

學術論文

歐盟貿易政策轉變之研究

A Study on the Transformation of the European Union's Trade Policy

陳麗娟 *Li-Jiuan Chen-Rabich*

淡江大學外交與國際關係學系教授

Professor of Department of Diplomacy and International Relations

Tamkang University

摘要 / Abstract

地緣政治的貿易爭端、英國脫歐談判、全球新冠肺炎疫情、俄烏戰爭與逐漸升高的地緣政治緊張情勢，都造成歐盟貿易政策面臨嚴峻的壓力，因此歐盟執委會也開始改革貿易政策，尤其是在 2021 年時提出一個名為「開放、永續與果斷的貿易政策」，並持續認為自由貿易和以規則為基礎的貿易制度是目前挑戰的最佳解決方案。歐盟是全球的一個強大和有競爭力的經濟體，在世較貿易組織的話語權與規範制定權是不容忽視的，本文將探討在何種外在情境衝擊下，使歐盟轉變其貿易政策，特別是納入產業政策，以因應全球地緣經濟的轉變。深入瞭解歐盟貿易政策的轉變，有助於貿易夥伴因應歐盟新的貿易政策，特別是台灣與歐盟的貿易關係發展上。

Trade disputes, Brexit, COVID-19, the Russo-Ukrainian War and increasing geopolitical tensions have generated severe challenges to the trade policy of the European Union. Correspondingly, the European Commission launched reforms in trade policy and in 2021, introduced a new trade policy based on openness, sustainability and assertiveness. The European Commission highlights free trade and the rule-based trade system as the best solutions in the face of current challenges. The fact that the EU is a strong and competitive economic entity suggests that its discourse and power to establish norms within the World Trade Organization cannot be ignored. This article examines the scenarios that may generate shifts in trade policy by the EU, particularly with considerations to the inclusion of industrial policies in response to changes in global geoeconomics. By understanding the shifts in EU trade policy, one can better understand the response of partner states, which includes the development of Taiwan-EU relations.

關鍵字：歐盟、世界貿易組織、全球化、布魯塞爾效應、自由貿易協定

Keywords: European Union, World Trade Organization, Globalization, Brussels Effect, Free Trade Agreement

壹、困境中的歐盟貿易政策

過去的幾年，歐盟的貿易政策面臨嚴峻的壓力，例如不斷地與美國的貿易爭端、英國脫歐談判、全球新冠肺炎疫情、俄烏戰爭與逐漸升高的地緣政治緊張情勢，都使歐盟執委會面臨無數的挑戰。這些危機、全球化產生的問題、自主（autonomy）和外移（relocation）等新想法的產生已經嚴重影響國際貿易關係，國家扮演著愈來愈重要的角色，許多國家再次推動產業政策，保護國家利益的貿易政策被用作解決地緣政治的一個工具。

歐盟執委會（以下簡稱執委會）在 2021 年時提出一個名為「開放、永續與果斷的貿易政策」（An Open, Sustainable, and Assertive Trade Policy）作為施行方針，¹並持續認為自由貿易和以規則為基礎的貿易制度是目前挑戰的最佳解決方案。全球金融海嘯後，歐盟與加拿大間的全面經濟暨貿易協定採行開放和自由貿易，但 2021 年的貿易政策策略有三大轉變，首先是貿易應促進 2019 年「歐洲綠色政綱」和數位策略，其次貿易規則應推動更永續和更公平的貿易，第三是歐盟要更果斷行動並主動代表歐盟利益，特別是在世界貿易組織（WTO）的多邊架構和在與志同道合夥伴的雙邊協定中追求利益和確認權利。

歐盟的貿易政策策略亦主張要提案現代化 WTO、成功的改革及活化爭端解決制度，這些有助於提升歐盟的角色，特別是面對中國和美國兩大競爭對手。歐盟亦試著使價值鏈更韌性，特別是透過與可信賴的鄰國和非洲國家建構貿易網絡，至少已經主張所謂的「布魯塞爾效應」（Brussels Effect），特別是廣泛推動歐洲的永續標準，而成功的出口歐盟的標準。川普再度上任美國總統除了對中國採行更多的貿易限制措施外，對 WTO 更加不感興趣將使 WTO 的改革遙遙無期。雖然美國中止對歐盟的鋼和鋁產品的部分關稅，但尚未找到解決的方法，即便歐盟與美國有共同的貿易暨

¹ COM (2021) 66 final.

科技理事會，但仍僅是大西洋兩岸的倡議，川普再度上任充滿更大的不確定性。

過去幾年來，歐盟雖然擴大了雙邊自由貿易協定，但最近僅完成與紐西蘭的新協定談判，與澳洲談判破裂，和印度、印尼的談判仍困談重重，與拉丁美洲的南方共同市場協定（*Mercosur Agreement*）達成新的政治夥伴關係，與非洲聯盟和個別的非洲國家談判及高峰會議亦無重大進展。歐盟單方面採取的永續行為，例如禁止濫砍森林的供應鏈規則、企業永續實地查核指令（*Corporate Sustainability Due Diligence Directive*）、碳邊界調整機制（*Carbon Border Adjustment Mechanism*；簡稱 CBAM）與在自由貿易協定新的永續發展專章，都運用「布魯塞爾效應」發揮實質的影響力，並傳播歐盟標準作為地緣政治的一種方式。歐盟這些規範引起第三國的不滿，特別是南半球國家普遍認為這種單方行為也是保護主義的展現。

2024 年 6 月歐洲議會大選後，各會員國右翼政黨的興起，顯示歐盟有可能改變以規則為依據的貿易秩序，除了對俄羅斯的制裁有明顯的地緣政治目標外，執委會將與貿易夥伴有更多的合作協定，不僅透過清楚和可執行的規則促進貿易和投資，而且也可以更民主、永續和更公平的全球生產和貿易制度，特別是歐盟與南半球國家間的貿易關係，歐盟祈盼納入由歐盟引領的價值鏈和更積極的技術移轉優惠條款，改善與南半球國家的對話。總而言之，歐盟的貿易政策正轉向採行促進合作和融合的途徑。

在這樣的背景下，本文將探討在何種外在情境衝擊下，使歐盟轉變其貿易政策，特別是納入產業政策，以因應全球地緣經濟的轉變。²畢竟歐盟是全球的一個強大和有競爭力的經濟體，在 WTO 的話語權與規範制定權是不容忽視的，深入瞭解歐盟貿易政策的轉變，有助於貿易夥伴因應歐盟

² 地緣經濟轉變的概念是指許多國家意圖利用經濟工具追求外交政策的目標或保護其國內政策對抗第三國不受歡迎的干預。Johan Adriaansen and Evgeny Postnikov eds., *A Geo-economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific* (Cham: Palgrave Macmillan, 2022).

新的貿易政策，特別是台灣與歐盟的貿易關係發展上。

貳、遵循 WTO 規則的歐盟貿易政策

歐盟致力於 WTO 開放、以市場為基礎、科技中立、以可預見的國際規則和公平競爭的國際貿易。雙邊的貿易協定和夥伴協定提高了歐盟策略的競爭力、鼓勵投資與增加了歐盟經濟的永續性，這些貿易協定和夥伴協定促進了歐洲企業的進出口，包括可取得的關鍵技術和原物料，歐盟強調與第三國合作遵循國際法，並促進以規則為基礎的自由貿易和開放的經濟。依據雙邊貿易關係，歐盟致力於 WTO 多邊貿易制度的作用發揮，也就是歐盟遵循 WTO 的規則保護其企業和單一市場不受貿易保護措施（例如國家補貼）的不公平競爭。為加強經濟安全，歐盟必須妥善運用貿易措施保障順利進出口商品和服務，涵蓋食品、能源、醫藥品和機器設備。

1995 年 WTO 成立時，歐盟與其全體會員國同時是 WTO 的創始成員，長期以來，雙邊的貿易協定是歐盟防止貿易保護主義、開放進出口市場、降低成本和提高貿易可預測性的主要方法，並促進經濟成長，對歐盟的經濟和就業都有正向的影響。2024 年 12 月新的執委會團隊的一個優先事務就是要採取積極和有效的貿易政策，特別是面對地緣政治的紛擾，畢竟歐盟是全球最大的貿易體，因此歐盟應善用貿易協定與所有貿易夥伴進行深化的貿易夥伴關係，並致力於發揮以 WTO 為基礎的多邊貿易制度。³

³ Klemens Kober and Melanie Vogelbach, “DIHK Strategy Paper 2024 Guidelines for International Trade Policy,”
<https://www.dihk.de/resource/blob/109950/6871326e2a8f4dab948b209c1f9e4943/dihk-position-spapier-handelspolitik-englisch-data.pdf>

參、策略貿易政策檢討的背景與必要性

美國和中國是歐盟的兩大貿易夥伴，與美國維持跨大西洋貿易暨科技理事會（Transatlantic Trade and Technology Council）的良好運作，深化及更密切的商業合作有助於大西洋兩岸的互利互惠；面對中國的市場扭曲補貼政策，歐盟有必要不受美國的影響發展自己的一套中國政策，處理中國不公平競爭和市場扭曲的實踐。例如 2021 年時，執委會提出扭曲單一市場的外國補貼規章草案，⁴對於在歐盟內營運的企業接受第三國政府補貼規範新的規則，強調外國補貼造成在單一市場的扭曲效果。歐盟的貿易政策對於繁榮經濟和產業至關重要，在解決惡化的地緣經濟和貿易緊張關係的挑戰、面臨全球永續發展議題和日益惡化的多邊秩序上，貿易政策扮演著非常重要的角色。⁵

要解決這些問題，應有一套無保護主義及和平的方法才能有利於歐盟產業、消費者、人民和全球經濟。因此，執委會在 2021 年公布貿易政策檢討（Trade Policy Review）報告，⁶以促進一個開放、永續和果斷的貿易政策作為回應轉變的貿易環境所面臨的挑戰。歐盟基礎條約明定貿易政策應致力於自由和公平貿易，⁷歐盟新的產業策略（New Industrial Strategy）支持全面的綠色和數位轉型，⁸因此開放的自主策略（open strategic autonomy）成為歐盟貿易政策新的準繩，目標為防止不公平的貿易實踐、以規則為基礎的合作、加強韌性和永續、提高貿易開放和競爭力。⁹

⁴ COM (2021) 223 final.

⁵ Malorie Schaus, “EU Trade Policy in Light of the New Industrial Strategy for Europe,” *Intereconomics*, Vol.56, No.3 (2021), p.144.

⁶ COM (2021) 66 final.

⁷ 歐盟條約第 3 條第 5 項明文規定歐盟致力於地球的永續發展、自由和公平貿易、以及遵循和發展包括聯合國憲章原則在內的國際法。

⁸ 2021 年 5 月歐盟更新其產業策略，聚焦於處理歐盟的策略依賴、加強單一市場的韌性、加速綠色和數位轉型與產業的淨零轉型、以及邁向一個氣候中和的歐洲。

⁹ Schaus, *op. cit.*

開放的自主策略為歐盟貿易政策的新模式，也是貿易政策新的指導原則，包括三個核心議題：（1）降低關鍵的依賴，特別是在能源、關鍵原材料及高科技領域；（2）加強防禦的貿易工具；與（3）策略的開放，並與志同道合的國際夥伴形成經濟和政治同盟。¹⁰貿易開放應致力於永續發展、公平的競爭條件和公平的交易環境、安全和可預測、最大可能的多邊貿易合作、法律和經濟依據。貿易與永續發展必須是相容的，歐盟不同的政策（例如環境政策和社會政策）可以致力於永續貿易，例如在歐盟的新世代自由貿易協定（*new generation free trade agreement*）已經明文規定「貿易暨永續發展」專章，換言之，為了達成永續貿易的目標，歐盟貿易政策僅適用於改善國際貿易對環境和社會現狀的衝擊，這種轉變邁向一個更永續的經濟，且貿易創造新的市場機會和提高就業機會。¹¹

事實上，在 2021 年 5 月時，執委會已經公布一份名為「策略依賴與能力」（*Strategic Dependence and Capability*）的工作文件，明確指出在安全、保健、綠色和數位轉型存在依賴的現象，其中歐盟 6% 的進口 137 項產品主要來自中國，¹²僅很小佔比是多樣或在歐盟內生產，許多原物料、半導體、電池、稀土、化學物品、太陽能板和技術、資訊軟體都呈現高度仰賴外國進口的現象。在 2022 年 2 月俄羅斯入侵烏克蘭以前，歐盟已經採取第一步降低策略依賴，並提升歐盟的經濟主權，當時主要聚焦於來自中國的原物料和商品，雖然中國在 2001 年 12 月中旬加入 WTO，但並未如各國預期轉型為市場經濟，反而逐漸由遵守規則者（*rule-taker*）發展成為有影響力的規則制定者（*rule-maker*），且有系統的擴張其在全球市場地位的地緣經濟行為不僅挑戰其他 WTO 成員的地緣經濟關係，並且根本挑戰國際經濟關係和傳統的多邊貿易規則。¹³因此，自 2019 年 4 月以來，歐盟

¹⁰ European Council, “EU Industrial Policy,”
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/>

¹¹ Schaus, *op. cit.*, p.145.

¹² Kober and Vogelbach eds., *op. cit.*, p.4.

¹³ Wolfgang Weiß, “The EU’s Strategic Autonomy in Times of Politicization of International

把中國視為「戰略對手」(strategic rival)，面對中國的不公平競爭，目標為建立一個公平的競爭環境，因此實施一些防禦的貿易工具，例如外國直接投資篩選機制、國際採購工具，以期建立在採購市場的公平競爭條件，若歐盟企業未能有類似的參與政府採購時，歐盟可以拒絕第三國企業參與政府採購的投標，例如中國封閉的採購市場，歐盟企業處於競爭的劣勢。¹⁴歐盟並採取具體的貿易政策工具，順序如下：¹⁵

(一) 在多邊層級環境商品的自由貿易

在多邊層級環境商品的自由貿易，是致力於永續貿易環境商品的最佳貿易政策選擇，早在 2019 年 OECD 已經擬定了一套貿易暨環境指標，環境商品的貿易成長反映出國內的環境政策，¹⁶而另一方面大部分國家對不環保的產業有更低的進口稅及非關稅貿易障礙限制對清潔產業的更大保護可能有助於因應氣候變遷和增加福祉。¹⁷

整體而言，在 WTO 透過重啟目前暫停的環境商品協定，是環境商品及服務自由貿易的最佳途徑。基本上，環境商品協定為一個複邊協定(plurilateral agreement)，涵蓋大部分環境商品的國際貿易，並可擴大適用於開發中國家，廢除環境商品的關稅目標可以在最惠國待遇的基礎上嘉惠 WTO 的所有成員。環境商品協定將環境政策的目標納入國際貿易，適用範圍首先包含直接致力於減緩氣候變遷的環境商品，而環境商品協定的適用範圍應逐步擴大涵蓋以定期檢討機制為基礎整個價值鏈的所有環境商品。

Trade: the Future of Commission Accountability,” *Global Policy*, Vol.14 (2023), pp.55-56.

¹⁴ Claudia Schmucker and Klemens Kober, “A Turning Point for EU Trade Policy after the Russian Aggression?”
<https://dgap.org/en/research/publications/turning-point-eu-trade-policy-after-russian-aggression>

¹⁵ Schaus, *op. cit.*, p.145.

¹⁶ Jehan Sauvage, “The Stringency of Environmental Regulations and Trade in Environmental Goods,” OECD Trade and Environment Working Paper, March 2014,
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/12/the-stringency-of-environmental-regulations-and-trade-in-environmental-goods_g17a2588/5jxrjn7xsnmq-en.pdf

¹⁷ Joseph Shapiro, “The Environment Bias of Trade Policy,” NBER Working Paper 26845, May 2020, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26845/w26845.pdf

（二）以國際的民間認證推動歐盟強制的實地查核制度

執委會在 2021 年提出企業永續實地查核指令草案，並在 2024 年通過立法，要求企業必須採行實地查核與履行申報的義務，以期致力於減少不利於人權和環境衝擊的商業活動和供應鏈。¹⁸在全歐盟境內實施強制的實地查核制度，係依據行為的注意義務，也就是企業必須採取所有客觀上必要和充分的措施辨識、防止和減緩在整個供應鏈對人權和環境最嚴重或可能的不利衝擊，而適用注意義務取決於企業的規模和手段、以及其活動和營運，以期保證實地查核制度的效益和法律安定性。¹⁹

值得注意的是，為促進歐盟和全球的公平交易環境，歐盟強制的實地查核要件應適用於所有的歐盟企業與在單一市場內營運的非歐盟企業，無形中遵循實地查核義務成為進入歐盟單一市場的要件。此外，執委會和全體會員國持續與相互協調監控和執行強制的實地查核制度，為了減少遵循的費用支出，執委會發展了一套國際相互承認與合規評估制度，例如歐盟亦承認國際標準組織（International Organization for Standardization；簡稱 ISO）的相關合規評估標準。

（三）單一議題的永續發展協定

實際上，歐盟已經與其貿易夥伴哥斯大黎加、斐濟、冰島、紐西蘭、挪威和瑞士簽署了氣候變遷、貿易暨永續協定（Agreement on Climate Change, Trade and Sustainability）規範彼此的永續貿易。

（四）在實質和執行條款改善歐盟的自由貿易協定

歐盟運用與貿易夥伴的雙邊貿易協定規範貿易暨永續發展專章，而成為有法律拘束力的規定，並有特別的爭端解決機制，對於未遵循的情形，亦有制裁規定，例如歐盟與英國的貿易暨合作協定對於未遵循的情形，有經

¹⁸ European Commission Study on Due Diligence Requirements through the Supply Chain: Final Report, January 2020, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en>

¹⁹ Schaus, *op. cit.*, p.146.

濟制裁的規定。

肆、俄烏戰爭的影響

2022 年 2 月俄羅斯入侵烏克蘭引發的戰爭和政治震撼，凸顯了全球供應鏈的脆弱，這些地緣政治的風險引起歐盟重新思考過度依賴俄羅斯和中國的貿易關係，因此應重新檢討全球化的意義，經濟民族主義和保護主義亦隨之興起，法規障礙、關稅、國家補貼與投資限制愈來愈影響公平競爭，而國家在經濟的角色，特別是國有企業被運用到貿易政策實現地緣政治的目標，中國的國有企業就是一個明顯的例子。這也是歐盟重新定位貿易政策的一個重要背景，特別是應多元化供應鏈、降低關鍵的經濟依賴、採行新的貿易防禦工具、與志同道合的第三國發展更緊密的國際經濟夥伴關係。²⁰

隨著美國加大與中國脫鉤的力道，歐盟亦追隨美國的腳步，通過歐洲晶片法（European Chips Act）與關鍵材料法（Critical Raw Materials Act），²¹ 歐盟加強在地的價值創造與降低因外部震撼所產生的風險，也就是歐盟更加致力於降低對俄羅斯和中國的貿易依賴。²²自 2022 年 2 月起，歐盟對俄羅斯開始採取非常嚴格的制裁政策，不僅快速，而且全體會員國團結一致採行制裁政策，同時歐盟和 G7 七大工業國成員和美國在跨大西洋貿易暨科技理事會緊密進行協調國際出口管制，亦加強討論歐盟對外進行的對外投資管制。²³

²⁰ Schmucker and Kober, *op. cit.*

²¹ 歐洲晶片法的目標為減少歐盟的脆弱和降低對外國晶片供應商的依賴，支持建構大規模科技能力和創新、透過吸引增加投資，確保供應安全和韌性的架構、建立監督和危機回應的制度，最重要的是要在晶片領域改善歐盟的供應安全、韌性和科技主權，並開拓更多的商機和創造優質的工作機會。2024 年 3 月通過的關鍵材料法目標為提高和多元化歐盟的關鍵材料供應、改善循環經濟與支持在資源效益及開發替代品的研究和創新。

²² Schmucker and Kober, *op. cit.*

²³ Ibid.

伍、重新定位及採取符合地緣政治的貿易政策

過去幾年，由於全球地緣經濟的轉變影響了歐盟的貿易論述和政策，2021 年初期執委會以開放的策略自主進行檢討貿易政策，以期能兼顧政策效率、永續和安全的目標，而為提高歐盟貿易關係的互惠、避免或救濟貿易及投資流量負面的永續效果、保護歐盟的安全利益不受敵對政府利用相互依存的目的，並實施一套新的自主貿易及投資的政策工具。這些貿易及投資政策的轉變係依據 2019 年執委會主席 Ursula von der Leyen 所呼籲成立的「地緣政治委員會」(geopolitical commission)，可視為是歐盟的「地緣經濟革命」。²⁴

追根究底地緣經濟的轉變源於中美貿易戰，歐盟也開始關注地緣經濟的議題，而想要提高在經濟決策的自主和主權，以達到最小化感覺到的安全風險。²⁵也就是隨著中美貿易戰的白熱化，歐盟定位自己在戰略上為更自主的角色，並取決於與南半球國家的關係，但歐盟分散的對外關係，²⁶再加上與中國的競爭關係，而使得歐盟有必要多元化供應鏈。²⁷

面對中國的崛起，美國作為「地緣經濟行為者」，也引起歐盟更多的關注，同時也逐漸扮演「地緣經濟行為者」的角色，愈來愈常運用戰略目的的經濟政策(例如運用能源、貿易關係、投資)作為單方面的貿易工具。²⁸

²⁴ Matthias Matthijs and Sophie Meunier, "Europe's Geoeconomic Revolution: How the EU Learned to Wield Its Real Power," *Foreign Affairs*, Vol.102, No.5 (2023), pp.168-179.

²⁵ Tobias Gehrke, "EU Open, Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics," *European Foreign Affairs Review*, Vol.27 (2022), pp.61-78.

²⁶ 對於外交政策，歐盟並未享有職權，而仍是由各會員國行使外交政策的職權。

²⁷ Clara Weinhardt and Ferdi De Ville, "The Geoeconomic Turn in EU Trade and Investment Policy: Implication for Developing Countries," *Politics and Governance*, Vol.12 (2024), p.2.

²⁸ Anthea Roberts, Henrique Choer Moraes and Victor Ferguson, "Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment," *Journal of International Economic Law*, Vol.22, No.4 (2023), pp.655-676.

近年來歐盟持續在經濟政策與自由市場政策提高安全和其他外交政策的目標，在貿易範圍，歐盟主張追求「開放的策略自主」目標，例如 CBAM 和禁止濫砍森林規章都是地緣經濟轉向的明證，對全球貿易都有可能產生負面的衝擊。²⁹

歐盟新的地緣經濟工具可以歸納為三大類：³⁰

1. 與競爭力有關的工具，這類工具主要是找出市場扭曲和對歐盟企業建立一個公平的交易環境，例如國際採購、外國補貼規章；
2. 運用經濟工具達到安全目標與安全有關的工具，例如外國投資篩選規章、反威脅工具；³¹
3. 與永續相關的工具，目的要減緩因貿易及投資所造成負面的環境衝擊，例如 CBAM、禁止濫砍森林規章、企業永續實地查核指令、禁止強制勞動規章。

由於各國環境和產業結構的差異，歐盟的這些地緣經濟工具很自然地就形成差別待遇的現象，例如因為法律規定適用的門檻而導致事實上排除一些國家，因而形成差別待遇。³²

2020 年 10 月歐盟的外國直接投資篩選規章生尙，對進入歐盟有可能威脅國家安全或公共秩序的外國投資，在執委會和會員國間建立了一個資訊分享及合作的機制。執委會或會員國得對進入的外國投資可能造成的威脅發表意見，並對會員國的投資篩選機制擬定特定的要件，會員國仍維持

²⁹ Weinhardt and De Ville, *op. cit.*, pp.4.

³⁰ Ferdi De Ville, Simon Happersberger and Harri Kalimo, "The Unilateral Turn in EU Trade Policy? The Origin and Characteristics of the EU's New Trade Instruments," *European Foreign Affairs Review*, Vol.28 (2023 special issue), pp.15-34.

³¹ 反威脅工具的目標為避免或救濟因第三國威脅對歐盟不正當的影響決策使用貿易或投資限制而產生的經濟脅迫。若執委會發現一個第三國對歐盟是用經濟黑函時，執委會得與會員國合作決定採行回應措施，例如中止關稅減讓或排除該第三國參與政府採購招標的權利。

³² Weinhardt and De Ville, *op. cit.*, p.5.

自主決定是否核准該外國投資及是否不需進行投資篩選。

歐盟的 CBAM 目標為透過防止碳洩漏的風險，維護歐盟氣候政策和目標的完整，CBAM 適用於上游高耗能產業的進口商品，即水泥、鋼和鐵、鋁、肥料、電力和氫。自 2026 年至 2034 年，CBAM 與碳排放交易制度（ETS）的免費配額將逐步合而為一趨於一致。據估計，受歐盟 CBAM 影響最大的國家為俄羅斯、中國、土耳其、韓國與美國。³³為了避免適用 CBAM 繳交碳費，製造業應努力進行脫碳的生產程序。³⁴

禁止濫砍森林規章目標為避免使用特定木製品而導致全球濫砍森林及森林退化的現象，有助於降低溫室氣體排放及防止全球生物多樣的喪失。在 2020 年 12 月 31 日以後，禁止進口源自濫砍森林或森林退化土地的產品，此一規章適用於牛、可可、咖啡、油棕、大豆和木材等商品、以及含有這些相關產品、餵食這些商品或使用這些商品製造而成的商品。應由廠商實施實地查核程序，以確保不會投放造成濫砍森林的產品到歐盟市場，執委會並採行國家標竿制度（country benchmarking system），也就是值偉會評估系爭國家生產相關無濫砍森林商品的風險，風險等級分為低、標準及高風險，從較高風險評估國家進口商品或產品的廠商負有更嚴格的義務。

為回應俄羅斯入侵烏克蘭引發的戰爭和地緣衝突，歐盟亦在 2023 年通過反威脅工具以阻止第三國意圖影響歐盟和會員國內部的決策程序，並作為反制措施，關鍵是決策程序，制裁政策應有理事會的一致決議。除此之外，歐盟亦加強採取防禦的貿易工具。³⁵

企業永續查核指令係在鼓勵在歐盟市場的大企業在其供應鏈應有永續和負責任的行為，應監控供應鏈的企業，必要時防止、終結或減緩供應商對人權及環境造成負面衝擊的行為，這些義務適用於員工至少 1,000 人

³³ Ibid., p.9.

³⁴ Ibid., p.10.

³⁵ Schmucker and Kober, *op. cit.*

的大企業且其營業額為 4 億 5,000 萬歐元，並逐年擴大適用範圍到所有企業。³⁶

2024 年 3 月歐盟通過強制勞動規章禁止在歐盟市場上販售以強制勞動製成的產品，適用於歐盟產品、出口及進口商品。執委會應負責施行禁止在歐盟外發生的強制勞動，執委會應進行以風險為基礎的施行方法，並建置一個特定地理區域存在強制勞動特定產業部門的資料庫。這些資料庫應運用於告知對存在強制勞動開啟調查決定，若發現有強制勞動時，歐盟得禁止這些產品進入歐盟市場，直至消除這些違反行為為止。

相較於先前與韓國、日本、加拿大、新加坡、越南所締結自由貿易協定的方式，歐盟逐漸關注印太地區的貿易夥伴（例如澳洲、紐西蘭）的貿易談判、與美國的跨大西洋貿易暨科技理事會的貿易對話，同時歐盟力主改革 WTO，但在俄烏戰爭爆發後，降低策略依賴成為更重要的議題，特別是降低對俄羅斯的能源依賴成為首要的目標，目前挪威已經取代俄羅斯成為歐盟最重要的能源供應來源，德國不再購買俄羅斯的天然氣和石油，顯然歐盟的對外貿易逐漸與俄羅斯脫鉤。³⁷

自 2022 年 2 月起，貿易協定的地緣政治意義愈來愈清楚，貿易協定是歐盟和志同道合的夥伴形塑聯盟關係與降低對中國或俄羅斯單方面依賴的重要工具；另一方面，貿易協定亦是提高多元化供應鏈和國民經濟韌性，提供了重要的契機。因此，歐盟與重要的夥伴重新談判自由貿易協定，例如與拉丁美洲共同市場的協定（Mercosur Agreement）、³⁸和印度的談判、致力及紐西蘭的自由貿易協定、與澳洲締結自由貿易協定等。除此

³⁶ Weinhardt and De Ville, *op. cit.*, p.11.

³⁷ Schmucker and Kober, *op. cit.*

³⁸ 1991 年時，阿根廷、巴西、巴拉圭和烏拉圭成立南方共同市場。2012 年時，委內瑞拉正式加入南方共同市場，但在 2017 年中止會員身份；雖然 2012 年 12 月波利維亞簽署了加入南方共同市場議定書，但南方共同市場成員的國會卻始終未批准此一加入議定書。因此，至目前為止，拉丁美洲的南方共同市場成員仍為阿根廷、巴西、巴拉圭和烏拉圭四國。

之外，歐盟更積極與 G20 的重要成員談判締結貿易協定和加強在印太地區的戰略。³⁹

陸、貿易政策納入產業政策

二十一世紀的第一個 10 年產業政策普遍不受重視，特別是美國普遍不願意討論，但隨著時間推移而有了轉變，產業政策不再是禁忌，全球開始熱烈討論產業政策，擁有穩固的產業政策是保障未來經濟實力和競爭力的關鍵。歐盟亦隨著這種全球轉變而採取一個新的、更主動積極的產業策略，使歐盟更有競爭力，特別是在數位技術和人工智慧。⁴⁰歐洲中央銀行前總裁德拉吉（Mario Draghi）在 2024 年 9 月提出一份名為「歐洲競爭力的未來」（Future of European Competitiveness）的研究報告，⁴¹詳細描述了歐盟面臨的經濟挑戰，並提出大規模的產業政策和聚焦創新的競爭政策。

這份研究報告總結歐盟應參考美國模式採取法規鬆綁，並應重新平衡歐盟的監管。此一研究報告承認「超全球化」與決策者未能指出「超全球化」的社會結果，並質疑過度強調 GDP 的成長而犧牲了勞工收入和經濟韌性，因此呼籲決策者應通過更融合的方法找出哪些人可以從政策獲益，而哪些人是被遺忘而處於劣勢落後的。德拉吉報告主張一個穩固的社會對話、鼓勵工會、雇主和市民社會行為者間的合作，以更融合及平等的方式，制定轉型歐盟經濟的目標和行動。

³⁹ Schmucker and Kober, *op. cit.*

⁴⁰ Burcu Kilic, "Beyond Growth and Competitiveness: Shaping EU Trade Policy for People and Planet, in Redirecting Europe's AI Industrial Policy: From Competitiveness to Public Interest," <https://ainowinstitute.org/publication/beyond-growth-and-competitiveness-shaping-eu-trade-policy-for-people-and-the-planet>

⁴¹ European Commission, "The Future of European Competitiveness," https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

整體而言，新的策略意圖將貿易政策納入更廣泛的歐盟產業政策。由於傳統上設計貿易政策是限制產業政策的工具，而許多企業常常將貿易政策貼上「貿易障礙」的標籤，新自由主義的全球貿易制度往往有一個「贏者全拿」的心態，限制政策在採行的國家必須制定自己的產業策略與保護勞工、人民、地球和民主。⁴²很顯然德拉吉報告忽略了一個關鍵點，就是產業政策和新自由主義的貿易政策是不相容的。⁴³

自 1980 年代以來，美國政府倡議新自由共識（neoliberal consensus）形塑全球貿易，貿易協定廢除關稅和資金流通的障礙、減少管制和最小化干預經濟，WTO 和貿易決策者把產業政策視為禁忌，拒絕市場形塑是服務國家利益和價值。⁴⁴也就是除了關稅和市場進入的非關稅障礙議題外，貿易政策更緊密和國內政策相結合，國內管制的政策（例如消費者保護、環境保護或產品安全）美國也逐漸成為貿易政策的內容，近年來的氣候變遷及永續發展議題也影響了貿易政策。⁴⁵美國在拜登總統任內擺脫了傳統貿易協定的優先免關稅和企業利益，而是確保貿易政策與國內以再工業化、多元生產和創造以勞工為核心更韌性貿易政策為目標的產業政策合作。⁴⁶

過去美國的貿易政策非常受企業的影響而常常犧牲勞工、中小企業、農民和環境的利益；目前有效率的貿易政策需要瞭解全球的競爭環境，包括數位科技、市場集中和不公平競爭如何使勞工受到不利益，再加上近年來更急迫的氣候變遷風險，這也是拜登總統任內美國貿易代表優先和勞工團體、民間團體、環境團體和人權團體緊密合作指引貿易政策的

⁴² Nancy Frasser, "From Progressive Neoliberalism to Trump – and Beyond," *American Affairs Journal*, Vol.1, No.4 (2017).

⁴³ Kilic, *op. cit.*, p.56.

⁴⁴ Kathleen McNamara, "The Politics of European Industrial Policy: How a Post-Neoliberal Shift is Transforming the European Union," Working Paper presented to GRIPE, February 15, 2023, <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13501763.2023.2230247>

⁴⁵ Weiß, *op. cit.*, p.57.

⁴⁶ Kilic, *op. cit.*, p.56-57.

緣由。⁴⁷

歐盟在 2009 年生效的里斯本條約增訂了貿易政策的政治化，不僅擴大歐洲議會的職權，而且規定貿易政策更以價值推動為導向，貿易政策應作為歐盟的基本原則和對外行動的原則及目標。當然近年來，面對全球經貿環境的挑戰，歐盟除了重申維護多邊主義及改革 WTO 外，並將外交和安全政策的全球策略納入貿易政策中，致力於以規則為基礎的全球秩序和多邊主義。⁴⁸

在數位貿易，貿易決策者的轉變特別明顯，美國貿易代表質疑科技公司不受制約的權力、強調在數位經濟的責任和可歸責、以及給中小企業一個反抗機會的重要性。這個主張強調數位貿易對國內決策愈來愈重要，美國數位貿易政策優先國家形塑數位經濟的能力，應補充而不是違反國內的管制和產業政策，目標應均衡大型科技公司、中小企業、勞工、消費者和更廣大公眾的利益。⁴⁹

反觀歐盟的數位貿易政策，長久以來採行了新自由主義的論點，促進以推動科技的全球化，並維持不和廣泛的歐盟政策及優先事務連結，最明顯的例外就是隱私，主要是保護隱私是貿易政策的基本權利。⁵⁰隨著美國改變數位貿易後，在 WTO 電子商務聯合聲明倡議(Joint Statement Initiative on Electronic Commerce)，歐盟亦投資成立了資料中心成為監督資本主義數位規則的保護者，⁵¹這些規則不僅影響經濟，而且也影響數位的基礎設

⁴⁷ Office of the United States Trade Representative, “Fiscal Year 2025 Budget,” https://www.ftc.gov/system/files/ftc_gov/pdf/fy25-cbj.pdf

⁴⁸ Ana Juncos, “Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatism Turn,” *European Security*, Vol.26, No.1 (2017), p.1.

⁴⁹ Kilic, *op. cit.*

⁵⁰ European Commission, “Horizontal Provisions on Cross-Border Data Flows and Personal Data Protection,” <https://ec.europa.eu/newsroom/just/items/627665/en>

⁵¹ Ministry of Economy Japan, “Trade and Industry, Stabilised Text Achieved in WTO Joint Statement Initiative on Electronic Commerce,” https://www.meti.go.jp/english/press/2024/0726_001.html

施、權力均衡、資訊的生態系統、社會整體與全球的民主。⁵²

現階段歐盟的產業政策目標為加強產業的競爭力、促進更永續、韌性和數位化的經濟，以創造更多的就業機會。⁵³現代的產業政策應在許多的政策範圍內進行協調，也就是產業政策、競爭政策和貿易政策必須協調一致，應成為單一策略的一部分，優先支持歐盟的創新、社會融合及歐盟的核心價值，例如民主和平等、法治和人權，由於大型科技公司集中了經濟權力和政治權力，因而對民主形成風險，歐盟的貿易政策應提高和補充歐洲的產業政策和價值的管制。成長如果只著重於提高人均 GDP 的成長，有可能會破壞關鍵目標，例如社會融合、保護地球、勞工、人民和民主，不論是貿易政策或是全球數位經濟的規則，都應給予勞工和人民有話語權。⁵⁴

柒、結論

歐盟是全球的一個強大和有競爭力的經濟體，在國際市場上、全球供應鏈、投資和技術的競爭上，歐洲企業的表現有目共睹，歐盟經濟的競爭力和永續發展取決於全球最有效率的歐洲單一市場及與第三國維持全面的貿易和夥伴關係，歐盟可以成為一個現代、創新和氣候中和的經濟體，歐洲企業可以成功數位和綠色雙軌轉型，而提供給其他國家這些解決方案。中國的崛起，特別是中國有系統的擴張全球市場地位的地緣經濟行為、WTO 多邊主義所面臨挑戰的危機和川普在第一任總統任期的特殊貿易政策、數位化造成的科技轉變都使貿易關係面對前所未有的挑戰，都促使歐盟重新檢討其貿易政策而採行開放的策略自主，並重新定位貿易政策，納入地緣經濟的思維與多元化供應鏈，更積極的分散風險與降低對特

⁵² Kilic, *op. cit.*, p.58

⁵³ European Council, "EU Industrial Policy,"
<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-industrial-policy/>

⁵⁴ Kilic, *op. cit.*, p.58.

定國家的過度依賴。

總結來看，2022 年 2 月俄羅斯入侵烏克蘭引發的戰爭和地緣衝突已經廣泛的衝擊歐盟的貿易政策，在歐盟新的貿易策略下，已經開始發展許多貿易政策工具，但對俄羅斯史無前例的聯合對外貿易制裁，並以自由貿易協定加強和志同道合國家的夥伴關係，都顯示了歐盟貿易政策的新紀元，明顯的轉變方向和重新定位邁向一個更符合地緣政治的貿易政策，歐盟並不想形成和脫鉤全球經濟集團，在貿易上採取整合的多元化和去風險的策略已然成為歐盟政策的新趨勢。

雖然歐盟仍一如既往並未改變其「一中政策」，但強化「印太戰略」與台海持續的緊張關係促使歐盟亦加強與台灣的實質關係，例如歐盟和德國政支持台積電在德勒斯登的投資設廠，台灣政府唯有更民主法治才能與歐盟成為志同道合的夥伴。歐盟貿易政策多元化和去風險的策略值得我們更深入的研究，以期可以早日完成與歐盟的自由貿易協定或經濟夥伴協定。

責任編輯：蘇君瑗

