

臺美 21 世紀貿易倡議涉及能源領域之談判概況

財團法人台灣綜合研究院

2022 年 6 月臺美雙方達成共識，決定啟動「臺美 21 世紀貿易倡議」（U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade），目標係以具體方式深化臺美雙邊經貿關係與提倡共同價值，並應對國際經貿之挑戰，同時透過提高資訊透明度及「堆積木」（Building Blocks）等方式，在制度與標準等相關事宜之談判基礎上，逐步涵蓋未來臺美貿易協定的重要成分。以下將概述美國近年對外貿易策略與能源政策布局之轉變、「臺美 21 世紀貿易倡議」概況與能源領域相關談判進展等內容。

一、美國近年對外貿易策略與能源政策布局轉變

2021 年拜登就任總統後，對於多邊談判場域態度較溫和，同時強調僅考慮壓低商品價格、市場開放等面向的傳統自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）已不敷使用且不符合美國利益，因此，拜登政府當前對外貿易政策聚焦於解決供應鏈脆弱、過度依賴、國內製造業空洞化、環境永續等問題¹，並著重尋求志同道合之盟友進行合作。

此外，過往美國國會常透過《貿易促進授權法》（Trade Promotion Authority, TPA）授權總統就特定之貿易、關稅減讓等事項與他國進行談判並簽署國際貿易協定²；惟最近一次國會針對 TPA 所通過之「2015 年兩黨國會貿易優先及責任法」（Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015），已在其 4 年效期與 3 年延

¹ 顏慧欣，2023 年，「臺美 21 世紀貿易倡議之意涵與展望」，WTOepaper793。

² TPA 係一促進國際貿易協定談判流程順利進行之機制，透過快速的立法程序與結合廣泛的國會磋商後，由總統將貿易協定提交給國會進行表決，國會僅能包裹式通過或否決，而不得修改協定內容。參見陳麗芬，2014 年，「『貿易促進授權法 Trade Promotion Authority, TPA』與國會在貿易政策中的角色」，貿易政策論叢，第 21 期，頁 45-62；林潔如，2015 年，「試析 2015 年美國貿易促進授權法案爭議—以匯率操縱議題為例」，經貿法訊，第 180 期，頁 8-15。

展期過後於 2021 年 7 月失效，對此，拜登政府至今尚未向國會申請 TPA 之效期延長。是故，當前美國談判之新的共識文件，如「印太經濟架構」(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)³、臺美 21 世紀貿易倡議、美日強化關鍵礦物供應鏈⁴(Agreement Between the Government of Japan and the Government of the United States of America on Strengthening Critical Minerals Supply Chains) 皆不是透過 TPA 模式談判，而是以行政協議 (executive agreement) 模式推動。

美國對於能源議題關注的重心在拜登就任後，轉為兼顧再生能源與化石能源的發展。拜登上任當天即重新加入《巴黎協定》(Paris Agreement)，並陸續推出貿易相關之環境措施，包含訂定碳中和目標、加速能源轉型措施、及支援清潔能源產業快速發展目標等，均顯示拜登政府的氣候與能源發展策略扣合經貿政策，並彰顯其欲重拾美國於全球環境議題領導地位之決心。

二、臺美 21 世紀貿易倡議進展

「臺美 21 世紀貿易倡議」涵蓋 12 項談判議題，即關務行政與貿易便捷化、良好法制作業、服務業國內規章、反貪污、中小企業、農業、數位貿易、勞工、環境、標準、國營事業、非市場政策及作法。2022 年 8 月 17 日臺美雙方同意正式啟動談判，美國貿易代表署 (Office of the United States Trade Representative, USTR) 發布談判授權文件 (negotiating mandate)。雙方歷經多次磋商後，USTR 於 2023

³ 印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF) 2022 年 5 月 23 日在日本宣布啟動，係美國與 13 個印太地區國家建立的經濟合作機制，目的在印太地區盟友間建立一個強大、公平且彈性的經濟連結體系，以抗衡中國大陸日益強大的區域影響力。IPEF 包含四大支柱，分別為「貿易」(trade)、「供應鏈」(supply chains)、「清潔經濟」(clean economy)、「公平經濟」(fair economy)。

⁴ 「美日強化關鍵礦物供應鏈協定」於 2023 年 3 月 28 日簽署，USTR 發布聲明，該協議目標係強化兩國關鍵礦物供應鏈、使其多元化，並促進電動車電池技術的採用。

年 5 月 18 日公布完成首批協定（first agreement）之談判，美國在台協會（AIT）與駐美國台北經濟文化代表處（TECRO）於 2023 年 6 月 1 日正式簽署「臺美 21 世紀貿易倡議」首批協定，首批協定之全名為「駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會關於臺灣與美國間貿易協定」（Agreement between the American Institute in Taiwan and the Taipei Economic and Cultural Representative Office in the United States Regarding Trade between the United States of America and Taiwan）。

首批協定包含前言及 8 個章節，共 81 條條文，涵蓋關務行政及貿易便捷化、良好法制作業、服務業國內規章、反貪腐與中小企業等五項議題。此外，首批協定亦納入貿易協定常見之一般例外、安全例外、租稅措施、金融業基於審慎原則之措施、原住民族權利等例外規定，亦設立諮商機制，以處理雙方對協定執行之爭議，並規範修正、生效、檢討、終止等程序。

美國國會眾議院歲計委員會（House Committee on Ways and Means）於 2023 年 6 月 13 日通過由國會跨黨派議員共同提出之「臺美 21 世紀貿易倡議首批協定實施法」（United States-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade First Agreement Implementation Act，後以「首批協定實施法」稱之），旨在啟動首批協定之國會審議程序，以確保臺美 21 世紀貿易倡議穩定且長久的發展。由於首批協定是根據雙方協議及國內法律拘束的行政協定，因此該法案規定美國政府執行該協定應符合的條件，如對透明度及國會諮詢、參與的嚴格要求，並規定 USTR 未來在與我國進行談判前，須先向美國歲計委員會與財政委員會（Senate Committee on Finance）提供談判文本。

首批協定實施法於 6 月 22 日在眾議院以口頭投票（voice vote）方式通過，7 月 18 日在參議院一致同意通過，並於 8 月 7 日由美國

總統拜登簽署後正式生效。惟 USTR 表示，因該協議非屬傳統 FTA，且其範疇以制度性開放與標準調和之事項為核心，不包含市場進入條款與關稅減讓，係屬行政協議，故無需經國會審議與核准即可生效。拜登總統亦表示，若實施法侵害憲法賦予政府與外國談判之權力，拜登政府將視其為不具拘束力（non-binding）。

三、臺美 21 世紀貿易倡議涉及能源談判之重點

臺美雙方依談判路徑，目前正就農業、標準、數位貿易、勞動、環境、國營事業、非市場政策及作法等 7 項議題進行協商，其中，根據 USTR 公布之談判授權文件，標準、國營事業、及環境等 3 項議題涉及能源領域。針對「標準」議題，未來討論面向包含制定、採用與應用標準（standard）、技術性法規（technical regulation）、符合性評估程序（conformity assessment process）、貿易壁壘等。針對「國營事業」議題，將尋求解決國營事業及指定獨占事業之非市場行為對國際貿易及投資造成的扭曲之作法，包含建立規範以確保上述實體依市場機制運作、受到公平監管，且不會接受或提供造成貿易扭曲之商業援助。針對「環境」議題，將透過以下項目深化臺美在貿易與環境領域之合作，包含促進綠色企業、綠色就業和去碳化；採取措施以加強與促進環境保護，如自然資源保護，應對非法、未報告及不受規範漁業（illegal, unreported and unregulated fishing），以及野生動物之非法貿易等挑戰；依據需求建立交換貿易與環境相關議題資訊之平台。

由於《美墨加協定》（United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA）為能夠實踐拜登政府以勞工為中心之貿易政策的關鍵，美國貿易代表戴琪表示會持續以 USMCA 做為未來貿易協定談判模式，因此 USMCA 之第 12 章部門附件（Sectoral Annexes）的能源效率標

準該文件、第 22 章國營事業、第 24 章環境等規範內容，皆為我方能源部門重要的談判參考依據。

四、小結

美國為我國重要的政經夥伴與能源貿易對象，由 USTR 發布的「2023 年貿易政策綱領與 2022 年年度報告」（2023 Trade Policy Agenda and 2022 Annual Report）可知，臺美 21 世紀貿易倡議與「印太經濟架構」（Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF）之貿易支柱、以及其他 4 項新貿易倡議⁵，併列為美國當前的首要任務；其中，有關臺美 21 世紀貿易倡議之談判進展，繼 2023 年 6 月正式簽署涵蓋 5 大議題的首批協定後，近期已啟動牽涉能源領域之第二階段談判，應須持續觀察後續能源相關談判議題之協商情形。此外，臺美雙方之互動近期朝向更多元化的方向發展，例如，分別於 2020 年 11 月 20 日、2021 年 6 月 30 日、2021 年 12 月 7 日召開首次會議之「臺美經濟繁榮夥伴對話」（Economic Prosperity Partnership Dialogue, EPPD）、第 11 屆「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）、首場「臺美科技貿易暨投資合作架構」（Technology Trade and Investment Collaboration Framework, TTIC）等對話機制，均顯示除能源外，供應鏈、電動車、5G 網路、科技、投資等議題皆已成為臺美交流之重點。

⁵ 即美國—肯亞戰略貿易投資夥伴關係（United States–Kenya Strategic Trade and Investment Partnership）、美國歐盟貿易和科技理事會（United States–European Union Trade and Technology Council）、美洲經濟繁榮夥伴關係（Americas Partnership for Economic Prosperity）、非洲大陸自由貿易協定（African Continental Free Trade Area Memorandum of Understanding）。

參考資料

一、中文部分

- 1.林潔如，2015年，「試析2015年美國貿易促進授權法案爭議—以匯率操縱議題為例」，經貿法訊，第180期，頁8-15。
- 2.林顯明，2022年，「臺美TIFA與經貿關係之發展與展望」，展望與探索，第20卷，第1期，頁66-83。
- 3.陳文彬，2019年，「美國-墨西哥-加拿大協定（USMCA）」成為美國對外貿易談判新典範，台灣經濟研究院經濟評論。
- 4.陳麗芬，2014年，「貿易促進授權法Trade Promotion Authority, TPA」與國會在貿易政策中的角色，貿易政策論叢，第21期，頁45-62。
- 5.顏慧欣，2023年，「臺美21世紀貿易倡議之意涵與展望」，WTOepaper793。

二、英文部分

- 1.Congressional Research Service, (2015), “Trade Promotion Authority (TPA) and the Role of Congress in Trade Policy, ”, pp7-13.
- 2.Congressional Research Service, (2021), “USMCA: Legal Enforcement of the Labor and Environment Provisions”.
- 3.Congressional Research Service, (2022), Trade Promotion Authority”.
- 4.Tai, K., (2022) , “USMCA priority for the United States in 2022”, Brookings.
- 5.The White House, (2023), “The Atlantic Declaration : A Framework for a 21st-Century U.S.-UK Economic Partnership”.
- 6.USTR, (2020), “Summary of objectives for the NAFTA Renegotiation”.
- 7.USTR, (2022) “United States and Taiwan Commence Formal Negotiations on U.S. – Taiwan Initiative on 21st Century Trade”.
- 8.USTR, (2023) “ United States and Taiwan to Hold Negotiating Round for the U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade”.
- 9.USTR, (2023) “Releases Summaries from U.S.-Taiwan 21st Century Trade Initiative Negotiations”.
- 10.USTR, (2023)” Releases 2023 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers”.