

美星數位經濟合作路徑圖對美國數位貿易談判之意義

黃可激

摘要

從去 (2023) 年 10 月起，美國對數位貿易談判之立場開始轉趨保守。然而，今 (2024) 年 8 月卻又與新加坡共同發布「數位經濟合作路徑圖」。是否意謂美國對數位貿易又回復積極開放之態度？比較「合作路徑圖」與 WTO 電子商務複邊談判穩定文本相關內容後，並無法獲致此種結論。鑑於「數位貿易」在目前美國政治上之敏感度，為何在總統大選年，美國行政部門卻選擇以此議題加強與他國之合作？本文在「合作路徑圖」之前言找到答案。

今 (2024) 年 8 月，美國與新加坡宣佈兩者之「數位經濟合作路徑圖」(U.S.-Singapore Digital Economic Cooperation Roadmap, 下簡稱「合作路徑圖」)¹。在美國不肯接受 WTO 電子商務複邊談判於今年 7 月甫達成之「穩定文本」(以下簡稱「協定草案」)²之際³，卻在 8 月願與新加坡加強這方面之合作，頗耐人尋味。此舉是否意味美國將改變其在電子商務議題談判之立場？抑或「合作路徑圖」與「協定草案」不同，並未觸及美國有所保留的部分？

欲回答上述問題，勢必得先了解「合作路徑圖」之內容，故以下先與「協定草案」進行比較，以確認兩者間是否有重疊之項目；若有，兩者之規範程度是否不同，以便分析「合作路徑圖」是否改變美國目前在 WTO 之談判立場。即使「合作路徑圖」並未改變美國目前在 WTO 之談判立場，鑑於美國去 (2023) 年 11 月才以需為國內保留敏感議題之政策討論空間為由，而暫停其所主導之「印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF)」下之數位貿易談判⁴，此時卻突然與新加坡加強這方面的合作，不禁讓人好奇：難道相關主題已不再敏感？

事實上，美國國會有關數位貿易的討論仍在進行中，並未獲致任何行政部門可茲遵循的結論⁵。既然如此，為何美行政部門在大選前宣示與新加坡加強這方

¹ U.S.-Singapore Digital Economic Cooperation Roadmap, U.S. EMBASSY IN SING. (Aug. 1, 2024), <https://sg.usembassy.gov/u-s-singapore-digital-economic-cooperation-roadmap/> [hereinafter *Roadmap*].

² Joint Statement Initiative on Electronic Commerce, *Agreement on Electronic Commerce*, WTO Doc. INF/ECOM/87 (July 26, 2024) [hereinafter *JSI*].

³ 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.

⁴ KYLA H. KITAMURA & MARK E. MANYIN, CONG. RSCH. SERV., IF12373, INDO-PACIFIC ECONOMIC FRAMEWORK FOR PROSPERITY (IPEF) (2024).

⁵ E.g., *Protecting American Innovation by Establishing and Enforcing Strong Digital Trade Rules: Hearing Before the Subcomm. on Trade of the H. Comm. on Ways & Means*, 118th Cong. (statement of

面之合作？細繹「合作路徑圖」之前言，應可以確定行政部門此舉並未冒進。尤其在綜合考量外在之大環境與其國內的情況後，此舉應該是美國目前唯一可採之中庸之道。此部分將於比較「合作路徑圖」與「協定草案」之相關內容後，再於第貳節進一步說明。

壹、「合作路徑圖」與「協定草案」相關內容比較

「合作路徑圖」包含六大面向，分別是：新興科技 (Emerging Technologies)、數據治理 (Data Governance (including Data Privacy and Data Protection))、可信賴的環境 (Trusted Environment) 數位連接與基礎設施 (Digital Connectivity and Infrastructure)、促進微中小型企業貿易 (Trade Facilitation for MSMEs) 與人力發展 (Workforce Development)。

新興科技、數位連接與基礎設施、以及人力發展三大面向著重的是在這些方面之技術交流、經驗分享與能力建構，並非一般貿易協定之電子商務專章慣於涵蓋的內容⁶，「協定草案」自然也未有所著墨。相對地，數據治理、可信賴的環境、促進微中小型企業貿易等另外三面向涉及之議題就與「協定草案」之第 4 節：「信賴與電子商務」中的 4 項條文，以及第 2 節：「促進電子商務」之部分條文主題有所重疊，以下分別說明之。

一、數據治理 (包含資料隱私及資料保護)

「合作路徑圖」僅「鼓勵」發展促進資料跨境流通但亦保護個資之機制⁷。相對地，「協定草案」第 16 條卻要求成員「應」設有保護電子商務使用者個資之法律架構⁸。「合作路徑圖」既然欠缺具體義務，美星在這方面之合作就不可能影響其國內有關資料流通與個資保護兩者間如何平衡之討論空間。

二、可信賴的環境

「合作路徑圖」在「可信賴的環境」項下有 4 子項，分別是「網路安全」、「線上消費者保護」、「垃圾郵件」以及「線上安全」。最後一子項「線上安全」

Eric Gottwald, Policy Specialist on Trade and Economic Globalization, AFL-CIO), available at <https://www.congress.gov/118/meeting/house/117675/witnesses/HHRG-118-WM04-Wstate-GottwaldE-20240920.pdf> (The AFL-CIO representative argued that “U.S. ‘digital trade’ agreements... [a] combination of corporate rights and limited domestic governance threatens to lock-in the current unregulated digital environment that poses significance risks to workers and society” and therefore he called for “a new democratic, stakeholder-driven approach to data governance”).

⁶ E.g., Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Ch. 14, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/TPP/Text-ENGLISH/14.-Electronic-Commerce-Chapter.pdf> (第 14 章為電子商務專章，但並無任何有關新興科技、數位連接與基礎設施、或人力發展的條文)。

⁷ Roadmap, *supra* note 1, para. 10.

⁸ JSI, *supra* note 2, art. 16.3.

乃「協定草案」所無，其與第 1 子項之「網路安全」的差異在於其著重的是保護網路使用者免受非法、有害及非適齡內容的傷害⁹，雖然是數位時代極其重要的課題，但已超越電子商務之商業核心，故未見於「協定草案」就不令人意外。

「合作路徑圖」在「網路安全」方面，其實僅是在既有的「美星網路對話架構 (U.S.-Singapore Cyber Dialogue)¹⁰」下，在鼓勵業界認知並管理資安風險方面，以及資安人才培訓方面加強交流¹¹。相對地，「協定草案」第 17 條卻是盡力條款，不但在資安事件因應的能力建構上要求成員盡力而為，也要求成員盡力在指出與減少惡意入侵方面合作，以便即時處理資安事件，並分享資安意識與最佳做法¹²。雖不是強制性義務，卻不像「合作路徑圖」僅重視交流。

對於「線上消費者保護」，「合作路徑圖」雖「建議」內國法對網路交易之消費者有所誤導、詐欺之行為加以規範，但對美星兩國在這方面可有之合作卻僅是提到資訊與最佳實務之交流¹³。相對地，「協定草案」第 14 條雖非強制性條款，卻要求成員盡力採取相關措施，以確保網路交易之公平性、透明性與安全性¹⁴。

關於「垃圾郵件」，「合作路徑圖」僅指出監管措施宜確保發送者得以明確識別、以及需先取得收件人同意等¹⁵，然而對美星雙方如何具體合作，卻無明文。相對地，「協定草案」第 15 條卻是強制規定，要求成員「應」採取具體措施以減少垃圾郵件¹⁶，並「應」提供對於垃圾郵件之法律救濟與追訴機制¹⁷。

三、促進微中小型企業貿易

「合作路徑圖」在利用數位工具以增進微中小型企業貿易機會的部分，列出「無紙化貿易」與「電子發票」兩項，與「協定草案」促進電子商務項下之第 7、8 條主旨相關。

然而無論是「無紙化貿易」或是「電子發票」，「合作路徑圖」均只有「認知」之內容，即意識到海關或其他機關將進出口通關所需使用之表格於線上提供、機關增加接受電子文件以取代紙本¹⁸，以及接受電子發票等同紙本發票之重要性¹⁹。

⁹ Roadmap, *supra* note 1, para. 18.

¹⁰ The Inaugural U.S.-Singapore Cyber Dialogue, U.S. DEP'T OF STATE (Nov. 3, 2022), <https://www.state.gov/the-inaugural-u-s-singapore-cyber-dialogue/>.

¹¹ Roadmap, *supra* note 1, para. 13.

¹² JSI, *supra* note 2, art. 17.2.

¹³ Roadmap, *supra* note 1, para. 15.

¹⁴ JSI, *supra* note 2, art. 14.3.

¹⁵ Roadmap, *supra* note 1, para. 17.

¹⁶ JSI, *supra* note 2, art. 15.2.

¹⁷ *Id.* art. 15.4.

¹⁸ Roadmap, *supra* note 1, para. 24.

¹⁹ *Id.* para. 26.

相對地，「協定草案」卻是義務條款，要求成員「應」向公眾提供通關用表格之電子版²⁰，「應」接受電子文件等同紙本文件²¹，更「不應」否認電子發票之法律效力²²。

貳、「合作路徑圖」之目的

綜上所述，「合作路徑圖」在與「協定草案」相關的主題上，提及的不外乎是交流、建議與認知，完全不含任何義務條款，甚至連盡力條款也沒有。固然這不令人意外，畢竟該份文件的名稱正是如此，即重點在於合作。因此「合作路徑圖」對美國在「協定草案」之談判立場，當然也就不可能有任何影響。換言之，美國自去年 10 月起已轉趨保守之談判立場²³，並未因此份「合作路徑圖」之出現而有所改變。

然而，「電子商務」或「數位貿易」在美國現在的政治光譜上如前所述乃是屬於敏感議題，因為政策討論尚未定案。既然如此，即使「合作路徑圖」並未加諸美國任何義務，有必要在總統大選年就此議題與對手國加強合作嗎？不擔心會被國內某些反對勢力做不正確的解讀嗎？其實「合作路徑圖」之前言似已對此提供了解答。

「合作路徑圖」之前言細數美星兩國在貿易與數位合作方面之長遠歷史²⁴。從《美國—新加坡自由貿易協定 (U.S.-Singapore Free Trade Agreement)》²⁵、美星成長與創新夥伴關係 (U.S.-Singapore Partnership for Growth and Innovation)²⁶、到印太經濟架構 (Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity)²⁷ 等協定，以及雙方在東協數位部長會議 (ASEAN Digital Ministers' meeting)²⁸、與 WTO 電子商務聯合倡議 (WTO Joint Statement Initiative for E-Commerce)²⁹ 等談判平台上之合作，還有在如人工智慧與資安等新興技術方面之雙邊合作而使美星在貿易與投資方面之連接相當堅實。「合作路徑圖」只是在這樣的基礎上進一步強化雙

²⁰ JSI, *supra* note 2, art. 8.3.

²¹ *Id.* art. 8.7.

²² *Id.* art. 7.2.

²³ 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/>.

²⁴ *Roadmap*, *supra* note 1, para. 2.

²⁵ United States–Singapore Free Trade Agreement, Sing.-U.S., Ch. 14, May 6, 2003, 117 Stat. 948, https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/agreements/fta/singapore/asset_upload_file708_4036.pdf.

²⁶ *About US-Singapore Partnership for Growth and Innovation (PGI)*, MINISTRY OF TRADE AND INDUSTRY, SING., <https://www.mti.gov.sg/Partnerships/PGI> (last visited Nov. 11, 2024).

²⁷ *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity*, U.S. DEP'T. OF COMMERCE, <https://www.commerce.gov/ipef> (last visited Nov. 11, 2024).

²⁸ *The United States-ASEAN Relationship*, U.S. MISSION TO ASEAN (July 26, 2024), <https://asean.usmission.gov/the-united-states-asean-relationship-3/>.

²⁹ World Trade Organization, Joint Statement on Electronic Commerce, WTO Doc. WT/MIN(17)/60 (Dec. 13, 2017).

方的戰略夥伴關係。

對美國國內選民而言，「合作路徑圖」只是繼續維持與新加坡此一長久之戰略夥伴的關係，並未觸及美國目前在國內仍有待政策討論的議題，如資料跨境傳輸可能引發的隱私保護與國家安全問題³⁰。對新加坡而言，美國雖在其主導的「協定草案」暫時缺席，但透過「合作路徑圖」，美國似乎也等於向其宣示雙方在此領域之合作關係並未生變，許多重要的問題仍可透過持續之交流而凝聚共識。在歐盟最近甫與新加坡完成數位貿易協定 (EU-Singapore Digital Trade Agreement) 談判之際³¹，美國這樣的宣示別具意義。

參、結論

總而言之，美國對於數位貿易之談判立場並未改變，隱私及國家安全這兩大問題在其國內一日無法定調，其就一日無法積極參與電子商務或數位貿易的國際談判。這樣的情況並未因「合作路徑圖」之出現而有所改變。然而，透過「合作路徑圖」，美國的確可向其重要戰略夥伴宣示，其與對方在電子商務或數位貿易這方面之長久合作並不會因為其國內對於數位貿易新增的關切，也就是在隱私與國家安全方面的爭議，而被迫中斷。這樣關係的維繫，在其多數戰略夥伴均積極推動這方面的國際規範時（無論是透過雙邊或複邊協定），應可確保其不會在此領域完全被孤立，同時也可稍微化解國內資通訊產業對其在這方面談判立場轉趨保守後之不滿。

³⁰ 有關美國對數位貿易態度之轉變，可參考本中心第 333 期經貿法訊電子報。巫承運，美國缺席 WTO 電子商務協定草案之原因探究，經貿法訊，333 期，頁 11-14，2024 年 10 月 9 日，<https://tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no333/3.pdf>。

³¹ European Commission Press Release IP/24/3982, EU and Singapore Conclude Negotiations for Landmark Digital Trade Agreement (July 25, 2024).