發佈：2021-11-08, 週一 10:45
點擊數：9702



一、台美TIFA受注目的原因

即便從川普總統至當前拜登政府，台美多面向互動網絡之建立與密切度已非同日而語，但台美是否召開「貿易暨投資架構協定」（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）會談，仍是國內各界習慣用來檢視台美經貿關係的溫度計，特別是前次TIFA召開距今已有五年之久，期間我國又已將豬肉萊克多巴胺（Ractopamine）殘留值回歸國際標準，外界期待更高。

Phoca PDF

發佈：2021-11-08, 週一 10:45
點擊數：9702

台美在1994年簽訂TIFA協定至今已二十五年，會議召開頻率平均兩年半一次，這次間隔五年確實較為特殊。回顧可能因素有三，其一，川普政府對於TIFA會議顯然興趣有限，美國與全球56個國家或區域組織訂有TIFA協定，但川普任內平均一年只召開三場TIFA，是歷年最少的總統之一。第二，川普團隊追求結果導向，在我國尚未按國際標準開放美豬美牛前，召開台美TIFA對美國而言並無顯著意義。第三，美國自2019年起積極與中國進行第一階段經貿協定談判，川普政府後期時任「貿易代表署」（USTR）萊海澤（Robert Lighthizer）代表則以確保中國履行協定義務為重，從而可能有避免召開TIFA增加協定變數之考量。

拜登政府甫上任半年即召開TIFA，意義已經顯著，召開日期又在今年中共百年黨慶之前，因此備受注目。固然美方挑選此一時點未必有與對岸較勁的意味，但仍反映拜登政府對台灣的優先考量；也是拜登政府對台友善的另一重要之舉。本次TIFA會後我國與USTR各自公布復談成績也各有解讀，不過本文認為此次台美TIFA展現的新功能與定位，更值得觀察。

二、今年台美TIFA之重點觀察

如同美國主責機關USTR所言，TIFA功能乃在提供美國與TIFA國家之間，就貿易與投資議題進行對話的策略性平台與原則。本次台美TIFA會議無意外的延續了過去對話處理經貿障礙之脈絡，但也納入了若干突破傳統貿易議題的探討。

TIFA

傳統上處理的長年貿易關切議題，如著作權規範、數位盜版、金融服務、投資、法規透明化等問

Phoca PDF

題，依舊是此次台美TIFA討論項目，但更重要的TIFA納入了民主黨長期關切的勞工、環保的議題，也觸及了不屬於USTR傳統掌管議題，如供應鏈安全、疫苗合作等，這些都反映了拜登政府強調其貿易政策「不能只談貿易」(beyond trade)的思維。

1.勞工議題

勞工議題為今年台美TIFA會議美方提出的重點議題之一。對此議題，恐將是臺灣應持續注意的領域，因為觀察拜登上任後的USTR與他國的官方交流，都以「拜登政府以勞工為核心的貿易政策」(Biden-Harris Administration’s worker-centered trade policy)為題，重申或強調美國優先政策立場，在台美TIFA也不例外，從USTR說明台美會議成果也從勞工議題為起點，且在有限篇幅的新聞稿兩次提及勞工標準、強制勞動等問題，展現拜登政府對勞工議題的重視程度。

在此議題下，我國對漁船外籍勞工的勞動要求，恐將是美國政府擬予關注的首要問題。美國勞動部國際勞工事務局（ILAB
）自2005年起依據《人口販運受害者保護授
權法》（TVPRA），發布「童工及強迫勞動製品清單」（List of Goods Produced by Child Labor or Forced
Labor），ILAB在2020年報告首次將台灣列入名單內[1]
，主要針對台灣漁船強制勞動的問題。報告指出，外籍船工常有身份證件被沒收、每天工作18到22個小時之久、招聘時告知每月薪資$150美元卻僅支付$50美元等問題。另在遠洋漁船上，報告指出臺灣擁有1,100多艘漁船，為全球第二大(僅次於中國)的船隊數量，雇用了約35,000名外籍勞工且主要來自印尼和菲律賓，但招募這些人的方式乃透過高報工資與不實工作內容，且有要求船

Phoca PDF

員簽訂債務契約等方式，使得這些外籍勞工在遠洋漁船作業時，不得已配合船家而被迫勞動的情形。

又與此議題相關則是「世界貿易組織」(WTO)行之有年的漁業補貼談判，美國期待在今年底舉辦的第12屆WTO部長會議能有斬獲。漁業補貼談判主要目的在消除對於「非法、未報告、未受規範漁業」（IUU）及避免過漁的政府補貼等作法，但拜登上任後，更提出應強化漁民勞動權保障等規則，防止船東對漁船船工有強迫勞動的問題。對此，同樣涉及到前述我國船主與外籍船工的勞動關係。

鑒於USTR已說明在此次TIFA會議，臺灣同意與美國共同致力推動以勞工為中心之貿易政策，及在全球價值鏈打擊強制勞動，因此TIFA架構下將成立勞動工作小組，換言之強迫外籍船工勞動的問題，勢為該勞動工作小組後續的討論重點。

2.供應鏈合作

估應鏈安全及韌性並非TIFA傳統領域，且涉及供應鏈合作之雙方主政機關亦非我國行政院談判代

Phoca PDF

表辦公室(OTN)或美國USTR，而是經濟部/商務部、交通部、科技部及美國國土安全部等部會。例如拜登總統2月指示的關鍵供應鏈檢討命令中，便未將USTR列為該命令責成進行檢討之主管機關。不過藉由本次TIFA會議，雙方仍將此議題納入討論，除了我方特別呼籲強化供應鏈合作之範圍包含半導體、疫苗生產與代工及電動車產業外，USTR也表示維持安全及有彈性的供應鏈對雙方具有重要性，同意共同合作以加強關鍵全球供應鏈的彈性。

供應鏈議題實際上在去(2020)年11月20日首屆「經濟繁榮夥伴對話」（EPPD）及簽署備忘錄（MOU）時，即已作為台美討論主題之一，半導體也確定是雙方優先合作的戰略領域。這個經濟繁榮夥伴對話雖始於川普政府，拜登政府上任後仍維持此一對話平台，因此EPPD半導體工作組的首場產業對話已在今年2月舉辦，下半年預計再舉辦一場。換言之供應鏈合作議題雖已在台美其他管道交流，TIFA對此仍納入討論之列，本文認為除了顯示供應鏈安全議題對美國之重要性外，也意謂美國有意願從更多元管道來探討此一議題。

特別是關於供應鏈安全的考量，實際上也涉及如中國等國傾國家之力挹注特定產業發展而對他國的排擠影響，因此拜登政府已透過G7高峰會、美歐首次峰會的場合，多次宣布將推動能更有效處理產能過剩的工業補貼、公營事業不公平行為等WTO規則改革。供應鏈議題不僅是美國國內產業考量外，也是拜登政府作為多邊合作連橫的經貿戰略議題之一，故台美TIFA進行討論也顯其合理性，可預期後續仍會有相關交流。

3.美豬美牛等市場開放議題

USTR

Phoca PDF

也表示針對美國豬、牛肉業者在台灣市場面臨的市場開放障礙，未來會持續在TIFA會議提出討論，對此我方會後說明並未提及。不過推測此項議題的後續重點，乃是我國在今年1月依國際標準及WTO義務，開放含萊克多巴胺的豬肉進口、及30月齡以上美牛進口，惟同時間又對豬肉新增原產地標示要求。對此美國2021年各國貿易障礙調查(2021 National Trade Estimate Report On Foreign Trade Barriers)即指出，此等標示要求與我國內豬肉不允許殘留值的合併作法，對大眾產生了錯誤暗示（inaccurately imply），使其認為含萊克多巴胺的豬肉及豬肉製品存在食安隱憂。此外，原產地標示也會降低台灣豬肉加工產品廠商使用美國豬肉的意願。

此外，近幾年來美方也持續關切基因改造食品問題，我國《學校衛生法》第23條禁止學校營養午餐供膳業者使用基因改造食材，美國認為此舉並無科學根據。又關於稻米採購上，美國也表示我國採購外國稻米的價格欠缺透明性；又指出我國雖有達到米糧採購配額，惟我國承諾採購的稻米內容應為人類食米，而非動物用米，隱含著我國未滿足開放外國稻米足額進口之疑慮。這些屬於經年累月、新舊夾雜的問題，現階段尚無法研判拜登政府對此等議題的處理力道，但農產品議題對台美雙方均有產業或民生消費的敏感度，特別是我國鬆綁萊豬美牛而接軌國際的決心，也應當是造就美國此次復談及願意聆聽台灣意見的關鍵，因此我國後續仍須審慎以對。

三、台美經貿互動展望

美國拜登政府「不能只談貿易」的貿易政策定位，凸顯貿易政策不再只是為貿易訴求，也屬於支持美國經濟復甦、就業創造及供應鏈重組政策的一環，也就是橫跨拜登各項政策之「重返美好未來」(Build Back Better)訴求，同樣是貿易政策的目標。本次TIFA觸及的面向，從供應鏈、半導體、疫苗代工，到環境、勞工及數位貿易，均已超越傳統TIFA範疇，且部分議題為我方主動提出而

Phoca PDF

獲美國接受納入，展現出拜登政府較願意以平等原則看待台美對話的定位。在拜登政府訴求更多元面向的貿易政策下，我國經貿隊伍與議題可朝向納入更多適當部門參與，以期針對如供應鏈、綠色經濟與數位貿易等各項主題，持續在TIFA架構進行制度性與規律性的對話，維繫TIFA對話溫度與提升此一平台更廣泛的實質功能。

國內各界都期待台美推動雙邊經貿協定(BTA)，從TIFA走向台美雙邊自由貿易協定(BTA)之可能性，當然有其前例，與美國有TIFA協議的56國中，有少數國家已與美國完成洽簽雙邊投資協定或自由貿易協定，但多數國家在TIFA架構下，多僅完成簽署資通訊(ICT)貿易原則聲明、貿易便捷化協定等協議。亦即TIFA確實是台美推動BTA的重要平台，畢竟USTR就是負責洽簽BTA的談判單位，惟是否推動BTA的政策，仍取決於拜登政府的政治判斷。

此外，美國對外貿易促進授權法 (TPA) 規範在今年7月1日到期，TPA是貿易協定在美國會可經快速授權(fast-track)審議通過之法律依據，惟迄今拜登政府仍未向國會尋求展延TPA授權，可見得拜登政府認為貿易協定未必是現階段推動供應鏈重組及創造就業的最佳工具。綜合而言，建議我國可專注於對雙方更有利（特別是拜登政府感興趣）的供應鏈及科技合作，包括爭取加入可能在印太地區以數位科技產品及服務為基礎的「數位貿易協定」(Digital Trade Agreement）；於此同時將BTA作為長期目標，才是穩固與深化台美關係的最佳布局。

[1]參見List of Goods Produced by Child Labor or Forced Labor，ILAB ，https://www.dol.gov/agencies/ilab/reports/child-labor/list-of-goods#:~:text=The%20most%20common%20agricultural%20goods,and%20diamonds%20are%20most%20common.

Phoca PDF

發佈：2021-11-08, 週一 10:45
點擊數：9702

作者 顏慧欣 為中經院WTO及RTA中心副執行長

Phoca PDF