

試析 WTO 電子商務複邊談判在美國改變原有立場後之 可能發展

蔡汶憲 編譯

摘要

正向最後一哩路邁進的 WTO 電子商務複邊談判，突遭逢美國於今 (2023) 年 10 月 25 日投出之震撼彈，即宣布其撤回長期以來對於資料傳輸自由、禁止要求資料在地化或開放原始碼等提案之支持。不過美國亦敦促其他會員在年底前確保達成可實現的協議，包含捨棄未受支持之提案，以便聚焦在目前已有共識以及接近完成之提案。由於美國在其主導之區域貿易協定——「印太經濟架構」中，並未堅持制定更嚴格的數位貿易規則，故其撤回對上述提案之支持並不完全令人意外。只是在這種情況下，WTO 電子商務複邊談判若要於今年底收割，可能只剩之前已對外宣佈達成共識的 12 項條文，而令高度期盼本協定之各方大失所望。不過由於美國國內反彈聲浪頗大，美國行政部門是否得以繼續堅持此種只求有、不求好的談判立場，以及其此種立場得否真能促進電子商務複邊協定及時完成談判，均有待觀察。

(取材資料：Hannah Monicken, *U.S.: E-Commerce Talks Should Focus on What Can Be Done by Year's End*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 43, Oct. 27, 2023.)

今 (2023) 年 10 月 25 日美國宣布撤回對資料傳輸自由、禁止要求資料在地化或開放原始碼等提案之支持¹，同時也敦促世界貿易組織電子商務複邊談判的參與會員，聚焦在確保年底前達成可實現的協議，包含捨棄未受支持之提案。

壹、美國撤回與資料跨境傳輸有關提案之支持

本中心曾於第 319 期說明目前 WTO 電子商務複邊談判之進程，並指出與資料跨境傳輸自由有關之條文是會員間相當具有爭議的問題之一²。美國曾屬於努

¹ *USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations*, USTR (Oct. 24, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/october/ustr-statement-wto-e-commerce-negotiations> (“Many countries, including the United States, are examining their approaches to data and source code, and the impact of trade rules in these areas. In order to provide enough policy space for those debates to unfold, the United States has removed its support for proposals that might prejudice or hinder those domestic policy considerations.”).

² 文逢遠、蔡汶憲，完成 WTO 電子商務談判的最後一塊拼圖：咫尺天涯？，經貿法訊，319 期，頁 1-5，2023 年 10 月 25 日，<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no319/1.pdf>。

力爭取新規則應包括維護跨境資料傳輸、限制要求資料在地化與禁止原始碼移轉的會員之列。然而，卻在 10 月 25 日告知電子商務聯合聲明倡議 (Joint Statement Initiative, JSI) 之參與會員，其將不再支持這些條款³。

儘管美國撤回這些條款，但根據其聲明稿影本，美國資深官員在電子商務會議上，仍堅稱美國將繼續致力於達成「具商業意義 (commercially meaningful)」的協議⁴。該官員表示：「美國會鼓勵 JSI 的參與會員聚焦於年底前可實現的目標，並捨棄尚未取得足夠支持的提案。基於這樣的精神，美國會撤回有關數位產品不歧視待遇的提案⁵。」

貳、對資料跨境傳輸議題之可能影響

美國宣布的時機點其實不是很好，因為談判代表們正設法在年底前完成本談判⁶。不過，鑑於華府的政治情勢⁷，以及其於「印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF)」談判中並未堅持某些比較高強度的數位貿易規則之態勢⁸，美國此舉並非完全出乎意料。

共同主席國駐日內瓦的官員表示，接下來談判的推動可能只好鎖定迄今為止取得的成果，其中包括已談妥的 12 項條文，即線上消費者保護、電子簽章與驗證、未經要求之商業電子郵件 (垃圾郵件)、開放政府資料、電子契約、透明化、無紙化貿易、網路安全、開放網路接取、電子交易架構、電子發票及單一窗口 (single windows)⁹。此外，還有部分接近完成的額外條款，例如與電信服務及個人資料保護相關的條款，參與會員亦希望其可成為整部協議的一部分¹⁰。

有官員表示，儘管只有上述內容有限的協議欠缺資料傳輸與原始碼等議題，但有興趣的會員仍可以繼續就這些議題以及其他內容進行談判，也就是所謂的

³ USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations, *supra* note 1.

⁴ Simon Lester, *The U.S. Changes Its Mind in the WTO E-Commerce Negotiations*, INT'L ECON. LAW AND POL'Y BLOG (Oct. 30, 2023), <https://ielp.worldtradelaw.net/2023/10/the-us-changes-its-mind-in-the-wto-e-commerce-negotiations.html>.

⁵ *Id.*

⁶ *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.

⁷ 有關國內政治造成美國立場變動之分析可參見本期另篇報導：蔡佩璇，美國撤回 WTO 電子商務談判立場之原因分析與影響，323 期，2023 年 12 月 25 日。

⁸ Hannah Monicken, *Pagán: U.S. Pulled Back on WTO E-Commerce Proposals to 'Match' IPEF Stance*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 41, No. 47, Nov. 21, 2023 (“María Pagán . . . confirmed the U.S. was refraining from negotiation on certain digital issues in the IPEF trade pillar talks and said the announcement at the WTO about withdrawing support for those proposals was aligning with its approach to IPEF.”)

⁹ *E-Commerce Co-convenors: “We Must Lock in the Credible Package that We Have in Our Hands”*, WTO (Oct. 27, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/jsec_27oct23_e.htm.

¹⁰ *Id.*

「分階段 (staging)」談判¹¹。但亦有官員對此提出關切，認為一旦達成協議，談判就會失去動力，會員將不再有機會規範資料傳輸、原始碼以及其他議題。

參、美國撤回對相關提案支持之理由

USTR 發言人 Sam Michel 向媒體解釋，當前許多國家正檢視各自對資料傳輸與原始碼的處理方式，以及貿易規則可能對這些方式產生的影響，美國必須為這些辯論提供足夠的政策空間，因此才會取消對可能影響或阻礙國內政策考量之提案的支持¹²。

在上述 10 月 25 日的 WTO 會議中，美國官員也同樣表示：美國處理數位貿易政策的方式必須是基於其對人民——無論是勞工還是消費者之影響；而且也必須確保政策考量下之管制目標，即為了公共利益而管制的權利、以及有必要處理數位經濟中反競爭行為等目標，以取得平衡¹³。因此，儘管理解這些議題仍舊是本談判中許多會員的優先事項，美國不得不撤回其原對這些提案之支持與建議¹⁴。

肆、餘波盪漾

美國宣布撤回提案立即引發爭議，產業團體與參議院財政委員會主席 Ron Wyden (民主黨，奧勒岡州) 強烈譴責此舉不僅對企業不利，也將江山拱手讓給中國¹⁵。還有論者甚至認為美國改變後的立場簡直與中國在此談判一開始的立場相仿¹⁶。

相對的，財政委員會成員 Elizabeth Warren (民主黨，麻薩諸塞州) 與各種的倡議團體則讚揚此舉證明了美國終於敢面對「科技巨擘 (Big Tech)」，以貫徹其「以勞工為中心 (worker-centered)」的貿易政策¹⁷。

結語

由電子商務複邊談判今 (2023) 年最後一回合 (於 11 月 27 日至 30 日舉行) 的結果看來，「早割」顯然已成定論；至於美國已撤回支持的提案，即資料跨境傳輸自由、禁止要求資料在地化與公開原始碼等議題，與之前預期無異，主席國

¹¹ *E-Commerce Co-Convenors Set out Roadmap for Concluding Negotiations in Early 2024*, WTO (Nov. 30, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/jsec_30nov23_e.htm.

¹² *USTR Statement on WTO E-Commerce Negotiations*, *supra* note 1.

¹³ Lester, *supra* note 4.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Dan Dupont, *Wyden: USTR's E-Commerce Move a 'Win for China,' an Affront to Congress*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 41, No. 43, Oct. 25, 2023.

¹⁶ Brett Fortnam, *Industry Executive: USTR Is Mirroring China's Data Stance, Undermining U.S. Interests*, *INSIDE U.S. TRADE*, Vol. 41, No. 44, Nov. 3, 2023.

¹⁷ Dupont, *supra* note 15.

建議仿效漁業補貼協定的分階段談判做法，留待未來新階段之談判再行處理，以免影響已經可以收割的項目¹⁸。目前官方宣佈已實質完成談判的條文共計 13 條¹⁹，根據 12 月 20 日三主席國宣告此里程碑之聯合聲明，包括²⁰：電子驗證與簽章、電子契約、無紙化貿易、開放政府資料、線上消費者保護、未經要求之商業電子郵件（垃圾郵件）、透明化、電子交易架構、網路安全、開放網路接取、電子發票、單一窗口及個人資料保護。另外，三主席國也表示在 2024 年談判完成前，會員將繼續努力在使用加密技術之資訊科技產品、電信服務與電子支付等方面達成共識²¹，當然在多邊爭議不休之電子商務傳輸免關稅、以及為確保開發中國家與低度開發國家參與之「發展」議題也會是重點²²。不過為了及時在 2024 年第 13 屆部長會議完成談判，2024 年 1 月之談判應該還是聚焦在協定所需要之水平條款，譬如電子商務協定之範圍、例外，以及如何回歸 WTO 多邊架構之法律結構問題²³。

儘管上述官方聲明仍保留了 13 項條文以外之數議題納入本階段協定的空間，不過似乎也不會為了這些議題而延誤 2024 年部長會議收割的目標，這樣的策略或許有其正當性，因為當同為複邊談判的「投資便捷化協定」正尋求以增加 WTO 協定附件四之複邊協定的方式回歸 WTO 多邊架構之際²⁴，與之同步，或許可共同突破印度、南非等反對複邊談判之會員國陣線。

¹⁸ *E-Commerce Co-Convenors Set out Roadmap for Concluding Negotiations in Early 2024*, *supra* note 11 (“ [T]he co-convenors propose to further discuss these outstanding issues at the next stage and focus on finalizing the most promising issues now, as we have seen a similar “stages” approach in the previous negotiations.”).

¹⁹ *Id.* (“Participants [“]parked[”] the negotiating text on privacy, bringing the total number of [“]parked[”] articles to 13.”)

²⁰ JAPAN METI, CO-CONVENORS OF THE WTO JOINT STATEMENT INITIATIVE ON E-COMMERCE ANNOUNCE SUBSTANTIAL CONCLUSION OF NEGOTIATIONS ON A NUMBER OF GLOBAL DIGITAL TRADE RULES (2023), <https://www.meti.go.jp/press/2023/12/20231220004/202312004-1.pdf> (“Annex A: . . . As of 20 December 2023, participants have substantially concluded negotiations on 13 articles, viz. E-authentication and E-signatures; E-contracts; Paperless trading; Open government data; Online consumer protection; Unsolicited commercial electronic messages; Transparency; Electronic transactions framework; Cybersecurity; Open Internet access; E-Invoicing; Single Windows; Personal data protection”).

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ *Id.*; *E-Commerce Co-Convenors Set out Roadmap for Concluding Negotiations in Early 2024*, *supra* note 11.

²⁴ *Negotiators Advance Discussion on IFD Agreement Integration into WTO Legal Structure*, WTO (Oct. 13, 2023), https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/infac_13oct23_e.htm (“IFD participants agreed to pursue the plurilateral pathway to seek the incorporation of the IFD Agreement into the WTO rulebook under Annex 4 on Plurilateral Trade Agreements as established in Article X.9 of the WTO Agreement.”); Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization art. X.9, Apr. 15, 1994, 1867 U.N.T.S. 161 (“The Ministerial Conference, upon the request of the Members parties to a trade agreement, may decide exclusively by consensus to add that agreement to Annex 4. . .”).