401-4

眉題:WTO 專題報導(二)

標題:新回合談判前之國際情勢

前言:盱衡新回合談判前之國際情勢,可知新一回合談判的議程,將極為困難且複雜,尤其新回合談判議程 「發展議程」的重點,係放在如何協助發展中國家融入多邊貿易體系上,且因開發中國家的權益將不僅限於工業國家製造業市場的開放,為此,在新回合談判中,如何繼續維護貿易自由化之底限,並同時有效地協助低度開發國家的能力建構,以及能否對「發展議程」的衡平性起催化作用,除是參與WTO的成員都必須努力的,更是新回合談判能否為知識經濟時代打造無障礙貿易環境的關鍵。

文:經濟部經濟參事徐純芳

經濟全球化所帶來的一些負面效應,讓人們對貿易自由化產生如下的疑義:

一、貿易與發展有否交集引發爭議

按 WTO 開宗明義的指出:「提高生活水準、保證充分就業、大幅度且穩定地增加實際收入及需求、擴大產品即服務的生產與貿易...,並依不同的發展程度所需,加強各種因應措施之採行。在全球化的時代裡,沒有人能否認多邊貿易體系在過去半個世紀中,透過貿易自由化帶動全球經濟成長所作出的貢獻。近二、三十年來貿易自由化,更與全球化幾乎畫上了等號,全球人類也因此享受到史無前例的成長與繁榮。

不可否認的是,這個繁榮的局面,亦帶來所有經濟成長可能帶來的負面效應,貿易自由化是 否應該持續加溫,就引發相當大的爭議。若我們回顧二十世紀末,全世界所曾面對的一連串 經濟問題,如貧富差距擴大、科技發展未讓窮國受惠等等,曾讓人們開始質疑,繼續強調貿 易自由化是否是正確的經濟發展策略?甚至有人質疑,貿易發展所延伸的全球化效應,是否 應對這些經濟現象,擔負最大的道義責任。

在一向以經濟高度成長見長的亞洲地區,隨著日本、香港及新加坡等國家或地區的經濟泡沫化,進而爆發影響全亞洲地區金融穩定的亞洲金融危機,突顯全球經貿體系在處理非貿易問題的無力感;若再加上千禧年間,中南美洲及中東土耳其等開發中國家的經濟崩盤,讓人不禁質疑,在全球化的過程中,是否大家還遺忘某些問題,使得大部分國家在享受全球化的過程中,卻仍有部分國家必須承受全球化所帶來的惡果。

二、全球貧富間之差距日益擴大,構成國際貿易體系整合的問題

1948 年 GATT 成立,並建構了一個講求自由貿易的全球經貿體系,五十年後,大家都對它在 戰後對全球經濟發展所帶來的貢獻,給予高度肯定。但大家亦不能否認,在這段時間,大多 數的開發中國家,特別是低度開發國家的經濟,仍長期落入貧窮、債台高築、環境惡化、失 業率攀升等的惡性循環中。

不錯,多邊貿易體系成立五十餘年來,透過貿易帶動經濟成長的乘數效應,世界確實比過去 繁榮多了,但貧富不均的現象也愈演愈烈。這就好像以往大家指責資本主義是社會貧富不均 的元兇一樣,逐一印證在全球化的過程中,讓長久反對貿易自由化的人士大加撻伐,更讓支 持貿易自由化的人士不禁捫心自問,貿易自由化的腳步,是否該做調整?

再以歐盟東擴及整合為例,雖說歐盟之整合,造就了戰後歐洲地區的繁榮與富庶,但不可否認的是,蘇聯及東歐共產國家的解體,如何使這些原共產主義國家,順利轉型成為市場經濟,並順利融入全球經貿體系,對西歐國家特別是歐盟來說,確實是一項挑戰。

這些轉型中的國家有一個共同的現象,就是貧窮。多數東歐國家雖然有相當紮實的工業基礎,但是對於市場經濟應有的運作方式卻十分陌生,也就是說,這些國家在經濟市場化的過程中,它們的基礎建設,無論是軟硬體,都還亟待建立。

歐盟這十幾年間積極進行東擴,在整合過程中,早已感受到結構性上的差異所帶來整合的困難,那麼 WTO 面對全球化的過程,如何將開發中國家,尤其是那些低度開發國家順利的整合入這個全球多邊經貿體系,不致被邊陲化(marginalized),它所要面對的困難勢必就更多。蓋全球化應是一個整合(integration)的結果,然這個整合應是一個全方位的整合(universal drive)而不是片面的;它應該是國際經貿體系所有成員的責任。

三、貿易自由化面臨挑戰,區域主義會否取而代之?

區域主義由來已久,二次大戰後大家公認最具代表性的區域整合,應該就是歐盟及北美自由貿易區。雖然 GATT 時代對相關的自由貿易協定、關稅同盟等已有所規範(GATT1994 第 24條),只要這類協定在簽署後的對外貿易障礙不大於簽署前,一般都應被視為合法。

但由於區域貿易協定本身對協定簽署國所形成較區外更自由的貿易環境,自然對區外形成一種區隔,其所造成的貿易轉向效果(trade diversion)對區外的貿易夥伴而言,無形中就是一種非自願性的貿易障礙。因此,類似的自由貿易協定或關稅同盟,以往之所以被稱為一種「貿易壁壘」(trade fortress),確實有其原因。

由於各國都不願在這個趨勢下「被邊陲化」(marginalized),加上兩、三個或少數國家間要談貿易自由化自是要較一票國家集體談貿易自由化更為簡單而有效,所以自 2000 年起,全球興起一股簽署自由貿易協定的浪潮,顯然是情勢所逼,似乎也有意無意的挑戰 WTO 之功能。

所有推動本國與它國簽屬自由或區域貿易協定的國家,雖然強調協定本身具有的開放性及符合 WTO 規範的特質,但是這類協定對於非簽署國而言,所具備的排他性及優惠簽署國之侷限性,任何人也不能否認其對非簽署國不是一種貿易歧視,也讓人不能忽略它的貿易效果。

因此,即便一向支持多邊貿易體系最力的日本,在情勢所趨下,也開始推動與其貿易夥伴簽署自由貿易協定,希望該國原有在各地市場的優勢地位,不致因他國的自由貿易協定所帶來的貿易轉向之效果,破壞殆盡。

但是不可否認的是,自由貿易協定所帶來的影響,能否真的像支持者所強調的一樣,對多邊貿易體系產生正面效益?還是讓多邊貿易體系的發展更趨於集中,難以符合多邊貿易體系應具備的普遍化原則?為免本國的貿易利益因自由貿易協定的簽署受到影響,部分國家甚至建議自由貿易協定簽署過程的透明化,WTO 似乎有必要繼續針對這個情勢發展給予關注。

四、擴大發展中國家在多邊貿易體系的機會

有人認為,一昧的強調貿易自由化,卻無法解決當下還存在的貧窮問題,讓大家,特別是低度開發國家對這種類似意識型態的自由化主張,不得不持保留的態度,也讓很多已開發國家在推動貿易自由化的同時,必須檢討以往作法上的疏失,並尋求補救。資料顯示,在 WTO 的會員中,開發中國家佔了三分之二以上,但是顯然在過往的貿易開放過程中,卻並沒有真正享受到自由化的好處。

根據國際貨幣基金的統計,開發中國家佔全球貿易的比率,在 1985 年為 23%,到了 1995 年,這個數字也不過才 25%,成長緩慢;更有甚者,若是以低度開發國家為標的,那麼這項比例更低到只有 0.4%,真是微不足道。但是這並不表示大家該放棄貿易自由化的觀念,因為貿易自由化能帶動對經濟成長是不爭的事實,低度開發國家只是因為先天條件及週邊環境的不足,未能充分利用到貿易自由化這個大環境,故非戰之罪也。

若是低度開發國家因此而採取激進的保護主議,那會讓原就十分貧窮的國家,在經濟發展過程中,付出更高的成本,但如何讓開發中國家體認多邊貿易體系的好處,讓它們更進一步享受多邊貿易體系所帶來的發展機會?這就考驗各國處理國際多邊經貿事務官員的智慧了。

五、發展中國家的能力建構有待加強

我們若清查 GATT/WTO 所訂定的貿易遊戲規則中,不乏專為開發中國家所訂定的特別及差別待遇條款 (Special and Differential Treatment, S&D), 如給予內國法律符合國際規範可以有較長的調適期,或貿易平衡條款讓開發中國家的貿易長期出現不平衡時,可以採取某些貿易限制措施,以使貿易經常帳恢復平衡,以及包括開發中國家可以享有較長的調適期等,但是這些優惠條款對開發中國家而言,是口惠而實不至。

設想 WTO 一再強調的不歧視原則,總希望各國在這個國際市場上,可以公平的同台角力,惟開發中國家卻常因競爭力的不足,而無法與已開發中國家甚至新興工業國家的產品,在國際市場上同台較勁。

這個現象在 GATT/WTO 這個國際多邊貿易體系運作了五十年後 , 就造成強者恆強 , 弱者恆弱的

局面,那麼貧富不均現象怎能不愈演愈烈。因此,已開發國家被要求對低度開發國家展現進 一步開放市場的誠意,協助開發中國家能力建構,似亦不為過。

除了市場因素外,部分已開發國家亦不諱言地指出,在要求已開發國家進一步開放市場的同時,開發中國家亦應負擔其本身各項基礎建設的責任。但是對開發中國家而言,這兩項問題彼此間是環環相扣的,也因為如此,使得發展中國家的經濟在先天條件不足的情形下,競爭力不足,無法透過貿易帶動本國的經濟成長,沒有經濟成長作後盾,基礎建設就無法到位,長此以往,就形成了惡性循環。

故如何協助開發中國家「能力建構」(capacity building),以配合未來國際間賦予彼等特殊 與差別待遇時,讓開發中國家能快速的融入多邊經貿體系,也是未來應討論的議題。

回想七0年代最具代表性的「南北對談」(Dialogue North/South),雖然讓已開發國家以普遍優惠關稅制度(GSP),開放其部分製造業市場,很多當時的開發中國家,也因此逐漸步入新興工業國家的行列,如韓國、台灣、新加坡及香港等都是。在這個制度下,這些國家或地區透過貿易的手段,終能脫離貧窮,進而成功的帶動彼等的經濟結構順利轉型。

但是這些成功的案例背後,還是有其特定因素存在,特別是在基礎建設、教育普及及社會安定上。在這方面,目前低度開發國家是難以與彼等相提並論的。因此,要重演這類成功發展模式,為低度開發國家塑造更好的市場通路機會,也讓全球化不致成為全球經濟發展及社會貧富差距的罪魁禍首,更讓貿易為人類繼續服務,未來給予開發中國家的協助必須多元化的方能奏效。

六、貿易與勞工掛勾

貿易與勞工間的關係之所以會變成多邊的經貿議題有其成因。這個議題由美國於十餘年前提出,一提出來就引發相當大的爭議,即便是在工業化國家中,也未能獲得全面性的迴響。因為這個倡議,表面上好像是在保護勞工的權益,但誰也不能否認,其背後所隱藏的保護色彩。美國提議希望對傳統製造業的勞工,訂定一個「核心勞工標準」(Core Labor Standard, CLS),內容包括基本工資、罷工集社權利、勞工醫療保險等,這個倡議若能成功,自將提高全球製造業的勞工成本,但相對亦會降低現階段開發中國家原本藉低工資所創造的產品競爭力,這對以傳統產業為經濟發展主力的發展中國家,是完全不能接受的。

蓋彼等在製造業中唯一還可以談上競爭力的,就是廉價勞工,若因此削減它們在國際市場上的競爭力,對發展中國家原本就極為薄弱的就業情況,就如雪上加霜,亦有違 WTO 所揭櫫的協助發展國家之宗旨。

發展中國家認為,核心標準是一種理想,故堅持此一議題應在國際勞工組織(ILO,

International Labor Organization)繼續討論;部分已開發國家亦認為,強調貿易自由化的同時,亦應注意貿易與發展後所牽涉的就業問題。因為貿易帶動經濟成長,經濟成長增加就業機會,若可以維持這樣的良性循環,發展中國家的勞工權益自可逐漸獲得改善。

這個議題在 1994 年北非摩洛哥古城馬爾喀什,為烏拉圭回合談判達成協議所舉辦的貿易部長會議時,就曾提出討論,當時各國間的看法還相當分歧,但因此議題的可議性甚高,且多數國家亦認為其在 WTO 處理並不合宜,故在 1996 年新加坡 WTO 第一屆貿易部長會議時,這個議題移交 ILO 處理的共識,就大致定位了(註一)。

貿易與環境

一、環境議題是全球化的

環境的問題看似簡單實是複雜。1972 年 GATT 就已成立專責委員會,討論環境與貿易間可能 產生的連動關係。事實上,環境的問題應是這個全球化時代最應該被重視的議題,因為環境 所引發的問題,經常是無國境且真正全球化的。

試想一個地區環境污染所造成的問題,經常是會跨越國境而難以在中途予以攔截的,如熱帶雨林的砍伐,可能促成地球暖化效應(亦即溫室效應),影響所及是全球性的;再拿地球上的二氧化碳排放過多,致使澳洲上空臭氧層破洞愈來愈大,其所造成的地球聖嬰現象,也是全球各地都要承受的。

因此,不少國家樂於拿 GATT1994 第 20 條作為護身符,以環境保護為由,紛紛採取貿易保護措施,形成藉環境保護之名,成貿易限制之實,不但造成貿易的扭曲,甚至影響國際貿易的正常運作,這個現象也讓 WTO 憑添許多新的貿易爭端案例。再者,這類措施的採行,亦可能因單獨針對某些貿易對手國,而與 WTO 某些基本規範,如不歧視原則相牴觸,因此,如何讓貿易與環境間取得平衡,就成為 WTO 需要研議的問題。

二、環境與貿易相關之議題錯綜複雜

經過 30 餘年的討論, WTO 的多邊貿易體系與聯合國環境保護署下簽署的國際環境保護公約之間, 迄未取得環境與貿易問題間應有的平衡, 問題出在哪裡?因為砍伐熱帶雨林, 牽涉發展中國家耕地問題的解決; 農業補貼問題,又涉及土地會否過度使用及農業多功能的問題,以環境為由,限制境內木材出口,會否影響全球木材供應?有害廢棄物的跨境移轉,對那些未參與國際環保公約的國家而言如何解決?因環境因素所採取的貿易限制措施,違反 WTO 不歧視原則時,該以 WTO 之規範為主,還是以國際環保公約作為取決之要件?貿易是否會造成環境問題的間接罪魁禍首?還是可以間接提升環境品質的助力?這些爭議是否有必要成立世界環境組織(World Environment Organization)去解決,進而藉此平衡兩個國際機構間在處理此一議題的尷尬地位,就考驗國際經貿官員與國際環保官的智慧了。

因為一般認為,貿易本身對環境的影響是有幫助的,蓋經濟成長後,才有更多的動力及資源 去改善環境的品質。事實亦顯示,已開發國家環境保護的意識較為強烈,環保措施亦較為周 全及嚴謹。但面對全球環境日益惡化的同時,如何兼顧貿易發展及環境保護,確實刻不容緩。

投資仍扮演重要角色

全球化的過程中,「投資」繼續扮演了極為重要的角色。

在 FDI 發展的初期,外人直接投資多數集中在 OECD 工業化國家,但是在 1980-1990 年代,趨

勢有了極為明顯的改變。開發中國家,特別是東南亞國家及拉丁美洲國家,也都成為 FDI 的進口國,多國企業在第三世界的投資顯示,彼等有意分散生產線,並將產品進佔全球各地。這種投資帶動貿易的經濟行為,造就了製造業的全球化生產鏈,這種型態的生產模式,隨著全球產業結構的調整,逐漸由工業化國家轉移到原接受 FDI 的開發中國家,如台灣、新加坡、香港及南韓等都是。烏拉圭回合後,由於服務貿易總協定到位,這種移轉性的投資,有了服務部門的參予,再加上數位科技及通訊網路的啟用,以及日益廉價的使用費用,使全球「經濟無邊境化」(borderless economy)加速進行。

在國際貿易行為逐漸數位化後,貿易交易的時間與空間的限制,就逐漸不存在了。「投資」事實上已較「貿易」更為有效的進行跨境傳輸產品及服務,投資規範的訂定有其必要性。OECD在十餘年前即已開始推動「多邊投資協定」(MAI, Multilateral Agreement Investment)的談判工作,但卻功敗垂成,不過,「投資」在全球化的過程中,又扮演如此重要的角色,如何在已開發國家及發展中國家之間取得平衡,讓國際間的投資行為能更正常運作,並繼續為全球經濟成長作出貢獻,就成為多邊新回合談判的重要議題。

資訊科技及貿易自由化使得全球經濟更趨整合且更無邊界(more integrated and borderless),如何管理日益全球化的世界經貿體系,已經成為多變經濟體系的重要課題。
一、無國境經濟使全球經貿政策的決策過程,需要更多的協調及整合

筆者在參與經濟部相關的宣導活動中,就不只一次的強調,WTO 的規範,已經由原有的邊境措施,延伸到內國法令的修正。這正反映科技時代多少貿易的進行,已不再像傳統實體貿易必須經過邊境進入別國,它們透過網路商品及服務,都可無聲無息地送到不同國家的客戶手中。這個趨勢,正是反映資訊科技發展後,國際間貿易往來已難以在邊境控管的事實,突顯資訊科技無論在製造業或服務業領域,都將主導全球經濟發展的命脈。

二十世紀末的資訊科技革命,就這樣無聲無息地創造了新回合談判的誘因。正因為無實體國境之貿易環境逐漸形成,邊境控管的功能逐漸下降,使得多邊貿易體系之運作,早已逐漸由邊境的控管,轉為內國相關經貿法律之修訂。因此,國際間貿易政策的決定,需要更多的協調及整合,以肆應這個經貿大環境。在參與全球化的管理過程中,每個國家主權的完整性,似乎也在參與國際經貿政策調和的過程中,受到相當程度的挑戰。

二、國際貿易需要一個更透明化(Transparent)之環境

「透明化」係烏拉圭回合談判後,被廣泛使用的名詞,意旨在多邊架構下,各 WTO 成員的經 貿法規都應該攤開在陽光下,容易取得,並可隨時接受其他會員國的檢視,俾利創造一個更 具可預測性及公平性的國際貿易環境。

在烏拉圭回合談判中,確定了各國應建立諮詢點的架構,相關法律在定案前,都應讓外界有表達意見的機會,同時更建立了通知(notification)的機制。但是在政府採購部門,各國採購制度受制於WTO政府採購協定(GPA)係複邊協定的特性,政府採購市場雖然是一國最重要的貿易機會之一,卻因此無法讓各國分享這塊採購大餅。因此,在政府採購協定尚無法多邊化之前,就有國家主張,先讓各國採購制度透明化,俾利各國有機會瞭解其他國家的採購市場,以增加各國參與國際間政府採購的機會。

三、如何創造更便捷化(more facilitation)之貿易環境

貿易便捷化 (Trade Facilitation) 在亞太經合會議 (APEC) 有過極具建設性的討論,主要

的目的是希望貿易的流程中,不再有太多的「繁文縟節」。配合經貿環境的變遷,WTO既存的一些有關貿易便捷化的規定,有必要再作檢討,特別是 GATT 1994 第 V,VIII 及 X 條之相關規定。

四、對電子商務環境的需求

電子商務創造了新的貿易環境及機會,貿易的型態有了極大的改變,由於它無論是對已開發國家或是開發中國家,都會是未來商業型態的主流,WTO應考慮建構一個讓電子商務的未來有一個安全且無障礙的貿易空間,譬如,如何使得通關無紙化(Paper less)或至少少紙化(paperminimise)等都是。為使電子商務環境更自由化,各國應考慮相關可透過電子傳輸之商品免徵關稅。

為打造無障礙的貿易環境努力

談到這裡,我們可以瞭解,新回合談判原本預定於 1999 年西雅圖貿易部長會議時,即應正式定案展開,但因開發中國家對自己的權益,並沒有放在擬議的議程中,而大感不滿,加上會議期間國際環保人士的抗爭,使得該次會議徒勞無功。但由於相當多「內建」(built-in)之議題,已在不同的委員會中先行討論,因此,新回合談判早就在烏拉圭回合談判後,即已揭開序幕。

經過三次(新加坡、日內瓦及西雅圖)貿易部長會議的努力,前年中東卡達杜哈貿易部長會議,終於達成共識,正式展開新一回合談判。會議中,各國主管經貿事務的部長們,終於瞭解到,整合開發中國家融入多邊貿易體系的重要性。因此,配合國際情勢的需求,修改議程的內容,並將重點放在如何協助發展中國家融入多邊貿易體系上,新回合談判之議程也因此定名為「發展議程」(Development Agenda)。

但從前面的分析可以看出,新一回合談判的議程,將極為困難且複雜,開發中國家的權益將不僅限於工業國家製造業市場的開放,如何繼續維護貿易自由化之底限,並有效地協助低度開發國家的能力建構,以及建立其內國法律的基礎架構,是參與WTO的成員都必須努力的。由於國際經貿環境的變遷極為快速,各國能否摒棄成見,打造知識經濟時代一個無障礙之貿易環境,確實有待各國的努力。開發中國家的意識形態興起,終將鼓勵彼等較為積極地參加回合談判的工作。對新回合談判而言,能否因此對多邊經貿體系發展議程的衡平性起催化作用,還必須看WTO各成員的利益能否同時被兼顧而定,我們只有拭目以待。

(待續)

(註一)根據 1996 年新加坡貿易部長會議宣言,對核心勞工標準(CLS, Core Labor Standard) 有下列幾項決議:

- 一、確定 ILO 才是處理這個 CLS 的合適機構;
- 二、反對勞工標準具有貿易保護的目的;
- 三、此一議題,無論如何都不應涉及國與國間貿易比較利益的問題,特別是對於低薪資的開

發中國家;

- 四、CLS 與貿易間之關係不應放在 WTO 的談判議程中;
- 五、這項議題將不被授權再作任何處理;
- 六、WTO與 ILO 的秘書處將依照各機構原有的授權繼續它們彼此間既存的合作。
- 401-4-1 多邊貿易體系成立五十餘年來,透過貿易帶動經濟成長的乘數效應,世界確實比過去繁榮多了。
- 401-4-2 在 WTO 的會員中, 開發中國家佔了三分之二以上, 但是在過往的貿易開放過程中, 卻並沒有真正享受到自由化的好處。
- 401-4-3 由於國際經貿環境的變遷極為快速,各國能否摒棄成見,打造知識經濟時代一個無障礙之貿易環境,確實有待各國的努力。