

眉題：WTO 專題報導（七）

標題：新加坡議題探析

前言：新加坡議題在經過將近八年的討論，即使已開發國家處處展現高度誠意，希望開發中及低度開發國家能積極參與相關的討論，但這些國家認為，新加坡議題是已開發國家關切的議題，且與其境內制度結構不同，故在多邊架構下，勿須急著針對這些議題的建制進行談判；而此也導致新加坡議題，可能成為 WTO 新回合談判被強迫下架的議題。本文為利讀著對新加坡議題有較為明確的觀念，謹將各項子題逐項解析。

文：經濟部參事徐純芳

1996 年九月九日至十三日，在新加坡所舉行的首屆 WTO 部長會議，除突顯加強 WTO 是一個經貿談判之論壇外，更希望以規則為基礎（rule-based）的多邊經貿體系，能繼續推動貿易自由化的工作，也就是說，在多邊架構下，能就全球的貿易政策進行檢討及評估。

當然在會議結束後，所發布的部長宣言，仍不能免俗的發表許多冠冕堂皇的場面話，但卻也呈現了 WTO 作為多邊經貿體系之基礎該扮演的角色。像勞工與貿易的議題，在此次會議終於畫上休止符，將此議題移師國際勞工組織（ILO）繼續討論，不再在 WTO 這個貿易論壇處理。

除此之外，這次會議也對 WTO 的角色，做了更為明確的定位，如對 WTO 各項協定之內建（built-un）議題的檢討，協助開發中、極低度開發國家，以及正處轉型期的東歐國家，融入這個多邊體系，亦在此次會議中作明確的政策宣示。

對於這些議題在 WTO 架構下討論，WTO 之會員早有共識，且在 WTO 架構下持續性的提出及討論，故並沒有太大的爭議。只是對一些新的議題，已開發國家與開發中國家的立場，仍因境內制度結構不同，致造成意見分歧，故在往後的討論中，進展一直不順利，導致成為此次新回合談判可能被強迫下架的議題，那就是所謂的「新加坡議題」。

新加坡議題的發展

新加坡議題之所以會成為議題，可能還是要回顧到全球化的發展，以及各國的貿易利益。整個新加坡議題共分為四個部分：投資與競爭（Investment and Competition）、政府採購透明化（Transparency in Government Procurement）及貿易便捷化（Trade Facilitation）。這幾個議題的發展背景，筆者曾在新回合談判前的國際經貿情勢做過分析（註一），此處不再多贅，儘就杜哈發展議程對這項議題之四項子題的目前發展狀況說明之。

四項議題在內容上各自有其專業性，為此，新加坡部長會議特別針對投資、競爭及政府採購透明化三項，明確指示 WTO 應成立相關的工作小組，就各項議題的特性及與貿易之間的關係進行討論；至於貿易便捷化的部分，因相關的措施散布在 WTO 與商品貿易有關的各項協定中，故特別指示貿易理事會，繼續相關的研究及分析工作，並與其他相關國際組織協調，俾確保國際貿易的流程能夠更簡化。

雖然新加坡部長會議的部長宣言中，對開發中及低度開發國家展現高度誠意，並希望這些國家亦能積極參與相關的討論，但根據專家的看法，經過將近八年的討論，這些國家顯然並沒有因此受到鼓舞。蓋彼等認為，這些議題是已開發國家關切的議題，目前在多邊架構下，針對這些議題的建制進行談判沒有其迫切性。即便已開發國家以有利於開發中國家產品市場通路的農業談判授權，希望作為換取開發中國家回到這項議題的談判桌上，終因開發中國家的強力杯葛而歸零。

坎昆部長會議期間，已開發國家特別是歐盟及包括我國在內，有巨額外人直接投資的 WTO 會員，都對新加坡議題寄予厚望（註二），因此，在相關的談判議題，如農業及非農產品之市場通路議題上，做出相對之讓步，以換取開發中或低度國家在這項議題的讓步，甚至願意將四項議題縮減，僅存投資與競爭兩項議題，但終因在特殊與差別待遇及農業議題上，兩個集團間缺乏共識，而不得不讓新加坡議題停擺，或許這是一般多邊經貿體系的觀察家始料未及的。為利讀著對本項議題有較為明確的觀念，筆者謹將各項子題逐項說明如下。

貿易與投資關係

事實上，在 GATT/WTO 建構下的多邊貿易體系倡導貿易自由化後，全球化的現象在貿易比較利益的功能持續發酵後，透過外人直接投資（FDI）而日趨明顯，但國際間 FDI 的主要輸出國家與 FDI 之主要輸入國（多數為開發中國家），在基本出發點上，即有相當大的差異。

前者自是希望接受國的投資環境越自由越好；後者卻希望借重外國資本，發展本土產業，因此，希望引進的 FDI 能依照本國產業結構發展的需要去做規劃，也就是維持由政府主導的投資環境，亦即它們可能認為，國際規範的參與極可能限制了政府在建構自己經濟環境的功能。太早自由化將使其政府可扮演的角色受到影響，不如維持現況，也因此不認為投資議題有立刻建制的迫切性。

根據投資工作小組的工作內容，首先，工作小組應確定 7 項涉及投資的相關名詞之定義，包括：投資範圍與定義、透明化、非歧視原則、如何根據 GATS 形式訂定承諾方式（採正面表列之方式）、發展條款、支付平衡之例外及防衛機制，以及諮商與會員間之爭端調解機制等七大項。這些項目中，單投資及投資者的定義、透明化的問題、技術協助、投資框架下的發展條款，以及相關的承諾如何以服務業初始承諾表之形式，並以正面表列之方式呈現，就引發極大的爭議，而這些議題都是關鍵性的重點。

先從甚麼叫投資說起。從 1996 年的新加坡部長會議，到 2003 年的墨西哥坎昆部長會議，居然就談了 7 年，所討論的投資，包括所有型態之投資，有狹義的企業或以交易為主的投資，亦有廣義資產性的投資，惟討論結果莫衷一是。美加等大國自是希望將投資定義在較為廣義層面，至於如何區隔不同型態的 FDI，亦曾被提出討論。至於證券型態的投資亦在討論之列，但因證券型態的投資能否穩定發展，端賴一個國家是否具備一個健全的證券交易市場而定，而這在開發中國家是極為缺乏的，因此，長期投資可否帶來貿易擴充的效果，也要看這些問題能否被逐項考慮，並取得共識而定。

WTO 會員基本上都認為透明化是創造一個穩定、可預測及確保外人投資環境穩定的基礎。我國及日本都是 FDI 的重要國家，在這項議題上，均曾提出書面意見，強調其重要性。在整體

方面，討論的重心集中在透明化之本質及所適用的範圍（如通知的處理方式、投資程序應如何透明化、機密文件的例外等）上。開發中國家則因資源受到相當的限制，即便是要符合既存之 WTO 現行規定，都有極大的困難，更枉談其他。

至於如何在投資架構下，設定所謂的發展條款（Development provisions un a multilateral framework of Investment ），所引發的爭議更大。例如印度就希望這項條款的設置，能考量到開發中國家個別經濟發展的需要，若再加上 FDI 接受國的社會福利，會否因外資的投入，而受到影響，眾說紛紜，因此，除非給予開發中國家特別考量，如放寬過渡期的限制等，要達成協議談何容易。

外人直接投資與技術移轉掛勾：一般而言，跨國公司透過母公司，直接轉給在國外投資的子公司，似乎不會造成問題，而非直屬性公司間的技術移轉，則可以透過特許、聯合投資或技術合作的方式進行。對這項議題大家大致已有共同的想法，認為技術移轉的問題，不在投資的外商公司之技術如何移轉，重點還在接受外來投資的國家，能借用引進的技術，發展出自己的技術而定。

此外，在技術協助部分，雖然工作小組確認技術援助與能力建構，對開發中國家瞭解 WTO 投資架構協定的重要性，在這部分開發中國家就藉此大張其口，其所要求的就不僅止於一般性的技術性協助及訓練而已，甚至要求給予開發中國家人員及結構性的能力建構（Human and Institutional capacity building），並希望這些援助是為個別國家量身定做的。

投資與貿易議題在 WTO 討論多年，由於坎昆會議的結果，已使得這項議題的去留出現疑慮，短期內將不會有任何進展。

貿易與競爭議題

競爭議題之所以會成為 WTO 的一項討論重心，還是因為如何創造一個公平競爭的貿易環境，特別是在世界經濟全球化之後，貿易帶動投資，投資再帶動貿易的循環現象，使得各國均不願投資壟斷的行為出現，進而影響國際貿易的發展。因此，在新加坡會議確定競爭與貿易間的關係以來，WTO 會員就在競爭與貿易的核心原則，包括透明化、非歧視性原則、程序公平性、惡性結盟式卡特爾（hard-core cartel），還有自願性合作的方式，以及支持開發中國家如何透過能力建構，逐步強化本身的競爭機制等範疇上，尋求共識。

這些核心問題中，像企業間的結盟，如不同企業以垂直合作的方式，爭取標單或基於市場價格合理化的需要，所採取的價格協議，究竟應如何界定其為企業間的自願性合作，還是屬於違反公平競爭的惡性結盟式卡特爾行為，各國的立場就極為分歧，即便是已開發國家，亦不必然有相同的看法。

歐盟目前係唯一具備限制所謂結盟式卡特爾的 WTO 會員，美國、加拿大、日本、泰國、韓國都一再強調，企業間自願性合作的重要性，不希望競爭政策影響了企業結盟的可能性。還有一些會員，如印度、香港、委內瑞拉及馬來西亞等國家則認為，其他國際規範或協定，應已有相當完善的指導方針，限制這類不公平的商業競爭行為。甚至部分國家認為，應對結盟式卡特爾予以定義，以確定哪些企業合作行為應視為合法。此外，像韓國就提出一個國家在通訊設備上都是國營企業，而具備了獨占企業之特性，是否亦應排除在外，而不受到相關國際

規範的約束，都在討論之列。

從討論的內容及結果，大家就不難發現，一國競爭環境的建立，甚多部分訴諸內國法律結構之建制、調和及執行，這在已開發國家及開發中國家間存在極大的鴻溝，因此，一路談來兩個集團間的差異很難化解。對像歐盟及日本這類法制結構完整的國家而言，建立一個完善的多邊競爭規範，不唯有利彼等對外經營環境的改善，亦可讓本國企業在國外投資不致因企業間的合作，牴觸當地的法令，但對開發中國家而言，此舉無異緣木求魚。

雖然在談判過程中，對開發中國家法律建制的要求、基礎技術援助，以及能力建構等問題，都一直浮上檯面，已開發國家也願意給予開發中國家在執行上最大的彈性，並願提供量身定做的技術援助，但這項議題對開發中國家而言，終究是陳意過高，而難有進展。

我國的競爭法已達國際水準，故支持這項議題在 WTO 架構下建制，立場趨近已開發國家，惟目前新加坡議題已確定暫不討論。

政府採購透明化

政府採購在 GATT/WTO 回合談判歷史上，原本就是爭議極大的一項議題，從東京回合談判到烏拉圭回合談判，多邊架構的政府採購協定，都只能稱為一項複邊協定，僅約束到簽署國。由於政府採購無論在任何國家，都是最具規模的貿易機會，因此，對於像我國及中國大陸等稍具規模的經濟體，在加入 WTO 時，都會被要求於入會後，簽署政府採購協定。

同時，在烏拉圭回合後，對於非政府採購協定簽署國的 WTO 會員，就只有在要求各國政府採購制度的透明化著眼，例如，如何將政府採購商機網路化，或許可以掌握各國政府採購的相關資訊，或者亦能藉著資訊的透明化，以間接的方式進入他國政府採購市場。但這項資訊公開議題在制度面上，已開發國家如同在其他議題上，自然應給予開發中國家相關的技術援助及能力建構的協助，但因談判進展有限，這方面尚無重要的進展。

這項議題在印度的主導下，談判的範圍及進展，均極為有限。蓋政府採購對開發中國家而言，有時關係到這個國家的經濟發展及社會福利政策的執行，無論如何，無法輕言放棄，除巴西表明其政府採購的相關資訊業，經刊載在其政府相關網站上外，印度就堅持不公開其政府採購之資訊。此一立場與已開發國家希望延伸談判範圍到極限的立場，似背道而馳。

當然，政府採購的資訊不僅僅是採購的商機而已，對於相關標單應具備的保密程度等，亦屬於應規範的範圍。美國更進一步建議這項議題應具的四個基本法律範疇，包括：未來協定主體應有之基本參數、採購制度的透明化、特定採購之透明化，以及未來協定正常運作條款。日本更希望這是一項具約束力的協定，開發中國家則反對將政府採購領域納入可訴諸爭端解決的議題。

對台灣而言，因為我國已同意簽署政府採購協定，因此，我國的政府採購市場，基本上將對 WTO 會員國開放，對此，自是希望多邊架構下的各國政府採購制度，能進一步透明化，以分享各國的政府採購商機。這個立場目前應不會有任何變化。

貿易便捷化

事實上在經濟全球化後，WTO 隨著這個時代潮流，繼續不斷的調整其步調，貿易便捷化的議題即應運而生。貿易自由化後，更多的貿易障礙繼續被排除，但如何使得相關合法的貿易措施，如相關的原產地規定、合法的檢疫措施，以及配額管理，都能盡量簡化，使得貿易的流程更能快捷，特別是對那些內陸國家而言。

類似歐盟等已開發會員認為 GATT1994 之第 5 條（過境運輸之自由化）、第 8 條（輸出入之規費及手續）以及第 10 條（貿易法令之公佈及管理）等三項，在簡化通關程序上應被視為貿易便捷化的核心，但這個想法又被開發中國家，如印度及巴西等質疑其必要性，而受到相當程度的質疑，因為它們認為過度的規範，會否形成對該國政府管理上的另一項成本負擔，而造成得不償失。故建議相關的貿易便捷化措施，應在一個自願化的基礎下實施，同時亦應對開發中國家因此所造成的財務負擔，以及所需的技術援助伸出援手。

當然這些分歧均在討論的過程中一一突顯，再加上坎昆部長會議期間，開發中國家在這項議題立場上的堅持，故貿易便捷化議題，雖然在新加坡議題中是最後才被放棄的，但坎昆會議的結果，最後貿易便捷化還是隨著新加坡議題不得被暫時擱置了。

對中華民國而言，由於我國為貿易導向的國家，貿易便捷化的多變架構下建制，對我國自是利大於弊，我國自始至終都持支持的立場，加上我國在通關自由化與程序簡化方面，均已有相當好的成果，因此，曾在 WTO 相關委員會中表明，願與各國分享經驗及願意加強國際合作的立場。目前雖然 WTO 暫時不會討論這項議題，但未來的發展仍值得注意。

（註一）請參閱工業雜誌 92 年 8 月號（第 401 期），中華民國 92 年 8 月 1 日出版，中華民國全國工業總會。

（註二）請參閱工業雜誌 92 年 10 月號，9210 月 1 日出刊，中華民國工業總會出版。

坎昆部長會議期間，已開發國家特別是歐盟及包括我國在內，有巨額外人直接投資的 WTO 會員，都對新加坡議題寄予厚望。

WTO 會員基本上都認為透明化是創造一個穩定、可預測及確保外人投資環境穩定的基礎。

我國已同意簽署政府採購協定，因此，我國的政府採購市場，基本上將對 WTO 會員國開放。