

美國缺席 WTO 電子商務協定草案之原因探究

巫承運 編譯

摘要

世界貿易組織參與電子商務聯合聲明倡議會員於今 (2024) 年 7 月 26 日發布最新之電子商務協定草案 (INF/ECOM/87)，其又被稱為「穩定文本」。倡議共同召集國日本、澳洲及新加坡在草案開頭表示未來將會持續進行國內程序，並將談判結果整合進 WTO 正式架構為最終目的。然而，在參與談判之會員中，尚有含我國等 9 個會員尚未簽署草案。其中，美國表示對國家安全例外等議題不滿，主要原因應為國家安全例外之自我審查條款之適用問題，對過往爭端解決小組之判決不滿。若美國最終不簽署協定，將會留下權力真空，甚至可能導致世界貿易格局變動。未來美國是否會簽署最終協定，或者草案法條是否會因來自美國等未簽署草案會員的壓力而有新的更動，尚有待觀察。

(取材資料：Hannah Monicken, *WTO E-Commerce Co-Conveners Release 'Stabilised' Text, But U.S. Not on Board*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 42 No. 30, Aug. 2, 2024.)

電子商務協定草案為自 2017 年 WTO 第 11 屆部長會議 (11th Ministerial Conference) 簽署電子商務聯合聲明倡議 (Joint Statement on E-commerce) 以來之談判成果，該協定有望成為全球首個數位貿易規則，當中包含數項關鍵條款，其中一項係將自 1998 年第 2 屆部長會議以來爭論不斷地「電子商務傳輸暫免關稅」正式納入草案，冀望於第 14 屆部長會議前，對其作出最終解決方案。同時草案強調這將使參與數位貿易的消費者與商家受益，特別是微中小企業 (Micro, Small and Medium-sized Enterprise, MSMEs)¹。電子商務在近年蓬勃發展，早已是世界貿易中重要的一環，但作為全球最大經濟體的美國卻因不滿意草案中有關國家安全例外的規則而未簽署法案。

本文首先介紹本次草案及各國參與情況等背景，接著說明美國對於草案的態度、對國家安全例外之立場以及為何對草案仍有疑慮之理由，最後再談及各方對於草案的態度及對以美國為首之未簽署草案的國家之呼籲並做出結論。

壹、背景介紹

在今 (2024) 年 7 月 26 日，WTO 電子商務聯合聲明倡議發布所謂的「穩定文本 (Stabilised Text)」²。擔任談判共同召集國之澳洲、日本及新加坡於草案開頭寫道²：「在 WTO 電子商務聯合聲明倡議下，經過五年談判，參與方已經到

¹ Joint Statement Initiative on Electronic Commerce, *Agreement on Electronic Commerce*, at 1, para. 3, WTO Doc. INF/ECOM/87 (July 26, 2024) [hereinafter *Agreement on E-Commerce*].

² *Agreement on E-Commerce*, *supra* note 1, paras. 2, 4, 8.

達一個新階段，在附件的電子商務協定完成穩定文本，反映出一個平衡且具包容性的成果。為了將談判成果整合進 WTO 法規架構中，參與方將繼續其國內程序。我們承認有些參與談判的會員還在持續進行內部諮詢或國內程序，我們在接下來的數月中會致力於持續接洽這些會員（亦即未簽署草案的會員），以求擴大會員參與。」

同一時間，美國代理貿易代表 María Pagán 則在一份聲明指出，美國認同由共同召集國所提出之電子商務協定草案，這標誌著 WTO 在全球經濟中日益重要之電子商務領域取得之重大進展，並展現出「聯合倡議」在復甦 WTO 談判功能所扮演的重要角色³。然而，美國認為現有草案並未達到其所要求之高標準，仍有許多改進空間，包含必要的國家安全例外方面。在聲明最後美國強調，將持續與相關會員合作並找出所有現存問題的解方，使談判及時達成結論⁴。

貳、美國對電子商務的態度演變與國家安全例外

綜觀美國之聲明，實屬相當含糊，究竟何為美國所謂高標準之成果？回顧美國對電子商務貿易的過往態度，其在 2023 年 10 月下旬一反自 2019 年時支持資料跨境運輸自由、反對資料儲存本地化等立場，聲稱此轉變是為提供國會規範大型科技公司的空間⁵。但在此前，美國在其所簽署之眾多協定如《美墨加協定 (USMCA)》及《美日數位貿易協定 (US-Japan DTA)》中皆有禁止任何一方限制或禁止資料自由流通之條款⁶，何以其態度突然大改？有分析認為不斷升高的國際情勢，迫使美國出於國家安全的考量下必須撤回對跨境資料自由傳輸之支持立場，例如在 2023 年 2 月由眾議院通過的《數據法案 (the DATA Act)》等旨在對抗中國的數位影響力，避免美國國民的個資遭到外洩之法案，顯然是出於國家安全之考量⁷，即便此舉被國內部分科技業者與國會議員強烈反對。

³ *Statement by Ambassador María L. Pagán on the WTO E-Commerce Joint Statement Initiative*, U.S. MISSION TO INT'L ORG. IN GENEVA, (July 26, 2024), <https://geneva.usmission.gov/2024/07/26/statement-by-ambassador-maria-l-pagan-on-the-wto-e-commerce-joint-statement-initiative/>.

⁴ *Id.*

⁵ *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>.

⁶ 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, Nov. 30, 2018, <https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/19-Digital-Trade.pdf>; Agreement Between the United States of America and Japan Concerning Digital Trade, Japan-U.S., art. 11, Oct. 7, 2019, https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/japan/Agreement_between_the_United_States_and_Japan_concerning_Digital_Trade.pdf.

⁷ 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 (Mar. 14, 2023), <https://www.whitecase.com/insight-our-thinking/rise-artificial-intelligence-big-data-next-generation-international-rules#3-barriers-to-cross-border-data-flows>; 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/>.

而觀察草案中第 23 條規定⁸：「為本協定之目的，《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 21 條及《服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, GATS)》第 14 條應類推適用。」條文中提到的 GATT 第 21 條規定：本協定之任何文字將不得被認為「禁止任何會員採取『其認為』為保護其重大安全利益之必要措施」並分為三種安全利益類型：針對核子原料、武器走私以及「在戰爭或其他國際關係緊張時期」所採行之措施⁹。GATS 第 14 條也與該法條類似，除了在武器走私之部分由「關於服務之提供，係為直接或間接供應軍事設施之目的」取代¹⁰。

過去美國的立場為：國家安全例外中的「其認為 (it considers)」之文字宜被解釋為會員得「自我審查 (self-judging)」¹¹，意即會員一旦援引該法條，WTO 即無審查系爭措施之法律管轄權。2018 年，美國為了辯護來自歐盟、中國及土耳其等國對川普政府依據《1962 年貿易擴張法案》第 232 條款所實施的鋼鐵及鋁製品關稅所提起之多項控訴時，特別援引 GATT 第 21 條¹²。然而，WTO 爭端解決小組最終裁定不採信美國論點¹³，認定小組確實有權評估系爭措施是否符合 GATT 第 21 條國家安全例外的三個條件之一。美國已經就這此結果上訴¹⁴。

綜上所述，若草案直接類推適用 GATT 第 21 條與 GATS 第 14 條，等同於美國在電子商務協定中將可能再度面臨無法適用自我審查條款的窘境，在國際情勢緊張的情況下，美國自然不願意接受將使其無法制衡競爭對手之條文。代理貿易代表 Pagán 曾表示，美國希望國家安全例外的議題能夠成為貿易爭端解決改革的一部分，並呼籲 WTO 會員對此例外該如何適用做出「權威性解釋 (authoritative interpretation)」¹⁵。這凸顯美國對於草案的不滿恐怕是源自條文中直接類推適用於美國不滿意的 GATT 與 GATS 條文所致。

參、各方對草案的態度及對美國的呼籲

⁸ *Agreement on E-Commerce*, *supra* note 1, art. 23.

⁹ General Agreement on Tariffs and Trade 1994, art. art. XXI (b) Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 187; *accord* General Agreement on Tariffs and Trade, art. XXI (b), Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 266.

¹⁰ General Agreement on Trade in Services, art. XIV bis (b), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 196.

¹¹ *E.g.*, Panel Report, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, paras. 7.105-7.106, WTO Doc. WT/DS544/R (adopted Dec. 9, 2022); Panel Report, *United States – Origin Marking Requirement*, para. 7.18, WTO Doc. WT/DS597/R (adopted Dec. 21, 2022).

¹² *E.g.*, Panel Report, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, p.35, WTO Doc. WT/DS544/R/Add.1 (adopted Dec. 9, 2022).

¹³ Panel Report, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, para. 7.108, *supra* note 11.

¹⁴ Notification of an Appeal, *United States – Certain Measures on Steel and Aluminium Products*, WTO Doc. WT/DS544/14 (Jan 30, 2023).

¹⁵ *Statements by the United States at the Meeting of the WTO Dispute Settlement Body*, USTR (Jan. 27, 2023), <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2023/january/statements- united-states-meeting-wto-dispute-settlement-body>.

在其他數個未簽署該草案之參與方如印尼及土耳其等國，它們的關切點可能與電子傳輸永久免徵關稅之承諾有關¹⁶。而包含美國國家對外貿易發展協會 (National Foreign Trade Council, NFTC) 在內的業界團體，紛紛於草案公布當日讚揚其為「重要的基礎」，並呼籲美國政府參與任何最終協定¹⁷。美國國家對外貿易協會主席 Jake Colvin 在一份聲明中表示，電子商務協定草案之發表傳遞了一個重要訊號，代表 WTO 有潛力為數位經濟形塑新的全球規則，但他也擔憂若美國退出協定，國際數位經濟的領導地位空缺將由其他虎視眈眈之國家填補¹⁸。

相較於美國，歐盟執委會執行副主席 Valdis Dombrovskis 於 7 月 26 日表示，此草案將成為全球數位貿易發展的基礎，設立一個共同基準並避免相關標準碎裂化¹⁹，歐盟會與所有參與方合作，將該協定整合進入 WTO 架構中，並且呼籲所有會員都加入其中²⁰。

肆、 結論

美國對於草案之主要關切重點為國家安全例外，因其一直以來皆反對外部介入美國自身的國家安全利益，這點從美國支持國家安全例外得「自我審查」之論述便可看出其對於 WTO 爭端解決小組判決之不滿，認為應該要尊重會員主權，小組不應有管轄權。是以本次草案條文直接比照 GATT 與 GATS 適用，必然會使美國不滿意該條文設計。由於電子商務作為世界上成長最快的貿易管道之一，美國若想持續維持其在世界經濟中的領導地位與競爭力，加入本協定與否或成為重要關鍵，故可以預期美國未來將持續留在電子商務聯合聲明倡議內進行談判，並不會輕易退出。未來條文是否會因與美國的談判結果而有變化，值得持續觀察。

¹⁶ Chris Horseman, *WTO Members Seal Plurilateral E-Commerce Deal – US Opts Out*, BORDERLEX (July 26, 2024), <https://borderlex.net/2024/07/26/wto-members-seal-plurilateral-e-commerce-deal-us-opts-out/>.

¹⁷ *NFTC Statement on WTO E-Commerce Text*, NAT'L FOREIGN TRADE COUNCIL (July 26, 2024), <https://www.nftc.org/nftc-statement-on-wto-e-commerce-text/>.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ European Commission Press Release IP/24/4022, Commission Welcomes Text of Global E-Commerce Agreement Negotiated at the WTO (July 26, 2024).

²⁰ *Id.*