

WTO 及 RTA 中心叢書

WTO 電子報專題分析彙編

(2012 年)

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

2013 年 5 月編印

序

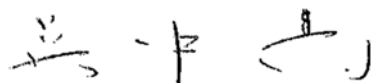
世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）杜哈回合談判至今已進入第 12 年，各會員曾期待 2011 年杜哈回合談判完成重要成果，但仍因缺乏共識、歐債危機，以及各國發展局勢不確定性的多重因素而未如預期。

2012 年為我國加入 WTO 十周年，由於杜哈回合談判進展緩慢，自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）與區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）成為會員間追求經濟發展的主要策略，發展更加白熱化。因此，本中心研究團隊針對如何突破杜哈回合談判僵局提出新思維，針對不同產業發表相關專文，同時對重要貿易對手—韓國提出多篇相關貿易議題專論；在區域貿易方面，如跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）更是我國亟欲參與的重要協定之一。

配合我國入會十年，以及參與 TPP 之積極意願，WTO 電子報規劃「入會十年、黃金十年」及「創造條件，參與 TPP」兩大系列專題，在「入會十年、黃金十年」系列專題部分，細數入會後相關成果與產業調整之變化；在「創造條件，參與 TPP」系列專題，則評析勞工、貨品貿易、投資與對我國整體之挑戰。

為使社會相關各界瞭解 WTO 與國際經貿發展情勢，本中心彙輯去(2012)年 WTO 電子報刊登之專題分析，分為 WTO 談判進展、WTO 貿易與發展、WTO 與產業、區域與雙邊貿易議題、貿易與環境、貿易規則、「入會十年、黃金十年」系列專題、「創造條件，參與 TPP」系列專題，以及其他等九個單元，計有 28 篇文章，提供各界參考，敬祈不吝指正。

中華經濟研究院院長暨 WTO 及 RTA 中心執行長



吳中書

2013 年 5 月 14 日

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台，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 談判進展	1
1. 突破杜哈回合談判僵局的新途徑與新思維（吳玉瑩）	3
WTO 貿易與發展	11
1. 新興開發中援助國加入後對當代 ODA 發展之影響（蘇怡文）	13
WTO 與產業	19
1. 世界製造（Made in the World）—以附加價值統計各國進出口貿易 （吳玉瑩）	21
2. WTO 食品安全與動植物防疫檢疫措施對市場進入的影響及其分析方法 簡析（吳佳勳）	31
3. WTO 農業談判減讓表格式暨所需資料議題初探（陳逸潔）	39
4. 經濟整合與台灣銀行業對外拓展（王儷容）	49
5. WTO 架構下中國大陸限制原材料出口的法律問題（汪威鏞）	59
6. 公營事業之競爭中立問題及對我國經貿政策之意涵（李淳）	81
區域與雙邊貿易議題	91
1. 美韓 FTA 生效後對韓國經濟之評估暨對其未來推動 FTA 政策方向之 研析（姚鴻成）	93
2. 深度整合與外人直接投資之關係（杜巧霞）	109

VI WTO 電子報專題分析彙編

3. 緬甸政經改革與台緬經貿關係展望（徐遵慈、葉俊廷）	121
4. 韓國推動 FTA 政策方向與組織架構之探討（姚鴻成）	129
5. 韓－歐盟及韓－美 FTA 生效後韓國政府對畜牧業所採取之因應對策 （姚鴻成）	147
6. 美國雙邊投資條款之發展與對我國之啟示（顏慧欣）	157
貿易與環境	165
1. APEC 研提環境商品清單之沿革、近期發展、挑戰與未來影響簡析 （葉長城）	167
2. 歐美中爭相祭出貿易救濟措施，綠色貿易大戰一觸即發（吳柏寬） ...	177
貿易規則	183
1. 論我國對美國牛肉進口管制措施在 WTO 架構下之適法性（姜博瑄）	185
入會十年、黃金十年系列專題	193
1. 台灣服務業自由化後的成長、蛻變及未來之新紀元（林長慶）	195
2. 入會十年與黃金十年之經貿自由化成果和看法（靖心慈）	211
3. 我國加入 WTO 後貿易體制透明化之發展（顏慧欣）	219
4. 我國服務貿易加入深度整合 FTA 之挑戰（李淳、陳孟君）	227
創造條件，參與 TPP 系列專題	239
1. 跨太平洋夥伴協定（TPP）的回顧、進展與展望：兼論其對亞太區域 經濟整合之可能影響與我國之因應（葉長城）	241
2. 跨太平洋夥伴協定（TPP）之勞工與環境議題解析（徐遵慈）	259
3. 跨太平洋夥伴協定（TPP）貨品貿易自由化之可能發展與因應（杜巧霞）	265

4. 跨太平洋夥伴協定 (TPP) 投資議題之解析 (陳孟君)	273
5. 跨太平洋夥伴協定 (TPP) 國家經貿比較分析 (李欣蓁)	281
其他	301
1. 建立國家級 SPS 風險評估機制的重要性及經濟分析方法在 SPS 決策 之應用 (吳佳勳)	303
2. 中國大陸稅賦、稅務優惠、規費、社會保險成本之探討 (靖心慈) ...	315

WTO 談判進展



突破杜哈回合談判僵局的新途徑與新思維

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳玉瑩助研究員

一、前言

歷經 2008~2009 年全球金融風暴，至 2010~2011 年接連而起的歐債危機，以往支撐世界經濟的重要消費市場皆仍景氣不振，致使過往依賴歐美國家為出口市場的大型開發中國家轉而強調內需，甚至進而成為支撐世界經濟的新力量。開發中國家的經貿實力崛起，亦增強其對國際談判之影響力，此現象明顯表現在 WTO 杜哈回合談判之上。開發中國家及已開發國家之間的分歧立場已增加談判的複雜度，加上本回合談判本以「發展」為宗旨，更強化了開發中國家在談判中的力量。然而，對於已開發國家而言，目前正逢強調國內經濟發展之際，故其多要求開發中國家，尤其是中國大陸、印度與巴西等發展較為快速的國家能承諾並提高開放程度。這種立場分歧的情勢，自 2011 年的關稅談判及低度開發國家（the Least-Developed Countries, LDCs）議題，至下半年是否採用「複邊協定」及「早期收穫」（early harvest）之協商辦法取代單一承諾以推動談判之進行，並延續至今（2012）年上半年的多項討論議題，致使杜哈回合談判未能有具體突破。因此，會員轉而訴求其他協議及創新談判途徑，將較具體的進展反映在個別部門的談判上。以下簡要說明杜哈回合談判現況與各會員討論之新協議與概念，進而探討其對台灣之可能影響。

二、杜哈回合談判無實質進展

由今(2012)年 1 至 3 月的相關文件觀察，各項議題的談判多無具體進展，各國討論的焦點仍圍繞在 2011 年第八屆部長會議上。該會議於 2011 年 12 月 15 日至 17 日在瑞士日內瓦召開，當時在全球景氣尚未完全恢復，各國政府仍以國內經濟考量為優先的情況下，杜哈回合及非農產品市場進入（Non-agricultural Market Access, NAMA）議題無積極進展。故會議中 WTO 秘書長拉米（Pascal Lamy）主席期望透過此會議呼籲會員將焦點置於杜哈回合上，以解決談判僵局。

第八屆部長會議之政治指導原則主要涵蓋三大領域，分別為：一、強調多邊貿易體系與 WTO 重要性；二、貿易與發展；三、杜哈議題。首先，針對多邊貿易體系與 WTO 重要性之部分，其強調在全球經濟挑戰下，WTO 應確保市場開放，抵制保護主義。其次，在貿易與發展議題方面，部長會議中重申「發展」為 WTO 的核心價值，會員應協助開發中國家及小型脆弱經濟體，將其整合至多邊貿易體系。最後，在會員意見最為分歧的杜哈議題方面，會議中強調會員應在符合談判透明的前提下，盡力尋求不同的協商管道，並可就已取得共識之部分，先達成暫時性或決定性的協議。各國對於部長會議中所提出之議題普遍達成廣泛共識者主要有三，包括「強調多邊貿易體系（Multilateral trading system）的重要性」、「抵制貿易保護措施（Protectionist trade measures）」，以及 LDCs 國家未來的「發展優先議題（Development issues of least developed countries）」。但另一方面，以美、星等已開發國家為首，對於 LDCs 議題的討論於今年初的文件中少有著墨，其係主張後續談判應開展新談判途徑（New approaches）和新議程（New agenda），但對此各國立場仍有所分歧；雖然大部分會員皆同意杜哈回合談判需訴諸單一承諾以外的其他談判模式，然有會員擔心若採行其他談判模式，將可能導致談判停滯。

此外，延續 2011 年之討論，開發中國家關切重點普遍仍以 LDCs 議題為主。但至今年 4 月，G20 等國在卡達會議中表示，針對 LDCs 議題，雖然在貿易便捷化技術面等議題已有所進展，但部分已開發會員就 LDCs 國家之需求與能力建構方面的進展仍有所顧慮，因而對此議題討論有限，如美、星兩國在今

年初的文件中並無針對 LDCs 議題之討論，對其中的相關議題亦無表態支持，而歐盟則僅表態贊同特殊與差別待遇（Special and Differential Treatment, S&D）及 LDCs 優先議題等。同時，已開發國家仍重申中國大陸、印度、巴西等開發較為快速的開發中國家應加快其市場對外開放程度。其中以美國對於此類要求的立場最為強硬，美國認為開發中國家於本回合談判中受惠已多，在現階段國際經濟局勢不佳，且 WTO 談判陷入僵局之時，開發中國家理應做出更多承諾，並在部門降稅方面更加開放。但主要開發中國家認為已開發國家亦須對農業補貼和關稅進行削減，並認為部門降稅並非強制性議題，拒絕參加，加上中印巴等開發中國家經濟地位的上升，談判籌碼增加，因此不願輕易讓步，使得杜哈回合談判的共識難以凝聚。此亦顯示，目前談判實質進展能有所斬獲，將繫於歐盟、美國、中國大陸、巴西和印度之間的利益交換能否取得共識。

三、新方向與新議題

有鑑於杜哈回合談判進展逡巡不前，導致各國轉而尋求其他解決途徑，包括各國紛紛洽簽區域或雙邊經貿協議等，除造成如 WTO 等國際組織的功能性遭到質疑之外，會員們的實質貿易利益亦受到影響。為能有效突破談判進度緩慢對於經貿發展之影響，會員轉而訴求其他協議及創新談判途徑，較具體的進展反映在各別部門的談判上。2012 上半年，WTO 會員在商品貿易方面所關切之焦點主要以第二次資訊科技協定（Information Technology Agreement II, ITA II）及全球價值鏈兩大議題為主。

（一）資訊科技協定

自「關於資訊科技產品貿易之部長宣言」(Ministerial Declaration on Trade in Information Technology Products, ITA) 簽定以來已歷時 15 年。ITA 協定的簽定，在許多方面皆大幅提升全球 ICT 產品的貿易往來，更協助許多新興經濟體在 ICT 產品出口方面的成長。據統計，菲律賓、馬來西亞和泰國受益於 ITA，在總出口方面分別增長 54%、38%及 20%。另一方面，科技革新不僅影響已開發國家，在開發中國家亦十分明顯。2011 年調查顯示，開發中國家中成人手機普及率約達 10%，其中 15 國來自非洲，而肯亞、蘇丹、加彭等國的普

及率更超過 50%¹。惟隨著科技發展日新月異，關於協定中的諸項準則與詮釋應如何方能符合當今世界的潮流便成為一項問題。例如，針對「噴墨式印表機」，部分國家僅涵蓋小型噴墨式印表機，而中大型噴墨式印表機則不包括在內，由此可知，產品涵蓋具體範圍在各締約國間無統一標準，是 ITA 的首要問題。

其次，產品涵蓋範圍太狹隘是 ITA 協定面臨的另一項挑戰。由於 ITA 協定自 1996 年以來無更動，在科技產業快速發展，而廠商積極投入研發創新之下，相關商品不斷推陳出新。然因這些新商品並無包括在 ITA 協定中，故此類商品的出口無法享有 ITA 協定零關稅措施，因此，擴大 ITA 協定的產品涵蓋範圍對於各協定締約國而言實為當務之急。除此之外，1996 年以來，面對 ICT 產品日新月異之情況，亦出現部分多邊協議以補充 ITA 協定產品範圍狹隘之問題，如多晶粒積體電路免稅協定（Multi-chip integrated circuits, MCP）等，因此，ITA 協定與其他多邊協議的整合亦有討論之必要。

除產品範圍外，多數 ITA 協定締約國亦多呼籲應擴大 ITA 協議的締約國數目²。ITA 協定的初始會員僅 29 國，該等國家於協定簽署時便占全球 IT 產品貿易金額的 50% 以上。然而，隨著全球化生產布局，許多開發中國家以其低價的勞動力快速成為各國 ICT 產品的重要投資及生產地，並成為此類產品的重要出口國，增加其加入 ITA 協定之誘因，終使 ITA 協定的締約國數目擴大至今日的 74 國，其中更包括了 31 個開發中國家。面對此種因全球化生產而發生的貿易趨勢，ITA 協定締約國認為，未來或許將有更多國家增加資訊科技產品之生產與對外貿易，因此締約國亦不應僅侷限於現今的 74 國，應擴大至更多 WTO 會員，讓更多國家得以享受資訊科技產品自由化之利益。在杜哈回合談判難有具

¹ 調查來源由經濟學人提供，調查樣本共包含 20 個開發中國家。

² ITA 初始會員從 29 個會員擴大至今已達 74 國。其中開發中國家從初始 2 國至 2008 年包含 31 國。

體共識的情況下，各 ITA 締約國更積極地於 2012 上半年進行 ITA II 的談判，以期利用個別部門之協定突破 WTO 在市場開放方面無具體承諾之困境。

我國經濟部次長梁國新表示，我方目前已與美、日、澳、加、星等國就 ITA II 議題進入實質談判階段，且 ITA 委員會就產品涵蓋範圍方面亦有所進展，此部份若有所斬獲，由美方提議啟動 ITA II 談判的可能性將大幅提高。然而，目前各國在 ITA II 談判的問題在於，由於 1996 年簽定 ITA 協定時，締約國在非關稅貿易障礙方面並無任何義務，因此現今討論 ITA II 針對非關稅議題方面便顯得十分棘手。首先，修改 WTO 主要協定的附件需要所有會員的共識，若要締定一項新的協定也需要取得會員的共識。其次，若要在協定中包含其他非關稅議題，約束性將可能有高於 WTO 其他協定（Super agreement）之虞，而恐影響締約國之相關權利。

最後，針對 ITA II 的產品涵蓋範圍，ITA 締約國之意見亦多有分歧。ITA 初始締約國之所以在 1996 年無法取得部分產品之 HS 分類的共識，原因在於 IT 產品本身具有多重用途，而技術涵蓋範圍亦多有不同，加上部分消費性產品本身不涵蓋於 ITA 協定。舉例而言，一項科技產品通常具有多重用途與特性，目前在 ITA 下，「自動資料處理機器」（Automatic Data Processing Machines）有無讀寫或燒錄功能便會導致產品涵蓋範圍歧異，以此標準而言，即便都有光碟機，筆記型電腦和電腦主機屬 ITA 涵蓋範圍，但家用型遊戲主機和 DVD、CD 等多媒體播放器則不屬涵蓋範圍。

另關於 ICT 相關服務業部分，歐洲國際政府經濟研究中心提出，ITA 協定在未來的走向除降低關稅開放市場之外，更應包含以下兩大方向：首先，應排除非關稅障礙措施，以增加 ICT 產品的市場進入。其次，則應加強 ICT 服務業的涵蓋範圍，包含商品及數位內容³。惟為避免拖延 ITA II 的談判時程，歐盟

³ 歐洲國際政府經濟研究中心（European Centre for International Political Economy, ECIPE）的 Hosuk Lee-Makiyama 指出，軟體服務業（software as a

在此兩大訴求先予以讓步，同意先討論排除關稅障礙之相關措施。

（二）全球價值鏈

全球價值鏈 (Global Value Chains)⁴是杜哈回合 2012 年討論時的新重點，此雖非新啟的議題，但全球價值鏈的重要之處在於，長期以來各國多將貿易焦點放在出口，強調對外拓展出口市場，因而忽略在全球化生產之下，降低進口產品之成本（如關稅）可為一國帶來的效益與影響。然若未正視此議題，訴諸進口保護主義的國家非但會自陷風險，其本地企業更會在全球價值鏈的體系中失去競爭力。因此，強調「全球價值鏈」的概念將能針對往後在全球化生產之下，國際貿易發展及其對各國生產貿易之影響，提供會員一套新的敘事觀點 (New narrative)。在 2012 年 G20 貿易部長會議中，其會員亦首次表達對於跨國生產製造的關注，正視半製成品與服務佔據國際貿易核心位置的實際現象。部分會員提出地理位置 (Geographical location) 對於價值鏈的重要性，並倡導公權力介入，以促進資訊流通，協助個人、企業及國家開拓市場。

就全球價值鏈的政策與制度面的討論，主要環繞在法規制度、金融安全與監視機制。首先，因金融風暴的前車之鑑，會員們特別強調健全的金融制度與銀行體系對於金融市場的重要性，且多數會員表示就貿易金融 (Trade Finance) 而言，良好的法規體制將攸關經濟榮枯。除此之外，會員普遍認為應強化現有監督機制 (Surveillance Mechanism)，以便有效針對貿易限制政策進行即時性通知與影響分析。

service, SaaS) 每三年成長一倍。隨著手機通訊產業的發達，線上服務便更顯重要。

⁴ 全球價值鏈係指在全球，商品或服務之連接生產、銷售至回收處理等全部過程所涵蓋之跨國與跨企業組織，包含所有參與生產銷售活動的組織及其價值、利潤的分配。全球價值鏈涉及產品或服務的整個流程：設計、開發、生產製造、管理、銷售、消費、售後服務以及最終回收利用等。

四、對我國之意涵

上述 ITA II 的談判以及全球價值鏈的討論，對我國而言都具有亟大的意義。首先在 ITA II 的談判方面，我國在加入 WTO 之前，即於 1997 年 3 月簽定 WTO 之下的複邊貿易協定《資訊科技協定》（Information Technology Agreement, ITA），與其他 ITA 成員國針對資訊科技產品進行降稅談判，享受產品降稅利益。加上電子產品與相關零件及附件係我國自 1980 年代以來最重要的出口產品，在近年各國競相洽簽雙邊或區域經貿協議之際，ITA 協定使我國在此類產品的出口上，減緩因重要競爭對手國快速增加的經貿協議所受到的不利影響。然由於 ITA 協定簽定以來，已有許多新的 ICT 產品相繼問市，產品日新月異的情況下，ITA 協定所涵蓋的範圍已太過狹隘，亦使我國在面對重要競爭對手國積極對外洽簽經貿協議之時，亦面臨愈來愈大的國際競爭壓力。因此，ITA II 的推動與實施，將為我國經貿帶來很大的實益。

同時，在 ITA 協定簽定至今，我國已與重要 ICT 產品出口國家簽定如多晶片封裝（Multi Chip Package, MCP）產品零關稅的複邊協議，以補充 ITA 協定範圍狹隘的問題。所謂 MCP 產品乃係現今手機、數位相機與 PDA 等產品為達到輕薄短小的目的所不可或缺之零件。由於簽定 ITA 協定時，尚有許多 MCP 產品未問市，而多數國家對於新興的 MCP 產品皆課有 2%至 8%的關稅，因此，2006 年我國即與美國、歐盟及韓國達成協議，全面取消 MCP 產品進口關稅以及其他方面的課稅，其後日本亦加入協定組織。亦即，我國自 2006 年起 MCP 產品即已全面零關稅，惟協定對象國僅包括歐盟、美國、韓國、日本等。故若能透過 ITA II 的談判，將產品範圍加以整合，亦可同時擴大 MCP 產品零關稅的締約國家數目，更有助於我國相關產品對外拓展市場。

在全球價值鏈方面，自 1990 年代起，我國廠商因國內勞動及土地成本上升而將勞力密集的生產環節移往中國大陸及東南亞國家，自此，我國便逐漸成為國際上重要的資本移出國，並在國際分工上扮演著重要的角色。留在國內生產的產品亦由終端消費產品轉型升級，朝向發展重要零件或附件等中間財的生產及出口，使我國成為電子機械零件及附件的重要出口國家。未來各國重視全球價值鏈的概念，並重新審視或開放調整進口措施之時，對於我國中間財及零

附件的出口將有所助益。另一方面，至海外投資的台商若能在海外以更低的成本取得由台灣生產出口的中間財或原物料，則產業隨客戶外移的情況亦可隨之減緩，進而減緩我國因產業生產外移而造成的失業問題。換言之，若利用我國在全球價值鏈中所掌握的生產環節，具技術優勢的關鍵零組件、以及我國與其他國家之間的競合關係為出發點，以產業互補合作的模式與重要的經貿對象國簽定相關協定，不僅將有助於我國產品對外拓展市場，將有助於我國產業之發展。

【本文發表於 WTO 電子報第 321 期，2012 年 7 月 13 日】

WTO 貿易與發展



新興開發中援助國加入後對當代 ODA 發展之影響

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 蘇怡文分析師

一、ODA 的定義與種類

目前國際上對於 ODA 的定義與行動準則主要仍依據經濟合作發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）之開發援助委員會（Development Assistance Committee, DAC）規定。根據 OECD/DAC 的定義，所謂 ODA 意指：（1）為各國政府或官方援助機構所提供，（2）以支持開發中國家促進經濟發展與社會福利為目的，（3）為使開發中國家不負擔資金，無償援助比例必須占有一定比例以上。

關於 ODA 的種類，按照途徑大致分為「雙邊援助」與「多邊援助」兩種。「雙邊援助」係指兩個國家或地區之間，透過發展援助計畫或經濟技術合作協定，由援助國以直接提供無償或有償款項、技術、設備、物資等方式，協助受援國發展經濟或渡過暫時性困難而進行的援助活動，包括財政援助（比重較大）、技術援助（有逐漸上升趨勢）、雙邊贈與（不要求受援國承擔還款義務，如技術援助、糧食、債務減免等）、緊急援助、雙邊直接貸款（援助國政府向受援國提供的優惠性貸款，如開發建設、糧食援助、債務調整等）。「多邊援助」指的是多邊援助機構利用成員國的捐款、認繳的股本、優惠貸款及在國際資金市場中的借款或業務收益等，按照該機構所制定的援助計畫，向開發中國家或地區提供的援助，例如聯合國發展計畫署（United Nations Development Programme, UNDP）以贈款的方式向開發中國家提供無償技術援助、國際金融

機構以優惠貸款的方式提供財政援助、緊急援助和救災援助等。

二、ODA 之發展沿革與傳統援助國的思維模式

觀諸 ODA 的發展歷程，可大致歸納為兩個源頭：一是歐洲的帝國主義政治，一是美國的冷戰需要。前者是西方國家為維繫殖民政治的需要，促使其關注殖民地發展問題，對殖民地所提供的援助性贈與，例如英、法等國；後者則是第二次世界大戰後，當時美國為了與蘇聯相抗衡，遂大量運用外援鞏固盟邦，主要針對歐洲各國進行經濟援助。歷史上首次大規模且制度化的對外援助，則開始於 1947 年 6 月美國國務卿馬歇爾（George C. Marshall）提出之「歐洲復興計畫」（European Reconstruction Plan），又稱為「馬歇爾計畫」（Marshall Plan），其被視為近代 ODA 之濫觴。

在上述歷史發展條件之下，傳統援助國乃是以英、法、美等國為首，特別在 1950 年代中期以前，此三國乃是世界上經常性提供經濟援助的國家，根據 OECD 的統計，1950 至 1955 年間，美國提供的對外援助金額與數量占全世界的 50%，英國占 11%，法國占 30%，三國合計占全世界援助的 91%；另外，日本由於戰後賠償問題，於 1954 年開始加入援助方陣營。一直到 1990 年代冷戰結束之前，國際援助領域都是由這些國家所主導，並透過共同支持陸續建立的國際發展組織，以合作的方式匯聚援助的能量與資源。這些已開發援助國關注焦點主要與國際外交和戰略利益直接相關，主要援助目的在於維繫國際社會秩序，對象則是以發展程度較落後的開發中國家、處於絕對貧窮狀態的低度開發國家和地區為主，協助該等國家提升受援國整體政經與社會環境，改善當地人民的生活。直到今日，雖然陸續加入了更多的援助國，但是這些傳統援助勢力仍有著相當重要的影響力。

雖然傳統援助國主要重視援助所帶來的政治利益，但這並非表示其不重視經濟利益，事實上，自二次大戰以來，已開發國家的對外援助或多或少、或直接或間接都帶有促進本國經濟利益的目的。各國都相當重視經濟外交和政策安全的關聯性，而 ODA 正是其中重要的手段之一，特別是在促進本國產品出口和私人企業海外投資方面，ODA 乃是被作為實現本國拓展出口的工具。大部

分國家在早期提供 ODA 時，因為剛從二戰創傷中恢復，維護和促進本國經濟發展是各國的重要任務之一，廣大的開發中國家不僅是已開發國家對外投資和貿易的重要對象，亦是廉價資源和初級產品的主要來源地，因此援助也被作為拓展開發中國家市場、獲取海外資源的重要手段。例如美國於 1961 年在《對外援助法》第 601 條規定，鼓勵私人企業和私人參與開發中國家的經濟發展為美國的政策；英國政府於 1980 年明確強調 ODA 必須為英國的國家利益服務，亦即英國公司和出口商的利益是英國海外政策的核心，在這個原則之下，英國其他援助項目金額明顯削減，而以促進英國商品出口為目的之「援助與貿易條款」的金額卻有較大幅度的增加。再以日本為例，1950 至 1960 年代的 ODA 政策基本上是以「開發援助」為核心理念，以使 ODA 與日本的對外經濟利益相一致為原則，這個時期的日本 ODA 政策帶有濃厚的「為出口與對外投資服務」的色彩；1970 年代日本 ODA 的核心理念開始呈現出「戰略援助」的趨勢，ODA 被視為「綜合安保」的手段；1980 年代以後，日本的援助理念雖然逐漸表現出多元化價值傾向，但是從經濟安全的觀點出發，與開發中國家加強經濟聯繫以確保資源和原料的供應，依然是日本 ODA 的重要理念之一。

2001 年的 911 恐怖攻擊事件對國際援助領域與傳統援助國產生相當大的衝擊，促使國際援助潮流進入嶄新的局面，也一夕之間改變美國與主要援助國的國家安全觀。美國自此將國土安全視為首要目標，反恐戰爭成為保障國家安全的必要手段；各國為了因應恐怖攻擊與貧窮問題，均逐年增加發展援助預算，並在援助基準中，納入貪污或民主化程度等治理指標；同時，各國亦開始考量建構新的援助策略，明確將和平安定與國家再造列為重點項目，強調援助必須擴及至提升開發中國家的治理能力，並且更關注貧窮階層的問題。在此觀點之下，發展援助逐漸轉換成以降低貧窮策略為主軸，主張欲使所有群眾能從發展中受益，必須仰賴民主、多元及誠實、負責的政府，於是各國及國際組織開始使用新的規則挑選受援國並制定其援助內容，受援國的人權、民主、治理能力等政治層面的改革成為援助國的關注重點，試圖以更全面的視野改善受援國的經濟發展環境，「良好治理」（good governance）成為傳統援助國的核心原則之一，也是重要的援助標準及援助目標之一，特別重視受援國的民主化和人權問題。

三、新興援助國的加入對當代 ODA 發展之影響

全球化及貿易自由化的發展，使國際貿易迅速開展，不僅提供了開發中國家發展的空間，更使其經濟發展程度日益提升。許多開發中大國已從過去單純的受援國角色，轉換成為同時扮演援助者角色，由於援助思維與作法都與傳統援助國有所差異，因此被稱為「新興援助國」，其中以中國大陸、印度、韓國、巴西等國及以其為主之 G20 的動態最受矚目。相較於傳統已開發國家的 ODA 思維與作法，新興援助國的援助模式以強調與追求本國經濟利益為優先目的，致力於以少量的投入回收數倍的實惠；並且由於都不是 OECD/DAC 的成員（韓國除外），較不受約束，在策略運用上呈現出彈性及靈活的特色，主要透過雙邊途徑提供援助，但也相當積極參與多邊援助架構（大部分是以地區開發銀行為主）。此外，具有相近目標的新興援助國也會在共同的基礎上，謀求增強整體實力和實現整體利益，他們在國際援助場域上透過集體的力量，參與援助國與國際組織的協商，以形成一系列有利於開發中國家的原則、標準、規則和程序。

新興援助國 ODA 的特色在於將「ODA」、「外人直接投資」與「貿易」等概念串聯在一起，視受援國如經商夥伴一般的角色。他們將 ODA 對象分成至少三個層次，亦即：「經濟發展程度相當低但擁有豐富天然資源國家」、「經濟發展程度中等卻有潛力且具備經濟戰略條件國家」及「開發程度較高且為主要貿易夥伴國」，並針對各種層次國家設計不同的 ODA 策略、內容與目標。ODA 資金的用途主要用以提高受援國吸引外資的魅力，以及擴展援助國企業進行海外投資的能量，包括：協助改善受援國的基礎建設、人力資本與衛生保健等，支持那些能讓投資者決定投資意願的重要領域，透過 ODA 資金強化受援國的整體社會環境。

此外，不像傳統援助國強調受援國是否具備「良好治理」的條件，新興援助國重視合作是否能夠為自己和對方帶來經濟發展利益；亦即，經濟合作目的在於共同謀求雙方發展利益，是一種「互惠」模式，在謀求受援國的經濟發展與環境提升的同時，對於自己的對外發展亦能有所回饋，為自己營造良好的對外投資環境。在這種夥伴關係之下，援助不再是完全的奉送，而是透過經濟技

術合作的方式，使金額款項能更有效運用，符合經濟效益。換言之，新興援助國強調達成雙贏的局面，不再侷限於過去強權國家那種以政治勢力提供發展援助、以「上對下」的思維邏輯決定、提供或終止援助的方式，而其不強調受援國治理問題的思維，正好成為新興援助國介入援助的最佳機會與利基。

在新興援助國加入 ODA 行列之後，不僅對於當代 ODA 的發展注入一股新的力量，也對傳統 ODA 思維模式帶來新的挑戰，其中以將援助國與受援國定位為「夥伴關係」最為重要，對於傳統援助國的單方面施與受的思維模式，以及利益衡量的方式都造成重大影響，也使「互惠」的意涵開始被重新定義。過去援助行為、責任與利益大致傾斜於援助方，但是新的援助關係強調平等與共同責任，在彼此的發展利益上共同規劃援助方案；同時，在區域主義盛行之下，新興援助國也在多邊援助體系中，發展出類似超國家理論的整合方式。亦即，援助國雖各自有不同的利益和目標，但是彼此之間超越國家界線，在對外發展援助政策和相關制度與方式上進行協調與整合；援助國之間盡量避免內部競爭，而是發揮各自比較優勢，相互補充，從而透過步調一致的行動，使對外援助資金的使用更有效率，更符合援助者的利益，也提高發展援助的效率。

直言之，在新興援助國加入之後，當代國際援助體系呈現出幾個特點，首先，雖然已開發國家及主要國際組織仍在某種程度上主導著國際援助制度，但是新興援助國的不斷增加，已逐漸對國際援助環境及議題產生影響，其中最重要的是將 ODA 與投資和發展議題進行更緊密的連結；再者，援助領域的國際合作有逐漸增強的趨勢，並與區域經濟整合策略進行整合；最後，援助國開始將受援國視為合作夥伴，透過援助計畫共謀彼此的發展。

四、ODA 發展趨勢對我國之啟發

我國自 1950 年代末期開始提供對外援助，60 多年以來利用 ODA 途徑協助拓展與各國之外交關係，同時也對邦交國及非邦交的友好國家提供了物資、技術和資金的援助，派遣了大量的專業技術人員對外進行技術與經濟合作，確實發揮了重要的功效。我國的對外援助政策將「維繫邦交」設定為最重要的目標，以政府與政府之間的合作為主，特別強調與邦交國之間的合作，對於「國

際合作」的概念相對著重於「扶貧」、「提供人道援助」等層面。

然而，目前國際援助領域在新興援助國加入之後，不僅關注議題逐漸產生變化，在援助提供的方式上亦有所變化，甚至受援助對象都不再僅侷限於貧窮國家。新的國際合作概念是以政府引導、私部門參與、注重市場規律和創造雙贏為原則的合作模式，此有別於過去純粹給予經濟技術協助或財務資助等作法，而是轉向更務實且更廣泛的經濟合作，強調援助雙方的互惠利益，將 ODA 視為一項有利的發展投資工具。

為因應當代 ODA 發展與國際潮流趨勢的變化，未來我國除了持續透過 ODA 為受援國人民創造更好的生活環境與協助其建構貿易能力，同時亦應積極思考在達成國際參與目的之外，如何進一步利用 ODA 作為先導工具，透過 ODA 策略與規劃，為國內廠商培養良好的對外投資環境與有利的投資機會。

【本文發表於 WTO 電子報第 325 期，2012 年 8 月 10 日】

WTO 與產業



世界製造 (Made in the World) — 以附加價值統計各國進出口 貿易

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳玉瑩助研究員

一、前言

過去半個世紀以來，產業內貿易 (intra-industry trade, IIT) 在世界貿易中的重要性逐漸增加，相關的理論及實證研究更成為各國國際組織及期刊近年來討論國際貿易發展的重點。早在 1998 年，WTO 的報告即已利用美國汽車的市場價值，說明產業內貿易造成同一產品的生產有各國「利益均霑」的現象，該報告指出，一台美國汽車的市場價值中，有 30% 來自於韓國的組裝、17.5% 來自於日本的零組件以及重要技術、7.5% 屬於德國設計費、4% 來自於台灣或新加坡的次零組件、2.5% 是英國的廣告行銷費用，以及 1.5% 屬愛爾蘭的資料處理費用，因此只有 37% 的市場價值是真正在美國創造。而 2011 年一篇關於 iPhone4 利潤分配的研究報告¹，更是引起各界的廣泛討論。依據該研究，一支配有 16GB 記憶體의 iPhone4 銷售中，美國蘋果公司的利潤約占 58.5%，但看似從中獲得最大貿易順差的中國大陸，卻幾乎僅透過在富士康公司服務的勞動

¹ Kenneth L. Kraemer, Greg Linden, and Jason Dedrick, (2011), "Capturing Value in Global Networks: Apple's iPad and iPhone."

者獲得約 1.8% 的勞動所得（參照圖 1）。

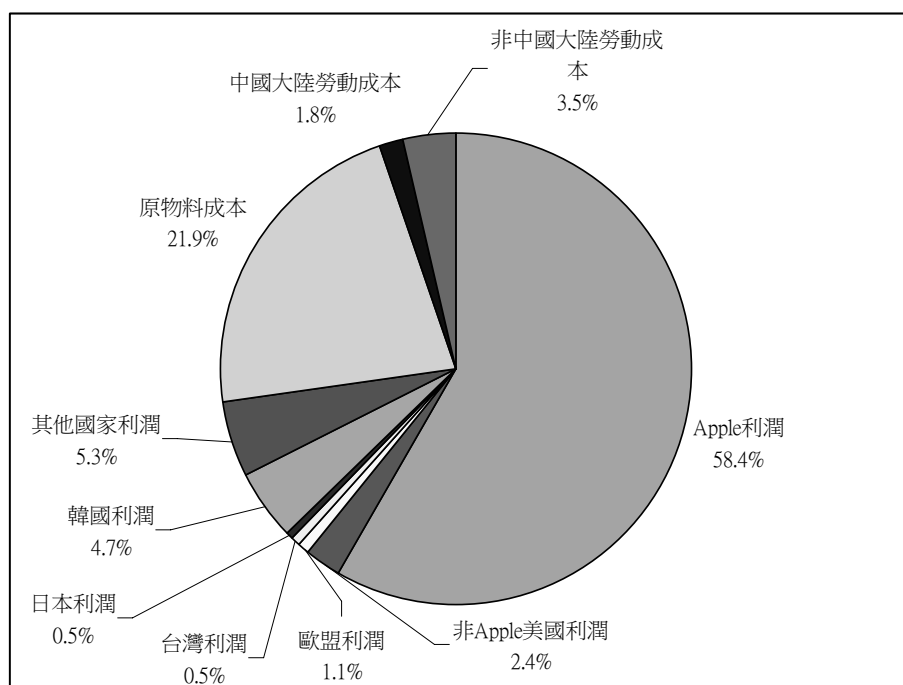


圖 1 2010 年 iPhone 利潤分配圖

上述現象除顯示一支最終被印上「Made in China」的 iPhone 實際上是「Made in the World」之外，亦透露出現今國際上所使用的進出口貿易統計方式實無法真實反映各國在商品生產過程中所創造的價值，亦無法表現各國在貿易中所分配到的利得。此問題造成近來已開發與開發中國家貿易摩擦不斷，在 WTO 談判膠著之際，愈發引起國際重視。本文將由產業內貿易的成因及我國與重要貿易對象的產業內貿易發展，探討傳統國際貿易統計的問題及可能的解決之道。

二、產業內貿易的成因

文獻上對於產業內貿易的成因已有諸多討論，包括在理論上利用不完全競爭市場、內部規模經濟、以及產品差異化等因素所建立的模型。自 1970 年代

起即有學者提出，若生產具有規模經濟，則即使是兩個完全相同的國家也會發生貿易，且如此的貿易行為對於兩國皆有利，亦使市場上的商品種類增加，各商品的生產更具效率，消費者福利上升 (Krugman, 1979)；而在長期動態調整下，由於規模經濟及學習效果，亦使暫時性的產業保護政策產生一國在該產業生產上的比較利益 (Krugman, 1987)。因此，即使該產業的發展係源自外商，但當該產業在一國內產生比較利益之後，或許將反使外商在該產業中的比例下降，而由國內廠商取而代之 (Markusen and Venables, 1999)。

為討論國際專業分工現象，部分新貿易理論結合廠商或市場不同特性，以不完全競爭市場中生產力不同的異質性廠商取代傳統競爭市場假設的同質廠商，討論國際企業決定垂直整合或委外生產的原因。此類模型中，由於廠商異質性來自於各廠商之生產力差異，各生產力不同的廠商在面對市場競爭；以及各種生產過程中的固定成本時，對於垂直整合或委外生產等不同生產模式，會做出不同的選擇。一般而言，廠商從事委外生產時，有水平委外生產以及垂直委外生產等方式，前者出現在國際間，因貿易障礙或運輸成本差異時，廠商會同時投資於母國及其他國家，以供應不同市場之需求；後者則是指國際間因要素價格不同，使廠商將中間財及最終財之生產工廠設於不同國家。

就國際間的產業垂直分工而言，由於廠商決策時，除本身的生產力之外，尚需考慮其所面對的市場狀態與生產成本，以及出口成本等市場條件，以決定利用垂直整合的方式，或者利用垂直委外生產以取得中間財。此類研究的結論顯示，從已開發國家的立場，在該國之內，生產力最高的廠商會選擇至國外利用垂直整合方式生產，而次高者則至他國進行委外生產 (Antras and Helpman, 2004)。此兩種方式皆會產生產業內貿易，而前者的經營模式則雖產生國際貿易，但生產利潤係由同一廠商所得。此外，由於只有生產力最高的廠商有能力經營出口市場，次高者則留在國內市場，而生產力最低者則在面對競爭中被迫離開市場，故經營出口市場的成本雖不影響社會福利，但將改變廠商貿易利得之分配。而如此的競爭與市場淘汰後，即使個別廠商之生產力不一定上升，國際貿易仍將使生存於市場上的廠商整體生產力及整體福利上升 (Melitz, 2003)。整體而言，開放貿易後，由於經營出口市場存在成本，因此即使商品

生產具規模經濟，亦不會使貿易雙方的市場完全整合，但原市場較大者仍可擁有較多且較高生產力之廠商，較多商品種類，且商品價格較低。此外，充分的全球化將有助提高參與委外生產之中型國家的生產效率。

上述的新貿易理論雖是利用較為簡化的模型，說明產業內貿易的成因，但對應於人們所生活的環境，其仍足以說明在國際市場競爭日益激烈，而資訊及運輸技術快速發展的今日，廠商為降低生產成本而將各生產環節分布於不同國家的現象。伴隨著產業布局，各國不再僅是對某些商品具比較優勢，而是在不同生產環節各有優勢；且隨著跨國公司資金流動及生產環節對中間財的需求，導致上下游產業的商品逐漸成為國際貿易的重要成分，產業內貿易在各參與國際分工國家的重要性亦逐漸增加。

三、產業內貿易的衡量與發展

以下說明如何衡量產業內貿易，衡量產業內貿易的方式很多，其中最為簡便的方式，係由 Grubel & Lloyd (1975) 所提出的 G-L 指數，其定義如下：

$$GL_i = \left[1 - \frac{\sum_j |X_{ij} - M_{ij}|}{\sum_j (X_{ij} + M_{ij})} \right] \times 100$$

GL 指數介於 0 至 100 之間，其中 i 代表國家別， j 代表不同產品， M_{ij} 與 X_{ij} 分別為第 j 種產品之進口值及出口值。若該指標越接近 100，則該國產業內貿易程度越高；反之，若指標越接近 0，則代表該產業無產業內貿易，國際分工的比重越少。

許多實證文獻已指出，近 40 年來，無論是已開發國家或是開發中國家，產業內貿易指數皆有上升的趨勢。對我國而言，自 1980 年代以來，我國代工的組裝工作即逐漸移往中國大陸，從而使產業內貿易在我國的重要性逐漸增加。中國大陸改革初期利用優惠措施引進外資，發展勞動密集產業以開展加工貿易，因此，周邊的經濟體紛紛將其出口至歐美市場的最終產品之生產活動轉移至中國大陸，形成中國大陸從我國、日本以及韓國（中國大陸主要進口地區）

進口中間財，組裝加工後出口至美國及歐洲市場的「三角貿易」現象。以下即利用國際貿易中心 (International Trade Centre, ITC) 資料庫 HS6 位碼各國進出口資料，計算 10 年來我國及重要貿易夥伴 (日本、韓國、中國大陸、美國以及歐盟) 產業內貿易發展趨勢，並將結果列於表 1。表中資料顯示，近 10 年來，台灣的產業內貿易仍逐漸提升；日本則逐漸下降；而中國大陸、美國、歐盟及韓國則無明顯變化。顯示我國與國際間 (如中國大陸、馬來西亞、新加坡、泰國等) 仍逐漸增加產業分工與相互依賴的關係，但日本在近 10 年來則致力發展如綠能等新興產業，並於國內逐漸形成較完整的產業鏈，導致其產業內貿易指標逐漸下降，成為六國中指數最低者。

表 1 我國與重要貿易夥伴的 G-L 指數

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
台灣	0.396	0.412	0.423	0.405	0.413	0.427	0.420	0.420	0.434	0.443
中國	0.319	0.326	0.329	0.333	0.337	0.343	0.331	0.319	0.325	0.316
美國	0.529	0.508	0.497	0.494	0.490	0.491	0.497	0.498	0.525	0.526
歐盟	0.829	0.828	0.826	0.827	0.819	0.810	0.819	0.808	0.809	0.797
日本	0.354	0.340	0.332	0.333	0.329	0.323	0.313	0.296	0.306	0.295
韓國	0.376	0.373	0.371	0.369	0.363	0.357	0.332	0.322	0.347	0.353

資料來源：ITC 資料庫及本研究計算。

此外，即使指標無明顯變化，一國的產業內貿易程度並無提升，但外匯的累積仍會逐漸演變為國際間貿易摩擦的原因。由於產業分工，最終產品多由開發中國家組裝製造，而上游的研發及關鍵零組件生產則多是在已開發國家進行，就如同前述 iPhone4 的例子，雖然最終產品係由中國大陸出口，但實際上美國才是分配到最多利潤的國家。然而，在國際貿易進行中，由於統計方式是以一國所出口的產品價格計算，故即使僅分配到極小部分的利潤，出口最終產品國家的出口值仍係包括所有中間財的成本，以及該國從事組裝的附加價值。最明顯的例子即是中國大陸與美國的貿易，由於中國大陸是多種重要電子產品

的最終組裝國，故雖然分配到的利潤有限，但對美順差卻逐年增加，造成中美之間日益嚴重的貿易摩擦。

此外，在國際合作生產的型態下，匯率的變動與進出口的關係，將不如在傳統貿易模式下密切。例如，中國大陸從其他開發中國家進口中間財並出口最終財到國際市場，當人民幣升值，中國大陸的供給因美金相對貶值而減少，但同時因為另一開發中國家（例如原料來源國）之貨幣相較於人民幣亦貶值，使中國大陸的生產成本降低，供給增加。故資本或技術密集的中間產品佔最終財比例愈高，則供給增加愈多，國際市場中價格上升之可能性便愈低。換言之，在此情況下，希冀人民幣升值以降低各國對於中國大陸的貿易逆差是不太可能實現的。同理，即使人民幣升值，其他亞洲國家的出口也不一定增加。實際貿易發展亦顯示出，即使中國大陸與美國的貿易摩擦不斷，中國大陸對美國的出口仍繼續快速增長。參照表 2 可知，除 2001 年及 2009 年國際經濟景氣不佳之外，中國大陸對美順差仍逐年增加。2005 年中國大陸出口至美國的金額即佔中國總出口的 21.4%（中國大陸海關統計資料），而即使在美國的壓力下，人民幣逐漸升值，但至 2010 年，美國仍為中國大陸為最大出口國，中對美出口金額佔中國大陸總出口額的 17.95%，明顯高於中國大陸對其他國家的出口。

表 2 中國大陸對美貿易狀況

單位：萬美元；%

年	中國大陸對美國出口	美國對中國大陸出口	中對美順差	增加率（%）
1994	2,146,103	1,389,357	756,746	—
1995	2,471,133	1,611,823	859,310	0.14
1996	2,668,310	1,615,488	1,052,822	0.23
1997	3,269,480	1,629,810	1,639,670	0.56
1998	3,797,587	1,696,112	2,101,475	0.28
1999	4,194,691	1,947,828	2,246,863	0.07
2000	5,209,922	2,236,315	2,973,607	0.32

年	中國大陸對美國出口	美國對中國大陸出口	中對美順差	增加率 (%)
2001	5,428,269	2,620,223	2,808,046	-0.06
2002	6,994,579	2,723,764	4,270,815	0.52
2003	9,246,677	3,386,609	5,860,068	0.37
2004	12,494,203	4,465,655	8,028,548	0.37
2005	16,289,075	4,862,177	11,426,898	0.42
2006	20,344,842	5,921,105	14,423,737	0.26
2007	23,267,655	6,939,061	16,328,594	0.13
2008	25,238,355	8,135,993	17,102,363	0.05
2009	22,080,222	7,746,038	14,334,184	-0.16
2010	28,330,000	10,204,000	18,126,000	0.26
2011	32,449,272	12,215,395	20,233,877	0.12

資料來源：1994 年至 2009 年資料取自中華人民共和國國家統計局；2010 及 2011 年資料取自中國大陸海關。

四、新統計方式及其可能影響

針對貿易摩擦所產生的壓力，中國大陸自 2005 年以來即提出許多研究報告，其學者認為，傳統貿易統計無法反映外商投資帶動的國際貿易，且誇大了全球經濟不平衡的程度。自 2005 年起，中國大陸即提出以「屬權」原則取代「在地」原則的統計制度，亦即依據不同的廠商國籍計算實際由「中國人」所產生的出口額。中國人民大學依據此種方式，計算 1998~2007 年中國大陸對外貿易金額，其結果顯示，以 2007 年為例，中國大陸不僅沒有順差，還有 303 億美元的對外貿易逆差。但由於實際產業鏈在中國大陸使用了多少中國大陸的生產要素實無法利用廠商國籍區分，故此種統計方式仍有所偏頗，且低估了在各種商品中「中國大陸製造」的價值。

2011 年 6 月，WTO 總幹事拉米(Pascal Lamy)提出在當今「世界製造(made

in the world)」的產業結構中，以附加價值計算各國的貿易金額當是較恰當的貿易衡量方式。利用此種方式，則各國的出口值將是以海關統計的出口金額扣除其中間財的進口金額。換言之，出口值將反映國內產業部門供應鏈的各環節所累積的附加價值。前述如 WTO 在 1998 年所提出美國出口的汽車、iPhone4 等例子便是利用此種方式，以廠商別的數據所作的「直接衡量（direct measurement）」。以 2009 年美國在 iPhone 的貿易逆差為例（參照表 3），依照傳統貿易統計，美國的 iPhone 全由中國大陸進口，故就此項產品而言，其對全球的貿易逆差即為對中國大陸的貿易逆差，金額達 190.12 億美元；但若以各國所創造的附加價值計算，則 190.12 億美元的貿易逆差，可分為對中國大陸的 7.35 億美元、對日本 68.48 億美元、對韓國 25.94 億美元、對德國 34.07 億美元、以及對其他國家 54.28 億美元逆差。大幅降低美國對中國大陸的逆差金額。

表 3 2009 年美國在 iPhone 的貿易平衡表

單位：百萬美元

	中國大陸	日本	韓國	德國	其他國家	全球
傳統貿易統計	-1901.2	0	0	0	0	-1901.2
以附加價值計算	-73.5	-684.8	-259.4	-340.7	-542.8	-1901.2

資料來源：Miroudot, S., (2011), Global Forum on Trade Statistics.

若欲將此方式運用於國際貿易統計，亦即彙編以附加價值計算的國際貿易帳，將需要利用各國的國民所得帳、雙邊貿易統計，以及國際投入產出表（international input-output tables）等三方面數據，以間接方式推估各國在產品生產過程中的附加價值。故相對於直接衡量，此種方式又被稱為間接衡量（indirect measurement）。然而，此種統計方式的推行仍有許多必須先克服的難題，其一，各國的商品分類是自行認定的，所使用的產品編碼無法完全統一；其二，同一商品可能同時作為中間財及最終財，例如套裝軟體可能由消費者購買而成為最終財，亦可能由廠商購買而成為其生產過程中的成本；第三，國際上至今尚無針對服務業的統一分類，但外包、資訊服務或其他商業服務，仍常

被視為生產時所需的「中間服務」。

除統計上的困難之外，欲推行新的統計方式，尚有其他相關貿易政策需配合調整。利用傳統的貿易統計，可知各國的商品是「為誰生產」，哪些國家生產相似的產品？此種以「商品」為單位所作的統計，亦可用以表現國家之間的競爭關係。但以附加價值計算的貿易值，將是「互補」的概念，當國際貿易是屬於互補關係時，諸如貿易爭端或傾銷的相關貿易政策又當如何訂定？此外，在互補的概念下，產業發展對各國就業及所得的分配有何影響？全球生產過程中排碳量當如何分配？以上的各種問題皆仍需進一步研究探討，顯見為了解決貿易摩擦而調整貿易統計方式，仍有許多挑戰等待克服。

【本文發表於 WTO 電子報第 297 期，2012 年 1 月 20 日】



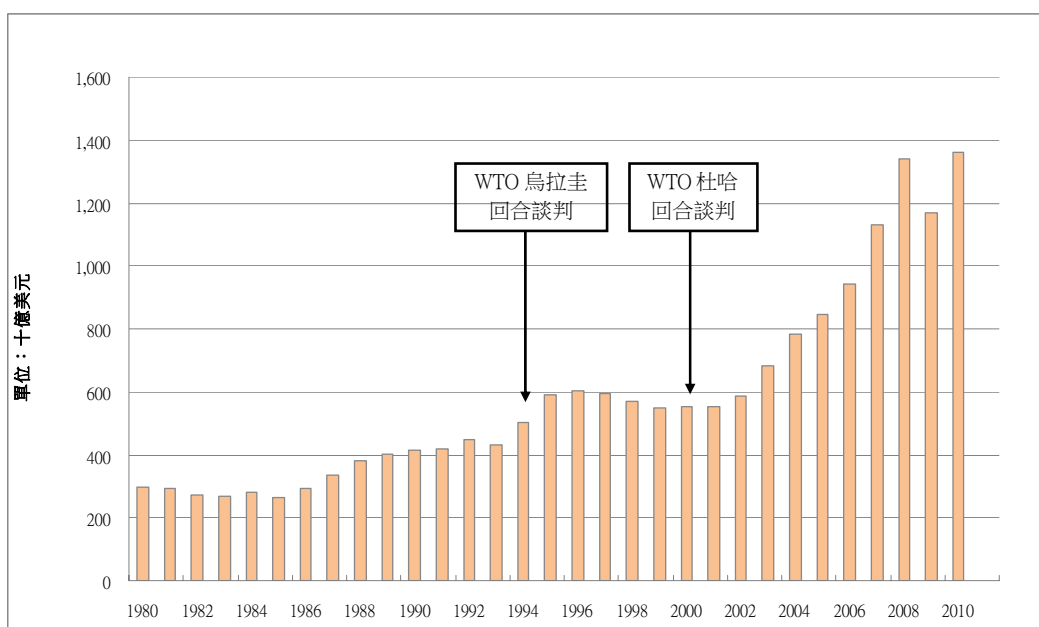
WTO 食品安全與動植物防疫檢疫措施對市場進入的影響及其分析方法簡析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳佳勳助研究員

一、SPS 措施對國際農產貿易的重要性日增

近年來隨著全球貿易自由化的興起，農產品全球貿易額也大幅度地快速成長，由 WTO 貿易統計資料顯示（見圖 1），全球農產品出口貿易值自 2001 年前後起，即呈現一路快速成長趨勢，雖在 2009 年期間因全球性的金融風暴略有下跌，但總體看來近十年全球農產貿易值的成長速度仍相當明顯；特別是相較於 1980~2000 年之間的農產貿易表現，更顯示出貿易自由化風潮的推動，對促進國際間農產品貿易流量的提升，具有相當明顯的實質效果。

貿易自由化所帶動的農產品全球貿易趨勢，引發的正面效益包括讓各國可依據比較利益法則，進行專業化分工，降低生產成本，故可以較低價格，提供跨國界且不受生產季節限制的農業產品；對農業生產者而言，亦可發揮規模經濟效果；對消費者而言，則因價格降低，選擇變多，有助民生消費福利的提升。



資料來源：WTO Trade Statistics.

圖 1 全球農產出口貿易趨勢圖

然而，農產品國際貿易的蓬勃發展，雖為農業生產帶來機會，卻同時也引發許多新的威脅與挑戰，除了對農業小國造成的衝擊及價格競爭外，農產品多元化貿易也造成外來物種、新的疾病蟲害或人畜共通傳染疾病的入侵和傳播等風險增加。因此，貿易自由化雖移除了各國在實質關稅上的貿易障礙，但隨著人們對於環境保護、人類健康乃至於食品安全的重視，國際農產品貿易相關的非關稅貿易議題也受到更多的關注。SPS 措施即是在 WTO 機制下，為保護人類健康、動植物生命或健康之必要，所採取的邊境控制措施。因此，SPS 措施在現今全球農產貿易快速成長的環境下，實扮演著在實現貿易自由化的理想以及保護人類及動植物生命健康的目的之間，尋求平衡點的一項重要機制。

二、SPS 措施已成影響市場進入之關鍵因素

所謂影響「市場進入」(Market Access) 的因素，對一農產品或食品出口國而言，概泛指其將產品販售至進口國的過程中，會影響到產品運銷及販售成

本的種種因素，例如關稅、進口國國家標準或私營標準；以及各種政府法規等，均包含在內。因此一個國家對於進口產品所課徵的關稅水準，只反應出該國有形的具體貿易障礙，相對的，非關稅貿易措施不但比關稅措施擁有更多樣的形態，也更加抽象且不透明，因此欲衡量一個國家對於整體市場進入開放程度，難以量化的非關稅貿易措施往往比可量化的關稅障礙，更具實質影響力。

在各種非關稅貿易措施之中，又以 SPS 措施與食品及農產品貿易關係最為密切，然而僅管 SPS 之立意在於保護人類及動植物健康與安全，但也非常容易成為各國假藉保護之名，強施貿易障礙之實，例如參考吳詩云等人（2011）¹針對 WTO 報告中 G-20 國家所採取的 SPS 措施進行檢視結果顯示，WTO 於 2011 年 10 月發布之報告指出，G-20 國家於今年 4~10 月中旬向 WTO 通報實施的 SPS 措施，採用國際標準者占 48%，其中符合現行標準者占 66%，因此推估 G-20 在此段期間所實施之 SPS 措施，符合現行國際標準者僅占約三成，也正因多數 SPS 措施並不依照現行國際標準予以執行，因此常引發他國的特定貿易關切（specific trade concerns, STCs），甚至造成貿易爭端事件。

三、建立透明化之 SPS 資訊庫有其必要性

鑑於 SPS 措施對國際農產貿易的影響日增，且相關作法亦容易造成國際間貿易爭端，但如何衡量各國市場進入的貿易障礙卻相對困難。由於其涉及各國農頁生產特性，以及對於人類健康、食品安全標準的規範不同，原本就難以透過國際一致性的規範予以處理；故截至目前為止，要如何衡量 SPS 措施對國際貿易造成的影響，尚未存在一套方便且即時可用的資訊量化系統。雖然目前有些國際機構定期提供一些 SPS 相關資訊，例如依據《食品安全與動植物防疫簡易措施協定》（Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary

¹ 吳詩云、莊雅涵、黃以涵、李亞璇，（2011）。「貿易保護主義再興？—以『WTO 檢視 G-20 貿易措施之報告』為中心」。經貿法訊，第 125 期。

Measures, SPS 協定) 第七條「透明化」條文規定：會員應依規定就其檢驗或防檢疫措施相關變更提出通知，並應提供有關檢驗或防檢疫措施之資訊，因此各 WTO 會員有義務就其所採取新的防檢疫措施通知 WTO/SPS 委員會，亦即從 WTO 網站上²即能讀取各會員相關通報訊息。但可惜的是，從各會員通報資訊上所能獲取的多半是一般性規範的描述，而非具體的執行措施，因此也很難從上述資訊中得知該措施對貿易之影響。同時，這些措施乃自 1995 年 SPS 協定成立後始被要求通報，因此相關通報訊息也無法完整呈現各國現有 SPS 機制之全貌。

SPS 協定第七條同時還規定，WTO 會員應就現有國內相關 SPS 法規，「以符合附件 B 形式的方法提供有興趣的國家查詢」，但此項要求卻多被各國以設置「查詢點」的方式予以解釋，形成僅能依據潛在出口國之要求而「被動」提供訊息的機制，而非由各國「主動」建置起一套符合可供公開查詢的進口規範文件資訊庫。

也正由於國際間普遍缺乏 SPS 措施相關資訊或具體數據，因此目前為止針對 SPS 措施對國際農產貿易影響之研究，多以個案分析為主，在研究方法上則多採用間接評估的方法，透過二國同項產品價格差異的比較或透過特定模型模擬及假設，來模擬這些措施對貿易流量的影響。例如近來某些相關研究針對特定 SPS 措施及其他非關稅措施，運用次數資料 (frequency data) 進行評估，其研究結果顯示在某些案例下，SPS 等措施之影響效果甚至超過一般關稅，這些研究皆證實 SPS 措施確實會對國際農產貿易造成實質影響。事實上，還有更多難以具體量化的非關稅貿易障礙正影響著貿易進行；因此，促進系統性的 SPS 相關資訊資料庫建置，將有助於各國對於 SPS 議題的研究與認識，使各國政府對於其所實施措施之成本效益及影響有更清楚的掌握，從而降低以 SPS 為名的非關稅貿易障礙，並可有效減少國際間無謂的貿易爭端。除此之外，資訊的透

² <http://spsims.wto.org/>.

明化可使國與國之間，以及產品與產品之間的 SPS 措施得以進行分析比較，也有助於國際標準組織在制定標準時可建立優先順序，而部分國際性發展援助組織亦可透過技術援助計畫，將相關資源投注到最具成本效益的技術援助項目。

四、SPS 措施對市場進入影響之評估方式介紹

在瞭解建置公開透明的 SPS 資訊庫之重要性後，以下針對目前國際上幾個代表性機構已建置的 SPS 資訊庫及其分析應用³，做一簡單介紹。

（一）貿易分析與資訊系統（TRAINS）

聯合國貿易暨發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）在多年前即開始建置包含非關稅貿易障礙在內的資料庫，名為貿易分析與資訊系統（Trade Analysis and Information Systems, TRAINS），但對分析研究者而言，TRAINS 資料庫不論在非關稅貿易障礙的涵蓋範圍或分類方式，都與各國現實執行狀況有所脫節。該資料庫雖以各會員向 WTO 通報的資訊為基礎，但卻無法反應某些長期以來一直存在的貿易障礙，也無法提供更細緻的資料數據供議題研究者使用。多年來，UNCTAD 雖試圖想更新及擴充 TRAINS 資料庫內容，卻始終因無基金挹注而無實質進展。

（二）跨機構研究團隊（MAST）

該機制同樣是由 UNCTAD 在 2006 年時，為因應日益複雜的非關稅貿易障礙問題，由名人小組（Eminent Persons Group, EPG）發展出一套非關稅貿易措施的分類系統，並進而設置「跨機構研究團隊」（multi-agency study team, MAST）系統來整合相關資訊，MAST 在 2007 年時所規劃出的非關稅貿易措

³ 相關內容主要參考 Josling T. and D. Roberts (2011). “Measuring the Impact of SPS Standards on Market Access.” *International Food & Agricultural Trade Policy Council*. 一文。

施分類系統，大幅改善了先前 TRAINS 資料庫的不足，且同時涵蓋了技術性貿易障礙（Technical barriers to Trade, TBT）措施及非技術性貿易障礙措施，此分類系統目前仍在測試階段，但特別的是此機制透過網站的設置⁴，鼓勵私營企業通報其在貿易過程中所遭遇之市場進入障礙，對於「程序性貿易障礙」問題，將可透過網站取得交流及公開的機會。

（三）美國農業部經濟研究服務（USDA/ERS）資料庫

由美國農業部（United States Department of Agriculture, USDA）所屬之經濟研究服務（Economic Research Service, ERS）資料庫，近年來亦十分關注美國進口規範所涉及之 SPS 相關議題，目前有一重要工作成果為建置美國新鮮蔬果進口相關規範之資料庫，該資料來源係由美國動植物健康檢驗局（Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS）協助提供，透過主管新鮮蔬果進口業務之同時，建置該類產品進口業務相關之詳細資訊，且將上述資訊有效地與實際貿易流量進行連結，從而用以分析各種類型的 SPS 措施對貿易之影響。

此項美國 USDA/ERS 資料庫的最大特色，在於其包含二國雙邊貿易流量資料，因此得以真實反應出 SPS 措施的一大重要特點：即針對不同的出口國家所對應的進口規範標準也會有所不同，同時此資料庫也提供了美國 APHIS 所允許開放進口的國別及新鮮蔬果種類之資訊，因此上述相關內容對於以美國為目標市場的出口國而言，可以做為其申請輸銷美國的產品清單之參考，或是用以與美國進行雙邊或複邊談判之依據。

（四）市場進入綜合評估指標（CIMA）

再來介紹的此種研究方法與前述研究方法有較大的差異，其係透過收集進

⁴ Trade Barrier Reporter Website：<http://ntb.unctad.org>.

口國在實施非關稅貿易障礙所帶來經濟成本累積效果，反應在二國產品價格上的差異，來呈現二國實質貿易障礙程度的高低。此機制係由位在日內瓦的國際貿易與永續發展中心（International Centre for Trade and Sustainable Development, ICTSD）所開發，為一套用以分析影響市場進入的綜合性評估指標（Composite Indicator of Market Access, CIMA），其中指標項目包含了關稅、補貼及其他影響市場進入成本等政策工具，而這些政策均透過影響二國產品價格差異的方式，計算出真實的貿易障礙水準。因此對 CIMA 評估機制來說，不論國家標準或私營標準均能透過對成本面的影響而納入衡量指標中，此種評估方法的特色在於強調非關稅貿易障礙對於經濟影響的重要性。

五、我國應即早建立 SPS 措施之經濟量化評估機制

全球貿易自由化的步調快速往前推進，商品貿易關稅障礙正逐年降低，使得各國動植物的跨國貿易流量遠比過往更加頻繁，為保護本土境內人類及動植物之健康，乃至於維護產業發展及環境生態安全，在邊境上所進行的 SPS 相關措施愈來愈受到國際重視。

然而，長久以來，各國對於 SPS 或 TBT 等非關稅貿易措施的資料建置普遍不足，國際間的 SPS 相關資訊涵蓋層面不夠完整，亦不具透明度，使得研究者或政府單位對此項議題的掌握程度偏低，相關研究產出也受到限制。但近年來各國已逐漸意識到建立 SPS/TBT 數據資料庫的重要性，紛紛投入資源建構完整且具可信度的實證資料庫，我國為農業生產小國，依賴國際貿易甚深，除應充份掌握 SPS 議題國際情勢發展外，亦應儘速建構完整 SPS 措施之相關數據資料，做為政府未來在雙邊、複邊或多邊貿易國際場域談判參考之依據。

除此之外，建立 SPS 措施之實證資料庫亦有助於引發更多研究資源投入，提高我國在 SPS 議題上的國際參與度與能見度，特別是可藉此引入經濟分析方法，提供政策評估建議，概由於 SPS 措施之執行，影響層面甚廣，除了人類及動植物健康、生態環境外，舉凡貿易流量、產業生產、農家所得、消費者福利、社會文化等因素，均可能受到影響，因此透過適當的經濟模型分析方法，可用以權衡利益與損害之間的相互抵換關係，有助於提供相對客觀且具理論基礎的

科學數據，供政府制定防檢疫政策評估之參考。

【本文發表於 WTO 電子報第 301 期，2012 年 2 月 24 日】



WTO 農業談判減讓表格式暨所需資料議題初探

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳逸潔分析師

一、前言

WTO 農業談判在 2008 年七月套案失敗後，一方面為了維持談判動能，一方面為了解決重點爭議議題，自 2009 年 9 月起，在農業談判前主席沃克(David Walker)的主導下，採用雙軌制談判模式，同步就「農業談判減讓模式待決議題(以下簡稱「待決議題」)」與「農業減讓表格式暨所需資料(以下簡稱「減讓表格式」)」展開諮商。然而，因「待決議題」涉及會員相對敏感的市場開放程度及補貼削減水準，在其他「非農產品市場進入」及「服務貿易」談判等水平議題尚未明朗下，會員多不願作出政治決定，因此談判至今，仍無具體進展，反倒是「減讓表格式」議題，主要在處理農業談判完成後，會員要如何依據農業談判減讓模式之內容，來製作與提報會員各自的農業承諾減讓表，因屬於技術性工作，因而引發會員熱絡討論，至 2011 年底，會員的正式提案、非正式文件、投影片簡介資料等多達 53 份，而參與提案會員亦涵蓋美國、歐盟、澳洲、紐西蘭、加拿大、韓國等 16 個重要國家/集團。

雖然「減讓表格式」僅是一項技術性工作，且目前減讓表格式範本尚未全部製作完成，惟考量此議題之討論，事關我國最終必須配合揭露我國哪些農業資料，以及應以何種格式來填報農業承諾，因此，此議題談判進展及現有共識成果，仍值得我國加以關注。本文將就「減讓表格式」議題進行分析，依序整理重要議題內容及談判進展，現有共識及初步成果加以說明，以供後續製作我

國農業承諾減讓表之參考。

二、議題重要內容及談判進展

為免「減讓表格式」議題之討論干擾及延緩「待決議題」之談判，此議題在討論初期，沃克主席即表明此項工作僅限於討論建立減讓表格式的相關技術性問題，且係以相當慎重的談判程序，由主席召開、所有會員共同參與的非正式全體談判會議中進行，並視需要召開相關小型諮詢會議或商請美國及南非等會員另行召集資料之檢視會議。

「減讓表格式」議題之討論係分二階段進行，第一階段為「釐清現有基礎資料及減讓模式草案要求新增之資料」，主要討論依據目前減讓模式草案，有哪些資料是會員必須先行提供之基礎資料，以及該以何種資料形式提供等問題；第二階段為「設計減讓表格式及檢討各項資料提出時間」，主要在制訂未來減讓表應提供資料的統一範本格式，以及決定各項資料提供時點。

雖然此項工作係著眼於純技術性之討論，但因減讓表最終是用來填報會員承諾，以及揭露會員各項資料，因此澳洲、加拿大等凱因斯集團以及美國等出口國會員為獲得最為完善的資訊，無不熱衷於規劃此項工作之進行方式、分析各階段需提供哪些資料，以及減讓表格式最終應如何設計等。

由於會員積極參與此項工作之討論，在 2010 年 3 月時，第一階段工作已大致完成，並由美國、澳洲、加拿大等彙整所有會員意見，整理出「出口競爭」、「境內支持」、「市場進入」之總結報告，並設計各議題相關基礎資料之資料提交表格。然而，對於第一階段工作在美國等已開發會員的主導下快速進行，卻引發巴西為首的農業 20 國集團(G-20)、小型脆弱經濟體(Small, Vulnerable Economies, SVE)及非洲國家集團的不滿，其認為會員持續提出新的報告或建議草案，並不表示各國已同意先前討論結果，因此認為應讓會員有更多時間消化與理解相關文件後，才進行下一步的討論。

儘管如此，會員仍於 2010 年 5 月正式就第二階段工作進行討論。歐盟率先其他會員於 2010 年 5 月 19 日提出「設計市場進入減讓表格式之路徑圖」後，

獲得多數會員之支持。歐盟提出的路徑圖係基於「修正草案第四版」設計，以主表（2 個）、附表（8 個）及其關連附表（8 個）之結構來呈現整個市場進入相關減讓表格之關連。歐盟強調路徑圖的目的在於勾勒整個工作的藍圖，此只是一個基礎架構，後續各表格的設計與相關細節仍待會員諮商討論。而後澳洲與加拿大亦於今年 7 月仿照歐盟的設計，分別提出出口補貼和境內支持之路徑圖。

雖然在 2010 年暑休前，以 G-20 為首的部分開發中國家會員仍表達對於減讓表格式討論工作的諸多疑慮（主要係認為討論進展過快、開發中國家尚難深入瞭解，另亦擔心本項工作將因而延緩減讓模式待決議題之討論），惟在沃克主席堅決主張繼續進行的情況下，G-20 等部分開發中會員排斥本議題之態度逐漸軟化。

在 2010 年下半年，為了維持談判動能，等待重要會員在待決議題作出政治決定，沃克主席仍堅決主張繼續進行減讓表格式第二階段討論。在主席的帶領下，已開發會員更加熱衷參與，包括歐盟、加拿大及澳洲於 2010 年 9 月底時進一步更新路徑圖，並針對個別子議題提供相關減讓表格式之範例，繼續引領相關討論。而後加拿大於 11 月底進一步提出「決策樹」的檢視模式，透過逐段拆解「修正草案第四版」相關文字，並將其轉化為減讓表格式之內容，並以問答方式，引導會員依其個別身份或條件一步步對應至其適用的減讓表格式，因而廣受會員歡迎，認為該方式有助於揭露出「修正草案第四版」中文字模糊不清之處。

然而，隨著「減讓表格式」的深入討論，會員越來越覺得現有減讓表草案中有太多「待澄清內容」必須先行討論。在進入 2011 年後，在沃克主席的鼓勵下，會員同意以複邊會議方式全面展開「待澄清內容」之討論，但也因此造成「減讓表格式」的工作相對停擺。而後因杜哈回合談判再次錯失 2011 年 4 月復活節目標，以及新任農業談判主席遲未決定，2011 年下半年農業談判小組工作完全暫停，故「減讓表格式」之進展與初步成果仍舊停留在 2010 年底。

三、現有共識及初步成果

(一) 第一階段工作成果-會員應提交作為農業減讓模式附件之資料

經過「減讓表格式」議題第一階段的討論後，所有會員同意，依據 2008 年 12 月的「農業談判減讓模式修正草案第四版」，會員應將「非從價稅換算從價稅等值（Ad valorem equivalents, AVE）」、「敏感產品消費量」、「農業總產值」、「個別產品農業境內總支持（Aggregate measurement of support, AMS）上限」及「個別產品藍色措施上限」等資料列為農業減讓模式之附件。也因此，在 2010 年 3 月後，會員已陸續提交相關資料，且沃克主席亦已委請美國等會員陸續召開會員提交資料之檢視會議，以確保會員提交資料之正確性。

表 1 即為第一階段工作成果，要求會員應事先提交作為農業減讓模式附件之資料項目、提交會員身份及會員提交情形。包括 29 個會員提交「AVE」資料、10 個會員提交「敏感產品消費量」、65 個會員提交「農業總產值」（其中 32 個會員的資料需作為減讓模式附件）、20 個會員提交「個別產品 AMS 上限」（已開發會員需提交）及 3 個會員（歐盟、日本、挪威）「個別產品藍色措施上限」（已開發會員需提交）。該等提交資料亦已陸續召開資料之檢視會議，以確保會員提交資料之正確性。

表 1 農業減讓模式之會員資料提交情形

	AVE	敏感產品 消費量	農業 總產值 ¹	個別產品 AMS	個別產品藍 色措施上限
需提交資料之 會員身份	有採取非從 價稅者	預計部分指 定敏感產品 者	有 AMS 承諾 之特定會員	已開發會員	已開發會員
目前提交情形	29 個會員 提交	10 個會員 提交	32 個會員 提交	20 個會員 提交	3 個會員提交
我國提交情形	已提交	已提交	已提交	無須提交	無須提交

資料來源：WTO，本文整理。

註 1：依據 2010 年 10 月 25 日秘書處整理的文件 TN/AG/S/21/Rev.5，其將會員資料分為需作為「修正草案第四版」附件會員，及其他會員，前者共有 32 個會員，後者有 33 個會員，故合計可得資料為 65 個會員。

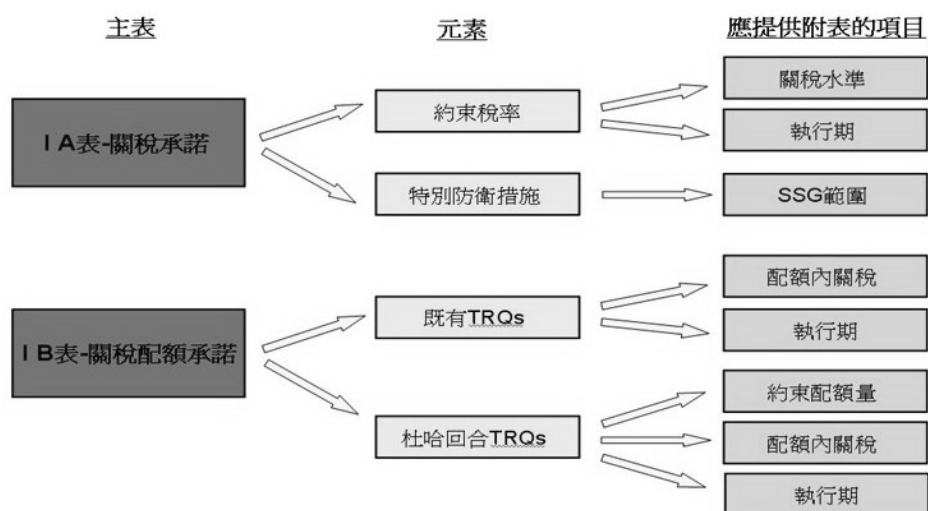
（二）第二階段現有工作成果-農業三大議題之路徑圖

農業談判內容包含市場進入、境內支持及出口競爭三大議題，而會員最終農業減讓承諾亦涵蓋此三大議題，因此，會員承諾減讓表之設計必須分別就此三大議題涉及的承諾項目，來設計適當且有利檢視的表格。

根據前節整理可知，目前「減讓表格式」議題之討論雖已進入第二階段減讓表格式之製作，但在 2011 年 4 月後相關工作已告暫停。由於第二階段工作係在歐盟、加拿大及澳洲的主導下進行，其主要是以路徑圖的概念，畫出三大議題減讓表格式之架構，而後再找出個別會員適用的減讓表格，並建立相關減讓表範本。分述三大議題之減讓表格式製作路徑圖如下

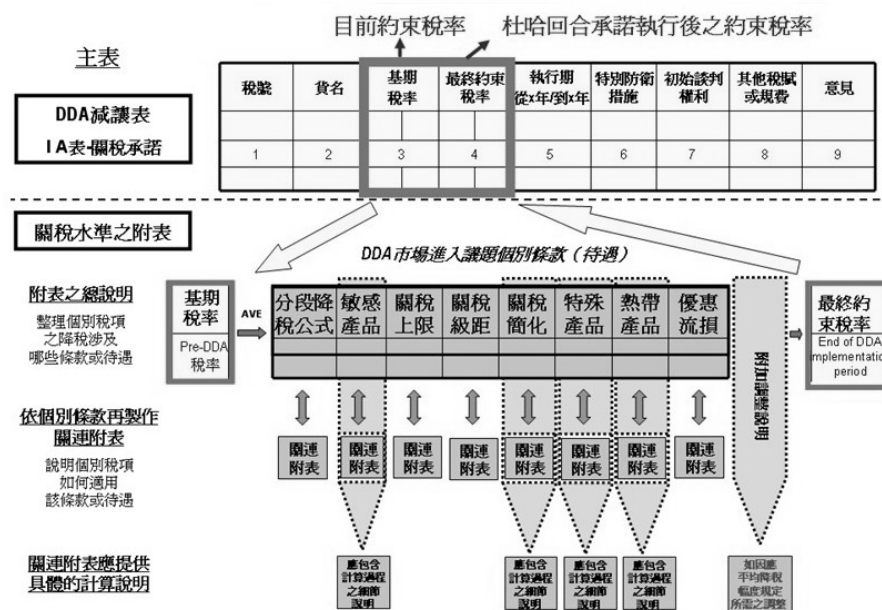
1. 市場進入路徑圖

歐盟於 2010 年 5 月 19 日提出，提供製作市場進入議題減讓表範本之架構參考。其主要基於「修正草案第四版」，內容涵蓋所有市場進入議題，以主表、附表及其關連附表之結構呈現，目的在於解釋問題，而非解決問題。因此，歐盟路徑圖只是一個基礎架構，相關細節仍待會員諮商討論。



資料來源：WTO，本文整理。

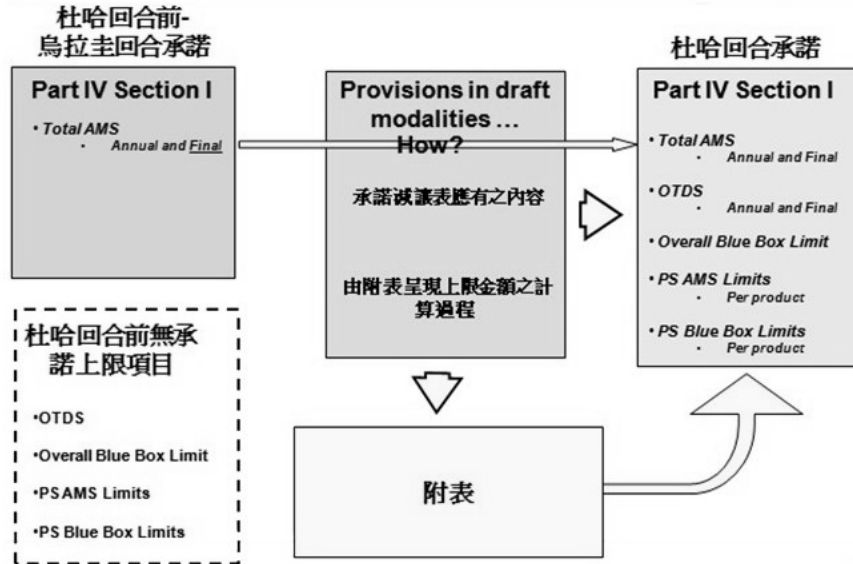
圖 1 歐盟市場進入路徑圖之架構



資料來源：WTO，本文整理。

圖 2 歐盟市場進入路徑圖之 IA 表涵蓋項目

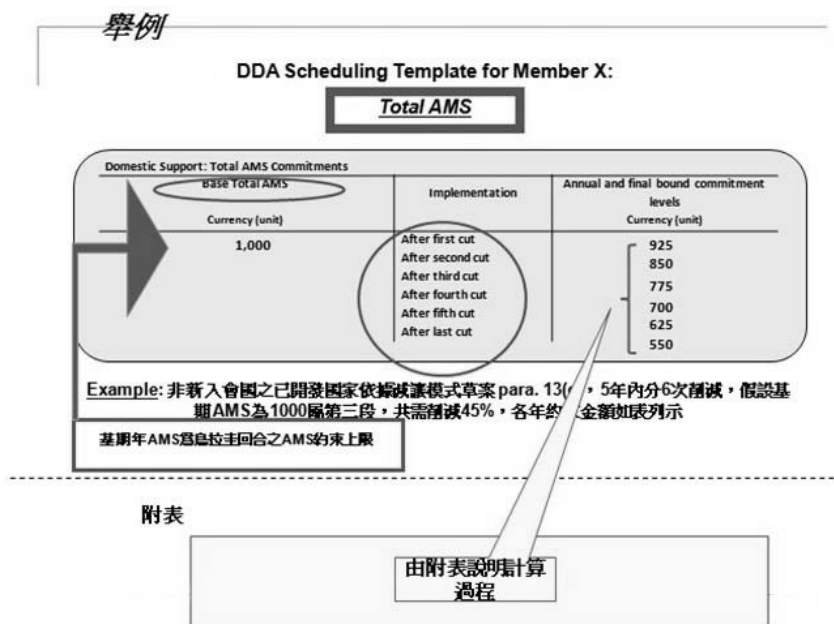
2. 境內支持路徑圖



資料來源：WTO，本文整理。

圖 3 加拿大境內支持路徑圖之架構

加拿大境內支持之路徑圖係基最新「修正草案第四版」，內容涵蓋所有境內支持議題以主表、附表及其關連附表之結構呈現。加拿大延續其先前架構，進一步以 AMS 總額（Total AMS）削減承諾為例提出其對應附表及其關連附表之可能的表格格式。



資料來源：WTO，本文整理。

圖 4 加拿大境內支持路徑圖之 AMS 總額減讓表格式

3. 出口補貼路徑圖

澳洲出口補貼之路徑圖係基於最新「修正草案第四版」，以全面取消出口補貼為主。以主表、附表及其關連附表之結構呈現，包括出口補貼金額及數量，且需特別註明棉花出口補貼之處理方式。由於出口補貼基期資料即為烏拉圭回合承諾水準，會員無須再次提報，因此出口補貼的減讓表格式相對其他議題容易設計。

杜哈回合可能減讓表格式 SECTION IV Part II - 出口補貼	產品名稱	關連稅項	基期出口補貼金額	執行起始日期	執行年限	每年即最終年約束金額	基期數量	執行起始日期	執行年限	每年即最終年約束數量
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

仿照烏拉圭回合承諾表設計表格

直接以烏拉圭回合承諾金額作為基期，故
無須製作附表解釋基期金額計算過程

烏拉圭回合減讓表格式

資料來源：WTO，本文整理。

圖 5 澳洲出口補貼路徑圖之架構

四、小結

「減讓表格式」議題係一個技術性議題，會員在討論過程中大多秉持客觀之立場，針對現有農業減讓模式草案之各項承諾，予以設計適當的表格，以呈現所有可能需要的資料、會員適用的承諾，以及其執行的時程等。此議題之討論至今不僅已大致完成第一階段「釐清現有基礎資料及減讓模式草案要求新增之資料」的工作，連第二階段「設計減讓表格式及檢討各項資料提出時間」亦有相當進展，尤其自 2010 年 5 月起歐盟開始積極參與本項工作之討論後，可說已打破第一階段大多由凱因斯集團（澳洲、紐西蘭、烏拉圭及阿根廷）與美國等農產品出口國主導的態勢，在 2010 年歐盟、加拿大及澳洲的主導下，三大議題的減讓表格式架構已有清楚的輪廓，不僅可使後續討論方向相對明確外，亦可供我國試作農業減讓表的依據範本。

【本文發表於 WTO 電子報第 303 期，2012 年 3 月 9 日】



經濟整合與台灣銀行業對外拓展

中華經濟研究院第二研究所 王儷容研究員

一、前言

經濟整合對我銀行業者有利有弊，有利之處在於經濟整合（包括我國有洽簽及未洽簽之自由貿易協定）有助於提升區域經濟成長及增加投資機會，為我業者帶來商機；有弊之處則為我國與亞太地區及其他國家之經濟整合程度較其他國家為淺，故需面對相較於其他已參與整合國家之業者較多之市場進入障礙。本文探討經濟整合與台灣銀行業對外拓展之關聯，首先針對台灣銀行業對外拓展考量因素，加以分析，再對於經濟整合與銀行業對外擴展之關聯，分別就文獻結論與實際影響層面，逐一探討。

二、台灣銀行業對外拓展考量因素

基本上，銀行業對外拓展可分為兩種模式：一為跟著客戶走，如有些外銀只做自己國家客戶之生意；二為將自己坐大後、再支援海外當地市場之生意，如花旗、渣打、匯豐等國際跨國銀行之模式。在後一種模式中，銀行本身之基礎要夠雄厚，利潤要夠，才能進行價格競爭，否則無法培養出實力強大之團隊以從事海外生意。換言之，金融業者基礎若不足夠，即使透過經濟整合如簽訂自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、政策大力開放金融向海外發展，業者也走不出去。不過，若在不考慮其他因素之情況下，則我國與他國簽訂 FTA 仍是有助於我金融業者之向外擴展。

綜合台灣業者之經驗，銀行業對外拓展之考量因素大致包括¹：

1. 國內客戶有限

目前台灣之情形是，首先，在 WTO 開放原則與處理問題金融機構之特殊考量下，外商（如渣打及匯豐銀行）已可 100%併購本國銀行，再加上外商銀行廣闊之國際聯結網絡，故外商銀行對我國金融機構造成強大競爭壓力。其次，國內條件佳之企業家數有限，像鴻海、宏碁、中鋼那樣的大客戶並不多，台灣的銀行業者往往因規模小、且有集中度、貸款額度等諸多限制，導致一家銀行很難滿足上述個別大公司之所有金融服務需求；而在另一方面，在各家金融機構互相競逐下，各銀行對國內客戶之延伸機會非常有限，而且也會令銀行之曝險於集中。

2. 海外當地市場商機

無論是在兩岸、或亞太地區，我國銀行都要作當地的生意，不只做台商的生意，更必須要進入當地市場發展，例如做消金業務，如此才是真正的國際化。

3. 跟隨客戶外移及風險控管考量

由於對銀行而言風險控管是相當重要的，故跟著客戶之對外投資步伐前進海外，透過常常拜訪客戶接觸觀察，即可將風險降到最低。根據有些銀行之經驗，透過第三人所作之授信，因未自己接觸審查，中長期而言損失率往往是最高的。目前而言，因中國大陸係我國雙邊貿易與對外投資最多之國度，故我銀行亦須隨著客戶前往當地設立據點，以提供服務。譬如，2011 年年度核備我國對外投資金額（含核准對中國大陸投資）合計約 168 億美元，其中赴中國大陸

¹ 沈中華與王儷容，《大陸銀行業務、經營績效之分析及對台灣銀行業進軍大陸之策略建議》，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 100 年度委託研究計畫，2011 年 10 月。

投資佔 78%，位居首位。赴中國大陸投資占我整體對外投資份額於 1992 年時僅達 30% 左右，於 2003 年升至 50%，多年來一直呈現逐年遞增之現象。

4. 語言文化考量

比起其他國家，台資銀行在中國大陸因語言通、文化雷同，故優勢大；且其在政治上對台資銀行最友善，故許多銀行往中國大陸發展。至於前往其他國家發展時，因其不太敢大幅聘用當地人，故踏出之步伐不大。

三、經濟整合與銀行業對外擴展之關聯

整體而言，經濟整合對於銀行業對外擴展之影響，可分為間接及直接兩種渠道²。在間接方面，為透過經濟整合對一般產業（這些係銀行之客戶）投資之開放或關稅之調降措施，而對金融業客戶之外來及對外投資、貿易、乃至於一國之總體經濟層面，產生效應，而後對銀行業之國內/海外業務產生間接影響。此亦即所謂銀行「跟著客戶走」之模式。在直接影響方面，則係透過經濟整合對金融銀行業本身開放之利弊得失，而對銀行服務業產生效應。

實際上，筆者透過對於我銀行業高層之訪談得知，有關亞太經濟整合對我金融業之影響，我業者之直接感受並不深刻。不過，若銀行業之海外發展策略係跟著客戶走，則經濟整合對銀行業客戶（即台灣之製造業、其他服務業等）之影響，便自然地早晚會落實到對銀行業之影響。

有關銀行跟著客戶走之分析，文獻上有著諸多描述。綜合而言，影響銀行業對外擴張的因素很多，惟由學術文獻探討可知，「貿易」為其中之主要影響因素。如在 Moshirian（2001）的實證顯示，於 1983 年至 1994 年間，雙邊貿易是影響美國、德國、英國銀行業對外直接投資的主要因素，且二者亦呈現正

² 王儷容、顏慧欣、李淳等人，《亞太區域經濟整合對金融服務業發展之影響研究》，行政院金融監督管理委員會 100 年度委託研究計畫，2011 年 11 月。

相關；其中德國銀行業的對外投資受雙邊貿易的影響最為顯著。除了雙邊貿易外，銀行的國外資產、非金融部門的對外投資、資金成本、相對經濟成長以及匯率等，亦都是影響銀行業對外投資之主要因素。

由於 90 年代之後，各國間的貿易協定增加相當快速，Di Giovanni (2005) 分析了貿易協定對銀行跨國併購的影響。Di Giovanni 將協定分為服務協定 (service agreement)、自由貿易協定 (free trade agreement)、關稅同盟 (customs union) 及其他貿易協定 (other) 四類，其實證顯示了區域貿易協定對於併購有顯著的影響，不過其結果亦顯示，四種類別之協定對銀行的併購具有不同的效果，其中自由貿易協定以及關稅同盟的簽訂不利於銀行跨國併購，而服務協定則對銀行的跨國併購具有顯著的正向影響。針對自由貿易協定及關稅同盟的簽訂不利於銀行跨國併購，應該是指對簽訂協定國間之影響，因為關稅之降低提高進出口量，多少會減少企業乃至於銀行對外投資之需求；但對於未參加協定之國家而言，則因這些國家間之關稅減讓吸引未參加國之業者外移至簽約國境內，將連帶使金融業者跟隨客戶外移或進行購併，以就近提供服務，或規避企業客戶原先在國內貸款之風險。後一情況對於簽署相對較少貿易協定之台灣而言，業者於 90 年代大量對外投資，並帶動我金融業者跟著外移（以下分析），應提供了一個合理之解釋。

至於服務協定之所以對銀行的跨國併購具有顯著的正向影響，很可能係因服務協定對於金融業者本身給予開放准入，故直接提高購併之可能。舉例而言，由於兩岸經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 早收包含金融服務之開放，故我銀行業加速登陸之現象即發生在兩岸簽訂 ECFA 之後。換言之，一個 FTA 是否包含服務業方面之自由化，對一國金融業之對外投資影響較大。假若考量服務貿易自由化如 WTO《服務貿易總協定》 (General Agreement of Trade in Services, GATS) 所包含之金融服務開放，則上述有關服務協定對銀行跨國併購具正向影響的結果，即在吾人預期之中。換言之，90 年代出現之大量的銀行併購，有可能即是受到 GATS 問世的影響。

在直接渠道方面，隨著經濟整合及金融自由化的趨勢，各國對金融服務業

的開放已經達到相當程度，不過因資訊科技不斷創新，金融機構的經營型態迅速轉變，金融業者所須面對之國際市場競爭日趨激烈，再加上我國對外經濟整合速度因受制於國際外交因素而遠落於其他鄰近諸國，故我國金融業者欲在國際金融市場競爭，將正面臨更多挑戰，尤其是我國與亞太諸國之經濟整合程度較淺，故需面對相較於其他已參與整合國家業者較多之市場進入障礙。不過要注意的是，我金融業者若進入有進行經濟整合之國家，則仍可享受因該國的經濟整合帶來之經濟成長相關商機。因此，綜合言之，亞太經濟整合對我金融業者之影響應是有負有正。

四、亞太經濟整合如何影響台灣銀行業之對外擴展？

台灣有 37 家商銀，海外最多台灣銀行據點的香港則有 21 家台灣的銀行設點。各銀行在選取海外據點落腳處時，因各地利差不同，且每個銀行的服務水準不同、籌資能力不同、人及系統皆不同，故有不同之落點結果。基本上選取海外據點之地點，還是看業務需求、看利潤損失之評估。多年來，台灣銀行業在亞太地區之分布點以中國大陸、香港、越南、美西為最多，此種局面在未來幾年內改變不大。不過，在其他國家因幅員廣大，客戶分布相當分散，故很難服務到家，完全滿足客戶之需求，而此種情形也會造成風控上之疏漏。也因此，這些國家之台商大多尋求與當地銀行或外資銀行往來。

以亞太諸國為例，除新加坡及香港對銀行執照最開放（相對地，這些地區之銀行執照也較不值錢）外，目前台灣銀行業者對台商較多之印尼較有興趣，惟其銀行密度也已甚高、且價格相當貴（其價格淨值比為三倍以上；相對地，台灣之價格淨值比僅達 1.2~1.3 左右。此外，越南則是東協六國中，我國銀行最積極發展的區域，亦是東協六國中，我國銀行設點最多的國家（見表 1）。

表 1 具有東南亞分支機構之台灣銀行業者

地區	本國銀行國外分支機構
新加坡	第一商業銀行
	華南商業銀行
	臺灣銀行
	彰化商業銀行
	兆豐國際商業銀行
	臺灣土地銀行
	國泰世華商業銀行
	中國信託商業銀行
泰國	中國信託商業銀行
	第一商業銀行
	國泰世華商業銀行
	兆豐國際商業銀行
馬來西亞	國泰世華商業銀行吉隆坡行銷服務處
	兆豐國際商銀
菲律賓	兆豐國際商業銀行
	國泰世華商業銀行
	合作金庫商業銀行
	中國信託
印尼	中國信託商業銀行（印尼）
越南	上海商業儲蓄銀行

地區	本國銀行國外分支機構
	中國信託商業銀行
	台北富邦銀行
	永豐商業銀行
	玉山商業銀行
	兆豐國際商業銀行胡志明市分行
	第一商業銀行
	華南商業銀行
	台新銀行
	臺灣土地銀行
	臺灣新光商業銀行
	遠東國民銀行
	聯邦商業銀行
	國泰世華銀行

以下進一步以越南為例，透過台商投資國度（地主國）簽訂 FTA 之時間，來審視其與台商至該地主國進行 FDI 件數之關聯性，以及我銀行至該地主國設點之情形³。越南從 2000 年之後即開始成為台商重點發展區域，台商對越南的投資案大致隨時間呈上升走勢，並在 2007 與 2008 年間達到巔峰，2007 年投資件數為歷年最多，而 2008 年則為歷年來總金額最高之一年。比照 FTA 時間，從 1995 年越南加入 AFTA，繼之 2005 年 ASEAN 與中國大陸間商品 FTA 生效

³ 同 2。

至 2010 年，是眾多 FTA 的生效期間，我國對越南之投資件數在此段期間內投資件數亦都有百件以上，由此觀之，台商對越南之投資及 FTA 的生效似有部份關係。

在銀行設點方面，從 2005 年開始，我國銀行在越南的設點蓬勃發展，尤以國泰世華在越南之據點拓展快速。由圖 1 與圖 2 亦可看出，我銀至越南設點與台商至越南的投資有極大的相關性。我國對越南投資大致始於 1990 年（1959 年至 1990 年僅 2 件），而我國銀行至越南設點亦是如此，期間雖有起伏，但我銀在越南密集設立據點之年度，大致與台商至越南投資的多寡有相當大之相關。而因上述台商之投資越南與越南簽署 FTA 應有相關，故應可斷定我國銀行至越南對外投資與其 FTA 簽署應有所關聯。

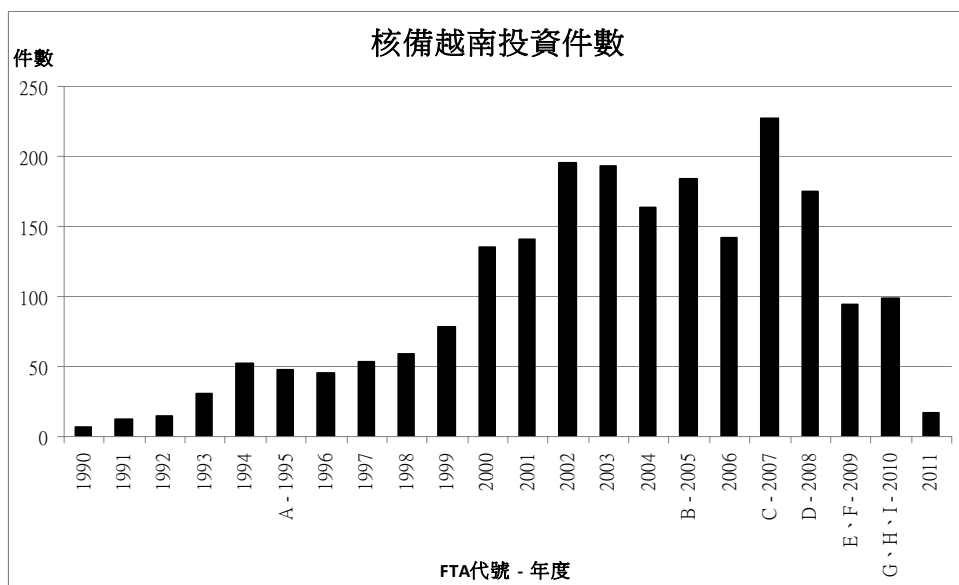


圖 1 越南投資件數

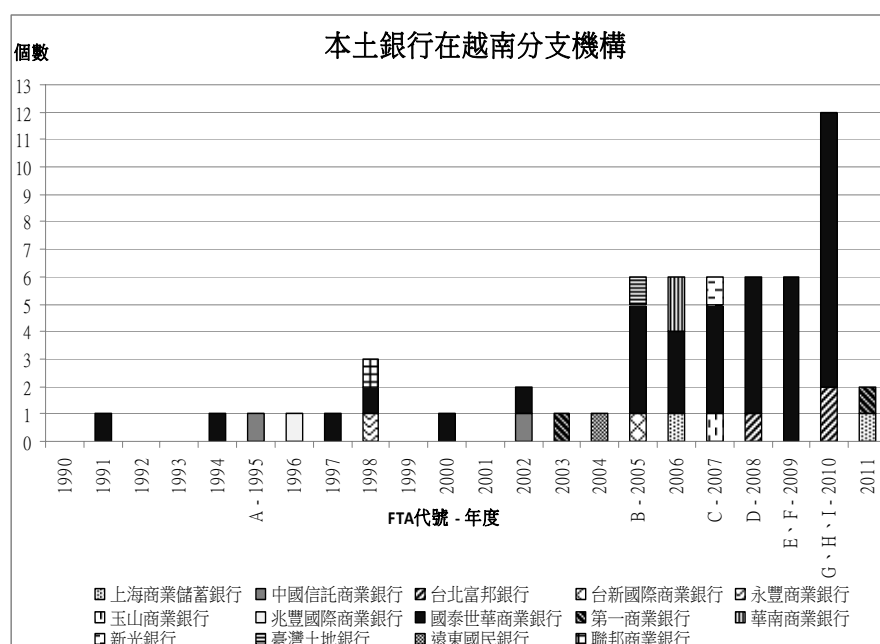


圖 2 本土銀行在越南分支機構

表 2 圖 2 註：越南 FTA 代號 名稱對照表

代號	A	B	C	D	E
FTA 名稱	ASEAN Free Trade Area (AFTA)	ASEAN - China (G)	ASEAN - China (S)	ASEAN - Japan	ASEAN - Korea, Republic of (S)
代號	F	G	H	I	
FTA 名稱	Japan - Viet Nam	ASEAN - Australia - New Zealand	ASEAN - India	ASEAN - Korea, Republic of (G)	

若將上述分析如法炮製至其他東南亞國家，透過探討台商至 FTA 地主國進行 FDI 件數與該國簽署 FTA 之關聯性，以及我國銀行至該地主國設點情形，

可發現，綜合言之，台商至 FTA 地主國進行投資與該國簽署 FTA 之關聯性以越南最為明顯，印尼與新加坡則有些微相關，而台商對菲律賓、泰國及馬來西亞的投資，卻反而在這些國家大舉簽署 FTA 之年度裡產生衰退。至於我銀至 FTA 地主國設點與台商至該地主國投資相關性方面，亦以越南關聯性最高，而印尼與菲律賓則有些微相關。但對泰國、馬來西亞、新加坡而言，關聯性並不高，事實上我國銀行在此三個國家之設點數目並不多，主要受限於當地市場規模、當地政府核准考量以及能承作之業務項目。

不過，最後必須指出，由於我銀於越南設立據點數目領先其他國家，再加上我國未與越南簽署任何（金融服務）貿易協定，近 6 年越南政府未再核准任何一家台資銀行辦事處升格，各銀行主管甚至於用「苦守寒窯」形容苦等辦事處升格的景況，再加上兩岸金融交流緊密亦讓我國銀行經營高層在將海外資金作最有效益使用之考量下，決定集中發展大陸布局，故近來已有我國銀行撤掉越南辦事處，未來不排除產生指標引領作用。相對地，由於泰國經濟成長前景看好，再加上泰國政府最近鬆口，表示 2013 年會有一波外國銀行設點之開放，且除了升格分行外，也可能直接設子行，此一發展已然吸引國內幾家銀行想去設點。換言之，假若泰國以上開放係針對各國之全面措施，我國銀行在泰國應有不錯之發展願景；惟若泰國當局優先給予與其有簽署服務貿易協定國家之業者，則與泰國缺乏經濟整合關聯之我國業者，即須面對落後於其他國家銀行之市場進入之情境；此種情境屬於本文上述所謂之直接渠道，即透過經濟整合對銀行業本身開放之利弊得失，而對銀行業產生效應。

【本文發表於 WTO 電子報第 305 期，2012 年 3 月 23 日】



WTO 架構下中國大陸限制原材料出口的法律問題

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 汪威鏞顧問

一、前言

一場沒有硝煙的資源爭奪戰正在全球範圍內如火如荼的展開。隨著世界經濟不斷的發展，各國對於資源的需求日益殷切。特別是在全球金融危機導致美元貶值之後，開發中國家開始從出口資源換取外匯的經濟發展戰略逐步轉向對資源出口的限制，而工業國家在自身對戰略資源採取儲備政策的同時，反對開發中國家對資源的出口實施限制，雙方為資源出口限制問題引發了激烈的爭議。所以資源出口限制爭端的背後，實質上是全球金融危機背景下各國爭奪稀有資源的利益衝突，但是此一爭端一旦進入 WTO 爭端解決機構（Dispute Settlement Body, DSB）的程序後，即成為一個典型的法律問題，而最近 WTO 對中國大陸與美國、歐盟及墨西哥原材料出口限制爭端一案的裁決，即是揭開了各國爭奪稀有資源法律戰的序幕，因而格外引起世人的關注。

稀有資源是現代工業產品，包括化工、鋼鐵、鋁業，以及各種日用品，如電腦、電池、冰箱、光碟及行動電話等高科技產品的原材料，而中國大陸正是這類原材料蘊藏量相對較為豐富的國家，同時也是這類原材料最大的供應國。據統計，中國大陸是世界上黃磷、氟石、鎂、鎂合金、電解錳、工業硅及鋅最大的出口國。但是在長達數十年之久，由於過度無序的開採，不但給國內的環境帶來極為惡劣的影響，而且造成產品供過於求，導致國內企業相互壓價，惡性競爭，使中國大陸淪為西方工業國家廉價的初級原材料供應商，以致出現所

謂的「黃金賣了白菜價」的現象。根據中國大陸國土資源部的報告，中國大陸這類稀有資源在 2000 年共有 45 種，到了 2020 年將只剩下 6 種。按照目前的開採水準，中國大陸部分稀有資源，如鎢、銻、鎂、磷、鋅及稀土等，平均可開採的年限只有 10 至 20 年不等。

出於保護環境及可用竭自然資源的需要，中國大陸近年來陸續針對 9 種工業用的原材料(不含稀土)，包括鋁土(*bauxite*)、焦炭(*coke*)、氟石(*fluorspar*)、鎂(*magnesium*)、錳(*manganese*)、金屬硅(*silicon metal*)、碳化硅(*silicon carbide*)、黃磷(*yellow phosphorus*)及鋅(*zinc*)，採取出口限制措施。此舉引起西方工業國家強烈的不滿。2009 年 6 月 23 日，美國及歐盟正式在 WTO 架構下向中國大陸提出貿易爭端諮商的要求，同年 8 月 21 日，墨西哥也提出相同的要求。此後中國大陸與上述三方經過兩輪的談判未果，WTO 於 2009 年 12 月 21 日，決定成立爭端解決小組(*panel*)，調查中國大陸原材料出口限制措施案(*China-measure related to the exportation of various raw materials*)，並於 2011 年 7 月 5 日發布爭端解決小組裁決報告(*report of the panel*)如下：

中國大陸限制鋁土等 9 種原材料出口違反 WTO 相關規定。

依照 WTO 爭端解決的程序，中國大陸於 2011 年 9 月提起上訴，要求取消爭端解決小組部分錯誤的裁決。今(2012)年 1 月 30 日，上訴機構(*Appellate Body, AB*)發布最終的裁決報告(*Appellate Body Report, AB/R*)，仍然維持爭端解決小組裁決報告原來的核心內容，做了如下的裁決：

中國大陸不公平的限制 9 種原材料的出口，為國內製造商提供保護，應予改正。

上訴機構的裁決報告一經發布，立即引起西方工業國家一片歡呼。美國貿易代表柯克(*Ron Kirk*)在第一時間發表談話，聲稱 WTO 這一裁決對美國來說是一個「巨大的勝利」，它保證了美國核心製造業能獲得所需的原材料；歐盟貿易執委德古特(*Karl de Gucht*)接著亦宣稱，希望中國大陸對包括稀土在內的整個出口制度進行政策調整，以符合 WTO 規則；而中國大陸商務部則對上訴機構的裁決感到遺憾，表示中國大陸將認真評估 WTO 的裁決，並根據

WTO 規則對資源類產品實施科學管理，實現可持續發展。

WTO 的裁決報告無疑地對中國大陸原材料出口政策是一個重大的挑戰，誠如駐布魯塞爾的國際政治經濟中心（European Centre for International Political Economy, ECIPE）主任艾瑞克森（Fredrik Erixon）所言，此裁決非常有利於歐洲依賴原物料進口的企業。此案賦予他們信心，針對未來原材料實行的新限制措施，都可以被 WTO 裁決違規。

中國大陸自 2007 年開始，對稀土實施出口配額制度以來，稀土貿易就一直成為西方工業國家輿論關注的焦點。稀土是包括釷、釷等 17 種元素的總稱，是航太、航空、磁鐵、激光及太陽能等一系列戰略性工業不可或缺的基礎元素，向有「工業維生素」之稱，而世界上則有 90% 以上的稀土是由中國大陸生產與供應的。由於本案與稀土出口限制措施有高度的相似性，所以上訴機構的裁決報告發布後，歐美貿易官員已揚言，將據此處理中國大陸稀土問題。據報導，美國、歐盟及日本果然於今（2012）年 3 月 13 日首度破例聯手以中國大陸在稀土問題上，違反 WTO 協議為由，正式向 WTO 提起訴訟。美、歐、日要求中國大陸解除稀土的出口限制，並立即展開磋商。如果問題無法解決，美、歐、日將要求 WTO 立即成立爭端解決小組介入調查。

今年 2 月 22 日，上訴機構的裁決報告經 WTO 通過後，正式生效。接下來中國大陸就必須取消或修改，甚至再度透過協商以調整這些限制措施，否則可能面臨美國、歐盟及墨西哥三方的報復性制裁。

二、WTO 爭端解決機構的裁決報告

(一) 涉案當事方

1. 申訴方：美國、歐盟及墨西哥
2. 被申訴方：中國大陸
3. 第三（申訴）方：阿根廷、巴西、加拿大、智利、哥倫比亞、厄瓜多爾、印度、日本、韓國、挪威、台灣、土耳其、沙烏地阿拉伯

(二) 申訴方的指控

美國、歐盟及墨西哥指控中國大陸近年來根據對外貿易法、海關法、進出口貨物管理條例，以及一系列的行政命令，如管理辦法、實施方案及招標公告等一共 32 項系爭措施，而且還有一些系爭措施沒有公布，陸續對鋁土等 9 種原材料實施出口限制，其中對鋁土、焦炭、氟石、黃磷、金屬硅、鎂、錳及鋅等 8 種原材料徵收出口關稅；對鋁土、焦炭、氟石、碳化硅及鋅等 5 種原材料設定出口配額，以及對部分原材料實施最低價格體系，並要求對其出口合同及價格進行檢查及審批，違反 WTO 相關規則，推高國際市場的原材料價格，並使中國大陸境內相關企業在鋼鐵、鋁業及其他化學品的生產及出口的國際競爭獲得「不公平優勢」的地位。

中國大陸上述相關措施違反 GATT 1994 第 8 條、第 10 條、第 11 條規定；中國大陸入會議定書（the Protocol on the Accession of the People's Republic of China to the WTO）第 5 條第 1 項、第 5 條第 2 項、第 8 條第 2 項、第 11 條第 3 項的規定，以及中國大陸入會工作小組報告（Report of the Working Party on the Accession of China）第 83 段、第 84 段、第 162 段、第 165 段的規定。

(三) 被申訴方的答辯

中國大陸主張，出於保護環境及可用竭的自然資源的需要，中國大陸近年來對部分資源類產品，特別是對所謂「三高產品」，即高污染、高耗能及高投入的產品加強管理措施。這些措施的實施雖然對國內外使用者造成一定程度的

影響，但是主要符合 GATT 1994 第 20 條保護環境及可用竭的自然資源的要求，有利於人類健康及促進自然資源的永續利用與發展。

（四）爭端解決小組及上訴機構的成員及職責

爭端解決小組屬於初審階段層級，上訴機構屬於複審（終審）階段層級，各設委員 3 人，其中 1 人兼任主席，均由 WTO 秘書長拉米（Pascal Lamy）指定任命之。

1. 爭端解決小組

- （1）主席：羅瑟里（Elbio Rosseli），前烏拉圭駐 WTO 副代表。
- （2）委員：海基耶（Dell Higgio），前紐西蘭駐聯合國大使。
- （3）委員：海斯那姆提（Nugroho Wisnumurte），前印尼駐聯合國大使

2. 上訴機構

- （1）主席：赫爾蘭德茲（Ramiez-Hernandez），前墨西哥經濟部貿易談判複代表。
- （2）委員：希勒曼（Jenniffer Hillman），前美國國際貿易委員會委員
- （3）委員：大島正太郎（Shotara Oshima），前日本駐韓國大使。

以上委員負責審理各該階段的「美國訴中國大陸原材料出口限制措施案」（DS394）、「歐盟訴中國大陸原材料出口限制措施案」（DS395）及「墨西哥訴中國大陸原材料出口限制措施案」（DS398）。由於這三案的性質相同，而且被申訴方均為中國大陸，爭端解決小組自始即依例採取合併方式進行審理，所以一般通常將這三案合稱為「美國、歐盟及墨西哥訴中國大陸原材料出口限制措施案」，或簡稱「中國大陸原材料出口限制措施案」。

（五）爭端解決小組及上訴機構的法律分析

2011 年 7 月 5 日，WTO 向當事方發布美國、歐盟及墨西哥起訴中國大陸

原材料出口限制措施案的爭端解決小組報告。在這篇長達 281 頁的報告中，爭端解決小組分別就案件中的審理範圍、出口關稅、出口配額、中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款的抗辯、出口配額分配及管理、出口許可證的核發，以及最低出口限價等 7 個面向做出裁決，其中爭端解決小組支持中國大陸關於案件審理範圍、出口配額分配及管理，以及出口許可證核發等部分的申辯，但是在本案最為核心的兩個面向，即出口關稅及出口配額，特別是作為出口關稅豁免前提要件的援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款抗辯的權利，則做出不利於中國大陸的判決。

本（2012）年 1 月 30 日，WTO 發布上訴機構報告，仍然維持爭端解決小組初裁的兩個核心內容，即裁決中國大陸對系爭原材料實施出口關稅及出口配額措施違反 WTO 規則，並駁回中國大陸基於援引 GATT 1994 第 20「一般例外」條款作為抗辯對初裁提出的上訴請求。但是上訴機構並沒有維持初裁的所有內容，在幾個重要的問題上，支持中國大陸的上訴請求，糾正了爭端解決小組的部份裁決，其中包括裁決爭端解決小組違反「關於爭端解決規則與程序的諒解」的有關規定，對於配額分配管理、出口許可證、出口最低限價，以及配額招標的裁決整體無效，並糾正了爭端解決小組對於 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款部分的錯誤解讀。

本案爭端解決小組的裁決可以歸納為出口關稅、出口配額、出口許可證系統，以及出口配額的管理和分配等四大類。由於後兩類已經被上訴機構認定為整體無效，再作評論已無積極意義，所以本文僅就爭端解決小組及上訴機構對出口關稅及出口配額的裁決及其相關問題分別析述如後。

1. 出口關稅

（1）中國大陸系爭原材料出口關稅限制措施與 WTO 規則及中國大陸入會議定書的相符性

從 WTO 貿易規則來看，WTO 明文禁止的是數量限制，但是允許會員利用關稅手段調節國際貿易。GATT 1994 第 11 條第 1 項規定：「任何締約國除徵收關稅或其他費用以外，不得設立或維持配額（即普遍取消數量限制）、進出

口許可證或其他措施，以限制或禁止其他締約國領土的產品的輸入或向其他締約國領土輸出或銷售出口產品」。但為追求其他重要的價值，GATT 1994 第 20 條從（a）款的「公共道德」到（g）款的「供應不足」一共列舉了 10 項可以作為 GATT 規則豁免的「一般例外」的條款，來建構一套以促進貿易自由化為主，並兼顧非經濟目的的多元價值體系，而其中（b）款及（g）款因歷來被認為是與環境保護最密切相關的條款，所以又稱「環保條款」。這也正是中國大陸在此次爭端解決中所提立場的主要法律依據。該兩條款的「序言」（chapeau）及條文規定如下：「本協定的規定不得解釋為阻止締約國採用或實施以下措施，但對情況相同的各國，實施的措施不得構成武斷的或不合理的差別待遇，或構成對國際貿易的變相限制：

（b）為保障人民，動植物的生命或健康所必須的措施；

（g）與國內限制生產與消費措施相配合，為有效保護可能用竭的自然資源的相關措施」。

雖然 GATT1997 第 11 條第 1 項並不禁止締約國徵收出口關稅，但是中國大陸在 2001 年加入 WTO 時，則曾做了所謂「超 WTO 或 WTO-Plus 義務」¹的承諾。中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項規定：「中國大陸應取消適用於出口產品的全部稅費（出口關稅），除非本議定書附件 6 中有明確規定或按照 GATT 第 8 條的規定適用」。附件 6 列舉 84 種產品及其稅率，並特別「註釋」：中國大陸確認本附件中所含稅率為最高稅率，不得超過。中國大陸進一步確認將不提高實施稅率，但例外情形（exceptional circumstance）除外，如出現此類情形，中國大陸將在提高實施關稅前，與受影響的會員進行磋商，以期找到雙方均可接受的解決辦法。

以上中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項有兩個例外規定，即議定書附件 6

¹ 李曉玲，WTO 成員限制自然資源產品出口的權利，2010 年 5 月 10 日。

及 GATT 1994 第 8 條的規定。經查附件 6 一共列舉了 84 種可以課徵出口關稅的產品，而在中國大陸課徵出口關稅的 8 種產品之中，除了黃磷以外，其餘包括鋁土、焦炭，氟石、金屬硅、錳、鎂及鋅等 7 種產品均不在這 84 種產品之列，同時亦不在 GATT 1994 第 8 條所規定的「規費及費用」範圍之內，因為該條所稱的「規費及費用」係對進、出口產品課徵的國內稅，性質上不同於出口關稅；而且即使是黃磷，其所實施的出口稅率為 50%，亦高出附件 6 承諾稅率 20% 的 2.5 倍以上。因為黃磷實施的出口稅率在爭端解決小組成立前已經改為 20%，符合附件 6 的規定，所以爭端解決小組對此並未作出任何裁決，但是對於其餘徵收出口關稅的 7 種產品，爭端解決小組認為不但不在附件 6 的 84 種產品之列，而且中國大陸在徵收這些產品的出口關稅之前，亦未依規定與相關國家進行磋商，所以爭端解決小組認定：中國大陸系爭出口關稅措施不符合中國大陸入世議定書第 11 條第 3 項的承諾；同時，中國大陸沒有按照議定書附件 6 的「註釋」與受影響的會員進行磋商。²

（2）GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款對中國大陸入會議定書的適用性

A. 中國大陸入會議定書的法律地位

在無法否定中國大陸入會議定書承諾的情形下，中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條的「一般例外」條款來為自己進行辯護。中國大陸主張，中國大陸系爭出口關稅措施是為了保障人民及動植物的生命或健康【（b）款】及保護可用竭的自然資源【（g）款】所必需的措施；美國、歐盟及墨西哥表示，根據中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項的措辭，中國大陸對於違反該條的承諾，無權引用 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款作為豁免；而爭端解決小組則認為，本案中國大陸能否援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款作為抗辯，主要涉及中國大陸入會議定書的法律地位及 WTO 各個協議之間的關

² WT/DS 394R, para. 7. 104; 7. 105.

係，特別是議定書第 11 條第 3 項與 WTO 協定其他組成部分之間的關係³。

中國大陸入會議定書第 1 條第 2 句規定：「本議定書，包括工作小組報告書第 342 條所指的承諾，應成為 WTO 協定的組成部分」。有鑑於 WTO 協定亦為國際條約的一種，爭端解決小組根據維也納條約法公約（*The Vienna Convention on Law of Treaties*）第 31 條第 1 項「條約應依其用語按其上下文並參照條約之目的及宗旨所具有之通常意義，善意解釋之」的規定，針對議定書第 1 條第 2 句的措辭進行分析，並相互參照（*cross-reference*）WTO 協定其他相關組成部分，確認中國大陸入會議定書是 WTO 的一部分⁴，但非 GATT 的一部分，所以對中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款作為抗辯的權利，予以否定。爭端解決小組認為，根據 GATT 1994 第 20 條「序言」的規定：「本協定的規定不得解釋為阻止締約國採用或實施以下措施…」（*nothing in this Agreement should be construed to prevent the adoption or enforcement...*），此處所指的「本協定」三字，明明是指 GATT 協定，而非中國大陸入會議定書，所以除非議定書另有明示規定，中國大陸違反議定書第 11 條第 3 項的承諾，不能援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款作為正當化的理由⁵。

B. 中國大陸可否比照中國大陸出版物及音像產品援引 GATT 1994 第 20 條一般例外進行抗辯

本案為 WTO 繼中國大陸出版物及音像產品案（*China-Publication and Audiovisual Products*）後，第二次針對 GATT 1994 第 20 條是否適用於中國大陸入會議定書作出裁決。在該案中，中國大陸對出版物及音像產品的進口限

³ WT/DS 394R, para. 7. 116.

⁴ WT/DS 394R, para. 7. 113.

⁵ 龔柏華，WTO 專家組「中國大陸一有關多種原材料出口措施案」有關 GATT 20 條例外的裁決概述，2011 年 7 月 10 日。

制措施，雖然也違反中國大陸議定書第 5 條第 1 項關於「應逐步放寬貿易權的獲得及其範圍」的承諾，但是上訴機構仍然認許中國大陸有權援引 GATT 1994 第 20 條 (a) 款關於「維護公共道德」的規定進行抗辯。因此，中國大陸亦援例主張可以援引該條「一般例外」的相關條款來為自己違反入會議定書第 11 條第 3 項的承諾作為正當化的理由。爭端解決小組認為，上訴機構之所以認許中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款的權利，是因為中國大陸入會議定書第 5 條第 1 項一開始就表明：「在不損害中國大陸與符合 WTO 協定的方式管理貿易的權利情況下，…」(without prejudice to China's right to regulate in a manner consistent with the WTO Agreement)。由於 GATT 是 WTO 的一部分，所以透過這一詞句，即可使 GATT 1994 第 20 條納入了中國大陸入會議定書之中，使這一條款成為入會議定書的一個組成部分，從而可以讓中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款來為其違反入會議定書第 5 條第 1 項的進口限制措施進行抗辯⁶。爭端解決小組認為，經查中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項並沒有類似這樣的措辭，所以中國大陸出版物及音像產品案的推論不能類推適用於本案。

C. 中國大陸入會工作小組報告是否隱含中國大陸援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款作為抗辯的權利

中國大陸進一步主張，從中國大陸入會工作小組報告第 170 段的措辭，亦可證明中國大陸有權援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款作為中國大陸違反中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項承諾的辯護。中國大陸入會工作小組報告第 170 段規定：「中國大陸將保證其與進口產品和出口產品徵收的所有規費、稅費有關的法律和法規將完全符合其 WTO 義務，包括 GATT 1994 第 1 條、第 3 條第 2 項和第 4 項，以及第 11 條第 1 項，且將以完全符合這些義務的方式實施此類法律和法規。…」其中「完全符合其 WTO 義務」(in full

⁶ WT/DS 394R, para. 7. 117-119.

conformity with is WTO obligations) 一詞，即為認許中國大陸可以援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款的證明。爭端解決小組認為，中國大陸入會工作小組報告第 170 段所稱的規費或稅費係對進、出口產品課徵之「國內稅」，屬於 GATT 協議的範圍，中國大陸入會議定書第 11 條第 3 項所稱的出口關稅則係對出口產品課徵之關稅，而此類關稅正為議定書明文所禁止，是中國大陸入會時所作出的「超 WTO 義務」的承諾，故不在 GATT 協議的範圍之內，從而不存在有 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款適用的空間。況且中國大陸入會工作小組報告第 155 段及第 156 段亦重申，中國大陸除了在入會議定書第 11 條第 3 項所規定的「附件 6」及「GATT 第 8 條」兩個例外之外，不再對其出口產品課徵出口關稅。因此，爭端解決小組認為，中國大陸工作小組報告第 170 段未能說明中國大陸可以援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款來做為中國大陸違反入會議定書第 11 條第 3 項承諾正當化的理由⁷。

D. 中國大陸對於貿易的管理是否享有主權上的權利

中國大陸主張，如同其他所有 WTO 會員一樣，中國大陸政府對於包括出口關稅限制措施的貿易管理享有主權上的權利（sovereign right to regulate trade），因為這是一種固有的及不可讓渡的權利。而且這在中國大陸出版物及音像產品一案中已經獲得上訴機構的確認。爭端解決小組同意中國大陸此一論點，認為任何 WTO 會員對於貿易的管理確實均享有主權上的權利。中國大陸與 WTO 會員在中國大陸入會談判及批准 WTO 協定時，即已證明中國大陸已經行使這項權利，而中國大陸在入會議定書所做的超 WTO 義務的承諾，正是中國大陸行使這項主權上權利的具體結果⁸，所以中國大陸對於貿易的管理享有主權上的權利與其所應承擔的入會議定書承諾的義務，兩者並不衝突。

⁷ WT/DS 394R, para. 7. 141; 7. 142; 7. 145.

⁸ WT/DS 394R. para. 7. 155- 7. 157.

E. 綜述

總之，爭端解決小組認為，中國大陸與 WTO 相關會員在入會談判時，如果有意將出口關稅適用於 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款作為豁免，就應該設法在中國大陸入會議定書中加以明示。中國大陸還可以與其他 WTO 會員達成協議，說明出口關稅是中國大陸在 GATT 1994 項下承諾的一部分，並將其納入 GATT 關稅的減讓表，這樣中國大陸就可以引用 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款進行抗辯了⁹。

但是在長達近 10 年的談判過程中，中國大陸並沒有提出這樣的要求。這即說明不論是中國大陸或其他相關 WTO 會員均無意將出口關稅納入 GATT 1994 項下的承諾。雖然這會影響中國大陸入會議定書的內容及其應有的均衡性，但是為了維護 WTO 的可預測性及法律機制的安全性，揆諸維也納條約法公約第 31 條第 1 項規定的精神，在面對中國大陸入會議定書的措辭時，爭端解決小組別無選擇，只能認定：本案中國大陸無權援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款來為自己進行抗辯¹⁰。

由於爭端解決小組在前述關於不在議定書附件 6 之內的產品與「磋商」之間關係的論述，可能予人以一種浪漫的想像空間，即：只要經過「磋商」，即使是不在附件 6 之內的產品，亦可對之課徵出口關稅。中國大陸隨即抓住這一機會，在上訴機構進行反擊，並順勢藉由爭端解決小組以上的論述，主張附件 6「詮釋」中所稱的「例外情形」，實質上應包括兩種情形，即：其一是提高在附件 6 之內產品所承諾的稅率；其二是課徵不在附件 6 之內產品的出口關稅，而後者實即 GATT 1994 第 20 條「一般例外」條款所指的情形，從而中國大陸可以援引此一條款作為違反入會議定書第 11 條第 3 項承諾合理化的理由

⁹ 楊國華，中國大陸原材料出口案專家組裁決的思路，北大法律信息網，2011 年 8 月 25 日。

¹⁰ W/DS 394R, para. 7. 128; 7. 158-160.

¹¹。上訴機構認為，其對爭端解決小組這一論述並不認同；而且中國大陸的主張亦無法從附件 6「註釋」中的措辭，特別是上下文的含義找到任何支持的根據¹²。最後，上訴機構除了對爭端解決小組的錯誤加以糾正之外，其餘部分仍然維持爭端解決小組原來的裁決。

2. 出口配額

不同於出口關稅，中國大陸對系爭原材料採取出口配額限制措施並不違反中國大陸入會議定書的承諾，而是違反 GATT 1994 第 11 條第 1 項關於「普遍取消數量限制」的規定，所以不存在中國大陸可否援引 GATT 1994 第 20 條「一般例外」的條款作為豁免問題。因此，中國大陸系爭出口配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條（b）款、（g）款關於環境保護及第 11 條第 2 項（a）款關於嚴重短乏規定的條件，便成了爭端解決小組審理本案工作的重點。

（1）中國大陸系爭出口配額限制措施與 GATT 1994 第 20 條（b）款及（g）款規定的相符性

GATT 第 20 條是 WTO 法律體系中有關自由貿易與環境保護關係最為重要的法律條文。與關稅及非關稅壁壘相比，GATT 1994「環保條款」的規定相對不足，特別是對於貿易與環境的協調關係沒有做出詳盡的規定，需要藉由 WTO 的案例不斷的補充與完善。目前關於 GATT 1994 第 20 條（b）款及（g）款規定內涵的解釋及其適用的具體方法與程序，通過一系列 WTO 爭端解決實踐的累積，基本上已經有了一定的規則可循¹³。儘管 WTO 案例不具備英美法系判例的作用，但是可以給以後 WTO 處理包括本案的同類問題提供借鑑。

¹¹ W/DS 394/AB/R, para. 282; 286.

¹² W/DS 394/AB/R, para. 287.

¹³ WTO Home page, WTO rules and environmental policies: GATT exceptions.

GATT 1994 第 20 條包括序言及子項兩部分。序言部分是總的要求；子項部分是具體的例外條款，而這裡指的則是（b）款及（g）款的措施。一項被認定為違反 GATT 1994 其他實體義務的措施，只有同時滿足這兩部分的要求，才可以根據第 20 條的規定予以合理化。正如上訴機構在美國汽油標準案（US-Gasoline）中所指出的，判斷締約國採取資源保護措施是否合法通常應分兩步驟（two-tiered）進行分析，第一步分析是確定相關措施是否符合第 20 條（b）款及（g）款的要件；如果該措施符合（b）款或（g）款的要件，再進行第二步分析，即確定該措施實施的方式（manner）是否符合第 20 條序言的要件，而且這一步分析次序，是不可以隨便顛倒的，否則可能會得到完全相反的結論¹⁴。

A. 中國大陸對鋁土及氟石的出口配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條（g）款的規定

從 WTO 爭端解決的實踐來看，中國大陸要成功援引此一條款，必須同時滿足以下四個要件，缺一不可。

第一、出口配額限制措施的對象是屬於可用竭的自然資源；

第二、出口配額限制措施與保護可用竭的自然資源有關；

第三、出口配額限制措施與國內生產或消費一同實施；

第四、符合第 20 條「序言」規定的要件。

關於第一個要件，在美國海蝦案（US-Shrimp）中，印度、巴基斯坦及泰國主張，「可用竭的自然資源」是指諸如礦產品等有限的資源，而不是生物或可再生的資源。上訴機構並未接受這一主張，其認為，根據現代生物科學的經

¹⁴ 趙勁松，論 GATT/WTO 環保條款的缺陷及我國的應對之策，2008 年 10 月 30 日。

驗，原則上可再生的有生命物種往往由於人類的活動，在某些情況下確實可以耗盡、用竭或滅絕，所以活的資源與石油、鐵礦石及其他非生命資源一樣，也是「有限的自然資源」。

關於第二個條件，這是歷來最具爭議性的問題。從加拿大鮭魚及鯡魚案（Canada-Herring and Salmon），美國汽油標準案及美國海蝦案演化出來的原則是，一項貿易措施不必一定是保護可用竭的自然資源「必需或必要的」（*necessary or essential*）措施，但是必須「主要旨在」（*necessary or aimed*）保護可用竭的自然資源，即可視為第 20 條（g）款所稱的「與保護自然資源有關」。如何判斷一項措施是「主要旨在」保護可用竭的自然資源的措施，上訴機構在美國汽油標準案中認為，一項措施的基本結構和設計與所追求的政策目標之間，如果存在密切且真實的手段與目的的（*a close and genuine relationship of ends and means*）實質聯繫（*substantial relationship*）；即是「主要旨在」保護可用竭的自然資源的措施。

關於第三個要件，在加拿大鮭魚及鯡魚案中，爭端解決小組認為加拿大的出口限制措施只是針對未加工的鮭魚及鯡魚，而不限制國內的鮭魚及鯡魚的捕撈，亦不限制國內加工者及消費者購買未加工的鮭魚及鯡魚，足見加拿大對鮭魚及鯡魚的限制措施並非與國內的生產者或消費者「一同實施」。又在美國汽油標準案中，上訴機構認為，為保護可用竭的自然資源而對國內一同實施進口限制時，對該資源的國內生產或消費亦應「不偏不倚」（*even handedness*）實施限制。但是上訴機構進一步強調，所謂「一同實施」，既不要求實施同一措施，亦不要求達到同一效果。因為考慮到國內與國外的具體環境，其所實施的措施應當具有靈活性；而且在保護可用竭的自然資源領域裡，一項措施實施的效果，可能需要經過許多年以後，才能得到驗證。不過，如果所有的限制措施只對進口產品實施，而對國內生產的產品根本沒有施加任何限制，則該項措施顯然難以符合「與國內的生產或消費一同實施」的要求。

關於第四個要件，第 20 條的序言部分又規定了三個要件，即：締約國採用或實施相關措施時，一、對情況相同的國家不得構成武斷的歧視；二、對情況相同的國家不得構成不合理的歧視；三、不得對國際貿易造成變相的限制。

值得注意的是，以上禁止的措施並不完全排除歧視的因素，而只是禁止那些「武斷的」（arbitrary）或「不合理的」（unjustifiable）的歧視措施。但是什麼是「武斷的」？什麼是「不合理的」？甚至什麼是「情況相同的」（where the same conditions prevail）？第 20 條序言的規定語焉不詳，只有從 WTO 的案例中尋找參考的答案。譬如在美國海蝦案中，上訴機構認為美國根據 1989 年的「瀕危物種」法案禁止印度、巴基斯坦、馬來西亞及泰國的蝦類產品進口，儘管依照第 20 條（g）款的規定，美國可以取得正當性，但是沒有滿足第 20 條前言的要件，因為美國一反過去一貫的作法，沒有事前與相關國家進行諮商，所以對於這些國家構成「武斷的」或不合理的歧視。又譬如在加拿大鮭魚及鯡魚案中，爭端解決小組認為，加拿大禁止未加工的鮭魚及鯡魚出口，而不禁止國內對鮭魚及鯡魚的捕撈，實質上並非「主要旨在」保護鮭魚及鯡魚，而是「主要旨在」保護國內的水產加工業，所以對國際貿易構成變相的限制。

根據以上 WTO 爭端解決案例對於 GATT 1994 第 20 條（g）款的法律分析，爭端解決小組除了對於第一個要件支持中國大陸的主張，認定鋁土及氟石是屬於第 20 條（g）款的可用竭的自然資源，需要加以管理及保護之外，對於其餘所有的要件均未支持中國大陸的主張。爭端解決小組認定：首先，關於限制措施與保護可用竭的自然資源的相關性，中國大陸限制措施的目的不是「主要旨在」保護可用竭的自然資源，因為中國大陸只限制系爭資源產品的出口，而對國內相關的下游產業未作限制，這即表明中國大陸的限制措施與目的之間沒有緊密的「實質聯繫」；其次，關於限制措施與國內生產或消費一同實施，雖然中國大陸列舉了近年來中國大陸在保護自然資源方面採取一些法規及政策措施，包括 1986 年的「礦產資源法」、1989 年的「環保法」、「2008～2015 的全國礦產資源規劃」，特別是 2010 年還實施了「限制鋁土和氟石生產和開採」等措施，但是詳細檢視中國大陸所採取的這些措施，主要不是為了減少國內的生產或消費，而其所採取的單純的限產措施可能會對該產品的國內使用與出口產生不同的影響—譬如只用於國內消費而不准許出口，所以沒有做到與國內生產或消費「不偏不倚」的要求。不過，對此上訴機構支持中國大陸關於爭端解決小組在裁決中關於「有效結合」（*made effective in conjunction with*）一詞解釋錯誤的請求，因為爭端解決小組認為「有效結合」係指一項系爭措施

的目的必須確保有效限制國內的生產及消費。上訴機構認為，一項系爭措施的目的不必同時兼顧確保有效限制國內的生產或消費；換言之，即允許採取表面上開規範，但總體上配套生效的系列措施即可¹⁵；最後，關於序言的要求，爭端解決小組認為，既然中國大陸對系爭原材料的出口配額限制措施未能滿足第 20 條（g）款大部分的要件，所以就沒有必要再審理該限制措施是否符合序言規定的要件了。

B. 中國大陸對焦炭、鎂、錳及碳化硅等「三高產品」的出口配額限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條（b）款的規定

一如前面對鋁土及氟石出口配額限制措施所做的論述，根據 WTO 爭端解決實踐形成的規則，中國大陸要成功援引該條款，亦必須滿足下列三個要件：

第一、有關措施是為了保障人類、動植物的生命或健康；

第二、該措施是為了實現上述政策目標所必需的；

第三、滿足該條「序言」的要求。

以上第一個要件，通常對「人類」及「生命」都不會有異義，而對「動物」及「植物」的界定，雖有爭議，但應理解為包括微生物在內的所有生物；第二個要件中的「所必需」，歷來在實踐中都是最關鍵也是爭議最多的問題；至於第三個要件，則要等到前兩個要件均已滿足之後，才有繼續討論的必要，所以現在先就第二個要件的問題進行檢視。

關於一項措施是否符合第 20 條（b）款所稱的「所必需的」這一關鍵詞的解釋，曾經歷過「最低貿易限制」要求到「相稱性考慮」（proportionality test）

¹⁵ China-measures related to the exportation of various raw materials, Appellate Body report circulated on 30 January 2012.

方法這一段饒有趣味的轉折¹⁶。

所謂「最低貿易限制」要求，係指在諸多可合理採用的措施中，如果存在與 GATT 1994 其他條款不相牴觸的措施，就必須選用這種措施；如果不存在這種措施，在可能的情形下，也必須選用比爭議措施「更少不一致」的替代措施。在泰國香煙案（Thailand-cigarettes）中，泰國政府為保障國民的健康，對香煙採取進口限制措施，而不限制國內銷售。爭端解決小組認為：可供泰國採取的措施很多，其中包括既符合 GATT 1994 條款又能達到保障人民生命或健康目的的替代措施，譬如採取嚴格標示或充分披露香煙成分的方法可以控制香煙的質量，禁止香煙廣告，實施香煙專賣制或提高香煙價格可以控制香煙銷售量等皆是，所以泰國的香煙進口限制措施不屬於第 20 條（b）款「所必需的」措施，故而裁決泰國敗訴。

「相稱性考慮」方法則是一項貿易限制措施是否符合 GATT 1994 第 20 條（b）款的「所必需的」規定，在每個案件中都涉及一個對一系列因素進行權衡的過程，其中包括法律或規章所保護的共同利益或價值的相對重要性，系爭措施促進追求目標實現的貢獻程度，以及遵循該措施對國際貿易產生的限制性效果的程度。在歐盟石棉案（EC-Asbestos）中，1996 年法國公布石棉禁令，以石棉含有致癌物質為由，禁止石棉在國內市場流通，以維護人民健康。加拿大認為，儘管石棉對健康危害極大，但在適當條件下，特別是通過「控制性使用」，石棉並不具有類似的危險，因而向 WTO 爭端解決機構提訴。上訴機構認為，本案系爭措施旨在追求的目標是在保護人類的生命或健康，其價值既「關鍵」又是「至關重要的」，因此，在通過一系列因素「相稱性考慮」方法的檢視之後，上訴機構裁決：加拿大所提出的替代措施的功效在某些情況下是特別令人懷疑的，不能使法國實現其所追求的「零風險」的健康保護水準。法國的石棉禁令符合第 20 條（b）款「所必需的」規定，具有正當性。

¹⁶ 左海聰，GATT 環境保護例外條款判例發展，2010 年 4 月 22 日。

由於上訴機構在審理該案時除了「最低貿易限制」要求外，還加入「相稱性考慮」方法的一系列因素，所以對 GATT 1994 第 20 條（b）款「所必需的」一詞的詮釋，可以說是一種突破性的創新。

本案爭端解決小組主要即是採用「相稱性考慮」的方法，爭端解決小組認為，系爭措施是否屬於「所必需的」，要從下面五個方面進行分析¹⁷，即：措施是否屬於保護人類、動植物的生命或健康的政策範圍；措施對有關利益或價值的重要性；措施對所追求的目標的貢獻；措施對貿易的限制，以及有無其他符合 WTO 條款的替代措施。

經過詳細論證之後，爭端解決小組認為出口限制措施沒有表明對於環境或健康的關注，因為中國大陸實施出口配額的方式與保護環境及健康的目標之間沒有實質的聯繫；出口限制措施未能體現對相關利益或價值（環境或健康）的重要性，因為高污染產品的社會成本無法透過出口配額的實施來達到外部成本內部化的效果；中國大陸提供的證據無法證明其所採取的措施對追求目標的貢獻，因為所有的出口限制措施，包括相關的法律規章，其內容並沒有顯示出口配額有利於實現保護環境及健康的目標，或是為實現該目標而實施的一個綜合項目的組成部分；出口配額必然會對貿易產生限制的效果，因為中國大陸沒有相應的對國內的生產或消費採取限制措施，而這正是適用 GATT 1994 第 20 條環保條款的重要條件；最後，關於有無其他符合 WTO 規則的替代措施，包括消費品回收、提高環境標準，以及開展生產限制或加強污染控制等，但中國大陸無法證明為何這些被採用的其他與 TWO 規則一致或更少貿易限制作用的措施不能作為上述出口配額限制措施的替代措施。因此，爭端解決小組認定，中國大陸不能援引 GATT 1994 第 20 條（b）款作為違反 GATT 1994 第 11 條第 1 項普遍取消一般數量限制義務的抗辯。

¹⁷ 規則—中國大陸原材料出口案專家組裁決的思路，北大法律信息網，2011 年 8 月 5 日。

關於「序言」規定的要件，因為中國大陸未能滿足該條（b）款大部分的要件，所以不必贅述。

（2）中國大陸對於鋁土的出口配額限制措施與 GATT 1994 第 11 條第 2 項（a）款規定的相符性

GATT 1994 第 11 條第 2 項（a）款規定：「本條第 1 項的規定不適用於下列措施：（a）為防止或緩和輸出締約國的糧食或其他必需品的嚴重缺乏而臨時實施的禁止出口或限制進出口」。這一條款在 WTO 的案例中還沒有被解釋過，爭端解決小組經過分析後，認為「必需品」是指該產品是「重要」、「必需」或「不可缺少」的，包括某種重要產品或產業的原材料；「嚴重缺乏」是指採取臨時措施即可補救或避免的情形；而「臨時」則指時間有限。爭端解決小組認為，鋁土對中國大陸是「必需品」沒錯，因為它對鋼鐵的生產非常重要，而中國大陸又是世界鋼鐵的生產大國，並且尋找成本合理的替代品比較困難。但是中國大陸沒有證明中國大陸為防止或緩解鋁土的嚴重缺乏而採取出口配額限制措施是「臨時」的，因為中國大陸該項措施的實施至少可追溯到 2000 年，而中國大陸預測，中國大陸鋁土可供開採的儲量只有 16 年，這即表明中國大陸還要繼續保持這種措施直到現在的儲量耗盡為止。因此，爭端解決小組認定：中國大陸援引 GATT 1994 第 11 條第 2 項（a）款作為抗辯的理由不夠充足。

在上訴機構中，中國大陸表示無法認同爭端解決小組對於「臨時」及「嚴重缺乏」所做的解釋，並且根據這樣的解釋將系爭措施排除於 GATT 1994 第 11 條第 2 項（a）款的適用範圍之外。中國大陸主張，中國大陸的系爭措施雖然是「長期的」（long-term），但是並非無限期的，因為中國大陸對系爭措施的成效每年都要重新進行檢討，以決定有無繼續實施的必要。此外，鋁土是一種可預見的即將枯竭的自然資源，性質上與糧食或其他必需品並無不同，應可

適用於「嚴重缺乏」的規定。但是上訴機構駁回了中國大陸的請求。上訴機構重複爭端解決小組的說法，並做了一個有趣的比喻，他說：假如有一個數量限制措施，其目的是為了保護一種可耗盡的自然資源的有限儲量，那麼此項限制措施就會持續到該資源完全枯竭為止¹⁸。因此，上訴機構認定，由於中國大陸的系爭出口限制措施是針對可用竭的礦產自然資源，除非該項措施長期被採用，否則無法起到「防止和緩和」的作用，所以不能適用 GATT 1994 第 11 條第 2 項（a）款的規定。

三、結論

本案中國大陸原材料出口限制措施涉及美國、歐盟及墨西哥與中國大陸四方的訴訟，經歷過磋商、爭端解決小組初裁及上訴機構終裁，走完了 WTO 爭端解決機制的全部程序，耗時 2 年半，終於塵埃落定。

在訴訟進行中，中國大陸派出了有史以來最強大的律師團隊，提交一萬多頁的抗辯文件，也取得一些技術性的勝利，即主要推翻了爭端解決小組對於中國大陸配額分配管理、出口許可證、出口最低限價及配額招標等管理措施的不利裁決。但是對於本案最為核心的部分，上訴機構仍然維持爭端解決小組原來的裁決，即中國大陸系爭出口限制措施違反中國大陸入會議定書的承諾及 WTO 規則；並駁回了中國大陸基於環境保護及供應缺乏對爭端解決小組初裁提出的上訴請求。

根據上訴機構的裁決，本案中國大陸之所以敗訴的原因，主要在於中國大陸在對系爭原材料採取出口限制措施的同時，沒有對國內生產或消費進行同等的限制；而且中國大陸對環境及自然資源的保護，也沒有透過其他對國際貿易扭曲較小的措施達成。由此可見，上訴機構並不否定中國大陸保護環境及自然

¹⁸ WTO Appellate Body Rules Against Chinese Export Restrictions, February 21, 2012.

資源的政策取向及目標，只是對具體措施是否適當，是否因貿易扭曲而構成變相的貿易措施的負面效果做出合理的裁決。

正如本文開始時所說：資源出口限制爭端的背後，實質上是全球金融危機背景下各國爭奪稀有資源的利益衝突。鄧小平曾經說過：「中東有石油，中國大陸有稀土」。隨著近年來中國大陸的崛起，中國大陸更是將稀有的原材料視為重要的戰略資源，所以今後只會不斷加強對於這些原材料保護的力度，而不會因為美國、歐盟及日本等工業國家的壓力，甚至 WTO 爭端解決機制的裁決而輕易放棄保護這些原材料的政策目標。這從中國大陸商務部於上訴機構發布最終裁決報告後發表的談話：「…中國大陸將認真評估 WTO 的裁決，並根據 WTO 規則對資源類產品實施科學管理，實現可持續發展」，即可看出一定的玄機。

放眼未來，中國大陸對原材料及資源類產品的管理，必將遵循市場規律，不斷進行動態調整，使之既符合國內經濟發展的需求，又符合多邊貿易的體制。譬如取消出口關稅，合理調整出口配額的額度，並通過加強環境保護、提高資源稅，以及採取准入制度及認證管理等一些更加靈活的方式，對原材料的國內生產或消費與出口實施同步管理。

最後，必須特別提醒的是不要忘記，就 WTO 對本案的最終裁決而言，台灣作為訴訟第三方，同時亦是本案的受益方。由於台灣的自然資源相對貧乏，對於外部需求的依賴度高，此一裁決在一定程度上亦保障了台灣的製造業能獲得所需的原材料。另外，有鑑於兩岸關係現在已趨緩和，台灣若能透過諸如兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）或其他類似的機制，推動兩岸企業在中國大陸合作參與部分自然資源的開發，對於進一步保障台灣原材料的取得，將有積極的意義，值得有關單位審慎思考。

【本文發表於 WTO 電子報第 311、312 期，2012 年 5 月 4、11 日】



公營事業之競爭中立問題及對我國經貿政策之意涵

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳副執行長

一、前言

對許多國家而言，公營事業（State-Owned Enterprises, SOE）向來扮演著推動經濟發展之關鍵角色。然而隨著各國推動自由化及市場開放政策，市場機制逐漸成為經濟運作之主要制度，且公營事業所處之各種市場中，已面對許多來自民營企業之競爭。由於公營事業在股東性質、資本與原物料取得，以及法律所授與之特權等項目上的特殊性，是否因而可獲得不當的競爭優勢，遂成為受到矚目之議題。

WTO 對此議題，分別在《關稅暨貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）第十七條對於「國營貿易事業」，以及《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）第八條對於獨占及排他性服務提供者有所交代，並基本要求此等事業之行為必須符合最惠國及國民待遇。然而前者僅限於從事貿易之公營事業；而後者則並非直接針對公營事業之規範，二者之適用範圍均有其限制。

在晚近之雙邊自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）中，則更進一步透過引入「競爭中立」（competition neutrality）之概念，作為規範公營事業行為之準則。例如美國總商會（U.S. Chamber of Commerce）便主張在「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP）之競爭專章中，必須納入

經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）對於公營事業之治理及競爭中立之相關準則¹。對此，本文將依據 OECD 相關準則為基礎，探討其規範內涵，同時分析對於我國之政策意涵，做為我國加入 TPP 準備工作之參考。

二、競爭中立之概念及適用對象

競爭中立本身為一中性之概念。依據 OECD 之定義，其係指「在特定經濟市場中，沒有任何企業受到不當之競爭利益或不利益」。²然而企業在市場中往往會因股東身份、所提供之服務或產品性質等因素，而受到競爭上不當之利益或不利益。此類情形，特別容易出現於公營事業與私營企業同時存在之「混合型」經濟市場中，公營事業因其身份而取得競爭上之特殊優勢。因此確保公營事業之競爭中立，遂成為競爭中立政策之核心議題。

對於「公營事業」，OECD 並無直接之定義。然而若按照世界銀行之定義，公營事業係指「政府所擁有或控制，透過服務或商品之銷售為主要收益之事業」。³按此一定義，則各級政府所設立之事業，只要其主要收益來源為服務或

¹

<http://www.uschamber.com/sites/default/files/grc/TPP%20Competition%20Chapter%20-%20Submission%202%20-%20KORUS%20Mark-Up.pdf>.

² “Competitive neutrality occurs where no entity operating in an economic market is subject to undue competitive advantages or disadvantages.” See OECD (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, p.15.

³ “Government owned or government controlled economic entities that generate the bulk of their revenues from selling goods and services”. See World Bank (1995), *Bureaucrats in Business: The Economics and*

商品之銷售（亦即從事商業活動），均屬於公營事業之範圍，而不限於國營事業。

OECD 會員國中對於公營事業之範圍亦有不同之認定標準。部分會員國採取狹義說，僅有以商業組織型態（如公司）設立之事業，方屬於公營事業，甚至排除政府持股低於 50% 之公司。⁴但若干會員國（例如澳洲）則採取廣義說，亦即所有等級之政府成立之事業，只要其透過銷售服務或商品獲利，或與民業企業具有競爭關係，則無論其組織型態，均屬於公營事業之範圍。因此除傳統之公司化公營企業外，以政府組織出現之事業，甚至政府機關內部之單位，均可能屬於公營事業競爭中立政策之適用對象。

我國目前採取狹義說，且僅限於政府持股超過 50% 者。依據公營事業移轉民營條例第 3 條，該條例所稱公營事業，指下列各款之事業：

1. 各級政府獨資或合營者。
2. 政府與人民合資經營，且政府資本超過百分之五十者。
3. 政府與前二款公營事業或前二款公營事業投資於其他事業，其投資之資本合計超過該投資事業資本 50% 者。

由於 OECD 並未對公營事業加以定義，加上其會員國中亦有採取類似我國定義者，故未來對於「競爭中立」政策之適用範圍，或可能仍可以我國法律定義為基礎。然而前述我國之法律定義，亦不影響政府未來擴大「競爭中立」政策之適用範圍，蓋前述定義僅限於公營事業移轉民營之場合，而「競爭中立」

Politics of Government Ownership.

⁴ OECD (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, p.15.

政策，則係為確保以商業活動為主之公營事業未取得不當之競爭優勢，故二者並無維持一致之法律需求，且政策擴大適用範圍，亦無與公營事業移轉民營條例抵觸之問題。

不過無論採取何種定義，「競爭中立」政策之適用範圍仍應考慮以下之關鍵要件⁵：

1. 適用範圍應及於各級政府所成立之商業事業，而不限於中央政府。
2. 活動具有商業性質，並以銷售行為為其主要收益來源。因此不具有商業性質（亦即並非追求利潤或盈餘）之公營事業，即非「競爭中立」政策之適用範圍。
3. 是否有現存或潛在（potential）之競爭對手：亦即法律限制或公營事業之競爭優勢可能導致無現存之競爭對手，並不意味著無競爭之可能性，因此評斷是否屬於商業性競爭市場，必須評估在競爭優勢或法令限制取消後，是否可能出現。

三、公營事業競爭中立政策之意涵

（一）概述

公營事業「競爭中立」政策之目的，在於確保公營事業與民營事業間之公平競爭關係（level playing field）。為達成此一目的，OECD 目前所推動之主要計畫，為鼓勵各會員國建立「公營事業競爭中立政策架構」（Competitive

⁵ Capobianco, A. and H. Christiansen (2011), “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, OECD Corporate Governance Working Papers, No. 1, OECD Publishing.

Neutrality Framework, CNF)。

在 CNF 架構下，政府應透過事前之結構調整，以及事後之競爭監督（主要透過競爭法以及主管機關），降低甚至消除公營事業在競爭關係中之不當優勢，確保其競爭中立。然而在建立 CNF 之具體對策前，需先瞭解公營事業不當競爭優勢之來源，方能對症下藥，提出合宜之調整改革之道。

（二）公營事業不當競爭優勢之來源

公營事業之競爭不當優勢，主要來自於其所享有民營競爭對手所無法取得之利益，以及對於法律義務（如競爭法、稅法）之豁免。由於此等利益取得或義務免除所取得之競爭優勢，並非基於公營事業本身之績效表現、經營效率、創新及服務品質等原因，而僅單純基於其公營之身分而取得，故將發生扭曲市場競爭關係之結果，對於整體市場競爭及發展不利，因此屬於所謂「不當」優勢。一般而言，公營事業之不當競爭優勢，主要可包含以下幾種來源：

1. 政府直接補貼

直接補貼之類型，可能包含直接以公預算支持（如我國之公共電視集團）、租稅義務之免除、無償取得土地等優惠。

2. 資金取得之優勢

透過政府保證或擔保，公營事業可能以低於市場之方式，取得融資，甚至直接透過公營金融機構取得優惠性之融資。

3. 獨佔及既有業者（incumbency）之優勢

公營事業可能因法令所授與之獨佔權利而享有競爭利益，特別是此等公營事業同時間亦在競爭性市場中提供服務或商品之銷售。典型之案例為郵政服務；包含台灣在內許多國家之郵政服務仍為公營事業獨佔經營，但同時間亦於競爭性之快遞市場提供快遞服務。此外，在新進自由化之市場中（例如電信），公營事業可能因其「既有業者」（亦即自由化前已存在）之身分，而享有競爭上之優勢。

4. 監管或其他優惠待遇

公營事業可能受到之監管程度可能不同於民營競爭者，進而取得競爭優勢。例如我國郵政服務提供之保險及儲金服務，即不屬於保險法之規範對象。又公營事業亦可能豁免於競爭法之適用範圍。

5. 股權擄獲（captive equity）及免除於破產之優勢

絕大部分之公營事業之股權均無法自由移轉，同時其配股政策亦受到政府控制，因此其無庸顧慮因績效低落被併購之風險，且即使長期虧損亦無破產之問題，故可能以低於成本或其他方式，從事於反競爭之行為，而無須擔憂如股價低落、破產等後果。

（三）公營事業競爭中立政策架構之核心內涵

對於以上造成公營事業競爭不中立之優勢來源，OECD 目前刻在討論、發展其處理準則及指標。按照目前之發展，OECD 提出以下之基本內涵（building blocks），作為建構公營事業競爭中立政策之核心。⁶

1 調整、統一政府參與競爭性商業活動之法律型態

對於參與競爭性商業活動之公營事業，應盡可能以公司等商業組織型態出現，同時應與政府機構有所區隔、分離，避免由同時負責監管之政府機關提供服務或銷售商品。

2. 建立成本計價機制，確定不同活動之合理成本分配

若競爭型商業活動係由政府機關提供，抑或公營事業本身包含獨佔性（公

⁶ OECD (2012), *Competitive Neutrality: Maintaining a Level Playing Field between Public and Private Business*, p.15.

用服務)業務及競爭性業務時，政府應建立成本計價機制，確定各項活動所應分配之合理成本，以避免成本分配不當集中於其他非競爭性業務，以壓低競爭性業務之成本，而取得不當之競爭優勢，甚至出現反競爭之交叉補貼行為。

3. 建立合理之商業報酬機制

政府應建立對公營事業之合理報酬率 (Return On Revenue, RoR) 機制。在欠缺合理之 RoR 要求，加上來自政府之其他優惠性待遇之場合，公營事業因其利潤達成度低於民營競爭者，因此將取得在訂價上之不當競爭優勢，扭曲競爭。

4. 對於同時提供公共服務義務之公營事業，應建立分離之會計制度

由於公營事業於提供公共服務義務時，往往為達成政策目標而不計成本 (例如油電價凍漲政策，以及偏遠地區之郵政、自來水、醫院等) 並造成虧損，而此虧損多由政府以各種方式予以補貼。由於公營事業可能透過各種方式虛報、浮報虧損 (包含不當之成本分配)，造成過度補貼之現象，並以此取得競爭優勢，因此必須針對分離之會計制度，確保補貼之正確、合理性，同時避免交叉補貼之不當競爭優勢。

5. 租稅中立性 (tax neutrality)

從事競爭性商業行為之公營事業，應面對與其民營競爭對手相同之租稅負擔及義務。

6. 管制中立性

從事競爭性商業行為之公營事業，應面對與其民營競爭對手相同之監管法規之待遇及義務。同時公營事業應受到相同之競爭法之規範。

7. 債務中立及直接補貼

政府應盡可能避免給予從事競爭性商業行為之公營事業，以低於市場之合理利息成本取得融資，同時除前述之公共服務義務外，應避免直接之補貼。

8. 政府採購之中立

政府應盡可能避免給予從事競爭性商業行為之公營事業在政府採購機會上之優惠。

四、代結論：公營事業競爭中立政策對我國之政策意涵

我國雖於加入 WTO 前後推動公營事業民營化政策，但迄今仍有眾多之公營事業。特別是除傳統之台電、中油、中華郵政及台銀、土銀、合作金庫等公營事業外，晚近亦增加如港務公司、機場管理公司等新興公營事業。又若對公營事業之定義採取廣義說，則中華電信、中鋼、台船等由政府完全控制之公司，乃至於台銀等之金控公司，以及 101 大樓公司，均屬於公營事業競爭中立政策之適用對象。

我國「公平交易法」在 1990 年立法之初，於第四十六條規定「公營事業、公用事業及交通運輸事業，經行政院許可之行為，於本法公布後五年內，不適用本法之規定」，因此將公營事業排除於公平交易法之適用範圍外。不過隨後公平交易法修正時，刪除第四十六條第二項關於公營事業、公用事業及交通運輸事業行為排除公平交易法適用之規定，因此在我國目前現行法制下公營事業等同民營事業，一同受公平交易法規範，而不得從事相關反競爭行為。此外，對於租稅、監管及政府採購等議題上，多已無優惠性待遇。然而對於如法律型態、合理成本分配、建立合理之商業報酬及分離會計制度等機制，則因公營事業仍肩負如抑制價格、法定盈餘及配合政策等政策性任務，尚無法完全落實。

公營事業競爭中立政策非但屬於 OECD 及美歐等國所關注之國際性經貿議題，同時對於提升我國經濟效率，降低對競爭之扭曲亦有所助益。現代國際經貿協定多以體制改革、落實競爭為義務核心。因此我國在推動洽簽國際經貿協定（TPP 中或有類似規範），並有意強化與國際體制接軌、提升外人投資吸引力之際，建立公營事業競爭中立機制及架構，將在對外及對內均可產生多重之正面效益。我國雖然在競爭法之適用範圍上已將公營事業一體納入，但在許多運作結構上，則有進一步改善之空間，有必要開始思考調整改革之道，以作

為與國際接軌，加入 TPP 之準備。

【本文發表於 WTO 電子報第 341 期，2012 年 11 月 30 日】

區域與雙邊貿易議題



美韓 FTA 生效後對韓國經濟之 評估暨對其未來推動 FTA 政策 方向之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成顧問

一、前言

韓國與美國自 2005 年 2 月在首爾展開有關簽署自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 之諮商以來，經過為期 14 個月之談判，終於在 2007 年 4 月 2 日達成協議，並完成簽署。

美韓 FTA 雖已完成簽署，但因其協定中有關汽車及牛肉部分，被認為對韓國不利，而備受各方指責，在此種情況下，韓國政府自 2007 年 6 月起，即陸續與美國再展開追加諮商，惟遲至 2010 年 12 月 3 日始達成最終協議。

美韓 FTA 在進行立法程序中，美國方面於 2011 年 10 月間分別完成參、眾兩院之審議後，已於同年 10 月 12 日獲得國會正式通過；韓國方面在國會審議過程中，雖屢遭在野黨杯葛，但最後仍獲通過，完成立法程序。美韓 FTA 待雙方完成國內相關程序後，如無特殊政治因素，可望於 2012 年年初正式生效。

二、美韓 FTA 生效之利弊得失

根據韓國開發研究院 (Korea Development Institute, KDI) 等 10 個國策研究單位 2011 年 10 月共同發表〈有關美韓 FTA 經濟效益再評價〉之分析報

告指出，美韓 FTA 生效後，韓國在未來 10 年期間，國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）將成長 5.66%、消費者將獲致 321 億 9 千萬美元之收益、就業人口將增加 35 萬 1 千人、每年對美國出口順差將增加 1 億 3,800 萬美元。反之，每年漁產品之生產將減少約 2,565 萬美元；豬肉之生產則將減少約 8,196 萬美元（以 2012 年 1 月 5 日為基準，每一美元兌換 1,150 韓元）。

（一）綜合分析

韓國自 2004 年 4 月 1 日與智利之 FTA 正式生效後，截至目前為止，已生效之 FTA 計有韓—智利、韓—新加坡、韓—歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA）、韓—東協、韓—印度、韓—歐盟及韓—秘魯等；如再加上即將生效之美韓 FTA，韓國之 FTA 經濟領域¹將占全球 FTA 經濟領域²之 61%，係繼智利（87%）及墨西哥（72%）之後，排名全世界第 3 位。

1. 貿易大幅成長

韓國 2010 年與智利、新加坡、EFTA、東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）及印度等 5 個國家或經濟圈之貿易順差計達 188 億美元，約占韓國該年度對外貿易順差總值 484 億美元之 39%。

韓國與上述國家或經濟圈之貿易比重在簽署 FTA 之前，僅占韓國對外貿易之 17%，簽署 FTA 之後則有顯著成長，就韓國與智利而言，韓國自 2004 年與智利之 FTA 生效後，截至 2010 年止，對智利之出口，每年平均增加 33.9%，其中 2003 年韓、智利 FTA 生效前，對智利之出口值為 5 億 2,000 萬美元，FTA 生效後之 2010 年，韓國對智利之出口值則增加為 29 億美元，增幅達 5.7 倍。

另就韓國與 ASEAN 之 FTA 而言，2007 年 6 月與 ASEAN 之商品協定生

¹ 韓國之 GDP+ 締結 FTA 國家之 GDP。

² 全球 GDP。

效當時，韓國對 ASEAN 之交易量，占韓國對外貿易之第 5 位，2010 年則提高為第 2 位。

2. 搶占市場先機

由於韓—歐盟 FTA 已於 2011 年 7 月生效，加以美韓 FTA 於 2012 年年初正式生效後，韓國之 FTA 經濟領域將橫跨歐、美兩大地區。由於美國在可預見之將來，與中國大陸及日本簽訂 FTA 之可能性甚低，基於此一因素，韓國「捷足先登」歐、美市場，獨享優先利益之時間估計將長達 5 年之久。

韓國對外經濟政策研究院（Korea Institute International Economic Policy, KIEP）分析，一向仰賴「出口為生」之韓國經濟，能夠搶先與歐盟（European Union, EU）及美國完成 FTA 之簽署，付諸實施，對韓國而言，誠屬最大之受惠國家，進而可以同時引導韓國經濟邁向質與量雙重成長之機會與效益。

3. 增加經濟效益

韓國產業研究院（Korea Institute for Industrial Economics and Trade, KIET）亦指出，美韓 FTA 生效後，韓國對全世界之出口將持續成長趨勢，預估在今後 15 年期間，平均每年之貿易順差將增加 27 億 7 千萬美元，其中對美國之出口，預估平均每年貿易順差將增加 1 億 4 千萬美元。此外，在吸引外人對韓投資方面，預估在今後 10 年期間，每年平均將增加 23 億至 32 億美元之效益。至於在韓國之經濟成長方面，美韓 FTA 生效後，對韓國之 GDP 及增加就業機會方面，亦將呈現同步增長，在提升服務業之競爭力方面，則將產生正面與改善之效果。

（二）主要產業別分析

美韓 FTA 生效後，韓國輸銷美國之 8,628 項產品將免除關稅，約占韓國對美國出口品目之 82%，如以出口金額為基準，則占 85%。反之，美國輸銷韓國之 9,061 項產品，亦將同時免除關稅，約占美國對韓國出口品目之 80.5%，其中受惠最大者應屬汽車零組件產業，約有 2~4%之產品將立即廢除進口關稅，相對抵減韓國廠商之生產成本；在紡織業方面，由於立即廢除關稅，預估在今

後 10 年期間，韓國對美國紡織品之出口，平均每年約可增加 1 億 8,300 萬美元，韓國產彩色電視機及 LCD 終端機等對美國之出口，將因美國廢除關稅而擴大韓國產品在美國市場之占有率，至於在汽車方面，由於韓、美雙方曾於 2010 年 12 月完成簽署 FTA 後之追加諮商，美方將廢除汽車進口關稅之時間，自原定之日起延後 4 年實施，而韓國除將汽車 8% 之進口關稅，自美韓 FTA 生效之日起，調降為 4% 以外，亦將於 4 年後完全廢除進口關稅。

茲將韓國主要產品對美國之進出口概況分述如次：

1. 汽車

美國汽車市場之胃納量每年計達 1,500 萬輛，約占全世界汽車市場之 20.1%。

韓國 2010 年對美國之出口金額計達 498 億 2,000 萬美元，其中成車之出口金額為 67 億 4,000 萬美元，關稅稅率為 2.5%~25% 不等，汽車零組件之出口金額為 41 億 2,000 萬美元，關稅稅為 0~4% 不等，兩者合計共達 108 億 6,000 萬美元，汽車類單一項目對美貿易順差金額為 102 億美元，較韓國該年度對美出口順差總值 94 億美元，超出 8 億美元。

美韓 FTA 生效後，韓國對美國之汽車出口將自生效之日起 4 年後廢除關稅，屆時韓國汽車在美國市場之競爭力，將凌駕尚未與美國簽訂 FTA 之日本及歐盟（EU）廠牌之汽車。至於在汽車零組件方面，美韓 FTA 生效後，將立即廢除最高達 4% 之關稅，此將相對增加 5,000 餘種韓國汽車零組件對美國之出口。

依據韓國汽車工業協會之分析，美韓 FTA 生效後，由於擴大韓車及其零組件對美國之出口，將相對增加汽車產業 170 萬個工作機會，其中包括直接僱用 27 萬人及間接僱用 143 萬人。

此外，由於美韓 FTA 生效後，在韓車擴大對美國市場銷售之同時，不論在中國、巴西等金磚 4 國，甚至在其他新興市場，亦將相對提升韓車之商標及其認知度，進而增加間接效益。

表 1 韓國汽車 2010 年對美國之交易概況

出口品目 (關稅率)	金額 (億美元)	比重(%)	進口品目 (關稅率)	金額 (億美元)	比重 (%)
成車 (2.5%~25%)	67.4	13.5	成車 (8~10%)	3.9	1.0
汽車零組件 (0~4%)	41.2	8.3	汽車零組件 (8%)	3.2	0.8
小計	108.6	21.8	小計	7.1	1.7
韓國汽車 出口總值	498.2	100.0	韓國汽車 進口總值	404.0	100.0

資料來源：韓國汽車工業協會。

2. 電子產業

美韓 FTA 生效後，韓國在電子及資訊產業方面之獲益率，就關稅方面而言，其效果並不大，美國國際貿易委員會（International Trade Commission, ITC）在韓、美展開 FTA 諮商時，一度曾擔憂雙方締結 FTA 後，美國 IT 產業將受到傷害，但因目前韓國三星電子及 LG 等大資訊科技（Information Technology, IT）廠商，所生產之半導體及手機等主力產品，對美國之出口均適用零稅率，至於在電視機及家電產品方面，大部分亦在墨西哥生產後就近輸銷美國，故亦無關稅問題。

但就貿易層面分析，美韓 FTA 生效後，韓國三星電子、LG 電子及 HYNIX 等廠商，因具備世界頂尖級之技術及競爭力，將因客觀環境之改變，而擴大對美國之出口。此外，在吸引投資、提高韓國產品之形象、擴大技術革新、降低生產設備與原材料之成本等方面，亦將有所助益。

在電視機及終端機等方面，韓國對美國之出口，目前所適用之關稅最高為

5%，FTA 生效後，亦將逐年廢除關稅，進而提升競爭力。

至於在 LCD 電視機方面，3 年後將廢除關稅，屆時韓國在美國市場將占據有利地位。

韓國 2009 年 IT 產業對美國之出口金額為 185 億美元，進口金額為 77 億美元，貿易順差為 108 億美元，美韓 FTA 生效後，韓國 IT 產業對美國之出口金額預估每年將增加 1 億 6 千萬美元。

3. 紡織業

就韓國之紡織產業而言，美韓 FTA 生效後，韓國輸銷美國之紡織品將繼汽車之後，亦屬受惠較多之品目。

根據韓國纖維產業聯合會之分析，美韓 FTA 生效後，韓國輸銷美國紡織品平均達 13.1%之關稅（最高為 32%）將隨之廢除，進而提升韓國產品在美國市場與中國大陸等產品之競爭力。

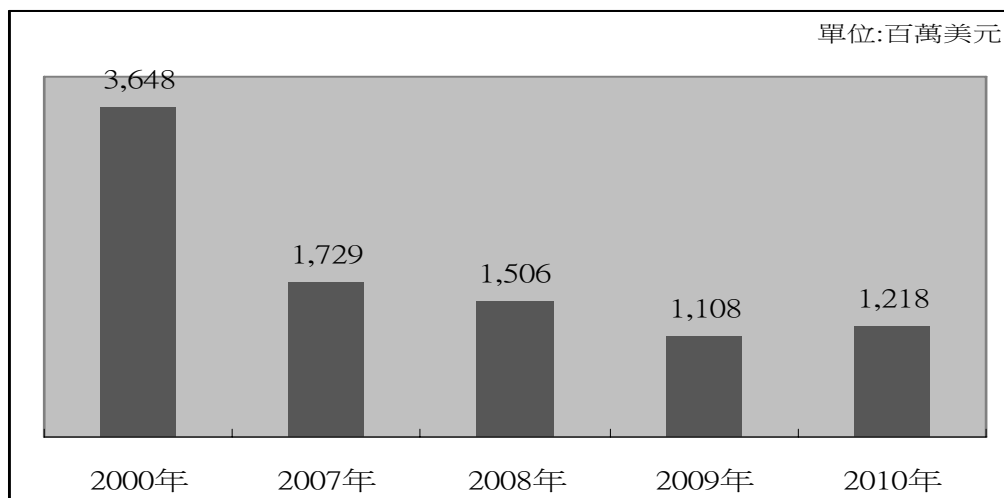
韓國 2010 年輸銷美國之紡織品金額計達 12 億 2,000 萬美元，自美國之進口金額為 3 億 6,000 萬美元，貿易順差金額達 8 億 6,000 萬美元，但其出口金額呈現逐年下降趨勢，主要原因係近年來中國大陸、土耳其及印度等產品之低價競銷，相對打壓韓國產品，美韓 FTA 生效後，由於按出口金額為基準有 6.1%，按項目為基準有 87%之產品，將立即廢除關稅，此將有助改善韓國對美國之出口。

美韓 FTA 生效後，由於預期可以擴大韓國紡織品對美國之出口，將相對提升韓國紡織產業之「商標」（Brand）價值，加速韓國產品在美國海關之通關程序，進而有力推動韓、美企業間之技術合作。

韓國纖維產業聯合會同時分析，美韓 FTA 生效後，由於生產力提升，預估在今後 15 年期間，韓國紡織品對美國之出口，每年平均將增加約 4 億美元之生產效益。

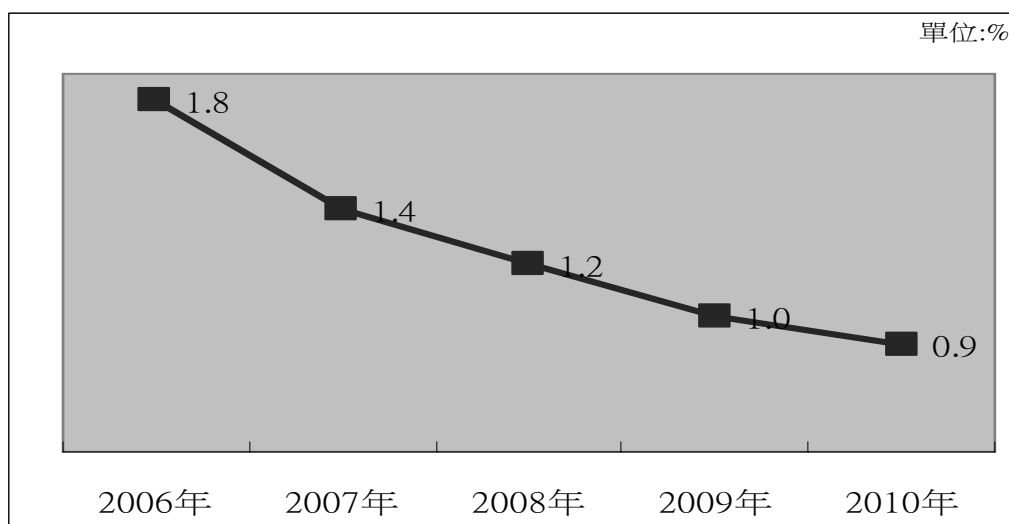
茲將近年來韓國紡織品對美國之出口概況及在美國市場之占有率分述如

次：



資料來源：韓國纖維產業聯合會。

圖 1 韓國紡織品對美國之出口概況



資料來源：韓國纖維產業聯合會。

圖 2 韓國紡織品在美國市場之佔有率

4. 石油化學產品

美韓 FTA 生效後，韓國輸銷美國之石油化學產品，由於美國之進口關稅，絕大部分將立即廢除，而呈現增加趨勢。

就韓國輸銷美國之聚苯乙烯（Polystyrene）而言，目前在美國市場之占有率雖僅及 2.5%，其主要競爭對手為加拿大及墨西哥，美韓 FTA 生效後，由於美國 6.5%之關稅將立即廢除，相對提升韓國產品之競爭力，由於聚苯乙烯因廣泛使用於包裝材料、建築材料及汽車材料，故其銷美前景看好。

在環氧樹脂（Epoxy Resin）方面，韓國 2010 年輸銷美國之金額為 3,400 萬美元，較 2009 年增加 7.9%，美國進口關稅為 6.1%，美韓 FTA 生效後，由於可以立即廢除關稅，預估出口將更趨活絡。

在聚碳酸酯（Polycarbonate）方面，韓國 2010 年輸銷美國之金額為 1,016 萬美元，2011 年 1~7 月份之銷售金額為 620 萬美元，關稅稅率為 5.8%，美韓 FTA 生效後，由於美國之進口關稅將分 10 年期逐步調降，故就中、長程而言，亦能產生擴大出口之效果。

在石油產品（Petrochemicals）方面，美國目前係以從價稅方式徵收，每桶為 0.84 美元，美韓 FTA 生效後，亦將立即廢除關稅。

在燃料電池（Fuel Cell）方面，美國係按品目區分，課徵 3.4~3.5%不等之關稅，由於韓國燃料電池目前在美國市場與台灣、中國大陸及日本等產品，形成熾烈之競銷，美韓 FTA 生效後，由於可以立即享受零關稅之待遇，亦將相對增加韓國產品之競爭力，加以美國燃料電池市場之平均成長率約達 5.7%，預估 2015 年之需求量將達 113 兆美元，堪可稱謂係一具有潛力之品目。

2010 年中國大陸輸銷美國燃料電池之金額為 6,500 萬美元，日本為 3,500 萬美元，韓國則為 1 千萬美元。

表 2 韓國石化及纖維產品輸美關稅及減讓概況

品目	關稅率(%)	減讓期限
聚苯乙烯	6.5	立即廢除
環氧樹脂	6.1	立即廢除
聚碳酸酯	5.8	10 年
碳存儲設備	3.5	立即廢除
石油產品	每桶最高課徵 0.84 美元	立即廢除
燃料電池	3.4~3.5	立即廢除
聚酯	8.8~12.3	5~10 年
車墊	6.7	立即廢除

資料來源：韓國貿易協會。

5. 農業、畜牧及漁業

美韓 FTA 生效後，韓國農、畜及漁業部門所遭受之打擊及損失最大。

根據韓國開發研究院（Korea Development Institute, KDI）及韓國對外經濟政策研究院（KIEP）等 10 個國策研究單位所作之綜合報告分析，美韓 FTA 生效後，預估在未來 15 年期間，韓國農、牧及漁業部門之生產值將減少 12 兆 6,683 億韓元，其中畜牧產品之損失最大，約達 7 兆 2,993 億韓元，而漁業產品之損失亦高達 4,431 億韓元。

韓國政府為期有效因應美韓 FTA 生效後，帶給韓國農、畜及漁業之損失，截至 2017 年止，計將籌措 22 兆 1,000 億韓元，作為支援上述損失之政策性資金，其中在畜牧設備現代化、擴充副飼料（牛食用泡菜）及生產設備等方面之資金為 4 兆 7 千億美元，推廣蔬果設備現代化資金為 2 兆 3,000 億韓元，培訓農、畜及漁業人力及支援出口之資金為 12 兆 7,000 億韓元，輔導停業及轉業等直接補償資金則為 1 兆韓元。

根據韓國企劃財政部表示，美韓 FTA 生效後，為期更進一步提高農、畜及漁業部門之競爭力，將擴大供應農、畜及漁業廉價電費之適用對象，其中包括糧穀綜合處理廠（RPO）、精搗設備、產地流通中心（APC）、產品分別包裝加工設備、漁產品低溫儲藏設施、漁產品集散流通中心及家畜糞便處理設備等。此外，為期減輕畜牧業飼料費之負擔，對於在韓國國內未構成競銷之進口飼料，將適用免關稅待遇，對於畜牧及漁業所得之寬減額，將自 1,800 萬韓元提高為 2 千萬韓元。另將籌措 2 兆 5 千億韓元之資金，用以擴充農業水利設施。對於即將於 2012 年上半年停止實施之農、漁業免稅購油落日條款及複合肥料與營農設備之零稅率落日期限，亦將再延長 3 年，合共持續 10 年。

表 3 韓國支援農、畜及漁業損失之預算及使用概況

區分	內容	金額
改善農漁業體制	培訓人力、改善環境及支援生產等	12 兆 8,000 億韓元
加強品目別競爭力	改善設施、設立流通中心及品質改良等	7 兆韓元
短期損失補償	損失補償等	1 兆 3,000 億韓元
設施現代化	蔬果園藝設施現代化等	1 兆韓元
追加對策 (尚在研擬中)	減免租稅及擴大損失補貼等	1 兆至 2 兆韓元 (預定)

資料來源：韓國企劃財政部。

三、韓國推動 FTA 未來之政策方向

美韓 FTA 生效後，連同已於 2011 年 7 月 1 日生效之韓—歐盟 FTA，韓國堪可稱謂跨足美、歐兩大世界市場，占據有利之地位。

韓國之經濟發展以出口導向為主，2011 年對外貿易雖已突破 1 兆美元，名列世界第 9 大貿易國，但是美國之貿易規模高達 15 兆美元，因此美國是韓國生存不可或缺之市場，就經濟關係之外，在外交及安全方面而言，亦復如此。

韓國政府為期今後能更進一步有效推動 FTA 政策，將分別採行下列相關措

施及計畫：

（一）促使美韓 FTA 發揮最大效益

1. 積極輔導關鍵性出口品目

就美國之汽車消費市場而言，由於高級轎車及小型卡車之需求量約占整個汽車產業之 30%，故有積極輔導開拓美國市場之必要。此外，在家電產業方面，由於美國擁有尖端之開發技術，韓國廠商應加強與美國企業間之研究開發（Research and Development, R&D）合作，進而生產符合美國市場需要之產品。

2. 先發性之結構調整

北美自由貿易協定（North America Free Trade Agreement, NAFTA）生效初期，雖然引導墨西哥邁向另一個新的經濟環境，但因墨西哥勞動市場未能有效發揮其應有之功能，加上稅制改革失敗，致無法獲致 NAFTA 真正之實利。

值此美韓 FTA 生效在即，韓國應以墨西哥為前車之鑑，亟需針對相關制度及產業結構，進行先發性之調整，以利未雨綢繆。

3. 致力服務業之革新

由於服務業為未來之成長動力，加上服務業之成長對製造業具有舉足輕重之影響，美韓 FTA 可望帶動韓國服務業邁向先進化與產業革新，進而擴大服務業之市場。

4. 建立業種別機制

美韓 FTA 生效後，韓國部分產業有面臨危機之慮，為期防範企業界陷入困境，甚至退出既有之市場，亟宜研擬有效對策，及早建立業種別相關機制，加強輔導，妥為因應。

5. 改善農業部門體制

由於目前世界農業環境已逐漸邁向環保、無公害及尖端產業化，傳統之耕作及營運方式已落伍，美韓 FTA 生效後，亟宜改善農業部門之體制，調整流通結構，以期擴大高附加價值產品之開發。

（二）推動與澳洲及哥倫比亞完成 FTA 簽署

韓國政府在過去 2、3 年期間，由於忙著處理韓—EU FTA 及美韓 FTA 事宜，故將已分別完成 5 次諮商之韓—澳洲 FTA 及韓—哥倫比亞 FTA，暫時擱置一邊，目前韓國與歐盟 FTA 及美韓 FTA 已告一段落，且韓—EU FTA 已付諸實施，而美韓 FTA 亦生效在即，邇來正重新拾起與澳洲已完成 5 次諮商之 FTA，雖然韓—澳雙方在諮商之過程中，就澳洲產牛肉之進口問題，尚未達成協議，但兩國高峰會議時已就此一問題取得共識，相信雙方在短期內可望完成有關 FTA 之簽署作業。

至於韓國與哥倫比亞之 FTA，由於雙方於 2011 年 10 月間，已先後完成第 5 次諮商，且在服務業及技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade, TBT）等 12 項議題已取得共識，僅在商品減讓案方面在交換意見後，可望儘快達成協議，屆時亦將繼韓—澳洲 FTA 之後完成簽署。

（三）啟動與中國大陸及日本之 FTA 諮商

韓國透過韓—歐盟 FTA 及美韓 FTA，與歐盟及美國更進一步鞏固夥伴關係，此對韓國與中國大陸及日本推動 FTA 占據有利之地位，進而可以掌握主導立場。

韓國將 2012 年訂為與中國大陸及日本展開 FTA 之重要年度，其中就中國大陸而言，2010 年韓國與中國大陸之雙邊貿易總值計達 1,884 億美元，超過韓國與美國雙邊貿易金額 902 億美元之 1 倍，尤其因韓、中兩國地處毗鄰，關係非比尋常，推動與中國大陸之 FTA 有其絕對性之必要，且應列為最優先之順位，但由於農產品、製造業及汽車等項目，屬於敏感性議題，故在韓方與中國大陸進行 FTA 諮商時，將採取審慎之態度，以利爭取優勢。

至於在韓國與日本之 FTA 方面，亦為韓國 2012 年之重點國家，由於韓國與日本早在 4 年前即已展開諮商，且已進行職官級之會前會談判，亦因農產品等敏感性議題，雙方各持己見而中斷。

韓國因已與世界最大市場之歐盟及美國完成 FTA，下一步目標即為中國大陸及日本。韓國一旦完成與渠等國家之 FTA，並付諸實施後，韓國將躍身為全世界最大之 FTA 受惠國家，此對提高韓國國際地位及國家形象亦能產生立竿見影之效果。

（四）擴大 FTA 組織架構及人才培訓

韓國於 1998 年金大中大統領執政時，將外務部改組為外交通商部之同時，在外交通商部下設立通商交涉本部（Ministry for Trade），本部長亦為部長級，對外統稱部長，目前通商交涉本部下，主司 FTA 業務部門，除 FTA 交涉代表（常務次長級）外，尚有 FTA 政策局及 FTA 交涉局，工作人員雖然共有 180 人，惟實際承辦 FTA 業務之人員僅 70 人，其餘為打字員、秘書、行政人員及助理等。

韓國近年來因推動多軌式之 FTA 政策，在展開與 EU 及美國 FTA 之同時，亦與其他相關國家同時進行諮商，韓方認為以上述有限之人力，實有不勝負荷及力不從心之感，爰擬仿效美國貿易代表署（the Office of the United States Trade Representative, USTR）之組織架構，擴大編制。

美國於 1963 年成立總統直屬之貿易談判特別代表部，1979 年擴大改組為 USTR，雖然美國國務院及商務部等單位亦辦理貿易政策業務，但仍由 USTR 統籌協調部會間之政策，並擔任對外交涉窗口以及對利害當事國不公平貿易報復之政策措施等。

至於在人力培訓方面，由於談判人才應具備專業知識、外語能力及敏捷之頭腦反應等。韓國 2012 年將面臨更為繁雜之世界經濟蕭條局面，並將重啟與中國大陸及日本之 FTA 諮商，在此種情況下，如何有效紓解談判之「人荒」問題，亦屬韓國政府另一項急待克服之課題。

四、結論

韓國之經濟發展模式與我國雷同，產業結構與我國亦相伯仲，且均屬於以出口為導向之國家，對外貿易在各該國家經濟成長之貢獻度方面，亦均幾達70%以上。

韓國利用擴大推動 FTA 之機制，捷足先登世界各大市場，勢必相對抵減我國在同一領域之競爭力，尤其自美韓 FTA 生效後，我國在美國市場之行銷活動將更趨艱難。

值此世界經濟環境變化多端，區域保護主義抬頭，FTA 走向日益龐大之際，我國應群策群力，集中所有資源，並善用海峽兩岸《經濟合作架構協議》（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）之有效契機，快馬加鞭，加速步伐，積極推動 FTA 之相關作業，誠屬當務之急。

資料來源：

韓國外交通商部

韓國企劃財政部

韓國農林水產部

韓國對外經濟政策研究院

韓國開發研究院

韓國貿易協會

韓國汽車工業協會

韓國纖維產業聯合會

韓國汽車工業協會

每日經濟新聞

【本文發表於 WTO 電子報第 299、300 期，2012 年 2 月 10、17 日】



深度整合與外人直接投資之關係

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞研究員

一、前言

近一、二十年來，區域經濟整合快速發展，其整合方式除進一步撤除邊境貿易障礙之外，亦涉及各國內部制度與法規調和的深度整合。深度整合可能是為了去除非關稅貿易障礙，也可能與跨國企業的垂直整合投資活動有關。但傳統上認為非關稅障礙之去除與跨國企業的對外投資，具有負面關係，而垂直整合投資活動則否，因此深度整合與外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）究竟是何種關係，值得吾人了解。本文主要檢視當前的經濟文獻，說明深度整合與外人直接投資之關係；由於當前的深度整合與國際生產網絡關係密切，而且日本與東南亞國家的整合是典型代表，本文將以此為例說明當前的深度整合與國際生產網絡，以及對外人直接投資之影響。

二、外人直接投資條款的經濟效益

規範外人直接投資的規定，可能以雙邊投資協議（Bilateral Investment Treaty, BIT）或優惠貿易協議（Preferential Trade Arrangement, PTA）中的投資條款呈現，由於過去的經濟文獻甚少針對此種投資條款的經濟效益進行實證研究，直到近期才有一些研究發現，並非所有 PTA 皆會使投資增加，其他影響 FDI 的因素也會影響 PTA 投資條款對投資環境的實質改善情況，以及進一步促進投資的效果。從傳統理論觀之，簽署 PTA 反而可能降低投資的誘因。

（一）投資理論

理論上貿易及投資可視為是廠商進入市場的兩種方式，即廠商可以選擇以出口或在國外成立子公司、進行生產而達到進入市場的目的。根據 Helpman 2006 的研究發現，並非所有的廠商對於決定是否投資或貿易都有一致的行為模式，投資與否決定於廠商的生產力、規模大小、生產結構，此外他們可能用外包、成立海外子公司或垂直分工策略來決定投資活動，生產力較低的公司傾向留在本國國內，較積極的公司則選擇做國際投資，成為跨國企業（Multinational Enterprise, MNE）。在不同部門間，由於產品性質及技術不同，廠商對生產活動進行布局考量時，可能也有不同做法。

一般而言，尋求擴大市場的 MNE，在決定以出口來取得市場時，主要考量因素是貿易成本。此外，如果在國內生產，由於規模經濟可使生產成本降低，故貿易成本和生產成本，相較在投資或國際貿易中何者較低，將是決定投資與否的主要關鍵。當邊境障礙高時，廠商傾向於選擇以接近消費者的方式生產，即會選擇在外國投資、生產並銷售，故投資是越過邊境貿易障礙（即關稅），達到進入市場目的之抉擇。如果有 PTA，在關稅取消後，貿易成本降低，則赴外國去投資生產的可能性將減弱。這種因 PTA 而可能減少企業家對外直接投資之情形，主要發生於水平分工的條件下。

另外，在垂直分工時，FDI 與貿易可能呈現互補的關係，企業家可能為了降低生產成本，將生產基地設在具有豐富非技術勞工的地區；由於有垂直分工效益，使勞動成本得以降低、利潤增加。例如：跨國企業享有技術與行銷經營優勢，地主國享有非技術勞動成本低廉與接近市場之優勢，在利潤最大化的考量下，跨國企業會盡量利用自身的競爭優勢、國際經驗、資源特性，以及地主國制度環境和市場結構等因素，實現國際化的最優經營模式，赴國外市場投資，以充分利用彼此資源的互補性，達到擴大利潤之目的。

（二）實證研究

在實證研究上，由於國際間跨國企業活動主要仍發生在已開發國家之間，相關研究多證實，決定已開發國家外人直接投資進入的因素有：技術之差異、

市場之大小、所得之差距、投資所在地東道國投資成本之大小、交易成本之高低，以及距離之遠近等因素¹；其中技術之差異、市場之大小、交易成本之高低與投資活動呈現正相關，而所得之差距、投資所在地投資成本之大小、距離之遠近與投資呈現負相關。由於交易成本與貿易障礙有關，即當有了 PTA 之後，交易成本降低，投資就會減少。因此這些研究無法解釋已開發國家與開發中國家間的垂直分工現象。

然而，對於進入開發中國家的外人直接投資，其決定因素可能與已開發國家間的投資行為有所不同。尤其過去一、二十年，進入中國大陸的外人直接投資快速成長，到 2010 年已超過千億美元，而成為全球第二大吸引外人直接投資國，因此影響 FDI 進入開發中國家的主要因素為何？亦引起國際學術研究之探討。

（三）近期的優惠貿易協定與外人直接投資關係

自 WTO 成立以來，在多邊貿易體制下增加了對服務貿易、智慧財產權及與貿易有關之投資協定（GATS 及 TRIMs²），國際間簽署的 PTA，其含有投資條款的情形已益趨普遍，甚至已有取代 BIT 之勢³。如果 PTA 內同時包含貨品貿易自由化、服務貿易自由化與投資自由化，則 PTA 對投資應該具有促進效果。然而一般區域貿易協定之經濟影響評估，多著重於關稅消除對進出口貿易所產生之效果，至於投資，由於影響投資的因素有很多是不易量化之因素，因而較少相關研究。若考量區域經濟整合後，關稅障礙之消除促使進口的機械、

¹ Carr, et al (2001), "Estimating the knowledge-capital model of the multinational enterprise", AER.

² 指服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）及與貿易有關之投資措施協定（Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs）。

³ Chauffour & Maur eds. (2011), Preferential trade agreement policies for development: A handbook, p.308, The World Bank.

廠房等投資生產成本下降，則投資的可能性將因此增加。其次，區域經濟整合使市場規模擴大，提升區域內產業分工合作之機會，亦可能使投資增加或開發出新的投資機會。此外，區域貿易協定若要求締約國產品必須滿足相當比例的原產附加價值率或解除投資管制措施，也會促使國內外廠商進行投資布局。

2000 年 Jeon 及 Stone 利用重力模型檢視亞太地區的自由化與 FDI 關係，發現東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協）國家的經濟整合使區域內貿易增加，但是對區域內國家的相互投資沒有明顯影響。2008 年 Hufbauer 及 Schott 同樣用重力模型檢視北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）、東協自由貿易協定（ASEAN Free Trade Agreement, AFTA）、歐盟（European Union, EU）及歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA），則發現經濟整合對整合區域內的雙向投資有正面影響，但是美加 FTA（Canada-US Free Trade Agreement, CUSFTA）則對美加的雙向投資沒有影響。同時，亦有研究發現，FDI 流入之增加是由於當事國推動制度改革，如：美國對墨西哥投資之增加是自 1980 年代末期起即開始出現⁴，當時墨西哥推動單邊自由化之經濟改革，使得外資進入的管道增加，管制減少，同時外資對進入墨西哥比過往更有信心，促使美國對墨西哥的直接投資增加。故促使 FDI 流入增加之因素，不僅僅是簽署 PTA，還包括當事國本身的自由化措施。綜合而言，實證研究並未對 BIT 或 PTA 與投資的關係得到明確而顯著的正向關係。

（四）深度整合與國際生產網絡之形成

涉及制度面調和的深度整合與貿易事實上具有相互影響的關係，譬如：當貿易自由化進行到一定程度後，廠商會更關心產品標準與監管措施的調和，因為產品標準的調和可以去除技術性貿易障礙；境內監管措施的調和可以落實服

⁴ 美墨經濟整合始於 1994 年 NAFTA 開始生效。

務業之開放；競爭政策的約定可以強化市場競爭的公平性等；這些措施可以進一步促進自由化，因此區域經濟整合的範圍開始向境內措施擴大。然而以上這些境內措施的自由化，通常又可能是外人直接投資活動關心的領域，其自由化程度愈高，可能吸引較多外人直接投資。此外，因為運輸、通訊與電信技術的高度發展，跨國企業可能將生產階段、步驟予以更細緻的切割、裂解，以致一項產品通常是結合很多不同國家生產的零組件與半成品，最後再予以組裝，因此形成了國際生產網絡，而結合此生產網絡各供應點的體系就是產業供應鏈體系。PTA 所給予的優惠待遇及境內措施之調和如果能擴及至生產網絡中之各個國家之供應點，即可更加強化該供應鏈體系各中間材供應者之相互關係，而且對最終產品的管理與降低生產成本有利。因此國際生產網絡的形成與 PTA 的數量、整合深度也有密切關係。

就已開發國家與開發中國家的整合而言，開發中國家通常可以藉由整合得到較接近國際水準的制度，但也可能被迫採用超過其發展程度的國際標準；而好處是，一旦整合成功，可以形成有利於吸引外人直接投資的環境。其中日本與東南亞國家的整合可以說是近幾年來在深度整合與形成國際生產網絡方面最具體的代表。根據 WTO 的實證研究發現，此種整合，使簽署 PTA 的國家間彼此零組件與半成品貿易增加 35%，同時技術性貿易障礙與競爭政策條款對生產網絡的形成亦有正向關係，約可使貿易值各增加 1.3%。由此看來，深度整合對促進貿易有相當重要的影響。由於日本在東亞生產網絡的形成中扮演重要角色，藉由日本跨國企業所建構的國際生產網絡，或可使吾人對國際生產網絡及深度整合之關係有更具體之了解。

三、日本與東亞國家形成的國際生產網絡

1980 年代中期以後，由於日本、韓國及台灣在技術上的競爭日趨激烈，在嚴格控管成本的考量下，日本廠商開始積極從事 FDI，各國籍的廠商只要生產

技術符合其要求標準便將其納入生產網絡的一部分，因此日本大型的組裝廠及中小企業開始前進東亞地區，打造頗具規模的產業聚落。根據 Kimura 及 Ando 的研究顯示⁵，到 2000 年，日本已有 80% 的公司在国外設立子公司，而 54% 是在東亞地區。東亞國家為了吸引 FDI，在此時期多數也採行雙軌的發展策略，同時發展進口替代與出口導向產業，同時加強基礎建設如道路、港口、水電設施及通訊設備等，以吸引外國投資並營造其國內產業聚落，使國內的業者得以卡進生產的供應鏈，提升國內產業的技術水準。

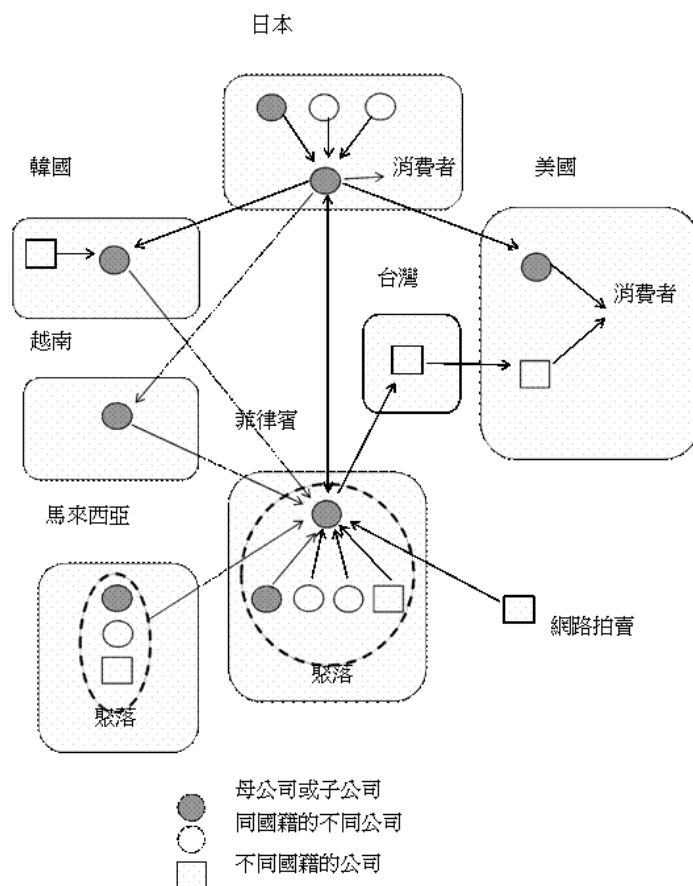
（一）東亞國際生產網絡形成之理論與架構

日本廠商之所以把生產過程分解成不同的部分，並交由不同技術層次的廠商進行生產，可以用分解理論（fragmentation theory）來解釋。因為一個商品的製造過程可能包含高技術層面以及純粹勞力密集的工作，如果將生產過程拆解成兩個步驟分別由符合其成本效益的廠商來生產，便可增加產量及大幅降低成本。由於東亞國家的勞動成本仍存在相當大的差異，因此可搭配日本廠商不同的需求。然而分解理論的運作效率，須配合服務連結（service link, SL）成本的降低，如運輸成本、通訊成本及不同生產地點之間存在的許多聯絡成本。若不同產業形成聚落而降低服務連結成本，即可發揮外部規模經濟的效益，此即所謂群聚理論（agglomeration theory）。群聚效應是吸引跨國企業投資的重要原因，因此東亞國家的政府也透過政策的推動促使產業聚落的形成。除此之外，日本與東亞生產網絡的形成還需考慮內部化理論（internalization theory）。內部化理論是指廠商同時決定其所有製程中有哪些步驟是由自己生產（內部化決策），以及每個製程在哪個地點生產（區位決策）。這在機械業尤其明顯，因為機械模具開發的技術與之後複雜的生產分工，必須考慮當地國的技術水

⁵ Ando & Kimura (2005), "The Formation of International Production and Distribution Networks in East Asia, in T. Ito and A. Rose, eds., International Trade.

準、生產環境以及配合條件。綜合而言，以上三個理論均為形成生產網絡與分配時必須考慮的因素。

基於東亞國家彼此有相當的差異，而他們又在同一區域，公司間與公司內部可以進行細緻的分工與貿易，因此形成複雜的跨境貿易。圖 1 是一個典型的日本電子業在東亞進行產業分工之圖示說明。



資料來源：Ando & Kimura (2009)。

圖 1 圖解日本跨國企業之東亞分工方式

（二）東亞國際生產網絡與區域內貿易實證研究

以實證資料分析東亞區域內的貿易型態，Ando 及 Kimura 發現東亞區域內貿易的比重從 1990 年 38.5%，到 2005 年大幅度成長為 44.9%，其中尤其是機械業中間財的區域內貿易由 39.6% 成長為 52.6%，顯示機械業的垂直分工特別明顯。因此東亞以外的市場對東亞出口的重要性已經下降。如果用重力模型（gravity model estimation）來分析，更證實此期間的東亞區域內貿易，其地理距離對於零組件貿易的影響比成品貿易明顯，且東亞區域內的國家因鏈接成本降低而強化彼此的貿易關係，而所得差距在貿易中雖然仍有影響，但其重要性已經下降。

（三）東亞國家區域內貿易與國際生產網絡體系

台灣在日本企業所帶動的國際生產網路形成過程當中亦扮演積極的角色，表 1 顯示東亞各國於 1990 年到 2008 年間的東亞區域內貿易比重變化，從 1990 年代初期到 2008 年，台灣對東亞 11 國的出口比率由 42.7% 增加到 63.5%，增加 20.8 個百分點（見表 1），顯示東亞市場對台灣的重要性增加了將近 21 個百分點，對歐美及日本出口的比重則由 55.4% 降到 33.2%，減少 21.8 個百分點。由於東亞開發中國家為國際生產網絡中的主要加工、組裝地區，台灣對這些地區之出口亦以零組件、半成品為主，歐美市場則為重要的最終產品銷售市場。台灣對東亞出口比重的快速增加，顯示台灣已經積極參與此國際生產網絡。反之，觀察台灣的進口結構，可發現台灣自東亞進口的比率只微幅增加 3.9 個百分點，原因在於台灣並不是最終產品重要的銷售市場。

表 1 東亞各國區域內外出口貿易發展趨勢（1990~2008）

年	貿易夥伴							
	東亞區域內貿易				日本		歐美區域外貿易	
	1990-1994	2005	2008	1990-2008 出口比率 差距	1990-1994	2005-2006	1990-1994	2005-2006
東亞	44.1	50.4	48	3.9	8.6	7.3	40.3	34.2
印尼	62	60	58.5	-3.5	32.9	20.2	27.5	23.7
馬來西亞	54.7	53.5	50.3	-4.4	13.6	9.1	34.1	31.5
菲律賓	36.1	60.6	60.3	24.2	17.4	17	56.4	36
新加坡	48.2	61.5	62.2	14	7.8	5.5	34.6	22
泰國	41.7	51.5	49.2	7.5	17.3	13.1	40.7	28.9
越南	—	45.1	40.9	—	—	12.9	—	38.1
中國大陸	60.5	41.2	36.2	-24.3	15.8	10.2	14.6	40.6
香港	47	60.1	62.7	15.7	5.4	5.1	40.1	29.9
台灣	42.7	62.2	63.5	20.8	11.3	7.4	44.1	25.8
南韓	40.8	49	47.3	6.5	15.7	8.3	37.5	29.4
日本	34.6	47.3	47.8	13.8	—	—	48	37.4

資料來源：本研究計算。

基於東亞區域分工體系之形成，我們進一步檢視其他東亞國家在此區域內的貿易比重，可以發現菲律賓、香港、新加坡應該是此國際生產網絡中接受外人投資、形成產業聚落及再出口成品的重要地區；印尼由於其發展程度與國內市場廣大，主要仍是國際生產分工體系中的接受地區；中國大陸則由於進出口同時均超速成長，無法由進出口結構比看出端倪，惟由於中國大陸在此時期成

為著名的世界工廠，其加工、組裝完成的產品，最終銷售至歐美市場，因此對歐美的出口比重由 14.6% 快速提升至 40.6%。

四、結語：深度整合對投資有正面影響

從日本企業所形成的國際分工模式來看，複雜的生產網絡形成之後，如果投資國可以對地主國相關的境內措施、監管措施、產品標準等有進一步的約定，則對促進投資與貿易勢必有更進一步效果，因此 PTA 與 FDI 的關係隨時間的演變，已有更明顯的正向關係。當實證研究涵蓋愈來愈多當前的 PTA 時，發現 PTA 對 FDI 的正面影響案例也愈來愈多，例如：Lederman (2005)⁶ 發現，加入 PTA 可以使 FDI 增加 1/3，加入共同市場，如果其市場可以因而擴大一倍，則對吸引 FDI 的效果可達到增加 20% FDI 之流入。Medvedev (2011)⁷ 利用 153 個國家 1980~2004 年資料，分析 FDI 淨流入與 PTA 之關係，發現市場的大小，對外開放度及經濟成長率與 FDI 均有正向關係；通膨率、距離與 FDI 則有負向關係。但是當 FDI 流入的地區分為已開發國家及開發中國家時，PTA 只有對開發中國家的 FDI 流入有顯著影響；即當 PTA 使市場擴大 1% 時，對開發中國家（中低所得）FDI 會增加 0.112%，而且 FDI 與 PTA 的關係只有在 1995~2004 初期才有正相關，此期間正是深度整合及全球 FDI 蓬勃發展時期；在 1980~1994 年間的 PTA，則與 FDI 並未有正向的相關性。

綜合而言，由於國際生產網絡與分工之形成，複雜的分工型態使得跨國企業的運籌管理、聯結成本增加，如果能透過 PTA 加強整合、調和制度面差異，應可降低管理成本，因此促使 PTA 增加，並深入到各國境內措施之調和。隨著

⁶ Lederman (2005), Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries: A summary of research findings. *Washington, D. C. World Bank*.

⁷ Medvedev (2011), Beyond trade: The impact of preferential trade agreements on FDI inflows, *World Development* (2011), doi: 10.1016/j.worlddev. 2011.04.036.

國際生產網絡之形成，台灣在其中也扮演著重要角色，包括台灣對東亞各國已展開相當的投資，出口也以零組件及半成品為主，以及區域內貿易快速增加，但是台灣尚未從法制面積極參與區域經濟整合，因此在投資及貿易上均面臨相當不利的條件與不公平競爭。所幸兩岸已經完成經濟合作架構協議（**Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA**），後續的貨品貿易、服務貿易與投資協議正在談判當中，其次台星經濟合作協議也在進行當中，為強化台灣與東亞國家生產網絡與供應鏈關係，這些談判應該儘速完成，同時未來也應該進一步擴大到與其他重要貿易與分工合作夥伴之法制整合，以進一步鞏固台灣在國際生產網絡與供應鏈體系之既有地位。

【本文發表於 WTO 電子報第 309 期，2012 年 4 月 20 日】



緬甸政經改革與台緬經貿關係 展望

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 徐遵慈副研究員、葉俊廷輔佐研究員

一、緬甸政治發展歷程與現況

緬甸在 1948 年脫離英國統治宣佈獨立，由吳努（U Nu）所領導的緬甸政府採行多黨民主議會制。然而 1962 年奈溫（Ne Win）將軍發動政變，推翻原先的民主政府，成立「革命委員會」（Revolutionary Council），緬甸政權自此由軍政府掌控長達數十年之久。1974 年緬甸軍政府決定頒布新憲法，成立人民議會，將國名定為「緬甸聯邦社會主義共和國」（Socialist Republic of the Union of Burma），惟軍政府仍堅持採行一黨專政制度，至 1988 年面臨經濟惡化之窘境，全國各地爆發民眾遊行示威，政權遂由蘇貌（Saw Maung）將軍接管，宣布廢除舊憲法並解散人民議會，更改國名為「緬甸聯邦」（Union of Myanmar）。

軍人在緬甸政治發展歷程中扮演相當關鍵性的角色，自第二次世界大戰結束後直到冷戰時期，緬甸都是由軍人所領導的政府長期專政，民主政治幾乎成為緬甸人民遙不可及的夢想。儘管 1990 年由翁山蘇姬（Aung San Suu Kyi）所率領的「國家民主聯盟」（National League for Democracy）曾選出多位人民議會代表，並組成「緬甸聯邦國家聯合政府」（National Coalition Government of the Union of Burma），但該政府不僅無法擁有實權，反而被緬甸軍政府視為非法組織。緬甸軍政府長期掌控國家大權，由其扶植成立的「國家和平與發展委員會」（State Peace and Development Council, SPDC）為緬甸實際上的

最高國家權力機構，擁有龐大的決策權力，包括任命及解除所有政府內閣官員的職務，以及處理緬甸各項國際事務的權力。

2008 年開始，緬甸軍政府宣布採行公民投票，頒布新憲法，並於兩年後舉行民主選舉，緬甸民主化發展至此始露出一線曙光。2010 年可謂緬甸民主化發展的重要轉捩點，「國家和平與發展委員會」於 10 月頒布《緬甸聯邦共和國憲法》，確定新的國旗及國徽，並將國名變更為「緬甸聯邦共和國」(The Republic of the Union of Myanmar)。同年 11 月，緬甸依據新頒布的憲法舉行多黨制全國大選，共計 37 個政黨登記參加選舉，由緬甸人民直接選出聯邦、省、邦等各級議會代表。2011 年 2 月，緬甸議會選出登盛 (Thein Sein) 為新任總統，隨即在國會會議中宣誓就職，並與「國家和平與發展委員會」主席丹瑞 (Than Shwe) 簽署聯合聲明，正式完成緬甸行政、立法、司法的權力交接。

自緬甸以和平方式政權輪替後，緬甸政府逐步採取各項改革與開放措施，為緬甸的民主化之路奠定基礎。至今，緬甸政府已針對長期以來備受爭議的民主、人權等措施進行改革，包括緬甸總統登盛首度會見反對黨領袖翁山蘇姬；解除對英國廣播公司 (The British Broadcasting Corporation, BBC)、緬甸民主之音 (Democratic Voice of Burma)、自由亞洲電台 (Radio Free Asia) 等國際媒體之管制禁令；宣布釋放 200 名以上的政治犯；修訂緬甸政黨法，使原先只能地下化運作的黨派得以合法登記為政黨；擬推出新版傳媒法案結束媒體審查制度；邀請東協各會員國、美國、歐盟、聯合國觀選團入境觀察緬甸國會補選等。

緬甸政府近年來積極採取改革開放措施，不僅讓緬甸剎時成為全球矚目的焦點，世界主要國家也紛紛重新展開與緬甸之互動關係。2011 年 11 月，東協會員國一致同意緬甸擔任 2014 年東協輪值主席國，率先為緬甸改革之路留下見證。最近幾個月來，國際政要訪問緬甸不絕於途，包括美國國務卿希拉蕊

(Hillary Clinton)、英國首相卡麥隆(David Cameron)、韓國總統李明博(Lee Myung-Bak)歐盟外交政策高級代表艾希頓(Catherine Ashton)、聯合國秘書長潘基文等重要國家及國際組織領袖，頃近更有包括歐盟、¹、挪威、²、澳洲、³、日本⁴等國紛紛宣布將中止或放寬對緬甸之部分制裁或債務。面對國際社會對緬甸改革的肯定，緬甸總統登盛近來亦多次前往世界主要國家進行訪問，積極拓展緬甸對外政經關係；緬甸「國家民主聯盟」領袖翁山蘇姬也預計在國內政局愈趨穩定後，展開一連串的出訪計畫。

觀察緬甸外交政策之發展歷程，緬甸軍政府過去長期以來採取「不依附任何大國與大國集團」的獨立外交政策，直到 1997 年正式加入東協後才逐漸與東協及周邊國家展開較密切之雙邊關係。自 2010 年緬甸新政府就任後，緬甸對外關係開始出現明顯變化，一改過去偏向保守的外交互動模式，透過積極主動的外交政策與世界主要國家交往，期望扭轉緬甸在國際社會之固有形象，同時也進一步提升緬甸在國際政治與經貿體系中之地位。目前為止，緬甸已與 100 個國家建立正式的外交關係，並於 30 個國家建立協助雙邊實質交流的使領館，在緬甸外交政策轉趨積極的情況下，勢將大幅提升其對外關係之發展。

¹ 歐盟於 2012 年 4 月 23 日宣布，將暫停對於緬甸個人及經濟部門之部分制裁，為期一年，包括解除 87 名緬甸高級官員之簽證禁令、歐盟企業可投資緬甸礦產及木材等領域，惟歐盟仍維持對緬甸之武器禁運措施。

² 挪威於 2012 年 4 月 15 日宣布，將不再對挪威與緬甸之間的進出口貿易、融資或簽證等進行制裁，但仍將維持對緬甸之武器出口及軍事合作。

³ 澳洲於 2012 年 4 月 16 日宣布，澳洲對緬甸實施簽證及金融禁令之名單將從 392 人減少至 130 人，包括緬甸總統登盛在內的 200 多名官員的限制措施將被解除，但保留對部分軍方官員及涉嫌侵犯人權之制裁。

⁴ 日本於 2012 年 4 月 21 日宣布，日本將重啟中斷 25 年對緬甸的借款，也允諾免除緬甸所積欠逾 3,000 億日圓債務。

二、緬甸經貿發展趨勢與現況

緬甸目前全國總人口數約 5,913 萬人，國內生產毛額（GDP）約 502 億美元，平均國民所得則約 1,300 美元，仍屬聯合國所定義之低度開發國家（Least Developed Country, LDCs）。⁵2011 年緬甸全年經濟成長率為 5.5%，失業率為 5.5%。出口總額約 88 億 5,600 萬美元，進口總額約 64 億 300 萬美元，主要出口項目包括天然氣、木材、成衣等，主要出口目的地為泰國、香港、中國大陸、印度、新加坡等國；主要進口項目包括石油產品、機器運輸設備、金屬製品、電器用品、塑膠等，主要進口來源地為中國大陸、新加坡、泰國、韓國、印尼等國。

綜觀緬甸產業發展現況，農業為緬甸主要經濟基礎，全國農業勞動人口約 1,890 萬人，占全國總就業人口 70%，2011 年農業產值約占 GDP 的 43%，可謂最重要的經濟命脈。緬甸政府對於農業發展極為重視，提出多項促進農業相關政策措施，例如制定提高稻穀產量計畫、開發水窪地種植計畫、將每年兩季種植提升為三季種植計畫、鼓勵發展良種培育、提高化肥與農藥使用率、提倡科學耕種與推廣同機具使用等，積極推動農業之產量提升與技術升級。緬甸境內也擁有豐富的林業資源，其柚木蘊藏量占世界總體蘊藏量的 75%，林業產品占緬甸全年出口總額比例近 10%。

另一方面，工業則為緬甸政府近年來積極發展的重要產業，目前全國工業就業人口約 174 萬人，2011 年工業產值約占 GDP 的 20%，惟因受到近年外人直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）呈現下滑趨勢，加上緬甸電力供應成本較高、國內外工業產品需求不如預期等因素之影響，使得緬甸工業發展遭受相當嚴重的阻礙，與 90 年代初期快速發展之榮景差異甚遠。儘管如此，

⁵ 依聯合國發表之《2010 年世界低度開發國家統計報告》（World Statistics Pocketbook 2010: Least Developed Countries）所列舉之國家，緬甸目前仍名列其中。

緬甸部分工業部門仍有一定發展潛力，例如食品加工產業仍受到各界矚目，產業占緬甸整體製造業比例的 85%，相關產品則是以供應緬甸國內消費市場為主，雖然因缺乏軟硬體設備讓產業發展受限，但該產業之未來前景在文人政府執政後仍相當受到各界關注。

由於長期以來的軍人專政與總體經濟失調，使得緬甸經濟發展面臨許多嚴重問題，例如政府部門缺乏能力建構，改革面臨困難；金融機構及體系脆弱；資訊缺乏與不透明；經濟發展偏頗；基礎建設嚴重不足；物流發展嚴重落後等。有鑒於此，緬甸新政府自 2010 年上任以來，為有效改善國內經濟發展狀況，並提升與其他國家之經貿關係，遂主動提出若干重要經貿政策以為因應，主要推動之政策重點包括：將提供長達 8 年免稅且可再延長之投資租稅優惠，以使該國成為東南亞最有投資吸引力之地區，並希望引導將外人投資從集中資源開發領域，逐漸轉向製造業。同時，緬甸亦在 2012 年 4 月 1 日取消長期以來採用的固定匯率制度等，做為外匯改革的第一步，並准許民營銀行經營外匯業務。

此外，緬甸政府亦推出多項貿易與關稅開放措施，如放寬進口貿易政策、積極推廣觀光旅遊產業、簡化農產品出口程序等。目前，緬甸國會正修訂《緬甸外人投資法》及《特別經濟區法》等法規，擬放寬緬甸 FDI 所需具備的投資資格及租稅優惠年限，也期望透過修訂外人投資法規，鼓勵外商投入能夠創造就業的製造業，促進產業升級與提升就業機會。由此觀察，緬甸新政府就任後為加強對外人直接投資的經濟利益與吸引力，正快速擺脫過去封閉的經貿政策，陸續提出多項改革開放措施，將緬甸豐富天然資源與廣大勞動市場行銷至全世界。

在緬甸對外經貿關係中，緬甸與中國大陸之雙邊關係一向深受關注。中緬雙方於 1950 年建交以來，存在深厚的互動基礎，近年則陸續簽署多項經濟合作協議，包括相互給予最惠國待遇之貿易協定、《關於邊境貿易的諒解備忘錄》、《關於成立經濟貿易和技術合作聯合作委員會的協定》以及《關於鼓勵促進和保護投資協定》。中緬在經貿方面的合作領域，也從建交初期的貿易與經濟援助，逐漸擴展到工程承包、投資與多邊合作領域，雙邊貿易亦維持穩定發展趨勢，2011 年雙邊貿易金額約 42.52 億美元。中緬擁有緊密的政治與經

貿關係，中國大陸不僅是緬甸在國際政治上的盟友，陸資企業對緬甸經濟發展帶來的大量資金挹注，更相當程度掌控著緬甸的經濟命脈。

總體而言，緬甸境內蘊藏豐富的天然資源，同時也擁有相當廣大的消費市場，在緬甸文人政府積極推動改革開放政策，加上世界主要國家紛紛解除對緬甸之經貿相關禁令的情況下，緬甸對外經貿關係之發展勢必將大幅改善，緬甸也將躍升為當前眾所矚目的新興市場。

三、台緬雙邊經貿關係與未來展望

我國與緬甸之互動關係起源甚早，在歷史因素的影響下，我國與緬甸人民之互動關係極為頻繁，目前為止已有相當多的緬甸華僑取得中華民國國籍，也有部分緬甸僑胞因而選擇在台灣落地生根。由於語言、文化、歷史方面的共通性，許多緬甸華僑長期以來皆把台灣做為接受高等教育的首要選擇，也讓這些緬甸華僑在學成歸國後仍維持著與台灣之間的良好互動關係。此外，我國較為活躍的非政府組織亦曾長期深入緬甸服務，無論是急難救助、醫療協助、技術合作、或是其他透過民間力量所給予的協助，都讓台灣與緬甸建立友好的民間互動關係。

根據我國關稅總局統計資料顯示，2011 年台緬雙邊進出口貿易總額約 2 億 701 萬美元，較 2010 年增加約 3,622 萬美元，成長幅度為 9.6%。其中，台灣對緬甸出口額約 1 億 3,271 萬美元，較 2010 年成長 10.6%，主要出口項目包括經護面、鍍面或塗面之鐵或非合金鋼扁軋製品、合成纖維絲紗梭織物、不帶毛之牛皮、鍛造、針織品等，多屬已加工之工業產品。而台灣自緬甸進口額約 7,430 萬美元，較 2010 年成長 7.8%，主要進口項目包括原木、去莢之乾豆類蔬菜、光纖及光纖束、其他油料種子及含油質之果實、木材等，多屬原物料及農產品。

在投資活動方面，依據經濟部投資審議委員會統計，我國對緬甸投資甚早，在 1990 年代台商紛紛前往中國大陸、中南半島投資時，曾有一批台商看好緬甸豐饒資源與低廉勞動力，而至緬甸投資設廠，惟其後因緬甸政治環境惡

化，以致多數台商紛紛撤離，也因緬甸軍政府過去對台灣態度並不友善，使得台緬間經貿互動關係停滯不前。近年因緬甸政治因素，使得台商對緬甸貿易與投資均透過第三國（如新加坡、香港）等間接方式進行，也形成台商極大的不便與不安，這是目前台緬經貿關係發展的最主要障礙。

此外，由於台緬之間並未設立任何官方或半官方的代表處、辦事處與固定對話管道，造成台灣方面蒐集緬甸資訊與商情之極大不便，窒礙台緬經貿發展。惟近一年來台商前往緬甸考察貿易、投資環境者絡繹不絕，許多台商看好緬甸龐大的內需市場商機與投資潛力，使得緬甸儼然成為一個新興的處女地市場。

從總體觀察，台灣與緬甸在產業發展上存在相當程度的互補特性，台灣擁有充沛資金與絕佳技術，緬甸則擁有豐富原物料及廣大人力資源，儘管政治因素導致過去的台緬關係遲滯不前，但展望緬甸文人政府執政之後，致力於推動緬甸經貿發展，並與各國廣結善緣，因此緬甸政府未來如能採取較過去務實的做法，發展與台灣經貿合作，則台緬雙邊關係的突破與進展將大有可為。

緬甸擁有年輕、充沛的勞動力、豐富的天然資源，以及與東協國家及周邊國家如中國大陸、日本、韓國、印度等所建立之深厚關係與自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）網絡，有潛力在若干年後成為中南半島的明日之星。我國廠商應密切關注緬甸的政經改革與經濟發展，將政治、經濟等各種外部及內部風險納入整體考量與規劃，擇定是否前往緬甸佈局。而觀諸中、日、韓等皆已深耕緬甸多年，這些國家為加強與緬甸經貿關係所採取的策略，包括運用政府開發援助（Official Development Assistance, ODA），積極鼓勵企業投資與貿易，提供及時商情、商展、出口保險、融資等協助等，都值得我國政府與貿易拓展機構參考。

【本文發表於 WTO 電子報第 314 期，2012 年 5 月 25 日】



韓國推動 FTA 政策方向與組織架構之探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成顧問

一、前言

自 WTO 機制啟動後，各國推動自由貿易協定（Free Trade Agreement，FTA）之區域合作，呈現快速之成長趨勢。

依據 WTO 接獲來自全世界 150 多個會員之相關報告指出，截至 2011 年止，正式生效之區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）計達 314 件，其中已生效之 FTA，1970 年之前僅有 4 件，1970 年代為 11 件，1980 年代為 9 件，自 1995 年 WTO 啟動後，則達 271 件，占整個 RTA 之 86.3%。

韓國為期有效因應此一發展趨勢，頃採行策略性及積極性之多軌（Multi Track）方式，致力推動簽署 FTA，以利發揮 FTA 之最大效益，並在同一時段與主要相關國家或經濟圈，分別展開諮商，作為簽署 FTA 之基本原則，擴大提升韓國之對外競爭力，進而推動韓國之整體經濟發展邁向先進化。

二、韓國推動 FTA 之政策方向

韓國之經濟發展，屬於透過對外貿易致力成長之典範國家，亦以持續擴大對外貿易，謀求社會建設及人民福祉之國家。所以在加入《關稅及貿易總協定》（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）及 WTO 後，成為代表多邊貿易體制組織之最大受惠國家之一。

就目前之世界貿易環境而言，以 FTA 為中心之區域主義（regionalism），正在加速蔓延，此一發展趨勢，自 GATT 轉向 WTO 體制後更趨活絡，尤其自杜哈發展議程（Doha Development Agenda, DDA）遲遲無法達成協議之際，大部分國家均選擇較易達成的雙邊或區域協定，相對助長更多國家積極推動 FTA。韓國也掌握這個趨勢，政策方向上支持推動洽簽 FTA。

（一）擴大對外貿易致力經濟成長

自 1992 年歐盟（European Union, EU）區域組織啟動以及 1994 年《北美自由貿易協定》（North American Free Trade Agreement, NAFTA）生效後，區域主義大幅擴散，加速提升 FTA 之重要性。

韓國為因應 FTA 日益擴散之世界潮流，亦分別與主要國家或經濟圈推動簽署 FTA，致力開拓國際市場，並透過韓國國內市場之開放及產業結構之調整，帶動國家之整體經濟發展邁向國際化及透明化。

韓國之經濟發展，因以出口為導向，對外經濟規模約占國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）80%以上，其中 2010 年之對外貿易總值（出口+進口）占當年 GDP 87.9%，足見透過簽署 FTA，擴大對外貿易，乃係韓國致力國家經濟發展與成長不可或缺之一環。

韓國為期擴大商品之出口競爭力，確保穩定之國際行銷市場，必須與主要貿易對象國家簽署 FTA。此外，就積極層面而言，透過機動性之市場開放與自由化，可以增強韓國之產業競爭力，進而奠定貿易自由化（trade liberalization）之基礎，以利更進一步提升韓國在國際社會之地位與國家形象。

（二）加速推動 FTA 躋身世界經濟大國

韓國政府為期有效因應日益擴散之 FTA 成長趨勢，確保穩定之國外市場，

並透過國內市場之開放，提升韓國經濟競爭力起見，經積極推動 FTA 之結果，截至 2012 年 3 月 15 日止，已簽署並已生效之 FTA 計有韓—智利、韓—星、韓—東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）、韓—印度、韓—歐洲自由貿易聯盟（European Free Trade Association, EFTA）¹、韓—歐盟²、韓—秘魯及韓—美等 8 個，涵蓋國家達 45 個，另與土耳其及哥倫比亞已完成諮商。正在進行諮商之 FTA 計有韓—加拿大、韓—墨西哥、韓—波斯灣合作理事會（Gulf Cooperation Council, GCC）³、韓—澳、韓—紐、韓—印尼及韓—中等 7 個，涵蓋之國家共達 12 個。至於尚在共同研究或已進行準備諮商之 FTA，則有韓日、韓中日、韓—南方共同市場（Mercosur）⁴、韓—以色列、韓—越、韓—蒙古、韓—中美洲、韓—馬來西亞、韓—俄及韓—南部非洲關稅同盟（South African Customs Union, SACU）⁵等 10 個，涵蓋之國家共達 21 個，總計共達 76 個國家，約占全世界 FTA 締約國國內生產毛額（韓國之 GDP+締結 FTA 國家之 GDP）之 61%，就此點來看，韓國繼智利（87%）及墨西哥（72%）之後，占據全世界第 3 位。

茲將韓國在全世界推動 FTA 之概況分述如次：

¹ EFTA：不包括列支敦士登公國（Principality of Liechtenstein）。

² EU 以 Extra 為基準。

³ GCC：計有阿拉伯聯合大公國、阿曼、巴林、卡塔爾、科威及沙烏地阿拉伯等 6 個國家。

⁴ Mercosur：計有巴西、阿根廷、烏拉圭及巴拉圭等 4 個國家。

⁵ 南部非洲關稅同盟（Southern African Customs Union, SACU）：計包括 Botswana、Lesotho、Namibia 及南非等 5 個國家。

表 1 韓國在全世界推動 FTA 之概況—以 2012 年 7 月 31 日為基準

國家或區域名稱	最近諮商及推動現況	2009 年進口市場規模/以 WTO 為基準	2008 年平均關稅稅率/以 WTO 為基準	備考
一、已生效之 FTA				
1.智利	2004 年 4 月 1 日生效	424 億美元	6.0%	
2.新加坡	2006 年 3 月 2 日生效	2,458 億美元	0%	
3.東協 (ASEAN)	2007 年 7 月 1 日商品協定生效 2009 年 5 月 1 日服務業協定生效 2009 年 9 月 1 日投資協定生效	7,253 億美元	—	
4.印度	2010 年 1 月 1 日生效	2,496 億美元	13.0%	CEFA
5.歐洲自由貿易聯盟 (EFTA)	2006 年 9 月 1 日生效	2,286 億美元	—	
6.歐盟 (EU)	2011 年 7 月 1 日生效	1 兆 6,733 億美元	5.6%	
7.秘魯	2011 年 8 月 1 日生效	217 億美元	6.1%	
8.美國	2012 年 3 月 15 日生效	1 兆 6,053 億美元	3.5%	
二、達成協議之國家				
1.土耳其	2012 年 3 月 16 日完成基本協定及商品貿易協定之草簽	1,409 億美元	9.7%	
2.哥倫比亞	2012 年 3 月完成第 7 次諮商	329 億美元	12.5%	

國家或區域名稱	最近諮商及推動現況	2009 年進口市場規模/以 WTO 為基準	2008 年平均關稅稅率/以 WTO 為基準	備考
三、正在進行諮商之國家				
1.加拿大	2008 年 3 月完成第 13 次諮商	3,299 億美元	4.7%	
2.墨西哥	2008 年 6 月完成第 2 次諮商	2,415 億美元	12.6%	
3.海灣合作理事會 (GCC)	2009 年 7 月完成第 3 次諮商	3,018 億美元	—	
4.澳洲	2011 年 9 月完成第 7 次諮商	1,655 億美元	3.5%	
5.紐西蘭	2010 年 5 月完成第 4 次諮商	255 億美元	2.2%	
6.印尼	2011 年 7 月 7 日舉行第一次 CEPA 共同研究			
7.中國大陸	2012 年 5 月 15 日在中國北京舉行第 1 次諮商 2012 年 7 月 3 日至 5 日在韓國濟州島舉行第 2 次諮商	10,057 億美元	9.6%	
四、尚在共同研究或已進行準備諮商之 FTA				
1.蒙古	2008 年 10 月達成民間共同研究之協議	21 億美元	9.6%	
2.以色列	2010 年 8 月完成共同研究	493 億美元	6.8%	
3.越南	2011 年 3 月完成工作小組第 3 次會議	699 億美元	16.8%	
4.南錐共同市場 (MERCOSUR)	2009 年 7 月為推動貿易協定 (TA) 展開諮商，並簽署 MOU 成立共同協	1,863 億美元	—	

國家或區域名稱	最近諮商及推動現況	2009 年進口市場規模/以 WTO 為基準	2008 年平均關稅稅率/以 WTO 為基準	備考
	商體制			
5.日本	2010 年 9 月舉行局長級諮商	5,520 億美元	5.4%	
6.中美洲	2010 年 10 月展開公同研究	508 億美元	—	
7.韓、中、日	預訂於 2012 年內完成產、官、學之共同研究			
8.馬來西亞	2011 年 5 月 1 日開始研究			
9.俄羅斯	尚在推動中			
10.南部非洲關稅同盟 (SACU)	尚在推動中			

資料來源：韓國外交通商部通商交涉本部。

三、韓國推動 FTA 之政策準則

自 WTO 機制啟動後，各國推動 FTA 之區域合作趨勢亦隨之快速增加，由於韓國之經濟發展，一向採行出口導向之策略，對外貿易依存度高達 80% 以上，持續之出口成長乃係經濟發展之主要動力。

(一) 擬訂 FTA 策略路線圖

韓國政府為期有效因應 FTA 日益擴散之世界潮流，以期在國際市場獲取更多之利益，爰於 2003 年 8 月擬訂「FTA 策略路線圖」(FTA Road Map)，據以與相關國家或經濟圈就簽署 FTA 展開多元化之運作，並以主要先進國家、資源豐富國家以及巨大經濟圈等，為優先簽署 FTA 之對象，進而建構簽署 FTA 之網路 (Network)，惟 FTA Road Map 係韓國外交通商部之「內規」，屬於內部參考之機密文件，不得對外公開，其主要內容係規範韓國推動 FTA 之先後時程與優先順序等。

（二）頒布締結自由貿易協定程序規程

2004 年 4 月韓智利 FTA 生效後，韓國政府鑒於擴大推動 FTA，對韓國致力國家整體經濟發展暨提升國際社會地位甚有裨益，乃決定加速積極推動 FTA，爰繼 FTA Road Map 之後，復於 2004 年 6 月 8 日以大統領訓令第 121 號，頒布「締結自由貿易協定程序規程」（**Presidential Directive on Procedures for the Conclusion of Free Trade Agreement**），以利更進一步作為韓國政府推動 FTA 之政策方向與作業程序，2008 年 8 月 28 日該規程另以大統領訓令第 224 號作部分修正。

「締結自由貿易協定程序規程」屬於行政命令，全文計分 5 章，凡 26 條，其中第 1 章為總則、第 2 章為自由貿易協定推動機構等、第 3 章為協商前程序、第 4 章為協商程序、第 5 章則為協商後程序。

茲將「締結自由貿易協定程序規程」之主要內容分述如次：

1. 程序規程之目的

該規程係為締結 FTA 成立相關推動機構、運作及規範有關程序，進而有效推動簽署作業，以期在推動之過程中，能提高國民之瞭解與參與之意願為主要目的。

2. 規範相關組織機制

- （1）為期有效審議及締結自由貿易協定之相關事項，得依據該規程之規定，在外交通商部下設立「自由貿易協定推動委員會」，審議自由貿易協定政策之基本方向及推動策略。
- （2）「自由貿易協定推動委員會」由 15 位委員組成，其中 1 人擔任委員長，委員長由外交通商部通商交涉本部長（**Minister for Trade**）擔任，委員則由政府各相關部會及中央行政機構次官補及室長級官員（相當於我國中央部會之常務次長）擔任。
- （3）「自由貿易協定推動委員會」為處理相關事務，得指派幹事 1 人，幹事

由外交通商部通商交涉本部自由貿易協定交涉代表（相當於常務次長）充任之。

- （4）「自由貿易協定推動委員會」為有效執行推動委員會之決議事項，得在推動委員會下另設置「自由貿易協定實務推動委員會」，「實務推動委員會」之議長（主席）由外交通商部通商交涉本部自由貿易協定交涉代表（推動委員會幹事）擔任，委員則由政府各相關部會及中央行政機構之局長（司、處長）級官員（由相關單位之首長推薦）擔任。
- （5）依據該規程得另設置「自由貿易協定民間諮詢會議」，以利在締結自由貿易協定之過程中，聽取有關企業界及學者專家之意見，作為推動 FTA 之政策參考。
- （6）「自由貿易協定民間諮詢會議」之成員為 30 人以內，議長（主席）由「自由貿易協定推動委員會」委員長擔任，委員則由相關學者專家及民間企業界領袖或代表擔任，委員之任期為 2 年，可以連任。

3. 協商前程序

- （1）有關推動 FTA 基本策略之擬訂

自由貿易協定推動委員會於召開推動委員會議時，應就有關推動 FTA 之基本策略進行審議後，呈報對外經濟長官會議⁶，俾就有關事項進行審查及決議。

- （2）有關推動 FTA 妥適性之探討

委員長依據上述審查及決議之基本策略，應就與特定國家或地區締結 FTA

⁶ 對外經濟長官會議：由韓國中央各部會部長組成，並由企劃財政長官（部長）擔任召集人，舉凡各項重要對外經貿政策，均需先經過對外經濟長官會議進行審議後，再呈報大統領核可。

事宜，徵詢自由貿易協定實務推動會議及民間諮詢會議之意見。此外，政府如認有必要，在徵詢上述意見之前，得先要求政府出資之研究單位進行研究，並應將該研究報告送請實務推動會議及民間諮詢會議進行討論。

（3）有關推動 FTA 之審議

委員長依據上述程序就推動 FTA 認為可行時，得召開推動委員會會議，針對與特定國家或地區推動 FTA 之妥適性、必要性以及具體之推動方向等問題，進行審查及決議。

（4）有關推動 FTA 諮商之時程

委員長依據上述決議事項，與特定國家或地區展開有關 FTA 之諮商時，應就其展開諮商之時程等，呈報對外經濟長官會議進行審查及決議。但在推動之過程中，倘與對象國家或地區就有關事項仍有協商之必要時，得在正式展開諮商前，應將與有關國家或地區就協商之事項，先呈報對外經濟長官會議審查及決議。

（5）有關推動 FTA 諮商之前置作業

委員長依據上述事項接獲對外經濟長官會議之決議指示事項後，應與 FTA 之對象國家或地區，先就 FTA 之效益、範圍、締結原則、諮商方案及雙方相關制度等交換意見，並將其協商結果，呈報對外經濟長官會議裁示，俾作為展開正式諮商之政策方向。

4. 協商程序

（1）有關諮商代表團之組成

委員長依據上述規定，得與特定國家或地區展開有關 FTA 之諮商，並在獲得對外經濟長官會議之審查與決議後，遵照政府代表及特使任命相關法律之規定，由有關部會首長推薦之人選，籌組諮商代表團。

(2) 有關諮商議題之審議

委員長在決定展開 FTA 之諮商時，應先召開推動委員會，就相關擬諮商之議題等進行審議，如認有必要，得再呈請對外經濟長官會議進行審查及調整。

(3) 有關諮商進程之報告與說明

委員長依據上述規定，得就諮商議題及諮商策略等下達指示令，並全盤掌理有關諮商之督導業務。

(4) 有關諮商達成協議後之事項

代表團之首席代表在與 FTA 對象國家或地區完成諮商，並將其諮商內容呈報對外經濟長官會議裁定後，得與諮商對象國家或地區，就協定文進行草簽。

5. 協商後程序

(1) 有關諮商結果之報告事項

委員長於達成 FTA 之諮商後，得向國會報告諮商結果，並以適當之方式告知國民。

(2) 有關諮商後需追加補充之事項

委員長依據簽署之 FTA，如認有必要，得召開推動委員會，就諮商結果是否有追加調整之處進行討論，倘有需追加調整或補充時，得呈報對外經濟長官會議，針對需調整或補充之內容進行審查及決議。

(3) 有關 FTA 簽署後之國內批准事項

外交通商部長官依據憲法第 60 條第 1 項、第 73 條及第 89 條之規定，應

將 FTA 之內容送請國務會議⁷議決後，呈報大總統核可，並於完成簽署作業，再送請國會完成批准同意程序。

（4）有關 FTA 生效及具體實施事項

委員長在 FTA 生效之前，應向利害關係人就協定已確定之廢除關稅計畫及原產地基準等相關事項，舉行說明會，以利促使利害關係人能夠充分了解與適應。

四、韓國推動 FTA 之運作體制

就韓國推動 FTA 之運作體制而言，以對外經濟長官會議為最高之決策機構，其下再設置對外諮商及對內協商兩個推動機制，其中對外諮商由外交通商部通商交涉本部為主政單位，並由通商交涉本部下之 FTA 交涉代表（相當於我國中央部會之常務次長）為業務單位之負責人，至於韓國 FTA 代表之首席代表，則視其諮商對象國家而言，如以美國及歐盟等先進大國或巨大經濟圈為例，通常均以外交通商部通商交涉本部長（部長級）擔任，較為次要之諮商國家則由 FTA 交涉代表擔任。至於在對內協調方面，則由企劃財政部附設之 FTA 國內對策本部主政。

茲將韓國推動 FTA 之運作體制列表分述如次：

⁷ 國務會議：相當於我國之行政院院會。

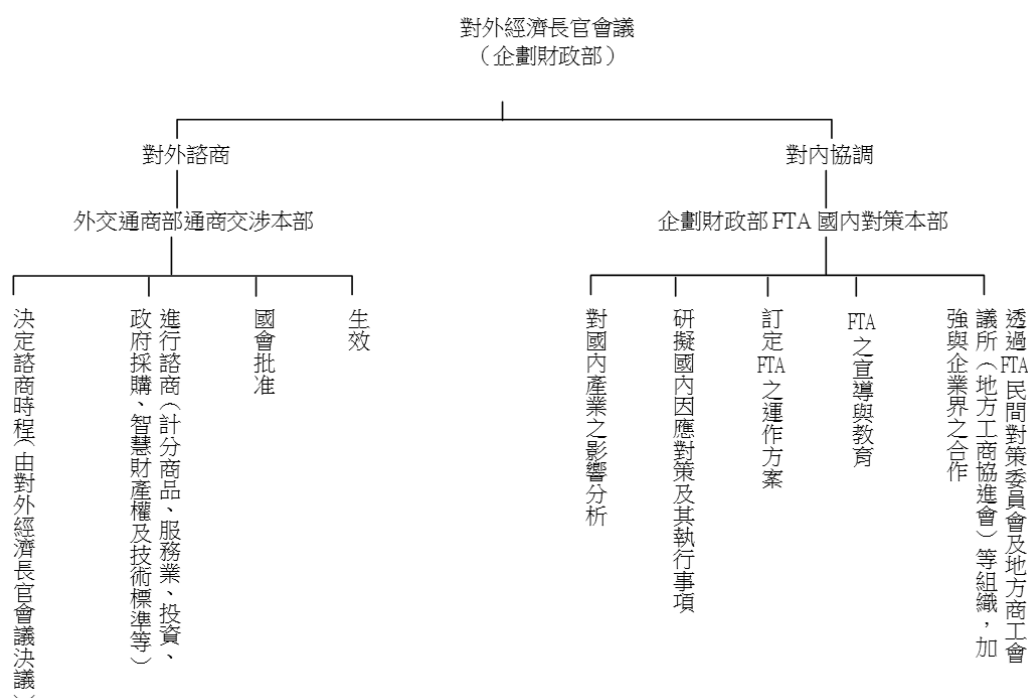


圖 1 韓國推動 FTA 之體制

(一) 對外經濟長官會議

就韓國推動 FTA 之體制而言，由企劃財政部長官（部長）所主持之對外經濟長官會議，為最高之決策機構，舉凡對外諮商之 FTA 政策方向等，均需獲得對外經濟長官會議之通過，始能展開各項諮商，至於在諮商內容方面，則包括對外諮商及對內協調兩部分。

1. 對外諮商

韓國 FTA 之對外諮商由外交通商部通商交涉本部主政，其主要工作項目包括（1）決定諮商之時程（由對外經濟長官會議決議）（2）進行諮商（計分商品、服務業、投資、政府採購、智慧財產權及技術標準等 7 至 10 個項目）（3）國會批准及（4）生效等。

2. 對內協調

韓國 FTA 之對內協調，由企劃財政部 FTA 國內對策本部主政，其主要工作項目包括（1）對國內產業之影響分析（2）研擬國內因應對策及其執行事項（3）訂定 FTA 之運作方案（4）FTA 之宣導與教育及（5）與企業界等之溝通與合作（透過 FTA 民間對策委員會與各地方之工商團體加強合作關係）。

（二）對外諮商機制

韓國於 1998 年金大中總統執政時，曾將外務部改組為外交通商部之同時，在外交通商部下設立通商交涉本部（Ministry for Trade），本部長亦為部長級，對外統稱部長，目前通商交涉本部下，主司 FTA 業務部門，除 FTA 交涉代表（常務次長級）1 人外，尚有 FTA 政策局及 FTA 交涉局，兩局下另設有 7 個課⁸，其工作人員雖然共有 180 人，惟實際承辦 FTA 業務之人員僅及 70 人，其餘為打字員、秘書、行政人員及助理等。

韓國近年來因推動多軌式之 FTA 政策，在展開與 EU 及美國 FTA 之同時，亦與其他相關國家進行諮商，韓方認為以上述有限之人力推動 FTA 業務，實有不勝負荷及力不從心之感，爰擬仿效美國貿易代表署（United State of Trade Representative, USTR）之組織架構，擴大編制及員額。

美國於 1963 年成立總統直屬之「貿易談判特別代表部」，1979 年擴大改組為 USTR，雖然美國國務院及商務部等單位亦辦理貿易相關業務，但仍由 USRT 統籌協調部會間之作業程序，並擔任對外交涉窗口以及對利害當事國不公平貿易報復政策措施之裁定等。

至於在人力培訓方面，由於談判人才應具備專業知識、外語能力及敏捷之頭腦反應等，並非短期內可以完成。

⁸ 韓國中央部會之「課」，相當於我國中央部會之「科」。

韓國鑒於 2012 年將面臨更為嚴重之世界經濟蕭條局面，並將分別重啟與中國及與日本之 FTA 諮商，在此種情況下，如何有效紓解談判之「人荒」問題，亦係韓國政府另一項急待克服之課題。

茲將韓國外交通商部通商交涉本部之 FTA 交涉代表組織架構分述如次：

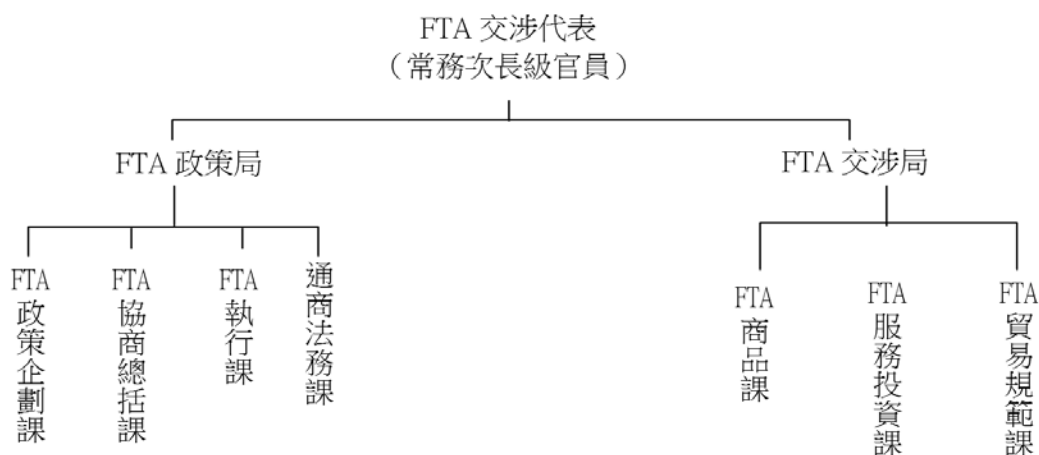


圖 2 韓國 FTA 交涉代表組織圖

(三) 對內協調機制

韓國政府鑒於先前在與美國推動 FTA 之過程中，民間反對之聲浪不斷，相對影響韓國政府推動 FTA 之正常運作，乃由企劃財政部主導成立「FTA 國內對策委員會」，以利政府推動符合民意支持之 FTA。

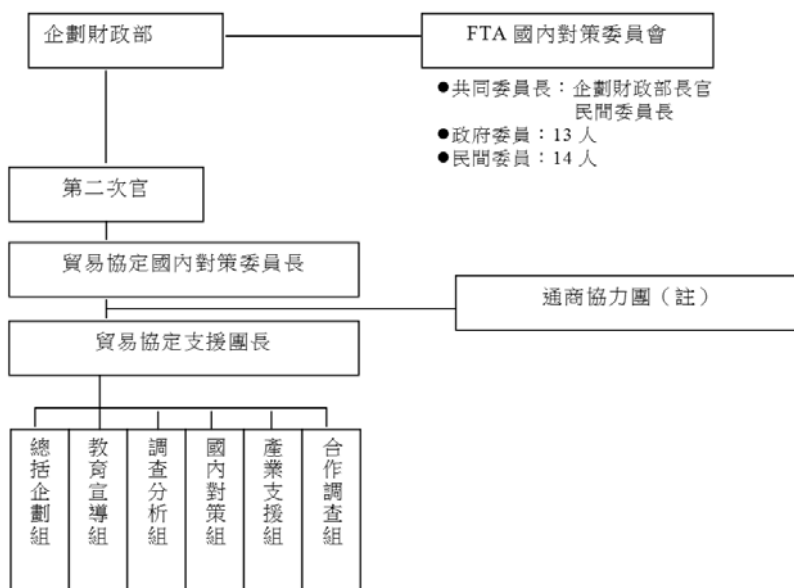
FTA 國內對策委員會係政府 FTA 主政單位，將準備簽署之 FTA 相關資訊提供國民週知，並接受國民之意見，以利化解國民對 FTA 之反對立場，進一步聽取民間意見，瞭解大眾心聲，以期研擬有利於民間之 FTA，俾作為政府簽署符合全民利益之 FTA，進而呼籲民間支持政府對已簽署之 FTA，能在國會順利完成立法程序，早日付諸實施。

韓國 FTA 國內對策委員會由委員 27 人組成，其中政府官派委員為 13 人，民間推舉委員為 14 人，對策本部之委員長採雙人制，其中 1 人為官派委員長，

另 1 人則為民間推舉之委員長。

官派委員包括企劃財政部長官、教育科學技術部長官及行政安全部長官等，並由企劃財政部長官擔任委員長，民間推舉之委員則包括學術界 5 人、工商團體領袖 3 人、媒體 1 人、農民團體 1 人、企業界 2 人及民運團體 2 人等，並由委任推舉 1 人擔任委員長。

茲將韓國 FTA 國內對策委員會之組織架構及其運作職掌分述如次：



註：通商協力團主要任務係負責有關貿易合作及推廣之業務。

圖 3 韓國 FTA 國內對策委員會組織表

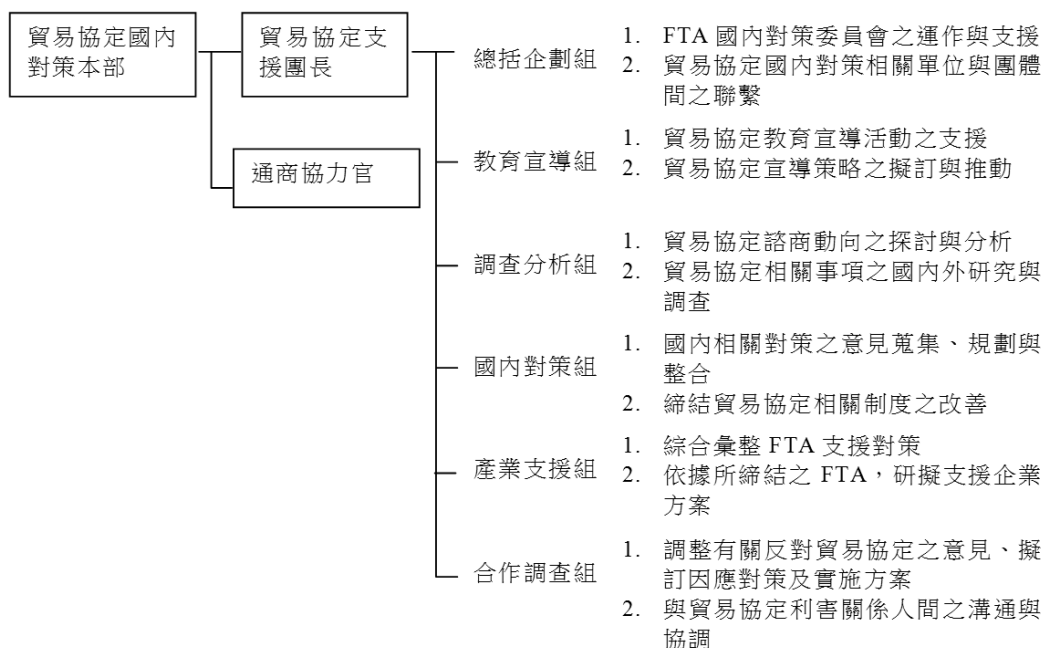


圖 4 對策本部

五、結論

韓國近年來為致力整體之經濟發展、擴大對外貿易領域、確保穩定之出口市場暨有效改善產業結構起見，爰積極推動與世界主要貿易大國或經濟圈簽署 FTA，以利妥適因應日益擴散之區域保護主義，進而躋身世界經濟大國行列。

至於選擇簽署 FTA 之對象基準，則以經濟之妥當性、政治與外交考量以及簽署 FTA 後，對韓國整體發展能有所助益之國家或經濟圈為先決考量。

韓國 2011 年 7 月與歐盟之 FTA 生效後，以實質 GDP 為基準，就長程而言，最高可增加 5.6%，並估計在今後 15 年期間，韓國對歐盟之貿易收支，年平均將增加 3.61 億美元。至於韓美 FTA 自 2012 年 3 月 15 日生效後，預估在今後 10 年期間，實質 GDP 將增加 6.0%，製造業對美國之貿易收支，年平均則將增加 7.5 億美元。

韓國繼韓—歐盟 FTA 及韓美 FTA 之後，目前將推動 FTA 之下一個重要對象國家選向中國大陸及日本，並以中國為第一優先考量，截至 2012 年 7 月止，已先後與中國舉行過 2 次諮商，一旦韓國與中國大陸以及韓國與日本，甚至韓、中、日三國分別完成 FTA 諮商並簽署後，韓國在世界經濟領域，必將形成更為巨大之影響力及領先地位。

值此我國亦正在積極倡導 FTA 之際，韓國致力推動 FTA 之政策方向、施政準則、組織架構及運作體制等，似值我國參考與借鏡。

資料來源：

韓國外交部通商通商交涉本部

韓國企劃財政部

韓國對外經濟政策研究院

【本文發表於 WTO 電子報第 326 期，2012 年 8 月 17 日】



韓－歐盟及韓－美 FTA 生效後 韓國政府對畜牧業所採取之因 應對策

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成顧問

一、前言

韓國政府為期有效因應韓－歐盟（European Union, EU）自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）及韓－美 FTA 生效後，對畜牧業帶來之衝擊與損失，不僅採取補償性支援措施，亦積極推動將農畜業轉型為具競爭力之產業，其中包括財政支援、租稅改革以及制度重整等方案。

2007 年韓－美 FTA 達成協議，完成簽署後，韓國政府遂於同年 11 月 6 日發表有關未來 10 年（自 2008 年至 2017 年）因應 FTA 生效後對韓國農畜漁業傷害之配套措施－籌措相當於 21 兆 1 百億韓元（以 2012 年 10 月 1 日為基準，每一美元兌換 1,112 韓元），作為紓困基金，其中用於畜牧業之金額為 4 兆 7 千億韓元，約占總基金之 22.3%。

2008 年 5 月 29 日韓國重啟美牛進口後，復發表未來 9 年（自 2009 年至 2017 年）促進畜牧業發展計畫，籌措 2 兆 1 千億韓元，作為因應基金。

2010 年 11 月 17 日韓國政府為因應韓－歐盟 FTA，有效提升畜牧業之競爭力，再發表未來 10 年（自 2011 年至 2020 年）籌措 2 兆韓元基金之計畫，作為補強畜牧業發展之支援對策。

凡此種種均足以顯示韓國政府為因應 FTA 時代之來臨，開放市場、防範衝擊與損失之決心與政策。

二、韓－歐盟 FTA 生效後對畜牧業所採取之配套措施

韓－歐盟 FTA 於 2011 年 7 月 1 日生效後，對韓國畜牧業而言，勢必帶來相當大之衝擊與損失，其中在養豬方面，在今後 15 年期間，生產計將減少 1,214 億韓元，在乳酪業方面，在今後 15 年期間，生產計將減少 805 億韓元，在養雞業方面，在今後 15 年期間，生產將減少 331 億韓元，至於在牛肉方面，由於歐洲產牛肉之衛生條件因素，加上歐洲牛肉無法與美牛及澳洲牛肉相比較，故在短期內，韓國將不會進口歐洲牛肉，惟因韓-歐盟 FTA 生效後，韓國開放歐洲之豬肉及雞肉之進口，故在今後 15 年期間，預估亦將相對減少約 526 億韓元之生產。

韓國政府為期因應開放畜牧業市場之衝擊與損失，將採行下列相關措施：

（一）養豬業

1. 提高生產力

- （1）為期預防家畜疾病及減少使用抗生素等動物藥品，將擴大支援畜牧設施現代化，其中支援期間，自 2009 年延長至 2020 年，支援對象則從 1 萬 2 千戶擴大為 1 萬 5 千戶。
- （2）截至 2014 年止，將積極推動養豬業根絕疾病措施，其中包括加強防範豬群疾病之管理，養豬農家之防疾教育及專業防疾人員之培訓等。
- （3）加強養豬業者之疾病管理，其中包括透過舉辦研討會或相關集會擴大宣導，設立符合先進國家水準之專業養豬培訓機構以及對全國養豬農戶，每週實施一次疾病防治及防疾管理之政策輔導等。
- （4）透過豬種場專業化與清淨化，提供優良及無病之豬種，其中包括對獲得優良評價之農家，提供利率 1% 及為期 2 年之畜產設施現代化資金融資，

建構養豬農場間之合作網絡，形成綜合性之管理體制。

- (5) 針對日本、中國大陸及香港等豬肉出口國家，進行豬肉肉品及豬種之消費偏好調查，輔導養豬農戶生產符合國際標準之肉品。
- (6) 支援成立豬種人工受精（A1）中心，以利擴大豬肉肉品之生產，為期推動此一中心之專業化，將提供必要之設備及周轉資金。

2. 建構糞尿處理基礎

- (1) 截至 2020 年止，將擴大家畜糞尿共同資源化設施及共同處理設施，以期將豬群之糞尿減少 50%（約 1,700 萬噸），其中共同資源化設施，2009 年為 39 處，2011 年增加為 70 處，2020 年將再擴大為 150 處（處理能力每年為 450 萬噸），至於共同處理設施，2009 年為 68 處，2011 年增加為 73 處，2013 年將擴大為 100 處（處理能力每年為 350 萬噸）。
- (2) 邀集相關大學與研究機構之學者專家，成立畜產環境資源化推動委員會，以利研擬家畜糞尿回收利用技術之開發與普及。

3. 加強輔導加工產業

- (1) 邀集韓國食品研究院、國立畜產科學院、加工廠商及大學教授等，共同成立肉品加工專家委員會，以利透過研究與發展（R&D），推動豬肉肉品加工及運銷之管理。
- (2) 為期培訓肉品加工專業人才，將透過韓國農村振興廳及韓國食品研究院等，實施專業培訓計畫。
- (3) 為期改善國產香腸之品質，將人工香腸之腸衣，轉換為天然腸衣（利用豬腸），對於目前市場供不應求之天然香腸所使用之豬腸（約 500 公噸），將實施「配額關稅」，降低進口關稅及增加進口數量。

（二）酪農業

1. 穩定供需

- （1）邀集相關大學教授、韓國食品研究院、國立家畜科學院及乳品加工廠商等，成立乳品加工委員會，推動多樣化技術開發。
- （2）為防範乳品及乳製加工品進口增加趨勢，將研擬有效之供需穩定體制。
- （3）為期增加乳品長期性消費，將研擬擴大供應國民小學牛乳之對象及範圍。

2. 提高生產力

- （1）透過改良玉蜀黍之品種及擴大生產等，來提升生產力，進而減少約 20% 之生產成本。
- （2）為期支援都市近郊之酪農，將擴大籌建中小規模之酪農園區。

（三）養雞業

1. 提高生產力

- （1）推動雞瘟及其他傳染病之防範與管理，加強防疫措施。
- （2）透過專業養雞場之科學管理與飼養，擴大提供芻雞。
- （3）支援原（純）種雞場（GPS）設施現代化。
- （4）透過擴大 2.5 公斤以上之雞種及繁殖，提高生產力。

2. 加強衛生及安全管理

- （1）積極推動符合環保畜禽產品之生產，將考量畜禽評估基準在現場實施之可行性，並擴大畜禽種別農場 HACCP 之基準，進而增強無抗生素及有機畜禽產品之認證。
- （2）為期提高衛生及安全性，支援宰雞現代化，並加強自動化包裝設施，以

利維持雞肉產品之新鮮度。

（四）韓牛業

1. 透過韓牛業之組織化，積極推動營運與通路革新，其中包括成立地方單位之韓牛事業團，並提供業務周轉資金（融資 80%，利率為 0~3%，緩付 2 年後一次償還）。
2. 透過籌措肉牛自助基金，提高改善對肉牛品質之形象，進而擴大對肉牛加工品等之消費。
3. 擴大軍方對肉牛之採購，以利增加軍方對食用肉牛之數量。

（五）改善運銷結構

1. 積極輔導成立以生產者（公會）為中心之畜產品大型加工與運銷專業廠商，以利減少運銷過程與經費。
2. 為期提高衛生與安全性以及減少運銷經費起見，將積極推動改善屠宰場結構。
3. 透過高品質以及消費者喜好等，改善肉品等級，嚴格執行產品分級標準化。
4. 建構畜產品出口基礎。
 - （1）截至 2014 年止，為期擴大支援豬肉熱處理加工場（出口作業場）設備現代化，將提供低利融資。
 - （2）雞肉出口作業場之民間屠宰檢疫員，將推動轉由地方政府公務員或防疫本部屬下之獸醫師來擔任。
 - （3）提高相關資訊，以利開拓國外市場。
5. 對餐廳所使用之肉品，擴大實施原產地標示（Marks of Origin）制，以利取得消費者之信賴，其實施範圍包括牛肉、豬肉及雞肉，以後再進一步擴大至鴨肉等。

（六）調整相關制度

1. 推動租稅改革

- （1）提高畜牧業者及農戶繼承經營之免稅額，其中免稅額由現行之 2 億韓元提高為 5 億韓元，如屬畜牧設施之繼承，其免稅額將提高為 10 億韓元。
- （2）對於畜牧農家經常使用之機械設施或器材等 10 項品目，將追列為附加價值稅（Value-Added Tax, VAT）之沖退稅對象。
- （3）自 2011 年起，對於新建之畜牧業建築物，將其折舊率由現行之 40 年縮短為 20 年。

2. 為期畜牧業先進化，將推動制度調整。

- （1）建立養豬及養雞場品種履歷管理制度。
- （2）對於餐廳用雞、鴨等肉品，亦應實施原產地標示制度。
- （3）調整相關家畜業之制度，進而加強畜牧屠宰之管理。
- （4）為期建立符合環保需求之畜產業，禁止使用滲合抗生素之飼料。

（七）加強研究與發展（R&D）

1. 為期減少韓國與美國及歐盟等 FTA 締約國農林水產食品組織之技術差距，將建構技術研發。
2. 為期開創需求，有效因應氣候變化公約以及符合環保意識畜牧業之未來成長動力，將加強支援畜牧產業之 R&D。
3. 邀集相關大學教授、國策研究單位、專家、加工廠商及生產業者，共同成立未來畜產論壇，以利研訂技術開發政策及推動方向。

三、韓－美 FTA 生效後對畜牧業所採取之配套措施

韓、美 FTA 於 2012 年 3 月 15 日生效後，就韓國畜牧業而言，除在韓－歐盟 FTA 生效後所實施之因應對策外，將追加採行下列配套措施：

（一）韓牛與酪農業

1. 透過設備現代化與畜牧業之改良提高生產力

- （1）加強支援畜牧業之設備現代化、擴大消毒與防疾措施以及自動化混合飼料機（Total Mixed Ration, TMR）之設施。
- （2）積極推動遺傳因子評估制度，進而普及遺傳因子實施範圍。
- （3）透過增加乳牛產乳量，提高生產能力與乳品品質，其中每隻乳牛產乳量自 2009 年之 8,914 公升，至 2014 年提高為 9,422 公升。

2. 穩定飼料價格，擴大副飼料之生產基礎，以利節減生產成本

- （1）將混合飼料附加價值稅（VAT）之免稅期限延長至 2014 年
- （2）為期增加畜牧農家之所得，將擴大支援收購副飼料之經費。
- （3）擴大副飼料之生產農地。

3. 積極推動乳製品消費，開拓出口市場

- （1）透過開發新產品，擴大國產乳製品需求與出口產品多樣化。
- （2）持續擴大供應國民小學牛奶措施，以利增加消費。

4. 將國內原乳生產量之 9%，作為支援低價加工乳製品之原料，發揮替代乳製品之進口效果。

（二）養豬及家禽業

1. 擴大支援設施，提供優良豬種，以利提高生產力

- （1）擴大支援陳舊家禽業設備現代化之資金。
- （2）加強豬種疾病之防疫措施。
- （3）積極推動養雞場之清淨化，加強檢疫對策。
- （4）嚴格實施養豬場之衛生管理，以利擴大供應優質豬肉。

2. 禁止糞尿投棄海洋及河川，塑造符合環保意識之資源循環農場

- （1）持續擴大實施共同資源化及公共處理糞尿設施，其中共同資源化設施將自 2012 年之 88 處，至 2016 年擴大為 150 處。
- （2）改善家畜糞尿之處理技術。

3. 加強肉品別部位供需之穩定，開創消費需求，以利輔導肉品加工業成長

- （1）擴大香腸及火腿肉品之銷售通路。
- （2）研擬提升肉品加工業之輔導方案。

4. 積極推動符合環保意識之畜牧業，加強畜產品之履歷管理體制

- （1）自 2012 年起引進畜種別複製動物之畜產農場認證制度，其中蛋雞自 2012 年開始，豬種自 2013 年開始，肉雞自 2014 年開始，肉牛及乳牛則自 2015 年起實施。
- （2）自 2013 年起引進以農場為單位之豬種履歷制度以及雞類孵化場別之系列編號制度，以利加強區分體制。

四、後 FTA 時代對畜牧業所採取之綜合配套措施

（一）加強支援體制

1. 為期因應 FTA 生效後，開放農畜業市場所帶來之損失，將依品目別提供補償，其中法人之補助上限為 5 千萬韓元，個人之補助上限則為 3,500 萬韓元。
2. 對於 FTA 生效後，因開放市場所帶來之生產減少及銷售萎縮現象，將提供定額融資。
3. 擴大畜牧產業之發展基金，預計在今後 10 年內將籌措約 2 兆韓元。

（二）積極推動縮減生產成本方案

1. 篩造 22 種進口飼料，實施零稅率之進口或配額關稅。
2. 對於農畜業所使用之燃料油免稅措施，將延長 10 年之免稅期。
3. 擴大農漁村專用電費之優惠電價方案，以利節省生產成本，進而提升競爭力。
4. 對於農漁業所使用之飼料、肥料、農藥及農畜業所使用之機械器材等，將課徵附加價值稅之免稅期間，自 2012 年起延長 10 年。

（三）擴大農畜民所得之免減額

1. 非課稅所得金額自現行之每戶 1800 萬韓元，擴大為 2000 萬韓元。
2. 調整家畜類之免稅隻數，其中牛類自現行之 30 頭提高為 50 頭，豬類自現行之 500 隻提高為 1,000 隻，雞類則自目前之 15,000 隻提高為 30,000 隻。

五、結論

近年來世界各國為期有效因應區域保護主義所帶來之衝擊與損失，乃紛紛與有關國家或地區簽署 FTA。

韓國政府自 2004 年與智利完成 FTA 之諮商程序，開啟 FTA 之政策方向後，已先後與歐盟、東南亞國協（the Association of Southeast Asian Nations,

ASEAN) 及美國等巨大經濟圈及先進國家等，完成 FTA 之簽署，並正式生效付諸實施，2012 年正積極展開與中國大陸之韓－中 FTA 諮商。

韓國因應 FTA 開放市場，對畜產業所採取之因應對策：諸如提高生產力、降低生產成本、產製銷之整體規劃、融資與租稅減免等配套措施，並以籌措基金方式作為長期發展之財務支援，其所採取之政策方向，似值我國參考與借鏡。

資料來源：

韓國農林水產食品部

【本文發表於 WTO 電子報第 339 期，2012 年 11 月 16 日】



美國雙邊投資條款之發展與對我國之啟示

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣助研究員

一、前言：雙邊投資條約之發展

國際雙邊投資議題之所以逐漸受到重視，一方面係基於跨國投資已成常態，有強化保護之必要，他方面也因為目前國際間欠缺多邊投資規範。固然 WTO 訂有《與貿易有關之投資措施協定》（Agreement on Trade Related Investment measures, TRIMS），但其規範僅限於避免採取或消除對貿易產生限制或不利影響的投資措施，且係以提供國民待遇與避免數量限制作為核心內容。其次，WTO《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）亦涉及對投資之規範，但其範圍亦侷限於與投資有關之「商業據點呈現」（模式三），要求 WTO 會員有依據 GATS 規定及各會員之開放承諾，允許投資之市場進入，欠缺普遍性適用之投資規範。

隨著全球資金流動與跨國投資行為愈發活絡，資金輸出國往往希望能透過更具有法律效力之文件，使其投資在資金輸入國域內獲得確保，致使推動雙邊投資條約（Bilateral Investment Treaty, BIT）之需求爰應運而起。以美國為例，其於 2004 年首度公布第一版「雙邊投資條約範本」（2004 Model BIT），作為其後與其他國家簽署雙邊 BIT 或於 FTA 投資規範時之基礎架構與原則。美國 2004 BIT 之規範取向與歐洲國家傾向簽署之 BIT 類型有很大不同；歐洲國家 BIT 基本上仍以進入地主國之投資保護待遇為主；相對的，美國透過 BIT 不僅要確保投資獲得基本保護，更積極尋求投資措施與投資項目自由化之效果。

美國 2004 Model BIT 公布後，不僅成為美國之後對外簽署雙邊投資規範所依據之主要基礎，亦逐漸受到其他國家的採用，如加拿大、日本等國亦開始簽署美國模式之 BIT。又台灣最近與日本所簽署之《台日投資自由化、促進及保護協議》，基本上也參照美國模式之設計。美國歐巴馬政府於 2009 年對實施多年之 2004 Model BIT 內容展開檢視，評估其內容是否與美國當前整體公共利益與經貿政策相符，並就 2004 Model BIT 修訂方向公開徵求社會團體各界之意見。歷時三年後，美國終於今（2012）年 4 月 20 日正式公布新版「雙邊投資協定範本」（2012 Model BIT），新版本內容對於公共利益之考量與投資人與地主國間利益平衡之取捨，有更多著墨。

由於 2004 Model BIT 為 2012 Model BIT 之修訂基礎，且多數基本投資保護原則並未改變，故在進一步討論美國雙邊投資規範在 2012 年之發展前，以下先簡要介紹美國 2004 Model BIT 之基本重點。

二、2004 Model BIT 主要規範

2004 Model BIT 之特徵，在於包含「投資部門排除清單」，且該清單係採負面表列模式。只有列在負面表列排除清單的部門、法規與措施，才能例外的不適用 BIT 或 FTA 投資專章特定之義務；未列入負面清單者均要受到 BIT 或投資專章規範。該 BIT 基本法律架構區分為四大部分，第 A 節（Section）規定投資的態樣與應適用之相關規則；第 B 節關於投資人—地主國爭端解決之程序；第 C 節提供與該章採用之重要用詞界定與相關國際協定，又以附錄形式呈現；最後則是該章有關之附件 I、附件 II 及附件 III，分別列出不符合該協定規範之雙方既有或未來措施，亦即負面清單模式之規範方式。

第 A 節規定投資的態樣與應適用之相關規則，其規範內容包括：國民待遇、最惠國待遇、最低待遇標準、對於武裝衝突或國內動亂時之待遇、實績要求、高階管理人員及董事會、不符合之措施、承諾表之修改、外匯移轉、徵收與補償、代位權、特殊程序與資訊要求、利益否定、環保與勞工保護措施。美國 BIT 模式在此部分之最重要的實質內涵，在於其含有投資自由化效果，亦即其將 BIT 國民待遇與最惠國待遇擴及適用於投資「設立前」（Pre-establishment）

之階段。

申言之，國際間 BIT 略分為二種類型。第一種係多為歐洲國家採用之「進入後保護類型」(Admission model)；其所提供之保護，僅限於「已經獲准進入」地主國之外國投資及外國投資者之保護。第二種則為美國所採取之「設立前類型」(Pre-establishment model)；亦即對於外人投資之新設(Establishment)、收購(Acquisition)、擴充(Expansion)等各種市場進入方式，BIT 均給予保護，並對投資人給予國民待遇及最惠國待遇之範圍。在「設立前類型」下，由於其要求在「設立前」即應提供國民待遇及最惠國待遇，因此實際上已經包含投資自由化之功能：亦即凡是未納入前述之排除清單之項目，即需給予外資無歧視之待遇。

第 B 節內容則是關於投資人與締約國間之投資爭端解決條款，包括第 12.16 之 1 條至第 12.29 條，規範內容為：適用範圍、諮商與談判、提付仲裁、同意仲裁、締約國同意仲裁之條件與限制、仲裁人之選任、仲裁程序之進行、法庭之友陳述之提出、仲裁程序之透明化、準據法之決定、解釋與附則、專家報告、合併審查、仲裁判斷與文件之送達等。相對於其他國家之 BIT，美國 BIT 在投資人與地主國之投資爭端解決條款，屬於對於所有仲裁程序細節均予詳加規範之模式，此亦顯示出投資仲裁機制在美國 BIT 中之重要性。

第 C 節附錄方面則分別針對條文中涉及附錄 11-A 對於國際習慣法適用本協定之宗旨加以說明，確認雙方瞭解之國際慣例及協定所謂之「最低待遇標準」、「徵收」等規定，係依一般且符合該國作法而產生之法律義務。

三、2012 年美國 Model BIT 之修正重點

2012 年美國雙邊投資協定範本，保留了大部分 2004 年投資協定範本之內容，故依前述架構並未改變。不過對於投資者保護與地主國公共利益兩者間之平衡、促進投資環境透明度，及強化勞工權與環境保護等事項，於 2012 Model BIT 第 A 節基本保護原則中，有較多之修正。茲說明如下：

1. 對於國營企業（state-owned enterprise）在 BIT 中給予較明確之界定，增訂國有企業受政府委託行使公權力，亦為應受到 BIT 規範之對象。
2. 對於實績要求（performance requirement）之限制，增加地主國所擁有之特定技術（technology），不得以鼓勵投資人使用或購買該等技術而給予優惠；相對的亦不可為防止投資人使用或購買特定技術而給予優惠。
3. 透明化之規範，為 2012 Model BIT 頗為重要的修正重點之一。其在第六條規定中包括許多款項，其中有若干款項係經大幅修訂或為新增。
 - （1）一般公布程序條款：增訂 BIT 雙方應定期針對法規公佈、投資有關處分及仲裁程序等事項之透明化，進行諮商。其次，針對與 BIT 規範事項有關之法律草案，應公布於單一官方公報，該草案並宜（should）給予不少於 60 日公眾評論期。對於最後定案之法規，應說明公眾主要評論意見及為反映該等評論之草案修正情形。而前述規定為此次版本完全新增之義務。
 - （2）關於商品技術性法規與標準之制定程序規定：此項規定同為完全新增之內容，主要針對締約一方在發展商品有關之技術性法規、標準及符合性評估程序過程，應容許他方投資人參與；同時應鼓勵其民間標準化機構在發展相關標準時，亦應容許他方投資人參與。原則上前述兩項事務都應給予他方投資人不低於其給予本國投資人之待遇。至於這項規定所涉及之各項專用名詞定義，係依據 WTO「技術性貿易障礙協定」（TBT）有關定義解釋。

4. 投資與環境議題

此項議題雖並非新增議題，不過在參考美國消費者團體與環保團體意見後，係屬美國在此次版本 BIT 中有較多修正項目之一。本項議題主要強調締約雙方將有共識認同各自環境法規與政策之重要性，因此不得為了鼓勵投資而進行與各自環境法規不一致之特定作為或不作為的決定，且本項所謂的環境法規，必須係為了防範環境物污染、有毒化學或物質之控制以及對於瀕危物種之

保存等立法目的，若係為了確保勞工安全與健康的法案，則不屬於本項規定之環境法規。

更重要的，本項完全新增之一項規定言及，即便締約雙方原則上應遵循協定規範，惟當為確保管制、遵循、調查或預防環境事項享有更高順位之政策考量時，雙方保留對於採行特定作為或不作為措施之裁量權，且該等裁量權在被合理的運用下，則應視為符合義務。此項新增規定，更加凸顯環境政策可能優於投資措施地位之可能性。

5. 投資與勞工議題

此項規定亦非在此次 BIT 中所新增，惟美國政府同樣在勞工團體建議下，於此項規定有較多之修正。本項規定締約雙方首先應重申在「ILO 工作基本原則與權利及其後續事宜宣言」(ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow—Up) 之承諾。且彼此不會因鼓勵投資而進行與各自勞工法規不一致之特定作為或不作為的決定，而所謂「勞工法規」係指，為了確保勞工之結社自由、承認集體協商權利；消除所有形式之強迫性或強制性勞動；有效廢除童工；消除就業與職業上之歧視；規定合理的最低薪資、工時、職業安全與健康條件等立法目的者。

四、對我國之政策意涵

總結來說，美國 2004 Model BIT 基本原則或 2012 Model BIT 之修正內容，有許多議題可提供我國參與 TPP 或與美國洽簽 BIT 時之參考。

首先，美國之雙邊投資條款對「投資」一詞採廣義說，即對如借貸、信貸、延期付款、股權所有、工程契約、執照授予與特許等，皆屬於所謂「投資」之範圍。除非我國表達要求在此投資定義下排除特定項目之適用，否則將來許多我國現行法制下不屬於投資範圍內之事項，都可能符合 BIT 之投資定義，而屬於該協定保障之範圍，故我國各相關主管機關應有所注意。

又誠如前述，美國 BIT 係屬於「設立前類型」，包含投資自由化之功能。

我國於台日 BIT 中已有採用此種類型之 BIT 的經驗，但美國對於投資自由化之要求，可能更勝於日本，故我國必須有所準備。另外，關於投資人與地主國之爭端解決機制，亦為美國雙邊投資條款著墨甚多之部分。由於只要未以負面表列排除之措施，中央政府與地方政府所作之政策，皆須給予對方之投資及投資人國民待遇與最惠國待遇，因此各縣市地方政府對美國投資人所作之措施，都受此投資規範管轄，故也都可能成為美國投資人訴諸爭端解決程序之標的。地方政府通常不熟悉此等雙邊投資義務之實質內涵，為確保我國各級政府均可符合此等規定對地主國的義務要求，未來應當對於地方政府強化相關政策訓練與宣導。

再者，美國雙邊投資條款之核心條款，在於徵收與補償條款。惟我國於 2012 年 1 月 4 日實施之「土地徵收條例」相關修正條文，是否符合美國雙邊投資條款中關於徵收補償標準之基本原則，則有待進一步檢視。可能的問題，在於我現行法對於徵收要件之定義、是否僅限於「以公益為目的」、徵收補償之計算是否符合「即時、有效、充分」補償之要件、目前徵收程序是否符合「不歧視原則」之執行要求，以及對於間接徵收與非屬不動產的徵收等部分，目前均缺乏明確的規定。此等問題均為我國在推動美國類型的 BIT 或 FTA 投資專章時，可能必須檢視與準備的課題。

除此之外，美國在 2012 Model BIT 修訂內容之方向，本文有以下觀察。第一，在透明化議題規範之強化方向上，可以看到美國近來在許多雙邊協定所傳達出的一致立場，包括美國在近來美韓 FTA、美秘 FTA 等相關章節規定上，均有類似之規定，顯見無論是一般性法規草案制訂之評論期及政府機關事後之回應結果，或為特定投資行政處分之判斷，美國均相當重視其透明度之提升，以確保美國投資人之權益保護。

特別值得注意者，此次 2012 Model BIT 尚將與商品有關 TBT 技術標準等透明化亦一併納入。此相較於其他國家 BIT，此一規定相當少見。此類與 TBT 法規有關之規定，較常藉由 FTA 之 TBT 專章加以規範。美國 2012 Model BIT 將此 TBT 規定納入，一方面顯示此亦為美國投資人在外國投資地面臨較多不公平競爭之問題，他方面亦隱含著此次 BIT 版本係以提供給與美國無 FTA 之對

手國，推動 BIT 時之基本參考內容；並可藉由這些強制性規定，使地主國違反 TBT 相關規定時將須負擔法律義務，從而美國投資人可尋求 BIT 之投資爭端仲裁管道。

再者，美國 2012 Model BIT 修訂內容第二個值得觀察之面向，則係環境與勞工保護範圍之擴充與強化。相較於 2004 Model BIT，對於環境或勞工議題之規定，僅要求締約雙方應盡可能（*strive to ensure*）維護相關保護標準，然於此次 2012 Model BIT，則要求雙方應確保有效執行（*effectively enforce*）各自的相關法規。更重要的，在 2012 年 BIT 版本中，顯見美國政府給予環境政策之重視更高於勞工議題，因其在環境條款納入一新增例外規定，其給予當管制、遵循、調查或預防環境事項享有更高順位之政策考量時，雙方政府得合理的且基於善意的（*bona fide*）運用其裁量權，來決定其國內資源如何有效進行配置，此意謂著，雙方為確保環境法規或政策之執行，將比遵守 BIT 投資規範更形重要。

又締約雙方對於涉及環境或勞工議題之爭議處置方式，2012 Model BIT 規定得以書面要求他方就有關事項進行諮商，被要求方應在 30 天內接受或提出回應，且雙方應進行諮商以獲致合意解決方案。不過因為這些條款或爭端仲裁規範部分，均未明示排除締約雙方不得就此 BIT 引發之環境或勞工爭議尋求仲裁管道，故從目前 2012 Model BIT 之內容上，該等爭議亦有尋求 BIT 中國際仲裁解決之可能性。總結來說，從 2012 Model BIT 之內容顯示美國未來在 FTA 投資專章或 BIT 規範中，對於勞工或環保要求傾向於給予更多之考量，此等取向在美國協商 TPP 投資規範過程中雖有其他 TPP 成員國不盡贊同，然而我國刻正推動加入 TPP 及爭取美國支持下，對該等議題仍應先有所探討，俾以作為我國在後續相關政策研議上應一併納入之考量。

【本文發表於 WTO 電子報第 344 期，2012 年 12 月 21 日】

貿易與環境



APEC 研提環境商品清單之沿革、近期發展、挑戰與未來影響簡析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 葉長城助研究員

一、前言

自 2011 年亞太經濟合作會議(Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)檀香山領袖宣言(Honolulu Declaration)指示，為推動亞太地區之綠色成長(green growth)，APEC 將於 2012 年提出環境商品清單，並擬在 2015 年底將各經濟體之環境商品的執行稅率(applied tariff rate)降至 5%或更低水準後，有關 APEC 是否能於今(2012)年達成此項具有高度企圖心的談判目標，即成為各方關注的焦點。本文除回顧 1990 年代中後期，APEC 推動環境商品自由化與研提 APEC 環境商品清單之歷史沿革外，亦將扼要剖析下列幾項主要議題，包括：一、1990 年代末期，「APEC 清單」(APEC list)如何轉由 WTO 場域繼續推動之歷程，以及 WTO 杜哈回合環境商品自由化談判進展的膠著，乃其如何促成 APEC 重啟環境商品自由化談判的轉折背景；二、2012 年 APEC 推動環境商品自由化之進展、規劃與挑戰；三、APEC 積極重啟環境商品自由化談判，未來對全球與台灣可能產生的主要影響。茲分述前列各項重點議題如下：

二、APEC 研提環境商品清單之沿革

有關 APEC 研提環境商品清單之沿革，最早可回溯自 1990 年代中後期。

1995 年 11 月，APEC 經濟領袖會議（APEC Economic Leaders' Meeting, AELM）通過「大阪行動綱領」（Osaka Action Agenda），確認 APEC 將選定特定產業進行積極的關稅削減，以期對亞太區域貿易與經濟成長帶來正面助益。為此，1996 年 APEC 經濟領袖於菲律賓蘇比克灣再次召開會議時，即進一步指示 APEC 專業部長會議（Sectoral Ministerial Meeting, SMM）應盡速確認進行自由化對 APEC 個別經濟體及區域貿易、投資與經濟成長有益的部門，以將其列為 APEC 推動提前自願自由化之特定產業。

1997 年 7 月，為回應 APEC 貿易部長會議指示，包括台灣與加拿大、日本、美國四個 APEC 會員體，首先提議與支持將「環境商品與服務部門」列為 APEC 加速貿易自由化的特定產業之一。1997 年 11 月，APEC 專業部長會議在檢視 41 項部門別自由化提案後，選定多數 APEC 會員體支持列入的 15 個部門，做為自願自由化計畫的主要開放部門。

1997 年 11 月，APEC 加拿大溫哥華經濟領袖會議更進一步確認 APEC 貿易部長會議提出的「部門別提前自願自由化」（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）倡議，並在顧及 APEC 於市場開放、貿易便捷化與經濟暨技術合作領域中推動自由化，係採自願性原則的前提下，將 EVSL 倡議選定的 15 個部門，再細分為優先進行自由化的 9 個部門（即所謂「9 個快速軌道部門，nine fast track sectors」，主要包括漁產品、林產品、能源及其設備、化學及其製品、寶石及貴金屬、醫療器材與設備、玩具、環境商品與服務、電信設備相互認證協議）與 6 個其他部門（主要係為汽車、航空器、食品、油籽及油脂品、肥料、天然橡膠）兩部分。

有關 APEC 貿易部長會議此項推動 EVSL 倡議的兩階段安排，主要目的係期盼日後 APEC 能以「9 個快速軌道部門」為基礎，擴大 APEC 區域外經濟體共同參與 EVSL 倡議，並就其適當部分併入 WTO 多邊體系之規範。至於，剩下 6 個其他部門之自由化計畫，APEC 則擬於 1998 年進一步提案供各會員體檢視。

1998 年，APEC 為了研提貿易自由化提案的詳細內容，特別舉辦一系列的

技術專家會議，並於同（1998）年 6 月，在馬來西亞古晉（Kuching）召開貿易部長會議。儘管在古晉貿易部長會議期間 APEC 會員體對於「快速軌道部門」的產品涵蓋範圍、最終降稅目標與降稅完成日期等議題進行密集的討論，同時也注意到應給予開發中會員體更長之執行調適期等彈性，但日本在該次會議對提案內容仍有所保留。1998 年 11 月，在 APEC 馬來西亞吉隆坡年度部長會議（Annual APEC Ministerial Meeting, AMM）中，鑒於 APEC 會員體對於如何執行 EVSL 倡議的立場仍有重大分歧，因此乃決議將第一階段「9 個快速軌道部門」清單之關稅調降部分，轉而提交 WTO 推行。¹1999 年 9 月，APEC 年度部長會議亦決議將第二階段清單之關稅調降部分一併提交 WTO 推行，並改稱為「APEC 加速關稅自由化倡議」（APEC Accelerated Tariff Liberalization, ATL），期盼能在 WTO 場域裡繼續推動與落實。²

三、WTO 杜哈回合環境商品自由化談判的進展膠著與 APEC 環境商品自由化議題重啓

1990 年代末期，APEC 落實「環境商品與服務」自由化的進程，雖因 EVSL 倡議的挫敗而宣告中斷。不過，後續包括 1995 年經濟合作暨開發組織

¹ APEC, “Tenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement,” Kuala Lumpur, Malaysia, 14-15 November 1998, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1998/1998_amm.aspx (accessed on: 20 March 2012).

² APEC, “Eleventh APEC Ministerial Meeting Joint Statement,” Auckland, New Zealand, 9-10 September 1999, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Ministerial-Statements/Annual/1999/1999_amm.aspx (accessed on: 20 March 2012); 另，有關 APEC 推動「EVSL 倡議」與「ATL 倡議」之背景簡介，詳請參閱 WTO 文件 WT/GC/W/138 (Preparations for the 1999 Ministerial Conference, 26 January 1999); WTO 文件 WT/GC/W/138/Add.1 (Preparations for the 1999 Ministerial Conference, 22 April 1999)。

(Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 與歐盟統計局 (Eurostat) 彙整研提之「OECD 清單」(OECD list) 與「APEC 清單」(APEC list)，也因此成為 2001 年 WTO 開啟杜哈回合談判，推動有關「環境商品與服務」自由化談判時的共同起點。³

回顧 WTO 杜哈回合談判過去 10 年來有關推動環境商品自由化的談判進展，其主要談判焦點係圍繞在「哪些商品要自由化」與「如何進行自由化」兩大核心議題。在過去漫長的談判過程中，WTO 會員雖試圖從清單模式 (list approach)、整合一專案模式 (integrated-project approach)、要求與回應 (request and offer) 模式、混合模式 (hybrid approach) 與組合模式 (combined approach) 等各種談判模式中，找尋各會員能夠接受的談判方案，惟迄今各會員始終無法就環境商品的定義、決定環境商品涵蓋範圍的方法 (coverage approaches) 與其降稅待遇模式 (treatment modalities) 達成具體共識。⁴

2007 年 6 月，就在 WTO 環境商品談判始終未能達成具體進展之際，包括美國、加拿大、紐西蘭、日本、香港與新加坡等 APEC 會員體，開始轉而於 APEC 市場進入小組會議 (Market Access Group Meeting)，提出一份包含 86 項環境商品的清單，希望能在 WTO 之外的國際經貿場域，另行推動環境商品貿易的自由化目標。⁵ 2008 年 5 月，APEC 市場進入小組召開第二次會議期間，美國、加拿大與紐西蘭又提出建置 APEC 環境商品與服務業資料庫的構想，並且於 2009 年正式啟用 APEC 「環境商品與服務業資訊交流」(Environmental

³ Fahmida Khatun, "Trade Negotiations on Environmental Goods and Services in the LDC Context," United Nations Development Programme (UNDP) Discussion Paper, August 2010, pp. 19-21.

⁴ 葉長城、陳建州，「WTO 杜哈回合環境商品談判一現況與展望」，《經濟前瞻》，第 140 期 (2012 年 3 月 5 日)，頁 69-73。

⁵ 請參閱 APEC 文件，2007/SOM3/MAG/003 (Proposed APEC List of Environmental Goods, 27 June 2007)。

Goods and Services Information Exchange, EGSIE) 網站，提供 APEC 經濟體之公、私部門利害關係人，有關環境商品與服務產業的最新資訊、研究與計畫等訊息。⁶

後來，2008 年，APEC 年度部長會議通過了 APEC 環境商品計畫架構 (APEC EGS Programme Framework)，希望能在 APEC 架構下提供一致性的工作推動環境，以幫助 APEC 在針對包括有助於區域永續成長、增進環境商品及服務之利用與散佈、減少環境商品與服務貿易暨投資障礙，與提升會員體發展本國環境商品及服務業部門之能力等行動之議題，早日達成具體共識。⁷

2011 年 11 月，在美國的大力主導下，APEC 更進一步以「推動綠色成長」為名，於檀香山經濟領袖會議中做出有關 APEC 將於今 (2012) 年提出環境商品清單的指示。該項指示不僅明確指出 APEC 將於 2012 年提出其環境商品清單，並將在考量 APEC 各經濟體之不同經濟條件下，於 2015 年底將各經濟體之環境商品的執行稅率 (applied tariff rate) 降至 5% 或更低水準。同時，APEC 亦設定要在 2035 年將 APEC 整體能源密集度 (energy intensity)⁸ 降低 45%，希望透過前述共識的落實，達成亞太區域之綠色成長與永續發展的目標。⁹

⁶ 有關 EGSIE 官方網頁介紹，詳請參閱：<http://egs.apec.org/>。

⁷ APEC, "The Honolulu Declaration – Toward A Seamless Regional Economy: Annex C," 19th APEC Economic Leaders' Meeting, Honolulu, Hawaii, USA, November 12-13, 2011; Committee on Trade and Investment, APEC, *2011 Annual Report to Ministers* (Honolulu: APEC, 2011), pp. 24-26.

⁸ 能源密集度主要用來衡量不同國家之能源使用效率，意指每一單位經濟產出所需之能源投入。

⁹ APEC, "The Honolulu Declaration – Toward A Seamless Regional Economy," 19th APEC Economic Leaders' Meeting, Honolulu, Hawaii, USA, November 12-13, 2011.

四、2012 年 APEC 推動環境商品自由化之進展、規劃與挑戰

2012 年 1 月，針對 2011 年 APEC 領袖宣言的指示，負責推動與執行該項指令的 APEC「貿易暨投資委員會」（Committee on Trade and Investment, CTI），業已成立「EGS 主席之友（Friends of the Chair, FoTC）」¹⁰。根據目前 EGS FoTC 主席國澳洲提出的工作規劃，CTI 目前已要求各會員體就與因應氣候變遷、空氣污染、淨水及衛生環境、自然資源保育、有害廢棄物管理、環境監控及分析等六類環境問題有關之商品，提交以 Harmonized Commodity Description and Coding System（HS Codes）之編碼為依據的 HS 6 位碼、8 位碼或 10 位碼呈現之商品清單，以供 APEC 各會員體於今年討論與彙整，並據此通過 APCE 環境商品降稅清單。¹⁰有關 2012 年 APEC 研提環境商品清單的具體時程規劃，詳如表 1 所列：

表 1 2012 年 APEC 推動研提環境商品清單規劃時程

2012 年 1 月下旬	◎ 向「貿易暨投資委員會」成員發布研提 APEC 環境商品清單預定時程/過程，以供成員評論； ◎ 向「貿易暨投資委員會」成員發布環境商品議程之貿易政策對話（Trade Policy Dialogue, TPD），以供成員評論。
2012 年 2 月 12 日至 15 日（第一次「貿易暨投資委員會」）	◎ 於第一次「貿易暨投資委員會」舉行貿易政策對話，邀請 APEC 利害關係人，包括商業界代表與其他相關國際組織人員，就 APEC 推動研擬環境商品清單提供建議； ◎ 檢視「貿易暨投資委員會」及其次級論壇之各項工作，以支持發展 APEC 環境商品清單； ◎ 依據政策對話結果，於第一次「貿易暨投資委員會」之「環境商品主席之友」會議，進行首次有關潛在環境商品之討論；

¹⁰ 經濟部國際貿易局，「2012 年重要議題－環境商品與服務」，《經濟部國際貿易局資訊網》，2012 年 3 月 2 日，<http://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=250&pid=341071>（最後瀏覽日期：2012 年 3 月 22 日）。

	◎ 資深官員會議 (Senior Officials' Meeting, SOM) 支持達成一項環境商品清單的過程與時程。
2012 年 3 月 10 日	◎ 提交初始環境商品建議清單至「貿易暨投資委員會環境商品主席之友」主席，並同步公告於 APEC 資訊管理入口網站 (APEC Information Management Portal, AIMP)，各會員體可於此後陸續提供建議清單； ◎ 提交能力建構 (capacity building) 與技術協助 (technical assistance) 初始計畫至「貿易暨投資委員會環境商品主席之友」主席，以支持發展一份 APEC 環境商品清單。
2012 年 3 月 31 日 至 4 月 3 日 (第二次「貿易暨投資委員會」)	◎ 於「貿易暨投資委員會」及「環境商品主席之友」會議中初步商討各國所提環境商品清單。
2012 年 4 月 15 日	◎ 「貿易暨投資委員會環境商品主席之友」主席彙整各國提出之環境商品，並公布於 APEC 資訊管理入口網站，供各會員體評論。 ◎ APEC 秘書處政策支援小組 (Policy Support Unit) 蒐集與公布彙整環境商品清單之貿易資料。
2012 年 5 月 1 日	◎ 各會員體向「貿易暨投資委員會環境商品主席之友」主席提交初步意見；
2012 年 5 月 28 日 至 6 月 5 日 (第二次「貿易暨投資委員會」/貿易部長會議)	◎ 「貿易暨投資委員會環境商品主席之友」、「貿易暨投資委員會」、「資深官員會議」與「貿易部長會議」(Ministers Responsible for Trade, MRT) 進一步討論與彙整環境商品清單； ◎ 「貿易部長會議」採認並完成 APEC 環境商品清單之研提。
2012 年 8 月	◎ 視情況需求決定是否再次召開「貿易暨投資委員會會議」，進一步討論 APEC 環境商品清單。
2012 年 9 月 2 日 至 9 日	◎ 經「總結資深官員會議」(Concluding Senior Officials' Meeting, CSOM)、APEC 年度部長會議 (Annual APEC Ministerial Meeting, AMM) 與 APEC 經濟領袖會議認肯 APEC 環境商品降稅清單。

資料來源：本研究整理自 APEC 文件 (2012/SOM1/020anx2)。

從表 1 有關 APEC 推動研提環境商品清單的時程規劃可知，相對於過去十年 WTO 杜哈回合環境商品自由化談判進展的遲緩，APEC 欲於今 (2012) 年 9 月提出各會員體採認之環境商品清單的目標，反映其對推動亞太區域環境商品自由化一事，具有高度的企圖心，惟該項目標亦將面臨下列挑戰，包括：

第一，APEC 各會員體在提交環境商品清單時，仍必須解決目前國際間缺乏對環境商品定義與涵蓋範圍共識的難題。此外，各會員體之討論基礎為何、如何以新的談判模式推動 APEC 環境商品自由化，避免發生類似 WTO 環境商品談判之爭議等問題，均為今年 APEC 進行環境商品自由化工作必須克服的挑戰。

第二，APEC 各會員體發展程度不一，如何在降稅期程的規劃上兼具彈性與自由化的企圖心，將直接影響 APEC 落實環境商品自由化的成效。

第三，針對過去未有研提環境商品清單經驗的 APEC 開發中會員體，APEC 如何就環境商品的範圍、分類、工作架構與選取商品之標準等議題，提供開發中會員體必要協助，將影響最終 APEC 環境商品清單研提過程之透明度、參與度與實際成效。

五、APEC 重啟環境商品自由化談判對全球與台灣之影響

綜合 APEC 過去研提環境商品清單之沿革與最新談判進展可知，目前 APEC 積極重啟環境商品自由化的談判工作，在未來對全球與台灣可能產生的要影響，主要有三：

首先，相較於其他國際經貿組織或論壇，APEC 在推動環境商品自由化議題方面，長期以來始終扮演先行者的驅動角色。同時，由於過去 APEC 研提環境商品清單主要是以促進各會員體間進行關稅消除與自由化為主要考量，因此其所提出之環境商品清單多具有實際關務操作上的可行性，故在 2001 年 WTO 開啟杜哈回合環境商品談判時，很自然成為 WTO 各會員國在進行環境商品自由化談判的共同基礎之一。歷經 WTO 杜哈回合十年的談判，目前 APEC 重新啟動環境商品清單的研提工作，不僅可以從過去「APEC 清單」與 WTO 歷年來彙整各會員國提交之環境商品清單的經驗中，找尋新的談判起點，並且也能為當前面臨談判瓶頸的 WTO 環境商品自由化談判，注入新的外部刺激與談判動能。

其次，從台灣過去推動環保產業發展與改善環境表現的經驗可知，推動環

境商品自由化，不僅有助於各國環境產業的萌發和成長，同時對於改善各國環境表現方面，也會帶來正面助益。因此，APEC 未來若能克服各項可能的談判挑戰，逐步實現推動環境商品自由化的具體目標，應可為區域乃至全球貿易、環境與發展三贏（triple-win）的目標，帶來實質的具體貢獻。

最後，亞太地區向來均係台灣環境相關商品的重要出口市場，而台灣之環境相關商品的主要貿易夥伴，亦多為 APEC 會員體，¹¹由此可知 APEC 當前推動環境商品自由化對台灣經貿的發展，可能帶來的直接影響。因此，台灣不僅應積極掌握此次 APEC 推動環境商品自由化之契機，拓展及深化與亞太區域經濟體的連結，未來更應在 APEC 場域中，與 APEC 各會員體共商推動環境商品自由化之具體目標與行動計畫，以為區域及全球經濟的綠色成長與永續發展創造新動能。

【本文發表於 WTO 電子報第 307 期，2012 年 4 月 6 日】

¹¹ 若依據 2011 年 WTO 秘書處彙整環境商品的六大分類統計，台灣於 2010 年環境相關商品出口的前十大國家分別為中國大陸（包括香港）、美國、歐盟、新加坡、日本、菲律賓、印尼、越南、韓國、阿拉伯聯合大公國等。其中，除歐盟與阿拉伯聯合大公國外，其餘均為 APEC 會員體。詳請參閱溫麗琪、葉長城，「專題分析：從 APEC 推動「綠色成長」目標論我國環境商品清單之研提策略與建議」，《WTO 電子報》，第 292 期（2011 年 12 月 16 日）。



歐美中爭相祭出貿易救濟措施，綠色貿易大戰一觸即發

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳柏寬分析師

一、前言

全球主要貿易大國今日無不採取政策鼓勵方式，全力發展潔淨能源，鼓勵綠色商品與服務的使用。近來歐、美、中利用各國國內的貿易救濟相關措施，透過反傾銷調查與平衡措施調查，試圖導正因外國政府補貼或者廠商傾銷所造成其國內產業的損害情況。

國際貿易牽一髮動全身，課徵反傾銷或平衡稅可能造成產業生態的大洗牌。例如製造商受到進口國貿易救濟調查可能造成鉅額損失，此時進口商成本大增，進口國下游產業因缺貨源（中間產品）而急得跳腳，接著各國又相繼祭出貿易救濟措施，造成有如貿易報復的滾雪球效應，使得國際綠能產業發展及環保商品市場充滿不確定性。

以下就歐美中目前已進行或進行調查中與綠色貿易相關的貿易救濟措施加以簡要說明：

二、歐盟：美國生質柴油案與生質酒精案

近來因油價高漲以及環保意識抬頭，各國紛紛透過政策鼓勵開發生質能源的供給與應用。從 2008 年起美國政策鼓勵開發製造生質柴油（Biodiesel），美國低價生質柴油出口至歐盟市場造成歐洲業者難以競爭，紛紛關門大吉。歐

盟生質柴油協會（European Biodiesel Board）代表歐盟生質柴油製造業者於 2008 年 4 月下旬提出平衡措施及反傾銷調查之申請，歐盟執委會乃於 2008 年 6 月 13 日公告對自美國進口之生質柴油展開平衡措施及反傾銷調查。

表 1 歐盟針對美國生質柴油反傾銷與平衡措施調查期程

調查程序	日期	備註
公告開始反傾銷與平衡措施調查	6.13.2008	
歐盟執委會課徵臨時反傾銷稅與臨時平衡稅	3.12.2009	臨時反傾銷稅每噸 23.6～182.4 歐元
		臨時平衡稅每噸 211.2～237 歐元
歐盟執委會課徵反傾銷稅與平衡稅	7.10.2009	反傾銷稅每噸 70.6～172.2 歐元
		平衡稅每噸 211.2～237 歐元
歐盟執委會公布進行反規避調查	12.8.2010	針對加拿大與新加坡轉運產品調查
公布反規避最終措施	5.11.2011	針對加拿大轉運生質柴油課徵反傾銷稅每噸 172.2 歐元與平衡稅 237 歐元

來源：歐盟執委會

2009 年 3 月 12 日歐盟公告採行對美國進口生質柴油課徵臨時反傾銷稅，稅率以從量稅計算，每噸 23.6-182.4 歐元；臨時平衡稅稅率則約為每噸 211 至 237 歐元。執委會在 7 月 10 日公布最終反傾銷與平衡稅率，課徵反傾銷稅每噸 70.6-172.2 歐元，以及平衡稅每噸 211.2～237 歐元。

由於美國生產的生質柴油繼續透過他國轉運進入歐盟市場，使歐洲生質柴油製造商仍受到損害。執委會在 2011 年 12 月 8 日提出反規避（anti-circumvention）調查，針對自加拿大與新加坡兩國在課徵美國生質柴油反傾銷稅與平衡稅後，進口至歐盟市場生質柴油快速增加的情況展開調查。歐盟在調查結束後，認為自新加坡轉運的生質柴油並無規避歐盟相關法規的事實；而對於加拿大進口生質柴油除了兩家安大略省廠商 BIOX 與 Canada Rothsay Biodiesel 之外，進口至歐盟市場將課徵反傾銷稅每噸 172.2 歐元與平

衡稅每噸 237 歐元的附加關稅。

與上述案件性質上相似的「生質酒精」(bioethanol)，亦為由農產品所提煉的生質燃料添加物。歐盟執委會於 2011 年 11 月 25 日公告對自美國進口生質酒精之補貼展開反傾銷與平衡措施調查。代表歐盟生質酒精集團 (European Producers Union of Renewable Ethanol Association ,ePURE) 主張，美國提供稅賦優惠導致美國低價之生質酒精大量出口至歐盟，對歐盟相關產業造成損害。

雖然美國再生燃料協會 (Renewable Fuels Association, RFA) 反駁，歐洲業者主張的稅賦抵免係適用於油品調製商、銷售商及終端使用者，美國生產商並無資格享受此類稅負優惠。RFA 表示歐盟為鼓勵 E90 混合油之進口而歸類於較低關稅之分類，美國產品並無在歐盟市場以低價傾銷或者接受美國政府補貼。歐盟執委會預計將於 2012 年 8 月前完成初步認定，屆時倘若執委會作出肯定的初步決定，將對於美國製造進口的生質酒精課徵反傾銷稅與平衡稅。

三、美國：中國大陸太陽能電池與模組產品、風塔產品

2011 年 10 月 19 日由德商 SolarWorld 的美國子公司為首，聯合七家美國太陽製造廠商與中小企業組成美國太陽能製造商聯盟 (Coalition for American Solar Manufacturing)，向美國商務部提起中國大陸出口到美國的太陽能電池與模組反傾銷與平衡措施 (反補貼) 調查申請，也就是所謂「雙反調查」。雖然此案並非美國首次對中國大陸出口至美國產品提出「雙反調查」，然因此案為美國首度對中國大陸製造的綠色環保商品進行調查，而受到外界的高度矚目。

美國國際貿易委員會在 2011 年 12 月作成初步裁定，認為中國大陸出口到美國的太陽能電池與模組因中國大陸政府補貼以及廠商傾銷造成美國產業的損害。美國商務部在今 (2012) 年 3 月 20 日初裁對受補貼的中國大陸進口產品課徵臨時平衡稅，稅率為 2.9%~4.73%。美國商務部又在 5 月 16 日公布臨時措施，對中國大陸進口產品課徵臨時反傾銷稅，臨時反傾銷稅率 31.22%~

249.96%。無錫尚德太陽能、常州天合光能以及受調查的個別廠商臨時反傾銷稅率約為 31%，其他中國大陸出口該等產品廠商必須繳交高達 250%的臨時反傾銷稅。

表 2 美國針對中國大陸太陽能電池與模組反傾銷與平衡措施調查期程

調查程序	日期	備註
接受反傾銷與平衡措施調查申請	10.19.2011	
美國商務部反傾銷與平衡措施調查	11.8.2011	
美國國際貿易委員會初裁損害	12.5.2011	
美國商務部初裁課徵臨時平衡稅	3.20.2012	臨時平衡稅率 2.9%~4.73%
美國商務部初裁課徵臨時反傾銷稅	5.16.2012	臨時反傾銷稅率 31.22% ~ 249.96%
美國商務部終裁最終平衡稅率	6.4.2012	(預計延長 60 日)
美國國際貿易委員會終裁補貼損害認定	7.19.2012	(預計延長 60 日)
美國商務部終裁最終反傾銷稅率	10.9.2012	(預計)
美國國際貿易委員會終裁傾銷損害認定	11.23.2012	(預計)

資料來源：美國商務部。

繼美國對中國大陸太陽能電池與模組產品提出雙反調查之後，第二件與綠色貿易有關的貿易救濟案件則為「風塔產品」(utility scale wind towers)。風塔產品是支撐風力發電機和風車葉片的鋼架，高度至少 50 米且發電機裝機容量在 100 千瓦以上，為重要的風力發電機產品。2011 年 12 月 29 日美國風塔同業聯盟 (Wind Towers Trade Coalition) 申請反傾銷及平衡措施調查。美國商務部於 2012 年 1 月 18 日公告對中國大陸製造風塔產品展開雙反調查。由於越南製造之風塔產品亦有可能在美國市場傾銷，美國商務部亦對之展開反傾銷調查。

在美國國際貿易委員會初裁中國大陸進口風塔產品造成美國產業損害

後，美國商務部今年 5 月 29 日公布臨時平衡稅率為 13.74%~26%。而在 7 月 26 日所公布課徵的臨時反傾銷稅率則為 20.85%~72.69%。同樣受到反傾銷調查的越南，則課徵臨時反傾銷稅率 52.67%~59.91%。

四、中國大陸：美國太陽能級多晶矽案

今（2012）年 3 月至 5 月間，美國正式對中國大陸太陽能電池與模組產品課徵臨時平衡稅與反傾銷稅後，中國大陸商務部亦於 7 月 2 日正式收到廠商申請，針對原產於美國的進口「太陽能級多晶矽」（solar-grade polysilicon）產品進行調查。中國大陸自 7 月 20 日起除了對美國製造的太陽能級多晶矽產品進行反傾銷與平衡措施雙反調查外，也同時對韓國製造的進口太陽能級多晶矽產品進行反傾銷調查。

五、小結

現今國際上普遍透過鼓勵綠能政策的方式，例如租稅優惠、研發補貼等，以提高環境保護以及對抗地球暖化的效應。不過在國際貿易中，以優惠條件提供本國商品或服務商，或者設定本地自製率標準，都可能有違反 WTO 相關協定的義務。透過研析上述歐盟、美國以及中國大陸等貿易大國近兩三年來貿易調查案件可見，綠能產業以及環保商品已納入其貿易救濟的調查範圍，而頻繁使用的貿易救濟措施，可能造成新的貿易保護主義。實際上，過去兩年間 WTO 爭端解決機構便成立了專家小組解決與再生能源政策與環境保護有關的貿易爭端，例如加拿大再生能源措施（DS412、DS426）、中國大陸風力設備措施（DS419），以及中國大陸限制稀土出口措施（DS431、DS432、DS433）。

以美國 2011 年 10 月起對中國大陸太陽能電池產品提出調查案為例，印度政府亦於同年 11 月間宣布對中國大陸太陽能電池提起反傾銷調查。而在今（2012）年美國正式於 3 月與 5 月對中國太陽能電池與模組產品課徵臨時平衡稅與反傾銷稅後，中國大陸商務部亦於 7 月間針對美國的進口太陽能級多晶矽產品進行反傾銷與平衡措施調查。

此外，歐盟太陽能製造業者繼續對歐盟展開遊說，並於 2012 年 7 月間對

中國大陸太陽能電池產品提出申請反傾銷調查。目前歐盟執委會已經就此案進行內部研議，預計最快在 9 月歐盟暑休結束之後，才會宣布進一步消息。為了化解歐盟的壓力，中國大陸業者也對歐盟「太陽能級多晶硅」產品提出貿易救濟調查申請，中國大陸商務部於 8 月 21 日接受調查後將於 30 日決定是否立案。由歐美中印等國相繼使用貿易救濟調查的趨勢可見，未來全球主要綠能與環保友善商品的競爭將更為激烈，預計 WTO 也將成為綠色貿易爭端較量的重要場域。以上相關綠色貿易爭端如何解決，以及貿易大國之間的綠色貿易大戰對我國綠能產業的影響，值得未來進一步加以追蹤研析。

【本文發表於 WTO 電子報第 327 期，2012 年 8 月 24 日】

貿易規則



論我國對美國牛肉進口管制措施在 WTO 架構下之適法性

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姜博瑄分析師

一、前言

自 2009 年底，我國與美國簽訂《台美牛肉議定書》以來，美國牛肉進口議題遂經常出現在國內政治論辯場合與報章媒體版面，爭議發展至今，其所受關注與討論熱度並未削減。例如台美關係在 2011 年於軍售、官員訪台、台灣獲納美國免簽證計畫候選國等方面多有進展，但《台美貿易暨投資架構協定》（Trade and Investment Framework Agreement, TIFA）復談問題卻懸而未決，對此美國明確表態，希望我國未來能針對美國牛肉議題有進一步的具體行動；我方外交部則強調希望美國牛肉進口問題不要成為台美關係的阻礙，並盼 TIFA 諮商早日復談。¹

事實上，自 2009 年以來，進口美國牛肉議題即曾數度影響甚至延宕 TIFA 之進展，其中主要包括擴大開放美牛進口爭議及後來發生的瘦肉精檢測問題。本文將就至今仍密切影響台美互動關係，亦牽動 TIFA 談判進展的美牛開放議題進行討論，說明美牛擴大開放爭議之背景，並研析我國相關法規之 WTO 適

¹ 「美牛議題 美盼台選後處理」，中央社，2011 年 12 月 27 日。

法性問題，提出我國後續因應美牛進口爭議之建議。

二、擴大開放美國牛肉爭議之事實與背景

2009 年 10 月 22 日，我駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會（American Institute in Taiwan, AIT）簽署《台美牛肉議定書》（Protocol of Bovine Spongiform Encephalopathy(BSE)-Related Measures for the Importation of Beef and Beef Products for Human Consumption from the Territory of the Authorities Represented by the American Institute in Taiwan(AIT)），我國同意放寬美國牛肉進口之條件。依據該議定書，衛生署在同年 11 月 2 日發布《修正美國牛肉及其產品進口之規定》，並制定《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》，分別自發布日起生效，明定美國牛肉及其產品得輸入我國，及其應適用的相關查驗管理辦法。後因我國民意代表及消費者團體紛紛質疑美國牛肉安全性，立法院遂於 2010 年 1 月三讀通過《食品衛生管理法》，明文禁止美國牛絞肉和內臟進口。對此政策轉折，期間即已引發美國多次關切，美國亦透過參議院財政委員會對我表達嚴正抗議和關切；待《食品衛生管理法》通過，美國貿易談判代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）與農業部（U.S. Department of Agriculture）立即發表共同聲明，表示台灣片面違反《台美牛肉議定書》的行為已經影響到台美關係及台灣的國際信譽，並曾一度揚言把本爭議案提交 WTO，循爭端解決機制處理。²

² 「USTR 副代表馬蘭提斯（Demetrios Marantis）對台灣立法院修法禁止進口部分美國牛肉的做法表示『極端失望』，並強調『我們會考慮所有做法，包括向 WTO 提告』」，蘋果日報，2010 年 01 月 30 日。

三、我國對美國牛肉進口措施在 WTO 架構下的適法性分析

2003 年，美國境內爆發牛海綿狀腦病（bovine spongiform encephalopathy, BSE）案例，俗稱狂牛症（mad cow disease），我國隨即禁止其牛肉進口，但於 2006 年 1 月則有條件的重新開放進口美國牛肉，當時開放條件如下³：

第一、來自美國飼養、屠宰（2005 年 4 月 16 日以後屠宰）之牛肉應限 30 月齡以下之牛隻；

第二、牛肉應去骨且應去除特殊風險物質（Specified risk materials, SRMs）；

第三、牛肉應來自經美國農業部檢查核准並向行政院衛生署核准之屠宰廠及分切包裝場；

第四、牛肉輸入時應附有美國農業部之衛生證明文件。

後依 2009 年簽訂之《台美牛肉議定書》，我國同意進一步放寬美國牛肉進口條件，行政院衛生署於同（2009）年 11 月 2 日發布《修正美國牛肉及其產品進口之規定》⁴，自發布日起生效，規定美國牛肉及其產品輸入我國應符合下列之條件：

第一、牛肉及其產品需來自於飼養在美國之牛隻，或來自我國允許進口牛肉及其產品國家之牛隻，或其來自其他國家但在美國飼養至少 100 天以上之牛隻，且屠宰日期需於本公告日之後；牛隻如係來自加拿大且未於美國飼養至少 100 天，僅可出口我國同意加拿大相同條件之牛肉及牛肉產品；

第二、牛肉或其產品需來自於美國農業部所認證之肉品工廠所屠宰，且需

³ 衛署食字第 0950400279 號，2006 年 1 月 25 日。

⁴ 衛署食字第 0980462389 號，2009 年 11 月 2 日。

由該部之獸醫監管，經過屠前及屠後檢查；牛隻在屠宰過程中不可經受灌注高壓氣體或瓦斯至顱骨之擊昏方法（stunning process），或腦髓穿刺之癱瘓方法（pithing process）；

第三、牛肉及其產品需依照美國食品安全檢查署（The Food Safety and Inspection Service, FSIS）規定，於屠宰過程中避免特定風險物質（SRMs）、機械回復肉（mechanically recovered meat, MRM）或機械分離肉（mechanically separated meat, MSM），以及由屠宰時已達 30 月齡與以上由牛隻頭骨與脊柱所取得之進階肉回復肉製品（advanced meat recovery, AMR）之污染；

第四、輸入時應檢附美國農業部簽發之證明文件。於品質系統評估（Quality Systems Assessment, QSA）計畫執行期間，證明文件應加註「本牛肉或牛肉產品為美國農業部針對台灣所執行 30 個月以下牛齡認證品質系統評估計畫下之工廠所生產」（The beef or beef products were produced at a verified establishment under the USDA Less than 30 Month Age-Verification USDA Quality System Assessment (QSA) Program for Taiwan.）。

第五、依《修正美國牛肉及其產品之進口規定》，進口之美國牛肉及其製品應適用衛生署同於 2009 年 11 月 2 日制定且生效之《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》。其中規定，在我國內流通階段，制定「餐廳標示牛肉原產地管理原則」，加強餐廳之原產地標示。對於餐飲業者、餐廳、休閒飲食店及員工餐廳係採積極鼓勵自律性標示牛肉製品原產地，學校、醫院、國軍等公部門餐廳則必須執行牛肉製品原產地標示。

根據 WTO 之《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）之前言載明，「本協定之目的在改進所有會員國內的人民、動物健康及植物之衛生情況；…咸認國際間各種標準、準則與建議等能在這方面做出重大貢獻；…咸欲以包括食品標準委員會、國際畜疫會及在國際植物保護公約架構中運作的相關國際性與區域性組織所研訂的國際標準、準則與建議為基礎，在不要求各會員改變其保護人類、動物或植物生命或健康之適當水準的前提下，促進各會員間

使用調和的檢驗及防檢疫措施；…」。

從《SPS 協定》之相關規定可知，WTO 對檢驗標準之規範原則為肯認會員有權採取各種檢驗措施；但同時依據 SPS 第 3.1 條之規定，WTO 會員應根據國際標準、準則與建議來訂定其檢驗或防檢疫措施⁵。

其中，世界動物衛生組織（World Organisation for Animal Health, OIE）即為相關國際標準與準則制訂的重要國際組織之一，負責制定各類國際衛生標準（International Health Standards），自 2001 起，OIE 將全球化的動物衛生工作列入重點議題，包括制定或修改相關動物食品安全的國際標準和指南。2007 年 OIE 修正《陸生動物衛生法典》（the Terrestrial Animal Health Code），目的是將 2004 年 OIE 制定之《陸生動物衛生法典》關於 BSE 的規定，納入法典中第 2.3.13 章－牛海綿狀腦病（Chapter 2.3.13 - Bovine Spongiform Encephalopathy, BSE）之規定，並列出一份可安全貿易之產品清單，以及有關檢疫措施之建議書，提供會員做為其進行牛肉及牛肉產品貿易時之參考。

OIE 於 2002 至 2005 年間對狂牛症地區之分類原採取五級制，依照狂牛症流行程度區分為：「非疫區」（BSE free）、「準非疫區」（Provisional free）、「低度風險」（Minimal risk）、「中度風險」（Moderate risk）與「高度風險」（High risk）。2005 年 5 月 OIE 將五級制分類標準，修改為三級制，同時將區分基準由原本之「狂牛症流行程度」修改為「依一會員採取管理、控制狂牛症之措施」。根據修正後之分類，狂牛症分類分為「風險可忽略」（Negligible risk）、「風險已控制」（Controlled risk）、「風險未定」（Undetermined risk）三類。每一類別附有一份可貿易之產品清單，以及如何有效防治狂牛症之建議措施。

OIE 雖為制定國際標準之組織，亦肯定美國牛肉之交易安全性，但依第 SPS

⁵ SPS 協定第 3.1 條前段。

協定 3.3 條規定，「依據現有的科學資訊進行符合本協定相關規定的查核與評估，認為相關的國際標準、準則或建議並不足以達到適當的檢驗或防檢疫保護水準」，WTO 會員可採取更高的保護水準⁶。換言之，SPS 協定下並不強制會員必須採取 OIE 之標準，只是採取更高標準禁止他國畜產品進口之 WTO 會員應舉證證明其禁止進口措施具有科學基礎，倘若無足夠科學證據，該會員則可依據 SPS 第 5.7 條「會員應設法取得更多必要之資訊以進行客觀的風險評估，並應該合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施」，而暫時採行該措施，以尋求相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施資訊。是以，依據 OIE 規範以及 SPS 協定之原則，我國對美國牛肉進口限制措施在 WTO 規範架構下確實具備適法性。

基於上述分析，我國得以採用高於 OIE 國際標準做為理由，對美國進口牛肉採行禁止措施，惟我國應在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施，倘若未對禁止措施設限，則恐怕有違 SPS 協定之義務。

四、小結

維持良好台美關係向為我國重要政策目標，TIFA 亦為我國欲與美國建立的台美雙邊經貿關係重要機制。未來我國政府應持續於全民健康優先之前提下，評估並遵守我國在 WTO 下的權利與義務，就擴大進口美國牛肉，或美牛瘦肉精檢疫爭議，擬訂最佳之因應策略。

未來面對美方對我要求以更具體、積極的方式處理美國牛肉進口議題，除可援引《SPS 協定》相關規定，強調 WTO 對檢驗標準之規範原則為肯定會員有權採取各種檢驗措施，即主張 OIE 雖制定國際標準，但並不強制會員採取某國際標準，也承認部分會員國內政策所考量之合乎規範的要素。簡言之，基於

⁶ SPS 協定第 3.3 條及其註腳。

狂牛症疫情之考量，做為一進口國，為保障一國境內食用牛肉或牛肉相關產品的人類或動植物健康，採行 OIE 等國際標準針對進口牛肉施行檢疫措施，為 WTO 會員權利；但如會員另採與 OIE 不一致之標準，則依《SPS 協定》第 3.3 條規定，若 WTO 會員採用高於 OIE 標準的動物檢疫措施，在將來因此遭受其他會員質疑時，必須負擔證明該檢疫措施具備科學基礎的舉證責任。以美牛問題為例，倘此問題被訴諸 WTO 爭端解決機構處理，從法律面而言，美國可援引 SPS 協定，主張我國於限制美國牛肉進口未採國際標準（即 OIE 標準），則我國站在被訴國的角色，須負擔證明我國進口限制措施具備科學基礎的舉證責任，說明我國採取高於 OIE 標準係基於科學根據之風險評估理由等。由於美國牛肉自發現狂牛症以來，至今確定案例僅 2 件，換言之，我國欲採取對美國牛肉進口限制措施之正當性必須接受更高標準的檢視。是以，我國未來若欲持續對美國牛肉採取進口限制措施，必須具備科學上之正當理由；若暫時採行該措施而缺乏足夠科學證據，亦應蒐集相關國際組織及其他會員的檢驗或防檢疫措施標準，設法取得更多必要資訊，以進行客觀風險評估，並在合理期限內檢討該檢驗或防檢疫措施，否則可能違反 SPS 協定之規範。

美國曾數度因美牛進口爭議推遲 TIFA 的諮商，導致 TIFA 架構下眾多經貿事務之溝通與對話中斷，包括台美雙方針對農產品進行之 SPS 對話會議等，同遭延宕，可見我國與美國之間諸如牛肉之類的重要貿易產品引發之爭端，確實可能對台美雙邊外交、經貿交流造成一定程度的影響。雖然基於台美關係、訴訟時間與成本過高、僅少量美國牛肉受進口限制影響等因素考量，此爭議訴諸正式爭端解決機制之機會極為渺小，但本議題之討論仍可提供後續台美間就此爭議，甚或將來我國如與其他國家發生農畜產品開放進口或檢疫爭議問題時，我國立場研議與因應策略之參考。

【本文發表於 WTO 電子報第 295 期，2012 年 1 月 6 日】

入會十年、黃金十年
系列專題



台灣服務業自由化後的成長、 蛻變及未來之新紀元

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 林長慶分析師

一、前言

台灣加入 WTO 已屆滿 10 個年頭，在這 10 年間，服務業進行了大幅度的市場開放，也開始漸進自由化之進程。服務業自由化的意義除了降低與消除非關稅貿易障礙外，也包括了投資環境的改善，及政府相關法規之鬆綁等。然服務業的定義與範疇極為廣泛，至目前為止服務之定義較新且較為人所接受者，為 Riddle (1986)¹及 Nicolaidis (1989)²，其均將服務視為一種「過程」，認為服務是在特定期間內，藉由轉變消費者的現行狀態，以提供消費者時間、空間及形式等效用之經濟活動。因此，服務包括三要素，分別為（1）生產者為消費者工作；（2）消費者參與部份活動；（3）消費者及生產者在過程中互動。目前在國內對於服務業之分類，可依經建會、財政部及主計處依我國經濟發展及行業類別而有不同之分類；在國際談判上，則大多通用 WTO 對服務業

¹ Riddle, Dorothy I. (1986), Service-led growth: The role of the service sector in world development.

² Nicolaidis, Phedon (1989), Liberalizing trade in services: Strategies for success.

的十二項分類³，服務業亦不像農工產品有關稅可降，其大多為非關稅貿易之障礙，因此在統計數據、政策研擬，甚至是市場開放進行自由化等，均較農業與製造業來得複雜及困難許多。

本文將藉由台灣加入 WTO 進行漸進自由化的重要事件，來分析過去這十年來台灣服務業的成長及蛻變，更重要的是，台灣與中國大陸於 2010 年 6 月 29 日已簽署《兩岸經濟合作架構協議》（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），加上經建會提出「黃金十年，八大願景」的十年計畫，因此，在未來黃金十年中，台灣服務業應如何發展，才能邁向更蓬勃發展的新紀元，值得吾人關切。是故，文中首先針對加入 WTO 對台灣的重要性加以敘明，其次為分析過去入會十年來台灣服務業的轉變，再者是對未來黃金十年台灣服務業的機會與挑戰作一評析，最後則是代結論。

二、重要轉捩點—加入 WTO

WTO 為一多邊談判場域，也是目前台灣唯一正式加入之國際組織，其目的係為使會員經過談判，藉由實質性降低與消除關稅貿易障礙與非關稅貿易障礙等措施，建立一個更完整、更具活力、更持久的多邊貿易體制，俾利擴大會員間之貨物、服務生產和貿易的自由流通，惟此並非一蹴可幾，必須透過相關基本原則，如非歧視性原則（包括最惠國待遇原則與國民待遇原則）、透明化原則、自由貿易原則及公平競爭原則等，始能達成漸進自由化之目標。在服務業談判方面，係利用《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Service, GATS）為基礎來進行會員間之談判，在 WTO 會員中，只要是入會會員即必

³ WTO 對服務業的十二項分類（W/120）包括：（1）商業服務業、（2）通訊服務業、（3）營造及相關工程服務業、（4）配銷服務業、（5）教育服務業、（6）環境服務業、（7）金融服務業、（8）健康與社會服務業、（9）觀光及旅遊服務業、（10）娛樂、文化及運動服務業、（11）運輸服務業、（12）其他服務業。

須先行提出服務業入會承諾表，在杜哈談判過程中，也相繼要求會員提出初始回應清單（initial offer）與修正回應清單（revised offer），然目前談判進展有限，提交率僅約 65%與 39%。

從台灣所履行的入會服務業承諾表來看，目前在 WTO 服務業分類表（W/120）中的十二大項 155 個細項服務業中，台灣服務業承諾的項目包括了上述十二大項，細項則高達 110 項以上，除此之外，台灣均已提交在杜哈回合談判所另須提交之初始回應與修正回應清單，其中針對資訊服務、電信服務、環境服務、金融服務、海運服務等方面，做出更進一步的市場開放，足以顯示台灣對於服務業自由化之決心。因此就台灣服務業而言，加入 WTO 是進行市場開放自由化的開端，也因服務業自由化之故，除使台灣與外國之服務可於國際間自由流動外，也增加了對外直接投資與外人直接投資。是故，台灣加入 WTO 係意味著正式踏入國際多邊談判之場域，也是台灣進行經貿自由化之重要轉捩點。

三、服務業的成長與蛻變

台灣加入 WTO 後的 10 年來，服務業歷經了自由化的轉型與成長，因此以下將以四個層面來探討其成長與蛻變之情況，包括服務業產值、服務業就業、服務業投資，以及服務業貿易等。

（一）服務業產值變化

依據行政院主計處最新發布的第九次我國行業標準分類（2011 年 3 月），服務業的分類共有十三項，分別為（1）批發及零售業、（2）運輸及倉儲業、（3）住宿及餐飲業、（4）資訊及通訊傳播業、（5）金融及保險業、（6）不動產業、（7）專業、科學及技術服務業、（8）支援服務業、（9）公共行政及國防、（10）教育服務業、（11）醫療保健及社會工作服務業、（12）藝術、娛樂及休閒服務業，以及（13）其他服務業。

在服務業產值方面，依行政院主計處於 2012 年 2 月 22 日所發布之最新統計數據顯示，2002 至 2011 年台灣服務業各業別實質生產毛額之成長率如表 1

所示，以整體服務業成長率來看，2002 至 2011 年成長率除了 2008 與 2009 年外，大致均維持在 2.5%至 4.8%左右，2008 與 2009 年係因歷經全球金融海嘯，特別在 2009 年受創最深，成長率為-0.2%。在業別成長率（2011/2002）方面，成長前三名分別為支援服務業（88.2%）、專業、科學及技術服務業（57.7%）與資訊及通訊傳播業（51.2%）；於其他業別中，除了公共行政及國防（9.1%）外，也都有兩位數以上的成長；若以 2002 至 2011 年逐年來看，這些年中均呈現正成長之業別，包括資訊及通訊傳播業、教育服務業、藝術、娛樂及休閒服務業與其他服務業等。由上述資料顯示，台灣入會至今，服務業的產值變化大都呈現正成長之態勢；惟以成長趨勢來看，2011 年成長率為 3.1%，較 2010 年下降，及歷年在各業態中，包括運輸及倉儲業、專業、科學及技術服務業、支援服務業、教育服務業、醫療保健及社會工作服務業、其他服務業等，成長率幅度已不若以往。另外，服務業占 GDP 比重有明顯逐年下降之趨勢，至 2011 年占 GDP 比重僅剩 60.7%，均是須警惕之處。

表 1 2002 至 2011 年台灣服務業產值成長率概況

單位：%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	業別成長率(2011/2002)
批發及零售業	2.9	2.1	6.4	6.2	5.0	5.9	2.2	-1.0	4.8	4.3	41.7
運輸及倉儲業	2.8	0.6	5.3	2.1	3.0	4.6	0.5	-3.5	7.7	2.6	24.8
住宿及餐飲業	0.5	-1.6	4.2	5.9	5.0	4.0	-1.6	-1.3	9.4	7.2	35.0
資訊及通訊傳播業	7.3	4.5	6.1	2.5	3.2	3.6	5.0	4.2	8.3	4.9	51.2
金融及保險業	2.3	0.6	7.7	4.3	2.5	6.1	-2.2	-7.7	6.3	3.9	22.5
不動產業	-2.2	4.8	4.2	4.3	8.3	5.3	0.7	1.9	3.3	1.2	39.5
專業、科學及技術服務業	4.1	4.9	6.3	3.2	11.5	8.6	-0.4	2.8	7.0	3.3	57.7
支援服務業	10.4	2.7	10.6	11.1	14.6	8.7	7.2	-1.8	8.0	5.3	88.2
公共行政及國防	-0.1	2.5	0.8	1.5	-0.1	-1.2	0.8	0.8	3.1	0.4	9.1
教育服務業	7.0	4.8	3.5	1.6	3.9	2.6	0.7	2.4	1.0	1.1	23.8
醫療保健及社會工作服務業	5.8	0.8	2.2	-1.7	-0.1	4.9	3.0	4.8	1.8	2.5	19.5
藝術、娛樂及休閒服務業	7.4	3.4	2.1	3.8	5.7	4.0	2.3	3.1	4.5	4.9	39.4

200 入會十年、黃金十年系列專題

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	業別成長率(2011/2002)
其他服務業	6.6	1.5	2.1	6.0	5.5	4.1	3.4	2.3	4.6	3.2	37.9
整體服務業	2.7	2.5	4.8	4.0	4.4	4.6	1.3	-0.2	4.7	3.1	33.0
整體服務業占 GDP 比重	66.9	66.1	65.3	64.8	64.2	63.3	63.7	64.7	61.2	60.7	-

註：以 2006 年＝100 為基準。

資料來源：整理自行政院主計處統計資料。

（二）服務業就業變化

在服務業就業方面，依行政院主計處最新統計數據顯示，2002 至 2011 年台灣服務業平均就業人數成長率概況如表 2 所示，以整體服務業歷年的平均就業人數成長率來看，均處於正成長之勢，除了 2009 年受全球金融海嘯影響外（僅 0.2%），其餘年份大多成長 1.2%至 2.8%左右。以業別成長率（2011/2002）來看，成長最高之前三名為不動產業（112.2%）、支援服務業（56.3%）、專業、科學及技術服務業（54.1%），其餘業別中，成長兩位數以上包括住宿及餐飲業、資訊及通訊傳播業、金融及保險業、公共行政及國防、教育服務業、醫療保健及社會工作服務業；唯一負成長的業別則為藝術、娛樂及休閒服務業（-12.1%）。從逐年統計數據來看，每年都呈現正成長之業別包括住宿及餐飲業、支援服務業、教育服務業，以及醫療保健及社會工作服務業等，住宿及餐飲業雖然每年均為正成長，惟其成長幅度有慢慢縮小之趨勢；另在金融及保險業、公共行政及國防、藝術、娛樂及休閒服務業等行業，其 2011 年成長率不是無成長就是負成長，實須值得持續關注。另外，就整體服務業就業占總就業之比重來看，歷年所占之比重大致維持在 56.7%至 58.9%，有些微上升之趨勢，顯示服務業所帶來就業之重要性更甚其他產業別。

表 2 2002 至 2011 年台灣服務業平均就業人數成長率概況

單位：%

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	業別成長率 (2011/2002)
批發及零售業	0.8	0.3	1.6	0	1.9	1.3	-0.7	-2.0	0.7	0.9	4.1
運輸及倉儲業	-3.3	1.7	1.2	-1.7	1.2	-0.5	-0.2	-2.9	0.5	1.7	1.0
住宿及餐飲業	8.8	1.9	2.5	4.8	4.9	2.4	0.9	0.9	4.9	0.1	25.7
資訊及通訊傳播業	0.5	-2.1	4.3	2.1	5.0	-1.4	-1.5	2.0	0.5	4.8	14.1
金融及保險業	1.9	-0.5	3.2	4.1	0.2	-0.7	1.7	0.5	3.6	0	12.6
不動產業	2.5	7.3	25.0	10.9	8.2	12.1	0	-8.1	10.3	16.0	112.2
專業、科學及技術服務業	8.9	1.8	4.5	10.3	2.3	14.0	5.3	-0.6	3.2	4.3	54.1
支援服務業	3.3	13.9	1.7	6.0	5.7	4.9	7.4	0.4	1.7	4.7	56.3
公共行政及國防	0.3	11.4	1.4	-5.9	-0.6	-0.6	3.3	11.4	1.8	-0.3	22.8
教育服務業	0.8	5.3	4.7	3.3	1.3	4.4	2.9	1.3	1.0	1.6	28.9
醫療保健及社會工作服務業	4.9	3.9	3.8	6.6	3.4	1.8	4.4	3.7	4.9	5.7	45.2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	業別成長率 (2011/2002)
藝術、娛樂及休閒服務業	15.1	2.8	3.6	1.8	-4.3	-9.0	-3.0	-2.0	2.1	-4.1	-12.1
其他服務業	0	0.2	2.6	0.6	2.1	-0.2	1.0	-0.2	0.9	0.8	8.1
整體服務業	2.1	2.3	2.8	1.8	2.2	1.8	1.2	0.2	2.0	1.6	17.2
整體服務業就業占總就業比重	56.7	57.2	57.5	57.7	57.9	57.9	58.0	58.9	58.8	58.6	-

資料來源：整理自行政院主計處統計資料。

（三）服務業投資變化

在服務業投資方面，依據經濟部投資審議委員會最新統計資料顯示，台灣自 2002 年加入 WTO 以來，其服務業雙向投資均呈現大幅增加之趨勢（見表 3）。以僑外投資的整體服務業來看，1952-2001 年整體服務業為 231.1 億美元，2002-2011 年整體服務業則為 372.3 億美元，成長 61.1%。以占比來看，1952-2001 年僑外投資整體服務業僅占 1952-2011 年僑外投資整體服務業的 38.3%；反之 2002-2011 年僑外投資整體服務業則占了 61.7%，顯示華僑與外國人對台灣投資服務業在入會以後，有大幅上升情況。對外投資（不含中國大陸）的整體服務業來看，1952-2001 年整體服務業為 171.6 億美元，2002-2011 年整體服務業則為 259.4 億美元，成長 51.1%。以占比來看，1952-2001 年對外投資（不含中國大陸）整體服務業僅占 1952-2011 年對外投資（不含中國大陸）整體服務業的 39.8%；反之 2002-2011 年對外投資（不含中國大陸）整體服務業則占了 60.2%，顯示對外投資（不含中國大陸）服務業在入會以後，亦有大幅上升之態勢。另外，對中國大陸投資更是如此，1991-2001 年對中國大陸投資整體服務業僅占 1991-2011 年對中國大陸投資整體服務業的 8.6%；2002-2011 年對中國大陸投資則占 91.4%。

以行業別來看，僑外投資在入會後至今（2002-2011）較過去（1952-2001）成長的業別包括批發及零售業、金融及保險業、不動產業、支援服務業、公共行政及國防、教育服務業、其他服務業及未分類等；對外投資（不含中國大陸）入會後至今較過去成長的業別則包括批發及零售業、資訊及通訊傳播業、金融及保險業、專業、科學及技術服務業、支援服務業、教育服務業與未分類等。在對中國大陸投資方面，入會後投資中國大陸服務業之各業別，均較過去為多，亦即每一業別都呈現正成長之情況。

表 3 1952 至 2011 年台灣服務業雙向投資之概況

單位：美金千元，%

	僑外投資		對外投資 (不含中國大陸)		對中國大陸投資	
	1952-2001	2002-2011	1952-2001	2002-2011	1991-2001	2002-2011
批發及零售業	4,657,130	6,252,518	2,596,112	2,792,312	583,713	5,094,869
運輸及倉儲業	1,017,343	447,133	1,150,217	839,074	126,063	560,689
住宿及餐飲業	1,650,265	251,169	78,704	40,622	116,310	411,311
資訊及通訊傳播業	4,195,388	1,386,203	1,121,377	1,196,401	148,960	159,0247
金融及保險業	8,169,457	23,633,485	11,425,464	20,022,843	98,922	2,522,030
不動產業	222,438	1,178,424	196,542	81,450	14,330	1,845,631
專業、科學及技術服務業	2,724,425	2,488,904	87,440	201,506	62,369	933,931
支援服務業	267,259	291,518	189,254	206,353	13,500	365,697
公共行政及國防	0	152	3,292	0	0	40,906
教育服務業	0	6,408	0	1,100	3,135	29,441
醫療保健及社會工作服務業	4,490	1,590	43,002	41,222	3,440	238,364
藝術、娛樂及休閒服務業	168,471	52,425	89,046	12,830	160,310	327,131
其他服務業	35,711	1,243,091	176,057	114,777	94,135	503,347
未分類	0	454	7,667	389,864	0	598,723
整體服務業	23,112,376	37,233,474	17,164,174	25,940,355	1,425,187	15,062,319
占 1952-2011 整體服務業比重 (對中國大陸投資係為占 1991-2011 整體服務業之比重)	38.3	61.7	39.8	60.2	8.6	91.4

資料來源：整理自經濟部投資審議委員會統計資料。

（四）服務業貿易變化

在服務業貿易方面，依據中央銀行的最新統計資料顯示，其針對服務業貿易分為三大服務項目，分別為運輸服務、旅行服務及其他服務，其他服務中又分（1）通訊、（2）營建、（3）保險、（4）金融、（5）電腦與資訊、（6）專利權、商標等使用費、（7）其他事務服務、（8）個人、文化與休閒服務。

從 2002 至 2011 年台灣服務業貿易順逆差來看（請見表 4），2007 年前，大部分時間都呈現逆差情況，惟逆差情形有逐漸縮小之趨勢，2008 年開始，服務業貿易即呈現順差，且有上升趨勢，至 2011 年時，順差已達 39.49 億美元。從運輸服務來看，歷年來均呈逆差情況，惟有逐年遞減之趨勢；在旅行服務方面，歷年來大致也都呈現逆差情況，僅在 2011 年轉為順差，金額為 9.32 億美元。

在其他服務中，一直以來都以其他事務服務呈現大幅度的順差，其原因為台灣有相當龐大之三角貿易金額計算其中，在 2008 年達高峰，金額為 105.57 億美元，2011 年也有 91.15 億美元；營建服務與金融服務近幾年也由逆差轉為順差，表現不錯。惟在通訊服務、保險服務、電腦與資訊服務、專利權、商標等使用費、及個人、文化與休閒服務等項目，歷年來均呈逆差情況，逆差最嚴重之服務項目為專利權、商標等使用費，且有逐年擴大之趨勢，2002 年僅有 14.65 億美元，至 2011 年時，逆差已達 49.5 億美元；其次為保險服務，逆差也由 2002 年的 3.9 億美元，增加至 2011 年的 6.42 億美元；通訊服務、電腦與資訊服務、及個人、文化與休閒服務等三項，雖然歷年都呈現逆差，但近幾年已有逐漸減緩之趨勢。

表 4 2002 至 2011 年台灣服務業貿易順逆差之概況

單位：百萬美元

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
運輸	-2,217	-2,327	-2,838	-2,515	-2,771	-1,084	-1,953	-1,441	-130	-555
旅行	-2,373	-3,503	-4,116	-3,705	-3,610	-3,857	-3,179	-984	-636	932
其他服務	1,506	3,361	2,012	-433	2,838	3,301	6,979	4,416	3,259	3,572
通訊	-190	-122	-163	-185	-129	-147	-79	-88	-62	-103
營建	-385	-339	-406	-255	-143	-172	0	208	114	115
保險	-390	-785	-823	-602	-470	-758	-712	-408	-569	-642
金融	-99	-249	258	147	-158	520	818	398	650	657
電腦與資訊	-190	-138	-128	-210	-127	-122	-143	-201	-217	-91
專利權、商標等使用費	-1,465	-1,474	-1,387	-1,562	-2,077	-2,355	-2,824	-3,182	-4,483	-4,950
其他事務服務	5,128	7,328	5,478	3,281	6,716	7,014	10,557	8,133	8,437	9,115
個人、文化與休閒服務	-170	-166	-189	-240	-123	-134	-85	-109	-117	-101
服務業貿易順逆差總計	-3,084	-2,469	-4,942	-6,653	-3,543	-1,640	1,847	1,991	2,493	3,949

資料來源：整理自中央銀行統計資料。

四、未來之新紀元

（一）黃金十年

兩岸簽署 ECFA 後，馬總統曾宣示 ECFA 將開啟台灣的黃金十年，因為「ECFA 讓台灣走向世界，讓世界走進台灣」，也因此台灣應利用此一機會來改善國內經濟體質、擴大兩岸經貿關係，並與全球進行同步接軌。為此，行政院經建會提出了「黃金十年，八大願景」的十年計畫¹。該八大願景為：（1）活力經濟、（2）公義社會、（3）廉能政府、（4）優質文教、（5）永續環境、（6）全面建設、（7）和平兩岸、（8）友善國際，在八大願景之下則共有 31 個施政主軸，其中活力經濟、廉能政府、優質文教與全面建設等四項係為改善國內經濟之體質；和平兩岸為改善兩岸間之關係；友善國際為擴大國際的空間；永續環境為要使台灣成為一個企業能永續經營，人民能安居樂業之環境；公義社會則是由於在更自由化開放的時代中，國內弱勢團體所承受之競爭壓力更為強大，因此應給予更多的關懷與照顧。

以上八大願景，特別是在友善國際方面，主要係為擴大台灣與全球之連結，依據 WTO 的統計資料顯示，截至 2012 年 1 月 15 日，全球已有 511 個自由貿易協定（FTA），其中已生效的 FTA 有 319 個，另有 400 多個 FTA 正在談判中，顯示國際之間的經濟整合正如火如荼的進行中，當然台灣也不能落人後，應該融入全球經濟整合之體系，否則，若台灣被排除在外，未來將會喪失全球競爭力。因此友善國際之目的，即是要讓台灣積極與其他國家簽署 FTA，也要積極參與東亞經濟之整合，以及跨太平洋夥伴協定（The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPP），俾利與世界接軌。

另外，在和平兩岸方面，由於中國大陸是台灣最大的貿易夥伴，也是台商

¹ 行政院經建會，<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0015942>。

聚集地最多之處，因此維持兩岸之間的和平及高質量的經貿關係是目前當務之急，雖然兩岸已簽署 ECFA，惟其只是一架構協定，未來仍有許多協定有待兩岸努力達成，如貨品貿易協定、服務貿易協定、投資保障協定，甚至和平協定等，若是兩岸能維持長期的和平狀態，且有高度的經貿關係，相信對台灣人民是具有相當大之利益。因此，在此次的黃金十年中，將以改善國內經濟體質、擴大兩岸經貿關係、以及增進與全球之連結等作為努力之目標。

（二）後 ECFA 時代的機會與挑戰

ECFA 除了對兩岸經貿的正常化、及台灣經貿投資的國際化有幫助外，也提供台灣服務業者在升級與轉型上的大好機會。過去台商在中國大陸投資經營服務業時，總會遇到許多法規面與執行面之障礙，諸如政策執行、監管審批、從業資格、地域及店數、稅收制度、註冊資本、融資、公司型態、業務經營項目、經營期限、智財權保障等問題，未來這些問題大部分均可透過 ECFA 進一步的協商來予以解決，包括設立爭端解決機制以協助解決各類之糾紛、增加中國大陸政府的法規透明度，進而提升政府執法之統一性、公平性與合法性等。

中國大陸過去已與港澳、東協、巴基斯坦、智利、紐西蘭、新加坡、秘魯、哥斯大黎加等簽定 FTA，相對於這些國家的服務業者進入中國大陸市場障礙係較台灣來的低，但在 ECFA 簽訂後，台灣服務業者進入中國大陸市場也能享有較優惠的待遇，投資服務業的障礙亦將逐漸減少。此外，過去台灣面臨內需市場小，較難達成經濟規模及發展國際品牌，現在台商服務業者將可利用 ECFA 平台到中國大陸投資設廠，服務貿易也能自由流通，可望達成服務產業的經濟規模及發展台灣國際品牌的可能性，也由於台灣較競爭對手如美國、歐盟、日本與韓國等更早爭取到與中國大陸貿易及投資的有利條件，這將會為國內服務業帶來更多之商機。

不僅如此，藉由 ECFA 的簽訂，除了使台灣能融入亞太區域的經濟整合外，也能增加與全球連結的緊密度，因各國對中國大陸的內需市場也有興趣，惟對其不瞭解而不敢躁進，而台灣與中國大陸擁有相同語言與文化，又有多年台商經營的經驗，將是外商進入中國大陸最好之合作夥伴，此將會為台灣帶來更多

直接投資，也可藉此與全球有更多之連結。

從另一層面來看，雖然 ECFA 簽訂對台灣服務業可能會帶來商機，惟仍有許多挑戰是未來須克服之處。首先是跨省份或跨城市之投資經營障礙的差異，這部分係因中國大陸市場太過龐大，雖然中央均有法令予以規範外商投資經營相關事宜，惟各地方政府仍有權再制訂相關政策與法規予以限制，且區域與區域間之差異有時甚大，此將造成外（台）商在中國大陸投資經營的不確定性，相對也提升了投資經營之風險。其次，對於簽署 ECFA 後，不僅台灣服務業者能進入中國大陸，中國大陸服務業者也將可能進入台灣，對於台灣部分服務業而言，其競爭將會更加劇烈。另外，未來 ECFA 服務業談判能否順利持續進行，特別是在敏感業別之開放、國內規章之鬆綁等，將是台灣服務業能否順利進入中國大陸市場之關鍵因素。

五、結論

綜上所述，可窺得入會後台灣服務業的表現情況，包括（1）服務業產值雖然每年上升，惟占 GDP 比重已不若以往；（2）服務業就業占總就業比重逐年上升；（3）入會後至今（2002 至 2011 年）投資中國大陸服務業占過去至今（1991 至 2011 年）的比重達九成以上；（4）服務業貿易過去雖然處於逆差，但近幾年已開始呈現順差，並有逐漸擴大之趨勢。這些情況均顯示，服務業對於台灣的重要性愈來愈高，且在未來的投資市場上，中國大陸已是台灣不可或缺之重要區域。是故，未來台灣服務業的發展，對內方面，建議應以創造新型態服務業及加值現有服務業著手，以利更快提升服務業之產值，除能增加 GDP 之貢獻程度外，也能帶動國內就業之成長；對外方面，則應以多邊與雙邊談判並重，加強全球之連結，亦即除了參與 WTO 多邊談判進行自由化外，也要積極加速與其他國家簽定 FTA，不僅能拓展服務業貿易，也能使服務業者藉由 ECFA 投資中國大陸做為跳板，進而進軍亞洲，甚至布局全球。此外，也配合政府提出的「黃金十年，八大願景」十年計畫，及後 ECFA 時代所可能帶來之商機，使台灣能真正脫胎換骨，相信開啟未來黃金十年之願景就在不遠處。

【本文發表於 WTO 電子報第 313 期，2012 年 5 月 18 日】



入會十年與黃金十年之經貿自由化成果和看法

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈副研究員

一、入會前 20 年之經貿發展

從我國加入 WTO 前 20 年(1982 至 2001 年)的經濟表現與產業結構來看，第一階段 1982 至 1991 的十年中，名目國內生產毛額(GDP)由新臺幣 18,108.3 億元上升到新臺幣 49,582.2 億元，其中農、工、服務業比重分別由 7.6%、45.8%、46.6%變為 3.9%、40.2%、56.0%；年複合成長率分別為 2.6%、9.5%、12.6%，不含公共行政及國防之服務業成長率更達到 13.0%。服務業於此階段的後期 1988 年，占 GDP 比重 49.8%已超過工業的 45.0%。服務業的六大支柱是批發及零售業、公共行政及國防、金融及保險業（金融中介為主）、不動產業（住宅服務為主）、運輸及倉儲業（陸上運輸為主）、教育服務業；重要工業項目有製造業（紡織、化學材料、食品、金屬製品、飲料及菸草、成衣及服飾品、基本金屬、電腦電子產品及光學製品、電子零組件、電力設備、石油及煤製品、塑膠製品為主）、電力供應業，以及營造業等。

第二階段 1992 至 2001 的十年中，名目 GDP 再上升到新臺幣 99,303.9 億元，其中農、工、服務業分別比重變為 2.0%、29.6%、68.5%；年複合成長率分別為 0.7%、4.1%、9.5%，不含公共行政及國防之服務業成長率為 10.1%。服務業六大支柱中，公共行政及國防、運輸及倉儲業占 GDP 比重下跌，其餘四項持續上升，另外電信、醫療保健服務、專業科學及技術服務成為亮眼行業；重要工業項目中只有製造業的基本金屬、電腦電子產品及光學製品、電子零組

件仍上升，其餘項目占 GDP 比重都下跌。

表 1 我國 1981 至 2011 年各行業年複合成長率

	1991/1981	2001/1991	2011/2001
A 農、林、漁、牧業	3.2	0.3	2.3
B 礦業及土石採取業	0.0	2.5	-5.1
C 製造業	9.8	4.3	4.0
D 電力及燃氣供應業	7.5	4.9	-2.6
E 用水供應及污染整治業	9.4	4.0	6.5
F 營造業	8.1	2.2	3.9
G 批發及零售業	11.0	10.1	4.3
H 運輸及倉儲業	10.9	6.6	-0.2
I 住宿及餐飲業	17.8	9.9	3.5
J 資訊及通訊傳播業	12.8	13.3	2.4
K 金融及保險業	16.4	9.3	1.0
L 不動產業	14.1	10.3	3.0
M 專業、科學及技術服務業	13.9	10.5	5.8
N 支援服務業	8.7	14.8	7.7
O 公共行政及國防	11.2	6.0	2.2
P 教育服務業	12.6	11.4	3.4
Q 醫療保健及社會工作服務業	21.1	12.1	4.3
R 藝術、娛樂及休閒服務業	14.0	10.2	4.0
S 其他服務業	11.8	9.3	4.3
GDP	10.6	7.2	3.3

資料來源：自行計算自行政院主計總處統計資料。

在 1982 至 1991 的十年中，雙向外人投資之發展情況，就是核准華僑及外國人投資到我國金額由 24 億美元增加至 119 億美元，其中 69.2% 投入製造業，28.9% 投入服務業。服務業吸收外資最多的項目有專業-科學及技術、住宿及餐飲、金融及保險、運輸及倉儲業。製造業吸收外資最多的項目有電力設備、化學材料、機械設備、金屬製品、食品製造業，其次是橡膠製品、非金屬礦物製品、紡織業。同期間，核備我國對外投資由新臺幣 1 億元增加至新臺幣 48 億元，其中 89.9% 投入製造業，0.004% 投入服務業。對外投資服務業唯一項目是批發及零售業。對外投資製造業最多的項目有紡織、塑膠製品、木竹製品、非金屬礦物製品製造業，其次是食品、印刷及資料儲存媒體複製業。

在 1992 至 2001 的十年中，雙向外人投資之發展情況，就是核准華僑及外國人投資到我國金額由 119 億美元增加至 347 億美元，其中 41.6% 投入製造業，55.2% 投入服務業。服務業吸收外資最多的項目變為金融及保險、批發及零售、資訊及通訊傳播業，其次是專業-科學及技術、住宿及餐飲、運輸及倉儲。製造業吸收外資最多的項目變為電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，其次是電力設備、金屬製品、化學材料、食品製造業、機械設備、化學製品。同期間，核備我國對外投資由 48 億美元增加至 463 億美元，其中 58.6% 投入製造業，40.1% 投入服務業。對外投資服務業項目增多，金額最多的項目有金融及保險、批發及零售業，其次是運輸及倉儲、資訊及通訊傳播業。對外投資製造業項目大幅改變且增多，金額最多的項目有電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，其次是電力設備、金屬製品、塑膠製品、化學材料、紡織、食品、非金屬礦物製品製造業。

綜合來看，入會前 20 年外人投資至我國的金額比重由製造業最大轉為服務業最大，外人投資服務業由 29% 升為 55%，由專業-科學及技術、住宿及餐飲為主，轉為以金融及保險、批發及零售、資訊及通訊傳播等生產性行業為主；製造業由 69% 降至 42%；製造業投資項目由電力設備、化學材料為主，改為電子零組件、電腦-電子產品及光學製品為主。

我國對外投資金額比重製造業仍是最大，但製造業比重由 90% 降至 59%；對外投資服務業由近乎零升為四成，項目由少量批發及零售擴增至金融及保

險、批發及零售、資訊及通訊傳播等生產性行業為主；製造業投資項目由紡織、塑膠製品、木竹製品、非金屬礦物製品為主，改為電子零組件、電腦-電子產品及光學製品為主。

因為上述之改變、為加入 WTO 展開法規鬆綁和國內政策措施及投資帶動，我國各行業之產值年複合成長率呈現製造業減緩，服務業仍維持高成長，其中以支援服務、資訊及通訊傳播、醫療保健、教育、專業-科學及技術、不動產、藝術-娛樂及休閒、批發及零售業均保持兩位數成長，使我國 GDP 在 1992 至 2001 的十年中，維持 7.2% 成長率。

二、入會十年之經貿自由化成果

從我國加入 WTO 後十年（2002 至 2011 年）的經濟表現與產業結構觀之，名目 GDP 由新臺幣 99,303.9 億元上升到新臺幣 137,570.5 億元，其中農、工、服務業分別比重由入會前十年的 2.0%、29.6%、68.5% 變為 1.8%、30.5%、67.7%；年複合成長率分別由入會前十年的 0.7%、4.1%、9.5% 變為 1.1%、3.7%、3.2%，不含公共行政及國防之服務業成長率為 3.3%。

服務業的六大支柱中，批發及零售業、公共行政及國防、金融及保險業、不動產業、教育服務業依舊是前五大，但資訊及通訊傳播業超越運輸及倉儲業成為第六大。批發及零售、教育、資訊及通訊傳播業占比持續上升，其餘三項呈現下跌。另外，醫療保健服務、專業科學及技術服務、餐飲業成為亮眼行業。重要工業項目與 1982 至 1991 的十年項目大致相同，只有製造業的電子零組件、電腦電子產品及光學製品、化學材料、基本金屬、機械設備占比仍上升，其餘項目占 GDP 比重都下跌。

在入會十年中，雙向外人投資之發展情況，就是核准華僑及外國人投資到我國金額由 347 億美元增加至 662 億美元，其中 41.6% 投入製造業，56.3% 投入服務業。服務業吸收外資最多的項目變為金融及保險、批發及零售、資訊及通訊傳播業，其次是專業-科學及技術、住宿及餐飲、運輸及倉儲。製造業吸收外資最多的項目更集中在電子零組件，其次是電腦-電子產品及光學製品和非金

屬礦物製品，再其次是電力設備、金屬製品、化學材料、食品製造業、機械設備、化學製品。同期間，核備我國對外投資由 463 億美元增加至 1,298 億美元，其中 67.5%投入製造業，30.8%投入服務業。對外投資服務業金額最多的項目，有金融及保險、批發及零售業，其次是資訊及通訊傳播、不動產、運輸及倉儲業。對外投資製造業項目大幅改變且增多，金額最多的項目有電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，其次是製造業吸收外資最多的項目更集中在電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，其次是電力設備和非金屬礦物製品，再其次是化學材料、金屬製品、機械設備、非金屬礦物製品、塑膠製品、基本金屬、汽車及其零件、紡織、食品製造業。

綜合來看，入會十年外人投資至我國製造業的金額比重，維持在 42%，集中在電子零組件達兩成，投資在非金屬礦物製品和基本金屬製造業占比也上升，但其它製造業項目占比大都下跌。外人投資服務業由 55%升為 56%，金融及保險占比大幅上升，不動產和專業-科學及技術略微上升，批發及零售、資訊及通訊傳播仍重要然占比下降。

我國核備對外投資金額比重製造業仍是最大，金額由 272 億美元大漲至 876 億美元，製造業比重由 59%升為 68%；對外投資服務業金額由 186 億美元升為 410 億美元，比重由 40%降至 31%。投資服務業項目以金融及保險、批發及零售、資訊及通訊傳播等生產性行業為主，不動產、專業-科學及技術服務等行業也成為投資亮點；製造業投資項目更集中在電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，電力設備、非金屬礦物製品、化學材料、金屬製品、機械設備、非金屬礦物製品、塑膠製品也是投資重點項目。因為加入 WTO，兩岸投資關係逐漸明確，業者利用中國大陸為生產基地向外出口之策略，使我國對外投資製造業集中在大陸之比重，由入會前十年的 66%上升至入會後十年的 86%；部分服務業者投入生產性服務業和內需消費性服務業，使我國對外投資服務業集中在大陸之比重，由入會前十年的 8%上升至入會後十年的 37%。

反觀我國國內因入會前的改革和鬆綁動能，在入會後大幅減少，加上外在環境是雙邊和區域自由貿易協定不斷洽簽，多邊談判受阻，使我國投資環境相對變差。就資金面來看，入會前十年外人投資流入至製造業和服務業分別成長

75%和 455%，入會後十年分別成長 91%和 95%。這也是導致製造業和服務業之產值成長率由 4.1%和 9.5%均減少為 3.7%和 3.2%的主要原因，其中服務業成長動能大幅減少。外人投資集中在輕薄短小的電子零組件，也減少了國內配套服務業之成長空間。

服務業者除了積極拓展國內生活內需市場，有技術和資金能力者亦展開對外之拓展。從整體而言，我國資金外流投資至國外之成長率，服務業由 544%緩和至 108%。其中對於非中國大陸之國外投資，投入服務業資金之 7.7 成是集中在金融保險業，對於金融保險業之外的投資只有專業-科學及技術服務業成長較多，批發及零售和教育業略有成長，其它項目都是呈現衰退。對於中國大陸之投資，因為兩岸關係之改善，服務業投資大幅成長 957%，投資主要項目是批發及零售（34%）、金融及保險（17%）、不動產（12%）、資訊及通訊傳播（11%），次要項目是專業-科學及技術服務（6%）、運輸及倉儲（4%）、住宿及餐飲（3%）。

我國資金外流投資至國外之成長率，製造業由 81%上升至 95%。其中對於非中國大陸之國外投資，投入製造業資金之 53%是集中在電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，次要項目是基本金屬、金屬製品、化學材料製造占 22%。投資成長最快的項目有基本金屬、機械設備、橡膠製品、汽車及其零件、飲料、電子零組件等。對於中國大陸之投資，投入製造業資金之 44%是集中在電子零組件、電腦-電子產品及光學製品，次要項目是電力設備、機械設備、塑膠製品、化學材料、非金屬礦物製造占 35%。投資成長最快的項目有石油及煤製品、電子零組件、基本金屬、藥品、汽車及其零件，成長次快的項目有電腦-電子產品及光學製品、化學材料、機械設備、電力設備、非金屬礦物製品、紙漿-紙及紙製品、塑膠製品等。

由於製造業追尋規模經濟和降低生產成本之模式，已接近極限。加上，面臨歐美債務危機所引發的需求減少，我國業者面臨對手強烈競爭而利潤減少。在入會十年期間，業者不得不追尋研發創新、品牌定位和專利授權等，來維持公司的生存。另一方面，有實力的業者展開對服務業的投入，如鋼鐵業走入醫療、教育、休閒娛樂，營建業和航空業進入旅館業。有些業者進行垂直和水平

的整合，不論是製造業或服務業都納入集團之中，增加本身內容的深度，以創造利潤和減少流血競爭。服務業大多為中小型企業，以往專注在某種特殊服務項目的方式，在全球經貿自由化之下，面對提供全方位解決方案的跨國籍型企業競爭，市場被壓縮的非常小而且競爭非常激烈。

由於這段時間，我國對於其他國家的服務業投資和連接不足夠，對中國大陸以外地區僅專注金融業為主，對中國大陸則是到 2010 年簽訂兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）之前兩年才加快投資服務業的腳步。但，早有部分台商業者繞道進入大陸市場，造就眾多成功的連鎖加盟和批發零售業者已立基於中國大陸。這也歸功於兩岸先後加入 WTO，展開經貿自由化之成果表現。

因此，我國在入會十年後，面對的問題就是（1）製造業是台商業者之強項，然除電子零組件、電腦-電子產品及光學製品等項目外，均大量投資在國外，面臨歐美需求不振，中國大陸和其它新興市場受制當地國法規或已簽訂自由貿易協定而有不易之困境。（2）服務業對非中國大陸僅專注金融業，而對中國大陸進入則太晚太慢，使國內服務業者與台商業者及國際連接不足。

三、黃金十年之經貿自由化看法

根據行政院經濟建設委員會主委尹啟銘之看法，黃金十年關鍵驅動力之一就是「開放」。面對全球競爭，政府將展開第三波經濟自由化，主要透過規劃自由經濟示範區、鬆綁企業經營投資相關法規等做法，掌握全球市場與資源。

經建會提出開放的七大策略，包括開展第三波經濟自由化、建設海空樞紐、促進觀光產業升級、加速經貿結盟、加強兩岸產業價值鏈合作、開拓新興市場商機和深化友善國際。期望透過創新、開放和調整結構，讓世界走進台灣，台灣邁向世界。

因為擁有市場和產業競爭力之國家，在過去十年都已加速經貿結盟。南韓與美國、歐盟及東協均已簽署自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），中國大陸、日本及南韓近期可望啟動三邊 FTA，使我國面臨被邊緣化風險。台

商在已競爭激烈之製造業中，一旦喪失關稅相同的公平競爭，將不得不向外投資出走，使台灣的投資環境處於不利的條件下。對於台灣未來的經貿佈局，政府當局第一步是與中國大陸簽訂 ECFA，接著跟第二大貿易夥伴日本先簽投資協議，但和第三大貿易夥伴美國則是想要急起直追。

上述政府擬定和部分已經在進行的措施，對台灣當然很重要。但是對一般大眾和眾多不熟悉國際事務中小企業，如何在資金和技術有限之下討生存和安心就業成家，才是眾人關心之事。如何在七大策略中，做出明確有力解決和有利於眾人關心之事。那麼，政府在宣導推動既定政策措施，預期會遭遇的阻力就可望減少。

舉例來說，服務業占我國 GDP 比重高，占就業人口多，成長動能一旦失去，未來黃金十年的幸福指數就很難會好看。為了維持服務業成長動能，解決國內老人需求等之內部投資雖很重要，但外部投資連接國際也很重要。我國受政治因素影響，多年下來對非中國大陸投資僅集中在金融業，對中國大陸投資也在近些年加快腳步。通常，對外投資中的 6 成會是在服務業，而我國對中國大陸投資至 2011 年也只占 27%，所以仍有相當大的空間待成長，其中 ECFA 談判就事關重大。

至於，推動和協助那些服務業前往國外，我個人覺得擁有獨特核心關鍵技術或服務的業者不論投資在哪都會有國內外需求，但對於眾多擁有一般核心關鍵技術或服務的業者，因為容易被學習或複製，所以政府應該著重在整合和提供平台方面的事務，將成功業者推向國際。整合不是單純的國內業者結合，而是要廣化和深化核心關鍵技術或服務內容，使投資在地國之業者能夠分享內容所帶來之好處，要無法全面複製。目前，我國結合日本和香港之產業投資或合作平台，可說是朝此方向發展。進軍中國大陸市場是另一重要目標，政府應該多出點力協助結合現有大陸台商和國內業共同發展，以再次推動國內製造業和服務業之成長，創造我國未來的黃金十年。

【本文發表於 WTO 電子報第 315 期，2012 年 6 月 1 日】



我國加入 WTO 後貿易體制透明化之發展

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣助研究員

一、前言

台灣自 2002 年加入 WTO 迄今已滿十年。在這十年期間，台灣之經貿發展及體制皆有重大改變與調整。除了在產業面上，台灣農工服務業均受益於入會後所帶來之成長機會外，產業結構亦為競爭壓力而進行了調整與升級。與此同時，與前述發展同等重要，但卻常被各界忽視者，是我國在經貿體制上所經歷的許多法制改革與調整。

各國經貿體制之透明化及現代化，亦為降低國際貿易障礙，提高貿易與投資之可預測性的關鍵因素。然而由於 WTO 會員數目眾多，各國經濟及政府體制發展程度落差很大，加上基於對於各國國家主權之尊重，從而 WTO 除市場開放之自由化外，對於各國內國經貿制度面之要求，著重於確保透明化與提升調合程度，俾使各國貿易體制不至於成為其他國家之貿易障礙。更重要的是，制度化之改革並非僅為履行 WTO 之義務而已；許多文獻均指出最直接的受益者，是推動改革的國家本身。對此，近年來我國不論是基於 WTO 相關規定的要求，抑或基於本身制度化改革之需求，在透明化及國際化方面均有相當長足之發展。本文以下即針對台灣入會十年後，在經貿體制面透明化之強化及與國際接軌之發展，提供一綜合性分析。

二、體制透明化之重要性

人民違反國家制定或訂定之法規命令與規則的原因不一，其中人民對於法令的認識不清或根本無從知悉當為重要因素之一，尤其在多如牛毛且複雜性甚高之貿易法規，更容易發生這種情形，此時主管機關對於主管事物之管制必定事倍功半，而對於人民尤其是各製造或服務產業之參與者而言，因不瞭解或不熟悉有關生產、行銷、管理或核照等法規所可能引發之不必要成本，更非其所樂見。

故透明化對於主管機關之有效管制及人民之便於遵守即扮演重要角色，換言之，如已賦予人民在法令或規則之研擬階段有事前協商及評論之機會，並於法令或規則生效時公布，同時在適用法令或規則時確保人民受到正當法律程序之保障，則一般人民或市場參與者當會自願且誠實地遵守，尤其各產業之市場參與者本即願意符合國家或主管機關法規的要求，以避免因違反規定而引發不必要的成本。因此，法令或規則之透明化一方面使人民因參與及瞭解而易於遵守，另一方面主管機關亦能因此而得以節省許多時間精神在處理人民因不知悉或不瞭解相關規定之違規案件，從而有助於主管機關對於各項主管事務的有效管制。

如前文所述，法令或規則研擬階段之透明化賦予人民或利益團體參與制定相關規範之機會，而人民參與的同時也會達到監督的效果，換言之，國家在制定法令或主管機關訂定規則時，必須考量人民所提出之各項意見或評論，且須在各方協商後並取得共識的前提下，做出最後決定，如此應能避免國家或主管機關之恣意與專斷，維持法律之安定性，從而確保法之可預測性。

再者，法令或規則生效後之公開及確保正當法律程序等透明化機制，一方面透過法規本身要求國家及主管機關必須依循法定要件與程序，做出符合法理或先例之行政及司法裁決，另一方面也因為人民得以獲悉相關法規資訊，亦可達到監督國家及主管機關遵守法令或規則法定要件與程序之義務，從而亦能避免主管機關之擅斷，達到維持法律安定性與貿易環境穩定性之要求。

從資訊對稱之角度來看，法令或規則生效後之公開及有關申請許可或證照

等正當法律程序之保障等透明化機制，對於確保國家及主管機關管制之公平性與廠商追求經濟上之效率有決定性的影響。市場參與者如果無法得知規範他們生產、行銷或投資之相關法令或規則，將無法做出正確而有效之決策，公司也可能因為無法事先得知所需遵循之法令或規則，而無法有效率地規劃與組織相關經濟活動。更有甚者，這些服務提供者由於不知道符合相關法令或規則所產生之成本，以致於無法對於生產或其他交易作出適當之決策¹。

再者，對於新的市場參與者而言，如果無法取得相較於已存在於市場之參與者同樣對等的資訊，則市場機制之運作就會被扭曲。換言之，政府如果沒有將法令或規則透明化，則市場參與者之地位就會取決於誰優先取得相關資訊，而非取決於誰享有較優越之經濟成果。而從整體角度觀之，如果享有卓越績效之廠商發現其總是處於劣勢之時，則總體經濟效率及經濟成長必受影響²。

準此，對於國內市場參與者與外國市場參與者而言，倘若一國的貿易政策具有可預測性、一致性以及透明性，則其所面臨的風險將相對較低。而市場參與者對於一市場的規範環境是否能獲得充分資訊，以及在該國決策程序中是否具有發言或參與權，均常為認定一國市場透明化程度之重要指標。對此，為建構高度透明化之經貿體制，台灣已陸續建置有助於達到提升體制運作透明化之相關作法。

¹ Geza Fedeteduty, "Regulatory reform and trade liberalization in services", in Pierre Sauve Robert M. Stern ed., GATS2000 New directions in services trade liberalization, at.229.

² Id.

三、入會十年體制透明化之發展

(一) 系統化公開資訊管道之建構

1. 政府資訊公開法之制訂

政府施政之公開與透明，乃國家邁向民主化與現代化的指標之一，亦為 WTO 所強調透明化義務之基本內涵。故本於「資訊共享」及「施政公開」，我國已於近年間陸續完成政府施政與相關作為之資訊透明化立法，以便利公眾利用政府依職權所作成或取得之資訊。倘依我國《中央法規標準法》第 7 條規定，各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。且於修正與廢止時，亦應比照辦理。

除依照相關法律須履行公布生效的程序之外，政府提供統一彙整之官方訊息管道亦屬一重要措施，諸如以政府公報形式定期公布新修訂及草擬中法令之資訊。我國在電子化政府方面除設有「政府入口網」提供人民政府相關資訊外，亦建置有「政府公報資訊網」及「全國法規資料庫」，透過網際網路提供統一彙整之官方訊息管道，且重要法規均提供英文譯本，以提供 WTO 會員搜尋資料之便利性。

為建立一套完善法律形式的政府資訊公開法制，供我國政府各行政機關運用，我國於加入 WTO 後，參酌先進國家之立法例，並斟酌我國國情及政府機關之特性，於 2005 年制定《政府資訊公開法》作為政府資訊公開之依據。該法規定政府對於資訊公開負有主動義務為例，舉凡與人民權益攸關之施政、措施及其他有關之政府資訊，因對人民影響至深且鉅，故有主動公開之必要，並為使人民得以適時掌握資訊，避免資訊過時，故明定應適時為之。

2. 公眾查詢點之建置

前項貿易體制之透明化表現，在於政府應有提供資訊之義務，惟其面向偏重於消極面向之提供義務。不過 WTO 強調之透明化義務實踐，還包括政府提供公眾查詢之積極性回應，對此可透過建立查詢點方式來落實。我國主管機關為使公眾取得政府相關政策與法規之管道暢通，如在接受民眾申請公開政府資

訊的部分，關於程序的制度化以及提供單一窗口兩項內容係屬應予檢視的重點項目。在此方面我國已於《政府資訊公開法》第 10 條明定申請提供政府資訊之要式規定。申請人為外國人、法人或團體時，應註明其國籍、護照號碼及相關證明文件。此外，為因應網路使用普及，及電子簽章法施行後之運用，更於第二項明定書面，得以通訊方式為之，為顧及資訊安全，通訊方式實施申請應依電子簽章法相關規定，經電子簽章憑證機構認證，即可以電子傳遞方式行之。

就資訊公開之單一窗口化，我國亦針對各項行政事務分別由主管事務機關建構資訊公開之單一窗口，以便利資訊之取得。以我國貿易環境資訊為例，經濟部國際貿易局建置有「經貿資訊網」，透過網際網路平台的運用，可以更快速提供跨國界之資訊公開服務，以及接受部分申請手續，就此措施已提升我國政府資訊服務對象的範圍。

3. 網際網路之政府有效運用

資訊科技不僅是「軟實力」的核心，也是國家競爭力的重要指標。世界經濟論壇（WEF）發展出一套「網路整備度指標」（Networked Readiness Index），主要用來評估一國利用資訊及通訊科技的發展程度。若從台灣十年前甫入會時 WEF 在「2002-2003 全球資訊科技報告」（Global Information Technology Report）評比顯示，台灣「網路整備率指標」（Networked Readiness Index）在當時接受評比的 82 個國家中位居第 9，不過從 WEF 今（2012）年出版之「2011-2012 全球資訊技術報告」³，台灣「網路整備率指標」在受評比之 142 個國家或地區中，整體排名第 11，不僅優於日本、澳洲、英國與德國等先進國家，在亞洲僅次於新加坡。特別是在「政府使用度」之次指標項下，台灣在 2003 年 82 個國家中位居第 4，在 2012 年 142 個國家或地區排名第 3。這些指標評比結果，得以驗證這十年來我國不僅持續在網路、資通訊產品與服務上強化其

³ Global Information Technology Report 2011-2012,
http://www3.weforum.org/docs/Global_IT_Report_2012.pdf.

普及程度與品質，更凸顯出我國政府透過電子化功能，提升法規制度透明化程度之努力與成效。

又因台灣於入會時承諾加入 WTO「政府採購協定」(Agreement on Government Procurement, GPA)，因此於 2009 年我國正式成為 GPA 締約國。在此之前為了使我國政府採購制度與 GPA 國際協定義務同步，故於 1998 年已開始實施「政府採購法」、「政府採購法施行細則」與相關法規，並於 2002 年入會時又加以修訂⁴。透過加入 GPA 所訂定之法規制度架構，政府除了持續推動政府採購業務的標準、公平、與公開化之外，也同時也運用現代資訊通訊科技於採購業務作為因應電子化政府的具體措施，並逐步運用現代資訊通訊科技於採購業務，作為因應電子化政府的具體措施，因此建置維運「政府採購資訊公告系統」、「電子領投標系統」、「電子型錄及詢報價系統」、及「共同供應契約系統」等四個資訊系統，該等政府採購電子化之措施，不僅強化落實我國在 GPA 下之會員義務，實際上更使得不論是本國或外國業者，從網路取得所有政府採購資訊之便捷性與效率，有所提升。

(二) 公眾諮詢制度之訂定

經貿體制之透明化，不僅在法令規章制訂後政府應有充分管道提供給公眾來取得訊息，以及主動回應公眾疑問之義務外，在法令規章修訂過程中「預先公布」以及對其他會員與利害關係人踐行「公眾評論程序」，在採行法規措施前提供公眾評論之機會，並將評論意見反映在最終實施之法令規章中，則為更進一步達到透明化義務所追求之更高目標。

在 WTO 目前僅在部分協定義務下有此要求，並未普遍性要求會員在各層面均應踐行此項義務。不過我國經入會後，於我國政府機關行為之基本法《行政程序法》中所建構的公眾諮詢制度，已有普遍性義務之要求。《行政程序法》

⁴ 依據我國入會承諾，原本規劃應於入會後一年內（亦即 2003 年）加入 GPA 協定。

第 154 條規定，行政機關擬定法規命令時，除情況急迫，顯然無法事先公告周知者外，應於政府公報或新聞紙公告相關事項。關於「公眾評論程序」之提案，於我國《行政程序法》第 155 條規定，行政機關在訂定法規命令時，得依職權舉行聽證，且在舉行聽證前，依《行政程序法》第 156 條規定，行政機關必須在政府公告或新聞紙公告相關事項；而在法律制定程序中，依《行政院職權行使法》第 54 條規定，各委員會為審查院會交付之議案，得依《憲法》第 67 條第 2 項之規定舉行公聽會。

其次，主管機關在政策及法規制訂過程中，與業界維持常態性的諮詢程序，亦為建立健全法規制度所必要者，因此除了上述如中央法規標準法以及行政程序法等，作為我國主管機關徵詢相關關係人意見之依據外，隨著時代變遷及法治化社會之成熟，針對非正式管道之遊說、陳情等方面，我國亦於 2007 年制訂《遊說法》，使遊說遵循公開、透明之程序，防止不當利益輸送，確保民主政治之參與。

四、結語：對未來之展望

台灣加入 WTO 十年迄今之體制改革與國際化發展，已為各界所見證與肯定，特別從在 WTO 多項談判議題上，台灣常為已開發國家會員邀請為核心談判團體成員之表現可知，台灣在經貿體制與議題屬性上，獲得 WTO 已開發國家會員認同為「志趣相投」（like minded）之盟友，此為台灣入會至今可據以為傲之成就。然而，不得否認的，隨著 WTO 談判腳步趨緩，導致台灣需因應多邊協定義務之改革無急迫性下，當下回顧台灣入會十年後之國內制度革新上，多集中在入會當時前後數年間，至於近年來則較少有重大之制度性改革，此為台灣應有所警覺之部分。

特別如本文所檢視的法規透明化及參與部分，亦有相當之改進空間。例如

台北美國商會指出，台灣有部分法規在規劃期間未與產業界討論，而是在草案擬訂且經政府高階主管審核後，方舉行公聽會或以其他方式聽取業界意見，此時，業者提出之意見能被納入的範圍與可能性已相當有限⁵。其建議政府機關就法規制訂徵詢業者之之程序，應有一致性作法。政策及法規在早期規劃及草擬階段，即應進行廣泛之徵詢及討論；且政府於其網站公告草案後，應給予最少三十天的回應期間，供業者表達意見

政府已宣示將黃金十年做為我國經貿政策的主軸，並誓言將展開第三波自由化工作。回顧台灣加入 WTO 十年之努力，可謂已累積相當成就。但放眼未來，則不論我國係透過正在推動之雙邊經貿協定（FTA）之義務，抑或是我國本身單方面自主作為，國內制度改革之腳步不應有所停頓；特別是在短期內，制度改革之效益或許不如農工服務等市場開放來的顯著，惟其影響卻是在長期國家競爭力與效率的提升。

【本文發表於 WTO 電子報第 317 期，2012 年 6 月 15 日】

⁵ American Chamber Of Commerce In Taipei (2009), "Annual Taiwan White Paper 2009," page 69.



我國服務貿易加入深度整合 FTA 之挑戰

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳副研究員、陳孟君分析師

一、前言

我國因加入 WTO 時間較晚，因此服務業在 WTO 之開放承諾程度，已經遠高於中、日、韓、星等亞太地區競爭對手¹。另一方面，由於近年來區域整合主義之盛行，各國紛紛朝向簽署雙邊或區域自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）發展；我國亦將推動 FTA 為關鍵經貿政策之一。觀諸晚近先進國家所洽簽之 FTA，對於服務業之開放，除傳統「市場進入」及「國民待遇」承諾外，更包含眾多邊境內監管法規之改革及調和要求，亦即文獻上所稱之「深度整合」（Deep integration）趨勢²。此等深度整合之發展，對於監管密度程度較高之服務業別，特別顯著。

¹ 有關中、日、韓、星之 WTO 開放程度分析，參見李淳，2010，東亞區域經濟整合下台灣服務業之挑戰，載於陳添枝主編，《不能沒有 ECFA—東亞區域經濟整合對台灣之挑戰》，遠景出版社。我國開放程度，參見李淳，服務貿易進一步自由化之準備——以紐西蘭之 TPP 承諾為例，WTO 電子報第 261 期。

² 參見 WTO，World Trade Report 2011，頁 110 以下。

在此一背景下，在未來黃金十年中，我國如欲與他國簽署 FTA 及加入跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP），除部分業別仍有進一步解除市場進入限制之需要（例如解除電信外資持股比例、海運承諾等）外，關鍵挑戰將在於法規改革及調和。礙於篇幅限制，本文將針對深度整合 FTA 之整體趨勢與基本方向進行分析；未來研究課題，則尚包含「深度整合」趨勢下，我國服務業推動進一步自由化時，可能面對之開放內容、所涉及之監管法規之調整修正方向，以及國內相關監管法規與深度整合趨勢之落差為何，以構思因應之道與配套措施。

二、服務貿易深度整合之意涵

（一）概說

傳統 FTA 對服務貿易之整合方向，著重貿易與投資政策自由化議題，特別是市場開放及歧視性待遇之消除。晚近則有朝向消除境內監管措施障礙之趨勢，進而從傳統之市場開放自由化，走向深度整合。近年來，許多 FTA 之簽定展現了深度整合之精神，特別是由美國與歐盟等已開發國家所簽署之 FTA，其協定之內容不再侷限於貿易障礙（不論關稅或非關稅）之消除，而開始將議題延伸至專屬於國家之國內法規制度議題，且這些議題多數皆為 WTO 尚未納入之議題。

由此一角度觀察，所謂深度整合，係指 FTA 伙伴國之間，就特定之國內政策及制度，如監管法規、競爭政策、健康與安全法規、環境標準等議題進行合作，以期降低交易成本，並增加新的提供者進入市場之機會，強化國內市場之有效競爭³。換言之，FTA 深度整合涵蓋領域的範圍，超越傳統市場開放之所謂邊境貿易障礙議題，而透過深度整合的方式，降低雙方國內市場失靈（market

³ WTO, World Trade Report 2011.

failure) 的發生，同時避免貨品或服務在進入一國市場後，再度面臨施加限制之風險⁴。

由於服務貿易的迅速發展與成長，而服務業之市場自由化與貨品貿易有顯著的不同；特別是對於受到高度監管的服務業而言，若監管法規未能配套修正，抑或自由化後之競爭規則不健全，則僅有市場開放及國民待遇法律上的(de jure)承諾，並無法轉化成實際上(de facto)的競爭機會。

基於以上的問題，晚近先進國家亦開始在 FTA 之場域中，將關注焦點由市場開放移轉至境內監管障礙及調和之議題上，其中重點在於涉及國內監管法規之現代化與改革。透過加強國內監管法規之合作與法令限制的鬆綁，不論對貨品或服務貿易而言，都能更有效的消除貿易障礙，且相較於僅著重關稅議題整合之 FTA，反能獲得更高的經濟效益⁵。

(二) WTO-X 自由化之原因

服務貿易深度整合類型又可進一步分為兩個層面；一為市場進入障礙及歧視性措施之進一步消除之整合（亦即「WTO-plus」自由化），另一為納入尚未納入 WTO 規範之自由化項目（亦即「WTO-extra」自由化）。傳統 FTA 著重於 WTO-plus 自由化之推動，又其所涵蓋之議題通常包含工業及農業關稅在內，而近年來亦有 FTA 開始將技術性貿易障礙、服務貿易、智慧財產、以及與貿易有關之投資措施納入。

至於 WTO-X 自由化整合方面，晚近由美國、歐盟、澳洲、新加坡、日本等先進國家所簽定之 FTA，皆出現納入一般性適用之監管法規調和，以及特定

⁴ *Ibid.*

⁵ L. Alan Winters (2011), *Preferential Trading Agreements: Friend or Foe*, in Kyle W. Bagwell and Petros C. Mavroidis (eds), *Preferential Trade Agreements*, Cambridge university press, at 15.

部門之監管措施原則等 WTO-X 自由化規範。WTO-X 自由化一般多納入與法規執行相關之政策領域，最主要常見納入議題為服務業監管法規調和、競爭政策、智慧財產權、投資與資本移動等，次要常見者包括環境法規、勞工市場法規措施等⁶。

申言之，各國以立法方式進行監管之服務業，多存在著原因不同之市場失靈問題。對於基於不同原因所採行之監管措施，國際經貿協定體制有可能作為調和及改革之機制，其他目前則尚無置喙之空間⁷。茲分析如下。

1. 獨占性產業之開放及競爭規則之建立

最易發生獨占問題之服務業別，包含電信、運輸（特別是運輸樞紐與基礎建設）、環境服務（特別是污水排除）、以及能源服務（特別是配銷）。就此類因獨占所造成之市場失靈問題，GATS 或 FTA 因應之道，例如針對電信服務業訂定電信參考文件，規範六項監管原則，即：（1）獨立的管制機關；（2）政府應採取適當的確保競爭防護措施；（3）許可標準的公開可獲性；（4）電信業者有義務提供網路互連並以基礎成本計價；（5）普及服務之義務必須符合市場競爭之架構；（6）稀有資源的配置與使用。而一般國內採取之因應之道即為發展促進競爭法規以保護消費者之權益。

2. 資訊不對稱與透明化規則

資訊不對稱易發生於以專業知識為基礎之服務業別上，如金融服務、律師、技師等專業服務中。對此，FTA 通常採取之措施為要求會員必須提供不歧視之待遇，或是必須符合必要性測試（*necessity test*）才得合理限制他國會員

⁶ *Ibid.*

⁷ Aaditya Mattoo & Pierre Sauve, *Domestic Regulation & Service Trade Liberalization*, the World Bank and Oxford University Press, 2003, at 223-224.

服務提供者提供服務。國內方面，通常則是強化相關法規並要求資訊應公開具透明化。

3. 外部性議題

所謂的外部性是指那些無法經由市場價格反映出來的問題，其引發之影響包括了公共利益的缺乏、社會的貧富不均、甚至可能是環境污染等情形，特別容易引發外部性之服務業別包含運輸與觀光服務業等。目前針對外部性的市場失靈，在多邊及 FTA 體制下並未有特別因應之道，一般國內方面則透過政府合理之干預，制定有效手段來修正市場外部性問題。

4. 社會目標與貿易自由化之平衡

當市場不能或難以有效率配置經濟資源時，即可能影響社會發展目標之實現。易發生之業別即為涉及與公眾社會相關之服務業別，包含運輸、電信、金融、教育、與健康等服務業。對於此種可能影響社會目標發展實現之市場失靈，目前於 FTA 深度整合中，固然仍允許此類措施存在，但已有加以限制之趨勢。

表 1 基於市場失靈之國內監管措施及 FTA 深度整合可能之因應方式

市場失靈類型	易發生之服務業別	FTA 可能因應之道	國內可能因應之道
獨占	網路服務：電信、運輸（樞紐與基礎建設） 環境服務（污水排除） 能源服務（配銷）	歸納促進競爭之核心原則，確保關鍵設施是以基礎成本計價。關鍵設施如馬路、軌道、運輸樞紐、污水排除、網路、輸油管。 強化處理反競爭活動之指導原則	市場缺乏有效競爭時，發展促進競爭法規以保護消費者之利益
資訊不對稱	以專業知識為基礎之服務：金融服務、律師、會計師、技師等專業服務等	不歧視待遇、透明化規則、相互承認，以及可能適用必要性測試	強化國內法規以補救市場失靈
外部性	運輸、觀光等		制定經濟有效之手段來實現社會目標
社會目標：普及服務	運輸、電信、金融、教育、健康		

資料來源：Aaditya Mattoo & Pierre Sauve, 2003.

（三）WTO-X 自由化之趨勢

另一方面，不論是 WTO-plus 自由化整合或 WTO-X 自由化整合之簽署國，目前均包含已開發國家對已開發國家、已開發國家對開發中國家、以及開發中國家對開發中國家等三種類型。但最能反映 WTO-plus 自由化整合與 WTO-X 自由化整合趨勢意義之組合，則為已開發國家對開發中國家之 FTA，由於已開發國家與開發中國家之經濟程度與法規落差較大，因此最佳之方式通常為透過洽簽 FTA 之方式進一步消除落差。至於國家經濟開發程度相當者，由於彼此間之差異性較小，因此通常 FTA 之內容並不會如已開發國家對開發中國家所簽署之 FTA 一般，包含大量的 WTO-plus 或 WTO-X 之條款⁸。

進一步檢視已開發國家與開發中國家簽署之 FTA，多數均屬於包含高度 WTO-plus 自由化內容之整合類型，而晚近亦開始出現 WTO-X 自由化內容之整合類型，而兩種整合類型亦呈現不同之趨勢意義。已開發國家與開發中國家簽署包含大量 WTO-plus 內容之 FTA，此一趨勢所反應的可能原因為開發中國家對貨品與服務貿易所設立之障礙，原本即高於已開發國家，因此，已開發國家必須透過此類型的自由化整合方式，促使開發中國家做出比其在 WTO 架構下更進一步自由化之承諾與開放；反之，開發中國家則可藉此取得已開發國家市場進入之完整保證，獲得更高之經濟利益。⁹

至於簽訂包含大量 WTO-X 自由化內容之 FTA，所顯示之意義則為已開發國家開始向開發中國家輸出其國內法規之制度，尋求進一步之調和，不再僅限於過去要求市場進入貿易障礙之消除與進一步之開放，畢竟境內法規措施才是真正最難消除解決之貿易障礙。另一方面，通常原本僅是已開發國家相當重視 WTO-X 自由化條款之納入，因此，此類協定多以已開發國家對開發中國家 FTA 為主。然而，晚近些許具中高度經濟能力之開發中國家間所簽訂之 FTA 亦納入

⁸ WTO, World Trade Report 2011.

⁹ WTO, World Trade Report 2011, at 131-133.

WTO-X 自由化條款，如智利、南韓、以及新加坡，此亦顯示除已開發國家之外，開發中國家也開始重視輸出其國內法規之制度。

三、FTA 中深度整合之趨勢分析

本段選擇部分在 FTA 中具有強烈深度整合特徵之服務業，包含電信、金融、專業證照及郵政等，其 FTA 深度整合之內涵加以分析。

（一）電信監管制度整合

由於電信產業屬於網路產業，且基於歷史因素，各國均有所謂「既有業者」（incumbent operator）可能因其既有之網路設施，而享有競爭上之優勢，因此美韓 FTA、歐韓 FTA 等晚近 FTA 中，均有有關電信監管措施調和之規定，主要之規範內容在於確保電信市場開放後，新進電信業者得以與既有業者公平競爭的機會。

以美韓 FTA 為例，其電信監管措施調和之內容，主要係以 GATS 中電信附件（Annex on telecom）與 WTO 基本電信參考文件（basic telecom reference paper）中之規定為基礎，但亦有若干屬於 WTO-X 之規定。例如美韓 FTA 要求雙方主管機關確保在技術可行之範圍內，以合理條件與待遇提供號碼可攜（number portability）機制，以及電信業者得以以無歧視之方式，核配電話號碼，均為 WTO 所欠缺之規定。

此外，美韓 FTA 特別針對電信業中涉及科技與標準之措施，訂出規則。其原則要求美韓雙方得以基於合法政策目標，限制科技或標準，惟該等措施之草擬、採行與實施不應構成不必要之貿易障礙，不過雙方享有決定何謂合法政策目標之權利，同時確認給予本國業者保護並非合法政策目標。此外，在為確保無線頻譜（radio spectrum）之有效利用（包含避免有害之干擾）、維護消費者能夠持續接取利用本國或外國之網路或服務（例如行動通信之國際漫遊服務）、強化執法、或保護人身健康與安全，雙方仍得對於使用特定無線頻譜所能提供之服務，限定其所能採取科技或標準之技術要求（例如指定特定頻譜僅能提供特定服務）。

不過，對於科技及標準之限制，協定要求在可能之範圍內，雙方應以表現作為「技術要求」為基礎，而非「設計或描述性之特徵」。同時，對電信或加值服務而言，在強制要求採取特定技術或標準，或限制提供者選擇其科技權限之場合，雙方應在規則制訂程序中，先行判定市場力量無法，或無法合理預期能夠達成合法之政策目標，並且賦予服務或設備提供者證明替代技術或標準得以達成合法政策目標之機會。最後，在已採取該等措施後，應賦予服務或設備提供者請求發動規則制訂程序，以增加能夠有效及合理的達成政策目標的替代性科技或標準。美韓雙方應對該等請求之准駁，以書面說明其理由，其理由應包含修正或停止適用該等措施對消費者之影響。同時並應將該回應說明公布。在可能之範圍內，亦應公布該等請求。

最後，美韓 FTA 更納入「監管自制」(regulatory forbearance)之概念(亦即尊重市場機制，不採行監管措施)，亦即美韓雙方同意市場機制對提供更多種電信服務之重要性，因此雙方在有以下判斷時，應於其法令許可範圍內行使監管自制：

- (1) 不需要透過政府監管，即可防止不合理或歧視性行為；
- (2) 不需要透過政府監管，即可確保消費者權益；
- (3) 監管自制與強化業者間之競爭在內等公共利益之方向一致。

(二) 金融監管制度整合

例如美韓及歐韓 FTA 中，對於金融服務監管措施之 WTO-X 深度整合規定，亦有相當之著墨。例如歐韓 FTA 中規定，歐韓雙方在可能程度內，在金融服務業之法規與監理上，應遵循國際所認同標準為之。而所謂的國際所認同標準，包括有「巴塞爾委員會有效金融監理主要原則」(Basel Committee's Core Principles for Effective Banking Supervision)、「IAIS 保險核心原則與方法」(IAIS Insurance Core Principles and Methodology)、「IOSCO 證券管理之目標及原則」(IOSCO Objectives and Principles of Securities Regulation)、「OECD 租稅資訊交換協定」(Agreement on Exchange of Information on Tax

Matters of the OECD) 等。

而美韓 FTA，亦針對法規透明化規範與審慎監理措施之承認等方面，有相當多深度整合規定。例如就法規以及發照程序之透明化規範部分，美韓 FTA 要求當事國雙方在可行的範圍內達成以下三項要求：

- (1) 應事先公布或發布與本章相關的一般性法令之草案，並說明其目的；
- (2) 應提供利害關係人和他造當事國，對於前述法令草案有合理的評論機會；
- (3) 應於最後所採行之法令中，以書面說明利害關係當事人對於法令草案提出主要書面之處理。

而對發照程序的透明化部分，美韓 FTA 要求管制機關應通知申請人其申請狀態。如管制機關要求申請人提供額外資訊時，應立即通知申請人。一方當事國之管制機關應於申請完成後之 120 天內，作成關於金融機構投資人、金融機構或跨境金融服務業者，就提供金融服務提出之申請進行之行政處分，並立即將結果通知申請人。申請案尚未踐行所有相關之聽證程序或資料蒐集者，不得視為完成。倘該處分無法在 120 天內作成，主管機關應盡速通知申請人，並盡可能於合理期間內作成處分。

(三) 專業證照相互承認之整合

以美韓 FTA 為例，其規定為履行雙方對服務提供者之授權、發照或要件制訂出標準的政策目的，美韓一方得承認在其他國家所取得之教育、經驗或其發給的執照或要件。對此，該協定要求若是美韓雙方已有與其他國家簽訂相互承認資格之協定時，應針對他方有興趣之資格承認事項，提供他方適當的機會已加入或新制訂一個相互承認協定。再者，當任何一方自主的對資格加以承認時，應提供適當機會讓締約國他方證明在其境內獲得之教育、經驗、執照、證明與其他符合要求之事項，屬於自主承認之對象。最後締約國不得藉由適用授權、發照、或證明之標準與要件，造成歧視或隱藏性之貿易障礙。同時美韓 FTA 並要求發展出對雙方專業服務提供者的暫時發照協議的程序，而目前應主要推動的服務業別，為工程服務、建築服務與獸醫服務。

（四）郵政服務競爭規則

美韓 FTA 及歐韓 FTA，均有針對郵政服務之競爭規則加以規範。例如美韓 FTA 要求雙方應保證，當一方之郵政服務獨佔提供者（亦即郵政總局）同時參與快遞服務之競爭時，無濫用其獨佔地位，而有違該協定有關國民待遇、最惠國待遇、市場進入承諾之行為，同時不從事於交叉補貼之行為，同時亦應確保郵政服務獨佔提供者提供保險等金融服務時，無濫用市場地位之行為。

歐盟曾於 2005 年時，在 WTO 提出一份郵政服務之監管原則參考文件（TN/S/W/26），但並未獲得會員之支持。如今其明顯有意透過雙邊 FTA 之方式，將前述歐盟郵政促進競爭之監管架構，推廣至貿易對手國，作為解決除市場進入自由化以外之經營障礙問題的手段。

對此，歐韓 FTA 規定，在不遲於該協定生效後三年內（亦即 2014 年以前），雙方應在確保郵政及快遞服務之競爭，不會受到獨占業者之影響，歐韓 FTA 貿易委員會應制訂適用於郵政及快遞服務之監管原則，而此一監管原則應包含反競爭行為規範、普及服務、個別執照發放與管制機關之性質等事項。

此外，歐韓 FTA 於金融服務額外承諾部分，亦對郵政服務業者向公眾提供保險服務之情形，有特別規定，其要求韓歐盟雙方應確保，由其領域內郵政服務業者提供之保險服務，相對於私人保險公司，並無享有競爭上之優勢。對此，韓國在可行之範圍內，必須確保韓國「金融服務委員會」（Financial Services Commission）對由郵政服務業者（亦即韓國知識與經濟部直屬之「韓國郵政」）所提供之保險承保服務（insurance underwriting services）有監督管理之職權，並以與其他私營保險業者相同之規則進行監管。

四、結語

觀察近年來先進國家所簽定之 FTA，對於服務業之開放，除了傳統的市場進入與國民待遇承諾之外，更包含眾多境內監管法規之鬆綁與調和之要求，亦即所謂的 WTO-X 自由化整合。由於我國亦將推動雙邊經貿協定做為關鍵經貿政策之一，因此，未來我國如欲與他國洽簽 FTA，勢必亦將面對 WTO-X 自由

化整合此一趨勢，並於事前規劃其因應調整之道。

事實上，推動市場自由化與法規革新，以促進良好有效之市場競爭，同時保護消費者之權益，亦為我國經濟自由化之目標¹⁰。欲達成此目標，國內即需有完善之監管法規。因此，各國皆有檢視調整國內相關監管制度與法規之必要性，特別是針對監管密度需求高之服務業別，而我國亦不例外。另一方面，由於國內監管法規對服務貿易亦產生相當影響，特別容易造成隱藏性之貿易限制，因此，透過與國際間監管法規之調和與接軌，可促進貿易之真正自由化與透明化，進而吸引外人進入投資。特別是若我國能藉此從事於國內之管制改革（regulatory reform），提升監管措施之透明性與可預測性（predictability），台灣將會是最大受益者。

【本文發表於 WTO 電子報第 319 期，2012 年 6 月 29 日】

¹⁰ 參見「經建會拚黃金十年：開展第三波經濟自由化」，2012 年 5 月 24 日經濟日報。

創造條件，參與 *TPP*

系列專題



跨太平洋夥伴協定（TPP）的回顧、進展與展望：兼論其對亞太區域經濟整合之可能影響與我國之因應*

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 葉長城助研究員

一、前言

1990 年代初期以降，區域主義（regionalism）蔚然成風，迄 2012 年 1 月，全球通報 WTO 並已生效之區域貿易協定（Regional Trade Agreements, RTAs）的數目，已由 1950 年代至 1990 年累計約 70 個遽增為 319 個，成長約 4.56 倍。若進一步將所有與貨品及服務貿易相關之 RTAs 納入計算，則目前已通報 WTO 之 RTA 數目更高達 511 個，統計每個 WTO 會員參與 RTA 的平均數目，已由 1990 年的 2 個，增加至 2010 年的 12 個，由此可知近二十年來區域經濟整合趨勢的盛行。

由於，這些為數龐大且持續擴張的 RTAs，不僅在全球構成了交織綿密的

* 本文係增補改寫自拙著，〈區域經濟整合趨勢下之 TPP〉，「全球經貿風險與區域整合情勢下我國總體經貿政策檢視」會議，財團法人兩岸交流遠景基金會與中華臺北 APEC 研究中心主辦，2012 年 5 月 14 日。

貿易網絡，更涵蓋當前世界近一半的貨品貿易出口值（若不含歐盟成員國，亦涵蓋全球約 35% 的貨品貿易出口值）。¹因此，在 WTO 杜哈回合談判進程，十年來遲遲未有具體結果的情況下，各國為從積極面擴大貿易利基，消極面降低貿易轉向效果（trade diversion effect）帶來的衝擊，無不紛紛透過洽簽雙邊與區域貿易協定的方式，主動參與區域經濟整合的重要進程。

在亞太地區，自 2008 年 9 月美國正式宣布加入「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP 或 TPPA）的談判後，參與 TPP 協定談判之成員體的數量與規模持續擴大，已成為當前此區域內經濟整合的重要趨勢之一。簡單來說，TPP 協定對亞太區域經濟整合發展的重要性，以及我國目前應全面關注其演變趨勢的主要因素有四：

第一、TPP 是目前亞太區域經濟整合的主要途徑之一，且擴增動能不斷增強；

第二、根據 IMF 的統計資料顯示，2011 年 TPP 十一國成員（紐西蘭、新加坡、智利、汶萊、美國、澳洲、秘魯、越南、馬來西亞、墨西哥、加拿大）GDP 約達 18.997 兆美元，占全球總值的 27.27%，高於歐盟（European Union, EU）（25.23%）及北美自由貿易區（North American Free Trade Area, NAFTA）（25.82%）之比重，且為全球經濟規模最大的區域經濟整合勢力。若進一步以可能擴大至 TPP 十二國（若再加上已表達參與談判意願的日本）成員計算，其占全球總值比重甚至將增至 38.19%；

第三、TPP 成員國中大部分為我國重要貿易夥伴，根據國際貿易中心（International Trade Centre, ITC）2011 年的統計資料顯示，TPP 十一國成

¹ World Trade Organization (WTO), "Regional Trade Agreements," January, 2012, http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm (accessed on April 25, 2012); WTO, *World Trade Report 2011* (Geneva: WTO, 2011), pp. 54-55, 64.

員合計占台灣出口的 25.37%（約 778.89 億美元），若 TPP 協定擴大到十二國成員，將占台灣出口的 31.29%（約 960.53 億美元），顯示 TPP 協定對我國之重要性；

第四、我國持續推動對外洽簽經濟合作協議（Economic Cooperation Agreement, ECA），如與日本簽署「台日投資協議」；與新加坡洽談「台星經濟夥伴協議」（Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, ASTEP）；與紐西蘭洽談 ECA；與菲律賓、印尼、印度、以色列等國進行雙邊經濟合作協議之可行性研究，以及持續推動洽簽台歐盟 ECA 等，皆為我國近期參與區域整合之具體行動，未來我國若能順利加入 TPP 協定，將可有效加速及深化我國與亞太區域經濟的連結。

基於前述有關 TPP 協定擴增對亞太地區經濟整合之發展，與對我國拓展對外經貿之關鍵影響，本文除從 TPP 協定談判之沿革、談判回合進展、協定特徵、範圍與可能涵蓋的談判議題等面向，就該協定進行簡要說明外，亦將就 TPP 協定對亞太區域經濟整合之可能影響與我國之因應做一扼要剖析，並據此提出相關研究結論與建議。

二、TPP 協定談判之沿革

（一）TPP 協定的緣起

TPP 協定的前身為《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement, TPSEP），係第一個連結亞洲、太平洋與拉丁美洲的區域貿易協定。對於亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）中的盎格魯—美洲會員體（Anglo-American members）而言（例如澳洲、紐西蘭、智利與美國等），TPP 協定的構想實係澳洲於 1989 年發起 APEC 論壇倡議的具體實踐。由於對 APEC 裡的盎格魯—美洲會員體而言，所謂「經濟合作」（economic cooperation）即等同於貿易及投資的自由化。因此，後續 APEC 在 1994 年推動「茂物目標」（Bogor Goal）時，即以

實現亞太區域貿易及投資自由化為基調，並設定 APEC 中之工業化經濟體將於 2010 年，而開發中經濟體亦將於 2020 年完成貿易與投資自由化的目標。惟對於 APEC 裡的亞洲會員體而言（特別是東協中的印尼、菲律賓與馬來西亞），由於其主要重心係置於強化彼此聯繫，並以經濟整合途徑達成「區域主義」（regionalism）為首要目標，因而導致 APEC 會員體由於針對不同貿易自由化及經濟整合典範議題，存有較大立場差異開始出現內部意見的分歧與緊張關係。

1997 年，在美國柯林頓政府（Clinton Administration）的強力主導下，APEC 提出推動「部門別自願提前自由化」（Early Voluntary Sectoral Liberalization, EVSL）之倡議，希望透過「互惠談判及約束性承諾」等方式，實現「茂物目標」的理想。惟此時許多亞洲國家不僅偏好採取共識性、漸進性與非約束性的方式，推行區域經濟合作，同時也希望 APEC 能在因應同年（1997）爆發的亞洲金融危機上，採取較為積極的作為。後續，由於各會員體立場的分歧與角力，使得 APEC 並未成為有效解決亞洲金融危機的最佳場域。包括日本、中國大陸、韓國與東協等亞洲國家，因此轉而發起「東協加三合作」（ASEAN Plus Three (APT) cooperation）進程，希望藉此強化亞洲國家在區域糧食與能源安全、金融合作、貿易便捷化、災害管理、人民交流、縮小發展差距、鄉村發展與降低貧窮、環境和可持續發展與防止販賣人口、傳染病及跨國犯罪等議題上之合作。²

此舉逐漸引發 APEC 中之盎格魯—美洲會員體的注意，並使其開始關切「東協加三」這類排除非亞洲國家參與的區域安排，及中國大陸在亞洲金融危機後逐漸壯大的趨勢，對其可能造成的衝擊。1998 年，為了重新恢復自由化議題的主導地位，美國與新加坡首次提出洽簽囊括星、紐、澳、智、美等「太平洋五

² ASEAN, “ASEAN Plus Three Cooperation,” April 16, 2012, <http://www.aseansec.org/16580.htm> (accessed on August 2, 2012).

國協定」（Pacific 5 agreement）的構想，希望藉此刺激與吸引 APEC 亞洲會員體的加入。然而，由於當時美國柯林頓政府並未獲得國會的貿易談判授權，且澳洲亦未對此提議表態支持，故最後僅餘紐、星兩國繼續推動洽簽雙邊貿易協定進程。2001 年，就在紐、星兩國簽署《紐—星更緊密經濟夥伴協定》（Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership, ANZSCEP）正式生效後，智利亦表達希望參與由紐、星、智三方共同簽署貿易協定的意願。

2002 年 10 月，紐、星、智三國在 APEC 召開經濟領袖會議期間，正式發起洽簽「太平洋三國更緊密經濟夥伴」（The Pacific Three Closer Economic Partnership, P3 CEP）協定之倡議。³由於，紐、星、智三國在洽簽貿易協定時，均有藉由該協定的簽署打造一個架構平台，以供未來此類緊密經濟夥伴關係，擴增至亞太區域的共識，因此便決定以 TPSEP 為名，正式啟動洽簽三邊貿易協定的談判進程。2003 年 9 月，紐、星、智三方為此舉行首輪協商，歷經四回合的談判，三國正式於 2005 年 7 月 18 日簽署 TPSEP，同年（2005）8 月 2 日汶萊亦簽署加入。⁴後續，為配合 P4（Pacific 4）各締約方之國內立法與執行程序及實施彈性，該協定於 2006 年 5 月 1 日在紐、星兩國首先生效，智利於同年（2006 年）11 月 8 日亦宣布正式實施；汶萊雖先於 2006 年 6 月 12 日開始暫時適用 TPSEP 之部分規定，但最終則遲至 2009 年 7 月，始完成其國內所有確認程序，全面適用。由此可知，TPSEP 即使在正式簽署加入協定後，個別

³ Jane Kelsey, ed., *No Ordinary Deal: Unmasking the Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement* (Wellington: Bridget Williams Books, 2010), pp. 14–15; Ann Capling, “The Trans-Pacific Partnership,” East Asia Forum, November 23, 2009, <http://www.eastasiaforum.org/2009/11/23/the-trans-pacific-partnership/> (accessed on August 2, 2012).

⁴ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, *Guide to the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* (Wellington, NZ: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2005), pp. 9–13.

締約方在與其他締約方協商並獲得同意後，針對本國條件難以如期完成協商，或落實承諾明顯有其困難者，在實際執行時仍會給予相當程度的彈性。

（二）TPP 的擴展：從 TPSEP 到 TPP 的擴大談判時期（2008 年 9 月迄今）

在形式上，除 P4 以外的其他 TPP 談判成員國雖係以新談判成員身分加入原 TPSEP 協定，但實質上自全球第一大經濟體美國加入後，TPP 整體擴增動能與重要性才開始大幅提升。首先，2008 年 2 月，美國小布希政府（George W. Bush Administration）先是宣布美國將參與 P4 就 TPSEP 協定有關金融服務與投資議題之談判。同年（2008）9 月，小布希政府更進一步推動美國正式成為 TPP 協定談判成員。後續，在美國的大力主導下，秘魯與澳洲於 11 月亦相繼宣布正式參與 TPP 協定談判。至於，越南一開始雖係以「副會員」（associate member）身分出席觀察 TPP 協定的談判，但在馬來西亞於 2010 年 10 月，TPP 第三回合談判順利成為第 9 個加入談判的新成員後，越南在同年（2010 年）11 月，即確認改以正式談判成員身分加入 TPP 協定談判。

後續，在 TPP 協定規模不斷擴增的有利態勢下，相繼有不少國家表明有興趣參與 TPP 協定的談判，除我國在 2011 年 9 月曾明確表達參與意願，並將「逐步創造條件，以加入 TPP」列為國家願景計畫之具體目標外，2011 年 11 月，APEC 經濟領袖會議召開期間，日本亦宣布將「加入諮商以朝參與 TPP 談判之方向邁進」。此外，加拿大與墨西哥也明確表達參與 TPP 協定談判的意願，並於今（2012）年初，先後積極展開與個別 TPP 成員國的雙邊諮商，以爭取 TPP 成員國對其參與談判的支持。近期，墨西哥與加拿大已在 2012 年 6 月，「二十國集團」（G20）召開第 7 次領袖高峰會期間，獲得 TPP 成員國的邀請正式加入 TPP 協定的談判，預計在 TPP 成員國完成相關國內程序後（特別是美國），墨、加兩國應可於 2012 年年底前參與 TPP 協定的正式回合談判。

三、TPP 協定談判回合之進展

TPP 協定談判自 2010 年 3 月召開擴大後之首輪談判迄 2012 年 7 月，已完

成十三回合的正式談判。其中，第 1 回合至第 5 回合的談判，多半侷限在談判架構與談判進行方式的磋商，以及談判所涉觀念與意見的交流。後續，自第 6 回合（新加坡回合）以降，則轉以提出及討論協定條文草案內容為主（text-based）的方式進行。2011 年 11 月，TPP 協定談判成員國進一步公布「TPP 協定大綱」（*Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*），揭露 TPP 協定的主要特徵、範圍、廿個談判議題之法律條文草案的簡介、關稅減讓表與其他市場開放套案及 TPP 未來談判規劃等訊息，使外界得以初步瞭解此一標榜為廿一世紀高品質 FTA 的基本架構與未來談判走向。⁵

目前根據美國貿易代表署（Office of the U.S. Trade Representative, USTR）的公開資訊顯示，截至 2012 年 5 月，在 TPP 協定談判提出超過 20 章草案中（多數談判消息透露為 26 章），只有「中小企業」（small- and medium-sized enterprises）一章完成談判。⁶迄 2012 年 7 月，TPP 協定第 13 回合（美國聖地牙哥回合）談判結束時，美國雖針對智慧財產權（intellectual property rights, IPR）章節提出有關著作權限制及例外（limitations and exceptions）規定之新條文草案，但尚未有其他議題章節完成談判的消息傳出。

7

⁵ USTR, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement,” November 12, 2011, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/outlines-trans-pacific-partnership-agreement>,” (accessed on August 3, 2012)

⁶ USTR, “Trans-Pacific Partnership (TPP) Talks Advance in Texas,” May 16, 2012, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/may/trans-pacific-partnership-tpp-talks-advance-texas> (accessed on August 3, 2012).

⁷ USTR, “Important Progress Made at TPP Talks in San Diego,” July 10, 2012, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2012/july/imp>

觀察歷次 TPP 協定回合談判模式，TPP 談判成員國多係以美國提出的條文草案為談判焦點，且除 4 次正式回合談判外，包括 2 次 TPP 部長會議、1 次 TPP 領袖高峰會議與數場談判議題小組會議均在美國舉辦，由此凸顯美國對 TPP 協定談判的重視及大力主導整體談判進展的態勢。儘管，美國一再強調希望於 2012 年完成談判的目標，並規劃後續於美國維吉尼亞州李斯堡（Leesburg）舉行 TPP 第 14 回合的談判（2012 年 9 月 6～15 日）。惟基於現階段 TPP 各成員國針對市場進入（market access）、IPR、勞工（labor）及環境（environment）等爭議性章節條文仍存有較大立場分歧，且美國 2012 年總統大選之日將近，通過可能引發國內爭議之協定條文草案，恐不利於歐巴馬（Barack Obama）總統尋求連任，因此一般咸認 TPP 協定於今年順利完成談判的可能性相對較低。

四、TPP 協定之特徵、範圍與可能涵蓋的談判議題

TPP 協定擴大談判迄今雖已邁入第三年，但由於自 2011 年 9 月，TPP 芝加哥回合談判期間，TPP 各成員國已針對未來處理談判條文草案及其他談判期間交換文件應對外保密部分達成共識，因此目前對於非 TPP 成員國而言，欲完全掌握 TPP 協定之所有談判條文草案內容，仍有其研究實務上的困難與限制。⁸故本文此節分析，主要係由過去 TPSEP 協定的內容與架構，以及目前已揭露之「TPP 協定大綱」為依據，簡要說明 TPP 協定的主要特徵、範圍與可能涵蓋的談判議題：

[ortant-progress-tpp-talks-san-diego](#) (accessed on August 6, 2012).

⁸ 有關 TPP 各成員國針對 TPP 協定談判詳細內容，應予保密之共識，詳請參閱澳洲外交與貿易部官方網站資料：“Trans-Pacific Partnership Agreement, Release of Confidentiality Letter,” <http://www.dfat.gov.au/fta/tpp/111221-tpp-confidentiality-letter.html>.

(一) P4 時期 TPSEP 協定的內容與架構

2006 年正式生效的 TPSEP 協定，主要內容與架構包括三大部分，分別為協定本文（二十專章、四項附則、相關附屬文件、執行安排與其他附屬文件）、《勞工合作諒解備忘錄》（Memorandum of Understanding on Labour Co-operation）與《環境合作協定》（Environment Co-operation Agreement），此三者均具約束力且不可分割。整體而言，TPSEP 協定內容涵蓋範圍廣泛，針對貨品貿易、原產地規則（rules of origin, ROO）、關稅、貿易救濟（trade remedies）、食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施（sanitary and phytosanitary measures, SPS）、技術貿易障礙（technical barriers to trade, TBT）、競爭政策、IPR、政府採購（government procurement）、服務貿易、商務人士暫准進入（temporary entry）、透明化（transparency）、爭端解決（dispute settlement）、戰略夥伴（strategic partnership）、環境合作與勞工合作等議題均有相關規定。

因此，若與 WTO 相關規則涵蓋範圍的深度與廣度比較，TPSEP 協定可說是一訴求高品質及非傳統的區域自由貿易協定。此點可由 TPSEP 協定在貨品貿易市場進入與服務貿易市場開放的規定，見其端倪。首先，在貨品貿易市場進入方面，P4 之間不僅排除開放的貨品稅項數目比例極少，且已設定在 2017 年前將所有關稅調降為零。其次，在服務貿易市場開放部分，TPSEP 協定亦採取較大開放途徑之「負面表列方式」（negative list）處理。這也意謂 P4 之間除彼此所列保留項目外，其國內所有服務業別必須遵守市場進入（market access）、國民待遇（national treatment）、最惠國待遇（most-favoured-nation treatment, MFN）等義務，並對其他 TPSEP 成員國開放。

(二) TPP 協定之主要特徵

TPP 協定係目前美國歐巴馬政府繼美-韓 FTA、美-哥倫比亞 FTA 及美-巴拿馬 FTA 相繼生效後，欲全力達成「國家出口計畫」（National Export Initiative, NEI）所揭櫫有關 5 年內使美國出口倍增，並為其創造及保有高品質工作機會的主要政策工具。根據目前 TPP 成員國領袖所認可之「TPP 協定大綱」內容顯

示，此一譽為具有廣泛性，且足以解決廿一世紀各種新興及傳統貿易議題的下世代區域貿易協定，其主要特徵包括：

1. 廣泛性的市場進入

（comprehensive market access）：該協定旨在消除關稅與其他貨品及服務貿易、投資障礙，以為 TPP 成員國的勞工及企業創造新機會，並為消費者帶來立即性的利益；

2. 完全的區域協定（fully regional agreement）

TPP 協定旨在加速 TPP 成員國生產與供應鏈之發展，以支持 TPP 協定創造就業、提升生活水準、改善締約成員福利及促進其永續成長等目標；

3. 涵蓋跨領域貿易議題（cross-cutting trade issues）

TPP 協定將納入 APEC 及其他場域已進行之跨領域工作議題，包括法規一致性（regulatory coherence）、競爭與商業便捷化、中小企業及發展等四項議題；

4. 新的貿易挑戰

TPP 協定將推動與數位經濟及綠色技術相關之創新產品及服務領域的貿易及投資，並確保 TPP 區域具備一競爭性的商業環境；

5. 與時俱進的協定（living agreement）

TPP 協定未來將適時更新協定內容，使其足以解決未來可能出現或因協定擴大納入新成員國產生的貿易議題。⁹

⁹ USTR, “Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement.”

（三）TPP 協定的範圍

依照「TPP 協定大綱」所列，目前 TPP 協定的主要範圍重點，包括：

第一、TPP 協定係以單一認諾（a single undertaking）的方式進行談判，範圍涵蓋主要及貿易相關領域。除了更新過去 FTA 以傳統途徑所涵蓋的議題外，TPP 協定將增加有關新興議題與跨領域議題的條文規定；

第二、截至 2011 年 11 月，TPP 談判成員國在超過 20 餘個談判工作小組，歷經九回合的談判後，已就協定法律條文的擬訂，與包括各自國內貨品、服務與政府採購等有關彼此開放特定市場進入之承諾議題，進行討論；

第三、過去 TPP 談判成員國也同意採用高標準，以確保協定之利益與責任能完全相互分享及承擔。但針對開發中國家會員將面臨的敏感性與特殊挑戰問題，各談判成員也同意 TPP 協定未來亦需透過貿易能力建構、技術協助與階段性開放承諾等方式，適度加以解決；

第四、在新增之跨領域議題的承諾方面，相關規定旨在降低成本，增進 TPP 成員間朝「無縫的貿易流動與貿易網路」（seamless trade flows and trade networks）方向發展。為此，TPP 協定將在國際貿易領域中鼓勵中小企業的參與，並藉此提升成員的經濟成長與更高的生活水準；

第五、上述這類跨領域議題的相關承諾，除將在各傳統章節的談判中提出外，同時也將以個別及獨立承諾等方式，達成該類議題的實質進展。

（四）TPP 協定涵蓋之談判議題

根據「TPP 協定大綱」揭露的訊息顯示，TPP 協定所涉及的談判議題，至少有 20 項，若以 FTA 傳統貿易議題（或亞太地區 FTAs 較多先例者）及 FTA 新興貿易議題（或亞太地區 FTAs 較少先例者）兩類區分，TPP 協定所涵蓋之談判議題包括：

1. FTA 傳統貿易議題

貨品市場進入、跨境服務貿易、技術性貿易障礙、競爭政策、智慧財產權、投資、政府採購、SPS 措施、關務、原產地規則、紡織品與成衣、貿易救濟、商務人士暫准進入，以及尚在研議中的關稅減讓表與其他市場開放套案等；

2. FTA 新興貿易議題（或亞太地區 FTAs 較少先例者）

合作與能力建構、電子商務、環境、金融服務、電信、勞工與法規議題。

五、TPP 協定對亞太區域經濟整合之可能影響與我國之因應

（一）TPP 協定對亞太區域經濟整合之可能影響

綜觀當前亞太區域經濟整合係以「亞洲中心」及以「跨太平洋地區」為訴求兩大整合途徑為主。前者包括東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）、五個「東協加一」（東協-中國大陸、東協-日本、東協-韓國、東協-澳紐、東協-印度 FTA）及構想與發展中的「東亞自由貿易區」（East Asia Free Trade Area, EAFTA）（即東協、中、日、韓所組成之「東協加三」）、「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）、「東亞全面經濟夥伴」（Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA）（即東協、中、日、韓、澳、紐及印度所組成之「東協加六」）與「東協區域廣泛經濟夥伴架構」（ASEAN Framework for Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）（又稱為「東協與多夥伴增進自由貿易協定」，ASEAN++ FTA）等。後者，則以強調應將美國與其他太平洋國家納入區域經濟整合架構之中的 TPP 協定為主要代表。目前隨著 TPP 協定的經濟實力不斷增強，且已成為除「東協加三」、「東協加六」之外，經 APEC 認肯可促成亞太地區實現建立自由貿易區之長期目標的主要途徑。未來 TPP 協定談判若仍持續有所進

展，預期將對亞太區域經濟整合的發展帶來下列可能影響：¹⁰

1. TPP 協定擴大談判有助於亞太區域經濟整合倡議的推動

由前述分析可知，對於 APEC 中之盎格魯－美洲會員體而言，推動亞太地區貿易及投資的自由化係其自 1990 年代開始發起 APEC 論壇的主要目標之一。因此，從 APEC 提出「茂物目標」（1994 年）、「大阪行動綱領」（Osaka Action Agenda, OAA）（1995 年）、「馬尼拉行動計畫」（Manila Action Plan for APEC, MAPA）（1996 年）、「EVSL 倡議」（1997 年）、「上海約章」（Shanghai Accord）（2001 年）、「擴大「大阪行動綱領」（2002 年）、「聖地牙哥倡議」（Santiago Initiative）（2004 年），乃至「釜山路徑圖」（Busan Roadmap）（2005 年），首次將推動高品質區域/自由貿易協定列為具體目標等，皆係此類推動區域經貿自由化思維的具體實踐。

特別是 2006 年，APEC 決定以「區域經濟整合議程」（Regional Economic Integration, REI）為名，納入建立「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）之長期目標後，在美國主導與澳、紐、智等國的支持下，TPP 協定已成為 APEC 盎格魯-美洲會員體實現 FTAAP 目標的重要可行途徑。因此，未來 TPP 協定如能順利完成談判，不僅可提升亞太區域經濟整合的開放品質，同時也可刺激亞太區域經濟整合倡議的推動。

2. TPP 協定為亞太區域達成建立自由及開放貿易體系的目標，提供具體可行的途徑

自 2000 年以降，以亞洲為中心的區域經濟整合蔚為風潮，相反的以跨太平洋為訴求的區域整合力道卻顯得相對薄弱，再加上 WTO 杜哈回合談判遲遲未有重大進展。美國為在全球多邊談判之外另闢蹊徑，並且防止其因長期未能

¹⁰ Carlos Kuriyama, "The Mutual Usefulness between APEC and TPP," APEC Policy Support Unit Paper, October 2011, pp. 17-20.

參與東亞區域經濟整合，而錯失參與東亞經濟成長機遇，甚至逐漸陷入邊緣化的窘境。自 2006 年開始，小布希政府即轉而支持於 APEC 場域推動 FTAAP 的構想。迄今，除了「東協加三」、「東協加六」已成為 APEC 達成 FTAAP 的主要途徑外，TPP 協定強調的跨太平洋整合途徑，則為整個 APEC 地區未來成為一個自由貿易區的理想，提供另一個具體可行的途徑。

3. TPP 協定擴大談判，將加快亞太地區經濟整合進程

TPP 協定一開始由於經濟實力不大，並未受到亞太區域國家重視，惟近 3 年由於該協定擴增力量持續增強，直接刺激了亞洲地區的區域整合加速發展。首先，在東北亞地區，日本於 2012 年 4 月除初步決定與中國大陸展開日-中 FTA 研究事宜，後續中國大陸、日本與韓國三方領袖更在 5 月正式簽署「中-日-韓投資協定」，並達成於今（2012）年內啟動「中-日-韓 FTA」正式談判的共識。其次，今年 5 月至 7 月間，韓國與中國大陸亦就洽簽「韓-中 FTA」舉行兩回合的正式談判，而韓國後續更在 8 月宣布將與越南展開洽簽 FTA 的談判，期盼透過與主要貿易夥伴洽簽 FTA 的策略，實現韓國早日成為全球自由貿易軸心的目標。

此外，在東南亞地區，東協於 2011 年 11 月，為強化其在東亞區域整合中的核心地位，亦於第 19 屆「東協高峰會」（ASEAN Summit），正式通過「東協區域廣泛經濟夥伴架構」（RCEP），希望能藉由該架構不限制國家數目的「開放加入」（open accession）特性，將目前已形成的「東協加 N」模式，透過 RCEP 擴展為更大區域的經濟整合。2012 年 4 月，東協與日本更進一步達成將在 2012 年針對日、中、韓、紐、澳、印（度）6 國展開洽簽 RCEP 談判的共識。由此，亦反映出東亞經濟整合已開始嘗試擺脫究竟應該納入多少成員國數目的爭論（例如中國大陸側重「東協加三」、日本則提倡「東協加六」），

並向區域經濟一體化邁出了重要的一步。¹¹

（二）TPP 協定擴大談判與我國之因應

鑒於近年來在亞太區域經濟整合趨勢中，TPP 協定談判進程的快速發展，以及其對亞太區域經濟可能產生的深遠影響，我國已於 2011 年 9 月正式將「逐步創造條件，以加入 TPP 作為努力目標」納入政府「黃金十年，國家願景」計畫之中，同時在國內與國際各種場合我政府亦曾多次表達我國尋求加入 TPP 的決心。後續我國若欲達成此項目標，宜對下列幾項議題有一基本的認識與準備，包括：

1. 掌握加入 TPP 協定談判的相關要件

按 P4 時期之 TPSEP 協定本文第 20.6 條規定：「本協定依據締約方同意之條件，開放給任何 APEC 經濟體（APEC Economy）或其他國家（other State）加入。加入條件應考量 APEC 經濟體或其他國家的情況，特別是其自由化的時程表」。根據該條款可知，我國雖已具備 APEC 正式會員體身分之有利加入條件，但在如何加強國內自由化時程之規劃，以爭取 TPP 成員國支持方面，則仍有相當大的進步空間。另，根據 2011 年 11 月 12 日美國貿易代表署（USTR）的公開聲明顯示，未來欲成為 TPP 新成員的幾項可能要件尚包括：

- （1）表達有興趣參與 TPP 的國家必須有符合 TPP 標準與目標之準備度（readiness）與企圖心（ambition）；
- （2）新參與成員應先透過雙邊過程（bilateral processes）與 TPP 個別成員互動，並尋求其廣泛之認可與支持；

¹¹ 篠田邦彦，「東アジア経済統合の新たな動き」，2012 年 4 月 24 日，http://www.rieti.go.jp/jp/columns/a01_0343.html#top（最後瀏覽日期：2012 年 8 月 21 日）。

- (3) 新參與成員必須完成前述雙邊過程後，才有可能進入所有 TPP 成員以共識決定是否納入該新成員的階段，並完成正式加入談判之程序。¹²

參考 2012 年順利加入 TPP 協定談判的墨、加兩國經驗可知，該兩國在爭取加入 TPP 談判階段，大致亦經上述歷程並針對 TPP 各成員國要求（特別是美國），做出具體回應行動後，方獲 TPP 成員國同意加入談判。由此可知，我國未來若欲進一步推動加入 TPP 協定之各項工作，宜尋求創造各種有利條件，強化自身追求自由化之準備度，同時亦應積極推動及完成與 TPP 協定成員國洽簽雙邊 FTA/ECA（例如優先完成與新加坡、紐西蘭及馬來西亞等國的雙邊 ECA），以持續強化我國加入 TPP 協定前的自由化經驗及準備，擴大我國未來爭取加入 TPP 協定的動能。

2. 確認我國未來推動加入 TPP 協定的重要里程

在逐步創造條件，爭取加入 TPP 協定的既定目標下，可以預見未來我國必須歷經幾個重要的階段，方有可能達成加入 TPP 協定的目標，包括：

- (1) 宣示加入 TPP 協定的決心；
- (2) 爭取 TPP 成員國邀請參與談判；
- (3) 就參與談判議題與 TPP 成員國進行正式雙邊諮商；
- (4) TPP 成員國以共識決通過我國參與談判案；
- (5) 需俟 TPP 各成員國完成其國內程序（特別是美國），通過我國參與 TPP 協定談判案；

¹² USTR, “The United States in the Trans-Pacific Partnership,” November 12, 2011, <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/november/united-states-trans-pacific-partnership> (accessed on August 21, 2012).

- （6）正式參與 TPP 協定談判；
- （7）完成 TPP 協定談判；
- （8）完成國內批准程序；
- （9）達成加入 TPP 協定之目標。

3. 研提及確認參與 TPP 協定之策略和路徑圖（roadmap）並切實執行，以逐步克服我國未來加入 TPP 協定前後可能面臨的多重挑戰

由前述有關我國推動加入 TPP 協定的九大重要階段可知，我國未來若欲達成加入 TPP 協定的目標，尚需克服不少挑戰。由於，TPP 協定係一高標準自由貿易協定，其所涉及的範圍無論在開放深度與議題廣度上，均超越 WTO 及傳統 FTA 議題，因此未來必須面臨的開放幅度，已可預期。首先，在開放深度方面，我國未來在貨品市場進入部分，可能因此必須準備於 10 年內逐步消除貨品關稅，對此國內實有必要及早針對可能受衝擊之產業部門，研擬具體因應及配套措施。

其次，鑒於 TPP 協定同時涵蓋傳統貿易議題與新興貿易議題，並強調多項「邊境內議題」（“behind the border” issues）的處理，因此未來勢必涉及國內不同領域之法規調整議題，對此相關單位亦宜及早進行規劃。再者，TPP 十一國成員有不少係為農業出口大國，我國未來推動加入 TPP 協定宜及早就農業部門的調整，擬定因應措施與輔導轉型方案。

此外，TPP 協定在服務貿易市場與投資領域開放部分，係採「負面表列方式」進行，開放程度大，同時亦涉及包括新興金融服務與電信等市場開放，未來我國亦應針對開放後之可能衝擊，預先研擬調整與因應措施，以充分展現我國加入 TPP 協定的準備度與企圖心。

鑒於未來我國若欲逐步克服前述各種可能挑戰，必須具備清楚的參與策略及路徑圖，作為具體指引，以有效統合協調國內公、私部門資源，切實執行我國推動自由化及參與 TPP 協定的既定政策。建議政府宜及早為此研提和確認我

國參與 TPP 協定的策略及路徑圖，並據此訂定及公布相關行動指導方針或工作綱領，以早日實現我國推動自由化及參與 TPP 協定的具體目標。

六、結語

近 20 年來區域經濟整合發展迅速，相對於 WTO 會員體參與 RTA 的平均成效，我國在積極推動自由化與對外洽簽 ECA/FTA 的工作進展方面，已有必須盡速迎頭趕上，方能確保國家中長期整體對外戰略與經濟安全的國際形勢壓力出現。特別是鄰近我國的主要外貿競爭對手國韓國，過去不僅已與歐盟、美國等大型經濟體簽訂高品質 FTA，為了躍升成為全球自由貿易的軸心，韓國目前更積極加速「韓-中 FTA」的談判，希望能盡速完成韓國對外 FTA 政策中的重要拼圖，以進一步有效打開中國大陸的市場。

面對當前包括 TPP 協定擴大談判動能不斷增強及我國主要貿易夥伴紛紛發起積極對外洽簽 FTA 政策作為回應，我政府目前除已將加入 TPP 協定列為國家對外貿易重要政策外，馬總統更已明白提出「排除障礙、調整心態、8 年入 T、能快就快」的政策指示。惟考量 TPP 協定的高標準要求，以及多項協定條文草案尚在談判演變階段，未來我政府除宜持續根據最新國際動態與國內形勢，評估分析我國參與 TPP 協定的優劣勢、機會與威脅，並據此研提及調整相關自由化與 FTA 政策。目前當務之急，亦應從確實掌握加入 TPP 協定談判的相關要件、確認我國未來推動加入 TPP 協定的重要里程與研提及確認參與策略和路徑圖，並切實執行相關配套措施等三大方向，逐步落實我國推動進一步自由化及參與 TPP 協定的政策目標。

【本文發表於 WTO 電子報第 329 期，2012 年 9 月 7 日】



跨太平洋夥伴協定（TPP）之勞工與環境議題解析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 徐遵慈副研究員

《跨太平洋夥伴協定》（Trans—Pacific Partnership, TPP）作為高品質、現代化之自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），除因其要求參與會員必須以完全自由化為目標外，亦因其涵蓋範圍較一般 FTA 更廣泛而引起矚目。此類會員義務諸如勞工與環境議題等，在美國極力主導納入 TPP 協定下，成為新談判 TPP 國家，尤其是開發中國家加入 TPP 的嚴峻挑戰之一。

將勞動議題或核心勞動標準納入 FTA，是美國近年對外洽簽 FTA 的既定政策。依據美國 2002 年貿易法規定，在對外締結 FTA 時，美國國會應針對特定協定目標進行審查，貿易法第 2102(C) 條款責成美國總統對於新簽署之 FTA 提出相關報告，經國會核准後始生效力。在這些報告中，與勞工議題有關的報告計有三項，分別是美國就業衝擊評估分析報告（United States Employment Impact Review）、勞工權利報告（Labor Rights Report）、以及禁止剝削童工報告（Laws Governing Exploitative Child Labor Report）。美國在與其他國家簽署 FTA 前，應由其勞工部負責準備上述三項報告，其目的在確保美國與 FTA 對象國不致因貿易投資等經濟活動而降低對於勞工保護之程度，減損勞工之權益。

在三份報告中，勞工權利報告係檢視 FTA 對象國國內對於勞工權利保護的法律架構、勞工管理與組織、法規執行情形，以及簽署國際勞工組織（ILO）勞工公約的情形。根據貿易法第 2102(C) 之定義，在該項報告中，「核心勞

動標準」之類別，係指以下五大類別：（1）組織工會與結社權；（2）集體協商權；（3）使用強制勞工之禁止；（4）雇用童工最低年齡限制；以及（5）有關最低工資、工時、職業安全與公衛之可接受條件。ILO 於 1998 年 6 月 18 日通過「國際勞工組織關於工作與基本原則權利宣言」（ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work，以下簡稱 1998 年權利宣言），做為各會員國在經濟發展下兼顧社會進步、提供最低限度、發展共同價值的指導方針。2010 年 6 月 5 日 ILO 通過修正附則，更新對該宣言之後續推動工作。

事實上，除 FTA 外，美國亦在其他經貿法規中置入勞工議題與義務。例如，在 2012 美國模範雙邊投資條約（2012 U.S. Model Bilateral Investment Treatment, BIT）中，第 13 條即係規範「投資與勞工」（Investment and Labor），依 2012 BIT 第 12.1 條，締約國確認其做為國際勞工組織（ILO）會員的義務，及其對《ILO 工作基本原則與權利及其後續事宜宣言》（ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work and its Follow—Up）之承諾。

BIT 第 12.2 條規定，締約國不會因鼓勵投資而弱化（weakening）或降低（reducing the protections）其由本地勞工法規所提供的保護程度。第 12.3 條中，「勞工法規」（labor laws）係指締約國有關法條與規則，或下列事項有關之條文：結社自由（freedom of association）；承認集體諮商權利（the right to collective bargaining）；消除強制勞動（forced or compulsory labor）之所有形式；消除童工（child labor）及禁止童工之最壞形式；消除僱用與職業（employment and occupation）之歧視；有關最低薪資（minimum wages）、工時（hours of work）、職業安全與健康（occupational safety and health）之可接受條件。

其第 12.4 條規定，締約國得以書面要求他方就本條有關事項進行諮商，被要求方應（shall）在 30 天內接受或提出回應。雙方應（shall）諮商及竭力獲致滿意解決。第 12.5 條為：締約國確認如適當將（may）提供本條相關事項之公眾參與（public participation）機會。

依據美國與澳洲、新加坡、中美洲國家簽署 FTA 前提出的報告內容，對象

國國內立法與執行情形均須接受檢驗。刻正如火如荼展開的 TPP 談判，勞工議題亦為一難度較高之談判議題。此外，美國也以自由貿易與勞工保護為名，要求在 FTA 及 TPP 談判中納入環境條款，也受到許多開發中國家的質疑，認為美國旨在提高這些開發中國家的勞工成本，以保護美國產品或產業。

除勞工議題外，另一 TPP 新會員或其他開發中國家憂心的談判議題則是環境議題。以美國與秘魯已簽署生效的美國—秘魯貿易促進協定（US—Peru Trade Promotion Agreement, TPA）為例，其設有環境專門條款，以規範美、秘間經貿商務往來。

美—秘 TPA 的 18.1 條為「目標」，載明締約國肯認對於該國之自然資源具有主權與責任（sovereign rights and responsibilities），本章之目標在確認貿易與環境政策相互支援（mutually supportive）。第 18.2 條「環境協定」（Environmental Agreements），規定締約國應採用（adopt）、維持及執行相關法律、法規與其他措施，以符合其在本章附件 18.2 所列之多邊環境協定（multilateral environmental agreements）之義務。依據附件 18.2「涵括協定」（Annex 18.2: Covered Agreements）所列，計有以下 7 項環境協定，包括：（1）、《瀕危野生動植物種國際貿易公約》（the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES，簡稱《瀕危物種公約》，又稱作《華盛頓公約》；（2）、《蒙特婁議定書》（the Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer）；（3）、《防止船舶污染國際公約議定書》（the Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships, MARPOL）；（4）、《特別是做為水鳥棲息地之國際重要濕地公約》（the Convention on Wetlands of International Importance Especially as Waterfowl Habitat）；（5）、《南極海洋生物資源養護公約》（the Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources, CCAMLR）；（6）、《國際捕鯨管制公約》（the International Convention for the Regulation of Whaling）；及（7）、《美洲熱帶鮪魚委員會成立公約》（the Convention for the Establishment of an Inter—American Tropical Tuna Commission）。

第 18.4 條為「程序事項」，規定締約國應(shall)確認有興趣人士(interested persons)得要求其主管機關對遭指控之違反環境法規事項進行調查，該主管機關應對該項請求給予適當之考量(due consideration)。締約國應確保其法律下提供違反環境法律之制裁或救濟之司法、半司法或行政程序。

第 18.6 條「環境事務委員會」(Environmental Affairs Council)則規定，締約國雙方指派主管環境事務之資深官員層級代表(senior level official)成立「環境事務委員會」，及指派其主管機關內之辦公室擔任聯絡窗口(focal point)。委員會之職責包括：本章之執行；提供自由貿易委員會(Free Trade Commission)有關本章執行之定期報告；提供公眾參與機會。委員會原則每年集會一次，除第 18.9.2 及 18.9.7 條事項外，均採共識決(consensus)，其決議除另有決議外，一律對大眾公佈。

第 18.7 條「公眾參與機會」(Opportunities for Public Participation)下，締約國應竭力滿足任一方人士對本章之執行索取資訊或交換意見之要求；對於該國人士對本章特定條文之執行所提出之書面請求，應提出收取意見之證明(receipt)。除非另有理由，對此書面意見應以書面回覆，其相關往返資訊並應適時公告周知一般大眾。締約國應邀請相關人士成立「全國諮詢委員會」(national consultative or advisory committee)，聽取其對本章執行之意見，另亦應聽取一般大眾之意見(public views)。

第 18.8 條為執行事項之意見書(Submissions on Enforcement Matters)，締約國應指定秘書處(secretariat)或適當之單位(other appropriate body)，以收取任何人士指控其疏於執行環境法規所提交之意見書(submission)，該秘書處得審酌(consider)該意見書，如其為：以英文或西班牙文撰寫；清楚註明提交人身分；提供足夠使秘書處進行審查的資訊，包括該締約國疏於執行特定環境法規之證明文件等；目的為促進環境保護，而非汙染特定產業；註明該意見已提交給相關主管機關等。經秘書處要求對前述意見書提出回覆時，締約國應在 45 天內告知秘書處，例外時最遲亦不得超過 60 天。

第 18.9 條為「事實記錄與相關合作」(Factual Records and Related

Cooperation）。第 18.12 條為「環境諮商與爭端小組程序」（Environmental Consultations and Panel Procedures），締約國得以書面請求（written request）進行諮商。諮商程序經諮商請求送出後即得展開，請求應包括足以使他方展開回應的具體與充足資訊（specific and sufficient）。締約國雙方應竭盡全力以尋求雙方滿意的解決。如請求事項係關於本章第 18.2 條，且涉及被請求方在本章涵括環境協定下之義務，雙方應尋求在該協定下爭取滿意之解決，除非該程序將有不合理之延宕。如被請求方未能在 60 天內解決，該方可依第 21 章爭端解決程序，依第 21.4 條請求諮商，或依第 21.5 條請求與委員會進行會商。

整體而言，將勞工與環境議題納入 FTA 為美國既定之政策，其近年簽署之美—韓 FTA，即訂有相關條款。在 TPP 談判中，雖然目前有關勞工、環境議題之具體條文尚未公佈，惟參酌美國近年簽署之數項 FTA 及 BIT，可一窺條文全貌，因此未來 TPP 中有關勞工與環境之條文與規範事項，應與其相去不遠。

【本文發表於 WTO 電子報第 331 期，2012 年 9 月 21 日】



跨太平洋夥伴協定（TPP）貨品貿易自由化之可能發展與因應

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞研究員

一、前言

市場進入為自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）的核心。雖然隨著區域經濟整合風潮之蔓延，當前國際上多數區域經濟整合體已跨越邊境貿易障礙之消除而擴大至經濟合作、法規與制度的調和及跨國議題的協調等，但 WTO 會員進行經濟整合所根據的 WTO 相關規定—GATT 第廿四條及 GATS 第五條，主要係對形成自由貿易區或關稅同盟時在自由化涵蓋率方面之要求，因此市場進入仍為經濟整合最重要的核心，而且隨著整合趨勢發展，整合體內參與成員彼此自由化的程度有愈來愈高趨勢，例如：TPP 即為高度自由化的整合體。本文主要分析 TPP 成員在市場進入方面已經相互開放的程度，目前在 TPP 擴大成員談判中進行之討論，未來可能達成之協議及可能對我國之要求等。由於加入區域經濟整合的貿易談判完全出於自願，談判能否成功很大成分必須視彼此對自由貿易認同之程度，我國欲加入 TPP 必須對此有深入了解，才能在未來推動活動中得到 TPP 成員之支持，國內產業界及政策主管單位則宜及早做好準備。

二、TPP 談判中的市場進入議題

TPP 為高標準的 FTA 其來有自，最主要原因在於 TPP 的前身為跨太平洋戰略經濟夥伴協定（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP），

其於 2006 年開始生效時，相關會員國－紐西蘭、新加坡、智利、汶萊已給予彼此相當高程度的開放承諾。而 TPSEP 之開放程度又受到新加坡、紐西蘭緊密經濟夥伴協定（Agreement between New Zealand and Singapore on a Closer Economic Partnership, ANZSCEP）影響，由於新加坡關稅水準一向不高，目前在七、八千項貨品關稅中只有六項商品有關稅，因此主張高水準的 FTA 實乃必然；其次紐西蘭平均關稅僅有 2.1%，於 10 年內消除所有關稅亦不成問題，故星、紐兩國首先於 2001 年完成簽署 ANZSCEP，隨後智利表達加入意願，三方即以 ANZSCEP 為藍本而擴大成員。2005 年汶萊簽署加入同意書，接受高標準的自由化承諾，其開放市場承諾雖然遲至 2009 年 7 月始全面適用，但從此奠定 TPSEP 為高標準、高度自由化 FTA 的既有模式。具體而言，在 TPSEP 中，新加坡於協定生效時（2006 年）即 100% 零關稅；紐西蘭於協定生效後第十年（2015 年）取消所有關稅；智利於 2017 年取消所有關稅；汶萊則於 2015 年取消 99.2% 關稅，保留 84 項，占總稅項 0.8% 項目仍有關稅（詳見表 1）。

表 1 TPP 原始 4 成員降稅時間表

國別	紐西蘭		新加坡		智利		汶萊	
降稅 期程	稅則 個數	廢除關 稅（%）	稅則 個數	廢除關 稅（%）	稅則 個數	廢除關 稅（%）	稅則 個數	廢除關 稅（%）
MFN 關稅	4,238	58.6	10,682	99.9	35	0.4	7,276	68.1
2006	1,716	23.7	6	100	5,855	74.1	—	—
2008	114	1.6	—	—	898	11.4	—	—
2010	508	7.0	—	—	—	—	575	5.4
2011	—	—	—	—	862	10.9	—	—
2012	—	—	—	—	—	—	1,656	15.5
2015	661	9.1	—	—	212	2.7	1,098	10.3
2017	—	—	—	—	40	0.5	—	—
保留 關稅	0	0	0	0	0	0	84	0.8
總計	7,237	100	10,688	100	7,902	100	10,689	100

資料來源：WT/REG229/1。

美國於 2008 年宣布將參與 TPSEP（P4），此後並主導 P4 擴大成員的貿易談判，該整合體目前除了 P4 及美國以外，還包括：秘魯、澳洲、越南、馬來西亞、加拿大、墨西哥等，故改稱為跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP），其對市場進入的要求，到目前為止尚未見具體的文件或條款，然根據 TPP 歷次談判進展對外公開之資訊，不難發現各成員國已一致認為未來 TPP 將是高標準的 FTA，甚至 2011 年 12 月美國對未來新加入成員之發言，亦明確指出新加入成員應展現其符合 TPP 高標準 FTA 的準備度及企圖心，因此未來我國在加入 TPP 時，展現可提供高度開放市場之承諾，實乃無法迴避而國人須有之準備。

此外，TPP 貨品市場進入談判的議題主要還包括：如何提供一份普遍適用於全體成員的市場進入貨品清單、TPP 成員均應加入 WTO《資訊科技協定》（Information Technology Agreement, ITA），以及美、澳、紐、越、馬針對其敏感產品項目是否有保留或暫緩開放之空間。其中第二項我國已是 ITA 成員自然沒有問題，而第一、三項則與我國未來市場必須開放的程度有密切關係。以是否可有保留項目而言，目前各國容許保留的項目主要為乳製品、糖、牛肉、稻米、汽車、紡織品與成衣及鞋類等，但由於各國希望保留或希望對方開放的項目各不相同，因此要達成一份普遍適用於全體成員市場進入之貨品清單，除非各國均對自由貿易有正確認知，認同積極開放之效益是為提升本國的經濟福祉，進而主動開放本國市場，否則短期內要完成協議並非易事。

二、我國邊境保護現況與未來可能面臨之開放壓力

我國於 2002 年 1 月加入 WTO，在入會談判中，WTO 會員依照我國經濟發展與過去多邊貿易體制降稅程度，要求我國必須加速自由化，因此承諾相當程度的市場開放。入會後我國依據承諾陸續降稅，至今製造業產品關稅已接近已開發國家水準，2011 年平均名目關稅率為 4.23%，貿易加權平均稅率則僅有 1.29%（見表 2），若扣除退稅部分，2010 年平均實質稅更只有 0.68%。在農產品關稅方面則較高，2010 年平均名目稅率為 13.88%，平均實值稅率 7.9%，貿易加權平均稅率 8.5%。由於未來 TPP 可能只容許極少數項目保留關稅，以

目前我國關稅水準而言，此極少數項目可能均屬農產品。

表 2 我國進口貨品平均關稅

	平均名目稅率(%)				平均實值稅率(%)			貿易加權平均稅率(%)		
	97 年	98 年	99 年	100 年	97 年	98 年	99 年	98 年	99 年	100 年
農業產品	13.16	13.73	13.88	13.88	7.97	8.16	7.94	8.37	8.55	8.3
工業產品	4.09	4.18	4.18	4.23	0.68	0.72	0.68	1.21	1.16	1.29
全部產品	5.56	5.71	5.85	5.89	1.07	1.2	1.13	1.52	1.5	1.55

資料來源：財政部關政司。

以 HS21 大類商品別來看（見表 3），更可以發現我國關稅偏高的項目主要有：動物產品（平均關稅 16.8%）、調製食品（16.5%）、動物油脂（12.5%）及植物產品（11.7%），至於工業產品中保護程度最高者—運輸設備，平均關稅水準僅 8.9%。

表 3 我國關稅結構（按 21 大類分）

HS 類別	2011 年我國平均 名目執行稅率(%)	HS 類別	2011 年我國平均 名目執行稅率(%)
1.活動物、動物產品	16.89	13.玻璃製品	6.67
2.植物產品	11.79	14.寶石	0.09
3.動植物油脂	12.55	15.卑金屬及其製品	2.64
4.調製食品	16.54	16.機械用具	3.64
5.礦產品	1.00	17.運輸設備	8.97
6.化學及其製品	2.59	18.精密儀器	2.65
7.塑膠及橡膠	4.79	19.武器彈藥	1.59
8.皮革	3.23	20.雜項製品	3.14
9.木製品	1.96	21.藝術品	0.00
10.木漿、紙或紙漿等	0.00	平均	6.00
11.紡織品及紡織製品	8.80	農產品小計	13.80
12.鞋帽	6.15	工業產品小計	4.23

儘管目前關稅水準偏高的部門是未來我國加入 TPP 時將面臨最大開放程度的部門，但是除了關稅保護以外，我國在邊境保護措施方面還有從量稅或以關稅配額（Tariff Rate Quota, TRQ）、特別防衛措施（Special Safeguards, SSG）對特別敏感項目加以保護，這些措施如果化做關稅等量，常常超過一般高關稅水準，因此高關稅、關稅配額及從量稅項目等均為我國加入 TPP 談判將面臨較大調整壓力之項目。表 4 列出此類產品及我國具體保護方式。以 HS 8 位碼稅目來看，這些項目已超過 140 多項，主要包括有：芒果、紅豆、香蕉、桂圓肉、乾金針、乾香菇、液態乳、鹿茸、稻米、雞腿及雞翅、其他雞肉塊、柿子、豬腹脇肉、家禽雜碎及家畜雜碎等，未來除少部分項目可予以保留外，大多數均可能須在過渡期完成後降稅為零。不過參考美韓 FTA 中，韓國開放市場之方式，其降稅為零的方式很多均可以「後段加重」及季節關稅的方式開放；此外，極少部分項目應仍可以關稅配額方式開放，惟配額內必須零關稅，配額量必須逐年增加。另外亦有減緩衝擊的防衛及特別防衛措施，可以在開放後，若進口數量與進口價格有異常增加或下降時，以防衛措施來緩和進口增加對國內產業可能之衝擊。惟各項措施所涵蓋的項目均相當有限，例如排除降稅之項目可能只有稻米。在關稅配額方面，可能只有液態乳及乳製品。在特別防衛措施方面，可能也只有少數肉類項目可予以適用。因此農產品顯然是我國未來加入 TPP 談判中必須積極因應調整之項目。至於在工業產品方面，雖然運輸工具平均關稅只有 8.9%，但是仍有約 83 個稅目處於關稅高峰（15%）以上，未來可能可爭取以「後段加重」方式開放；此外，成衣、針織衣著及服飾品平均關稅 10%，可能必須開放，故亦是國內業者必須加速調整因應之部門。

表 4 台灣敏感農產品與韓國在美韓 FTA 中之市場開放

編號	類型	產品名稱	涵蓋 HS 8 項數	2012 年執行稅率	參考美韓 FTA 韓國市場開放模式
1	TRQ 產品	大蒜	3	NT\$27/KGM	十年以上降稅至零、SSG
2		鮮芒果	1	60%	十年內降稅至零
3		鮮東方梨	1	NT\$49/KGM	十年內降稅至零
4		花生	11	原料 NT\$42/KGM	十年以上降稅至零、SSG
				加工品 NT\$64/KGM	
				花生油 338%	

編號	類型	產品名稱	涵蓋 HS 8 項數	2012 年執行稅率	參考美韓 FTA 韓國市場開 放模式
5		鮮柚子	1	184%	五年內降稅至零
6		紅豆	8	NT\$22/KGM	十年以上降稅至零、SSG
7		鮮香蕉	1	100%	五年內降稅至零
8		桂圓肉	1	NT\$88/KGM	十年以上降稅至零
9		乾金針	1	NT\$58/KGM	十年以上降稅至零
10		乾香菇	1	NT\$369/KGM	十年以上降稅至零
11		液態乳	17	NT\$15.6/KGM	TRQ、SSG
12		鹿茸	1	500%	十年內降稅至零
13		鮮椰子	1	120%	立即降稅至零
14		鮮鳳梨	1	173%	十年內降稅至零
15		稻米	24	原料米 NT\$45/KGM	排除產品
				加工品 NT\$49/KGM	
16		檳榔	1	NT\$810/KGM	十年以上降稅至零
17	SSG 產品	雞腿及雞翅	4	20%	十年以上降稅至零
18		其他雞肉塊	6	20%	十年以上降稅至零
19		柿子	1	35%	十年以上降稅至零
20		豬腹脇肉	4	12.50%	十年以上降稅至零、SSG
21		家禽雜碎	13	25%	十年內降稅至零
22		家畜雜碎	4	15%	五年內降稅至零
23	TPP 國家 關切產品	牛肉	16	NT\$10/KGM	十年以上降稅至零、SSG
24		羊肉	9	NT\$1.3/KGM 或 15%從高徵稅	十年以上降稅至零
25		其他豬肉	8	12.50%	十年以上降稅至零、SSG
26		奇異果	1	20%	十年以上降稅至零
27		鮮蘋果	1	20%	十年以上降稅至零、SSG
28		鮮葡萄	1	20%	十年以上降稅至零
29		蜂蜜 (天然蜜)	1	30%	TRQ

三、主動因應調整之經濟思維

面對加入 TPP，未來我國必須加速自由化，國人最關心的是開放市場措施

是否會對國內產業形成衝擊？如何強化國內產業的因應調整能力？本文以為，如果加入 TPP 為我國爭取公平競爭環境、避免他國區域經濟整合排擠的既定政策，如何做好加入 TPP 的準備、積極開放市場、提供符合 TPP 高度自由化的市場進入承諾就是我國必須積極面對的課題，因此對於開放市場的效益應有正確的認知。

就絕大多數工業產品而言，目前我國保護水準並不算高，降稅至零的空間與項目占總進口的比例相當有限，極少數關稅高峰項目，以「後段加重」的方式開放市場，當可爭取相當的調整期，若再配合著自由化政策，產業政策主管單位進一步推動強化我國產業技術之相關措施，如：充分利用資訊科技提升產業競爭力、加強自由化以降低生產成本、重視知識經濟以維持我國技術優勢、加速生產性服務業發展以進一步提升製造業競爭力、加強國外市場開拓以利產業結構調整等，則絕大多數產業應可在政府政策措施輔導下渡過調整期，然而對於農產品則可能需要更多的政策輔導與正確的整體經濟思維。

首先，所謂自由貿易可促進整體的經濟效益，主要是指經由充分利用彼此相對優越的生產技術、資源秉賦，擴大專業化分工，並透過交換來讓彼此經濟體達到更高效用與滿足，因此所得與社會福利均可望經由自由化而提高。在自由貿易談判中，經由對方同時對我開放市場更可使得此種效益進一步擴大，因此加入 TPP 是互惠雙贏的賽局。

其次，既然 TPP 為高度自由化的 FTA，不會因為我國參加與否而有所改變，且欲參加者必須呈現高度自由化的意願與企圖心，以符合 TPP 要求，則我國除無法以市場開放與否做為進入 TPP 的談判籌碼之外，更必須滿足 TPP 的高度自由化標準，始能進入 TPP。因此，目前我國在農產品部門所呈現的高保護，面對未來自由化政策下所可能產生的調整壓力，是我國必須處理與面對的問題。

第三，所謂因應調整能力的大小。若我國業者具有靈活的應變能力，由於加入 TPP 而必須開放市場的程度有限，且完全降稅至零的過渡期很長，業者可在過渡期間逐步調整，而不致於對國內產業形成過大衝擊。一般而言，我國企

業以中小企業為主，經營管理一向以靈活取勝，如果降稅至零的過渡期較長，則業者因應調整的能力應可逐步發揮。因此面對未來必須調降關稅至符合 TPP 的程度，一方面我國固然可以在 TPP 談判中儘量爭取較長的調適期，以利業者逐步調整，另一方面，我國業者是否可以規劃一個較長的過渡期，是值得大家思考的問題。因為 TPP 可以容許非零關稅的項目一定相當有限，如果我國業者現在就展開未來將大幅度開放市場的準備，則此過渡期自然而然就已拉長。然重要的是，政策主管單位亦應及早做好整體評估與規劃，對於部分項目可以提早開始降稅（可以臨時或機動方式調降，逐步加強市場的競爭性）以健全業者因應調整能力；對於無調整能力的業者，以社會福利制度予以保護；對於具有調整意願的業者給予技術輔導以提升其競爭力；對於不可抗力造成的天然災害，以保險制度分攤風險；對於一般商品則盡量拉長過渡期以減少突然開放對業者可能形成的衝擊。若此，開放市場措施不但可協助我國加入區域經濟整合行列，獲得進入國際市場公平競爭的機會，同時減少國內產業突然在大幅度開放市場措施下可能受到之影響；國內各產業界因為開放措施所激發出來的動態調整能力，更可促進產業技術進步與整體經濟資源做更有效的利用與配置，對於國家整體競爭力必可產生向上提升的效果。

【本文發表於 WTO 電子報第 333 期，2012 年 10 月 5 日】



跨太平洋夥伴協定（TPP）投資 議題之解析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳孟君分析師

一、前言

今(2012)年6月13日，美國「公民貿易運動」(Citizens Trade Campaign，以下簡稱 CTC 團體)公共利益團體於其網站上公布《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)投資章節之條文草案內容¹(以下簡稱 TPP 外流條文)。於此之前，美國亦於今年4月20日正式公布其新版「雙邊投資協定範本」(model bilateral investment treaty, 以下簡稱 2012 BIT 範本)。經本文檢視比對後，CTC 團體所公布之 TPP 外流條文與美國 2012 年 BIT 範本具有高度之一致性。此一現象亦不難理解，在美國對 TPP 談判具有相當影響力之情況下，TPP 投資章節之最終條文勢必與美國 BIT 範本亦具有高度相似性。

本文以下首先將介紹 CTC 團體外流之投資條文規範，其次分析美國 2012 年 BIT 範本主要更新之內容，後比較兩者規範內容之異同，藉此掌握瞭解 TPP 投資議題目前規範之重點與最終可能之全貌。

1

<http://www.citizenstrade.org/ctc/blog/2012/06/13/newly-leaked-tpp-investment-chapter-contains-special-rights-for-corporations/>.

二、CTC 團體外流之投資條文²

CTC 團體所外流之 TPP 投資條文共計 33 條，分為 A、B 兩節與 8 個附錄。首先，TPP 投資條文 A 節部分除第 12.2 條名詞定義、第 12.3 條範圍與包括事項、第 12.3 之 1 與其他章節之關係外，其餘從第 12.4 條至 12.16 條均為實體性之條款，其規範內容包括：國民待遇、最惠國待遇、最低待遇標準、對於武裝衝突或國內動亂時之待遇、實績要求、高階管理人員及董事會、不符合之措施、承諾表之修改、外匯移轉、徵收與補償、代位權、特殊程序與資訊要求、利益否定、健康安全與環保措施、企業社會責任、本章之執行等。

針對上該實體性條款，多數條款均為一般投資協定主要納入之條款，惟 TPP 外流條文尚納入一般投資協定較為少見之條款，如高階管理人員及董事會、代位權、健康安全與環保措施、以及企業社會責任條款等。高階管理人員及董事會方面，TPP 外流條文第 12.8 條規定，任何締約國不得要求他方締約國在該國投資之企業，任命特定國籍之自然人擔任高階經理人員職位。除此之外，在不損及投資人對其投資事業行使控制能力情況下，締約國一方得要求締約國他方投資人所投資企業之董事會，其多數董事須為特定國籍或居於該締約國領域內。

代位權條款方面，TPP 外流條文第 12.12 之 1 條共有兩項規定：

第一、若一方締約國（或任何代理人、機構、依法成立之組織或由其授權之公司）於一保證契約下給付於該締約國之投資人，而此一契約將於此投資之範圍內對於因非商業上之風險或其他形式的損害提出給付，則他方締約國應於此投資所涵蓋之範圍內承認此種權利的代位或轉讓。代位權或轉讓後之權利不得超過該投資人原享有之權利。

2

<http://www.citizenstrade.org/ctc/wp-content/uploads/2012/06/tppinvestment.pdf>.

第二、若一方締約國（或任何代理人、機構、依法成立之組織或由其授權之公司）已給付於其本國之投資人，且已取得該投資人之權利時，該投資人不得向他方締約國主張此項權利，除非有該締約國或提出該給付之代理人之授權。當前者締約國選擇不行使其代位權時，該給予投資人之給付亦不影響投資人依第 B 節（國家與投資人間之爭端解決）之規定向他方締約國主張其債權之權利。

健康安全與環保措施則定於第 12.15 條，TPP 外流條文規定，本章之內容不應被解釋為限制締約國一方基於確保其領域內之投資活動係以審慎態度對待環保、健康或安全之顧慮，而採行、維持或執行任何與本章規定相符之措施。又締約國咸認以寬鬆其健康安全或環保措施作為促進外國投資之方法係屬不適當的。因此，締約國不應就此等措施放棄或減損或提出放棄或減損之要約以促進於其領域內設立、取得、擴張或保留之投資。

第 12.15 之 1 條則是企業社會責任條款，該條規定締約國應鼓勵於其領域內或於其管轄權下營運企業自願將國際上關於企業社會責任之標準實行於內部政策中，例如就已被締約國所承認之原則進行聲明。此原則包括諸如勞工、環境、人權、社區關係及反貪腐等議題。又締約國應向企業強調將企業社會責任標準實行於其內部政策之重要性。

TPP 外流條文 B 節內容則是關於投資人與締約國間之投資爭端解決條款，包括第 12.16 之 1 條至第 12.29 條，規範內容為：適用範圍、諮商與談判、提付仲裁、同意仲裁、締約國同意仲裁之條件與限制、仲裁人之選任、仲裁程序之進行、法庭之友陳述之提出、仲裁程序之透明化、準據法之決定、解釋與附則、專家報告、合併審查、仲裁判斷與文件之送達等。針對投資人與締約國間之投資爭端解決之規範，TPP 外流條文之規定則較一般投資協定詳盡。

附錄方面則分別針對條文中涉及國際習慣法之認知、徵收行為、土地徵收、通知文件送達機關、支付移轉、外國投資規約（DL 600）、以及公債等事項加以釐清說明。茲分述如下：

第一、國際習慣法之認知—本項附件之目的確認各締約國共同瞭解一般

「國際習慣法」及本協定第 12.6 條所特別指出之「最低待遇標準」及附則 12-C 之「徵收」之概念，締約國應基於遵守法律之概念而使該國相關措施符合其規範義務。

第二、徵收行為—將徵收行為定義為：「締約國一方之單一行為或一系列行為，除非其干涉投資內之有形或無形財產權利或利益，否則不構成徵收」，並分別針對直接與間接徵收、間接徵收之財產剝奪等要件加以規範。

第三、土地徵收—汶萊，馬來西亞或新加坡以附件排除之方式，排除第 12.12 條（徵收與賠償）對該國土地徵收之適用適用，在該等締約國實施土地徵收之情況，適用國內法律給予補償。

第四、通知文件送達機關—訂定各締約國通知文件送達機關之官銜

第五、支付移轉—智利保留中央銀行維持或採用中央銀行基本法或其他法律之權利，以確保貨幣穩定與國內外支付正常運作。

第六、外國投資規約（DL 600）—智利排除其外國投資規約（DL 600），以及外國資金投資存款法（Law 18.657）適用投資專章之規定，智利外國投資委員會有權利接受或拒絕透過 DL600 與 Law 18.657 之投資申請。此外，外國投資委員會有權利規範於 DL600 與 Law 18.657 中之外國投資款與條件。

第七、公債—附件中針對公債之違約與不給付、公債重整以及公債重整聲請逾期之效力作出規範。各締約國咸認購買由一締約國發行之債須承擔商業風險。在聲請人根據第 12.18.1（a）（i）（A）條或第 12.18.1（b）（i）（A），針對由一締約國所發行之債務違約或不給付提付仲裁的情況，除非聲請人舉證證明該違約或不支付構成且無法補償之徵收或違反 A 節中其他義務，否則不得作出有利於聲請人之仲裁判斷。

三、美國 2012 年 BIT 範本之內容

2012 年 BIT 範本³共計 37 條條文，分為 A、B、C 三節與三個附錄，附錄說明國際習慣法和徵收之定義，以及通知文件送達機關。其中，A 節為實體性條款，包括第 1 至 22 條：國民待遇、最惠國待遇、最低待遇標準、徵收與補償、實績要求、投資與環境、投資與勞工、不符合之措施、金融服務等。B 節為投資人與締約國之投資爭端解決條款，包括第 23 至 36 條：諮商與談判、提付仲裁、提付仲裁之條件與限制、仲裁人之選任、仲裁程序之進行、專家報告、合併審查與仲裁判斷等。C 節為締約國雙方之爭端解決條款。

美國 2012 年 BIT 範本在條文安排結構與內容上，大致與 2004 年 BIT 範本類似，惟特別針對勞工與環境提出新保障條款。2012 年 BIT 範本更進一步確保美國企業在外國市場之公平競爭，提供有效機制，以要求經濟夥伴遵守其國際義務，進而創造更佳之勞工與環境保護條件。除此之外，雖然 2012 年 BIT 範本保留部分 2004 年 BIT 範本之內容，但為進一步審慎處理投資者保護與管理公共利益兩者間的平衡，從而美國政府在 2012 年 BIT 範本中於以下之規定，進一步強化相關規則：

1. 透明化與公共參與

要求締約方定期諮商，以改善透明化的實踐情況，特別針對投資相關法律、規範與其他措施之制定、履行，以及投資人-締約國間爭端解決等兩方面。

2. 通知與評論程序

明定締約國應公佈法案、解釋其立法目的與立法理由，並回應利害關係人之實質評論（包括金融服務）。

3

<http://www.ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf>.

3. 多方上訴程序

強化未來多方上訴機制的可能性，要求締約方努力確保該等機制提供與投資人-締約國間爭端解決類似之透明化、公開參與等相關規定。

再者，由於美國政府在 BIT 範本著重強化勞工與環境標準，因此其擴大勞工與環境領域之相關義務，包括：（1）締約方不得放棄或降低其國內之勞工與環境義務以作為投資獎勵；（2）締約方應有效執行其國內之勞工與環境義務；（3）重申其在國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）宣言之承諾，並承認多邊環境協定的重要性；（4）更詳細與廣泛的諮商程序，即在行政檢視期間，若干利害關係人能對國家導向經濟（State-Led Economies）表示關切。特別是那些國家經濟活動絕大部分乃基於國營企業或其他由政府控制之機制。

最後，2012 年 BIT 範本並訂有下列兩項重要之創新措施：（1）國內技術要求。制定新規範以避免締約方設置國內技術要求，例如為了提供締約方之投資人與技術相關優勢，而要求購買、使用或遵循其國內相關技術；（2）參與標準制定。由於外國政府使用標準或技術性法規支持其國內業者，並以不透明、不可預測、與歧視性方式制定產品標準，將使美國投資人處於競爭劣勢。2012 年 BIT 範本要求締約方應允許他方投資人以不受歧視的方式，參與標準與技術性法規之制定，並建議非官方標準機構亦應遵守。此外，若政府委託國營企業或其他機構行使其職權，應確保該等行為完全符合 BIT 之規範義務。

四、TPP 外流條文與 2012 年 BIT 範本之差異（代結語）

由以下表格可知，原則上 TPP 目前外流條文之多數條款均與 2012 年 BIT 範本相同，除部分規定有較細緻化之內容、兩者用詞與條文順序有些許差異、以及 TPP 外流條文訂有 2012 年 BIT 範本並無納入之代位權條款之外，兩者規範內容具有高度一致性。然而，由於此為 TPP 外流條文版本，尚非最終確認版本，故亦可發現尚有不少 2012 年 BIT 範本之條款，TPP 外流條文目前並未納入如透明化、不減損、關於投資法規與決議之公布、基本安全、資訊揭露、金

融服務、租稅、以及締約國雙方之爭端解決等條款。雖然上該條款並未在 TPP 外流條文中見得，且目前並亦未正式公布 TPP 投資章節條款內容，惟透過參酌 CTC 團體所公布之外流條文，並與美國 2012 年 BIT 範本對應分析後，應可推論最終 TPP 投資章節條文之架構應與美國 2012 年 BIT 範本相去不遠。

表 1 TPP 外流條文與 2012 年 BIT 範本重要條款之比較

TPT 外流條文	美國 2012 年 BIT 範本	比較結果
第 4 條：國民待遇	第 3 條：國民待遇	相仿
第 5 條：最惠國待遇	第 4 條：最惠國待遇	相仿
第 6 條：最低待遇標準	第 5 條：最低待遇標準	相仿。2012 年 BIT 範本雖未訂有「對於武裝衝突或國內動亂之待遇」條款，但實質內容一併規範於最低待遇標準條款中。
第 6-1 條：對於武裝衝突或國內動亂之待遇		
第 7 條：實績要求	第 8 條：實績要求	原則上相仿，惟 TPP 外流條文規定較細緻。
第 8 條：高階管理人員及董事會	第 9 條：高階管理人員及董事會	相仿
第 9 條：不符合之措施	第 14 條：不符合之措施	相仿
第 11 條：外匯移轉	第 7 條：外匯轉移	相仿
第 12 條：徵收與補償	第 6 條：徵收與補償	相仿
第 12-1 條：代位權	X	2012 BIT 範本無此規定
第 13 條：特殊程序與資訊要求	第 15 條：特殊程序與資訊要求	相仿
第 14 條：利益否定	第 17 條：利益否定	相仿
第 15 條：健康安全與環保措施	第 12 條：投資與環境	TPP 外流條文較 2012 年 BIT 範本規範簡略許多。
第 16 條：企業社會責任	第 13 條：投資與勞工	TPP 外流條文要求締約國應鼓勵企業納入國際企業社會責任標準。

TPT 外流條文	美國 2012 年 BIT 範本	比較結果
		2012 年 BIT 範本之標題雖為「投資與勞工」，且規範內容更為詳盡，但兩者規範精神近似。
X	➤ 第 11 條：透明化 ➤ 第 16 條：不減損 ➤ 第 10 條：關於投資法規與決議之公布 ➤ 第 18 條：基本安全 ➤ 第 19 條：資訊揭露 ➤ 第 20 條：金融服務 ➤ 第 21 條：租稅	TPP 外流條文無此些規定
B 節：投資人與締約國之投資爭端解決條款	B 節：投資人與締約國之投資爭端解決條款	TPP 外流條文在 B 節各條款安排上與 2012 BIT 範本結構相同，且內容大致相仿，但些許細節仍有些許差異。
X	C 節：締約國雙方之爭端解決條款	TPP 外流條文無 C 節規定

資料來源：作者自行整理

註：「相仿」意指除些許用詞略有不同之外，條文實質內容近乎相同。

【本文發表於 WTO 電子報第 335 期，2012 年 10 月 19 日】



跨太平洋夥伴協定（TPP）國家 經貿比較分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李欣蓁分析師

一、前言

「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）是第一個連結亞洲、太平洋及美洲地區的協定，源起自 2005 年 6 月由汶萊、智利、紐西蘭及新加坡四國所共同簽署的「跨太平洋戰略經濟夥伴協定」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership, TPSEP），而在 2008 年 9 月美國宣布加入談判後，才改為現有的名稱。

TPP 被美國視為進入亞太地區，與中國大陸相互抗衡的跳板，美國在加入談判後，陸續鼓勵其他國家參與，在今（2012）年 10 月 9 日墨西哥及加拿大先後宣布加入後，TPP 成員國已達 11 個國家，分別是澳洲、汶萊、加拿大、智利、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡、美國及越南。雖然日本曾公開表達對 TPP 的興趣，但目前尚未成為 TPP 正式談判成員之一。

本文主要就 11 個 TPP 成員國之經貿關係進行比較分析，先從經濟規模、人口、人均 GDP 及經濟成長率等項目，來看 TPP 成員國之間在經濟上的差異；其次，分析 TPP 成員國既有的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），並勾勒出 TPP 成員互相簽署 FTA 之情況；最後由 TPP 成員國彼此進出口數據，瞭解 TPP 區域內貿易概況，並做成結論。

二、TPP 成員之經濟概況

目前參與 TPP 談判的 11 個成員國，皆是亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）之會員，表 1 列出 APEC 會員之 GDP、人口、人均 GDP 及實質 GDP 成長率等數據，並分為 TPP 成員國及非 TPP 會員兩類。整體而言，APEC 會員經濟成長的速度頗快，根據國際貨幣基金（International Monetary Fund, IMF）於今年 10 月 9 日所發布的最新統計，2011 年先進國家的經濟成長率為 1.6%，僅有紐西蘭、日本及泰國等 3 個 APEC 會員未達此水準，其餘 18 個會員經濟成長率皆超過 1.6%。此外，2011 年全球經濟成長率為 3.8%，有 13 個 APEC 成員國超過世界平均水準。

然而，單就 TPP 成員的部分而言，目前參與談判的 11 個國家，無論在經濟規模或人口數量上，都存在極大的差異，其中美國之經濟規模及人口總數皆遠高於其他成員。再以購買力評價（purchasing power parity, PPP）所計算的人均 GDP 來看，其涵蓋範圍從越南的 3,000 美元，到新加坡的 60,000 美元，人民的所得差距將近 20 倍。在經濟條件差距極大的情況下，欲進行高標準的整合，就 TPP 成員國而言，可說是一大挑戰。

儘管如此，各國之所以參與 TPP 的談判，皆有其策略上的考量，以東協國家為例，在 TPP 11 個成員國中有 4 個東協國家，包括新加坡、汶萊、越南及馬來西亞。就 TPP 創始成員國新加坡及汶萊來說，新加坡希望藉由 TPP 提升國際經濟的地位及影響力；而汶萊是東協中僅次於新加坡的富裕國家，但其經濟結構嚴重依賴石油產業，因此希望透過 TPP 促進其經濟結構多元化。至於越南，雖然是 TPP 成員國中人均 GDP 最低的國家，以 TPP 高標準的要求，對其經濟將無可避免地帶來極大的衝擊，但越南加入 TPP 的決心仍然十分堅定，並將 TPP 視為促進國家全面發展的重要途徑。馬來西亞則以 TPP 作為與美國達成 FTA 之替代方案，並且期待 TPP 能擴大馬來西亞對外貿易，幫助經濟轉型。

表 1 2011 年 APEC 會員經濟情況

	會員	GDP (十億美元)	人口 (百萬人)	人均 GDP (PPP,美元)	實質 GDP 成長率(%)
TPP 成員國	澳洲	1,486.91	22.40	40,847.13	2.14
	汶萊	16.36	0.43	49,536.10	2.21
	加拿大	1,738.95	34.44	40,519.11	2.41
	智利	248.43	17.25	17,361.02	5.92
	馬來西亞	287.94	28.55	16,239.77	5.08
	墨西哥	1,153.96	113.74	14,652.78	3.94
	紐西蘭	158.87	4.42	28,011.54	1.35
	秘魯	177.19	30.01	10,062.28	6.91
	新加坡	259.85	5.27	59,710.29	4.89
	美國	15,075.68	311.95	48,327.86	1.81
	越南	122.72	89.32	3,358.62	5.89
	小計	20,726.86	657.78		
其他 APEC 會員	中國大陸	7,298.15	1,347.35	8,386.68	9.24
	香港	243.67	7.11	49,416.99	5.03
	印尼	846.45	241.03	4,665.93	6.46
	日本	5,866.54	127.90	34,748.15	-0.76
	南韓	1,116.25	49.78	31,220.48	3.63
	巴布亞新幾內亞	12.66	6.66	2,532.16	8.91
	菲律賓	224.77	95.86	4,080.29	3.91

	會員	GDP (十億美元)	人口 (百萬人)	人均 GDP (PPP,美元)	實質 GDP 成長率(%)
	俄羅斯	1,850.40	142.41	16,735.78	4.30
	台灣	466.42	23.23	37,715.58	4.03
	泰國	345.67	64.08	9,398.45	0.05
	小計	18,270.98	2,105.41		
APEC 成員國總計		38,997.84	2,763.19		

資料來源：IMF 世界經濟展望（WEO），2012 年 10 月 9 日版本。

三、TPP 成員已簽署之 FTA

在 FTA 的簽署上，TPP 成員國原先即已參與其他多邊、區域及雙邊經貿協定，例如 TPP 成員國皆為 WTO 及 APEC 會員，此外，TPP 成員國彼此間本來就存在 FTA，也與 TPP 成員國之外的國家簽有 FTA，多數成員對於 FTA 的簽署皆呈現積極態度。

表 2 羅列 TPP 成員國已簽署並生效之貿易協定清單，將 TPP 成員國簽署 FTA 個數加以統計，11 個成員國中，以加拿大跟越南簽署的 FTA 數量最少，但也達 7 個之多。各國 FTA 簽署的對象，除了國對國的雙邊貿易協定，以及數個國家聯合簽署的區域貿易協定之外，還有單一國家與大型經濟體所簽署的 FTA。以澳洲為例，雙邊的 FTA 如泰國—澳洲，區域貿易協定如南太平洋區域貿易與經濟合作協定（South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement, SPARTECA），至於與大型經濟體簽署的 FTA，則如東協—澳洲—紐西蘭。此外，各國所簽署 FTA 的內涵也有很大的差異，這些差異包括關稅削減、產品涵蓋範圍及貿易規則等等。

TPP 的 11 個成員國中，有 6 個國家與東協有關，其中汶萊、馬來西亞、新加坡與越南本身即為東協會員，而澳洲及紐西蘭則與東協簽有自由貿易協定，東協在 TPP 中扮演非常重要角色。與 APEC 不同，東協已經創造出一個自由貿易區，然而東協國家區域內進口關稅的削減依會員間不同經濟程度的發

展，而有不同的降稅比例。超過 99% 以上進口關稅完全削減的國家有汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國；而緬甸、柬埔寨、寮國及越南則以較緩慢的速度來進行市場開放。由於東協之間彼此降稅幅度存在著差異，因此對汶萊、馬來西亞及新加坡來說，面對 TPP 高標準的降稅要求，所承受的衝擊可能遠小於越南。

表 3 整理自表 2，為 TPP 成員國間既有的貿易協定關係，由表 3 可以發現，TPP 成員國之間早有 FTA 相互緊密的連結，除了剛加入的墨西哥及加拿大，簽署國家數僅有 4 個，尚未擴及到美洲以外的 TPP 國家外，其他成員國相互簽署的協定數都在 5 個以上，其中以新加坡的數字最高，扣除加拿大及墨西哥後，與其他 8 個 TPP 成員國皆已存在 FTA 協定，新加坡是 TPP 創始成員國之一，同時在東協國家中，亦扮演非常重要的角色。

對參與 TPP 談判的 APEC 會員而言，TPP 只是一個中程目標，TPP 成員國皆為 APEC 會員，而 APEC 是亞太地區在經貿議題上主要的互動工具，雖然 APEC 本身不就貿易協定進行談判，但是以「茂物目標（Bogor Goals）」作為未來的經濟願景，APEC 將自身視為一個孵化器，以催生亞太自由貿易區（Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP）為其終極目標，參與 TPP 的談判則為達到這個最終目標的手段之一。另一股與 TPP 相抗衡，最終目標同樣是達成亞太自由貿易區的勢力，則是由中國大陸所主導的「東協加三」（東協、中國大陸、日本及南韓）與「東協加六」（東協加三、澳洲、印度及紐西蘭）。

表 2 TPP 成員國既有貿易協定

國家	既有貿易協定	國家	既有貿易協定
澳洲	東協—澳洲—紐西蘭	紐西蘭	東協—澳洲—紐西蘭
	澳洲—智利		澳洲—紐西蘭（ANZCERTA）
	澳洲—紐西蘭（ANZCERTA）		中國大陸—紐西蘭
	澳洲—巴布亞新幾內亞（PATCRA）		香港、中國大陸—紐西蘭

國家	既有貿易協定	國家	既有貿易協定
	新加坡—澳洲		紐西蘭—馬來西亞
	南太平洋區域貿易與經濟合作協定（SPARTECA）		紐西蘭—新加坡
	泰國—澳洲		南太平洋區域貿易與經濟合作協定（SPARTECA）
	美國—澳洲		泰國—紐西蘭
汶萊	東協—澳洲—紐西蘭	秘魯	跨太平洋戰略經濟夥伴協定（TPSEP）
	東協—中國大陸		安地斯共同體（CAN）
	東協—印度		加拿大—秘魯
	東協—日本		歐洲自由貿易聯盟（EFTA）—秘魯
	東協—韓國		日本—秘魯
	東協自由貿易區（AFTA）		拉丁美洲一體化協會（LAIA）
	汶萊—日本		巴拿馬—秘魯
	跨太平洋戰略經濟夥伴協定（TPSEP）		秘魯—智利
加拿大	加拿大—智利	秘魯	秘魯—中國大陸
	加拿大—哥倫比亞		秘魯—韓國
	加拿大—哥斯大黎加		秘魯—墨西哥
	加拿大—以色列		秘魯—新加坡
	加拿大—秘魯		美國—秘魯
	歐洲自由貿易聯盟（EFTA）—加拿大	新加坡	東協—澳洲—紐西蘭
	北美自由貿易協定（NAFTA）		東協—中國大陸

國家	既有貿易協定	國家	既有貿易協定
智利	澳洲—智利		東協—印度
	加拿大—智利		東協—日本
	智利—中國大陸		東協—韓國
	智利—哥倫比亞		東協自由貿易區（AFTA）
	智利—哥斯大黎加（智利—中 美洲）		中國大陸—新加坡
	智利—薩爾瓦多（智利—中 美洲）		歐洲自由貿易聯盟（EFTA）—新加坡
	智利—瓜地馬拉（智利—中 美洲）		印度—新加坡
	智利—宏都拉斯（智利—中 美洲）		日本—新加坡
	智利—印度		約旦—新加坡
	智利—日本		韓國—新加坡
	智利—墨西哥		紐西蘭—新加坡
	歐洲自由貿易聯盟（EFTA）—智 利		巴拿馬—新加坡
	歐盟—智利		秘魯—新加坡
	韓國—智利		新加坡—澳洲
	拉丁美洲一體化協會（LAIA）		跨太平洋戰略經濟夥伴協定（TPSEP）
	巴拿馬—智利		美國—新加坡
	秘魯—智利	美國	多明尼加、中美洲和美國自由貿易協定（CAFTA—DR）
	跨太平洋戰略經濟夥伴協定（TPSEP）		韓國—美國
	土耳其—智利		北美自由貿易協定（NAFTA）

國家	既有貿易協定	國家	既有貿易協定
	美國—智利		美國—澳洲
馬來西亞	東協—澳洲—紐西蘭		美國—巴林
	東協—中國大陸		美國—智利
	東協—印度		美國—哥倫比亞
	東協—日本		美國—以色列
	東協—韓國		美國—約旦
	東協自由貿易區（AFTA）		美國—摩洛哥
	印度—馬來西亞		美國—阿曼
	日本—馬來西亞		美國—秘魯
	紐西蘭—馬來西亞		美國—新加坡
	巴基斯坦—馬來西亞	越南	東協—澳洲—紐西蘭
墨西哥	智利—墨西哥		東協—中國大陸
	哥倫比亞—墨西哥		東協—印度
	哥斯大黎加—墨西哥		東協—日本
	歐洲自由貿易聯盟（EFTA）—墨西哥		東協—韓國
	歐盟—墨西哥		東協自由貿易區（AFTA）
	以色列—墨西哥		日本—越南
	日本—墨西哥		
	拉丁美洲一體化協會（LAIA）		
	墨西哥—薩爾瓦多（墨西哥—中美洲北三角）		

國家	既有貿易協定	國家	既有貿易協定
	墨西哥—瓜地馬拉（墨西哥—中美洲北三角）		
	墨西哥—宏都拉斯（墨西哥—中美洲北三角）		
	墨西哥—尼加拉瓜		
	北美自由貿易協定（NAFTA）		
	秘魯—墨西哥		

資料來源：本文整理自 WTO 區域貿易協定資料庫

表 3 TPP 成員國間既有貿易協定關係

單位：個

TPP 成員國	澳洲	汶萊	加拿大	智利	馬來西亞	墨西哥	紐西蘭	秘魯	新加坡	美國	越南
澳洲	--	V		V	V		V		V	V	V
汶萊	V	--		V	V		V		V		V
加拿大			--	V		V		V		V	
智利	V	V	V	--		V	V	V	V	V	
馬來西亞	V	V			--		V		V		V
墨西哥			V	V		--		V		V	
紐西蘭	V	V		V	V		--		V		V
秘魯			V	V		V		--	V	V	
新加坡	V	V		V	V		V	V	--	V	V

TPP 成員國	澳洲	汶萊	加拿大	智利	馬來西亞	墨西哥	紐西蘭	秘魯	新加坡	美國	越南
美國	V		V	V		V		V	V	--	
越南	V	V			V		V		V		--
總計	7	6	4	7	5	4	6	5	8	6	5

資料來源：本文整理自 WTO 區域貿易協定資料庫。

說明：V 表示已簽署 FTA。

四、TPP 成員之相互貿易情況

在前文已經提到，TPP 成員國無論在經濟規模或人口數量方面，都存在相當的差異。事實上，TPP 成員國的多樣性亦反應在相互貿易上，有雙邊進出口比重相當高的現象，也有彼此完全沒有貿易往來的情況。

本文將 TPP 成員國相互貿易整理如表 4，在出口方面，TPP 成員國占各國總出口比重不盡相同，以墨西哥及加拿大兩國所顯示出來的比重為最高，其中 TPP 成員國占墨西哥出口比重為 83.19%，占加拿大出口比重為 76.12%，主要原因是這兩國在出口上非常依賴美國，美國占墨西哥出口比重為 78.67%、占加拿大出口比重為 73.65%，十分接近 TPP 成員的總和。TPP 成員占各國出口比重第三大的國家為越南（31.12%），同樣是因為對美國出口比重（19.71%）較高的關係。

將 11 個 TPP 成員國最大出口國分別挑選出來，有 6 個國家以美國為最大出口國者，分別為澳洲、加拿大、智利、墨西哥、秘魯及越南；以澳洲為最大出口國家者，分別是汶萊及紐西蘭；此外，以加拿大為最大出口國者是美國；而新加坡及馬來西亞則互為最大出口國。

在進口方面，TPP 成員國占各國總進口比重最高的兩個國家為加拿大（58.98%）及墨西哥（55.98%），同樣是由於在進口上相當依賴美國，其中美國占加拿大進口比重為 49.53%、占墨西哥進口比重為 49.85%。至於 TPP 成員占各國進口比重第三大的國家為汶萊（49.17%），主要進口國為新加坡，占

其總進口比重為 32.94%。

將 11 個 TPP 成員國最大進口國家分別挑選出來，有 6 個國家以美國為最大出口國，這 6 個國家分別是澳洲、加拿大、智利、墨西哥、秘魯及新加坡；以新加坡為最大進口國家有 3 個，分別是汶萊、馬來西亞及越南；此外，以加拿大為最大進口國的是美國，以澳洲為最大進口國的是紐西蘭。

將進口及出口綜合比較，我們可以發現，TPP 成員國在貿易上仍有明顯的地緣關係，大部分的 TPP 成員皆以其相近的國家為主要貿易夥伴，此外，TPP 成員針對他們最大的出口或進口國，都已簽有 FTA，除了美國及越南彼此之間除外。

表 4 2011 年 TPP 成員國相互貨品貿易

單位：百萬美元

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
澳洲	世界	268,313	100.00%	--	235,008	100.00%	--
	TPP 成員	34,921	13.01%	--	68,097	28.98%	--
	汶萊	39	0.01%	10	1,307	0.56%	8
	加拿大	1,541	0.57%	6	1,821	0.77%	7
	智利	480	0.18%	8	967	0.41%	9
	馬來西亞	4,667	1.74%	4	8,826	3.76%	3
	墨西哥	1,192	0.44%	7	1,840	0.78%	6
	紐西蘭	7,948	2.96%	2	7,900	3.36%	4
	秘魯	118	0.04%	9	108	0.05%	10

292 創造條件，參與 TPP 系列專題

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	新加坡	6,608	2.46%	3	14,855	6.32%	2
	美國	10,190	3.80%	1	26,854	11.43%	1
	越南	2,137	0.80%	5	2,922	1.24%	5
汶萊	世界	11,155	100.00%	--	4,778	100.00%	--
	TPP 成員	1,783	15.99%	--	2,349	49.17%	--
	澳洲	1,307	11.72%	1	39	0.81%	4
	加拿大	8	0.07%	6	4	0.08%	5
	智利	0	0.00%	9	0	0.00%	8
	馬來西亞	50	0.44%	4	544	11.40%	2
	墨西哥	0	0.00%	7	1	0.01%	7
	紐西蘭	192	1.72%	3	4	0.07%	6
	秘魯	0	0.00%	8	0	0.00%	8
	新加坡	200	1.79%	2	1,574	32.94%	1
	美國	26	0.23%	5	184	3.86%	3
	越南	0	0.00%	10	0	0.00%	8
	世界	450,397	100.00%	--	450,537	100.00%	--

加拿大

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	TPP 成員	342,841	76.12%	--	265,729	58.98%	--
	澳洲	1,917	0.43%	3	1,786	0.40%	6
	汶萊	4	0.00%	10	8	0.00%	10
	智利	827	0.18%	4	1,931	0.43%	5
	馬來西亞	769	0.17%	6	2,162	0.48%	4
	墨西哥	5,530	1.23%	2	24,807	5.51%	2
	紐西蘭	385	0.09%	8	556	0.12%	9
	秘魯	521	0.12%	7	4,455	0.99%	3
	新加坡	812	0.18%	5	1,572	0.35%	7
	美國	331,738	73.65%	1	223,133	49.53%	1
	越南	339	0.08%	9	1,346	0.30%	8
智利	世界	81,411	100.00%	--	74,907	100.00%	--
	TPP 成員	16,020	19.68%	--	21,587	28.82%	--
	澳洲	925	1.14%	5	521	0.70%	5
	汶萊	0	0.00%	10	0	0.00%	10
	加拿大	1,476	1.81%	4	911	1.22%	4

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	馬來西亞	210	0.26%	7	166	0.22%	6
	墨西哥	1,827	2.24%	3	2,527	3.37%	2
	紐西蘭	62	0.08%	9	53	0.07%	9
	秘魯	2,017	2.48%	2	2,058	2.75%	3
	新加坡	82	0.10%	8	70	0.09%	8
	美國	9,088	11.16%	1	15,104	20.16%	1
	越南	334	0.41%	6	165	0.22%	7
馬來西亞	世界	226,993	100.00%	--	187,573	100.00%	--
	TPP 成員	64,106	28.24%	--	52,002	27.72%	--
	澳洲	8,206	3.62%	3	4,186	2.23%	3
	汶萊	544	0.24%	8	50	0.03%	9
	加拿大	907	0.40%	7	915	0.49%	5
	智利	123	0.05%	9	262	0.14%	8
	墨西哥	1,746	0.77%	5	287	0.15%	7
	紐西蘭	981	0.43%	6	788	0.42%	6
	秘魯	115	0.05%	10	8	0.00%	10

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	新加坡	28,813	12.69%	1	23,995	12.79%	1
	美國	18,850	8.30%	2	18,107	9.65%	2
	越南	3,819	1.68%	4	3,377	1.80%	4
墨西哥	世界	349,569	100.00%	--	350,842	100.00%	--
	TPP 成員	290,793	83.19%	--	196,395	55.98%	--
	澳洲	895	0.26%	5	984	0.28%	6
	汶萊	1	0.00%	10	0	0.00%	10
	加拿大	10,676	3.05%	2	9,645	2.75%	2
	智利	2,072	0.59%	3	2,101	0.60%	4
	馬來西亞	124	0.04%	7	5,610	1.60%	3
	紐西蘭	92	0.03%	8	435	0.12%	9
	秘魯	1,286	0.37%	4	582	0.17%	8
	新加坡	591	0.17%	6	1,185	0.34%	5
	美國	274,992	78.67%	1	174,878	49.85%	1
	越南	64	0.02%	9	973	0.28%	7
	世界	28,123	100.00%	--	27,110	100.00%	--

紐西蘭

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	TPP 成員	10,658	37.90%	--	10,340	38.14%	--
	澳洲	6,305	22.42%	1	4,325	15.95%	1
	汶萊	4	0.01%	10	192	0.71%	6
	加拿大	360	1.28%	5	364	1.34%	5
	智利	36	0.13%	9	48	0.18%	9
	馬來西亞	514	1.83%	3	902	3.33%	4
	墨西哥	271	0.96%	6	120	0.44%	8
	秘魯	47	0.17%	8	23	0.08%	10
	新加坡	469	1.67%	4	1,248	4.61%	3
	美國	2,404	8.55%	2	2,894	10.68%	2
	越南	249	0.88%	7	143	0.53%	7
秘魯	世界	45,636	100.00%	--	37,747	100.00%	--
	TPP 成員	12,914	28.30%	--	11,264	29.84%	--
	澳洲	115	0.25%	5	111	0.29%	6
	汶萊	0	0.00%	10	0	0.00%	10
	加拿大	4,176	9.15%	2	584	1.55%	4

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	智利	1,977	4.33%	3	1,333	3.53%	3
	馬來西亞	7	0.01%	9	206	0.55%	5
	墨西哥	452	0.99%	4	1,378	3.65%	2
	紐西蘭	18	0.04%	7	68	0.18%	8
	新加坡	8	0.02%	8	51	0.13%	9
	美國	6,084	13.33%	1	7,431	19.69%	1
	越南	78	0.17%	6	102	0.27%	7
新加坡	世界	409,504	100.00%	--	365,770	100.00%	--
	TPP 成員	106,267	25.95%	--	88,550	24.21%	--
	澳洲	16,027	3.91%	3	3,744	1.02%	3
	汶萊	1,574	0.38%	7	200	0.05%	9
	加拿大	1,404	0.34%	8	1,171	0.32%	6
	智利	73	0.02%	9	310	0.08%	8
	馬來西亞	49,988	12.21%	1	39,125	10.70%	2
	墨西哥	2,467	0.60%	5	1,801	0.49%	4
	紐西蘭	2,126	0.52%	6	997	0.27%	7

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	秘魯	37	0.01%	10	34	0.01%	10
	美國	22,359	5.46%	2	39,509	10.80%	1
	越南	10,211	2.49%	4	1,659	0.45%	5
美國	世界	1,479,730	100.00%	--	2,262,586	100.00%	--
	TPP 成員	583,572	39.44%	--	678,747	30.00%	--
	澳洲	27,513	1.86%	4	10,361	0.46%	6
	汶萊	184	0.01%	10	26	0.00%	10
	加拿大	280,710	18.97%	1	319,101	14.10%	1
	智利	15,873	1.07%	5	9,728	0.43%	7
	馬來西亞	14,217	0.96%	6	26,485	1.17%	3
	墨西哥	197,544	13.35%	2	265,347	11.73%	2
	紐西蘭	3,497	0.24%	9	3,344	0.15%	9
	秘魯	8,319	0.56%	7	6,537	0.29%	8
	新加坡	31,374	2.12%	3	19,363	0.86%	4
	越南	4,341	0.29%	8	18,454	0.82%	5
	世界	93,636	100.00%	--	109,839	100.00%	--
越南							

國家	TPP 成員國	出口值	出口比重	排序	進口值	進口比重	排序
	TPP 成員	29,141	31.12%	--	21,571	19.64%	--
	澳洲	2,922	3.12%	3	2,137	1.95%	4
	汶萊	0	0.00%	10	0	0.00%	10
	加拿大	1,346	1.44%	5	334	0.30%	5
	智利	165	0.18%	7	334	0.30%	5
	馬來西亞	3,377	3.61%	2	3,819	3.48%	3
	墨西哥	973	1.04%	6	64	0.06%	9
	紐西蘭	143	0.15%	8	249	0.23%	7
	秘魯	102	0.11%	9	78	0.07%	8
	新加坡	1,659	1.77%	4	10,211	9.30%	1
	美國	18,454	19.71%	1	4,341	3.95%	2

資料來源：國際貿易中心（ITC）資料庫。

五、結論

由於 TPP 成員國的組成多元，欲達成完整且高標準的協定，對 TPP 成員國而言充滿著挑戰性。儘管 TPP 成員國在發展程度上有相當大的差異，但 TPP 一開始即以全方位且高標準的協定為談判目標，因此發展程度相對較低的國家（如越南）本身已有所覺悟，但仍抱著極大決心加入 TPP 談判，希望藉由 TPP 一躍而起，將國家經濟向上推升。

TPP 成員國之間的相互貿易存在著極大的差距，有高度依賴進出口關係，

也有完全沒有貿易往來的情況，而相互之間具有高度貿易依賴的國家，早已簽署 FTA。事實上，TPP 成員國目前已存在十分複雜的 FTA 網絡，TPP 協定可以發揮將這些複雜網絡整合為一的功能，雖然目前市場開放程度有高有低，在整合過程中各國所面對的衝擊大不相同，但 TPP 是亞太經濟整合的中繼站之一，TPP 若能完成，可為亞太自由貿易區的形成帶來更大的期待與希望。

【本文發表於 WTO 電子報第 337 期，2012 年 11 月 2 日】

其他



建立國家級 SPS 風險評估機制 的重要性及經濟分析方法在 SPS 決策之應用

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳佳勳助研究員

一、前言

近年來隨著農產品及農產加工品的貿易趨勢成長，許多開發中國家均亟於建立一套具系統性的食品安全檢驗及動植物防疫檢疫（Sanitary and Phytosanitary, SPS）評估機制，來維護國人及動植物健康與安全。然而這些開發中國家往往面臨著國家資源有限，因此必須在眾多政策選項中決定出執行的優先順序，在這樣的前提下，經濟學上常用的一些理論分析方法可提供一套有助於政策決策者建立優先順序的分析架構，並有助於釐清政策目標，協助國家資源做最有效的利用。有鑑於此，標準及貿易發展基金（Standard and Trade Development Facility, STDF）於 2011 年 11 月時公開一份研究報告，內容係回顧目前可運用於 SPS 議題較常見的經濟分析方法及其優缺點，同時也對開發中國家如何進行 SPS 決策之優先順序的評估方法，提供建議。本專題即針對該文所介紹之相關經濟方法予以摘要說明，期能讓國內讀者瞭解 STDF 成立之宗旨及其任務，以及對於開發中國家而言，有哪些經濟分析工具可用於 SPS 相關決策之應用，提供政策決策者參考。

二、STDF 之成立緣起及任務

標準及貿易發展基金（Standard and Trade Development Facility STDF）

為 WTO 於 2001 年 11 月杜哈回合部長會議後，由聯合國糧食及農業組織(Food and Agricultural Organization, FAO)、世界動物衛生組織(Office International des Epizooties, OIE)、世界銀行(World Bank)、世界衛生組織(World Health Organization, WHO) 及 WTO 所共同創立；其目的在於由此五種國際組織合作開發新的技術；財務資金的協調，乃至於促進資源流動，使得各國的技術和資金能做最有效率的利用。STDF 的宗旨在協助開發中國家改善食品安全檢驗及動植物防疫檢疫(Sanitary and Phytosanitary, SPS) 能力，以持續促進其經濟發展，減少貧窮問題，以及維護糧食安全及環境保護等議題。

有鑑於此，STDF 的主要工作項目，包括協助開發中國家建立其國際性的 SPS 執行能力；制定執行標準及執行準則，使其在不影響市場進入的前提下，維護並改善一國的人民及動植物健康。其主要由政策委員會、工作小組、與 WTO 秘書處所組成；其中工作小組主要由前述 5 大國際組織、基金捐贈的會員國，開發中國家，以及觀察員等機構所組成。工作項目主要在審核 STDF 工作計畫，規劃基金運作，以及監督 STDF 秘書處之運作情形；詳細的工作項目包括提出工作計畫，促進各國交換執行 SPS 相關技術的合作經驗，制定資源發展合作，宣導執行操作規範，以及支援各項基金募集等活動¹。

而我國於 2010 年時因贊助 STDF 基金而成為工作小組成員，此外，在去(2011)年我國亦捐出 8 萬美元予 STDF，作為 WTO 各項發展計畫之用。對此，WTO 秘書長拉米(Pascal Lamy) 對我國此次的捐贈表達感謝，並說明這

¹ 參考廖鴻仁(2011)，「參加世界貿易組織食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施委員會第 52 次會議及國家與區域階層協調研討會報告」出國報告，行政院農業委員會動植物防疫檢疫局。
http://report.nat.gov.tw/ReportFront/report_detail.aspx?sysId=C10004044。

些捐款將透過 WTO 的技術協助計畫，幫助開發中國家擴大內部市場；此外，遵守國際標準也是確保市場進入安全之重要關鍵，而 STDF 將可望在此方面有所貢獻²。

三、常見應用於 SPS 決策之經濟分析方法

在建立國家級 SPS 的決策過程中，所需考慮的面向既深又廣，整個風險評估機制中除了分析對人體健康及環境的影響外，亦應考量涵蓋對生產面、貿易面、社會層面如就業、所得等多元因素，此時經濟分析方法可以扮演化繁為簡的重要角色，透過經濟理論將這些極為複雜的影響因素，轉化為客觀且具體的量化評估指標，並可用以權衡利益與損害之間的抵換關係，對於政府決策相當有幫助。因此接下來即說明幾種過去在經濟議題上被廣泛應用的分析方法，且近年來常見應用於 SPS 決策做為政策分析之參考，說明如下：

（一）成本效益分析法（Cost-Benefit Analysis, CBA）

成本效益分析法是經濟學上最常應用的一種分析工具，其基本原理是針對某項所欲進行評估的政策目標，提出實現該目標的幾種方案，並將每種方案的成本和預期收益逐一量化，即轉化成可供比較的實質金額後，藉以選擇最優的決策方案。且由於這些方案或措施的實施成本和效益，往往發生在不同時間點，故常見 CBA 多利用折現的概念來處理前述量化的過程。而當某些時候措施的實施成本和效益難以確定時，即可在過程中引入機率的概念，藉此計算各項措施可能的影響和預期的成本/效益。

使用 CBA 有助於提供政策決策者有用的決策資訊，當成本效益分析法對

² 參考蘇怡文（2011），「我國捐贈 28 萬美元予 WTO 技術協助計畫」，中華經濟研究院 WTO 電子報，
http://www.wtocomcenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=119447。

於政策措施的淨效益計算結果為負時，即可直接不予考慮，只挑選政策具有正面淨效益的方案再來進行選擇，並可做為施政重要性推動排序的參考。

在實務的應用上，CBA 可以直接運用在產業層面的部分均衡模型，亦可運用在著重於總體經濟福利層面的一般均衡模型分析方法之中，但以採用部分均衡分析法相對較為普遍。該方法的主要特色在於可將難以量化的研究標的系統化地轉化為實質的量化指標（多以金額或價值來衡量），因此過去以應用於生態環境、衛生政策或影響人類健康等方面之議題最為常見，延伸應用於 SPS 議題的研究亦逐漸增加，例如使用成本效益分析來探討食品安全政策，及其對人體及動物健康的影響等等，顯示 CBA 在 SPS 議題的分析與應用已日漸普遍。

（二）成本效能分析法（Cost-Effectiveness Analysis, CEA）

前述所說明的 CBA 研究方法雖然應用日廣，但該方法最主要面對的問題或困難在於，很多成本或效益面的因素是很難用金錢來具體衡量，諸如對人體健康的影響；對環境傷害的成本等等，都很難客觀地轉化為用金錢來衡量其價值，因此後續研究者在基於 CBA 相同的精神和原則下，在作法上適度地調整，將原本使用金錢來衡量的作法，改用其他指標式的方法來呈現，（例如動物病例數，或出口值成長率等等），再進而以某一措施實施後，其成本和效能（Effectiveness）的相對比值做為比較基準來進行選擇，此法即簡稱為 CEA。簡而言之，CEA 相較於 CBA 而言，評估成本相對較低，且技術層面上也更容易執行。目前 CEA 最常應用的領域是醫療措施的相關研究，但直接應用於食品安全和動物健康方面的研究仍相對有限。

（三）多準則決策分析法（Multi-Criteria Decision Analysis, MCDA）

所謂的多準則決策分析法（MCDA），事實上可視為 CBA 以及 CEA 的相關延伸應用，其基本的評估方式和作法與 CBA 無異，均是針對特定政策的執行成本和效益先進行評估，但不再制式地將各項效益轉化為金額來衡量，而是以更多元的衡量指標來代表政策效益。

為了讓政策決策者可以同時考慮多種要素，MCDA 的作法通常可分為兩大類，一是設定多目標決策（Multiple objective decision-making）的方式，另一則是以多屬性決策（Multi-attribute decision-making）的作法，前者顧名思義即是在政策目標的訂定上即採用多元方式處理，例如政策目標可能同時要兼顧經濟成長（GDP 增加）和社會福利提升（生產者和消費者剩餘增加）等效益。而多屬性決策則是指要達成政策目標時，可能有許多評估因素（即不同屬性的措施）均有助達成，但往往不同屬性的政策措施之間，會互相有抵換或權衡（trade-off）的情況發生，例如在考慮是否開放他國新申請的水果進口時，若以生產者利益來看，開放後增加的競爭難免衝擊到國內產業，但若以消費者利益來看，開放則有助於提供更多元的消費選擇，因此政策決策者有必要在不同屬性的措施之中，做出適當的權衡，此時則往往需要透過權重的設計，來反應出不同屬性對達成目標的價值與重要性，幫助決策者在加權之後得以針對不同措施制定判斷準則，此即為多準則決策分析之作法。

綜合來看，就上述三種經濟分析方法的應用性而言，從過去已公開的文獻看來，CBA 仍屬最常見的評估方法，其在 SPS 議題的應用也最多，特別是針對動植物健康方面的經濟評估已累積不少文獻，但相對的 CEA 和 MCDA 在 SPS 應用的文獻則非常有限，顯示後二者的研究方法仍在發展階段。

四、STDF 對於如何建立國家級 SPS 評估機制之建議

在瞭解經濟分析方法在 SPS 議題的相關應用後，即可進一步提高 SPS 評估時考慮的層級，由單一個別的案例或議題研究，提升至以國家整體的角度來分析其利弊影響，亦即就國家政策層面針對 SPS 議題建立客觀且具系統性的評估機制，對此，STDF 特別針對如何協助發展中國家建立一個國家級的 SPS 評估機制，整理了一套系統性的作法，特別是結合上述多準則決策分析法，應用在國家推動 SPS 政策決策上做為參考，其決策步驟說明如下：

首先是定義決策範圍，釐清 SPS 的決策範圍要多深多廣，亦即決定哪些評估選項應納入 SPS 的政策影響範圍，而此一決策範圍的廣度，主要端視所欲分析的政策重點為何，如果政策重點在於 SPS 對國內食品安全、動植物健康的影

響時，那麼要考慮的因素可能相當複雜，相反地如果政策重點僅是要決定不同進口檢疫措施的替代關係時，那麼研究重點即可單純放在比較不同替代措施的成本和效益即可。

在確定好決策範圍後，即能針對所規劃好的政策選項，收集建構分析所需的相關資料，包括針對不同政策選項制定評估標準，運用經濟方法計算每個選項內所含指標的成本和效益。但在實務上如果相關評估指標難以用金額具體量化時，採用多準則決策評估法的概念，可以針對不同的評估指標訂立不同衡量標準，再依據這些標準，依政策需求給予不同的權重。

舉例而言，若一個國家要決定對外應採取何種 SPS 措施的嚴格程度時，在釐清 SPS 決策範圍後，可歸納成四種不同的政策選項，而在這四種政策選項下，又可進一步擬定出各政策選項對不同評估指標的影響，茲列舉如表 1 所示，用以評估每項政策的成本效益相關指標，包括支出面（即成本）的影響；對總出口值的影響；對現有市場銷售的影響；對新市場的開發；乃至於對國內市場影響、農民就業、所得以及貧窮問題的改善；或者更明確地針對特定族群如婦女就業參與、弱勢團體的幫助等等，均可列入用以衡量政策選項的評估標準。

但因相關評估指標非常多元，因此不同評估指標的衡量標準也必須有所差異，在難以逐一用金額量化的前提下，多準則決策分析法的特點即在於允許依據指標特性採用不用衡量標準，某些得以用金額量化的指標；如支出成本、出口值等即可直接用金額來衡量，但其他例如對生產力的影響、對環境保護的能力等等，較難轉化成金額的情況下，可改採評分或排序的方式來比較不同政策的優劣，相關的指標選擇和適當的衡量標準，詳見表 1 案例的整理。

表 1 建立國家級 SPS 政策選項下所含評估指標及衡量標準之案例

評估指標	衡量標準	政策選項			
		A	B	C	D
非經常性支出	百萬美元	1.2	3.0	4.5	10.0
經常性支出	高 (3) 中 (2) 低 (1)	1	1	2	3
總出口值	百萬美元	40	15	10	30
對現有市場銷售的影響	變動%	10	10	5	25
有助開發新市場	YES (1) NO (0)	0	0	1	1
出口產品的品質改善	顯著 (3) 中等 (2) 低度 (1) 無 (0)	3	1	0	0
對貿易成本的影響	增加 (+1) 不變 (0) 降低 (-1)	+1	-1	0	-1
對農業生產力的影響	顯著 (3) 中等 (2) 低度 (1) 無 (0)	1	0	0	2
對國內公共衛生的影響	顯著 (3) 中等 (2) 低度 (1)	0	1	1	0

評估指標	衡量標準	政策選項			
		A	B	C	D
	無 (0)				
對環境保護的影響	顯著 (3) 中等 (2) 低度 (1) 無 (0)	0	1	1	0
對國內市場銷售的影響	變動%	5	10	6	12
小型農家之農民人數	萬人	5	3	2	2
對小農人數的影響	變動%	50	15	5	10
對貧窮問題的改善	顯著 (3) 中等 (2) 低度 (1) 無 (0)	3	2	1	2
總就業人數	萬人	1.2	0.5	4	3
對總就業人數的影響	增加 (+1) 不變 (0) 降低 (-1)	0	+1	0	+1
婦女參與程度	高 (2) 低 (1) 可忽略的 (0)	1	2	1	0
對婦女參與程度的影響	增加 (+1) 不變 (0) 降低 (-1)	0	+1	0	+1
對弱勢團體的幫助	YES (1)	1	1	0	0

評估指標	衡量標準	政策選項			
		A	B	C	D
	NO (0)				

資料來源：Henson and Masakure (2009). “Guidelines on the Use of Economic Analysis to Inform SPS-related Decision-Making”. STDF/Coord/291/Guidelines.

依據上述評估指標的衡量評估結果，可以進一步歸納比較出四種不同政策選項的特性和效益，整理如下：

政策選項 A：執行成本較低，且預期對既有出口市場影響程度較小；對新市場出口相對較不具促進效果。但預期對小規模生產業者有所幫助，並有助於解決國內貧窮問題，即對弱勢/貧困地區可望帶來可觀利益。

政策選項 B：執行成本較低，且預期對現有出口市場影響不大，對新市場的出口促進效果亦不大。但有助促進為數眾多的小農就業問題，故對貧窮問題的解決有所幫助；且在所有選項中，此選項最有益促進女性參與就業機會。同時亦有助改善國內食品安全和國人健康，亦對弱勢/貧困地區具明顯益處。

政策選項 C：執行成本偏高，對現有出口市場影響不大，但有助於新市場出口的開發，因其對就業和小農生產及廠商數目的影響有限，因此是所有選項中對貧窮問題的解決最無明顯助益者。

政策選項 D：執行成本最高，但預期將對既有出口市場的銷售帶來明顯成長，且有助於開發新市場，同時具有促進國內農業生產力的提升，提升就業等效益，故在所有選項中是對解決貧窮問題和刺激國內銷售效益最大者。

因此透過多元化指標的評估及權數的設定，即能幫助政策決策者在不同政策選項下做出決定，可依據其政策需求定位出各種政策的優先順序，例如現階段國家政策若對於促進出口及新市場開發較為重視，則政策選項 D 應為最佳選擇，但若現階段國家政策著重在協助改善小農生活，解決貧窮問題為優先，則政策選項 A、B 會明顯優於政策選項 C 或 D。因此這種多準則決策分析法，對於政策決策者可提供相當具體且實用的決策資訊。

五、對我國的啓示

隨著全球貿易自由化風潮的興起，動、植物的貿易往來也比過往更加頻繁，各國莫不對於農產品輸入風險評估極為重視，在邊境上所進行的農產品防檢疫措施也愈趨重要，因此各國政府均嘗試建立一套完整的進口風險評估機制，試圖減少因外來物種入侵所帶來的損害。且由於外來動、植物可能對於我國境內的生態環境，乃至於社會經濟層面，帶來許多嚴重且不可逆轉的影響，其損害將難以回復。因此如何有效管理及避免外來動、植物輸入對我國總體經濟造成影響，為相當重要的一項課題。

承上所述，我國應積極關注 WTO 或 FTA 等協定在 SPS 議題的後續發展，特別像是 STDF 此類國際組織近年來致力於促進開發中國家建構其 SPS 能力，以協助其經濟發展和減少貧窮問題，同時也為維護糧食安全及環境保護等議題持續努力。以 2011 年來看，STDF 陸續於非洲推動以多準則決策分析法（MCDA）協助如莫三比克國家執行其 SPS 能力建構計畫，2012 年續於辛巴威推動相關計畫，也將於 2012 年 8 月在南非約翰尼斯堡舉辦 SPS 能力建構之訓練研討會。對此日本於 2011 年 WTO/SPS 會議時提議 STDF 也應考慮在亞洲執行 MCDA 計畫，我國亦表態支持，期能共同促使 STDF 工作小組正視 MCDA 專案計畫地理分佈不平衡問題，若能成功推動，則有助協助亞洲會員國獲得 STDF 專案補助計畫機會³，使我國得以有更多機會能更深入更廣泛地參與國際性 SPS 議題之發展。

此外，有鑑於建立一國家級的輸入風險評估機制的急迫性和必要性，且在面臨未來進一步深度自由化的趨勢下，我國應即早意識到此一議題的重要性，盡速建立具可信度且能與國際制度接軌的風險分析機制，且在體諒到此一國家

³ 同註 1。

級風險評估機制的困難度和複雜性，建議政府應採取更廣泛針對防檢疫措施改變衍生相關利益或損失等議題之研究，其中亦應藉由引入適當的經濟量化分析方法，以協助提供更客觀的量化評估指標，具體用以權衡利益與損害之間的相互抵換關係，必能有效協助政府進行風險評估，提供相對客觀且具理論基礎的科學數據。

【本文發表於 WTO 電子報第 323 期，2012 年 7 月 27 日】



中國大陸稅賦、稅務優惠、規費、社會保險成本之探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈副研究員

一、中國大陸徵稅體系

中國大陸政府徵收稅收體系主要分為兩大體系（見圖 1），包括：（一）稅務稽徵體系，及（二）海關稽徵體系。稅務稽徵體系區分為：（1）國家稅務局系統負責中央稅之徵收，與（2）地方稅務局系統負責地方稅之徵收；而海關稽徵體系則負責關稅、船舶噸稅及進出口流轉稅（如進口增值稅、消費稅、行李和郵遞物品進口稅）的代徵，其餘稅種的稅收均歸稅務稽徵體系徵收。省以下個別地方之地方稅務局由省級地方稅務機關領導，與財政局合署辦公，稱為財稅局；省級地方稅務局受省級人民政府和國家稅務總局雙重領導。

二、中國大陸稅賦制度之規範

在稅賦制度規範方面，目前主要依循中國大陸全國人大和全國人大常委會所制定之稅法，包括《中華人民共和國企業所得稅法》、《中華人民共和國個人所得稅法》和《中華人民共和國稅收徵收管理法》等，法律效力次於全國人大和全國人大常委會所制定之稅法，則包括《中華人民共和國增值稅暫行條例》、《中華人民共和國營業稅暫行條例》等全國人大和全國人大常委會授權國務院制定之具體法律、暫時規定或條例；此外，根據立法機關層次與其法律效力之不同，另有由國務院制定之稅收行政法規、地方人大和其常委會制定之稅法、國務院稅務主管部門制定之稅收部門規章、地方政府制訂之稅收地方規

章等。辦稅流程主要有稅務登記、認定管理、發票外部管理、證明管理、稅收優惠管理、申報徵收、納稅擔保申請、稅務行政救濟，以及企業年檢等項目。

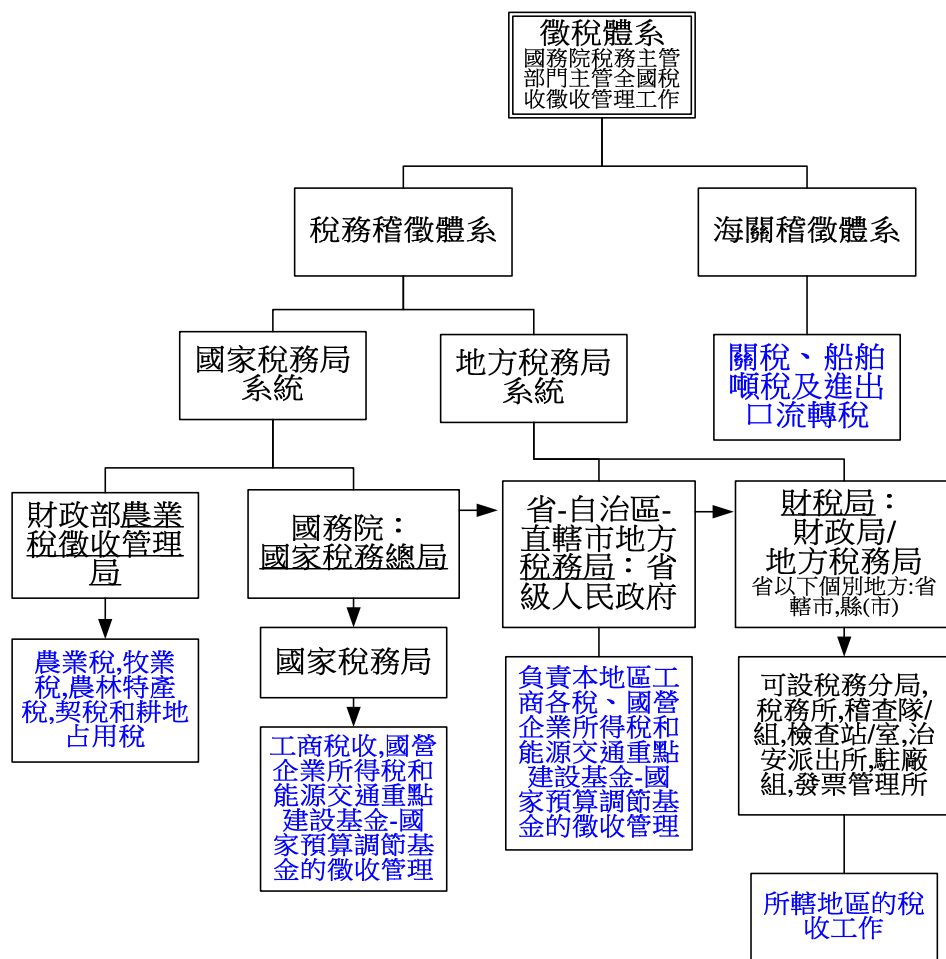


圖 1 中國大陸政府徵收稅收體系

三、中國大陸政府課徵的稅種

中國大陸共有 30 個現行稅種，其中包含固定資產投資方向調節稅和筵席稅 2 個停徵稅種，證券交易稅、燃油稅、遺產稅和物業稅 4 個未開徵稅種，按其性質和作用大致分為七類，即流轉稅類、資源稅類、所得稅類、特定目的稅

類、財產和行為稅類、農業稅類及關稅類。另外，隨流轉稅類而課徵的規費，有城市集體服務事業費（地方稅按利潤總額的 5%徵收）、文化事業建設費（地方稅按營業稅額的 3%徵收）、教育費附加（地方稅按交納稅額的 3%徵收）、地方教育附加（非全國統一開徵的地方稅按交納稅額的 2%徵收）4 項，對資源稅類有課徵外商投資企業場地使用費，外商投資企業繳納的場地使用費或支付的土地出讓金，按照所使用土地的等級和定額標準按年向地方人民政府交納的用地費，同時應當依法繳納城鎮土地使用稅。在地方課徵的規費項目眾多，地方政府其他收入來源，還有地方水利建設基金、殘疾人保障金、集貿市場稅收、牲畜交易稅、地方包乾企業收入、稅款滯納金、補稅罰款收入，以及其他規費等。

「財政包乾」是指中國大陸為了處理中央財政和地方財政的利益分配關係，而實行的財政管理體制。其內容是地方預算收支核定以後，在保證中央財政收入的前提下，地方超收和支出結餘，歸地方支配，地方短收和超支，中央財政不再補貼，由地方財政自求平衡。

至於七種稅類，分別介紹如下：

（一）流轉稅類

包括增值稅、營業稅和消費稅三種稅目，在生產、流通或服務領域，按納稅人取得的銷售收入或營業收入徵收的。企業繳增值稅與繳營業稅是兩者其一，不會同時繳納。增值稅納稅人分為一般納稅人 and 小規模納稅人兩種，小規模納稅人稅率為 3%；一般納稅人銷售或者進口一般商品和提供加工、修理修配勞務稅率均為 17%，特定商品稅率為 13%，出口商品稅率為 0%。營業稅共設 9 個稅目，係對在中國大陸境內提供交通運輸、建築、金融保險、郵電通訊、文化體育、娛樂、服務等應稅勞務、轉讓無形資產和銷售不動產之營業行為，徵收其營業額之 3%至 20%不等的稅。消費稅的徵收範圍主要包括：煙、酒及酒精、鞭炮、焰火、化妝品、成品油、貴重首飾及珠寶玉石、高爾夫球及球具、高檔手錶、遊艇、木製一次性筷子、實木地板、汽車輪胎、摩托車、小汽車等 14 類稅目；不同稅目適用不同稅率。

（二）資源稅類

包括資源稅、城鎮土地使用稅兩種稅目，即企業開採資源、保有土地和使用土地而被徵收的稅。另外，就讓渡土地使用權而收取外商投資企業場地使用費，即土地取得環節支付的成本，由土地使用費和場地開發費兩部分構成。資源稅涉及項目有原油（每噸 8 至 24 元人民幣）、天然氣（每千立方米 2 至 15 元人民幣）、煤炭（每噸 0.3 至 2.4 元人民幣）、其他非金屬礦原礦（每克拉 2 至 20 元人民幣、每噸 0.5 至 5 元人民幣、每立方米 3 元人民幣）、黑色金屬礦原礦（每噸 2 至 25 元人民幣）、有色金屬礦原礦（每噸 0.4 至 20 元人民幣）、鹽（每噸 3 至 25 元人民幣）。城鎮土地使用稅（每平方米 0.6 至 30 元人民幣）。外商投資企業場地使用費（每平方米 5 至 300 元人民幣）。

（三）所得稅類

包括企業所得稅、個人所得稅兩種稅目，企業和個人從各種來源取得的收入而被徵收的稅。企業所得稅對非居民企業所得按 25%徵收，對非居民企業按 20%徵收。個人所得稅方面，工資、薪金所得，適用超額累進稅率，稅率為 5% 至 45%；個體工商戶的生產、經營所得和對企事業單位的承包經營、承租經營所得，適用 5%至 35%的超額累進稅率；稿酬所得，適用比例稅率，稅率為 20%，並按應納稅額減徵 30%；勞務報酬所得，適用比例稅率，稅率為 20%；對勞務報酬所得一次收入特高的，可以實行加成徵收，具體辦法由國務院規定；特許權使用費所得，利息、股息、紅利所得，財產租賃所得，財產轉讓所得，偶然所得和其他所得，適用比例稅率，稅率為 20%。

（四）特定目的稅類

包括城市維護建設稅、土地增值稅、耕地佔用稅、固定資產投資方向調節稅（目前暫停徵收）、筵席稅（具體徵收辦法由開徵地區省級人民政府根據筵席稅暫行條例的規定制定，並報國務院備案；目前各地已停徵此稅）等五種稅目；另外，證券交易稅和燃油稅兩種稅目尚未開徵。城市維護建設稅稅率依企業所在地不同介於 1%至 7%，依產品稅率介於 3%至 60%。土地增值稅實行四級累進稅率，稅率介於 30%至 60%。耕地佔用稅每平方米 5 至 50 元人民幣。

（五）財產和行為稅類

包括房產稅、車輛購置稅、車船稅（合併車船使用稅和車船使用牌照稅）、印花稅、契稅、船舶噸稅（自 2012 年 1 月 1 日起施行）、屠宰稅（2006 年 2 月 17 日起廢止）等七種稅目；遺產稅和物業稅尚未開徵。房產稅依照房產原值一次減除 10%至 30%後的餘值計算繳納，稅率為 1.2%；依照房產租金收入計算繳納的，稅率為 12%。車輛購置稅稅率為單位和個人境內購置規定的車輛繳納 10%稅率。車船稅載客汽車每輛 60 至 660 元人民幣，載貨汽車每噸 16 至 120 元人民幣，三輪汽車低速貨車每噸 24 至 120 元人民幣，摩托車每輛 36 至 180 元人民幣，船舶每噸 3 至 6 元人民幣。對於購銷、加工承攬、建設工程承包、財產租賃、貨物運輸、倉儲保管、借款、財產保險、技術合同或者具有合同性質的憑證；產權轉移書據；營業帳簿；權利、許可證照；經財政部確定徵稅的其他憑證都須繳交不同的印花稅稅率。大陸境內轉移土地、房屋權屬，承受的單位和個人為契稅的納稅人；契稅稅率為 3%~5%。中國大陸境外港口進入境內港口的船舶，應當繳納船舶噸稅；按照船舶淨噸位乘以適用稅率計算應納稅額；一年普通稅率介於 12.6%至 31.8%，90 日稅率介於 4.2%至 10.6%，30 日稅率介於 2.1%至 5.3%；一年優惠稅率介於 9.0%至 22.8%，90 日稅率介於 3.0%至 7.6%，30 日稅率介於 1.5%至 3.8%。

（六）農業稅類

包括農業稅（2005 年 12 月 29 日第十屆全國人民代表大會常務委員會第十九次會議通過，2006 年 1 月 1 日起廢止）、牧業稅（2006 年 1 月 1 日起廢止）兩種稅目；另伴隨加課農業附加稅和牧業附加稅（2006 年 1 月 1 日起廢止）。

（七）關稅類

包括關稅、進口增值稅、行李和郵遞物品進口稅三種稅目。

四、2012 年稅制改革方向

2012 年稅制改革內容有六項，涉及營業稅改徵增值稅、消費稅、資源稅、

房產稅、環境保護稅、城市建設維護稅。針對營業稅改徵增值稅，首先 2011 年 10 月 31 日中國大陸財政部第 65 號令同步將增值稅、營業稅統一月銷售或營業額起徵點提高人民幣 5,000 至 2 萬元，或是每次起徵點提高為人民幣 300 至 500 元，有利於個體工商戶；其次 2012 年 1 月 1 日起在上海市交通運輸業和部分現代服務業等¹（註 1）率先開展營業稅改徵增值稅改革試點，目的是消除流轉稅中存在的重複徵稅問題，降低相應服務業行業的稅負水準，例上海市運輸企業開票能夠抵扣 11% 的增值稅，但其他地方只能抵扣 7%。2012 年 8 月 1 日起，國務院常務會議決定試點範圍由上海市擴大到北京、江蘇、安徽、廣東、福建、廈門、深圳、天津、浙江和湖北 10 個省市，2013 年繼續擴大試點地區，並選擇部份行業在全大陸範圍試點。2012 年 1 月 1 日在上海啟動首輪試點，在現行增值稅 17% 和 13% 兩檔稅率基礎上，改革試點新增 11% 和 6% 兩檔低稅率，確保試點行業總體稅負不增加。其中，租賃有形動產等適用 17% 稅率，交通運輸業、建築業等適用 11% 稅率，其他部分現代服務業適用 6% 稅率。北京市 9 月 1 日正式啟動交通運輸業和部分現代服務業營業稅改徵增值稅試點工作；江蘇、安徽兩省 10 月 1 日正式啟動；廣東省、福建省及深圳市、廈門市 11 月 1 日完成新舊稅制轉換；天津市、浙江省（含寧波市）、湖北省 12 月 1 日正式啟動。

2012 年針對消費稅徵收範圍、適用稅率等進行改革，對於高耗能、高污染及資源消耗大等兩高一資的企業，提高稅率加大徵收，以利於減少能源消耗和

¹ 應稅服務範圍具體包括：交通運輸業（陸路運輸服務、水路運輸服務、航空運輸服務、管道運輸服務）、研發和技術服務（研發服務、技術轉讓服務、技術諮詢服務、合同能源管理服務、工程勘察勘探服務）、資訊技術服務（軟體服務、電路設計及測試服務、資訊系統服務、業務流程管理服務）、文化創意服務（設計服務、商標著作權轉讓服務、知識產權服務、廣告服務、會議展覽服務）、物流輔助服務（航空服務、港口碼頭服務、貨運客運場站服務、打撈救助服務、貨物運輸代理服務、代理報關服務、倉儲服務、裝卸搬運服務）、有形動產租賃服務（有形動產融資租賃、有形動產經營性租賃）、鑒證諮詢服務（認證服務、鑒證服務、諮詢服務）。

環境污染；徵繳範圍擴大到所有液態石化產品；透過改革進而鼓勵科技創新，引導企業走向技術密集型。改革稅費徵收環節，例如成品油消費稅由過去向企業徵收改為從批發或零售環節向居民個人徵收，避免企業將城市建設維護稅、增值稅等其他非成品油課稅成本透過價格提高轉嫁給消費者。至 12 月初，大陸政府進行中的消費稅改仍未完成。

針對資源稅，中國大陸自 1994 年以來，一直採取從量定額徵收的方法徵收資源稅，除海洋資源石油稅屬中央外，其他資源稅屬於地方稅。資源稅的徵收範圍包括原油、天然氣、煤炭、黑色金屬礦原礦、有色金屬礦原礦、其他非金屬礦原礦和鹽 7 個稅目。過去稅額標準明顯偏低且不隨產品價格變化及時調整，不利於資源的合理開發和節約使用。自 2010 年 6 月 1 日起，中國大陸在新疆維吾爾自治區率先實行從價計徵，稅率為 5%。2010 年 12 月 1 日，原油、天然氣資源稅從價計徵改革，被推廣到 12 個西部省份；2011 年 11 月 1 日推展到全中國大陸均適用，並統一內外資企業的油氣資源稅收制度，取消對中外合作油氣田和海上自營油氣田徵收的礦區使用費，改為統一徵收資源稅。2012 年考量涉及煤炭改革，未來還會考量金屬礦原礦、非金屬原礦、水資源之改革，目的是促進資源節約和環境保護。

針對房產稅，個人住房徵收房產稅改革試點自 2011 年初在上海—重慶啟動，考量重點是建立公開透明的住房檔案資訊管理系統、個人收入誠信系統、房地產價格評估體系等社會資訊，以利房產保有、交易環節稅收之改革。2012 年大陸將擴大房產稅試點範圍，預期部分城市具體限購措施可能有所變化，如對首套住房定義放寬、對二套住房限購放開、對非戶籍人口常住人口限購放寬，限購手段也可能從硬性的交易限制轉向信貸限制。

針對環境保護稅，十七屆五中全會 2010 年 10 月底通過《中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議》，正式提出開徵環境保護稅。國務院 2011 年 10 月發布《關於加強環境保護重點工作的意見》，就加強環境保護重点工作提出 16 條意見，指出將實施有利於環境保護的經濟政策，積極推進環境稅費改革，研究開徵環境保護稅。國務院副總理李克強 2011 年 12 月底，在第七次全國環境保護大會上提出，開徵環境保護稅對於「清費立稅」

促進企業強化環保具有重要作用，要抓緊研究立法和開展試點。目前重點就是將排汙費改為環境保護稅，氮氧化物、氨氮也納入約束指標。2012年8月中國大陸全國人大常委會首次審議《環境保護法修正案草案》，污染物排放收費制度，擬由「超標收費」，改為「申報和收費」，即未超標也要按污染物的種類和對環境的危害程度繳費。

針對城市建設維護稅，目前改革推動重點就是賦予其正式的稅收地位，改變其依附於商品稅的狀況，直接以繳納增值稅、消費稅、營業稅的單位和個人就其繳納的三稅稅額為計稅依據徵收，保證為城鄉基礎建設提供足夠資金來源。

至於，外商企業在中國大陸經營時，其普遍適用之稅種主要包括企業所得稅、增值稅、消費稅與營業稅，其次是車輛購置稅、資源稅、土地增值稅、房產稅、車船稅、城鎮土地使用稅、耕地佔用稅、印花稅和關稅等。

五、大陸政府提供的稅務優惠

在稅務優惠方面，中國大陸財政部和國家稅務總局允許之相關優惠涉及營業稅、消費稅、增值稅、所得稅、車輛購置稅和其他稅。

在免徵營業稅方面，適用於（1）中小企業信用擔保機構、（2）示範城市離岸服務外包業務、（3）一年期以上返還性人身保險產品、（4）國際運輸勞務、（5）部分省市有線數位電視基本收視維護費、（6）郵政企業代辦郵政速遞物流業務、（7）郵政企業代辦金融業務、（8）員工制家政服務。

在免徵消費稅方面，適用於（1）對成品油生產企業生產自油、（2）對利用廢棄的動植物油生產純生物柴油、（3）絕緣油類產品。

在免徵增值稅方面，適用於（1）氯化硝酸鈣、（2）農村電網維護費、（3）有機肥產品、（4）應稅服務、（5）蔬菜流通環節、（6）進口粗銅含金部分進口環節；在增值稅優惠方面，有（7）部分貨物適用低稅率、（8）執行供熱企業、（9）執行宣傳文化。

在企業所得稅優惠方面，適用於（1）企業所得稅、（2）企業所得稅過渡期、（3）實施高新技術企業所得稅、（4）實施國家重點扶持的公共基礎設施項目企業所得稅、（5）實施創業投資企業所得稅、（6）非居民企業不享受小型微利企業所得稅、（7）特許權使用費預提所得稅、（8）資源綜合利用有關企業所得稅、（9）安全生產專用設備企業所得稅、（10）節能節水專用設備企業所得稅、（11）環境保護專用設備企業所得稅、（12）資源綜合利用企業所得稅、（13）勞動就業服務企業所得稅、（14）農產品初加工範圍企業所得稅、（15）安置殘疾人員就業有關企業所得稅、（16）生產和裝配傷殘人員專門用品企業免徵企業所得稅、（17）執行西部大開發稅收、（18）對設在中西部地區的外商投資企業給予三年減按 15% 稅率徵收企業所得稅優惠、（19）軟體及積體電路企業所得稅優惠、（20）文化企業所得稅優惠、（21）新辦的服務型企業所得稅優惠、（22）老年服務機構企業所得稅優惠、（23）受風、火、水、震自然災害企業所得稅優惠、（24）教育事業所得稅優惠、（25）先進技術企業優惠、（26）外商投資企業購買國產設備投資抵免企業所得稅、（27）對農林牧業和經濟不發達地區外商投資企業延長減徵企業所得稅優惠、（28）對外商投資兩個密集型企業減低稅率繳納企業所得稅、（29）對外商投資三千萬美元減低稅率繳納企業所得稅、（30）從事能源交通專案的外商投資企業減低稅率繳納企業所得稅、（31）外國銀行貸款利息免徵所得稅、（32）追加投資稅收優惠、（33）免稅的技術轉讓收益所得稅優惠、（34）分階段建設、分階段投產經營稅收優惠、（35）從事港口碼頭建設的中外合資經營企業「免五減五」稅收優惠、（36）經營期未滿十年的外商投資企業免予追繳已減免企業所得稅優惠、（37）外資金融機構定期減免稅優惠、（38）生產性外商投資企業兩免三減半減免稅優惠、（39）外商投資企業的外國投資者再投資退稅優惠。

在所得稅優惠方面，適用於（1）吸納下崗再就業人員所得稅、（2）扶持城鎮退役士兵自謀職業所得稅、（3）調整房地產交易環節契稅個人所得稅、（4）全國職工優秀技術創新成果獎獎金免徵個人所得稅、（5）全國職工職業技能大賽獎金免徵個人所得稅、（6）地方政府債券利息所得免徵所得稅、（7）科研單位和大專院校所得稅優惠。

在車輛購置稅優惠方面，單位和個人購買、進口、自產、受贈、獲獎或以其他方式取得並自用應稅車輛，符合獎勵規定者可減免車輛購置稅。

在其他稅收優惠方面，適用於（1）文化體制改革中經營性文化事業單位轉制為企業的若干稅收、（2）支持公共租賃住房建設和運營有關稅收、（3）免徵國家重大水利工程建設基金的城市維護建設稅和教育費附加、（4）種子（苗）種畜（禽）魚種（苗）和種用野生動植物種源免稅進口、（5）對外商投資企業固定資產縮短折舊年限、（6）對中外合資、中外合作經營企業可行性研究費用列入開辦費、（7）對從事信貸、租賃業務之外的外商投資企業和外國企業計提壞帳準備金、（8）經營期不滿五年企業籌辦費的攤銷、（9）外國銀行分行對總行管理費的攤列、（10）外商投資房地產經營企業支付境外代銷、包銷房地產勞務費列支。

對台商影響較重要的稅務優惠是企業所得稅，優惠包括免稅收入、定期減免稅、優惠稅率、加計扣除、抵扣應納稅所得額、加速折舊、減計收入、稅額抵免和其他專項優惠政策。在 2008 年新企業所得稅法實施後，除國務院明確的企業所得稅過渡類優惠政策、執行新稅法後繼續保留執行的原企業所得稅優惠政策、新企業所得稅法第二十九條規定的民族自治地方企業減免稅優惠政策，以及國務院另行規定實行審批管理的企業所得稅優惠政策外，其他各類企業所得稅優惠政策，均實行備案管理。

六、大陸政府課徵的規費

中國大陸中央和地方政府課徵的規費種類繁多，以江蘇省蘇州市為例，行政事業性收費主要有政府保留收費、政府通用收費、政府保留基金三類。

政府保留收費類涉及外事、物價、教育、科技、公安、民政、司法、財政、國資、人事、勞動和社會保障、國土資源、建設、房管、市政公用、城管、園林、交通、無管委、水利、農林、經貿、外經貿、文化廣電、衛生、計畫生育、審計、人防、法院、市委黨校、海關、國稅、地稅、工商、品質技術監督、出入境檢驗檢疫、環保、新聞出版、體育、統計、食品藥品監督管理、旅遊、宗

教、檔案、貿促會、宣傳、法制、科協、糧食、仲裁委 50 種，涉及企業負擔的項目有 38 種 193 項。

政府通用收費類涉及專業技術資格評審費、產品品質監督檢驗收費、職業技能鑒定收費、學歷教育及幼稚園收費、行政機關培訓收費 5 種，大多涉及企業的負擔。

政府保留基金有牆體材料專項基金、民航機場管理建設費、散裝水泥專項資金、育林基金、森林植被恢復費、水利建設基金、新菜地開發建設基金、城市公用事業附加、文化事業建設費、城市教育附加費、地方教育附加、地方教育基金、殘疾人就業保障金、公路客貨運附加費、南水北調工程基金、糧食風險基金、市場物價調節基金 17 種，大多涉及企業的負擔。

多數地方政府所收的規費都是定額的，但有部分項目按不同方式徵收：集貿市場管理費（按成交額 0.8%~1.6%收取）、個體工商戶管理費（從事購銷活動按營業額 0.4%~1.2%，從事勞務活動按勞務收入 0.8%~1.6%，個體運輸戶按交通運輸管理費標準計收）、旅遊事業發展費（所有企事業單位均按銷售收入或營業收入的 1‰徵收；從事調撥批發業務的按進銷差價的 3‰徵收；銀行、保險部門按營業稅稅額的 2%徵收）、仲裁收費（最低 70 元，爭議金額的 0.4%~4.5%）。規費的收入有些屬國家所有，有些屬省、縣、市等所有。

七、大陸政府規定的社會保險成本

中國大陸對於勞動社保之規範，主要制定於《中華人民共和國勞動法》、《中華人民共和國勞動合同法》、《中華人民共和國社會保險法》、《外商投資企業勞動管理規定》、《實施『中華人民共和國社會保險法』若干規定》和《在中國境內就業的外國人參加社會保險暫行辦法》。涉及企業成本的項目除基本工資、獎金、津貼和補貼、加班加點工資、高溫津貼等項目之外，主要有基本養老保險、基本醫療保險和失業保險由企業和個人繳費；工傷保險、生育保險由企業繳費，個人毋須負擔；住房公積金由企業和個人繳費。住房公積金係用於職工購買、建造、翻建與大修自住住房。

上述五險一金，企業所負擔之支出是其付出的工資總額為基準，另外按比重繳交不同比重的費用，在（1）基本養老保險為工資總額的 20% 比重、（2）基本醫療保險 6%、（3）失業保險 2%、（4）工傷保險 0.5% 至 2%、（5）生育保險小於 1%、（6）住房公積金職工月均工資 5% 至 12%；合計企業在付員工薪資外，須負擔工資總額 34.5% 至 43% 的社保成本。員工個人繳納比例（1）基本養老保險為工資總額的 8% 比重、（2）基本醫療保險 2%、（3）失業保險 1%、（4）住房公積金職工月均工資 5% 至 12%；合計員工個人須負擔工資總額 16% 至 23% 的社保成本。近年來中國大陸不斷調漲工資之情勢而言，企業隨繳費基數增高所應繳納之數額亦將隨之上升。

八、結論

本文討論了企業前往中國大陸所會面臨到的稅賦、稅務優惠、規費、社會保險成本，得知企業在大陸經營的成本負擔會相當高，若沒有得到適當的稅務優惠和其他有利條件，在人治為重的環境下要永續經營，相當的不容易。

中國大陸法規逐步朝向內外資企業適用法規統一方向發展，所以我們發現本計畫整理得到的法規面，內外資企業和跨地區差異點非常有限。即便是有所差異，對於台商而言大多不是重要的項目。對於已經投資在中國大陸的台商而言，目前對他們最重要的事項，就是地方政府對外資企業監管教嚴，派有專人負責管理，對於內資企業則採取較寬鬆的標準和監管措施。所以，台商企業也投入較多的資源與在地政府建立良好的關係和人脈，以降低成本和提高競爭力。

另外，中國大陸法規繁雜不斷變更，業者目前是透過上政府網站、透過高階主管在職進修專班與國內法律教授和同學建立人脈和電子郵件、聘請在地法律顧問或具證照的專業人士協助、大型廠商有時會從稅務局工作人員之處獲得法律資訊。另外，台商也反應中央制定的法規，落實到地方政府速度很慢。所以，台商更需要更多外在的協助，以利在中國大陸進行市場拓展。

【本文發表於 WTO 電子報第 337 期，2012 年 12 月 14 日】

WTO電子報專題分析彙編（2012年）

出版者：財團法人中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

地 址／台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：汪威鋐 吳佳勳 羅絜

印刷者：鴻柏印刷事業股份有限公司

中華民國一〇二年六月出版

ISBN：978-986-5795-00-9（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 電子報專題分析彙編. 2012 年／汪威鏞, 吳佳
勳, 羅絮編輯. -- 臺北市：中經院 WTO 及 RTA
中心, 民 102.06
338 面；19×26 公分. -- (WTO 及 RTA 中心叢書)

ISBN 978-986-5795-00-9 (平裝)

1. 世界貿易組織(World Trade Organization)
2. 世界貿易組織 3. 文集

558.07

102010613