

WTO 及 RTA 中心叢書

WTO 及 RTA 電子報 專題分析彙編 (2016 年)

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心
2017 年 3 月編印

序

2016 年是極為特殊的一年。以臺灣原本積極爭取加入的「跨太平洋夥伴協定」（TPP）為例，2016 年的發展完全符合「洗三溫暖」的形容。2016 年 2 月在美國領導下，12 國風光簽署 TPP，WTO 及 RTA 電子報也有多篇分析 TPP 議題與意涵之專題，以期協助我國加速準備工作。然而，11 月隨著川普（Donald Trump）當選，TPP 被美國打入冷宮，2017 年 1 月更正式退出；短短 10 個月內天壤之別，令人不勝唏噓。2016 年電子報專題分析也為這個特殊的歷史時刻留下見證。

事實上，2016 年國際經貿領域最鮮明的特徵，無疑是由英國脫歐、川普當選美國總統所彰顯出的保護主義聲浪高漲之風潮。在此情況下，非但對全球經貿情勢之影響恐將持續相當時日，亦可預見亞太地區經貿整合重心將出現偏移，且以東協為主體的「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP）、中國大陸之動態，以及本區域其他雙邊區域整合發展可能更受到高度關注。至於世界貿易組織（WTO）雖然杜哈回合談判仍無具體進展，但 2016 年中《擴大資訊科技協定》（ITA II）生效，而 WTO 成立以來第一個多邊協定《貿易便捷化協定》（TFA）亦順利於 2017 年 2 月生效，為 WTO 多邊貿易體系注入些許活水。與此同時，我國以「新南向政策」作為貿易政策重點外，並持續調整自身經貿體質與法規，以期與國際接軌，因此持續關注 TPP 可能走向之外，對於新南向國家、RCEP 都是未來重要工作項目。

本中心每年定期彙整出版前一年度 WTO 及 RTA 電子報中的專題分析，一方面回顧發展趨勢，一方面也期待能對新的年度有些啟發。本次依照往例彙輯電子報刊登之專題分析，並以「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」予以分類，計有 27 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 WTO 及 RTA 中心副執行長



李淳

2017 年 3 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 或 TPP：臺灣的貿易政策何去何從？	3
APEC 會員執行環境商品降稅情況及 WTO 環境商品談判進展 之研析.....	9
從 WTO 日韓輻射案探討日本輻射食品進口管制的貿易法爭議	21
中國大陸市場經濟地位之爭議	31
區域經濟整合相關議題	39
TPP 進程、特徵及我國之準備方向	41
美中亞太地緣戰略交鋒下的跨太平洋夥伴協定	51
TPP 發展專章與我國新政府之「新南向政策」	61
初探 TPP 服務貿易議題之規範與意涵	67
TPP 與數位貿易	77
從 TiSA 到 TPP 看海運服務業自由化趨勢	87
東協經濟共同體：現狀、挑戰與前景	93
日澳、韓澳及加韓 FTA 於健康相關服務業開放情形及其對 臺灣之影響	103
FTA 對產業之意義－以日本機械與汽車業為例	111
從跨協定比較說明歐盟近期對外洽簽 FTA/SPS 專章所形成之 規範實踐	117
歐越自由貿易協定簡析	127

自由貿易協定與人權保護－淺談歐盟對外 FTA 人權規範	139
各國及全球經貿政策發展	149
建立我國推動符合性評鑑結果接受之篩選評估指標初探	151
世界銀行對一國經商環境跨境貿易之新衡量方法	157
結構性差異為當前國際經貿摩擦之重要成因	167
在調和與否之間擺盪：從國內偏好檢視臺灣食安法制與國際 貿易法規之相容性	175
越南國際投資爭端解決實踐簡析	201
韓國政府積極發展潛力服務業之作法	211
韓國 2016 年經濟景氣展望之分析	221
韓國 2016 年主要經濟施政計畫之研析－強調透過開創成長 動力，提升產業競爭力	237
韓國對後 TPP 企業環境變遷之研析	247
2030 年韓國貿易之未來願景－以先進化之結構邁向世界經濟 ..	257
韓國貿易 70 年之成長與面貌－走過從前邁向未來	285

WTO 及複邊協定



WTO 或 TPP：臺灣的貿易政策何去何從？

國立中興大學國際政治研究所 譚偉恩 助理教授

一、前言：WTO 不再是重心？

臺灣在 2002 年加入 WTO 成為正式會員，因此對於杜哈回合（Doha Round）貿易談判並不陌生。事實上，我國經濟部國貿局不時透過跨部會的經貿策略小組及工作小組研擬我國在 WTO 的政策立場及談判策略。2013 年年底的第 9 屆 WTO 部長會議，就「峇里套案」（Bali Package）達成協議，內容包括貿易便捷化、農業及發展等重大議題，其中以《貿易便捷化協定》（Trade Facilitation Agreement, TFA）對臺灣利益影響最深。但多年以來，相較於和大陸地區洽簽《海峽兩岸經濟合作架構協定》（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）¹、參與美國主導的《跨太平洋夥伴協定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）²，還有一些和區域鄰近國家（如紐西蘭、新加坡）簽署的自由貿易協定，政府在 TFA 的談

¹ 本文依據《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 2 條，就兩岸共同事務中涉及臺灣地區以外之中華民國領土均稱為「大陸地區」。大陸地區現已和臺灣簽訂 ECFA，但以 ECFA 為基礎、在太陽花事件之前積極擬簽訂完成和目前推動進展較不明確的貨貿與服貿協定，是過去幾年馬政府對外經貿政策中重要卻也是最具爭議之一環。

² 即便在政黨輪替與政權移轉的過渡期，臺灣積極爭取參與 TPP 的政策並沒有受到影響，經濟部已於 2016 年 1 月 27 日啟用「TPP 溝通專案辦公室」，組織編制初約 10 人，背景包括公關、媒體、視覺設計等專業領域。「溝通」的業務主要對象為國會中的黨團及民間受衝擊的產業為主。此種機制已具有風險溝通的屬性，可說十分進步，清楚凸顯政府對於 TPP 的重視。相較之下，無論過去加入 WTO 或現在參與的 WTO 多邊談判，臺灣缺少類似的機制。

判與促進這項談判上似乎投注的心力較少³。

TFA 在本質上是原本杜哈回合談判構想的縮小版或簡易版，是 2013 年部長會議中歷經千辛萬苦才勉強形成的共識⁴。作為一項多邊協商成果，貿易便捷旨在企求減少成本、避免貪腐、增加效率、強化透明度。此外，對於內陸國也提供貨品運送上的方便，使其可以使用鄰國港口來強化參與全球貿易的深度。便捷化同時也觸及對於發展中和低度發展國家的援助，特別是在改善這些國家的基礎建設、行政官員素質和有關落實 WTO 相關協定的內容等方面。倘若這些目標可以得到實踐，依 WTO 自己的估算，全球經濟產值（包括各種貿易成本的減少或政府稅入的增加等）將可增加至少 4,000 億美元，同時還可以刺激貿易流量，強化貿易與投資誘因⁵。此項論述在 2015 年 3 月世界銀行（World Bank）的研究報告中被再度證實，若 TFA 正式通過與生效執行，全球貿易成本每年至少可以節省 2,100 億美元⁶。

令人不解的是，明明在既有多邊貿易合作架構上推動 TFA 是對所有 WTO 會員國皆有利的結果（當然每個國家獲利的程度不一），為何在國際多邊貿易的談判議程上，TFA 卻沒有得到充分的重視或會員的支持？相反地，為什麼少數國家參與其中的 TPP、跨大西洋貿易

³ 但並不表示政府有關部門毫無努力。舉例來說，由於資訊科技進展快速，許多新興科技產品目前沒有被原本 WTO 的《資訊科技協定》（ITA）列入。對此，臺、美、日、韓等主要會員自 2012 年 5 月開始討論擴大資訊科技產品之貿易免稅範圍，也就是一般所稱的 ITA II。目前談判進展相當不錯，各國對產品清單的內容達成很高程度的共識，臺灣也在 2015 年 7 月 27 日簽署了 ITA II，預計最快在 2016 年生效。而經濟部在宣布簽署 ITA II 之前，非常努力與國內相關產業及黨團進行溝通，說明 ITA II 對我國貿易的重要性，以及面板類產品未被納入免稅清單的原因和未來對策。由此例子也可明瞭，以 WTO 為主的多邊貿易才是臺灣政策上應更加積極努力的場域。

⁴ 可參考：https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm (last visited: 2016/3/17)。

⁵ 請參考：<http://www.reuters.com/article/us-trade-wto-idUSKCN0SK13Z20151026> (last visited: 2016/3/17)。

⁶ 請參考：<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/12/22/developing-countries-make-headway-on-wto-trade-facilitation-agreement> (last visited: 2016/3/17)。

及投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）或是具有 WTO Plus 性質的貿易協定卻一再成為媒體報導或政策辯論的重點？

以生效條件來看，一旦 2/3 的 WTO 會員完成批准程序，TFA 就正式生效。而批准 TFA 的會員依照該協定第 13 條之規定，應設立一個貿易便捷化委員會以促進該國（或獨立的關稅領域）落實 TFA 中的各項要求，協助國內（或關稅領域內）的關稅制度、產業結構，還有其它公私部門的適應。臺灣目前在這方面的努力顯然還不夠充分，除非我們在對外貿易政策上已經定調要以洽簽有限多邊或雙邊模式的自由貿易協定為主，並將 WTO 視為輔具，否則政府不該忽略或輕視 WTO 對臺灣經濟利益的重要性。為何如此？茲以下文說明：

二、多邊與區域貿易協定之爭

自 1947 年《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）運作以來，到 1995 年由 WTO 承接全球多邊貿易的論壇與秩序維繫者至今，各種跨國貿易活動日益興盛，有些國家因此獲得經濟發展的機會，有些企業在海外市場建立版圖。現在，這個多邊貿易體系因為部分會員間利益上的衝突而導致貿易自由化的談判嚴重受阻，甚至有些會員仗著自身經濟實力已累積到一定能量或是具有影響全球市場的實力，就開始假 WTO Plus 之名推行有利於己，但未必有利於全體會員之歧視性貿易合作。舉例來說，美國貿易代表傅洛曼（Mike Froman）宣稱，杜哈回合的談判歷經 14 年仍無結論，各國應認清現實，盡快嘗試新途徑⁷。此種論述實為誤導各國的技倆，事實上美國自二戰結束後就大力推廣經貿自由化；從 GATT 的生效到 WTO 的成立，美國絕對是最關鍵和主力之功臣。但曾幾何時，美國對轉向 TPP 更為傾心，希冀藉由這項跨太平洋的巨型區域貿易協定來逸脫自己在杜哈回合面臨的困境。華府刻意分而治之，將與歐盟的談

⁷ 詳見：<http://www.ft.com/cms/s/0/4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74.html#axzz40OGsPG8x> (last visited: 2016/3/17)。

判留給 TTIP 處理，又巧妙性的邊緣化中國大陸在 TPP 的參與⁸。除美國之外，綜觀目前 TPP 的其他 11 個成員國，有哪一個國家真正有能力阻擋美國打開其國內貨品貿易與服務貿易的市場，還有介入智慧財產權或金融投資的相關規範或要求？

事實很明顯，多邊性質的貿易自由化（以 WTO 為代表）雖然不完美，但符合多數國家的利益。然而，這項多邊貿易制度已未必迎合美國或少數工業化大國的出口貿易利益。因此，撇開貿易自由化可能對其它法益（例如衛生、環境、人權）造成的威脅與衝擊，單就經濟面而言，絕大多數的 WTO 會員，包括臺灣，應該要持續且積極地推動杜哈回合談判，並維護多邊貿易體制的運作。理由敘明如下：

多邊性質的貿易合作奠基在兩個核心原則：一個是以會員間彼此互惠的方式進行自由貿易，一個是無論貿易政策是否具有保護效果均要遵守不得歧視之前提。當 2001 年杜哈回合談判開始後，許多開發中國家與歐盟和美國因為農業貿易補貼的問題而僵持不下。對許多開發中國家而言，出口農產品到國際市場是它們賺取外匯的主要來源，但因為歐美在國內政策上提供本國農業相當程度之補貼，使得國際市場上開發中國家的農產品喪失了價格競爭力。此一問題長期無法透過杜哈回合的談判得到充分解決，加上其它不利於開發中國家追求經濟成長的貿易議題（如智慧財產權），使得 WTO 內部出現嚴重的「南北分裂」，破壞了昔日各方互賴互惠的合作氛圍與精神，更造成隱匿性的貿易歧視政策和爭端越來越多。

上述南北對立的現象隨著新興經濟體國家在全球貿易的影響力增加，還有俄羅斯等非親歐美國家也加入 WTO 後，更形難解。漸漸地，WTO 已經不是純粹討論削減關稅和配額的場域，而是演變成會員就許多夾帶政治性考量之非關稅貿易措施進行權力角逐的競技場。正因為如此，會員國開始尋找與自己利益相同，或能為己所用的

⁸ 對華府而言，「中國」是指與其建交的中華人民共和國政府。一般討論美「中」貿易互動的文獻多半以「中國」(China)作為指稱。例如：Donald Gross, *The China Fallacy: How the U.S. Can Benefit from China's Rise and Avoid Another Cold War* (New York: Bloomsbury, 2012)。

國家進行雙邊性或小集團性的貿易自由化整合。表面上這似乎是在踐行 GATT 第 24 條的「對貿易夥伴國立即消除絕大多數關稅及其他貿易障礙」，實則是不斷產生異於 WTO 多邊體系的貿易實踐，讓全球貿易自由化的規則複雜化與碎裂化。

三、WTO 之重要意義

學界與實務界現在對於上述現象有一個激辯，就是雙邊或區域的貿易整合無法達到多邊貿易自由化預期的目標嗎？如果可以，那麼當 WTO 停滯不前時，為何不另謀出路？在思考這個問題前，我們應該想想 WTO 的存在對於臺灣有什麼好處，以至於我們應該在貿易政策上支持它的存續，而不是離棄。

首先，WTO 並非只是一個供其會員進行貿易談判的場域，它同時也是各會員和平且依國際貿易法解決紛爭的國際制度。臺灣便曾經透過使用 WTO 的爭端解決機制，成功地保護了面板等科技產品出口的貿易利益，並且未在事後受到敗訴國的報復。不僅如此，WTO 架構下的貿易政策審查機制大大強化了全球貿易的透明度，讓有意進軍國際市場的業者能在事前獲得目標市場的重要交易資訊，進行評估，避免許多無謂的損失或風險。

其次，以純經濟學的角度，非多邊屬性的自由貿易協定只是在合作國之間具有貿易創造效果，但卻可能產生災難性的貿易轉移效果。進一步說，當 A 與 B 簽署自由貿易協定後，AB 兩國的貿易可能增加，但消費者的福利水準未必提升，因為 C 的商品才是具有品質或價格競爭力的商品。

簡言之，自由貿易協定只是在合作國間有限度的符合 WTO 追求的貿易自由化與經濟效率，但對於所有的非合作國，自由貿易協定是絕對的歧視和經常背離經濟效率的理性選擇。此外，對於貿易商而言，不同的自由貿易協定意謂著不同的貿易規範或標準，全球現在數以百計的自由貿易協定或區域貿易協定無疑對跨國貿易活動者造成調適上的負擔。諷刺的是，絕多數的國家（或獨立關稅領域）明明可以用一套標準——就是老早就存在的 WTO 相關貿易規範。

四、結語

貿易政策雖有相當專業的經濟成分，但不可能全然逸脫敏感與複雜的政治考量。過去，臺灣為了加入 WTO，付出不少政治上的代價，如今身為它的會員，卻似乎更傾心於其它的貿易合作模式。政策的調整未必不好，但如果不是能因此獲得更多利益，那傾向 TPP 或過度仰賴自由貿易協定的洽簽顯然並非明智之舉。自古政治與經濟本就難以切割，而歷史上貿易被用來作為戰略性的工具以遂行政治目的也是常態⁹。然而，將貿易政治化並非小國該做與能做之事，忽視自己在 WTO 的權益或是可以發揮之影響，將希望寄於效果或運作還相當不確定的 TPP 並非明智的政策選擇。臺灣自 2009 年以來，在全球進出口貿易競爭力上一直維持在前 20 名的優異表現。根據 WTO 的統計資料，2013 年和 2014 年的出口排名都是第 20 名，進口排名則分別為第 18 名和第 19 名¹⁰。因此，促進 TFA 或是設法協助杜哈回合談判緩步向前，會更符合臺灣的國家利益。

最後，必須要注意的是，訴諸加入自由貿易協定一類的政策選項，在時程上往往較具吸引力，因為它的談判對象較少且明確，且時間較短；反之，多邊性的全球談判耗時費力，專業度與複雜性又更高，對小國政府來說無疑是較吃重，甚至是有點不討好的差事。不過，治國的貿易政策不能只選軟柿子，同時我們不該忘記大國在非多邊性的貿易合作中有較高的主導力。因此避免過分短視、不盲從大國倡議的貿易整合，是臺灣在籌劃與決定貿易政策前應予考量的面向。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 501 期，2016 年 4 月 15 日】

⁹ Dale Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015).

¹⁰ WTO 對台灣的貿易統計可參考 International Trade Statistics(從 2009 年到 2015 年，其中 2015 年版本頁 44 的數據為最新)，詳見：https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf (last visited: 2016/3/20)。



APEC 會員執行環境商品 降稅情況及 WTO 環境商 品談判進展之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 許裕佳 分析師

一、前言

為促進亞太地區的綠色成長與永續發展，2012 年 9 月，APEC 海參崴領袖會議達成降低 54 項環境商品共識，21 個會員同意於 2015 年底將環境商品執行稅率（applied tariff rate）降至 5%或更低水準。本文將先說明 APEC 成員執行環境商品降稅情況，並研析臺灣與 APEC 會員環境商品進出口貿易與關稅稅率，以探討 APEC 環境商品降稅對我國之影響，最後與 WTO 正在進行的環境商品協定（Environmental Goods Agreement, EGA）複邊談判作連結與比較。

二、APEC 環境商品清單及會員降稅情況

APEC 54 項 HS6 位碼環境商品所涵蓋之產品項目，包括 1 項木及木製品（HS 44），23 項機械用具及其零件（HS 84）、11 項電機設備及其零件（HS 85）、及 19 項光學儀器及其零件（HS 90）。根據 APEC 環境商品降稅指導（The APEC Environmental Goods List Implementation Reference Guide），各會員針對 54 項環境商品之降稅，有下列 3 種降稅方式可作選擇，而各會員選擇方式如表 1 所示。

表 1 APEC 各會員針對 54 項 HS6 位碼項下環境商品降稅方式

選擇	方式	會員
1	HS6 位碼下全部 NTLs，關稅降至 5%或以下	澳洲（71）、汶萊（158）、智利（54）、香港（54）、印尼（157）、日本（73）、秘魯（104）、巴布亞紐幾內亞（54）、越南（155）
2	認列符合環境商品精神的 NTLs，其關稅降至 5%或以下	加拿大（91）、中國大陸（87）、韓國（122）、馬來西亞（67）、墨西哥（132）、紐西蘭（73）、菲律賓（110）、俄羅斯（124）、新加坡（54）、泰國（120）、臺灣（106）、美國（116）
3	在 HS6 位碼下創造一個新的 NTL，其關稅降至 5%或以下	馬來西亞（竹製地板）

註 1：NTLs= National Tariff Lines。

註 2：國家別後括號內數字為該國環境商品最細位碼稅項項目數。澳洲為 HS8、汶萊為 HS10、加拿大為 HS8、智利為 HS6、中國大陸為 HS8、香港為 HS6、印尼為 HS10、日本為 HS9、韓國為 HS10、馬來西亞為 HS9、墨西哥為 HS8、紐西蘭為 HS8、秘魯為 HS10、巴布亞紐幾內亞為 HS8、菲律賓為 HS8、俄羅斯為 HS10、新加坡為 HS6、泰國為 HS8、臺灣為 HS8、美國為 HS8、越南為 HS8。

資料來源：APEC Economies' Implementation Plans for Tariff Reductions on Environmental Goods；作者整理。

關於 APEC 54 項環境商品降稅情況，各會員在執行成果文件中，皆提供了各自環境商品的產品描述及在 2015 年和 2016 年之關稅稅率，且各國大多以國內的 HS 細位碼稅號詳列降稅商品及排除項目¹。多數 APEC 會員已於 2015 年底前完成執行 54 項環境商品降稅工作，然而，由於 APEC 的宣言與文件係為非約束性質，目前馬來西亞、印尼、俄羅斯、泰國部分項目 2016 年關稅稅率仍在國內檢視或審批程序階段，未調降至 5%或 5%以下。

¹ APEC Economies' Implementation Plans for Tariff Reductions on Environmental Good <http://www.apec.org/Groups/Committee-on-Trade-and-Investment/APEC-Economies-Implementation-Plans.aspx> (accessed May 4, 2016)。

三、APEC 環境商品降稅對我國之影響

表 2 彙整 APEC 各會員環境商品進出口概況，由表中資訊可知，APEC 會員中的前三大出口國分別是：中國大陸（406.07 億美元）、美國（332.32 億美元）及臺灣（242.55 億美元）；前三大進口國則為：美國（460.65 億美元）、中國大陸（397.04 億美元）及日本（185.20 億美元）。21 個 APEC 會員中，中國大陸、日本、菲律賓、新加坡和臺灣是環境商品貿易順差國，其中臺灣順差金額達 179.06 億美元，居 APEC 成員之冠。

表 2 APEC 各會員環境商品進出口概況

單位：百萬美元

序號	會員	出口金額	進口金額	出（入）超值
1	澳洲	822.93	7,471.61	-6,648.68
2	汶萊	33.03	96.83	-63.80
3	加拿大	4,114.53	11,754.78	-7,640.25
4	智利	139.67	1,617.65	-1,477.98
5	中國大陸	40,606.73	39,703.85	902.88
6	香港	16,243.78	17,286.60	-1,042.82
7	印尼	836.71	4,280.06	-3,443.35
8	日本	19,200.52	18,519.71	680.81
9	韓國	11,940.35	12,112.10	-171.75
10	馬來西亞	4,736.92	5,589.39	-852.47
11	墨西哥	6,776.43	13,112.99	-6,336.56
12	紐西蘭	242.14	631.87	-389.73
13	秘魯	34.55	1,112.83	-1,078.28
14	巴布亞紐幾內亞	5.73	239.64	-233.92
15	菲律賓	2,797.91	794.9	2,003.01
16	俄羅斯	1,046.35	7,838.64	-6,792.29
17	新加坡	14,697.20	10,711.97	3,985.23
18	泰國	3,395.30	6,662.94	-3,267.64

序號	會員	出口金額	進口金額	出（入）超值
19	臺灣	24,255.13	6,348.81	17,906.32
20	美國	33,232.01	46,065.47	-12,833.46
21	越南	1,022.61	3,086.09	-2,063.48

註 1：貿易值採 2012~2014 年平均金額。

註 2：金額依據各會員 APEC 環境商品執行成果文件（APEC Economies' Implementation Plans for Tariff Reductions on Environmental Goods）中「降稅項目」加總計算。

註 3：排序依照國家英文字母排序。

資料來源：WTA 資料庫；作者整理。

（一）出口

就 APEC 會員降稅對臺灣之效益而言，我國為 APEC 環境商品貿易順差國，且 APEC 會員中包含我貿易往來重要夥伴，2012 年至今，隨著各會員逐漸調降相關產品關稅稅率至 5%或以下，對我國環境商品出口當已產生某種程度的助益，惟須注意的是，由於臺灣部分業者仍不清楚 APEC 環境商品降稅的情形，故實際降稅效益可能需要 2~3 年後才會發酵。

倘單就 APEC 會員在 2016 年的環境商品降稅而言，由於多數 APEC 會員 2015 年前已完成環境商品關稅調降至 5%或以下之目標，2016 年稅率無明顯變動，故對我國環境商品出口而言，不具進一步降稅效益，僅中國大陸和韓國許多環境商品項目 2016 年關稅稅率顯著下降²，該兩國 2016 年關稅進一步調降，對於擴大我國環境商品出口利益具較明顯正面效益。若以各會員「2015 年與 2016 稅率差異」及「自臺灣進口金額」推算我國出口關稅利益，合計約 1,404~1,433 萬美元，該等利益即集中於中國大陸和韓國（參表 3）。

² 中國大陸 HS8 位碼產品有 12 項由 10%~35%降至 5%；韓國 HS10 位碼產品有 85 項由 8%降至 5%。

表 3 APEC 環境商品降稅：我國出口關稅利益

單位：百萬美元

排序	會員	該國自臺灣進口金額	臺灣出口關稅利益
1	中國大陸	2,551.00	9.14
2	美國	1,253.11	0.02
3	日本	981.66	0.00~0.02
4	香港	859.17	0.00
5	馬來西亞	318.45	0.00
6	新加坡	290.09	0.00
7	墨西哥	243.50	0.05
8	韓國	242.02	4.18
9	加拿大	178.77	0.00
10	越南	167.96	0.31
11	泰國	127.89	0.00
12	印尼	74.23	0.00
13	菲律賓	66.80	0.28
14	澳洲	54.66	0.00
15	俄羅斯	30.27	0.00
16	紐西蘭	6.54	0.00
17	智利	5.58	0.06~0.33
18	秘魯	3.33	0.00
19	汶萊	0.79	0.00
20	巴布亞紐幾內亞	0.16	0.00
APEC 合計		7,455.98	14.04~14.33

註 1：貿易值採 2012~2014 年平均金額。

註 2：臺灣出口關稅利益=該會員 2015 年與 2016 稅率差異×該會員自臺灣進口金額。

註 3：智利和日本降稅承諾表中，部分產品項目以區間表示。

註 4：排序依照該會員自臺灣進口金額。

資料來源：WTA 資料庫；作者整理。

(二) 進口

另在臺灣調降關稅之影響方面，由於 APEC 各會員針對環境商

品降稅，係在自願性原則前提下降低 MFN 執行稅率，故即便非 APEC 會員（如歐盟）亦能受益。表 4 彙整臺灣自 APEC 會員及歐盟進口環境商品金額及比重，整體而言，APEC 會員占我國環境商品進口比重達八成，而非 APEC 會員中，歐盟亦為我國環境商品重要進口來源地，約占 12.78%。

倘以臺灣「2015 年與 2016 稅率差異」³及「進口金額」推算我國進口關稅損失，合計約 366 萬美元。由於臺灣多數環境商品原 MFN 稅率即符合 APEC 關稅 5%或以下之目標，其中關稅高於 5%的項目僅 6 項，包括 HS84129000（其他引擎及發動機之零件）、HS85016410（輪機發電機，輸出超過 750 仟伏安者）、HS85016490（其他交流發電機，輸出超過 750 仟伏安者）、HS85023100（風力發電機組）、HS85023910（輪機發電機組）及 HS85023990（其他發電機組）。故對我國來說，進一步調降環境商品關稅之影響有限。就我國 2016 年進一步降稅的項目而言，主要進口來源地為歐盟和日本，故臺灣自該兩地收取之關稅亦將減少較多。

表 4 APEC 環境商品降稅：我國進口關稅損失

單位：百萬美元

排序	會員	臺灣自該會員 進口金額	比重	臺灣進口 關稅損失
1	中國大陸	1,914.30	30.15%	0.12
2	日本	1,727.04	27.20%	0.96
3	美國	724.29	11.41%	0.08
4	韓國	387.31	6.10%	0.01
5	馬來西亞	189.09	2.98%	0.00
6	新加坡	88.70	1.40%	0.12
7	菲律賓	58.45	0.92%	0.00
8	泰國	48.86	0.77%	0.00
9	加拿大	34.37	0.54%	0.06

³ 經檢視我國 2012 年至 2015 年環境商品 MFN 關稅稅率，均無變動。

排序	會員	臺灣自該會員 進口金額	比重	臺灣進口 關稅損失
10	香港	27.43	0.43%	0.00
11	印尼	20.02	0.32%	0.00
12	墨西哥	18.31	0.29%	0.00
13	越南	16.95	0.27%	0.01
14	澳洲	7.48	0.12%	0.00
15	紐西蘭	0.94	0.01%	0.00
16	俄羅斯	0.42	0.01%	0.00
17	智利	0.02	0.00%	0.00
18	巴布亞 紐幾內亞	0.02	0.00%	0.00
19	汶萊	0.00	0.00%	0.00
20	秘魯	0.00	0.00%	0.00
APEC 合計		5,263.97	82.91%	1.36
非 APCE 會員_歐盟		811.17	12.78%	2.30
臺灣總進口		6,348.81	100.00%	3.66

註 1：貿易值採 2012~2014 年平均金額。

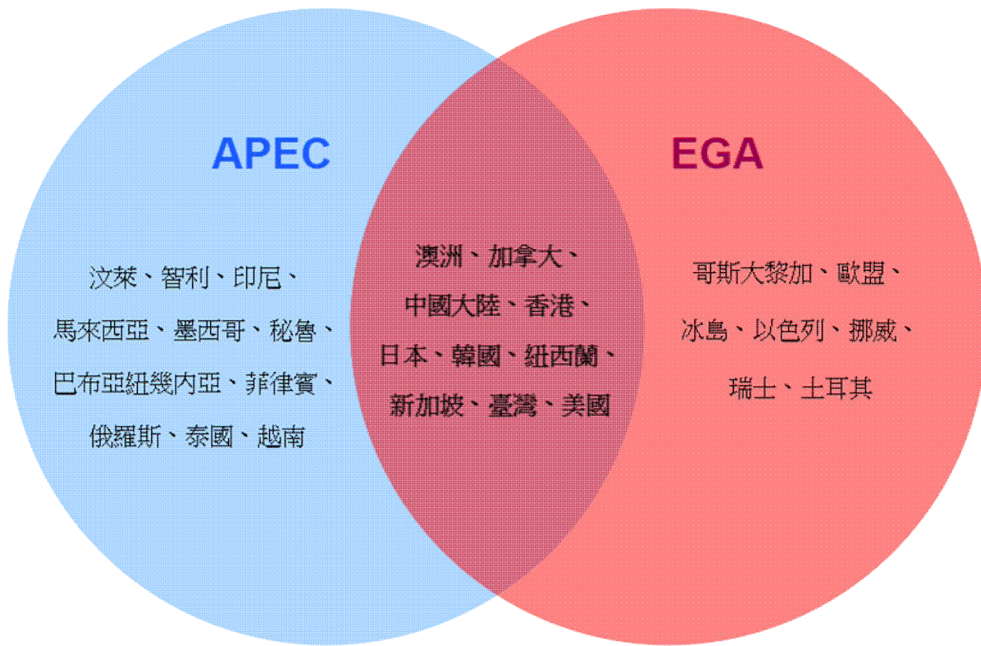
註 2：臺灣進口關稅損失=臺灣 2015 年與 2016 稅率差異*臺灣自該國進口金額。

註 3：排序依照臺灣自該國進口金額。

資料來源：作者整理。

四、WTO EGA 談判進展概況

APEC 和 WTO EGA 二者成員組成不盡相同，APEC 有 21 個會員，EGA 則有 17 個 WTO 會員參與，其中 APEC 和 EGA 二者皆參與者，包括澳洲、加拿大、中國大陸、香港、日本、韓國、紐西蘭、新加坡、臺灣及美國等 10 個經濟體。另歐盟代表 28 個會員國，為非 APEC 成員中參與 EGA 談判且有影響力之重要成員。大致而言，成員組成結構顯示，APEC 成員涵蓋較多東南亞國家，EGA 成員則主要為經濟發展較先進的國家（參圖 1）。



資料來源：作者繪製。

圖 1 APEC 會員及 WTO EGA 參與會員

EGA 談判係以 APEC 2012 年達成共識的 54 項環境商品為基礎，企圖擴大產品涵蓋範圍，尋求參與會員進一步自由化。自 2014 年 7 月正式開啟談判至今（2016）年 7 月，已舉行 15 回合談判。在談判重要進展方面，EGA 談判主席在第 11 回合（2015 年 11 月 30 至 12 月 4 日）談判結束後，彙整出一份涵蓋約 340 項 HS6 位碼環境商品清單⁴，據瞭解，EGA 談判成員約占全球環境商品出口貿易比重九成，進口金額則約占全球此類環境商品進口的八成，相關產品關稅範圍介於 0%~100%。

2016 年參與會員持續透過雙邊及小型等各種會議形式針對環境商品清單範圍、優先與敏感項目、降稅幅度、降稅期程及關鍵多數門檻等重要議題進行討論。綜觀近期 EGA 談判進展，談判成員大致形成兩大集團，其一為以美國為首的 7 國集團（G7），成員包括澳

⁴ 談判清單為機密性資料，此項目數為公開資訊，僅供約略參考，不代表實際談判清單所涵蓋之項數。

洲、加拿大、歐盟、日本、韓國、紐西蘭及美國；另一為瑞士召集的「小型友善經濟體」（small and friendly economies, SFE）集團，成員包括香港、冰島、以色列、紐西蘭、挪威、新加坡、瑞士及臺灣等 8 個成員；中國大陸、哥斯大黎加及土耳其則未加入 G7 或 SFE8 談判集團。前述兩大集團成員分別彙整內部共識較高之項目清單，以協助 EGA 談判主席提出最終產品清單。在最新第 15 回合談判（2016 年 7 月 24 至 7 月 29 日）中，EGA 參與成員持續針對各自「最優先項目」和「最關切項目」進行協商攻防，相關消息指出，EGA 談判主席彙整之最新環境商品清單數目已收斂至約 300 項 HS6 位碼⁵（部分稅項下只含特定項目（ex-outs）），各成員接受以該清單做為後續談判之基礎，惟不少成員指出，部分敏感項目仍在該清單中，如竹材、自行車、電動馬達和電池等，針對這些敏感項目，後續仍待各成員協商解決。

五、綜合分析與結論

2012 年 9 月 APEC 達成一份涵蓋 54 項環境商品清單之降稅共識，目前多數 APEC 會員已完成執行 54 項環境商品降稅工作，然由於 APEC 領袖宣言不具約束力，各會員得依各國情況做出不同程度之承諾，自願性配合實踐。換言之，APEC 環境商品降稅為「君子協議」。不過，倘如期完成相關境商品降稅工作，除可展現國家積極主動遵守國際規範外，對於提升國際綠色形象亦具宣示性正向效果⁶。APEC 各經濟體配合調降關稅，預期會帶動我國綠色相關產業出口，如竹製地板、焚化爐及其零件、太陽能熱水器、家用水處理設備、家用空氣清境設備、攪拌設備、冷凝器、交流發電機等，惟實際效果需時間發酵，故後續效益仍持續觀察。

⁵ ICTSD. 2016. Environmental goods agreement negotiators agree roadmap for conclusion, August 4, 2016, <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/environmental-goods-agreement-negotiators-agree-roadmap-for-conclusion> (accessed August 9, 2016) .

⁶ 羅時芳，2015。〈APEC 環境商品降稅商機有多大？〉，《經濟前瞻》雙月刊，第 159 期，2015/5/12。

EGA 談判起源係美國、歐盟等擬以 APEC 環境商品調降關稅協商成功經驗，在 WTO 場域推動 EGA 複邊談判，目前談判持續進行中，17 個參與成員期盼在今年底前完成 EGA 談判。外界普遍認為，接下來 9 月 4-5 日在中國大陸杭州召開的 G20 領袖高峰會將可能推進 EGA 談判進程，因重要 EGA 參與國家可能會在 G20 會議期間展現對 EGA 的政治支持，或對獲致共識的「著陸區」（landing zone）表示歡迎。不過，亦有聲音認為，至 G20 會議召開前沒有足夠的時間解決 EGA 未決的問題，不期待 G20 會議能展現 EGA 具體成果。

比較而言，EGA 參與成員對於環境商品降稅的企圖心較 APEC 成員高，且中國大陸、歐盟、美國、日本、韓國等環境商品重要出口國皆為 EGA 成員，預期 EGA 完成生效將帶來新的龐大商機，並帶動全球相關產業進一步發展。現階段 EGA 成員優先討論事項主要聚焦聚針對主席修正清單進行協商，並致力將各 EGA 產品項目依下列三種降稅期程進行歸類：（1）第一類：協定生效後，立刻取消關稅；（2）第二類：分 3 年、5 年、7 年逐步降稅；（3）第三類：敏感產品列入降稅排除項目。除貨品關稅削減議題外，許多 EGA 成員也對環境商品的非關稅貿易障礙（Non-tariff Barriers, NTB）及服務貿易障礙相關討論感興趣。而由於環境商品發展日新月異，不少成員亦主張建立一套更新環境商品清單之機制。

展望未來，以 2016 年底完成 EGA 為目標，參與成員還有許多待努力事項，據悉 EGA 談判成員歧見較大之議題尚包括：環境商品清單敏感項目、搭便車（free rider）問題、特定產品之降稅期程等。此外，成員傾向將 EGA 關鍵多數（critical mass）門檻設定為約 90%，惟此為確切（exact）還是大約（approximate）的標準，目前還不明確。另 EGA 清單中約有 50 項產品與擴大資訊科技協定（expanded Information Technology Agreement, ITA II）⁷重疊，貿易談判代表需

⁷ ITA II 25 個參與會員於 2015 年 12 月 15-19 日 WTO 第十屆部長會議（MC10）期間正式宣布完成 ITA II，協定涵蓋 201 項產品。原則上參與會員自 2016 年 7 月開始分 3 年 4 次完成 ITA II 所涵蓋產品之關稅調降，另許多成員自主加速於協定生效時立即降為零關稅，除非考量延長調適期之必要性，且經其他成員同意才可分 5 年或 7 年調降。

思考如何讓兩個協定在產品關稅削減時程上具一致性⁸。

總結來說，EGA 與 ITA、ITA II 類似，皆為 WTO 架構下所推動的複邊協定（*plurilateral agreement*），且參與成員占相關產品部門別貿易額比重達相當顯著的水準。臺灣參與複邊協定使我國相關產品得以在成員國市場中與競爭對手處於較公平的競爭條件，有助於減緩我國因參與區域經濟整合進度落後之經貿衝擊。值得注意的是，倘若繼 ITA II 之後，EGA 也順利完成，在 WTO 多邊談判停滯不前情況下，未來推動相對較單純的複邊談判可能將是成員國在 WTO 架構下達成貿易自由化的主要有效途徑，例如歐盟即倡議推動「化學品」複邊談判。不過，複邊談判多為已開發會員或高度開發中會員發起響應，許多開發中和低度開發會員擔憂複邊談判無法確保既有之特殊及差別待遇（*special and differential treatment, S&D*），對複邊倡議的態度仍較為消極，後續局勢發展可持續關注。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 519 期，2016 年 8 月 26 日】

⁸ ICTSD. 2016. Environmental Goods Agreement trade talks eye August list, August 3, 2016, <http://www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/environmental-goods-agreement-trade-talks-eye-august-list> (accessed August 9, 2016) .



從 WTO 日韓輻射案探討 日本輻射食品進口管制 的貿易法爭議

國立政治大學國際經營與貿易學系 楊培侃 副教授

一、前言

最近，對於政府有意調整日本輻射食品進口管制措施，引發各界關注與討論，甚且，在各地舉辦的公聽會上爆發激烈的抗議與衝突。除科學層面討論外，本文嘗試從國際貿易法的觀點釐清貿易規範合致性問題，並藉由檢視日本於 WTO 控訴韓國輻射案之發展¹，探討我國針對日本輻射食品進口管制所涉及的貿易法爭議。因此，以下擬先探討日韓輻射案之背景與進展，再針對此次管制調整措施所涉及的貿易法爭議，分就符合貿易規範與具體改善建議兩部分，分析如後。

二、WTO 日韓輻射案之背景、爭議與進展

（一）案件緣起、進展與管制措施

2011 年 3 月 11 日，日本東部發生大地震及其後引發的海嘯，導致福島第一核電站發生嚴重輻射外洩事故（以下稱為福島核災事故）。韓國政府以其地緣臨近日本從同年 3 月 25 起即陸續採取一連串的食安管制措施：（1）頒布臨時進口禁令，禁止受日本福島事故輻射污染地區 13 縣之部分食品輸入²。（2）對從日本進口之所有食

¹ Korea – Import Bans, and Testing and Certification Requirements for Radionuclides, WT/DS495/3, 21 August, 2015.

² 原則上日本政府禁止販售或限制消費的食品皆屬此臨時禁令的產品範圍，包括來自

品³進行 100%輻射抵港檢測，檢測放射性核種為銫 134、銫 137（以下簡稱銫）和碘 131，若進口食品檢附符合安全標準的輻射證明者，則得豁免抵港檢測。另要求提供產地證明與輻射檢測證明。（3）如經檢測發現從日本進口之特定食品含有銫或碘，要求應針對其他放射性核種⁴做額外的檢測並提供額外的輻射證明。（4）在 2013 年 9 月韓國擴大進口禁令至 8 個縣所捕獲的所有漁產品。（5）如未受進口禁令涵蓋的食品經檢測含有銫或碘時，則應要求所有未受進口禁令涵蓋的食品進行前開其他核種之額外檢測與輻射證明。除第（2）項措施外，其他管制措施為日韓輻射案日本主要的控訴對象。

為此，日韓雙方多次進行雙邊磋商，日本亦於 SPS 委員會提出貿易關切，均未能獲得解決。日本於 2015 年 6 月 1 日在 WTO 正式提出諮商請求，兩國於 6 月 24、25 日進行諮商無結果後，日本於 2015 年 8 月 20 日請求成立爭端解決小組，並於 2015 年 8 月 28 日正式成立；續經日本於 2016 年 1 月 27 日請求 WTO 秘書長決定小組成員，並於 2016 年 2 月 8 日正式確定三位小組成員名單。由於小組審理程序不公開，本文係根據第三方（美國、挪威）自行揭露的意見得知本案所涉主要爭議⁵。本案小組已於 2016 年 7 月 12 日進行第一次實質審理

福島的葉菜類（例如菠菜，萵苣，甘藍）和花球類蕓薹屬（例如青花菜和花椰菜），來自茨城，櫛木和群馬的菠菜和 Kakina（一種日本蔬菜），來自福島的生牛奶和蘿蔔，來自茨城的生牛奶和香菜。如後續日本政府限制其他食品的販售，韓國政府也會立即禁止輸入該品項。

³ 包括從日本進口的農產品，加工食品，乳製品，健康食品，食品添加物和漁產品。

⁴ 據日本詢問韓國得知，此等其他放射性核種為鈾 238、239、240，鈾 241，銻 90，鈾 106，碘 129，鈾 235，硫 35，鈾 60，銻 89，鈾 103，鈾 144，銻 192，氫 3，碳 14 和鐳 99 等。

⁵ Oral Statement of the United States of America at the Third-Party Session of the First Substantive Meeting of the Panel with the Parties, July 12, 2016, https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3rd.Pty.Oral.Stmt_1.pdf (last visited 2016/12/05) .

Response of the United States to the Panel' s Questions to the Third Parties, August 2, 2016, https://ustr.gov/sites/default/files/enforcement/DS/US.3rd.Pty.Oral.Stmt_1.pdf (last visited 2016/12/05).

Oral Statement by Norway as a Third Party, 12 July 2016, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/wto/ds495-korea-radionuclides---norway-third-party-oral-statement-as-delivered.pdf> (last visited 2016/12/05).

會議，並預計於 2017 年 6 月做出裁決。根據日本控訴之內容，主要認為韓國前開措施違反 WTO《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定）」，以下僅就目前公開可得之資料，說明日韓輻射案所涉及之程序面與實體面主要爭點、雙方及第三方之主張。

（二）系爭措施是否違反 SPS 協定第 7 條及附件 B 透明化義務？

本案涉及 SPS 協定第 7 條及附件 B 透明化義務之規定主要有二，分別為附件 B 第一項公布義務與附件 B 第三項詢問點(enquiry point)之功能。前者，會員應立即公布 SPS 措施使其他會員得以知悉，由於韓國以發布新聞稿(Press Release)的方式採行前開 SPS 措施，日本認為該新聞稿的形式與內容無法令其熟知 SPS 措施的具體內容，違反附件 B 第一項的公布義務。後者，由於韓國指定的 SPS 詢問點並未充分回覆日本詢問，並回應提供相關文件之請求，日本認為違反附件 B 第三項之規定。

從美國與挪威的第三方意見觀之，附件 B 第一項公布義務並未限定公布的形式(form)，重點在於公布的内容(content)是否完整且精確地指明 SPS 措施本身，因此，韓國發布新聞稿的内容有無完整且精確地指明 SPS 措施本身，為小組應予審酌的重點。至於附件 B 第二項詢問點規定僅係要求會員應設置詢問點，負責提供資訊功能，但該條並未要求會員應對特定 SPS 措施採行的理由提供解釋或文件資料，因此，日本主張韓國未能應其請求提供解釋或相關文件資料，並非本項規定所涵蓋，須另行依據 SPS 協定第 5.8 條規定檢視之。

（三）系爭措施是否違反 SPS 協定第 2.3 條恣意或不正當歧視日本進口食品？

由於韓國前開進口禁令與其他放射性核種的檢測與輻射證明要求乃針對日本福島事故後針對從日本進口食品所採取的 SPS 措施，日本認為此等措施違反 SPS 協定第 2.3 條規定對不同會員間為恣意或不

Third Party Submission by Norway, 2 May 2016, <https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/vedlegg/handelspolitikk/wto/ds495-norge-tredjepartsinnlegg.pdf> (last visited 2016/12/05).

正當的歧視，構成隱藏性的貿易限制。然而，此條文的關鍵爭議在於對於條文所指會員間是否存有「相同或類似之情況」，日韓雙方有不同的認知。蓋如不同會員間如存在不相同或不類似的情況，則採取不同的 SPS 措施因應，難認有違反此條之意旨。

對此，日本認為此「情況」乃指食品中測得含有安全範圍內銻含量之食品所具有其他放射性核種的風險程度，不應考量該食品的來源地。韓國則堅持除針對不同產品比較外，此情況尚包含不同區域條件（產品來源）之比較，於本案則指於日本福島發生核災事故，亦應屬該條所稱得納入考量的不同情況或條件。美國第三方意見書援引印度－農產品案小組見解，贊成該條所稱情況之認定，會員得兼採「產品」與「地域」等因素，認定日本食品是否與其他會員食品具有相同會類似的情況。

（四）系爭措施是否違反 SPS 協定第 5.6 條對日本進口食品造成不必要之貿易障礙？

日本主張韓國所採 SPS 措施（禁止進口及額外檢測與輻射證明）違反第 5.6 條規定，因韓國可以採取逐批貨品檢測的方式（每公斤不超過 100 貝克）作為替代性措施，以確保進口食品不超過韓國所定 SPS 保護水準（每年 1 毫西弗）。對此，韓國主張日本誤解韓國所採 SPS 保護水準，旨在維持輻射污染程度盡可能合理可達成的低水準（as low as reasonably achieved），非如日本所指陳每年 1 毫西弗。此外，韓國認為日本所宣稱的替代措施亦無足夠科學證據顯示能有效達成韓國所訂的保護水準。對此風險管理選項有無造成不必要貿易障礙的爭議，本案存有下列兩項法律問題有待解決。

首先，於風險管理程序前之風險評估階段，本案需先釐清韓國是否根據科學證據採行系爭措施？亦即，存在日本環境中銻以外的放射性核種因福島事故而超過可被接受的水準，且因此等超標會透過進口的食品傳遞。此外，當偵測得合乎安全標準銻含量時，是否銻以外的其他放射性核種確係存在於系爭食品，此等賴以決定系爭措施是否根據科學證據是否存在或足夠的評估，於本案不甚清楚，而解決此等疑義所仰賴之規範依據為 SPS 協定第 2.2 條或第 5.1 條有關風險評估之規定，雖然，日本於請求諮商時曾主張韓國違反此等風險評估規定，但嗣後於成立小組之請求中，似乎未將之列入為正式的控訴主張之中。

其次，是否違反本條之關鍵在於「適當的 SPS 保護水準」(appropriate level of SPS protection)之認定。從日本於成立小組之請求中放棄主張第 2.2 條與第 5.1 條的控訴可知，將著重於韓國 SPS 保護水準的認定問題。由於韓國僅指出系爭措施旨在維持輻射污染程度盡可能合理可達成的低水準，並未具體指明 SPS 保護水準，此等保護水準的認定隱含成本效益分析的考量，但並未具備足夠精確性的描述則為不爭的事實。因此，小組勢必審酌確定韓國所採 SPS 保護水準，而小組所得據以審酌的根據，或可參考歐體—荷爾蒙案，依據被控訴國實際採行的系爭 SPS 措施推論而得，但仍有可能受印度—農產品案上訴機構見解影響，依據被控訴國所採一般 SPS 整體的架構（而非侷限於系爭 SPS 措施）進行推論而得。鑑於本案韓國並未明確指明 SPS 保護水準，小組如何認定有待觀察。

（五）系爭措施是否違反 SPS 協定第 5.7 條臨時性 SPS 措施之規定？

本案於第一次實質審查會議上，歐盟以第三方的身分指出，當會員有必要基於不足夠的科學證據採行第 5.7 條臨時措施時，應要求其較低程度的義務進行第 5.1 條的風險評估。對此，美國持不同見解，認為第 5.7 條固然允許會員採行臨時措施，但不表示在此情形下所為的風險評估，得要求較不嚴格（less stringent）的履行義務。然不論如何，經紐西蘭提醒，且美國也同意本案毋需考量此爭議，因為韓國並未在本案主張系爭措施係基於臨時性之因素所採行。故小組無須對此進行審理。

三、日本輻射食品進口管制措施調整之貿易法意涵

鑑於台灣身為 WTO 的會員，政府確有義務遵循 WTO 協定，而與食品安全有關之規定乃 SPS 協定；然而，含有放射性核種的食品對人類、動植物之生命與健康有所危害，政府也有必要採取有效的管制措施以確保公眾健康。因此，調整現行日本輻射食品進口管制措施，究竟是為履行 WTO 義務所不得不然？或是政府該如何在符合 WTO 規範下進行食安管制？針對此次日本輻射食品進口管制政策調整所涉及的貿易法意涵，參酌日韓輻射案之爭議與進展，本文說明如下，供社會各界與政府參考。

（一）重申食品安全與理性管制之原則

為維護人民的生命或健康，WTO 肯認各國有權利採取必要的食品安全管制措施，公共健康並不當然因貿易自由化的規範而被犧牲。然而，為避免各國假借食安管制之名，行貿易保護之實，WTO 在肯認各國管制權利之餘，要求必須採行「合理的」食安管制措施。而這個合理性就在於遵守「科學原則」、「必要性原則」、「不歧視原則」與「透明化」等實質與程序要求之理性管制。

（二）依循科學原則進行細緻化的風險評估

首先，科學原則要求政府採取食安管制措施必須基於足夠的科學證據，然而，面對如 311 日本大地震所引發福島核災事故，即使一時間沒有充分的科學證據，WTO 仍允許各國採取臨時措施進行緊急管制。我國從 2011 年 3 月 25 日起，暫停輸入福島、群馬、櫛木、茨城與千葉等 5 縣所有食品，即是本此所為的管制措施。但 WTO 要求採行暫時措施之國家應持續蒐集相關科學證據，並在合理期間內檢討是否繼續採行暫時措施或修改措施內容。因此，食品藥物管理署於 2015 年 4 月要求自日本輸入食品須檢附官方產地證明文件，特定食品需檢附輻射檢測證明等措施，以及目前各界爭議的調整措施，本屬此等後續應基於科學證據檢討存否或修正之作為，姑不論時間點或溝通程序之妥適性，此等作為符合 WTO 應檢討臨時措施之規範要求。

但問題在於核災事變發生地遠在日本，政府如何取得評估風險所需的科學證據？對此，國際間採取的作法大致如下：進口國政府派員至出口國查核該國所採管制措施是否足以滿足進口國本身的食安保護要求、參考其他國際組織（如國際原子能總署）所提供之科學證據、參考其他進口國政府所公布之資訊，或由進口國政府自行進行採樣取得科學證據。風險評估應根據進口國自身風險暴露的程度與食安維護的需求為之，如需參考其他國家或國際組織之科學證據，應留意證據取得的採樣方法、範圍、檢測方法、標準與風險的種類等差異，並加強與民眾與不同專家的溝通及說明，以便作為採取食安管制手段的科學基礎。

（三）符合必要性與不歧視的風險管理程序

其次，在管制手段的選擇上需要符合「必要性原則」與「不歧視原則」。換言之，食安管制措施不得採取超過達成保護人民健康目的

進而過度產生限制貿易效果的措施，並不得就不同 WTO 會員間或進口國境內採取歧視性的措施。但此兩項義務是否違反仍取決於下列條件或因素之考量，亦即，其他合理替代措施之技術與經濟上之可行性；及不同會員境內風險條件與情況有無不同，如有不同程度的風險情況，則允許有差異性的管制作為，而所謂不同的條件或情況，主要指發生風險的「地域」，或容易存有風險的「產品」特性。至於管制措施，除了禁止進口外，尚有檢附產地或輻射證明、產品標示等管制手段，可針對不同地域或產品，選擇不同強度的管制手段或管制組合。因此，現階段理性的討論應該在於目前政府採取的調整政策是否本於前開風險評估的科學證據，能否達成維護國人健康的保護水準，選擇有效且合理可行的食安管制措施，以符合 WTO 規範所要求風險管理的意旨。

（四）強化風險溝通機制，正視貿易政策制訂程序之透明化與正當性

最後，在程序透明化的要求下，除 WTO 要求之公布與通知義務外，在雙邊與區域貿易協定的規範趨勢下，更重視風險溝通與正當程序的保障，強化管制措施作成理由之說明與利害關係人提供意見機會的確保。因此，除公布方式應透明足令利害關係人知悉外，公布之內容亦需具體明確，以利出口國政府與業者瞭解與遵循。以上係從貿易法制與國際規範觀點所為的說明；然不容否認的，貿易措施的選擇除國際規範外，常有政策與政治的考量，尤其在對外貿易談判或拓展經貿關係的工作上，如國際規範之解釋與適用存有彈性空間時，特定管制措施的採行與否，通常會在政策目標的設定與追求上做整體的考量。

（五）WTO 日韓輻射案之借鏡

按政府目前規劃的管制調整措施包含下列四項：（1）福島縣所有食品維持禁止進口；（2）群馬、櫛木、茨城與千葉 4 縣，除飲用水、嬰幼兒奶粉、茶類及野生水產品維持禁止進口外，解除其他食品的進口禁令；4 縣以外其他地區之野生菇類、野生蔬菜、野生鳥獸肉類及其製品，仍禁止進口；（3）美國與日本禁止或限制流通或進口的食品，我國同步禁止進口；（4）特定地區與特定品項檢附輻射檢測報告；所有地區之食品檢附產地證明。最後，輔以政府加強查驗之配套措施。

從日韓輻射案可知，日本所為貿易關切者，主要為禁止進口及銻以外其他放射性核種之額外檢測與輻射證明要求等管制措施，對於邊境輻射檢測措施之採行、銻與碘兩項放射性核種的輻射標準並未有所爭執。由於我國目前僅針對銻與碘進行輻射檢測，並未如韓國對銻與碘以外其他核種進行額外檢測，因此，目前我國所採管制措施中日本關切者應屬禁止進口。從韓國所採禁止進口措施及日本主要控訴的主張可知，日本對於韓國針對特定地區與特定產品之禁止進口作法並未主張風險評估規範之違反，而係主張程序透明化義務之違反，欠缺理由的說明與相關文件資料的提供。究其可能原因，韓國所採禁止進口措施，乃根據特定地區與特定食品所存的輻射風險而為，並隨時依據最新檢測資料與以更新。因此，我國管制措施之調整原則應可參考此等作法，合理設定禁止進口的地域與產品選項，避免採取打擊面過廣而欠缺科學證據的禁止所有食品進口之管制措施。

四、貿易規範合致性與貿易政策考量下的具體建議

綜上，本文初步認為政府適時根據科學證據進行管制措施的調整符合 SPS 協定對臨時措施之規範要求。至於調整方向兼採地域與產品別的風險管理選項，細緻化禁止進口之管制方法，亦屬符合科學原則的 SPS 措施。但為能適度解除民眾對調整管制措施影響食品安全與公共健康的疑慮，建議政府應考量強化並落實下列作為，透過正當程序減緩調整管制措施所產生的食安疑慮。

（一）科學證據與風險評估

針對此次管制措施調整，政府應提出所仰賴科學證據之風險評估報告。雖然，WTO 對評估風險所需的科學證據，不一定要各國自行從事調查研究，而得仰賴國際組織或其他會員所為的研究證據。但此乃鼓勵各國採取國際標準，並因應部分開發中國家欠缺自行調查研究的能力所致，相信我國政府應有足夠的專業能力進行評估風險所需的科學調查研究。目前，政府固提出日本食品邊境檢測的數據，但欲僅以此作為調整措施的依據，解除民眾對食安的疑慮，似有所不足。除邊境之採樣數據外，可以思考強化風險評估的方向如下：政府雖已於今年 8 月跨部會派員至日本實地考察，然考察重點旨在檢視日本當局管制系統是否滿足我國食安保護水準之同等效力，政府可思考是否於實地進行採樣與檢驗的作法，參考日韓對漁業產品和海水進行聯合抽樣（joint sampling）比較檢測之作法，作為驗證日本數據可信度的輔

助參考；其次，審視日本、韓國等鄰近國家及國際組織所公布科學證據的侷限性與完整性，評估此等科學證據為我國所使用的適當性；最後，針對不同地域與產品別，並參考我國進口日本食品的種類與數量，細緻化評估不同地區、產品對我國消費者產生輻射風險之證據。

（二）風險管理選項

就不同強度食安管制手段的選擇或組合，政府應根據風險評估所得的資訊說明風險管理選項的採行理由，並強化與不同專家和民眾間程序面的風險溝通。政府目前調整措施從原有地域別管理，改兼採產品別管理的方向，值得肯定，但可思考改善風險管理的作法如下：除考量地域風險與不同產品曝險程度高低外，尚應考量我國執行此等管制措施在技術上與經濟上的可行性，例如：輻射檢測設備、人力之負荷、技術可行性與不同管制手段之成本與效益考量等。政府目前的調整方案旨在限縮禁止進口之範圍，此舉固然符合貿易自由化的方向，但考量技術與經濟可行性後，如認為解除禁止進口所需之執行成本過鉅，尤其面對高風險地域或我國人民大量食用之產品時，管制手段維持禁止進口的作法，難謂有違 WTO 規範。因此，理性的風險管理作法，政府應與各界充分協調溝通，討論出因應不同地域、產品風險之有效管制手段與管制組合。對目前調整的作法應保留彈性，廣納各界意見後再行確定。此外，建議對此次定案之調整措施，亦應保留可針對後續檢測結果而為相應修正與調整的空間，例如：嗣後經檢測發現特定地域之特定產品輻射檢測超標，應將之增列入禁止進口的名單中。

（三）程序透明、風險溝通與貿易政策

針對調整時間點與程序透明化之溝通機制，建議政府應完善風險評估與管理溝通的程序後，再調整現行日本輻射食品進口管理措施，此乃考量日韓間針對福島核災輻射食品管制刻正在 WTO 進行爭端解決程序，爭端解決小組預計於 2017 年 6 月作出裁決建議；加上跨太平洋夥伴協定因美國總統大選結果產生的延宕，對尋求 TPP 成員國支持，在整體貿易政策與談判策略上，似乎也沒有簡化風險分析程序而加速處理此雙邊貿易關切議題的急迫性。另據報導提及政府藉此次調整規劃我國農產品輸日或是臺日經濟貿易夥伴協定，此等貿易互易安排乃貿易政策與談判時常見的考量，然而，政府應充分說明此等互易安排的整體經濟與政治影響，藉以供各界評斷受益產業或產品期待獲

得之利基或其他經貿、外交關係之進展，與國人可能面臨之食安風險及健康權益維護之間，是否具有相當性而屬於社會大眾可以接受的政策安排。

最後，期待政府與各界能針對風險評估之方法與風險管理的選項能有更細緻化的討論，並強化程序透明與風險溝通機制，理性探討能夠維護國人健康的日本輻射食品進口管制措施。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 5334 期，2016 年 12 月 9 日】



中國大陸市場經濟地位之爭議

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 研究員

一、前言

歐盟執委會（EU Commission）於本（2016）年初多次討論中國大陸於 2016 年 12 月 11 日以後是否可以取得市場經濟地位（Market Economy Status, MES）的問題，美國於稍早則向歐盟呼籲勿承認中國大陸市場經濟地位。由於歐盟執委會與歐洲議會間、歐盟國家間及各產業利益團體間均出現不同意見，最後無法決定，不得不再展開為期 10 週的公眾意見徵詢期。根據 2001 年中國大陸加入 WTO 入會議定書，中國大陸入會 15 年後，是其他 WTO 會員如何處理其反傾銷案件之關鍵時刻，並與其能否取得 MES 密切相關。2015 年 12 月 30 日中國大陸官方表示，2016 年 12 月 11 日以後，中國大陸應該自動取得 MES。中國大陸與歐美之間對此顯然有極不同的見解，我國看法目前與歐美相同，未來當如何處理頗值得關注。

中國大陸是否取得 MES 的主要影響在於，各國對中國大陸的反傾銷案件能否以替代國的價格為正常價格，並據以課徵較高的反傾銷稅。目前中國大陸為全球被課反傾銷稅最多的國家，因此中國大陸一旦取得 MES，很多國家及國內產業均可能受到影響，因此中國大陸是否可能於 2016 年 12 月 11 日以後得到 MES，顯然在國際間將持續受到關注。事實上，在歐盟執委會展開討論之前，曾經委託智庫針對中國大陸的經濟體制進行研究，得到否定的答案，但其分析評估標準是以歐盟標準為基礎，而 WTO 對於 MES 並未有具體規範；如果僅就

中國大陸於 2001 年加入 WTO 的入會議定書來看，相關規定較為模糊。從中國大陸經濟體制觀之，其部分產品價格機制與其政治體制相關，而在其過去的經濟改革過程中，政治改革並未同步發展，因此形成如今各方看法互異之爭議。

二、中國大陸入會議定書中對非市場經濟之承諾

中國大陸於 2001 年 12 月加入 WTO，於其入會議定書中承諾，WTO 會員得引用第三國商品價格作為其出口品是否有傾銷或補貼之判定基準。根據該議定書第 15 (a) (i) 規定，如果中國大陸生產者在被調查後能夠證明該產業在製造、生產和銷售該產品時符合市場經濟條件，WTO 會員即須使用中國大陸本地的商品價格或成本作為參考、進行價格比對。

第 15 (a) (ii) 規定，如果中國大陸生產者在被調查後無法明確證明該產業在製造、生產和銷售該產品方面滿足市場經濟條件，WTO 進口會員可使用不依據與中國大陸國內價格或成本進行嚴格比較的方法，即可採用被認為是市場經濟國家的第三國（替代國）的價格數據作為正常價格。惟以上所謂是否符合市場經濟條件，在 WTO 中並未對此有明確定義，而是依 WTO 會員國內法之定義。以美、歐、日、加及我國等而言，在其處理反傾銷案時均有國內法對市場經濟加以定義。故自 2001 年以來，上述國家亦多利用第三國價格進行對中國大陸商品反傾銷案之調查與判定。

惟在該議定書第 15 (d) 款又規定，一旦中國大陸根據該 WTO 進口會員的國內法證實其為市場經濟體制時，上述第 15 (a) 項的非市場經濟條款不得再對該部門或產業適用。但無論如何，第 15 (a) (ii) 條款都將在 15 年後終止。

以中國大陸言，中國大陸認為其經濟體制改革自 1980 年代以來展開，且至今已取得十分明顯的成就。在入會議定書中承諾 WTO 其他會員可利用第三國的價格處理其反傾銷案，實屬中國大陸為了加入 WTO 而不得不的讓步，但此一讓步對中國大陸的出口相當不利。因此多年以來已積極尋求貿易夥伴給予其市場經濟地位，而且至今已有

80 餘國承認。但是過去多年中國大陸商品在國際市場的表現十分搶眼，各國因此祭出的反傾銷調查與措施早以中國大陸為最重要對象。根據 WTO 的統計，2014 年各國對中國大陸進行反傾銷的案件達 63 件，遠遠高於排名第二的韓國以及其他 WTO 會員，如印度、臺灣、美國、馬來西亞等，其被訴的反傾銷案分別為：18 件、15 件、13 件、11 件及 10 件。在面對來自中國大陸出口品競爭時，課徵反傾銷稅已是部分國家的重要防堵措施，以下就是否給予中國大陸 MES，分別從法律與經貿面提出相關論述。

三、反對者意見

（一）法律層面解讀

如果從中國大陸加入 WTO 的入會議定書來看，依上述第 15 (a) (i) 款文字顯示，如果中國大陸能證明其生產、製造和銷售過程符合市場經濟，WTO 會員即須以各會員對 WTO 一般會員的作法處理其反傾銷案件，因此隱指中國大陸並不符合市場經濟體制。第 15 (a) (ii) 款文字則說明：至 2016 年 12 月 11 日各國不得再使用替代國價格作為比較的基礎；但全文並未提及 15 年後中國大陸是否取得市場經濟地位，只說明該計算方法或比較基礎應停止使用。由於 WTO 並未對市場經濟加以定義，目前各國是依 WTO 個別會員之國內法進行評估，以歐、美所定義的市場經濟必須符合的條件言，中國大陸仍有許多情況是不符合歐、美已設定的標準，因此造成今日歐、美與中國大陸各有不同主張。

目前歐盟對市場經濟的定義是在歐盟反傾銷法第 2.7 條規定，其言明對象國的經濟體制必須符合的條件主要有五：1) 政府對資源的配置及企業的決策干預程度低；2) 對私營企業的運作沒有扭曲；3) 對公司治理、公司法有適當的規範及執行；4) 能有效的執行市場經濟運作與商業法制架構；5) 有能夠真實反映其實際狀況的金融部門。其中除了第二項以外，歐盟不認為中國大陸目前的體制已符合各項要求標準，其中又以第 1 條最具代表性。主因在於目前中國大陸政府尚未積極推動政治體制之改革，以致政府干預資源配置，部分重要產品

的市場價格明顯受政府干擾，此點將於稍後再作進一步說明。

至於美國，美國於《1988 年貿易與競爭綜合法案》（The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, OCTA）中規定，所謂非市場經濟國家係指一個國家未依照市場成本與價格結構運作，使該國貨品銷售無法反應貨品的正常價值。當他國提出要求希望美國能將其由非市場經濟國家改變成為市場經濟國家時，美國商務部會依據以下標準加以評估：1）該國貨幣兌換為其他外幣的自由度；2）工資率由勞資雙方進行談判的程度；3）自由設立合資企業或外資企業的程度；4）政府對所有權或生產方式的控制程度；5）政府對企業資源配置、商品價格、產出的控制程度；6）其他美國商務部認為合適的判斷因素。但商務部在做評估時，並非要求該國一定要是完全放任的自由競爭環境，而是評估其經濟特徵有否達到一個市場經濟國家應有的程度，並與其他市場經濟做比較。

到目前為止，美國尚未承認中國大陸市場經濟地位，包括 2005 年及 2008 年的報告均認為中國大陸尚未達到市場經濟標準。在 2008 年報告中，美國甚至認為中美至今雙方的貿易關係有嚴重不平衡，主要是由於中國大陸的低勞動力成本、違反智慧財產權、對出口及國內補貼，以及操控匯率等因素而造成。因此在針對中國大陸的反傾銷稅與平衡稅案時，多引用替代國價格作為比較的基礎，而中國大陸也成為美國課徵反傾銷稅及平衡稅的主要對象。

除了頻頻使用反傾銷稅與平衡稅措施外，美國已於中美雙邊經濟檢討會議中提出諮商，並向國會報告，認為中國大陸自 2008 年以後，為解決其國營企業問題，政府干預市場的現象反而增加，不符合其對 WTO 的入會承諾。故在歐盟執委會討論此問題期間，美國提醒歐盟如果給予中國大陸 MES，無異於歐盟單邊對中國大陸商品開放市場。其後美國貿易代表傅洛曼雖然重新表示美國不干預歐盟立場，但也表示美國目前暫不會對此有所改變。故如果從歐、美對 MES 的定義來看，歐、美認為中國大陸的市場經濟改革是處於尚未完成的階段，即中國大陸仍處於由社會主義過渡到市場經濟的過程中。

（二）實務面考量

歐、美不願自動給予中國大陸 MES 待遇亦有來自於國內產業面的需求。從 1995～2014 年間，歐盟已對中國大陸啟動 119 次反傾銷調查，實施了 85 項反傾銷措施，目前對中國大陸在執行的反傾銷措施也達 52 件，因此由產業面來看，短期內，業者仍然相當需要此種救濟措施。然而如果只從產業面考量，亦有可能是過分保護主義的觀點，因此歐、美均曾從整體經濟層面評估中國大陸的經濟體制是否符合 MES？

根據歐盟 2015 年委託智庫 Think Desk 進行的研究報告中顯示：雖然自 1970 年代末中國大陸開始經濟改革，由市場及供需決定之價格逐漸在國家經濟發揮作用，但因政府具指導性及計畫性的文件相當多，價格在中國大陸大多數的經濟活動中並非是影響銷售的決定性因素。就各經濟環節來看，價格對消費品的影響雖已逐漸擴大，但原物料及基本生產投入的價格，包括：資本、勞動力、土地等生產要素的配置，仍然受到政府嚴格控制，無法完全反映資源的稀少性。根據該智庫的估計顯示，中國大陸由於干預要素市場、扭曲資源分配所付出的成本，2000 年至 2010 年期間每年損失約 10% GDP。

從中國大陸法制面來看，中國大陸 1998 年價格法第 18 條規定，為維護國家經濟與服務公眾利益，政府對於少數或具有先天壟斷性質的市場，於必要時，得設定指導價格或管制其價格，故一般而言，中國大陸對部分重要物資與民生商品的價格仍有管制或干預。其明文規定政府可干預的價格，或受政府價格干預的部門包括有：菸、鹽、汽油、肥料、瓦斯、穀物、棉、糖、水、電、建築、鐵路、航空、郵政費用、藥品及醫療費用等。

檢視過去中國大陸對 WTO 入會承諾的實踐，美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）認為自從第 10 屆全國人大會議通過國務院機構改革方案，於 2003 年設立「國有資產監督管理委員會」（State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC）及 2006 年國務院發布《促進國營企業及國有資產調整結構的指導意見》之後，中國大陸對市場經濟改革的承諾似

乎受到影響。為避免國營企業資產受損，各種形式的干預已經出現。基於國營企業在中國大陸經濟體制中仍有相當份量，國營企業的安全下崗對維護中國大陸經濟安全有相當的重要性，2008 年全國人大再通過《國營企業法》，2010 年共產黨中央委員會及國務院發表《進一步促進三中全會決策體制意見》，要求國營企業建立聯合決策機制，在此機制中，共產黨扮演重要的決策角色。此外，為了促使國有企業改革，在生產過剩的部門，中央及地方政府皆大力推動併購，其中併購的重要方式之一為私有企業大量的參與到國有企業的股權結構中，形成混合所有制，因此中央與地方政府對企業的干預反而增加。2013 年美國貿易代表署對中國大陸經濟的評論之一是：過去 10 年中國大陸政府反而強調國家在經濟中的角色，同時採取新的產業政策，提出引導資源配置的措施與規範，此與中國大陸加入 WTO 時的承諾不相符合，以致中國大陸體制未持續向市場經濟體制發展。

就實務面言，仍然受到政府政策影響的部門包括：航空、煤、國防、電力、石油、石化、航運及通訊業，在這些部門中的重要企業，尤其是國營企業或是原由地方政府經營的相關企業（地方國企），在取得資源與經營運作時有政府政策性的支持，其結果是國家對特定企業的控制力及影響力得到進一步強化。這些產業包括有：汽車業、石化、建築業、設備製造業、資訊科技業、鋼鐵業、非鐵金屬等。由於國營企業主張的權力得到重新確認（國進民退），影響到價格體制的持續改革。2013 年根據中國大陸官方統計，國營企業資產占有所有企業資產 41%。基於國營企業的占比以及對中國大陸經濟的影響仍然相當大，國營企業改革仍然存在的問題也相當嚴峻，其中最明顯的問題之一即是，相關產業之產能有明顯過剩的現象。產能過剩造成價格偏低，即使中央政府以限制產量、鼓勵併購等方式企圖縮減產能與供給過剩問題，但由於地方政府有稅收之誘因，限縮產能的措施，在短期內很難發生具體成效。2013 年中國共產黨第十八屆三中全會，通過《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》，其主要的目的即是持續深化對國有企業的改革，以及改善很多產業供給過剩的現象。然而其實質成效仍然有限。

例如以併購而言，就使民營企業與政府間的關係更形複雜，在保

護國有資產的前提下，除了地方政府積極參與地方國企的經營外，很多企業可能由地方政府指派管理階層、提供便宜的土地、給予公共設施或免稅的優惠，甚至保證產出會由政府或消費者優先購買，因此私營企業的經營也受政府公部門的影響。例如：在金融業，政府參與的程度即相當高，五大銀行雖是上市公司，但政府的股權占有重要比例，而國營企業又可以從國家銀行得到優惠貸款，因此國家在資本市場的影響力持續存在。根據經濟學人的估計，在中國大陸銀行的貸款中，85%是對國營企業的貸款。2013 年財富雜誌評選的全球 500 大企業中，有 84 家是中國大陸企業，其中 77 家（占 88.1%）是國有或由國家控制（國有股權超過 50%）的企業，其餘的即使是非國有企業，也多有國家股份或由於公司的組成結構不透明，加上其發展異常迅速，成為他國質疑其背後具有官方色彩、可能受國家資本支持的主要理由，也因此歐、美認為中國大陸持續在向國家資本主義發展。然而政府作為之所以會影響企業的經營決策與市場價格，追根究底最主要的原因在於中國大陸的政治體制與決策模式在推動經濟改革時未同步展開改革，造成政府依然是指導或影響市場資源配置的重要因素。

綜合而言，由於中國大陸的國營企業尚未完成改革，而且國營企業在中國大陸經濟中仍占有相當份量，在國營企業涉及的領域相當廣泛之下，重要的原料及產品市場，其價格仍然受到政府行政措施的干預與影響。此外，由於中國大陸生產規模龐大，一旦中國大陸有產能與生產過剩的現象，國際市場即可能受到影響，以致對歐、美相關企業也造成影響。歐、美在來自於產業界的要求下，很難給予其市場經濟待遇。然而為解決本身供給過剩的問題，中國大陸自習近平、李克強上台後，亦已積極推動「簡政放權」、加速自由化的措施，惟由於地方政府有稅收誘因，相關產業之產能是否能得到抑制仍待觀察，故未來中國大陸與歐、美間，恐將對此有重要爭辯。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 497 期，2016 年 3 月 11 日】

區域經濟整合 相關議題



TPP 進程、特徵及我國之準備方向

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳 副執行長

一、TPP 之進展與特徵

(一) TPP 之特徵

由美國主導的「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP) 包含日、紐、澳、星、馬、越、汶、墨、加以及南美洲之智利、秘魯，為 12 個國家參與之大型區域性協定，已於 2015 年 10 月 5 日完成談判，並於 2016 年 2 月 4 日正式簽署。依據協定文本，TPP 共包含 30 章、各國關稅減讓表、投資及服務業非符合性措施 (Non-Conforming Measures, NCM) 清單以及各成員國間之附帶協議 (side letters)。若按各章性質區分，TPP 之 30 章可分為協定法律安排相關章節、傳統貿易議題章節 (但以 WTO 規則為基礎新增額外規定，亦即 WTO-plus)，以及新興貿易議題 (超越 WTO 規則，亦即 WTO-extra) 三種，茲按性質歸納各章節名稱如下表 1。

表 1 按性質歸納之 TPP 各章章名

標準法律安排章	傳統貿易議題 (WTO+)	新議題 (WTO-Extra)
1.前言及定義 27.管理及制度條款 28.爭端解決 29.例外 30.最終條款	2.貨品市場進入 3.紡織品與成衣 4.原產地規定 5.關務 6.貿易救濟 7.SPS 措施 8.技術性貿易障礙 9.投資 10.跨境服務貿易 11.金融服務 12.商務人士暫時進入 13.電信 15.政府採購 18.智慧財產權	14.電子商務 16.競爭政策 17.公營企業及指定獨占企業 19.勞工 20.環境 21.合作與能力建構 22.競爭與商業便捷化 23.發展 24.中小企業 25.法規調和 26.透明化及反貪腐

資料來源：作者整理。

由其章節安排及各章內容可知，TPP 特別注重建立法規透明與調和、食品安全及動植物檢驗檢疫、商品檢驗、電子商務、競爭規則及公營事業等所謂「非關稅貿易措施」領域的新貿易規則。這是因為隨著關稅的自由化，非關稅措施造成之限制，已成為目前主要之貿易障礙來源。又在數位貿易之趨勢下，貨品交易及服務提供轉向以虛擬世界為主要平台的發展下，電子商務規則及跨境消費者保護的重要性也與日遽增。

如紐西蘭經濟研究院 (New Zealand Institute of Economic Research, NZIER) 於 2015 年發表的報告便指出，亞太地區 (以 21 個 APEC 經濟體為例) 之非關稅障礙所造成對貿易及投資之影響，已顯著超越傳統之關稅及投資限制。其於報告中利用「約當關稅」(tariff equivalent) 之概念，將 APEC 地區非關稅貿易障礙轉換為類似關稅的單位，再與關稅進行比較後發現，即便對於受到高關稅保護的乳製品及加工食品，實際平均關稅僅為 15% 至 25%，但該類產品之非關稅措

施之約當關稅卻高達接近 60%。其餘產品也呈現出類似之現象。其中對於農產品及食品之非關稅障礙特別明顯。

TPP 此一特徵對於促進各國中小企業參與國際貿易及投資之意義最為顯著。蓋各國（及我國）中小企業在全球市場遭遇到非關稅貿易障礙問題，例如複雜且不透明之發照、通關及檢驗制度所造成之對時間與成本產生的不確定性問題，對於仰賴產品週轉率來維持現金流量及競爭力的中小企業形成之壓力均高於大型企業。又如電子商務來說，由於電子商務進入門檻及成本較低，可促進中小企業參與貿易之機會，並且發揮其靈活機動的競爭優勢，有利於中小企業的發展。

（二）後續發展及影響

按 TPP 現有成員國之共識，TPP 將待生效後方會開放新成員加入，故其生效時間對於我國準備工作至為重要。由於 TPP 成員國已於 2016 年 2 月 4 日於紐西蘭正式簽署，並開啟各國國內批准程序的倒數時間表。蓋按 TPP 第 30 章之規定，TPP 將在符合以下 3 種條件之一時生效：

1. 協定簽署後 2 年內，倘所有締約方皆完成其國內生效程序，則協定於 TPP 協定存放機構收到所有締約方通知其已完成國內程序後 60 日生效；
2. 倘所有締約方未能於 2 年內完成國內程序，但已有 6 個以上締約方完成國內程序，且其 GDP 總和達所有締約方 85%以上時，協定亦可於前揭 2 年期限屆期後 60 天對已完成國內程序者生效；
3. 倘上述二個情境條件無法於時間內達成時，則 TPP 將在有 6 個以上締約方完成國內程序，且其 GDP 總計達所有成員國 85%以上時，TPP 協定將於收到該等通知後 60 日生效。

由於美、日兩國之 GDP 即占 TPP 成員國總體之 68%，故美、日二國何時完成國內批准程序，將成為 TPP 何時生效之關鍵。日前日本政府宣布將嘗試於 2016 年中通過 TPP，而美國則則預測須待 2016 年底總統大選後方可能通過。對此，若以 2016 年 2 月作為起算點，則

目前各界預測 TPP 最可能之生效時點為 2017 年下半年。

至於對於臺灣、韓國、菲律賓及印尼等已正式宣布有意爭取加入 TPP 之國家而言，依據 TPP 第 30.4 條加入條款（accession protocol）規定，未來 TPP 將對以下之成員開放加入：

1. APEC 之國家或獨立關稅領域。

2. 其他有興趣之國家或獨立關稅領域

同時，新成員須經 TPP 成員成立之委員會進行審查，並經過共識決同意後方可加入。又按 TPP 現有成員國之共識，TPP 將待生效後方會開放新成員加入，故其生效時間對於我國準備工作至為重要。若由前述之時間表推算，臺灣準備時間大約上有 15~20 個月。

隨著 TPP 完成談判，對於區域全面經濟夥伴協定（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、跨大西洋貿易與投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）、中日韓 FTA、歐日 FTA 等重要的區域整合協定談判，甚至如「服務貿易協定」（Trade in Services Agreement, TiSA）等協定均可能產生加速談判的壓力，亦即出現談判理論中之「定錨效應」。屆時全球幾個重量級的區域整合協定，都將可能因此而在未來 18 個月內陸續完成。因此 TPP 的完成對全球主要貿易國家所帶來的影響，將不僅限於目前的 12 個成員，以及表示有意加入之韓、菲、泰及印尼四國彼此而已，其亦將產生加速建構全球新興經貿規則的效果，對於包含我國在內的「非成員」而言，積極爭取加入此一新秩序的壓力也將顯著增加。簡言之，TPP 完成談判對於催化、加速其餘具有同等重要性的協定之效果，亦值得全力爭取進入 TPP 第 2 輪談判之我國高度重視。

二、對臺灣之意義

（一）加入 TPP 已無猶豫空間

對外貿易是臺灣經濟發展的主要動力來源。以衡量進出口總額與國民生產總值（GDP）關係的「貿易依存度」指數為例，近年來我國

的貿易依存度都超過 100%，2014 年時甚至高達 129%，顯著高於亞太地區其他國家（表 1）。此結構意味著國際貿易環境的逆順變化，對於臺灣經濟的影響程度也更為直接強烈。再者，臺灣非但是本地區主要投資輸出國，同時也需要持續的外人及本國投資，因而資金（甚至人才）跨國流動時的成本及難易，也是經濟發展的重要關鍵因素。

表 2 2014 年亞太主要國家貿易依存度比較

單位：%

	臺灣	韓國	中國	日本	美國
出口總值/GDP	69.6	51.6	24	18.7	13.5
進出口總值/GDP	129.2	97.2	45.2	40.2	29.8

資料來源：中央銀行，當前臺灣經濟成長動能減緩原因與對策，2015 年 8 月。

由 TPP 自由化程度來看，其主要功能首先在於「完全」移除參與成員國之間的關稅及投資障礙。TPP 成員國幾乎都做出 100%消除關稅的承諾，即便是將許多農業產品視為「神聖領域」的日本，最終也只保留了 4%（489 項）農產品的關稅。而投資開放及保護機制的強化也是規範的重點。而 TPP 的規定更及於檢驗檢疫流程的簡化、強化法規透明度、加強對智財權的保護以及對於數位貿易規範等超越 WTO 的新貿易規則。透過如 TPP 及 RCEP 等大型區域整合機制，將這些規則加以統合後，不但可以進一步降低各國業者的成本，更成為是否能打入、維持作為全球供應鍊一分子的關鍵。

世界銀行估計¹12 國中受益最大的將會是越南；若以 2014 年為比較基準年，世界銀行預期到 2030 年時越南將可因 TPP 而增加 30%的出口額，加上投資、技術升級等因素 GDP 也可以增加 10%。第二名馬來西亞的出口將增加 20%，GDP 額外成長 8%。連日本也可望帶來 23%的出口成長，GDP 亦可能提升 2.7%。不過這些快樂可是建築在非成員國的痛苦上。同份報告也指出，韓國的出口會減少 1.5%，GDP

¹ “Topic Issue: Potential Macroeconomic Implications of the Trans-Pacific Partnership”, World Bank: *Global Economic Prospects*, Jan 2016, pp. 217-255.

也會降低 0.3%；泰國的 GDP 出口更是會減少近 1%。經濟部曾於 2013 年發佈臺灣的評估，也同樣指出若臺灣不加入 TPP，我國 GDP 將減少 0.27%，貿易總值下降 0.2%。

（二）藉由 TPP 加速行政革新

以國際性協定推動境內法規革新，因為觸及敏感的主權問題，因此過去著墨極少。然而在如 TPP 這種區域整合機制下，既有美國的強勢推動，參與國家也有相同的心理準備及意願，更重要的是大家都看到藉由改革到位後對其本身的意義，因而一拍即合。

例如 TPP 要求各國法規草案，無論是新制定或修正現有者，主管機關需於事前公開法規草案內容並說明理由及目的，同時應給予公眾及利害關係人至少 60 天（涉及食品安全、產品檢驗者更鼓勵延長至 90 天）的時間加以檢視、評論，且應盡可能考量所受到的意見處理情形。這種透明化及給予社會表達意見機會的設計目的，一方面增加法規的民主正當性，降低「被政府突襲」的問題，更重要的意義在於避免政府閉門造車，訂出只有長官開心、承辦人管理方便，卻無助於社會、經濟或產業前進的法規。

對於公眾意見評論，我國行政程序法有要求「法規命令」草案應予以預告，自 2005 至 2015 年 10 年間預告時間應不少於 7 日，經過一番奮鬥後終於 2015 年 12 月 1 日延長到 14 日；至於「法律草案」則完全沒有預告的義務。但即便改為 14 日，這種對於複雜會有爭議的法規，既要讀懂還要寫意見，時間顯然不夠，根本只是聊具一格，更讓政府常常以各界「沒有意見」為由任意而為。評論期越長主管機關越麻煩，絕無誘因主動延長；沒有 TPP 的外部壓力，要將評論期從 14 至延長至 60 日，還要將法律草案也納入適用範圍，可能至少是 20 年起跳的「願景」。

此外，TPP 另一個特色就是包含了為數眾多的法規現代化要求。這些規則並非從天而降，許多是在經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）早已討論多年但始終無法成為國際義務。以 TPP 協定有關「法規影響評估」的規則為

例，其目的很明顯地在於促使政府制定政策法規時，能「三思而後行」，而且要經過一定的標準化程序衡量監管法規之成本效益關係及對企業與社會的衝擊，並增加科學證據/數據作為決策的比例（亦即所謂 **evidence-based regulation**），而不是按長官意志、按民意要求。

又如對各國產品、食品及動植物檢驗檢疫規定，TPP 是延續 WTO 「原則採用國際標準，否則即應進行風險評估」的架構，但強化及提升法規之合理性及可預測性。TPP 強調凡事無法遵循國際標準者，都需要以合理可得之科學數據進行風險分析（且需開放外界評論評估方法及結果），更需要比較合理的風險管理選項。最後一項是臺灣過去產業也曾抱怨連連的，就是新法規生效沒有調適期，讓產業準備不及。TPP 則規定凡涉及食品安全之法規，其公告至生效之日原則上應間隔 6 個月以上。

最後 TPP 對於國營事業要求政府要維持「競爭中立」，不得給予不當的協助。有趣的是其對國營事業的定義是採「實質控制說」，亦即凡政府擁有任命多數董事及主要經理人的企業就是國營企業。如此一來，原來不是只有檯面上的國營事業，從中鋼、華航、兆豐金、中華電信甚至到 101 大樓，都是所謂國營事業，政府非但都要保持競爭中立，還要揭露相關資訊。

前述每一個改革項目，都是國家長期競爭力高低的決定因素；近年台北美僑及歐洲商會年度白皮書的建言，也都集中在法規制度現代化不足及無法與國際接軌的問題上。然而從臺灣政府改革的歷史經驗觀察，這些都是知易行難的改革。唯有藉由 TPP 這種外部壓力作為，才能化空談為具體作為，加速國家行政的現代化。

三、未來準備方向

按照行政院核定之「TPP 推案策略總體行動計畫」，未來將在現有基礎上，從「更新影響評估並擴大項目」、「加速體制調和及因應」、「深化國內溝通及意見徵詢」及「爭取成員國支持」四方面，邀集相關部會密集研商，加強推動力道，另就相關法規鬆綁及其他需跨部會協調事項，由國家發展委員會處理。具體而言，經濟部將自 2015 年

11 月 5 日公布文本開始起算，已初步完成法規盤點、半年內將完成影響評估報告。時間壓力加上問題複雜，新政府面對的挑戰很高。對於準備工作有以下幾個原則要把握。

（一）優先處理食品安全問題

即便不論地緣政治的影響力，美日二國在經濟上也具有舉足輕重的地位。因而臺灣要加入 TPP 必須要靠美日的支持。美國已經開出臺灣的入場門票就是開放含有萊克多巴胺這種瘦肉精的豬肉進口。日本尚未具體開出清單，但福島周邊五縣食品與農產品禁止進口，以及 2015 年要求日本其他地區檢附無輻射及原產地證明，已經引起日本不滿。這兩件事其實性質相同，就是臺灣可否基於食安考量，自訂檢驗標準。

以萊克多巴胺為例，按 Codex 國際標準，豬牛肉中「萊克多巴胺」的最高殘留值為肌肉脂肪 10 微克、內臟則為 40 到 90 微克不等。美國「沒有美豬就沒有 TPP」的立場看似霸道，卻是建築在 WTO 及 TPP 的規則上。即便是力推經貿自由化的美國，也不可能放任有毒食品自由進出殘害其國民，但也不允許各國假食安之名行貿易保護主義之實。WTO 及 TPP 規則要求原則上各國都應按國際標準作為決定食安檢驗的基礎，但各國風土民情飲食習慣各有不同，國際標準也無法走遍天下，因此任何國家都有訂出比國際標準更嚴格要求的權利，但前提是必須以科學證據支持的風險評估來決定，並且要分析不同管理風險方式的利弊得失。

簡單的說，加入 TPP 後臺灣要維持「萊克多巴胺」零檢出的限制是我國的權利，但是不能只用「飲食習慣」一句話帶過，而是要趕快做好二件事。第一是進行經得起消費者及美國考驗的科學實驗及風險評估，以判斷在不同飲食習慣下，若採用國際標準的風險程度變化及這種風險的發生機率。第二是假設真有「臺灣特有風險」，除零檢出外是否還有其他降低、管理風險的手段。

（二）深化透明、參與及監督機制

由以上之經濟分析可知，加入 TPP 能增加出口改善經濟，更有使

法規與國際接軌、帶動投資等諸多利益，理論上產業與國民支持都來不及，遑論堅決反對。但實情並非如此；消保團體擔心食品安全、農民擔心開放、勞工害怕失業、公民團體擔心貧富差距惡化及喪失環境主權，都是新政府必須積極回應之議題。重要的是，政府必須要說實話，而不是說好話，但對於衝擊要拿出對策。

亦即，建立透明化及廣納意見的民主程序都一樣重要。特別是如何讓國會有效參與，如何讓社會及產業瞭解發展，並使公民社會能持續表達意見並予以回應，也是臺灣加入區域整合成功的基礎。對此，目前「兩岸協議監督條例」草案算是比較完整的透明化及程序參與的法制化嘗試，但不應該只適用於兩岸協議也應該用在 TPP；未來應調整結構擴大適用，至少也應該比照兩岸監督條例的規定，作為 TPP 透明及參與的自我要求

（三）擴大落實產業及勞工調整輔導機制

經貿談判必然是有得有失，如何協助產業調整，完成大我，應深入思考各項作法。2015 年 12 月，政府非常有效率的完成了「因應貿易自由化調整支援條例」的立法，算是踏出產業調整輔導法制化的第一步。但對受衝擊的產業及勞工而言，立法不是重點，輔導是否到位才是關鍵，更何況這個條例對於「勞工」的著墨很少，都交由勞動部後續辦理，還有很大的努力空間。

（四）以創意的組織處理新興問題：

即將擔任總統的蔡英文女士於政見中曾指出，將於行政院仿效日本設立「TPP 推動本部」，在新國會推動跨黨派的 TPP 小組。這二個構想都具有高度創意，而能契合 TPP 超越傳統界線的挑戰。目前推動 TPP（以及其他經濟整合）的工作往往是經濟部一頭熱，導致準備不足，而無法提出完整說帖，說服國人及可能受害產業。未來提升至行政院層級才能統一各部會的準備程度，且有效解決需要跨部會的分工問題。

參考文獻

New Zealand Institute of Economic Research (NZIER), 2015. ‘Non-tariff measures (NTMs) in the APEC region: Literature review and data analysis’.NZIER note to New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade.

World Bank, 2016. “Topic Issue: Potential Macroeconomic Implications of the Trans-Pacific Partnership”, Global Economic Prospects, Jan 2016, pp. 217-255.

經濟部，2013。我國推動加入「跨太平洋夥伴協定（TPP）」之經濟影響評估報告。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 495 期，2016 年 2 月 26 日】



美中亞太地緣戰略交鋒 下的跨太平洋夥伴協定

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 汪威鏞 顧問

一、前言

2015 年 10 月 5 日，美國、日本及另外 10 個環太平洋國家的經貿部長，在美國喬治亞州亞特蘭大部長會議上發表聯合聲明，宣布歷時 5 年多，經過密集談判的「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP）達成協議。該 12 國代表旋即於今（2016）年 2 月 4 日，移往紐西蘭奧克蘭正式簽署此一史上最大、也最重要的貿易協定。TPP 旨在增進成員國間的貿易與投資，促進創新、經濟成長和發展，並支持創造和確保就業，內容除自由貿易外，還包括投資、智慧財產權、勞工和環境保護，以及國有企業優惠限制等一般貿易協定尚未涉及的新興領域，被譽為是一個追求高標準、全覆蓋、平衡性且具有企圖心的新一代自由貿易協定。

TPP 源於 2003 年，由新加坡、紐西蘭和智利 3 國發起對亞太地區貿易自由化的探索，2005 年汶萊加入，4 國即於 2006 年締結「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, P4），主要目標是相互取消關稅。協定採開放態度，歡迎任何亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）成員參加。由於當時 P4 的經濟規模不大，並未引起外界多少注意。2008 年，美國宣布加入，提出要創建一個高標準、更廣泛的地區合作協定，才將原來 P4 更名為「跨太平洋夥伴協定」，亦即現在通稱的 TPP，並開始強勢主導談判的方向，隨後澳洲、秘魯和越南相繼加

入談判，特別是日本於 2013 年加入之後，TPP 的熱度驟升。

目前 TPP 的簽署國共有 12 國，包括美國、日本、加拿大、澳洲、墨西哥、秘魯、新加坡、馬來西亞、紐西蘭、智利、越南和汶萊，人口總量佔全球 13%（約 8 億人口），經濟總量（GDP）佔全球 40%，貿易總量佔全球 33%，相較於此前全球最大的經濟體歐盟 GDP 佔全球 27%；最大的自由貿易區－北美自由貿易區（North American Free Trade Area, NAFTA）貿易總量僅佔全球 19%，如此龐大的巨型貿易協定（Mega FTA），將對亞太地區國際貿易的格局產生重要影響，並進一步帶動全球貿易遊戲規則的改革與發展。

一般預期，TPP 於 2016 年由目前 12 個簽署國分別完成國內立法程序後，最快將於 2018 年正式生效。另外，還有一些潛在的參與國，包括泰國、哥倫比亞、臺灣、韓國、菲律賓、印尼、印度、哥斯大黎加及孟加拉，其中印尼、菲律賓、泰國、韓國和臺灣已表明希望參與可能在今年稍後即將展開的新一輪擴充談判，屆時 TPP 佔全球 GDP 總量將更為可觀。

然而，作為世界經濟總量第二、貨物貿易總量第一、服務貿易總量第二的中國大陸，自始即未參與 TPP 的談判，不免引起外界對於美國主導 TPP 意在遏制中國大陸經濟崛起的猜想。對此，美國外交官雖一再表示 TPP 並非針對中國大陸，但是美國總統歐巴馬於協定達成後，發表聲明則稱：「當我們超過 95% 的潛在客戶都居住在國外時，我們不能讓中國大陸這樣的國家書寫全球貿易規則」；而日本首相安倍晉三更將 TPP 提升到價值觀的戰略層次，他表示：「TPP 將在亞太區域建立一個自由、平等、開放的國際經濟體系，讓各國共享自由、民主、法治等基本價值觀。」作為回應，中國大陸外交部發言人華春瑩僅於同一時間淡定表示：「我們認為，亞太經濟體發展階段和水平不盡相同，應充分考慮發展階段差異性，尊重發展中經濟體特殊需求，由各方在平等參與、充分協商、開放包容的基礎上，合作推進本地區自貿區建設，各自由貿易安排之間應相互促進」。事實上，TPP 所有規則談判都是「瞄準中國大陸」而來的，即為未來中國大陸可能的加入而做準備。TPP 談判儼然成了「一場沒有中國大陸」的關於中

國大陸的談判。

二、美國對外貿易政策的調整

TPP 是美國對外貿易政策的主要組成部分，要評估 TPP，必須從美國的對外貿易政策這一更廣泛的層面出發。

2006 年 2 月 16 日，美國貿易代表署（the Office of United States 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」（US-China Relations: entering a new phase of greater accountability and enforcement）的評估報告（以下簡稱評估報告），該報告指出：自二次大戰以來，美國對外貿易政策始終奉行兩個原則：即一、推動日益開放、以規則為基礎的貿易體系；二、為美國贏得從該體系獲得的經濟利益¹。

緣於二戰結束後，美國取得了世界霸權的地位。作為世界唯一的霸權國，美國憑藉其強大的經濟實力，大力提倡自由貿易的主張，最終創建了有史以來第一個全球性的多邊貿易體系世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），慷慨地對西方民主盟國開放市場，而不強求盟國對等開放。美國從自由貿易過程獲益匪淺。二戰後西方民主陣營經濟快速成長在很大程度上亦受惠於美國實施的貿易政策。然而，自從 2003 年 WTO 坎昆會議挫敗後，由於工業國家和新興市場國家的對立，這一過去半個多世紀以來一直支撐著自由貿易平台的 WTO，功能明顯現於混亂的困境，各種大小規模的雙邊（bilateral）或區域自由貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）隨之大量湧現。2000 年前，僅有少數的雙邊或區域自由貿易協定，2000 年至 2014 年間，該類協定已增加至 266 個²。全球雙邊及區域自由貿易協定數量呈迅速增加的趨勢。

¹ “US-China Trade Relations: entering a new phase of greater accountability and enforcement, top-to-bottom review,” United States Trade Representative, February, 2006.

² “Potential Macroeconomic Implication of the Trans-Pacific Partnership”, *Global Economic Prospects*, Chapter 4, January 2016.

與此同時，上世紀 70 年代起，先是西歐老牌工業國家和日本經濟的復興，繼之以亞洲四小龍為主的新興市場國家和地區在世界經濟舞台表現日趨積極，對美國的霸權地位構成威脅。進入 20 世紀以來，特別是在亞太地區，由於中國大陸的崛起，更是對美國在這一地區霸權地位直接的挑戰。

面對來自新興市場國家，特別是中國大陸的挑戰，實力相對衰落的美國意識到已無力繼續通過 WTO 平台提供自由貿易來維繫霸權的地位，必須調整其對外貿易政策的戰略目標和實踐方略，以重構國際貿易的秩序，和鞏固其霸權的地位。因此，美國一方面在貿易政策上，開始拋棄繼續提供諸如自由貿易之類國際公共財的利他思維，走向以自我為中心的貿易單邊主義政策；他方面在實踐方略上，主導國際規則的方式將由「全球模式」的 WTO 轉變為「俱樂部模式」的 FTA 或 RTA，其成員的參與方式則由基於多元化的鼓勵加入，轉變為尋求較小規模，與美國理念相同（like-minded），並符合美國需求的有條件准入³。

在此背景下，以 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 TPP 的所謂「一體兩翼」的「兩洋政策」，即是美國重構國際貿易秩序的重心所在。這三個規則網絡都呈現出明顯「俱樂部模式」的特徵，具有隱性的排他意圖和限制准入的性質。NAFTA 於 1994 年正式生效，取消了美、加、墨三國之間，大部分商品和服務貿易的關稅，並在勞工權益、環境保護，以及有關投資的爭端解決機制等領域做出規定，後來 TPP 即成了該協定的放大版。TPP 除了使美國得以分享亞太地區高速經濟成長的紅利之外，更主要的是試圖重建該地區貿易規則的結構性關係，以防範中國大陸將上升的實力轉化為地區秩序的影響力；而 TTIP 則在重新制定向需求方市場傾斜的國際貿易規則，是西方工

³ 高程，「從規則視角看美國重構國際秩序的戰略調整」，世界經濟與政治，2013 年第 12 期。

業國家制衡包括中國大陸的新興市場國家迅速崛起的應對措施⁴。

就這樣，美國在重建霸權的道路上，經歷過由依靠多邊自由貿易協定（WTO）走向雙邊自由貿易協定（FTA），再由 FTA 轉向區域自由貿易協定（RTA），最後再由 RTA 回到高標準、以美國價值觀為主的新一代多邊自由貿易協定，饒有趣味的傳奇性歷程。

三、美國亞太地區戰略視角下的 TPP

如前所述，TPP 是美國對外貿易政策的主要組成部份。然而，做為世界唯一的霸權國，美國的對外貿易政策仍然必須服務於美國全球戰略的需求。TPP 既是美國在亞太地區的一個 RTA，當然也必須配合美國在該地區的戰略需求，所以實質上多少含有一定程度的地緣政治色彩。

美國之所以力推 TPP，必須從美國亞太戰略的視角來探索。上世紀 90 年代小布希執政時期，美國將主要力量投入反恐戰爭，無暇對其他地區多加關注。而正是在這一時期，亞太地區因中國大陸的崛起及經濟一體化進程的加快而被視為未來世界經濟希望之所寄，這使美國產生相當大的危機感。歐巴馬上台後，開始調整美國在亞太地區的戰略，不再以反恐為要務，先是提出「重返亞太」政策，後來改為較中性的「亞太再平衡」政策，主要由軍事和經濟兩方面構成：在軍事上，將美國在全球的軍力重新部屬，亞太地區占美國全球總軍事力量的 60%（以前是歐洲占此一比例）；在經濟上，主導 TPP 談判，強化美國與亞洲貿易夥伴的經貿關係，並進而為全球貿易制定下一代的貿易規則，而其主要目標則是為了遏制中國大陸的崛起。

二次大戰後，美國通過對東亞盟國開放市場，提供資金與技術，推動了以日本為首的東亞經濟復甦與成長，也贏得東亞各國對美國霸權的支持。東亞經濟在美國的扶持下，都是由各國個別與美國進行雙

⁴ 李向陽，「如何認識中國和平發展面臨的國際經濟體系約束」，現代國際關係，第 4 期，頁 25-27，2013 年。

邊貿易，東亞各國區域內的相互貿易，反倒沒有與美國的雙邊貿易般受到重視。在亞洲金融危機的打擊下，日本主導一時的「雁行梯隊」結構隨著中國大陸經濟的強勁成長，及由此帶來整個地區的產業調整而告解體，中國大陸經濟實力的壯大，極大地帶動了周邊地區國家，特別是東協國家經濟的成長，區域內的貿易不斷增加，美國在該地區的影響力逐年下降。據統計，2002 至 2012 年，中國大陸與東協的雙邊貿易從 320 億美元增加到 3,195 億美元，增幅接近 10 倍，2015 年預估甚至可能達到 5,000 億美元。中國大陸已躍升為東協最大的貿易夥伴，而原來位居第一的美國則滑落至第 4 位，排在中國大陸、歐盟及日本之後，其與東協的貿易總額在 2014 年只有 200 億美元，遠遠落後於中國大陸。另從 1995 至 2003 年，中國大陸企業在東協的投資僅為 6 億 3 千萬美元，至 2014 年，投資總額已達 300 億美元，雖仍不如日本、歐盟與美國，但隨著中國大陸私人投資的目光日益轉向海外，中國大陸在該地區投資的潛力不容小覷。

另一方面，中國大陸也是東亞地區經濟一體化的重要推動者。目前東亞區域經濟的整合係以東協為中心、中日韓支撐的雙邊 FTA 為具體形式，自 2001 年中國大陸率先與東協簽定《中國大陸－東協自由貿易協定》，此後又陸續與新加坡、紐西蘭、澳洲及韓國等區域內主要貿易夥伴簽定一系列的 FTA，中國大陸與亞太地區的經濟得到進一步的融合。截至 2010 年，中國大陸－東協已建成開發中國家最大的自由貿易區，自貿區架構下的貿易、投資及技術合作不斷加強。目前中國大陸與東協還正在積極推進自由貿易區升級版談判，力爭實現 2015 年雙邊貿易額達到 5,000 億美元，並於 2020 年達到 1 兆美元的目標。

至是，一個由中國大陸主導的東亞經濟區格局正在形成。美國不是東亞地區的國家，自然不希望看到東亞地區建立一個將美國排斥在外的自由貿易體系。對此，美國前國務卿貝克（James Baker）曾憂心忡忡地表示，美國不能容忍「在太平洋中間劃下一條線」，將美國與東亞地區隔絕。

從前述 USTR 的評估報告中，即可清晰地看出美國政府主管當局

對於中國大陸在亞太地區影響力日益擴大的焦慮。在報告中，美國除了針對中國大陸未能切實遵守貿易規則提出強烈的不滿外，包括「不透明的對國內產業給予大量的補貼和優惠；缺乏智慧財產權的保護、未善盡保護勞工之責，以及忽視環境問題，美國認為這些都是造成不公平貿易的原因；還對中國大陸的崛起給美國在亞太地區帶來的挑戰表示嚴重的關切。報告指出：「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，刺激了更廣泛地區的經濟成長。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。美國自中國大陸的進口從 11 年前占美國自全球進口總額的 5.8% 增加至 14.6%，而美國對亞太地區（含中國大陸）的貿易逆差占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」。最後，美國以近似警告的語氣宣稱，美中貿易缺乏公平、持久和平衡性，指出「現在是美國調整中國大陸貿易政策的時候」，美國須讓中國大陸為不公平的貿易負起責任⁵。

應該說，TPP 是美國應對東亞經濟崛起，特別是中國大陸在東協影響力日增的重要經濟手段，具有明顯的戰略意涵。2010 年，美國兩位著名經濟學者史考特（Jeffrey J. Schott）和伯格斯坦（C. Fred Bergsten）聯名向美國 USTR 提交報告，為美國決定加入並主導 TPP 談判起到了關鍵作用。報告認為，TPP 可以保障美國的戰略安全地位，在經濟上與中國大陸爭奪話語權，增強成員國在政治和軍事上的共同意識，建構符合美國的價值觀。

由於美國不屬於東亞國家，自命為太平洋總統的歐巴馬，在 TPP 戰略實踐上，特意將東亞、北美、南美和大洋洲四大區塊拉在一起，藉助 TPP 作為戰略工具，創造出一種泛太平洋周邊一體化的新模式，試圖通過經貿與安全的相互施力，與中國大陸爭奪東亞經濟一體化的主導權。

隨著加拿大和墨西哥表達了加入 TPP 談判的意願，美國以

⁵ 同註 1。

NAFTA 作為 TPP 的藍本，吸引東亞國家參加，將一些原本屬於「邊界內」涉及國內政策領域，包括智慧財產權、勞工標準、環境保護、國營企業，甚至有關投資的爭端解決機制納入 TPP 談判議題。美國認為，一些新興市場國家，特別是中國大陸，在該等議題的相關國內規則中，為市場准入設置障礙，影響市場公平競爭。美國藉由 TPP 將這些國內政策領域議題納入區域一體化談判，使美國主導的貿易規則，從貿易領域向新興市場國家內政領域延伸，從而使美國模式的貿易規則在全球經貿治理的地位得以加強，進而對全球經貿治理以外的非貿易領域，包括自由、人權、法治等基本價值觀，也能發揮一定的作用。

在此意義下，美國主導 TPP 談判的目標是制定美國所希望的貿易和投資規則，而這些規則最終則是針對中國大陸，即將中國大陸納入美國所設定的規則體系。美國前貿易代表佐立克（Robert B. Zoellick）認為，美國可在 TPP 談判結束後，將 TPP 規則作為一種迫使中國大陸開放市場和深化改革的籌碼⁶。換言之，即是「請君入甕」之意。

這也就註定了美國在 TPP 談判階段，不會歡迎中國大陸參與，雖然美國政府口口聲聲宣稱 TPP 是開放的，但美國深知，如果中國大陸加入談判，TPP 的談判規模和複雜的程度會更進一步的加大，使得談判的進程脫離美國的掌握。這其實就是歐巴馬總統所說：「不能讓中國大陸這樣的國家書寫全球貿易規則」的真正意圖。然而，儘管 TPP 常被認為是美國希望遏止中國大陸的協定，但有多人認為，TPP 如要真正實施並發揮應有的功效，仍需更多國家的參與，特別是中國大陸的加入。

四、中國大陸的應對

不過，從種種跡象看來，中國大陸至少在現階段並不熱衷於加入 TPP，因為現在 TPP 的許多規則，包括前述的智慧財產權、勞工標準、環境保護、國有企業，以及有關投資的爭端解決機制等，都是已經超

⁶ 王宗凱，「美國緣何不願中國參與 TPP 談判：不願放棄主導權」，半月談，2013 年 7 月 9 日。

越邊境的「後邊境措施」，而且都富含了強烈的美國價值觀色彩。誠如前述日本首相安倍晉三所言：「TPP 將讓各國共享自由、民主、法治等基本價值觀」。這與中國大陸傳統的基本理念更是大相逕庭。作為應對，中國大陸除了簽定中韓 FTA、力推中日韓自由貿易區，更新中國大陸—東協自由貿易協定為升級版，創建亞投行，以及提出「一帶一路」的倡議之外，並積極支持推動「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判；其最終目標，則是希望透過 TPP 與 RCEP 規則的融合，在亞太地區由原來自由貿易協定碎片化、競爭性一體化，走向完整化、合作性一體化的「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）。這其實在前述中國大陸外交部發言人華春瑩所說的：「…（應）由各方在平等參與、充分協商、開放包容基礎上，合作推進本地區自貿區建設，各自由貿易安排之間應相互促進」，即已透露出玄機。

五、結論

面對美中在亞太地緣的政治交鋒，臺灣因囿於當前的國際形勢，所能運用的戰略空間有限。在此背景下，臺灣最佳的選擇是保持積極性的中立，採取「兩面投注」的平衡策略，即既參與由美國主導的 TPP，也支持由中國大陸力推的 RCEP，以期最終達到美、中、臺三贏的目標。

臺灣作為以貿易為導向的重要經濟體，在貿易自由化方面，本來就具備一定的條件，所以加入 TPP 應該不是難事；至於 RCEP，其會員國除了東協十國外，還包含中、日、韓及紐、澳、印共 16 國，雖然 GDP 總量不及 TPP，但發展潛力無限，且基於地緣關係，這些國家都是臺灣主要的貿易夥伴。相較於 TPP，RCEP 對貿易自由化的要求較低，這就為臺灣提供更有利的條件，更應適時爭取加入。臺灣加入 TPP 與 RCEP 後，未來在 FTAAP 制定亞太地區全新貿易規則時，將有更大的發言權。

當然，要達到三贏的目標，最大的障礙依然是來自中國大陸，如何克服此一障礙，則有賴於相關各方彼此之間的政治互信。



TPP 發展專章與我國新政府之「新南向政策」

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 蘇怡文 分析師

一、前言

跨大西洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）為美國首次於自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）中包含「發展專章」的協定，其充分回應聯合國永續發展目標（Sustainable Development Goals, SDGs）之精神，揭示成員國共同合作營造有利的貿易環境，創造有利於吸引外國投資的氛圍，促成彼此的永續發展。我國新政府揭示以「新南向政策」促進與東南亞國家的關係，推動以人為核心的國家對外經濟新戰略。在政府積極推動加入 TPP 之際，本文從非經貿的角度出發，闡述 TPP 發展專章之內涵，並分析其與新政府「新南向政策」之間的關連性。

二、TPP 為何要納入發展專章？

（一）TPP 是一個區域貿易協定，成員國發展程度不一

TPP 成員國經濟發展程度不盡相同，包含美國、日本、澳洲等已開發經濟體，以及如秘魯、越南等開發中經濟體，前者國內生產總值（經濟規模）較高，年均國民所得超過 40,000 美元，而秘魯年均國民所得約 6,500 美元，越南約 2,000 美元。此外，各國開發程度的差異，導致各自想維護的利益不同，「包容性貿易」（inclusive trade）為 TPP 關鍵要素之一，旨在確保各種發展程度的成員國和企業皆可以從貿易中受益。

（二）補充 WTO 發展議題之角色

2001 年 11 月 WTO 設定杜哈回合談判又稱「杜哈發展議程」，揭示 WTO 除了在追求自由貿易與公平貿易之外，亦期許能夠藉由組織力量促進會員經濟及其他方面之整體發展。為更具體地幫助開發中會員，WTO 於 2006 年 2 月成立「貿易援助工作小組」，旨在透過援助方式強化開發中會員的貿易能力，使開發中會員能從國際貿易活動中獲利，促進經濟發展並融入多邊貿易體系。但發展議題受到談判過程一再受挫的牽連，使得促進開發中會員共榮的目標也有所限縮；而 TPP 旨在促進亞太區的貿易自由化，具有補充 WTO 發展議題的角色。

（三）回應聯合國永續發展目標

2000 年 9 月通過之「聯合國千禧年宣言」（United Nations Millennium Declaration）為當代國際發展援助體系最重要的一項改革，並揭示「千禧年發展目標」（Millennium Development Goals, MDGs），以此做為 21 世紀各國與國際組織發展合作之重要依據。2012 年聯合國為因應 MDGs 即將到期，遂開始規劃「2015 年後發展議程」（Post-2015 development agenda），被視為決定未來全球發展方向及關係個人未來之關鍵。2015 年 9 月聯合國通過「永續發展目標」（Sustainable Development Goals, SDGs），成為國際社會在推動發展議題上最重要的依歸，而同年 10 月達成協議的 TPP，自然也有責任回應 SDGs。

（四）符合美國一貫的外交精神

美國的外交政策一向主張鞏固民主核心國家、擴大民主陣營、降低對民主國家安全的內外在威脅以及人道援助，因此協助他國促進國家發展也是其外交政策的核心原則。此外，美國也贊同「貿易」是促進發展的重要關鍵，可以促進穩定的經濟成長，透過公私部門的合作，提供改善弱勢族群經濟發展的機會。外國援助創造了有利的貿易環境，透過加強規則並發展法律、打擊腐敗，營造一個創造有利於吸引外國投資的氛圍。因此，美國遂在其所主導的 TPP 中也納入發展專

章，使得 TPP 成為美國與其他國家簽署之 FTA 中，第一個納有發展專章的協定。

三、TPP 發展專章之內容與重點為何？

發展專章為 TPP 之第 23 章，共有 9 項條文，歸納其重點主要有四：（1）透過 TPP 所創造的貿易和投資機會，促進廣泛的經濟成長和穩定的發展；（2）提高女性參與國內和國際經濟事務；（3）促進經濟政策與教育、科技、研發創新進行連結；（4）推動 TPP 成員國和非成員國公私部門之能力建構合作機制，協助 TPP 成員國之勞工、企業，包括中小企業和微型企業，都能經由協定參與國際貿易並獲得利益。

綜觀發展專章條文，發現其內容幾乎完全回應 SDGs 的精神，特別是提及了女性參與之重要性，以及聯合國開發計劃署（United Nations Development Programme, UNDP）所倡議之教育、科學技術、研究和創新等議題，都是 SDGs 所欲達成的目標。也因此，一般認為 TPP 對於促進達成 SDGs 有其正面意義，例如促進經濟成長與創造就業（SDGs Goal 8）、促進環境保護（消除不當的漁業補貼及取締非法的貿易獵殺行為，SDGs Goal 14 和 Goal 15）、推動遵守國際基本勞動權益（SDGs Goal 16、Goal 17）。

但是若從「發展」的角度來看，TPP 也有可能具有負面的影響，例如智慧財產權專章對醫藥品的規定，可能阻礙低度開發國家或窮人取得可負擔的基本藥物；環境專章雖提及消除非法行為，但是並未提及如何因應氣候變化議題；勞工專章雖然提及將遵守國際基本勞動權，但是並未具體提出保護就業、工資、工會自由、工人權利等；某些成員國為了不得不確保提供給另一成員國更大的市場進入保證，可能會損及工人的權利；投資專章賦予外國投資者挑戰投資國政府當局的決策和國際法庭法規的權利，充斥太多跨國公司可利用的投資者條款。此外，聯合國人權報告（Human Rights Watch）也警告 TPP 將影響糧食安全；世界衛生組織（World Health Organization, WHO）則警告應注意投資者條款對於公眾健康的影響，以及破壞水權等問題。

此外，值得一提的是，TPP 中亦包含合作及能力建構專章，該章與發展專章相輔相成。合作及能力專章的主要宗旨在於，協助成員國強化經濟政策規劃、消除貿易障礙、建立良好的經濟、政治、立法制度，以及改善法規政策良善競爭與私部門運作環境，為實際促進成員國合作之文本。

四、TPP 發展專章對「新南向政策」之意義

我國新政府將「新南向政策」列為未來外交重點工作，揭示未來將積極與亞洲其他國家建立多元、多面向夥伴關係，並在推動貿易多元化的同時，強化對東協和印度的整體關係。其表示，「新南向政策」是一個以「人」為核心的對外經濟新戰略，未來希望以 5 年為期，積極推動與東協及南亞國家的人才、產業、投資、教育、文化、觀光及農業等密切的雙向交流與合作，建構臺灣與東協及南亞國家廿一世紀新夥伴關係。換言之，在「新南向政策」中，除了貿易與投資之合作，也包含雙方民間交流、文化、教育等面向。

目前 TPP 中包含了新加坡、汶萊、馬來西亞和越南等 4 個東協會員國，其他國家也表示出參加的意願，如菲律賓、印尼、泰國及印度等均積極想加入第 2 輪談判。另一方面，TPP 的前身為跨太平洋戰略經濟伙伴關係協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱 P4），其乃是由亞太經濟合作組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）所肯認的亞太地區經濟整合倡議之一，因此 12 個 TPP 成員國都是 APEC 成員。

若從 TPP 發展專章的角度來看我國加入 TPP 之意義，雖不像其他章節涉及實質利益，但是對於國家發展本身具有正面的意義。亦即，藉由 TPP 發展專章之規定，成員國之間彼此分享國家政策，有利於政策規劃者之學習與借鏡。國際社會越來越強調國際合作的重要性，藉由 TPP 發展專章強調之合作，除了得以使我國在各領域之卓越表現具體展現實力與貢獻，亦可積極邀請成員國、相關國際機構或附屬機構到我國進行座談，除可加強與成員國之間的關係、深化合作、提升國際地位，亦可藉此對內促進國家永續發展，有效整合與蓄積

NGO 之參與能量，擴大公私部門合作體系。

綜上所述，TPP 除經濟利益外，亦有助成員國之間加深瞭解，建立更緊密的社會聯繫，有利於實現聯合國 SDGs 所強調的「包容性經濟成長」（Inclusive Growth），而此亦被 TPP 納入發展專章第 23.1 條中。觀諸我國過去參與國際組織的作法，囿於國際地位特殊，導致國際參與之範圍與機會皆受到限制，使得政府陷入參加國際組織活動以「入會」為目標，並且以提高國際能見度為主要策略的思維中。然而，國際組織之成立宗旨在於共同解決國際問題，從國際組織及制度主義的觀點來看，加入國際組織應該是為了與國際社會成員共同解決重要的國際政治、經濟、安全及其他相關議題的手段之一，而非目標。我國之國際參與側重於提升國際能見度與強調爭取議題主導權的作法，容易使國際友人產生我國僅著眼於主權的彰顯，而非與國際社會共同解決問題的意願。進一步而言，此種以政治目標為主要考量的作法，似乎也顯現在對其他國家進行援助或國際合作上，使合作國不易感受到我國的真心，誤解自己只是兩岸對抗裡的棋子。

如前所述，新政府「新南向政策」揭示將與東南亞國家建立「多元、多面向夥伴關係」，論者以為我國可藉由新南向政策與東南亞國家維繫關係，爭取加入 TPP，也可透過 TPP 連接全球市場，前進東南亞。換言之，「新南向政策」有利於促進與東南亞國家建立良好關係及加入 TPP，而加入 TPP 可成為新政府實現「新南向政策」的有力工具之一，有利於我國加強與成員國及東南亞國家之間的合作關係，同時深化在 APEC 之合作，藉此促進雙方國家之永續發展。此外，我國亦可藉此機會促進技術領域專家之合作與交流，拓展國際合作之範圍，同時培養各領域之專業人才。準此，「新南向政策」之定位不再僅限於外交政策、產業政策，亦可擴大至國際合作政策的視野，藉此機會以更寬廣的視野，全面地瞭解我國、TPP 各成員國、東南亞國家之需求與強項，重新形塑國際合作政策之內涵與策略，以進一步促進國際合作政策之效率。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 508 期，2016 年 6 月 3 日】



初探 TPP 服務貿易議題之 規範與意涵

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣 副研究員

一、前言

跨太平洋夥伴協定（Trans Pacific Partnership Agreement, TPP）已於 2016 年 2 月 4 日正式簽署，也正式啟動臺灣之準備工作的倒數時間表。TPP 協定共包含 30 章、其中有五個章節直接影響服務貿易議題，包括投資章（第 9 章）、跨境服務貿易（第 10 章）、金融服務（第 11 章）、商務人士短期進入（第 12 章）、及電信（第 13 章）。其次，部分 TPP 章節也有涉及服務貿易行為或間接影響到服務貿易措施之場合，例如第 14 章電子商務並非限於貨品的網路交易，也及於以網路提供各種服務類型的行為，常見的電子商務服務內容包括線上金融、網路娛樂或線上遠距教育服務等。又如第 17 章「政府控制事業」（State-owned Enterprises, SOE），該章適用對象乃以符合 TPP 對於 SOE 界定範疇之對象，故不論其經營行為為販售實體貨品或提供服務，均受該章規範。再者，TPP 包含許多水平式、跨議題之規範，例如第 15 章政府採購、25 章法規調和、第 26 章透明化及反貪腐等議題，均有適用於服務貿易部門與或主管機關之餘地。整體而言，TPP 對於服務貿易議題給予相當廣泛的關注與規範程度，對於後續 TPP 成員國之服務貿易、乃至於我國已參與且正於日內瓦進行之「服務貿易協定」（Trade in Services Agreement, TiSA）談判發展上，均可能有重大影響與深遠意義。

基此，本文茲以 TPP 與服務貿易議題直接相關之核心議題，包括

跨境服務、金融服務、不符合措施清單及商務人士短期進入，擇要探討規範重點及其意涵。

二、TPP 對於服務貿易之規範重點

（一）跨境服務

TPP 第十章「跨境服務貿易」（Cross Border Trade in Services）訂定之義務規範，與一般 FTA 相似，包括國民待遇、最惠國待遇、市場進入、國內規章、透明化、認許等條款。不過本章較值得注意之部分乃第十章附件，本章包括三項附件，分別為專業服務業（10-A）、快遞服務業（10-B）以及越南在 3 年後方適用禁反轉（ratchet）承諾拘束之附件（10-C），前兩項附件顯示出 TPP 國家（特別是美國）所關切之服務貿易利益所在。

TPP 專業服務附件鼓勵締約方就執照之相互承認、以及其他法規議題進行合作。該附件特別指出以法律服務業、工程服務業及建築服務業做為優先推動之部門，鼓勵 TPP 各締約方放寬對跨國法律業務外國律師之執業管制，並鼓勵採認亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）之亞太工程師和建築師之機制。

至於快遞服務附件有 5 項重點，包括（1）快遞服務業（包括郵政及快遞）應享有公平競爭市場；（2）應以客觀量化標準界定郵政專營權範圍；（3）禁止郵政專營業者進行普及服務及快遞服務之間的交叉補貼；（4）不得要求快遞業者提供普及服務或徵收普及服務基金；（5）主管機關採取之決定及措施應公正透明、不可有歧視。關於此項快遞服務規定，美國已在美韓 FTA 中納入要求，確保郵政業者不會濫用獨占地位，不得課以郵政獨占業者將其郵政網路開放供私營快遞業者利用之義務，同時防止獨占郵政服務所獲得之收入被用於增加其獨占優勢等三項規定。不過解讀上，TPP 此項條款主要乃針對與韓國郵政制度類似之日本。

（二）金融服務

TPP 金融服務專章共計 22 條條文，內容涵蓋金融服務之定義、

適用範圍、國民待遇、最惠國待遇、跨境貿易、新金融服務、特定資訊之保密、自律組織、支付及清算系統、加速保險服務提供、諮商、金融服務相關之投資爭端解決程序等條款。其中有若干具體規範重點，也反映美國曾在美韓 FTA 中所要求之規範及立場。

首先，針對新金融服務，其要求倘締約一方容許其本國業者提供、且該等服務之提供係無須修訂其現行國內法即可提供者，亦應容許 TPP 業者提供同樣服務。所謂新金融服務應有兩個意涵：第一，任何基於金融創新而產生之新金融商品，不論其性質，不得限制 TPP 會員境內之服務提供者提供；二為若有任何新途徑或新方法可以提供金融服務，不應對此加以限制。

其次，關於金融服務提供之申請，雙方投資人至對方境內提出之申請案，經投資人詢問，主管機關應告知申請案狀態，若拒絕申請案者，亦應盡可能說明拒絕理由。但 TPP 規定原則上這些申請案審查程序，應於申請文件完全備妥後 120 天內完成並作出準駁之決定，並立即通知申請者。若無法在 120 天內完成時，亦應及時通知申請者並在合理期間內完成審查。

再者，為使保險業者能迅速取得核准提供服務，TPP 規定各國應考量簡化審查程序，例如，引進事後報備的產品清單；除了銷售予個人或強制性之保險商品外，保險商品無須進行商品審查或取得許可；不限制引進保險產品的數量或次數等程序等。此外，若締約方仍堅持保留保險商品之審查程序，則其應致力於持續改善該等程序。如上所述，此等條款在美韓 FTA 也曾出現，惟在美韓 FTA 中有更高度之要求，韓國承諾自美韓 FTA 生效後一年內，提出核准產品負面清單之政策與程序，此等規定並未於 TPP 中明文規定，顯然是 TPP 成員國談判妥協後之結果。

不過另一值得注意者，乃是金融服務並未涵蓋在 TPP 電子商務專章中，從而電子商務專章禁止各國強制要求電子數據資料「在地化」（localization）規定，並不適用於金融服務。不過針對金融服務仍有類似規定，金融專章附件 B 中規定，要求 TPP 各國應允許金融機構不涉及個人隱私的資訊及一般業務（back office function）之境外處

理，亦即應允許金融機構將基於一般商業過程所需之資料處理資訊，以電子或其他形式之資訊流入或流出其領土。本條之所以未採用如同電子商務章禁止在地化規定之作法，依據美國國會研究服務處（Congressional Research Service, CRS）報告指出，乃因美國金融監管機關本身對於金融服務採用資料在地化之強制作法，亦有政策保留之需求。

（三）服務貿易市場開放－不符合措施清單

TPP 對於服務貿易市場開放採用「負面表列」（negative-list）模式之開放，從而在承諾表中保留之「不符合措施」（non-conforming measures）方可豁免於 TPP 義務；未保留之業別必須自始、完全符合協定義務。TPP 有三個附錄記錄各國不符合措施清單，附錄一（ANNEX I）及附錄二為金融服務以外之其他服務部門，附錄三為金融服務。

進一步而言，服務貿易有關之核心義務，各締約國於各項業別或行為原則上都應遵守，除非在「不符合措施」清單中有具體列出特定義務之保留或排除，方可無須遵守相關義務。而跨境服務章具體義務可透過談判加以保留或排除者，主要有四項：市場開放、最惠國待遇、國民待遇與當地據點呈現等四項。再者，由於服務貿易中關於模式三商業據點呈現（commercial presence）與投資產生競合，故上述所謂之「不符合措施」清單，會一併處理服務貿易與投資之特定義務要求保留。亦即 TPP 不符合措施清單之內容，會同時涉及「跨境服務貿易專章」及「投資專章」及之特定義務要求，而投資專章可保留之特定義務，則有最惠國待遇、國民待遇、實績要求及高階經理人與董事會四項。

此外，TPP 不符合措施清單又可區分為兩種法律性質之保留內容，附錄一清單屬於締約國「現有」不符合措施之「凍結保留」（standstill reservation），並同時受到「禁反轉」（ratchet）條款之拘束，亦即若各締約方採取自主自由化措施後，即不得倒退反轉。附錄二清單為締約國未來不符合措施之保留，不論於現狀下是否已有任何限制措施，未來都可增加限制、改變措施內容。經各國納入附錄二者，多屬各國主管機關有意維持高度限制之敏感部門。

至於附錄三僅涵蓋金融服務，金融服務所需保留之義務類型則有五項：國民待遇、最惠國待遇、金融機構之市場進入、跨境服務及資深經理人及董事會。附錄三中也區分 A 及 B 兩部分（Section），分屬同前述兩種不同法律性質之措施。不過除了附錄三不符合措施清單外，有鑑於金融服務的市場開放與承諾內容兼採正面及負面表列方式，TPP 金融服務「專章」附件 A 及附件 B，又正面表列各國於特定條件下之承諾事項，附件 A 記載各國允許金融服務跨境提供之類別；在附件 B 則就資產組合管理、金融業務需要之資訊移轉、郵政保險及電子支付卡服務等項目，載明各國願意承諾之特定內容。唯有屬於前述五項義務之不符合措施清單，方納入 TPP 協定附錄三之內容。

表 1 TPP 不符合措施清單（附錄一～三）

TPP 架構	適用對象	保留義務	法律效果
附錄一	金融以外之所有服務	● 國民待遇（跨境服務及投資）	「現有」不符合措施之凍結保留及禁反轉
附錄二	金融以外之所有服務	● 最惠國待遇（跨境服務及投資） ● 市場進入（跨境服務） ● 當地據點呈現（跨境服務） ● 實績要求（投資） ● 資深經理人及董事會（投資）	無限制（類似不予承諾之概念）
附錄三	金融服務	國民待遇、最惠國待遇、金融機構之市場進入、跨境服務及資深經理人及董事會	Section A：「現有」不符合措施之凍結保留及禁反轉 Section B：無限制（類似不予承諾之概念）

資料來源：本研究整理。

（四）商務人士短期進入

為了搭配服務貿易與投資之開放，TPP 第十二章為相關業別之自然人短暫進入問題。本章規範對象乃為「短暫進入及停留」自然人，規範目的在確保各國核准此等自然人進入之簽證核發程序能更有效

率，及對於外國商務人士的短期停留、入境申請及手續等規定更加透明。TPP 就商務人士短期入境專章所制定之內容主要包括：商務人士之定義、適用範圍、入境手續、申請程序及核准程序，申請資訊之提供、促進成員國簽證處理及邊境安全合作，以及爭端解決機制等規範。特別是地主國依據本章給予另一方商務人士短期入境許可，並未免除該商務人士按照地主國規定執行專業或商業活動所要求之規定，易言之，本章涵蓋內容不包含任何「執照」資格之取得或承認。

至於各國容許商務人士短期入境之類型、資格條件、停留期間與展延條件等，則為本章附件 12-A 之各國承諾內容。惟美國基於移民、簽證議題在其國內的高度政治敏感性，從而在 TPP 下並未對商務人士簽證有額外承諾，美國僅遵守本章程程序透明化規定。故附件 12-A 中僅有 11 國做出承諾，其適用上也僅及於這 11 個國家或相對互惠開放之國家。美國對於商務人士短期入境之條件，則仍按其在 WTO 服務貿易協定（General Agreement on Trade in Service, GATS）承諾義務為之。

三、TPP 服務貿易開放之重點內容

服務貿易障礙通常來自於對外資可為合/獨資與持股上限、合夥或法人組織型態之要求、外國服務提供者的專業資格證照要求、乃至於諸多服務貿易當地監管法規之限制，這些均難以簡單描述並進行比較，於是經濟學者試圖透過計量分析等方式，藉以評估服務業的「約當關稅」（Tariff equivalent）程度，以便作為服務貿易跨國及跨部門的量化比較基準。學者 Fontagne, Guillin and Mitaritonna（2011）¹評估研究顯示，TPP 成員國服務業障礙程度相當高，例如在電信通訊服務的貿易障礙，日本及新加坡有相當於 63%約當關稅、墨西哥有 56%約當關稅之障礙；金融服務紐西蘭、澳洲及日本障礙程度較高，有 61%至 71%不等之約當關稅障礙。這些服務貿易約當關稅數據雖非如

¹ Fontagne, L., A. Guillin, and C. Mitaritonna. 2011. "Estimations of Tariff Equivalents for the Services Sector." *CEPII Working Papers*. No. 2011-24. Paris.

貨品關稅稅率之絕對數值，但仍可提供各國掌握服務貿易障礙程度之參考。

在 TPP 正式簽署後，美國智庫彼得森國際經濟研究所（Peterson Institute for International Economics, PIIE）（2016）檢視各國 TPP 服務貿易進一步開放項目，其研究顯示倘以 W/120 所包括之 12 個服務貿易部門（涵蓋約 168 個次部門，其中 138 個為非金融部門）為基礎，則可從質與量兩方面來歸納 TPP 成員國之服務貿易自由化情形。從「量」的層面上，以日本為例，其在 GATS 正面表列模式下僅開放 88 次部門，但在 TPP 負面表列開放模式下，日本於 85 個次行業別承諾給予國民待遇，及在 47 個行業別有進一步開放；越南在 GATS 僅開放 81 個次部門，但在 TPP 中承諾 64 個次部門給予國民待遇，並在 43 個次部門有進一步開放。又從「質」的面向上，馬來西亞乃首次開放法律服務業，也消除電信外資 30% 持股上限等；越南在取得 5 年過渡期彈性下，承諾消除電信服務 65% 外資上限之要求、線上遊戲服務的 49% 外資上限、及批發零售業的經濟需求測試（Economic Needs Test, ENT）等²。這些均認為已為 TPP 成員國持續推動服務貿易自由化，奠定良好基礎。

四、他國經驗：美國對於 TPP 服務貿易開放之評估

TPP 經 12 個國家正式簽署後，目前進入各國國內批准程序之過程，固然外界預測美國須待年底總統大選後方可能通過 TPP，惟依其國內規定，需先由美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）針對 TPP 進行影響評估，並送交國會以作為後續審查參考。USITC 於 2016 年 5 月公布 TPP 影響評估報告，其量化模擬結果顯示至 2032 年，TPP 有助於美國服務貿易之產能與就業，服務貿易產能而言將增加美金 \$423 億，除少數如運輸、物流、觀光等業別，大部分服務業均會受益並正向成長。其指出美國主要受益於 TPP 三種服務貿易自由化模式，一為特定服務部門的進一步自由

² The Peterson Institute for International Economics (2016), "Assessing The Trans-Pacific Partnership," Vol 1: Market Access and Sectoral Issues.

化、二為負面表列模式開放、三為確保資訊的自由移轉。由於 TPP 成員國在特定服務部門之進一步開放帶來更多的市場機會，因此美國出口服務貿易的表現提升，特別是商業服務、電腦服務等部門，出口障礙降低使得美國出口表現提升，進而海外所得也增加。然而另一數字卻顯示，美國對 TPP 以外全球地區的服務貿易出口將有下降情形，主要乃因貿易轉向與替代效果之故。

又即便美國對 TPP 服務貿易出口成長，惟成長數值相對於美國服務貿易產值來看，僅有 0.1%之成長率，該等不甚顯著之增長率結果，USITC 認為乃因國際服務貿易佔美國服務貿易總收入比重甚低，且 TPP 在貨品的開放程度更高（特別是食品及農業），在一般均衡模型（Computable General Equilibrium, CGE）中總體均衡效果，資源配置乃流動至開放程度較高之貨品部門，連帶影響增加服務部門的成本支出。進一步而言，在量化模型的資源配置下，基於運輸、物流及觀光等乃是 TPP 中自由化程度相對較低的業別，即無明顯受益 TPP 效果甚至有負面效果之表現。

依據 USITC 評估，在 TPP 服務貿易自由化受益情況明顯部門，乃為通訊及商業服務，其係因這二部門提供服務之方式與特性，較能敏銳反映 TPP 電子商務規範所帶來之效益。蓋美國電子商務產業享有極大優勢，不論是雲端計算服務或快遞服務等所俱備之能力，可使其業者在 TPP 自由化與市場開放下，享有更多的競爭優勢地位，更進一步指出，這些特定業別未來實際受益效果，可能更遠高於量化評估數字。

此外，在 USITC 評估下，美國業者主要受益來源為尚未與美國簽署 FTA 之 TPP 成員國，約可降低業者三分之一的貿易成本。但即便如此，已與美國有 FTA 關係的對手國仍可帶來正面效益，例如以北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）的墨西哥為例，透過 TPP 自由化效果仍為美國業者節省高達約 22% 貿易成本。

五、結語

整體而言，TPP 已為服務貿易自由化豎立基本門檻，未來只會在 TiSA 場域或後續加入的新 TPP 成員（例如臺灣），持續達成更高的自由化目標。但對臺灣來說，美國在 TPP 尋求服務貿易自由化及爭取其優勢產業的競爭條件之策略，均為我國加入 TPP 可為借鏡之角度。

固然我國與美國經濟規模懸殊，惟產業結構均屬在一般化（標準化）產品之製造業不具相對優勢，而服務業都為現在或未來具競爭優勢之產業。特別是服務業產值占我國國內生產毛額（GDP）近 7 成，服務業占就業人口亦達 6 成，且呈逐年提升之勢，則我國除了探討上述直接影響服務貿易之 TPP 議題外，恐怕更需全面考量影響服務貿易的 TPP 電子商務、政府採購、受政府控制事業等規範，乃至於其他跨領域如法規調和、透明化等對服務貿易之影響，給予 TPP 乃至於 TiSA 服務貿易議題更多國內資源以因應準備，跳脫過往多以農業、製造業為主的政策方向，宜更著重服務貿易及跨領域議題之特性，與跨部門政策整合之需求。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 511 期，2016 年 7 月 1 日】



TPP 與數位貿易

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳 副執行長

一、前言

隨著數位化技術及寬頻網路的普及，以網際網路（Internet）為媒介之交易模式已逐漸成為經濟活動的主流類型。由於網際網路在本質上即屬於超越國界或實體疆域的性質，也因此藉由網際網路進行跨國、跨境交易之貿易活動也日趨頻繁。此一發展不但使貿易活動跨越國界及地理上的種種限制，同時企業經營條件與模式亦逐漸產生變化，傳統上對市場之定義愈趨模糊。亦即是透過網際網路創造了一個開放不受限制的市場空間，與傳統商業市場必須以一定的地理空間存在為前提迥異，促進了國際貿易及投資的發展，且對於國際貿易的方式、國際貿易及投資運行機制、營銷手段、政府宏觀管理以及貿易政策等方面都帶來了不可逆轉的影響。這種「以網際網路為基礎，以數位方式進行跨國交易、服務提供」之行為，即被稱為「數位貿易」（Digital trade）（USITC, 2014）。

數位貿易由於無需跨國投資，也較容易解決語言、文化乃至於銷售管道之問題，因此無論在有形或無形成本上門檻都顯著低於傳統貿易模式，故對於擴大新創企業或中小企業參與國際貿易而言特別有利。然而與此同時，數位貿易也面對著不同於傳統理解的貿易及投資障礙。例如許多國家為了保護消費者而要求跨境貿易必須在當地設立分/子公司或數據庫等所謂「強制本地化要求」（Forced localization），或對於數據移動加以限制等問題，雖然都有其公益正當性，但亦增加

了數位貿易之進入門檻及跨境提供之難度；如何尋求二者間的平衡，遂成為國際間關注的重點。對此，我國積極準備爭取加入之「跨太平洋夥伴協定」（Trans Pacific Partnership Agreement, TPP）內容中，即有許多直接或間接涉及數位貿易之規則，對我國有重要意義。本文之目的，即在於透過簡要分析 TPP 新世代數位貿易之國際規範取向，探討對我國之政策意涵。

二、數位貿易之定義及發展

傳統上，數位貿易多被認為是線上購物等「電子商務」（E-commerce）之同義詞。但隨著智慧型手機、平板電腦等行動設備之普及，目前國際間對於數位貿易之範疇早已超越「線上購物」等批發零售服務之範疇，而擴及所有「可透過網際網路，以數位方式進行跨國交易或服務提供之行為」（USITC, 2014）。為便於後續討論，本文亦將採取此一定義作為數位貿易之探討範圍。

（一）技術背景：數位化及網路中性化對數位貿易之意涵

網際網路及其他與服務貿易有關之新科技發展，均係以「數位化」（digitalization）為基礎。「數位化」一詞實際上極其概括的描述了一個複雜的電子通訊網絡數位發展的歷程。在數位化環境中，非但一切資訊必須轉換成 0 跟 1 的「數位碼」（digital bytes），同時新的網路設施亦必須具有能夠將數位訊號正確無誤傳輸至用戶端的功能，最後末端設備亦須將數位資訊正確的解讀成可理解的資料。

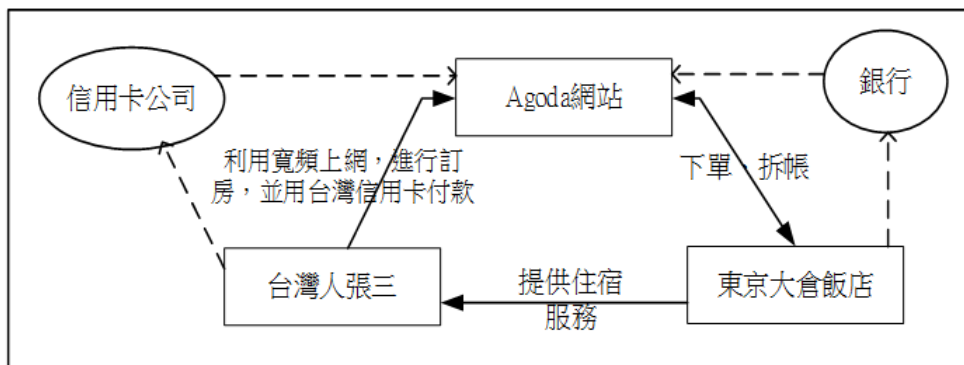
數位化之意義，在於任何得以轉化為數位碼之資訊，均能透過網際網路進行高速、跨越國境之傳送。因此固然並非所有服務均能數位化，但只要在性質上得以數位化之服務，便成為潛在新科技服務之對象。再者，在以網際網路為平台後各種數位貿易之提供不再受限於不同國家、不同電信網路的規格與要求。亦即任何國家之固網、行動通信、有線電視網路等寬頻傳輸網路，對各種不同服務提供而言都成為一種中性的基礎傳輸。有學者（Lessig, 1999）將此一發展趨勢稱為「愚笨之網路搭配智慧應用程式」（stupid network and smart application）的架構。以上之數位化及網路中性化發展，對於數位貿易有以下幾點

之重要意涵：

1. 電子商務、雲端服務，乃至於行動 App 業者以及任何數位經濟參與者，無須自行擁有寬頻網路，亦可自由的在不同層級中，以網際網路為基礎，提供服務或進行交易。
2. 基於網際網路的跨越國境性質，任何有寬頻網路及網際網路服務之消費者，均可不受地理限制使用、利用各種新科技服務。而業者亦可突破傳統地理、文化、語言、法律所界定的疆域，延伸其市場範圍。

（二）數位貿易之發展

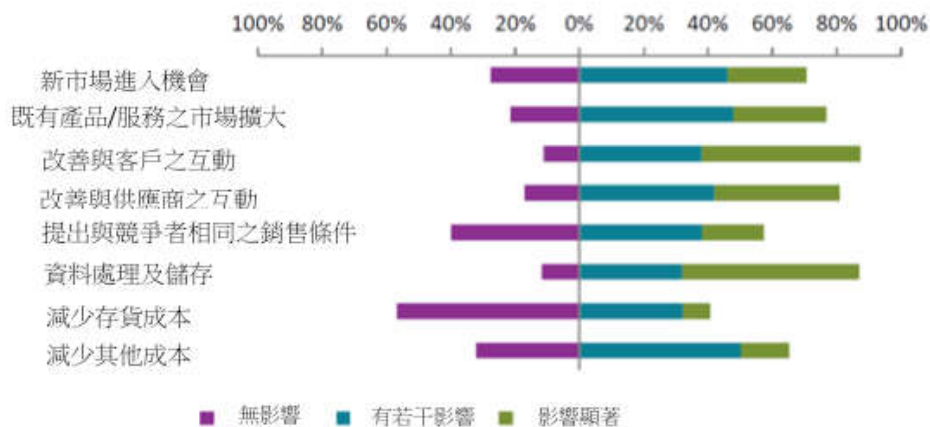
藉由數位化及網路網路為基礎從事之數位貿易，對於產業參與國際貿易而言一出現重大之影響。傳統上需要面對面交易之服務提供，在得以數位化之場合，均能透過電子傳輸網路及新興服務平台提供服務；更重要的是國家界線對於數位經濟造成之影響極低，具有高度的跨國交易/提供服務之特徵。例如利用線上旅遊網站 Agoda 預訂在東京的飯店，消費者在台灣，服務提供者（飯店）在日本，但平台業者之主機及公司登記地則在新加坡（亦即發票地址為新加坡），即為一例。又如去 AppleTV 觀賞付費電影，消費者在台灣、伺服器在香港，平台業者為美國登記之公司。在前述之交易中，亦涉及消費者與平台間，以及平台與服務提供者間之跨國金流支付之移動與拆帳關係（參見圖 1）。



資料來源：作者繪製。

圖 1 數位經濟之可能經濟互動模式

若按美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）於 2014 年進行之產業調查可知，該國業者認為數位貿易對於新市場進入機會、擴大既有產品/服務之市場、改善與客戶及供應商之互動、乃至於資料處理及儲存及降低貿易成本等面向上，多數受訪業者均認為有正面意義（參見圖 2）。



資料來源：USITC, 2014.

圖 2 美國業者認為數位貿易之利益面向

對於具體行業之效益而言，另一份國際產業調查結果顯示，業者認為未來因數位貿易而將出現正面效益之行業，主要包含資通訊服務（如電信、資訊產業）、文化娛樂及出版、零售服務、生命科學、教

育、資本市場、資產管理、保險服務、醫療服務及製造業（參見圖 3）。

Major industry sector	Industry sector or subsector	%
Information	IT and technology	72.0
	Telecommunications	66.0
	Entertainment, media and publishing	65.0
Retail trade	Retailing and consumer products	48.0
Financial services	Retail and commercial banking	47.0
Life sciences	Life sciences	38.0
Education	Education	38.0
Financial services	Capital markets	33.0
	Asset management	30.0
	Insurance	27.0
	Other	24.0
Healthcare	Healthcare services	24.0
Manufacturing	Manufacturing	23.0
Government	Government/public sector	17.0

Source: Oxford Economics, "The New Digital Economy," June 2011, 10.

圖 3 未來將受益於數位貿易之業別歸納

三、TPP 對數位貿易規則之分析

（一）數位貿易障礙類型歸納

對於促進數位貿易發展以及降低貿易障礙之而言，國際間相關議題及貿易障礙之討論按性質可分為數位貿易之「發展議題」以及數位貿易之「法規制度障礙」二個層面。對於數位貿易「發展議題」，國際間之討論重點主要在於如何促進數位貿易之發展、促進中小企業利用數位貿易帶來之新商機（亦屬於包容性成長議題之一部份），以及數位基礎建設之完備。至於「法規制度現障礙」面向上，則著眼於盤點法規環境對於數位貿易發展造成之障礙、國際貿易規則之不足、消費者權益及隱私保護、租稅及執法以及智財權保護等面向。

對於數位貿易障礙而言，若彙整近年來國際各經貿場域對於數位貿易障礙及貿易規則議題之討論，包含以下幾個主要領域。首先即為前述之「強制本地化義務」。對於數位貿易而言，強制本地化義務所涉及之貿易限制，除前述之在當地設立分/子公司之義務、設立數據或資料中心外，對於交易行為之自製率要求亦屬之。例如 2016 年 5 月時，歐盟執委會提出可能會要求美國網路電視業者 Netflix 比照其

他隨選視訊業者，需滿足節目內容包含 20%歐洲內容之義務，即屬於針對數位貿易之自製率要求¹。其他障礙包含小額包裹通關及關稅率問題、數位著作權保護及數據跨境移動問題等。茲以下表歸納數位貿易主要障礙類型及議題。

不過今（2016）年 7 月愛爾蘭法院剛受理一件要求 Facebook 不得將歐盟用戶資訊傳至美國，而需在歐盟境內設置資訊中心的案例，即屬於數據跨境移動之限制議題。Facebook 指出若本案成為通案性原則，則因為各種額外成本將導致歐盟每年之 GDP 下降 1%（約 1,340 億歐元）。但歐盟消費者團體則指控美國政府不當監視個人資料，嚴重侵害個資²。

以上之爭議所彰顯的問題在於各國對數位貿易之限制雖然對數位貿易產生成本增加、妨礙中小企業參與、重複建設之無效率及重複課稅等負面問題，但另一方面除非係基於貿易保護主義之思維，否則各國多半有正當之公共政策目標（如消費者保護、公平競爭、服務品質確保及租稅公平等）需要達成，故如 TPP 等所謂下世代經貿協定之目的，主要在於將數位貿易障礙類型化，其次在於訂出基本之貿易規則，但亦保留相當程度之彈性及公益例外，以確保不同目標間之平衡。

表 1 國際經貿場域對數位貿易之主要討論議題類型

障礙類型	障礙類型
1. 強制本地化要求	● 需於當地設置據點（代表處/分公司/子公司）及重要人事國籍限制 ● 需於當地設置數據中心/資料庫 ● 自製率要求 ● 對電子商務設備或服務之特有標準

¹ 參見歐盟執委會新聞稿：http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1895_en.htm。

² <http://www.irishtimes.com/business/technology/ruling-against-data-transfer-regime-may-cost-europe-143bn-a-year-says-facebook-1.2713685>.

障礙類型	障礙類型
2. 市場進入限制	● 包含關稅（如數位商品及小額包裹免稅待遇） ● 服務提供、外人投資、貿易及銷售管道 ● 其他歧視性待遇
3. 數據/資料等隱私及其他保護措施	● 限制資料/數據之跨境移動 ● 各國隱私保護之規則落差
4. 消費者權益維護	● 跨境詐欺等問題之解決 ● 個人隱私保護
5. 智財權侵害	涉及數位著作權、數位商標權之侵害
6. 法律責任不明確	數位貿易參與者（特別是中介者）之法律責任不明（例如線上購物平台責任）
7. 內容審查	針對數位內容之事前審查
8. 關務行政	不利於數位貿易之通關程序及其他措施
9. 發展及環境建構	● 網路基礎建設不足 ● 網路自由與開放之限制 ● 電子簽章效力不確定 ● 欠缺無紙化貿易機制 ● 網路安全問題

資料來源：作者整理。

（二）TPP 對數位貿易規則之規定

TPP 各章中有許多與數位貿易有關之新興規則，或將成為未來形成國際間對數位貿易秩序之基礎。茲歸納其重點如下。

1. **降低「強制本地化義務」（Forced localization）**：如前所述，強制本地化要求將大幅墊高數位貿易之門檻，不利其發展。對此，TPP 於跨境服務章（第 10.6 條）便規定除非各國在承諾表中明文保留，否則各國不得要求他國服務提供者於其領土內設立或維持代表人辦事處或任何形式之企業或為居民，作為提供跨境服務之條件。再者，對於數據跨境流通及避免數據處理當地化部分，TPP 第 11 章附件 11-B 及第 14 章第 11、13 條亦規定，原則上企業與消費者須能按其意願傳輸數據。然而許多國家為了個資保護等公益原因，對於數據的跨境流通有所限制，並要求數位貿易業者在當地設置如數據中心、資料庫等

運算設施。有鑑於此，TPP 之規則要求原則上各國應確保對於業務相關之數據應可自由跨境移動，並不應強制要求業者在當地設立運算設施。但 TPP 允許各國為了公共利益為由而加以限制，但必須確保相關限制措施不會構成恣意或隱藏性貿易障礙，且應控制在必要的範圍內。

2. 促進網路自由與開放（TPP 第 14 章第 10 條）：自由開放的網路環境，有助於創造更多新興且劃時代的網路服務，並改造現今之社交網絡、資訊、娛樂、電子商務及其他服務。故 TPP 規定所有基於合法商業目之存取，網路均應保持自由開放。此外，各國亦應確保消費者將自用選擇網際網路上所能取得之內容與應用程式。

3. 禁止對數位產品課徵關稅（第 14 章第 3 條）：TPP 電子商務專章全面禁止締約國對數位產品課徵關稅，以免阻礙音樂、影片、軟體及遊戲之流通，同時保障創作者、藝術家及企業獲得公平待遇。

4. 適用不歧視原則（第 14 章第 4 條）：不歧視原則為全球商品及服務貿易之核心。TPP 為確保該原則亦適用於數位產品，遂於電子商務專章明定，來自 TPP 締約他國之數位產品，不得於該締約國市場內處於不利競爭之地位。

5. 禁止強迫技術移轉（第 9 章第 9 條）：為確保各國不會以技術移轉作為市場進入之條件，TPP 投資專章明令禁止締約國強制要求企業移轉技術、製造過程或其他商業專有資訊予其境內人員。同時 TPP 電子商務與 TBT 專章明定，各國原則上不應要求企業透過共享程式原始碼、商業機密，或於其產品或服務內使用當地技術等方式，作為市場進入之條件。另一方面，TPP 仍保留締約國基於保護健康、安全或其他合法監管目標而取得原始碼之權利（第 14 章第 17 條）。

6. 確保技術選擇自由（第 9 章第 9 條、第 13 章第 23 條）：為使創新企業能利用最好且最符合其需求之技術，TPP 特別納入技術選擇規定，確保企業得自主選擇技術而不受購買或利用當地技術要求限制。

7. 強化執行消費者保護措施及跨國合作（第 14 章第 7 條、第 8

條及第 14 條）：TPP 規定原則上各國應保障消費者基於社會或商業目的，而選擇於網路上進行消費之權利。為使締約國對消費者提供包含隱私在內的各項保護，TPP 要求各締約國須於其市場中適用並維持可執行之消費者保護措施，以強化消費者信賴基準。同時 TPP 亦要求各國規制垃圾郵件之行為。

8. 促進網路安全方面的合作（第 14 章第 16 條）：根據 TPP 電子商務專章之合作條款，各國將共分網路安全威脅之資訊，並彼此協助建構網路安全能力，以防止網路攻擊與惡意軟體之擴散。

四、結論：對台灣之意涵

透過前述 TPP 各類有關數位貿易之規則建立，解除這些障礙對於如 App 等數位經濟業者之市場進入門檻，以便於在國際市場發揮以小博大的效果，其效益顯著，更有助於我國中小企業進軍國際市場。但從公益維護的角度觀察，也衍生消費者發生爭議無人負責、資料跨境移動儲存的安全性及租稅歸屬等問題。2015 年底，歐洲法院做出美歐政府的資料保護及傳輸協定因違反歐盟個資保護規定而無效，後續則有前述愛爾蘭法院受理有關 Facebook 資料儲存地點之案件。此外，韓國政府為了確保國家安全，要求 Google 地圖服務必須在韓國境內設置資料中心，但 Google 拒絕導致迄今韓國消費者無法使用 Google 導航服務等案例，都突顯出爭議點。

TPP 數位貿易規則對數位貿易發展有其正面意義，但對公益之衝擊及潛在問題的影響也很深遠。我國有必要加速掌握趨勢，並形成政策立場。例如在遵循 TPP 規則之際，更應積極討論何種數位貿易活動（如旅遊、醫療、金融、或任何涉及個資蒐集處理〔如 Facebook〕之數位貿易行為）必須要來台設分支機構？何種個資或數據須在台灣處理不得移出境外？政府針對這些問題瞭解現況、進行分析並徵詢意見後形成立場，才能調和 TPP 貿易規則之利益與數位議題中公共利益之維護，避免再度被外界提出「只管自由、不論公益」之質疑，誠屬我國加入 TPP 準備工作的重要課題。

參考文獻

United States International Trade Commission (USITC), 2014. Digital Trade in the U.S. and Global Economies (Part 2), Publication Number: 4485, USITC, Washington D.C.

Lawrence Lessig, 1999. Code and Other Laws of Cyberspace, Basic Books Inc. New York.

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 521 期，2016 年 9 月 9 日】



從 TiSA 到 TPP 看海運服務業自由化趨勢

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、TiSA 之背景

在 WTO 杜哈回合談判期間，美國、歐盟、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、新加坡及我國等 16 個會員組成服務業「真正之友」（Really Good Friends of Services, RGF of Services）非正式談判團體，積極促成各國提高國內服務業市場自由化程度。因杜哈回合談判至今尚未完成，但個別國家因自主性自由化政策規劃，或因洽簽自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）或區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA），進一步開放國內服務業市場，以致多數 WTO 會員的實際市場開放，較其在 WTO 所承諾程度高。再加上因科技進步或服務創新，以及近年來產生的新型態服務業，需要新的國際貿易或國內監管規則，在美國及澳洲積極倡議下，「真正之友」會商後認為服務業自由化不應受制於杜哈談判僵局而停滯不前，爰決定另起爐灶推動一個以複邊（plurilateral）方式洽簽之服務業自由化協定。

自 2012 年初起，「真正之友」成員在瑞士日內瓦進行密集討論，並於同年年底就未來談判架構達成共識，協定名稱為「服務貿易協定」（Trade in Services Agreement, TiSA）。由於成員陸續於 2013 年 6 月前完成取得談判授權的國內程序，爰於 6 月底召開之「真正之友」會議中，以發布聯合新聞稿的方式宣布進入談判階段。自 2013 年 9 月開始，各成員陸續交出初始清單和修正清單，明列要開放和不開放

的市場項目。

目前共有 23 個 WTO 會員參與 TiSA 談判，包括美國、歐盟、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。

二、跨太平洋夥伴協定（TPP）之背景

跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）是 2005 年 5 月 28 日由汶萊、智利、紐西蘭及新加坡四國協議發起，在美國加入後重要性迅速提高。經過長達 8 年的談判，於 2015 年 10 月 5 日達成協議，協議內容在 2015 年 11 月對外公布。對於服務貿易之自由化，除傳統針對服務子部門就市場進入及國民待遇做出承諾外，更納入眾多邊境內監管法規之鬆綁及調和要求。締約各方在法規制度之整合程度，已從單純的市場開放及消除歧視性待遇，走向監管法規之相互承認，乃至於調和一致。TPP 服務業承諾方式與 TiSA 方式有明顯的差別，TPP 服務業承諾採用負面表列，有填寫於承諾表之部門和保留措施，方無違反義務之問題。TiSA 使用改良式之 GATS 類型承諾表，開放部門別屬於正面表列（有承諾者才有開放義務），而違反國民待遇義務措施之保留，採負面表列。

目前共有 12 個 WTO 會員參與 TPP，包括美國、加拿大、墨西哥、智利、秘魯、澳洲、紐西蘭、馬來西亞、新加坡、日本、汶萊及越南。

三、海運服務業自由化趨勢

TiSA 和 TPP 重疊的國家有美國、加拿大、墨西哥、智利、秘魯、澳洲、紐西蘭、日本 8 個，以下針對上述 8 國在海運服務業的開放進行比較，以掌握巨型自由貿易協定的自由化發展趨勢。

海運服務業在貿易談判中，涉及到的項目有 10 項，其中談判項目如有對應聯合國所訂定的重要產品分類（Central Product Classification, CPC）則予以呈現在項目之後，如下：

(一) 海運服務

1. 海上運輸（含客運與貨運）（CPC7211,7212）
2. 海運配備船員的船舶租賃（CPC7213）
3. 海運船舶維修（CPC8868 部分）
4. 海運曳引服務（CPC7214）
5. 海運輔助性服務（CPC745 部分）

(二) 各類運輸之輔助性服務－海運部分

1. 海運貨物裝卸服務（CPC741 部分）
2. 海運儲存及倉儲服務（CPC742 部分）
3. 海運貨物運輸代理(part of CPC 748)
4. 通關服務
5. 貨櫃集散站服務

TiSA 談判在海運服務業的市場進入及國民待遇承諾，目前情況大致如表 1 所示。開放幅度較大的項目是海運貨物運輸代理，海上運輸（含客運與貨運）境外航行。多數承諾開放的項目中，保留有境內航行、跨境服務不開放，投資設立商業據點有限制。

表 1 杜哈談判在海運服務業的市場進入及國民待遇承諾情況

項目	美國	加拿大	墨西哥	智利	秘魯	澳洲	紐西蘭	日本
海上運輸	部分	部分	部分	部分	部分	部分	部分	部分
海運配備船員的船舶租賃	X	X	X	部分	部分	部分	X	部分
海運船舶維修	O	X	部分	部分	部分	X	X	部分
海運曳引服務	X	X	部分	部分	部分	X	X	部分

項目	美國	加拿大	墨西哥	智利	秘魯	澳洲	紐西蘭	日本
海運輔助性服務	部分	部分	部分	部分	部分	X	部分	部分
海運貨物裝卸服務	部分	部分	X	部分	部分	部分	部分	部分
海運儲存及倉儲服務	X	部分	X	部分	部分	部分	部分	部分
海運貨物運輸代理	X	O	X	部分	X	O	O	部分
海運裝運前檢驗	X	X	X	X	X	O	X	X
海運通關服務	部分	部分	X	部分	X	部分	部分	部分
海運貨櫃集散站服務	X	部分	X	X	X	X	部分	部分

資料來源：整理自 WTO 資料庫。

8 個 TPP 成員國在海運服務業開放方面，美國在原有基礎上增加海運儲存及倉儲服務。加拿大針對海運服務的提供及加拿大國籍船營運有權保留採取或維持任何相關措施之權利，但不適用於墨西哥、智利、秘魯、澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞、汶萊及越南。墨西哥增加海運儲存及倉儲、海運代理和海運貨櫃集散站服務。秘魯增加貨物運輸代理，智利增加貨物運輸代理，澳洲移除跨境服務技術上不可行限制，紐西蘭沒有進一步增加開放，日本移除跨境服務技術上不可行限制。

8 個 TPP 成員國在海運服務業開放承諾上，沒有像 TiSA 承諾明確列出開放詳細說明，但對承諾項目的義務和相關法律更透明化詳細說明，有助於有興趣者後續的關注。由於多數國家已經將海運服務業在多邊、區域和雙邊的談判成果納入，所以在 TPP 承諾比 TiSA 承諾增加的內容有限，如紐西蘭在 TiSA 就做出最大的承諾，所以在 TPP 中沒有進一步增加開放，澳洲和日本也只是移除跨境服務技術上不可行限制。

四、我國海運服務業開放現狀與 8 個 TPP 成員國承諾情況比較

我國海運服務業開放現狀與 TiSA 成員國承諾情況相比較，發現我國只有在海運輔助性服務（港口與水道營運、領港、導航援助、回收與打撈、供水、供油、垃圾收集等服務低於墨西哥和日本）、海運貨物裝卸服務（低於智利）、海運儲存及倉儲服務（低於智利）三個項目開放存在落差，其餘開放均高於 8 個 TiSA 成員國，見表 2。

將前述 8 個 TPP 成員國在海運服務業新增加的開放納入，並沒有改變大多表 2 所顯示的結果，所以預期我國海運業在未來參與 TPP 之際，不會面臨強大的開放承諾壓力。

表 2 我國海運服務業開放現狀與 8 個 TPP 成員國之落差項目

項目	美國	加拿大	墨西哥	秘魯	智利	澳洲	紐西蘭	日本
海上運輸	+			+	+	+		
海運配備船員的船舶租賃	+	+	+	+	+		+	
海運船舶維修		+	+	+	+	+	+	+
海運曳引服務	+	+	+	+	+	+	+	
海運輔助性服務			—					—
海運貨物裝卸服務	+		+		—	+		
海運儲存及倉儲服務	+		+		—			
海運貨物運輸代理	+		+	+				
海運裝運前檢驗	+	+	+	+	+	+	+	+
海運通關服務			+	+				
海運貨櫃集散站服務	+		+	+	+	+		

資料來源：整理自 WTO 資料庫。

註：+表示我國開放高之項目；—表示我國開放低之項目；空白格表示二者承諾無差異、難以比較或均未開放。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 491 期，2016 年 1 月 22 日】



東協經濟共同體：現狀、挑戰與前景

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

由東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，下簡稱東協）十國成立的「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）於 2016 年 1 月 1 日正式上路，象徵東南亞區域經濟整合向前邁進一步。隨著中國大陸、美國、日本等主要國家紛紛提出新的「東協策略」，宣示將加強與「東協經濟共同體」往來，東協的地位愈加水漲船高，其動向與前景受到全球矚目。本文將簡介「東協經濟共同體」的成立背景與目標，分析東協國家的因應與挑戰，及概述東協下一個十年的整合願景—「東協後 2015 年願景」，最後提出結語。

二、「東協經濟共同體」的成立背景與目標

東協成立始於 1967 年，最初目的係為加強東南亞區域內政治與安全領域之合作，其後歷經 1967 年至 1975 年的軍事政治合作時期，以及 1976 年以後之經貿合作時期，在 1983 年簽署「東協優惠貿易安排」（ASEAN Preferential Trading Arrangement），在 1984 到 1991 年期間，採取對外取向（outward looking）的經貿合作策略，以吸引外資，至此各國間之經貿合作始轉趨積極。

在此段期間，1989 年關稅暨貿易總協定（General Agreement on

Tariffs and Trade, GATT) 烏拉圭回合 (Uruguay Round) 談判因農業問題數度延宕，促成區域主義風氣在各地興起，影響東漸，也使得東協決定深化經貿合作。為應付國際情勢之變化，1992 年東協宣布成立東協自由貿易區 (ASEAN Free Trade Area, AFTA)，各國實施「共同有效優惠關稅」 (Common Effective Preferential Tariff, CEPT)，自此奠定東協地區經濟整合之基礎。1997 年亞洲金融危機爆發，重創泰國、印尼等經濟，再加上鄰近之中國大陸、印度等大國崛起，經濟發展來勢洶洶，尤其在吸引外資上與東協形成直接競爭，東協國家驚覺 AFTA 之整合程度已不足以應付變局，遂決議擴大整合範圍，自此建立與中國大陸、日本、韓國等對話夥伴間之「東協加一」合作機制。

在此同時，1997 年 12 月，東協於馬來西亞舉行第二屆東協非正式高峰會期間，有鑑於國際情勢變化及亞洲金融風暴影響，各國領袖通過「東協 2020 願景」 (ASEAN Vision 2020)，決議提升區域經濟發展、減少區域內貧窮與降低經濟社會地位落差，將東協轉型為一個穩定、繁榮及具高度競爭力的區域。在「東協 2020 願景」之目標下，東協各國承諾進一步推動區域內經濟整合，共同尋求建立一個經濟共榮之區域，以達成願景之目標。

其後，東協在 2003 年第九屆領袖會議中通過《峇里第二協約》 (Bali Concord II)，除了延續過去以來的經濟整合方向外，各國領袖決議在 2020 年建立「東協共同體」，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。2007 年第十二屆東協領袖會議中，各國領袖宣布將建立東協共同體的時程從 2020 年提前至 2015 年，較原先規劃的時程提前 5 年，嗣後並通過《東協經濟共同體藍圖宣言》 (Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint)，明訂將遵循開放性、外向性、包容性及多邊市場經濟等運作原則。

《東協經濟共同體藍圖》明確揭示經濟共同體之發展方向，主要包括四大支柱：第一，創造單一市場與生產基地；第二，具高度競爭

力的經濟區域；第三，平衡的區域經濟發展；第四，與全球經濟體系完全整合的區域。2010 年第 17 屆東協領袖會議更通過《東協連結整體規畫》（Master Plan on ASEAN Connectivity, MPAC），加強成員國間軟硬體基礎建設的相互整合與連結。

在第一支柱「創造單一市場與生產基地」方面，創造東協單一市場與生產基地必須具備五項核心要素：（1）商品的自由流動；（2）服務的自由流動；（3）投資的自由流動；（4）資本的自由流動；（5）技術勞工的自由流動。此外，東協單一市場與生產基地也包括兩項重要部分，即優先整合部門（priority integration sectors），以及食品、農業與林業。

在第二支柱「具有競爭力的經濟區域」方面，東協各國須尋求六項主要核心要素：（1）競爭政策，藉以培養公平競爭的文化；（2）消費者保護，建立一個以人民為中心的經濟整合區域；（3）智慧財產權，藉以刺激文化、藝術創作及其商品化，並促進先進科技之有效運用；（4）基礎建設發展，包括陸路運輸、海空運輸、資訊基礎建設、能源、礦業等方面之區域合作；（5）稅收，推動各會員國之間相互簽署避免雙重課稅協定；（6）電子商務，積極落實《東協電子架構協定》（e-ASEAN Framework Agreement），促進東協電子商務。

在第三支柱「平衡的區域經濟發展」中，則主要涵蓋兩項核心要素：（1）中小企業發展，藉以加速中小企業發展步調，協助取得資訊、市場、人力資源等，並強化中小企業復甦能力，提升對東協整體經濟成長之貢獻。（2）東協整合倡議，因東協各國經濟發展程度不同，須確認東協整合深化與廣化同時，亦能處理發展落差情形，並加快低度發展之東協國家的經濟整合。

在第四支柱「與全球經濟體系完全整合」方面，東協各國須擁有兩項主要核心要素：（1）對外經濟關係採取一致途徑，東協應在對外經濟關係方面確保「東協中心性」（ASEAN Centrality），包含但不限於自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）及全面經濟合作夥伴（Comprehensive Economic Partnership, CEP）；（2）提升全球供應網絡之參與，東協應盡可能在生產與運銷方面採用國際實踐與標

準，並為東協低度開發會員國發展一套全面性技術協助方案，提升其產業能力與生產力，強化其參與區域與全球經濟整合倡議。

三、東協國家的成就與挑戰

東協自「東協 2020 願景」倡議至今，已在許多領域完成自由化與整合成效，例如關稅減讓、貿易便捷化、投資自由化與便捷化、空運、使東協進一步融入東亞區域整合等。針對東協整合進展與現況，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)指出，東協迄至目前所獲得的整合成效包括¹：

為了達成「東協經濟共同體」下的「建立單一市場與生產基地」目標，在消除關稅障礙方面，經濟發展程度較高的汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國等 6 國，除了部分例外產品，應在 2010 年消除所有貨品的關稅；而 CLMV 國家則應在 2015 年消除關稅，並有一定的彈性可延至 2018 年。在實務上，東協各國在 CEPT 基礎下，主要 6 國在 2010 年時已將關稅降至零，CLMV 國家在 2010 年平均關稅約為 2.6%，並持續降低關稅。東協各國間貨品貿易可謂已撤除關稅障礙。

貿易便捷化也是「東協經濟共同體」下貨品貿易的重要項目。目前東協已有 5 個成員國針對對外貿易事務設立「國家單一窗口」(National Single Window, NSW)，各國於 2015 年進一步設立 ASW，成為全球第一個區域級單一窗口，以全力推動東協對外貿易。

除了貨品自由貿易，服務貿易對於走向現代化的東協國家而言，其重要性不亞於製造業，「東協經濟共同體」的形成亦應達成服務貿易的自由化。一般來說，服務貿易的限制包括市場進入限制（例如限制外資持股比例）、對自然人移動的限制、歧視性措施等類型。依據 AEC 藍圖規畫，東協各國原預計透過《東協服務業架構協定》(ASEAN

¹ ERIA. 2012. *Mid-Term Review of the Implementation of AEC Blueprint: Executive Summary*. ERIA. pp. 11-16.

Framework Agreement on Services, AFAS) 下各國同意之承諾表，分批逐步開放服務業，在 2015 年底達成各服務業部門平均開放外資持股比率至少 70%，以及完全解除其他市場開放與國民待遇限制之目標，惟東協服務貿易自由化談判進展不如預期²。整體而言，在空中運輸、電子東協、醫療、旅遊、以及物流服務業五個優先自由化部門與營建部門方面，目標為就已開放部門，達成服務貿易模式一（跨境供給）、模式二（國外消費）不設限，優先自由化部門的外資持股門檻應達 70%，其他部門均不應低於 51%³，另在旅遊、海運、健康照護、電信、銀行與保險業等領域，亦有新的進展。在投資方面，東協以《東協全面性投資協定》為法治基礎，為東協內部的投資人提供完整投資保障，在製造業已達相當開放之程度，但在服務業與農林漁礦等自然資源部門，則開放程度較低。

開放貨品、服務、投資自由流通的同時，東協也體認到如參與跨國活動的人員能自由跨境移動，將對 AEC 大有助益。為此，東協有關技術勞工自由移動的策略，如完成專業服務的《相互認證協議》（Mutual Recognition Agreement, MRA），目前已完成會計、工程、醫學、牙醫和護理等領域之資歷相互承認。此外，東協也致力於加速核發專業與技術勞工之簽證與工作證、簽署自然人移動合作協議、強化東協大學網路會員（ASEAN University Network, AUN）的合作等，以期使經濟整合發揮更大的效益。

由於東協國家發展差異甚鉅，對於是否能在 2015 年底完成「東協經濟共同體」之各項要求，各國的情形不一，意見亦南轅北轍，如新加坡為東協國家中經濟發展程度最高的國家，其貿易和投資之開放程度本就高於其他國家，因此對於完成「東協經濟共同體」之要求並無困難。然而，對於泰國和馬來西亞等東協的中等國家而言，由於尚

² Jayant Menon and Anna Cassandra Melendez. 2015. *Realizing an ASEAN Economic Community: Progress and Remaining Challenges*. ADB Economic Paper Series. P.7.

³ Dionisius Narjoko. 2015. *AEC Blueprint Implementation Performance and Challenges: Services Liberalization*. pp. 4-5.

有保護國內產業等因素，因此並不易如期完成所有共同體之要求。至於最晚加入東協的柬埔寨、寮國、緬甸及越南四國（Cambodia, Laos, Myanmar, Vietnam，一般稱為 CLMV 國家），雖然四國肯認建立共同體對其重要性，但除越南外，柬、寮、緬三國在基礎設施、教育制度和私部門之發展等領域，仍距「東協經濟共同體」要求之目標有甚大差距。

放眼未來，東協國家除政治、社會和文化背景之差異外，各國經濟表現亦攸關能否完成 AEC 藍圖的目標。從經濟指標觀察，2014 年東協國家中，多數國家經濟成長率約在 5% 以上，緬甸成長率達 7.69%，表現最佳；新加坡、汶萊與泰國則因政治、國際情勢變化與經濟結構等因素，表現相對弱勢。在貿易與投資方面，新加坡貿易金額、貿易依存度均排名底第一，FDI 亦為東協之最，然因 2015 年全球經濟衰退，馬來西亞出口率退 13.7%、新加坡衰退 13.1%、印尼衰退 11.9%，出現近年少見之貿易衰退現象。此外，如從基礎建設便利程度的物流績效指標，以及經商環境和全球競爭力排名觀察，新加坡仍是東協各國中模範生，柬、寮和緬（簡稱 CLM 國家）三國則幾乎敬陪末座。各國間之差距將是東協深化整合之重要考驗。（參表 1）。

表 1 2014 年東協十國經濟發展概況

指 標 國家	GDP		貿易		投資 總額 *	物流績效 指標 (LPI) **		人口 總數 (百萬)	經商 環境 排名 **	全球 競爭力 排名 **
	成長 率(%)	金額*	依存 度(%)	總額 *		分 數	排 名			
新加坡	2.92	308.051	252	776	63.8	4	5	5.4	1	2
馬來西亞	6.02	326.933	134	437	12.3	3.59	25	29.7	18	20
泰國	0.71	373.804	124	462	12.9	3.43	35	67	26	31
印尼	5.03	888.648	40	354	18.4	3.08	53	249.9	114	34
越南	5.98	186.049	182	339	8.9	3.15	48	89.7	78	68
菲律賓	6.10	284.927	46	130	3.9	3	57	98.4	95	52
柬埔寨	6.97	16.551	151	25	1.4	2.74	83	15.1	135	95

指 標 國家	GDP		貿易		投資 總額*	物流績效 指標 (LPI) **		人口 總數 (百萬)	經商環 境排 名**	全球競 爭力 排 名**
	成長 率(%)	金額*	依存 度(%)	總額 *		分 數	排 名			
寮國	7.41	11.676	146	17	0.3	2.39	131	6.8	148	93
緬甸	7.69	62.802	73	46	2.6	2.25	145	53.3	177	134
汶萊	-0.698	15.102	90	14	0.9	--	--	0.4	101	--

*註：單位為十億美元。

**註：物流績效指標分數為 1-5 分，排名是 160 個經濟體排名，經商環境為 189 個經濟體之排名，全球競爭力指標則為 144 個經濟體排名。

資料來源：International Monetary Fund. April 2015. World Economic Outlook Database; International Trade Centre. ITC Trade Map. <http://www.trademap.org/Index.aspx>; 本研究依據 ITC, Trade statistics 2001-2014 數據計算而得；UNCTAD.

UNCTAD Statistics Indicator: Foreign direct investment. <http://unctad.org/en/Pages/Statistics.aspx>; World Bank. April 2015. World Development Indicators: Population dynamics. <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL/countries/P?display=graph>; World Bank. 2014. Logistics Performance Index 2014 report. p. viii; World Bank. 2014. World Doing Business 2015. p. viii; World Economic Forum. 2014. The Global Competitiveness Report 2014 - 2015. <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>.

除發展程度落差外，東協各國地理位置、政治制度的不同，亦各自存在不同的挑戰。例如印尼係一分散的群島地形，雖然自然資源豐富，但島嶼間交通困難，加上基本建設的欠缺，使得印尼國內物流效率極差，難以發揮自然資源豐富之優勢；而泰國，馬來西亞雖均發展程度較高，基礎建設相對完善，近年卻面臨天災、政治情勢不穩定等挑戰，影響經濟成長與外資投入意願；菲律賓除硬體、制度基礎建設不足問題外，其私部門的寡占現象與政府欠缺效率，使菲律賓的市場情勢雪上加霜；越南則甫走出加入 WTO 後之通貨膨脹與經濟混亂，其政府與人民尚須逐步調適由計畫經濟轉往市場經濟之改革，CLM 三國亦因發展程度落後，成為吸引外資最大的障礙。

四、下一個十年的整合藍圖：「東協後 2015 年願景」

在東協逐漸邁向「東協經濟共同體」的過程中，東協各國也開始為後 AEC 時代如何深化經濟整合進行規劃。2014 年 11 月，第 25 屆

東協高峰會領袖會議召開期間，各國盤點共同體的最新進展，對未來經濟整合願景達成共識並發表宣言《關於東協共同體後 2015 年願景之內比都宣言》(Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post 2015 Vision)，表示將以持續鞏固 AEC 及深化東協區域整合作為「東協後 2015 年願景」(Post-2015 Vision)之基礎，強化東南亞區域之和平穩定及繁榮發展；並指出「東協經濟共同體」之完成只是東協經濟整合的一個里程碑，東協成員有信心深化整合，也逐步規劃更遠大的願景。

2015 年 11 月 23 日，東協於馬來西亞首府吉隆坡舉行第 27 屆東協峰會及相關會議，會議中十國領袖簽署並發布「東協 2025 年吉隆坡宣言：穩健前行」(Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together)宣言，宣布東協共同體正式於 2015 年 12 月 31 日成立，重申《東協憲章》(ASEAN Charter)追求和平與穩定、繁榮與進步之目標，肯認《東南亞友好合作條約》(Treaty of Amity and Cooperation, TAC)之重要性，並讚揚「2009 年至 2015 年東協共同體路徑圖」與「東協整合倡議」之貢獻。東協共同體為東協整合之里程碑，下一階段將以「後 2015 年願景」為指引方針，持續實踐東協共同體之建設。

「東協後 2015 年願景」勾畫東協 2016 年至 2025 年的發展方向。就內部層面來看，為維持高經濟成長與彈性，要創造一個深度整合和高度一致的東協經濟，也讓該區域有能力面對全球經濟動盪或波動；應包含一個永續發展議程，以促進綠色科技和綠色能源之利用；同時，考量到東協最重視的縮小各國發展差距問題，將透過減少貧窮、維持中低或中低收入成員之人均所得高成長，和提升中產階級等方式，使整體經濟成長更公平與具有包容性。最後，藉由私部門、社群組織和其他東協內部其他利益相關者之積極參與，促進良善治理、透明化、法規回應和監管機制之原則。

從外部層次而言，則要促進《東協強化爭端解決機制議定書》(The ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism)之利用，並發展其他途徑以加速爭端解決。其次，應透過東協和次區域合

作計畫加強和泛亞洲區域之連結，藉由健全的制度、人與人之連結和技術人才之流動，以達成更強的基礎設施連結。第三，創建更具有機動性和彈性的東協回應和調整能力以應對挑戰，包含健全國家和區域機制來處理如糧食安全、能源安全、天然災害和其他經濟動盪，以及近期興起和貿易相關之議題和全球大趨勢。最後，在強敵環伺的東亞地區，為最大化所有成員國之利益，應維持東協的中心角色，以促進東亞區域經濟整合。

依據「東協政治安全共同體 2025 年願景」（ASEAN Political-Security Community Blueprint 2025）、「東協經濟共同體 2025 年願景」（ASEAN Economic Community Blueprint 2025）、以及「東協社會文化共同體 2025 年願景」（ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025）等三份藍圖，東協矢志將實現「以規則為基礎、以民為本」（rules-based, people-oriented, people-centered）之東協共同體，朝「共同願景、共享認同」（One Vision, One Identity）邁進，以落實「單一共同體」（One Community）的目標。此外，東協亦預計在今（2016）年通過「東協整合倡議第三階段工作計畫」（IAI Work Plan III），以及「2025 年東協連結」（ASEAN Connectivity 2025），以持續加強東協內部的連結性，使東協 2025 願景更臻完整。

五、結語

東協各國政治、文化和社會背景不同，「東協經濟共同體」雖已在 2016 年 1 月 1 日正式上路，但仍有諸多整合目標尚未臻達成，有待未來持續努力。惟根據「東協後 2015 年願景」，東協並未規劃走向關稅同盟或進入金融、貨幣等整合，與歐盟的整合路徑與深度有別，因此預期未來東協整合將以移除非關稅障礙、加強服務業及投資自由化為主要目標。

綜合歸納各國遭遇之共同挑戰，包括基礎建設不足、缺乏健全財政與法律體系等制度上的欠缺。此現象並不限於 CLMV 等國，印尼、菲律賓亦有此問題，恐影響投資意願及各國經濟成長動力。另一項共同挑戰則是人力資源欠缺問題，惟各國欠缺之人力類別有所差距，如

泰國與馬來西亞除大量輸入低技術勞工，也欠缺技術勞工以及高技術人才；印尼之低技術人力雖未見明顯缺工，卻欠缺技術勞工與高技術人才。CLM 三國雖有充沛的青壯年工作人口，但教育並不普及，使得人員的教育、訓練效率低落，僅能供給無技術或是低技術勞工。對於發展程度較高之馬來西亞、印尼、泰國等國而言，高技術人力、技術勞工為產業升級之關鍵，欠缺此等人力將造成產業發展停滯；對於發展程度較低的 CLM 而言，如僅能供給低技術人力，將使工業化發展停滯。

我國與東協國家經貿關係密切，面對「東協經濟共同體」成形，我國應了解其整合內涵、目標、困難及挑戰，以調整我國與東協國家經貿往來之政策與作法。面對東協十國正形成一個政治、經濟、社會及文化共同體，我國不僅應思考規劃整體性之「東協策略」，亦應針對不同東協國家的社經發展情形及在東亞區域中之政治、經濟地位與產業結構，研擬國家別之交往對策，以便能夠「因國制宜」，以務實態度改善與我雙邊關係。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 490 期，2016 年 1 月 15 日】



日澳、韓澳及加韓 FTA 於健康相關服務業開放情形及其對臺灣之影響

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 林長慶 分析師

一、前言

依據經濟部工業局統計，2015 年臺灣健康服務產業整體產值約 1,229 億元，其中健康服務約 319.5 億元，占比約 26%；設備產值則約 909.5 億元，占比約 74%。在健康與養生當道，加上目前已進入高齡化社會的時代，工業局預估，未來臺灣在健康服務產業政策持續推動下，於 2025 年將使健康服務業產值達 2,819 億元，成長幅度達 120% 以上，而產業結構轉變為健康服務占 46%；設備產值占 54%。顯見未來臺灣在健康相關服務業上將有更多動能。

以目前國際談判而言，無論多邊、區域或雙邊談判，各國均已將健康相關服務業納入對外談判之中，若對外開放健康相關服務業，表示一締約國均可至其他締約國設立營業據點提供服務；然對締約國而言，雖可促使健康相關服務業國際化，亦可能對國內帶來衝擊與其他影響。

本文將討論近期生效的三個 FTA，包括日澳 FTA（2015 年 1 月 15 日生效）、韓澳 FTA（2014 年 12 月 12 日生效）及加韓 FTA（2015 年 1 月 1 日生效），其於健康相關服務（排除社會服務）之開放情況，以及可能對臺灣之影響。準此，本文利用日澳 FTA、韓澳 FTA 及加韓 FTA 之相關負面表列服務業承諾表，搭配該等國家之入會服務業

承諾表和修正回應清單 (Revised Offer)，瞭解其於健康相關服務（不含社會服務）之承諾與差異，並分析其對臺灣健康相關產業之影響。

二、健康相關服務之分類

依目前國際談判對健康相關服務分類觀之，係由 WTO 服務業分類表 (W/120) 予以歸類，本文將與健康相關服務有關之服務（不含社會服務）予以臚列，包括內科和牙科服務 (CPC 9312)、獸醫服務 (CPC 932)、助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務 (CPC 93191)、醫院服務 (CPC 9311)、其他人類健康服務 (CPC 9319，排除 93191) 等五項。（請見表 1）

表 1 W/120 中與健康相關服務之分類

W/120 分類表—大類	W/120 分類表—中類	W/120 分類表—細類
商業服務	專業服務	內科和牙科服務 (CPC 9312)
		獸醫服務 (CPC 932)
		助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務 (CPC 93191)
與健康相關服務	醫院服務 (CPC 9311)	—
	其他人類健康服務 (CPC 9319，排除 CPC 93191)	—

資料來源：本研究整理。

由上表可知內科和牙科服務 (CPC 9312)、獸醫服務 (CPC 932)、助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務 (CPC 93191) 在 W/120 分類表中是屬於商業服務之專業服務下之細分類；而醫院服務 (CPC 9311)、其他人類健康服務 (CPC 9319，排除 93191) 則係屬與健康相關服務下之中分類。雖 W/120 分類表已將健康服務予以分類，惟各國在簽署 FTA 時仍會依其國內情況予以調整分類，故前述對應之服務於各國服務業承諾表中不一定均能呈現，以下分析即盡可能對應且瞭解其承諾，並予以比較。

三、日澳 FTA 於健康相關服務之開放分析

(一) 澳洲給日本之健康相關服務承諾

從負面表列服務業承諾表得知，澳洲在健康服務上，目前有若干限制，包括：於任命、更換或撤除聯邦血清實驗室（Commonwealth Serum Laboratories, CSL）超過三分之一的某特定時間任職之董事時，不可計入重大外國持股所附有的表決權。聯邦血清實驗室總部、聯邦血清實驗室使用的主要設施，以及用來生產源自澳洲個人捐獻血液或血漿之產品的聯邦血清實驗室任何輔助設施，必須設於澳洲。聯邦血清實驗室董事會三分之二的董事及任何會議的主席，必須是澳洲公民。並且，聯邦血清實驗室不得謀求在澳洲境外註冊設立。因此目前澳洲在醫院服務（CPC 9311）、其他人類健康服務（CPC 9319，排除 93191）均為部分開放。

在內科和牙科服務（CPC 9312）、獸醫服務（CPC 932）和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務（CPC 93191）中，雖然負面表列服務業承諾表未列明限制，惟其規定若無列入負面表列服務業承諾表時須視澳洲修正回應清單，故檢視其修正回應清單，目前澳洲於該三個服務項目均未承諾開放。

(二) 日本給澳洲之健康相關服務承諾

從負面表列服務業承諾表得知，日本在醫療、保健與福利服務上，限制僅有企業經營者協會或是經由日本厚生勞動省長（Minister of Health, Labour and Welfare）准許這些協會之聯合會，可藉由企業經營者的委託，提供勞動保險相關業務。若該協會欲經營日本法規規範下的該類勞動保險業務，須在日本設立營業據點，並取得厚生勞動省長之批准。此外，針對職業安全與健康相關服務上，限制若欲提供對於工作設備、技能訓練課程及其他相關服務之檢驗或驗證服務者，須為日本居民並設立營業據點，向厚生勞動省長或地方勞動支部局長（Director-General of the Prefectural Labour Bureau）進行登記。

然經分析發現，前述兩項並非為本文所分類之健康相關服務，較屬社會服務之範疇，故日本在健康服務之醫院服務（CPC 9311）及其

他人類健康服務（CPC 9319，排除 93191）上目前並無限制。此外，在內科和牙科服務（CPC 9312）、獸醫服務（CPC 932）和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務（CPC 93191）上，負面表列亦未列明限制。顯示日本在該 5 項與健康相關之服務均已承諾開放。

四、韓澳 FTA 於健康相關服務之開放分析

（一）澳洲給韓國之健康相關服務承諾

從負面表列服務業承諾表得知，澳洲在健康服務上，目前有若干限制，包括（1）於任命、更換或撤除聯邦血清實驗室（Commonwealth Serum Laboratories, CSL）超過三分之一的某特定時間任職之董事時，不可計入重大外國持股所附有的表決權。聯邦血清實驗室總部、聯邦血清實驗室使用的主要設施以及用來生產源自澳洲個人捐獻血液或血漿之產品的聯邦血清實驗室任何輔助設施，必須設於澳洲。聯邦血清實驗室董事會三分之二的董事及任何會議的主席，必須為是澳洲公民。並且，聯邦血清實驗室不得謀求在澳洲境外註冊設立。（2）澳洲對於有關血液及其成分之收集、血液與血液製品（包括來自血漿之產品）之配銷、血漿分離服務、及血液和血液產品與服務之採購等，有權保留採取或維持任何措施之權利。因此目前澳洲在醫院服務（CPC 9311）及其他人類健康服務（CPC 9319，排除 93191）的承諾均為部分開放。

在內科和牙科服務（CPC 9312）、獸醫服務（CPC 932）和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務（CPC 93191）中，雖然負面表列服務業承諾表未列明限制，惟其規定若無列入負面表列服務業承諾表時須視澳洲修正回應清單，故檢視其修正回應清單，目前澳洲於該三個服務項目均未承諾開放。

（二）韓國給澳洲之健康相關服務承諾

從負面表列服務業承諾表得知，韓國在健康服務上，目前限制包括韓國對於有關血液及其成分之收集、血液與血液製品（包括來自血

漿之產品)之配銷、血漿分離服務、及血液和血液產品與服務之採購等，有權保留採取或維持任何措施之權利。

此外，韓國規定若未列於負面表列承諾表者，須視其入會服務業承諾表；故檢視其入會服務業承諾表得知，目前韓國於醫院服務(CPC 9311)、其他人類健康服務(CPC 9319，排除 93191)、內科和牙科服務(CPC 9312)、獸醫服務(CPC 932)和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務(CPC 93191)等 5 項均未承諾開放。

五、加韓 FTA 於健康相關服務之開放分析

(一) 加拿大給韓國之健康相關服務承諾

雖然加拿大並未於其負面表列服務業承諾表中限制健康相關服務，惟加拿大規定若未列於負面表列服務業承諾表者，須視其入會服務業承諾表；故檢視其入會服務業承諾表得知，目前加拿大於醫院服務(CPC 9311)、其他人類健康服務(CPC 9319，排除 93191)、內科和牙科服務(CPC 9312)、獸醫服務(CPC 932)和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務(CPC 93191)等 5 項均未承諾開放。

(二) 韓國給加拿大之健康相關服務承諾

雖然韓國並未於其負面表列服務業承諾表中限制健康相關服務，惟韓國規定若未列於負面表列服務業承諾表者，須視其入會服務業承諾表，故檢視其入會服務業承諾表得知，目前韓國於醫院服務(CPC 9311)、其他人類健康服務(CPC 9319，排除 93191)、內科和牙科服務(CPC 9312)、獸醫服務(CPC 932)和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務(CPC 93191)等 5 項均未承諾開放。

是故，本文將前述三個 FTA 在健康相關服務之開放承諾進行比較(如表 2 所示)，可看出日本在健康相關服務開放承諾程度最高，其次為澳洲，而加拿大與韓國則是承諾程度最低，均未承諾開放。

**表 2 日澳 FTA、韓澳 FTA 及加韓 FTA 於健康相關服務承諾之
差異比較**

服務業分類表 (W/120)	日澳 FTA	韓澳 FTA	加韓 FTA
內科和牙科服務 (CPC 9312)	澳給日：未開放 日給澳：已開放	澳給韓：未開放 韓給澳：未開放	加給韓：未開放 韓給加：未開放
獸醫服務 (CPC 932)	澳給日：未開放 日給澳：已開放	澳給韓：未開放 韓給澳：未開放	加給韓：未開放 韓給加：未開放
助產士、護士、 理療師和醫務 輔助人員提供 的服務 (CPC 93191)	澳給日：未開放 日給澳：已開放	澳給韓：未開放 韓給澳：未開放	加給韓：未開放 韓給加：未開放
醫院服務 (CPC 9311)	澳給日：部分開放 日給澳：已開放	澳給韓：部分開放 韓給澳：未開放	加給韓：未開放 韓給加：未開放
其他人類健康 服務 (CPC 9319，排除 93191)	澳給日：部分開放 日給澳：已開放	澳給韓：部分開放 韓給澳：未開放	加給韓：未開放 韓給加：未開放

資料來源：本研究整理。

六、該等 FTA 簽署後對臺灣健康相關產業影響之分析

於分析前述 3 個 FTA 簽署後對臺灣產業影響前，本文首先以臺紐 FTA、臺星 FTA 作為臺灣現行承諾開放之基礎。

目前在臺紐與臺星 FTA 中，臺灣在健康相關服務所做承諾相同，包括：在健康及社會服務上，對於醫療服務方面，外國人不得設立診所、藥局、物理治療所、職能治療所、醫事檢驗所、醫事放射所、牙體技術所、護理機構、助產所、聽力治療所、語言治療所、心理治療所、心理諮商所或其他醫療機構。對於醫院服務方面，外國人充任醫療財團法人及醫療社團法人董事，其人數不得超過總名額三分之一。此外，外國人不得擔任醫療社團法人之董事長。

從前述承諾觀之，臺灣似在健康相關服務之醫院服務（CPC

9311）、其他人類健康服務（CPC 9319，排除 93191）已做出部分承諾開放，獸醫服務（CPC 932）亦早已於入會服務業承諾表中部分開放。惟內科和牙科服務（CPC 9312）和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務（CPC 93191）目前則不予承諾開放。

前述三個 FTA 之健康相關服務中開放最多的項目為醫院服務（CPC 9311）及其他人類健康服務（CPC 9319，排除 93191），且多為日本與澳洲所承諾之開放。內科和牙科服務（CPC 9312）、獸醫服務（CPC 932）和助產士、護士、理療師和醫務輔助人員提供的服務（CPC 93191）則是除日本外並無國家開放。將臺灣於健康相關服務承諾與該等國家之承諾相較，可看出臺灣在健康相關服務承諾開放程度僅次於日本，高於澳洲、韓國與加拿大，顯見臺灣在健康相關服務的現行開放承諾與該等國家相比並不算低。

由此觀之，未來若臺灣與上述國家（日本除外）進行雙邊 FTA，臺灣所面臨談判開放健康相關服務的壓力應相對較小。惟若未來臺灣欲加入跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP），成為第二輪新成員時，因日本已為 TPP 成員且開放幅度較高，故臺灣所面臨的開放壓力可能則相對較高。

另一方面，由於各國所提出之服務業承諾表，不論是正面表列抑或負面表列，其承諾內容大多仍是針對市場進入情況，即開放外資進入，惟對外資進入後之經營與執行仍須依當地國之國內規章進行規範。然這些國內規章多不會顯現於服務業承諾表中，因此可能發生外資進入後卻因規範阻撓而窒礙難行之情況，故未來於進行談判時，或許應將其列為談判之重點考量。

整體而言，自前述三個 FTA 觀之，顯示該等國家在健康相關服務之開放程度仍有限，而臺灣的開放程度相對較高，這部分即為未來談判之籌碼。此外，臺灣經濟部工業局已自 2014 年起開始推動健康促進服務產業，因該產業具跨專業特性，可歸納為「健康管理」、「健康餐食」、「運動健身」、「心靈健康」等四大主軸，故應透過媒合跨業合作機制及結合資通訊技術，輔導業者發展適宜之創新營運模式，成功強化臺灣健康相關產業競爭力。另一方面，除輔導臺灣業者

發展相關服務與產品外，亦協助由點擴散到面建置生態系統，活絡國內產業發展。是故，未來若我國能加入更多區域經濟整合，將可促使健康相關服務產業蓬勃發展，以期達國際化輸出之目標。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 499 期，2016 年 3 月 25 日】



FTA 對產業之意義－以 日本機械與汽車業為例

中華經濟研究院區域發展研究中心 吳玉瑩 助研究員

一、前言

雙邊協定與區域經濟整合快速發展，除促使區域內國家間的貿易更加旺盛之外，對於個別產業的影響則隨各產業發展特性而有所不同。本文嘗試以日本機械及汽車等兩個在投資與貿易方面高度國際化的產業之角度，探討日本簽署自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）對此兩產業之影響，並歸納在此發展趨勢下，臺日可能的合作方向。本文將於第二部分先簡介日本參與區域經濟整合的進展與策略；第三及第四部分則分別就 FTA 對日本機械業及汽車業的效益加以分析，最後於第五部分提出臺日可能的合作方向。

二、日本參與區域經濟整合的進展

包含跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）在內，日本已簽署 16 個 FTA，其中 14 個已生效。在生效的協定中，有 8 個協定的洽簽對象在東南亞區域；除東協之外，日本與新加坡、馬來西亞、菲律賓、泰國、汶萊、印尼及越南等 7 國的雙邊 FTA 皆已生效。在世界其他區域方面，日本已完成與智利、墨西哥、瑞士、印度、秘魯和澳大利亞等國之 FTA。與蒙古的雙邊 FTA 在歷經 7 回合談判後，於 2015 年 2 月簽署；TPP 也已在 2015 年 10 月宣布達成共識，今（2016）年 2 月於紐西蘭簽署。目前日本正與歐盟、加拿大及韓國進行談判，並參與中日韓 FTA 及區域全面經濟夥伴協定（Regional

Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 等區域經濟整合協定之談判。在前述日本洽簽或進行談判的對象當中，TPP 成員國占日本貿易額約 30%，TPP 與歐盟合計占日本貿易額之 50%，對日本而言，該等協定的簽署生效，當有助於日本對外經貿發展。

在談判策略方面，日本挑選經濟合作協定的洽簽對象時，主要以能夠提升日本出口、提供更合於日本企業營運之海外投資環境、以及穩定天然資源之供應的國家為優先，並以「經濟合作」作為其談判籌碼之一。如此，一方面可提高洽簽對象與日本簽署協定之誘因，另一方面亦可為日本高度全球化的產業爭取更有利的投資與競爭環境。因此，就日本的立場而言，高標準的經貿協定應可提供日本企業在從事國際投資與貿易時更高程度的保障。

為探討 FTA 或區域經濟整合對於投資與貿易已高度全球化的產業有何作用與意義，以下將以日本機械產業及汽車產業為例，探討 FTA 對該兩產業的影響。

三、FTA 對日本機械產業的效益

日本機械產品向以高品質著稱，在各個機械子產業都具有領先地位，為全球最重要的機械製造國之一。過去日本製造業者（如汽車業）進行海外投資時，為保障產品品質，多是由日本出口機械設備至投資國進行生產，因此帶動日本機械產業對外貿易的快速成長。但 2000 年之後，因日幣升值及部分開發中國家機械產業發展，使日本機械業中技術層次相對較低者移往海外投資生產，而在外投資的日本企業亦基於成本考量，以及投資地區鼓勵使用當地生產之機械等政策，部分機械及零組件採用相對較低價的替代產品，如此的現象逐漸對日本國內機械及零組件業者造成影響，但此情況在 2012 年底日幣大幅貶值後似有改善。

日本機械產量中，約有 65% 出口，且近年來對外出口呈現穩定成長。依據日本機械輸出組合所公布的統計數據，日本 2015 年主要出口市場包括北美洲國家（占比 25.8%）、中國大陸（20.5%）、東南亞及南亞國家（15.1%）、歐盟（11.6%）、臺灣及韓國（9.5%）。

其中成長幅度最大的市場為北美洲國家，成長率達到 10.7%，主要產品包括汽車、生產用機械，以及航空設備零組件；其次則為臺灣及韓國（成長率為 8.8%），近兩年因半導體新世代技術提昇，帶動對生產半導體之機械設備的需求，使日本產業用機械以及電子半導體對臺韓兩國出口明顯成長。針對前述兩地區的出口成長，日幣貶值當為其中主要原因之一，據估計，日幣貶值對日本機械出口至北美市場的貢獻率推估約有 20%；而對出口臺韓兩國的貢獻率甚至可能達到 50%。此外，日本廠商在對外投資時，若為維持產品的高品質，多仍由日本採購工具機，觀察日本出口的工具機主要即為生產汽車、飛機、以及電子相關產品所用。故日本企業對外投資及近年來日幣貶值，皆為日本工具機出口之驅動力。

在 FTA 效益方面，由於日幣貶值是促進日本機械出口的主要原因之一，因此由日幣計價的機械出口大幅成長，很難辨別是否係屬於 FTA 所帶來之效益。但若由日本企業申請產證的件數觀察，運用日本與泰國、印度、印尼等國家所洽簽之 FTA 的件數有逐漸增加的現象，應顯示日本企業銷售產品至關稅相對較高的開發中國家時，FTA 確實產生某程度的效益。此外，當進行國際投資時，日本所簽署或被投資國所參與之 FTA 網絡，皆為日本企業在供應海外投資地零組件中間財時，提供更高的便利性，有助提昇日本企業國際布局的資源配置效率。故對日本企業而言，FTA 網絡及參與 TPP 等巨型區域經濟整合有助於日本企業進行國際投資布局。

四、FTA 對日本汽車產業的效益

日本汽車部門早在 1972 年已進行資本自由化，1978 年時，日本汽車進口即已降為零關稅，自此美國及歐洲汽車便進入日本市場；同時，日本汽車在面對歐美汽車進入日本市場的競爭壓力下，朝向小型、省油、以及高品質發展，並開始快速拓展歐美市場。換言之，及早自由化所造成的競爭壓力係刺激日本汽車品質提昇的動力之一，使日本汽車朝世界舞台發展，故就日本汽車產業的立場而言，自由化實對其產業發展及國際投資布局有所助益。

就海外投資布局而言，1980 年代中期之前，日本汽車幾乎沒有海外生產，然隨著日美貿易摩擦嚴重，日幣升值、以及世界各國對於汽車部門的關稅稅率相對較高等因素，使日本汽車產業開始朝海外投資生產。由於當時國際市場上仍以歐美兩地對於汽車的消費需求較高，因此日本汽車廠商對外投資時仍以歐美國家為主；由此可知，日本汽車廠商對外投資係以供應當地以及鄰近市場為目的，在各地生產的汽車種類亦以各市場需求及特性為主。

2000 年以後，中國大陸及東南亞國家經濟快速發展，但該等國家的汽車關稅稅率高，故日本汽車廠商開始前往投資。與此同時，東亞國家開始積極洽簽雙邊經貿協定及進行區域經濟整合，如此的發展對於已全球投資生產的日本汽車廠商而言，更有助於串連海外生產據點，提高海外投資布局以及零組件供應的資源配置效率。且透過各生產據點所洽簽的經貿協定與 FTA 網絡，日本汽車廠商海外生產的汽車不僅可滿足當地市場需求，亦可由海外生產據點出口至與該國簽署經貿協定的國家，例如由泰國出口至澳洲，使日本海外生產據點更具規模經濟，產量快速提昇。2007 年時，日本汽車廠商在海外的生產產量首次超過日本的國內產量，且海外產量所占比重逐漸提昇，2012 年至 2014 年，日本國內汽車產量約維持在將近 1,000 萬輛，海外生產量則逐漸上升，2014 年時約為 1,750 萬輛。

除此之外，在汽車關稅稅率相對較高的市場中，FTA 亦為其廠商在面對國際價格競爭時提供基本保障。舉例而言，根據 2009 年日本貿易振興機構（Japan External Trade Organization, JETRO）發布的貿易投資白皮書，2005 年 4 月日本與墨西哥的 EPA 生效，而韓國與墨西哥尚未簽訂 EPA 的背景下，2004～2007 年日本汽車在墨西哥銷售金額增加 7.4 億美元，而韓國汽車銷售金額則增加 2.3 億美元，日本在墨西哥的市占率上升約 10%。

需特別說明的是，由於日本汽車在國際市場上具高度競爭力，故除日本－澳洲及日本－蒙古 FTA 之外，與日本洽簽經貿協定的國家多半不願對日本全面開放汽車部門，或者多訂有嚴格的原產地規定（如墨西哥），故日本自身所洽簽的 FTA 對於日本整車出口之效益

相對較為有限。但另一方面，日本所洽簽的 FTA，以及國際上的 FTA 網絡對於日本的汽車零組件出口則是有明顯助益的，以日本在泰國的生產據點為例，由於泰國生產汽車零組件的技術未能滿足日本汽車廠的要求，因此在泰國生產的汽車中，仍有約 60% 的零組件需仰賴進口，其中多數來自日本，而日本－泰國 FTA 便有助於日本汽車零組件出口至泰國；另由泰國生產的零組件或部分車款，則透過東協及東協－印度 FTA 由泰國出口至馬來西亞及印度等市場，故可知國際上的 FTA 網絡有利於日本汽車廠商在生產上進行更有效率的資源配置。

同理，TPP 亦提供日本汽車廠商在國際布局時更多選擇。雖然美國在 TPP 對日本汽車的開放時程長，但由於 TPP 對汽車的原產地規定較 NAFTA 為鬆，故日本汽車廠商有較大的空間，可利用印度及泰國等非 TPP 成員國所生產的零件至墨西哥進行組裝，出口北美市場，此亦是近年來日本各大汽車廠商前往墨西哥投資生產的原因。

五、綜合分析

臺灣與日本機械及汽車產業皆有密切的合作關係，在機械產業方面，日本正面臨中國大陸及韓國機械產品之競爭，該等國家的機械產品雖普遍無法與日本產品的品質相比擬，尤其在控制器方面，日本仍在國際市場上具有高度競爭力，但中國大陸及韓國機械產品在開發中國家市場卻具有高度的價格競爭力，故為拓展開發中國家市場，日本亦有企業從事以較低成本生產相對低價之產品，而對於此類從事價格競爭的產品而言，FTA 便成為很重要的工具。就臺灣而言，我國部分機械廠商的產品品質很好，與日本機械廠商存在密切的合作關係，例如許多日本工具機生產時，會使用臺灣生產的零組件，部分廠商亦與臺灣企業共同研發適合於該日本廠商的機械產品使用之零件，如此的生產方式不僅可保障日本機械產品的品質，亦有助於降低日本機械價格；為此，日本已有許多公司在臺灣投資生產。但日本業者亦表示，倘若臺灣能盡早加入 TPP，並完成兩岸貿易協定，對於機械產品對外貿易以及日本企業進行海外生產地區的資源配置皆將有所助益，此亦將進一步促進臺日機械產業之合作。

在汽車產業方面，臺灣與日本汽車產業本有密切合作關係，臺灣所生產的汽車亦多為日本品牌。若臺灣能儘快加入 TPP 或者完成兩岸經貿協定，就日本汽車廠商而言，臺灣在電子零組件的產業技術優勢，以及日本汽車廠商本在臺灣建立的生產據點，便可在其全球供應鏈上扮演更為積極的角色，並可加深兩國產業的合作關係，例如在汽車電子的合作發展等。

除前述的產業合作模式外，由於臺灣電子及資通訊產業的技術優勢，加上與中國大陸的溝通較日本企業更為容易，因此臺日合作存在以下可能作法：1. 日本企業與臺灣企業合作，由臺灣企業負責在中國大陸進行銷售及售後服務。2. 臺日在 IT、物聯網技術方面合作，發展如自動駕駛、大數據運用，以及可利用資訊網絡連線來判斷市內交通狀況的導航系統等。

惟需注意的是，日本業者表示，臺日加深合作關係的前提是臺灣加入區域經濟整合。以目前日本汽車廠商積極進行國際布局的腳步觀察，投資地區的 FTA 網絡因可提供日本汽車廠商更大的資源配置調整空間，故成為日本汽車廠商對外投資的重要考量之一。倘若臺灣難以參與區域經濟整合，將可能降低日本企業在臺投資或者與臺灣企業在臺灣合作之誘因，甚至導致本在臺灣投資的日本企業在最不得已的情況下撤出臺灣，如是情況將使臺日產業合作關係弱化，不利於臺灣產業發展及技術提昇。

綜上可知，就臺灣立場而言，我國除應儘快參與巨型區域經濟整合之外，亦應盡力促成臺日 FTA 之洽簽並完成兩岸相關協定，利用臺日兩國本已具有的產業合作及供應鏈關係，加深產業合作關係，一方面應有助臺灣產業技術提昇，亦對臺日一同拓展中國大陸及東南亞市場有所助益。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 507 期，2016 年 5 月 27 日】



從跨協定比較說明歐盟 近期對外洽簽 FTA/SPS 專章所形成之規範實踐

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 王煜翔 分析師

一、前言

觀諸近年台歐盟雙邊經貿關係下歐方所提出之關切議題，有相當比例與「食品安全檢驗及動植物防疫檢疫」措施（Sanitary and Phytosanitary, SPS）之標準、檢驗方式及邊境措施有關。近年間歐盟陸續於與新加坡（2014 年 10 月）、越南（2016 年 2 月）完成 FTA 談判，並於今年 10 月與加拿大簽署「歐盟－加拿大全面經濟和貿易協定」（EU-Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA）。相較於 2012 年完成簽署的歐韓 FTA，歐盟近期簽署之 FTA 在部分 SPS 義務規定方面已趨於細緻化、明確化，並發展出與美國所主導的 FTA 不同的規範取向。對此，探討歐盟於雙邊經貿場域如何制定 SPS 規則，將有助於了解歐盟在此等議題可能採取之立場及處理方向。本文透過歐韓 FTA、歐越 FTA 以及歐加 CETA 三者 FTA 之跨協定比較，歸納出歐盟近期對外洽簽 FTA/SPS 專章所形成之基礎規範實踐，以及分析歐盟對外進行經貿談判時所關注之 SPS 規範議題。

二、歐盟 SPS 專章之規範架構

本文以歐韓 FTA、歐越 FTA 以及歐加 CETA 作為研究對象，分別就適用範圍、採用國際標準原則、風險分析要求、進口邊境查驗措施、緊急情況措施及流程、疫區認定條件、透明化議題、等同性認定、

適用 FTA 爭端解決情形、雙邊合作領域，說明歐盟於經貿協定對於農產品/食品市場進入及 SPS 規範方向。

從規範架構進行觀察，歐盟 SPS 專章側重技術法規、疫區認定以及國際標準之調和，以及推動法規同等性之相互承認。相對於此，美國對外簽署 FTA 則係以風險評估要求與法規透明化義務作為 SPS 專章之規範重點，顯示兩者在 SPS 專章的規則制定上已經呈現出不同的規範取向。

進一步比較歐韓 FTA、歐越 FTA 以及歐加 CETA 三者 FTA 在規範安排方面之差異，歐盟近期簽署之歐越 FTA 與歐加 CETA 已額外納入緊急措施之實施要件與程序要求，並於專章中明定法規等同性之認定規則。此外，歐加 CETA 以專章附件方式，明定締約國必須進行區域性條件相互承認之疫病種類，以及締約國實施邊境查驗措施之方式，同時，歐加 CETA 將 SPS 措施納入監管合作專章（第 21 章）之適用範圍，在在顯示出歐盟對外進行經貿談判時所關注之 SPS 規範議題。

除此之外，相較於 2008 年完成簽署的歐韓 FTA，近期簽署的兩者 FTA 亦在採用國際標準原則、進口邊境查驗措施、疫區認定、透明化義務、爭端解決等條款方面修正其規範內容，使相關義務規定趨於細緻化、明確化。具體規範差異請參照以下各項條文之跨協定比較。

表 1 歐盟 SPS 專章規範架構

	歐韓 FTA	歐越 FTA	歐加 CETA
適用範圍	第 5.2 條	適用範圍條款	第 5.3 條
採用國際標準原則	第 5.6 條	散見於 SPS 專章各條款	—
風險分析要求	—	—	—
進口邊境查驗措施	第 5.7 條	進口要件及程序條款	第 5.7 條及第 5.10 條
緊急情況措施及流程	—	緊急情況措施條款	第 5.13 條

	歐韓 FTA	歐越 FTA	歐加 CETA
疫區劃分或認定條件	第 5.8 條	與動植物健康有關措施之條款	第 5.5 條
透明化議題	第 5.5 條	透明化及資訊交流條款	第 5.11 條及第 5.12 條
推動相互承認或等同性認定	—	等同性條款	第 5.6 條
適用 FTA 爭端解決情形	第 5.11 條	—	—
雙邊合作領域	第 5.9 條	合作及能力建構專章第 3 條	監管合作專章

資料來源：本研究整理。

三、SPS 專章規範之跨協定比較

(一) 適用範圍

歐盟 SPS 專章在適用範圍方面呈現出較為一致性的規範實踐，主要遵循國際間 FTA 之規範趨勢，以雙方可能直接或間接影響雙方貿易之所有 SPS 措施作為專章之適用範圍，同時，三者 FTA 均援引 WTO/SPS 協定附件 A 作為 SPS 措施之定義。除此之外，三者 FTA 在 SPS 專章之規範適用方面，均要求締約國重申其依據 WTO/SPS 協定之權利與義務。

(二) 採用國際標準原則

在 WTO/SPS 協定的架構下，各會員依據第 3 條之規範，於訂定其檢驗或防檢疫措施時，原則上應根據現有的國際標準、準則與建議為基礎加以訂定。進一步比較歐盟 SPS 專章之規範實踐，其中，歐加 CETA 並未納入相關規範來強化國際標準之採用。歐韓 FTA 第 5.6 條歐盟則是以採用雙邊合作的方式來加強本項原則，啟動相關雙邊合作工作來解決可能對雙方貿易產生或可能產生負面影響的領域。

相對於此，歐越 FTA 將採用國際標準原則融入 SPS 專章各款規定當中，包括：專章目標、進口要件及程序條款、執行查驗與技術援

助等條文，顯示歐盟在對應不同貿易對手國時採取不同手段強化本項義務之履行。

（三）風險分析要求

WTO/SPS 協定第 5 條要求會員應確保 SPS 措施之採行係依據風險評估結果而制定，同時，該條文進一步闡釋會員在進行風險評估時應納入考量之因素包括：現有科學證據；相關的加工與生產方法；相關的檢驗、取樣與測試方法；特定疫病蟲害的流行；害蟲或疫病非疫區的存在；相關的生態與環境條件；以及檢疫或其他處理措施。對應歐盟 SPS 專章之規範實踐，三者 FTA 均未針對前述 WTO/SPS 協定之風險分析義務加以強化，其中，僅有歐加 CETA 將風險分析納入雙方進行資訊交換的項目當中。

（四）進口邊境查驗措施

WTO/SPS 協定附件 C 對於會員邊境查驗措施之實施方式設有相關義務規範，包括：公平待遇、公布各項程序的標準作業時間、資訊提供事項、保障資訊機密性、進口手續規費之收取等事項訂有相關規範義務。在此一基礎上，歐盟 SPS 專章進一步做出下列兩方面強化。

1. 額外制定進口條件所應遵守之相關規範

歐韓 FTA 首先勾勒出一般性的進口要求與特定產品進口條件之適用關係，原則上一方締約國所制定之進口規定應涵蓋他方締約國之全境，但進口一方可以基於其對出口國動植物健康狀況之認定結果，對出口方之全部或一部分實施特定進口規定，但動植物健康狀況之認定應遵循相關國際規範。對此，歐越 FTA 亦依循此一規範方式。相對於此，歐加 CETA 則進一步對於指定特殊產品進口條件的情況加以規範，一方面專章第 5.7 條要求締約國雙方應在監管方面充分進行合作，使監管資源能夠獲得有效運用。另一方面，雙方同意建立特殊進口條件之後，進口國即應採取必要措施執行本項規定，容許符合特殊進口條件之特定類型貨品進行貿易流通。同時，歐加 CETA 納入了出口國資訊提供義務，在進口國建立特殊進口條件的過程中，經進口一方締約國之請求，出口國有義務向進口國提供所有相關必要資訊，且

應給予進口國適當機會使用出口國檢查、測試、查核與其他相關程序。

2. 明確化進口查驗規範與規範收取

歐越 FTA 與歐加 CETA 對於進口國實施進口查驗之方式與規範收取規定加以規範，其中，歐越 FTA 的規範重點在於確立進口查驗程序的原則性規定，包括：要求進口國應立即執行不應有不當延誤、最小貿易干擾效果、依據國際標準與產品風險實施、公開執行查驗之頻率，規費收取不應超過服務之實際成本。

- 相對於此，歐加 CETA 除了確立前述原則性規定之外，更進一步明確化進口查驗規範與規範收取規定，包括：
- 明定執行查驗之頻率－要求進口國必須依據附件 5-J 所定頻率實施進口查驗；
- 將後續處置措施與風險評估連結－若有查驗不合格之情況，進口國得採取適當保護之行動，但該行動應基於風險評估而為之。
- 提供複審機會－進口一方締約國應盡可能將查驗不合格之決定通知出口商並附具理由，同時應提供複審其決定之機會；進口一方締約國應考慮由出口商提供相關資料以協助其進行復審。
- 規費收取上限－第 5.10 條第 4 項允許進口締約方收取進口查驗費用，但不應超過設置檢查所付出之必要成本。

（五）緊急情況措施及流程

WTO/SPS 協定允許會員於突然遭遇到健康保護的緊急問題或有威脅發生的情況，履行相關程序要求以省略協定附件 B 關於檢驗與防檢疫法規的透明化步驟。相對於此，歐越 FTA 與歐加 CETA 納入了緊急措施條款，針對雙邊層級下採行緊急措施之程序加以規定，歸納兩者 FTA 緊急措施之規範內容，其異同分別呈現在下列三項規範事項：

- 通知義務－歐越 FTA 與歐加 CETA 均賦予締約國有實施緊急措施之權利，但實施國如遇嚴重或重大人類、動植物生命或健康風險

時，應於一定期限內以書面通知締約他國。為兩者 FTA 之間在通知義務的時點上作出相異的規範安排。其中，歐加 CETA 所訂期限較短，採行緊急措施一方締約國應於作成決定 24 小時內通知他方締約國，相對地，歐越 FTA 允許未經履行通知程序即採行緊急措施，原則上，實施國應於做成決定的 2 個工作天內以書面通知締約他國。

- 未經通知義務－歐越 FTA 亦允許一締約國未經事先通知，即採取緊急措施以保護人類或動植物之生命或健康。依據本章緊急措施條款之規定，採行措施之締約國應盡快通知締約他國，最遲應於措施實行後的 24 小時內為之締約他國得向採行措施之締約國請求提供相關情形及措施之資訊，被請求之一方如持有相關資訊即應盡快回覆。
- 諮商程序－兩者 FTA 要求雙方應於實施緊急措施後進行諮商，依他方締約國之請求，採行措施之締約國應於完成通知後 10 日內就緊急措施展開諮商，以避免在締約國間造成不必要的貿易干擾。同時，締約國間於進行諮商時，得考慮任何促進或替代緊急措施之選項。

（六）疫區劃分與認定條件

歐盟 SPS 專章均對疫區劃分與認定條件加以規範，惟三者 FTA 在規範內容存在部分差異。其中，歐韓 FTA 關於疫區認定之規定相對簡略，主要要求締約國未來應承認 SPS 協定以及 OIE 與 IPPC 所訂定之相關標準、遵循國際指引、標準或建議以及明訂疫區認定之考量因素。

相對於此，歐越 FTA 進一步針對諮商程序與區域狀態資訊要求加以規範。進口國如最終決定不予接受，則進口締約國應解釋其理由並準備盡快展開諮商程序，以獲得可能的替代方案。除此之外，出口締約國亦應提供相關證據，以向進口締約國客觀證明其區域狀態確為並可維持為其宣稱者。為此目的，出口締約國應在進口締約國要求時提供合理管道，以利進口締約國進行檢驗、測試或其他相關程序。

歐加 CETA 則是將疫區認定區分為區域性條件之相互承認以及對特殊狀態之承認兩種機制。在相互承認機制下，歐加 CETA 要求締約國雙方應針對附件 5-B 所列各項疫病之區域性條件進行相互承認，同時，雙方同意依據附件 5-C 所定方式與程序承認他方締約國。相對地，針對未明列在附件 5-B 之其他種類疫病，一方締約國如果認為自身存在該疫病之特殊狀態，可以請求它方締約國對該特殊狀態加以承認。目前歐加 CETA 僅將動物產品之疫區認定已進一步納入區域性條件之相互承認規定，歐加雙方尚未就植物產品疫區認定之相互承認達成共識，因此，僅將其納入後續協商事項，如締約國雙方針對區域性條件之承認規則與準則達成共識時，應將其納入本專章附件 5-C 之中。

（七）透明化義務

為了加強締約雙方所施行之 SPS 措施及監管法規、增加可預測性及資訊交流，歐盟三者 FTA 均納入了 SPS 措施的透明化義務，惟三者 FTA 相互間規範內容差異甚大。其中，歐韓 FTA 第 5.5 條所訂定之透明化義務相對簡略，多數屬於原則性規定，如：致力透明化對貿易產生影響之 SPS 措施；加強締約方在實施 SPS 措施上的相互了解；針對如何降低 SPS 措施對貿易產生不利影響的議題，加強 SPS 措施制定與實施技術的交流等。對此，歐越 FTA 亦依循此一規範方式，但針對雙邊諮商之啟動設有較為明確的時限規定，在一方締約國請求就特定產品之進口要件進行溝通的情況，締約國間應於 15 個工作天內啟動雙邊諮商進行討論。

歐加 CETA 則進一步納入立即通知義務（第 5.11 條）以及技術諮商（第 5.12 條），前者為協定明定應立即通知他方締約國之特定情況，包括：附件 5-B 所列之病蟲或疾病狀態發生重大改變、對於新疫病或未列於附件 5-B 之動物疫病有重大流行病學發現，或是關於締約雙方間貨品貿易之重要食安議題等，均應適用立即通知義務。後者為締約國對於他方締約國特定 SPS 規範（糧食安全、動植物健康或措施）之擬行或執行有重大擔憂，可以請求進行技術諮商，締約他方對於該等請求應立即回應不得延宕。

（八）推動等同性認定

歐越 FTA 與歐加 CETA 均納入了等同性認定條款，透過法規等同性之認定降低不同國家間法規差異所造成的貿易障礙。歸納兩者 FTA 等同性認定條款之規範內容，歐盟 FTA 於 SPS 等同性認定呈現出下列三項重要規範實踐：

- 明定接受法規等同性義務之構成要件－若出口國能客觀證明其所採取之措施，達到進口締約國所要求之適當保護水平時，進口國即應視出口締約國所採取之 SPS 措施與其該國 SPS 措施具有等同性而予以接受；
- 明定認定程序性規定－為了促進法規等同性義務之履行，歐越 FTA 進一步納入關於認定程序相關規範，包括：啟動等同性諮商程序之時限規定；一旦出口締約國證明其 SPS 措施之等同性，進口國應立即作出等同性決定，不得延誤；等同性決定作成後，應正式記錄且立刻適用於雙方貿易以及明定加速評估程序之考量；
- 明定 SPS 措施變更對於等同性效力之影響－歐加 CETA 針對原措施之新增、修改或撤銷對等同性效力之影響做出規範，當原措施進行新增、修改或撤銷時，應依附件 5-D 之規定將相關評估報告與措施調整內容等，在適當時間內通知他締約方，以使他締約方能適時就其表達意見。除非進口締約方依附件 5-D 規定另增特殊要件，否則出口締約方對 SPS 措施之增加、修改或撤銷，皆不影響進口締約方原本同等效力認可之效力。

（九）適用 FTA 爭端解決情形

在 FTA 締約國間發生涉及 SPS 性質的爭端，則必須透過爭端解決之適用規定判斷個別 SPS 爭端案件應訴諸何種途徑加以解決。歸納本文檢視歐盟三項 FTA，歐盟 SPS 專章的爭端解決呈現出兩種規範方式，第一種規範方式係透過專門委員會協商解決，歐韓 FTA 即屬此例，該協定第 5.5 條將 SPS 爭端交由雙方於 FTA 下設置之 SPS 專門委員會，雙方將透過此一委員會協商解決 SPS 措施實施所引發的個別爭議案件，歐韓 FTA 第 5.11 條更明確規定締約國雙方不得將 SPS

措施實施所引發的爭端案件訴諸協定第 14 章之爭端解決機制加以解決。

第二種規範類型係交由 FTA 爭端解決機制加以解決，以歐越 FTA 為例，該協定 SPS 專章未有任何排除將 SPS 爭議提交該協定爭端解決機制之規定，故締約雙方間如有本章相關爭議，應透過歐越 FTA 第 13 章爭端解決專章加以解決。相同地，歐加 CETA 亦屬此一規範類型。

（十）雙邊合作領域

本文檢視歐盟三項 FTA，歐盟透過 FTA 推動 SPS 特定領域之合作，主要主要有兩種合作議題領域，分別為動物福利與監管合作。其中，在歐韓 FTA、歐越 FTA 中明訂雙方同意未來在動物福利展開必要合作，但兩者 FTA 在合作工作的推動方式上做出不同安排，歐越 FTA 要求雙方合作包含為了發展動物福利標準而進行之技術協助及能力建構，相對於此，歐韓 FTA 則要求雙方應著省規劃動物福利相關之工作計畫，同時，該協定進一步要求雙方應就動物福利國際標準之制定加強合作，特別是關於將人道屠宰納入國際標準。

歐加 CETA 第 21 章監管合作專章應與締約雙方所採取之 SPS 措施息息相關，該協定第 21.1 條即明定雙方於監管合作架構下將納入 SPS 措施之監管合作，前述監管措施特別包含 SPS 協定及本協定第 5 章（SPS）下之監管措施，故締約雙方如欲依據 WTO/SPS 協定或本協定 SPS 專章而發展或執行之 SPS 措施，亦需符合歐加 CETA 監管合作專章之規定。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 529 期，2016 年 11 月 11 日】



歐越自由貿易協定簡析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李宜靜 分析師

一、前言

越南是我國政府新南向政策所涵蓋的國家之一，2015 年為我國第七大出口市場（出口占比 3.38%）、第十八大進口來源地（進口占比 1.10%）。依據經濟部投資業務處資料顯示，2007～2010 年，我國在東協之投資皆以越南為主，每年約 15～20 億美元，2010 年後我國對新加坡、印尼之單年投資一度超過越南；至 2015 年，越南仍為我國在東協的首要投資對象，惟投資金額降至 7.6 億美元。以累計投資金額而言，越南是我國對東協投資占比最高之國家，約佔 35%，其次為印尼（19.68%）、泰國（16%）、馬來西亞（13.94%）、新加坡（12.64%），對菲律賓及柬埔寨之投資占比僅約 1%～3%。

過去 20 年，越南經歷了急遽的經濟與社會轉型，成為全球產業供應鏈重要的一環。越南政府認為自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）可做為進一步開放、加速國內改革的新平台，也是融入全球經濟、強化與其他國家經濟合作的有效途徑，更可以補充多邊貿易體制不足之處。因此，這幾年越南積極對外洽簽 FTA，2015 年是其成果相當豐碩的一年，完成了與韓國、歐亞經濟同盟（Eurasian Economic Union）及歐盟之 FTA，而以美國為主導之跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）亦於 2016 年 2 月完成簽署。在東協成員中，越南經濟發展程度相對落後，能有如此 FTA 版圖，實屬不易。本文研析越南與已開發國家－歐盟所簽署之自由貿易協定，作

為臺灣與歐盟商品貿易自由化談判之參考，而已前往越南投資之台商亦可斟酌如何善用歐越 FTA 拓展歐盟市場。

表 1 越南 FTA 版圖

自由貿易協定		簽署	生效
已簽署生效	東協（G）		1992 年 1 月 28 日
	東協－印度（G&S）	2009 年 8 月 13 日 (G) 2014 年 11 月 13 日 (S)	2010 年 1 月 1 日 (G) 2015 年 7 月 1 日 (S)
	東協－澳紐（G&S）	2009 年 2 月 27 日	2010 年 1 月 1 日
	東協－韓國（G&S）	2006 年 8 月 24 日 (G) 2008 年 11 月 21 日 (S)	2010 年 1 月 1 日 (G) 2009 年 5 月 1 日 (S)
	東協－日本（G）	2008 年 5 月 26 日	2008 年 12 月 1 日
	東協－中國（G&S）	2004 年 11 月 29 日 (G) 2007 年 1 月 14 日 (S)	2005 年 1 月 1 日 (G) 2007 年 7 月 1 日 (S)
	越南－日本（G&S）	2008 年 12 月 25 日	2009 年 10 月 1 日
	越南－智利（G）	2011 年 11 月 11 日	2014 年 1 月 1 日
	越南－韓國（G&S）	2015 年 5 月 5 日	2015 年 12 月 20 日
	越南－歐亞經濟同盟	2015 年 5 月 29 日	
	越南－歐盟	2015 年 12 月 2 日	
	跨太平洋夥伴協定（TPP）	2016 年 2 月 4 日	
談判中	越南－EFTA	2012 年 7 月 5 日宣布啟動談判，2015 年 12 月已進行 13 回合談判	
	區域全面經濟夥伴協定（RCEP）	2013 年 5 月 9 日啟動談判，2016 年 12 月已進行 16 回合談判	
	東協－香港	2014 年 7 月 11 日展開談判	
	越南－以色列	2015 年 12 月 2 日啟動談判	

註：自貿協定涵蓋範圍以商品（G）、服務（S）表示之。

資料來源：整理自 wtocenter.vn、WTO RTA database。

二、歐越 FTA

歐盟為越南第二大出口市場，僅次於美國。2014 年越南對歐盟

出口金額達 279.76 億美元，出口占比約為 18.62%，越南出口歐盟之產品主要為勞力密集型商品，出口金額超過 10 億美元者包括：電機設備及其零件、鞋靴及類似品、非針織及非鉤針織之衣著及服飾附屬品、機械及機械用具、咖啡和茶及香辛料、魚類及其他水產無脊椎動物。同時，歐盟也是越南第五大進口來源地，次於中國大陸、韓國、日本及臺灣，進口金額約計 88.44 億美元，進口占比約為 5.98%，進口品項超過 10 億美元者有機器及機械用具、醫藥品等¹。

越南則是歐盟在東協會員國中第五大出口市場、第一大進口來源地，2015 年歐盟與越南間貨品貿易額超過 483.4 億美元，出口至越南金額約計 94.8 億美元，自越南進口約達 388.6 億美元。歐盟對越南出口之主要商品為高科技產品，出口金額超過 10 億美元之產品為機械及機械用具、航空器及其零件；自越南進口超過 10 億美元品項有電機設備及其零件、鞋靴及類似品、機械及機械用具、非針織及非鉤針織之衣著及服飾附屬品、咖啡和茶及香辛料、家具、針織或鉤針織之衣著及服飾附屬品等。

歐盟亦為越南主要投資來源之一，根據越南計畫投資部資料顯示，歐盟 28 個成員國中已有 24 國前往越南投資。截至 2015 年底，過去 25 年之承諾投資約計 1,730 件，金額達 232 億美元。2015 年歐盟投資者在越南投資 15.45 億美元，使得歐盟成為越南第三大外人投資夥伴，於此期間，韓國為越南最大投資來源地，承諾投資金額達 26.78 億美元（17.2%），其次為馬來西亞（24.47 億美元，15.7%）、薩摩亞（13.14 億美元，8.4%）、日本（12.85 億美元，8.2%）。

歐盟認為與東協個別會員國簽署 FTA，可做為歐盟－東協 FTA 之墊腳石。2012 年 6 月歐盟與越南宣布進行全面的自由貿易談判，於同年 10 月開始，至 2015 年 12 月完成，並於 2016 年 2 月 1 日簽署歐越 FTA，目前正待通過雙方國內批准程序，預期於 2018 年初生效。繼 2014 年完成歐星 FTA，歐越 FTA 為歐盟與東協個別會員國的第二

¹ Trade map 資料庫，越南貿易統計最新年度為 2014 年（最後檢視：2016 年 11 月 1 日）。

個 FTA。

歐越 FTA 歷經 3 年多共計 14 回合談判，文本內容包括 21 章及 13 個附件，涵蓋商品及服務貿易、貿易救濟、原產地規則、非關稅貿易障礙、關務與貿易便捷化、技術性貿易障礙、食品安全與動植物防疫檢疫（Sanitary and Phytosanitary, SPS）、政府採購、國營企業、競爭政策、智慧財產權（包含地理標誌）等傳統領域規範，以及投資、爭端解決、永續發展、合作與能力建構等新興議題。以下分析歐越雙方之貨品市場開放程度，並於文末略為簡述 FTA 其他重要章節。

三、歐盟之貨品市場開放

歐盟以 2012 年執行稅率（HS 2012 年版）為關稅減讓之基礎稅率，共計 9,383 項 HS 8 位碼稅號，其中 1,011 項為非從價稅，2,307 項為零關稅。其關稅調降類別有：（1）A：協定生效日立即降稅為零。

（2）A+EP：歐盟對部分水果及蔬菜產品採進入價格方案（entry price scheme），這些稅項稅率中之從價稅部分於協定生效日立即降稅為零，非從價稅部分則維持。（3）B3：4 年平均降至零關稅。（4）B5：6 年平均降至零關稅，另有 1 稅項（碎米）於協定生效日立即削減 50% 關稅，其餘依 5 年平均降至零關稅。（5）B7：8 年平均降至零關稅。

（6）R75：其他新鮮香蕉（含芭蕉），從量稅逐年調降，由 2016 年 120 EUR/tonnes 逐漸降至 2025 年 75 EUR/tonnes。（7）TRQ：關稅配額，配額內零關稅。

表 2 歐盟於歐越 FTA 之關稅減讓期程

HS 類別	稅項個數	降稅類別							仍有關稅項數	2015 年自越進口值 (百萬美元)
		A	A+EP	B3	B5	B7	R75	TRQ		
動物產品	929	590		118	82	134		5	5	848.11
植物產品	555	463	20	8	22	6	1	36	57	2,470.84
動植物油脂	128	124		2		2				0.93
調製食品	830	576	8	53	61	106		28	36	618.93

HS 類別	稅項 個數	降稅類別							仍有 關稅 項數	2015 年自 越進口值 (百萬美元)
		A	A+ EP	B3	B5	B7	R 75	TRQ		
礦產品	239	239								85.91
化學品	1,146	889		214	19	17		7	7	209.63
塑橡膠 製品	301	291			10					930.27
毛皮 製品	130	130								996.13
木製品	211	179		2	30					172.62
木漿 紙漿	195	195								22.44
紡織品	1,165	941		53	127	44				4,623.78
鞋帽	106	63		13	12	26				6,117.75
石料 水泥	238	191		41	6					209.08
貴金屬	56	56								159.53
卑金屬	954	884		49		21				871.33
機械 用具	1,373	1,323		35	15					18,253.22
運輸 設備	264	192		17	8	47				411.29
精密 儀器	322	302		18	2					326.12
武器 彈藥	22	15		7						0.02
雜項 製品	212	212								1,512.91
藝術 珍藏	7	7								0.91
總計	9,383	7,862	28	630	394	403	1	76	105	38,860.15

註 1：歐盟計有 11 項 HS8 位碼適用 2 種不同的降稅承諾，因此稅項個數總計與各項降稅類別個數總計並不相同。

註 2：仍有關稅項目包括 A+EP、R75、TRQ。

資料來源：整理自歐越 FTA-歐盟關稅承諾表。

歐盟於歐越 FTA 承諾削減 99%以上產品關稅，僅餘些許稅項透過配額內免稅之方式達成部分自由化。由上表可知，歐盟將於協定生效後 7 年即完成關稅減讓承諾，僅部分敏感農產品仍保有從量稅或關稅配額限制，7 項化學品有關稅配額限制。而歐盟仍保有關稅之農產品包括：番茄、黃瓜、朝鮮薊、西葫蘆、新鮮香蕉（包括芭蕉，從量

稅依承諾表規定逐年削減）、新鮮甜橙、柑橘、檸檬、鮮食葡萄及葡萄汁、蘋果、梨子、杏桃李、酸櫻桃等 29 項 HS 8 位碼稅號。至於農產品關稅配額限制，越南可利用配額內零關稅方式進入歐盟稻米、甜玉米、大蒜、蘑菇、糖及含糖量高之產品、木薯澱粉、魚漿及鮪魚罐頭等產品市場。

表 3 歐盟於歐越 FTA 關稅減讓承諾關稅配額之農產品

產 品		稅 號	關 稅 配 額	
鳥蛋及蛋黃		04081180 、 04081981 、 04081989 、 04089180、04089980	每年總計 500 噸	
大蒜		07032000	每年 400 噸	
甜玉米		07104000A、20019030A、20058000A 07104000B、20019030B、20058000B	A.每年 5,000 噸 B.不計入配額數量	
稻 米	稻 穀 及 糙 米	10061021 、 10062011 、 10061023 、 10062013 、 10061025 、 10062015 、 10061027 、 10062017 、 10061092 、 10062092 、 10061094 、 10062094 、 10061096、10062096、10061098、10062098	每 年 2 萬 噸	每 年 3 萬 噸， 並 限 定 香 米 品 種
	半 碾 或 全 碾 白 米	10063021 、 10063061 、 10063023 、 10063063 、 10063025 、 10063065 、 10063027 、 10063067 、 10063042 、 10063092 、 10063044 、 10063094 、 10063046、10063096、10063048、10063098	每 年 3 萬 噸	
木薯澱粉		11081400	每年 3 萬噸	
鮪魚		16041411 、 16041418 、 16041490 、 16041939、16042070	每年總計 11,500 噸	
魚漿		16042005	每年 500 噸	
糖及含糖量 高之產品		17011310 、 17029050 、 17011390 、 17029071 、 17011410 、 17029075 、 17019100 、 17029079 、 17019910 、 17029095 、 17019990 、 18061030 、 17023050、18061090	每年總計 2 萬噸	
特種糖		17011490	每年 400 噸	
蘑菇		07115100、20019050、20031020、20031030	每年總計 350 噸	
酒精		22071000、22072000	每年總計 1,000	

產 品	稅 號	關 稅 配 額
		噸
甘露糖醇、山梨糖醇、糊精等化製澱粉	29054300 、 29054411 、 29054419 、 29054491、35051010、35051090、38246019	每年總計 2,000 噸

資料來源：整理自歐越 FTA—歐盟關稅承諾表。

越南水產品相當具有競爭力，就鮪魚罐頭及冷凍鮪魚條而言，歐越 FTA 生效後，越南出口至歐盟之鮪魚罐頭將受關稅配額管制（每年有 1 萬 1,500 公噸的免稅額度），配額外則被課以最惠國待遇稅率（24%）；歐盟冷凍鮪魚條的進口關稅目前為 20.5%（越南適用普遍化優惠關稅制度，Generalized System of Preferences, GSP），之後將以七年為期，每年調降 3%，最後降為零關稅。為享受優惠待遇，越南須符合相關的原產地規則，亦即歐盟進口的鮪魚須由越南或歐盟籍漁船捕撈，且漁船須有五成以上資金由越南、歐盟的人民或公司出資；越南若向其他已和歐盟締結 FTA 的亞洲國家（如新加坡、韓國）採購鮪魚原物料，不得享有優惠待遇。

四、越南之貨品市場開放

越南以 2012 年 6 月 26 日生效之最惠國待遇作為關稅減讓的基準稅率。關稅調降類別大致可區分為（1）A：協定生效後立即降為零關稅。（2）B3、B5、B7、B9、B10、B15：分別於協定生效後 4、6、8、10、11、16 年平均降稅為零。（3）B10*：依承諾表規範 11 年降至零關稅。（4）B10**：協定生效第 1 年仍維持基準稅率，其後依承諾表規範 11 年降至零關稅。（5）B10-in quota：配額內關稅於協定生效後 11 年平均降為零，配額外關稅並未約束（unbound）。在關稅配額部分，越南於協定執行過渡期間之配額數量、行政管理方式及其他關稅配額分配相關條件，皆與其在 WTO 之承諾相同。（6）CKD：排除降稅。

表 4 越南於歐越 FTA 之關稅減讓期程

HS 類別	稅項 個數	平均 稅率 (%)	降稅期程											2014 年自歐 進口值 (百萬美元)
			A	B3	B5	B7	B9	B10	B10 *	B10 **	B10- in quota	B15	C K D	
動物產品	521	11.72	147	279	24	22	10	33			6			255.49
植物產品	474	15.09	98	80	250	34		12						207.62
動植物油脂	156	14.10		13	2	22		119						8.54
調製食品	443	27.60	37	4	52	260	9	41	2		20	18		629.62
礦產品	204	5.32	128	26		6		17		23	4			52.03
化學品	1,157	3.10	847	55	105	136		14						2,076.40
塑橡膠製品	480	8.69	222	121	79	11		47						358.01
毛皮製品	100	12.46	39	1	60									261.83
木製品	157	6.62	95		42	20								142.41
木漿紙漿	269	11.89	66	18	84	101								108.05
紡織品	1,079	12.33	893	41	113	27		5						256.67
鞋帽	74	22.30	37	5	29	3								15.96
石料水泥	215	17.64	46	7	86	76								59.25
貴金屬	81	12.86	44			37								93.61
卑金屬	909	7.38	398	61	296	55		99						537.01
機械用具	2,067	6.23	1,150	23	710	177		7						2,687.46
運輸設備	567	25.44	88		29	156	18	189					87	554.51
精密儀器	329	4.52	257	23	35	14								451.37
武器彈藥	27	3.52	23					4						-
雜項製品	239	18.18	12	223		4								85.25
藝術珍藏	12	2.50	12											0.34
總計	9,560	10.51	4,639	980	1,996	1,161	37	587	2	23	30	18	87	8,844.29

註：2 項 87 章 HS8 位碼產品有兩種不同降稅方式（B7、B10），為便於表列降稅方式，將重複計算為 4 個稅項，實際總稅項個數應為 9,558。

資料來源：整理自歐越 FTA-越南關稅減讓承諾表。

於降稅過度期結束後越南 98.78%稅項將降至零關稅，仍有關稅之項目包括：26 項動物產品及調製食品、4 項礦產品（合計 30 項產品配額內零關稅）、87 項運輸設備（排除降稅）。

表 5 越南 26 項關稅配額之農產品

HS 2012	名稱	基礎稅率(%)
0407.21.00	雞蛋	30.0
0407.29.10	鴨蛋	30.0
0407.29.90	其他鮮蛋	30.0
0407.90.10	其他禽蛋	30.0
0407.90.20	其他鴨蛋	30.0
0407.90.90	其他帶殼禽蛋，鮮、保藏或煮熟	30.0
1701.12.00	甜菜糖	15.0
1701.13.00	本章目註 2 規定之甘蔗糖	15.0
1701.14.00	其他甘蔗糖	15.0
1701.91.00	含有添加香料或色素者	15.0
1701.99.11	其他固體甘蔗糖或甜菜糖及化學級純蔗糖-白砂糖	15.0
1701.99.19	其他固體甘蔗糖或甜菜糖及化學級純蔗糖-粗砂糖	15.0
1701.99.90	其他固體甘蔗糖或甜菜糖及化學級純蔗糖-其他	15.0
2401.10.10	維吉尼亞種，烤菸葉	30.0
2401.10.20	維吉尼亞種，烤菸葉除外	30.0
2401.10.40	伯萊種菸草	30.0
2401.10.50	其他菸葉，烤菸葉除外	30.0
2401.10.90	其他菸葉	30.0
2401.20.10	維吉尼亞種，烤菸葉	30.0
2401.20.20	維吉尼亞種，烤菸葉除外	30.0
2401.20.30	東方種菸草	30.0
2401.20.40	伯萊種菸草	30.0
2401.20.50	其他菸葉，烤菸葉除外	30.0
2401.20.90	其他菸葉	30.0
2401.30.10	菸葉梗	15.0
2401.30.90	其他菸葉	30.0

資料來源：整理自歐越 FTA—越南關稅減讓承諾表。

五、小結

根據歐越 FTA，在關稅減讓方面，預期歐盟將於未來 7 年、越南將於未來 10 年內消除雙方超過 99% 的關稅，剩餘 1% 稅項，雙方將以關稅配額或部分關稅減讓等方式處理，而越南也將消除所有出口關稅。原產地規則可防範越南廠商自第三國引進原物料，避免協定外國家產品搭便車享受優惠待遇之問題，例如：紡織服裝產品所使用之面料必須在越南生產，可避免中國大陸紡織品透過越南輸往歐洲；由於韓國為歐盟 FTA 夥伴之一，因此越南從韓國進口紡織服裝原物料仍可享有優惠待遇。

在服務方面，越南同意金融服務、電信通訊、交通運輸、郵政快遞等領域之貿易自由化。投資方面，越南將開放消除或減少某些產業部門之限制，例如：陶瓷或塑料裝之食品飲料的加工製造。政府採購方面，歐盟及越南同意遵循 WTO 政府採購協定之規範，具有一定程度的透明化，堪比歐盟與其他已開發或較先進之開發中國家所簽署之 FTA。

歐盟對於智慧財產權之保護標準及實施措施的要求較 WTO 更高，越南現行相關法律符合歐越 FTA 大多數承諾，僅有 4 項承諾及一些規定尚不完全符合 FTA 規定，需進行調整和補充。關於智慧財產權之地理標誌部分，此協定提高了越南對於地理標誌的保護程度，如香檳、帕瑪森起司、里奧哈酒、羅克福乾酪、蘇格蘭威士忌等歐盟旗艦農產品可獲得地理標誌的保護，而越南的地理標誌也可獲得歐盟的承認及保護，例如：木州縣(Mộc Châu)茶或邦美蜀(Buon Ma Thuot)咖啡等。

歐越 FTA 之投資爭端解決專章，有別於以往非常設之爭端解決仲裁機制，係採投資法庭系統(Investment Court System, ICS)，建立永久、制度性的投資爭端解決法庭，亦有如同國內法制度中的上訴審機制，與美國主導之 TPP 所採用之投資人與地主國爭端解決機制(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)不同，2018 年歐越 FTA 生效後，將取代原有越南與歐盟 21 個成員國間之雙邊投資條約。歐盟與新加坡、越南、加拿大之 FTA 皆已引進新投資法庭機制，其希望

未來與美國、日本之 FTA 也能納入此一機制。

歐越 FTA 有關貿易及永續發展的章節內容相當廣泛，包含漁業、林業及生物多樣性的養護管理，勞工標準、社會與環境傾銷（dumping），企業社會責任及氣候變遷等。於談判過程之中，歐盟曾對越南能否承諾維護人權有所疑慮，歐盟期望透過此次 FTA 之簽定，確保雙方之人權、民主和法治發展，進而強化雙邊貿易關係。

綜合而言，歐盟對於開放市場程度的要求較高，尤其是服務和政府採購等市場；越南自歐越 FTA 獲得之利益多為貨物貿易方面。

越南以融入世界經濟為核心方式融入國際社會，積極對外簽署自由貿易協定，透過市場開放促進經濟結構重組，為越南經貿投資與發展帶來新的契機。自貿協定可協助越南具優勢的紡織品服裝、皮鞋、木製品、水產品等拓銷海外市場，生產消費品的其他企業也有機會進入更多市場，然而國際整合程度越深，競爭環境將更顯激烈，如日本、歐盟、TPP 部份成員等眾多的越南 FTA 夥伴，均為對產品品質要求相對嚴格之市場，出口企業必須面對產品質量、技術標準、原物料國產比例等更高的要求，這是越南企業進入國際大型市場所需面臨的課題。越南必須投入擴充技術設備，並培訓人力資源，以提高產品競爭力，其政府須制定更多涉及資金、利率、關稅、勞動力、土地等之配套措施，以創造良好競爭條件及商業友善環境。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 535 期，2016 年 12 月 23 日】



自由貿易協定與人權保護－淺談歐盟對外 FTA 人權規範

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳柏寬 分析師

一、前言

國際貿易相關規範的對象主要以貨品與服務為主，而人權相關協定與規範則注重保障個人的權益。兩者規範內容看似極為不同，然在歐洲開啟殖民浪潮之際，從非洲運往新大陸的奴工，在當時即被視為貨物運送。因此，早在 19 世紀初，英國便與美國等國簽訂禁止運送奴隸的國際協定，至 1919 年國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）創設後，更進一步在國際間規範勞工權益。ILO 會員國當時也認為各國不尊重本國勞工權益，可能造成國際貿易扭曲以及外國勞工權益受損的情況。

自 1980 年代起，歐美的自由貿易協定中開始涵蓋鬆散而不具強制約束力的人權相關規定。北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）是第一個包括具體人權內容的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），勞工權益部分規定於附約中，而其他例如公眾參與權利、取得資訊的權利等則規定於協定本文以及附約。

本文首先說明涵蓋於 FTA 中的國際基本人權主要公約內容，主要包括《經濟社會文化權利國際公約》（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）與《公民與政治權利

國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）（上述公約簡稱「兩公約」）；其次說明目前全球 FTA 中涵蓋的重要人權規範內容。最後則以歐韓 FTA 為例，說明歐盟對新一代 FTA 中人權價值及人權規範的相關內容。

二、國際主要人權規範內容

聯合國《世界人權宣言》（The Universal Declaration of Human Rights）為聯合國大會在 1948 年 12 月 10 日第 217A（III）號決議通過並宣布締結的普世人權宣言。在此一重要的人權宣言中揭櫫逾 30 項的人權項目。不過此《世界人權宣言》並非國際法條約，因此對聯合國會員國並不具有強制約束力。

隨後，在聯合國會員的努力下，聯合國大會提出兩個主要人權公約，一是 1965 年《公民與政治權利國際公約》（ICCPR），二是 1966 年的《經濟社會文化權利國際公約》（ICESCR）。聯合國大會於 1966 年 12 月 16 日通過兩公約，並提交各國簽署及批准，《經濟社會及文化權國際公約》於 1976 年 1 月 3 日生效，而《公民及政治權利國際公約》於 1976 年 3 月 23 日生效。兩公約都是具有普世性的國際人權條約，也是《國際人權法典》（International Bill of Rights）的重要支柱。

（一）聯合國《公民與政治權利國際公約》

聯合國 1966 年《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）包括前文及人民自決權（第 1 條）、一般規定（第 2 條）、締約國義務、男女平等（第 3 條）、權利限制（第 4 條）、超越權利限制範圍之限制（第 5 條）、實體規定（第 6 至 27 條）與其他協定生效與機構規定，共 53 條。

《公民與政治權利國際公約》前文明確指出，這些權利源於個人的固有尊嚴，並遵循《世界人權宣言》的精神，強調只有創造出人人皆可享有公民及政治權利，正如同其享有經濟、社會和文化權利時，才能實現自由人類享有公民與政治自由，以及免於恐懼和匱乏的理想。

《公民與政治權利國際公約》規定的實體權利有：生命權：死刑只是作為對最嚴重的罪行的懲罰，並不得對未滿十八歲的人判處死刑，禁止對孕婦執行死刑（第 6 條）；禁止酷刑或施以殘忍、不人道或侮辱性的處遇或刑罰（第 7 條）；禁止奴隸或強制勞動（第 8 條）；人身自由與安全及逮捕程序（第 9 條）；被剝奪自由者受人道及尊重其固有的人格尊嚴的處遇（第 10 條）；不得僅因無力履行契約義務而監禁人民（第 11 條）；遷徙和選擇住居所自由（第 12 條）；不得非法驅逐外僑（第 13 條）；法律之前一律平等、保障公正審判及無罪推定（第 14 條）；禁止溯及既往之刑罰（第 15 條）；法律前人格之承認（第 16 條）；保護私生活、家庭、住宅、通訊、榮譽和名譽（第 17 條）；思想、良心和宗教、信仰自由（第 18 條）；表達自由（第 19 條）；禁止宣傳戰爭或鼓吹歧視（第 20 條）；和平集會權利（第 21 條）；結社自由（第 22 條）；保護家庭、婚姻自由（第 23 條）；兒童權利（第 24 條）；公民參政權利與機會（第 25 條）；法律之前人人平等（第 26 條）；少數族群權利（第 27 條）。以上各種人權保障內容，大多著重在保障個人權利以對抗來自國家的不當干預。易言之，政府不應剝奪人民的權利，例如遷移自由、表達自由等權利。

（二）聯合國《經濟社會文化權利國際公約》

另一個重要的國際人權法典《經濟社會文化權利國際公約》（ICESCR）則包括前文及「人民自決權」（第 1 條）、一般規定（第 2 至 4 條）、實體規定（第 6 至 15 條）、機構規定（第 16 至 25 條）、生效（第 26 至 31 條）等五部分，共 31 條。《經濟社會文化權利國際公約》前文與人民自決權規範與上述《公民與政治權利國際公約》完全相同。

在實體規定部分，各締約國應保障個人下列權利：工作權（第 6 條）；享受公平的和良好的工作條件的權利（第 7 條）；組織和參加工會及罷工權利（第 8 條）；享受包括社會保險的社會保障之權利（第 9 條）；對家庭之保障及援助（第 10 條）；獲得相當生活水準、免於饑餓的權利（第 11 條）；享有身體和心理健康達到最高可能標準

的權利（第 12 條）；教育權（第 13 條）；免費義務性初等教育（第 14 條）；參加文化生活，享受科學進步及其應用利益，以及個人科學、文學或藝術作品利益受有保護等權利（第 15 條）。

聯合國《經濟社會文化權利國際公約》所涵蓋的人權權利類型多為積極權利，即個人有權向國家爭取福利，要求國家權力介入提供人民此等權利。

三、FTA 中的人權規範內容與類型

FTA 中的人權規範內容與類型，主要可以分為兩大類型：第一種是國際主要的普遍人權規範（Universal Human Rights），主要內容為上述兩大國際主要人權公約；第二種則為簽署國在 FTA 內容規範的特定人權類型，例如：勞工權益、透明化（transparency）與正當法律程序（due process）原住民權利（indigenous rights）、隱私權（privacy）等。

Aaronson & Zimmerman（2007）的研究指出，兩公約所列出的人權類型並非均與貿易有關。上述兩大人權公約中內容中透過 FTA 簽署並且涵蓋於條約內容中加以保護，分別為以下幾種人權類型：

（一）聯合國 1966 年《公民與政治權利國際公約》（ICCPR）

- 生命權（第 6 條）；
- 禁止奴隸或強制勞動（第 8 條）；
- 法律前人格之承認（第 16 條）；
- 保障公正審判（第 14 條）；
- 遷徙和選擇住居所自由（第 12 條）；
- 公民參政權利與機會（第 25 條）。

（二）聯合國《經濟社會文化權利國際公約》

- 工作權（第 6 條）；

- 享受公平和良好工作條件的權利（第 7 條）；
- 同工同酬（第 7 條）；
- 組織和參加工會權利（第 8 條）；
- 獲得相當生活水準權利（第 11 條）；
- 參加文化生活（第 15 條）；
- 智慧財產保護等權利（第 15 條）。

（三）特定權益（三）特定權益

除了以上聯合國人權公約外，近來 FTA 中也重視對勞工權益的保護。國際勞工組織（ILO）的基礎協約（fundamental conventions）為全球最重要的勞工基本權利協約，其中包含 8 項國際協約。FTA 內容可明定指涉該等勞工權利公約，以保障貿易夥伴國內的勞工權益。

- 1930 年強迫勞動公約（第 29 號）
- 1948 年結社自由和保護組織權利公約（第 87 號）
- 1949 年組織權及團體協商權原則之應用公約（第 98 號）
- 1951 年男女勞工同工同酬公約（第 100 號）
- 1957 年廢除強迫勞動公約（第 105 號）
- 1958 年僱傭與職業歧視公約（第 111 號）
- 1973 年最低年齡公約（第 138 號）
- 1999 年最惡劣形式的童工勞動公約（第 182 號）

由於各國政府在協商 FTA 階段受到外界以及公民團體高度矚目，各國所關注焦點與優先談判議題或有不同。因此，貿易夥伴在 FTA 談判過程中也有採取不同方式將特定人權規範納入 FTA 內容中。

此等特定人權類型上，依據 FTA 簽署國的政策偏好，包括以下

幾種類型：勞工權益、民主權益、可負擔藥品、文化參與、自由遷徙權、原住民權利及政治參與隱私權等。例如重視保護國內原住民相關權利的加拿大、紐西蘭及澳洲等國都在 FTA 中將原住民權利納入保護。

表 1 FTA 特定人權類型

勞工 權益	民主 權益	可負擔 藥品	文化 參與	自由 遷徙權	原住民 權利	政治 參與	隱私權
美國 加拿大 紐西蘭 智利 Mercosur	Mercosur	美國 哥斯大 黎加	加拿大 紐西蘭	EFTA 加勒比 共同體	加拿大 紐西蘭 澳洲	美國 加拿大	加拿大 歐盟

資料來源：Aaronson (2011)。Preferential Trade Agreement Policies for Development. World Bank. NY. p. 450.

四、歐盟對外 FTA 中的人權規範內容與類型

如上所述，FTA 中人權規範受到各國政策偏好、政策傳統以及公民社會的影響，因而納入 FTA 中的人權規範內容與類型略有不同，相較於北美（美國與加拿大）採取在 FTA 中以特定人權類型加以保障，歐盟則採取普遍人權規範以及特定人權規範兩者並行加以保護。

歐盟是全球最大的自由貿易經濟體，透過成員國在全球經貿、政治與文化等不同層次的合作架構下，形塑出複雜的共同對外關係。1995 年以前，歐盟與開發中國家已透過經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA）明定幾個重要的基本人權原則，包括社會及保障勞工權益條款等等，然歐盟直至 1995 年才正式將人權條款納入所有對外簽署的 FTA 內容。為避免人權條款規定形同具文，歐盟與貿易夥伴簽署之 FTA 包括不履行條款（non-execution clause），在貿易夥伴不履行協定義務時，歐盟有權與不履行相關義務的貿易夥伴進行諮商，以採取適當措施。

歐盟近來與環地中海區域國家簽署的 FTA，其整合議題更為廣泛，為涵蓋貿易、社會、文化、安全以及人權等議題的「聯合協議」

（Association Agreement）。簽署對象包括阿爾及利亞、埃及、以色列、約旦、黎巴嫩、摩洛哥、巴勒斯坦、敘利亞、突尼西亞等國。歐盟與智利、墨西哥等非歐洲鄰近地區的 FTA，在談判中亦有類似的人權規範。

此外，值得關注的是歐盟於 2009 年《里斯本條約》（Lisbon Treaty）生效後，《歐盟基本權利憲章》（Charter of Fundamental Rights of the European Union）也成為歐盟法體系的基本架構。《歐盟基本權利憲章》不但規範歐盟所有成員國，並且賦予各國法律義務，必須尊重與實踐相關人權權利。該憲章不僅是歐盟將當前最新人權保護趨勢內化而成的法典，同時也成為歐盟審視其與貿易夥伴簽訂 FTA 的人權評估清單（check list）。

五、歐韓 FTA 中人權保障相關規定

歐盟在 2006 年公布 FTA 政策藍圖後，也積極與快速成長的大型新興經濟體及區域經濟體洽簽 FTA。其中最早簽署的歐韓 FTA，便為歐盟新一代的 FTA。

歐韓 FTA 的前言中，涵蓋聯合國人權宣言及相關國際人權公約的民主原則、人權、基本權利、依法而治（rule of law）與永續發展等主張。與歐盟－加利比海 EPA 相同的是，歐韓 FTA 也包括對資料及個人隱私權的保護。歐韓也同樣涵蓋勞工權利保護及不可減損義務條款（non-derogation clause）等規定。

在監督機制及透明化義務的相關規定上，歐韓 FTA 採取更為明確的規範，提高公民社會參與及政策透明度。例如在第 13.9 條，環境與勞工保護事宜應尋求公眾諮商；歐韓 FTA 在永續發展事宜，則依據附件 13 規定成立國內諮商小組（advisory group）進一步協商。相較於美國對外 FTA 中多成立正式的貿易爭端解決機制，歐韓 FTA 以成立公民社會論壇為重要的監督機制，在社會相關議題中也透過公民社會以諮商方式解決相關爭端。

表 2 歐韓 FTA 中的人權相關規範

人權項目	內容	規範
基本要件	雙方確認聯合國人權宣言以及相關國際人權公約的民主原則、人權、基本權利以及依法而治（rule of law）...此等原則構成協定的「基本要件」（essential element）	前言
隱私權	保護個人基本權利，特別是個人隱私權	第 7.43 條
勞工權益	依據 ILO 協約規定，尊重、促進、保障勞工權益	第 13.4 條
永續發展	同意共同實踐永續發展，例如公平與道德貿易	第 13.6 條
不可減損義務 non-derogation clause	不得為比較利益，降低或忽略法律義務	第 13.7 條
公民監督、透明化	環境與勞工保護應尋求公眾諮商以及透明化	第 13.9 、 13.14 、 13.15 條
透明化	利害關係人應可獲得資訊	第 12 章
透明化	公眾評論的規定	第 12.3 條
正當法律程序	行政程序的正當法律程序（due process）	第 12.5 條
文化多樣性	文化合作、文化多樣性與文化遺產	議定書 3

資料來源：作者整理自歐韓 FTA。

五、結論

歐盟在新一代歐韓 FTA 中強化透明化及公民社會參與，可見部分公民團體在歐盟與第三國洽簽 FTA 過程中，對於貿易夥伴國內的人權實踐情形採取嚴格批判的態度。公民團體主張必須採取有效貿易手段，要求部分人權紀錄不佳的國家進一步提升其國內法治、法規透明度，並強化人權保護。

在歐盟近來與韓國、加拿大兩個工業國家洽簽 FTA 的過程中，由於兩國均為已開發的民主國家，人權並非為歐盟公民團體的矚目焦點。但在歐盟與中南美洲部分國家洽簽 FTA 的過程中，歐盟境內的

人權團體則對歐盟施加壓力。實際上，歐盟過去大多透過強化對話機制及能力建構為主軸，較少對違反人權的貿易夥伴採行貿易制裁或經濟報復手段。

落實人權義務有賴民主憲政體制，並涉及政府施政實際運作。歐盟及 FTA 簽署國將透過政治對話（political dialogue）、監督機制、定期評估（regular assessment）、諮商程序（consultation procedure）等方式從事人權條款執行與評估等工作。由歐盟人權保障來看，歐盟不但融合了國際人權公約標準，也透過評估方式，針對 FTA 洽簽對象在 FTA 生效後對人權環境之影響，加以概念化並且展開評估。歐盟在對外簽定 FTA 的永續評估報告中，亦將人權納入夥伴國貿易影響中的社會層面評估。我國對外洽簽 FTA 的評估中，已針對部分貿易協定可能的人權影響情況加以評估，未來亦可參酌歐盟 FTA 的永續評估方式，除經貿層面影響外，逐漸擴大國內影響的評估與因應範圍。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 509 期，2016 年 6 月 17 日】

各國及全球 經貿政策發展



建立我國推動符合性評鑑結果接受之篩選評估指標初探

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳孟君 分析師

一、前言

各國基於保護人類生命、健康或環境等目的，均普遍規定本國製造及外國進口產品至市場銷售前，都應通過本國所制定的強制性技術法規之檢視，而產品在進入市場前，必須透過「符合性評鑑程序」（conformity assessment procedures）以確認產品的設計、功能、製程等，皆符合技術性法規的要求。各國此種政策亦為 WTO 技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade, TBT）協定所肯認。然而，為落實此種保護消費者或環境之政策，各國所實施的相關技術性法規、標準、測試或驗證程序等均有各自之規定，執行方式亦可能不同，從而導致額外增加廠商的出口成本、時間，甚或造成不必要的貿易障礙。

有鑑於此，為降低標準、技術性法規、與符合性評鑑程序所造成之非關稅貿易障礙，並提高製造商與出口商進入他國市場之效率，近年來，各國多於雙邊或多邊協定中致力於推動符合性評鑑結果之接受，我國亦同。又符合性評鑑結果接受之類型有數種，然各國多以推動洽簽相互承認協定（Mutual Recognition Agreement, MRA）為重心。至於相互承認的範圍，則包括彼此技術性法規、測試報告或符合性評鑑證書之相互承認等。然而，MRA 洽簽過程往往耗費人力時間，為確保談判順利，以及後續協定能有效執行，主要先進國家，如加拿大、歐盟、澳洲等，均根據已往洽簽 MRA 之經驗，針對談判研擬事前的

評估指標或考量事項。有鑑於推動與他國洽簽 MRA 亦為我國重要政策之一，而我國目前尚未建立相關評估指標，因此，主要國家之相關經驗，對於研擬適合我國經貿條件的評估指標應具有一定參考價值。

二、主要國家推動符合性評鑑結果接受之經驗

（一）加拿大

根據加拿大之經驗，由於 MRA 談判過程需投入大量密集人力，資源有限的加拿大在進行 MRA 談判時經常遭遇困難，導致談判過程費時冗長。其中，在涉及多項產品項目的談判上又更為嚴重，例如加拿大與歐盟即花了三年時間來進行 MRA 談判。因此，為提升加拿大參與 MRA 及相關監管合作的能力，以及確保 MRA 之簽署與執行能夠充分反映加拿大以及國內相關利害關係人之經貿利益，加拿大針對 MRA 之洽簽與執行訂定了國內優先考量事項標準。以下進一步說明加拿大在 2001 年於 TBT 委員會提出之文件中¹，所訂定的 MRA 優先考量事項標準。

1. 經濟與監管利益之評估

加拿大指出，簽署 MRA 是否會帶來一定經濟與監管利益，必須進行實質評估，不可僅透過假設模擬。此外，另須考量其他替代可行的監管合作方式，以及 MRA 的涵蓋範圍應納入多項或鎖定單一部門別。若 MRA 涵蓋範圍包含多項部門別可帶動較多的貿易機會，但談判不易；反之，僅涵蓋單一部門別的 MRA 則較容易完成談判與執行，但貿易利益相對較小。

然而，不論是單一或多項部門別，加拿大認為都應確實檢驗是否具有充足的出口貿易量，以及簽署 MRA 是否可實質降低貿易障礙或交易成本。再者，亦應考量該部門別或產品是否受到不同的標準或符

¹ WTO Committee on Technical Barriers to Trade, A Policy Framework for Mutual Recognition Activity, Contribution from Canada, G/TBT/W/167, 27 June 2001.

合性評鑑程序影響、簽署 MRA 對於現行監管制度之影響、可能帶給消費者的成本與利益、對締約雙方國家可能帶來的潛在執行成本、以及透過 MRA 進口之產品對國內相同產品供應商可能之潛在影響等因素。

2. 相關部門與利害關係人之意見

由於 MRA 談判執行過程涉及眾多重要參與者，包括政府各層級之貿易政策官員、監管政策官員、檢驗人員、企業、出口商、符合性評鑑及認證機構，甚至消費者。為瞭解相關部門與利害關係人之意見、該等人員是否支持 MRA 之簽署、以及是否確實具有正面效益，加拿大認為徵詢上述參與者之意見相當重要。

3. 對手國的監管制度是否相容

MRA 的規定是否能夠有效執行，需進一步視締約國間現行監管制度是否相容。因此，在評估締約雙方間之監管制度是否相容時，加拿大納入以下評估要素：（1）締約國是否遵守 WTO/TBT 之規則；（2）締約國在標準、符合性評鑑、法規等項目上，是否具有相當水平之技術能力或設施；（3）在必要情況下，締約方是否提供國內消費者可信賴之產品追蹤系統及法律救濟途徑。

4. 是否具有足夠資源

由於 MRA 的談判與簽署需要投入大量的資源，因此在進行 MRA 談判前，加拿大亦會考慮是否具備足夠之資源可涵蓋 MRA 在諮商階段、談判階段以及執行階段所需之人力及財務需求。另一方面，加拿大亦會透過 MRA 締約方在人力與財務資源投入上之意願，判斷對方對 MRA 之興趣及承諾程度。

（二）歐盟

歐盟在 2004 年所發布的「與工業產品 MRA 有關之雙邊/區域貿易活動之優先考慮事項」報告中，針對歐盟如何選擇國家/地區作為優先推動洽簽 MRA 對象之評估標準，以及如何採用最適當之 MRA 等考量因素進行說明。值得注意的是，歐盟在此份報告中，進一步將

MRA 分為「傳統型 MRA」(traditional type MRA)與「進階型 MRA」(enhanced type MRA)兩種，並說明兩者之差異與利弊，以及未來歐盟推動方向。

1. 選擇 MRA 洽簽對象之評估標準

在選擇國家/地區作為優先推動洽簽 MRA 對象之評估標準上，歐盟優先考慮之標準如下：(1)歐盟承諾將市場擴展至該國家/地區者；(2)歐盟與該國家/地區已存有協定或正進行協定談判者；(3)該國家/地區目前或未來具有潛在貿易量者。

除了標準的選擇外，針對不同國家/地區應採用何種類型的 MRA 及相關技術性對話，歐盟則會考量以下要素：(1)該國在標準與符合性評鑑方面的基礎設施與技術能力；(2)該國對工業產品品項所建立之規則，以及調整修改配合歐盟或國際規則之意願；(3)根據以往使用不同貿易工具之經驗，特別是 MRAs 的簽署和技術性對話；(4)其他歐盟尚未使用過但值得進一步考量之工具。

2. 傳統型 MRA 與進階型 MRA

歐盟將 MRA 區分為「傳統型 MRA」與「進階型 MRA」兩種。「傳統型 MRA」係指締約一方有權指定符合性評鑑機構，根據他締約方之技術性法規、標準進行符合性評鑑程序。然而，在此類型的 MRA 中，締約雙方的監管要求可能完全不同。歐盟與美國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭與以色列所簽署的 MRA 均屬於傳統型 MRA。

傳統型 MRA 的有效執行必須建立在對彼此產品驗證系統的相互信任上才能成功，不過此種信任，必須花相當時間才能建立。如果締約雙方各自技術性法規與整體要求有根本上的差異時，雙方信心更難建立。此外，傳統型 MRA 的維護成本偏高，特別是對歐盟此種巨型經濟體而言。故歐盟認為，傳統型 MRA 只有在締約雙方都有相當誠意且積極投入的情況下，才能有效運作。

至於「進階型 MRA」則是基於法規具備等同性或採行共同規則之原則，法規具備等同性可以是採行條約之規則或標準，或者是經由

締約雙方檢視篩選相關法令，同意各自法規具有等同性。歐盟與瑞士洽簽的 MRA 即屬於此類。在歐盟瑞士 MRA 中，優先被納入涵蓋範圍者為雙方法規具備等同性之品項，至於其他法規未具備等同性之品項則尚未納入。相較之下，法規具備等同性的項目，不論是在運作或執行效果上，都更為順利，且沒有耗費任何行政成本，締約雙方更容易建立信心。

依據歐盟已往洽簽的經驗，歐盟認為傳統型 MRA 的談判過程難以達成共識，且執行困難，因此未來不再繼續擴展法規不具備等同性之品項。至於進階型 MRA，歐盟則認為較具有執行與達到貿易便捷化的效益，因此值得持續發展。不過，歐盟亦提及與瑞士洽簽的 MRA 屬於較為獨特之案例，因為瑞士在基礎建設與經濟發展程度上與歐盟相當，且瑞士有強烈意願調整其法令規定，以符合歐盟之要求。

（三）澳洲

在標準與符合性評鑑程序領域上，澳洲亦參與許多雙邊/區域活動。對澳洲而言，與紐西蘭簽署的「更緊密經濟夥伴協定」(the Closer Economic Relation, CER) 最為重要。CER 其中一項重要成果為建立單一認證機構，亦即紐澳聯合認證機構(the Joint Accreditation System of Australia and New Zealand, JAS-ANZ)，以及根據紐澳標準瞭解備忘錄發展紐澳聯合標準。在紐澳 MRA 下，產品只要取得其中一個國家之認證即可在另一國銷售。

根據澳紐的合作經驗，澳洲認為在發展標準與符合性評鑑整合時，選擇整合可能性與整合效益較高的地區相當重要。因為標準與符合性評鑑程序的選用必須考量社會大眾的期待、使用者的消費能力，以及可接受多少的額外轉嫁成本等因素。基此，只有在經濟體的經濟發展程度相當類似的情況下，對於價格、性能及安全三者間權衡之考量才會近似，標準與符合性評鑑程序的區域整合也才容易成功。此外，即便澳紐在標準與符合性評鑑的整合上，雖然突破了已往傳統區域整合模式，採雙方聯合制定方式，但基於地理條件或天氣因素，某些較特殊的領域並不適合統一標準，各方仍然保留各自之標準。例如大樓負載量的標準，紐西蘭因地震活動頻繁且位於地震板塊上，因此

對大樓結構負載之規定比澳洲更為嚴格。

另一方面，澳洲認為，符合性評鑑程序是非常過程導向（process-oriented）的，因而對手國必須有意願消除這方面的貿易障礙才可能促使談判順利，協定才可能有效執行。若對手國沒有足夠意願，即便是非常小的程序問題都能成為阻擋接受外國檢驗報告之理由。

三、結論

綜合加拿大、歐盟與澳洲之經驗可知，各國對於推動符合性評鑑結果相互承認之考量非常多元，亦有不同的主要評估事項，如歐盟列有優先推動洽簽 MRA 對象之標準，澳洲則將對手國經濟發展程度列為主要評估標準。不過，各國之間仍可歸納出共同的考量原則，如貿易及監管利益、資源與人力等條件限制、彼此法規制度及檢驗能力之落差、以及對手國的意願等評估指標。

由於我國是以中小企業為主的經濟體，因此，透過洽簽 MRA 促進並提升產業的貿易利益，降低不必要的檢驗時間及成本，將對中小企業參與國際經貿活動有相當大的助益。然而，誠如前述，MRA 的談判與簽訂過程往往耗時費力，加上我國資源有限，因此如欲達成一個有效且利益最大化的 MRA，更需透過此種事前篩選評估指標之方式。在借鏡上述先進國家擬訂評估指標的相關經驗後，本文認為，我國如欲建立相關評估指標，在考量我國經濟對外貿易依存度高，且出口佔 GDP 比重超過七成的情況下，即應以貿易利益結合產業利益作為主要核心評估標準，而其餘選項，如經濟發展程度的考量、國內資源、制度的相容性等則為輔助性評估要件。如此，方能研判篩選出最符合我國經貿利益之國家/地區，以做為優先推動洽簽 MRA 之對象。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 513 期，2016 年 7 月 15 日】



世界銀行對一國經商環境跨境貿易之新衡量方法

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、背景

根據 WTO 2015 年全球貿易排名報告中指出，2015 年我國商品進、出口排名分別為 18 名及 17 名；我國服務進、出口排名為 28 名及 23 名。由此可知，我國在全球貿易中占有相當重要的位置，且跨境貿易對於我國經濟發展扮演重要角色。

世界銀行報告指出，有證據顯示一國透過進口可提高其生產力的技術，將能夠提高該國經濟成長。另外，大量證據證實，國際買家和競爭者所造成的知識流動、企業參與國際市場而面臨的激烈競爭壓力，以及發揮比較利益專業分工，都有助於提高出口企業的業績表現。

因此，我國對於重要國際組織評比有關跨境貿易之結果相當關心。重要國際組織評比報告，包括世界銀行及其下屬國際金融公司（International Finance Corporation）經商環境報告（Doing Business）、世界銀行物流績效指數報告（Logistics Performance Index and Its Indicators）、世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）全球貿易便利報告（Global Enabling Trade Report）等。

我國過去在這些重要國際組織評比報告之表現，以全球排名呈現如下：

(一) 2014 年經商環境報告中的跨境貿易次指標－全球 189 國中排第 19 名

1. **衡量指標一：**進出口貨物所需的所有文件記錄－進口需 6 項文件，排第 59 名；出口需 5 項文件，排第 51 名；

2. **衡量指標二：**進出口貨物所需的成本－進口每貨櫃 729.5 美元，排第 24 名；出口每貨櫃 663.6 美元，排第 24 名；

3. **衡量指標三：**進出口貨物所需的時間－進口 10 天，排第 33 名；出口 10 天，排第 27 名。

(二) 2016 年流績效指數報告中的物流績效指數－全球 160 國中排第 25 名

1. **衡量指標一：**海關，排第 34 名；

2. **衡量指標二：**基礎建設，排第 26 名；

3. **衡量指標三：**國際運輸，排第 28 名；

4. **衡量指標四：**物流能力，排第 13 名；

5. **衡量指標五：**貨運追蹤，排第 31 名；

6. **衡量指標六：**及時性，排第 12 名。

(三) 2014 年全球貿易便利報告中的貿易便利指數－全球 138 國中排第 24 名

1. **衡量指標一：**國內市場進入，排第 40 名；

2. **衡量指標二：**國外市場進入（出口商面對目的國之關稅），排第 137 名；

3. **衡量指標三：**邊境管理的效率及透明度，排第 18 名；

4. **衡量指標四：**運輸基礎建設可用性及品質，排第 13 名；

5. **衡量指標五：**運輸服務可用性及品質，排第 12 名；

6. **衡量指標六：**資通訊技術可用性及使用，排第 19 名。

7. **衡量指標七：**資營運環境，排第 18 名。

綜合來看，我國大多數被評比的貿易相關指數表現都不錯，但是出口商要進入國外市場所面對的關稅評比在全球排名倒數第二。這也反映出來我國目前所面臨的問題。國內政府和企業都努力改善國內外競爭力，但因未能順利與主要貿易國家簽署自由貿易協定，導致國內吸引投資的環境相對其他國家較差，不利於我國經濟發展。

二、世界銀行衡量跨境貿易的方法改變

世界銀行衡量經商環境之跨境貿易指標，著重在行政、監管和物流負擔對於國際貿易所造成的時間和成本之增加。近年來因為 WTO 多邊談判和區域貿易協定成功使得關稅和配額障礙降低，決策者和貿易商關心的焦點著重在貿易便捷化。其次，多邊貿易談判下一個主要重點將會在農產品貿易便捷化。加上研究人員近幾十年來已經獲得大量個體數據，一些固定化形式的廠商和參與國際市場的貿易成本等相關事實已經浮現。所以，世界銀行已理解到測量邊際國際貿易成本，比測量固定國際貿易成本更為重要，邊際國際貿易成本差異對於參與國際貿易的企業數量有較大影響。以下分別介紹衡量跨境貿易指標的新舊方法。

（一）衡量跨境貿易指標舊方法

1. 衡量指標說明

從 2006 年起，世界銀行增加跨境貿易指標，該指標衡量進出口一標準貨櫃貨物的程序要求。對於進口貨物的程序範圍，包含從船舶入港到貨櫃遞送至工廠倉庫；對於出口貨物的程序範圍，包含從貨物在出廠包裝到港口離境。衡量指標針對進出口所需的文件數量、簽名數量和時間進行評估。

設有下列假設：對於企業之選擇須符合以下標準。員工規模 100 人以上；設址在該國人口最多的城市；是 100%該國民營有限責任公

司，依該國商業法律和國家相關規定正式註冊和營運；有 10%以上銷售出口至國際市場；該公司非位於出口加工區或工業區具有特殊進出權限範圍內營運。貿易產品裝於 20 呎乾貨貨櫃，且非有害產品、無須冷藏或任何其他特殊環境、無須任何特殊的植物檢疫或環境安全標準。

衡量指標一：進出口貨物所需的所有文件記錄。假設信貸合同和信用狀業經同意並經雙方簽字。文件包括港口備案單證、報關和清關文件，以及有關各方之間交換的正式文件。

衡量指標二：進出口貨物所需的簽名數量（2007 年起以計算進口或出口成本取代）。將簽名定義為承認同意，簽字或蓋章代表著一個或多個正規手續之批准，實體與電子簽名皆計算在內。監管的強制性認證也被視為簽名。如果一個文件需要從一或數個部門、一或數名人士批准，各層級的審批或簽名都被計算在內，但不含進出口商的簽名。自 2007 年開始，計算進口或出口成本，取代了簽名的計算。所謂成本，是記錄 20 英尺貨櫃完成進口或出口程序所有相關收取之費用，以美元計價。這些費用包括文件費用、清關和技術控制之行政業務收費、碼頭裝卸費，以及內陸運輸費用。但成本措施不包括關稅或貿易稅，且只有官方成本才被記錄。

衡量指標三：進出口貨物所需的時間。時間是以日曆天數記錄。對於每一個程序的時間計算，是從該程序被啟動的時刻開始，一直到運行完成為止。評估時假定進口商和出口商都不願浪費時間，故假使某一程序可透過支付額外費用方式來加快進程，則選擇以最快法定程序來計算；多項程序若可同步進行完成就被視為同時完成，以此來計算所耗時間。程序間的等待期間（例如貨物的卸載期間）亦被計算在內。

2. 得分和排名計算方式

跨境貿易指標之得分計算方式是一經濟體在全部調查國家之中，簡單平均每一細項的比例排名（Percent Rank），排名是使用上述得分的名次（Rank）值。

（二）衡量跨境貿易指標新方法

1. 衡量指標說明

新「跨境貿易」指標評比內容，係以個案情境分析為主要調查基礎，擇定一經濟體中最大之貿易城市，觀察其中一個倉庫與主要進出口貿易對象進行交易時的跨境貿易概況及物流運輸過程（即前沿距離，Distance To Frontier, DTF），調查內容包括通關文件法規遵循、邊境管制法規遵循，以及國內運輸（documentary compliance, border compliance and domestic transport）三項程序，包括起源國、中轉國、目的地國之所有政府機構要求通關文件，該經濟體的海關管制、通關有關的強制性檢驗、邊境處理，所須花費的時間及成本客觀統計證據。在出口部分，其調查之產品及貿易對象，係以該經濟體出口具有比較利益之產品為基準；至於進口部分，產品係定為汽車零組件，並以一經濟體之汽車零組件進口金額最高之貿易往來對象進行調查。跨境貿易的數據是通過給予當地貨運代理、報關經紀人和貿易商的調查問卷收集而得。

一經濟體的跨境貿易指數排名是通過排序前沿距離的分數來決定的。前沿距離的分數是將出口和進口通關文件法規遵循和邊境管制法規遵循程序所須要的時間和成本分數，以每項權重 25% 的簡單平均方式計算而得。

儘管收集並公布對國內運輸的時間和成本數據，但該數據計算並不影響跨境貿易前沿距離得分和排名。之所以排除計算的主要原因，是因為國內運輸時間和成本受到許多外部因素影響，尤其在地理上，如本地與過境領土的地形、道路通行能力和一般基礎設施之限制；最鄰近港口或與邊境之距離、貿易貨品儲存倉庫的位置等。這些外部因素不會直接受到經濟體的貿易政策或改革影響。此外，繼續收集關於在國際貿易所需通關文件數量的數據。但與往年不同的是，這些數據也被排除在跨境貿易前沿距離得分和排名之外。

為使各經濟體的數據具有可比性，故對貿易貨品和交易訂有下列之假設：A、假定貨物是從出口經濟體最大商業城市的倉庫中送出，

一直送達至進口經濟體最大商業城市的倉庫。B、以 15 噸標準裝運的貨櫃為準，從進口夥伴進口汽車零組件價格乘以數量的最大價值，和該經濟體出口具比較利益（即最大價值）貨品到最大買家出口夥伴。C、貴金屬和寶石、活動物和藥品被排除在可能的出口產品清單之外。D、任一運送就是一個貿易單位，並不一定要以貨櫃計，但假設進口汽車零組件是以貨櫃計算。E、基於重量的運輸成本假定是比基於批量運輸成本更大。F、若政府規費是以貨物的價值來計算，該價值被假定為 5 萬美元。G、運送貨物是新品，而不是二手或使用過的商品。H、出口公司負責招聘和支付貨運代理人或報關行，並支付相關的國際海運、國內運輸、通關和海關和其他政府機構強制檢查、港口或邊境處理、通關文件法規遵循規費。進口公司負責上述所有進口費用。I、運輸方式是由出口或進口貨品和貿易夥伴最常選擇使用的方式，包括港口、機場或陸地邊境口岸。J、進出口運送程序中，任何由政府機構所要求、以電子方式所提交之資訊全數被認定為通關文件。K、港口或邊境之定義為一經濟體讓貨品進出的地方。L、政府相關機構被認定為下列有關部門，如海關、港務局、路警、邊防、標準化機構、農業或工業部門、國家安全機關和其他政府部門。

（1）衡量指標一：進出口貨物所需的時間。時間以小時或天來計算，1 天以 24 小時計，若完成一貨品運送需 22 天，則記錄為 $22 \times 24 = 528$ 小時。如果通關需要 7.5 小時，則記錄之數據就是 7.5 小時。假設通關文件在上午 8 點提交給海關機構，須過夜處理，並可以在第二天上午 8 點拿回文件。在這種情況下，通關處理時間會被記錄為 24 小時。

（2）衡量指標二：進出口貨物所需的成本。成本是以美元方式呈現，然保險費用和無收據之非正式支付，則被排除在費用成本記錄之外。調查問卷填寫者被要求將當地貨幣按回答問卷當天之匯率，轉換成美元。調查問卷填寫者若為民營國際貿易物流商，則提供匯率和流程。

2. 得分和排名計算方式

跨境貿易指標之得分計算方式是一經濟體在全部調查國家之

中，簡單平均每一細項的得分，細項得分是（該經濟體調查數據－全部調查國家表現最差數據）／（全部調查國家表現最佳數據－全部調查國家表現最差數據），排名是使用上述得分的名次（Rank）值。

（三）新方法衡量跨境貿易指標結果

新方法在 2015 年跨境貿易指標各細項得分和排名如表 1，在全球 189 國中我國總排名降至第 65，在挑選 12 國中排名不僅次於新加坡、香港、韓國、馬來西亞、英國，也次於美國、日本、泰國，但比中國大陸、印尼和越南要好。

表 1 世界銀行經商環境 2015 年跨境貿易指標得分和排名

經濟體		中國大陸	香港	印尼	日本	韓國	馬來西亞	新加坡	臺灣	泰國	英國	美國	越南
出口耗時(小時)	跨境遵循	25.93	18.55	38.72	48.00	13.88	19.80	12.00	16.85	51.00	24.00	1.50	57.23
	分數	84.32	88.97	76.28	70.44	91.90	88.18	93.08	90.03	68.55	85.53	99.69	64.63
	排名	68	50	91	98	45	52	43	47	114	60	19	121
	文件遵循	21.20	1.32	72.00	3.35	1.00	10.00	3.50	31.38	11.27	4.00	1.50	83.08
	分數	88.05	99.81	57.99	98.61	100.00	94.67	98.52	82.02	93.92	98.22	99.70	51.43
	排名	78	26	145	49	1	68	50	93	70	52	27	158
出口成本(美元/每櫃)	跨境遵循	522.44	281.82	253.74	306.13	184.72	321.16	335.00	335.38	222.56	280.00	175.00	309.13
	分數	50.71	73.41	76.06	71.12	82.57	69.70	68.40	68.36	79.00	73.58	83.49	70.84
	排名	152	83	72	93	58	101	104	105	66	80	52	94
	文件遵循	84.57	51.88	170.00	15.00	11.10	45.00	37.00	84.00	96.86	25.00	60.00	139.23
	分數	78.86	87.03	57.50	96.25	97.23	88.75	90.75	79.00	75.79	93.75	85.00	65.19
	排名	84	53	131	22	21	40	34	83	95	26	57	119
進口耗時(小時)	跨境遵循	92.31	18.55	99.36	48.00	6.00	24.00	35.43	47.38	50.18	8.00	1.50	64.00
	分數	67.27	93.71	64.75	83.15	98.21	91.76	87.66	83.37	82.37	97.49	99.82	77.42
	排名	141	56	149	85	46	59	71	84	95	48	26	108
	文件遵循	65.70	1.32	144.00	3.35	1.00	10.00	1.00	40.62	4.00	1.67	7.50	106.00

經濟體		中國 大陸	香港	印尼	日本	韓國	馬來 西亞	新加 坡	臺灣	泰國	英國	美國	越南
	分數	72.93	99.87	40.17	99.02	100.00	96.23	100.00	83.42	98.74	99.72	97.28	56.07
	排名	128	31	164	49	1	66	1	99	52	35	59	149
進口 成本 (美元/每櫃)	跨境 遵循	776.61	265.63	382.59	337.42	314.64	321.16	220.00	389.23	232.55	205.00	175.00	267.92
	分數	35.28	77.86	68.12	71.88	73.78	73.24	81.67	67.56	80.62	82.92	85.42	77.67
	排名	167	68	96	86	77	80	57	98	61	55	50	69
	文件 遵循	170.89	130.00	160.00	22.80	26.75	60.00	37.00	90.15	43.45	0.00	100.00	182.50
	分數	75.59	81.43	77.14	96.74	96.18	91.43	94.71	87.12	93.79	100.00	85.71	73.93
	排名	133	107	126	33	34	58	38	82	44	1	86	136
跨境貿易便利度 前沿距離 (DTF)		69.13	87.76	64.75	85.90	92.48	86.74	89.35	80.11	84.10	91.40	92.01	67.15
貿易便利度排名		96	47	105	52	31	49	41	65	56	38	34	99

資料來源：本研究自行整理。

我國排名大幅落後的主要因素是調查方法改變，問卷調查舊方法是針對貨品在港口和工廠倉庫或包裝地之間的時間與成本。問卷調查新方法考量全球供應鏈和價值鏈，針對特定貨品在出口國和進口國之間所有通關文件和邊境管制的時間與成本，也將貨品經中轉國的時間與成本納入計算。因此，表 1 的結果顯示一國在其領土之內的政策措施和落實效率改善，比較難對新方法所得跨境貿易指標結果做出明確的影響。

三、結論

世界銀行對一國經商環境跨境貿易的新衡量方法，主要是在新觀念和新數據的引導下，除了國內仍有不利跨境貿易指標評比的法制因素外，並更精準的從業者商業模式、全球分工、他國合作業者、追求他國優惠政策、或國際貿易透過中轉國等因素衡量所產生的時間與成本，以此來反應一國經商環境的跨境貿易時間和成本。我國受到新衡量方法的影響，跨境貿易指標的排名由全球第 19 名下降到第 65 名。

因此，我國未來應該針對進出口貨物之貨運代理、報關經紀人和貿易商展開調查，在進口汽車零組件方面，鎖定的產品項目是自動變速箱與其零組件（占全部進口汽車零組件比重 18.2%）、其他汽缸體與其零組件（16.8%）、引擎 活塞及其零組件（6.1%）、車身與其零組件（4.0%）、伺服剎車系統與其零組件（3.9%），鎖定的國家將會是日本（占比 36.9%）、中國大陸（20.9%）、韓國（8.8%）、泰國（8.1%）、德國（6.9%）。在出口積體電路及微組件方面，鎖定的產品項目是其它積體電路（占全部出口積體電路及微組件比重 86.9%）和記憶體（10.7%），鎖定的國家將會是中國大陸（含香港）占比（48.7%）；其次為東協六國（26.6%）；韓國（11.2%）；美國（2.2%）及德國（1.2%）。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 515 期，2016 年 7 月 29 日】



結構性差異為當前國際 經貿摩擦之重要成因

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 研究員

一、前言

自 2008 年金融危機爆發以來，全球經濟成長乏力已經進入第 9 年，今（2016）年 9 月初於中國大陸杭州舉行的 G20 峰會，主要在聚集 G20 領袖共謀促進經濟成長之良方，然而根據主辦國發布的 G20 公報來看，應該是成果有限。惟根據該公報的五大亮點，卻也顯示當前全球經濟的主要問題為：各國應加強推動結構性改革、擴大綠色投融资、反對貿易及投資保護主義，及促進基礎設施投資。為了促進經濟成長，G20 領袖亦達成將展開行動計畫，惟各項行動計畫能否解除當前國際所呈現的保護主義，以致促進經濟成長及降低在各領域日增的風險才是各界關注的重點。就此而言，一般國際媒體的反應似乎是失望多於肯定，例如：倫敦金融時報認為：峰會對促進貿易與投資方面沒有交出好成績；華爾街日報認為：峰會沒有提升實質性（促進貿易與投資）的措施；事後經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic-Cooperation and Development, OECD）更呼籲各國應採取措施以應對全球化的倒退，及避免全球經濟陷入低增長陷阱。

在面對當前全球經濟成長乏力的主要問題中，以結構改革最為重要，但是各國所面對的結構性問題並非一致，而且國與國之間也存有結構性差異的問題。本文主要分析此結構性改革及結構性差異所形成的問題，其中杭州峰會就結構性改革達成的共識只適用於個別成員，而更重要的是，各國間所呈現的結構性差異已是當前眾多國際經貿摩

擦形成之主因，頗值得吾人關注。

二、結構性差異問題之出現

2008 年由已開發國家爆發的金融海嘯，凸顯了已開發國家與新興市場國家經濟失衡的問題，此種失衡包括有：已開發國家在財政與貿易上的雙赤字問題、在金融市場之過度操作、在投資活動與國際貿易規範方面之不足，以及由於雙方制度與結構性差異導致的國際經貿結構失衡問題。由於結構性失衡影響到主要國家的經濟成長動能，因此全球保護性的貿易與投資措施已經增加，如此又再威脅各國未來的經濟成長能量，於是全球經濟成長前景堪慮。已開發國家，包括美國、歐盟的經濟成長率，在 2016 年可能只有 1.5%；日本雖然在安倍經濟學之下，大幅放寬財政與貨幣政策，成長率最高也不會超過 1%，近來更已開始實施負利率；歐盟成員則仍有金融與銀行風險偏高的不確定性。在已開發國家經濟成長乏力之下，新興市場國家出口受到影響，於是成長幅度也隨之下滑，故形成全球景氣欠佳的景況。

根據監督世界各地保護主義的全球貿易預警組織（Global Trade Alert）發布的報告顯示，全球貿易減緩的程度多數國家均比預期的糟，因此在經濟面，保護的氛圍正持續增加。根據 OECD 統計，2016 年每月增加的保護措施已達自 2009 年以來之高峰。另外在政治面則有反全球化、反移民的言論，包括在英國，通過了脫歐公投；在美國，共和黨與民主黨總統候選人皆反對自由貿易協定，川普對開發中國家更有將建立圍牆、提高關稅、美國將重簽貿易協定等孤立主義言論。而歐盟，除了英國通過脫歐公投外，更有法國、荷蘭、義大利等極端黨派要效仿英國舉辦公投，此外，德國總理梅克爾則受到移民政策拖累輸掉重要選舉，因此孤立主義與去全球化聲浪鵲起。然而此種以保護主義對付經濟成長減緩的作法無異於飲鴆止渴，若無法遏止，勢必淪入惡性循環的陷阱，G20 因而強調各國應推動結構性改革。

三、G20 推動結構性改革

結構性改革是促進長期成長的重要動力，而動態的成長可以化解

保護主義，G20 峰會因而在 9 大領域達成各國將推動結構性改革的共識，並就改革措施提出 9 大指導原則，主要包括促進貿易與投資之開放、推動勞動市場改革、鼓勵創新、改善基礎設施、促進財政改革、改善金融體制、加強對環境保護、促進包容成長等。為了落實結構性改革，G20 未來將建立結構性改革指標，就相關措施予以量化，OECD 則自 2017 年起將每兩年進行一次技術性評估與報告。惟由於各國所面對的結構性問題並不一致，報告的目的主要在展示各成員國在國別層面的進展。

然而結構性改革不但在各國不同，也是各國在解決政經問題時所面對的難題，因此要能有效地執行並不容易。譬如：在美國所呈現的結構性問題主要是，消費大於儲蓄，貿易赤字與財政赤字居高不下，因此推動量化寬鬆的貨幣政策以刺激景氣，結果金融與房地產市場雖得以提振，但所得收入差距仍未改善，基礎建設也缺乏資金而難以更新，進而影響民粹與總統候選人的政策。在歐洲方面，老齡化、高福利、勞動市場僵化、外來移民與難民，凸顯了歐盟在整合了將近 60 年來的弊病，以致英國民眾在脫歐公投中，不顧每天已在享受的整合利益而作了脫歐的選擇。在日本則呈現人口老化與婦女參與度過低的問題，安倍政府為了刺激景氣已實施量化寬鬆的貨幣與財政政策，近來更實施負利率，以期刺激投資、鼓勵消費。在中國大陸則主要是國營企業造成的產能過剩，同時殭屍企業大量存在、資產價格快速上揚、所得分配惡化、行政官僚貪腐，以致擠壓實際經濟發展空間等。因此日後如何落實結構改革，才是各國能否改善本身經濟問題更重要的課題。

四、國際間呈現的結構性差異

所謂結構改革通常涉及制度改革，而欲推動制度改革絕非易事。如果一國無法有效規劃必要的改革或者無法突破各自面對的利益團體，經濟成長無力的後果由自己承擔乃天經地義，然而值得注意的是，目前各國在制度面的差異，在國際間已成為不少國際經貿摩擦與紛爭形成的主因，因此在國際經貿組織及論壇中也成為各界關心的議題，其中最具體而明顯的就是中國大陸國營企業接受到政府補貼與在

國際貿易中形成的不公平貿易。而其原因主要是因為中國大陸的經濟改革尚未擴及至政治改革，國家對土地及自然資源仍有相當的掌控能力，再加上由中央政府規劃的發展政策與產業政策，使部分產業受到補貼，於是產能過剩、出口品價格偏低使進口國產業受到衝擊，因此不但歐美頻頻使用反傾銷措施以保護本國產業，對中國大陸於加入 WTO 15 年後，能否取得市場經濟地位的法律問題也形成爭議。

（一）中國大陸國營企業運作影響國際貿易之公平性

已開發國家對中國大陸國營企業可能影響國際貿易公平性之質疑，首先見於 2013 年美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）對國會的報告。該報告指稱：過去 10 年，中國大陸政府逆勢操作，強調國家在經濟中的角色，不同於其在加入 WTO 之前積極推動之市場化經濟改革，其作法包括：於 2003 年設立「國有資產監督管理委員會」，2006 年國務院發布《促進國營企業及國有資產調整結構的指導意見》。基於國營企業在中國大陸經濟體制中仍有相當份量，國營企業的安全下崗對維護中國大陸經濟安全有相當重要性，2008 年全國人大再通過《國營企業法》，2010 年共產黨中央委員會及國務院發表《進一步促進三中全會決策體制意見》，要求國營企業建立聯合決策機制，在此機制中，共產黨扮演重要的決策角色。此外為了促使國有企業改革，在生產過剩的部門，中央及地方政府雖大力推動併購，但其併購的重要方式之一為私有企業大量的參與到國有企業的股權結構中，形成混合所有制；在混合所有制及一黨專政下，中央與地方政府很容易進行對企業經營之干預。受到影響的部門包括：航空、鋼鐵、煤、國防、電力、石油、石化、航運及通訊業等。在這些部門中的重要企業，尤其是國營企業，或是原由地方政府經營的相關企業（地方國企），經由政府在取得資源與給予優惠方面的支持，使國家對特定企業的控制力及影響力反而得到進一步強化，國營企業主張的權力得到重新確認（國進民退），影響到價格體制的持續改革。

2013 年根據中國大陸官方統計，國營企業資產占有所有資產約 41%，即過去這段期間，國營企業基本上缺乏有效的改革。基於國營

企業的占比以及對中國大陸經濟的影響仍大，其相關產品出口價格之偏低，在歐美等地不斷出現被課反傾銷稅與平衡稅的案件，受到影響的業者更指稱中國大陸的經濟體制實為國家資本主義，而非社會主義的市場經濟。

（二）國家資本主義、社會主義或市場經濟之資本主義

在改革開放之前，中國大陸是厲行計畫經濟的社會主義國家，改革開放之後，計畫經濟雖然已被拋棄，但是基於改革並未擴及至政治層面，在一黨專政之下，國家及政府仍然很容易干預市場。例如：政府在制度上有五年計畫，在各期五年計畫中規劃的重點產業，在投資與發展方面成為中央與地方施政的重要目標。在企業經營方面，國營企業相對於民營企業，在取得土地、資本及行政資源上具有優勢，而勞動市場仍然存在廉價的農民工，使得部分經濟活動在取得生產性資源上無法符合市場經濟體制，因此中國大陸並非社會主義的市場經濟，此與中國大陸強調其為具有中國特色的社會主義似乎不同。

長期以來，社會主義中最基本的要求為平均分配，但在中國大陸的市場經濟改革中，所放棄的計畫經濟之主要成分正是平均分配，例如：鄧小平最常被人引用的一句話：「讓一部份人先富起來」，基本上即是讓企業經營者可以逐利、追求富裕。不過由於中國大陸政治體制與一黨專政制度尚未改變，使得企業在為取得許可而展開企業營運活動時，經常要繞過行政障礙、爭取利益與優惠，因此造成官員貪污、舞弊的空間，許多地方官員及私營企業更因此致富，所得分配因而嚴重惡化。整體而言，自改革開放之後，由於國家在經濟上仍然扮演主導角色，國營企業不但在取得資源方面享有優惠，其所得利潤又被要求以一定比例上繳，以利政府作為施政的重要財源之一，從而擴大政府職能，掌握實權，故更似國家資本主義。

國家資本主義允許政府利用不同的國營公司管理部分重要資源，以創造及維持大量工作機會，同時也更能與國家重大發展策略相配合，例如：在石油、天然氣、礦產、電力、電信及武器生產等部門，國家常常以主權財富基金或外匯存底支援這些公司，這種基金與自由市場基金的不同處在於：基金的管理者對政治官員負責，而非股東。

此外國家資本主義的目標主要不是經濟，而是極度擴張國家的權力和領導階層的存續機會。而上繳的利潤不似稅收有固定比例，可以包庇不具效益的國營企業，因此資源的利用並非最具效益，但由於國家掌握雄厚的資源與權力，國營企業接受到補貼，對依市場經濟運作的企業形成挑戰。

然而在自由經濟制度下的資本主義則強調公平競爭，包括政府不得控制資源與生產要素之分配與使用，勞方向資方有協商工資之自由，企業營運受法律保障而且有合理的退出機制，以及政府不得操縱匯率等。因此不僅是 USTR，歐美的跨國企業、專家學者亦早於 2011 年即有專文指出中國大陸屬於國家資本主義，近幾年，當中國大陸更以資金優勢在主要國家大肆併購或搜購企業以取得技術與市場時，也引起美國的警惕，質疑其挾國家資本主義，擁有無限的經濟資源進入已開發國家後，是否將影響已開發國家市場的遊戲規則？

（三）國家資本主義影響特定產業國際貿易之公平競爭

國家資本主義對國營企業形成的補貼常常是由於制度面的因素，除了國營企業在取得核准、使用資源上具有優勢外，在重要的天然資源或基礎產業更與國家的發展與產業政策相關，其中鋼鐵產業即為當前歐美最關切的領域，主因在於全球鋼鐵產業目前正出現嚴重的產能過剩問題，而中國大陸為全球鋼鐵生產的最大國，其鋼鐵產能之過剩與出口價格偏低，對歐美的鋼鐵產業形成嚴重之威脅。

鋼鐵業為經濟發展過程中的基礎產業，中國大陸自改革開放以來，經濟成長快速，鋼鐵工業也飛速發展，到 1996 年已成為全球第一大鋼鐵生產國。2001 年中國大陸加入 WTO，由於在出口市場取得最惠國待遇，經濟改革也承諾將持續推動，出口及投資成長更加快速，2002 年至 2003 年鋼鐵投資分別成長 45.9% 及 96%，鋼鐵業進入加速發展階段。自 2003 年起中國大陸官方已開始呼籲業者勿擴充太快，但大型國營鋼鐵企業紛紛投入巨資，建設新產能與項目，企業家數也快速增加。

但是從 2003 年到 2016 年中國大陸已發布了無數限制鋼鐵生產、

淘汰低效產能的相關辦法與文件，要求各地運用各種手段、遏止盲目投資。不過由於事關地方政府績效、稅收、國營企業體制與結構性等因素，中國大陸政府的限制生產措施不但未見成效，而且每次限產措施之後，產能反而擴大。2008 年金融海嘯，已開發國家內需減弱，鋼鐵需求趨軟，中國大陸鋼鐵出口亦受到衝擊，眾多鋼鐵廠因國際市場需求不振而出現虧損，但鋼鐵大廠仍然擴大生產；而歐美的鋼鐵廠即使對中國大陸鋼鐵課徵高額的反傾銷稅，仍時有關廠、裁員等情況，因此紛紛將矛頭指向中國大陸，認為中國大陸的鋼鐵生產過剩、低價出口，對歐美鋼鐵產業造成難以招架的衝擊。2015 年歐美 9 國鋼鐵協會發表聯合聲明，稱全球鋼鐵產業正遭受產能過剩危機，中國大陸鋼鐵業是這一問題的主要影響者，並對 2016 年 12 月中國大陸自動獲得市場經濟國家地位表示反對。中國大陸隨後雖發表聲明稱：鋼鐵產能過剩係因全球鋼鐵業正處於結構調整當中，各國必須共同面對，進口國頻頻使用反傾銷措施是保護主義，但歐美等國顯然並未接受中國大陸的說法。2016 年 OECD 及 G20 杭州峰會，各國繼續關注全球鋼鐵產能過剩問題，中國大陸雖已承諾將削減產能，但是根據過去的經驗，此種承諾仍然受到質疑。

五、結語

經濟改革、豐富的資源與廉價的勞動力，再加上出口導向的發展策略是中國大陸過去快速興起的重要原因。自從 2008 金融海嘯之後，全球需求減弱，今後持續高速的出口成長已不可能，而過去中國大陸以國家之力發展經濟的方式也造成分配不均、社會不公，以及貪腐嚴重的問題，主要是因為改革尚未擴及至政治、社會與國營企業，因此與他國呈現結構性或制度性差異的問題。目前此種國際間結構性差異的問題不但已形成眾多經貿摩擦，成為歐美目前極關切的不公平貿易，甚至也影響到中國大陸是否可能於 2016 年底取得市場經濟地位。G20 推動的結構性改革，主要只能鼓勵各國推動本身所面對的結構性問題，以促進經濟成長，對於各國間由於制度性差異形成的貿易摩擦，仍有待彼此加強溝通、協調與加以調整。



在調和與否之間擺盪：從 國內偏好檢視臺灣食安 法制與國際貿易法規之 相容性

國立中興大學國際政治研究所 譚偉恩 助理教授、郭家瑾 碩士生

一、前言

推動貿易自由化（trade liberalization）幾乎是當前各國一致追求的經濟政策，多數國家不僅積極爭取加入區域或跨區域性的貿易聯盟，也同時積極嘗試與它國簽署雙邊自由貿易協定。面對此一趨勢，長期仰賴進出口貿易以維繫經濟發展的臺灣，是否須將本國貿易相關規範與國際貿易規範進行調和，遂成為一項重要議題。然而，門戶開放與全球貿易接軌的同時，大量因貿易自由化而進入本國的產品，尤其是食品，也同時帶來健康風險，並且會因政府如何判定和回應這樣的風險，而引發臺灣與出口國間的利益衝突，或國內不同利益團體的政治紛爭。

何以如此？蓋原本以保護消費者健康安全之各種國內法規或行政命令之施行，有可能會對外國進口食品構成不必要之限制或歧視。對出口國來說，此種限制或歧視是一種進口國刻意形成的非關稅貿易障礙。為減少此種貿易爭端發生，WTO 設有規範，促使食品進口國與出口國透過「調和化」（harmonization）方式，即以相關國際性專業組織所研訂之安全標準為基礎，讓跨國食品貿易得以順

利進行¹。除了進口國與出口國的規範是否調和外，在純粹的國內層次中，至少有三種不同身分的行為者在食品安全這個賽局裡存有利益偏好（*preference*）之分歧，這也導致食品安全註定要成為一個政治問題。基本上，業者是以「獲利」為最主要目標，而消費者卻是以「健康」為首要顧念，政府則必須要在食安管理上發揮平衡者（*balancer*）的功能，做好類似比例分配的工作。倘若為維護消費者健康，而要求業者承擔過度責任，可能會招致危害國家經濟發展的風險。反之，若為了提供業者可獲利的市場環境，而過度犧牲消費者權益時，民間不滿情緒可能會衝擊政治穩定，或減損政府的合法性。這也就是「調和化」看似屬於 WTO 會員在追求貿易自由化時應遵循之義務，但實踐上是否調和化、何時調和化、什麼食品可以與國際標準調和、什麼食品又必須堅守國內標準，將高度取決於進口國的國內政治²。

本文關注臺灣在追求貿易自由化的同時，所面臨之食安法制調和化問題。研究內容聚焦於臺灣在肉品及蔬果的食安政策抉擇，以及由此衍生的法益衝突。除前言外，第二部分說明「食品安全標準」在食品管理中的意義，第三部分針對我國動植物用藥之管理進行個案研究，第四部分則以目前初步研究發現為基礎，評估當前食安法制及未來政策走向的利弊得失，最後第五部分為結論。

二、食品安全標準

原則上一種食品能不能被消費者食用，端賴其製程中有無逾越基於科學證據所制定的安全標準，但這些所謂的科學標準是「誰」

¹ 「法規調和化」即是為了促進貿易自由化，而促進貿易自由化之目的，根據我國政府之說法，其益處包含強化我產品在國際市場之競爭優勢、促進國內經貿體制改革及與國際接軌、參與區域經濟整合以提升國際地位、改善投資環境以吸引外商來台投資、促進產業在國內深耕以創造就業機會等。臺灣 ECA|FTA 總入口網站，「推動洽簽 FTA 對我國經濟發展的重要性為何？」，<http://fta.trade.gov.tw/qalist.asp?k=0&n=18#qa18>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 29 日）。

² Helen Milner and Benjamin Judkins, "Partisanship, Trade Policy, and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?" *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1 (2004): 95-120.

在制定，又是「如何」制定，多半是不易為人所窺見的技術政治（technopolitics）或寧靜政治（quiet politics）³，並且背後又連繫著複雜的政經因素。

（一）國際標準與國內標準

國家間貿易與其說是各取所需，或基於比較利益的互惠分工，倒不如說是一場進口國與出口國的賽局；並且，這個賽局與每個國家內部的利害當事方（stakeholders）有著極為密切的互動。以食品貿易為例，出口國的首要目標必然是透過跨國交易賺取利潤，而不是去顧及進口國消費者的衛生安全。當然，在未來陰影（the shadow of future）的限制下，出口國不會希望進口國的消費者出現任何健康問題，否則日後的貿易往來將面臨阻礙⁴。不過，如果食品本身與不健康或不安全的因果關係很難確定時，出口國或其食品業者就未必要對進口國及其人民食用後的生命或健康負責。詳言之，當食品供需鏈與個別國家、區域和國際市場串聯後，就導致以全球為範圍的食品供應或消費現象普遍化。然而，當食品供應的能量因全球化而大幅提升之際，也同時增加了食品安全的脆弱性。因此，進口國必然較出口國更關切食品安全問題，甚至為防止輸入對人類生命或健康有害之食品而制定若干法律，像是我國現行的《食品安全衛生管理法》⁵。

顯而易見，食品貿易的出口國與進口國在偏好上各有所重。在此情況下，貿易活動的自由度必然受到限縮，而強大的出口國（或進口國）往往可以憑藉自己相對優勢的權力向進口國（或出口國）施壓，使之不得不開放食品進口（或放棄食品出口）。為避免此一現象發生，WTO 設有《食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定》

³ 譚偉恩、蔡育岱，「食品政治：『誰』左右了國際食品安全的標準？」，政治科學論叢，第 42 期（2009 年 12 月），頁 1-42。

⁴ James Fearon, "Bargaining, Enforcement, and International Cooperation," *International Organization*, Vol. 52, No. 2 (Spring 1998): 269-305.

⁵ 第 1 條開宗明義陳述此法之目的，而整部法律對於境外輸入之食品要求可簡化為兩項：要符合我國食品安全與衛生標準、要通過邊境食品輸入查驗。

(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 協定)，用以處理會員間涉及食品貿易的利益衝突。此外，SPS 協定在其附件 A 以「國際標準」為基礎，協調各會員的食品安全措施。

依據 SPS 協定第 3 條第 1 項，WTO 的會員應根據既有的國際標準、指導方針或建議來進行彼此內國法的調和化。當會員國內食品安全措施是依據相關國際標準訂定時，同條第 2 項就把會員所採措施視為與 SPS 協定要求相符，且無違 WTO 有關貿易自由化之規範。此外，同條第 3 項清楚指出，會員若具有科學上的正當理由，或確定其依據第 5 條第 1 項至第 8 項而實施之檢驗和檢疫保護水準係屬允當，則其可在自身國內的食品安全措施上引用或維持比既有相關國際標準「更為嚴格的」規定。上述三項條文已將會員國內標準和 WTO 委託特定國際組織設立的國際標準做了一定程度的調和，實質效果是促使會員使用「國際標準」作為採取食品安全措施的正當性基礎，而不是任由會員援引本國標準。值得注意的是，若不存在所謂的國際標準，則 SPS 協定第 3 條就幾乎沒有適用餘地⁶。

(二) 標準背後的非科學因素：以萊克多巴胺為例

從無標準到有標準的過程，有時並非因為純粹科學上證明了什麼事，而是因為某項食品沒有標準，或有標準的背後伴隨複雜的政治考量與龐大的經貿利益。以萊克多巴胺為例，在 2012 年以前，Codex 一直未能就萊克多巴胺的使用標準達成決議，因為國際肉品市場上的主要進口國與出口國在此問題的立場十分分歧⁷。僵局延燒到 2012 年的 7 月 6 日終於有了轉變，Codex 在羅馬召開的會議中達

⁶ 林彩瑜，「從歐體生技產品爭端之裁決論 SPS 協定對 GMO 規範之影響」，臺灣大學法學論叢，第 36 卷 4 期（2007 年 12 月），頁 257-323。另請參考：European Communities-Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (DS291), available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm (last visited: 2016/08/15)。

⁷ Alberto Alemanno and Giuseppe Capodieci, "Testing the Limits of Global Food Governance: The Case of Ractopamine," *European Journal of Risk Regulation*, Vol. 3 (2012), pp. 403-404.

成協議，通過萊克多巴胺的殘留值劑量。該項食品安全標準在理論上應是經過嚴謹的科學評估過程，確定採用的殘留值標準不會對消費者身體健康造成負面影響。然而，當理論上的科學專業評估與實踐上的政治投票結合時，食品安全標準的制訂就容易受到政治力的干擾。以萊克多巴胺在 2012 年得到 Codex 認可的殘留值標準來看，投票結果是 69 票贊成，但 67 票認為此一標準可能有害於人體，7 個與會成員國代表棄權未投票。最終，萊克多巴胺的安全標準便在贊成與反對之間以極微小的差距獲得通過，Codex 決定每公斤豬肉或牛肉中可以含有 10 ppb，而肝臟中可以容許每公斤中有 40 ppb，腎臟則是允許殘留值到 90 ppb⁸。簡言之，2012 年通過的標準是一個形式上勉強過關的政治結果，而不是實質上以科學作為共識基礎的安全標準。此項萊克多巴胺殘留值標準的制定反映出特定幾個肉品出口國家（特別是美國）的貿易需求與市場利益，而不是全球肉品貿易活動多數參與者的真正共識與國際食品衛生的真切需要⁹。

三、我國對於動植物用藥之管理：個案檢視

本部分分別就我國對於規範動物用藥檢出之標準《動物用藥殘留標準》和農藥檢出之標準《農藥殘留容許量標準》進行檢視；方法上從兩規範中各挑選一種用於動物和植物之藥品，分別為：「萊克多巴胺」和「賜派芬」，再挑選兩項肉品（牛肉和豬肉）和蔬果（蘋果、櫻桃）作為觀察個案，分析我國食安管理之現況，作為利弊得失分析的依據。

⁸ 十億分率：簡稱 ppb (parts per billion)。ppb 可以用在質量上，1 公斤 (kg) 的物質中有 1 微克 (μg) 某物質，某物質含量即為 1 ppb。所以 10 ppb 標準就是每 1 公斤的美國牛肉中不能有超過 10 微克的萊克多巴胺殘留量。也可以說 1 公噸的美國牛肉中不能有超過 0.01 公克 (10 毫克) 的萊克多巴胺殘留量。

⁹ 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 1-55。

（一）萊克多巴胺之管理

1. 牛豬分離

因美牛含有萊克多巴胺所引發的朝野對峙，從 2012 年 Codex 通過標準後至今，一直在國內政治上存有爭議。當時行政院雖提出「安全容許、牛豬分離、強制標示、排除內臟」的政策，並保證會負起把關責任，但實際上缺乏有效積極的配套措施，令多數民眾無法放心¹⁰。2012 年 3 月 3 日，「食品藥品安全專案會報」技術諮詢小組第三次會議召開¹¹，與會人員確認第二次會議紀錄內容及檢視第一次會議紀錄後，認為依現有國外文獻，萊克多巴胺要引起健康副作用是在消費者直接口服 5,000 微克（ug）以上。根據專家和學者的看法，查閱目前可能之所有文獻，尚未有關於食用含萊克多巴胺肉品的大樣本流行病學之研究，也沒有確切個案報告指出消費者食用萊克多巴胺而中毒。但應注意的是，專家與學者也表示沒有研究文獻證明萊克多巴胺是絕對安全。因此，上述第三次會議最後做出對解禁「沒有共識」的結論。

由於臺灣消費者對豬內臟的消費量偏高，此點與美加等國的肉品消費情況十分不同，若貿然開放含有萊克多巴胺的豬肉進口，對國人健康法益的風險一定會比開放牛肉來得高。立法委員因此提案要求政府應嚴禁美豬進口。農委會則從經濟面進行評估，指出解禁美豬將使國內養豬業每年產值損失約 143 億元¹²。

¹⁰ 汪文豪，「美牛瘦肉精風暴，監委程仁宏：16 字箴言乏配套，民眾難放心」，上下游，2012 年 6 月 18 日，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/9366/>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 16 日）。

¹¹ 樓乃潔，「美牛風險爭議大 第三次專家會議改寫結論」，苦勞網，2012 年 3 月 4 日，<http://www.cooloud.org.tw/node/66985>；行政院農委會，「第三次技術諮詢小組會議專家學者充分討論 基於科學事實提供外界正確資訊」，2012 年 3 月 4 日，http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120305110711（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 16 日）。

¹² 該會副主委黃國青說：「寧可向美國說抱歉，也要保護國內豬農。」參考：張家瑀，「立院通過提案 要求牛豬分離、嚴禁美豬進口」，風傳媒，2016 年 5 月 2 日，

2016 年 5 月 20 日新政府接手管理之後，表示在無完整風險評估報告與科學證據被提出之前，採取「國內外豬肉」皆不可含有萊克多巴胺的立場¹³。值得注意的是，早在政府開放美牛進口前，一項針對 2005 到 2008 年國人尿液的檢驗報告結果顯示，萊克多巴胺含量最多者達 7 種以上，表示臺灣消費者在政府明文開放含有萊克多巴胺的肉品進口前，早就食用過含有此種動物用藥但來源不明的肉品¹⁴。

2. 現行規範情況

我國現行《食品安全衛生管理法》第 15 條規定：「食品或食品添加物有下列情形之一者，不得製造、加工、調配、包裝、運送、貯存、販賣、輸入、輸出、作為贈品或公開陳列：…。五、殘留農藥或動物用藥含量超過安全容許量。…」

上述第五款提及之「殘留農藥或動物用藥」之安全容許量，係由中央主管機關會商相關機關後訂定；而現行我國關於動物用藥之安全容許量之規範即為《動物用藥殘留標準》¹⁵，於 2005 年 4 月 15 日制訂公布，期間歷經了 22 次修正，2015 年 10 月 16 日後的版本為現行最新內容，其中第 3 條規定：「食品中之動物用藥殘留量應符合下列規定，本表中未列之藥品品目，不得檢出。若表中藥品品目非屬行政院農業委員會核准使用之動物用藥，僅適用進口肉品。」

依上述規定，萊克多巴胺明列於表中（參見表 1），因此並非不

<http://www.storm.mg/article/112210>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 16 日）。

¹³ 賴于榛，「520 後進口美豬？童振源出面滅火：談判應該不會那麼快」，《ETtoday》，2016 年 04 月 25 日，
<http://www.ettoday.net/news/20160425/686670.htm>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日）。

¹⁴ 鄧桂芬，「不關美牛的事，你早就吃到瘦肉精了」，《聯合報》，2016 年 5 月 2 日，
<http://a.udn.com/focus/2016/05/03/20696/index.html>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 16 日）

¹⁵ 《動物用藥殘留標準》§1：「本標準依食品安全衛生管理法第十五條第二項規定訂定之。」

得檢出之動物用藥。但行政院農委會對於萊克多巴胺的核准是配合 2012 年 7 月 25 日《食品衛生管理法》之修正，在動物用藥禁藥公告中開放萊克多巴胺作為「牛」隻飼料中的添加物，但仍不准使用於「豬隻及其他畜禽」，以落實「牛豬分離」政策¹⁶。因此，萊克多巴胺在我國食安管理規範中的情況是：並非不得檢出之動物用藥，但檢出之情形僅限於進口之牛肉（且限肌肉部分）¹⁷。非牛肉之其它肉品，若來源為本國，則禁止使用；若來源為外國，則不在開放進口之列。

表 1 現行《動物用藥殘留標準》第 3 條關於萊克多巴胺的 MRL^註標準

藥品名稱		殘留部位	動物種類	殘留容許量 (ppb)
學名	中文			
Ractopamine	萊克多巴胺	肌肉	牛	10

註：MRL 係指 maximal residue level，最高容許量。

資料來源：全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=L0040026>。

¹⁶ 農委會在民國 95 年 10 月 11 日將瘦肉精（含萊克多巴胺）公告為禁藥。http://www.coa.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20120725184310&print=1（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 15 日）。

¹⁷ 國內養牛業者要使用萊克多巴胺，仍必須由動物用藥品販賣業者依動物用藥品管理法規定，提出檢驗登記申請，並經防檢局審查通過，核發動物用藥品許可證後，才准予養牛業者使用。在未核准檢驗登記前，萊克多巴胺仍屬動物用禁藥，養牛業者仍不得使用，國產牛肉亦不得檢出。詳見：<https://www.baphiq.gov.tw/view.php?catid=6795>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 15 日）。

表 2 臺灣與國際對於萊克多巴胺 MRL 之比較

單位：ppb

種類	部位	C	臺	美	加	歐盟 (EU)	中	澳	紐	日	韓
豬	腎	90	X	—	90	X	X	200	90	90	90
	肝	40		150	40			200	40	40	40
	肌肉	10		50	10			50	10	10	10
	脂肪	10		—	—			50	10	10	10
牛	腎	90	10	—	90			—	—	90	90
	肝	40		90	40			—	—	40	40
	肌肉	10		30	10			—	—	10	10
	脂肪	10		—	—			—	—	10	10
火雞	肝	—	X	450	200			—	—	X	—
	肌肉			100	30						

資料來源：作者自行蒐集 Codex 及各國政府相關之官方法規網頁。

3. 政策分析

本部分從三個面向來分析我國管理萊克多巴胺之規範；每個面向本身在一定程度上可能和其他面向有所交集，此現象恰好反映出食安管理政策在抉擇上的進退維谷，以及如何在不同利益或價值間做出權衡之困難。

(1) 國民健康法益的維護

行政院農業委員會在民國 95 年 10 月 11 日農防字第 0951473111 號公告中將乙型受體素列為動物用禁藥。公告內文中明確指出這些受體素包括萊克多巴胺在內，是禁止製造、調劑、輸入、輸出、販賣或給動物使用之毒害藥品。民國 98 年 11 月 2 日，我國同意開放美國 30 個月以下帶骨牛肉及相關產品進口，但基於食品安全之需求，同步訂定《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》，也就是一般所謂的三管五卡指施。不過，衛生署在民國 100 年以前執行三管五卡措施時從未檢驗各種萊克多巴胺項目，與上述農防字第 0951473111 號

公告內容不符，是行政管理上的疏失¹⁸。由此來看，儘管開放美牛進口前，政府將萊克多巴胺列為動物用禁藥，但檢驗工作的執行不確實；而美牛開放進口後，三管五卡措施的頒布主要是為了消除國民對美牛具有狂牛症的疑慮，減少政治上的反彈，而不是為了國人健康法益而嚴格把關檢驗萊克多巴胺¹⁹。

（2）國內同類產業的保護

有關萊克多巴胺的食安管理，我國其實早在 2001 年起便開始進行此種動物用藥作為飼料添加物之檢驗、登記和審查。前後歷經約 5 年，已完成萊克多巴胺安全性、影響性及安定性等方面的審核。但 2006 年因中國發生克倫特羅（另一種毒性較高的瘦肉精）事件，且當年國內也有查獲業者違法使用克倫特羅，導致政府臨時調整政策方向，行政院農委會遂將所有乙型受體素公告為動物用禁藥。不過根據農委會事後公布的資料，當時的措施是屬於「高規格的緊急應變方案」，事後政府其實有意解除對萊克多巴胺的使用禁令，並訂定殘留容許量的草案規範。2007 年 8 月 16 日，政府主動通報 WTO，表示該草案將於同年 8 月 22 日生效（請參見表 3），但立即引起國內養豬業者的強烈反彈，導致同年 9 月 4 日政府只好通知 WTO 草案生效延期，但此舉卻導致美國認為臺灣刻意禁止美豬（有施打萊克多巴胺）進口，造成《臺美貿易暨投資架構協定》（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）談判中斷長達 5 年之久。

¹⁸ 詳見：監察院全球資訊網，網址：http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdURL=../di/Message/message_1.asp&ctNode=903&msg_id=3453（最後瀏覽日期：2016 年 10 月 3 日）。

¹⁹ 主婦聯盟環境保護基金會，「三管五卡攏是假！瘦肉精管不了卡不住！」，網址：<http://www.huf.org.tw/essay/content/709>（最後瀏覽日期：2016 年 10 月 3 日）。

表 3 2007 年我國關於萊克多巴胺 MRL 的草案標準暨比較

種類	部位	我國草案	Codex 草案	美國	加拿大	澳洲
豬	腎	90	90	—	140	200
	肝	40	40	150	120	200
	肌肉	10	10	50	40	50
	脂肪	10	10	—	—	50
牛	腎	90	90	—	100	—
	肝	40	40	90	40	
	肌肉	10	10	30	10	
	脂肪	10	10	—	—	
火雞	肝	—	—	450	200	
	肌肉			100	30	

資料來源：經濟部，「我國管理萊克多巴胺之政策說明」，民國 101 年 3 月 21 日。

政府之後雖然規劃對含萊克多巴胺牛肉有條件解禁，但在豬肉部分還是無法不保護國內豬農。官方資料顯示，因 93%的國人牛肉消費量係來自於進口，本國牛肉產業規模較小，且以供應生鮮溫體牛肉為主，與進口牛肉有明顯市場區隔，故即使開放飼料中添加萊克多巴胺的外國牛肉進口，對本國同類產業也不致造成重大影響。相較之下，國人豬肉消費約有 92%是本土生產和飼養，只有少量為國外進口，為照顧國內養豬產業，政府不擬開放使用萊克多巴胺的外國豬肉進口。衛生署便在這個政策前提下，訂定牛肉之萊克多巴胺 MRL，但豬肉部分則維持「不得檢出」²⁰。

（3）國內外壓力的排除

經由前面關於國民健康與產業保護的分析，可在國內層次看出政府所面對的壓力來自消費者和業者。只不過，在健康法益維護的

²⁰ 行政院農業委員會，「為確保食品安全及養豬產業發展 政府堅持不開放含萊克多巴胺豬肉進口」，2015 年 12 月 30 日，<http://m.coa.gov.tw/draft/news/View.aspx?id=35266>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日）。

部分，因為科學上還沒有確切資料指出食用含有萊克多巴胺的肉品會導致健康上的損害，政府行政上便明顯有執法怠惰的現象。法律與相關行政命令上雖然禁用，但無論是本土肉品還是進口肉品都或多或少都曾出現含有萊克多巴胺的事實。有別於健康法益具有科學上不確定性的特徵，經濟利益有無受到衝擊往往立即可見，且因果關係的判斷較為明確。因此，政府一直以來都以不得罪本國豬農，採行一定程度的保護措施來限制含有萊克多巴胺的豬肉進口，也因此承受不小的美方壓力，同時可能間接妨害我國加入 TPP 的談判進程。事實上，根據政府部會多次討論，已有越來越多宣導式資訊釋出，強調動物飼料添加萊克多巴胺所產出的肉品在安全性上無虞，衡酌其他重要的國家利益，包括貿易自由化、區域經濟整合與對外關係等等，未來政策上預期將會對動物飼料添加萊克多巴胺漸漸鬆綁。

4. 小結：萊克多巴胺的研究發現與啟示

根據表 2 所示，世界各國針對萊克多巴胺的 MRL 有不同的國內標準。其中日本雖然開放含有萊克多巴胺的牛肉與豬肉進口，但國內卻禁止使用；韓國則是開放含有萊克多巴胺的牛肉與豬肉進口，但國內業者也同樣可以使用。這兩個地理上及飲食習慣上與臺灣較近似的國家都接受了 Codex 的國際標準，但在國內標準方面，日本的管理方式與我國相同，而韓國則否。此點值得未來進一步研究，目前可以確定的是，日韓對於美豬或美牛是「完全的開放」，而臺灣則是「十分有限度的開放」美牛，對於美豬則是完全禁止。因此以貿易爭端的風險來說，臺灣一定比這兩個國家面臨更高被美國以違反 SPS 規定控訴之風險。

同樣值得觀察的國家還有紐澳，此兩國因為牛肉消費量大，因而在牛肉部分禁止使用萊克多巴胺，但消費量較少的豬肉則同意含有萊克多巴胺。有趣的是，紐西蘭是依據 Codex 的國際標準，而澳洲卻採取比國際標準更為寬鬆的 MRL。這一點同樣也值得進一步研究，惟受限篇幅，暫不討論。然而，值得臺灣思考的是，紐澳因為是在牛肉部分禁止使用萊克多巴胺，因此理論上有可能對美國牛肉

的出口構成限制，但美國目前為止卻沒有對這兩國提出與 SPS 有關之貿易訴訟，背後的原因若能釐清，將可作為臺灣降低被美國控訴風險之參考。

至於美國方面，在豬肉與牛肉有訂定標準之部分，皆採取比國際標準寬鬆的 MRL，但像腎與脂肪部分則沒有採取標準（或是禁止使用）。由於美國是以消費牛肉為主的國家，因此在含萊克多巴胺牛肉的安全標準上，採取了比豬肉更為嚴格的標準。足以顯見美國在制定本國萊克多巴胺 MRL 的標準時，有考量與評估其人民的消費型態，並在風險較高的部分選擇使用較嚴謹的安全標準來保障其國人健康法益。只不過，美國國內法在有採取標準的部分，皆未牴觸當前 Codex 標準。

總體而言，上述提及的 5 個國家有 4 個（除了韓國）在萊克多巴胺安全標準的管理上值得進一步討論。這 4 個國家要不（1）在肉品進口的貿易規範上完全依據 Codex 的國際標準，但對於本國肉品採取一定程度的限制；要不（2）選擇性的遵守國際標準，並且依據本身國內的消費情況或產業特性，採取符合國際標準或較國際標更為寬鬆的 MRL。這個現象反映出一個十分重要的訊息，就是在出口國的國內，政府－業者－消費者的三方賽局中，不必考慮食品的衛生安全問題，故而消費者（嚴格來說應僅指人民）基本上沒有明顯的政策偏好，這也是其與食品進口國最大之差異。在此情況下，出口國的消費者通常不會強烈反對與出口有關的貿易政策。相較之下，食品進口國的國內政治因素比出口國的國內政治因素複雜，至少消費者在進口國會以衛生安全法益為優先考量，而這個法益價值通常就足以讓進口國面對出口國的政治壓力。在這樣的情況下，如果我們進一步考量進口國特定的條件（例如：國家實力大小），那麼食品進口國能不能為了保障國民的食品安全，而對肉品進口加以限制，就會有不同的結果。不過，如果進口國存在與出口國相類似的產業，且因為食品貿易而發生競爭關係時，進口國的消費者可能會和進口國的業者出現立場上的一致（儘管兩者的利益偏好不同），這會強化進口國政府對抗出口國壓力的決心與時間。當然，如果進口國實力明顯落於出口國太多時，決心的強度與時間的長度都會被

限縮。

（二）賜派芬之管理

1. 現行規範情況

根據《農藥殘留容許量標準》第 3 條：「動物產品除外之食品中農藥殘留量，應符合農藥殘留容許量標準表及外源性農藥殘留容許量標準，詳如附表一及附表二。該表中未列者，均不得檢出²¹。」

《農藥殘留容許量標準》的制定時間雖晚於《動物用藥殘留標準》，但截至目前為止已修正 39 次，遠高於《動物用藥殘留標準》的 22 次。本文觀察《農藥殘留容許量標準》自 2008 年制定公布至 2016 年以來，可使用賜派芬的作物數量和品項之趨勢變化，發現該標準在制訂之初，僅有木瓜、印度棗、柑桔 3 種作物得檢出賜派芬。至 2011 年，增加了芒果、香蕉、荔枝、番荔枝、酪梨、龍眼等 6 種作物；2012 年增加了柚子、萊姆、葡萄柚、檸檬、蘋果等 5 種作物；2014 年又增加了 12 種作物；2015 年則增加了 18 種作物；而現今得檢出賜派芬之作物共為 59 種²²。

在現今 59 種得檢出的作物中，可發現有許多作物是屬於進口作物，例如：葡萄柚、蘋果、櫻桃、奇異果、其他柑桔類、咖啡豆等。這意謂著在貿易自由化下，有越來越多的作物品項得以輸入至臺灣，而出口國若要使作物順利出口至臺灣，必須符合我國法規，也就是依循我國的《農藥殘留容許量標準》。簡言之，未被表列之作物品項不得使用某種農藥，例如椰子並未表列於賜派芬的檢出標準中，故不得檢出賜派芬。或是在法規允許下的某種農藥須符合表列中之 MRL 標準，例如賜派芬在蘋果的 MRL 為 0.8 ppm，那麼出口國

²¹ 《農藥殘留容許量標準》，http://www.mohw.gov.tw/MOHW_Upload/doc/修正規定-農藥殘留容許量標準_1051300768_0054131003.PDF（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日）。

²² 必須注意的是，雖然名目上為 59 種品項，但若觀察當中之品項，有些品項似有擴張解釋的空間，如「其他梨果類（印度棗除外）」（0.8 ppm）。所謂「其他」的範圍為何，並無明確說明。

就須注意該農藥之用量。

不過，上面的情況只是原則，為使外國作物得以順利進口，政府在管理上有時會改變自身法規。當然，這種改變不總是主動的，可能是在出口國壓力下被動而為，蘋果進口即為一例。本文注意到我國的《農藥殘留容許量標準》自 2012 年 6 月 20 日起，在容許賜派芬檢出的作物品項中加入了蘋果²³。主要原因係由於當時韓國建議臺灣將賜派芬用於蘋果的 MRL 訂為 1 ppm，即與韓國標準一致。但我國最終將標準訂為較嚴格的 0.8 ppm，即調和成與現行 Codex 的標準一致²⁴。由於韓國是出口蘋果至臺灣的主要國家之一，近 5 年（2011～2015 年）出口量上雖不敵美國、智利、紐西蘭及日本，但也呈現微幅成長的趨勢。韓國種植蘋果時使用賜派芬，因此有殘留的可能性，若輸臺蘋果檢出賜派芬之殘留，無論殘留值多少均遭到退運或銷毀。因此，韓國非常努力試圖要求臺灣改變自身規範，使其能順利地出口蘋果至我國市場。雖然我國最終並未如韓國所願，將容許賜派芬在蘋果上的檢出標準訂為與韓國一致，但採取國際標準後，我國法規已符合 WTO/SPS 中的調和化義務，且比未採行國際標準前寬鬆。這對韓國來說，便利其蘋果出口的目的已經達到。

另一個有趣的例子則與櫻桃有關；我國於 2014 年 8 月 7 日修正的《農藥殘留容許量標準》中，將賜派芬的 MRL 標準加入了櫻桃，同年櫻桃之進口量剛好是近 5 年（2011～2015 年）的最高點（92,646 千美元）²⁵。雖然本文並未發現在法規修正前，出口櫻桃至臺灣的國

²³ 衛生福利部食品藥物管理署，「發布修正農藥殘留容許量標準」，2014 年 8 月 7 日，<http://www.mohw.gov.tw/news/497946074>（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日）。

²⁴ Codex 於 2010 年開始採用的標準，賜派芬在梨果類（Pome fruits）的最大殘留容許量（MRL）為 0.8 ppm，而根據我國《農藥殘留容許量標準》中的附表一，賜派芬在蘋果的 MRL 同為 0.8 ppm。參考：「韓蘋梨准用農藥 2 種具致癌性」，2012 年 11 月 18 日，《中央通訊社》，<http://www.cna.com.tw/news/popular/201211180019-1.aspx>。

²⁵ 行政院農業委員會，貿易統計表，<http://agrstat.coa.gov.tw/sdweb/public/trade/TradeReport.aspx>。

家曾對我國提出修正標準之要求，但根據食藥署之邊境查驗報告可發現，從 2009 年至今的 8 年間，進口生鮮櫻桃因檢出殘留農藥不符規定而遭退運或銷毀共計 63 起²⁶，而 2014 年和 2015 年分別就佔了 22 起和 25 起，其中美國和加拿大常是檢驗不符規定的兩個國家。

2. 現行規範與國際標準之比較

承接前述關於賜派芬在我國法規中之變化，以下列出我國進口蘋果和櫻桃的主要國家，並比較 Codex、歐盟、臺灣和這些出口國家在部分作物中檢驗賜派芬之 MRL 的差異（參見表 4）：

²⁶ 參考：衛生福利部食品藥物管理署，「邊境檢驗不符合食品資訊查詢」，<https://consumer.fda.gov.tw/Food/UnsafeFood.aspx?nodeID=170#>。

表 4 現行臺灣與國際間檢驗賜派芬之 MRL 比較

單位：ppm

品項	Codex	臺灣	美國	加拿大	EU	紐西蘭	日本	韓國
蘋果 ^{註1}	0.8	0.8	2.4	0.8	0.8	—	2.0	1.0
櫻桃 ^{註2}	2.0	0.8	1.0	1.0	2.0	—	3.0	2.0
奇異果	—	0.01*	—	—	0.02*	—	—	—
木瓜	0.03*	0.5	1.0	1.0	1.0	—	1.0	—
葡萄	0.2	2.0	2.0	2.0	2.0	—	2.0	1.0
香蕉	—	0.5	—	—	0.3	—	—	—
番茄	0.5	0.5	—	—	0.5	—	0.5	—
酪梨	—	0.5	1.0	1.0	1.0	—	1.0	—
芒果	—	0.5	1.0	1.0	1.0	—	1.0	—
小黃瓜	0.07	0.07	—	—	0.1	—	0.07	—
茶	—	5.0	—	—	0.05*	—	20.0	5.0

說明：上表僅列出部分作物品項。表中所示「—」，表示該國目前未訂有該類產品之標準，不得檢出。本表中加註「*」不代表可使用農藥之作物範圍，其係依公告檢驗方法之定量極限訂定，除該農藥已訂定在特定作物之殘留容許量者外，其餘作物應符合本項規定，適用範圍包括相同檢驗方法定量極限者，例如乾燥香辛植物及其他草木本植物適用於其他（茶類）*之規定，如有修正檢驗方法，依最新公告者為準。

註 1：蘋果在 Codex 中是歸屬於梨果類（Pome fruits），賜派芬的 MRL 訂為 0.8 ppm。櫻桃則是歸屬於核果類（Stone fruits），賜派芬的 MRL 訂為 2.0 ppm；而我國則將櫻桃歸於梨果類，並將櫻桃訂為 0.8 ppm。參考：CODEX Alimentarius, “Commodity Categories,” <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/standards/pestres/commodities/en/>。

註 2：櫻桃在美國的法規中，歸屬於“Crop Group 12.”即包含在“Stone Fruits Group”中。參考：The U.S. Government Publishing Office (GPO), §180.608 Spirodiclofen; tolerances for residues., <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=2c85909360c7c5aff63ddd1447545d6a&mc=true&node=se40.24.180.1608&rng=div8>。

資料來源：作者自行彙整，參考 Codex 及各國政府官方相關網頁。

表 4 中所列國家其實也是大量出口蘋果和櫻桃之國家，然各國對於賜派芬的 MRL 標準卻不一致，可發現某些出口國的賜派芬 MRL

標準和國際標準一致，有些相對寬鬆，但有些則是較為嚴格。此種差異可能是由於世界各國因地理環境、氣候、病蟲害有所不同，因此即便是相同的農藥，其核准用法也不盡然相同，造成標準中對於農藥殘留容許量有所差異²⁷。故表 4 中的紐西蘭未訂定賜派芬的 MRL 標準，並不代表該國農產品必然較為安全，而是可能該國自始就未使用賜派芬，卻可能有使用其它農藥。美國和加拿大部分亦同，雖是大量出口櫻桃之國家，但由於核准用法和地理條件不同，導致 MRL 不同。本文也發現，觀察美加因檢出不符標準而遭退運或銷毀的櫻桃，更常被使用的農藥是滅芬農、布芬淨、芬普尼、大滅松等。

因此，在地理條件各異的情況下，各國會依其需求使用不同的農藥，但又衍生出各國因核准用法不盡相同，而造成農藥殘留容許量有所差異。此時，依循何種標準係屬出口國與進口國間的政治角力。

3. 政策分析

本部分再以賜派芬為例，比較其在 Codex 與臺灣之 MRL 調和化現況，並排列出現在或未來我國可能面臨的法規調和化問題（參見表 5）：

表 5 Codex 與臺灣之 MRL 調和化現況：以賜派芬為例

單位：ppm

國際標準 (Codex)	臺灣國內 標準	作物品項		後續效應
		Codex 標準	臺灣標準	
國際標準與臺灣國內 標準一致 (已調和化)		梨果類 (Pome fruits) (0.8)、 咖 啡 豆 (Coffee beans) (0.03*)、胡 瓜、小 黃 瓜 (Cucumber) (0.07)、甜 椒 (Peppers, Sweet (including		未來遭控告 可能性低

²⁷ 衛福部食品藥物管理署，「預告修正農藥殘留容許量標準，加強食品殘留農藥管理」，2015 年 1 月 15 日，<http://www.mohw.gov.tw/news/530848200>。

國際標準 (Codex)	臺灣國內 標準	作物品項		後續效應
		Codex 標準	臺灣標準	
		pimento or pimiento) (0.2)、 草莓 (Strawberry) (2.0)、番 茄 (Tomato) (0.5)、堅果類 (Tree nuts) (0.05)		
國際標準與臺灣國內標 準不一致，臺灣 MRL 較高 (未調和化)		Citrus fruits (0.4)、Grapes (0.2)、Papaya (0.03*)	柑 桔 類 (0.5)、葡萄 (2.0)、木瓜 (0.5)	未來遭控告 可能性低
國際標準與臺灣國內標 準不一致，臺灣 MRL 較低 (未調和化)		Currants, Black, Red, White (1.0)、 Hops, Dry (40)、Stone fruits (2.0)	葡 萄 (乾) (0.3)、啤酒 花 (30)、櫻 桃 (0.8)、李 (0.8)、杏 (0.8)、梅 (0.8)	未來遭控告 可能性高
國際設有標準，臺灣未 設標準，即臺灣不得 檢出 (未調和化)		Almond hulls (15)、Apple pomace, dry (4.0)、Edible offal (mammalian) (0.05*)、 Gherkin (0.07)、Meat (from mammals other than marine mammals) (0.01*)、 Milks(0.004*)	X	未來遭控告 可能性高
國際未設標準 臺灣設有標準 (未調和化)		X	香蕉 (0.5)、 番 荔 枝 (0.5)、酪梨 (0.5)、茶	未來遭控告 可能性待討 論

國際標準 (Codex)	臺灣國內 標準	作物品項		後續效應
		Codex 標準	臺灣標準	
			(5.0)、楊桃 (2.0)、蓮霧 (2.0)、穗醋 栗(1.0)、番 石榴(2.0)、 其他(蔬果類) (0.01*)、其 他(穀類) (0.02*)、其 他(茶類) (0.05*)、其 他(0.02*)	
國際與臺灣皆未設標準，即臺灣不得檢出		X	X	暫不討論
國際上設有標準， 臺灣禁用之農藥 ^註 (未調和化)		根據《標準》中的附表四，我國目前 58 項公告禁用的農藥中，其中有 10 項在 Codex 是訂有檢出於某些動物或植物之 MRL 標準，分別為：安特靈 (Endrin)、滴滴涕 (DDT)、飛佈達 (Heptachlor)、阿特靈和地特靈 (Aldrin and Dieldrin)、靈丹 (Lindane)、福爾培 (Folpet)、錫蟊丹 (Cyhexatin)、得滅克 (Aldicarb)、亞環錫 (Azocyclotin)、溴化甲浣 (Methyl Bromide)。		未來遭控告 可能性待討 論

註：此列並不單指賜派芬，而是告訴讀者可能存在「國際上設有標準，但臺灣禁用」的情況。

資料來源：作者自行彙整與繪製。

根據表 5，本文就「未調和化」及未來受它國控訴可能性較高的情況進行討論，分為以下幾種情況：

(1) 國際標準與國內標準不一致，我國 MRL 較高/寬鬆→未調

和化

儘管國際標準與國內標準不一致，但這種不一致是國內標準較國際標準寬鬆，因此未來遭到出口國提訴的可能性不高。惟進口國在相對寬鬆的安全標準下，其消費者會承擔較高的食安風險。

（2）國際標準與國內標準不一致，我國 MRL 較低/嚴格→未調和化

倘若作為進口國的臺灣，遇到出口國農產品使用賜派芬，但該國之 MRL 標準符合國際標準時，我國可能因標準較該國嚴格，而對其輸入產品構成障礙，即可能在未來遭到該出口國的控訴。

（3）國際設有標準，我國未設標準（即不得檢出，較嚴格）→未調和化

由於臺灣不論是《動物用藥殘留標準》或《農藥殘留容許量標準》中關於殘留容許量之規範方式皆採正面表列，因此未設標準實際上就是不得檢出。若遇到出口國在某種作物使用賜派芬，但我國卻未制定賜派芬在該作物的 MRL 標準，恐怕就會對出口國輸出產品構成障礙。前述韓國促使我國制定賜派芬用於蘋果的 MRL 標準即為一例。

（4）國際未設標準，臺灣設有標準→未調和化

倘若不存在國際標準，便沒有 SPS 協定第 3 條關於調和化的適用問題；SPS 協定第 3 條如不適用，則必須主攻 SPS 第 5 條，如生技產品案（Biotech Products Case）。這時，就要看該出口國與臺灣的國力大小，若比臺灣強大，原則上就有可能會開放。若我國不開放，國力較強的國家可能會試著透過 WTO 提起訴訟。

（5）國際未設標準，臺灣未設標準（即臺灣不得檢出）

若不得檢出的規定對出口國造成貿易損失時，基本上情況同前述 4 之說明。

（6）國際上有設標準，臺灣禁用之農藥

表 6 中臺灣禁用的農藥，有一些早在 1970 至 80 年代就公告禁用，原因可能為造成長效性環境污染、致腫瘤性、致畸胎性、極劇毒等²⁸。然而，這些禁藥中有 10 項在 Codex 訂有 MRL 標準，假若該禁令影響到比臺灣強大的出口國產品輸出，未來臺灣恐因此遭控告；但若先進出口國皆不使用這些對環境或人體有強烈負面影響的農藥，基本上臺灣未來遭控告的機率不高。

4 小結：賜派芬的研究發現與啟示

比較現行臺灣與國際間檢驗賜派芬之 MRL 標準，發現並非每個國家皆遵循國際標準。此種情況主要是因為各國面對的地理條件、氣候和病蟲害有所不同，或是核准用法具差異性所致。但為促進貿易自由化，最終仍必須有一共同標準讓各國遵循。除此之外，本文也同時發現，Codex 與臺灣的農產品因「分類」有所出入，導致標準重疊的現象，或造成有時難以判斷臺灣是否確實與國際標準調和，茲舉例說明如下：

首先，Codex 針對賜派芬在柑桔類（Citrus fruits）的 MRL 標準訂為 0.4 ppm，但我國特別規範了柚子（0.5）、萊姆（0.5）、葡萄柚（0.5）、檸檬（0.5）等分類，然這些品項在 Codex 分類中皆屬於「柑桔類」，而我國又另外對於「柑桔類」的 MRL 標準訂為 0.5 ppm（較 Codex 標準寬鬆）。因此，若以 Codex 農產品分類的角度來看，我國出現了標準重疊的情況，即訂定了「柑桔類」的 MRL 標準 0.5 ppm，又另外訂定了同為柑桔類的柚子、萊姆、葡萄柚、檸檬的 MRL 標準 0.5 ppm。

和上述情況類似的為「梨果類」，Codex 針對賜派芬在「梨果類」（Pome fruits）的 MRL 訂為 0.8 ppm，若以 Codex 的農產品分類來看，梨果類包含蘋果、梨、桃、油桃、印度棗、枇杷、榲桲、山楂等；而我國目前有訂定標準的梨果類品項有蘋果（0.8）、梨

²⁸ 行政院農業委員會農業藥物毒物試驗所，「歷年政府禁用農藥一覽表」，2014 年 1 月 27 日，<http://www.tactri.gov.tw/wSite/ct?xItem=3468&ctNode=311&mp=11>。

(0.8)、桃(0.8)、油桃(0.8)、印度棗(0.5)、枇杷(0.8)、榲桲(0.8)、山楂(0.8)。然而，我國在品項中有「其他梨果類(印度棗除外)」，MRL 訂為 0.8 ppm，也就是說，「梨果類」中除了印度棗的 MRL 是 0.5 ppm，其他的梨果類 MRL 標準皆為 0.8 ppm，與 Codex 標準一致。

前面提及的「柑桔類」較 Codex 的 MRL 標準寬鬆，而「梨果類」同 Codex 標準，但若細看櫻桃的分類，則產生了問題。櫻桃(Cherries)、桃(Peach)、杏(Apricot)、李(Plum)、梅(Prunes)在 Codex 的農產品分類歸於「核果類」(Stone fruits)²⁹，賜派芬的 MRL 訂為 2.0 ppm；然而，我國將這些歸屬於「梨果類」，訂為 0.8 ppm。若以 Codex 的農產品分類為準，則臺灣的標準較為嚴格(未調和化)，因為李(0.8)、杏(0.8)、梅(0.8)不符合 Codex 核果類的 MRL 標準 2.0 ppm；但若以臺灣的農產品分類為準，因 Codex 針對賜派芬在梨果類的 MRL 訂為 0.8 ppm，我國則符合國際標準(已調和化)。

綜上所述，法規調和化問題，恐怕不單是探討農產品農藥 MRL 標準之不同，還涉及「農產品分類」之不同，有時 Codex 和各國訂定 MRL 標準是以大分類來進行，例如：「梨果類」、「核果類」、「柑桔類」等，而我國在某些水果與 Codex 分類不同的情況，會導致在判斷我國法規是否符合 Codex 標準時出現問題，前述之櫻桃即為一例。

四、結論

對於 WTO 會員來說，若有屬於 SPS 協定附件 A 的國際標準存在，原則上就必須遵守；若不遵守，就要承擔被其它會員控訴的風險。當然，每個國家面臨被訴的風險不一，這可能與國家本身市場大小、國力強弱等因素有關。可確定的是，調和化是會員的義務，

²⁹ 另外值得注意的是，我國的核果類還包含芒果(0.5)、龍眼(0.5)、荔枝(0.5)，這些在 Codex 核果類的作物中並未包含。

其本意就是為了促進國際食品貿易的流暢。從此角度來看，出口食品的國家會因為有 SPS 協定這樣的國際規範，而使其貿易利益得到保護。

萊克多巴胺的例子雖然凸顯出國際標準的不合理或至少是有問題，但不代表所有的 Codex 或其它國際組織訂定的食安標準都是有問題的。以保障食品衛生安全的角度而言，消費者並不會預設立場一定要支持或反對國際標準。影響消費者支持或反國際標準的關鍵在於，與國內標準相比，國際標準是否能提供更具衛生品質的食品。進一步說，如果國際標準比國內標準寬鬆，進口國的消費者就會偏好政府採行國內標準，同時形成一種進口國消費者與進口國業者立場相同的假象。事實上，消費者並沒有和國內業者立場一致，前者是為了衛生安全而反對採用國際標準的食品進口，而後者是為了自身的經濟利益反對國際標準的同類外國食品進口，兩者只是結果上的偶然合致，背後的原因卻大相逕庭。政府在進行食安管理時，應該要看到這點，才能有效排除國內層次的政治壓力。

和動物用藥的情況較為不同的是，臺灣目前大宗進口之水果幾乎是臺灣本土沒有種植，或是產量相對較少的品項。在安全標準的規範上，若未來持續追求與國際接軌，將本國規範與國際標準調和一致，導致更多外國水果輸台，除了會讓將「健康」視為首要關切的消費者有所顧慮外，還有可能間接對國產水果業發產造成衝擊。倘若政府是將人民之「健康」作為首要考量，或許應思考追求與國際標準調和一致的意義為何？畢竟遵循國際標準未必就是安全或零風險的保證。相反地，若換位思考，當臺灣作為食品出口國時，是否也會為了自身的貿易利益，而希望能不受阻礙地將食品輸出至進口國市場？過去臺灣輸出到日本之農產品，曾因不符合日本較嚴格之 MRL 標準，而使出口受到衝擊。儘管相關部會在當時積極與日本溝通協商，但最終為能順利出口，只能選擇妥協，也就是將自身 MRL 的標準與日本調和化³⁰，這就是國力不如它國時，政策上能做的選項

³⁰ 「日嚴驗農藥殘留，衝擊我出口」，《自由時報》，2006 年 3 月 7 日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/60824>；行政院農業委員會，「『輸日芒果安

也相對有限。簡言之，食品貿易中的進口國與出口國經常因為利益偏好不同而發生爭執，導致最後採取較嚴、較寬、或與國際標準一致的食品安全標準，但無論最終決定何種標準，不外乎與進出國彼此的國力懸殊情況有關。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 525、526 期，
2016 年 10 月 14、21 日】

全管理體系』獲日本肯定 99 年 12 月 22 日起解除命令檢查」，2011 年 1 月 14 日，http://www.ttdais.gov.tw/show_news.php?cat=show_news&serial=coa_diamond_20110114164552&print=1（最後瀏覽日期：2016 年 8 月 20 日）。



越南國際投資爭端解決 實踐簡析

中華經濟研究院台灣東協研究中心 羅傑 輔佐研究員

一、前言

臺商在東南亞地區布局投資已久，而越南更為臺商對外投資的重中之重。自越南於 1986 年改革開放以來，臺商積極的在越南設廠投資，金額甚高，累計至今臺灣仍為越南的第四大投資來源地，亦在越南國內創造了大量的就業機會。

然近年隨著越南的經濟成長，國內勞工與人民權利、環保意識隨之增長，而多有罷工，甚至偶有演變至失控暴動現象。法規與政策亦有時欠缺穩定性與透明性。為臺商的營運增添了相當的風險。

雖我國與越南早自 1993 年即簽訂有雙邊投資保障協定，其內容仍有需更新與加強之處，方能合乎當前雙方投資保障的需求，俾能降低風險，並給予海外臺商另一救濟管道。

本文將先回顧國際投資法制之發展，並分析比較東協以及越南的國際投資協定與國際投資爭端解決的情形，最後對我國與越南間的投資保障協定進行盤點，並做出未來修正之建議。

二、國際投資協定與國際投資爭端解決之發展

國際投資法為近年國際法中蓬勃發展的一支，自 1959 年第一個現代意義的雙邊投資條約（Bilateral Investment Treaty, BIT）締結以來，至今依據聯合國貿易暨發展委員會（UNCTAD）統計，世界上已

有 3,304 個生效中的國際投資協定，（International Investment Agreement, IIA）¹。

此種爆炸性的發展，與國際經濟的脈動息息相關。國際投資協定的出現，是基於資本輸出國與資本輸入國間互利的考量。最早在二次大戰之後，國際經濟逐漸復興，西方工業國家度過戰災後，享有技術與資本，尋求資源與人力以供應其經濟進一步的成長；另一方面，脫離母國獨立的新國家與其他開發中國家，雖享有豐富的天然資源與低廉的人力，卻欠缺發展所需的資本與技術，因此為雙方帶來了合作的誘因²。

然而，開發中國家在制度上卻多有欠缺，常有政治不安定，法規不透明的現象，實施徵收等造成投資人損害的措施更是時有所聞。上述情形形成了投資的障礙。有鑑於此，開發中國家與已開發國家達成合意，透過投資協定提供投資人實體保障，以提供更好的投資法律環境，降低政治風險，吸引外資進入，而外國投資人亦得到更好的保障。

此等保障可分為實體保障與爭端解決程序兩部份，實體保障一般而言包括最惠國待遇、國民待遇、公平以及公正待遇、完整保障與安全、徵收與補償等等保護。

在爭端解決部分，因開發中國家的國內程序通常不為先進國家信任，在國際投資條約中借用商務仲裁的模型，發展出了以國際仲裁處理投資人與地主國間的爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS），此一模式即成為近代國際投資協定的重要特徵³。其創舉在於，改變過往必須由地主國在投資契約中表示同意，或在爭端發生後於個案中表達同意的模式，改為在國際投資條約中預先、一

¹ James X. Zhan, et. al., *United Nations Conference on Trade and Development*[UNCTAD], World Investment Report 2016, at 101 (2016).

² Christopher F. Dugan, et. al., *Investor-State Arbitration* 45-54 (2008); Rudolf Dolzer & Christoph Schreuer, *Principles of International Investment Law*, 1-12 (2012).

³ See Campbell McLachlan et. al., *International Investment Arbitration*, 25-34 (2007).

般性表示同意接受外國投資人對地主國提出仲裁，使得外國投資人取得在國際仲裁中，直接控訴地主國的權利⁴。

以國際仲裁作為爭端解決程序的優點在於，能使投資人避開冗長、又不受信任的地主國國內程序，直接尋求公正、中立的第三方進行仲裁，對於投資人提供程序上的誘因⁵。對於地主國而言，此種模式可使其實體保障部分的承諾更具公信力⁶，亦使爭端「法律化」，而可免於投資人母國行使外交保護權，透過政治力量壓迫地主國⁷。基於上述考量，國際投資仲裁逐漸受到接納，1990 年代以來，更已成為國際投資協定的標準配備。此等國際投資仲裁決定，並可透過《一國與他國人民間投資爭端解決公約》（Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States, ICSID convention，下稱 ICSID 公約）或《承認及執行外國仲裁裁決公約》（Convention of the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitration Awards, New York convention，下稱紐約公約），在締約方境內取得執行力。

雖然在學術研究上，投資人可直接控訴地主國的 ISDS 機制是否真的帶來更多投資，尚有爭議⁸，近期亦有部分投資條約，因地主國受到多次控訴而不再納入此種 ISDS 機制，或是對 ISDS 機制進行修

⁴ Dugan, *supra* note 2, at 42-54; Joost Pauwelyn, “At the Edge of Chaos? Foreign Investment Law As a Complex Adaptive System, How it Emerged and How It Can Be Reformed”, at 25-56 *available at* SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2271869> (Last Update Jan.24, 2014).

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*, Anne van Aaken, “Control Mechanism in International Investment Law”, in *The Foundation of International Investment Law*, 409, 410-15 (Douglas et. al., eds., 2014).

⁷ Dugan, *supra* note 2; Pauwelyn *supra* note 4.

⁸ UNCTAD, *The Impact of International Investment Agreements on Foreign Direct Investment: An Overview of Empirical Studies 1998-2014* (2014), *available at* <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Upload/Documents/unctad-web-diae-pcb-2014-Sep%202014.pdf>.

正⁹。但對於投資人而言，國際投資仲裁仍屬於重要的投資誘因，而如《跨太平洋夥伴協定》（Trans Pacific Partnership, TPP）等近期重要的國際經貿協定，也維持國際投資仲裁作為爭端解決方式¹⁰。

在經濟自由化與全球化的推力下，從 1990 年到 2007 年，共有 2663 個新的國際投資協定誕生，為國際投資協定發展最為迅速的時代，同時也帶來大量的仲裁案例，為國際投資法的發展，提供豐富內涵。至 2016 年 1 月 1 日為止，已有 696 個國際投資仲裁案例，107 個國家曾經成為國際投資仲裁的被控訴方¹¹。

三、東協地區國際投資協定與國際投資仲裁之發展

東協地區各國在與國際經濟接軌的過程中，也希望能吸引外國投資的進入，因此大量參與 BIT 與其他國際投資協定。在東協內部，其於 1987 年簽署《東協投資促進及保障協定》（ASEAN Agreement for the Promotion and Protection of Investments, IGA），後又在 2009 年簽署《東協全面投資協定》（ASEAN Comprehensive Investment Agreement, ACIA），調整 IGA 的不足之處。對外方面，亦有「東協加一」FTA 中的各個投資協定，以及東協會員國自行與其他國家簽署的國際投資協定，數量眾多¹²，且多數除提供投資人保障外，亦將國際投資仲裁納入 ISDS 機制中¹³。

⁹ 例如巴西、印尼在其 BIT 範本中，均對 ISDS 作出修正，甚至完全移除 ISDS 規定，See UNCTAD, *Taking Stock of IIA Reform*, 4-7 (2016), available at <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Publications/Details/142>. [“IIA reform”]。

¹⁰ *Id.*

¹¹ Zhan, *supra* note 1, at 104.

¹² 參見徐遵慈主持，〈東協經濟共同體（AEC）形成後對我國與東協貿易與投資之影響〉，經濟部國際貿易局委託研究報告，2015 年 12 月，頁 319-335；另見臺灣東南亞協會研究中心，〈東協議題簡析（六）—東協經濟共同體投資自由化規範與趨勢〉，即將刊登於 http://www.aseancenter.org.tw/ASEAN_analysis20160512.aspx。

¹³ 同前註。

但從國際投資仲裁實踐方面觀察，雖然東協國家簽署的國際投資協定甚多，但相較其他地區，東協國家受到控訴的情形明顯較少。至 2016 年 1 月 1 日的統計顯示，亞洲國家一共在 150 個國際投資仲裁案件中受到控訴，而東協國家僅占其中 21 案受到控訴，與東亞地區的中國大陸、日本、韓國較為相近，受到控訴的案件量少¹⁴。對東協國家起訴的投資人以歐洲國家佔大多數，共有 15 個案例由歐洲投資人提起¹⁵。其中以印尼受到的控訴案件最多，共有 6 件，其次則為菲律賓，共在 4 件案件中受到控訴¹⁶。在東協國家受到控訴的 21 個案件中，有 12 個案件是在 2010 年後提起的，特別是 2011 年一年中即有 5 個新的案件。此種情形是否表示，未來在東協國家將面對更多國際投資仲裁請求，將值得緊密觀察。

四、越南國際投資協定參與與國際投資爭端解決的利用情形

在東協國家中，相較汶萊、新加坡、印尼、菲律賓、馬來西亞五國，越南屬於發展較晚的幾個國家。但其在 1986 年進行改革以來，積極參與各種經貿協定，亦包括大量國際投資協定。至 2016 年 1 月 1 日，越南共簽署了 64 個 BIT，其中 48 個目前仍有效力；而在其他國際投資協定方面，包括 TPP 在內，越南亦簽署了 27 個此類協定，其中 18 個已經生效。越南所簽署的 FTA 中，大多數允許以國際投資仲裁作為爭端解決方式，涵蓋範圍廣泛。此外，越南也在 1995 年加入了紐約公約，使得國際投資仲裁得在其境內執行，同時針對越南所做的國際投資仲裁決定，亦得在其他締約方境內執行¹⁷。

¹⁴ 案例數量統計，參見 UNCTAD 之 Investment Policy 資料庫，<http://investmentpolicyhub.unctad.org/>（資料庫更新至 2016 年 1 月 1 日）。惟超過半數的案件係在 2010 年後提起，顯示未來利用投資仲裁的趨勢有增長可能。

¹⁵ 資料來源同前註。

¹⁶ 資料來源同前註。

¹⁷ 資料來源同前註，另見 Hop Dang, “Legal Issues in Vietnam’s FDI Law-Protection Under Domestic Law, Bilateral Investment Treaties and sovereign guarantees”, in *Foreign Investment and Dispute Resolution Law*

以越南與美國間簽署的《美國—越南貿易關係協定》（US-Viet Nam Trade Relations Agreement）為例，其第 4 條爭端解決之第 2、第 3 兩項規定，雙方投資人就該協定授予涵蓋投資（Covered Investment）之權利，得訴諸國際爭端解決，並在第 4 項規定，締約方同意未來一切依此協定提起仲裁決定，應加以執行。較近期的東協與韓國¹⁸、東協與中國大陸¹⁹、以及東協與紐西蘭、澳洲之 FTA²⁰，以至於越南-韓國 FTA²¹、TPP 均設有此類 ISDS 機制²²，在越南-歐盟 FTA 中，則設立了常設的雙方國際投資法庭，雖與國際投資仲裁有所不同，但也屬於投資人與地主國間的國際司法爭端解決機制²³。上述國際投資條約的參與，使得越南投資環境受到改善，其法院系統與國內仲裁不甚發達的缺陷，某種程度獲得國際投資協定的補足²⁴。

由上述越南簽署的國際投資協定觀察，其內容多半與談判對象國的投資協定範本相合，例如與韓國、歐盟、美國之 FTA 投資章²⁵，其體例、規範內容，基本上均以美國、歐盟的規範方式為準，在 TPP 中亦是如此，顯示越南在談判中對談判文本影響力較弱。且應注意，東協地區近期在國際投資協定上，加強了對地主國的實體與程序權利

and Practice in Asia, 225, 225-26 (Bath & Nottage eds., 2011)。

¹⁸ 參見 FTA 下之投資協定第 18 條及註腳 21。

¹⁹ 參見 FTA 下之投資協定第 14 條。

²⁰ 參見該協定投資章 20、21 條，但應注意菲律賓與越南於本協定中對國際投資仲裁加以保留。

²¹ 參見該協定投資章第 9.19 條、9.20 條。

²² 同前註。

²³ 參見該協定 Chapter 8, Chapter II, Section 3. Resolution of Investment Disputes 以下。

²⁴ Dang, *supra* note 17.

²⁵ 與各國之投資協定範本比對結果。另可參見 Hi-Taek Shin, “Republic of Korea”, in *Commentary on Selected Model Investment Treaties*, 393 (Chester Brown ed., 2014); Lee M Caplan & Jeremy K Sharpe, “United States” in *Commentary on Selected Model Investment Treaties*, 755 (Chester Brown ed., 2014) 對個別投資協定範本之分析。

保障，限縮國際投資仲裁的利用²⁶。例如在 ACIA 中，即採取了保障地主國的規範，而部分國家如印尼，更在其 BIT 範本中放棄以國際投資仲裁作為 ISDS 方式²⁷。此種趨勢是否將影響未來越南的對國際投資仲裁的態度，未來值得觀察。

在國際投資仲裁方面，越南一共在 4 個案例中受到控訴，與菲律賓並列東協國家第二。原告分別為荷蘭、美國、以及法國之投資人。涉及的產業範圍包括食品生產、水泥工廠、海岸旅遊地點的開發等。4 個案例中 1 案由雙方和解，1 案程序正進行中，剩下有達成實體判決的兩案件，均為越南獲勝。但雖然如此，4 個案例中有 3 個是 2010 年後提起，隨越南逐漸受到外資的重視，其國內法規、政策若未能完成改革，仍有可能面臨更多國際投資仲裁的挑戰。

五、臺灣與越南投資保障協議之評析與建議

越南為臺灣在東南亞地區投資金額最高之國家，亦為臺灣締結相關經貿協定的焦點之一。於 1993 年 4 月 21 日，臺灣與越南簽訂雙邊投資保障協定，其全稱為「駐越南台北經濟文化辦事處和駐台北越南經濟文化辦事處投資促進和保護協定」(Agreement Between the Taipei Economic and Cultural Office in Hanoi and the Vietnam Economic and Cultural Office in Taipei on the Promotion and Protection of Investments)。

此協定大致上具備了第三世代 BIT 的結構，在實體保障方面提供了公平與公正待遇與享有雙方法律保護之權利、最惠國待遇、徵收保障、資本自由移轉等規定。在爭端解決方面，亦提供依據國際商會 (International Chamber of Commerce, ICC) 規則進行國際仲裁之選

²⁶ 徐遵慈主持，〈東協經濟共同體 (AEC) 形成後對我國與東協貿易與投資之影響〉，經濟部國際貿易局委託研究報告，2015 年 12 月，頁 319-335; Vivienne Bath.

“ASEAN: The Liberalization of Investment Through Regional Agreements”, in *Regionalism In International Investment Law*, 182 (Leon Trakman & Nicola Ranieri eds., 2013).

²⁷ UNCTAD, IIA reform, *supra* note 9.

項。誠為臺灣對外投資保障的重要成就。

惟與同時期或更近期之國際投資協定相較，本協定的保障程度與爭端解決條款方面，較為保守。首先，其在投資保障之範圍上，依據本協定第 2 條規定，「本協定只適用於任何一方…投資者在另一地區經由締約一方…核准之投資…」，可見僅限於經核准後之投資，而不及於投資進入前階段（*pre-establishment*）²⁸。另外，無論是本協定之投資定義，或本條適用範圍，均未如近期投資協定，將投資定義為「任何投資人直接或間接控制之資產」，解釋上較難擴及至臺商透過第三地間接進行之投資²⁹。由於臺商在越南投資多有透過中國大陸、開曼群島等地進行投資者，未來如有機會更新投資協定，可考慮採取現行較為流行的規範方式，使臺商間接控制之投資，亦得受到投資保障協定之保障。

在實體保障方面，則未將國民待遇以及完整保護及安全條款納入，僅表示應依雙方法律提供保障。在徵收補償條款中，亦僅提及徵收應出於合法目的、以非歧視性方式為之，並且提供充分補償，欠缺正當程序之要求。顯示對於人身、財產保障以及補償方面，有加強的空間。如在 2014 年 5 月 13 日的排華事件中，臺商廠房受到暴動群眾摧毀，即屬於完整保護及安全條款得發揮效果之處³⁰。雖在投資協定的解釋上，仍有可能透過公平及公正待遇，在個案中彌補規範漏洞，然近期投資保障協定均有限縮公平及公正待遇之趨勢，仍以明訂相關待遇為宜。

爭端解決方面，本協定第 8 條規定，「締約一方與另一締約方投資者間因該投資者…所為投資所引起之任何爭端或異議…未能解決

²⁸ 例如美國自 2004 年起之投資協定範本以及其簽署之投資協定，均將保護擴及至投資設立前階段。另見 Caplan & Sharpe, *supra* note 25, at 768-70。

²⁹ 例如我國與日本簽署之投資保障協議第 2 條即規定，投資包括投資人直接或間接控制之資產。此種規範方式可擴及我國廠商透過第三地間接控制的投資，見 *Id.*, at 771。

³⁰ 關於完整保護及安全條款，參見經濟部投資業務處，《國際投資協定分析釋義》，台北：經濟部，2012 年，頁 101-103。

時，應交由國際商會仲裁解決，仲裁之程序應適用 1988 年國際商會仲裁規則。」，提供投資人與地主國爭端解決之辦法，與第 9 條締約方之間的爭端解決相較，第 8 條並未提及 ISDS 仲裁必須經雙方同意，解釋上似可認為締約雙方已概括同意接受未來他締約方投資人提起之仲裁。然從過往國際投資仲裁之經驗中，若投資協定並未明文規定，有時引起爭議³¹。因此近期的國際投資協定，多明文表示締約雙方均同意進行仲裁³²。如欲使臺灣投資人得透過國際投資仲裁，進行爭端解決，獲取補償，應考慮在未來的投資協定中納入雙方明文同意接受仲裁之規範，俾確保各實體保障與爭端解決程序發揮實效。

最後，在仲裁決定的執行方面，由於臺灣並非紐約公約之締約方，使得投資人在取得仲裁決定後，執行上相較紐約公約締約方間的仲裁困難。越南國內法院又對國際仲裁決定之執行採取較為保守的態度³³，臺灣宜納入條款，表明雙方將執行該等仲裁決定，至少較能確保臺灣投資人取得之仲裁決定能在越南境內順利執行在取得。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 517 期，2016 年 8 月 12 日】

³¹ 國際投資條約中對締約方是否同意仲裁，有數種不同的規定方式，在並未明文締約方直接同意接受仲裁之情形，地主國有時會提出未有合意之抗議，參見 Dugan, et. al., *supra* note 2, at 236-42; 另見 Christoph H. Schreuer et. al., *The ICSID convention- A Commentary* 205-11 (2009); 其認為雖未明文表示締約雙方同意仲裁，但若條文係以「a dispute “shall be submitted” to the Centre」方式規定，仍應認為已有合意。

³² Caplan & Sharpe, *supra* note 25, at 827; 另見經濟部投資業務處，《國際投資協定分析釋義》，台北：經濟部，2012 年，頁 228-229。

³³ Dang, *supra* note 17, at 234-37.



韓國政府積極發展潛力 服務業之作法

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 蘇怡文 分析師

一、政策推動背景

2015 年韓國國內總體經濟發展受到國際油價下跌、主要開發中大國景氣停滯，以及 MERS 疫情發生等因素，整體表現情況不佳；其中，又以出口成長停滯問題最受到重視。韓國政府為穩定國內總體經濟發展基礎與促進景氣恢復，陸續提出一連串改革方案，以期改善經濟體質並創造新的成長動力。其中，根據韓國開發研究院（Korea Development Institute, KDI）的研究，如韓國能以先進國家的水準而提高服務業的投資與生產力時，預估至 2030 年為止潛在成長力將上升 0.5~0.5%，同時服務業的就業人口最高可增加 69 萬人。因此提出服務產業實乃解決當前韓國經濟面臨結構性問題之重要關鍵，為創造工作機會和新成長動力之重要力量的建言。

根據上述建議，韓國政府開始研議在既有的服務業發展態勢之下，進一步發展潛力服務業之作法。根據韓國產業通商資源部（Ministry of Trade, Industry and Energy, MOTIE）的研究，韓國國內餐飲和住宿等民生型服務業領域的比重逐漸提高，目前該類型之雇用已占 70%，但是卻未能創造高附加價值和品質良好的就業機會，服務業所創造之附加價值仍遠遠落後於 OECD 國家（平均 64.7%，韓國為 59.2%）。在設備投資及研發等投資不足的情形之下，使得潛力服務業的成長有限；再加上，教育及觀光等高附加價值部門的對外競爭力低，導致服務業收支持續維持赤字的狀態。其認為，服務業如欲全面

性提升產業競爭力，必須與製造業進行有效的連結，例如起亞汽車（KIA）於 2007 年宣布建置設計部門之後，在 2012 年進入全球 100 大品牌之列，並且銷售量急遽增加；再者，服務業的雇用創造率是製造業的兩倍，其中特別是醫療、觀光與金融等年輕族群偏好工作的領域。

綜上所述，韓國政府於 2015 年 8 月提出「潛力服務業培養推動計畫」，將保健醫療、觀光/文創、金融、教育、物流和軟體等部門，列為國家具有競爭力之未來成長潛力重要領域，規劃將運用 K-Pop、韓劇等韓流趨勢以及如中國大陸等鄰近國家之經濟成長態勢之機會，率先佔領全球和區域內之服務業市場。並且針對各部門擬定預期目標和主要推動重點，並積極進行相關法案之修訂計畫。

表 1 七大潛力服務業推動目標

領域	目標
保健醫療	至 2017 年進入全球 7 大保健醫療產業強國、累積附加價值誘發金額達 8.1 兆韓元、雇用誘發效果達 14.8 萬人。
觀光	至 2017 年外國觀光客人數達 2,000 萬人。
文創	至 2017 年文創產業銷售額達 111 兆韓元。
金融	至 2018 年支援商品經濟達 100 兆韓元，2025 年金融科技（FinTech）產業銷售額達 74 兆韓元及創造相關工作機會達 11 萬個以上。
教育	至 2023 年吸引 20 萬名外國留學生以改善留學研習進出情況。
物流	至 2017 年物流業銷售額達 135 兆韓元。
軟體	至 2017 年軟體業銷售額達 80 億美元、2020 年達 100 億美元。至 2019 年培養軟體專業人力達 5,500 人以及融合人力 55,000 人。至 2017 年培養國際軟體企業（軟體年銷售 100 億韓元、出口 100 萬美元以上）50 家以上。

資料來源：（韓）韓國政府相關部門共同提出（2015），潛力服務業培養推動計畫。

二、主要法案推動計畫

（一）修訂《服務產業發展基本法》

主要在於構築服務業發展之體系、組織及基礎設施等，共包含：

政策推動體系、強化競爭力與建構產業基礎等三個方面。在政策推動體系方面，包括：建立以每 5 年為單位之「服務業發展基本計畫」，並設置公私部門共同組成之「服務業先進化委員會」。在強化競爭力方面，主要包括：改善與製造業有所差別的制度、擴大服務 R&D 之投資、開發與普及在服務業可能運用之 IT 相關技術。在建構產業基礎方面，選定潛力服務業後集中支援創業與出口、指定與服務業有關之教育機構以培養專業人力。

（二）修訂《觀光振興法》

主要在於放寬「學校環境衛生淨化區域」中設置觀光住宿設施之規定。鑒於預期未來外來觀光客將達到 1,400 萬人的水準，有必要擴充觀光住宿設施之基礎建設，其中特別針對韓中 FTA 之後，中國大陸觀光商務客將大量增加，因此在首爾市 59% 的特級飯店中，增修符合其需求的商務飯店。

（三）修訂《國際醫療事業支援法》

主要在於建置吸引外國患者及促進醫療出口等支援體系，包括：培養與支援、放寬規定、管理與監督等三個層面。在培養與支援方面，包括：對於進軍海外的醫療機構提供金融、稅制和資訊等支援，並培養專業人力。在放寬規定方面，包括：為吸引外國患者允許有限制地進行醫療廣告、外國患者之事前後管理。在管理與監督方面，包括：禁止收取過度的手續費、禁止不法仲介與交易、加強對患者之說明義務。

三、個別議題之主要重點

（一）保健醫療

保健醫療具有新市場和附加價值之創造效果具有相當大的未來成長力，每一名外國患者之平均診療費約等於 1,135 個出口半導體；每 10 億韓元的銷售額可創造 7.7 名醫生的雇用，其約等於三星電子工程師 0.6 名的雇用。鑒於韓國優秀的人力和技術、有效率的醫療體系、卓越的 IT 技術，對於發展保健醫療產業具有充分的潛力。因此

將積極推動醫療服務產業的國際化，極大化醫療服務產業與 IT 等相關產業的整合，以創造最大的附加價值。

主要推動課題包括：醫療國際化、活用醫療保健大數據；前者為擴大吸引外國患者及國內醫療機構進軍海外，提供金融與諮詢之支援，並且擴大遠距醫療的適用範圍；後者為連結公家機關保有的保健醫療資料，建置公開的新資訊資料庫，並活用保健醫療領域所產生的龐大資料，建立個人客置化健康管理系統服務。

（二）觀光

由於韓流擴散及觀光條件之改善（如購物、住宿設施等），韓國觀光產業持續呈現大量成長的趨勢，從 2005 年的 602 萬人、2008 年的 689 萬人、2011 年的 979 萬人，到 2014 年增加為 1,420 萬人。然而，目前觀光文化創意的基礎設施仍然不足、對外競爭力相對較弱，導致觀光收支持續維持赤字的現象。

主要推動課題包括：擴充觀光住宿設施、提高韓國購物節降價幅度、活化山岳觀光等。首先，修訂《觀光振興法》，允許在「學校環境衛生淨化區域」（鄰近 200 公尺）得設置 100 人以上之觀光住宿設施；其次，在 MERS 後初期恢復階段大規模舉辦韓國購物節；第三，運用山地資源，擴充新的觀光資源。

（三）文創

雖然韓國國內文創產業持續維持大量成長的態勢，但是世界佔有率仍然相對較低，僅約 2.7%，國內文創企業規模仍小、R&D 及核心能力也仍有不足，對於維持持續成長的動能可能帶來負面的影響。

主要推動課題包括：構築文化創造融合鏈、建立「文創韓國實驗室」（Content Korea Lab）、開發文化技術、培植潛力領域。首先，將建立一套兼具新成長動力群聚與企劃、製造、販賣、再投資之良性循環系統；其次，透過在各地建立新的「文創韓國實驗室」，擴大支援將想像力轉化為創作、將創作轉化為創業，2014 年為 5 個，2015 年擴大為 7 個。第三，因應數位時代的來臨，將擴大文創、IT 融合型

文化技術之開發，以活化文化服務產業；第四，將集中培養遊戲、故事產業、網路漫畫等潛力文創領域，協助開拓海外市場。

（四）金融

在 1997 年金融危機後，韓國金融業歷經制度化的重整與基礎建設之重建，獲得急遽的成長，金融資產在 1997 年年底為 944 兆韓元，2014 年年底大幅成長為 3,757 兆韓元。雖然如此，但是目前仍然謹守以擔保和保證為主的保守主義，同時資金中介功能相對不足，以及競爭力仍然不高。因此，將強化金融業本身的支援商品經濟的功能，並推動金融產業之高附加價值化，以及創造品質良好的就業機會。

主要推動課題包括：支援商品經濟、新的金融模式。在支援商品經濟方面包括：技術金融、改革資本市場生態、活化潛力領域之投資等，例如將拋棄以擔保或保證等保守作法，擴大為奠基於技術評估之上的金融支援；放寬資金供給與回收之相關限制，打造支援創新與創業的資本市場環境；活用「潛力服務業養成基金」與「成長階梯基金」，擴大潛力領域之投資。新的金融模式則是為了開拓海外新市場與提高國民的便利性，將引進如網路專業銀行、銀行開戶移動式服務、網路線上保險等新的金融服務模式。

（五）教育

透過教育服務的多樣化和國際化，提高國內教育市場的國際競爭力，並將該產業培養成新成長動力產業，推動教育服務進軍海外，以及吸引外國教育機構和留學生到韓國投資與就學。

主要推動課題包括：教育服務進軍海外、擴大吸引外國留學生、外國教育機構多樣化、允許濟州國際學校盈餘分紅。首先，將透過擴大教師之海外派遣、開發中國家 ICT 尖端教室支援、促進電子學習（e-learning）事業進軍海外、國際合作領先大學培養等，擴散韓國型教育官方發展合作（ODA）模式。再者，將開設外國學生客製化教育課程、改善優秀地方大學的留學生延攬條件（如定居條件、就業支援等）。第三，修訂《經濟自由區域外國教育機構特別法》，開放外國學校在韓國 100%出資開設學校，或與國內學校合資開設學校。第四，

修訂《濟州特別法》，允許濟州國際學校的盈餘可以分紅。

（六）物流

物流業在網路、手機等電子商務發達及全球化的發展之下，預估未來仍將持續成長，然而韓國國內的物流業仍然單純以運送業務為主的作法，對外競爭力相對仍低，吸引優秀人才的工作機會仍然不足。因此，為了改革物流業的服務、創造工作機會的能力與提高國際競爭力，將擴大建構海外網絡。

主要推動課題包括：培養全球物流企業、引進都市尖端物流園區、活化物流業之雇用情形、有效率地運用港口。首先，回應物流企業的海外布局政策需求，提供相應的支援（包括海運、物流企業進軍海外之可行性調查支援、強化當地市場資訊之提供、媒合貨主和物流企業共同進軍海外等），並活化進軍歐亞大陸物流市場（強化韓俄在遠東港口之共同開發合作）。其次，將都市內之貨運站重新打造為尖端物流園區，並作為電子商務物流據點。第三，透過整合物流、流通、IT 等產業及提高對物流業的認識，吸引優秀人才並擴大媒合就業機會。第四，有效率地運用港口設施，活化海上運輸物流。

（七）軟體

軟體業的就業誘發效果是製造業的 1.7 倍，因此創造工作機會的能力相當高，也因此生產與出口都呈現持續成長的趨勢。然而，不公平交易的陋習、以內需為導向的政策，都限制了軟體業的國際化。因此，將透過策略性培養軟體業以及構築產業生態環境，強化軟體業的國際競爭力，並活化與其他產業之間的融合。

主要推動課題包括：軟體價值認可、培養雲端產業、培養軟體業人力。首先，經過政府跨部門持續針對軟體多層次承包和公家機構低維修費率之改善，逐漸提高了對軟體價值的認可，亦有助於產業的發展。其次，2015 年 3 月已修訂《雲端電腦發展法》，為雲端產業的發展奠定基礎，未來將持續開創早期市場。第三，因應供給及融合人力之需求，將積極培養可運用的人力，並且擴充初級與中級軟體教育基礎。

四、結論

韓國政府提出的服務業養成計畫主要是先從提振內需著手，並試圖透過長期培養與體質調整的過程提升服務業的出口競爭力。事實上，潛力服務業扶植計畫自 2008 年即已提出，當時的李明博政府主要是體認到製造業在各國 GDP 所占的比重日益減少，相反地服務業所占比重卻日益上升，而韓國服務業卻尚處於早期發展階段，預測未來服務業具有發展潛力必須及早培養以因應而設計。朴槿惠政府則延續此一政策方向，且又體驗到韓國製造業出口競爭力逐漸弱化的趨勢，再加上思考如何持續國家經濟成長動能，遂在前任政府所規劃藍圖之基礎上，進一步確立 7 個潛力服務業，並計畫至 2017 年為止培養 1 萬家內需型企業轉變成出口企業（屆時將共有 10 萬家出口中小/中堅企業），傾政府相關部門之力從政策和法制面進行鋪陳。

觀諸潛力服務業培養計畫的內涵，可發現韓國政府鑒於韓國之經濟發展對於製造業的依存度高，因此服務業的發展必須與製造業高度連結方有利基，例如積極培養產品設計等和製造業相關之服務業領域，因此遂將此列為制定服務業發展政策的基本原則。在培養潛力服務業與提升出口方面，韓國政府先從培養產業的技術能力出發，強調提升研發能力的重要性，從長期發展的觀點擴充對中小企業的研發支援體系。對此，韓國政府至 2015 年 3 月共提出了 4,086 條相關規定至國會進行審查，並預期將吸引民間投資達 15 兆韓元，同時創造 18 萬個工作機會。

再者，由於韓國政府預估全球遠距醫療機器及服務市場的規模在 2018 年將達到 45 億美元，因此特別將遠距醫療也納入保健醫療產業中，以預先扶植該產業的發展。此外，保健醫療產業亦包含吸引外國患者以及鼓勵國內醫療機構海外布局，事實上，韓國自 2008 年開始即積極吸引外國患者並鼓勵國內醫療機構進軍海外，其強調醫療觀光與醫療出口的概念，積極推動使國際醫療成為未來經濟成長動力的目標。目前這項政策方向已展現初步的成果，自 2009 年開始，近 5 年來已有約 63 萬名外國患者接受診療，大約輸入了 1 兆韓元，此金額約等於出口 9 萬 5,000 台小型汽車；進軍海外的醫療機構數也在最近

4 年增加了 2 倍以上，2010 年為 58 家，2014 年增加為 125 家。也因此，國際醫療被韓國政府視為是一個高附加價值的產業，主張應投入更多的支援，鼓勵醫院吸引更多的外國病患並提供更好的醫療服務。

另外，在觀光產業的部分，由於考量餐飲與住宿等部門所占的比重越來越高，亦為年輕族群偏好的求職目標，但是所創造的高附加價值與品質良好的工作機會仍有不足，因此將其納入觀光產業的改革中，企圖進行兩個部門的產業升級，提高國際競爭力。

綜觀潛力服務業培養計畫涉及《服務產業發展基本法》和《國際醫療事業支援法》之修訂，其中最受到矚目的是《國際醫療事業支援法》涉及醫療營利化的問題。亦即，《國際醫療事業支援法》之修訂被視為是韓國政府逐步推動修訂原本以禁止營利為目的之《醫療法》以及相關施行細則的進一步動作，此法一修訂通過，立即使設立營利醫院和外資醫院合法化，而此對於目前社會上已存在保健醫療領域公共性逐漸惡化的疑慮，將帶來更大的衝擊；同時，擴大吸引外國患者的作法，也使醫院觀光化，可能損及本國人的就醫權利。換言之，韓國政府宣示將全力投資醫療產業的政策方針，遭致部分的韓國學者批評可能僅有利於如三星集團等大企業。

另一方面，潛力服務業培養計畫中亦提及「為吸引外國患者將允許有限制地進行醫療廣告」，為此將放寬《國際醫療事業支援法》中有關醫療廣告的相關規定，其中包括允許民間保險公司亦納入外國患者吸引業者之列，此可能導致醫院為了爭取和高市占率的保險公司合作，而使得保險公司有機會介入醫院的營運當中。同時，醫療廣告之放寬亦可能導致醫院將廣告費用轉嫁到患者身上，造成醫療成本增加。

值得一提的是，韓國政府乃是將 7 個潛力服務業之培養計畫相互進行連結，並在 2016 年國家預算擴大編列各部門的規模，同時擴大政府相關部門之間的合作，共同針對所管產業提出培植方案，期使效益最大化。例如文化體育觀光部（Ministry of Culture, Sports and Tourism, MCST）在服務業養成計畫中扮演相當重要的角色，因此 2016 年預算增加了 21.6%，主要是投入文創產業。其規劃透過「文化創造

融合中心」結合創新企業形成「文化創造創新園區」，建構所謂「文化創造融合鏈」，此為連結文創與觀光產業，使之成為韓流體驗的據點。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 493 期，2016 年 2 月 5 日】



韓國 2016 年經濟景氣展望之分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國是一個缺乏天賦資源之國家，經濟發展以出口為導向，產業結構則以重化工業為主，其中汽車、造船、半導體、鋼鐵及智慧型手機等，韓人稱謂 5 大「孝子產業」，係指此 5 大產業替國家賺取大量外匯之意。

韓國 2011 年之對外貿易總值突破 1 兆美元，計達 1 兆 796 億美元，其中出口金額為 5,552 億美元，進口金額為 5,244 億美元，開創貿易歷史新高，其後截至 2014 年止，韓國之對外貿易總值均超過 1 兆美元，分別為 1 兆 675 億美元（2012 年）、1 兆 752 億美元（2013 年）及 1 兆 982 億美元（2014 年），且均呈現大幅順差。

但是 2015 年由於國際市場經濟景氣低迷，全球需求疲軟，加以中國大陸市場消費萎縮、人民幣相繼貶值等，在在影響韓國之出口，全年對外貿易總值僅達 9,640 億美元，其中出口金額為 5,272 億美元，進口金額為 4,368 億美元，雖未能有效保持連續 5 年突破 1 兆美元之記錄，但卻呈現 904 億美元之貿易順差，亦可稱謂歷年新高。

韓國 2016 年雖將持續面臨艱難及變化多端之國際經濟環境，但如何有效克服困境，爭取亮麗成長，值得拭目以待。

二、韓國 2016 年經濟成長趨勢

韓國 2016 年之經濟，以實質國內生產毛額（GDP）而言，政府設定之目標為 3.1%，但是全年是否能「如願以償」達成上述目標，則仍須視國際客觀環境之變化與動向以及韓國國內經濟景氣未來之發展趨勢而定。

韓國政府部門、智庫與部分工商團體以及大企業集團屬下之經濟研究單位，所預估之數據及見解則不盡相同。

就韓國 2016 年實質 GDP 之成長率而言，主導經濟發展之企劃財政部預估為 3.1%，韓國銀行（中央銀行）預估為 3.2%，做為政府智庫的韓國開發研究院（Korea Development Institute, KDI）之預估為 3.0%，但是韓國部分工商團體或大企業集團屬下之經濟研究單位，所預測之數據及見解，則略有差異，其中隸屬韓國全國經濟人聯合會（Federation of Korean Industries, FKI）之韓國經濟研究院預估為 2.6%，隸屬現代企業集團之現代經濟研究院預估為 2.8%，而隸屬 LG 企業集團之 LG 經濟研究院所預估之數據則為 2.5%，顯示民間經濟研究機構，對韓國 2016 年之經濟景氣看好度低於政府部門。

韓國 2016 年之物價上漲率，政府部門與民間經濟研究機構之看法，亦各有見解，其中政府及智庫之預估值為 1.4%~1.5%，而民間經濟研究單位除現代經濟研究院預估為 1.5%外，其他經濟研究單位均預估為 1.2%。

至於在經常帳（Current Account）收支方面，以現代經濟研究院之預估值最高，約達 1,100 億美元左右，而政府主政單位之預估值則為 980 億美元。

表 1 韓國 2016 年政府及民間對韓國經濟之展望

區分	成長率 (%)	物價上漲率 (%)	經常帳順差 (億美元)
政府	3.1	1.5	980
韓國開發研究院	3.0	1.4	1,050
韓國經濟研究院	2.6	1.5	936
現代經濟研究院	2.8	1.2	1,100
LG 經濟研究院	2.5	1.2	1,064

資料來源：韓國每日經濟新聞。

三、韓國 2016 年產業發展概況

韓國 2016 年產業發展，仍脫離不了 2015 年之陰影，呈現低迷情況，其主要原因係國際大環境之普遍蕭條，先進國家之消費市場萎縮，需求疲軟，加以人民幣等幣值相繼貶值，亦促使中國大陸之購買力趨減。

韓國政府有鑒於此，爰於 2016 年 2 月 3 日公布振興經濟措施，其中包括提高公共支出、擴大政策性貸款，以及持續延長調降汽車消費稅措施等，藉以提振出口，全力拉抬經濟。

茲就韓國 2016 年主要產業之生產、內需及進出口等概況，略作分析如次：

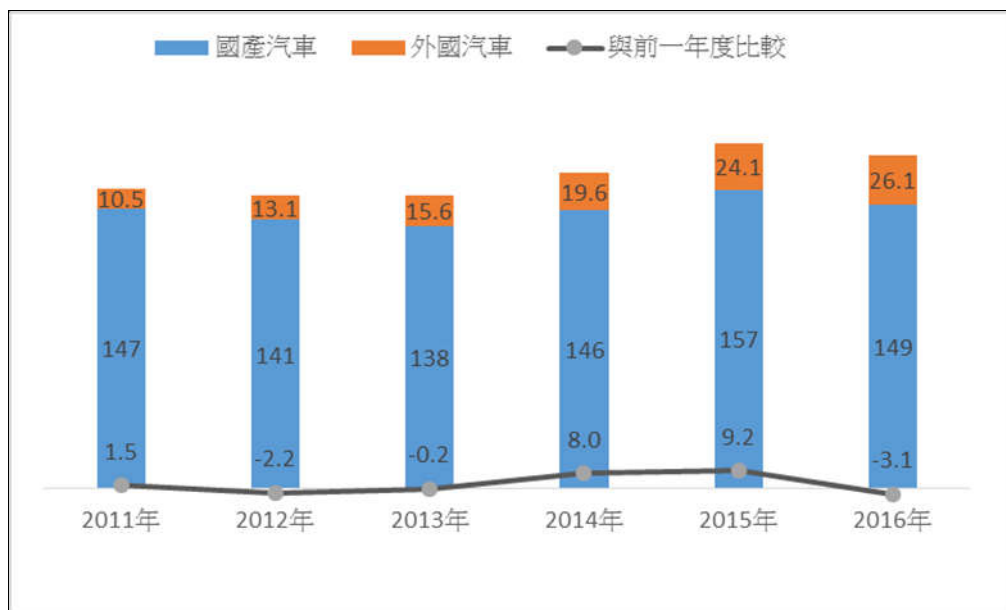
(一) 汽車

韓國汽車工業自 2014 年起，每年成長率均超過 8%，惟自 2016 年起之成長率可能略呈緩慢，其主要原因係普遍之經濟不景氣所致。

韓國汽車產業研究所預估，韓國 2016 年汽車市場內銷量約 176 萬輛，較 2015 年減少 3.1%，其主要原因係暫時性調降「個別消費稅」稅率之措施，原擬自 2016 年起停止適用，汽車用戶已提前在前一年度購買汽車，藉以減輕稅賦所致。

韓國政府有鑒於此，雖已於 2016 年 2 月 3 日將暫時性調降汽車「個別消費稅」之適用期間延長 6 個月，但是一般消費者認為其效果並不大。此外，2016 年由於經濟景氣低迷，家計生活負擔過重等，亦為汽車消費衰退不可忽視的原因之一。

至於在汽車進口方面，則並不因為內銷市場萎縮而受影響。韓國進口汽車協會預估，韓國 2016 年進口汽車之銷售量將達 25 萬 5 千輛，較 2015 年約增加 8.5%。至於在韓車出口方面，預估 2016 年將達 303 萬輛，較 2015 年之 300 萬輛，約增加 3 萬輛，增幅達 1%，韓車出口成長之主要原因，得力於韓國與相關國家所簽署之自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），促使降低汽車關稅、韓國高級汽車相繼出廠及廠商大力促銷等所致。但韓國汽車業者對於邇來日圓價位起伏不定與新興市場汽車需求萎縮等現象，亦相當關注，欲謀因應對策。



資料來源：韓國汽車產業研究所。
註：2015~2016 年之數據為預估值。

圖 1 韓國汽車年度別內需及展望

（二）半導體

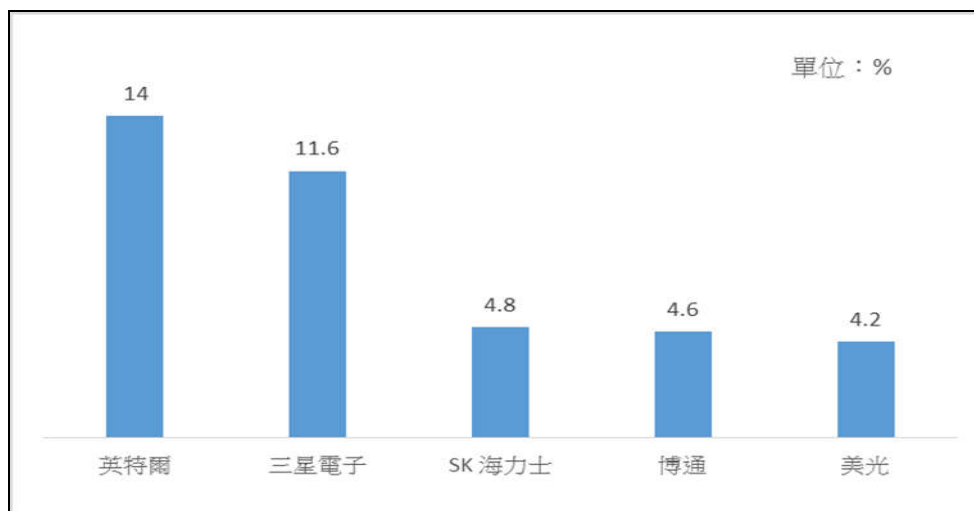
2016 年世界半導體市場，由於全球經濟景氣不透明而呈現暗淡，韓國半導體因主掌韓國出口，且一向稱為韓國出口之「孝子」（意指替韓國賺取大量外匯之推手）產業之一，故半導體業者對於未來國際市場動向頗為關注。

根據國際著名之市調機構－IHS 指出：2016 年世界 DRAM 半導體市場規模約達 443 億 9,600 萬美元，較 2015 年將減少 7.4%，其主要原因係市場需求較大商品之智慧型手機、筆記型電腦及個人電腦等之消費趨緩，促使產量相對減少，加以 DRAM 之單價下跌等，導致整個資訊技術（Information Technology, IT）產業景氣滑落，尤其擁有世界尖端技術之韓國記憶半導體之處境亦復如此，不被看好，此亦屬韓國半導體產業卻足不前的因素之一。

此外，邇來韓國半導體產業在投資規模方面，亦採取頗為審慎之態度，絕大部分廠商均迴避擴大「生產能量」，對設備投資亦採取保守之策略，故如何能開創高附加價值產品之研發，有效因應市場之需求變化，乃係韓商目前首要之課題。

根據韓國有關市調機構之分析，2016 年韓商三星電子之設備投資金額約達 114 億美元，較 2015 年之 31 億美元減少 13.5%，SK 海力士之設備投資金額為 48 億美元，較 2015 年之 53 億 7 千萬美元約減少 10.6%。

韓國半導體產業界人士指出，近年來中國大陸半導體業者崛起，亦不能等閒視之，渠等廠商除大力推動技術研發與投資外，更透過技術人力挖角等方式，積極搶攻國際市場。韓國三星電子及 SK 海力士等大廠，有鑒於此一發展趨勢，亦紛紛各自採取有效因應對策，以利堅守昔日既有之收益。



資料來源：市場調查機構－IHS。

註：以記憶體及非記憶體銷售金額為基準之佔有率。

圖 2 韓國 2015 年綜合半導體企業之順序

(三) 家電

韓國家電產業，每逢偶數年度（諸如 2014、2016…）之銷售金額較奇數年度之銷售金額為多，其主要原因係每逢偶數年度，均有舉辦諸如世運、世足賽等大型國際運動活動，一般消費者為因應觀賞運動競賽，頃紛紛購買大型及高畫質之電視機。

根據韓國產業研究院（Korea Institute for Industrial Economics & Trade, KIET）之分析，韓國 2016 年包括顯示器及半導體等之 IT 產業，雖將呈現不振，但在家電方面，由於 2016 年之世運將在巴西舉行，家電產品之出口將較 2015 年增加 6.3%，出口之潛力市場則有中國大陸、俄羅斯及巴西等國。在家電產品之生產方面，由於以電視機為中心之產品需求增加，將較 2015 年成長 3.3%。至於在家電產品之進口方面，預估對中、低價位產品之需求將較為活絡，2016 年可望成長 4.1%。

(四) 顯示器 (Display)

韓國 2016 年之顯示器 (Display) 產業，不論在生產及出口方面

均將落後於 2015 年，其主要原因係世界主要市場景氣低迷，加以新興國家之貨幣貶值等，在需求量較多之電視機、筆記型電腦及個人電腦等方面之顯示器將呈現萎縮現象。

韓國產業銀行分析，韓國 2016 年顯示器產值將較 2015 年減少 2.0%，約達 71 兆 5 千億韓元（約 583.6 億美元）¹，出口金額將達 330 億美元，約減少 1.6%，內銷將達 40 兆 2 千億韓元（約 328.1 億美元），約減少 4.7%，但在進口方面，反將增加 0.7%，約達 62 億美元。

至於在中國大陸方面，由於面板業者之供應擴大，相對增加韓國業者之負擔與壓力，雖然中國大陸自 2015 年起需求逐漸衰退，但面板業者因致力擴大投資，導致面板自 2015 年下半年度起，市場呈現滯銷，價格下跌，預料此一現象將持續至 2016 年。

此外，由於中國大陸在大型顯示器方面，以 OLED 面板之需求最為殷切，而韓國在 OLED 面板產業方面，因具有優勢之尖端技術，預估對中國大陸之出口將呈現活絡。

（五）智慧型手機

世界智慧型手機市場 2015 年已形成競爭局面，其主要原因係中國大陸之華為及小米等廠牌，不但以低價出售，更夾帶多項優惠措施，預料 2016 年之市場勢必趨向「百家爭鳴」之競銷情形。

根據市調機構－DRAMeXchange 之分析，2016 年世界智慧型手機之出貨量將達 13 億 4 千萬隻，較往昔 2 位數之成長率，有大幅滑落之勢，如與 2015 年對比，則減少 5.8%，預估短期內再恢復往年快速成長之可能性甚低。

就主導智慧型手機市場之蘋果廠牌 iPhone 6 及 iPhone 6 Plus 而言，2015 年之出貨量為 2 億 2,300 萬隻，成長率高達 16%，但 2016 年之成長率預估僅能達到 7.5%，較 2015 年銳減一半以上，此係 iPhone 自搶攻智慧型手機市場以來，首度出現個位數之成長率。

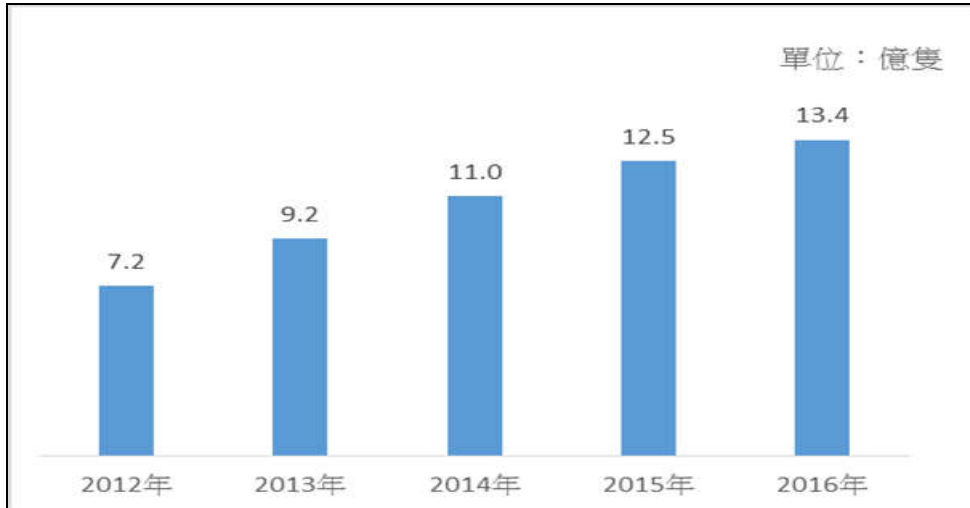
¹ 以 2016 年 2 月 18 日為基準，每一美元兌換 1,225 韓元。

韓國智慧型手機有關業者分析，由於世界各大智慧型手機廠商均致力研發新機種或提升其功能，加以韓國三星 Galaxy Note5 及 Sony Xperia Z5 Premium 等新機種之提前出廠等，更加重對 iPhone 之影響與競爭壓力。

另有相關業者預測，目前全世界智慧型手機市場，有逐漸走向中低價位之趨勢，其中先進國家對「二手貨」之需求有擴大傾向，在非洲、東南亞及中東等地區，則偏愛單價在 100 美元左右之機種。

韓國三星電子 2015 年共銷售 Galaxy S6 6 千萬隻，Galaxy Note5 1 千萬隻，預估 2016 年之生產線將偏重在 Galaxy A 到 J 及 O 等中低價產品，iPhone 亦將配合市場新需求，生產中低價位之機種。

針對韓國三星 Galaxy 之趨勢，中國大陸華為、小米、ZTE 及 Lenovo 等大廠，亦將聯手主導其他 100 餘家當地中小規模之手機廠商，採取共同應對措施。



資料來源：DRAMeXchange。
註：2015~2016 為預估數據。

圖 3 世界智慧型手機之出貨量

(六) 造船

2016 年就韓國造船業而言，仍難脫離困境而呈低迷景氣。

韓國之造船業 2009 年至 2010 年為黃金時期，當時所承接之訂單達到歷史新高後，截至目前為止，已陸續交船，但其後之接單情形不彰，相對呈現設備過剩之局面。

日本之造船業近因日圓價位起浮不定，促使船商改向日本國內造船廠訂購船隻，反而形成日本造船業活絡景象，2015 年 1 至 11 月份日本之造船業較 2014 年相比，成長 13.6%，但是韓國與中國大陸造船業之承攬績效則分別減少 11.8%及 16.0%。

韓國 NH 投資證券公司分析，由於海洋整廠設備部門不確定之因素仍然存在，相對促使接單情形萎縮，加以邇來景氣蕭條，承攬造船訂單呈現熾烈之競爭，短期內恐無復甦之勢，尤其自 2015 年下半年起，韓國造船業之大宗承攬船隻，諸如貨櫃船及液化氣體（Liquid Natural Gas, LNG）船隻等之攬接業務衰退，預估 2016 年韓國造船業之景氣仍將低迷不振。

（七）鋼鐵

2016 年之鋼鐵產業由於中國大陸景氣衰退，相對增加韓國鋼鐵業之打擊。

根據韓國浦項鋼鐵（Pohang Iron and Steel Company, POSCO）經營研究院之分析，中國大陸之鋼鐵產業，占整體經濟成長結構高成長比率之時代已過，2015 年之鋼鐵消費，自金融危機之後首度呈現負成長。目前中國大陸之鋼鐵市場已呈現困境，因此正致力加強拓展外銷市場，加以中國大陸之鋼鐵業者亦相繼推出降低生產成本之革新措施，相對提高其價格競爭力，在此種情況下，韓國鋼鐵業者不但面臨需求不振之困境，更將遭受到中國大陸熾烈競爭之外界壓力。

韓國 2016 年之鋼鐵產業，在內需及外銷方面將無顯著之成長，其中在內需市場方面，雖然建築業之景氣略為看好，但因汽車工業衰退，其成長率較 2015 年預估僅能增加 0.9%，約達 5,561 萬噸。在出口方面，由於世界市場需求不振，加上人民幣貶值，輸出競爭力偏弱，全年成長率僅能增加 1.6%，約達 3.184 萬噸。

此外，在鋼鐵生產方面，預估將達 7,486 萬噸，較 2015 年成長 2.1%。至於在進口方面，估計將達 1.259 萬噸，較 2015 年減少 3.8%，但因中國大陸鋼鐵之出口估計將達 1 億噸之水準，此亦將相對形成韓國業者與中國大陸廠商之熾烈競銷。

表 2 韓國 2016 年鋼鐵供需展望

區分	年度（千噸）	增減率（%）
內需	55,610	0.9
出口	31,840	1.6
生產	74,860	2.1
進口	12,590	-3.8

資料來源：POSCO 經營研究院。

（八）石油化學

韓國 2016 年石油化學產業之景氣將不致於太差，雖然國際油價可能呈現小幅上揚，但預料合成樹脂市場景氣將趨向活絡，供過於求之現象亦將逐步紓解。

韓國有關石化人士分析，韓國 2016 年之經濟成長率將趨復甦，建設景氣將隨之增加，石油化學之內需消費亦將呈現起色。

韓國產業銀行分析，韓國 2016 年石油化學之生產估計將較 2015 年增加 0.3%，出口由於世界市場新增加生產設備之影響，將減少 0.4%，較 2015 年減少 1.0% 相比，略呈好轉。

韓國新韓金融投資公司指出，邇來由於亞洲地區石油腦裂解廠（Naphtha Cracking Center, NCC）之投資萎縮，相對抵減石油化學新興建設之投資，而影響產品之供應，在此種情況下，韓國石油化學產品，不論在規模之經濟性、能源之效率以及產品之多角化方面，仍將占據優勢；但在合成樹脂等部分產品方面，由於生產過剩，將呈現危機，倘國際油價一旦產生大幅變動，則其情況又另當別論。

此外，由於中國大陸石油化學之自給率有逐漸上升趨勢，韓國業者為期因應此一發展趨勢，將透過調整產業結構等方式，研擬有效之

因應對策，以利提高產品之競爭力。

（九）紡織

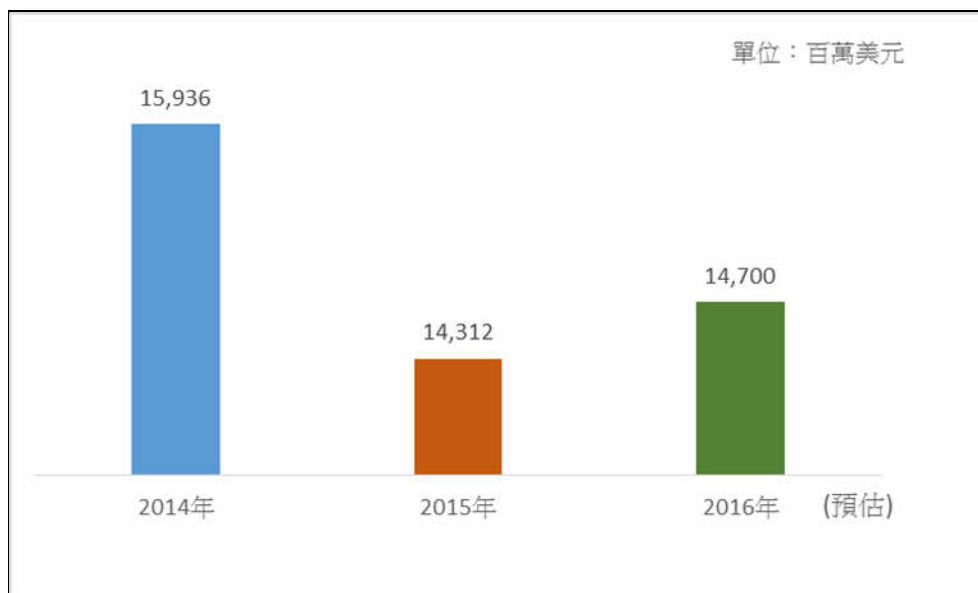
韓國紡織業 2015 年由於中國大陸紡織產品之需求減少，加以原物料價格下跌，曾面臨景氣低迷之困境，但是 2016 年由於先進國家之市場需求等因素，預估紡織品之出口將趨活絡。

韓國纖維產業聯合會分析，韓國 2016 年紡織產業之出口估計將達 147 億美元，較 2015 年增加 2.7%，其主要原因係先進國家之景氣復甦及前一年度之出口不振，相對助長 2016 年之需求增加所致。

在世界經濟景氣低迷及中國大陸等新興市場成長趨緩之情況下，紡織業之景氣恐難獲致顯著之改善效果，但因紡織相關原物料之價格穩定以及高附加價值產品之出口增加，將帶動纖維紗及織布等素材之出口復甦，加以在織品類方面，由於能擴大時尚品牌，開拓國外市場之商機，將帶動整個紡織業之出口增加。

韓國有關業者同時指出，邇來由於先進國家之經濟景氣漸趨好轉以及越南等地區之紡織品原物料訂貨量增加，亦將相對助長韓國之紡織品出口成長。

此外，由於美國及歐盟等先進國家之零售業景氣將趨好轉，預估韓國紡織品對上述地區之出口亦呈現活絡。



資料來源：韓國纖維產業聯合會。

圖 4 韓國紡織業之出口動向

(十) 機械

韓國 2016 年機械業之表現不被看好，其主要原因係中國大陸之景氣蕭條，相對影響韓國機械類之出口。

根據韓國產業銀行分析，韓國 2016 年一般機械類之出口估計將達 43 億 6 千萬美元，較 2015 年減少 2.7%，降幅大於 2015 年與前一年度比之 -0.4%。在進口方面，估計將達 34 億美元，亦較 2015 年減少 2.8%。至於在生產及內需方面，分別將達 102 兆 4 千億韓元及 6 千億韓元，就其規模而言，僅分別成長 0.2% 及 0.5%。

韓國產業銀行另指出，由於中國大陸景氣低迷，加以日圓匯價大幅變動等原因，韓國機械類之出口將面臨劣勢，在此種情況下，業者正考量以增加設備投資之方式擴大產能，增加國內消費，但其總體產能仍將與 2015 年相仿，其中人氣產品將包括產業用機器人、農業用機械及一般運輸機械等，至於在建築用、礦產用、壓縮機及加熱冷卻裝置等機械方面，則仍將不被看好。

四、韓國 2016 年服務業景氣預測

就韓國 2016 年之服務業景氣而言，倘國際油價仍能持續 2015 年價位，對韓國航空業界而言，可以說是利多局面；加以韓國旅遊觀光業，在政府與業界大力推動下，藉「韓流」之優勢，亦使外國觀光客大舉進出韓國，相對促使航空業者賺滿荷包。

至於在物流業方面，韓國鑒於目前國際物聯網快速成長，以網購方式之採購，將凌駕在大賣場、百貨公司、超市或便利商店之直接採購，在此種情況下，韓國業者頗有捷足先登時尚潮流，極力搶攻網購市場之勢。

（一）航空及海運

2016 年韓國航空業將面臨低油價優勢，以及美國利率上揚相對增加外匯負債之劣勢，其中國際油價倘能持續目前之低價位，在低空飛行時，預估航空業者不但可以減輕飛機燃料費之負擔，進而能增加搭乘飛機之載客人數。

美國能源資訊局（Energy Information Administration, EIA）分析，2016 年美國西部德州產中質油（WTI）之單價，每桶估計約在 35 至 66 美元之間，與 2015 年將無多大差別。

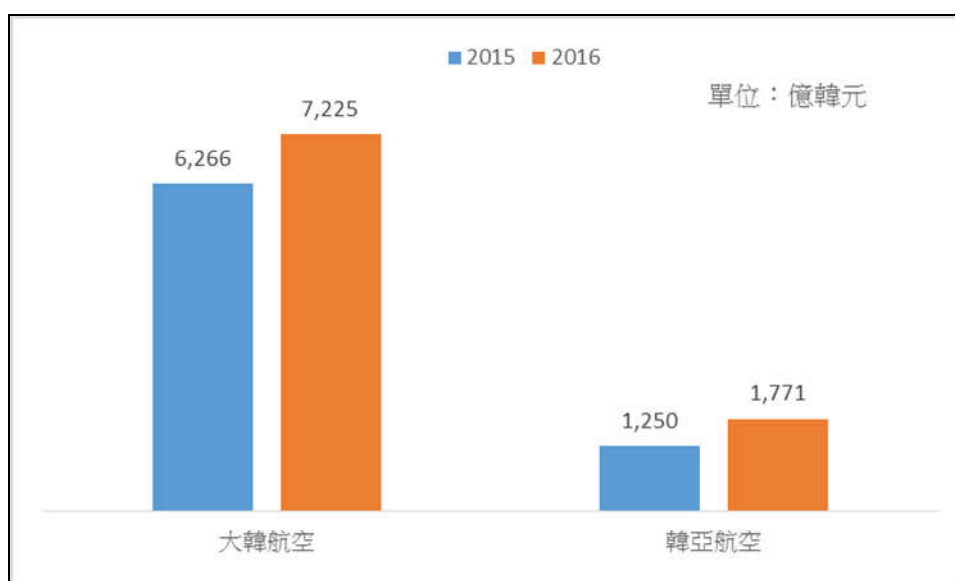
韓國最具規模之大韓航空（Korean Air）每年之用量約達 3,200 萬桶，每桶油價若降低 1 美元，預估全年將節省 374 億韓元，而每年用量達 1,800 萬桶之韓亞航空（Asiana Airlines），在相同情形時，每年亦將節省約 157 億韓元之油費。

韓國有關資訊機構預測，2016 年大韓航空之營業總額估計將達 11 兆 8,813 億韓元，扣除相關支出，純盈餘金額估計將達 7,225 億韓元，較 2015 年分別成長 3.4%及 15.3%。至於韓亞航空方面，2016 年之營業總額估計將達 5 兆 9,243 億韓元，純盈餘金額估計將達 1,771 億韓元，較 2015 年分別成長 4.3%及 41.7%，但是問題之關鍵在於利率之變數，蓋因各航空公司之大型機種，絕大部分係以租賃外國飛機方式來運作，此亦表示航空公司之外匯負擔較重，倘美國金融利率調高

或美元幣值強勢時，租賃外國飛機之費用亦將隨之增加。

至於在海運方面，由於船舶供應過多，加以運費下降等原因，2016 年之景氣亦不看好，仍難脫離 2015 年之低沈現象。

韓國產業銀行分析，邇來由於國際油價下跌，原油之物動量增加，相對促使裝載油品之油輪需求或有少許增加之可能，但在乾貨散裝船及貨櫃船舶等方面，2016 年之景氣仍將呈現不振。



資料來源：FN GUIDE 預估數據。

圖 5 韓國航空公司績效展望

(二) 物流

韓國 2016 年之物流業仍將面臨暗淡之跡象，其主要原因係生產人口減少及人口高齡化等，相對抵減消費，加上整體經濟景氣低迷，更形成物流業界之激烈競爭。

尤其 2015 年因網購方式之消費大幅成長，相對促使百貨公司、大賣場及超市等銷售減少，此亦形成韓國 2016 年之物流業更為活絡。

韓國新世界未來政策研究院分析，鑒於 2016 年國內、外景氣將普遍萎縮，消費市場亦隨之低迷，加以國外如 IT 等非物流產業亦紛

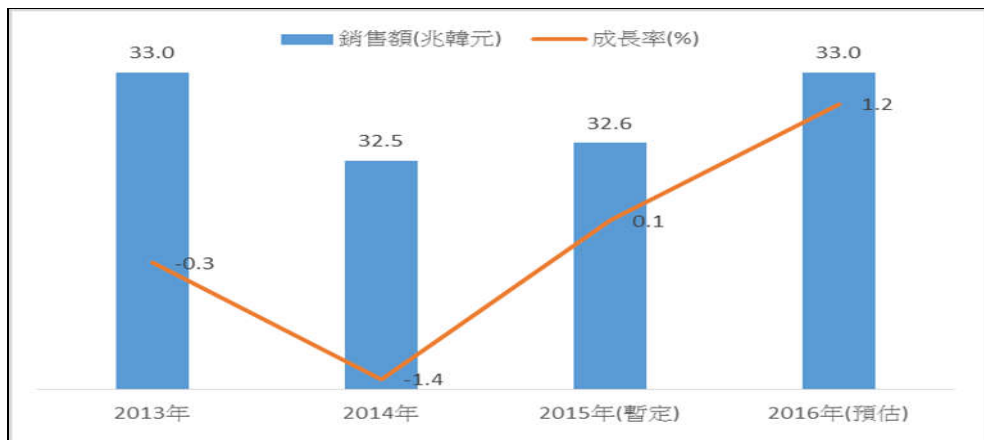
紛轉向以自有物流方式進行交易，相對形成與既有物流廠商之競爭，使得既有廠商經營更趨困難。

邇來韓國大型超市及百貨公司等，有逐漸轉向經營便利商店及網購之傾向，此一變化趨勢，正引起業界之關注，而既有之廠商，見機紛紛對其企業模式進行改革或作調整。

此外，韓國業者鑑於今後國外客戶以網購方式進行交易之現象，將呈現大幅增加趨勢，亦相繼調整其內部組織，以爭取更多商機。

更有部分廠商著手擴大興建物流中心，改善物流服務品質，以期有效因應即將到來之新物流市場。

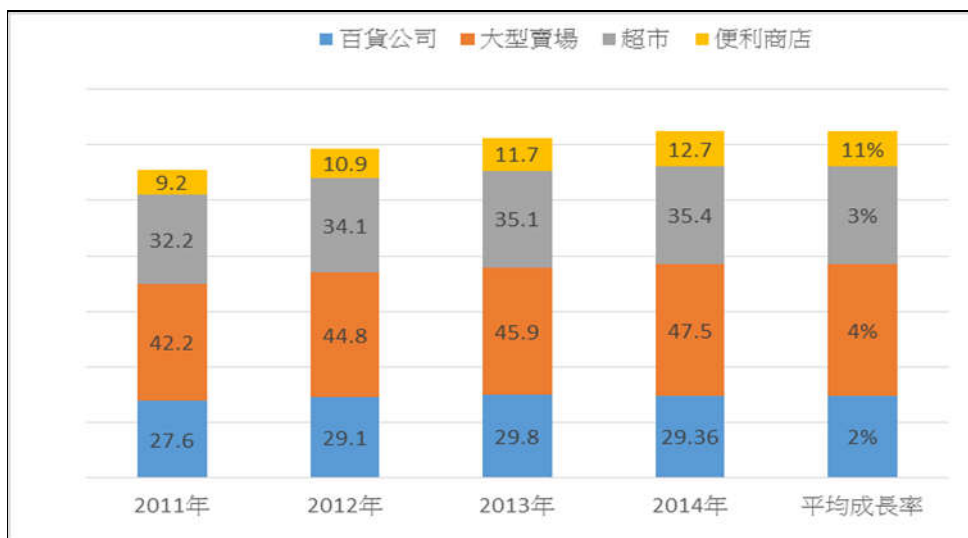
韓國鑒於近年來中國大陸之消費者有日益增加趨勢，渠等對韓國商品之愛好度偏高，故亦乘機加強對此一商機之應對策略。



資料來源：韓國 6 家大型賣場共同提供。

註：2015~2016 之數據為新世界未來政策研究院之暫定值及預估值。

圖 6 韓國大型賣場綜合展望



資料來源：韓國流通（物流）業聯合會。

圖 7 韓國物流業形態別市場規模

五、結論

我國與韓國之經濟發展模式相同，產業結構亦頗類似，且均屬於以出口為導向之國家，一旦國際經濟不景氣，消費市場萎縮、需求疲軟，不但韓國面臨困境，我國亦首當其衝。

由於我國與韓國在國際外銷市場係屬相互競爭之對手，因此韓國各產業所顧慮之問題以及其所研擬之各項因應對策及方向，似值政府主政當局及民間企業之參考與借鏡。

資料來源：

韓國每日經濟新聞

韓國產業通商資源部

韓國貿易協會

韓國全國經濟人聯合會

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 496 期，2016 年 3 月 4 日】



韓國 2016 年主要經濟施政計畫之研析－強調透過開創成長動力，提升產業競爭力

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1942 年光復，1948 年成立政府後，其間因經過 1950 年至 1953 年南、北韓戰爭之洗禮，百業待興，1960 年代朴正熙總統執政後，乃大力規劃國家之整體建設，除先後推動 5 年期之經濟發展計畫、致力重化工業開發、擴大對外出口及穩定社會秩序外，並通令各中央部、會及道（省）、市政府、每年年初應研擬各該部會之年度「業務計畫」（施政計畫目標），向總統提出報告，同時正式對外公布，俾使全體國民對國家之各項施政方向及目標，有更深切之了解。

該項年度「業務計畫」截至目前之朴槿惠總統，仍在繼續推行，且每年均在年度開始之一月中旬至 2 月上旬，按部、會及地方政府別循次實施。

韓國 2016 年由產業通商資源部（相當於我國之經濟部）推動之主要經濟施政計畫與目標，強調將透過開創成長動力，來提升產業之競爭力。

二、產業環境之變遷

（一）世界產業之動向

1. 搶先進攻新產業領域，積極推動無限競爭

（1）加速擴大整合尖端技術，以利邁向世界化之企業行列，其中包括爭取參與谷歌智慧型汽車（IT＋汽車）及菲力浦健康管理（家電＋健康管理諮詢）之研發團隊。

（2）先進國家透過大幅放寬及改善各項管制措施，致力拓展新興市場，進而加速開創就業機會。

2. 待開發國家之企業，積極確保技術競爭力

至於待開發之國家，在傳統製造業方面，將加速確保技術競爭力，其中包括中國大陸海潤集團積極爭取購併奇異（GE）家電以及相關國家致力推動智慧型手機之技術能超越中國大陸華為之水準等。

（二）韓國產業之現況

首先係持續致力塑造開創新成長動力之環境，其中包括設立全國 17 個創造經濟革新中心，積極推動第 19 代未來成長動力、能源新產業以及製造業革新 3.0¹計畫等。

其次，大幅推動民間投資、有效支援開放改革，以利創造整體之成長動力。

至於主力產業因面臨世界景氣低迷及企業重整遲緩等，相對抵減競爭力。

¹ 3.0 計畫係韓國政府針對製造業所推動之 3 項措施，其中包括（1）開創複合型新製造業（2）加強主力產業之革新能量及（3）建構製造業高度化之新產業基礎等。

三、2016 年重點推動方向及課題

(一) 提前開創新產業績效

1. 加速確保結合資通訊複合型產業之世界競爭力

(1) 未來型汽車

在電動車方面，將積極推動提高行駛性能及電瓶之充電容量，其中在電瓶方面，將改善其功能（密度提升 2 倍）、致力車身材質輕量化（重量減輕 15%）、提高冷氣等零配件之效率（電力消耗減少 20%），以利行駛時速提高 2.5 倍。

至於在智慧型汽車方面，將透過核心零配件之開發，促其國產化，為期達成上述目標，2016 年將提供 270 億韓元，以利有效支援核心零配件及軟體之研發。

(2) 加速研發產業用無人機，並促其商業化，其中包括使用於郵局配送物件及韓國電力公司電力監視系統之實質運作。

擴大試驗飛航區域及飛航設施，其中包括將全羅南道（省）高興既有之機場跑道，擴充為綜合飛航性能試驗場。

擴大航海裝置及船舶出、進海城等高功能之技術開發，其中技術研發之預算規模為 72 億韓元，避免衝擊設備之預算規模則為 90 億韓元。

(3) 加速研發智慧型機器人，進而推動與相關需求產業之連結，其中在金屬加工、電子零組件及食品飲料業等方面，將興建適合製造機器人之示範工廠（Model Factory），2016 年將投資 38 億韓元。研發適合醫療用機器人及普及型機器人等，與相關產業之結合，以利發揮其使用功效，2016 年將投資 76 億韓元。

(4) 加速推動智慧型纖維感應器（Sensor）等核心零配件之國產化（2016 年共將投資 1,272 億韓元），對於申辦醫療用機器等之證照，將透過優先提辦審核之方式，擴大製品連貫服務之核准範圍。

(5) 為致力智慧家庭 (Smart Home) 產品間之標準化及其競爭力，將提供有效之支援，其主要產品包括照明、門鎖、室內換氣系統、瓦斯管線、監控及防盜系統、窗簾、暖氣、溫度調節器以及電源控制器等。

獎勵大企業加強與中小企業之合作平台，並提供必要之技術指導及金融資助。

2. 大力輔導能源新產業之開發

(1) 透過國內開創對能源儲存裝置 (Energy Storage Systems, ESS) 之需求，致力推動產業化，進而支援其拓展國外市場。

為期確保電力品質，將擴大採購送配電用之 ESS (2016 至 2017 年共將支援 3,800 億韓元)。

對於為儲備一定規模以上之太陽能設備，使用 ESS 時，亦將提供相關獎勵措施。

(2) 透過修正太陽能等建地及環保等規程，致力擴大投資，加強零配件及器材等之技術競爭力，開拓國外行銷市場，為期達成上述目標，對於在河川鄰近休閒土地、水上以及發電廠週邊休閒空地內，設置太陽能設備時，將擴大提供支援。

積極推動綠能相關零組件及原材料之研發 (Research and Development, R&D)，2016 年將支援 1,800 億韓元。

推動能源公企業與中小企業共同開拓國外市場，其中包括參與興建烏茲別克太陽能園區 130kW 之工程等。

韓國電力公司等電力公企業，為致力技術開發，2016 年至 2017 年將投資推動新再生能源配比義務制度 (Renewable Energy Portfolio Standard, RPS)，其推動比率將自 2015 年之 2.6%，擴大為 2017 年之 4.2%。

(3) 建構環保能源城、能源自立島嶼及公共住宅等多樣化之商業成功樣品範例及經驗，其中包括透過將電力消費模式等大數據資

料，提供給民間之方式，開創新產業，為期達成其目標，擬於 2016 年下半年度正式成立「電力大數據中心」。

此外，並將透過有效運用高峰外交、全球認證論壇（Global Certification Forum, GCF）及政府開發援助（Official Development Assistance, ODA）等方式，加強支援拓展國外市場。

3. 開創高級消費財、尖端新素材及生技健康管理之新市場

（1）高級消費財（化妝品、食品、飲料、嬰兒用品及時尚醫療用品等）：獎勵在各大專院校開設化妝品學系，以利人才之培訓。

加強支援高附加價值產品化之 R&D（2016 年將提供 877 億韓元）。

為期有效紓解非關稅障礙，除擴大運用自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）之機制外，並將積極推動相互認定制度。

研擬「消費財產業綜合輔導對策」，加速支援開拓韓流行銷市場，並增設大型購物中心等，以利吸引外國客戶。

（2）尖端新材素（碳纖等）

透過增設新素材之試驗及認證等，擴大與汽車及飛機等航太產業相連結之 R&D，其中在韓國慶尚北道（省）成立尖端產業戰略素材試驗認證中心（2016 年將支援 25 億韓元），加強推動普及型及超高強度碳纖產品等素材之技術開發（2016 年將支援 195 億韓元），為期達成其目標，將加強與世界企業間舉行座談會（Global Partnering），以利發掘國外買主。

（3）生技健康管理（醫療、健康管理及醫療器具等）

籌措早期生技創投企業專用之投資基金（2016 年將援助 300 億韓元），以利擴大生技醫療用品之生產設備及人力培訓等。

建構綜合性之個人健康管理資訊系統。

研發可以與醫院相連結之手術器材及體外診斷機器等醫療器具，並提供必要之支援，2016 年將援助 30 億韓元。

（二）主力產業之高附加價值化及積極支援企業重整

1. 造船、鋼鐵、石油化學

（1）積極推動符合環保需求之船舶及高性能塑膠等，產業群之高級化。

（2）為致力企業重整，將提供制度性之支援，其中包括制訂「企業活絡規程」及供應過剩基準等。

（3）對於因企業整頓所產生之重複資產，將透過租稅減免方式，實施優惠措施。

（4）提供官方及民間業種別之供需及適當設備規模之展望評估資訊。

2. 半導體及顯示器

（1）透過大規模之投資（半導體為 47 兆韓元、顯示器為 14 兆韓元），確保世界第 1 位，其中在政府方面，將透過電力、用水及道路等設備，支援及獎勵其生產。

（2）優先開發具有發展潛力之高附加價值產品，以利確保不被競爭對手追趕之技術差距。

3. 整廠設備、核能發電及國防產業

（1）積極支援有發展潛力之技術，輔導出口型之技術開發。

（2）對於可望取得重大工程標案之國家，將透過高峰會談等外交管道，展開積極之活動。

（3）透過韓國輸出入銀行（18 兆韓元）、對外貿易保險基金（10 兆韓元）以及經濟開發合作基金（Economic Development Cooperation Fund, EDCF）與亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）等經濟合作機制，擴大支援外銷貸款。

4. 有效推動中小及中堅企業之合作平台

建構具有代表性之智慧型工廠，以利提高整體產業之生產力，2016 年將提供 783 億韓元。

（三）大幅放寬各項管制及政府啟動全力支持機制

1. 積極推動緩和各項管制

（1）放寬能源產業及服務業之建地及環保等各項管制措施，其中包括修改電力事業相關法令，放寬電力之自由交易。

放寬能源新技術及新業者，自由進出市場之限制，其中包括大容量（IMW 以上）能源儲存裝置（ESS）所生產及儲備之電力，可以在電力交易所自由販賣，並准許電力仲介公司，收集小規模之電力，在電力仲介市場進行交易。

（2）擬訂對新產品迅速之認證及其標準化基準，其中包括支援開發對新產業部門之國家標準及認證基準，2016 年將支援 300 億韓元。

（3）有效運用「無冷凍」（Freeze）制度（無管制之意），大力解除各項障礙因素，其中包括與服務業相關之上、下游產業等，諸如韓國忠清北道（省）之化妝品產業、美容服務業及其相關業種。

針對在推動開放之過程中，如有可以擴大全國均能放寬管制之項目，將即刻解除管制。

（4）對於已獲得國外認證之業種及項目，倘無任何安全顧慮時，將推動亦可核發韓國國家認證之資格。

2. 政府全力支持 R&D、人力培訓及行銷活動

透過 R&D 之結構重整，擴大對新成長動力之投資（2016 年至 2017 年共將投資 7 兆韓元），其中包括將優先支援可以與製造業相結合之服務業、藝術及文化創意等之 R&D，為期推動吸引民間對新成長動力之投資，對於相關項目，將提供減免租稅之優惠措施。

(1) 擴大金融、租稅及土地之優稅措施

籌措新能源產業發展基金等政策性資金 4.5 兆韓元。

對於研發第 2 代電池等，高附加價值生產用裝備及其零配件，將擴大實施配額關稅。

為期取得適合新產業發展之用地，將擴大指定都市型尖端產業園區（2016 年將指定 13 個地區）。

為期有效推動新產業投資及企業重整，將研擬擴大民間資本與外人投資及併購（Mergers and Acquisitions, M&A）合作之可行方案。

(2) 推動量身訂作之人力培訓制度

為期能與 PRIME 產業相互連結，將積極獎勵在各大專院校成立新產業相關之科系，並透過「產、學」合作，開設碩、博士課程，以利培訓新產業之高級人力，2016 年將培訓 1,400 人。

(3) 開創需求及支援銷售

擴大能源公企業投資新產業，2016 年將投資 6.4 兆韓元。

積極推動對中小企業新產品認證（New Excellent Product, NEP）之義務採購單位，2015 年為 214 家，2016 年增加為 440 家。

透過高峰外交、韓流及 ODA 等機制，擴大支援國外銷售。

3. 隨時紓解阻礙新成長動力之各項因素

(1) 由產業通商資源部主政，與民間共同成立「新成長動力投資支援團」，以利達成單一窗口（One Stop）服務到底之機制。

(2) 對於主要投資計畫，由政府指定專責單位，並透過「貿易投資振興會議」，儘速解決各項障礙因素。

(3) 由政府輔導成立「新產業民間協議會」（以業者及國內外專家為中心），依中、長程之未來視野與角度，繼續推動及發掘新產業，並提供各項支援措施。

四、期待之成果

韓國政府在積極推動新成長動力產業之同時，應將其成果與效益透過宣導及大眾媒體等各種管道，促使國民能獲得實質之感受與認同。

（一）創造新成長動力（2015 年至 2017 年）

1. **電動車之普及**：電動車之普及自 5,662 輛增加為 43,500 輛。
2. **機器人**：機器人之生產值自 28 兆韓元增加為 38 兆韓元。
3. **消費財**：消費財之出口占各該年度出口總值之比重，自 5.3% 增加為 6.5%。
4. **新再生能源**：新再生能源之販售金額，自 14.3 兆韓元增加為 28.3 兆韓元。

（二）主力產業高附加價值化（2015 年至 2017 年）

1. **OLED 之出口值**自 55 億美元增加為 131 億美元；
2. **高附加價值（premium）船舶**之出口比重，自 20 艘增加為 46 艘。

五、結論

綜觀韓國 2016 年主要經濟施政之方向，可以概略了解韓國在推動國家整體發展之重點及目標，值此世界經濟景氣萎靡不振，消費低落、處境困難及變化多端之際，韓國如何能將其危機降至最低程度，有效推動國家之經濟發展，為產業界開創更大之利益及商機，乃係韓國政府最為關注之課題，亦係韓國所追求之最終目標。

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 505 期，2016 年 5 月 13 日】



韓國對後 TPP 企業環境變遷之研析

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 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 自 2006 年啟動機制之後，截至目前為止，參與之國家計有新加坡、智利、紐西蘭、汶萊、美國、日本、加拿大、澳洲、墨西哥、馬來西亞、秘魯及越南等 12 個國家，其間由於美國之積極運作，終於在 2016 年 2 月 4 日達成協議，並在紐西蘭完成協定之正式簽署。

TPP 完成簽署後，預估 12 個成員國可望在未來 2 年之內，分別完成各該國家內部之相關批准作業，並在其完成相關法定程序後之 60 日起，正式生效。

即使 TPP 12 個成員國無法在未來 2 年之內，分別完成各該國家之相關法定程序，但只要在 12 個國家中，有 6 個國家之國內生產毛額 (GDP) 合計超過整體之 85%，且已完成各該國內相關程序時，即可生效，其效力即擴及其他成員國。

但是一般預計，由於 TPP 各成員國之政治情勢複雜，調整及修改各該國家國內之相關法令規章及制定，尚需較長之時日，在此種情況下，期待 TPP 能早日生效，付諸實施，實屬不易。

二、TPP 啟動之背景與意義

TPP 12 個成員國自 2016 年 2 月 4 日，正式完成簽署，不但加快

世界貿易環境地形之變化速度，亦相繼促使日本更進一步改變經濟整合與開放之態度以及美國致力推動 TPP 之決心。

（一）因世界生產分工之擴大相對增加巨型 FTA 之必要性

21 世紀初期，自開始對巴西、俄羅斯、印度及中國等金磚 4 國（Brazil, Russia, India and China, BRICs）及新興經濟圈（Emerging Market Economy）集中關注後，已超過 10 多年，其間特別重視製造業在國外設立生產據點，並擴大其版圖，惟當時僅有 2、3 個國家，緩步推動合作生產，目前已快速邁向細分化（fragmentation）之分工生產階段。

由於上述國家間生產分工階段之細分化，單純之雙邊（bilateral）自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），已無法滿足現勢之需求，其實效性大幅降低，尤其在尖端製造業方面，由於自硬體至軟體之過程中，生產所必要之素材，涉及之範圍甚廣，且需向其他多數國家或地區調度，適用之原產地規則亦頗為複雜，在此種情況下，多邊（multilateral）巨型（Mega）FTA 之需求乃大幅增加。

就世界之經濟景氣而言，邇來由於持續性之景氣低迷，在過去 5 年以前，各國 2 位數之成長率，目前已不復存在，而且絕大部分之國家，僅有 1~3% 之成長，此亦相對促使消費及投資萎縮。

在此種需求不振之情況下，世界各國之企業在價格競爭力相互較勁之環境中，乃紛紛重視「全球價值鏈」（Global Value Chain, GVC）之細分化，以期能透過此一機制，降低人事費及租金等生產成本及匯率變動因素，進而提升價格競爭力，因此乃強調應積極推動國家與國家間之分工合作。

邇來由於各國企業界對 GVC 之日益重視，Mega FTA 之需求，已逐漸凌駕於單純之雙邊 FTA。

（二）中國大陸製造業貢獻度之擴大與美國之見解

TPP 在 2012 年之前，由於其成功之可能性普遍未被看好，但其後隨著加入之成員國快速增加，相對助長其達成協議而完成簽署，其

主要原因係以中國大陸為主，東亞地區之 GVC 影響力擴大所致，亦即東亞地區世界別生產網路之重心，逐步靠向中國大陸，引發其他國家之關注，咸表憂心。此外，就地緣政治學（geo-political）與地緣經濟學（geo-economic）而言，相對增加美國與日本，對中國大陸之危機意識，亦即中國大陸之企業界，加大對美國及日本企業界所構成之威脅因素。

根據世界投入產出資料庫（World Input-Output Database, WIOD）引用亞洲開發銀行（Asian Development Bank, ADB）多區域投入產出資料庫（Multi-Region Input-Output Database, MRIO）之分析，美國與日本等 TPP 成員國對中國大陸之警戒心，有其充分之理由，其主要原因係中國大陸對東亞國家製造業一向占據壓倒性之霸權地位，此將相對抵減美國、日本及墨西哥等 TPP 成員國，在經濟層面之影響力，趨向萎縮。

根據 2000 年、2006 年及 2011 年相關資料之分析，針對北美自由貿易協定（North America Free Trade Agreement, NAFTA）之美國、加拿大及墨西哥 3 國與日本產業別進口需求對 TPP（NAFTA、日本及澳洲等）與東亞地區（中國大陸、韓國與東協）之貢獻度作一比較之結果，NAFTA 及日本等，對 TPP 之貢獻度偏低，但在東亞地區，其中尤以中國大陸之貢獻度增幅最高。

三、後 TPP 所預見之五大變化

（一）貿易區塊間之競爭加深

自 TPP 達成協議後，1990 年代後期所啟動之雙邊 FTA，目前已逐漸轉向多邊之 Mega FTA，誠如過去 WTO 以及其後之 NAFTA 相繼運作後，世界貿易秩序結構產生重大之變化，而 TPP 亦是自雙邊 FTA 走向多邊貿易自由化，另一個重要之推手與轉捩點。

雖然東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協）、NAFTA 及歐盟等多數國家所參與之經濟區塊，因為地處毗鄰，短時期內亦不會消失，但是 TPP 更能超越國境，將產

業結構不同之國家連結在一起，適用整合後共同之標準與規程，並透過世界經濟之統合，擴大交易及投資，降低障礙，推動商品生產之國家分工，進而提升 Mega FTA 之功能。

隨著世界經貿環境之變化，多邊貿易自由化之發展趨勢，將更趨活絡，尤其自韓美 FTA、韓歐 FTA 及韓中 FTA 之後，由於 TPP 已達成協議，且已完成簽署，促使目前正在推動中之「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 及「跨大西洋貿易及投資夥伴協定」(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 等，更進一步提高對中國大陸及歐盟之重視。

但是即使多邊化之 Mega FTA，其型態與特徵亦略有不同，因為每個 FTA 所強調之項目為多樣化，而 TPP 所相容之產業與 RCEP 所相容之產業亦有所區分。

各國推動 FTA 之目的，旨在加強區域內企業與 GVC 國際競爭力之提升，且依其所主張之競爭優勢與主力產業之特徵，將重點放置於減免關稅、廢除非關稅障礙或以傳統製造業、未來型製造業為中心等，凡此種種，乃係推動 FTA 之國家，事前所應設定之目標。韓國不論在考量加入 TPP 或 RCEP 時，均應以此為首要之課題。

(二) 對中國大陸策略性不確定因素之擴大

韓國企業界預測中國大陸之經貿政策，將有某種程度之變化，因為中國大陸對其周邊國家之「視野」有多層見解與考量，因此對 TPP 之參與遲未確定，韓國對於中國大陸之立場亦頗為重視，且隨時關注其發展動向。

由於中國大陸對是否加入 TPP 之立場尚不明朗，相對促使韓國對於加入 TPP 亦採取觀望態度。

就中國大陸而言，有可望在短期內，積極研擬採取加入 TPP 之策略，但亦有不參加之可能，一旦中國大陸排除參與 TPP，則中國大陸為抗衡 TPP，很有可能結合組織領域外之德國或歐洲共同體等，共同倡導新的技術及與製造相關之標準體制。

中國大陸在傳統產業方面，除了採取持續之支援政策外，亦積極推動產業體質之強化，針對此一發展趨勢，韓國企業界，頃正關注其未來之動向。

中國大陸在未來革新型之產業發展方面，目前正在推動「中國製造 2025」（Made in China 2025）計畫，以期開發能超越先進國家之產業技術，其中包括大力輔導 10 大技術密集產業，支援製造業邁向高度化，對於生產高速鐵路所必要之所有組配件，均將致力國產化，在此種情況下，今後在電動車及宇宙航空等航太產業方面，中國大陸在 TPP 領域內，與先進之成員國，勢必形成熾烈之競爭。

由於中國大陸製造業之發展模式，係採用德國之「工業化 4.0」（Industry 4.0）為基準，預估今後兩國之技術開發與標準，將趨一致，此將相對形成可以抗衡美國之另一股力量。

韓國對於中國大陸此一發展趨勢，乃呼籲企業界應密切注意其未來走向，研擬有效之因應對策，政府亦將提供一切必要之支援措施。

（三）強化遊戲規則

TPP 與一般之貿易協定相比較，要求較高水準之市場開放，它不但在關稅及非關稅障礙之解除方面，均強調自由化，而 TPP 正針對此一特徵作出反應，尤其在公平競爭環境之形成、放寬各種管制及廢除等方面，均係 TPP 協定重要之項目。

TPP 最終開放自由化之品目，高達整體品目之 95~100%，對於國家別敏感度較高產品之保護期間較長，通常約在協定生效後之 5~10 年，但因大部分產品可以立即免除關稅，因此對眾多產業形成競爭環境，而產生影響。

目前日本輸銷美國之產品中，有 50% 屬於課稅品目，此在 TPP 成員國中所占之比率最高，TPP 一旦生效，日本反而成為最大之受惠國家。但對與日本有競爭關係之其他國家而言，反而構成威脅。

此外，TPP 生效後，日本輸銷美國之汽車零組件有 87.4%（以項目數量為基準）將立即免除關稅，高於韓美 FTA 基準之 83%，在此

種情況下，韓國企業在美國市場之競爭力將處於劣勢。

高水準之自由化，並非係透過廢除關稅，提升價格競爭力為唯一之手段，TPP 反而可以透過放寬及廢除管制，更進一步達到解除非關稅障礙之效果，此種變化將相對促使過去管制較嚴之金融、通訊及流通等服務產業，較易進出國外市場。

就傳統之服務產業而言，因係以內需為基礎，相關制度及規程較為嚴格，積極開拓國外市場之範例不多，但 TPP 以後，預估服務業可望大舉進軍國外市場，且將形成熾烈之競爭局面，尤其在市場開放程度較低之中南美洲及東南亞部分國家，因為 TPP 而形成較高水準之市場開放。

此外，馬來西亞加入 TPP 後，外商銀行將放寬進駐、便利商店外人投資比率之限制，亦將獲致改善。

越南在 TPP 成員國中，投資及服務業之開放程度最高，而日本在服務產業方面，亦將進行大幅度之開放。

韓國一旦加入 TPP，在中小企業方面，短期內雖然會形成競爭，但就長期而言，不論對中小製造業之出進口、生產及附加價值等，均將呈現增加趨勢，但中小企業在積極進出國外市場之同時，倘在相關領域無法占據競爭優勢，反而形成生存威脅。

此外，由於越南已成為 TPP 之成員國，目前正致力推動成為亞洲地區之新興生產中樞基地，一旦越南能達成此一目標，則中國大陸將是對該地區出口之最大贏家。

（四）政府角色縮小企業責任重大

TPP 之協定條文中，較受重視部分者，在強調為紓解不必要之障礙，應放寬各項管制措施。

TPP 係自正面(Positive)表列之管制措施，轉換為負面(Negative)表列之管制措施，而負面表列之管制係指「原則同意、例外禁止」措施，較「原則禁止、例外同意」之正面表列措施，自由化尺度為廣。

TPP 所倡導之此項管制措施，促使其成員國正朝向此一目標努力及邁進，其中採行正面表列管制措施比重較高之日本以及新加坡、馬來西亞、汶萊及越南等，在服務貿易領域所實施之正面表列制度，因加入 TPP 之後，均將逐步推動轉換為負面表列方式，此亦為截至目前為止，在推動新事業計畫時，被指責之項目之一。

近年來各國政府基於支援企業活絡之考量，頃正擴大推動實施 Negative 制度，以利逐步放寬各項管制措施。

尤其當韓國決定加入 TPP 時，為期能符合現實之需求以及客觀環境之變化，韓國改善管制之腳步將更趨加快。

TPP 之基本原則，係以企業之自律為中心，政府之管制與干涉應降至最低程度，但這不意味著放任企業，其自律性亦有一定之限制，此即所謂企業之社會責任（Corporate Social Responsibility）。

（五）企業型態與領域之變化產生新興強手

加入 TPP 之後，隨著企業型態之變化，參與國家之間，在制度與競爭環境之差距，亦將逐漸弭平（leveling），昔日各國競向先進國家矽谷等地，集中創業投資之風氣，將逐漸消失，反而會擴大湧向 TPP 成員國之領域，開拓新興市場。

因為在 TPP 領域之創業投資，可以適用同一之規範及制度，紓解各項障礙，活絡企業發展，此對 TPP 之整體成長，亦有相當助益。

在此一變化之成長過程中，既有傳統製造業，將逐漸由具有軟體能量之企業所取代，新興之企業強手，不但可以提升核心產品之競爭力，更能透過運用軟體技術所製造之產品，來提升服務之水準。

此外，TPP 因能紓解領域內國家間之管制障礙，放寬零售業進出及擴大國外直接採購等，超越困境之各項服務，將過去以國內服務業為中心之模式，擴大為世界化，諸如在美國之日本銀行，可以透過在美國之日本便利商店，向美國人提供金融服務以及澳洲遊戲公司與越南之工程師及美國之設計師攜手研發遊戲軟體等，透過與其他國家之分工合作或生產，來創造更高之附加價值。

四、對韓國經濟之影響及意義

韓國面臨 TPP 時代之到來，對其經濟及企業之變化，將採行下列各項因應措施：

（一）應具備 TPP 正式生效時代來臨之準備

TPP 達成協議，完成簽署，一旦正式生效後，如韓國尚未入會時，韓國在美國市場與日本及越南等 TPP 成員國之間，勢必形成熾烈競爭。

韓美 FTA 雖已正式生效，但其間所累積之優勢，隨著 TPP 多數成員所享有之更多優惠待遇，將相對抵減韓國之競爭力，尤其 TPP 所倡導之「生產分工」，因強調 GVC，對韓國亦形成相當之威脅。

日本因加入 TPP，未來可望與其他成員國，更能擴大在生產分工領域之合作，進而減少因原產地比率規定上之各種障礙因素，尤其日本企業在世界化比重較強之高級服飾類、汽車零組件及精密化學等方面，因蠶食市場之可能性超強，加入 TPP 後，更能壯大其競爭力，韓國對此甚感憂慮。

基於此一分析，韓國在研擬加入 TPP 之政策方向時，強調應以損失極少化，優於利益極大化，為首要考量之先決條件。

（二）企業應致力推動未來革新型之發展

TPP 啟動後，未來之交易結構將自「規模」轉向以「附加價值」為中心之發展模式，但其速度與範圍依產業別不盡相同，其效果除須視是否推動產業革新之外，將既有之「世界化策略」及「生產地決定因素」列為不可忽視之一環，其中對製造業之「軟體化」與「數位化」，亦視為不可或缺之重要選項之一。

近年來交易成長率趨緩之商品中，以傳統商品居多，且大部分均集中在生產工程較單純之初級產品或製造業等方面。

但是革新型之製造業商品或服務業以及兼具兩項功能之物聯網商品交易，正在逐漸增加，此可充分顯示今後商品交易之最大課題，

將由 GVC 細分化來主導。

（三）韓國經濟與企業之未來應作重新之調整

過去之雙邊 FTA 係以傳統製造業之市場開放為重點，但 TPP 或 RCEP 等多邊 Mega FTA 則以革新型之未來商品、服務業或數位化比重較高之商品為主，且強調交易自由化。

韓國在規劃未來產業之發展時，亦應以此為推動目標。此外，目前尚未存在，但今後可能出現之新商品或新興服務業中，GVC 係以何種方式形成，韓國在此一發展領域中，能扮演何種角色，亦應預作深思熟慮，因為今後韓國之產業，一旦落後於美國或日本，形成差別化之時，其後果必將非常嚴重。

（四）TPP 所要求之制度環境與韓國社會規範尚有差距

由於 TPP 所要求之制度環境與韓國社會規範之水準，仍有相當差距，基於此一原因，韓國除應在對外直接投資方面，善用各項誘因，擴大國家與國家間之產業分工外，在技術、知識及資訊等方面，應以中小企業為中心，為期有效推動對外直接投資，除了深入了解及分析相關成員國家之各項制度及規程外，亦應加速整頓韓國國內之相關法令規章及制度，以利有效因應客觀之環境變化。

此外，對於過去依法令規章申報或登記，始能獲准之事業項目，應立刻轉換為除特別禁止之例外規定外，均可自由進行交易，亦即自正面表列方式轉換為負面表列之方式運作。

日本及越南等部分 TPP 成員國，目前正就交易自由化之體制，自正面表列方式轉換為負面表列之方式。韓國一旦加入 TPP，減免關稅及廢除各項非關稅障礙，雖能獲致相當利益，但在擴大放寬制度及規範約束之同時，所帶來之損失，亦為韓國頗為關注之課題，亦即韓國截至目前為止，遲遲放緩腳步、慎審加入 TPP 的原因之一，但其最終目標仍然會選擇邁向加入 TPP。

五、結論

近 10 餘年來，世界經濟環境變化多端，產業發展競爭熾烈，為期有效紓解此一趨勢，相對促使有關國家之間積極推動雙邊之 FTA，其目的旨在更進一步排除各種障礙因素，使交易更為暢通，但其績效僅侷限於雙邊之當事國，而當事國為期擴大其適用之領域，尚需與不同制度及規範之國家，另再個別展開諮商，推動簽署 FTA。

當前 TPP 及 RCEP 之啟動，正係將單純之雙邊 FTA 推上多邊之 Mega FTA，以期更進一步擴大提供 FTA 之功能及範圍。

值此全球經濟景氣低迷，對外貿易萎縮不振，投資意願普遍下滑，消費支出大幅衰退之際，我國為期有效因應此一發展趨勢，亟宜加速積極運用各項對策，大力推動加入 TPP 及 RCEP，俾期避免在變化多端之大環境中被邊緣化。

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 510 期，2016 年 6 月 24 日】



2030 年韓國貿易之未來 願景－以先進化之結構 邁向世界經濟

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1945 年 8 月 15 日光復以來，截至目前為止，已逾 70 年，期間由於致力貿易推廣，2011 年之對外貿易總值突破 1 兆美元，躍升為全球第九大貿易國，尤以近 10 年來，亦相對促使韓國之貿易結構及經常帳收支，呈現大幅順差，成為韓國經濟發展之原動力。

但是邇來韓國因受到國際客觀環境變化之影響，經濟成長趨緩，出口萎靡不振，投資意願低落，以及消費性向衰退等因素之衝擊，更促使整體經濟成長亦呈現停滯。

韓國近年來由於高費率之產業結構、創意性之能量不足，以及中小企業與服務業之出口基礎脆弱等，亦在在反映韓國之出口衰退。

韓國為期能在此一艱困之環境下，擺脫阻礙發展之瓶頸與陰影，將大力推動貿易結構先進化，以期能與世界經濟接軌。

韓國之貿易為在推動先進化結構之同時，能與世界經濟相融合，將在多元化之經濟體制下，加速結合產業、企業與貿易部門之合作策略，並在以企業之競爭力即係國家之競爭力，國家之競爭力亦即係企業之競爭力的前提下，邁向「企業家型之國家」（the Entrepreneurial State），為最終目標。

至於在貿易之規模方面，未來韓國之貿易，亦將自昔日以量（volume）為中心之架構，轉換為以價值（value）為中心之模式，亦即所謂之價值策略。

韓國貿易之未來，如能在價值策略之推動下，積極調整貿易結構，使其轉換為先進國家型之經濟體制，乃係政府、企業界及全體國民之共同願望。

二、韓國貿易 70 年來之發展與挑戰

（一）韓國貿易之奇蹟

韓國之貿易可以稱為韓國光復後，70 年來經濟發展之原動力，並擔負了韓國人均國內生產毛額（GDP），提前邁入 2 萬美元時代之推動牽引角色，尤其在歷經能源波動、外匯危機及世界金融大幅衝擊等經濟恐慌之際，韓國之貿易主導了國家經濟快速恢復穩定之局面。

韓國之貿易發展，在逐步成長的過程中，由於勞工、企業及政府三方面，本著「貿易立國」之精神，配合高度之技術培訓及優秀之人力支援，始能在世界市場熾烈競爭之舞台上，發揮迅速應對之企業家精神（entrepreneurship）所使然。

此外，由於韓國政府在推動貿易政策之過程中，選擇在適當之時機，將經濟發展之策略，自「進口替代」（import substitution）轉換為「出口導向成長」（export-led growth strategy）之政策方向。

表 1 韓國之經濟及出口結構之演變

區分	1964 年	2015 年
出口（億美元）	1.2	5,268
全球排名	72	6
全球比重	0.07%	3.20%
GDP（億美元）	30	13,775
人均 GDP（美元）	106	27,214
主要出口商品	重石（鎢礦）、鋼鐵、 生絲及魷魚等	半導體、手機、船舶及 汽車等

資料來源：WTO、韓國貿易協會（KITA）、韓國銀行（BOK）。

（二）韓國貿易邁向成長、順差及商品高級化之位階

韓國之貿易自 1945 年光復後，經過接受外國物資援助之過渡時期，1960 至 1970 年代為出口轉型期，1980 年至 1990 年代為開放化及自由化時期，2000 年以後則為邁向自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）之大幅成長時期。

1. 年代別之貿易特徵及貿易商品

（1）1945 年至 1960 年代之貿易特徵，屬於光復後，接受外國物資之援助時期，主要出口商品有魷魚、重石（鎢礦）及寒天（洋菜）。

（2）1961 年至 1980 年代之貿易特徵，屬於出口導向時期，訂定「經濟發展 5 年計畫」，大力輔導勞力密集之輕工業，主要出口商品有鞋類、衣服類、假髮、合板類及鋼鐵類等。

（3）1981 年至 1990 年代之貿易特徵，屬於貿易便捷化時期，呈現了小幅之貿易順差，主要出口商品有船舶、衣服類及鞋類等。

（4）1991 年至 2000 年代之貿易特徵，屬於開放化及進口自由化時期，貿易呈現快速逆差，主要出口商品有半導體、汽車及船舶等。

（5）1991 年至今之貿易特徵，屬於擴大推動簽署 FTA 之時期，中國大陸等新興國家大幅崛起，主要出口商品有半導體、LCD 及手機等，2011 年韓國之對外貿易總值（出口及進口）首度突破 1

兆美元。

2. 韓國貿易之五大性向

(1) 韓國 1946 年之出口名列全球排序 100 名之外，2015 年則躍升為全球第六大出口國家。

(2) 韓國 1964 年之出口於達到 1 億美元以後，2011 年對外貿易總值突破 1 兆美元，躍升為全球第九大貿易國家。

(3) 在全球十大貿易國家中，不屬於資源出口及進口加工後再出口，而以製造業為基礎，貿易收支能呈現順差之國家，僅有韓國、中國大陸及德國。

(4) 主力出口商品自鎢礦、假髮及魷魚轉向為半導體、手機及汽車等。

(5) 2000 年代韓國大力推動簽署 FTA，目前已與美國、歐盟及中國大陸三大經濟體在內等，全球 52 個國家簽署 FTA。

表 2 韓國貿易之成長過程

年度	出口總值 (億美元)	全球出口排名	全球貿易排名
1946	0.03	101*	68*
1964	1.2	90	68
1977	100	24	25
1995	1,251	12	12
2006	3,225	11	12
2011	5,552	7	9
2015	5,268	6	9

資料來源：韓國貿易協會。

註：*係以 1948 年之數據為基準。

(三) 韓國貿易之成長呈現停滯現象

1. 韓國之出口自世界金融危機以後，持續呈現停滯，尤其自 2015 年開始，截至 2016 年 6 月止，18 個月期間連續呈現負成長，相對促使韓國憂心忡忡。

(1) 韓國之出口自 1960 年代至 1970 年代，每年均呈現 30% 之成長，1980 年代至 2008 年止，成長亦呈現 10% 以上，自 2009 年起之成長率則降至 3%，其中主力出口產品之汽車及船舶等，在全球市占率，自 2010 年後亦呈現衰退。

(2) 韓國出口不振，雖然受限於全球經濟景氣持續萎縮，以及國際油價下跌之影響，但是韓國主要製造業之競爭力下滑與企業生產力低落等，亦為不可忽視之原因。

2. 韓國之出口不振，亦影響韓國之經濟成長，其中尤以出口對經濟成長之貢獻度及對創造就業所扮演之角色衰退、人口高齡化，總需求生產力低落以及家庭生活支出負擔加重等，更相對促使整體之經濟活力下滑。

(1) 韓國出口對經濟成長之貢獻度為 20~30%，對總就業之貢獻度為 15%，對出口之附加價值比率，則名列全球十大出口國之尾，顯示韓國之出口與內需均呈現惡化現象。

(2) 韓國之經濟成長自 2011 年以後，年平均停滯在 2~3% 之間，預估 2016 年將再下降至 2% 左右，未來有持續成長趨緩之傾向。

表 3 韓國出口對國民經濟之貢獻度

單位：%

區分	2011 年	2014 年	2015 年
出口對經濟成長之貢獻	72.8	32.6	23.1
出口之附加價值比重	50.6	53.1	55.0
出口對總就業之貢獻	16.6	15.4	15.5

資料來源：韓國貿易協會。

註：2014 年及 2015 年為預估值。

（四）韓國之經濟面臨新的挑戰

1. 韓國對外貿易成長呈現停滯之主要原因，計有高費率之生產結構、新成長動力產業開創不足、中小企業及服務業之出口基礎脆弱，以及創新能量不足等，故急需針對上述各項問題進行改革。

（1）高費率產業結構與主力產業之國外生產增加

與競爭國家比較，由於人力費率過高，勞動市場彈性不足，以及主力產業轉移國外生產之比率增加，相對抵減出口成長趨緩。

（2）新成長動力開創不足，促使主力產業高齡化

韓國在十大出口產業中，平均在 22 年前已停留在原地踏步，無法進階，形成主力產品高齡化（鋼鐵、汽車及半導體達 38 年，船舶達 29 年，合成樹脂則達 20 年）。

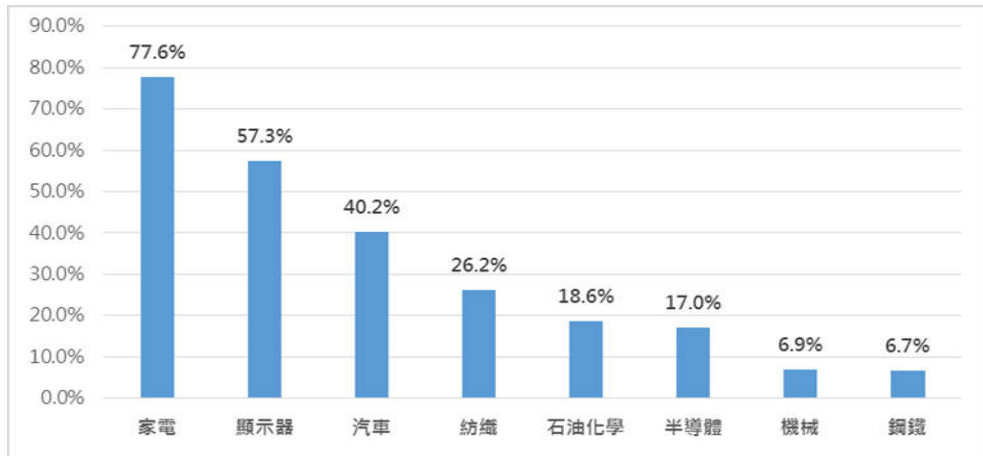
（3）中小企業與服務業之出口基礎脆弱

韓國中小企業之出口比重以 2015 年為基準，計達 18.3%，出口活絡率亦較先進國家為低。至於服務業之出口比重，以 2015 年為基準僅及 2.2%，遠較美國之 14.4%及德國之 5.5%為低。

（4）創新能量不足

偏重在以大企業為中心之大量生產與大量銷售，缺乏創意革新能

力之培訓。



資料來源：國際貿易研究院。

圖 1 韓國主力產業國外生產比重

2. 目前面臨全球經濟結構性之低成長，進入第四次產業革命，因應氣候變遷與新的挑戰，以及中國大陸等新興國家競爭優勢等之威脅

(1) 韓國之貿易即將面臨物理 (physical) 之技術、數位科技、生物 (biological) 技術等以技術為基礎之第四次產業革命時代。

(2) 韓國應有效因應全球經濟結構低成長所帶來之新常態 (new normal)。

(3) 加強防範中國大陸等新興國家崛起之優勢。

(五) 貿易亦為未來成長策略之中心

1. 韓國之貿易不論目前面臨任何困境，未來必將成為韓國經濟成長之中心

(1) 跨國電子商務 (Cross Border E-Commerce, CBEC) 勢必更趨擴大，並將形成全方位之競爭局面。

(2) 面臨 FTA 之擴散及亞洲國家之崛起，對韓國在更進一步發揮潛力方面，必能有所助益。

2. 為期有效因應全球經濟之新常態及第四次產業革命之到來，今後韓國貿易之策略，必須朝向良質及結構性之調整

(1) 目前不論美國、德國及日本等產業先進國家，或蒙古、中國大陸及印度等新興大國，亦均透過產業升級，致力改善貿易結構。

(2) 中國大陸之製造業，截至 2025 年止，將提升至美國、德國及日本之水準，並以 2045 年躋身全球第一大製造業國家為目標。

(3) 美國自歐巴馬第二期執政後，為期擴大出口，頃全力推動國家出口優先 (National Export Initiative) 策略，德國則推行工業 4.0 (Industrie 4.0) 計畫，而日本亦在規劃提升製造業之升級方案。

表 4 韓國與世界之比較分析

	韓國	世界	(a/b, %)
人口 (百萬人)	50	7,260	0.7
面積 (千 km ²)	97	129,736	0.07
GDP (億美元)	13,769	731,710	1.9
貿易 (億美元)	9,633	332,480	2.9
對外投資 (億美元)	306	13,543	2.3

資料來源：World Bank、IMF、WTO 及 UNCTAD。

註：國土面積、GDP 及貿易為 2015 年數據；人口及對外投資為 2014 年數據。

三、韓國貿易與未來成敗之關鍵

(一) 全球經濟面臨不確定性之因素及中國經濟之變化

1. 全球經濟由於低成長、低油價及通貨膨脹等，即將面臨新常態時代，加以供過於求，以及中國大陸成長策略之變化等不確定因素升高，故就長期而言，必將面臨低成長。

(1) 全球經濟在金融危機之前 (2000~2007 年) 平均成長率達 4.4%，金融危機以後，則降為 3% 以下。

(2) 由於先進國家經濟復甦趨緩，加以中國大陸及新興國家成長不振，預估未來低成長之局面仍會持續相當時間，而面臨長期性之

停滯（secular stagnation）現象。

（3）國際油價亦因美國銷售原油之供應能量擴大，以及依賴天然液化氣之比重增加，將相對抵減對油品之需求。

2. 中國大陸之經濟成長趨緩及結構性之變化，將持續相當時期，過去 1990 年截至 2005 年，由於中國大陸以出口及投資為中心之蓬勃發展，相對帶給韓國繁榮之景氣，將不復存在

（1）中國大陸 2015 年經濟成長率達 6.9%，係自 1990 年以後，成長最低之數據。

（2）目前中國大陸以出口及投資為中心之經濟體制，已逐漸轉向內需及服務業之成長策略。

3. 素有「世界工廠」雅稱之中國大陸，亦自昔日以組裝、加工為中心之製造業，轉向技術高度化之製造業強國。

（1）中國大陸目前所推動之尖端技術產業，計包括第二代 IT 技術、高性能機器人、航太設備、海洋裝備、尖端技術船舶、節能及新能源汽車、生技醫學及高性能醫療機器等。

（2）中國大陸推動於 2025 年躋身世界製造業強國之列，2045 年登上製造業大國先鋒。

（二）全球貿易將趨緩慢，相對帶來全球性價值鏈（Global Value Chain, GVC）之變化

1. 1985 年至 2008 年之全球貿易，因中國大陸及印度之參與而呈現繁榮，但自 2010 年以後，全球貿易對全球國內生產毛額（GDP）之比重，則呈現貿易衰退（trade peak）

（1）1990 年代中期，全球貿易之比重對全球經濟之成長比率為 2：1，目前則降低為 1：1，顯示全球貿易比重與全球 GDP 之比重亦呈現停滯。

（2）昔日全球貿易快速成長之主要原因，係因中國大陸及印度

參與全球交易體系，德國統一與東歐國家體制轉換，以及 GVC 擴大所致。

2. 今後全球貿易快速成長恐不復存在，全球經濟之低成長及低油價等現象，仍將維持目前之局面，而新的多邊貿易協定，亦將較難推動

(1) 國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF) 預估，2021 年全球貿易成長率將達 4.3%，全球 GDP 將達 3.9%，但其展望目標，有隨時調降之可能。

(2) 邇來美國及印度等，保護貿易主義之動向，亦不能等閒視之。

3. 在過去 30 年期間，GVC 主導了全球貿易之成長

(1) 由於 GVC 之擴大，中間財 (Intermediate Goods) 主導了貿易之成長，其中就亞洲市場而言，1995 年至 2012 年，中間財計成長 6 倍，而最終消費財 (Final Goods) 則僅增加 4 倍。

(2) 過去全球企業利用 GVC 來節省成本，今後則應在生產、流通過程與迅速化，以及地緣上之風險等，多加考慮與關注。

(三) 破壞性技術 (Disruptive Technology) 相對引發自覺性之變化

1. 目前之世界正在透過機器人、人工智慧 (Artificial Intelligence, AI)、物聯網 (Internet of Things, IoT) 及大數據等最尖端技術之結合下，邁向第四次產業革命，未來之環境充滿不確定、無法預測及變化多端之局面。

(1) 第四次產業革命以人工智慧及機器學習 (Machine Learning) 為特徵，其發展之速度 (Velocity)、深度 (Breadth and Depth) 及系統衝擊 (System Impact) 層面等，與第三次產業革命不同。

(2) 以數位革新為基礎，個人、經濟、企業及社會等均將面臨轉型

2. 目前製造業正透過全球價值鏈、金融網路及貿易系統化等，快速朝向服務業化（Servitisation）及量身訂做（Personalisation）之方向發展

（1）3D 列印、IoT 及電腦物理系統（CPS）等技術，短期內將以低費率朝向符合消費者需求，量身訂做之生產模式或訂製型大量生產之方向發展。

（2）資本密集式之大型工廠等，多樣化之生產模式將大幅擴散，進而改變生產體制。

3. 以 ICT 為基礎，因產業重整及關閉，相對促使產業間形成熾烈之競爭

（1）因 ICT 與汽車、電力、家庭、建築、醫療、製造業及金融等，既有產業間之結合，相對促使製造業與服務業之結合加速化。

（2）尤其 IoT、大數據及軟體等之結合，將形成全產業結合之核心技術。

（四）數位經濟將改變國際貿易模式

1. 由於代表數位經濟之電子商務及 e 化交易等，正在大幅擴散，相對形成國際貿易環境之快速變化，進而主導 21 世紀之全球化

（1）數位經濟之特徵，可以節約交易成本，快速接近市場，並因網路效

應，可以縮短國與國間之距離概念，而易於資訊之交換及交易之進行。

（2）數位經濟屬於無形數據交易，可以擴大個人及小企業參與之機會，有利推動 21 世紀之全球化。

2. 數位經濟所帶來之五種變化

（1）數位商品之交易及 IT 軟、硬體之貿易增加，個人在虛擬市場可以購買虛擬財貨之現象，相對呈現增多趨勢。

(2) 被視為非交易財之服務業，因跨越國境，亦相對擴大服務貿易（諸如研究、會計及資訊處理等）。

(3) 因微全球化企業（Micro Global Firm）登場，促使更進一步精簡交易成本。

(4) 中間財之交易萎縮，相對抵減全球價值鏈。

(5) 企業與國家間之競爭熾烈，促使商品週期縮短。

3. 跨國電子商務（CBEC）因網路用戶增加及智慧科技之普及，相對提高便利性，通訊順暢，支付手段亦無國境障礙

(1) 商品、遊戲及影像等數位化財貨，因數位科技之發達，將擴大可以數位化傳輸之服務業及資訊交易。

(2) 預估今後跨國電子商務規模，每年將成長 20%。

表 5 全球電子商務之比較

	單位	全球	中國大陸	韓國
交易規模（A）	兆美元	37.2	3.9	0.96
整體電子商務（B）	億美元	15,000	4,263	331
CBT、電子商務（C）	億美元	3,040	739	27
比重（C/B）	%	20	17	8
比重（C/A）	%	0.8	1.9	0.3

註：以 B2C 為基準。

資料來源：Ali-Research、中國統計局、韓國統計廳。

（五）新興國家消費市場之活力（Big-Bang）

1. 邇來快速之都市化發展趨勢，新興國家中產階級之消費呈現增長，尤其全球中產階級 63%之人口，居住在亞洲地區

(1) 就全球 GDP 而言，新興國家之比重，2015 年占 39%，預估 2030 年將提升為 63%，其中以中國大陸、印度及東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成長最為快速，全球經濟中心將移至亞洲。

(2) 在未來 30 年間，全球將迅速邁向都市化，而新興國家將成為都市化之領航者。

2. 未來主導消費之中國大陸及印度等亞洲新興國家之中產階級，將加速擴大消費財之需求

(1) 目前 65 歲以上之人口，占全球總人口之 8.5%(約 6 億 1,700 萬人)，預估 2050 年將達 17%(約 16 億人)。

(2) 2030 年全球 14 歲以下人口，90%居住在非洲，但是中國大陸及印度等其他地區，則將呈現高齡化之趨勢。

(3) 由於消費者之購買方式及購買對象等型態之變化，相對形成重視個人價值之取向消費 (Taste Consumption)，進而擴大符合個人量身訂做型之消費模式。

表 6 亞洲國家零售業銷售增加率展望

單位：%

	2014	2015	2016	2017	2018
中國大陸	8.8	8.7	8.6	8.0	7.9
印度	4.0	5.6	6.2	6.2	6.6
印尼	3.8	5.1	5.4	5.0	5.0
馬來西亞	5.4	5.3	4.6	4.6	4.8
菲律賓	4.2	5.3	5.4	5.4	5.5
越南	9.5	8.4	7.8	6.0	6.5

註：以物量為基準。

資料來源：PWC。

(六) 有效因應氣候變化

1. 因氣候變化所帶來之危機感，促使全世界同聲呼籲，要求減少溫室氣體之排放，尤其自 2015 年 11 月《巴黎氣候協定》達成協議後，更促使國際商業環境產生相當之影響

(1) 目前聯合國等國際社會，已將氣候變化視為最優先之議題，2020 年以後，所有當事國之溫室氣體排放，均須遵守 2015 年 11 月

之《巴黎氣候協定》。

(2) 為期符合國際社會所要求減少溫室氣體排放之標準，將有效配合調整產業結構、推動方式及文化變化等相關措施。

2. 為期有效因應氣候變化，對於排放溫室氣體較多之商品，將會受到各種限制，進而促使新產業及新市場之形成

(1) 各國對於溫室氣體之排放，將以擴大或強化非關稅障礙之方式予以抵制。

(2) 2020 年全球環境市場之規模，將達 1 兆 870 億美元，預料新產業及新市場將逐步形成。

3. 氣候變化體制啟動後，減少溫室氣體排放，仍係全球性之課題，預料全球能源體制亦將轉換為新再生能源化

(1) 為期減少溫室氣體之排放，將強力抑制化石燃料之使用。

(2) 德國於 2050 年擬將所有之供電量，由再生能源取代。

(3) 丹麥截至 2050 年止，擬將全面廢除使用化石燃料。

(4) 沙烏地阿拉伯亦擬至 2030 年止，將大幅降低目前占財政收入 70%以上之石油比重。

(七) 21 世紀型新貿易秩序將登場

1. 由於跨太平洋夥伴協定 (TPP)、區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)、跨大西洋貿易及投資夥伴協定 (TTIP) 及日－歐盟 FTA 等巨型 FTA 之擴散，人口、知識、資本、技術及服務業等之轉移擴大，非關稅障礙及電子商務，將成為主要之貿易課題

2. 不論 WTO 多邊協定或區域貿易協定，商品部門之議題，已逐漸喪失其重要性；反之，競爭政策、資本轉移、智慧財產權及投資等部門之貿易規範，已在快速研訂。

(1) 1948 年關稅暨貿易總協定 (GATT) 啟動前，國家間之平

均關稅為 20~30%，迨至 WTO 啟動後，會員之平均關稅則降至 4% 左右（以 2009 年為基準）。

（2）簽署 FTA 國家間之貿易，約占全球貿易總值 50%，但其中 16.7% 屬於優惠關稅，其餘則已適用零關稅或依減讓關稅不課徵關稅。

（3）在 WTO 無法適用之新貿易規範，則透過個別 FTA 重新訂定。

（4）由於貿易範圍之擴大及其複雜化，21 世紀型之貿易秩序，不僅需要國境間（Cross-border），更需要國境內（Behind-the-border），排除障礙之國際規範。

（5）對於國境間或國境內非關稅障礙之規範，過去係透過區域貿易協定分散訂定，邇來正透過 TPP 等，由區域別統一訂定。

3. 在 WTO 多邊服務業協定、TPP 等巨型 FTA 及雙邊 FTA 等，與數位市場相關之電子商務，已逐漸浮升為主要議題

21 世紀型之貿易規範，由於新技術之發達及貿易型態之變化，將貿易、投資及服務業結合在一起，依據可以規範國際交易之準則來約束。

四、韓國貿易未來之變遷

（一）需要調整貿易架構

1. 現況診斷

（1）韓國因屬貿易導向之國家，早期每年年初均預定出口目標，邇來因為全球經濟景氣萎縮，預設之展望往往毫無意義，且不能年年達成創造奇蹟之神話。

（2）韓國出口之附加價值，仍停留在 2000 年代之 50%，遠低於美國之 85%、日本之 85%，德國之 75%，及中國大陸之 68%。

（3）因出口所創造之就業機會，2015 年為 403 萬人，僅占總就

業人口之 14~15%，其比重顯然偏低。

(4) 其間產業發展之模式，係仿照先進國家或據以略做修正，缺乏創新概念。

2. 推動策略

(1) 以創造附加價值來替代出口金額

為期克服內需市場之限制，增加所得及致力經濟結構先進化，應透過擴大對外拓銷，更進一步健全貿易結構，以利提昇商品貿易、服務業、設計、技術及資本等交易之附加價值。

(2) 所有人民、企業及都市均應大步邁向世界

韓國之貿易，過去在成長之過程中，不論專業貿易人員，以大企業為中心之出口產業，以及形成產業區塊之大都市等，均扮演著對外出口之推手，今後將更進一步擴大邁向國際市場，擔負起參與全球貿易之角色。

(3) 致力推動出口產業精品化

自 1970 年代開啟對外出口後，韓國企業因能快速接受先進技術，早期對外出口之市占率迭有成長，惟因先進市場之快速成長，以創造知識為主之概念設計能量不足，成長遂呈現緩慢，甚至衰退，此係韓國經濟無法邁向先進國家之主要因素。

為期韓國企業能躋身為市場先驅者，亟須擴大人力資源及無形資產等知識基礎資本 (Knowledge Based Capital, KBC)，建構長期性之技術體系，致力產品精品化，進而提升國家及企業之附加價值。

(二) 推動成為全球價值鏈 (GVC) 前、後端之主角

1. 現況診斷

(1) 韓國 GVC 之參與度，在主要出口國家中，屬於水準較高者，其出口不但包括進口中間財之再出口，尚包括純中間原材料之出口，此亦相對促使進口國家加工後再出口。

(2)就 GVC 而言，韓國在前端(upstream)部分之研發(R&D)、設計及後端(downstream)部分之市場促銷，均嫌不足。

韓國之商品貿易雖然呈現順差，但在與其他國家間技術與知識之技術貿易(包括專利、商標及生產技術等)，仍呈現逆差。

(3)韓國企業之生產基地，因大部分均集中在亞洲地區，無法確保多樣化之 GVC 據點。

韓國之 GVC 邇來雖有增加趨勢，但因設計及技術發展，非價格因素之重要性擴大，相對影響 GVC 之生命週期。

2. 推動政策

(1)在 GVC 方面，所有商品均具有多國際性，因此無形價值(技術及設計)較有形價值更為重要。

為期提升附加價值，致力 GVC 高級化，應逐步邁向製程升級(Processing Upgrading，效率化、降低不良產品比率)、產品升級(Product Upgrading，研發高價位精品及新產品)及功能升級(Function Upgrading，致力設計、市場研發等 GVC 高附加價值)與連鎖升級(Chain Upgrading，推動新成長產業等新 GVC 之運作)等四個步驟。

(2)韓國產品為期能邁向高附加價值，應將 Made in Korea 轉換為 Korean Made 或 Korean Initiative Made，以利提升產業形象。

Korean Made 不但較 Made in Korea 具有原產地之含義，更因能反映係由韓國之技術、文化感性、韓國人之創意及設計等，超越了侷限在韓國生產之範圍，而且涵蓋了韓國生產者之企劃、創新及設計之概念。

尤其在韓國具有競爭力之 ICT 產品及韓流產品，更應靈活運用 Korean Made 之策略。

(3)新興國家之工資上漲及商品之非價格競爭力(品質與設計)將日形重要，為期因應此一發展趨勢，在銷售國家或銷售國家之鄰近

地區，能更進一步推動支撐供應產品之下一個銷售點(next-shoring)，已在各地逐步出現。

由於以新興國家為主之市場，對產品之需求亦有增長趨勢，韓國宜在機器人工學、IoT 及 3D 列印等數位技術方面，有效發展其功能，深入了解地區別消費者之喜好及規模經濟等，進而擴大交易。

(三) 出口引擎應提升為 3S

1. 現況診斷

(1) 主力品目高齡化及製造業競爭力惡化日形嚴重

由於供過於求，海外生產增加及高費率之生產結構，無法有效開創新成長動力。

尤其韓國、中國大陸及日本，在主力產業及未來新成長產業呈現重疊，相對促使韓國製造業之競爭力衰退。

(2) 韓國 ICT 之發展程度及 R&D 之投資能力，均占優勢，在人力資源、知識及技術成效等方面，亦獲高度評價，但在制度、事業成熟度及創意績效等方面，則嫌不振。

(3) 服務產業之三低現象，阻礙產業競爭力之發展

三低包括企業之零星化、低生產力及國際競爭力脆弱等。

2. 推動策略

(1) 製造業應推動智慧化 (smart)

主力產業之製造工程應走向智慧化，以利提升其生產力、進度及其功能性，進而開創新的價值，確保競爭優勢。

積極輔導推動生技、能源、航太、新素材及健康管理等，收益性較高之智慧基礎產業，轉換為出口產業。

(2) 製造業與服務產業之合作 (synergy)，可以開創競爭力

先進企業應由製品與服務相結合之量身訂做型事業為前提，始能增加收益。

(3) 向全世界人民提供服務 (service)

在全球交易之領域中，目前服務業之交易已快速超越商品交易，為期服務產業能向全世界人民提供服務，急宜調整服務產業之結構，以利確保服務業之競爭力。

(四) 站在跨境電子商務 (Cross Border E-Commerce, CBEC) 之前端

1. 現況診斷

(1) 目前跨國境間之電子商務，已呈現爆發性之成長，但是韓國仍停滯在起步階段。

中國大陸及東協等亞洲地區之電子商務，正在快速成長，預估 2020 年將達 1 兆美元，惟韓國目前之規模，僅占總貿易量之 0.3%，仍有甚大之發展空間。

(2) 電子交易市集 (E-Market Place) 使用者偏低，遠遠落於先進國家之後

(3) 韓國中小企業之出口比率甚低，僅及總出口之 36%，而在中小企業中，從事出口之廠商僅占 2.7%。

在企業之創意方面，向以內需型及家庭生活型為主，且自創業後，3 年內之存活率僅達 41%。

2. 推動策略

(1) 加速建構包括國際市場資訊、結合線上交易 (buyer-seller)、支付手段、通關配送及售後服務 (A/S) 等綜合性之電子商務。

（2）致力推動數位內容（content）之全球化

由於數位技術之發展神速，亟需有效因應文化內容、設計及諮詢等數位型態商品，服務業跨境消費與交易之進行。

（3）大力輔導微全球化企業（micro global）

數位經濟之興起，抵減交易之成本，並促使形成量身訂做型態之消費，一反昔日由大企業所獨享之規模經濟優勢，相對增加中小企業之創新力，加速擴大參與全球市場之契機。

為期更進一步擴大未來貿易，應以貿易知識（process）為背景，透過創意與技術革新，開創世界化市場。

有效誘導外國人在韓國國內市場創業，並加強支援韓國人在國外創業。

（五）大量吸引新中產階級

1. 現況診斷

（1）國家及企業商標力道不足，無法提升韓國經濟之位階。

韓國雖名列世界第六大出口國家，但是韓國之國家商標，與經濟規模相比較，仍嫌偏低，尤其無法超越中國大陸及日本，其主要原因係韓國為分裂國家（南、北韓），客觀因素形成阻礙提升國家商標及競爭力之絆腳石。

（2）在消費財市場，無法展現光彩

韓國高級消費財之出口，近年來雖有增長，但對主要國家之出口規模不大，尤其在已進階為全球最大高級消費財市場之中國大陸，更無法與美國及日本相抗衡。

（3）因韓流擴散，目前已打進新興國家中產階級之生活圈

由於韓流領域之擴散，相對增加需求，進而走向區域多邊化及體制多樣化之方向。

更因為韓流之擴散，助長海外消費者提高對韓國文化之接近度（cultural proximity），進而提升對韓國商品之愛好。

2. 推動策略

（1）應致力推動文化之感性化

21 世紀屬於文化時代，產業與貿易，亦應由文化所粉飾，進而形成感性密集之產業，以利開發具有文化內涵之商品，諸如韓國傳統之酒類及食品等。

（2）以中產階層、高齡化及都市化為目標

按國家別採取量身訂做型之策略，並以新興國家中產階層為爭取推動之目標。

隨著全球人口高齡化，應致力推動符合高齡化趨勢之產業，以利邁向智慧型老年層（smart silver）商品之研發及服務業之提供。

為期因應邇來新興國家快速之都市化發展趨勢，以及中國大陸正在推動中之「一帶一路」政策，應更進一步加速推動相關對策。

（3）將「Made With」與「Made For」結合在一起

連結「Made With」與「Made For」，以利擴大進出亞洲中產階層之市場。

「Made With」策略，為期提高當地化之水準，應將以本國為中心之經營方式，轉換為國外當地經營之模式，並以能提升所得水準及機動因應文化差異，來確保當地之市場諮詢（market intelligence）。

至於在「Made For」策略方面，則應以能反映亞洲中產階層消費性向（made for Asia）之產品，為區域別商品及市場之優先考量。

（六）有效因應環保趨向

1. 現況診斷

（1）以能源多消費製造業為中心之產業結構，已難符合世界需

求，應轉換為氣候變化所規定之標準。

由於韓國製造業能源消耗之比重，遠高於美國及歐洲，短期內無法有效因應氣候變化所要求之目標。

表 7 主要國家能源消費結構

單位：%

類別	韓國	日本	美國	英國	德國	OECD
最終消費	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
產業	30.2	27.6	18.7	19.5	25.2	24.0
（製造業）	（25.7）	（21.4）	（13.4）	（13.5）	（23.8）	（17.4）
運輸	18.2	24.1	41.7	30.5	24.1	33.1
家庭	12.2	15.2	17.1	31.1	26.0	19.5
商業及公共部門	12.6	20.6	13.8	12.6	14.8	13.5

資料來源：國際貿易研究院。

（2）因應氣候變化之水準仍甚落後

韓國在世界各國之環保成效指數（Environmental Performance Index, EPI），名列 178 個國家之第 80 位。

在氣候及能源方面，就潔淨發展程度指標 CO₂/Kwh 之改善率而言，以 2016 年為基準，韓國名列 82 個國家之 74 位，顯屬偏低。

至於在再生能源方面，韓國 2013 年之供應比重，僅及 1%，為經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）之倒數第一名。

（3）環保部門之出口企業及出口金額低落

韓國 2014 年環保部門之出口金額為 8.2 兆韓元，出口企業僅有 1,540 家。

2. 推動策略

（1）發掘環保商品及技術市場

邇來國際社會對氣候變化之因應日益擴大，為期有效搶攻新產業及新市場，急需擴大環保商品及技術之出口。

（2）加速推動韓國環保技術及商品之國際化標準。

積極參與 WTO 環境商品協定（Environmental Goods Agreement, EGA）之協商、綠化氣候基金（Green Climate Fund, GCF）之運作，以及確立國際標準之會議等與氣候變遷相關之國際機構與組織。

（3）致力主力產業綠能化

加速推動核心主力產業與價值鏈綠能化，重新規劃低 CO₂ 型之產業結構。

積極支援潔淨能源企業化，並輔導其成為出口產業。

（4）建構資源循環型之經濟體系

在經濟整體過程方面，防止廢棄物之排放，對於所產生之廢棄物，應透過資源循環，將天然資源與能源之使用，降到最低程度，進而轉換為「資源循環社會」，以利開創其新衍生之事業。

（七）站在新貿易秩序之崗位上

1. 現況診斷

（1）WTO 多邊協定之諮商持續呈現不振

自 WTO 啟動後，第一個多邊回合之杜哈發展議程（Doha Development Agenda, DDA）諮商，雖然自 2001 年即開始，但是除了部分議題達成協議外，對於核心議題之農業、非農產品市場進入（NAMA），以及服務業部門等，均未能達成協議。

預計 WTO 可望引進新的諮商模型，並將加速討論新的議題。

韓國目前已生效之 FTA 繼 2016 年 7 月 15 日與哥倫比亞之 FTA 生效後，已增加為 15 個，所涵蓋之 FTA 經濟領域國家計達 52 個。

（2）保護貿易主義將持續延伸

邇來各國對韓國之進口限制，雖有減少趨勢，但是開發中國家防衛條款，以及先進國家所提出之反傾銷控訴，將日形增多，此對韓國亦構成威脅。

（3）TPP 以及韓、中、日數位單一市場之形成等，第 2 代貿易規範之討論，勢必快速展開。

TPP 在貿易協定中，電子商務部門要求開放市場及制度統合之標準最高，韓國一旦加入 TPP，對其國內之制度必將產生甚多之變化。

韓、中、日三國為期有效因應世界數位市場客觀環境之變化，亦將就數位單一市場之議題進行討論。

2. 推動策略

（1）建構亞太經濟統合之中樞

透過韓、中、日 FTA 協商及 RCEP 諮商等，在東亞統合市場，掌握主導權之同時，並以已簽妥之韓、中 FTA 及韓、美 FTA 為中心，擔負起亞太經濟統合之中樞地位。

（2）在國際貿易領域扮演主導角色

韓國應站在先進國家與開發中國家之中間地位，斟酌各國之利益均衡，積極扮演確立新貿易規範之主導角色。

尤其在世界市場與美國及中國大陸等，形成熾熱競爭，貿易保護主義升溫之際，亟需透過多邊或雙邊之貿易管道，致力推動放緩保護主義之腳步。

（3）優先掌握未來貿易課題

由於數位交易之擴散及技術之發展，相對產生新的貿易課題，過

去傳統之貿易規範之外，應更進一步擴及能夠反映數位交易利害關係之新的貿易規範。

繼歐盟之後，韓、中、日三國，亦應建構單一數位市場，適用統一之數位規範。共享發展策略，在推動革新，活絡投資及改善制度之同時，加速提高產業競爭力。

五、2030 年韓國貿易之願景

（一）以先進化之結構，融合世界經濟

1. 韓國未來之貿易，將透過價值（value）策略，以新的貿易架構為基準，與世界市場相連結，國民均能開創價值，與世界人類共享成長果實，進而達成「以先進化之結構，與世界經濟相融合之韓國貿易」最終目標

2. 2030 年韓國貿易將透過下列先進化之結構變化，與世界經濟相融合

（1）價值創出（Value Creator）

將出口附加價值提升至先進國家之水準，擴大推動中小及中堅企業，參與出口行列，以利開創良質之就業機會

（2）價值鏈之革新（Network Manager）

價值鏈在高附加價值領域，開創價值，並透過有效運用世界價值鏈，創造新的附加價值

（3）尖端、融合及服務業之出口（3S Exporter）

推動韓國成為全球前十大服務業出口國、文化內容出口強國，並推動尖端產業之出口，能占韓國總出口之 50%以上

（4）主導數位貿易（platform provider）

向全世界生產者及消費者，提供數位化，進而推動大、中小企業，甚至個人企業，均能簡便從事貿易

(5) 致力世界消費者均喜愛韓國 (Global Market Leader)

推動韓國貿易能帶動世界消費財企業之採購性向，進而提升韓國高級消費財之出口比重及地位，以利提升國家商標價值

(6) 加速推動環保產業 (Green Trader)

在綠能產業方面，開創新的價值，並擔負起綠能主導者 (Green initiative) 之貿易責任。

(7) 主宰新貿易秩序 (Trade Rule Setter)

積極主導新貿易秩序，以利韓國成為區域整合之核心國家，並與全世界分享貿易利益

3. 韓國之貿易與世界自由貿易之價值共有時，可以透過貿易，實現規模經濟、促進競爭、並可藉著提升生產力，促使韓國與其他貿易伙伴，均能達到雙贏 (win-win) 之目標，進而可以將社會成本，降至最低程度，並透過結構改革，作為推動經濟成長之原動力

(二) 2030 年之貿易展望

1. 2030 年韓國貿易將轉換為以價值為中心之先進國家型模式，且不會受到客觀環境不確定因素之影響，反而具備健全之貿易結構

(1) 出口之附加價值，中小企業之出口比重及出口參與率，均可望達到先進國家之水準，其中出口之附加價值比率，將自 2015 年之 55%，至 2030 年提升為 65%，中小企業之出口比重，將自 36% 提升 45%，中小企業出口之參與率，則自 2.7% 擴大為 5%

(2) 出口對經濟成長及就業方面，將較目前呈現大幅成長，相對助長經濟成長之活力及投資意願。

2. 在改善出口結構及提升競爭力之同時，透過數位化之機制，促使每個國民均能與世界任何一個消費者相互連繫，進而從事交易，則 2030 年韓國對外出口之規模，可望達到 1 兆美元，對外貿易（出口及進口）總值則可望達到 2 兆美元之規模

（1）以附加價值為中心，隨著出口結構之改變，進而擴大內需活絡，將相對促使出、進口同步成長與發展。

（2）2030 年韓國之對外貿易規模，將繼中國大陸、美國、德國及印度之後，預估將登上全球第五大貿易國家。

表 8 2030 年韓國貿易之面貌

	指標	單位	2015 年	2030 年	全球排名 順序
結構 改善	出口之附加 價值比率	%	55	65	先進國家 水準
	出口對就業 之貢獻度	%	15	20	—
	服務業收支	億美元	-157	轉為順差	—
	中小及中堅企業 之出口比重	%	36	45	—
	中小企業出口 參與比率	%	2.7	5	美國水準
	消費財出口比重	%	12	20	日本水準
規模 成長	貿易	兆美元	0.96	2.0	5
	出口	兆美元	0.52	1.0	5
	進口	兆美元	0.43	1.0	5

資料來源：韓國貿易協會。

六、結論

綜觀上述分析，可以略為了解，韓國自 1945 年光復以來，向以致力對外貿易，為國家經濟發展之原動力，其間雖然亦經歷政黨輪替，但其執政者，均以擴大對外貿易為立國、建國及強國之共同目標。

韓國在 1970 年代前後，不論在對外貿易、國民所得及經濟發展等方面，均落後於我國，但其後由於歷任大統領，對致力經濟開發及成長施政理念一致，相對促使國家之整體發展，呈現活絡與繁榮。

韓國 2000 年以後，由於積極推動與相關國家或經濟體簽署 FTA，更擴大其所涵蓋之經濟領域，開拓新興市場，迭有成效，此亦促使 2011 年之對外貿易突破 1 兆美元，名列全球第六大出口國家。

近年來，由於整體經濟環境變化多端，消費衰退，相對形成包括以出口為導向之韓國及臺灣等之貿易成長，萎靡不振，經濟發展亦呈緩慢趨向。

韓國政府有鑑於此，乃針對目前國際現況之變化與需求，未來之發展趨向，研擬 2030 年韓國對外貿易發展之願景，以期邁向先進國家之經濟結構，更進一步登上貿易大國之行列。

韓國在推動此一願景，針對目前環境之現況診斷及擬採取之推動策略，似值我國主政之參考與借鏡。

資料來源：

韓國貿易協會國際貿易研究院

韓國貿易協會

韓國產業通商資源部

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 527、528 期，
2016 年 10 月 28 日、11 月 4 日】



韓國貿易 70 年之成長與 面貌—走過從前邁向未來

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1945 年光復以來，1946 年之出口金額為 354 萬美元，進口金額為 6,072 萬美元，迨至 2015 年之出口金額則高達 5.268 億美元，進口金額亦增加為 4.365 億美元，在全球貿易領域之排名順序自 60 位之外，躍升為第 9 位。其間之出口商品自初級產品走向高度化之尖端 IT 製品，出口對象亦自最初之 2 個國家擴大為 248 個，並逐步追求貿易高品質之改善。但在另一方面，韓國之貿易亦呈現大企業與中小企業間之差距較深，服務業與消費財之出口基礎脆弱，以及出口品目過份集中在少數產品之嫌。

至於就韓國今後之貿易發展政策方向而言，未來仍將秉持過去 70 年，對外開放之經濟政策，透過持續之市場開放與海外據點之拓展，擴大貿易之成長與發展。

二、跼腳邁向貿易大國

（一）韓國貿易過去 70 年創下刮目之成長記錄

1. 2011 年對外貿易總值突破 1 兆美元

韓國 1946 年之出口金額為 354 萬美元，進口金額為 6,072 萬美元，2011 年之出口金額創下 5,552 億美元，進口金額亦高達 5,244 億美元，對外貿易（出進口合計）總值突破 1 兆美元，截至 2014 年止，

韓國之對外貿易均保持超過 1 兆美元之記錄。

2. 2015 年對外貿易總值略呈萎縮

2015 年因世界經濟景氣蕭條，消費萎縮，導致韓國之對外貿易總值降至 9,633 億美元，未能連續保持 1 兆美元之亮麗成績。就韓國 2015 年之對外貿易總值 9,633 億美元而言，仍較非洲 53 個國家 9,437 億美元及獨立國家國協（Commonwealth of Independent State, CIS）12 個國家 8,295 億美元之整體貿易規模為多。

（二）韓國 2015 年之出口排名順序名列世界第 6 位

韓國 1949 年至 2015 年之出口平均成長率為 16.5%，較全球年均成長率 8.8% 為高，為目前全球出口規模超過 1000 億美元以上國家，成長速度最快之國家。

同期，台灣為 15.6%、中國大陸為 13.3%、日本為 12.3%、越南為 11.8%、德國為 11.7%、香港為 11.3%、泰國則為 10.8%。

韓國 1948 年出口在全球之市占率僅及 0.03%，迨至 2015 年則提高為 3.2%。

至於在出口品目方面，如以海關稅則 SITC 6 碼為基準、則自 1965 年之 712 項、至 2015 年增加為 138,197 項。

茲將世界各國出口排名順序列表分述如次：

表 1 世界各國出口排名順序表

單位：億美元

順序	1948 年		2015 年	
	國家	出口	國家	出口
1	美國	127	中國大陸	22,085
2	英國	66	美國	15,046
3	加拿大	32	德國	13,286
4	法國	20	日本	6,248
5	比利時	17	荷蘭	5,669

順序	1948 年		2015 年	
	國家	出口	國家	出口
6	澳洲	16	韓國	5,324
7	阿根廷	16	法國	5,056
8	印度	13	英國	4,597
⋮				
99	斐濟	0.30	汶萊	60
100	韓國	0.19	蒙古	57

資料來源：WTO。

三、經濟成長之原動力及危機時之救援推手

(一) 貿易為韓國過去 70 年經濟成長之原動力，平均每
國內生產毛額 (per GDP) 提前進入 20,000 美元之牽
引者

韓國之經濟係透過貿易，在全球史無前例之最短期間內，自貪腐
及低開發階段走出，邁向第 7 個加入「20-50 CLUB」¹之國家。

貿易不但可以帶動經濟成長、創造就業，賺取外匯及開創附加價
值等，更擔負著改善經濟結構之重要角色。

3. 韓國經濟發展對貿易之依存率，1964 年為 16.7%，1974 年大
幅提升為 60.2%，1984 年為 64.2%，1994 年降為 46.9%，2004 年回
升為 62.5%，2015 年再提高為 69.9%。

(二) 在經歷二次石油波動、亞洲外匯風暴及世界金融海嘯
等經濟危機時，貿易成為韓國經濟能夠快速復甦之救
援推手

1978 年至 1980 年 2 次石油波動，由於中東國家擴大建設投資，
相對促使韓國對中東等國家之出口大幅成長，其中 1973 年之出口增加

¹ 「20-50 CLUB」係指 per GDP 達到 20,000 美元及人口超過 5,000 萬之國家。

率為 134%、1974 年為 174%、1979 年為 10%、1980 年則為 61%。

1997 年亞洲外匯風暴，由於韓國對外出口活絡，貿易呈現順差，相對擴大外匯存底，其中 1999 年至 2015 年，貿易順差累計共達 4,626 億美元，外匯存底則增為 2.939 億美元。

2008 年世界金融海嘯，由於中國大陸推動復甦景氣措施及新興國家之進口需求增加，相對促使韓國之出口大幅成長，進而躍身為「經濟合作及發展組織」（OECD）國家中，經濟復甦最快之國家，其中在出口比重方面，2007 年先進國家為 47.4%，新興國家為 51.2%，迨至 2015 年，先進國家為 41.8%，新興國家則為 56.0%。

四、自初級產品走向尖端製品

（一）出口品目自初級產品，逐步邁向 IT 等尖端製品，大幅提升品質之高級化

韓國 1946 年之出口品目以寒天（洋菜）及魷魚為主，1960 年代以重石（鎢礦）、鐵礦砂及生絲為主，1970 至 1980 年代以紡織品、合板及假髮為主，1990 年代以汽車、船舶、合成樹脂及電腦為主，2010 年以後，則以半導體、汽車、手機及石油化學為主。

韓國之 IT 及重化工業產品，因係以技術及品質為基準，在全球市場甚獲佳評，如以 2013 年海關稅則 SITC 3 碼為基準，鋼鐵在全球出口市場之占有率為第 3 位，半導體為第 4 位，通訊設備為第 4 位，汽車為第 5 位，電視機則為第 9 位。

茲將韓國年度則主要出口品目列表分述如次：

表 2 韓國年度別主要出口品目表

單位：百萬美元、%

	1961 年		1980 年		2000 年		2015 年	
1	鐵礦砂	5.3 (13.0)	服飾類	2,778 (15.9)	半導體	26,006 (15.1)	半導體	62,916 (11.9)
2	重石 (鎢礦)	5.1 (12.6)	銅板	945(5.4)	電腦	14,687 (8.5)	汽車	45,794 (8.7)
3	生絲	2.7(6.7)	鞋類	908(5.2)	汽車	13,221 (7.7)	船舶海洋 架構及其 配件	40,107 (7.6)
4	無煙煤	2.4(5.8)	船舶海洋 架構及其 配件	620(3.5)	石油製品	9,055 (5.3)	無線通訊 機器	32,587 (6.2)
5	魷魚	2.3(5.5)	音響設備	593(3.4)	船舶海洋 架構及其 配件	8,420 (4.9)	石油製品	32,002 (6.1)
6	活鮮魚	1.9(4.5)	人造長纖 維布料	564(3.2)	無線通訊 機器	7,882 (4.6)	平板顯示 器及感應 器	30,088 (5.7)
7	黑鉛	1.7(4.2)	橡膠製品	503(2.9)	合成樹脂	5,041 (2.9)	汽車零組 件	25,550 (4.9)
8	合板	1.4(3.3)	木材類	485(2.8)	銅板	4,828 (2.8)	合成樹脂	18,418 (3.5)
9	米殼	0.2(0.5)	錄影機	446(2.5)	服飾類	4,652 (2.7)	銅板	16,458 (3.1)
10	豬毛	0.1(0.3)	半導體	434(2.5)	錄影機	3,667 (2.1)	塑膠製品	9,135 (1.7)
	10 國	37.9 (92.7)	10 國	8,321 (47.5)	10 國	97,513 (56.6)	10 國	313,113 (59.4)

資料來源：韓國貿易協會。

註：() 內係百分比

(二) 邇來韓國出口產品領域自製造業為主，逐步朝向消費財、文化內容等與國民生活息息相關之項目發展，服務業之出口亦呈上升趨勢

近年來由於韓流之影響，對韓國商標之喜好度大幅提高，其中文化內容、時尚服飾、食品類及化妝品等之出口成長快速增加，就 2011 年至 2015 年之年平均成長率而言，化妝及保養品類為 29.2%、手提包及鞋類為 17.4%、時尚服飾類則為 6.8%。

此外，在服務業之出口方面，過去 10 年期間，持呈上升趨勢，其中 2015 年之出口成長 18%。

五、躋身全球市場之舞台

(一) 出口對象國家自 1946 年之 2 個，至 2015 年增加為 248 個²

出口前十大國家之比重，自 1960 年之 90%，至 2015 年降低為 67%，顯示出口市場呈現多邊化趨勢。

1960 年代對美國及日本之出口比重為 50~70%，2000 年以後降為 30%，反之，對中國大陸及東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）之出口，則呈現大幅成長趨勢。

過去對出口比重甚微之中南美、中東及非洲等市場，近來亦在逐漸擴大中。

就 1988 年至 2015 年之出口比重而言，對中東之出口，自 5.0% 增加為 5.8%、對中南美之出口，自 2.6% 增加為 5.8%、對大洋洲之出口自 2.6% 增加為 3.9%、對非洲之出口則自 1.0% 增加為 1.4%。

茲將韓國對主要國家之出口概況列表分述如次：

² 韓國關稅廳海關統計資料。

表 3 韓國對主要國家之出口概況表

單位：百萬美元、%

	1961 年		1980 年		2000 年		2015 年	
1	日本	19.4 (47.4)	美國	4,607 (26.3)	美國	37,611 (21.8)	中國大陸	137,124 (26.0)
2	香港	7.4 (18.1)	日本	3,039 (17.4)	日本	20,466 (11.9)	美國	69,832 (13.3)
3	美國	6.8 (16.6)	沙烏地 阿拉伯	946 (5.4)	中國大陸	18,455 (10.7)	香港	30,418 (5.8)
4	英國	1.4 (3.4)	德國	876 (5.0)	香港	10,708 (6.2)	越南	27,771 (5.3)
5	德國	1.0 (2.4)	香港	823 (4.7)	臺灣	8,027 (4.7)	日本	25,577 (4.9)
6	義大利	0.6 (1.5)	伊朗	618 (3.5)	新加坡	5,648 (3.3)	新加坡	15,011 (2.8)
7	臺灣	0.5 (1.3)	英國	573 (3.3)	英國	5,380 (3.1)	印度	12,030 (2.3)
8	新加坡	0.5 (1.2)	印尼	366 (2.1)	德國	5,154 (3.0)	臺灣	12,004 (2.3)
9	泰國	0.2 (0.5)	荷蘭	350 (2.0)	馬來西亞	3,515 (2.0)	墨西哥	10,892 (2.1)
10	菲律賓	0.1 (0.3)	加拿大	343 (2.0)	印尼	3,504 (2.0)	澳洲	10,831 (2.1)
	10 國	37.9 (92.7)	10 國	12,541 (71.6)	10 國	11,468 (68.8)	10 國	351,490 (66.7)

資料來源：韓國貿易協會。

註：（）內係百分比

(二) 韓國透過 FTA 克服了狹窄之國內市場，擴大對全球將近 72 兆美元之出口

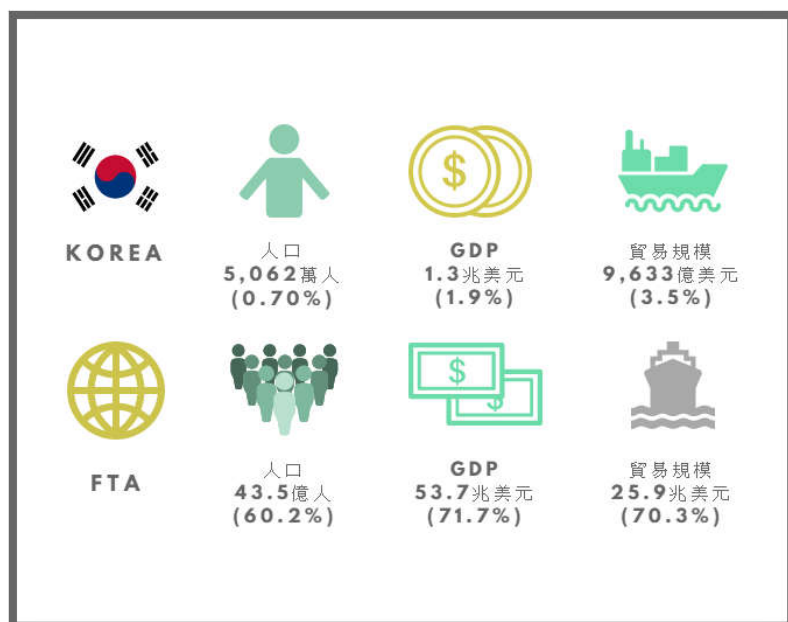
韓國截至 2016 年 7 月 15 日止，透過已簽署之 15 個自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），正式生效之 FTA 計達 54 個³，其

³ 智利、新加坡、EFTA（4 個國家）、ASEAN（10 個國家）、印度、EU（28 個國家）、秘魯、美國、土耳其、澳洲、加拿大、中國大陸、紐西蘭、越南及哥倫比亞。

中與美國、歐盟 (European Union, EU)、中國大陸及東協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN) 等世界巨大經濟圈簽署 FTA，韓國亦名列首位。

韓國目前與已生效 54 個國家 FTA 之貿易規模約占全球 70.3%。

茲將韓國與已簽署 FTA 生效國家間之經濟規模圖示如次：



註：1) () 內係在全球規模中所占比重。

2) 韓國之統計為 2015 年數據，其他國家為 2014 年數據。

圖 1 韓國與 FTA 生效國家間之經濟規模比較圖

六、目前之出口界限及困境

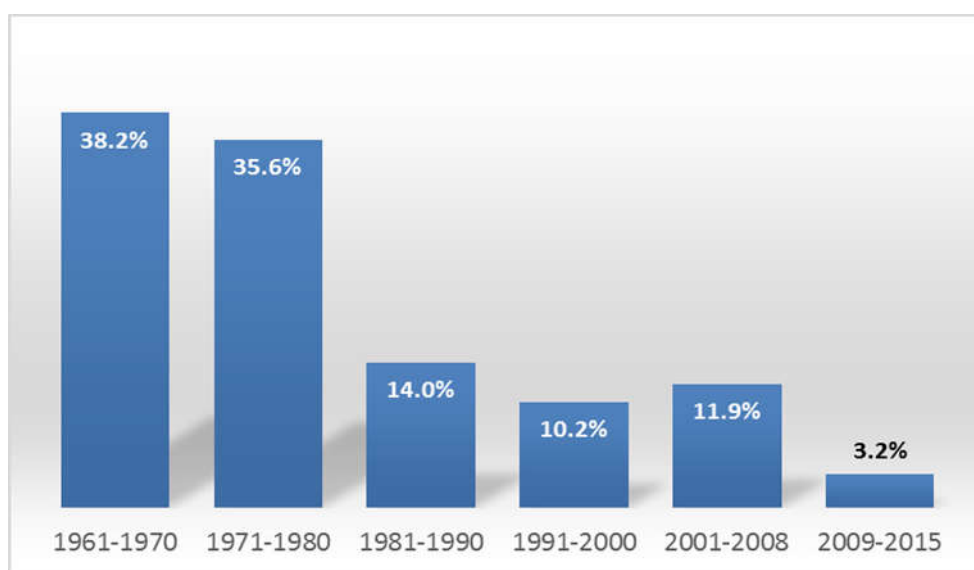
(一) 韓國自世界金融危機之後，對外出口成長速度呈現緩慢

韓國 1960 年至 1970 年代之出口，呈現 30% 以上之成長，1980 年至 2008 年之成長亦在 10% 以上，惟自 2009 年以後，出口成長則僅及 3% 左右。

（二）通來韓國貿易成長趨緩之主要原因，在於世界貿易景氣普遍呈現蕭條以及低成長所致

如依國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）之分析，世界經濟成長率 2007 年為 5.7%，2012 年為 3.4%，2013 年為 3.3%，2014 年為 3.4%，2015 年為 3.1%，預估 2016 年將略升為 3.2%。

茲將韓國年度別出口成長圖示如次：



資料來源：韓國貿易協會。

圖 2 韓國年度別出口成長率圖

（三）韓國貿易目前面臨出口集中在大企業、出口品目競爭力低落、消費財及服務業之出口基礎脆弱，以及主力產業轉移國外生產等現象

1. 大企業之出口比重，如以金額為基準，約占出口總值之 60%以上，中小企業之出口參與率，則僅及 2.6%，如與美國及德國比較，其比率顯著偏低

大企業之出口比重，1995 年為 60.2%、2000 年為 63.1%、2005 年為 67.5%、2011 年為 66.8%、2015 年則為 63.9%。至於中小企業之出口參與率，2014 年美國為 5%、德國為 10%、韓國 2015 年僅及 2.6%。

2. 就整體出口品目而言，連續 22 年來均集中在前十大主力品目，顯示前十大主力品目目前已呈現「高齡化」⁴現象。
3. 附加價值較高之消費財及服務業之出口，與先進國家比較，相對落後

消費財之出口比重（以 2015 年 UN Comtrade 資料基準）：法國為 29.8%、中國大陸為 29.8%、德國為 26.0%、韓國則為 15%。服務業之出口比重（以 2015 年 WTO 資料為基準）：美國為 15.0%、德國為 5.0%、韓國則為 2.6%。

4. 與競爭國家比較，韓國之人事費率成本較高、勞動市場之彈性不足，相對促使產業轉移國外生產，致無法維持出口增長趨勢

就韓國產業國外生產之比重而言（以 2015 年 5 月業種別產業公會調查、銷售金額為基準）：家電為 77.6%、顯示器為 57.3%、汽車為 40.2%、紡織品為 26.2%、半導體則為 17.0%。

5. 世界經濟之低成長趨勢，人工智慧（Artificial Intelligence, AI）及物聯網（Internet of Things, IOT）等所代表之第 4 次產業革命之到來，形成未來貿易環境之不確定性，亦構成韓國貿易亟待克服之另一個挑戰課題。

由於以電子商務為代表之數位經濟日益擴張，相對促使無形之數據交易、擴大零星企業及個人之參與、設計創意之自由轉移，以及免費文化內容之增加等，使得國際貿易之領域亦形成大幅變化。

⁴ 「高齡化」品目中，鋼鐵、汽車及半導體達 38 年、船舶達 29 年、合成樹脂達 20 年。

七、對貿易 70 年之評價及未來之因應對策

（一）韓國對外貿易過去 70 年經歷成長、順差、商品高級化及市場多邊化之歷程

1946 年之出口為 354 萬美元，進口為 6.072 萬美元，迨至 2011 年之對外貿易總值，則突破 1 兆美元，名列全球第 9 位，對外貿易邁進 1 兆美元國家之行列，不但擴大交易對象，出口商品亦走向高級化。

在全球十大貿易國家中，非以資源出口或非以加工後再出進口，而係以製造業之出口為基礎，呈現貿易順差之國家，僅有韓國、中國大陸及德國。

（二）韓國貿易能夠獲致成長之主要原因，在於全體國民抱持「貿易立國」之意志，以及為有效因應世界自由貿易之潮流，所採取之正確政策方向所致

以高度之教育熱誠、優秀之人力資源，以及世界市場為舞台，並以致力提升競爭力之企業家精神（Entrepreneurship）為基礎，結合勞工、企業及政府為一體所努力之成長。

正確之政策方向，推動韓國自早期之開發中國家，以進口為主之經濟發展，轉向以出口為導向之成長策略。

（三）排除韓國貿易所面臨之發展瓶頸，將貿易設定為韓國經濟成長之中心目標

（四）隨著貿易面臨量之成長界限，將韓國貿易轉向以「價值」為中心之策略，積極因應客觀環境之變化，並為有效持續推動成長動力，將出口結構提升至先進國家之模式

1. 擴大中小企業之出口領域

致力推動數位經濟之創意性，密集性以及世界化，以利擴大中小企業跨足世界市場。

2. 製造業之智慧化

透過資通訊（Information and Communication Technology, ICT）產業與製造業之融合，致力製造工程效率化，開創尖端優質產業以及製造業之服務業化。

3. 服務業推動為出口產業化

將會議展覽（Meetings, Incentives, Conferences and Exhibitions, MICE）、文化內容、健康照顧、觀光、金融及教育等核心服務產業，與 ICT 產業相結合，進而研發與產業為一體之事業模式。

4. 有效推動電子商務為出口核心競爭力

將既有之電子商務網路世界化，致力推動谷歌（google）、臉書（Face Book）及阿里巴巴等，使消費者及供應者，均能共享產品之企劃、流通及宣導相關聯之資訊，進而廣為運用。

（五）就如同過去 70 年期間，透過積極之對外開放政策，呈現亮麗之成果，今後仍將配合未來之貿易趨向，與產業及技術之發展，繼續擴大推動貿易之成長及發展

八、結論

韓國是一個缺乏天然資源之國家，經濟發展自過去之進口替代，逐步轉向出口導向，其間由於政府與企業，能夠站在同一戰線，致力拓展對外貿易，相對促使韓國登上世界第 9 大貿易國家之行列，進而擴大韓國在國際社會之能見度。台灣與韓國之經濟發展模式及產業結構雷同，對外出口亦為國家邁向繁榮、社會永續發展、人民增進福祉以及生活提升品質之重要成長因素。

韓國在過去 70 年來，致力推動對外貿易之發展及轉型，以及為因應未來容觀環境之變化，所擬採取之政策方向，似可作為我國之參效與借鏡。

資料來源：

韓國貿易協會國際貿易研究院

韓國貿易協會

韓國產業通商資源部

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 531 期，2016 年 11 月 25 日】

WTO及RTA電子報專題分析彙編（2016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：汪威諱 葉長城 羅絜

印 刷 者：鴻柏印刷事業股份有限公司

中華民國一〇六年三月出版

ISBN：978-986-5795-27-6（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. 2016 年／

汪威諱, 葉長城, 羅絜編輯. --

臺北市：中經院 WTO 及 RTA 中心, 民 106.03

304 面；19×26 公分. -- (WTO 及 RTA 中心叢書)

ISBN 978-986-5795-27-6 (平裝)

1. 世界貿易組織(World Trade Organization)

2. 世界貿易組織 3. 文集

558.07

106004226