中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

國際經貿規範動態分析月報 2018 年 2 月

本月份重要國際經貿規範動態分析 2

RTA/各國情勢分析 2

一、CPTPP 協定在智利正式簽署，各會員間的附屬協定與協定之國內批准程序進展將成為新焦點 2

二、美國 232 條款調查之評析 4

本月份相關動態回顧 8

◆英國尋求「技術調整」作為脫歐後 WTO 獨立會員貿易承諾 8

◆WTO 新提案希望藉由成功經驗分享促使會員重視智慧財產權 8

◆川普與滕博爾會面，重申美國可能重返 TPP 9

◆全球財富增加但仍存在不平等問題 9

◆印尼基礎建設過度仰賴國有企業，恐成為經濟成長隱憂 10

本月份重要國際經貿規範動態分析

RTA/各國情勢分析

一、CPTPP 協定在智利正式簽署，各會員間的附屬協定與協定之國內批准程序進展將成為新焦點

發展動態

歷經多次談判，跨太平洋夥伴全面進步協定（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）會員於 2018 年 2 月 21 日公布協定文本，並於 3 月 8 日於智利聖地牙哥完成簽署儀式。整體而言，CPTPP 協定文本共有 9 頁，納入過去跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）協定條文，但排除少許技術性條款，包含會員之加入與退出、協定生效及協定正式文本等規定。同時，CPTPP 明定自協定生效之日起，將凍結 TPP 協定若干條文，涉及關務行政及貿易便捷化、投資、跨境服務貿易、金融服務、電信、政府採購及智慧財產權等 20 項規定。至於 CPTPP 協定之生效要件，則為 6 個或半數以上的會員完成國內批准程序後 60 日生效。

有鑒於 CPTPP 目前生效過程相較於 TPP 已有所簡化，因此 CPTPP 各會員均希望透過 CPTPP 正式簽署後提供之新的政治動能，加速各會員國內批准的程序，俾利該協定能於 2018 年年底前正式生效。

值得注意的是，直至 CPTPP 簽署前，各會員間仍有不少附屬協定（side letters）尚未完成，由於附屬協定係為具法律拘束力，且與條約同等級之國家間協定；其重要性及意義與條約相當，因此待 CPTPP 協定簽署後，未來除後續各會員之國內批准程序進展外，各會員公布的附屬協定內容亦將成為 CPTPP 下一階段受到外界關注的焦點。例如，加拿大在 CPTPP 協定下，即就汽車議題分別與馬來西亞、澳大利亞及日本簽署附屬協定。與馬來西亞及澳大利亞所簽署之附屬協定旨在降低汽車之區域價值含量（Regional Value Contents, RVC），允許加拿大汽車產業可進一步享有 CPTPP 下之優惠關稅待遇；至於與日本之附屬協定則涉及汽車標準及監管措施等。

【主要取材自 World Trade Online，2018 年 2 月 21 日；International Trade Daily，2018 年 3 月 7 日；金融時報中文網，2018 年 3 月 8 日】

重點評析

CPTPP 的起源背景與美國川普政府退出 TPP 密切相關，2016 年 2 月儘管原 TPP 12 個成員國於紐西蘭簽署 TPP 協定，並希望各成員國能據此進行各自國內的審議程序，但美國卻於 2017 年 1 月 30 日正式通知 TPP 存放機構－紐西蘭外交貿易部，有關美國退出 TPP 的決定。在美國這個原本占 TPP 經濟規模超過六成的主要會員退出後，TPP 也面臨若不變革即難以生效的困境。為此，在日本的主導推動下，TPP 11 個成員國召開了多次資深官員會議，逐步確認將以持續推動全面高品質協定、進行「最低限度」修改，但同時凍結美國過去在 TPP 中強烈主張納入 TPP 協定的多項規範等原則，希望早日達成推動高品質自由貿易協定簽署生效的最終目標。

2017 年 11 月 11 日，就在 APEC 領袖會議召開期間，原 TPP 11 個成員國決定將 TPP 更名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）並且發布部長聲明和其他兩份附件。2018 年 1 月 23 日，CPTPP 宣布正式完成談判後，即於 2 月 21 日公布正式條文，且在 3 月 8 日，由 11 個會員在智利完成簽署。後續只待 CPTPP 六個或半數以上會員完成國內批准程序的 60 日後即可生效。

目前在各會員國內程序進展方面，澳大利亞需要在協定簽署後舉辦公聽會，並針對該協定提出非約束性的建議報告；汶萊則須配合協定規範，就改善勞工權利部分進行法規調整；加拿大雖表示將努力加快協定的批准程序，但難以確認何時能夠批准通過；智利方面需要等新任總統皮涅拉（Sebastián Piñera）於 2018 年 3 月 11 日正式就職後，才會開始推動國內批准程序。在皮涅拉前次執政時期，其強力主張自由貿易並引導智利加入 TPP 談判的情況下，預料對 CPTPP 的批准應會抱持積極支持的立場；至於，日本政府將在協定簽署後將協定批准案與相關法律配合修正案一併送交日本國會審議；馬來西亞國內仍有反對團體計畫發動示威，抗議 CPTPP 可能帶來的衝擊；墨西哥由於其 2018 年 7 月總統大選與國會選舉在即，可能使得 CPTPP 的批准程序受到延宕，最遲可能於 2019 年才能完成批准程序；紐西蘭也準備以簽署附屬協定方式，降低 CPTPP 中有關投資人與地主國爭端解決條款對紐國的影響，下一步紐國國會將就協定的批准進行委員會意見徵詢，在目前兩黨均支持 CPTPP 的情況下，預料協定批准程序將順利進行；祕魯方面，按照過去與歐盟的貿易協定獲得國會壓倒性支持的情況研判，此次將能順利完成

國內批准程序；新加坡預料在內閣尚未正式認可及相關立法與修法程序未完成前，應該不會考慮啟動 CPTPP 的國內批准程序；越南國會在 2018 年 6 月將有新的會期開始，屆時應有機會完成 CPTPP 的國內批准程序。由此可知，在目前超過一半以上會員對推動 CPTPP 國內批准情形偏向樂觀的情況下，CPTPP 最快可能在 2018 年底或 2019 年上半年正式生效，屆時才會進一步觸及是否接受新會員加入的議題。

最後，在各會員間附屬協定的內容方面，由於按照慣例一般在協定簽署前多半不會公布附屬協定。目前除加拿大外，例如澳大利亞也有與加拿大就乳製品、特定產品、酒與烈酒簽署附屬協定；澳大利亞與日本則就稻米市場進入議題簽署附屬協定；澳大利亞對越南的附屬協定則集中在外資投資越南航空、線上教育與電子支付服務等議題的規範。僅澳大利亞與 CPTPP 會員之附屬協定即達 30 個之多，未來 CPTPP 各會員附屬協定的最終內容將有待各會員公布後，方能彙整研析其實際具體規範，並進行更深入的影響分析。（葉長城）

二、美國 232 條款調查之評析

發展動態

去（2017）年 4 月，川普政府將貿易措施的焦點放在鋼鐵和鋁進口上，並交由美國商務部研究該等進口產品是否危及美國國家安全，並提出防範此威脅的策略。歷經 10 個月的調查，今（2018）年 2 月 16 日，川普政府公開斷定，美國的安全確實受到威脅。由美國商務部提出的報告中指出，儘管美國仍有 28%的閒置產能，但外國企業目前已占了美國對鋼鐵需求的 1/3。美國有 91%的初生鋁自海外進口，而 61%的國內冶煉產能處於靜置狀態。對美國商務部論述存有疑慮者則認為，美國國防部其實只需要小部分的國內鋼鐵供應，整體國家的鋼鐵及鋁需求則主要由盟國加拿大所供應。

儘管如此，報告中仍聲稱美國的經濟安全正面臨威脅。為此，報告的政策建議削減相當於美國當前需求量 12%的金屬進口，將境內的閒置產能下降至 20%。針對該目標，美國商務部也提出了三項貿易保護措施作為選項：一、採取廣泛的關稅政策；二、使用與前者廣泛程度相當的進口配額措施；三、或是以關稅嚴懲特定國家，但給予其他國家較優惠的配額量。

然而，報告中未提及的是，每項方案都有其副作用。首先，課徵鋼鐵（25%）和鋁（10%）關稅將引起所有出口至美國的鋼鐵業者憤怒，最終迎來貿易報復。除此之外，

受到關稅調高而上漲的價格將導致許多美國勞工失業，如營造業、石油與天然氣工業和汽車製造業。事實上，受雇於這些產業的勞工遠比鋼鋁業更多，因此得不償失。

因此，美國飲料協會、啤酒商協會、罐頭製造商協會及其他貿易協會於今年 2 月 2 日聯合致信美國川普，促請總統避免對罐頭鋁、原鋁和廢料加徵過多懲罰性關稅。美國飲料協會主席暨首席執行長尼利（Susan K. Neely）於聲明中表示，提高進口之初級鋁和片狀鋁關稅，將大大增加生產成本，提高進口關稅也許對部分勞工有所幫助，但有更多的勞工受到損害。

美國鋼鐵工人聯合會主席傑拉德（Leo Gerard）也提出相似要求，傑拉德於一份聲明中表示，鋼鐵工人聯合會支持新的關稅，但應重點關注造成問題的國家，而非適用所有國家，任何解決問題的方案應免除加拿大產品。墨西哥經濟部長瓜哈爾多（Ildefonso Guajardo）於 2 月 28 日與商務部長羅斯會面，亦討論美國鋼鐵及鋁進口可能採取的行動，並要求墨西哥可免除適用關稅。

在境外反應部分，針對美國此舉，歐盟與中國大陸等受進口關稅影響之國家已備有應對措施。根據歐盟執委會傳來的消息，歐盟已打算在 WTO 爭端解決程序中要求與美國進行諮商；若歐盟及其他國家與美國無法在 60 天內透過諮商解決問題，則可進一步要求 WTO 爭端解決機構進行調查，但此一調查程序平均須耗時三年。

歐盟執委會更表示關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）中，並無任何例外規定可以合理化會員採取貿易救濟框架外之進口限制措施，以保護其國內產業對抗外國競爭，美國所採取之 232 條款貿易救濟措施將對 WTO 造成制度危機；同時，歐盟執委會亦明白指出，若美國對歐盟出口採取進口限制措施，歐盟將採取所有必要行動。

【主要取材自 The Economist，2018 年 2 月 22 日；International Trade Daily，2018 年 2 月 5 日、3 月 5 日】

重點評析

川普依據 1962 年貿易擴張法第 232（b）條款，分別於 2017 年 4 月 20 日及 4 月 27 日發布總統備忘錄，指示商務部針對鋼鐵及鋁材進口對國家安全的影響展開調查，商務部也於 2018 年 1 月 11 日及 22 日，向總統提交鋼鐵及鋁材進口對國家安全影響的調查

報告，依訊指出，川普總統已於 2018 年美國時間 3 月 8 日簽署命令，決定針對鋼及鋁製品分別課徵 25 及 10%額外關稅，但排除加拿大籍墨西哥。

在相關「總統公告」（President's Proclamation）中[1]，川普總統指出此決定係考量商務部之報告、各國對全球產能過剩問題無法達成協議、進口量持續增加等因素，並指出增稅之舉可降低美國對進口產品之依賴，促使美國鋼鋁業增加生產、恢復停產之生產線，並得以雇用更多技術勞工以維持能量。同時美國指出排除加拿大與墨西哥，係基於三國對於國家安全與解決產能過剩之共同承諾、經濟整合、物理距離等緊密度等原因。此外，在總統宣告中亦明確指出，美國願意跟任何與美國有國安關係（Security relationship）之夥伴探討如何透過其他方式降低對美國國安威脅的問題；在雙方獲得互惠之共識，已可有效處理對國安威脅的情況下，美國願意移除或調整對該國產品所課徵之額外關稅。

目前從美國統計數據看來，雖然臺灣是美國鋼鐵進口第 9 大來源、鋁材第 17 大來源，從美國角度來看，臺灣對美國似乎影響有限，然而，倘若從臺灣角度而言，從臺灣出口統計數據來看，美國為我國鋼鐵及鋁材產品出口的主要市場，因為依我國海關出口統計，2017 年時美國為我國鋼及鋁製品第二大出口市場（僅次於中國大陸）。2017 年時出口值為鋼製品 10.4 億美元（占此類產品出口額之 10.73%），鋁製品 2.76 億美元（占此類產品出口額之 18.75%）。固然在過去 10 年期間我國鋼鐵產品已陸續被美國課徵反傾銷稅[2]，但廠商分散市場之速度似乎不如預期。在此情況下，在 232 調查公布後，我國相關產品若仍被課徵額外關稅，出口將受到一定衝擊。

惟如上述，川普總統公告內容，保留各國後續可向美國貿易代表署申請豁免 232 條款的課稅國家之機會，亦即任何與美國有國安關係（Security relationship）之夥伴，雙方可探討如何透過其他方式降低對美國國安威脅的問題，<u>在雙方有共識下，美國願意移除或調整對該國產品所課徵之額外關稅</u>。基此，我國應盡速透過「臺美雙邊」諮商架構、或 WTO 駐團等各種可能管道，爭取美國以整體經濟或安全利益考量，將我國納入未來採行措施時之豁免或爭取我國業者最大利益。

再者，美國總統川普在 2017 年發布鋼鐵、鋁業展開 232 調查的總統備忘錄中，並指出未來可能進一步發動調查的產業別，兩份備忘錄均提及鋼鐵、鋁業、汽車、飛機、造船和半導體等產業為六大關鍵行業（core industries），並指此六大關鍵產業構成了美國

[1] 參見 https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-steel-united-states/（鋼製品），https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-proclamation-adjusting-imports-aluminum-united-states/（鋁製品）。

[2] 依資料顯示，我國迄今被美國課徵共 23 起反傾銷稅，其中有 16 件屬於 HS code 72-83 金屬及製品。

國內製造業與國防工業的重要基礎，未來不排除發動更多貿易執法行動，以打擊其他國家不公平貿易行為。對此，汽車（零組件）以及半導體佔我國出口比重顯著高於鋼鋁製品，因此若美國未來將國安調查延伸至此等產品時，衝擊將會遠高於本次之鋼鋁，因而更需密切關注其後續發展動態。（顏慧欣）

本月份相關動態回顧

◆英國尋求「技術調整」作為脫歐後 WTO 獨立會員貿易承諾

英國原有的 WTO 貨品與服務貿易減讓表係包含於歐盟的承諾表之中，英國貿易大臣福克斯（Liam Fox）建議透過「技術調整」程序調整英國的貿易承諾，再由 WTO 會員對英國的新承諾表加以認證（certified）。在配額方面，英國和歐盟貿易官員已於 2017 年公布未來將英國與歐盟其他國家關稅配額（TRQ）承諾表分開的計算方式，但美國和部分英國貿易夥伴反對此一方法，認為此舉將減少市場進入機會，並降低向歐洲出口貨品的彈性。

外界擔心歐盟可能以脫歐協議為名，減少歐盟的進口總配額。這種論點是基於英國加入歐盟後，出口國並未獲得更多進口配額；故英國脫歐時，歐盟配額也不應減少。

歐盟和英國貿易官員在今年 2 月間舉行技術級會議，確認實際送往英國及歐盟其他 27 個成員國的進口貨物數量相關數據。

【主要資料來源：International Trade Daily，2018 年 2 月 21 日】

◆WTO 新提案希望藉由成功經驗分享促使會員重視智慧財產權

美國、歐盟、日本、瑞士、澳洲和臺灣於今（2018）年 2 月 22 日在 WTO 提案推動智慧財產權創新活動，希望會員能藉由經驗分享了解智慧財產權如何增進社會價值。

提案會員建議在 TRIPS 理事會會議提供會員平臺，分享智慧財產權如何促進日常生活、創業及促進經濟繁榮，並希望會員針對智慧財產權或智慧財產權密集型產業，對經濟成長、貿易、就業和鄉村發展的經濟影響，分享已完成、進行中或預定的證實資料和現行研究，以及智慧財產權創新法律、政策、策略、支持或依賴智慧財產權密集型產業或其他實體之成功計畫和項目經驗等資訊。

【主要資料來源：WTO Document IP/C/W/641，2018 年 2 月 22 日；Washington Trade Daily，2018 年 2 月 23 日】

◆川普與滕博爾會面，重申美國可能重返 TPP

美國總統川普曾在今（2018）年 1 月底表示，若美國可以透過談判取得更有利的條件，會考慮重新加入 TPP。近日澳洲總理滕博爾（Malcolm Turnbull）訪美並與川普會面，外界預期滕博爾會利用此行機會，私下鼓勵川普重啟 TPP 協商。川普自 2017 年 1 月 20 日就任美國總統以來，強調「美國優先」，採取貿易保護主義政策，且表示傾向雙邊 FTA，而非像 TPP 之類的多邊協定，並以美澳 FTA 為例，認為兩國「互惠的貿易關係是其他國家的典範」。

25 名美國共和黨聯邦參議員則支持重返，在 2 月 23 日聯名致函呼籲川普重新參與 TPP，藉此提升美國企業競爭力、支撐美國數百萬就業、增加美國出口、提高薪資，充分發揮美國潛在活力，造福消費者。另外，部分倡議者也認為，該協定是一種對抗中國大陸的抗衡性戰略。美國前總統歐巴馬時期的國防部長卡特（Ashton Carter）就曾經表示，與其再建立一個航空母艦戰鬥群，他更傾向於簽署貿易協定。

【主要資料來源：International Trade Daily，2018 年 2 月 26 日】

◆全球財富增加但仍存在不平等問題

根據世界銀行經濟學家估計，全球財富增長了 66%，以 2014 年美元市價為基準，從 690 兆美元增加到 1,143 兆美元，但不平等的問題仍相當嚴重。OECD 國家人均財富是低收入國家的 52 倍。數個低收入大國、中東部分富碳（carbon-rich）國家，以及少數受到 2009 年金融危機影響的 OECD 國家，均出現了人均財富下降的情況。人均財富下降意味著未來資產可能減少，但此一事實卻往往未反映在一國的 GDP 成長數值之上。

報告發現，在過去 20 年裡，有 20 多個總體財富以自然資本為主的低收入國家進入了中等收入國家之列，但觀察 OECD 國家發展過程，消耗自然資源只能帶來短期成長，隨著發展，自然資源的價值相對上升，致使靠自然資源發展的產業成本提高，此與過去發展必然要消耗自然資源的傳統觀念相互抵觸。整體而言，全球人力資本占全球財富的 2/3，生產資本占財富的 1/4，自然資本僅占全球財富的 1/10，但仍是低收入國家財富的最大組成部分，占中等偏下收入國家財富的 1/4 以上。

【主要資料來源：世界銀行，2018 年 1 月 31 日】

◆印尼基礎建設過度仰賴國有企業，恐成為經濟成長隱憂

印尼政府自從佐科威（Joko Widodo）於 2014 年 10 月就任印尼總統後，成長率始終在 5%上下徘徊，成長率略低於外界預期。佐科威政府上任後大力推動工業改革，試圖將過往高度仰賴天然資源的初級原物料產業逐漸轉型為製造加工業，透過大量興建基礎建設，來降低物流成本，也能讓國內製造加工業更具國際競爭力，創造吸引外人投資的有利環境。然該基礎建設發展計畫的推動似乎不如預期。

在原規劃上，佐科威原希望私人投資者能達到 60%，而國有企業資本則從 2011～2015 年的 33%左右降至 22%，以降低對國有企業的依賴。但由於私人投資對於長期基礎建設興致不高，為使基礎建設計畫順利進行，只好再度仰賴國有企業，相對的，私人投資者的比例反而降至 20%左右。此外，由於政府增加對基礎建設的預算，反而排擠了私人投資獎勵，使私人資本對於投資基礎建設更加裹足不前，最終形成難以脫身的惡性循環。

【主要資料來源：Nikkei Asian Review、Statistics Indonesia，2018 年 2 月 5 日；Reuters，2017 年 10 月 20 日；財經新報，2018 年 1 月 19 日】