

WTO 及 RTA 中心叢書

WTO 及 RTA 電子報 專題分析彙編

(2017 年)

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

2018 年 6 月編印

序

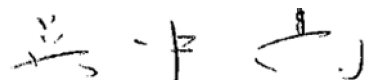
2017 年全球區域經濟整合風潮大體上仍然持續，各國簽署的區域貿易協定（RTA）仍在繼續增加。惟主要架構此自由開放國際主義的美國，由於川普總統採取單邊的保護主義，並期待主要貿易夥伴與美國展開雙邊談判，成為自由化風潮中之逆流。主要貿易國家如：歐盟各國、中國大陸、加拿大、日本、韓國及我國…等無不受到負面影響，同時亦削弱了自金融海嘯以來亟待復甦的全球經濟。

2017 年 12 月 WTO 第 11 屆部長會議在阿根廷召開，經過四天的討論，會員們對談判議題與未來的多邊談判無任何進展與建議。美國則對 WTO 提出重要批判，呼籲會員們展開對 WTO 貿易規則之檢討與改革，以期富裕的開發中國家承擔更多責任。美國的發言，再一次凸顯了川普政府對美國經貿所面對問題之立場、當前全球貿易體制之不足、消除非關稅障礙對執行公平貿易之重要性，以及已開發國家和新興市場化國家經貿體制存在之差異等問題，因此亦成為當前國際經貿領域的重要課題。

為了及時掌握國際經貿及重要議題發展，本中心基於專業且即時之分析，已定期發布於本中心每週的電子報。惟各議題常彼此相連且同為當前我方宜謹慎因應之課題，茲特將 2017 年各期電子報專題分析，分為「WTO 及複邊協定」、「區域經濟整合相關議題」、「國際經貿情勢相關議題」、「各國經貿政策與產業發展」、「貿易與投資相關議題」、「非關稅措施相關議題」等六大類，彙集於「WTO 及 RTA 電子報專題分析彙編」，供各界參考，敬祈不吝指正。

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

院長兼執行長



2018 年 6 月

WTO 及 RTA 中心簡介

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

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

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

目 次

序	I
WTO 及 RTA 中心簡介.....	III
目 次.....	V
WTO 及複邊協定	1
WTO 探討數位貿易議題之進展.....	3
WTO 第 11 屆部長會議成果重點分析.....	19
區域經濟整合相關議題	33
「新南向政策」的挑戰：以臺灣國家安全為切入點之分析	35
東協成立 50 周年之成就與未來挑戰	65
國際經貿情勢議題.....	75
APEC 供應鏈連結進展之探討	77
全球貿易監測－貿易保護主義興起	89
全球化趨勢減緩下小型經濟體之因應	97
淺析 G20 財長會議公報、美國財政部 2017 年 4 月份報告及 IMF 4 月世界經濟展望報告對我國之經貿意涵	107
以全球化指標探討臺灣經貿全球化之情形	115
2017 年 G20 領袖峰會期間主要大國互動關係變化及其意涵之 研析	129
經貿互賴、領土爭端與軍事衝突間關聯性之探討：以印度和中國 大陸為例	147
各國經貿政策與產業發展.....	159
美國川普政府貿易政策之展望暨韓國對其所關注課題之應對措施	161
川普政府經貿政策之可能方向、影響及因應	175

近期美國川普政策經貿政策重點分析與展望	185
美國實施單方貿易制裁之可能方向探討	195
中資來了！歐盟面對戰略性投資的兩難	205
我國蔬菜、水果與茶葉在新南向國家之貿易利益分析：以馬來西亞、泰國與印尼市場為例	217
韓國政府促進產學合作政策之作法	235
韓國出口對經濟發展貢獻之分析	245
韓國 2017 年主要經濟施政計畫之分析－強調以復甦出口、開創新產業、奠定健全之經濟發展基礎	255
韓國新任總統文在寅其人其事－兼論其未來 5 年之施政理念與抱負	269
韓國新任總統文在寅施政 5 年計畫之剖析－以致力推動百大國政課題為目標	281
貿易與投資議題	293
國家規制權與外人投資保護之再平衡：比例原則之適用	295
臺商在越南投資現狀與遭遇之法律問題	307
非關稅措施相關議題	321
馬來西亞農產品與食品進口檢驗檢疫體制初探	323
清真認證制度之初探－以印尼與馬來西亞之食品產業為例	335
國際漁業組織對水產品之進口管理與非關稅措施	343

WTO 及複邊協定



WTO 探討數位貿易議題 之進展

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、前言

為因應全球電子商務迅速成長，以及隨之引起的法律議題，WTO 於 1998 年設立電子商務工作方案（Work Programme on Electronic Commerce），將電子商務定義為以電子方式製作、配銷、行銷、販售或交付的貨品及服務。

WTO 秘書處將電子商務分成三種交易型態，一是提供網路使用媒介本身，即以提供消費者或企業經營者連接至網路之服務；二是透過電子傳輸之服務，即交易方式是以數位訊息傳輸服務或產品給消費者；三是使用網路作為銷售管道，即產品及服務係透過網路購買但後續產品之交付以非電子傳輸之形式。由於電子商務涉及不同樣態之產品或交易方式，如何將 WTO 既存協定之規範及義務適用在電子商務上，或是否需要衍生新規範，成了一個重要問題。

電子商務產品從分類上可能同時涉及貨品貿易及服務貿易，由於各會員國內涉及電子商務之產業型態或產業發展程度不同，WTO 對電子商務的分類將影響會員國內產業利益，因此會員對此議題之看法當然有所歧異。自 1998 年設立電子商務工作計畫以後，2001~2009 年間電子商務談判議題不多且進展緩慢。直到 2011 年開始，有會員提出電子商務在開發中國家或低度開發國家的發展，與微中小型企業對電子商務之使用；2013 年討論議題又增加了關於消費者保護、秘密資料與隱私權等議題；2014~2015 年年底，會員在電子商務議題並

無顯著進展；2016 年初，有會員就促進電子商務的議題討論提出看法，為 2017 年第 11 屆 WTO 部長會議預作準備。

以下就 2015 年 11 月以來，WTO 會員的電子商務主要提案和杜哈回合談判電子商務議題進行介紹，分別如下：

二、WTO 會員電子商務主要提案

（一）第 10 屆部長會議決議草案之電子商務工作方案

智利在 2015 年 11 月率先提出，根據會員在部長級會議第 9 屆會議上授權的任務（WT/L/274），繼續重振電子商務工作方案，以期在 2015 年第 10 屆部長會議通過關於此一問題的相關決定。幾天後，巴西、埃及、印度、南非和土耳其提出回顧電子商務工作方案。於是，巴西、智利、埃及、印度、南非和土耳其六國合併提案。提案內容如下：

回顧第 9 屆部長級會議 1998 年 9 月 25 日通過的電子商務工作方案，並重申隨後的第 10 屆部長宣言和工作計畫決定，決定如下：繼續開展電子商務工作計畫下之工作、指示總理事會進行定期審查、保持目前在電子傳輸免關稅的做法。

（二）美國電子商務工作方案提案

美國於 2016 年 7 月 4 日提出第一份具實質內容的電子商務工作方案提案（JOB/GC/94），當會員思考 WTO 如何處理電子商務／數位貿易方面的新工作時，美國認為首先應仔細考慮所有問題，再通過各種各樣的對話來審議問題。

美國提出對發展數位經濟有正面積極貢獻的文件，內容包括下列 16 點：促進自由和開放的網際網路、禁止數位關稅、確保基本非歧視性原則、促進跨境數據流動、防止在地化障礙、禁止強制技術轉讓、保護關鍵原始碼、保證技術選擇、推進創新的驗證方法、維護網路競爭、扶植創新加密產品、建立數位貿易的適應架構、保留市場驅動的標準化與全球互用性、確保更快更透明的海關程序、提高透明度和利益相關者參與法規及標準的發展、確認合格評估程序。

(三) 香港、日本、巴基斯坦、俄羅斯、新加坡和我國電子商務工作方案提案

香港、日本、巴基斯坦、俄羅斯、新加坡和臺灣等會員在 2016 年 7 月 11 日提出 JOB/GC/96/Rev.1 電子商務工作方案提案，表示為了使電子商務的討論更有效且更具包容性，鼓勵會員審視自己對電子商務的利益和看法，進行關鍵問題自願答覆，舉辦研討會，鼓勵會員在適當的論壇就處理下列具體領域和問題提出具體建議和意見：

1. 在您的國家，電子商務利害關係人如消費者、製造商、服務提供商、監管機構和中小企業，面臨哪些障礙？
2. 現行的 WTO 架構和措施是否完全、部分或根本沒有解決這些障礙？WTO 應該怎麼處理？
3. 您對於國際、區域或國內電子商務領域的現有或規劃措施或做法是什麼？請分享解決電子商務問題之特定案例，以資參考。

(四) 巴西電子商務工作方案提案

巴西於 2016 年 7 月 20 日提出 JOB/GC/98 電子商務工作方案提案，表示 2016 年 7 月 JOB/GC/97 號文件電子商務之相關貿易元素可作為進一步工作的基礎，其對其中幾項元素提出下列考量：

對於監管架構下之 B. 消費者信心強化措施 (a. 消費者保護監管架構；b. 隱私保護監管架構) 以及 C. 貿易促進措施 (d. 近用和使用電信網絡；f. 與貿易有關的智慧財產權)：應有適當的管制以提升消費者的信心，例如提供解決客訴之管道或消費爭端解決機制，以及保護隱私與個人資料之措施。另外，在管制的架構中應有相關的貿易促進措施，例如要求網路中立性，亦即確保網路提供者不歧視交易對象，及保護智慧財產權之措施。¹

¹ B. 消費者信心強化措施 (a. 消費者保護監管架構；b. 隱私保護監管架構)；C.

對於開放市場下之 A. 自由化承諾 (a. 服務承諾) 及 B. 確保措施透明度 (a. 確保跨境數據流通規則; c. 處理轉移和/或近用原始碼): 服務貿易自由化即係希望會員有共識地認為電子商務議題應在承諾表的模式一討論, 且既然是在《服務貿易總協定》(General Agreement on Trade in Services, GATS) 架構下, 除非模式一現有的規範有所不足, 不然不須額外制定有關數位資料流通的規範; 關於技術移轉議題, 全球性電子商務發展須仰賴不受阻礙的數位技術取得, 故希望能討論如何避免不合理的電子商務科技移轉限制。²

(五) 墨西哥、印尼、韓國、土耳其和澳洲 MIKTA 電子商務研討會反思提案

墨西哥、印尼、韓國、土耳其和澳洲五國 (Mexico, Indonesia, Republic of Korea, Turkey and Australia, MIKTA) 於 2016 年 7 月 22 日在 MIKTA 電子商務研討會中提出 JOB/GC/99 電子商務工作方案提案, 表示 MIKTA 電子商務研討會確定 WTO 應更加重視數位貿易議程。WTO 可以在保持數位市場的開放、通過透明化 (可預測性和不歧視) 創造便捷環境、提升消費者信心、促進中小企業的存取和能力、解決 WTO 下的貿易問題等發揮重要作用。WTO 貿易政策亦有助於電子商務發展, 研討會討論重點包含透過 WTO 委員會定期工作改善數位貿易指標和相關見解; 利用貿易政策檢討機制評估數位貿易障礙; 在貿易便捷化協定上支持電子商務; 更新電信參考文件以支持數位競爭、透過談判改善數位服務市場開放承諾; 改善基本支援服務的市場開放承諾, 如運輸、物流、配送和金融服務等; 電子商務原則談判, 包含數據流動和在地化受制於適當公共政策之例外情況, 並確保成員有能力支援電子商務發展、消費者保護和隱私監管架構。

貿易促進措施 (d. 近用和使用電信網絡; f. 與貿易有關的智慧財產權)。

² A. 自由化承諾 (a. 服務承諾); B. 確保措施透明度 (a. 確保跨境數據流通規則; c. 處理轉移和/或近用原始碼)。

（六）中國大陸和巴基斯坦電子商務工作方案提案

中國大陸和巴基斯坦於 2016 年 11 月 16 日提出 JOB/GC/110/Rev.1 電子商務工作方案提案，建議第 11 屆部長會議中電子商務議題討論之重心，應聚焦在促進電子商務跨境貨品貿易，以及協助跨境貨品貿易相關服務，例如支付與物流服務。現階段不應討論包含關稅減免等新的市場開放承諾，而是應持續關注在發展，主要重點包含營造有利於推動跨境電子商務之貿易政策環境，以及討論 WTO 應專注的工作。

在建立良好的貿易政策環境以促進跨境電子商務方面，討論應包括：適切地簡化邊境措施；企業與消費者的跨境電子商務退稅規範；允許在其他會員境內建立保稅倉庫，以提供貨物分銷之目的並利於課稅程序的進行；促進無紙化交易，並多加利用會員單一窗口以利資料之交換與使用；增進支付、物流與快遞業之服務提供者之服務。在加強跨境電子商務政策架構的透明度方面，通知 WTO 官方網站有關發布跨境電子商務的法律、法規和行政措施；通過網際網路定期提供和更新跨境電子商務進出口貨物的程序，特別是通過 B2C 模式；根據貿易便捷化協定設立和維護查詢點，回答其他成員對跨境電子商務的合理查詢。

在改進跨境電子商務的基礎設施和技術條件方面，如交換關於數位證書、電子簽名和電子認證政策的資訊，探索具體措施以改進開發中會員跨境電子商務發展的基礎設施和技術條件。交流有關跨境電子商務及其他政策性議題的法律、法規和行政措施資訊，如消費者保護、隱私保護和智慧財產權等，並討論貿易政策之間的聯繫，加強消費者對跨境電子商務的信心，促進其發展。

在討論組織和秘書處工作方面，總理事會應加強在提供政治指導和全面協調方面的作用。秘書處可以進一步加強開發中會員從電子商務受益的能力，並在多邊討論中提供技術支持。例如考慮將電子商務內容納入會員貿易政策檢討；根據會員的要求就具體問題進行專題研究；與其他國際組織和機構合作，建立政府、學術機構、行業協會和其他利益攸關方之間的對話和溝通平台；向會員（特別是開發中會員）

提供電子商務政策信息和諮詢服務；收集中小企業之意見，與二十國集團工商峰會（the Business 20, B20）成員保持聯繫，密切關注 B20 建立全球電子商務平臺（Electronic World Trade Platform, eWTP）的相關措施。

（七）阿根廷、巴西和巴拉圭電子簽章提案

阿根廷、巴西和巴拉圭於 2016 年 11 月 16 日提出 JOB/GC/115 電子簽章提案。電子簽名包含廣泛的數位解決方案，旨在確保線上國內和跨境交易和通信的真實性、完整性和隱私。電子簽名使用電子數據來確定電子郵件的發送者或線上服務購買者的身份。數位證書正在成為電子商務、電子合同、銀行業務、電子政務計畫的基礎工具。在 JOB/GC/97/Rev.3 文件，已確認電子簽名和認證問題是電子商務工作方案下的相關問題。電子簽名是今後 WTO 電子商務議題的根本問題之一，為進一步提供有關意見，阿根廷、巴西和巴拉圭分享南方共同市場成員國議員 GMC 第 37/06 號決議。

（八）巴西和阿根廷電子商務和著作權提案

巴西和阿根廷於 2017 年 3 月 7 日提出 JOB/GC/113/Rev.1 電子商務和著作權提案。此文件考量 1998 年全球電子商務宣言（WT/MIN(98)/DEC/2）關於建立全面性工作計畫，以審查與全球電子商務所有貿易相關問題。WTO 在落實著作權規則施行和數位環境方面，在透明性、權利義務平衡及著作權屬地主義之看法可能會趨同。

1. 透明性

自全球電子商務宣言以來，新技術的進步創造了著作權管理的新形式。原奠基於物理格式（CD 和書籍等）的知識貨品貿易，有越來越多轉為數位內容，並以數位傳輸流通，創造了新的商業模式。2015 年，音樂行業的電子貿易收入首次超過實體貿易收入。在此新模式之下，創作者和其他所有權人不滿在數位環境中並未獲得足夠報酬，製作人和文化產業也抱怨其權利金有價差。

數位平台確認其收入的相當部分是用於支付權利費用。國家當局

身為政策決策者，面臨許多權利人和使用者具利益衝突之複雜制度，第一個可能決策是提供創作者和表演者獲得公平的報酬，WTO 會員可在數位環境中強調增加著作權相關權利報酬透明化的重要性。

2. 權利義務平衡

為使受保護作品在權利人和用戶利益間保持適當平衡，著作權法允許在某些條件下對經濟權利進行限制，亦即受保護的作品在何種情況下可未經權利人授權而使用且毋須賠償。在伯恩公約和《與貿易有關之智慧財產權協定》（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）中，用三步驟測試以確定著作權例外和限制範圍，包含（1）限於某些特殊情況、（2）未與著作之正常商業利用相衝突、（3）未不合理損害著作權人的合法權益。各國著作權制度試圖擴大和更新其例外和限制清單，以跟上知識性工作的技術變革和新用途。

對此，人們越來越擔心嚴格的技術保護措施，或對於技術保護措施的規避，可能使得智慧財產權在數位環境下的管理有所困難，難以享受例外和遵守限制。這些技術對電子貿易工作的正常開發至關重要，其規避可被理解為違反國際義務（三步測試的第二步）。WTO 會員應明確聲明提供物理格式的例外和限制情形，在數位環境中也有效。

3. 著作權屬地主義

數位環境本質上是無國界的，而著作權制度卻是基於各國的法律。這些特徵差異，使得在數位環境中實現保護作者、表演者和其他版權所有者的目標變得更具挑戰性。智慧財產權的報酬可能不符合各國的法律，因為可以透過信用卡國際付款，從而規避該國近用創意內容的法律規範。為保護作者，WTO 會員應盡最大努力使其國內著作權法適用於在國內獲取內容的貿易關係，並重申數位環境中著作權的地域性係國際貿易體系的一項原則。

以上三項原則應被視為國際智慧財產權貿易建構良好商業環境之基石，理解這些基本特徵有助於增加國際貨品和服務貿易、加強資訊國際流通，以及使開發中國家和已開發國家作者享有公平的報酬。

(九) 加拿大、智利、哥倫比亞、象牙海岸、歐盟、韓國、墨西哥、蒙特內哥羅、巴拉圭、新加坡和土耳其貿易政策、WTO 和數位經濟提案

加拿大、智利、哥倫比亞、象牙海岸、歐盟、韓國、墨西哥、蒙特內哥羅、巴拉圭、新加坡和土耳其於 2017 年 6 月 8 日提出 JOB/GC/116/Rev.1 貿易政策、WTO 和數位經濟提案。

1. WTO 電子商務議題之任務

數位技術正在轉變著全球經濟，這種轉變為促進包容性經濟成長提供了新機遇，包括聯繫農村與城市經濟、為內陸國家開闢新的貿易途徑、促進婦女和微型企業參與正式經濟、向微中小型企業提供全球消費者基礎；並推動以前認為在技術上不可行的跨境服務貿易。然而，實現數位經濟之全部效益仍面臨挑戰，這些障礙包括數位空間限制措施日益普遍、基礎設施和關聯性不足、無法充分近用技術。

經濟數位化轉變影響了整體公共政策。因此，幾乎每個國際組織都考量其工作與數位經濟間的關係，對於協助運用數位經濟提升包容性經濟成長，均各有其發揮作用。例如，國際電信聯盟（International Telecommunication Union, ITU）扮演關鍵角色，包括無線電頻譜和衛星軌道的標準化和分配；世界智慧財產權組織（World Intellectual Property Organization, WIPO）處理智慧財產權議題；世界銀行提供財政和技術援助；聯合國貿易暨發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）和其他組織提供政策分析研究，並舉辦涉及電子商務貿易發展議題之論壇。

WTO 可在其核心功能內進行更多努力，特別是透明度和分享國家政策經驗，包含通知和充實會員政策發展；貿易自由化，更多市場開放和貿易原則形成；提供技術援助和能力建構。

隨著對數位經濟貿易理解之進化，政策倡導者已經使用各種術語來界定，包括電子貿易（e-trade）、電子商務（e-commerce）、數位貿易（digital trade）等等。WTO 總理事會曾在 1998 年建立電子商務工作方案決議（WT/L/274）中，將電子商務一詞之定義廣泛涵蓋了上述

所有概念，亦即「透過電子方式製作、配銷、行銷、販售或交付貨物和服務」。決議也要求工作計畫考量「與電子商務基礎設施發展有關的議題」，因此，WTO 服務貿易理事會、智慧財產權理事會、貨品貿易理事會以及貿易與發展委員會將協助進行。

2. 電子商務之相關貿易元素

2015 年 12 月，WTO 第 10 屆部長會議決議承諾「根據現有任務和準則及會員在相關 WTO 機構所提交之提案，續行工作計畫（WT/MIN(15)/42）」。在此背景下，2017 年 1 月文件將電子商務之所有相關貿易元素列出暫定清單，做為討論起點。27 項元素（底線部分）如下，分為（1）監管架構、（2）開放市場、（3）推動電子商務發展初步行動以及（4）多邊貿易制度透明度四類。

（1）監管架構

良好的電子商務監管架構是透明的，包括強化消費者信心和貿易的措施。雖然消費者信心不是主要貿易政策考量，但希望在多邊層級獲得廣泛承諾需要這樣的監管架構，以營造有利於電子商務發展的環境。

- A. 強化透明度
- B. 消費者信心強化措施
 - a. 消費者保護監管架構
 - b. 隱私保護監管架構
 - c. 網絡安全監管架構
 - d. 非應邀通訊管理
- C. 貿易促進措施
 - a. 開展網絡、近用和使用網際網路
 - b. 處理許可和授權程序

- c. 處理電子支付
- d. 近用和使用電信網絡
- e. WTO 電信參考文件
- f. 與貿易有關的智慧財產權
- g. 電子簽章認可和認證
- h. 處理電子採購和電子拍賣
- i. 技術標準

(2) 開放市場

- A. 自由化承諾
 - a. 服務承諾
 - b. 服務分類問題
 - c. 消除貨物關稅
 - d. 禁止對電子傳輸強加稅賦
- B. 確保措施透明度
 - a. 確保跨境數據流通規則
 - b. 在地化規則
 - c. 處理轉移和/或近用原始碼

(3) 推動電子商務發展初步行動

- A. 貿易便捷化協定/進一步關務便捷化措施/無紙貿易
- B. 貿易/技術援助
- C. 成員和/或監管機構之間的監管合作

(4) 多邊貿易制度透明度

- A. 在貿易政策審查中加強重視電子商務
- B. 可以在保護主義監測報告中納入數位議題
- C. 透過 WTO 委員會的電子商務議程交換資訊

建議會員後續應更有效地利用電子商務工作方案，以彰顯 WTO 與現代經濟具有持續相關性。此外，提出幾項後續思考方向：應考量是否有其他電子商務相關貿易政策元素應該納入？以及會員希望在服務貿易理事會、智慧財產權理事會、貨品貿易理事會及貿易與發展委員會中主要進行討論的元素為何？

(十) 汶萊、哥倫比亞、哥斯大黎加、香港、中國大陸、以色列、馬來西亞、墨西哥、奈及利亞、巴基斯坦、巴拿馬、卡達、塞席爾、新加坡和土耳其電子商務與發展提案

1. 電子商務對於開發中國家發展具有巨大潛力

電子商務可被運用以支持發展，使消費者和企業間的互動更容易。電子商務為開發中國家的企業，特別是微中小企業，開闢了新機遇，降低經營成本，使其能夠進入更多市場。過去幾年裡，消費者經驗由於電子商務而有所改變，無論是在媒體和娛樂領域、航空和旅遊，甚至是包車。在企業之間，數位連結使經營和供應鏈更具效率，所產生的數據也可以在其商業模式中進行最佳化和創新。這一切均展現了電子商務促進開發中國家經濟成長和發展的巨大潛力。

電子商務是當今企業的新體現，即使在開發中國家的企業也同樣如此。企業和消費者間的電子商務正迅速擴大，特別是在亞洲、拉丁美洲、非洲和中東地區。對於微中小型企業，電子商務提供了超越自家後院的擴張機會，降低過去在拓展國外市場所需的高成本，使得諸如個體戶和小型提供者等非傳統業者進入市場並在全球市場上販售。eBay 報告顯示，與傳統中小企業相比，技術型 (technology-enabled) 中小企業的貿易活動成長較多，且與已開發國家類似規模的技術型中

小企業相比，開發中國家的技術型中小企業也表現較好。

2. 與開發中國家有關的電子商務議題

汶萊、哥倫比亞、哥斯大黎加、香港、中國大陸、以色列、馬來西亞、墨西哥、奈及利亞、巴基斯坦、巴拿馬、卡達、塞席爾、新加坡和土耳其 15 國在 2017 年 2 月 14 日提交「電子商務與發展」文件（JOB/GC/117），開始討論並確定與開發中國家有關的電子商務議題，提出潛在的討論領域包括以下四類：

（1）貿易便捷化和電子商務

跨境電子商務通常涉及低價值的出貨和/或網際網路上的數位傳輸。在一國境內，物流業者在確保產品順利交付上發揮重要作用。對於中小企業使用電子商務降低開展貿易的成本，還有哪些進一步的措施？

（2）縮小電子商務基礎設施差距

開發中國家基礎設施的差距帶來了挑戰，但也為企業提供了創新機會。是否有更好的辦法以技術援助解決此一關鍵差距？

（3）近用支付解決方案

支付解決方案是企業往線上發展的關鍵，在沒有安全線上支付服務的情況下，目前企業已經透過手機付款或貨到付款解決此一問題。如何增加企業和消費者近用更多付款方式的機會，使其順利進行和進入跨境電子商務？

（4）線上安全

信任是消費者是否願意從事電子商務的關鍵因素，包括對線上支付服務的信任度、線上商家的聲譽，以及在交易失敗時是否有足夠的法律保護等。如何建立線上交易和電子商務的信任度，並改善對消費者之保護？對於國家間網路犯罪合作是否有改善空間？

(十一) 新加坡代表東協會員國之電子商務貿易規則能否幫助開發中國家的微中小型企業提案

新加坡代表東協會員國在 2017 年 6 月 2 日提出 JOB/GC/126 電子商務貿易規則能否幫助開發中國家的微中小型企業提案。對於電子商務貿易規則能否幫助開發中國家的微中小型企業，東協於 2017 年 4 月 27 日在聯合國貿易暨發展會議電子商務週間進行討論。

討論內容包含：1. 電子商務屬於現行 WTO 協定的範圍；2. WTO 在電子商務方面還有進一步工作的空間，包括釐清新概念；3. 電子商務可促使開發中國家微中小型企業發展業務和增加對全球貿易參與度；4. 開發中國家微中小型企業仍然面臨電子商務的挑戰，包含基礎建設和知識不足、規範障礙和不確定性、電子支付選擇有限、可近用的資訊增值服務（enabling services）有限、線上隱私安全問題、消費者信心、獲取知識之數位差距；5. 制定支持微中小型企業進入電子商務的促進性貿易規則，以減少規範不確定性；6. 國際組織和捐助夥伴可以透過幫助開發中國家和低度開發國家改善電子商務整備度以發揮作用；7. 東協正努力推動電子商務作為促進數位通用性和擴大貿易機會的手段。

三、WTO 杜哈回合談判電子商務議題

(一) 歐盟便捷線上交易的有利環境提案

歐盟在 2017 年 5 月 23 日向杜哈談判機構服務部門提交便捷線上交易的有利環境提案，希望 WTO 立即進行電子商務談判，著重於消費者保護、非應邀訊息（unsolicited messages，如未經請求之行銷電話或電子訊息）、電子認證和信賴服務，包括簽章和電子契約。歐盟希望在 2017 年 12 月布宜諾斯艾利斯舉行的第 11 屆 WTO 部長會議上達成電子商務協議。為求時效，歐盟係向杜哈談判機構服務部門提出建議，而非在目前 WTO 電子商務工作方案下處理此問題。歐盟表示 WTO 執行成果會達成電子商務交易成長上之四個主要目標，包括：

(1) 確保消費者安心，以促進使用線上交易，增加服務貿易量。

此外，機關跨境合作打擊非法商業行為亦會促使各國措施

依據同一原則；

- (2) 在防範非應邀訊息成果上，消費者將因此受保護，提升消費者信賴；
- (3) 談判結果將鼓勵更多成員國採取國內措施和立法，促進認證和信賴服務使用與電子契約認可，從而近用電子支付，為服務提供者和消費者均帶來法律確定性；
- (4) 確保公司安心，特別是對於中小企業，使電子契約認可，以鼓勵其投資線上解決方案。

歐盟希望進行 GATS 第 18 條談判，亦即會員得就影響服務貿易，但不屬第 16 條市場開放或第 17 條國民待遇須列入承諾表之措施進行談判承諾，包括與資格、標準或核照有關之事宜。此等承諾應列於會員之承諾表內。

此提案 6 月初在杜哈談判機構會議進行討論，亦在巴黎召開的經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）非正式部長級會議上提出，韓國和南非表達支持，但印度、南非、ACP 國家（非洲、加勒比海和太平洋地區國家）認為在考量新議題前，應先處理杜哈工作計畫下待決之既定議題。

（二）電子商務納入服務貿易便捷化協定

印度於 2016 年 10 月 6 日向國家規章工作小組（Working Party on Domestic Regulation, WPDR）會議提交了關於服務貿易便捷化倡議概念說明（S/WPDR/W/55）的建議，目的是簡要概述服務貿易便捷化協定（Trade Facilitation Agreement for Services, TFS）的概念。2011 年 11 月 25 日，印度在 WPDR 會議上提交了一份要素文件（S/WPDR/W/57），以更詳細的方式提出印度所設想的 TFS 協定的可能要素。印度 2017 年 2 月 23 日提出（S/WPDR/W/58）一項關於服務貿易便捷化協定的法律文本草案供成員討論。該草案包含有關促進服務貿易、發展和機構規定之規定。

加拿大支持將電子商務納入服務貿易便捷化協定，但印度堅持認為沒有這樣做的義務。南非表示如果農業優先考慮的領域未能取得進展，則不願就 TFS 等新的非杜哈議題進行討論。南非瞭解印度對模式一和模式四的興趣，但是在提案中列入模式二、模式三及電子商務的內容，對南非而言是一大難題，例如促進跨境資訊流動將對現有市場開放承諾範圍有所影響。南非認為 GATS 並非真的符合技術中立原則，雖然 TFS 中的模式四要素可能被認為是發展成果，但印度之建議擴大了模式一、二和三下的承諾，包括新議題、新且繁重的透明化義務，且大多數條款缺乏談判授權。韓國則表示重要的是要為 TFS 提供服務對象，但必須注意服務貿易便捷化協定和貿易便捷化協定之間的區別。非洲集團、最低度開發國家集團、南非、喀麥隆、古巴、委內瑞拉、肯亞、辛巴威和玻利維亞對跨境數據流動問題表示擔憂，該問題正在電子商務討論中進行分析，但並不屬於談判任務議題。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 557 期，2017 年 6 月 23 日】



WTO 第 11 屆部長會議 成果重點分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳孟君 分析師
王煜翔 分析師
蘇怡文 分析師

一、前言

依據「馬拉喀什設立世界貿易組織協定」第 4.1 條，WTO 部長會議乃為 WTO 最高決策機構，並應每兩年舉行一次。4 年前的第 9 屆部長會議通過了貿易便捷化協定（Trade Facilitation Agreement, TFA），被視為是 WTO 最成功的歷史成就之一，該協定將貿易成本降低 14% 以上，每年將世界貿易額提高約 1 兆美元；兩年後的第 10 屆部長會議又通過資訊科技協定（Information Technology Agreement II, ITA II），取消了每年貿易額達 1.3 兆美元的 201 種資訊技術產品的關稅，並制定了一系列的貿易措施，促使全球貿易市場蓬勃發展。這些成果可說是二十年來 WTO 最重要的貿易改革，而今年的第 11 屆部長會議之主要任務，則是在此基礎上反思貿易和多邊貿易體系重要性。

在此背景下，第 11 屆 WTO 部長會議（the 11th Ministerial Conference, MC11）於今（2017）年 12 月 10 日至 13 日在阿根廷首都布宜諾斯艾利斯召開。經過四天的討論，WTO 會員雖然對電子商務、與貿易有關之智財權及漁業補貼等部分問題做成決議，且部分會員團體針對如電子商務等不同議題，發表了不屬於 WTO 決議的自願性「部長聯合聲明」（Joint Ministerial Statement）；然而最終非但對如糧食安全公共儲備與服務貿易國內規章等重要議題未形成共識，更對未來二年杜哈回合談判之方向、重點、成果期待等整體性議題完全沒

有做出任何指示，因而各界均以「失敗」作為 MC11 部長會議的總結。

事實上，在本次部長會議召開之前，美國便已明言各國不要有所期待，而各方對會議的前景也抱持不看好的態度，使得 WTO 會員普遍對於部長會議談判結果的期望都不高；甚至於會前被認為可能有所進展的議題如農業、電子商務、漁業和與中小企業有關的議題，也都無法得到具體進展。

WTO 談判長期進展不順利，且在美國川普政府的阻擾下，前景更加黯淡，因此近年來各國紛紛尋求如 CPTPP 等其他區域性保護傘。然而，在臺灣加入區域性整合機制不易的情況之下，對我國的影響不容小覷。準此，本文將由 MC11 之談判進展與成果為基礎，探討其挫敗原因及其對我國的意義。

二、MC11 之談判進展與成果重點分析

在美國的杯葛及部分會員否決之下，WTO 第 11 屆部長會議談判並無重大實質進展，最終甚至因草案內容無法達成共識而無法提出針對 WTO 整體運作、杜哈回合進展、未來重點，以及為各項部長決議提供架構性連結之部長會議宣言（Ministerial Declaration）（一般稱為「套案」（package））¹，僅對數項議題做出獨自存在之「部長決議」（Ministerial Decisions）。

雖然部長會議挫敗，但不同的會員團體在會議最後一天在場外以自願參加之「共同部長聯合聲明」的方式，表達計畫針對電子商務、投資便捷化以及中小微型企業等三大議題展開後續工作計畫之意願，此外，為促進婦女參與世界經濟並降低相關障礙，部分會員另通過並發布「關於婦女與貿易之布宜諾斯艾利斯宣言」（the Buenos Aires Declaration on Women and Trade）。然而這些聯合聲明並非 WTO 多邊決議，充其量僅為部分志同道合的 WTO 會員表達其立場之自願性參與文件，對於未參與提案或連署之會員並無法律拘束力。

¹ What Happened in Buenos Aires, Washington Trade Daily, Volume 26, Number 250, Dec. 15, 2017.

(一) MC11 部長會議決議

歸納而言，WTO 第 11 屆部長會議最終取得共識之部長決議共有五案，分別為：

1. 持續進行電子商務工作計畫（Work Programme on Electronic Commerce）；
2. 繼續暫停 WTO 與貿易有關之智慧財產權協定（TRIPS）下提起非違反協定控訴與情勢之訴（non-violation and situation complaints）；
3. 小型經濟體工作計畫決議（Work Programme on Small Economies）；
4. 持續漁業補貼之談判。以及；
5. 成立南蘇丹加入 WTO 工作小組。

首先，在電子商務方面決議，WTO 部長同意持續進行電子商務工作計畫，並致力於重振相關工作，以及指示 WTO 總理事會根據 WTO 相關機構提交之報告，在 2018 年 7 月、12 月，與 2019 年 12 月之會議上進行定期審查，並向下屆部長會議提交報告。此外，亦同意繼續維持不對電子傳輸課徵關稅之作法直至 2019 年之部長會議²。

其次，針對 TRIPS 提起非違反協定控訴與情勢之訴部分，本次 WTO 部長會議決定仍然繼續暫停 TRIPS 協定下非違反協定控訴與情勢之訴之適用，並由與貿易有關之智慧財產權理事會持續進行控訴範圍與型態之檢視，再向下屆部長會議提出建議。³

至於在小型經濟體工作計畫上，本次部長會議之決議再度重申對於小型經濟體工作計畫之關注，並說明未來工作內容如下：（1）檢視 2015 年以來展開之工作計畫內容與進展，包括小型經濟體面臨商品

² WTO Doc. WT/MIN(17)/W/6.

³ WTO Doc. WT/MIN(17)/W/7.

與服務在全球價值鏈之挑戰與機會等議題，並要求 WTO 貿易與發展委員會（Committee on Trade and Development, CTD）持續在專門會議下進行此項工作計畫；（2）由 CTD 專門會議進一步檢視來自會員提交之各種意見與建議，於可行範圍內提交給總理事會；總理事會則應指示相關附屬機構針對 CTD 就貿易相關議題所提出之建議給予回應；（3）要求 WTO 秘書處提供相關資料與事實分析，以供會員進行討論，特別是在小型經濟體工作計畫第二段（k）項中所指之領域，特別是繼續就小型經濟體努力降低貿易成本、特別是在貿易便捷化領域所面臨之挑戰展開工作；（4）CTD 專門會議應繼續監督 WTO 相關機構與其他談判團體對於小型經濟提案之進展，並盡速提供即時回應，以促使小型經濟體能更充份地融入多邊貿易體系。⁴

在漁業補貼議題上，本次部長會議雖未能針對前次部長會議設定之議題，包含「產能過剩」(overcapacity)與「過度捕撈」(overfishing)之漁業補貼規範，以及消除對「非法、未報告與未管制 (Illegal, Unreported and Unregulated, IUU) 捕撈」之補貼議題，以及漁業補貼中之開發中國家和低度開發國家適當之特殊與差別待遇 (special and differential treatment) 等問題達成共識，本次部長決議僅同意未來將繼續針對漁業補貼進行談判，並設立談判目標以期在 2019 年部長會議達成協議。另一方面，會員於決議中再次承諾將依據《補貼既平衡稅措施協定》(the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM 協定) 第 25.3 條之規定，履行現行有關補貼之通知義務，以強化有關漁業補貼之透明化⁵。

最後，有關南蘇丹加入 WTO 部分，在本次部長會議期間，WTO 會員經討論後同意成立南蘇丹加入 WTO 工作小組。

⁴ WTO Doc. WT/MIN(17)/W/2.

⁵ WTO Doc. WT/MIN(17)/W/5.

(二) 三大議題之自願性部長聯合聲明

1. 電子商務自願性聯合聲明⁶

電子商務自願性（非 WTO 決議）部長聯合聲明共有 71 個會員參加，共占全球貿易的 77% 左右⁷，聲明中重申全球電子商務之重要性，以及其為包容性貿易和發展創造之機會，並認同 WTO 推動電子商務工作之目標。有鑑於開發中國家，特別是低度開發國家以及微型和中小型企業（Micro, Small & Medium Enterprises, MSMEs）在電子商務方面面臨特殊困境與挑戰；再加上 WTO 在促進電子商務方面之重要作用－促進開放、透明、非歧視和可預測的監管環境，會員們呼籲未來 WTO 必須積極推動關於電子商務貿易相關方面之談判，並於聲明中表明預計於 2018 年第一季舉行首次會議，邀請所有 WTO 會員加入談判行動，為全球企業和消費者深化電子商務服務的利益。

2. 投資便捷化聯合聲明

投資便捷化自願性部長聯合聲明由中國大陸、歐盟、新加坡、日本、韓國與我國在內等 68 個 WTO 會員共同參加，該聲明重點在於肯定今年以來 WTO 會員進行有關如何促進投資發展所推動之非正式對話成果。該項聲明呼籲所有會員後續應在 WTO 場域積極推動投資便捷化多邊架構之建立，期望 WTO 會員在此一基礎上能針對如何促進投資相關議題展開建設性討論，藉此提升各會員包容性之經貿發展。

該項部長聯合聲明指出，WTO 討論如何建立一個促進投資便捷化之多邊架構時，應以該項多邊化架構應包含哪些必要元素作為主軸；同時，該項共同聲明亦揭示了未來會員於 WTO 場域討論投資便捷化議題時，應著重在下列四個面向，包括：加強貿易和投資政策之間的

⁶ WT/MIN(17)/60.

⁷ 包括：阿爾巴尼亞、阿根廷、澳大利亞、巴林、巴西、汶萊、柬埔寨、加拿大、智利、哥倫比亞、哥斯大黎加、歐盟、瓜地馬拉、香港、冰島、以色列、日本、哈薩克、韓國、科威特、寮國、列支敦士登、馬其頓、馬來西亞、墨西哥、摩爾多瓦、緬甸、紐西蘭、奈及利亞、挪威、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、卡達、俄羅斯、新加坡、瑞士、臺灣、土耳其、烏克蘭、美國和烏拉圭。

調和與一致性；促進貿易和投資流動；促進貿易和投資活動以提升經濟發展；以及深入探究如何透過多邊規則來支持或強化上述政策目標。

除此之外，WTO 會員普遍願意針對投資便捷化議題進行開放性與包容性討論，然而部分議題而較為敏感，例如投資保護及投資人與地主國爭端解決機制（Investor-State Dispute Settlement, ISDS）等議題，此皆敏感性議題不易在 WTO 多邊談判場域取得共識。對此，該項投資便捷化共同聲明進一步揭示了未來相關談判將不會觸及投資保護、市場進入與 ISDS 機制等敏感性議題，應排除在 WTO 投資便捷化談判之外。

參與部長聯合聲明之 WTO 會員認為此一多邊化架構應以「提升開發中國家與低度開發國家參與全球投資活動之能力」作為主要目標之一。應在與其他相關國際組織充分合作的前提下，制定出開發中國家與低度開發國家履行此一投資便捷化多邊架構相應的規範義務程度，並評估該等國家所需之能力建構與技術援助。

3. 中小企業聯合聲明⁸

中小企業自願性部長聯合聲明共有 87 個會員參加，共占全球出口量的 78%⁹。該聲明中說明該團體在本屆部長會議期間強調了 MSMEs 在 WTO 會員經濟中的作用，但是卻與其在國際貿易中的比重不相稱。同時，亦強調促進 MSMEs 參與國際貿易之重要性，及其對 WTO 發展提供的顯著貢獻。該團體曾於 WT/MIN(17)/24/Rev.1 號草案中提出部長會議時欲推動的工作計畫，該草案重申承諾提供橫向且非歧視性的解決方案，藉此為 MSMEs 參與國際貿易並獲利，同時

⁸ WT/MIN(17)/58.

⁹ 包括：阿爾巴尼亞、安地卡及巴布達、阿根廷、澳大利亞、巴林、貝里斯、巴西、汶萊、加拿大、智利、中國大陸、哥倫比亞、哥斯大黎加、多明尼加、多明尼克、厄瓜多、薩爾瓦多、歐盟、格瑞那達、瓜地馬拉、宏都拉斯、香港、冰島、以色列、日本、哈薩克、肯亞、韓國、吉爾吉斯、寮國、列支敦士登、馬來西亞、墨西哥、摩爾多瓦、蒙特內哥羅、緬甸、紐西蘭、尼加拉瓜、挪威、巴基斯坦、巴拿馬、巴拉圭、秘魯、菲律賓、卡達、俄羅斯、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森、新加坡、瑞士、臺灣、馬其頓、土耳其、烏拉圭和越南。

也考慮到開發中國家和低度開發國家的具體需要。再者，該草案也提出了關於 WTO 針對 MSMEs 進行全面和戰略性討論之建議，藉此建構 WTO 做為一個多邊機構解決 MSMEs 參與國際貿易的重大負擔與障礙所能達到的貢獻。最後，對於多邊貿易體系，特別是 WTO 日益關注 MSMEs 且需要更多的關注達成共識之現象，令人相當滿意。

有鑑於未來仍需持續進行分析和討論並尋求解決方法。該團體決定在 WTO 設立一個非正式的 MSMEs 工作小組（Informal Working Group on MSMEs），並且繼續爭取在下屆部長會議上通過正式 MSMEs 工作計畫。該小組將致力於針對透明化與 MSMEs 相關問題進行討論，其中包括：改善 MSMEs 資訊獲取的相關問題、促進 MSMEs 更可預測的監管環境之方法、減少貿易成本—包括貿易便捷化、航運和物流等方面以及原產地相關程序與要求、透過與其他多邊機構之合作促進貿易融資、確定 WTO 貿易政策報告中涵蓋 MSMEs 特別感興趣的問題、技術援助和能力建設措施解決 MSMEs 的貿易需求和挑戰等。

非正式工作小組預定將定期與會員分享在團長級會議（Heads of Delegation, HoD）、總理事會和部長會議上的工作和討論情況，並邀請所有 WTO 會員加入該團體共同推動倡議。

（三）關於婦女與貿易之自願性布宜諾斯艾利斯宣言

有鑑於全球仍有許多女性並未與全球經濟接軌，為促進女性參與經濟，並賦予女性經濟權力核心地位，WTO 118 個會員與觀察員在今年 12 月 13 日同意通過並支持「關於婦女與貿易之布宜諾斯艾利斯宣言」（以下簡稱婦女與貿易宣言）。此一行動亦有助於聯合國全球發展目標之建構，包括透過賦予婦女權力實現性別平等之永續發展目標（Sustainable Development Goals 5, SDG 5）。

目前，全球婦女雖然約占全球人口總數一半左右，但其經濟貢獻僅佔國內生產毛額（Gross Domestic Product, GDP）的 37%，中小企業的三分之一，全球許多女性仍處於經濟邊緣。在某些開發中國家，女性企業經營者甚至低至 3~6%。而國際貿易中心更針對 20 個國家

展開調查發現，每 5 個出口公司中僅 1 家公司是由女性所擁有；超過 155 個國家，至少都有一項可能會阻礙女性參與經濟機會之法律規定。沒有一個國家設法消除經濟參與及機會方面之性別差距。若按目前之速度，要實現性別平等需要耗時 170 年才能取得進展，且國際貿易與貿易協定對於女性與男性亦有不同程度之影響。

在此一背景下，婦女與貿易宣言主要由加拿大、冰島與獅子山共和國推進，並獲得許多會員支持。在婦女與貿易宣言下，118 個會員同意將透過性別角度檢視國內政策，並共同努力尋求提升女性參與全球經濟之機會。此外，會員將盡力確保與貿易有關之發展援助能更注重對女性之關注與影響，並且於 2019 年時報告相關進展。在此基礎下，會員進一步同意交換分享與鼓勵女性參與經濟有關政策及計畫之各自經驗與資訊，並在適當情況下，在 WTO 貿易政策檢討期間為自願性報告；分享基於性別之貿易政策分析之最佳實踐作法；分享蒐集依性別分列數據之方法與程序，包括所使用之指標、監控與評估方法、以及分析與性別有關之貿易統計；在 WTO 下共同努力移除妨礙女性經濟權力之障礙以及促進其參與貿易等。

雖然婦女與貿易宣言獲得許多 WTO 會員支持同意，但印度、美國、沙烏地阿拉伯、南非，委內瑞拉等並未支持。特別是印度認為性別問題不應該被混淆成為一個 WTO 之議題。

三、WTO 第 11 屆部長會議原訂之談判成果與目標

本屆部長會議召開前夕，WTO 內所討論的談判議程相對侷限在彙整第 10 屆部長會議以來討論程度較高的規則議題，以及較有希望於本屆部長會議獲致實質進展的相關議題，包括糧食安全、農業、電子商務、服務國內規章、漁業補貼以及與中小企業有關的議題。另外還有定位為 WTO 會員自發性推動之多邊討論議題，例如：促進投資便捷化、化石燃料補貼和促進性別平等參與等議題。¹⁰

¹⁰ ICTSD，WTO 部長會議主席敦促成員準備後布宜諾斯艾利斯工作，2017 年 10 月 30 日。

對應 WTO 第 11 屆部長會議最終取得的談判成果，對於農業糧食安全議題、服務國內規章、漁業補貼、服務業國內規章等屬於原先杜哈回合談判範圍的議題未有任何實質進展。

（一）農業補貼：印度為首開發中國家主導糧食安全議題

自 2013 年峇里部長會議起，糧食安全即成為農業談判的重要議題之一。在 MC9 會議時，WTO 會員經過廣泛討論後通過決議，同意訂定過渡性的和平條款（peace clause），暫時允許開發中會員實施公共儲糧計畫而違反其入會承諾時，可免受其他會員對此提起控訴；同時，該項決議亦要求會員應於 MC11 前提出永久解決方案（permanent solution）之建議。其後，2014 年總理事會決議及 2015 年奈洛比部長會議亦進一步呼籲 WTO 會員盡力於 2017 年通過永久解決方案，並重申在永久方案未完成前，過渡機制將持續有效。

由於和平條款將於 2018 年自動失效，包含印度在內的 G-33 集團於 MC11 就糧食安全提出永久解決方案提案，其主要內容為允許 WTO 會員實施公共儲糧計畫，以高於市價之價格收購糧食時，其高於市價之支出部分應不可視為具有貿易扭曲效果之境內支持措施¹¹。印度貿易官員在本屆部長會議召開前以高分貝強調此一議題攸關印度貧窮、基層的農民階層之基本生計，揚言如果 WTO 談判無法回應其農業補貼保護需求，將會背葛所有本屆 WTO 部長會議的可能談判成果。

惟此項提案遭到美國強力反對；美國於本次農業談判時表明無法於 MC11 同意任何永久解決方案，同時拒絕在部長宣言草案裡提及杜哈談判指令（Doha mandate），而主張應依據農業協定第 20 條之規定，繼續烏拉圭回合的改革方向。由於印度等多個開發中會員與美國立場明顯對立，故糧食安全談判於 MC11 最終無實質進展¹²。

¹¹ See WTO website, available on: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfagric_e.htm (last visited: 2017/12/18).

¹² See AMITI SEN, “WTO talks collapse, no agreement on food security”, The Hindu Business line, December 14, 2017, available on website: <http://www.thehindubusinessline.com/news/mc11-wto-talks-collapse-no-agreement-on-food-security/articl>

(二) 漁業補貼議題：兩大陣營仍各自堅持立場

由於聯合國於 2015 年 9 月通過《聯合國永續發展目標》(Sustainable Development Goals, SDGs)，其中第 14.6 條要求在 2020 年前消除所有造成非法、未經通報與未受管制(Illegal, Unreported and Unregulated, IUU)漁業活動之補貼，同時亦禁止導致過度撈捕與產能過剩之漁業補貼。對此，紐西蘭、歐盟、印尼、阿根廷、挪威、低度開發國家 (the Least-developed Countries ,LDC) 以及非洲、加勒比海及太平洋國家 (Africa, Caribbean, and Pacific countries, ACP) 等國家提出 7 份提案，並於 2017 年 10 月 12 日彙整成同一份議案；爾後陸續由中國大陸、日本、印度與美國等國家對該份議案進行修改，直至 11 月初，有關漁業補貼之討論議題範圍大致包括：擬行協定之範圍、禁止補貼之類型、透明化、靜止義務 (Standstill)、開發中國家與低度開發國家之特殊與差別待遇，以及制度性安排等六大部分¹³。

直至 11 月底，WTO 會員著手草擬第 11 屆部長會議對漁業補貼之草案，並於 12 月 6 日將議決成果交由部長會議審議。該份草案尚包括禁止補貼 IUU 漁業活動之臨時承諾、過度捕撈儲存之臨時承諾、靜止義務與透明化之臨時承諾，以及擬行之審查程序等。

印度與其他開發中國家反對所有依 SDG 所規定之階段性消除漁業燃油補貼之提案，並強調漁業補貼是協助其國家漁民脫離貧困之關鍵，因此反對任何針對漁業補貼之臨時承諾與決定，惟印度代表團同意此議題得留待第 12 屆部長會議再行討論。¹⁴

中國大陸方面，雖然許多國家皆對其漁船提供補貼，包括美國、俄羅斯、韓國、日本與歐盟，但根據歐盟研究，中國大陸對其漁船之補貼額度最高，每年平均高達 66 億美元，其中大部分皆為船舶燃料

e9992680.ece (last visited: 2017/12/18).

¹³ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bffish_e.htm (last visited: 2017/12/18).

¹⁴ US criticism dampens WTO conference, ends in a stalemate: https://news.cgtn.com/news/3241544f31637a6333566d54/share_p.html (last visited: 2017/12/18).

之補貼；且中國大陸漁船涉及 IUU 捕撈活動規模龐大，但中國大陸卻無意廢除其給予漁船之石化燃料補貼¹⁵，而認為應該採取選擇性的方式逐步取消漁業補貼¹⁶。

除此之外，其他開發中國家則亦聲明漁業補貼之規則不應有利於全球性的漁業公司，而致使規模較小的開發中國家之當地漁民處於不利地位，且進一步希望未來漁業補貼規則能確保開發中國家得保留管理其撈捕漁業資源之權利。¹⁷

（三）服務業國內規章準則

由於服務貿易協定第 6.4 條呼籲 WTO 會員訂定必要規範，以確保有關資格要件、程序、技術標準及核照要件等措施，不致成為服務貿易不必要之障礙，因此在歐盟及澳洲陸續整合會員自 2016 年之提案建議後，共計 51 個連署會員（含我國，歐盟以 28 國計算），於 2017 年 11 月遞交國內規章草案。草案主要要求各會員應確保服務業發照程序與資格要求之明確、透明化、可預測性。¹⁸然而，由於非洲集團具有執行上的根本困難，故並不贊同基於透明化考量而公告國內措施或是允許利害關係人事前評論等規範。此外，由於歐盟提案要求國內措施必須以客觀標準為基礎，並具有合理性，但對非洲集團來說，此項提案將損害各國政府之規制能力¹⁹。

¹⁵ Commentary: China's impressive record in climate change fuels questions of global leadership: <https://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/commentary-china-s-impressive-record-in-climate-change-fuels-9491222> (last visited: 2017/12/18).

¹⁶ US criticism dampens WTO conference, ends in a stalemate: https://news.cgtn.com/news/3241544f31637a6333566d54/share_p.html (last visited: 2017/12/18).

¹⁷ Mixed Outcomes from the 11th WTO Ministerial Meeting: <http://aftinet.org.au/cms/node/1521> (last visited: 2017/12/18).

¹⁸ See WTO website, available on: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/briefing_notes_e/bfservices_e.htm (last visited: 2017/12/18).

¹⁹ See AMITI SEN, "WTO: India makes common cause with African nations in opposing negotiations on new issues", The Hindu Business line, December 11, 2017, available on website: <http://www.thehindubusinessline.com/news/world/wto-india-makes-common-cause-with-african-nations-in-opposing-negotiations-on-new-issues/article9989501.ece> (last visited: 2017/12/18).

據此，因 WTO 會員無法於會議期間內消除會員間的歧見，故服務貿易之國內規章議題在 MC11 未能取得實質進展。儘管如此，超過 60 個 WTO 會員於會後共同發布自願性之部長聯合聲明，重申將基於先前提案草案 (WT/MIN(17)/7/Rev.2)²⁰、國內規章工作小組相關討論以及 WTO 會員未來建議，進一步深入談判以達成多邊成果。同時，該自願性聯合宣言亦呼籲所有 WTO 會員應致力於在 2019 年部長會議完成國內規章規範之談判²¹。

四、WTO 第 11 屆部長會議挫敗原因與影響分析

本次部長會議之所以挫敗，除因各會員之立場較為謹慎保守及部分會員最後投予否決票之外，最主要之原因係來自於美國對 WTO 之不滿與杯葛。在部長會議召開的第二天，美國貿易代表萊泰澤 (Robert Lighthizer) 即表示，WTO 是一個重要組織並扮演若干重要角色，但 WTO 也存在著嚴重的挑戰。萊泰澤指出，WTO 在貿易談判上已經失焦，成為一個「以訴訟為中心之組織」(a litigation-centered organization)，致使許多 WTO 會員認為，只要透過不斷提出訴訟，即可在談判桌上得到無法取得之讓步。此外，太多國家並未遵守 WTO 規則，許多富裕的開發中國家仍享有不公平的豁免權，WTO 必須釐清對開發中國家之看法。美國不能容忍新規則只適用於少數國家，而大部分的國家在自行宣稱其屬於開發中國家之下，就可以被豁免適用規則。基此，在現行許多規則不被遵守的情況下，不可能針對新的規則進行談判²²。

再者，美國希望強化 WTO 透明化機制，會員應確實履行通知機

²⁰ See WT/MIN(17)/7/Rev.2; WT/GC/190/Rev.2, December 13, 2017, available on website: https://www.wto.org/30nglish/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm (last visited: 2017/12/18).

²¹ See “JOINT MINISTERIAL STATEMENT ON SERVICES DOMESTIC REGULATION”, WT/MIN(17)/61, December 13, 2017, available on website: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc11_e/documents_e.htm (last visited:2017/12/18).

²² Sharp US Criticism of the WTO, Washington Trade Daily, Volume 26, Number 247, Dec. 12, 2017.

制與透明化義務。美國認為有必要討論如何糾正許多會員不履行通知機制與透明化之問題，並指出某些會員蓄意規避此等義務，而解決此一問題將是美國首要任務。此外，應振興常設機構，確保該常設機關關注如產能過剩，以及國有企業之影響等新興挑戰。美國目前亦與許多會員密切合作，在委員會與其他場域中解決如 SPS 障礙等現實問題。

另一方面，在部長會議落幕前，從美國首席貿易談判代表迴避對於本次可能達成之談判成果進行評論，亦可推知美國對本次部長會議採較為消極之立場。在部長會議結束後，亦確定了美國對於多項議題持反對意見，包括公共糧食儲備計畫、境內支持、棉花議題，以及開發中國家之特殊防衛機制等。特別是在公共糧食儲備計畫上，美國決定否決解決方案除了是基於多數會員亦不同意此一方案之立場上，更認為當前優先重點應是 WTO 之改革。

最後，在部長宣言草案部分，各會員部長對於草案宣言內容亦無法達成共識，特別是涉及部長宣言是否應提及杜哈回合，以及重申 2015 年奈洛比部長宣言等部分，從而第 11 屆部長會議最終並未發布部長宣言。對此，美國即反對在第 11 屆部長宣言中重申奈洛比部長宣言第 30 段與第 31 段文字內容²³。該二段宣言之內容主要為承認 WTO 會員對杜哈談判授權存在分歧，且申明所有會員仍承諾進一步談判現存之杜哈議題，包含國內補貼、市場進入及出口競爭。

前述之發展，均將對 WTO 的全球自由化功能造成衝擊，更會破壞 WTO 所建立「以規則為基礎」的全球經貿體制。對我國這種中小型經濟體，當大國不講規則只看實力時，未來的經貿環境之險惡已不難想像。我國應具備危機意識，在 WTO 場域更為積極地與面對類似風險之會員共同尋求解決之道，更應全力爭取加入如 CPTPP 等其他區域性的保護傘，以為因應。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 582 期，2017 年 12 月 22 日】

²³ Buenos Aires a Bust, Washington Trade Daily, Volume 26, Number 249, Dec. 14, 2017.

區域經濟整合相關 議題



「新南向政策」的挑戰： 以臺灣國家安全為切入點 之分析

國立中興大學國際政治研究所 郭家瑾 碩士生
譚偉恩 助理教授

一、前言

蔡英文總統於 2015 年 9 月 22 日首次提出「新南向政策」(New Southbound Policy)，期能透過民間交流、文化、教育研究等多方面的連結，建立並深化與東南亞和印度等國家多元、多面向之夥伴關係。新南向政策的主要思考是「提升對外經濟的格局及多元性，告別以往過於依賴單一市場的現象」；¹此處所謂的單一市場，指涉的就是中國大陸。²

臺灣的出口貿易高度依賴中國大陸，根據富比世(Forbes)於 2015 年所發布的調查結果顯示，在所有出口依賴中國大陸市場的國家中，臺灣僅次於澳洲，位居全球第二(出口比重占 26%，整體 GDP 占 16%)。³對此，日本工商會在對臺政策建言《2015 白書》中指出，臺灣應避

¹ 「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府，2016 年 5 月 20 日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37408&rmid=514> (最後瀏覽日期：2017 年 3 月 24 日)。

² 鑒於我國現行有效《憲法增修條文》之序言及第 11 條的規定，同時參考《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》之內容，本文除引用之文獻和統計資料原始用語明確使用「台灣」或「中國」(或「大陸」)外，均一律使用『臺灣』和『中國大陸』。

³ Kenneth Rapoza, “Top 10 China Dependent Countries”, *Forbes*, November 26, 2015, <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/11/26/top-10-china-dependent->

免過度依賴中國大陸，並與東南亞等新興國家建立經濟合作關係。⁴實際上，李登輝和陳水扁兩位前總統在其執政時期均曾提出類似主張。例如：1994年核定「加強對東南亞地區經貿工作綱領」、2002年核定「加強東南亞經貿投資配套措施暨細部計畫」。⁵這些早年政策便是臺灣初期的「南向政策」（Go South policy），而現今蔡英文政府提出的「新南向政策」在本質上同樣是為了避免臺灣過度依賴中國大陸市場。

每個國家的經貿政策面臨的情況皆不盡相同，但無論施行何種政策，執政當局都必須考慮到國家安全。因為維護生存的安全是任何國家必然的首要目標，若一國無法存續，就意味著國家消亡。鑑此，在開展任何全國性的政策前，執政當局應將國家安全置於考量首位，通盤思考此一政策是否能達到執政者的預期結果，同時無損於國家生存的安全。在兩岸關係中，北京政府始終的目標均是「統一」；相較之下，臺灣的統獨傾向則是隨著政黨輪替而有所變化。不過，只要北京不放棄統一的目標，臺灣執政當局在決定任何政策前都應該將國家安全置於首位，也就是把中國大陸因素列入考量，畢竟這關乎我國推出一項政策之後，可能會因為中國大陸因素而導致國家安全面臨衝擊。準此，「新南向政策」當亦不例外。

本文的首要關注即為臺灣的國家安全。國家安全的根本意義，是為了維繫國家生存（national survival）。在傳統安全觀中，國家安全主要是以軍事安全為核心，防止外國武力侵略等威脅⁶；然而，在當今

countries/#221dd4ef1f42（最後瀏覽日期：2017年3月24日）。

⁴ 台北市日本工商會，《台北市日本工商會對台灣政府政策建言》，2015年11月6日，頁57。

⁵ 中華民國經濟部，「我國南向政策之檢－如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002年12月26日，頁1-2。

⁶ Richard H. Ullman, "Redefining Security," *International Security*, Vol. 1.8, No. 1 (1983): 133.; Stephen J. Del Rosso Jr. "The Insecure State: Reflections on "The State" and "Security" in a Changing World," *Daedalus*, Vol. 124, No. 2 (1995): 182-185.

的安全觀中，國家安全的意涵趨向多元化，是一綜合性安全的概念⁷。不過，兩岸關係具有一定的敵對和衝突性質，與國家安全相關的軍事議題一直是臺灣執政當局和全體國人的關注，此與北京當局至今仍未完全地放棄武統臺灣有關。因此，一項合理的假設是，無論哪一個政黨，執政者皆會將國家安全置於首位。臺灣從原本馬政府主張的「先經後政，先易後難」，尤其 2010 年與中國大陸簽訂的《兩岸經濟合作架構協議》(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，到現任蔡政府提出的「新南向政策」，均應是出於強化臺灣國家安全的考量。準此，若「新南向政策」並沒有提高臺灣國家安全的風險，且在經貿上有分散臺灣目前出口貿易過度集中的效果時，當應為國人齊心支持。反之，若「新南向政策」招致臺灣國家安全面臨的風險升高，且又無法如其所宣稱能在經貿效果上為臺灣開拓出中國大陸以外的市場時，其政策的有效性與必要性就值得存疑和批判。

除上述前言外，本文在第貳部分先就臺灣對中國大陸經貿政策的調整歷史進行簡要回顧，而後於第參部分檢視以往和現行政策推行的理論依據和盲點，第肆部分援引貿易預期理論 (trade expectations theory)，以反思角度分析「新南向政策」面臨的挑戰。結論部分則是以保守的角度建議，在無法確保「新南向政策」可以為臺灣帶來實質的國家安全提升時，除非有平衡此政策負面效果的配套機制，否則不宜輕率為之，導致臺灣國家安全陷入較高的風險或甚至蒙受實害。

二、臺灣對中國大陸經貿政策的調整

自 1989 年有官方貿易統計的數據觀之，可發現自開放兩岸經貿以來，幾乎年年皆呈現增幅的狀態。中國大陸原本只占臺灣貿易總額的 0.1%，到了 2016 年已增加到 23%。自 2001 年起，中國大陸成為臺灣的前五大貿易夥伴。在此之前，兩岸的貿易總額雖然占比極小，但其趨勢都是呈現持續緩步地增長，從 1989 年僅有少量進口而無出口，占貿易總額 0.1%，但隨著緩步增長至 2000 年，中國大陸占臺灣貿易總額已直逼排在第五名的新加坡，並於 2001 年開始成為臺灣的

⁷ Emma Rothschild, "What is Security?" *Daedalus*, Vol. 124, No. 3 (Summer, 1995): 55.

前五大貿易夥伴國。另外，從進出口排名來看，中國大陸自 2004 年起成為臺灣最大出口國，2013 年起成為臺灣最大進口國，即自 2013 年起至今，不論是出口或進口額，中國大陸皆排名第一；從進出口額來看，臺灣在 2001 年以前自中國大陸的進口額大於出口額，但自 2002 年起至今，則轉變成出口額大於進口額，即自 2002 年起至現在，臺灣在兩岸貿易中享有順差（出超）。

表 1 臺灣 1989~2015 年進出口貿易國家(地區)貿易總額 (含復運) 名次表

年度	第一名	第二名	第三名	第四名	第五名	備註
1989	美國(30%)	日本(21%)	香港(8%)	德國(4%)	澳大利亞(3%)	中國大陸(0.1%)，只進未出
1990	美國(28%)	日本(20%)	香港(8%)	德國(5%)	新加坡(3%)	中國大陸(0.3%)，進口>出口
1991	美國(26%)	日本(20%)	香港(10%)	德國(5%)	新加坡(3%)	中國大陸(0.4%)，進口>出口
1992	美國(26%)	日本(20%)	香港(11%)	德國(5%)	新加坡(3%)	中國大陸(0.5%)，進口>出口
1993	美國(25%)	日本(20%)	香港(12%)	德國(5%)	新加坡(3%)	中國大陸(0.6%)，進口>出口
1994	美國(24%)	日本(20%)	香港(13%)	德國(5%)	新加坡(3%)	中國大陸(1.1%)，進口>出口
1995	美國(22%)	日本(20%)	香港(13%)	德國(4%)	新加坡(3%)	中國大陸(1.6%)，進口>出口
1996	美國(21%)	日本(19%)	香港(13%)	德國(4%)	新加坡(3%)	中國大陸(1.7%)，進口>出口
1997	美國(22%)	日本(17%)	香港(13%)	德國(4%)	新加坡(3%)	中國大陸(2.0%)，進口>出口
1998	美國(23%)	日本(17%)	香港(12%)	德國(4%)	韓國(3%)	中國大陸(2.2%)，進口>出口
1999	美國(22%)	日本(18%)	香港(12%)	韓國(4%)	德國(4%)	中國大陸(3.0%)，進口>出口
2000	美國(21%)	日本(19%)	香港(12%)	韓國(4%)	新加坡(4%)	中國大陸(3.6%)，進口>出口
2001	美國(20%)	日本(17%)	香港(13%)	中國大陸(5%)	韓國(3%)	進口(No.4)>出口(No.4)
2002	美國(18%)	日本(16%)	香港(14%)	中國大陸(7%)	韓國(5%)	出口(No.4)>進口(No.3)

年度	第一名	第二名	第三名	第四名	第五名	備註
2003	日本(16%)	美國(16%)	中國大陸(12%)	香港(12%)	韓國(5%)	出口(No.3)>進口(No.3)
2004	日本(16%)	中國大陸(15%)	美國(14%)	香港(10%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.3)
2005	中國大陸(17%)	日本(16%)	美國(13%)	香港(9%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.3)
2006	中國大陸(18%)	日本(15%)	美國(13%)	香港(9%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2007	中國大陸(19%)	日本(13%)	美國(13%)	香港(9%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2008	中國大陸(20%)	日本(13%)	美國(12%)	香港(7%)	韓國(4%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2009	中國大陸(21%)	日本(13%)	美國(11%)	香港(8%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2010	中國大陸(21%)	日本(13%)	美國(11%)	香港(7%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2011	中國大陸(22%)	日本(12%)	美國(11%)	香港(7%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2012	中國大陸(21%)	日本(12%)	美國(10%)	香港(7%)	新加坡(5%)	出口(No.1)>進口(No.2)
2013	中國大陸(22%)	日本(11%)	美國(10%)	香港(7%)	新加坡(5%)	出口(No.1)>進口(No.1)
2014	中國大陸(22%)	美國(11%)	日本(10%)	香港(8%)	新加坡(5%)	出口(No.1)>進口(No.1)
2015	中國大陸(23%)	美國(12%)	日本(11%)	香港(8%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.1)
2016	中國大陸(23%)	美國(12%)	日本(12%)	香港(8%)	韓國(5%)	出口(No.1)>進口(No.1)

資料來源：作者根據經濟部國貿局「貿易國家(地區)歷年比較表」自行繪製，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

註：備註欄為與中國大陸進出口額度之比較；名次為中國大陸與其他國家之比較。

早在 1994 年臺灣就意識到應該試圖拓展與東南亞國家的經貿關係，故核定了「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，⁸但在 1997 年受

⁸ 於 1994 年至 1996 年推動的「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，實施範圍包括泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等東協七國。隨後因應區域經濟整合之趨勢，以及「東協自由貿易區」之成立，該工作綱領於 1996 年底實施屆

到亞洲金融風暴，加上臺灣對中國大陸政策漸趨開放，兩岸經貿往來日益頻繁，致使臺商對東南亞地區國家的投資步伐趨緩，並有轉移至中國大陸的趨勢。⁹當時政府為了避免海外投資過度集中在中國大陸，於 2002 年又核定了「加強東南亞經貿投資配套措施暨細部計畫」，試圖透過加強與東南亞地區的經貿往來，減輕國內經濟發展受中國大陸政經情勢變動之衝擊。從 2002 年 12 月 26 日立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議中的報告中可知，「南向政策」無非是為了確保臺灣國家安全及政、經利益，以及掌握國際局勢和兩岸關係之變化。¹⁰從過去的「南向政策」到現在蔡英文政府欲推動的「新南向政策」，其中重要的目的之一皆是為了避免臺灣過度依賴單一市場，而該單一市場即指中國大陸。「新南向政策」除了東協 10 國（汶萊、印尼、柬埔寨、寮國、緬甸、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南），還包含南亞 6 國（印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾、不丹），是以貿易、投資、產業合作、人才交流為四大支柱，加強多元及多面向的雙向交流，吸引東協及南亞業者來臺投資。同時，將貿易、投資和產業合作延伸至東協及南亞，為臺灣尋找新的經濟支柱。¹¹

此處可引申的問題為，美國和日本也皆曾佔據臺灣貿易的很大部分，何以臺灣必須特別避免依賴中國大陸市場？答案恐怕是因為兩岸經貿往來並非純粹的經貿問題，其中更牽涉到許多複雜的政治因素，

滿後，經檢討修正決定自 1997 年 1 月起延長三年至 1999 年 12 月止，並擴大實施範圍，加上寮國、柬埔寨、澳洲與紐西蘭等地區，並更名為「加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領」。參考：中華民國外交部，「我國推動南向政策面臨之問題與解決之道」，立法院第五屆第三會期外交及僑務委員會第七次全體委員會議，2003 年 3 月 26 日，頁 2。

⁹ 中華民國行政院，「我國南向政策之檢討－如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002 年 12 月 26 日，頁 2。

¹⁰ 中華民國外交部，「我國南向政策之檢討--如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002 年 12 月 26 日，頁 16。

¹¹ 中華民國經濟部，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議，2016 年 6 月 8 日，頁 6。

尤其兩岸是處於敵對關係的貿易夥伴。從表 1 便可發現，兩岸在政治（和軍事）上即便處於緊張關係，在經貿往來上卻愈趨緊密，即便先前的政府推出南向政策，亦無法抵擋這樣的趨勢。這種趨勢隨著 1987 年開放兩岸探親之後更加明顯，兩岸互動有了更密切的交流，尤其可看到經貿交流有明顯成長。事實上，只要觀察臺灣歷任政府與中國大陸經貿往來之統計，就可知不論是哪一任政府皆與中國大陸有密切的經貿往來，且總體而言從 1989 年李登輝政府到 2008 年的馬英九政府，貿易總額、出口額和進口額的月平均都是呈現明顯的上升趨勢。由於蔡英文總統上任未滿一年，官方的最新貿易統計尚未出爐或齊備，較難於此詳論。但從表 2 可初步發現，蔡政府至 2017 年 1 月，貿易總額和進出口額的月平均仍呈現上升趨勢，接下來幾個月的發展值得關注。

表 2 臺灣歷任政府與中國大陸經貿往來之統計與比較

單位：美元

執政者與任期	李登輝政府 1989.1~2000.5	陳水扁政府 2000.5~2008.5	馬英九政府 2008.5~2016.5	蔡英文政府 2016.5~2017.1
貿易總額	32,529,050,066	398,201,183,610	919,352,870,233	93,475,915,678
出口額	6,634,005,154	266,093,854,090	601,276,266,640	59,026,880,278
進口額	25,895,044,912	132,107,329,520	318,076,603,593	34,449,035,400
貿易總額月平均	237,438,322	4,105,166,841	9,477,864,642	10,386,212,853
出口額月平均	48,423,395	2,743,235,609	6,198,724,398	6,558,542,253
進口額月平均	189,014,926	1,361,931,232	3,279,140,243	3,827,670,600

資料來源：作者根據經濟部國貿局「貿易國家(地區)歷年比較表」自行繪製，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>。

註：官方統計自 1989 年 1 月起始，目前最新至 2017 年 1 月結束。

「新南向政策」目前還屬於起步階段，但若真要達到告別以往過於依賴單一市場之現象，與東南亞或南亞國家間的貿易，大概還有多少差額需要補足，才能與中國大陸的貿易至少扯平，應該是必須先予釐清的問題。從表 3 可知，目前兩岸貿易往來的緊密程度遠高於新南向國家。進言之，分別就臺灣目前與新南向 18 國和中國大陸的進出口額來看，臺灣和中國大陸之進出口額皆遠高於新南向國家；從貿易

總額來看，2015 年臺灣與新南向 18 國之貿易總額為 96,356,675 千美元，與中國大陸之貿易總額為 115,392,431 千美元，若要追平與中國大陸之貿易總額，臺灣與東協還有至少 19,035,756 千美元的努力空間。2016 年兩岸經貿往來更是遠高於新南向國家。

表 3 2015~2016 年臺灣與新南向 18 國和中國大陸之經貿統計

單位：千美元

	2015 年		2016 年	
	新南向 18 國	中國大陸	新南向 18 國	中國大陸
貿易總額	96,356,675	115,392,431	95,954,002	117,867,946
貿易差額	19,035,756		21,913,944	
出口額	59,236,129	71,209,419	59,414,911	73,878,343
出口差額	11,973,290		14,463,432	
進口額	37,120,546	44,183,012	36,539,091	43,989,603
進口差額	7,062,466		7,450,512	

備註：新南向 18 國包含印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、越南、緬甸、柬埔寨、寮國、印度、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹、澳大利亞、紐西蘭。

資料來源：作者根據經濟部國際貿易局，「歷年進出口貿易值表－FSC3030F」自行繪製，<http://cus93.trade.gov.tw/FSC3030F/FSC3030F?menuURL=FSC3030F>。

若進一步從投資面來看，觀察表 4 近十年臺灣對中國大陸和東協國家的投資統計，可發現不論是件數或投資金額，臺商投資中國大陸遠多於東協國家的加總，雖然從成長率來而言，兩者都沒有明顯穩定成長或減少的趨勢，但這仍顯示了在近期或短期之內，臺灣仍高度地往中國大陸傾斜。

表 4 2006 至 2015 年臺灣對中國大陸和東協國家投資之統計

單位：千美元

年度	中國大陸			東協國家		
	件數	金額	成長率	件數	金額	成長率
2006	1090	7,642,335	X	355	2,132,360	X
2007	996	9,970,545	30.5%	387	4,030,644	89.0%
2008	643	10,691,390	7.2%	331	12,488,001	209.8%
2009	590	7,142,593	-33.2%	220	2,096,607	-83.2%

年度	中國大陸			東協國家		
	件數	金額	成長率	件數	金額	成長率
2010	914	14,617,871	104.7%	301	2,394,580	14.2%
2011	887	14,376,625	-1.7%	283	2,279,540	-4.8%
2012	636	12,792,077	-11.0%	250	5,852,440	156.7%
2013	554	9,190,091	-28.2%	260	1,467,430	-74.9%
2014	497	10,276,569	11.8%	303	2,651,430	80.7%
2015	427	10,965,485	6.7%	275	2,051,240	-22.6%

備註：統計內之東協國家包含泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡、越南、柬埔寨。

資料來源：參考經濟部投資業務處「全球台商網」相關統計自行彙整，<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>；其他更詳細之統計可參考台灣東南亞國家協會研究中心，http://www.aseancenter.org.tw/TAstatisticsDetail.aspx?id_statistics=81。

須特別注意的是，北京方面並不看好臺灣的「新南向政策」。對中國大陸而言，不論是李登輝或陳水扁時期提出的「南向政策」，或現在蔡英文政府提出的「新南向政策」，都是一種政治操作，而非真正的經貿考量。因此，北京解讀「新南向政策」只是新版的戒急用忍，¹²是捨近求遠，欲解決經濟問題卻不遵循經濟規律的荒謬之舉，對臺灣的經濟發展和企業家並不好。¹³除此之外，從經濟層面的觀點而言，臺灣內部也出現一些對此政策的質疑，例如：有論者認為中國大陸市場仍然比東南亞市場大，東南亞最多只能作為兩岸市場的補充，難以取代中國大陸。¹⁴這些論點引人反思的是，臺灣從現在開始與新南向標的國家建立親密關係的速度，能否趕得上兩岸關係疏離的速度？且這種疏離並非是臺灣對中國大陸疏離，更多的恐怕是中國大陸對臺灣的刻意疏離。舉例而言，兩岸自 2008 年 6 月 13 日簽署《海峽兩岸關

¹² 邱文秀，「蔡英文新南向政策，大陸判同扁、李失敗告終」，中時電子報，2016 年 5 月 26 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160526002269-260409>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

¹³ 陳小願，「張志軍談臺灣“新南向政策”：經濟問題要符合經濟規律」，中國新聞網，2016 年 8 月 18 日，<http://www.chinanews.com/tw/2016/08-18/7977250.shtml>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

¹⁴ 周志豪，「蔡政府推新南向 國民黨智庫：大陸市場不能放棄」，聯合新聞網，2016 年 8 月 3 日，<http://udn.com/news/story/1/1870899>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

於大陸居民赴臺灣旅遊協議》之後，同年 7 月 4 日中國大陸首發旅遊團抵臺，自此每年中國大陸來臺人數年年增長，2015 年就共有 4,184,102 人次來臺。然而，若以月平均來觀察可發現，2016 年 1 至 5 月平均每個月雖然尚有 367,683 人次來臺，但 5 至 12 月平均每個月卻減為 251,602 人次，成長率為-31.6%。雖無直接證據證明中方刻意縮減來臺人次，¹⁵但從過去的趨勢而言，今年度劇烈的減幅並不尋常。從統計中可明顯感受，中國大陸來臺人次驟減是不爭的事實。

表 5 自 1994 年南向政策出現迄今中國大陸與東南亞國家來臺人數

單位：人次

年度	中國大陸	月平均	成長率	東南亞	月平均	成長率	印度	月平均	成長率
1993	—	—	—	303,492	25,291	X	7,507	626	X
1994	—	—	—	355,933	29,661	17.3%	8,253	688	9.9%
1995	—	—	—	423,532	35,294	19.0%	9,623	802	16.6%
1996	—	—	—	429,007	35,751	1.3%	10,361	863	7.7%
1997	—	—	—	448,594	37,383	4.6%	11,507	959	11.1%
1998	—	—	—	460,197	38,350	2.6%	11,717	976	1.8%
1999	—	—	—	503,820	41,985	9.5%	11,556	963	-1.4%
2000	—	—	—	526,984	43,915	4.6%	13,233	1,103	14.5%
2001	—	—	—	488,968	40,747	-7.2%	13,106	1,092	-1.0%
2002	—	—	—	530,319	44,193	8.5%	13,999	1,167	6.8%
2003	—	—	—	457,103	38,092	-13.8%	12,464	1,039	-11.0%
2004	—	—	—	568,269	47,356	24.3%	16,305	1,359	30.8%
2005	—	—	—	636,925	53,077	12.1%	17,512	1,459	7.4%
2006	—	—	—	643,338	53,612	1.0%	18,047	1,504	3.1%
2007	—	—	—	700,287	58,357	8.9%	19,976	1,665	10.7%
2008	329,204	27,434	X	725,751	60,479	3.6%	19,976	1,665	0.0%
2009	972,123	81,010	195.3%	689,027	57,419	-5.1%	18,555	1,546	-7.1%
2010	1,630,735	135,895	67.7%	911,174	75,931	32.2%	23,849	1,987	28.5%

¹⁵ 楊文琪，「對岸三階段縮減配額？陸客團月中傳再減量」，聯合新聞網，2016 年 7 月 11 日，<http://udn.com/news/story/7238/1820140>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

年度	中國大陸	月平均	成長率	東南亞	月平均	成長率	印度	月平均	成長率
2011	1,784,185	148,682	9.4%	1,071,975	89,331	17.6%	23,927	1,994	0.3%
2012	2,586,428	215,536	45.0%	1,132,592	94,383	5.7%	23,251	1,938	-2.8%
2013	2,874,702	239,559	11.1%	1,261,596	105,133	11.4%	23,318	1,943	0.3%
2014	3,987,152	332,263	38.7%	1,388,305	115,692	10.0%	30,168	2,514	29.4%
2015	4,184,102	348,675	4.9%	1,425,485	118,790	2.7%	32,198	2,683	6.7%
2016年 1~5月	1,838,415	367,683	5.5%	613,808	122,762	3.3%	13,843	2,769	3.2%
2016年 5~12月	2,012,814	251,602	-31.6%	1,129,244	141,156	15.0%	22,475	2,809	1.5%

資料來源：作者根據中華民國交通部觀光局觀光統計自行彙整，<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=315>。

備註：此統計的東南亞國家包含馬來西亞、新加坡、印尼、菲律賓、泰國、越南和東南亞其他地區，印度雖為南亞國家，但由於是「新南向政策」中的重要南向國家之一，故將之列入表中。

而觀察東南亞國家和「新南向政策」中的要角印度，根據表 4 可知，自 1994 年首度推出南向政策以來，東南亞國家和印度來臺人次雖然皆有緩步增加，然緩不濟急，這些國家來臺人次的加總仍無法彌補中國大陸來臺人次的缺口，雖然未來幾個月仍尚待觀察，但這無非是一警訊。綜觀前述統計，顯示臺灣若想在短期之內積極擺脫或消極減少中國大陸對臺影響並非易事，也意味著新政府所推出的政策勢將面臨極大挑戰。

三、過往和現行政策之理論依據

回顧了臺灣過去和近期與中國大陸和一些南向國家的經貿往來後，本部分將從理論層面著手，說明支持兩岸關係從封閉走向開放的理論觀點。其次說明目前肯定或質疑「新南向政策」的理論觀點。最後，從現實面思索臺灣面臨的可能問題。

（一）兩岸經貿交流的理論基礎及其盲點

貿易和平論（economic peace theory）的自由主義者認為，¹⁶由於

¹⁶ 自由主義的三大和平理論分別為貿易和平論、民主和平論以及國際制度和和平論。參考：David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993): pp. 12; Michael Doyle, “Three Pillars

貿易往來帶來的經濟利益有利可圖，而使用武力會阻礙雙方的經濟往來，不僅造成經濟上的損失，也會增加使用武力的機會成本。因此，在貿易互賴的情況下，國際關係可以走向和平。¹⁷準此，主張兩岸經貿往來的論者強調，經貿整合是兩岸和平發展的第一步，應以經貿奠定和平發展之基礎。兩岸可在較不敏感的經貿關係中建立共識和信任，是對臺灣有利的安全保障。¹⁸此種觀點的支持者也主張，經濟融合能帶來政治敵對的緩和，創造兩岸和平共處的條件。¹⁹由於兩岸在政治上缺乏互信，若要推動兩岸和平，就必須從「經貿關係正常化」著手，臺灣經貿和投資對中國大陸帶來的影響之一，就是提供中國大陸當地一千萬個就業機會，中國大陸有數千萬家庭的生計倚靠臺灣，所以兩岸經貿可謂是兩岸的和平使者。²⁰

上述說法，部分產業界也樂觀其成，主張在 ECFA 架構下持續推動兩岸經貿正常化，促進兩岸關係的和平穩定。²¹而中國大陸方面，對於建立兩岸更加緊密的經貿往來也持正面態度。政協主席賈慶林於 2009 年表示，遵照「先易後難、先經後政」推動兩岸商談，只要不斷鞏固和深化兩岸的政治互信，努力創造條件，就能破解兩岸關係中的

of the Liberal Peace.” *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (2005): 465.

¹⁷ Erik Gartzke, Quan Li, and Charles Boehmer. “Investing in the peace: Economic interdependence and international conflict.” *International organization*, Vol. 55, No. 2 (2001): 394.

¹⁸ 邱垂正，《兩岸和平三角建構》，台北：秀威資訊，2008 年，頁 49；宋鎮照，「兩岸和平發展的新思維與新策略：從經貿整合到政治趨和」，全球政治評論，第 28 期，2009 年 10 月，頁 75。

¹⁹ 莊奕琦，「ECFA：兩岸和平共處的試金石」，國政分析，2009 年 5 月 11 日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/5863>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

²⁰ 參考：王孟倫，「蕭萬長：兩岸經貿正常化 可促進和平」，自由新聞網，2004 年 4 月 1 日，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/apr/1/today-e5.htm>；「蕭萬長 TMBA 演講：兩岸經貿是台海和平的橋樑？」，元智大學電子報，http://web2.yzu.edu.tw/e_news/246/firstnews/1.htm；潘錫堂，「兩岸可藉經濟合作尋求交集化解歧見」，國政評論，2001 年 5 月 11 日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-091.htm>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

²¹ 陳武雄、郭山輝，《2011 白皮書—對大陸投資經營環境之建言》，2011 年 11 月 25 日，台北：全國工業總會，頁 24。

其它難題。²²簡言之，貿易和平論的支持者相信，經貿關係正常化是兩岸和平的要件。另外，也有論者認為兩岸政府應積極推動遊客互訪，此舉有益兩岸人民的認識與瞭解，還可為彼此的旅遊產業帶來商機。對臺灣來說，如果來臺的中國大陸遊客愈多，就會愈瞭解臺灣現況，除了能拉近兩岸認知的落差，也能將臺灣經濟自由化、社會多元化、政治民主化的經驗傳播至中國大陸，進而降低對臺灣的敵意。²³

兩岸經貿往來自 1989 年起逐漸成長，並於 2013 年達到貿易總額 254,534,276,721 美元的高峰，佔據了臺灣貿易總額約 22% 的比重。²⁴在馬政府 2008 年至 2016 年執政期間，提出諸多促進兩岸經貿往來的政策，最為人熟知的即為 2009 年提出並於 2010 年簽訂的 ECFA。根據本文表 1 至表 4，皆顯示了兩岸關係在經貿、投資和人員往來有愈來愈密切的趨勢。然而，兩岸關係的發展並未如持前述論點者所預期，即便兩岸各層面有愈來愈密切的互動，但並未因而讓彼此趨向和平。至少，根據《中華民國 104 年國防報告書》，從中國大陸對臺政策和軍事整備現況觀之，中國大陸武力犯臺的可能性並未因兩岸關係改善而有所調整。²⁵進一步參考 2010 年至 2016 年美國國防部發布的《中華人民共和國軍力報告》（*The Military Power of the People's Republic of China*）亦發現，中國大陸至今仍不願放棄武力犯臺，對臺海的軍力部署也並未隨著兩岸往來的密切而有縮減的跡象—至 2004 年，中國大陸約部署了 650 至 730 枚短程彈道飛彈（SRBM）瞄準臺灣²⁶；至 2008 年 9 月，增至 1,050 至 1,150 枚²⁷；至 2011 年 10 月，仍有 1,000

²² 社團法人中國國民黨，政策委員會大陸情勢雙週報，第 1566 期，2009 年 12 月 23 日，頁 16-17。

²³ 宋鎮照、黃鴻茗，「當前兩岸政經關係的發展、挑戰與前瞻：建構新兩岸關係思維」，展望與探索，第 4 卷第 10 期，2006 年 10 月，頁 31。

²⁴ 經濟部國貿局，「貿易國家(地區)歷年比較表」，<http://cus93.trade.gov.tw/FSCI/>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

²⁵ 國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國 104 年國防報告書》，2015 年，台北：國防部，頁 48。

²⁶ Office of the Secretary of Defense, *The Military Power of the People's Republic of China 2005*, p. 4.

²⁷ Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People's Republic of China*

至 1,200 枚²⁸；至 2015 年，仍維持在 1,000 至 1,200 枚。²⁹這顯示了兩岸即使在經貿、投資和人員往來的密切程度雖高，但並未改變軍事和政治上敵對的事實。

（二）新南向政策的理論基礎及其盲點

以政府立場而言，新南向政策是為「提升對外經濟的格局及多元性，告別以往過於依賴單一市場的現象」，是定位為經濟政策。然而，在諸多政府文件中可發現，「新南向政策」難以用「經濟」兩字概括，而是有更多的考量。綜觀 2016 年 6 月 8 日立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議的相關文件，各部會在當中皆提到新南向政策的目標是塑造「人」為本的經濟戰略：外交部方面，將致力於推動各面向的人才培育與雙向交流，並透過參與區域經濟整合和新興區域議題拓展臺灣市場、提升臺灣在東協及南亞區域的重要性³⁰；經濟部方面，將著重臺灣和新南向政策國家貿易和投資關係之建構，期能為臺灣企業提升出口競爭力，使海外市場多元化。³¹僑委會方面，強調新南向政策是以「人」為核心而形成的對外戰略，為了深化東南亞華人社會對臺友善的基礎，擴大爭取東南亞及南亞地區華人社會對臺灣的支持和認同，該戰略之推展也必須從教育交流著手。順應華語學習熱潮，僑委會藉由建構「僑校華語文師資媒合平台」輸出臺灣教育人力及協助華（僑）校解決師資不足之雙重目的。³²須特別注意的為陸委會方面，提及「新南向政策」是為了尋找新的外部經濟支

2009, p. 48.

²⁸ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2012*, May, 2012, p. 21.

²⁹ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2016*, April 26, 2016, p. 109.

³⁰ 中華民國外交部，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議，2016 年 6 月 8 日，頁 4-5。

³¹ 中華民國經濟部，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議，2016 年 6 月 8 日，頁 14。

³² 中華民國僑務委員會，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議，2016 年 6 月 8 日，頁 6-7。

撐力量，是經濟政策之一部分，並無意取代中國大陸市場，兩岸經貿仍會持續加強交流與合作，陸委會也願意和中國大陸就共同參與區域發展等相關議題交換意見。³³

除上述政府所提出之計畫，目前許多報章媒體和研究報告等也提供有意前進東南亞和南亞國家投資之臺商寶貴的參考資料，許多是從經濟角度探討新南向為臺灣經濟帶來的機遇，³⁴以及討論到臺商可能面臨之挑戰³⁵；也有一些從區域戰略的角度切入，強調臺灣能藉由強化與新南向國家的關係建構區域連結、拓展國際空間³⁶；也有論者提及新南向政策之具體落實方式，如從教育交流著手等³⁷；也有少數從非純經濟的人本角度出發，主張「新南向政策」應先著重國家之間的文化交流層面，加深臺灣對於新南向國家的理解，而非以經貿利益為導向。³⁸

然而，如同前述提及的相關論述和研究報告，絕大多數是聚焦於分析臺灣與新南向國家過去、當前與未來之經貿關係，或是臺灣在新南向國家之投資趨勢，以及臺灣與新南向國家可合作之層面。簡言之，目前多數研究主要探討新南向政策開展後，臺灣可落實該政策之方向

³³ 中華民國行政院大陸委員會，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第9屆第1會期外交及國防委員會第29次全體委員會議，2016年6月8日，頁2-3。

³⁴ 林建甫，「啟動南向政策 尋找台灣經濟新藍海」，台灣經濟研究月刊，第38卷第11期，2015年11月，頁8-9。

³⁵ 徐遵慈，「臺灣產業的『新南向政策』」，貿易政策論叢，第22期，2014年12月，頁106-108。

³⁶ 楊昊，「台灣經略東南亞關係的新思維」，新台灣國策智庫通訊，第37期，2015年8月，頁16-17；洪財隆，「新南向政策、新世界觀與產業發展戰略」，全球政治評論，第55期，2016年，頁1-5；陳佩修，「新南向政策中的東南亞」，全球政治評論，第55期，2016年，頁7-10。

³⁷ 陳牧民，「新南向政策中的印度與南亞」，全球政治評論，第55期，2016年，頁22-23；陳牧民，「剖析蔡英文的『新南向政策』--台灣能在印度做什麼？」，天下雜誌，2015年10月15日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/3409>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

³⁸ 張正，「拒絕『以錢為本』的南向政策」，天下雜誌，2016年5月20日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/91/article/4297>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

與方式，而較少探討制定和施行該政策短中長期可能對臺灣帶來之影響，尤其是本文所關切的國家安全問題。首先，工商業界尚不全然了解「新南向政策」且看法分歧，³⁹而當局對於該政策之目標也並未完全定調。⁴⁰若此政策確實是為了維護國家安全而推出，那麼推動「新南向政策」的前提應該是臺灣對東南亞和南亞國家已有充分了解，而非在推出政策時才決定開始了解。因為若是在政策推出後才開始瞭解，必然會拖延到施政效率。事實上，不乏有論點指出，臺灣對東南亞和南亞仍十分陌生。⁴¹第二，「新南向政策」的本質已超越對外經濟政策的內涵，而是實踐「自我改造」的國家發展戰略。⁴²或許新政府不願將「新南向政策」染上任何敵視中國大陸的色彩，但仍不免被人認「新南向政策」相較於先前的南向政策更具有政治意味，⁴³特別是從中國大陸立場來看，必然將之解讀為具政治敵對意圖之政策。⁴⁴第三，若干

³⁹ 潘羿菁，「新南向政策...工商團體不埋單」，聯合新聞網，2016年5月19日，<http://udn.com/news/story/9485/1704625-%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96%E2%80%A6%E5%B7%A5%E5%95%86%E5%9C%98%E9%AB%94%E4%B8%8D%E5%9F%8B%E5%96%AE>；葉思敏、李佳泓，「新南向政策出爐 企業大老表態」，聯合新聞網，2016年8月17日，<https://video.udn.com/news/544509>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

⁴⁰ 邱柏勝，「新南向政策 調查：逾4成企業不了解」，中央通訊社，2016年6月20日，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201606200053-1.aspx>；「新南向政策目標 陳添枝：目前仍不了解」蘋果日報，2016年6月13日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160613/884448/>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

⁴¹ 丁世傑，「東南亞五國旗 外長只答對3題 民眾呢？」，中時電子報，2016年6月21日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160621006369-260407>；趙祥和，「大談東南亞，走調的台灣人情味」，天下雜誌，2016年6月2日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/4352>；洪瑞琴，「認識東南亞 文化藝術論壇登場」，自由時報，2016年9月14日，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1032178>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

⁴² 楊昊，「臺灣新南向政策的格局與路向」，全球政治評論，第55期，2016年，頁17。

⁴³ 許昌平、郭芝芸，「兩岸關係不穩 新南向難有作為」，中時電子報，2016年3月12日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160312000946-260301>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

⁴⁴ 郭玫君，「陸涉台學者：新南向政策是『經濟台獨』」，聯合新聞網，2016年9月25日，<http://udn.com/news/story/7331/1982898>；王建民，「“新南向政策”中的“文化台獨”元素」，華廣網，2016年9月20日，http://www.chbcnet.com/zjps/content/2016-09/20/content_1257396.htm；「新南向政策：能突破臺灣“外交困境”嗎？」，中國新聞網，2016年3月29日，<http://www.chinanews.com/tw/2016/03-29/7815359.shtml>

論述指出，臺灣可透過以「人」為本的新南向政策，從教育文化等層面著手，增加東南亞和南亞國家與臺灣之教育交流、培養人才，進而在相互理解的情況下，培養這些國家的「親臺派」。⁴⁵此論述可從幾個問題來思考：透過教育文化之交流是否能達到培養親臺派的目的？而此政策是以什麼指標來評估成效，即如何肯定來臺的東南亞和南亞學生確實是受到臺灣教育之影響而成為「親臺派」？倘若有具體的評估方式，培養出「親臺派」對臺灣的實質助益為何？本文目前並未發現有能具體量化此政策成效的指標，或許人們可直觀地從每年招收學生的增減幅度來評斷該政策是成功或失敗。然而，若是增幅，是否又意味著這些逐年增多的留學生會為臺灣短中長期的國家安全帶來正向影響？其次，若教育文化的交流能輕易地改變一個外國人的認知，那臺灣是否應禁止臺生赴中國大陸求學，以免被中國大陸吸收成為「親中派」而對臺灣不利？那臺灣是不是要讓更多的中國大陸學生來臺就學，透過教育等方式吸收中國大陸學生？

四、新南向政策的另一種可能：貿易預期理論的分析

貿易和平論的支持者鼓勵執政者盡量與中國大陸貿易，但實際成效在兩岸互動的應用上似乎不盡理想。鑒於兩岸關係的複雜性，本部分嘗試以另一個途徑來觀察和分析新南向政策可能遭遇之挑戰，希望能更加全面地評估新南向政策可能為兩岸關係帶來的實質影響，以及臺灣要如何才能避免不利的情況發生。

（一）貿易預期理論的基本原理

國際關係學者 Copeland 於 1996 年和 2015 年發表的著作中，探討強權間發生戰爭的原因，提出貿易預期理論，主張將依賴國「對未來貿易和投資環境的預期」（expectations of the future trade and investment environment）作為一影響雙邊關係的變數，解釋強權間戰

（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

⁴⁵ 江禹嬋，「打通新南向之路 台專家：從教育著手」，大紀元，2016 年 9 月 18 日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/9/18/n8312419.htm>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

爭發生的原因。⁴⁶其研究結果發現，依賴國選擇繼續維持貿易或走向戰爭，是取決於對未來的「預期貿易值」（expected value of peaceful trade into the future）與「和貿易夥伴國開戰的價值」（the value of the war/conflict option）這兩者的比較。⁴⁷詳言之，兩個國家彼此貿易依賴程度的高低並非決定衝突或和平的重點，更關鍵的因素在於依賴方對於未來貿易關係的期待。若 A 國預期到 B 國可能在不久的將來停止對 A 國的出口，這將提升 A 國的不安全感，進而加深 A 國向 B 國發動戰爭的意願。⁴⁸以第二次世界大戰前的德國為例，當時德國為了滿足國力發展，必須高度依賴進口天然資源、能源與食物。然而，當希特勒政府在預期到英、美、法即將建立起各自的封閉貿易體系後，開始擔心德國的工業與軍事發展將因貿易障礙而受阻，為了要維持德國的發展，致使德國決定發動一系列歐洲大陸上的戰爭。⁴⁹

上述貿易預期理論是探討「強權間」發生戰爭與否的問題，因此實際上並無法全然地適用於兩岸關係。但若嘗試以此理論來分析兩岸關係，將會發現兩岸關係是一個十分有趣的「特例」。因為在經貿關係上，臺灣才是兩岸經貿關係中的依賴方，中國大陸則為被依賴方。不同於貿易預期理論關切依賴方對於未來貿易的預期，在兩岸關係中，更多的是作為被依賴方的中國大陸，其對未來兩岸貿易的預期可能影響兩岸關係，同時最有可能動武的也是身為被依賴方的中國大陸，而非臺灣。

（二）轉移依賴：國家安全的新曙光或悲劇重演？

直觀地從數據來看，確實可確定中國大陸占臺灣貿易總值極大比重，但可以進一步看的是，臺灣是否為中國大陸不可或缺的貿易夥伴？從表 5 的統計來看，可發現中國大陸實際上並不依賴臺灣所出口的貨

⁴⁶ *Ibid.* p. 26-27; Dale Copeland, "Economic interdependence and war: A theory of trade expectations." *International Security* Vol. 20, No. 4 (Spring 1996): pp. 5-41.

⁴⁷ Dale Copeland (2015): p. 22 & 36.

⁴⁸ *Ibid.* pp. 7-29; 428-429.

⁴⁹ *Ibid.* p. 29.

品，但臺灣卻相當依賴中國大陸市場。根據表 6，單從中國大陸對亞洲國家的貿易統計來看，可知中國大陸與日韓兩國的貿易總值與臺灣不相上下，與東南亞國家的貿易總額更是向來高於臺灣。根據中國大陸官方發布之報告也可發現，中國大陸貿易夥伴較為多元，2015 年前三大交易夥伴為歐盟、美國、東協。⁵⁰由此可見，臺灣僅是中國大陸在亞洲地區貿易往來的其中一員，且是相對不被中國大陸需要的貿易夥伴。

表 6 2007 年至 2016 年 1~3 月中國大陸進口之國別（地區）貿易額

單位：億美元

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 1-3
貿易總值	9561.2	11325.7	10059.2	13962.5	17434.8	18184.1	19499.9	19592.3	16800.3	3382.1
亞洲地區	6199.3	7026.0	6035.2	8349.6	10040.8	10382.9	10901.7	10856.0	9547.8	1915.0
日本	1339.4	1506.0	1309.1	1767.4	1945.6	1778.3	1622.8	1630.0	1429.9	305.0
韓國	1037.5	1121.4	1025.5	1383.5	1627.1	1687.4	1830.7	1901.9	1745.2	359.9
香港	128.0	129.3	87.0	122.6	154.9	178.8	162.2	129.0	127.7	38.3
臺灣	1010.3	1033.4	857.2	1157.4	1249.1	1322.0	1566.4	1520.3	1433.1	283.9
東協	1083.9	1170.0	1067.5	1547.0	1930.2	1958.9	1995.4	2083.1	1946.8	401.6

資料來源：中華人民共和國商務部，中國對外貿易形勢報告（2016 年春季），「表 7：2007-2016 年 1-3 月中國進口分國別（地區）」，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/cbw/201605/20160501314656.shtml>。

備註：東協包括汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國，1996 年後增加越南，1998 年後增加老撾和緬甸，2000 年後增加柬埔寨。

再更進一步地來看，觀察臺灣出口至中國大陸的貨品，占兩岸貿易比重最高的為「電機與設備及其零件」，2015 年占比 50.7%，⁵¹2016

⁵⁰ 中華人民共和國商務部，「2015 年中國對外貿易發展情」，2016 年 5 月 10 日，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201605/20160501314688.shtml>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

⁵¹ 中華民國行政院陸委會，「表 4：臺灣對中國大陸及香港出口主要產品(2015 年 1-12 月)」，兩岸經濟統計月報，275 期，http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/275_4.pdf（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

年 1~5 月占比 53.2%。⁵²。占臺灣出口比重最多的中國大陸是否對這項貨品之來源除了臺灣已別無其他選擇？意即，透過貿易結構的比對，我們可以確認在一段互賴關係中，哪一方是相對脆弱，以及臺灣對於中國大陸而言，在經貿關係上是否無可取代？

表 7 2016 年 1~6 月臺灣機電產品的進出口國別及地區

單位：百萬美元

國家&地區	進口			出口		
	金額	同比%	占比%	金額	同比%	占比%
中國	11,437	-3.1	28.0	14,543	-5.0	22.7
香港	X	X	X	12,515	6.8	19.6
日本	8,332	6.8	20.4	4,372	-3.6	6.8
美國	5,543	28.9	13.6	7,248	-5.0	11.3
韓國	2,839	-17.5	6.9	X	X	X
新加坡	2,305	-14.5	5.6	5,513	-13.9	8.6

資料來源：中華人民共和國商務部，「表 11 中國臺灣省五大類出口商品的國別/地區構成（2016 年 1-6 月）」，「國別貿易報告」，http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=50726；中華人民共和國商務部，「表 12 中國臺灣省五大類進口商品的國別/地區構成（2016 年 1-6 月）」，國別貿易報告，http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/view110209.asp?news_id=50727。

根據表 7，從中國大陸官方 2016 年 1 至 6 月的統計可發現，臺灣在「電機與設備及其零件」並非是無可取代的地位，日本、美國、韓國、新加坡，以及中國大陸本身也皆有出口機電產品，且中國大陸還出口大量的機電產品至臺灣，其總額與臺灣出口至中國大陸的總額甚至不相上下。換言之，與其說中國大陸需要臺灣的該項貨品，不如說臺灣更需要將該項貨品輸出至中國大陸市場。

⁵² 中華民國行政院陸委會，「表 4：臺灣對中國大陸及香港出口主要產品(2016 年 1-5 月)」，兩岸經濟統計月報，280 期，http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/280_4.pdf（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

五、結論

“Hell is full of good meanings, but Heaven is full of good works.”
本文相信「新南向政策」的推出是基於臺灣國家安全的考量，其核心的主要目的是為了稀釋臺灣從過去到現在對於中國大陸這個單一市場的過度出口貿易依賴。但立意良善的政策如果沒有嚴謹的規劃和周全的思慮，不免在執行過程中為國家帶來安全上的風險（或甚至實害），而不是如其所宣稱的強化國家安全。

在過去相當一段時間內，無論何黨執政，臺灣對中國大陸的出口貿易依賴或是經濟上的需求都維持在一個很高的程度。這個現象是否應該被檢討，或是根本應該避免是值得深入討論和爭辯的問題，但臺灣事實上不僅僅只對中國大陸存在此種不對稱的經貿依賴，對美國或日本等國家也有類似的情形，頂多程度上略有區別。因此，應被真正聚焦的問題核心是，臺灣對另一國這種很高程度的經貿依賴是否不利於國家安全？從民間角度來看，兩岸經貿往來是商機；但從兩岸執政當局來看，兩岸經貿往來並不是純然地貿易而已。自 1981 年開始至今，臺灣對中國大陸享有貿易順差，是兩岸經貿往來的受益方（依賴方）。這樣的依賴可以被解釋為有助於兩岸降低戰爭爆發的風險，是貿易和平理論者所採取的主張。但貿易和平論的盲點在於，或許經濟意義上兩岸經貿往有利臺灣，但這種臺灣對中國大陸市場的單邊依賴關係，可能最終會使中國大陸以商逼政，藉用經濟槓桿促進統一。如此，在貿易和平論之下，或許降低了兩岸發生軍事衝突的可能性，但臺灣的政治獨立性也因此受到威脅。蔡英文總統推動的「新南向政策」，就是為了避免在過度依賴中國大陸市場的情況下出現上述情形，故開始尋覓可部分取代中國大陸的其他海外市場。然而，從貿易預期理論的觀點來看，「新南向政策」未考慮到的是中國大陸對於兩岸貿易互動的認知與預期。在中國大陸將臺灣視為「不可分之一部分」，也就是同樣屬於國家安全的核心利益時，倘若「新南向政策」真的完全成功（即找到更多可部份取代中國大陸的海外市場，或甚至是能完全取代中國大陸時），北京當局非常可能會選擇以軍事手段這種較極端的政策來解決臺灣問題。

綜上所述，執政當局認為「新南向政策」能為臺灣帶來的國家安全，可能在實踐過程中是提升臺灣的國家不安全（特別是讓臺海陷入高風險的軍事衝突狀態）。況且，「新南向政策」是否真能如預期那樣為臺灣找到中國大陸以外的海外市場仍屬未知。當然，最糟糕的劇本推估是，「新南向政策」不但無法達到減低臺灣依賴中國大陸市場的目標，還可能促使中國大陸感到兩岸關係的可預期度下降，而提早對臺灣採取極端手段以防止確定性繼續下降，也就是貿易預期理論對於國家爆發戰爭的解釋。蔡英文總統本人曾多次表示，臺灣要力抗來自中國大陸的壓力，發展與其他國家的關係，擺脫對中國大陸的過度依賴，形塑一個健康的經濟關係。⁵³惟在臺灣尚未有充分準備的狀態下，「新南向政策」如何能夠順利推展並確保臺灣的國家安全是增加的？如果蔡政府及其負責新南向相關政策的團隊無法對此加以保證，但客觀上兩岸已經因為「新南向政策」的推行而出現僵持或產生經濟上的負面衝擊時，這個立意良善的政策要如何平衡其帶領臺灣走向較安全之路過程中的不安全風險或甚至是實害？這恐怕會是「新南向政策」最嚴峻的挑戰。

參考文獻

一、英文部分

Copeland, Dale, "Economic interdependence and war: A theory of trade expectations." *International Security* Vol. 20, No. 4 (Spring 1996): 5-41.

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

David Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate* (New York: Columbia University Press, 1993).

⁵³ 林河名，「蔡英文：我們要力抗中國的壓力」，聯合新聞網，2016年9月30日，<http://udn.com/news/story/10416/1993212>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

Doyle, Michael, “Three Pillars of the Liberal Peace.” *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (2005): 463-66.

Gartzke, Erik, Quan Li, and Charles Boehmer. “Investing in the peace: Economic interdependence and international conflict.” *International organization*, Vol. 55, No. 2 (2001): 391-438.

Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2012*, May, 2012, pp. 2-43

Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2016*, April 26, 2016.

Office of the Secretary of Defense, *Military Power of the People’s Republic of China 2009*.

Office of the Secretary of Defense, *The Military Power of the People’s Republic of China 2005*.

Rapoza, Kenneth, “Top 10 China Dependent Countries”, *Forbes*, November 26, 2015, <http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/11/26/top-10-china-dependent-countries/#221dd4ef1f42>
(最後瀏覽日期：2017年3月24日)。

Rosso, Stephen J. Del. “The Insecure State: Reflections on "The State" and "Security" in a Changing World.” *Daedalus*, Vol. 124, No. 2 (1995): 175-207.

Rothschild, Emma, “What is Security?” *Daedalus*, Vol. 124, No. 3 (Summer, 1995): 53-98

Ullman, Richard H. “Redefining Security.” *International Security*, Vol. 8, No. 1 (1983): 129-53.

二、中文部分

「中華民國第 14 任總統蔡英文女士就職演說」，中華民國總統府，2016 年 5 月 20 日，<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37408&rmid=514>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 24 日）。

「新南向政策：能突破臺灣“外交困境”嗎？」，中國新聞網，2016 年 3 月 29 日，<http://www.chinanews.com/tw/2016/03-29/7815359.shtml>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

「新南向政策目標 陳添枝：目前仍不了解」蘋果日報，2016 年 6 月 13 日，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20160613/884448/>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 22 日）。

「蕭萬長 TMBA 演講：兩岸經貿是台海和平的橋樑？」，元智大學電子報，http://web2.yzu.edu.tw/e_news/246/firstnews/1.htm（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 20 日）。

丁世傑，「東南亞五國旗 外長只答對 3 題 民眾呢？」，中時電子報，2016 年 6 月 21 日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160621006369-260407>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

中華人民共和國商務部，「2015 年中國對外貿易發展情」，2016 年 5 月 10 日，<http://zhs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201605/20160501314688.shtml>（最後瀏覽日期：2017 年 3 月 23 日）。

中華民國外交部，「我國南向政策之檢討--如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002 年 12 月 26 日，頁 1-20。

中華民國外交部，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 29 次全體委員會議，2016 年 6 月 8 日，頁 1-8。

中華民國外交部，「我國推動南向政策面臨之問題與解決之道」，立法院第五屆第三會期外交及僑務委員會第七次全體委員會議，2003年3月26日，頁1-9。

中華民國行政院，「我國南向政策之檢討－如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002年12月26日，頁1-5。

中華民國行政院大陸委員會，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第9屆第1會期外交及國防委員會第29次全體委員會議，2016年6月8日，頁1-3。

中華民國行政院陸委會，「表4：臺灣對中國大陸大陸及香港出口主要產品（2015年1-12月）」，兩岸經濟統計月報，275期，http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/275_4.pdf（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

中華民國行政院陸委會，「表4：臺灣對中國大陸大陸及香港出口主要產品（2016年1-5月）」，兩岸經濟統計月報，280期，http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/280_4.pdf（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

中華民國經濟部，「我國南向政策之檢--如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係」，立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會第十五次全體委員會議，2002年12月26日，頁1-9。

中華民國經濟部，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第9屆第1會期外交及國防委員會第29次全體委員會議，2016年6月8日，頁3-14。

中華民國僑務委員會，「我國推動元首外交與新南向政策之規劃專案報告」，立法院第9屆第1會期外交及國防委員會第29次全體委員會議，2016年6月8日，頁1-7。

王孟倫，「蕭萬長：兩岸經貿正常化 可促進和平」，自由新聞網，2004年4月1日，<http://old.ltn.com.tw/2004/new/apr/1/today-e5.htm>

(最後瀏覽日期：2017年3月20日)。

王建民，「“新南向政策”中的“文化台獨”元素」，華廣網，2016年9月20日，http://www.chbcnet.com/zjps/content/2016-09/20/content_1257396.htm (最後瀏覽日期：2017年3月23日)。

台北市日本工商會，《台北市日本工商會對台灣政府政策建言》，2015年11月6日。

江禹嬋，「打通新南向之路 台專家：從教育著手」，大紀元，2016年9月18日，<http://www.epochtimes.com/b5/16/9/18/n8312419.htm> (最後瀏覽日期：2017年3月23日)。

宋鎮照，「兩岸和平發展的新思維與新策略：從經貿整合到政治趨和」，全球政治評論，第28期，2009年10月，頁63-93。

宋鎮照、黃鴻茗，「當前兩岸政經關係的發展、挑戰與前瞻：建構新兩岸關係思維」，展望與探索，第4卷第10期，2006年10月，頁21-35。

周志豪，「蔡政府推新南向 國民黨智庫：大陸市場不能放棄」，聯合新聞網，2016年8月3日，<http://udn.com/news/story/1/1870899> (最後瀏覽日期：2017年3月20日)。

林河名，「蔡英文：我們要力抗中國的壓力」，聯合新聞網，2016年9月30日，<http://udn.com/news/story/10416/1993212> (最後瀏覽日期：2017年3月23日)。

林建甫，「啟動南向政策 尋找台灣經濟新藍海」，台灣經濟研究月刊，第38卷第11期，2015年11月，頁8-9。

社團法人中國國民黨，政策委員會大陸情勢雙週報，第1566期，2009年12月23日，頁1-25。

邱文秀，「蔡英文新南向政策 大陸判同扁、李失敗告終」，中時電子報，2016年5月26日，<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160526002269-260409> (最後瀏覽日期：2017年3月20日)。

邱垂正，《兩岸和平三角建構》，台北：秀威資訊，2008年。

邱柏勝，「新南向政策 調查：逾4成企業不了解」，中央通訊社，2016年6月20日，<http://www.cna.com.tw/news/afe/201606200053-1.aspx>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

洪財隆，「新南向政策、新世界觀與產業發展戰略」，全球政治評論，第55期，2016年，頁1-5。

洪瑞琴，「認識東南亞 文化藝術論壇登場」，自由時報，2016年9月14日，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1032178>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

徐遵慈，「臺灣產業的『新南向政策』」，貿易政策論叢，第22期，2014年12月，頁67-112。

國防部「國防報告書」編纂委員會，《中華民國104年國防報告書》，2015年，台北：國防部。

張正，「拒絕『以錢為本』的南向政策」，天下雜誌，2016年5月20日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/91/article/4297>（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

莊奕琦，「ECFA：兩岸和平共處的試金石」，國政分析，2009年5月11日，<http://www.npf.org.tw/printfriendly/5863>（最後瀏覽日期：2017年3月20日）。

許昌平、郭芝芸，「兩岸關係不穩 新南向難有作為」，中時電子報，2016年3月12日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160312000946-260301>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

郭攻君，「陸涉台學者：新南向政策是『經濟台獨』」，聯合新聞網，2016年9月25日，<http://udn.com/news/story/7331/1982898>（最後瀏覽日期：2017年3月23日）。

陳小願，「張志軍談臺灣“新南向政策”：經濟問題要符合經濟規律」，中國新聞網，2016年8月18日，<http://www.chinanews.com/tw/2>

016/08-18/7977250.shtml (最後瀏覽日期：2017年3月20日)。

陳佩修，「新南向政策中的東南亞」，全球政治評論，第55期，2016年，頁7-10。

陳武雄、郭山輝，《2011白皮書—對大陸投資經營環境之建言》，2011年11月25日，台北：全國工業總會。

陳牧民，「剖析蔡英文的『新南向政策』—台灣能在印度做什麼？」，天下雜誌，2015年10月15日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/3409> (最後瀏覽日期：2017年3月22日)。

陳牧民，「新南向政策中的印度與南亞」，全球政治評論，第55期，2016年，頁19-23。

楊文琪，「對岸三階段縮減配額？陸客團月中傳再減量」，聯合新聞網，2016年7月11日，<http://udn.com/news/story/7238/1820140> (最後瀏覽日期：2017年3月20日)。

楊昊，「台灣經略東南亞關係的新思維」，新台灣國策智庫通訊，第37期，2015年8月，頁16-17。

楊昊，「臺灣新南向政策的格局與路向」，全球政治評論，第55期，2016年，頁11-18。

葉思敏、李佳泓，「新南向政策出爐 企業大老表態」，聯合新聞網，2016年8月17日，<https://video.udn.com/news/544509> (最後瀏覽日期：2017年3月22日)。

趙祥和，「大談東南亞，走調的台灣人情味」，天下雜誌，2016年6月2日，<http://opinion.cw.com.tw/blog/profile/52/article/4352> (最後瀏覽日期：2017年3月23日)。

潘羿菁，「新南向政策...工商團體不埋單」，聯合新聞網，2016年5月19日，<http://udn.com/news/story/9485/1704625-%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96%E2%80%A6%E5%B7%A5%E5%95%86%E5%9C%98%E9%AB%94%E4%B8%8D%E5%9F%8B>

%E5%96%AE（最後瀏覽日期：2017年3月22日）。

潘錫堂，「兩岸可藉經濟合作尋求交集化解歧見」，國政評論，2001年5月11日，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/NS/090/NS-C-090-091.htm>（最後瀏覽日期：2017年3月20日）。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 551 期，2017 年 5 月 5 日】



東協成立 50 周年之成就 與未來挑戰

中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心 徐遵慈 主任
吳安琪 輔佐研究員

一、前言

東南亞國家協會（以下簡稱東協）成立於 1967 年，今年（2017）適逢成立 50 周年。東協走過半個世紀，從一個探討區域安全合作的組織，逐步整合成全球矚目的經濟共同體，在東協各國種族、宗教、文化、政體與經濟發展程度迥異的情形下，實堪稱為一個「東協奇蹟」¹。本文以下將探討東協的過去、現在與未來，將依序簡介東協成立背景與東協會員的擴張、從 90 年代達成經濟整合的共識到 21 世紀東協三大共同體付諸實現，也將探討東協在促進區域經濟整合與區域合作的成果，以及東協經濟現況、展望與未來挑戰。

二、1960 至 1990 年代：東協成立背景與會員北擴

1960 年代，全球正值冷戰高峰時期，中共發動文化大革命並覬覦將勢力擴延至東南亞。尚未赤化的東南亞國家皆面臨國內共產主義反對勢力的興起與挑戰。在此同時，東南亞國家之間也爭吵不斷，新加坡剛脫離馬來西亞，而馬來西亞與菲律賓、印尼之間都有領土爭議。在混亂的時代背景下，東南亞五個反共國家馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓、新加坡，於 1967 年聯合發表曼谷宣言（The Bangkok

¹ 新加坡前駐聯合國大使馬凱碩（Kishore Mahbubani）頃出版專書，即以「東協奇蹟」（ASEAN Miracle）稱東協成立迄今成就。

Declaration) (即東協宣言)，正式成立東南亞國家協會 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN, 下簡稱東協)。東協的成立一方面是為了聯合抵抗各國國內的共產勢力，防範中南半島，乃至於整個東南亞區域發生全面赤化的骨牌效應 (Domino Effect)，另一方面則是馬、印、泰等國的領袖有意透過區域平台進行和解，預防衝突發生。

時至 1980 年代，中美關係進入蜜月期，兩國在東南亞的合作提供了東協國家整合的動力，而越戰結束後越南勢力的迅速擴張 (南北越統一、越南出兵占領柬埔寨、寮國與柬埔寨的赤化等) 也加強了東協五國的危機意識與凝聚力，「柬埔寨問題」遂成為整個 80 年代東協的主要議題，幾乎每年開會都會被排入議程中。而至 1991 年蘇聯解體，宣告冷戰結束，此時越南已採行開放門戶與市場化的革新政策 (越南於 1986 年採行 Doi Moi 政策)，軍隊也全面從柬埔寨撤出 (1990 年)，昔日敵人化敵為友，越南遂獲准在 1995 年正式加入東協，隨後緬甸與寮國 (1997 年)、柬埔寨 (1999 年) 陸續加入東協，再加上汶萊也已於 1984 年加入，至此會員擴充，邁入「東協十國」的新時代。後加入的四個國家柬、寮、緬、越通稱為 CLMV 國家，雖然經濟發展程度與東協創始國差異仍大，但在加入東協近 20 年後，經濟逐漸開展，成為東協中的新興市場，其中越南更躍身成為亞洲最亮眼的後起之秀。

三、1990 年代經濟整合的共識

時序進入 1990 年代後，東協十國不再具有反共色彩，區域安全合作的重要性降低，遂轉為以經貿自由化與區域經濟整合作為最主要的方向，並積極建立化解衝突的協商平台，建立有別於歐美整合的「東協模式」(ASEAN Way)。總的來說，後冷戰時期的「東協模式」呈現三大特色，一為會員國政府部門透過多層次、多面向、高頻率的非正式密切諮商，減少爆發衝突的可能；二為採取以和諧關係為優先考量的共識決；三為分開處理雙邊及多邊議題，敏感議題基本透過雙邊

處理，區域性、經濟性問題則在東協架構下討論。²

1992 年第 4 屆東協高峰會召開期間，東協領袖宣布成立「東協自由貿易區」（ASEAN Free Trade Area, AFTA），各國實施「共同有效優惠關稅」（Common Effective Preferential Tariff, CEPT），奠定東協經濟整合基礎。1993 年東協召開第 26 屆外交部長會議時，更決定走出東南亞，成立「東協區域論壇」（The ASEAN Regional Forum, ARF），推動亞太國家與東協的多邊對話。1997 年亞洲金融危機爆發，東協邀請中國大陸、日本、韓國領袖一同協商，舉行首屆「東協加三高峰會」（ASEAN Plus Three, APT），隨後並通過「2020 東協願景」（ASEAN Vision 2020），矢志進一步推動區域內的經濟整合，日後東協共同體的雛形至此已大致確立。

四、半世紀的里程碑：東協三大共同體宣告成立

2003 年東協於第 9 屆領袖會議通過《峇里第二協約》（Bali Concord II），決議在 2020 年建立包含「東協政治安全共同體」（ASEAN Political-Security Community, APSC）、「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）、「東協社會文化共同體」（ASEAN Social-Cultural Community, ASCC）三大支柱的「東協共同體」（ASEAN Community）。東協政治安全共同體致力透過「東協區域論壇」（ARF）強化東協與對話夥伴的協商交流，維持區域的和平穩定；東協經濟共同體旨在促進區域經濟合作，推動貨品、服務和投資的自由流動、平衡經濟發展和消弭貧窮；東協社會文化共同體則是促進東協各國在保障弱勢、永續發展、天然災害、文化交流等議題上的合作。東協共同體的最終目標是透過這三個共同體的努力，建立東協人民的區域認同（sense of identity）。

2007 年第 12 屆東協領袖會議中，東協領袖通過《東協憲章》，賦予東協的組織架構與運作模式的法律基礎，並闡明了東協的規範與價值。此外，共同簽署《加速實現東協共同體之宿霧宣言》（Cebu

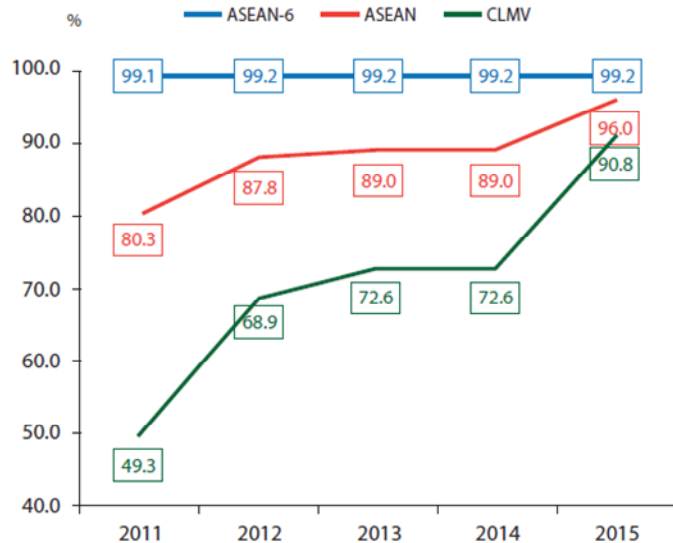
² 李瓊莉，2012，「東南亞區域整合之基調、特色與挑戰」，《東南亞區域整合－台灣觀點》，頁 7-9。

Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community), 特將東協共同體的建立時間從 2020 年提早到 2015 年, 並通過《東協經濟共同體藍圖宣言》(Declaration on the ASEAN Economic Community Blueprint), 確立東協經濟共同體的發展方向。2009 年, 東協通過《東協政治安全共同體藍圖》(ASEAN Political-Security Community Blueprint)、《東協經濟共同體藍圖》(ASEAN Economic Community Blueprint) 與《東協社會文化共同體藍圖》(ASEAN Social-Cultural Community Blueprint), 其中以《東協經濟共同體藍圖》最為具體, 明確條列四大支柱: 第一支柱為「創造單一市場與生產基地」, 包括商品、服務、投資、資本、技術勞工等五大要素的自由流動; 第二支柱為「具有競爭力的經濟區域」, 包括公平的競爭政策、消費者保護、智慧財產權、基礎建設發展、避免雙重課稅、促進電子商務等面向; 第三支柱為「平衡的區域經濟發展」, 包括加速中小企業發展以及加快低度發展東協國家的經濟整合; 第四支柱為「與全球經濟體系完全整合」, 包括對外經濟採取一致性的「東協中心性」(ASEAN Centrality), 如自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA) 與全面經濟合作夥伴(Comprehensive Economic Partnership, CEP), 以及提升全球供應網絡之參與。

2015 年 11 月, 東協舉行第 27 屆東協峰會, 東協領袖簽署發布「東協 2025 吉隆坡宣言: 穩健前行」(Kuala Lumpur Declaration on ASEAN 2025: Forging Ahead Together), 宣告東協共同體於 2015 年 12 月 31 日正式成立, 其下包括東協政治安全共同體、東協經濟共同體、東協社會文化共同體, 受到全球矚目, 然東協整合之路並未因此止歇。事實上, 2014 年 11 月東協高峰會召開期間, 各國領袖發表《關於東協共同體後 2015 年願景之內比都宣言》(Nay Pyi Taw Declaration on the ASEAN Community's Post 2015 Vision), 提出下一個 10 年的努力目標, 即「東協共同體 2025 年願景」(ASEAN Community 2025), 分別通過「東協政治安全共同體 2025 年藍圖」、「東協經濟共同體 2025 年藍圖」與「東協社會文化共同體 2025 年藍圖」, 作為下一個 10 年的指引。

五、東協經濟整合與區域合作的成果盤點

實務上，東協經濟共同體在消除關稅障礙上的努力各界有目共睹，最具成效，東協六國（非 CLMV）關稅降為 0 的比率已於 2012 年達到 99.2%，而 CLMV 國家也由 2011 年的 49.3% 上升至 2015 年的 90.8%，整體東協在 2015 年消除關稅的比率已達 96%。（參考圖 1）。不過，東協仍受到不少非關稅障礙（non-tariff measures, NTMs）影響，在服務貿易、人員流動上的自由化進展也較為緩慢，不同部門的整合速度快慢不一，如金融整合的目標便從 2015 年延後至 2020 年。³



資料來源：取自 ASEAN Secretariat, 2015, “ASEAN Integration Report 2015,” p.10.

圖 1 東協消除關稅進展

東協為與全球經濟體系整合，除個別國家積極與他國簽署自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）外，同時東協整體也與他國簽署 FTA，迄今已與 6 個對話夥伴簽署 FTA。這些東協加一 FTA 與東

³ Rene E. Ofreneo, June 14 2017, “The ASEAN Economic Community-hood: Still a Work in Progress,” BusinessMirror: (<http://www.businessmirror.com.ph/the-asean-economic-community-hood-still-a-work-in-progress/>)

協個別國家的 FTA、對話夥伴間的 FTA，構成東南亞與東北亞地區的綿密的 FTA 網絡。（參考表 1）

表 1 東協與對話夥伴簽署 FTA 總整理

	東協	澳洲	中國大陸	印度	日本	韓國	紐西蘭
東協		✓1 AANZFTA	✓ CAFTA	✓2 AIFTA	✓3 AJCEPA	✓ AKFTA	✓1 AANZFTA
澳洲	✓1 AANZFTA		✓ ChAFTA	▶	✓ JAEPA	✓	✓ AANZFTA
中國大陸	✓ CAFTA	✓ ChAFTA				✓ CKFTA	✓ ChAFTA
印度	✓2 AIFTA	▶			✓ IJFTA	✓ K-CEPA	▶
日本	✓3 AJCEPA	✓ JAEPA		✓ IJFTA		■	
韓國	✓ AKFTA	✓	✓ CKFTA	✓ IK-CEPA	■		✓ KNZ FTA
紐西蘭	✓1 AANZFTA	✓ AANZFTA	✓ ChAFTA	▶		✓ KNZ FTA	

註解：本表不包括東協個別國家與對話夥伴簽署的 FTA。

✓: FTA 已完成、簽署並生效▶: FTA 正在談判中■: 談判暫停。

1: 除印尼之外，各方的 AANZFTA 修正協議均已生效；

2: 除印尼、柬埔寨、寮國之外，各方的服務與投資協議均已生效；

3: 服務與投資已完成但尚未簽署。

資料來源: <http://dfat.gov.au/trade/agreements/rcep/business/pages/for-business.aspx>。

自 2013 年起，東協與 6 個對話夥伴開啟「區域全面經濟夥伴協定」（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判，受到各界矚目。RCEP 是以東協為核心（ASEAN Centrality），涵蓋 16 國的跨區域「巨型 FTA」（Mega FTA），目已完成 19 回合談判，談判議題包括貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政策、爭端解決、其他議題（電子商務、中小企業）等。如與另一巨型 FTA「跨太平洋夥伴協定」（Trans-Pacific Partnership, TPP）相比，RCEP 自由化標準較低且具有彈性，⁴但區域內人口超過

⁴ RCEP 針對低度發展之 CLMV 國家給予特殊與差別待遇（Special and Differential Treatment）。

35 億，可謂商機無限。RCEP 如能在 2017 年底或 2018 年初完成談判，將是東協慶祝 50 周年的最重要賀禮。

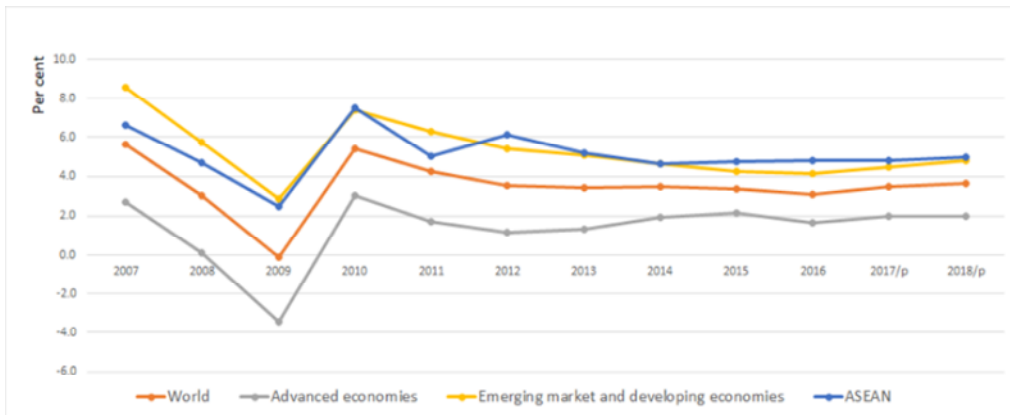
除了上述經濟整合的成就之外，東協也建立各種互動平台與協商管道，除每年定期舉辦的東協高峰會（ASEAN Summit）外，另非定期舉辦東協非正式高峰會（ASEAN Informal Summit），亦每年舉辦東協外交部長會議（ASEAN Ministerial Meeting, AMM）、東協經濟部長會議（ASEAN Economic Official Meeting, AEM），以及邀請周邊國家與大國參與的重要會議，包括與對話夥伴（Dialogue Partner）國家別會議、東協區域論壇（ARF）、東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）、亞歐會議（Asia-Europe Meeting, ASEM）等。這些會議不僅促進東協國家間的協商，更成為大國與東協建立互動機制不可或缺的平台。

六、東協國家經濟現況、展望與未來的挑戰

東協歷經 30 年的經濟整合歷程，如今已發展成為世界上不可忽視的經濟體。根據統計，東協十國人口總合逾 6.92 億人，僅次於中國大陸與印度；GDP 總值達 2.55 兆美元，已超越法國，成為美國、中國大陸、日本、德國、英國之後的世界第六大經濟體，在亞洲則是僅次於中國大陸與日本的第三大經濟體。⁵在經濟成長方面，東協 GDP 年增率除了 2008、2009 年受到亞洲金融風暴影響外，其餘年份多維持 4% 以上，近 10 年的 GDP 年增率皆高於已開發國家與世界平均，2016 年約為 4.8%，2018 年仍將維持成長動能。⁶（參考圖 2）

⁵ ASEAN Secretariat, June 2017, “ASEAN Economic Integration Brief,” p. 8.

⁶ ASEAN Secretariat, November 2016, *ASEAN Economic Community Chartbook 2016*, p.8.



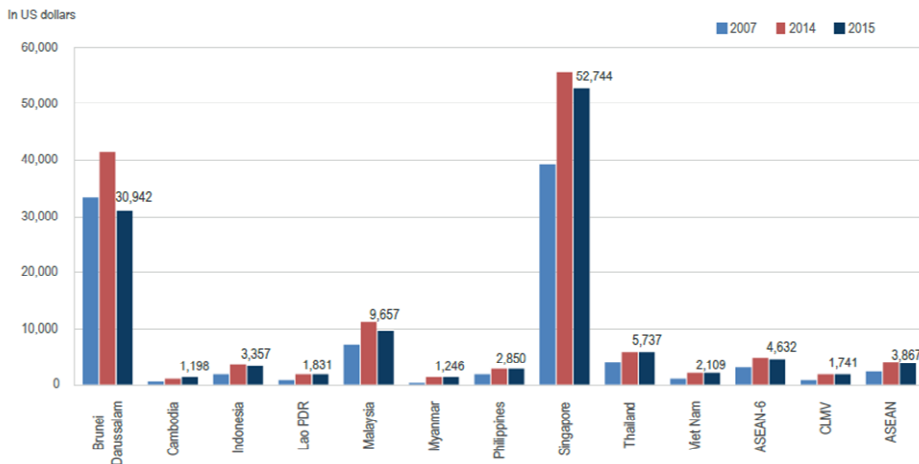
資料來源：東協秘書處 ASEAN Economic Integration Brief, p. 2.

圖 2 東協十國 GDP 年增率 (2017 年與 2018 年為預測)

另據初步估計，2016 年東協貿易總額達 2.22 兆美元，較 2015 年減少 2.28%。其中，東協國家內部的貿易金額佔 23.48%，對外貿易夥伴則以中國大陸最為重要，貿易佔比達 16.01%，其次是歐盟 (10.35%) 與日本 (9.99%)。⁷2016 年東協的外人直接投資 (Foreign direct investment, FDI) 總額約 967.2 億美元，但受到全球 FDI 下降的影響，較 2015 年減少 2%。2016 年東協最大的外資來源為歐盟，佔比達 31.5%，其次是東協會員國 (24.76%)、日本 (10.35%)。

值得注意的是，東協雖經多年整合，但迄今成員國間經濟發展落差仍大，新加坡與汶萊的人均 GDP 分別達到 5 萬與 3 萬美元，然 CML 三國仍在 1,000 美元附近徘徊，至於菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞等中段班國家則介於 2,800 到 9,600 美元之間。(參考圖 3)

⁷ Ibid.



Source: ASEAN Secretariat.

單位：十億美元

資料來源：東協秘書處 ASEAN Economic Community Chartbook 2016, p.8.

圖 3 東協人均 GDP

與歐盟相較，東協十國涵蓋基督教文明、儒家文明、伊斯蘭文明、印度教徒、佛教徒；在政治體制上，則有軍事獨裁國家、半民主國家、共產國家、王國。這些歧異的國家可以發展成為世界上第二大的區域組織，一路走來，已經跌破許多人的眼鏡。細數東協有效推動整合的原因，除了冷戰時期的反共因素之外，主要是東協國家在市場經濟上取得共識，並且願意採取開放的自由化經濟政策，這也說明何以經濟共同體是東協三大共同體中被認為整合目標最具體、實際成就最豐富的成就。近年來，由於先進國家經濟成長趨緩，亞洲成為全球經濟發展的引擎，如果東協維持經濟成長速度，未來勢必在全球經濟上扮演更重要的角色。此外，2017 年一月美國退出 TPP，使得 TPP 短期內生效實施的機會微乎其微，若 RCEP 談判順利，將可能成為全球第一個實現的巨型 FTA，將全面深化東南亞與周邊國家的連結，惟 RCEP 談判因中國大陸、印度意見分歧致進度延宕，仍須密切觀察後續發展。

此外雖然東協模式以「多層次、多面向、高頻率的密切諮商」為其特色，但亦不乏專家學者認為東協各項會議僅是「談話的場所」（talk shop），無法達到集體安全與解決衝突的效果。對此批評，新

加坡前駐聯合國大使馬凱碩（Kishore Mahbubani）認為，東協為大國對話提供了有益的環境與不可或缺的平台，並肯定東協迄今的成就已是「奇蹟」（ASEAN Miracle）。⁸

展望未來，東協面對的挑戰可分為外部挑戰與內部挑戰，外部挑戰包括日益興盛的反全球化浪潮、英國脫歐對區域整合可能造成的負面效果、美國川普總統經貿政策的不確定性與保護主義的傾向，都是不利於東協整合的因素。此外，隨著中國大陸國力提升，與美國實力差距縮小，美中關係隨時可能惡化，將可能導致東協國家面臨選邊站與分裂的危機，東協必須謹慎處理應對。就內部挑戰而言，在經濟方面，東協成員發展差距過大、基礎建設不足、法規不夠完善等老問題尚未解決；在政治方面，則要提防日益嚴重的恐怖主義、極端民族主義，避免再次出現大規模的族群衝突等。

總結來說，雖然有來自內外的各種挑戰，東協已在成立的 50 年歲月中證明其韌性與適應環境的能力，未來的前景應該是樂觀可期。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 563 期，2017 年 8 月 4 日】

⁸ 參馬凱碩、孫合記，2017 年 7 月，《解讀東協》，台北：遠流、台灣東協研究中心。

國際經貿情勢議題



APEC 供應鏈連結進展之探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 靖心慈 副研究員

一、前言

APEC 供應鏈連結議題是自 2009 年展開接續貿易便捷化議題，本文從聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會評估和 APEC 推動外部指標和內部指標之評估，探討 APEC 供應鏈連結進展的情況。

二、聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會評估 APEC 會員體國際供應鏈連結

在科技發達年代，因為國際貿易自由化和數位化帶動了國際供應鏈進一步之發展。國際供應鏈就是將貨物從一個國家的生產基地移動到另一個國家的倉庫或配送中心。在區域和全球生產網絡環境中，針對特定國家貿易便捷化不僅有助於將最終產品從工廠到港口的移動，也有助於零附件的進口及其向移動到生產基地，以及有助於加工產品從生產基地移動到港口的出口。

利用聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會（United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP）所計算的國際供應鏈連結指標（International Supply Chain Connectivity, ISCC）來觀察 APEC 會員體 2009 至 2015 年之表現，見表 1，美國、韓國、香港、新加坡、馬來西亞五國在出口績效指標、進口績效指標、港口績效指標、國際供應鏈連結指標都優於 APEC 平均值，加拿大在出口績效指標和進口績效指標優於 APEC 平均值，日本在出口績效指標、港口績效指標和國際供應鏈連結指標都優於

APEC 平均值，中國大陸和臺灣在港口績效指標和國際供應鏈連結指標優於 APEC 平均值，其他成員國各項指標皆低於 APEC 平均值。

APEC 會員體平均績效表現與全球最佳績效表現相比，出口績效指標、進口績效指標、港口績效指標、國際供應鏈連結指標分別只有 65%、55%、38%、57%，這意味著 APEC 會員體在改善績效方面仍有相當大的成長空間。

表 1 APEC 會員體績效指標和國際供應鏈連結指標

國家	年	出口績效指標	進口績效指標	港口績效指標	國際供應鏈連結指標
美國	2009	65.16	55.97	72.89	64.67
	2012	64.70	55.97	81.08	67.25
	2015	71.73	54.18	85.53	70.48
加拿大	2009	65.22	44.49	36.55	48.75
	2012	65.22	44.49	33.85	47.85
	2015	61.90	53.95	37.91	51.26
墨西哥	2009	41.65	38.81	28.20	36.22
	2012	42.85	42.98	34.31	40.05
	2015	47.56	43.39	37.97	42.97
智利	2009	43.92	41.42	16.66	34.00
	2012	41.04	40.45	29.16	36.89
	2015	45.40	45.34	32.06	40.93
秘魯	2009	39.72	31.72	14.99	28.81
	2012	45.16	34.24	29.00	36.14
	2015	48.50	34.24	32.67	38.47
中國大陸	2009	46.44	48.00	117.13	70.52
	2012	42.85	45.45	138.10	75.46
	2015	36.23	40.85	147.77	74.95
日本	2009	65.13	44.90	58.65	56.23
	2012	64.77	44.73	55.78	55.10
	2015	64.16	44.10	60.85	56.37
韓國	2009	71.69	66.49	76.64	71.60
	2012	76.69	69.98	89.94	78.87
	2015	73.57	69.98	100.09	81.21
香港	2009	73.58	72.65	92.38	79.53
	2012	80.94	73.32	103.61	85.96
	2015	83.15	81.65	103.24	89.35
新加坡	2009	86.84	86.20	87.96	87.00
	2012	86.84	86.20	100.06	91.03
	2015	89.37	94.47	103.56	95.80

國家	年	出口績效指標	進口績效指標	港口績效指標	國際供應鏈連結指標
印尼	2009	54.45	37.76	22.70	38.30
	2012	54.99	38.62	23.24	38.95
	2015	57.54	36.54	23.85	39.31
馬來西亞	2009	61.71	57.19	71.81	63.57
	2012	65.04	62.46	88.14	71.88
	2015	64.91	63.51	97.77	75.40
泰國	2009	52.70	45.64	32.52	43.62
	2012	54.13	46.57	33.30	44.67
	2015	53.75	46.35	39.29	46.46
菲律賓	2009	41.56	35.77	14.06	30.46
	2012	47.62	40.56	15.16	34.45
	2015	45.00	36.54	16.15	32.56
越南	2009	47.67	37.82	23.33	36.27
	2012	45.91	39.24	43.07	42.74
	2015	49.25	39.24	40.99	43.16
汶萊	2009	43.47	40.96	3.49	29.31
	2012	44.56	41.98	3.92	30.15
	2015	47.21	44.78	4.03	32.01
巴布亞紐幾內亞	2009	36.58	27.85	5.82	23.41
	2012	35.23	26.10	6.07	22.47
	2015	31.27	24.62	6.69	20.86
澳洲	2009	47.45	41.88	25.47	38.27
	2012	47.00	41.88	25.48	38.12
	2015	49.35	40.98	28.32	39.55
紐西蘭	2009	51.64	45.87	9.36	35.63
	2012	51.61	46.31	17.11	38.34
	2015	56.61	46.31	17.74	40.22
俄羅斯	2009	24.94	17.34	18.25	20.18
	2012	25.05	16.98	32.72	24.92
	2015	24.43	21.59	38.32	28.11
臺灣	2009	48.61	44.49	53.85	48.98
	2012	53.18	46.99	58.90	53.03
	2015	56.51	46.99	67.39	56.96
APEC 平均值	2009	55.97	48.01	44.83	49.60
	2012	57.15	49.06	52.28	52.83
	2015	58.17	50.18	56.34	54.89
全球最佳績效	2009	86.84	86.20	117.13	87.00
	2012	86.84	86.20	138.10	91.03
	2015	89.37	94.47	147.77	95.80

註：以 2006 年為基年。

資料來源：聯合國亞洲及太平洋經濟社會委員會。

三、APEC 自我評估供應鏈連結目標之達成成果

2009 年 5 月主辦會員經濟體新加坡尋求 APEC 區域內提升供應鏈效率之可能性，隨後 APEC 貿易暨投資委員會（Committee on Trade and Investment, CTI）提出「供應鏈連結架構」（Supply-chain Connectivity Framework），納入物流和運輸系統，目標朝向整個供應鏈效率的提升，並界定影響供應鏈的 8 項瓶頸點（chokepoints），展開行動以期深化貿易便捷化，其涉及層面包括海、陸、空運輸，範圍包括關務、交通、電子商務等相關法規更新鬆綁、行政程序簡化和跨境合作等。8 項瓶頸點為：（1）對於物流法規瞭解和透明化不足，缺乏跨部門協調機制與單一聯繫窗口；（2）交通建設不足，缺乏跨境實體連結；（3）地區性物流業者缺乏專業能力；（4）貨物通關缺乏效率、關務相關機構協調不足；（5）通關文件及程序繁瑣；（6）複合運輸能力不足（陸海空連結能力不足）；（7）貨品、服務及人員跨境移動相關標準及法規存有差異；（8）缺乏區域跨境通關問題處理。

針對上述供應鏈 8 項瓶頸點，APEC 於 2010 年 11 月日本橫濱舉行部長會議之際，採認「供應鏈連結行動計畫」，實施日期為 2011 年至 2015 年，內容主要是擬訂各項行動計畫，並訂於 2015 年前達到「時間、成本及不確定性」三方面全體共同降低 10% 之量化目標。

（一）外部指標整體量化水準評估

為了衡量上述供應鏈連結量化目標是否達成，APEC 推動外部指標（External Indicators）和內部指標（Internal Indicators）之工作。APEC 政策支援小組採取的外部指標量化方式。在整體量化水準評估方面，見表 2，以物流績效指標和促進貿易指標來呈現。APEC 整體物流績效指標 2010 年得分為 3.38，2014 年上升為 3.42，達成率為 1.2%；APEC 整體促進貿易指標 2010 年得分為 4.64，2014 年上升至 4.67，達成率僅有 0.6%。顯示 APEC 整體在物流績效指標和促進貿易指標都只有小幅度成長，離目標 10% 仍有段距離。我國在物流績效指標達成率為 0.3%，低於 APEC 整體之達成率。而在促進貿易指標達成率為 4.3%，高於 APEC 整體之達成率。

表 2 8 項瓶頸點之外部指標評估架構

整體目標	績效類別（含指標）	8 項瓶頸點
在 2015 年前達到供應鏈連結之貿易過程的時間、成本及不確定性三方面共同降低 10% 之量化目標	基礎建設與能力建構： LPI：基礎建設、物流競爭力、符合標準之貨運比例 ETI：運輸建設、運輸服務、資通訊科技運用	瓶頸點 2：交通建設、跨境實體連結
		瓶頸點 3：地區性物流業者、專業能力
		瓶頸點 6：複合運輸能力
	簡化程序： LPI：關務及邊境指數、進出口之前置時間、進出口文件數、貨櫃成本、實體檢驗比例 ETI：關務行政、進出口程序 Doing Business：進出口之時間、進出口文件數、進出口成本	瓶頸點 4：跨境通關程序、關務相關機構協調
		瓶頸點 5：通關文件及程序
	強化法規及體制： ETI：邊境措施透明化（廉潔度）、商業環境（安全、效率）	瓶頸點 1：法規透明化、政策協調、單一窗口
		瓶頸點 7：貨品、服務及人員跨境移動相關標準及法規
		瓶頸點 8：區域跨境通關安排

註：世界銀行之「物流績效指標（Logistics Performance Index, LPI）」、「經商環境指標（Ease of Doing Business, EoDB）」，以及世界經濟論壇之「促進貿易指標（Enabling Trade Index, ETI）」。

資料來源：取自「亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化趨勢研究」報告。

（二）外部指標績效類別量化水準評估

在基礎建設與能力建構績效類別方面，評估 6 項指標，包括（1）ETI 運輸基礎建設；（2）ETI 運輸服務；（3）ETI 資通訊科技；（4）LPI 基礎建設；（5）LPI 物流競爭力；（6）LPI 符合標準之貨運比例。APEC 整體在 ETI 運輸基礎建設的達成率上是全部項目中唯一負成長的項目，為-5.3%，見表 3。其他項目均為正成長，以 ETI 資通訊科技指標成長 16.6% 最多，已超過目標 10%，ETI 運輸服務成長 8.1%，離目標 10% 也不遠，惟 LPI 基礎建設為 4.6%、LPI 物流競爭力為 3.0%、以及 LPI 符合標準之貨運比例為 1.5%，目前成長幅度都相對較小。我國僅有 ETI 運輸服務的 14.6% 之成長率已達到 10% 目標成長率；表現最差的項目為 LPI 符合標準之貨運比例為-25.5%。而其餘項目中，

ETI 資通訊科技與 LPI 基礎建設雖為正 3.6%與 0.6%成長，然而距離 10%達成率還有一段空間。其他指標包含 ETI 運輸基礎建設與 LPI 物流競爭力皆是負向成長，更是我國必須更加注意與加強之部分。

表 3 供應鏈連結行動計畫外部指標評估成果－基礎建設與能力建構

項目	APEC 2010 年 (基準年)	APEC 2014 年 (實際年)	APEC 達成率 (%)	臺灣 2010 年 (基準年)	臺灣 2014 年 (實際年)	臺灣 達成率 (%)
ETI 運輸基礎 建設 (分數 1-7)	4.88	4.62	-5.3%	5.8	5.4	-6.9%
ETI 運輸服務 (分數 1-7)	4.58	4.95	8.1%	4.8	5.5	14.6%
ETI 資通訊科技 (分數 1-7)	4.27	4.98	16.6%	5.5	5.7	3.6%
LPI 基礎建設 (分數 1-5)	3.29	3.44	4.6%	3.62	3.64	0.6%
LPI 物流競爭力 (分數 1-5)	3.30	3.40	3.0%	3.65	3.6	-1.4%
LPI 符合標準之 貨運比例 (%)	80.35%	81.54%	1.5%	81.64% (2012、 2010 無資料)	60.83%	-25.5% (2016 為 18.9%)

註：分數越高表示成果越好。達成率是 2010 年至 2014 年期間指標的變化，除以該指標在同一時期基於 2015 年 10%改進目標的預期變化。

資料來源：取自「亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化趨勢研究」報告。

在簡化程序績效類別方面，評估 16 項指標，包括 (1) ETI 關務行政；(2) ETI 進出口程序；(3) LPI 關務；(4) LPI 進口前置時間；(5) LPI 出口前置時間；(6) LPI 進口文件數；(7) LPI 出口文件數；(8) LPI 進口貨櫃成本；(9) LPI 出口貨櫃成本；(10) LPI 實體檢查比例；(11) Doing Business 進口時間；(12) Doing Business 出口時間；(13) Doing Business 進口文件數；(14) Doing Business 出口文件數；(15) Doing Business 進口貨櫃成本；(16) Doing Business 出口貨櫃成本。

有關 ETI 調查的類別，2014 年與 2010 年並不同，原先在 2010 年有的類別，包括關務行政之效率、進出口程序之效率、邊境行政之透

明化三項，在 2014 年已變更為邊境行政之效率與透明化一項，由於在細項指標中有所差異，若進行比較會有基準不同之問題，故不列入討論。在其他項目的評估中，見表 4，APEC 整體目前已經達到目標 10% 的項目包括 (1) LPI 進口前置時間、(2) LPI 出口前置時間；(3) LPI 進口文件數；(4) LPI 出口文件數；(5) LPI 實體檢查比例；(6) Doing Business 進口時間；(7) Doing Business 出口時間；(8) Doing Business 出口文件數。而目前未達到目標的項目包括 (1) LPI 關務；(2) Doing Business 進口文件；(3) LPI 進口貨櫃成本；(4) LPI 出口貨櫃成本；(5) Doing Business 進口貨櫃成本；(6) Doing Business 出口貨櫃成本。其中，前兩項成長介於 4% 至 6% 間，後四項則全部負成長。我國在該 14 項評估中（扣除無法評估的兩項），僅有四項未達目標，包括 LPI 進口前置時間、LPI 出口前置時間、LPI 進口貨櫃成本、以及 LPI 出口貨櫃成本，其他評估項目成長都超過 10%，甚至有超過 100% 成長的項目。在四項未達目標的項目中，Doing Business 出口文件數成長 9.6%，離目標僅差一步，而其他三項包括 LPI 進口文件數、LPI 出口文件數、Doing Business 進口文件數等，則呈現負成長，此係我國須強化之部分。

表 4 供應鏈連結行動計畫外部指標評估成果－簡化程序

項目	APEC 2010 年 (基準 年)	APEC 2014 年 (實際 年)	APEC 達成率 (%)	臺灣 2010 年 (基準 年)	臺灣 2014 年 (實際 年)	臺灣 達成率 (%)
ETI 關務行政 (分數 1-7)	4.82	NA	NA	4.3	NA	NA
ETI 進出口程 序 (分數 1-7)	5.27	NA	NA	5.3	NA	NA
LPI 關務 (分 數 1-5)	3.11	3.25	4.50	3.35	3.55	14.15
LPI 進口前置 時間 (天)	2.78	1.89	47.09	2.06	1.00	178.00
LPI 出口前置 時間 (天)	2.17	1.67	29.94	1.32	1.00	117.00

項目	APEC 2010年 (基準年)	APEC 2014年 (實際年)	APEC 達成率 (%)	臺灣 2010年 (基準年)	臺灣 2014年 (實際年)	臺灣 達成率 (%)
LPI 進口文件數 (個)	3.98	3.44	15.70	2010 無資料	4.00	-0.50
LPI 出口文件數 (個)	3.53	2.89	22.15	2010 無資料	4.00	-11.75
LPI 進口貨櫃成本 (美元)	767.90	819.06	-6.25	500	354	116.92
LPI 出口貨櫃成本 (美元)	681.29	758.28	-10.15	393	500	36.26
LPI 實體檢查比例 (%)	10.95	8.45	29.59	5.35	1.58	593.04
Doing Business 進口時間 (天)	15.90	13.33	19.28	12	10.00	59.00
Doing Business 出口時間 (天)	15.48	13.10	18.17	13	10.00	54.80
Doing Business 進口文件數 (個)	5.95	5.62	5.87	7	6.00	-0.83
Doing Business 出口文件數 (個)	5.48	4.71	16.35	7	5.00	9.60
Doing Business 進口貨櫃成本 (美元)	918.14	984.29	-6.72	732	720.00	27.52
Doing Business 出口貨櫃成本 (美元)	847.90	919.95	-7.83	720	655.00	29.45

註 1：分數越高表示成果越好。時間、文件數及成本則是越少越好。

註 2：NA 表示無法計算，係由於 2010 年之類別與 2014 年類別不同所致。

資料來源：取自「亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化趨勢研究」報告。

在強化法規及體制績效類別方面，有(1)ETI 邊境行政之透明化；(2) ETI 商業環境兩項指標。有關 ETI 調查的類別，2014 年與 2010 年並不同，原先在 2010 年有的類別，包括關務行政之效率、進出口程序之效率、邊境行政之透明化三項，在 2014 年已變更為邊境行政

之效率與透明化一項。2010 年商業環境一項於 2014 年亦變更為營運環境，且細項內容亦有差異。故，未能有效進行量化分析。

(三) 內部指標整體量化水準評估

APEC 政策支援小組採取的內部指標量化方式，見表 5。在內部指標方面，以供應鏈八大瓶頸點來看，將行動執行與成果做連結，衡量 109 個具體行動計畫之執行情況。

表 5 供應鏈連結行動計畫內部指標評估成果—以 8 項瓶頸點區分

項目	全部行動計畫項目個數	已完成行動計畫項目個數	進行中/無資訊的行動計畫項目個數	達成率 (%)
瓶頸點 1：法規透明化、政策協調、單一窗口	14	12	2	85.7
瓶頸點 2：交通建設、跨境實體連結	10	10	0	100.0
瓶頸點 3：地區性物流業者、專業能力	13	12	1	92.3
瓶頸點 4：跨境通關程序、關務相關機構協調	9	8	1	88.9
瓶頸點 5：通關文件及程序	21	20	1	95.2
瓶頸點 6：複合運輸能力	27	27	0	100.0
瓶頸點 7：貨品、服務及人員跨境移動相關標準及法規	9	8	1	88.9
瓶頸點 8：區域跨境通關安排	6	5	1	83.3
總計	109	102	7	93.6

資料來源：取自「亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化趨勢研究」報告。

目前 109 個行動計畫之項目，分別落於不同的瓶頸點中，以瓶頸點 6 的項目數最多，有 27 個；瓶頸點 5 的項目數次之，為 21 個，其他超過 10 個項目數的瓶頸點包括瓶頸點 1、瓶頸點 3、及瓶頸點 2。在已完成行動計畫之項目中，以瓶頸點 2 和瓶頸點 6 達成率最高，均為 100% 達成；瓶頸點 5 和瓶頸點 3 也有 90% 以上的達成率；其他瓶

頸點的達成率也都在 80% 以上，整體而言，達成率高達 93.6%，有不錯之表現。

(四) 內部指標績效類別量化水準評估

若以三大類別來看 APEC 整體內部指標評估情況，包括 (1) 基礎建設與能力建構 (含瓶頸點 2、3、6)；(2) 簡化程序 (含瓶頸點 4、5)；(3) 強化法規及體制 (瓶頸點 1、7、8)。第一類別基礎建設與能力建構 (含瓶頸點 2、3、6) 的行動計畫項目有 50 個，第二類別簡化程序 (含瓶頸點 4、5) 有 30 個，第三類別強化法規及體制 (瓶頸點 1、7、8) 則有 29 個，見表 6。在已完成行動計畫之項目中，第一類別基礎建設與能力建構 (含瓶頸點 2、3、6) 完成 49 個，達成率為三群組中最高，為 98%，其次是第二類別簡化程序 (含瓶頸點 4、5)，達成率為 93.3%，最後是第三類別強化法規及體制 (瓶頸點 1、7、8)，達成率為 86.2%。

表 6 供應鏈連結行動計畫內部指標評估成果—以三大群組觀之

	全部行動計畫之項目 (個)	已完成行動計畫之項目 (個)	進行中/無資訊的行動計畫之項目	達成率 (%)
基礎建設與能力建構 (瓶頸點 2、3、6)	50	49	1	98.0
簡化程序 (瓶頸點 4、5)	30	28	2	93.3
強化法規及體制 (瓶頸點 1、7、8)	29	25	4	86.2
總計	109	102	7	93.6

資料來源：取自「亞太地區貿易暨投資自由化與便捷化趨勢研究」報告。

四、結論

APEC 整體內部指標之工作，以基礎建設與能力建構類別為主占 46%，達成率也最高；簡化程序和強化法規及體制類別占比相似，但簡化程序達成率比較高，這也顯示推動強化法規及體制類別困難度較高。

基礎建設與能力建構類別中，以複合運輸能力之工作最多占 54%，達成率 100%；簡化程序類別中，以通關文件及程序之工作最多占 70%，達成率 95.2%；強化法規及體制類別中，以法規透明化、政策協調、單一窗口之工作最多占 48%，達成率 85.7%相對較低，此類別其他工作之達成率也較低。

APEC 整體在基礎建設與能力建構類別中，資通訊科技指標表現最佳，其次是運輸服務。我國則是運輸服務指標表現最佳，其次是資通訊科技。APEC 整體要特別注意的是運輸基礎建設呈現負成長；我國要特別注意的是運輸基礎建設和物流競爭力呈現負成長。

APEC 整體在簡化程序類別中，進口前置時間指標表現最佳，其次是實體檢查比例、出口前置時間、進口時間、出口時間、出口文件數。我國則是實體檢查比例指標表現最佳，其次是進口前置時間、出口前置時間、進口貨櫃成本、進口時間、出口時間、出口貨櫃成本。APEC 整體要特別注意的是進口貨櫃成本和出口貨櫃成本呈現負成長；我國要特別注意的是進口文件數和出口文件數呈現負成長。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 537 期，2017 年 1 月 6 日】



全球貿易監測－貿易保護主義興起

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李宜靜 分析師

一、前言

杜哈回合談判自 2001 年進行至今尚未完全達成共識，WTO 會員紛紛轉向雙邊／區域貿易協定，2002 年後每年幾乎都有 10 個以上的貿易協定生效。此外，隨著時間推移，區域貿易協定涵蓋範圍越深越廣，從原本僅有關稅自由化轉向包括涉及商品及服務貿易相關之議題，如原產地規則、食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施（Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS 措施）及技術性貿易障礙（Technical Barriers to Trade, TBT）措施、貿易救濟措施，以及服務業承諾和規範等，還包括投資、競爭、政府採購、環境、勞工及電子商務等境內條款，極少數區域貿易協定甚至納入規範國有企業、促進中小企業參與的條款。然而 2016 年的轉折相當明顯，生效之貿易協定僅有 6 個，跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）及跨大西洋貿易及投資夥伴協定（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）兩大自由貿易協定亦瀕臨危機，保護主義意識抬頭似乎壓過了自由化的聲浪。

一般而言，保護主義核心概念有二：對外國營運商的歧視以及貿易限制。從此兩種觀點衡量保護主義之方式有時會重疊，例如：關稅及配額既歧視外國營運商也會限制貿易；出口補貼歧視外國營運商，可能減損其他國家的出口機會，但制度設計之目的在於刺激該國之出口，以此角度而言，雖無貿易限制，但可能造成負面的淨貿易效果，且必定會扭曲市場；部分 TBT 標準、SPS 措施及部分資訊法規，可能

會限制貿易，但實施對象並不區分國內外營運商，無歧視問題。

國際機構和學術界對於保護主義的定義差異很大，全球監測貿易保護主義措施之機構採取不同定義來衡量貿易保護主義，包括：（1）影響貨物貿易的政策措施、（2）WTO 涵蓋之政策工具或基於 WTO 合法性之標準、（3）基於政策制定者意圖之標準、（4）基於公共措施是否限制貿易之標準、（5）基於公共措施是否歧視外國企業或其他商業利益之標準、（6）基於公共措施是否扭曲市場之標準等等。

舉例而言，WTO 以影響貨物貿易的限制性措施之個數來衡量保護主義；世界銀行及經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）則以假設單一關稅水準、歧視外資或限制資本移動之措施數量等衡量方式，建立貨品及服務貿易的限制指標；歐洲議會著眼於衡量其 31 個貿易夥伴商品、服務、投資等領域之潛在貿易限制措施；美國貿易代表辦公室（Office of the United States Trade Representative, USTR）則個別檢視 62 個經濟體涉及商品、服務、投資、電子通訊等領域之關稅及非關稅措施、服務及投資障礙、反競爭行為等等，並觀察其政府是否缺乏妥善監管和智慧財產權之保護。

以下概述 WTO 監測報告與其他機構監測報告對全球貿易措施發展情勢之觀察，並於文末提出臺灣面對貿易保護主義之可能因應方向。

二、WTO 對全球貿易措施之監測

2008 年全球金融和經濟危機之後，WTO 開始進行貿易監測分析報告，這些貿易監測報告的目的在於提高世界各地貿易政策發展的透明度，並提供 WTO 成員和觀察員了解貿易自由化和貿易限制措施執行趨勢的最新情況，尤其是在經濟不景氣或發生危機時，貿易保護主義醞釀壓力往往急速增加。於 2011 年 WTO 第 8 次部長會議，部長們要求繼續並加強貿易監測之工作，並要求貿易政策審議機構審查（The Trade Policy Review Body, TPRB）這些監測報告。

目前 WTO 出版之監測報告分為兩種，其一為涵蓋 WTO 所有成員和觀察員之貿易相關發展，另一則為與經濟合作暨發展組織

(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)、聯合國貿易暨發展會議 (United Nation Conference on Trade and Development, UNCTAD) 合作針對 G20 集團¹貿易與投資措施之聯合報告，目前兩種報告每年皆各出刊兩次。

WTO 於 2016 年 12 月 9 日發布之貿易政策檢討機構年度報告顯示，在 2015 年 10 月中旬至 2016 年 10 月中旬的審查期間，WTO 成員採用 182 項新的貿易限制措施，與過去監測報告相同，大多數為進口相關措施 (約佔 73.1%)，其中最普遍的做法是增加進口關稅，而除了進口相關措施之外，另有 34 項影響出口及 15 項國內自製率要求之措施。WTO 成員平均每月採用 15 項新的貿易限制性措施，雖較 2015 年月平均採取 20 個新限制性措施為低，但其實只是恢復 2009 年以來新貿易限制措施的趨勢水準。這些限制性措施主要影響的產品為鋼鐵、機械和機械設備、鋼鐵製品、電機及其零組件。

在審查期間，WTO 成員採取 347 件貿易救濟措施，其中超過 2/3 為反傾銷措施，防衛措施及平衡措施佔比分別為 12.2%、15.8%。WTO 成員平均每月發起之貿易救濟調查是 2009 年以來最高的，雖然啟動貿易救濟調查之結果不必然會實施貿易救濟措施，但啟動調查件數越多，實施貿易救濟措施之案件可能越多。此外，每月平均之貿易救濟終止數量是 WTO 貿易監測以來最低紀錄，因此貿易救濟措施之啟動與終止的數量差距也是歷史新高。

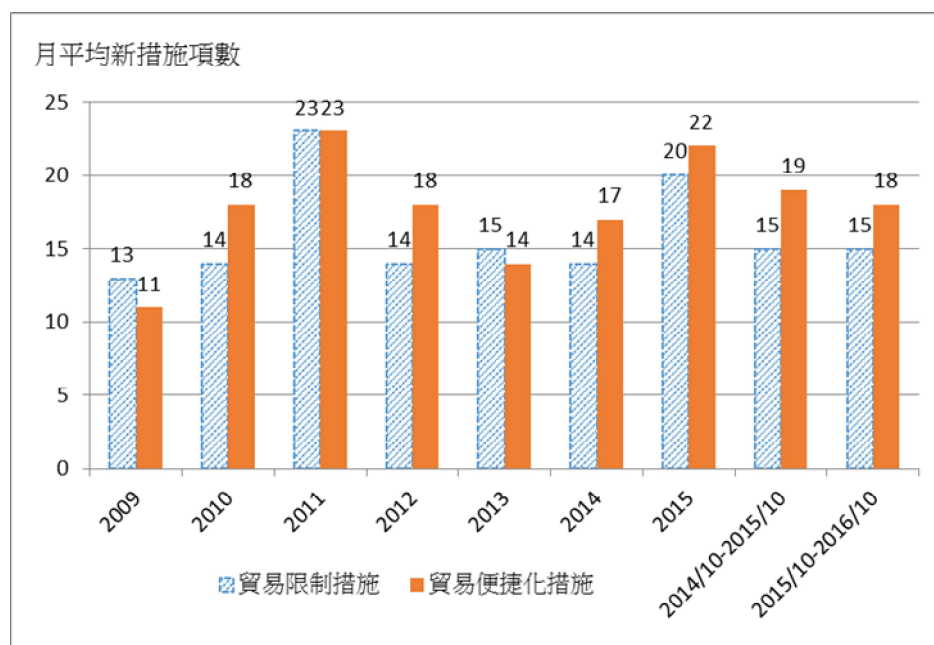
另一方面，WTO 成員也有採取 216 項新的貿易便捷化措施，其中包括擴大資訊科技協定 (Information Technology Agreement, ITA) 範圍內實施的一些進口自由化措施，WTO 成員平均每月採用 18 項新的貿易便捷化措施，略高於 2009 年至 2015 年的平均趨勢。這些貿易便捷化措施主要為調降關稅 (約佔 60%)，其次是改善海關程序 (16%)，光學精密儀器、機械和機械設備、電機及其零組件、礦物燃料等是這

¹ G20 集團成員為阿根廷、澳洲、巴西、加拿大、中國大陸、法國、德國、印度、印尼、義大利、韓國、日本、墨西哥、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、南非、土耳其、英國、美國和歐盟。

些便捷化措施主要受益的產業部門。

自 2008 年以來 WTO 成員實施之貿易限制措施（含貿易救濟調查）共計 2978 項，於 2016 年 10 月前已廢除 740 項措施，換言之，目前仍舊存在 2238 項限制性措施，限制措施移除比率約為 24.8%（2010 年比率為 15.0%），然而 WTO 成員持續增加新的貿易限制措施，限制性措施總量較前年增加 17%。

WTO 亦調降其對 2016-2017 年貿易成長之預測，預計 2016 年貿易成長由 2.8% 降至 1.7%、全球 GDP 成長 2.8%，很可能是金融危機以來貿易和產出成長速度最緩慢的一年。鑒於全球經濟未來發展情勢不明朗，國際經濟和全球貿易持續面臨挑戰，WTO 成員仍採用為數不少的新貿易限制性措施著實令人擔憂，貿易監測報告建議，WTO 個別成員應抵制保護主義，多邊貿易制度是對抗貿易保護主義最佳的國際組織，WTO 成員應該加強合作，共同對抗保護主義。



資料來源：WTO 貿易政策檢討機構 2016 年度報告。

圖 1 WTO 成員月平均採用新貿易限制及便捷化措施項數

三、其他機構對全球貿易措施之監測

(一) 貨品貿易

全球貿易預警 (Global Trade Alert, GTA) 於 2016 年提出的研究報告顯示,自 2008 年金融危機後,保護主義措施呈現穩定成長趨勢,至 2015 年底全球保護主義措施數量已近 4,000 項,雖然各國採取新保護措施同時也實施新的自由化措施,但保護措施數量較自由化措施數量越來越多、差距越來越大,貿易保護主義措施與貿易自由化措施數量之比例為 3:1。2015 年各國採取之貿易限制措施數量較去年增加 50%。2016 年 1~10 月全球保護主義措施已增至 338 項,為歷史同期最高值,去年同期為 61 項²。

GTA 分析,貿易防衛措施是最常使用的保護措施,其次是:非出口補貼措施、增加關稅、對自製率之要求,以及歧視性的貿易金融措施。就前述 5 種保護主義措施成長的趨勢而言,當地自製率要求及非出口補貼措施成長較多,關稅措施及貿易防衛措施成長較少。2008 年至 2015 年底,這 5 種類別措施占所有保護主義措施數量之 2/3。根據 WTO 分析指出,貿易防衛措施占貿易限制措施 60%。GTA 報告則指出,保護措施之中歧視性補貼措施之占比最多占 29%,其次才是貿易防衛措施 (22%)、關稅措施 (13%)、對當地自製率之要求 (7%),及其他措施³ (29%)。

歐洲議會對潛在貿易限制措施之監測發現,保護措施趨勢與 WTO 及 GTA 之認知相同,亦即近年來貿易限制措施減少的速度趨緩,新貿易限制措施數量持續增加,保護主義相關措施再次成為許多國家的貿易政策工具。

(二) 服務及投資

OECD 利用服務貿易限制指標 (Services Trade-Restrictiveness

² <http://www.orientaldaily.com.my/business/cj200017803>.

³ 其他措施包括:投資措施、出口稅、其他出口限制、公共採購措施、地方政府措施、移民措施、其他非關稅障礙如許可證要求、配額進口限制。

Index, STRI) 來評估服務貿易障礙，涵蓋 40 個國家和 18 個部門，2015 年擴充納入物流服務，指標介於 0~1 之間，數值越低代表越開放，數值越高代表越限制性愈高。根據 OECD STRI 報告，不同國家及不同產業部門之限制水平有極大差異，航空運輸服務為最受保護之部門，其次為專業服務業、其他運輸服務物和通訊服務。於 OECD 會員之中，金磚國家 (Brazil, Russia, India, and China, BRICS) 對於服務貿易有較高的限制，日本、澳大利亞、英國、法國、德國及美國對服務貿易之限制相對低於其他國家。

外國股權限制是基礎建設部門最常見的保護措施，於專業服務業部門則是許可證的跨境相關法規，獲得公共採購市場是建築部門相當重要的一環，稅收和補貼限制明顯地妨礙貿易發展，尤其在需要高技術勞動密集之電腦服務對所有服務部門都很重要，尤其是運輸和視聽服務部門，自然人務和專業服務。目前的服務限制降低了受保護部門的生產力。

OECD 外人直接投資 (Foreign Direct Investment, FDI) 監管限制指標介於 0~1 之間，數值越低代表越開放，數值高代表限制性愈高。1997~2010 年 OECD 34 個成員及 24 個非成員之 FDI 監管限制指標數值逐漸降低，2010 年後幾乎維持不變。一般而言，OECD 成員對外國直接投資限制較非 OECD 成員少。就個別國家來說，金磚國家對外來投資之限制較多，德國、法國、義大利、日本、南非、土耳其、英國、瑞士、美國等對外來投資限制較少。

整體而言，國際監測機構發現自 2008 年金融危機以來，雖然許多 OECD 國家有減少對農業的支持，對外國直接投資和服務供給的自由化也有正向發展，但關稅自由化速度已趨緩，幾種類型的非關稅障礙近年也逐漸增加，新的資訊流通限制以及反對人員流動的風險亦日益令人擔憂。此外，雖然 G20 宣布不在投資或商品貿易或服務貿易等領域設立新的障礙，但 G20 並沒有履行此承諾，其採取之保護主義措施遠超過其廢除的，綜上所述，21 世紀保護主義有再次上升的趨勢。

四、臺灣面對貿易保護主義之可能因應方向

影響貿易的因素不僅是進口關稅，尚有產業補貼、技術標準及規範、勞動條件等非關稅貿易相關措施。WTO 監測報告指出，自金融危機以來逐步累積的貿易限制措施，對全球貿易之影響逐漸增加，自 2008 年迄今，全球進口貿易受進口限制措施影響之比例約 5%，G20 進口貿易受影響的比例約為 6.5%，貿易限制措施增加可能會進一步冷卻貿易的流動，對經濟成長和創造就業帶來負面的連鎖效應。我國乃以出口為導向之國家，全球經濟若受到貿易保護主義之衝擊，我國將受到直接及間接影響，無法倖免於外。

WTO 多邊貿易談判雖然進展緩慢，然轄下各理事會及委員會之運作有助於我國了解他國貿易相關議題發展，我國並可就關切議題於國際場合發聲，近兩年我國參與貨品貿易理事會之關切議題有：印尼進出口限制政策與規範、印度限制措施、土耳其提高輪胎關稅等。為加速杜哈回合早日獲得共識，WTO 亦推動複邊、部門別自由化，以產品別作為關稅及非關稅措施自由化的談判基礎，例如資訊科技協定（Informational Technology Agreement, ITA）擴大案、環境商品協定（Environmental Good Agreement, EGA），我國應可支持並積極參與。

自由貿易協定為 WTO 最惠國的例外，締約國之間可以彼此給予較為優惠的待遇，貿易談判除了開拓新的市場進入之外，亦著重國內及簽署夥伴國當地法規的國際化和可預測性。然我國國際處境致使對外尋求洽簽經貿協定時遭遇相當多困難，FTA 藍圖僅限邦交國，直至近幾年才拓展至新加坡及紐西蘭，而各國於杜哈回合受阻後即爭相簽署自由貿易協定。雖然美國總統已簽署行政命令退出 TPP，但我國仍可檢視 TPP 各會員之承諾，促進我國經貿法規之國際化、透明度及可預測性，做為我國與美國、日本及越南、馬來西亞等南向國家雙邊 FTA 談判的準備。

此外，中國大陸領導人首度參與世界經濟論壇 2017 年會並發表支持經濟全球化、反對保護主義的演說，取代美國成為亞太經濟區域整合甚至是全球經濟主導者之意圖相當明顯，雖然臺灣並不排斥加入由東協主導、中國大陸力推之區域全面經濟夥伴協定（Regional

Comprehensive Economic Partnership, RCEP) ，但兩岸關係如何妥善處理便是一大重要考驗。

目前全球經濟情勢複雜，貿易監測報告顯示保護主義興起之跡象，而美國新任總統之言詞亦充滿濃厚的貿易保護主義，我國應該持續追蹤美國退出 TPP 之後續發展，包括美國貿易政策轉變之動態以及 TPP 各成員對協定未來發展的推動力道，亦須關注亞太自由貿易區 (Free Trade Area of the Asia-Pacific, FTAAP) 之發展，與此同時，參考國際規範做好國內經貿制度的改革，以尋求經濟發展動能、因應全球經濟局勢的變化。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 541 期，2017 年 2 月 17 日】



全球化趨勢減緩下小型 經濟體之因應

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 研究員

一、全球化趨勢行將減緩

儘管川普言論在其就任美國總統不到 3 個月內已經開始向中間修正，未來美國對外貿易政策在其「美國優先」的前提下將如何調整，仍然是各國關注的重要議題；再加上英國脫歐、歐洲國家普遍反移民、反歐盟的情緒，未來國際貿易與全球化發展趨勢很可能減緩。全球化對一國經濟發展通常具有正面促進之效益，全球化的速度減緩不但可能影響全球經濟成長力道，對小型且對外開放程度高的經濟體影響可能更大。我國全球化程度相當高，對外貿易在全球價值鏈的參與度達 67.7%，為亞太國家之冠，未來如何面對此一外在環境的變數是值得重視的課題。

全球化對一國政策而言，簡單地說就是對外開放。在過去全球化快速發展的期間，有不少國家因為對外開放，在境內出現了失業與所得分配惡化等副作用，以致有反自由開放的抗爭與民粹主義情緒，但小型已開發國家，如：新加坡與荷蘭則採取了快速而有效的調整因應。本文主要分析小型經濟體在全球競爭中面臨的限制與因應，為使讀者對全球化的競爭有較具體的了解，在說明我國參與全球價值鏈的競爭活動時，將以產業分工層次鮮明、分工結構較為單純的蝴蝶蘭產業為例加以說明，其次再說明過去新加坡與荷蘭在國內出現反自由開放時所重視之政策調整，以利我國未來研擬因應調整對策。

二、我國在全球價值鏈之參與

此波的全球化主要始自 1990 年代跨國企業展開全球化的投資布局，其中美國企業是主要的主宰者。在這些投資活動中，跨國企業僅專注於部分產品的生產，其餘凡是周邊國家在生產上更具有效率與競爭力的零組件或半成品，會以外包、採購或者利用模組化生產的方式，在不同地區進行分工，以充分利用各地之比較優勢與降低生產成本。由於跨國企業本身在技術、行銷、管理、服務方面亦掌握優勢，因此建構了價值鏈的分工體系。亞太地區的開發中國家，多數為其供應鏈中的主要成員，各自負擔一部分零組件或組裝之代工。

我國由於境內資源有限而對外貿易發達，過去為了加速經濟發展，採取了盡量利用我國相對豐富之人力資源之出口導向政策，當全球化風潮吹起，我國在亞太地區已經屬於新興工業化經濟體，相關技術與產業發展介於工業化國家與開發中國家之間，工資水準、土地價格與環保意識亦高於一般開發中國家。因此當全球化的生產網絡與供應鏈形成時，我國不是負責最後組裝與初級品之加工，而是重要零組件的供應者。換言之，從我國出口的產品，很多都是經由技術勞工製造完成的半成品，而進口國在自我國進口這些半成品之後，還將進一步加工或組裝，然後再將完成品出口至最終消費市場，故我國與下游國家形成了密切的分工合作與連結關係，在價值鏈中稱之為與下游國家「向前連鎖」的關係。

在出口導向的貿易政策下，對於我國相對缺乏的天然資源與不具有競爭力的產品是以進口來支應，由於透過專業化的分工與貿易，這些進口材料將使我國出口品更具競爭力，以致得以創造更高效益與加速成長，故與上游國家亦維持有密切的「向後連鎖」關係。此種「向後連鎖」與「向前連鎖」的關係，在全球化趨勢下使各國間相互影響、連結與合作的關係快速加深，而將向前與向後兩種連鎖關係加起來就是各國在全球價值鏈中參與程度，可以透過計算各國出口產品中所含有的附加價值得到。

根據 OECD/WTO 2015 年公布的附加價值貿易顯示，在我國出口貿易中，屬於在全球價值鏈中參與的部分高達 67.7%，比任何 TPP、

G20 及亞太國家均高；其中包括 43.6 個百分點是我國與上游國家之「向後連鎖」，即在我國出口中含有來自國外進口的原材料與半成品比例達出口值之 43.6%，另外 24.1 個百分點是我國與下游國家之「向前連鎖」關係，即自我國出口後，下游國家於加工完成後，還將再出口到第三地的半成品占我國出口值之 24.1%。由於我國的生產活動所形成的出口，在全球化的產業分工活動中高度參與，當國際景氣波動時，我國生產活動即可能受到較大影響。尤其如果我國廠商的生產主要還是在替國際品牌大廠代工，在技術上與後進國家差異不大、不具有定價能力時，全球化速度減緩或保護主義高漲，對我國景氣就可能有重要影響。

三、供應鏈與價值鏈之形成

供應鏈的形成涉及從生產到消費的所有過程，包括從跨國企業對產品的設計、研發、決定到境外投資、設廠生產開始，經過中間零組件的外包、採購、最後成品之完成與銷售、運輸、融資、運籌管理，以及更進一步之資訊搜集、產品改良及售後服務等各個層面，均屬於可能影響供應鏈的生產環節。由於各階段所創造的價值不同，其中屬於加工製造的部分，尤其是代工生產部分，所創造的附加價值較低；而處於供應鏈兩端，需要特定技術或擁有廣大消費市場的已開發國家廠商，所創造的附加價值較高，而且越接近於兩端，其附加價值越高。就廠商的經營策略言，其生產活動若能向供應鏈的兩端發展，所產生的附加價值就可能提高。因此若從更高視野的經營策略與研究領域來看，亦可將供應鏈的概念提升至涵蓋層面更廣的價值鏈體系。

從實務面來看，在價值鏈中，最大的獲益者是擁有資金與技術優勢的跨國企業，惟當跨國企業決定投資、生產，並展開外包及採購時，就與區域內很多其他國家產生互動，進而形成供應鏈體系。亞太地區是目前國際供應鏈活動最積極發展的地區，開發中國家若能進入到供應鏈體系，即可持續且穩定的進入國際市場，有利其中小企業發展，亦可加速其總體經濟成長與技術進步，故很多後進的開發中國家均以進入供應鏈體系為目標。

為了進入供應鏈體系，開發中國家常常以改善公共設施、加速人

才培育來吸引跨國企業進駐。此外由於供應鏈的形成，貿易亦加速成長，開發中國家是否具有便捷的貿易網絡及友善的實體環境，包括：交通建設、運輸服務、港口設施、海關通關效率，而通信與金融服務體系是否具備國際水準，亦是影響跨國企業經營成本的重要因素。這些軟硬體設備除涉及當地國的公共建設以外，常常亦與其法規制度、教育與人力資源，及官僚體系相關，因此已開發國家常藉由簽署國際協定來加速開發中國家制度面的改革，而開發中國家為避免來自國內利益團體的阻擾，亦常藉簽署國際協定，一方面取得國外市場之互惠開放，另一方面亦可加速國內政策與制度改革的進程，以同時達到進入國際市場、吸引外資、加速技術成長，以及進入國際供應鏈體系等多重目標。於是開放服務貿易、強化金融與通信服務、加速貿易便捷化、提供專業人士自由進出之機會等，就成為區域經濟整合協定中重要的內涵。

就個別產業供應鏈或價值鏈體系言，通常由於工業產品的加工過程包含很多零組件，其供應鏈體系的上、下游相互連結關係可能錯綜複雜，而有些農產品，一方面由於其具有明顯的技術內涵，在國際市場中並非大多數國家均具有生產優勢，另一方面其生產分工層次又不似工業產品那麼複雜，可以具體的說明一國在全球供應鏈與價值鏈中的地位及其與其他國家間的關係，例如我國的蝴蝶蘭即具有此種特性，以下可以利用其在我國發展的過程，說明小型經濟體在全球價值鏈中所面對的發展機會與限制。

四、我國蝴蝶蘭產業供應鏈

（一）蝴蝶蘭產業鏈之形成

蝴蝶蘭的生產過程雖不似工業產品需要很多零組件，但所需用到的技術、資金和人力卻與電子產業不相上下，並且每個生產階段皆可商品化。而蘭花屬於活生命體，相較於電子產品可能出現之變異型態更多，難以賦予標準化的品質管理。此外，蘭花所需要的照顧更是需要長年之經驗及技術的累積。依照其整體產業結構來看，蘭花產業的上游主要為育種繁殖，包括研發、鑑定、育種和瓶苗；中游為育苗，包括馴化、小苗、中苗、大苗、催花和成花場；下游則為物流通路和

行銷。

在產業界實務面，通常臺灣較大型之蘭花企業，皆跨足中上游市場，其中上游企業所需花費的固定成本較低；若欲跨足中游部分則需要投入大量的溫室搭建、場地和人事成本，因此部分中小型公司主要僅著重於瓶苗的代工生產；下游部分則依產品與國家類別不同而有所差異。在銷售通路上，歐洲、日本和臺灣所生產的花卉皆會進入花卉拍賣市場，之後再轉賣給零售商、批發商和經銷商，但是美國主要是由大型連鎖超市及連鎖販賣企業直接對蘭園下單，故銷售通路主要由消費地的通路商掌控。

就產品銷售言，由於蝴蝶蘭從瓶苗到成株或鮮切花，每一階段均可分開銷售，而每一生產階段又需要相當的培養時間與照顧，故各階段產品之銷售對象不同。當產品愈接近最終消費階段時，售價愈高。但如果為了獲得較高的單位售價，在培養過程中需要支出較高的培養成本，則培養出來的成品在國際市場可能不具有競爭力，以致獲利率可能反而偏低。例如臺灣由於氣候適宜、種源豐富、育種技術發達，在品種、組織培養及瓶苗階段相當具有競爭力，但由於土地與勞動成本偏高，一般蘭園規模無法與歐美的大規模農場相比，故很多瓶苗或小苗在單位售價很低的階段即大量向歐洲國家出口，由歐洲業者將其培養至大苗或成株再銷售給最終消費者。至於大苗與成株則以向美國、日本出口為主。此外我國業者為克服土地與勞動成本偏高的不利因素，亦展開向最終消費地及開發中國家投資蘭園，進行蝴蝶蘭之接力生產，因此亦形成本國蝴蝶蘭業者的供應鏈體系。惟在此供應鏈中，由於臺灣業者較缺外語人才，無法迅速擴展歐、美等高附加價值市場，僅能依靠貿易商或大型通路商代銷，對於獲利造成直接或間接壓縮。

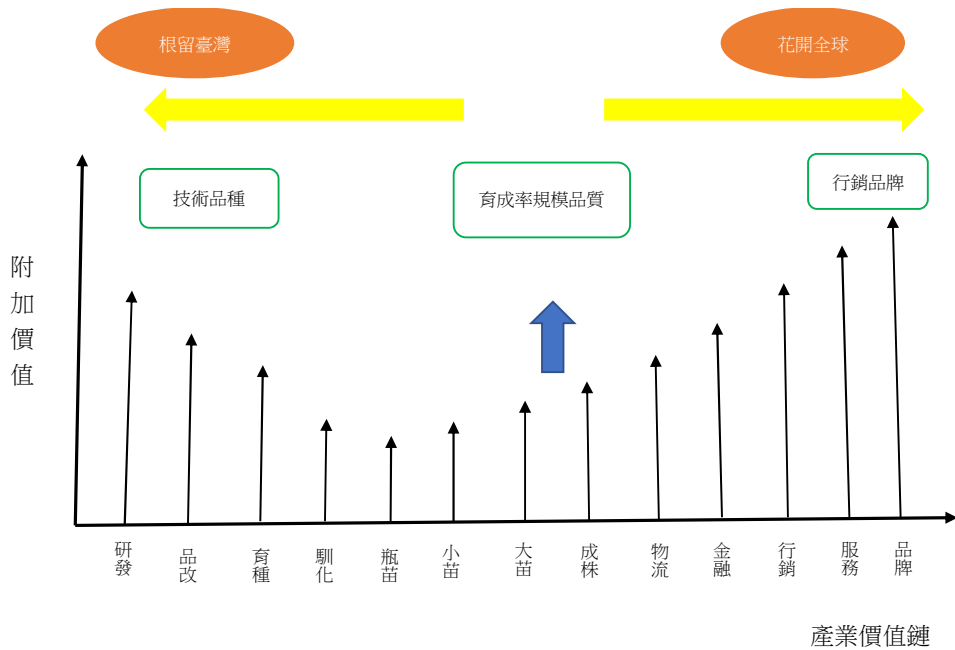


圖 1 蝴蝶蘭產業之微笑曲線圖

(二) 我國蝴蝶蘭出口結構

若按不同的產品階段來看，我國蝴蝶蘭出口以成株出口所占比重最大，以出口值計，2015 年占蝴蝶蘭總出口值之 68.7%，其次為小苗，占約 14.3%，瓶苗占 11.9%，鮮切花占 5.2%。其中蝴蝶蘭成株的出口市場以美、日為主，2015 年占我國出口值之 68.9%。就美國市場之進口來源言，我國產品的市占率更高達 77.1%。在瓶苗、小苗階段則以荷蘭、美國、德國、韓國與越南為主。由此可見我國蝴蝶蘭接力生產的模式，在全球化時代是相當成功的一種分工合作方式。不過由於開發中與新興市場國家之興起，我國蝴蝶蘭也面臨到後進國家之競爭壓力，尤其是部分國家，如中國大陸與越南，其蝴蝶蘭產業現今之發展，主要是受惠於過去我國業者為降低生產成本而展開的對外投資，如今則成為對我國本土業者在國際市場競爭壓力的主要來源。

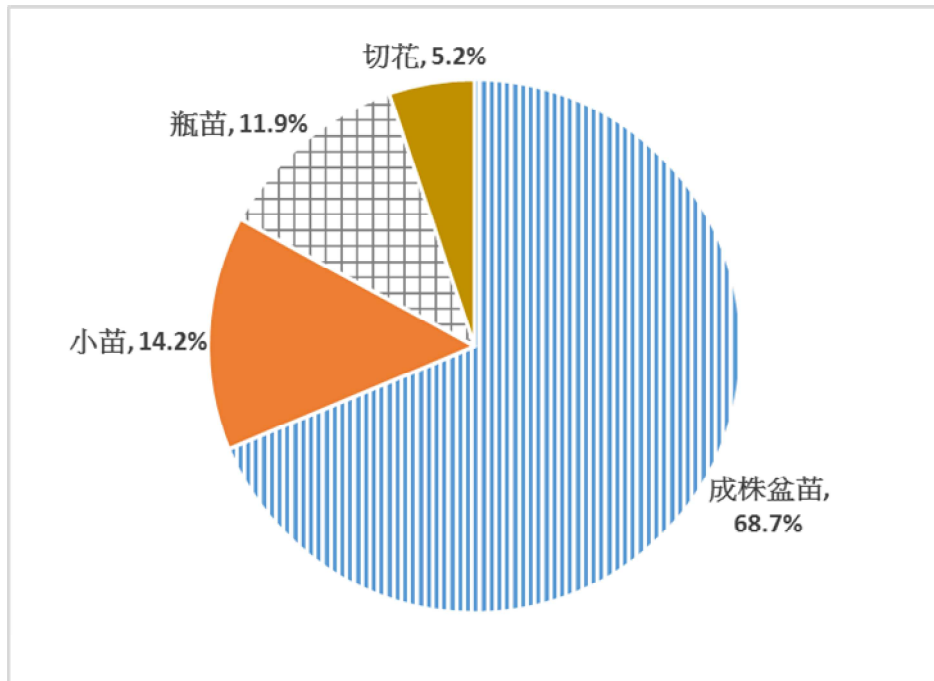


圖 2 2015 年臺灣蝴蝶蘭出口結構

五、小型經濟體面對全球化之調整因應

全球化基本上是由於通訊與技術進步導致交易障礙減少，國際競爭提高，再加上新興市場國家興起，部分國家為取得對方市場而彼此相互開放，因此形成區域自由化與全球化之風潮。小型經濟體如果能善用其相對比較優勢，在特定領域同樣可以在國際市場佔有一席之地。不過隨著市場開放，各國國內均可能出現所得與結構需要調整的現象，如果處理不善，就可能出現反噬自由開放措施的保護主義。尤其對外投資造成外國產業加速發展後，最後會形成對本土產業更激烈的競爭威脅。但如果國際盛行保護主義，顯然對小型經濟體之發展將有更多限制，而過去新加坡與荷蘭被認為是在面對全球化風潮時，在因應調整方面相當成功的範例，以致在 2017 年 G20 會議中受到肯定。具體而言，該兩國採取的調整措施主要包括：

(一) 積極而謹慎的參與全球化

由於開放市場措施對國內弱勢產業與所得分配必有一些影響，協助產業調整與所得重分配的調整措施同樣重要。

(二) 加強對知識與人力資本之投資

包括加強對義務教育、大學教育、職業訓練及終身學習的投資，以提升人員在進入全球化時代下所需要的工作能力，以致提升其生產力與工作待遇。

(三) 強化社會與經濟體制之彈性調整能力

包括強化社會保險制度、加強勞動市場之彈性與勞工就業調整能力，以財政政策協助景氣下行時之調整因應。

(四) 謹慎的設定有利其維持國際競爭力之總體政策

包括較低的稅率、高水準的公共建設、強化人力資本以及適當的產業政策。

(五) 在制度上具有足以因外在環境改變而能夠快速且正確調整的能力

小型經濟體常有由公權力決定投資策略的制度，以因應國際及外在環境的重要改變。

由於國內資源與市場有限，全球化速度減緩或保護主義盛行對高度向外導向之小型經濟體有最大的負面影響。川普強調的保護主義，在其上任後不到三個月內雖然已有不少轉向，但是「美國優先」與公平貿易仍然可能使美國緊縮其市場開放程度，這是美國在因應全球化之下採取的措施，未來川普政府是否仍將有更多政策轉向，目前不得而知，但全球經濟將受到影響應無庸置疑。新加坡與荷蘭過去的因應全球化的作法不是採取保護措施，而是強化經濟體內相關部門的調整因應能力與制度面的彈性，如提升技術與人力資源水準，增加勞動市場彈性等，以致其經濟得以快速發展，國民所得持續提高。

我國為典型的高度向外導向的小型經濟體，以蝴蝶蘭產業為例，可以清楚的看到小型經濟體在發展方面的限制，但在進行分工合作之後，我國產品仍能在國際市場發揮競爭力。惟隨著新興市場國家興起，我國廠商的對外投資已成為挑戰本國業者最重要的競爭威脅來源。由於我國土地與勞動成本偏高，經營規模很難有制度性的突破與改善，未來亦必須從改良技術與改善人力資源著手。此外從價值鏈的角度，亦可強化行銷通路與對消費者服務，以創造更高的附加價值。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 549 期，2017 年 4 月 21 日】



淺析 G20 財長會議公報 、美國財政部 2017 年 4 月份報告及 IMF 4 月世 界經濟展望報告對我國 之經貿意涵

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 江文基 助研究員

一、G20 財長會議公報與美國財政部 2017 年 4 月份 報告

本文將今（2017）年 3 月 G20 財長與央行首長會議公報歸納為 11 項重點，茲扼要說明其關注議題。各國財長首先強調會利用貨幣、財政以及結構性改革政策工具來刺激經濟成長，以實現具彈性、可持續、平衡與包容性成長為目標，增強經濟與金融的韌性，且應避免任何以競爭為目的之匯率貶值活動。其二，G20 將加強與深化與非洲國家的國際經濟及金融合作，同時推動非洲各國之投資與基礎建設。其三，強化國際金融架構與安全。其四，促進資本在國與國之間的流動性。其五，改善資產管理活動的結構性漏洞。其六，發展金融數位創新科技。其七，遏止資訊與通訊科技（Information and Communication Technologies, ICTs）在金融市場上的惡意使用。其八，協助中小企業參與全球價值鏈（Global Value Chains, GVCs）。其九，增進稅收之穩定。其十，加強法規之透明化，以遏止貪污、逃稅、資助恐怖主義與洗錢等行為。其十一，淘汰沒有效率且造成浪費的化石燃料補貼。

根據 2017 年 3 月 G20 財長與央行首長會議公報內容，可以發現與過去不同的是，今年公報似乎刻意忽略過去一直強調的「反保護主

義」以及「氣候變遷議題」，其背後原因在於美國川普政府顯露出相當濃烈之利己主義（egoism）及單邊主義（unilateralism）之思維，且美國總統川普（Donald Trump）認為氣候變遷是假議題，並於今年3月簽署行政命令，廢除與前總統歐巴馬（Barack Obama）有關的氣候變遷政策。是以，今年G20財長與央行首長會議公報大概以匯率、改善與非洲國家經濟合作，以及金融監管相關議題為主。值得一提的是，美國財政部於今年4月剛公布匯率操縱國觀察名單，包含德國、中國大陸、日本、韓國、臺灣與瑞士，這些國家恐有違G20財長與央行首長對於避免以競爭為目的之匯率貶值活動之共識，因此本文將以匯率操縱國觀察名單為研究重點，分析我國日後可能因應之道。

美國財政部所定義的匯率操縱國，必須滿足三個條件：（1）對美國貿易順差超過200億美元；（2）經常帳盈餘超過其GDP的3%；（3）官方購買外匯超過其GDP的2%（即「持續單邊干預外匯市場」）。我國會被美國財政部列為匯率操縱國觀察名單，主要原因在於經常帳盈餘超過GDP的3%，符合第二個條件。目前，我國對美國貿易順差約為130億美元，只剩下70億美元就滿足匯率操縱國的第一個條件，而我國在2016年所買進外匯存底占GDP比例為1.8%，接近匯率操縱國的第三個條件，值得相關單位多加注意。

針對美國財政部於今年所提出的匯率操縱國觀察名單，本文嘗試提出以下因應之道，以作為日後相關單位之參考。首先，必須思考的是，我國經常帳盈餘雖然占GDP比例高達13.3%，符合匯率操縱國的第二個條件，然而經常帳盈餘長期維持在這麼高的比例真的是一件好事嗎？經常帳盈餘的出現並非一定是經濟蓬勃的象徵，有可能是因為國內進口以及支出萎縮的幅度遠大於出口及收入增加的幅度所致。以我國過去資料來看（表1），我國2016年出口值（不含復出口）為新臺幣8兆3千億元，幾乎等於2010年之數值，而2016年進口值（不含復進口）為7兆4千億元，較2010年減少5千億，此現象亦發生於2015年，顯示近兩年我國貿易順差的增加是來自進口萎縮¹，而非

¹ 以進出口總值（含復出口與復進口）來看，相較於2010年，2016年出口總值增加約新臺幣3千5百億元，進口總值減少約新臺幣5千2百億元，出口增加的幅度小

出口擴張，值得我國政府留意。因此，臺灣在積極拓銷出口之餘，利用財政與貨幣政策擴大內需是我國政府首先要面對的課題，以避免被列為匯率操縱國觀察名單，國內經濟又沒有明顯進步的窘境。

表 1 我國歷年進出口值（不含復出口及復進口）

單位：新臺幣百萬元

年份	出口值	進口值	出入超
2010	8,245,778	7,921,622	324,156
2011	8,560,721	8,254,287	306,434
2012	8,397,915	7,995,356	402,560
2013	8,525,439	7,990,896	534,543
2014	8,955,574	8,263,916	691,658
2015	8,375,162	7,215,734	1,159,428
2016	8,278,091	7,405,183	872,908

資料來源：整理自財政部。

第二，我國對美國貿易順差在 2016 年約為 130 億美元，差 70 億美元就滿足匯率操縱國的第一個條件。實際上，我國有很多產品的供應鏈是在國內製造半成品（semi-finished product）或中間財（intermediate goods），在輸往中國大陸作成最終產品銷往美國。因此，由統計資料來看，雖然臺灣看似不符合美國認定匯率操縱國的第一個條件，但若日後美國更改認定標準，或是中國大陸強調我國才是美方貿易逆差主要來源，對於臺灣而言將會產生不利之影響。為了避免此情形發生而被認定為匯率操縱國，我國相關單位可透過這個機會思考，是否應該拓展美國與中國以外的市場。舉例而言，新南向政策是目前政府積極推廣的重要經貿政策，加速拓展東南亞市場，在某種程度上，應該可以減緩對於美國或中國大陸市場之依賴，亦可免於被列為匯率操縱國名單之列。

最後，我國在 2016 年購買外匯的數量占 GDP 比例為 1.8%，相

於進口萎縮的幅度，2015 年的情形亦類似。由此可以發現，我國近兩年貿易順差是由於進口萎縮的幅度明顯下降所致。

當接近匯率操縱國的第三個條件，相關單位必須注意。我國貿易一直以來呈現順差，依照市場機制，新臺幣理應升值，然而央行不斷在買入外匯（雖然歷年買入的數量在容許範圍），這樣的狀況導致新臺幣無法照市場機制升值。據此，本文認為可以考慮以下兩種可能性：

（一）減少我國對外匯市場之干預

倘若我國央行減少對外匯市場之干預，可能引起新臺幣升值。可想而知的，新臺幣升值將對我國貿易產生影響。以短期而言，升值將導致我國出口產品失去價格競爭力。然而，值得思考的是，我國是否有本錢繼續跟其他國家（如中國大陸與印度）打價格戰爭？進一步言之，新臺幣升值或許短期內對我國貿易會帶來衝擊，但長期而言不失為提升我國出口產品品質以及轉型的機會。我國企業長期以來一直受到新臺幣貶值之惠，相關單位可思考是否藉此機會給予我國企業一些外在壓力，進而提升產業國際競爭力。

（二）以其他方式代替購買外匯產生的效果

除了購買外匯，我國政府亦可鼓勵臺商以外資方式到其他國家進行投資，減少對新臺幣的需求。觀察中國大陸不難發現，雖然其近年不斷賣出大量外匯，但人民幣不但沒有升值，反而貶值，背後原因在於中國大陸所實行的「走出去」戰略，鼓勵陸商到其他國家進行投資或併購，減少對人民幣之需求。此方式雖然可以避免新台幣升值，但也可能會引起國內產業外移之疑慮，尚待留意。

不能否認的是，大量的外匯存底對我國來說並非一定是壞事，在亞洲金融風暴使東南亞各國幣值大貶，連帶使股市下挫時，臺灣因為健全的金融制度與外匯存底，確實受到的衝擊較小。因此，本文在此僅提出基本看法，嘗試在「避免淪為匯率操縱國」以及「穩定匯率」之間取得平衡點。

二、IMF 4 月世界經濟展望報告

國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）4 月世界經濟展望報告關注議題有二，第一為探究新興市場與開發中經濟體

(Emerging Market and Developed Economies, EMDE) 快速成長的原因，第二為分析全球勞動份額 (labor share) 下降之成因，本文在此扼要說明其研究內容與成果。

(一) 新興市場與開發中經濟體快速成長的原因

在 EMDE 國家經濟快速成長的影響因素方面，該研究指出貿易夥伴的需求力道、區域內對外投資數量，以及貿易條件是三個影響 EMDE 國家快速成長的原因，尤其是貿易條件對於出口導向的 EMDE 國家經濟成長而言更是重要。由於臺灣屬於開發中國家，此研究結果對我國經濟發展具有重要啟示，本文將針對 IMF 研究對於第一個議題的分析，討論其結果對我國有何重要政策意涵。

1. 增加貿易夥伴的需求力道

增加貿易夥伴的需求力道，最直接的作法即為增加國內自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 數量。臺灣在簽訂自由貿易協定方面，已有一些成果，主要簽署國家以中美洲國家為主，近來臺星與臺紐經濟合作架構更是標準相當高的協定。然而，相對於其他國家(如韓國與新加坡)來說，數量還是較少。值得一提的是，雖然我國 FTA 數量相對較少，但仍可透過其他方式(如減少非關稅貿易障礙)來強化外在需求條件。舉例來說，我國與澳洲之間沒有 FTA，但是我國輸往澳洲蘭花在 2011 年於檢疫問題達成共識後，其出口值呈現指數成長。

2. 增加對外投資

我國目前對東南亞的對外投資著重於中國大陸，根據 IMF 4 月世界經濟展望報告的研究結果，為促進我國之經濟成長，未來可將投資觸角延伸至其他東南亞國家，以增加我國在該區域內的資金流量。據此，我國政府目前正在推動的新南向政策，可以考慮將其中一個焦點鎖定在投資其他東南亞國家面向上。然而，必須注意的是，為了避免對外投資可能對我國帶來產業外移的現象，臺灣可以加強參與全球價值鏈，強調我國對外投資並非整體產業外移，反而是生產過程逐漸由製造轉向全球價值鏈的上游與下游等高附加價值的生產過程，同時以

國家分工方式生產，達到最有效率之生產模式。

3. 改善貿易條件

改善貿易條件的作法即為降低商品出口價格，增加競爭力。然而，我國的土地與勞動成本高昂，使出口貿易已難以與其他國家進行價格競爭，必須轉型改以「品質」與「創新」來達到提升競爭力之目的。本文認為，提升品質與創新的方式除了增加研發之外，在國際行銷這塊也相當重要。一個產品再好，若能見度太低，還是無法在國際市場上與其他國家競爭，因此「提升我國產業研發能量」與「培育國際行銷人才」兩者並行可能是我國未來改善貿易條件的主要方式。

（二）全球勞動份額下降之成因

在探究全球勞動份額下降之成因方面，IMF 4 月世界經濟展望報告指出，以先進國家而言，投資相對價格的下降以及技術進步是勞動份額下降主要原因。另一方面，以 EMDE 國家而言，全球價值鏈參與是造成勞動份額下降主要因素，且全球價值鏈參與對於中階技術（middle skill）勞工的勞動份額所造成的衝擊最大。臺灣屬於 EMDE 國家，目前全球價值鏈參與程度為 67.7%，屬於高度參與，因此這部分研究結果對於我國政府應具有相當重要之啟示。

我國目前在全球價值鏈的中端（製造）擔任要角，在前端與後端也漸漸崛起。全球價值鏈的參與確實對我國帶來不少好處，透過與先進國家跨國企業的合作關係，國內廠商可以從中學習先進的知識與技術，加速國內生產力提升。然而，根據 IMF 最新研究，全球價值鏈參與對於中階技術勞工會造成衝擊，因此有必要研擬相關策略以作為因應。

我國目前勞動市場最大的問題是人力資本過剩，造成勞動市場高階勞工的供給大於需求，使得許多高階勞工轉向從事中階勞工的工作。事實上，解決這種現象的方式為創造國內產業對於高階勞工的需求，但是要如何做到？吸引外資進駐創造高階勞工就業機會是其中一個方法。台灣目前外國直接投資相較於韓國與新加坡而言敬陪末座，原因在於我國投資環境不夠透明化，通常是政治考量大於經濟考量。臺

灣若要吸引外資，首先外資政策要明確且透明，其次是行使低度行政裁量權，最後鼓勵臺商回流並創造就業。據此，若能吸引外資進駐國內，在臺灣積極參與全球價值鏈過程時，不但能享受到其帶來的好處，亦能將所付出的代價（對中階勞工的衝擊）降到最低。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 555 期，2017 年 6 月 9 日】



以全球化指標探討臺灣 經貿全球化之情形

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 許裕佳 分析師
江文基 助研究員

一、前言

全球化是一個多面向的過程，包含政治、經濟、社會、文化等面向。本文聚焦在經濟面，針對我國全球化指標趨勢變化進行分析，探討臺灣全球化參與程度。本文將先概要說明經濟全球化發展趨勢，以作為分析臺灣經貿全球化之基礎背景，其次依據經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD）全球化量化評估項目，整理分析臺灣全球化指標之趨勢變化，最後為結論。

二、經濟全球化發展趨勢概述

有關世界歷史歷經過幾次全球化，由於切入的時間點和觀點不同，各方說法不盡相同。綜合相關文獻與學者之主張，若從 19 世紀之後的全球經貿發展來看，過去 200 年人類至少經歷過二次性質不同的全球化，第一次始於 19 世紀早期，第二次則是在 20 世紀晚期。本文將 1820~1990 年的全球化發展稱為「舊全球化」，1990 年迄今的全球化稱為「新全球化」。

（一）舊全球化時代（1820~1990 年）

傳統意義上的全球化始於第一次工業革命（1820 年代），特別是蒸汽機的發明使商品的運輸成本大大降低。由於蒸汽動力的改良，商

品的運輸成本大幅下降，世界各地的人有機會購買來自遙遠地區的商品，從空間上來說，商品的生產和消費實現了地理上的切分。這個時期，各國的生產活動分工主要係按照不同產業進行，主要表現為已開發國家從事工業產品的生產，開發中國家則以從事農產品生產和採掘業的開發為主。這種產業間國際分工雖然把世界各國的經濟聯繫在一起，但經濟一體化程度仍處於較低層次。儘管國際貿易的全球化發展擴大了市場範圍，但工業主要聚集在已開發先進國家，而由於知識的傳輸成本和人員的流動成本仍然很高，已開發國家的技術創新成果大多只能留在本國，並且形成一個自我延續的產業集聚、創新和經濟成長螺旋，開發中國家的經濟成長明顯慢於已開發國家。換言之，全球化促成了世界分工，但知識的約束也造成已開發國家和開發中國家經濟發展差距擴大及貧富分化的問題。

此外，世界銀行（World Bank）、國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）和關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariff and Trade, GATT）／WTO 三大支柱是二次大戰後主要的全球性經濟組織，這三大組織的建立象徵二戰後由美國為主導的資本主義全球經濟體系的形成。也因為美國在這三大全球性經濟組織擁有特殊地位，確立了二戰後美國作為全球經濟霸主的地位。

（二）新全球化時代（1990年～迄今）

1990年代左右，資通訊科技（Information and Communication Technology, ICT）蓬勃興起，ICT傳輸技術的發展縮短了各國地緣上的距離，地球村的概念更加深化。除了ICT技術有顯著突破外，航空貨運的發達也與國際化的生產網絡相互刺激，使區域與區域之間互動更為頻繁，進一步帶動全球化進程加速。此輪全球化的主角不再是國家，而是跨國企業，其藉著全球化浪潮擴張規模，為爭取企業利潤極大化，將勞動密集型的生產環節遷至發展中國家以提高利潤，此係源於上一輪全球化所導致的南北工資差距，使企業做這種切分有利可圖。在新全球化時代，全球產業分工的範圍和內容出現變化，產業分工從「產業各部門間的分工」發展為「各產業部門內部的分工」和「以產品專業化為基礎的更精細的專業化分工」。值得注意的是，跨國企業

不僅只是將生產線移至勞動力較便宜的開發中國家以降低生產成本，為確保離岸外包部分能與留在本土部分無縫銜接，通常也將市場營銷和管理模式、專門技術一併帶過去，使得過去已開發國家勞動力對本國先進技術的獨享逐漸被打破。

另在國際經濟組織方面，GATT 烏拉圭回合談判於 1993 年 12 月達成最終協議，決定成立 WTO。WTO 於 1995 年 1 月正式成立，其對全球化的作用主要通過實施組織管理和制定規章制度體現。然需要注意的是，在全球貿易自由化推動的同時，一股區域經濟整合的勢力也相對展開，其間或有所起伏，但自 1990 年代以後，受到歐盟和北美自由貿易區（North American Free Trade Area, NAFTA）進程的刺激，以及 WTO 多邊貿易自由化進程受阻的影響，區域經濟整合的趨勢愈來愈明顯。

歸納前述說明，舊全球化和新全球化的特點與內涵可整理如表 1 所示：

表 1 舊全球化與新全球化比較

	舊全球化	新全球化
發生期間	1820~1990 年	1990 年~迄今
關鍵發明、技術突破	蒸汽機	資通訊科技、航空運輸
特色	貨品貿易的自由化 ● 商品運輸成本下降 ● 知識傳輸成本高 ● 人員流動成本高	貨品貿易、服務貿易、投資、智慧財產權在全球自由流動 ● 知識傳輸成本下降 ● 人員流動成本相對較低
主角	國家	跨國企業
國際分工	偏向「產業間分工」 生產和消費實現地理上的切分	偏向「產業內分工」 生產得切分為數十道甚至上百道的工序，分散在不同國家
競爭關係 (以球賽作比喻)	● 各國產業部門之間的競爭 ● 兩支球隊之間的競賽	● 國際競爭細分化，滲透到產業內部 ● 球員個人球技競爭
影響結果	已開發和開發中國家間貧富分化、形成南北差異	已開發和開發中國家間貧富差距縮小
全球性經濟組織/機制	World Bank、IMF、GATT	World Bank、IMF、WTO

資料來源：Richard Baldwin, 2016. *The Great Convergence: Information Technology and the New Globalization*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press；作者整理。

三、我國全球化指標趨勢變化分析

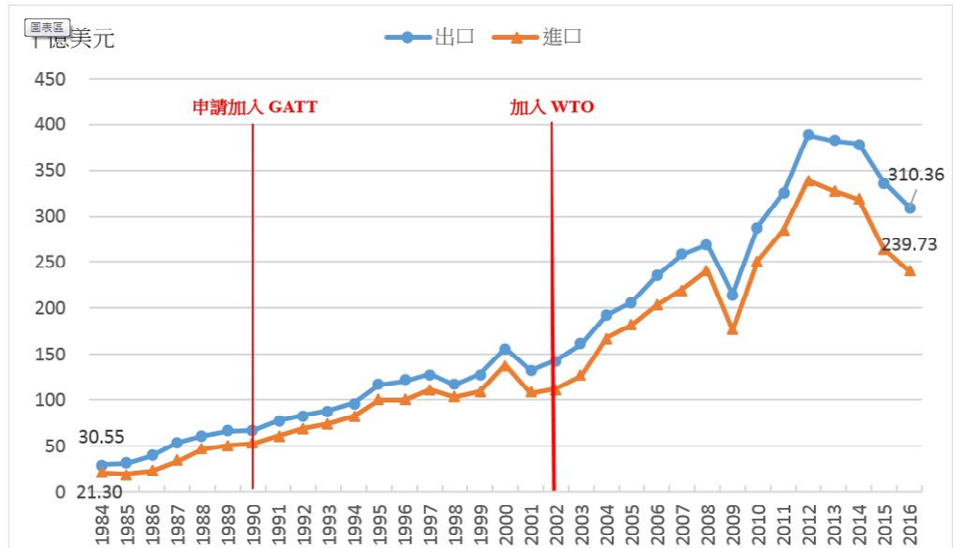
OECD 衡量經濟領域之全球化評估項目包括：貨品貿易與服務貿易、外人直接投資、證券投資流量、其他國際投資流量及全球價值鏈（global value chains, GVC）等¹。以下分析臺灣全球化指標之趨勢變化：

（一）貨品貿易金額變化趨勢

臺灣貨品貿易金額趨勢如圖 1 所示，整體來看，1984~2016 年間我國貨品進出口貿易均呈上升趨勢，兩者走勢相似，長期以來臺灣在貨品貿易維持順差，且順差金額呈擴大之勢。

在出口方面，在 1984~2000 年的前半段時期，臺灣的貨品出口貿易成長快速，每年幾乎都有兩位數成長，資料期間年複合成長率達 10.79%；加入 WTO 後，我國貿易持續蓬勃發展，然我國對外貿易深受國際景氣影響，2009 年受到金融海嘯影響，貨品出口大幅衰退，而近年則因全球需求不振、中國大陸紅色供應鏈競爭加劇，加上區域經濟整合對我國出口亦已產生影響，近五年（2012~2016 年）我國貨品出口金額持續衰退；另在進口方面，在前半段時期（1984~2000 年），臺灣的貨品進口貿易同出口一樣成長快速，資料期間年複合成長率達 12.40%；至 2001 年之後，成長速度趨緩，且臺灣貨品進口和出口的走勢具有很大的雷同性，均受全球景氣影響，在 2009 年和 2012~2016 年呈下降走勢。

¹ OECD, 2010. Measuring Globalisation: OECD Economic Globalisation Indicators 2010. OECD.



註：中央銀行統計資料庫貨品貿易資料最早可追溯至 1984 年。

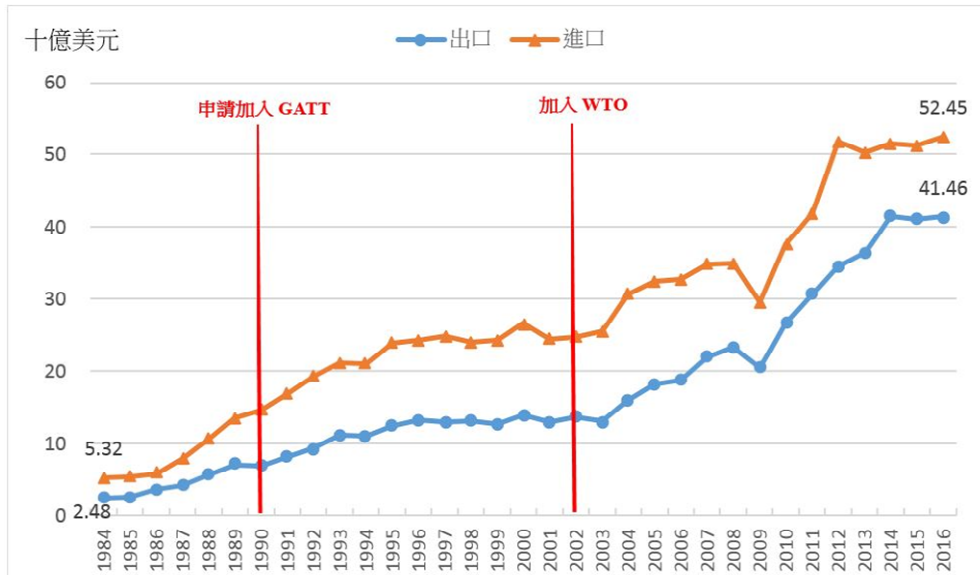
資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫 <http://www.pxweb.cbc.gov.tw/dialog/statfile9.asp>。

圖 1 臺灣貨品貿易金額變化趨勢 1984~2016 年

(二) 服務貿易金額變化趨勢

圖 2 為臺灣服務貿易金額變化趨勢，整體而言，1984~2016 年間我國服務貿易進出口金額均呈上升趨勢，且兩者走勢相近，然與貨品貿易不同的是，我國服務貿易一直呈現逆差狀態。

在出口方面，在 1984~2000 年的前半段時期，臺灣的服務貿易出口金額呈較大幅度的成長，尤其是 1990 年代中期以前。在這段時期，我國服務貿易出口金額年複合成長率達 11.42%；2001 年之後，成長相對趨緩，其中在 2009 年面臨全球金融風暴時，曾出現明顯衰退，但隔年隨即回升，不過近三年（2014~2016 年）維持平穩，成長幅度不明顯；另在進口方面，在前半段時期（1984~2000 年），臺灣的服務貿易進口也呈現快速增長，資料期間年複合成長率達 10.59%，其中亦以 1990 年代中期以前成長特別快速；2001 年之後，臺灣服務貿易進口成長速度減緩。其中值得注意的是，在 2004~2009 年及 2012~2014 年期間，由於出口增額高於進口增額，我國服務貿易逆差出現縮減趨勢。



註：中央銀行統計資料庫服務貿易資料最早可追溯至 1984 年。

資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

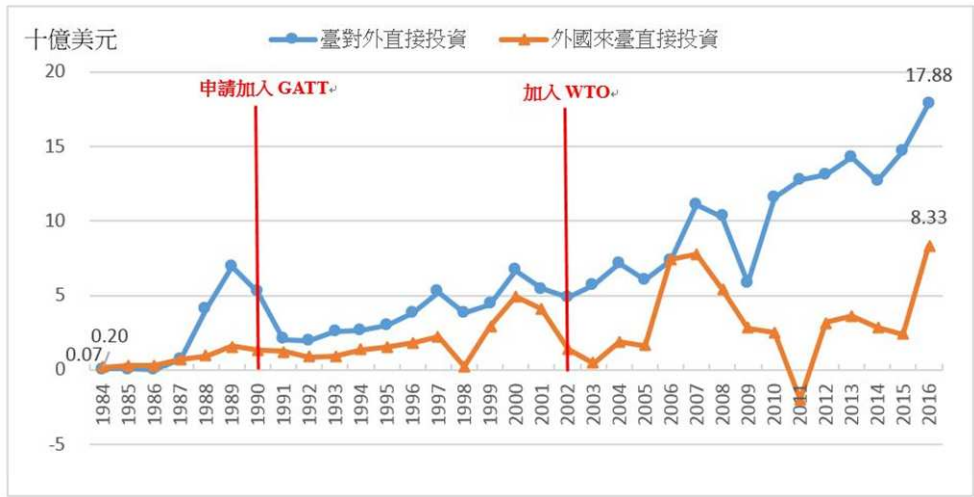
圖 2 臺灣服務貿易金額變化趨勢 1984~2016 年

(三) 外人直接投資變化趨勢

臺灣直接投資金額變化趨勢整理如圖 3 所示，「直接投資」指的是投資者對於企業具有持久性利益之投資。圖中資料顯示，1984~2016 年間我國對外直接投資金額呈上升趨勢；外國來臺直接投資金額則大致呈上升趨勢，但波動變化較大。在資料期間，除 1984~1987 年及 2006 年外，臺灣的直接投資多呈現淨流出的現象，且淨流出有擴大之勢。

在我國對外直接投資方面，在 1984~2000 年的前半段時期，大約自 1987 年開始臺灣對外投資大幅增加，促使臺商對外投資增加之主要原因包括：臺幣對美元匯率大幅上升、國內投資環境的改變、企業本身發展需求等。此外，1990 年以後，臺灣開放國內廠商到中國大陸投資，使臺灣對中國大陸的投資金額大量增加；2001 年以來，由於國際產業分工及廠商生產布局考量等因素，我國廠商積極參與國際分工並向外投資；另在外國來臺直接投資方面，在前半段時期（1984~2000 年），大約也是從 1987 年開始有較明顯增加，到 2000 年時創下

這段時期外資投資金額的最大值；2001 年之後，除了少數幾年外國來臺投資金額有增加外，臺灣似乎面臨吸引外人投資的困境，在 2001～2005 年間及 2007～2011 年間均呈現明顯下降，探究其原因，政府官僚、我國對外商與陸資投資限制多、許多法規不合時宜且未與國際接軌、政黨對立影響法案的推動、洽簽 FTA 和參與區域經濟整合腳步遲緩、兩岸關係的惡化等，皆可能影響外商來臺投資之意願。



註：中央銀行統計資料庫資料外人直接投資最早可追溯至 1984 年。
資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

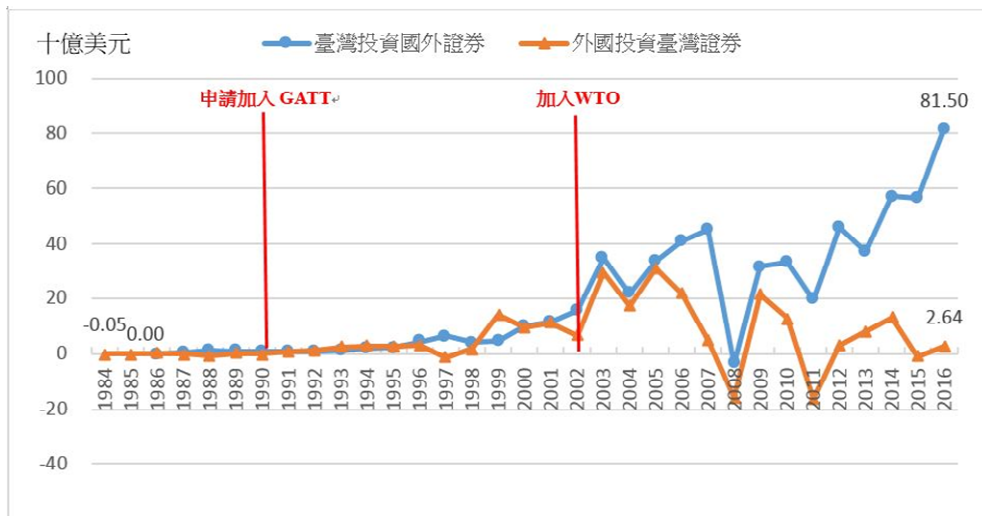
圖 3 臺灣直接投資金額變化趨勢 1984～2016 年

(四) 證券投資金額變化趨勢

圖 4 為臺灣證券投資金額變化趨勢，「證券投資」包括股權證券與債權證券投資。依據圖中資料所示，1984～2016 年間我國投資國外證券金額大致呈上升趨勢；外國對臺灣證券投資金額則呈現先上升後下降的趨勢。在資料期間，除 1986 年、1991～1995 年及 1999 年外，臺灣的證券投資多呈現淨流出的現象，且近年淨流出有擴大之趨勢。

在我國投資國外證券方面，在 1984～2000 年的前半段時期，呈現小幅度增加趨勢；2001 年以降，我國投資國外證券受國際經濟情勢影響，投資金額波動大，在 2008 年和 2011 年時曾明顯下滑，2013 年至今則穩定成長；另在外國投資臺灣證券方面，在前半段時期（1984

～2000 年）大致呈現逐年小幅度增加，其中 1997 年外資呈現流出的現象，係因受亞洲金融風暴影響，國際資金自亞洲大幅流出，臺灣也受波及所致；2001 年之後，外資投資臺灣證券受國際景氣及國內政局影響，投資金額波動起伏較大，以 2001 到 2005 年的變化來看，外資看好臺灣股市前景，投資金額持續增加，但在 2008 年全球金融危機和 2011 年歐債危機時，外資則有流出的跡象。



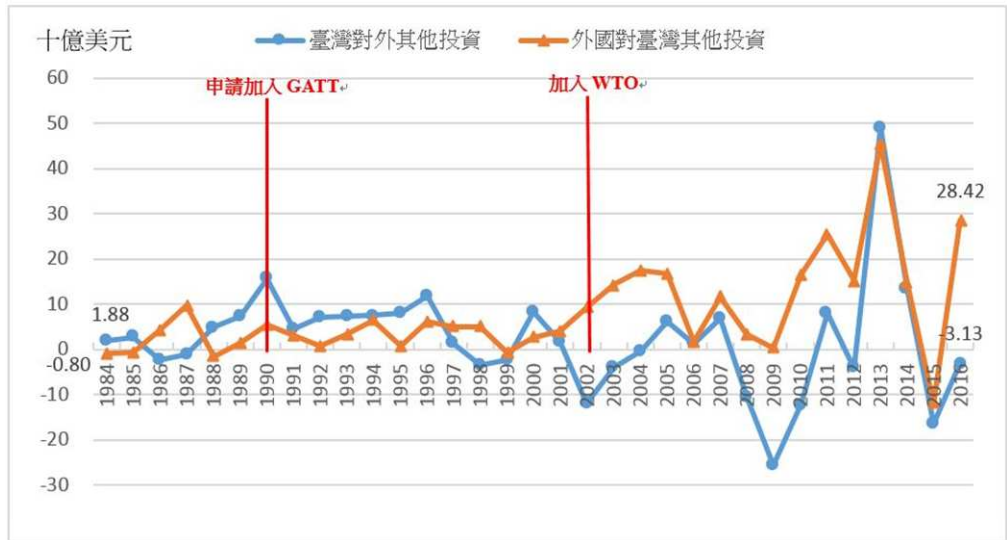
註：中央銀行統計資料庫證券投資資料最早可追溯至 1984 年。

資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

圖 4 臺灣證券投資金額變化趨勢 1984～2016 年

（五）其他投資金額變化趨勢

圖 5 為臺灣其他投資金額變化趨勢，「其他投資」包括貿易信用、貸（借）款、現金與存款及其他應收應付款項。圖中資料顯示，1984～2016 年間我國對外其他投資金額各年波動變化大，整體略呈下降趨勢；外國對臺其他投資金額則大致呈上升趨勢，但各年波動變化也很大。在資料期間，臺灣的其他投資在 2000 年前大多呈現淨流出的現象，2001 年之後則除 2013 年之外，皆為淨流入。



註：中央銀行統計資料庫其他投資資料最早可追溯至 1984 年。

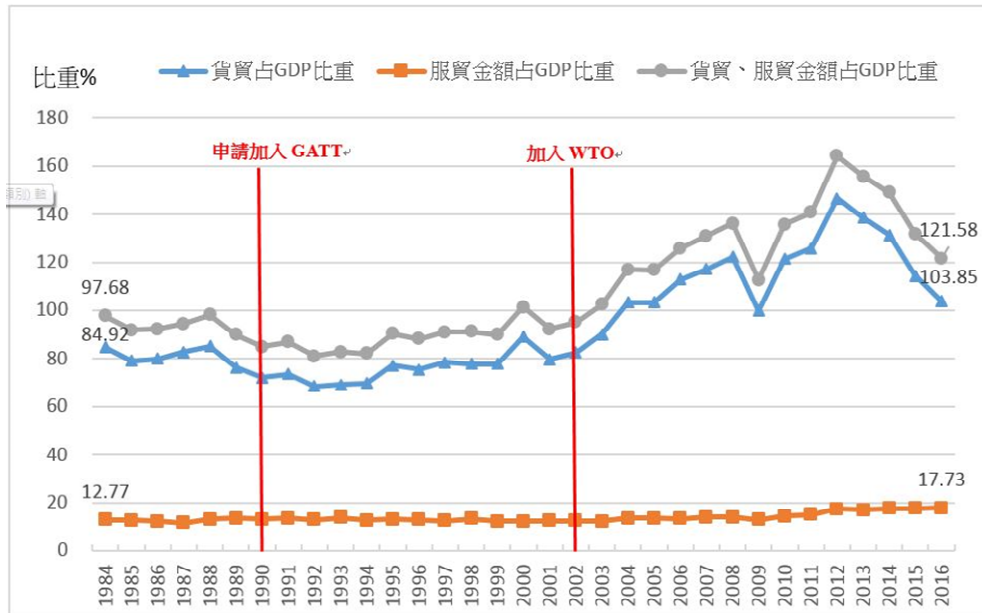
資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

圖 5 臺灣其他投資金額變化趨勢 1984~2016 年

(六) 貨品貿易、服務貿易金額占 GDP 比重

一國對外貨品貿易和服務貿易金額占其 GDP 比重，可以反應出該國貿易開放程度或是融入全球經濟之程度，通常經濟規模小或人口少的國家，此比重較高。圖 6 為臺灣貨貿、服貿金額占 GDP 比重趨勢，整體而言，1984~2016 年間我國貨品貿易和服務貿易 GDP 占比介於 81.16%~164.05%，大致呈上升趨勢，在 2012 年時達到最高 164.05%，惟近五年（2012~2016 年）比重出現持續下降情況。

參照《2010 年 OECD 經濟全球化指標》(OECD Economic Globalisation Indicators 2010)中，OECD 成員國貨貿、服貿金額占 GDP 之比重，2007 年 OECD 30 個成員國平均占比約為 96.5%。我國 2007 年占比為 131.1%，高於 OECD 成員國平均占比。而 OECD 個別國家該比重最高的為盧森堡，達 327%，比重較低的則是美國（29%）和日本（33%）。



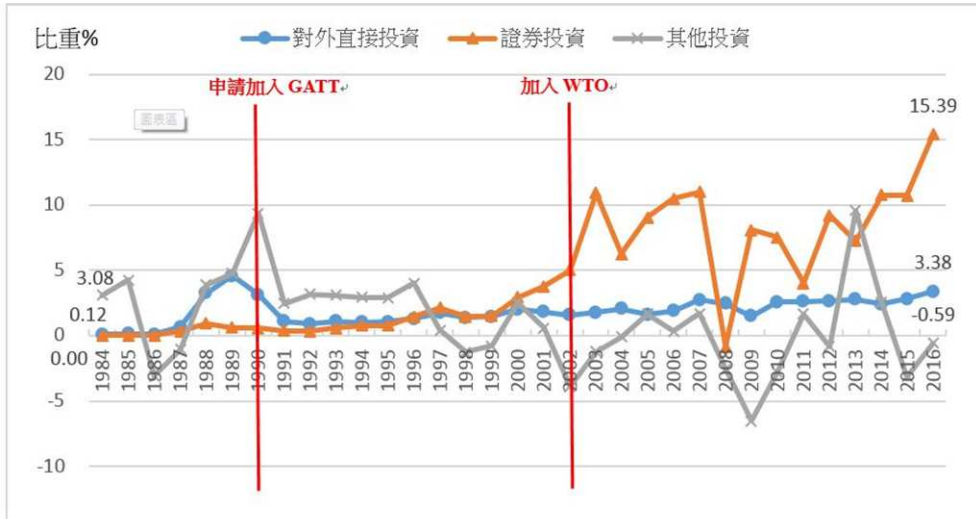
註：中央銀行統計資料庫貨質、服貿資料最早可追溯至 1984 年。

資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

圖 6 臺灣貨品貿易、服務貿易金額占 GDP 比重趨勢 1984~2016 年

(七) 直接投資、證券投資與其他投資占 GDP 比重

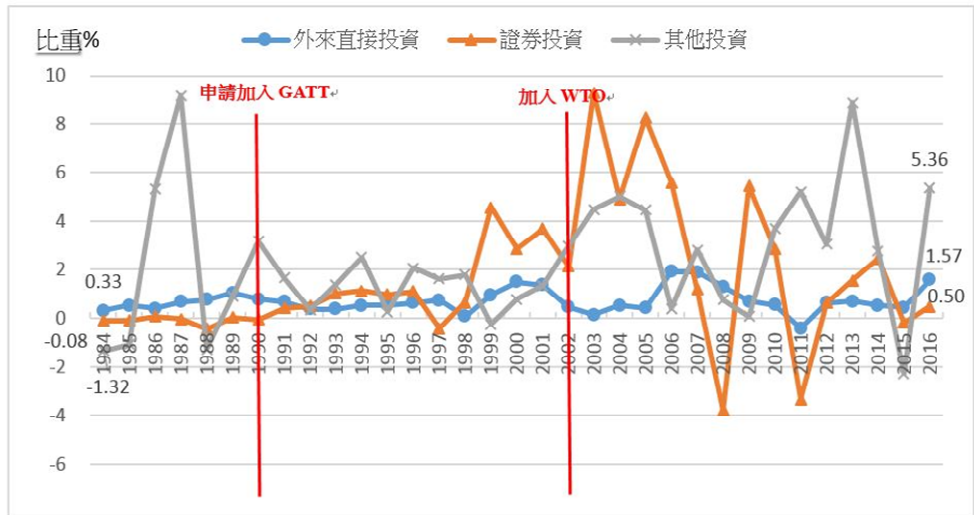
圖 7 為臺灣對外直接投資、證券投資與其他投資占 GDP 比重趨勢。承上述，資金的流動程度是衡量全球化的重要指標。以我國對外直接投資來說，其占 GDP 比重自 1992 年後便穩定成長，顯示我國對外直接投資與全球化程度之間的關係密切。值得注意的是，臺灣對外證券投資在 2000 年之後，除了 2008 年的金融風暴以及 2011 年的歐債危機之外，其占 GDP 比重呈現上升趨勢，此現象隱含我國證券投資亦邁向全球化。惟對外其他投資部分，我國尚未有明顯全球化現象產生。



註：中央銀行統計資料庫資料最早可追溯至 1984 年。
資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

圖 7 臺灣對外直接投資、證券投資與其他投資占 GDP 比重 1984~2016 年

圖 8 則為外國對臺直接投資、證券投資與其他投資占 GDP 比重趨勢。以外來投資來說，其占 GDP 比重越高，表示我國投資環境越好，容易吸引外資進駐，資金流動程度增加，全球化程度亦隨之提升。整體而言，我國外來直接投資皆低於 2%，且變動幅度不大，表示我國投資環境不易吸引外資進駐，值得未來進一步關注。至於外來證券投資，在 2000 年之後呈現下滑趨勢，尤其是在近二（2015~2016）年，占 GDP 比重甚至低於外來直接投資，因此若以全球化的角度而言，我國外來證券投資有倒退的現象。



資料來源：作者整理自中央銀行統計資料庫。

圖 8 外國對臺灣直接投資、證券投資與其他投資占 GDP 比重 1984~2016 年

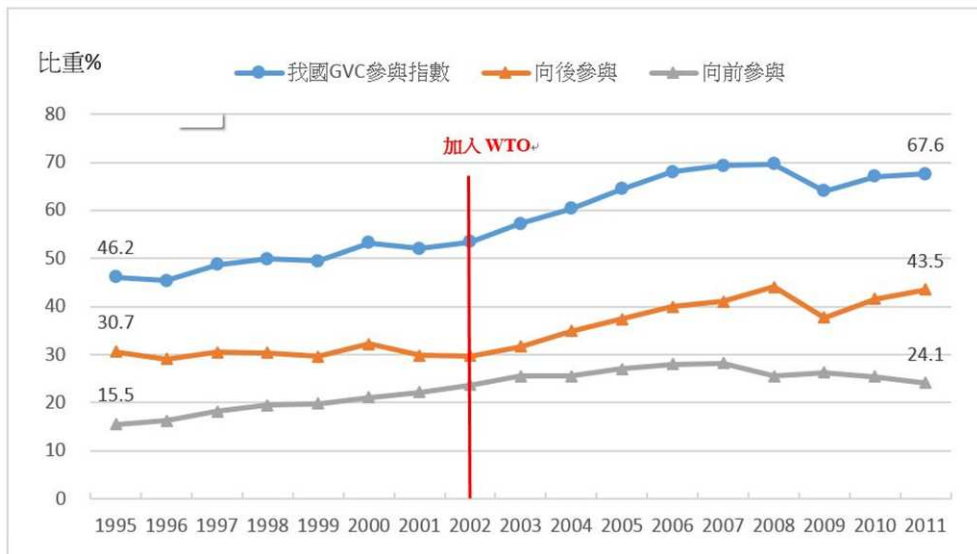
(八) 全球價值鏈 (GVC) 參與率

圖 9 為我國 GVC 參與指數變化趨勢，整體來說，1995~2011 年間我國 GVC 參與指數呈現上升趨勢，由 1995 年 46.2% 提升至 2011 年 67.6%，資料期間增加 21.5 個百分點。我國 GVC 參與率提高，顯示我國融入 GVC 程度提高，我國產業與全球生產連結越趨緊密。其中，在「向後參與」方面，1995~2011 年間我國出口中來自其他國家附加價值比重大致呈現上升趨勢，尤其在 2002 年臺灣加入 WTO 後，所占比重穩健提升；另在「向前參與」方面，1995~2011 年間我國附加價值占他國出口比重大致呈現先上升後下降趨勢，在 2007 年達到最高 28.3% 後，隨後出現下降。

在此要思考的是，GVC 參與程度這麼高對我國究竟有何意涵？在全球價值鏈中，上游（研發）與下游（銷售）部分所創造的附加價值最高，中游製造部分的附加價值最低。由臺灣的 GVC 參與率結構變化可發現，臺灣向後參與指數遠高於向前參與指數，原因在於我國屬缺乏天然資源經濟體，故進口原物料與中間財比重高，我國出口貿易與上游進口來源國有密切的關聯性。屏除原物料不談，我國向後參與程度高隱含一件事情值得留意，即向後參與程度高可能表示國內對

上游中間財供應國的依賴程度很高，也反映出我國處於低價代工的困境（如蘋果手機代工），假若日後中間財供應國轉移給其他國家進行代工生產，對我國產業可能產生一定程度的衝擊，須謹慎看待。

另一方面，向前參與指數較高的國家通常具備高技術水準或擁有豐富天然資源，臺灣是小國加上缺乏天然資源，但向前參與指數有提高趨勢，反映出臺灣在 GVC 參與上有朝技術升級方向調整的趨勢。



註：1. OECD TiVA 資料庫資料最早可追溯至 1995 年，最新為 2011 年。2. GVC 參與指數，由「海外附加價值占我國出口比重」和「我國附加價值占他國出口比重」相加而得，前者代表我國在 GVC 扮演買方的程度，顯示與上游供給國的關聯情形，亦稱「向後參與指數」；後者則代表我國在 GVC 中扮演賣方的程度，顯示與下游生產國的關聯情形，亦稱「向前參與指數」。

資料來源：作者整理自 OECD - WTO Trade in Value Added (TiVA) 資料庫。

圖 9 臺灣全球價值鏈參與指數 1995~2011 年

四、結論

本文以貿易、對外投資和外來投資分別衡量及觀察我國全球化程度。首先，貿易占 GDP 比重是衡量一國開放程度及全球化之重要指標。整體來說，我國自 1980 年代至今，貨品貿易占 GDP 比重呈現上升趨勢，該比重在近年甚至超過 100%，顯示我國目前貨品貿易的全球化程度相當高。另外，我國服務貿易金額與其 GDP 占比亦呈增加之勢，但全球化程度（以 GDP 占比而論）不若貨品貿易高。另一方

面，以附加價值統計觀察我國貿易概況，亦顯示我國參與全球價值鏈程度持續提高。其次，在對外投資方面，我國對外直接投資和對外證券投資金額除了受金融風暴等國際事件影響外，大致呈現成長趨勢，表示我國資金與其他國家之間具有流動性，存在全球化之現象。以全球化程度而言，我國對外證券投資全球化程度大於對外直接投資。最後，我國外來投資（無論是外來直接投資、外來證券投資或外來其他投資）則沒有全球化現象，其他國家的資金在我國的流動性相對較低，顯示我國投資環境沒有足夠誘因吸引外資來臺投資，而此亦為我國在推進全球化過程中的障礙。基此，若欲進一步提升臺灣全球化程度，我國政府相關單位應思考如何打造良好投資環境，吸引外資來臺。

此外，我國如此高的 GVC 參與程度之意涵值得思索。進一步言之，我國 GVC 參與程度雖高，但可能是處於供應鏈中下游，亦即代工製造生產，且沒有投入行銷階段，所獲得的貿易利益並不高²，容易被其他新興與開發中國家（如印度與中國大陸）取代。據此，面對未來其他新興國家參與全球供應鏈程度可能愈來愈高，我國產業勢必得強迫轉型升級，以因應全球供應鏈結構改變之壓力。未來政府可透過相關政策（如提供產業研發補助、促進產學合作）調整我國在整個供應鏈中的地位，提供具核心技術的中間財給國外利用生產，積極向供應鏈前端參與，增加臺灣的不可取代性，俾能獲取更大之貿易利益。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 559 期，2017 年 7 月 7 日】

² 依 Montalbano, P., S. Nenci, and C. Pietrobelli (2014), "International Linkages, Value Added Trade and LAC Firms' Productivity," The ETSG Sixteenth Annual Conference Paper. 之定義，GVC 地位指數（position index）為 GVC 向前與向後參與關聯度的相對比值，反映一國在參與 GVC 活動中的地位以及所獲取的「淨附加價值（net value-added）」，其數值超過 1（小於 1）表示在供應鏈上游（下游），獲取的貿易利益較大（小）。我國歷年貿易地位指數皆小於 1，表示在供應鏈下游，且所獲之貿易利益不大。



2017 年 G20 領袖峰會期間主要大國互動關係變化及其意涵之研析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 葉長城 助研究員

一、前言

二十國集團（The Group of Twenty, G20）係當前國際間針對金融與經濟議題之主要論壇。由於其參與成員國與地區占全球經濟產值超過五分之四，涵蓋世界貿易四分之三與世界人口的三分之二，故其重要性近年來已超越七大工業國組織（Group of Seven, G7）。鑒於歷年 G20 領袖峰會期間，國際間不僅關注其討論議題與動向，針對會議召開期間主要大國互動關係變化及其衍生之意涵或影響，亦廣受全球矚目。爰此，本文主要針對美、中、日、德、俄五大國，在 2017 年 7 月 7、8 日於德國漢堡舉行之第 12 屆 G20 領袖峰會期間的互動關係變化及其衍生意涵與影響進行深入剖析，並歸納具體研究結論與政策建議，以供國內各界之研究參考。

二、2017 年 G20 領袖峰會期間主要大國互動關係變化分析

歷次 G20 領袖峰會中，由主要大國領袖會談與互動間所牽引出的大國關係動向，長期以來均係 G20 領袖峰會召開期間國際特別關注的焦點。以目前的國際局勢來看，美、中、日、德、俄這五大國間的關係動向殊值探討，茲具體分述 G20 領袖峰會前各主要雙邊關係情勢與 G20 領袖峰會期間各國領袖雙邊會談討論重點如下：

（一）美、中關係

G20 領袖峰會前情勢：在 2017 年 G20 領袖峰會期間，美、中關係的重點係在兩國領導人美國總統川普（Donald J. Trump）與中國大陸國家主席習近平的第二次「川習會」。自川普政府上任以來，如何縮減美國對中國大陸約達 3,659 億美元的鉅額貿易逆差，¹以及解決北韓核武與導彈危機一直是兩國領袖與國際間關注的重大議題。首先，在貿易上，自 2017 年 4 月，美中兩國領袖於美國佛羅里達州的海湖莊園召開首次「川習會」後，中方為因應美方要求改善其對中鉅額貿易逆差的壓力，提出了包括允許美國牛肉和天然氣進口的「百日行動計畫」，美方也因此非常期待中方後續能有更具體的作為及實質進展。不過在 G20 領袖峰會之前，中方仍未對美方關切的解決中國大陸鋼鐵產能過剩以及開放資訊科技與金融領域等議題，做出具體回應。其次，在北韓問題上，川普於 2017 年 7 月 5 日 G20 領袖峰會前，亦曾抱怨中國大陸與北韓雙方貿易在 2017 年第一季反而仍成長 40%，藉此指責中方對北韓的制裁，並未發生實質效果。

第二次「川習會」討論重點：首先，美國總統川普在 G20 會議期間，再次提到美中雙邊貿易不平衡問題，並強調該議題係「非常大的問題」，希望未來雙方能在貿易上多做些促進雙邊「公平和互惠」的努力。²為此，雙方也約定在本次 G20 德國漢堡領袖峰會結束後，於 2017 年 7 月 19 日進行美中間首輪的全面經濟對話。

其次，在解決北韓核武與導彈危機方面，美國川普政府一直認為中國大陸在解決北韓發展核武與頻頻試射導彈造成區域緊張的問題上，長期未能發揮其應有的影響力，並採取具體有效的作為，從而使北韓核武問題越來越難以解決。因此，美方不斷透過各種方式對中國大陸施壓，包括在韓國部署反導彈的「終端高空區域防禦系統」

¹ 根據 ITC Trade Map 的統計約占美國 2016 年對外貨品貿易逆差總金額的 45.94%。

² 「美中經濟對話不歡而散是全球警訊」，《聯合報》，2017 年 7 月 24 日，第 A2 版；「川習會定 19 日經濟對話，中為何讓利於美？」，《大紀元》，2017 年 7 月 11 日，<http://www.epochtimes.com/b5/17/7/10/n9375170.htm>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

(Terminal High Altitude Area defense, THAAD, 或簡稱「薩德系統」)、宣布對臺軍售、執行美軍在南海自由航行任務、制裁與北韓交易的中方企業與個人及涉嫌為北韓洗錢的中方銀行等諸多作為，希望中國大陸在北韓議題上可與美國合作。³對此，中國大陸國家主席習近平在 G20 領袖峰會外的中美雙邊會談中表示，北韓問題仍可以透過對話協商解決，但中方也重申其反對美國在韓國部署薩德系統的立場。⁴

(二) 美、日／韓關係

G20 領袖峰會前情勢：美、日、韓領袖在 G20 領袖峰會前透過雙邊會談就北韓問題凝聚共識。韓國總統文在寅於 2017 年 6 月底訪美，並同意與美國及日本合作對北韓施加「最大壓力」，但仍主張在「條件合適時」維持對話管道。美國總統川普於 2017 年 7 月 3 日 G20 領袖峰會前進一步致電日本首相安倍晉三，表示將與韓國總統文在寅合作，在 G20 領袖峰會上聯合向北韓加強施壓，以解決北韓問題。日本首相安倍呼籲以加強施壓取代直接對話，並肯定川普政府制裁被指控為北韓洗錢的中國大陸丹東銀行及相關個人之決定。

美、日、韓三國領袖 G20 領袖峰會會面討論重點：美、日、韓三國領袖在本次 G20 德國漢堡領袖峰會的討論焦點，係就如何積極解決北韓問題達成共同決議與聲明。特別是為因應北韓於 2017 年 7 月 4 日再度試射洲際範圍之彈道飛彈，爭取聯合國安理會通過新制裁。

(三) 中、日關係

G20 領袖峰會前情勢：近年來由於中、日在東海區域主權爭議升

³ 「中美關係未降溫，川習承諾繼續合作」，《大紀元》，2017 年 7 月 9 日，<http://www.epochtimes.com.tw/n218519/%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E9%97%9C%E4%BF%82%E6%9C%AA%E9%99%8D%E6%BA%AB---%E5%B7%9D%E7%BF%92%E6%89%BF%E8%AB%BE%E7%B9%BC%E7%BA%8C%E5%90%88%E4%BD%9C.html> (最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日)；「放任北韓川普批中，川習二會尷尬」，《聯合報》，2017 年 7 月 6 日，第 A8 版。

⁴ 「G20 川習會，習近平：中國將參加美主導環太平洋軍演」，《自由時報》，2017 年 7 月 9 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2125894> (最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日)。

高，致使雙方關係趨冷，惟自 2016 年開始，日方不斷向中方釋出希望改善雙方關係的善意。2016 年 9 月，中國大陸國家主席習近平與日本首相安倍晉三在 G20 杭州領袖峰會期間，曾舉行「習安會」。2017 年 4 月，中、日雙方亦曾舉行副外長級會議，日方在該次副外長級會議中特別希望就解決北韓核武及導彈試射問題，尋求中方的合作，並為 2017 年 G20 德國漢堡領袖峰會期間，中日雙方領袖會談鋪路。⁵

第五次「習安會」討論重點：2017 年 G20 漢堡領袖峰會期間，中日雙方再次進行雙邊高層的「習安會」對談，交談主要重點涉及中日歷史、臺灣議題之兩國關係政治基礎、北韓、東海主權爭議，以及中日經貿關係合作等重大議題。

首先，在涉及歷史、臺灣問題之兩國關係政治基礎方面，中國大陸國家主席習近平雖表示同意與日本加強對話繼續改善兩國關係，但為牽制自蔡英文政府就任後，交流日益密切的臺日關係，習近平特別強調「維護好政治基礎是中日關係健康發展的前提。邦交正常化以來，中日雙方先後達成 4 個政治文件和 4 點原則共識，就妥善處理歷史、臺灣等問題確立了原則。在這些涉及兩國關係政治基礎的重大問題上，不能打任何折扣，更不能有一絲倒退」。⁶對此，日本首相安倍晉三一方面表明其同意基於中日建交「聯合聲明」與中日「和平友好條約」繼續推進改善關係，構築安定的兩國關係，另一方面卻也提出「臺灣海峽的和平與安定對區域、世界都非常重要，期待當事者間透過對話和平解決」的立場。基本上，日本在於德國進行的第五次「習安會」上首次提及對兩岸關係走向應以對話和平解決的期待，不僅意在回應中方對臺日關係的關切，也反映日方對近來中方海空軍繞臺及突破「第一島鏈」遠訓頻率增加的現象感到憂心。

其次，在北韓問題上，儘管日本希望中國大陸能夠進一步發揮建

⁵ 「中日會議，聚焦北韓搗彈」，《經濟日報》，2017 年 4 月 4 日，第 A9 版。

⁶ 「習近平會見日本首相安倍晉三」，《中國大陸外交部官網》，2017 年 7 月 8 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxt/xjpzxt01_690022/zxxx_690024/t1476410.shtml（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

設性的作用，加強對北韓施壓，但習近平僅回應中方同意合作加強對北韓的壓力，並確認推動朝鮮半島無核化係雙方共同目標，但同時表示中方仍將遵守聯合國安理會的決議，反對向北韓實施單獨制裁，並強調持續對話的重要性。

再者，在東海主權爭議上，安倍首相提出希望中國大陸改善其在東海的行動規則，減少彼此在東海上的衝突。對此，習近平表示中國大陸的行動主要目的係維持東海區域的和平與安定。不過，即使中日雙方在北韓與東海主權議題上，仍停留在各說各話的階段，但兩國領袖在本次會談中都同意將努力爭取實施 2008 年中日達成合作開發東海油氣田的協議，並開始運用兩國國防部門間建立的緊急聯絡機制，防止雙方未來海、空衝突的擴大。

最後，在中日經貿關係合作課題方面，相對於過去四次「習安會」，中方對本次在德國漢堡舉行的雙邊會談，顯得更為重視與態度積極。主要原因還是由於日本首相安倍晉三在 2017 年 6 月於日本經濟新聞社主辦的「第 23 屆國際交流會議『亞洲的未來』」上，首次公開表示日本願意在一定前提下與中國大陸就其所倡議的「一帶一路」計畫（即「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」）進行合作。在安倍政府一改過去對中方「一帶一路」倡議的保留態度，表明願意主動參與後，中方基於希望借重日方世界第三大經濟體的實力與推動國際經濟合作的經驗，加速「一帶一路」倡議落實的情況下，也於 G20 德國漢堡領袖峰會前後開始釋放出有意改善雙邊關係的訊號。⁷

（四）美、德關係

G20 領袖峰會前情勢：德國係歐盟成員國與歐盟最大經濟體，在對外關係上採行與歐盟一致之對外政策，長期以來與歐盟其他國家及美國關係密切。2017 年 3 月，德國總理梅克爾（Angela Merkel）曾首

⁷ 「習近平與安倍德國舉行第五次習安會」，《美國之音中文網》，2017 年 7 月 10 日，<https://www.voacantonese.com/a/leaders-of-china-and-japan-held-talks-at-g20-20170709/3935517.html>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）；蔡佩芳，「習安會上的臺灣」，《聯合報》，2017 年 7 月 15 日，第 A14 版。

次赴美訪問新上任的美國總統川普，而兩人在 G20 德國漢堡領袖峰會前即先進行通話，並就包括氣候變遷、婦女創業融資倡議、貿易與全球鋼鐵產能過剩等廣泛議題交換意見。

美、德領袖會面討論重點：根據美、德兩國領袖在 G20 德國漢堡領袖峰會前的公開發言顯示，德方與美方在貿易、氣候變遷議題與鋼鐵產能過剩議題上有較大的分歧。

首先，在貿易與鋼鐵產能過剩議題方面，德國總理梅克爾於本次 G20 德國漢堡領袖峰會召開前曾公開表示，貿易保護主義和孤立主義並不能解決全球問題，此一發言雖未明指美國川普政府，但川普政府向來標榜「美國優先」，不斷強調保護美國產業及工人利益，力推「公平貿易」、製造業回流與可能對大量進口鋼、鋁產品，以國家安全為由施以懲罰性關稅及進口配額限制等保護政策，美、德之間立場對立鮮明。

其次，在氣候變遷議題方面，相對於美國川普總統質疑氣候變遷議題的真實性，並欲重振美國化石能源、礦業與鋼鐵業等高排碳產業的發展，德國總理梅克爾於任內不僅力推能源轉型經濟，提高再生能源比重，並且曾於德國國會公開表示其「相信氣候變遷是人類面臨的最大挑戰之一，是一項生存的挑戰」。而在 G20 德國漢堡領袖峰會前她亦曾公開提及，雖不期望能在 G20 領袖峰會上輕鬆談判氣候變遷問題，但德方意見明顯與美方差異甚大，對此她將誠實以對，並持續與美方進行溝通。⁸

當然，除了上述重大議題的討論外，本次 G20 德國漢堡領袖峰會美、德雙方亦就國際間其他重要議題進行討論，包括共同外交與安全政策等優先議題，如落實防止東烏克蘭衝突情勢升高的 2015 年「新明斯克協定」（Minsk II）、降低卡達與其他海灣阿拉伯國家的衝突

⁸ 「G20 開幕前，川普、梅克爾先密會」，《聯合報》，2017 年 7 月 5 日，<https://udn.com/news/story/6809/2564309>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

與朝鮮半島無核化議題等。⁹

(五) 中、德關係

G20 領袖峰會前情勢：中國大陸自 1972 年與德國建交以來，雙邊關係除 1989 年因中共在天安門事件採血腥鎮壓，引發國際間的制裁，而曾一度受到衝擊外，自 1993 年德國政府加強以中國大陸作為其亞洲戰略的重點經營國家後，兩國關係進展迅速。2002 年中國大陸首次超越日本，成為德國在亞洲的最大貿易夥伴。2010 年 7 月，中、德雙方發表《關於全面推進戰略夥伴關係的聯合公報》，並同意建立政府磋商機制。2014 年 3 月中、德關係更進一步提升為「全方位戰略夥伴關係」。在 2017 年 G20 德國漢堡領袖峰會召開前，中國大陸總理李克強已三度訪問德國，而中國大陸國家主席習近平更趕在 G20 領袖峰會前第二次赴德國進行國是訪問，反映兩國合作關係日趨密切。

10

中、德領袖會面討論重點：在本次 G20 領袖峰會前，中國大陸國家主席習近平與德國總理梅克爾主要就全球政經秩序的穩定、中歐關係的深化，以及中、德產業與經貿合作議題，進行廣泛的意見交流。

首先，在全球政經秩序的穩定、中歐關係的深化上，習近平提出「當前世界格局正處在一個大調整大變革時期，不穩定不確定性增多。面對變局，最根本的是把握世界多極化、經濟全球化發展的必然趨勢，抓住各國人民對和平與發展的共同訴求，走合作共贏道路。基於，中、德是世界第二和第四大經濟體，也是歐亞大陸兩支具有重要影響力的穩定性力量。加強中、德全方位戰略合作符合兩國根本利益，有助於引領中歐關係發展，為世界注入更多穩定性和可預期的積極因素」。

⁹ Office of the Press Secretary, The White House, "Readout of President Donald J. Trump's Meeting with Chancellor Angela Merkel of Germany" July 06, 2017, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/07/06/readout-president-donald-j-trump-meeting-chancellor-angela-merkel> (accessed on December 7, 2017).

¹⁰ 「中國（大陸）同德國的關係」，《中國大陸駐德意志聯邦共和國大使館官網》，2017 年 3 月 30 日，<http://www.china-botschaft.de/chn/zdgy/zdgygk/>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

對此，德國總理梅克爾則回應德中關係發展前景看好，同時呼應中方看法，認為「在當前複雜多變的國際形勢下，德、中兩國應攜手推動世界經濟成長，並密切在聯合國、G20等多邊架構內合作，就重大國際和地區熱點問題、國際發展合作溝通協調，共同維護世界和平、穩定與繁榮」。¹¹整體而言，中、德在以彼此作為世界政治秩序、自由貿易發展與因應氣候變遷主要穩定力量等議題上的共同看法，頗有相互加強合作，以對抗美國川普政府之「保護主義」與反氣候變遷議題立場的意味。¹²

其次，在中、德產業與經貿合作議題方面，中方主要表達「兩國企業未來將加強在『中國製造 2025』與德國『工業 4.0』對接合作，釋放兩國製造業優勢與互聯網結合的巨大創新潛力。鼓勵兩國企業在『一帶一路』架構內開展更多務實合作，加強在老工業基地轉型改造方面經驗交流，深化在科技、外太空、海洋、極地、網路、航空航太、金融等領域合作」。德方對此則表示「願與中方在『一帶一路』架構下加強經貿、互聯互通合作，密切雙邊教育、文化、足球、青年與友好城市等交流」。此外，針對歐盟與中方之投資協定談判議題，德方亦表達支持推進之意，並在未來願繼續為深化歐、中合作關係作出努力。雙方最後也藉此在包括航太、智慧製造、工業互聯網、數位化、協力廠商市場，以及大熊貓合作研究等領域，簽署多項雙邊合作文件。

13

¹¹ 「習近平同德國總理默克爾舉行會談，兩國領導人同意推動中德關係百尺竿頭更進一步」，《中國大陸外交部官網》，2017年7月5日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xjpzxzt01_690022/zxxx_690024/t1475621.shtml（最後瀏覽日期：2017年12月7日）。

¹² 「川普害美被孤立，中德領導全球」，《聯合報》，2017年7月5日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2151488>（最後瀏覽日期：2017年12月7日）；「習近平與梅克爾會面：希望德國發揮穩定器作用」，《聯合報》，2017年7月5日，<https://udn.com/news/story/7331/2566427>（最後瀏覽日期：2017年12月7日）。

¹³ 「習近平同德國總理默克爾舉行會談，兩國領導人同意推動中德關係百尺竿頭更進一步」，《中國大陸外交部官網》，2017年7月5日。

(六) 美、俄關係

G20 領袖峰會前情勢：美俄關係在美國歐巴馬政府（Obama Administration）時期，主要係因敘利亞內戰，俄國支持美國所反對的敘利亞阿塞德（Bashar AlASAD）政府與俄國介入烏克蘭內政，並於 2014 年 3 月，吞併國際間承認係屬烏克蘭領土之克里米亞半島（Crimean Peninsula）兩大因素而陷入低潮。針對俄國併吞克里米亞半島事件，包括美國與北約各國領導人不僅對俄國加以譴責，同時亦導致八大工業國組織其他成員決定暫時凍結俄國的會籍，並且對俄國實施制裁。惟自川普政府上任後，由於其認為過去制裁俄國的做法只是在使中俄關係更加緊密，使中國大陸在美、中、俄三角關係中得利，因此並非正確的戰略選擇。為此，美國川普總統認為，美國應該與中、俄保持建設性的關係，俾利其以「美國優先」為前提，集中心力解決國內經濟與創造就業等問題。¹⁴

美、俄領袖會面討論重點：本次 G20 德國漢堡領袖峰會期間，美、俄雙方領袖進行首次面對面會談，其所涉及的會談議題主要包括敘利亞內戰，以及俄國在川普總統競選期間干預美國大選議題等。首先，在敘利亞內戰問題方面，美、俄兩國初步對在敘利亞西南方停火的協議達成共識。儘管，美國川普政府先前在 2017 年 4 月，對使用化學武器攻擊平民的敘利亞阿塞德政府進行美國首次對敘利亞政府的軍事攻擊，但這次與俄國的協議，亦顯示美國在解決敘利亞內戰的問題上，態度已更加積極。¹⁵

¹⁴ 邱智淵，「通俄門不通俄，美俄關係再陷低潮」，《新頭殼 newtalk》，2017 年 7 月 30 日，<https://newtalk.tw/news/view/2017-07-30/93667>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）；曾復生，「美中俄峰會，同夢異床」，《中時電子報》，2017 年 7 月 8 日，<http://opinion.chinatimes.com/20170708003534-262105>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

¹⁵ 「川普怒射 59 枚戰斧飛彈，狂轟敘利亞」，《聯合晚報》，2017 年 4 月 7 日，<https://udn.com/news/story/11006/2389018>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）；「美俄總統相見歡，兩國就敘利亞停火達共識」，《自由時報》，2017 年 7 月 8 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2125020>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

其次，在有關俄國於川普總統競選期間干預美國大選議題方面，儘管事後雙方官員對外說法不一，同樣參與會談的俄國外長拉夫羅夫（Sergey Lavrov）表示在此次俄、美兩國領袖的首次會談中，俄國總統普丁（Vladimir Putin）否認有關俄國曾經干預美國總統大選的指控，且美國川普總統亦接受此一說法。惟同樣參與會談的美國國務卿提勒森（Rex Wayne Tillerson）僅提及川普總統對有關俄國介入美國大選一事，於會談期間展開「堅定強力」的談話。儘管雙方說法不同，但肯定的是，俄國總統普丁仍維持過去一貫否認干預美國大選的說法，¹⁶且不管美國川普總統是否相信，川普政府在 2017 年 8 月時仍迫於美國國會壓倒性通過對俄國的制裁案，不得不批准該項對俄國進行制裁的新法案。近期，由後續俄國對美國通過對俄新制裁措施的公開譴責反應來看，美國川普政府簽署對俄國的新制裁措施已為美、俄兩國原本可能改善的雙邊關係，帶來新的變數與挑戰。¹⁷

（七）中、俄關係

G20 領袖峰會前情勢：中、俄雙方自 1996 年即建立「戰略協作夥伴關係」，2001 年簽署《中俄睦鄰友好合作條約》，2011 年建立平等信任、相互支持、共同繁榮、世代友好的「全面戰略協作夥伴關係」。2014 年，中俄發表全面戰略協作夥伴關係新階段的聯合聲明，反映兩國關係穩定向前。2017 年 7 月 4 日，中國大陸國家主席習近平特別赴莫斯科與俄國總統普丁舉行雙邊會談。中、俄雙方展現緊密關係，並在多項國際重大議題上，表達與美國川普政府相左的立場。

¹⁸

¹⁶ 「川普、普丁初見面，大聊 2 小時，3 大會面重點」，《天下雜誌》，2017 年 7 月 8 日，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5083640>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

¹⁷ 「美簽署對俄新制裁案，川普：法案存在嚴重缺陷」，《自由時報》，2017 年 8 月 3 日，<http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/2151488>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

¹⁸ 中國大陸外交部，「中國（大陸）同俄羅斯的關係」，2017 年 8 月，http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679110/sbgx_679114/（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

中、俄領袖會面討論重點：本次 G20 德國漢堡領袖峰會期間，中、俄雙方領袖會面討論重點，主要係在如何增進雙方元首溝通的深入；穩固中、俄互信根基；加強中、俄利益緊密融合，以及推動雙方國際協作更加同步。茲具體分述雙方會談重點如下：

首先，在增加元首溝通的深入方面，中國大陸國家主席習近平與俄國總統普丁分別就各自國家發展振興和當前國際形勢面臨的機遇挑戰，進一步以如何深化雙邊關係、推進各領域合作以及重大國際問題的處理進行深入溝通，除達成一系列重要共識外，並對兩國「全面戰略協作夥伴關係」的深化作出新的戰略指導。

其次，在穩固中俄互信根基方面，兩國領導人簽署「中俄關於進一步深化全面戰略協作夥伴關係的聯合聲明」，批准《中俄睦鄰友好合作條約》新的 4 年實施綱要，對中俄關係發展作出全面規劃。

再者，在加強中俄利益緊密融合方面，兩國領袖就加強中俄發展戰略對接深入交換意見，俄方領導人表達將全力支持「一帶一路」倡議，並願與中方一同促進亞歐大陸發展繁榮；推動「一帶一路」建設與「歐亞經濟聯盟」（Eurasian Economic Union, EAEU）對接，加快推進中方與歐亞經濟聯盟經貿合作協定談判，同時積極探討北極航道合作，共同打造「冰上絲綢之路」。雙方同意深化經貿、投資、能源、航空航太等重大專案。

最後，在推動雙方國際協作更加同步方面，中、俄同意在處理大事、要事、難事時，將彼此的溝通協調和戰略合作放在優先位置。兩國元首就當前世界形勢和重大國際問題發表聯合聲明，凸顯兩國在國際變局中的穩定作用。在北韓問題上，兩國表明「反對域外勢力以應對朝鮮核導彈計劃為藉口，在東北亞地區加強軍事部署和存在」。¹⁹

¹⁹ 中國大陸外交部，「外交部長王毅談習近平主席訪問俄羅斯、德國並出席二十國集團領導人第十二次峰會」，2017 年 7 月 9 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjbj_673089/zyhd_673091/t1476466.shtml（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

三、2017 年 G20 領袖峰會期間主要大國互動關係變化之意涵與影響分析

茲根據前述「二、G20 領袖峰會期間主要大國互動關係變化分析」之結果，分別詳述其於峰會期間之雙邊互動關係變化衍生的主要意涵與影響如下：

（一）G20 領袖峰會期間美中互動關係之意涵與影響

有關本次 G20 領袖峰會期間美、中雙方領袖進行第二次「川習會」，其中值得關注的主要意涵有三：

第一，美、中雙方領袖歷經兩次「川習會」，無論在解決貿易逆差與處理北韓問題上，中方實際作為均未能使美方滿意，而 2017 年 7 月美中首輪「全面經濟對話」亦無重大成果，雙方僅表達同意以縮小雙邊貿易逆差為目標，進一步進行磋商合作。²⁰惟隨著美國川普總統在 2017 年 8 月，指示美國貿易代表啟動對中之「301 調查」。研判美、中雙方在貿易議題上，已結束自第一次「川習會」以來的蜜月期，正式進入貿易衝突可能升高的新階段。

第二，未來美方調查後，倘認為中國大陸侵害美國利益而採取報復措施，並招致中方反制，不僅可能對全球貿易有直接衝擊，臺灣產業及貿易亦可能受到負面影響。

第三，針對中國大陸在北韓問題上的立場，一般研判在不對北韓民生和人道領域造成打擊，或導致北韓政權崩潰的底線上，中方未來仍會基於維持中、美關係與朝鮮半島局勢穩定的原則，與美國合作加大對北韓的制裁壓力。²¹此點可從 2017 年 8 月，中國大陸支持聯合國通過第 2371 號對北韓制裁決議得到印證。

²⁰ 「互不相讓，對話虎頭蛇尾」，《聯合報》，2017 年 7 月 21 日，第 A2 版。

²¹ 「大陸斷油，制裁北韓？路透報導，中石油停供燃油，北韓油價大漲」，《聯合報》，2017 年 7 月 18 日，第 A9 版。

(二) G20 領袖峰會期間美日（／韓）互動關係之意涵與影響

近期由於北韓頻頻挑釁，以及美、日、韓三方於 G20 領袖峰會期間發表聯合聲明，決議採取共同行動，促成中、俄兩國支持聯合國安理會於 2017 年 8 月通過第 2371 號決議，針對進出口、勞務輸出及金融等項目加強對北韓的制裁。惟在該決議討論期間，中國大陸不斷強調除北韓應停止核試和飛彈試射外，美國和韓國亦應停止大型軍演以避免刺激北韓，此一「雙暫停」立場即在提醒美方，北韓問題演變至今，美方與韓國亦應負起相對的責任。值得注意的是，中國大陸在此次聯合國制裁北韓決議討論期間，仍拒絕納入美方有關切斷對北韓原油供應的提議，由此凸顯中國大陸在因應美方就北韓議題施壓時，仍堅守其維持北韓民生與政權不致崩潰的政策底線，並期盼在其中找到其可接受的政策平衡點。²²

(三) G20 領袖峰會期間中日互動關係之意涵與影響

對臺灣而言，中日互動關係之意涵與影響主要還是以其對臺日關係的影響最受關注。基本上，未來中日關係若持續改善，在中方欲刻意牽制臺日關係發展下，日方是否會因需參與「一帶一路」計畫，爭取其具體經濟利益，以及在北韓問題上需中方協助等因素，而在為回應中方施壓時調整臺日關係，臺灣對此應持續加以關注，並及早研擬具體因應辦法。

(四) G20 領袖峰會期間美德互動關係之意涵與影響

在本次 G20 領袖峰會期間，美、德雙方在針對貿易與氣候變遷議題上的立場分歧，增加德國與中國大陸在這些全球重大議題合作，以因應美國川普政府保護主義立場及反氣候變遷議題的誘因，而未來中國大陸對德國與歐盟的影響力可能因此進一步提升。

²² 「制裁北韓一場戲，美『中』各有盤算」，《聯合報》，2017 年 8 月 7 日，第 A11 版。

（五）G20 領袖峰會期間中德互動關係之意涵與影響

基本上中德關係過去係按「先經後政」，「由內而外」（由國內議題到全球層次議題）方式不斷深化，雙方除人權議題理念價值差距較大外，大致有其共同利益。在本次 G20 領袖峰會期間，面對與美國川普政府在貿易及氣候變遷議題上立場殊異，中、德兩國合作主導國際重大議題的態勢明顯，對臺灣未來推展對德國與歐盟關係影響，值得加以關注。

（六）G20 領袖峰會期間美俄互動關係之意涵與影響

有關近期美俄關係趨緊值得關注的主要意涵有三：

第一，對歐盟企業與能源安全的影響：美、俄關係趨緊，特別是依照美國的新制裁措施，可能使目前與俄羅斯進行能源合作的歐盟多家企業面臨處罰，並且使俄、德、法、奧地利等國間正在規劃中的「北溪 2 號線天然氣管道項目」合作案停擺。該項目計畫通過波羅的海海底管道將俄羅斯天然氣輸送到德國，然後再輸送到其他歐洲國家。美國對俄國制裁的做法可能損害歐盟企業經濟利益，並威脅歐盟的能源安全。²³

第二，對俄中關係的影響：美俄關係趨緊，將使俄國尋求與中方進一步增強合作關係，以共同應對美國川普政府的制裁。

第三，對日俄關係的影響：美日同盟關係密切，日本憂心若美、俄關係趨緊，美方可能干預日、俄互動，不利日本與俄國未來有關雙方在日本北方主權爭議領土共同開發與締結和平條約的談判。²⁴

²³ 「美、俄關係惡化殃及歐盟利益，歐盟恐成最大受害者」，《中國網》，2017 年 07 月 27 日，http://big5.china.com.cn/gate/big5/life.china.com.cn/2017-07/27/content_16447.html（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

²⁴ 「日憂美俄關係惡化」，《聯合晚報》，2017 年 4 月 7 日，<https://udn.com/news/plus/10173/2389072>（最後瀏覽日期：2017 年 12 月 7 日）。

（七）G20 領袖峰會期間中俄互動關係之意涵與影響

從近期 G20 領袖峰會期間美國與中、俄針對許多重要議題的分歧立場研判，中俄關係未來有可能因為美中在北韓問題及雙方貿易議題對立的升高，以及美國對俄國實施新制裁措施之故，加大中俄彼此進一步加強合作之誘因而持續增溫。

四、結論與政策建議

（一）結論

歷次 G20 領袖峰會中，大國領袖間的互動與會談長期以來均係 G20 領袖峰會召開期間國際特別關注的焦點。其中，美、中、日、德、俄五大國間的關係動向，尤值得深入探討。

第一，在美中關係方面，貿易逆差與北韓核武及導彈危機係雙方主要爭議焦點。美方對於中方縮減美國對其鉅額貿易逆差的議題將不斷持續施壓，鑒於兩次「川習會」與美中雙邊全面經濟對話後，中方作為仍未符合美方要求，美國川普政府近期已簽署總統備忘錄啟動對中方之「301 調查」，此一行動正式宣告雙方蜜月期的結束，並進入可能導致貿易衝突升高的新階段。至於，在北韓核武與導彈危機的解決上，中方目前雖會在穩定中美關係的情況下，加大與美國合作制裁北韓，不過中方在反對美國在韓國部署「薩德系統」；維繫北韓民生、人道與政權穩定；要求北韓與美國及韓國雙方克制，停止軍事刺激的「雙暫停」；反對單邊制裁北韓；以及堅持持續對話協商等立場則未有改變。

第二，在美日（／韓）關係方面，美、日、韓三方領袖於 G20 德國漢堡領袖峰會前透過雙邊會談就對北韓施加「最大壓力」凝聚共識。後續，美、日、韓三國領袖在本次 G20 德國漢堡領袖峰會進行三邊會談時，係將主要討論重點置於如何積極解決北韓問題，並於會後達成共同決議與聲明，促成聯合國安理會通過對北韓的新制裁。

第三，在中日關係方面，2016 年雙方關係有趨向改善的跡象，此次 G20 德國漢堡領袖峰會期間，中、日雙方進行第五次「習安會」。

中國大陸國家主席習近平與日本首相安倍晉三主要就涉及（中、日）歷史、臺灣議題之兩國關係政治基礎、北韓議題、東海主權爭議，以及雙邊經貿關係合作等重大議題進行討論。在歷史與臺灣議題上，為牽制近期臺日關係的密切發展，中方強調有關歷史、臺灣等問題涉及兩國關係政治基礎，「不能打任何折扣，更不能有一絲倒退」。對此，日方雖重申將遵守中日「聯合聲明」與中日「和平友好條約」繼續推進改善與構築雙邊關係，但也同時表示對於兩岸關係走向應以對話和平解決的期待。至於，在北韓、東海主權議題上，中、日雙方仍停留在各說各話階段，但對合作開發東海油田，以及運用雙邊緊急聯絡機制防止海空衝突擴大卻有基本的共識。在雙邊經貿合作推展上，日方正式表明願意有條件參與中方倡議之「一帶一路」計畫，對此中方亦表示希望借重日本經驗，並於本次 G20 領袖峰會前後開始釋出改善雙邊關係的意向。

第四，在美德關係方面，過去兩國關係往來密切，德國總理梅克爾亦曾於 2017 年 3 月赴美訪問，惟儘管美、德兩國領袖在 G20 領袖峰會召開前曾就氣候變遷、婦女創業融資倡議、貿易與全球鋼鐵產能過剩等廣泛議題交換意見，但雙方顯然在貿易、氣候變遷與鋼鐵產能過剩課題上有較大分歧，短期內不易獲得共識。此外，美、德雙方亦曾就包括共同外交與安全政策等優先議題進行討論，討論範圍涵蓋防止東烏克蘭衝突情勢升高、降低卡達與其他海灣國家衝突與朝鮮半島無核化等課題。

第五，在中德關係方面，中、德雙方關係自 1993 年後發展迅速，2014 年兩國關係進一步提升為「全方位戰略夥伴關係」。本次 G20 德國漢堡領袖峰會前，中國大陸國家主席習近平藉第二次赴德進行國是訪問之機，與德國總理梅克爾就全球政經秩序的穩定、中歐關係的深化，以及中、德產業與經貿合作議題進行廣泛的意見交流。整體而言，中、德在以彼此作為世界政治秩序、自由貿易發展與因應氣候變遷主要穩定力量等議題上的共同看法，頗有相互加強合作，以對抗美國川普政府之「保護主義」與反氣候變遷議題立場的意味。另外，在產業與經貿合作議題方面，中、德雙方分別提出對接之產業合作領域及計畫，德方更表示願在中方倡議之「一帶一路」架構下加強雙邊各領域

之關係與交流，並支持歐盟與中方推動雙邊投資協定之談判。

第六，在美俄關係方面，雙方關係自美國歐巴馬政府時期因敘利亞內戰與俄國介入烏克蘭內政及併吞克里米亞半島幾項因素陷入低潮。惟自美國川普總統上任後，其主張美國應該與中、俄保持建設性關係，俾利其以「美國優先」為前提，集中心力解決國內經濟與創造就業等問題，美俄關係因此出現改善的契機。為此，美、俄雙方領袖於本次 G20 德國漢堡領袖峰會期間，進行首次面對面的會談，雙方雖初步對在敘利亞西南方停火的協議達成共識，並就俄國是否在美國川普總統競選期間干預美國大選議題進行討論。但後續 2017 年 8 月，由於美國國會壓倒性通過對俄國的制裁案，迫使川普總統不得不批准該項新制裁法案，引發俄國的公開譴責，美、俄兩國原本可能改善的雙邊關係，也因此出現新的變數與挑戰。

第七，在中俄關係方面，自 1996 年中、俄建立「戰略協作夥伴關係」後，雙方關係持續穩定發展；2014 年中、俄進一步發表全面戰略協作夥伴關係新階段的聯合聲明，2017 年 G20 德國漢堡領袖峰會前，中、俄雙方特別於莫斯科舉行雙邊會談，展現雙方緊密關係，並在多項國際重大議題上，表達與美國川普政府相左的立場。本次 G20 德國漢堡領袖峰會期間，中、俄雙方領袖會面討論重點，主要係在如何增進雙方元首溝通的深入；穩固中、俄互信根基；加強中、俄利益緊密融合以及推動雙方國際協作更加同步等議題。未來一旦中美關係及美俄關係趨緊，可能加大中、俄間合作誘因，並使雙方關係持續增溫。

（二）政策建議

整體而言，本次 G20 領袖峰會期間所衍生之大國互動關係，尤以美中、中日關係走向對臺灣影響最為直接，應持續加以關注並預做研判，以及早研提具體因應做法。茲列舉相關具體政策建議如下：

1. 在因應美中貿易關係變化方面，未來美方於「301 調查」結果中，倘認為中國大陸侵害美國利益而採取報復措施，並招致中方反制，不僅可能對全球貿易有直接衝擊，包括臺灣產業及貿易均可能因此受

到負面影響，故應密切注意美中雙方經貿動向，及早研擬因應辦法。

2. 在因應中日關係變化方面，對臺日關係而言，針對中日關係未來若持續改善，在中方欲刻意牽制臺日關係發展下，日方是否會因需參與「一帶一路」計畫，爭取其具體經濟利益，以及在北韓問題上需中方協助等因素，而在為回應中方施壓時重新調整臺日關係，臺灣對此應持續加以關注，並及早研擬具體因應辦法。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 581 期，2017 年 12 月 25 日】



經貿互賴、領土爭端與軍事衝突間關聯性之探討： 以印度和中國大陸為例

國立中興大學國際政治研究所 譚偉恩 副教授

一、前言

日本和中國大陸因為釣魚台主權歸屬的問題經常產生衝突，雖然等級還未升級到武裝形式，但兩國間的貿易確實因為這些非軍事衝突受到影響。舉例來說，日本出口至中國大陸的貨品量在 2012~2013 年間因釣魚台爭端引發中國大陸消費者的反彈，而下滑逾 10%。¹相同的，日本政府也因為這起領土爭端而縮減對中國大陸的直接投資，導致 2012 年中國大陸 FDI 總額下跌。²不過，正因為兩國總體經貿互賴程度非常高，彼此都是對方排名相當靠前的貿易夥伴，雙邊貿易額在 2013 年超過美金 3,000 億，故無論島嶼主權爭端如何白熱化，均未曾讓兩國陷入武裝衝突。

上述現象促使吾人思考，國家間的貿易與國家間的衝突是否存在某種關係？對此，「貿易和平論」的支持者認為，³貿易帶來的經濟利

¹ 請參考：World Trade Organization (WTO), International Trade and Market Access Data, http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_bis_e.htm?solution=WT O&path=/Dashboards/MAPS&file=Map.wcdf&bookmarkState={%22impl%22:%22client%22,%22params%22:{%22langParam%22:%22en%22}}.

² Japan External Trade Organization (JETRO) (). 2014. Japan's Outward FDI by Country/Region (Balance of Payments Basis, Net and Flow). https://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/data/country1_e_13cy.xls.

³ 可參考：John Oneal and Bruce Russett, "The Kantian peace: The pacific benefits of democracy, interdependence, and international organizations, 1885-1992." In *Bruce*

益是國家所企求的，而使用武力解決爭端會中斷雙方的經貿往來，不僅造成經濟損失，也會產生使用武力的相關成本。此外，有學者認為，貿易可減緩愛國主義（patriotism）和軍事防禦（military defense）的主觀需求，同時在三個面向柔化國家間軍事對立之必要性：首先，貿易使得軍事征服行動變成一種無效率的資源獲取方式；其次，隨著國際貿易的額度增加，國家避免因戰爭而破壞這些經貿活動的理性也會增加；最後，伴隨貿易而來的各種交流有助於提升國家間的理解或諒解，進而促進長期關係的和平及穩定。⁴

相較之下，「貿易衝突論」的支持者否認貿易與和平之間的連結，也不認同國家間因經貿互賴所創造出的利益能夠為彼此帶來和平，並認為貿易反而是促成國家爆發武裝衝突的原因之一。例如英國曾是德國第二大貿易夥伴，法國則是德國的前五大貿易夥伴，而在第二次世界大戰爆發以前，美國也是日本最大的貿易往來對象，但這些經貿互賴的存在，並沒有為這些國家帶來和平。此外，有些「貿易衝突論」的研究者（像是美國學者 Katherine Barbieri）甚至認為，貿易只是國家為確保自身安全和追求權力最大化（power maximization）的一種手段，如果有其它方法也能達成相同目的，貿易往來就可以隨時中斷。

顯然，經貿互賴與軍事衝突的關聯性究竟如何是一個具有爭辯性的學理問題，需要更仔細的觀察和細心研究，才能提出精確度較高的解釋。為達成此一目標，本文援引 2017 年在邊界問題上再度爆發爭端的印度與中國大陸為觀察個案，⁵分析兩國從 1995~2016 年的經貿往來，進而說明對於貿易與衝突關聯性的解釋，如果忽略了國家在產業結構上的競爭或互補關係時，準確度會不足。詳言之，國與國的經貿互動側重的是一方需求的滿足和一方利益之獲取，倘若以軍事方式

Russett: Pioneer in the Scientific and Normative Study of War, Peace, and Policy (Springer International Publishing, 2015): 75-108.

⁴ Thomas Walker, "The Forgotten Prophet: Tom Paine's Cosmopolitanism and International Relations," *International Studies Quarterly*, Vol. 44, No.1 (2000): 59; Thomas Paine, *Common sense* (Broadview Press, 2004): 65 and 82.

⁵ "What's behind the India-China border stand-off?" BBC News (July 5th, 2017), available at: <http://www.bbc.com/news/world-asia-40478813>

解決領土爭端帶來的利益並沒有凌駕經貿互賴帶來的滿足感或是獲利程度時，國家沒有理由選擇發動武裝衝突或是中斷經貿活動；相反地，國家可能會選擇一邊與對方繼續貿易，一邊與對方持續爭執領土的歸屬，但將爭端程度控制在和平處理的範疇。

二、印中的領土爭端與經貿互賴

（一）爭端簡述

論及印中兩國的領土爭端，必然有相當一部分涉及歷史的回顧或考掘，惟礙於本文的重點並非印中目前邊界問題的成因或始末，故僅簡要描述如下：

1913年西姆拉會議（*Simla Convention*）上，英國、印度、中國大陸及西藏等利害當事方代表就邊界問題進行討論，但由於在西藏獨立問題無法獲得共識，導致邊界如何劃定之問題也未能解決。中國大陸最後甚至沒有批准和簽署《西姆拉協議》（*Simla Accord*），造成與當時英屬印度的邊界不明，期間長達數十年。1950年，中國大陸派遣解放軍進入西藏，讓當時已脫離英國殖民勢力的印度與剛取得政權的中國大陸共產黨關係陷入緊張，同時因為邊界領土歸屬之爭而有爆發衝突的危機。中國大陸因此開始在邊境地區持續駐守兵力，而印度也同樣在邊界地區派駐部隊，雙方持續在各自實力佔領或控管的邊界地帶進行軍事對峙，並曾於1962年爆發過近一個月的武裝衝突。時隔50多年，領土爭端看似趨緩，實則懸而未解。2017年印中兩國再次因邊界問題爆發近幾十年來該區域最大的衝突，雙方不斷在邊境週遭增派軍隊。⁶值得注意的是，有別於1962年兩國因邊界問題而爆發戰爭，2017年雙方在邊界爭端上非常理性且自我克制，儘管均有增派逾千人的軍隊集結於邊境，但最終並沒有爆發任何武裝衝突，反而在

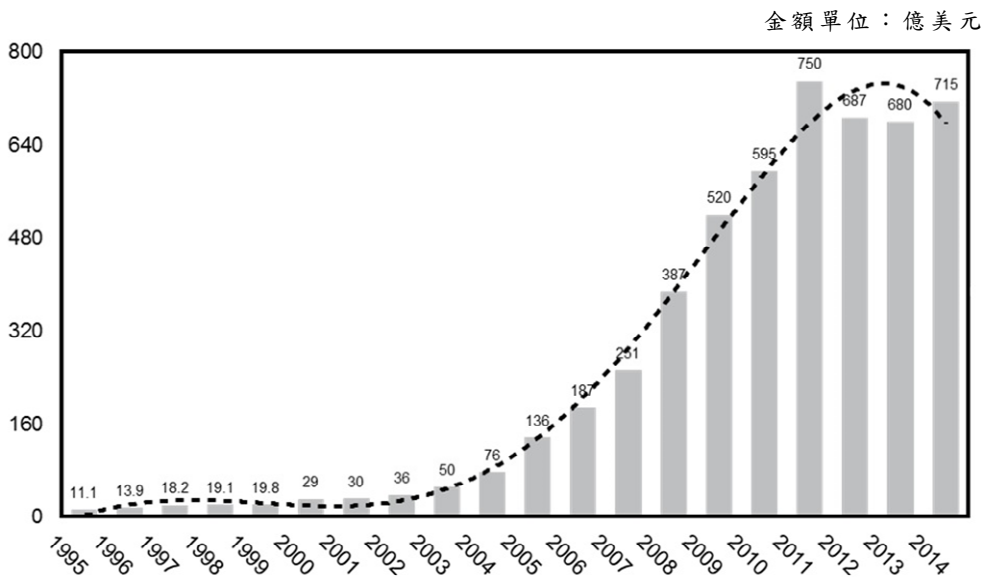
⁶ K. Krishna Rao, "The Sino-Indian Boundary Question and International Law," *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 11, No. 2 (April 1962): 375-384; Alastair Lamb, *The China-India Border* (London: Oxford University Press, 1964); Ralph Jennings, "China And India's Border Dispute Cools, but Both Sides Ready for Any New Standoff," *Forbes* (Aug. 31, 2017), available at: <http://www.forbes.com/sites/ralphjennings/2017/08/31/china-and-india-are-preparing-for-a-new-border-standoff/#e93d7254f15d>

外交溝通後，兩國決定撤離在多克蘭(Doklam)對峙地點的軍事人員。

7

(二) 經貿互賴狀況及其背後原因探討

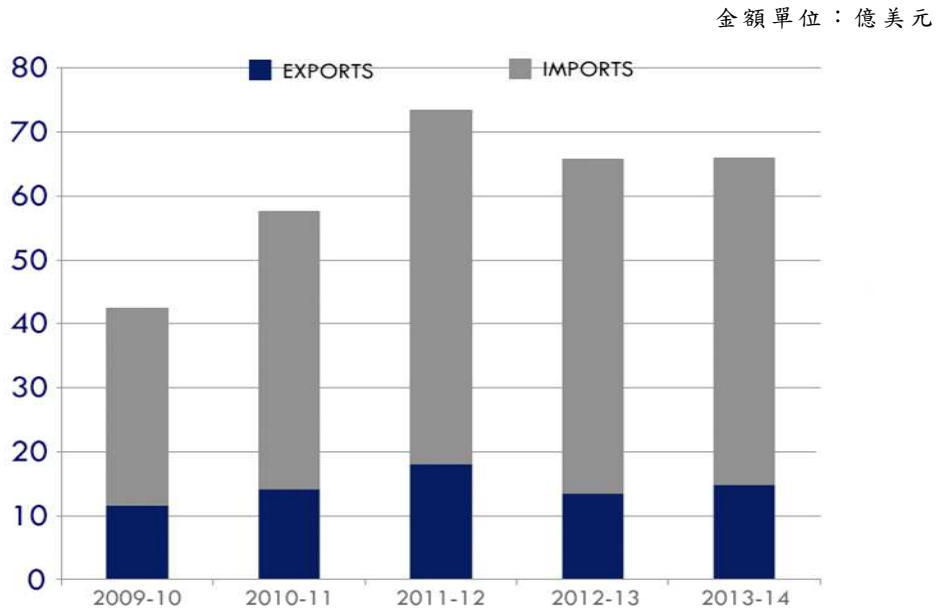
印度與中國大陸兩新興經濟體之國際貿易進出口排名平均值大約為全球第十與第七名，而雙邊近 20 年來的貿易互動，由圖 1 與圖 2 可知，係從 2005 年開始明顯呈現逐年成長之勢，並在 2008 年加速成長，到了 2011 年達到近 750 億美元的高峰。2012 年到 2014 年兩國貿易互動稍微趨緩，年度總額雖不及 2011 的高峰值，但均比 2010 年之前為高。然而，在印中兩國貿易互動持續成長或至少維持一定水準的期間，兩國邊界衝突並未獲得解決。易言之，印中的貿易往來與其領土爭端係同時並存。



資料來源：整理自 OECD database，本圖由作者自繪。

圖 1 印中 20 年 (1995~2014) 的雙邊貿易總額變化

⁷ James Griffiths, "India, China Agree to 'Expeditious Disengagement' of Doklam Border Dispute," *CNN News* (August 29, 2017), available at: <http://edition.cnn.com/2017/08/28/asia/india-china-brics-doklam/index.html>



資料來源：本圖轉引自 Tanvi Madan, “Indian Prime Minister Modi visits China,” May 13, 2015, <https://www.brookings.edu/blog/up-front/2015/05/13/indian-prime-minister-modi-visits-china/> (accessed on October 3, 2017)。

圖 2 中國大陸對印度之貨貿出口與進口金額

顯然，國家間可以同時進行貿易又維持在領土歸屬上的爭議，因此經貿互賴與領土爭端似乎彼此沒有太大的關聯性，也就是說無論「貿易和平論」或是「貿易衝突論」均無法有效解釋印中目前的情況。為說明為何傳統觀點無法解釋印中個案，並證明本文主張「貿易的實際需求及產業結構」較能解釋印中貿易往來的原因。以下考察了印中間的衝突互動與貿易互動。

2005~2014 年，印中貿易往來飛快成長，⁸但詭異的是，兩國在同一期間內因為邊界問題而產生的衝突次數並沒有因為彼此貿易上的緊密互賴而趨緩，甚至有增加的現象。⁹不過，應予強調的是，在印

⁸ Anil Gupta, “The Future of India-China Trade,” *Economic Times* (14 January 2008).

⁹ DNA, “Chinese Troops Crossed Line of Actual Control 150 Times This Year,” DNA India (23 July 2013); India Today Online, “Chinese Troops Crossed Border 478 Times in Last Two Years: Defence Ministry Tells Rajya Sabha,” *India Times* (25 April 2013); Anish Gawande and Steve George, “China and India in War of Words over Bhutan Border Dispute,” CNN (July 4, 2017), available at:

中貿易互動持續成長的同時，兩國間的貿易開始呈現出一種「失衡」（請參見圖 2）；即較有利於中國大陸，而不利於印度。因為，印度僅占中國大陸所有貿易份額中極小的一部分，完全排不進中國大陸前三大貿易夥伴（大約是第 15 名左右的排序）。¹⁰相較之下，中國大陸是印度非常重要的貿易夥伴國，在印度所有貿易份額中占了極大的比重。¹¹此外，印中各種雙邊貿易協定的簽署量從 1990 年代開始大量成長，這些協定對於兩國貿易互動的穩固扮演重要基礎。以區域貿易的角度觀之，自 2003 年起，印度是中國大陸在南亞地區貿易的最主要國家，約占了貿易額的 65%，而現在印度已經成為中國大陸在「南亞地區」排名第一的貿易夥伴。¹²可是，就算有上述這些不斷增加的雙邊貿易活動和大量的貿易協定，印中邊界的領土爭端並沒有因此趨於和緩。單單 2010 年，中國大陸軍方越過印度宣稱的邊界線就超過 200 次以上。¹³兩國間既有貿易合作又有軍事衝突的現象，無疑是對傳統貿易與和平/衝突的相關論述構成挑戰。¹⁴本文認為，印度本身的國內經濟與政治因素更能解釋何以印度與中國大陸的貿易互動沒有受到兩國長期領土爭端的影響，甚至可以在彼此欠缺制度化的解決措施前提下，繼續讓某些特定的貨品貿易不減反增。

1991 年，印度發生國際收支危機。當時，盧比（Rupee）嚴重貶值、外債規模激增，印度最後向國際貨幣基金（the International Monetary Fund, IMF）尋求援助，並開始大幅調整過去長達四十多年

<http://edition.cnn.com/2017/07/03/asia/bhutan-india-border-dispute/index.html>

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Biswajit Dhar, "Managing India-China Trade Ties," *Live Mint* (3 December 2013).

¹² Swaran Singh, "China-India Bilateral Trade: Strong Fundamentals, Bright Future," *China Perspectives*, No. 62 (Nov/Dec. 2005). Available at:<http://chinaperspectives.revues.org/2853#quotation>

¹³ Rajat Pandit & Vishwa Mohan, "China Violated Line of Actual Control 500 Times in Last Two Years," *Times of India* (17 May 2012).

¹⁴ 另有一種觀點指出，地理位置相鄰的國家在經貿往來上具有先天優勢，貿易引力模型為此論點提供統計數據上強有力之證明。可是這樣的說法也同樣無力解釋 1990 年代前，為什麼同樣領土是相鄰的印中沒有頻繁與興盛的貿易往來。顯然，印中貿易互動的興衰無法從既有的傳統研究中得到充分解釋，兩國貿易往來顯然是受到其它因素之影響。

的保守型經濟結構，轉向為一個開放型經濟體。1991年7月，總理 Narasimha Rao 與財政部長 Manmohan Singh 開始推動印度國內的經濟改革，將許多國營企業民營化、降低進口貿易關稅、改善外匯政策、開放對民間工商業的管制、積極吸引外來投資（Foreign Direct Investment, FDI）；諸如此類的政策不但刺激印度本身龐大的經濟產能，也讓許多西方跨國企業開始進駐印度，於是該國經濟在過去20年中平均每年成長7%；此外，人均GDP從1990年代的平均350美元增加到最近的1,600美元，足足成長逾4倍。¹⁵

在產業結構方面，印度的產業結構主要係以礦業、製造業、電子業等三大區塊為主。¹⁶其中製造業自1980年代後期開始有顯著的成長，此與該國經貿政策的調整有關，特別是1990年代開始解除各種管制措施，以及積極引進外國科技與資金，使得印度製造業得以升級和現代化。學者 R. Nagaraj 等人的研究指出，對外貿易和吸引外資已經成為印度國家發展策略不可或缺之一部分，甚至為確保外貿與外資的穩定成長，印度當局在許多政策上採取更為透明、法治和開放的措施。¹⁷不僅如此，接任 Rao 的總理 Atal Bihari Vajpayee 在延續對民間企業的支持政策外，更進一步鼓勵印度各種產業朝向國際市場進軍。此時，地理位置鄰近的中國大陸便成為重要且不可或缺的海外市場與合作夥伴。¹⁸事實上，印中兩國2014年之貿易額為710億美元，中國大陸

¹⁵ K. V. Ramaswamy, "Economic Reforms, Industrial Structure and Performance: The Case of Consumer Durable Goods Industry in India," in Shuji Uchikawa, ed., *Economic Reforms and Industrial Structure in India* (New Delhi, Manohar, 2001): 95-118; Jeffery Sachs, Ashutosh Varshney, and Nirupam Bajpai, eds., *India in the Era of Economic Reforms* (New Delhi: Oxford University Press, 2000): Ch 1 & 2; Kunal Sen, "Trade Policy, Equipment Investment and Growth in India," *Oxford Development Studies*, Vol. 30, No. 3 (October 2002): 317-331.

¹⁶ Sachs, et. al., eds., *ibid.* 印度在進出口之產品項目也相對固定。以前三大進口產品為例：分別是原油、電子相關產品、黃金原物料；而前三大出口品為：石油化工產品、寶石（含鑽石）類原物料、農產品。參考：Government of India (Ministry of Finance), *Economic Survey*. Available at: <http://indiabudget.nic.in/survey.asp>.

¹⁷ R. Nagaraj, *Aspects of India's Economic Growth and Reforms* (New Delhi: Academic Foundation, 2006): Ch. 6, 7 and 12; Bishwanath Golder and Anita Kumari, "Import Liberalisation and Productivity Growth in Indian Manufacturing in the 1990s," *Developing Economies*, Vol. 41, No. 4 (December 2003): 436-460.

¹⁸ Li Li, "India's Security Concept and Its China Policy in the Post-Cold War Era," *Chinese Journal of International Politics*, Vol. 2, No. 2 (Winter 2008): 229-261; Harry

成為印度第一大進口國與第四大出口國，印度對中國大陸的貿易逆差高達 400 億美元。

此種「失衡」的貿易互動當然引起印度官方注意，為減少在貿易上過度依賴中國大陸，印度曾做出一些努力，例如在 2002 年與新加坡簽訂《全面經濟合作協議》（the Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA）；接著在 2003 年又與泰國簽訂有關貨貿、服貿和投資事項之經濟合作架構協議（the Framework Agreement with the Aim to Establish a Thailand-India Free Trade Area for Trade in Goods, Services, Investment, and Economic Cooperation）；此外，還於 2009 年與東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）完成自由貿易協定之簽署。¹⁹2014 年現任總理莫迪（Narendra Modi）上任後，更加積極以各種方式強化印度與中國大陸以外的各國進行貿易，以試圖分散對中國大陸之依賴。²⁰

值得注意的是，上述這些「平衡」貿易赤字的措施僅發揮少許效果；詳言之，印度對中國大陸之貿易赤字確實在某幾個期間有所下降。舉例來說，2001～2003 年的對中貿易赤字從 10 億 8,444 萬美元變成 8 億 1,656 萬美元。²¹但從過去 15 年的整體走向觀之，印度對中國大陸的貿易赤字持續上升，而 2016～2017 年的赤字已經高達 511 億 1,039 萬美元。²²此外，根據本文觀察，過去十年間印度對中國大陸之

Harding, "The Evolution of the Strategic Triangle: China, India, and the United States," in Francine Frankel and Harry Harding, eds., *The India-China Relationship: What the United States Needs to Know* (NY: Columbia University Press, 2004): 321-350.

¹⁹ Nilanjana Kumari, "Review of Foreign Trade Policies of India," *European Journal of Business and Management*, Vol. 5, No. 9 (2013): 114-124. 東協與中國大陸的貿易額從 2001 年開始均高於印度，但在 2008 年東協與中印雙方的貿易額趨近相同，約為 60 億美元，而 2009 年東協與印度的貿易額超越其與中國大陸。

²⁰ 儘管如此，印度與中國大陸方面的互動在 2014 及 2015 年仍舊頻繁，雙方先後共簽訂了數十項協定。例如：2014 年習近平訪印時簽署了 12 項協議，2015 年 Modi 訪中時簽署了 24 項協議，範圍包括教育、技術、人才交流、和平探索外空，及直接或間接與經濟相關之項目。

²¹ 但 2003 年到 2004 年的對中貿易赤字又旋即攀升到 1,094.44 百萬美元的水準。

²² 統計資料可參考：<http://commerce.gov.in/EIDB.aspx>。

進口項目中，有幾類產品極為固定，並未因印度積極與各國建立經貿合作關係而受到影響，這些產品中最大宗為通訊設備、電腦、電子產品（參考圖 3），它們從 2001~2010 年都呈現持續增長，2010 年後則是逐年小幅增加。此現象反映出雖然印度嘗試想減緩對中國大陸的貿易依賴，但實際上對於中國大陸特定產品的進口依賴卻持續增加，意謂著印度在與中國大陸的貿易往來中居於一種「脆弱性」的位置；若失去中國大陸此一主要貿易對象，將導致印度對於特定進口產品之來源匱乏，進而衝擊印度國內特定產業。雖然通訊設備、電腦、電子產品在印度進口產品的總比例中僅占 7%，但來源過度集中，尤其是華為及中興兩大中國大陸籍公司就占逾半比重。

	Nature	Value in 2014-15 (\$ bn)	2014-15	2007-08	2001-02
Electrical machinery and equipment, electronics	Manufactured	15.46	1	1	4
Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances	Manufactured	9.17	2	2	3
Organic chemicals	Manufactured	5.88	3	3	2
Fertilizers	Manufactured	2.96	4	6	22
Iron and steel	Manufactured	2.53	5	4	20
Plastic and plastic goods	Manufactured	1.60	6	8	15
Project goods, some special uses	Manufactured	1.36	7	10	16
Goods made of iron or steel	Manufactured	1.30	8	7	27
Natural pearls, precious stones, precious metals, jewellery	Primary/ Manufactured	1.13	9	12	8
Optical, photographic, precision, medical instruments	Manufactured	1.13	10	14	10

資料來源：India Ministry of Commerce, Department of Commerce（Export Import Data）。

圖 3 中國大陸輸出印度前十大商品及貿易額

	Nature	Value in 2014-15 (\$ bn)	2014-15	2007-08	2001-02
Cotton	Primary	2.07	1	2	5
Copper and articles made of copper	Primary/Manufactured	1.74	2	4	11
Mineral fuels, oils and waxes	Manufactured	1.22	3	9	35
Organic chemicals	Manufactured	0.90	4	3	3
Salt, sulphur, stone, plastering materials, lime, cement	Primary	0.56	5	8	6
Ores, slag and ash	Primary	0.49	6	1	1
Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances	Manufactured	0.46	7	5	10
Plastic and plastic goods	Manufactured	0.35	8	7	4
Electrical machinery and equipment, electronics	Manufactured	0.25	9	14	12
Animal or vegetable fats and oils	Primary	0.25	10	17	15

資料來源：India Ministry of Commerce, Department of Commerce (Export Import Data)

圖 4 印度輸出中國大陸前十大商品及貿易額

(三) 分析

印度對中國大陸的貿易依賴並非一朝一夕所造成，而目前鉅額的貿易赤字也非兩國政府刻意促成。在此情況下，完全斷絕與中國大陸的經貿交流，對印度而言是不切實際且不可能的選項；因此，分析兩國貿易問題的重心宜聚焦在：「何種條件下，會導致既存經貿關係下的印中兩國，因一方的某一政策或行為而讓彼此走向軍事衝突或戰爭？」

本文並不質疑印中已存在相當程度經貿互動之事實，也不批判此一事實的對錯。相反地，從 1995 年以來，手邊蒐集到的統計數據清楚顯示出印中經貿往來呈現深化或擴大。因此，這個長期存在的經貿互動事實，在何種條件下，會造成雙方可能走向戰爭危機？如本文先前所述，此問題的答案無法在傳統「貿易和平論」或「貿易衝突論」的解釋中獲得釐清，但「貿易預期論」的觀點卻指引了一個新的思考方向。進一步說，已經存在貿易互動的兩國，若其中依賴方「預期」未來貿易關係會弱化或中斷，就有可能考慮使用武力解決彼此間的爭端。主張「貿易預期論」的學者認為，當依賴國對於未來的貿易環境

是正面期待（positive expectation），會傾向維繫現狀，保持和平方式與被依賴國互動，藉此穩定與持續地獲得貿易利益。此時，依賴國考量到戰爭帶來的利益低於失衡的貿易關係，或是戰爭的成本高於失衡的貿易關係；毋寧，貿易在此時發揮一種和平驅動的功能。然而，若依賴國對於未來的貿易環境是負面期待（negative expectation），認為與被依賴國的經貿互動會遭中斷，發動武裝衝突就會成為可欲之選項。因為悲觀的貿易預期會讓依賴國傾向相信，若未能獲得其所需的關鍵原物料，或是投資和出口市場時，以武裝衝突所取得之利益未必會亞於失衡的貿易關係，或是戰爭的成本未必會高於失衡的貿易關係。²³

三、結論

國家間的爭端（特別是本文聚焦的領土爭端）究竟會不會因為彼此間存在經貿互賴關係，使得以武裝衝突作為解決方法變成非理性或不可欲的選項？

在這個研究問題中，由於領土是構成主權國家的一項必要條件，因此有不少文獻認為，相鄰兩國在領土爭端未解決的前提下，彼此關係將是近乎零和賽局，衝突可能性高於合作。然而，如果「貿易和平論」的主張可信，那麼具有領土爭端的兩國不是更應該積極發展貿易關係嗎？怎麼反而會因為爭端的存在而減少或放棄相互貿易的往來呢？難道爭端當事國希望領土糾紛持續不斷，無法獲得解決？另一方面，如果經貿互賴真的脆弱到會因為相鄰兩國的邊界衝突而受到影響，那麼印度與中國大陸目前緊密的，甚至是有所失衡的貿易往來現象又要如何解釋？此外，如果「貿易衝突論」的主張屬實，那麼明明已經長期失衡的印中經貿關係，為什麼沒有為兩國帶來衝突？或是更具體地說，讓 2017 年印中兩國在邊界領土爭端上選擇以武裝衝突的方式收場？

有別於過去傳統上關於貿易與和平／衝突關係之研究，本文認為，「國內因素」才是影響國家間經貿合作與否的關鍵根源。因為事實上，

²³ Dale Copeland, *Economic Interdependence and War* (Princeton: Princeton University Press, 2015): 2.

絕大多數貿易活動的實際行為者（actors）是國家境內從事生產與消費活動的人民（和由人民組成之企業及衍生出的產業型態）。如果在解釋貿易互動時忽略了主權國家在產業結構上的競爭或互補關係，提出的解釋將是不精確與有欠周延的。更確切地說，主權國家間的經貿往來雖是國際關係（尤其是國際政治經濟學）十分重要的研究領域，但此一領域在研究上若未考慮與探究國內層次因素，將無法提出精確度較高之解釋，同時會導致研究成果的通則化或適用範圍受到限縮。誠如學者 Raymond Hicks 等人的研究所言，國內政治的若干變數提供國家決策者充分的誘因去發展對外貿易的合作關係。²⁴因此，在欠缺國內政治變數所提供的誘因時，兩國即使沒有領土爭端也未必會有貿易合作。同理，在國內政治變數能夠提供充分誘因的情況下，即便兩國的邊界衝突未獲得完全解決，雙方貿易仍可能持續成長，如 1990 年代至今的印中貿易就是如此。

本文在相當程度上成功地挑戰了傳統的「貿易和平論」和「貿易衝突論」，同時藉由參考「貿易預期論」的觀點，說明當國家內部的貿易需求與產業結構類型對於繼續與特定國家進行經貿往來呈現樂觀預期時，即便當下雙方的經貿互賴是失衡的，或是雙方之領土爭端尚未獲得解決，貿易活動還是得以延續，不會受到影響。因為維持貿易（哪怕是失衡的貿易）帶來的利益高於透過武裝衝突所能帶來的好處。2017 年印中兩國最後選擇以和平方式解決彼此因邊界問題再次產生之領土爭端，就是一個例證。根據兩國目前的經貿互賴狀況，特別是印度對於中國大陸特定貨品之進口依賴，以及雙方對維持既存貿易關係之樂觀預期，印中的領土爭端會被兩國政府理性地控制在可和平解決之範疇。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 573 期，2017 年 10 月 20 日】

²⁴ Raymond Hicks, Helen Milner and Dustin Tingley, "Trade Policy, Economic Interests, and Party Politics in a Developing Country: The Political Economy of CAFTA-DR," *International Studies Quarterly*, Vol. 58, No. 1 (March 2014): 106-117. 有關國內政治對貿易的影響，還可以參考：Helen Milner and B. Peter Rosendorff, "Trade Negotiations, Information and Domestic Politics: The Role of Domestic Groups," *Economics and Politics*, Vol. 8, No. 2 (July 1996): 145-189.

各國經貿政策與
產業發展



美國川普政府貿易政策 之展望暨韓國對其所關 注課題之應對措施

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

2017年1月20日就任美國第45任總統之川普(Donald Trump)，上任後會採行何種與眾不同之貿易政策，一時尚難分曉，但是一般預料，渠為考量美國本身之利益，必大力倡導貿易保護主義，此將相對影響以出口為導向之國家，其中包括日本、中國大陸、韓國及臺灣等。

川普在總統競選期間，所提示之貿易相關承諾及其所擬推動之政策方向，有多少能立法化，雖然尚不明朗，但是站在韓國之立場，卻非常擔憂，會對其經濟及貿易之發展，帶來相當大的衝擊，其中包括韓美自由貿易協定(Korea-US Free Trade Agreement, KORUS FTA)之重新檢討及協商、對匯率操縱國家之制裁，以及韓國長期以來，對美國呈現貿易逆差之現象等。

韓國為期川普總統上任後，所推動之貿易政策，不致對大多數國家產生貿易摩擦，除聯合主要交易國家，加強合作外，並將研擬各項不同之因應措施，以期對韓國經濟之影響，降至最低程度。

此外，韓國政府為期對貿易之憂慮，降至最低程度，除於最短期間內，重新調整對美國之貿易外交管道，並將加強推動聯繫美國資深評論(opinion)界人士，積極灌輸韓美兩國關係之重要性，以利形成共識。

二、美國川普政府貿易政策之展望

(一) 美國川普政府之貿易政策

川普就任美國總統後，新政府之貿易政策方向，引起全球重視，一般預料將在推動貿易保護主義之同時，呈現不確定性（uncertainty）之政策方向，尤其川普總統倘忠實履行競選期間所承諾之政治理念，更有部分人士擔心恐將引發類似「貿易戰爭」（trade war）之混亂局面。

1. 採行高強度之貿易保護措施

川普總統在競選過程中，所提示之施政諾言中，有多少項目將會正式「立法化」，除不透明外，亦無法預測，故在其執政初期，正確表態政策方向之前，貿易保護主義之強度，實無法定論。

(1) 就短期而言，川普總統在強調公平貿易（fair trade）之前提下，將大力推動貿易救濟，進而重新評估北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA），以及與各國所簽訂之自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）等，其中亦將包括韓美 FTA 之修正或再協商。

(2) 就中、長期而言，預估川普政府在新產業領域，將以鞏固美國企業在世界之競爭力，而採行高強度之貿易限制措施。

新政府所採行之貿易政策方向，主要將包括世界經濟之新常態（new normal）、與中國大陸之競爭、第四次產業革命之到來、對外之挑戰、創造美國本土之就業機會、擴大提昇革新產業之競爭優勢，以及排除對貿易不確定性之因素等。

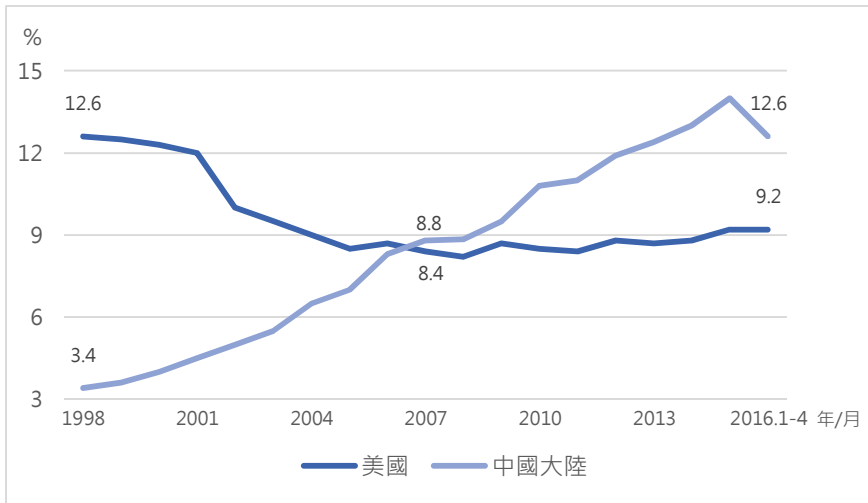
2. 影響新貿易政策之外在因素

(1) 有效因應中國大陸日益壯大之影響力

由於中國大陸之貿易及經濟，持續呈現高成長趨勢，隨著兩國間經濟關係依存度之深化，相對增加貿易摩擦，在此種情況下，美國將極力確保經濟之主導權。

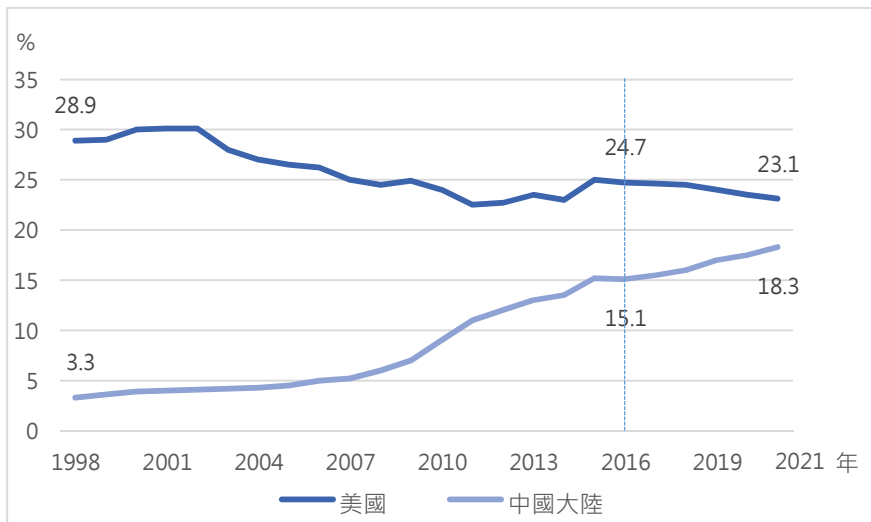
就貿易規模而言，中國大陸自 2007 年起，即超越美國，在全球國內生產毛額（GDP）之規模方面，兩國間之差距，亦在逐漸拉近。

茲將美國與中國大陸在全球貿易領域所占比重及兩國在全球 GDP 所占比重，圖示分述如次。



資料來源：IMF DOTS（以出口金額為基準）。

圖 1 美國與中國大陸在全球貿易領域所占比重



資料來源：IMF World Economic Outlook，2016 年 10 月。

圖 2 美國與中國大陸在全球 GDP 所占比重

(2) 有效因應新常態

由於世界經濟之新常態及中國大陸之持續成長，促使投資過熱，引發鋼鐵、水泥及造船等產業之設備過剩、庫存增加，相對形成供過於求之現象。

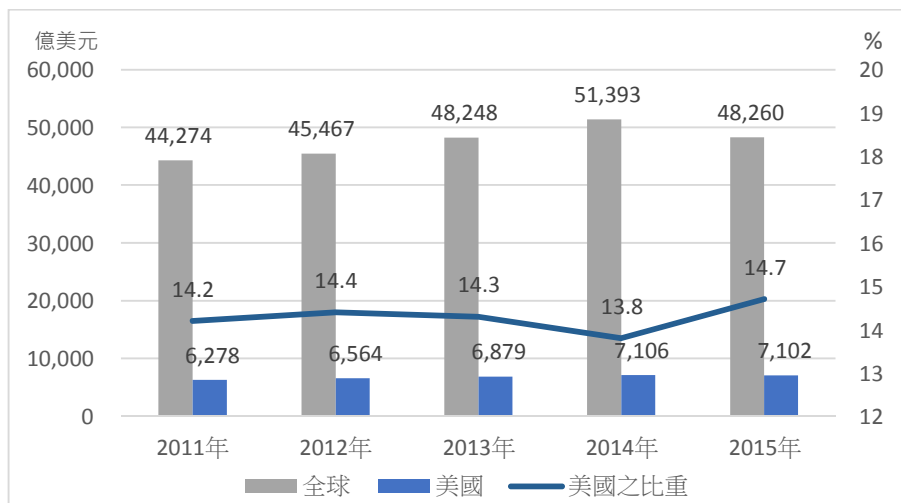
尤其中國大陸部分生產過剩之產業，以輸銷到美國市場之數量較多，因而擴大美國對中國大陸之貿易逆差，其中 2015 年之逆差金額即高達 3,700 億美元。

(3) 第四次產業革命與數位經濟之積極化

由於資訊通信技術（Information and Communication Technology, ICT）之快速發展，促使相關服務業及數位貿易之積極化，相對提高美國在此一領域爭取主導地位，乃係美國經濟成長重要課題之改革方向。

以 2015 年為基準，全球服務業之出口計達 4 兆 8 千億美元，其中美國為 7,100 億美元，市占率高達 14.7%。

茲將全球及美國服務業之出口概況及其所占比重，圖示分述如次：

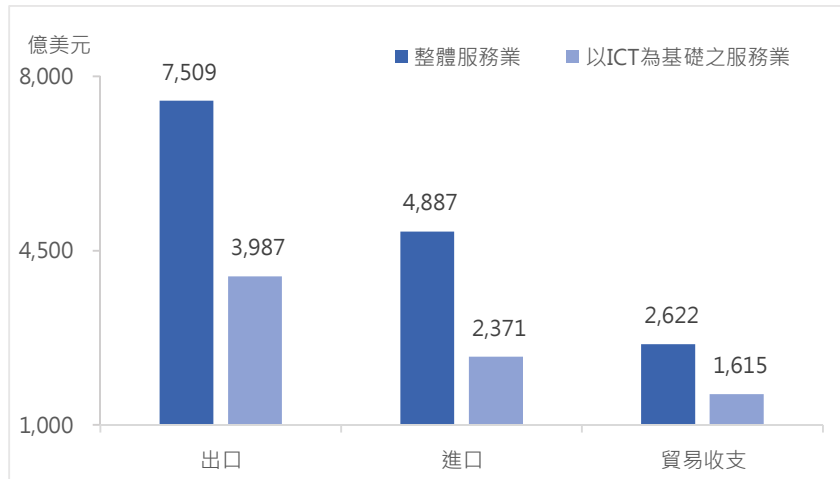


資料來源：WTO。

圖 3 全球及美國服務業出口概況表

至於美國在 ICT 基礎服務業 (Potentially ICT-Enabled) 之出口金額，約達 4 千億美元，占全球出口總值之 50%，主要項目包括保險、金融、智慧財產、電子通訊、電腦、資訊、專業諮詢及研究等。

茲將美國 ICT 基礎服務貿易圖示分述如次：



資料來源：US Bureau of Economic Analysis.

圖 4 美國 ICT 基礎服務貿易概況表

3. 影響新貿易政策之內在因素

(1) 美國製造業競爭力脆弱，就業機會衰退

美國以勞力密集為基礎之製造業，呈現競爭力低落現象，加以工廠自動化及需求轉型等因素，相對減少就業機會，乃強力主張應保護美國國內產業。

(2) 對貿易之認知產生變化

由於累積對貿易優惠不公平之分配，已列入美國此次總統大選之主要爭議問題，相對擴大對貿易及貿易協定等之否定認知，尤其在貿易協定方面，大部分之美國選民，都給予否定之評價。

(3) 競爭優勢革新企業之影響力增加

由於 ICT 相關革新企業之經濟影響力大幅擴散，為期能在全球市

場確保競爭優勢，將加速推動紓解國家間之貿易障礙，並強調新貿易政策之重要性。

4. 未來之貿易政策方向

(1) 貿易政策原則以保護貿易主義為基準

美國新政府之貿易政策，原則上以保護貿易主義為基準，但是競選期間所提示之公約，有多少項目能夠落實推動，仍會產生相當大之變數。

(2) 強調公平貿易

美國新政府以公平貿易之價值為基礎，將強力因應貿易對象國家不公平之貿易行為，並將有效推動應忠實履行所簽訂之貿易協定。

(3) 主導新貿易之規範

就中、長期而言，美國競爭優勢之產業，將積極開拓海外市場，並推動可以主導新貿易規範之貿易協定。

尤其對經濟有重要影響之服務業、資訊技術及尖端產業等，為期能擴大全球市場，將在能確立正確貿易規範之前提下，來推動貿易協定。

(二) 項目別貿易政策展望

1. 進口限制（貿易救濟措施）

(1) 為期抑制外國不公平之貿易行為，預料將加強貿易救濟措施，尤其會採行不須企業提出控訴，而逕由商務部主動進行調查，進而提高其對進口限制之強度。

美國 2015 年針對反傾銷及平衡稅之調查，計達 64 件，此係自 2001 年以來調查件數最多之一年，2016 年截至 11 月止，則達 49 件。

茲將美國近年來按國家別進行反傾銷及平衡稅調查之件數，列表分述如次：

表 1 美國近年來按國家別進行反傾銷及平衡稅調查概況表

	中國大陸	韓國	印度	巴西	土耳其	義大利	日本	全球
2015年	11	7	8	5	4	2	2	64
2016年	18	6	4	3	3	2	2	49

資料來源：美國商務部。

(2) 由於美國企業持續要求美國政府應加強推動貿易救濟措施，相對促使被控訴之外國企業難以因應，其中尤以被調查之外國中小企業，更面臨困境。

2. 監督匯率操縱

(1) 對於有意操縱匯率之貿易夥伴國家，短期內雖然尚不會採取新的立法措施，但對類似中國大陸等，貿易巨幅逆差之國家，人民幣倘持續貶值時，則仍然不排除會推動相關之應對措施。

(2) 預料川普總統執政後，很可能會指示財政部，將中國大陸指定為匯率操縱國家（currency manipulator），當匯率操縱影響美國之利益時，將採取包括提高關稅等之因應措施。

(3) 美國財政部 2016 年 4 月所公布之匯率操縱監視對象國家（Monitoring List）計有中國大陸、德國、韓國、日本及臺灣，10 月再追加瑞士¹。

3. 對中國大陸之貿易政策

(1) 川普總統上任後，預料將對中國大陸採取有效之應對措施，但是實施強硬之對策，或將引發對美國本身之利益損失，在此種情況下，美國當然亦會審慎行事。

¹ 資料來源：美國財政部 2016 年 10 月 14 日之“Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the U.S.”。

(2) 美國因中國大陸因素，對其本國企業所實施之貿易救濟，不但在件數上會增加，在規範之強度，亦會隨之擴大。

美國對中國大陸出口限制之調查，自金融危機後，雖呈減少趨勢，惟近來有逐漸增多趨勢，2016 年更對鋼鐵、汽車輪胎及化學製品等 18 項產品，進行反傾銷及平衡稅之調查。

(3) 對於中國大陸市場經濟地位(Market Economy Status, MES)之取得，因中國大陸、美國及歐盟間之意見分歧，預料川普總統執政後，將堅守反對之立場，其主要原因係美國鋼鐵、鋁料、紡織等，美國製造業及美國勞工總聯盟(American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, AFL-CIO)曾透過聲明，表態反對中國大陸所主張之市場經濟地位。

此外，美國及歐盟認為一旦認證中國大陸之市場經濟地位，將難以裁定反傾銷或調低傾銷差率。

4. 有關《跨太平洋夥伴協定》之議題

(1) 美國歐巴馬前總統在其任期內，曾試圖完成有關《跨太平洋夥伴協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP)之立法程序，惟川普總統就任後，由於渠反對 TPP，加以執政之共和黨在國會之席次占多數，在此種情況下，新政府對 TPP 之支持度，將大為降低。

(2) 川普上任後，是否會在短期內對 TPP 議題正式表明立場，目前尚無法知悉，但站在美國係 TPP 重要主導之國家，加以倘美國一旦反對或退出 TPP 時，如何面對其他 11 個 TPP 之成員國，乃係一個不能掉以輕心，審慎思考之議題。

5. 主導新貿易政策

(1) 即使美國在短期內，持續堅持貿易保護主義，但就中、長期而言，美國在積極開拓具競爭優勢，尖端科技產業之海外市場，以及主導新領域之貿易政策方面，則將持續採取堅定之立場。

尤其在第四次產業革命及數位領域正在大力興起之際，更促使美

國在服務業、IT 產業，以及數位經濟方面，不但要主導美國之國內貿易，對於海外市場之自由化及規範化，亦將提出強力之要求，其中包括將盡可能解除「跨境數據傳輸」（cross-border data flow）之障礙。

（2）由於服務產業，尤其數位傳輸服務（digitally-deliverable services）產業，對美國之出口貢獻甚大，預料對數位貿易相關之政策與規範之重要性，將大幅提升。

三、川普政府對韓國貿易之施政方向

（一）貿易政策之推動趨勢

1. 川普總統如對韓國地緣政治（geo-political）之認知度能有充分了解，預料對韓國將不會採取積極性之貿易措施，但在川普總統執政初期，一時尚無法窺其端倪。

2. 美國截至目前為止，大部分係對與美國貿易呈現逆差之國家，採取貿易保護主義，韓國有必要加以警惕，以利排除其被列為目標國家，但可以預料，美國對韓國仍將繼續實施有關反傾銷及平衡稅之措施。

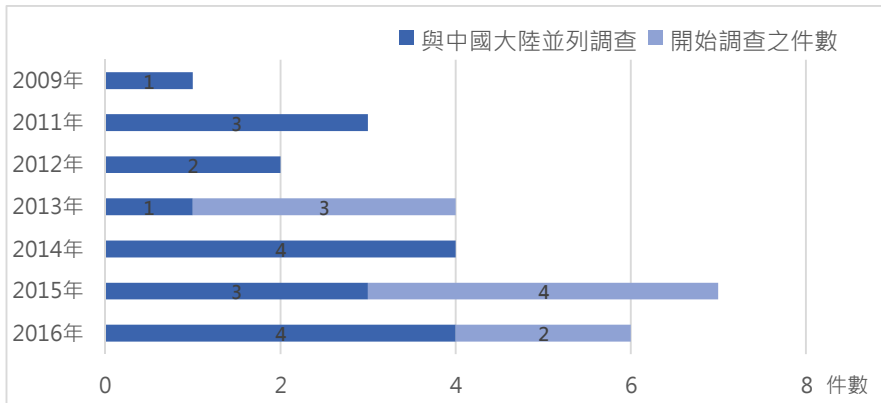
3. 川普總統在競選期間，曾言及將會重新檢討包括 NAFTA 及韓美 FTA 等貿易協定之內容，韓國對此頗為關注，企業界亦促請政府及早因應，至於對協定檢討之可能性，修正之時機及其內容等，將隨時注意觀察行事，並研擬有效之因應對策。

（二）課題別對韓國貿易政策之預測

1. 邇來美國所採行之貿易救濟措施，以中國大陸輸銷美國之產品為主，在美國市場與中國大陸處於價格競爭關係之企業，勢必形成相當大之威脅。

美國對韓國企業所採取之進口限制調查，自 2013 年起，截至 2016 年 11 月止，計達 21 件（反傾銷及平衡稅），其中 9 件與中國大陸同時被列入調查。

茲將美國自 2009 年至 2016 年 11 月止，對韓國進行反傾銷及平衡稅，進行調查之案件，分年列述如次：



資料來源：美國商務部、韓國貿易協會（K-Stat）。

圖 5 美國自 2009 年至 2016 年（11 月止），對韓國進行進口限制調查圖

（2）美國之貿易限制調查，雖然以中國大陸為目標，惟基於課徵反傾銷及平衡稅之公平原則，包括韓國等其他相關涉嫌之國家，均無法豁免。

2. 韓美 FTA 之履行

（1）川普總統上任後，極有可能要求重新研商韓美 FTA，但是韓國認為單就協定本文之內容而言，似無瑕疵，更無法預測新政府對修正協定之政策方向及其內容。

依據韓美 FTA 第 24 條第 2 項之規定，協定之修正（amendment），應由兩當事國，以書面達成協議，俟各自完成相關立法要件及程序後，以書面換文，並自雙方達成協議之日起生效²。

韓國認為即使美國新政府決定修正韓美 FTA，且至美國提出必要

² Article 24.2 Amendment: The Parties may agree, in writing, to amend this Agreement. An amendment shall enter into force after the Parties exchange written notifications certifying that they have completed their respective applicable legal requirements and procedures, on such date as the Parties may agree.

之修正草案為止，則仍需相當之時日。

(2) 川普新政府執政後，亦有可能要求忠實履行韓美 FTA，並於必要時提高其對韓國之施壓強度。

韓美 FTA 自 2012 年 3 月 15 日生效後，曾對原產地證明、醫藥品之許可與專利之連結制度等履行問題，意見相左，嗣經雙方協商始達成協議。

但對履行義務之時間點，截至目前為止，雙方仍有歧見，此將成為新政府重新檢討之議題之一。

此外，就開放法律市場而言，韓國已依據韓美 FTA 之規定，分三階段逐步開放法律市場；反之，美國方面則認為，韓國法律市場之開放，仍未能忠實履行承諾。

3. 貿易逆差與匯率制裁

(1) 美國對貿易逆差之憂慮，以及對匯率操縱之制裁，雖然以中國大陸為目標，但對韓國貿易逆差之發展趨勢，韓元與美元之匯率動向，以及韓國政府之匯率政策走向等，仍甚為關注。

依據美國財政部 2016 年 4 月及 10 月所公布之匯率報告指出，韓國已被列為匯率監視國家之名單中。

韓國在美國財政部所提示之三項監視要件中，有兩項已超出標準，其一為韓國對美國之貿易逆差已超過 200 億美元，另一為經常帳在 GDP 所占之比例，已超過 3%。

(2) 美國認為韓國之經常帳應減少順差，出口不宜過度依賴美國，且就中、長期而言，韓元仍有升值之必要。

4. 韓國對 TPP 之參與

(1) 川普執政後，有可能退出 TPP，即使不退出 TPP，亦有可能在批准 TPP 之過程中，採取拖延之戰術。

(2) 由於 TPP 本身之存在與否，目前尚不明朗，韓國宜注意其

發展趨勢，且應對美國一旦退出 TPP 之動向，預作因應。

四、韓國對其關注議題之應對措施

(一) 有效因應預作防範

1. 由於川普執政後，美國之貿易政策無法預測，故宜研擬狀況別不同之防範措施，以利因應。

2. 川普選前所言及之貿易政策，有多少程序能夠立法化，因無法預測，故在研擬各項對策時，應審慎觀察，以免混淆國內市場。

(二) 加強宣導韓美 FTA 生效滿 5 週年之成果

1. 2017 年 3 月 15 日為韓美 FTA 生效滿 5 週年，韓國有必要將韓美 FTA 5 年來，對兩國經濟發展與成長之正面效益，作有利之宣導。

2. 為期防範美國新政府在執政初期，即大力強調貿易保護主義，相對影響韓美 FTA 成為犧牲羔羊，韓國應努力推動兩國對韓美 FTA 之正確認知與肯定之成果。

3. 川普在競選期間，曾強調美國所簽訂之 FTA，影響了美國之就業機會，事實上，韓國與美國簽訂 FTA 之後，韓商進出美國，在當地從事生產，反而增加美國人民之就業機會，此亦應以實例，按業種別向美方提出正確之說明。

(三) 強調公平貿易之重要性

1. 川普執政後，將大力強調公平貿易之重要性，並將持續推動進口限制措施。

2. 限制進口之主要對象，雖然針對中國大陸，但其所推動之手段及政策，將包括韓國在內之所有相關國家，故亦應密切注意，其他被調查國家之反應及其因應措施。

(四) 加強出口相關單位及企業本身之應對能力

1. 因應美國進口限制措施，政府所擔任之角色之外，出口相關單位及民間企業，亦應配合政府之既定政策，共同努力因應。

2. 由於美國企業所提出之控訴，無法預作抑制，韓國企業事前應充分洞察美方之動向，並預先備妥美方調查所需之資料，以利提出有利之答辯與解說。

(五) 充分了解美國新產業領域之貿易規範

1. 密切觀察美國 ICT 及數位貿易等新產業領域之貿易規範，以及美國企業界之立場，俾利作為韓國應對之說明及政策參考。

2. 美國於 1980 年代，為期保護企業之利益被其他國家所侵犯，曾將保護智慧財產權列入烏拉圭回合（Uruguay Round）多邊協商議題之內，進而帶動《與貿易有關之智慧財產權協定》（Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPS）之正式成立。

五、結論

美國川普總統之當選，除讓世人跌破眼鏡外，對其走馬上任，亦充滿好奇心，尤其對川普執政後，所推動之各項經濟及貿易措施，更引發全球之關注及憂心。

韓國與臺灣不論在經濟發展及產業結構方面，頗為雷同，且均係以出口為導向之國家，貿易之發展及成長，與國計民生息息相關，亦為不可漠視之一環。

川普主掌白宮後，不論其所擬推動之貿易保護措施、對匯率操縱國家之監視、對中國大陸之貿易政策方向，以及對 TPP 退出與否等，對韓、臺兩國均有直接與間接之影響。

韓國針對川普總統上任後，預估其擬推動之各項貿易措施及其所關注課題之應對策略，似值臺灣主政當局之參考與借鏡。

資料來源

韓國產業通商資源部

韓國貿易協會

韓國貿易協會國際貿易研究院

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 539 期，2017 年 1 月 20 日】



川普政府經貿政策之 可能方向、影響及因應

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 李淳 副執行長

一、川普經貿政策之基本思維

川普（Donald Trump）當選美國總統後，臺灣及世界各國都對未來的全球經濟秩序憂慮不安，這種不安感主要來自於川普對美國經濟問題及解決方法之思維。其選舉時有關貿易及投資議題之政見，已多次強調「美國優先」並充斥單邊主義（unilateralism）之觀點，包含撤回美國會尚未批准的跨太平洋夥伴協定（Trans-Pacific Partnership, TPP）、減少貿易順差、制裁不公平貿易行為，以及指示財政部長認定中國大陸或其他國家為貨幣操縱者等，在其上任後已逐步落實，看來並非空頭支票。近日更提出公司稅法改革，導入「邊境調整稅」等政策方向，都是造成各國擔憂的根源。

不過隨著川普政府上任，各項政策逐漸出爐，其經貿政策之脈絡及架構也漸趨明朗。在外界稱之為「川普經濟學」（Trumponomics）之川普政府經濟政策下，核心目標之政治口號為「讓美國再度偉大」，其真實意涵如同美國副總統潘斯（Mike Pence）在商務部長就職典禮之發言所示，就是「工作機會、工作機會、工作機會」（jobs, jobs, jobs）¹。川普總統於 2 月首次在國會聯席會議發表演說，提及當前經濟問題，他指出，一方面來自於美國國內稅制及監管法規使得美國企

¹ 參見：<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/remarks-vice-president-swearing-ceremony-commerce-secretary-ross>

業失去競爭力；另一方面則因「不公平貿易」結構讓其他國家占盡美國便宜，造成巨大貿易逆差，二者均對美國企業及勞工帶來不利影響²。

在此政策邏輯下，環繞在創造就業機會之川普經濟學政府角色及政策推動方向，可以簡要歸納為：（1）增加在美生產產品之國內外銷售（降低逆差）；（2）美國流失於海外之工作機會要回流，以帶動就業及薪資成長。以上措施多數具有雙重效果，例如邊境調整稅一方面可降低美商在海外基地生產之經濟效益，他方面亦可增加「購買美國貨」之誘因。又如提高關稅可墊高進口零組件之成本，加速製造業回流，亦可降低貿易逆差，更能夠成為未來與對手國談判要求其降低關稅之籌碼。此外，從川普近期任命的執政團隊人選，可看出其濃厚之鷹派性格，特別是任命曾出版《致命中國：美國是如何失去其製造業基礎的》（*Death by China: How America Lost its Manufacturing Base*）一書的經濟學家納瓦羅（Peter Navarro）擔任國家貿易委員會主委，即可預見美國未來將更積極地運用貿易措施，反制他國之不公平貿易與捍衛美國本身利益。準此，本文之目的在於透過川普政府近期重要政策文件之歸納，分析川普政府可能之經貿政策方向及潛在之影響。

二、川普政府經貿政策推動重點

川普政經貿政策玲瓏滿目，不過美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）於3月2日發布〈2017貿易政策推動重點及2016年度報告〉（*2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report*），為川普政府上任後首次針對如何在貿易政策領域落實川普經濟學，提出較為清晰之闡述。具體而言，其中「2017年美國總統貿易政策推動重點」（*President's National Trade Policy Agenda for 2017*）章節中所揭示的川普政府貿易政策首要目的，在於以更自由和公平的方式對所有美國民眾擴大貿易，確保美國經濟成長、創造就業機會、促進與貿易夥伴的互惠、加強製造業基礎、保衛自身產業的能力，以

² 演講全文參見：<http://www.marketwatch.com/story/text-of-president-trumps-address-to-congress-2017-02-28>

及擴大農業與服務業出口。為實現上開目標，川普政府強調未來，將聚焦於雙邊談判。最後，美國政府不會單純僅因假設性的地緣政治利益，而忽視傷害美國之不公平貿易行為。

川普政府的進一步將政策方向歸納為四個重點，分別是，（一）確保國家主權不受貿易政策影響；（二）嚴格執行美國貿易法規；（三）使用各種工具促使他國開放市場；（四）洽簽既新又好的貿易協定，茲簡述如下。

1. 「確保國家主權不受貿易政策影響」：文件明確指出，美國加入 WTO 時已表示支持 WTO 爭端解決機制之前提，為爭端解決的認定及建議，不得增減美國或其他會員在 WTO 協定下之權利與義務；而美國國會在「（美國）加入烏拉圭回合協定法案」中亦明確表示，若 WTO 爭端解決裁決對美國不利，USTR 應就是否落實裁決、如何落實及時間點與國會相關委員會進行諮商；亦即是爭端解決裁決對於美國並不具有拘束力或有自動執行效果，亦不應與美國任何法律有所抵觸。

2. 再者，針對「嚴格執行美國貿易法規」及「使用各種工具促使他國開放市場」推動重點中，文件指出除積極利用傳統貿易救濟以確保公平貿易外，川普政府未來將積極使用美國國內法（特別是 1974 年貿易法）來維護美國利益。例如美國 1974 年貿易法第 201 條規定，若進口產品的增加為造成國內產業嚴重損害的重要因素時，授權美國總統可提出如提高關稅等防衛措施。此外，同法第 301 條授權美國貿易代表針對外國政府機構違反國際貿易協定，或以不公平、不合理、歧視性作為限制美國商業或增加負擔時，可採取適當行動。同時文件表示美國支持真正的市場競爭，但面對全球經濟的重要部門及重要市場不時受到外國政府補貼、剽竊智慧財產權、貨幣操縱、國有企業的不公平競爭行為、違反勞動法、使用脅迫勞工及許多其他不公平作為的扭曲，同時亦存在著關稅和其他非關稅障礙阻礙市場進入，影響美國商品和農產品出口。因此美國將更積極使用各種可能手段鼓勵其他國家給予美國製造商公平、互惠的市場進入機會。

3. 最後在「談判更新更好的貿易協定」此一項下，文件指出從 WTO 到 FTA，美國並未獲得貿易自由化之利益，反而使貿易逆差情況惡化，產業外移加速。其中文件特別以中國大陸加入 WTO、北美自由貿易協定（North American Free Trade Agreement, NAFTA）及美韓 FTA 為例，並指出這三個重要的自由貿易協定反而造成美國本土工作機會流失、貿易逆差擴大。因此 WTO 規則及既有 FTA 都有重新思考之必要，而未來未新的雙邊協定亦必須符合美國之利益。

三、美國可能採取之措施方向及內容分析

（一）可能優先實施優先對象

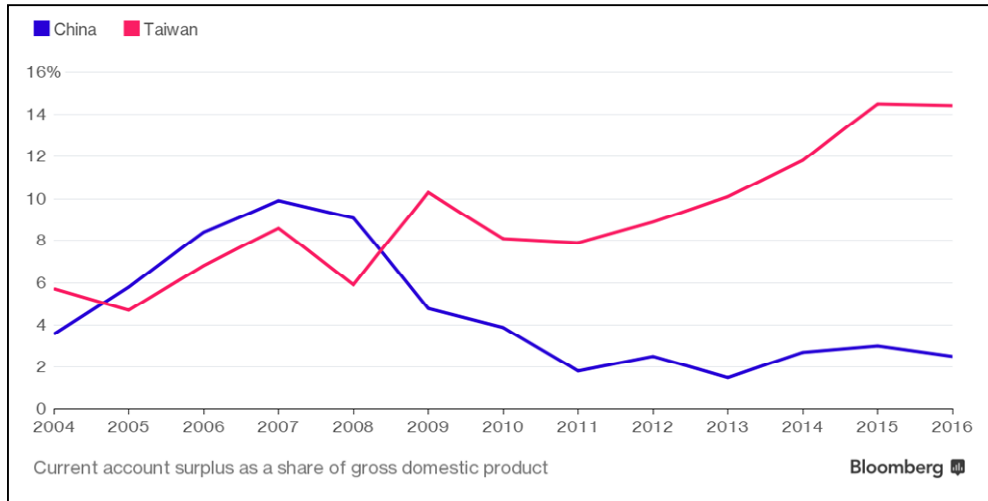
中美貿易戰的可能性隨著川普政府各項舉動及人事任命而逐漸提高。高盛銀行在 2017 年 2 月初提出之客戶建議中，便指出其研判川普政府極可能在短期內就會針對中國大陸匯率政策及不公平貿易行為提出反制措施。然而國家貿易委員會主委納瓦羅於 3 月初曾指出，美國將以貿易逆差主要來源國，特別是中國大陸、日本、德國、墨西哥及加拿大等前五大逆差來源國，作為主要優先處理不公平貿易及降低貿易障礙之對象（表 1）。

表 1 美國主要貿易逆差來源

國家	2012~2015 年美國平均進出口貿易值	
	貿易總額	貿易餘額
1. 中國大陸	5,718.58	-3,354.49
2. 日本	2,036.52	-713.38
3. 德國	1,665.27	-687.18
4. 墨西哥	5,165.49	-569.55
5. 加拿大	6,204.30	-283.58
韓國	1,086.14	-226.56
法國	764.14	-143.75
臺灣	652.11	-138.24
英國	1,079.49	-17.54

資料來源：整理自 WTA 資料庫。

事實上，我國對美之貿易順差（亦即美國之逆差）金額排名亦有前 10 名，且若考量經濟體大小，我國於 2015 年對美順差占我國 GDP 比重高達 14.6%，而中國大陸僅為 3%（圖 1），因而納瓦羅亦點名臺灣、韓國、印度、法國、印尼及馬來西亞等，亦為造成美貿易逆差之主要市場，故不能完全排除成為美國實施貿易限制措施之對象。



資料來源：彭博新聞 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-12/trump-may-have-wrong-asian-currency-in-his-crosshairs>。

圖 1 兩岸對美順差占各自 GDP 比重變化

（二）可能採取之手段

1. 擴大貿易救濟措施

有鑑於川普已多次揚言因為中國大陸或墨西哥等利用不公平貿易，把美國變成弱國，剝奪美國的工作機會，因此將祭出高關稅來懲罰中國大陸、墨西哥。同時其也表示將找出各國違反貿易協定的行為，並加以制止。倘若透過現有機制來達到此一目標，川普政府最有可能之方式則是實施更多的貿易救濟措施，包括反傾銷措施或平衡措施，對此，特別是中國大陸出口至美國的鋼鐵產品恐將首當其衝。實際上，美國於 2013 至 2015 年間，已對全球鋼鐵產品展開 74 件反傾銷調查，而依據美國國際貿易委員會（United States International Trade Commission, USITC）統計資料顯示，目前美國對中國大陸鋼鐵產品

共課徵 42 項反傾銷稅，對中國大陸產品已產生一定程度的寒蟬效應，且依資料顯示，2016 年前兩季中國大陸鋼鐵出口至美國相較於 2015 年同期出口衰退 70%。此外，墨西哥也是近來被川普政府多次具體指責的對象，特別是為了籌措搭建美墨高牆的建築經費，川普政府表示將針對墨西哥進口產品新課徵 20% 關稅；同樣地，川普政府也可能透過貿易救濟措施為手段，達到針對墨西哥等特定國家及特定產品，額外課徵 20% 關稅之效果。

2. 匯率操縱認定及效果

更受各方關注者，為川普多次論及之以貨幣貶值以獲得不公平利益之作法。美國財政部在每年 4 月和 10 月依據美國《2015 年貿易便捷化和貿易執行法》（**Trade Facilitation and Trade Enforcement Act of 2015**）之要求，向國會提交〈國際經濟與匯率政策報告〉，評估主要貿易夥伴國家的匯率政策。依據美國財政部於 2016 年 10 月發表之最新〈美國主要貿易對手國之外匯政策〉報告，「匯率操縱國」之認定標準包含以下三項要件：1. 與美貿易順差逾 200 億美元、2. 經常帳順差相對 GDP 比重逾 3%，以及 3. 政府介入外匯市場規模占 GDP 比重逾 2%。目前並無國家完全符合前述三要件，但中國大陸、日本、韓國、我國、德國及瑞士因部分符合要件，而被列入「觀察名單」³。事實上，以 2015 年金額為基礎之評估，中國大陸已符合前二者（但中國大陸 2016 年貿易順差占 GDP 比例已縮小至 2.4%），而我國除貿易順差一項尚未達標，其餘要件亦均已符合。

³ U.S. Treasury, *Foreign Exchange Policies of Major Trading Partners of the United States*, Oct. 2016.

表 2 各國符合美國「匯率操縱國」要件之程度歸納

主要貿易對手國	衡量標準 1： 對美貿易順差	衡量標準 2： 本國經常帳順差	衡量標準 3： 持續且單邊干預匯市	
	2015 年與美國 雙邊商品貿易餘額 (億美元)	2015 年經常帳 餘額相對 GDP 比 (%)	淨買入金額相 對 GDP 比 (%)	是否持續 買入外匯
中國大陸	3,657	3.1	-3.9 ²	N
德國	742	8.5	-	N
日本	686	3.3	0.0	N
墨西哥	584	-2.8	-1.8	N
韓國	283	7.7	0.2 ²	N
義大利	278	2.2	-	N
印度	232	-1.1	1.8	N
法國	176	-0.2	-	N
加拿大	149	-3.3	0.0	N
臺灣	149(53)¹	14.6	2.4²	Y
英國	15	-5.2	0.0	N
巴西	-43	-3.3	0.1	N
註：歐元區	1,302	3.2	0.0	N

註 1：依我國財政部資料，我國對美國商品貿易順差僅 53 億美元

註 2：美國財政部單方面自行估計數字

說明：加底線字代表超過美方衡量標準

資料來源：中央銀行整理自美國財政部報告 <http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=56852&ctNode=302&mp=1>

然而一旦有國家被認定 (designate) 為匯率操縱國，並不會立即引發報復等法律效果，蓋依據前述法律，若中國大陸或其他國家被認定為貨幣操縱國，則美國財政部首先必須啟動雙邊談判以尋求解決之道，若一年後認定之條件未改變，則美國總統可採取以下之懲罰性措施：拒絕提供美國海外私人投資公司 (Overseas Private Investment Corporation, OPIC) 融資、將該國排除在美國政府採購之外、加強如國際貨幣基金組織 (International Monetary Fund, IMF) 的監測，以及指示 USTR 評估是否推動啟動貿易協定之談判。在時間上，美國財政部下一次公布報告之時點為 2017 年 4 月，因此最快也要到 2018 年 4 月且雙邊協商無效時，才能進入第二階段。

雖然前述措施不至於對中國大陸或其他被認定為匯率操縱國之國家造成重大影響，但不排除美國會依據此一認定為基礎，而啟動其他貿易措施。例如操縱匯率 (刻意貶值) 可能會被解釋為一種全面性

的「出口補貼」措施，因而引發補貼調查；若認定此一補貼行為造成美國產品受害時，即可課徵平衡關稅，或啟動前述貿易法第 301 條之調查。簡言之，匯率操縱國之認定可能只是為後續一連串美國單方面貿易限制措施提供合法性基礎。

3. 課徵邊境調整稅

川普總統在選舉期間以來，其不斷揚言對生產線設在美國境外之產品，主張課徵一種以「邊境稅」為形式的懲罰性關稅。此概念進一步經前述競選政策文件闡釋方向後可知，川普所謂之「邊境稅」概念，實際上乃為「邊境調整稅」（border adjustability tax），且為美國國內公司稅制改革方案之一。

目前美國公司所得稅制，係以美國跨國企業之全球所得來源作為課稅基礎，且適用稅率為 35%，惟企業的美國境外海外所得除非用於美國境內的轉投資項目、或透過股利分配給美國境內股東，否則可暫緩（deferred）課徵 35% 所得稅。依據羅斯（Wilbur Ross）及納瓦羅的競選政策文件，以及近來與川普總統同政黨之共和黨眾議員提案，則是在修訂公司稅法時納入三種改革措施，包括調降公司稅率至 20%；其次傾向以產品消費地屬地稅制（destination-based）來課徵企業所得，取代過去以產品生產地或企業總公司所在地來作為公司所得來源之課徵判斷基礎。再者則於公司稅制中納入邊境調整概念，其係指進口至美國供銷售或使用的零件或成品，其費用將不能再自企業所得稅額中扣抵；然而相對的，美國企業出口所得則可從應稅額中扣除。

三、川普政府貿易政策之影響及對策

迄今對於如潛在之中美貿易衝突經濟影響，已有許多分析。例如摩根史坦利（Morgan Stanley）投資銀行估算，若川普政府對中國大陸課徵 45% 之關稅，而中國大陸亦以相同關稅稅率回報，則中國大陸對美出口金額將會減少 13%，GDP 成長率將下降 1.3%。高盛銀行則預估美國每提高 11% 關稅，經濟成長將減少 0.7%。

然而川普貿易政策重點更深層之衝擊，在於挑戰既有之國際經貿秩序。例如前述不自動履行 WTO 判決，以及強調嚴格執行美國貿易

法規之立場，實際上均與 WTO 基本原則及運作機制相衝突。未來若果真實實施，一方面對於 WTO 之公信力與實際功能必然有直接衝擊（例如各國開始效法拒絕執行爭端裁決），他方面亦代表「單邊制裁主義」蔓延的風險。事實上，中國大陸限制陸客來臺，或是對韓國節目祭出「限韓令」及抵制樂天產品，也都屬於潛在違反 WTO 的單邊制裁行為。若全球前二大經濟體都開始把 WTO 放一邊，只看本身利益而採取片面措施，令人擔心世界貿易秩序可能開始分崩離析，回到弱肉強食狀態。臺灣加入區域性自由協定相當困難，原本至少還可仰賴 WTO 來獲得些許緩解，若連 WTO 及其建立的全球經貿秩序都無以為繼，對臺灣及其他貿易國家，將極為不利。因而如何與 WTO 各會員合作，確保世貿秩序得以持續穩定運作，具有重要意義。

另一方面，對於臺美雙邊 FTA 之影響上，由於川普政府明確指出未來以雙邊經貿談判為重心，加上川普政府之「親臺」立場較過去更為明顯，故臺美經貿關係升級之可能性確實增加。然而臺美 FTA 並非沒有挑戰。除尚未解決的美牛、美豬及基改食品等傳統問題外，最嚴峻的挑戰，可能在於如何證明臺美 FTA 符合「美國優先、公平貿易」之原則。無論川普政府如何親臺友臺，恐怕也不能無視於這二個川普經濟學的核心概念。前述政策文件已明白表示美國不會再基於假設性的地緣政治利益而洽簽協定，同時亦指控美韓 FTA 是造成逆差擴大之原因。因而在臺灣對美貿易長期享有順差，亦被列為貨幣操縱國觀察名單之情況下，洽簽臺美 FTA 對解決貿易失衡、建立公平貿易、創造美國就業、促進美國產業發展有何貢獻及意義，恐怕將成為川普政府評估臺美 FTA 簽署與否的標準之一。我國之準備工作，亦須跳脫傳統推動方式之思維，而由川普經濟學為出發論述方向，可能更有助於掌握此一機會。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 545 期，2017 年 3 月 17 日】



近期美國川普政策經貿 政策重點分析與展望

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣 副研究員

一、前言

川普總統上任迄今，已簽署 114 項行政文書。該等行政文書範圍涉及健保、能源、邊境管制、防制犯罪、貿易金融等方面，但其中與經貿有關者，基本上均環繞「兩個消除」之概念－消除貿易赤字及消除不公平貿易障礙，作為其主張保護美國利益並提振美國經濟之政見目標。又川普總統在 5 月 19 日宣誓「2017 年 5 月 21 日至 5 月 27 日為世界貿易週」的總統公告中再次強調公平國際貿易對美國經濟成長之重要性，公平開放的市場可提升美國勞動就業機會及薪資水平；且在增加貿易的同時，亦將致力於減少貿易逆差。此外，美國政府亦將陸續檢視造成美國勞工、農民、企業在全球市場受到歧視的不公平貿易行為。

除此之外，重啟《北美自由貿易協定》(North American Free Trade Agreement, NAFTA) 一向為川普政府之重要政策。對此，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 於 7 月 17 日公布重啟 NAFTA 談判之方向與涵蓋議題文件。該文件所揭示的重談方向，有許多議題高度與跨太平洋夥伴協定 (Trans-Pacific Partnership, TPP) 涵蓋議題重疊，反映出川普政府將以 TPP 中已達成的談判成果為基礎，再強化美國認為有所不足之處的立場，並可視為川普政府未來貿易協定之示範標竿。

以上之發展對我國未來強化與美國川普政府經貿互動有重要指標意義，故本文以上述幾項近期川普政府重要經貿政策發展為題，分析其內涵及意涵。

二、美國川普政府就任後簽署之政策文書

美國總統川普（Donald Trump）自今（2017）年 1 月 20 日上任迄今，已簽署 114 項行政文書，川普總統所簽發的行政文書並非均以「行政命令」（Executive Orders）方式為之，也採用所謂「總統備忘錄」（Presidential Memoranda）或「總統公告」（Proclamations）。

倘按總統簽署行政文書之位階順序，「總統公告」最為優先，次之為「行政命令」，再次之為「總統備忘錄」。惟這三種行政文書，並非按位階順序區分法律效力。「總統公告」通常係總統對聯邦紀念日等的感想呼籲，例如美國第 16 任總統林肯（Abraham Lincoln）所公布之「解放奴隸宣言」（the Emancipation Proclamation），因此具有嚴肅的象徵意義與分量。然而「總統公告」通常直接影響對象為一般個人或私部門，此非總統於憲法所授予之固有權力，且國會亦未透過立法授予該等權力時，則「總統公告」內容不必然有法律拘束力¹，不過總統公告需刊登於聯邦公報（Federal Register），依統計川普已發布 47 項總統公告。

至於「行政命令」亦需刊登於聯邦公報，其法律性質基本上與國會通過的法律類似，總統透過行政命令通常會直接要求行政部門的成員執行新政策或者指令，且對聯邦行政部門具有法律拘束力之文件。由於行政命令有編號，可計算每一任總統發布的行政命令數目，依統計顯示，歐巴馬總統任內共簽署 277 項行政命令，每年平均簽署 35 項行政命令，但其他近幾任總統每年也約僅簽署 40 項行政命令²，目

¹ Staff of House Committee on Government Operations, 85th Congress, 1st Session, Executive Orders and Proclamations: A Study of a Use of Presidential Powers (Committee Print 1957).

² Gerhard Peters and John T. Woolley - The American Presidency Project, http://www.presidency.ucsb.edu/trump_in_action_020217.php（最後瀏覽日：2017 年 2 月 21 日）

前才 2017 年年中，觀察川普已發布了 36 項行政命令，可預期的川普總統的行政命令將超越前幾任總統的記錄。

至於「總統備忘錄」通常未予編號，且依法無須刊登於聯邦公報，總統可決定是否公布，始於歐巴馬政府開始於白宮網站公開總統備忘錄，川普總統目前也承襲此作法。不過一般認為，總統備忘錄可視為行政命令之另一種呈現型態，對於美國總統而言兩者可互換替用，美國法律並未明訂那些內容限以行政命令或總統備忘錄為之，因此美國總統簽署備忘錄時若認為其具拘束力，則與行政命令具同樣效果，迄今美國並無法理上或實際案件可具體區分兩者不同之法律效力³。川普上任以來發布 31 項總統備忘錄，其中「有關美國退出「跨太平洋夥伴協定」（TPP）」、「有關調查進口鋼材是否有損國家安全」等議題，均以此形式公布。

三、與經貿有關之川普總統政策文書方向

川普政府就任迄今簽署之 114 項行政文書中，檢視後大致有 19 項行政命令及總統備忘錄與經貿及產業較為相關，下述若干議題又於短期內可能有進一步發展且值得密切觀察者，茲簡述政策重點如下：

（一）調查重大貿易逆差國家

川普於今年 3 月 31 日簽署「有關重大貿易逆差總體報告之總統行政命令」(Presidential Executive Order Regarding the Omnibus Report on Significant Trade Deficits)。該號命令首先揭示，自由且公平的貿易對於國家經濟發展、國家安全及外交政策至甚重要。為了強化美國經濟及國家安全利益，未來必須強化與貿易夥伴間之關係，同時嚴格執行美國貿易法規、改善整體競爭及貿易條件，並確保美國製造業及國防工業的基礎能力。

其次，該號命令中強調，美國多年來在若干國際貿易協定或 WTO 中，始終未獲得應獲得之利益。據統計，美國每年的貨品貿易逆差超

³ Phillip Cooper, By Order of the President: The Use and Abuse of Executive Direct Action, 2003.

過 7,000 億美元，而 2016 年總體貿易逆差則超過 5,000 億美元。美國認為，這些長期貿易逆差問題係由於和部分貿易夥伴進行不公平且歧視的貿易關係所致，進而對美國造成經濟成長及就業問題。不公平且歧視的貿易行為將有損美國利益、不當限制美國商業關係，並使美國企業無法與外國企業進行競爭。為解決此等問題，美國相關立法單位及貿易談判代表應有權獲取有關不公平貿易行為、美國貿易逆差成因等最新完整資訊。

在未來實踐上，自本號命令公告後 90 日內，商務部長及美國貿易代表署（United States Trade Representative, USTR）應與國務卿（Secretary of State）、財政部長、國防部長、農業部長及國土安全部長，以及任何其他由商務部長及 USTR 認定為具相關專業之行政部門或機關首長進行諮商後，向總統提出一份「重大貿易逆差總體報告」。商務部在徵求各界意見後，也在 5 月中召開聽證會，預計在近期內應會向總統提出前揭報告，值得密切關注。

（二）強化貿易救濟執法

川普於今年 3 月 31 日簽署「有關加強徵收與執行反傾銷稅、平衡稅、違反貿易及關稅法之總統行政命令」。首先該號命令指出，進口商不法規避美國反傾銷稅及平衡稅之做法，使得美國企業面臨不公平競爭環境，且剝奪美國聯邦政府的合法稅收。截至 2015 年 5 月為止，美國政府仍有 23 億美元的反傾銷稅及平衡稅尚未徵收，且其中多係由於進口商在美國境內查無財產可供徵收。有鑑於此，美國未來必須採取適當措施，對於已受到反傾銷稅及平衡稅課徵之進口產品進行風險評估，以確保美國之利益。依該公告要求，美國國土安全部部長應於本號命令公布後 90 日內，徵詢財政部長、商務部長及 USTR 之意見後，提出相關計畫，依據海關暨邊境保護局評估，要求受本號命令所涵蓋之進口商應就其被課徵之反傾銷稅及平衡稅，以擔保物或其他法律措施提供擔保。因此這個計畫將如何獲得落實，由於此一公告在 3 月 31 日做出，因此具體落實計畫應該在近期內也會有新的發展。

（三）購買美國貨及僱用美國人

川普於今年 4 月 18 日簽署「有關購買美國貨及僱用美國人之總統行政命令」（**Presidential Executive Order on Buy American and Hire American**）。關於本項命令之宗旨，川普首先聲明，購買美國貨及僱用美國人為行政機關職掌之政策權限。在購買美國貨方面，為提振美國經濟及國家安全，同時刺激經濟成長、在合理工資條件下創造就業機會、強化中產階級，及支持美國製造業和國防基礎工業，行政機關必須在符合有關聯邦財政協助及聯邦採購規定下，實施擴大使用美國產製的商品、產品、材料及製成品之政策。並要求商務部長應與國務卿、貿易代表等人討論後，向總統於本項命令公告後 220 日內提出報告，且應包含強化實施「購買美國產品法」之具體建議，如國內採購偏好政策及計畫。此項政策後續實施問題，同樣需持續關注。

（四）調查進口鋼材及鋁材是否危害國家安全

川普於今年 4 月 20 日簽署「有關商務部長之總統備忘錄」（**Presidential Memorandum for the Secretary of Commerce**），要求商務部長針對進口鋼材是否有損國家安全之虞展開調查，隨後又於 4 月 27 日簽署「有關商務部長之總統備忘錄」，要求商務部長針對進口鋁材是否有損國家安全之虞展開調查。

這兩份備忘錄指出，鋼（包括國防設備獨有之特殊鋼材）、鋁、汽車、航空器、造船及半導體均為美國製造業及國防基礎工業之重要產業，為此，美國必須捍衛不公平或其他濫用的貿易行為。特別是在鋼材方面，鋼製品向來因產能過剩問題而使美國及全球市場大幅受到扭曲，其中絕大部分原因係由於外國政府補貼及其他不公平行為所致。截至目前，美國已針對鋼製品發布超過 150 件反傾銷及平衡稅命令，但不公平貿易行為對美國鋼材產業所造成之負面影響未有趨緩。美國過去呼籲減少及解決造成鋼材產能過剩之問題根源，但少有成效。基此，川普在本項備忘錄指示商務部長應即刻依據 1962 年《貿易擴張

法》第 232 條(b)(1)(A)項規定⁴，調查鋼材進口對國家安全造成之影響程度。鋼品的聽證會已於 5 月 24 日召開，鋁材聽證會也在 6 月 23 日召開，相關調查報告預計於近期內陸續公布，全世界莫不密切關注。由於第 232 條款調查，最近一次發動為 2001 年，距今已有 15 年之久，換言之商務部在鋼品及鋁材調查案中，是否作成有害國家安全之認定結果，將顯示川普政府是否有與各國展開貿易對抗之強勢立場，以及彰顯其所謂「美國法優先」於 WTO 規則之政見訴求。

(五) 解決違反及濫用貿易協定之問題

川普於今年 4 月 29 日簽署「解決違反及濫用貿易協定問題之總統行政命令」，要求商務部長及 USTR 檢視美國既有貿易協定是否遭違反與濫用。

該號命令指出，美國各項貿易及投資協定之簽署，及所有貿易關係及貿易優惠計畫，應以增進美國經濟成長，提高美國貿易餘額及強化美國製造業為主要目的。但有多數貿易及投資協定未符合此等目標，造成美國貿易逆差，工廠及就業機會外移、智慧財產權及技術創新的流失等問題。未來美國將洽簽有利於美國勞工及製造業者、農業及畜牧業者，同時具有保護美國智慧財產權，鼓勵國內研發等目的之新型貿易及投資協定。此外，對於任何有損美國經濟、勞工之現行貿易及投資協定或貿易關係，將重新洽談或要求中止。

而此命令檢視的對象，並不僅止於與美國有 FTA 或 BIT 者，還包括具 WTO 關係但未與美國有 FTA、但對美國有重大貨品貿易逆差之國家，因此臺灣也在受檢視之對象中，而相關報告預計在 180 天完成，包括對美國是否有不公平貿易、及解決方案的建議。

四、NAFTA 重啓談判之方向

川普政府雖已透露有計畫重修若干 FTA，惟迄今除 NAFTA 有最新資訊之外，尚未有正式消息披露其他確切有待檢討的 FTA 具體內

⁴ Section 232(b)(1)(A) of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. 1862(b)(1)(A)).

容。甫上任的 USTR 代表萊泰澤 (Robert Lighthizer) 於 5 月 18 日正式向國會發出擬針對 NAFTA 開啓談判之通知，並於 6 月 12 日完成徵求 NAFTA 談判方向之公眾程序，經過月餘的整理與歸納，甫於 7 月 17 日公布 NAFTA 重啟談判的目標方針 (Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation)⁵，大致包含 21 項議題，其中有多數議題在 TPP 中已納入規範，可期待 NAFTA 重啟談判方向應與 TPP 規定之基調相符。只有兩項議題為 TPP 未涵蓋且之前公眾意見徵求時也未納入者，係為能源及貨幣兩項議題。不過依據 2015 年 TPA 授權法案規定，USTR 對外正式展開經貿談判 30 日前，應公布此一談判目標，從而 USTR 此一動作也意謂著，NAFTA 最快可能在 8 月中展開談判。

表 1 NAFTA 重啟談判之議題範疇

1. 貨品貿易	12. 競爭有關議題
2. SPS	13. 勞工議題
3. 關務與貿易便捷化及 ROO	14. 環境議題
4. TBT	15. 反貪腐
5. 良好法規實踐 (good regulatory practices)	16. 貿易救濟
6. 服務貿易 (包括電信、金融)	17. 政府採購
7. 數位貿易、跨境數據流動	18. 中小企業
8. 投資議題	19. 能源
9. IPR 議題	20. 爭端解決
10. 透明化	21. 貨幣議題
11. 國有企業 (SOE) 及政府控制企業	

資料來源：本研究整理

誠如上述，此談判方針許多涵蓋議題為 NAFTA 過去未納入者，不過這些議題在 TPP 已有討論，特別是「數位貿易及跨境數據流動」、「國有企業」，以及要求將「環境及勞工義務作為能適用爭端解決的可執行義務」等方面，係與 TPP 談判成果相符。然而，初步檢視此次

⁵ <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>.

談判方針中有幾項議題，包括原產地規則、政府採購、以及貿易救濟等談判目標有所變革，恐為後續 NAFTA 談判是否能順利進行之關鍵，分述如下。

1. 改變美國現行原產地規則

關於原產地規則之談判目標，談判方針僅簡單表示將「確保 NAFTA 原產地規則能夠支持美國製造業與工作機會」。就此項目標而言，川普政府期能藉此調整其原產地規則，以提高在美國生產的零組件占產品之比例。惟此舉可能提高在美國加拿大、墨西哥生產製造之汽車及其他產品之成本。

2. 擴大美國產品及業者進入加墨兩國政府採購市場之機會

在政府採購方面，美國政府將尋求「擴大美國產品、服務、以及產品與服務提供者，進入 NAFTA 國家採購市場之機會。」但此項談判目標或將因川普「購買美國貨」之政策而有所減損。蓋因「購買美國貨」政策將直接減少加墨兩國廠商參與美國政府採購之機會；基此，加墨兩國為保護其業者利益，可能將同步縮減美國廠商獲得該國採購合約的可能性。相對的，方針中則將訴求訴求美國地方與州政府的政府採購排除在適用範圍外，但此部分恰巧為加拿大期望爭取的市場開放商機。

3. 取消有關反傾銷及平衡稅之雙邊審查小組機制

有關反傾銷及平衡稅之談判目標，USTR 談判方針有幾項不同於過去美國實踐的主張，首先將取消全球防衛措施排除 NAFTA 成員國的規定，亦即未來美國實施全球防衛措施時，可對加拿大或墨西哥實施。第二，取消第 19 章反傾銷與平衡稅之雙邊審查小組（binational panel review）機制之規定，不過透過雙邊審查小組檢視反傾銷及平衡稅之最終裁決，係加拿大於 1989 年洽簽《美加自由貿易協定》之主要談判立場，其後該項機制順勢成為 NAFTA 協定之一部分。儘管近年來在 NAFTA 協定下成立雙邊審查小組之案件並不多，但此項機制與美加間有關軟木出口補貼之爭議息息相關，且加拿大官員將雙邊審查小組機制視為對美國訴訟濫用之制衡；有鑑於此，刪除此項規範恐

為美加角力的重點之一。

4. 貨幣與能源條款方向

貨幣與能源條款為之前 NAFTA 徵求公眾意見時未納入，在此方針中首次出現之條款。不過談判方針對這兩項議題之說明較為空泛，在能源議題僅言，將強化有利於能源生產與運送、及確保北美能源安全與穩定之投資、市場開放及 SOE 等規則，而在貨幣議題上，則訴求將透過適當的機制，確保 NAFTA 成員避免操縱匯率獲取不公平競爭優勢。其中特別值得關注者為貨幣條款，蓋加拿大與墨西哥均非美國目前貨幣操縱之觀察對象，因而研判其對在 NAFTA 中納入本條款阻力較小，美國之用意應在於藉此形成其未來談判之「範本」，並使其他經貿夥伴瞭解美國未來談判可能涵蓋之議題方向。

五、結語

川普政府多項行政文書均係要求行政部門啟動調查報告或提交落實計畫之程序，而這些報告或計畫在近期內都將完成公布。其中涉及赤字及協定義務濫用等二個報告，直接將臺灣列入調查範圍，而對鋼鋁產品第 232 條款調查及強化貿易救濟執行等報告，亦與我國間接有關，蓋美國為臺灣鋼鐵出口主要市場，且我國近年來亦為美國實施貿易救濟之主要國家。因此未來前述報告中對我國之分析及立場，對於臺美未來互動有重要之影響，值得關注。

又對於 NAFTA 重談之方向，則彰顯出三個重點，首先美國將以雙邊經貿談判做為落實公平貿易，創造美國就業之工具。對於臺灣而言，若美國持續以誘因及雙邊談判方式加速原本在我國生產之供應鏈遷回美國，則需面對「脫鏈」之風險。第二，NAFTA 談判重點突顯出美國雖然退出 TPP，但 TPP 之內涵將繼續作為美國推動雙邊協定之基礎，其重要性不可忽視。最後則是若 NAFTA 納入匯率操縱條款，則由於我國目前已經是美國的匯率操縱國觀察名單，因而需評估此一條款對我國之短期與長期影響，以為因應。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 561 期，2017 年 7 月 21 日】



美國實施單方貿易制裁 之可能方向探討

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 顏慧欣 副研究員

一、前言

川普政經貿政策不斷提出新議題，令人目不暇給。不過無論其變化，迄今都尚未超越美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative, USTR）於今年 3 月 1 日公布之〈2017 年總統貿易政策重點〉（The President's 2017 Trade Policy Agenda，以下簡稱貿易政策重點）¹所揭示的四個重點方向，亦即：一、捍衛美國的貿易政策主權，不會自動履行不利於美國的 WTO 裁決；二、嚴格執行美國貿易法，確保公平貿易；三、鼓勵其他國家向美國出口開放市場；四、與世界各主要市場的國家進行談判，藉此達成更新更好的貿易協定。

其中所謂嚴格執行美國貿易法，該文件指出未來美國除將利用傳統的貿易救濟以確保公平貿易外，亦積極使用國內法所授予美國政府之權利（特別是 1974 年貿易法）來維護美國利益。事後證明，川普政府上任以來確實持續啟用過去東之高閣的國內相關法律工具，包含貿易法第 201 條防衛措施、依據《1962 年貿易擴張法》（Trade Expansion Act of 1962）232 條款進行之國家安全威脅調查，以及貿易

¹ 美國總統提交的 2017 年國家貿易政策推動重點，為依據美國法律 19 U.S.C. §2213(a)(1)(B)（即美國 1974 年貿易法）要求而提出。按美國法律 19 U.S.C. §2171(c)(1)(A),(E)條規定，美國貿易代表為美國國際貿易政策的主要負責機構，同時作為美國總統在國際貿易上的主要發言人，因此貿易政策推動重點通常由美國貿易代表署（USTR）負責撰寫。

法第 301 條針對中國大陸之不公平貿易措施啟動調查，展現出落實其此一政策目標之決定。基此，本文則特別針對「貿易政策重點」所揭示之第二項目標為對象，探討川普政府運用其國內法來實施單邊貿易制裁措施之可能方向及影響。

二、美國因應不公平貿易之法律工具概述

前述之「貿易政策重點」提及了四種貿易救濟措施類型，包括：反傾銷稅、平衡稅、防衛措施（201 條款）以及 301 條款，然而若盤點美國國內法授權總統及其行政部門可採行之措施，可運用工具不僅止於上述四種類型，仍有其他可採取的貿易措施選項，例如有以下較為不為人知的規定：

1. 在國家發生巨大且嚴重的收支失衡之情況下，《1974 年貿易法》122 條款授權總統可以以進口產品危及國家安全為由引用該條款對進口產品課徵至多 15% 的關稅，但僅能在 150 天內針對所有進口產品實施，且後續若要延長須獲國會同意。

2. 如貿易對手國對美國商業活動有不當歧視，使美國商業活動受到低於其他國家之待遇，此時，《1930 年關稅法》338 條款授權總統實施最高 50% 從價關稅；

3. 《1917 年通敵法案（Trading With the Enemy Act of 1917）》可啟動「對特定國家課徵無上限的關稅、甚至是限制所有形式的貿易。另外也有所謂「1977 年國際緊急經濟權力法」（International Emergency Economic Powers Act of 1977），一旦國家陷入緊急狀態，川普總統也可課徵無上限關稅。

表 1 美國國內法賦予總統及其行政部門實施貿易制裁之法案與措施

國內法律來源	條款	構成要件	總統/行政部門可採措施內容
1930 關稅法	731 條反傾銷稅、701 條平衡稅	因傾銷/補貼對國內實質損害，且有因果關係	按照認定傾銷幅度/補貼額度，來課徵反傾銷稅或平衡稅
	337 條	進口商品侵害法定智慧財產權之行為以及其他形式的	禁止侵權商品流通的排除令（及其衍生之扣押與沒收令）、停止令、

國內法律來源	條款	構成要件	總統/行政部門可採措施內容
		公平競爭行為	禁止令
	338 條款	相較於第三國，特定國家對美國產品有歧視（包括對美國有不公平的稅費、法規、限制等）	特定國家進口到美國的產品，徵收高達 50% 從價關稅；或完全禁止該國產品進口
1974 貿易法	201 條防衛措施	因進口大增對國內產生嚴重損害，且兩者有因果關係	可加徵課徵關稅、關稅配額、或進口配額限制
	301 條款	特定國家的法律、政策或行為有違與美國相關之經貿協定義務；或不公平	暫停美國義務、對特定國家提高進口品關稅、或增加對其服務貿易限制、該特定國家自願提出補償並與美國簽署符合逐步降低限制之雙邊協議。
	182 條（俗稱的「特別 301」）後經《1988 年綜合貿易暨競爭力法》、《1994 年烏拉圭回合協定法》及《2015 年貿易便捷化及貿易執行法》修正	針對特定國家在智慧財產權的不公平貿易行為（如保護不足、侵害、強制移轉等）	USTR 應定期調查，並據此做出「優先觀察名單」及「觀察名單」
	122 條款（BOP）	有嚴重貿易失衡時	僅能在 150 天內，暫時性對進口產品加徵至多 15% 從價關稅；或設定進口配額
1962 年貿易擴張法	232 條款	特定產品之進口是否對「國家安全」構成威脅	設定新的關稅稅率或是進口配額，以限制相關產品之進口，或是禁止進口的禁運令
1917 年通敵法案	--	戰爭時期	對特定國家課徵無上限關稅、限制所有形式貿易、及凍結該國在美國境內的所有資產
1977 年國際緊急經濟權力法	--	國家緊急狀態	課徵無上限關稅

資料來源：本文整理。

不過近來經川普指示下，美國商務部已具體針對鋼鐵、鋁材等產品展開 232 條款調查，以及 USTR 針對中國大陸強制技術移轉的作為，展開 301 條款調查。這兩項調查所依據的法律來源，實際上也不為人所熟悉，特別是 232 條款調查，畢竟最後一次發動 232 條款調查為 2001 年「鐵塊與鋼鐵半成品案」，與本次調查相距已有 15 年之久²。基此，本文擬具體針對美國關於 232 條款與 301 條款之規範與調查要求，進行討論。

三、232 條款之調查與進展

今年 4 月川普總統指示美國商務部依據《1962 年貿易擴張法》（Trade Expansion Act of 1962）之規定，針對外國進口產品是否危及美國鋼鐵、鋁業長期良性發展，發動 232 條款調查程序。針對是否構成威脅或損害國家安全進行調查之外，調查結果顯示有威脅或損害國家安全的情況時，應建議採取的課徵附加稅、進口配額或禁止進口等調整措施，對此一指令，其背後因素實際在針對中國大陸長期未能有效控制國內鋼鐵等金屬製品產能過剩之行為，給予壓力。

《1962 年貿易擴張法》規定授權商務部長於個案中就外國特定產品之進口是否對「國家安全」構成威脅啟動調查。實務上，232 條款調查係由商務部下設之「工業和安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）」負責主要的調查工作。

有關國家安全之認定，《1962 年貿易擴張法》未明確規定「威脅或損害國家安全」之構成要件，但該法授權制定的聯邦法規（15 CFR 705）進一步明定了七項考量因素，要求商務部於評估國家安全的調查過程中必須納入考量³：

² Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security, from: <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>.

³ 15 CFR Part 705 - EFFECT OF IMPORTED ARTICLES ON THE NATIONAL SECURITY, section 705.4.

1. 國內製造生產足以滿足國防要求；
2. 國內產能足以滿足前項要求；
3. 國防在目前與可預期的將來皆可獲得必要的人力資源、產品、原物料和其他用品和服務；
4. 國內產業發展程度能夠滿足國防需求；
5. 進口產品的數量，品質，可用性和特性，足以影響國內產業和產能滿足國防要求；
6. 進口對國內產業產生影響，或是過度進口對國內產業造成替代效應，因此導致嚴重失業，政府收入減少，喪失投資、專業技術或生產能力；以及；
7. 其他相關因素。

過去美國鮮少發動 232 條款調查；自《貿易擴張法》於 1962 年實施至今，總計發動過 26 次調查程序，而在今年 5 月川普指示商務部發動調查前最近一次的調查，則為 15 年前在 2001 年「鐵塊與鋼鐵半成品案」調查，且最終未採行措施⁴。依規定啟動 232 調查程序後，商務部必須在 270 天內完成並向總統提交調查結果和建議。本次鋼鐵產品調查在 4 月發動，且原本商務部預告 6 月 30 日將提早公布第 232 條款調查報告，然而遲至今日尚未公布，川普總統已改口不急著公布調查報告，將待其他稅改、健保優先議題處理後再討論。

對此，不難觀察出美國商務部公布調查結果之壓力。蓋川普原本 232 條款調查係以中國大陸為施壓對象，然而在川普政府上任時，美國已對中國大陸鋼鐵祭出 20 件反傾銷與平衡措施，其中有 4 項新措施甫於 2016 年 12 月實施，從而美國智庫研究顯示，中國大陸 2016 年出口到美國的鋼鐵量，已不到美國所有進口鋼鐵 1%，特別是 2016

⁴ Section 232 Investigations : The Effect of Imports on the National Security, from: <https://www.bis.doc.gov/index.php/other-areas/office-of-technology-evaluation-ote/section-232-investigations>.

年新實施的 4 項貿易救濟措施，直接導致中國大陸鋼鐵出口至美國從 2016 年 221 萬美元跌至 95 萬美元，跌幅高達 57%⁵。換言之，232 調查報告倘若作成採行對應措施之結論，恐怕首當其衝者是其其他如加拿大、巴西、韓國、墨西哥、日本等美國鋼鐵品進口來源國⁶。

四、301 條款之調查與進展

川普總統於今年 8 月 14 日簽署一項總統備忘錄，質疑中國大陸在智慧財產權、創新、科技等領域實施若干法規政策，導致美國企業有強制移轉技術給中國大陸，損害美國經濟利益、降低公平競爭條件以及美國勞工就業機會，因此指示 USTR 應針對該等問題進行瞭解，以決定是否針對展開 301 條款後續調查。按美國法制，川普此舉動只是啟動了美國政府第 301 條調查的評估程序，不過 USTR 代表萊泰澤（Robert Lighthizer）隨即在 8 月 18 公告，將對中國大陸正式啟動 301 調查⁷。

（一）美國 1974 年貿易法「一般 301」及「特別 301」之規定與差異

誠如上述，川普總統係以中國大陸強制技術移轉等問題，指示 USTR 評估調查之需要，惟川普總統所指出之中國大陸問題，實際上在每年 USTR 公布的「特別 301 條款」（Special 301）報告中均已指出。「特別 301 條款」之運用，可視為美國 1974 年貿易法第 301 條（亦即一般 301 條款）救濟體制之一環，「特別 301 條款」在針對他國在智慧財產權的不公平貿易行為（如保護不足、侵害、強制移轉等）。

⁵ Zhiyao (Lucy) Lu, Chinese Steel Exports to the United States Dropped Dramatically in 2016, The Peterson Institute for International Economics, June 26, 2017, from: <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/chinese-steel-exports-united-states-dropped-dramatically-2016>.

⁶ Steel Imports Report: United States, March 2017. From: <http://www.trade.gov/steel/countries/pdfs/2016/annual/imports-us.pdf>.

⁷ USTR, Docket No. USTR-2017-0016, Initiation of Section 301 Investigation; Hearing; and Request for Public Comments: China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation, from: <http://ustr.gov/sites/default/files/301/FRN%20China%20301.pdf>.

「特別 301 條款」之法源依據實為《1974 年貿易法》第 182 條，後經若干法律修正，惟重點並未改變，「特別 301 條款」主要要求 USTR 應定期調查，有那些國家構成：（1）未提供符合雙/多邊協定對 IPR 要求之保護程度；或（2）對美國 IPR 權利人未給公平合理的市場進入機會，並據此做出「優先觀察名單」（Priority Watch List）及「觀察名單」（Watch List）之評估報告。然而唯有列在優先觀察名單之國家，才可能會進一步成為「一般 301 條款」調查及貿易制裁的對象。

據此，「一般 301 條款」及「特別 301 條款」之差異，在於一般 301 可以談判或制裁作為消除不公平貿易行為的手段，但特別 301 只能提出監測報告作為談判基礎，本身並未授權可進行貿易制裁；亦即「特別 301 條款」報告所納入之監測觀察名單國家，後續仍須回到「一般 301 條款」調查程序，方能決定美國是否展開貿易制裁。基此，中國大陸固然已長期列為 USTR「特別 301 條款」優先觀察名單，但仍須啟動這次的 301 條款調查，美國行政部門方可取得未來採取進一步對應措施之法律基礎。

表 2 「一般 301 條款」及「特別 301 條款」之比較

措施	立法授權	措施與工具
一般 301 條款	《1974 年貿易法》第 301 條	暫停履行或撤銷協定下美國應負擔之義務與給予的優惠待遇 對涉案國實施或提高進口品關稅、或增加對其服務貿易限制、 則是涉案國自願提出補償並與美國簽署符合逐步降低限制之雙邊協議。
特別 301 條款	《1974 年貿易法》第 182 條，後經《1988 年綜合貿易暨競爭力法》、《1994 年烏拉圭回合協定法》及《2015 年貿易便捷化及貿易執行法》修正	USTR 應界定出「優先觀察名單」及「觀察名單」之評估報告 USTR 應針對列為「優先觀察名單」已超過 1 年以上的國家，制訂屬於各國的「行動計畫」（action plan），主要制訂各國應改善的 IPR 面向與提升的水準，以及美國政府可提供之協助。

資料來源：本文整理。

(二) 一般 301 條款之措施工具

《1974 年貿易法》規範了不同屬性的案件，USTR 有必須採取措施—「強制性措施 (Mandatory Action)」，及 USTR 得裁量是否採取措施「裁量性措施 (Discretionary Action)」之不同情形，屬前者之爭議案件，係因受調國有違反與美國有關之貿易協定義務，導致美國權益受損；而後者則係外國政府的法律、政策或實際作為不必然違反協定義務，但有不合理或歧視，進而對美國商業產生限制或負擔者，而目前 USTR 界定對中國大陸的調查屬於後者。

然而不論為那一種調查，倘 USTR 最終認定受調國確實存在前述不公平貿易行為，USTR 可向美國總統建議採行之對應措施類型有四種：

1. 為暫停履行美國在協定下應負擔之義務與優惠待遇；
2. 為對受調國實施或提高進口品關稅；
3. 增加受調國服務貿易之費用或限制；
4. 受調國自願提出補償並與美國簽署符合逐步降低限制之雙邊協議。

(三) 本次 301 條款調查之觀察重點

依據 USTR 公告內容顯示其正式展開調查之理由，係中國大陸的一連串作為，強制美國企業移轉 IP，例如透過核准與否來要求藥廠應在中國大陸當地生產、或要求外國產品可在中國大陸複製等，USTR 按第 301(b)(1)作為展開調查之依據，亦即「中方法律、政策與實際作為有所謂不合理歧視性作為，對美國商業產生限制或額外負擔」。若進一步解讀 USTR 引用第 301(b)(1)為調查法源之意涵，有以下方向觀察：

1. USTR 不強調中方是否違反 WTO 協定義務，亦即本項調查並非針對國是否違反 WTO 義務之問題，其用意恐在迴避不用受到 WTO 爭端解決機制程序之管轄

2. 依據第 301(b)(1)規定，USTR 最終有裁量權採行或不採行對應措施，無須必定採用制裁手段。

此外，USTR 公告中也表示，此項調查時程係按照 304(a)(2)(B)規定，應於啟動後 12 個月內完成認定，再次意謂 USTR 定位本項調查不涉及 WTO 協定義務之爭議，也非智財權保護爭議之案件，否則調查時程之法律依據應為第 304 條之其他規定。

表 3 美國 301 條款之調查時程規定

系爭議題	是否為協定義務	USTR 做成決定時間	例外
智財權保護議題 [304(a)(3)(A)、 304(a)(3)(B)]	是	爭端解決程序完成 後 30 天內	無
	否	調查啟動 6 個月內	可延長至 9 個月
智財權以外議題 [304(a)(2)(A)、 304(a)(2)(B)]	是	爭端解決程序完成 後 30 天內；或 調查啟動 18 個月 內	無
	否	調查啟動後 12 個 月內	無

資料來源：本文整理。

依 USTR 目前對本案性質之定位，很明顯有迴避 WTO 爭端解決機制之目的。蓋美國 1980 至 1990 年間頻繁使用 301 條款調查，作為其反制不公平貿易行為之主要制裁手段，但於 1995 年 WTO 設立並建置爭端解決機制後，美國仍持續使用 301 條款對付他國，於是 1998 年 11 月 25 日歐盟向 WTO 提出告訴，經爭端解決小組認定，美國 301 法案的規定使得 USTR 可單方決定他國是否違反 WTO 法，因此違反 WTO 爭端解決瞭解書（Dispute Settlement Understanding, DSU）第 23.2 條「禁止各會員單方決定他國是否違反 WTO 協定之要求、以及各會員不可做成與 WTO 不一致之認定」。然而，基於美國國內執行 WTO 協定義務之國內法「烏拉圭回合執行法」（Uruguay Round Agreements Act, URAA）之行政措施聲明（Statements of Administrative Action, SAA），以及國會行動行政聲明，該份聲明顯示 USTR 應「有裁量權作成不違反 WTO 裁定」之決定，最終爭端解

決小組認定第 301 法案並未違反 WTO 規定。

此一 WTO 裁定被認為政治性濃厚之判決，雖未宣告美國 301 條款違法，但使美國再也不可逕自認定各國是否違法，及未經 WTO 片面實施貿易制裁。經此案後雖已大幅限制美國 301 條款之運用，但解釋上，倘若不屬於 WTO 涵蓋範疇之議題，美國仍可運用 301 條款做為片面認定與制裁之依據。這也是目前 USTR 先定位中國大陸強制技術移轉等爭議之調查案，並非 WTO 協定義務下之爭議。

USTR 於公告中說明，立案調查的同時業已向中國大陸提出諮商請求，後續徵求公眾於 9 月 29 日前提出意見，預計 10 月 10 日召開聽證會。而一旦做成肯定之認定及決定美國擬採行之因應措施後，依第 305 條要求，原則上應在作出認定後 30 天內開始實施；除非有聲請人提出延後實施請求、或國內產業多數代表要求延後等情形，則可延後至 180 天內實施。

五、歸納與分析

初步觀察，不論為 232 條款或 301 調查，僅是美中貿易戰美國先聲奪人之手段，目的在促使中國大陸更積極面對美國不公平貿易、貿易赤字問題外，也對中國大陸處理北韓問題施以壓力。目前 232 條款報告可能不會於短期內公布，至於 301 條款調查上，美中後續將展開雙邊諮商，因而 301 條款調查可能藉由美中簽署雙邊協議而落幕，並非必然走向美國實施貿易制裁。此外，固然美國目前暫定中國大陸強制技術移轉並非 WTO 協定義務之議題，然而此恐需經美國 USTR 國際貿易法律師們更審慎的評估，方可確定美國是否走向尋求 WTO 爭端解決機制。

最後，誠如本文開頭所歸納，美國可運用之貿易制裁國內法授權來源很多，在川普總統期待實現競選政見，以對選民表現政治誠信與政績之迫切需求下，是否會將其他古董級的法律工具再次翻出運用，也令人拭目以待。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 567 期，2017 年 9 月 1 日】



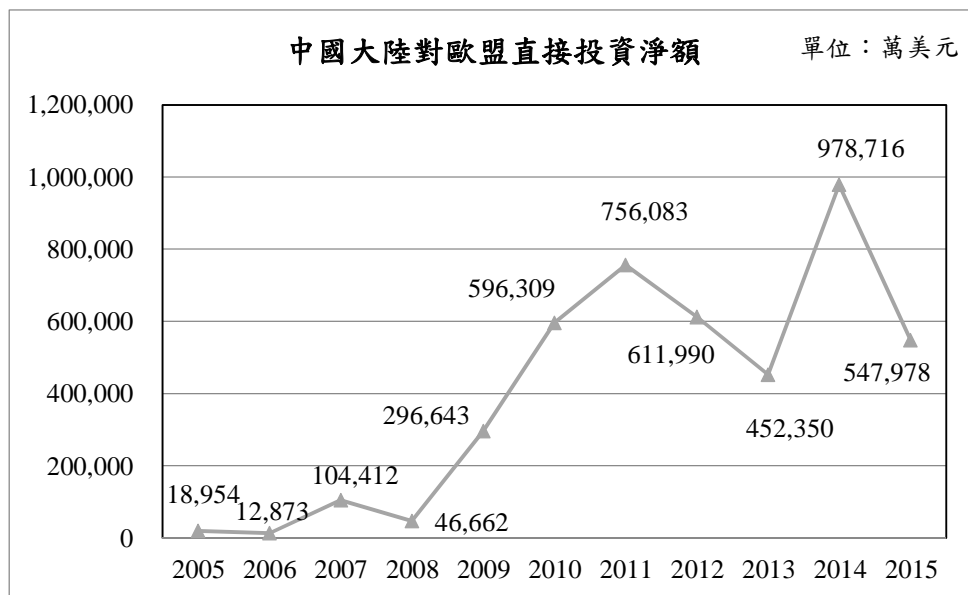
中資來了！歐盟面對 戰略性投資的兩難

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 吳柏寬 分析師

一、中國大陸近年對歐洲的貿易投資大幅成長，雙邊投資失衡差距擴大

近年來，中國大陸的製造業蓬勃發展，產業規模、技術水準和國際競爭力大幅提升。依據中國統計年鑑資料，過去十餘年間，中國大陸對歐盟出口不斷成長。中國大陸對歐盟在 2001 年的出口值為 447.02 億美元，而 2016 年已經成長到 3,393.28 億美元。除在 2009 年受到歐債危機風暴所造成負面影響，以致中國大陸對歐盟在當年的出口大幅減少之外，隨即在 2010 年的出口水準也回復到 2008 年的水準。

在雙邊投資方面，依據中國對外直接投資公報統計，中國大陸自 2008 年起對歐盟的直接投資呈現大幅跳躍成長。中國大陸對歐盟的直接投資在 2005 年為 1.9 億美元，而 2015 年已成長到 54.8 億美元。中國大陸在歐盟的投資由 2008 年的 4.7 億美元大幅成長至 2011 年的 75.6 億美元，短短數年間的投資金額已經超過十餘倍。



資料來源：中國對外直接投資公報。

圖 1 中國大陸對歐盟投資 (2005-2015)

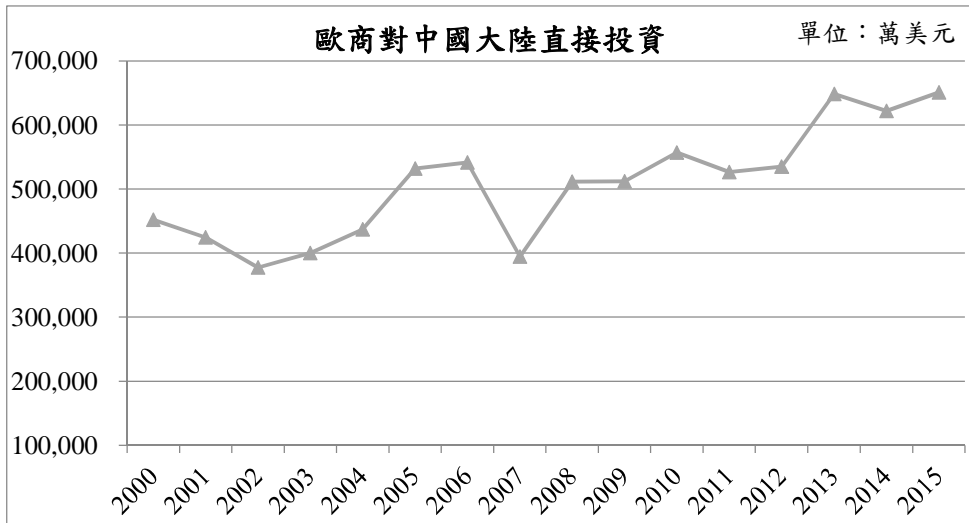
表 1 中國大陸對歐盟投資

單位：萬美元

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
歐 盟	18,954	12,873	104,412	46,662	296,643	596,309
	2011	2012	2013	2014	2015	
	756,083	611,990	452,350	978,716	547,978	

資料來源：中國對外直接投資公報。

相對於中國大陸對歐盟的直接投資呈現大幅跳躍成長，歐商投資中國大陸市場金額則較為平穩。依據中國統計年鑑資料，歐商在中國大陸的直接投資在 2005 年為 53.2 億美元，而 2015 年成長至 65.1 億美元。



資料來源：中國統計年鑑。

圖 2 歐商對中國大陸投資 (2000-2015)

表 2 歐商對中國大陸投資統計

單位：萬美元

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
歐 盟	452,056	424,258	377,585	400,142	437,020	532,008	541,550	394,549
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	511,535	512,233	556,933	526,710	534,825	648,734	621,999	651,090

資料來源：中國統計年鑑。

不過由表 1 的中國大陸官方統計資料可見，中國大陸對歐盟的直接投資為 54.8 億美元，歐商在中國大陸的直接投資在 2015 年為 65.1 億美元。依據不同官方數據，似乎尚可推論 2015 年歐商在中國大陸投資反而高過中資在歐洲的投資初步印象。這樣的落差可能是中國大陸由各級政府所彙整的投資數據，因統計方法不同以及未細分投資種類與目的地，而造成極大的差距。

二、推估中資實際進入歐盟規模更為龐大

歐盟對於中國大陸政府所公布的投資統計數據，也同樣認為有資料可信度及連續性的疑慮。歐盟目前研議的歐中投資協議以及是否未來建立外資進入歐盟戰略性投資審查機制的過程中，均採用榮鼎顧問

(Rhodium Group) 以及德國經濟智庫 Merics (Mercator Institute for China Studies) 共同編纂的投資數據，歐盟執委會並且委託該機構進行每季投資數據調查。



資料來源：MERICS (2017)，頁 5。

圖 3 歐中投資趨勢 (2000~2016)

榮鼎顧問與 Merics 的投資統計採取由下而上 (bottom-up approach) 的統計方式，而不同於中國大陸官方數據。歐盟曾指出中國大陸官方數據在財務與非財務投資審定不甚嚴謹，隱藏部分控股公司資金最終目的地而造成統計失真的情況。Merics 投資統計由榮鼎顧問由不同資料庫以及市場報導與監管資料編纂而成，並且包括收錄超過企業 10% 以上持股的投資活動。

榮鼎顧問與 Merics 的投資統計同樣顯示，歐洲已成為中國大陸對外直接投資的重要目的地。中國大陸企業 2016 年在歐盟投資 350 億歐元，較 2015 年成長 77%。2015 年中國大陸對歐盟直接投資是由中國化工集團 70 億歐元收購義大利輪胎製造商倍耐力 (Pirelli) 占大部分，2017 年中資的交易組合更為廣泛分散。

2016 年中國大陸在歐陸最大的投資是由騰訊主導投資芬蘭遊戲公司 Supercell 的 67 億歐元投資項目。而美的集團 (Midea) 以 44 億

歐元收購德國機器人公司庫卡（Kuka）；中資收購英國數據運營商 Global Switch 的 49% 股權，金額為 28 億歐元。海航集團以 23 億歐元收購飛機租賃公司 Avolon；北京企業以 14 億歐元購買德國 EEW 能源公司；攜程網以 16 億英鎊收購英國旅遊平台 Skyscanner；山東魯益科技投資 13 億歐元法國時尚公司 SMCP 集團。2016 年中資在歐洲的投資中私營企業占總投資的 74%，相較 2015 年僅 30% 有顯著成長。

與中資在歐盟的不斷成長相反，歐商對中國大陸的投資依據榮鼎顧問統計不斷緩慢下降。歐盟在中國大陸的 FDI 總價已經連續四年下降，至 2016 年僅 80 億歐元，還低於中國大陸在歐洲投資總額的三分之一。榮鼎顧問投資統計相較於上述中國大陸官方數據，兩者顯然有極大的差距。歐商在中國大陸市場的需求不振、中國大陸市場經濟成長放緩、市場產能供過於求、對外國廠商的貿易投資障礙，和歐商獲利下降等眾多因素，都是加深雙邊投資不平衡現象的原因。

三、中資在歐投資集中在主要大國與重點工業領域

就地區別來看，中資於 2016 年在歐洲主要投資對象是三大經濟體：德國、英國和法國。依據榮鼎顧問資訊，中企在德國（110 億歐元）和英國（78 億歐元）的投資合計已占 2016 年中國大陸總投資額的半數以上（53%）。而歐洲北方國家集團則為第二位，主要係因騰訊集團在芬蘭的併購和海南集團收購愛爾蘭飛機租賃公司 Avolon 的 67 億歐元投資。

過去中國大陸廠商在南歐義大利，葡萄牙和希臘等國已有鉅額投資，例如希臘比雷埃夫斯港（Port of Piraeus）和收購義大利國際知名媒體經紀公司 MP & Silva 股權的兩筆鉅額交易。但中資在東歐的投資仍然相當有限，儘管中國大陸提出「16+1」（中國大陸加上 15 個中東歐國家）和「一帶一路」的投資承諾，但實際資金仍未到位。

不過，中資的高額投資顯然對中東歐經濟發展程度略落後於西歐的成員國具有吸引力。近來，匈牙利布達佩斯-塞爾維亞貝爾格萊德間鐵路計劃的政府採購遭到執委會調查，以及中方的融資承諾也可能改變歐盟會員國的對外政策考量。因此，歐盟共同外交政策的協調可能

更為艱難，並傷害歐盟整體國際作為的努力。

此外，歐洲民眾疑慮較深的是中資投資集中於特定工業部門，目的主要在於技術升級，獲得品牌等戰略資產。其中，中資收購高階先進製造占投資交易總值的三分之一以上，例如德國機器人製造商庫卡（Kuka）和克勞斯馬菲集團（KraussMaffei Group）。其他投資重點產業包括 ICT 相關業者與服務商，例如英國 Global Switch、Skyscanner 和 Supercell、能源部門（主要是再生能源）、公用事業，運輸和基礎設施，以及娛樂業（Odeon&UCI, MP&Silva）。不過，中資在 2016 年對歐洲房地產部門的投資大幅下降，可能是因為中國大陸今年以來金融管制的結果。

不過，目前歐洲對中資大量購買歐企保持疑慮的態度，主要可分為兩個重要原因：一是市場考量—中資大量購買歐企並取得工業關鍵技術。未來中國大陸廠商透過工業升級而取得技術的中企佔據全球市場，歐企並無法在市場上與獲得政府扶植並享有眾多政策優惠的中企競爭。第二，則是國家安全方面考量，併購高科技公司或取得基礎設施投資，在歐洲造成討論，擔憂中國大陸資金是否可能成為國家安全隱憂。例如福建宏芯基金（Fujian Grand Chip Investment Fund, FGC）對德國半導體公司愛思強（Aixtron）的收購，在 2016 年遭到美國以國安理由反對併購。這些都是因為中國大陸獨特的政治制度與國有經濟體等，造成可能將高科技技術資產轉化為軍事用途的疑慮。此外，中資在歐洲收購「關鍵基礎設施」，例如能源電網、電廠及港口等投資案，也由於歐盟各國未有一致的外資審查機制與程序，各國各行其是，可能造成更高的國家風險及外國公司進入市場的不確定性。

四、歐盟成員國外資審查機制不一

美國、加拿大、日本及澳洲等國外資審查法規已建立相當時間。以美國為例，美國外國投資委員會（Committee of Foreign Investment in the United States, CFIUS）運作已有豐富經驗，審查外資收購或市場進入的標的，不僅限於國防工業，而廣泛包括敏感性產業、基礎建設與關鍵技術。美國 CFIUS 主要審查目的是確保美國國家安全，雖然仍受外界批評為黑箱作業，然而審查過程具有明確法律程序。CFIUS

由美國財政部長擔任主席，聯席會議所通過的審查結果是否實施，美國總統有最終裁量權。

相對於美國及以上各國的外資審查機制，歐盟競爭法為各成員國與歐盟執委會共享權限（shared competence），目前仍無協調一致的作法。近來，英國和德國已開始準備立法，對於外資進入本國的投資程序與項目加以規範。2017年2月，法國、德國與義大利三國也共同致函歐盟執委會，呼籲執委會盡快協調各國建立外資審查機制，或建立泛歐的外資審查機制。

（一） 歐盟外資審查法律基礎

歐盟對於外資審查的法律基礎，基本上為依據歐盟條約（Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU）第101條歐盟競爭法規的相關規定。歐盟競爭法規禁止卡特爾和反競爭協議，以及歐盟條約第102條禁止濫用支配地位。

歐盟競爭法規（EU Merger Regulation）著重企業併購過程中，市場仍然能維持經濟活力，以確保歐盟內部市場的公平競爭。但歐盟相關法規並未審查該等交易的資金來源。在企業併購的監管方面，主要以營業額為標準，由歐盟執委會與成員國相關機構共同監理。

（二） 歐盟主要成員國外資審查機制

不過，歐盟成員國也可基於歐盟條約，在有關國家安全方面進行相關審查。這些與國家安全相關的基礎的審查，得基於（1）歐盟條約第346(1)(b)條規定，排除國防產業的適用。成員國得以在維護國內國防利益的情況下，採取相關的保護措施。和（2）歐盟條約第65(1)(b)條規定，得以豁免TFEU第63-66條規定的資本和支付自由流動的基本原則。

不過，上述的限制資本自由流動的條件情況相對有限，僅限縮在兩種類型：第一是歐盟條約第65(1)(b)條的公共政策或公共安全理由；以及第二類歐洲法院認可的普遍利益（例如：環境保護、鄉鎮規劃和消費者保護等）原因。

至於歐盟成員國政府依據法令對外來資金進行國家安全審查，可大致分為下列兩種類型：

1. 外資審查機制基於特定法律基礎，審查方式為逐案審查或者僅對特定案件審查。
2. 無外資審查機制，採取特定產業別全面禁止或部分禁止外人投資。審查方式則針對國防產業或者特定產業別（例如農地、空運、能源等）。

歐盟大多數成員國與國家安全有關外資審查機制屬於第一類，而愛爾蘭的審查機制則為第二類。愛爾蘭沒有實質國安相關外資審查機制，禁止外國（和國內）對軍火部門的投資。丹麥則禁止外國直接投資天然氣和電力基礎設施。希臘與拉脫維亞則部分限制涉及房地產或土地的外資。

大多數歐盟成員國對外國直接投資的審查機制較軍火部門更為廣泛，而採取狹義的解釋僅限於武器工業的外資審查，如丹麥，瑞典和斯洛維尼亞等國，都是基於特定法律的具體要求。

在審查程序方面，一般僅要求特定案件才須審查，而對所有投資案件全部審查大多與生產武器的許可證，在西班牙、瑞典對國防部門的投資活動必須全部進行審查，而其他行業可適用個案審查。

表 3 歐盟主要會員國與國家安全 FDI 審查程序類型

國家	FDI 審查機制	禁止（含部分）項目	僅國防相關投資審查	特定個案審查	全部自動審查
德國	V	無	無	V	無
西班牙	V	V	無	V（非國防）	V（國防）
義大利	V	n/a	無	V	無
法國	V	無	無	無	V
英國	V	V	無	V	無

資料來源：整理自 EPRS（2017）.Foreign direct investment screening. A debate in light of China-EU FDI flows. p. 7.

五、德國對於中資收購關鍵工業技術的討論與觀察

芬蘭、法國、義大利、波蘭和葡萄牙在過去幾年間都修改 FDI 審查程序相關法律。德國在 2009 年也增加在國防工業投資相關審查跨部會審查的要求。德國是中資在歐洲最大的投資目的國，在 2016 年的幾項大型投資，包括對照明業者歐司朗（Osram）、機器人製造商庫卡（Kuka）、半導體製造商愛思強（Aixtron）等都引起外界對於中資大幅收購德國重點企業的擔憂。

（一）美的集團順利取得德國庫卡

德國庫卡（Kuka）公司總部在德國南部城市奧格斯堡（Augsburg），是全球主要工業機器人生產廠商之一。庫卡同時也是全球領先的機器人、自動化設備及解決方案的供應商，主要業務是工業機器人製造、自動化控制系統兩大業務。目前庫卡在工業生產過程提供先進的自動化解決方案。作為世界領先的工業機器人製造商之一，可說是工業 4.0 自動化智慧生產的指標公司。

庫卡 1986 年在中國大陸某汽卡車公司的機器人試用機，成為中國大陸汽車工業應用的第一台工業機器人。自 1994 年起庫卡機器人開始大批量進入中國大陸市場。當時中國大陸國內的汽車龍頭企業東風汽車及長安汽車，分別引進庫卡公司的焊裝線，隨線安裝的機器人達到數十台。2000 年之後，工業機器人在汽車領域之外逐漸被中國大陸市場接受。

2015 年 8 月，美的集團首次買進庫卡公司股份，當時該集團收購股份 5.4%。透過不斷在市場買進，美的集團在 2017 年 1 月 6 日公告，公司完成要約收購庫卡集團股份的交割工作，並已全部支付完畢本次要約收購涉及的款項，約占庫卡集團已發行股本 94.55%。

在美的集團收購德國庫卡前，已經開始布局機器人領域。自 2012 年以來，美的累計投入使用近千台機器人，大幅提高自動生產。美的集團曾與安川進行合作，設立工業機器人公司和服務機器人公司。其中，工業機器人公司美的持股 49%，服務機器人公司由美的控股，持股比例為 60.1%。因此，對於美的來說，庫卡的核心優勢在於機器人

綜合製造實力強、下游應用經驗豐富。美的收購庫卡，積極布局機器人領域的中游總裝環節，並累積下游應用經驗。

（二）福建宏芯基金未取得德國愛思強

成立於 1983 年的愛思強公司（Aixtron）為德國知名 MOCVD（Metal-organic Chemical Vapor Deposition）設備廠，不過近年來經營不善，連年虧損。2016 年 5 月，中國大陸福建宏芯基金提出收購計畫，並於 7 月份起開始進行收購協議。德國經濟部於 2016 年 9 月 8 日批准中資宏芯基金收購約 65% 股份，交易金額達 6.7 億歐元。宏芯基金至 10 月 21 日結束收購要約，並支付約 65% 股份金額。

德國聯邦經濟部在 2016 年 10 月下旬撤回對此項收購案的許可，並重新展開審查。美國財政部隨後表示，愛思強製造的晶片可能運用於軍事用途，嚴重威脅美國國家安全，而以國家安全為由阻止中國企業的收購活動。美國總統歐巴馬（Barack Obama）更在 2016 年 12 月 3 日簽署命令，阻止宏芯投資基金收購德國愛思強在美國的相關業務。至此，在美國與德國，中資都無法成功併購德國半導體公司。

實際上，如同《德國之聲》（Deutsche Welle, DW）指出，德國為開放的自由經濟體，歡迎外國企業在德國投資，但德國難以與不全然開放的國家競爭。在上述案例中，中資收購的集團中都有國家的影子。此外，中國大陸國務院在 2015 年公布「中國製造 2025」戰略，工業目標與德國稍早提出的「工業 4.0」計畫方向類似，中德兩國均致力於生產數位化，以及打造物聯網（Internet of Things, IoT），以推動產業升級。雖然德國獲得收購邀約的廠商，可能如愛思強般經營不善，或如庫卡有意經營中國大陸市場而欲逢高出脫。但若中方焦點為取得關鍵工業技術，未來德國是否可能也陷入紅色生產鏈的危機？都是德國社會高度關注的焦點。

對德國來說，企業併購可能意味著導致長期性的關鍵技術與高科技工作機會流失。特別是德國擁有許多極為先進卻規模較小的「中小型企業」（Mittelstand）與「隱形冠軍」，其收購價格與大型跨國公司相比相對便宜，因此特別容易成為外資與中資的併購對象。

德國經濟部副部長馬赫尼（Matthias Machnig）曾向德國政府與歐盟提出評估外人投資的政策文件，建議歐盟評估外國投資的重點為：未來應賦予歐盟成員國政府更大的權力，阻止非歐盟境內投資者進一步收購歐盟境內的企業。例如，非歐盟成員國企業，針對歐盟成員國境內企業進行收購，並準備取得該企業超過 25% 以上的股權，達到擁有絕對投票權水準之際，歐盟成員國政府將有權進行干預。不過，執委會對此尚未回應或積極提出修法草案，歐盟各國對外資投入，特別是夾帶龐大資源的中資可說是又愛又恨。歐盟未來如何因應中資浪潮，仍受矚目。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 565 期，2017 年 8 月 18 日】



我國蔬菜、水果與茶葉在 新南向國家之貿易利益分 析：以馬來西亞、泰國與 印尼市場為例

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 江文基 助研究員

一、前言

新南向政策是我國目前重要經貿政策之一，本文將站在我國立場的角度，以馬來西亞、泰國與印尼市場為對象，利用歷史貿易資料進行蔬菜、水果與茶葉等產品之貿易利益分析。

以農產品貿易而言，觀察我國前 15 大蔬菜類產品（以 HS 六位碼區分）出口概況，可以發現我國前 15 大蔬菜類產品出口至馬、泰、印尼新南向國家的比重皆相當低，基本上比重都在 5% 以下，絕大部分產品出口比重不超過 2%。值得注意的是，我國出口前 15 大蔬菜類產品在美國、日本、中國大陸的比重很高，尤其是日本，15 項產品中就有 11 項出口比重超過 20%。因此，相較之下，我國蔬菜類產品輸往新南向三國的比重偏低。（詳見表 1）

水果部分與蔬菜情況類似，我國前 15 大水果類出口至馬、印尼、泰國的比重皆偏低。與蔬菜類產品不同的是，我國前 15 大水果類產品多銷往中國大陸而非日本，僅少數水果是以日本為主要市場（如其他鮮或乾香蕉（HS 080390）（99.11%）與番石榴、芒果及山竹果，鮮或乾（HS 080450）（22.79%））。就出口中國大陸比重方面，該等 15 項產品中就有 12 項出口比重超過 20%。由以上數據可觀察到，

相對來說，我國水果輸往東南亞國家的比重普遍偏低。（詳見表 2）

至於茶葉，我國出口至新南向三國的比重皆低於 5%。相反地，國內茶葉出口高度集中在美國與中國大陸，無論何種品項，相對其他國家來說，我國茶葉光是輸往美國與中國大陸的比重就達五成。（詳見表 3）

綜合來說，大致觀察到我國出口前 15 大蔬菜、水果與茶葉類產品出口至馬來西亞、印尼及泰國的比重相對偏低，本文將透過經濟資料分析，初步解析我國蔬菜、水果與茶葉產品出口至東南亞國家受抑制之原因。

表 1 我國出口前 15 大蔬菜類產品出口至新南向三國、美國、日本與中國大陸比重

HS	品名	臺出口 馬來西 亞	比重	臺出口 泰國	比重	臺出口 印尼	比重	臺出口 美國	比重	臺出口日 本	比重	臺出口 中國大 陸	比重	臺出口 其他 國家	比重	臺此品項 總出口
		(a)	(a)/(j)	(b)	(b)/(j)	(c)	(c)/(j)	(f)	(f)/(j)	(g)	(g)/(j)	(h)	(h)/(j)	(i)	(i)/(j)	(j)
070511	結球萵苣，生 鮮或冷藏	13.33	0.14%	1.00	0.01%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	7,270.67	78.89%	70.33	0.76%	1,162.67	12.61%	9,216.67
070610	胡蘿蔔及蕪 菁，生鮮或冷 藏	79.33	3.06%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	972.33	37.56%	3.33	0.13%	1,421.00	54.89%	2,588.67
070690	其他火焰菜、 婆羅門參、根 芹菜、蘿蔔及 類似可供食用 根菜，生鮮或 冷藏	6.33	0.20%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1,426.33	44.89%	1,582.33	49.80%	7.00	0.22%	84.33	2.65%	3,177.67
070890	其他豆類蔬 菜，生鮮或冷 藏	1.00	0.07%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1,419.00	99.09%	0.00	0.00%	12.00	0.84%	1,432.00
070959	其他食用菇類 (非蘑菇屬之菇 類)及參茸，生 鮮或冷藏	10.00	0.47%	3.67	0.17%	0.00	0.00%	155.67	7.38%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1,313.33	62.26%	2,109.33
070960	辣椒及甜椒類 果實，生鮮或 冷藏	26.00	5.86%	0.33	0.08%	0.00	0.00%	9.33	2.11%	37.67	8.50%	8.00	1.80%	31.33	7.07%	443.33
070999	其他蔬菜，生 鮮或冷藏	4.67	0.53%	0.33	0.04%	0.00	0.00%	10.00	1.13%	424.67	48.06%	9.00	1.02%	313.67	35.50%	883.67
071029	其他冷凍豆類 蔬菜	37.00	0.05%	0.33	0.00%	0.00	0.00%	5,881.33	8.11%	63,398.00	87.41%	0.00	0.00%	3,055.67	4.21%	72,533.00
071030	冷凍菠菜、番 杏(毛菠菜) 及山菠菜	0.67	0.03%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	2,239.00	99.41%	0.00	0.00%	8.67	0.38%	2,252.33

HS	品名	臺出口 馬來西亞	比重	臺出口 泰國	比重	臺出口 印尼	比重	臺出口 美國	比重	臺出口日 本	比重	臺出口 中國大陸	比重	臺出口 其他 國家	比重	臺此品項 總出口
071040	冷凍甜玉米	0.00	0.00%	0.33	0.05%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	604.33	97.63%	0.00	0.00%	13.67	2.21%	619.00
071080	其他冷凍蔬菜	1.00	0.04%	28.67	1.14%	0.00	0.00%	3.33	0.13%	2,242.00	89.05%	2.00	0.08%	231.67	9.20%	2,517.67
071239	其他乾菇類及 乾麥草	3.67	0.42%	17.33	2.00%	0.00	0.00%	90.33	10.42%	59.00	6.81%	356.33	41.10%	321.67	37.10%	867.00
071290	其他乾蔬菜； 混合乾蔬菜	155.00	2.66%	15.67	0.27%	76.33	1.31%	2,986.00	51.19%	1,463.67	25.09%	648.00	11.11%	252.00	4.32%	5,833.00
071420	甘藷	8.33	1.54%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	23.00	4.25%	116.67	21.57%	14.33	2.65%	271.00	50.09%	541.00
071490	其他(樹薯、 葛根、草蘭球 根、菊芋、甘 藷及其他富含 澱粉或菊糖成 分之類似根 莖、塊莖，生 鮮、冷藏、冷 凍或乾燥，不 論是否切片或 為團粒狀者均 在內；西穀莖 髓)	3.67	0.29%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	983.00	76.56%	24.33	1.90%	133.00	10.36%	138.00	10.75%	1,284.00

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map

表 2 我國出口前 15 大水果類產品出口至新南向三國、美國、日本與中國大陸比重

單位：千元美金

HS	品名	臺出口 馬來西亞	比重	臺出口 泰國	比重	臺出口 印尼	比重	臺出口 美國	比重	臺出口 日本	比重	臺出口中 國	比重	臺出口其 他國家	比重	臺此品項 總出口
		(a)	(a)/(j)	(b)	(b)/(j)	(c)	(c)/(j)	(f)	(f)/(j)	(g)	(g)/(j)	(h)	(h)/(j)	(i)	(i)/(j)	(j)
080290	其他食用堅果，無論是否去殼或去果皮，鮮或乾	35.67	4.49%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	4.00	0.50%	6.67	0.84%	425.00	53.50%	273.67	34.45%	794.33
080390	其他鮮或乾香蕉	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	4,785.00	99.11%	24.00	0.50%	14.00	0.29%	4,828.00
080410	椰棗(海棗)，鮮或乾	34.00	6.14%	0.00	0.00%	2.33	0.42%	0.67	0.12%	3.00	0.54%	293.00	52.92%	172.33	31.13%	553.67
080430	鳳梨，鮮或乾	1.33	0.01%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1,440.00	5.80%	23,234.67	93.63%	134.67	0.54%	24,814.33
080450	番石榴、芒果及山竹果，鮮或乾	90.00	0.39%	1.00	0.00%	0.00	0.00%	3.00	0.01%	5,278.67	22.79%	5,872.67	25.36%	10,850.67	46.85%	23,158.67
080510	橙，鮮或乾	10.00	0.72%	0.00	0.00%	24.00	1.73%	0.00	0.00%	8.00	0.58%	1,197.67	86.29%	88.33	6.36%	1,388.00
080520	中國種之柑類(寬皮柑、溫州蜜柑在內)；地中海早橘、螺柑及其他同類雜交果實，鮮或乾	263.67	5.31%	0.00	0.00%	163.33	3.29%	0.00	0.00%	152.00	3.06%	1,657.67	33.40%	1,193.67	24.05%	4,963.00
080540	葡萄柚，包括柚，鮮或乾	0.67	0.01%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	9.33	0.20%	4,474.00	97.77%	74.67	1.63%	4,576.00

222 各國經貿政策與產業發展

080550	檸檬及萊姆，鮮或乾	0.00	0.00%	0.00	0.00%	0.00	0.00%	1.67	0.27%	0.00	0.00%	571.33	91.02%	49.67	7.91%	627.67
080590	其他鮮或乾柑橘類果實	65.33	3.32%	0.00	0.00%	36.67	1.86%	0.00	0.00%	33.00	1.68%	1,599.00	81.31%	102.00	5.19%	1,966.67
080610	鮮葡萄	18.67	1.82%	0.00	0.00%	6.67	0.65%	0.00	0.00%	7.00	0.68%	6.67	0.65%	607.00	59.14%	1,026.33
080620	葡萄乾	75.67	2.91%	0.00	0.00%	0.67	0.03%	7.00	0.27%	0.00	0.00%	1,601.00	61.53%	901.67	34.65%	2,602.00
081090	其他鮮果	56.33	0.16%	0.00	0.00%	41.67	0.12%	1,131.00	3.25%	1,052.33	3.02%	29,947.00	85.98%	2,096.00	6.02%	34,830.00
081190	其他（冷凍之果實及堅果，未以水蒸煮或已蒸煮，不論是否添加糖或其他甜味者）	0.00	0.00%	6.67	0.40%	0.00	0.00%	37.00	2.22%	1,395.33	83.59%	41.00	2.46%	177.00	10.60%	1,669.33
081340	其他水果，乾	46.00	5.59%	1.67	0.20%	3.33	0.41%	202.00	24.54%	23.33	2.84%	309.67	37.63%	204.00	24.79%	823.00

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map

表 3 我國茶葉產品出口至新南向三國、美國、日本與中國大陸比重

單位：千元美金

HS	品名	臺出口馬 來西亞	比重	臺出口 泰國	比重	臺出口 印尼	比重	臺出口 美國	比重	臺出口 日本	比重	臺出口中 國	比重	臺出口其 他國家	比重
		(a)	(a)/(j)	(b)	(b)/(j)	(c)	(c)/(j)	(f)	(f)/(j)	(g)	(g)/(j)	(h)	(h)/(j)	(i)	(i)/(j)
090210	綠茶（未發 酵），每包不 超過 3 公斤	95.00	0.80%	25.67	0.22%	54.33	0.46%	3,772.00	31.65%	60.67	0.51%	2,851.00	23.92%	4,314.33	36.20%
090220	其他綠茶（未 發酵），每包 超過 3 公斤	64.00	2.01%	22.67	0.71%	10.67	0.34%	583.33	18.36%	193.00	6.08%	962.00	30.29%	1,160.67	36.54%
090230	紅茶（發酵） 及部分發酵 茶，每包不超 過 3 公斤	1,123.67	4.72%	191.33	0.80%	337.00	1.41%	3,024.67	12.69%	487.00	2.04%	11,343.67	47.61%	6,055.00	25.41%
090240	其他紅茶（發 酵）及部分發 酵茶，每包超 過 3 公斤	672.33	4.57%	100.67	0.68%	182.67	1.24%	1,526.67	10.37%	3,145.67	21.37%	6,370.67	43.27%	1,814.00	12.32%

資料來源：本研究整理自 ITC Trade Map

二、研究方法：貿易互補度

本文以我國蔬菜、水果與茶葉產品（以 HS 六位碼進行分類）為對象，利用過去文獻常見的貿易互補度指標（trade complementary index, TCI），將我方出口優勢與對方進口需求這兩項因素納入考量，分析我國出口至馬來西亞、泰國與印尼受抑制原因。

簡單來說，貿易互補度指標包含兩個成份：第一個成份是我國某產品的顯示性比較優勢，也就是相對出口優勢；第二個成份為貿易對手國該產品的顯示性比較劣勢，也就是相對進口需求，TCI 即為上述兩個成份的乘積。TCI 定義如下：

$$TCI_k^{ij} = \underbrace{\left(\frac{X_k^i / \sum_k X_k^i}{X_k^W / \sum_k X_k^W} \right)}_{\text{相對出口優勢}} \times \underbrace{\left(\frac{M_k^{ij} / \sum_k M_k^{ij}}{M_k^W / \sum_k M_k^W} \right)}_{\text{相對進口需求}} \quad (1)$$

其中， X_k^i 表示 i 國對產品 k 之出口金額； $\sum_{k=1}^n X_k^i$ 表示 i 國對全球市場之總出口金額； X_k^W 為世界對產品 k 之出口金額； $\sum_{k=1}^n X_k^W$ 為世界總出口金額。 M_k^{ij} 表示 i 國對 j 國進口產品 k 之金額； $\sum_k M_k^{ij}$ 表示 i 國對 j 國之總進口金額； M_k^W 為全球進口產品 k 之金額； $\sum_k M_k^W$ 為全球總進口金額。

在式（1）的相對出口優勢部分，係以一國某一項出口品銷至全球市場的市占率，除以全球該產品出口總金額在全球出口總金額之比重，作為衡量一國不同品項或不同國家相同品項之相對比較利益。以電風扇產品為例，若其相對出口優勢數值大於 1，表示國內該產品占國內總出口的比重高於全球水準，對該產品具有顯示性比較優勢（revealed comparative advantage, RCA）；反之，數值小於 1 則不具有顯示性比較利益。（以下簡稱出口優勢部分計算數值為 RCA）

在式（1）的相對進口需求部分，利用一國自貿易對手國進口某項產品金額占一國自該貿易對手國之總進口金額比例，除以全世界進口該品項金額占全球總進口金額比重，衡量一國對於貿易對手國之貿易進口需求之大小。同樣地，以電風扇為例，若貿易對手國相對進口

需求數值大於 1，表示該國進口電風扇之比重高於全球水準，對電風扇有相對較大之進口需求，或稱該產品具顯示性比較劣勢（revealed comparative disadvantage, RCD）；反之，數值小於 1，表示該國對電風扇有相對較小之進口需求。（以下簡稱進口需求部分計算數值為 RCD）

一般而言，TCI 數值等於 1 是一個門檻值，如果該指標大於 1，表示出口國和進口國之間某項產品的貿易互補性比平均水準要高；反之，若該指標小於 1，則不具互補性。

由於國際貿易行為是建立在彼此「供給」（出口）與「需求」（進口）交互作用之下的現象，經由 TCI 之計算，將可以探討我國不同產品與貿易對手國之間的競合關係。進一步言之，透過捕捉我國與貿易對手國供給與需求的互補樣態，找出我國產品潛在商機之所在，最後瞭解雙方貿易究竟是否獲利空間，為本文主要目的。

三、貿易互補度結果分析

由於篇幅限制，本文僅列出我國具相對優勢（RCA>1）、貿易對手國具進口需求（RCD>1），以及雙方具有貿易互補度（TCI>1）之項目。

（一）蔬菜類產品

如表 4 所示，我國蔬菜類產品只有其他冷凍豆類蔬菜（HS 071029）的 RCA 數值（15.22）大於 1，具出口競爭力，隱含我國大部分蔬菜農產品出口屬於競爭力「相對」較弱之產業。

在馬來西亞市場，蔬菜類產品 RCD 數值大於 1 的項數有 26 個，顯示整體而言，馬來西亞有一部分的蔬菜類產品的進口需求相對強烈。在這 26 項產品中，又以蘑菇屬之乾菇類（HS 071231）之 RMS 數值最高，其值為 10.76；其次是其他去莢之乾豆類蔬菜，不論已否去皮或剖開（HS 071231），RMS 數值為 7.44；第三是大蒜，生鮮或冷藏（HS 070320），RMS 數值為 6.91，此三項品項是馬來西亞蔬菜類產品進口需求強度前三名，但我國在這些品項 RCA 數值的表現分別為

0.4、0.00 與 0.00，相對來說不具出口競爭力。

印尼方面，有 7 項產品 RMS 數值大於 1，這些產品有相對進口需求，但項數並不是太多。在上述 7 項產品中，以大蒜，生鮮或冷藏（HS 070320）RMS 數值最高，為 15.91；RMS 數值排名第二的產品為胡蘿蔔及蕪菁，生鮮或冷藏（HS 070610），其值為 5.11；第三是乾小黑豆或綠豆，不論已否去皮或剖開（HS 071331），RMS 數值為 5.09。同樣地，我國對於印尼進口需求強度前三名的蔬菜類產品，出口競爭力偏低，RCA 數值皆在 0.1 之下。

在泰國蔬菜市場中，進口需求相對較高的項數共 12 項，其中以乾銀耳（銀耳屬）（HS 071233）、樹薯（HS 071410）與其他乾菇類及乾麥蕈（HS 071239）三項產品進口需求強度排名前三，RMS 數值分別為 40.27、13.60 與 3.95，由這些數值顯見乾銀耳（銀耳屬）（HS 071233）對泰國來說相對進口需求相當大，值得關注。惟我國對於泰國相對進口需求前三名品項之 RCA 數值偏低，皆小於 0.05，出口競爭力較低。

貿易互補度（TCI）是同時考慮相對出口競爭力與相對進口需求之結果。觀察 TCI，可以發現數值大於 1 的品項並不多。馬來西亞市場具互補度之蔬菜類產品為其他冷凍豆類蔬菜（HS 071029）、蘑菇屬之乾菇類（HS 071231）以及其他（樹薯、葛根類產品）（HS 071490），TCI 分別為 5.84、4.28 與 3.33。印尼市場則是沒有互補度高之蔬菜類產品，供給與需求之間無法充分連結。至於泰國，與我國蔬菜類產品互補度高的產品為其他冷凍豆類蔬菜（HS 071029）。

表 4 我國（出口國）蔬菜類產品與新南向三國（進口國）各貿易指標概況（HS 六位碼）

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來西亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與馬來西亞 TCI	我國與印尼 TCI	我國與泰國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
070190	其他馬鈴薯（種薯除外），生鮮或冷藏	0.00	2.30	0.59	0.40	0.00	0.00	0.00
070310	洋蔥及分蔥，生鮮或冷藏	0.00	4.96	1.73	0.26	0.01	0.00	0.00

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來西亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與馬來西亞 TCI	我國與印尼 TCI	我國與泰國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
070320	大蒜，生鮮或冷藏	0.00	6.91	15.91	0.62	0.00	0.01	0.00
070390	韭蔥及其他蔥屬蔬菜，生鮮或冷藏	0.00	1.32	0.01	0.09	0.00	0.00	0.00
070410	花椰菜及青花菜，生鮮或冷藏	0.01	5.93	0.14	1.28	0.04	0.00	0.01
070490	其他（白菜類、花椰菜、球莖甘藍、無頭甘藍及類似可供食用蕓苔屬蔬菜，生鮮或冷藏），生鮮或冷藏	0.00	2.93	0.20	2.02	0.01	0.00	0.01
070610	胡蘿蔔及蕪菁，生鮮或冷藏	0.08	3.63	5.11	2.87	0.27	0.39	0.22
070810	豌豆，生鮮或冷藏	0.00	1.86	0.14	0.47	0.00	0.00	0.00
070940	芹菜（根芹菜除外），生鮮或冷藏	0.05	3.36	0.14	0.24	0.17	0.01	0.01
070951	蘑菇屬之菇類，生鮮或冷藏	0.01	1.56	0.14	0.43	0.02	0.00	0.01
070959	其他食用菇類（非蘑菇屬之菇類）及麥蕈，生鮮或冷藏	0.15	0.23	0.39	3.68	0.04	0.06	0.56
070960	辣椒及甜椒類果實，生鮮或冷藏	0.00	1.10	0.00	0.21	0.00	0.00	0.00
071010	冷凍馬鈴薯	0.06	1.96	0.00	0.06	0.11	0.00	0.00
071029	其他冷凍豆類蔬菜	15.22	0.38	0.02	0.91	5.84	0.33	13.79
071090	冷凍混合蔬菜	0.00	1.92	0.17	0.23	0.01	0.00	0.00
071151	暫時保藏之蘑菇屬菇類	0.00	3.39	0.13	2.29	0.00	0.00	0.00
071190	暫時保藏之其他蔬菜；混合蔬菜	0.07	3.14	0.67	0.51	0.22	0.05	0.04
071220	乾洋蔥	0.02	0.71	4.27	0.57	0.01	0.07	0.01
071231	蘑菇屬之乾菇類	0.40	10.76	0.11	2.40	4.28	0.04	0.95
071232	乾木耳（木耳屬）	0.02	0.93	0.10	3.00	0.01	0.00	0.05
071233	乾銀耳（銀耳屬）	0.00	4.39	0.77	40.27	0.02	0.00	0.16
071239	其他乾菇類及乾麥蕈	0.03	1.12	0.07	3.95	0.03	0.00	0.11
071290	其他乾蔬菜；混合乾蔬菜	0.15	0.80	1.06	0.74	0.12	0.16	0.11

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來西亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與馬來西亞 TCI	我國與印尼 TCI	我國與泰國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
071331	乾小黑豆或綠豆，不論已否去皮或剖開	0.00	2.79	5.09	2.21	0.01	0.02	0.01
071332	乾小紅豆（紅豆），不論已否去皮或剖開	0.08	6.38	0.52	0.63	0.48	0.04	0.05
071334	斑巴拉豆，不論已否去皮或剖開	0.00	6.13	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
071350	蠶豆（大種蠶豆）及馬豆（中及小種蠶豆），不論已否去皮或剖開	0.01	0.44	3.67	0.84	0.00	0.04	0.01
071390	其他去莢之乾豆類蔬菜，不論已否去皮或剖開	0.00	7.44	0.71	0.06	0.02	0.00	0.00
071410	樹薯	0.00	0.14	0.15	13.60	0.00	0.00	0.00
071420	甘藷	0.09	1.61	0.01	2.32	0.14	0.00	0.20
071430	山藥（薯蓣屬）	0.04	2.16	0.01	0.10	0.08	0.00	0.00
071450	箭葉黃體芋（千年芋屬）	0.00	2.34	0.00	0.08	0.00	0.00	0.00
071490	其他（樹薯、葛根、草蓴球根、菊芋、甘藷及其他富含澱粉或菊糖成分之類似根莖、塊莖，生鮮、冷藏、冷凍或乾燥，不論是否切片或為團粒狀者均在內；西穀莖髓）	0.52	6.39	0.42	0.60	3.33	0.22	0.31

資料來源：本研究自行計算與繪製

（二）水果類產品

我國水果類產品僅鳳梨，鮮或乾（HS 080440）與其他鮮或乾柑橘類果實（HS 080590）具相對出口競爭力，RCA 數值分別為 1.09 與 1.08。此外，與蔬菜類產品類似，我國大多數水果類產品出口，在國際上的相對競爭力偏弱。（表 5）

馬來西亞相對進口需求較大之水果類產品共 11 項（HS 六位碼），其中以其他椰子（HS 080119）、椰棗（海棗），鮮或乾（HS 080410），以及酸櫻桃，鮮（HS 080921）為馬國相對進口需求前三大產品，RCD 指數分別為 6.24、3.58 與 2.08。臺灣對上述三項馬國進口需求前三大

產品 RCA 指數皆為 0，不具競爭力，無互補度。

在印尼市場，水果類產品 RCD 數值大於 1 的項數有 6 項，項數並不是太多。在這 6 項產品中，又以鮮梨（HS 080830）之 RCD 數值最高，其值為 5.22；其次是其他鮮果（HS 081090），RCD 數值為 4.22；第三是鮮蘋果（HS 080810），RCD 數值為 4.00，此三項品項是印尼蔬菜類產品進口需求強度前三名，我國在這些品項 RCA 數值的表現分別為 0.00、0.79 與 0.00，出口競爭力相對不足。

泰國方面，有 11 項產品 RMS 數值大於 1，這些產品有相對進口需求，但項數並不是太多。在上述 11 項產品中，以其他椰子（HS 080119）RCD 數值最高，為 14.25；RCD 數值排名第二的產品為其他果實與堅果（非櫻桃），暫時保藏而不適於即時食用者（HS 070610），其值為 4.37；第三是栗子（栗屬），帶殼者，鮮或乾（HS 080241），RCD 數值為 3.25。

至於貿易互補度，與蔬菜類產品相同，數值大於 1 的品項並不多。馬來西亞與我國無互補度高的水果類產品，主要是因為我國有出口競爭力產品，與馬國具進口需求能量產品無法吻合。印尼與我國互補度高的產品為其他鮮果（HS 081090），TCI 數值為 3.33。至於泰國，互補度高的產品僅一項，即其他鮮或乾柑橘類果實（HS 080590）。

表 5 我國（出口國）水果類產品與新南向三國（進口國）各貿易指標概況（HS 六位碼）

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來 西亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與 馬來西 亞 TCI	我國與 印尼 TCI	我國與 泰國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
080111	椰子，脫水者	0.00	1.67	0.08	0.90	0.00	0.00	0.00
080119	其他椰子	0.00	6.24	0.25	14.25	0.00	0.00	0.00
080132	腰果，去殼者，鮮或乾	0.00	0.53	0.24	1.35	0.00	0.00	0.00
080241	栗子（栗屬），帶殼者，鮮或乾	0.00	0.82	0.06	3.25	0.00	0.00	0.01
080262	夏威夷果，去殼者，鮮或乾	0.02	0.53	0.04	1.09	0.01	0.00	0.02

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來 西亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與 馬來西 亞 TCI	我國與 印尼 TCI	我國與 泰國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
080280	檳榔，鮮或乾	0.05	1.10	0.01	0.79	0.05	0.00	0.04
080410	椰棗(海棗)，鮮或乾	0.00	3.58	3.47	0.12	0.00	0.00	0.00
080430	鳳梨，鮮或乾	1.09	0.03	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00
080510	橙，鮮或乾	0.01	1.53	0.35	0.13	0.01	0.00	0.00
080520	中國種之柑類（寬皮柑、溫州蜜柑在內）；地中海早橘、螺柑及其他同類雜交果實，鮮或乾	0.06	1.28	1.34	2.24	0.08	0.09	0.15
080590	其他鮮或乾柑橘類果實	1.08	0.08	0.00	0.94	0.09	0.00	1.01
080610	鮮葡萄	0.00	0.72	2.67	1.40	0.00	0.01	0.01
080810	鮮蘋果	0.00	1.44	4.00	2.54	0.00	0.00	0.00
080830	鮮梨	0.00	1.56	5.22	1.61	0.00	0.00	0.00
080921	酸櫻桃，鮮	0.00	2.08	0.00	0.38	0.00	0.00	0.00
081070	鮮柿子	0.01	1.11	0.05	1.62	0.01	0.00	0.02
081090	其他鮮果	0.79	0.54	4.22	0.88	0.42	3.33	0.69
081210	暫時保藏之櫻桃	0.00	0.08	0.14	1.37	0.00	0.00	0.00
081290	其他果實與堅果（非櫻桃），暫時保藏而不適於即時食用者	0.01	0.16	0.18	4.37	0.00	0.00	0.03
081340	其他水果，乾	0.06	1.77	0.12	0.55	0.10	0.01	0.03

資料來源：本研究自行計算與繪製

（三）茶葉類

茶葉依 HS 六位碼分類總共四個品項，我國這四個品項都沒有相對出口競爭力。值得注意的是，我國烏龍茶（部分發酵茶）在國際上其實應具有競爭力，但在 HS 六位碼分類中，烏龍茶與紅茶（發酵茶）歸在同一類，面對其他生產紅茶大國（如斯里蘭卡、印度）下，可能導致計算結果顯示我國紅茶（發酵）及部分發酵茶此品項不具競爭力。

在新南向三國市場中，馬來西亞對茶葉有相對需求的品項包含小

包裝綠茶 (HS 090210)、大包裝綠茶 (HS 090220) 與大包裝紅茶 (HS 090240)，RCD 數值介於 1~1.5 之間。印尼對茶葉相對需求較高的品項大包裝綠茶 (HS 090220)，RCD 數值為 1.44。經本研究計算，泰國無茶葉進口需求相對強烈之品項。由於我國茶葉無相對出口競爭力 (以 HS 六位碼來說)，部分新南向三國雖有相對進口需求，但幅度不是太大 (RCD 僅微幅高於 1)，致使新南向三國與我國之間沒有互補度高之茶葉產品。

表 6 我國 (出口國) 茶葉產品與新南向三國 (進口國) 各貿易指標概況 (HS 六位碼)

HS6	中文貨名	臺灣 RCA	馬來西 亞 RCD	印尼 RCD	泰國 RCD	我國與馬來 西亞 TCI	我國與印 尼 TCI	我國與泰 國 TCI
		(a)	(b)	(c)	(d)	(a)*(b)	(a)*(c)	(a)*(d)
090210	綠茶 (未發酵)，每包 不超過 3 公斤	0.61	1.21	0.09	0.24	0.74	0.05	0.15
090220	其他綠茶 (未發酵)， 每包超過 3 公斤	0.33	1.04	1.44	0.65	0.34	0.48	0.22
090230	紅茶 (發酵) 及部分發 酵茶，每包不超過 3 公 斤	0.78	0.46	0.13	0.09	0.36	0.10	0.07
090240	其他紅茶 (發酵) 及部 分發酵茶，每包超過 3 公斤	0.44	1.12	0.79	0.23	0.49	0.34	0.10

資料來源：本研究自行計算與繪製

綜合歸納，經由本文計算與觀察，發現我國蔬菜、水果與茶葉產品普遍不具出口優勢。比較我國出口至新南向五國的比重偏低情形，可以發現原因並非對方沒有需求，而是對方進口需求相對較高的產品，我國出口競爭力較弱，無法充分勾勒出供給與需求之間的互補型態，使得國與國之間的貿易互動較為薄弱。據此，本研究認為欲拓銷新南向三國市場，除了降低貿易對手國貿易障礙 (包含關稅與非關稅障礙)，提升我國產品競爭力亦是不可忽略的因素之一。

四、結論

本文初步利用貿易數據，配合貿易互補度計算，探討我國蔬菜、水果與茶葉在馬來西亞、泰國與印尼之貿易利益。以 HS 六位碼分類，

本文發現我國蔬菜、水果與茶葉在該新南向三國市占率低的原因主要有二：

(1) 我國蔬菜、水果與茶葉產品普遍不具相對競爭力；

(2) 對方並非沒有進口需求，而是對方進口需求相對較高的產品，我國出口競爭力較弱，無法充分勾勒出供給與需求之間的互補型態。

農產品生長極易受氣候、土壤與環境等因素影響，在拓銷國外市場時，品項的決定相對重要。基此，本文在此提出幾點建議以供參考。首先，產品的選擇應有「因地制宜」的思考模式，而不是只侷限於少數我國出口重要品項。本研究僅以馬來西亞、泰國與印尼市場為例，其他市場亦可利用歷史貿易資料，應用類似分析方式，調查貿易互補度高之產品，彙整出每項產品的全球目標市場。

其次，提升貿易對手國對我國產品需求亦是拓銷市場的方式之一。以經濟學的文字來說，就是掌握對方消費偏好，讓對方對我國產品的需求線向「右上」方移動。當然，讓需求線移動的方式很多，本文以為印尼與馬來西亞穆斯林人口眾多，國際清真食品認證（Hala 認證）可能有助於提升其對我國產品之需求。另外，東南亞國家氣候四季溫暖，對於茶葉類等以熱飲沖泡方式飲品需求不高。因此，針對茶葉輸往東南亞國家之策略，本文則是建議以冷飲方式外銷，或是至當地投資設廠，以投資帶動貿易方式，將我國茶葉以加工為冷飲販售，亦是提升對我國產品需求之方式。

最後，也是最根本的問題，就是我國必須提升產品競爭力。實際上，普遍已經知道的是，我國農產品已經無力從事價格競爭，須由品質、品牌與食安等面向進行非價格競爭條件之改善。然而，我國農業是小農體質，多為單打獨鬥，要進行品質的全面提升有其難度。據此，本文建議政府在這方面可以扮演助力，在多數農民有共識的情況之下，可協助成立農民所擁有並可決定其營運方式之公司或大型合作社（如紐西蘭奇異果 Zespri 公司）。接著利用獎金制度，按照品質付款，若品質達標即發放獎金，提供誘因使農民生產具一定品質之產品。此舉

不但能提高我國農產品在國際市場之市場力量，亦可統一對產品品質進行管理，是值得相關單位參考的方向。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 583 期，2017 年 12 月 29 日】



韓國政府促進產學合作 政策之作法

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 蘇怡文 分析師

一、韓國政府規劃產學合作政策之基本思維

韓國政府自 2000 年代初期即開始推動產學合作政策，2001 年提出了「國家人力資源開發基本計畫」、2002 年進一步提出「活化產學研合作綜合對策」、2003 年再度提出「政府新產學合作願景及推動策略」；同時，2003 年也開始在大學內設立「產學合作小組」，奠定制度性基礎；2004 年開始推動產學合作重點大學方案，開始擴大對產學合作之財政支援；2006 年起每年提出「大學產學合作白皮書」，並據此將產學合作小組、大學產學合作研究開發、特殊管理及技術商業化、產業合作人力養成計畫、產學合作財政支援計畫、產學合作現況調查與分析和宣傳進行整合，此有助於掌握大學研究經費、特殊案件申請與登記件數、技術移轉件數與收益金額之變化趨勢、大學規模別及領域別變化等資訊。

2008 年開始，韓國政府在當時的教育科學技術部（朴槿惠政府上台進行政府改組時分成「教育部」和「未來創造科學部」兩個部門）轄下之韓國技術振興財團中設置「產學合作綜合支援中心」，對於推動強化產學合作小組之支援、建構產學合作體系、普及產學合作成果等扮演相當重要的角色。另外，自 2005 年開始，執掌人力政策之僱用勞動部也加入產學合作重點大學養成計畫，此不僅擴大了產學合作支援的預算，也擴大了政策的視角與面向。之後，在 2007 年之「大學產學合作白皮書」中更提高產學合作小組的地位，並且也將其活動範圍擴及至更廣泛的領域，涵蓋個別學系、企業、合作研究所等，此

舉進一步使產學合作制度更多樣化，也使大學的能力被有效活用，成為產業發展之重要助力。

整體而言，韓國政府對於產學合作政策之基本思維為促使技術、資本、知識和資訊等可用的資源相互結合，並且擴大其效益。而此必須建構一個產、官、學、研的體系，透過開放和合作創造整體條件，達成「創造經濟」之國政目標。其認為建立一套產、官、學、研網絡固然重要，但是如何促進彼此之間的有效連結更為重要，因此在鼓勵企業方面，提供租稅、資金支援等短期性支援；對於大學和研究機構則是關注於提升其能力（如建構基礎設施、實踐研發能力等）而提供長期的支援。為此，韓國政府的整體政策藍圖是以提升中小企業的技術能力、提供以需要者為中心之研發支援及打造開放性的生態圈等為核心，建立一個產、官、學、研密切合作的網絡。

值得一提的是，在經營產學合作政策上，韓國政府還規劃了「產業園區校園」，也就是將大學的一部分移入產業園區中，以方便產學之間進行密切的合作。其於 2011 年 2 月修正《大學設立及運用規定》，納入特別允許校地與校舍租賃之規定；同年 6 月公布「產業園區校園設置標準」，開始支援產業園區校園特別計畫。

二、產學合作教育計畫之基本內容

產學合作之基本元素包含對學生的職業教育，以及提供職業教育之教師兩個層面，本文藉由整理近兩年韓國政府提出之重要產學合作與人才培育計畫，包括：第 2 次職業教育 5 年基本計畫（2016～2020）、2015 產學合作重點教授制度改善方案各項計畫之內容及其意涵，藉此瞭解韓國政府在產學合作和人才培育上之思維與作法。

（一）第 2 次職業教育 5 年基本計畫（2016～2020）

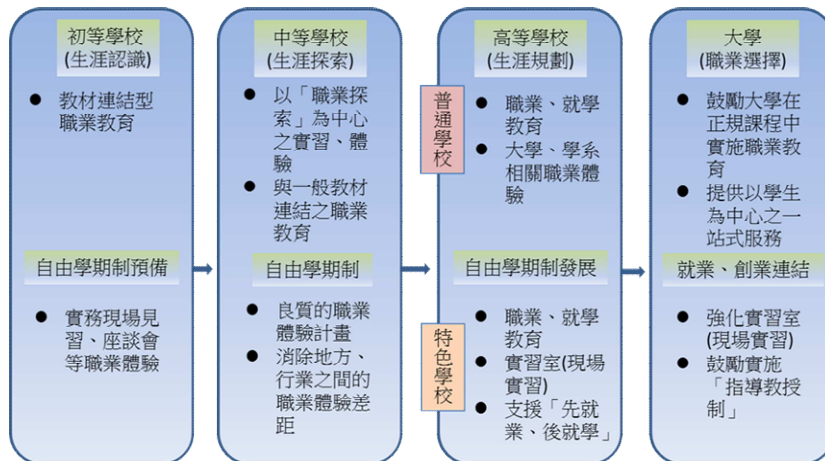
「職業教育 5 年基本計畫」的政策宗旨在於，透過強化職業教育的實施，協助國民具體實現夢想。具體而言，特別關注於協助學生瞭解自身的特質，進而決定未來欲進一步求學或是直接就業，也就是提供學生一個生涯選擇的機會。

韓國政府認為，21 世紀教育不僅是讓學生了解與學習到本身的個性與天賦，也必須藉此協助其決定未來的發展方向。因此，其在政策規劃上，從初等學校開始直到大學的每個教育階段，協助學生瞭解自身想要培養的專業並進一步予以培養。在此思維之下，韓國政府透過確立國家職業教育體系，以求發揮國家人力資源開發之效率。其內涵包括：改善過度追求大學升學導致人力供給不均衡的現況、構築國家職業教育體系以開發學生個人最大的潛在能力。

2016 年 4 月提出的「第 2 次職業教育 5 年基本計畫」，主要是因應「自由學期制」¹的全面實施，同時全面性檢討職業教育之中長期發展方案。隨著《職業教育法》的修訂與實施（2015 年 12 月 23 日），政府建立了職業教育體系，並積極徵詢各界的意見。基本上，「第 1 次職業教育基本計畫」是以塑造初、中等學校學生之素質和適應性為中心，規劃以為選擇職業而進行的體驗為主之職業教育支援體系。而「第 2 次職業教育 5 年基本計畫」則是以從初等學校到大學之所有階段的生涯設計為主，針對符合個人特質之職業開發能力進行訓練，並透過國家職業教育中心等職業教育體系的支持，培養未來型創意人才。

該計畫之策略方法包括：（1）強化初中等職業教育能力：擴大個別學校確立職業教育相關課程之編纂比例、實施職業教育集中學年／學期制、擴大線上職業諮詢服務件數、增加職業諮詢教師的比例、擴充職業教育支援專業人力、擴大職業教育的對象、擴大學生參與國際交流與校外活動人數、研擬及運用大學生職業開發能力成果指標；（2）活化職業體驗：擴大職業體驗場所、促進實施職業體驗事前安全教育義務化、加強職業體驗機構認證數、擴大遠距影像指導受益數、提升職業指導人員數、擴大實施農漁村學生職業體驗計畫；（3）擴充職業教育基礎設施：增設國家職業教育支援中心和地方職業教育支援中心、擴大職業資訊網之適用對象至大學生和一般民眾。

¹ 「自由學期制」為以中學生為對象，允許其得有一學期擺脫期中、期末考試，而以討論、實習和體驗的方式，進行對未來前途的探索活動。其宗旨在於強化學生之職業教育、改革教授與學習之方法、減輕學生之負擔等。



資料來源：(韓)韓國教育部(2016)，第2次職業教育5年基本計畫(2016~2020)。

圖1 韓國職業教育體系表

(二) 2015 產學合作重點教授制度改善方案

「2015 產學合作重點教授制度改善方案」之背景為，鑒於過去產學合作是以大學財政支援計畫的形式為主，當財政支援中斷時產學合作即難以繼續推動下去，為了確保產學合作之穩定發展，韓國政府於2011年提出「大學教員人事制度改善方案」，同年也修正了《高等教育法》，使產學合作重點教授之法源依據獲得確立。其後，更進一步提出產學合作重點教授之認定標準，包括：具備產業界10年以上之經歷、正式任用及評價標準、責任授課時數減免30%等。

2012年為了活化大學與企業之間的產學合作，藉由教育部推動實施「產學合作先進大學計畫」(Leaders in INdustry-university Cooperation, LINC)²之際，推動「產學合作重點教授制度」，並提出「產學合作重點教授採用活化方案」，賦予產學合作重點教授擔負產學合作之中介角色，也就是將產業界具有豐富經歷者採用為產學合作

² LINC 計畫可說是韓國政府推動產學合作最基本也是最重要的政策，其宗旨在於根據專科大學之特性和能力，創造產業合作之模式，達到「地區大學與地區產業共生發展」之目標。規劃在2012~2016年共5年的期間，透過指定地區及專科大學為「產學合作先進大學」，每年預算為120億韓元，促進產學合作。「產學合作先進大學」共分成兩種類型：產學合作領導型、現場實習集中型。

重點教授（例如活用企業 CEO 出身之退職人員轉為教授），藉此在大學教育中反映產業界的利基。

基本上，「產學合作重點教授」的概念為將產業界具有 10 年以上經歷的優秀人才正式聘為大學教授，不僅可以在學校中培養符合產業界需求和未來發展之人才，也可以將新的知識和技術擴散至學校之研究開發、創業與就業支援當中。因此，產學合作重點教授負有產業技術移轉與產業諮詢等產學合作的重要任務。產學合作重點教授計畫的教授來源除了採用在產業界具有豐富經歷者之外（稱為「採用型產學合作重點教授」），亦可在現有的教授中指定（稱為「指定型產學合作重點教授」）。關於授課方面，則減免產學合作重點教授之責任授課時數，其考績也以產學合作之實績為主。（參考表 1）

表 1 產學合作重點教授彙整

	指定型產學合作重點教授	採用型產學合作重點教授
隸屬	學系	<ul style="list-style-type: none"> ● 學系 ● 產學合作小組*
地位	終身職專任教員	<ul style="list-style-type: none"> ● 退休且非終身職專任教員 ● 非專任教員
評價	根據教員人事制度評價	<ul style="list-style-type: none"> ● 專任教員：根據教員人事制度評價 ● 非專任教員：根據學校規定評價
角色	追加教育、研究與志工以外之產學合作工作	符合個別大學需求之產學合作
教育	專攻科目之教育再加上符合產業需要之專科講義	以企業家精神等企業體驗經歷為基礎之產學合作全面性講義
研究	大學及研究所基礎研究	結合產學合作目的之研究
產學合作	<ul style="list-style-type: none"> ● 部分專任教員集中進行 ● 成果可能侷限在技術移轉、特許之範圍內 	<ul style="list-style-type: none"> ● 全體進行個別之產學合作領域 ● 現場實習、創業與企業家精神傳授、提出校內產學合作方向等

*韓國教育部依據《產業教育振興及促進產學合作法》，於 2011 年 12 月提出「產學合作小組能力強化方案」所設。其在大學中負責研究企劃、管理、成果分析與普及等研發全週期之管理，被賦予領導產學合作之關鍵性角色。

資料來源：（韓）產業合作政策研究所（2015），產業合作重點教授制度改善研究。

整體來說，產學合作重點教授所扮演的角色主要有四：教育、研究、就業／創業支援、產學合作政策與企劃等，再依據個別大學之特性進行工作比例的分配。基本上，技術革新型大學之產學合作重點教授的工作以共同角色和研究支援（技術移轉及產業化、共同研究等）為主；現場貼近型大學之產學合作重點教授則以共同角色和就業／創業支援（現場實習）為重點。（參考表 2）

表 2 產學合作重點教授工作內容彙整

	主要角色	內容
教育	實務講授	<ul style="list-style-type: none"> ● 以在企業工作之經驗講授現場實務 ● 產業勞工招募內容與流程
	企業家精神教育	<ul style="list-style-type: none"> ● 企業家精神教育及企業家精神中心運作 ● 邀請創新企業家、學生創業家客座授課
	現場實習課程規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 現場實習運作方案及參與企業需求調查 ● 參與學生事前教育及現場實習指導
研究	研究計畫規劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 反映企業技術需求之產學共同研究企畫
	參與 R&D	<ul style="list-style-type: none"> ● 活用在企業之研究經驗執行產學共同研究
	技術移轉、產業化支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 大學特許 R&D 成果之分析與管理 ● 有用技術之技術移轉及產業化之支援
就業及創業支援	學生就業連結	<ul style="list-style-type: none"> ● 將企業現場實習與學生就業進行連結
	創業講座開設	<ul style="list-style-type: none"> ● 活用創業經驗開設創業講座
	創業社團支援	<ul style="list-style-type: none"> ● 參與學生創業社團之指導
政策規劃與服務	校內產學合作政策企劃	<ul style="list-style-type: none"> ● 參與改善友善產學合作之人事制度、編整產學合作組織等大學內部產學合作政策企劃過程
	準備反映產業需求之教育課程	<ul style="list-style-type: none"> ● 參與能夠反映產業界需求之課程教材的編纂過程 ● 透過掌握學系需求開發以實務為中心之共同教材
	建立產學研網絡	<ul style="list-style-type: none"> ● 確保與管理家族公司 ● 掌握與媒合地區特性產業之技術需求 ● 地方政府產業政策之諮詢

	主要角色	內容
	技術、經營諮詢	<ul style="list-style-type: none"> ● 企業受阻技術指導與經營諮詢 ● 透過技術、經營諮詢發掘產學合作課題

資料來源：(韓)產業合作政策研究所(2015)，產業合作重點教授制度改善研究。

2015年提出之改善方案的重點包括：(1)放寬認定標準：目前教育部認定「產業體」之標準包括國家機關及準國家機關、10人以上之民間企業、法律從業人員、船舶支援、教員、醫療從事人員、公關人員、藝術團體幹部及宗教事務從事人員等，將研議放寬至10人以下的服務業從事者；(2)將產學合作重點教授納入《產業教育振興及產學合作促進法》(簡稱「產學法」)中：目前其法源為《高等教育法》，為促進產學合作重點教授從企業進入大學及相關研究機構，應納入《產學法》中，賦予其成為產學合作人力之地位，以強調在大學中進行產學合作之重要性；(3)縮小計畫費用與勞務費之比例：目前多重視將費用投入計畫費用，造成計畫費用與產學合作重點教授勞務費之比例差距過大，而無法反映其負擔多樣化工作之實際情況，亦無法凸顯其角色與保障其地位；(4)鼓勵產學合作重點教授進入大學內部政策決定與資訊共享體制：促進產學合作重點教授融入大學內部，以提升產學合作議題在大學決策過程中的能見度，降低資訊交易成本，因此鼓勵其積極參與校內各個委員會，藉此增加與校內其他教授之相互瞭解與合作；(5)加強對產學合作重點教授之教育：透過產學合作小組持續對產學合作重點教授進行教育，重點包括本身角色之確立與貢獻、校內文化之瞭解、與校內其他教授和行政人員之協調等，同時也要關注於平衡從大學角度思考之產學合作與產業界角度思考之產學合作之間的差異。

三、對我國的啓示

上述兩項計畫的執行，對於促進產學合作發揮相當正面的效益，不僅促使職業教育體制法制化、職業體驗機會更多樣化、學生對於生涯發展的認知與意識提高、學生對於學校生活和職業教育的滿意度愈發提高、學生的職業教育參與率提高等；同時，在教師的運用上也日益活絡，包括僱用產學合作重點教授之大學數量日益增加、僱用產學

合作重點教授來自於私人企業的比例高達 76%、產學合作重點教授對於支援就業與創業日益發揮其功能。

整體而言，韓國政府的作法對我國的啟示大致如下幾點：

（一）建立完整的政策體系

韓國政府的整體政策藍圖是以提升中小企業的技術能力、提供以需要者為中心之研發支援及打造開放性的生態圈等為核心，建立一個產、官、學、研密切合作的網絡。為有效推動政策，韓國政府積極改善行政體系與實施相應配套措施，例如 2011 年 3 月在教育部新設「職業教育政策科」、2012 年規劃「國家職業教育目標與成就標準」、2013 年提出「自由學期制示範計畫」及 2016 年所有中等學校全面適用「自由學期制」等。

（二）適時調整法律與相關規定以利政策推動

韓國政府因應時勢變化及時修正相關法律，例如 2016 年 5 月 29 日通過《職業教育法》修正案，正式將職業教育體系法制化、確立職業教育政策之方向，以及賦予職業教育體系之獨立地位。

（三）從小扎根培養基本的生涯發展意識

確立政策基本方向，引導學生從小學開始即培養生涯發展意識，透過每一階段的課程涵養其職業能力，並在大學畢業進入社會之前即選定未來的職業領域。

（四）有效運用政策相關之所有環節

找出所有有助於政策推動之環節並加以運用，最值得一提的是，針對影響學生生涯決定之相關人士進行「訓練」，其中亦包含學生家長，特別是將這些人士均視為「教育專業人士」，提升其「專業能力」。

（五）運用產業界力量提高政策成效

善用具有豐富實務經驗之資深產業界人士，以其經驗協助大學培

養符合產業需求之人力，例如蔚山大學（University of Ulsan）僱用產學合作重點教授在人文學系、企管學系等相關科系開設了與產業進行連結之「全球技術市場」課程³，並以此課程為基礎在國際學院進一步新設「國際貿易行銷」課程，積極培養企業海外行銷所需要的人才；除了書面教材之外，也提供學生參與海外展示會、參加外語演講比賽等各種多樣化的計畫，以提升學生之實務能力；並且運用產學合作重點教授開設創業相關課程，主要聘請企業 CEO 來擔任產學合作重點教授，透過「創業教育→創業準備→實際創業→產品開發及產業化」實務課程，協助學生了解創業的整體思維以及具體實踐計畫。

（六）政策視野寬廣不侷限於某一學門

韓國政府在產學合作重點教授制度上，不侷限於以理工科為主的產學合作，也試圖擴展至人文學科領域，強調「學科融合」的概念。同時，其也透過各地區大學特別設計的課程與企業的結合，形成培養地方人才之動力庫，有助於地方產業之發展。例如前述提及之蔚山大學，其所在地蔚山廣域市是韓國著名的工業城市，為現代集團所在地，透過蔚山大學產學合作重點教授開設之工業設計課程，由教授和學生組成一個團隊，承接企業之委託計畫，提供企業之諮詢，學生在此一過程中學習到了協助企業解決問題的能力，以及團隊合作和領導等就業能力。除此之外，值得一提的是，以實務為中心（包括現場中心型、創業中心型、研發中心型等）的大學之產學合作重點教授制還設有認證計畫，根據學生的特性教授適當的課程，課程結束後發給學生證書。

由前述內容觀之，韓國政府對於產業合作政策之思維相當靈活，相當強調建構一個產、官、學、研的體系，透過開放和合作創造整體條件，達成「創造經濟」之國政目標。為此，其著重於提升中小企業的技術能力、提供以需要者為中心之研發支援及打造開放性的生態圈等為核心，而產學合作重點教授制即扮演產、官、學、研合作體系之

³ 該課程主要為支援人力不足之中小企業開拓海外市場，而提供外文訓練、產品技術、行銷、貿易實務理論等課程，藉以協助培養相關人才。

中介角色。

參考資料

韓國教育部（2016），2016年教育部業務報告。

韓國教育部（2016），第2次職業教育5年基本計畫
（2016~2020）。

產業合作政策研究所（2015），產業合作重點教授制度改善研究。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 548 期，2017 年 4 月 14 日】



韓國出口對經濟發展 貢獻之分析

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國因屬缺乏天然資源之國家，故自 1945 年獨立，1948 年建立政府以來，致力商品出口，賺取外匯，一向為施政之首要目標，尤其自 1961 年朴正熙總統執政後，更以擴大對外出口，加強重化工業之發展，為最大訴求與課題，因此，出口對韓國之整體經濟成長與貢獻，乃佔據重要之地位。

韓國 2016 年之出口，因世界經濟成長趨緩，國際油價下跌，商品出口單價下滑，以及企業外移，海外生產增加等，較 2015 年呈現衰退，此亦相對帶動出口對經濟成長之貢獻率，僅達 12.1%，較 2015 年之 36.8%，下滑 24.7%。

就出口之產業相關效益而言，出口誘導生產率（在出口總值中，誘導生產所占之比重）為 2.07 倍，與 2015 年維持相同之水準。出口誘導進口率（在出口總值中，誘導進口之比重）為 43.4%，較 2015 年略為減少。出口誘導附加價值率為 55.9%，此係自 2010 年以來之最高比率。出口創造就業之人口為 408 萬人，約占總就業人口貢獻率之 15.5%，雖較 2015 年略呈不振，但就每出口 100 萬美元所占之就業人口而言，則達 8.23 人，反呈增長趨勢。

邇來由於世界經濟面臨較長期性之低成長，以及貿易結構變化之不確定因素，預料將相對影響韓國未來之出口，韓國為期能持續擴大對外出口，有效推動經濟成長，貿易業者頃正建議政府，應加強研擬

可以提高附加價值之多樣化策略，其中包括服務業之出口產業化、提升附加價值出口商品之競爭力，以及活絡新成長產業（次世代半導體、尖端新素材，以及符合環保需求之能源等）等。

二、出口動向

（一）最近之商品出口概況

韓國 2016 年之商品出口金額，（以 HS10 碼之通關為基準），計達 4,954 億美元，較 2015 年之 5,268 億美元，減少 5.9%，其主要原因為世界經濟景氣蕭條、國際油價下跌，帶動出口單價滑落，以及廠商外移，國外生產增加等所致。

就出口品目別而言，除電腦外，汽車及無線通訊機器等，大部分主要業種，均呈現減少趨勢，其中僅電腦成長 8.6%，其他：半導體為-1.1%，一般機械為-2.8%，石油化學為-4.3%，汽車零組件為-4.4%，紡織為-4.6%，鋼鐵為-5.5%，無線通訊機器為-9.0%，汽車為-11.3%，家電為-11.7%，船舶為-14.5%，平板 DP 為-15.5%，石油製品為-17.5%。

就出口地區別區分，除對越南之出口增加 17.6% 以外，其他對主要國家或地區之出口，亦均呈減少，其中對東協（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）之出口為-0.4%，歐盟（European Union, EU）為-3.0%，日本為-4.8%，美國亦為-4.8%，中國大陸為-9.3%，中東為-13.9%，中南美為-17.0%。

茲將韓國近年來商品出口之金額及成長率概況列表分述如次：

表 1 韓國近年來商品出口金額及成長概況

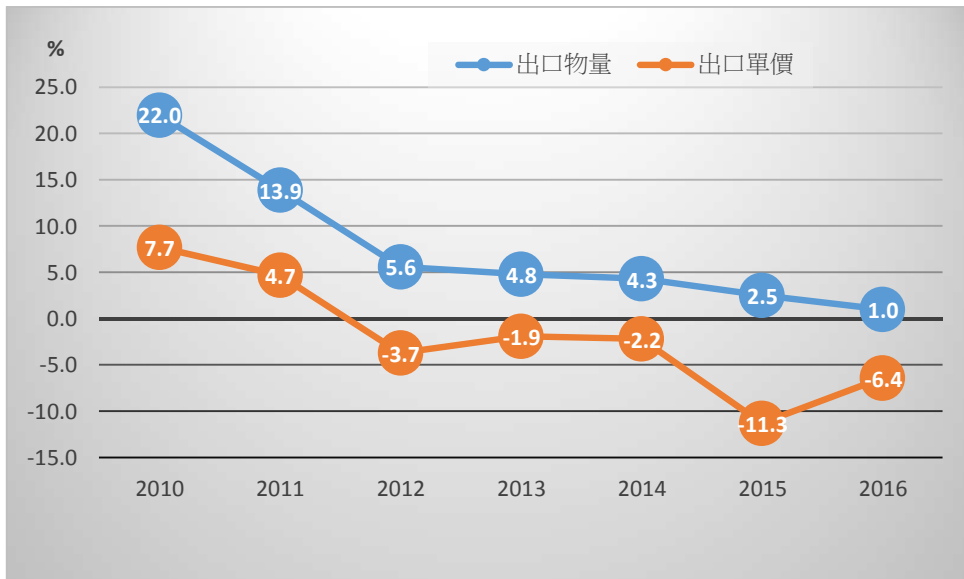
年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口金額 (億美元)	4.664	5.552	5.479	5.596	5.727	5.268	4.954
成長率 (%)	28.3	19.0	-1.3	2.1	2.3	-8.0	-5.9

資料來源：韓國貿易協會。

(二) 最近之商品出口單價及物量增減率

韓國 2016 年之商品出口單價，雖較 2015 年略稱好轉，但仍呈現下滑趨勢，跌幅約達 -6.4%，反之，商品出口之物量，則較 2015 年呈現成長趨勢，增幅約達 1.0%。

茲將韓國近年來商品出口之單價及物量概況列圖如下：



資料來源：韓國銀行。

圖 1 韓國近年來商品出口單價及物量增減率

三、出口對國民經濟之貢獻

韓國 2016 年出口對經濟成長率之貢獻度為 12.1%，較 2015 年之 36.8% 下滑 24.7%。

韓國 2016 年之經濟成長率為 2.8%，其中商品出口對整體經濟成長率之貢獻度為 0.3%。

韓國 2016 年之商品出口，因較 2015 年呈現減少趨勢，因此其對經濟成長率之貢獻度，為近 5 年來之最低數值。

茲將韓國近年來商品出口對經濟成長之貢獻度列表分述如次：

表 2 韓國近年來商品出口對經濟成長之貢獻

年度	2012	2013	2014	2015	2016
經濟成長率 (%)	2.3	2.9	3.3	2.8	2.8
出口對經濟成長之貢獻率 (%)	66.0	35.3	35.1	36.8	12.1
出口對經濟成長之貢獻度 (%)	1.5	1.0	1.2	1.0	0.3

註 1：出口對經濟成長之貢獻率 (%) = Δ 對出口之實際附加價值/ Δ 實質 GDP*100

註 2：出口對經濟成長之貢獻度 (%) = Δ 對出口之實質附加價值/前一年度之實質 GDP*100

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行。

四、出口對產業相關之效益

(一) 出口誘導生產之效益

韓國 2016 年出口所誘導之生產值估計達 1.03 兆美元，約占該年度出口金額之 2.07 倍，此係自 2010 年以來之最高紀錄。

茲將韓國近年來之出口總額，以及因出口所誘導之生產效益，列表分數如次：

表 3 韓國近年來出口總值及其所誘導之生產效益

單位：億美元、倍數

年度	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口總值 (a)	4,664	5,552	5,479	5,596	5,727	5,268	4,954
生產誘導值 (b)	9,575	11,330	11,126	11,341	11,767	10,914	10,266
生產誘導度 (b/a)	2.05	2.04	2.03	2.03	2.05	2.07	2.07

註：2010~2014 年係以各該年度之生產誘導係數為基準，2015~2016 年，係以 2014 年之生產誘導係數為基準。

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行。

韓國 2016 年製造業部分所誘導之生產值，估計約達 8.569 億美元，其中汽車約達 1,000 億美元，半導體約達 691 億美元，初級鋼材約達 622 億美元，基礎化學物質約達 538 億美元，煤炭及石油製品約達 501 億美元。

茲將韓國近年來出口產業別誘導生產之效益，列表分述如次：

表 4 韓國近年來出口產業別所誘導之生產值

單位：億美元

產業別	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農林漁業及礦業	57	68	70	69	71	66	66
製造業	8,088	9,620	9,420	9,550	9,853	9,127	8,569
— 消費財業	600	687	658	736	760	718	687
— 基礎素材業	3,366	4,341	4,336	4,197	4,276	3,727	3,546
— 組配加工業	4,122	4,592	4,425	4,617	4,818	4,683	4,336
服務業	1,430	1,642	1,636	1,722	1,843	1,722	1,630
合計	9,575	11,330	11,126	11,341	11,767	10,914	10,266

註：2010～2014 年係以各該年度之生產誘導係數為基準，2015～2016 年則以 2014 年之生產誘導係數為基準。

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行。

(二) 出口誘導進口之效益

韓國 2016 年出口所誘導之進口值，估計約達 2,149 億美元，進口誘導率（在出口總值中誘導進口所占之比重）為 43.4%。

茲將韓國近年來出口所誘導之進口效益，列表分述如次：

表 5 韓國近年來出口誘導進口之效益

單位：億美元

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口總值 (a)	4,664	5,552	5,479	5,596	5,727	5,268	4,954
進口誘導值 (b)	2,116	2,741	2,734	2,651	2,593	2,303	2,149
進口誘導率 (b/a, %)	45.4	49.4	49.9	47.4	45.3	43.7	43.4

註：2010～2014 年係以各該年度之進口誘導係數為基準，2015～2016 年則以 2014 年之進口誘導係數為基準。

資料來源：韓國銀行。

韓國 2016 年製造業部門所誘導之進口值，估計約達 1,451 億美元，如以產業別區分，半導體為 196 億美元，煤炭及石油製品為 181

億美元，基礎化學品為 133 億美元，非金屬及初級產品為 127 億美元。

茲將韓國近年來出口產業別所誘導之進口效益，列表分述如次：

表 6 韓國近年來出口產業別誘導進口之效益

單位：億美元

產業別	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農林漁業及礦業	584	887	916	834	800	619	562
製造業	1,410	1,728	1,687	1,679	1,640	1,539	1,451
— 消費財業	106	128	131	133	142	134	126
— 基礎素材業	779	980	959	937	898	818	781
— 組配加工業	525	620	597	609	599	588	544
服務業	122	126	131	139	153	144	135
合計	2,116	2,741	2,734	2,651	2,593	2,303	2,149

註：2010~2014 年係以各該年度之出口誘導係數為基準，2015~2016 年則以 2014 年之出口誘導係數為基準。

資料來源：韓國銀行。

(三) 出口誘導附加價值之效益

韓國 2016 年出口之附加價值率為 55.9%，較 2015 年之 55.5% 略有成長，其主要原因，係高附加價值產品出口增加所致，此亦係韓國自 2010 年以來，出口附加價值率最高的一年。

就韓國 2016 年出口附加價值較高之品目而言，以固態硬碟(Solid State Disk, SSD)居首，其次分別為有機發光二極體顯示器(OLED)、化妝品及醫藥品等，相對帶動該年度之出口活絡。

茲將韓國近年來出口所誘導之附加價值效益，列表分述如次：

表 7 韓國近年來出口所誘導之附加價值效益

單位：美元、%

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口總值 (a)	4,664	5,552	5,479	5,596	5,727	5,268	4,954
附加價值誘 導值 (b)	2,501	2,761	2,703	2,900	3,088	2,924	2,767
附加價值率 (b/a, %)	53.6	49.7	49.3	51.8	53.9	55.5	55.9

註：2010~2014 年係以各該年度之附加價值誘導係數為基準，2015~2016 年則以 2014 年之附加價值誘導係數為基準。

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行。

韓國 2016 年製造業部門之附加價值誘導值為 1,961 億美元，如以產業別區分，半導體為 264 億美元，汽車為 238 億美元，電氣設備為 134 億美元，金屬製品為 114 億美元等。

茲將韓國近年來出口產業別附加價值誘導效益，列表分述如次：

表 8 韓國近年來出口產業別附加價值誘導效益

單位：億美元

產業別	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農林漁業及礦業	30	36	36	35	37	35	34
製造業	1,784	1,959	1,919	2,072	2,180	2,074	1,961
— 消費財業	174	191	182	213	227	216	206
— 基礎素材業	553	644	628	648	677	617	595
— 組配加工業	1,057	1,125	1,109	1,212	1,276	1,241	1,160
服務業	688	766	747	792	871	815	772
合計	2,501	2,761	2,703	2,900	3,088	2,924	2,767

註：2010~2014 年係以各該年度之附加價值誘導係數為基準，2015~2016 年則以 2014 年之附加價值誘導係數為基準。

資料來源：韓國銀行。

(四) 出口誘導就業之效益

韓國 2016 年直、間接與出口相關之就業人數，約達 408 萬人，占該年度總就業人數 2,624 萬人之 15.5%，較 2015 年之 16.1%，下滑

0.6%，但就每出口 100 萬美元之就業誘導人數而言，反而增加 8.23 人。

茲將韓國近年來出口所誘導之就業效益，列表分述如次：

表 9 韓國近年來出口所誘導之就業效益

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
出口總值 (百萬美元, a)	466,384	555,214	547,870	559,632	572,665	526,757	495,426
總就業人數 (千人, b)	23,829	24,244	24,681	25,066	25,599	25,936	26,235
就業誘導人數 (千人, c)	3,851	4,016	3,936	4,019	4,105	4,185	4,075
每出口百萬美元 之就業誘導人數 (c/a, 人)	8.26	7.23	7.18	7.18	7.17	7.95	8.23
對總就業人口之 誘導比率 (c/b, %)	16.2	16.6	15.9	16.0	16.0	16.1	15.5

註：2010~2014 年係以各該年度之就業誘導係數為基準，2015~2016 年則以 2014 年之就業誘導係數為基準。

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行、韓國統計廳。

韓國 2016 年製造業部門之就業誘導人數，估計約達 193 萬人，如以產業別區分，汽車業為 23 萬人，電氣設備為 16 萬人，特殊目的用之機械為 14 萬人，半導體為 11 萬人。

茲將韓國近年來出口產業別誘導就業之效益，列表分述如下：

表 10 韓國近年來出口產業別誘導就業之效益

單位：千人

產業別	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農林漁業及礦業	129	131	134	131	126	127	132
製造業	1,774	1,808	1,760	1,860	1,917	1,981	1,925
— 消費財業	410	414	384	411	410	417	406
— 基礎素材業	427	441	424	441	455	463	462
— 組配加工業	937	953	952	1,008	1,052	1,102	1,057
服務業	1,948	2,077	2,042	2,027	2,062	2,077	2,018
合計	3,851	4,016	3,936	4,019	4,105	4,185	4,075

註：2010～2014 年係以各該年度之就業誘導係數為基準，2015～2016 年則以 2014 年之就業誘導係數為基準。

資料來源：韓國貿易協會、韓國銀行。

五、結論

綜觀上述分析，略可了解韓國之商品出口，對國家之經濟發展占有重要地位，亦具有相當之貢獻比率。

韓國國土面積（僅指南韓而言）約達 100,210 平方公里，人口約達 5,100 餘萬，不論在土地面積及人口方面，均遠超越臺灣，但早在 1960～1970 年代，韓國之總體經濟發展，不論在對外貿易（進、出口）、國內生產毛額（GDP）、平均每人國內生產毛額（per GDP），以及經濟成長率等方面，均落於臺灣之後，且時將臺灣當時之各項經建計畫，列為韓國學習之對象及目標。

但是韓國自 1980 年代，先後爭取主辦「亞運」、「奧運」及「世足賽」之後，經濟發展突飛猛進，遠遠凌駕於臺灣，尤其在對外貿易方面，近 5 年以來（2015 年除外）均超越 1 兆美元，目前已躋身為世界第八大出口國，以及第 11 大 GDP 國家之列。

韓國近數十年來，不論在歷任總統（任期為 5 年單任制）執政期間，各中央部會及地方道（省）、市政府，每逢年度伊始之際，均分別提出各相關單位之施政及年度業務計畫，除通令各相關部門，一體推動及執行外，並公告全體國民，政府各部門之工作方向及目標。

臺灣之產業結構及經濟發展模式，與韓國雷同之處甚多，加以國

情亦頗相似，韓國各項施政策略之作法，似可作為政府主政者之參考與借鏡。

資料來源

韓國貿易協會

韓國貿易協會國際貿易研究院

韓國銀行

韓國統計廳

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 579 期，2017 年 12 月 1 日】



韓國 2017 年主要經濟施政計畫之分析－強調以復甦出口、開創新產業、奠定健全之經濟發展基礎

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1960 年代朴正熙總統執政後，頃積極推動國家之整體建設，致力重化工業發展，擴大對外出口，為期達成此一目標，爰通令各中央部、會及道（省）、市政府，每年年初均應提出所屬單位之「業務計畫」（施政目標），俾期全體國民對國家之各項施政方向，有更深切之了解與認知。

韓國 2017 年由產業通商資源部（Ministry of Trade, Industry and Energy）（相當於我國經濟部）所推動之主要經濟施政計畫與目標，強調以復甦出口、開創新產業，奠定健全之經濟發展基礎為主要課題。

2017 年面臨美國川普新政府上任，國際經濟環境變化多端，徒增不確定之因素。韓國身為美國最大貿易夥伴之一，自然首當其衝。為期有效因應此一趨勢，韓國將積極推動加強出口結構之革新，擴大吸引外人投資，並將致力改善產業體制，以利開創更長遠之經濟發展與成長基礎。

二、2017 年主要業務之施政方向與課題

(一) 基本方向

1. 出口

加速革新出口結構，有效因應美國之貿易保護主義，以利整體出口呈現正成長，積極管控風險因素，加速推動提升吸引外人質與量並重之投資。

2. 產業

積極推動產業結構調整，開創 12 種新產業績效，以利提升韓國產業早日邁向第四次產業革新行列。

3. 中小企業

建構中小及中堅企業之成長階段，有效提升微型企業之活力。

4. 能源

加強能源設備安全管理體制，進而奠定中、長期能源供需基礎。

(二) 推動課題

1. 出口

(1) 有效推動出口結構革新

(2) 為期因應國際貿易環境變遷，建構穩定之風險因素管理機制

(3) 提升吸引外人投資質與量並重之政策

2. 產業

(1) 加速推動結構調整及製造業革新

(2) 積極開創 12 種新產業未來之發展願景

3. 中小企業

- (1) 加強支援中小及中堅企業之成長，以利輔導其參與出口行列
- (2) 有效輔導微型企業，擴大提升其生產能量

4. 能源

- (1) 大幅增強核能等能源設備之安全水準
- (2) 建構符合環保意識之能源供需，藉以強化其安全管理體制
- (3) 擴大能源福祉，進而減少其「死角地帶」

三、2017 主要業務之推動計畫

(一) 透過穩定復甦基礎，達成出口之正面成長

韓國 2017 年之出口成長率，將自 2016 年的-5.9%，轉換為 2.9%，出口目標金額設定在 5,100 億美元，其中中小及中堅企業之出口將達 2,500 億美元，較 2016 年增加 4.4%；五大消費財之出口將達 250 億美元，增幅為 14.5%；智慧財產權（技術等）之出口則將達 12.8 億美元，增幅為 15.6%。

1. 加速出口結構之革新

(1) 品目

擴大化妝品及醫藥品等消費財之出口，開拓服務業及智財權之國外市場，並以 OLED 等具有潛力之產品為中心，積極推動出口復甦。

在消費財之出口方面，將擴大支援五大消費財，80 家企業每年之出口金額，各自均能達到 1,000 萬美元以上。

在服務業及智財權方面，將透過由各部會共同組成之「服務產業海外市場促銷團」，加速推動智財權、醫療、文化創意、觀光、軟體、物流、教育、金融及流通等九大服務產業開拓國外市場之「行動綱領」。

在主力品目方面，加強支援出口績優廠商之研發（Research and Development, R&D），成立「出口障礙對策小組」，以利迅速紓解各項出口障礙。

（2）主體

擴大中小及中堅企業之出口，並透過加強對具有出口潛力廠商，量身訂做之支援，輔導中小及中堅企業之出口，達到 2,500 億美元。

邀請韓流演藝人士，協助推動企業參與國外商品展覽會，並透過主動參加在國外之各業種展示會及派遣貿易促銷團，積極開拓外銷市場。

針對甫參與出口之中小及中堅企業，將透過「貿易金融」（外銷貸款）之支援，加強出口輔導，融資金額將自 2016 年之 221 兆韓元提高為 229 兆韓元¹。

對首次參與出口之中小及中堅企業，並將提供免費之「輸出保險」。

（3）市場

在改善及擴大 FTA 方面，將推動於 2017 年內，完成韓－印度全面經濟夥伴協定（Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA）之改善協商，擴大韓－東協（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）FTA 自由化比重之協商，以及啟動中韓 FTA 服務業及投資之後續諮商。

此外，並將推動於 2017 年內，分別完成韓－以色列 FTA 及韓－厄瓜多爾 FTA 之協商，開啟韓－南椎共同市場（MERCOSUR）FTA 及韓－墨西哥 FTA 之協商，以及韓－歐亞經濟聯盟（Eurasian Economic Union, EAEU）FTA 與韓英 FTA 之預備諮商和有關協商之基礎作業。

¹ 美元兌換韓元之匯率，以 2017 年 2 月 17 日為基準，每一美元兌換 1,150 韓元。

(4) 方式

設定線上 (online) 出口金額為 3 兆韓元，為期達成此一目標，除籌設 200 億韓元之專款專用基金外，並在創業、行銷、物流及配合國際規範等方面，提供必要協助。

此外，並將積極支援中小企業，開拓國外市場。

(5) 體制

啟動官、民聯合推動出口體制，為期達此一目標，將由政府之中小企業廳、關稅廳、大韓貿易投資振興公社 (Korea Trade-Investment Promotion Agency, KOTRA) 及金融機構等，聯合民間工商團體，共同組成支援小組，分別訪問出口廠商密集地區，並在現場就地解決各項困難及障礙因素。

2. 因應貿易環境之變化，有效管控風險因素

(1) 有效因應美國川普政府入主白宮，以及中國大陸強化非關稅障礙等，國際環境之變化。

針對美國新政府之貿易政策，將透過韓美貿易諮商，隨時關注其動向；在民間方面，亦將透過與企業領袖之會面，就韓美 FTA 之正面效應及其成果，作有力之宣導。

為期忠實履行韓美 FTA 承諾，將透過韓美 FTA 共同委員會高階會議，有效檢視各項貿易懸案，並研擬合理之紓困對策。

至於在中國大陸方面，將透過韓中 FTA 履行委員會及對中國大陸貿易檢視任務小組 (Task Force, TF) 等，深入了解中國大陸在保護其本身產業、交易及投資障礙等因素，以利研擬應對措施。

加速解決在食品及化妝品等項目之非關稅障礙，有效履行海上簡易通關及電器安全之相互認證協定。

(2) 積極因應世界貿易保護主義，將加強雙邊、多邊之協商機制。為期達成此一目標，擬透過高層接觸及 FTA 履行委員會等，擴大

溝通管道，並於必要時，聯合 20 國集團（Group of 20, G20）高峰會及亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）等多邊組織，推動共同之應對策略。

（3）補強新貿易路線圖

為期有效因應貿易保護主義擴散，以及多邊貿易體制之衰退，將推動「新貿易路線圖」（New Roadmap）。

3. 致力吸引外人投資質與量之提升

（1）2017 年在吸引外人高附加及新產業部門之投資金額，設定在 200 億美元

在吸引日本企業之投資方面，將以機械零組件、電子電器為主；在吸引北美企業之投資方面，則以生物保健、社區開發及觀光休閒等為主。

為期有效因應第四次產業革命，對於過去限制外人投資之 28 項業種，將進行逐步檢討及放寬標準，以利擴大開放。

（2）對於大規模投資及可以創造就業機會之外人投資企業，將擴大各項獎勵措施

（二）加速結構調整，有效因應第四次產業革命

1. 致力結構調整及製造革新

（1）在造船業方面，鑑於邇來造船業面臨景氣低迷現象，除由韓國政府提供 1.5 兆韓元，推動國艦國造之計畫外，並將支援成立海洋整廠設備設計專業公司、鼓勵造船廠，擴大參與船舶之維修及改造等工程。

為期支援造船業致力多元化之經營，擴大參與機械及能源等相關業種之可行性，將提供 2,400 億韓元之 R&D 基金，用以研發船舶引擎零組件及發電用器材。

此外，另將提供 1.6 兆韓元，輔導造船業開發休閒船舶、海上風

力發電，以及汽車、航太等與發電相關之器材。

(2) 在鋼鐵業方面，將誘導減少厚板之生產、改善板材類及鋼管等之生產線，並透過節省原料成本、建構智慧型煉鋼廠等，擴大電氣鍋爐之競爭力。

由於 2016 年鋼材之生產過剩，2017 年度內將出售 180 萬噸之厚板、1.4 萬噸之鋼管及 20 萬噸之電氣鍋爐設備。

(3) 在石油化學方面，將誘導廠商適當調減聚苯乙烯 (Polystyrene, PS) 及對苯二甲酸 (Terephthalic Acid, TPA) 之生產設備，並透過石腦油裂解設備 (Naphtha Cracking Center, NCC) 之大型化及擴充配管網路設施，提升設備競爭力。

由於 2016 年石化產品生產過剩，2017 年度內，將減產 5 萬噸之 PS、轉換為生產丙烯腈－丁二烯－苯乙烯共聚物 (Acrylonitrile Butadiene Styrene, ABS) 樹脂。

2. 致力企業重整，支援轉換業種

(1) 對於生產過剩之製造業及建築與物流等服務業之供需失調業種，將透過運用「企業活絡法」，支援推動 40 家以上之企業，進行結構調整。

(2) 加強提供在金融、R&D 及租稅等之支援，其中在金融方面，除原有之融資金額 8.7 兆韓元外，將再追加 1,000 億韓元之企業保障及 2 兆韓元之電力新產業基金；在 R&D 方面，將優先支援 4.3 兆韓元之研發融資；至於在租稅方面，則將放寬紓解生產過剩之合併基準以及關係企業之間，因併購 (Mergers and Acquisition, M&A) 轉讓，所應繳納租稅之限期或延緩繳納租稅。

此外，並將鼓勵電子及機械零組件等業種，轉換為高附加價值品質時，亦將提供在資金及市場行銷等方面之支援，其中企業轉型融資總計達 1,250 億韓元，市場行銷融資則達 216 億韓元。

3. 透過擴大智慧型工廠等，有效推動第四次產業革新

(1) 為期綠能產業與新能源產業相連結，進而提供能源效率，2017 年內將推動建立 17,500 家綠能智慧型工廠。

(2) 透過集中支援 R&D 及人力，輔導與智慧型工廠相關之基礎產業，其中智慧型工廠核心技術開發融資達 991 億韓元，以利將核心技術水準，提昇至先進國家之 70~80%

4. 以 12 大新產業為中心，加速開創未來願景

(1) 透過產業別改善限制措施等四大策略，儘速收穫成果

加強對 12 種新產業在改善限制、集中輔導、推動異業合作及早期開拓市場等四項措施，提供政策性之支援。

在改善限制方面，將「負面表列」(Negative List)之管制審查，擴大至 12 種新產業之所有項目，以利提升新產品之認證基準

在集中輔導方面，將加強對 R&D 人力、金融及租稅等之支援。

在推動異業合作方面，將加強異業種與金融機構間之合作，其範圍將擴大至 12 種新產業。

在開拓市場商機方面，將研擬結合地方政府與公共機關之合作，開拓市場新商機。其中包括擴大設置 2,000 個電動車之充電站，並利用 2018 年 2 月在韓國平昌舉辦之冬季奧運，有效宣傳電動車、賽場區內電動交通車及尖端機器人等之運作。

(2) 優先宣導新能源產業之成功範例

透過改善限制及提供獎勵等，加強各項支援，其中包括設立「解決障礙專責小組」、引進長期固定價格之競標制度，公營電力公司在購買新再生能源，諸如採用邊際成本定價法 (System Marginal Price, SMP) 或購買再生能源憑證 (Renewable Energy Certificates, REC) 時，應按其相關規定之義務遵守政策。

大力宣導在西南海上之風力發電 (60MW) 及嶺光風力發電

(80MW) 之成功事例，擴大對新再生能源、能源儲存系統 (Energy Storage Systems, ESS) 及運轉維護 (Operation and Maintenance, O&M) 等之一籃式出口。

此外，並將加速推動開發清淨火力等高效率及符合環保需求之發電技術。

(3) 以複合新產品為中心，加強安全管制體制

對於個人用行動設備等，複合型之新產品，將加強推動安全基準及安全管理，為期達成此一目標，將設立「製品安全管理院」，對於有瑕疵之產品，將擴大自動「回收」制度。

(三) 建構中小及中堅企業之成長階段，積極提昇微型企業之活力

1. 中小及中堅企業之成長階段

斟酌企業階段別之特性 (自初步出口→有潛力→小康→邁向正規出口)，自保護階段，邁向成長階段，加強量身訂做型之支援。

(1) 對於中小企業優良產品 (約 3 千家)，將透過連結公營網購公司及民間流通管道等，輔導其開拓銷售市場。

為期達成上述目標，將政策融資基金，擴大為 103 兆韓元，以利提供相關支援。

此外，為期誘導企業成果能與勞工共享，將推動引進「未來成果共有制」，以利保障核心人力能長期服務職場。

(2) 加速提升中小企業、傳統市場及微型企業之自生能力

為期達成上述目標，將籌措 1.62 兆韓元，作為融資財源，以利滿足提供資訊、改善營運、培訓專業教育及開拓國外市場等需求。

此外，為期活絡傳統市場動能，將推動按市場別特性化之措施，建構符合消費者需求之「購物環境」，以利提升傳統市場之自生能力。

(四) 致力能源安全及符合環保意識之供需基礎

韓國 2017 年政府與民間共投資 29.4 兆韓元，用以推動建構能源安全及符合環保意識之供需，其中能源新產業之投資為 13.8 兆韓元，能源安全投資為 8.4 兆韓元，設備及擴增設施投資則為 7.2 兆韓元。

1. 大幅提昇核能等能源設備之安全基準

(1) 核能

有效檢視所有核能廠地之安全性，加速補強核能設施之耐震度。為期達成上述目標，除推動研擬細部履行計畫外，並擬在核能設施之廠地內，設立全方位之防災因應中心，以利輔導住民了解緊急避難之知識。

(2) 其他設施

綜合整頓電力、石油及瓦斯等各項設施之耐震基準，一旦發生地震時，為期穩定能源需求，將加強提升啟動緊急供需機制。

(3) 網路安全

有效防範駭客入侵核能、瓦斯蓄存庫及發電廠等主要能源設施，為期加強推動此項計畫，將大幅提升人力及預算支援。

(4) 脆弱階層之安全補強

對於傳統市場內，約 55,000 家微型企業之電器線路及瓦斯管線等，實施安全檢查及設備更新。

此外，並擬針對全國 17,350 所區域兒童中心及 5,000 戶貧民住宅之老舊電器及瓦斯管線等設施，提供改善或更新支援。

2. 建構符合環保需求之能源供需基礎及制度改善

(1) 研擬中、長期對策

為期有效因應新氣候變化體制及油價波動等客觀環境改變，將持續擴大符合環保意識之生產，並將研擬中、長期穩定供需對策。

在電力方面，為期推動符合環保需求之電力供需計畫，截至 2030 年止，共將投資 11.6 兆韓元。

在石油及瓦斯方面，將進口美國殼牌（Shell）瓦斯，擴大石油儲備，以利建立穩定之能源供需基礎。

（2）加強對產業、運輸及公共部門等，能源消費之特別管理

在產業方面，2017 年將提供 3,500 億韓元，用以支援節能設備，其中包括有效提升電冰箱及空氣清淨機等節能基準。

在運輸方面，除消防車等特殊車輛以外，對於 3.5 噸以上之中、大型車輛，將大幅提高其空燃比（Air-Fuel Ratio, AFR）。

在公共部門方面，對於建築面積超過 1 萬平方公尺以上之公共建築物，將義務遵守建築能源管理系統（Building Energy Management System, BEMS）之規定。

（3）資源開發

對於公營之資源開發企業，將透過高強度之結構調整，促其經營轉換為正成長企業，進而創造盈餘，必要時亦可透過政府出資，積極支援企業之結構調整。

（4）制度改善

為期有效活絡能源市場，將加強推動能源別之制度改善。

在電力方面，為引進購買電力之連動制，2017 年內，將推動國際諮詢會議，廣納各界意見，作為政策參考。

此外，並將修正電氣事業法，准許新再生電力之直接販賣及仲介服務。

在瓦斯方面，對於直接進口業者之間，准許有限度之瓦斯交易。

3. 擴大能源福祉，大幅降低「死角地帶」

（1）持續擴大能源供應對象及支援水準

在能源福祉方面，將持續擴大能源供應對象，並將隨著能源單價之上揚，提高其補貼比率。

在住宅改善方面，對於貧民階層之住戶，將加強支援更換其取暖設施，其中包括將煤炭取暖設備，更換為瓦斯或石油等鍋爐設備。

在電費費率方面，對於殘障人士或低收入戶等社會關懷階層人士，將大幅降低其電費費率。

(2) 透過對低所得階層之實況調查，擴大追加支援對象。

四、期待之成效

韓國政府 2017 年在強調復甦出口、開創新產業及奠定健全經濟發展基礎之同時，將其所期待之成果與效益，透過宣導及大眾媒體等各種管道，促使國民能獲得更實際之感受與認同。

(一) 出口達成 5,100 億美元以上

1. 中小及中堅企業之出口，2016 年為 2,395 億美元，2017 年之出口目標為 2,500 億美元。
2. 五大消費財之出口，2016 年為 219 億美元，2017 年之出口目標為 250 億美元。
3. 電子商務之出口金額，2016 年為 2 兆韓元，2017 年之出口目標為 3 兆韓元。

(二) 12 大新產業創造 3 萬個就業機會

1. 能源新產業（新再生能源 + ESS）之出口，2016 年為 50 億美元，2017 年之出口目標為 75 億美元。
2. 生物產業之生產，2016 年為 9 兆韓元，2017 年之生產目標為 9.7 兆韓元。
3. 智慧型工廠之家數，2016 年為 2,800 家，2017 年將增加為 5,000 家。

(三) 提高中小、中堅企業及微型企業之活力

1. 革新型中小企業之家數，2016 年為 51,257 家，2017 年將增加為 52,300 家。
2. 微型企業月平均銷售額，2016 年為 912 萬韓元，2017 年將增加為 957 萬韓元。
3. 傳統市場之銷售額，2016 年為 21.1 兆韓元，2017 年將增加為 23.0 兆韓元。

(四) 加強能源安全，擴大環保意識之發展

1. 服役核能發電廠之耐震性能，2016 年為 0.2g，2018 上半年將提升為 0.3g。
2. 新再生能源之發電比重，2016 年為 7.0%，2017 年將提升為 7.9%。
3. 能源福祉之支援對象，2016 年為 57 萬戶，2017 年將擴大為 59 萬戶。

五、結論

綜合分析韓國 2017 年主要經濟施政計畫，似可略為了解韓國 2017 年在推動國家整體發展之課題與目標，值此全球經濟景氣低迷，消費萎縮、出口不振、投資衰退等艱困處境，加以美國川普新政府上任後，所推動諸多不確定之貿易政策，在在影響包括韓國、臺灣、日本及中國大陸等國家之施政方向。

臺灣與韓國之發展模式相仿，產業結構亦頗雷同，且均屬以出口為導向的國家，一旦國際經貿環境發展變化，不但韓國面臨困境，臺灣亦首當其衝。

韓國 2017 年之經濟施政計畫及擬推動之各項因應對策，似值政府主政當局及民間企業之參考與借鏡。

資料來源

韓國產業通商資源部

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 542 期，2017 年 2 月 24 日】



韓國新任總統文在寅其人其事－兼論其未來 5 年之施政理念與抱負

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國自 1945 年光復，1948 年正式成立大韓民國（韓國）政府迄今，已屆 70 年，建國首任大統領（總統）為李承晚，其間經過 1950 年至 1953 年之韓戰及 1961 年之「516」軍事革命後，實施修憲及總統選舉，其後歷經朴正熙、崔圭夏、全斗煥、盧泰愚、金泳三、金大中、盧武鉉、李明博及朴瑾惠（韓國憲政史上第一位女性）等 18 任，10 位總統，其中朴瑾惠於 2013 年 2 月 25 日就職後，5 年之任期應至 2018 年 2 月 24 日止，惟渠在其任期內，因「閨蜜門」事件，涉嫌貪污及洩密等 18 項罪名，乃於 2017 年 3 月 10 日，經韓國憲法裁判所（憲法法院）裁定「罷免」。

韓國政府基於憲法規定，總統罷免後，應於 60 日內，重新選出新任總統，因此，韓國第 19 任總統之選舉乃決定於 2017 年 5 月 9 日舉行。

韓國此次總統大選，計有 13 位各政黨、公益團體或無黨職人士角逐大位，惟其中僅有共同民主黨之文在寅、自由韓國黨之洪準杓、國民之黨之安哲秀、正黨之劉承旻及正義黨之沈相奵（女性）5 位，較具影響力。

根據韓國中央選舉管理委員會之公告，此次韓國總統大選，具有

選舉權者（投票權者），計有 4,247 萬 9,710 人，行使投票權者（包括韓國海外僑民及所實施之事前投票者）計達 3,280 萬 7,908 人，投票率為 77.2%，係韓國近 20 年來，總統大選投票率最高之一年。

開票結果，共同民主黨之文在寅獲得 1,342 萬 3,800 票，得票率為 41.1%，自由韓國黨之洪準杓獲得 785 萬 2,949 票，得票率為 24.0%，國民之黨之安哲秀獲得 699 萬 8,342 票，得票率為 21.4%，正黨之劉承旻獲得 220 萬 8,771 票，得票率為 6.8%，正義黨之沈相奭獲得 201 萬 7,458 票，得票率為 6.2%，文在寅當選韓國第 19 任總統，任期為 5 年。

二、人事背景

文在寅 1953 年 1 月 24 日出生於韓國慶尚南道（省）之巨濟，1971 年慶南高中畢業，1972 年考進慶熙大學法律系，在學期間因參與學運活動，曾遭懲治及牢獄之苦，遲至 1980 年才獲准畢業，同年司法官高考及格，並與時任律師之前總統盧武鉉（已故）共同執業人權法律事務所，其後從事公職，先後擔任青瓦台（總統府）市民社會首席秘書官、民政首席秘書官及秘書室長（相當於我國之總統府秘書長）。

文在寅於 2007 年 8 月，盧武鉉總統執政時期，曾擔任第二次南北韓高峰會談促進（推動）委員會委員長（第一次南北韓高峰會談，係於 2000 年金大中總統執政時舉行），2012 年在釜山沙上區角逐國會議員當選，同年以民主統合黨（共同民主黨之前身）之身分，參與總統大選，惟僅以 3% 之差距，敗給前總統朴瑾惠，2015 年 2 月擔任新政治民主聯合（亦係共同民主黨之前身）黨代表（主席），2017 年 5 月以共同民主黨之身分，角逐總統大位，獲最高票當選，並於 5 月 10 日正式就任韓國第 19 任總統。

文在寅之夫人，金正淑女士，1954 年出生於韓國首爾，韓國慶熙大學聲樂系畢業，與文在寅係同一大學之校友，膝下有一男一女。文在寅在總統競選期間，金女士均積極參與各項輔選活動。

三、施政理念與抱負

文在寅就任總統時曾強調，身為韓國第 19 任總統，將起步邁向嶄新的大韓民國，進而開創一個全民統合與共榮的民主社會。

文在寅執政後，在未來 5 年之總統任內，主要之政策方向，著重在青年就業與居住、女性與家庭、老年階層之照顧、中小企業之扶植、大企業之抑制、公務人員與政府之革新、北韓與外交問題及其他等，其主要內容如次：

(一) 青年就業與居住

1. 青年就業

- (1) 以公共部門為中心，計將開創 81 萬個職缺。
- (2) 自 2017 年起至 2020 年止，3 年期間公共部門青年就業之義務配額比率，自目前之 3% 擴大為 5%。
- (3) 為期鼓勵青年就業，將引進推動青年求職津貼制度。
- (4) 成立總統直屬之「就業委員會」。
- (5) 擴大警察、消防官及社會福利公務員等 17 萬 4 千個職缺。
- (6) 推動都更及新社會政策 39 萬個民間機構之就業職缺。

2. 青年居住

- (1) 新婚夫婦承租政府社會住宅時，擴大 30% 之優先承租配額。
- (2) 對於低所得新婚夫婦，將提供新婚夫婦安家資金。
- (3) 新婚夫婦首次承租房屋時，將擴大租賃保證金之融資。
- (4) 擴大供應每月租金在韓幣 30 萬元之青年租賃住宅 5 萬戶。
- (5) 在大都會偏遠地區，確保廉價之青年住宅 20 萬戶。
- (6) 收購老舊之個人住宅，以市價之一半，出租給低收入之新

婚夫婦。

(7) 擴大大專院校宿舍 5 萬個名額 (大都會為 3 萬個名額)。

(二) 女性與家庭

1. 兩性平權

- (1) 擴大女性家族部之機能，設立總統直屬之「兩性平等委員會」，以利增強兩性平等政策之動力。
- (2) 擴大公營企業與準政府單位，女性主管之比率。
- (3) 對於未加入僱傭保險之女性員工，支付 3 個月每月 50 萬韓元之生產津貼。

2. 家庭暴力

- (1) 研擬推動家庭暴力防止基本法。
- (2) 為期防範家庭暴力，對於正在進行離婚程序之夫婦，將限制其洽談及會面之交涉權。
- (3) 設立性交易受害兒童及青少年之支援中心，並積極輔導其運作。

3. 生產及撫育

- (1) 實施 0~5 歲嬰幼兒，每月 10 萬韓元之兒童津貼。
- (2) 育嬰留職停薪津貼，自目前之標準提高 1 倍，並引進爸爸育嬰留職之獎金制度。
- (3) 國公立兒童之家之孩童設施，應擴大至 40%。

4. 教育

- (1) 對於違規招生之大專院校，將停止各項支援及補助。
- (2) 大專院校之註冊費，自目前之標準降低 2 分之 1。

5. 殘障人士

- (1) 廢除殘障人士之等級制
- (2) 制定殘障人士權利保護法。
- (3) 大幅擴大殘障人士之預算。

6. 家庭經濟

- (1) 在全國設立新中年之「再充電」服務中心。
- (2) 階段性引進對新中年之薪資保證保險制度。
- (3) 對新中年實施量身訂做型之健康檢查。

7. 家庭生活通信費率

- (1) 廢除基本通信費。
- (2) 擴大設立公共 Wi-Fi 制度。
- (3) 對於購買通訊器材時，廢除其補助上限。

8. 居住

- (1) 每年將 100 個年久失修之陳舊鄉鎮，翻修升格為鄉鎮共同體部落。
- (2) 每年供應 17 萬戶之共同租賃住宅。
- (3) 對於新婚夫婦，每年將優先提供 4 萬戶之共同租賃住宅。

(三) 老年階層之照顧

1. 老人福祉

- (1) 擴大設立區域社會之失智支援中心及國、公立老人療養設施。
- (2) 對於老年長者，每月將一律支付基本年金 30 萬韓元。

2. 老人就業

- (1) 老人就業機會，自目前基準擴大為 2 倍，並將支付之津貼，亦自目前之水準提高為 2 倍。
- (2) 將老人失智醫療費用之健保理賠比率，提升至實際支付費用之 90%。
- (3) 對於 65 歲以上之老人，亦適用失業給付（僱傭保險）。
- (4) 合併國民年金及退休年金，以利加強保障老後所得。

(四) 中小企業之扶植

1. 支援自營業

- (1) 對於零星及中小型之加盟店，將擴大優待手續費之基準。
- (2) 對於租賃之商店，房東要求更改合約之請求權，自現行 5 年提高為 10 年。
- (3) 擴大支援傳統市場防火設施及停車空間。
- (4) 調整商街範圍，以利有效推動在巷弄亦可開設商店。

2. 支援第四次產業革命

- (1) 設立總統直屬之第四次「產業革命委員會」。
- (2) 單純基礎研究費，截至 2020 年止，將擴增至 4 兆韓元。

3. 扶植中小型企業

- (1) 公共部門採購時，將保證中小型企業參與投標及其義務採購比率。
- (2) 廢除連帶保證制度，改善信用貸款體制。
- (3) 對於新產業部門，將引進負面表列（Negative List）制度。
- (4) 將中小企業廳擴大升格為中小創投企業部。

（五）大企業之抑制

1. 抑制大企業

- （1）對於貪污、受賄及瀆職等經濟犯罪，將實施嚴懲，並限制行使豁免權。
- （2）加強持股公司之要件，擴大管制，並提昇公司持股之義務比率。
- （3）加強管制股市之內線交易，並進行嚴格之調查。

2. 勞動

- （1）每週勞動時間，最高不得超過 52 個小時。
- （2）為防範對非正職（約聘）員工之差別待遇，將制定特別法。
- （3）保障非正職員工之休假權益。

（六）公務人員及政府之革新

1. 公職紀律

- （1）為加強高級公職人員違紀行為之調查與起訴，將設立「高級公務人員違紀調查處」。
- （2）對於涉及逃避兵役、不動產投機、逃漏稅、虛設戶籍及論文作假（抄襲）等五大違法事件者，強制不得擔任高級公務人員。
- （3）透過成立「國家清廉委員會」，有效研擬防杜貪腐政策。
- （4）對於民間企業，不得違法任意要求捐款或提供獻金。

2. 青瓦台、政府

- （1）總統辦公室移至光化門政府第一聯合辦公大樓。
- （2）廢除總統直屬之總統警衛室。

(3) 總統安全改由警察廳(警政署)所設之「總統警衛局」負責執行。

(4) 監察院之會計監察權，改由新設在國會之會計檢查機構來運作。

(5) 監察院之體制，將自目前之憲法機構，改為法律機構。

3. 檢調改革

(1) 檢察官之搜查權與起訴權，應予以分離。

(2) 將檢察官獨有之一般搜查權移交警察辦理。

4. 改革國家情報院(國家安全局)

(1) 國家情報院改制為「海外安保情報院」。

(2) 國家情報院之職掌限制在蒐集海外情報、國家安全及監視恐怖份子等。

(3) 廢除國家情報院之搜查機能等。

5. 警察改革

(1) 道(省)市單位之自治警察體制，擴大為全國性。

(2) 透過警察委員會，提升警界民主素養，加強警察民主化之統制管理。

(3) 將國內情報功能，推動轉移至警察機關來執行。

(4) 對敵搜查權，將移由在警察體制下，新成立之「安保搜查局」來掌理。

6. 世宗市(韓國中央政府第三辦公地點)

(1) 為有效推動世宗市能成為國家行政中心，擬在世宗市先成立國會分院，其後再將未來創造科學部及行政自治部遷移至該處。

(2) 為推動世宗市成為國家行政首都，將以修憲方式進行討論。

7. 安全

(1) 將消防廳及海洋警察廳，均分割為獨立單位，進行運作。

(2) 加強重新整頓青瓦台危機管理中心及國家危機管理機制。

(3) 為期有效廢除陳舊核能發電及中止新核能發電設施，將研擬具體之策略方向。

(4) 為緊急處理國家災難事件，將成立獨立之調查委員會。

(5) 引進疾病損失賠償制及集體訴訟制。

(6) 成立國家災難防治中心。

(7) 保障疾病管理本部之專業性及獨立性，以利充分發揮其功能。

(8) 提升區域衛生所之位階，並擴大設立防治傳染疾病之專業醫院。

(9) 有效連結地方行政單位、警察、消防及海洋警察等單位，以利加強國家災難管理之功能。

8. 修改憲法

(1) 為期有效推動國家重大政策，將積極展開各項修憲事宜。

(2) 2018 年 6 月實施道（省）、市地方首長選舉時，將同步實施修憲公投。

9. 地方政府

(1) 將擴大實施地方之基礎建設與均衡發展。

(2) 針對忠清南、北道（省）、江原道、慶尚南、北道及全羅南、北道等，將依據其需求及緩急程度，分別推行各項支援及補貼措施。

(七) 北韓及外交問題

1. 北韓

- (1) 在東海、西海及中部區域，建立韓國半島之新經濟地帶。
- (2) 在南、北韓毗鄰區域，設立共同管理委員會。
- (3) 致力推動南北韓媒體及輿論之交流，並加強社會及文化體育之互動關係。

2. 安全與保障

- (1) 在總統任期內，推動將韓國國軍之作戰指揮權，收回由韓國主導。
- (2) 將兵役服役期限，縮短為 18 個月。
- (3) 在青瓦台設立國家危機管理中心。
- (4) 為期可以隨時有效處理危機事件。將成立常設之國家危機調查委員會。

3. 透過剷除六方會談之障礙，建制多邊合作體制，以利維護朝鮮半島之安全與和平。

(八) 其他

1. 霧霾

- (1) 在任期內，將韓國境內之霧霾，降低 30%。
- (2) 加速研擬防範霧霾之各項因應對策及其管制措施。
- (3) 減少煤炭火力發電廠。

2. 農漁村

- (1) 成立直屬總統之「國民幸福農政委員會」。
- (2) 擴大改善農產品之直銷，並有效推動農產品最低價格保障

制度。

(3) 實施農漁村產災保險。

(4) 在基本生活保障體制方面，廢除對農漁民之差別待遇。

3. 動物保育

(1) 在中央及地方政府，分別成立保護動物之專責單位，以利推動各項保育措施。

(2) 擴大支援動物醫療設施及獸醫師之教育訓練。

(3) 為期加強警犬、導盲犬及緝私犬等之運作，除關建支援中心外，並積極培訓專業輔導人力。

4. 大眾交通

(1) 擴大首都圈觀光旅遊車輛。

(2) 實施廣域悠遊卡制度，以利降低票價。

(3) 在大都會成立廣域交通廳。

四、結論

綜觀韓國此次總統大選，可以洞悉韓國在面臨前總統朴瑾惠被彈劾罷免、北韓飛彈試射，以及美國新總統川普上任後，各項客觀環境變化之際，仍能臨危不亂，按照憲法既定之規範與程序，順利完成總統大選，而新當選之文在寅總統，亦能在 5 月 9 日大選投票之翌日（5 月 10 日），於毫無政權交接之情況下，立即順利就任，行使總統職權，甚獲韓人肯定。

文在寅執政後，為期有效推動國事，除先後發布國務總理（韓國無副總統編制職缺）及中央各部、會之首長外，為期更進一步加強週邊中、俄、日、美等四大強國之關係，進而有效紓解韓國目前頗為棘手之薩德（Terminal High Altitude Area Defense, THAAD）部署問題，抑制北韓試射飛彈，維護朝鮮半島和平穩定、與日本重啟慰安婦問題

以及與美國強化戰略合作關係，進而重新商討韓美自由貿易協定（U.S.-Korea Free Trade Agreement, KORUS FTA）等，除已分別派遣前往中、俄、日、美四大強國之特使，交換相關意見外，文在寅總統亦宣布，將於 2017 年 6 月間，前往美國進行國是訪問，並與川普總統舉行高峰會談。

凡此種種，在在顯示，韓國國政之運作，並未因朴瑾惠前總統之事件，而受到任何影響，其間韓國朝野政黨亦均能遵照政府既定之政策與方向，共體時艱，完成大業。

韓國新任總統文在寅，面臨國事繁瑣，多災多難之值，如何能發揮卓越之領導力，帶動韓國邁向更為繁榮與先進之領域，逐步完成他在競選期間所承諾之各項政見與使命，為全體韓國人民開創更具財富及福祉之國家，尚須拭目以待。

資料來源

韓國經濟新聞

每日經濟新聞

朝鮮日報

韓國國家電視台（KBS）

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 556 期，2017 年 6 月 16 日】



韓國新任總統文在寅施政 5 年計畫之剖析－以致力 推動百大國政課題為目標

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 姚鴻成 顧問

一、前言

韓國 2017 年可以說是多事之秋，尤以自朴槿惠前總統之「閩蜜門」事件，導致其黯然下台後，「薩德」(Terminal High Altitude Area Defense, THAAD) 部署事件，更引發南、北韓關係火上加油，平添朝鮮半島局勢緊張，頗有一觸即發戰爭之勢，更相對造成美國與中國大陸之關係惡化，以及中國大陸對韓國之不滿，進而引起中國大陸抵制韓國，其中包括封殺韓商樂天 (Lotte) 在中國大陸各地 100 多家超市及大賣場之正常運作，減少觀光客前往韓國旅遊，拒絕購買韓國現代 (Hyundai) 與起亞 (Kia) 汽車，以及各項韓國商品等，凡此種種，在在顯示中國大陸對韓國之各項打擊，也造成韓國之經濟發展，產生重大損失。

文在寅在面臨此種艱困危機之環境與條件下，執掌總統大任，如何帶領韓國能走出陰霾，穩定民心，復甦經濟，進而克服朝鮮半島之威脅與危機，不僅是韓國人民之心願，亦係全世界關心東北亞局勢安全之注目焦點。

韓國總統文在寅，自 2017 年 5 月 10 日就任總統後，頃全力推動競選時所承諾之政見，其樸實親民之形象與作為，深得人心，並普獲讚揚與佳評。

韓國文在寅新政府，為積極推動其在 5 年任期內¹之施政計畫，頃擬定百大國政課題，作為將韓國打造為全民均富、國泰民安、和平穩定、經濟繁榮之世界大國。

二、積極推動國民主權時代

韓國總統文在寅所推動之施政 5 年計畫，百大國政課題，可以稱為係文在寅新政府之治國藍圖，亦係韓國未來之發展願景與政策方向，更可視為韓國邁向新時代之設計與羅盤。

此次文在寅總統所推動之百大國政課題，係打破過去歷任總統執政時，均由政府主導擬定施政目標與方向，而係在青瓦台²設立單獨之網站，廣泛呼籲民間人士自由表達意見或提出建言，其間上網國民共達 79 萬人，建議項目計有 16 萬餘件，嗣經篩選與彙整後，訂定百大國政課題，作為文在寅總統在 5 年任期內之施政目標。

由於文在寅政府之施政方向，係以人民之訴求為依歸，因此新政府可以稱為係以國民為中心之「國民主權時代」，也可以說韓國是以人民為主權之國家。

韓國政府為期有效推行百大國政課題，頃再依其性質，細分為 487 項實踐策略，並依年度別擬定履行目標與財源計畫。

就其百大國政課題之履行計畫分析，2017 年至 2018 年為革新啟動期，2019 年至 2020 年為跳躍期，迨至文在寅總統任期屆滿之 2021 年至 2022 年，則規劃為穩定期，以期韓國屆時能夠真正邁向全民安樂、國富民強之經濟大國，並將其成果交由全體國民來評鑑。

韓國政府為期有效推動百大國政課題，頃決定在青瓦台政策室，另行設立「政策企劃委員會」作為主政單位。

¹ 韓國憲法規定，總統之任期為 5 年，採單任制，不得連任。

² 青瓦台係韓國總統之辦公場所及官邸。

三、文在寅政府百大國政課題

(一) 以國民為主人之政府 (計 15 項)

1. 實現以國民為主體之燭光民主主義

- (1) 徹底根除昔日累積之弊端，擴大透明化之政策方向 (法務部)³
- (2) 推動反腐敗，實現清廉韓國 (人權委員會、法務部)
- (3) 配合國民訴求意願，解決歷史懸案 (行政自治部)
- (4) 致力自由意思表示與言論之獨立性 (放送通訊委員會)

2. 透過意願統合，實現光化門大統領⁴

- (5) 實現 365 日與國民進行溝通之光化門大統領 (行政自治部)
- (6) 恢復及加強以國民人權為優先之民主主義 (法務部、行政自治部、人權委員會)
- (7) 加速研擬國民主權之修憲與國民參與之政治改革 (國政調整室)

3. 透明化與賢能之政府

- (8) 革新與敞開之政府以及為民服務之行政 (行政自治部)
- (9) 以適才適所、公正之人事，開展值得信賴之公職社會 (國家人事處)
- (10) 加強保護旅居國外之僑民，擴大支援國外同胞 (外交部)
- (11) 牢記人民為國獻身之事實，加強國家之撫卹及表揚制度

³ () 內為執行單位。

⁴ 將總統辦公室，自青瓦台移至光化門政府第一綜合辦公大廈。

(國家報勳處)

(12) 宣導實現社會價值之公共機關 (企劃財政部)

4. 權力機構民主化之改革

(13) 推動改革真正為國民之權力機構 (法務部、警察廳、監察院、國家情報院)

(14) 強化民主治安、保護社會弱者 (警察廳)

(15) 提高公平課稅，實現對納稅人具有親和力之稅務行政 (企劃財政部)

(二) 邁向進步優質生活品質之經濟 (計 26 項)

1. 為期所得主導成長，推動就業經濟

(16) 開創符合國民需求之就業機會 (僱用勞動部)

(17) 建構社會服務公共誘因，擴大就業機構 (福祉部)

(18) 按性別及年齡別，加強支援量身訂作型之就業機會 (教育部)

(19) 有效提供失業及退休後，再求職之相關資訊 (教育部)

(20) 改善服務產業，以利擴大開創就業機會 (企劃財政部)

(21) 為期所得能主導成長，盡可能紓解危害家庭生計之因素 (金融監督委員會)

(22) 致力金融產業結構先進化 (金融監督委員會)

2. 充滿活力之公平經濟

(23) 確立公平之市場秩序 (公平交易委員會)

(24) 防範財閥家族壟斷財務，改善持有及分配結構 (公平交易委員會)

(25) 擴大監督公平交易，加強消費者損害救濟（公平交易委員會）

(26) 活絡社會經濟（企劃財政部）

(27) 有效推動大企業與中小企業進步發展之共同繁榮政策（中小企業廳）

3. 致力推動平民與中產階級之民生經濟

(28) 加強輔導個人經營之零星小型商店（中小企業廳）

(29) 推動平民儲備財產，加強金融支援（金融監督委員會）

(30) 重新規劃符合國民生計及革新需求之各項規程（國政調整室）

(31) 降低交通及建設費率，以利減輕國民生活之負擔（國土交通部、未來科學發展部）

(32) 加強國家基礎建設之交通網路，提升國土交通產業之競爭力（國土交通部）

4. 有效推動主導科學技術發展之第四次產業革命

(33) 建構軟體工業強國，鞏固主導第四次產業革命之基礎（未來科學發展部）

(34) 發掘及輔導開創高附加價值之未來型新產業（產業通商資源部、未來科學發展部、國土交通部）

(35) 建立自律及負責之科學技術生態調查（未來科學發展部）

(36) 擴大支援青年科學家及基礎研究，提升科學技術之未來願景（未來科學發展部）

(37) 輔導及發掘符合環境需求之未來型能源（產業通商資源部）

(38) 提升主力產業之競爭力，復甦產業經濟活力（產業通商資源部）

源部)

5. 致力中小創投企業主導創業與革新之成長

(39) 塑造支援革新之創業國家 (中小企業廳)

(40) 建構堅固之中小企業成長環境 (中小企業廳)

(41) 透過縮小中小企業之工資差距等，紓緩中小企業之缺工現象 (中小企業廳)

(三) 為人民承擔一切責任之政府 (計 32 項)

1. 建構包容全民之福祉國家

(42) 致力保障國民基本生活之社會保障制度 (保健福祉部)

(43) 因應國家高齡化社會之來臨，保障健康及高品質之老後生活 (保健福祉部)

(44) 加強健康保險之保障性，支援以預防為中心之健康管理 (保健福祉部)

(45) 確保醫療公共性，提供以病人為中心之醫療服務 (保健福祉部)

(46) 塑造國民能安心生活之居住環境 (國土交通部)

(47) 減輕青年及新婚夫婦之居住負擔 (國土交通部)

2. 國家負責之幼保及教育

(48) 透過投資未來時代，克服低出生率現象 (保健福祉部)

(49) 強化自幼兒至大學教育之公共性 (教育部)

(50) 透過教室革新，改善公教育 (教育部)

(51) 重新建制教育之希望橋樑 (教育部)

(52) 提高高等教育之質，改善人生及職業教育 (教育部)

(53) 支援兒童及青少年，安全及健康之成長（教育部）

(54) 塑造未來教育環境，實現安全之學校體制（教育部）

3. 保障國民生命及財產安全之社會

(55) 防範安全事故，建構災難安全管理之國家責任體制（國家安全處）

(56) 推動統一之災難管理體制，加強現場立即解決問題之機制（國家安全處）

(57) 加強掌握國民健康之生活安全體制（環境部、食品醫藥品管理廳）

(58) 建立沒有霧霾之潔淨大氣環境（環境部）

(59) 塑造長治久安之國土環境（環境部）

(60) 以妥適之政策，推動安全、潔淨之能源（產業通商部、原子能安全委員會）

(61) 有效推動及履行新氣候變化體制（環境部）

(62) 守護海洋領土，加強海洋安全（海洋水產部）

4. 致力推動尊重勞動、性別平等之公平社會

(63) 實現尊重勞動之社會（僱用勞動部）

(64) 建立沒有差別及優質之工作環境（僱用勞動部）

(65) 支援多元化家族安定之生活，進而消除社會差別（女性家族部）

(66) 落實真正之性別平等社會（女性家族部）

5. 建制自由及充滿創意之文化國家

(67) 致力區域及日常生活，充滿文化氣息之時代（文化體育部）

(68) 透過改善創意及增加福祉，保障文藝人士之著作權（文化體育部）

(69) 建立公平之文化產業生態，擴大韓流在世界領域之成長（文化體育部）

(70) 健全發展數位化（放送通信委員會）

(71) 有效實現工作及休息之均衡體制（僱用勞動部）

(72) 推動全民皆愛好運動、充滿活力之國家（文化體育部）

(73) 擴大觀光福祉，活絡觀光產業（文化體育部）

（四）推動多元化發展之社區（計 11 項）

1. 實現根深蒂固之民主主義分權自治體制

(74) 推動具有活力之自治分權，實現全民參與體制（行政自治部）

(75) 為期推動地方政府財政獨立，將加強財政分權體制（行政自治部、企劃財政部）

(76) 復甦教育民主主義，擴大教育自治（教育部）

(77) 加速完成世宗特別市⁵及濟州特別自治區之分權模式（行政自治部）

2. 推動全民均富之成長

(78) 致力全體國民均富之國家發展（產業通商資源部、行政自治部、國土交通部）

(79) 為期增加都市競爭力，改善人民生活品質，將加強推動都市更新計畫（國土交通部）

⁵ 特別市相當於我國之院轄市。

(80) 透過復甦海運及造船產業，塑造海運大國（海洋水產部）

3. 建構人民均願回歸農、漁村之社會

(81) 推動任何人均願意回到農、漁村居住之福祉環境（農業食品部）

(82) 擴大農、漁民所得之基礎（農業食品部）

(83) 建立可以永續發展之農產品產業環境（農業食品部）

(84) 塑造潔淨之海洋及充裕之漁業資源（海洋水產部）

(五) 致力和平與繁榮之朝鮮半島（計 16 項）

1. 推動堅強之國家安全與國防體制

(85) 有效因應北韓之威脅，加強防範能力（國防部）

(86) 在鞏固韓美同盟之前提下，於執政之任期內，將韓國之作戰指揮權，自美軍手中交還給韓國（國防部）

(87) 積極推動國防改革及國防文明化政策（國防部）

(88) 剷除國防產業之貪腐行為，輔導其能符合第 4 次產業革命

(89) 保障軍人人權，大幅改善服役條件（國防部）

2. 致力南北韓和平及朝鮮半島之非核化

(90) 建構朝鮮半島新經濟地區，實現經濟藍圖（統一部）

(91) 簽訂南北基本協定，重新整頓南北韓之關係（統一部）

(92) 改善北韓人權，解決離散家族等人道問題（統一部）

(93) 透過活絡南北韓之交流，致力南北韓關係之發展（統一部）

(94) 擴大統一共識，推動統一國民協約（統一部）

(95) 和平解決北韓核武問題，建構和平體制（統一部）

3. 致力可以主導國際合作之積極外交

- (96) 透過國民外交及公共外交，提昇國益（外交部）
- (97) 加強推動與鄰近四國⁶之合作外交（外交部）
- (98) 推動東北亞 plus 之責任共同體（外交部）
- (99) 加強可以增加國益之經濟外交，致力推動合作發展（外交部）
- (100) 有效因應保護主義，增強策略性之經濟合作（產業通商資源部）

四、增加歲入及擷節支出

以標榜國民主權時代之文在寅政府，為期能推動福祉政府，擴大公共部門之就業機會等，推動百大國政課題所需要之財源，初步估計約達 178 兆韓元⁷。

文在寅政府在其 5 年之任期內，所需籌措之 178 兆韓元財源中，擴大歲入部分為 82.6 兆韓元，其中國稅收入為 77.6 兆韓元，包括歲入自然增加部分 60.5 兆韓元，調整免稅及減免稅後之稅收 11.4 兆韓元，以及增加徵收逃漏稅之收入為 5.7 兆韓元；稅外收入為 5.0 兆韓元。另外，將在減少歲出部分，擷節支出，以利籌措 95.4 兆韓元之預算，其中包括減少政府支出 60.2 兆，有效運用靈活資金等則為 35.2 兆。

茲將文在寅政府，在其 5 年之任期內，推動百大國政課題，所需籌措之 178 兆韓元之財源，列圖如下：

⁶ 鄰近四國係指美國、日本、俄羅斯及中國大陸。

⁷ 以 2017 年 9 月 18 日為基準，每 1 美元兌換 1,130 韓元。

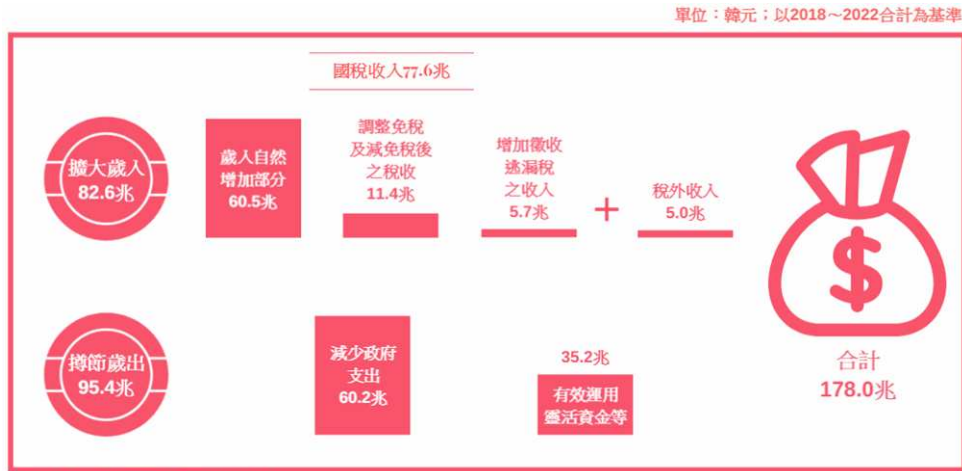


圖 1 韓國新政府推動百大國政課題所需籌措之財源計畫

至於文在寅政府，為推動百大國政課題，所需支出之財源，則分為五大項，其中包括邁向進步優質生活品質之經濟為 42.3 兆韓元、對人民承擔一切責任之政府為 77.4 兆韓元、推動多元化發展之社區為 7.0 兆韓元、致力和平與繁榮之朝鮮半島為 8.4 兆韓元；有效推動既定計畫，擴大財助地方政府則為 42.9 兆韓元。

茲將文在寅政府，在其 5 年之任期內，推動百大國政課題，所需支出之財源計畫，列圖如下：



圖 2 韓國新政府推動百大國政課題所需支出之財源計畫

五、結論

綜觀上述分析，可以概略了解，韓國文在寅政府在今後 5 年任期內之施政方向，係以積極推動百大國政課題為目標，其中包括開創就業之經濟、致力革新之創業、紓解人口之障礙及推動均衡發展為四大主要目標。至於在經濟政策方面，則以所得主導成長，以就業為中心之經濟、公平競爭之經濟及建構革新之成長基礎等，為積極推動之方向。

就文在寅總統之施政抱負與理念而言，則擬將過去以出口、大企業、良性成長為中心之政策方向，轉換為以開創就業機會、增加所得，以及致力公平競爭為核心綱領。

文在寅總統所宣示之百大國政課題，雖然深獲韓國人民之期待，但其中有 91 項，須獲得韓國國會之立法程序。此外，為有效推動國政課題，所必需之財源，雖然採行一面擴大增稅，一面擷節支出之雙向管道來籌措，但均面臨相當之難度。

文在寅總統如何能在此一艱困之環境下，運籌帷幄，突破難關，尚待其發揮卓越之領導能力與聰明才智。

臺灣與韓國地處毗鄰，國情雷同，產業結構及經濟發展模式亦頗為相似。邇來世界整體環境變化多端，臺灣與韓國亦面臨多重考驗與不確定性之客觀因素，但是韓國文在寅政府，能在如此艱困之情況下，積極推動百大國政課題，其大膽之擬定、勇於挺身與執行之作為，似值我國政府主政當局之參考與借鏡。

資料來源

韓國國政企劃諮詢委員會

韓國每日經濟新聞

韓國內外新聞

韓國文化日報

韓國首爾日報

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 570 期，2017 年 9 月 22 日】

貿易與投資議題



國家規制權與外人投資 保護之再平衡：比例原 則之適用

東吳大學法律系 李貴英 教授

一、前言

近年來各國對外簽署之國際投資協定，對於各國國內法規與政策之採行，造成相當重大之影響。尤其當國家行使規制權而對外國投資人造成損害時，投資人往往主張地主國違反公平與公正之待遇，以及援引間接徵收之規定，請求地主國予以補償。系爭措施可能涉及對於國家法律或對契約條款偏頗的解釋、行政程序不符法律正當程序，或僅為一般性的規制決策。相關措施的態樣可能包括過度或任意的稅捐課徵、利潤剝奪、實質干預企業管理或控制之措施、廢止或撤銷財產權、契約權、債權或許可證、全面禁止財產之出售或出租、騷擾員工、政府接管，以及其他形式的任意行為剝奪投資人財產利益¹。過去許多國際仲裁判斷雖然運用各種不同的方法，以個案認定為基礎，並以具體事實為依據，來認定地主國行使規制權是否構成條約之違反，然而應如何兼顧投資人權益之維護與地主國行使規制權之必要性，並非易事。倘若僅顧及外人投資保障而不顧地主國基於公共目的所採行之政策，可能形成寒蟬效應，造成地主國在通過保護人類健康、環境與安全等法規措施時，可能因而踟躕不前，反而傷害公共利益。反之，倘

¹ Nathanson, R. A. (2013). The Revocation of Clean-energy Investment Economic-support Systems as Indirect Expropriation Post-Nykomb: a Spanish Case Analysis. *Iowa Law Review*, 98: 874-875.

若僅顧及地主國公共政策之執行而不顧外人投資保障，不但有違投資條約課以締約國之義務，並且外國投資畢竟為地主國帶來資金、就業機會與技術移轉等利益，若由投資人完全承擔地主國行使規制權所造成之損害，也有失公允。因此，在認定地主國之規制措施是否構成應予補償之徵收時，採用較有利於投資人利益保護之單一效果說（sole-effects doctrine），或採較有利於地主國之警察權說（police-powers doctrine），都可能有失偏頗。而比例原則說（proportionality test）似可較為合理的權衡投資人權益之維護與地主國規制權之行使，綜合考量系爭措施之目標、性質、對投資產生之效果，以及投資人之合理期待。此外，於估算補償金額時，亦可適用比例原則作為一項調整因素。在適當情況下，由地主國與投資人雙方共同承擔外在環境因素所造成之不利影響，而非由地主國或外國投資人單獨承擔。

二、比例原則在國際投資仲裁實務上之運用

近年來各國所洽簽之雙邊投資條約或自由貿易協定投資專章，已紛紛將比例原則納入條文規定。但在此之前，在國際投資仲裁實務上，若干仲裁庭已運用比例原則處理相關爭議。根據比例原則說，仲裁庭應考慮系爭措施所追求之目標、效果，以及投資人之合理期待²。例如在 *Tecmed v. Mexico* 一案中，仲裁庭詳細說明何謂比例原則：「確認規制行為與措施不被初步排除於徵收行為之定義外，以及確認該等行為與措施所造成之負面財務影響後，仲裁庭為了認定該等行為與措施是否應被定位為徵收，將考慮該等行為與措施，是否與保護公共利益及法律賦予投資之保障成比例，同時並顧及該等影響之重要性，對於決定是否符合比例原則時具有重要角色。雖然在界定影響國家公共政策或整體社會利益之問題，以及為了保護該等價值而將實施之行動方面，分析係出於對國家應有之尊重，不過此種情況並不妨礙仲裁庭...由檢視國家之行為...以認定是否該等措施根據其目標係屬合理、經濟權利之剝奪，以及遭受此種剝奪者之合理期待。在加諸外國投資人負擔與

² Yannaca-Small, C. (2004). "Indirect Expropriation" and the "Right to Regulate" in International Investment Law. OECD Working Papers on International Investment No. 2004/4, p. 21, available at https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/WP-2004_4.pdf.

任何徵收措施所尋求之目標間，必須有一種合理之比例關係。在評估投資人之負擔時，非常重要的一是衡量國家行為造成所有權被剝奪的規模大小，以及此種剝奪是否可予補償...應該考慮到在採取影響投資之決定時，外國投資人是否有參與³。」

此外，在 *Fireman's Fund v. Mexico* 一案中，仲裁庭在認定合法徵收，特別是處理有效之規制措施與徵收問題時，將比例原則納入判斷標準之一。仲裁庭指出：「(j) 為了區分應予補償之徵收與地主國不予補償之法規，下列因素（通常予以合併）可納入考量：是否系爭措施屬於地主國公認的警察權範圍內；系爭措施之（公共）目的與效果；系爭措施是否具有歧視性；使用之手段與其所追求之目標間之比例；系爭措施善意之本質。(k) 投資人基於投資之合理期待可能是一項相關因素，據以認定間接徵收是否發生⁴。」

在認定地主國之法規措施是否屬於徵收時，為了權衡公共利益與外國投資人利益而分析系爭措施之手段與目的，事實上非常重要。雖然 *Fireman's Fund v. Mexico* 一案仲裁庭臚列各項認定合法法規之考量因素以供參酌，但是仲裁庭並未解釋或實際適用比例原則。若能進一步說明根據比例原則所為之分析，是否包括檢視有無對於外人投資影響較低之替代措施存在，將更能釐清比例原則說之內涵。

在 *LG&E Energy v. Argentina* 一案中，仲裁庭認為：「為了認定國家措施是否構成徵收...仲裁庭必須權衡兩種相互抗衡的利益：措施干預所有權權利之程度，以及國家制定其政策之權力⁵。」關於系爭措施干預投資人所有權權利之程度，仲裁庭述明：「應分析措施之經濟影響...其干預投資人之合理期待...與措施之持續期間⁶。」仲裁庭認為

³ *Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. v. Mexico*, ICSID Case No. ARB (AF) /00/2, Award of May 29, 2003, paragraph 122.

⁴ *Fireman's Fund v. Mexico*, ICSID Case No. ARB (AF) /02/01, Award of July 17, 2006, paragraph 176.

⁵ *LG&E Energy Corp. and Others v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/02/1, Decision on Liability of October 3, 2006, paragraph 189.

⁶ *Id.*, paragraph 190.

系爭措施必須造成「實質」(substantial)之經濟影響⁷，且徵收必須具有永久性(permanent)⁸。關於國家制定其政策之權力，仲裁庭指出：「一般咸認國家有權採取具有社會或一般福祉目的之措施⁹」，不過仲裁庭認為該等措施「應被接受且不加諸任何責任，惟國家行為與實際需要顯然不成比例之情況除外¹⁰。」

三、國際投資協定與比例原則

不僅若干仲裁庭已採納比例原則以為判斷，近年來越來越多的雙邊投資條約或自由貿易協定投資專章，亦將比例原則或其精神正式納入條文規定之中。舉例而言，美韓自由貿易協定(Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America, KORUS FTA)，已明文規定採取比例原則，其規定除在極少數之情況下，例如當某一措施或一系列措施，根據其目的或效果而言，屬於極端嚴重或不符合比例者，任一締約國所採取之非歧視性規制行為，旨在適用於保護合法之公共福利目的，如公共健康、安全、環境、穩定房地產價格(例如採取措施為低收入家庭改善住房條件)，不構成間接徵收¹¹。又如跨太平洋夥伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)投資專章附錄 9-B 亦規定，除非在極罕見的情況下，締約國所採取之不歧視性規制措施，如係基於保護公共福祉之目的者，例如公共健康、安全與環境，不構成間接徵收。

臺灣近期所簽署之國際投資協議，亦順應國際趨勢，採取比例原則。例如臺日投資協議第 12 條第 3 項即採比例原則之精神，規定：「判定任一方機關針對特定情況所為之一行為或一系列行為是否構成間接徵收時，須以個案方式並以事實為基礎進行調查，並考量以下因素：(a) 該行為造成之經濟衝擊；惟機關之該等行為對投資之經濟

⁷ *Id.*, paragraph 191.

⁸ *Id.*, paragraph 193.

⁹ *Id.*, paragraph 195.

¹⁰ *Id.*

¹¹ Free Trade Agreement between the Republic of Korea and the United States of America, Annex 11-B(3)(b).

價值造成負面效果之單一事實，不足以證明間接徵收已發生；(b) 該行為對於因投資而產生之明確且合理之期待，所造成之干擾程度；(c) 該行為之特色；及(d) 該行為之目的，包括採行該行為是否係為維護公共福利、公共安全與衛生以及保護與維護環境等公共目的。」至於兩岸投保協議第7條第2項則更明白規定比例原則之適用：「確定一項或一系列措施是否構成間接徵收應以事實為依據逐案評估，並應考慮以下因素：(一) 該措施對投資的經濟影響，但僅對投資的經濟價值有負面影響，不足以推斷構成間接徵收；(二) 該措施在範圍或適用上對另一方投資人及其投資的歧視程度；(三) 該措施對另一方投資人明顯、合理的投資期待的干預程度；(四) 該措施的採取是否出於善意並以公共利益為目的，且措施和目的之間是否符合比例原則。」同條第3項亦明文規定雙方為保護公眾健康與安全、環境等正當公共福利所採取的非歧視性管制措施，不構成間接徵收。

四、比例原則與衡量標準

若干國際知名學者對於衡量國家行為是否屬於徵收之標準提出各項見解。有學者認為在判斷國家行為是否為應予補償之徵收，或屬於毋須補償之規制措施時，應權衡幾項考慮因素。學者認為目前仲裁人似乎越來越不趨向採用極端的單一效果說，而是綜合考量政府措施之性質與實際影響¹²。在比較研究不同的仲裁庭對於規制措施與徵收問題所採取之見解後，有學者認為近年來之仲裁判斷傾向於考慮系爭措施之效果與目的以認定有無徵收，並且一般會考慮到政府採取系爭措施之背景，包括其目的、與投資人所受損害之比例，以及對公眾之利益。而系爭措施之效果只是一項相關之因素¹³。

關於投資人合理期待此一因素，有學者認為在國家採取規制措施時，如何區分應予補償之徵收與毋須補償之徵收，建議可以採用一項

¹² Fortier, Y. & Drymer, S. L. (2004). Indirect Expropriation in the Law of International Investment: I Know It When I See It, or Caveat Investor, *ICSID Review – Foreign Investment Law Journal*, 19, 2: 326.

¹³ Ratner, S. R. (2008). Regulatory Takings in Institutional Context: Beyond the Fear of Fragmented International Law. *American Journal of International Law*, 102, 3: 482-483.

標準，亦即投資人基於對地主國代表與行為有合理信賴之合理期待是否受挫。不過，如果基於公共利益所施行之善意法規致使投資價值完全喪失，可能仍需給予補償。在國際法上，並不允許地主國基於規制之目的，於追求整體利益時，對投資人課以過重之負擔而不予補償¹⁴。換言之，在認定政府規制措施是否屬於應予補償之徵收時，應同時考慮措施之目的與效果，不過學者在此特別強調投資人合理期待之重要性。

除了前述仲裁判斷所揭示之重點外，美國與加拿大對外所洽簽之投資條約也明白規定應權衡政府措施之性質與效果，特別提到投資人「基於投資之合理期待」(reasonable investment-backed expectations)¹⁵。若干條約規定在認定某一締約國所採取之某項措施或一系列措施，在特定事實情況下，是否構成間接徵收，需依據個案而定並以事實為基礎，考量包括下列因素在內之其他因素：(1) 政府行為之經濟影響，縱使任一締約國所採取之某一措施或一系列措施對於投資之經濟價值造成負面影響，但不得基此即認定間接徵收業已發生；(2) 政府行為干預明顯、以投資為基礎之合理期待的程度；及(3) 政府行為之性質¹⁶。TPP 投資專章附錄 9-B 亦採取該等判斷標準。

此外，有學者認為在認定規制措施是否係屬應予補償之徵收時，系爭措施之性質、目的與效果皆有關聯性。是故仲裁庭有可能考量以下幾項因素：第一、干預投資之程度；第二、投資人對期投資之享有與使用之合理期待；第三、一國規制措施之性質，包括其目的為何。基此，干預投資之程度越高，仲裁庭越有可能認定為徵收。不過，一般性適用之善意法規不會導致構成徵收所必要之干預程度。如果一國

¹⁴ Paulsson, J. & Douglas, Z (2004). Indirect Expropriations in Investment Treaty Arbitrations. In N. Horn & S. Kröll (Eds.), *Arbitrating Foreign Investment Disputes: Procedural and Substantive Legal Aspects* (p. 158). The Hague: Kluwer Law International.

¹⁵ Vandevelde, K. J. (2009). *U.S. International Investment Agreements* (p. 482). New York: Oxford University Press.

¹⁶ 請參見 DR-CAFTA, Annex 10-C, 4(a); U.S.-Uruguay BIT, Annex B, 4(a); U.S.-Rwanda BIT, Annex B, 4(a); 2012 U.S. Model BIT, Annex B, 4(a); 2004 Canada Model FIPA, Annex B.13(1)(b).

行為具有針對性，係為特定投資人量身訂做者，則有可能構成徵收所必要之干預程度。另一方面，如果一國政府所制定之法規屬於其警察權範圍內，例如基於公共健康或保護環境等理由，也比較不會被視為徵收。不過，在適用比例原則時，必須考慮到投資人的合理期待¹⁷。當然，任何投資人皆期待地主國基於一般公共利益而採取合理與符合比例原則的規制措施。但是，如果地主國曾向投資人作成特定承諾，仲裁庭則會期待地主國信守承諾¹⁸。

綜上所述，參考前述各項學說、仲裁庭之實務見解，以及學者之主張，認定地主國之規制措施是否構成徵收，以及是否應予投資人補償，可以考慮下列因素以為判斷：第一、地主國立法與採取系爭措施之背景；第二、立法之目的與性質；第三、系爭措施對外人投資所造成之影響與效果；第四、投資人有無合理期待之存在；第五、系爭措施與其所欲達成之目標間是否符合比例原則。

五、比例原則與補償標準

一旦確認地主國之規制措施係基於公共目的、非歧視性、善意、且普遍適用之後，接下來的問題可能就是衡量系爭措施與其所欲達成之目標間，是否符合比例原則。如此一來引發另一項問題的浮現：仲裁庭在何種範圍內應尊重國家以特定方式來規範涉及公共利益事項之決定？在回答此一問題時，應謹記國際投資法上一項重要的原則，亦即地主國一旦違反投資條約之義務，補救措施並非國家撤銷法規，而是應予投資人補償。因此，問題之重點在於地主國在何種情況下應為其實施之規制措施付出代價。若地主國必須為此而給付補償，難免會產生寒蟬效應。但是外國投資人畢竟也為地主國帶來資金、就業機會與技術移轉等利益，若由投資人完全承擔地主國行使警察權而造成之投資損害，也未必公允。

關於這一點，如果投資人得以合理期待地主國規制架構不會改變，

¹⁷ Moloo, R. & Jacinto, J. (2011). Environmental and Health Regulation: Assessing Liability under Investment Treaties. *Berkeley Journal of International Law*, 29, 1: 24.

¹⁸ *Supra* note 14.

例如地主國對投資人作成特定承諾，則對投資人權利之重大干預可能被視為應予補償之徵收。反之，倘若投資人並未取得特定承諾時，縱使仲裁庭認為地主國仍應為善意但不符比例之規制措施而給付補償，投資人仍將面臨一大挑戰，亦即如何滿足其取得地主國特定承諾之條件，尤其是若干仲裁庭賦予國家評估系爭措施是否符合比例原則之裁量權¹⁹。儘管如此，投資人仍應有機會證明系爭措施之效果等同於徵收，且系爭措施與其所欲達成之目標間不成比例²⁰。仲裁庭則宜就具體事實進行比例分析，以權衡地主國與投資人雙方之利益。

目前許多國際投資協定或自由貿易協定投資專章均規定，補償應根據「公平市場價值」（fair market value）計算，並以「可自由兌換之貨幣」（freely convertible currency）給付。值得注意的是，該等規定並未區分不同型態之徵收，而適用不同之補償標準。換言之，即使肇因於地主國行使規制權所採行之法規措施，經仲裁庭認定應給予投資人補償時，「公平市場價值」仍為唯一之標準。

所謂「公平市場價值」，根據世界銀行外人投資待遇法律架構準則（World Bank Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment Guidelines），係指一位有意願之買方，考慮投資之性質，投資未來運作之情況，投資之特點，包括投資持續存在之期間，整體投資之有形資產比例，以及與個案具體情況有關之其他相關因素，通常會支付給一位有意願之賣方的價格²¹。在認定「公平市場價值」時，最常用之方法乃是「折算現金流量」（或稱為「現金流量貼現」法，discounted cash flow, DCF）法。許多國際組織，例如世界銀行，將 DCF 法當作解決國際爭端時估算損失與公平市場價值的一種有效方式。所謂「折算現金流量」法，將企業在營運期間內未來每一年合理預期之

¹⁹ *Supra* note 17, at 35.

²⁰ 在 *Saluka v. Czech Republic* 一案中，仲裁庭曾要求投資人提出明確證據以證明地主國實施合法之規制措施時有所錯誤，並且於作成相決定時有不適當之行為。請參見該案仲裁判斷第 273 段。

²¹ World Bank (1992). *Legal Framework for the Treatment of Foreign Investment: Guidelines* (pp. 41-42). Washington, D. C.: World Bank.

現金流量，減去每一年預期之現金支出，並且從逐年之淨現金流量中折算影響貨幣時間價值之因素、預期通膨，以及在現實情況下與現金流量有關的風險。折算率可以藉由檢視同一市場上基於現值而風險相當之其他投資報酬率來衡量。最後再將預期現金流量還原為當前現值²²。由於企業價值之真髓在於企業未來盈利之能力，惟有當企業具備此種能力，企業之價值才會被市場認同，因此通常把 DCF 法作為企業價值評估之首選方法。

DCF 法雖然是評估投資價值之科學方法，具有許多優點，但是仍有若干不足之處，例如 DCF 分析具有預測性、不確定性，且建立在企業持續經營的假設上。不過有學者認為仲裁庭可以妥善運用 DCF 法，作為鎖定並降低預測性與不確定性之工具。此外，學者認為 DCF 法可以適切反映商業經營之實際狀況並增加透明度，故不失為一種公正不偏頗之估算方式²³。若干仲裁判斷彰顯出 DCF 法之適用具有中立性。例如在 *CMS Gas Transmission Co. v. Argentina* 一案以及 *Enron Corp. v. Argentina* 一案中²⁴，仲裁庭雖然適用 DCF 法，但是逐一解釋如何運用相關因素來調降投資人所建議之價值估算。此外，在 *Biwater Gauff v. Tanzania* 一案中，聲請人認為由於徵收日當時已無盈利，因此 DCF 法在事實上太具有預測性²⁵。相對人（地主國）則反駁聲請人投資之未來現金流量的還原淨現值為負值²⁶。換言之，地主國認為在估算日期應無潛在的買方有意承購。仲裁庭認同地主國的論點，並裁定被徵收投資之公平市場價值為零²⁷。在該案中適用 DCF 法之結果，

²² *Id.*

²³ Simmons, J. B. (2012). Valuation in Investor-state Arbitration: Toward a More Exact Science. *Berkeley Journal of International Law*, 30, 1: 233-234.

²⁴ *CMS Gas Transmission Co. v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/01/8, Award of May 12, 2005, paragraphs 434-467; *Enron Corp. v. Argentina*, ICSID Case No. ARB/01/3, Award of May 22, 2007, paragraphs 405-407.

²⁵ *Biwater Gauff Ltd. v. Tanzania*, ICSID Case No. ARB/05/22, Award of July 18, 2008, paragraph 749.

²⁶ *Id.*, paragraph 766.

²⁷ *Id.*, paragraph 793-797.

反而對地主國有利。

公平市場價值是用來判斷應給付予投資人之補償金額，而仲裁庭可以考慮一系列的因素以估算公平市場價值²⁸。仲裁庭可以考慮平衡調整因素與其他仲裁庭之作法，例如著重於投資人過往的實績表現，更勝於未來營收之預估。在國際投資法上，在解釋投資保障之實體標準時，不乏運用比例原則之實例，事實上此一原則在估算地主國應給付之補償金額時，也扮演重要的角色。一項投資的公平市場價值受到其本身內在因素（例如投資事業之特性與其支配市場的影響力）與外在環境因素（例如系統性風險、地主國規制措施與法規之變更，與外來競爭）所影響。雖然在影響公平市場價值的外在環境因素中，地主國行使規制權所造成的效果不可忽視，但是如果地主國基於公共目的、以不歧視之方式、藉由正當法律程序，通過善意且普遍適用的法規措施，則地主國行為對投資價值與報酬率之不利影響，或許可以根據比例原則當作一項調整補償金額之因素。

近年來國際投資爭端解決中心(*International Centre for Settlement of Investment Disputes, ICSID*) 仲裁判斷顯示一項新趨勢，若干仲裁庭開始基於保護信賴利益(*reliance interests*)，而非基於保護期待利益(*expectancy interest*)，而限縮補償金額之估算²⁹。例如在 *Impregilo v. Argentina* 一案與 *National Grid PLC v. Argentina* 一案中，仲裁庭認為應由地主國與投資人雙方共同承擔外在環境因素所造成之不利影響³⁰。在 *El Paso Energy Int'l Co. v. Argentine Republic* 一案中，由於外在環境因素對於補償有所影響，因此仲裁人認為投資之價值應根據其可預見(*foreseeable*) 之價格予以估算³¹。

²⁸ Opaluwa, G. (2011). Effective Compensation for Expropriation of Foreign Investment. *Coventry Law Journal*, 16, 2: 10.

²⁹ Collins, D. (2009). Reliance Based Damages at ICSID. *Northwestern Journal of International Law and Business*, 29, 1: 122.

³⁰ *Impregilo SpA v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/07/17, Final Award of June 21, 2011, paragraphs 49-86; *National Grid PLC v. Republic of Argentina*, UNCITRAL, Award of November 3, 2008, paragraph 274.

³¹ *El Paso Energy Int'l Co. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/15, Award of

雖然處理國際投資爭端之仲裁庭迄今尚未發展出一套客觀、科學與一致性之方式，來估算地主國行使規制權所造成之投資損失應如何補償，不過根據比例原則及其精神，似乎可以考慮基於比例原則與信賴保護利益以調整、限縮補償金額之估算。

六、結論

基本上，以強而有力的強制性補償規則來保護外國投資，長期以來一直是國際條約法的一部分。如果地主國所採行之法規措施逾越相關規範，將被視為應予補償之徵收。然而規制措施與徵收之問題，與投資保護之界線應如何劃分，仍然模稜兩可。學者指出在關於間接徵收之爭辯中，最具有爭議的問題在於地主國是否以及在何種程度內得基於公眾利益予以規範，亦即國家規制權之行使，而這一點必須在徵收標準下評估規制措施時納入考量。

目前越來越多的國際投資協定與自由貿易協定投資專章，對於徵收的概念嘗試予以界定，對於如何解決投資保護與地主國行使規制權兩者間之潛在衝突，亦逐漸提供爭端解決依循的指南。由於此類爭端層出不窮，徵收相關規定確實有必要進一步予以釐清，尤其是如何判斷地主國規制措施是否構成間接徵收，至為重要。關於這一點，若將地主國措施之性質、地主國干預之程度、系爭措施對投資之經濟影響、以投資為基礎之合理期待的程度等明訂為考量因素，如此一來可望提高該等法律爭議問題解決之可預測性。而比例原則之適用，或可達成平衡國家規制權與外人投資保護之目的。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 540 期，2017 年 2 月 10 日】



臺商在越南投資現狀與 遭遇之法律問題

中華經濟研究院台灣東協研究中心 羅傑 輔佐研究員

一、我國對越南投資概況

近年來，東南亞國家協會（The Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協）國家經濟快速成長，已成為全球經濟成長的重要動力。其中越南雖為東協後進國家¹，但自 1986 年改革以來，致力向市場經濟邁進，制定多項政策吸引投資以及擴大貿易。加上其安定的政治環境、充沛的勞動力，使之成為東南亞地區重要的生產基地，也獲得了可觀的經濟成長。

越南為我國對外投資的重鎮。依據越南計畫投資部的統計，累計至 2016 年 9 月，我國對越南之投資已達 312 億美元，約佔我國在東協地區累計投資的三分之一，也是我國在東協投資最多的國家。不過，我國雖長期穩居越南最大投資來源國，但近年逐漸被韓國、日本及新加坡超越，目前在越南外資排名已退居越南第四大外資來源國²。

在對越南的投資中，臺商絕大多數集中於製造業、加工業。依據駐越南代表處統計，臺商在加工、製造業的投資累計達 1,946 件；金額則高達 259 億美元，相當於我國對越南投資 78.59% 的件數與 84.34% 的金額。以產業別分布來看，主要為紡織成衣、鞋類、木製品及腳踏

¹ 後進國家為中南半島的柬埔寨、寮國、緬甸、越南四國，簡稱 CLMV 國家。

² 駐越南代表處經濟組，越南經貿暨投資環境參考資料，2016 年 9 月，頁 3-5。因未計入透過第三地轉投資的金額，實際上台商投資總金額更高。

車等，且多為中小企業。但大型企業、知名集團在越南投資也不在少數。傳統產業的紡織、製衣、製鞋有台南紡織、儒鴻、寶成等大企業，而鋼鐵、汽機車、高科技等產業本即需要較多資本投入，也有中鋼、三陽、鴻海等大企業投資。

表 1 臺灣在越南投資之前十大產業

	產業別	件數	件數百分比 (%)	金額 (百萬美元)	金額百分比 (%)
1	加工業、製造業	1,946	78.59	25,940.73	84.34
2	不動產	29	1.17	1,755.52	5.71
3	建築	102	4.12	1,320.96	4.29
4	農、林、水產	173	6.99	654.84	2.13
5	藝術、娛樂服務業	7	0.28	214.84	0.70
6	衛生暨社會公益	4	0.16	203.21	0.66
7	旅館、飯店	16	0.65	174.51	0.57
8	金融、銀行、保險	8	0.32	134.20	0.44
9	教育	5	0.20	68.30	0.22
10	專業項目、科技	48	1.94	60.44	0.20
	合計*	2,476	100.00	30,758.04	100.00

*包括前十大投資領域以外，本表未列出的其他領域之金額與件數。

資料來源：越南計畫投資部。

二、臺商在越南重要產業投資情形—以紡織成衣、鋼鐵產業為例

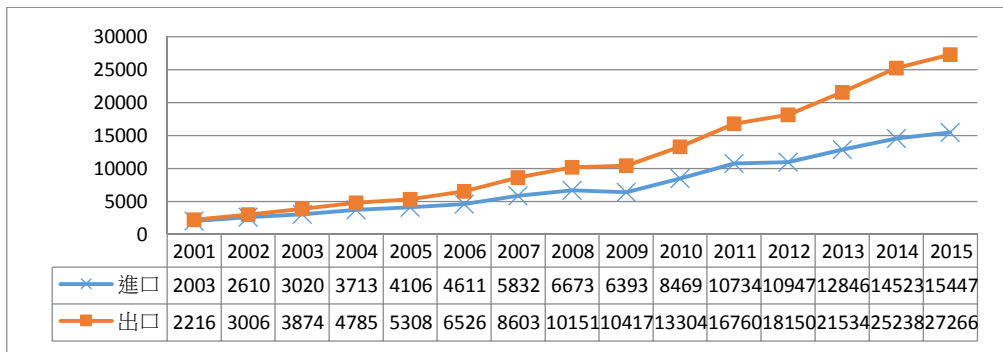
以下以紡織成衣及鋼鐵產業為例，說明臺商在越南投資情形。

(一) 紡織成衣業

1. 越南紡織成衣業發展概況

紡織、成衣為越南改革以來，創造出口、吸引外資最重要的產業之一。根據越南國家紡織與成衣集團（Vietnam National Textile and Garment Group, VINATEX）之估計，越南現已有超過 5,000 家紡織企

業，雇用員工總數約 770 萬人，對於越南的重要性可見一斑³。自越南加入 WTO 以來，紡織與成衣業更為越南吸引了大量投資，創造可觀的出口。其後，越南積極參與國際經濟整合，與日本、韓國、歐盟洽簽 FTA，又享有東協經濟共同體、東協加一 FTA 之優惠，更加提升越南對外貿易與投資的吸引力。以下圖 1 顯示越南 2001~2015 年間紡織成衣產品進出口的趨勢，可見越南紡織成衣貿易的迅速成長。在 2015 年，越南紡織成衣相關產品（HS50-63）之出口金額達 272 億美元，占整體出口比重約 16.7%。



註：金額單位為百萬美金。

資料來源：作者依據 ITC trade statistic 之資料製圖，計入 HS 二位碼 50-63。

圖 1 越南紡織成衣進出口趨勢圖

在國際市場上，越南現已位居全球前五大紡織、成衣製品出口國，主要出口目的地則為美國、歐盟、日本、韓國等重要市場，並以美國為最主要出口國⁴。進口方面，因越南紡織成衣業尚未達到自給自足，因此須大量進口原料、上游材料等，來源國則包括中國大陸、韓國、

³ 《東協經濟共同體（AEC）形成後對我國與東協貿易與投資之影響》，徐遵慈等，經濟部國際貿易局委託研究報告，2015 年，頁 100-102。

⁴ United States Department of Commerce, *2016 Top Markets Report Technical Textiles Country Case Study: Vietnam*, Available at http://www.trade.gov/topmarkets/pdf/Textiles_Vietnam.pdf (last visited Mar. 1, 2017); 野村総合研究所，平成 27 年度新興市場開拓等事業，相手国の産業政策・制度構築の支援事業（ベトナム：繊維産業の一貫体制の構築支援），2016 年，頁 12~26；王雨讓，越南紡織成衣發展 2015 年回顧與 2016 年展望，紡織產業綜合研究所，ITIS 計畫，2016 年 11 月；李信宏等，台灣紡織產業拓展新興市場之商機與策略研究-中國大陸、越南、印度，紡織綜合產業研究所 IT IS 計畫，2016 年 9 月，頁 22-32。

日本、美國等⁵。為此，越南工商部於 2014 年制定了 2020~2030 紡織成衣產業發展計畫，希望提升紡織、成衣產品的自製率⁶，具體措施包括 VINATEX 積極在越南境內投資投入棉花種植、紡紗等，而在越南政府於 2011 年正式加入 TPP 之談判後，由於 TPP 的「從紗開始」(Yarn Forward) 規則，也一度推動外資加速在越南境內的產業鏈形成，惟隨著美國總統川普當選，美國宣布退出 TPP，此一推力是否將大幅降低，仍待觀察⁷。

2. 臺商投資情形

紡織成衣為我國對越南投資的重點產業之一，大型廠商如儒鴻、國紡、台南紡織、福懋等，均在越南設廠。臺商對越南投資可追溯至 1990 年代，從紡織價值鏈的下游成衣、低階布料首先移入越南開始，其後牽動中游的染整、上游的原料業者赴越南投資。依據越南統計局 2012 年之統計，我國在越南投資紡織品與服飾廠商家數合計占臺商在越南投資總家數比重高達 12.5% (分別為 5.1% 與 7.4%)，超過金屬製品的 10.7%，可見臺商紡織、成衣業者在越南投資之重要性。另如依據我國經濟部投資審議委員會核備案件之統計，則累計至 2016 年 12 月為止，紡織、成衣業累計投資金額約 9.2 億美元，占總核備金額十分之一左右⁸。

在 2012 年越南宣布加入 TPP 談判後，由於優惠的關稅，以及 TPP 嚴格的原產地規則，臺商對越南的投資獲得了新的動力，重現紡織業對越南投資之熱潮，使得越南成為我紡織成衣產業在海外最重要的投

⁵ 同前註。

⁶ 東協經濟共同體 (AEC) 形成後對我國與東協貿易與投資之影響》，徐遵慈等，經濟部國際貿易局委託研究報告，2015 年，頁 1001；王雨讓，越南紡織成衣發展 2015 年回顧與 2016 年展望，紡織產業綜合研究所，ITIS 計畫，2016 年 11 月。

⁷ 另可比較不同意見，王雨讓，越南紡織成衣發展 2015 年回顧與 2016 年展望，紡織產業綜合研究所，ITIS 計畫，2016 年 11 月。

⁸ 依據經濟部投資審議委員會對外投資分區分業務統計表計算而得，http://www.moeaic.gov.tw/chinese/news_bsAn.jsp；應注意此處僅記入有核備之投資，因此較實際投資金額遠少許多。

資國。

3. 臺商投資機會與挑戰

對於紡織成衣業的投資而言，越南相對穩定的政治環境、充沛的勞工與相對低廉的工資與較高的素質，以及越南積極參與各種國際經濟整合，提供了良好的投資誘因。隨著越南的經濟成長，紡織成衣的內需市場也逐漸受到重視。由於中國大陸工資上升，也帶動原本在中國大陸投資的臺商轉往越南發展⁹。

惟上述優勢，近年來隨著越南的缺工、工資高漲，以及頻繁的罷工事件等受到削弱；漸趨嚴格的環保法規，也提高了臺商的經營成本。另外，來自中國大陸的低價原料與紡織成衣製品，以及與來自韓國之大型廠商產品重疊，也使得紡織成衣業在越南經營受到極大的競爭壓力¹⁰。

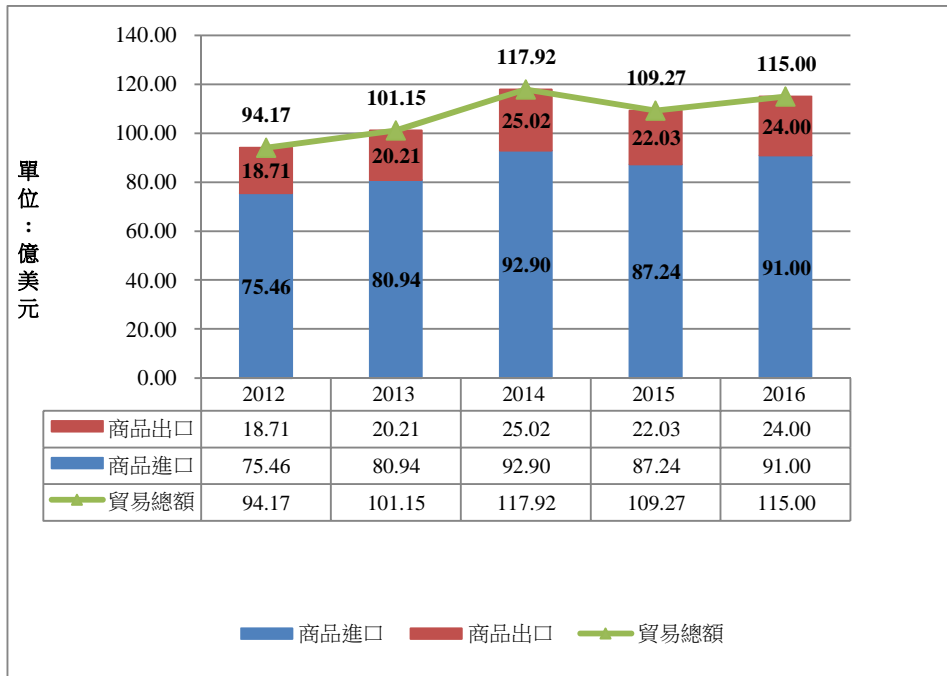
（二）鋼鐵業

1. 越南鋼鐵業發展概況

綜觀 2012~2016 年越南鋼鐵進出口趨勢，在進口方面，越南近年鋼鐵之需求強盛，特別是熱軋產品及不銹鋼產品等大部分仰賴進口輸入，促使鋼鐵進口金額快速成長。越南於 2012 年鋼鐵進口金額為 75.46 億美元，至 2016 年時增至 91 億美元。在出口方面，越南鋼鐵亦呈現逐年成長趨勢，2012 年越南鋼鐵出口金額為 18.71 億美元，至 2016 年時增至 24 億美元。（參圖 2）

⁹ 李信宏等，台灣紡織產業拓展新興市場之商機與策略研究－中國大陸、越南、印度，紡織綜合產業研究所 IT IS 計畫，2016 年 9 月，頁 31-33。

¹⁰ 同前註，環境、勞工問題請另參見後述說明。



資料來源：International Trade Center (ITC), Trade Map-International Trade Statistics, <http://www.trademap.org/Index.aspx>. Vietnam Breaking News, <https://www.vietnambreakingnews.com/tag/vietnam-steel-association/>及本研究整理。

圖 2 2012~2016 年越南鋼鐵 (HS72) 進出口額

在進出口國家別方面，越南進口日益集中於中國大陸，出口則以東協國家市場為主，值得注意的是，越南自 2014 年起對日本、韓國及美國等國家出口持續成長，顯示越南鋼鐵出口已逐漸進入國際市場。再者，隨著穩居全球鋼鐵最大出口國的中國大陸逐步去產能，以及各國近期頻繁對中國大陸進口鋼鐵實施反傾銷、反補貼等貿易救濟措施，已抑制中國大陸鋼鐵出口銳勢。一般預期，越南鋼鐵業可利用此機會，開創出口至東北亞及美國的商機，擴張其全球鋼鐵市場版圖。

2. 臺商於越南鋼鐵業之投資概況

看中越南鋼鐵業蘊含的市場潛力，我國鋼鐵產業在越南的投資愈趨積極。中鋼公司於 2009 年與全球第二大鋼鐵集團「新日鐵住金公司」(Nippon Steel Sumitomo Metal Corporation) 共同合資 11.5 億美元，在巴地頭頓省設立年產能達 120 萬噸的大型冷軋鋼廠—「中鋼住金越南公司」(China Steel Sumikin Vietnam Joint Stock Company,

CSVC)。中鋼住金在 2013 年開始投產後，於 2016 年 11 月產銷面創下重大突破，該月產量首度達到 10 萬的滿載階段；累計去（2016）年總銷售量達 87.7 萬公噸，相較於 2015 年的銷售量，成長幅度高達 50%，為冷軋鋼廠之營運創下新的里程碑¹¹。

台塑集團（Formosa Group）則於 2008 年獲得在河靜省投資煉鋼廠 70 年之投資許可後，成立台塑河靜鋼鐵廠（Formosa Ha Tinh Steel Corporation），目前由其與中鋼及日本 JFE 鋼鐵公司（Japan Fe Engineering Steel Corporation）共同合作投資，預計投資金額高達 105 億美元¹²。然而，台塑河靜鋼廠全面投產之計畫卻不斷延宕，先是遭受 2014 年 5 月越南爆發反中暴動波及，又因台塑河靜廠房於 2016 年 5 月疑似涉及排放汙水，遭越南政府認定違反環保法規，並勒令立即停工¹³。縱使台塑事後表示願承擔賠償責任，迄今越南政府仍未核准台塑河靜鋼廠開工，惟台塑仍持續努力達到當地政府對環保措施的要求，希望最遲於今（2017）年 6 月啟動台塑河靜鋼廠之運作¹⁴。

3. 臺商在越南鋼鐵業可能面臨之發展障礙

（1）越南對冷軋不銹鋼產品課徵高額的反傾銷稅

越南工商部於 2014 年 9 月 5 日頒布《第 7896/QD-BCT7896 號決定》，從 2014 年 10 月 5 日起，對自中國大陸、馬來西亞、印尼及臺灣等地進口之冷軋不銹鋼產品（Cold-Rolled Stainless Steel）課徵反傾

¹¹ 中時電子報，母子同榮 中鋼、中鴻上月營收齊創高 <http://www.chinatimes.com/newspapers/20170111000200-260206>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。中時電子報，達 10 萬公噸滿載階段，中鋼住金越南廠 11 月產量破紀錄，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161208000175-260204>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

¹² 自由時報，中鋼投資台塑越南鋼廠 290 億，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1332341>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

¹³ 財經新報，越南河靜鋼廠投產前夕被勒令停工，台塑集團 3,200 億投資大困局，<http://finance.technews.tw/2016/06/25/fpg-investment-dilemma/>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

¹⁴ 新浪財經，台塑越南河靜鋼廠 1 號高爐或再次推遲點火，<http://finance.sina.com.cn/roll/2017-01-23/doc-ifxzutkf2417653.shtml>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

銷稅，以保障越南國內生產之同類產品不受進口產品傾銷影響而滯銷¹⁵。各國被課徵之反傾銷稅稅率不盡相同，臺灣被課徵之稅率自 13.79% ~ 37.29%，為各國之冠，其中遠龍不銹鋼（YuanLong Stainless Steel Corp.）被課徵的稅率高達 37.29%，燁聯鋼鐵（Yieh United Steel Corporation）被課徵的稅率亦達 13.79%¹⁶。假若越南政府頻繁使用反傾銷等貿易救濟措施，將造成臺灣出口產品實質稅率大增，造成不必要的貿易障礙，降低臺商前進越南投資鋼鐵業的意願。

（2）越南加強實施國內生產及進口鋼鐵品質之管理措施

越南工商部及科技部於 2013 年 12 月 31 日發布「第 44/2013/TTLT-BCTBKHCN 號共同通知書（Joint Circular）」，明定在越南國內生產鋼鐵之廠商應宣告其產品符合以下規範：國家技術標準規範（QCVN）、其他技術評估規範、鋼鐵產品標示規範、鋼鐵生產過程規範，並向政府指定之組織申請核發評估證明；從國外輸入鋼鐵之廠商應宣告其貨品之適用標準，其中包括：生產單位標準、越南國內標準（TCVN）、各國、各區域及國際標準，且應取得越南工商部指定機關核發之檢驗合格證明，方得進口產品至越南¹⁷。上述規範自 2014 年 6 月 1 日開始實施後，可能使得鋼鐵產品檢驗措施更加繁瑣，增加臺商的出口成本。

（3）越南對進口鋼材施行暫時防衛措施

越南工商部於 2016 年 3 月 7 日頒布「第 862/QD-BCT 號決定」，從 2016 年 3 月 22 日起，對各國及各地區輸入越南的鋼胚（steel ingots）

¹⁵ 依據該決定，適用反傾銷稅之產品稅則編碼（HS Code）包括：7219.32.00、7219.33.00、7219.34.00、7219.35.00、7219.90.00、7220.20.10、7220.20.90、7220.90.10、7220.90.90。

¹⁶ 駐越南台北經濟文化辦事處，自本(2016)年 5 月 14 日越南對進口冷軋不銹鋼適用新之反傾銷稅，<http://www.roc-taiwan.org/vn/post/5367.html>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

¹⁷ 經濟部國際貿易局，越南政府管理越南國內生產及進口鋼鐵品質之相關規範自本(2014)年 6 月 1 日起生效實施，<http://www.trade.gov.tw/World/Detail.aspx?nodeID=45&pid=465854>（最後瀏覽日期：2017 年 2 月 13 日）。

及鐵條（long steel products）實施「暫時防衛措施」（Temporary Safeguard Measures），以保護越南國內鋼鐵之生產與銷售，免於來自境外廉價鋼鐵產品的競爭¹⁸。該決定對合金與非合金鋼胚課徵的暫時防衛稅率為 23.3%；對合金與非合金鐵條課徵的暫時防衛稅率則為 15.4%¹⁹，可能衝擊臺灣與越南在鋼鐵產業的合作與發展。

三、臺商在越南可能遭遇之重要法律問題

除了經營環境層面的挑戰，因越南為開發中國家，政治與法律體系相較先進國家仍有許多須改進之處，近年也為了因應社會需求、參與國際經濟整合，頻繁的進行立法與修法，使得其法律體系變動甚大。加上越南法律體系許多地方特有的社會主義色彩，以及英文官方版本翻譯的欠缺，也造成理解與遵循上的困難。

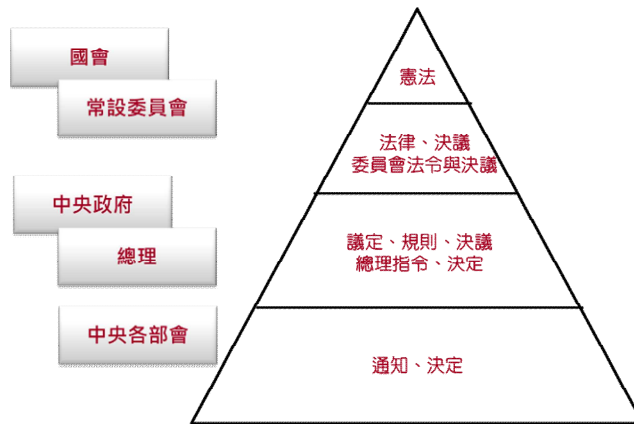
（一）越南法律體系概述

越南的法律規範體系依據其《法規範文書公布法》的規定，可分為憲法、法律及越南國會或國會常設委員會的決議（類似我國的「法律」位階）；再其次為中央政府的「議定」、規則、中央政府決議、總理指令等（類似我國的法規命令位階），最後則為中央各部會的通知書（越南語：通達）、決定等（類似我國的法規命令）。上層的規範需要下層規範的落實，而下層規範則不能牴觸上層規範²⁰。

¹⁸ 依據該決定，適用暫時防衛措施之產品稅則編碼（HS Code）包括：7207.11.00、7207.19.00、7207.20.29、7207.20.99、7224.90.00、7213.10.00、7213.91.20、7214.20.31、7214.20.41、7227.90.00、7228.30.10 及 9811.00.00。

¹⁹ Vietnam, Temporary safeguard measures on imported steel launched, <http://en.vietnamplus.vn/temporary-safeguard-measures-on-imported-steel-launched/90018.vnp> (last visited Feb. 14, 2017).

²⁰ Bui Thi Bich Lien, Legal Interpretation and the Vietnamese Version of the Rule of Law, NTU Law Review Vol.6:1, 2011; Allens, Legal Guide to invest in Vietnam, 2012.



資料來源：作者依據越南 2015 年版《法規範文書公布法》整理

圖 3 越南法規體系階層示意圖

為了因應加入 TPP、歐盟－越南 FTA 等國際經貿協定，以及國內社會、經濟環境變動的需求，越南近年進行大量的法律修正，而議定、通知、決定等階層的法令則修正更為頻繁。舉例而言，越南在 2012 年制定新版《越南勞動法》、《越南工會法》後，預定 2017 年又進行大幅修正。而《環境保護法》也在 2014 年進行大幅的修訂。越南勞工的基本薪資、社會保險金的計算基礎、環境相關法令與排放標準等相關規範，更是已經多次修正²¹。此種頻繁的修正，加上英文翻譯版本的欠缺，使得外國廠商不易掌握法規變動情形。而中央與地方主管機關，也容易產生解釋與適用上的不一致²²。在法規執行面上，有時也出現執法官員的專業素養不足，執法標準不一、或無法落實法規之精神的情形。

(二) 越南勞動法規體系問題

越南為社會主義國家，高度重視農民與工人，強調對勞工階級的保護。近年越南政府透過與外國、國際組織合作，逐漸改善勞工法規。

²¹ 如 JETRO 河內事務所，改訂環境保護法（2015/01/01 施行）等の環境法規の動向について，2015 年 3 月，https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports/1_1503kankyo_hogohou.pdf。

²² 參見《TPP 勞動專章對越南投資環境及臺商營運之影響》，徐遵慈等，經濟部國貿局委託研究，2016 年。

於 2012 年越南與美國勞動部、國際勞工組織合作，制定了《越南勞動法》與《越南工會法》兩部基礎法律²³，並依據這兩部法律制定相關行政命令。此外，《越南社會保險法》，規定雇主須替勞工繳納社會保險金額度，也屬於勞動相關的重要法律。由於勞動法規範涉及勞雇關係，對於所有產業之臺商均將造成影響，對於勞力密集之紡織成衣產業更是重要。

目前越南勞動法令主要造成的障礙，來自調薪快速、加班時數的限制、社會保險金的計算、對非法罷工的處置四個方面。

首先，調薪快速是指近年越南基本工資每年調漲幅度甚高，經常超過 10%，造成成本的大幅增加。加班時數方面，越南目前規定每年加班時數不能超過 200~300 小時，頗為嚴格，造成遵循上的困難。對於勞力密集的紡織成衣產業，以及機械有 24 小時運轉需求之產業，特別造成困擾²⁴。

對於社會保險金的計算，則是依據「越南社會保險法」規定，勞工如與雇主簽訂 12 個月以上按月計酬之勞動契約，雇主則必須每月向勞工社會保險基金提撥相當每月薪資 18%的金額。但此處「薪資」的定義，近年逐漸擴大。越南勞工的薪資由底薪、津貼、其他補充款、非其他補充款四種類型的給付組成²⁵。最初僅以底薪作為計算基礎，然其後逐漸擴大。目前已規定 2016 年至 2017 年間，必須以底薪、津貼兩者合計作為計算基礎；自 2018 年開始，再將其他補充款也納入

²³ ILO, Independent Mid-Term Evaluation of a Technical Assistance Project: The Vietnam Labor Law Implementation Project final report, 1-6 (2015). [hereinafter "Implementation Project Report"]

²⁴ 參見《TPP 勞動專章對越南投資環境及臺商營運之影響》，徐遵慈等，經濟部國貿局委託研究，2016 年。

²⁵ 底薪為雇主按照勞工梯級薪資表（梯薪）給付之工資，不得低於越南政府公告之基本薪資；津貼則指為了彌補員工工作條件、生活條件或為吸引勞工所發放之津貼，例如交通津貼、繁重危險工作之津貼；其他補充款則為除前兩者以外，其他與勞動契約內工作、直稱相關的款項。惟應注意此等款項限於金額可得確定，且經常性給付之款項；相較之下，非其他補充款則為前述各者之外，金額無法確定、並非經常性給付之款項，例如《越南勞動法》103 條所稱之獎金即屬之。參見通知書 23/2015/TT-BLDTBXH 第 3 條、47/2015/TT-BLDTBXH 第 4 條，05/2015/ND-CP 第 4 條第 5 項。

保險金的計算基礎。由於目前臺商給予勞工的薪資結構，底薪以外的給付名目占相當的比例，若擴大社會保險金計算基礎，可預期將墊高人事成本²⁶。

最後，非法罷工方面，則指因勞動法規定的罷工條件嚴格、工會組織掌握於越南總工會之下，合法發動罷工甚為困難。加以勞動爭端解決機制效果不彰，使得越南的罷工多數為非法罷工。而越南官方亦了解合法罷工的困難性，對於非法罷工多半採取寬容態度，除非有嚴重的人身、財產損害，否則通常不會強硬處置，使得遭遇罷工之企業多感困擾。

有鑑於上述情形，越南也預計在 2017《越南勞動法》的修正中處理部分問題。目前勞動部提出的草案中，預定將修改最高加班時數，將上限改為每天加班時數不超過 12 小時，在每個加班階段不得要求勞動者連續 5 天加班。另外對勞動契約的締結、解除及最低工資等，預期也將進行修正。值得注意的是，目前的草案中，越南預計將放寬工會的組織權，並且允許勞工組織自由決定是否加入上層工會組織。將改變目前由越南總工會獨佔工會組織、運作權的局面^{27 28}。

（三）越南環境法規體系問題

隨著越南的經濟成長、民情開放，越南人民近年的環境意識興起，對於環境保護的需求也逐漸提高。2012 年總理決議 1206/QĐ-TTg 號，頒布越南「2012－2015 年克服汙染改善國家目標計畫」，進行全體環境保護法規的修正，並加強執行，以改善環境汙染之情形。其後，《越南環境保護法》也在 2014 年 6 月 23 日修正，並自 2015 年 1 月 1 日起生效。除原有的要求大規模工程計畫，必須進行環評的規定外，本

²⁶ 參見《TPP 勞動專章對越南投資環境及臺商營運之影響》，徐遵慈等，經濟部貿易局委託研究，2016 年。以及通知書 59/2015/ TT-BLDT-BXH 號之規定。

²⁷ 取自越南國會網站之法律修正計畫，由阮瑞草翻譯。

²⁸ 由於越南採取共黨國家的「單一工會」制度，目前國內唯一合法的工會即為越南總工會，其他各級工會在法律上屬於越南總工會的下級組織，故各該工會必須在越南總工會下註冊，並依據越南工團條例之規定活動。

次修訂也課以企業經營者義務，需設置自動排水、排氣的監測裝置，並在各地環境廳或主管機關進行登記。重大開發案也必須相關的行政命令、國家環境標準等法規範，也隨之改訂，採取更為嚴格的標準²⁹。

此等環境規範漸趨嚴格的情形，伴隨法規英文版本更新速度太慢，或是欠缺英文版本、法規透明度不足的問題，使得外商企業在遵循上產生相當的困難。在法規執行方面，越南加強執行後，也使廠商頻繁經常受到調查與處罰，有時甚至有溯及既往處罰的現象³⁰。

此外，雖與環保法令本身無直接相關，但近期越南的環保意識興起，也使得企業有時遭遇民眾因生產活動的環保疑慮而提出抗議。例如發生於 2016 年 4 月的台塑河靜鋼廠事件，即為一例。

四、結語

越南與我國經貿關係緊密，已發展出密切的合作關係；越南是臺灣在東協地區累計投資金額最高之國家，我國對越南而言亦為重要的外資來源國與重要產業供應鏈的合作國。加以臺商的長期經營，帶入越南重要的技術、管理經驗與培育大量人力，臺商在越南經濟實扮演相當重要的角色。然越南近期快速的經濟成長，也使其經營、投資環境產生重大的變革。此種變革包括政治、商業活動層面，也包括制度、法律層面。

本文首先以臺商在紡織及鋼鐵兩大產業為例，分析臺商的投資情形與障礙，說明越南投資不同的機會與挑戰。結果顯示，在紡織業方面，勞動成本增加、勞動力開始短缺、其他國家的成品、原料以及廠商進入越南市場，造成競爭壓力提升，為主要的經營障礙；而在鋼鐵產業方面，主要障礙則為越南投資環境的變化與不確定性、越南對進口實施貿易保護，以及國內管理措施的影響等。

²⁹ JETRO 河內事務所，改訂環境保護法（2015/01/01 施行）等の環境法規の動向について，2015 年 3 月，https://www.jetro.go.jp/ext_images/_Reports /1_1503kankyohogohou.pdf。

³⁰ 同前註。

在臺商遭遇的法律問題方面，臺商共同遭遇的法律問題包括：越南法令的更動頻繁、解釋適用上的不一致與不透明，製造了遵循的困難。在勞動法規方面，薪資、社會保險金的調漲，最高工時的限制，造成勞動成本的增加與遵循不易。非法罷工問題，亦成為廠商的隱憂，特別是雇用人數眾多的紡織成衣產業受影響較大。在環保法規方面，近年越南民眾環保意識漸增，也使越南環境法規、環境標準漸趨嚴格，提高臺商遵循的成本。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 543 期，2017 年 3 月 3 日】

非關稅措施

相關議題



馬來西亞農產品與食品 進口檢驗檢疫體制初探

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 王煜翔 分析師

一、前言

加強農產品與食品輸銷新南向市場為我國推動新南向政策重點項目之一，臺灣農產品的品質優良又具有特色，加上距離亞洲主要農產品市場很近，造就了拓展新南向國家市場的機會和空間。2013～2015年，臺灣農產品、食品出口前10大國家市場中，即有泰國、越南、馬來西亞和新加坡等4個東協國家。其中，馬來西亞過往即為我國農產品重要出口市場，且其具備快速的經濟發展以及龐大的穆斯林人口，具體而微地呈現出新南向國家的市場特質。

在協助我國農產品輸銷的面向上，進口國檢驗檢疫法規亦為農產品、食品輸銷當地市場的重要環節。為消除相關法規可能對我國產品出口造成的貿易障礙，我國政府應對於新南向國家檢驗檢疫法規具有基本認識。據此，本文以馬來西亞作為研究對象，簡要說明馬來西亞進口農產品與食品之基本規範架構，並分別介紹農產品與食品相關法規之核心規範。

二、進口農產品與食品之基本規範架構

1985年前，馬來西亞係透過《1952年食品及藥物銷售法規》（Sale of Food and Drugs Ordinance 1952）管制其境內食品之生產、銷售及儲存。隨著食品技術之發展及相關國際食品安全標準的出爐，為了進一步保障其境內消費者利益及改善食安問題，馬來西亞政府遂於1983年頒布了《1983年食品法》（Food Act 1983）取代《1952年食品及

藥物銷售法規》，作為該國主要的食品安全法規；另以《1985年食品法規》（**Food Regulations 1985**）加以補充及完善，以建立從食品生產至消費的全面性監管機制。

馬來西亞的食品安全主管機關，為隸屬於衛生部（**Ministry of Health, DOH**）的「食品安全及品質局」（**Food Safety and Quality Division, FSQD**）。該部門主要依據相關法規，規劃、執行及監督馬來西亞食品安全計劃和活動，以及監督特定食品添加物或包裝是否符合標準和規格等。同時，**FSQD**亦負責核發衛生證書（**Health Certificates**）、「食品安全管制系統」（**Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP**）證書及自由銷售證書（**Free Sale Certificates**）予符合標準之業者或食品¹。

至於食品檢驗檢疫主管機關方面，在2008年「馬來西亞檢疫檢驗局」（**Department of Malaysia Quarantine and Inspection Service, MAQIS**）成立之前，各類食品原本係交由各該主管機關負責執行檢驗檢疫；但在2008年**MAQIS**成立後，該機關整合了馬來西亞之檢疫及檢驗服務，現已統一由其對進口食品進行食品抽樣及檢驗，以確保該產品符合馬來西亞產品標準。除此之外，馬來西亞於2001年另成立「國家食品安全及營養委員會」（**National Food Safety and Nutrition Council, NFSNC**），以作為該國政府食品安全最高諮詢單位。

馬來西亞有關農產品與食品進口涉及**SPS**及其他管理措施之程序，主要係依據以下之法律：

- 《2011年馬來西亞檢疫檢驗服務法》（**Malaysian Quarantine and Inspection Services Act 2011**）：本法旨在整合馬來西亞政府檢疫及檢驗服務，以及政府相關執法的規範²。

¹ See USDA Foreign Agricultural Service, “Malaysia Food and Agricultural Import Regulations and Standards – Narrative FAIRS Country Report 2016”, November 16, 2016, p.3.

² 參閱《2011年馬來西亞檢疫檢驗法》前言，網址：[http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20110818_728_BI_AKTA%20728%20\(BI\).pdf](http://www.federalgazette.agc.gov.my/outputaktap/20110818_728_BI_AKTA%20728%20(BI).pdf)（最後瀏覽日期：2017/2/14）。

- 《1983年食品法》：本法旨在規範馬來西亞之食品安全及品質控管，包含食品標準、食品衛生、食品進出口、食品廣告及實驗室認證等標準及程序³。
- 《1976年植物檢疫法》（Plant Quarantine Act 1976）：《1976年植物檢疫法》旨在控制、防止及消滅馬來西亞境內之有害昆蟲、有毒植物及植物疫病，並進行國際合作以管制昆蟲透過國際貿易而移動⁴。
- 《1953年動物法》（Animals Act 1953）：本法在2006年進行修訂，旨在規範馬來西亞肉類及動物產品之進出口條件，以及其他相關獸醫及清真要求。
- 《1985年漁業法》（Fisheries Act 1985）：該法主要管制馬來西亞水產養殖漁業；其中第40條則為魚類產品之進口許可規範。

馬國主要以《1983年食品法》、《1976年植物檢疫法》作為食品與農產品進口時最為相關之檢驗檢疫法規，至於《2011年馬來西亞檢疫檢驗服務法》對於政府進行檢驗檢疫服務亦有相關要求，茲進一步分析規範重點如下。

三、進口食品檢驗制度

（一）主管機關與法源

馬來西亞對於進口食品之管制係由食品安全主管機關衛生部食品安全及品質局（FSQD），根據《1983年食品法》（Food Act 1983）與《1985年食品法規》（Food Regulations 1985）所訂之內容與標準加以控管，以確保進口食品之安全，以及符合前述食品法令之規定。

³ See USDA Foreign Agricultural Service, “Malaysia Food and Agricultural Import Regulations and Standards – Narrative FAIRS Country Report 2016”, November 16, 2016, p.3.

⁴ See WTO “REPLIES TO QUESTIONNAIRE ON IMPORT LICENSING PROCEDURES MALAYSIA”, G/LIC/N/3/MYS/12, December 5, 2016, p.5.

在實施食品檢驗方面，按《2011年馬來西亞檢疫檢驗法》第9條(b)款規定，進口食品之檢驗係由馬來西亞檢驗與檢疫局(Malaysian Quarantine and Inspection Services, MAQIS)負責，以確認其是否符合相關食品法規之標準與要求。

(二) 進口條件與檢驗程序

原則上，衛生部並未要求進口食品必須具備進口許可(import permit)，但有部分特定食品必須檢附相關證明文件，始能允許其入境，例如蝦子與明蝦等須檢附健康證書、乳酪應具備分析證書，以及進口銷售非營養甜味物質則須依《1985年食品法規》取得進口與銷售證照等。

表 1 特定食品之進口證明文件

須檢附文件	特定食品
健康證書 (Health Certificate, HC)	酸水解植物蛋白 (Acid-hydrolyzed vegetable protein, HVP) 蝦子、明蝦、螃蟹與龍蝦
分析證書 (Certificate of Analysis, COA)	乳酪 海藻與海藻產品
同時具備 HC 與 COA 者	花生醬 蜂蜜 花生
證照 (License)	非營養甜味物質 (non-nutritive sweetening substance) 天然礦泉水與包裝飲用水。
書面核可 (Written Approval)	特定目的之食品，如包括醇、甘油、山梨糖醇等能代謝的任何碳水化合物物質*。

*USDA Foreign Agricultural Service, Malaysia: Food and Agricultural Import Regulations and Standards, 2006/11/16, P. 22.

資料來源：馬來西亞食品班全品質局官網：USDA Foreign Agricultural Service, Malaysia: Food and Agricultural Import Regulations and Standards, 2006/11/16, P. 22。

雖然進口食品大多無須取得進口許可，但 MAQIS 之授權人員（authorized officer）仍會於進口入關處，對所有進口食品進行隨機檢驗與抽樣檢查，以確保進口食品符合所有馬來西亞相關食品法規之規定。惟 MAQIS 所採取之查驗方式會針對食品種類之不同而有所改變。若該等進口食品查驗結果顯示不適合人類消費使用或有害人類健康，MAQIS 有權將該食品銷毀。MAQIS 所採取之查驗方式主要可分為下列三大方式：

- 物理查驗（Physical Inspection）由 MAQIS 執法人員在各個入口處、檢疫站或檢疫所等進行檢驗，主要是確保進口食品符合相關法規與標準。基此，MAQIS 在進行物理查驗時，將會針對以下項目加以檢驗所有進口條件都可能會因情況不同而時有改變，而物理查驗之實施方式並不限於隨機或整體。
- 文件查驗（Document Inspection）：由 MAQIS 執法人員在入關處利用海關查緝走私情報系統（Customs Information System, CIS）採取線上查驗，或親自手動查驗之方式進行。若進口貨物未具備相關進口要件中應備之文件時，該貨物將被暫停放行以便採取進一步行動。
- 抽樣查驗（sampling）：根據馬來西亞《1985 年食品法規》有關抽樣程序之規定，其抽樣之目的可分為供物理與化學分析之抽樣，以及供微生物分析之抽樣。

（三）產品標示與食品添加物

進口食品進口至馬來西亞時，除了須符合以上進口檢驗規定之外，馬來西亞對於產品標示與食品添加物，制定相關規範。

1. 產品標示

進口食品之產品標示，應符合《1985 年食品法規》第 4 部分中有關產品標示之規定。原則上產品標示所採用之語言應以馬來語（Malaysia Bahasa）呈現，但進口食品亦得選擇以英文作為產品標示之語言。除此前述標示語言與方式之規定外，馬國對於產品是否含有

豬肉或牛肉、酒精、營養補充劑等物質，要求必須特別標註加以說明。

針對穀物食品、各種麵包、牛奶與奶粉、罐頭、各種無酒精飲料與植物性飲品等食品，馬來西亞要求應在產品標示上以特定之方式說明其營養成份之組成。此外，特定營養成份如膽固醇、膳食纖維、鈉、礦物質與維生素等亦必須以特定之方式呈現。另外，針對營養比較聲明（Nutrient comparative claims）、營養功能聲明（Nutrient function claim）與營養參考價值（Nutrient reference values）等亦有特定之標示要求。

2. 食品添加劑

進口食品之食品添加物亦必須符合《1985年食品法規》第五部份（食品添加物）之規定。原則上，馬來西亞禁止在進口食物中使用食物添加劑，除非是使用《1985年食品法規》第五部份所允許之食物添加劑，並以符合相關要求之方式與比例使用於食品中者，始允許在食品中使用食品添加劑。另外，馬來西亞亦禁止在食品中使用食品添加劑之目的係為了掩蓋任何食品添加劑所產生之不良效果或損害。

（四）清真認證

馬來西亞自 2013 年開始，對以穆斯林為銷售對象之進口食品要求清真認證與相關清真標示。換言之，清真食品必須具備特定機構核發之清真認證與產品清真標示，始能進入馬來西亞。

馬來西亞對清真食品之要求相當嚴謹，無論是食品原料、添加物、製程以及相關服務，都必須確切遵循回教法令之規定。依《2011年商品說明規則》（Trade Descriptions (Definition of Halal) Order 2011）與《2012年商品說明規則》（Trade Descriptions (Definition of Halal), Order 2012），所謂的清真食品乃指能被回教徒所使用或消費之食物，且須符合下列規定⁵：

⁵ <http://www.halal.gov.my/v4/index.php?data=bW9kdWxlcY9uZXdzOzs7Ow==&utama=panduan&ids=gp8>（最後瀏覽日期：2017/02/19）。

- 不包含或非由任何回教法中所禁止消費使用之動物，或未依回教法令宰殺之動物所組成；
- 不含有任何回教法令所視為不潔或不純之物；
- 非回教法令認為有毒之物；
- 不包含人類身體之任何部位或依回教法令所不允許來自人類身體任何部分之產物；
- 非有毒或危害健康之物；
- 其用以加工製造之機器設備，並未受到依回教法令所認定之不潔所汙染者；
- 在製造或加工過程中，沒有與前述不潔之物或禁止消費之動物所製成之食物加以接觸、混和或靠近者；
- 與清真食物或商品相關之服務，包括原物料、餐飲與零售食品之之運輸、儲存或加工等，皆符合回教法令之規定者。

至於主管清真認證事務之機關為伊斯蘭事務發展部（**Department of Islamic Development Malaysia, JAKIM**），所有進口到馬來西亞的清真食品都必須有出口國之清真認證⁶，而作成該清真認證之機關亦必須受到 **JAKIM** 之認可，始能對出口至馬來西亞之食品進行清真認證⁷。**JAKIM** 不僅要求其認證機構對於食品本身之認證，更要求認證中心應對食品來源之工廠或屠宰場進行監測與審核，認證中心對於符合清真標準之貨物核發清真認證。此外，**JAKIM** 亦要求各國之認證機構應記錄相關工廠之監測與審核活動，並在 **JAKIM** 要求時提交該等記錄⁸。

⁶ USDA Foreign Agricultural Service, Malaysia: Food and Agricultural Import Regulations and Standards, 2006/11/16, P. 5.

⁷ 各國得作成清真認證之機關須取得馬來西亞 **JAKIM** 之認可，其認可機關亦公布於官網，詳見：<http://www.halal.gov.my/150216.pdf>（最後瀏覽任期：2017/2/18）。

⁸ USDA Foreign Agricultural Service, Malaysia: Food and Agricultural Import

四、進口植物檢驗檢疫制度

（一）主管機關與法源

馬來西亞植物產品之主管機關係「農業及農基工業部」(Ministry of Agriculture and Agro-based Industry) 下之「農業署」(Department of Agriculture)。至於檢驗檢疫主管機關，自 2008 年 MAQIS 成立後，亦已由該機構統一負責對植物產品進行檢驗檢疫程序，並在必要時核發進口許可。

為確保國內或進口之植物產品之安全，馬來西亞前後制定了《1976 年植物檢疫法》及《1981 年植物檢疫法規》(Plant Quarantine Regulation 1981)，作為該等產品檢驗檢疫之主要規定。

（二）進口條件及程序

原則上，凡符合上述主管機關所定義之進口植物產品，均應符合、適用《1976 年植物檢疫法》及《1981 年植物檢疫法規》之規定。此外，馬來西亞植物檢疫法規更進一步將進口植物產品區分為「禁止進口產品」、「限制進口產品」及「不須取得進口許可之產品」等三類，而分別適用不同之規定及進口程序。

凡是被馬來西亞列為禁止之進口植物產品，一律不得進入馬來西亞市場；對於被列為限制進口產品者，進口商在進口前必須事先取得《2011 年馬來西亞檢疫檢驗法》所規定之進口許可，並依《1981 年植物檢疫法規》第 5 條第 2 項之規定，一併提交出口國所核發之植物檢疫證書 (phytosanitary certificate)，方可進口至馬來西亞。

至於不須取得進口許可之產品，主要係指《1981 年植物檢疫法規》第 4 條第 1 項規定之「任何進口以供消費、醫學、加工或製造之植物；任何加工植物；作為包裝或是包裝材料之任何植物或其部分」。雖然《1981 年植物檢疫法規》第 4 條第 1 項僅規定該等產品不適用本法，而未明文規定應適用食品法規，但按照《1983 年食品法》對

食品之定義、《1985年食品法規》針對水果、蔬菜與茶葉等多項植物產品之包裝與食品標示皆訂有詳細之食品標準與要求，故可推論此類無須進口許可之產品，應回歸適用食品法之規定。

表 2 進口植物產品之分類與適用法規及程序

進口植物產品類別	適用法規	進口限制與條件
禁止進口產品	《1976年植物檢疫法》 《1981年植物檢疫法規》	不得進口
限制進口產品		進口許可+出口國植物檢疫證書
不需取得進口許可產品	《1983年食品法》 《1985年食品法規》	依據食品法相關規定與檢驗

資料來源：本研究整理。

1. 禁止進口產品

根據馬來西亞海關網站公布，凡是來自菲律賓及印尼之可可豆莢、紅毛丹、山荔枝、龍眼及南南果（nam nam fruits）一概不允許輸入馬來西亞⁹。

2. 限制進口產品

凡屬於限制進口產品者，原則上不允許進口，但若取得主管機關之進口許可時，得例外允許其進口。而進口商除須取得 MAQIS 核發之進口許可以外，亦須於進口時一併提交出口國所需之植物檢疫證書或衛生證書，方得向馬來西亞輸入特定植物及植物產品。

（1）取得進口許可之程序

一般而言，進口商可直接向馬來西亞 E-Permit 網站（<http://epermit.dagangnet.com>）提交申請書，待產品資訊檢查屬實後，即可取得產品之進口許可。另一方面，MAQIS 在核發進口許可時，亦可對進口商或進口產品課以額外要求，例如必要產品待遇、有關特定害蟲及疫病之聲明，或是要求產品於入關後須進行隔離檢疫（Post

⁹ 關於禁止進口之植物及植物產品，請參閱馬來西亞海關網站：http://www.customs.gov.my/en/tp/Pages/tp_ie.aspx（最後瀏覽日期：2017/2/15）。

Entry Quarantine)。此外，如該項申請未通過，申請人另可向農業署署長提出抗辯¹⁰。

(2) 出口國核發之植物檢疫證書

按《1981年植物檢疫法規》第5條第2項之規定，限制進口產品在進口時，須一併提交植物檢疫證書。植物檢疫證書係指由出口國核發之植物健康證書，旨在證明或確認該產品已符合進口許可所要求之產品待遇或其他必要條件¹¹。一般而言，進口商在進口植物、種苗（planting material）及檢疫物（regulated articles）時，均須進口許可以外，尚須取得出口國核發之植物檢疫證書（phytosanitary certificate）¹²。

3. 不須取得進口許可之產品

基本上，除以上限制進口產品所列示之各項蔬果產品須事先取得進口許可才可進口以外，其餘蔬菜、水果及茶葉等農產品均屬於食品法下之食品。因此，此類進口產品在進口前不須取得進口許可，僅需適用並符合《1983年食品法》之規定，並在入關時接受 MAQIS 之檢驗即可。

(三) 有害生物風險分析

承前所述，馬來西亞為保護該國農業及生物多樣性不受外國有害生物影響，已設有特別之植物檢疫條件，或是依據科學證據對特定植物或植物產品加以進口限制或直接禁止進口。然而，馬來西亞亦會在特定植物或植物產品進口前，對其施以「有害生物風險分析」（Pest Risk Analysis, PRA），以確認該項產品符合馬來西亞之植物檢疫標準。

¹⁰ See WTO“REPLIES TO QUESTIONNAIRE ON IMPORT LICENSING PROCEDURES MALAYSIA”, G/LIC/N/3/MYS/12, December 5, 2016, p.7.

¹¹ 參閱馬來西亞農業署網站：<http://www.doa.gov.my/index.php/pages/view/405?mid=109>（最後瀏覽日期：2017/2/18）。

¹² See WTO“REPLIES TO QUESTIONNAIRE ON IMPORT LICENSING PROCEDURES MALAYSIA”, G/LIC/N/3/MYS/12, December 5, 2016, p.8.

原則上，馬來西亞向下列產品核發進口許可之前，將另先進行有害生物風險分析：

- 第一次申請馬來西亞進口許可之任何新產品或產品新型態；
- 來自新原產品之植物產品提出進口申請書時；
- 原已批准進口之產品，其原產國植物檢疫狀態發生改變及產品進口時發生害蟲攔截事件（pest interception incidences）

13。

（四）馬來西亞農藥殘留值管理制度

原則上，職掌馬來西亞農藥殘留值相關法規之主管機關，係「食品安全及品質局」（FSQD）；該機構指派之授權人員可進入任何準備、保存、包裝、儲藏、運送、配銷或銷售食品之廠房，檢查食品並進行抽樣。依據馬來西亞《1985年食品法規》第41條第1項之規定，「農藥」（pesticide）係指可用於或旨在預防或消滅下列有害生物之製品，或是任何具有農藥效果之物質：

- 任何影響或損害植物、水果、穀類、動物或財產之真菌、寄生植物或細菌；
- 有毒動物、鳥類、雜草或其他有毒植物。

由於考量到農藥可能對人體產生危害，故馬來西亞明令禁止使用若干農藥，同時針對其他農藥設有適用標準。按《1985年食品法規》第41條第2項規定，特定食品必須符合該法「附件16」（Sixteenth Schedule）所訂定之「最高殘留限量」（Maximum Residue Limits, MRLs）。詳言之，任何人均不得進口、準備銷售或銷售含有超過附件16所列MRLs之食品；如附件16未有相關規定，則該食品應符合「國際食品標準」（Codex Alimentarius）之MRLs上限；如附件16或國際食品標準均未有規範，則該食品之農藥含量，每公斤應不可超過

¹³ See WTO“REPLIES TO QUESTIONNAIRE ON IMPORT LICENSING PROCEDURES MALAYSIA”, G/LIC/N/3/MYS/12, December 5, 2016, p.9.

0.01 毫克¹⁴。

以茶葉來說，馬來西亞《1985 年食品法規》附件 16 共列示了茶葉可含 16 項農藥之 MRLs。舉例而言，每公斤茶葉所含之草殺淨（Ametryn）及嘉磷塞（Glyphosate）均應不可超過 0.2 毫克、達有龍（Diuron）不可超過 1 毫克、蓋普丹（Captan）則是不可超過 10 毫克¹⁵。關於馬來西亞詳細各項農藥 MRLs 標準，可參照馬來西亞《1985 年食品法規》之附件 16。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 553 期，2017 年 5 月 19 日】

¹⁴ See USDA Foreign Agricultural Service, “Malaysia Food and Agricultural Import Regulations and Standards – Narrative FAIRS Country Report 2016”, November 16, 2016, p.19.

¹⁵ 參照馬來西亞《1985 年食品法規》附件 16。



清真認證制度之初探－ 以印尼與馬來西亞之食 品產業為例

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 陳孟君 分析師

一、前言

根據美國民調機構「皮尤研究中心」(Pew Research Center)統計，至 2016 年底，世界人口約 70 億，而穆斯林總人口即占 18 億，約占全球人口總數 24%；換言之，每四個人當中就有一人為穆斯林人，且人口規模持續擴大中，並預計至 2050 年將達到三分之一。特別是有二分之一的穆斯林人口多集中在亞洲國家，包括印尼、馬來西亞、印度、與巴基斯坦等，皆是目前具有相當潛力的新興市場，而因此衍生出的清真產業，包含食品、醫藥美容、食品機械、旅館等市場商機相當龐大。對此，《2016/17 年全球伊斯蘭經濟報告》(State Of The Global Islamic Economy Report 2016/17) 即指出，2015 年全球清真產業市場規模總計高達 3.9 兆美元，並預計至 2021 年攀升至 6.5 兆美元¹。故許多非穆斯林國家，如日本、韓國、中國大陸等，無不競相爭取清真商機。

為配合我國刻正推動新南向政策，在新南向重點國家之中，印尼與馬來西亞均屬重點關注的穆斯林國家。印尼市場目前是全球最大穆斯林市場，穆斯林人口超過 2 億人，占全國總人口約 85%；而馬來西

¹ 詳細資訊可參考《2016/17 年全球伊斯蘭經濟報告》(State Of The Global Islamic Economy Report 2016/17)，第 4-6 頁。

亞全國亦約有 64% 的穆斯林人口，加上馬來西亞發展清真認證 (Halal Certification) 歷史更為悠久，從而有必要瞭解印尼與馬來西亞的清真認證規範制度，以及早規劃協助我國業者爭取貿易利益。然而，由於清真認證制度包含許多產業，各產業標準不同，受限於篇幅因素，加上食品業為穆斯林族群相當關注的重要消費性市場之一²，故本文以下主要針對印尼與馬來西亞的食品清真認證制度進一步分析說明。

二、清真認證之緣由與對貿易之影響

由於穆斯林族群日常生活食用或碰觸身體之產品，必須符合伊斯蘭教義，並且應避免碰觸不潔之物（例如豬肉、酒精）。因此，只要是符合伊斯蘭教法規定之食物或產品，即稱為「清真 (Halal)」食品/產品，穆斯林族群即可食用/使用。然而，因現代食品或產品製造過程越來越複雜，加上全球化的影響，因此穆斯林族群難以僅從一項商品外觀判斷其是否符合伊斯蘭教義，亦無法確保貨品之配送過程是否受到禁止物之感染，因此，才會衍生出對於清真檢驗流程之需求。進一步而言，穆斯林族群所食用或碰觸身體之產品，都必須追溯源頭，從原物料開始到產品的處理，包括工廠設施、製造機械、包裝、倉儲，以及終端零售賣場，都須符合規定。只有符合規定並通過清真認證之產品方可標示清真標記。故清真認證之目的，就是為了證明產品之生產過程、原料來源或牲畜屠宰方式均符合伊斯蘭教法，以確保穆斯林消費者之權益。

基本上，穆斯林國家多訂有相關清真認證規範與方式，雖然各國並無統一之規定，但對於清真認證之核心原則與最終要求仍然近似。例如，中東國家是以「清真註冊 (Halal Registration)」來確保進口產品符合清真；而印尼與馬來西亞則是以清真認證標章 (Halal Logo) 來確認產品符合「清真」。固然各個穆斯林國家對於清真認證之核心原則與最終要求相仿，但因各個穆斯林國家的社會經濟發展程度不同，文化有一定差異，從而各國對於清真認證制度之解釋、細節規定乃至

² 以 2015 年為例，全球清真產業市場規模為 3.9 兆美元，其中，食品生活產業即達 1.9 兆美元。預計至 2021 年，食品生活支出產業將攀升至 3 兆美元。

檢驗標準仍有差異。換言之，由於清真認證目前並無統一的國際標準，因此容易造成業者在開拓清真市場時，浪費人力、時間與資源成本，特別是同一產品將因出口不同穆斯林國家需面對不同標準而產生多次檢驗之問題，進而可能形成一種非關稅貿易障礙。

三、印尼之清真認證制度

在清真認證方面，印尼負責核發清真認證之機構係「印尼回教協會」(Indonesian Ulama Council，印尼文縮寫為 MUI)；MUI 下設「食品、藥品暨化妝品評鑑機構」(Assessment Institute for Foods, Drugs And Cosmetics，印尼文縮寫為 LPPOM)，負責稽核、檢驗及評鑑所有清真認證之申請。

目前，印尼政府並未強制製造商或進口商就其產品申請清真認證，而係由廠商依其意願自主決定是否認證。對此，僅有取得 MUI 清真認證之產品，或取得經 LPPOM 批准之認證機構核發的清真證書者，可經 BPOM 許可後於其產品包裝上黏貼 MUI 清真標示。

然而，基於確保清真產品之安全性及保障消費者權益，印尼於 2014 年通過《第 13/2014 號清真產品認證法》(Law of Halal Product Assurance No.33/2014，清真產品認證法)，強制要求進入印尼、在印尼境內流通及貿易之產品，皆須獲得清真認證；僅有「非清真」(non-halal) 產品不須經清真認證程序，但廠商應於包裝或易於閱覽之處黏貼非清真資訊。此外，該法同時要求在法規頒布後 3 年內應成立新主管機關－「清真產品認證局」(Halal Product Assurance Organizing Agency，印尼文縮寫為 BPJPH) 以執行相關施行法規及措施。

儘管《清真產品認證法》已於 2014 年頒布，但目前仍未付諸實行，該法預計將於 2019 年正式施行；在此之前，現行印尼清真認證制度仍可持續適用。茲就印尼現行清真認證制度及 2019 年新制－《清真產品認證法》之程序及要求，說明如次。

(一) 印尼現行清真認證制度

任何企業為取得印尼之食品清真認證，必須符合 MUI 制定之清

真認證標準－「HAS 23000」。原則上，MUI 透過「HAS 23000：1 清真認證要件：清真認證系統標準」（HAS 23000：1 Requirements of Halal Certification：Halal Assurance System Criteria）明定印尼清真認證之標準，包含：

- 清真政策：企業高層管理人員必須制定一份書面清真政策，並將該清真政策傳達予企業所有相關人員。
- 清真管理小組：企業高層須成立清真管理小組（Halal Management Team），小組成員應包含與關鍵活動有關之所有人。
- 培訓與教育：企業必須訂有員工培訓之書面流程，一年至少執行一次員工培訓；同時，企業應提供培訓標準以界定員工是否勝任。
- 材料：HAS 23000 禁止使用下列材料：豬肉及其衍生品、酒類（Khamr）及酒類經物理分離之衍生物、血液、腐肉及人體任何部份。
- 產品：品牌或產品名稱必須不可使用不合伊斯蘭教教義之名稱，且其使用不可與伊斯蘭法規不符。
- 生產設施：生產線及/或輔助設備不得輪流生產清真產品，以及包含豬肉或其衍生物之產品。
- 關鍵活動之書面程序：企業須針對關鍵活動之執行訂有書面程序，例如新原料挑選、原料採購、採購原料檢查、生產等活動。
- 可追溯性：企業應訂有書面程序，以確保經認證產品係使用經許可之原料，且係透過符合清真標準之設備加以製造。
- 不合格產品之處理：對於原料及/或生產設備不符合清真標準之產品，企業應訂有處理不合格產品之書面程序。
- 內部稽核：企業應針對清真認證系統之內部稽核訂有書面程序。原則上，企業應於半年內至少進行一次內部稽核。
- 管理審查：企業高層管理人員應於一年內審查一次執行清真

認證系統之有效性，必要時可提高審查頻率。審查結果必須向主管單位提交。

另一方面，LPPOM 亦承認由特定外國清真認證機構核發之清真證書。原則上，LPPOM 僅承認外國機構對「屠宰」、「原物料」及「麵粉」所作認證；且外國機構僅得對機構所在地之出口產品進行清真認證。目前，我國僅有「臺灣清真產業品質保證推廣協會」(Taiwan Halal Integrity Development Association) 取得 LPPOM 對屠宰及原物料清真認證的承認，且該項承認將於 2018 年 6 月 27 日到期。

(二) 印尼 2019 年新制－《清真產品認證法》

依《清真產品認證法》之規定，清真產品 (Halal product) 係指已聲明符合伊斯蘭教義之食品、飲料、藥品、化妝品、化學產品、生物產品、基因改造產品，以及日常生活使用的貨品和服務產品³。與印尼現行制度相比，未來，清真認證範圍擴及多項產業，該等產業都必須需適用《清真產品認證法》之規定。印尼此一新法目前引起相當關注，因 2019 年新制一旦實施，未來僅有持有清真標示 (HALAL) 或註明非清真資訊 (HARAM) 之產品方可在印尼市場流通，屆時印尼將成為全球第一個強制性清真產品認證及標示之國家。

另一方面，印尼政府預計於今 (2017) 年在「宗教事務部」(Ministry of Religious Affairs) 下成立「清真產品認證局」(BPJPH)；BPJPH 作為國家清真產品認證機關，職掌清真認證及負責執行《清真產品認證法》。與此同時，印尼政府正研擬《清真產品認證法》施行細則及配套措施，該法預計將於 2019 年正式施行。整體上，2019 年新制之《清真產品認證法》主要規範如下：

- 產品原料及產品製程應符合清真標準。
- 該法明定企業關於清真產品認證及標示之權利義務，特別規定生產「非清真」(non-halal) 產品之企業，應於產品包裝

³ See Article 1.1-1.2 of Law of Halal Product Assurance No.33/2014.

上或是在產品易於閱覽之部分黏貼非清真標示。

- 印尼政府須規劃清真產品認證制度，並由 BPJPH 負責執行；為執行其功能及任務，BPJPH 應與相關政府機構、清真檢驗局合作。
- 企業應向 BPJPH 提交清真認證申請書，BPJPH 須檢查文件是否完整，再由經 BPJPH 及 MUI 授權之 LPH 派員檢驗場址及測試產品。LPH 檢驗及測試結果如為肯定，BPJPH 即可核發清真認證。
- 企業應依規模繳交清真認證費用。
- 印尼政府負責管控在境內流通之產品，包含清真產品及非清真產品；與此同時，印尼政府應將清真產品認證制度向大眾推廣。
- 明定違反《清真產品認證法》應受行政及刑事制裁。

四、馬來西亞之清真認證制度

馬來西亞是最早制定出清真食品標準之國家，其於 1974 年便已引進國家清真認證。爾後，在 2005 年左右，馬來西亞伊斯蘭事務發展部（Department of Islamic Development Malaysia, JAKIM）便開始實施清真認證制度，並負責監管及執行清真準則。此外，自 2013 年開始，馬來西亞更進一步對以穆斯林為銷售對象之進口食品要求清真認證與相關清真標示，清真食品必須具備特定機構核發之清真認證與產品清真標示，始能進入馬來西亞。

整體而言，馬來西亞對清真食品之要求相當嚴謹，無論是食品原料、添加物、製程以及相關服務，都必須確切遵循回教法令之規定。依《2011 年商品說明規則》（Trade Descriptions (Definition of Halal) Order 2011）與《2012 年商品說明規則》（Trade Descriptions (Definition of Halal) Order 2012），所謂的清真食品乃指能被回教徒所使用或消費之食品，且須符合下列規定：

- 不包含或非由任何回教法中所禁止消費使用之動物，或未依回教法令宰殺之動物所組成；
- 不含有任何回教法令所視為不潔或不純之物；
- 非回教法令認為有毒之物；
- 不包含人類身體之任何部位或依回教法令所不允許來自人類身體任何部分之產物；
- 非有毒或危害健康之物；
- 其用以加工製造之機器設備，並未受到依回教法令所認定之不潔所汙染者；
- 在製造或加工過程中，沒有與前述不潔之物或禁止消費之動物所製成之食品加以接觸、混和或靠近者；
- 與清真食品或商品相關之服務，包括原物料、餐飲與零售食品之之運輸、儲存或加工等，皆符合回教法令之規定者。

至於在進口食品方面，所有進口到馬來西亞的清真食品都必須有出口國之清真認證，而作成該清真認證之機關必須受到 JAKIM 之認可，始能對出口至馬來西亞之食品進行清真認證。JAKIM 不僅要求其認證機構對於食品本身之認證，更要求認證中心應對食品來源之工廠或屠宰場進行監測與審核，認證中心對於符合清真標準之貨物核發清真認證。此外，JAKIM 亦要求各國之認證機構應記錄相關工廠之監測與審核活動，並在 JAKIM 要求時提交該等記錄。

五、結論

穆斯林族群之生活飲食及用品都必須符合伊斯蘭規定，故在挑選消費品及食品方面需相當謹慎，隨著穆斯林人口與消費力的攀升，從而產生龐大的清真產業需求，特別是亞洲穆斯林市場。在此龐大商機下，由於各穆斯林國家對於清真認證之標準、解釋、乃至實際執行方式均有差異，從而政府應持續關注各國制度之變革與發展，方能協助業者及早因應相關產業之清真產品生產標準與認證準則等規定，以利產品出口。特別是印尼未來的新制似有更加嚴格之趨勢，如認證公司

需指派一名穆斯林信徒專門處理認證、須獲得清真認證之產業範圍擴大等，我國更應持續關注其動態發展。

另一方面，配合我國新南向政策，為協助業者搭橋取得新南向國家之清真商機，我國政府亦已委託外貿協會於今年 4 月成立「臺灣清真推廣中心」(Taiwan Halal Center)，以為我國業者開拓清真市場。於此同時，由於清真認證範圍並不僅止於食品產業，更跨及多項產業，如藥品、化妝品、金融乃至旅遊業，加上新南向政策目標國家中之汶萊、巴基斯坦、印度和孟加拉等都有龐大穆斯林人口，在欠缺一致性之國際標準情況下，我國政府亦應建立重點國家之清真認證制度資料庫，以利業者掌握即時資訊。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 571 期，2017 年 9 月 29 日】



國際漁業組織對水產品之 進口管理與非關稅措施

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 杜巧霞 顧問

一、前言

鑒於海洋資源日漸減少，為了維護全球資源之永續與發展，近幾年國際及區域漁業組織除了對海洋捕撈與養護的要求日益提升外，對於水產品貿易之監測及必須繳交的文件亦日益增加，例如自 2016 年 6 月開始生效的《預防、制止和消除非法、不報告、不管制捕撈港口國措施協定》（Port State Measures Agreement, PSMA，又稱港口國措施協定）要求進口國對漁貨之捕撈要監督、卸魚要事前申請，以及繳驗相關文件及證明書等。貿易自由化原本是多邊貿易體制為增進各國就業與經濟福利而推動最重要的活動與原則，為了加速自由化以及簡化進口貿易中不必要的檢附文件，《貿易便捷化協定》（Trade Facilitation Agreement, TFA）已自 2017 年 2 月開始生效，其目的主要即在盡力降低不必要的非關稅措施。然而國際組織對水產品貿易之監測與文件檢附要求卻愈來愈多，此類規定是否與自由化的原則相牴觸？非關稅措施與非關稅障礙的差異為何？國際間對於水產品貿易之非關稅措施是否曾經出現過重要的爭端或爭議？最終如何解決？我國為遠洋漁業的生產大國，應該如何看待這些日益增加的進口國要求？本文嘗試分別從 WTO 對非關稅措施之規範及國際漁業組織對進口國要求加強管理之規定加以分析，以利業者及早認知與因應。

二、近期國際組織對公海漁業管理之技術性規範

聯合國在 1980 年代即通過國際海洋法，要求國際漁業組織負起

公海漁業資源管理的責任，然而由於缺乏人力，而且公海區域廣大，許多管理規定是否被遵守往往無從驗證。1995 年聯合國農糧組織（Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO）通過《負責任漁業行為守則》，對開發水生資源建立各國應遵守的行為準則，部分區域性漁業組織則積極推動管制措施，例如：訂定漁撈上限、劃定禁漁區、設定禁漁期、限制工作量、停止汙染、限制混獲等。2001 年 FAO 對非法、未報告、不受規範漁業（Illegal, Unreported and Unregulated, IUU）之捕撈行為制訂了國際行動計畫（International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, IPOA-IUU），以預防、制止和消除非法漁業。2009 年再制定及批准《港口國措施協定》（PSMA），該協定於 2016 年 6 月 5 日開始生效，目前有 29 個簽約方，包括我國水產品主要的出口去處：美國、韓國、泰國、歐盟、澳紐等。根據該協定，各國需針對希望進入其港口的外國船隻加以監測、設定進港申請程序、檢驗標準及繳交相關證明文件，以防止非法捕撈產品進入當地和國際市場。

根據該國際行動計畫對 IUU 之定義，凡本國或外國漁船未經該國許可或違反其法律之捕魚活動，或違反區域性組織及國際法之未報、虛報或誤報之捕魚活動，以及無國籍漁船違反養護管理措施或國際法規定的捕魚活動等均屬於 IUU 捕撈。在該計畫之下，FAO 亦鼓勵各國自訂本身的行動計畫，以強化各國對 IUU 漁捕之規範。《港口國措施協定》則從要求進口國加強對漁獲合法性之管理，要求各締約方需向糧農組織提供其指定港口名單，以供船舶入港；在船隻入港前需事先通報並提供基本資訊，以利港口國進行資訊查證。若港口國經查證該船為 IUU 漁船，可拒絕其入港或提供其港口相關服務，並進行回應。在檢驗部分，PSMA 要求各締約方應對在其港口的一定數量的船舶進行檢驗，檢驗員需對船舶所有相關區域、船上魚貨、漁網和其它漁具、設備等進行查證其是否遵守有關養護管理措施，以及對相關的文書或記錄進行檢查；檢驗的結果必須發送予受檢船舶的船旗國。

另外 2015 年 9 月 FAO 亦通過《2030 年永續發展議程》和「永續發展目標」，期望各國能在考慮到經濟、社會、環境需求下，不但打造有利漁業持續發展的政策、體制和治理環境，更應將具體目標化為

行動，其中打擊 IUU 捕撈行為是最重要的項目之一。至此國際組織與法制對防止非法捕撈可說進入了加強落實的執行期。

此外對權宜船之管理，2014 年 6 月 FAO「通過船籍國效能自願性指導方針」(Voluntary Guidelines for Flag State Performance)，以加強船籍國對非法漁補管理之責任。而歐盟因擁有全球最大的捕魚船隊及最大的水產品消費市場，在實際管理方式上，更以實際行動對海上漁捕進行監測，對不法行為進行舉發。我國於 2015 年即被歐盟舉黃牌警告¹，要求加強漁業管理措施，如果持續不合作而被轉為紅牌，將不得出口漁產品至歐盟。

根據歐盟估計，2014 年全球每年未受規範 (IUU) 的漁獲量仍有約 2,600 萬噸，產值約達 100 億歐元，相當於全球漁獲量之 15%²。

三、WTO 對非關稅措施之規範

國際及區域漁業組織對水產品貿易之加強規範，主要是基於海洋資源之日漸減少，為了維護資源之永續利用與發展乃對過漁予以限制、對瀕臨絕種的漁類加以保護或加強復育，從而對水產品之捕撈與貿易新增不少規範。然而在國際貿易中，一般水產品是全球貿易自由化涵蓋之範圍，其自由化方式除了包括關稅與非關稅障礙的調降之外，更可能包括境內措施、安全防衛以及救濟措施。就關稅障礙言，經過全球多次全面的開放市場談判，水產品關稅障礙已經大幅度降低，目前各國更關心的是非關稅障礙或非關稅措施之取消。至於安全防衛、救濟措施等則主要在雙邊或區域協定中規定；境內補貼則目前正在多邊談判中協商。

非關稅措施可以分為直接和間接兩大類，前者是由海關直接對進口商品的數量、品種加以限制，其主要措施有：設定進口限額、核發

¹ 目前為止，全球共有 24 國曾經被歐盟舉牌警告，其中 13 國已改善漁業管理而取消黃牌，包括韓國、菲律賓等；3 國不合作而轉為紅牌，分別為聖文森及格瑞那丁、葛摩及柬埔寨，其不能出口水產品到歐盟；8 國在黃牌階段，包括：我國、吐瓦魯、聖克里斯多福、泰國、吉里巴斯、獅子山、千里達托巴哥及賴比瑞亞。

² 國際漁業資訊第 296 期，2017.07。

進口許可證、設定「自動」出口限制和出口許可證等；後者是對進口商品制訂嚴格的海關手續或通過外匯管制，間接地限制商品的進口，其主要措施有：制訂嚴格的海關手續或透過外匯管理，間接地限制商品的進口，例如：實行外匯管理制度、對進口貨徵收國內稅、複雜的海關手續、繁瑣的衛生安全標準、檢驗以及包裝標示等。鑒於這些措施可能成為不必要的貿易障礙，WTO 制定了相關規範。

（一）WTO 對非關稅措施之規範與實務面之爭端

1. 《技術性貿易障礙協定》（Agreement on Technical Barriers to Trade）

技術性貿易障礙協定（簡稱 TBT 協定）承認各國在其認為適當的程度內有權對貨品之品質、檢驗、認證、包裝、標示等設定必要的標準與程序，以確保消費者對商品的辨識、消費的安全與品質之確認，但不能構成無理歧視，或成為隱藏性的貿易障礙。該協定要求政府的相關措施應具備進行通知、公告、徵詢意見之義務，鼓勵各國在不影響其保護水準下盡量採取合適的國際標準，並制定良好的行為守則供各國中央政府機構於準備、採納和應用標準時有所遵循，同時也規定地方政府和非政府組織應該據以制定和實施技術規章。換言之，該協定要求各會員在確認進口品和本國標準是否相符合時，其程序應該公正、透明。此外，該協定鼓勵各成員國應盡量相互承認彼此的認證結果。

2. 《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）

食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施協定（簡稱 SPS 協定）涉及食品以及動植物的衛生安全規章。SPS 協定承認政府有權採取動植物衛生檢疫措施，但所有措施必須以科學為依據，應該在保護人類、動植物的生命或健康的限度內實施，而不應該在情況和條件相同或相似的成員之間實行武斷和不正當的歧視。該協定鼓勵會員將他們的相關檢疫措施建立在現存相應的國際標準、指導方針和建議的基礎上。但是有科學理由或經適當的風險評估而符合要求者，各成員國可以保持

或引入導致更高標準的措施。如果出口國向進口國證明了它的標準已經達到進口國相應的健康保護水準，則各成員國有義務接受其他國家的同等衛生和動植物檢疫標準。協定包括有：控制、檢查和批准手續的條款。對於新的或變更了的動植物衛生檢疫規章，各成員必須事先通知。

3. 《原產地規則協定》（Agreement on Rules of Origin）

原產地規則協定（簡稱 ROO 協定）要求 WTO 會員保證其原產地規則的透明化，且不會對國際貿易造成限制、扭曲和干擾。其規定必須是一貫、統一、公正、合理地加以管理；必須以正面表列的方式呈現，即列示表明在哪些情況下應授予原產地證明。

（二）水產品貿易中的非關稅障礙

1. 水產品之衛生安全

由於各國對動植物衛生檢疫措施和規章以及制定的標準都或多或少存在著妨礙水產品貿易的現象，WTO《SPS 協定》在水產品貿易中占有重要地位。在國際水產品貿易中，除數量限制外，衛生標準等非關稅措施曾經造成的國際貿易扭曲和障礙，以 1995 年澳洲政府禁止自加拿大進口鮭魚³最為國際所熟知。澳洲依據該國的動植物檢疫條例，認為來自加拿大的鮭魚可能將病菌帶入澳洲，汙染其湖泊或河流並最終導致對澳洲水產養殖業的破壞。加拿大鮭魚被禁之後要求諮商，諮商無果，至 1997 年 4 月 WTO 成立爭端解決小組。澳洲援引上述條例辯證，但由於缺乏科學的依據，1999 年上訴機構認為，這樣的規定構成了貿易障礙。2000 年 5 月雙方達成協議。

2. 技術性貿易障礙

技術性貿易障礙在現代國際貿易中，為進口國在實施進口貿易管理時，透過頒布法律、規章，建立技術標準、認證制度、檢驗制度等方式，對自外國進口之商品要求了嚴格的技術、衛生、商品包裝和標

³ DS 18, Austradia-Salmon.

籤標準等，從而增加進口難度，最終達到限制進口的目的。例如：祕魯和歐盟關於沙丁魚罐頭標籤的爭議⁴。根據歐盟的標籤條例規定：標籤上的內容必須與罐頭裡的內容物一致，而加拿大製造的貼有沙丁魚標籤的罐頭，其內容是鮭魚，因此不符合歐盟的要求，被拒絕入境。但 2001 年 3 月祕魯主張，根據食品法典，*Sardinops sagax* 是屬於沙丁類的魚，而根據《TBT 協定》第 2.4 條，「已有國際標準時，各會員應以國際標準為依據制定技術性法規」。2002 年 9 月 WTO 上訴機構認定 EC 的規定不符合《TBT 協定》第 2.4 條。2003 年 7 月 EC 與祕魯達成協議。

此外，1995 年法國對干貝給予官方名稱，使智利、加拿大、祕魯等的干貝無法適用該名稱，智、加、祕等認為如此使其干貝在法國市場喪失競爭力，因此提出爭端⁵，主張法國之標準違反 TBT/SPS 原則。經過協商之後法國讓步，1996 年各方達成協議。

另一典型的案例是：墨西哥控訴美國禁止自墨西哥進口鮪魚⁶。因為根據美國的哺乳動物保護法，出口鮪魚到美國的國家應該實施哺乳動物保護法，但墨西哥不能證明在其捕獲鮪魚之同時沒有兼捕海豚，故美國禁止自墨西哥進口鮪魚。墨西哥不服提出爭端解決，上訴機構認為美國的禁止進口措施未證明其已窮盡其他可能之海豚保育方法，以及由於捕獲率不確定，無法被視為係針對保育海豚之措施，以致違反 WTO《TBT 協定》2.1 條⁷。

3. 反傾銷

反傾銷是 WTO 認定和許可的貿易保護措施，是國際通行的有效手段，也是用來對付不公平競爭的必要工具。所謂傾銷是指「一國產

⁴ DS 231, EC-Trade Description of Sardines.

⁵ DS 7, DS 12, DS 14, EC-Trade Description of Scallops.

⁶ DS 381, US-Measures Concerning the Importation, Marketing and Sales of Tuna&Tuna products.

⁷ 即不歧視待遇：各會員對自其他會員國輸入之商品，應給予不低於其對本國同類產品及來自任何其他國家同類產品之待遇。

品以低於正常價格的方式擠入另一國貿易領域內，並因此對該國領土內已建立的某項產業造成重大損害或有產生重大威脅，或對某一國內工業的新建產生嚴重阻礙」的行為。

在實際案例中，1987 年到 1991 年，美國對加拿大的鹽製鱈魚強徵 26% 的反傾銷關稅；隨後，美國又對挪威的冰鮮鮭魚徵反傾銷稅，最後三方在 WTO 中尋求仲裁。此外，1996 年美國對中國大陸生產的淡水小龍蝦課徵 200% 反傾銷稅，嚴重影響中國大陸出口淡水小龍蝦的能力。

4. 進口許可程序

進口許可制度和進口配額制主要在開發中國家仍然被廣泛使用，但日本、挪威、芬蘭等已開發國家也對保育中的少數漁種設定進口配額。

5. 反補貼

漁業補貼、產能過剩與過度捕撈是當前全球漁業呈現的共同現象，根據歐盟 2013 年的研究顯示，全球每年對漁業的補貼約達 350 億美元（以 2009 年美元匯率計算），其中歐盟最高達 55 億美元，其次依序為日本、中國大陸、美國，各約 40 億美元。這些補貼主要用於提升捕撈能力，包括對燃料補貼、購買及翻新船隻、漁港建設和改善等，影響到 31% 的海洋作業處於無法永續的程度。目前，國際社會對由於漁業補貼造成海洋漁業資源的破壞極為關注，WTO 亦已針對如何削減漁業補貼展開談判，並期望在 2017 年第 11 屆部長會議中能有結果。

6. 安全防衛措施

《安全防衛措施協定》第 19 條規定：在既不存在補貼，也不存在傾銷的情況下，造成國內相同或相似產品的價格下降或阻止價格上升或者對國內相關產品和企業的產品造成消極影響的，如：銷售額下降、庫存率增加、開工率不足以及利潤率下降等，進口國有權透過提高關稅和採取進口數量限制等措施限制該產品進口。實施安全防衛措

施必須對所有國家採取措施，而不是針對某一國。此外基於動物福利、環境保護、海洋資源永續發展等，水產品進口國也可能設定特定要求；而不符合其要求者、進口國可能禁止其進口。例如：歐美均要求水產品出口國應該建立危害分析重要管制點（Hazard Analysis and Critical Control Points, HACCP）系統，以維持產品的安全性。

四、結語

綜上所述，WTO 容許會員國基於品質、健康安全、進口救濟等因素，對進口品設定符合本國產業及消費者需求之商品技術標準、檢驗檢疫及救濟措施等，但技術性規定應該盡量採用國際標準，同時盡量承認他國同品質的檢驗與認證，以及救濟措施必須符合公開透明的調查過程，與過渡期之性質等。至於 WTO 會員國對水產品之非關稅措施最終被認為是非關稅障礙者，主要是進口國之該項措施缺乏科學根據，或者擅自變更對商品之分類，以及對進口品未給予不歧視待遇等，因而在爭端解決中被認定為貿易障礙而必須取消。為了盡量縮減或協調國際間對食品標準之差異，FAO 及世界衛生組織（World Health Organization, WHO）於 1963 年創建食品法典委員會（Codex Alimentarius Commission, CAC），專門針對國際食品標準、準則及行為守則制定及協調規範，以保護消費者的健康並消除國際貿易中之爭議與不公平貿易行為。其中針對水產品的國際食品法典水產及水產加工品專業委員會（Codex Committee on Fish and Fishery Products, CAC CCFFP），至 2017 年中共制定了 27 項水產品標準，包括 2 項指南、1 項操作規程、24 項產品標準。針對產品標準，主要是針對在當前的國際貿易中交易量較大或者影響範圍較廣的產品，如冷凍魚、冷凍魚片、冷凍蝦、頭足類及罐頭製品等制定標準。

至於國際漁業組織對港口國之要求，主要是因應保護海洋資源之永續利用與發展，禁止非法漁捕而另外制定的特別法。基於特別法之適用應優先於普通法之法律原則，《港口國措施協定》之各項要求在國際上亦將優先於 WTO 之各項多邊貿易協定。目前我國雖非《港口國措施協定》之簽署方，但是當進口國對我國提出相關要求時，只要其要求符合該協定，我國即無法質疑其必要性而必須遵守。尤其當前

我國正被歐盟舉黃牌警告，必須進一步加強對漁業資源之管理，加強打擊 IUU 不法行為與配合進口國港口措施，將有利於我國善盡漁業資源保育之國際形象。

【本文發表於 WTO 及 RTA 電子報第 575 期，2017 年 11 月 3 日】

WTO及RTA電子報專題分析彙編（2017年）

出版者：財團法人中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心

地 址／臺北市大安區長興街七十五號

電 話／886-2-2735-6006

傳 真／886-2-2377-2692

網 址／www.wtocenter.org.tw

發行人：吳中書

編 輯：汪威鏞 葉長城 蔡昀臻

印刷者：鴻柏印刷事業股份有限公司

中華民國一〇七年六月出版

ISBN：978-986-5795-34-4（平裝）非賣品

版權所有・請勿翻印

國家圖書館出版品預行編目資料

WTO 及 RTA 電子報專題分析彙編. 2017 年 /
汪威錚, 葉長城, 蔡昀臻編輯. --
臺北市: 中經院 WTO 及 RTA 中心, 民 107.06
362 面; 19x26 公分. -- (WTO 及 RTA 中心叢書)

ISBN 978-986-5795-34-4 (平裝)

1. 世界貿易組織(World Trade Organization)
2. 世界貿易組織 3. 文集

558.07

107007976