

## 美國撤回 WTO 電子商務談判立場之原因分析與影響

蔡佩璇 編譯

### 摘要

為了能在今年年底前完成實質談判，進而納入明（2024）年 2 月舉行的 WTO 第 13 屆部長會議之成果，WTO 電子商務複邊談判正如火如荼地進行。孰料美國卻在 10 月下旬突然撤回其過去長期以來所堅持有關資料跨境傳輸自由等方面的立場，雖其聲稱是為了讓國會在加強科技巨擘之管制方面有更大的討論空間，但無疑已使電子商務複邊談判之前景晦暗不明。為何拜登政府有此驚人之舉？分析指出：儘管資料跨境傳輸自由對於數位經濟之成長至關重要，但是為了因應國家經濟政策優先項目之轉變、地緣緊張關係、以及國家安全考量等，愈來愈多政府開始限制資料跨境傳輸，如何在這之間求取平衡遂成為挑戰？特別是現在拜登政府欠缺明確的數位貿易談判目標、國內勞工相關團體也對數位貿易協定有諸多質疑、再加上拜登上任後尚未自國會取得對外貿易談判授權而平添行政部門對外洽簽貿易協定之變數；另一方面，與中國的緊張關係更使美國自身都無法不對資料跨境傳輸加諸限制。凡此種種皆說明美國為何不得不在電子商務或數位貿易協定談判中改弦易轍，同時也凸顯在現今的氛圍下，無論電子商務對國際經濟之成長如何重要，完成涵蓋資料跨境傳輸議題之談判仍有相當之困難度。

（取材資料：Frank Schweitzer et al., *The Rise of Artificial Intelligence, Big Data, and the Next Generation of International Rules Governing Cross-Border Data Flows and Digital Trade*, WHITE & CASE (Sept. 14, 2023), <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/rise-artificial-intelligence-big-data-next-generation-international-rules>.)

為了能在今年年底前完成實質談判，進而納入明（2024）年 2 月舉行的 WTO 第 13 屆部長會議之成果，WTO 電子商務複邊談判正如火如荼地進行<sup>1</sup>。孰料美國卻在今（2023）年 10 月下旬突然撤回其過去長期以來所堅持的有關資料跨境傳輸自由等方面的立場，雖其聲稱是為了讓國會在加強科技巨擘之管制方面有更大的討論空間<sup>2</sup>，但無疑已使電子商務複邊談判之前景晦暗不明。為何

<sup>1</sup> *Co-convenors of E-Commerce Negotiations Review Progress, Reflect on Way Forward*, WTO (July 6, 2023), [https://www.wto.org/english/news\\_e/news23\\_e/jsec\\_06jul23\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/jsec_06jul23_e.htm).

<sup>2</sup> David Lawder, *US Drops Digital Trade Demands at WTO to Allow Room for Stronger Tech Regulation*, REUTERS (Oct. 26, 2023), <https://www.reuters.com/world/us/us-drops-digital-trade-demands-wto-allow-room-stronger-tech-regulation-2023-10-25/>.

拜登政府有此驚人之舉？分析指出<sup>3</sup>：儘管資料跨境傳輸自由對於數位經濟之成長至關重要，但是為了因應國家經濟政策優先項目之轉變、地緣緊張關係、以及國家安全考量等，愈來愈多政府開始限制資料跨境傳輸，如何在這之間求取平衡遂成為挑戰。特別是目前拜登政府欠缺明確之數位貿易談判目標<sup>4</sup>、國內勞工相關團體也對數位貿易協定有諸多質疑<sup>5</sup>、再加上拜登上任後尚未自國會取得對外貿易談判授權而平添行政部門對外洽簽貿易協定之變數<sup>6</sup>；另一方面，與中國的緊張關係更使美國自身不得不對資料跨境傳輸之長期立場改弦易轍<sup>7</sup>。凡此種種皆說明美國為何不得不在電子商務或數位貿易協定談判中撤回原有立場。以下即分別詳述之。

## 壹、美國國內關於數位貿易與資料跨境傳輸之論爭

許多全球性、區域性與雙邊倡議提供了數位貿易義務以及與資料跨境傳輸相關之規範的擴大機會<sup>8</sup>。然而，外界認為美國目前追求之具體目標究竟為何仍存有不確定性。拜登政府雖與先前的政府一樣，對於影響美國數位產品與服務的出口，以及限制資料跨境傳輸之外國政府政策表示關切<sup>9</sup>；不過拜登政府尚未詳盡闡述在數位貿易方面的立場或談判目標之細節，有時還質疑過去的協議在促進數位貿易與政府為維護公共利益間是否取得適當的平衡<sup>10</sup>。

同時，像是工會等有影響力的團體，也強烈批評仿效《跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP)》之數位貿易規範<sup>11</sup>，主張「誤將加諸政府管制權力的限制標榜為『電子商務』或『數位貿易』的協議，不但使這些協議條文規避了嚴格

<sup>3</sup> Frank Schweitzer et al., *The Rise of Artificial Intelligence, Big Data, and the Next Generation of International Rules Governing Cross-border Data Flows and Digital Trade*, WHITE & CASE (Sept. 14, 2023), <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/rise-artificial-intelligence-big-data-next-generation-international-rules>.

<sup>4</sup> *Id.* sec. 7.1.

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> *Id.* sec. 7.2.

<sup>7</sup> *Id.* sec. 7.3.

<sup>8</sup> *E.g.*, Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership art. 14.11.3, Mar. 8, 2018, [hereinafter CPTPP], <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/CPTPP-Text-zipped.zip>.

<sup>9</sup> *E.g.*, USTR Releases 2023 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, USTR (Mar. 31, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/march/ustr-releases-2023-national-trade-estimate-report-foreign-trade-barriers>.

<sup>10</sup> *E.g.*, Remarks of Ambassador Katherine Tai on Digital Trade at the Georgetown University Law Center Virtual Conference, USTR (Nov. 3, 2021), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/november/remarks-ambassador-katherine-tai-digital-trade-georgetown-university-law-center-virtual-conference>; *Nomination of Sarah Bianchi, Jayme Ray White, and Melanie Anne Egorin: Hearing, Before the S. Comm. on Finance, 117th Cong.* 47-48 (2021).

<sup>11</sup> Letter from Trade Justice Education Fund to President Biden, TRADE JUST. EDUC. FUND (Nov. 2, 2021), [https://tradejusticeedfund.org.files.wordpress.com/2021/11/digitaltradeletter\\_final\\_110221-1.pdf](https://tradejusticeedfund.org.files.wordpress.com/2021/11/digitaltradeletter_final_110221-1.pdf); CPTPP art. 14.11.3, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/CPTPP-Text-zipped.zip>.

的檢驗，更悄悄地削弱某些對勞工的保障、以及為促進公平競爭而限制企業規模或市場地位的政策，也弱化保障公民權利與隱私權的政策<sup>12</sup>。」彼等也強調禁止對資料傳輸加諸限制、禁止計算設施在地化之規定不僅削弱消費者隱私保護、更危害資料安全<sup>13</sup>。類似主張亦出現於美國勞工聯合會暨產業工會聯合會 (AFL-CIO) 所提出之「以勞工為中心」的數位貿易事項中<sup>14</sup>。由於拜登政府強調要確保勞工的意見在美國貿易政策中更加突出，以上看法就無法被忽略<sup>15</sup>。不過若是擴大《美國—墨西哥—加拿大協定 (USMCA)》與 CPTPP 等類協定中有關資料跨境傳輸自由的政策例外<sup>16</sup>，則未來締約國有關資料跨境傳輸的承諾可能就對企業沒有太大的意義，因為締約國得以輕易地主張例外。

## 貳、美國的貿易談判授權

美國憲法賦予國會課徵進口關稅與「管制與外國間之通商」的專屬權力<sup>17</sup>，但也授權總統在得到美國參議院同意的情況下處理外交事務及談判貿易協定<sup>18</sup>。體認這種架構以及美國政府與外國洽談貿易協定需具有可信度，因此國會定期制定特別與快速的立法程序，以審議行政部門談成的貿易協定<sup>19</sup>。

這種立法代表國會授予總統貿易談判的權力，現在通常稱為「貿易促進授權 (以下簡稱 TPA)」<sup>20</sup>。最近一次的 TPA 立法是於 2015 年制訂實施，已於 2021 年 7 月到期<sup>21</sup>。歷史上，國會未嘗主動制定 TPA 立法；相反的，只有在回應行政部門的壓力時，才會被動地通過此類立法<sup>22</sup>。

---

<sup>12</sup> Letter from Trade Justice Education Fund to President Biden, *supra* note 11.

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> A Worker-Centered Digital Trade Agenda, AFL-CIO (Feb. 7, 2023), <https://aflcio.org/worker-centered-digital-agenda>.

<sup>15</sup> See Remarks of Ambassador Katherine Tai Outlining the Biden-Harris Administration's "Worker-Centered Trade Policy", USTR (June, 2021), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2021/june/remarks-ambassador-katherine-tai-outlining-biden-harris-administrations-worker-centered-trade-policy>.

<sup>16</sup> CPTPP art. 14.11.3, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/CPTPP-Text-zipped.zip>; Protocol Replacing the North American Free Trade Agreement with the Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada art. 19.11.2, Nov. 30, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>.

<sup>17</sup> U.S. CONST. art. 1, § 8, cl. 3.

<sup>18</sup> *Id.* art. 2, § 2, cl. 2.

<sup>19</sup> CHRISTOPHER A. CASEY & CATHLEEN D. CIMINO-ISAACS, CONG. RSCH. SERV., IF10038, TRADE PROMOTION AUTHORITY (TPA) 1 (2022).

<sup>20</sup> *Id.*

<sup>21</sup> *Id.*; Bipartisan Congressional Trade Priorities and Accountability Act of 2015, Pub. L. No. 114-26, § 103 (a), 19 U.S.C. 4201.

<sup>22</sup> See e.g., *Obama Asks Both Parties to Give Him TPA; Makes Case for Trade Deals*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 33, No. 3, Jan. 23, 2015.

尋求新的 TPA 授權似乎不是拜登政府的優先施政項目<sup>23</sup>。當欠缺有效的 TPA 在手時，行政部門也經常會在不改變美國法律的前提下締結行政協定<sup>24</sup>，然而上述做法所基於的憲法權力仍具有爭議<sup>25</sup>。

為了達成與臺灣間之貿易倡議，拜登政府已以行政協定為之，而未請求國會批准<sup>26</sup>。國會成員對此多有批判，不僅反對程序，也不同意政策內容<sup>27</sup>。為反擊拜登政府此種作法，儘管行政部門未將台美貿易協定送交國會，國會仍主動且火速地制定並通過所謂的「美台 21 世紀貿易倡議首批協定實施法案」<sup>28</sup>，該法將台美倡議的第一階段協定轉換成國內法加以實施<sup>29</sup>，就如同其是在 TPA 下所洽簽之自由貿易協定一般，並對後續與臺灣的談判加諸嚴格的監督要求<sup>30</sup>。未來如果行政及立法部門仍無法就新的 TPA 立法獲得共識，難保類似「美台 21 世紀貿易倡議首批協定實施法案」之立法不會出現在其他像是電子商務協定等行政部門所獲致之貿易談判成果上。

### 參、國際緊張關係之出現

除了先前所討論的一般政策考量外，不斷升高的政治緊張情勢，特別是美中之間的關係，也正影響美國的政策辯論，並可能使美國逐漸偏離其傳統上強調資料跨境傳輸自由之立場。今 (2023) 年 2 月，眾議院提出的「數據法案 (the DATA Act)」，要求行政部門採取特定措施以保護美國公民的個資，包括限制傳輸至任何與中國有關的對象<sup>31</sup>。最近的另外一個法案：「限制法案 (RESTRICT Act)」則是賦予政府行政部門限制某些與所謂的「關切國家」有關之資訊科技 (ICT) 產品與服務以處理上述關切<sup>32</sup>。這麼做對數位貿易的限制

<sup>23</sup> See *The Biden-Harris Administration Immediate Priorities*, THE WHITE HOUSE, <https://www.whitehouse.gov/priorities/> (last visited Dec. 25, 2023).

<sup>24</sup> Kathleen Claussen, *Trade's Mini-Deals*, GEORGETOWN UNIV. L. CTR. (Feb. 1, 2021), [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3836909](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3836909); *Distinguishing Treaties from Executive Agreements*, GEO. L. LIBR., <https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=365734&p=3644814> (last visited Dec. 25, 2023).

<sup>25</sup> Timothy Meyer & Ganesh Sitaraman, *Trade and the Separation of Powers*, 107 CAL. L. REV. 583, 663-664 (2019).

<sup>26</sup> See Hannah Monicken, *USTR Official: Early Harvest Possible with Taiwan; Upcoming Round to be 'Text-Based'*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 2, Jan. 11, 2023.

<sup>27</sup> *Id.*

<sup>28</sup> United States-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade First Agreement Implementation Act, Pub. L. No. 118-13, 137 Stat. 6368, 19 U.S.C. 4203.

<sup>29</sup> *Id.* sec. 5.

<sup>30</sup> *Id.*

<sup>31</sup> *Deterring America's Technological Adversaries Act*, H.R. 1153, 118th Cong. § 102 (2023).

<sup>32</sup> *Restricting the Emergence of Security Threats that Risk Information and Communications Technology Act*, S. 686, 118th Cong. § 3(a) (2023).

僅是阻礙了某些數位交易與企業控股，而非廣泛的限制資料傳輸<sup>33</sup>。

另一項在今年 6 月重新提出的跨黨派法案旨在建立新的保護機制，防止敏感性個資被販售或傳輸至高風險的國家<sup>34</sup>。這項法案要求商務部長指出哪些個資之出口將可能損害美國國家安全<sup>35</sup>。大量移轉數據至高風險國家需事先取得許可證，不過上述許可證的申請通常會被拒絕<sup>36</sup>。目前，沒有任何一個法案能夠凝聚國會多數的支持，但此現象透露出在國會議員間有關資料跨境傳輸對美國安全影響之看法正在發酵。

#### 肆、結語

綜上所述，美國撤回其在 WTO 電子商務複邊談判的立場，顯然有跡可尋。事實上，當前數位貿易規範所涉及之廣泛的利害關係方與國家，以及各種正在進行中的與國際資料移轉相關的倡議，均可能使得在全球層面取得此項議題之顯著成果成為挑戰。

國家政策制定者與貿易談判者若想要達成有意義的國際規則，需要化解在以下兩點之立場分歧：(1) 是否應該在貿易協定中包含資料傳輸的義務；以及(2) 決定國家適當的監管範疇，以滿足合法的公共政策及國家安全目標。在目前的國際政經氛圍下，要能夠兼顧各方的利益且獲得共識，進而產出細節，恐怕有相當的困難度吧！

---

<sup>33</sup> See *id.* §§ 3(a), 4(a).

<sup>34</sup> Protecting Americans' Data from Foreign Surveillance Act of 2023, S.1974, 118th Cong. § 2(2) (2023), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-118s1974is/pdf/BILLS-118s1974is.pdf>.

<sup>35</sup> *Id.* § 3(a).

<sup>36</sup> *Id.*