

全球貿易體系之演進： 亞洲興起及下世代挑戰如何形 塑未來經濟

作者：Shay Wester

計畫顧問：Wendy Cutler

報告者：行政院經貿談判辦公室

報告大綱

1

亞洲係貿易局勢變革之中心

Asia at the Center of the Changing Trade Landscape

3

2

下世代挑戰

Next Generation Challenges

9

3

全球貿易之未來合作方向

The Collaborative Future of Global Trade

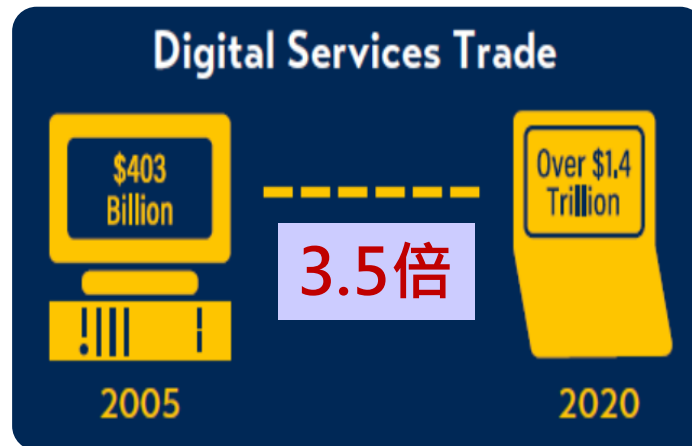
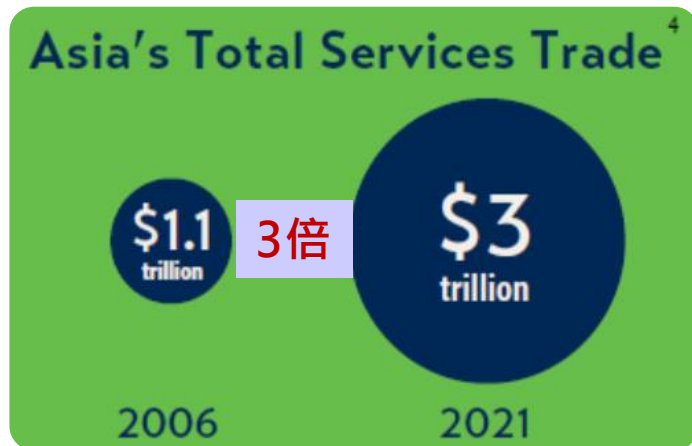
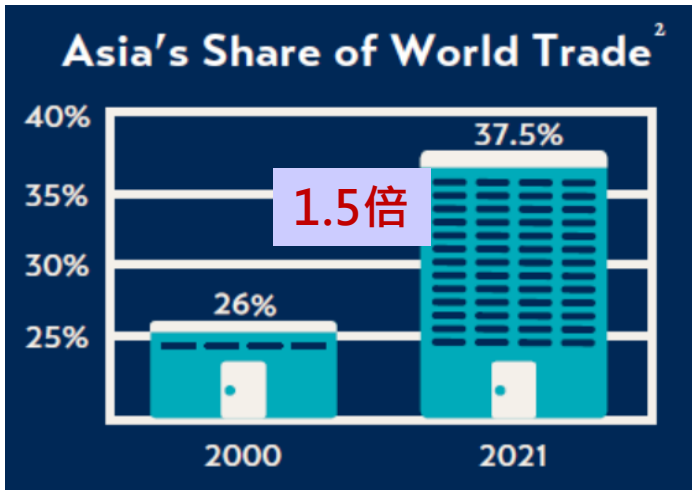
16

Part 1

亞洲係貿易局勢變革之中心

Asia at the Center of the Changing
Trade Landscape

Trade Agreements in Asia



The world is at a critical juncture in determining the future of the rules-based trading system

- 惟近年全球貿易面臨挑戰，包括WTO功能停滯、若干國家將貿易作為脅迫他國之武器，且貿易規則跟不上科技、氣候、經濟包容以及供應鏈議題的變化
- 故許多國家轉向多邊、區域、雙邊貿易協議，此趨勢在亞洲更顯見
- 此外全面的貿易協定越來越難完成談判並獲得國內支持，以CPTPP和RCEP為例，分別歷經19回合及31回合正式談判，皆花費約8年完成
- 而諸如電子商務、智慧財產權保護、敏感產品的關稅減讓都使完成談判困難
- 故作者認為貿易協議應走向與理念相近國家尋求議題較限縮的協議

Narrower Agreements: Sectoral and Issue-Specific

數位貿易

- 作者認為此議題最具可發展性
- 以DEPA為例，其觸及深度可超越傳統貿易協定之電子商務章節，內容包含資料及科技監管、AI合作、數位包容性、提倡資料互通性以及處理數位化帶來之緊急議題
- 星-澳數位經濟協定(DEA)更確保金融服務業相互可跨境傳輸資料，顯著降低監管負擔

環境

- 作者認為將氣候變遷議題與經濟成功連結，亦為限縮談判議題之方式
- 如星-澳於2022年10月簽署之綠色經濟協定(Green Economy Agreement, GEA)，聚焦於降低環境商品及服務之貿易障礙、促進法規調和並在政策上合作以加速及規模化綠色金融

U.S. Trade Policy

- 自川普政府起，一改過去70年的市場開放及降低貿易障礙做法，而注重對美國真實有利之貿易協定，如USMCA
- 拜登政府追求基於包容性、韌性、永續性之以勞工為中心貿易政策，強調公平競爭、任一國家的得益不能基於其他國家的犧牲(not in favor of any one country at the expense of others)，並提出IPEF，著重共同戰略目標、繞過具國內爭議之市場進入議題

Comparing Key Provisions			
	CPTPP	RCEP	IPEF
Tariff cuts	✓	✓	✗
Trade facilitation	✓	✓	✓
Services	✓ ^a	✓ ^b	TBD
Investment	✓ ^c	✓ ^d	TBD
E-commerce	✓	✓	✓
Government Procurement	✓	✓	✗
State owned enterprises	✓	✗	✗
Labor	✓	✗	✓
Environment	✓	✗	✓

a) Negative List b) Negative/Positive List c) ISDS d) No ISDS

Where to go from here?

- WTO: 專注於改革以處理下世代議題(next generation issues)
- 產業別與議題別協定的出現，如數位及綠色經濟協定，可預見未來的趨勢
- 政府應著重於處理當前全球貿易規範已無法運作之議題，並針對相關議題發展協定

Part 2

下世代挑戰

Next Generation Challenges

數位貿易

氣候變遷

貧富不均

非市場措施

Digital Trade and Advanced Technologies

- 作者表示，數位經濟已轉變了我們貿易的樣態及方法，需要新的監管措施
- 亞太地區佔有全球約一半網路使用者，並將因貿易數位化在2021-2025年全球GDP成長中占40%，數位貿易成長將為亞洲未來經濟塑形
- **「現在」是建立下世代科技監管框架最好的機會**，因為過去經驗顯示當這些規範寫入國內法律監管措施後，將難以在貿易談判中改變
- 政府應尋求在提升科技互通性的同時，確保所有規模的企業、勞工及消費者利益
- 下世代科技包括: AI、量子計算、生物科技等

Climate Change and The Environment

- 作者認為，貿易協定有助國家降低碳排和環境保護，其可作為促進減緩氣候變遷的工具，並促進低足跡之貨品及服務流通
- 現有的作為包括USMCA的環境章節適用爭端解決機制、2022歐盟-紐西蘭包括允許針對違反巴黎協議做出制裁、歐盟提出的碳邊境調整機制(CBAM)，以及星-澳的綠色經濟協定(GEA)
- WTO雖於2014年開啟環境商品協議多邊談話(EGA)，惟因環境商品的定義爭議而使此協議談話自2016即被擱置
- 作者進一步指出，亞太地區是世界上溫室氣體排放量最高的地方，然而從CPTPP和RCEP的內容可看出，亞太地區國家對於此議題的感興趣程度不一

Economic Inclusion Through Trade Economic Security (1/2)

- 近年來針對**全球貿易好處的懷疑聲量提高**，**經濟包容性成為重要的議題**
- 這當中包括**保護勞工權利、提升勞動標準、幫助失業勞工**，**促進中小微企業參與國際貿易**，**幫助婦女獲得更平等、更好的工資**，以及**保護少數族群及原住民的權利**
- 以貿易協定而言，**加拿大、智利及紐西蘭簽署全球貿易及性別安排(Global Trade and Gender Arrangement)**後，亦吸引**墨西哥、哥倫比亞及秘魯加入**
- 而**USMCA、CPTPP、加拿大-智利FTA等新型多邊及雙邊FTA皆以專章納入上述議題**

Economic Inclusion Through Trade Economic Security (2/2)

- 作者另將經濟安全分為供應鏈安全及應對經濟脅迫(economic coercion)
- 在供應鏈安全部分，作者認為越來越多的企業在尋求「中國+1」的**鄰岸策略(nearshoring)**以分散風險，政府鼓勵企業**回流(reshoring)**，並與信任的貿易夥伴建立「**友岸外包**」(friend-shoring)
- 另資訊透明亦可提升供應鏈安全，例如IPEF即提出「**礦物安全夥伴**」以分享可能干擾供應鏈的威脅做為**早期預警**
- 在經濟脅迫部分，因受脅迫國家往往陷於兩難困境-報復，但有衝突升高的風險、或是屈服，但這卻將犧牲對外政策自主性並招致更多脅迫
- 作者呼籲，此經濟安全議題亦需要更多政策合作，理念相同國家共同處理此類議題將更有效率

Non-Market Economic Practices

- 作者指出，1995年的WTO的補貼及平衡措施協定已無法反映及處理當前全球遇到的非市場措施問題，如中國採行較難被辨識的的新型態補貼及財務協助，像是跨境金融支持、認購股權(equity infusions)等
- 作者認為儘管許多國家皆有不同程度的補貼，然而中國對產業補貼及其他優惠措施的重度使用，因其規模及扭曲貿易的本質已成為被凸顯的問題，並造成如鋼鋁的產能過剩，損害全球經濟
- 當前USMCA、CPTPP皆制定高於WTO標準的條款以規範國營事業，美國、歐盟、日本亦組成三邊聯盟以討論產業補貼、產能過剩及強制科技轉移之改革規則

What's Next?

- 作者表示，過去70年，貿易談判已成功降低關稅及其他貿易障礙，現已是時候處理下一批下世代議題
- WTO的停滯並非貿易談判的唯一阻礙，世界兩大經濟體美國及中國之地緣政治緊張及戰略競爭亦影響多邊貿易機制處理此些新挑戰
- 美國當前將「公平競爭」的重要性放置於自由貿易之前，而中國仍持續以國家為主導的經濟，這使得「中間力量」(middle powers)及貿易依賴的經濟體有機會靠雙邊、多邊、區域協定處理新挑戰
- 作者強調，處理這些挑戰不能僅靠WTO，國家需要以多元的方法以補強WTO的不足之處

Part 3

全球貿易之未來合作方向

The Collaborative Future of Global Trade

Future trade agreements will be more targeted than the complex, comprehensive deals of years past.

- 作者認為未來貿易談判趨勢，第一個特色是更具焦的、針對特定議題或產業別之貿易協定興起
- 有鑑於貿易協定的範圍持續擴張，且參與者之發展程度不一，取得共識越加困難
- 故如WTO即在2014年就貿易便捷化議題談判並達成協議，本年在MC12上達成的漁業補貼部分協議亦是如此
- 產業別的協定亦將越來越普遍，如數位經濟協定

Future trade groupings will be smaller and more nimble, and will prominently include Asian countries.

- 作者認為未來貿易談判趨勢，第二個特色是小型貿易協定興起，並由理念相近國家組成、亞洲國家將積極參與各項小協定
- 作者表示，WTO及G20是緊張地緣政治下的受害者，這使它們無法有效運作
- 因此未來更小的組織、群體、聯盟將會形成，不同的貿易議題可能有不同的成員，不過貿易失靈將使亞洲國家會受到最大損失，因此亞洲國家將持續積極地成為不同組織、聯盟的成員，如DEPA、IPEF等

Future trade negotiations will better keep up with the pace of technology.

- 作者認為未來貿易談判趨勢，第三個特色是貿易談判將採取彈性快速方式，以即時處理新興議題
- 儘管有法律拘束力的協定帶來可預測性和穩定性，然而如果談判時程過長、成員國國內批准時程延宕，待協定生效時，其規定已過時
- 因此，「活的協定」(living agreements)、合作機制、政治承諾、公私夥伴關係應被作為補充之措施以應對新興議題，如星-澳即簽署MOU以將私部門納入資訊創新及AI之合作

Governments will restructure to be more agile in the new trade landscape.

- 作者認為未來貿易談判趨勢，第四個特色是政府將調整組織，靈活處理新興挑戰
- 因全球及區域挑戰變化快速，作者認為現有的政府組織架構可能難以應對並找到解決之道，故政府應需發展新架構以跟上挑戰
- 如貿易部(Trade Ministry)可能層級上調以協調各部會，以及與各部會共同主持談判；新的部會如數位部、因應氣候變遷部將有助於應對挑戰；於部會內設立產業專家以及特定議題如經濟安全、非市場經濟專家，並將多元利害關係人納入決策制定過程

以上報告，謝謝