

歐盟規範性權力 GDPR 在歐盟對外貿易的體現

魏子迪

淡江大學歐洲研究所博士候選人

摘要

本文以 Ian Manners 所提的「規範性權力」理論為切入點，藉以分析歐盟如何透過『一般資料保護規則』，在其對外貿易的相關事務，展現其所謂的「規範性權力」。近來數位貿易隨著資料的自由流通而蓬勃發展，「隱私」以及「資料保護」相關的課題在國際貿易中，亦愈形重要且備受關注。若當個人資料保護的基本權利與經濟發展的自由貿易產生衝突時，兩者間如何取得平衡，而歐盟又是如何藉以發揮或展現其「規範性權力」在與第三國的貿易協定之中。長期以來，歐盟作為全球社會行為者，一直被視為是解決全球問題的積極力量，透過經濟甚且政治而非傳統的軍事武力手段來發揮其影響力，其主要目的乃在展現或推廣其所賴以堅持的信念與價值，進而形成一種塑造全球社會中「規範」的能力。

關鍵詞：歐盟規範性權力、GDPR、跨境資料流通、歐盟對外貿易

壹、前言

在當今全球經濟中，數位貿易與跨境資料流通密切相關。尤其當數位貿易隨著資料的自由流通而蓬勃發展，「隱私」(privacy) 以及「資料保護」(data protection) 相關的課題在國際貿易中，亦愈形重要且備受關注 (Yakovleva & Irion, 2020: 201)。特別是，當歐盟 (European Union) 的『一般資料保護規則』(General Data Protection Regulation, GDPR) (EU, 2016)，於 2018 年 5 月正式生效後，歐盟就一直致力於在全球範圍內保持對歐盟公民個人資料流通的高標準保護。值得注意的是，GDPR 直接適用於涉及歐盟個人資料的跨境商業交易，即使組織在歐盟以外運營，仍須遵守相關規範。為了確保這些標準的得以落實執行，歐盟提出所謂的「適足性認定」(adequacy decision)，亦即歐盟執委會 (European Commission) 將確定歐盟以外的國家能否提供足夠水準的資料保護，也就是能否與歐盟提供相當地的保護機制。若是，則歐盟和第三國之間的跨境資料流通可以暢通無阻地進行，而無需任何進一步的保障設施。

換言之，即是向相關國家的傳輸亦被視為歐盟內部的資料傳輸。其實，早於 2017 年 1 月 10 日，歐盟執委會所發布的「通訊文件」(communication) 中 (EU, 2017a)，即明確指出在全球化世界中交換和保護個人資料，歐盟的首選途徑是「適足性認定」。此外，歐盟在 2018 年 1 月 31 日所提出的相關條款中 (EU, 2018)，則再次強調歐盟允許在貿易協定中促進跨境的資料流通措施，同時充分保護個人資料保護和隱私的基本權利。這些條款在公共和私人利益之間達成了平衡的妥協，因為它們允許歐盟解決第三國在數位貿易方面的保護主義做法，同時認為資料保護在國際貿易協定中，是不容談判。足見，在歐盟與第三國之間貿易協定中，仍堅持著其資料保護相關的標準與原則¹。畢竟，若在歐盟法律中，個人資料作為基本權利受到保

¹ 諸如加拿大與歐盟所簽署的全面性經濟與貿易協議 (CETA) 中的第 28.3 (2) (ii) 條、日本與歐盟簽署的自由貿易協定 (JEFTA) 中的第 8.3 條、歐盟與新加坡簽署的自由貿易協定 (EUSFTA) 中的第 8.62 (e) (ii) 條，乃至於 2020 年 12 月 30 日歐盟與英國所簽署的貿易與合作協定 (TCA) 中的第 3 篇章，更是用一整篇章來討論數位貿易，例如

護，則在國際貿易協定中，對跨境的個人資料流通及其監管很容易被解釋為「貿易壁壘」(trade barrier)。

不可否認，個人資料的商業用途為數位貿易賦能並促進經濟成長，但它也可能產生個人利益，可見貿易和資料保護的相互依存關係更加明顯，以至於處理個人資料成為提供市場競爭服務不可或缺的一部分。各國亦紛紛制定此類政策，希冀可將數位化、網際網路和資料政策用於經濟和貿易目標 (Azmeah, et al., 2020: 675-85)，以獲取經濟利益。而本文主要的目的乃在於了解及分析當個人資料保護的基本權利與經濟發展的自由貿易產生衝突時，兩者間如何取得平衡，而歐盟又是如何藉以發揮或展現其「規範性權力」(normative power) 在與第三國的貿易協定之中。以下將就歐盟規範性權力理論進行辨析，並針對歐盟 GDPR 及其規範性權力的展現進行說明，接著就歐盟 GDPR 在其全球貿易戰略中的「規範」作為，以及其對數位貿易的影響，進行分析，藉以了解歐盟 GDPR 作為規範性權力的展現。

貳、歐盟規範性權力的理論辨析

一直以來，歐盟的作用及角色，始終是國際政治或是歐洲研究領域一個重要的焦點。尤其歐盟在全球社會中的角色，乃是伴隨其在國際舞台上的活動與時間而持續變化著 (Tonra & Christiansen, 2004: 1-9)，諸如經濟貿易、永續發展、氣候變遷、人道援助，貧窮及衛生等政策領域。歐盟隨著不斷深化及廣化的整合過程，已建立起一套價值觀念和制度規範體系，同時將民主、法治、尊重人權等原則樹立為歐盟的價值觀，建構出屬於歐盟自身的認同。而歐盟「規範性權力」即是在此基礎下，提供一種特殊的視角，使有助於重新審視歐盟在全球社會中的角色及作用，特別是當歐盟要求將這些「規範」作為普世標準，向世界其他區域輸出「歐洲價值」，不斷擴大其影響力時，藉以在全球社會中形塑成一股力量，促使非歐盟行為者

透過線上管道供應商品和服務。這是歐盟與第三國洽簽的貿易協定中，首次包含此類性質的特定章節。

得以依此規範之標準行事，致使歐盟在全球社會中，成爲一個重要的行爲者 (Tonra & Christiansen, 2004: 3)。

Manners (2002: 252) 在 2002 年提出歐盟「規範性權力」的概念時，即期待此一學術用語，可以發展出三種層面的論述，包括本體論性質：歐盟可以被概念化爲在全球社會中的規範改造者；實證性質：歐盟在全球社會中的行爲改造了規範；規範性質：歐盟應當將其規範擴展至全球社會中。對此，Diez (2013: 199) 則認爲，歐盟「規範性權力」理論乃爲對歐盟全球角色的描述，並就歐盟對外政策及其規範色彩進行解釋及批判。而 Manners (2008b: 45) 曾就歐盟「規範性權力」的過去、現在以及未來進行論述性的批判。畢竟歐盟的規範性權力有多大，且又該如何或有能力定義全球社會中的「規範」？不僅因爲歐盟的多中心政治和政策廣度，以及歐盟試圖採取行動的全球社會越來越具有跨國性，更重要的是，歐盟在過去、現在或未來是否如其在『歐洲發展共識』(*European Consensus on Development*) 所表明的 (EU, 2017b)，在全球社會中，歐盟與其他區域的關係是以和平、自由、民主、人權、法治、平等、社會團結、永續發展和善治等規範性原則爲基礎的，而這些所謂「規範」的推行，使得歐盟得以在全球社會中，不斷擴大其影響力，至少是在某些特定領域上發揮作用。

值得注意的是，並非所有的全球行爲者，皆可如同歐盟，逕自施展所謂的「規範性權力」，亦即無論主權國家、國際組織還是非國家行爲者，都受到特定規範、標準或行爲準則的約束，唯有具備框定「可接受」或「不可接受」行爲的能力或合法性的行爲者，始可爲之。而從上面的論述看來，歐盟「規範性權力」似乎適合於用來研究或分析歐盟的對外關係、對外行動及政策，是用來探索歐盟在國際關係中到底做了甚麼 (Smith, 2014: 2)，特別是歐盟在某一個議題上，採取甚麼樣的行動、取得了什麼樣的效果，以及其他行爲者，對於這樣的效果所給予的反應或作爲 (Tonra & Christiansen, 2004: 3)。

早先於 Manners (2001)，Rosecrance (1998: 22) 就曾將歐洲定義爲一個「規範性權力」，是設定世界標準的觀念，與之相反的是實證的經驗性力量，它著力於以軍事武力的征服與統治，或者是說，在探討歐盟權力的作

用時，應該將研究焦點從民事或軍事力量的辯論中轉移出來，而是將歐盟的國際身份或角色視為代表規範性權力，所產生的影響作為研究主題。在這樣的基礎上，乃是將歐盟概念化為國際關係中的一個參與者，它有能力影響他人以說服他們改變自己的行為。這意味著將自我視為遵守某些規範的概念，但也將其他人視為不（尚未）遵守這些規範的實體概念，且應該有能力讓其他人在經由歐盟有效且廣泛傳播後而被「說服」，開始按照所謂的歐盟的規範行事，即謂之。

對此，有關於歐盟在個人隱私以及資料保護權力的假設上，將其視為歐盟核心價值或規範的一部分，也就是所謂的人權，Manners (2008a) 將「規範性權力」的三個分析視角分開論述，亦即意圖（原則）、行動和影響，旨在評估歐盟此等領域規範性權力的程度或力道。此外，Manners 等人 (2017: 11-13) 亦提出「在歐盟作用下，其成員國對外政策及行為產生改變」，亦即是在「歐盟因素」驅使下，透過成員國彼此間的互動兼顧了所謂的政策「歐洲化」的結論，就對外政策而言，各成員國或許會因各種不同理念或利益產生不同的對外政策或行為，但是仍不脫「歐洲化」的框架，而此乃是伴隨著合作的深度及廣度的強化，從而能在歐盟核心政策能力上取得共識。本文將之稱為「歐盟規範性權力」，特別將歐盟與規範性權力，框架在一起主要乃為更明確的理解歐盟在全球社會的作用，尤其是當歐盟提出 GDPR 後，對全球社會在個人資料保護上，所帶來的影響與貢獻甚鉅。

是故，本論文將透過 Manners 對歐盟「規範性權力」的理論見解，來分析歐盟能夠或可能能夠在個人資料保護領域以及國際貿易領域產生衝突或是競合時，歐盟「規範性權力」的影響程度為何，藉以表明或驗證其有效性。在研究歐盟對外政策或行動時，不僅需要認識經濟、軍事、制度等因素對政策形成的影響，還應當將原則、價值、規範以及信念納入分析之中 (Aggestam, 2006: 1-6)，使有助全貌性的理解歐盟作為全球行為者時的越形重要的角色扮演，尤其針對歐盟在對外關係的不同政策領域 (Bretherton & Vogler, 2006)。而 Manners (2002) 以「規範性權力」的理論觀點，成功詮釋了歐盟各成員國的國家利益差異性，以及其在對外行動上強調歐洲利益至上的重要性使得歐盟得以消弭內部分歧，且可以明確定義其在全球社會

中所扮演的角色，共同應對全球社會中的變局，進而形成一種塑造全球社會中「規範」(norm) 的能力。

參、歐盟 GDPR 及其規範性權力的體現

在 1995 年，歐盟便制定了『個人資料保護指令』(*Data Protection Directive*) (EU, 1995)，這些規則迅速成爲大多數國家事實上的全球標準。後爲因應現代時空環境，2016 年通過 GDPR 以取代了先前的法規，並在實際執行前，給了歐盟兩年的緩衝期，訂在 2018 年 5 月 25 日正式施行。歐盟 GDPR 獲得了一種憲法的超國家地位，這是任何其他區域或國家都無法比擬的。在 2009 年 12 月 1 日正式生效的『里斯本條約』(*Treaty of Lisbon*) (EU, 2007)，其旨在調整當前極需變革的歐盟在全球的角色、人權保障、歐盟決策機構效率，並針對全球氣候暖化、天然能源等政策，以提高歐盟全球競爭力和影響力，其中第 1a 條載明了，歐盟對基本人權的重視；又在第 6 條，賦予『歐洲聯盟基本權利憲章』(*Charter of Fundamental Rights of the European Union*，簡稱歐盟憲章) 效力，使其對各成員國具有約束力，而在第 7 條表明尊重個人隱私，另在第 8 條則強調個人資料保護權利的重要性；甚或在『歐盟運作條約』(*Treaty on the Functioning of the European Union*) 第 16 條 (EU, 2012)，亦針對個人資料保護權利有所規定。這對於作爲超國家實體的歐盟而言，如獲至高無上的「尚方寶劍」，而得以在「個人資料」領域，確保歐洲人民的基本權利，同時藉此發揮其國際影響力。

對於個人資料保護，歐盟 GDPR 採「原則禁止，例外開放」之原則。值得注意的是，該法規直接適用於涉及歐盟個人資料的跨境商業交易，即使組織在歐盟以外運營。這種外部影響對歐盟以外的商品和服務供應商產生了深遠的影響，亦即 GDPR 繼續要求將個人資料傳輸到第三國，以確保不會破壞高水準的個人資料保護。尤其，近來受到資訊科技的迅速發展及催化，大數據的發展，已然促使資料成爲創造數位知識和形成決策的主要組成部分，與此同時也引發許多有關於資料大規模收集及使用的一些問題，特別是在個人隱私和資料保護問題上。GDPR 的施行，主要乃爲使歐

盟公民和居民的隱私和個人資料作為基本權利而受到保護，從而賦予它們最高的規範價值。

GDPR 自 2018 年正式生效實施迄今已近 4 年，在歐盟資料保護委員會（European Data Protection Board, EDPB）以及各成員國資料保護機構的共同努力下，歐盟的個人資料保護法律框架已漸趨成熟，並持續在數位主權以及單一數位市場等議題上著力。早於 2020 年 6 月，歐盟曾就 GDPR 生效實施後的「效力」進行評估（EU, 2020），而歐洲議會亦認為（European Parliament, 2021），GDPR 整體而論是成功的，並且同意歐盟執委會的觀點，認為現階段尚無更新或再度審查 GDPR 的必要，其中在國際個人資料流通與合作方面，認為個人資料在國際層次自由流通，並不影響或降低 GDPR 的保護力及重要性，並對於歐盟執委會將資料保護和個人資料流與貿易協定分開處理的做法表示支持，認為這將有助資料保護領域的國際合作，進而促進跨境資料流通，這對國際貿易至關重要。

此外，適足性認定將有助促成 GDPR 成為全球法律框架，特別是日本獲得歐盟適足性認定後（EU, 2019），歐盟與日本間形成了世界上最大的自由和安全資料流通領域，更有助 GDPR 的全球推行。由此可見，歐盟亟欲透過 GDPR 的適足性認定，打造自由和安全資料流通世界，並持續主導該領域，展現其規範性權力，發揮影響力的雄心。事實上，歐盟為提升保護程度並建立區域內一致性的管理規範，歐盟透過 GDPR，針對在歐盟境內設立據點的企業，也對歐盟境內提供產品、服務或監測網路行為之企業進行規範；對於個人資料跨境傳輸部分，則採「原則禁止、例外允許」模式，也就是企業自主採行符合規範的保護措施，並獲得歐盟個資主管機關（Data Protection Authority, DPA）許可、取得特定認證，或個資當事人明確同意後始可進行。歐盟認為資料屬於國家主權，唯有在充分保護的前提下才能跨境流通，並應對相關資料的應用有所規範，以減少對個人隱私的危害。

尤其，近年在美中科技巨擘公司 FAAMG 及 BATX 夾擊下²，這些公司

² 美國 FAAMG 公司包括臉書（Facebook）、蘋果（Apple）、亞馬遜（Amazon）、微軟（Microsoft）和谷歌（Google），中國 BATX 公司則包括百度（Baidu）、阿里巴巴（Alibaba）、騰訊

的經濟和社會影響力越來越大，使得歐盟不得不以其對歐盟公民在隱私和個人資料等基本權利保護有所疑慮，祭出 GDPR 來確保歐盟的科技或數位主權不受侵犯。而這樣的考量，似乎削弱了歐盟 GDPR 經濟價值上的目標，亦即藉由個人資料的自由流通，來促進數位經濟之發展。

其實不然，歐盟認為個人資料是具有經濟和社會價值的，GDPR 作為歐洲資料保護制度一環，亦具有雙重目標，在社會價值上，主要乃為保護個人的基本權利和自由（特別是他們保護個人資料的權利），至於在經濟價值上，歐洲經濟區（European Economic Area, EEA）則為確保個人資料的在區域內得以自由流通。足見，在全球化與新興科技迅速發展的驅使下，數位經濟已然成為現今主要的經濟模式，歐盟為兼顧上述兩項價值目標，除提出 GDPR 強化了對個人資料保護的力度外，亦有許多相關配套政策法規，以確保在其對外簽署貿易協定時，能以適足性認定，來確保歐盟公民不因國外個資保護效力不足，因此歐盟限制成員國將資料傳輸至境外。

畢竟，過去歐盟一直倡導使用貿易協定作為一種手段，在全球範圍內促進經濟自由主義、永續發展和人權等規範和原則（Poletti & Sicurelli, 2018: 2）。在對外貿易政策領域，歐盟「規範性權力」體現在促進社會和環境規範以及貿易自由化。特別是，在現今自由貿易與全球化的發展過程中，跨國的資料流通已然成為數位貿易之基礎，但各國對於跨境個人資料保護機制，尚無法取得共識，僅能透過雙邊、複邊、多邊乃至於區域的自由貿易協定等方式，就個人資料保護等制度進行協商調和，藉以降低或避免貿易間的不確定性，使有助促進跨境的個人資料流通，同時兼顧個人資料保護。因此，在考量自由貿易所帶來的經濟利益，許多全球行為者都致力於調和與貿易對象間的個人資料保護原則建立，特別是歐盟。畢竟在數位經濟的發展過程當中，資料應用服務愈趨多元，為確保各類服務提供者所蒐集之個人資料自由流動於各國間，且能受到一定程度的保護，這將致使個人資料保護的機制成為健全貿易體制的重要組成。

（Tencent）、及小米（Xiaomi）等。然因 Facebook 改名為 Meta、Google 已為 Alphabet，目前 FAAMG 已由 Meta、Apple、Microsoft、Alphabet 以及 Amazon 等 5 家科技業巨擘的合稱 MAMAA 所取代。

肆、歐盟 GDPR 在其對外貿易戰略中的「規範」作為

在 2016 年，歐盟執委會通訊發佈了「全球歐洲戰略」（European Union Global Strategy, EUGS）（EEAS, 2016），並於三年後更新（EEAS, 2019），其中宣佈其貿易自由化戰略從關注多邊主義轉向與交易夥伴進行更多雙邊接觸，這表示歐盟透過其貿易政策，不僅追求商業利益，更旨在「規範」目標。

近年來，有關數位貿易協定的相關談判，歐盟乃以 GDPR 作為談判主軸，在與日本、加拿大及越南之雙邊 FTA 中，均納入電子商務內容。尤其在 2018 年 7 月 17 日，GDPR 生效不到兩個月後，日本與歐盟雙方同意承認彼此的資料保護制度，同時允諾為彼此公民的個人資料提供了充分的保護。這表示歐盟認可了日本為擁有「充分的保護措施」，足以確保個人資料，而得以不再需要與日本實體簽訂具體的轉讓協議。這是歐盟和第三國首次就資料保護水準的相互承認達成一致，其中更體現在『日本與歐盟經濟夥伴關係協定』（*Japan-EU Economic Partnership Agreement, JEEPA*）的現有貿易利益，尤其在促進日歐彼此之間的資料流通上，跨國企業將受益於兩個經濟體之間的相關協議，而不受阻礙、安全和免費的資料傳輸。畢竟，若雙方未能達成協議，或在沒有互惠承認的情況下，這些資料傳輸仍將受到限制。又以英國脫歐為例，歐洲議會（European Parliament）在 2021 年 4 月 28 日通過『歐盟-英國貿易與合作協議』（*UK-EU Trade and Cooperation Agreement, TCA*）中（UK, 2021），主要是歐盟為確保與英國間的個人資料得以持續流通，規定了一個所謂臨時過渡的「橋接條款」（bridging clauses）³，載於協議之中以確保 EEA 和英國之間資料可以流通串聯，直至英國獲得歐盟執委會適足性認定（魏子迪，2021），這表示歐盟仍可透過其審查機制，對英國形成一定程度的規範與約束。最終，在同年 6 月 28 日，歐盟執委會發布英國通過 GDPR 的適足性認定。可見，歐盟在其對外貿易政策中，尋求開放跨境資料流通，並維持和進一步發展基於規則且具有全球約束力的貿

³ 該條款於同年 6 月 30 日到期失效。

易體系，以確保歐盟企業能夠適當地進入國外市場的用心。

尤其當將歐盟作為國際貿易談判的參與者看待時，個人資料「保護」勢必與國際「自由」貿易處於緊張狀態，且可能具有相反的規範價值。對此，歐盟法律只能在符合『歐盟憲章』和此類轉移的國內規則的情況下容忍個人資料的跨境轉移。反過來，只有在此類限制符合歐盟國際貿易自由化承諾（包括允許的例外）的情況下，國際貿易相關法規才能容忍歐盟對個人資料傳輸的限制。如同，先前所言歐盟將保護個人資料的權利作為一項基本權利，尤其對個人資料傳輸的限制。畢竟，歐盟對個人資料的憲法保護，乃立基於其轉化為 GDPR 中個人資料跨境轉移的。在『歐盟憲章』第 52 條第 2 款中，允許歐盟限制基本權利，如果這是為實現歐盟共同利益及目標或保護他人權利和自由的「必要」條件或規範，而這點與歐盟以外的國家，如美國優先考慮貿易自由化和取消跨境資料流通「不必要」的限制，形成鮮明對比（Yakovleva & Irion, 2020: 201-202）。

事實上，在 2018 年歐盟為數位貿易章節提出了關於跨境資料流通的示範條款，並將其納入澳洲、紐西蘭和英國等國談判的貿易協定中的數位貿易章節相關提案之中，以英國為例，在其脫歐後，便積極確保英歐雙方之間的跨境資料保護與流通事宜，而歐盟與英國之間的 TCA 的數位貿易條款，便是立基於此而促成的，其主要乃為承諾歐盟和英國建立資料傳輸機制，禁止對電子傳輸徵收關稅，並在監管問題上進行合作，包括新興科技，不僅確認雙方對數位經濟發展的重視與信任，也將有助於保障雙方長期合作夥伴之間負責任的資料轉移，並促進經濟成長（魏子迪，2021）。值得注意的是，該條款在某種程度上，是允許英國不必然要接受或遵守歐盟規則，而可以建立自己的資料國際轉移機制，亦即所謂的「自主權」或是彈性做法。⁴

對歐盟而言，在國際規範的使用以及國際和歐盟規則之間的密切協同

⁴ 註：截至 2020 年底，英國脫歐致使重大法律變更。歐盟 GDPR 在英國不再適用，將由英國版的一般資料保護條例，亦即所謂的英國版 GDPR 取代。大多數要求將保持不變，因此遵守歐盟 GDPR 的公司將能夠繼續其英國業務，而不會產生法律上的障礙。但是，每家公司必須覆核法律文書，以確保進出英國的國際資料傳輸活動的合規性。此外，許多從事跨境業務的公司都需要任命一名英國資料保護代表，這是從 2021 年 1 月 1 日開始生效的新英國 GDPR 規定的。而英國版的 GDPR 事實上，乃立基於歐盟的 GDPR 所創立。

應該不足為奇，因為歐盟的主要成員國一直是經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）及世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）的成員。因此，歐盟在貿易中的「規範性權力」在某種程度上是由於其在國際上制定的，主要是自願性規範的法律中實施，更願意透過其「規範性權力」，建立穩定貿易規則體系。畢竟，在過去制定貿易規則的進展很大程度上取決於美國和歐盟的合作，儘管所有 OECD 國家都參與了。這種貿易體系共同領導的合法性取決於它提供開放貿易體系的國際公共利益。

即便這樣的作為，使得歐盟得以在保護個人資料的全球治理中發揮著關鍵作用，但其嚴格的資料保護制度有時仍被視為數位貿易壁壘（Yakovleva & Irion, 2020: 201, 205），特別是歐盟 GDPR 開始施行後，歐盟個人資料保護的規範方法與其對外貿易政策的協調過程始終充滿矛盾。畢竟，支撐跨境數位貿易的全球資料流程已經成為國際貿易談判的一部分，而在某些國際貿易協定中亦包含了關於資料自由流動的新貿易法規則。

近兩年來，受到 COVID-19 疫情蔓延對全球經濟產生了多方面的影響，其中之一就是加速了全球數位化發展步調，帶動整體數位貿易的發展，而全球跨境資料流通對全球經濟的影響也越來越明顯。即便如此，現階段的全球資料治理體系缺乏系統性，且尚未有被各國普遍接受或應用的制度規範。隨著美中兩大數位霸權逐步建立自己的制度時，歐盟為扭轉如此頹勢，已陸續提出『數位服務法』（*Digital Services Act*, DSA）⁵、『數位市場法』（*Digital Markets Act*, DMA）⁶、及『資料治理法』（*Data Governance Act*, DGA）⁷等法案，在 2022 年 2 月，更是推出了『資料法』（*Data Act*, DA）⁸

⁵ 『數位服務法』，旨在制止所有線上的不當行為，並對此類平台的提供商如何審核內容、廣告和算法流程提出了更高的透明度和問責標準。總之，網絡平台的自我監管將被外部監管所取代，預計於 2024 年生效。

⁶ 『數位市場法』，旨在禁止或限制被列入不公平或歧視性黑名單的特定商業行為，其主要對象為 Meta、Apple、Alphabet 和 Amazon 等大型網路公司，預計於 2023 年年中生效。

⁷ 『資料治理法』，旨在設定條件以促進公部門機構重複使用資料，以及建立資料利他主義制度，預計於 2023 年年中生效。

⁸ 『資料法』，建立在 GDPR 的規則之上，以資料保護為主，賦予資料主體權力，旨在為

(EU, 2022)，以作為歐盟數位策略的重要支柱，藉以捍衛和促進歐洲價值觀和權利，除旨在促進歐盟公私部門對資料的使用和共享，進而建立強而有力的監管架構，為其打造兼顧人權保障與公平競爭的數位環境，並得以在全球社會中的數位治理上發揮領導作用形成規範，以確保實現以人及其權利為中心的數位經濟。以《資料法》為例，其不僅補充 GDPR 第 20 條下的資料可攜帶權 (right to data portability)⁹，其使個人能夠在服務供應商之間切換，並允許在更廣泛的數位生態系統中重複使用他們的 (個人) 資料。這使資料可攜帶性變得可操作且具體，同時也確保公司和個人能夠從國際資料流中受益，並保證遵守歐盟的資料保護和安全規則。顯見，在 GDPR 推出後，歐盟便積極新增或擴充相關數位法規，為其在數位時代做好準備並奠定基礎，充分展現歐盟將在數位治理與經濟貿易上，發揮關鍵作用的企圖心。

伍、結論

長期以來，歐盟作為全球社會行為者，一直被視為是解決全球問題的積極力量，透過經濟甚且政治而非傳統的軍事武力手段來發揮其影響力，其主要目的乃在展現或推廣其所賴以堅持的信念與價值。其中歐盟在國際貿易關係中的關鍵角色，使其得以擁有強大的力量。因此，在這一領域，歐盟除旨在提高其在全球貿易中的競爭力，同時也充當道德和規範力量，施展其「規範性權力」。不可否認的是，當歐盟在施展其「規範性權力」時，時常反映著其在國際政治中一種特殊的權力，歐盟在與國際夥伴的關係中追求以「價值」為基礎、以「規範」為導向和有利於「發展」的議程，在國際舞台上傳播「善」的力量。這不僅是其在全球事務中的權力本質，更是歐盟在全球社會的社群中，所取得的一種認同。

資料的取得和使用，建立統一的規則，同時確保數位環境的公平性，為資料驅動的創新提供機會，並使所有人更容易獲得資料，預計於 2024 年年中生效。

⁹ 資料可攜權，乃指所有用戶都有權利可以要求控制資料的公司將原本的資料轉移至其他服務上。

Manners (2002: 2-9) 雖認同 Bull 在 1980 年代所寫的《歐共體的民事權力取決於國家的軍事權力》，但也反駁表示，隨著時代改變，取而代之的是歐盟「規範性權力」，亦即歐盟的全球社會角色，將由理念、價值觀以及規範所構建而成，進而在全球社會中的形成一股力量，而發揮作用，這表示過去歐盟軟實力得以發揮乃立基於其硬實力之上，但隨時代變遷，「權力」產生質變，「規範性權力」成為歐盟的全球角色發揮作用的重要關鍵。尤其當資料的自由流通屬於自由貿易的一部分。歐盟總是為自己制定高標準的規範，讓其巨大市場的引力將其他經濟體拉入監管軌道。當區域、雙邊或複邊的貿易談判焦點轉向數位貿易時，GDPR 對個人資料流通的限制與規範，則被視為是一種「保護主義」或「貿易壁壘」。足見，GDPR 已具備成為歐盟「規範性權力」的能耐。

隨著新興科技產業的發達與崛起，資料的跨境流通已然成為國際貿易的命脈，數位商務領域在世界貿易中佔比越來越大。尤其當非歐盟的科技公司在全球影響力不斷增強時，歐盟對其「數位主權」(digital sovereignty) 的擔憂亦日益增加。為此，歐盟透過 GDPR 行使其監管權力，藉以提高全球資料保護標準的門檻，進而為全球數位環境制定規則。顯見，歐盟對個人資料及隱私保護的堅持，已然形成一種所謂的歐洲價值，使得歐盟在推動數位貿易時，必須一併思考歐盟公民個人資料跨境流通的問題，畢竟跨境資料流通是國際貿易的重要組成部分，也是數位服務模式的一個要素。歐盟在與貿易夥伴的協定上，不僅透過貿易或技術援助等方式傳播其相關規範的原則 (Manners, 2006: 187)，藉以表明歐盟將自身視為全球的規範性力量。

自歐盟推出 GDPR 後，我鄰國日本以及韓國已陸續獲得歐盟適足性認定，探究其因主要是日韓兩國皆已進行個資相關法規及機制的自我調適，並設置具有獨立監督及裁罰功能的個人資料保護專責機構，藉此達到 GDPR 對於個資監管機關獨立性之要求。相較於日韓兩國¹⁰，我國由國發會成立「個

¹⁰ 日本的個人資料保護委員會，正式名稱係「個人情報保護委員會」(Personal Information Protection Commission, PPC)、而韓國亦稱「個人情報保護委員會」(Personal Information Protection Commission, PIPC)，惟兩者在英文縮寫上有所差異。

人資料保護專案辦公室」，似乎僅是統籌與協調各部會個資法等事宜，以因應歐盟 GDPR 所帶來可能的衝擊，對於個人資料保護上，幾無實際約束及獨立監察的能力，從此點看來，似乎是我國遲遲未獲歐盟適足性認定的關鍵。再者，近年來我國積極與歐盟洽簽「雙邊投資協定」(bilateral investment agreement, BIA)，尤其歐盟為台灣第 5 大貿易夥伴，台灣為歐盟第 14 大貿易夥伴，截至 2021 年底止，台歐雙方貿易總額已突破 850 億美元，台歐雙方的經貿活動往來已日益深化與熱絡。惟迄今為止，台歐雙方的 BIA，仍無進展。即便，台歐雙方有共同的價值觀與經濟利益，但就此看來，歐盟 GDPR 似乎已對此事產生規範效應。我政府若能盡快針對個人資料保護法規及機制進行調適，相信將有助台歐雙方的 BIA 更進一步。尤其近來國際局勢丕變，美中歐三強的關係，已較過去幾年有所不同，又在美中貿易戰以及烏俄戰爭的影響下，造成全球產業供應鏈的質變，使得台灣在半導體產業、先進製造和全球產業鏈中的重要性遽增，這顯然已為台灣希冀近十年的「台歐雙邊投資協定」開啓機會之窗，政府應加緊腳步調適相關法規及機制，以獲致歐盟認可。

毋庸置疑，「自由」對歐盟而言，是最值得被大家所認可的，莫過於促進對個人價值的追求與實現，同時有效促進全球乃至於區域，進而到國家的經濟成長，而歐盟規範性權力，更是歐盟作為全球社會行為者的一種重要體現。簡言之，在此背景下，歐盟雄心勃勃地在全球範圍內推行價值觀外交，意在透過自身的「市場力量」、「機制優勢」以及「國際貿易」等政策工具，在全球輸出「歐洲模式」，實現全球社會的「規範」和「治理」。

參考文獻

- 魏子迪，2021。〈英國脫歐後的數位貿易布局策略（上）〉《亞太區域情勢月刊》7期，頁 6-7（<https://www.ctpecc.org.tw/storage/publications/PECC-202107.pdf#C2>）（2021/12/11）。
- Aggestam, Lisbeth. 2006. “Role Theory and European Foreign Policy: A Framework of Analysis,” in Ole Elgstrom, and Michael Smith, ed. *The European Union's Roles in International Politics Concepts and Analysis*, pp. 11-29. London: Routledge.
- Azmeh, Shamel, Jaime Echavarri, and Christopher Foster. 2020. “The International Trade Regime and the Quest for Free Digital Trade.” *International Studies Review*, Vol. 22, No. 3, pp. 671-92.
- Bretherton, Charlotte, and John Vogler. 2006. *The European Union as a Global Actor*. London: Routledge.
- Diez, Thomas. 2013. “Normative Power as Hegemony.” *Cooperation and Conflict*, Vol. 48, No. 2, pp. 194-210.
- EEAS. 2016. “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy.” (https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf) (2021/12/16)
- EEAS. 2019. “The European Union’s Global Strategy Three Years on, Looking Forward.” (https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_global_strategy_2019.pdf) (2021/12/16)
- EU. 1995. “Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.” Official Journal L 281, 23/11/1995 P. 0031–0050. (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31995L0046>) (2021/12/13)
- EU. 2007. “Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community.” Official Journal of the European Union. 2007/C 306/01 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2007.306.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2007%3A306%3ATOC#d1e708-1-1) (2021/12/23)
- EU. 2012. “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union.” Official Journal of the European Union,

- 2012/C 326/01 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>) (2021/12/11)
- EU. 2016. “Commission Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).”
- EU. 2017a. “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Exchanging and Protecting Personal Data in a Globalised World.” COM (2017) 7 final.
- EU. 2017b. “European Consensus on Development.” (https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/european-consensus-on-development-final-20170626_en.pdf) (2021/12/15)
- EU. 2018. “EU Proposal for Provisions on Cross-border Data Flows and Protection of Personal Data and Privacy.” (https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/july/tradoc_157130.pdf) (2021/12/10)
- EU. 2019. “Commission Implementing Decision (EU) 2019/419.” (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.076.01.0001.01.ENG&toc=OJ:L:2019:076:TOC) (2021/12/19)
- EU. 2020. “Data Protection as a Pillar of Citizens’ Empowerment and the EU’s Approach to the Digital Transition – Two Years of Application of the General Data Protection Regulation.” COM (2020) 264.
- EU. 2022. “Data Act: Proposal for a Regulation on Harmonised Rules on Fair Access to and Use of Data.” (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/data-act-proposal-regulation-harmonised-rules-fair-access-and-use-data>) (2022/3/10)
- European Parliament. 2021. “European Parliament Resolution on the Commission Evaluation Report on the Implementation of the General Data Protection Regulation Two Years after Its Application.” B9-0211/2021 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2021-0211_EN.html).
- Manners, Ian. 2001. “Normative power Europe: The International Role of the EU.” Paper presented at the EUSA 7th Biennial Conference, Madison, Wisconsin, May 31-June 2.
- Manners, Ian. 2002. “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 235-58.

- Manners, Ian. 2006. "Normative Power Europe Reconsidered: Beyond the Crossroads." *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 2, pp. 182-99.
- Manners, Ian. 2008a. "The Normative Ethics of the European Union." *International Affairs*, Vol. 84, No. 1, pp. 65-80.
- Manners, Ian. 2008b. "The Normative Power of European Union in Globalised World," in Zaki Laidi, ed. *EU Foreign Policy in a Globalised World*, pp. 23-37. London: Routledge.
- Poletti, Arlo, and Daniela Sicurelli. 2018. "Introduction," in Arlo Poletti, and Daniela Sicurelli, eds. *The Political Economy of Normative Trade Power Europe*, pp. 1-13. Springer International Publishing.
- Rosecrance, Richard. 1998. "The European Union: A New Type of International Actor," in Jan Zielonka, ed. *Paradoxes of European Foreign Policy*, pp. 15-23. The Hague: Kluwer Law International.
- Smith, Karen E. 2014. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, 3rd ed. Cambridge: Polity Press.
- Tonra, Ben, and Thomas Christiansen. 2004. "The Study of EU Foreign Policy: between International Relation and European Studies," in Ben Tonra, and Thomas Christiansen, eds. *Rethinking European Union Foreign Policy*, pp. 1-9. Manchester: Manchester University Press.
- UK. 2021. *Trade and Cooperation Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, of the one part, and the European Union and the European Atomic Energy Community, of the other part*. Treaty Series No. 8 (2021) Brussels and London (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/982648/TS_8.2021_UK_EU_EAEC_Trade_and_Cooperation_Agreement.pdf) (2021/11/29)
- Whitman, Richard G., Amelia Hadfield, and Ian Manners. 2017. "Introduction: Conceptualising the foreign policies of EU Member States," in Amelia Hadfield, ed. *Foreign Policies of the European Union Member States*, pp. 1-19. London: Routledge.
- Yakovleva, Svetlana, and Kristina Irion. 2020. "Pitching Trade against Privacy: Reconciling EU Governance of Personal Data Flows with External Trade." *International Data Privacy Law*, Vol. 10, No. 3, pp. 201-21.

Normative Power Europe: How Does the GDPR Display in Foreign Trade of the EU?

Tzuti Wei

*PhD candidate, Institute of European Studies, Tamkang University
Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

Based on the theory of normative power proposed by Ian Manners, this article analyzes how the EU shows its so-called normative power in its foreign trade related affairs through the General Data Protection Regulation (GDPR). Recently, digital trade has flourished with the free flow of data. Issues related to privacy and data protection have become more and more important and attracted much attention in international trade. When the fundamental rights of personal data protection conflicts with the free trade of economic development, how can the balance be achieved between them, and how can the EU exert or show its “normative power” in its trade agreements with third countries? For a long time, as a global actor, the EU has been regarded as positive force to solve global problems. It exerts its influence through economic and even political rather than traditional military means. Its main purpose is to show or promote the beliefs and values it relies on, and then form an ability to shape the norm in the global society.

Keywords: Normative Power Europe, GDPR, cross-border data flow, EU’s foreign trade