

WTO 及 RTA 中心叢書

WTO 及 RTA 電子報 專題分析彙編

(2015 年)

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

2015 年 5 月編印

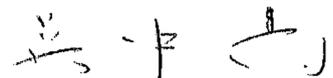
序

世界貿易組織（WTO）杜哈回合談判已進入第 15 年，2013、2015 年 WTO 第九、十屆部長會議後，雖獲得如《貿易便捷化協定》（TFA）及《擴大資訊科技協定》（ITA II）等實質進展，但「後奈洛比工作計畫」進度依舊有限。已開發與開發中會員的立場差異仍大，加之各項新興議題轉移了會員的注意力，使得 WTO 談判更為複雜難解，也被外界視為「杜哈已死」。如今可能的解方，或許需要會員給予更多空間與創意，例如採用複邊協定模式，方有機會打破僵局。

在 WTO 之外，各種巨型 FTA 逐漸穩固。跨太平洋夥伴協定（TPP）於今（2016）年 2 月 4 日正式簽署，許多新貿易規則，將形塑國際經貿新秩序。TPP 尚須各成員國通過國內程序，生效之路仍有變數，但相較於區域全面經濟夥伴協定（RCEP），已產生強大引力，菲律賓、泰國、印尼與我國等國家皆釋出參與意願，希望可以成為第二輪加入的成員。除 TPP 與 RCEP 之外，東協共同體、亞太自貿區（FTAAP）的發展，在在揭示東亞蓬勃發展、不容忽視的成長動力，對於我國轉型提昇，融入該區經貿網絡是一大契機與挑戰。

為呈現前述經貿動態變化，使社會相關各界瞭解 WTO 與國際經貿發展情勢，本中心彙輯去（2015）年 WTO 及 RTA 電子報刊登之專題分析，分為「WTO 及複邊協定」、「區域經濟整合相關議題」，以及「各國及全球經貿政策發展」三大分類，計有 31 篇文章。由今觀之，諸多議題癥結與爭議仍在，可提供讀者參考，敬祈不吝指正。

中華經濟研究院院長暨 WTO 及 RTA 中心執行長



吳中書

2016 年 5 月

WTO 及 RTA 中心簡介

我國於 2002 年 1 月 1 日成為世界貿易組織（WTO）會員。有鑒於 WTO 相關事務及議題的繁多與專業，我國政府開始積極籌畫成立專責研究機構，以辦理和 WTO 相關之研究、宣導、人才培訓及資料庫建置等工作。2003 年 9 月 8 日，在本院前董事長蕭萬長先生的領導下，於中華經濟研究成立「國際經貿事務研究及培訓中心」。隨著各國洽簽 FTA 或參與區域經濟整合蔚為風潮，區域貿易協定（RTA）研究日漸著重，故自 2013 年起更名為「國際經貿政策研究中心」，簡稱「WTO 及 RTA 中心」。

本中心為國內目前唯一由政府支持成立的國際經貿政策研究與諮詢機構，主要任務如下：

1. 結合理論與實務，支援政府決策與談判；進行各項策略及重要性的跨領域研究，並實際參加會議與談判，以協助政府參與多邊（WTO、OECD）與區域（RTA）國際經貿活動。
2. 建置 WTO 與 RTA 資料庫及網站，以促進相關資訊之迅速流通，資料運用之多元化，達到知識共享之目標。
3. 培育國際經貿人才，以強化我國對國際經貿事務之參與能力。
4. 透過國際交流活動，掌握國際脈動，期提升我國參與 WTO 與 RTA 之成效。
5. 加強與工商企業互動，提供產官學意見交流之平臺，以利我經貿政策共識之形成與推動。

目次

序	I
WTO 及 RTA 中心簡介	III
目次	V
WTO 及複邊協定	1
WTO 後峇里工作計畫之談判進展與主要爭議	3
TiSA 成員國在運輸產業的承諾開放與我國比較分析	11
開發中國家與 WTO/DSM 互動之研究：以委內瑞拉控美國精煉汽油 與常規汽油標準案為例	23
WTO 會員的出口競爭力與使用 DSM 之關聯性探討：以厄瓜多為例 ...	35
區域貿易協定快速發展，WTO 需要加速改革	47
擴大資訊科技協定（ITA II）和環境商品協定（EGA）談判進展及 對臺灣之意義	55
區域經濟整合相關議題	61
臺灣與東協國家洽簽 FTA 之影響因素分析	63
兩岸服務業相互市場開放和核准投資現況分析	73
韓國 FTA 政策宣導和民間溝通的作法	89
中國大陸加速推動參與亞太區域經濟整合的談判目標及對其總體 經濟可能影響之研析	95
TPP 形成對臺灣重要出口產品在 TPP 市場之影響探討	111
美國 TPA 法案及 TPP 路徑－國內政治與國際貿易談判的雙層賽局 ..	119
「東協經濟共同體」（AEC）之進展與臺灣之因應	125

韓國貿易業界所認知之 TPP 暨加入 TPP 對企業之影響	133
加入 TPP 及 RCEP 對我國酒類市場之影響探討	147
跨太平洋夥伴協定 (TPP) 後韓國與日本對美國出口市場之研析	161
從近期 TPP 談判草案文本解析 TPP 健保透明化核心義務	179
韓國與歐、美、陸三大貿易夥伴國之貨品關稅談判研析	189
韓國貿易業者所期盼之新 FTA 推動策略－以 FTA 推動之優先順序 及對已簽署 FTA 之建議改善事項為中心	199
陸韓 FTA 在服務貿易與經濟合作議題之內容與影響	213
各國及全球經貿政策發展	223
全球智慧城市發展新趨勢：臺灣的機會與挑戰	225
韓國締結對外貿易條約與協定之法源研析	235
全球戰略視角下美國對中國大陸的貿易政策	249
回顧 2014 展望 2015 東亞政經情勢發展－對臺灣的機會與挑戰	277
韓國 2015 年主要經貿施政方向之研析	283
上海自貿試驗區之發展與影響	291
中國大陸近期外人投資體制改革之簡評	303
中國大陸政府採購制度之評析－以新公布政府採購法實施條例為主 ...	311
從附加價值貿易析我國對外貿易特質及發展趨勢	319
日本服務業貿易及對外市場開放之研析	333
各國工業 4.0 策略與發展：對臺灣的機會與挑戰	343

WTO 及複邊協定



WTO 後峇里工作計畫之 談判進展與主要爭議

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳逸潔 分析師

一、前言

WTO 杜哈回合談判從 2001 年啟動以來，因議題複雜、會員間利益交錯、決策程序僵固，以及 2008 年爆發金融危機導致全球經濟衰退，美國提高談判要價，中國大陸、印度及巴西等新興開發中國家不願接受後，導致「2008 年七月套案」(The July 2008 Package) 失敗，而陷入長達 5 年的停滯。

為挽救杜哈回合談判，重振 WTO 信譽，在 2013 年 WTO 新任秘書長阿茲維多 (Robert Azevedo) 及所有會員的努力下，促成 WTO 第九屆部長會議 (the 9th Ministerial Conference, MC9) 圓滿落幕，於會中通過《峇里部長宣言》(Bali Ministerial Declaration) 及《峇里套案》(Bali Package) 等決議文件，不僅為 WTO 自 2008 年談判停滯以來的一大突破，更使杜哈談判終於能在進行 12 年後取得早期收穫成果，恢復會員談判信心，並讓杜哈回合談判得以續存。

依據《峇里部長宣言》，2014 年除執行《峇里套案》各項議題之部長決議外，亦應於 2014 年底完成「後峇里工作計畫」(post-Bali work program)。然而，2014 年 7 月印度因糧食安全目的之公共儲糧永久解決方案 (the permanent solution for the issue of public stockholding for food security purposes, 以下簡稱「糧安永久解決方案」) 缺乏實質進展，而拒絕採認貿易便捷化協定 (Agreement on Trade Facilitation, TFA) 修正議定書，使得「後峇里工作計畫」談判中斷，

直至 2014 年 11 月美印達成協議，並經會員協商妥協後，於 11 月 27 日召開 WTO 總理事會議，採認 TFA 修正議定書、澄清《峇里套案》中糧食安全目的公共存糧決議之相關文字，以及將「後峇里工作計畫」期限延長至 2015 年 7 月，並將「糧安永久解決方案」之期限提前至 2015 年 12 月後，終使 WTO 相關工作回到正軌。

今（2015）年適逢 WTO 成立 20 週年，且二年召開一次的第十屆部長會議（the 10th Ministerial Conference, MC10）亦將於 12 月 15 日至 18 日在肯亞奈洛比召開。「後峇里工作計畫」被視為完成杜哈回合談判之關鍵，其涵蓋內容及能否如期完成，勢將決定杜哈發展議程 Doha Development Agenda, DDA）存廢的命運。本文主要綜整「後峇里工作計畫」之最新談判進展，而後就主要爭議問題及重要會員立場進行分析，最後探討未來談判之可能發展。

二、後峇里工作計畫之最新談判進展

WTO 秘書長阿茲維多在今年 1 月 21 日貿易談判委員會（Trade Negotiations Committee, TNC）非正式會議中表示，「後峇里工作計畫」應在具急迫性（urgent）、水平性（horizontal）、合理性（reasonable）及全面參與（full engagement）等元素下展開談判，目的在於達成一個以農、工、服務業為核心，顧及發展和低度開發國家（Least-Developed Countries, LDCs）等議題，涵蓋詳盡減讓模式（modality）之工作計畫，以作為完成杜哈回合談判之藍圖。

為能順利推動「後峇里工作計畫」之談判工作，阿茲維多除責請各談判小組主席展開密集諮商外，其亦視談判進展，就農、工、服務業等重要議題召開 ROOM W 模式（僅限各代表團大使再加一人與會）之團長會議、密室會議等，然而至今年 5 月中旬仍缺乏突破性進展。

依據 4 月 27 日各談判主席在 TNC 會議的報告可知，會員大多固守既有立場，對於哪些議題應優先討論或納入工作計畫等談判順序（sequencing-based negotiations）問題，以及是否應以 2008 年減讓模式修正草案為談判基礎或改以簡化模式等歧見仍深，尤其重要會員美國、中國大陸、印度等在農業談判之立場差距過大，造成其他部分會

員認為在農業談判企圖心尚未釐清前，不願參與非農產品市場進入（Non-Agricultural Market Access, NAMA）、服務業和規則等其他議題談判。

對此，阿茲維多在 4 月 27 日的會議中表示，雖然各項議題之相關討論工作進展良好，惟礙於時間的急迫性，仍建議會員應避免執著於談判順序或基礎等入門議題，而應就實質內容進行討論，且服務業談判不宜落後農業及 NAMA，並應重視發展及低度開發國家議題，尋求具體解決方案，故後續除請各談判小組主席繼續諮商外，他將就農、工、服務業及規則等議題召開水平交換（horizontal trade-off）諮商會議，其亦表示，倘若進展不佳，原期待於 7 月底完成以談判模式為主之工作計畫，在務實的考量下，而有簡化工作計畫的可能性，惟其強調，不論結果為何，「後峇里工作計畫」仍必須符合三項則，包括：（1）其必須是實質性的、有意義的，且能以具平衡性的方式兼顧所有議題；（2）其必須能提供一個明確的指導原則以促使完成杜哈談判；（3）其必須是能使奈洛比部長會議能圓滿落幕的最佳跳板。

三、主要爭議問題與重要會員立場

由前節可知，「後峇里工作計畫」在今年 5 月進入水平諮商階段，惟目前談判爭議仍在於談判順序、談判基礎等入門議題上，其中又以美國、中國大陸等重要會員在農業談判市場進入及境內支持議題之爭議影響最大，倘若其仍無法取得共識，則原訂 7 月底完成之「後峇里工作計畫」恐面臨降低企圖心甚至延期的可能性。以下就現階段談判主要爭議問題與重要會員立場分述如下：

（一）「後峇里工作計畫」之談判順序

在「後峇里工作計畫」談判之初，會員普遍認同應以農業、NAMA 及服務業為核心議題，但隨著個別議題談判進展並不順利，多數開發中會員開始主張應以農業優先，尤其在工業及服務業談判企圖心不應超過農業談判，即會員決定在農業談判上獲得多大的成果，才能決定工業及服務業的談判企圖心，其中又以巴西、南非、阿根廷、古巴等農業出口開發中國家最為明顯，其以談判順序為由，而不願配合

NAMA 及服務業談判。

另外，中國大陸、印度等農產品進口開發中國家 G-33 集團特別強調農業應為「後峇里工作計畫」之核心，尤其認為必須先確認農業境內支持議題之企圖心後，其他議題之談判才可能有所進展，該集團更強烈主張對開發中會員、小型脆弱經濟體及低度開發會員之特殊優惠待遇必須為各議題不可或缺的重要內容。

然而，美國、歐盟、日本等已開發會員則認為三大議題應平衡並進，且日本及香港等進一步主張反傾銷議題應與市場開放議題同時討論；歐盟主張規則、智慧財產權及 NAMA 非關稅貿易障礙 (Non-Tariff Barriers, NTB) 亦應同時討論；美國則認為所有市場開放議題應優先處理，除農、工、服務業市場進入外，服務貿易協定 (Trade in Service Agreement, TiSA)、資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA) 擴大談判 (ITA II) 等亦應儘速完成。

(二) 「後峇里工作計畫」之談判基礎

自「後峇里工作計畫」展開談判以來，農工議題一直陷於「是否以 2008 年主席版減讓模式修正草案為基礎」之爭，並大致呈現已開發會員與開發中會員對立之局面。包括美國、歐盟、日本等在內的已開發會員認為目前距 2008 年已有 7 年之久，世界經貿環境已出現大幅變化，許多大型新興開發中國家獲享諸多貿易利益，加上其認為 2008 年修正草案並非會員普遍同意之共識，且當中有太多給開發中會員的優惠彈性，使其減讓承諾比例並不符合今日貿易實績之比例，故主張應「重新校準」(re-calibration) 杜哈談判，以簡化方式 (simplification) 調降談判企圖心，並在可行性 (doability) 的觀點下，尋求一平衡之談判結果，使本回合減讓必須符合比例，不能有某些會員有實質削減，而某些成員僅削減政策空間之情形。

但包括我國在內之大多數開發中會員認為必須以 2008 年修正草案為後續談判的「唯一基礎」，即便其並非所有內容皆獲會員同意，但其中大多數議題已有基礎共識，加上杜哈談判本以「發展」為核心，開發中會員之優惠彈性係部長談判授權，故任何重新校準或簡化公式都不能減損本回合賦予開發中國家之彈性。

(三) 農業議題談判順序與企圖心

農業議題被許多會員視為必須優先解決的議題，但究竟農業市場進入、境內支持及出口競爭議題哪個議題應優先解決，以及三大議題企圖心之平衡問題仍為一大爭議。

澳洲、紐西蘭等凱恩斯集團及巴西、阿根廷等 G-20 集團主張農業三大議題均應獲得進展，並認為市場進入長期受到會員不當補貼措施之扭曲，故應以大幅削減境內支持、全面取消出口補貼等出口競爭措施予以改正。美國則認為市場進入為國際貿易核心並對所有會員有利，故應以市場進入為優先議題。對此，G-33 集團則強調市場進入議題中亦應以特別產品 (Special Products, SP) 及特別防衛機制 (Special Safeguard Mechanism, SSM) 優先討論。但談判至今許多會員認為，境內支持議題應為推動其他議題談判進展之鑰，必須先確定境內支持議題之企圖心後才能據此去平衡及決定其他議題之企圖心，惟目前境內支持談判仍在美國與中國大陸間根深蒂固的意識形態立場差距中僵持不下。

基本上，在美國、歐盟、中國大陸、印度、巴西及日本等主要農業補貼大國中，美國可能是唯一一個依據 2008 年 12 月農業減讓模式修正草案削減補貼承諾後會受到實質影響的會員。依據凱恩斯集團的分析，美國在 2008 年農業修正草案建議下的扭曲貿易境內總支持 (Overall Trade-Distorting Domestic Support, OTDS) 上限金額為 145 億美元，若以美國最新 2012 年通報的補貼金額來計算，美國的 OTDS 為 121 億美元，仍有 24 億美元的空間，但若以「修正草案第四版」中的微量措施 (de minimis) 上限重新計算後，則美國的 OTDS 恐增加 43.77 億美元的金額，而造成美國約有 19.77 億美元的補貼金額超過 OTDS 上限，以及約 35.99 億美元超過農業境內總支持 (Aggregate Measurement of Support, AMS) 上限。

正因上述原因，美國一再反對以 2008 年修正草案為談判基礎，且亦一再強調中國大陸、印度等農業補貼金額持續增加的新興開發中會員亦應作出額外削減，尤其中國大陸應限縮或排除「修正草案第四版」第 12 段有關新入會國 (recently acceded members, RAMs) 優惠

待遇之適用。對此，中國大陸表示拒絕，強調若以平均每人補貼金額來看時，中國大陸的補貼人均金額是遠小於美國，且中國大陸在入會時已作出額外代價，其目前微量措施比例上限（8.5%）已較其他開發中會員（10%）為低，再加上這些補貼是針對為數眾多的貧困農民，此與已開發國家是補貼大農場主的性質根本不同，故堅持維持 8.5% 微量措施比例為其談判紅線（red line），不會作出高於 2008 年修正草案之承諾。

四、代結語－未來談判之可能發展

今年以來「後峇里工作計畫」之談判進展並不順利，主要原因仍在於開發中會員與已開發會員在根本上的認知差異，以及會員貿易政策深受國內政治問題影響等所致；而這也是使杜哈談判一再延宕至今的主要原因。

基本上，美國等已開發國家認為全球貿易模式和經濟局勢在過去十多年間發生重大變化，故主張貿易談判亦應作出相應調整，甚至經濟發展快速的新興大型經濟體更應在「後峇里工作計畫」上作出更大貢獻，但歐美國家所指之中國大陸、印度、巴西等新興大型經濟體則堅持認為，全球經濟確實發生變化，但這些變化並沒有發展到改變經濟格局的地步，也沒有發展到要求部分開發中國家承擔與已開發國家相同義務之階段，因此不認同美國等已開發國家之觀點。基於「後峇里工作計畫」是完成杜哈談判的藍圖，中國大陸等開發中會員認為無論是「後峇里工作計畫」議題的選擇、談判的進展都要體現杜哈回合以發展為核心之內涵，才能確保其結果可為開發中國家帶來實質發展的機會。

其次，受到主要會員國內政治問題影響，使得各國面對重大貿易政策時不輕易作出政治決定。最顯著的例子，即是美國的貿易促進授權法案（Trade Promotion Authority, TPA）在 2007 年失效後，2008 年共和黨與民主黨的政權之爭，直接導致「2008 年七月套案」的破局。2009 年美國歐巴馬總統上任後，以處理國內經濟衰退問題為首要工作，貿易政策亦由多邊轉向區域，在「重返亞洲」政策下，「跨

太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP) 取代杜哈談判為美國擴大對外貿易的新舞台，造成杜哈談判沈寂近四年，直至歐巴馬總統第二屆任期 TiSA、ITA 擴大談判等的啟動，讓美國重回多邊場域主導服務貿易及資通訊產品之市場開放，並讓杜哈談判再現一道曙光，促成峇里部長會議的成功。

惟除美國外，其他會員同樣因國內政治情勢的可能變化，而直接影響其在多邊談判的政治決定。例如 2014 年印度新總理莫迪 (Narendra Modi) 上任，認為前任政府於 MC9 部長會議期間之作為並不足以確保其國內糧食安全，加上印度於 2014 年 10 月中將展開地方選舉，印度新政府似有目的之刻意營造其為謀求國內農民福利，支持國內農業發展，而與美國等國際強權在 WTO 場域抗爭之形象，以爭取農民選票，而不惜在 WTO 場域祭出擱置部長決議，拒絕採認 TFA 修正議定書之手段。

目前「後峇里工作計畫」之前景雖不明朗，但就時間點而言，今年可能為杜哈談判最後的「機會之窗」，因明(2016)年美國將面臨總統大選，故不太可能對重大經貿易議題作出政治決定。WTO 已不容再度失敗，工作計畫多被會員視為杜哈回合能否完成之重要關鍵，若無法完成，亦即宣告杜哈談判失敗，此應為 WTO 會員極力避免之結果，故預期即時完成「後峇里工作計畫」的可能性較高，惟其內容為何，是否降低企圖心，仍待後續關注，至於已開發會員與開發中會員在 2008 年修正草案的對立應如何化解，或許應回歸秘書長一再請會員作的自我檢視，會員間坦承的相互了解「需要什麼」(what do you need)、「想要什麼」(what do you want)、「願意付出什麼代價」(what are you going to give) 以及「紅線為何」(Where is your red line)，應有助於在「後峇里工作計畫」中取得符合所有會員關切之平衡點。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 463 期，2015 年 6 月 26 日】



TiSA 成員國在運輸產業的承諾開放與我國比較分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、TiSA 成員國與我國的貿易關聯

目前，複邊服務貿易協定（Trade in Service Agreement, TiSA）共有 23 個 WTO 會員參與談判，包括美國、歐盟¹、澳洲、瑞士、挪威、紐西蘭、加拿大、日本、韓國、香港、墨西哥、智利、巴基斯坦、哥倫比亞、以色列、土耳其、哥斯大黎加、秘魯、巴拿馬、冰島、巴拉圭、列支敦士登及我國。

從我國與 TiSA 成員的商品貿易來看，2014 年我國進出口總額為 5,877.1 億美元，而我國對 TiSA 成員國的進出口總額為 2,766.8 億美元，占比約 47.1%。其中，我國出口總額為 3,136.9 億美元，對 TiSA 成員國的出口總額為 1,499.3 億美元，占比約 47.8%，主要國家或地區為香港、美國、歐盟、日本、韓國。我國進口總額為 2,740.2 億美元，對 TiSA 成員國進口總額為 1,267.5 億美元，占比約 46.3%，主要國家為日本、美國、歐盟、韓國、澳洲；顯見 TiSA 成員國對我國貿易往來之重要性。

¹ 歐盟 28 國為荷蘭、比利時、盧森堡、法國、義大利、西德、愛爾蘭、英國、丹麥、希臘、葡萄牙、西班牙、瑞典、芬蘭、奧地利、愛沙尼亞、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛文尼亞、馬爾它、賽普勒斯 保加利亞、羅馬尼亞、克羅埃西亞。

二、海運服務比較分析

海運服務涵蓋了海上運輸、配備船員的海運船舶租賃、海運船舶維修、海運曳引服務和海運輔助性等服務，見表 1 和表 2。我國在海上運輸（含客貨運）和配備船員的海運船舶租賃的項目上，在國籍船設立商業據點較韓國及香港承諾少，但相對較多數 TiSA 成員國開放承諾程度高，包括澳洲、紐西蘭、美國、加拿大、巴拿馬、挪威、以色列、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、瑞士、列支敦斯登、墨西哥、秘魯等。在船舶維修、曳引服務、海運輔助服務項目上，我國未承諾開放，但實際上前兩項服務都已自願性自由化，實際上開放程度較多數 TiSA 成員國為高。我國目前僅海運輔助性服務未開放，開放不如日本與韓國。

在貨物裝卸服務、儲存及倉儲服務、貨運代理服務、其他運輸輔助服務、裝運前檢驗、通關服務及貨櫃集散站服務方面，我國承諾程度相對較多數 TiSA 成員國開放承諾程度高。但我國在貨物裝卸服務、儲存及倉儲服務及通關服務跨境服務未承諾開放；也排除海運其他運輸輔助服務之地區性裝載及運送開放。

三、內水運輸服務比較分析

在內水運輸服務中，我國並未承諾此業別，實際上我國的法規亦規定外國船舶不能在港口間提供客運與貨運服務，除非我國政府每年批准。港口碼頭（特定國際港口除外）不允許外國船舶，除非是尋求庇護或我國政府批准。故實際上也未開放，因此無任何項目較 TiSA 成員國開放承諾程度高之情況。

多數 TiSA 成員國在內水運輸也並未做出開放承諾，故開放較我國高之國家與項目，僅有（1）日本的船舶維修、曳引服務、內水運輸輔助性服務；（2）歐盟的船舶維修；（3）哥倫比亞的客運、貨運、配備船員的船舶租賃。

四、空運服務比較分析

空運服務的客貨運航線涉及國家主權，故大型談判通常僅涉及機場營運服務、地勤服務、航空貨運集散站經營服務及航空貨運承攬服務，見表 3。TiSA 成員國於空運服務之承諾，有 15 國並未承諾機場營運服務及地勤服務；在機場營運服務，僅澳洲、紐西蘭、哥倫比亞、墨西哥納入承諾；地勤服務僅挪威、哥倫比亞、智利納入承諾。我國在機場營運服務現行開放程度較澳洲、紐西蘭、哥倫比亞、墨西哥之 TiSA 承諾低；地勤服務現行開放程度較挪威、哥倫比亞、智利之 TiSA 承諾低。此外，我國在航空貨運集散站經營業務方面，開放程度較加拿大之 TISA 承諾低。

在航空貨運集散站經營業及航空貨運承攬業方面，我國承諾程度較多數 TiSA 成員國高，如韓國、香港、紐西蘭、美國、巴拿馬、歐盟、挪威、以色列、土耳其、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、列支敦斯登、墨西哥、秘魯等。反之，只有加拿大在航空貨運集散站經營業的跨境服務開放程度較我國高。

五、鐵路運輸服務比較分析

鐵路運輸服務包括，客運、貨運、曳引服務、設備維修、配有駕駛員之租賃和輔助性服務，見表 4。在鐵路運輸服務中，我國並未對外承諾此業別，實際上我國法規亦規定外國人不得在國內營運鐵路。因此，我國無任何鐵路運輸服務項目是承諾開放較 TiSA 成員國為高。

紐西蘭在鐵路客運、貨運和曳引服務上，承諾開放較我為高。美國與加拿大在鐵路客運、貨運和鐵路運輸設備維修上，承諾開放較我為高。顯示多數 TiSA 成員國在鐵路運輸的承諾，相對其他運輸服務的開放程度亦是不大的。

六、公路運輸服務比較分析

公路運輸服務包括客運、貨運、配備駕駛員之商業貨運車租賃、和輔助性服務，見表 5。我國在客運上僅承諾小客車租賃業，實際上

我國法規現況亦復如此。目前在 TiSA 成員國中雖然有不少國家開放客運，但僅少數針對小客車租賃業做出承諾，因此在小客車租賃業上，我國較許多 TiSA 成員國承諾程度高，如日本、韓國、香港、美國、巴拿馬、以色列、土耳其、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、瑞士、列支敦斯登、墨西哥、秘魯。反之，我國客運僅承諾小客車租賃業，其他項目未做開放承諾，故澳洲、紐西蘭、美國、挪威、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、瑞士和列支敦斯登在此方面承諾程度較我國高。

在貨運方面，我國承諾開放汽車貨運業及汽車貨櫃貨運業兩項，故此部分較 TiSA 成員國程度高。但實際國內現況除該兩項外，法規也自願性自由化開放了汽車路線貨運業。若納入自願性自由化，我國開放程度大於日本、韓國、紐西蘭、加拿大、以色列、土耳其、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、墨西哥、秘魯等 TiSA 成員國。反之，澳洲、紐西蘭和冰島承諾開放公路貨運的跨境服務，我國認為是技術不可行而未做承諾。

在配備駕駛員之商業貨運車租賃及公路輔助性服務上，我國未做承諾開放。但實際上我國法規已自願性自由化開放公路輔助性服務之停車服務，該項目多數 TiSA 成員國仍未開放。反之，在配備駕駛員之商業貨運車租賃我國開放程度較日本、澳洲、紐西蘭、加拿大、歐盟、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、瑞士、列支敦斯登之承諾為低。在停車以外的公路輔助性服務開放程度較日本、歐盟、挪威、冰島、哥斯大黎加、哥倫比亞、智利、瑞士之承諾為低。

七、結語

我國在 TiSA 運輸服務承諾方面，只有國際海上運輸、配備船員的國際海運船舶租賃、海運輔助性服務是新的開放承諾，其他運輸服務都是維持加入世界貿易組織時的開放承諾。政府因為觀念上採取以擴張出口為導向的政策，所以主張盡量開放自由化。然而運輸服務是國家經濟的動脈，又涉及到國家安全，故在各服務項目中，TiSA 成員國的開放程度都是相對是較低的。本文比較分析得出，我國做出的

運輸服務承諾已相對是多的，自願性自由化更進一步開放了我國市場。

過去透過進出口貿易，我國也培養了許多具備競爭力的業者。如今，我國製造業大多數已經外移，具競爭力的運輸服務業者也已經邁向國際市場。政府對於有能力的業者，當然應該協助他們開拓國外市場。但開拓國外市場的同時，外國政府也會要求我國政府做出相對應的市場開放。因此，政府對於留在國內市場發展的業者，就必須要有一套新的政策措施，以因應市場的進一步開放。目前看來，由政府帶頭放出誘因，使政府與企業共同朝智能化、系統化、平台化發展，透過掌握統計數據和改善跨政府效率以做出適宜引導政策，是我國未來應該努力的方向。

表 1 我國海運服務承諾開放情況

項目	海上運輸（含客運與貨運）（CPC7211 and 7212）	配備船員的海運船舶租賃（CPC7213）	海運船舶維修（部分CPC8868）	海運曳引服務（CPC7214）	海運輔助性服務（部分CPC745）
臺灣	<p>CPC7211,7212,排除境內航行：</p> <p>MA1：（a）定期航運：無限制。（b）不定期航運：無限制</p> <p>NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3：（a）以經營中華台北國籍船隊為目的所成立的註冊公司：不予承諾。（b）對國際海運服務提供的其他商業據點之形式：無限制。</p> <p>NT3：</p> <p>1.對外國船舶承運人在中華台北進行客運與貨運之要求：（1）依法設立由中華台北授權之分公司；（2）授權中華台北船務代理處理客運與貨運事宜。</p> <p>2.經營船舶運送業，須擁有至少一艘中華台北籍的船舶。</p> <p>3.中華臺北籍船舶係指向中華臺北主管機關登記之船舶。船舶合於下列規定之一者，得申請該登記：</p> <p>（1）中華臺北政府所有者；</p> <p>（2）中華臺北之國民所有者，或</p>	<p>配備船員的船舶租賃服務，排除境內航行與離岸：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	未承諾此業別	未承諾此業別	未承諾此業別

項目	海上運輸（含客運與貨運）（CPC7211 and 7212）	配備船員的海運船舶租賃（CPC7213）	海運船舶維修（部分CPC8868）	海運曳引服務（CPC7214）	海運輔助性服務（部分CPC745）
	<p>(3) 依中華臺北法律設立，且主事務所位於中華臺北之下列各公司所有者：</p> <p>(i) 無限公司，其股東全體為中華臺北之國民者。</p> <p>(ii) 有限公司，資本二分之一以上為中華臺北之國民所有，其代表公司之董事為中華臺北之國民。</p> <p>(iii) 兩合公司，其無限責任股東全體為中華臺北之國民。</p> <p>(iv) 股份有限公司，其董事長及董事二分之一以上為中華臺北之國民，並其資本二分之一以上為中華臺北之國民所有。</p> <p>(4) 依中華臺北法律設立，且主事務所位於中華臺北之法人所有，其社員三分之二以上及法定代表為中華臺北之國民者。</p> <p>4. 船舶所有人或船舶營運人應優先僱用合格之中華臺北籍船員，僱用外國籍船員時，應經中華臺北之主管機關核准並滿足相關經濟需求測試之條件。</p>				

註1：MA1&NT1 表示跨境服務的市場開放和國民待遇之限制；MA2&NT2 表示國外消費服務的市場開放和國民待遇之限制；MA3&NT3 表示設立商業據點的市場開放和國民待遇之限制。

註2：WTO 承諾表中以「中華台北」表示我 WTO 正式名稱「臺澎金馬個別關稅領域」。

資料來源：中華經濟研究院。

表 2 我國海運之輔助性服務開放承諾情況

項目	海運方面貨物裝卸服務(部分 CPC741)	海運方面儲存及倉儲服務(部分 CPC742)	海運方面貨物運輸代理(部分 CPC748)	海運方面其他運輸輔助服務(部分 CPC749)	海運方面裝運前檢驗(部分 CPC749)	通關服務	貨櫃集散站服務
臺灣	<p>CPC741 海運部分：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>CPC742 海運部分：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>海運代理服務：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p> <p>海運貨運承攬服務：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>CPC749 海運部分，不含地區性裝載及運送：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>裝運前檢驗：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>通關服務：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>貨櫃集散站服務：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>

資料來源：中華經濟研究院。

表3 我國空運之輔助性服務承諾開放情況

項目	機場營運服務 (CPC7461)	地勤服務	航空貨運集散站經營業 (part of CPC742)	航空貨運承攬業 (part of CPC748)
臺灣	未承諾此業別	<p>未承諾此業別。基於最惠國待遇豁免清單：</p> <p>1.機場機坪裝卸服務 (741**, ramping services provided in airports)：外籍航空公司得依雙邊空運協定自行處理裝卸貨業務</p> <p>2.其他空運支持服務業 (7469**)：外籍航空公司得依雙邊空運協定自行處理其飛機之清潔、消毒及拖曳工作 (self-handle their aircraft cleaning, disinfecting and towing services)</p>	<p>CPC741 貨物裝卸-涉及空運部分，不含機坪裝卸貨物：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p> <p>CPC742 儲存與倉儲服務-涉及空運部分：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>	<p>CPC748 貨運代理服務-涉及空運部分：</p> <p>MA1&NT1：無限制</p> <p>MA2&NT2：無限制</p> <p>MA3&NT3：無限制</p>

資料來源：中華經濟研究院。

表 4 我國鐵路運輸服務承諾開放情況

項目	鐵路運輸客運 (CPC7111)	鐵路運輸貨運 (CPC7112)	鐵路運輸曳引服 務 (CPC7113)	鐵路運輸設備維 修 (part of CPC8868)	配有駕駛員之鐵 路運輸設備租賃	鐵路運輸輔助性 服務 (CPC743)
臺灣	CPC7111 MA1&NT1：技術 上不可行 MA2：無限制 NT2：外國人不得 在中華台北營運 鐵路 MA3：無限制 NT3：外國人不得 在中華台北營運 鐵路	CPC7112 MA1&NT1：技術 上不可行 MA2：無限制 NT2：外國人不得 在中華台北營運 鐵路 MA3：無限制 NT3：外國人不得 在中華台北營運 鐵路	未承諾此業別	CPC8868** MA1：無限制 NT1：外國人不得 在中華台北營運 鐵路 MA2：無限制 NT2：外國人不得 在中華台北營運 鐵路 MA3：無限制 NT3：外國人不得 在中華台北營運 鐵路	未承諾此業別	未承諾此業別

資料來源：中華經濟研究院。

表 5 我國公路運運服務承諾開放情況

項目	公路客運 (CPC7121+7122)	公路貨運 (CPC7123)	配備駕駛員之商業貨運車租賃 (CPC7124)	公路輔助性服務 (CPC744)
臺灣	<p>僅限小客車租賃：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2：無限制。NT2：外國人不得投資公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業及計程車客運業</p> <p>MA3：無限制。NT3：外國人不得投資公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業及計程車客運業</p>	<p>僅限汽車貨物運輸、汽車貨櫃貨運運輸，不含現行公路法定義之汽車路線貨物運輸：</p> <p>MA1&NT1：技術上不可行</p> <p>MA2：無限制。NT2：外國人不得投資公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業及計程車客運業</p> <p>MA3：無限制。NT3：外國人不得投資公路汽車客運業、市區汽車客運業、遊覽車客運業及計程車客運業</p>	未承諾此業別	未承諾此業別

資料來源：中華經濟研究院。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 469 期，2015 年 8 月 7 日】



開發中國家與 WTO/DSM 互動之研究：以委內瑞拉 控美國精煉汽油與常規 汽油標準案為例

國立中興大學國際政治研究所 廖福民 碩士生
譚偉恩 助理教授

一、前言

國際制度 (International Institutions) 創立的其中一項功能便是希冀在無政府狀態 (anarchy) 下，找尋到一些能被主權國家所共同認定的行為準則，這些行為準則一方面能夠降低國家彼此衝突的機會，或至少能夠讓國家減少以暴力方式來解決彼此爭端；另一方面，行為準則能夠使遵行的國家都受益，或至少降低交易成本。¹在現存眾多國際制度中，普遍公認最具執行力者莫過於在 WTO 中用以解決貿易紛爭的爭端解決機制 (the Dispute Settlement Mechanism, DSM)。²

¹ Robert Keohane, "International institutions: Can interdependence work?," *Foreign Policy*, Iss. 110 (Spring 1998): 82-96; Lisa Martin and Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions," *International Organization*, Vol. 52, No. 4 (Autumn 1998): 729-757.

² 自前任 WTO 秘書長 Pascal Lamy 讚揚 DSM 為「皇冠上的寶石」(the jewel in the crown of the WTO) 後，不少實務與學界人士跟進這樣的說法。參考：Marc Busch and Eric Reinhardt, "Testing International Trade Law: Empirical Studies of GATT/WTO Dispute Settlement," in Daniel Kennedy and James Southwick, eds., *The Political Economy of International Trade Law: Essays in Honour of Robert E. Hudec* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003): 457-481.

DSM 所以獲得高度評價的理由是因為這項國際貿易制度自 1995 年起至 2014 年止，已處理了 488 件會員間的貿易爭端，其效率之高，讓傳統的國際爭端解決制度難以望其項背。以國際法院 (International Court of Justice, ICJ) 為例，創設至今所作成之判決總數、年平均數以及自 1995~2014 這段期間與 WTO 的案件數比較，均可清楚窺見 DSM 得到會員的倚重與頻繁使用 (見下表 1)。

表 1 WTO/DSM 與 ICJ 案件處理數比較

	爭端解決機制 (DSM)	國際法院 (ICJ)
創設時間	1995~2014 (20years)	1947~2014 (68years)
完成判決總件數	488 件	146 件
平均每年完成件數	$488/20 = 24.40$ 件	$146/68 = 2.14$ 件
1995~2014 件數	488 件	64 件
95~14 平均完成件數	$488/20 = 24.40$ 件	$64/20 = 3.20$ 件

註：本表以完整年度計算，故 2015 年未予列入。

資料來源：WTO 官方網站、ICJ 官方網站 (作者自行整理)。

從表 1 中可以發現，DSM 自 WTO 運作以來至 2014 年為止，每年平均處理案件處理數為 24.40 件，相較於 ICJ 設立至今已 68 年，平均每年案件數為 2.14 件，兩者存有逾 10 倍以上的案件審理差距。即便吾人以 ICJ 近 20 年來案件審理數相較為多的情況再進行估算，並將比較期間與 WTO/DSM 設定為一致，兩者在同一期間 (1995~2014) 的年平均處理案件數也僅僅是自 24.40 : 2.14 調整為 24.40 : 3.20；依然存有將近 8 倍之差距。

正因為 DSM 的運作表現如此優異，故一度被讚論為皇冠上的寶石。惟 DSM 的實際運作背後隱藏著許多值得釐清之問題，本文藉由委內瑞拉控美國的精煉汽油與常規汽油標準案 (United States - Standards for Reformulated and Conventional Gasoline，以下簡稱「汽油案」) 為例，³進行一個初步但具有啟發和研究實益之討論。結論

³ *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*

部分特別闡明，身為一項國際貿易制度，WTO 的會員通常是在什麼情況下會偏好使用 DSM 捍衛自身的出口貿易利益。

二、功過難以論定的 DSM

表 2 對於已開發 (developed) 和開發中 (developing) 國家使用 DSM 的情況做了一個簡要整理，從中我們發現若干有趣的現象。首先，若從主動提起控訴的角度來看，已開發國家單獨使用 DSM 次數為 289 次，高出開發中國家的 192 次，差距將近 100 次，換算為百分比則是趨近 20 個百分點的差距。勿寧，不同發展程度的國家在使用 DSM 的頻率上確實有非常明顯的殊異。不過，若稍加分類後再進行觀察，則「已開發國家控訴開發中國家」和「開發中國家控訴已開發國家」的貿易爭端次數，似乎就無法顯示出已開發國家在使用 DSM 次數上佔有壓倒性優勢的說法；相反地，「已開發國家控訴開發中國家」和「開發中國家控訴已開發國家」的案件落差程度明顯縮小至 3 個百分點不到。這樣的結果似乎說明了一件事，DSM 不但在案件審理數量的表現上比起很多國際性的爭端解決制度來得優異，在實際審理的公平性上也兼顧得宜，並非如過往一些文獻指責的，是一個較不利於開發中國家的國際制度。⁴

(WT/DS2/1, 2 February 1995), available at:
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds2_e.htm (last visited: 2015/08/18).

⁴ 相關文獻及評析可參考：譚偉恩，「沉默的會員？何以某些國家不會參與 WTO 的爭端解決機制」，WTO 及 RTA 電子報，第 363 期，(2013 年 5 月 31 日)，網址：<http://web.wtocenter.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=5555> (最後瀏覽日期：2015/08/18)。

表 2 已開發及開發中國家使用 DSM 之控訴比較 (1995~2014)

應訴方	已開發國家						合計
控訴方	已開發	開發中	混合	已開發	開發中	混合	
1995	13	7	1	1	3	0	25
1996	15	4	2	13 (港)	4	1	39
1997	25	7	0	17	1	0	50
1998	21	5	0	12	3	0	41
1999	18	0	1	6	5	0	30
2000	8	5	1	10	10	0	34
2001	4	5	1	0	13	0	23
2002	17	13	0	2	5	0	37
2003	8	8	0	3	7	0	26
2004	11	3	0	3	2	0	19
2005	2	3	0	3	4	0	12
2006	6	5	0	5	4	0	20
2007	3	4	0	4	2	0	13
2008	3	7	0	6	3	0	19
2009	6	3	0	2	3	0	14
2010	1	5	0	5	6	0	17
2011	3	1	0	2	2	0	8
2012	1	12	0	9	5	0	27
2013	2	5	0	9	4	0	20
2014	3	3	0	7	1	0	14
總計	170	105	6	119	87	1	488

應訴方	已開發國家						合計
	已開發	開發中	混合	已開發	開發中	混合	
控訴方	已開發	開發中	混合	已開發	開發中	混合	
占比	34.84%	21.52%	1.23%	24.38%	17.83%	0.2%	100%
次數比較	已開發為控訴方 170+119=289			開發中為控訴方 105+87=192			481
比例總計	59.22%			39.34%			98.56%

資料來源：WTO 官網（作者自行整理）。

然而，當我們進一步檢視開發中國家實際使用 DSM 的成員有哪些時，會發現頻繁使用 DSM 的開發中國家明顯集中在少數特定的 WTO 會員（請見表 3）。在表 3 中，雖然經濟定位上係屬開發中國家，但巴西、印度、中國大陸、阿根廷等四國的全球貿易出口表現皆具有一定實力，中國大陸更是位居全球第一。而在阿根廷方面，雖然出口貿易的排名遠遠落後其他三個國家，但該國的農業暨相關產業興盛，若仔細檢視該國對已開發國家所提起之貿易控訴具體內容，也確實多與農業或相關產業有關。鑑此，吾人可以得到一個初步結論，DSM 對於具有足夠出口貿易競爭力的國家來說，是一個相當好的國際制度，即便傳統認知中的國家經濟定位可能只是一個開發中國家（或俗稱的小國），但透過 DSM 便可以對已開發國家（或俗稱的大國）提起控訴，反制失當的非自由化貿易政策。

不過，「具有出口貿易的競爭力」，是不是就一定保證開發中國家會對已開發國家扭曲自由貿易的措施提出控訴呢？⁵更精確地提問是，當一個開發中國家具有在國際市場上出口競爭力的產業時，該國是否具有使用 DSM 維護自身利益的偏好（preference）？為釐清此一問題，本文將透過委內瑞拉控訴美國的「汽油案」來進行實證檢驗。

⁵ 限於電子報篇幅，本文暫不另行討論開發中國家對「開發中」國家的貿易控訴，而是先以舉重以明輕的邏輯，類推若能對經濟實力較佳的大國提出控訴時，原則上應沒有理由會畏懼對經濟實力較差的小國不提出控訴。

表 3 頻繁使用 DSM 控訴已開發國家之開發中會員 (1995~2014)

國家	控訴已開發國次數 (x)	單一國家次數比重 (x/105)	全球貿易出口名次
巴西	20	19%	24
印度	13	12.4%	19
中國大陸	12	11.4%	1
阿根廷	11	10.5%	49
總計	56	53.3%	none

資料來源：作者自行整理（參考 WTO 官網）。

三、個案分析

(一) 被遺漏的關鍵事實

導致委內瑞拉對美國提起控訴的源頭可追溯至美國「空氣清潔法案」(Clean Air Act, CAA)的修正。⁶該法案早在 1963 年便已制訂，但美國國會於 1990 年要求其環境保護署 (Environment Protection Agency, EPA) 針對國內市場上銷售之石油燃料的組成與其使用後的排放氣體做出新規範，以改善國內某些特定區域空氣汙染嚴重之現象。⁷在國會這項要求下，修正後的 CAA 適用於原油精煉業者 (refiner)、汽油調製業者 (blender) 與燃油進口業者 (importer)。⁸

新的法案在內容中指出，於空污嚴重及未達到空氣標準的特定區域內 (non-attainment areas)，所有上述相關業者都必須遵守新的 CAA

⁶ 有關本案的法律分析可參考：郭懿美，「首宗 WTO 爭端解決上訴案－美國再煉解汽油案評述」，*東海大學法學研究*，第 15 期(1997 年 12 月)，頁 1-29; Martin McCrory and Eric Richards, "Clearing the Air: The Clean Air Act, GATT and the WTO's Reformulated Gasoline Decision," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy*, Vol. 17, No. 1(1998): 1-44.

⁷ WTO, *Panel Report* (WT/DS2/R, 20 May 1996): 5.

⁸ *Ibid.*: 2.

規範，僅能販售符合環保標準之精煉汽油（reformulated gas, RFG），而在達到標準的其他區域範圍內，傳統市面上的燃油產品依然能夠繼續販售。⁹1991年，負責修定該法案的 EPA 針對自美國境外進口之精煉汽油以及美國自製之精煉汽油制定了差別性標準，導致出口至美國的外國精煉汽油業者蒙受貿易上的不利益，其中委內瑞拉的石油公司 *Petróleos de Venezuela S. A.*（PDVSA）損失最為嚴重。¹⁰根據 PDVSA 的估算，在 EPA 的差別標準實施前，每日可輸出 7 萬桶燃油至美國，如果依此正常且不受歧視的貿易狀況，該公司於 1995 年輸往美國的燃油總量將能夠達到每日 12 萬 8 千桶。¹¹但由於上述 CAA 的差別化規定，使得 PDVSA 的出口無法達到此銷售水準，貿易損失因而達到每年 3.57 億美元。¹²

本案於 1995 年被委內瑞拉提交到 DSM，小組報告和上訴機構報告在裁定內容中皆指出，美國 EPA 修改的 CAA 法案內容確實對境外進口之精煉汽油實施較嚴格之標準，同時在美國境內的燃油市場上形成歧視效果，違反了國民待遇原則。¹³事實上，CAA 當中的差別性規範是一項政治產出，因為美國本土的燃油業者希望透過一個內外標準有別的精煉汽油規範，達到減低境外燃油進口的效果，以拉抬市場上對本國精煉汽油之需求；或者是讓境外業者必須投入更多生產成本來達到嚴格的美國規定，致使價格上競爭力衰退，以緩衝美國業者所面臨的市場競爭。¹⁴正是因為國內業者的介入，使得 EPA 即便曾於 1993

⁹ *Ibid.*: 2.

¹⁰ PDVSA 為委內瑞拉國有企業，可參考網址：<http://www.pdvsa.com/> (last visited: 2015/08/18)。

¹¹ 12 萬 8 千桶中，精煉石油的數量便高達 10 萬桶。可參考：http://www.commercialdiplomacy.org/case_study/case_epa_gasoline.html (最後瀏覽日期:2015/08/18)。

¹² 同上註。

¹³ WTO, *Penal Report* (WT/DS2/R): 47; WTO, *Appellate Body Report* (WT/DS2/AB/R): 28-30.

¹⁴ 1990 年代美國境內石油業者因為同時承受國內外之市場壓力，故拒絕 EPA 對進口石油產品降低品質限制。在透過政治遊說的操作後，EPA 維持了對境外精煉油品的限制，此證明 CAA 並非真正為了空氣品質的環境考量而存在；相反地，是隱匿性的貿易障礙。可參考：“The World Trade Organization Ruling against the Reformulated Gasoline Regulations of the U.S. Clean Air Act,” available at: http://www.citizen.org/trade/article_redirect.cfm?ID=5499 (last visited:

年到 1994 年考慮恢復精煉汽油標準單一化，不再對國內生產與境外進口有所區分，但因國內燃油業者強力遊說，希望維持 CAA 修正案中的差別性條款以阻擋境外精煉汽油的輸入，EPA 於是不得不遵行國會的要求維持 CAA 的差別條款，但此舉卻致使委內瑞拉決定透過 DSM 向美國提起貿易控訴。

（二）委內瑞拉石油產業的獨特性

國際原油與燃油市場上的「賣方」並非只有委內瑞拉，中東海灣地區的石油輸出組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）國家也是出口競爭力很強的 WTO 會員。然而，在諸多石油輸出國家中，為何其它國家沒有對美國歧視性的 CAA 規範提出控訴？委內瑞拉的個案因此顯得格外具有研究實益，可以幫助我們瞭解，在國際市場上具有原油與燃油出口競爭力的國家在什麼情況下會選擇使用 DSM。

就出口貿易的層面來說，根據安地斯共同體（La Comunidad Andina de Naciones）的貿易調查報告，以及 WTO 的〈貿易政策檢討報告〉（Trade Policy Review）所整理出的數據，在 1990 年代委內瑞拉石油出口佔全國出口獲利的比例持續維持在 80% 上下。¹⁵ 另一方面，美國與加拿大是委內瑞拉的最主要的石油出口對象，比例上占了委內瑞拉原油出口以及精煉燃料出口的 70%。此外，從美國進口石油的角度觀之，委內瑞拉是美國最大的石油暨精煉油品的供應國。其次，就產業結構而言，石油產業自 1976 年後在委內瑞拉主要係屬於國營主導模式，也就是歸由前述的 PDVSA 所掌控，該公司於 1990 年代的營利占該國稅收比重高達 67.6%，而石油業占在全國 GDP 的比例上也達到了 1/3。¹⁶

2015/08/18).

¹⁵ Radelet Steve, Garcia Christina, and Hussain Mumtaz, "Trade and Exports," (Background paper examining the state of the Andean region for the Andean Competitiveness Project, April 5, 2000), available at: http://www.cid.harvard.edu/archive/andes/documents/bgpapers/trade_exports.pdf (last visited: 2015/08/18); WTO, *Trade Policy Review* (WT/TPR/S/10).

¹⁶ Cesar Alvarez and Stephanie Hanson, "Venezuela's Oil-Based Economy," available at: <http://www.cfr.org/world/venezuelas-oil-based-economy>

總體觀之，由於委內瑞拉主要的石油出口市場在北美，而美國又是最主要的進口國；顯然地，委內瑞拉的經濟仰賴石油銷售，同時相當依賴美國的購買。在此情況下，美國境內任何實質上會影響外國石油進口的法規，必然會受到委內瑞拉的關注。不過，委內瑞拉的石油產業有一項特殊之處，使其相較於其它石油輸出國家呈現出差異性，這也是為何在 WTO 歷年的訴訟裡，只有委內瑞拉一個產油國為了與石油有關的貿易糾紛，透過 DSM 提出控訴之根本性原因。詳言之，PDVSA 在 1990 年代初期是全球第二大的石油公司，貿易競爭力極高。不過，該國在石油產業政策的規劃上是將重點聚焦在精煉汽油的生產與輸出，其中精煉油品的「銷售」並不是單純的國內生產，而是透過 PDVSA 在全球石油市場布局，藉由併購或投資各國本土的煉油公司，建立起廣大的通路平台，然後與本國原油業者合作，從委內瑞拉運輸原油至各國布局的煉油公司，於當地完成油品精煉後直接銷售。確切地說，精煉汽油是委國在國際石油產業上真正具有競爭力的領域，原油的生產與銷售就統計數據觀之，反而僅佔委國的 30%。¹⁷

上述委內瑞拉的產業政策規劃同樣也適用於美國，資料指出，委內瑞拉在 1986 年時收購了美國石油公司 CITGO 過半的股份，成功打入美國精煉油品市場，並逐漸取得通路和銷售管道，¹⁸到了 1990 年，PDVSA 購買 CITGO 剩餘的股份，不但達成完全併購的目標，也成為美國境內第七大石油產業外資。¹⁹只是儘管如此，CAA 規範的限制還是對委內瑞拉其它無法透過 CITGO 通路銷售的精煉油品構成了限制，並造成了一定程度的貿易損失。相較之下，中東海灣石油輸出國家銷往美國之石油產品係以原油為主，故美國 EPA 修定之 CAA 法案對這些國家的石油貿易利益不致構成衝擊，正是因為石油產業在發展上的政策差別，或者可以說是國家在石油產業本質上的殊異，導致在

[nomy/p12089](#) (last visited: 2015/08/18).

¹⁷ WTO, *Trade Policy Review* (WT/TPR/S/10): 134.

¹⁸ Available at: <https://www.citgo.com/AboutCITGO/CompanyHistory.jsp> (last visited: 2015/8/18).

¹⁹ David Mares and Nelson Altamirano, "Venezuela's PDVSA and World Energy Markets: Corporate Strategies and Political Factors Determining Its Behavior and Influence," March 2007, available at: http://www.rice.edu/energy/publications/docs/noc/Final%20PDFs/NOC_PDVSA_Mares-Altamirano.pdf (last visited: 2015/08/18).

諸多以國營為主要模式的石油輸出國家中，僅僅只有委內瑞拉無法忍受美國扭曲貿易的措施，決定提訴。²⁰

四、結語

國際制度一旦設立，究竟是否會受到大國（或軍事與經濟實力較佳的國家）操控或主導？還是能夠維持一定的自主性（*autonomy*）²¹？這個問題不單是國際組織研究者的核心關切，也影響到 WTO/DSM 作為一項國際貿易制度的公信力。本文的研究顯示（請參見表 1），從不同的觀察角度切入，認為 DSM 較有友善於已開發國家，而不利於開發中國家的說法，並非毫無根據。但同樣地，主張 DSM 是一個公平，不因會員經濟發展程度不同而受有使用限制的準司法機制，也是言之有理。

事實上，DSM 真正潛在的瑕疵或值得我們更深入研究與思考的問題是：（1）在 DSM 這個國際制度下，會員的強弱其實另有一套標準，即「出口產業的競爭力」。詳言之，任何國家若在全球貿易市場上不具備特定產業的競爭力時，基本上就不會成為進口國貿易限制措施的對象，自然也就不會有使用 DSM 的需求與偏好。更確切一點說，WTO 的會員是不是經濟發展上的強國並非重點，有沒有特定產業的出口貿易競爭力，導致與其它會員的同質產業發生利益衝突，才是會不會使用 DSM 的關鍵。（2）國家產業出口競爭力的有無是解釋 WTO 會員是否使用 DSM 的必要條件，但不是充分條件。因為，如果進口國本土沒有同類產業，並且受到進口貿易的衝擊，原則上也不會發生貿易紛爭。就以石油為例，因為石油基本上只有特定的國家才生產，多數的進口國都沒有石油產業，所以根本不會設下貿易措施來限制石油的進口；相反地，是很擔心買不到石油。美國與委內瑞拉所以有爭端，便是因為美國在進口石油之餘，自己本國的精煉汽油產業面臨到市場上的競爭壓力。

²⁰ 此處必須補充的一點是，出口石油的國家除了海灣國家外，尚有一些歐洲國家，但因美國自歐洲進口石油之比例不高，因此本文不列入討論。

²¹ 相關研究可參考：Jean D' Aspremont, "The Multifaceted Concept of the Autonomy of International Organizations and International Legal Discourse," in R. Collins & N. D. White, eds., *International Organizations and The Idea of Autonomy* (New York: Routledge, 2011): 63-86.

總的來說，單看 DSM 本身的運作，並沒有於制度上設下任何針對特定會員參與或使用之限制。相反地，任何會員只要現在或是日後能夠建立起具有國際市場出口競爭力的產業，就非常有機會和可能性會選擇使用 DSM 來捍衛自己的貿易利益。然而，DSM 畢竟是整個 WTO 一項非常核心的機制，所有附件一中的貿易協定，無論是貨品類，還是服務類，都是 DSM 實際運作時可能會引用的國際貿易規範。就此點觀之，WTO 似乎更多時候是為了具有出口貿易利益的會員而存在，但對於貿易進口國而言，WTO 能夠提供的制度性保障相對是欠缺與不足的。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 474 期，2015 年 9 月 11 日】



WTO 會員的出口競爭力 與使用 DSM 之關聯性探 討：以厄瓜多為例

中興大學國際政治研究所 郭立婕 研究生
譚偉恩 助理教授

一、前言

已有不少文獻指出，經濟能力較弱的開發中國家（developing countries）在使用 WTO/DSM 的頻率上明顯偏低。¹換句話說，經濟能力較強的 WTO 會員是參與 DSM 的常客（特別是以控訴方的身分）。

上述觀點確實有一定的正確性，但事實上若細究開發中國家與 DSM 的互動關係，就會發現並非所有經濟能力較強的會員都會使用 DSM，²而經濟能力較弱的會員也未必不會透過 DSM 提出貿易控訴。

¹ Gregory Shaffer, “How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries: Some Proactive Developing Country Strategies,” in Victor Mosoti, ed., *Towards a Development-Supportive Dispute Settlement System in the WTO* (Geneva: ICTSD, 2003): 26-29.

² 本文中國家經濟能力的「強」或「弱」主要係參考一般國際組織對於主權國家經濟發展程度的評比，例如國際貨幣基金（the International Monetary Fund, IMF）在其 2015 年發佈的《世界經濟展望》中將 152 個國家歸類為新興市場暨開發中經濟體，當中包括：拉美、中東暨北洲等地區。詳見：IMF, *World Economic Outlook: Uneven Growth Short-and Long-Term Factors* (Washington, D.C.: IMF, April 2005): 147-148. 然而，這樣的分類在精確度上有所欠缺，因為多數位於中東或北非的 WTO 會員靠著銷售石油而享有很高的國家收入，甚至高國一些被定為已開發國家（developed countries）的 WTO 會員，但卻從來不曾參與過 DSM。詳見：譚偉恩，「沉默的會員？何以某些國家不曾參與 WTO 的爭端解決

鑑此，本文藉由比較分析的途徑，嘗試從厄瓜多控訴土耳其及美國的兩起貿易爭端中，釐清開發中國家與 DSM 的互動情況，並說明在什麼條件下，一個經濟能力較弱的會員會選擇使用 DSM 對其它國家發動控訴，甚至不排除是對經濟能力明顯較強的大國。

二、個案分析

何以本文擇取厄瓜多（以下簡稱「厄國」）為個案分析的對象？首先，厄國位處拉丁美洲，被 IMF 等國際組織歸類為開發中國家，因此依據傳統觀點，該國使用 DSM 的頻率應該要偏低。其次，厄國雖然屬於開發中國家，但也是石油輸出組織（Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC）的成員之一，而 OPEC 成員中除了厄國與委內瑞拉地處拉美外，其餘均係中東暨北非區域的國家，經濟發展定位上同樣被 IMF 列為開發中國家。因此，一個合理的推論是，如果厄國 DSM 的使用頻率偏低，那麼其它 OPEC 成員也應該如此。

上述列舉的兩項理由均可實際檢驗其是否為真，效果上等同於是個案研究之假設（hypotheses）。在經由資料考察及確認後，本文發現：（1）厄國使用 DSM 的頻率確實「不高」，從其加入 WTO 至今，共有 6 次；其中 3 次為控訴國（complainant），3 次為應訴國（respondent）。與同屬於拉美國家的巴西、阿根廷，甚至是哥倫比亞相比，確實低頻率使用 DSM。惟若與多明尼加、薩爾瓦多、尼加拉瓜，甚至是同為 OPEC 成員的委內瑞拉相比，卻顯得頻繁許多；（2）與位處中東和北非的 OPEC 國家相比，厄國使用 DSM 的情況已經不單單是較多，而是根本呈現出「有使用 VS. 毫不使用」的強烈對比。易言之，石油銷售能力比厄國優異且國家經濟收入較高的中東暨北非 OPEC 國家反而完全不曾使用過 DSM，無論以控訴國或是應訴國身分。

機制」，WTO 及 RTA 電子報（2013 年 5 月 31 日），網址：<http://web.wtoctr.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=5555>（最後瀏覽日期：2015/08/22）。

從上述兩項發現中，吾人可以進一步推論：（1）經濟發展程度或許對 WTO 會員使用 DSM 有影響，但國家會不會透過 DSM 進行貿易訴訟應該有更為關鍵的原因；（2）在厄國控訴它國的貿易訴訟中，可以發現香蕉與蝦類產品是該國在石油之外的主要輸出品項。因此，相較之下，中東暨北非的 OPEC 國家應該除了石油之外，沒有其它的貿易貨品輸出。為了檢證此兩項推論是否為真，同時釐清開發中國家與 DSM 的互動情況究竟為何，尤其是什麼樣的條件下，經濟發展程度較弱的開發中國家會選擇使用 DSM 來捍衛其貿易利益。

本文將分別透過厄國訴土耳其某些新鮮水果進口程序案（Turkey — Certain Import Procedures for Fresh Fruit，以下簡稱「水果案」）以及厄國訴美國對進口蝦採取反傾銷措施案（United States - Anti-Dumping Measure on Shrimp from Ecuador，以下簡稱「蝦案」）進行比較分析，³來回答上述的研究問題。

（一）水果案

厄瓜多以盛產香蕉聞名；根據糧食暨農業組織（Food and Agriculture Organization, FAO）的統計，厄瓜多自 1995 年至 2002 年間香蕉的產值一直居於全球之冠，⁴香蕉出口貿易對該國經濟之重要性也就不言可喻。在厄國 1995 年至 2002 年的出口貿易中，香蕉除 1998 年居於該國貿易前三大出口產品的第一位外，其餘年度皆僅次於石油。為了維持香蕉產業的競爭力，厄國政府還採取若干介入市場的政策，例如：規定貿易公司外銷香蕉的數量必須與購買厄國本地蕉農所產之香蕉數量相等，或是規定購買香蕉的最低保證價格（詳見表 1）。

³ 雖然厄國以控訴國身分提出的案件共有三起，但其中與歐體（European Communities）的香蕉案是跟美國和若干拉美國家一起提出之案件，並非厄國單獨提訴，故本文排除在研究範圍內。

⁴ 依據 FAO 網站上的「由商品分類國家排行」之出口部分數據統計，以 1995 年至 2002 年為期，查看香蕉的出口排名國家，第一名皆為厄瓜多。詳見：<http://faostat.fao.org/desktopdefault.aspx?pageid=342&lang=en&country=58>（最後瀏覽日期：2015/08/21）。

在土耳其方面，自 1984 年至 2000 年這段期間，該國香蕉產量明顯攀升，自 3 萬 5 千噸增加到 6 萬 4 千噸；增幅高達 83%。惟即便土耳其本土香蕉產量有所改善，卻仍無法滿足國內總體市場之需求。事實上，從 1984 年到 2000 年，土耳其香蕉進口總值由 2 萬 2 千美元大幅上升至 4 千 9 百萬美元，同期土耳其人民平均香蕉消費量由 0.6 公斤上升至 2 公斤。強烈的香蕉需求讓土耳其面臨一項兩難，如果繼續進口香蕉，本國蕉農的生存與利益必然受到衝擊，但若限制進口，消費者的需求便無法滿足。2002 年，土耳其當局決定執行貿易保護政策，將香蕉進口稅率從 119% 提高到 149%。⁵除了提高進口關稅外，還額外要求香蕉進口業者提出了一項「進口程序檢查文件」（KONTROL Belgesi）。身為土耳其主要的香蕉供應國，厄瓜多因為這些貿易限制措施而蒙受損失，於是在 2001 年向 WTO 提出諮商要求，希望與土耳其諮商關於新鮮水果（尤其是香蕉）進口程序的貿易糾紛。厄國認為，土耳其當局以歧視性的方式保護本土蕉農，已經違反 WTO 的相關協議。⁶面對厄瓜多的指控，土耳其針對檢查文件的部分提出了反駁，表示進口程序的通關訊息早已經公布在該國《外貿標準公報》（Communiqué for Standardization in Foreign Trade）中，具有透明性並非隱匿的貿易措施。本案最後在雙方協商下達成共識，土耳其修正關於香蕉進口程序之認證，並保證厄國銷售的香蕉不會受到不合理之限制。⁷

⁵ Selim Hatirli, et. al., “Measuring the Market Power of the Banana Import Market in Turkey,” *Journal of Agriculture and Forestry*, Vol. 27 (2003) : 367.

⁶ *Ibid.*: 3.

⁷ WTO, *Notification of Mutually Agreed Solution* (WT/DS237/4) : 1.

表 1 厄瓜多規定購買香蕉的最低保證價格

日期	官方最低價格 (美元/盒)
1996 年 12 月	4.20
1997 年 7 月	3.30
1998 年 1 月	4.25
1999 年 1 月	4.35
1999 年 3 月	3.55
1999 年 6 月	2.60
1999 年 11 月	2.20
2000 年 1 月	2.85
2000 年 3 月	2.45
2000 年 4 月	2.18
2001 年 1 月	2.90
2002 年 10 月	3.00
2003 年 1 月	3.20

資料來源：中美洲整合系統 (the Central American Integration System, SICA)，轉引至 FAO 網站。

(二) 蝦業

除了石油與香蕉外，厄國的蝦類養殖業也十分興盛。資料顯示，該國是全球第二大的養殖蝦出口國，蝦類產品的出口貿易額約占整體厄國 GDP 的 2%。⁸事實上，1995 年至 2006 年，蝦類產品一直是厄國

⁸ 厄瓜多是全球第二大的蝦類產品出口國，蝦的出口貿易額占其國內生產總值的 2%。詳見：<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Americas/Ecuador.html> (最後瀏覽日期：2015/08/20)。

出口貿易前三大品項之一（詳見圖 1-1、1-2、1-3）。⁹顯而易見，溫水蝦的養殖和相關產業對厄國來說是一項很重要的經濟活動。以 1998 年為例，養蝦產業為該國提供了 250 萬個工作機會，而在 2001 年，由於白點症病毒（White Spot Syndrome Virus）的散播，養蝦產業受創，厄國境內逾 100 萬人失去工作。¹⁰由此可知，蝦養殖產業對厄國的經貿利益影響至鉅。

2005 年，厄國共出口超過 4 億 5,000 萬美元之蝦類貨品，占其國家所有貨品總出口之 10%，而美國為其最大買方。¹¹不過，約莫從 2 年前（2003 年）開始，美國境內的養蝦業者越來越關注來自巴西、中國、厄瓜多、印度、泰國和越南出口之溫水蝦和相關產品，認為這些國家的定價行為有失公平，導致美國同類業者蒙受損失（包含就業機會的減少）。¹²2004 年，美國商務部開始對厄國幾家蝦養殖業者展開關於傾銷行為之調查，並在 2004 年底公告其最終認定結果，指出厄國在蝦類產品的銷售行為上構成了傾銷，¹³因此決定對該國課徵 2.35%至 4.48%的反傾銷稅。¹⁴

面對美國的反傾銷措施，厄國在 2005 年向 WTO 提出諮商要求，認為美國商務部使用之「歸零法則」（zeroing method）對於傾銷事實的判定有所扭曲。¹⁵由於兩國在數次諮商後沒有辦法達成共識，厄

⁹ 根據台灣經濟部貿易調查委員會的《貿易救濟動態週報》第 204 期，厄瓜多 2005 年共出口超過 4 億 5,000 萬美元之蝦類貨品，占該國總出口之 10%。週報資料請見：http://portal.moeaitc.gov.tw/portal/document/wFrmDocument02.aspx?docty_pe1=9&docid=204-2（最後瀏覽日期：2015/08/21）。

¹⁰ FAO 有關厄瓜多水產養殖部門概況的資料請參見：http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_ecuador/en#tcN7005B（最後瀏覽日期：2015/08/21）。

¹¹ 同上註。

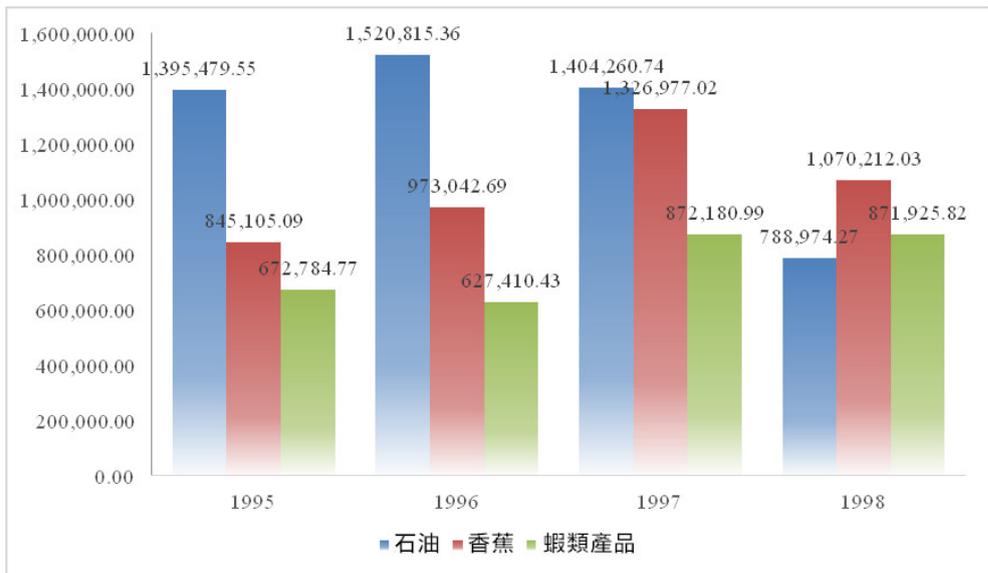
¹² Eugene H. Buck, “Shrimp Trade Dispute: Chronology,” *CRS Report for Congress*, Order Code RS21776 (2005) : 1.

¹³ *US- Antidumping Measure on Shrimp from Ecuador*, WT/DS335/R, para.4.1.

¹⁴ *Ibid.*: 8.

¹⁵ 厄瓜多認為，歸零計算方法與《反傾銷協定》（Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994; Anti-Dumping Agreement）第 2.4.2 條不符。

國最後決定依據 DSM 的法定程序向 WTO 要求成立爭端解決小組(the Panel)。小組在審理本案的裁定報告中指出，美國對於反傾銷事實之認定與法不合，同時已對厄國構成差別對待。根據《爭端解決規則與程序瞭解書》(DSU) 第 3.8 條，判定美國商務部的貿易措施不當並導致厄國貿易利益的減損。¹⁶

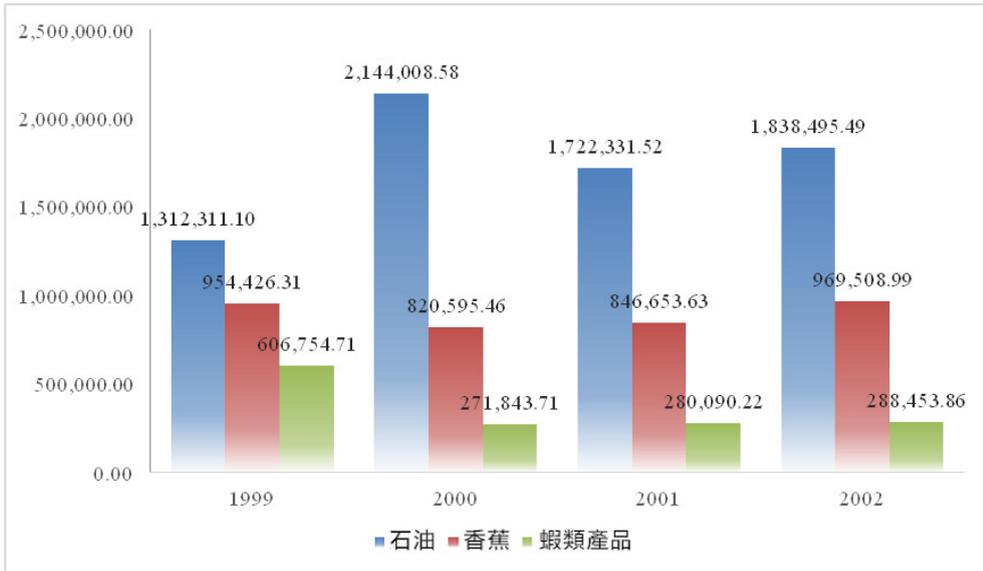


單位：千美元。

資料來源：World Bank Summary Trade Statistics Ecuador (作者自行整理)。

圖 1-1 厄瓜多爾前三大出口產品與金額 (1995~1998)

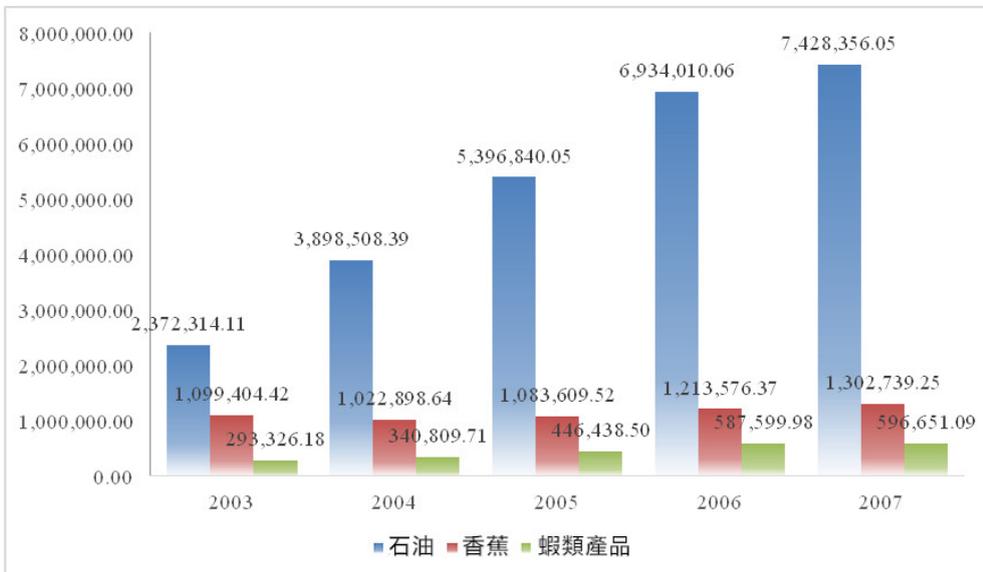
¹⁶ WTO, *Penal Report* (WT/DS335/R) : 2.



單位：千美元。

資料來源：World Bank Summary Trade Statistics Ecuador（作者自行整理）。

圖 1-2 厄瓜多前三大出口產品與金額（1999~2002）



單位：千美元。

資料來源：World Bank Summary Trade Statistics Ecuador（作者自行整理）。

圖 1-3 厄瓜多前三大出口產品與金額（2003~2007）

(三) 個案研究之啟示

從上述兩起簡要的案例分析中，本文發現，致使厄國使用 DSM 的貿易爭端事件具有以下特點：（1）在該國出口貿易的產業中香蕉與蝦皆為名列前矛的出口貨品；（2）無論香蕉的生產還是溫水蝦的養殖，皆為厄國很重要的經濟收入來源，這點對政府稅收或人民所得而言皆是如此；¹⁷（3）除了在本國經濟結構中具有重要影響力外，厄國的香蕉與養殖蝦產業在全世界的出口貿易中非常有競爭力。

其中第三點的研究啟示特別值得進一步做說明，因為儘管同樣都是 OPEC 國家，從一國原油生產的情況觀之（特別是跟同樣也在拉美的委內瑞拉相比），厄瓜多的原油產量和出口貿易產值明顯少了許多（請見表 2 與圖 2）。此種比較上的差異意謂著，雖然石油在厄國出口貿易上占了很大比重，甚至是排名第一的出口品項（請見圖 1-1、1-2、1-3），但這只是以厄國自己為基準的絕對比較結果。倘若與全球石油市場的所有競爭者進行相對比較，厄國的石油輸出便顯得為不足道。正因如此，厄國雖然有參與 DSM 的經驗，但和絕多數 OPEC 國家一樣，不曾為了石油的貿易利益而向 WTO 提出過控訴。事實上，迄目前為止，所有 OPEC 國家中，僅僅只有委內瑞拉曾經因為精煉汽油的問題，主動提出過控訴。

¹⁷ 厄瓜多的香蕉與蝦養殖產業皆為民間私經濟為主的產業結構模式；在香蕉部分，2002 年厄瓜多境內 6200 個生產商中有 70% 是小型家庭農場；而在蝦養殖部分，根據 FAO 統計，該國在國家水產養殖商會（National Aquaculture Chamber，CNA）的統籌管理下，民間私營的蝦養殖占比約為 99%。請參考：<http://www.economist.com/node/1101652>（最後瀏覽日期：2015/08/22）；http://www.fao.org/fishery/countrysector/naso_ecuador/en（最後瀏覽日期：2015/08/21）。

表 2 厄瓜多與委內瑞拉 1995 年自 2007 年原油出口值

單位：百萬美元

年份 \ 國家	厄瓜多	委內瑞拉
1995	1,546	13,517
1996	1,765	18,2246
1997	1,507	18,330
1998	931	12,178
1999	1,468	16,735
2000	2,480	27,874
2001	1,906	21,745
2002	1,762	21,532
2003	2,441	22,029
2004	4,053	32,871
2005	5,643	48,143
2006	7,344	57,972
2007	8,302	62,652

資料來源：OPEC 網站（作者自行整理）。



單位：百萬美元。

資料來源：OPEC 網站（作者自行整理）。

圖 2 厄瓜多與委內瑞拉的原油出口產值（1995~2007）

四、結論

作為一項促進貿易自由化（Trade Liberalization）的國際制度，WTO 的首要目標是幫助其會員順利地將自己具有比較優勢的產品銷售到其它會員境內，而不會受到各種隱匿或具有歧視性效果的貿易障礙。¹⁸在此項目標下，DSM 的本質與運作自然會偏向出口表現優異的國家。更確切地說，WTO 會員與 DSM 互動關係的密切程度取決於「特定產業出口競爭力」這項關鍵因素，而不是過去傳統文獻所指出的，「國家經濟發展的程度」。當然，一個國家如果經濟發展程度太差，在訴訟參與上要承擔的經濟成本或政治風險也相對較高，因此理論上會較無意願使用 DSM。

透過個案研究，本文有如下發現：（1）如果經濟發展程度相對

¹⁸ 譚偉恩、許耀明，「論 WTO《SPS 協定》與 Codex 瘦肉精安全標準之適當性」，《科技法學評論》，第 12 卷 1 期（2015 年 6 月），頁 5-8。

較弱的 WTO 會員（例如：厄瓜多）有出口競爭力非常強的產業存在時，即便其貿易對手是超級強國（例如：美國），該國還是會選擇使用 DSM 提出貿易控訴，捍衛自己的貿易利益。由於厄瓜多無論是香蕉產業還是蝦養殖產業，皆為全球市場上的佼佼者，因此在其面臨土耳其的進口關稅限制，或是美國的反傾銷稅時，都選擇採取使用 DSM 的策略。（2）「特定產業出口競爭力」的判斷有待後續進一步的深入研究，但一個非常重要的方向是，不能僅以國家自身的產業結構來觀察，還要與全球貿易市場上的同類業者一併進行比較。以厄瓜多為例，雖然石油是該國出口貿易的重要品項，甚至大部分時間都位於該國出口貿易的最大宗，但若與其它國家相比時，競爭力明顯較弱。此點可以解釋何以同為 OPEC 國家，委內瑞拉曾因石油相關的貿易使用過 DSM 提出控訴，但厄瓜多卻沒有。（3）受限於篇幅和擇取之研究個案，本文沒有對中東暨北非的 OPEC 國家進行觀察，但經由初步查證，中東暨北非的產油國家的確具有本文推論之特徵，即國內產業結構高度單一化，除了石油的生產之外，並沒有其它農產品或是製造品輸出，即便有也多半只是零星的數量或競爭力極為薄弱的產業。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 476 期，2015 年 9 月 25 日】



區域貿易協定快速發展， WTO 需要加速改革

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 研究員

一、前言

近年來區域經濟整合積極發展，整合的規模已明顯擴大，巨型的區域整合，包括跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）、跨大西洋貿易與投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP），以及涵蓋東亞主要國家的區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）很可能於近一、兩年內有重要進展；反觀杜哈回合談判，雖然 WTO 會員正在努力推動「奈洛比套案」，希望前不久始獲通過擴大產品涵蓋範圍的資訊科技產品協定（Information Technology Agreement II, ITA II）及貿易便捷化協定能及早生效。但是即使「奈洛比套案」得以完成，距離杜哈發展議程原先設定的目標仍有很大差距；而正在成型的巨型區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）所涵蓋的領域遠遠超過多邊貿易談判，因此 TPP、RCEP 及 TTIP 是否為影響未來國際貿易規則更重要的組織，已成為當前國際經貿論壇關心的議題。由於 RTA 無法避免對區域外國家的排擠，多邊貿易體制才是推動全球貿易自由化的最佳途徑，但是在 RTA 快速發展之下，是否可能因而抑制 WTO 的功能，以致多邊貿易談判正面臨嚴峻的挑戰？目前我國雖已對外發出訊息將爭取加入 TPP 及 RCEP 的機會，但兩者均尚未有積極進展，如果巨型 RTA 將成為影響國際貿易規則的主要因素，則我國參與區域整合的策略是否應更加積極？抑或 WTO 會員將加速推動強化 WTO 功能的改革方案，以維護 WTO 的多邊談判機制？本文主要

分析巨型的區域貿易協定對區域外國家的可能影響、未來 WTO 可能面臨的改革壓力，以及可能的改革方向。

二、區域貿易協定之利弊

開放的貿易將強化一國專業化分工的程度、加速經濟成長、增加就業機會、提升國民所得，故貿易自由化在國際間將會形成多贏的效果，使參與者均能獲益，這是國際貿易的基本原理。在推動貿易自由化的過程中，多邊的自由化一向優於區域或雙邊的自由化，主要原因即在於區域自由化的優惠措施僅適用於少數的區域內成員，對區域外國家可能形成負面的排擠與不利影響；而且過多的 RTA，彼此互不相同，對國際貿易會形成規範過於分歧的「義大利麵碗效果」（Spaghetti-Bowl Effect），減損自由化的效益，故自第二次世界大戰以來，主要國家一向在多邊貿易體制下推動自由化。

2008 年，當時杜哈回合談判已歷經 7 年仍無法達成協議，凸顯了已開發國家、新興市場國家及開發中國家各自利益的相互衝突，多數議題在多邊架構下均難以達成協議。反之，儘管區域貿易協定要求開放的幅度更大，涵蓋的議題更多，但談判通常可以在 3、5 年內完成，同時區域貿易談判與各國的行政與政治運作模式較為類似，從政治經濟學的角度，區域談判更受執政者重視，於是主要國家乃積極轉向雙邊或區域貿易談判。RTA 經過幾年快速的發展，至今整合規模已持續擴大，包括由美國主導的 TPP 談判，自 2010 年起已展開無數回合的談判與協商，RCEP 及 TTIP 談判則自 2013 年啟動，並預計於 2015 年完成。一旦這些巨型經濟整合談判得以完成，主要國家對當前因為全球化所需要的更多貿易規範，可能在 TPP 及 TTIP 中達成階段性目標，而降低推動多邊貿易談判的動力，於是 WTO 的部分功能可能被不斷擴大規模的 RTA 所取代。

然而，RTA 多數為大國主導，RTA 達成的協議多半附加了對大國有利的條款（例如：加強對智慧財產權之保護），以及缺乏需要由已開發國家主導的改革議題（例如：削減農業補貼等）；此外，RTA 對區域外國家可能形成排擠，但 RTA 的形成又無法排除政治考量，

因此有的國家即使有自由化的意願，卻無法排除此種負面影響。尤其當前在全球價值鏈的分工合作體制下，各國間彼此相互影響、相互依賴的關係已經更加緊密，RTA 如果對區域外國家有負面影響，則巨型 RTA 之快速發展可能影響到全球公平經貿秩序的維持與穩定的經濟成長。

三、巨型區域貿易協定對區域外國家的影響

巨型的 RTA 對區域外國家是否會形成負面影響，主要決定於巨型的 RTA 形成後，其優惠待遇是否對區域外國家同樣適用，以及形成前後此種優惠待遇的差距；其中區域外國家無法同樣適用者稱為「硬性」的優惠，各國均可適用的部分稱為「軟性」的優惠。以 TPP 及 TTIP 而言，兩種 RTA 所涵蓋的議題極廣，除了開放市場以外，亦涉及境內措施的鬆綁與監管法規之調和；其中市場開放通常只適用於會員國間，會對區域外國家產生負面的排擠即屬硬性的優惠；但法規的鬆綁通常很難排除對區域外國家的適用（例如電信市場的開放），對區域外國家可能不會產生負面影響，即屬軟性的優惠。

此外，RTA 會員國為了要讓市場開放的利益只在 RTA 會員國間享有，通常會限制其貨品必須為區域內國家原產，以致可能使 RTA 會員國放棄向非會員國購買，或者吸引非會員國的投資移轉至會員國境內，因此 RTA 的原產地規則對非會員國將有更多不利的影響。就 TPP、TTIP 及 RCEP 而言，TTIP 中的談判議題屬於軟性的優惠特別多，RCEP 則以硬性的優惠為主，因此不同 RTA 間對非會員國的影響並不相同。

（一）TTIP 對非會員國可能有正面影響

具體而言，以 TTIP 為例，根據歐盟的評估報告顯示，由於歐盟目前平均關稅率約 3.3%，美國平均關稅率約 2.2%，因此即使 TTIP 達成 100% 零關稅，其對區域外國家所形成的排擠應該相當有限。不過就個別產品項目而言，由於歐美對於個別產品關稅之高低仍有不同，尚無法一概而論。根據歐盟針對 TTIP 的研究顯示，目前美國及歐盟仍有一定程度關稅的項目主要為勞動密集的消费性產品，以及部

分自開發中或新興經濟體進口的產品。由於從低所得國家出口至歐美與歐美之間互相出口的非燃油產品，其 HS 6 位碼的產品結構非常不同，歐美間貿易之增加很難排擠到這些從低所得國家之進口。

國際經濟大師鮑德溫（Richard Baldwin）在 2014 年世界經濟論壇指出，若產品的互補性夠高，TTIP 完成後，歐美間的貿易對區域外國家應該不會產生替代的現象。例如非洲、加勒比海及太平洋國家集團（African, Caribbean, and Pacific Group of States, ACP）與歐盟，以及 ACP 與美國之間的貿易，由於美歐與 ACP 國家出口品有相當之差異，若 TTIP 可以促使會員國間的相互貿易增加，有一部分來自 ACP 的進口可能同樣會增加。不過在某些特定產品類別，ACP 國家的確會面對優惠減損並增加競爭（導因於貿易移轉）之威脅，如紡織品、成衣及鞋類、特定農產品（如魚、香蕉以及糖）等，因此可以合理的推論，TTIP 對於低所得國家的整體影響很小，只有特定的開發中國家在特定產品組合中可能面臨較程度的競爭。

至於在非關稅貿易障礙（Non-Tariff Barrier, NTB）方面，由於 NTB 的種類很多，NTB 之削減對區域外國家的影響主要視哪些障礙將被消除，以及雙方有分歧的法規項目為何而定。以歐美間對商品標準、檢驗檢疫之規定而言，雙方一向有很大差異，例如美國對基因改造食品、施打生長激素的肉品、一般食品、醫療用品，及化粧品之安全等，採取「以科學為基礎」的方法予以認定；歐盟食品安全局則以預防的原則對產品進行監管，因此形成雙方在很多產品的檢驗檢疫及貿易上之爭議。這些在監管措施上的差異，對業者形成很多額外成本，被視為是重要的 NTB。根據歐盟的研究報告顯示，未來雙方如果能在 NTB 方面消除 50% 的差異，其對彼此的效益，將比去除所有關稅障礙還要大得多，故在 TTIP 談判中，去除 NTB 已成為彼此談判的重要項目。

至於 TTIP 消除 NTB 對非會員國的影響，以產品標準將調和的角度言，若區域外國家能設法滿足美國或歐盟其中一方的標準，並取得銷售產品至外國市場的許可，則此種產品也會自動符合出口至其他會員國的資格，因此，若 TTIP 會員國間的標準及法規進行調和後，區

域外國家在設法達到此標準後即可出口給所有會員國家，則對區域外國家同樣有利。但是如果會員國只是簽屬相互承認協定（**Mutual Recognition Agreement, MRA**），而此協定無法適用至區域外國家，則區域外國家即無法受益。根據 2013 年歐盟委託英國經濟政策研究中心（**Centre for Economic Policy Research, CEPR**）針對 TTIP 的研究報告¹顯示，TTIP 促使歐美間貿易之擴大，將促使非會員國的經濟與出口同樣有正面影響。

然而亦有其他研究針對 TTIP 對開發中國家及新興經濟體的影響進行實證研究，並徵詢專家、公民團體及歐盟委員會的觀點，所得結論為：（1）如果 TTIP 對於國際價值鏈具有負面的效果，此效果可以透過較寬鬆的原產地規則予以避免；（2）有關大西洋法規標準，有部分專家表示，強制性的標準可能會導致開發中國家的成本增加；（3）優惠減損，一般而言，TTIP 會使原來由歐美對區域外國家提供的優惠產生優惠減損的結果，但並非所有專家皆認為此種優惠減損會造成重要問題；（4）並非所有專家均認為，TTIP 加入投資保護法會對開發中國家有負面影響；（5）大多數的經濟文獻均預測 TTIP 會對歐盟、美國、或是全球產生正向的所得效果；（6）除了部分有考慮外部效果（當法規調和後，會降低區域外國家之貿易成本）以外，多數研究均推測 TTIP 會對特定幾個區域外國家之人均所得有負面影響；（7）有關貿易流向，有研究預測開發中國家會減少與歐美的貿易，轉而增加與東亞以及其他 OECD 國家的貿易。簡言之，TTIP 不同於一般的 RTA，雖然由於 TTIP 之特殊與涵蓋領域之廣泛，其影響層面十分多元，但其中最特殊的是，歐美在產品標準與檢驗檢疫規定方面將加以調和，因此 TTIP 對非會員國將同樣有利，但是 TTIP 對會員國－歐美的正面效益應該更大。

（二）TPP 及 RCEP 對非會員國有負面影響

TPP 談判的結果雖涵蓋了 30 章，很多議題均超越 WTO 的現行規

¹ J. Francois (2013), Reducing transatlantic barriers to trade and investment: An economic assessment, final project report.

範與領域，但是在商品標準、檢驗檢疫方面之調和，其重要性顯然不如 TTIP，使區域外國家無法同樣享有類似同樣適用的優惠；此外，TPP 國家目前的關稅水準比歐美高，TPP 可能對區域外國家產生的排擠也比較大，故 TPP 對區域外的國家無法像 TTIP 對區域外國家一樣產生正面的影響。

至於 RCEP，首先 RCEP 所涵蓋的議題明顯小於 TPP 及 TTIP，RCEP 對會員國的效益主要將來自於會員間彼此互惠的開放市場，這些效益主要來自於硬性的優惠；其次 RCEP 國家目前的關稅水準普遍高於 TPP 國家及歐美，因此 RCEP 對非會員國的負面影響也明顯高於 TPP 及 TTIP。

四、降低區域貿易協定對非成員國負面影響之可能途徑

多邊貿易談判受阻是促使巨型的 RTA 積極發展的主要原因，如果能強化 WTO 的功能、增加多邊貿易談判的彈性、改善 WTO 的決策機制，或許已開發國家不需要積極地推動區域貿易談判。然而上述應加強 WTO 協商機制的各種建議，過去在 WTO 及國際經濟論壇曾經多次討論，²可惜最後皆因共識尚未形成，以及推動多邊貿易體制（Multilateral Trade System, MTS）的改革並非主要國家的優先利益而未能落實。然而以全球價值鏈之觀點，當前各國彼此相互依賴及影響的程度已經大幅提高，過於分歧的國際貿易規則實不利價值鏈分工體系之發展，而巨型的 RTA 陸續成型後，國際貿易規則在不同區域間的差異勢必擴大，因此受到負面影響的 WTO 會員很可能會再度重視如何強化 WTO 功能、如何將區域協定有效地納入多邊貿易體制等相關議題，例如：如何賦予 WTO 有效監督 RTA 之功能、如何強化 WTO 的談判機制，以利國際貿易規則重新由多邊貿易體制主導。具體而言，其未來改善方向可能有以下幾種途徑：

² 例如：2007 年 Warwick Commission 對 WTO 提出 The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?以及同年 WTO 舉行 Multilateralising Bilateralism 國際研討會，其中有多位專家提供建議。

(一) 區域主義多邊化緩不濟急，WTO 應加強對 RTA 之監督

雖然支持 RTA 的論者認為，當 RTA 整合的規模愈來愈大後，其多邊化的可能性即隨之提高，一旦 RTA 得以多邊化，則 RTA 對非會員國的負面影響即可消失。但是眼前即將發生的是，一旦巨型的 RTA 成立，RTA 對非會員的負面影響、全球貿易規則在不同國家間的差異即將隨之出現。故加強 WTO 的功能、加強 WTO 對 RTA 的監督機制，在時間上已經更加迫切。

(二) 強化 WTO 多邊貿易談判機制之彈性，以利談判及協議之完成

若 WTO 功能與多邊貿易談判機制可以強化，各國所關心的議題可以有效地納入多邊貿易協定，則主要國家對 RTA 的需求可能降低。惟 WTO 一向以共識決及單一認諾為達成協議的原則，但在當前 WTO 會員已擴大至 161 國之下，能夠符合 WTO 所有會員利益的共識決，在運作上已經十分困難。然而利用關鍵多數而形成複邊協定的自由化方式，在多邊體制下曾有多次成功的經驗，例如：1997 年的資訊科技協定(ITA)即是在參與成員之貿易量達到 90%時而成形。今(2015)年 7 月此一協定更得到主要成員國同意擴大產品涵蓋範圍，預計在 2015 年底完成關稅減讓的時間表後，即可完成 ITA II 的國際協商。此外，政府採購協定、貿易便捷化協定等亦可依會員國意願自由選擇是否加入。為了強化 WTO 功能，未來此種以複邊協定方式處理的自由化產品及議題可能愈來愈多，我國應積極參與。

(三) 降低 RTA 中取得貨品原產地規則的要求標準

RTA 中的原產地規則不但會限制出口產品能否適用 RTA 的優惠待遇，也可能不利於非會員國的投資。降低原產地規則對出口品必須完成的加工程度要求，一方面可降低 RTA 會員國放棄對非會員國的購買，另一方面也可以降低對非會員國投資轉向的影響，兩者均可使非會員國所受到的負面影響因而減少。

（四）加強 CRTA 對 RTA 的監督機制

限制 RTA 差異化與快速發展的另一途徑是加強 WTO 對 RTA 之監督機制。目前 WTO 會員所簽署的 RTA，雖然均在 WTO 架構下的區域貿易協定委員會（Committee on Regional Trade Agreements, CRTA）接受檢視（Review），但是 CRTA 並沒有對 RTA 進行審查、監督或批准的功能，因此可以說，所有的 RTA 其自由化的方式不受約束，以致 RTA 的差異與分歧愈來愈大，如此對於全球貿易規則的運行及國際貿易均將形成額外的交易成本。如果能強化 WTO 對 RTA 監督功能，加強 WTO 對 RTA 的規定，並藉由 CRTA 對各國 RTA 加以檢視或監督之機會，對 RTA 的品質及內涵，依據明確的標準進行審查或評估，則 RTA 的差異或可縮小。惟這需要 WTO 對 GATT 第 24 條及 GATS 第 5 條做更明確的規範，而這也仍然需要 WTO 會員間進行協商並制定 WTO 對 RTA 具體的規範。

五、結語

我國是境內資源有限，而且已經高度參與到全球價值鏈中的小型經濟體，與上、下游國家有高度相互依賴的關係。當國際景氣趨緩，我國出口即可能受到負面影響；當與我國有密切上、下游關係的國家採取了保護其國內產業的相關措施時，我國景氣也可能受到不利影響；若我國無法參與區域經濟整合，更可能受到負面的排擠。若欲減少我國所面對的不利影響，除了盡量爭取加入與我國經貿利益有密切關係的 RTA 外，WTO 會員國未來可能加速推動對 WTO 功能改善之方案，包括強化 WTO 的談判機制以提高多邊貿易談判達成協議的可能性，強化 WTO 對 RTA 的監督以紓緩 RTA 過度發展所帶來的負面影響等，我國應積極參與以減少 RTA 對非會員國形成的負面影響。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 478 期，2015 年 10 月 16 日】



擴大資訊科技協定（ITA II）和環境商品協定（EGA）談判進展及對臺灣之意義

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳玉瑩 助研究員
許裕佳 分析師

一、前言

有鑑於杜哈回合談判進展逡巡不前，近年來 WTO 會員轉而訴求其他架構協議及創新談判途徑。今（2015）年以來，在貨品貿易相關議題方面，成員國所關切之焦點聚焦於擴大資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA II）和環境商品協定（Environmental Goods Agreement, EGA）兩大談判議題。本文將於第二及第三部分分別介紹 ITA II 和 EGA 兩複邊協定之談判進展；並於第四部分綜合分析 ITA II 和 EGA 對我國之意義。

二、擴大資訊科技協定談判進展

WTO 資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）係於 1996 年新加坡部長會議所產生的複邊協定，適用範圍涵蓋 180 項如半導體、電腦及通訊設備等高科技產品。此協定的目標在於消除其所涵括產品之關稅，以提高產品進入市場的機會。截至 2015 年 10

月，WTO 的 161 個會員中，簽訂 ITA 協定的會員數達 51 個，¹涵蓋資訊科技（Information Technology, IT）產品約 97% 的貿易量。此協定簽訂以來亦大幅提升全球資通訊（Information and Communications Technology, ICT）產品的貿易往來，促進許多新興經濟體的 ICT 產品出口成長。然由於 ITA 產品自 1996 年成立以來便無更動，在科技產業快速發展之下，新商品卻無法納入 ITA 協定的範疇享有零關稅的優惠，使 ITA 面臨產品涵蓋範圍太狹隘之挑戰。

有鑑於此，美國於 2011 年針對是否推動擴大 ITA 之協商徵詢各國意見，獲得重要 IT 出口國之支持，從而組成擴大 ITA 談判之核心小組，成員包括美國、歐盟、日本、臺灣、哥斯大黎加、韓國、馬來西亞及新加坡等八國。並於 2012 年 7 月由各參與會員提交希望列入 ITA II 的產品清單，作為草案清單之基礎。第一版整合產品清單草案所擬增列的涵蓋產品項目達 357 項，並提交至例行性的 WTO ITA 委員會中討論。

2012 年下半年，各與會會員的協商重點在於 ITA II 所應涵蓋的產品範圍，但整體來說，2012 下半年的協商進展相當有限。至 2013 年 5 月，參與會員同意草案清單的建立標準為：（1）至少有 8 個參與會員支持；或（2）參與會員貿易量達世界貿易 50% 以上的稅項。此外，各參與會員可考量其國內產業可能受 ITA II 之影響程度，提列三類敏感性產品（Removal、Staging 和 Ex-out）；而降稅模式則依循 1997 年 ITA 協定，原則包含：（1）不具敏感性的產品可考慮立即降稅；（2）三年執行期分四次降稅；（3）對個別國家可提供較長調適期，但須以個案方式處理，且較長調適期以 5 年為限；（4）只針對特殊狀況，給予敏感產品更長的調適期。

¹ 51 個參與 ITA 會員中，歐盟包括了 28 個歐盟成員國，瑞士和列支登士敦有關稅同盟，總計參與成員（國家和單獨關稅區）達 79 個。另在會員數部分，哈薩克已通過 WTO 及國內程序，待年底 WTO 奈洛比部長會議後正式生效，成為第 162 個會員；阿富汗則在入會談判階段。參 WTO 官網：https://www.wto.org/english/tra_top_e/inftec_e/itscheds_e.htm；<http://www.kazpravda.kz/en/rubric/politics/kazakhstan-ratified-agreement-on-accession-to-wto/>。

ITA II 在參與會員積極推動下，至 2013 年 7 月協商前，ITA 草案清單產品共計 256 項。同時，參與會員亦同意以此清單為基礎，各自提出敏感性產品清單（sensitive list）。然自同年 6 月起，因中國大陸的敏感清單與各與會國的預期落差太大而難以形成共識，至 2014 年底皆無重大進展。2014 年 11 月 12 日 APEC 領袖會議後，中、美先針對 ITA II 的產品清單達成共識，清單中涵蓋包括 GPS 設備、醫療設備、多元件半導體（multi-component semiconductors）等近 200 項產品，其中 100 項係與會會員依準終場清單（semi-final）篩選原則已獲共識之非敏感項目。同年 12 月，參與 ITA II 談判的會員在 11 月美、中所達成之協議基礎下進行談判，然最終因中國大陸拒絕韓國所提出削減平板顯示器（flat-panel displays）關稅之要求，參與會員無法就擴大開放產品項目達成共識，談判宣布破局。

其後，ITA II 會員期待中國大陸釋出善意，接受將其他會員提議之 IT 產品納入 ITA II 清單中。在今（2015）年 7 月 18 日會議上，美國和中國大陸對韓國做出小幅讓步，同意撤除 2 項被韓國視為敏感性產品的醫療設備稅則品項，使韓國轉為支持 ITA II 產品清單，並不再堅持將面板納入。此外，歐盟亦同意將用於數位電子設備的鏡片納入清單。7 月 24 日，ITA II 參與會員就協定產品清單達成共識，歷經三年的 ITA II 談判取得重大突破，最終納入降稅清單之產品總數共計 201 項，包括麥克風、頭戴式耳機、擴音器、固態硬碟、數位飛行資料記錄器、通訊衛星、心律調節器、遊戲主機、用於製造半導體和其他數位產品的電磁鐵及各種機器等，此協定將是 WTO 成立以來所達成規模最大的關稅削減協定。值得注意的是，由於 ITA II 訂有新增產品的複審條款（review clause），參與會員可在 2018 年的會議中提出個別欲加入清單的新增產品項目，此亦增加 ITA II 對於新 IT 產品在國際間貿易的發展空間。

今年 9 月至 10 月，ITA II 參與會員主要針對產品降稅期程進行磋商，各會員預計在 10 月 30 日前提出減讓表草案；²11 月之後，會

² 依照 ITA II 宣言草案，締約成員原則上係以 3 年降稅期程將產品關稅降至零，較長的降稅期程應限制適用於各國特別敏感之產品。

員將準備及確認減讓表，並計畫於 12 月 4 日前完成技術性工作。在理想情況下，12 月 15 至 18 日肯亞奈洛比部長會議時將完成 ITA II，並於 2016 年 7 月開始實施。

三、環境商品協定談判進展

2014 年 7 月迄今，WTO 已舉行 9 回合環境商品協定（EGA）複邊談判會議，此談判係以 APEC 於 2012 年所達成共識的 54 項環境商品為基礎，尋求參與會員國的進一步自由化。EGA 協定生效要件為參與會員的環境商品貿易量達全球貿易的 90%。當達到關鍵多數之門檻後，參與會員的開放項目將依據最惠國待遇（Most Favored Nation, MFN）原則適用於所有 WTO 會員。

截至今（2015）年 10 月，EGA 共有 17 個談判成員，包括澳洲、加拿大、中國大陸、臺灣、哥斯大黎加、歐盟、香港、冰島、以色列、日本、新加坡、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、美國和土耳其等。談判清單中所涵蓋的產品項目大致可區分為 10 大類，包括空氣污染防治、固體及有害廢棄物管理、廢水管理及水處理、環境整治與復育、噪音與震動防制、潔淨再生能源、能源效率、環境監測分析與評估、資源效率，以及環境友善商品等。

今年以來，包含我國在內的 17 個談判參與會員，皆已陸續提交各自初步的環境商品清單，參與會員最初所提列之產品清單，總計涵蓋約 650 項產品，包括太陽能板、汽車、自行車、電動馬達和水力渦輪機、電燈照明裝置、及生物柴油燃料等，該等產品項目的關稅稅率介於 0~35%之間。在今年 5、6、7、9 月舉行的第 6 至 9 回合 EGA 會議中，參與會員主要針對主席彙整之產品清單進行逐項（line-by-line）檢視，討論該等商品的環境特性與環境效益，並針對特定項目（ex-outs）進行技術性討論，以力促參與成員對 EGA 產品清單之共識。³而在第 9 回合談判中，依「成員廣泛支持度」及「主

³ 依照 ITA II 宣言草案，締約成員原則上係以 3 年降稅期程將產品關稅降至零，較長的降稅期程應限制適用於各國特別敏感之產品。

席考量具較高環境信度 (environmental credibility) 」所彙整的最新版 EGA 產品清單共計 450 項。

值得注意的是，由於 EGA 談判缺乏對環境商品的明確定義，導致部分擬納入清單之商品項目與環保目標的關聯性相對薄弱。9 月時，歐洲環保團體交通和環境協會 (Transport and Environment) 即針對 EGA 提出批評，認為 EGA 談判會員在尋求削減環境商品關稅的同時，可能反而對環境造成傷害，例如航空發動機、生物柴油燃料及含石棉成分的商品等，該等商品本身不僅不具環境效益，甚或可能傷害環境。如是的爭議是否將延宕 EGA 的談判亦需持續關注。

由於達成 EGA 最終清單仍需經過分析、同行審查、討論及談判等程序，故參與談判會員仍有許多工作要進行。目前參與會員仍致力於在今年 12 月 WTO 第 10 屆部長會議前能提出 EGA 談判成果。

四、綜合分析

臺灣因加入 ITA 協定而享有該協定參與會員關稅減讓之效果，使臺灣相關資訊、通訊及電子零組件產業，如筆記型電腦、有線電視終端、無線網路卡、主機板、伺服器、液晶顯示器、平版電腦、桌上型電腦、數位相機、智慧型手機、網路電話機等 10 餘項產品在全球皆有高度市占率。但一方面由於電子產品生命週期較短，新產品多不在 ITA 協定涵蓋範圍內，加上近年來由於臺灣參與區域經濟整合步調落後，以及開發中國家透過外商投資促進產業發展等外在環境的改變，由臺灣生產出口之產品在國際市場的發展空間受到明顯壓縮。

在如此的背景下，ITA II 的清單中雖未能成功加入臺灣與韓國本皆積極爭取的面板，但其中所包括的資訊電子工業類、半導體類和電機類產品，無論進出口都是臺灣比重較高的項目，尤其在半導體、光電類產品，更為我國具競爭優勢之產品；另就環境商品方面，雖然 EGA 協定的談判成果尚未如 ITA II 般明確，但觀察目前環境商品清單中的商品項目，其中亦包括多項臺灣具出口競爭力的產品項目，例如自行車及相關零配件、電燈照明裝置等。由於 ITA II 及 EGA 協定係一全面性的部門別開放，此對於在雙邊 FTA 進度落後的臺灣而言，

具有緩解區域經濟整合對臺灣部分具優勢產品出口之衝擊的作用，預期 ITA II 及 EGA 倘完成談判生效後對臺灣的相關產品拓展國際市場都具有相當的效益。

此外，ITA II 及 EGA 協定亦提供臺灣在市場與產品兩方面的未來發展性。由參與 ITA 協定的經驗可知，隨著參與協定的會員國逐漸增加，其對於臺灣 IT 產品維持在未洽簽 FTA 市場中之公平競爭條件的助益亦隨之提昇。而未來隨著 ITA II 生效，臺灣除目前具出口優勢之產品可受益於參與會員國增加時所產生的新市場拓展機會之外，更由於 ITA II 提供會員國在協定範圍內之產品可於所有會員國市場內與其他競爭對手有相同的市場進入條件，故即使是目前在協定涵蓋範圍內，但臺灣尚不具生產及出口優勢之產品，未來倘若臺灣發展相關技術，此協定亦將使臺灣的新產品得以在參與會員國的市場中與競爭對手國處於公平的競爭條件。同理，在環境商品方面，臺灣亦可能在電子及新能源相關產業的發展基礎上，發展電動車、太陽能板、電動馬達等相關產業，並藉由 EGA 協定提供臺灣產品在國際市場上與競爭對手面對公平競爭環境，使該等產業得以在臺灣即有更大的發展空間，或者成為國際上相關產品供應鏈中的重要角色。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 481 期，2015 年 11 月 6 日】

區域經濟整合 相關議題



臺灣與東協國家洽簽 FTA 之影響因素分析

中華經濟研究院台灣東協研究中心 葉俊廷、黃苡嵐 輔佐研究員

一、臺灣與東協國家之貿易與投資關係

(一) 臺灣與東協國家之貿易關係

依財政部關務署統計資料顯示，2013 年東協已成為臺灣第 2 大貿易夥伴，第 2 大出口目的地，第 3 大進口來源國。¹另根據世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）統計，臺灣亦為菲律賓第 4 大進口來源國，柬埔寨第 4 大進口來源國，越南第 5 大進口來源國。²

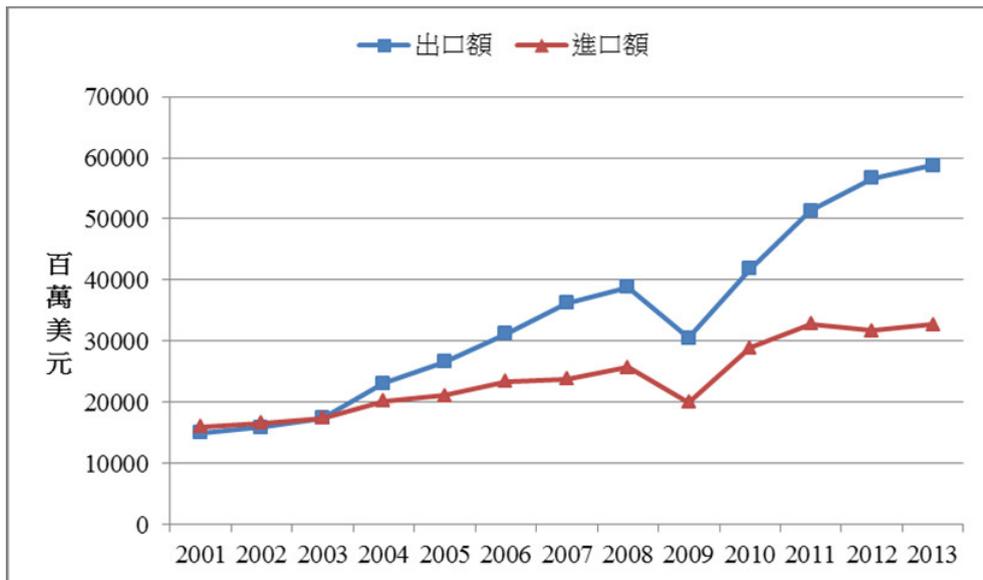
從臺灣與東協之雙邊貿易額趨勢觀察，2001 年臺灣對東協出口額約 150 億美元，至 2013 年已增加至 587 億美元，成長幅度達到 291.33%；另一方面，2001 年臺灣自東協進口額約 160 億美元，至 2013 年則是增加到 327 億美元，成長幅度也達到 104.38%。（參下圖 1）

從產業供應鏈角度分析，臺商投資東協國家主要目的在於設置生產基地，由臺灣對東協各國出口零組件或中間財，再由東協各國進行

¹ 2013 年東協係臺灣第 2 大貿易夥伴，僅次於中國大陸；第 2 大出口目的地，僅次於中國大陸；第 3 大進口來源國，僅次於日本及中國大陸。參《中華民國進出口貿易統計系統》，網址：<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

² 參《WTO 官方網站貿易統計系統》，網址：<http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>。

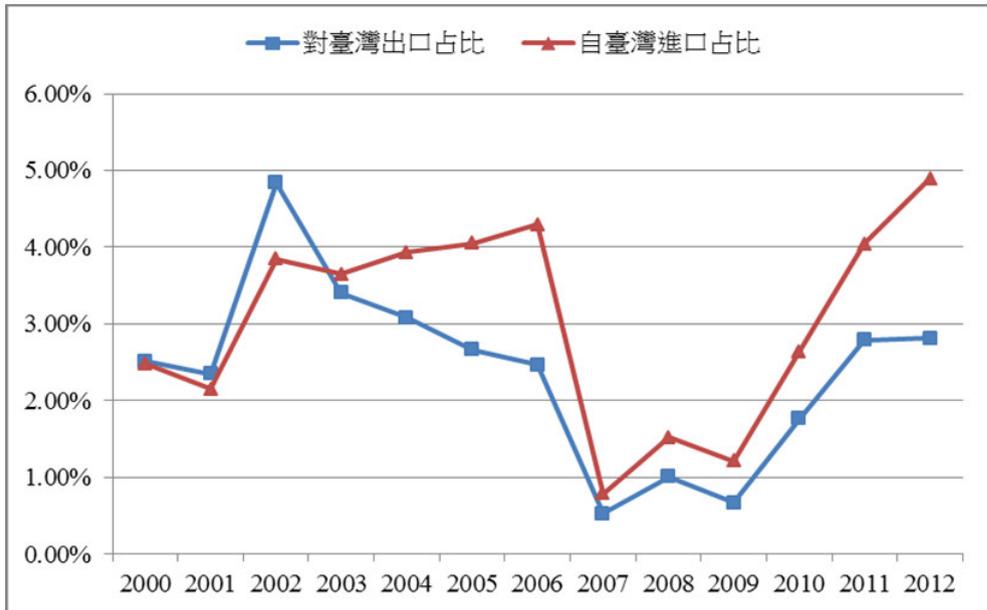
加工與生產，隨著東協國家成為臺商投資重鎮，即同時帶動臺灣對東協各國的出口貿易，使臺灣出口東協成長近三倍之多。而臺灣自東協進口項目則以原物料或最終財為主，仰賴臺灣內需市場的實際需求而定，在市場需求未大幅增加之情況下，臺灣自東協進口貿易之成長幅度也相對較為平穩。



資料來源：東協秘書處 ASEANstats Database，本研究整理。

圖 1 2001~2013 年臺灣對東協進出口貿易額

從東協角度觀察，東協對臺灣出口占比在 2002~2009 年快速下降，其可能因素為國際景氣活絡，歐美消費市場需求增加，使得東協對歐美市場的出口占比增加所致；2010~2012 年國際經濟環境欠佳，東協對歐美出口貿易減少，使得對臺灣出口占比有所提升。另一方面，在歐美主要市場需求穩定之情況下，東協自臺灣進口中間財需求也連帶提高，故 2001~2006 年東協自臺灣進口占比持續增加；而由於 2009~2012 年臺灣對新加坡、泰國、印尼等國投資增加，在投資帶動貿易情況下，也使得東協自臺灣進口占比再次提升。（參下圖 2）



資料來源：東協秘書處 ASEANstats Database、ITC Trade Map，本研究整理

圖 2 2000~2012 年東協對臺灣進出口貿易占比

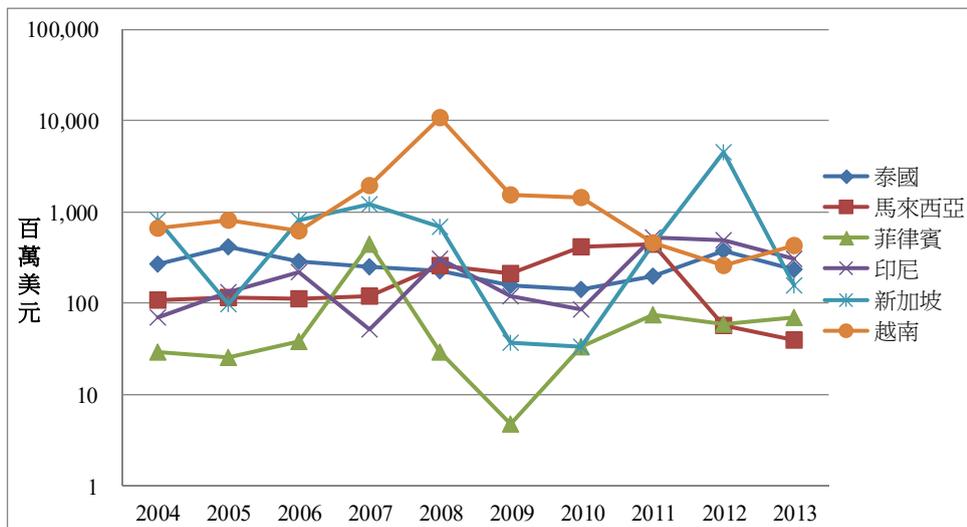
(二) 臺灣與東協國家之投資關係

近 10 年間，臺資企業為進行全球布局並分散投資風險，³越南成為臺灣在東協最主要投資目的地，投資金額達 190.07 億美元，若以整體趨勢來觀察，近 10 年間臺灣對越南投資之高峰落在 2008 年，投資金額達到 108.90 億美元，此後投資金額開始下降，至 2012 年時降至 10 年來最低點，2013 年時則小幅回升至 4.30 億美元。新加坡則為近 10 年間臺灣對東協投資第二大目的地，整體投資金額於 2012 年達到高峰，約為 44.99 億美元。而 10 年間臺灣對東協投資總計則達 87.75 億美元。

另一方面，觀察臺灣對東協主要投資目的地之投資趨勢，臺灣除

³ 徐遵慈，〈中南半島的崛起與轉變：越南、緬甸、柬埔寨最新經濟發展與前景〉，《貿易政策論叢》，2011 年 12 月，網址：<http://www.cnfi.org.tw/wto/admin/upload/23/16-3.pdf>。

對印尼投資在近幾年有所增加外，對其餘國家投資金額則較過去為少。臺灣對印尼之投資在 1990 年代初期政府推動南向政策時逐漸增加，惟因 1997 年印尼排華風波及臺商赴中國大陸投資之浪潮，使臺灣對印尼投資逐漸減少，然而近幾年來，印尼較低廉的勞工成本及豐富的天然資源再度吸引臺商投資，加上印尼經濟逐步發展，龐大消費市場更成為臺商前往投資之誘因。⁴（參下圖 3）

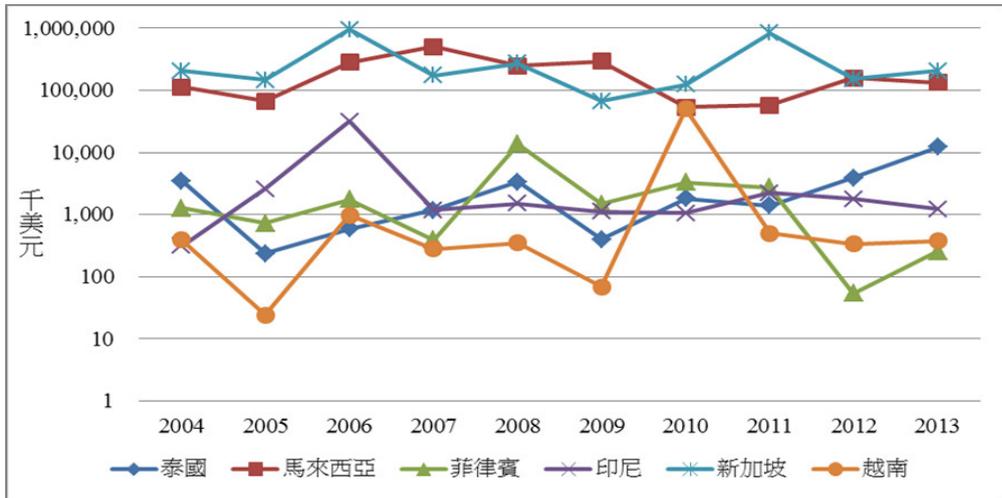


資料來源：經濟部投資業務處引自泰國 BOI、馬來西亞 MIDA、菲律賓 NSCB、印尼 BKPM、經濟部投資審議委員會（新加坡）、越南 MPI。

圖 3 臺灣對東協主要國家投資趨勢

在東協國家對臺灣投資方面，新加坡為其中對臺灣投資最為顯著之國家，近 10 年間對臺投資達 31.25 億美元，2008 年更為新加坡投資臺灣之最高峰，投資金額為 2.72 億美元；東協國家對臺灣投資第二名之國家為馬來西亞，10 年間對臺灣累積投資金額為 19.08 億美元，在越南方面，10 年間其對臺灣投資並不顯著，惟 2010 年時對臺投資金額達 5,028.17 萬美元，係 10 年內最大值。（參下圖 4）

⁴ 楊方儒，〈空白 10 年，臺商必須重新瞄準印尼〉，《遠見雜誌》，2009 年 11 月，網址：http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_15484_1.html。



資料來源：經濟部投資審議委員會

圖 4 東協主要國家對臺灣投資趨勢

在臺灣對東協國家及東協國家對臺灣之投資產業方面，皆以製造業為主要投資產業，然臺灣對東協批發零售業及金融服務業投資逐漸增加。臺灣對東協早期皆以加工出口為投資目的，然而隨著東南亞國家經濟快速發展，內需市場潛力龐大，臺商投資逐漸鎖定其內需市場。以馬來西亞為例，近年來金融服務業等投資比例大幅上升，在 2008 年至 2013 年間，金融服務業占臺灣對馬來西亞投資已達約 70%，⁵此外，印尼內需市場亦為臺商所看重，例如正新橡膠及鴻海集團在印尼投資除加工出口外，亦鎖定當地龐大消費市場。⁶在越南方面，近年來臺灣對越南投資案件則開始趨向資本密集與技術密集產業。

⁵ 經濟部投資審議委員會，網址：<http://www.moeaic.gov.tw/>（最後瀏覽日期：2014 年 6 月 24 日）。

⁶ 鍾榮峰，〈鴻海股東會 聚焦八大議題〉，《中央通訊社》，2014 年 6 月 21 日，網址：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201406210131-1.aspx>；周永捷，〈進軍印尼 鴻海 5 月提具體方案〉，《中央通訊社》，2014 年 4 月 16 日，網址：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201404160270-1.aspx>；胡慧文，〈鴻海富可視手機熱賣 趁勝攻印尼！4G 審查卡關 無礙外資買盤〉，《鉅亨網》，2014 年 5 月 22 日，網址：<http://news.cnyes.com/Content/20140522/KIVGV4I521X86.shtml>；田裕斌，〈放眼中東 正新印尼廠明年動土〉，《商情網》，2014 年 6 月 17 日，網址：<http://www.cnabc.com/news/aall/201406170244.aspx>。

另一方面，馬來西亞、菲律賓、印尼對臺灣投資之產業中，批發及零售業占有一定比例，而菲律賓投資臺灣之支援服務業及新加坡投資臺灣之金融業等亦占其整體投資金額之一定比例。以 2013 年為例，批發零售業及支援服務業，分別占菲律賓對臺整體投資之 24.91% 及 23.95%，投資金額分別為 6.3 萬美元及 6.1 萬美元，製造業則僅占菲律賓對臺投資之 19.16%；新加坡投資臺灣金融保險業亦占有一定比例，約為其整體投資之 21.30%，投資金額達 4,390 萬美元。

二、東協國家對外洽簽 FTA 之現況

在東協主要國家中，各國簽署 FTA 之現狀及態度有所不同，其中，新加坡應為東協國家中對外洽簽 FTA 最為積極之國家，與中國大陸、日本、韓國、印度、澳洲、美國及部分中南美洲國家簽署雙邊 FTA；此外，以馬來西亞為例，馬國除積極參與多邊貿易體系之運作外，也不斷尋求簽署各種雙邊或複邊 FTA，馬國目前亦為《跨太平洋經濟夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership, TPP）及《區域全面經濟夥伴關係協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判國之一。除東協國家外，中國大陸、日本及美國與馬來西亞經貿關係緊密，而馬國亦已與中國大陸及日本簽署 FTA，與美國之 FTA 則正在談判中。

再者，以菲律賓為例，除在東協架構下參與區域整合及對外簽署 FTA 外，亦單獨與其他國家簽署雙邊 FTA，惟僅與日本之 FTA 已簽署並生效，與美國及巴基斯坦之 FTA 仍在諮商研議中，其餘 FTA 則以東協為主要洽簽單位；而在泰國方面，其主要透過東協及其本身對外洽簽 FTA，目前已與日本、澳洲、紐西蘭、秘魯等國簽署雙邊 FTA；在印尼方面，其與日本之雙邊 FTA 已簽署生效，與韓國、歐盟、印度等之雙邊 FTA 則尚在談判中。⁷

若自東協國家對外雙邊經貿關係來觀察，中國大陸、日本及韓國

⁷ Asia Regional Integration Center，網址：<http://aric.adb.org/fta-country>（最後瀏覽日期 2014 年 7 月 8 日）。

為東協主要進出口市場，並為東協國家吸引外人投資之主要來源，而中日韓與東協緊密之經貿關係亦反映在東協雙邊 FTA 之簽署。在與東協國家洽簽雙邊 FTA 的國家中，中日韓三國占有重要角色，而東協十國中的新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、越南、菲律賓及汶萊等七國，已分別與日本簽署經濟夥伴協定，新加坡及泰國已與中國大陸簽署自由貿易協定，新加坡亦與韓國簽署自由貿易協定，而印尼、越南與韓國之 FTA 正進行談判中，泰國、馬來西亞與韓國之 FTA 則在諮商研議中。（參下表 1）除雙邊 FTA 外，以「東協」為單位對外洽簽 FTA 係東協國家所採行之方式，截至目前為止，東協已與中國大陸、日本、韓國、紐澳及印度等六國簽署五項「東協加一」FTA，各個 FTA 所涵蓋之領域並不相同，而為整合並以五項「東協加一」FTA 為基礎，目前東協國家與其六個 FTA 夥伴國正進行 RCEP 談判。

表 1 東協各國與中日韓簽署雙邊 FTA 之現況

國家	目前進度	協議名稱	簽署日期	生效日期
新加坡	簽署並生效	《中國大陸－新加坡自由貿易協定》	2008.10.23	2009.01.01
		《日本－新加坡新世紀經濟夥伴協定》	2002.01.13	2002.11.30
		《韓國－新加坡自由貿易協定》	2005.08.04	2006.03.02
泰國	簽署並生效	《中國大陸－泰國自由貿易協定》	2003.06.04	2003.10.01
		《日本－泰國經濟夥伴協定》	2007.04.30	2007.11.01
	諮商研議中	《韓國－泰國自由貿易協定》	2003.08.23 可行性研究開始	
印尼	簽署並生效	《日本－印尼經濟夥伴協定》	2007.08.20	2008.07.01
	談判中	《印尼－韓國全面經濟夥伴協定》	2012.07.12 談判開始	
馬來西亞	簽署並生效	《日本－馬來西亞經濟夥伴協定》	2005.12.13	2006.07.13

國家	目前進度	協議名稱	簽署日期	生效日期
	諮商研 議中	《馬來西亞－韓國自由貿易協定》	2011.05.01 可行性研究 開始	
越南	簽署並 生效	《日本－越南經濟夥伴協定》	2008.12.25	2009.10.01
	談判中	《韓國－越南自由貿易協定》	2012.09.03 談判開始	
菲律賓	簽署並 生效	《日本－菲律賓經濟夥伴協定》	2006.09.09	2008.12.11
汶萊	簽署並 生效	《日本－汶萊經濟夥伴協定》	2007.06.18	2008.07.31

資料來源：Asia Regional Integration Center 暨本研究整理。

三、臺灣與東協國家洽簽 ECA 之影響因素

(一) 政治因素

1. 中國大陸之態度

對中國大陸而言，儘管官方未曾明確指出各國若已與中國大陸簽訂相關協定，則不反對與臺灣簽定 FTA 之類似官方聲明。然而，倘自紐西蘭與新加坡兩個例子觀之，相關論點值得參考。其次，中國大陸官方態度的轉變亦須注意，如 2011 年胡錦濤於出席亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）會議期間，提出願意研究讓臺灣以適當身份出席國際組織，2013 年臺灣則成功爭取以主席特邀貴賓（Guest of the Host）身份出席國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）大會。因此，中國大陸對臺灣參與區域經濟整合之態度，對臺灣與東協洽簽 FTA 應有所影響。

2. 中國大陸與東協國家之領土、主權爭議

中國大陸與東協國家（例如：越南、菲律賓）在主權、領土上的矛盾，亦影響到中國大陸與東協國家間之經濟關係，除使該等東協國

家與中國大陸關係惡化，更使該等國家設法分散對中國大陸市場及投資之依賴，而臺灣是否可成為東協吸引其他外人投資來源的選項之一，或是因東協將臺灣與中國大陸共同視為大中華一部分，影響渠等對吸引臺灣投資之興趣，進而衝擊臺灣與東協之經貿關係，值得進一步觀察。

3. 臺灣與東協國家國內政治因素

臺灣太陽花學運，使我國政府推動兩岸服務貿易協議進程受阻，除影響臺灣與中國大陸經貿關係外，亦對臺灣與他國洽簽 FTA 之腳步產生影響。首先，臺灣貿易夥伴可能因此對臺灣如何處理與中國大陸間之關係產生質疑，因此改變與臺灣洽簽 FTA 之意願或態度，⁸加臺灣推動與他國洽簽 FTA 之困難度；再者，他國亦可能質疑臺灣內部是否對經貿開放及經濟整合尚未達成共識，以影響屆時履行談判承諾的可行性。

此外，東協國家內部政權變動及政治、經濟等事件亦對臺灣與其洽簽 FTA 具有一定的影響，越南 513 排華事件、泰國政局動盪、緬甸經濟政策走向開放及印尼總統大選等東協國家內部之變動，皆可能對其與臺灣間推動經貿關係產生影響，進而對臺灣爭取推動與東協國家間之 FTA 產生正面或負面推動力。

（二）經濟因素

1. 高度經貿自由化

亞太與東亞區域整合趨勢逐漸興起，例如刻正進行談判之 TPP 與 RCEP，平均關稅調降涵蓋率皆以 90% 以上為目標。然而，臺灣長期以來並未實質參與區域性經濟整合倡議，與各國尋求的高標準自由化目標出現高度落差。另一方面，由於東協國家之經濟發展程度明顯低於臺灣，若臺灣有意在雙邊 FTA 架構下設定高標準自由化目標，

⁸ 黃巧雯，〈張家祝：FTA 對象態度轉變〉，《中央通訊社》，2014 年 5 月 28 日，網址：<http://www.cna.com.tw/news/afe/201405280127-1.aspx>。

將可能使該等國家與臺灣洽簽 FTA 之意願下降。

2. 全面性議題領域

「新世代 FTA」除涵蓋貨品貿易、服務貿易、投資等議題外，也進一步將合作範圍延伸至其他議題領域。以 TPP 為例，根據《TPP 協定大綱》（*Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*），其所涉及的議題領域共計涵蓋 20 項。⁹以 RCEP 為例，其主要涵蓋 12 項議題領域。因此，臺灣與東協國家洽簽 FTA 之議題領域必須更具全面性，才能有效發揮經濟效益。而全面性議題領域對於臺灣與東協國家所帶來的高度市場與政策開放，將可能成為雙方能否順利洽簽 FTA 相當重要的影響因素。

3. 法規一致性

在投資環境方面，臺灣對外人投資審查程序之透明度及可預期性目前仍需加強，且臺灣對私募基金審查標準及處理時程透明化也須有所改善。在 SPS 議題方面，許多東協國家在特定農產品方面仍被臺灣列為果蠅疫區，在 FTA 架構下臺灣必須在 SPS 規範上更具客觀性，否則將可能面臨開放農產品市場的風險。在智慧財產權方面，目前臺灣對於智慧財產權保護之觀念已大幅進步，故將智慧財產權合作納入 FTA 架構對臺灣影響程度較小。在國營事業方面，臺灣與部分東協國家對國營事業之態度保守，推動國營事業民營化或取消市場獨占特權等議題，將可能是重要影響因素。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 441 期，2015 年 1 月 9 日】

⁹ USTR, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement,” 2011, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>.



兩岸服務業相互市場開放和核准投資現況分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、前言

本文首先從瞭解兩岸服務業各別在 WTO 市場開放現況著手，採用 Hoekman (1995) 方法，¹計算一國在 WTO 入會和杜哈回合談判承諾開放服務之程度。該方法是採用 155 項服務子行業活動，搭配四種服務供應模式，總共 620 個欄位，當一國對某個欄位作出的承諾是完全沒有限制，就設定數值為 1；若為完全限制，就設定數值為 0；若為部分限制，就設定數值為 0.5，就可計算出一國所做承諾之平均開放程度。其次，進一步從兩岸相互開放承諾內容，來檢視進入對方市場之機會。最後，從兩岸服務業核准投資內容，來審視雙方實際進入對方市場之情況。

本文依 WTO 談判之主要分類參考文件，將服務區分為 12 大類，就每一服務大類，討論前述議題。整體而言，臺灣與中國大陸的 WTO 服務承諾平均開放程度為 47.8%和 34.0%。

¹ Bernard Hoekman(1995), Tentative First Steps: an Assessment of the Uruguay Round Agreement on Services, *Policy Research Working Paper 1455*, World Bank, Washington, DC.

二、服務承諾開放程度和兩岸相互開放承諾內容

(一) 商業服務

臺灣與中國大陸在 WTO 商業服務承諾平均開放程度為 68.3% 和 40.7%，其中中國大陸在專業服務和不動產服務高於臺灣，臺灣在電腦及其相關服務、研究與發展服務、未附操作員之租賃、其他商業服務高於中國大陸。

表 1 臺灣與中國大陸在 WTO 商業服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾 開放程度 (%)	中國大陸承諾 開放程度 (%)
商業服務		68.3	40.7
	專業服務	45.5	62.1
	電腦及其相關服務	100.0	56.7
	研究與發展服務	100.0	2.8
	不動產服務	25.0	83.3
	未附操作員之租賃	60.0	0.0
	其他商業服務	79.2	39.2

資料來源：作者自行計算。

臺灣對 WTO 會員承諾開放項目並不適用至中國大陸，直到兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）之後，仍未對中國大陸開放之商業服務次項目有專業、不動產、與管理顧問相關之服務、附帶於製造業的服務、人力仲介及供給服務；已開放中國大陸地區人民來臺投資商業服務次項目有電腦及其相關服務、研究與發展、未附操作員之租賃、廣告、技術檢定與分析、畜牧服務、附帶於採礦業的服務、設備維修、建築物清理、攝影、會議、工業設計、特製品之設計、翻譯、影印服務；ECFA 承諾開放項目有電腦及其相關服務、研究與發展、廣告、市場研究與公眾意見調查、管理顧問、技術檢定與分析、附帶於畜牧業之顧問服務、附帶於

採礦業的服務、地質－礦物及其他科學勘察服務、設備維修、建築物清理、攝影、包裝、出版印刷、會議、複製、翻譯與傳譯，以及郵寄名單編輯等。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放商業服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，涉及會計、建築、工程、綜合工程、電腦及其相關服務、研究與發展、不動產、市場研究與公眾意見調查、技術檢定與分析、建築物清理、攝影、印刷、會議、複製及筆譯口譯服務等。

(二) 通訊服務

臺灣與中國大陸在 WTO 通訊服務承諾平均開放程度為 39.3% 和 33.8%，其中中國大陸在快遞服務高於臺灣，臺灣在電信和視聽服務高於中國大陸。

表 2 臺灣與中國大陸在 WTO 通訊服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
通訊服務		39.9	33.8
	郵政服務	0.0	0.0
	快遞服務	50.0	83.3
	電信服務	91.1	57.8
	視聽服務	58.3	27.8

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資通訊服務次項目有第二類電信事業之一般業務；ECFA 承諾開放項目有郵政主管部門依規定保留服務以外的快遞服務、第二類電信事業特殊業務、進口大陸電影片之行銷服務。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放通訊服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，涉及增值電信服務、電子商務網站、娛樂軟件及錄音製品分銷服務、中國大陸電影片及合拍片在臺灣進行後期製作及沖印作業。

(三) 營造及相關工程服務

臺灣與中國大陸在 WTO 營造及相關工程服務承諾平均開放程度為 66.7%和 50.0%，其中臺灣在建築物的一般建築工作、土木工程的一般建築工作、安裝和組裝工作、建築物竣工和修整工作、其他營造及相關工程服務均高於中國大陸。

表 3 臺灣與中國大陸在 WTO 營造及相關工程服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
營造及相關工程 服務		66.7	50.0
	建築物的一般建築 工作	66.7	50.0
	土木工程的一般建 築工作	66.7	50.0
	安裝和組裝工作	66.7	50.0
	建築物竣工和修整 工作	66.7	50.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣未開放中國大陸地區人民來臺投資營造及相關工程服務次項目；ECFA 承諾開放項目有建築物的一般建築工作、土木工程的一般建築工作、安裝和組裝工作、建築物竣工和修整工作、其他營造及相關工程服務，但大陸服務提供者總持股比例不得超過 12%，且不具控制力。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放營造及相關工程服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，涉及設立建築業企業可聘用臺灣專業技術人員作為企業經理、工程技術和經濟管理人員；申報企業資質按大陸規定辦理，取得資質可參加工程投標；獨資建築業企業承攬合營建設項目不受合營方投資比例限制；臺灣人出任工程技術人員和經濟管理人員不受每年在大陸累計居住時間至少 3 個月的限制。

(四) 配銷服務

臺灣與中國大陸在 WTO 配銷服務承諾平均開放程度為 80.0%和 66.7%，其中中國大陸在其他配銷服務承諾不在一固定地點之批發及零售貿易服務高於臺灣，臺灣在經紀商服務、批發交易服務、零售服務高於中國大陸。

表 4 臺灣與中國大陸在 WTO 配銷服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
配銷服務		80.0	66.7
	經紀商服務	100.0	50.0
	批發交易服務	100.0	66.7
	零售服務	100.0	66.7
	特許權授予	100.0	100.0
	其他	0.0	50.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資配銷服務次項目有經紀商服務、批發交易服務、零售服務；ECFA 承諾開放項目有經紀商服務、批發交易服務、零售服務。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放配銷服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，批發交易服務和零售服務涉及同一臺灣服務提供者出資比例 65%以內可經營店鋪超過 30 家交易不同品牌及不同供應商的農藥、農膜、化肥、糧食、植物油、食糖、棉花等商品；設立出版物分銷企業的最低註冊資本要求比照大陸企業實行。

(五) 教育服務

臺灣與中國大陸在 WTO 教育服務承諾平均開放程度為 60.0%和 50.0%，其中中國大陸在初等教育服務高於臺灣；在高等、成人及其他教育方面，臺灣開放程度高於中國大陸。

表 5 臺灣與中國大陸在 WTO 教育服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
教育服務		60.0	50.0
	初等教育服務	0.0	50.0
	中等教育服務	50.0	50.0
	高等教育服務	83.3	50.0
	成人教育	83.3	50.0
	其他教育服務	83.3	50.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣未開放中國大陸地區人民來臺投資教育服務次項目；ECFA 未承諾開放教育服務服務次項目。中國大陸在 ECFA 下未對臺灣承諾開放教育服務次項目。

(六) 環境服務

臺灣與中國大陸在 WTO 環境服務承諾平均開放程度為 62.5% 和 66.7%，其中中國大陸在其他環境服務服務高於臺灣，污水處理服務、廢棄物處理服務、衛生和類似服務三項臺灣與中國大陸開放程度相同。

表 6 臺灣與中國大陸在 WTO 環境服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
環境服務		62.5	66.7
	污水處理服務	66.7	66.7
	廢棄物處理服務	66.7	66.7
	衛生和類似服務	66.7	66.7
	其他	50.0	66.7

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資環境服務次項目有廢（污）水處理、有（無）害廢棄物清除、有（無）害廢棄物處理、資源回收服務；ECFA 承諾開放項目有污水處理、廢棄物處理、廢氣清理、噪音與振動防制、土壤及地下水污染整治服務。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放環境服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，申請企業環境污染治理設施運營資質納入臺灣運營業務部分；允許設立獨資企業提供環保服務。

（七）金融服務

臺灣與中國大陸在 WTO 金融服務承諾平均開放程度為 40.3% 和 33.3%，其中中國大陸在銀行和保險以外的其他金融服務高於臺灣，臺灣在保險及相關保險服務高於中國大陸。

表 7 臺灣與中國大陸在 WTO 金融服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度（%）	中國大陸承諾開放程度（%）
金融服務		40.3	33.3
	保險	75.0	33.3
	銀行和保險以外的其他金融	45.8	66.7
	其他	0.0	0.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資金融服務次項目有人身保險業、財產保險業、再保險業、證券商、其他證券商、期貨商、其他期貨業、投資顧問業、信託服務、基金管理業，依業務往來及投資許可管理辦法辦理；ECFA 承諾開放項目有積極審慎修正有關大陸保險業在臺灣設立代表處及參股評等之規定、儘速取消設立分支機構及參股投資的 OECD²條件、已設有分行符合條件者可申請增設分行；

² 經濟合作暨發展組織，Organisation for Economic Co-operation and

單一大陸銀行得投資上市公司持股比率至 10%（如加計中國大陸合格境內機構投資者為 15%）、投資未上市公司持股比率至 15%、參股投資金控公司子銀行的持股比率 20%；中國大陸銀聯公司得設立分支機構；中國大陸證券期貨機構按規定申請設立代表人辦事處、投資臺灣證券之限額提高至 10 億美元、研議放寬中國大陸證券期貨機構參股投資、研議中國大陸合格境內個人投資者投資。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放金融服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，允許臺灣保險公司經過整合或戰略合併組成的集團、經營交通事故責任強制保險業務、申請設立獨資銀行或分行、申請經營人民幣業務、建立小企業金融服務專營機構、申請大陸中西部－東北部地區開設分行設立綠色通道、盈利性資格採多家分行整體考核方式、申請合格境外機構投資者資格給予適當便利、將臺灣證券交易所－期貨交易所列入投資金融衍生產品的交易所名單、簡化申請從業人員資格和取得執業資格的相關程序。中國大陸商業銀行從事代客境外理財業務時，可以投資符合條件的臺灣金融產品；申請設立村鎮銀行；福建省申請設立異地支行；支持兩岸銀行業進行相關股權投資合作；經批准經營臺資企業人民幣業務之服務對象可包括視同臺灣投資者的第三地投資者在大陸設立的企業；ECFA 服貿－允許以人民幣合格境外機構投資者（Qualified Foreign Institutional Investors, QFII）方式投資大陸；申請大陸 QFII 資格可按照集團管理的證券資產規模計算；設立合資基金管理公司持股比例可達 50% 以上；在上海市、福建省、深圳市各設立 1 家兩岸合資的全牌照證券公司持股比例最高可達 51%；若干改革試驗區內各新設 1 家兩岸合資全牌照證券公司持股比例不超過 49%；設立合資證券投資諮詢公司持股比例最高可達 49%；若干改革試驗區內設立合資證券投資諮詢公司持股比例達 50% 以上；設立合資期貨公司持股比例最高可達 49%。

（八）健康及社會服務

臺灣與中國大陸在 WTO 健康及社會服務承諾平均開放程度為

54.2%和 0.0%，其中臺灣在醫院服務、其他人類衛生服務活動、其他健康及社會服務高於中國大陸。

表 8 臺灣與中國大陸在 WTO 健康及社會服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
健康及社會服務		54.2	0.0
	醫院服務	83.3	0.0
	其他人類衛生服務活動	83.3	0.0
	社會服務	0.0	0.0
	其他	50.0	0.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣未開放中國大陸地區人民來臺投資健康及社會服務次項目；ECFA 承諾開放醫院服務、老人及身心障礙者福利機構（出資比例須低於 50%且不具控制力）、無操作員醫療設備之出租或租賃。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放健康及社會服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，允許設立合資、合作醫院；允許在上海市、江蘇省、福建省、廣東省、海南省設立獨資醫院；可以獨資形式設置醫療機構；由大陸審批設置獨資醫院、療養院於省會城市和直轄市；設置標準和要求按照大陸單位或個人設置醫療機構辦理；由大陸省級部門審批設置療養院外其他獨資醫療機構；通過住宅機構向老年人和殘疾人提供社會福利、非通過住宅機構提供的社會福利，在福建省—廣東省以獨資民辦非企業單位形式舉辦養老機構、舉辦殘疾人福利機構。

（九）觀光旅遊服務

臺灣與中國大陸在 WTO 觀光旅遊服務承諾平均開放程度為 50.0%和 41.7%，其中中國大陸在旅館與餐館服務高於臺灣，臺灣在旅行社及旅遊服務、導遊服務高於中國大陸。

表 9 臺灣與中國大陸在 WTO 觀光旅遊服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度(%)	中國大陸承諾開放程度(%)
觀光旅遊服務		50.0	41.7
	旅館與餐館	50.0	83.3
	旅行社及旅遊服務	100.0	83.3
	導遊服務	50.0	0.0
	其他	0.0	0.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資觀光旅遊服務次項目有觀光旅館、餐館業、非酒精飲料店業、酒精飲料店業；ECFA 承諾開放項目有觀光旅館、提供食物服務、旅行社及旅遊服務設立商業據點總計以 3 家為限及經營範圍限居住於臺灣的自然人在臺灣的旅遊活動。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放觀光旅遊服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，投資設立旅行社無年旅遊經營總額的限制、設立旅行社的經營場所要求－營業設施要求和最低註冊資本要求比照大陸企業實行。

(十) 休閒文化及運動服務

臺灣與中國大陸在 WTO 休閒文化及運動服務承諾平均開放程度為 30.0%和 1.3%，其中臺灣在通訊社服務、體育和其他娛樂服務高於中國大陸。

表 10 臺灣與中國大陸在 WTO 休閒文化及運動服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度(%)	中國大陸承諾開放程度(%)
休閒文化及運動服務		30.0	1.3
	娛樂服務	0.0	0.0
	通訊社服務	100.0	0.0
	圖書館檔案館博物館和其他文化服務	0.0	0.0
	體育和其他娛樂服務	50.0	6.3
	其他	0.0	0.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資休閒文化及運動服務次項目有其他運動服務業設立商業據點；遊樂園及主題樂園非屬森林遊樂區；ECFA 承諾開放項目有演出場所經營（持股比例須低於 50% 且不具控制力）、設立商業據點提供運動休閒服務、高爾夫球場除外之運動場館營運。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放休閒文化及運動服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，設立由臺方控股或占主導地位的合資、合作音樂廳、劇場等演出場所經營單位、設立獨資企業提供體育活動的推廣、組織和體育設施（高爾夫球場除外）的經營服務。

（十一）運輸服務

臺灣與中國大陸在 WTO 運輸服務承諾平均開放程度為 21.7% 和 24.5%，其中中國大陸在內水運輸、鐵運和路運服務高於臺灣，臺灣在海運、空運和各類運輸之輔助性服務高於中國大陸。

表 11 臺灣與中國大陸在 WTO 運輸服務承諾平均開放程度

		臺灣承諾開放程度 (%)	中國大陸承諾開放程度 (%)
運輸服務		21.7	24.5
	海運	33.3	19.0
	內水運輸	0.0	8.3
	空運	23.3	16.7
	太空運輸	0.0	0.0
	鐵運	46.7	70.0
	路運	33.3	67.3
	管線運輸	0.0	0.0
	各類運輸之輔助性服務業	58.3	39.6
	其他運輸服務	0.0	0.0

資料來源：作者自行計算。

臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資運輸服務次項目有海運、民用航空器維修、經營民用航空運輸業務設立分公司或辦事處、大眾捷運系統、輕軌運輸系統（不得具有控制能力）、汽車貨運、汽車路線貨運、汽車貨櫃貨運、小客車租賃、小貨車租賃、空中纜車運輸服務、停車場、公路橋樑及隧道管理（外資持股比率須低於 50%且不得超過臺灣地區最大股東之持股比率）、公路客運之轉運站、車站、調度站、港埠業及其他水上運輸輔助業和其他運輸輔助業（持股比率須低於 50%且不具控制力）、普通倉儲業和冷凍冷藏倉儲業非屬保稅倉庫或物流中心（持股比率須低於 50%且不具控制力）；ECFA 承諾開放項目有電腦訂位系統、航空器租賃、空運服務之銷售及行銷、航空貨物集散站經營（持股比例不超過 10%）、自用小客車租賃、電信設備及電力設備租賃除外之其它機器與設備租賃、旅客運輸（限於小客車租賃業）、貨物運輸、公路運輸設備維修、公路客運的轉運站/車站/調度站、公路橋樑及隧道管理（持股比例須低於 50%且不具控制力）、停車場、空中纜車運輸、港埠－船舶貨物裝卸承攬業－拖駁船業－貨櫃集散站經營－船舶理貨－船舶小修之海運輔助性服務業

—倉儲服務（持股比例須低於 50%）。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放運輸服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，貨物裝卸和集裝箱堆場服務允許在福建省設立獨資企業經營港口裝卸—堆場業務、投資建設港埠設施並經營港口裝卸—堆場和倉儲業務者之資本額和設立分公司條件比照大陸企業實行、飛機的維修和保養、獨資形式設立航空運輸銷售代理企業（最低註冊資本要求比照大陸企業實行）、設立獨資企業提供公路卡車和汽車貨運服務、在福建省—廣東省從事貨運道路運輸業務立項和變更的申請由地方政府進行審核或審批、設立合資企業提供城市間定期旅客運輸服務、設立合資（臺資股權比例不超過 49%）或合作道路客貨運站（場）和獨資貨運站（場）、在福建省—廣東省設立道路客貨運站（場）項目和變更的申請由地方政府進行審核或審批、設立獨資貨物運輸代理企業在繳齊全部註冊資本後設立分公司。

（十二）其他服務

臺灣與中國大陸在 WTO 其他服務承諾平均開放程度為 0.0%和 0.0%。臺灣已開放中國大陸地區人民來臺投資其他服務次項目有能源技術服務；ECFA 承諾開放項目有洗衣及染色服務、美髮和其他美容服務、殯儀館及火化場、線上遊戲之製作與研發服務。

中國大陸在 ECFA 下對臺灣承諾開放其他服務次項目，是在 WTO 承諾基礎上再增加，在工商行政管理機關登記取得法定經營主體資格後從事商標代理業務、以獨資方式投資經營除具有火化功能的殯儀館以外的殯儀悼念和骨灰安葬設施。

另外，我國開放中國大陸地區人民來臺投資（非承攬）民用航空站與其設施、港埠與其設施、觀光遊憩重大設施、交通建設、環境污染防治設施、污水下水道、重大商業設施、重大工業設施、社會福利設施、文教設施、公園綠地設施，以及新市鎮開發等 12 類公共建設項目。

二、兩岸服務業核准投資現況

我國核准對中國大陸投資在 2007 至 2013 年間達 787.7 億美元，72.7%集中在製造業，25.7%是在服務業，其他產業僅占 1.6%。其中，核准投資在服務業之結構中，以批發及零售業、金融及保險業、不動產業占最大宗，占比重達 75.9%；資訊及通訊傳播業、專業－科學及技術服務業占比次之，一共達 13.1%。住宿及餐飲業、支援服務業、運輸及倉儲業、醫療保健及社會工作服務業占比再次之，一共達 7.8%。

表 12 我國核准臺灣對中國大陸投資服務業結構

	我國對中國大陸核准投資 服務業結構 (%)
批發及零售業	31.2%
運輸及倉儲業	1.6%
住宿及餐飲業	2.7%
資訊及通訊傳播業	7.6%
金融及保險業	28.7%
不動產業	16.0%
專業、科學及技術服務業	5.5%
支援服務業	2.0%
公共行政及國防；強制性社會安全	0.2%
教育服務業	0.1%
醫療保健及社會工作服務業	1.5%
藝術、娛樂及休閒服務業	0.9%
其他服務業	2.0%

資料來源：經濟部投資審議委員會，作者自行計算。

臺灣在 2009 至 2013 年五年中，核准陸資來臺投資 8.6 億美元，

其中 79.6%來自於 2012 和 2013 年。陸資來臺投資以服務業 5.7 億美元為主，占整體投資金額 65.7%；製造業 2.9 億美元次之占 34.1%，兩產業合計占 99.8%。製造業投資主要項目有電子零組件製造業（13.0%）、金屬製品製造業（13.0%）、電腦、電子產品及光學製品製造業（6.9%）、機械設備製造業（3.0%）、食品製造業（1.6%）；服務業投資主要項目有批發及零售業（17.9%）、港埠業（16.1%）、銀行業（16.0%）、住宿服務業（7.5%）、資訊軟體服務業（4.7%）。

表 13 我國核准中國大陸對臺灣投資主要項目

	件數	金額（千美元）	比重（%）
批發及零售業	277	154,581	17.9
港埠業	1	139,108	16.1
銀行業	3	138,335	16.0
電子零組件製造業	37	112,492	13.0
住宿服務業	3	64,913	7.5
金屬製品製造業	3	59,663	6.9
電腦、電子產品及光學製品製造業	18	57,129	6.6
資訊軟體服務業	26	40,328	4.7
機械設備製造業	23	25,779	3.0
食品製造業	2	13,775	1.6
餐館業	20	10,878	1.3
廢棄物清除、處理及資源回收業	3	9,183	1.1

資料來源：經濟部投資審議委員會，作者自行計算。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 446 期，2015 年 2 月 13 日】



韓國 FTA 政策宣導和民間溝通的作法

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 蘇怡文 分析師

一、韓國如何協調各政府單位的意見

目前韓國針對自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 談判程序頒布兩套法源：《自由貿易協定簽訂程序規定》及《通商程序法》。其中，《自由貿易協定簽訂程序規定》早在 2004 年 6 月 8 日即已頒布，並於 2008 年 8 月 28 日進行過第一次調整，最近又於 2011 年 7 月 6 日進行另一次修定，至於「通商程序法」則於 2012 年 7 月 18 日通過。就《自由貿易協定簽訂程序規定》來看，規範內容主要包括：(1) 成立推動 FTA 的相關組織，如「自由貿易協定推動委員會」、「自由貿易協定實務推動委員會」及「自由貿易協定民間諮詢會議」；(2) 規範 FTA 的協商程序，包括協商前、中、後程序。韓國除了藉由上述規範建立行政部門之間的協調機制外，也藉此促進 FTA 推動部門和國會之間溝通互動。

首先，就政府行政部門之間的協調來看，韓國的「對外經濟長官會議」扮演重要的角色，該會議主要由韓國中央各部會首長組成，並由企劃財政部部長（目前由韓國副總理兼任）擔任召集人，舉凡各項重要對外經貿政策（包括 FTA 政策），需經過「對外經濟長官會議」進行審議後，再向上呈報韓國總統核可，僅在少數情況下總統才會參與該會議。鑒於「對外經濟長官會議」有助於協調各部會意見，《自由貿易協定簽訂程序規定》規定「自由貿易協定推動委員會」所提出的 FTA 政策需上報該會議進行審議，各部會可以在此會議進行 FTA

政策的協調。

其次，就 FTA 推動部門和國會之間的協調來看，在《自由貿易協定簽訂程序規定》的規範下，過去韓國 FTA 談判是先完成談判後再通告國會，然而近期韓國已修改上述程序規定並且通過《通商程序法》，FTA 談判代表團需先通告國會，國會再授權代表團出去談判，以促使 FTA 談判小組增加與韓國國會之間的溝通。

二、韓國政府如何和產業界溝通、平息國內產業的反對聲浪

（一）協商前舉辦公聽會

韓國政府在 FTA 協商之前，會先舉辦公聽會了解各個產業部門的意見，蒐集各種利益關係人的想法。過去韓國洽簽 FTA 的策略偏向「由上而下」，因此是由韓國政府先決定和哪一個國家洽簽 FTA，公聽會主要是了解產業界對該 FTA 之想法，藉以形成 FTA 策略，較流於形式。新政府上台之後，開始轉而重視 FTA 對國內產業的影響，再加上韓國已和主要貿易國簽署 FTA，越來越難決定下一個洽簽目標，故現階段韓國政府更加重視產業的想法，以協助規劃接下來的洽簽國家，也因此更強調與重視公聽會的功能。

（二）在 FTA 推動體系中納入可以取得民間意見的相關組織

韓國政府最初根據《自由貿易協定簽訂程序規定》，在 FTA 推動體系中成立「自由貿易協定民間諮詢會議」，會議主席由「自由貿易協定推動委員會」委員長擔任，委員則由專家學者、民間企業界領袖或政府推薦人員擔任，包括 22 個行業商會、韓國貿易協會（Korea International Trade Association, KITA）、大韓貿易投資公社（Korea Trade-investment Promotion Agency, KOTRA）等，都會出席該會議，再將所有意見提供給「自由貿易協定推動委員會」參考。

2007 年 7 月 5 日成立「FTA 國內對策委員會」，由政府主持，結合了政府各部門、產業界、學界、經濟界、非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）及輿論界等專業人士，共同

討論與意見交流；2013 年 5 月成立「通商產業論壇」，擴大聽取產業界的意見，共包括製造業、農業與服務業等在內 24 個部門，由產業通商資源部和韓國貿易協會（Korea International Trade Association, KITA）會長共同主持。自 2013 年論壇成立至今共舉辦過 52 次會議，主要討論議題為韓中 FTA 與跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）。

特別的是，為了更深入了解韓國企業在拓展中國大陸市場所面對的問題，韓國政府除了委由韓國貿易協會及 22 個行業商會，積極蒐集韓國國內企業的意見外，亦委由 KOTRA 蒐集在中國大陸投資之韓商的意見，以了解韓國企業在中國大陸所面對的非關稅貿易障礙。韓國政府則根據這些資訊，研擬中韓 FTA 的洽簽策略，以期同時達到擴大對中國大陸的出口，以及協助中國大陸韓商在中國大陸市場發展的目標。

（三）參考相關研究智庫所執行的評估報告

除了藉由公協會協助蒐集業者的意見外，韓國政府亦會委託韓國對外經濟政策研究院（Korea Institute International Economic Policy, KIEP）及韓國產業研究院（Korea Institute for Industrial Economics and Trade, KIET）等研究智庫提供研究報告（影響評估、政策研究）。此外，韓國政府也會參考韓國大型企業自設研究機構的研究報告，如三星經濟研究院（Samsung Economic Research Institute, SERI）、LG 經濟研究院。另外，韓國產業界也會自行提供研究報告供政府參考，向政府說明目前在洽簽國面對什麼樣的關稅及非關稅障礙，韓國 FTA 談判小組會考量整體戰略，適時將業者的意見納入 FTA 談判策略。

（四）頒布相關救濟措施

由於韓國的抗爭大多在農業部門，因此韓國的救濟措施大多針對農業部門，如提出相關的補償計畫與產業競爭力提升計畫，針對受影響農民給予直接補償，並提供產業競爭力提升的相關輔導，惟韓國內部對於農業部門補貼金額的多寡仍所有爭論。除了針對農業部門提出救濟外，韓國政府亦針對工業部門提出一些救濟措施，如低利貸款或

專家諮詢小組協助廠商升級轉型。

（五）協助國內企業了解原產地規定，提高 FTA 利用率

由於韓國對外洽簽多個 FTA，原產地規定相當複雜，相較於大企業本身有資源可以解決此問題，中小企業並沒有足夠的資源了解原產地規定，也因此對於 FTA 的利用率不高。為了解決上述問題，韓國特別在全國 16 個地區成立「FTA 綜合支援服務中心」（1380 call center），來協助中小企業處理原產地規則的問題，以提高 FTA 利用率。FTA 綜合支援中心的業務涵蓋：資訊提供、教育、諮詢服務、消除障礙和地區支援等；首先，透過舉辦座談會、說明會和商談會，製作 FTA 活用成功案例集，提供綜合性活用資訊，協助廠商積極出口與投資；其次，提供 FTA 實務教育課程，透過大企業合作業者教育計畫之開發與運用，建立公司別原產地管理系統 Edu-sulting（教育+諮詢）；第三，提供企業進軍海外市場所需要之 FTA 活用商業模式諮詢服務，協助項目分類、認證出口商申請、原產地相關資料準備、建構 FTA 原產地管理系統，以及事後檢證諮詢等；第四，透過 FTA 業界諮詢小組之運作，協助取消障礙並提出建議，針對 FTA 協定文及履行相關法令提出官方解釋，並進行 FTA 原產地證明書及相關準備資料最少化及標準化工作，以及交易當事人之間契約書（英文、韓文）標準化，以消除各種障礙；最後，長期支援各地區中心之專家配置（如關稅師等）。

三、對我國的啓示與建議

（一）參考韓國洽簽 FTA 所採用的協商程序及相關配套措施

韓國政府為了協調各政府部門之間的意見，以及取得產業界的支持，不僅頒布法律來規範 FTA 的洽簽程序，更規劃相關的配套措施來協助 FTA 的推動，在取得一般民眾與產業界的支持方面，韓國政府藉由協商程序的規範及配套措施的提出，來增進與產業界的互動。在協商程序方面，韓國政府在進行協商前需舉辦公聽會，並且在 FTA 推動體系中納入可以取得民間意見的相關組織（根據法源依據成立的組織）－FTA 國內對策委員會及通商產業論壇，均有助於韓國政府聽

取一般民眾與產業界的想法。在配套措施方面，韓國政府除了針對農業部門提出產業競爭力提升計畫外，亦針對工業部門提出救濟措施，如低利貸款或專家諮詢小組協助廠商升級轉型等；此外，韓國政府也實施貿易調整支援制度，給予受損廠商直接的補助，上述配套措施均有助於產業界針對 FTA 進行因應。韓國政府這種 FTA 洽簽程序規範化及其相關配套措施規劃的作法，值得我國政府借鏡。

（二）提升 FTA 對國內產業的助益，進而提高民眾對於市場開放的接受度

早期韓國在對外洽簽 FTA 時，採行「由上而下」的模式，因此在洽簽韓美 FTA 時曾面對國內的激烈抗爭，惟現階段韓國洽簽 FTA 所面對的內部抗爭似乎較為平緩，除了因歷經韓美 FTA 高標準的開放外，韓國洽簽 FTA 的效益發酵也是另一個重要原因。由韓國的例子可知，在 FTA 效益發酵下，民眾會逐漸提高對於市場開放的接受度。台灣以中小型企業居多，而中小型企業一般而言較不知如何妥善利用 FTA，我國政府應給予相關協助（如協助廠商了解原產地規定），建議我國政府比照韓國成立「FTA 綜合支援中心」之作法，配置熟知原產地規則與關稅等專業人員，主動協助中小企業利用 FTA。

（三）提高 FTA 政策透明化及擴大民間溝通和參與

過去韓國政府在韓美 FTA 之前過度重視對外協商，卻忽略國內溝通的強勢作風，導致在國內意見蒐集上有所不足，因而引發各界的批評聲浪，韓國政府因此訂立了《通商程序法》，不僅使談判程序法制化而於法有據，同時也提高了 FTA 政策之透明度。另外，韓國政府也設立通商條約國內對策委員會，由產業通商資源部和民間人士（包括產業界、學界和市民團體）共同組成，藉以進行意見交流，擴大民間參與度。這些作法對於韓國整體對外通商政策之推動，提高 FTA 政策透明化及擴大民間溝通和參與，確實有其正面意義，建議我國政府參考韓國成立類似國內推動 FTA 聯合委員會的機構，由經濟部邀集工商團體和市民團體共同組成，在個別 FTA 談判之前、中、後各階段聽取各方意見，並藉由定期或不定期召開會議，進行交流與溝通，此不僅能夠增加 FTA 政策之多元性，亦有助於擴大民間溝通和參與。

(四) 籌設貿易調整支援專責單位

目前韓國貿易調整支援制度之專責管理與執行機關分別為：產業通商資源部和中小企業振興公社，後者即是由產業通商資源部出資設立，做為相關業務之單一執行窗口。專責單位的主要功能在於審理申請案件，其中包含企業與勞工之支援企劃書內容，因此還必須延攬國際金融、貿易、法律、勞工、企管、風險管理、會計等領域之專業人士。中小企業振興公社編制內與外之人員配置共計 412 人，其中人數最多的是擁有企業管理經營證照之專業人員，有 106 人之多。建議我國政府整合跨部會成立單一專責單位，提供必要之損害認定、諮詢或支援措施之服務，以增加各界信心。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 447 期，2015 年 2 月 27 日】



中國大陸加速推動參與 亞太區域經濟整合的談 判目標及對其總體經濟 可能影響之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 葉長城 助研究員

一、前言¹

自 2001 年中國大陸加入 WTO，逐步深化中國大陸市場與全球多邊經貿體制的聯結後，其就對外洽簽自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），藉此擴大參與區域經濟整合之立場亦轉趨積極。基本上，從 2001 年迄今，中國大陸在簽署「亞太貿易協定」（First Agreement on Trade Negotiations among Developing Member Countries of the Economic and Social Commission for Asia and the Pacific）後，已先後與香港、澳門、東協、智利、巴基斯坦、紐西蘭、新加坡、秘魯、哥斯大黎加、冰島與瑞士簽署 12 個 FTA 生效。

另外，中國大陸與韓國的 FTA 也已完成談判與草簽，預計兩國可能在 2015 年 4 月底或 5 月初正式簽署陸－韓 FTA；2014 年 11 月，中國大陸與澳洲亦已完成雙邊 FTA 的實質談判，該協定可能亦將在

¹ 本段落係增補改寫自拙著，「中國大陸對外洽簽自由貿易協定策略的政經分析：理論建構初探」，收入於周繼祥叢書主編，蔡育岱、左正東共同主編，《中國與世界系列叢書：中國大陸與非傳統安全》（臺北市：國立臺灣大學中國大陸研究中心、國立中正大學戰略暨國際事務研究所，2014 年），頁 123-124。

2015 年第二季完成簽署工作；而與臺灣²、海灣合作理事會（Gulf Cooperation Council, GCC）³、挪威、南部非洲關稅同盟（Southern African Customs Union, SACU）、陸－日－韓 FTA、區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、陸－東協 FTA 升級談判、陸－巴基斯坦 FTA 第二階段談判，共 8 個 FTA 則已進入談判階段；最後，與印度的 FTA 已完成雙方的聯合可行性研究；與哥倫比亞的 FTA 則仍處於聯合可行性研究階段；而與以色列的 FTA 目前已完成可行性研究，亦有可能於 2015 年開啟談判。⁴

為探討中國大陸加速推動參與亞太區域經濟整合的談判目標及對其總體經濟之可能影響，本文除先扼要歸納分析中國大陸推動參與區域經濟整合談判之長期戰略目標外，將更進一步就中國大陸近期加速推動參與亞太區域經濟整合談判之動機與目的提出幾項重點觀察。另外，亦將以目前亞太區域幾項大型區域貿易協定（regional trade agreement, RTA）的形成為例，說明當前中國大陸加速推動參與亞太區域經濟整合對中國大陸在總體經濟上之可能影響，並於結語中對未來中國大陸因應亞太區域經濟整合浪潮的可能作為與發展作出初步研判。

二、中國大陸推動參與區域經濟整合談判之長期戰略目

² 海峽兩岸在 2010 年 6 月 29 日已簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」（Cross-Straits Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），2010 年 9 月 12 日架構協議生效，並於 2012 年 8 月 9 日另行簽署「海峽兩岸投資保障和促進協議」以及「海峽兩岸海關合作協議」，兩者皆於 2013 年 2 月 1 日正式生效；2013 年 6 月 21 日雙方又完成了「海峽兩岸服務貿易協議」的談判簽署工作，但目前尚待雙方國內完成相關程序後始能生效；其他協議則仍在談判過程中。近期，兩岸代表已在 2015 年 3 月 31 日至 4 月 2 日在中國大陸舉行 ECFA 貨品貿易工作小組第 10 次會議，會議中已繼續就「海峽兩岸貨品貿易協議」進行協商。

³ 在與澳洲、韓國完成雙邊 FTA 的實質談判後，大陸已宣布未來將加速與 GCC 六國的 FTA 談判。「大陸與海灣六國加速談 FTA」，《經濟日報》，2014 年 12 月 31 日。

⁴ 中華人民共和國商務部國際經貿關係司，「中國對外商談自由貿易協定總體情況」，《中國自由貿易區服務網》（北京），<http://fta.mofcom.gov.cn/>；「商務部：中國以色列自貿區談判將於今年啓動」，《中國經濟網》，2015 年 3 月 20 日，http://fta.mofcom.gov.cn/article/ftazixun/201503/20914_1.html（最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日）。

標

從近期中國大陸繼與韓國、澳洲完成 FTA 布局後，續規劃年內談判目標及願景研判，中國大陸當前規劃對外參與區域經濟整合談判之可能長期戰略目標、特點與意涵至少有五：

(一) 運用與主要貿易夥伴洽簽 FTA，有效提升中國大陸的「綜合國力」(comprehensive national power)

自 1970 年代末期，隨著毛澤東的逝世與文化大革命的結束，中國大陸在以鄧小平為核心的新領導班子主政下，其對外政策開始出現下列幾項與過去「戰爭及革命外交」思維不同的重要調整，包括：

- a. 從倡導世界革命變為追求和平的國際環境
- b. 從敵視現存的國際規則發展為國際秩序中的成員
- c. 從強調政治和軍事建設轉為集中精力於經濟現代化
- d. 從教條的共產主義轉為日益增長的實用主義
- e. 從「武力解放台灣」轉為「和平統一、一國兩制」的思想

在前述五大政策思維面向的調整過程中，中國大陸的對外政策已逐漸從冷戰時期毛澤東、周恩來的「親蘇」、「反霸」、經鄧小平、江澤民的「改革開放」、「獨立自主的和平外交」、「和平與發展」，轉為胡錦濤的「和平崛起」、「和平發展」與「和諧世界」，乃至習近平時期從維護國家「核心利益」、以「新型大國關係」建構對美政策、從「親誠惠容」處理與周邊國家關係、以「亞洲安全觀」建構區域安全秩序、藉由本身與非洲及拉美國家的互補互利，提升雙方關係並將對外經貿合作提升為外交戰略層次等全面升級升等方向發展。⁵

由此可知，歷經三十多年的演變，當前中國大陸的對外政策不僅

⁵ 丁樹範等作，《2014 年國家安全總體情勢報告》(臺北市：遠景基金會、亞太和平研究基金會，2014 年)，頁 81-83。

漸臻穩定成熟，其外交上的自信心與影響力亦隨其「綜合國力」的顯著上昇而不斷壯大。基本上，在為積極提升國家「綜合國力」的戰略思維導引下，如何透過對外洽簽 FTA 以因應 WTO 多邊談判的遲滯與全球區域主義浪潮的勃興，並藉此獲取中國大陸對外政治、經濟、科技、文化、教育、國防、外交與資源等利益，實係中國大陸近十年來追求全面崛起戰略的主要關切重點之一。

由此觀之，對中國大陸而言，與主要貿易夥伴洽簽 FTA 不僅被視為是大陸對外建立和諧安全關係的重要手段，在地緣政治上更可有效突破強鄰日本在東亞地區的經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）/FTA 布局，避免中國大陸因被排除於其主要競爭對手國所建構的優惠貿易市場之外（例如美國主導的跨太平洋夥伴協定⁶談判），而直接損及中國大陸在周邊區域的經貿利益與外交影響力。

（二）減緩周邊國家對「中國威脅論」及「中國崛起」的疑慮，樹立中國大陸在區域內甚至國際社會間負責大國的正面形象

自 1970 年代末推動改革開放後，中國大陸開始主動參與國際體系並為其經濟的高速成長奠定基礎。1980 年代與 1990 年代，中國大陸持續進入韜光養晦、養精蓄銳的國力蓄積時期。然而，就在中國大陸「綜合國力」日漸增強之際，「中國威脅論」的觀點卻不斷發酵。特別是，由於近年來中國大陸與周邊國家在東海及南海海域的領土主權紛爭不斷，以及中國大陸解放軍軍備與軍事投射能力的不斷擴增，乃使日本與部分東協國家（特別是與中國大陸在南海有領土主權紛爭的越南及菲律賓）對全面崛起後的中國大陸，可能造成區域權力平衡與安全局勢的結構性改變，抱持深層的疑慮與戒心。

2003 年，為積極消弭「中國威脅論」對其全面崛起之路的負面影響，中國大陸開始著手建構「和平崛起的中國」理論，希望該項倡

⁶ Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP.

議能夠成為中國大陸的新國家發展戰略。此後，中國大陸不斷向外強調將以「奮力崛起、堅持和平、永不爭霸」的方式，尋求新的發展道路。2004年春天，中國大陸進一步改以「和平發展」（Peaceful Development）的論述，代替原來帶有突破現狀意涵且易與「中國威脅論」產生聯想的「崛起」（Rise）一詞。

2004年4月，為進一步改善「和平發展」的周邊環境，中國大陸亦同步推動「與鄰為善、與鄰為伴」的周邊外交方針。隔年（2005年）4月，基於過去有關「和平發展」及「與鄰為善、與鄰為伴」的論述鋪陳，中國大陸首先提出所謂「和諧世界」的概念，認為中國大陸與亞非等世界其他國家應「推動不同文明友好相處、平等對話、發展繁榮，共同構建一個和諧世界」。

此後，中國大陸開始於各種重要場合全面發展有關「和諧世界」的相關論述。從消極面來看，中國大陸由「和平崛起」、「和平發展」、「與鄰為善、與鄰為伴」、「和諧世界」到目前習近平主政時期強調「親誠惠容」搭配「一帶一路」（即「絲綢之路經濟帶」與「21世紀海上絲綢之路」），向外輸出「亞太夢」等對外論述之發展，其主要目標之一即係在尋求更高之戰略制高點的過程中，淡化自1990年代以來外界因「中國崛起」對中國大陸戰略敵視與疑慮的升高。

從積極面來看，亦可發現目前的中國大陸已不再滿足於國際體系「參與者」的角色。隨其「綜合國力」的大幅提昇，中國大陸已進一步以國際體系「建設者」的姿態，嘗試從其傳統價值出發，積極提升中國大陸在「軟實力」（soft power）方面的論述能力與話語權，藉此推展所謂中國大陸版的「普世價值」，以為中國大陸客觀物質力量的提升，找尋來自國際與國內可長可久之主觀思想價值上的支持基礎。⁷

⁷ 本段落係增補改寫自張啓雄、葉長城，「從『日本第一』、『中國崛起』到『G2』：冷戰前後東北亞國際秩序的形成與轉變」，收入於李宇平主編，《中國與周邊國家關係》（新北市：稻鄉出版社，2014年），頁286-291。

(三) 積極參與多邊體系下的複邊談判、並同步推動對外洽簽 FTA，期盼化被動為主動，爭取在亞太區域整合的主導地位

首先，由於中國大陸目前已躍升為全球最大貨品貿易國，防止全球保護主義的興起，以及消除全球主要貨品貿易進口市場的關稅與非關稅障礙，將有助於提升中國大陸出口的穩定成長。為此，中國大陸除堅持推進 WTO 杜哈回合談判、參與 WTO 下的「環境商品協定」(environmental goods agreement, EGA) 談判與「資訊科技協定擴大」(ITA Expansion, 或稱 ITA II) 談判外，中國大陸亦同步推動對外洽簽 FTA，期盼化被動為主動，爭取在亞太區域經濟整合中的主導地位，甚至成為亞太區域經濟整合之軸心 (hub)。

為落實此一經貿戰略目標，中國大陸目前係採取既競爭又合作的競合方式推動。例如，中國大陸並不完全排除與日本建構 FTA 關係的可能性，但礙於陸日間政治外交上的矛盾、領土主權的爭議、歷史的宿怨與經貿結構上針對開放敏感產業的顧忌等因素，難於短期內解決，因此過去中國大陸基本上係採陸－韓 FTA 先行的方式推動，希望藉此加大對日本的談判籌碼與壓力，並可使陸－韓 FTA 成為陸－日－韓 FTA 談判時的參考基礎與示範。

觀察近年來，包括陸、日、韓三國均開始加速對外 FTA 網絡的建構，導致彼此間在 FTA 結盟上的競逐。此種競爭關係除了顯現在雙邊 FTA 外，也出現在較大規模的 RTA 倡議中，例如過去中國大陸所大力倡導的陸、日、韓與東協等 13 國之「東亞自由貿易區」(East Asia Free Trade Area, EAFTA)，即所謂「東協加三」；但包括東協、陸、日、韓、澳、紐及印度 16 國之「東亞全面經濟夥伴」(Comprehensive Economic Partnership for East Asia, CEPEA)，即所謂「東協加六」主要則是由日本所倡議，目的係在納入印度、紐、澳等國以稀釋中國大陸在東亞區域之影響力。

後續，2013 年 5 月，在美國主導的 TPP 談判逐漸擴增的壓力下，東亞區域經濟整合終於結束了過去「東協加三」與「東協加六」的路線之爭，不管陸日均轉而支持以東協和其 FTA 夥伴為基礎之 RCEP

展開正式談判，目前 RCEP 已進行 7 回合談判，而中國大陸也一再重申，希望 RCEP 談判能於 2015 年底完成，以便使直接攸關其切身政經利益的 RCEP 能在與 TPP 競逐整合先機的過程中，發揮「後發先至」之效。

此外，值得注意的是，為了在戰略制高點上選擇一個比 TPP 更大的經濟整合體，俾利中國大陸於未來推動同時囊括陸美兩大經濟體的長期區域經濟整合目標中，重新拉平與美國的較量基礎，中國大陸亦支持 APEC「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) 的推動。為此，中國大陸除先於 2014 年 5 月，在 APEC 貿易部長會議上，首次拋出推動早日實現 APEC 之 FTAAP 目標的構想。緊接著，2014 年 11 月，中國大陸更藉其主辦 APEC 北京經濟領袖會議之機，成功促成「APEC 實現亞太自由貿易區北京路徑圖」(Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of an FTAAP) 與推動 FTAAP 共同策略性研究的通過。中國大陸此一反制作為，除可藉此化被動為主動，積極參與打造新區域及全球經貿規則的發展進程；⁸另一方面，在 FTA 戰略上，中國大陸也可藉此反制美國所主導之 TPP 的擴張，並滿足中國大陸對外發展的總體戰略需求。

(四) 運用 FTA 協助中國大陸次區域發展，爭取周邊國家支持，並確保中國大陸對外能礦資源之取得

基本上，如何藉由對外 FTA 的洽簽，實現中國大陸對不同圈層的總體戰略布局，亦係其推動 FTA 時的主要考量之一，歸納其圈層總體戰略之構想，主要有四，包括：第一圈層—即中國大陸、港澳和臺灣在內的兩岸四地 FTA，或稱為大中華 FTA；第二圈層為尋求周邊國家戰略依托，拓展東亞、推動亞洲經濟整合；第三圈層是推動亞太地區的自由貿易。第四圈層是放眼全球，尋求與有利於拓展中國大陸外貿空間的主要國家和地區建立 FTA，特別是與資源豐富地區建立合

⁸ Mireya Solís, "China Flexes Its Muscles at APEC with the Revival of FTAAP," *East Asia Forum*, November 23, 2014, <http://www.eastasiaforum.org/2014/11/23/china-flexes-its-muscles-at-apec-with-the-revival-of-ftaap/> (access-ed on April 13, 2015).

作關係，以確保中國大陸的資源供應及能源安全。⁹

由上述中國大陸的圈層總體戰略來看，中國大陸目前與周邊國家洽簽 FTA，除係其外交政策的延伸，另一方面亦在強化中國大陸邊境地區與 FTA 夥伴國次區域的發展。例如中國大陸與東協的 FTA，除促進彼此全方位經貿投資成長外，藉由與東協的整合，進一步推動次區域合作，以促進中國大陸與東協接壤的西南地區之經濟發展也是重要的考量。而目前中國大陸正積極推動所謂「一帶一路」倡議，其中，「21 世紀海上絲綢之路」倡議即可透過與東南亞、南亞等國家在基礎設施建設上的合作，強化彼此間的合作關係。

另外，有關「孟加拉－中國大陸－印度－緬甸經濟走廊」（Bangladesh, China, India, Myanmar Economic Corridor）倡議，¹⁰亦有助於深化中國大陸與部分 RCEP 成員在雙邊關係與次級區域合作機制上的發展，有利中國大陸提升對 RCEP 成員國的影響力。至於，近來陸－韓 FTA 布局的完成，除可強化彼此經貿利益，亦將促進中國大陸環渤海灣地區的發展，甚至振興其東北地區之經濟。其次，由於中國大陸目前係全球最大能源消費國，因此選擇與澳洲、SACU、GCC 國家等能礦資源豐富之非鄰近國家洽簽 FTA，則明顯係以確保中國大陸原物料需求的穩定供應為考量。

（五）利用自身 FTA 布局反制美國的「跨兩洋經濟整合戰略」

自美國歐巴馬政府（Obama Administration, 2009 年迄今）上任後，為了不使美國自外於東亞區域經濟整合的趨勢持續發展，並使其成為一個名符其實的「太平洋國家」（Pacific nation），美國開始強調其「重返亞太」的立場，並利用各種機制尋求切入亞太區域，而美國大力主導 TPP 擴大談判即係其貫徹該政策行動的最佳例證。

⁹ 張建平，「我國 FTA 的戰略構想」，《太平洋經合研究》（中國太平洋經濟合作全國委員會），2010 年第 1 期，<http://pecc-china.org/2011-12-06/A309.html>（最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日）。

¹⁰ 「中印緬孟，擬設經濟走廊」，《經濟日報》，2013 年 5 月 21 日，<http://udn.com/NEWS/MAINLAND/MAI3/7910677.shtml>（最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日）。

儘管，過去隨著 TPP 實力不斷擴增已對中國大陸造成了相當程度的外部政經壓力，但對中國大陸來說，強調 TPP 只是推動亞太區域經濟整合的多種路徑而非唯一選項，則係其一貫的回應方式。事實上，從中國大陸中短期的經貿戰略利益來看，運用其客觀上有可能於短期內藉由漸進開放及變革方式達標的 FTA 網絡，來反制美國同步於大西洋與太平洋推動「跨大西洋貿易與投資夥伴協定」（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）及 TPP 談判的「跨兩洋經濟整合戰略」，應係其目前對外 FTA 布局的主要策略考量之一。

三、中國大陸近期加速推動參與亞太區域經濟整合談判之動機與目的

自 2007 年 10 月，中國大陸在十七大中即將建設自由貿易區提升為國家戰略層次，而後 2012 年 11 月中國大陸在十八大更進一步提出要加快實施自由貿易區戰略的重要工作方向。至 2013 年 11 月，在黨的十八屆三中全會中，中國大陸為推動全面深化改革，即於經濟體制改革項目之下，確立了建構「開放型經濟體制」的重要方向。為此，中國大陸中央不僅於該次會議中決定要放寬投資准入，進一步開放外資准入限制；同時也表示未來將要加快自由貿易區建設，一方面藉此形成面向全球的高標準自由貿易區網絡；另一方面，還要擴大中國大陸內陸沿邊開放，形成全方位開放的新格局。

基本上，按中共中央總書記習近平於 2014 年 12 月，在主持中共中央政治局就加快自由貿易區建設進行第十九次集體學習時的講話內容顯示，中國大陸近期加速 FTA 談判除意在實現前述貳的五大長期戰略目標外，尚有下列幾項重要動機與目的值得注意，包括：¹¹

¹¹ 「習近平：加快實施自由貿易區戰略，加快構建開放型經濟新體制」，《新華網》，2014 年 12 月 6 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-12/06/c_1113546075.htm（最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日）。

(一) 透過加快實施自由貿易區戰略，建構開放型經濟新體制，發展經濟，實現「中國夢」

中國大陸目前係以實現所謂民族偉大復興的「中國夢」為最高目標，希望藉由推進更高水準的對外開放，加快實施自由貿易區戰略，加快建構開放型經濟新體制，並透過主動式的對外開放，來贏得經濟發展與國際競爭上的有利地位。

(二) 透過加快實施自由貿易區戰略，掌握國際經貿規則趨勢，並藉此倒逼國內經貿體制改革，提升其國際競爭力

自加入 WTO 以來，透過擴大對外開放、提高對外開放水準，藉此倒逼國內經貿體制與市場的改革與調整係中國大陸推動內部經濟體制革新的主要策略之一。因此，透過加快實施自由貿易區戰略，不僅可使中國大陸掌握國際經貿規則趨勢，更可促進其與國際經貿體制接軌，增加其國際競爭力。

(三) 透過加快實施自由貿易區戰略與支持多邊貿易體制發展，掌控驅動經濟成長雙輪

由於中國大陸深知，目前全球貿易體系正經歷自 1994 年烏拉圭回合談判以來最大的一次重新建構的浪潮。中國大陸目前綜合國力大幅躍進，使其開始積極構思從經濟全球化的參與者和支持者，轉為重要建設者和主要受益者。惟在面臨其經濟發展進入成長趨緩的「新常態」下，中國大陸需要積極掌控在多邊貿易體制下的有利地位與透過建立自貿區擴大對外開放，才能在善加運用此兩大驅動經濟成長之雙輪的前提下，逐步克服其經濟社會發展所面臨的種種困難與挑戰，並在經濟全球化中搶佔先機、贏得主動利基。

(四) 透過加快實施自由貿易區戰略運籌對外關係、實現對外戰略目標

以漸進開放而非封閉，面對當前經濟全球化與美國戰略東移的壓力，雖係當前中國大陸不得不為的必然選擇，但透過實施自由貿易區戰略，中國大陸亦可藉此促進其貿易投資，並為其國內產業開拓國際

市場，解決目前其國內部分產業之產能過剩問題。此外，在更高的戰略層次上，中國大陸亦可藉由加快實施自由貿易區戰略，積極參與國際經貿規則制定、爭取全球經濟治理的制度性權力，使中國大陸成為未來國際經貿制度的參與者、引領者以維護和拓展中國大陸對外發展的具體利益。

（五）運用加快實施自由貿易區戰略，推動其立足周邊、輻射「一帶一路」與建立面向全球之自由貿易區網路的策略規劃

由於對中國大陸來說，加快實施自由貿易區戰略是一項十分複雜的系統工程。中國大陸目前已設定了「逐步構築立足周邊、輻射『一帶一路』、面向全球之自由貿易區網路」的基本策略，希望透過積極與「一帶一路」沿線國家和地區商建自由貿易區，來加大中國大陸與沿線國家合作的深度、數量與質量，打好其遂行「聯合歐洲、振興亞非，對抗美日」戰略¹²之經濟基礎。

四、中國大陸近期加速參與亞太區域經濟整合談判對其總體經濟之可能影響

茲僅以目前亞太區域幾項大型 RTA 的形成為例，綜述中國大陸加速推動參與亞太區域經濟整合之相關談判對中國大陸在總體經濟上之可能影響如下：

基本上，根據 2014 年，美國經濟學者帕崔（Peter A. Petri）、普朗默（Michael G. Plummer）與中國大陸經濟學者翟凡（Fan Zhai）共同發表的一篇名為「跨太平洋夥伴協定、中國大陸與亞太自由貿易區：匯聚的個案」（The TPP, China, and FTAAP: The Case for Convergence）之經濟量化評估分析顯示（如表 1 所示），在 TPP-12、TPP-17、RCEP 與 FTAAP 形成之不同情境下，對中國大陸之總體經

¹² 湯紹成，「大陸新的兩個世界戰略：地緣政治再現？」，2014 年 12 月 3 日，《台北論壇》，http://140.119.184.164/taipeiforum/print/p_175.php（最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日）。

濟可能產生的影響分別為：

1. FTAAP 形成對中國大陸總體經濟的可能影響：中國大陸因係 FTAAP 的成員，在 FTAAP 形成後之「貿易創造效果」(trade creation effect) 的影響下，其實質 GDP 至 2025 年時將可能成長 3.9%。
2. RCEP 形成對中國大陸總體經濟的可能影響：中國大陸因係 RCEP 的成員國，在 RCEP 形成後之「貿易創造效果」的影響下，其實質 GDP 至 2025 年時將可能成長 1.4%。
3. TPP-12 形成對中國大陸總體經濟的可能影響：中國大陸若保持目前未加入 TPP 的狀態，設若目前 TPP 12 國完成談判，並維持其高開放標準生效，則至 2025 年時中國大陸將因未加入 TPP，遭受 TPP-12 生效後之「貿易轉向效果」(trade diversion effect) 的影響，而面臨-0.2%的衝擊（實質 GDP 總值約減少 348 億美元）。
4. TPP-17 形成對大陸總體經濟的可能影響：若未來 TPP-12 擴增為 TPP-17（根據該研究之模擬情境，係指除目前 TPP 12 個談判成員外，尚包括中國大陸、印尼、韓國、菲律賓與泰國等經濟體均加入之情境），且 TPP 亦維持其高標準並簽署生效，預估至 2025 年時大陸的實質 GDP 將因為 TPP-17 所形成的「貿易創造效果」而出現 4.7%的成長（實質 GDP 總值約增加 8,086 億美元）。

表 1 亞太區域經濟整合之不同途徑對中國大陸總體經濟影響的量化評估結果

		貿易自由化程度	中國大陸
2025 年 GDP (以 2007 年美元幣值計價；10 億美元)			17,249
實質 GDP 變化值(10 億美元) (以 2007 年美元幣值計價)	TPP-12	高 (High)	-34.8
	TPP-17	高 (High)	808.6
	RCEP	溫和 (Moderate)	249.7
	FTAAP	中 (Intermediate)	678.1
變化率 (%)	TPP-12	高 (High)	-0.2
	TPP-17	高 (High)	4.7
	RCEP	溫和 (Moderate)	1.4
	FTAAP	中 (Intermediate)	3.9

資料來源：本研究整理自 Peter A. Petri, Michael G. Plummer, and Fan Zhai, "The TPP, China, and FTAAP: The Case for Convergence," In *New Directions in Asia-Pacific Economic Integration*, Tang Guoqiang and Peter A. Petri, eds. (Honolulu: East-West Center, 2014), p. 84。

五、結語

自習近平強勢主政與中國大陸近兩年來先後在貨品貿易總額、按購買力平價 (Purchasing Power Parity, PPP) 計算的 GDP 總值規模相繼超越美國後，綜合國力大幅躍昇中的中國大陸，已將其對外政策從昔日的「韜光養晦」、「和平發展」，朝「有所作為」、「奮發有為」的方向調整，並積極尋求建立與其國力相批配之新的全球政經地位。正因如此，在面對美國歐巴馬政府於經濟戰略上，同時於太平洋及大西洋開啟 TPP 與 TTIP 兩大 RTA 談判的「跨兩洋經濟整合戰略」時，中國大陸很明顯的係在其所擬定之「支持多邊體制、聯合歐洲、振興亞非，對抗美日」的大戰略下，採取「逐步構築立足周邊、輻射『一帶一路』、面向全球之自由貿易區網路」之策略因應。

近期，為積極落實上述大戰略的推動，中國大陸除仍積極參與多

邊體制之相關經貿協定的談判外，正透過落實「一帶一路」合作倡議，試圖建立或加強與沿線 60 多個國家及國際組織的緊密合作關係。2015 年 3 月，中國大陸為進一步破除外界對其所提出之「一帶一路」恐淪為口號的疑慮，包括中國大陸國家發展改革委員會、外交部與商務部更聯合發布了「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」文件，宣示希望藉由「共同推進亞洲基礎設施投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) (簡稱「亞投行」)、金磚國家開發銀行 (BRICS Development Bank) 籌建；加快各方就建立上海合作組織 (The Shanghai Cooperation Organization, SCO) 融資機構開展磋商；與加快絲路基金 (Silk Road Fund) 組建運營」等資金融通管道，建立對「一帶一路」倡議的重要支撐，一方面使中國大陸與「一帶一路」沿線國家彼此能在既有的基礎上，促成雙方發展戰略的相互對接及優勢互補。另一方面，中國大陸也可藉由與區域內外之主要國家建立緊密對接及互補關係，有效反制美國的「跨兩洋經濟整合戰略」與美日同盟在東亞地區對大陸形成的圍堵態勢。

由此可知，儘管 2014 年 10 月，中國大陸財政部副部長朱光耀曾表示「目前正在談判的跨太平洋夥伴協定 (TPP) 沒有中國 (大陸) 的參與將是不完整的」，¹³但考量當前中國大陸的加入條件不足 (特別是有關如何在國家標準制定規則、環境、勞工、國營企業及其管理、政府採購、智慧財產權及電子商務與網際網路自由資訊流通等議題上，達成 TPP 的高標準要求，對中國大陸目前的發展程度來說，難度頗高)，¹⁴以及中國大陸近期運用推動建立 FTAAP 與亞投行等議題別合作的方式，突破美日以傳統同盟思維和建制對其盟邦之影響的策略，已初見成效。

因此，即使目前中國大陸官方對於美國主導之 TPP 談判的態度已

¹³ 中國大陸財政部，「視頻：朱光耀在彼得森國際經濟研究所發表演講」，2014 年 10 月 8 日，http://www.mof.gov.cn/zaijianfuwu/yinpinshipin/zhuantishipin/201410/t20141013_1148982.html (最後瀏覽日期：2015 年 4 月 13 日)。

¹⁴ 葉長城，「TPP 形成對中國大陸之可能政經影響與其因應策略之研析」，《國際經濟情勢雙週報》，第 1825 期 (2015 年 3 月 19 日)，頁 8-9。

從過去的「靜觀其變」，甚至作出不同意見之表述，轉為願意積極瞭解與評估的立場，但研判短期內中國大陸加入 TPP 的可能性不僅相對較低，反而有可能積極透過「一帶一路」倡議的落實及建構自身面向全球的 FTA 網路與美國的「跨兩洋經濟整合戰略」相抗衡。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 455 期，2015 年 4 月 24 日】



TPP 形成對臺灣重要出口產品在 TPP 市場之影響探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳玉瑩 助研究員
許裕佳 分析師

一、前言

跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 自 2010 年 3 月，在澳洲墨爾本舉行擴大成員國後之首輪談判，至今 (2015) 年 3 月，已召開 19 回合的談判，多次 TPP 部長會議、TPP 領袖高峰會、TPP 首席談判代表會議與其他相關會議，各談判成員目前已在包括合作與能力建構、發展、法規一致性、中小企業、競爭與商業便捷化、電信與商務人士暫准進入及關務等 10 餘項議題完成或大致完成談判，目前 TPP 談判雖因部分成員國之間的立場不易取得共識，以及美國貿易促進授權 (Trade Promotion Authority, TPA) 法案進展不如預期等因素，而較難預期何時完成談判；但 3 月 24 日日本首相安倍晉三與紐西蘭總理凱伊 (John Key) 於東京舉行領袖會談時，雙方已同意共同合作儘早完成 TPP 談判。4 月 28 安倍訪美期間，與美國總統歐巴馬在白宮舉行聯合記者會，亦表示美、日兩國在尚未談定的雙邊貿易問題獲得重大進展，並將促使 TPP 迅速完成貿易談判。

TPP 成員國涵蓋日本、美國、新加坡、馬來西亞、澳洲及越南等我國在亞太地區的主要貿易夥伴，根據聯合國國際貿易中心 (International Trade Center, ITC) 資料庫資料，2013 年臺灣與 TPP 12 國成員貿易總額約為 1987.11 億美元，占臺灣對外貿易比重的 34.51%，其中我國出口 TPP 12 國金額占我國出口總額比重為

31.99%，自 TPP 12 國進口金額占我國進口總額比重為 37.35%，顯示我國與 TPP 國家間經貿關係緊密。有鑑於臺灣與部分 TPP 國家有緊密的經貿關係，故為及早瞭解 TPP 完成談判後對我國各項出口貨品之實質影響，本文嘗試針對臺灣出口 TPP 各成員國的重要產品項目，探討臺灣與 TPP 成員國在各成員國市場之進口市占率及關稅稅率，在 TPP 完成談判而臺灣尚未加入 TPP 的情況下，臺灣可能受 TPP 成員國間相互削減關稅之不利影響的出口產品。此外，由於 TPP 係一高標準協定，除貨品貿易之外，其他專章議題的規範亦可能影響臺灣貨品貿易，故除削減關稅之影響外，本文亦將探討其他臺灣與 TPP 成員國的貿易關係之相關議題，以及其對臺灣可能的影響。

基此，本文除前言外，將於第二部分說明臺灣對 TPP 成員國的重要出口產品；並於第三部分綜合探討 TPP 成員國之間彼此削減關稅及其他專章議題規範下對臺灣重要出口產品之可能影響；第四部分則為結語及建議。

二、臺灣對 TPP 成員國重要出口產品

彙整 2013 年臺灣出口 TPP 各國 HS 6 位碼前 50 大產品，並取所有產品項目之聯集，則共計有 264 項產品項目。若將該等項目依據 HS 21 大類分類，則可發現臺灣對 TPP 12 國出口的產品項目數和金額較高的前五大類別包括「機器及機械用具；電機設備及其零件」、「卑金屬及卑金屬製品」、「塑膠及其製品；橡膠及其製品」、「化學或有關工業產品」、「紡織品及紡織製品」。其中臺灣對 TPP 12 國出口項目數多、出口金額較高、且重要出口品多為非零關稅產品之產業類別主要包括「塑膠及其製品；橡膠及其製品」、「紡織品及紡織製品」、「卑金屬及卑金屬製品」等產業類別。換言之，當 TPP 形成而臺灣未加入的情況下，前述產業恐將是受影響程度較大的重要出口產業類別。

三、TPP 形成而臺灣尚未加入對我國重要出口產品之可能影響

以下將區分「TPP 成員國關稅削減」，以及「其他可能對貨品貿易產生影響之因素」兩部分探討 TPP 形成而臺灣尚未加入，對臺灣重要出口產品之可能影響。

（一）TPP 成員國關稅削減之影響

就臺灣出口 TPP 各國前 50 大重要產品而言，倘若 TPP 形成而臺灣未加入，則在各成員國市場中，臺灣產品在越南可能受 TPP 競爭對手國產品威脅最顯著，主要受影響產品多屬於卑金屬產業，其次為塑化及紡織等產業類別。其餘國家中，除新加坡與紐西蘭與臺灣已簽有經濟合作協定而影響較小外，臺灣重要出口產品在其他各市場皆將不同程度地受到不利影響。主要受影響產業則包括塑化、紡織、卑金屬、機器用具與電機設備等。

此外，若進一步將臺灣重要出口產品項目區分為中間財及消費財，則在消費財方面，由於各國的關稅結構多以消費財的關稅稅率較高，故在面對區域經濟整合，而我國卻尚未能參與之前，消費財出口多將面臨較嚴峻的價格競爭壓力。然另一方面，縱然中間財關稅稅率通常相對較低，但在現今的區域協定多包括原產地規定等其他影響貨品貿易之章節議題下，中間財則不僅將面臨其成員國之間削減關稅之貿易移轉影響，更可能面臨被其他非關稅因素導致產品由參與區域經濟整合之成員國產品取代，或者我國企業外移生產之現象，從而對我國產業發展造成進一步的不利影響。

（二）其他對貨品貿易可能產生影響之因素

1. 紡織品與成衣及相關原產地規定

在紡織業方面，受惠於臺灣石化產業的發展基礎，臺灣在全球化學纖維產品生產中居重要地位，其中，聚酯纖維居全球第 3 位，僅次於中國大陸和印度，尼龍纖維亦居全球第 3 位，僅次於中國大陸和美國；至於紡織下游成衣製造則隨著我國經濟起飛，勞動成本上升，已

明顯外移至低成本國家生產，如中國大陸、越南和柬埔寨等。

就 TPP 而言，由於目前 TPP 成員國中，越南出口大量紡織成衣到美國、歐盟及日本等國，而臺灣對越南紡織出口集中在上中游的纖維、紗線和布料，不僅貿易成長快速，且有大批臺灣紡織業者在越南投資設廠，形成緊密的垂直供應鏈。然由於 TPP 倡議採取「從紗開始」(Yarn Forward) 的嚴格原產地規定，即便各成員國已提列原料短缺清單，但該清單中產品仍可能僅有短時間的適用期限。若臺灣無法盡早加入 TPP，不僅可能影響已在海外布局臺商對臺灣紡品的採購，亦可能導致紡織上游布廠和加工絲廠出現新一波外移潮。

由競爭對手的角度觀察，臺日韓紡織產品市場目前雖有所區隔，但亦存在逐漸增強的競爭關係。日本已是 TPP 的成員國，而韓國則與多數 TPP 國家已洽簽 FTA，如臺灣未能盡早加入 TPP，臺灣出口地位恐將遭其他 TPP 成員國取代，衝擊目前臺灣與越南紡織業之間的產業供應鏈關係。

2. 醫藥品與醫療器材及相關議題探討

針對醫藥品與醫療器材，美國在 TPP 的提案中要求成員國加強定價與支付制度相關規範的透明度，亦即政府需公布其補助支付程序所設定的相關規定，主管機關公布補助支付規則、標準與方針、並在決策程序中提供企業陳述意見的機會。此外，美國亦反對包括紐西蘭、澳洲、及加拿大等國訂有「參考藥價 (reference pricing)」的作法。

由前述臺灣對 TPP 各國前 50 大出口產品列表觀察，醫藥品及醫療用品並非臺灣對該等國家的最重要出口品。但依據工研院產業經濟與趨勢研究中心 (Industrial Economics and Knowledge Center, IEK) 對臺灣醫療器材進出口分析，¹美國、日本、以及澳洲名列我國該產業的前十大出口市場，TPP 形成後針對醫療器材的關稅與非關稅貿易障礙降低，甚至未來在 TPP 成員國之間除制度規範之外，企業得以在

¹ 張慈映 (2014)「臺灣醫療器材進出口分析」，參考網址：http://www.hbmsp.sip.a.gov.tw:9090/itri/tw/images/NewsList1030205_04.htm。

決策過程中陳述意見亦將有利於各成員國在 TPP 市場中爭取對自身較佳的競爭條件。如是發展對於我國該產業在全球貿易布局之影響值得關注。

3. 投資

針對投資議題，美國及其他 TPP 成員國探討重點有二：第一、規範投資議題的定義、範圍與包括事項、國民待遇、最惠國待遇、最低待遇標準、履行規定、資深經理人與董事會、非符合性措施、承諾表之修改、外匯移轉、徵收與補償、特別程序與要求通知、拒絕利益，以及投資與環境措施及執行等事項；第二、提供有關「投資人與地主國爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）」之相關規定。此外，美國似有意將 ISDS 機制擴大適用於金融服務業、礦業、油氣探勘之管理及特殊營運、公共工程等業別。惟目前僅有日本表示支持美國的立場。

且不論 TPP 針對投資議題的談判結果為何，在 TPP 成形後，對於其成員國的投資將有相對完整的保障，此外，當有投資爭議時，其成員國企業有明確管道得以尋求解決。此皆將有利於 TPP 成員國之間的相互投資，甚至因此建立更為密切的產業供應鏈關係，並可能對於臺灣在國際產業供應鏈上的地位產生不利影響。抑或促使臺灣企業直接在 TPP 國家投資後，以該等國家的企業身分繼續在 TPP 區域內投資，與臺灣之間的貿易或投資連結關係恐因此而趨弱。

4. 環境議題

針對環境議題，TPP 協定談判的涵蓋範圍涉及漁業補貼、推動環境商品與服務業市場進入、維持國內相關保育法規義務、以及防止野生動物、森林或海洋資源在 TPP 成員國間非法貿易等事項。此外，美國在此章節的提案內容亦包括四個重點，第一、環境規定應具約束力並納入爭端解決機制之規範；第二、各國有義務維持國內相關環境法規，同時恪盡其對多邊環境協定（Multilateral Environmental Agreement, MEAs）之承諾；第三、訂立有關保育自然資源與野生動物之條款；第四、提供公眾參與機制。

另一方面，目前 WTO 業正進行環境商品複邊談判，並以 APEC 的環境商品清單作為擴充基礎，進一步尋求環境商品貿易自由化。對臺灣而言，由於清單中商品多為我國關稅相對較低的產品類別，倘此複邊協定完成談判，對我國環境商品拓展出口市場當有所助益，惟目前此議題的談判能否完成仍需視中國大陸及美國之立場，未來的談判發展尚須持續觀察。

由於參與 WTO 複邊談判的國家與 TPP 成員國有所重疊，²但 TPP 成員國中未參與 WTO 環境商品複邊談判的國家卻是環境商品關稅稅率相對較高者，故若在 TPP 完成談判時，亦納入 WTO 的相關協定規範，則將對臺灣拓展未參與複邊協定國家市場產生較不利的影響；而倘若 TPP 對於環境商品市場進入的開放要求又大於 WTO，則可能更進一步減弱環境商品複邊協定對於臺灣拓展國際市場之效益。

四、結語與建議

有鑑於 TPP 係一高標準協定，涵蓋章節及內容廣泛，且 TPP 成員國包括臺灣重要貿易夥伴及具有發展潛力的新市場，故我國需持續追蹤並分析 TPP 的內容與影響，並在國內推動各項加入 TPP 之準備工作，包括法規制度的調和與革新、針對臺灣加入 TPP 後可能受衝擊產業研擬因應措施、以及凝聚國人對臺灣需參與區域經濟整合的共識，採取積極的作為參與 TPP。

然另一方面，由前述可知，當 TPP 成形而臺灣尚未加入之前，部分對 TPP 成員國的重要出口產業可能受到衝擊，基此，臺灣亦應及早擬定因應策略，例如越南本身以生產短纖維主，至於長纖布的原料供應則以臺灣供應為主。依據 TPP 談判進展，目前有 260 多項成衣產品所使用布料可列入短缺清單，列入清單的成衣產品所需原料（紗線、布料）可自區外進口。³對臺灣紡織業而言，由於目前長纖平織布廠

² 截至 2015 年，環境商品複邊協定談判參與國包括澳洲、加拿大、中國大陸、臺灣、哥斯大黎加、歐盟、香港、日本、韓國、紐西蘭、挪威、瑞士、新加坡、美國與以色列。

³ 劉金梅音、胡聚男（2015）「"yarn forward"原產規定對臺灣紡織業的衝擊」，《經濟前瞻》第 157 期。

商尚未外移，故我國可積極經由產業網絡爭取將長纖平織布納入短缺清單，以減緩對臺灣紡織業的衝擊。

此外，鑒於經濟自由化及市場開放是大趨勢，在臺灣短時間內尚無法加入 TPP 的情況下，即便如紡織業有短缺清單可減緩短期內的衝擊，但短缺清單亦僅有短時間的適用期。故長期而言，提昇產業競爭力方是維持產業與經濟成長的基本之道。故在產業方面，業者應投入研發增進產品之獨特性與差異化，並以技術創新來區隔市場，避開價格競爭。而政府在制度設計上，應該有適當的配套措施鼓勵企業投入研發，或透過法人研發關鍵技術，再將技術移轉給產業界。此外，由於創新研發是一條辛苦且長遠的路，相關配套制度應當更有彈性且經費應持續投入，並且在成效評估上不應過於重視短期績效，而是以長期績效作為獎酬依據。

除積極參與雙邊協定談判及區域經濟整合之外，臺灣亦應善用可參與的多邊及複邊談判。自 2014 年底以來，WTO 數項複邊協定，包括資訊科技協定擴大談判 (International Technology Agreement II, ITA II)、環境商品協定，以及服務貿易協定 (Trade in Service Agreement, TiSA) 等皆有較為具體的談判進展。即便臺灣在談判中的影響力不若許多大規模的經濟體，但在談判場域中仍可充分表達立場，並形成對我國較為有利或至少可減少不利情勢的談判結果。倘若該等協定得以在短期內順利通過，對於參與區域經濟整合相對落後的臺灣而言，當可有效緩解我國在區域整合中遭受排擠與替代之衝擊的困境。惟針對各協定可能對臺灣產業產生之影響，則當更為完整的由不同面向予以評估，並盡早進行國內相關產業溝通及擬定相關配套與因應措施，以解決國人常因資訊不對稱或對未來協定效益的「分配」問題，而延宕臺灣參與全球貿易自由化之時程與機會。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 457 期，2015 年 5 月 8 日】



美國 TPA 法案及 TPP 路徑－國內政治與國際貿易談判的雙層賽局

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳柏寬 分析師

一、前言

跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）為美國目前對亞太地區最重要的經貿策略，並標榜為高品質、自由化程度最高的貿易協定。然而，美國憲法賦予國會貿易權，相關 FTA 實施法案亦必須由國會立法通過生效實施。美國國會過去透過貿易授權法（Trade Promotion Authority, TPA），授權行政機關進行國際經貿談判，並且於談判結束後透過特殊的包裹表決，以便盡快立法實施國際貿易協定。

美國憲法第一條第八款第 3 項，也被稱為「貿易條款」（commerce clause），是美國憲法授予國會最重要的權力來源。依據美國最高法院解釋，此處的「貿易」（commerce）不僅意謂著商業交易，也泛指所有的商業活動，包括美國政府與第三國政府的貿易協定。在過去一百多年間，國際貿易與自由化大多僅於降低關稅水準或者關稅豁免。例如，1930 年「Smoot-Hawley 關稅法」，以及「1934 年互惠貿易協定法」都是由美國國會授權行政機關設定或降低關稅水準，而此類相關法案之制定係植基於通稱為「貿易授權法」（TPA）。

實際上，所有的國際談判如美國哈佛大學普特曼（Robert D. Putnam）教授所言，都是國內以及國際層次相互影響的雙層賽局

(Two-Level Game)。¹在國內（第一層），不同利益團體對政府施壓，希望能夠政府能採行對其有利的政策。國內的議員也尋求結盟，代表不同的商業團體或者地方選區的利益；在國際上（第二層），代表國家的貿易代表在國際貿易談判中，也是在國內各種條件的壓力下，希望能夠尋求對本國最有利的協商結果。因此，在國際談判桌上，並不是只有面對他方的談判代表與顧問團；實際上，一國談判代表還須同時面對另一張國內的談判桌，同時和國內政黨代表、利益團體及各級機構等協商折衝。也就是說，國際談判的成功於否，取決於國內（第一層）與國際上（第二層）的互動關係結果。

以美國目前在亞太地區最重要的經貿談判協定—TPP 為例。美國國會自歐巴馬總統上任以來，曾批評 TPP 談判不甚透明，缺乏保障勞工權益、環保與匯率操縱等規範，至今遲遲未透過 TPA 立法授予歐巴馬總統貿易權限，而致各國對 TPP 的未來表示憂慮。

雖然美國貿易代表仍可在無 TPA 授權下繼續對外進行貿易談判，但最終談判結果可能在透過一般立法程序議決實施法案時，審議期間遙遙無期，或者談判結果因增修內容而無法落實。因此，部分 TPP 談判成員國代表表示，如果美國貿易代表無法獲得 TPA 授權，則不願對國內市場開放提出進一步承諾。面對美國政府可能無法實施談判最終成果，多邊經貿自由化承諾可能大打折扣的情況下，國際貿易談判更難以進行。

民主黨籍的歐巴馬總統上任至今，仍然無法說服同黨國會議員支持 TPA 法案。反而是在 2014 年失去國會多數後，在共和黨多數的國會議員強力要求以及貿易代表投注更大遊說力道下，美國 TPA 已經順利進入兩院審議階段。

¹ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the logic of two-level games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460; Peter B. Evans, Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam ed., *Double-edged diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, pp. 431-468, Berkeley: University of California Press, 1993.

二、美國的 TPA 法案沿革

美國國會歷史上透過立法方式，授權美國總統代表的行政部門進行國際關稅調整的權力。自美國「1974 年貿易法」開始，為因應更多元的國際貿易型態與國際經貿談判，美國國會透過 TPA 法案，以不同的表決方式，包裹表決國際經貿談判協定的實施法案，同時也提高國會參與貿易談判的過程。

（一）TPA 包裹表決國際貿易協定與實施法案

美國國會認為美國行政部門在《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）甘迺迪回合中超越原本法案授權，進行非關稅措施的相關國際談判與實施，以及為解決一般立法程序造成國際貿易協定在美國國內生效曠日廢時的問題。美國國會因而在「1974 年貿易法」（Trade Act of 1974）中，涵蓋「快速立法程序」²（expedited legislative procedures）：國會相關委員會必須在期限內完成審議與對實施法案（implementation bills）的包裹表決，且不得對協定內容提出修正案。

（二）TPA 強化美國國會實質參與貿易談判

美國國會同時透過 TPA 獲得貿易談判過程中諮商的權力，並且得以擴大參與對外貿易談判：「1974 年貿易法」正式授權美國國會 10 名相關委員會議員，成為美國貿易談判代表團成員。同時，美國行政部門也必須在貿易談判過程中與國會相關委員會諮商，並且在簽署協定的 90 日內通知國會。「1974 年貿易法」對國際貿易協定的相關規定，合稱美國「快速貿易談判機構」（fast-track trade negotiating authority）。

美國國會在授權法案中，也進一步透過設定「主要談判目標」（principal negotiating objective）具體化談判授權對象以及談判授權的主要目標，成為行政機關的政治指引。此外，國會在參與貿易談判

² 「快速立法程序」在美國也簡稱為「快軌」（fast track）程序。

過程中，除了上述相關貿易法規中的諮詢角色外，「國會監督小組」也在貿易談判過程中扮演更積極的諮詢角色。

美國「1974年貿易法」(Trade Act of 1974) 中 151-154 段的內容涵蓋 TPA，爾後透過立法增修方式對 TPA 加以展延。若法案屆期失效，或者因應尚未授權展開的雙邊與複邊貿易談判，美國總統必須重新向國會提出展延 TPA 期間或更新立法授權的法律提案。

自 1974 年以來美國相關的 TPA 法案包括：

1. 「1974年貿易法」：原本預計 TPA 授權期間為 5 年，並於 1980 年 1 月 2 日屆期；爾後，美國國會透過 TPA 授權總統調整關稅水準權力展延至 1982 年 1 月 2 日。
2. 「1979年貿易協定法」(Trade Agreements Act of 1974)：「1979年貿易協定法」展延行政部門 8 年期間(至 1988 年 1 月 2 日)的 TPA 授權，以進行非關稅障礙措施的協商與實施。此貿易法案目的為批准東京回合的國際貿易協定，這也是美國國會首度以 TPA 快速批准程序生效的實施法案。
3. 「1984年貿易與關稅法」(Trade and Tariff Act of 1984)：修正「1974年貿易法」，增加 TPA 貿易協定談判與實施的授權。
4. 「1988年綜合貿易及競爭法」(Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, OTCA)：美國國會對行政部門 FTA 授權展延至 1993 年 6 月 1 日，但快速立法僅限於 1991 年 6 月 1 日前生效的貿易協議。美國總統得以向兩院提出在 1991-1993 年間的生效的 FTA，獲兩院通過後便可展延 TPA。然而，美國總統柯林頓在 1997 年提出申請 TPA 展延的「1997年互惠貿易授權法」(Reciprocal Trade Agreement Authorization Act of 1997) 卻未在眾議院獲得同意。
5. 「2002年兩黨 TPA 法」(The Bipartisan Trade Promotion Authority Act [BTPAA] of 2002)：美國總統布希在 2001

年對國會提出展延 TPA 要求，並且正式將「2002 年貿易法」(Trade Act of 2002) 中第 XXI 條的授權名稱改為 TPA。

三、美國積極推動 TPA 法案，TPP 機會之窗稍縱即逝

1974 年至今，並非每位美國總統都獲得國會授權進行對外貿易談判，美國國會政治及代表行政權的美國總統與美國國會山莊的微妙互動，成為美國 TPA 授權與否以及對外貿易談判重要關鍵。但兩次未獲 TPA 授權均為民主黨籍總統任內：第一位為 1994~2002 年間任職的柯林頓總統，以及第二位為 2007 年至今的歐巴馬總統。柯林頓雖在 103 屆國會中，在兩院都是民主黨多數的情況下，順利通過展延 TPA 完成烏拉圭回合談判與實施。但在 105 屆國會兩院均為共和黨的情況下，其於 1997 年所提出的 TPA 法案則並未獲通過。

在民主黨歐巴馬總統任內，2002 年貿易法 (Trade Act of 2002) 中的 TPA 自 2007 年 7 月 1 日起未獲授權。歐巴馬總統雖然多次論及 TPP 談判的重要性以及透過 TPP 強化重返東亞的大戰略，在國會政治風向並未支持 TPA 法案通過的情況，也就是 TPA 在大多數同黨民主黨籍議員的反對情況下，歐巴馬難以在美國國會推動。

美國總統歐巴馬已於 2013 年 7 月 30 日請求國會授權 TPA，參眾兩院在 2014 年 1 月 9 日提出授權期間 4 年並且可能進一步展延 3 年的 TPA 法律草案「2014 兩黨國會貿易優先法案」(Bipartisan Congressional Trade Priorities Act of 2014)。在 2014 年 11 月美國期中選舉之前，參眾兩院兩黨在本案上並未獲共識。實際上，當時參議院多數民主黨的領袖瑞德 (Harry Reid)，在 2014 年 2 月接受訪問時表示，TPA 法案並非參院優先考量的法案。外界也認為參院民主黨領袖，可能是主要反對阻擋 TPA 法案的推手。

2015 年將是 TPP 談判順利結束的關鍵年，但國際上 (第二層) 經貿談判順利結束與否，將取決於 TPP 最重要的成員國美國國內 (第一層) 因素。隨美國 2015 年即將進入總統初選階段，無論任何政治性議題都可能成為票房毒藥，美國國會或者總統都將避免繼續推動 TPP 或 TPA，以免造成政治爭議。外界認為倘若美國國會在年底前無

法盡速通過 TPA 法案，則未來 TPP 協議即將邁入最後協商階段恐怕極為不樂觀。

所幸目前美國 TPA 法案已經暫露曙光：參議院的共和黨籍領袖麥康內（Mitch McConnell）已經在 4 月 16 日提出草案，參院版本的 TPA 法案在 5 月 6 日順利進入審議程序（S 995）。³依據媒體初步統計，目前參院支持 TPA 法案的議員已經小幅超過 60 位的門檻。⁴美國法案必須由參眾兩院同時審議並且通過，眾議院歲入委員會主席民主黨籍的議員萊恩（Paul Ryan）亦於 4 月 17 日提出 TPA 法案草案（HR 1890），但目前 TPA 草案在眾院並未獲得絕對支持。由於不少眾議員提出 TPA 法案其他增修條款或連結其他法案，眾議院兩黨仍在協商凝聚共識。

由美國延宕已久的 TPA 法案經驗來看，對內尋求美國國內的共識與國會的協商，似乎較美國貿易代表在外談判 TPP 更為沉重艱辛。同樣，近年來臺灣也面對經貿自由化的龐大壓力，特別是臺海兩岸未來的經貿合作議題。由於兩岸合作除經貿自由化的主軸之外，還有其他政治、國安及社會等眾多因素引起民眾疑慮，進而造成太陽花社會運動。臺灣這樣大規模的社會運動也難以簡化為反全球化、反經貿自由化、或逢中必反的簡單邏輯，而需要進一步探求是否能夠在國內獲得大多數民眾支持（或至少不反對）的情況下，進一步拓展我國國際經貿空間。如普特曼教授所言，如果在另外一張（國內）談判桌上，難以獲得支持，則國際談判代表在國際的談判空間勢必更窄；或者甚而面對成功的經貿談判結果可能最終無法獲得國內支持而告失敗。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 459 期，2015 年 5 月 22 日】

³ “Senate Starts TPA,” *Washington Trade Daily*, May 7, 2015.

⁴ “A Narrow Victory For Obama on TPA?,” *Washington Trade Daily*, May 6, 2015.



「東協經濟共同體」 (AEC) 之進展與臺灣之 因應

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副研究員
暨台灣東協研究中心主任 徐遵慈

一、前言

東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 簡稱東協)推動「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC)逾 10 年,如今進入倒數時刻,即將於 2015 年底成立。東協現有十個成員國(新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、越南、菲律賓、汶萊、緬甸、寮國、柬埔寨),區域內總人口約 6.26 億,國內生產毛額(GDP)總值約 2.4 兆美元,相當於全球第七大經濟體,其深化整合對臺灣影響至鉅。本文將簡述東協推動成立 AEC 的背景、內涵、進展與挑戰,以及我國之因應。

二、「東協經濟共同體」的目標與內涵

2003 年第九屆東協領袖會議(ASEAN Summit)中,各國領袖決議在 2020 年建立「東協共同體」(ASEAN Community),包括「東協政治—安全共同體」(ASEAN Political-Security Community, APSC)、「東協經濟共同體」(AEC)與「東協社會—文化共同體」(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC)三大支柱,其後各國進一步決議提前至 2015 年底時實現該項目標,並通過《東協經濟共同體藍圖》,以逐步落實達成 AEC 各項目標的具體行動指南。

《東協經濟共同體藍圖》明確揭示 AEC 之四大支柱，依序為創造單一市場與生產基地、邁向高度競爭力的經濟區域、平衡區域經濟發展與全球經濟體系完全整合。為創造單一市場與生產基地（a single market and production base），必須具備五項核心要素，即商品、服務、投資、技術勞工的自由流動，以及放寬資本的自由流動。同時，東協為發展區域內的產業，加強東協在全球價值鏈的地位，東協領袖明確指示優先發展七大部門，分別為農基產業（agro-based industry）、漁業、橡膠、木材加工、汽車、電子、紡織與服飾產業。

此外，2010 年東協通過「東協連結整體計畫」（Master Plan on ASEAN Connectivity, MPAC），旨在藉由加深東協各國於地理、制度及人際的聯繫，促成區域內人民的共同意識，以臻最終實踐共同體的理想。其中，在實體連結（Physical Connectivity）方面，將建構東協區域內的運輸、通訊與能源聯繫，具體計劃如建設東協高速公路網絡計畫（ASEAN Highway Network, AHN）、新加坡-昆明鐵路計畫（Singapore Kunming Rail Link, SKRL）、東協寬頻走廊（ASEAN Broadband Corridor）及多項跨國電力連結計畫等。

為達成第三支柱「平衡的區域經濟發展」之目標，則須加強中小企業發展，及推動東協整合倡議，尤其須加快發展程度較低國家，即柬埔寨、寮國、緬甸、越南（四國簡稱 CLMV 國家）的經濟整合。而為達成第四支柱「與全球經濟體系完全整合」之目標，東協多年來致力於拓展對外經濟關係，以確保「東協中心性」（ASEAN Centrality）；積極對外簽署自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）及全面經濟合作夥伴（Comprehensive Economic Partnership, CEP）；以及提升東協國家在全球供應網絡之參與。

2014 年 11 月，東協召開第二十五屆東協高峰會，會議中通過《關於東協共同體 2015 年後願景之內比都宣言》，表明未來將持續鞏固 AEC 及深化東協區域整合，強化東南亞區域之和平穩定與繁榮發展，並宣示 2016~2025 年整合目標及持續落實 AEC，推動東協成為一個具有彈性、包容性和以人民為本的區域，與全球脈動連結。此一願景亦昭示目前東協國家尚無進一步推動關稅同盟（Customs Union）或

其他更深程度整合之共識。

三、「東協經濟共同體」的進展、前景與挑戰

在東協持續推動 AEC 之目標下，東協區域內平均關稅逐年下降。在 2000~2013 年間，東協整體平均稅率從 2000 年的 4.4% 下降至 2013 年的 0.6%，其中主要六國之間已完全實現全面零關稅目標，四個經濟發展程度較落後的國家 (CLMV 國家) 則從 2000 年的 7.5% 下降至 2013 年的 1.4%。此外，東協區域內適用零關稅之貨品項目亦持續增加，2000 年東協六國適用零關稅項目之比重約 40.1%，至 2010 年時已超過 99%；CLMV 國家在 2000 年僅約 9.6% 貨品適用零關稅，至 2013 年已有約 72.6% 的貨品適用零關稅。

東協經濟整合促成區域內貿易 (intra-regional trade) 快速成長，2013 年貿易金額超過 6,000 億美元，較 1983 年貿易金額 820 億美元成長 7 倍，而區域內貿易占東協對外整體貿易比重則從 1993 年之 17.5%，成長至 2013 年之 25.4%。

隨著 AEC 逐漸撤除區域內貿易與投資障礙，各國外人直接投資 (FDI) 進入東協投資布局的金額亦快速增加，2013 年東協區域內 FDI 金額近約 1,200 億美元，為全球吸引外資最多的區域之一。外資湧入東協，一方面係看好東協境內龐大的中產階級消費市場，另一方面則為利用東協充沛的勞動力與相對低廉工資成本，建立生產製造基地，實顯示跨國企業對 AEC 建立單一市場與生產基地的具體回應。

根據東協重要智庫「東協暨東亞經濟研究院」(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, ERIA) 針對 AEC 之進展與成果，AEC 迄至目前所取得的成果可歸納為以下四大項，分敘如下：

(一) 關稅減讓

AEC 使得東協各國在先前簽署的「共同有效優惠關稅機制」(Common Effective Preferential Tariff, CEPT) 的基礎下，進一步調降關稅，是促使東協區域內貿易快速成長的重要動能。

（二）貿易便捷化

AEC 推動各國撤除非關稅障礙及調和海關程序、產品標準等，以降低企業從事貿易活動的時間與金錢成本。目前東協國家積極推動設立關務程序之「國家單一窗口」（National Single Window），預計 2015 年將可成立「東協單一窗口」（ASEAN Single Window），成為全球第一個區域級的單一窗口，大幅改善貿易便利性。

（三）投資自由化

東協國家持續推動投資自由化，以朝向外資持股不低於 70% 為目標，並在 2012 年實施《東協全面投資協定》（ASEAN Comprehensive Investment Agreement, ACIA），加強給予外資之保障與改善爭端解決機制，帶動區域外 FDI 持續成長。

（四）其他成果

其他針對落實 AEC 的措施也獲得若干成效，例如推動《空運部門整合路徑圖》（Roadmap for Integration of Air Travel Sector, RIATS）、簽署五個「東協加一」FTA、簽署「清邁倡議」（Chiang Mai Initiative），以及其他在農業、競爭政策、智慧財產權等部門別區域合作。

不過，對於 AEC 推動迄今的成果，國際社會給予的評價正負不一，尤其對於 AEC 能否在年底完成，2016 年上路，仍然眾說紛紜。在東協內部，不同東協國家對 AEC 的重視程度亦南轅北轍，例如新加坡、馬來西亞、印尼等一向為推廣 AEC 的喉舌，對 AEC 的評價多屬正面；然如泰國、菲律賓等近年則因國內政治局勢或產業結構等問題，對 AEC 的重視程度相對較低。

2014 年 11 月，東協各國領袖宣布 AEC 藍圖已完成 82.1%，較 2012 年的盤點之成果已有長足之進步，並承諾 2015 年將加速落實完成 AEC 之建構，顯示儘管各界質疑不斷，AEC 仍穩步往前邁進。

展望未來，東協除將繼續深化 AEC 的目標外，亦矢志維持區域內的繁榮、和平與經濟成長速度。根據亞洲開發銀行（ADB）預測，

東協至 2030 年前可望維持平均每年約 5.6% 的經濟成長率，將與中國大陸、印度繼續扮演帶動亞洲經濟的三個成長引擎的角色。

特別值得一提的是，2011 年 11 月東協決議推動建立《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 的貿易談判，引起各界關注。RCEP 成員涵蓋東協 10 國與其 6 個 FTA 夥伴(中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度)，將建立一個占全球經濟產值三分之一，擁有超過 33 億人口的自由貿易區，成為全球涵蓋人口數量最大的 FTA；將在東協與六國已簽署的五個「東協加一」FTA 之基礎上，整合及深化 16 國間的自由化承諾，以建立一個「以東協為核心」(ASEAN centered) 的 FTA。RCEP 預計於 2015 年底前完成談判，未來如能順利實施生效，可望大幅提升 AEC 的重要性及參與產業供應鏈之角色。

在此同時，AEC 的落實亦面臨諸多挑戰，包括須改善不同東協國家經濟發展差距，及其參與經濟整合與區域產業鏈程度不一的問題，以使東協各國均能自 AEC 受惠，進而創造一個和諧、繁榮及均衡發展之經濟體。東協各國雖已逐漸參與全球／區域價值鏈(global/regional value chains) 體系，惟東、寮、緬仍以農漁產業及低附加價值之紡織成衣、製鞋業為主，如何在 AEC 下改善這些國家參與區域產業分工，而非淪為供應廉價勞工的加工基地，將攸關 AEC 整體競爭力之提升。

其次，AEC 之目標包含貨品、服務、投資與技術勞工之自由移動，迄今區域內撤除貨品關稅雖已卓然有成，然服務業、投資及技術勞工移動之自由化少有明顯進展。此外，東協區域內除 AEC 外，另尚有五個「東協加一」FTA 已付諸實施，AEC 及這些 FTA 彼此間降稅幅度、期程、原產地規定等內容不盡相同，造成外界詬病之「義大利麵碗效果」(Spaghetti Bowl Effect)，影響東協區域內經濟整合之效益。

四、我國的因應

東協係我國長久以來最重要的貿易與投資夥伴，AEC 即將成立，並預計完成 RCEP 談判，對於我國與東協國家間之貿易、投資已產生

巨大影響。在 AEC 目標下，東協國家逐年撤除關稅，取消區域內貿易、投資限制，我國因未能與東協多數國家簽署 FTA，或與東協 10 國整體洽簽「東協加一」FTA，已使得我對東協出口多年來面臨關稅、非關稅等障礙，針對 AEC 即將上路與未來將後續發展，我政府與企業應研擬進入 AEC 市場及推動產業合作、投資交流等各種可能合作途徑，以降低 AEC 成形對我國之衝擊。

再者，刻正進行談判的 RCEP 涵蓋成員皆為我國長期以來重要的經貿夥伴，未來 RCEP 實施生效後，我國遭受影響更將加劇。2014 年 RCEP 成員國占我國出口比重超過七成，進口比重超過五成，其中中國大陸、東協 10 國、日本更囊括我前三大貿易夥伴，占我出口比重依序達 39.78%、18.98%、6.35%。（詳參如表 1）RCEP 國家更是我國對外投資重鎮，我對中國大陸與東協投資合計占我國 2004~2014 年間對外直接投資比重約八成。（詳參表 2）。

表 1 2014 年我國對 RCEP 成員國進出口貿易金額與占比

項目別 地區別	出口金額 (百萬美元)	占我國 總出口額 比重 (%)	進口金額 (百萬美元)	占我國 總進口額 比重 (%)
東協 (10 國)	59,530	18.98	34,114	12.44
中國大陸 (含港、澳)	124,796	39.78	49,732	18.15
日本	19,904	6.35	41,693	15.22
韓國	12,685	4.04	14,790	5.40
紐西蘭	459	0.15	913	0.33
澳洲	3,558	1.13	7,325	2.67
印度	3,426	1.09	2,485	0.91
總計	224,358	71.52	151,052	55.12

資料來源：數據引自財政部關務署，本研究整理。

表 2 2004~2014 年我國對 RCEP 成員國投資金額與占比

項目別 地區別	投資金額 (百萬美元)	占我國總投資比重 (%)
東協 (10 國)	17,620	10.95
中國大陸	109,648	68.16
日本	2,609	1.62
韓國	566	0.35
紐西蘭	1	0.00
澳洲	1,860	1.16
印度	224	0.14
RCEP 總計	132,529	82.38

資料來源：數據引自經濟部投資審議委員會，本研究整理。

RCEP 如順利完成談判並付諸實施，將較既有的 5 個「東協加一」FTA 更進一步降低各國間的關稅，截至目前未簽署 FTA 的國家之間，包括中國大陸與日本之間、中國大陸與印度之間等，將大幅撤除關稅障礙，將可望提升區域內貿易及投資自由化程度，我國必須整體考慮 AEC 與 RCEP 之交互影響，以規劃我國因應對策。

尤須特別提出的是，東協國家以開發中國家居多，尤其印尼、菲律賓、越南、緬甸等國近年經濟穩定成長，內需型服務業市場快速成長，RCEP 國家中如印度等亦是龐大市場。隨著 AEC 整合，我國對東協投資已從製造業逐漸擴及當地服務業市場，未來 RCEP 將進一步開放服務業市場，我服務業應關注這些國家如批發零售業、金融服務業、運輸物流業、醫療服務業等市場商機與投資政策與法規的變化趨勢。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 467 期，2015 年 7 月 24 日】



韓國貿易業界所認知之 TPP 暨加入 TPP 對企業之 影響

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

近數十年來世界先進國家及經濟大國，為因應保護主義抬頭及區域整合之發展趨勢，紛紛倡導成立區域經濟組織，其中自關稅及貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）改制為世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）後，以亞太國家為首之「亞太經濟合作會議」（Asia Pacific Economic Cooperation, APEC）以及各國相繼推動之自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）等區域經濟合作組織，正在大幅崛起，加以目前正在推動中之跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）及區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）等，亦在積極準備運作，此在在顯示國際經濟組織已大幅邁向區域化，進而提升國際經濟領域之整合與區域合作之機制。

韓國近年來為期有效因應此一發展趨勢，積極推動與有關國家或經濟體簽訂 FTA，目前已躍身為世界 FTA 經濟領域第三大之國家。

邇來自 TPP 及 RCEP 相繼啟動後，韓國政府亦針對其加入 TPP 等區域協定進行慎審評估，以期為企業界爭取最大之利益，進而擴大開拓國際市場之商機。

二、跨太平洋夥伴協定（TPP）

（一）TPP 之推動背景

2006 年由新加坡、智利、紐西蘭及汶萊等 4 個國家（Pacific 4, P4），就投資及金融等領域展開諮商後，由於美國表達參與諮商之意願，TPP 遂於 2008 年正式啟動。

美國自表態參與 TPP 諮商後，截至 2010 年 3 月止，計有 11 個國家加入 TPP，2013 年日本正式入會後，TPP 成員國增為 12 國，計有加拿大、美國、墨西哥、秘魯、智利、日本、越南、馬來西亞、新加坡、汶萊、澳洲及紐西蘭等。

茲將 TPP 成員國之分布概況列圖如下：

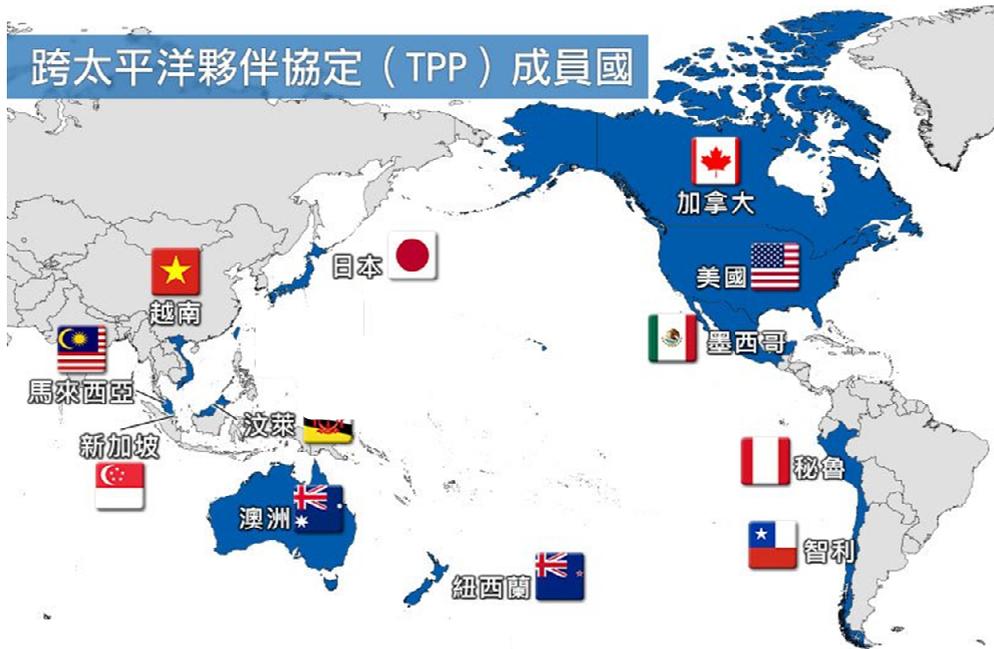


圖 1 TPP 成員國之分布概況

就 TPP 成員國在全世界之經濟規模而言，約占第 3 位，貿易規模則占第 4 位，日本自正式參與 TPP 第 18 次諮商後，TPP 遂躍身為亞太地區主要之 FTA。

由於日本參與 TPP，形成美國與日本兩大主流間之協商局面，尤其在以農林漁業產品及汽車等為中心之敏感項目方面，由於在開放市場之時程上，呈現不同之立場，雙方恐須較長之協調及努力。

TPP 截至 2014 年 2 月計舉行過 21 回合談判，其後則透過部長級與首席談判代表會議進行諮商。

（二）TPP 之諮商展望

美國參議院於 2015 年 6 月 24 日通過貿易促進授權法（Trade Promotion Authority, TPA）後，將有助於歐巴馬總統推動 TPP，惟一般預料即使 TPP 完成談判，美國仍面臨國內反對之壓力，由於 2015 年下半年美國將邁入總統大選之時程，因此最終交付國會表決恐拖到 2016 年大選以後。

TPP 完成諮商，達成協議後，尚須 12 個成員國國內之批准程序，始能正式生效。

（三）TPP 之經濟規模及意義

TPP 12 個成員國之國內生產毛額（GDP）占全世界 36.8%，交易金額占 25.3%，人口則占 11.4%。

就 TPP 單一國家之 GDP 規模而言，美國為第 1 位，日本為第 3 位，12 個成員國之 GDP 總規模超越歐盟（European Union, EU）之 24.4% 及包括亞洲 16 個國家區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）之 28.8%。

茲將 TPP 12 個成員國之經濟規模列表分述如次：

表 1 TPP 成員國之經濟規模

	GDP (兆美元)	比重 (%)	交易 (億美元)	比重 (%)	人口 (百萬美元)	比重 (%)	TPP 成員國中 尚未簽署 FTA 之國家
美國	16.8	22.2	40,326	10.6	316.7	4.5	日本、馬來西亞、越南、紐西蘭、汶萊
日本	4.9	6.5	15,061	4.0	127.3	1.8	美國、加拿大、紐西蘭
加拿大	1.8	2.4	9,492	2.5	35.1	0.5	日本、馬來西亞、澳洲、紐西蘭、汶萊、越南、新加坡
澳洲	1.5	2.0	4,778	1.3	23.3	0.3	墨西哥、秘魯、加拿大
墨西哥	1.3	1.7	8,091	2.1	118.4	1.7	澳洲、紐西蘭、越南、馬來西亞、新加坡、汶萊
馬來西亞	0.31	0.4	4,430	1.2	29.9	0.4	美國、加拿大、墨西哥、秘魯
新加坡	0.30	0.4	7,760	2.0	5.4	0.1	加拿大、墨西哥
智利	0.28	0.4	1,490	0.4	17.6	0.3	—
秘魯	0.20	0.3	817	0.2	30.9	0.4	馬來西亞、越南、汶萊、澳洲、紐西蘭
紐西蘭	0.18	0.2	841	0.2	4.5	0.1	美國、日本、秘魯、加拿大、墨西哥
越南	0.17	0.2	2,997	0.8	89.7	1.3	美國、加拿大、墨西哥、秘魯
汶萊	0.02	0.0	139	0.0	0.4	0.0	美國、加拿大、墨西哥、秘魯
12 個國家	27.8	36.8	96,222	25.3	799.4	11.4	
韓國	1.3	1.7	10,982	2.9	50.2	0.7	日本、墨西哥
12+韓國	29.1	38.5	107,204	28.2	849.6	12.1	

註：GDP、人口以 2013 年為基準，貿易規模以 2014 年為基準。

資料來源：國際貨幣基金會（IMF）。

由於目前參與 TPP 之成員國，雖然部分國家相互間已簽署 FTA，但是一旦 TPP 達成協議，則所有成員國均將取得與簽署 FTA 相同之效益。

例如，智利原已與 11 個 TPP 成員國簽署 FTA，但是加拿大透過參與 TPP，將可一口氣取得 7 個原本未簽署 FTA 國家之市場開放。

(四) 韓國與 TPP 成員國家間之貿易關係

以 2014 年為基準，韓國與 TPP 成員國家間之貿易規模計達 3,553 億美元，占韓國整體貿易比重 32.4%。

目前韓國 10 大貿易夥伴中，有 5 個國家（美國、日本、新加坡、澳洲及越南）為 TPP 成員國。

韓國在 12 個 TPP 成員國家中，與 7 個國家（日本、澳洲、馬來西亞、加拿大、智利、秘魯及汶萊）之貿易收支呈現逆差，此乃因為其中除日本外，其他國家均為擁有天然資源的國家，而韓國進口礦產資源之比重較多所致。

此外，韓國在 TPP 12 個國家中，尚未簽署 FTA 之國家有日本及墨西哥，與紐西蘭之 FTA 雖已完成簽署，但尚未正式生效。

韓國一旦加入 TPP，除可以獲致與日本及墨西哥新簽署 FTA 之效益外，對於已簽署 FTA 之其他 TPP 成員國，則將取得較簽署雙邊 FTA 更為廣意之市場開放。

茲將韓國與 TPP 成員國家間之貿易規模列表分述如次：

表 2 韓國與 TPP 成員國家間之貿易規模

出口 順位	國家	出口 (億美元)	比重 (%)	進口 (億美元)	比重 (%)	貿易 總值 (億美元)	比重 (%)	貿易 收支 (億美元)	FTA 生效 日期
整體		5,727	100.0	5,255	100.0	10,982	100.0	471.5	
1	中國大陸	1,453	25.4	901	17.1	2,354	21.4	522.1	已簽署
2	美國	703	12.3	453	8.6	1,156	10.5	250.0	2012.3.15
3	日本	322	5.6	538	10.2	860	7.8	-215.8	已完成諮商
5	新加坡	237	4.1	113	2.2	351	3.2	124.5	2006.3.2
7	澳洲	103	1.8	204	3.9	307	2.8	-101.3	2014.12.12
8	越南	224	3.9	80	1.5	303	2.8	143.6	2007.6.1
16	馬來西亞	76	1.3	111	2.1	187	1.7	-35.2	2007.6.1
18	墨西哥	108	1.9	33	0.6	141	1.3	75.8	諮商中斷
23	加拿大	49	0.9	54	1.0	104	0.9	-5.3	2015.1.1
31	智利	21	0.4	48	0.9	69	0.6	-27.3	2004.4.1
41	紐西蘭	17	0.3	15	0.3	33	0.3	2.0	已簽署
47	秘魯	14	0.2	14	0.3	28	0.3	-0.4	2011.8.1
61	汶萊	3	0.1	13	0.2	16	0.1	-10.0	2007.6.1
TPP 合計		1,877	32.8	1,676	31.9	3,553	32.4	200.6	

資料來源：韓國貿易協會（K-stat）。

三、韓國貿易業界對 TPP 之認知

（一）調查之目的與概要

TPP 達成協議後，韓國是否加入 TPP，已成為各界最關心及討論

之議題，韓國貿易協會（Korea International Trade Association, KITA）為更深切了解貿易業界對韓國加入 TPP 之立場，頃於 2015 年 5 月 11 日至 27 日，以 762 家中小及中堅貿易廠商為對象¹，實施行問卷調查。

上述 762 家參與問卷調查之廠商中，40.6%之業種以出口為主，15.4%以進口為主，26.8%為從事進出口之業者，另有 17.3%之業者為內銷廠商。

（二）調查之結果

1. 對 TPP 之認知度

（1）在回答問卷調查之廠商中，有 42.7%表示不甚了解 TPP，認為非常了解 TPP 之業者則僅有 3.8%

韓國貿易廠商對 TPP 認知度顯著偏低之主要原因係韓國截至目前為止，尚未參與諮商所致，另有部分業者，雖然與已參加 TPP 之美國及日本等進行貿易往來，但仍然不甚了解 TPP。

（2）針對 TPP 之認知度而言，中堅及大企業之認知高於中小企業，其比重分別為 40%及 23.7%

但在對完全不了解 TPP 之比重中，中堅及大企業為 6.7%，而中小企業則為 11.4%，兩者之差距並不太大。

（3）就業種別對 TPP 之認知度而言，了解 TPP 者，為電子電器業占 37.4%、汽車及零組件業占 30.8%。反之，在不甚了解 TPP 之業者中，鋼鐵業占 56.7%、精密機械業則占 48.9%

2. 對參與 TPP 之意見

（1）在回答問卷調查之廠商中，有 62.2%表示贊成韓國政府加入 TPP，其中 43.0%表示普通贊成，有 19.2%表示積極贊成，僅有 3.0%表示反對

¹ 其中從業員工有 86.2%未滿 300 人。

韓國貿易廠商雖然對 TPP 之認知度偏低，但仍然贊成加入 TPP 之原因，認為在 TPP 之成員國中，雖然已有 10 個國家與韓國簽署雙邊 FTA，但因尚未與貿易比重較多之日本簽署 FTA，顯示韓國廠商非常重視與日本之貿易關係。

(2) 就贊成參與 TPP 之企業別而言，中小企業占 62.9%，中堅及大企業則占 58.1%

中小企業贊成參與 TPP 之理由，包括部分紡織業以及期待能與日本簽署 FTA 之農林漁業廠商，而渠等業種絕大部分均為中小企業。

反之，反對加入 TPP 之企業別中，中小企業占 2.1%，中堅及大企業則占 8.6%。

(3) 贊成加入 TPP 之業種中，農林漁業占 69.1%、電子電器占 67.7%、生活用品占 67.2%、一般機械占 55.4%、精密機械占 53.2%、汽車及零組件則占 52.3%

農林漁業贊成加入 TPP 之理由，認為日本係韓國最大之農林漁業產品出口市場，加入 TPP 可以促使日本更進一步擴大開放市場。

3. 加入 TPP 之利弊得失

(1) 就加入 TPP 之正面效益而言，32.0%之業者認為可以擴大成員國之出口市場；有 29.1%之業者認為可以整合在簽署 FTA 時各自不同之原產地規程，而適用單一之原產地標準；有 20.2%之業者認為可以減輕自 TPP 成員國進口之費率負擔；有 18.6%之業者認為可以擴大自 TPP 成員國（諸如越南、馬來西亞及墨西哥等）進口原材料；有 18.3%之業者認為可以擴大開放尚未與韓國簽署 FTA 國家（日本及墨西哥）之市場；有 15.9%之業者認為可以擴大進出越南及馬來西亞等新興國家之服務業市場、消除非關稅障礙；另有 10.6%認為可以在越南、馬來西亞及墨西哥等當地韓商生產據點進行轉銷美國之貿易等。

(2) 至於加入 TPP 之負面效益，則認為加入 TPP 之後，憂慮日本將大舉搶攻韓國市場，以及韓國開放農林漁業產品市場後，日本農產品之進口恐將大幅增加等。

此外，加入 TPP 之後，美國、澳洲、加拿大及紐西蘭等農業大國，加速擴大其農產品輸銷韓國，亦為韓國頗為關注之課題之一。

(3) 就加入 TPP 之利弊得失而言，有 51.6% 之業者認為得與失相伯仲，僅有 34.0% 之業者認為可以獲致正面效益。

(4) 就業種別加入 TPP 之得失區分，鋼鐵業及農林漁業認為獲利較多，其次為電子電器業、化工業及紡織業。至於認為損失較大之業種則有精密機械業、汽車及零組件業、機械業等。

四、韓國加入 TPP 對企業之影響

韓國加入 TPP 對企業之影響，宜從 12 個國家之市場開放（日本及墨西哥之新市場開放）、累積之原產地認定、日本要求韓國開放市場及韓國追加開放農林漁業市場等之影響進行分析。

（一）12 個國家之市場開放

加入 TPP 不但可以進入尚未簽署 FTA 之日本及墨西哥市場，進而可以將已生效之韓、越 FTA 及韓、馬 FTA 等，發揮再升級(upgrade)之效益。

日本係韓國第 3 大之出口市場，日本開放市場後，可望擴大韓國石油化學、紡織品及農業食品等對日本之出口。

但在韓國對日本之工業產品方面，因日本之工業產品絕大部分屬於零關稅率，由於最惠國待遇(MFN)之實質關稅率平均為 2.6%，故對韓國輸銷日本之電子電器及機械類等品目，降低或廢除關稅之實質效益並不大。

至於與墨西哥簽署 FTA 後，韓國可望擴大對紡織及家電等產品之出口，目前墨西哥之平均 MFN 實質關稅率，以 2013 年為基準，製造業為 5.9%、紡織類為 9.8%、衣服類為 21.2%、電子電器類為 3.5%、運輸機器類則為 8.5%。

(二) 累積原產地之認定

TPP 成員國之間，相互認定累積之原產地時，韓國可望擴大對 TPP 成員國中間原材料之出口。

透過 TPP 之機制，美國降低或消除對紡織及衣類產品之進口關稅時，韓國在越南生產基地相關之產品，對美國之出口將呈現增加趨勢。

就美國 2013 年平均 MFN 實質關稅率而言，製造業為 3.1%、紡織品為 7.9%、衣類為 11.6%，紡織與成衣類產品關稅相對較高。

由於韓國目前在越南生產紡織品之廠商甚多，加入 TPP 後，為期韓商在越南生產之紡織品，能以優惠關稅輸銷美國市場，韓國預估將擴大紡織品中間材料對越南之出口。

針對上述累積原產地之效益而言，截至目前為止，僅有紡織品及衣類，尚未涉及其他產業，預估今後 TPP 成員國繼續增加後，將會產生更大之效益。

(三) 日本要求韓國開放進口

號稱製造業強國之日本，一旦要求韓國開放進口市場時，部分比較處於劣勢之韓國產業，必將面臨挑戰或損失。

汽車及零組件、部分機械類等開發初期之高附加價值原材料，面臨市場開放時，日本產品勢必乘隙而入。

參與 TPP 對日本開放市場時，韓國應與日本透過舉行雙邊諮商，就有關競爭力較弱之產業，儘可能延緩廢除關稅之時程。

韓國與日本之貿易，除農林漁業、礦產品、紡織品及部分雜項外，韓國均處於逆差，加入 TPP 開放市場後，預估其貿易逆差幅度將呈繼續擴大趨勢。

茲將韓國對日本之業種別出進口概況，列表分述如次：

表 3 韓國對日本之業種別出進口概況

單位：以 2014 年為基準、百萬美元、%

	出口	比重	進口	比重	貿易收支
總值	32,184	100.0	53,768	100.0	-21,585
農林漁業	2,012	6.3	378	0.7	1,634
礦產品	7,710	24.0	1,969	3.7	5,740
化工產品	3,983	12.4	13,476	25.1	-9,493
塑膠，橡膠及皮革	1,021	3.2	3,022	5.6	-2,001
紡織類	867	2.7	426	0.8	440
生活用品	443	1.4	461	0.9	-18
鋼鐵金屬製品	4,841	15.0	9,580	17.8	-4,739
機械類	4,504	14.0	13,201	24.6	-8,698
電子電器製品	6,612	20.5	11,137	20.7	-4,526
雜製品	190	0.6	119	0.2	71

註：項目以 MIT 1 單位為基準
資料來源：韓國貿易協會（K-stat）。

（四）韓國追加開放農林漁業市場

由於 TPP 農林漁業開放市場之水準較高，倘成員國之間先前已簽署雙邊 FTA，期為保護敏感業種之關稅減讓或暫緩廢除關稅之品目，勢必加速提前減讓或廢除。

韓國目前已簽署之雙邊 FTA 中，尚未實施關稅減讓之品目部分，韓國與智利有 21 個項目（另有 373 項品目，俟杜哈回合談判達成協議後再議，故實質亦可視為非關稅減讓品目），韓國與秘魯有 105 項品目（其中稻米等 16 項為非關稅減讓品目，89 項為維持現行關稅品目）。

此外，韓國與澳洲之非關稅減讓品目有 158 項、韓國與加拿大有

211 項、韓國與紐西蘭則有 199 項。

韓國加入 TPP 除了對企業等經濟性之影響外，在重整亞太地區之貿易秩序及政治性之層面，亦正進行整體性之考量。

五、結論

綜觀上述分析，可以概略了解韓國貿易業界對 TPP 之認知度僅及 40%，但有 60% 以上之業者表示贊成加入 TPP，且中小企業之贊成比率高於中堅及大企業，其中農林漁業、電子電器以及生活用品業種之贊成比重較高，其主要原因係加入 TPP 後，可以擴大對日本市場之出口，惟亦擔憂一旦開放市場，日本業者亦將乘隙搶攻韓國市場。

另有部分業者認為加入 TPP 後，可以擴大最終消費財之出口，且可依據單一之原產地規程，簡化出口程序與節省相關費率，另可避免因先前已簽署雙邊 FTA 所規範之不同原產地規則。

故就整體而言，韓國貿易業界認為加入 TPP 之利益將大於損失，為期在今後 TPP 之諮商，能持續反映韓國之最大優勢，針對部分敏感性之業種，將進行慎審之諮商策略，尤其在 TPP 製造業之諮商中，如與日本進行雙邊諮商時，事前將妥為研擬各業種別可以提升產業競爭力之因應對策。

此外，韓國政府鑒於在參加 TPP 之 12 個國家中，已與絕大部分之國家簽署 FTA，其中不乏因簽署對象不同，而有相異之標準，為期加入 TPP 能及時適用統一之規範，將由政府結合產業界與學術界，就既有之協定內容，進行周詳之分析，以利在 TPP 諮商時，爭取最大之效益。

我國與韓國之經濟發展模式相仿，產業結構亦頗雷同，韓國利用擴大推動 FTA 之機制，捷足先登世界各大市場之後，再研擬積極推動加入 TPP，勢必相對大幅抵減我國在同一領域之產業競爭力。

值此我國亦正在加速推動 FTA 之際，亟宜更進一步結合所有資源，加緊步伐，積極爭取加入第二輪之 TPP，以利擴大參與區域經濟

組織，進而排除被邊緣化之障礙因素。

資料來源：

韓國產業通商資源部（MOTIE）

韓國貿易協會（KITA）

大韓貿易投資振興公社（KOTRA）

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 468 期，2015 年 7 月 31 日】



加入 TPP 及 RCEP 對我國酒類市場之影響探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 許裕佳 分析師
吳玉瑩 助研究員

一、前言

推動經貿自由化為我國政府既定目標，「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP) 及「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 為目前亞太地區最受關注的兩大經濟整合協定。本文將針對「臺灣酒類整體進出口概況」及「臺灣與 TPP/RCEP 會員酒類產品進出口貿易與關稅」進行研析，以推論加入 TPP 及 RCEP 對於臺灣酒類產品進出口以及消費者之可能影響。

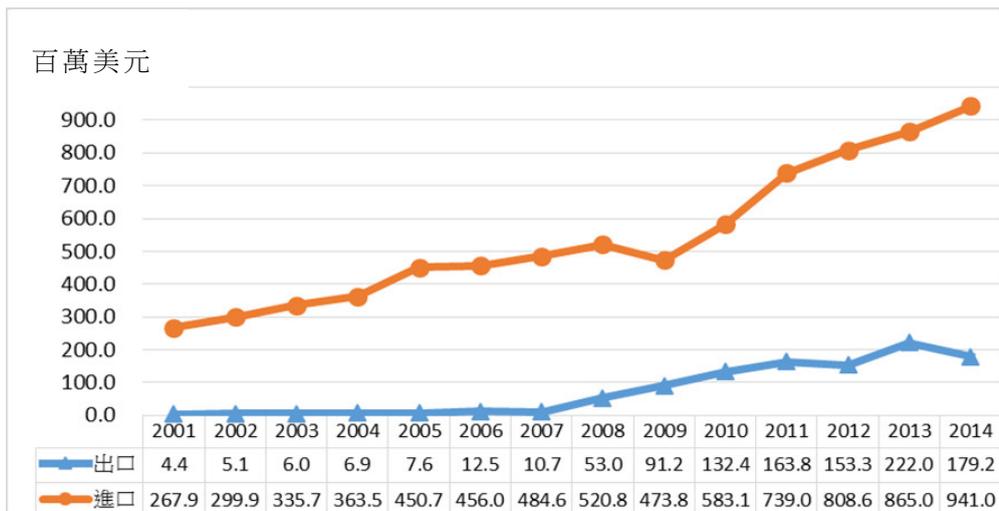
本文所探討的酒類產品涵蓋範圍包括 17 項 HS6 位碼產品(詳參表 1)。而臺灣的貿易對象及關稅比較國家別則涵蓋所有 TPP 和 RCEP 國家，包括澳洲、汶萊、柬埔寨、加拿大、智利、中國大陸、印度、印尼、日本、韓國、寮國、馬來西亞、墨西哥、緬甸、紐西蘭、秘魯、菲律賓、新加坡、泰國、美國、越南，共 21 國，並針對前五大進出口國詳加分析比較。

二、臺灣酒類整體進出口概況

圖 1 顯示，臺灣酒類產品無論是進口或出口皆呈現上升趨勢，但進口金額較出口金額為高，且成長更為快速，故進口與出口之間的差距有逐漸擴大的趨勢。

在出口方面，臺灣酒類產品出口金額十分有限，即使近年來有較為明顯的成長趨勢，2014 年出口金額亦僅約為 1.8 億美元。值得注意的是，臺灣自 2007 年之後，酒類出口較 2007 年之前呈現明顯的成長趨勢，在各產品項目中成長幅度最顯著的三項產品依序為「蒸餾葡萄酒或葡萄渣而得之酒（HS220820）」、「威士忌酒（HS220830）」及「未變性之乙醇（酒精），酒精強度（以容積計）在 80%或以上者（HS220710）」。其中「蒸餾葡萄酒或葡萄渣而得之酒（HS220820）」以葡萄白蘭地的出口為主，此項目自 2008 年以來即成為臺灣最主要的酒類出口產品；而「未變性之乙醇（酒精），酒精強度（以容積計）在 80%或以上者（HS220710）」係屬工業用酒精，非屬於可飲用的酒類產品。故綜合而言，近年來帶動臺灣可飲用酒類產品出口成長較為明顯的產品以白蘭地及威士忌為主。

另就進口而言，自 2009 年之後，臺灣酒類產品進口成長速度亦較之前為高。就各產品項目而言，成長速度最明顯的三項產品依序為「汽泡酒（HS220410）」、「未變性之乙醇（酒精），酒精強度（以容積計）在 80%或以上者（HS220710）」及「威士忌酒（HS220830）」。其中威士忌的進口金額最高，加上其相對較高的成長率，成為近年帶動臺灣酒類產品進口的重要產品項目。



資料來源：聯合國國際貿易中心（International Trade Center, ITC）資料庫及作者整理。

圖 1 臺灣酒類進出口趨勢 2001~2014 年

三、臺灣與 TPP/RCEP 會員酒類產品進出口貿易與關稅分析

(一) 出口

表 1 為臺灣酒類產品出口 TPP 及 RCEP 前五大市場分析。表中資料顯示，臺灣加入 TPP 及 RCEP 後可立即因該市場對臺灣酒類產品削減關稅而獲利者集中於越南及中國大陸，此兩國是目前 TPP 及 RCEP 國家中臺灣酒類產品最重要的出口市場。其中，臺灣對越南出口占臺灣酒類產品出口比重達 72.9%；主要係因「蒸餾葡萄酒或葡萄渣而得之酒（HS220820）」及「威士忌酒（HS220830）」是臺灣最重要的酒類出口產品，而此兩項產品有半數以上銷往越南。同時，越南此兩項產品的關稅稅率皆高達 45%，預期臺灣加入 TPP 及 RCEP 後可因越南對臺灣產品降稅而有較明顯的市場拓展機會。

中國大陸則為臺灣酒類產品第二大出口市場，占臺灣酒類產品出口總額比重約 19.0%。從產品類別觀察，臺灣對中國大陸在「啤酒，麥芽釀造（HS220300）」、「汽泡酒（HS220410）」、「鮮葡萄酒（包括加強酒）；葡萄醪，第 2009 節所指之葡萄汁除外，裝在 2 公升或以下之容器內者（HS220421）」、「威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒，裝在 2 公升或以下之容器內者（HS220510）」、「其他釀造飲料（如蘋果酒、梨酒、蜂蜜酒）；未列名釀造飲料混合品或釀造飲料與未含酒精成分之飲料混合品（HS220600）」、「伏特加酒（HS220860）」、及「其他未變性之乙醇，其酒精強度以容積計低於 80%者；烈酒、利口酒及其他含酒精成分之飲料（HS220890）」等七項產品的出口金額，占臺灣各稅項出口金額比重均超過 30%，顯見中國大陸是臺灣多款酒類產品的重要出口市場。其中，中國大陸的「威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒，裝在 2 公升或以下之容器內者（HS220510）」和「其他釀造飲料（如蘋果酒、梨酒、蜂蜜酒）；未列名釀造飲料混合品或釀造飲料與未含酒精成分之飲料混合品（HS220600）」關稅稅率分別高達 65%及 40%；至於其他產品類別，除啤酒已為零關稅外，關稅稅率皆在 10%以上。前述酒類將可能因臺灣加入 RCEP，中國大陸對臺灣削減關稅而有助於我國產品進

一步拓展市場。

除越南及中國大陸之外，臺灣酒類產品對其他 TPP 及 RCEP 國家的出口金額相對有限，僅少數酒類產品對部分國家有較高出口比重，例如相對而言，日本為臺灣「啤酒，麥芽釀造（HS220300）」及「伏特加酒（HS220860）」的重要出口市場；新加坡則為臺灣「蘭姆酒及蒸餾發酵甘蔗製品而得之其他酒（HS220840）」、「琴酒及荷蘭杜松子酒（HS220850）」及「再製酒（利口酒）及甘露酒（HS220870）」的重要出口市場。前述產品在日本與新加坡為零關稅，係屬於臺灣參與區域經濟整合後，可能因協定的其他保障而產生拓展市場之機會。至於在其他 TPP 及 RCEP 國家方面，目前臺灣對該等國家出口金額皆相對有限。

表 1 臺灣酒類出口 TPP 及 RCEP 國家及關稅分析

單位：千美元

HS6	中文	臺灣			越南		中國大陸		日本		美國		新加坡	
		總出口	RCA	出口 TPP/ RCEP 集中度 (%)	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅
220300	啤酒，麥芽釀造	7,174	0.03	95.51	0.04	35.00	45.41	0.00	32.00	0.00	3.50	0.00	12.52	0.00
220410	汽泡酒	154	0.00	72.23	0.00	50.00	49.67	14.00	0.00	182 yen/l	0.00	19.8 cents/l	21.69	0.00
220421	鮮葡萄酒(包括加強酒);葡萄膠，第 2009 節所指之葡萄汁除外，裝在 2 公升或以下之容器內者	405	0.00	49.96	0.00	50.00	47.00	14.00	0.49	112 yen/l ~15 or 125yen /l 擇較 低者	0.00	10.9 cents/l	1.48	0.00
220429	其他鮮葡萄酒(包括加強酒);葡萄膠，第 2009 節所指之葡萄汁除外	242	0.00	7.15	0.28	50.00	3.71	20.00	1.10	45 yen/l ~15 or 125yen /l 擇較 低者	0.00	16.8 cents/l	2.06	0.00
220430	其他葡萄膠	0	0.00	55.00	..	30.00	..	22.53	..	4.4 cents/l + 31.4 cents/p f. 1	..	0.00

152 區域經濟整合相關議題

HS6	中文	臺灣			越南		中國大陸		日本		美國		新加坡	
		總出口	RCA	出口 TPP/ RCEP 集中度 (%)	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅
220510	威米酒(苦艾酒)及加香料之其他鮮葡萄酒，裝在2公升或以下之容器內者	12	0.00	91.43	0.00	55.00	60.00	65.00	31.43	69.30 yen/l	0.00	3.85 cents/l	0.00	0.00
220590	其他威米酒(苦艾酒)及加香料之其他鮮葡萄酒	0	0.00	55.00	..	65.00	..	19.10	..	3.83 cents/l	..	0.00
220600	其他釀造飲料(如蘋果酒、梨酒、蜂蜜酒);未列名釀造飲料混合品或釀造飲料與未含酒精成分之飲料混合品	2,034	0.09	71.64	0.57	55.00	33.08	40.00	27.28	0~ 70.40 yen/l	7.52	0.4 cents/l ~3.1 cents/l + 22.1 cents/p f. 1	0.82	0.00
220710	未變性之乙醇(酒精)，酒精強度(以容積計)在80%或以上者	140	0.00	100.00	80.52	40.00	0.00	40.00	15.44	1.67	0.00	2.50~1 8.9 cents/p f.1	4.04	0.00
220720	已變性之乙醇(酒精)及其他酒精，任何酒精強度者	161	0.01	99.17	35.40	26.67	0.00	30.00	20.91	27.20	1.45	1.90	12.84	0.00
220820	蒸餾葡萄酒或葡萄渣而得之酒	123,540	1.13	98.91	98.10	45.00	0.75	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00

HS6	中文	臺灣			越南		中國大陸		日本		美國		新加坡	
		總出口	RCA	出口 TPP/ RCEP 集中度 (%)	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅	比重 (%)	關稅
220830	威士忌酒	17,341	0.09	84.30	76.59	45.00	2.28	10.00	0.79	0.00	1.61	0.00	2.04	0.00
220840	蘭姆酒及蒸餾發酵甘蔗製品而得之其他酒	5	0.00	100.00	0.00	45.00	26.67	10.00	0.00	0.00	0.00	0~23.7 cents/p f.1	73.33	0.00
220850	琴酒及荷蘭杜松子酒	17	0.00	80.77	0.00	45.00	3.85	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	76.92	0.00
220860	伏特加酒	3	0.00	66.67	0.00	45.00	33.33	10.00	33.33	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
220870	再製酒(利口酒)及甘露酒	13	0.00	85.00	0.00	45.00	0.00	10.00	0.00	0.00	0.00	0.00	85.00	0.00
220890	其他未變性之乙醇，其酒精強度以容積計低於 80%者；烈酒、利口酒及其他含酒精成分之飲料	33,591	0.55	94.11	0.47	45.00	88.28	10.00	0.77	8.00	3.30	0.00	0.16	0.00
酒類 17 項		184,832		95.99	72.94		19.04		1.79		0.97		0.78	

註：1.表中貿易數據為 2012~2014 年平均値，關稅為各國提交給 WTO IDB 資料庫最新關稅稅率（中國大陸為 2013 年，其他國家為 2014 年）。

2.表中「..」係因臺灣該項產品總出口值為 0 所致。

資料來源：聯合國 ITC 資料庫、WTO IDB 資料庫及作者整理。

(二) 進口

表 2 為臺灣自 TPP 及 RCEP 國家進口酒類產品前五大進口來源國分析。依據表中資料，臺灣酒類產品自 TPP 及 RCEP 國家的進口金額占酒類產品進口總金額比重僅約 17.0%，且臺灣重要進口酒類產品自該等國家進口的比重亦相對較低，例如臺灣最大宗的進口酒類產品「威士忌酒（HS220830）」自 TPP 及 RCEP 國家進口金額僅占此項目產品進口金額約 2.4%，故臺灣加入 TPP 及 RCEP，對該等國家削減酒類產品關稅，預期對臺灣整體酒類產品自該等國家進口增幅相對有限。

惟需注意的是，臺灣加入 TPP 及 RCEP 對臺灣酒產業部分單品製造商可能產生較大競爭壓力，例如美國的「威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒，裝在 2 公升或以下之容器內者（HS220510）」及「其他威米酒（苦艾酒）及加香料之其他鮮葡萄酒（HS220590）」；和日本的「其他釀造飲料（如蘋果酒、梨酒、蜂蜜酒）；未列名釀造飲料混合品或釀造飲料與未含酒精成分之飲料混合品（HS220600）」及「其他未變性之乙醇，其酒精強度以容積計低於 80%者；烈酒、利口酒及其他含酒精成分之飲料（HS220890）」。前述產品為臺灣自該國進口比重超過 50%，且臺灣關稅稅率不為零的產品項目，將可能因臺灣加入 TPP 及 RCEP 並對該等國家削減關稅而較明顯增加進口。

表 2 臺灣自 TPP 及 RCEP 國家進口酒類及 RCA 分析

單位：千美元

HS6	中文	臺灣			中國大陸		日本		美國		澳洲		泰國	
		總進口	關稅	自 TPP/ RCEP 進口集 中度 (%)	比重 (%)	RCA	比重()	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA
220300	啤酒，麥芽釀造	169,282	0.00	29.87	14.31	0.10	4.96	0.11	5.01	0.45	0.07	0.12	2.49	1.39
220410	汽泡酒	12,552	20.00	5.79	0.00	0.00	0.07	0.00	1.17	0.08	3.04	0.80	0.98	0.03
220421	鮮葡萄酒(包括加強酒);葡萄膠,第2009節所指之葡萄汁除外,裝在2公升或以下之容器內者	125,748	10.00	24.52	0.00	0.03	0.57	0.00	8.74	0.57	6.90	4.11	0.00	0.07
220429	其他鮮葡萄酒(包括加強酒);葡萄膠,第2009節所指之葡萄汁除外	2,603	10.00	33.23	0.00	0.00	0.00	0.00	7.02	0.74	10.10	7.53	0.00	0.07
220430	其他葡萄膠	0	20.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.17	0.00	1.32	0.00	0.00
220510	威米酒(苦艾酒)及加香料之其他鮮葡萄酒,裝在2公升或以下之容器內者	239	20.00	63.97	0.00	0.01	1.82	0.00	61.17	0.19	0.00	0.13	0.84	0.03
220590	其他威米酒(苦艾酒)及加香料之其他鮮葡萄酒	44	20.00	99.24	0.00	0.00	0.00	0.00	99.24	0.93	0.00	0.25	0.00	0.01

HS6	中文	臺灣			中國大陸		日本		美國		澳洲		泰國	
		總進口	關稅	自 TPP/ RCEP 進口集 中度 (%)	比重 (%)	RCA	比重()	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA
220600	其他釀造飲料(如蘋果酒、梨酒、蜂蜜酒);未列名釀造飲料混合品或釀造飲料與未含酒精成分之飲料混合品	7,370	25.00	86.91	0.04	0.18	84.80	1.99	0.50	0.44	0.45	0.17	0.00	0.20
220710	未變性之乙醇(酒精),酒精強度(以容積計)在 80 或以上者	64,989	11.50	50.30	11.88	0.05	0.07	0.00	0.62	1.25	2.04	0.03	8.68	1.24
220720	已變性之乙醇(酒精)及其他酒精,任何酒精強度者	4,409	11.50	92.77	13.38	0.01	0.08	0.01	0.15	7.60	0.00	0.58	0.00	0.04
220820	蒸餾葡萄酒或葡萄渣而得之酒	110,866	0.00	0.17	0.00	0.11	0.00	0.00	0.00	0.30	0.00	0.33	0.01	0.45
220830	威士忌酒	350,428	0.00	2.40	0.00	0.00	2.00	0.09	0.28	1.26	0.00	0.17	0.07	0.51
220840	蘭姆酒及蒸餾發酵甘蔗製品而得之其他酒	1,242	0.00	55.52	0.00	0.01	0.16	0.00	24.70	1.08	0.00	0.20	22.39	0.06
220850	琴酒及荷蘭杜松子酒	1,915	0.00	4.14	0.00	0.00	0.00	0.00	1.39	0.08	0.00	0.47	0.00	0.02

HS6	中文	臺灣			中國大陸		日本		美國		澳洲		泰國	
		總進口	關稅	自 TPP/ RCEP 進口集 中度 (%)	比重 (%)	RCA	比重()	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA	比重 (%)	RCA
220860	伏特加酒	4,123	0.00	17.43	7.76	0.01	0.08	0.00	3.66	0.31	0.23	0.25	0.00	0.03
220870	再製酒(利口酒)及甘露酒	5,822	0.00	43.37	0.00	0.00	34.57	0.20	3.68	0.43	3.06	0.23	0.00	0.01
220890	其他未變性之乙醇，其酒精強度以容積計低於 80 者；烈酒、利口酒及其他含酒精成分之飲料	9,917	15.00	90.99	1.43	0.77	57.59	0.15	4.13	0.44	7.58	0.68	0.43	0.19
酒類 17 項		871,549		16.98	3.79		3.46		2.58		1.35		1.21	

註：表中貿易數據為 2012~2014 年平均値，臺灣關稅為 2014 年。
資料來源：聯合國 ITC 資料庫、WTO IDB 資料庫及作者整理。

四、綜合分析與建議

(一) 綜合分析

1. 由貿易、關稅及臺灣各稅項產品之出口競爭力推論，加入 TPP 及 RCEP 對臺灣部分酒類產品出口有立即助益，且多數酒類產品應具潛在商機；惟效益落實仍需相關配套措施的執行

就出口而言，帶動臺灣可飲用的酒類產品出口成長較為明顯的產品以白蘭地及威士忌為主。但臺灣酒類產品出口市場十分集中，臺灣對越南及中國大陸的出口即占臺灣酒類產品出口比重達 92.0%；由於越南和中國大陸部分產品關稅稅率仍高，倘越南及中國大陸對臺灣削減關稅將有助於我國產品進一步拓展該兩國市場。

至於其他 TPP 及 RCEP 國家市場，目前臺灣的出口金額雖相對有限，不過由於多數國家對於酒類產品仍相對有較高的關稅保護，故加入 TPP 和 RCEP 後，臺灣或可因該些國家對臺灣酒類產品降低關稅而為臺灣酒類產品分散市場，產生拓展新市場之潛在商機。依據廠商意見，臺灣加入 RCEP 可能使啤酒進一步拓展東南亞市場，白酒、威士忌酒、白蘭地則有機會拓展中國大陸市場，而黃酒拓展日本市場及威士忌酒拓展印度市場亦具相當潛力。

另若考量臺灣酒類產品在國際市場多不具出口競爭力，且除少數廠商外，臺灣酒廠相對規模較小，所需釀酒之原物料亦多仰賴進口。因此，參與區域經濟整合，臺灣削減關稅可使臺灣自 TPP 及 RCEP 國家進口產酒用之原物料或原料酒的成本下降，但對於臺灣酒類產品出口是否有顯著促進效果，尚需由其他如產能、不同酒類產品的特性、企業出口能量、各市場對於酒類產品進口的相關規範、以及臺灣酒類產品在國際市場上的品牌形象等不同面向深入探討，方可瞭解臺灣加入 TPP 及 RCEP 對於臺灣酒類產品出口是否將產生具體效益。

2. 加入 TPP 及 RCEP 對臺灣酒類產品進口的整體影響有限，但可能衝擊臺灣國產平價酒

由於 TPP 及 RCEP 國家占臺灣酒類產品進口總額比重僅約 17.0%，且臺灣重要進口酒類產品，如威士忌酒、啤酒、鮮葡萄酒及蒸餾葡萄酒等，自該等國家進口的比重亦相對較低，加上前述酒類產品的關稅稅率已為零或相對較低，故整體而言，臺灣加入 TPP 及 RCEP，對該等國家削減酒類產品關稅，對臺灣整體酒類產品自該等國家進口增幅應相對有限。

但倘若觀察各別產品項目，臺灣加入 TPP 及 RCEP 對各別酒類產品之影響將有所差異。從高關稅產品角度觀察，臺灣加入 TPP 及 RCEP 可能受影響最大的項目多為穀類酒或穀類蒸餾酒（關稅 40%），而進口來源則以日本、美國、泰國及韓國為主。另值得注意的是，在 TPP 及 RCEP 國家中，包括中國大陸、智利、澳洲、美國等國皆有出口中低價的葡萄酒，倘若臺灣削減關稅，該等國家的產品將可能較明顯的增加對台出口，與國產葡萄酒及其他歐洲進口的中低價位葡萄酒產生更明顯的競爭。

3. 臺灣加入 TPP 及 RCEP 可使消費者增加平價酒類產品的選擇，但對高價酒市場之影響有限

倘若臺灣加入 TPP 或 RCEP，將可能使消費者享受更多不同國家或更多種中低價位之進口酒類產品，因而提高消費者福利。但就價格而言，進口商除針對高關稅酒類產品可能視其降稅幅度而調整售價外，對於關稅相對較低的產品則傾向以促銷活動代替調降價格，故消費者面對的進口酒類產品售價應不致有明顯改變。

另針對高價酒市場而言，由於在高價酒有其品牌形象，且其消費者對品牌和來源國有一定忠誠度，故臺灣加入 TPP 及 RCEP 並削減該等國家進口關稅所減少之成本多將由進口商吸收，對產品價格之影響有限。

(二) 建議

針對我國部分具出口潛力的產品項目，如啤酒、威士忌、白蘭地、以及白酒及黃酒等，我國加入 TPP 及 RCEP 後，臺灣產品在鄰近國家中應仍具有區域性的出口優勢，惟受限於臺灣多數廠商的規模較小，自行從事出口之可能性低，故政府應可協助臺灣廠商拓展國際市場，例如結合地方與文創塑造臺灣酒類產品之人文及品牌形象、協助企業建立國際拓銷通路等。

在高關稅產品方面，臺灣穀類酒或穀類蒸餾可能因加入 TPP 及 RCEP 而面臨日本、美國、泰國、韓國等國產品之競爭壓力。為減緩開放市場對臺灣高關稅產品之可能衝擊，除政府在談判時應盡量爭取拉長降稅期程外，國內廠商宜力求提升自身產品競爭力，方是帶動臺灣產業穩定成長的根本之道。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 471 期，2015 年 8 月 21 日】



跨太平洋夥伴協定 (TPP) 後韓國與日本對美國出 口市場之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

跨太平洋夥伴協定 (The Trans-Pacific Partnership, TPP) 自 2006 年由新加坡、智利、紐西蘭及汶萊等 4 個國家 (pacific 4, P4)，以整合亞太地區經濟為目的，展開啟動機制。自 2008 年 2 月美國參與 TPP 之後，其規模開始逐漸擴大，2009 年歐巴馬執政後，美國為期更進一步加強與亞太地區之經濟結合，有效紓解美國國內低迷之貿易景氣，乃採取主動而積極之倡導地位。

美國參與 TPP 之另一主要目的，旨在加入 TPP 之後，能有效制衡中國大陸在亞太地區日益茁壯之影響力。

TPP 截至目前為止，計有 12 個成員國，韓國因基於多重考量，尚未正式加入 TPP，其主要係顧慮日本，由於韓國與大多數 TPP 成員國已簽有自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)，故無參與之急迫性，但目前已在積極評估加入 TPP 之利弊得失。

韓國一旦加入 TPP 之後，由於成員國間之市場開放、降低或消除關稅等，勢必與主要競爭對手之日本形成兩國雙邊之進出口、甚至在美國等主要市場之競爭，凡此種種均在韓國加入 TPP 之考量中。

此外，韓國政府亦就加入 TPP 後，韓國在美國市場與日本形成熾

烈競銷之對峙情形，進行詳細之評估與分析，進而預作有效之因應對策。

二、美國與日本參與 TPP 之現況

(一) TPP 與美國

1. TPP 可以稱為 21 世紀之新型貿易協定

TPP 與以關稅問題為主之傳統性貿易協定不同，它包括數位經濟規範、貪腐、智慧財產權、勞動、環保及國營企業等，涵蓋 21 世紀貿易領域中多樣化之課題；其不但與美國主導亞太地區軍事有著利害關係，在形成長期性之經濟夥伴認知上，亦有相當之影響力。

值此中國大陸正在主導區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）及亞洲基礎投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）之際，TPP 可以說是由美國主導建立新國際經濟規範之策略。

2. TPP 在世界經濟領域占據重要地位

TPP 由最初 4 個國家（P4：新加坡、智利、紐西蘭及汶萊）及其後之 8 個成員國（美國、日本、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥及加拿大）等共 12 個國家所組成，預估在可預見之將來，乃有更多之國家參與，其中包括韓國及臺灣。

在 TPP 12 個國家中，由於有世界三大經濟國家中之美國與日本之參與，形成巨大之經濟圈。

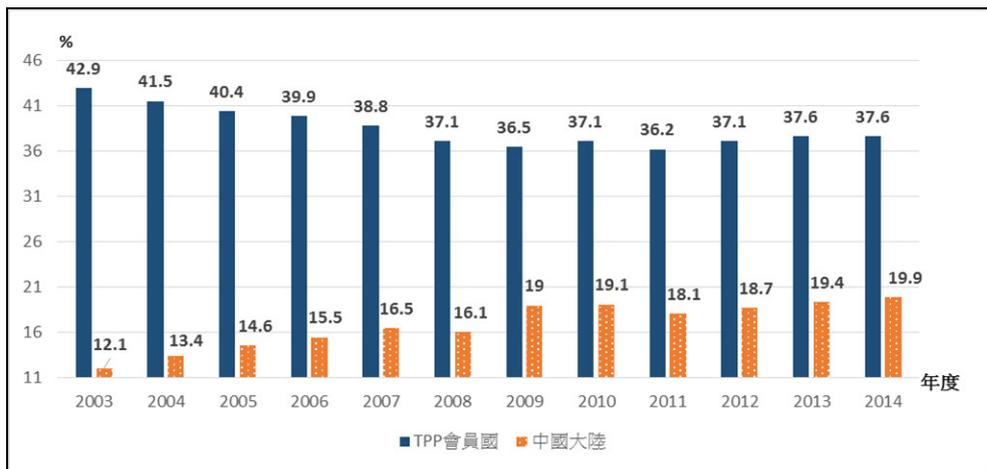
TPP 一旦達成協議，在全世界之國內生產毛額（GDP）將占 40%、人口將占 12%、世界貿易比重將占三分之一。

3. TPP 成員國在美國市場之占有率高達三分之一以上

TPP 成員國 2014 年對美國之交易，約占美國整體貿易之 40.5%，在美國進口市場之比重則達 37.6%。

中國大陸自加入 WTO 之後，對美國之出口轉呈增加趨勢，市占率亦有上升，反觀 TPP 成員國自 2003 年起，在美國市場之占有率則在逐漸下滑，自 2012 年起始略有回升跡象。

茲將 TPP 成員國及中國大陸在美國進口市場之占有率列表分述如次：

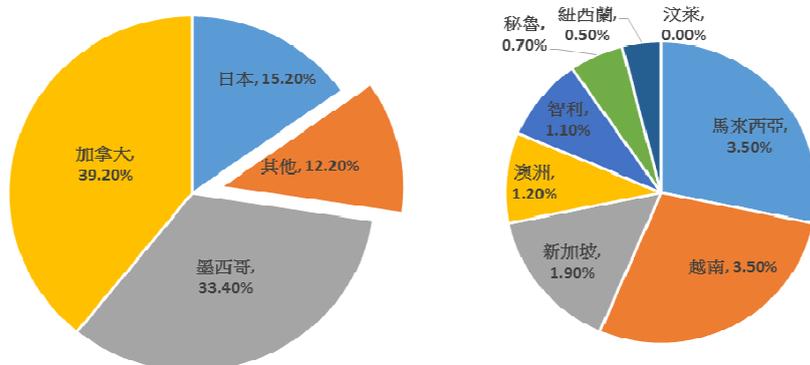


資料來源：美國國際貿易委員會（USITC），大韓貿易投資振興公社（KOTRA）整理。

圖 1 TPP 成員國及中國大陸在美國進口市場之占有率

就美國進口市場之占有率而言，以 2014 年為基準，TPP 成員國前 5 名分別為加拿大（3,460.6 億美元）、墨西哥（2,941.6 億美元）、日本（1,339.4 億美元）、越南（305.8 億美元）及馬來西亞（304.5 億美元），其中加拿大與墨西哥因與美國毗鄰，且與美國簽有北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA），故其對美國之出口比重，占 TPP 成員國對美國出口總值之 72.6%。

茲將 TPP 成員國對美國之出口概況列表分述如次：



註：以 2014 年為基準

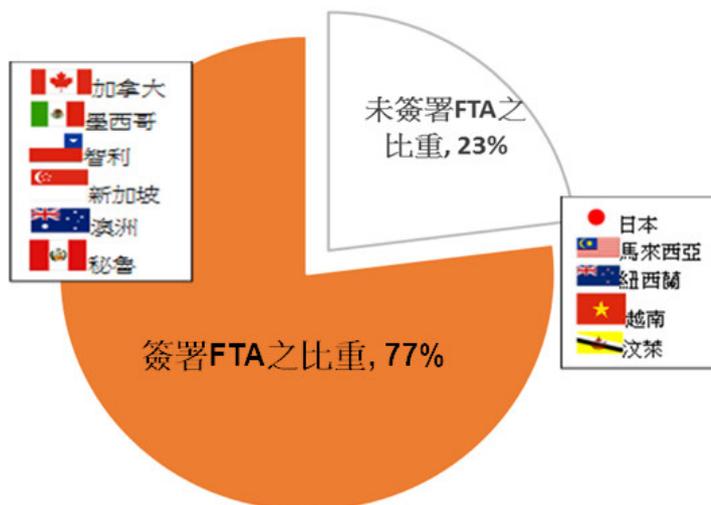
資料來源：美國國際貿易委員會（USITC），大韓貿易投資振興公社（KOTRA）整理。

圖 2 TPP 成員國對美國之出口概況

截至目前為止，美國已與 6 個 TPP 成員國簽署 FTA，其中包括加拿大、墨西哥、智利、新加坡、澳洲及秘魯，該等 6 個國家對美國之出口金額占 TPP 成員國對美國出口總值之 77%。

以 2014 年為基準，TPP 成員國對美國之出口課徵關稅之品目僅達 17.8%，其主要原因係在過去 10 年期間，美國與有關國家簽署 FTA 迭有增加，課徵關稅品目逐漸減少所致。

茲將 TPP 成員國與美國是否簽署 FTA 之概況列表分述如次：



註：以 2014 年為基準

資料來源：美國國際貿易委員會（USITC），大韓貿易投資振興公社（KOTRA）整理。

圖 3 TPP 成員國與美國簽署 FTA 之概況

（二）TPP 與日本

1. 美、日 TPP 諮商概況

（1）日本加入 TPP 及其主要爭議議題

日本決定加入 TPP，係基於日本近年來之經濟成長已達界限，日本安倍首相所主張進取性之經濟觀及加入 TPP 後，可以獲取龐大之貿易利益等原因。

美、日在智慧財產權、E-Commerce 及 IT 等方面雖然具有共同利益，但在農產品及汽車方面則呈對峙局面。

日本希望美國能降低汽車關稅，但美國則期待日本能擴大開放農產品之進口配額。

日本在進口汽車方面雖然適用零稅率，但因仍有潛在之非關稅障礙，而引起美國之不滿。

(2) TPP 諮商將呈加速化

美、日在雙邊諮商時，由於日本開放農產品及美國開放汽車市場案，雖然呈現對峙，惟因邇來日本釋出善意，擴大開放牛肉市場之幅度，故美國亦將考慮彈性開放汽車零組件之立場。

加以美國於 2015 年 6 月 24 日已通過貿易促進授權法案 (Trade Promotion Authority, TPA)，此可望加速 TPP 諮商之推動。

此外，由於美國將於 2016 年 11 月舉行總統大選，日本亦將於 2016 年 7 月舉行參議員選舉，倘 TPP 於 2015 年內未能達成協議，2016 年因政治情況不明，故歐巴馬政府將全力以赴，期待能於 2015 年內完成諮商。

2. 日本之 TPP 受惠效益

(1) 日本在美國進口市場為 TPP 最大受惠國之一

TPP 成員國在美國進口市場所占比重中，日本雖然僅及 15.2%，但日本輸銷美國商品中，課稅金額計達 756 億美元，約占日本對美國出口總值 58%，遠高於其他成員國，TPP 正式生效後，日本將成為最大之受惠國。

(2) 日本受惠品目將包括汽車、汽車零組件、輪胎、鐘錶及尖端機器等

日本輸銷美國之課稅品目中，汽車占 46% (以 HS Code : 8703 為基準)，汽車及引擎之零組件占 10% 以上，顯示汽車相關產業將係日本未來受惠最大之項目。

如以海關稅則編碼 (HS Code) 4 碼為基準，日本對美國出口之 10 大品目計有汽車、汽車零組件、引擎、驅動電子機器、輪胎、引擎零組件、承軸、鐘錶 (手錶及座鐘) 及金屬加工用機械等。

另有部分農產品、紡織品及醫療機器等，預料亦將屬於受惠品目之列。

(3) 日本加入 TPP 後，可望獲得長期性之成長效益

日本加入 TPP 後，預估在今後 10 年期間，可望獲致相當於 3 兆 2 仟億日圓¹之效益，約占日本 GDP 之 0.66%。

太平洋經濟合作理事會 (Pacific Economic Cooperation Council, PECC) 報告書則預估同期日本可望獲致 GDP 2% 之經濟效益。

此外，日本參與 TPP 之諮商與協議內容，對於日本今後與歐洲國家間之經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement, EPA) 及與 RCEP 之協商，亦將產生相當之影響。

3. 日本之國際化策略

(1) 研擬有效之因應對策

日本為期有效推動全球化之競爭政策，將建構擴大企業規模、增強多樣性及加速產業升級等，多元化之價值創造機制。

(2) 加強支援有發展潛力之廠商

積極輔導提升其出口市場占有率及獲利率，進而協助中小及中堅企業，有效因應國際環境之變化。

4. 日本業界對參與 TPP 之立場

(1) 日本電子資訊及技術產業協會認為，加入 TPP 可以增強國際競爭力。

(2) 日本汽車業界認為，加入 TPP 可以減輕汽車之關稅負擔，同時在汽車進口國家之市場，與韓車競爭時，可以處於更有利之地位。

(3) 但是日本農業界則反對加入 TPP，他們認為入會後，開放市場將對國內牛肉、稻米、大麥、乳製品及豬肉等 5 大敏感品目造成傷害。

¹ 以 2015 年 8 月 5 日為基準，每一美元兌換 124 日圓。

三、韓國與日本對美國出口之競爭情勢

(一) 韓、日對美國出口之競爭比較分析

1. 產業概況

(1) 韓、日對美國出口之趨勢

自韓、美 FTA 生效後，韓國對美國之出口轉呈增加趨勢，日本則呈下滑現象，如以 2011 年至 2014 年為基準，韓國對美國之出口，年平均計成長 7.1%。反之，日本則僅及 1.3%。至於在貿易收支方面，同期韓國每年成長 20% 以上，日本在近 2 年期間（2013~2014），雖然日圓呈現貶值趨勢，但其成長幅度仍然低於韓國。

(2) 韓、日在美國市場之比重

韓國與日本在美國進口市場之占有率，以 2014 年為基準，韓國為 2.97%，占第 6 位；日本為 5.71%，占第 4 位。其中韓國 2014 年以後之市占率略有增長，日本則呈現衰退。

(3) 美國進口市場之變化

日本在美國市場之占有率原屬第 1 位，自 2008 年由中國大陸迎頭趕上，爭得第 1 位，2013 年復由日本奪回第 1 位，2014 年再提升為 18.6%。

至於韓國在美國市場之占有率，過去美國一向是韓國最大之出口市場，迨至 2003 年由中國大陸稱霸以來，自韓美 FTA 生效後，韓國在美國市場之占有率自 2011 年之 10.1%，至 2014 年增加為 12.3%。

(4) 因 TPP 關稅減讓，將相對形成韓、日競爭局面

美國與日本在 TPP 之關稅減讓，如與韓美 FTA 之水準相仿時，在 FTA 之主要受惠品目中，汽車零組件、紡織品及纖維等，日本之競爭力將占優勢。

由於韓美 FTA 生效，韓國輸銷美國之汽車，將自 2016 年 1 月 1 日起廢除關稅，TPP 生效後，美國對日本汽車之關稅減讓，將是韓國主要關注之課題之一。

至於韓、日兩國所共同適用之零關稅項目，諸如電子電器產品及手機等，預料將無較大之影響。

2. 產業結構

(1) 韓國對美國之主力出口產品，將自勞力及技術密集，轉型為資本密集，在美國進口市場，就韓國與日本資本密集出口品目「顯性比較優勢指數」(Revealed Comparative Advantage, RCA) 進行分析之結果，自金融危機以後，日本持續衰退；反之，韓國則呈上揚趨勢。

(2) 就資本密集產業對美國之出口而言，韓國緊跟隨日本之後，但是在勞力密集產業方面，韓國在過去 10 年持呈落後局面，最近始略有小幅成長。

(3) 自金融危機以後，整體上日本對美國之出口仍呈現不振，與韓國之處境不同；但就長期而言，韓國之產業結構將與日本相伯仲。

(二) 韓、日對美國出口之競爭優劣分析

1. 韓、日對美國出口，10 大品目中 9 項重疊

(1) 韓國與日本對美國出口之 10 大品目 (HS 2 碼基準) 中，有 9 項屬於重疊品目，其中韓國唯一不重疊之品目為礦業燃料，日本唯一不重疊之品目則為航太產品。

(2) 韓、日兩國由於出口產業結構相仿，大部分對美國出口之產品均呈競爭局面，尤其在汽車及零組件、電子、電器產品、家電及機械類等，均係雙方對美出口之三大產品。

(3) 上述 3 大品目，韓國對美國之出口比重占 66.8%，日本則占 69.8%。

2. 韓國與日本之競爭品目韓國處於劣勢

(1) 韓國與日本在美國市場競爭比率超過 50% 以上品目中，韓國除汽車零組件外，其他均處於劣勢。

(2) 尤其近年來韓國產積體電路，對美國之出口呈現衰退現象，相對影響韓國電子產品在美國市場之優勢。

3. 韓美 FTA 生效後，韓、日對美出口各有消長

(1) 韓國對美國之出口，以韓美 FTA 生效前之 2011 年與生效後之 2014 年作一比較時，韓國除了家電及電子產品外，其他均呈增加。

(2) 日本對美國之出口在家電及電子產品、石油化學、傢俱、照明、玩具、光學儀器及醫療機器方面，均呈減少劣勢。

4. 韓國將加速研擬因應日圓長期貶值之對策

(1) 韓美 FTA 生效後，韓國輸銷美國之商品，在美國市場與日本之競爭情勢，有逐轉好跡象。

(2) 日本企業為期保持其獲益率，在過去並未調降其售價，但倘日圓持續貶值，日本企業降低商品售價時，將相對影響韓國企業之價格競爭力及出口。

(3) 日本企業在持續確保競爭力之同時，韓國企業將在 TPP 生效前，加速研擬有效之應對策略。

四、韓國產業別之因應對策

(一) 競爭產業別之展望及其因應對策

1. 汽車

(1) 現況

自韓美 FTA 生效後，韓車輸銷美國呈現亮麗，惟近年來因日圓大幅貶值，相對抵減韓車在美國市場之競爭力。

以 2014 年為基準，日車在美國市場之占有率為 22.0%，韓車則占 9.5%。

就韓、日兩國對美國出口之汽車結構而言，絕大部分為 1,500cc 至 3,000cc 之車種。

(2) 展望

韓美 FTA 生效後，韓車自 2016 年起輸銷美國時，將廢除關稅，韓國期待能擴大對美國之出口，但因日本已與美國建立在美境就地生產日車之合作體制，即使 2016 年韓車輸美適用零稅率，其效果將不會太大。

(3) 因應對策

韓商在致力節省成本之同時，亦將加強與當地企業之技術合作。

就短期而言，為因應日圓貶值，將致力節省成本，其中現代汽車於 2015 年已推動積極節約 30% 成本之對策。至於在長期方面，將透過革新設計、研發新技術以及加強與當地企業之合作等，以利提升競爭力。

此外，並將積極推動加速研發無人汽車及電動汽車之新技術。

2. 汽車零組件

(1) 現況

TPP 後，由於面臨市場開放，加以日圓貶值，韓車面臨兩大困境，韓商有鑒於此，除加強與美國廠商之當地合作生產體制外，亦將致力於「品牌力」(Brand Power) 及「技術力」之提升。

(2) 展望

由於 TPP 及日圓貶值，韓商對美國之出口將面臨雙重艱難，尤其俟 TPP 達成協議，實施關稅減讓時，韓國汽車零組件輸美勢必遭受更多之損失。

(3) 因應對策

TPP 後，韓商對美國之出口品目中，汽車零組件之損失最大，尤其日圓貶值，更加深日本產品對韓國產品之價格競爭壓力。

韓國汽車大廠頃呼籲應加強與中小企業廠商之合作，進而輔導推動與日本企業之共同生產體制。

3. 機械

(1) 現況

韓美 FTA 之後，機械類對美國之出口持呈增長，但仍然面臨日本之威脅，僅在核能相關之零組件方面凌駕日本，其他較多品目均落於日本之後。

(2) 展望

由於 TPP 及日圓貶值，價格競爭力將落於日本之後。

惟自 2015 年以來，由於美國對建築機械及產業用機械之需求殷切，將相對助長韓商之出口。

(3) 因應對策

由於美國市場對機械之需求因業種別而不同，其中在工具機、建築用機械、動力機及幫浦等方面呈現活絡，但在農業、礦業及能源相關之產品方面則呈衰退。

韓商將透過深入了解美國地區別及產業別之需求，研擬有效之因應對策。

4. 電子、電器

(1) 現況

在家電方面，日本已呈現沒落，韓國近年來在電視機及手機等方面，亦漸呈萎縮。

但在電機機器方面，日本超越韓國，僅有電腦週邊設備機器（如 SSD）之出口超越日本。

至於在手機方面，則呈不振。

（2）展望

由於韓、美、日均為資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）之會員，韓國手機等主力產品，在美國市場因已適用零稅率，TPP 後之影響甚小。

鑒於美國消費者家電協會（Consumer Electronics Association, CEA）評估美國 2015 年家電產品之需求可望增加 3%，此將相對助長韓國產品之出口，亦將加重與日本產品之熾烈競爭。

（3）因應對策

由於手機等主力出口產品面臨蘋果（Apple）及中國大陸品牌等之威脅，韓國在美國之市占率將呈衰退，乃呼籲應加速研擬有效之應對策略。

另有部分韓商認為，應將其生產據點轉移至越南及馬來西亞等 TPP 成員國之境內，以利有效因應與日商之競爭。

此外，亦將過去自日本進口之部分日產零組件，轉向由韓商可以在第 3 國生產之廠商調度，以利推動供應來源一元化，進而節約生產成本。

5. 鋼鐵及鋼鐵產品

（1）現況

韓國鋼鐵及鋼鐵產品之價格競爭力較強，日本產品尚未對韓國產品構成威脅，尤其在遊輪用鋼板等方面，其競爭力遠遠超越日本。

（2）展望

由於韓產郵輪用鋼板具有較強之競爭力，即使 TPP 生效後，美國

降低進口關稅，韓國產品亦不會受到威脅或影響。

(3) 因應對策

邇來由於美國參議院所通過之貿易便捷法及貿易促進法（**Trade Facilitation and Trade Enforcement Act**），將強化對反傾銷及抵銷關稅之傷害調查，因此韓商最為關注之課題，係韓國政府如何協助廠商解決反傾銷之控訴。

截至 2015 年 6 月 3 日止，美國 6 家鋼鐵廠商計對韓國、中國大陸、印度、臺灣及義大利等 5 個國家，提出有關鋼材之反傾銷控訴。

韓商乃呼籲韓國政府應擴大支援有關反傾銷調查、法律諮詢及資訊蒐集等，以利協助廠商解套。

6. 石油化學

(1) 現況

由於未來石油及石油化學市場景氣恐將面臨低迷，因此韓、日兩國研擬應排除競爭，而朝向合作之途徑去努力克服困境。

此外，邇來中國大陸等東南亞新興市場，對石油產品之需求減少以及替代能源登場暨石油輸出國家組織（**Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC**）之增產計畫，相對促使油價下跌，導致利潤縮水，此亦為不可忽視之原因之一。

(2) 展望

韓、日業者認為，兩國加入 **TPP** 後，對雙方將無直接之影響，但在飛機用油及燈油等部分品目方面，因 **TPP** 降低關稅後，預料日本可望獲致降低關稅之效果及利益。

(3) 因應對策

韓國為期克服滯銷之石油產品市場，減少因競爭所衍生之成本負擔，將透過與日本企業間之購併，加強雙方之合作機制。

7. 紡織及衣服類

(1) 現況

韓美 FTA 生效後，韓國輸銷美國之紡織品，因降低關稅而呈現增長趨勢，TPP 生效後，預估 10 年內將全項免稅。

目前韓、日兩國之紡織業，大部分均將其生產據點轉移至越南及馬來西亞等地，並有逐漸擴及其他東南亞地區之跡象。

邇來韓、日化織業者正在分別推動尖端及高附加價值之產業化政策，以利提升競爭力。

(2) 展望

由於日本產品在美國市場，以高價位產品為主力，與韓國產品尚未形成直接之競爭關係，預估 TPP 後亦不會構成顯著之威脅。

韓國加入 TPP 後，韓國在越南等地所生產產品之品目，反而可能增強價格競爭力。

惟因美國目前正在醞釀加強原紗之管理規程，故在原產地規程之協商中，將特別關注其未來之發展動向。

(3) 因應對策

韓國業者認為，韓美 FTA 生效後，應擴大將紡織及衣服類生產據點轉移至越南。

目前韓國業者最感欠缺者，則為資金及人力，乃呼籲政府應加強提供必要之支援與協助。

(二) 提升高附加價值措施

1. 優勢、創新、族群三大策略目標

TPP 達成協議後，韓國與日本之競爭將更趨熾烈，即使韓美 FTA 之機制，亦有相當部分無法抵禦，在此種情況下，韓國在美國市場勢必採行機動性之策略。

韓國為期能在美國市場取勝日本，將推動下列 3 項措施。

(1) 優勢 (Advantage)

以優勢產業為基礎，擴大對外出口，其中包括韓國在美國市場優勢品目之促銷、透過展示會之大力宣導以及有效提升韓國產品之形象等。

(2) 創新 (Creativity)

為期提振智慧基礎產業，將致力推動創造技術及價值觀，對於具有成長潛力之資訊 (IT)、生物科技及醫療產業等，因需要較長之時間始能獲致具體成效，乃強調應加強推動與美國業者間之併購，以利持續擁有創新之技術。

(3) 族群 (Ethnic)

重視美國族群結構之變化，搶攻新興中產階段之購買能量，尤其應著重於東方移民族群之消費傾向。

為期擴大吸引東方民族之消費，透過韓流之既有優勢，推動「量身訂製」型之市場拓銷活動。

2. 高附加價值策略

(1) 提振高附加價值產業

致力高附加價值之創新技術，以利提升韓國為「名副其實」之貿易大國。

(2) 開創高附加價值之核心技術

積極輔導智慧密集產業、農業食品及機械類等，整體產業之智慧財產及專利基礎，以利促其高附加價值化。

擴大誘導研發 (Research and Development, R&D) 投資，加速製造業附加價值之創新技術。

實施有效之 R&D 振興政策，藉期提升製造業之附加價值。

(3) 透過經濟網絡研擬出口附加價值

有效運作韓美 FTA 及韓－歐盟 FTA 之機制，發揮其最大效益，進而提升出口之附加價值。

TPP 達成協議後，將儘速針對其關稅減讓、規範及其基準等，進行詳細之了解，並透過對企業界之反映調查，預先研訂因應對策，以利將開放市場對貿易之傷害，降至最低程度。

五、結論

韓國近年來在參與國際經貿組織方面，一向採取積極之立場與主動之態勢，對外貿易亦迭有增長，尤其自 2011 年起，出口及進口總值持續突破 1 兆美元，目前韓國已邁向世界前 10 大貿易國家之列。

韓國在推動與世界有關國家或經濟圈簽署 FTA 方面，表現亮麗，目前已簽署 FTA 且已生效之國家計有 11 個，其中包括美國、歐盟及東協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, ASEAN）等；已簽署尚未生效之 FTA 則有中國大陸及越南等 4 個。正在諮商之 FTA 亦有韓、中、日及韓、中南美等 4 個。此外，尚有若干準備展開諮商或進行共同研究之 FTA 等。

至於韓國在加入 TPP 方面，政府與產、學、研等單位尚在審慎評估與分析中，韓國入會之時機將在中國大陸是否參與以及入會成員國間諮商內容出爐後，再作最後決定。

我國目前因處於特殊之政治環境，加入各項國際性之組織亦存在相當之阻力，但為期能在世界經貿領域中求得生存，仍應設法排除萬難，採取積極與主動之攻勢，加速推動與有關國家或經濟圈簽署 FTA，更宜主動積極爭取參與 TPP 第二輪之諮商，以利能及時成為 TPP 之正式成員國。

參考資料：

韓國產業通商資源部（MOTIE）

大韓貿易投資振興公社（KOTRA）

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 475 期，2015 年 9 月 18 日】



從近期 TPP 談判草案文本 解析 TPP 健保透明化核心 義務

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 王煜翔 分析師

一、前言

在美國所主導的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 談判過程中，藥品相關議題一直是各成員國爭執不下的談判焦點之一。除了藥品專利問題之外，健保給付程序之透明化規範亦為 TPP 藥品談判議題之另一項談判重點。在現行 TPP 談判架構下，關於健保給付程序之透明化規定係置於透明化專章下之「健保透明化附件 (Healthcare Transparency Annex)」中。美國最初提出的健保透明化附件提案在 2011 年遭到維基解密網站公布 (以下簡稱 2011 年美國 TPP 提案)，該提案大部分是以美國與韓國簽署之美韓自由貿易協定 (美韓 FTA) 藥品與醫療器材專章 (協定第五章) 做為基礎加以修正而成，然而，其他 TPP 成員國以該版本規範水準過高為由，而堅決反對採用此一文本草案進行後續談判。

今 (2015) 年 6 月間維基解密網站再度公布 2014 年 12 月 TPP 健保透明化附件之談判文本草案 (以下簡稱 2014 年 TPP 談判草案)，檢視該草案條文內容顯示目前談判草案係以美國與澳洲簽署之美澳自由貿易協定 (美澳 FTA) 為基礎，對於健保透明化義務採取較為寬鬆的規範方式。對此，本文以 2014 年 TPP 談判草案為基礎，分別與美澳 FTA 附件 2-C 以及 2011 年美國 TPP 提案進行比較，透過跨協定比較結果呈現出目前本項議題之談判焦點，以及相關程序透明化義務之核心規範。

二、TPP 健保透明化核心義務與跨協定比較

(一) 目前談判草案已將與健保給付有關措施之透明化義務刪除

美國於 2011 年版提案中納入了一項普遍適用的透明化義務，針對所有藥品或醫療器材健保給付相關措施，締約國必須遵守法規公告期間之保障，以及公平合理原則之保障。前者係指在可行的情況下，締約國於公告實施該等措施後，至該等措施相關法規實際生效日之間，應容留一段合理期間。其次，後者則是要求，此一條文之目的在於保障健保措施相關利害關係人、措施相對人（通常是接受健保給付之藥商）。

本條文只出現在美國 2011 年提出之草案文本中，先前美國與澳洲簽署的美澳 FTA 附件 2-C 亦未涵蓋此一透明化義務，由於該條文直接影響締約國實施與健保給付有關措施之時程與方式，因此，受到 TPP 成員國加強烈反對。該條文在談判過程中始終未獲共識，經查 2014 年外洩之談判草案，顯示此一爭議條文目前已經刪除。

表 1 與健保給付有關措施之透明化義務

2011 年美國 TPP 提案	美澳 FTA 附件 2-C	2014 年 TPP 談判草案
與健保給付有關措施之透明化（Transparency Related to Healthcare Technologies）： 締約國採行與藥品或醫療器材健保給付相關之任何措施時，應遵守本條關於公開與透明化之規定。 在可行的情況下，締約國採行任何於中央層級普遍適用之藥品或醫療器材健保給付相關措施時，應於法規公告日至相關法規實際生效日之間容留一段合理期間。 締約國應確保所有於中央層級普遍適用之藥品或醫療器材健保給付相措施，以合理、客觀、一致性、無歧視以及公正的方式加以執行。	未規定	未規定

資料來源：本研究整理。

（二）程序正當性（Procedural Fairness）規範

1. 關於本條適用範圍

美國於美澳 FTA 中即已納入關於程序正當性之規定，其後的 2011 年提案與 2014 年外洩之談判草案均涵蓋此一條款，顯示程序正當性條款為健保透明化核心義務之一。本條款要求健康照護機構於管理藥品與醫療器材之收載程序（*listing*）、設定給付額（*setting the amount of reimbursement*）相關程序時，必須遵守多項程序正當性保障，包括：應於期限內完成審核、公開程序規定、給予申請人提出評論意見機會等。

然而，比較三個文本所使用的條文文字，此間略有差異。2011 年美國提案規定較為細緻，明訂本條適用範圍為收載程序、給付規定（*indications for reimbursement*）以及設定給付額等相關程序；然而目前談判草案規定與美澳 FTA 較為接近，並未納入「給付規定」一詞。由於本條部分義務僅適用於收載程序或設定給付額其中之一，如時限要求僅適用於收載程序，因此，給付規定應屬於收載程序抑或是設定給付額程序，將會有適用範圍上之分別，惟按照目前談判條文並未針對給付規定之性質加以闡釋，可能造成日後條文適用上之爭議。¹

除此之外，目前談判草案對於本條適用範圍進一步納入兩個附註，明確排除政府採購藥品與補貼措施，這兩種措施無須適用本條關於程序正當性之保障規範。首先，本附件不適用於新藥與醫療器材之政府採購程序。在國家健康照護機構負責採購藥品與醫療器材的情況下，該機構基於採購活動所制定或管理之國家藥典（*formulary*），應視為政府採購之一部分。其次，若是藥品或醫療器材上市後申請補貼之資格，限於國家健康照護機構採購之產品方可申請，則本附件不適用於申請此等補貼之相關程序。

¹ 各國因醫療照護體系、政治因素及文化背景的不同，藥品訂價政策及支付制度亦不相同，但大致可以區分為藥品收載及藥價核定兩個階段。部分國家將藥品收載與藥價核定交由不同單位執行，如：澳洲、韓國、德國、法國；部分國家則是交由同一個機構同一單位負責執行，如我國與義大利。

表 2 程序正當性保障之適用範圍

2011 年美國 TPP 提案	美澳 FTA 附件 2-C	2014 年 TPP 談判草案
<p>在一方締約國由中央政府健康照護機構負責管理藥品醫療器材收載 (listing)、給付規定、設定給付額相關程序之情況，該締約國應：……</p>	<p>一方締約國聯邦健康照護機構基於健保給付或設定給付額所管理或實施之新藥與醫療器材收載程序，該締約國應：……</p>	<p>一方締約國國家健康照護機構針對藥品與醫療器材所管理或維持之收載程序、設定給付額程序，該締約國應：</p> <p>附註 3 本附件不適用於新藥與醫療器材之政府採購程序。在國家健康照護機構負責採購藥品與醫療器材的情況下，該機構基於採購活動所制定或管理之國家藥典 (formulary)，應視為政府採購之一部分。</p> <p>附註 4 若是藥品或醫療器材上市後申請補貼之資格，限於國家健康照護機構採購之產品方可申請，則本附件不適用於申請此等補貼之相關程序。</p>

資料來源：本研究整理。

(二) 各款程序正當性保障規範

根據目前談判草案之規定，TPP 要求國家健康照護機構管理收載程序、設定給付額程序時，必須符合下列六項程序正當性要求：

1. 確保所有收載藥品或醫療器材之提案應於一定期限內完成審核 (consideration)，在締約國未能於時限內完成審核所有提案的情況，締約國應向申請人說明延遲之理由，並應另行提供一個完成審核該項提案之具體期限；
2. 揭露用於評估相關提案之程序規定、方法學、規則或指南；
3. 在審核程序中，應於適合時點給予申請人與 (如情況適當) 公眾有及時提供評論之機會；

4. 在國家健康照護機構做成藥物是否收載之建議或決定之情況，應提供申請人相關書面資訊使其足以了解前述建議或決定之作成理由；
5. 在符合締約國國內機密保護法規的情況下，以書面資訊公開國家健康照護機構所作成之建議或決定，使公眾知悉；
6. 締約國應針對國家健康照護機構作成不收載決定之情況提供獨立複查程序，允許受該建議或決議影響之申請人有權要求進行複查。

進一步與 2001 年美國 TPP 提案與美澳 FTA 附件 2-C 規定進行比較（參照下表所示），目前 TPP 談判文中本多數條文仍維持與美澳 FTA 類似條款相同之規範水準，其中，關於公開程序規定、給予申請人提出評論意見機會、提供申請人書面資訊、公開相關決定或建議使公眾知悉等義務，均屬變動幅度較小、目前談判爭議較低的條款。以下分別針對變動較大、爭議較大條款加以說明。

首先，關於一定期限內完成審核之義務，美國在 2001 年 TPP 提案中所納入的規定，係同時適用於藥品或醫療器材之收載提案以及設定給付數額提案，要求締約國應確保所有提案應於一定期限內完成審核。然而，目前談判草案已經將設定給付數額提案排除在適用範圍之外，維持與美澳 FTA 類似條款相同之規範水準，僅適用於申請藥品或醫療器材納入給付項目之提案。

其次，關於複審程序之提供亦為爭議較大的條款之一。原先在美澳 FTA 中，本款規定係要求締約國應提供獨立複查程序，允許受到建議或決議影響之申請人有權要求進行複查。若進一步與美國 2001 年 TPP 提案加以比較，顯示美國有意額外納入「獨立上訴程序」。有別於複審程序，上訴程序具有較強的拘束力，可以直接挑戰主管機關所作成之決定，同時，上訴程序作成的裁定結果亦具有最終效力。然而，從目前 TPP 談判文本所揭露的條文內容來看，美方可能已經放棄將額外納入「獨立上訴程序」之談判立場，目前談判重點聚焦在複審程序是否應具備特定要件，包括：是否可以由內部複審程序取代、締約國自行決定程序時限、是否明訂次數限制、是否限制救濟階段等。

除此之外，美國在 2011 年提案中納入了市場價格資訊義務、公開審議委員會名單兩項爭議條款，前者要求健保給付數額之決定，應以該締約國境內透明、可驗證之市場價格資訊作為基礎，後者要求締約國針對藥品或醫療器材給付相關決定之作成，應公布所有審議委員會之成員名單。觀察目前 TPP 談判文本內容，此二爭議條款均未納入，顯示目前 TPP 談判仍傾向維持與美澳 FTA 相同之規範水準。

表 3 各款程序正當性保障規定之比較

2011 年美國 TPP 提案	美澳 FTA 附件 2-C	2014 年 TPP 談判草案
針對藥品或醫療器材之收載提案、 <u>設定給付數額提案</u> ，應確保所有提案應於一定期限內完成審核；	確保所有收載藥品或醫療器材之提案應於一定期限內完成審核；	確保所有收載藥品或醫療器材之提案應於一定期限內完成審核 (consideration)； <i>附註五：在締約國未能於時限內完成審核所有提案的情況，締約國應向申請人說明延遲之理由，並應另行提供一個完成審核該項提案之具體期限。</i>
締約國應於合理、明確時間內，向申請人揭露用於決定給付資格或給付數額之程序規定、方法學、規則、標準或指南；	揭露用於評估相關提案之程序規定、方法學、規則或指南；	揭露用於評估相關提案之程序規定、方法學、規則或指南；
在作成藥品或醫療器材給付相關決策程序中，應於適合時點給予申請人有及時提供評論之機會；	在審核程序中，應於適合時點給予申請人有及時提供評論之機會；	在審核程序中，應於適合時點給予申請人與(如情況適當)公眾有及時提供評論之機會； <i>附註七 為臻明確，締約國有權以其國內法規或程序規定定義本款所指申請人之資格。</i>
<u>締約國應確保關於健保給付數額之決定，係以該締約國境內透明、可驗證之市場價格資訊作為基礎，或以其他已經</u>	未規定。	未規定

2011 年美國 TPP 提案	美澳 FTA 附件 2-C	2014 年 TPP 談判草案
<u>適當考量專利藥或學名藥價值的基準加以替代；</u>		
針對國家健康照護機構所做成有關健保給付相關之建議或決定，締約國應於合理、明確時間內將前述建議或決定之作成理由，以詳細之書面資訊提供給申請人；	國家健康照護機構針對藥品醫療器材收載或給付數額做成相關建議或決定，應將前述建議或決定之作成理由，以詳細之書面資訊提供給申請人；	在國家健康照護機構做成藥物是否收載之建議或決定之情況，應提供申請人書面資訊使其足以了解前述建議或決定之作成理由；
在符合締約國國內機密保護法規的情況下，以書面資訊公開國家健康照護機構所做成有關健保給付相關之建議或決定，使公眾知悉；	在符合締約國國內機密保護法規的情況下，以書面資訊公開國家健康照護機構所作成之建議或決定，使公眾知悉；	在符合締約國國內機密保護法規的情況下，以書面資訊公開國家健康照護機構所作成之建議或決定，使公眾知悉；
針對藥品或醫療器材給付相關決定，締約國應提供 <u>獨立上訴或複查</u> 程序。	締約國應提供獨立複查程序，允許受到建議或決議影響之申請人有權要求進行複查。	締約國應針對國家健康照護機構作成不收載決定之情況提供 <u>獨立</u> 複查程序，允許受該建議或決議影響之申請人有權要求進行複查， <u>或以內部複查程序代替之，例如作成該決議或建議之同一批專家進行複查，但至少應對該項申請進行實質審議 (substantive reconsideration)；</u> <u>附註八 本款不影響締約國制定複查程序完成時限之權利。</u> <u>附註九 為臻明確，本款規定不要求締約國針對個別案件提供超過一次以上的複查程序，此外，締約國有權決定在初步決定階段抑或是最終決定階段提供此一複查程序。</u>
<u>針對藥品或醫療器材給付相關決定，應公布所有審議委員會之成員名單。</u>	未規定	未規定

註：粗體底線字體為爭議文字。
資料來源：本研究整理。

（三）對醫療專業人員與消費者傳遞資訊相關規範

依據目前 TPP 談判草案之規定，在締約國國內法規允許藥品製造商向醫療專業人員與消費者傳遞資訊的情況下，締約國應允許藥品製造商透過該締約國境內註冊網站向醫療專業人員與消費者傳遞資訊，以及其他網站能夠連結製造商網站以取得該產品獲准在境內銷售之正確資訊，但以製造商所提供之資訊同時包括產品風險、效用以及主管機關准予銷售之相關指示為限。本條文之主要規範效果，在於締約國能否立法限制藥品製造商從事處方藥廣告行為（direct-to-consumer advertising of prescription medicines, DTCA），特別是透過網際網路發送處方藥廣告資訊此一情況。

美國於 2011 年 TPP 提案中採取了更為限制性之規範方式，²刪除了原先美澳 FTA 對應條文中「在締約國國內法規允許藥品製造商向醫療專業人員與消費者傳遞資訊的情況下」此一要件，其適用結果將無視締約國國內法令之原有規範，在協定生效後必須解除藥品製造商從事網路廣告之限制規定。

然而，目前 TPP 談判草案傾向採行美澳 FTA 之規範方式，允許締約國在現行國內設有相關限制規定的情況下，繼續限制藥品製造商透過該締約國境內註冊網站向醫療專業人員與消費者傳遞資訊之權利。³

² 2011 年 TPP 美國提案文字與美韓 FTA 第 5.4 條規定相同。

³ 由於澳洲國內法對於藥品製造商從事處方藥廣告行為設有諸多限制性規定，包括禁止透過網路散發處方藥廣告資訊，因此，澳方於美澳 FTA 談判中堅持納入此一要件，此一要件之適用使得澳洲得以繼續維持前述禁止規定。

表 4 允許藥品製造商傳遞資訊相關規範之比較

2011 年美國 TPP 提案	美澳 FTA 附件 2-C	2014 年 TPP 談判草案
<p>締約國應允許藥品製造商透過該締約國境內註冊網站向醫療專業人員與消費者傳遞資訊，以及其他網站能夠連結製造商網站以取得該產品獲准在境內銷售之正確資訊，但以製造商所提供之資訊同時包括產品風險、效用以及主管機關准予銷售之相關指示為限。</p>	<p><u>在締約國國內法規允許藥品製造商向醫療專業人員與消費者傳遞資訊的情況下</u>，締約國應允許藥品製造商透過該締約國境內註冊網站向醫療專業人員與消費者傳遞資訊，以及其他網站能夠連結製造商網站以取得該產品獲准在境內銷售之正確資訊，但以製造商所提供之資訊同時包括產品風險、效用以及主管機關准予銷售之相關指示為限。</p>	<p><u>在締約國國內法規允許藥品製造商向醫療專業人員與消費者傳遞資訊的情況下</u>，締約國應允許藥品製造商透過該締約國境內註冊網站向醫療專業人員與消費者傳遞資訊，以及其他網站能夠連結製造商網站以取得該產品獲准在境內銷售之正確資訊，但以製造商所提供之資訊同時包括產品風險、效用以及主管機關准予銷售之相關指示為限。</p>

資料來源：本研究整理。

三、結論

綜整前述各條文之分析結果，顯示目前 TPP 談判草案對於健保透明化義務之規範水準已經大幅降低，2011 年談判初期美國以美韓 FTA 第五章為藍本所提出的健保透明化附件提案，在歷經三年的談判折衝後已經刪除了多項具有爭議性的條款，包括：健保給付措施之法規公告期、健保給付措施之透明化規範、設定給付數額提案應於期限內完成審議、市場價格資訊義務、公開審議委員會名單等規定。

從健保給付程序的角度觀察，目前 TPP 談判草案對於健保透明化義務集中在藥品、醫療器材的收載程序，以及設定給付額程序此兩個階段，關於其適用範圍相關規定的爭議文字較少，可以據以研判未來 TPP 擴大適用程序階段之可能性偏低。然而，由於各國健保給付制度之差異，未來 TPP 協定生效後，關於程序透明化條文如何具體適用到各國健保給付制度之相關問題特別值得關注。以我國現行健保給付程序為例，諸如：我國實施之藥價調整機制、藥價調查制度是否屬於 TPP 健保透明化附件所稱的「設定給付額程序」，而必須適用相關透明化義務規範？又例如：我國《藥品給付規定》之制定程序，其性質

上應認屬於 TPP 健保透明化附件所稱之「藥品收載程序」，抑或是「設定給付額程序」？此皆條文適用問題均與程序適用範圍有關，有待進一步釐清。

除此之外，目前 TPP 談判草案中有許多條款仍然保留有談判爭議文字，相關透明化規定仍有調整之空間，其中，又以複審程序相關規定的爭議程度較大。未來 TPP 健保透明化附件若是明確納入複審程序之時限、限制救濟階段等規定，勢必將會對 TPP 各成員國之健保給付程序構成主要挑戰。以此條款對應我國法制現況，目前我國係由健康保險局依《全民健康保險藥物給付項目及支付標準》所成立之「藥物給付項目及支付標準共同擬訂會議」負責進行藥品收載及支付價格訂定之審議工作，申請人若是對於共同擬訂會議所作成之收載決定或是核定支付價格有不服者，目前相關複審程序規定付之闕如，⁴因此，若是 TPP 健保透明化附件對於複審程序採取限制程度較高的規範方式，將可能構成我國加入 TPP 之主要壓力點。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 477 期，2015 年 10 月 2 日】

⁴ 目前僅於共同擬訂會議議事規範明訂已達成共識之議案，非經屬贊成該議案共識決定之當時出席代表提出與原共識決定不同之客觀事證、理由時，不得提請復議。



韓國與歐、美、陸三大 貿易夥伴國之貨品關稅 談判研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李宜靜 分析師

一、前言

韓國於 2003 年即制定自由貿易協定路徑圖（FTA Roadmap），規劃洽簽 FTA 的策略及對象並適時依據實際狀況做調整改變，例如：美國原設定為韓國推動 FTA 中長期目標，卻因政治、領導人決心等等因素，提早於短期達成。而隨著時空環境的變遷以及 FTA 談判經驗的累積，韓國政府於 2013 年又發布新貿易路徑圖（New Trade Roadmap），特別強調：「考量國家別進入條件、企業需求等，依型態別（產業合作、FTA 合作、資源合作、專業化合作）推動客製化通商合作；整合分散之通商合作支援工具，提高產業通商合作之實效，並擴大支援中小企業進軍海外市場。」，力促貿易政策更貼近產業的需求。韓國對於自由貿易協定的布署非常積極，不論政局更迭，繼任總統皆持續推動 FTA 政策。

韓國政府發布新貿易路徑圖時曾指出，陸韓 FTA 是新路徑圖中不可或缺的重要拼圖，為韓國在東亞區域經濟整合的敲門磚，而韓國也將重新檢視如何利用已簽署的 FTA，連結跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Partnership, TPP）及區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），協助國內產業取得國際競爭利基。陸韓 FTA 已於今（2015）年 6 月正式簽署，韓國成為全球第一個同時與歐盟、美國、中國大陸締結 FTA 的國家，連結歐

洲、美洲、亞洲三大市場，然而韓國在拓銷海外市場同時也必須開放國內市場，以下整理韓國與三大貿易夥伴國間之商品談判結果，了解韓國商品自由化之得失。

二、陸韓 FTA

中國大陸國家主席胡錦濤和韓國前總統盧武鉉於 2004 年 11 月 APEC 峰會宣布啟動陸韓自由貿易區非官方可行性研究，2 年後研究成果出爐，顯示陸韓合作可互利共贏。2006 年 11 月陸韓啟動政府主導的產官學聯合研究，歷經 5 次聯合研究會議，就農林漁業、製造業、競爭政策、智慧財產權、政府採購、動植物防疫檢疫、海關程序、原產地規則和競技合作等議題進行全面和深入的研究討論，2010 年 6 月結束產官學聯合研究。陸韓 FTA 談判於 2012 年 5 月正式啟動，經過兩年半 14 回合談判磋商，於 2014 年 11 月實質性結束，2015 年 2 月雙方就協定文本進行草簽，並於 6 月 1 日正式簽署。目前雙方正抓緊時間進行國內程序，爭取於 2015 年底或 2016 年初生效。

根據韓國對外經濟研究院評估，陸韓 FTA 協定生效後，今後十年韓國國內生產總值可望成長 0.96%、同期間稅收年平均成長達 2,700 億韓元、10 年間將創造 5.38 萬個就業機會。韓國化妝品產業將因 6%~10%關稅逐步撤除而更具價格競爭力，成為陸韓 FTA 最受益行業，另外，據韓國政府及業界分析，韓國在離子交換樹脂、聚氨酯等石油化工產品以及鋼鐵產品、機械零部件類領域的出口有望增加；此外，據韓國海運業界分析，海運輸送量及收益也會得到提升。以下為陸韓 FTA 關稅減讓承諾分析。

韓國於陸韓 FTA 之降稅承諾乃以 2012 年執行的海關最惠國稅率為基準，共有 14 種降稅類別，可將其大致歸為 5 類，分別為（1）降為零關稅，例如：於生效日、第 5 年、第 10 年、第 15 年、第 20 年免除關稅；（2）削減一定比例關稅，例如：等比削減 10%、20%、30%基準稅率並於第 5 年保持基準稅率 90%、80%、70%，或是於生效日削減基準稅率 1%；（3）削減至某稅率，例如：10 年內等比削減至 130%，第 10 年起保持從價稅 130%的稅率；（4）保持基準稅率；

(5) 國別關稅配額，配額內零關稅，配額外保持基準稅率。

經過 20 年降稅調適期後，韓國約有 960 項稅目仍保有關稅，約占總稅項 7.85%，包括 654 項農產品及 306 項工業產品，礦產品、塑橡膠及其製品、皮革及其製品、木漿及紙漿、貴金屬及其製品、光學精密儀器及器具、武器彈藥、藝術品等工業產品完全免除關稅。韓國農產品中有 31.4% 仍保有關稅，以各類農產品而言，29% 動物產品、43% 植物產品、10% 動植物油脂及其分解物、25% 調製食品仍保有關稅。韓國工業產品中有 3% 仍保有關稅，主要為木製品、紡織品、石料水泥、車輛及運輸設備。

表 1 韓國於陸韓 FTA 之降稅承諾

稅則號列		基準稅率 MFN =0	關稅減讓期間一降至零關稅項數					仍有關稅	總計
			第 1 年	第 5 年	第 10 年	第 15 年	第 20 年		
01	動物產品	21	52	110	29	169	183	217	760
02	植物產品	29	47	45	54	134	105	291	676
03	動植物油脂及其分解物		23	39	21	8	6	11	108
04	調製食品	3	16	87	57	112	132	135	539
05	礦產品	51	170	126	81	11	4		392
06	化學或有關工業產品	174	1,761	259	210	32	13	23	2,298
07	塑膠、橡膠及其製品	10	144	149	58	30			381
08	生皮、皮革及其製品	28	178	19	42	2	1		242
09	木及木製品	43	75	18	60	96	22	43	314
10	木漿、紙漿	288	288						288
11	紡織品及紡織製品	31	363	153	517	113	3	153	1,302

稅則號列		基準 稅率 MFN =0	關稅減讓期間－降至零關稅項數					仍有 關稅	總計
			第 1 年	第 5 年	第 10 年	第 15 年	第 20 年		
12	鞋、帽、傘及其零件		63	6	25	1		5	100
13	石料、水泥	1	178	71	22	45		27	343
14	貴金屬及其製品	5	81	18	19				118
15	卑金屬及卑金屬製品	410	691	39	203	88	1	13	1,035
16	機器及機械用具	557	1,261	153	414	204	2	10	2,044
17	車輛及有關運輸設備	80	97	16	133	52	4	31	333
18	光學精密儀器及器具	98	324	109	149	4			586
19	武器與彈藥	47	81						81
20	雜項製品	92	200	16	55	5		1	277
21	藝術品	15	15						15
總計		1,983	6,108	1,433	2,149	1,106	476	960	12,232

資料來源：自行整理。

中國大陸於陸韓 FTA 之降稅承諾乃以 2012 年執行的海關最惠國稅率為基準，共有 15 種降稅類別，可將其大致歸為 3 類，分別為（1）降為零關稅，例如：於生效日、第 5 年、第 10 年、第 15 年、第 20 年免除關稅；（2）削減一定比例關稅，例如：等比削減 8%、10%、15%、20%、30%、35%、50% 基準稅率並於第 5 年保持基準稅率 92%、85%、90%、80%、70%、65%、50%；（3）保持基準稅率。

經過 20 年降稅調適期後，中國大陸約有 766 項稅目仍保有關稅，約占總稅項 9.35%，包括 97 項農產品及 669 項工業產品，鞋帽、武器彈藥、藝術品等工業產品完全免除關稅。中國大陸農產品有 7.15%

仍保有關稅，以各類農產品而言，2.46%動物產品、5.89%植物產品、42.86%動植物油脂及其分解物、10.23%調製食品仍保有關稅。中國大陸工業產品中有 9.78%仍保有關稅，以各類工業產品而言，5%化學品、9%塑橡膠製品、11%木製品、66%木漿及紙漿、6%石料水泥、17%貴金屬及其製品、9%卑金屬及其製品、13%機械及機械用具、23%車輛及有關運輸設備、10%光學精密儀器及器具等仍有關稅。

表 2 中國大陸於陸韓 FTA 之降稅承諾

稅則號列		基準稅率 MFN=0	關稅減讓期間—降至零關稅項數					仍有關稅	總計
			第 1 年	第 5 年	第 10 年	第 15 年	第 20 年		
01	動物產品	63	75	16	266	105	14	12	488
02	植物產品	54	132	21	244	48	34	30	509
03	動植物油脂及其分解物		1	6	14	10	1	24	56
04	調製食品	1	54	4	113	45	56	31	303
05	礦產品	37	140	24	10	24	1	2	201
06	化學或有關工業產品	9	241	631	198	121	12	68	1271
07	塑膠、橡膠及其製品	1	11	40	84	90	21	25	271
08	生皮、皮革及其製品		8	22	46	27	2	1	106
09	木及木製品	75	108	30	10	36		23	207
10	木漿、紙漿	35	35	5	2	12		106	160
11	紡織品及紡織製品		124	372	464	97	42	42	1141
12	鞋、帽、傘及其零件				31	7	31		69
13	石料、水泥	1	3	29	101	16	31	11	191
14	貴金屬及其製品	32	42	13	6	9	2	15	87

稅則號列		基準稅率 MFN=0	關稅減讓期間—降至零關稅項數					仍有關稅	總計
			第 1 年	第 5 年	第 10 年	第 15 年	第 20 年		
15	卑金屬及卑金屬製品	4	154	198	226	85	28	65	756
16	機器及機械用具	280	360	209	443	182	98	193	1,485
17	車輛及有關運輸設備	1	39	19	46	120	44	81	349
18	光學精密儀器及器具	33	57	38	134	53	17	32	331
19	武器與彈藥				20				20
20	雜項製品	63	63	1	54	21	40	5	184
21	藝術品	2	2	1	6				9
總計		691	1,649	1,679	2,518	1,108	474	766	8,194

資料來源：自行整理。

三、美韓 FTA 及歐韓 FTA

美韓 FTA 於 2007 年 6 月 30 日簽署，2012 年 3 月 15 日生效，貨品關稅自由化承諾將於 2031 年完全落實。美韓 FTA 對韓國而言，同時具備經濟性和策略性的利益。美國為全球最大消費市場之一，是韓國重要的貿易及投資來源對象，經濟利益不言可喻。就策略性利益而言，美國為 FTA 路經圖中長程計畫推動對象，韓國展開美韓 FTA 談判時，對於高標準自由化承諾之政策推動與實施已有準備，並以此擴大 FTA 對象至歐盟、中國大陸及日本，美韓 FTA 是韓國真正落實其 FTA 與自由化政策之關鍵。

歐韓 FTA 於 2010 年 10 月 6 日簽署，2011 年 7 月 1 日生效，貨品關稅自由化承諾將於 2031 年完全落實。美韓 FTA 於 2007 年達成協議後，歐盟認為該 FTA 將損及歐盟在韓國甚至是亞洲的競爭地位，因此歐韓雙方自 2007 年 5 月開始啟動雙邊 FTA 談判。歐韓 FTA 架構與美韓 FTA 相似，兼具廣度及深度。美韓及歐韓 FTA 目前皆已生效

實施，以下簡述兩 FTA 之關稅削減承諾。

就美韓 FTA 而言，韓國經過 20 年降稅調適期後，99.6%稅目降為零關稅，僅餘 35 項農產品仍保有關稅，包括 12 項動物產品（乳及乳油、天然蜜，平均稅率為 145.3%）、17 項植物產品（馬鈴薯、柑橘類果實、稻米、穀粉、雜糧穀粒、大豆種子，平均稅率為 125%）、6 項調製食品（巧克力及其他含有可可之食品、麥芽精，平均稅率為 5%），工業產品全面降為零關稅。美國於協定生效後第 15 年完成 100% 免稅之降稅承諾，即韓國將於 2026 年全面免稅進入美國市場。

表 4 歐韓 FTA 之降稅期程

降稅期程	歐盟		韓國	
	稅項個數	稅則占比	稅項個數	稅則占比
MFN=0 (2011)	2,316	24.9	1,960	16.5
2011	6,399	68.9	7,698	64.7
2012	1	0	-	-
2013	-	-	3	0
2014	280	3	670	5.6
2016	244	2.6	783	6.6
2017	1	0	3	0
2018	-	-	146	1.2
2020	4	0	-	-
2021	-	-	408	3.4
2023	-	-	26	0.2
2024	-	-	27	0.2
2025	4	0	-	-
2026	-	-	106	0.9
2027	1	0	1	0
2028	-	-	1	0
2029	-	-	9	0.1
2030	1	0	-	-
2031	-	-	2	0

降稅期程	歐盟		韓國	
	稅項個數	稅則占比	稅項個數	稅則占比
仍有關稅	42	0.5	57	0.5
總計	9,293	100	11,900	100

資料來源：整理自 WTO 秘書處歐韓 FTA 事實報告。

四、彙整三個 FTA

將關稅自由化分為第 1 年、第 5 年、第 10 年、第 15 年、第 20 年及不完全全降稅等 5 個階段來看韓國對三大貿易夥伴國承諾之市場開放。於生效日時之市場開放幅度：歐韓 FTA > 美韓 FTA > 陸韓 FTA，相對的，締約方市場開放幅度亦同。即協定生效後，韓國 81.2% 稅目對歐盟降為零關稅，77.8% 稅目對美國降為零關稅，49.93% 對中國大陸降為零關稅；歐盟於協定生效後立即大幅度開放市場，零關稅項目達占總稅目高達 93.8%，其次為美國，協定生效後零關稅項目占總稅目 83%，中國大陸於協定生效後之零關稅項目占總稅目 20.12%，開放幅度為三大貿易夥伴國中最少者。

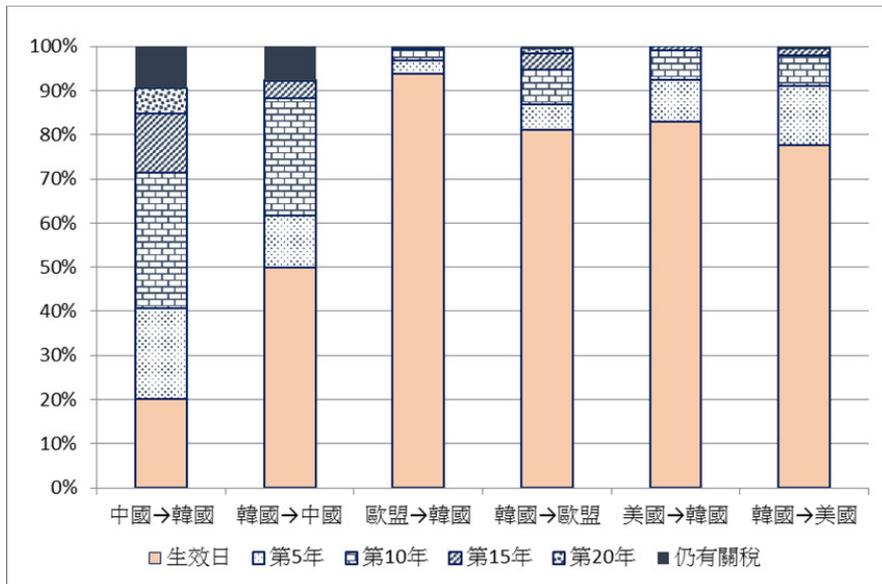


圖 1 各 FTA 零關稅比例

於關稅調降過度期結束後，締約方保留關稅之產品項數越多，韓國亦保留較多。美國免除所有產品關稅，韓國保留 35 項農產品關稅；歐盟保留 42 項農產品關稅，韓國保留 57 項農產品關稅；中國大陸保留 766 項產品關稅，包括 97 項農產品及 669 項工業產品，韓國亦保留 960 項產品關稅，包括 654 項農產品及 306 項工業產品。

三個 FTA 關稅自由化趨勢如下圖所示，關稅自由化的過程中，美歐皆領先韓國，中國大陸則落後韓國；韓國於陸韓 FTA 關稅自由化之速度最慢；陸韓關稅自由化的差異程度最高（第 1~4 年差距 30%，第 5~9 年差距 21%，第 10~14 年差距 17%，第 15~19 年差距 7%，第 20 年差距 2%）。

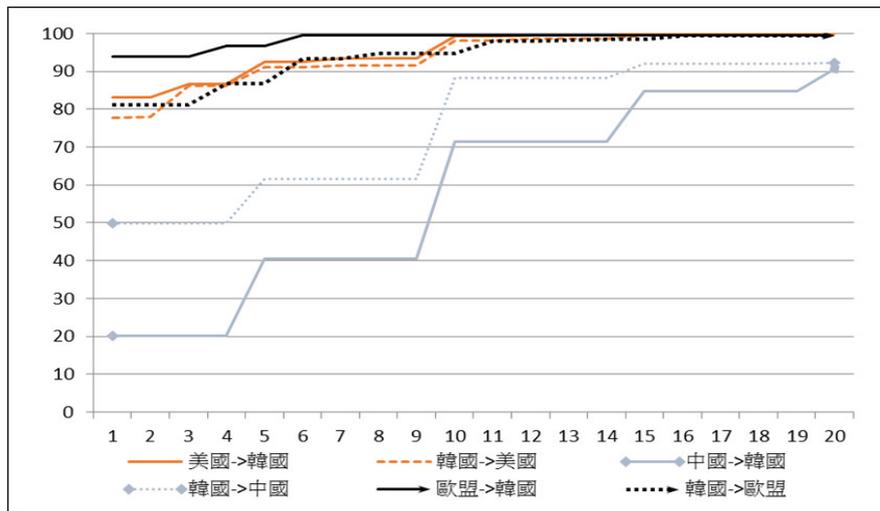


圖 2 各 FTA 零關稅趨勢圖

五、小結

韓國與美國最早達成協議，自由化程度亦最高；歐盟與韓國洽簽 FTA，後起直追，自由化程度略低於美韓 FTA 但反較其早日生效；陸韓 FTA 今年才正式簽署，自由化程度更是低於前二個 FTA，這種結果除了韓國考量國內產業能力、締約對象國較具競爭侵略的貿易商品之外，亦與締約對方設定自由化程度高低相關。然而換個角度想，韓國在美韓 FTA 已承諾高標準之自由化，倘若韓國已為美韓 FTA 做好

準備，則不論後續 FTA 對象為誰皆不足為懼。

韓國對外經濟政策研究院之美韓三周年研究報告¹指出，美韓 FTA 對於貿易與投資有正面影響，倘若美韓 FTA 並未生效，則韓國對美國之出口很可能是下降的。當我國競爭對手因為自由化而獲得經濟成效之時，我國唯有以積極的態度面對自由化的浪潮，汲取他人經驗、積極調整改革並迎頭趕上，否則只能接受負面排擠的影響，對我國未來的經濟發展和產業競爭相當不利。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 483 期，2015 年 11 月 20 日】

¹ Korea-U.S. FTA in its Third Year: Current Status of Implementation and Issues, http://www.kiep.go.kr/eng/publications/pub09_view.jsp?page=1&no=144.



韓國貿易業者所期盼之 新 FTA 推動策略－以 FTA 推動之優先順序及 對已簽署 FTA 之建議改 善事項為中心

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

自 WTO 機制啟動後，各國推動自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）之區域合作呈現快速發展。

韓國近年來為因應此一區域性之經濟結盟趨勢，紛紛與有關國家或區域組織推動簽署 FTA，截至 2015 年 10 月止，已生效之 FTA 計有韓－智利、韓－新加坡、韓－歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA）、韓－東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、韓－印度、韓－歐盟（European Union, EU）、韓－秘魯、韓－美、韓－土耳其、韓－澳洲及韓－加拿大等 11 個。已完成簽署之 FTA 計有韓－哥倫比亞、韓－中、韓－紐西蘭及韓－越南等 4 個。正在諮商之 FTA 計有韓－中－日、區域全面經濟夥伴協議（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、韓－中美洲及韓－厄瓜多爾等 4 個。正在推動重新展開諮商之 FTA 有韓－印尼、韓－日、韓－墨西哥及韓－海灣合作理事會（Gulf Cooperation

Council, GCC)¹等 4 個，至於正在準備進行共同研究之 FTA 則有韓－南方共同市場 (Mercosur)、韓－以色列及韓－馬來西亞等 3 個。

目前韓國係繼智利及墨西哥之後，為全世界第三大之 FTA 經濟領域國家，FTA 涵蓋率高達 73.5%。

韓國 2006 年在與美國進行 FTA 之諮商時，曾由韓國貿易協會 (Korea International Trade Association, KITA)²等 5 大工商團體共同成立「韓美 FTA 民間對策委員會」，期能在政府推動韓－美 FTA 之同時，有效反映民間企業之立場及期待，2007 年該委員會擴大提升其功能及編制，改組為「FTA 民間對策委員會」(FTA Industry Alliance)，以利韓國政府在推動 FTA 時，能與民間企業建立更為順暢之溝通機制。

韓國「FTA 民間對策委員會」計由 42 個單位組成，其中包括各產業公會、消保團體以及相關研究機構等，新改組之「FTA 民間對策委員會」更能有效提供韓國政府對外諮商之相關資訊與企業之立場，減少各種貿易障礙，從而擴大對外出口。

二、調查背景與概要

韓國貿易協會 (KITA) 鑒於韓國產業通商資源部 (Ministry of Trade, Industry and Energy MOTIE) 於 2015 年 4 月公布「新自由貿易協定推動策略」後，為使業界對韓國政府推動 FTA 之優先順序及其需求，有更進一步之了解，曾於 7 月間針對 762 家廠商實施問卷調查，其結果在巨型 FTA (Mega FTA) 中，韓－中－日 FTA 為最重要之課題，就今後推動 FTA 之對象國家中，則以日本為第一優先順序，其比率高達 35.4%。

¹ 海灣合作理事會 (GCC) 計有沙烏地阿拉伯、科威特、阿拉伯聯合大公國 (UAE)、卡達、阿曼及巴林等 6 個國家。

² 韓國貿易協會 (KITA) 為韓國 5 大工商團體之一，其他尚有全國經濟人聯合會 (FKI)、大韓工商會議所 (KCCI)、中小企業協同組合中央會 (KBIZ) 及韓國經營者總協會 (KEF) 等。

就企業之型態分析，進口業者或兼作出、進口業務之廠商指出，政府應與日本推動 FTA 之意願，遠高於出口業者，如以業種別分析，機械業對韓－日 FTA 之需求占 47.0%、電子、電器業占 44.2%、精密機械業占 40.5%。如以地區別區分，繼日本之後，韓商其次希望能與俄羅斯（占 11.4%）、再次為 GCC（占 8.5%）等，具有貿易潛力之新興國家，為推動簽署 FTA 之優先對象。

透過該項調查顯示，中小企業對韓國政府在今後推動 FTA 之過程中，將日本列為第一優先，其次為俄羅斯，至於在大企業方面，則以南方共同市場（Mercosur）³為第一順序。

針對韓國政府在執行已生效之 FTA 而言，有 58.8%之廠商建議應簡化 FTA 之原產地規程，有 34.1%之廠商建議應儘快實施廢除關稅，另有 31.4%之廠商建議應擴大開放市場。

此外，在尚未有效運用 FTA 之業者中，有 63.0%之廠商認為應再簡化有關 FTA 之程序，另有 72.8%之廠商認為應致力改善目前已生效之 FTA，其中建議改善之 FTA 依次為韓－印度更緊密經貿關係安排（Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA）（占 41.6%）、韓－ASEAN FTA（占 41.6%）及韓－美 FTA（占 31.4%）等。

（一）調查背景

1. 韓國產業通商資源部於 2015 年 4 月所公布之「新自由貿易協定推動策略」中，針對新 FTA 之方向，設定 3 大政策目標，其中包括有效因應巨型 FTA、改善已簽署之 FTA 以及推動與具有潛力之新興市場國家簽署 FTA 等為主要課題。

（1）有效因應巨型 FTA

隨著 TPP 及 RCEP 等，3 個國家以上所參與之 FTA，呈現快速形成之趨勢下，韓國在目前既有之 FTA 基礎上，將擴大參與區域經濟

³ 南方共同市場（Mercosur）計有巴西、阿根廷、巴拉圭、烏拉圭、智利、秘魯、厄瓜多爾及玻利維亞等 8 個國家。

統合組織，進而研擬在該組織扮演核心角色之策略。

(2) 改善已簽署之 FTA

在已簽署之 FTA 中，對於市場開放程度不高，運作績效較低之韓－ASEAN FTA 以及韓－印度 CEPA 等，將推動再提升其水準。

(3) 推動與具有潛力之新興市場國家簽署 FTA

斟酌對象國家之經濟及國際政治等現況與貿易政策，選擇中東及中南美等新興市場國家，分別推動區域性之 FTA。

例如韓國於 2015 年 6 月 19 日正式啟動與中美洲經濟統合組織（Secretaria de Integracion Economica Centroamericana, SIECA）⁴，茲將韓國依區域別擬推動新 FTA 之計畫，列表分述如次：

表 1 韓國區域別新 FTA 之推動計畫

中南美	中東	中亞	非洲	亞洲
SIECA、厄瓜多爾、MERCOSUR	約旦、GCC、以色列	蒙古、烏茲別克	埃及、南非共和國	日本、印尼、巴基斯坦

資料來源：韓國貿易協會（KITA）。

2. 韓國政府在推動新 FTA 策略時，應就韓國貿易業者所期盼之新 FTA 簽署對象及其所關心之課題，預作充分之了解。

(二) 調查概要

1. 問卷調查由韓國貿易協會（KITA）針對其會員廠商及貿易業者，計 762 家實施

(1) 在 762 家回卷廠商中，有 86.2% 之從業員工人數為 300 人以下之中小企業

⁴ 中美洲經濟統合組織（SIECA）計有瓜地馬拉、薩爾瓦多、宏都拉斯、尼加拉瓜、哥斯大黎加及巴拿馬等 6 個國家。

(2) 上述 762 家廠商，如以營業類別區分，40.6%為出口廠商，15.4%為進口廠商，17.3%則為兼作出、進口業務之廠商。

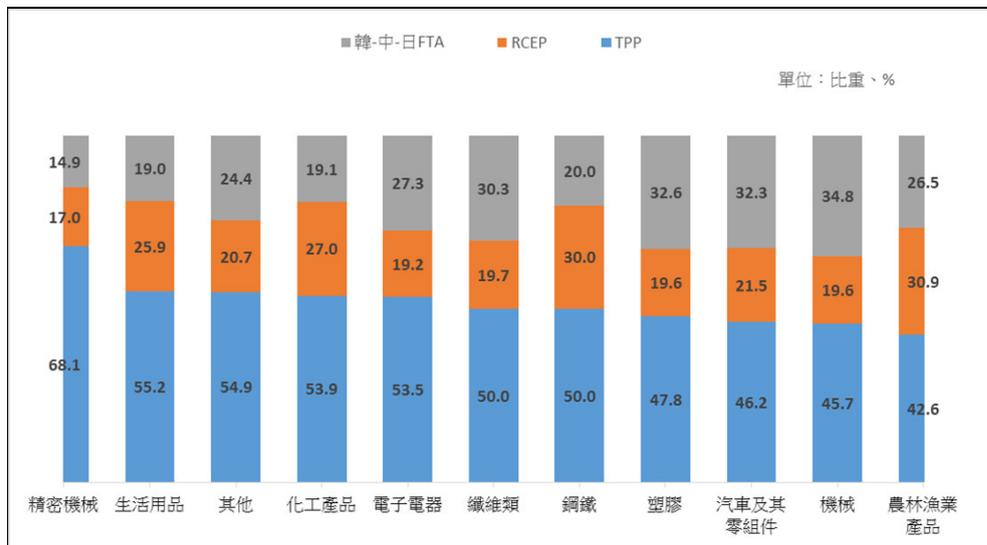
2. 在進行上述問卷調查之分析過程中，針對企業別之規模，諸如出、進口之金額及從業員工人數等加重值則未列入反映。

三、調查結果

(一) 巨型 FTA 之優先順序

1. 韓國貿易業者認為，就目前正在諮商或考慮參與之巨型 FTA 中，以韓－中－日 FTA 最具急迫性，依據問卷調查之統計，韓－中－日 FTA 之必要性占 52.0%，其次 TPP 占 25.9%，再次為 RCEP 占 22.2%。
2. 就韓－中－日 FTA 之業種別區分，貿易業者最為關切之項目為精密機械占 68.1%，其次為生活用品占 55.2%，再次為化工產品占 53.9%。

茲將韓國貿易業者針對巨型 FTA 中，最為關切之韓－中－日 FTA 之業種別順序，列表分述如次：



資料來源：韓國貿易協會 (KITA)

圖 1 韓國貿易業者針對巨型 FTA 之需求統計表

(二) 雙邊 FTA 之優先順序

1. 韓國貿易業者認為，今後急需推動之雙邊 FTA 應為韓－日 FTA，計占 35.4%，其次為俄羅斯，占 11.4%，再次為 GCC 及 MERCOSUR，分別占 8.5% 及 8.0%。

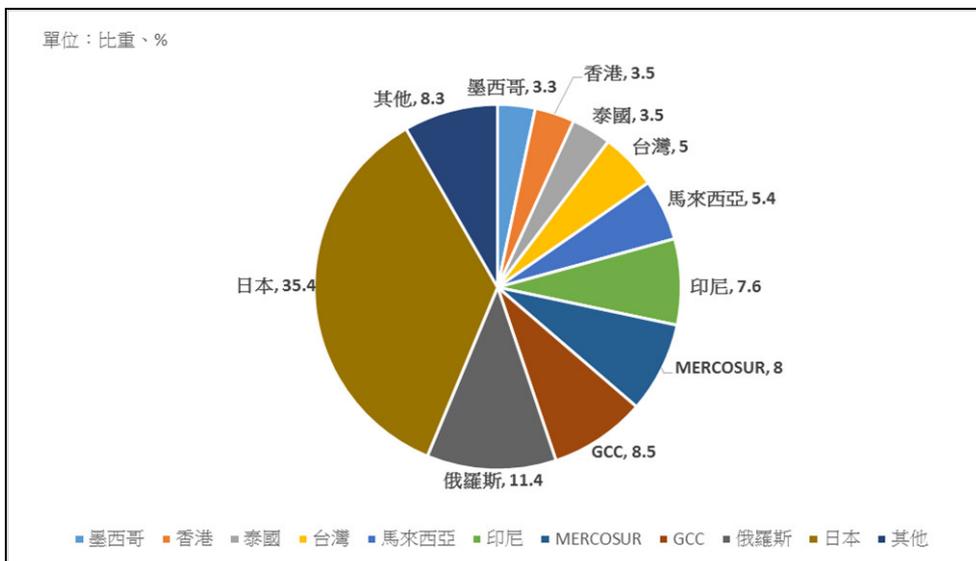
韓－ASEAN FTA 雖然已於 2007 年 6 月生效，但因其開放水準及利用率偏低，因此業者要求改善之聲浪不斷。

韓國政府有鑒於斯，乃推動與越南簽署韓－越南 FTA。

此外，韓國業者亦認為政府應分別推動韓－印尼（占 7.6%）、韓－馬來西亞（占 5.4%）及韓－泰國（占 3.5%）等，與 ASEAN 會員國間之雙邊 FTA。

另有部分業者亦呼籲政府應與臺灣（占 5.0%）、香港（占 3.5%）等簽署雙邊 FTA。

茲將韓國業者希望政府應推動之雙邊 FTA 列表分述如次：



資料來源：韓國貿易協會（KITA）

圖 2 韓國業者認為今後應推動之 FTA

2. 在韓國貿易業者中，從事進口業務或兼作出、進口業務之廠商，遠較僅從事出口業務之廠商，更期盼能與日本簽署 FTA，其中進口業者占 41.9%、兼作出、進口業者占 38.7%，僅作出口業者則占 28.8%。

此外，以出口為主之廠商，除日本之外，亦盼能與俄羅斯（占 12.9%）、GCC（占 10.7%）、MERCOSUR（占 8.7%）及墨西哥（占 4.5%）等，市場規模較大之新興市場國家，推動簽署 FTA。

至於以進口為主之廠商，希望能與印尼（占 10.3%）、馬來西亞（占 6.8%）及臺灣（占 5.1%）等推動簽署 FTA。

3. 就大企業及中小企業而言，均希望能推動簽署之 FTA 亦屬韓—日 FTA

如以大企業及中小企業，對簽署 FTA 之需求度而言，大企業之第一順序為日本（占 36.2%）、其次為 MERCOSUR（占 15.2%）、再次為 GCC（占 13.3%）、印尼（占 8.6%）及墨西哥（占 6.7%）等。

至於在中小企業方面，除日本為第一順序占 35.3%外，其次為俄羅斯（占 12.3%）、再次為 GCC（占 7.8%）、印尼（占 7.5%）及 MERCOSUR（占 6.8%）等。

中小企業中有 26.6%期盼能與亞太國家簽署 FTA，較大企業之 16.4%為高，其中選擇馬來西亞者，中小企業占 6.1%，大企業占 1.0%；選擇臺灣者，中小企業占 5.3%、大企業占 2.9%；選擇香港者，中小企業占 4.0%，大企業則占 1.0%。

4. 就整體產業而言，業者最希望能與日本簽署 FTA，其中機械業占 47.0%、電子電器業占 40.5%。

除日本外，韓商第 2 個希望簽署 FTA 之國家為 MERCOSUR，其中電子電器業占 10.5%、其後為俄羅斯及臺灣，其中以化工業者之需求最高，約占 9.9%。

另就韓國汽車及汽車零組件業者而言，希望與俄羅斯簽署 FTA 者占 19.0%，期盼與 MERCOSUR 簽署者則占 14.0%。

至於在鋼鐵與非鐵金屬方面，俄羅斯亦為韓商第 1 考量優先簽署 FTA 之國家，其比率分別為 18.2%及 23.1%。

茲將韓商希望韓國政府優先推動簽署 FTA 之對象國家，按產業別列表分述如次：

表 2 韓商按產業別期盼優先推動 FTA 表

單位：%

項目	第 1 順序	第 2 順序	第 3 順序
農林漁產品	日本 (26.3)	印尼 (15.8)	俄羅斯 /MERCOSUR/ 馬來西亞 (10.5)
礦產品	日本 (42.9)	GCC/MERCOSUR/印 尼/馬來西亞 (14.3)	—
化工產品	日本 (39.5)	俄羅斯/臺灣 (9.9)	—
塑膠	日本 (38.9)	俄羅斯 (13.9)	GCC (11.1)
纖維類	日本 (23.0)	俄羅斯/印尼 (13.1)	—
生活用品	日本 (23.4)	MERCOSUR/印尼/馬 來西亞 (10.6)	—
鋼鐵	日本 (31.8)	俄羅斯 (18.2)	GCC (13.6)
非鐵金屬	日本 (38.5)	俄羅斯 (23.1)	GCC (15.4)
機械	日本 (47.0)	俄羅斯 (12.1)	GCC/馬來西亞 (9.1)
汽車及其零組件	日本 (26.0)	墨西哥 (19.0)	MERCOSUR (14.0)
精密機械	日本 (40.5)	俄羅斯 (11.9)	GCC (9.5)
電子電器	日本 (44.2)	MERCOSUR (10.5)	俄羅斯/GCC (9.3)
其他	日本 (27.4)	俄羅斯 (12.9)	GCC (11.3)

資料來源：韓國貿易協會 (KITA)

5. 就業者希望韓國政府優先推動簽署 FTA 之原因區分，日本與韓國之交易規模較大，俄羅斯及 GCC 等新興國家具有市場潛力。

如以國家別優先推動簽署 FTA 之原因分析，認為日本貿易規模較大者占 63.0%、具有市場潛力者占 59.3%、有利進口原材料及零組件者則占 39.6%。

針對俄羅斯而言，認為市場潛力較大者占 83.9%、貿易規模較大者則占 44.8%。

至於在 GCC 及 Mercosur 地區，市場規模及潛力較大者，分別占 78.5%及 93.4%。

此外，在進口方面，韓商認為有利原材料及零組件之調度，而希望簽署 FTA，其優先順序為日本、臺灣、俄羅斯及香港，分別占 39.6%、36.8%、34.5%及 33.3%。

上述日本、臺灣及香港係韓國第 3 至第 5 大之原材料及零組件之交易國家，至於第 1 大之中國大陸及第 2 大之美國，目前已分別與韓國簽署 FTA，且與美國之 FTA 已正式生效。

茲將韓國與主要國家原材料及零組件之交易現況列表分述如次：

表 3 韓國主要原材料及零組件交易現況表（2014 年）

單位：億美元

順序	國家	出口	進口	交易總值	收支
1	中國大陸	953	484	1,437	469
2	美國	271	188	459	83
3	日本	141	304	445	-163
4	臺灣	88	130	218	-42
5	香港	143	11	154	132
6	越南	125	19	144	106
7	德國	36	102	138	-66
8	新加坡	56	51	107	5
9	印度	83	19	102	64
10	馬來西亞	43	39	79	7

資料來源：韓國產業通商資源部（MOTIE）

6. 韓商建議韓國政府在今後推動 FTA 方面，盼能簡化運作程序及儘速廢除關稅等，其中在簡化原產地程序方面占 58.8%、在儘速廢除關稅方面占 34.1%、在簡化通關程序方面占 31.5%、在擴大開放市場方面則占 31.4%。

此外，尚有 22.6%之業者認為韓國政府應持續擴大推動 FTA，有 16.3%之業者認為應改善當地之投資條件，有 10.8%之業者認為應開放當地之服務業市場，另有 4.6%之業者認為應相互承認專業執照。

7. 就有效運用 FTA 及未有效運用 FTA 之業者而言，廠商均希望韓國政府在推動簽署 FTA 時，能簡化相關之程序。

韓國針對有效運用 FTA，希望簡化程序者占 49.1%，在改善通關程序方面占 36.5%，在擴大開放市場方面則占 34.8%。

至於尚未有效運用 FTA 之廠商，有 63.0%希望能簡化程序，顯示繁瑣之 FTA 運用程序，反而形成障礙。

(三) 已生效 FTA 之改善課題

1. 就已生效之 FTA 而言，有 72.8%之業者認為有再加強改善之必要，其理由有下列 3 項：

(1) 韓國與有關國家所簽署之 FTA，在降低關稅受惠程度方面，有 34.8%之業者認為韓國低於簽署對象國家。

(2) 有 34.1%之業者認為，非關稅障礙之影響大於降低關稅。

(3) 另有 33.5%之業者認為，主力產品之關稅並未調降。

2. 未有效運用 FTA 之業者，較有效運用 FTA 者，要求改善之期盼更高，其比率分別為 83.0%及 68.4%。

就要求改善之理由而言，在有效運用 FTA 之業者方面，有 39.3%之業者認為，主力產品並未達到降稅之目的，至於在未有效運用 FTA 之業者方面，則有 39.1%之業者認為非關稅障礙之影響較大。

3. 在有效運用 FTA 之業者方面，有 41.6% 希望能改善韓－印度 CEPA，有 31.4% 希望能改善韓－美 FTA，另有 30.4% 則希望能改善韓－ASEAN FTA。

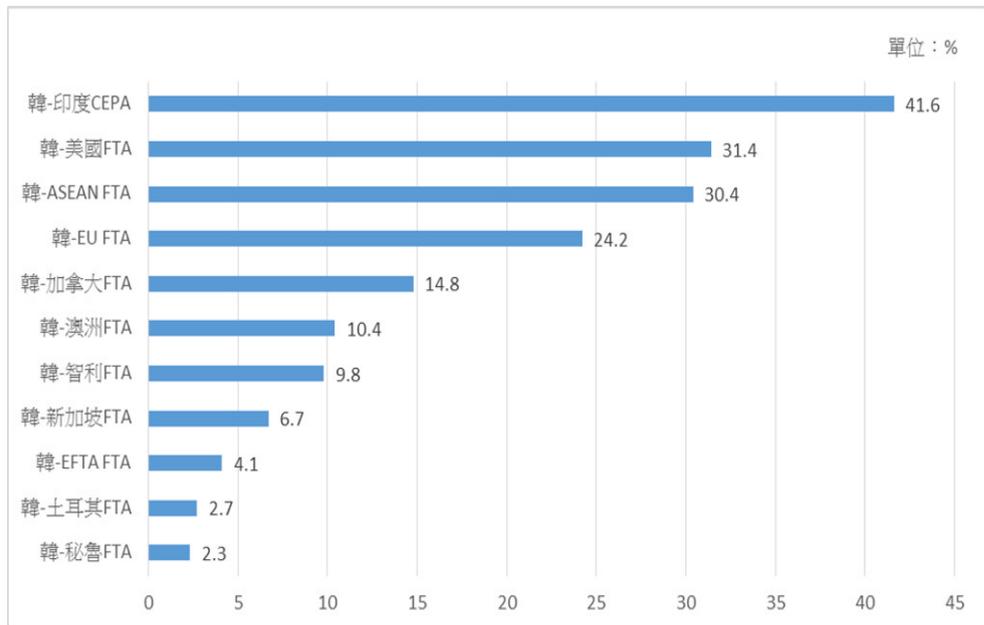
如以業者要求改善之韓－印度 CEPA 及韓－ASEAN FTA 分析，業者之 FTA 運用率分別為 56.3% 及 37.0%，遠較其他 FTA 之運用率為低。

就已簽署 FTA 之出口運用率而言，秘魯為 90.5%、EU 為 85.3%、EFTA 為 79.6%、智利為 80.5%、美國為 76.2%、土耳其則為 2.7%。

至於韓－美 FTA 之運用率，原應在 76.2%，惟因原產地事後驗證事宜，因此要求改善之比率達 31.4%。

此外，業者要求改善之項目，尚包括簡化 FTA 運用之程序、申請文件及表格以及擴大對中小企業廠商運用 FTA 之教育輔導等。

茲將韓國業者對運用 FTA 應改善之事宜列表分述如次：



資料來源：韓國貿易協會（KITA）

圖 3 韓國業者在運用 FTA 時要求改善項目表

四、政策性之建議

韓國貿易協會（KITA）針對 762 家貿易廠商，就韓國政府今後推動 FTA 時，所實施之問卷調查後，計提出下列建議：

（一）積極推動與日本、俄羅斯、GCC 及 MERCOSUR 等國家或區域組織之 FTA。

（二）對於部分已簽署或已生效之 FTA，再進一步推動改善措施，以利重點紓解各項障礙因素。

（三）針對韓－ASEAN FTA 及韓－印度 CEPA 等業者運用度較低之 FTA，應再透過諮商，加速推動廢除關稅及其他障礙。

（四）為期業者今後能有效運用 FTA，應持續推動簡化原產地之相關規程。

（五）今後在推動 FTA 政策時，應擴大重視與日本及新興市場 FTA 之質及其對業者之實際利益。

五、結論

韓國之經濟一向採取出口導向之策略，對外貿易依存度高達 70% 以上，持續之出口成長乃係經濟發展之主要支柱，透過排除各種貿易障礙，確保國際市場之穩定，逐成為韓國致力經濟繁榮之首要課題。

近年來韓國為期有效因應日益擴散之區域保護主義，進而將韓國躋身為世界先進國家之行列，乃積極推動與主要國家或貿易夥伴簽署 FTA。

值此我國亦正在積極與有關國家或經濟圈簽署 FTA 之際，亟宜更進一步結合全國工商團體、產業公會以及學術研究單位等，加緊步伐，積極爭取有利契機，尤宜加速爭取加入 TPP 第二輪之諮商以及參與 RCEP 之機會，以利擴大加入區域經濟組織，進而排除被邊緣化之因素。

至於在民間企業方面，亦建議能仿效韓國之作法，共同成立支援

政府推動 FTA 之相關單位，俾使配合政府，突破困境，有效爭取最大利益。

尤以值此韓國部分廠商，亦建議韓國政府應與臺灣推動簽署 FTA 之際，政府主政單位更宜把握時機，加速推動與韓國簽署 FTA 之前置作業。

資料來源：

韓國貿易協會（KITA）

韓國產業通商資源部（MOTIE）

大韓貿易投資振興公社（KOTRA）

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 485 期，2015 年 12 月 4 日】



陸韓 FTA 在服務貿易與 經濟合作議題之內容與 影響

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣 副研究員

一、前言

隨著韓國國會於 2015 年 11 月底批准《陸韓自由貿易協定》（以下簡稱陸韓 FTA）後，兩國政府已於 12 月 9 日確認陸韓 FTA 將於 12 月 20 日生效並展開第 1 次降稅，並將於 2016 年 1 月 1 日再展開第 2 次降稅。依據經濟部分分析，陸韓 FTA 生效後，韓國產品輸往大陸市場有 20.12% 品項關稅立即調降為零，以石化、紡織成衣、玻璃、醫療、塑膠加工機器等為主。對此，我國與韓國間具有競爭關係之產業對其可能產生之衝擊莫不憂心且處於備戰狀態。

然而，陸韓 FTA 的影響並非僅限於關稅自由化；按其章節共計 22 章，涵蓋了關稅、貿易便捷化、貿易救濟、技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade, TBT）、動植物檢驗檢疫與食品衛生（Sanitary and phytosanitary Measures, SPS）、服務貿易、金融、電信、電子商務、自然人移動、投資、競爭、智慧財產權、貿易與環境、透明化及經濟合作等議題（參見表 1）。

由上述可知，陸韓 FTA 除關稅外，涵蓋的層面包含服務貿易、非關稅措施及經濟合作議題。雖然倘純粹從服務貿易或投資領域之市場開放層面而言，現階段陸韓 FTA 可能未見有明顯自由化亮點，然而陸韓雙方已同意協定生效二年內，繼續針對金融、其他服務業及製

造業之投資自由化開啟後續談判。至於在非關稅措施等合作領域，也納入許多以務實推動產業合作取代市場開放承諾之作法。由此可知，陸韓 FTA 採分階段到位與時俱進（living）的特徵，也因此陸韓 FTA 的實際影響，或許在未來幾年內才會陸續浮現。本文以下即針對陸韓 FTA 服務貿易自由化及經濟合作二個較少討論之面向，探討陸韓 FTA 之影響。

表 1 陸韓 FTA 章節架構及比較

陸韓 FTA 章節	是否為中國大陸過去 FTA 常見之章節*	是否為韓國過去 FTA 常見之章節^
第一章 初始規定及定義	是	是
第二章 國民待遇及貨品市場進入	是	是
第三章 原產地規則	是	是
第四章 海關程序及貿易便捷化	是	是
第五章 SPS 措施	是	是
第六章 TBT 措施	是	是
第七章 貿易救濟	是	是
第八章 服務貿易	是	是
第九章 金融服務	否	是
第十章 電信服務	否	是
第十一章 自然人移動	是	是
第十二章 投資	是	是
第十三章 電子商務	否	是
第十四章 競爭	否（陸瑞 FTA 有）	是
第十五章 智慧財產權	是	是
第十六章 貿易與環境	否（陸瑞 FTA 有）	是

陸韓 FTA 章節	是否為中國大陸過去 FTA 常見之章節*	是否為韓國過去 FTA 常見之章節^
第十七章 經濟合作	是	是
第十八章 透明化	是	是
第十九章 機構安排	是	是
第二十章 爭端解決	是	是
第二十一章 例外	是	是
第二十二章 最終條款	是	是

資料來源：作者整理，*比較對象為陸紐 FTA。^比較對象為韓美 FTA。

二、陸韓 FTA 服務貿易與投資領域之開放簡析

對於陸韓 FTA 影響之觀察重點，乃在於臺商與韓國企業在中國市場之競爭地位的變化。由此觀之，中國大陸於陸韓 FTA 中給予韓國較臺灣優惠的服務業領域非常有限。依據 WTO/120 對於服務貿易之分類，僅出現在例如法律服務 (CPC861)、房地產服務 (CPC 821)、建築以外專案管理服務 (CPC 86601)、以及人仲介與供給服務 (CPC872, 但排除 87209) 等，惟其中法律服務業提供給韓國的開放優惠，實際上已納入上海自貿試驗區的開放項目，故我業者事實上已可在上海自貿試驗區取得相同於韓國的條件。至於多數服務業臺灣在兩岸服務貿易協議下，均取得優於韓國的優惠內容。同時雖然兩岸服貿協議尚未通過，但中國大陸在今 (2015) 年公布的福建自貿區試驗區總體方案，也提供許多臺灣業者獨享的服務業開放優惠，除了納入許多兩岸服務協議的開放承諾外，部分開放程度甚至超過兩岸服貿協議之優惠。

換言之，就現階段而言，臺商在中國大陸的服務業經營及投資條件仍一定程度優於韓資企業。不過長期來看，倘若兩岸服貿協議無法順利推動，只能仰賴福建自貿試驗區片面對臺灣開放的情況下，恐將逐漸出現改變。特別是日前陸韓 FTA 雖採正面表列，惟陸韓 FTA 附件 22-A 已納入「後續談判指導原則」(Guidelines for Subsequent

Negotiation)，規定在協定生效二年內，雙方應進一步針對金融、其他服務業及製造業之投資自由化開啟後續談判，並應以負面表列方式消除各類限制。可以預期的，中國大陸在後續負面表列開放談判中，勢必對韓國有大幅度開放。屆時臺韓企業在中國大陸投資市場的競爭條件，恐怕會有較為重大之衝擊，對此，反而是觀察陸韓 FTA 對我國影響之關鍵。

三、陸韓 FTA 之非關稅措施及經濟合作領域簡析

陸韓 FTA 中納入許多非關稅措施規則，這些規則目的係以降低彼此現有關稅以外之貿易障礙與提升貿易及投資便利性為主，故其即便不似產品降稅或服務業市場開放可能造成立即、直接之衝擊，但亦可能帶來長期性及潛在性之影響。本文認為檢驗檢疫措施簡化、以及經濟合作項目兩個項目，為陸韓 FTA 非關稅措施規範中最值得後續觀察者，茲進一步分析其內容。

(一) 檢驗檢疫簡化機制可能降低不確定性及吸引投資

1. 陸韓 FTA 之檢驗與檢疫規範

陸韓 FTA 中涉及檢驗檢疫之規範，主要在第五章「食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施 (SPS)」及第六章「技術性貿易障礙 (TBT)」。為了減低雙方重複測試與驗證之不確定的要求，要求陸韓雙方應鼓勵其國家驗證機構成為 IECEE-CB Scheme(一種跨國性相互承諾檢驗結果之機制)之會員，並接受其他 IECEE-CB 機構測試報告作為電器安全設備國家驗證之基礎。又陸韓 FTA 中亦規定，雙方應鼓勵其主管機關針對食品與化妝品之他方指定實驗室測試報告之相互承認進行討論，二者均有助於達成避免重複測試，以及消除驗證之不確定的效果。再者，在陸韓 FTA 第六章中，亦對產品之標章與標示有詳盡之規定，要求雙方應致力於減少與消費者或使用無關之產品標章與標示要求，以避免增加無謂之貿易成本。

此外，陸韓 FTA 亦於第二章(貨品市場進入)及第十八章(透明化)中，要求非關稅措施實施前應確保一定之寬限期，且制定或修

正技術規定時應在 60 日前提出意見，以強化中國大陸法規透明度，讓韓國廠商有更多時間因應法規之變動。

2. 對陸韓雙方食品與化妝品影響最為直接

各國出口中國大陸市場之主要貿易障礙，其中一項問題即為標準與檢驗檢疫之非關稅貿易障礙，陸韓 FTA 針對此一問題已有所考量。上述陸韓 FTA 第 TBT 專章中，即納入規定以減低雙方重複測試與驗證之不確定性。特別值得關注者，則係陸韓 FTA 以食品及化妝品做為優先推動進一步簡化合作對象，並藉由推動相互承認彼此測試報告，解決食品與化妝品重複檢測問題之方向。

過去韓國化妝品出口中國大陸前，需先送樣本至位於中國大陸境內的實驗室取得符合規格標準之測試報告後，方可依據該報告提交中國大陸衛生部門取得在其境內合格販售的驗證證書。由於送交樣本測試與取得證書等來往之過程，往往需耗費一定時日（據業者表示至少一年以上）與金錢，從而對於及時商機及市場新鮮感特別敏感之食品或化妝品等，隨著時間延宕而降低其價值。是而陸韓 FTA 所謂指定試驗室測試報告之相互承認，即韓國業者未來將化妝品送到位在韓國境內經中國大陸認可的試驗室，其出具的測試報告中國大陸政府將接受並核予驗證證書。透過此機制，一方面可減少陸韓雙方相關產品重複檢測的出口成本，他方面因無須重新送檢，又可加速產品進入市場販售時機，均有助於享有優於其他國家食品或化妝品的優勢與商機，當然有助於陸韓產品在對方市場的競爭優勢，從食品與化妝品為韓國重點發展產業的角度來看，享有的利基又更為顯著。

（二）陸韓經濟合作項目有助於韓國吸引投資

陸韓 FTA 中另一特色則為經濟合作專章，涵蓋議題非常廣泛，包括農林漁業、鋼鐵、中小企業、資通訊（Information and Communications Technology, ICT）、紡織、政府採購、能源資源、科學技術、海運、觀光（包含出國觀光）、文化、藥品及醫療器材與化妝品，同時也指定中國渤海經濟特區與韓國仁川經濟自由化之合作，以及設立「韓中工業園區」。

陸韓 FTA 合作議題之重要性，須進一步從陸韓經貿關係來加以探究。以旅遊合作為例，陸韓雙方同意在旅遊開發與促進進行聯合研究之可能性，並以增加雙方入境遊客為目地，換言之未來陸韓在旅遊領域之討論方向，不論透過增加雙方城市班機航次或旅客中轉等，均可能為達此合作目的之方式。又以出國觀光合作上，中國大陸過去向來禁止外資旅行社經營出境旅遊，雖然自 2010 年起依據《中外合資經營旅行社試點經營出境旅遊業務監管暫行辦法》規定，開始實施中外合資旅行社經營出境旅遊試點計劃，但審核上仍嚴格，據資料顯示僅有三家外國投資的旅遊公司獲准開展境外旅遊，惟未包含韓國旅行社。從而在陸韓 FTA 下，中國大陸同意針對符合規定之韓國旅行社，優先考慮批准其開展出境遊業務。

又在工業合作上亦有可進一步解讀之重點，以鋼鐵合作項目為例，陸韓雙方均為鋼鐵產品出口國，但同意在鋼鐵領域進行合作，包括交換雙方國內鋼鐵市場供應和需求方面的資訊、及推動建構公平的鋼鐵市場。中國大陸鋼鐵產能約有 10~12 億噸，占全球逾半，即便其似有降低產能利用率之舉動，惟鋼鐵生產仍供過於求，僅能透過外銷來消化多餘產能，也嚴重導致全球鋼價一路走跌，近期來歐盟鋼鐵業也表示中國大陸鋼鐵傾銷導致其企業大幅裁員或關廠，我國中鋼也受到重大影響。不過透過陸韓在鋼鐵議題訊息之合作內容，將可能有助於韓國事先因應或有適當管道來處理中國大陸鋼鐵輸出對韓國市場之影響。

再者在陸韓 FTA 對於地方經濟合作項目上，也是另一觀察點。雙方已指定中國大陸威海市與韓國仁川自由經濟區作為地方經濟合作示範計畫之試點地區。這兩個城市之合作，未待陸韓 FTA 正式生效已然展開，南韓仁川市政廳與中國山東省威海市政府於 2015 年 7 月 22 日完成《中華人民共和國威海市人民政府和大韓民國仁川廣域市加強地方經濟合作議定書》之簽署，商定加強各領域合作。根據議定，兩地將在貿易、技術研發、旅遊、文化、電子商務、醫療衛生、體育交流等 14 個領域推動 40 個合作專案。

目前合作初期階段，優先針對旅遊、醫療、美容等三大產業進行

合作，如雙方決定發揮兩地產業優勢，開發客製化醫療旅遊產品，威海市將爭取韓國醫療美容機構、化妝品交易中心進入當地設立據點。又為了使這兩個城市的物流通關更為順暢，勢必涉及到檢驗建議措施之簡化，於是山東出入境檢驗檢疫局和威海簽署《合作備忘錄》，協助威海市政府加速完成試點合作所需之基礎建設，例如：建立肉類產品專用口岸；擬訂《山東省電子商務發展行動計畫》，協助威海市設立「陸韓跨境電子商務綜合試驗區」。

且根據陸韓 FTA 之規定，在「威海－仁川試點合作計畫」推行後擬視其成效，再決定是否將該地方經濟合作模式擴大至全國。實際上，陸韓雙方在協定簽署後，也推出以產業園區進行合作的模式，由煙台陸韓產業園區與韓國新萬金園區進行「兩國雙園」合作計劃，將從高端裝備製造業、新能源及節能環保產業、電子資訊產業、海運產業等方面發產業合作。中國大陸希望藉由煙台地區之產業基礎，透過與韓國合作將煙台發展成為東北亞綜合國際物流樞紐，作為陸韓自貿區另一個產業合作之示範區。

以上的經濟合作安排，雖然看似著眼於吸引陸韓彼此之投資，但長期而言一方面可使韓國取得建立進入中國大陸市場更廣泛且深入的管道與機會，他方面亦因韓國已與美國、歐盟之 FTA 均已生效，此等中國市場進入機會的增加，亦可能強化韓國對於來自美國及歐盟投資的吸引力，形成一種正向循環的效益，因此其潛在效益以及對我國的排擠衝擊亦不可輕視。

四、結語：陸韓 FTA 前景與影響應密切觀察

總結而言，陸韓 FTA 現階段在服務業開放或產品關稅立即零關稅比例等，雖無明顯亮眼之進一步自由化效益，惟陸韓 FTA 更具特色及應關注所在，則是其納入前述許多深具特色的非關稅與經濟合作項目，也為本文建議應持續針對兩個議題進行觀察。

全球各國產品出口中國大陸市場之主要貿易障礙，標準與檢驗檢疫問題頗為常見，陸韓 FTA 特別以食品及化妝品做為優先推動簡化相關程序之議題，藉由推動相互承認彼此測試報告，來解決食品與化

妝品重複檢測問題之未來發展方向。透過此機制，一方面可減少陸韓雙方相關產品重複檢測的出口成本，他方面因無須重新送檢可加速產品進入市場，當然有利於陸韓產品在對方市場的競爭優勢。相對的，臺灣食品與化妝品也為深受大陸消費者喜好之重要出口產品。然而我國業者亦反映中國大陸市場標準與檢驗檢疫，同樣為重大貿易障礙問題。陸韓 FTA 倘能完成前揭指定試驗室等相互承認後，則勢必對於臺韓食品與化妝品在中國大陸競爭條件可能隨之改變（例如韓國化妝品上市時間提前），故陸韓推動該等產品之相互承認機制進展情形，實不容忽視。

再以觀光業為例，目前中國大陸龐大的出國旅遊商機，仍掌握在其本國旅行社中，但在陸韓 FTA 下，中國大陸鼓勵韓國旅遊公司依據中國大陸相關規定申請辦理中國大陸出境旅客營運業務。目前已有陸韓 FTA 指定建立「威海市與仁川自由經濟區」之威海市，開始邀請韓國企業赴當地投資旅遊業。此項合作之意義在於，中國大陸向來不准任何外資企業經營其出境（outbound）旅遊，故此項合作實為服務業市場開放的新突破，只不過陸韓 FTA 係以經濟合作方式呈現。

此外，威海市及仁川市的自由經濟示範區，不僅有相互吸引彼此投資促進合作的重點方向外，又透過山東出入境檢驗檢疫局和威海簽署《合作備忘錄》，協助威海市政府可建立肉類產品專用口岸，亦即為肉類產品設立類似「綠色通關」的檢驗檢疫窗口，未來針對政策上擬利用威海與仁川便利通關或作為商品集散地之發展重點，簡化通關與檢驗檢疫措施上，應當會陸續推出更多的貿易便捷與簡化的優惠措施。透過這些措施，對威海－仁川試點合作區、乃至於新萬金產業合作園區等，不僅奠立了吸引陸韓雙方產業彼此進駐投資之誘因外，對其他國家的投資人，倘若透過參與這些合作項目或園區的重點產業發展，可享受從韓國進入中國大陸市場的便利快速通關，甚而深入中國大陸幅員廣大的消費市場，則是否更能帶動強化其他外資進駐這些產業園區的吸引力，（特別是韓國新萬金園區基礎設施投資極高但目前投資情況不佳，更期待陸韓 FTA 帶動之投資效果），也為值得觀察的領域。

換言之，這些屬於非關稅措施簡化或具有特色的經濟合作項目，可能才是陸韓 FTA 能實現的經濟或投資效益所在，也是韓國在陸韓 FTA 談判中真實期待的「牛肉」。特別是陸韓 FTA 生效兩年後展開服務及投資自由化之後續談判結果，更可能成為陸韓 FTA 對臺灣的真正挑戰，我們沒有能掉以輕心的條件，而需要嚴肅面對。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 487 期，2015 年 12 月 18 日】

各國及全球
經貿政策發展



全球智慧城市發展新趨勢：臺灣的機會與挑戰

國立政治大學政治學研究所碩士生 林顯明

一、全球城市的發展現況與問題

當今全球人口居住型態愈來愈往城市集中，一般而言城市相較於鄉村擁有更多資源，不論在教育、經濟與工作等方面，皆不斷吸引大量鄉村人口往城市移動。許多開發中國家農村，因為擁有過多的剩餘勞動力，在農村無法獲得就業機會的情形下，選擇往城市移動。對於農村往城市移動的現象，經濟學及人口學研究者，提出不同的理論模型試圖加以解釋，例如：Lewis Model 用來描述這種農村與城市間出現的二元經濟發展情形、Todaro Model 則更細緻的以三個不同經濟部門之發展，解釋農村人口向城市移動的現象。另外，學者也運用相關的理論與模型，解釋中國大陸過去大量農村勞動力往城市移動並填補大量工作職缺的現象，並以此建立中國大陸 1980 年代後「人口紅利」概念。

全球城市發展動力，不僅來自於開發中國家農村遷移至城市，許多已開發國家人口居住的習慣與地區，亦有不斷的往城市擴大的情形。根據聯合國人口網站資料，2008 年城市人口有史以來第一次超越農村人口，而這樣劃時代的改變並沒有就此停止，根據聯合國估計到了 2050 年全球將有 70% 的人口居住在城市，另一方面從 2007 年至 2050 年全球城市人口將從 33 億增加至 64 億，增加 31 億人，增幅將近一倍。而城市人口增加的 31 億中，成長動力大多來自於開發中國家，這個階段開發中國家城市人口將大幅增加 29 億人，開發中國家

的城市人口比例將從 44% 大幅增加至 67%、已開發國家城市人口比例也將從 74% 成長到 86%；由此可見人口從農村往城市移動的大趨勢並沒有改變。¹ 聯合國《世界城市化前景報告》指出，到了 2050 年全球超過 1,000 萬人口的超大型城市，將從 1990 年的 10 個大幅增加至 28 個，而這 28 個超級城市分布情形也有很大的改變，未來超級城市將有 16 個位於亞洲、4 個在拉丁美洲、非洲與歐洲各 3 個而北美洲則有 2 個。² 中國大陸到了 2025 年人口超過 1,000 萬的超級城市就有就有五個，分別是北京、上海、深圳、重慶、廣州；亞洲其他城市還包括東京、馬尼拉、大阪以及雅加達。³ 由此可見，未來是否能有效的治理城市，成為重要的課題，城市的發展很大程度的決定各個國家發展的方向與結果。

大量人口聚集城市，一方面可為城市發展帶來人力資源，提供城市發展的能源；另一方面，若因人口過多卻沒有良好基礎建設配套措施搭配，則有可能形成「惡性都市化」，其結果不僅無法帶給城市發展動力，甚至會對城市乃至國家發展產生負面影響。過去許多開發中國家的惡性、假性都市化的情形，可供借鏡。例如名列金磚四國的巴西以及印度，其國內的大型都市，例如里約熱內盧、聖保羅、孟買、新德里等，都出現了城市中大量聚集的貧民窟現象。居住在貧民窟的居民，不僅無法享受貧民窟以外城市所提供的優質與良好的城市生活條件，而且亦大多無法取得良好的工作機會，因此造成販毒與人口販賣問題，有集中在貧民窟的現象，造成即便居住在城市但卻成了城市邊緣人，形成城市發展的弔詭現象。⁴

¹ 「聯合國人口議題，『城市化』」，聯合國人口議題網站，<http://www.un.org/zh/development/population/urbanization.shtml>。

² 「聯合國：世界城市人口 2050 年將增 25 億」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2014/07/140710_un_urban_population。

³ 「圖解：超級城市」，BBC 中文網，http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2011/06/110623_megacities_graphic.shtml。

⁴ 「巴西畸形城市化帶來的惡果」，BWCHINESE 中文網，<http://www.bwchinese.com/article/1040749.html>。

對此，面對全球城市大幅增加的情形，隨著資訊科技進步，發展「智慧城市」成為未來協助城市治理的一大利器；並且也因此興起了龐大的智慧城市商機。以下本文將針對智慧城市的定義、全球與兩岸智慧城市發展現況與案例進行分析，最後梳理出智慧城市對臺灣相關產業所可能產生的機會與挑戰。

二、智慧城市定義

對於「智慧城市」，目前並無單一標準定義，其泛指在資訊爆炸的當代，可有效運用大量資訊與數據，藉以協助城市治理、傳遞城市內公共服務並帶給城市居民與企業更好的居住環境以及商業投資環境。對此學者 Manuel Castell 提出資訊城市理論，其觀察城市在資訊科技時代，城市的生產與生活方式有著很大的轉變；過去城市需要大片的土地與資源，來提供大規模組織及大規模生產單位使用、但隨著資訊科技的進步與成長，生產方式則改以網路連結的小規模且分散式生產模式。換言之，過去因為需要大量土地與資源供給而成的城市生產模式，將漸漸隨著網路與資訊科技的發展，轉變成無形的網路連結並以小規模隱身在城市各個地方，形成分散式生產模式。Castell 認為在一個新的網路社會形成後，掌握知識以及資訊將進一步改變經濟生產模式，並且主宰了城市的進步與發展。另外，學者 William.J.Mitchell 則描繪了在資訊時代下「數位烏托邦城市」願景，其在文中表示藉由網路傳輸系統，建構無所不在的智能化環境；而這個透過網路傳輸系統所建構的城市環境，具有四大特徵：任何時間、任何地點、任何事情、任何人都可以使用，並且就此創造出大量的訊息。透過大量訊息的蒐集，將有助於城市管理單位進一步掌握城市居民的生活作息習慣，及早提供相關資源與協助。⁵

基於大量城市歷史資料以及城市居民每天所創造的新資料，城市管理當局即可建構「城市大數據資料庫」，透過巨量數據的分析，進

⁵ 許浩龍、何肇喜、張郁靈，「亞洲新一代智慧型城市的發展策略與設計模式之初探研究」，空間設計學報，第 11 期，2011 年 6 月，頁 1-2。

一步改善城市居民生活品質，並且可更有效的針對城市資源進行配置。例如美國加州洛杉磯，過去 1800 萬件的犯罪相關紀錄建立成大數據資料庫，並以演算模型，成功預測出城市即將發生犯罪的熱點，並預先布置警力，執行預知執法（**Predictive Policing**）；警力在案發之前就抵達現場，成功的大幅降低洛杉磯城市犯罪率改善城市治安，提升城市居住品質。智慧城市與大數據資料，應用在城市治理的案例不僅在洛杉磯；在亞洲的東京，日本企業發展出「車載系統」適時的提醒道路使用者，目前各地道路使用狀況，以及當前的情形下，走哪一條路會是最具效率，且最節省時間。上述不論是城市管理單位，亦或是政府部門與企業合作所推廣的大數據應用程式，都是建構在資訊時代下智慧城市的發展。對此發展智慧城市先驅 IBM 公司認為，智慧城市為「智慧城市就是借助新一代的物聯網、雲端運算、決策分析優化等資訊技術，將人、商業、運輸、通信、水和能源等城市運行的各個核心系統整合起來，以一種更智慧的方式運作，進而創造更好的城市生活。」⁶

當前全球共有一千多個城市正在以建構智慧城市為努力目標。國際智慧城市委員會，提出智慧城市指標（**Smart City Index**），指標當中包括環境（**Environment**）、移動力（**Mobility**）、治理/政府（**Government**）、經濟（**Economy**）、人民（**People**）以及生活（**Living**）等六大面向，具體超過 60 項指標；例如環境面向，智慧城市必須要建立智慧建築，其意指為要使得建築能夠獲得永續建築標章、資源管理指標方面，必須建立碳足跡制度、並且有效的管理水資源與其他能源的使用，並且建立永續的城市規劃，包括提升城市居民所擁有的綠地空間等。在城市移動力方面，建立乾淨能源的運輸系統、多層次的公共運輸體系、智慧科技的基礎建設；政府與治理面向，則強調提供更為多元的網路線上服務、開放的政府以及城市無線網路覆蓋率等。經濟方面，必須要更大規模的投資研發（**Research and Development**,

⁶ 「遇見智慧城市－物聯網、大數據、雲端運算總匯流 縣市長的終極競爭力」，風傳媒，<http://www.stormmediagroup.com/opencms/good/detail/3552a3bb-6598-11e4-a007-ef2804cba5a1/?uuiid=3552a3bb-6598-11e4-a007-ef2804cba5a1>。

R&D)，並鼓勵創新發展；在人民的部分則是必須要投入更多的資源在教育領域的投資、並且在生活面向，運用智慧城市與大量數據所提供的資訊於犯罪預防、改善生活品質等，透過這 60 幾項具體的指標，檢視城市的發展是否符合智慧城市的相關發展需求與目標。⁷

三、全球與兩岸智慧城市案例

由上述可知，要發展智慧城市可謂千頭萬緒，必須兼顧城市發展的各個面向，才有機會朝向智慧城市的目標邁進。對此國際上目前名列前 10 大智慧城市分別為維也納、多倫多、巴黎、紐約、倫敦、東京、柏林、哥本哈根、香港、巴塞隆納。⁸在此，本文以國人較為熟悉的韓國松島、日本東京、新加坡、上海以及臺灣智慧城市的發展進行梳理與討論。韓國於 2004 年提出國家高度的戰略計畫「u-Korea 計畫」，透過該計畫韓國預計打造 5 座（松島新都市、釜山、濟州島、大田、東灘面）智慧城市。其中松島新都市更是全球第一個以數位城市為概念進行都市規劃的智慧未來城市。在這個城市中，韓國期待能打造出一個網絡無所不在的城市環境，讓城市居民都能夠隨時使用高速網路，任何時間、任何地點都能得到完善的資訊服務。在這個高度數位化的智慧城市當中，幾乎所有重要的城市資訊都得以獲得完整的紀錄與保存，包括城市居民的醫療就醫紀錄、城市居民住宅的居住與使用情形、智慧的運輸系統等；全方位的記錄城市居民在生活各個層面的資訊，藉以提供城市管理當局治理城市的參考，因此在松島新都市當中的居民只要有智慧型手機或智慧型穿戴裝置即可暢行無阻，可以在城市當中盡情的行走、消費與活動。日本則是在 2009 年提出其 2015 年建立 i-Japan 的國家建設目標，除了智慧城市所應該具備的高度無線網路環境外，結合日本強大的機器人工業，日本智慧城市的發展更加強調智慧住宅的推動。在建置智慧型住宅的目標當中，管家型

⁷ “Smart City Index, Smart Cities Council”, <http://smartcitiescouncil.com/resources/smart-city-index-master-indicators-survey>.

⁸ “The Top 10 Smart Cities On The Planet”, <http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet>.

機器人與生活服務型機器人將扮演重要角色，這一些居家機器人不僅可以提供一般日常生活中人們所需要的服務，另一方面面對日本超高齡的社會現狀，此類型機器人亦有陪伴老人並且針對高風險老人生活提供警戒的功能。⁹

新加坡於 2006 年－「智慧國 2015 計畫」，希望能將新加坡建設成一個由資訊通信所驅動的智慧國家與全球化都市；其中新加坡政府計畫在其全國國境內鋪設 1GB 的高速光纖網路系統。另外中國大陸上海公布 2011-2013 智慧城市建設行動計畫，期待在智慧城市相關建設完成後，藉以改善城市建設管理效率、增進城市運行安全、推動城市智能交通、提升社會事業與公共服務品質、建立電子化政府、達到訊息資源開放利用等多重目標。由上述可見，當前國際上各大城市雖然在如何建構智慧城市的策略與方法上有些許的不同，但其大方向基本一致，即是希望透過智慧城市的建設，提高城市的生活品質以及居民在城市生活的效率與滿意度，藉以改善城市的發展與綜合條件。¹⁰

當前全球各國無不如火如荼的進行智慧城市的建設與發展；現在再將焦點轉回臺灣，當前我國國內各縣市亦積極努力推動各式各樣的智慧城市建設計畫，例如臺北市即在 2003 年提出建構臺北為數位城市、行動臺北為目標。臺北市於 2006 年獲國際智慧城市組織（Intelligent Community Forum, ICF）頒贈年度智慧城市獎；並於 2012 年榮獲 WITSA（世界資通訊服務聯盟）的傑出公部門首獎（Public Sector Excellence）。由此可見臺北市在智慧城市的推動與發展上已獲得初步成果，而臺北市業已完成全市無線網路覆蓋率達 9 成、並期待在 2014 年底完成全市光纖網路家戶覆蓋率達 60% 的目標。¹¹臺中市則以寬頻連結，數位內涵、知識工作力、創新及行銷推廣作為臺中市

⁹ 許浩龍、何肇喜、張郁露，「亞洲新一代智慧型城市的發展策略與設計模式之初探研究」，空間設計學報，第 11 期，2011 年 6 月，頁 3-7。

¹⁰ 「上海智慧城市計畫出爐 政府數據將向社會公開」，中國財經首頁，<http://big5.china.com.cn/gate/big5/tech.china.com.cn/it/20140911/140267.shtml>。

¹¹ 「打造未來 10 年台北智慧城，光纖到府將是關鍵建設」，<http://www.ithome.com.tw/node/81619>。

發展成為智慧城市的指標，臺中市推動智慧城市的成果，包括於 2012 年 1 月榮獲全球頂尖七大智慧城市（TOP 7）、並在 2013 年再次獲頒 ICF 公布的全球七大智慧城市。足見臺中市在推動智慧城市的發展上，有著顯著的進步。¹²

南臺灣的高雄市則以無線城市為計畫主軸，並以智慧運輸為主要應用方向，透過智慧型運輸的推動，藉以建立大高雄人本交通的發展目標，不僅持續改善高雄捷運與公車營運狀況與居民搭乘率外，更進一步購買太陽能公車行駛於市區與城際間的交通運輸、並且購置太陽能船航行於愛河與高雄港間，並且致力推廣綠色屋頂與空中花園計畫，並且推動多項公共建設符合綠建築指標。不僅降低都市熱島效應，更能改善空氣品質，多面向的推動智慧城市相關指標內涵與建設，使得高雄市於 2013 年勇奪國際宜居城市 10 項大獎，名列世界第一。面對發生於 2014 年 7 月 31 日的高雄石化氣爆，突顯長年以來眾多石化管線管理不易的問題，對此高雄市積極推動政府針對管線的雲端運算系統，期待更有效的管理眾多深埋在地下的管線，以提升居民與城市生活品質。¹³由此可見，不論是國際、臺灣或中國大陸，無不積極發展智慧城市以及相關周邊應用；過程中引發龐大、可觀的商業價值以及產業發展潛力，對此本文將針對當前智慧城市、互聯網、大數據以及雲端運用，所帶來產業的發展機會，以及臺灣的機會與面臨的挑戰進行討論並作出結論。

四、臺灣產業發展的機會與挑戰

面對當前全球網路社會興起以及國際上致力於建立智慧城市趨勢，擁有堅實資訊軟硬體與產業的臺灣，著實站在一個歷史發展轉捩點與契機之上。兩岸部分，臺灣相關產業廠商，應當抓緊中國大陸城鎮化以及建立智慧城市契機，運用臺灣具有優勢的互聯網、大數據以

¹² 林欽榮，「智慧城市國際發展趨勢與國內邁向智慧城市發展策略」，國土資訊系統通訊，第 86 期，2013 年 6 月，頁 17-19。

¹³ 「跨部會團隊化 重建高雄為智慧城市」，中時電子報，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20140811001917-260402>。

及雲端運算等技術，及早投入中國大陸這一波智慧城市建設的龐大商機，積極投入中國大陸所公布的 103 個智慧城市試點建設計畫。除了廠商本身可以發揮自身的能動性，積極投入中國大陸智慧城市的建設外、政府部門方面應積極設法讓兩岸服務貿易協議能在「資通訊科技服務智慧城市」等概念上，發揮更大的實質效益，協助臺灣企業在這一波智慧城市發展契機上站穩中國大陸市場與發展腳步；國際層次上臺灣應積極爭取在 WTO 架構下目前正如火如荼進行的服務貿易協定（Trade in Service Agreement, TiSA）貿易談判，並且使得服務貿易協議談判過程，能更多的納入我國資通訊產業產品與強項，協助國內廠商拓展中國大陸市場時，亦可同時掌握全球發展資通訊智慧城市的龐大商機。另外，雖然當前資訊科技協定（Information Technology Agreement, ITA）因為少許關鍵產業使得目前談判進度延宕，但站在促進臺灣產業發展的立場，政府應極力爭取我國具有優勢之資通訊與工具機產業納入 ITA 下一波擴大清單適用上，透過掌握中國大陸智慧城市發展優勢，並且積極尋求國際相關協定（TiSA 與 ITA）之談判，盡力擴大相關協定可惠及我國產業與企業發展。

智慧交通	智慧能源	智慧建築	智慧水資源	智慧治理
汽車與基礎建設溝通 傳輸 智慧交通系統 電動車充電系統 道路使用收費系統 感測器網路 電動汽車 共乘服務 即時停車 停車監控與管理 交通監控 車流分析 交通系統APP 消費性車用電子 交通尖峰管理 電動車快速充電裝置 智慧停車場 智慧道路照明系統	消費性能源儲存 家庭能源管理 消費性能源管理 微電網 分散式發電 智慧電表AMM 智慧電表Broadband AMI 需求反應系統 能源效率管理 再生能源整合 電池管理系統(BMS) 家用與商用蓄電池 蓄能技術 緊急電池 氫燃料電池 太陽光能發電控制IC 碳捕獲與儲存(CSS)	整合開放建築自動化 智慧系統 智慧燈柱 智慧家電 太陽光電與建築結合 應用(BIPV) 戶內電力顯示器(IHD) 可編程通訊型溫控制器 再生能源與電網整合 智慧照明系統 廢棄物與水資源管理 能源可視化系統 節能通訊傳輸系統 通訊控制 個人空調與照明調控 系統 模組化建築技術	分散式發電 智慧水錶 感測器與通訊網路 水資源監控管理系統 水資源分析系統 基礎建設工程服務與 操作維護 水道工程技術 水供給系統之升級 水資源消耗監控 廢水處理 環境安全系統 過濾膜技術 海水淡化	視訊訪問 感測器網路 雲端運算服務 Big Data Open Data平臺 防災管理系統 緊急回應系統 天氣預測系統
基礎技術				
物聯網	工作場域解決方案	Open Data平台	顧客開道器	決策與建議服務
資訊監看應用	智慧系統	數據管理	機器對機器直接溝通服務	中國智慧城市框架

資料來源：http://www.taiwanforesight.org.tw/Files/PublicationFile/2014618114729_%E7%86%B1%E9%96%80%E8%AD%B0%E9%A1%8C.pdf。

圖 1 各類型智慧城市關鍵方案盤點

國內智慧城市與相關產業發展方面，根據資策會所盤點的智慧城市與產業發展表（如上圖）可知，面對智慧城市的展國內即可產生大量建設需求；包括智慧交通系統建置、電動汽車、交通系統 APP、智慧停車場、智慧道路照明系統；智慧電網、太陽能相關技術、補碳與儲碳技術發展、智慧家電、太陽能光電建築、廢棄物與水資源管理、智慧水表與電表、雲端儲存與運算、大數據（Big Data）分析等。智慧城市的發展將完全改變現有的生活型態與模式，其所能引發的商機與產業發展契機，只要臺灣產、官、學等各界能有效掌握發展趨勢，並投入相關投資與發展，必能藉此推動臺灣經濟發展，並進一步推動臺灣產生升級、轉骨，讓臺灣在智慧城市發展的時代下，再創臺灣產業與經濟發展的另一高峰。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 442 期，2015 年 1 月 16 日】



韓國締結對外貿易條約 與協定之法源研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國於 21 世紀初期為有效因應日益擴散之自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 世界潮流，頃於 2003 年訂定「FTA 路線圖 (FTA Roadmap)」，據以採取積極與主動之攻勢，分別與世界主要國家或經濟體推動簽署 FTA。其後韓國政府為期更進一步規劃推動 FTA 之法律基準，乃於 2004 年以大統領訓令頒布「締結自由貿易協定程序規程」，作為展開 FTA 諮商前後之準則。

2012 年韓國政府為綜合規範締結貿易條約及履行所必要之事項，頃頒布實施「有關締結貿易條約之程序及履行之法律及其施行令」，以期整合在推動簽署包括 FTA 在內之所有貿易條約及協定之法律依據。

值此台灣亦正在積極倡導簽署 FTA 之際，韓國致力推動 FTA 之政策方向及其施政之法源基礎，似可供作參考。

二、有關 FTA 路線圖 (FTA Road map)

自 WTO 機制啟動後，各國推動 FTA 之區域合作趨勢，呈現快速成長。韓國政府為期有效因應 FTA 日益擴散之世界潮流，以期能在國際市場獲取更多之利益，爰於 2003 年 8 月擬訂「FTA 路線圖」(FTA Road Map)，據以作為與相關國家或巨大經濟體，推動簽署 FTA 之

優先順序與對象，進而建構簽署 FTA 之網絡。

FTA Roadmap 之主要內容包括下列 4 大原則（1）同時多軌（Multi-Track）進行；（2）中、長期將與先進國家及巨大經濟體等簽署 FTA，其中包括美國、EU、ASEAN、中國大陸及日本等；（3）FTA 不只是減免關稅，而係全面性開放服務業、投資、智慧財產權及政府採購等之市場；（4）政府與民間達成協議、互助關係，並充分溝通。¹

三、有關締結自由貿易協定程序規程

韓國政府為期有效推動 FTA，曾於 2004 年 6 月 8 日以大統領訓令第 121 號頒布「締結自由貿易協定程序規程」(Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of Free Trade Agreement Directive)，並於 2008 年 8 月 28 日以大統領訓令第 224 號作部分修正。

（一）締結自由貿易協定程序規程之內容

締結自由貿易協定程序規程屬於行政命令，計分 5 章，全文凡 26 條，其中第 1 章為總則，第 2 章為自由貿易協定推動機構等，第 3 章為諮商前程序，第 4 章為諮商程序，第 5 章為諮商後程序。

（二）締結自由貿易協定程序規程之細部事項

1. 該規程係為締結 FTA 成立相關機構、運作及規範締結程序，進而有效展開簽署作業，以期在其推動之過程中，提高國民之理解與參與為目的。

2. 為期有效審議、締結自由貿易協定之相關事項，得依據該規程之規定，在外交通商部下設立「自由貿易協定推動委員會」，審議自由貿易協定政策之基本方向及推動策略，委員會由 15 位委員組成，其中 1 人擔任委員長，委員由各相關部會及中央行政機構次官補或室長級（相當於我國行政部會之常務次長）官員擔任，委員長則由

¹ 江睿智，聯合報 2012 年 6 月 19 日小辭典，FTA Roadmap。

該部通商交涉本部長（相當於部長級）擔任。

3. 另依該規程成立「推動委員會實務推動會議」，以利有效執行推動委員會之決議事項，實務推動會議之議長（主席）由外交通商部通商交涉本部自由貿易協定交涉代表（常務次長級）擔任，委員由各相關部會及中央行政機構之司、處長級官員擔任（由各單位首長推薦）。

4. 此外，依據該規程另成立「自由貿易協定民間諮詢會議」，以利在締結自由貿易協定之過程中，聽取有關業者及學者專家之意見，作為政策參考，民間諮詢會議之成員為 30 人以內，議長（主席）由推動委員會委員長擔任，委員由學者、專家及民間企業領袖或代表擔任，委員之任期為 2 年，可以連任。

5. 推動簽署自由貿易協定，均依該規程規劃辦理，其中包括（1）協商前程序（有關推動 FTA 基本策略之擬定，妥適性之研討、審議及展開諮商之時程等）（2）協商程序（有關代表團之人選、協商議題之審議、展開諮商、討論期中報告之撰寫及協定之草簽等）（3）協商後程序（有關諮商結果之報告、完成國內必要程序及準備公布實施等）。

四、有關締結貿易條約之程序與履行之法律及其施行令

有關締結貿易條約之程序與履行之法律計分 2 部分，其中母法共 22 條，施行令則有 6 條。

（一）有關締結貿易條約之程序與履行之法律

第 1 條（目的）

本法係以規範有關締結貿易條約及履行所必要之事項，透過國民之理解與參與，提高締結貿易條約之透明性，有效推動貿易諮商，並在貿易條約之履行過程中，保障我國之權力及利益，以期對國民經濟之健全發展有所貢獻為目的。

第 2 條（定義）

本法所使用之用語意義如下：

1. 所謂「貿易條約」，係指我國為加入 WTO 等國際組織、經濟聯合體或與其他國家等締結下列各項條約中，依據「大韓民國憲法」第 60 條第 1 項之規定，須獲得國會同意之條約而言。

（1）在世界貿易組織等國際組織架構下所締結，以對外開放市場為目的之條約。

（2）在區域貿易協定或 FTA 等區域性或雙邊架構所締結，以對外開放市場為目的之條約。

（3）其他在各經濟貿易領域，因對外開放市場，而嚴重影響國民經濟之條約。

2. 所謂「貿易協商」，係指為締結貿易條約，我國與其他國家等之諮商而言。

第 3 條（與其他法律之關係）

本法在有關締結貿易條約之程序與履行部分，將優予其他法律適用之。

第 4 條（資訊之公開）

1. 政府對於要求公開有關締結貿易條約與履行之資訊時，得依據「有關公共機關資訊公開法」之規定，向請求人公開提供資訊，不得以貿易諮商尚在進行中為由而拒絕提供。

2. 有下列各項之一之情況時，可不依據第 1 項之規定，得拒絕提供相關資訊，但國會經過各黨團間之協商，由國會議長提出要求時，則不得拒絕。

（1）貿易諮商之對方，基於其本國之利害關係，要求不得公開時。

(2) 在貿易進行之過程中，公開資訊將對國家利益有顯著之影響或對貿易諮商有妨害之虞時。

(3) 其他依據「有關公共機關資訊公開法」第 6 條第 1 項但書各款之一之規定者。

3. 政府基於第 2 項之規定，決定不公開貿易諮商之相關資訊時，得將其事實以書面立即告知請求人，並應將不得公開之理由及其他具體事項提出詳細說明。

第 5 條（提出報告及文件）

1. 政府對於國會外交統一委員會、產業通商資源委員會與通商相關之特別委員會，就正在進行之貿易諮商或已完成簽署之貿易條約，要求進一步了解時，應就其相關事項提出報告或文件。（2013 年 3 月 23 日修正）

2. 提出報告及文件之相關事項，應適用「在國會證言及鑑定相關法律」第 4 條之規定辦理。

第 6 條（締結貿易條約計畫之確立與報告）

1. 產業通商資源部長官在開始貿易諮商前，應先確立包括下列事項，有關締結貿易條約之計畫（以下稱「締結貿易條約計畫」）。（2013 年 3 月 23 日修正）

- (1) 貿易諮商之目標及主要內容
- (2) 貿易諮商之推動日程及期待效果
- (3) 貿易諮商預料之主要爭議及應對方向
- (4) 與貿易諮商有關主要國家之動向
- (5) 其他經產業通商資源部長官所認定之事實。

2. 產業通商資源部長官依據第 1 項之規定，確立締結貿易條約之計畫時，應即時向國會產業通商資源委員會提出報告。（2013 年 3

月 23 日修正)

3. 國會對於正在進行之諮商，如認為屬於貿易諮商時，得要求產業通商資源部長官在確立締結貿易條約之計畫時，應遵守本法所規定之程序。(2013 年 3 月 23 日修正)

第 7 條 (舉辦公聽會)

1. 產業通商資源部長官在確立締結貿易條約計畫之前，為蒐集利害關係人及相關學者專家之意見，應舉辦公聽會。(2013 年 3 月 23 日修正)

2. 依據第 1 項之規定舉辦公聽會時，應適用「行政程序法」第 38 條、第 38 條第 2 項、第 38 條第 3 項、第 39 條及第 39 條第 2 項之規定。

第 8 條 (國民得提出意見)

任何人對於政府之貿易諮商或貿易條約均可提出意見，在此種情況下，政府對於所提出之意見，認有相當程度之理由時，應努力反映於政策中。

第 9 條 (締結貿易條約經濟妥當性等之檢討)

1. 產業通商資源部長官在開始貿易諮商之前，應就締結貿易之經濟妥當性等先進行檢討。但對於包括已生效之貿易條約及其他依據條約而履行之貿易諮商等，則不在此限。(2013 年 3 月 23 日修正)

2. 產業通商資源部長官依據第 1 項之規定，對於經濟妥當性之檢討，可要求相關中央部會首長或委託由政府捐助之研究機構辦理。在此種情況下，相關中央部會或受委託之研究機構首長，如無特別理由，則不得拒絕。(2013 年 3 月 23 日修正)

第 10 條 (貿易諮商之進行與國會之意見提出)

1. 政府得依據締結貿易條約之計畫展開貿易諮商。
2. 產業通商資源部長官如有下列任何一項之情況時，應即時向

國會產業通商資源委員會提出報告。但因諮商進行急迫等無法立即提出報告時，得於事後再補行提報。（2013年3月23日修正）

- (1) 締結貿易條約計畫變更重要事項時
- (2) 對於國內產業或經濟等有重大變化之虞時
- (3) 其他在諮商進行中有重大變化事件發生時

3. 國會產業通商資源委員會依據第 2 項所接獲之報告，可針對貿易諮商向政府提出建議，在此種情況下，政府如無特別理由，得努力反映於政策中。（2013年3月23日修正）

第 11 條（影響評估）

1. 產業通商資源部長官在與諮商對象國家完成諮商及進行草簽之前，應實施包括下列各項之影響評估。（2013年3月23日修正）

- (1) 貿易條約對國內經濟之整體影響
- (2) 貿易條約對國內財政之影響
- (3) 貿易條約對國內相關產業之影響
- (4) 貿易條約對國內僱用之影響

2. 產業通商資源部長官依據第 1 項之規定，針對上述之影響評估，要求相關中央行政部會首長或委託由政府出資之研究單位表達意見，在此種情況下，相關中央部會及政府出資之研究單位首長，如無特別事由，則不得拒絕。（2013年3月23日修正）

第 12 條（諮商結果之報告等）

1. 產業通商資源部長官於完成貿易條約之簽署時，應將其經過及其主要內容等，立即向國會產業通商資源委員會提出報告。（2013年3月23日修正）

2. 產業通商資源部長官依據第 1 項之規定，應將上述之報告內容，立即告知國民。（2013年3月23日修正）

第 13 條（批准同意之請求等）

1. 政府於完成貿易條約簽署後，應依據「大韓民國憲法」第 60 條第 1 項之規定，送請國會批准同意。

2. 依據第 1 項之規定，送請國會批准同意時，應一併提出下列各項。（2013 年 3 月 23 日修正）

- (1) 依據第 11 條第 1 項規定之影響評估結果
- (2) 實施貿易條約所產生相關費用之明細表及財源調度方案
- (3) 依據第 11 條第 1 項第 3 款規定，對國內產業之補強對策
- (4) 為履行貿易條約，必須制訂或修正之法律事項
- (5) 其他經產業通商資源部長官認為有必要之事項

3. 國會對於簽署之條約，如認為係屬貿易條約時，得要求政府向國會提出批准同意案。

第 14 條（舉行說明會）

產業通商資源部長官於貿易條約生效及履行之前，應舉行說明會，向利害關係人就實施貿易條約之主要事項等提出說明，以利獲得利害關係人之合作等，俾期能對順利履行貿易條約，產生宣導等功效。（2013 年 3 月 23 日修正）

第 15 條（貿易條約履行事項之評估與報告）

1. 產業通商資源部長官對於生效未滿 10 年之貿易條約，應就下列各履行事項進行評估，並應將其結果向國會產業通商資源委員會提出報告。（2013 年 3 月 23 日修正）

- (1) 生效貿易條約之經濟性效益
- (2) 被害產業國內對策之實效性及其改善方案
- (3) 針對對象國家政府在條約之履行義務概況等，可依據貿易

條約，在其架構下所組成之共同委員會，應討論之主要事項

(4) 其他經產業通商資源部長官認為有必要之事項

2. 產業通商資源部長官依據第 1 項之規定，就履行事項之評估認有必要時，得向相關之中央行政機構及包括由政府出資之研究機關等各研究單位請求協助，在此種情況下，接獲要求之相關中央行政機關及各研究單位等，如無特別事由，則不得拒絕。(2013 年 3 月 23 日修正)

3. 其他有關貿易條約履行事項之評估週期及方式等事項，由大統領令定之。

第 16 條 (經濟性之權益保障)

貿易條約之任何條款，倘侵害我國之正常經濟權益，均不予接受。

第 17 條 (貿易條約上之權益保障)

政府在履行貿易條約上之義務，因特定品目而引發國內產業損害時，應研擬修正該貿易條約等多元化之對策。

第 18 條 (南北韓交易之原則)

在貿易條約之締結程序與履行之過程中，南韓與北韓間之交易，應依據「有關南北交流合作之法律」第 12 條之規定，不屬於國家間之交易，而視為民族內部之交易。

第 19 條 (農業、畜牧業及水產業之保護與輔導之義務等)

政府不得以履行貿易條約為理由，依據「大韓民國憲法」第 123 條之規定，對農業、畜牧業及水產業之保護與輔導、區域之均衡發展暨中小企業之保護與輔導等之義務，有所損害。

第 20 條 (履行貿易條約之相互主義原則)

締約對象國家，倘不履行或違反貿易條約之義務時，政府得對其採取相應之措施。

第 21 條（設立貿易談判民間諮詢委員會）

1. 在擬訂貿易政策及在貿易諮商之過程中，針對下列事項，為期有助於產業通商資源部長官之諮商，得在產業通商資源部隸屬下，成立「貿易談判民間諮詢委員會」（以下簡稱「民間諮詢委員會」）（2013 年 3 月 23 日修正）

- （1）貿易政策與貿易諮商之基本方向
- （2）推動或締結特定貿易條約之妥適性
- （3）締結貿易條約對國內經濟之影響及國內之補充對策
- （4）為期貿易條約能對國民形成共識所採取之宣導對策
- （5）擬訂締結貿易條約之計畫

（6）其他產業通商資源部長官在貿易政策及貿易諮商方面所需諮商之事項

2. 民間諮詢委員會由委員 30 人組成，委員長自委員中選出

3. 委員由產業通商資源部長官自符合下列任何一項之條件者委任之

- （1）在對外經濟及貿易領域具有豐富之學識與經驗者
- （2）在擬訂貿易政策及有關貿易諮商方面，可以代表多數民意者
- （3）國會產業通商資源委員會所推薦者
- （4）其他由中央行政部會首長所推薦者

4. 依據第 1 項至第 3 項有關民間諮商委員會之組成與運作等必要事項，由大統領令訂之。

第 22 條（嚴守機密之義務等）

1. 公務人員不論在職或退休，因執行與本法有關之公務事項，

應嚴守機密，不得任意告知他人

2. 非公務人員，提供有關貿易諮商或貿易條約之資訊或其他資料，依據本法第 4 條第 2 項之規定，共同持有非公開之資訊時，得依大統領令之規定，出具嚴守機密之誓約書

3. 依據第 2 條之規定，出具嚴守機密誓約書時者，得依據「刑法」第 127 條之規定，在適用罰則時視同公務人員。

(二) 有關締結貿易條約之程序與履行之法律施行令

第 1 條 (目的)

本令係依據「有關締結貿易條約之程序與履行之法律」所規定之委辦事項及其履行所必要之事項為目的

第 2 條 (貿易條約履行事項之評估週期)

1. 根據「有關締結貿易條約之程序與履行之法律」(以下簡稱「法」)第 15 條之規定，貿易條約履行事項之評估，自貿易條約生效後，每 5 年實施 1 次。

2. 但是產業通商資源部長官基於貿易條約之經濟效益及貿易條約對國內產業之影響等考量，認有必要時，得不受第 1 項之規定，可以追加實施評鑑(2013 年 3 月 23 日修正)

第 3 條 (貿易條約履行事項之評鑑方法)

1. 依據第 2 項之規定，對貿易條約之履行事項實施評鑑時，應自評鑑開始之日起 6 個月內完成，但是產業通商資源部長官依據法第 15 條第 2 項之規定，就貿易條約履行事項之評鑑，委託中央行政機關或相關研究單位辦理評鑑時，各該受委託之機關或單位，基於技術理由要求延長評鑑日期時，得延長其評鑑日數(2013 年 3 月 23 日修正)

2. 有關貿易條約履行事項之評鑑，儘可能以客觀性之資料為評鑑基準

3. 產業通商資源部長官為期評鑑貿易條約之履行事項，認有必要時，得蒐集利益關係人之意見（2013年3月23日修正）

第4條（貿易談判民間諮詢委員會之組成）

1. 依據法第21條之規定，貿易談判民間諮詢委員會（以下簡稱「民間諮詢委員會」）委員之任期為2年

2. 產業通商資源部長官對於特定之貿易政策或判斷與貿易條約所必要之相關事項時，得在民間諮詢委員會內設置各分組委員會（2013年3月23日修正）

第5條（民間諮詢委員會之運作）

1. 產業通商資源部長官認為有必要時，得召集民間諮詢委員會會議，但倘對召集會議有困難時，得以書面代替會議徵尋各項意見（2013年3月23日修正）

2. 產業通商資源部長官於召開民間諮詢委員會會議之7日前，應將會議之議題及日程等，以書面通告各委員，但倘有緊急情況時，得在會議之前1日通告之（2013年3月23日修正）

第6條（嚴守秘密誓約書）

1. 根據法第22條第1項之規定，提供貿易諮商或相關貿易條約之資訊或資料者，依據法第4條第2項之規定，共同持有非公開之資訊及資料時，在接觸上述非公開之資訊與資料之前，應先簽署嚴守機密之誓約書，提報產業通商資源部長官（2013年3月23日修正）

2. 依據第1項之規定，嚴守非公開誓約書之簽署，應由資訊及資料之共同持有人親自簽名

五、締結自由貿易協定程序規程與締結貿易條約之程序與履行之法律區分

(一) 因應需求制訂新法

韓國政府為期有效因應區域經濟主義抬頭，順應世界發展趨勢，在著手推動 FTA 之前，頃於 2003 年訂定「FTA 路線圖」(FTA Roadmap) 作為與世界主要國家展開 FTA 諮商之先後順序與對象之選擇，其後於 2004 年頒布「締結自由貿易協定程序規程」作為與世界經貿大國或經濟組織簽署 FTA 之依據，其後韓國政府鑒於與相關國家簽署 FTA 之外，尚有其他貿易條約，惟並無相關之法律依據或準則可以遵循，乃於 2012 年 1 月 17 日頒布「有關締結貿易條約之程序與履行之法律及其施行令」，並於 2012 年 7 月 18 日生效實施，其間由於韓國第 18 屆大統領（總統）朴槿惠就任後，實施中央行政部會組織再造，原主掌 FTA 等業務之外交通商部改組為外交部，有關 FTA 之主管業務移由產業通商資源部（原知識經濟部）掌理，有關貿易條約之程序與履行之法律及其施行令，隨著中央部會主管業務之調整，再作修正，並於 2013 年 3 月 23 日公布實施。

(二) 後法優予前法原則

韓國政府於 2012 年頒布「締結貿易條約之程序與履行之法律及其施行令」後，韓國政府在與世界相關國家或地區，簽訂包括 FTA 在內之所有貿易條約等，均遵照該法律及施行令之規定辦理。

其中本法第 3 條，在與其他法律之關係方面，亦特別指出「本法在有關締結貿易條約之程序與履行部分，將優於其他法律適用之」。

至於 2004 年所公布實施之「締結自由貿易協定程序規程」，其法律地位雖仍存在，且尚未經韓國政府正式廢除，但是目前已不適用。

六、結論

綜觀上述分析，可以略為了解韓國政府為期有效推動與世界先進國家或經濟體，展開有關 FTA 之諮商及完成簽署時之法律規程與準

則，此對韓國國內相關部會，甚至與產業界或民間之意見交換與溝通，均甚有裨益，相對減少政府在推動 FTA 過程中之阻力，加速完成 FTA 之簽署。

尤以其後公布實施之「有關締結貿易條約之程序與履行之法律及其施行令」更使韓國政府在推動締結或簽署所有相關之貿易條約或協定時，取得正式之法源，俾資遵循。

我國與韓國之經濟發展模式相仿，產業結構亦頗雷同，值此在兩岸服務貿易協議諸多爭議以及部分政黨及民運團體大聲疾呼，建議制訂兩岸協議監督機制之際，韓國在推動締結條約及簽署 FTA 所訂定之法源及其施政準則與方向，似值我國參考與借鏡。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 443 期，2015 年 1 月 23 日】



全球戰略視角下美國對 中國大陸的貿易政策

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 汪威鏞 顧問

一、前言

美國人口約 3.2 億人，土地面積 982 萬平方公里，2013 年國內生產總值（GDP）為 16 萬 7,990 億美元，平均國民所得為 53,101 美元，是世界最大的經濟體；中國大陸人口約 13.2 億人，土地面積 960 萬平方公里，2013 年 GDP 為 9 萬 9,600 億美元，是世界第二大經濟體。

2013 年，中國大陸進出口貿易總額達到 3.87 萬億美元，略超過原來排名第一的美國之 3.82 萬億美元，成為世界最大的貿易國。目前，中國大陸是美國第一大進口來源地、第二大貿易夥伴（僅次於加拿大）和第三大出口市場（僅次於加拿大和墨西哥），並已連續超過長達 10 年成為美國成長最快的出口市場；而美國則是中國大陸的第一大出口市場、第二大貿易夥伴（僅次於歐盟）和第三大外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）與技術來源地（僅次於香港和日本）。

美國和中國大陸分別是世界最大的工業國家和開發中國家，雙方在經濟技術發展階段、資源稟賦、產業結構、消費傾向，以及比較利益等各方面都存在著巨大的互補性，合作的空間十分廣闊，是當今世界上促進全球經貿發展的雙引擎。美中經貿關係的發展，已經日益溢出雙邊關係的範疇，而是越來越具有全球的戰略意義，故而深受世人的關注。

本文首先就 70 年代美中建交以來雙方的貿易關係進行全面的回顧與梳理；繼而從霸權的興衰與再起，探討美國對外總體貿易政策的發展與變遷；再就美國在不同階段對中國大陸所採取的貿易政策，特別是在中國大陸加入 WTO 過渡期限結束後對中國大陸貿易政策所做的調整及其實施的情形，進行解析和評述；最後做出結論，以供有興趣的讀者參考。

二、美國與中國大陸經貿關係概述

中國大陸改革開放始於 20 世紀 70 年代末，不久後，美國於 1979 年與中國大陸正式建立外交關係，從此雙方經貿關係即經歷了不斷深化的發展歷程，雖然期間由於政治的、文化的和意識形態等種種因素的介入，不時出現一些摩擦和分歧，但是經貿關係基本不受影響，雙邊貿易額仍然有可觀的成長。

按美方資料，¹2013 年，美中雙邊貿易額（貨品貿易）為 5,824 億美元，美國長期以來有巨額的貿易逆差，並於是年達到 3,184 億美元，創下歷史高峰。2011 年，美中雙邊服務貿易額為 411 億美元，美國對中國大陸出口 276 億美元，進口 144 億美元，美國有 123 億美元的貿易順差。另按中方資料，²截至 2012 年為止，美國在中國大陸的 FDI 累計達 701.9 億美元，設立企業 62,369 家，中國大陸在美國直接投資起步較晚，累計亦有 94 億美元。

1979 年美中建交之初，由於冷戰時期以遏制前蘇聯為最高戰略目標的共同需求，加之當時美中貿易關係上處於起步階段，美國對中國大陸的經貿政策基本上是持鼓勵和開放的態度。美中建交不久之後，雙方即於次（1980）年簽訂《美中貿易關係協定》，相互給予對方最惠國待遇（Most Favored Nation, MFN），雙邊貿易關係開始有

¹ Foreign Trade-U.S. Trade with China, Cnesus.go>Business & Industry>Foreign Trade>U.S. International Trade Data.

² 參閱：霍建國，「1978 年至今中美經貿關係的發展」，《中美經貿關係的未來十年：邁向更深層次的互惠合作》，中美交流基金會，2013 年 5 月。

了快速的發展。按美方資料，1979~1992年，雙邊貿易額從23.7億美元增加到331.5億美元，增幅約達14倍，其間雖因1989年天安門事件，以美國為首的西方國家對中國大陸實施制裁，意圖逼使中共政權加速民主改革的進程，但據美方資料顯示，1990年雙邊貿易達到200.4億美元，反較1989年的177.4億美元增加12.9%，西方制裁效果顯然不如預期。

1992年，鄧小平南巡，中國大陸向全世界宣示保證改革開放政策堅持不變。受惠於1994年人民幣大幅貶值和美國授予中國大陸（非永久性）最惠國待遇，再加上1999年美中就中國大陸加入WTO達成雙邊協議，該協議為中國大陸加入WTO提供必要的保證，更有利於中美經貿關係長期穩定的發展。按美方資料，雙邊貿易額1993~2001年從403.0億美元增加到1,215.2億美元，增幅超過3倍。

2001年，中國大陸正式加入WTO，這是中國大陸對外開放的「里程碑」，也為中美經貿關係開啟了新的篇章。特別是旨在為開發中國家出口到工業國家設定紡織品配額制度的《紡織品及成衣協定》（Agreement of Textiles and Clothing, ACT）在2005年1月1日終止，從此而後紡織品貿易即回歸到WTO自由化的體制之下，進入後配額時代。由於中國大陸在紡織品產業向來具有較強的競爭力，美國又是全球最大的紡織品市場，所以紡織品配額制度的終止，更進一步的推動美中貿易的快速發展。按美方資料，2002~2012年，雙邊貿易額從1,473.2億美元增加到5,360.6億美元，增幅將近3.5倍，其間於2009年，因受世界經濟危機全面擴散的影響，雙邊貿易額一度從2008年的4,750.5億美元下跌為3,658.7億美元，但是到了2010年則又回升到4,568.6億美元，此後數年連續上升，迄至2013年，已經創下5,824億美元的新高，這是1979年中美建交時雙邊貿易額的242倍。與此同時，美國對中國大陸的出口亦呈高速增加的趨勢。按美方資料，2001~2008年，美國對中國大陸的出口額從192億美元增加至715億美元，增加272%，而同期美國對其他國家和地區的出口額則僅增加72%，此後數年，美國對中國大陸的出口額不斷擴大，迄至2013年，已經達成1,220.1億美元。中國大陸連續10年以上成為美國增加最快的出口市場。

在美中雙邊的貨品貿易中，中國大陸主要向美國出口紡織品、成衣、玩具、家電、機械、資訊設備和汽車零組件等勞力密集或技術含量較低的產品；而美國則向中國大陸出口汽車、大型飛機、動力設備、化工等資本技術密集型的產品，以及大宗的棉花、大豆等農產品。

隨著美中貿易額迅速的增加，雙邊貿易不平衡的問題也發生了重大的逆轉，即由 80 年代中期以前中國大陸對美國的貿易逆差，轉變為此後美國對中國大陸的貿易逆差。按美方資料，美中雙邊貿易在 1979~1985 年的 6 年中，美國一直為順差，但自 1986 年開始，即轉為逆差，而且差額不斷擴大。是年美國對中國大陸的貿易逆差為 16.6 億美元，到了 2008 年即達到 2,680.4 億美元，增幅將近 160 倍。2009 年雖因 2008 年世界經濟危機導致美國進口減緩，美國對中國大陸的貿易逆差亦較 2008 年減少 14.8%，但此後幾年，美國對中國大陸的貿易逆差仍然不斷擴大，迄至 2013 年，已經達到 3,184.1 億美元，占美國同年對外貿易逆差總額 7,526.2 億美元的 42.3%。

貿易不平衡的不斷擴大已經上升為一個極大的經濟和政治問題。儘管中國大陸強調，這主要是反應全球化條件下國際產業分工的結果，而經濟合作暨發展組織(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD)及 WTO 則認為，如果採用一種能夠真正反映全球貿易運行和貿易秩序的全新統計方法—貿易增值(Trade in Value Added)計算法，美國的貿易逆差將會減少 36%，美國仍然堅稱，這是由於中國大陸的「不公平貿易」(unfair trade)所致，已經嚴重損害美國的國家利益。³所以現在美中貿易關係存在的諸多問題，包括摩擦與分歧，基本上都與美中貿易失衡有關。如果美中貿易失衡確如中國大陸所說是結構性的問題，則在短期內恐難獲得有效的改善。可以預見美中貿易不平衡的情形將會繼續存在一段相當長的時間。

³ “Congressional Research Service: China-U.S. Trade Issue,” Wayne M. Morrison, Feb. 10, 2014.

三、美國貿易政策

二戰後美國對外的總體貿易政策，一直是在自由貿易與保護主義之間往返徘徊。其基本理念是由強調自由貿易的福利效應轉變為互惠基礎上的公平貿易，再到以出口為導向的戰略性貿易政策；而其實施方式則是經由多邊自由貿易體系到區域和雙邊自由貿易體系；最後再將經貿利益提升到國家安全視角的單邊主義之自由貿易政策。

（一）霸權的興起與衰落

二戰結束後，美國取得了世界霸權的地位，成為「美元帝國」，是世界最大的債權國。根據吉爾平（Robert Gilpin）對霸權穩定論（the Theory of Hegemonic Stability）⁴的詮釋，霸權國具有經濟上的明顯優勢，可以提供保證世界自由經濟體系正常運作所必需的國際公共財，通過自身不斷的成長和壯大，來顯示市場經濟的優越性，並以此來推動自由貿易的市場經濟在其他國家的發展，同時控制自然資源和原料、金融和資本來源、市場及技術，以便藉由各國經濟相互依存機制來加強對國際市場經濟的管理與支配。在此意義下，美國基於外交和經濟的需要，特別是基於對抗前蘇聯領導的共產集團冷戰政策的政治需要，一反過去在 30 年代採取斯莫特法（Smoot Hawley Act of 1930）高關稅政策導致全球貿易戰的作法，利用強大的經濟實力，大力推動自由貿易的主張，慷慨地對西方盟國開放國內市場，而不要求盟國對等開放。最後在 1948 年創建了有史以來第一個全球性的多邊自由貿易體系《關稅及貿易總協定》（General Agreement on Tariff and Trade, GATT）。該協定是以多邊主義、最惠國待遇、非歧視，以及對商品和要素流動的最小限制為原則，在客觀上成為上世紀下半葉國際貿易自由化的基礎。通過 GATT 連續 8 輪的多邊貿易談判，全球貿易及其他方面的障礙不斷降低，美國從貿易自由化的過程中獲益匪淺。二戰後西方民主陣營經濟的快速成長在很大程度上亦受惠於美國實施自由貿易的政策。

然而，70 年代以後，西歐和日本先後崛起，繼之以亞洲四小龍為首的新興市場國家和地區在世界經濟舞台表現日趨積極，對美國霸

⁴ *The Rise of American Hegemony*, Robert Gilpin, pp. 165-182.

權地位構成威脅。與此同時，美國自從 1971 年首次出現 27 億美元的貿易逆差後，連年出現高達數百億，乃至於千億美元以上的貿易逆差，進而影響預算的收支。到了 80 年代雷根總統執政時期，由於預算赤字和貿易赤字的雙赤字（double deficit）不斷擴大，美國已經搖身一變從世界最大的債權國變為最大的債務國，外債淨額累計達到 5,000 億美元之多。美國的有識之士開始懷疑自由貿易主義的實效性，紛紛指責其他國家，特別是西歐和日本利用美國戰後開放的自由貿易從事不公平競爭。由於雙赤字的惡化導致霸權地位的衰落，再加上冷戰結束後前蘇聯的威脅消失，大大降低了盟國間政治合作的重要性，美國外交和經濟政策開始拋棄繼續提供諸如自由貿易之類的國際公共財之利他思維，走向以自我為中心的經濟單邊主義政策。⁵於是在 90 年代中期，便有兩種新型的貿易政策—公平貿易和戰略性貿易（Strategic Trade）政策先後應運而生。經過國會反覆的辯論，最終成為美國法律。⁶

（二）美國新貿易政策的發展：自由貿易下的公平貿易和戰略性貿易政策

1. 公平貿易

公平貿易的概念始於 80 年代雷根總統執政時期，成熟於 90 年代柯林頓總統執政時期，是指美國在國際貿易中遭受不公平的對待。其基本觀點是美國戰後對西歐、日本和新興市場國家和地區，實行高度的市場開放，而這些國家和地區在某種程度上則對美國實行保護主義，一方面廣泛地運用傾銷、出口補貼等不正當手段來搶佔美國市場，另一方面又築起重重的貿易障礙，將美國貨品、服務和資本拒之於門外，致使美國的貿易逆差長期居高不下。在此情形下，美國自視為貿易保護主義的最大受害者，但是又不屑仿效這些國家和地區採取保護主義，實施報復。因為傳統的保護主義，一方面違背美國一向堅持的自由貿易核心價值，另一方面代價太高，譬如保護一個工作機會，就

⁵ 參閱：張建新，「美國貿易政策」，美國研究，2003 年第 1 期。

⁶ Stanely D. Nollen & Dennis P. Quinn, "Free Trade, Fair Trade and Protectionism, in the U.S. Congress, 1987-88", *International Organization*, Vol. 48, No. 3, Summer, 1994, p. 491.

要花費數倍的市場成本，而且還會降低美國經濟的國際競爭力。所以，美國選擇將貿易政策推向介於自由貿易與保護主義中間地帶的所謂公平貿易。1985 年雷根總統在其「貿易政策行動計畫」中指出：美國要將「自由與公平」作為行動指南，美國採用自由化的前提是，外國貿易對手必須做出平等的對應行動，否則美國將以強硬的態度回應。1988 年美國通過的《綜合貿易與競爭法》是美國自由貿易向公平貿易演變的重要轉捩點。該法在美國 1974 年貿易法 301 條款的基礎上，增加了超級 301（Super 301）條款和特別 301（Special 301）條款，使美國政府依法得以決定實施撤銷關稅減讓或其他優惠承諾，或針對外國智慧財產權和其他貿易障礙，採取更有力的單邊制裁或報復措施，以逼使外國貿易對手開放市場。90 年代以來大多數主要市場的開放，譬如電信、超級電腦和衛星市場的開放，都是在這種威脅下才得以達成的。由於外國貿易對手的行為是否公平，完全由美國單方面認定，美國的公平貿易其實並不公平，內部暗藏著保護主義的因子，所以有學者稱之為新保護主義（New Protectionism）。

2. 戰略性貿易政策

戰略性貿易政策是由美國新一代經濟學家克魯曼（Paul Robin Krugman）和格羅斯曼（Sanford J. Grossman）所提出，⁷大意為：以李嘉圖（David Ricardo）和亞當斯密（Adam Smith）為代表的古典學派自由貿易理論基礎是以市場完全競爭的假設為前提，在一個不完全的經濟中，企業的「超額利潤」（即某種要素所得到的高於該要素用於其他用途所獲得的收益）或「租」（Rent）十分有限，因而經濟中不存在「戰略性」部門，各國只能按照本國的比較優勢和要素稟賦來進行資源配置，國際貿易反映的是各國具有比較優勢產品交換的關係，所以一國的貿易收益並不是以他國貿易的損失為代價。但自 80 年代以來，在全球化的背景下，大多數產業內的貿易是在跨國公司間進行的，具有不完全競爭（imperfect competition）的特徵。譬如大型客機市場基本上是由美國的波音（Boeing）公司和歐盟的空中巴士（Airbus）公司兩家寡頭的航空公司所壟斷，每一方都有影響價格的

⁷ 保羅·克魯曼，《戰略性貿易政策和新國際經濟學》，中國人民大學出版社及北京大學出版社，2000 年 11 月版，第 7 頁。

能力，都會做出戰略性的行動，企圖影響對手的行為。由於市場競爭是不完全的，「超額利潤」不可能因競爭而完全消失，在一些產業中，資本和勞動有時甚至會獲得比其他產業高出難以想像的回報率，因而經濟中存在著「戰略性」的部門。如果政府能識別發現出這些「戰略性」的部門，就有可能採取戰略性的貿易政策。

如果說說公平貿易是防禦性的貿易保護主義，那麼戰略性貿易政策就是進攻型的貿易保護主義。戰略性貿易政策（**strategic trade policy**）是在壟斷性的不完全競爭中，一國通過「優選」對那些存在規模經濟、外部經濟或大量「超額利潤」的產業實施出口獎勵（如補貼）和市場保護（如反傾銷），擴大其在國際市場的佔有率，將「超額利潤」從外國企業移轉給本國企業，本國企業將可因此利潤移轉作用，在國內與國際市場取得長期的競爭優勢，從而增加本國經濟福利和加強有外國競爭對手在國際市場上的戰略地位。如果這種長期競爭優勢對本國帶來的正面作用大於短期的社會成本，一國的產業保護政策事實上對本國帶來的正面作用大於短期的社會成本，一國的保護政策事實上對本國是有利的。但是這種利益無可避免的是以外國國家利益的損失為代價，所以要擔心可能會引起他國的報復。

西歐、日本等工業國家過去即曾有過戰略性貿易政策的實踐。在西歐，除了前述組建大型空中客機公司，政府通過鉅額的補貼（大約100億歐元）使空中巴士公司成為美國波音公司強而有力的競爭對手之外，還有歐盟共同農業政策對農產品的長期補貼政策，這一政策既能保證歐洲農產品賣出高價，又成功阻止了美國農產品進入歐洲市場；而日本、韓國的汽車、家電和芯片製造工業的發展，主要也是得益於政府的產業政策，特別是日本通過政府對產業的支持，包括大量的補貼和鼓勵聯合研究與開發（**Research and Development, R&D**），直接導致日本當時較為落後的半導體產業趕上並超越了原來的領先者美國。

1993年柯林頓總統執政時，即把「重建美國經濟領導地位」作為新政府國家戰略的首要目標，宣稱美國經濟的成長有賴開闢新的國外市場和擴大世界貿易量，特別是致力於打開日本和廣大的新興市場國家和地區之國內市場。戰略性貿易政策遂成為指導柯林頓政府對外貿易政策的主流經濟學，比之前雷根總統的公平貿易政策更具進攻

性。柯林頓政府在加強貫徹雷根總統的公平貿易並實施政府積極介入貿易管理的同時，特別強調通過出口做為解決經濟衰退問題的途徑，以國家戰略調控和靈活有效的產業政策服務於對外貿易，即所謂「出口動能主義」（*export initiativism*）的戰略性貿易政策。在「出口動能主義」思想的指導下，1993 年底，柯林頓政府借鑑其他國家產業發展政策與貿易政策相結合的成功經驗，制訂美國有史以來第一部系統性的貿易法案－「國家出口戰略」（*National Export Strategy*），對於美國出口貿易的拓展，至今仍然發揮著重要的作用，其內容如下：

- （1）減少出口管制；
- （2）完善政府協助企業出口的機制；
- （3）實現產業政策與貿易政策的融合；
- （4）大力開發新興市場
- （5）積極推動雙邊、區域及多邊自由貿易協定。

柯林頓政府的國家出口戰略取得了明顯的成效。根據柯林頓總統 1995 年〈總統經濟報告〉，在這段期間，美國對日本出口大幅增加，製成品出口在工業國家製成品總額的比例由 80 年代中期的 14% 提高至 1993 年的 18%。⁸另據美國商務院預估，到 2000 年，美國出口部門支撐近 1,600 萬個就業機會，其就業回報率將比平均水準高出 30%。⁹此外，美國在電信、半導體、汽車等高科技領域也恢復了生產率的領先地位，創造了所謂「新經濟」的神話。倫敦「經濟學人」雜誌稱這是美國「有史以來最長的經濟擴張」。¹⁰

小布希和歐巴馬上台後，大體上沿襲雷根和柯林頓兩位前總統新貿易政策的精髓，但是隨著美國在高科技領域國際競爭力的恢復，美

⁸ 程正軍，「淺評克林敦經濟學及其對美國的作用」，美國經濟研究，1995 年第 4 期，第 18 頁。

⁹ J. E. Garten, "Is American Abandoning Multilateral Trade?," *Foreign Affairs*, Nov/Dec, 1995, p. 52.

¹⁰ 羅伯特·吉爾平，《全球資本主義的挑戰：21 世紀的世界經濟》，桂冠圖書，2004 年 1 月，第 20 頁。

國國內產業集團對於戰略性貿易政策的需求減少，美國重新以全球經濟霸主的身份，逐漸淡出柯林頓總統時代的戰略性貿易政策，再度回到雷根總統時代以公平貿易為核心的自由貿易之全球供給。

（三）美國新貿易政策的基本內容

美國新貿易政策的核心思想，是「以內促外，以外助內」，即一方面在實行市場開放的同時，政府積極介入貿易管理，以公平原則來促使他國實行對等的市場開放，他方面以出口擴張做為解決國內經濟衰退和就業問題的主要途徑，最終實現內外協調發展及有效互動的目標。

1. 從進口方面看，強調市場開放與公平貿易並重

在公平貿易下，美國對他國開放市場，以換取他國對美國產品、服務與投資的開放，如果他國不實行對等開放，美國就可以實行單邊主義的貿易報復和制裁，以逼使他國做出開放國內市場的妥協。美國的貿易政策特別注重規範化、法律化，貿易政策的實施和具體措施必須能夠找到法律的依據。美國貿易法中的貿易報復與制裁工具有：301 條款、超級 301 條款和特別 301 條款；反傾銷、反補貼；有秩序銷售安排（如自動出口限制和自動進口擴大）；單邊標準和治外法權，即以美國國內法作為判斷是否公平之唯一依據。

2. 從出口方面看，積極擴張出口

在戰略性貿易政策下，美國制訂產業政策，選定美國具有戰略意義的產業，除了傳統的產業，包括農業、基本設施技術和設備、運輸、金融服務、電腦資訊產品，以及環保之外，還有代表新一輪工業革命佔據商業競爭制高點的網際網路、新能源、和 3D 列印等部門，通過政府對上述產業的政策支持，使其成為出口的主導產業，搶佔世界市場，並特別重視智慧財產權的保護。與此同時，為了保護這些產業在國內市場的佔有率，必要時政府還可以採取反傾銷及反補貼等貿易保護措施，將他國具有較強競爭力的產品拒之於國門之外。

(四) 美國新貿易政策的實施方式—美國新貿易政策的多元架構

為了達到進入他國市場和應對他國不公平貿易障礙的雙重目標，美國憑藉其強大的國力，強勢主導推動形成一個日益開放、以規則為基礎，稱之為多元架構的貿易體系和更加開放的全球市場，使美國人民從該體系贏得最大的經濟利益。該貿易體系包括三個層次，即：多邊主義（multilateralism）、區域主義（regionalism）和雙邊主義（bilateralism）。在多邊主義未能奏效時，就轉向區域主義或雙邊主義。在戰略性貿易政策思想的指導下，區域主義和雙邊主義，在不得已的情形時，甚至連單邊主義都將成為多邊主義的重要補充。該多元架構貿易體系三個層次的內容為：

1. 多邊自由貿易協定：GATT/WTO

GATT 是 WTO 的前身。在美國強勢的主導下，美國將 GATT/WTO 協定的基本原則延伸到一些非傳統領域，主要包括農業、服務業、外人投資和智慧財產權等美國具有比較優勢的產業。另在 GATT/WTO 烏拉圭協定中反傾銷和反補貼的規定，大體上也與美國國內法律的規定雷同，這使得美國在實施反傾銷及反補貼貿易救濟時，不易遭致 GATT/WTO 爭端解決機制做出對自己不利的裁決。此外，美國在 GATT/WTO 烏拉圭回合協定的行政報告中，還一再強調，如果烏拉圭回合協定與美國相關法律衝突時，美國將考慮優先適用美國法律，使其在採取反傾銷及反補貼措施時能有更大的政策彈性。¹¹

2. 區域自由貿易協定

2003 年坎昆會議失敗之後，杜哈回合談判進展一直停滯不前，亞太地區湧現大量的區域自由貿易協定，主要如東協 10+1、東協 10+3，區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），以及亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）倡議等。開發中家與工業國家的經濟實力對比，

¹¹ 郭友群、賴豔麗，「美國貿易政策的變遷對中美經貿關係的影響」，國際經貿探索，2008 年第 8 期。

出現了對美國等工業國家不利的變化。另自 2008 年以來，美國經歷世界經濟危機的傾軋，歐盟亦飽受歐債危機的折磨，全球經濟復甦需要進入比較漫長的過程。面對此一嚴峻的情勢，美國亟需推動經濟轉型，重塑世界貿易規則，透過一項以北美自由貿易協定(North America Free Trade Area, NAFTA)為軀幹，外加跨大西洋貿易與投資夥伴協定(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP)和跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)的所謂「一體兩翼」的兩洋政策，強力推展美國全球政治經濟的新布局，意圖重新贏回美國全球霸權的地位。

(1) 北美自由貿易協定

NAFTA 是美國、加拿大和墨西哥在 1992 年 8 月 12 日簽署的三國全面貿易協定，於 1994 年正式生效。美國原計畫以 NAFTA 為基礎，於 2005 年擴大為涵蓋南、北美洲的全美洲自由貿易區，除古巴外，共包括 34 個國家，以推動貿易與投資的自由化。屆時將形成一個人口達 8 億 5 千萬人，GNP 總值 11.43 億美元，佔全球貨品貿易與服務總額 1/3 的自由貿易區市場，但因相關各國一直未能達成共識，迄今沒有實現。

(2) 跨大西洋貿易與投資協定

TTIP 是指美國與歐盟通過削減關稅、消除雙方貿易障礙來發展經濟和應對世界經濟危機的自由貿易協定。該協定的談判於 2013 年 6 月啟動，談判的規格極高，美歐雙方領袖都雄心勃勃地試圖削減非關稅障礙，將談判主要焦點放在解決一些在障礙背後邊關不同的技術法規、標準和認證等議題。該談判一旦達成，將成為世界上最發達和規模最大的自由貿易區。區域內 GDP 佔全球 GDP 總額的 1/2，貨品和服務貿易亦佔世界貿易總額的 60%，對於全球貿易格局和規則的演變，將產生重大的影響，而其中最為引人關注的則是，如果一旦美歐對產品標準達成一致，該標準就可晉升為國際標準，TTIP 亦可成為國際貿易、投資規則的基礎，進而影響整個全球化規則的制定。這樣將大大提升廣大開發中國家參與全球化進程的成本與難度。

(3) 跨太平洋夥伴協定

TPP 的前身為跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定(Trans-Pacific

Strategic Economic Partnership Agreement），是由亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）四個成員國，即汶萊、智利、紐西蘭和新加坡於 2005 年所發起，旨在促進亞太地區貿易自由化的一個綜合性區域自由貿易協定。

TPP 目前還在最後談判階段，參與談判的國家包括美國在內共有 12 個。談判文本不只涉及自由貿易（減少關稅與非關稅障礙），還針對各談判國有關貿易政策進行規範，其中主要包括貨品貿易、原產地規則、食品安全與動植物防疫檢疫措施、技術性貿易障礙、國營事業、政府採購，以及競爭政策等。一旦達成協議，其所涵蓋的經濟規模將佔全球 GDP 的 40% 和全球貿易總量的 26%。

美國自 2008 年加入談判後，即開始主導 TPP 談判的發展方向，使 TPP 成為歐巴馬政府「亞太核心」戰略的貿易政策壓艙石。美國期望透過跨太平洋地區的貿易整合，降低東亞各國的關稅規範，以增加美國對東亞的進出口貿易額，刺激美國國內的就業市場，以及擴展美國跨國企業在海外的發展空間，做為美國擺脫當前經濟困境的重要良方。

TPP 發展迄今，作為世界第二大經濟體的中國大陸並沒有參與談判，這與美國「亞太再平衡」的外交政策有關。美國主導 TPP 談判的另一重要目標，是意欲透過創建 TPP「內部市場」實現「去中國化」的目的。目前中國大陸是 TPP 最主要的貿易夥伴，TPP 一旦達成，TPP 成員國在 TPP「內部市場」因為享有較為優厚的貿易條件，必然會選擇在內部進行進出口貿易，如此對中國大陸就會產生「貿易移轉」（Trade Diversion）效果，從而影響到全產業鏈中中間產品和原料的供應。¹²譬如以中國大陸較具國際競爭力之一的紡織品產業為例，美國此刻正尋求紡織品和成衣出口至 TPP 其他 11 個成員國的關稅得以取消，並主張「從紗開始」（yarn forward）的原產地規定，即僅可使用美國或 TPP 成員國的紗線和布料，始可享有 TPP 的優惠關稅。其目的顯然是要將中國大陸的紡織品及成衣排除於 TPP 的市場之外。根據彼得森國際經濟研究所（Peterson Institute for International

¹² 「美國跨太平洋夥伴關係協定動向及中國應對建議」，青島市經濟發展研究院，2014 年 3 月 5 日。

Economics) 預估，TPP 將導致中國大陸每年損失約 1 千億美元的出口。

由於中國大陸目前自由化的程度尚難達到 TPP「高標準」的要求，所以中國大陸先行啟動上海自由貿易實驗區的營運，並將該實驗區的經驗逐步複製到天津、廣東和福建等地，以驗證自己是否有能力經受得住高標準開放性經濟的競爭，以備有朝一日時機成熟時，亦能通過加入 TPP 而重新與國際接軌。與此同時，為減少 TPP 效應目前對中國大陸經濟帶來的即時衝擊，中國大陸除了另行力推 RCEP 的談判，並刻意將美國排除在外，還重拾亞太自由貿易區原有的倡議，並於 2014 年 11 月 11 日在北京獲得 APEC 領袖峰會一致決議全面推動 FTAAP 進程，其中主要包括批准推動實現 FTAAP 北京路線圖，啟動實現 FTAAP 聯合戰略研究，並力爭於 2016 年完成。與 TPP 相較，RCEP 和 FTAAP 要求的標準相對較低，成員國更多，其中大部分與 TPP 多有重疊，而且多數屬於開發中國家，經濟的同質性較強，所以容易達共識。一旦協議達成，中國大陸將可以同等優惠的條件繼續進入這些國家國內的市場，其與由美國主導的 TPP 叫板的政治意味甚濃。

3. 雙邊自由貿易協定

美國對一些雙邊貿易問題特別突出，保護主義特別嚴重，或是具有戰略性意義的國家或地區，採取雙邊自由貿易協定的方式，利用其絕對優勢的談判能力，實行各個擊破，以達成其認為符合美國利益的出口擴張和公平競爭的雙邊自由貿易協定。迄至目前為止，美國與相關國家或地區簽署並已正式生效的自由貿易協定有 20 個，主要包括美國與加拿大、墨西哥、智利、澳洲、摩洛哥、以色列、約旦、新加坡及韓國等；尚在談判的還有 10 餘個，主要包括美國與紐西蘭、科威特、泰國和臺灣等。連同以上所述的區域自由貿易協定，已經形成一個以美國為中心的雙邊和區域多元化之 FTA 網絡體系。

四、美國對中國大陸的貿易政策

美國對中國大陸貿易政策是其總體對外貿易政策一個重要的組成部分，既有其與總體對外貿易政策的一致性，也有其對中國大陸貿

易政策的獨特性。此一獨特性表現在美國對中國大陸貿易政策所設定優先目標的不同。隨著美國對中國大陸貿易政策優先目標的調整，美國對中國大陸的貿易政策也不斷發生變化，而 2006 年中國大陸加入 WTO 過渡期的完成，即為美國對中國大陸貿易政策發生變化的重要分水嶺。

（一）2006 年前美國對中國大陸貿易政策之發展

自 1979 美中建交至 2006 年中國大陸加入 WTO 過渡期完成時，美國對中國大陸的貿易政策可以分為三個階段：

1. 第一階段（1979~1989 年）

此一階段，美國的戰略需要是形成對中國大陸貿易政策的主導因素。當時世界還處於冷戰時期，美國對中國大陸的貿易政策主要是服從美國的政治外交戰略。該階段美中政治關係發展平穩順利，小摩擦與分歧雖然不斷，但是影響不了大的發展趨勢。美國主動採取對中國大陸友好的貿易政策如下：

（1）最惠國待遇

最惠國待遇（Most-Favored Nation Treatment, MFN）是國際貿易中各國之間相互給予的正常貿易關係（Normal Trade Relations, NTR）。1979 年美中建交不久之後，雙方即於 1980 年 2 月簽訂美中貿易關係協定，相互給予對方最惠國待遇，中國大陸成為第三個被美國給予最惠國待遇的共產國家。按照美國「1974 貿易改革法」傑克森－凡尼克（Jackson-Vanik）修正案規定，總統授與中央計畫經濟國家或阻礙移民的非市場經濟國家（即共產國家）最惠國待遇，必須進行年度審查，經國會確認完全與傑克森－凡尼克修正案的條件相符，始得延長。1980~1989 年間，美國總統每年都向國會提出延長中國大陸 MFN 的建議，且都獲得國會的批准，並無任何附加條件。但在 1990 年 5 月，當美國總統建議延長中國大陸 MFN 時，美國國會為了表達對 1989 年六四天安門事件強烈的不滿，通過了 MFN 的附加條件法案，規定對中國大陸給予 MFN 必須附加條件，於是 MFN 年度審查遂成為美中雙方政治較量的一項熱門議題，也平添了美中貿易關係中一個不穩定的因素。

迨至 1999 年 11 月美中雙方就中國大陸加入 WTO 達成協議，中國大陸在談判中堅持美國必須給予中國大陸無附加條件的 MFN，否則美國將不能享受中國大陸市場開放的利益。在柯林頓總統大力的支持下，2000 年美國參眾兩院分別通過給予中國大陸永久正常貿易關係（Permanent Normal Trade Relations, PNTR）待遇法案，同時 MFN 也正名為永久正常貿易關係待遇。此一法案使美中貿易關係從此得以正常化，成為美中貿易關係的基石。

（2）逐步放寬對中國大陸的貿易管制

根據美國「出口管理條例」規定，美國對外出口的限制，除加拿大外，其餘所有國家共分為 7 組，分別實施不同級別的出口管制政策。在 1972 年以前，美國將中國大陸分在限制級別最嚴的 Z 組，1972 年「美中上海聯合公報」發表後，美國首次將中國大陸的限制級別由 Z 組轉為 Y 組。此後，又分別於 1981、1983 年將中國大陸由 Y 組轉為限制級別較低的 Q 組及限制級別最低的 V 組。10 餘年間，美國逐步放寬對中國大陸的出口貿易管制，這在相當程度上促進了美中雙邊貿易的發展。

（3）支持美國企業對中國大陸的貿易和投資

除了 MFN 和貿易管制之外，美國還實行一系列支持美國企業對中國大陸貿易和投資的政策。在貿易方面，為從中國大陸進口商品的企業提供資訊服務，並放寬對從中國大陸進口商品的種種限制；在投資方面，美國與中國大陸簽署一系列協議，為美國企業在冶金、電信、電子工業、遠洋漁業、機械工業等領域對中國大陸投資提供協助。¹³

2. 第二階段（1989～2001 年）

此一階段是中國大陸申請恢復 GATT 締約國地位和加入 WTO 的申請階段。美國是 GATT 的發起國，又是 WTO 主要創始國，在推動和參與多邊國際貿易規則中扮演著重要的角色。此間，美國對中國大陸貿易政策的主要目標，是與中國大陸進行基本的貿易協議談判，以

¹³ 參閱：王孝松，「1979～1989 年美國對外貿易政策」，中國社會科學報，2011 年 5 月 5 日。

使中國大陸加入到一個由美國主導的世界貿易體系之中。由於中國大陸當時還不是 GATT/WTO 的正式會員，所以美國在此一階段並沒有著重要求中國大陸全面履行 GATT/WTO 的規則。美國在與中國大陸就加入 WTO 的談判中所注重的，是保護美國國內的利益。隨著中國大陸對美國出口的增加，美國在加大對中國大陸產品進口限制的同時，要求中國大陸開放國內市場成為美國對中國大陸貿易政策的重要內容。美國不僅強調要求中國大陸擴大市場准入的範圍，並要求中國大陸建立和健全相關法律制度，提高透明度，加強智慧財產權保護等，並將這些內容納入中國大陸「復關」和「入世」的談判中。

在最終由美中簽署的中國大陸入會雙邊協議之中，美國傳統的貿易保護主義的兩把利刃－進口限制和出口擴張都得到充分體現。就出口擴張來看，中國大陸不僅降低了關稅和非關稅障礙，而且還同意對外開放市場，除了農業和工業之外，包括諸如電信、金融、保險和資產管理等服務業的諸多領域都允許外資在一定條件下進入；從進口限制來看，美國成功的促使中國大陸接受所謂的「超 WTO 義務」（WTO-Plus Commitments），允許美國在中國大陸某一類產品出口過激時啟動「防衛措施」、「特別防衛措施」，甚至「過渡時期特別防衛措施」等貿易救濟措施，同時接受美國對中國大陸「非市場經濟地位」的要求。誠如柯林頓總統在 2000 年 3 月向美國國會遊說 PNTR 法案的信中所言：「這一協議滿足了我們在所有領域所設定的標準，而且我們沒有放棄任何東西」。這雖然有些自我表功的意味，但是卻也基本符合事實，特別是在打開中國大陸市場方面。

3. 第三階段（2001～2006 年）

此一階段是中國大陸加入 WTO 的過渡期，美國對中國大陸的貿易政策主要是監督中國大陸融入全球貿易體系，並確保中國大陸遵守其入會承諾。美國對中國大陸執行入會承諾的評估主要集中在落實執行 WTO 義務、服務業市場准入、智慧財產權保護、透明度，以及非關稅障礙等有關中國大陸市場開放的議題。

但有趣的是，美國對中國大陸的貿易政策本來是希望藉由美中入會雙邊協議來促進中國大陸經濟改革，和確保這些改革對美國產生有利的影響。儘管美國在中國大陸對美國貨品和服務貿易的市場開放方面取得一定的成就，但是中國大陸加入 WTO 之後，為中國大陸經濟

改革增添了新的動能，同時也給中國大陸貿易發展帶來了空前的機遇。在「中國製造」排山倒海的大量「入侵」之下，美國對中國大陸的貿易逆差不斷擴大。按美方資料，2001～2006年，美國對中國大陸的貿易逆差從830億美元擴大到2,341億美元，遠超過80年代雷根總統對美日貿易逆差所設定的1,500億美元最高容忍度的極限。

因此，美國在這一階段將對中國大陸貿易政策的重點，遂從致力於通過加入WTO談判打開中國大陸市場，轉變為設法限制來自中國大陸的進口。隨著美國對中國大陸貿易逆差的擴大，雙方的貿易摩擦亦不斷加劇，美國在貿易領域針對一些敏感問題，主要包括紡織品、智慧財產權和反傾銷等問題的態度轉趨積極。此外，美國還開始要求人民幣升值，這更意味著美中在這一階段的貿易摩擦已經開始提升到總體經濟的政策層面。

（二）美國對中國大陸貿易政策的調整—2006年美國〈美中貿易關係：進入更大責任與執法新階段〉報告

2006年開始，美中貿易關係進入了新的發展階段。美國認為，作為WTO「新成員」的過渡期已經結束，中國大陸在過渡期限內的許多保護政策都已停止適用。隨著中國大陸在國際經貿地位的重要性上升，特別是美中貿易不平衡的日益擴大，中國大陸從全球開放的貿易體系和世界經濟快速成長中獲益最大。為使這種成長在經濟上和政治上具有可持續性，確保全球貿易體系的健康發展，美國已經不再單純地滿足於中國大陸僅僅履行WTO入會承諾，而是要求中國大陸更深層次地融入全球經貿體系之中，承擔與其在國際經貿地位相稱的責任。

2006年2月16日，美國貿易代表署（Office of the United State Trade Representative, USTR）發表一份名為〈美中貿易關係：進入更大責任與執法新階段報告〉（US-China Trade Relations: entering a new phase of greater accountability and enforcement）之報告，¹⁴亦稱「美

¹⁴ “U.S.-China Trade Relations: Entering a New Phase of Greater Accountability and Enforcement, Top-to-Bottom Review,” United States Trade Representative, February, 2006.

中貿易政策評估報告」。這是自 2001 年中國大陸加入 WTO 以來，美國就其對中國大陸貿易政策發表的第一份從頭到尾（top-to-bottom）的全面性評估報告。報告評估了美中貿易的利益與挑戰。在報告中，美國採取相當「激烈」的措辭，聲稱中國大陸在全球貿易體系中的「學徒期」已經結束，儘管其間美國對中國大陸的出口以高於其他地區 5 倍的速度成長，美國還是認為美中雙邊貿易缺乏公平、持久和平衡性，宣稱「現在正是美國調整對中國大陸貿易政策的時候」，美國將讓中國大陸為不公平貿易的做法負起責任。

〈美中貿易政策評估報告〉長達 29 頁，回顧了過去 20 年來美中貿易發展的歷程，列舉了美中貿易現存的一些問題，並提出了發展美中貿易關係的指導原則，以及其應採的措施，堪稱為現階段美國對中國大陸貿易政策重要的綱領性指導文件。¹⁵

該報告的內容主要分為下列兩大部份：

1. 美國對美中貿易關係發展基本形勢的評估

（1）中國大陸經濟的崛起

中國大陸自實施改革開放 30 年來，已然發展成為一個貿易大國，現在中國大陸是世界第三大貿易國，在世界上扮演著重要的角色。這不僅重新界定全球貿易體系，而且對美國、東亞，以及世界的經濟和政治都產生了深遠的影響。

（2）美中雙方均從中國大陸的崛起中獲益

美中貿易關係的發展對於美中雙方越來越重要，過去 20 年來中國大陸經濟成長平均達到 10%，其中出口佔 40%，而美國市場在中國大陸的出口成長中即佔了 22%；美國消費者亦從來自中國大陸的低價產品中受益，並且促進了美國無通貨膨脹的經濟成長。美國製造業、服務業業者也看好中國大陸市場，中國大陸已經成為美國的第三大出口市場。2001 年以來，美國對中國大陸出口成長率超過 20%，這是 5

¹⁵ 美國對華貿易政策的綱領性文件，「美中貿易關係報告」述評，三江學院知識產權研究所，2008 年 4 月 26 日。

倍於美國對世界其他地區的出口成長率。

（3）中國大陸經濟崛起對美國的挑戰

然而，美中貿易關係仍然面臨著諸多挑戰。美中貿易缺乏機會平衡，以及公平與持久性。主要原因是中國大陸只知一味追求出口成長和發展國內的產業，而沒有履行開放市場的承諾，不尊重智慧財產權和國際公認的勞工權益。具體而言，包括：美國某些出口產品仍然存在障礙；智慧財產權保護的缺乏；未善盡保護勞工權益之責，並缺乏執行勞工保護的法律與標準；不透明的對國內產業給予大量的補貼和優惠；忽視環境問題；未能切實遵守一些國際貿易規則，以及不斷擴大雙方貿易的不平衡，結果導致 2005 年美國對中國大陸的貿易逆差達到 2,020 億美元之多。

與此同時，中國大陸的崛起也給亞太地區帶來了機遇與挑戰。中國大陸已經成為亞洲開發中國家最大的出口市場和最大的進口商品來源地，促進了廣泛的地區發展。的確，美國對中國大陸貿易逆差的擴大，與中國大陸在這一地區的貿易日益增長有密切的關係。美國從中國大陸的進口從 11 年前佔美國從全球進口總額的 5.8% 增加至 14.6%，而美國對亞太地區（含中國大陸）的貿易逆差佔美國對全球貿易逆差的總額則從 1999 年的 57% 下降至 2005 年的 43%。中國大陸已經成為美國在亞太地區貿易和投資強而有力的競爭對手。

上述中國大陸在貿易上對美國造成的種種挑戰，對美中雙邊貿易關係的政治支持有腐蝕性的作用。如果沒有明確的事實證明中國大陸正在對這些問題採取負責的行動，對美國這 25 年來所採取的「建設性經濟介入」（**constructive economic engagement**）貿易政策所獲得的支持就會處於危險之境地，對美中雙方都會帶來損害的後果。

（4）中國大陸的責任

中國大陸作為重要的國際貿易夥伴之優勢，也伴隨著維護多邊、全球貿易體系的責任。隨著中國大陸市場和貿易規模的擴大，中國大陸建設性的參與國際貿易體系就變得更為重要，而這個體系的核心，即是促進自由與開放的市場，營造公平的環境，以及實行透明的管理。

2. 美國對中國大陸貿易政策調整的內容

根據上述的評估，美國確立對中國大陸貿易政策調整的內容包含了三項核心原則、六項目標和十項主要措施。

(1) 三項核心原則

如前所述，自二戰以來美國對外貿易政策的兩項核心原則奉行至今，即：推動日益開放、以規則為基礎的國際貿易體系，並為美國人民贏得從該體系獲得的經濟利益。現在美國對中國大陸貿易政策進行調整，需要增加第三項核心原則，即追求更平等、更持久，具有平衡機會，能夠為美國創造對稱的出口部門就業機會之貿易關係（*the pursuit of a trade relationship that is more equitable and durable, with more balanced opportunities that generate corresponding growth in U.S. export-supported employment*）。美國市場對中國大陸是開放的，中國大陸市場亦應當同樣地對美國開放。

(2) 六大重點目標

第一、參與（**Participation**）

確保中國大陸更加積極和建設性地參與 WTO 杜哈發展回合談判，並加入政府採購協定、網際網路條約、世界動物衛生組織，以及主要包括制訂國際化標準的相關國際標準組織。

第二、實施與遵守（**implementation and compliance**）

監督中國大陸堅決遵守國際與雙邊義務，主要包括取消電信等服務業市場准入限制及國有銀行在國內國有企業的補貼、產業政策和優惠等，並保證完全貫徹與實施。

第三、實施美國貿易法規（**enforcement of U.S. trade laws**）

確保全面、透明地實施美國貿易救濟法律及協定，主要包括反傾銷、美國貿易法 301 條款、421 條款、337 條款和美中紡織品備忘錄。

第四、進一步市場准入和改革（**further market access and reform**）

在目前承諾之外，促成中國大陸市場的進一步准入與經濟更深入的改革，主要包括實施非歧視性的競爭法律和政策，以保證美國公司與人員能參與公平的競爭。

第五、促進出口（**export promotion**）

實行有效出口鼓勵，把重點放在對美國出口有增長潛力的中國大陸沿海人口密集地區以外的內陸各個地區。

第六、積極確定並解決貿易問題（**proactive identification and resolution**）

確定美中貿易關係可能遭遇的中、長期挑戰，並建立起全方為的解決方法，主要包括能力建構等（雙贏）的合作方法、高級別和工作級別的交流方法、政府和私營部門互動方法、雙邊和多邊運用方法，以及援用 WTO 規範或美國國內法律實施貿易救濟方法。

（3）十項具體措施

十項具體措施包括：擴展 USTR 的執行力；提高 USTR 獲取和應用中國大陸貿易制度訊息的能力；推行美國貿易政策並加強與北京的談判能力；增進與其他貿易夥伴的協調與合作；加強和深化亞洲地區經濟的參與程度；加強與中國大陸領袖高層會面的實效性；開展對當前和未來關注領域的雙邊對話；加強美國政府各部門的協調運作；加強政府與國會的合作。

（三）後世界經濟危機美國對中國大陸的貿易政策

對外貿易政策是一國經濟和對外政策的重要組成部分。2008 年世界經濟危機以來，美國經濟經歷了危機—蕭條—緩慢復甦的過程，在此期間，歐巴馬政府採取一系列旨在刺激成長、重振經濟和增加就業機會的新經濟政策，這在一定程度上對美國對中國大陸的貿易政策也起到了影響的作用。

1. 後經濟危機以來美國的新經濟政策：從自由貿易更進一步的滑向保護主義

（1）量化寬鬆

量化寬鬆（Quantitative Easing, QE）是指美國中央銀行在實施零利率或近似零利率的超低利率政策後，通過購買國債等中長期債券，增加貨幣供給，向市場注入大量流動性資金的干預方式，以鼓勵開支和借貸。美國聯準會（Board of Governor of the Federal Reserve System, FED）自 2009 年 3 月實施第一輪 QE1 到 2013 年底實施第四輪 QE4，實施規模共達 3 兆美元以上，2014 年 1 月開始退場，逐步縮小 QE 規模，每月購債數量縮減為 100~750 億美元，直至 10 月 31 日才完全停止購債。

（2）政府支出擴張

面對經濟長期停滯，失業率高居不下的情勢，歐巴馬政府採取擴張財政政策，希望通過增加政府支出、減少私人部門負擔，以利刺激經濟復甦。僅 2009 年 1 月，即推出高達 7,870 億美元的經濟刺激方案，其中公共投資主要集中在基礎設施、教育、醫療和新能源技術上，並於 2010 年推出賦稅減免法案，將工人工資稅降低 2%，並將所有減稅政策延期 2 年至 2012 年底結束，以減緩 2011 年不利的經濟衝擊。

（3）再工業化

隨著勞動力成本的上升和國際分工的發展，以美國為主的工業國家普遍將勞力密集型的低端製造業移轉至開發中國家，而本國則主要關注金融創新等虛擬經濟的發展。2008 年世界經濟危機爆發，美國政府意識到虛擬經濟膨脹對實體經濟弱化的嚴重危害，提出了再工業化的政策，試圖重振製造業，實現經濟重心由虛擬經濟向實體經濟的轉型。

需要指出的是，再工業化不是恢復傳統的製造業，而是尋求保持製造業領先地位的新途徑，擴大就業和出口，在新的技術創新基礎上繼續增強美國的工業競爭優勢，實現產業鏈、價值鏈、供應鏈的全面升級。

2009年11月2日，美國總統歐巴馬發表聲明指出，美國經濟要轉向可持續的成長模式，發出了向實體經濟回歸的號召。據此，美國積極鼓勵美國廠商回流或增加投資，致力於重新塑造美國製造業持續創新和發展的產業基礎，並提出了一系列相關的法案和計畫，其中包括最為受人注目的「出口倍增計畫」，計畫5年內美國出口額翻倍，增加200萬個就業機會。

歐巴馬政府新經濟政策中的各項政策直接間接都會導致貿易保護主義的結果。在擴張性財政政策和新一輪量化寬鬆政策實施的背景之下，美國進口需求會增加，從而引起經常項目逆差惡化，而且長期來看，還可能造成美元貶值，對美國主權信用產生不良影響。為了減少原已居高不下的貿易逆差，以及防止美元危機的出現，歐巴馬政府的貿易政策選擇利用公平貿易的槓桿，再進一步的將自由貿易推向保護主義的方向。透過擴大出口、限制進口的政策，以縮減經常項目逆差。這將在減輕美元貶值壓力的同時，為恢復經濟成長提供必要的動力；而再工業化政策給予美國製造業減稅、補貼等優惠政策以刺激生產和增強出口，則是更為明顯的進攻性貿易保護主義。

2. 歐巴馬政府對中國大陸貿易政策的新走向及工作重點

在面對世界經濟危機，美國採取的新經濟政策充滿著極為明顯的保護主義色彩。這預示著美中在新一輪的經貿互動中將會開始出現競爭性的轉變。在美國經濟長期陷於困境的情形下，歐巴馬政府對中國大陸貿易政策基本上雖然依舊遵循過去一貫的出口擴張和進口限制政策，但是不論在出口方面或是再進口方面，均採取較以前更加激烈的措施，特別是千方百計的致力於為美國產品打開中國大陸的市場，以進一步促進美國經濟的復甦和增加就業機會。在此意義下，公平貿易更是成了美國迫使中國大陸做出相應市場開放的利器。與此同時，歐巴馬總統執政的最近幾年，美國還不斷透過國內立法、多邊貿易體系，以及雙邊貿易協定，實施包括反傾銷及反補貼等各式各樣的貿易保護主義，甚至將人民幣匯率操縱、智慧財產權保護，以及高新技術出口限制等議題，推上總體的政策層面進行政治較量，其目的都是為了阻止並制裁中國大陸的不公平貿易。因此，中國大陸有人認為，歐

巴馬在對中國大陸的貿易政策方面之作法，與柯林頓總統時代的作法頗為類似。¹⁶

2013年3月2日，歐巴馬總統向國會提交〈2013年貿易政策議程及2012年度報告〉，報告指出，美國將繼續採取大膽有效的貿易措施，以促進經濟成長並增加就業機會。在對中國大陸貿易政策方面，歐巴馬政府表示，美國的首要目標是利用各種工具，確保中國大陸以公平的方式進行貿易，讓美國出口商在中國大陸有公平的競爭機會。

根據 USTR 制訂的這一報告，2013年，歐巴馬政府的主要貿易目標包括：繼續實施「國家出口倍增計畫」；繼續磋商並致力達成 TPP；展開與歐盟建立 TTIP 的磋商，以及通過新的可信手段促進貿易自由化，以鞏固在 WTO 的成果等等。

在這份長達 300 多頁的文件中，¹⁷涉及中國大陸的部分，主要還有：

(1) 消除中國大陸各行各業的市場准入障礙，主要包括對美國糧食和農產品、資訊技術、通訊設備、醫療器材等產品市場准入的障礙性措施；另外，中國大陸在貸款、稅務和管理上對本地企業的優惠政策，也引起美國的關切。

(2) 推動「美中雙邊投資條約」的談判，以確保美國投資者獲得進一步的市場准入、重要的投資保護，以及工作的確定性。

(3) 繼續推動中國大陸達成加入「政府採購協定」的磋商工作，爭取中國大陸在政府採購方面做出與其他國家相同的承諾，從而為美國和其他各國出口企業打開中國大陸這個世界最大的採購市場。

(4) 密切監督中國大陸實踐在雙邊和多邊協定的承諾，特別是尊重和保護美國智慧財產權的相關承諾，包括：

¹⁶ 紀碩鳴，「美國經濟復甦與歐巴馬貿易政策」，大公網，2015年1月17日。

¹⁷ 「歐巴馬政府 2013 年貿易議程」，新唐人電視台，北美新聞資訊，2014 年 9 月 10 日。

a. 2012 年，中國大陸承諾給予美國及其他國家智慧財產權所有者和持有者與中國大陸人民同等待遇，並承諾不干涉企業技術轉讓的決定；

b. 2012 年，美中達成協議，中國大陸同意大幅度增加美國電影在中國大陸的市場准入；

c. 2012 年中國大陸對智慧財產權的其他相關承諾，包括要求中國大陸使用正版軟體，並對政府使用的電腦軟體進行審查等。

(5) 確保中國大陸履行 WTO 的義務，對中國大陸一系列不符合 WTO 規定的作法，將向 WTO 提出申訴。2012 年，WTO 已就美中電子支付業務爭端做出有利於美國的裁決，美國將密切注意中國大陸對於此一裁決執行的情形。其次，中國大陸對美國雞肉焙烤產品和汽車徵收反傾銷稅及平衡稅，美國將向 WTO 提出申訴。另外，對中國大陸對美國特殊鋼鐵產品（晶粒取向電鋼片）徵收關稅的作法，美國亦正保持密切的關注。

最後，報告顯示 2012 年通過的美中商貿聯委會、美中戰略與經濟對話、創新對話，以及其他論壇在一些關鍵的貿易和投資問題上均取得了有意義的進展。美國將繼續利用此類雙邊論壇解決雙方的新問題和目前的挑戰。

五、結論

美國與中國大陸的經貿合作關係長期以來一直保持迅猛發展的勢頭，隨著雙邊經貿合作關係的發展，摩擦和分歧也不斷加劇，這應該是一般經貿合作的常態。美國和中國大陸在意識型態、地緣政治，以及政治經濟發展模式等方面都存在重大的認知差異，面對中之國大陸經濟快速的崛起，美國對中國大陸貿易泛政治化的趨勢日益突出。在一切雙邊經貿交流活動的表象之下，更多的是利益與價值觀的根本衝突。這種衝突可控，但無法化解，除非其中一方發生改變，但這種可能性微乎其微。這對當前美中經貿關係而言，主要表現在以下三點：

（一）國際責任之議

美國要求中國大陸承擔大國應盡的國際責任；中國大陸則認為其只願承擔與自身國力及國情相適應的國際責任。

（二）遵守國際規則之辯

美國表示支持一個遵守國際規則的中國大陸之崛起；中國大陸則認為現行國際規則在相當程度上是由美國主導形成的，而且美國講明是要為美國人民贏得從該規則獲得的經濟利益。

（三）公平貿易之爭

美國指責中國大陸違反公平貿易，頻頻對中國大陸實施貿易制裁，以迫使中國大陸做出對等開放的妥協；中國大陸則認為美國的公平貿易根本就是貿易保護主義的產物，況且是否公平，完全由美國單方面認定，公平貿易其實並不公平。

所幸，美國和中國大陸在經貿方面具有巨大的互補性，雙方合作的空間十分廣闊，雖有摩擦和分歧，仍然抵擋不了未來的發展。2013年美中雙方貿易總額已經達到 5,824 億美元，佔當年美國對外貿易總額的 14.9%和中國大陸對外貿易總額的 14%。根據美中交流基金會研究報告，¹⁸到 2022 年，美中將成為彼此最大的貿易夥伴。美國對中國大陸年出口額將超過 4,500 億美元，為美國創造 250 萬個就業機會，赴美國的中國大陸遊客也將從目前的不到 200 萬人增加到 1 千萬人。

誠如「亞洲社會美中中心」（Asia Society's US-China Center）主任謝爾（Oville Schell）所言：「你可以對中國人生氣、可以罵中國人，甚至可以懲罰中國人，但不能不研究如何與中國人競爭」。合作與競爭將是未來美中經貿關係發展的主軸。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 444 期，2015 年 1 月 30 日】

¹⁸ 參閱：牛白羽，「在中美戰略博弈中擴展雙方利益交集」，東網即時，2014 年 6 月 24 日。



回顧 2014 展望 2015 東亞 政經情勢發展－對臺灣 的機會與挑戰

國立政治大學政治學研究所碩士生 林顯明

一、前言

距離 2001 年於上海所舉辦的亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）相隔 13 年，APEC 再度回到中國大陸舉辦。本次北京 APEC 獲致許多具有一定價值與意涵的重大成果，舉凡區域經濟整合（如亞太自由貿易區的推動）、對抗全球暖化、自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的簽訂（如中韓 FTA）以及攸關科技產品議題的擴大資訊科技協定（Information Technology Agreement II, ITA II）都有重大的突破與意義。有鑒於 APEC 為我國少數積極參與的國際場域之一，進一步了解去（2014）年北京 APEC 所獲致的成效與相關情勢發展及對臺灣之影響，實屬必要。因此本文將針對去年北京 APEC 所獲致的成果與共識，以及可能帶來的相關影響進行分析，並就相關成果對臺灣又會產生何種影響與挑戰進行探討，希冀能更全面的梳理出當前東亞區域經濟情勢之發展。

二、2014 年 APEC 成果與中國大陸的角色

隨著中國大陸政治與經濟實力的快速增長，中國大陸對於國際政治與經濟的影響力亦日益明顯。中美關係更是受到東亞各國所關切，從此次北京 APEC 峰會的過程觀察可知，中國大陸積極建立美中兩國在國際上所謂的「新型大國」關係；在此大國關係之下，中國大陸雖

不至於取代美國所建構的國際秩序，但很大程度的展現了主場優勢，使得美國在許多議題方面都必須與之合作或妥協。

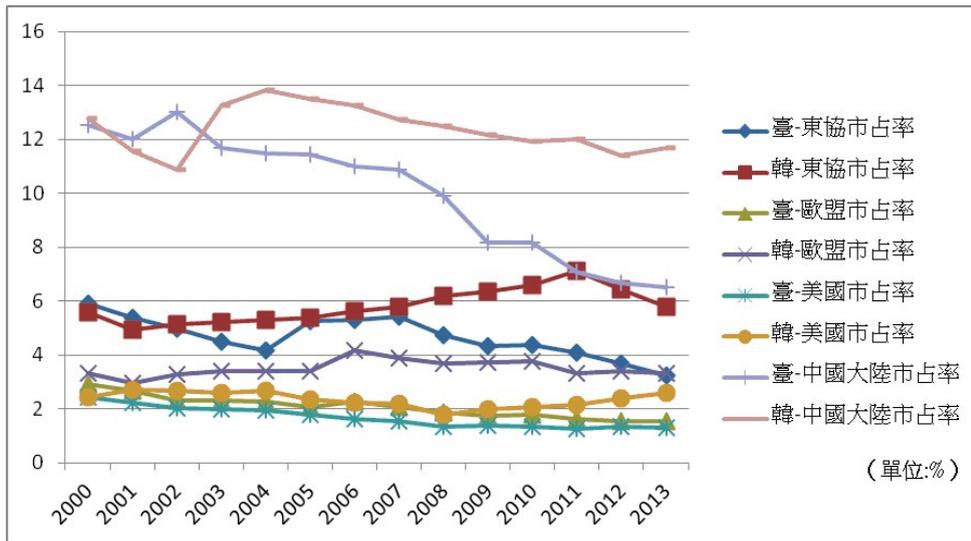
當前東亞區域經濟整合的主要兩股力量，分別就屬以美國主導的 TPP 及中國大陸所支持的 RCEP，兩強之下各國無不希冀從中獲取最大的益處與商機；為此，在兩國為了誰能繼續維持亞太區域經濟整合影響力僵持不下的情況下，美國竟能同意將《亞太經合組織推動實現亞太自貿區北京路線圖》之共同研究結論納入此次會議的「北京綱領」中，評論家多認為此舉不僅是美國的讓步，更是突顯了中國大陸在亞太區域經濟整合的影響力；相較之下，美國總統歐巴馬則在期中選舉失去參眾兩院主導權，並在貿易促進授權法（Trade Promotion Authority, TPA）遲未獲得國會通過的情形下，顯得談判籌碼喪失，更展現了中國大陸對於與美國競逐亞太區域經濟整合主導權的企圖心與決心。雖然中美在許多議題上交鋒，但中美在此次 APEC 會議上，更是第一次向國際社會交出減碳承諾以及相關時程安排，其中美國宣示將於 2025 年以前，將美國溫室氣體排放降到比 2005 年排放量低 26~28% 的水準；另外中國大陸則宣示 2030 年前，將非化石燃料占全國能源消耗的比例，提高到 20%。雖然有媒體認為，其宣示的政治意義大於實質意義，但依本文觀點，認為當前全球排名前兩大的溫室氣體排放國，願意在此議題停滯不前的情況下，向國際社會提出承諾，實屬突破，應給予正面看待。另一方面，在美中共同協商與讓步之下，ITA II 產品減稅範圍預估將涵蓋超過 200 種、逾 30 兆新臺幣的全球高科技產品，臺灣亦可從中獲益。經濟部政務次長卓士昭表示：「此次近 200 項產品納入擴大清單，臺灣主要外銷品液晶裝置、電視攝影機等 100 餘項產品，可能納入最終結果並受益，初估 1 年約可節省關稅 8.16 億美元（約 251.01 億新臺幣）」。

APEC 會議中，不僅在中美關係議題上有所突破，中日關係亦有重大發展。在中日因周邊領土爭端事件頻傳以及日本政治人物參拜靖國神社、中日歷史的問題影響下，近年來兩國關係可謂不進反退。此次在北京 APEC 會議上，中日兩國領袖在經過數年後，首次進行元首會面；雖然在釣魚台問題上仍然沒有交集，但日本首相安倍晉三對此表示，日中關係將重返戰略互惠概念，並據此改善兩國關係。

三、中韓 FTA 對臺灣的影響

本次 APEC 會議中備受國人關注的，當推中韓 FTA 完成實質談判，並且預計於年底完成簽署。中韓 FTA 的簽署，被國內許多論者認為是對臺灣經貿發展投下的一顆核彈，其原因在於臺灣與韓國在出口商品上具有高度的相似性。過去希望透過兩岸經濟架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）來建構一個相較於韓國更具競爭力的出口條件及價格，但有鑑於兩岸服務貿易協議遲遲無法獲得社會共識及國會支持，使得後續貨品貿易談判停滯。在此情形下，中韓 FTA 的簽署，對於臺灣積極尋求透過兩岸經貿關係制度化與正常化來搶攻中國大陸市場的策略，無疑形成重大阻礙與挑戰。根據中華經濟研究院研究，中韓 FTA 生效後，將使我國 GDP 下降 0.5%、總出口減少 1.34%，受影響之出口值超過 100 億新臺幣；根據工研院之評估，國內受影響之製造業產值更高達 2,500~6,500 億元間。由此可見，中韓 FTA 的簽署，對臺灣所產生的影響不可謂不小，其中在鋼鐵、工具機、汽車、面板、石化、紡織及玻璃等產業皆可能受到衝擊，受影響就業人口更高達 50 萬人；上述各數據皆讓國內許多民眾感到焦慮不安；韓國在區域經濟整合與 FTA 之成效，更成為臺灣警惕自己向前邁進的重要案例。

中韓 FTA 生效後，韓國 FTA 覆蓋率也將從現行的 41.93%，大幅增加至 62.66%；相較之下臺灣目前 FTA 覆蓋率僅 9.68%，確實造成臺灣廠商在與韓國競爭時的壓力與劣勢。即便兩岸完成貨品貿易談判並簽署協議，27.01%的 FTA 涵蓋率，仍大幅落後韓國及新加坡的 70.77%，對於同屬出口貿易經濟體的臺灣形成嚴峻的挑戰。另外，韓國是目前少數同時與東協、歐盟、美國及未來的中國大陸完成 FTA 簽署的國家；以下根據媒體報導之資料，分析臺韓在東協、歐盟、美國與中國大陸市場占有率變化。



資料來源：<http://theme.udn.com/theme/story/6775/468117>，經作者修改。

圖 1 臺韓於東協、歐盟、美國與中國大陸市場占有率變化

根據圖 1，臺灣在東協的市場占有率在 2000 年達到高峰，來到 5.89%，高過於當時韓國的 5.59%，但此後臺灣於東協的市場占有率一路下滑，並在 2002 年與韓國出現死亡交叉，韓國首次以 5.15% 的市占率高於臺灣當時的 4.99%。此後的發展情形一直維持「此消彼長」的態勢，而這樣的差距更在 2007 年韓國與東協 FTA 生效後，更加擴大。2007 年韓國與東協 FTA 生效，該年韓國於東協的市占率為 5.79%、臺灣則為 5.43%，雖有差距但還不大。但 2007 年後，韓國於東協的市場占有率一路飆升，2011 年達到最高峰，韓國於東協的市占率來到 7.12%，而臺灣則衰退到 4.07%；雖然韓國在 2011 年達到高峰後市占率有下滑的趨勢，但截至 2013 年韓國於東協的市占率依舊以 5.78%，高過於臺灣的 3.23%。若再從臺韓於歐盟市場占有率的變化，亦可以看出類似的趨勢，一直以來韓國在歐盟的市占率皆高過於臺灣，2000 年時臺韓於歐盟的市占率分別為 2.93% 及 3.33%、此後臺灣一路下滑，而韓國則在 2007 年來到市占率的高峰 4.17%，同年臺灣的市占率為 2.27%。2011 年韓國與歐盟 FTA 生效，該年韓國於歐盟的市占率為 3.31%、臺灣則為 1.63%，截至 2013 年止臺灣於歐盟的市占率僅剩 1.54%、而韓國則維持 3.31%。這一消一長的情形下，不

僅擴大了臺韓於歐盟市場占有率的差距，更拉低了臺灣與歐洲國家洽談簽署 FTA 的談判籌碼，甚至有學者認為因為臺灣於歐盟的市場上的重要性越來越小，因此臺歐之間要簽署 FTA 的可能性不大，對此可看出臺灣於東協和歐盟市占率衰退對臺灣各方面的影響。

臺韓於美國的市場占有率變化情形，更是令人感到憂心。2000 年時臺韓於美國的市占率分別為 2.43% 與 2.44%，差距甚小；但至此之後亦呈現我消韓長的發展趨勢，2008 年受到美國金融海嘯的影響，臺韓兩國於美國的市占率皆來到歷史新低，但韓國維持在 1.78% 而臺灣則為 1.33%。2012 年美韓 FTA 生效，前一年 2011 年韓國於美國的市場占有率 2.13 的水準，而臺灣則持續下探，僅剩 1.27%；2012 年美韓 FTA 上路後，更快速的拉大了臺韓兩國間的差距，截至 2013 年為止，韓國於美國的市場占有率為 2.57%，而臺灣此時則來到了 1.31% 的低點。臺韓於中國大陸市場占有率的變化上，2000 年時臺韓在中國大陸的市占率差異不大，分別為臺灣 12.52%、韓國為 12.76%，兩者差距甚小；甚至臺灣於 2002 年時市占率大幅領先韓國，該年臺灣於中國大陸的市占率來到 13.02%，高過於韓國的 10.88%。但 2002 年以後臺韓於中國大陸的市占率出現的翻轉性的變化，臺灣一路下探 2009 年來到歷史新低 8.16%，而到了 2013 年僅剩 6.51%；相對的韓國則在 2012 年後快速的上升，2004 年來到歷史新高 13.81%，此後雖互有漲跌，截至 2013 年韓國於中國大陸的市占率依舊維持在一成以上（11.67%），比臺灣高出 3.15%。

四、結論

面對上述亞太政經情勢的發展與挑戰，本文透過兩岸、區域以及國際等面向，提出若干策略方向進行探討。首先，兩岸與區域的部分必須綜合考量，尤其當今中國大陸與東協十國已占我國對外貿易六成左右，由此可見中國大陸與東協市場對臺灣的重要性。因此，本文提出應結合中國大陸與東協開展臺灣的「亞洲西南戰略」；面對兩岸經貿互動與整合的推展，必須要加快兩岸貨品貿易的談判，並且積極的爭取比中韓 FTA 更好的降稅條件與時程；另一方面也要加快與東協國家以「堆積木」的途徑，加速臺灣與東協國家進一步洽簽促進投資、

投資保障等協議，避免雙重課稅等，一步步建立與中國大陸和東協國家友善且自由的經貿環境。在逐步推動臺灣的亞洲西南戰略上，一方面須完成 ECFA 後續談判、二方面架構出臺灣與東協國家的良好經貿關係，如此不僅可收兩岸與區域自由貿易之效益，更可有效建構參與 RCEP 及中國大陸提倡之亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）戰略優勢及友善環境；此後，將 ECFA 之兩岸經貿紅利，以及 RCEP、FTAAP 之區域經貿整合紅利進一步彙整，徹底落實臺灣的「亞洲西南戰略」。最後再以兩岸及區域經貿整合之基礎與成效，爭取參與跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）及與重要夥伴國洽簽 FTA 的可能性，藉以突破當前臺灣參與區域經濟整合之困境與挑戰。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 445 期，2015 年 2 月 6 日】



韓國 2015 年主要經貿施政方向之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1960 年代朴正熙大總統執政後，為致力國家之整體開發與繁榮，發展重化工業，擴大對外出口，藉以奠定逐步邁向先進國家及科技大國之基礎，以利提升韓國在國際社會之形象與地位，頃通令各有關部會及道（省）、市政府，每年均應擬訂該年度之「業務計畫」（施政計畫目標），除向大總統提出報告外，並正式對外公布。

該項「業務計畫」之施政報告，自朴正熙大總統以後之全斗煥、盧泰愚、金泳三、金大中、盧武鉉、李明博以及目前之朴槿惠大總統等，仍在繼續實施。

二、躋身世界第七大貿易國家

韓國自 2010 年起對外貿易突破 1 兆美元以來，連續 4 年之對外出口均有顯著之成長，2014 年之對外貿易總值計達 1 兆 988 億美元，其中出口金額為 5,731 億美元，進口金額為 4,783 億美元，貿易順差金額為 474 億美元。

韓國近年來在吸引外人赴韓投資方面，亦有快速之增長，2014 年在吸引外資方面，如以申報金額為基準，計達 190 億美元，如以資金到位金額為基準則達 115 億美元，主要投資項目為零組件、素材及智慧服務業，主要投資來源則為新加坡及中國大陸等。

韓國 2015 年之出口目標金額訂為 6,000 億美元，吸引外資之金額則訂為 200 億美元，為期達成上述目標，將透過靈活運用自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之策略，來擴大出口及吸引外資。

韓國目前已躍身為世界第七大貿易國家，第 15 大國內生產毛額國家 (GDP) 及第 25 大平均每人國內生產毛額 (per capita/GDP) 大國。

三、2015 年主要經貿政策目標

韓國產業通商資源部所公告之 2015 年主要經貿政策方向，計分：1.有效運作 FTA 策略，擴大國家經貿網路，其中包括透過韓、中 FTA 機制，建構東北亞之企業中樞地位；2.透過領袖高峰外交訪問，積極開拓國外市場，其中包括深度經營及發揮高峰外交之成果，來推動開拓國外市場之多邊化；3.加強輔導中小及中堅企業，大力支援對外出口，其中包括輔佐內需中小及中堅企業，轉換為出口企業，並協助將其企業之經營，提升為電子商務之出口模式；4.擴大吸引外人赴韓投資，提升自由經濟園區功能，其中包括吸引高附加價值製造業、智慧財產業以及加強合作接軌之基礎等。

茲將其主要之推動政策課題分述如次：

(一) 有效運作 FTA 策略，擴大國家經貿網路

1. 透過韓、中 FTA 之契機，致力經濟活絡發展

(1) 為期有效因應即將生效之韓、中 FTA，將成立「China Desk」，提供全方位之「One Stop」服務，加強原產地管理、開拓出口市場，有效協助紓解非關稅障礙等綜合性之支援，進而建構進口商品之安全機制，嚴格執行危害社會及安全之商品管理，並將積極推動違反原產地標示之懲處。

(2) 為期開拓中國大陸之內銷市場，進而擴大中小企業在當地之行銷基礎，將支援設立 5 個大型中小企業之賣場，加強與當地大型流通網路之合作與交流，對於有發展潛力之出口商品，將加強其售後

服務。此外，並將進一步積極開拓農漁產食品及消費財之行銷市場。

(3) 為期提高產業競爭力，將推動農漁產品之第六次產業化政策，其中包括支援成立 1,200 家智慧型農漁產品之銷售店、闢建示範型之農材觀光及流通商店以及加工及流通業為一體之複合養殖區。此外，截至 2020 年止，將成立 1 萬家中小企業智慧型工廠，以利輔導開發 100 大世界級之生活精品。

2. 有效發揮 FTA 之功能，以利推動韓國成為東北亞之商業中心

(1) 韓國一旦完成韓、中 FTA，有利韓國進出中國大陸市場，進而結合已生效之韓、美及韓、歐盟 (European Union, EU) FTA，躍身為世界第 3 大 FTA 之經濟領域，FTA 涵蓋率將達 73.5%，貿易比重將達 63%，出口比重則將達 69%。

(2) 以中國大陸為跳板，進一步擴大開拓世界市場，鑒於韓國與中國大陸地處毗鄰、物流運輸快捷，有利雙邊交易，加以 FTA 之優惠關稅誘因，可望加速推動韓國成為東北亞商業中心之構想與目標。

(3) 中國大陸以購買力為基準之 GDP 占世界第一位，計達 17 兆 6,000 億美元，且擁有 14 億人口之龐大內需市場，韓國因具有高附加價值之製造業、智慧服務業等企業誘因，可望大舉進出中國大陸市場。

3. 提高 FTA 之利用率，擴大行銷網路

(1) 將中小及中堅企業 FTA 之利用率提高為 65% 以上，對於 FTA 認知度不足之企業，將加強支援及宣導，尤其對農漁產業及生活用品產業等，FTA 利用率偏低之產業，將提供特別之協助。積極支援開發符合原產地基準之新產品。

茲將韓國中小及中堅企業 FTA 之利用率列表分述如次：

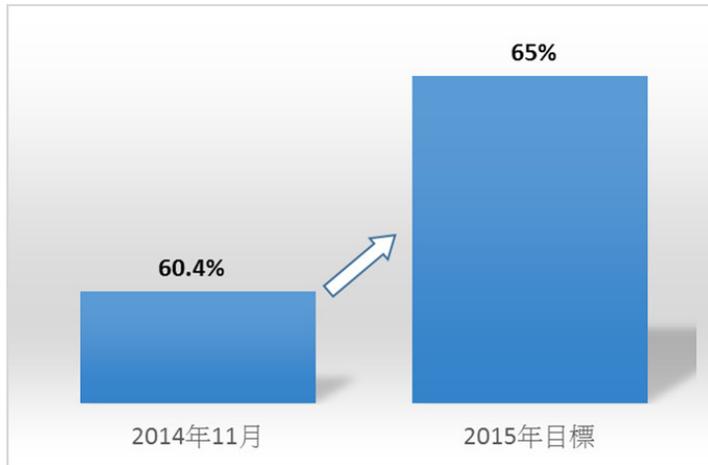


圖 1 韓國中小及中堅企業 FTA 利用率

(2) 擴大 FTA 合作網路，加強因應亞太地區之區域經濟整合，其中在「跨太平洋夥伴協定」(The Trans-Pacific Partnership, TPP) 方面，為積極研擬參與，將推動有效之因應對策。至於在「區域全面經濟夥伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 方面，則擬以 2015 年年底為達成協議之目標，積極參與主導性之協商。為期提高韓、東協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 及韓、印度等 FTA 之利用率，將加強推動其「升級」(upgrade)。此外，將加速推動韓國與中南美等 FTA，能早日展開諮商，並將儘速推動有關韓國與中非及韓國與非洲等國家間之 FTA 共同研究作業。

(二) 透過領袖高峰外交訪問，積極開拓國外市場

1. 以高峰外交之成效作為起跳點，加速推動永續發展

(1) 對於已訪問之國家，為期追加開創更高之成效，將邀請對象國家領袖赴韓國訪問，並建立雙邊或多邊常態性之高峰會議運作體制，以利加強爭取當地重大工程標案，其中包括阿拉伯聯合大公國 (UAE) 核能發電等，相當於 100 億美元之重大工程。

(2) 加強對有潛力及新興地區之高峰外交活動，其中包括擴大對中東及中南美等能源國家之外交活動，為期達成其目標，將啟動政

府與企業共同運作體制，以利爭取最大利益。

(3) 研擬高峰外交成效「共有制」之運作，並透過其運作機制，進行事後管理，為期達成其目標，將研擬成立「經濟外交擴大成果協議會」，進而蒐集相關資訊，以利提供必要之協助。

2. 致力開拓國外市場之促銷項目及多邊化之政策方向

(1) 在文化創意方面，將籌措相當於 2,000 億韓元¹之韓、中文化產業發展基金，支援共同製作電影及電視連續劇等。在醫療保健方面，將在中東等地區籌建醫院、出口醫療資訊機制，闢建製藥設施園區，在越南成立數位醫療中心以及雲端治療體系等。在資訊、通信和技術 (Information Communication Technology, ICT) 方面，則將在阿爾及利亞等地區協助其飲水系統之發展與管理，並在開發中國家或地區，協助建立通關、出入境以及電子商務系統等。

(2) 聯合中東國家及多邊開發銀行 (諸如 IBRD 等) 共同投資參與開發中國家之工程。

(3) 透過大企業之國外行銷網路，支援中小及中堅企業之出口，進而攜手合作共同爭取商機及標案。

(4) 加強支援青年國外就業機會，並以能爭取 1 萬 2,000 人之就業機會為目標，其中 2015 年可望優先爭取到 UAE 核能發電工程 3,000 人之國外就業機會。

(三) 加強輔導中小及中堅企業，大力支援對外出口

1. 積極推動內需企業轉向出口企業

(1) 以出口輔導單位為中心，推動符合企業需求之措施，其中包括 8 個輔導單位，整合 23 項企業，主要涵蓋項目有開拓國外市場、提供商業資訊及支援外銷貸款等。為期達成上述目標，將在 2015 年內共輔導 2,400 家廠商，支援培訓有關貿易及技術專業人才。

¹ 以 2015 年 2 月 13 日為基準，每一美元兌換 1,100 韓元。

(2) 對於有出口潛力之地區，加強支援開拓市場措施。為期達成上述目標，將靈活運用先進國家景氣復甦及 FTA 之契機，積極開拓消費財及零組件市場，其中包括協助廠商參加 123 個國外展覽會，派遣 51 個貿易促銷團及舉辦 60 次商品洽談會等。此外，並將加強保護韓國固有商標 (K-Brand) 及提供世界高規格之綜合性貿易資訊。

(3) 追加指定 100 家專業貿易廠商，總家數自 2014 年之 167 家，擴大為 2015 年之 270 家。

茲將韓國近年來中小及中堅企業之出口比重列表分述如次：

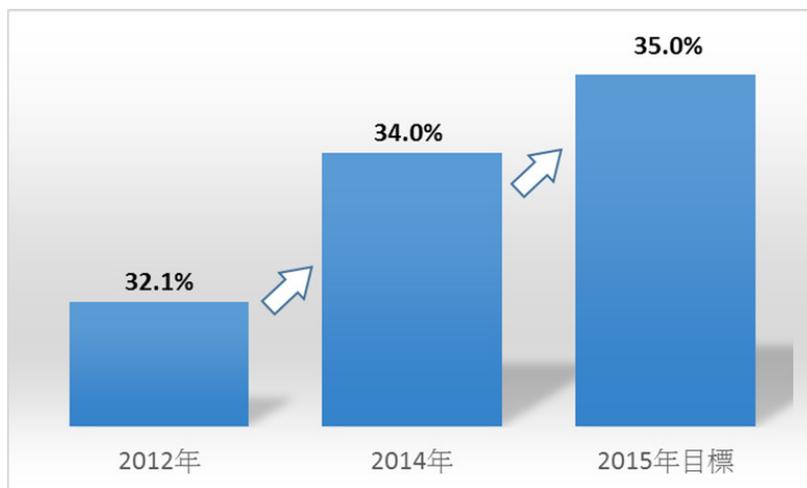


圖 2 韓國中小及中堅企業出口比重

2. 加速運作新出口模式之電子商務

(1) 為期擴大電子商務之出口機制，將針對 1,500 家之商品，進行電子商務之交易體系。加強與中國大陸具有電子商務交易機能廠商之合作。此外，並將共同推動韓國仁川與中國大陸青島間海上運輸之簡易通關系統。

(2) 積極參與國外政府採購市場，擴大政府間 (Government to Government, G2G) 之交易，其中包括擬訂與美國、EU 及澳洲等先進國家，共同參與國際市場之政府採購以及支援有關國防、安全及醫療保健等 G2G 之出口，主要出口對象為中南美及獨立國家聯合體 (The

Commonwealth of Independent States, CIS)²等地區。

(3) 加強開拓國外市場之金融支援，其中包括擴大對中小及中堅企業之外銷貸款，其金額將自 2014 年之 74.5 兆韓元，提高至 2015 年之 79.5 兆韓元。此外，並為有效推動擴大「經濟合作發展基金」(Economic Development Cooperation Found, EDCF)³及民間財源之接軌將加強各項支援措施。

(四) 擴大吸引外人赴韓投資，提升自由經濟園區功能

主要吸引外人赴韓投資項目，包括高附加價值製造業（計有食品、新再生能源、零組件、海洋整廠設備及工程技術等）及智慧服務業（計有教育、金融、法律、R&D 中心、觀光休閒及文化創意等）。

加強合作接軌基礎，包括建構 R&D 中心、仁川松島世界化自由經濟園區、物流 24 小時全天候運作體制、韓、中 48 小時通關作業系統以及推動韓國汝矣島及釜山為國際金融中心等。

為期擴大吸引外人赴韓投資，進駐仁川自由經濟園區，將放寬各項管制措施，提供獎勵誘因，以利招攬外國觀光、教育及醫療企業進駐。

實施租稅特別減免制度，以利提高外國企業赴韓投資之意願，為期達成上述目標，除將依據實際需要者進行開發外，並將研擬闢建韓、中經濟合作園區，藉以擴大吸引中國大陸企業赴韓投資。

四、結論

韓國近年來之經濟發展均呈現亮麗之成長，尤其在 FTA 方面，更有快速之發展，值此世界經濟景氣變化多端，處境艱困之際，韓國

² 獨立國家聯合體 (The Commonwealth of Independent States, CIS) 成員國有：亞美尼亞、阿塞拜疆、白俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、摩爾多瓦、俄羅斯、塔吉克、烏茲別克、烏克蘭和土庫。

³ 經濟合作發展基金 (EDCF) 係韓國於 1987 年 6 月 1 日依「對外經濟合作基金法」成立，用以提供開發中國家之低利融資，進而促進開發中國家之經濟發展。

如何能將其危機化解到最低程度，執政者著實發揮了賢明之領導能力與智慧之行政對策，其中各部會之年度「業務計畫」，亦促使政府每年能依據其政策方向與目標，有效推動「國政」。

韓國各部會每年年初擬妥「業務計畫」後，其施政重點，均依其計畫逐步推動，實施成果與績效，亦作為各該部會之年度考績，其作法似值我國政府主政參考。

資料來源：韓國產業通商資源部。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 448 期，2015 年 3 月 6 日】



上海自貿試驗區之發展 與影響

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳 副執行長

一、前言

上海自貿試驗區是中國大陸近年來最具野心的內部經貿體制改革計畫，其運作至今已超過一年，同時，第二批自貿試驗區，也於今（2015）年擴大至廣東、天津及福建三個區域。其中福建自貿試驗區很可能將以推動兩岸經貿互動為主。無論臺灣未來要以何種態度及立場面對中國大陸的自貿試驗區，都必須建立在瞭解其內涵及成效之基礎上。是故，本文之目的，即在於探討上海自貿試驗區之開放內容及執行成效，俾使我們對其發展有進一步的瞭解及掌握。

二、上海自貿試驗區之總體目標

依據中國國務院批准之《中國（上海）自由貿易試驗區總體方案》，主要政策目標在經由兩至三年的改革試驗，加速政府職能之轉變，積極推動服務業擴大開放和外商投資管理體制改革，俾期成為具有國際水準的投資貿易便利、貨幣兌換自由、監管高效便捷且法制規範環境之自由貿易試驗區。在方案中臚列了九項主要任務與措施，包括：深化行政管理體制改革、擴大服務業開放、探索建立負面清單管理模式、構築對外投資服務促進體系、推動貿易轉型升級、提升國際航運服務能級、加快金融制度創新、增強金融服務功能及完善法制保障等九項。

在這九項措施中，又以「深化行政管理體制改革」、「擴大服務業開放」及「探索建立負面清單管理模式」，更為上海自貿區能否有實際成效之關鍵。特別是，關於訂定負面清單管理模式之目的，重點在於對外資給予市場進入前之國民待遇，即針對目前對外資投資申請審核較陸資較為嚴格之部分，改變為與陸資相同處理之管理模式。進一步來說，則係將外商投資項目由核准制改為備案制（國務院規定對國內投資項目保留核准的除外）；將外商投資企業合同章程審批改為由上海市負責備案管理，備案後按國家有關規定辦理相關手續。換言之，在試驗區內，適用負面清單之外資，亦將暫停適用《外資企業法》、《中外合資經營企業法》、《中外合作經營企業法》規定的有關行政審批流程。

負面清單之研擬，也是中國大陸因應與美國洽簽雙邊投資協定（Bilateral Investment Treaty, BIT）之試驗方案。過去中國大陸對外洽簽的 BIT，均限於外人投資進入境內後（post-establishment）方給予 BIT 保護，直至 2013 年第五輪中美戰略與經濟對話中，中國大陸方同意以進入前國民待遇和負面清單為基礎，與美方進行 BIT 實質性談判，未來與歐盟之 BIT 談判，亦將採用相同模式，此一重大突破，顯示中國大陸對現有外資管理體制的政策轉變。

在檢驗制度上亦有所簡化。2014 年 10 月時，中國國家質檢總局通知 8 項自貿試驗區檢驗檢疫制度創新措施將在全中國大陸複製推廣。這些制度包含如協力廠商檢驗結果採信制度、全球維修產業監管、出入境生物材料製品風險管理、檢驗檢疫通關無紙化改革、進口貨物預檢驗、動植物及其產品檢疫審批負面清單等。此等改革已有初步成效，以協力廠商檢驗結果採信制度為例，累計至 2014 年 10 月為止，已有 9,043 批、29.97 萬輛進口機動車以此方式進口，節省檢測成本 3,144.51 萬元人民幣。¹

¹ <http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2315/node4411/u21ai944150.html>.

三、上海自由貿易試驗區之主要內容

為實現《中國（上海）自由貿易試驗區總體方案》所揭示之主要政策目標、落實上述政策方向，上海市政府相繼公布六項法律文件，包括《中國（上海）自由貿易試驗區管理辦法》；「外商投資項目」、「外商投資企業」、「境外投資項目」、「境外投資開辦企業」等四個備案管理辦法；以及「外商投資准入特別管理措施」（負面清單）。之後中國大陸有關業別之主管中央單位，也針對部份執行項目，陸續公布實施政策方向與具體操作規則。惟整體而言，上海自貿區被賦予之主要任務中，最值得注意其發展者，本文以為當屬「深化行政管理體制改革」、「擴大服務業開放」及「探索建立負面清單管理模式」三項政策內容，茲進一步討論此三項措施之實質內容如下。

（一）深化行政管理體制改革

此項重點在於過去中國大陸對民間資金之管理，向來以事前核准為主，在上海自貿區則朝向以事後監管為主。此部分之落實，需搭配上海自貿區另一重要措施之實施－「負面清單管理模式」，以實現投資申請審查制改為備查制。換言之，在區內之作法，對於未列在上海自貿區負面表列清單上之投資項目，外商投資者之投資審查程序由核准制改為備案制；將外商投資企業合同章程審批改為由上海市負責備案管理，備案後按國家有關規定辦理相關手續。同時，未列在負面清單業別之外人投資，在區內亦將暫停適用《外資企業法》、《中外合資經營企業法》、《中外合作經營企業法》規定的有關行政審批流程，享有行政措施簡化之優惠待遇。

表 1 上海自貿區之行政管理改革措施

自貿區 優惠措施	上海自貿區
放寬註冊 資本要求	實施註冊資本認繳登記制，公司股東（發起人）對其認繳出資額、出資方式、出資期限等，由自主約定並記載於公司章程。
單一窗口 處理申請 流程	關於自貿試驗區工商部門會同稅務、質監等部門和管委會建立外商投資專案核准（備案）以及企業設立（變更）「一表申報、一口受理」工作機制。工商部門統一接收申請材料，統一向申請人送達有關文書。
簡化企業 取得執照 的程序	自貿試驗區內取得營業執照的企業即可從事一般生產經營活動；從事需要許可的生產經營活動的，可以在取得營業執照後，向主管部門申請辦理。亦即除另有規定外，原則上「先登記，後批准」。

資料來源：本文整理。

（二）擴大服務業開放

上海自貿試驗區對金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務和社會服務等六大領域擴大開放，包含 18 項次行業別，其開放方式主要針對過去屬於禁止或限制類之服務業投資，以正面表列呈現鬆綁的內容，包括暫停或取消投資者資質要求、股比限制、經營範圍限制等市場進入限制措施。依據國務院上述揭示之開放範圍，上海市公布其負面管理清單之基礎，同時在 2013 年第一次方案中陸續公布上述 18 項服務業別擴大開放之具體實施規則。

隨後又在 2014 年 7 月 2 日公布新增 14 項開放服務業之措施，主要在商貿領域取消對外商投資郵購和一般商品網路銷售的限制；在物流服務放寬一些行業的外資股比限制，允許外商以獨資形式從事國際海運貨物裝卸、國際海運集裝箱站和堆場業務，允許外商獨資從事航空運輸銷售代理業務等；在會計服務允許取得中國大陸會計師資格的香港、澳門專業人士擔任會計師事務所合夥人；且醫療服務取消外商投資醫療機構之最低投資總額與經營年限限制。

此外，中國國務院在 9 月 4 日發布《國務院關於在中國（上海）自由貿易試驗區內暫時調整實施有關行政法規和經國務院批准的部門規章規定的准入特別管理措施的決定》，針對多項外商投資產業的

具體管理措施進行開放與調整。其中涉及調整的相關措施包括《中華人民共和國國際海運條例》、《中華人民共和國認證認可條例》、《鹽業管理條例》以及《外商投資產業指導目錄》、《汽車產業發展政策》、《外商投資民用航空業規定》規定的有關資質要求、股比限制、經營範圍等市場進入特別管理措施。其中，服務業開放項目共計 10 項，主要涉及運輸、倉儲、郵政、批發零售、房地產與科學研究、技術服務和地質勘查業，且有 6 項乃進一步開放外商獨資經營。惟若干開放項目與先前 2014 版負面清單開放內容重疊，故可視為落實該版負面清單之具體政策措施。

表 2 上海自貿區最新開放之調整措施

業別	調整實施情況
海運	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事國際海運貨物裝卸、國際海運集裝箱站和堆場業務
航務	暫時停止實施相關內容，允許外商以合資、合作形式從事公共國際船舶代理業務，外方持股比例放寬至 51%
投資	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資進出口商品認證公司的限制，取消對投資方的資質要求
鹽業	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事鹽的批發，服務範圍限於試驗區內
採礦投資	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事提高原油採收率（以工程服務形式）及相關新技術的開發應用
採礦投資	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事物探、鑽井、測井、錄井、井下作業等石油勘探開發新技術的開發與應用
飲料製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以合資、合作形式（中方控股）從事中國傳統工藝的綠茶加工
造紙	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事主要利用境外木材資源的單條生產線年產 30 萬噸及以上規模化學木漿和單條生產線年產 10 萬噸及以上規模化學機械木漿以及同步建設的高檔紙及紙板生產
設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事 400 噸及以上輪式、履帶式起重機械製造

業別	調整實施情況
設備製造	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資各類普通級（P0）軸承及零件（鋼球、保持架）、毛坯製造的限制
專用設備製造	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資 15 噸級以下（不含 15 噸）液壓挖掘機、3 噸級以下（不含 3 噸）輪式裝載機製造的限制
專用設備製造	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資一般滌綸長絲、短纖維設備製造的限制
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事汽車電子匯流排網路技術、電動助力轉向系統電子控制器製造與研發
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式投資與高速鐵路、鐵路客運專線、城際鐵路配套的乘客服務設施和設備的研發、設計與製造，與高速鐵路、鐵路客運專線、城際鐵路相關的軌道和橋樑設備研發、設計與製造，電氣化鐵路設備和器材製造、鐵路客車排汙設備製造
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事豪華郵輪、遊艇的設計
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事船舶艙室機械的設計
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事航空發動機零部件的設計、製造與維修
汽機車製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事摩托車（排量 ≤250ml）生產
交通設備製造	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事大排量（排量 >250ml）摩托車關鍵零部件製造：摩托車電控燃油噴射技術
電氣機械及器材製造業	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事符合歐盟 RoHS 指令的電器觸頭材料及無 Pb、Cd 的焊料製造
交通運輸、倉儲和郵政業	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事地方鐵路及其橋樑、隧道、輪渡和站場設施的建設、經營
批發零售	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事植物油、食糖、化肥的批發、零售、配送，糧食、棉花的零售、配送，取消門店數量限制
批發零售	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資郵購和一般商品網上銷

業別	調整實施情況
	售的限制
鐵路運輸	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事鐵路貨物運輸業務
民航	允許外商以獨資形式從事航空運輸銷售代理業務
房地產服務	暫時停止實施相關內容，取消對外商投資房地產仲介或經紀公司的限制
科學研究、技術服務和地質勘查業	暫時停止實施相關內容，允許外商以獨資形式從事攝影服務（不含空中攝影等特技攝影服務）

（三）探索建立負面清單管理模式

對於訂定負面清單管理模式之目的，重點在於對外資給予市場進入前之國民待遇。上海市政府於 2013 年公布之負面清單仍包括 190 項內容，外界認為自由化程度有限，令人質疑中國大陸自由化之政治決心。其中，為外界認為仍保留限制之清單項目，包括例如禁止鹽的批發、禁止高爾夫球場之建造與營運、禁止度假飯店（villa）的建造與營運、限制大型主題公園的開發與營運等。

不過在 2014 年 7 月 1 日甫公布之最新版本負面清單，清單數量從 2013 年版本之 190 條縮減至 139 條。在新版 139 條負面清單中，限制性措施為 110 條、禁止性措施為 29 條。首先，2014 年清單取消 14 條管理措施，其中涉及服務業領域有 7 條，包括：取消對進出口商品認證公司的限制、取消對認證機構外方投資者的資質要求、取消投資國際海運貨物裝卸、國際海運集裝箱站和堆場業務的股比限制、取消投資航空運輸銷售代理業務的股比限制等；關於製造業等領域則有 7 條，包括：取消對投資 400 噸及以上輪式、履帶式起重機械製造的股比限制、取消對投資各類普通級（P0）軸承及零件（鋼球、保持架）、毛坯製造、一般滌綸長絲、²短纖維設備製造的限制等。

² 即聚酯加工絲。

至於放寬之 19 條管理措施中，涉及製造業領域 9 條，基礎設施領域 1 條，房地產領域 1 條，商貿服務領域 4 條，航運服務領域 2 條，專業服務領域 1 條，社會服務領域 1 條。例如：原「限制投資原油、化肥、農藥、農膜、成品油（含保稅油）³的批發、配送」放寬為「限制投資農藥、農膜、保稅油的批發、配送」；原「限制投資船舶代理（中方控股）」放寬為「除從事公共國際船舶代理業務的，外資比例不超過 51%外，限制投資船舶代理（中方控股）」等。⁴

即便此次負面清單之進一步開放比例達 17.4%，惟與之前訊息指出，中國大陸擬在 2014 版本縮減 40%之負面清單之規劃方向，顯然最終仍有落差。⁵此外，在制定與評估上海自貿區開放的負面表列清單時，對於開放項目可複製可推廣的評估機制，主要有兩種方面：

（1）由商務部進行評估：選定特定行業，對該行業基本情況進行全面評估，如在外資的實際差異比率、該行業在中國大陸出口排行及於他國之出口競爭力等，且主要為數據分析，立場傾向於開放。

（2）各部門自行評估：較為關鍵，多參考企業意見，在許多項目上已藉由落實方式實際開放，如茶葉。以茶葉的開放考量為例，除商業利益考量之外，尚涉及文化概念、國粹精神，例如普洱茶的製作，由於外國人無法學會如何製茶，以後可能會失傳，這些都是考量是否要開放或保護的觀點。不過在國際上，大多數並不承認這樣的保護觀點，而製茶業在上海自貿區也並沒有進一步開放。

³ 國家按照國際通行慣例，為國際航行的船舶提供免稅油品供應。保稅油經營企業可直接從國際進口燃油，不占國內燃油進口配額，免徵進口關稅、消費稅、增值稅。

⁴ 中國(上海)自由貿易試驗區 2014 版負面清單情況說明會舉行，http://www.ysoftp.a.gov.cn/WebViewPublic/item_page.aspx?newsid=635398258712843215&coltype=8。

⁵ 上海自貿區 2014 版負面清單爭取縮減 40%，上海第一財經日報，<http://www.yicai.com/news/2014/03/3621302.html>。

四、上海自貿區之推動情形

上海自貿區之實施情形，依據上海市政府公布之資訊顯示，至2014年9月15日為止，上海自貿區已有12,266家新設企業進駐，其中包括1,677家外資企業，佔13.7%。⁶整體而言，外資企業平均註冊資金約1,500萬美元，內資企業平均註冊資金近2500萬人民幣。又上述新設企業中，以貿易類和服務類為主，比例分別為59.7%和31%，至於其餘的為提供金融或物流服務之企業。⁷

誠如前述，企業進駐上海自貿區之申請流程，其中一項重要改革為負面表列清單以外之投資項目，原則上採「先照後證」（先登記後批准）之設立模式。此等模式之實施，訊息指出因目前區內管理單位工作量大，外商企業在預約遞件時間以申請營業登記時，大概需3至4個星期後方可進行，不過一旦完成文件繳交程序後，大約僅需幾個工作天即可取得營業執照。相較於其他區外之外資企業，動輒需3至6個月批准流程方可進一步取得營業執照，區內行政流程之簡化確已有初步成效。以備案方式設立的外商投資企業近91%，從同期比較來看，新設外商投資企業數同比增加10倍。⁸

在實際管理方面，本來已在上海自貿區裡的企業仍須進行登記。且由於基本方向係鼓勵服務業發展，若屬於不願搬離的製造業者，目前是以輔導轉型之方式，調整業務轉向服務業，或是保留製造，但減少製造業的內容。另值得注意的是，在先照後證部分，由於營業執照與許可證仍有差別，這些都與製造業標準不同，若欲轉型仍應重新辦理相關證照。

⁶ 中國（上海）自由貿易試驗區運行一周年新聞發佈會 <http://www.shio.gov.cn/shxwb/xwfb/userobject1ai10234.html>。

⁷ 11月28日中國（上海）自由貿易試驗區中外記者集體採訪活動全程實錄，上海市人民政府新聞辦公室，<http://www.shio.gov.cn/shxwb/xwfb/ulai10147.html>；上海：負面清單“瘦身”後 進自貿區企業大增 http://big5.ce.cn/gate/big5/www.ce.cn/cysc/newmain/yc/jsxw/201407/05/t20140705_3102491.shtml。

⁸ 同註6。

此外，上海自貿區方案對於 18 個服務業別的進一步自由化措施，經過運作一年迄今，這些服務業實質開放內容之政策方向或操作細則逐步到位，其中幾項值得注意者，包括對於跨境人民幣結算業務、增值電信服務、以及律師服務業等之開放。

首先，中國大陸為使上海自貿區能朝向金融中心邁進，與推動人民幣國際化，大幅簡化經常和直接投資項下人民幣跨境使用流程、跨境電子商務結算，另外區內的就業或執業的個人可以開立個人銀行結算賬戶或者個體工商戶單位銀行結算賬戶，辦理經常項下跨境人民幣收付業務等。⁹至於在金融服務的實際情況方面，許多台商業者表示吸納存款為目前的主要困難點，而台資銀行設立子行多會遇到存貸比問題，且台資目前難以利用自貿區取得便宜資金。此外，有業者特別提及外匯管制問題，其表示自貿區企業在跨境借款部分須受外債管制。在銀行部分，分為短債與中長債，短債由外管局批覆，目前台資企業的金額不大，而中長債由國家審批，台資企業多於當地發展，因此極需要銀行提供人民幣資金，但銀行無法從境外介入人民幣。另外，亦有業者表示，臺灣金管會的中國大陸限額讓臺灣的銀行難以進行對台商放款服務，使得台資企業無法享有資源。不過，亦有業者肯認自貿區之優點，其認為在自貿區成立後，原先須透過中國大陸之銀行管理人民幣存款，現已可透過自貿區支行，未來可將人民幣匯入上海，藉以賺取利差。

另外，上海自貿試驗區對電玩遊戲機亦加以解禁，允許外資企業從事遊戲遊藝設備之生產和銷售，透過文化主管部門內容審查的遊戲遊藝設備，可在中國大陸市場銷售。對此，在區外之中國大陸其他地區，遊戲遊藝設備雖可在中國大陸製造，但僅能出口而禁止內銷。又對於法律服務，允許在上海自貿區設立代表處的外國律師事務所與中國大陸律師事務所以協議方式，相互派駐律師擔任法律顧問。在各自執業範圍、許可權內以分工協作方式開展業務合作。再者，允許已在

⁹ 中國人民銀行上海總部關於印發《關於上海市支付機構開展跨境人民幣支付業務的實施意見》的通知，http://www.ysoftpa.gov.cn/WebViewPublic/item_page.aspx?parentId=627&id=968#。

中國大陸設立代表處的外國律師事務所，可與中國大陸律師事務所在區內實行聯營，以分工協作方式，向中外客戶分別提供涉及外國和中國大陸法律適用之法律服務。而這些外國律師與中國大陸律師合作或聯營等內容，在區外地區係為完全禁止之營業方式。至於實際情況方面，雖然自貿區條例第 42 條，鼓勵律師事務所專業機構在自貿區發展業務，但目前並未規範如何開展之具體內容。此外，律師在中國大陸從事專業法律服務所遇到的問題，在於台商一般較為信賴臺灣律師，但臺灣律師若對於中國大陸法規無一定了解便會誤導台商，故業者建議引進臺灣律師與中國大陸律師事務所合作。

五、結論

上海自貿區之發想與提出背景主要來自兩個國際經貿環境之變化。第一，在 2008 年全球金融危機後，貿易與投資產生變化，使得原來 WTO 多邊路徑難以進展，此亦意味著全球多邊貿易體系開始產生變化，而中國大陸必須適應並參與此變化尋找出自己的方向；其二，從工業現況來看，整個經濟政策模式及結構面臨根本性轉型。以深圳為例，在對外開放政策下，深圳為加工貿易保稅區，但卻有著不小的隱憂，加工貿易難以存續，使得中國大陸開始面臨產業轉型問題。

基於上述背景，中國大陸開始思考以開放導引改革，並期望在上海選定一個區域進行試驗。試驗與開放主要建立在三個原則之上，即對管理體制進行改革、不再實行圈地政策，主要將從機制改革，不再要求加強建設、以及未來中國大陸將不再採取主動開放模式，將轉為以平等對待原則作為主要策略。

對於臺灣而言，必須密切觀察上海以及其他自貿試驗區之發展。一方面這些試驗區逐漸將兩岸經貿協議之優惠開放給其他各國（例如前述有關批發零售、醫療機構及增值電信等開放，均屬於兩岸服務協議之承諾），他方面台商必然會受到其各項優惠條件之吸引而有意前往投資經營。在大陸各種誘因陸續推出後，我們必須進一步思考對於兩岸經貿關係，以及整體大陸政策之影響，並提早提出因應方案，方為建立下世代兩岸關係的應有方向。



中國大陸近期外人投資 體制改革之簡評

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣 副研究員

一、前言

中國大陸在 2013 年新一代領導人上台後，積極推動外人投資政策之改革。例如中國大陸對外洽簽的雙邊投資協議（*bilateral investment treat, BIT*），過去均限於外人投資「進入境內後」（*post-establishment*）方給予 BIT 待遇，但其已於 2013 年第五輪中美戰略與經濟對話中，同意以「市場進入前」（*pre-establishment*）國民待遇和負面清單為基礎，與美方進行 BIT 談判；未來與歐盟之 BIT 談判，亦將採相同模式。接著中國大陸於 2013 年 9 月公布設立上海自由貿易試驗區，乃至於其在今（2015）年 4 月公布在廣東、天津和福建新增三個自由貿易試驗區，作為投資自由化及採行市場進入前國民待遇加負面清單模式之管理試點，具體而言，對於目前屬於「外商投資產業指導目錄」正面表列限制外資投資的管理條件，已改為負面表列的特別管理措施目錄。

再者，中國大陸在 2015 年 1 月公布《中華人民共和國外國投資法（草案徵求意見稿）》（以下簡稱《外國投資法》），其目的在取代目前適用外資的《中外合資經營企業法》、《外資企業法》和《中外合作經營企業法》（以下合稱外資三法），以「三法合一」為方向，擬將《外國投資法》作為規範外資投資的單一特別法，統一管理外資、與簡化外資進入的相關行政審批等程序。於此同時，陸韓 FTA 已於 2015 年 6 月 1 日正式簽署，陸韓 FTA 服務貿易與投資市場開放承諾

現階段雖仍以「正面表列」呈現，惟待協議生效後，雙方將以「負面表列」方式進行後續市場開放的談判，此係中國大陸洽簽 FTA 首次同意採用「負面表列」方式進行談判。綜合這些談判立場的重大改變，均顯示中國大陸對現有外資管理體制之政策轉變與擴大開放的決心。

基此，本文擬從中國大陸對外資體制最重大改革，係朝向負面表列投資管理方式為核心，來探討前揭中國大陸已陸續或即將推動之政策內容與未來方向。

二、外人投資改採負面表列管理制度之改革方向

(一) 自貿試驗區之改革方向

中國大陸在 2013 年首度設立自貿區，並選擇上海作為第一個自貿區試驗地點。依據中國大陸政府之規劃，上海自貿區之主要政策目標乃在於經由兩至三年的改革試驗，加速其政府職能之轉變，積極推動服務業擴大開放和外商投資管理體制改革，俾期成為具有國際水準的投資貿易便利、貨幣兌換自由、監管高效便捷、法制規範環境之自由貿易試驗區。基於上海自貿區改革試驗之結果，中國大陸在 2015 年進一步擴大自貿區之規模，將天津、福建與廣東納入自貿區之試驗範圍。

回顧最早設立之上海自貿區方案(由中國國務院批准之《中國(上海)自由貿易試驗區總體方案》)，在方案中臚列了九項主要任務與措施，包括深化行政管理體制改革、擴大服務業開放、探索建立負面清單管理模式、構築對外投資服務促進體系、推動貿易轉型升級、提升國際航運服務能級、加快金融制度創新、增強金融服務功能及完善法制保障等九項，其中又以「深化行政管理體制改革」、「擴大服務業開放」及「探索建立負面清單管理模式」，更為上海自貿區能否有實際成效之關鍵。特別是對於訂定對負面清單管理模式之目的，對外資給予市場進入前之國民待遇，並改變為與陸資相同處理之管理模式。易言之，負面清單係指引進外資過程中，對某些與國民待遇不符的管理措施，以清單形式公開列明不開放之經濟領域，列出外資投資之「禁區」。故在上海自貿試驗區負面表列清單搭配簡化行政管理體

制措施後，外商企業進駐上海自貿區之申請流程，只要在負面表列清單未納入管制之領域下，外資投資由核準制改為備案制，亦即與內資企業相同均改採「先照後證」（先登記後批准）之設立模式。其次，上海自貿區方案強調以服務業的開放為主，從而進一步自由化措施基本上以金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務和社會服務等六大領域擴大開放為主，其開放方式即透過放寬過去屬於禁止或限制類之服務業投資，包括取消投資者資質要求、股比限制、經營範圍限制等市場進入限制措施。

隨著上海自貿區方案實施超過一年後，若干措施在「可複製、可推廣」目標下，進一步在今年擴大推廣至天津、福建及廣東三個自貿試驗區，整體上四個自貿試驗區繼續朝向改革開放、在更多改革措施上扮演「領頭羊」角色，目的在形成更多可複製、可推廣的經驗，以進一步擴大改革開放創新措施至全國。如前述針對外資進入之負面表列清單管理，原本僅適用於上海自貿試驗區，目前則統一適用至這三個新增的試驗區。負面清單內容亦從最初 2013 年首版清單數量 190 條，縮減為 2014 年版本負面清單 139 條，並進而減少至 2015 年 4 月公布的 122 條。清單數量的減少，意謂著進一步縮小了對外資限制的範圍，增加自貿試驗區之開放度和透明度，並象徵中國大陸中央政府願意進一步放權之空間。

（二）《外國投資法》草案之具體規範方向

依據中國大陸之立法政策說明，為反映擴大對外開放、轉變政府職能、創新管理模式之政策發展，因而訂定《外國投資法》作為未來規範外資投資的單一特別法，大幅簡化對外資管理的制度。綜觀《外國投資法》共有 170 條規定，11 章，分別為總則、外國投資者和外國投資、進入管理、國家安全審查、資訊報告、投資促進、投資保護、投訴協調處理、監督檢查、法律責任和附則，特別是在進入管理方面，則是涉及給予外資「進入前國民待遇」與負面清單之管理模式。

在《外國投資法》下，未來將公布「特別管理措施目錄」（亦即現行《外商投資產業指導目錄》亦將廢除），該目錄將包括「禁止實施目錄」與「限制實施目錄」兩類，前者為禁止外資投資的領域，後

者為限制投資金額或有條件限制之領域。¹未來只有在「限制實施目錄」的投資，外資才需申請投資准入許可，在特別管理措施目錄中未列出者，由「逐案審批」制度，轉變為以進入前國民待遇加負面清單的模式，不須進行申請許可，與內資一樣（給予國民待遇）依法辦理工商登記、外匯、稅務等手續即可。

（三）陸韓 FTA 之承諾

陸韓 FTA 目前對於服務貿易與投資之開放方式，採取正面表列之開放模式，不過在其公布 FTA 草案的附件 22-A 中，已納入具體的「後續談判指導原則」（Guidelines for Subsequent Negotiation）。陸韓 FTA 規定後續談判之展開，最慢不得晚於 FTA 生效後兩年內，並應在兩年內完成此一後續談判。至於談判範圍上，除了服務業與投資應朝向從現在正面表列承諾改為負面表列開放模式，負面表列承諾清單應採用三個「不符合清單」（non-conforming measure）附件（annex）模式，來進行後續談判，分別是附件一，其內容為現行不符合 FTA 規定之措施清單，惟後續該等措施將進一步自由者；附件二，其內容為 FTA 雙方保留可繼續、採行新的或更高限制措施的領域，無須進一步自由化者；附件三，其內容專屬於金融服務領域，惟其有關之不符合措施亦屬未來需進一步自由化者。

陸韓 FTA 對於後續負面表列開放採行上述三種附件清單模式，可觀察出其已為中美 BIT 負面表列清單之談判有所準備。畢竟負面表列之開放模式，除了美國以外之國家，多採用附件一與二兩個不符合清單之開放模式，亦即不單獨列出附件三金融服務在未來自由化進程的措施情形（也意謂著金融服務未必屬於不得採取新限制措施之業別）。換言之，在陸韓 FTA 未來談判之預擬目標下，顯示中國大陸在金融服務業已有大幅鬆綁之自由化準備。

總體而言，可觀察到中國大陸為了推動外資進入管理制度之大幅改革，與因應美國 BIT 談判之準備工作，或者還包括其為了加入「跨

¹ 《外國投資法》草案第 6 條、第 20 條至第 27 條。

太平洋夥伴關係協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP)或「服務貿易協定」(Trade in Service Agreement, TiSA)之準備,特別是著重於外資進入之負面清單管理、及簡化外資審批核可等程序等方面,中國大陸這幾年以來陸續推動四個自貿試驗區、外資三法合一之法制改革及設定陸韓 FTA 兩年內重啟談判期限的條件等,均可觀察出其對改革外資管理體制政策之企圖心。

三、服務業之自由化方向

有鑒於對於外資進入管理模式之變革,實質內容涉及眾多服務業對外資之開放,特別是服務貿易模式三的開放,故以下說明中國大陸在服務貿易開放之方向與可能發展。

(一) 自貿試驗區在服務業之開放

上海自貿區方案強調以服務業的開放為主,中國大陸在新增的廣東、天津及福建自貿試驗區,亦有同樣的開放目標,惟設定了各自戰略定位。²

以第一個成立的上海自貿試驗區為例,如同其政策方案強調以服務業開放為主,2014年7月2日公布新增14項開放服務業之措施,主要在商貿領域取消對外商投資郵購和一般商品網路銷售的限制;在物流服務放寬部分行業的外資股比限制,允許外商以獨資形式從事國際海運貨物裝卸、國際海運集裝箱站和堆場業務,允許外商獨資從事航空運輸銷售代理業務等;在會計服務允許取得中國大陸會計師資格的香港、澳門專業人士擔任會計師事務所合夥人;且醫療服務取消外商投資醫療機構之最低投資總額與經營年限限制。整體而言,其開放之先期重點領域以金融、醫療與教育服務業為主,之後陸續對於跨境人民幣結算業務、增值電信服務、以及律師服務業等也有進一步開放。這些開放方向,均朝著國務院最初所設定之上海自貿區方案開

² 中國公布廣東福建天津自貿區總體定位, http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/china/2015/04/150420_china_economy_freetradezone。

放目標前進，亦即針對金融服務、航運服務、商貿服務、專業服務、文化服務和社會服務等六大領域進行開放。

至於最近新增的三個自貿試驗區中，則以福建自貿試驗區更值得注意。福建自貿試驗區被賦予為深化兩岸經濟合作示範區的功能下，提供許多臺灣業者獨享的服務業開放優惠，甚至許多為超過兩岸服貿協議之優惠內容，例如電信傳輸服務（取消股權限制）、網路相關服務（取消股權限制）、銀行服務（開放人民幣、外債相關業務）、證券和期貨交易（額外拓展業務範圍）、保險機構設立（支持臺資保險公司設立經營機構）、建築服務（開放已取得大陸相關證照之臺灣專業人士擔任合夥人、開放合營投資比例限制，以及專業人士持臺灣證照在自貿區內開業）、工程技術服務（開放專業人士持臺灣證照在自貿區內開業）等項目之開放程度，這些福建自貿試驗區片面惠台措施均高於兩岸服貿協議。特別是，福建自貿試驗區開放三家台資旅行社經營陸客來台旅遊業務，為其長期以來禁止外資旅行社承攬中國大陸旅客對外觀光旅遊之重大進展。

（二）陸韓 FTA 服務業開放

日前正式簽署之陸韓 FTA，為中國大陸在港澳《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA）以外開放程度較高之 FTA，惟我國產業較為擔心在陸韓 FTA 之服務貿易承諾事項，對於臺灣業者在中國大陸之投資條件，是否可能產生影響。準此，為瞭解陸韓 FTA 服務貿易內容之開放取向，以及其與兩岸服貿協議承諾之落差程度，本文簡要分析陸韓 FTA 與兩岸服務協議中，中國大陸承諾之差異。總計而言，在陸韓 FTA 中，韓方獲得優於我國開放承諾者計有 4 項，包括有法律服務（CPC861）、房地產服務（CPC 821）、建築以外專案管理服務（CPC 86601）、以及人員的安置與供給服務（CPC872，但排除 87209）。惟相對的，在兩岸服貿協議中我方取得優於韓國之開放承諾者共計 29 項，例如批發零售服務、道路運輸、航空運輸、醫療服務、新聞與影視出版服務、電影發行放映服務、文化娛樂服務、產品認證服務、殯葬服務等項目之開放程度，均高於韓

國在陸韓 FTA 取得之優惠。

易言之，由陸韓 FTA 之額外承諾程度遠低於兩岸貨貿協議之結果可以發現，中國大陸似乎有意依據其自主之步調與方向、或已於自貿試驗區與其本身法規原本即預備開放之項目，來推動服務業自由化，而無意利用如 FTA 之國際義務等方式作為加速改革之動力。不過其既然已設定兩年內將重啟陸韓 FTA 之自由化談判，中國大陸在服務業進一步開放的領域，絕非限於目前陸韓 FTA 開放之內容。可以期盼者，中國大陸在服務業之開放領域，勢必隨著其在自貿試驗區的開放情形、外國投資法草案之立法進展、以及後續陸韓 FTA 重啟自由化談判之結果，乃至於其他如 TPP、TiSA 與中美互動等國際情勢之發展，將有持續觀察之需要。

四、代結語－臺灣如何選擇回應方式？

綜觀上述中國大陸對於外資進入管理制度之改革，包括其在亞投行、絲路基金等大戰略之政策下，可觀察到中國大陸除了對外展開大國金援外交，對內亦透過許多開放措施來吸引新一波的外資進入。

從臺灣而言，如何因應中國大陸對於外資管理之改革措施，值得進一步深思。舉例而言，陸韓 FTA 目前市場開放程度或許對於臺灣業者之影響有限，然而其預計兩年內展開新回合自由化之談判，同時中國大陸也願意在許多法制層面受到更多約束之承諾，則這兩年的緩衝期臺灣因應之對策是否已有所考量？其次，中國大陸透過福建自貿試驗區對臺灣開展許多優惠措施之大門，其中納入許多等同於甚至優於兩岸服貿協議之優惠開放內容，對部分反對兩岸服貿協議之意見而言，或許樂於接受福建自貿試驗區片面對於臺灣之開放措施，因為臺灣無須同步對於中國大陸開放。然而，服務貿易開放之利弊分析，向來無法僅考量資金出口（台商赴福建投資）的層面，同時應一併思量吸引資金進入的面向，畢竟服務產業之發展，也同樣需要透過外來資金、人才與技術，帶動在地產業之就業與薪資等面向之成長。特別是，在資金全球化的趨勢下，加以中國大陸企業國際化的程度日趨提高，有能力及有意願來台投資的資金，均可能包含了中資以及美日等外

資。例如近日因為申報陸資成本而被要求撤資的「阿里巴巴」，其於美國上市，而且主要股東除陸資外亦來自美國及日本及其他國家。

換言之，在中國大陸開大門吸引外資之同時，臺灣若只有反對兩岸服貿協議甚至對陸資關上大門之作法（同時可能會進一步降低臺灣吸引外資之效果）一種對策，或者可以處理部分問題，但是否也會陷入資金（以及人才、技術）持續外移的風險？因此面對應中國大陸對外資管理體制改革，臺灣更需要討論與考慮其他選項，才能更完整有效的回應新的挑戰。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 461 期，2015 年 6 月 5 日】



中國大陸政府採購制度 之評析－以新公布政府 採購法實施條例為主

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳孟君 分析師

一、前言

歷時多年，經過公開徵求意見與數次修改後，中國大陸於今（2015）年3月正式公布《政府採購法實施條例》。《政府採購法實施條例》的制定是為了彌補《政府採購法》規範內容的不足，並解決政府採購領域之問題，特別是最為人詬病的工程領域採購適用、本國貨物定義與比例認定問題。檢視今年公布的《政府採購法實施條例》內容，雖然中國大陸的確將過去備受爭議的本國貨物相關條款移除，但實際上關於本國貨物爭議問題依然存在，而工程領域的採購問題亦未解決。

依據資料顯示，2013年中國大陸政府採購總額達1.39萬億元人民幣，包括政府、國企、軍隊、公益採購等在內的全大陸公共採購市場總規模，超過20萬億元人民幣。¹雖然中國大陸政府採購市場相當可觀，不論是外資或臺商均渴望參與，但在中國大陸政府採購制度法規不透明與適用衝突等問題持續存在的情況下，外資與臺商實際上仍然難以獲取利益，因而後續相關制度之修正、公布均值得我國持續探討觀察。

¹ <http://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=467134>。

礙於篇幅問題，本文以下將簡介中國大陸政府採購基本制度，接著探討政府採購實施條例是否確實協助政府採購法解決政府採購領域中的若干議題。最後，簡略歸納中國大陸目前政府採購障礙問題，並針對我國可能因應之道提出初論。

二、中國大陸政府採購之基本制度

中國大陸與政府採購有關之主要兩部法律分別為《政府採購法》與《招標投標法》。除此之外，與政府採購活動相關之其他重要規定尚包括今年3月正式公布的《政府採購法實施條例》、《招標投標法實施條例》¹，以及目前暫時停止執行的《國家自主創新產品認定管理辦法》。

（一）政府採購法與政府採購法實施條例

中國大陸《政府採購法》規定，所謂的政府採購是指各級國家機關、事業單位和團體組織，使用財政性資金採購依法制定之集中採購目錄以內的或者採購限額標準以上的財物、工程和服務的行為。《政府採購法》之規範內容，主要包括政府採購之定義、本國貨物定義、當事人、採購方式、採購程序、採購契約、當事人之投訴、監督檢查，以及法律責任等。不過，《政府採購法》並不適用國營企業。此外，雖然公開招標為中國大陸政府採購的主要方式，但政府機關仍可採用邀請招標、競爭性談判、單一來源採購、詢價，以及國務院政府採購監督管理部門認定之其他採購方式。

《政府採購法實施條例》則針對總則、政府採購當事人、採購方式、採購程序、採購契約、申訴投訴、監督檢查與罰則等幾點進一步規定清楚之內容。又為便於實際操作與解決適用衝突問題，實施條例明確《政府採購法》中有關政府採購適用範圍之規定，如財政性資金之定義與範圍，工程與服務之涵義。

（二）招標投標法與招標投標法實施條例

《招標投標法》主要針對中國大陸境內從事招標投標行為之情形加以規範，其適用範圍較為廣泛，除政府之外，亦將私人進行招標投

標方式之採購納入規範。招標範圍主要為具公益性質的公益工程、公共集資工程以及相關的供給或服務、研發。「招標投標法」之規範內容主要包括招標、投標、開標、評選等程序、以及法律責任等規定，而招標之方式則區分為公開招標與邀請招標兩種。

至於《招標投標法實施條例》的制定，則是為了強化招標投標法之效益，提升招標投標之監管，以及解決招標投標中所存在之違法問題。「招標投標法實施條例」除了給予工程建設專案明確定義外，對於招標投標活動的重要環節，即招標、投標以及開標、評標和中標三部分進行更細緻化之規定，包括資格預審檔和招標檔之內容、格式和相關審批程序。除此之外，由於招標投標法並未規範履約保證金之上限金額，因此，招標投標法實施條例第 26 條也明確規範招標人在招標檔中要求投標人提交投標保證金者，投標保證金不得超過招標專案估算價之 2%，且投標保證金有效期應當與投標有效期一致。

表 1 中國大陸政府採購法與招標投標法之比較

比較項目	政府採購法	招標投標法
估計市場規模	1.39 兆元人民幣	9.26 兆元人民幣
主要涉及行業	政府辦公樓之修建與維護、鐵路、訊息技術、辦公設備、政府用車；為部委辦公樓和非商業性政府實體（不包括國有企業）購買服務；與救援工作、緊急事件、地質及其他調查有關的採購；警務、醫療和其他應急設備。	主要涉及國有企業和持有國有企業控股股份的合資企業；大型基礎設施與公用事業項目（可再生能源、發電與供電、汙水處理、供水和公共運輸，即絕大多數大型建設項目，例如大多數基礎設施項目）的建設、設計、勘測和關鍵材料採購
最終用戶	各級政府機關和事業單位（國家級、省級、市級）、公立學校和大學、醫院以及研究機構	國有企業、私營企業
國有企業	不適用	適用
適用範圍	適用於各級政府機關、事業單位	所有公共和私營部門人招標（地方政府當局在穩步擴展應用範圍）
招標範圍	目錄中列出的，或者是高於金額	公共性質公益工程、公共集資工

比較項目	政府採購法	招標投標法
	門檻限制的供給、工程和服務（《招標投標法》涵蓋的工程除外）	程及其相關的供給或服務、研發
門檻金額	供給/服務：中央政府：120 萬元人民幣以上； 其他：50 萬元人民幣以上； 工程：中央政府：200 萬元人民幣以上；	設計：50 萬元人民幣以上 工程：200 萬元人民幣以上 關鍵材料採購：100 萬元人民幣以上
實施主體	財政部	國家發展和改革委員會以及地方發展和改革委員會，例如北京市發展和改革委員會。
對本國貨物之定義	有	無
覆議和補救程序	有	無
是否屬 GPA 談判範圍	是	國有企業未列入《政府採購協定》的談判範圍。雖然名單中列入某些（採購總值較低的）政府機構實體，例如新華社、中國社科院和中國銀監會等。但這些機構採購的商品和服務僅供自用，而不涉及公共項目。

資料來源：歐盟企業在中國建議書 2014/2015 年，第 80 頁。

（三）國家自主創新產品認定管理辦法

自 2006 年起，依據「國家自主創新產品認定管理辦法（試行）」（簡稱管理辦法），中國大陸推動國家自主創新產品認定制度，並納入政府採購優先購買對象。根據管理辦法規定，凡是被編入於目錄中的產品，在政府採購、國家重大工程採購等財政性資金採購中，都將獲得推薦。例如：在預算中，優先購買被列入自主創新產品目錄之產品，或者在政府採購招、投標評審中給予適當加分等。換言之，凡是被列入於目錄中的產品，都可享受到相關的優惠政策。除此之外，在高新技術企業認定、促進科技成果轉化和相關產業化政策中，中國大陸方面都會給予重點支持。

國家自主創新產品制度推出後，引起美歐等國高度關注。在 2010 年 11 月美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）向美國參議院提交的〈中國大陸智慧財產權侵權及自主創新政策對美國經濟影響〉報告中，²便指出中國大陸利用國家自主創新產品制度，意圖構建一個由政府採購、智慧財產權、技術標準等政策組成的自主創新政策網路，試圖將少數國有企業打造成擁有大量先進技術、足以與跨國公司展開競爭的市場領導者。該報告並指出，此一政策歧視國外競爭對手，對外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）及出口形成障礙。爾後，在 2011 年 1 月的歐胡會中，中國大陸國家主席胡錦濤承諾將中國大陸的自主創新政策與政府採購市場脫鉤。隨後中國大陸自同年 7 月 10 日正式停止執行優先採購國家自主創新產品之制度，各地方政府隨後於不同時間停止執行國家自主創新產品之認定。

三、政府採購法實施條例之評析

中國大陸政府採購制度目前最為人詬病的問題，主要為工程領域採購適用與本國貨物定義。原先推動制定政府採購法實施條例之目的，便是期望得以解決政府購領域中的若干問題。然而，在公布實施條例後，該等問題仍未解決。

首先，在工程領域採購方面，《政府採購法實施條例》最終仍將工程領域排除在外，第 7 條即明白規定：「政府採購工程以及與工程建設有關的貨物、服務，採用招標方式採購的，適用《中華人民共和國招標投標法》及其實施條例」。工程領域採購的適用一直是造成《政府採購法》與《招標投標法》衝突相當重要的問題，而《政府採購法實施條例》最終仍未將工程領域採購納入適用範圍，導致其制定意義也大幅降低。

² U.S. International Trade Commission, "China: Intellectual Property Infringement, Indigenous Innovation Policies, and Frameworks for Measuring the Effects on the U.S. Economy," Investigation No. 332-514, November 2010.

其次，在本國貨物定義問題上，由於《政府採購法》第 10 條明白規定，原則上政府採購應當採購本國貨物、工程或服務，然而卻未定義何謂本國貨物，因此，中國大陸先前在 2010 年「政府採購法實施條例（徵求意見稿）」中也進一步定義規範。2010 年的「政府採購法實施條例（徵求意見稿）」第 10 條規定，所謂本國貨物是指在中國境內生產，且國內生產成本超過一定比例的最終產品。又國內生產成本比例 $=$ (產品出廠價格-進口價格)/產品出廠價格，但關於國貨以及一定比例究應如何定義，仍未有明確標準。實際上，中國大陸賦予採購主體和行政主體相當高的自由裁量空間，因此也造成各地政府在採購中對國貨的界定標準各不相同之問題。

不過，在《政府採購法實施條例》正式生效後，中國大陸刪除了實施條例原本徵求意見稿中的第 10 條規定，實施條例中並未看到任何與本國國貨有關之規範內容，此舉相當值得肯定。然而，雖然實施條例移除了本國國貨議題，但在中國大陸 2010 年「政府採購本國產品管理辦法（徵求意見稿）」中，仍保留了本國國貨定義規定。按照該辦法，所謂本國產品是指在中國大陸關境內生產，且國內生產成本比例超過 50% 的最終產品。又國內生產成本比例 $=$ (最終產品生產成本-非中國原產材料價值) / 最終產品生產成本 $\times 100\%$ 。「政府採購本國產品管理辦法（徵求意見稿）」目前尚未生效亦未頒布，因此，關於本國國貨定義的疑慮與爭論，並未因《政府採購法實施條例》的生效而徹底消除。

四、代結語－我國可能因應之道

中國大陸政府採購制度最受關切之議題，除了本文前面提及的工程採購與本國國貨定義問題外，尚包括優先購買國貨、以及地方政府未確實與自主創新採購徹底脫鉤等問題。除此之外，近來，中國大陸更透過緊縮名義，藉由價格控制政府採購之運作。另一方面，中國大陸亦頻繁的藉由訊息安全與可控、環保或節能等名義，不當連結各種

技術標準與政府採購之關聯。³該等議題均成為外國及臺灣產品目前參與政府採購市場之主要障礙。

由於上該議題均為國內體制問題，因此難以要求中國大陸進行調整。我國政府除應持續觀察中國大陸政府採購制度改革與相關政策之實施外，亦應密切關注中國大陸加入 WTO 政府採購協定(Government Procurement Agreement, GPA) 之發展。蓋中國大陸如欲加入 GPA，其國內制度及必須做出調整以與 GPA 制度接軌。而我國可利用中國大陸加入 GPA 之機會，與其他 GPA 締約國共同要求中國大陸對國內政府採購制度進行逐步改革。反之，在中國大陸正式加入 GPA 之前，我國或可透過兩岸產合或其他合作平台，為我國業者至少爭取國民待遇之權利。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 465 期，2015 年 7 月 10 日】

³ 中國美國商會 2015 年白皮書，第 69-71 頁。



從附加價值貿易析我國對外貿易特質及發展趨勢

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 研究員

一、前言

全球價值鏈上的分工合作為當前國際貿易、投資與生產活動中的重要現象，很多國家因此成為必須相互依賴、分工合作的連結體。我國由於先天環境的限制，境內資源與市場有限，過去在以向外導向為主的發展策略下，高度的利用國際市場促使臺灣經濟快速成長，因此很多經濟活動均已深深加入到全球價值鏈的分工合作體系中。根據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic and Cooperation Development, OECD）的附加價值貿易統計顯示，在我國出口中，屬於全球價值鏈中零組件與半成品的商品達 71%，為全球第二高，僅次於盧森堡；但是傳統的貿易統計完全無法顯示全球價值鏈中各國相互依賴的關係，以致在貿易政策、區域經濟整合策略的規劃上有時無法據以形成最佳判斷。

基於當前區域經濟整合的風潮及我國在全球價值鏈中之高度參與，從全球價值鏈的角度檢視我國對外經貿關係或許可以看到一些容易被傳統貿易數據忽略，但確是我國應該重視的經貿特質。例如在全球價值鏈中的分工合作，很多國家只生產產品中的一部分，其中工資較低的國家，主要進行組裝，其所創造的附加價值十分有限，但在傳統貿易係以交易價值計算之下，成為主要的出口大國，導致貿易值與生產活動缺乏直接的相關性；而在價值鏈上相互分工合作的國家，由於出口貿易中含有很多自其他國家的進口，不但雙邊貿易值無法真實

地反映雙邊的經濟活動，在全球貿易統計中又形成很多重複的計算，因此在全球價值鏈普遍盛行的今日難以顯示各國雙邊貿易的真實情況。反之若以附加價值衡量出口貿易，不但可以去除出口中的進口成份，亦能如實地反映雙邊的經濟活動，以及避免重複的計算，以致在衡量對外貿易的依賴度、對外開放程度、雙邊貿易關係時，可以看到與傳統貿易統計完全不同的結果。本文主要從附加價值貿易角度分析比較我國與韓、星、馬、泰，在過去以來，彼此在對外貿易發展上所呈現的若干特質、發展趨勢，以及將兩種統計值加以比較，以利識者區別；此外，由於 TPP 及 RCEP 為我國當前亟欲加入的區域經貿組織，且跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）與區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）國家與我國的分工合作各有不同屬性，藉由附加價值貿易分析可以顯示此種差異。

二、我國及韓星馬泰等五國對外貿易發展趨勢

在進行我國對外貿易依賴度及與主要貿易夥伴雙邊貿易關係分析前，以下首先從進出口總額來看我國、韓國、新加坡、馬來西亞及泰國在傳統貿易統計與附加價值貿易統計之進出口貿易趨勢，以作為即將展開的後續分析之基礎。圖 1 顯示不論以傳統貿易統計（又稱為進出口毛額）或附加價值貿易統計，五國進出口貿易趨勢相同，自 1995 年至 2008 年間出口及進口的貿易值皆持續上升，惟 2009 年因全球金融危機而略微下降。就成長幅度言，自 2000 年以後韓國的出口、進口成長幅度明顯高於其他各國，不管以毛額或附加價值計算皆是。我國成長幅度較小，尤其在以附加價值計算時成長幅度更小，故整體趨勢最平緩。

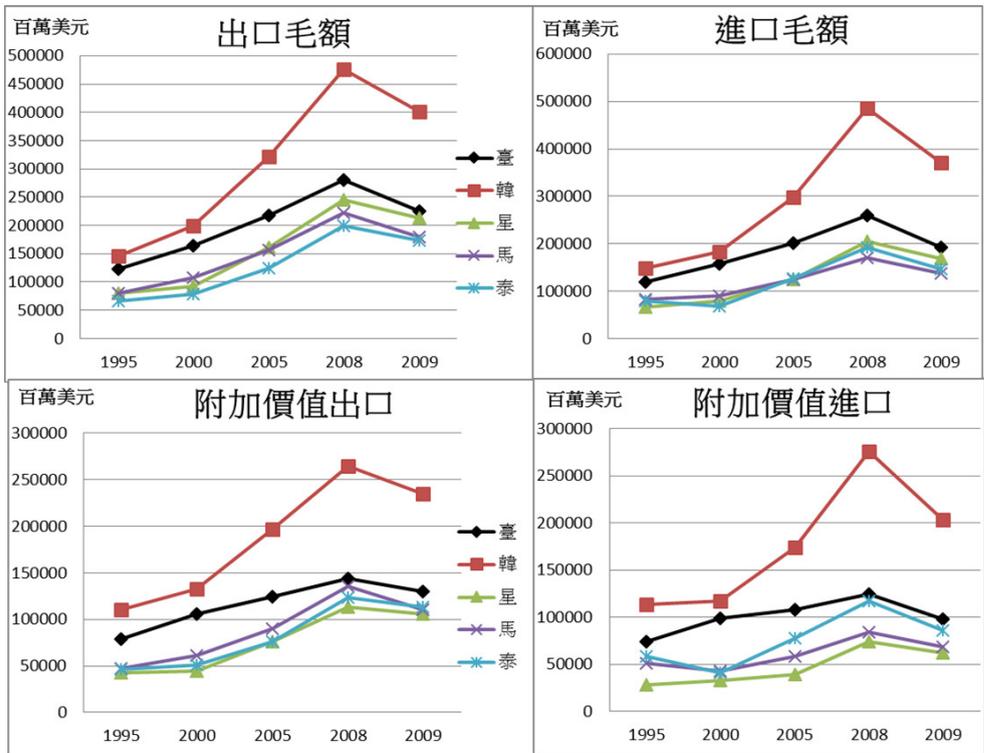


圖 1 我國、韓國、新加坡、馬來西亞、泰國總體進出口貿易趨勢

三、五國對外貿易依存度比較

(一) 我國對外貿易依存度

以傳統貿易統計（進出口毛額）來看，從 1995 年到 2009 年，我國出口依存度¹由 44.9%提高至 59.77%(見圖 2)，進口依存度由 43.37%提高至 51.13%，進出口合計的貿易依存度²由 88.27%提高至 110.9%。若以附加價值統計來看，我國出口依存度由 28.65%微幅提高至

¹ 出口（進口）依存度：即一國出口（進口）總額與其國內生產毛額之比。值愈高代表該國對出口（進口）貿易的依存度愈高。

² 貿易依存度是指一國對外貿易的進出口總額（出口+進口）與國內生產毛額（GDP）的比值，主要用於衡量一國經濟活動對國際市場依賴程度或國內市場的開放程度之高低。該指標的變化意味著對外貿易在國民經濟中所處地位的變化，體現該國經濟成長對進出口貿易的依附程度。

34.49%，進口依存度在 2008 年以前原是微幅提高，但因 2009 年金融危機降低至 25.85%；貿易依存度由 55.76% 提高至 60.34%。換句話說，我國附加價值出口在 1995 年至 2009 年期間，占 GDP 比重有小幅上揚，但附加價值進口占 GDP 之比重有微幅降低，惟其變化程度較小，如不計金融風暴的影響，則其比重是微幅上揚。

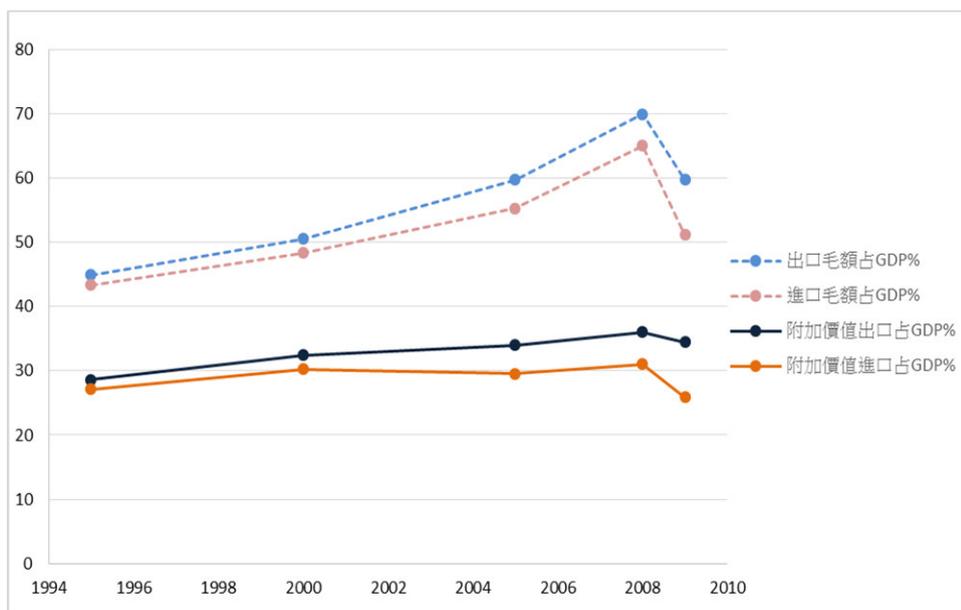


圖 2 1995~2009 年我國進出口貿易額占 GDP 之比重

若兩者相比，由於傳統的貿易統計是以交易價值來衡量，而 GDP 是以生產價值來衡量，兩者本不應該直接相除；然而在沒有以附加價值衡量的貿易值時，將兩者相除仍然可以大略得知一國對外貿易開放的程度，只是此種對外開放程度（我國為 110.9%），明顯地比依附加價值計算得到的貿易依存度（60.34%）高。因此在提出此種貿易對外開放程度數據之說明時，必須了解其分子與分母是兩種不同統計概念的數值之比。

（二）五國貿易依存度趨勢值之比較

貿易依存度之高低對一國貿易政策之取向可能會有影響，譬如韓國在推動自由貿易政策（Free Trade Agreement, FTA）政策時，即以韓國是以貿易立國，對外貿易依存度高，因此應採取積極的 FTA 政

策為訴求。新加坡對外貿易依存度比韓國更高，故其 FTA 政策也更加積極。以臺、韓、星、泰、馬五國貿易依存度而言，2009 年新加坡出口毛額占 GDP 比例最高達 115%，其次馬、泰為 93% 及 66%，我國第四占 60%，韓國最低占 48%。以發展趨勢言，過去 15 年，韓國及新加坡之進出口貿易依存度，不論以傳統貿易統計或附加價值貿易統計，皆為微幅提高的趨勢；泰國則與我國類似，除附加價值計算之進口依存度較 1995 年低之外，進出口毛額占 GDP 比重及附加價值出口占 GDP 比重亦微幅上揚；至於馬來西亞，其進出口貿易值雖然持續增加，但其占 GDP 之比重呈現逐年降低之勢，故以毛額計算之進出口貿易依存度，以 2000 年為高峰，其後逐年降低，但以附加價值計算之出口依存度則略為提高。

以進出口加總占 GDP 的比重來看，傳統貿易統計顯示，2009 年我國及星、馬、泰、韓之貿易依存度分別為 111%、208%、165%、121% 及 93%，故新加坡對國際市場依賴程度最高，其後依序為馬來西亞、泰國、臺灣、韓國；以附加價值統計下，五國貿易依存度皆低於 100%，但其中馬來西亞對國際市場依賴程度最高（92.93%），其次才是新加坡（91.38%）、泰國（75.44%）、臺灣（60.34%）、韓國（52.57%）。

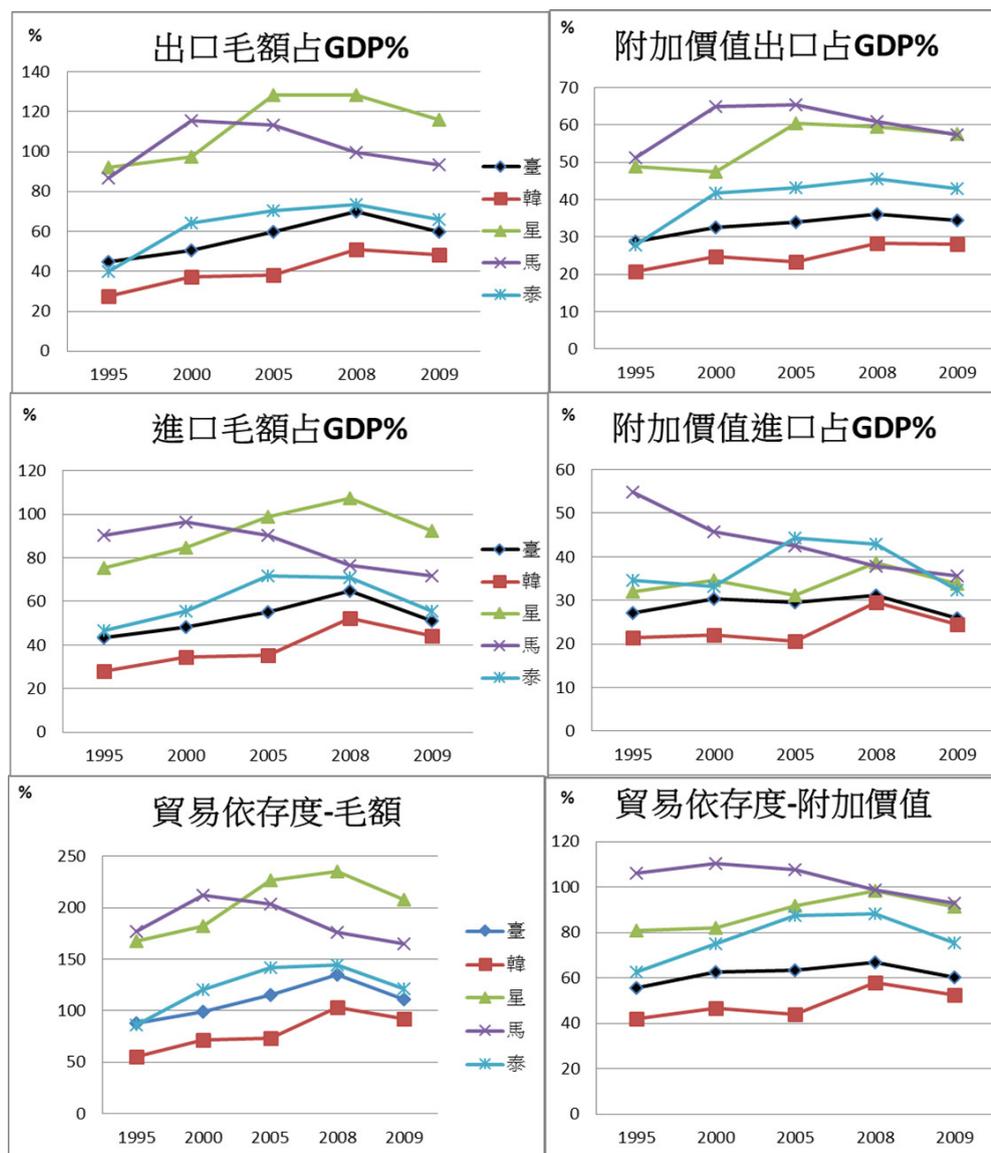


圖 3 五國進出口貿易依存之變化趨勢

(三) 五國間出口貿易依存度之比較

由於一國的出口對經濟發展的助益遠高於進口或整體進出口貿易，各國往往較為重視出口依存度。2009年以出口毛額占GDP比重而言，新加坡（115.9%）明顯高於馬來西亞（93.2%）、泰國（66%）、臺灣（60%）、韓國（48.1%）。以出口附加價值占GDP比重來看，

各國次序相同，但新加坡比重高出的部分已經大幅度縮小，各國所占比重分別為 57.5%、57.2%、43%、34.5%及 28.1%。而且其中值得注意的是，在 2008 年以前，馬來西亞一直高於新加坡，而馬來西亞的出口貿易依存度在 2005 年到達高峰後，即持續下降，到 2009 年已略低於新加坡。新加坡出口毛額占 GDP 比重大幅高於出口附加價值占 GDP 比重，顯示新加坡為轉口港的地緣位置，發達的轉口貿易造成出口毛額相對於出口附加價值明顯偏高。

四、我國與 TPP 及 RCEP 國家整體進出口貿易與趨勢

以傳統貿易統計來看，我國對 TPP 國家整體進出口貿易於 1995 至 2009 年期間持續為逆差（見表 1 及圖 5）。同期間，我國對 RCEP 國家原為逆差，自 2005 年後轉為順差。但以附加價值統計來看，我國對 TPP 國家反而有貿易順差，對 RCEP 國家則原有貿易逆差，自 2009 年始轉為順差。

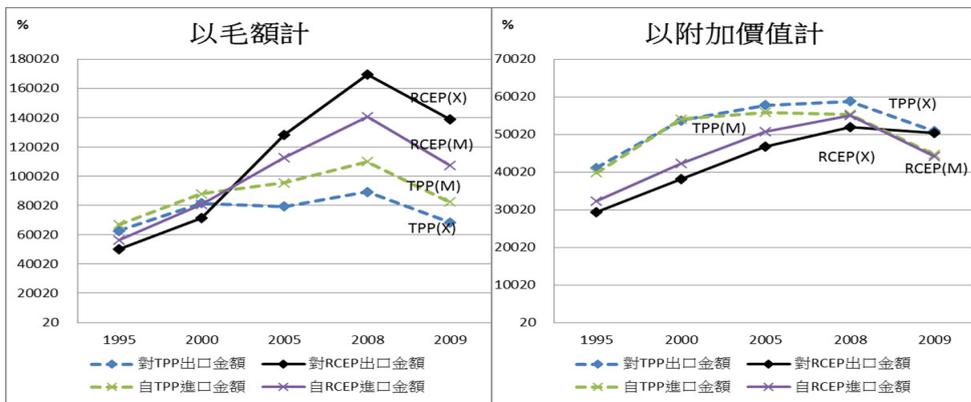


圖 4 我國對 TPP 及 RCEP 進出口金額趨勢

不論以傳統或附加價值貿易統計來看，我國對 RCEP 國家進出口的比重均逐漸提高，對 TPP 國家進出口的比重則逐漸降低。以毛額計算來看，自 2005 年以後，RCEP 國家占我國進出口比重皆相對 TPP 國家高，但以附加價值統計來看則相反，TPP 國家占我國進出口比重比 RCEP 國家要高；以 2009 年我國對 RCEP 及 TPP 國家出占我國總出口比重言，我國對 RCEP 國家出口毛額占我國總出口 61.56%，我國對 TPP 國家出口占 30.36%；但以附加價值出口占總出口附加價值比而言，RCEP 國家占 38.74%，TPP 國家占 39.03%，TPP 國家占比

反而比較高。

整體而言，以傳統貿易統計來看，我國對 RCEP 國家有貿易順差，對 TPP 國家有貿易逆差，因此與 RCEP 國家洽簽 FTA 對我國可能較為有利；但以附加價值統計來說，除 2009 年之外，我國對 RCEP 國家有貿易逆差，對 TPP 國家則有貿易順差，而且我國對 TPP 國家出口大於對 RCEP 國家出口，因此我國與 TPP 國家有更密切之經貿關係（見表 1）。

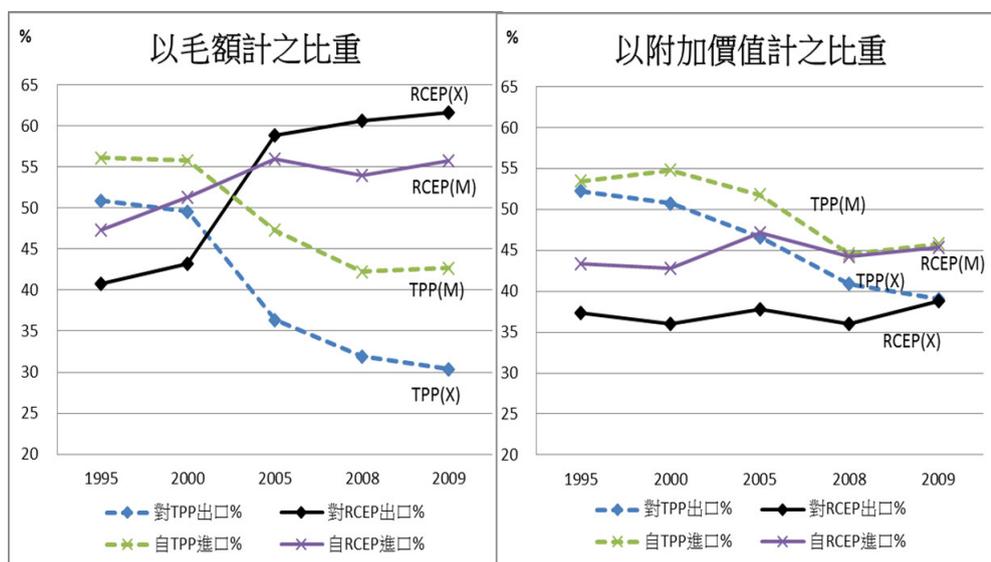


圖 5 我國對 TPP 及 RCEP 進出口比重趨勢

表 1 我國與 TPP 國家、RCEP 國家整體進出口貿易

單位：百萬美元，%

	毛額					附加價值				
	出口	出口 占比	進口	進口 占比	貿易 餘額	出口	出口 占比	進口	進口 占比	貿易 餘額
我國與 TPP 國家整體進出口貿易										
1995	62,747	50.87	66,829	56.09	-4,081	41,119	52.24	39,810	53.44	1,309
2000	81,621	49.53	87,915	55.74	-6,294	53,694	50.74	54,068	54.76	-374
2005	79,230	36.35	95,436	47.28	-16,206	57,737	46.59	55,856	51.81	1,881
2008	89,336	31.93	109,896	42.24	-20,560	58,830	40.85	55,363	44.53	3,467
2009	68,500	30.36	82,371	42.67	-13,871	50,819	39.03	44,688	45.79	6,131
我國與 RCEP 國家整體進出口貿易										
1995	50,298	40.77	56,407	47.35	-6,110	29,420	37.38	32,324	43.39	-2,904
2000	71,237	43.23	80,903	51.30	-9,665	38,101	36.00	42,241	42.78	-4,140
2005	128,189	58.81	112,886	55.92	15,302	46,777	37.74	50,812	47.13	-4,035
2008	169,573	60.60	140,494	54.01	29,079	51,875	36.02	55,010	44.24	-3,135
2009	138,916	61.56	107,539	55.71	31,377	50,444	38.74	44,214	45.31	6,230

資料來源：OECD TIVA 資料庫。

五、我國與 TPP 及 RCEP 主要國家進出口雙邊貿易關係與趨勢

由於附加價值貿易去除了出口中非本國生產的部分，但是加上本國間接出口，因此對雙邊貿易會有影響。在傳統貿易統計中，我國一向以中、歐、美、日為最重要出口市場，在以附加價值衡量對外貿易關係之下，美、歐成為我國最重要的出口市場，中國大陸成為第三大出口市場（見表 3）。就演變趨勢而言，此種關係是如何演變的？我國與其他貿易夥伴的關係是否也會有明顯地不同？以下利用兩種

統計資料來顯示其間的差異與變化趨勢。

圖 6 左半部是以出口毛額顯示，我國對中、美、日、韓的出口比重，在 2009 年分別為 36%、12%、6.80%及 4.0%。其中我國對中國大陸的出口比重於 2000 年~2005 年間超越美國。但是在以附加價值衡量出口貿易（見圖 7 右半部）時，美國始終為我國最重要的出口市場，中國大陸第二（歐盟不計），日本第三、加拿大第四。其中對中國大陸的出口在 2000 年時超越日本成為第二，此後對陸出口的附加價值持續提升，美國占我國出口比重則持續下降。

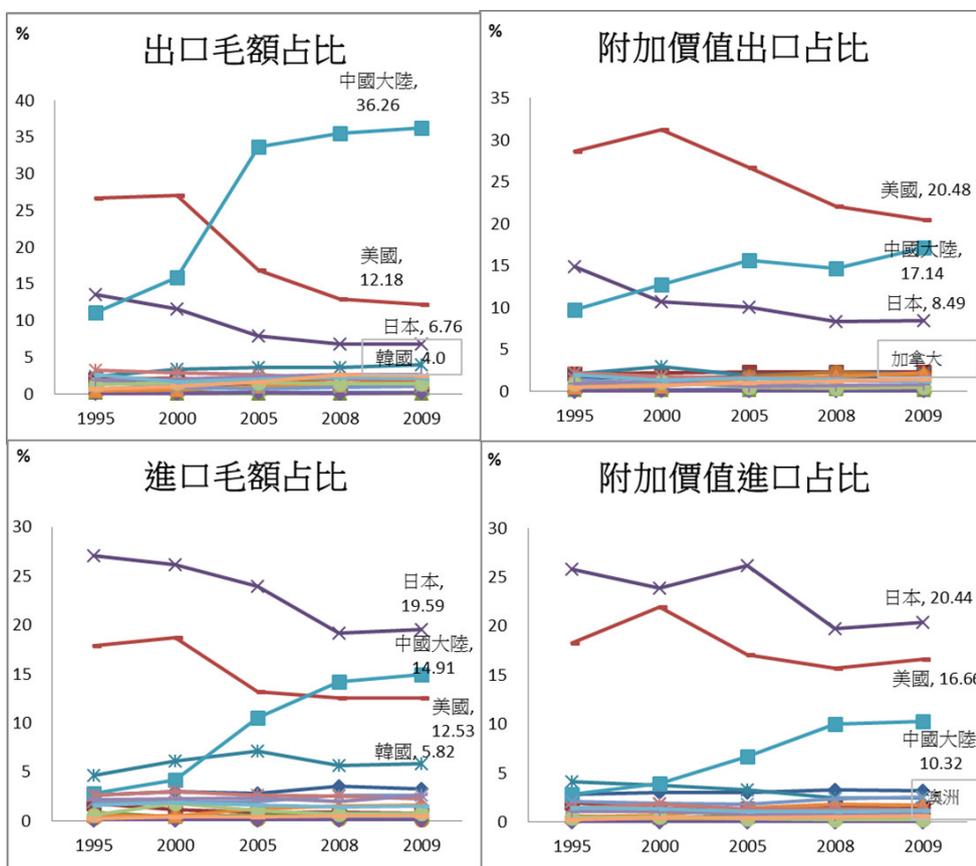


圖 6 TPP 及 RCEP 國家占我國進出口比重趨勢變化

在進口貿易方面，不論以進口毛額或進口附加價值計算，日本都是我國最重要的進口來源，但名列二、三、四位的進口來源則有不同；若以進口毛額計，中國大陸、美國、韓國分居二、三、四位；以進口

附加價值計，則是美國、中國大陸、澳洲分居二、三、四名。此種排名順位之差異，顯示來自美、日的進口，其所含的附加價值較高。此外澳洲則主要是因為其出口以礦產為主，所含的附加價值率較高所致。

以雙邊貿易毛額總量來看，我國與 TPP 及 RCEP 國家 2009 年貿易量最大者依序為：中、日、美、韓、星、馬、澳、泰、印尼、越南、印度、菲、加、墨、智、紐、柬埔寨、汶萊（見表 2）。若以附加價值貿易總量來看，順序略有改變，由高至低依序為：美、中、日、澳、韓、印度、加、印尼、馬、墨、泰、越、星、菲、智、紐、柬埔寨、汶萊（見表 3）。其中主要的改為變澳洲、印度、加拿大排名向前躍進，我國與新加坡之貿易量則大為降低。

以我國對澳洲之進出口言，附加價值出口與出口毛額之間的差距不多，顯示我國出口至澳洲之貨品並未摻雜太多其他國家的附加價值，即出口商品內含之國內附加價值較高；主要原因應該是我國對澳洲之出口，並非是亞太供應鏈中的重要商品。但進口毛額與附加價值進口之間的差距逐漸擴大，顯示我國自澳洲的進口貨品內含他國的附加價值已逐漸增加。

以臺加雙邊貿易來看，2008 年以前我國對加拿大的出口，不管是以附加價值額或毛額來看皆持續增加，但 2009 年受金融風暴影響，進出口額皆減少；以貿易餘額來看，以附加價值衡量的貿易順差有持續增長趨勢。而我國對馬來西亞之貿易餘額有時順差、有時逆差，但以附加價值來看，我國對其出口額皆高於自其進口額，故對馬來西亞之貿易餘額亦持續為順差。在我國與墨西哥、泰國雙邊貿易方面，出口毛額與出口附加價值統計間的差距雖然擴大，但由於以傳統貿易統計顯示之順差有膨脹傾向，實際上我國與墨西哥、泰國之貿易順差並不大。

以毛額計算，我國與新加坡之進出口貿易為 TPP 及 RCEP 國家之中排名第 5，越南排名第 10，但以附加價值計算來看，我國與星之貿易量僅高於菲、智、紐、柬埔寨、汶萊等 5 國，排名 13，越南排名第 12。即我國對新加坡、越南之出口毛額高、出口附加價值低，顯示我國對新加坡、越南之出口貨品主要是在全球價值鏈中分工合作的商品，其內含我國附加價值的成分較低。而我國自新加坡進口毛額高、

進口附加價值低，顯示我國自新加坡進口之貨品，主要也是全球價值鏈中的商品，內含他國附加價值的成分亦高。

表 2 我國與 TPP 及 RCEP 主要貿易夥伴雙邊貿易進出口比重（毛額）

單位：%；百萬美元

貿易值	平均市占率				2009				
	1995	2000	2005	2008	出口	進口	平均市占率	出口額	進口額
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100	100		225,657	193,026
中國大陸	6.98	10.15	22.53	25.23	36.26	14.91	26.42	81,823	28,786
日本	20.20	18.73	15.63	12.80	6.76	19.58	12.67	15,248	37,804
美國	22.37	23.00	15.08	12.74	12.18	12.53	12.34	27,481	24,183
韓國	3.48	4.67	5.29	4.63	4.05	5.82	4.87	9,135	11,243
新加坡	2.05	2.17	2.37	2.34	2.65	2.61	2.63	5,991	5,036
馬來西亞	2.98	2.94	2.60	2.29	2.02	2.28	2.14	4,567	4,404
澳洲	2.17	2.17	1.99	2.25	1.01	3.27	2.05	2,273	6,307
泰國	2.13	1.78	1.81	1.83	2.1	1.52	1.83	4,744	2,934
印尼	1.80	1.42	1.33	1.75	1.01	2.59	1.74	2,271	4,995
越南	0.43	0.72	1.07	1.61	2.51	0.49	1.58	5,656	948
印度	0.42	0.53	1.15	1.35	1.48	1.59	1.53	3,341	3,066
菲律賓	0.98	1.63	1.29	1.05	1.39	0.78	1.11	3,143	1,514
加拿大	1.89	1.65	1.27	1.10	1.27	0.8	1.05	2,865	1,545
墨西哥	0.48	0.68	0.96	1.13	1.68	0.16	0.98	3,788	302
智利	0.51	0.28	0.35	0.41	0.11	0.7	0.38	242	1,352
紐西蘭	0.34	0.22	0.27	0.22	0.16	0.25	0.2	359	487
柬埔寨	0.01	0.05	0.07	0.07	0.15	0.01	0.08	336	13
汶萊	0.03	0.01	0.00	0.01	0.01	0	0.01	29	2

資料來源：利用 OECD TiVA 資料計算而得。

表3 我國與主要貿易夥伴雙邊貿易進出口比重（附加價值貿易）

單位：%；百萬美元

貿易值	平均市占率				2009				
	1995	2000	2005	2008	出口	進口	平均市占率	出口額	進口額
總計	100.00	100.00	100.00	100.00	100	100		130,216	97,585
美國	23.63	26.74	22.23	19.09	20.48	16.66	18.84	26,662	16,253
中國大陸	6.36	8.51	11.53	12.55	17.14	10.32	14.22	22,325	10,075
日本	20.23	17.08	17.58	13.64	8.49	20.44	13.61	11,051	19,948
澳洲	2.26	2.28	2.38	2.42	1.75	3.19	2.37	2,278	3,112
韓國	3.06	3.33	2.57	2.38	2.08	2.42	2.23	2,715	2,366
印度	0.51	0.65	1.53	1.84	2.29	1.69	2.03	2,979	1,646
加拿大	2.11	1.78	1.91	2.00	2.31	1.35	1.9	3,003	1,314
印尼	1.75	1.38	1.30	1.79	1.26	2.55	1.82	1,646	2,491
馬來西亞	1.87	1.78	1.47	1.41	1.33	1.22	1.28	1,735	1,191
墨西哥	0.48	0.72	1.15	1.46	1.93	0.35	1.26	2,515	344
泰國	1.75	1.34	1.35	1.31	1.23	1.19	1.21	1,597	1,159
越南	0.39	0.58	0.77	0.95	1.45	0.6	1.09	1,890	585
新加坡	1.02	1.15	0.74	0.77	0.82	0.92	0.86	1,062	899
菲律賓	0.68	0.86	0.44	0.35	0.54	0.3	0.44	704	290
智利	0.43	0.28	0.39	0.45	0.23	0.61	0.4	306	600
紐西蘭	0.38	0.26	0.37	0.33	0.22	0.42	0.3	288	406
柬埔寨	0.02	0.04	0.06	0.05	0.11	0.01	0.07	146	11
汶萊	0.04	0.03	0.03	0.04	0.02	0.04	0.03	30	36

資料來源：同表2。

六、結語

綜合而言，以附加價值貿易計算我國對外貿易關係時，我國進出口貿易的依存度大幅度降低，其中出口依存度為 34%，進口依存度為 26%；以發展趨勢看，出口依存度是微幅提高，進口依存度是微幅降低。與星、馬、泰、韓相比，五國出口依存度的高低，依序為星、馬、泰、我國及韓國。我國高於韓國，低於星、馬、泰。

TPP 及 RCEP 國家占我國出口之比重，經由傳統貿易統計顯示，2009 年分別占我國出口 30%及 62%，RCEP 國家市場規模是 TPP 國家的 2 倍有餘，但是以附加價值衡量時，TPP 及 RCEP 分別占我國出口之 39%及 38.7%，TPP 國家的重要性反而高於 RCEP 國家。此外，過去多年我國對 TPP 國家有貿易順差，對 RCEP 則僅有在 2009 年始有貿易順差，此與傳統貿易統計有相當差異。

在以附加價值貿易計算時，我國與主要貿易夥伴的雙邊貿易關係也有明顯改變，除了對美國的貿易順差大幅提高，對中國大陸的貿易順差大幅降低外，一般而言，對東亞國家的貿易順差多會減少，對非東亞國家，如：印度、加拿大的貿易順差則會擴大。這主要是因為我國在全球價值鏈上的分工合作與交易，在生產階段主要是與東亞國家間分工，因此零組件與半成品貿易發達，以致傳統的貿易統計誇大了我國與東亞國家間生產上的關係。不過此種密切地相互分工與貿易的關係卻顯示了彼此位於價值鏈中，上、下游相互依賴之關係。而最終產品主要仍要運到美歐市場作最終消費，因此歐美市場的需求對東亞國家，包括對我國的生產活動及景氣均有重要影響。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 449 期，2015 年 3 月 13 日】



日本服務業貿易及對外市場開放之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 林長慶 分析師

一、前言

過去日本失落十年的陰影，在近幾年經濟大幅復甦後已有顯著改善，特別是服務業發展扮演了經濟成長火車頭的角色。雖然日本服務業貿易過去至今多呈現貿易逆差狀態，但於 2013 年已有漸緩趨勢，代表日本開始步入成長之軌道。因此，本文將先行探討日本在金融海嘯後服務業貿易之發展概況，瞭解其各個服務業貿易之消長；其次分析其服務業對外市場開放之情形，並瞭解市場開放的業別與其服務業貿易之關聯性；最後則研析日本服務業對外開放之策略。

二、日本服務業貿易之發展

(一) 日本服務業出口

依據 WTO 秘書處統計顯示，近年日本服務業貿易進出口均居世界前列。2013 年服務業出口金額為 1,453.6 億美元，其中占最大比重的為其他商業服務，為 418.1 億美元（占 28.8%）；其次為運輸服務，為 395.6 億美元（占 27.2%）；第三為專利權使用費與授權金，為 316.2 億美元（占 21.8%）；第四為旅遊服務，為 150.9 億美元（占 10.4%）。前述四項服務項目各占總服務出口之比重均為兩位數，加總後占總服務出口之比重則近九成，顯示日本服務業出口多以其他商業服務、運輸服務、專利權使用費與授權金、旅遊服務為主，至於其他的服務項目占總服務出口比重則僅約一成左右。

以成長率來看，2013年總服務出口較2009年成長了15.5%。其他的服務項目呈現正成長趨勢包括電腦與資訊服務成長107.5%；旅遊服務成長46.5%；專利權使用費與授權金成長45.9%；通訊服務成長38.2%；運輸服務成長25.4%等。呈現負成長趨勢的服務項目包括保險服務衰退80.8%；營建服務衰退22.3%；金融服務衰退5.5%；個人、文化與娛樂服務衰退2.7%；其他商業服務衰退1.5%。因此，以整體趨勢來看，日本總服務出口仍以成長態勢來增長，其中帶動成長的最大動力係為專利權使用費與授權金、運輸服務、旅遊服務、電腦與資訊服務等。

表1 2009年至2013年日本服務業出口一覽表

單位：千美元，%

服務項目	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2013年子服務項目占總服務出口比重	2013年較2009年之成長率
總服務出口	125,824,221	138,702,663	142,551,313	142,488,676	145,356,328	—	15.5
其他商業服務 (Other business services)	42,465,932	42,472,264	45,366,592	37,519,176	41,813,696	28.8	-1.5
運輸 (Transportation)	31,556,184	38,901,648	38,318,844	40,164,936	39,562,284	27.2	25.4
專利權使用費與授權金 (Royalties and license fees)	21,668,846	26,682,820	29,058,184	31,889,590	31,620,438	21.8	45.9
旅遊 (Travel)	10,304,036	13,199,415	10,966,955	14,576,819	15,093,286	10.4	46.5
營建服務 (Construction services)	12,444,669	10,636,831	10,954,612	11,585,058	9,665,745	6.6	-22.3
金融服務 (Financial services)	4,820,969	3,606,434	4,110,731	4,644,344	4,556,907	3.1	-5.5
電腦與資訊服務 (Computer and information services)	865,925	1045875	1,198,172	1,354,512	1,796,655	1.2	107.5

服務項目	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2013年子服務項目占總服務出口比重	2013年較2009年之成長率
通訊服務 (Communications services)	667,833	734,896	760,080	968,124	922,747	0.6	38.2
保險服務 (Insurance services)	867,677	1,273,243	1,657,797	395,232	166,836	0.1	-80.8
個人、文化與娛樂服務 (Personal, cultural and recreational services)	162,150	149,237	159,346	181,349	157,734	0.1	-2.7

資料來源：作者自行整理。

(二) 日本服務業進口

2013年服務業進口金額為1,622.9億美元，其中占最大比重的為其他商業服務，為502.4億美元（占31%）；其次為運輸服務，為470億美元（占29%）；第三為旅遊服務，為218.5億美元（占13.5%）；第四為專利權使用費與授權金，為178.3億美元（占11%）。前述四項服務項目各占總服務進口之比重均為兩位數，加總後占總服務進口之比重則近85%，顯示日本服務業進口也是多以其他商業服務、運輸服務、專利權使用費與授權金、旅遊服務為主，至於其他的服務項目占總服務出口比重則僅約15%左右。

以成長率來看，2013年總服務進口較2009年成長10.5%。其他的服務項目也多呈現正成長趨勢，包括電腦與資訊服務成長32.2%；保險服務成長31.3%；其他商業服務成長29.3%；通訊服務成長21.2%；金融服務成長18.5%；運輸服務成長16%；個人、文化與娛樂服務成長7.7%；專利權使用費與授權金成長5.9%。而呈現負成長趨勢的服務項目僅有兩項，分別為營建服務衰退34.3%；旅遊服務衰退13.1%。因此，以整體趨勢來看，日本總服務進口也以成長態勢來增長，其中帶動成長的最大動力係為其他商業服務、運輸服務、專利權使用費與授權金、電腦與資訊服務、保險服務等。

表 2 2009 年至 2013 年日本服務業進口一覽表

單位：千美元，%

服務項目	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2013 年子服務項目占總服務出口比重	2013 年較 2009 年之成長率
總服務進口	146,926,588	155,612,845	165,727,025	174,923,676	162,286,623	-	10.5
其他商業服務 (Other business services)	38,859,064	39,161,976	45,889,180	46,549,012	50,238,816	31.0	29.3
運輸 (Transportation)	40,515,584	46,447,008	49,447,288	55,353,824	47,001,364	29.0	16.0
專利權使用費與授權金 (Royalties and license fees)	16,830,710	18,773,676	19,157,820	19,896,732	17,827,368	11.0	5.9
旅遊 (Travel)	25,144,244	27,86,7164	27,210,306	27,883,184	21,853,052	13.5	-13.1
營建服務 (Construction services)	11,434,693	7,882,650	7,702,323	7,755,302	7,514,847	4.6	-34.3
金融服務 (Financial services)	3,053,158	3,149,365	3,345,977	3,224,203	3,617,697	2.2	18.5
電腦與資訊服務 (Computer and information services)	3,777,287	3,571,606	4,217,887	4,495,578	4,992,766	3.1	32.2
通訊服務 (Communications services)	1,123,884	1,024,980	972,664	1,184,328	1,362,180	0.8	21.2
保險服務 (Insurance services)	5,135,837	6,799,361	6,806,237	7,382,624	6,745,382	4.2	31.3
個人、文化與娛樂服務 (Personal, cultural and recreational services)	1,052,127	935,059	977,343	1,198,889	1,133,151	0.7	7.7

資料來源：作者自行整理。

(三) 日本服務業貿易餘額

從貿易餘額來看，日本服務業貿易餘額過去至今多為貿易逆差，不過下表中可看出 2013 年貿易逆差已有減緩趨勢。2013 年服務業貿易逆差金額為 169.3 億美元。其中貿易逆差最嚴重的服務項目為其他商業服務，為 84.3 億美元；其次為運輸服務，為 74.4 億美元；第三為旅遊服務，為 67.6 億美元；第四為保險服務，為 65.8 億美元；之後依序為電腦與資訊服務（32 億美元）、個人、文化與娛樂服務（9.8 億美元）、通訊服務（4.4 億美元）。而呈現貿易順差的服務項目包括專利權使用費與授權金（137.9 億美元）、營建服務（21.5 億美元）、金融服務（9.4 億美元）。

以 2009 年至 2013 年的整體趨勢來看，日本大部分的服務項目多是呈現貿易逆差，包括（1）其他商業服務：從原本的貿易順差變為現在的貿易逆差，2013 年貿易逆差雖較前一年減少，但仍有高達 84.3 億美元。（2）運輸服務：貿易逆差逐年增加，但 2013 年已較前一年減少一半左右。（3）旅遊服務：維持貿易逆差情況，但 2013 年也較前一年減少約一半。（4）電腦與資訊服務：貿易逆差有逐年增加趨勢，2013 年達最高，為 32 億美元。（5）通訊服務：貿易逆差原有逐漸縮小趨勢，惟在 2013 年時又上升接近至 2009 年之水準。（6）保險服務、個人、文化與娛樂服務的貿易逆差也幾乎呈現逐年遞增的情況。至於貿易順差的服務項目，包括（1）專利權使用費與授權金：呈現逐年增加趨勢，2013 年為最高，達 137.9 億美元。（2）營建服務：雖然逐年增加，但在 2013 年有下跌趨勢。（3）金融服務：雖然每年都是貿易順差，但有縮減之趨勢。

從統計數據來看，過去運輸服務是日本貿易逆差最嚴重的項目，但 2013 年已由其他商業服務所取代，成為貿易逆差最大之服務項目。同時，其他商業服務也在 2013 年成為日本服務業進出口最大之服務項目。運輸服務、旅遊服務兩項雖然仍呈現不少的貿易逆差，但兩者在 2013 年均較前一年減少約一半。而值得一提的是，專利權使用費與授權金、營建服務、金融服務等服務項目在近年服務業出口增長較快，使其產生貿易順差，這也是因日本開始以漸進方式，逐步開放這些領域所產生之故。

表 3 2009 年至 2013 年日本服務業貿易餘額一覽表

單位：千美元

服務項目	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
總服務	-21,102,367	-16,910,182	-23,175,712	-32,435,000	-16,930,295
其他商業服務 (Other business services)	3,606,868	3,310,288	-522,588	-9,029,836	-8,425,120
運輸 (Transportation)	-8,959,400	-7,545,360	-11,128,444	-15,188,888	-7,439,080
專利權使用費與授權金 (Royalties and license fees)	4,838,136	7,909,144	9,900,364	11,992,858	13,793,070
旅遊 (Travel)	-14,840,208	-14,667,749	-16,243,351	-13,306,365	-6,759,766
營建服務 (Construction services)	1,009,976	2,754,181	3,252,289	3,829,756	2,150,898
金融服務 (Financial services)	1,767,811	457,069	764,754	1,420,141	939,210
電腦與資訊服務 (Computer and information services)	-2,911,362	-2,525,731	-3,019,715	-3,141,066	-3,196,111
通訊服務 (Communications services)	-456,051	-290,084	-212,584	-216,204	-439,433
保險服務 (Insurance services)	-4,268,160	-5,526,118	-5,148,440	-6,987,392	-6,578,546
個人、文化與娛樂服務 (Personal, cultural and recreational services)	-889,977	-785,822	-817,997	-1,017,540	-975,417

資料來源：作者自行整理。

三、日本服務業對外市場開放之研析

(一) 日本在 WTO 開放服務業概況

以日本 WTO 入會服務業承諾 來看，可看出其開放的大類服務項目，在 WTO 服務業分類表的十二大類中即開放十一類，包括商業服務、通訊服務、營建服務、配銷服務、教育服務、環境服務、金融服務、健康與社會服務、旅遊服務、休閒文化及運動服務、及運輸服務。雖然表面上開放範圍大，但實際就各子服務業別觀之，仍有許多項目不開放或部分開放，如海運服務，雖然填寫於入會服務業承諾中，惟模式 1 至 4 卻不予承諾，顯示開放幅度仍有限。

在後續提交之修正回應清單 (Revised Offer) 方面，新增承諾的項目包括都市規劃與景觀建築服務、未附操作員之船舶租賃服務、技術檢定與分析服務、調查與安全服務、電話答錄服務、複製服務、郵件編輯服務、郵政/快遞服務、海運船舶維護及維修服務、海運貨物裝卸服務、海運貨櫃集散站服務、海運貨運承攬服務、內水運輸船舶維護及維修服務等。改善承諾的項目包括法律服務、會計審計及簿記服務、租稅服務、建築服務、人員提供與安排服務、會展服務、電信服務、視聽服務、高等教育服務、環境服務、保險服務、銀行服務、海運服務等。不過因為杜哈談判至今仍未完成，故前述這些新增或改善之承諾並仍未兌現。

(二) 日本在日本－東協經濟合作夥伴關係協定開放服務業概況

從日本－東協經濟合作夥伴關係協定 (Japan-ASEAN Comprehensive Economic Partnership Agreement by Cambodia, JACEPA) 視日本開放給予東協國家服務業之情況，大致係以日本提交 WTO 之修正回應清單為主要基礎，因這些欲開放項目為日本較具競爭力之業別，且修正回應清單亦因杜哈談判未完成，故尚未實現。日本於雙邊場域中先行實現，使其夥伴國可優先進入日本所開放之服務業市場，享受自由化的好處。此外，日本也會依談判情況針對不同東協國家給予不同新增或改善項目，如在專業服務、其他商業服務、海運服務、太空運輸服務方面，給予馬來西亞、泰國、菲律賓、印尼、汶萊較多改善與新增項目；在營建服務中，給予新加坡、泰國、印尼、汶萊較多改善與新增項目；在配銷服務上，給予新加坡更多的改善與新增項目；銀行服務上，則給予馬來西亞、菲律賓較多改善項目。

(三) 日本在 TPP、RCEP、TiSA 開放服務業概況

在跨太平洋夥伴協定 (the Trans-Pacific Partnership, TPP) 方面，日本在 2013 年已宣布正式成為 TPP 談判成員國，同年 7 月首次加入 TPP 談判。由於 TPP 為高標準的區域貿易協定，包括美國、日本等已開發國家都要求在 TPP 中，各成員國對於服務業的開放至少要達到其目前最開放的自由貿易協定之水準。雖然目前 TPP 談判仍未完成，但可以期待的是 TPP 未來的開放程度應不會低於現行這些 TPP 成員國於自由貿易協定開放的程度。以日本來看，目前在金融、零售等服務業的市場上，都抱持著與其他成員國一樣，能夠開放市場的立場，且其國內法規也進行相關改革，如 2012 年修正了郵政民營化法、放寬銀行招攬保險之規定等。

在區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 方面，日本為其談判成員國之一。依《RCEP 談判指導原則與目標》規定，對於服務貿易規則和義務上，將與《服務貿易總協定》的原則一致，並根據 RCEP 成員國在《服務貿易總協定》和「東協加一」自由貿易協定之下所做的承諾為基礎，直接邁向自由化承諾之達成。至於所有部門和供應模式都將納入到談判考量之中。由此可知，雖然 RCEP 可能無法像 TPP 如此高標準開放之規格，但至少也都考量到了 WTO 及「東協加一」自由貿易協定，也就是說未來 RCEP 的開放程度至少會與 WTO 及「東協加一」自由貿易協定所提交的承諾相同。

在服務貿易協定 (Trade in Services Agreement, TiSA) 方面，其係由過去 WTO 參與服務業真正之友 (Real Good Friends of Services, RGF) 的成員國所組成，故日本亦為談判成員國之一。由於 TiSA 成員國本身對於服務業的開放共識程度較高，未來各成員國將會以更高度的自由化來承諾開放各自的服務業別。以日本來看，可預期的特別較具優勢的商業服務 (如專業服務、其他商業服務等)、營建服務、金融服務、運輸服務 (如海運服務、空運服務、鐵路運輸服務、公路運輸服務、管道運輸服務、所有運輸的輔助性服務等)，將勢必會有更進一步開放的可能性。

四、日本服務業對外開放策略之研析

過去日本在 WTO 多邊的服務業談判場合中，都會積極加入非正

式小組，諸如服務業真正之友、電腦之友、物流之友、海運之友、金融之友等，這些服務業之友會先在內部達成共識，形成一股力量後，再於多邊正式談判中與其他成員國進行協商，以加速完成該服務業別之談判。從日本參與服務業的非正式小組來看，多是發展較為顯著之業別，如資訊、物流、海運、金融等。過去日本代表海運之友，強調海運服務業自由化將可協助業者降低成本、提高競爭力。在營建服務業上，也極力支持設立任何型態之商業據點，對於帶動成員國經濟成長並促使其他經濟發展具有相當之重要性。因此可瞭解日本一直以來都是 WTO 多邊服務業談判的擁護者，且在 WTO 多邊場合中係以其優勢服務業為主要開放與要求項目，如電腦服務、商業服務（含專業服務）、營建服務、金融服務、運輸服務等。

由於日本是 WTO 的積極推動者，故也是享有貿易自由化的最大受益國之一。過去不管是北美自由貿易區或是歐洲共同體相繼形成，均不足以使日本改變對外策略的方向與原則。因此，在 2002 年前日本並無任何自由貿易協定，直至 2002 年 1 月 13 日與新加坡簽署經濟夥伴關係協定（Economic Partnership Agreement, EPA）後，才真正開啓日本雙邊與區域貿易協定之路，之後陸續也與馬來西亞、菲律賓、泰國、汶萊、印尼、越南、東協、墨西哥、智利、瑞士、印度、秘魯、澳洲等國簽署，目前共有 14 個自由貿易協定。

日本在這幾年努力進行雙邊與區域貿易協定下，長久以來的服務業貿易逆差有逐漸降低趨勢，主因為日本在服務業對外開放策略上係以漸進開放方式，先開放具競爭力的優勢服務業，且保護劣勢服務業，但並非一直保護劣勢服務業，而是在這保護的過渡期內會適度引進外資的先進技術和經驗，進而使劣勢服務業逐漸成長與茁壯，以提高其競爭力。所以，可看出日本在區域、雙邊領域的服務業對外開放策略仍以 WTO 為主要基礎，從過去只重視 WTO 多邊架構逐漸演變至現今的多邊、區域、雙邊並重的對外開放策略。

五、代小結

整體而言，從日本對外策略之轉變來看，多邊談判延宕為其主因，WTO 自西雅圖部長會議失敗後，雖兩年後重啟杜哈回合談判，惟由於納入「發展」議題，至今遲遲無法達成共識，在多邊貿易式微，區域經濟興起趨勢下，日本不得不重新思考其對外策略。其次，自 90 年代起，全球區域貿易協定開始增加，2000 年後更是迅速成長，

每年約有 10 多個區域貿易協定生效(依 WTO 秘書處統計,截至 2015 年 1 月 8 日止,已有 604 個區域貿易協定通知 WTO,其中 398 個區域貿易協定已生效),故使日本開始有危機意識產生現。再者,因中國大陸積極作為所形成之衝擊與挑戰,由於中國大陸與東協已成立自由貿易區,近年更是推動 RCEP,故亦促使日本加入了 RCEP 及 TPP 談判,以適應全球化迅速發展的新形勢。

日本過去雖以 WTO 多邊架構為主,惟因時勢所趨,也開始積極開拓雙邊與區域場域之發展,不過仍不放棄對 WTO 體制的支持與參與,在進行雙邊與區域貿易協定過程中,均保持與 WTO 法律上之一致性,遵守 GATT 第 24 條規定,故日本在對外經濟合作領域的策略上,並不是將多邊場域轉向雙邊與區域場域,而是採行多邊、雙邊與區域並行的策略。而在服務業對外開放策略上,也是先行開放優勢服務業以進行國際化,之後再循序漸進開放市場,相信在日本逐步對外開放服務業下,除對服務業貿易發展有所幫助外,也能提高其服務業之國際競爭力。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 453 期,2015 年 4 月 10 日】



各國工業 4.0 策略與發展：對臺灣的機會與挑戰

國立中山大學政治學研究所博士生 林顯明

一、前言

隨著人類生活、知識與生產技術的不斷進步，人類截至目前為止已歷經了三次工業化進程；首先，第一次的工業革命發生在 18 世紀 1784 年，由於蒸汽機發明，大幅改變了人類以往一直使用的生產方式。當時工業革命重鎮的英國即為重要的代表，曼徹斯特、利物浦、雪菲爾等城市，雖因工業革命的產生，快速推進城市發展；但也因為蒸氣機的發明，在機械生產取代人力的情形下，卻也產生了一批因為工業化生產失去工作的工人階級。為了解決工業化造成失業人口的社會壓力，近代社會福利制度應運而生。第二次工業革命是發生在 19 世紀（1870~1914 年間），特色在於人類開始學會大量使用電力設備，而電燈的發明與照明即是生活上的具體應用。第二次工業革命一改過去生產分散在不同家戶內部的分散式生產方式，因為有了電力的供給，人類的生產活動得以聚集在一起，降低因為分散生產所帶來的運輸等生產成本；同時，第二次工業革命也讓工業生產分工化，勞動分工帶來效率提升的好處，大幅提高工業生產力。第三次工業革命則是發生在 20 世紀（1970 年代開始），隨著電腦與 IT 產業的逐步發展，實現了生產流程自動化的目標，稱為 IT 自動化生產，也是俗稱的工業化 3.0。而近來備受矚目的工業化 4.0，則是由德國政府於 2011 年漢諾威工業博覽會提出。所謂的工業化 4.0 簡要來說，就是要讓工業生產智慧化，而這個智慧化的過程端賴四項科技技術的協助與發展：雲端科技、物聯網、大數據管理與智慧設備綜合應用的結果，推進工

業生產達到智慧製造（Smart manufacturing）的目標，可以稱之為第四次工業革命。對此，本文的討論目標即是一方面希望透過梳理當前各國智慧製造、工業化 4.0 發展策略與現況為何，經由各國當前的發展策略與目標的彙整，得以更清楚的掌握第四次工業的發展情形；另一方面，由於工業化 4.0 端賴的四大科技技術在臺灣的發展各有優劣；因此，在工業化 4.0 的發展下，對臺灣未來產業經濟發展會帶來什麼機會與影響。

二、何謂工業化 4.0

到底何謂工業化 4.0 的核心概念呢？而什麼又是智慧製造呢？簡單來講，其主要的發展就是要讓未來世界中智慧工廠的生產設備具有自我溝通的能力，而其目的是希望建立一個以需求出發、智慧製造的智慧工廠。試想，在還未達成智慧製造的當代，工廠生產時需要耗費大量的時間與成本在聯絡的事物處理與訂單以及產銷的協調聯繫上。從原物料的提供、工廠生產線與製程的安排到市場的真實需求間，就會因為聯絡上時間差的關係造成生產成本的提高，進而產生了部分生產資源的浪費以及無法將資源做最有效配置的負面生產成本。對此，試想未來透過雲端科技、物聯網、大數據管理與智慧設備的綜合使用，在人類經濟生活以及工業生產的各個階段中，不同行動者皆透過上述四大科技設備的使用，譬如種植農產品提供原物料的農民，透過智慧設備的使用，如實的紀錄不同季節中，各種農作物的生產情形建立生產履歷，並將大量生產資訊上傳並儲存至雲端網路中，透過大數據管理的應用，讓農民可以更有效的掌握各個不同季節生產狀況以供種植策略調整之用；下一步到了工廠生產端，過去必須端賴工廠管理人員進行聯繫的調配工作，因為物聯網的建立，讓過去必須仰賴人們才得以進行協調溝通的工作，轉變成因為生產設備本身就可透過機器與網路語言進行溝通，發揮物聯網優勢。換言之，在物聯網的時代下，由於溝通的界面和對象不再侷限於人與人的聯繫與溝通，而是可以透過機器與機器（Machine to Machine, M2M）的機器界面溝通，透過各個不同階段行動者運用雲端儲存以及大數據管理，讓機器直接可以透過 M2M 的方式，進行相互的溝通，讓生產資源的配置與相關資訊的交

換零時差，大幅提升生產資源配置的效率。而銷售通路也透過長時間所建立起來的市場交易資訊，掌握不同季節時消費者的消費需求；換言之，透過 M2M 的機器界面溝通，雲端儲存資料、大數據的管理應用，以達到智慧生產的最終目標。但這並不代表工業化 4.0 是要建立一個無人化的工廠，相反的而是人類藉由雲端、大數據以及 M2M 的溝通，可以即時獲知有多少生產資源、消費市場的動態與需求，讓設計團隊能夠更貼近真實的市場。¹

根據德國的工業 4.0 報告，未來的智慧工廠在每個生產環節、每個操作設備都具備獨立自主的能力，可自動化完成生產線操作。且每個設備都能相互溝通、即時監控周遭環境，隨時找到問題加以排除，也具有更靈活、彈性的生產流程，因應不同客戶的產品需求。²而這種建構智慧工廠的速度已經在國際間快速發展，2012 年全球智慧工廠的市場規模超過 1,460 億美元、2015 年將達到 1860 億美元，預估到了 2018 年市場規模將達到 2,500 億美元，可見其成長力度強大。³

三、各國工業 4.0 的策略與發展

為甚麼各國要積極發展智慧生產，根據美國波士頓顧問集團（BCG）發表「全球製造業經濟大洗牌：世界成本競爭力的變動」報告指出，過去十年來全球製造業成本競爭力版圖已經產生劇變，引發企業界委外代工及投資策略大洗牌，從而使全球經濟發生重大轉變。包括中國大陸在內的亞洲製造業成本優勢已大不如前。⁴換言之，全球製造業成本已經產生了重大變化，面對成本與生產競爭力的改變，

¹ 林士蕙，「工業 4.0 五大要素，重繪未來製造業藍圖」，http://www.gvm.com.tw/Boardcontent_28969_4.html。

² 吳韻萱，「邁入工業 4.0 時代！物聯網讓生產流程變智慧了」，<http://www.managertoday.com.tw/articles/view/50425>。

³ 魏傳虔，「工業 4.0 智慧工廠未來發展趨勢與商機」，財團法人資訊工業策進會，[http://www.teema.org.tw/download/doc/0003\[20150414\].pdf](http://www.teema.org.tw/download/doc/0003[20150414].pdf)。

⁴ 任中原，「兩岸製造業成本快拉平了」，經濟日報網站，<http://geft.edn.udn.com/files/16-1000-3536.php>。

各國開始亟思如何在全球政治經濟與生產供應鏈版圖快速變遷的情勢下，以升級工業製程為途徑；對此，全球各國無不針對此一重要議程進行更具戰略性之安排，以下本文簡要的梳理各國在推動第四次工業革命（工業 4.0）之情形加以檢視，並據此作為本文最後探討臺灣在此一浪潮下機會與挑戰之討論依據。



資料來源：中國經濟網，網址：http://intl.ce.cn/specials/zxgjzh/201410/21/t20141021_3746085.shtml。

圖 1 全球 25 個首要出口國製造業成本指數

以美國為例，近年來積極推動「再工業化」的國家戰略，試圖將出走海外生產的美國企業，吸引回美國生產創造就業機會；但美國該如何突破生產過程中追逐低成本的魔咒呢？其所奠基的就是建立在新工業製程與智慧生產的基礎上，如上圖所示，美國製造業成本指數為 100、而中國大陸則是 96；換句話說，若以該圖公布的時間 2014 年為例，美中製造業生產的成本已相去無幾。對此，已經展現了未來全球生產供應鏈將會有天翻地覆的改變，過去為了追求生產成本而從較先進國家出走至低生產成本國家的築底競爭以及逐水草而居的現象將有可能有根本性的改變，這些過去從歐美國家出走至中國大陸或東南亞設廠生產的企業，將有可能因為生產結構的大幅改變，而將企業生產線重新設置在歐美母國。但如上所述，美國想要吸引回國的是具有科技與創新發展潛力的企業，而不是追求低生產成本的企業。因此，美國於 2011 年後陸續發表了先進製造夥伴聯盟計畫（Advanced Manufacturing Partnership, AMP），以及先進製造業國家戰略計畫（A National Strategic Plan for Advance Manufacturing）等多項具有國家戰略高度的先進製程工業生產計畫，吸引具有高端科技創新與應用能力

的企業回美國設廠再生產。截至目前為止，重要的回美投資案包括：福特（Ford），將原先分布在中國大陸、日本與墨西哥的生產供應鏈，重新移回美國，並預計為美國本土創造 12,000 個以上的就業機會、美國奇異公司（GE）調整其全球生產供應鏈生產策略，將在美國肯塔基州重新設立工廠，並以生產高端洗碗機（售價在 1,199 美元）以上之高附加價值產品為主，而原本的中國大陸生產線，則以生產 400 美元以下的中低端產品為主；其他美國各大企業亦有類似返回美國生產的計畫，可見美國高端技術生產策略已經開始產生效果。⁵亞洲的日本，近年來也不斷的推出其有關於工業化與產業政策。2010 年推出新成長戰略計畫、產業構造願景計畫；2013 年推出 3D 列印製造革命計畫、2014 年推出產業競爭力強化法案、新策略性工業基礎技術升級支援計畫、製造業白皮書以及機器人開發五年期計畫等眾多與工業生產與精進技術製程的國家級產業發展方向與計畫。對此，也可以看出，面對國際生產與供應鏈未來可能的變化趨勢，日本也積極調整產業結構與生產製程，希冀能因應未來市場與產業轉變之需求。⁶

中國大陸方面則提出「中國製造 2025」作為其製造業升級之發展方向，該計畫於 2015 年 5 月甫剛公布，根據計劃，預計到 2025 年，中國大陸將達成從「製造大國」變身為「製造強國」的目標，而到 2035 年，中國大陸的製造業將達成趕超德國和日本的目標。該計劃以創新驅動、質量為先、綠色發展、結構優化、人才為本作為基本方針；以提高國家製造業創新能力、推進信息化與工業化深度融合、強化工業基礎能力、加強質量品牌建設、全面推行綠色製造、推動重點領域突破發展、深入推進製造業結構調整、積極發展服務型製造和生

⁵ 尤如瑾，「再工業化—先進製造科技創新備戰 美國的先進 製造政策及其影響」，思潮雜誌網站，http://www.taiwanforesight.org.tw/Files/PublicationFile/201321113147_ThinkWave070601.pdf。

⁶ 工研院產業經濟與趨勢研究中心（IEK），「趨勢展望與議題觀測 2014 第三季觀測報告」，工研院產業經濟與趨勢研究中心（IEK）網站，http://www.taiwanforesight.org.tw/Files/Trend/201410715135_%E8%B6%A8%E5%8B%A2%E5%B1%95%E6%9C%9B%E8%88%87%E8%AD%B0%E9%A1%8C%E8%A7%80%E6%B8%AC%202014%E7%AC%AC%E4%BA%8C%E5%AD%A3%E8%A7%80%E6%B8%AC%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf。

產性服務業、提高製造業國際化發展水平作為任務和重點，並提供八大支撐和保障。⁷與臺灣有著高度競爭關係的韓國，亦推出其「製造業創新 3.0 戰略」，作為其因應國際生產供應鏈轉變的發展趨勢，在該實施的規劃中，預計至 2020 年將投入 9.72 億美元，達成 1 萬家製造業廠商具智慧化生產能力之目標。韓國「製造業創新 3.0 戰略」的基本方向，是藉由整合資通訊、軟體，以創造出新興產業，提升附加價值為目標。在戰略上，將從先進國家背後追趕型戰略轉向引領型戰略，以確保韓國製造業的競爭優勢。⁸至於臺灣的部分，行政院於 2015 年 6 月份召開「2015 年行政院生產力 4.0 科技發展策略會議」並提出 1+8 年期「生產力 4.0 科技發展方案」之重要內容。內容中不僅規劃出了 9 年的計畫，並希冀透過這個計畫能奠定臺灣產業發展未來的 10 大計，並挑選出鎖定製造業的機械設備、金屬加工、運輸工具、3C、食品和紡織，服務業的物流、醫療，以及農業，一共九大行業，推動生產力 4.0，利用智慧機器人鏈結物連網及巨量資料技術，推動九大行業轉型。⁹

四、臺灣的機會與挑戰

面對各國無不積極推動工業 4.0 的相關策略與進程，臺灣面對此一趨勢也面臨一些機會與挑戰。首先，挑戰的部分，研究者認為臺灣當前面臨了三大產業經濟發展的挑戰：（一）、人口結構快速老化與勞動力不足的挑戰，臺灣的勞動力人口將在 2015 年達到最高峰，2015 年臺灣勞動力人口（15~64 歲）的人口總數為 1738 萬人，但到了 2060 年時臺灣勞動人口總數大幅下降至 960 萬人，勞動人口大幅下降約 81%。而臺灣勞動人口紅利也將在這兩年快速使用殆盡，2015 年開

⁷ 中國製造 2025 網站，<http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293877/n16553775/index.html>。

⁸ 工業技術研究院，「知己知彼－韓製造業創新 3.0」，工業技術研究院網站，<https://www.itri.org.tw/chi/Content/NewsLetter/contents.aspx?SiteID=1&MmmID=5000&MSID=653356377576515106>。

⁹ 行政院科技會報，「2015 年行政院生產力 4.0 科技發展策略會議會前新聞稿」，行政院科技會報網站，http://www.bost.ey.gov.tw/News_Content.aspx?n=5331137415276DD6&s=F64DB75786A869D7。

始，勞動人口每年以減少 18 萬人的速度，快速減少。¹⁰勞動人口快速減少，勞動力不足的情形下，臺灣的經濟量體勢必面臨萎縮，若無法有效促進產業升級，並以工業 4.0 為推進目標藉以推升臺灣產業附加價值的話，臺灣未來的經濟發展將會面臨動能停止的可能威脅。

（二）、中國大陸生產成本與臺灣拉近的挑戰與機會，如上圖所示，中國大陸與臺灣在製造業的成本上，已快速的向臺灣拉近；換言之，過去為了追逐生產成本降低而將企業和生產線移往中國大陸的台商企業將逐漸失去繼續在中國大陸投資與生產的必要性。對此，臺灣應當學習美國推動「再工業」化之政策，吸引具有創新與產業升級潛力的企業回臺投資設廠，而政府的責任則是積極輔導回臺投資的企業邁向工業 4.0 生產的模式。換言之，研究者認為，在東亞生產供應鏈轉變的當代，是臺灣吸引出走台資返臺投資的好時機，並且也運用這個機會積極輔導與推動工業 4.0 之生產製程與模式，藉以達到招商引資以及產業升級的雙重功效。（三）、臺灣面臨多數生產模式尚處於 2.0~3.0 生產模式之困境；如下圖所示，當前臺灣工業生產僅有「彈性化與最佳化製造能力」、「製程自動化與資訊化管理」以及「機器人應用」三項目，工業生產製程處於 2.0~3.0 的階段，其餘的工業生產製程技術皆還尚處於 2.0 的階段。換言之，面對工業 4.0 策略的推動，雖然臺灣已經選定 9 大產業為策略性產業並希冀加以推動，但在達到工業 4.0 的超高標準前，該如何將現有產業生產模式大多處於 2.0 的情況加以改善，即須要政府與企業花費相當大的氣力，才有可能改善。舉例而言，9 大產業中，農業也是政府積極想推動成為工業 4.0 的策略性產業；但該如何教育年齡普遍年長的農民使用智慧設備、如何建立生產履歷與生產資訊，並且將相關的資訊詳實的上傳並儲存在雲端中，並進行大數據管理，光是如何促進農民轉變生產模式，進一步邁入智慧生產，即是一個相當大的挑戰。而這個過程當中，傳統的農業鄉鎮的公部門，可以提供什麼協助，農漁會的產銷體系該如何進一步變革等等，都不是一紙行政命令或政策宣導可以立即見到成效的，而是必須要有政府與民間密切且詳實的配合，才有可能推動產業升級的目標，其他產業亦是如此，凡此種種都還需要更多的努力與資源。

¹⁰ 呂雪慧，「臺灣勞動力將逐年下降」，中國時報電子報網站，<http://www.chinatimes.com/news/papers/20140217000045-260202>。

項目	應用	現況
彈性化與最佳化製造能力	<ul style="list-style-type: none"> •部份企業已具有較高的彈性生產能力 •大多數企業在製造合理化與最佳化上仍有極大改善空間 	2.0~3.0
製程自動化與資訊化管理	<ul style="list-style-type: none"> •製程自動化程度因產業別及企業規模而有較大差異 •多數大型企業已導入ERP及MES，但中小企業使用率較低 	2.0~3.0
機器人應用	<ul style="list-style-type: none"> •汽車、半導體、面板產業導入比例高 •應用領域為3C、橡塑膠、食品、金屬零組件製造等 	2.0~3.0
機台設備物聯網與感測器應用	<ul style="list-style-type: none"> •除半導體產業應用程度較高外，其它產業仍處於起步階段 •缺乏標準是機台設備間資料傳輸面臨的主要問題 	2.0
巨量資料分析	<ul style="list-style-type: none"> •半導體產業已有應用案例 •仍須依據各產業特性發展相應的分析應用服務平台 	2.0
數位設計與製程模擬	<ul style="list-style-type: none"> •少數大型企業已導入，大多製造業以電腦輔助設計/繪圖為主 •大多數企業製程知識上為顯性化，但欠缺數位化製程知識資料庫 	2.0
數位化產品生命週期管理	<ul style="list-style-type: none"> •國內企業導入比例仍低 	2.0

資料來源：賀桂芬，「9大產業10年大計 臺灣宣佈追趕工業4.0」，天下雜誌網站，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5068177>。

圖2 臺灣各產業生產製程階段

近來 WTO 多邊的降稅貿易談判，在擴大資訊科技協定（ITA II）談判獲得進展後，替臺灣開啟了進一步擴展市場的機會。臺灣面對國際間特殊的地位與外交處境，在推動自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的簽署上面臨比其他一般國家更多的困難與挑戰，以至於當前臺灣 FTA 覆蓋率不到一成。但 ITA II，臺灣在放棄面板納入協定後，成功簽署，無疑是對臺灣資通訊（Information and Communication Technology, ICT）產品出口國際市場的一劑強心針；換言之，WTO 多邊 ITA II 降稅協議的談判完成，一方面舒緩了臺灣在雙邊 FTA 協議洽簽的壓力與困難，他方面也因此增加 ICT 產品出口競爭力。對此，面對各國工業 4.0 之策略推動，在在仰賴 ICT 產業與產品的配合，該如何進一步運用 ITA 的降稅效應以及產品競爭力，藉以拓展國際市場，同時趁此也運用 ITA II 協定的架構與平台，協助國內產業升級至 4.0，並且掌握各國工業 4.0 的產業轉型與國家發展之策略商機。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 470 期，2015 年 8 月 14 日】

WTO及RTA電子報專題分析彙編（2014年）

出版者：財團法人中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

地 址／臺北市大安區長興街七十五號

電 話／886-2-2735-6006

傳 真／886-2-2377-2692

網 址／www.wtocenter.org.tw

發行人：吳中書

編 輯：汪威鏞 葉長城 羅絜

印刷者：鴻柏印刷事業股份有限公司

中華民國一〇四年五月出版

ISBN：978-986-5795-23-8（平裝）非賣品

版權所有 · 請勿翻印

國家圖書館出版品預行編目資料

WTO 及 RTA 電子報專題分析彙編. 2015 年 /
汪威鏞, 葉長城, 羅絜編輯. --
臺北市: 中經院 WTO 及 RTA 中心, 民 105.05
360 面; 19×26 公分. -- (WTO 及 RTA 中心叢
書)

ISBN 978-986-5795-23-8 (平裝)

1. 世界貿易組織(World Trade Organization)
2. 世界貿易組織 3. 文集

558.07

105007843