

## 『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』 之回顧與展望

紀舜傑

淡江大學未來學研究所副教授

### 摘要

美國與歐盟的『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』是在 2013 年宣布開展，是世界上兩個最大的經濟體的自由貿易談判，當時總共製造了全世界 40% 的 GDP，貿易量佔全球 1/3，將會是全世界最大的貿易協定。此貿易協定在當時的確讓世人眼界大開，也高度好奇這個涵蓋 8 億消費者，以及協調歐盟和北美從食品安全領域、環境保護、到銀行金融領域的協定，結果將會是如何。本文的目的在理解這個人類歷史上最大量的自由貿易協定，探索從其產生的背景因素，到談判的困難，終至停止的發展歷程，最後以未來學的「多層次因果分析法」進行自由貿易之深層剖析，並探討其可能之未來發展。本文發現，雙方從一開始就知道戰略意義大於經濟效益，不只是兩造的經濟規模的龐大，更重要的是它的屬性是要一個全面性的大規模的管理協定，加上非關稅障礙的問題複雜，難度是史無前例的高。此外，該協議更有重要的戰略意義，著眼點在於鞏固美歐的戰略同盟、維護美歐在全球經貿規範中的話語權，並且降低歐洲對俄羅斯能源的依賴等。目前是終止狀態，但是仍保有重新開啓的可能性。

**關鍵詞：**『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』、自由貿易、英國脫歐、多層次因果分析法

## 壹、前言

美國的拜登政府上任後，在 3 月與中國的第一場外交過招，在阿拉斯加不歡而散後，美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 隨即於 3 月底訪問歐洲，在布林肯來訪之前，歐盟宣布對於中國處理新疆的政策進行制裁，這項針對中國個人及團體的制裁，乃自 1989 年天安門事件後的首次。歐洲議會也同時取消原定於 3 月 23 日進行的「歐中投資協定」相關會議，此項投資協定於 2020 年 12 月簽署，但須經歐洲議會通過才能生效。

布林肯表面上去重建與修補美國與歐盟的關係，特別是經過川普 (Donald Trump) 政府與歐盟的諸多嫌隙之後 (Erlanger, 2021)。事實上，布林肯代表拜登 (Joe Biden) 政府希望歐盟在對中國的議題上，能與美國站在同一陣線。然而歐盟各國的自身利益不見得能完全配合，以歐盟最具重量的德國為例，德國以出口導向為主體大型經濟體，貿易上仰賴中國市場的態勢非常明顯，很難跟美國一樣地對中國口出惡言。其他歐洲盟邦也都不樂見美國強力帶頭加入反中攻勢。因此布林肯除了強調中國強勢威嚇的強行，已經威脅到美國與歐盟共同的安全與繁榮，但美國不會、也無法強迫歐洲盟邦在美中之間選邊站。

這段最新的美國、中國、與歐盟的競爭合作大戲，剛好是讓大家回顧美國與歐盟的『跨大西洋貿易及投資夥伴協議』 (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP) 的過去發展的絕佳引子。這個貿易談判是在 2013 年的 G8 高峰會議之後開始，美國當時總統歐巴馬 (Barack Obama) 在 2013 年的國情咨文演說中宣布此項貿易談判。TTIP 是世界上兩個最大的經濟體的自由貿易談判，當時總共製造了全世界 40% 的 GDP，貿易量佔全球 1/3，將會是全世界最大的貿易協定，大於『北美自由貿易協議』 (*North American Free Trade Agreement*, NAFTA)。如此龐大巨量的自由貿易協定，在當時的確讓世人眼界大開，也高度好奇這個涵蓋 8 億消費者，以及協調歐盟和北美從食品安全領域、環境保護、到銀行金融領域的協定，結果將會是如何。

雙方從最早在 2013 年 3 月，歐盟委員會正式授權展開歐盟和美國的

TTIP 的談判開始，希望能在 2014 年年底前完成談判。結果沒有在 2014 年完成談判，延後至 2016 年達成目標。但是直到 2017 年雙方總共進行了 15 輪的談判，仍然沒有達成協議。川普總統上台後，幾乎是終止了 TTIP 的談判。

本文的目的在理解這個人類歷史上最大量的自由貿易協定，探索從其產生的背景因素，到談判的困難，終至停止的發展歷程，最後以未來學的「多層次因果分析法」(Causal Layered Analysis, CLA) 進行自由貿易之深層剖析，並探討其可能之未來發展。

## 貳、TTIP 的時空背景

冷戰結束後，全球的東西藩籬被打破，貿易自由化成爲國際關係的主軸基調，推行的方法途徑有兩種，最多國家是經由「世界貿易組織」(World Trade Organization, WTO) 舉辦的各回合談判，藉此消除彼此的關稅及非關稅的貿易障礙。另一種途徑則是在 WTO 之外，透過區域經濟整合，經由雙邊與多邊區域談判，建立區域內的自由貿易。

但是 WTO 的管道在杜哈回合貿易談判 (Doha Development Round)，歷經談判停擺到最後終止，所達成的效果極爲有限，於是大家轉向以區域經濟整合進行自由貿易 (Wilkinson, et al., 2016)。2008 年金融危機之後，歐盟部分成員國家爆發主權債務危機，經濟發展持續下滑，高漲的失業率影響到整個歐盟經濟成長，期望通過與美國建立跨大西洋的自由貿易區，打入一劑經濟強心針，以拉升歐盟區內的經濟成長。

在世界整體局勢演變中，我們看到發展中國家的快速崛起，一些新興市場國家的經濟實力急速提升，對既有的世界經貿版圖造成衝擊，也相對的提升他們在國際事務的發言權，這讓一向習慣主導全球運作的美歐感到威脅，過往透過主導全球的運作規則以擴大經貿利益的優勢面臨挑戰。因此，美歐認定需要在 WTO 之外，以區域經濟整合爲架構，排除新興市場國家的干擾，重新制定可以推廣至全世界的貿易規範，重新拿回國際經貿的主導權，並有效的抑制發展中國家的影響力，這是 TTIP 很重要的成因與目標。

對歐盟而言，RECEP、及 TPP 蓬勃發展也是極為明顯的警訊，歐盟希望抓回美國重返亞洲的重心，TPP 是亞洲的重整，歐盟也需要相對應的自由貿易協定與之抗衡，藉此重新穩固美國與歐盟在西方的政治權力，共同面對新興經濟體的挑戰，也是西方價值的保護與推廣。「貿易與投資應免於國家和社會的干預，不是國家資本主義。所以，TTIP 可以說是經濟上的北大西洋公約組織 (economic NATO)，又被稱為全球規則的改變者 (game-changer) (De Ville & Siles-Brugge, 2017)。此外，TTIP 除了是歐盟所需的一劑強心針外，在國際形象上，也希望擺脫希臘政府破產的失敗形象。更強烈的宣示是，這個世界上還是需要美國與歐盟重新主掌全球的經濟領導地位，特別是當沒有其他國家和區域有能力或意願做到這件事時 (Ikenson, 2013)。

### 參、歐盟的反彈

TTIP 特殊的現象是在，本來應該是提升經濟成長的協議，但是卻遇到幾個應該是比較主要的受益國內部，引起相當的民眾反對，像是英國、德國。以往雙邊貿易協定通常只有少量的媒體報導，也很少成為熱鬧的公共辯論，一般人對國際政治的資訊關注較少，因此依賴別人的提示來形成自己對特定議題的態度。特別是依賴他們所信任的國內菁英的看法成為提示，來決定自己對貿易協議的看法和態度，這個稱為菁英提示 (elite-cueing) (Dür & Schlipphak, 2021)。

通常解釋民眾對貿易政策的態度變項有經濟性與概念性的兩種 (Kuo & Naoi, 2015)。經濟性的考量是以個人在本國的經濟情況受影響程度來考量，所以在比較已開發國家通常是高端技術人才會比較偏好自由貿易，而較低階的工人則會較傾向反對。而概念性因素則包括民族主義與世界主義 (cosmopolitanism)，還有對少數民族與移民的態度。當然性別、宗教信仰、社會信任也可能是對自由貿易政策的態度因素。社會大眾很少有人對國際政治或是國際貿易都有正確連貫的認識，所以很容易仰賴菁英提示。在歐盟內部的討論上，菁英提示將 TTIP 導引至對國家主權是有不利影響，而且

預期的增加工作機會也不見得會實現，這些菁英論述是有效果的反對 TTIP 的策略 (Dür & Schlipphak, 2021)。

例如有些美國企業會受歐盟較具競爭性的產業的威脅，而減損美國人的工作機會。同樣的歐盟的農業也會受到大規模農業型態的美國農家嚴重的衝擊，美國農產品的成本低，競爭力較強。兩方也必須放棄保護主義，法國的香檳生產就會受影響。美國波音和法國空中巴士的競爭也會造成更大的傷害。最大的障礙在於兩邊受保護的農業企業 (agribusiness)，兩邊的農業企業都接受政府補貼，如果減少政府補貼必定影響糧食價格，增加糧食價格。歐盟禁止所有基因改造作物，也禁止施打成長賀爾蒙的肉品進口，歐盟人民對肉品的要求甚高甚嚴歐盟不大可能解除管制，這種堅持也是造成杜哈回合談判沒有進展的關鍵因素。

在資訊流通管制上，歐盟內部對美國也有許多疑慮，例如在資料跨境流動和隱私保護上。尤其是美國中情局雇員史諾登 (Edward Joseph Snowden) 爆料美國政府利用正在秘密建造的一個龐大監視機器摧毀隱私、網際網路自由和世界各地人們的基本自由，例如 2009 年倫敦舉行二十國集團峰會期間，美國透過倫敦當局利用特設網咖，於電腦安裝軟體程式截取電子郵件及監控資料，又入侵手機保安系統，監視與會各國領袖及官員通訊和電子郵件檔案 (MacAskill, et al., 2013)。

史諾登事件發生後，歐盟多國政府對美國國家安全局通過網路和電話秘密監聽歐洲政要和民眾的行為表示強烈不滿，因此不信任歐盟國家可以與美國共用敏感性資料。2015 年歐洲法院作出判決，往後美國網路科技公司若將收集到的歐洲公民資料送往美國，會受到歐盟法律的限制。

在歐盟內最大的 TTIP 反對事件是發生在德國，2016 年 10 月 10 日德國柏林爆發超過 25 萬人的大型反 TTIP 遊行。遊行隊伍主要由工會、環保組織、社會運動和反全球化組織組成 (BBC, 2016)。2016 年 3 月底 YouGov 民意調查機構針對美國與德國民眾所做的調查顯示，43% 的民眾堅信政府支援的 TTIP 協定不利於國家發展。僅有 30% 的民眾認為 TTIP 協議有利。另外一份歐盟民意調查也顯示 51% 德國人反對 TTIP，支持者也只有 31%。更有歐洲團體發起「停止 TTIP」的網路聯署，獲得 200 萬份簽名支持，其

中有 100 萬名簽名來自德國，法國有 10 萬人聯署，義大利則只有 2 萬人聯署 (Reuters, 2016)。愛爾蘭人不但要用公民投票來決定 TTIP，更有高達 70% 的民意對 TTIP 感到憂心 (Kelpie, 2016)。

另一個之前未能預見的發展是英國脫歐的影響。相較之下，英國是較堅定的自由貿易的推動者，相對積極的促進歐盟以及全球貿易自由化。所以英國的脫歐使歐盟內部失去了一個 TTIP 的強有力推動者，甚至將根本喪失貿易談判的會員資格，英國脫歐也讓美國國會反全球化和反貿易的聲音增量。導致 2017 年川普終止貿易談判，高喊美國優先的口號，以經濟民族主義為主要驅動力，對歐盟的鋼鐵和鋁進口課徵關稅，讓 TTIP 的發展雪上加霜。



來源：BBC (2016)。

圖 1：柏林反 TTIP 之示威遊行



來源：Tatam (2015)。

圖 2：在布魯塞爾以木馬屠城為比喻的抗議 TTIP 遊行

## 肆、美國人的態度

對於這個有史以來最大的自由貿易區談判，美國人似乎並未歡欣鼓舞。TTIP 是第一跟第二大經貿區域的結合，先是經貿而起，但是觸及食品安全、飲食文化、延伸至環境保護等議題而形成文明與價值的衝突，歐盟各國無法接受美國的基改食品，美國的大型農業經濟也讓歐盟的農業人口無法接受，這些談判的阻礙讓美國人意興闌珊。

根據皮尤研究中心（Pew Research Center）所做的民意調查顯示，從 2007 年開始，全球貿易問題一直都是美國人關心議題的最後一名（表 1）。相較之下，反恐行動與經濟發展是美國人最關心的國家議題。同份調查中，問到美國人對自由貿易的態度時，認為自由貿易的負面效益的比率都高過正面效益，不論是促進經濟成長、增加就業機會、和增加工作機會，都是負面比率居多。與對 TPP 的態度相比，認為 TPP 對美國是好事的有 49%，是壞事的有 29%，不知道的有 9%，資訊不足 / 兩者都不是則有 13%。然而，對 TTIP 的態度，整體認為 TTIP 對美國是好事的卻是多數（表 3）。以政黨屬性來看，普遍都是民主黨人士對 TPP 和 TTIP 的正面看法較多（表 4）。共和黨人士對 TPP 與 TTIP 持負面看法的普遍多於民主黨人士，特別是認為兩個自由貿易協議都將減少工作機會、降低薪資、和減緩經濟成長方面，都高於民主黨人士的看法（表 5）。至於認定是 TTIP 是好事的人，主要原因是「對中國更具經濟競爭力」，其次是有助於經濟成長，而強化美國與歐盟關係是第三因素。認定 TTIP 是壞事的主要原因，過半是認為將「導致工作機會減少和薪資降低」，其次是認為將「讓外商獲得特權」（Stokes, 2015）。由以上調查我們看出美國的民意對 TTIP 並非積極正向的看待，加上川普上任後，高喊美國優先（America First）的類似保護主義，在共和黨支持者中燃起強大的經濟民族主義，最後終於導向 TTIP 的停擺。

表 1：美國人關心的議題比率表 (%)

	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
反恐行動	80	76	80	73	69	71	73	76
強化經濟	68	85	83	87	86	86	80	75
預算赤字	53	53	60	64	69	72	63	64
移民問題	55	41	40	46	39	39	40	52
環境保護	57	41	44	40	43	52	49	51
道德沉淪	47	45	45	43	44	40	39	48
地球暖化	38	30	28	26	25	28	29	38
全球貿易	34	31	32	34	38	31	28	30

來源：Stokes (2015)。

表 2：美國人民對自由貿易的態度：認為自由貿易是 (%)

	2009	2010	2015
促進經濟成長	25	19	31
減緩經濟成長	42	43	34
沒有差別	18	24	25
增加薪資所得	11	8	11
降低薪資所得	49	45	46
沒有差別	24	34	33
增加工作機會	13	8	17
減少工作機會	53	55	46
沒有差別	19	24	28

來源：Stokes (2015)。

表 3：認為 TTIP 對美國是 (%)

	2014	2015
好事	53	50
壞事	20	21
資訊不足／兩者都不是	16	17

來源：Stokes (2015)。

表 4：政黨屬性對 TPP 與 TTIP 態度的不同：認為是好事之比例

	共和黨	民主黨
TPP	43	51
TTIP	45	59

來源：Stokes (2015)。

表 5：政黨屬性對 TPP 與 TTIP 態度的不同 (%)

	總共	共和黨	民主黨	獨立派
增加工作	17	15	19	16
減少工作	46	51	44	45
沒有差別	28	25	27	32
提升薪資	11	11	11	11
降低薪資	46	50	44	46
沒有差別	33	28	34	35
提升物價	30	32	30	29
降低物價	36	36	37	39
沒有差別	24	21	24	25
促進經濟成長	31	28	33	34
減緩經濟成長	34	40	30	32
沒有差別	25	20	26	27

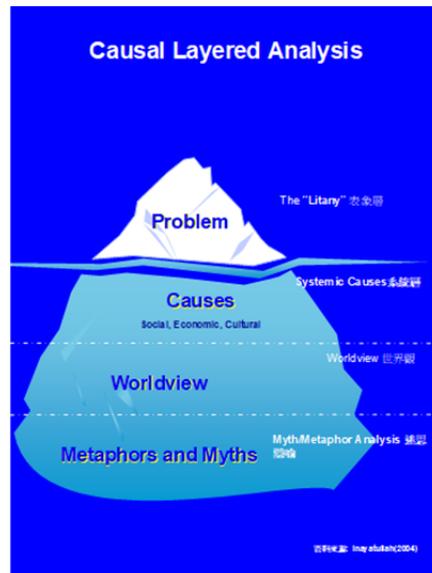
來源：Stokes (2015)。

## 伍、TTIP 之 CLA 分析

CLA 在未來學裡既是理論也是研究方法，在理論層次它是企圖整合社會科學的實證、批判、文化分析、和行動研究的認知模式，認為人類的認知是垂直的活動，知識的根源來自歷史、文化、社會結構，呼應傅柯 (Michael Foucault) 所主張的「知識的歷史框架」(historical frame of knowledge)，即各種知識都是在特定的歷史底下的產物 (Foucault, 1973)。另外 CLA 也融合 Johan Galtung (1996) 所主張的文明密碼 (deep civilizational codes)，即

要了解國際關係必須瞭解各國的文明根源 (civilizational origins)，例如不同文明對女人、他人、自然、歷史的觀點都不同。簡單地說，CLA 是對問題的深度剖析，對問題的成因和定義從最表面到最深層地抽絲剝繭，希望能找到最根底的密碼 (Inayatullah, 2004)。

CLA 由上述理論基礎發展出的方法為，將問題的討論分為四個層次 (圖 3)，第一個層次稱為表象層 (litany)，在媒體上看到的統計數字、新聞報導、具有特殊目的事件宣傳基本上都是這個層次的論述方式。對問題的來龍去脈或基本假設都未能加以質疑或挑戰。第二層為系統層 (systemic causes)，會關注問題的系統性的原因，包括社會、科技、經濟、環境和政治等稱為 STEEP 之五大面向。會利用數據資料解釋事件，數據會被質疑，但是不會根本推翻其既定的框架，媒體的社論或分析性的文章大部分是這一層次的探討。



來源：Inayatulla (2004)。

圖 3：CLA 的四個層次

第三個層次是世界觀 (world view) 的分析，探討支持和合理化特定事件的論述和世界觀。找尋超越當事人的深層的社會的、語言的、和文化的

原因。重新檢視或是重新定義問題之所在。重新解構我們對問題的認識。這個層面又可分為幾個層級，第一級是利益攸關者（stakeholder），檢視各個利益相關的個人和團體。第二層是對世界的正當期待的意識型態（how the world is and should be），例如是經濟至上或是永續發展等的願景期待。第三層是文明背景透過世界觀的展現，例如西方的世界觀、伊斯蘭的世界觀、或是儒家的世界觀。第四層是認識論的，例如現代的、後現代的、前現代的認知。

第四層是隱喻或迷思（metaphor or myth），這一層是深層和集體的原型的故事，是潛意識的和情感性的面向，提出大膽和訴諸感性的角度和觀點看待問題，所用的語言可能較不明確，但是希望刺激意象的想像，希望觸動人的心而不是人的腦（感性大於理性）。

以最表面的表象層來看 TTIP，我們看到因為保護主義和關稅障礙妨礙貿易的擴大成長，還有種種非關稅障礙，讓各國無法充分貿易，而且不自由的貿易可能導致戰爭（例如 1842 年的鴉片戰爭）。因此，TTIP 可以讓美國與歐美的勞工與資金都可以自由進出交流，一旦達成協議，這一貿易區將覆蓋 8 億人口。歐盟委員會認為，TTIP 可為歐盟創造就業機會，將使歐盟的國內生產總值（GDP）增長 1,200 億歐元，相當於歐洲 GDP 的 0.5%。歐盟的外商直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）佔美國的 64%，相對地，美國的 FDI 佔歐盟的 60%。歐盟公司在美國雇用的員工有 470 萬人，美國在歐盟雇用的員工更高達 490 萬人，以德國西門子和美國的通用電子為例，前者在美國雇用了 4 萬名員工，後者在歐盟雇用了 9 萬 2 千員工（*Economist*, 2015）。

在系統層我們看到 TTIP 關稅的鬆綁互惠，協議將涉及食品安全、環境監管、銀行管制的貿易壁壘。在經濟目標之外，TTIP 也被視為是恢復「大西洋主義」（Atlanticism）的機會。所謂的大西洋主義指的是第二次世界大戰後，美國和英國推行的基本外交安全政策。它強調北美和西歐國家在軍事、政治和經濟方面的團結與合作，是維持資本主義制度的保證和對抗社會主義國家的基本條件。TTIP 會是美歐藉由重塑國際經濟秩序，進而推廣西方的制度。

現實上，TTIP 會衝擊歐盟的勞工、農業、食品安全、隱私、醫療、金融等規範，歐洲小農難敵美國的大規模農業競爭。反對 TTIP 者認為歐盟不應讓貿易和人權、氣候變遷等重大議題脫鉤，必須是真正消除貧窮，對小企業有利的，不能只讓大企業獲利。而且對協議資訊的透明公開是必要的條件，歐盟各國反對人士普遍不信任與美國協議的公開程度。

在世界觀／論述上，冷戰結束後，全球化打破國界的籬籬，全球化是新的世界秩序，也是新的世界運作模式。趨同標準化帶動全球貿易往來，提升整體世界經濟成長。當然貿易也有政治和戰略考量，自由貿易也是地緣政治的一環。除了前面所言，TTIP 是美國與歐盟回應新興經濟體的挑戰之外，也是美國全球布局的重要設計，美國以北美自由貿易區為軀幹，加上 TPP 與 TTIP 為兩個側翼，主導全世界的經貿發展，鞏固美國的全方位領導地位。而且將新的經貿規範推廣至全世界，甚至是取代運作不順暢的 WTO 的機制 (Freytag, et al., 2014)。

在迷思／隱喻上，首先我們得認清自由貿易不是公平貿易 (free trade not fair trade)，開放市場經常是不對等的，已開發國家的開放市場是消費者買到便宜進口產品，大企業界由開發中國家的開放市場大發利市。而公平貿易是在貨品和服務的貿易中應同時注重對勞工、環境和社會責任的一項社會運動。美國與歐盟身居全球前 2 大經濟體，也難達成公平貿易，這也是廣大群眾反對示威的主要原因。再來是貿易乃是文明、文化、與價值觀的交換，美國的基因改造食品無法被歐盟各國接受，對於跨國企業的經營規範，以及個人在網路上的隱私權界定與保護，兩邊也存在深深的歧見，而且美國與歐盟通常都不習慣在談判中妥協，堅持捍衛的是自己的文化與價值觀 (Malmstrom, 2015)。況且 TTIP 是領先主導者的遊戲，全球化讓各個國家的強勢產業與弱勢產業距離拉大，富人與窮人的差距加大，表面上消費者可以買到較便宜的進口產品，但是卻可能因工作不具全球競爭力而失去工作機會。也就是大型跨國企業、資本及財團壟斷市場經濟，因此擴大貧富差距，並導致本地的勞動階級失業。

## 陸、TTIP 之可能未來：代結語

最後，我們以 TTIP 之可能未來作為本文之結論。當想像 TTIP 的可能未來時，我們可以參考未來學者 Jim Dator（1981）提供四個未來的可能途徑，首先是一切照舊（business as usual），第二是成長（growth），第三是崩壞（collapse），第四是轉型（transformation）。

一切依舊的未來，我們可能看到 TTIP 沒有積極的進展，保有可能進一步發展的可能，等待美國釋出更多善意或是做出更多退讓，藉以和緩歐盟反美國霸權，反美國主導的全球化，反美國食物安全的規範，以及資訊隱私權的保護。也許是原先想讓 TTIP 成為全球典範的目標太高，甚或是不切實際。開發中國家與已開發國家的資源競爭力不對等，如果沒有大量的妥協，先天上要達成自由貿易的難度和障礙就很高。即使是美國與大多數歐盟國家都同為已開發國家，但是實力不對等的問題依然存在。一定會有人得到較多，有人表面上有所得，但是整體所得很有限，或是只有少數人（菁英或既得利益集團）獲利，所以美國和歐盟如果都非常堅持己見，在現狀其實也仍可維持的情況下，無法達成新的規範也是很可以接受的結果，沒有較好的改善為何要堅持達成呢，除非是經濟貿易以外的目標實在太重要，必須犧牲經濟利益也在所不惜。這樣的發展也是陷入 WTO 杜哈回合談判的困境。

成長的可能未來，可能得寄託在美國總統拜登新的作風，多邊主義再起，歐盟面對中國的新定位，決定與美國更緊密地合作以對抗中國，戰略上與經濟上都是如此，促成 TTIP 往前邁進。例如拜登於 3 月底以視訊參加歐盟的高峰會議，就是一項極為示好的動作。上次美國總統參加類似會議，已經是 2009 年前歐巴馬在任時，相隔 11 年後拜登才再度與歐洲盟邦集體會商。然而兩方的一些歧見仍然存在，這個成長的未來的可能性，需要有外在的挑戰勢力大到歐盟必須捨棄歧見，與美國形成經貿整合，藉此獲取持續發展的榮景。

崩壞的可能未來是大多數人都不願見到的未來，但是又不能如鴛鴦埋

頭沙堆中的逃避視而不見。或許目前的現狀大概就是崩壞了，德國副總理賈布裡歐 (Sigmar Gabriel) 曾表示 TTIP 談判基本已告失敗，只是沒有人願意承認。法國外貿部長費克爾 (Matthias Fekl) 也曾強調美國保護主義是讓歐美自由貿易談判瀕臨破局的罪魁禍首，因為美國不願意讓出自己的任何利益，若 TTIP 沒有進展，法國就退出談判 (鍾志恆，2016)。果然 TTIP 幾乎被遺棄了，拜登不提，歐盟也不提。更糟的是如果美國與歐盟關係的惡化，歐盟被迫選邊 (雖然布林肯說不會讓盟邦選邊站)，且靠向中國，或只是保持真正的等距，其實對美國都是失敗的結果，因為歐盟本來應該是與美國同一陣營的，即使沒有 TTIP，歐美仍是被視為自由民主的堡壘，包括政治民主與經濟自由的發展。先天上，超大型區域協定本來就存在結構性缺陷，各方經常低估管理成本，無法達成協定其實並不算是太過令人訝異的結果。

轉型的未來通常是最具挑戰性的思考想像，對 TTIP 而言，能有哪些轉型的可能呢？或許取代 WTO 擴大成全球的自由貿易新機制是一種可能，就是讓 TTIP 外溢一些良性效應。例如，勞工保護標準會真正讓普通勞動者權益受到保護。而減免關稅會有利於降低普通民眾的日常生活成本；非 TTIP 成員如在美歐投資生產，產品可在 TTIP 機制下，獲得消除非關稅壁壘、減免關稅的好處，等等。

至於 TTIP 的外溢，有三種可能途徑。第一種是如果美國與歐盟同意使用 WTO 的最惠國待遇 (Most-Favored-Nation Treatment)，那第三者便可搭上 TTIP 的便車。WTO 的 MFN 待遇，是多邊主義最重要的精神之一，任一會員給予第三國產品之待遇，必須立即且無條件適用所有 WTO 會員，不得對任何會員有較不利之歧視性待遇。這個可能性不大，但並非完全不可能。第二種是間接式的，就是 TTIP 的管理規範被第三者國家或地區也採用，這當然需要有足夠的誘因才可能讓第三者自動採用相關規範。第三種是由 TTIP 的成員國以 TTIP 的規範政策與其他國家進行類似的談判，由 TTIP 再往外擴大為其他雙邊或多邊的貿易協定。這三種途徑中，第二和第三種的誘因最大的是在 TTIP 會員國與其他國家的貿易關係需要，或是能從 TTIP 規範獲利，否則可能性不大 (Pelkmans, et al., 2014)。另外，TTIP 也可以讓

許多非歐盟國家加入，例如邀請台灣加入，藉著美國抗中而對台友好，讓台灣加入沒有中國的經濟整合中。

或許，從一開始 TTIP 對美國與歐盟的戰略意義大於經濟效益。兩方其實都了解 TTIP 特別的不只是兩造的經濟規模的龐大，更重要的是它的屬性是要一個全面性的大規模的管理協定，加上非關稅障礙的問題複雜，難度是史無前例的高 (Pelkmans, et al., 2014)。然而，TTIP 對美歐雙方具有重要戰略意義，著眼點在於鞏固美歐的戰略同盟、維護美歐在全球經貿規範中的話語權，並降低歐洲對俄羅斯能源的依賴。

儘管如此，歐盟在談判之初仍然對 TTIP 談判高度期待，特別是藉由 TTIP 來帶起歐洲經濟再起的希望。然而美國似乎有些對歐盟的安撫作用，因為歐巴馬重返亞洲的戰略，必須在 TPP 之外也用 TTIP 展現對歐盟的平衡重視 (Ikenson, 2016)。結果是兩造發現真正談判的難度太高，談判妥協之後的政治代價太高，於是欠缺使命必達的衝勁與動力。目前是終止狀態，但是仍保有重新開啓的可能性。

## 參考文獻

- 鍾志恆，2016。〈德法批 TTIP 談判失敗，罪在美國〉《工商時報》8 月 30 日 (<https://www.chinatimes.com/newspapers/20160830000070-260203?chdtv>) (2021/3/21)
- BBC. 2016. “Protests in Germany against Transatlantic TTIP and Ceta Trade Deals.” September 17 (<https://www.bbc.com/news/world-europe-37396796>) (2021/2/22)
- Dator, James. 1981. “Alternative Futures and the Futures of Law,” in James Dator, and Clement Bezold, eds. *Judging the Future*, pp. 1-17. Honolulu: University of Hawaii Press
- De Ville, Ferdi, and Garvriel Siles-Brugge. 2017. “Why TTIP is a Game-changer and Its Critics Have a Point.” *Journal of European Public Policy*, Vol. 24, No. 10, pp. 1491-1505.
- Dür, Andreas, and Bernd Schlipphak. 2021. “Elite Cueing and Attitudes towards Trade Agreements: The Case of TTIP.” *European Political Science Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 41-57.
- Economist*. 2015. “The TTIP of the Spear” October 17.
- Erlanger, Steven. 2021. “Blinken’s Welcome by NATO Doesn’t Hide Differences on Key Issues.” *New York Times*, March 24 (<https://www.nytimes.com/2021/03/24/world/europe/Blinken-Biden-NATO-Europe.html>) (2021/4/24)
- Foucault, Michael. 1973. *The Order of Things: An Archaeology of the Human Sciences*. New York: Vintage Books.
- Freytag Andreas, Peter Draper, and Susanne Fricke. 2014. “The Impact of TTIP, Volume 2: Political Consequences for EU Economic Policymaking, Transatlantic Integration, China and the World Trade Order.” (<http://www.kas.de/wf/en/33.38105/>) (2021/4/24)
- Galtung, Johan. 1996. *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*. London: Sage Publishing.
- Ikenon, Daniel J. 2013. “The Transatlantic Trade and Investment Partnership: A Roadmap for Success.” (<https://www.cato.org/free-trade-bulletin/transatlantic-trade-investment-partnership-roadmap-success>) (2021/4/24)
- Ikenon, Daniel J. 2016. “RIP TTIP?” (<https://www.cato.org/blog/rip-ttip>) (2021/4/24)
- Inayatullah, Sohail. 2004. *The Causal Layered Analysis Reader*. Taipei: Tamkang University Press.

- Kelpie, Colm. 2016. “Public Wants Referendum on TTIP: Poll.” *Independent.ie*, July 25 (<https://www.independent.ie/business/irish/public-wants-referendum-on-ttip-poll-34908749.html>) (2021/4/24)
- Kuo, Jason, and Megumi Naoi. 2015. “Individual Attitudes,” in Lisa L. Martin, ed. *The Oxford Handbook of the Political Economy of International Trade*, pp. 99-181. Oxford: Oxford University Press.
- MacAskill, Ewen, Nick Davies, Nick Hopkins, Julian Borger, and James Ball. 2013. “GCHQ Intercepted Foreign Politicians’ Communications at G20 Summits.” *Guardian*, June 16 (<https://web.archive.org/web/20130617155557/http://www.guardian.co.uk/uk/2013/jun/16/gchq-intercepted-communications-g20-summits>) (2021/4/24)
- Malmström, Cecilia. 2015. “TTIP on Track.” ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc\\_153214.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/march/tradoc_153214.pdf)) (2021/4/24)
- Mansfield, Edward D., Dianna C. Mutz, and Laura R. Silver. 2015. “Men, Women, Trade, and Free Markets.” *International Studies Quarterly*, Vol. 59, No. 2, pp. 303-15.
- Pelkmans, Jacques, Arjan Lejour, Lorna Schrefler, Federica Mustilli, and Jacopo Timini. 2014. “Detailed Appraisal by the EP Ex-ante Impact Assessment Unit of the European Commission’s Impact Assessment EU-US Transatlantic Trade and Investment Partnership.” ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IPOL-JOIN\\_ET%282014%29528798\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/528798/IPOL-JOIN_ET%282014%29528798_EN.pdf)) (2021/4/24)
- Reuters*. 2016. “Survey Shows Plunging Public Support for TTIP in U.S. and Germany.” April 21 (<https://www.reuters.com/article/us-europe-usa-trade-idUSKCN0XI0AT>) (2021/4/24)
- Stokes, Bruce. 2015. “Americans’ Views on Trade, TTP and TTIP.” Pew Research Center (<https://www.wita.org/wp-content/uploads/2015/10/Bruce-Stokes-Politics-in-Trade-10.7.15.pdf>) (2021/4/24)
- Studdart, Amy. 2014. “Europe’s Trade Strategy at a TTIP-Ing Point.” *Global Economics Monthly*, July ([https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/140731\\_Global\\_Economics\\_Monthly\\_Vol\\_3.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140731_Global_Economics_Monthly_Vol_3.pdf)) (2021/4/24)
- Tatam, Robert. 2015. “Christians Must Protest against TTIP.” *Church Times*, October 2 (<https://www.churchtimes.co.uk/articles/2015/2-october/comment/opinion/christians-must-protest-against-ttip>) (2021/4/24)

# Review and Prospect on the *Transatlantic Trade and Investment Partnership*

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Graduate Institute of Futures Studies  
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) of the United States and the European Union was initiated and launched in 2013. This agreement was targeted at the two biggest economy units of the world and would be the biggest trade agreement of the world. It certainly caught global enormous attention, in which curiosity and expectation mixed by different observers' interests. The main purpose of this paper is to review the development of TTIP and examine the difficulties behind this complicated negotiation which covered issues from environmental, cybersecurity, privacy, and even cultural differences. The finding and conclusion suggest that TTIP was more than trade and economic purposes from the beginning. Especially the geopolitical strategy consideration prevailed over the original trade objectives. Although it seems idle now, its reopening still remains as the possible future.

**Keywords:** *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, free trade, Brexit, Causal Layered Analysis