門檻提高等，都是去全球化的反射。雖然各國的政治領袖都承認全球化帶來的經濟效益，但是去全球化引起的負面經濟效益也不容小覷。

從經濟意識形態發展來看，十八世紀亞當斯密所提出的古典自由主義是對前一時期政商合謀導致貧富不均的重商主義之反思，但是到了十九世紀，就國內經濟發展來說，馬克思針對資本主義之發展提出深刻的見解，預示其終究崩潰；而在國際面向，李斯特強調民族國家主導之工業化以及貿易保護主義，也就是國家在國際貿易場域應該只開放自己佔有優勢的產業，同時利用關稅政策保護並發展本國工業，尤其是那些不具競爭優勢者，待其壯大後再行開放。準此，古典自由主義乃至新自由主義可被視為全球化的理論基礎，而貿易保護主義則是支撐去全球化的學理論點。惟從李斯特的角度言之，一國的工業發展最終還是要開放並投入世界貿易，並非自始至終的以國內市場為目標，在理論上看似與自由主義殊途同歸。進一步論，全球化、去全球化、自由主義、保護主義等概念，其實是組成全球經濟圖像的多種元素，且可同時存在，或是有其時間序列的先後性。

## 六、全球化下意識形態的衝突

就實證經驗來看，前述現象及意識型態之間其實呈現一幅弔詭的圖像，尤其是在美中衝突持續升溫的時代，自由貿易與保護主義乃至於繼之而起的民粹主義，看似矛盾，實際上關係卻相當密切，並呈現惡性循環的困境。中國在2001年加入世界貿易組織(WTO)，表面上看來要加入自由貿易組織，意味著中國要降低政府干預，但是卻極大地改善了中國的出口效率，進而在2010年超越日本成為世界第二大經濟體。「中國衝擊」(China Shock)，意指中國向全世界輸出商品導致許多先進工業國家內部製造業結構重整，尤其是工作機會流失，導致國內民怨四起，催生了民粹主義。反觀中國，1980年代改革開放初期，在解除長期封閉的狀態後，對外貿易自由化也對中國造成「西方衝擊」(Western Shock)，尤其是文化面向。

目前世界潮流呈現的圖像是全球化趨勢下自由貿易的觀念席捲全世界，但是卻造成工作外移、所得下降及貧富不均甚至失業的負面效果，最終激起了民粹主義，繼而讓各國政府在國內壓力下對自由貿易裹足不前，轉向採取保護主義。自2008年至今已出現好幾波的保護主義浪潮，首先是金融海嘯後，西方國家開始收

購銀行，進行國有化，例如英國政府收購北岩銀行及布賓銀行；第二波是前美國總統川普的貿易政策，強調「Make America Great Again」，同時出現在歐洲的是面臨來自中國資金收購該國具核心技術頂尖企業的壓力，形成「反收購」的新保護主義潮流。最近一波的浪潮範圍更廣，但關鍵不僅是美國，而是在對抗中國產業威脅下以美國為首的聯盟形式之保護主義。美國拜登總統上台後並未改變川普總統時期的保護主義政策，甚至還走的更遠，例如簽署關於供應鏈安全的行政命令，事實上是要以美國製造替代進口商品。這種做法的難處在於本國市場規模要夠大，不然對製造業來說難以生存。反觀中國具有如此廣大的國內市場都不足以支撐其製造業，需要對外開放時，美國的作法具有很大風險。其次，保護主義的背後需要有政府財政資源挹注，美國政府結構是典型資本主義下的小政府，財政資源有限，難以支撐沒有國際市場的本國企業或是跨國企業，最終還是得打開別的國家市場，而其代價就是相對地也要開放自己國內市場，亦即保護主義最後還是得依賴自由貿易才能繼續保護下去，促進本國產業成長，形成一個看似奇怪但合乎邏輯的循環，如前述李斯特的理論。政府一旦採取保護主義後，國內的既得利益者就會強化該政策方向並進而鞏固保護主義，對外開放成本增高，逐漸難以克服。反之，一旦開放，政府又會面臨民粹主義的壓力接踵而至，在此考量下決策者可能裹足不前，最終形成自由貿易、保護主義與民粹主義三者間的弔詭關係。

此外，地緣政治也是影響全球化與去全球化的主要變數之一，例如 China Shock 與反中浪潮讓許多國家的民眾在享受便宜商品的同時，又感到中國商品大舉入侵導致就業機會喪失。形成少數能夠參與中國經濟活動者就得利，反之則受侵害，大多數人逐漸醞釀出反中情緒。這樣的經濟關係卻被地緣政治的緊張情勢所強化，亦即一個國家的外交政策不必然與經濟及貿易活動相關，但強大的中國作為一個安全威脅來說，這樣的論述對世界上大多數的國家來說並不成立。中國領導人習近平甚至直言「開放大門愈開愈大，經濟也越來越強。企業競爭力不斷增強，經濟體系效率和質量持續提升，人民群眾享受到更多更好的產品和服務。實踐充分證明，開放競爭是我國經濟發展壯大的有效途徑<sup>36</sup>」，或許對臺灣來說，中國確實帶來直接的軍事威脅，但是從經濟層面來看，中國的說法及作法似乎與全球化及自由貿易精神相符，其所帶來的隱性壓力在於中國已然是自由貿易的最大贏家，而其他國家在享受中國提供的低價商品之餘，付出的是國內產業空洞化的代價。因此，地緣政治的表象下，經濟因素才是最主要的考量，如何在全球化與去全球化的對抗下找到均衡點，也就是利用保護主義的手段促成自由貿易之目的，是世界各國，尤其是美國，最關鍵的政策考量。美國當前的作法是保障供應鏈安全，避免對其有安全威脅的國家作為其產品來源，就此來說，日本，韓國及歐洲顯然不是美國的敵人，所以應採合作態度，可是這些國家無法不與中國接觸。

<sup>36</sup> 「中國開放之門越開越大」，人民網，2019年4月27日，  
「<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2019/0427/c1003-31053188.html>」。

一旦與美國結盟，根據協議他們就無法與中國來往，形成零和關係的矛盾，「Chip 4 晶片聯盟」及「印太經濟框架 (IPEF)」就是最好的例子，就其內涵來看涉及合約各國彼此間的財政投入，產品議價能力、WTO 補貼規則等。最終，美國推動的保護主義或聯盟將使其盟國陷入窘境，嘗試以美國製造代替外國製造的情況下，中國可能只是國內政策轉向的替罪羔羊，實際上日韓及歐洲國家同樣蒙受保護主義的負面影響。國際關係理論中的霸權國家概念說明了第二次世界大戰後，全球自由貿易秩序的形成最主要原因是美國願意開放自己的市場。如今，當美國不願意提供市場且指名中國作為外在威脅時，就缺少了與盟國之間的連結，或可說是提供盟國合作的誘因。因此，以地緣政治為基礎所畫出來的貿易圈，將會出現裂痕，而這個裂痕非軍事安全性，而是經濟性。

就國內經濟結構來說，調整財富分配不均需要大政府才做得到，但保護主義主張的國內市場過小，難以支撐財政收入，且一旦關閉自由貿易後，愈來愈多的既得利益者就會阻止其再度開放，所以促進自由開放是困難的，但建構保護壁壘是容易的，推行保護主義後就愈來愈少人會從自由貿易中得利，走回頭路的可能性也愈來愈低。更何況，一個國家的內部經濟發展會朝向第三產業，尤其是金融部門前進，製造業外移本身就是產業結構自然演進的結果，由此而言，不管美國的製造業是否前往中國，其流出的原因更多是因為受到第三產業發展的擠壓，而流入中國的原因則是當地具有生產成本低廉的吸引力，如今部分東南亞國家能提供更廉價勞動力之時，也可觀察到製造業從中國離開的現象。是以自由貿易與保護主義背後有著極其複雜的內生與外生因素的影響，難以單純地譴責單一國家。

#### 七、全球化、去全球化與通貨膨脹

此外，全球化有一個附加價值是可以藉由降低勞動力成本與生產成本，進而緩和通貨膨脹，同樣地，去全球化的主要特徵為高關稅及貿易壁壘，疊加在一起就會使得貿易流動從全球變為區域，最終導致通貨膨脹。去全球化也會增加企業營運成本，以致中央銀行難以用貨幣政策控制通貨膨脹的趨勢。以美國為例，數十年來，美國企業從全球化所產生壓抑通膨的效果中獲得龐大的利益，但是近年來供應鏈安全，反制中國的產品，以及俄烏戰爭等因素，將使食物、燃料、及製造業商品等價格持續上升，推高通貨膨脹，已非單純使用國內政策可解決。

從更高層面來看，地緣政治情勢緊張使商品成本增加，成為去全球化潮流下的固定要素。過去幾十年來全球經濟的特點是跨境流動的商品、資金及人員等，逐漸惡化的美中衝突對抗，可被視為一個意識形態分歧與世界經濟分崩離析的時代即將出現的預兆，移民的障礙將使得美國公司更難吸引到全球頂尖人才，也會因此拉高勞動力成本。同時間，利率高漲且供應鏈的脆弱，會驅動美國公司採取降低生產成本的方式，進而引發資金回流。在俄烏戰爭中，許多外國公司自願減少在俄羅斯的營運，甚至超過國際經濟制裁的要求。在去全球化的世界經濟中，

更多的資本會回流母國，尤其是美國，導致大量美元購買美國資產，進而對價格帶來更大壓力。此外，已開發國家中缺少了貨幣政策的協調機制，也會推動全球價格上漲。與金融危機時的反應不同的是，世界主要經濟體的決策者相信每個國家必須自我保護以免受到通貨膨脹之苦。當七大工業國家組織（Group of 7, G7）的領袖們誓言要監控全球通貨膨脹問題時，他們並未發布任何協調後的具體作法以壓制持續升高的價格。相反的，最近 G7 國家合作提出的政策卻是對俄羅斯進行經濟制裁，導致能源價格上升以及供應鏈斷裂，進而促使通貨膨脹更形惡化。對抗通貨膨脹不只是美國的問題，更是全球許多國家目前面臨的難題，需要各國彼此協調提出一個多邊合作的解答。對美國來說，這樣的作法至少可以降低長期遭受進口價格上升的壓力。但是當前的全球化充斥著外交活動的碎裂化，也是各國堅持本位主義並尋求保護主義及去全球化的可能，結果就是近年來產生大量多邊貿易合作的障礙，尤其是美中之間以及英國與歐盟。

總結來說，目前世界潮流是朝向去全球化前進，即便相較其他先進工業國家而言，美國已經具有較強的抗壓力，其通貨膨脹的現象仍會持續下去，聯準會的作法是致力於提高利率，以期降低市場需求並抑制物價成長。但關鍵在於決策者應該要思考出足以減緩今日去全球化衝擊的政策，究其原因，還是回到理論思考上，貿易保護主義的初衷是培養國內工業成長，但說到底，享受自由貿易的全球市場才是促進各國經濟發展的機制。

## 八、結論

隨著美中衝突持續以及美國強化保護主義的政策方向，我們似乎正迎來去全球化的高峰期，保護主義的訴求極大化回應了國內民眾的需求，國際自由貿易組織難以協調諸多跨國紛爭，更進一步弱化了在經濟交流基礎上所建立的自由國際秩序。不過從理論角度深入分析，作為全球化與去全球化基礎的自由主義與保護主義其實邏輯上並不相悖，其政經邏輯在於經濟發展階段的政策需求，從臺灣經驗中也可看到類似發展，也就是 1960 年代「進口替代」與繼之的「出口導向」政策。當保護主義把國門關上時，國內市場的侷限性注定了將有重啟國門的一天。因此，全球化與去全球化其實處於一個相生相剋的循環中，而前者又具有更大優勢，這也是本章提及，全球化背後有深刻的自由主義理論支持，而去全球化及保護主義更像是因應而生的反彈力量，無論從理論面或實證面來看都相對薄弱。然而，世界的政經運作不會單靠邏輯合理與否而前進，當政治因素介入，尤其是既有霸權與崛起大國相爭時，修習底德陷阱是否必然出現是吾人最關注卻難以回答的問題（Allison, 2017），或許適度釐清與了解全球化與去全球化的政經邏輯能減少對於現實如何發展的焦慮，畢竟經歷了過去幾個世紀出現的多次全球化潮流之後，各國已難以真正地鎖國並拒斥自由貿易的可能，未來應該認真嚴肅思考的議題將是如何以去全球化與保護主義作為手段，更好地融入世界體系並從全球化與自由貿易中獲益。

參考文獻

- Abu-Lughod, Janet (1989), *Before European Hegemony. The World System A.D. 1250-1350*, New York: Oxford University Press.
- Abu-Lughod, Janet (1990), "Restructuring the Premodern World-System", *Review*, XIII, 2, 273-286.
- Allison, Graham (2017), *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* New York: Houghton Mifflin Harcourt.
- Arrighi, Giovanni (1982), "A Crisis of Hegemony", in S. Amin, G. Arrighi, A.G. Frank and I. Wallerstein, *Dynamics of Global Crisis*, New York: Monthly Review Press, 55-108.
- Arrighi, Giovanni (1994), *The Long Twentieth Century. Money, Power and the Origins of Our Times*, London: Verso.
- Arrighi G. (2000), *Globalization and Historical Macrosociology*, in J. Abu-Lughod (ed.) *Sociology for the Twenty-First Century: Continuities and Cutting Edges*, Chicago: Chicago University Press, Chicago, 117-133
- Arrighi, Giovanni, Terence Hopkins and Immanuel Wallerstein (1989), *Antisystemic Movements*, London: Verso.
- Arrighi, Giovanni, Beverly Silver et al. (1999), *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Cumings, Bruce (1997), "Japan and Northeast Asia into the 21st Century", in P. J. Katzenstein and T. Shiraishi, eds., *Network Power. Japan and Asia*, Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 136-68.
- Evans, Peter (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frank, Andre Gunder (1998), *ReORIENT. Global Economy in the Asian Age*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Harvey, David (1995), "Globalization in Question", *Rethinking Marxism*, VIII, 4, 1-17.
- Jeannet, J-P. and Hennessey, H.D. (1992), *Global Marketing Strategies*, Boston, MA: Houghton Mifflin Company, Boston, MA.
- Kindleberger, Charles (1969), *American Business Abroad*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Levitt, T. (1983), "The globalization of markets," *Harvard Business Review*, 61(3), 92-102.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, MA: Beacon Press.

Robertson, Roland (1992), *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London, England: Sage.

Tilly, Charles (1995), "Macrosociology, Past and Future", *Newsletter of the Comparative & Historical Sociology Section of the American Sociological Association*, VIII, 1-2, 1-4.

Tilly, Charles et al. (1995), Tilly, "Globalization Threatens Labor's Rights," plus responses from Immanuel Wallerstein, Aristide Zolberg, Eric Hobsbawm, and Lourdes Beneria, followed by Tilly's reply, *International Labor and Working Class History*, XLVII, 1-55.

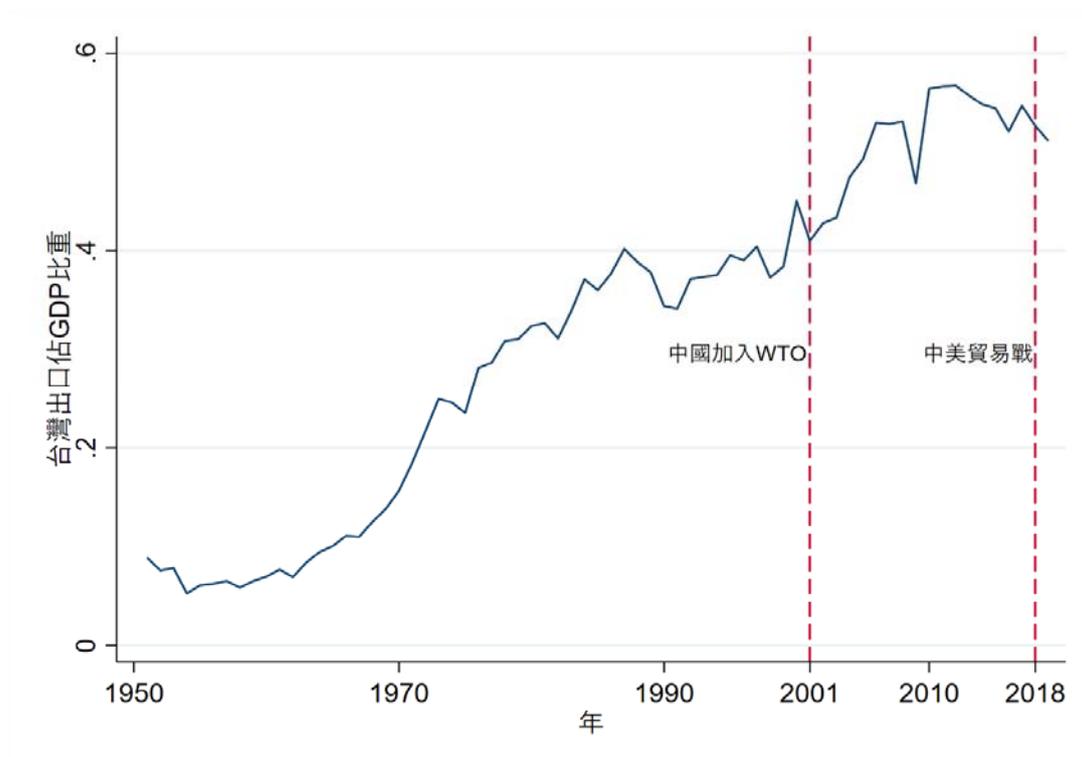
Wallerstein, Immanuel (1996), "The Rise and Future Demise of World-Systems Analysis", *Review*, XXI, 1, 103-11

## 第四章 全球化對臺灣勞動市場與所得分配的影響

### 一、臺灣經濟發展與對外貿易

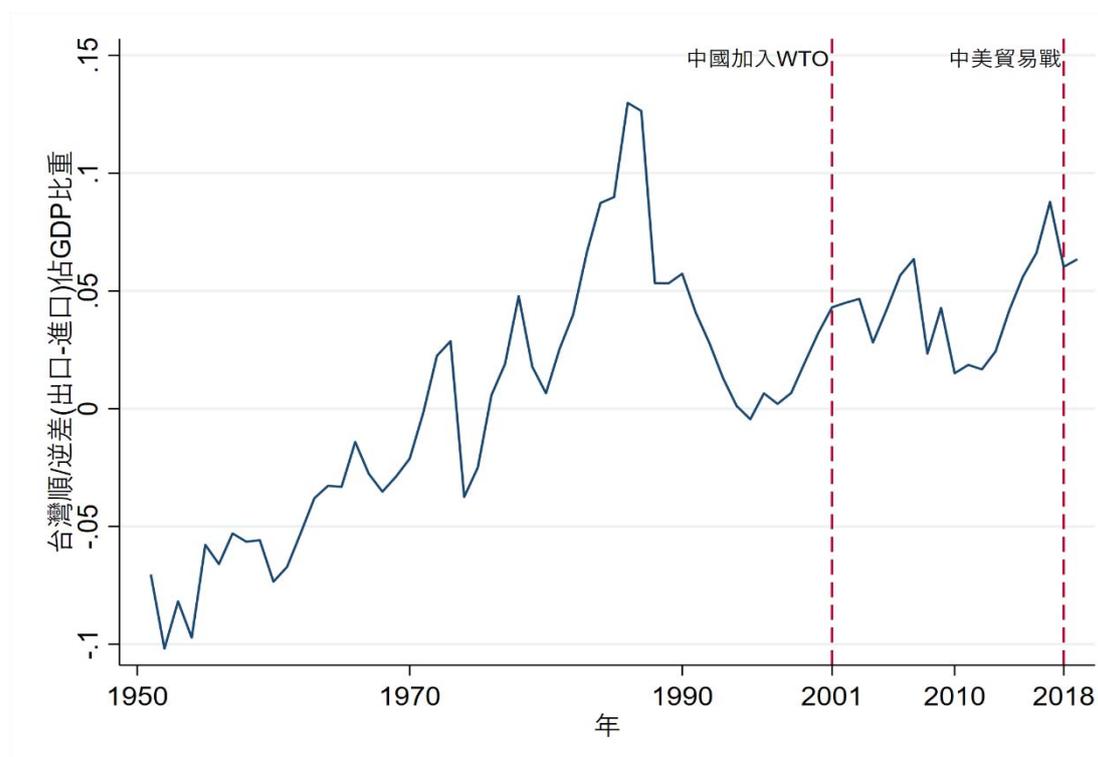
臺灣是一個小型開放經濟體，國內市場小，天然資源不足，需要仰賴國際貿易。過去數十年的經濟發展歷程與對外貿易發展息息相關，參與全球化是必經之路。戰後臺灣百廢待舉，通貨膨脹嚴重，民生凋蔽，各類資源極為缺乏。從 1950 年代起，政府推動「以農業培養工業，以工業發展農業」的政策，一方面能充分供應糧食需求與穩定民心，另一方面，利用農產品出口賺取外匯，籌措工業發展的資金。接著政府推動「進口替代」政策，透過各種產業保護措施，像是對特定進口產品課徵高關稅、管制進口數量、減免營所稅、提供低利貸款等，以便發展尚在萌芽階段，勞力密集的輕工業及與食衣住行有關的民生工業，以替代外國類似產品的進口。上述經濟發展策略相當成功，締造臺灣長達數年 10% 以上的經濟成長率。

圖 4.1 顯示臺灣出口占 GDP 的比重從 1950 年代的不到 10%，在「進口替代」策略下，到了 1970 年代出口占比已超過 30%。同時臺灣貿易也開始出現順差（見圖 4.2），並在 1980 年代達到高點。大量的貿易順差，讓政府累積了龐大的外匯存底。卻也造成新臺幣升值壓力及通貨膨脹，國內各類生產要素，像是土地、勞動力等成本大幅上升，再加上中國、東南亞與東歐國家挾其豐沛勞動力紛紛投入全球生產體系，使得臺灣傳統勞力密集產業逐漸喪失出口優勢。



資料來源：Penn World Table 10.0

圖 4.1 臺灣出口佔 GDP 比重



資料來源：Penn World Table 10.0

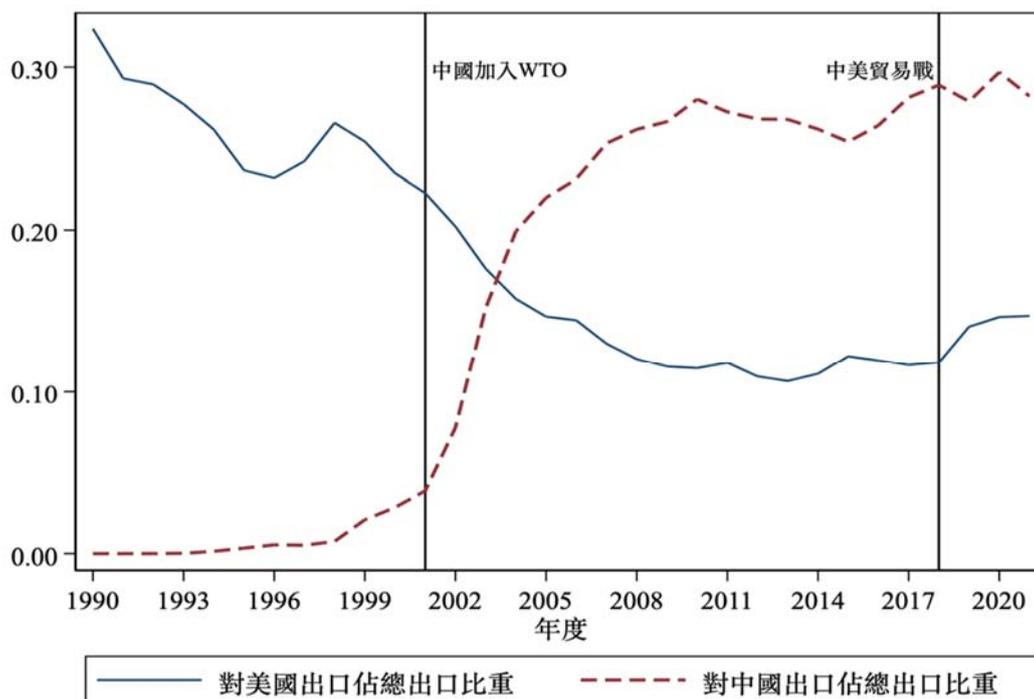
圖 4.2 臺灣貿易順差佔 GDP 比重

在這些背景因素下，政府在 1990 年推動「促進產業升級條例」，試圖針對特定產業（如通訊、資訊等十大新興工業），提供租稅獎勵<sup>37</sup>，來鼓勵資金投入高附加價值產業，以便引導產業升級轉型。此外，在這段期間，政府也積極參與國際經貿組織，拓展臺灣的對外貿易網絡，像是於 1991 年 11 月正式加入「亞太經濟合作會議」（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）。在 1992 年 9 月成為世界貿易組織的前身關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）觀察員。並在 2001 年正式加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），在同一時間，中國也加入 WTO，許多文獻<sup>38</sup>均指出，中國在加入 WTO 後，經濟迅速崛起，對各國進出口、勞動市場與所得分配皆造成相當程度的影響。臺灣也不例外，從圖 4.3 可以發現，美國本來是臺灣最主要的出口目的地，在 2001 年之後，臺灣對中國出口比重，從不到 5%，在數年內迅速增加到接近 30%，成為臺灣最重要的貿易對象，進口也呈現類似趨勢（見圖 4.4）。因此，以下分析將會聚焦在近 30 年，特別是中國經濟崛起之後，全球化對臺灣勞動市場與所得分配的影響。

---

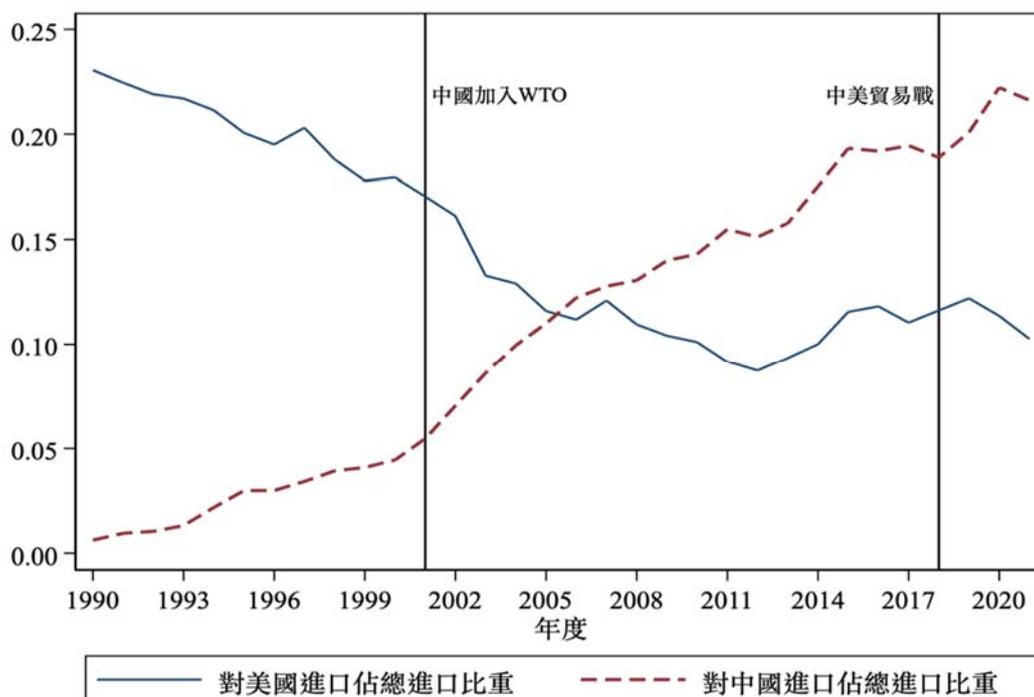
<sup>37</sup> 像是「企業營運總部租稅獎勵辦法」、「製造業及其相關技術服務業新增投資五年免徵營利事業所得稅獎勵辦法」、「新興重要策略性產業屬於製造業及技術服務業部分獎勵辦法」、「公司研究發展及人才培訓支出適用投資抵減辦法」、「行政院開發基金收支保管及運用辦法」以及「新及淨潔能源投資抵減辦法」等，來引導產業升級轉型。

<sup>38</sup> David, H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2013; Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., & Song, J., 2014; Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2015; Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H., & Price, B., 2016; Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2016; Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K., 2017; Autor, D., 2018; Dorn, D., Hanson, G. H., Pisano, G., & Shu, P., 2020; Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K., 2020; Dorn, D., & Hanson, G., 2019



資料來源：財政部海關進出口統計

圖 4.3 對中國與美國出口佔總出口比重



資料來源：財政部海關進出口統計

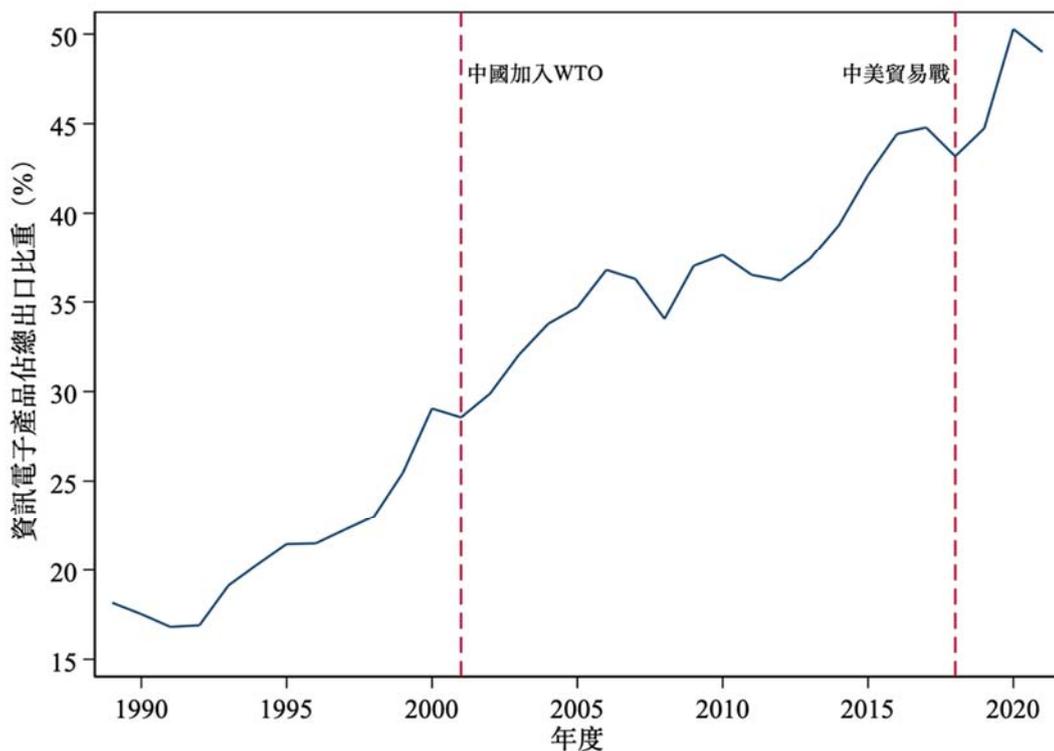
圖 4.4 對中國與美國進口佔總進口比重

## 二、全球化對臺灣勞動市場與所得分配的影響

### (一) 出口產品組成與就業人口結構

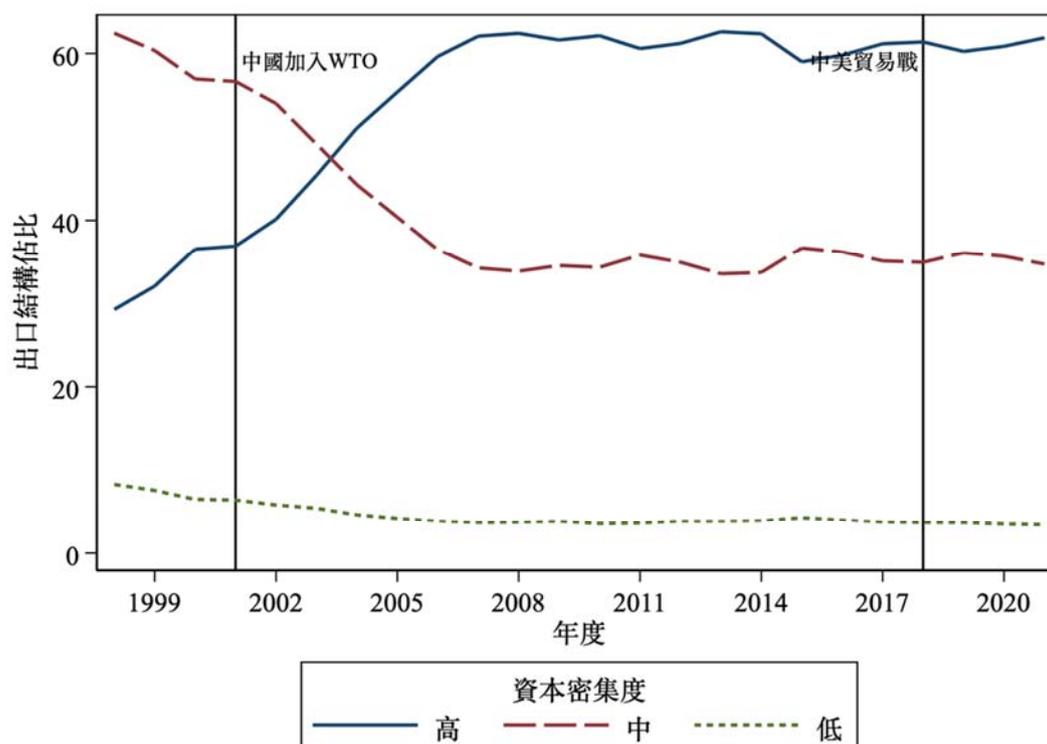
1990 年代開始，工資迅速上漲與新臺幣升值，臺灣許多傳統產業廠商在生產成本快速提高的狀況下，逐漸移往中國與東南亞生產，以便維持出口競爭力。這讓臺灣的出口結構發生改變，取而代之的是發展技術水準較高的資訊電子產品。圖 4.5 顯示在 1989 年時，資訊電子產品佔總出口的比重僅有 18%，在 2000 年之後，迅速增加，到了 2020 年，總出口中高達 50% 的金額是來自於資訊電子產品。

此變化也反映在以生產要素密集度分類的出口占比上（見圖 4.6），臺灣在 1980 年代的出口主要是高勞力密集度的產品，比重在 1987 年達到高點（48%），進入 1990 年代之後，便開始下降，到 2000 年來到了 31%，之後便在這個水準附近徘徊，沒有進一步的下降。在中國經濟崛起後（即 2001 年之後），高資本密集度與高能源密集度產品的出口占比有明顯的增加，特別是高資本密集度的產品占比從 1990 年代晚期約 30%，2006 年來到了 60%。



資料來源：經濟部國際貿易局

圖 4.5 資訊電子產品佔總出口比重



資料來源：財政部海關進出口統計

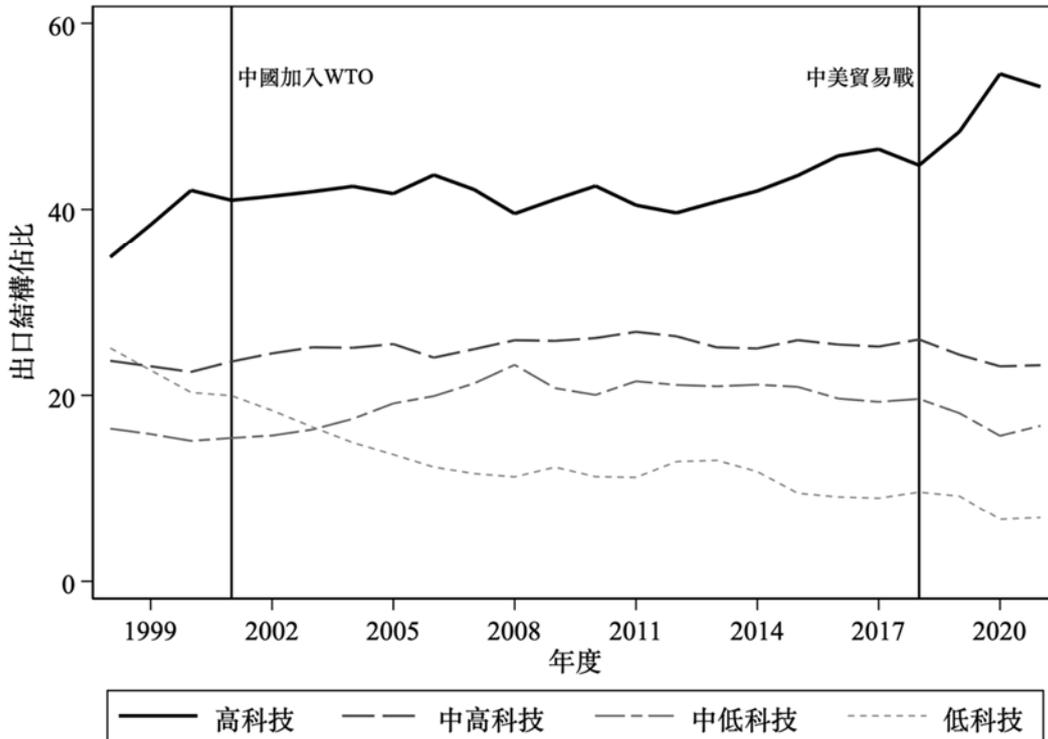
圖 4.6 各要素密集度產品佔總出口比重

有趣的是，儘管資訊電子產品的占比在 2000 年之後有明顯的提高，臺灣的總出口金額，高技術密集度產品占比的增長主要發生在 1980 到 2000 年之間，從 18% 上升到 56%，在 2000 年之後，便在遇到瓶頸在 55% 到 60% 之間上下變化，未再有進一步的提升。此現象一直到 2018 年中美貿易戰爆發後，高技術密集度產品的出口占比才再度有明顯的提升，2021 年的最新數據是 69%。

若以出口產品的科技層級分類（見圖 4.7）觀察，也會有一致的發現，臺灣出口高科技產品的占比在 2000 年之後就停滯不前，維持在約 40% 上下，主要的變化來自低科技產品的比重下降與中低科技產品的占比提升。同樣地，也是到 2018 年中美貿易戰後，高科技產品占比才又恢復成長，從貿易戰前的 44%，提高到 54%（2021 年）。這與李浩仲（2018）的發現一致，他們的實證分析指出在 1989-2010 年間，臺灣整體出口品與世界上品質領先者的差距則明顯擴大，進一步分析發現原因有二：(1) 臺灣在既有出口品品質優勢流失；(2) 臺灣朝向原不具品質優勢產品轉型。上述分析顯示臺灣在過去 20 年的出口產品「升級」，在無法繼續依靠便宜的勞動力下，轉而更加依賴仰賴資本與能源密集度高的產業，但產品的技術內涵提升有限。

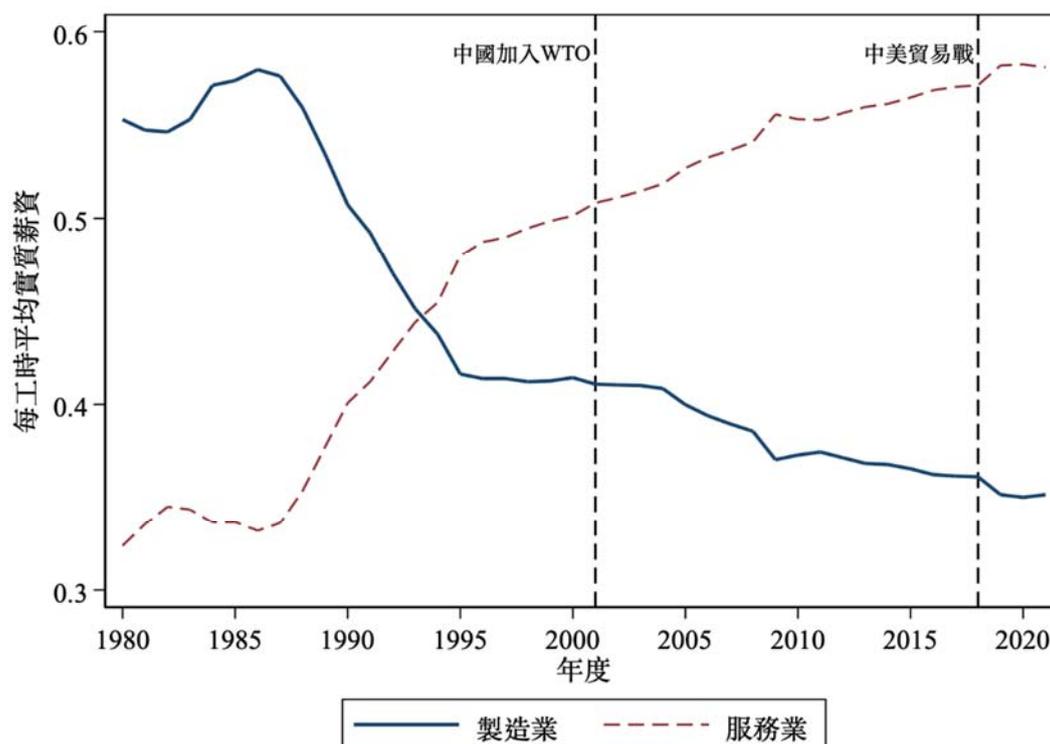
接下來探討出口結構改變對臺灣勞動市場就業型態的影響。首先，本研究利用主計總處的受僱員工動向調查，將就業人口所在的產業分為外貿型產業（即製

造業)與內需型產業(即服務業),臺灣的出口結構從高勞力密集度轉為高資本密集,也反映在勞動市場的就業結構上,外貿型產業佔勞動力人數的比重(見圖4.8),從1990年的近60%,一路下滑到到2021年不到35%。而內需型產業的就業人口則從1990年不到40%,在2021年,臺灣約60%的勞工是在內需型產業工作。



資料來源：財政部海關進出口統計

圖 4.7 高科技產品佔總出口比重



資料來源：主計總處受雇人員調查

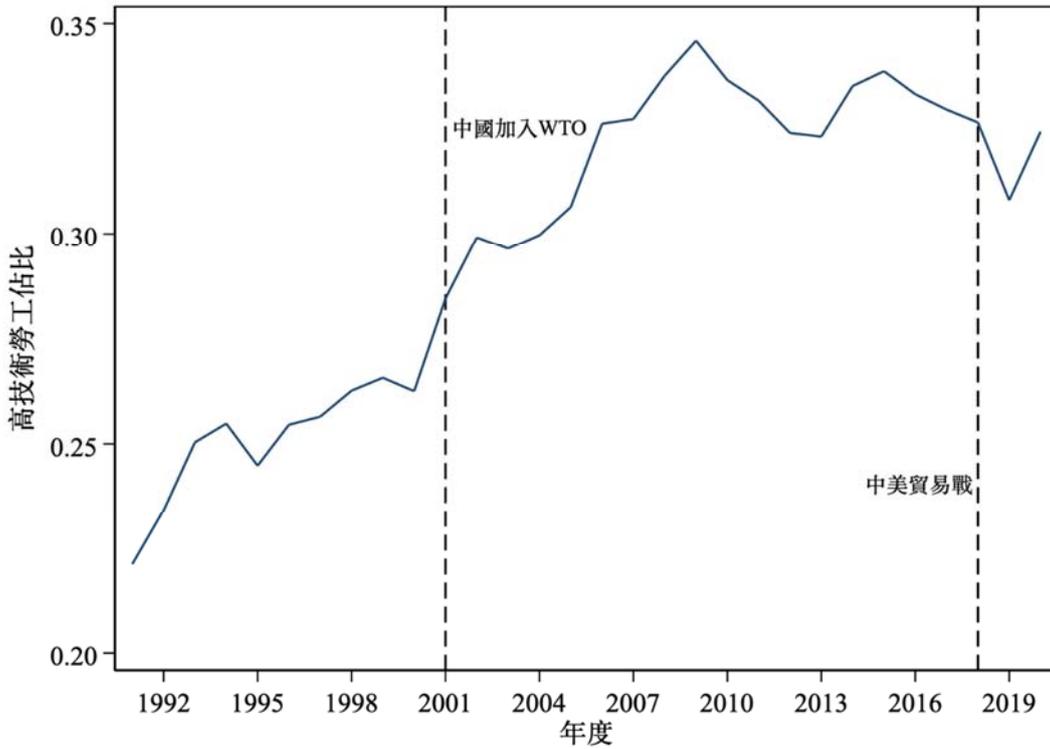
圖 4.8 外貿型產業就業人口占比

其次，臺灣出口高技術密集度產品的占比在 2000 年後呈現停滯，以 1991-2020 年主計總處的人力運用調查個體資料，分析臺灣技術勞工的比重以及工資溢酬 (Wage Premium)。人力運用調查是國內最完整的勞動力資料，每年調查臺灣家戶內年滿十五歲以上本國民眾 (不含軍人與監管人口)。調查內容主要關於勞動力運用、移轉及就業、失業狀況等，樣本數近 6 萬人。將勞工依其職業類別，分為高技術與低技術人員，依照主計總處的中華民國職業標準分類，將各類職業依照技術層次分為 4 級，其中民意代表、行政主管、企業主管、經理人員與專業人員為最高級 (4 分)，技術員與助理專業人員次之 (3 分)，將擁有上述職業的人定義為高技術勞工，其餘為低技術勞工<sup>39</sup>。

圖 4.9 顯示臺灣高技術勞動力佔比從 1991 年的 22%，一路增加到 2010 年接近 30%，接續就沒有再繼續成長。對比臺灣在同一時期的高等教育擴張，讓高教育程度勞工 (即學歷在專科與大學以上) 的占比，從 1991 年不到 20%，持續增加到 2020 年達到 50%。可以發現高教育程度的勞工供給雖增加不少，但受限於產業升級緩慢，相應的職缺卻不夠多，這讓高等教育的工資溢酬在 2000 年後達

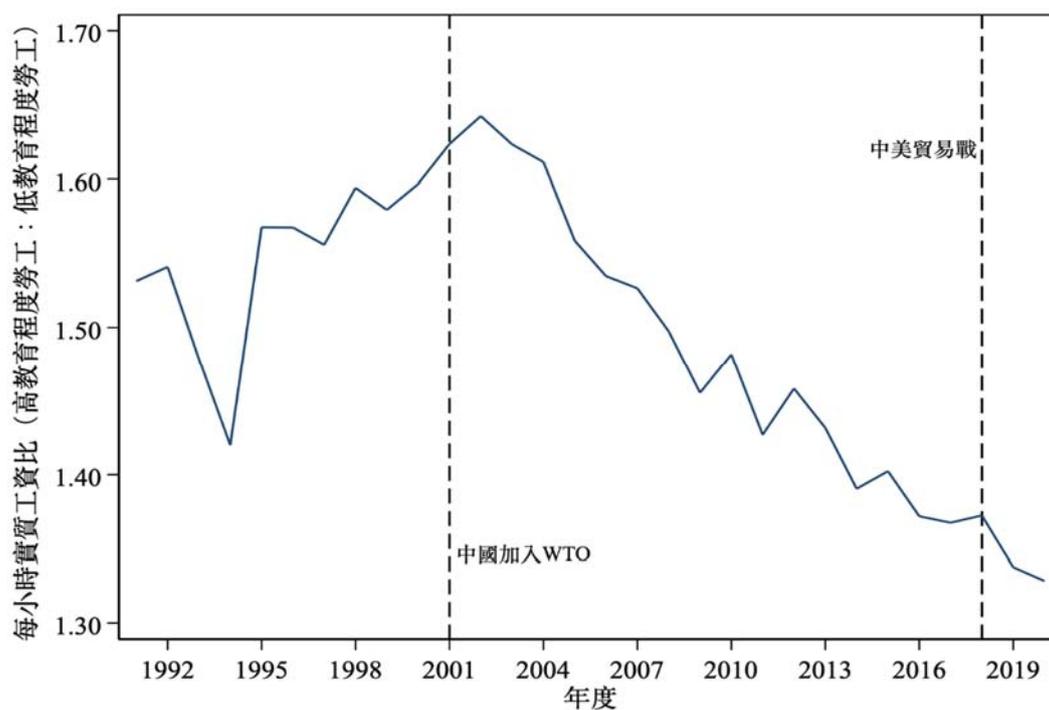
<sup>39</sup> 低技術勞工定義為事務工作人員、服務工作人員及售貨員、農、林、漁、牧工作人員、技術工及有關工作人員、機械設備操作工及組裝工、非技術工及體力工

到高點後（即高教育程度勞工薪資較低教育程度勞工薪資多出近 65%），一路下降到 2020 年，近乎砍半只剩約 30%（見圖 4.10）。類似的發現也出現在高技術勞工對低技術勞工的薪資比上，在 2000 年初期，技術溢酬約 85%，也是一路下降到 2020 年剩下 60%（見圖 4.11）。此數據都一致指出臺灣產業升級緩慢，對高階勞動市場造成的負面衝擊。



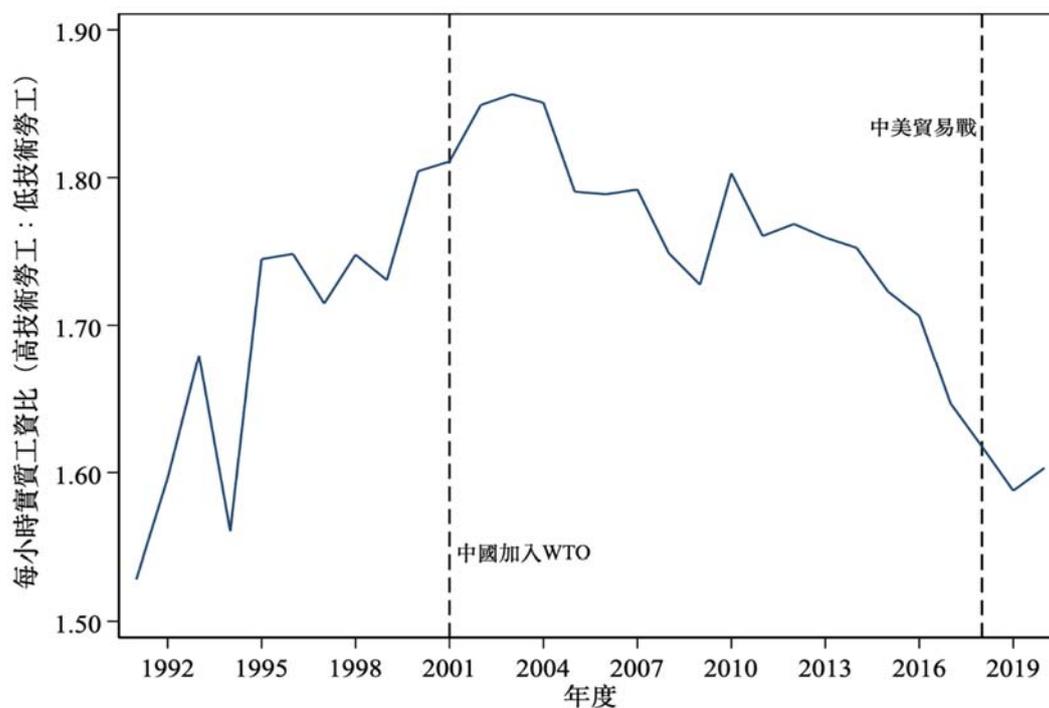
資料來源：主計總處人力運用調查

圖 4.9 技術勞工佔就業人口比重



資料來源：主計總處人力運用調查

圖 4.10 高教育程度勞工的薪資溢酬



資料來源：主計總處人力運用調查

圖 4.11 高技術勞工的薪資溢酬

## (二) 跨國資本流動、海外生產與薪資停滯

在 2000 年以前，臺灣投資率（即投資占 GDP 的比率），一直保持在 30% 以上，且投資淨額每年皆大於國民儲蓄淨額。不過，這個趨勢在進入 21 世紀，開始出現改變，臺灣的投資動能在 2001 年之後明顯減緩，投資率一路下滑到 2012 年，達到歷史低點 20%。且過去 20 年，一直有超額儲蓄的現象，國內投資額每一年都沒有超過國民儲蓄，而且差距日益擴大，在 2021 年，我國的超額儲蓄接近 4 兆新臺幣。

這段時期投資率下滑，可能有一部分與中國經濟崛起有關，中國在 2001 年底加入 WTO，便開始在全球生產供應鏈下扮演重要角色，吸引大量外國資金投入，臺商也不例外，特別是臺灣也在同一時間加入 WTO，讓兩岸之間的貿易障礙進一步減少，其中 2002 年行政院大幅放寬廠商投資中國限制，工業產品開放投資比率高達 98.58%（林向愷, 2005）。更進一步促使雙方在國際供應鏈上的分工合作。臺灣對中國投資金額佔 GDP 的比重在 2001 年後一路上升，直到 2012 年達到高點，投資中國的金額約占 GDP 的 2.5%。

對中國投資主要是為了利用當地廉價的勞動力作為生產基地，這也開啟了「臺灣接單、海外生產」的兩岸分工模式。臺灣產品的海外生產比重從 2000 年的 16%，在短短數年間，就突破 40%，並在 2015 年達到頂點，有 55% 的產品是由海外生產，其中臺灣出口的主力產品為電機與資通訊產品，海外生產比重更高達 70% 到 90%。

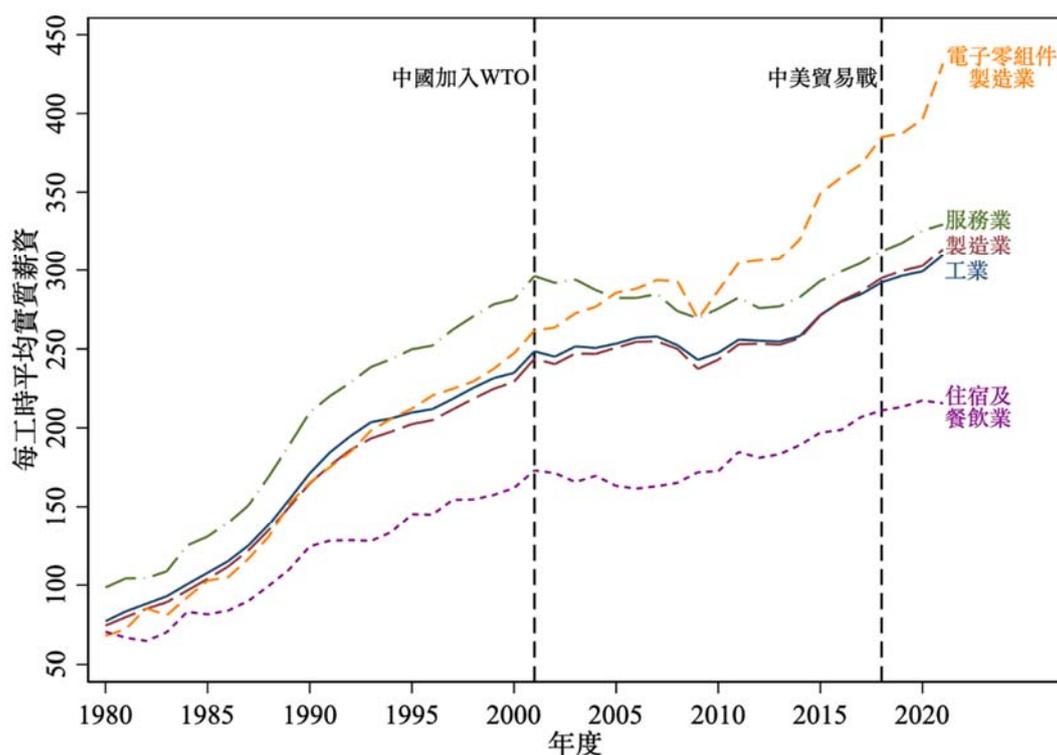
這讓臺灣在 1970-1990 年創造經濟奇蹟所仰賴的製造業，面臨產業空洞化的危機，製造業的就業人口占比在 1980 年代一度到達 50%，進入 1990 年後，不斷下滑至 35%。儘管臺灣就業人口從 2000 年的 576 萬人，在 2021 年成長到 800 萬人，但製造業就業人口在 2000-2021 年，僅從 245 萬人變成 280 萬人，僅增加約 35 萬人，許多傳統產業像是紡織業、成衣業與塑膠製品產業等，就業人數不斷萎縮。只有薪資相對較高，且生產外移受政府管制的電子零組件製造業（如半導體產業），就業人數有明顯擴張，從 2000 年的 35 萬人，在 2021 年增加近 2 倍達到 65 萬人，但占總就業人數仍不算多，在 2021 年只有 8%。這些被產業外移影響的製造業勞工，受限於勞動需求與技術門檻，並不容易在其他製造業找到工作，故他們只能轉而投入技術需求較低的服務業。

服務業就業人數在 2000 年為 297 萬人，到了 2021 年變成 472 萬人，人數增加 174 萬人，占總就業人口的 58%。儘管服務業的平均薪資其實較製造業來的高，不過，在 2000 年之後就業人口大幅增加的服務業，主要是較無技術需求，且相對低薪的產業，例如住宿及餐飲業（增加 32 萬人）、批發與零售業（增加 33 萬人）、支援服務業（增加 28 萬人）等。這些產業的平均薪資約 3 萬到 4 萬元之間，其中住宿及餐飲業到 2021 年平均月薪仍不到 35,000 元。而在薪資最高與次高的傳

播與資通訊服務業、金融及保險業僅分別增加 8 萬人與 3 萬人。基本上，上述低薪服務業及時吸納來自製造業的失業勞工，雖然讓臺灣的失業問題沒有因為製造業大量外移而惡化，但低薪工作職位的擴張仍對薪資成長造成負面影響。

圖 4.12 呈現各產業每小時實質薪資在 1980-2021 年的變化。在 2001 年以前每小時實質薪資每年均不斷成長，但在 2001 年之後，薪資成長出現趨緩，甚至停滯，進一步觀察工業、服務業與製造業，則會發現工業與製造業的薪資在 2001 年後仍有些微成長，但服務業實質薪資則呈現衰退。其中服務業裡的住宿及餐飲業的每小時薪資特別低，成長也相對緩慢。相反地，製造業裡的電子零組件業的薪資，除了在 2008-2009 年金融海嘯時有短暫衰退，其餘時間大體都是成長趨勢。

臺灣投資不振與薪資停滯的現象在 2018 年中美貿易戰後，出現反轉的契機，臺商面對此一巨變開始遷移生產基地，加上政府於 2019 年順勢提出投資臺灣三大方案給予各類借貸、租稅與外勞聘僱等優惠，臺灣的投資率終於止跌回升，在 2021 年達到 25% 創下近 10 年新高。而實質薪資在同時，不論是工業或服務業也脫離停滯不前的趨勢，再度恢復成長。



資料來源：主計總處受雇人員調查

圖 4.12 各產業勞工每小時工資累積成長率

### (三) 勞動力的移入與移出

面對產業外移，政府其中一個策略就是自 1989 年逐年開放外籍基層勞工來

臺工作。臺灣的外勞人數在開放短短 3 年內，就引入 15 萬人外籍移工，絕大多數都是來自製造業或營建業的產業移工。在那時期社福移工的需求尚小，此後一直增長。除了 2001 年時因國內景氣不佳、失業率增加，政府緊縮外勞人數，使得當年外勞人數由 2000 年的 326,515 人減少約 2 萬人，直到 2004 年才又恢復正成長。此外，2000 年後社福移工人數也迅速增加，一度與產業移工人數接近，之後政府進一步在 2007 年與 2010 年開放製造業中的 3k 產業（骯髒、危險、辛苦）可以引入外籍勞工，這類工作是製程環境高溫、高噪音、高污染，需要勞力，諸如鑄造、表面處理、印染整理等，工作環境多存在高溫、高噪音及高污染等危害因素，多數國人不願從事，因而缺工嚴重<sup>40</sup>。故製造業的外勞人數在 2010 年後更進一步增加，到 2018 年達到歷史高點 71 萬人，其中 45 萬人為產業移工，26 萬人為社福移工。在新冠疫情爆發後，由於國際人員移動困難，基層外勞人數才停止成長。

這些基層外籍勞工雖補充了本國人不願投入的工作職缺，讓部分產業得以繼續在臺灣生存，但對整體薪資提升幫助有限，甚至可能有負面影響。另一類型的外籍勞工則為專門性或技術性工作的專業人員，薪資通常較高，但在臺人數一向不多，僅在 2 萬到 4 萬人之間，不過，近年在政府各項延攬人才政策下，像是發行就業金卡、實施外國專業人才延攬及僱用法等，初步看來有助於延攬高階人才，2021 年的外國專業人員較 2018 年多出 30%。

另一方面，受到產業外移與國內就業環境不佳（如薪資停滯）的影響，國人赴海外工作人數逐年增加。從 2009 年起，主計總處運用戶籍檔連結國人入出國檔、勞工保險檔、全民健康保險檔等行政資料，試圖計算出赴海外工作的人數，並拼湊出這些人的特性。過去 10 年，國人赴海外工作人數穩定成長，除了疫情造成國際移動困難，導致 2020 年海外工作人數大減 20 萬人，其他年度在國外工作人數約在 66 萬人至 74 萬人之間。以 2019 年為例，男性大約佔 54%，略多於女性。且 40 歲以下的年輕人達 34 萬人佔約 45%。絕大多數的海外工作者是大學以上學歷（佔 76%）。

若是按照國別區分，在中國（含香港與澳門）工作的國人約 40 萬人，但人數與佔比在 2013 年後逐年下降。相反地，赴東南亞的人數則逐年上升<sup>41</sup>，到 2020 年佔比來到 17%，創下歷年新高，這反映臺商生產基地的移轉。不同國家的海外國人特性也不盡相同，赴美工作者，女性多於男性。但在中國與東南亞工作的國人則以男性居多。此外，在美國工作的人，高學歷的比例又更高，有 85% 的工作者是大學學歷以上。赴中國工作者，同樣的比例只有 73%。不過，在美國工作者的

40 更多資訊詳見這則報導：<https://www.nownews.com/news/5458117>

41 東南亞包括汶萊、緬甸、柬埔寨、印度尼西亞(印尼)、寮國、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南。

年齡偏高，赴中工作的人則多屬中壯年。另外，根據李宜等人（2009）的分析，國人赴中工作者多集中於電子零組件製造業、電腦、通信及視聽電子產品製造業、皮革、毛皮及其製品製造業、金屬製品製造業、批發零售業等臺商赴大陸投資金額較高的產業。

總的來說，在過去 20 年，若是考慮國際人才流動，臺灣的就業人口仍是呈現增加的狀態，以 2019 年為例，在臺的外籍勞工人數約為 75 萬人，但國人赴海外工作人數則為 73 萬人。然而，兩者個結構相當不同，我國人才流出多屬高技術勞工，流入則為低技術移工，這一進一出之下，隱含約 150 萬人在勞動力結構上的改變，對臺灣過去 20 年薪資成長帶來什麼影響，值得後續研究仔細探索。

#### (四)所得分配

過去 30 年，隨著中國經濟崛起，帶動的跨國投資興起與國際人才流動，臺灣實質薪資在 1980-2000 年歷經高成長，但在 2001 年後出現長達十餘年的停滯。本節首先分析全球化對薪資所得分配的影響。

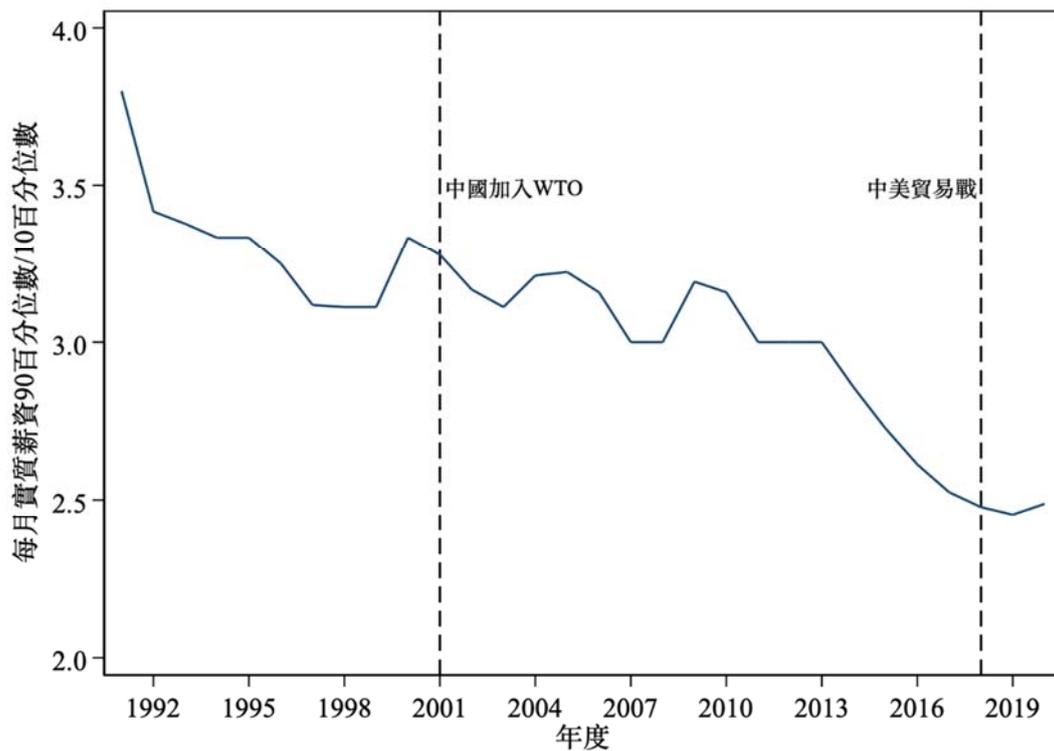
本節利用人力運用調查的個體資料，計算每小時實質薪資在各百分位數（10, 25, 50, 75, 95, 99 百分位數）從 1991 年至 2021 年的累積成長率，發現不論是高薪勞工（如 75, 95, 99 百分位數）、薪資中位數勞工或是低薪資族群（如 10, 25 百分位數），在 2001 年以前實質薪資皆有相當程度的增長，特別是高薪資族群，2001 年每小時實質薪資為 709 元，相較於 1991 年 508 元，成長約 40%，即便是薪資在 25 百分位數的低薪族群在這段時間的每小時實質薪資也從 105 元增加到 122 元，成長約 16%。

但在 2001 年之後，每小時實質薪資中位數從 176 元僅增加 13 元，變為 189 元，75, 95, 99 百分位數的實質薪資更是呈現負成長，其 2021 年每小時實質薪資甚至低於 20 年前的水平。唯一的例外是低薪資勞工（10 與 25 百分位數），他們的實質薪資其實也歷經約 10 年的停滯，但 2012 年起，年年調升的基本工資，讓這個族群的薪資明顯出現增長（由 119 元上升至 151 元）。上述的分析包含兼職與全職勞工，若是我將樣本限縮在每周工時大於 35 小時的勞工，並改用每月實質薪資衡量勞動所得，所呈現的薪資成長趨勢也是類似。

在討論各薪資分位數在過去 30 年累積成長率後，接續用幾個常用指標衡量臺灣在 1991-2021 年薪資所得分配的趨勢，首先，圖 4.13 呈現每月實質薪資在前 10%對後 10%比例的變化，這個指標主要衡量高薪與低薪族群的薪資差距，可以發現在 1991 年薪資在前 10%的勞工，其每月薪資是後 10%勞工的 3.7 倍。這樣的差距維持約 20 年，直到 2012 年後，由於基本工資逐年調高，兩者薪資差距進一步縮小為 2.5 倍。

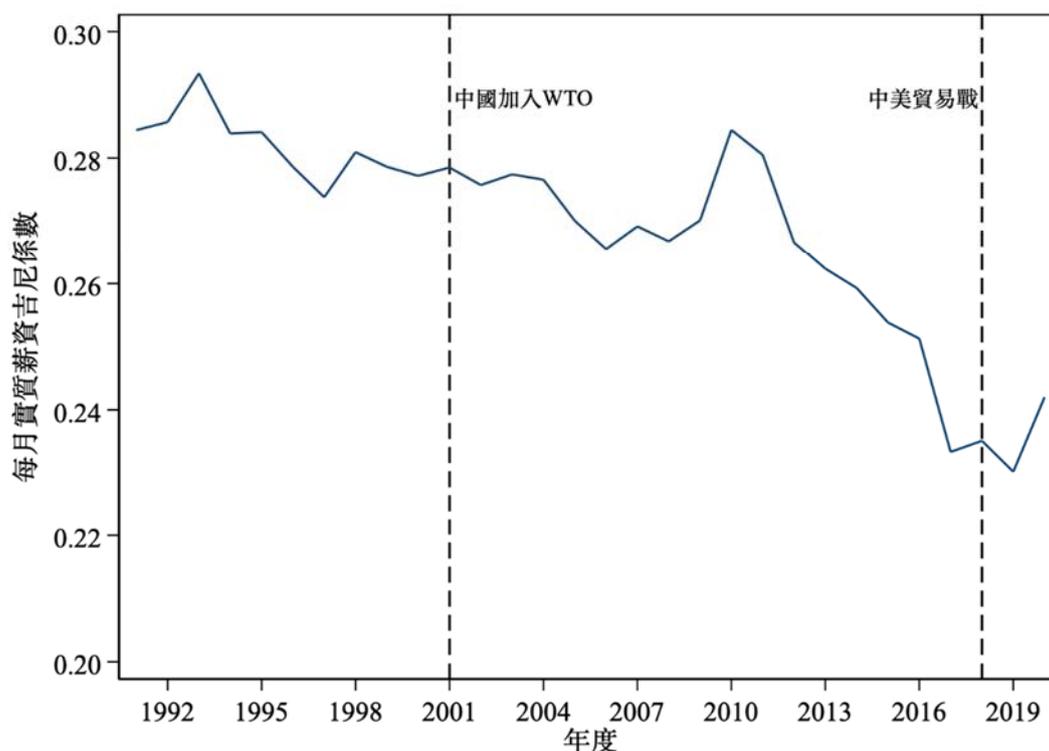
此外，從圖 4.14 我們也發現臺灣薪資所得的吉尼係數亦十分穩定在 0.28 附

近波動，甚至在近年還下降到 0.24，呈現薪資所得分配改善的狀況。若是改用薪資所得前 10%、前 5%與前 1%占比來衡量分配狀況，可以發現薪資在前 10%勞工其總薪資占比所有勞工總薪資的比例維持在 25%左右，前 5%勞工與前 1%勞工薪資占比則分別維持在 15%與 5%左右。總的來說，上述高薪資占比指標在過去 30 年也都維持穩定，顯示薪資所得分配沒有惡化的傾向，也就是說臺灣薪資停滯現象是出現在所有受薪資階級上。



資料來源：主計總處人力運用調查

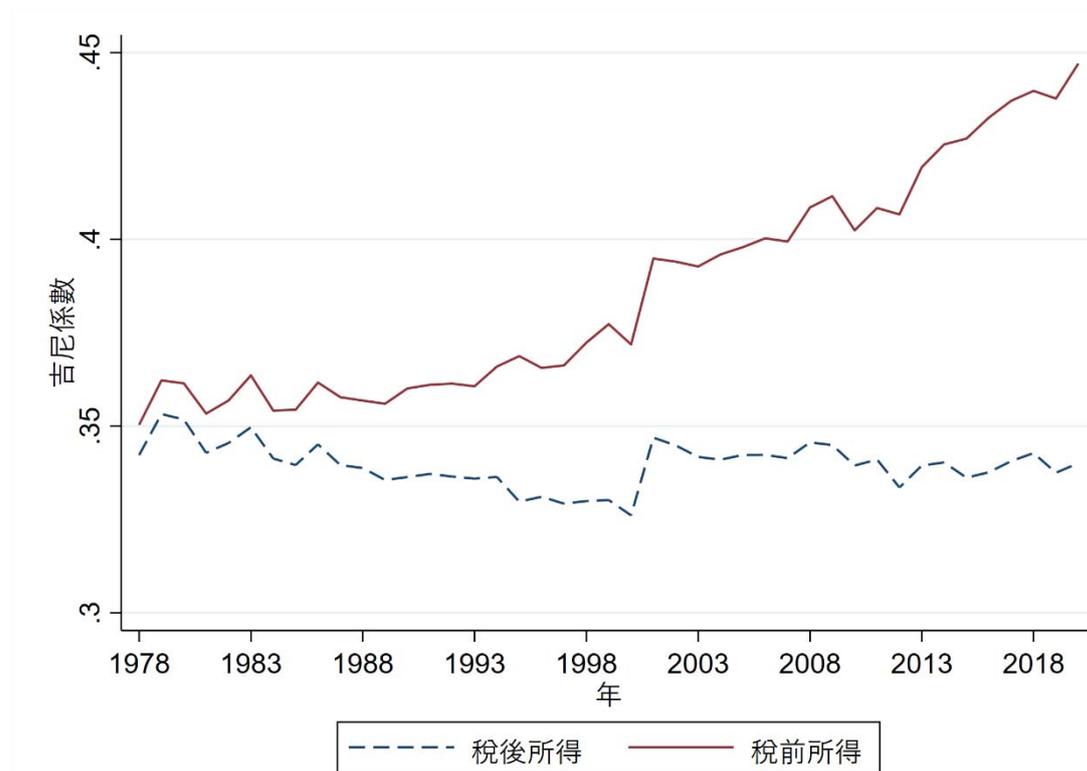
圖 4.13 薪資前 10%對薪資後 10%的比例



資料來源：主計總處人力運用調查

圖 4.14 薪資不均度（吉尼係數）

由於人力運用調查僅包含經常性薪資資料，缺少獎金、退休金等勞動所得，也無涵蓋財產所得與政府移轉收入，可能無法呈現臺灣所得分配的全貌。接著我們進一步透過家庭收支調查詳細的所得資料，探索臺灣過去 40 年來的所得分配的趨勢。家庭收支調查顧名思義是以家戶為單位進行收入與消費的調查。每年的樣本約 16,000 戶，並訪問戶內人口最多 10 人，因此，我們可以得到個人層級的所得資料，每年受訪的個人約 50,000 人。調查項目包括：(1)家庭戶口組成；(2)家庭設備及住宅概況；(3)所得收支；(4)消費支出。調查時間為每年 12 月至隔年 2 月。圖 4.15 呈現 1976 至 2020 年個人所得吉尼係數的趨勢，分成兩組結果，實線是個人稅前所得的吉尼係數，虛線則是原始所得加上來自政府得到的移轉收入與扣除向政府繳納之賦稅、社會保險費等，以下用稅後所得稱之。我們發現個人層級稅前所得的吉尼係數在 1976 至 1990 年間大致維持平穩，維持在 0.35 左右。儘管當時臺灣經濟迅速成長，每年經濟成長率動輒雙位數，似乎並未產生所得分配不均的副作用。不過，從 1990 年代中期開始所得分配的趨勢出現明顯惡化，特別是在 2001 年後，吉尼係數從 0.37 一路攀升至 0.44。



資料來源：主計總處家庭收支調查

圖 4.15 所得不均度（吉尼係數）

然而，在考慮政府透過現金移轉補貼與課稅等所得重分配機制後，則會發現稅後所得的吉尼係數仍維持在 0.33 的水平。換句話說，過去 20 年臺灣所得分配之所以能維持平穩，政府在所得重分配政策扮演相當關鍵的角色，像是最低稅負制、失業保險、國民年金、老農津貼等租稅與社會福利政策的影響，值得後續研究繼續探索。

為了進一步探索過去 20 年稅前所得不均度增加的原因，我們將所得分成勞動所得與資本所得，家庭收支調查中的勞動所得包含薪資所得、退休金與農漁牧收入等，資本所得則包括利息收入、營業淨收入、租金收入、權利金收入與投資收入等。與人力運用調查的結果一致，我們發現勞動所得的吉尼係數在過去 20 年大致維持平穩，約在 0.4 附近波動，但財產所得的吉尼係數則有明顯上升趨勢，從 0.79 增加至 0.87。顯示過去 20 年的所得分配惡化可能是資本所得分配不均度增加所致。這些結果反映中國經濟崛起引發的全球化趨勢，讓臺灣的勞動所得停滯不前，但對具有海外生產能力的企業，則增強其對國內勞工薪資的談判能力，抬高了獲利，進而導致這些公司的股東成為臺灣在全球化過程中少數的贏家。

### 三、結論與政策建議

一直以來，臺灣經濟高度仰賴對外貿易，對全球化的參與未曾中斷，特別是

戰後到 2000 年之間，透過政府產業政策的引導，以及外人投資與商品貿易，臺灣經濟快速成長，提供大量就業機會與薪資增漲動能，且經濟成長幾乎是各個階層雨露均霑，所得分配大致維持穩定，在這段期間，臺灣受益於對外貿易，無疑是全球化過程的贏家之一。然而，2000 年後，過去 20 年全球化的贏家 --- 中國崛起，包括臺灣在內的已開發國家，紛紛面臨到中國在出口的強力競爭。不論在勞動市場、資本市場、所得分配甚至是選舉結果都深受中國經濟崛起的影響<sup>42</sup>。

本報告分析在中國經濟崛起的背景下，過去 20 年臺灣勞動市場與所得分配如何受到全球化的影響，我們得到以下幾個主要結果：第一，臺灣產業升級面臨瓶頸，出口產品的生產要素結構，雖從勞力密集轉成資本密集，但技術密集的產品成長有限，造成國內高技術與低技術勞工的薪資差異（即工資溢酬）不增反減。第二，在中國成為「世界工廠」後，吸引包含臺商在內的大量外國投資，臺灣的投資率因而陷入長年不振，影響廠商勞動需求，雖然沒有造成大量失業狀況，但就業人口從製造業移轉到附加價值成長緩慢的服務業，薪資成長出現長達 20 年的停滯，直到中美貿易戰後，國內投資與薪資成長才有反轉向上的跡象。第三，在薪資停滯的狀況下，我國人才流出大多為高技術人力，流入則為低技術勞工。第四，薪資停滯現象出現在各階層的勞工，因此過去 20 年薪資所得分配大致維持不變，不過，如果考慮財產所得，國內稅前所得不均則呈現惡化狀況，但在政府重分配政策下，稅後所得分配則維持穩定。

根據上述發現，我們有以下政策建議。首先，臺灣產業升級不順的可能原因之一是缺乏高階人力，儘管自 1990 年代晚期政府推動高等教育擴張，大學數目在幾年內從 40 間迅速增加到 160 間，但絕大多數的「大學」是來自專科學校或技術學院的「升格」，其師資陣容、教學品質與硬體設備雖有進步但幅度有限，「重量不重質」的結果讓臺灣的人力素質沒有因為高等教育擴張而有明顯提升，大學與碩士以上學歷的勞工在 2000 年時，薪資較大學以下者多出近 60%，然而在 2020 年兩者薪資差異僅剩不到 30%。這反映大學以上的學歷嚴重貶值，儘管年輕世代雖耗費大量成本投資在教育學習上，卻沒得到相應回報。為何高教擴張並沒有創造出更多「好大學」？此一困境某個程度是源自於教育部對高等教育的管制，像是大學學費多年凍結調整、法規上不允許國外大學來臺設分校，也不准國內優秀研究機構（中研院、國衛院與中科院等）或是重視研發的企業（台積電等）設立學院培育人才。過度干預與保護國內現有大學，造成臺灣高等教育市場缺乏競爭，政府應思考如何適度放鬆對高等教育的管理，遵循市場競爭機制來提升臺灣高教的品質，以訓練出能夠幫助產業升級的勞動力。此外，臺灣高等教育競爭力提升，

---

<sup>42</sup> 請參考 David, H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2013; Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., & Song, J., 2014; Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2015; Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H., & Price, B., 2016; Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H., 2016; Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K., 2017; Autor, D., 2018; Dorn, D., Hanson, G. H., Pisano, G., & Shu, P., 2020; Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K., 2020; Dorn, D., & Hanson, G., 2019。

也將有助於高素質的外籍人士透過來臺就學的方式移入。近期政府通過「國家重點領域產學合作及人才培育創新條例」引入民間資金，鼓勵國立大學與企業合作培育產業人才，並積極招攬國際學生，期待這類政策的推行能提供促進臺灣產業升級所需的人力，進而增加臺灣產品在國際市場的競爭力。

其次，臺灣過去 20 年經濟成長主要驅動力還是來自製造業，由於產業外移，製造業所能吸納的就業人口已不如以往，取而代之的是仰賴內需市場的服務業。但新增的就業大多是在低薪的服務業，像是餐飲業、旅宿業、零售業等，在少子化與薪資停滯下，臺灣內需市場的產值很難擴張。而附加價值較高且有對外貿易潛力的服務業，如金融保險業、醫療服務業與教育服務業等，卻又深受政府各項管制而無法進一步的擴張，且政府對於服務業的政策，並不像製造業，一般推出各類產業政策協助其對外發展。上述服務業發展的困境值得政府深思，將服務業產值提升，才有可能進一步帶動薪資的成長，讓經濟發展的果實能分享給大多數的國人。

最後，臺灣的勞動所得分配大致維持穩定，但財產所得分配在過去 20 年則呈現不均度增加趨勢，眾所周知臺灣有許多財產所得因各類制度性因素，並無負擔起合理的稅負，像是證券交易所完全免稅，或是雖有課稅，但稅基與市價脫節，如房地產相關賦稅，又或者是逃漏稅情況嚴重，像是租金所得，大多為房東與租客私下交易，政府難以掌握。特別是臺灣的稅前所得分配不均度已日益惡化，稅後所得分配在重分配政策介入下才得以維持平穩。政府如何進一步透過租稅以及社會福利制度，重分配全球化帶來的利益與損失，使得經濟發展的成長果實能公平分配是需要詳加思考的議題。

## 參考文獻

- 李浩仲,翁培真 (2015). 「臺灣出口產品品質的演進」, 經濟論文叢刊, 43(1), 1-51.
- 李宜、李誠、辛炳隆、王素鸞 (2009) 「國際人口移動對我國勞動市場及經社發展之影響與因應對策」, 行政院經建會委託研究報告
- David, H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2013). “The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States.” *American economic review*, 103(6), 2121-68.
- David, H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2013). “The China syndrome: Local labor market effects of import competition in the United States.” *American economic review*, 103(6), 2121-68.
- Autor, D. H., Dorn, D., Hanson, G. H., & Song, J. (2014). “Trade adjustment: Worker-level evidence.” *The Quarterly Journal of Economics*, 129(4), 1799-1860.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2015). “Untangling trade and technology: Evidence from local labour markets.” *The Economic Journal*, 125(584), 621-646.
- Acemoglu, D., Autor, D., Dorn, D., Hanson, G. H., & Price, B. (2016). “Import competition and the great US employment sag of the 2000s.” *Journal of Labor Economics*, 34(S1), S141-S198.
- Autor, D. H., Dorn, D., & Hanson, G. H. (2016). “The China shock: Learning from labor-market adjustment to large changes in trade.” *Annual review of economics*, 8, 205-240.
- Autor, D., Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K. (2017). A note on the effect of rising trade exposure on the 2016 presidential election. Appendix to “Importing Political Polarization.
- Autor, D. (2018). “Trade and labor markets: Lessons from China’s rise.” *IZA World of Labor*, 431, 1-12.
- Dorn, D., Hanson, G. H., Pisano, G., & Shu, P. (2020). “Foreign competition and domestic innovation: Evidence from US patents.” *American Economic Review: Insights*, 2(3), 357-74.
- Dorn, D., Hanson, G., & Majlesi, K. (2020). “Importing political polarization? The electoral consequences of rising trade exposure.” *American Economic Review*, 110(10), 3139-83.
- Dorn, D., & Hanson, G. (2019). “When work disappears: Manufacturing decline and the falling marriage market value of young men.” *American Economic Review: Insights*, 1(2), 161-78.

## 第五章 全球化及區域經濟整合發展趨勢對臺灣的影響與因應

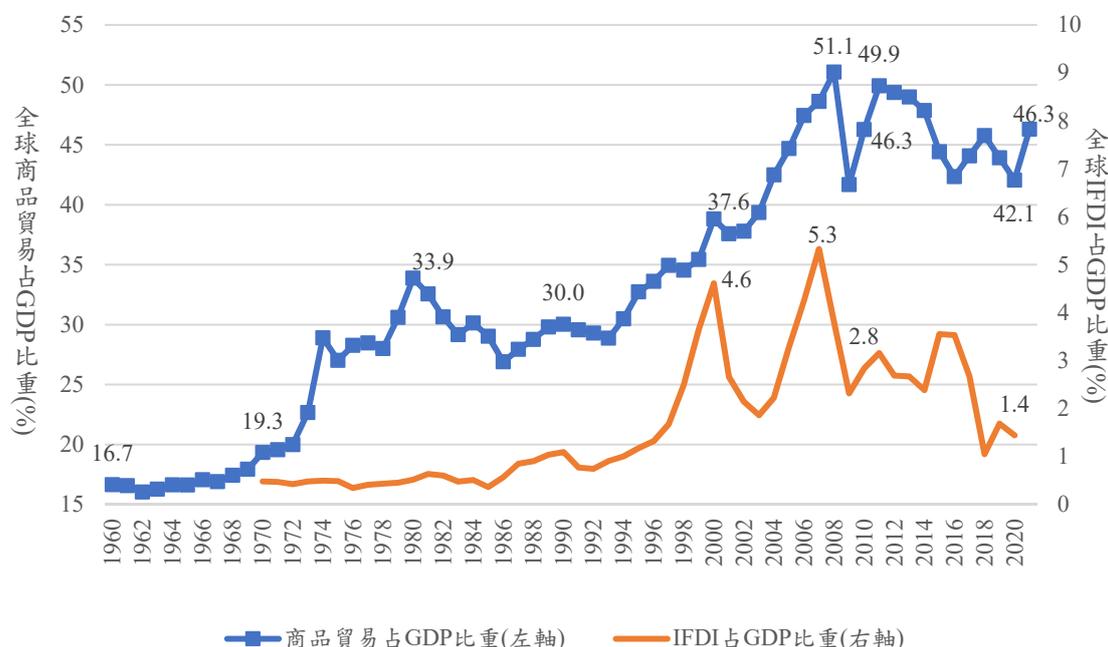
### 一、全球化及區域經濟整合發展趨勢

#### (一)全球化發展過程

「全球化 (Globalization)」通常指商品、資本及勞工市場國際整合的過程 (WTO, 2008), 反映了許多技術、文化、經濟、社會和環境趨勢的相互作用, 是一個複雜的現象 (Canarella et al., 2022)。Canarella et al. (2022) 認為 20 世紀以來, 全球共出現 2 次全球化浪潮。第一次始於第二次世界大戰即將結束前的 1944 年, 盟國代表共商如何重建戰後經濟新秩序, 並希望透過成立三個主要機構做為維持世界經濟的支柱。其中, 世界銀行 (International Bank for Reconstruction and Development, IBRD, 簡稱 World Bank) 和國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 的成立, 促進了國際商品、服務和資產交換的順利運作。不過, 做為維持國際貿易秩序機構的國際貿易組織 (International Trade Organization, ITO), 卻因美國國會的反對未能順利成立, 但為了建立 ITO 所進行的貿易談判及所建立的國際貿易規則最後彙整成為關稅與貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT), 並於 1948 年生效實施。一直到 1995 年 1 月世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 成立, 全球規範國際貿易秩序的組織才終於誕生。

GATT 主要包含三個基本精神及原則, 即「最惠國待遇 (Most Favored National Treatment)」、「國民待遇 (National Treatment)」及「關稅原則」。這三個基本原則確立了 WTO 多邊體制的架構, 並成為第二次世界大戰後全球貿易得以快速發展的重要基礎。其中「最惠國待遇」是指平等、不歧視地對待所有會員國, 在所有雙邊關係中給予貿易對手最好的待遇;「國民待遇」是指商品一旦跨越國境後, 即可享受和本國商品完全相同的待遇;「關稅原則」是指以關稅做為限制貿易的主要手段, 並透過談判要求各國逐步降低關稅 (劉碧珍等, 2018)。

第一次全球化浪潮從 1944 年開始，直到 1980 年全球第二次石油危機才算告一段落，該段時間全球商品貿易因關稅障礙大幅削減而快速成長，占全球 GDP 的比重由一成上升至三成以上（詳圖 5.1）。



資料來源：本報告整理自 World Bank 資料庫。

圖 5.1 1960-2021 年全球商品貿易及 IFDI 占 GDP 比重變化

第二次全球化浪潮始於 1989 年，並一直持續到現在。與第一次全球化浪潮不同，這一次的全球化主要由跨國企業對外投資所帶動。隨著貿易成本與運輸成本的降低，以及網際網路的興起，許多跨國企業將不同生產階段的活動分散在不同的國家，讓全球價值鏈中的每一個階段都在最適合該階段的國家完成，以提高效率及降低成本。2000 年之後，全球產業分工進入快速發展階段，跨國企業發展出許多新的營運模式以充分利用全球各地之資源。由圖 5.1 可以看到，1990 年後，全球外人直接投資（Inward FDI, IFDI）占 GDP 的比重有快速上升，並在 2000 年網路泡沫前及 2008 年全球金融海嘯前達到高點。而跨國企業所採取的全球價值鏈分工模式，也帶動商品貿易快速成長。全球商品貿易金額占 GDP 的比重在 2008 年達到 51.1% 的高峰。

跨國企業熱衷於透過外包（Outsourcing）及生產分割/分工（Fragmentation of Production）等活動來提升效率與獲利，以及中國於 2001 年加入 WTO，使其製造出口優勢得到良好的發揮，讓中國大陸成為這一波全球化浪潮中最大受益者，奠定「世界工廠」地位。2001 年中國大陸位居全球第六大出口國，占全球總出口 4%；2004 年一舉超越英國、法國及日本，躍居全球第三大出口國；2007 及 2009 年又先後超越美國及德國，成為全球出口最多的國家。2021 年中國大陸占全球總出口

比重已達 16%，並持續拉開與歐、美國出口占比的差距。

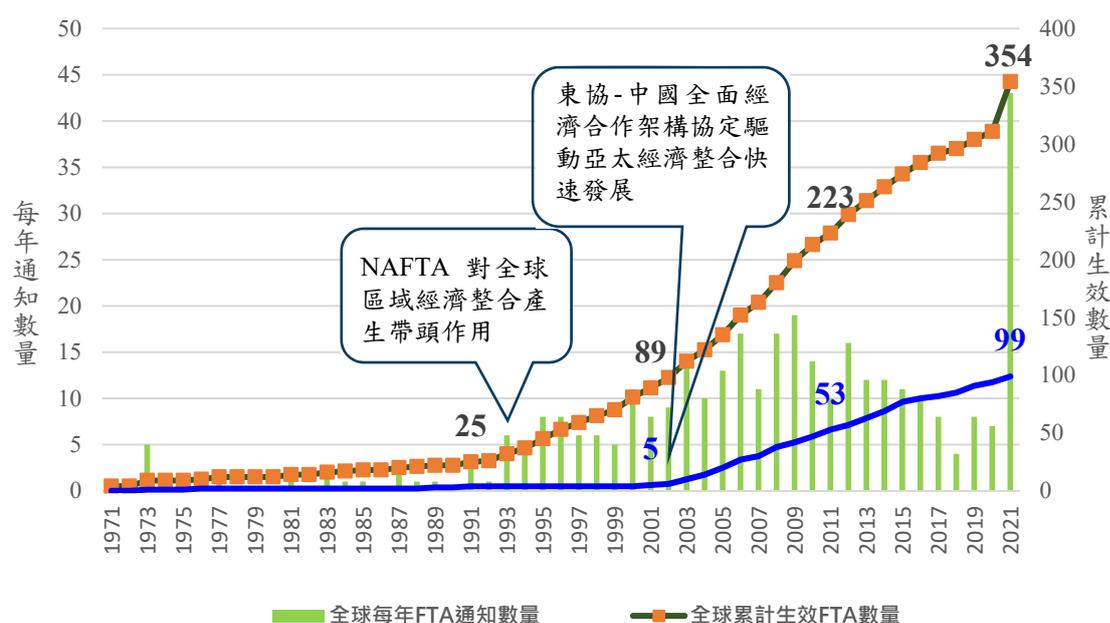
2008 年全球金融海嘯之後，中國大陸貿易方式出現了明顯變化，逐漸由「加工出口」轉向「內需導向」的發展模式，反映在中國大陸加工貿易占貿易總值的比重由 2000 年初期的五成以上下降至今已低於三成。在勞力、土地等生產成本快速增加、美中貿易爭端致供應鏈分散及歐美各國積極推動製造業回流政策下，中國「加工出口」模式似乎已走到盡頭，也因此近年全球商品貿易金額占 GDP 的比重已呈現逐漸下滑的趨勢。

## (二)全球區域經濟整合進展

所謂「區域經濟整合 (Regional Economic Integration)」是指區域上或地理上鄰近的國家彼此逐漸去除貿易障礙及生產要素移動限制，使商品、服務與生產要素的市場逐漸合而為一的過程，通常以簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 為促成經濟整合的手段 (劉碧珍等，2018)。

經濟整合的目的在於追求區域內貿易自由化，參與國家所提供的優惠僅限於簽署協定的會員才能享有，這種歧視性作法顯然違背 WTO 多邊體制所推動的「最惠國待遇」原則。不過，為鼓勵會員國透過經濟整合創造更加自由化之貿易環境，並促使會員追求範圍更廣、程度更高之自由化目標，WTO 允許會員國援引 GATT 第 24 條、GATS 第 5 條及授權條款 (Enabling Clause) 等三個法源依據，透過簽署「區域自由貿易協定 (RTA)」或「自由貿易協定 (FTA)」，給予彼此較優惠之待遇。

1992 年簽署、1994 年生效的北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 對全球區域經濟整合產生了帶頭作用，全球簽署生效的 FTA 數量出現明顯的成長，不過，多主要集中在歐美地區。亞太國家的區域經濟結盟直到 2000 年之後才趨於熱絡，主要是因為 WTO 貿易自由化談判進展不順，亞洲國家普遍失去耐心，開始由支持多邊體制轉為推動雙邊結盟。再加上 1997 年發生的亞洲金融風暴重創亞洲經濟，使區域內國家體認到推動區域經貿合作以降低總體衝擊的重要性，開始積極投入區域經濟整合。2002 年東協與中國大陸簽署「東協-中國全面經濟合作架構協定」，驅動亞太經濟整合快速發展，除了以東協為軸心的整合，如東協與中、日、韓、印度、紐澳所簽署的 5 個東協加一 FTA，各國也競相投入經濟整合，不論是東協個別國家或是中、日、韓等國，都在洽簽 FTA 方面取得不錯成效 (詳圖 5.2)。



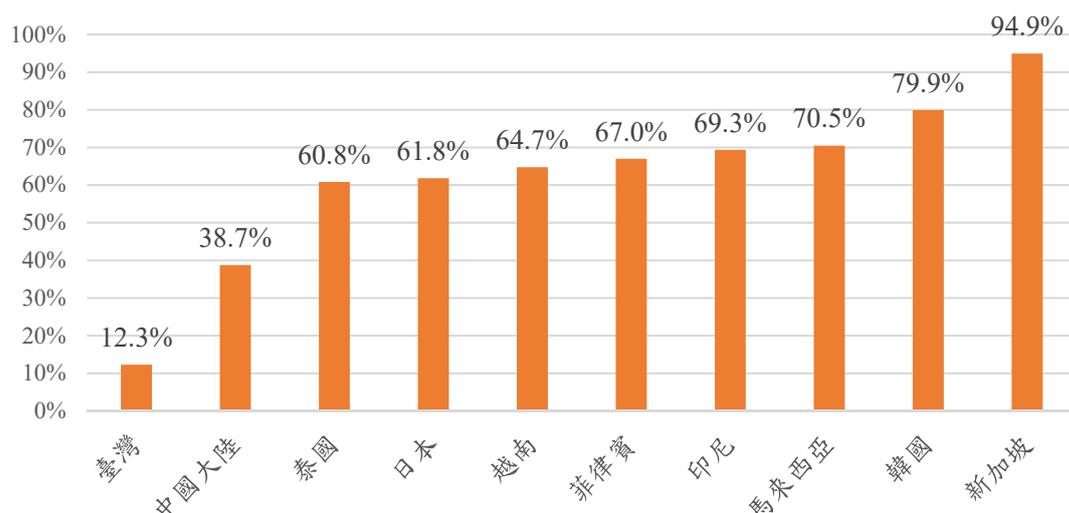
註：貨物、服務和加入區域貿易協定的通知是分開計算的。累積線顯示當前有效的區域貿易協定/通知的數量。

資料來源：世貿組織秘書處。

圖 5.2 1971-2021 年全球洽簽 FTA 概況

臺灣洽簽 FTA 的對象主要集中在邦交國，包括 2013 年與巴拿馬（已斷交）、2005 年與瓜地馬拉、2006 年與尼加拉瓜（已斷交）、2007 年與薩爾瓦多（已斷交）及宏都拉斯等國所簽署的 FTA，以及 2017 年以來與巴拉圭、史瓦帝尼、馬紹爾及貝里斯等國所簽署的經濟合作協定（Economic Co-Operation Agreement, ECA）。此外，臺灣也在 2010 年與中國簽署了「海峽兩岸經濟合作架構協議」（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），及與新加坡與紐西蘭在 2013 年簽署了 FTA。

在兩岸政治因素干擾下，臺灣簽署 FTA 的進展明顯較亞太其他國家遲滯，不僅已生效 FTA 的數量及出口覆蓋率明顯低於其他國家外（詳圖 5.3），近年亞太地區最受矚目的兩大巨型區域經濟整合，「區域全面經濟夥伴關係（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）」及「跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）」，臺灣也都未能參與其中。



註：假設各國 CPTPP 及 RCEP 皆已生效。臺、中、日、星以 2021 出口數據計算，其他國家則以 2020 年數據計算。

資料來源：本報告計算。

圖 5.3 東亞主要國家已生效 FTA 之出口覆蓋率

## 二、全球化及區域經濟整合發展對臺灣的影響

### (一)對臺灣出口競爭力的影響

1991 年以來，臺灣對外出口大致呈現逐年上升的趨勢，但受到中國大陸及東協等新興國家崛起、參與區域經濟整合速度較慢等因素影響，臺灣出口占全球總出口的比重自 2000 年以後大幅下滑，而這也剛好是亞太區域經濟整合快速發展的時間點。1991-2000 年，臺灣總出口由 765 億美元倍數成長至 1,514 億美元，占全球總出口比重平均約 2.19%；2001-2010 年，出口金額亦是翻倍成長，但占全球總出口比重卻下滑至 1.81%，顯示臺灣出口成長幅度不如其他國家。臺灣總出口在 2011 年突破 3,000 億美元，至 2020 年時已成長至 3,472 億美元，但該期間臺灣占全球總出口的平均比重卻又進一步下滑至 1.73%。不過就趨勢變化來看，我國占全球出口占比自 2013 年之後已呈現逐漸回升的跡象，顯示近年的整體出口競爭力略有改善。尤其 2020 年後全球因 COVID-19 疫情改變生活與工作形態及企業經營模式，帶動對電子資通訊產品需求增加，致使臺灣 2021 年出口躍增至 4,477 億美元，占全球總出口比重再度回升至 2% 以上。(詳圖 5.4)



資料來源：本報告整理自 WTO 資料庫。

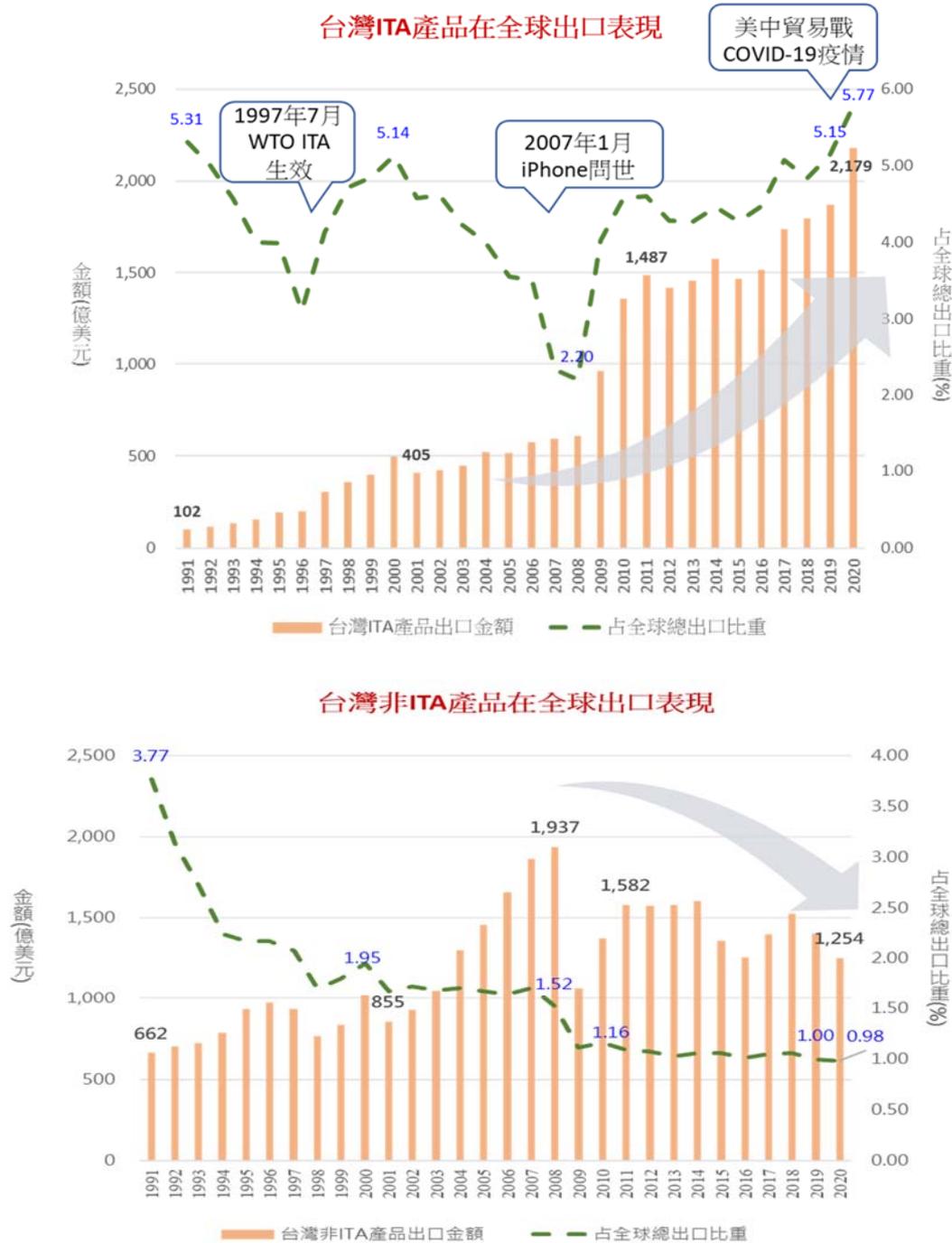
圖 5.4 1991-2021 年臺灣出口金額及占全球出口比重變化

如果進一步將出口產品區分為出口零關稅的 ITA 產品及出口普遍面臨高關稅的非 ITA 產品，則可以發現臺灣兩類產品截然不同的出口表現（詳圖 5.5）。所謂的 ITA 產品是指涵蓋在「資訊科技協定」(Information Technology Agreement, ITA) 裡的產品項目。1996 年 WTO 的 29 個會員簽署了「資訊科技協定」，要在 2000 年前逐步消除資訊、通訊、半導體、電子零組件等電子產業及半導體製程設備業上下游產品的關稅。目前全球已有 82 個會員加入 ITA，涵蓋全球 ICT 97% 出口市場。2016 年「資訊科技協定」擴大談判，稱為 ITA2，共 55 個國家參與，針對 201 項 6 位碼產品調降關稅，包括半導體製程設備、偏光板、LED 背光模組、觸控螢幕模組、視聽設備、積體電路、家用娛樂及醫療設備等。

ITA 及 ITA2 使臺灣電子產品可與競爭對手處於公平競爭的環境，而不受到全球區域經濟整合快速發展之衝擊，讓臺灣可以在全球自由貿易體系下充分發揮產業實力。即便 1990 年以來，臺灣 ITA 產品在全球出口市占率有所起伏，如 2000 年之後因臺灣筆記型電腦產線陸續外移中國，致使臺灣在全球的出口市占率由 2000 年的 5.14% 逐步下滑至 2008 年的 2.2%，但只要讓臺灣廠商抓住機會，如 iPhone 的問世，又如 5G、AI、電動車等科技發展衍生對半導體、資通訊及電子產品的需求，臺灣總能再創出口佳績。（詳圖 5.5 上）

相較之下，臺灣紡織、石化、機械、汽車等傳統產業（非 ITA 產品）就沒有電子業這麼幸運。由於各國對於這些產品普遍課徵較高的關稅，亞太區域經濟整合對臺灣出口產品的價格競爭力造成嚴峻挑戰，迫使臺灣企業必須移轉生產基地以規避高關稅，維持競爭力。在此情況下，臺灣傳統產業的出口金額及在全球的

出口占比逐年下滑。此負面效應在 2008 年全球金融海嘯、且許多重要 FTA 逐步完成降稅後被充分顯現出來。2020 年，臺灣非 ITA 產品出口金額約 1,254 億美元，僅餘 2008 年 1,937 億美元高點的 65%，而在全球的出口市占率更跌破 1%，為近 30 年來最低水準。(詳圖 5.5 下)



資料來源：本報告整理。

圖 5.5 1991-2020 年臺灣 ITA 及非 ITA 產品在全球出口表現

亞太區域整合對臺灣出口的影響大致可從 CPTPP 及 RCEP 此兩個在亞太地區最為重要的 FTA 所涵蓋的國家來進行觀察，共計有 19 國，對臺灣出口重要性逐漸提升，占臺灣總出口的比重由 2001 年的 55% 上升至 2021 年的 72%，增加了 16.6 個百分點，其中尤以中國(含香港)及東協的出口占比增加最多，分別由 26.7% 上升至 42.3%，增加 15.6 個百分點，及由 12.2% 上升至 15.7%，增加 3.6 個百分點。雖然 CPTPP 及 RCEP 分別在 2018 年底及 2022 年 1 月 1 日才正式生效，但事實上這些國家彼此之間早已有許多雙邊 FTA 的連結，因此亞太區域經濟整合對臺灣出口的影響早已發生，若臺灣遲遲無法取得進展，則影響將持續擴大。

特別是隨著中國大陸及東協國家參與國際供應鏈的程度愈來愈高，且內需市場亦蓬勃發展，促使臺灣對中國大陸及東協的出口快速增加。中國(含香港)及東協市場合計占臺灣總出口的比重接近六成，對我國外貿表現影響甚巨；再加上中國大陸及東協各產業普遍關稅較高，因此其對外所洽簽的重要 FTA 如五個東協加一 FTA 以及中韓 FTA 等，對臺灣在中國大陸及東協的出口競爭力都造成非常大的影響。

表 5.1 顯示 2001-2021 年臺灣在中國大陸及東協主要國家的進口市占率變化。若以所有產品計算，臺灣在所有產品皆免關稅的新加坡之進口市占率最高，成長也最顯著，由 2001 年的 4.25% 上升至 2021 年的 12.57%，增加 8.3 個百分點。臺灣在馬來西亞的進口市占率也有所提升，由 5.68% 上升至 7.61%，增加 1.9 個百分點。除上述兩個國家之外，臺灣 2001-2021 年在中國、越南、菲律賓、泰國及印尼的進口市占率皆有所下滑，尤以在越南的市占率下滑最多，由 12.39% 下滑至 6.36%，減少 6 個百分點。在菲律賓、泰國及印尼等國之減少幅度則皆小於 1.5 個百分點。

不過，如果以各國非零關稅的產品計算的話，可以發現臺灣在所有國家的進口市占率皆呈現下滑的情況，且下滑的幅度都大於用所有產品計算的結果，顯示關稅障礙對臺灣在海外市場的競爭力造成重大影響。非零關稅產品進口市占率下滑最嚴重的市場是越南，當地非零關稅產品的平均關稅高達 16.91%，臺灣的市占率由 2001 的 13.36% 下滑至 2021 年的 4.3%，減少 9 個百分點。而馬來西亞的市占率變化則由正轉負，減少 2.2 個百分點。至於臺灣在菲律賓、泰國及印尼等國的非零關稅產品進口市占率減少幅度也都在 2 個百分點以上，明顯較以所有產品計算的衰退幅度大。

表 5.1 臺灣在重要市場之市占率變化-依產品關稅分

產品別	市場	2021 年 臺灣在當地 面臨之 平均關稅 (%)	臺灣在當地市場之市占率(%)				2001-2021 年 市占率變化 (百分點)
			2001	2011	2019	2021	
所有產 品	中國	6.87	11.23	7.17	8.35	9.39	-1.8
	新加坡	0	4.25	5.94	9.02	12.57	8.3
	馬來西亞	6.92	5.68	4.73	6.72	7.61	1.9
	越南	11.87	12.39	8.02	5.99	6.36	-6.0
	菲律賓	7.54	5.96	6.89	4.28	4.85	-1.1
	泰國	13.69	4.19	3.28	3.39	3.91	-0.3
	印尼	10.09	3.44	2.4	2.15	2.22	-1.2
非零關 稅產品	中國	7.66	11.79	7.1	5.88	6.04	-5.8
	越南	16.91	13.36	8.17	4.67	4.33	-9.0
	馬來西亞	16.49	5.8	5.61	3.2	3.63	-2.2
	泰國	20.45	5.05	4.16	2.34	2.49	-2.6
	印尼	11.47	4.37	3.26	2.43	2.34	-2.0
	菲律賓	8.76	5.57	3.21	2.18	2.14	-3.4

資料來源：本報告整理。

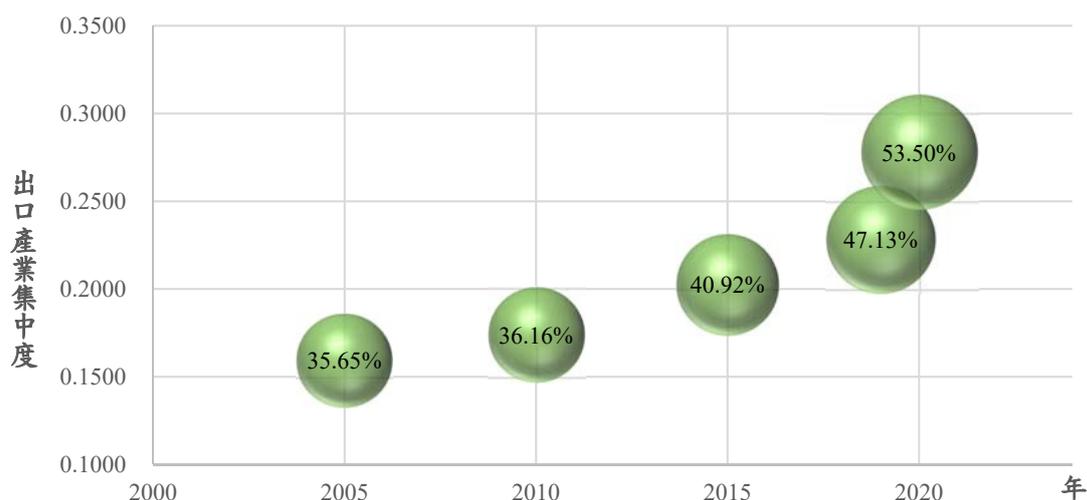
## (二)對臺灣產業結構的影響

除全球區域經濟整合浪潮讓臺灣非屬 ITA 的傳統產業出口逐年下滑，出口表現愈發無法與資通訊及電子產業匹敵外，新興科技產業發展、美中貿易戰及 COVID19 疫情等國際經貿及產業發展趨勢也都將進一步擴大臺灣資通訊及電子產業的出口，致使資通訊及電子產業占臺灣的出口比重愈來愈高，導致臺灣產業結構日益偏斜。

圖 5.6 利用 HHI (Herfindahl-Hirschman Index) 的概念計算臺灣出口的產業集中度，即用 HS2 位碼章別出口占臺灣總出口比重的平方和來代表出口產業的集中度。數值愈大表示出口產業的集中度愈高，反映出口產業愈單一或出口高度集中於少數產業的情況愈嚴重。一般而言，數值大於 0.18 即視為出口產業具有高度集中。

由圖 5.6 可以發現，2005-2020 年臺灣出口產業有愈來愈集中的情況，由 2005 年的 0.16 上升至 2020 年的 0.28，進入高度集中的階段。另外，圖中的泡泡大小

代表資通訊電子產業占臺灣總出口的比重，由 2005 年的 35.65% 上升至 2019 年的 47.13%，增加 11.48 個百分點；2020 再增加 6.37 個百分點至 53.5%，顯示臺灣近年的出口表現高度依賴資通訊及電子產業，亦即資通訊及電子業的出口表現將直接影響我國整體出口表現。舉例而言，2020 年受到疫情影響，雖然我國大部分的產業出口皆呈現下滑的情況，但因全球對資通訊產品需求大增，帶動我國資通訊產品及電子零組件出口大幅增加，使我國總出口仍成長 4.85%。



註：泡泡大小表資通訊及電子產業所占的出口比重。產業出口集中度以 $\sum S_i^2$  衡量，其中 S 表 HS2 位碼章別出口占臺灣總出口的比重；數值愈接近 1 表集中度愈高，一般數值大於 0.18 即視為高度集中。

資料來源：本研究整理。

圖 5.6 臺灣出口產業集中度變化

臺灣出口產業愈來愈集中於低關稅的資通訊及電子產業，對臺灣整體產業發展帶來高度的風險。和碩董事長童子賢數次指出臺灣產業有「偏食」的情況，是一個隱憂。除了工業產品過度集中於資通訊及電子產業外，服務業國際化能力太弱亦是另一個阻礙整體產業發展的障礙。隨著數位經濟時代來臨，服務業將成為未來帶動經濟成長的重要引擎，在國內市場規模小的限制下，我國服務業勢必也要藉由海外布局來提升競爭力及壯大企業規模。區域經濟整合除了包含貨品的關稅減讓外，也同時涵蓋服務業的市場開放及法規制度的調和，但臺灣因無法加入全球區域經濟整合，在服務業的海外布局方面也受到較競爭對手更多的限制。

近年來，透過網際網路以數位方式進行跨國交易或服務提供之行為（普遍被稱為「數位貿易 (Digital Trade)」) 蓬勃發展，COVID-19 疫情更催化了此一趨勢。數位貿易由於無需跨國投資，且進入門檻較低，對於擴大新創企業或中小企業參與國際貿易而言特別有利。然而與此同時，數位貿易也面對著不同於傳統貿易及投資的障礙。基於此，近年也有愈來愈多的 FTA 納入了與數位貿易相關的規範，

如 CPTPP、日歐盟 FTA、加歐盟 FTA、美日數位貿易協定等，而 RCEP 亦納入電子商務相關內容。整體而言，臺灣應無法參與數位貿易相關的協定及因應國際趨勢，推動我國產業數位轉型及協助新創企業、中小企業拓展商機。

### 三、RCEP 及 CPTPP 對臺灣的影響

#### (一)RCEP 生效對臺灣的影響

##### 1. RCEP 進展與重要內容

東協為持續發揮東協影響力，拉攏其他經濟夥伴深化東亞區域連結，2012 年與其 6 個 FTA 夥伴，即中國、韓國、日本、印度、澳大利亞及紐西蘭宣布啟動「區域全面經濟夥伴關係 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)」談判。歷時八年，RCEP 終於在 2020 年 11 月 15 日宣布完成簽署，2022 年 1 月 1 日正式生效。雖然印度最後宣布退出，但 RCEP 仍是目前全球經濟規模最大、人口最多的 FTA，占全球 GDP、人口數及貿易量皆約三成的比重。

RCEP 協定文本包含 20 個章節 (詳表 5.2)，主要可以區分為四大部分，一是關於貨品、服務、資金及人員的市場准入；二是關於通關程序及檢驗檢疫標準；三是智慧財產權、電子商務、政府採購、競爭等新興議題；四是爭端解決及生效、加入等規定。相較於簽署時間較早的 4 個東協加一 FTA，RCEP 在協定文本內容的深度及廣度有所突破，包括採用負面清單方式對製造業、農業、林業、漁業、採礦業等非服務業領域投資作出較高水準開放承諾；大篇幅規範了智慧財產權相關議題；在電子商務章中納入資料流動、資訊存儲等規定；納入政府採購相關規則等，惟許多規定多屬於建議遵行，並無強制性，因此，整體規範與 CPTPP 相比仍存在極大的差距。

RCEP 貨品貿易開放水準平均為 90.7%，屬於中等標準的 FTA。RCEP 協定生效日零關稅比率為 62.2%。RCEP 除了在「中國與日本」、「日本與韓國」二個新建立的自由貿易關係有較大幅度的開放外，其他成員國相較既有 FTA 有進一步額外開放的比例普遍低於 5% (詳表 5.3)。

表 5.2 RCEP 協定文本章節

1. 初始條款及一般定義	6. 標準、技術法規和合格評鑑程序	11. 智慧財產權	16. 政府採購
2. 貨品貿易	7. 貿易救濟	12. 電子商務	17. 一般條款和例外
3. 原產地規定	8. 服務貿易(包含金融服務、電信服務、專業服務)	13. 競爭	18. 機構條款
4. 關務程序與貿易便捷化	9. 自然人臨時移動	14. 中小企業	19. 爭端解決
5. 食品安全檢疫和動植物防疫檢疫措施	10. 投資	15. 經濟與技術合作	20. 最終條款

資料來源：RCEP 協定文本，[http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep\\_new.shtml](http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep_new.shtml)。

表 5.3 RCEP 各國對照既有 FTA 額外開放之項數比例

RCEP 國家 (列舉)	對照既有 FTA 額外開放比例(%)			
	中國	日本	韓國	東協
中國	-	86.00	0.56	0.69
日本	85.77	-	80.89	0.57
韓國	0.10	82.97	-	3.79
泰國	0.07	0.22	6.39	0
印尼	6.81	1.27	4.00	0.43
馬來西亞	1.96	0	2.82	0
菲律賓	6.53	0.61	4.33	0.25
越南	0.39	0	2.86	0.28

資料來源：本報告整理。

另就關稅減讓一般較開放的工業產品而言，RCEP 開放水準平均也只達 91.5%，相較於 2005~2010 年生效的四個東協加一 FTA 開放程度已達 90%，中韓 FTA (2015 年) 為 92%，RCEP 在既有 FTA 基礎上，進一步降稅幅度有限，與 CPTPP 工業產品開放水準達 99.6%，亦存在明顯差距。此外，RCEP 多數產品的降稅期在 10 年以上，中韓之間最長甚至可達 35 年，並有許多產品不降稅或者只有部分降稅。由此可知，RCEP 為彰顯其包容性，並避免因涉入過多敏感性產品談判而使簽署日遙遙無期，在關稅減讓方面，並沒有像 CPTPP 一樣展現高度的開放企圖心。

基於 RCEP 是建立在 4 個東協加一 FTA 的基礎上，除中-日及日-韓外，各國進一步降稅的空間已有限，因此 RCEP 主要是透過降低原產地標準的認定門檻及企業申請原產地證書的成本來提高 FTA 利用率，達到強化區域鏈結的目的。RCEP 的原產地規定以 HS4 位碼稅則轉換或區域價值含量 (Regional Value Content, RVC) 40% 為主，規定相對寬鬆。

與既有的雙邊 FTA 相比，RCEP 雖然原產地較寬鬆，但降稅速度也較慢，對於在既有雙邊 FTA 中已可滿足嚴格原產地規定的廠商，其仍可選擇適用雙邊 FTA 中較優惠的關稅減讓稅率；但對於原本無法滿足雙邊 FTA 原產地規定的廠商，部分廠商在不改變採購及生產模式下，即可適用 RCEP 的優惠關稅；部分廠商則在略調整進口來源下，亦可適用 RCEP 的優惠關稅。

整體而言，儘管 RCEP 的優惠關稅率未必是最優惠的，但它存在一個非常重要的意義，即整合了區域內經貿規則，統一了原產地規則、海關程序、檢驗檢疫、技術標準等規定，降低了眾多雙邊自由貿易協定可能產生的義大利麵碗效應 (Spaghetti Bowl Effect)，即將碎片化的雙邊貿易協定轉化為統一的貿易網絡。

值得特別注意的是，RCEP 在許多章節及條文中都增加了審議條款，為各方進一步完善內容預留空間，因此不排除 RCEP 未來可能出現升級版。在新成員加入方面，RCEP 為印度日後重新加入提供特殊條件，印度自 RCEP 生效日起即可申請加入。至於印度以外的其他國家或單獨關稅區，則須待協定生效之日起 18 個月後才能申請加入。據悉香港已在 2022 年 1 月中旬正式提交加入 RCEP 的申請，可能成為 RCEP 第一個新成員。

### 2. RCEP 生效對臺灣的影響

2021 年我國對 RCEP 出口 2,501 億美元，占我國總出口的 56.3%，其中零關稅產品出口 RCEP 比重因 COVID-19 疫情帶動我國電子產品出口大幅擴增，由 2019 年的 77% 上升至 2021 年的 86%。屬於非零關稅產品的金額約占臺灣對 RCEP 出口總金額的 14%，主要集中在石化（如塑膠原料）、電子資訊（如面板）、鋼鐵金屬（如扣件及其他鋼鐵製品）等產業，並以中國、東協及日本為目標市場。

不過，我國上述 14% 的非零關稅產品並不一定都會受到 RCEP 完成的影響，而是需要進一步檢視該等產品在 RCEP 中是否有進一步額外降稅、成員國產品與臺灣是否具直接競爭關係，以及產品的供應模式而定。誠如前述，RCEP 是建立在 4 個東協加一 FTA 的基礎上，除「中國與日本」及「日本與韓國」外，RCEP 成員國間對多數產品彼此互免關稅已行之多年，對臺灣產業的影響也早已發生。因此，若僅就 RCEP 較既有雙邊 FTA 有進一步額外開放的產品項目對臺灣的影響進行分析的話，臺灣受影響的出口金額預估占我國對 RCEP 總出口不到一成，尤其我國許多出口 RCEP 的產品是加工貿易模式，這種貿易模式受到關稅減讓的

影響較小，再加上 RCEP 原產地規定相對寬鬆，衝擊將更加有限。

以紡織成衣為例，臺灣出口到 RCEP 國家的紡織品以纖維、紗、布等中上游原料為大宗，加工後再銷往歐美等地，採加工出口的保稅方式進行供貨，可享免稅或出口退稅優惠，較不受到 FTA 所造成的關稅差距影響。不過，這些以加工貿易為主的出口產品，仍可能因嚴格的原產地規定而面臨衝擊。但 RCEP 原產地規定相對寬鬆，允許使用區域外之紗線或布料，只要最後的裁縫在區內完成即可，因此，我國紡織中上游原料出貨受到影響有限。

整體而言，雖然 RCEP 對我國產業短期影響有限，我國政府及企業仍要審慎因應，避免市場地位被進一步蠶食鯨吞，特別是中、日、韓三個市場均有大幅度的開放，企業還是應該透過提升技術及開發高值化、利基型及差異化產品，提高企業競爭力，避免被競爭對手取代。

## **(二)加入 CPTPP 對臺灣的重要性**

### **1. CPTPP 進展**

CPTPP 之緣起最早可追溯至 2005 年由紐西蘭、新加坡、智利與汶萊簽署並於 2006 年生效之「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP)，雖然參與國經濟規模小，但 TPSEP 卻是第一個連結亞洲、太平洋與拉丁美洲地區的區域貿易協定，且載明開放 APEC 成員加入，受到美國青睞。2008 年 9 月，美國於小布希 (George W. Bush) 政府時期宣布正式加入 TPSEP 的談判，成為該協定的第 5 個成員，並積極邀請其他國家加入，最後擴大為涵蓋 12 個成員國的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)。TPP 具高開放標準，為歐巴馬 (Barack Hussein Obama) 政府推動「重返亞洲」(Return to Asia)、「亞太再平衡」(Rebalancing to Asia-Pacific) 及遏制中國崛起的重要手段。

2016 年 2 月 4 日 TPP 正式完成簽署，待各成員國完成國內批審程序後即可生效。不過，2017 年川普 (Donald Trump) 以「美國再度偉大」及「美國優先」等主張順利入主白宮，並在其上任第一天就簽署行政命令宣布美國退出 TPP，實現他在 2016 年的競選訴求。川普批評全球自由貿易是造成美國製造業衰退、工人失業的元凶，認為 TPP 將持續讓美國製造業工作機會流失到海外。

美國宣布退出 TPP 後，日本取代美國在 TPP 11 協商中扮演主導角色。11 國代表在 2017 年 11 月 APEC 領袖會議期間宣布「核心要素」達成基本協議，並把 TPP 改名為「跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)」。CPTPP 內容大致維持 2016 年 2 月 TPP 簽署時之內容，不過對於原先依美國要求而納入的項目，則有 20 項遭到凍結。此 20 項條文主要涉及「投資人及地主國爭端解決機制」、「智慧財產權保

護」及「政府採購」等章節。CPTPP 採取凍結 TPP 部分項目，其他項目先行開放的方式，外界認為是給美國留了一個後門，若美國未來回心轉意，考慮加入 CPTPP，這些凍結的項目又會重新生效。截至目前為止，日本仍持續對美國早日重返 TPP 表達強烈期待，在 2022 年 7 月 30 日美日經濟版 2+2 部長會議中又重申了此訴求，不過就目前情勢來看，美國短期內應不會考慮加入 CPTPP，而會將重心放在近期啟動之「印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)」。

CPTPP 在墨西哥、日本、新加坡、加拿大、紐西蘭及澳大利亞等國完成國內生效程序後，已於 2018 年 12 月 30 日正式生效。而後越南和秘魯也完成 CPTPP 生效流程，分別在 2019 年 1 月 14 日及 2021 年 9 月 19 日生效，目前 CPTPP 成員國僅剩馬來西亞、智利及汶萊尚未完成國內生效程序。基於 CPTPP 對全球經貿整合的影響性，吸引英國、中國、臺灣、厄瓜多、哥斯大黎加陸續於 2021 年之後遞交加入申請書，其中尤以英國的加入進展最為快速，已進入市場准入條件談判階段。至於 CPTPP 執委會何時討論中國、臺灣及厄瓜多、哥斯大黎加的加入申請案目前尚不明確，相關發展仍待持續關注。

## 2. 兩岸申請加入 CPTPP 可能面臨之挑戰。

表 5.4 整理未來臺灣與中國申請加入 CPTPP 可能面臨之挑戰。首先在臺灣方面，我國最主要面對的挑戰為兩岸政治問題及中國持續在國際場域對臺灣的打壓。在臺灣宣布申請加入 CPTPP 後，中國隨即表示「堅決反對任何國家與臺灣進行官方往來，也堅決反對臺灣地區加入任何官方性質的協議和組織」。值得高興的是，目前 CPTPP 主要成員國對臺灣申請加入大多持正面態度，且自美中貿易戰爆發後，各界對中國的不公平貿易與打壓行為更為不滿，已為臺灣爭取 CPTPP 成員國支持形塑良好的國際氛圍。即便如此，未來仍不排除中國將施壓 CPTPP 部分成員國拒絕臺灣加入，臺灣必須持續掌握相關地緣政治的發展，並進行精準的遊說。此外，臺灣的農業、食品加工、汽車整車等弱勢產業將面臨市場開放較大的衝擊，如何降低相關產業開放影響、提升產業競爭力與市場價值，亦是臺灣必須面對的重要挑戰。

為爭取 CPTPP 成員國的支持，我國除了持續與 CPTPP 國家接觸外，對內也開放日本福島 5 縣產品的進口限制，並推動因應加入 CPTPP 之法規盤點修法清單，總共 13 項目前已完成 12 項，其中包括郵政法、漁業法、投資經營非我國籍漁船管理條例、藥事法、化粧品衛生安全管理法、植物品種及種苗法、農藥管理法、專利法、商標法、著作權法，並新訂遠洋漁業條例等，盼能藉此讓 CPTPP 成員國看到臺灣加入的決心。

至於在中國申請加入 CPTPP 的挑戰方面，雖然目前 CPTPP 國家中僅日本對中國能否滿足 CPTPP 高標準規範存有疑慮、澳大利亞因中澳貿易爭議明確表示反對意見外，其餘成員國對中國加入多持正面立場，但中國與多數 CPTPP 成員國

存在貿易或領土問題仍是事實，而且加拿大與墨西哥還受制於美墨加協定(United States–Mexico–Canada Agreement, USMCA) 中的「毒丸條款」，即「三國內任何一國若與非市場經濟國家簽署 FTA，另外兩國可在 6 個月內自由退出並簽署雙邊 FTA」，不排除美國可能藉此阻撓中國加入 CPTPP。未來中國如何修復與 CPTPP 國家的經貿關係以爭取支持，值得關注。

除了爭取 CPTPP 成員國支持外，中國另一個挑戰就是自身法規體制尚與 CPTPP 存在不小的落差，在市場准入、國營企業、競爭、勞工、環境、電子商務及智慧財產權等議題，都必須進行體制的改革與調整才能夠符合 CPTPP 規範。例如在國營企業部分，CPTPP 規定非商業援助準則為「締約方不應透過其政府控制事業之非商業援助，造成另一締約方之利益受到損害，不論該非商業援助是直接或間接提供」，對大力扶植國營企業發展的中國是一大挑戰；電子商務議題方面，CPTPP 規範不得要求移轉或取得另一締約方之軟體原始碼、應允許資訊跨境流動及禁止資料在地化規定等，均與中國現行法規牴觸。

雖然中國近年持續鬆綁投資與貿易規範，也在今(2022)年 2 月宣布在部分自貿試驗區先行先試 CPTPP 部分規則，但以目前中國的自由化程度要全面執行 CPTPP 規範仍有很大挑戰。此外，在臺灣於今年 2 月宣布解禁福島 5 縣食品後，全球僅剩中國實施全面禁止進口，未來中國大陸如何面對日本提出的解禁要求，也是陸方必須處理的問題之一。

表 5.4 臺灣與中國大陸申請加入 CPTPP 面臨之挑戰

	臺灣	中國
主要加入挑戰	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 兩岸政治因素</li> <li>● 農業、食品、汽車整車等弱勢產業將面臨開放衝擊</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 與澳大利亞、加拿大、日本、越南等國有貿易或領土爭議</li> <li>● 日本存有疑慮</li> <li>● 美國可能透過「毒丸條款」阻撓中國加入</li> <li>● 法規體制和 CPTPP 規範存在不小落差</li> <li>● 必須開放日本福島食品之進口</li> </ul>
推動措施與作為	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 解除對日本福島 5 縣的進口管制措施</li> <li>● 盤點法規修正清單共計 13 項，目前已完成 12 項</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 已宣布在部分自貿試驗區先行先試 CPTPP 部分規則</li> </ul>

資料來源：本報告整理。

### 3. CPTPP 重要內容

CPTPP 內容大致維持 TPP 文本內容共涵蓋 30 個專章（詳表 5.5），以及 4 個附件和其他相關文件。在貨品貿易的關稅減讓部分，CPTPP 的自由化比例非常高，平均自由化的比例高達 99%，但仍允許各國保留少數敏感性產品不降稅或最終關稅不降至零，如稻米、小麥、乳製品、砂糖、鹽、糊精、生皮、鞋靴、二手車等。

表 5.5 CPTPP 協定文本章節

1. 初始條款及一般定義	11. 金融服務業	21. 合作與能力建構
2. 國民待遇及貨品市場進	12. 商務人士暫准進入	22. 競爭力與企業促進
3. 原產地規則及執行程序	13. 電信	23. 發展
4. 紡織品與成衣	14. 電子商務	24. 中小企業
5. 海關管理及貿易便捷	15. 政府採購	25. 法規調和
6. 貿易救濟	16. 競爭政策	26. 透明化與反貪腐
7. 食品安全檢驗及動植物防疫檢疫	17. 國營企業及指定的壟斷企業	27. 管理與制度條款
8. 技術性貿易障礙	18. 智慧財產權	28. 爭端解決
9. 投資	19. 勞工	29. 例外規定
10. 跨境服務業	20. 環境	30. 最終條款

資料來源：RCEP 協定文本，[http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep\\_new.shtml](http://fta.mofcom.gov.cn/rcep/rcep_new.shtml)。

在原產地規定方面，相較於 RCEP，CPTPP 具備嚴格性與複雜性特色，依各產業特性制定原產地規定。如紡織成衣採「由紗開始」，嚴格限制成衣製造所需原料與中間財需區內生產，在此情況下，臺灣供加工出口的原材料即可能被替代，衝擊我國紡織中上游原料出口。不過，還好美國退出 TPP 後，CPTPP 下游成衣供應區內國家的比例僅餘 16.7%，紡織中上游原物料由區內供應比例也都在一成以下，顯示 CPTPP 不論是中上游紡織原料供應或是下游成衣出口市場都高度仰賴區域外國家，因而對臺灣等區域外國家的衝擊也大幅減少。

汽車產品的原產地標準較 RCEP 嚴格，但比美墨加 FTA（USMCA）寬鬆許多，屬中等嚴格水準但卻特別複雜，對於部分產品之原材料及零件設有例外規定，如整車的部分造車零件（如安全玻璃、車身、保險桿、沖壓件、驅動軸連差速器等）若在區內從事特定加工製程，亦可納入原產零件計算。

除了高標準的關稅減讓承諾及嚴格的原產地規定以外，CPTPP 也強調貿易便

捷化，削弱非關稅貿易障礙。同時重視產業發展與投資經營環境議題，加強成員國在維持公平競爭與透明化市場環境方面之義務規範。如在電子商務方面，致力於打造自由化的網路環境，規定不得要求數據當地化、不得禁止數據及資料跨境移轉、不得要求移轉軟體原始碼，及對電子傳輸（包括電子傳輸內容）免徵關稅等。在國營企業及指定的壟斷企業方面，要求確保私人企業可在公平基礎上與國營企業競爭，不會因國營企業享受政府給予之法規優惠、補貼或其他協助而居於不利地位。另外也強調透明化與反貪腐，期促進良好的政府治理，防範和打擊賄賂及貪腐問題。

#### 4.加入 CPTPP 對臺灣的意義

臺灣簽署雙邊 FTA 的困難度很高，雖然加入 CPTPP 也從來不是簡單的任務，但在目前的國際局勢下，各國皆較願意公開支持臺灣，相較於過去，臺灣現階段加入 CPTPP 相對具有機會。CPTPP 共包含 11 個成員國，其中紐西蘭及新加坡與臺灣的 FTA 已分別在 2013 年及 2014 年生效，因此，臺灣加入 CPTPP 之後，形同一次與 9 個國家簽署了 FTA，使我國之 FTA 出口覆蓋率可由目前的 12% 立刻上升至 28%，明顯較洽簽雙邊 FTA 具有效率。再加上 CPTPP 開放新成員加入，其影響力將不斷擴大。臺灣加入 CPTPP 後，未來即有機會與更多國家進行經貿談判，可突破目前無法洽簽 FTA 的困局。

CPTPP 是高品質 FTA，臺灣可藉此平台與主要國家針對經貿發展的實質議題進行討論，先行掌握趨勢發展脈動，加速制度國際接軌，是臺灣提升國際能見度與國際地位及拓展國際經貿空間，不容錯過的機會。尤其 CPTPP 是全球國際規則的典範，成員國對於數位經濟等新經濟發展議題特別關切。數位經濟攸關下世代產業發展競爭力，臺灣加入 CPTPP 後，成為區域數位化的一環，將有利於我國產業數位轉型及協助新創企業、中小企業拓展數位商機。

加入 CPTPP 可加速臺灣傳統產業轉型，促進產業多元發展。由於傳統產業出口普遍面臨較高關稅，拓展海外內需市場困難度高，致使臺商多以加工貿易為主或採取海外生產來規避高關稅。臺灣加入 CPTPP 可為傳統產業排除高關稅障礙，為企業拓展海外內需市場取得公平競爭地位，有利於傳統產業擴大在臺生產，進而促進國內產業多元、均衡發展，避免產業結構過度偏斜電子業。

此外，CPTPP 亦有利於促進臺灣與國際融合，成為全球供應鏈的好夥伴。美中貿易戰及 COVID-19 疫情加速全球供應鏈重新洗牌，越南、馬來西亞、墨西哥的生產重要性均明顯提高，吸引臺商投資布局。臺灣加入 CPTPP 後，臺商可以更好發揮連結國內資源與海外市場的綜效，深化臺灣與亞太供應鏈融合，強化與 CPTPP 成員供應鏈合作關係。

#### 四、新型區域經濟合作協議興起

2017年川普就任美國總統後，其相關政策與作為對WTO及全球區域整合發展都產生重大影響。川普展現鮮明的保護主義作風，對WTO表達強烈不滿，並提出改革方案，同時阻撓爭端解決機制上訴機構法官派任，使得WTO爭端解決機制瀕臨癱瘓，讓WTO的功能更加弱化。此外，川普以雙邊貿易、公平貿易為其經貿主軸，一上任便宣布退出TPP，同時針對美韓FTA與NAFTA進行重新談判，在不同雙邊貿易協定中，針對其關切的產業及國家利益做出特別安排的作法，對全球區域經濟整合的談判思維產生了不小的震盪。

繼川普之後，拜登於2021年1月上任美國總統，並表現出較川普更願意參與國際組織的意願，表示美國將在現代化、更自由、更公平、基於規則的多邊貿易體系上與各界進行合作，但對於重返TPP或是啟動新的FTA談判，拜登政府仍持保留態度。美中角力、新冠肺炎疫情及淨零碳排的趨勢下，全球地緣政治風險加劇，並面臨了斷供缺料、缺櫃塞港的供應鏈瓶頸，再加上數位經濟、綠色經濟興起等產業變革，促使國際供應鏈加速分散與重組，各國政府也積極提升關鍵供應鏈韌性與自主性，並透過經建計畫的推動來振興經濟，同時深化與志同道合夥伴合作。在這些國際情勢催化下，區域化、集團化及自主化風潮蔚為風尚，並讓區域經濟整合議題更加受到重視。

惟除了傳統的FTA之外，新型區域經濟合作協議因應全球產經情勢變化而興起，其中較受到眾人關注的協定或協議包括因應數位經濟發展的數位經濟合作協定、美國為對抗中國而提出的「印太經濟架構(IPEF)」，以及各國為強化供應鏈韌性而推動的供應鏈合作倡議。

##### (一)數位經濟合作協定

在數位經濟合作協定方面，以新加坡、智利及紐西蘭成立的「數位經濟夥伴協定」(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)最受各界矚目。DEPA是全球首個聚焦於促進數位經濟發展的合作協定，具有以下特性：廣泛納入貿易協定常見之數位貿易的規則，如數位產品待遇、數據流通、線上消費者保護等規範；在數位貿易規則中結合無紙化貿易、跨境物流、快遞通關程序等貿易便捷化規定，以強化實體電商產品之數位貿易發展；對於新興科技議題採取加強合作，如納入中小企業與數位包容性等合作議題以消除數位落差，對於提升數位貿易活動之發展具有相當程度之重要性。

DEPA的特色在於模組化協定設計，申請國家不必同意全面內容，而可以選擇其中部分模組進行締約，相對具有彈性。協定以電子商務便捷化、數據流動自由化、個人資訊安全化為主要內容，包括貿易便捷化、消費者信任、數位產品、數位身份、數位包容、中小企業合作等十多個模組。DEPA已吸引韓國與中國大

陸於 2021 年先後申請加入。

## (二)美國「印太經濟架構」

2021 年 9 月中國申請加入 CPTPP 後，美國在同年 11 月中時明確表示暫不考慮加入 CPTPP，而是將尋求建立一個超越 CPTPP 且更堅定的「印太經濟架構 (IPEF)」。

美國在 2022 年 5 月 23 日宣布正式啟動 IPEF，創始成員包括美國、日本、印度、韓國、澳大利亞、印尼、泰國、新加坡、馬來西亞、菲律賓、越南、紐西蘭和汶萊等國，合計共占全球 GDP 總值約四成。同年 6 月 11 日美國以視訊會議方式舉行非正式部長級會議，創始成員新增斐濟。

根據目前美方公布的資訊顯示，IPEF 共有「互聯經濟 (Connected Economy)」(即貿易支柱)、「韌性經濟 (Resilient Economy)」(即供應鏈支柱)、「潔淨經濟 (Clean Economy)」(即乾淨能源支柱)與「公平經濟 (Fair Economy)」(即反貪腐支柱)等四大核心支柱。其中在「互聯經濟」方面，美國希望能夠與合作夥伴就數位貿易之跨境數據、數據在地化、線上隱私權及人工智慧之道德問題等議題取得共識，並將對勞工和環境議題制定更為嚴謹的保護條款，以維護及促進勞工在自由化環境之權益。「韌性經濟」部分，將透過供應鏈預警系統、掌握關鍵礦產供應鏈、提高關鍵部門的可追溯性及多元化協調等方式，減少供應鏈斷鏈風險以創造更具彈性的經貿環境。「潔淨經濟」方面，將強化潔淨能源與減碳等之基礎建設，並針對再生能源、減碳和能源效率標準等議題擬定新規範；「公平經濟」以促進區域公平經濟為目標，將建立健全的稅收政策，與盟國合作執行反洗錢和反賄賂制度以遏制區域內逃稅和貪腐問題。2022 年 9 月 8 日及 9 日 IPEF 召開部長級會議，14 個參與國就四大支柱的涵蓋議題及談判路線圖達成共識。

IPEF 是美國試圖在共同價值觀的基礎上，以美國為核心與盟國合作建立具相同利益的規範與標準，不涉及關稅談判，且談判方式亦以模組 (module) 形式推動，參與國可選擇參與符合自身經貿利益的談判模組，亦即各國可僅加入其中一個或數個支柱，不必對所有這些領域做出承諾，和一般 FTA 明顯不同。為加速談判進展，IPEF 的談判成果不須經過美國國會審議，而是將透過行政命令方式全部或部分實施，但此安排也造成 IPEF 是否會輕易被新政府推翻的質疑。

## (三)供應鏈合作倡議

2020 年在中國爆發並隨後蔓延全球的 COVID-19 疫情，在各國嚴格的封控措施下，除了對全球經濟造成嚴重的衝擊外，也讓各國政府及企業意識到生產及供應來源過度依賴中國的相關風險，使跨國企業在美中貿易戰後，進一步加速將供應鏈自中國分散。面對美中貿易戰與疫情的一連串衝擊，各國體認到唯有國際合作、重建韌性供應鏈才能因應全球經貿局勢快速變化的挑戰。在既有 FTA 對市場開放與原產地設計已不足以因應下，已有多國在考量經濟與地緣政治等因素後，

開始積極合縱連橫，期盼藉由新的供應鏈聯盟來降低未來危機發生時的可能衝擊。

2020年9月日本、澳洲、印度率先發表「供應鏈韌性倡議（Supply Chain Resilience Initiative, SCRI）」聯合聲明，表示三國正尋求共同建立更強大的供應鏈，增強印太地區供應鏈韌性，以確保能從多個國家取得採購來源，分散生產風險，並對抗中國在貿易中的主導地位。自此之後，各主要國家政府紛紛透過多邊或雙邊場域來尋求與理念相近的夥伴進行供應鏈合作，以強化供應鏈韌性。

2022年俄烏戰爭爆發，對已非常脆弱的全球供應鏈而言更是雪上加霜。同年7月22日美國於國際供應鏈部長級論壇（Supply Chain Ministerial Forum）後，與全球五大洲計17國（大洋洲的澳洲；美洲的巴西、加拿大及墨西哥；歐洲的歐盟、法國、德國、西班牙、義大利、荷蘭及英國；非洲的剛果；亞洲的印度、印尼、韓國、日本與新加坡）共同簽署「全球供應鏈合作聯合聲明（Joint Statement on Cooperation on Global Supply Chains）」，盼於合作夥伴關係架構下，共同建立強韌穩健之長期供應鏈，以確保國際貿易體系及企業順利營運。

儘管該聯合聲明並未提出具體措施，但提議建構國際合作架構，由政府、企業、勞工、學校、產業公會及公民社會等共同參與，以協助企業克服全球疫情、俄烏戰爭及通貨膨脹對生產及營運造成之考驗。四大推動主軸包括：(1)強化資訊的透明度以建立預先警示機制；(2)推動採購來源多元化；(3)確保供應鏈安全避免斷鏈；(4)推動永續供應鏈。

### 五、臺灣在新變局下的機會與挑戰

自2000年以來，亞太區域內經濟結盟的情況日趨熱絡，許多重要的FTA陸續生效，包括5個東協加一FTA，及韓國與美國、歐盟、中國簽署FTA等。受政治因素干擾，臺灣加入區域經濟整合相對緩慢，致使我國傳統產業在主要出口市場的進口市占率因高關稅障礙而出現弱化的困境，並迫使這些傳統產業企業為維持競爭力，選擇移轉生產基地，導致臺灣出口產業愈來愈集中於低關稅的資通訊及電子產業，對臺灣整體產業發展帶來高度的風險。

另外，隨著新型態經濟發展及全球價值鏈深度融合，衍生許多新的貿易規則及議題，因此目前許多FTA談判議題已不在侷限於關稅減免，而是更加強調經貿制度構建及營商環境建設的相關議題，如競爭中立、智慧財產權保護、政策法規透明度、環境與勞工等。若我國無法加入，除了產品出口需負擔更高關稅成本外，服務業海外布局也會受到較競爭對手更多的限制，而數位貿易相關規定對我國新創企業與中小企業爭取海外商機亦將造成不利影響，同時阻礙我國法規與國際接軌。

區域經濟整合也成為大國競爭國際貿易規則制定主導權的角力場域，也是因

應地緣政治風險的戰略手段。特別是近年來，面臨美中經濟對抗、COVID-19 疫情、俄烏戰爭及數位經濟發展等國際產經情勢變局下，帶動了新型區域經濟合作協定及倡議的興起，如數位經濟合作協定、印太經濟架構、供應鏈合作倡議等，區域經濟合作進入典範轉移，從重視市場開放的 FTA 轉向重視供應鏈韌性的產業合作協議。不過，可以發現的是，雖然臺灣在美中貿易戰及疫情之後產業優勢突顯，吸引各國來臺尋求合作機會，惟國際政治情勢對我國參與區域組織仍不友善，即便是美國，為了其國家利益考量，也未能把臺灣納入 IPEF 的創始會員名單中，而是改與臺灣洽談雙邊性質的「臺美 21 世紀貿易倡議」。雖然此倡議實為臺美經貿關係中的一大突破，但臺灣未能光明正大的出現於「民主社交圈」仍令人感到扼腕，並再一次反映出臺灣拓展國際經貿空間的困難。

儘管困難重重，臺灣仍必須透過各種管道參與國際組織、協定、倡議或策略聯盟，因為目前這些新型區域經濟合作架構主要都是聚焦於前瞻性、高科技的關鍵供應鏈，特別重視數位經濟治理及淨零碳排，並要與盟友共建韌性和安全的供應鏈，加入後可強化臺灣在下世代技術及產業與盟友的合作，鞏固供應鏈關鍵地位。不過，值得注意的是，新型區域經濟合作倡議普遍不涉及關稅減讓，無法解決臺灣傳統產業面對不公平關稅競爭的困境。因此，臺灣應該多軌併進，同步爭取加入 CPTPP。臺灣加入 CPTPP 後，未來即有機會與更多國家進行經貿談判，可突破目前無法洽簽 FTA 的困局，同時可藉此平台與主要國家針對經貿發展的實質議題進行討論，先行掌握趨勢發展脈動，並創造與理念相近夥伴進一步開展經貿與產業合作的可能性。

## 參考文獻

- Canarella, G., Gil-Alana, L.A., Gupta, R. et al (2022), “Globalization, long memory, and real interest rate convergence: a historical perspective”, *Empirical Economics*, < <https://doi.org/10.1007/s00181-022-02206-8>>.
- Organization of American States (OAS), “Trans-pacific strategic economic partnership Agreement”, < [http://www.sice.oas.org/Trade/CHL\\_Asia\\_e/TransPacific\\_ind\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/Trade/CHL_Asia_e/TransPacific_ind_e.asp)>.
- 中央社(2022),〈香港正式提交加入 RCEP 申請 預計 18 個月後加入〉, 2022.02.23, <https://www.cna.com.tw/news/acn/202202230111.aspx>。
- 王郁倫(2020),〈獨仗台積電現危機！童子賢點出：臺灣不易從「好」走向「優秀」, 除非做對兩策略〉, 數位時代, 2020.09.17, <https://www.bnnext.com.tw/article/59286/pegatron-taiwan-2020-post-covid-19>。
- 王煜翔(2021),〈新加坡洽簽數位經濟夥伴協定之規範特色與對我國政策意涵〉, 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心, 2021.01.28, <https://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?pid=351141&nid=250>。
- 李冠樺、歐宜佩(2022),〈中國加入 DEPA 的可能發展與對臺灣的影響〉, 思想坦克, 2022.02.24, <https://voicetank.org/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E5%8A%A0%E5%85%A5depa%E7%9A%84%E5%8F%AF%E8%83%BD%E7%99%BC%E5%B1%95%E8%88%87%E5%B0%8D%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF/>。
- 李淳(2019),〈數位貿易：臺灣面對的契機與挑戰〉, 報呱, 2019.11.28, <https://www.pourquoi.tw/2019/11/28/digital-trade/>。
- 馮芸清(2018),〈加工貿易占比降至十年來最低, 沿海超 2 成企業擬異地搬遷〉, 第一財經, 2018.04.22, <https://www.yicai.com/news/5417323.html>。
- 劉碧珍、陳添枝、翁永和(2018),《國際貿易：理論與政策(五版)》, 雙葉書廊。



## 第六章 由網路安全看自由貿易與保護主義的對立與調和

### 一、數位經濟時代的「貿易與安全」

自進入數位經濟時代以來，「科技民族主義」與「數據國家主義」可謂甚囂塵上，各國經貿措施成為保護主義的政策工具，其中，又以「網路安全」為管制核心。觀察近年國際經貿爭端，圍繞於網路安全的反全球化保護主義，實乃數位經濟時代經貿秩序的重要問題。經濟與安全本質上互為交織，在貨品貿易方面，處於全球網路設備相互聯網且伴隨高度網路攻擊風險之超連結世代，所有資通訊產品及其零件，均涉及與安全相關的技術標準及其他進出口貿易限制。在服務貿易方面，數位貿易與電子商務倚賴跨境資料傳輸，此亦可能涉及以安全為由的「數據在地化」要求或相關管制。在投資方面，國安考量的各類投資審議導致科技業者面臨諸多投資障礙<sup>43</sup>。

網路安全儼然成為經貿秩序的關鍵。舉凡澳洲政府禁止華為公司參與該國 5G 網路建設、前川普政府實施 5G 乾淨網路計畫並禁止微信提供服務、否准美國企業的抖音投資案、拜登政府續行的出口管制與晶片法、印度政府對於中國線上服務的限制、中國實施的網路安全法等，均再再凸顯安全與貿易在數位時代的糾結。本章主要目的在於探究「網路安全」的法律意涵，加以釐清並分析其在內國法制下之實務面貌，以及貿易與網路安全錯綜複雜的關係，並指出各類以資安、國安為由的貿易限制措施，嘗試釐清該概念在各國政府實踐下普遍出現的特徵，進而與國際經貿義務相連結，聚焦爬梳「資安、國安」與「經貿」交錯下的難題，並嘗試系統性地分析國際貿易協定下的例外條款能否解決該等問題？及其侷限為何？

本章最後將由政治經濟的角度，研析全球網路安全治理的未來發展趨勢及其對臺灣的影響。國家之間應如何合作，以促進網路安全治理？網路安全的危害來源五花八門，從國家到駭客甚至於內部人員，威脅工具包括惡意軟體以及殭屍網路，侵擾類型包括訊息修改、濫用、破壞、未經授權之訪問、數據洩露與竊取，甚至是分散式阻斷服務<sup>44</sup>。亦因此，網路治理問題必然超越現行經貿制度的框架。本章認為，安全與貿易的衝突，往往需仰賴諸如 WTO 等國際裁決機構來衡平兩者利益，但這樣的衡平，實務上難以運作。單僅仰賴國際經濟法無法有效治理網路安全議題，採行跨界對談及多中心治理（Polycentric Governance）之合作模式，將成為重塑網路時代國際經濟秩序之關鍵<sup>45</sup>；更有論者指出，透過外交管道以及

<sup>43</sup> 本章因字數篇幅限制，以貨品貿易為核心，聚焦討論相關爭點，惟服務貿易與投資亦為本議題重要面向，例如美國海外投資委員會（CFIUS）負責執行阻止可能損及國家安全之外國合併、收購任務。

<sup>44</sup> Rolf H. Weber (2021), "Cybersecurity Governance: International Law as Policy Driver", Jusletter IT 2, 5.

<sup>45</sup> Id.

國際合作方是解決貿易與安全爭議之可行方向<sup>46</sup>。未來，國際組織間的合作將是關注焦點，公私部門的合作夥伴關係將於網路安全規範扮演要角。此發展趨勢對於外交處境地位特殊的臺灣，影響為何？本文最後提出可能的因應方向。

## 二、以安全為由的貿易限制

### (一)安全標準

以中國長期推動之中國標準化政策為例<sup>47</sup>，渠以標準化作為促進本土技術及產業提升的工具。早期著名案例為無線區域網路標準，電機電子工程師學會（IEEE）所發佈之無線加密協議（WEP）用於 Wi-Fi 加密數據，藉以增加無線網路之安全性以防止遭受侵擾，然 WEP 加密鑰出現安全問題，IEEE 雖加以立即修補並推出修訂版 Wi-Fi 存取保護（WPA），但中國已趁勢抓準機會進行干預。中國國家標準化管理委員會（SAC）隨即推出安全標準 WAPI，並要求資通訊設備供應商採用 WAPI 標準。中美嗣後雖透過外交途解決該爭議，但 WAPI 事件仍顯示安全標準對於貨品貿易的重大影響<sup>48</sup>。

中國近期在數位領域積極發展「自我依靠（Self-reliance）」策略<sup>49</sup>，顯示安全議題如何成為數據產業首要考量因素，以及一個國家如何利用網路安全標準排除外國技術藉以支持國內發展替代技術，旨在於追求以國內產品/服務代替外國產品/服務之目標<sup>50</sup>，並以網路安全為由保護國內產業免於遭受全球產業競爭之威脅。各式技術法規與標準已然演變為支持中國本土為核心導向，這引起了業界極大譁然，歐美產業協會對此呼籲中國政府應採行與國際一致之標準而非創建自身標準<sup>51</sup>。

整體而論，自中國提出關鍵基礎設施「安全可控（Secure and Controllable）」技術政策以來，持續追求以國內產品代替外國資訊科技產品之目標。其網路安全制度在 2017 年施行《網路安全法》後變得更加複雜嚴苛，由於該法欠缺準確清晰之定義與準則，政府利用該模糊不清之用語及範圍，握持高度裁量來推動經濟謀略，以網路安全為由保護國內資通訊產業免於遭受全球產業競爭之威脅<sup>52</sup>。在國際經濟法之脈絡下，中國一系列網路安全措施是否符合 WTO 規範也引發諸多爭議，究竟技術性貿易障礙協定（TBT 協定）能否有效制約並治理構成國際貿易市場障礙的網路安全標準？

<sup>46</sup> Harlan Grant Cohen (2020), "Nations and Markets" 23:4 *Journal of International Economic Law* 793-815.

<sup>47</sup> Han-Wei Liu (2018), "China Standard Time: The Boundary of Techno-Nationalism in Megaregionals", in SHIN-YI PENG ET AL. (EDS) *GOVERNING SCIENCE AND TECHNOLOGY UNDER THE INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER: REGULATORY DIVERGENCE AND CONVERGENCE IN THE AGE OF MEGAREGIONALS* 114-139 (2018).

<sup>48</sup> Id.

<sup>49</sup> Id.

<sup>50</sup> The US-China Business Council (2016), "Technology Security and IT in China: Benchmarking and Best Practices."

<sup>51</sup> Id.

<sup>52</sup> Jyh-An Lee (2018), "Hacking into China's Cybersecurity Law" 53 *Wake Forest L. Rev.* 57, 58.

## (二)進出口管制及其他限制

再以美國為例，其 2013 年通過《鞏固與繼續撥款法案》(Consolidated and Further Continuing Appropriations Act)<sup>53</sup>，其中第 516 條禁止 4 個聯邦部門採購中國 IT 產品，該法案甚至禁止採購經由中國政府所生產、製造、組裝之資訊科技系統，除非獲得聯邦調查委員會的准許<sup>54</sup>。2018 年澳洲滕博爾政府將華為及中興通訊列入該國 5G 網路黑名單之中<sup>55</sup>。2020 年川普政府啟動一項 5G 乾淨網路計畫 (5G Clean Network) 來保護數據安全，以避免遭惡意行為者侵擾，美國戰略與國際研究中心並提出電信設備供應商可信度評估標準。在此同時，美國國務院提出乾淨通道 (Clean Path)，要求所有 5G 網路流量進出美國政府設施只能透過受信任的供應商設備進行傳輸<sup>56</sup>。乾淨通道 (Clean Path) 倡議對於公私部門均產生影響，公部門方面，英國、丹麥、捷克、波蘭和羅馬尼亞等國家選擇使用 Ericsson 而非 Huawei 來建設其 5G 網路，私部門方面，包含韓國 KT、日本 NTT、法國 Orange、印度 Jio、澳洲 Telstra 等公司均決定不再與華為進行商業往來<sup>57</sup>。

此外，美國以安全為由的出口管制政策所引發之爭議，亦為當今貿易與安全的棘手問題<sup>58</sup>。出口管制範疇由過去的軍事武器擴展至今日的經濟安全項目，管制界線越是虛無飄渺，義務力道則越加強烈。相關管制定義模糊不明，等同賦予主管機關寬廣裁量權，以致任何設施均可能被認定屬國防關鍵。由歷史角度回溯系列措施，各類貿易限制範圍擴張的痕跡鮮明。以美國為例，打著安全旗幟一再擴張出口管制範疇，其《出口管制革新法》(Export Control Reform Act) 自 2018 年施行至今，由相對可勾畫界線的戰略性項目及軍商兩用二分法，至軍商兩用項目的拓展<sup>59</sup>，到現今廣泛涵蓋所謂「新興及基礎科技」的出口管制，資安、國安儼然成為國際秩序之帝王條款。

2022 年美國拜登政府簽署晶片法案 (CHIPS and Science Act)，該法案不僅強化美國製造業、供應鏈與國家安全，更預期將為美國本土迎來私部門於國防、關鍵設施等重要領域至少千億美元之半導體投資與生產<sup>60</sup>。晶片法案透過資金補助以及稅收抵免兩條路徑，強化美國政府對於中國半導體相關投資之控制<sup>61</sup>。受領

---

<sup>53</sup> Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015.

<sup>54</sup> Id.

<sup>55</sup> Amy Remeikis (2020), 'China accuses Australia of discriminating against Huawei,' The Guardian.

<sup>56</sup> 'The U.S. Department of State' (The Clean Network) <<https://2017-2021.state.gov/the-clean-network/index.html>>

<sup>57</sup> Id.

<sup>58</sup> 該措施可能涉及最惠國待遇、進出口數量限制、補貼等經貿規範。

<sup>59</sup> Cindy Whang (2019) "Undermining the Consensus-Building and List-Based Standards in Export Controls: What the US Export Controls Act Means to the Global Export Control Regime" 22 Journal of International Economic Law 579-599.

<sup>60</sup> The White House (2022), FACT SHEET: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China.

<sup>61</sup> Id.

資金補助者將被加諸海外製造限制，禁止接受資金者在中國或其他屬於對美國構成國家安全威脅之國家擴大半導體製造<sup>62</sup>。法案並設有擴大追回制度，若在獲得資金後的10年間與中國或其他受關注國家（Foreign Entity of Concern）涉及實質上擴張半導體技術之重大交易，美國商務部有權將資金全數追回<sup>63</sup>。以企業之觀點而言，勢必需考量聯邦資金及其潛在價值是否足以抵銷地理製造限制，並重新審慎評估全球戰略<sup>64</sup>。晶片法案所隱含對抗中國及其他致生美國安全威脅國家之意顯而易見，而自文義所提及的「其他受關注國家」、「半導體製造」到「重大交易」，顯示晶片法案管制架構充斥著不確定法律概念，在賦予行政機關高度裁量權限的同時，似乎企圖藉此建構出可得以國家安全為由之貿易限制空間。綜合而論，「安全」貫穿晶片法案，主管機關依法行政也因此依附著不確定的「安全」抽象概念。

### 三、相關貿易限制措施之國際經貿協定適法性

#### (一)技術性貿易障礙協定

技術性貿易障礙協定（以下簡稱TBT協定）第2.2條規定，WTO會員應確保其技術性法規之擬訂、採行或適用，不得以造成國際貿易障礙為目的或產生該等效果。進口國得倚賴該條所例示的「國家安全」或前言所揭示的「重大安全利益」來正當化其特殊標準，但該等技術性法規對貿易之限制，不應較達成合法目的所必要者嚴格，同時並應顧及未達成該合法目的所可能產生之風險。簡言之，若引發貿易爭端，出口國必須證明進口國的資安措施造成「非必要」的貿易障礙。必須注意的是，網路安全不一定涉及國家安全或重大安全利益，然而某些該當「重大」之網路侵擾極可能導致國家關鍵基礎設施的破壞，進而威脅國家安全，因此於特定情況下，網路安全將可能落入TBT第2.2條國家安全以及TBT前言所指重大安全利益之範疇<sup>65</sup>。

TBT協定第2.4條規定，若須制定技術性法規，且已有相關之國際標準（或該等國際標準即將完成）時，WTO會員應以該等國際標準或其相關部分作為技術性法規之依據。此條原本是規制特殊資通訊技術標準最有利的工具。然而，依據同條規定但書，若該等國際標準非屬「達成正當目的有效或適當方法」，則不

<sup>62</sup> PWC (2022), The CHIPS Act: What it means for the semiconductor ecosystem, available at <https://www.pwc.com/us/en/industries/tmt/library/chips-act.html>

<sup>63</sup> Id.

<sup>64</sup> Id.

<sup>65</sup> TBT 2.2: TBT Art 2.2: “Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade. For this purpose, technical regulations shall not be more trade restrictive than necessary to fulfill a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfillment would create. Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.”

在此限。試假設國際標準組織所發布的 ISO/IEC/TS 27110:2021 網路安全標準，符合 TBT 協定第 2.4 條的要件，然該條「但書」再次為進口國開了一扇門，反倒需由出口國證明 ISO 標準屬於「達成正當目的有效且適當的方法」<sup>66</sup>。

據此，本報告認為關鍵核心在於舉證。出口國有義務提供證據證明進口國歧視性措施與國家安全利益欠缺合理關聯，然考量網路安全標準涉及高度政治性、機密性，如何提出充分舉證文件，將是難題。而出口國亦應就進口國的網路安全措施與 TBT 第 2.2 條不相符且造成非必要之貿易障礙負舉證之責。然國際裁決機構應如何認定任何有助於網路安全之技術標準為「非必要」，此無疑是極大挑戰。同理，關於 TBT 第 2.4 條「相關之國際標準」，出口國欲主張 ISO 網路安全標準屬有效適當且有助於達到被控訴方國家安全之方法，絕非易事。考量網路安全情報的高度政治敏感特性，相關證據提出困難，均使得資通訊設備製造商及出口商難以受到法律安定性及可預測性之保障。

## (二)行政裁量合理透明要求

然何謂網路安全，至今仍無統一明確的定義，國際電信聯盟將其描述為「確保數位資訊及其基礎設施的機密性、完整性及可利用性，並確保在線和離線人員之安全」<sup>67</sup>。歐盟網路和資訊安全局則認為網路安全是指：「基於保護網路空間、空間使用者、遭受網路威脅之人所必需之一切行動。採取之行動包含預防、預測等面向，包含對網路事件之發現、減輕、移除、分析和調查<sup>68</sup>。」有學者認為，網路安全定義注定不明確，一般而言，網路安全係指保護網路數據免受網路犯罪侵擾之過程及其措施，但未有普遍接受的定義。網路協會亦稱網路安全定義無法明確，它可代表各式安全問題、技術挑戰，以及從技術到立法之解決方案<sup>69</sup>。

當所有貨品與服務網路相連時，大量智慧聯網貨品及服務將被界定為國安相關產品。5G 生態鏈的諸多服務，似難擺脫資安風險產品的標籤。寬廣無際的定義，加上多重主管機關的管轄競合，資安保護的外在界線，注定淪為虛無飄渺、難以掌握。個案裁量的正當性在於靈活因應科技與市場變化，讓資安風險與關鍵基礎設施的納管不因僵化的法律條文而過時，確保行政權彈性行使，以滾動方式調整管制範疇，俾利管制與時俱進。然利害關係人的權利義務，確實因此陷於相對不確定狀態。

<sup>66</sup> TBT Art 2.4: “Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfillment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.”

<sup>67</sup> ITU Explainer: Cybersecurity (GP Digital) <[https://www.gp-digital.org/wp-content/uploads/2018/08/ITU\\_Explainers\\_cybersecurity.pdf](https://www.gp-digital.org/wp-content/uploads/2018/08/ITU_Explainers_cybersecurity.pdf)>

<sup>68</sup> ENISA (2017), ENISA Overview of Cybersecurity and Related Terminology <<https://www.enisa.europa.eu/publications/enisa-position-papers-and-opinions>>

<sup>69</sup> Weber, supra note 44.

不論內國管制是否一體適用於本國及外國產品，縱使法律條文本身並未歧視外國貨品及服務，國際經貿規範仍要求內國法規公開透明化，以及行政裁量合理客觀。實務上，行政權的恣意武斷，可能違反貨品貿易協定第十條/服務貿易協定第六條，其規定「法律，行政規章，司法判決及行政命令應以合理、客觀且公平之方式實施」<sup>70</sup>。亦即，各國政府有義務防止行政裁量權的恣意與濫用。依據實務見解，所謂合理客觀意指行政行為具理性基礎<sup>71</sup>，無濫用權利之情事；至於公平，則意謂無偏見<sup>72</sup>，與非歧視概念環環相扣。倘一國主管機關對於來自甲國的貨品或服務敞開市場大門，卻以資訊安全為由，阻擋來自乙國的同類產品或服務，則必須清楚說明差別待遇的原因，否則即構成違反國際貿易協定的差別待遇。簡言之，縱使法律本身不具歧視性質，行政機關於執法、行使裁量權之際所造成的差別待遇，仍必須通過國際經貿法之檢驗。核心問題仍在於，當系爭措施披了國防軍事的面紗，如何透明客觀？

此外，近年區域貿易協定更進一步制定管制專章，要求締約國確保國內管制合理客觀。例如「跨太平洋夥伴全面進步協定」的管制調和專章<sup>73</sup>，強調各國應將良好管制實踐貫徹於管制措施之規畫、設計、發布、執行與檢視之過程，第 25.5 條更要求締約國應確保管制措施係以簡明之文字書寫，力求清楚、有條理，以使一般人易於理解。本文認為，前述各類虛無飄渺的國安定義，必難符合管制專章之規定。

#### 四、國際貿易協定例外條款的調和功能及其侷限

貿易利益與國家安全的交錯，使得內國措施在國際經貿體系下的合理生存空間，成為高度爭議問題。各國針對資通訊產業所進行之高度管制，極可能構成貿易障礙，進而破壞國際經貿秩序，國際經貿條文不可避免地成為資安保衛戰的工具之一。而國際經貿協定下之例外條款，將成為調和兩者價值衝突的可能機制<sup>74</sup>。以下本文將檢視國家安全例外條款及一般例外條款的調和功能及其侷限<sup>75</sup>。

<sup>70</sup> GATS 6.1: “In sectors where specific commitments are undertaken, each Member shall ensure that all measures of general application affecting trade in services are administered in a reasonable, objective and impartial manner.”

<sup>71</sup> Panel Reports, United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements, WT/DS384/R / WT/DS386/R, adopted 23 July 2012, as modified by Appellate Body Reports WT/DS384/AB/R / WT/DS386/AB/R, Adopted 23 July 2012 (US – COOL), paras 7.850-7.851.

<sup>72</sup> Panel Report, Thailand - Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WT/DS371/R, adopted 15 July 2011, as modified by Appellate Body Report WT/DS371/AB/R (Thailand – Cigarettes), para. 7.899.

<sup>73</sup> Chapter 25 of the Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership (CPTPP)

<sup>74</sup> 必須澄清者為，以下討論乃針對 GATT 相關措施之違反，不適用於 TBT 協定之違反。

<sup>75</sup> 安全例外條款在 WTO 體制下，包含 GATT 第 21 條、GATS 第 14 條之 1、TRIPS 第 73 條和 GPA 第 23 條，允許政府於基於「重大安全利益」而採取保護行動，類似規範亦可見於多數區域貿易協定。儘管本文以 WTO 條文為分析對象，但相關分析可類推適用於區域貿易協定(RTAs) 例如 CPTPP 例外條款。

## (一)安全例外條款

### 1.基本安全利益

長期以來，國家安全例外條款始終是經貿協定最荒蕪的區塊，管制國小心翼翼地主張，爭端解決機構遲疑不進地審理。在 2019 年俄羅斯過境轉運案之前<sup>76</sup>，WTO 沒有任何具代表性之國安爭端裁決。俄羅斯過境轉運案的爭議措施為俄國採行的過境轉運規定，該規定禁止烏克蘭特定貨品經由俄羅斯鐵路及公路運輸。然俄羅斯為烏克蘭到哈薩克的必經之路，禁止烏克蘭貨品過境，等於限制其貿易進出口。原告國烏克蘭主張，俄國系爭措施違反諸多 WTO 規定，由於俄國禁運措施違反 WTO 規範甚明，全案焦點因此集中於該措施得否援引國家安全例外條款作為抗辯。此為 WTO 第一個國家安全例外條款爭端案，其裁決理由對未來網路安全相關訴訟具決定性的影響<sup>77</sup>。

本案最重要的解釋在於釐清整體國安條款哪些要件是由管制國自行判斷 (Self-judging) 而不具司法審查性，WTO 應完全尊重管制國的主觀判斷；而哪些要件性質上屬於 WTO 通常審理事項，應由 WTO 爭端解決機制客觀認定。國安例外的條文結構，確實存在法律解釋空間，核心環節在於「其認為」(“it considers”) 所賦予的裁量權<sup>78</sup>。所謂「『其認為』防護基本安全利益所需」，是否意味著管制國可完全自行判斷？是否表示不論管制國如何判斷，均不會違反國際協定？倘如此解釋，任何國安管制將均不受 WTO 規制。

小組裁決認定管制國有權決定「『其認為』防護基本安全利益所需」<sup>79</sup>。換言之，哪些利益屬於其基本安全利益？應採取什麼行動防護？均由管制國單方意志決定，惟必需遵守善意原則，而不應假國安之名，行經濟保護之實。此外，為確保善意原則 (Good Faith)<sup>80</sup>，管制國有義務具體詳盡說明其欲保護之「基本安全利益」為何，系爭措施又為何係屬必要<sup>81</sup>。說明義務範圍包括「基本安全利益」與「戰爭或其他國際關係緊急」之間的合理關連性。爭端解決小組有權審查系爭管制措施與所謂「國際關係緊急」之間是否合理牽連。假設兩者牽連關係不夠密切，則無法通過善意原則之檢驗<sup>82</sup>。

依此推論，未來任何涉及資安保護的爭端案件，管制國的主觀判斷將受到尊

<sup>76</sup> Panel Report, Russia-Measures Concerning Traffic in Transit (Russian-Traffic in Transit), WT/DS512/R (5 April, 2019).

<sup>77</sup> GATT 21: “Nothing in this Agreement shall be construed...(b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests...(iii) taken in time of war or other emergency in international relations...”

<sup>78</sup> Panel Report, Russian-Traffic in Transit, paras. 7.102-7.104.

<sup>79</sup> Russian-Traffic in Transit, paras. 7.127.-7.148.

<sup>80</sup> Id., para. 7.132.

<sup>81</sup> Russian-Traffic in Transit, para. 7.135. “a Member would need to articulate its essential security interests with greater specificity.”

<sup>82</sup> Id., para. 7.138.

重，可自行決定管制範疇與義務強度，不受WTO司法裁決的干涉。然而，善意原則仍為難解的結。在俄羅斯過境轉運案中，系爭措施可輕易通過「善意」檢驗，因為俄烏邊境持續性武裝衝突不斷，俄國根本無須說明其基本安全利益，只須提供聯合國官方系列文件，即可充分證明禁止烏國貨品過境轉運確實出於國安動機，且其安全利益與禁止過境轉運之間具明顯牽連關係<sup>83</sup>。然而，回到本文脈絡，管制動機的「善」「惡」之爭，可能成為未來訴訟爭論點。倘一國基於國安與經貿雙重考量，在內國法律欠缺具體實質要件的情況下，大規模擴大「資安風險」的認定，將5G產業鏈所有貨品與服務全部納管，一方面強化數位經濟時代的資訊安全，另一方面藉由個案審查，打壓外國業者，以保護本國業者在市場上的競爭力，則貿易對手國應如何證明管制國的「惡意」？

## 2. 國際關係緊張時期

俄羅斯過境轉運案的另一解釋重點在於「戰爭或其他國際關係緊張時期」的審查基準。小組指出，「其認為」一詞在國安條款的射程範圍僅止於(b)款前言，不及於「(iii)戰時或在其他國際關係緊急時」<sup>84</sup>。換言之，爭端國之間，是否處於「戰爭」或「其他國際關係緊急」的情形，應由爭端解決小組依據雙方舉證，客觀認定之<sup>85</sup>。此外，小組認為，以「戰爭」連結「其他國際關係緊急」，意味著「其他」國際關係緊急必需到達相當於戰爭或軍事衝突的程度方屬之，若僅是兩國之間一般存在的政治歧異或是經濟差異，仍不足以構成「國際關係緊急」<sup>86</sup>。爭端解決小組多次強調，只有武裝衝突等級的緊張局勢或危機，才能構成國安條款的「國際關係緊急」<sup>87</sup>。當今國家安全顯已擴大至網際網路而不僅限於實體，關鍵基礎設施亦因此具有戰略地位。然而，網路攻擊與傳統戰爭定義差距甚遠，依據俄羅斯過境轉運案的實務見解，網軍竊取政治情報似乎亦不必然落入「武裝衝突等級的緊張局勢或危機」。因此，核心問題仍在於依據客觀審查標準，網路攻擊必須嚴重至何等程度，始符合國安例外條款「戰爭或其他國際關係緊張時期」要件？

綜上，倘若依循俄羅斯-過境轉運案之裁決理由，成員國應證明網路安全措施係基於善意而採行、實施，且該措施與基本安全利益之間具有最低合理要求之關聯，然國安事務之機密性使得前述舉證要求略顯不切實際。再者，於多數情況下商業利益與網路安全往往互為交織，要求成員國必須基於純粹善意而為之，本質上即欠缺期待可能。又當網路安全措施明顯有利於國內本土生產商或本土產業時，合理關聯將會遭受質疑，如網路安全只是隱身於數據在地化措施背後之藉口。更何況數據中心本具有資本密集特性，大型科技投資無疑為地主國帶來可觀收

<sup>83</sup> Id., paras. 7.136-7.138.

<sup>84</sup> Id.

<sup>85</sup> Id.

<sup>86</sup> Id., para. 7.248.

<sup>87</sup> Id., paras. 7.70-7.82.

益，援引之成員國則勢必需提出具相當可信且可能涉及機密之證據，方足以證明數據在地化措施並非基於保護主義目的而為之。另一方面，何謂網路衝突所稱之「緊急」仍缺乏透明度，我們現正面臨全球網路威脅及攻擊無所不在的數據世代，普通的網路攻擊可能將不會被視為加劇的緊張關係與危機。況且，網路安全風險管理不僅是個漫長過程，更是一種持續的行動，由於緊急狀態不可能永遠持續，裁決機構實難以認定網路安全措施是否是在國際關係緊急情況當下所採行<sup>88</sup>。因此，於多數情形下，網路安全措施似乎無法滿足「在戰爭或國際關係緊急情況下即時採取」之要求，即無從依據安全例外條款來主張其合法性。

## (二) 公共秩序例外條款

### 1. 必要測試

一般例外條款提供一個框架，以衡平國際貿易之承諾與其他核心價值，著重網路安全保護之國內措施若能成功主張一般例外條款，將可能為成員國開啟合法規避 WTO 義務之途徑。專家小組極有可能認定網路安全落入 GATT 第 20 條 (a) 款以及 GATS 第 14 條 (a) 款所指「公共道德及公共秩序」範疇<sup>89</sup>。惟問題仍在於，該等措施與網路安全基於公共道德/公共秩序間之關聯為何？能否透過對於貿易限制較小但具同等效果之干預措施來實現？換言之，即使這些措施對於網路安全保護之貢獻能被確立，仍須以必要性角度思考採取之措施有無其他替代方案，確保現有選擇是貿易限制較少且同時對於實現追求之政策目標具有同等貢獻之適當措施<sup>90</sup>。

假設甲國基於資安或國安，否准乙國企業某資通訊投資案，因此違反經貿規範。乙國可主張，甲國以禁止投資的手段保護資安，手段與目的之間欠缺合理關連且逾越必要性。乙國可指出，甲國只需要強制要求境內所有業者遵守嚴格的資安技術標準，即可保護資訊安全。甲國則應反證，乙國提出的替代方案無法達到相同目標。依據 WTO 法理，會員有權選擇其欲保護之水準<sup>91</sup>。甲國應論證，透過強制資安標準保護關鍵基礎設施的風險仍高於禁止投資風險，因此禁止外資並未逾越必要程度。簡言之，乙國應提出相應可達到目的之替代方案措施（如網路安全標準、認證、資訊安全測試），甲國則可主張前述替代手段無法為擬實現之公共道德目標提供同等貢獻。

<sup>88</sup> Joshua P. Meltzer (2020), "Cybersecurity, Digital Trade, And Data Flows: Re-Thinking A Role For International Trade Rules", Working Paper, GLOBAL ECONOMY AND DEVELOPMENT, Brookings Institution.

<sup>89</sup> GATT 20: "Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures: (a) necessary to protect public morals;..."

<sup>90</sup> See e.g., Panel Report, European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (EC – Seal Products), WT/DS400/R, WT/DS401/R and Add.1, adopted 18 June 2014, para. 5.261.

<sup>91</sup> Id.

所應提出之證據舉證程度，係取決於特定議題中的具體爭點，並且需仰賴科學證據而非僅止於提出法律論證。如何認定相關替代方案措施是否已足資應付網路威脅而欠缺必要性，將是具有高度政治性及技術挑戰之任務。敵對國家如何展現自身國家機密情報並積極對於網路安全的貿易措施進行公開辯論？實在殊難想像。

## 2. 武斷或不正當歧視

網路安全相關法規仍應符合一般例外條款的前言規定，亦即，該管制之適用方式不得對一般條件類似的國家間形成專斷或不合理的歧視，抑或對服務貿易構成隱藏性限制。例外條款前言的主要功能在於附加各款完全成立的條件，防止各款遭致濫用。觀察WTO訴訟案件發展趨勢，可見小組及上訴機構逐漸對於各款從寬審查，同時對於前言從嚴把關。前言在近年諸多案件中扮演重要角色，成為被告國無法正當化系爭措施的主要關卡。

網路安全相關措施是否「對相同條件下之不同國家有專斷或不正當歧視」？是否構成國際貿易「隱藏性限制」？在WTO系列爭端案中，小組及上訴機構於肯認系爭措施落入(a)款公共道德保護之後<sup>92</sup>，強調進口國必需充分說明差別管制的客觀原因及正當基礎<sup>93</sup>。亦即，一般例外條款允許內國管制在施行面欠缺「適用一致性」，但被告國需負擔舉證責任，證明該差別待遇並非武斷恣意，亦非不正當歧視<sup>94</sup>。上訴機構指出<sup>95</sup>，會員國在片面禁止或限制進口之前，應與貿易對手國充分溝通，以落實例外條款前言所期待的客觀、正當與透明(非隱藏性)，換言之，「雙邊諮商」成為重要的善意標章。然前述司法案例的前言審查基準，在網路安全保護問題上實顯得格格不入。國安與資安政策，本質上不可能將所有外國服務提供者一視同仁。源自於友好關係國家的跨境服務，與源自於緊張關係國家的跨境服務，在國安考量方面，本應受到差別待遇<sup>96</sup>。儘管前言不禁止該類差別待遇，卻要求管制國清楚說明差別化待遇的正當基礎，此要件無異於要求管制國揭露國安情資。此外，雙邊諮商等善意表示，在友好國家之間確實可行，或可建立跨國資安標準，甚至簽署雙邊資安合作協定。然而，在非友好國家之間本無善意可言，更遑論相互針對敏感議題進行諮商？

依本章三、(二)行政裁量合理透明要求部分所述，網路安全措施的最大問題在於納管標準的不明確，然其相當程度為保護國家機密「必要之惡」，因此殊難想像管制國在國際訴訟中願意清楚陳述其否准特定業者的真實理由，更加證明了極

<sup>92</sup> EC- Seal Products, paras. 5,292-5.339.

<sup>93</sup> Id., paras. 5.316-5.320.

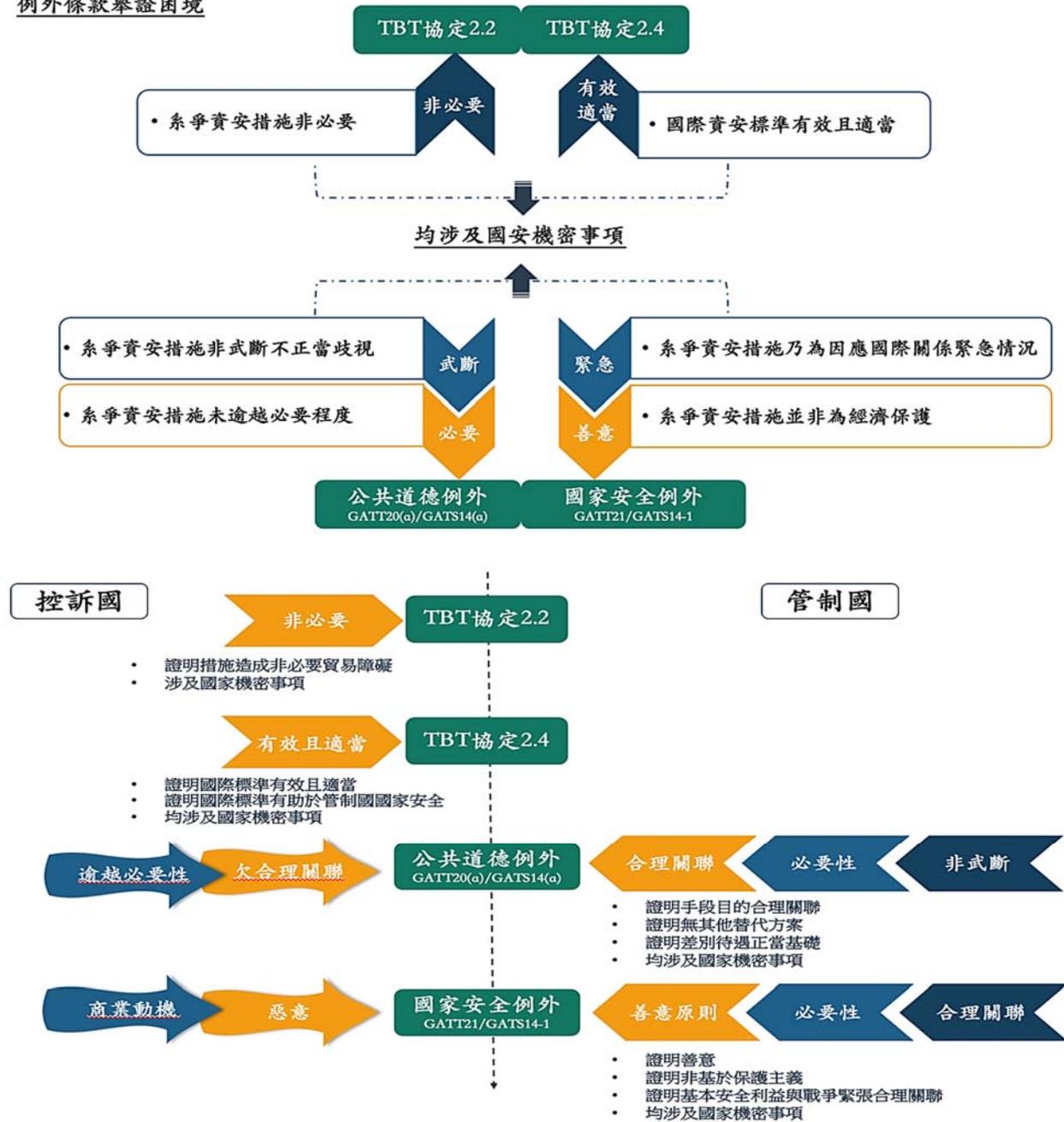
<sup>94</sup> Id., para. 5.339.

<sup>95</sup> Appellate Body Report, United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (US-Shrimp), WT/DS58/AB/R (6 November 1998), paras. 156-158.

<sup>96</sup> Joshua P. Meltzer (2020), “Cybersecurity, Digital Trade, And Data Flows: Re-Thinking A Role for International Trade Rules”, Working Paper, GLOBAL ECONOMY AND DEVELOPMENT, Brookings Institution.

大部分的國安措施，似均難通過一般例外條款前言的檢驗。此外，近似於前述安全例外對於誠信之要求，一般例外條款前段事實上即為彰顯誠信原則以及禁止國家權利濫用之意。正如專家小組在秘魯-農產品案（Peru-Agricultural Products）所強調，依據一般例外條款「善意」及「正當程序」原則之要求，被訴方應快速且具體清晰的表達其抗辯，以利控訴方有適當且充足之機會做出回應。然在此程序要求下，無法想像兩個敵對國家展現自身國家機密情報並積極對於網路安全的貿易措施相互公開進行攻擊與防禦。（如圖 6.1）

例外條款舉證困境



資料來源：本報告自製。

圖 6.1 網路安全經貿爭議的例外條款舉證困境

## 五、「貿易與安全」的未來及其對臺灣的影響

網路安全能否被援引作為貿易保護措施之理由？一切核心概念，包含：TBT 第 2.2 條「合法與必要性」、TBT 第 2.4 條「無效或不適當」、GATT 第 21 條「重大安全利益」以及 GATT 第 20 條 (a)「必要」，均需透過裁決機構從中衡平貿易及安全利益，惟這樣的衡平運作任務往往是不切實際。對於爭訟之當事人而言，著實難以承受國際貿易訴訟對於情報機密資訊之舉證程度要求，國際貿易裁決機構亦當保持警覺，避免侵蝕國家權利核心事項而落入國際政治風暴當中。

資通訊貿易與網路安全的衝突，可謂二十一世紀最關鍵的全球治理難題之一。貿易與安全兩者之間，無論在法律技術層面抑或制度層面均存在衝突，面對如此相互競爭的系統，有論者認為不能僅透過法律來做調解<sup>97</sup>，本報告亦主張，例外條款前言所要求的正當程序，在國安爭議上難以適用，受限於國安與資安政策，在規範層面不可能公開透明，在實踐層面也無法客觀公平，倘硬將本質對立的國安問題，置於經貿法律架構下解決，恐陷入泥淖。

展望未來，外交管道及國際合作將是解決貿易與安全問題之正確方向，國際組織之間的合作亦是關注核心焦點，例如國際電信聯盟 (ITU) 所發佈之全球網路安全指數倡議 (GCI)，每年就成員國對於網路安全之承諾進行評量、建立級距，並鼓勵採取最佳實踐。GCI 採行安全程度從最低 1 至安全表現最佳 75 之級距對成員國進行評比，此種近乎指明羞辱之國家排名策略在網路安全領域或許不甚可行，但透過知識及資訊傳輸，此項指標可得作為國際組織間相互合作的利器，長遠觀之將有助於正循環的建立。透過「集體指控」的方式，更有助於提高主張的可信度，對於特定不當網路行為的指控者越多，這些對於不當行為的指謫有助於延伸發展成為具有法律確信之普遍做法，進而成為一種習慣法<sup>98</sup>。在時間推移下，由指控所引發的一連串交互作用，揭示國際社會可接受及不可接受之行為界線，這些重複的社會互動逐漸形成網路安全問題之輪廓，隨著時間推移，將可能產生法律上之確信。指控者應充分思考如何利用指控來達到網路安全目標，不同的指控選擇將伴隨不同政治後果，然無論如何，均有助於建構源自國際法之制約效果<sup>99</sup>。

除了政府與國際組織間的合作，公私合作夥伴關係 (Public-Private Partnerships, PPP) 亦在網路安全規範的發展及變革中扮演關鍵角色，於大多數情況下，官僚體制之進展遠遠不及科技發展，當科技變革需仰賴私部門推動時，PPP 將是明智的作法。政府可得借鏡私部門專業知識與利益相關者合作，抑或發起認

<sup>97</sup> Cohen, *supra* note 46, at 815.

<sup>98</sup> Martha Finnemore and Duncan B. Hollis (2020), "Beyond Naming and Shaming: Accusations and International Law in Cybersecurity", 31:3 *European Journal of International Law* 969, 1002-1003.

<sup>99</sup> *Id.*

證倡議等措施提高網路安全，充分透過公權力主體與私人企業之合作相輔相成，以共同解決網路安全問題。利益相關者方面，應致力於推動本國與外國政府對於網路安全治理之協調、合作，乃至於民營化。日內瓦網路空間責任之對話即是國際共同努力激發參與者合作的結果，從國家、公民社會、商業部門到學術與技術社群，專心致力為網路政策及其全球治理做出貢獻。日內瓦對話（The Geneva Dialogue）曾發布一項研究，其中揭示了不同程度參與者對於提升網路安全所應承擔之責任，而現正進行中的研究則是著重於提高網路韌性（Cybers Resilience），並進一步促使 PPP 採取有助網路安全之聯合行動。近年學界與實務界紛紛提出多中心治理（Polycentric Governance）概念，以英國為首的 Cyber Essentials Plus 認證計畫，為消費者及製造商提供明確之物聯網標籤<sup>100</sup>，成為公私部門合作的成功案例，透過多中心結構（Polycentric Structures）實現網路治理。2018 年巴黎網路治理論壇（Internet Governance Forum）也是多中心行動（Polycentric Action）的一環<sup>101</sup>。

前述多中心治理趨勢對於高度倚賴資通訊貨品出口但外交處於困境的臺灣而言，或許不失為有利的方向。畢竟，PPP 強調多方利害關係人參與，在去中心化（De-centralized）的治理模式下，公部門的角色由主導地位轉向成為參與者，產業界甚至可能處於引領地位，主動、積極地參與政策制訂，不必然隸屬或受制於政府，此趨勢亦促使臺灣私部門及市民團體在國際網路社群的能見度提升。簡言之，政府在全球治理的角色淡化，反有助於臺灣私部門的國際參與。

綜上，貿易與安全的糾結難解，毫無疑問是當今國際經濟秩序的關鍵環節。貿易的「公開透明化」與安全的「保密性」矛盾；貿易的「開放自由化」與安全的「圍堵防禦性」衝突；貿易的「公平非歧視」與安全的「結盟戰略」對立。如此的本質差異，能否倚賴貿易體系下「例外條款」之調和？本文認為答案為否。資訊科技將貿易與安全兩者緊密連結，各國紛紛擴增安全管制措施的範圍與強度，使得原本貿易體系下維繫平衡的例外條款機制，已然無法勝任。放眼未來，各國能否凝聚充分的政治動能，在傳統國際經貿體制下，透過特別委員會或修正透明化要求等方式，建立足以因應二十一世紀的經濟韌性與貿易安全之機制，仍有待觀察<sup>102</sup>。本文以為，貿易與安全的主要戰場，將轉向非傳統的國際合作模式，包括政府之間的結盟（例如臺美二十一世紀貿易倡議）以及非政府組織之間的合作（包括前述多中心治理趨勢）。在全球化的經濟邏輯與反全球化的政治力量之間，臺灣亦當動態調整經濟戰略，追求數位經濟時代的貿易與安全。

<sup>100</sup> Cyber Essentials, available at <https://www.ncsc.gov.uk/cyberessentials/overview>

<sup>101</sup> Internet Governance Forum, available at <https://www.intgovforum.org/zh-hans>

<sup>102</sup> See Mona Paulsen (2022), "Let's Agree to Disagree: A Strategy for Trade-Security, 25 Journal of International Economic Law" 1, 16.

## 參考文獻

- Amy Remeikis (2020), ‘China accuses Australia of discriminating against Huawei,’ The Guardian.
- Appellate Body Report (1998), United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (US-Shrimp), WT/DS58/AB/R.
- Cindy Whang (2019) “Undermining the Consensus-Building and List-Based Standards in Export Controls: What the US Export Controls Act Means to the Global Export Control Regime” 22 *Journal of International Economic Law* 579-599.
- Han-Wei Liu (2018), “China Standard Time: The Boundary of Techno-Nationalism in Megaregionals”, in Shin-yi Peng et al. (eds) *Governing Science and Technology under the International Economic Order: Regulatory Divergence and Convergence in the Age of Megaregionals* 114-139 (2018).
- Harlan Grant Cohen (2020), “Nations and Markets” 23:4 *Journal of International Economic Law* 793-815.
- Joshua P. Meltzer (2020), “Cybersecurity, Digital Trade, And Data Flows: Re-Thinking A Role For International Trade Rules”, Working Paper, Global Economy and Development, Brookings Institution.
- Jyh-An Lee (2018), “Hacking into China’s Cybersecurity Law” 53 *Wake Forest L. Rev.* 57, 58.
- Martha Finnemore and Duncan B. Hollis (2020), “Beyond Naming and Shaming: Accusations and International Law in Cybersecurity”, 31:3 *European Journal of International Law* 969, 1002-1003.
- Mona Paulsen (2022), “Let’s Agree to Disagree: A Strategy for Trade-Security, 25 *Journal of International Economic Law*” 1, 16.
- Panel Report (2014), European Communities – Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products (EC – Seal Products), WT/DS400/R, WT/DS401/R.
- Panel Report (2019), Russia-Measures Concerning Traffic in Transit (Russian-Traffic in Transit), WT/DS512/R.
- Panel Report (2011), Thailand - Customs and Fiscal Measures on Cigarettes from the Philippines, WT/DS371/R.
- Panel Reports (2012), United States - Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements, WT/DS384/R / WT/DS386/R.
- Rolf H. Weber (2021), “Cybersecurity Governance: International Law as Policy Driver”, *Jusletter IT* 2, 5.

## 第七章 全球化下的個人資料保護：以歐盟 GDPR 為核心

### 一、前言

在全球化與資料經濟發展的背景下，跨國個人資料的傳輸與處理變得更為便捷而頻繁，同時也創造了相當規模的經濟效益。歐盟的「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)<sup>103</sup>於 2018 年生效，且逐漸成為全球個人資料保護的黃金標準 (Gold Standard)，扮演規範制定者的角色。受到布魯塞爾效應 (The Brussels Effect) 的影響，歐盟藉由 GDPR 具有單方面規範全球市場中個人資料傳輸及資料經濟的能力 (Bradford, 2012)。歐盟個資規範效力的外溢性源於歐盟本身有意識的推動，同時也來自於市場和跨國公司為其自身利益，在全球採用相對嚴格的歐盟個資保護標準。目前即有研究證實，跨國公司在處理非歐盟業務時所遵循的個資保護標準已逐漸趨於與 GDPR 相同 (Frey & Presidente, 2022)。因而，歐盟 GDPR 對於個資保護規範全球化以及資料經濟的影響，也成為值得探討的課題，本文即由此一問題意識出發，分析我國中小企業在歐盟 GDPR 所帶來個資保護的國際趨勢中所面臨之挑戰以及可為之因應之道。

本文首先探討 GDPR 之制定緣起及政治經濟分析，隨之討論 GDPR 之特色、規範原則以及創新之處，分析 GDPR 的域外效力，並將視野再帶回國內，探討 GDPR 對於臺灣產業可能帶來的影響與挑戰，最後提出我國對於全球化下個人資料保護政策面的因應與建議。

### 二、歐盟個人資料保護規則 (GDPR) 之緣起與政治經濟分析

#### (一) 資料經濟的跨大西洋競爭

根據富比世 (Forbes) 2022 年 5 月的統計資料，全球大型 100 家科技公司中，有 72 家總部位於美國，而中國、臺灣和日本則分別擁有 21 家、15 家和 12 家公司股份 (Ponciano, 2022)。在市值前 10 名的公司中，除了臺灣、中國、韓國公司分別占有一席之地之外，餘者皆為美國公司 (Ponciano, 2022)。實則，由註冊於歐盟境外的美國大型科技公司主導全球資料經濟發展的趨勢已持續相當一段時間 (Stoller, 2017)。歐盟礙於地域限制，常無從監理歐盟境外科技公司違反個人資料保護之行為，此為歐盟 GDPR 制定的主要背景。

GDPR 的制定，除了保護個人資料的目的外，還涉及歐盟與其他國家在數位經濟、科技監管等領域的競爭與消長。相較於美國境內佔有全球約七成的大型科

---

<sup>103</sup> 本文對於 GDPR 相關文件之譯文，主要參考我國國家發展委員會之翻譯。參國發會網頁 [https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=F98A8C27A0F54C30](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=F98A8C27A0F54C30)

技公司，歐盟在科技監管方面傾向採取較嚴格手段，一般即認為，恰恰是因為歐盟境內較少有極具規模的資料經濟體，因而歐盟試圖藉由全球資料傳輸的監管，縮小與科技大國之間在資料經濟上的差距，藉此維繫自身的產業競爭力 (Lee, 2021)。此一想法也數次出現於歐盟的若干官方文件中，例如，「2030 年數位羅盤：歐洲面對數位時代的方式 (2030 Digital Compass: the European Way for the Digital Decade)」，其中提到了「數位主權 (Digital Sovereignty)」的概念，以及數位主權對於數位時代歐洲的重要性 (Commission, 2021a)，歐洲議會一份名為「歐洲的數位主權 (Digital Sovereignty for Europe)」的研究報告中對此即有深入的討論 (Madiega, 2020)。數位主權係指歐盟在數位世界中自主決斷的能力，此概念的出現乃因為於歐盟境外科技公司的經濟影響力可能已影響歐洲公民對其個人資料的控制，因而限制歐盟高科技公司的發展，並阻礙成員國與歐盟規則制定者的執法能力 (Madiega, 2020)。數位主權概念成為促使歐盟在數位經濟上的領導地位和自主手段之一，而 GDPR 之制定亦被視為是歐盟推行數位主權的主要行動之一 (Madiega, 2020: 3)。

除前述歐盟官方為確保經濟競爭力與個人隱私之目的外，GDPR 之所以得以成功推行也仰賴歐盟人民對於數位監管的支持。在一項調查中，超過八成歐洲公民認為網路隱私是重要的，同時，他們也表示 cookies 和網路資料共享等功能只有在個人同意的情況下才能使用 (Directorate-General for Communication, 2016)。2013 年愛德華·史諾登 (Edward Snowden) 揭露未經授權的 NSA 監視計畫事件加深歐盟對於網路隱私保障的危機意識 (Rossi, 2018: 95; Bradford, 2020: 140)。

相較於歐洲民眾對於網路隱私規範的支持，美國對此則有十分不同的看法。美國不但認為歐盟資料保護規則實為變相貿易保護主義外，也批評此造成商業的不合理限制 (Bradford, 2020: 140)。畢竟，美國本身除了公部門和醫療保健與銀行等特定產業外，私部門的數位隱私大多仰賴各機構的自我監管，屬於消費者與個別公司的契約範疇 (Bradford, 2020: 140)。同時，美國法院在進行相關裁判時，賦予言論自由而非隱私更高的權重 (Royston, 2016: 253)。美國之所以較不願意嚴格監管數位資訊隱私也肇因於伴隨科技公司經濟實力而來的政治影響力 (Bradford, 2020: 141)。這些公司對於美國經濟成長和創新的重要性使美國傾向不挑戰其經濟商業模式，而歐盟則不具此自我克制之傾向。

在政治經濟脈絡的分析上，GDPR 的制定一方面是因為歐盟科技產業相較其他經濟大國處於弱勢。這造成歐盟官方對於他國公司控制歐盟人民資料的危機意識而欲保障人民權益，使扶植自身產業成為當務之急。再者，也因為歐盟國家對於科技產業的仰賴程度不及美國，使得歐盟更願意對於科技產業進行更多規範上的監管及限制。

## (二)GDPR 作為全球個資保護的規範力量

如前所述，「布魯塞爾效應」係指歐盟單方面監管全球市場的能力。此理論的提出者 Anu Bradford 認為「布魯塞爾效應」須滿足五項條件，包含市場規模(Market Size)、監管能力(Regulatory Capacity)、嚴格的標準(Regulations)、非彈性標的(Inelastic Targets)和不可分割性(Non-divisibility)(Bradford, 2020: 25-65)。

龐大的市場規模是單邊監管具全球化效力的先決條件，如此一來市場對於生產者的吸引力方足以使其趨近此一監管標準(Bradford, 2020: 26-30)。同時，該司法管轄區還必須具備足夠的監管能力行使全球監管權力，畢竟唯有實質將不合規範的公司排除在市場之外，才能使企業遵守規範(Bradford, 2020: 30-37)。此監管影響力須以(採取嚴格標準之)政治意願為基礎(Bradford, 2020: 37)。非彈性標的是指規範的標的不可移動，以 GDPR 為例，資料主體身處歐盟之事實，或位於歐盟境外對於歐盟提供商品或服務，均為非彈性且不易改變之事實，因此各科技公司無法逃避歐盟法規或須為此作出彈性改變(Bradford, 2020: 48-49)。最後，不可分割性則是指生產者的行為在全球市場上不可分割，因此，優先採取嚴格標準之成本或小於採用寬鬆標準之成本(Bradford, 2020: 53)。當企業自願選擇將最嚴格監管機構的監管要求擴展到其全球業務時，此嚴格標準方能成為全球標準。亦即，布魯塞爾效應的發生除市場規模作為先決要件外，尚仰賴政治實體本身的政治選擇，而歐盟在數位隱私方面所展現的監管選擇尤為明顯。事實上，歐盟官方亦對於其本身法規的 global 影響力有所認識而欲利用之。

GDPR 施行後，其全球影響力明顯的展現布魯塞爾效應。儘管歐盟原不能規範發生於歐盟境外且與歐盟無關的個人資料處理，GDPR 的實際影響範圍已遠遠超出歐盟的地理疆界。此一現象基於以下幾項原因：(1)GDPR 所定義的適用範圍相當廣泛，包含位於歐盟境外但對於歐盟人民提供商品或服務的網站和網路技術供應商均受其拘束；(2)GDPR 的法遵成本相當高，而分別針對歐盟與非歐盟使用者依 GDPR 適用與否提供不同版本服務的成本可能更高，因此，部分跨國公司已決定將 GDPR 應用於全球所有使用者(Batikas, 2020: 21-22)。目前，GDPR 的全球影響力展現在幾個例子上。首先，其他國家與歐盟適足性認定之談判。由於 GDPR 在資料傳輸上採用原則禁止、例外許可之規範標準，第三國若欲降低本國企業傳輸涉及歐盟公民資料之法遵成本，則須證明該國的個資保護程度相當於歐盟；倘獲歐盟認證，即取得適足性認定。再者，則是 GDPR 於各國制定數位隱私規範時之參考作用，例如，巴西與阿根廷的個人資料保護法即可見其參考 GDPR 之影響(Machado et al., 2018)。

### 三、GDPR 規範原則與資料主體新興權利

#### (一)GDPR 規範原則

GDPR 之規範原則大致可分為個人資料保護之內容，以及確保該內容確實執行之程序兩方面。前者載明於第 5 條，後者則規範於第 51 條以下。

GDPR 第 5 條列舉個人資料應受保護之原則，包含(1)個人資料處理應合法、公平且透明。所謂透明係指資料主體原則上應被以清楚、易於取得、簡潔且易懂之方式告知其個人資料被運用之所有要素，如使用目的、資料控制者身分以及其身為資料主體之所有權利<sup>104</sup>；(2)個人資料蒐集之目的須特定、明確及合法，且資料之後續處理不得為超出原始蒐集目的範圍之運用（Purpose Limitation），按 GDPR 第 6 條規定，所謂正當目的包含國家法律規定、資料主體同意、為履行契約、為資料控制者或第三人之正當利益，且該利益並未逾越該資料主體之利益。另外應注意的是，為與公共利益、科學或歷史研究或統計相關之目的所為之進階處理可視為並未逾越原始目的範圍<sup>105</sup>；(3)資料之使用應遵守比例原則，即其運用應適當、與目的相關，並且不得逾越運用目的之必要範圍（Data Minimisation）<sup>106</sup>；(4)個人資料之正確性應適當維護且於必要時持續更新，確保不正確個人資料及時刪除或更正（Accuracy）<sup>107</sup>；(5)個人資料之保存，不得逾運用目的所必須之期間（Storage Limitation）<sup>108</sup>；(6)個人資料使用者應確保個人資料於使用過程中安全且保密，資料運用者可採取之措施包含但不限於在考量最新技術水準與成本後採取相應之技術性或組織性行為以避免未經授權利用、非法使用、遺失、毀損等情況（Integrity and Confidentiality）<sup>109</sup>。

除上述關於保護內容之原則外，GDPR 同時規定對個人資料利用之程序保障原則。首先，按第 51 條規定，應設置適當獨立監督機關，以確實執行個人資料與隱私保護之任務<sup>110</sup>。為達成此目標，該機關應完全獨立，亦即擁有獨立之編制與預算且不得尋求或接受他人指示，並得主動進行調查<sup>111</sup>。另外，各國應確保法規之遵循以及資料控制者等運用個人資料之問責性，此原則有賴於個資當事人與資料控管者對自身權利義務有所認知<sup>112</sup>。各國之個人資料保護架構應課與資料控制者保護個人資料以及與監管機關合作之責任<sup>113</sup>。同時，主管機關和前述獨立監督

<sup>104</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) b.

<sup>105</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) b.

<sup>106</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) c.

<sup>107</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) d.

<sup>108</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) e.

<sup>109</sup> General Data Protection Regulation, art 5(1) f.

<sup>110</sup> General Data Protection Regulation, art 51.

<sup>111</sup> General Data Protection Regulation, art 52.

<sup>112</sup> General Data Protection Regulation, art 57.

<sup>113</sup> General Data Protection Regulation, arts 5(2), 24, 31.

機關得於必要時以具嚇阻力且有效之裁罰以及檢驗制度為手段<sup>114</sup>。

簡而言之，GDPR 之內涵在於，個人資料之運用若非基於當事人同意或其他法定事由等正當目的，則禁止處理或傳輸，且資料處理與該目的之間應具有比例性與必要性。資料主體對於自身資料應具有更正、刪除或移轉之權利，且對於處理行為應被賦予有效之救濟方式。資料之運用應受獨立監督。根據歐盟的資料顯示，以上原則同時為其考量第三國適足性認定時之評量重點。

## (二)資料主體新興權利

GDPR 提供資料主體的權利保障主要如下：存取權 (Right of Access)<sup>115</sup>、資料處理限制權 (Right to Restriction of Processing)<sup>116</sup>、個人資料可攜權 (Data Portability)<sup>117</sup>、反對權 (Right to Object) 與被遺忘權 (Right to be Forgotten)<sup>118</sup> 等。

存取權主要保障的是資料主體獲得關於其個人資料處理之充分、透明和易於存取之訊息，以便其了解和驗證該資料處理的合法性以及準確性。這將使資料主體更容易行使包含刪除或更正在內的其他權利 (EDPB, 2022)。資料處理限制權是指除存儲之外，資料主體的資料只能在該資料主體同意、建立或行使或抗辯法律主張、保護其他自然人或法人的權利、或出於公共利益等情況下處理，且資料主體必須在基於以上原因解除限制之前獲得通知 (European Commission, n.d.)。資料可攜權即資料主體有權要求資料控制者將資料主體之資料以結構化機器可讀之格式提供，並將其傳輸至另一家公司或組織。反對權是指資料主體得無條件的在不回答任何問題之情況下選擇退出資料處理程序，此將有助於資料主體對其資料進行一定程度之控制 (The European Data Protection Supervisor, 2015)。

被遺忘權則是 GDPR 中最受矚目的新興權利之一，規範於 Recitals 65 和 66 以及 GDPR 第 17 條中。據此，資料主體應有權要求資料控制者刪除與其相關之資料，資料控制者原則上有義務滿足其要求且不得拖延。被遺忘權適用之情況包含(1)根據最初蒐集或處理個人資料之目的，已不再需要該資料；(2)資料處理以資料主體之同意為合法依據，而該資料主體撤回其同意；(3)資料控制者以其合法利益作為處理個人資料之理由受到資料主體反對，且資料控制者之利益並未大於其他利益；(4)資料控制者以直接推銷為目的處理該資料，且資料主體反對該處理；(5)資料控制者非法處理個人資料；(6)資料控制者必須刪除個人資料以滿足法律判決或義務 (Wolford, 2018)。惟，值得注意的是，資料控制者處理資料的權利仍可

<sup>114</sup> General Data Protection Regulation, art 58(2).

<sup>115</sup> General Data Protection Regulation, art 15.

<sup>116</sup> General Data Protection Regulation, art 18.

<sup>117</sup> General Data Protection Regulation, art 20.

<sup>118</sup> General Data Protection Regulation, art 17.

能凌駕於資料主體之被遺忘權，被遺忘權之行使將按照個案狀況予以認定。

#### 四、資料跨境傳輸與 GDPR 之域外效力

##### (一) 跨境傳輸規範

目前全球跨境數位資料傳輸缺乏完整且廣泛的規範。2019 年在世界貿易組織 (WTO) 的一項聯合聲明中，各成員國確認即將開始關於電子商務的談判<sup>119</sup>。儘管如此，跨境數位資料傳輸基本上不受 WTO 框架的監管。其他區域組織或條約雖然或有觸及此領域，但未有涵蓋全數世界主要經濟體且規範完整者。然與此同時，鑑於數位服務的快速增長，個人日常生活與國際貿易皆越來越依賴資料傳輸，整合資料傳輸規範即漸趨重要。

GDPR 創造一系列機制確保當歐盟人民之個人資料被移轉至歐盟境外時，該資料仍享有與歐盟內部相等之保護。上述機制包含資料適足性認定 (Adequacy Decisions)<sup>120</sup>、標準契約條款 (Standard Contractual Clauses, SCC)<sup>121</sup>、拘束性企業規則 (Binding Corporate Rules, BCR)<sup>122</sup>、認證機制 (Certification Mechanisms)<sup>123</sup>、行為守則 (Codes of Conduct)<sup>124</sup> 等。GDPR 原則上禁止資料跨境傳輸，唯有在符合以上機制或取得資料主體 (Data Subject) 明確同意時，方例外允許傳輸<sup>125</sup>。

資料適足性認定係指歐盟執委會依據第三國所通過之國內法或國際條約等對於該國資料保護系統進行全面性評估後，認定該國提供與歐盟相當之個人資料保護水準。歐盟與獲適足性認定之第三國間之資料移轉無需特別授權即得為之。<sup>126</sup> 前述評估標準包含對個人資料的實質保護、該國之資料保護監督和救濟機制，以及公共當局為執法和國家安全目的存取個人資料的限制和保障措施等。而歐盟與特定第三國展開適足性認定對話的時間則取決於歐盟與該國 (實際或潛在) 商業關係的緊密程度，其標準包含(1)是否存在自由貿易協定或進行相關談判；(2)個人資料因地理或文化連結而由歐盟傳輸至該國的可能性；(3)該第三國在隱私和資料保護領域於該地區扮演指標性角色；(4)歐盟與該第三國的整體政治關係，例如雙方具有共同價值觀或目標 (European Commission, 2017)。據此認定，個人資料被允許在無任何進一步授權與保障之情況下，由歐盟成員國與歐洲經濟區傳輸至該第三國。迄今為止，通過歐盟適足性認定之國家包含安道爾、阿根廷、加拿大、法羅群島、耿西群島、以色列、曼島、日本、澤西島、紐西蘭、南韓、瑞士、英

<sup>119</sup> World Trade Organization (WTO), WT/L/1056 Joint Statement on Electronic Commerce (25 January 2019)

<sup>120</sup> General Data Protection Regulation, art 45.

<sup>121</sup> General Data Protection Regulation, art 46.

<sup>122</sup> General Data Protection Regulation, art 47.

<sup>123</sup> General Data Protection Regulation, art 46.

<sup>124</sup> General Data Protection Regulation, art 40.

<sup>125</sup> General Data Protection Regulation, art 49.

<sup>126</sup> General Data Protection Regulation, art 45(1)

國和烏拉圭 (European Commission, 2021d)。

在缺乏國家適足性認定的情況下，企業之間與企業內部可以分別基於 SCC 和 BCR 進行個人資料移轉。BCR 係指企業針對個人資料保護所制定的內部規則，該規則具有拘束力且獲得歐盟資料保護主管機關批准。按 GDPR 第 63 條規定，歐洲資料保護委員會 (European Data Protection Board) 會對主管機關所作成之決定草案發表意見，主管當局將參酌該意見決定是否批准 BCR (European Commission, 2018)。至於 SCC 則是指已預先獲得歐盟委員會批准的標準契約條款。目前的標準契約條款於 2021 年 6 月 4 日由委員會根據 GDPR 發布 (European Commission, 2021b)。

GDPR 第 49 條亦提出在以上機制外，得以傳輸個人資料的例外情況，此些情況包含(1)資料主體在被告知資料移轉風險後，明確同意該移轉；(2)為履行資料主體與資料控制者之間的契約，或執行應資料主體要求採取的契約措施之必要；(3)為資料控制者與其他自然人或法人之間為資料主體的利益而訂立或履行契約所必要；(4)基於公共利益；(5)確立、行使或抗辯法律主張所必要；(6)於資料主體在身體上或法律上無法給予同意的情況下，為保護資料主體或他人之重要利益之所必要；(7)所涉資料為按歐盟法或成員國之內國法公開登記，且滿足特定情況。

## (二)域外效力

GDPR 的域外效力明訂於該法第 3 條，其第一項涉及資料控制者或其受託者之資料處理行為之地域，第二項則關於該資料處理行為中之資料主體。

第一項謂「本規則適用於控制者或處理者在歐盟境內之據點 (Establishment) 所為之個人資料處理活動，不問該處理是否發生於歐盟境內。<sup>127</sup>」至於本項之詳細適用範圍，根據「歐盟資料保護委員會 (European Data Protection Board, EDPB)」所公布之「GDPR 域外效力指引」，應以三階段標準判斷<sup>128</sup>。

首先，是該據點之定義。GDPR 本文中並未針對本項所謂據點提供明確定義，但按前述指引，據點係指經由穩定安排，而從事任何實質且有效的活動之行為。具體認定方式應按其經濟行為以及具體提供之服務與性質而定，至於活動量以及機構之註冊地點則不需考量。第二則應判斷個人資料之運用是否屬於據點「活動範圍內」之行為。此階段之檢驗標準有二，即(1)設立於歐盟外之資料控制者或受託運用者與其歐盟本地據點之關聯；(2)設立於歐盟境內據點收益有所增加。前者係歐盟外之資料控制者或受託運用者的個人資料運用行為與設立於歐盟內之據點的活動密不可分，則無論歐盟境內據點是否參與資料處理行為，歐盟外實體之

<sup>127</sup> 翻譯部分參考國發會譯本。

<sup>128</sup> European Data Protection Board, Guidelines 3/2018 on the territorial scope of the GDPR (Article 3) ver. 2.0 (12 November 2019) point 1.

資料運用行為將有 GDPR 之適用。此外，倘設立於歐盟境內據點之收益增加與歐盟外實體運用歐盟內個人資料之運用行為有不可分之關聯時，則該歐盟外實體之行為仍受 GDPR 之規範。第三階段涉及據點是否在歐盟境內之判斷。任何在歐盟據點活動範圍內所為之個人資料處理行為，皆有 GDPR 之適用。值得注意的是，由於 GDPR 所保護者為自然人，並限制此自然人之實體位置與國籍等條件，因此，上述所謂個人資料處理行為之受保護資料主體亦不以歐盟公民或身處歐盟之自然人為限。

第二項則規定「本法適用於由非設立於歐盟境內之控制者或處理者對於歐盟境內之資料主體所為涉及如下事項之個人資料處理：(1)對歐盟境內之資料主體提供商品或服務，不問是否需要資料主體付款；(2)對於資料主體於歐盟內所為行為之監控。」依據 GDPR 域外效力指引，第二項所謂歐盟境內之資料主體應依相關活動發生之時點（即提供商品或服務或監控資料主體之時點）為評估標準，此活動之時間長度、資料主體實際居住於歐盟與否，或其是否具有歐盟公民等法定身分等則非判斷因素，蓋因個人資料保護適用於「每個人」而無保護對象之限制。

由以上 EDPB 所訂定之指引可知，GDPR 之特徵在於其所保護之對象甚為廣泛，涵蓋之規範對象亦同。再加上「原則禁止，例外許可」之規範原則，其影響力可謂廣泛。臺灣之涉歐企業如何遵循 GDPR 以避免其裁罰也就成為另一課題。

## 五、GDPR 對我國相關產業的影響

在第三節所述之 GDPR 原則與新興權力之外，GDPR 最大的特徵之一在於其對於「資料主體」採取寬泛的定義。又，根據本報告前一節之說明可知，GDPR 之效力擴及歐盟以外之法域，再加上歐盟作為世界主要經濟體，這表示業務範圍涉及歐盟之臺灣企業，其經濟活動和行為極易落入 GDPR 之規範範圍內，GDPR 亦可能間接影響臺灣之產業狀況與經濟。由於目前尚缺乏足夠之實證資料說明臺灣受到 GDPR 之實際影響，本報告嘗試以實施 GDPR 或與其實質等同資料保護規範之國家（及歐盟本身以及通過適足性認定之國家）狀況，以及臺灣目前與歐盟之貿易情況兩方面資料推測 GDPR 對於我國可能之影響，並將於後兩節提出相關建議。

GDPR 確實改變科技公司的政策，至少在歐盟範圍內開始使用對隱私更為保護的技術。因此，從這個角度而言，GDPR 無疑是成功的 (Frey & Presidente, 2022)。然而，GDPR 的生效也對產業與經濟造成相當影響，甚至其最重要的影響可能不一定與隱私相關，而是在於反壟斷和貿易政策 (Batikas et al., 2018: 24)。研究顯示，各公司為降低法遵風險，將傾向選擇大型歐盟網路服務供應商，而避免小型或非歐盟之網路服務提供者 (Batikas et al., 2018: 23)。這是因為歐盟供應商本身受到 GDPR 規範而更可能提供適法服務。同時，因為遵守 GDPR 將提高服務供應成本，且該成本受規模經濟影響，大型供應商可能更快、更有效地滿足監管要

求 (Batikas et al., 2018: 23)。因此，網路技術市場的集中化亦是 GDPR 意料之外但必須面對的結果。隨著時間推移，當法律不確定之風險降低，此問題是否得以解決仍有待觀察。

在市場集中化之外，GDPR 對於經濟造成的影響尚包含企業本身的法遵成本、商業模式與競爭力等 (Prasad & Pérez, 2020: 3, 10)。同時，也因為 GDPR 增加企業營運與進入的成本，其同時可能不利於創新。研究顯示，歐洲內部中型企業在 2017-2018 年為因應 GDPR 生效所花費的成本已近 300 萬美元 (IAPP, 2018)。由於新創企業在資源有限的情況仍需將其資源與人力分配予 GDPR 法遵業務，可能導致此類企業縮小規模、影響其研發 (Bessen et al., 2020)。這亦表示 GDPR 之施行在保護資料主體權利之外，將可能對經濟與創新產生外部效果。事實上，這正是英國於脫歐之後意欲推行新資料保護法 (UK GDPR) 的初衷之一。英國政府認為 GDPR 嚴格卻複雜之規範與法遵成本可能阻礙創新與科學研究之進行 (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 24)。其正在進行之 UK GDPR 草案強調在保護個人資料以外，亦應同時鼓勵創新與經濟增長 (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 5)。UK GDPR 之草案評估中更表示其推行與設計「不以歐盟適足性認定為考量」 (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 3)。

儘管歐盟 GDPR 具有上述外部效果，日本的選擇卻不同於英國。日本於 2019 年成為首個獲得歐盟 GDPR 適足性認定之亞洲國家。相關研究認為，相較於提升個人資料保護等理由，日本爭取 GDPR 適足性認定之主要原因為其潛在之經濟利益 (Wang, 2020)。

在臺灣尚未取得適足性認定的情況下，臺灣與歐盟內部之個人資料移轉僅能在有限之條件下合乎 GDPR 規範。上述有限條件包含該企業使用具有拘束力且獲得歐盟資料保護主管機關批准的 BCR、採行已預先獲得歐盟委員會批准的標準契約條款 SCC，或者合乎 GDPR 第 49 條之例外情況。亦即，就現階段而言，由於臺灣尚未證明自身法規制度對於個人資料之保護已達與歐盟實質等同之標準，各涉歐之臺灣企業須另外證明其資料處理方式合於歐盟規範，如此可能增加臺灣企業之業務成本。此外，在此議題上，英國政府於其對 UK GDPR 草案之影響評估中，關於失去歐盟適足性認定之可能影響亦可供參考 (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 21-23)。在該影響評估中，英國政府預期其企業之損失包含 4.2 億英鎊之法遵成本 (當法遵成本小於業務價值而業務持續時產生) 以及 10 億英鎊之直接停止業務損失 (當法遵成本大於業務價值而業務停止時產生) 兩類 (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 21-23)。另外，由於歐盟內部對英貿易之企業亦須承擔相應之法遵成本，該成本將可能轉嫁於英國企業或消費者而導致價格上漲。最後，不同企業規模所需負擔的成本並不相同，按模型估算，失去適足性認定將分別對

無員工、員工數 1 至 9 人、10 至 49 人、50 至 249 人以及 250 人之商業實體造成平均 1830、10126、13176、15128、20618 英鎊之成本( Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 21-23)。儘管臺灣與歐盟之貿易往來不如英國與歐盟密切，而應不致有如此龐大之損失，但以上估算仍指出未獲適足性認定對於本國經濟之不利與負擔。另外，上述數字同時顯示，平均而言，GDPR 將對規模較小之企業組織造成更大負擔。綜合本節前段之資料可發現，無論是國家引入新的隱私規範以合乎 GDPR 標準或不採行和 GDPR 實質等同之國家規範而留待各企業自行爭取歐盟認可，GDPR 對於規模較小企業之衝擊均大於大型企業。這亦表示，臺灣以中小企業為主的企業生態，須更謹慎應對 GDPR 的影響。

國發會在 GDPR 施行前即指出，臺灣的金融業、航空業，以及電子商務業等，最可能受到 GDPR 生效之影響。其後，國發會亦表示由於目前臺灣受 GDPR 影響較大之航空業及金融業之營運型態所處理之資訊較為單純，因此 GDPR 目前尚不至於對臺灣之涉歐企業產生過大衝擊(國發會法協中心，2019)。然而，縱使 GDPR 尚未對臺灣之產業造成不利影響，亦不表示臺灣可完全置身事外。以較為宏觀的角度而言，對於未獲得歐盟適足性認定之國家而言，GDPR 無異於貿易壁壘，且其所受之限制將隨 GDPR 及與其實質等同之法規因布魯塞爾效應擴散而愈加受限。另一方面，若更具體地觀察受 GDPR 影響最大的跨境服務業即可發現，臺灣與歐盟之服務業貿易於過去 10 年間飛速成長。歐盟統計局之資料顯示，雙邊服務業貿易總額相較 10 年前成長逾七成，臺灣對歐盟之服務業出口總值更有 95.2% 的成長率，來到 41 億歐元 (European Economic and Trade Office, 2021: 26)。另外，歐盟亦於 2021 年之《歐盟—臺灣雙邊關係概況》報告書中提及，在臺灣原先即以中小企業為主的經濟基礎上，隨著資訊服務經濟發展，近年來臺灣的新創中小企業多屬服務業，並表示臺灣有極大之服務業貿易潛力 (European Economic and Trade Office, 2021: 31)。

綜上可知，儘管目前 GDPR 對我國企業之影響不大，但歐盟身為全球前三大市場之一，臺灣企業的涉歐事務勢必無法避免 GDPR 所帶來之衝擊，再加上數位經濟之影響愈趨重要，其資料跨域傳輸之特性使歐盟 GDPR 之施行終將成為臺灣無法迴避的課題。貿易數據亦顯示，雙方經貿往來持續成長，其中尤以服務業之增長最為突出，歐盟更明白指出臺灣數位服務貿易之潛力。在中小企業於前述增長中扮演關鍵角色的情況下，如何協助其面對 GDPR 之規範要求更值得思考。經濟部於 2019 年所出版《新經濟發展策略諮詢成果報告》中，「GDPR 之法遵成本造成中小企業之營運問題」即已列為主要議題之一 (經濟部研究發展委員會，2019: 46)。就此議題，該成果報告已將「遵循國際共識」以降低中小企業 GDPR 遵循之成本列為其中一個可行的政策選項 (經濟部研究發展委員會，2019: 67)。

## 六、我國面對 GDPR 規範之挑戰與因應

### (一)適足性認定

除了協助各產業或有關實體調整其營運方式外，爭取歐盟適足性認定亦為我國政府回應 GDPR 生效後所帶來諸多挑戰之重要政策決定。行政院於 107 年 5 月 24 日第 3601 次院會即責成國發會成立「個人資料保護專案辦公室」。此辦公室之職責包含整合各部會以協調因應 GDPR 所帶來之衝擊，同時，負責向歐盟申請適足性認定之跨部會統籌事宜。辦公室於 107 年 7 月 4 日成立後，除與歐盟進行適足性認定磋商外，亦著手相關修法工作（國家發展委員會，2018）。

首先，關於適足性認定之爭取。獲得適足性認定之優勢在於可免除臺灣中小企業各自採取相應措施以爭取符合歐盟跨境傳輸對於個人資料保護要求之法遵成本。此外，如前所述，GDPR 於部分情況中或可視為非關稅貿易壁壘，獲得適足性認定對於我國相關產業而言有其優勢。最後，則是考量在 GDPR 布魯塞爾效應下，個人資料之嚴格保護為一全球趨勢，個資法之修正為必要之相應措施。在此脈絡下，及早著手個資法相關修正以及產業調整對於我國隱私保護和經濟發展確有實益。然而，GDPR 之施行亦對歐盟造成外部效果，除了加劇產業集中外，法遵成本及可能隨之產生之創新與科學研究的阻礙亦為潛在問題（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, n.d.: 24-25）。與日韓等同獲認定之國家不同的是，英國脫歐後與歐盟達成的 GDPR 適足性認定包含所謂「日落條款」，規定該適足性認定將於生效後四年失效，以防止「未來的分歧（Future Divergence）」（European Commission, 2021c）。倘若將英國對於歐盟 GDPR 之檢討以及其後續立法行動納入考量，爭取適足性認定是否有其必要容有討論空間。然而，我國電腦處理個人資料保護法（個資法之前身）係於 1995 年制定並公布，最近一次修訂為 2015 年個資法之修法。於科技和個資保護日新月異的今日，相較於 2018 年生效之歐盟 GDPR，我國個人資料保護法與 GDPR 之規範密度實有不小之落差。因此，在適足性認定要求第三國與歐盟提供實質等同之保護前提下，依據歐盟適足性認定之標準修訂我國個資法仍應為一可行之方向。

依 GDPR 內關於適足性認定之明文規範，適足性認定之判斷標準包含：(1)該第三國之法治、人權與基本自由保護程度，以及與個人資料保護相關之立法與措施，包括但不限於與公共安全、國家安全、刑法有關之法律、各相關法律之執行狀況與判例法以及司法救濟等，另應考量此第三國之資料跨域移轉狀況<sup>129</sup>；(2)該第三國內應有一負責個人資料保護之獨立監管機關有效運作<sup>130</sup>；(3)該第三國因加入國際協定或國際組織所生之與個人資料保護相關之具法律拘束力義務<sup>131</sup>。而在

<sup>129</sup> General Data Protection Regulation, art 45(1) a.

<sup>130</sup> General Data Protection Regulation, art 45(1) b.

<sup>131</sup> General Data Protection Regulation, art 45(1) c.

此明文規定外，WP29 以及歐盟法院 (Court of Justice of the European Union, CJEU) 對此判斷標準有更深入之闡釋。根據 WP29 所發布之指引和 CJEU 在 Shrems 案中建立的標準，第三國的個人資料「保護程度 (Level of Protection)」應「實質等同 (Essentially Equivalent)」歐盟所給予之保障<sup>132</sup>。其所謂實質等同係指達到適足性認定之標準非以逐項複製歐盟法律條文為必要，而係建立該法之實質、於第三國法規範中涵納 GDPR 之核心要件。至於此處所謂核心要件則如本章第三節所述，包含三個面向，分別是保障資料主體之權利、加諸資料運用者或資料控制者義務，以及責成獨立機關 (構) 監督等，且實務上第三國需實質執行前述規範 (European Commission, 2017)。

在參酌法務部所公布之我國個資法與 GDPR 之比較表後可知，臺灣與歐盟個人資料保護法最大之差異有四，分別是資料主體之權利、資料控制者之義務、跨境傳輸以及獨立監督機關 (法務部, n.d.)。申言之，GDPR 當中新增被遺忘權與資料可攜權等新興權利，此即我國個資法與 GDPR 於資料主體權利方面最主要的差別。資料控制者義務方面，GDPR 規定應於高風險資料處理前進行資料保護評估 (Data Protection Impact Assessment, DPIA)<sup>133</sup> 以及特定實體應有資料保護員 (Data Protection Officer) 之設置<sup>134</sup>。跨境傳輸部分已如前述，原則上歐盟採取「原則禁止，例外許可」之規範策略，然我國則採「原則許可，例外禁止」之跨境傳輸規範，此即臺灣個資法與歐盟 GDPR 最根本性的差異之一。最後，GDPR 規定各國在法院之外應設置一獨立監督機關肩負個人資料保護監管之責，然臺灣之個人資料保護監督管理為分散式，非公務機關傳輸個人資料之監管機關即為其中央目的事業主管機關<sup>135</sup>。

## (二) 個資保護監管機關

本報告認為，在前述四項差異之中，個資保護監管機關之設置最為重要。固然資料主體之權利、資料控制者之義務與跨境傳輸三者對於各國之公民與經濟有顯而易見的直接影響，然細究 GDPR 之內涵，即可發現獨立監管機關在 GDPR 規範中佔有舉足輕重的地位。由 GDPR 第 57、58 條可知，GDPR 之執行有賴於該監管機關之審查或採取其他具體措施。根據 GDPR 之規定，監管機關之職務範圍包括落實 GDPR、提升各該管轄境內之個人資料保護意識、監控相關科技發展以及與其他監管機構合作等<sup>136</sup>。具體而言，GDPR 多項條文之規範，如藉由命令以

<sup>132</sup> See Commission, 'Working Document on Adequacy Referential (wp254 rev.01)' Also see CJEU - C-311/18 Data Protection Commissioner v Facebook Ireland Limited and Maximillian Schrems ('Schrems II') [2020]

<sup>133</sup> General Data Protection Regulation, art 35.

<sup>134</sup> General Data Protection Regulation, art 37.

<sup>135</sup> 我國個人資料保護法，第 21 條。

<sup>136</sup> General Data Protection Regulation, art 57.

保護被遺忘權<sup>137</sup>、調查並認證落實 GDPR 之企業<sup>138</sup>、甚或核可 SCC 和 BCR 等<sup>139</sup>，均屬其職務範疇。為達成以上要求，GDPR 亦賦予監管機構相應之權限，例如進入資料控制者或處理者之工作場域與要求資料控制者或處理者提供資料之調查權、課與資料控制者或處理者暫時性或終局之限制或要求停止與第三國資料流通之命令權、對政府機構或公眾提供建議之建議權、核准 SCC 和 BCR 之授權權力等<sup>140</sup>。為維護具有如此權力機構之公正性，GDPR 第 52 條中規範該監管機關之獨立性。也就是說，由於個人資料保護對於人權保護殊為重要、GDPR 之落實有其專業並涉及多項敏感權力且可能與其他政府機構有所衝突，實有設置一獨立監管機關主管個人資料保護與處理之必要。對於歐盟而言，獨立監管機關之重要性已明白揭示於前言，Recital 117 即提到於各國內部設立有完全之獨立性以執行職務並行使其權力之監管機關，為個人資料保護之基本要件。此外，其亦將獨立監管機關之存在與否視為適足性認定之審查要素之一，足見其地位。

因此，設立個資保護之獨立監管機關仍是我國面臨適足性認定時無可迴避的問題。此外，臺灣之個人資料保護監管機關應被課與何種責任、被賦予何種權力，則是另一有待更深入探討之議題。舉例而言，歐盟規範下的監管機關主要具有調查、授權、建議、以及主要為限制性質的命令權，然而，在英國 UK GDPR 草案中，其監管機關之職權範疇遠不只如此（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 2021: 113-114）。於英國政府設想的新架構中，個資保護主管機關除了擔負監督與管理之責外，其任務更包括鼓勵創新與成長、促進競爭等（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 2021: 117-119），具體而言，相關任務可能包含鼓勵創新且負責任的資料使用，以促進成長或提供機會使各組織得以安全測試其創新的產品等（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 2021: 114）。值得一提的是，此提案於公眾諮詢程序中受到多數被諮詢者之質疑，擔心此職權會使資料主管機關於面對個資保護此一主要任務與促進競爭、創新與經濟成長此一次要任務時產生利益衝突。多數諮詢者認為資料保護主管機關之任務不應涉及競爭、創新與成長，而應專注於資料保護。少數同意相關提議之諮詢者亦認同資料保護主管機關應以資料保護本身作為優先考量（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 2022: paras 5.2.4, 5.2.5）。儘管如此，英國政府於諮詢回應中表示，由於其認為資料保護主管機關之職權範圍對競爭、創新和經濟增長愈趨重要，因此仍然預計將競爭、增長和創新納入新監管機構執行其職務時所必須考量之範疇（Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 2022: paras 5.2.4, 5.2.5）。

<sup>137</sup> General Data Protection Regulation, arts 17, 58(2)(g).

<sup>138</sup> General Data Protection Regulation, arts 42, 43, 58(1)(c).

<sup>139</sup> General Data Protection Regulation, arts 58(3) (h), (j).

<sup>140</sup> General Data Protection Regulation, art 58.

## 七、結論

GDPR 是歐盟針對數位經濟下隱私保護的重要嘗試。除了提出諸多新興權利保護規範外，無論是以完善個人資料權利保護或追求數位經濟發展之角度，本報告均認為臺灣有嘗試取得歐盟適足性認定之必要。

歐盟向來被視為是全球規範性力量的行動者之一，其法規具有引領全球相關規範走向之影響力，最鮮明的例子即是 GDPR 的域外效力。布魯塞爾效應之發生，如本報告先前所述，有賴於歐盟本身的經濟實力、執法意願，以及法規的法遵價值。由於 GDPR 確實影響歐盟境外之公司，也因此將會影響貿易機會與經濟利益。隱私法規在此一維度中，可視為非金錢貿易壁壘，如歐盟一般大型經濟體所頒布的隱私規範更是如此 (Frey & Presidente, 2022)。此外，GDPR 在布魯塞爾效應之下的擴散趨勢亦顯示，在歐盟自身即為全球最主要經濟體之一的基礎上，獲得適足性認定之國家增加，GDPR 的影響力亦會隨之上升。例如，與臺灣經貿往來最為密切，甚至相互競爭的日韓等國已分別於 2019、2021 年取得歐盟適足性認定。在可預期貿易壁壘擴展之前提下，GDPR 的適足性認定可以協助我國中小企業降低其法遵成本，從而提升臺灣的產業競爭力。

值得注意的是，目前已有多項研究表明 GDPR 的實施在歐盟已有非預期的外部效果 (Geradin et al., 2021: 47)。其中引起廣泛討論的是，儘管 GDPR 頒布的目的之一在於抗衡 Google 等美國大型科技公司，但實際上，在 GDPR 施行約略五年的今天，在廣告等等產業，Google 的市佔率反而逐步上升 (Geradin et al., 2021: 47)。同時，英國政府更認為歐盟 GDPR 嚴格之法規用語可能阻礙其科學研究與產業發展。而觀諸臺灣之產業結構與對歐貿易概況，臺灣對歐服務出口於過去十年間增長近一倍，在可預見之將來，隨著數位經濟之發展，此出口額可望持續上升，與歐盟法規之對接也就格外重要。於此增長中，臺灣中小企業扮演關鍵角色。倘 GDPR 之影響已無可迴避，則臺灣應採取的手段即應包含降低中小企業法遵成本，適足性認定之取得恰為可嘗試之取徑。並且，臺灣亦應汲取英國等地之經驗，避免隨適足性認定而帶來影響研究與產業發展之問題。

最後，在經貿相關的考量外，歐盟作為全球個人資料保護之規範性力量，其法規與其背後精神仍是值得參考，乃至效法的對象。臺灣的個資法於 1995 年制定，迄今將屆 30 年，其間雖經修正，仍與歐盟有不小落差。儘管臺灣於資料保護規範的道路上落後歐盟與英日韓等貿易夥伴及競爭者，但這也提供臺灣實際觀察，並據此修正相關個資保護規範之機會。因此，本文主張，臺灣應嘗試以歐盟適足性認定之取得作為目標，並在此基礎上，最小化其可能造成之外部效果。

## 參考文獻

### 中文資料：

European Economic and Trade Office (2021), 《歐盟—臺灣雙邊關係概況》, [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2021\\_eu-taiwan\\_relations\\_brochure.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2021_eu-taiwan_relations_brochure.pdf)

法務部 (n.d.), 《歐盟資料保護一般規則 (General Data Protection Regulation, GDPR) 與我國個人資料保護法之重點比較分析》。  
<https://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL3JlbGZpbGUvMC8xMTY5NC82N2Q4YmI1YS1kYzJlLTRhNzktYmFkYi1jMWQxNGRlZDc4YzEucGRm&n=5q2Q55ufR0RQUuih%2baIkeWci%2bWai%2bS6uuizh%2baWmeS%2fneitt%2bazleS5i%2bmHjem7nuavlOi8g%2bWIhuaekC5wZGY%3d&icon=..pdf>

國家發展委員會 (n.d.), 《個人資料保護專案辦公室》。  
[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=726A44EA5D724473](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=726A44EA5D724473)

國發會法協中心 (24 January 2019), 《國發會針對法國裁罰 Google 違反 GDPR 案回應說明》 [https://www.ndc.gov.tw/nc\\_27\\_32045](https://www.ndc.gov.tw/nc_27_32045)

經濟部研究發展委員會(2019), 《新經濟發展策略諮詢成果報告》。

### 外文資料：

Amaro S. (2021), China and the U.S. are Challenging Europe's Role as Top Tech Regulator. (CNBC, 24 September 2021)  
<https://www.cnbc.com/2021/09/24/china-and-the-us-are-challenging-europes-role-as-top-tech-regulator.html> (accessed 23 July 2022)

Batikas M., Bechtold S., Kretschmer T., and Peukert C. (2020), "European Privacy Law and Global Markets for Data," CEPR Discussion Paper DP14475

Bessen J., Impink S., Reichensperger L. and Seamans R.(2020), GDPR and the Importance of Data to AI Startups. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3576714> (accessed 30 July 2022)

Bradford A.(2012), "The Brussels Effect," Northwestern University Law Review 107 (1), 1-68.

Bradford A. (2020), The Brussels Effect: How the European Union Rules the World (Oxford University Press).

European Commission (n.d.), Working Document on Adequacy Referential. (wp254 rev.01)

- European Commission (2017), Digital Single Market – Communication on Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World Questions and Answers. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_15](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_15) (accessed 16 July 2022)
- European Commission (2021a), 2030 Digital Compass: The European way for the Digital Decade. COM (2021) 118 final.
- European Commission (2021b), Standard Contractual Clauses (SCC). [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/standard-contractual-clauses-scc_en) (accessed 16 July 2022)
- European Commission (2021c), Data Protection: Commission Adopts Adequacy Decisions for the UK. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip\\_21\\_3183](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_21_3183)
- European Commission (2021d), Adequacy decisions. [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/adequacy-decisions_en) (accessed 16 July 2022)
- European Commission (2022a), Binding Corporate Rules. [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/binding-corporate-rules-bcr\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/international-dimension-data-protection/binding-corporate-rules-bcr_en) (accessed 16 July 2022)
- European Commission (2022b), When Should I Exercise My Right to Restriction of Processing of My Personal Data? [https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/my-rights/when-should-i-exercise-my-right-restriction-processing-my-personal-data\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/rights-citizens/my-rights/when-should-i-exercise-my-right-restriction-processing-my-personal-data_en) (accessed 16 July 2022)
- Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom (n.d.), Data: A New Direction. Analysis of Expected Impact. [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1016471/Data\\_Reform\\_Impact\\_Analysis\\_Paper.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1016471/Data_Reform_Impact_Analysis_Paper.pdf) (accessed 25 June 2022)
- Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom (2021), Data: A New Direction - Consultation Document. (10 September 2021) [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1022315/Data\\_Reform\\_Consultation\\_Document\\_\\_Accessible\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1022315/Data_Reform_Consultation_Document__Accessible_.pdf) (accessed 15 July 2022)
- Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom (2022), — —‘Data: A New Direction - Government Response to Consultation’. (Department for Digital, Culture, Media and Sport of the United Kingdom, 23 June 2022) < <https://www.gov.uk/government/consultations/data-a-new-direction/outcome/data-a-new-direction-government-response-to-consultation> (>

accessed 15 July 2022.)

Directorate-General for Communication (2016), Commission Flash Eurobarometer 443 Report—ePrivacy. (data.europa.eu, 19 December 2016)  
[http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2124\\_443\\_ENG](http://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/S2124_443_ENG) (accessed 10 September 2022)

European Data Protection Board (EDPB) (2019), Guidelines 3/2018 on the territorial scope of the GDPR (Article 3) ver. 2.0 (12 November 2019)

European Data Protection Board (EDPB) , Guidelines 01/2022 on Data Subject Rights - Right of Access' ver. 1 (EDPB, 18 January 2022)  
[https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb\\_guidelines\\_012022\\_right-of-access\\_0.pdf](https://edpb.europa.eu/system/files/2022-01/edpb_guidelines_012022_right-of-access_0.pdf) (accessed 10 July 2022)

European Data Protection Supervisor (EDPS)(2015), Opinion 7/2015 Meeting the Challenges of Big Data. (EDPS, 19 November 2015)  
[https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-11-19\\_big\\_data\\_en.pdf](https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-11-19_big_data_en.pdf) (accessed 17 July 2022)

Frey C. and Presidente G. (2022), The GDPR Effect: How Data Privacy Regulation Shaped Firm Performance Globally. (VOXEU, 10 March 2022)  
<https://voxeu.org/article/how-data-privacy-regulation-shaped-firm-performance-globally> (accessed 16 July 2022)

Geradin D., Karanikioti T. and Katsifis D. (2021), “GDPR Myopia: How a Well-Intended Regulation Ended Up Favouring Large Online Platforms - the Case of Ad Tech,” *European Competition Journal*, 17(1), 47-92.

IAPP (2018), IAPP-EY Annual Governance Report 2018.  
<https://iapp.org/resources/article/iapp-ey-annual-governance-report-2018/> (accessed 25 July 2022)

Lee J. (2021), Blocking the Flow: Data Legislation and the EU-US-China Triangle. (Transatlantic Dialogue on China Blog, 15 April 2021) <https://www.transatlantic-dialogue-on-china.rusi.org/article/international-data-transfers> (accessed 23 July 2022)

Machado D., Teofilo D., Anjos L., Brandão L.(2018), GDPR and Its Effects on the Brazilian Law: First Impressions and a Comparative Analysis. The Institute for Research on Internet & Society. <https://irisbh.com.br/wp-content/uploads/2018/06/GDPR-and-its-effects-on-the-brazilian-law.pdf> (accessed 26 July 2022)

Madiega T.(2020), Digital Sovereignty for Europe' PE 651.992. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS\\_BRI\(2020\)651992\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf) (accessed 23 July 2022)

- Rossi A.(2018), “How the Snowden Revelations Saved the EU General Data Protection Regulation,” *The International Spectator*, 53(4), 95-111.
- Royston S.(2016), “The Right to be Forgotten: Comparing the US and European Approaches,” *St. Mary’s Law Journal*, 48(2), 253-275.
- Scott M. and Cerulus L.(2018), “Europe’s New Data Protection Rules Export Privacy Standards Worldwide,” *POLITICO*, 31 January 2018.  
<https://www.politico.eu/article/europe-data-protection-privacy-standards-gdpr-general-protection-data-regulation/> (accessed 25 June 2022)
- Sharf S.(2016), “The World’s Largest Tech Companies 2016: Apple Bests Samsung, Microsoft and Alphabet,” *Forbes*, 26 May 2016.  
<https://www.forbes.com/sites/samanthasharf/2016/05/26/the-worlds-largest-tech-companies-2016-apple-bests-samsung-microsoft-and-alphabet/?sh=4c22dc97b661> (accessed 23 July 2022)
- Stoller K.(2017), “The World’s Largest Tech Companies 2017: Apple and Samsung Lead, Facebook Rises,” *Forbes*, 24 May 2017.  
<https://www.forbes.com/sites/kristinstoller/2017/05/24/the-worlds-largest-tech-companies-2017-apple-and-samsung-lead-facebook-rises/?sh=1cf08186d140> (accessed 23 July 2022)
- Ponciano J.(2022), “The World’s Largest Tech Companies In 2022: Apple Still Dominates As Brutal Market Selloff Wipes Trillions In Market Value,” *Forbes*, 22 May 2022. <https://www.forbes.com/sites/jonathanponciano/2022/05/12/the-worlds-largest-technology-companies-in-2022-apple-still-dominates-as-brutal-market-selloff-wipes-trillions-in-market-value/?sh=7ab8b1313448> (accessed 23 July 2022)
- Prasad A. and Pérez D.(2020), “The Effects of GDPR on the Digital Economy: Evidence from the Literature,” *Informatization Policy*, 27(3), 3-18.
- Wolford B.(n.d.), “Everything You Need to Know about the ‘Right to be Forgotten’” (gdpr.eu) <https://gdpr.eu/right-to-be-forgotten/> (accessed 17 July 2022)
- Wang F.(2020), “Cooperative Data Privacy: The Japanese Model of Data Privacy and the EU-Japan GDPR Adequacy Agreement,” *Harvard Journal of Law & Technology*, 33, 661.
- World Trade Organization (WTO), WT/L/1056 Joint Statement on Electronic Commerce. (25 January 2019)

## 第八章 結論與建議

在美中貿易戰、新冠疫情及俄烏戰爭等事件之影響下，對於全球商品生產銷售型態，產生了重大影響。一方面，美中貿易戰以及中國新冠疫情的清零政策，導致中國製造成本優勢下降且不確定性增加；同時，中國在面對美國貿易制裁與科技脫鉤的壓力下，開始推動以內需為重心的經濟發展策略，並積極建立「紅色供應鏈」。另一方面，新冠疫情蔓延所導致各地工廠停工與運輸之瓶頸，亦大幅提升供應鏈斷鏈的風險。

上述發展促使了原先全球化下所整合的供應鏈面臨解構與重組，特別是在基於國家安全考量下，生產成本最低已非最主要的考量依據，面對供應鏈斷鏈風險的提高，貨品產地的選擇開始從過往以降低生產成本與提升生產效率為主要考量，轉變為以降低供應鏈斷鏈風險與提升供應鏈韌性（Resilience）為主要考量。在此情境下，在過往全球化下普遍的「離岸外包」生產模式，開始轉變為斷鏈風險較低的「友岸外包（Friendshoring）」或「近岸外包（Nearshoring）」，或甚至「生產回流（Reshoring）」，而以「在岸生產（Onshoring）」方式進行。

在生產成本最低與國家安全的雙重考量下，各國不得不調整其生產方式以因應國際變局。本報告首先分析全球化與反全球化之演進與挑戰，進一步分析全球化與反全球化下，經濟變遷對臺灣薪資、勞動市場、與所得分配的影響。再分析國際與區域經貿組織與制度的演變、其對自由貿易的貢獻與面臨的困難，以及未來發展趨勢；此外，亦分析反全球化下地緣政治與制度變遷對區域經濟，包括產業、貿易、供應鏈、與投資等之影響。最後，探討在全球化資通網路產業興起的環境下，跨國服務業者如社群網站、電子商務、與共享經濟等所帶來新的挑戰，特別是其所涉及的個資與資安問題、各國之規範與影響，進而提出臺灣在全球政經秩序與環境變遷下所面臨的問題與挑戰，以及可能因應之道。

### 一、結論

#### (一)保護主義需依賴自由貿易才能達成，各國透過保護主義發展本國產業

若實行保護主義需要本國有足夠規模的市場，以及政府財政的挹注，然而要達成上述條件需要自由貿易的支持，亦即保護主義最後還是得依賴自由貿易才能達成，如何在全球化與反全球化的對抗下找到平衡點，成為各國政策考量的關鍵。

而當前世界潮流朝向反全球化發展，各國以國家安全、產業發展為由，限制市場開放、技術外流，造成全球化不進反退。以中國為例，中國的勞動成本已高，人口逐漸老化，漸漸失去勞力密集產業的競爭優勢，必須往資本密集和技術密集的產業移動，而這些產業的市場，往往不是完全競爭的形態，而是寡占或產品差

異化的市場，政府干預的政策對競爭影響大。

從勞力密集產業往資本、技術密集產業移動時，中國遭遇了巨大困難。全球市場的領導者，利用各種先行者的優勢，阻擋後發國家進入市場的機會，包括工業標準（產品相容性）、智慧財產保護（如專利、產品設計等）。例如中國的通信設備，大多出口到開發中國家，但在先進國家，進展則有限。中國的「中國製造2025」計畫，就是想突破這些非關稅的障礙，計畫設定的目標產業都屬於技術密集與資本密集的範疇。計畫提出後，旋即受到美國貿易戰的打壓，除了上述的障礙外，現在國家安全也成了貿易障礙。在國家安全的大帽子下，產業技術和生產的自主性成為優先課題，中國在「十四五規劃」中，強調建立「自主可控」的供應鏈，這將使中國的技術、資本密集產業進一步和全球生產體系脫鉤。

## **(二)如果全球化要有新的動能，動能必須來自中國**

如果全球化需要新的動能，中國可以提供所需的動能，因為所有新興經濟體中（包括印度、南非、巴西等），只有中國有足夠的經濟規模，可以提供新能量。中國有資源可以協助開發中國家投資於人力資本和基礎建設，提高其生產力，使開發中國家得以加入全球化的行列。

然而面對美中貿易戰的衝擊，期待中國對全球化做出額外貢獻，是不切實際的。中國的當務之急是尋找貿易以外的技術來源，突破歐美國家在高技術產業的圍堵。此外，中國對資料落地的堅持和政府對資料的強度監管，使其數位服務與世界接軌困難，雙邊貿易難以開展。中國政府一方面鼓勵國內數位化的交易，一方面利用數位交易加強對人民的監管，此交易系統將使多國籍企業難以與中國市場接軌。

## **(三)全球化的明顯贏家是多國籍公司，明顯輸家是大多數勞工**

商品與服務貿易下的贏家與輸家，是貿易理論的核心議題。在商品移動方面，一般而言，出口競爭產業是贏家，進口競爭產業是輸家。後者的商品價格受到進口品的壓抑而下跌，例如美國的汽車產業，長期受到來自西歐、日本、韓國的進口車競爭，使汽車產業長期獲利不佳，汽車工人的薪資難以提升，美國汽車產業是全球化的明顯輸家。

在資金移動方面，一般而言，資金擁有者是贏家，資金進口國的勞工也是贏家，資金出口國的勞工則是輸家。在輸家當中，受影響最深的是資金出走所在產業的勞工，因為無法另覓新職，可能面臨失業的困境。各國對資本所得的課稅高低，影響資本報酬的多寡，而資金移動即受到資本報酬的牽引。例如歐洲的愛爾蘭和亞洲的新加坡都是以相對較低的公司稅（分別為12.5%和17%）吸引多國籍公司的投資，愛爾蘭吸引到許多軟體企業的進駐，新加坡則吸引到許多金融企業的進駐。例如蘋果的手機在中國工廠製造完成後，安裝愛爾蘭開發生產的軟體，

並從愛爾蘭出貨至全球，這種運作模式使蘋果獲利極大化，但也使美國的軟體工程師，喪失了許多潛在的工作機會。

在人員的移動方面，當一般勞工移動時，移出國的勞工人數減少，工資上漲；移入國的勞工人數增加，工資下降，因此移出國的勞工是贏家，移入國的勞工是輸家。如英國退出歐盟，主要就是難以忍受大量的東歐移工在英國尋職就業，排擠了本地勞工的工作機會。

#### (四)製造業外移使臺灣薪資停滯，稅後所得不均維持相對穩定

在中國成為世界工廠後，吸引包含臺商在內的大量外國投資，使得臺灣的投資率因而陷入長年不振，影響廠商勞動需求，雖然沒有造成大量失業狀況，但就業人口從製造業移轉到附加價值成長緩慢的服務業，薪資成長出現長達 20 年的停滯，直到中美貿易戰後，國內投資與薪資成長才有反轉向上的跡象。

此外，薪資停滯現象出現在各階層的勞工，因此過去 20 年薪資所得分配大致維持不變。然而若考慮財產所得，國內稅前所得則呈現所得不均惡化情況，但在政府透過現金移轉補貼與課稅等所得重分配機制後，稅後所得不均則維持相對穩定。

#### (五)亞太區域內經濟結盟日趨熱絡，新型區域經濟合作協議興起

自 2000 年以來，亞太區域內經濟結盟的情況日趨熱絡，許多重要的 FTA 陸續生效，如東協與中、日、韓、印度、紐澳所簽署的 5 個東協加一 FTA，以及韓國與美國、歐盟、中國大陸簽署 FTA 等。並且 RCEP 與 CPTPP 的陸續生效，帶動亞太地區的經濟發展。

此外，除了傳統的經濟結盟之外，新型區域經濟合作協議因應數位經濟發展與全球經貿情勢變化而興起，其中較受到眾人關注的協定或協議包括：因應數位經濟發展的數位經濟合作協定，納入數位貿易的規則以強化實體電商產品之數位貿易發展，對於新興科技議題採取加強合作以消除數位落差；美國為對抗中國而提出的「印太經濟架構 (IPEF)」，以美國為核心與盟國合作建立具相同利益的規範與標準，不涉及關稅談判；以及各國為強化供應鏈韌性而推動的供應鏈合作倡議，透過國際合作以確保能從多個國家取得採購來源，並推動強化資訊的透明度以建立預先警示機制、採購來源多元化與推動永續供應鏈。

#### (六)當前貿易與安全的主要戰場，將轉向非傳統的國際合作模式

貿易與安全的糾結難解，毫無疑問是當今國際經濟秩序的關鍵環節。貿易的「公開透明化」與安全的「保密性」扞格；貿易的「開放自由化」與安全的「圍堵防禦性」衝突；貿易的「公平非歧視」與安全的「結盟戰略」對立。如此的本質差異，將難以倚賴貿易體系下「例外條款」調和。

資訊科技將貿易與安全兩者緊密連結，各國紛紛擴增安全管制措施的範圍與強度，使得原本貿易體系下維繫平衡的例外條款機制，已然無法勝任。貿易與安全的主要戰場，將轉向非傳統的國際合作模式，包括政府之間的結盟（例如臺美二十一世紀貿易倡議）以及非政府組織之間的合作（如多中心治理趨勢）。

### **(七)歐盟的「一般資料保護規則 (GDPR)」未來的影響力將逐漸上升，獲得適足性認定之國家逐年增加**

歐盟的「一般資料保護規則 (GDPR)」於 2018 年生效，並逐漸成為全球個人資料保護的黃金標準，且扮演規範制定者的角色，即所謂布魯塞爾效應，亦即歐盟透過 GDPR 規範而具有單方面規範全球市場中個資傳輸及資料經濟的能力。歐盟個資規範效力的外溢性源於歐盟本身有意識的推動，同時也來自於跨國公司為其自身利益採用相對嚴格的歐盟標準，目前已有跨國公司在處理非歐盟業務所遵循之個資保護標準，已逐漸趨於與 GDPR 相同。

此外，由於 GDPR 採原則禁止、例外許可之個人資料傳輸規範，因此只有在符合例外之情形下，個資才能進行跨境傳輸，而例外獲得許可的情形包括由第三國自主採行符合規範的適當保護措施，第三國若欲擬定具約束性的個資保護規則，需證明該國之個資保護程度相當於歐盟，並獲歐盟的認證，即謂取得「適足性認定」。由於歐盟本身為全球最主要經濟體之一，若需取得該經濟體對於個資跨境傳輸的許可，皆須可取適足性認定；換言之，獲得適足性認定之國家將逐漸增加，預料 GDPR 未來的影響力將逐漸上升。

## **二、建議**

### **(一)透過各種管道參與國際組織，以鞏固供應鏈關鍵地位**

儘管困難重重，臺灣仍必須透過各種管道參與國際組織、協定、倡議或策略聯盟，因為目前新型區域經濟合作架構主要都是聚焦於前瞻性、高科技的關鍵供應鏈，特別重視數位經濟治理及淨零碳排，並要與盟友共建韌性和安全的供應鏈，加入後可強化臺灣在下世代技術及產業與盟友的合作關係，以鞏固供應鏈關鍵地位。

然而值得注意的是，新型區域經濟合作倡議普遍不涉及關稅減讓，無法解決臺灣傳統產業面對不公平關稅競爭的困境。因此，臺灣應該多軌併進，同步爭取加入 CPTPP。若臺灣可以加入 CPTPP，未來將有機會與更多國家進行經貿談判，可突破目前無法洽簽 FTA 的困局，同時可藉此平台與主要國家針對經貿發展的實質議題進行討論，先行掌握趨勢發展脈動，並創造與理念相近夥伴進一步開展經貿與產業合作的可能性。

## (二)推動高附加價值服務業，帶動薪資成長

臺灣過去 20 年經濟成長主要驅動力主要來自製造業，由於產業外移，製造業所能吸納的就業人口已不如以往，取而代之的是仰賴內需市場的服務業。然而新增的就業大多是在低薪的服務業，如餐飲業、旅宿業、零售業等，在少子化與薪資停滯下，臺灣內需市場的產值很難擴張。

當前附加價值較高且有對外貿易潛力的服務業，如金融保險業、醫療服務業與教育服務業等，深受政府各項管制而無法進一步的擴張，且政府對於服務業的政策，並不像製造業一般，推出各類產業政策協助其對外發展。政府應提出促進服務業升級的政策方案，才有可能進一步帶動薪資的成長，讓經濟發展的果實能分享給大多數的國人。

## (三)網路安全成為另一個貿易保護的障礙，透過外交管道及國際合作將是解決貿易與安全問題之趨勢

資通訊貿易與網路安全的衝突，可謂二十一世紀最關鍵的全球治理難題之一。資通訊貿易與安全兩者之間，無論在法律層面抑或制度層面均存在衝突，面對如此相互競爭的系統，無法僅透過法律規範調解。

展望未來，外交管道及國際合作將是解決貿易與安全問題之正確方向，國際組織之間的合作亦是關注焦點，例如國際電信聯盟（ITU）所發佈之全球網路安全指數倡議（GCI），每年就成員國對於網路安全之承諾進行評量、建立級距，並鼓勵採取最佳實踐。此外，公私合作夥伴關係亦在網路安全規範的發展及變革中扮演關鍵角色，如日內瓦網路空間責任之對話，即是國際共同努力激發參與者合作的結果，從國家、公民社會、商業部門到學術與技術社群，專心致力為網路政策及其全球治理做出貢獻。在全球化的經濟邏輯與反全球化的政治力量之間，臺灣亦當動態調整經濟戰略，追求數位經濟時代的貿易與安全。

## (四)臺灣應以歐盟 GDPR 適足性認定之取得為目標，最小化可能造成之外部效果

臺灣對歐服務出口於過去十年間增長近一倍，隨著數位經濟之發展，出口額可望持續上升，與歐盟法規之對接也就格外重要。與臺灣經貿往來最為密切甚至相互競爭的日韓等國，已分別於 2019 與 2021 年取得適足性認定。若 GDPR 之影響已無可迴避，則臺灣應採取的包含降低中小企業法遵成本措施，並避免隨適足性認定所帶來之影響與產業發展之問題。

臺灣的個資法於 1995 年制定，迄今將屆 30 年，其間雖經修正，仍與歐盟有不小落差。儘管臺灣於資料保護規範的道路上落後歐盟與英日韓等貿易夥伴及競爭者，但這也提供臺灣能實際觀察，並據此修正相關個資規範之機會。

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

自由貿易與保護主義發展趨勢分析 / 黃朝熙、陳添枝、蔡中民、楊子霆、楊書菲、彭心儀、何之行作。 — 臺北市：財團法人中技社, 民 111.12

134 面 ; 21×29.7 公分

ISBN 978-626-96832-2-2 (平裝)

1. CST: 全球化
2. CST: 區域經濟
3. CST: 反貿易協定
4. CST: 網路安全

588.6

111020243

**著作權聲明©財團法人中技社**

本出版品的著作權屬於財團法人中技社(或其授權人)所享有,您得依著作權法規  
定引用本出版品內容,或於教育或非營利目的之範圍內利用本出版品全部或部分  
內容,惟須註明出處、作者。財團法人中技社感謝您提供給我們任何以本出版品作  
為資料來源出版的相關出版品。

未取得財團法人中技社書面同意,禁止改作、使用或轉售本手冊於任何其他商業  
用途。

**免責聲明**

本出版品並不代表財團法人中技社之立場、觀點或政策,僅為智庫研究成果之發  
表。財團法人中技社並不擔保本出版品內容之正確性、完整性、及時性或其他任  
何具體效益,您同意如因本出版品內容而為任何決策,相關風險及責任由您自行  
承擔,並不對財團法人中技社為任何主張。



財團 中技社  
法人

CTCI FOUNDATION

106 台北市敦化南路2段97號8樓

Tel : 02-2704-9805~7 Fax : 02-2705-5044

<http://www.ctci.org.tw>



使用再生紙印製