經濟部國際貿易局徐副局長於四月中應全國工業總會之邀，在「WTO 會務人員種子進階培訓班」中，就「WTO 的未來」這個議題，與各產業公協會的幹部們進行分享，由於該場演講內容既富教育性又具知識性，故本刊特予以全文轉載，擴大分享。

主講人：經濟部國際貿易局 徐副局長純芳

全國工業總會汪秘書長、各位產業公協會的幹部們、各位女士、各位先生大家好，今天很榮幸能應工業總會之邀請與各位就「WTO 的未來」這個議題分享。演講的題目是工業總會出的，接到邀請時一時半刻還真想不到該講些什麼，後來經過一段時間之思考，也想到國際間之政經亂象對多邊貿易體系造成相當大之衝擊，「WTO 未來怎麼走？」或許是一個真的可以探討的問題。例如自由貿易協定 FTAs/RTAs 在 WTO 坎昆貿易部長會議失敗後即方興未艾，全球各大洲各國都在積極洽簽，儼然一副要取代多邊貿易體系之樣式。

這樣之發展態勢，對多邊貿易體系是福還是禍，特別是對我國而言，就很值得探討。因此，依據這樣的思維，我將今天的演講分成三大部分，亦即當大家在談 WTO 的未來時，當然要先就 WTO 的歷史做一下簡單的回顧，然後再看 GATT/WTO 所建構的多邊貿易體系目前所面臨的問題是如何延伸出來的，最後從這些問題，我們看看 WTO 未來將會面臨什麼樣的挑戰，以及台灣在這個情勢下應如何面對，希望大家一起與我共同探討這個問題。

WTO 未來怎麼走

今天的演講的三大部分，包括：第一個部分是認識 GATT/WTO 國際多邊貿易體制的發展現況，也就是剛才提到的，我們必須先了解當前面臨的問題，才能知道未來可能發生的現象。第二部分要介紹的是 WTO 當前發展的瓶頸、困境與挑戰。第三部分是台灣如何因應全球經貿變局的挑戰與省思。

最近，美韓簽署了 FTA，對台灣究竟有何影響？由於台灣和韓國產業結構相近，韓國與任何國家簽定 FTA 協定，都可以使其貿易條件變得比台灣更優厚，何況簽署的對象又是像美國這樣重要的貿易夥伴，若以後韓國出口到美國有很多產品項目可免稅，其投資環境、服務業市場進入的情形，也慢慢會有所改善，台灣該怎麼辦呢？

更令人震驚的是，大陸國務院總理溫家寶最近到韓國訪問，也表達了與韓國洽簽 FTA 的意願。按過去美國是我第一大貿易夥伴，現在則為中國大陸，雖然韓國目

前之意願不強，惟可以想像的是未來中韓一旦洽簽 FTA，將較美韓 FTA 對我之影響大。

雖然 APEC 去年開始推動所謂之 FTAAP，即便目前這只是一個構想，到真正實現還需要相當時間的醞釀，但在這段期間，若亞太各國都紛紛簽訂 FTA，台灣會不會因此被邊邊陲化？這都是我們必須思考的一連串問題。

GATT/WTO 發展現況

首先我們談到 GATT/WTO 國際多邊貿易體制發展迄今，有幾個普遍的現象：一是會籍的全球普遍性；二是議題的日益多元化；三是貿易貢獻度的顯著性；四是與貿易相關事務之範疇與日俱增。在談到 WTO 會籍普遍性和議題多元化之前，我們必須要先從 WTO 對全球貿易貢獻度的顯著性來觀察，才能延伸初期會員之所以會日益普遍及議題日益多元化之原因。

WTO 究竟對全球貿易做出了哪些貢獻？我們可以從歷次關稅減讓之成就去思考這個問題。若我們將 GATT 成立之初之工業產品關稅水平定為 100，那麼歷經 9 個回合談判，其關稅稅率之水平可能就只有當初水平的 10%。可以想見，若假設每降低 10%，利用乘數原理可以增加 10 倍之全球貿易，那麼這幾十年工業產品之降稅，對全球經貿體系之貢獻，實在是難以估計。

我們都了解，到目前為止，WTO 共經歷九個回合的談判，真正完成的，是前面的八個回合談判。在 GATT 成立初期，雖然關稅減讓之幅度並不顯著，但是它所帶來的實質效益卻很大，因為當時關稅之水準極高，所以只要關稅稍為下降，它所帶來之貿易效果就極為顯著。

在 WTO 前三回合談判時，關稅的水平指數還高達 80，可是到了甘?迪回合談判時，關稅減讓幅度已達到 50%；之後，全球之關稅水準還持續下降，每次降幅都超過三分之一，我們預期杜哈回合談完之後，整個工業產品關稅會降到最初水準的 10%。雖然到目前為止，杜哈回合談判各國之談判立場仍舊渾沌不明，所以可以帶來之貿易效果尚難定論，惟根據保守之估計，仍有 1,000 億美元之貿易效益可以預期。

另外，我們從貿易實績帶動全球經濟成長曲線圖亦可以看出，無論是已開發國家或開發中國家的貿易量，從 1970 年開始就一直往上升，可見 GATT/WTO 建構之

多邊貿易體系所營造之貿易自由化的環境，與全球經濟的成長是呈現正相關的。這個貿易成長之幅度，在已開發國家較之開發中國家更為明顯，而且間距仍在持續擴大中，這也是為什麼目前部份學者專家認為貿易自由化的結果獨惠已開發國家，進而延伸出南北對立之局面的原因，這一部分我們稍後再談。但不可否認的，貿易自由化所帶動之貿易效果，是使得更多國家積極尋求成為多邊貿易體系成員的誘因。

按 GATT 在 1947 年初成立時僅有 23 個締約國，但到 2007 年 WTO 的會員已達到 150 個，增加將近七倍。WTO 的規範，基本上對所有成員均具約束力，也就是說所有的國家都必須遵守。在遵守 WTO 的規範同時，難免會削減國家部分的主權，那麼為什麼還會有那麼多的國家要加入 WTO 呢？因為多邊貿易體系確實可為一個國家帶來貿易利益，這不是其他國際組織可堪比擬的。

WTO 議題日益多元化，這是經濟成長之必然現象，隨著社會進步及科技發展，影響經濟之因素也愈來愈多，因此多邊貿易體系就從原先僅規範之傳統商品貿易，演進到服務貿易及與貿易有關之智慧財產權。

除此之外，在 WTO 建構多邊貿易體系貿易自由化環境之同時，甚多與貿易相關事務的議題亦在發展，包括貿易與發展、貿易與環境、競爭、投資、政府採購、貿易便捷化、電子商務、勞工和貿易安全。由於這類議題之發展，使得國際貿易規範日趨複雜，凡與貿易掛勾的，都會變成 WTO 規範的項目。

以環境議題來說，雖然國際環保公約的目標是環境保護，但是為了不使環境規範影響貿易之進行，或者說因為貿易而妨礙了環境，WTO 就須加以規範。例如環境公約裡常設有貿易條款，這些貿易條款會否影響貿易之進行，就成為貿易談判之議題，而會被拿來檢視是否違反 WTO 的規範，以尋求兩者間之平衡點。當然，自貿易自由化之觀點去看，最近杜哈回合談判所談論之貿易與環境議題，如環境商品之關稅減讓，就是希望利用環境商品降稅之同時對環境做出貢獻，兩者之間相輔相成。

那麼投資與貿易為何也有關係？大家都可以理解的，就是大部分國家希望外來之投資是適合該國整體經濟發展需求的項目，同時會要求投資國必須符合自己國家之投資規範。然而，對投資國而言，多是選擇其國內不具競爭力的項目到國外投資，且希望能依自己之條件進行投資。由於每個國家的出發點不同，難免造成投

資立場上之歧異，也由於 FDI 多建立於貿易比較利益之觀點，投資自然而然與貿易也就掛上了勾。

另外，貿易安全在近年也備受關注，911 後，美國希望所有各國輸出之產品都要符合安全條件，但由於在進口國邊境逐一檢查每個貨櫃，在作業上有困難，且會耗費極大之成本，因而現在有聲浪改要求出口國擔保出口品符合安全的要件。雖說本議題還在初步醞釀之階段，但未來我們不能排除出口安全彼此相互認證的問題，而其對貿易之影響不可忽視。

WTO 的困境與挑戰

在知道 WTO 目前這些現象之後，就讓我門來探討一下 WTO 目前面臨哪些發展的瓶頸、困境與挑戰？這個部分我們可從四個方向來說：一、全球化的發展打破個別市場區隔和對個別國家的衝擊。二、財富的創造對抗財富的分配，而讓南北對抗加劇。三、多邊與雙邊的雙軌發展，如 RTAs/FTAs vs. WTO，也造成一些衝突。四、從 GATT 到 WTO 組織結構的根本改變。

剛才我們提到，為什麼會有所謂的全球化現象？以台灣來說，以前台灣靠的是利用貿易創造所謂的經濟奇蹟，但當台灣的經濟發展到一個程度後，工資上漲基於貿易比較利益的考量，且為了生存及發展，台灣必須向外投資、發展，進而與全球結成產業供應鏈，這就是全球化的一種現象。當全球化的現象出現時，很自然的各國政府在處理對外經濟貿易政策的時候，就不能只考慮國內的問題，還需考慮全球化所延伸出的問題。

在全球化財富創造的過程中，也同時產生財富分配不均的問題，這個財富分配不均的現象使得南北對抗加劇。為什麼說南北對抗呢？因為一般來說，以地球之赤道為分界嶺，一般而言北半球的國家比南半球國家富裕。再者，隨著南北經濟發展產生落差，以致在 1970 年代形成南北對抗的局面。至於這裡面除了開發中國家要求已開發國家應提供更好的貿易機會外，亦要求已開發國家應給予更好之技術援助，也就是說在經貿發展的同時應兼顧社會福利。

不過，很多時候主要國家為了保護既得的貿易利益，自然會繼續主導國際貿易規範的制定，而像印度及巴西這類新興開發中國家，由於意識型態的抬頭，也逐漸要求在國際經貿政策協調的同時，能取得一定的影響力或制衡的力量，以免自己的利益被忽視了。這股勢力之抬頭，對多邊貿易體系之影響不容忽視，也可預見

多邊經貿規範之制定，將愈見困難。在多邊貿易體系下之低度開發國家情況會日益惡化，除非先進國家主動伸出援手，否則其被邊緣化之趨勢將不能免，短期內亦難有改善。

在這種情況下，多邊貿易體系之意識型態的戰爭已然開打，爭議就在說一般開發中國家自始就認為，多邊貿易體系先天就是加惠已開發國家的，新科技的發展更助長這個氣焰，使原本就已經存在之貧富落差更形惡化。因此，新回合談判被定位為發展議程不是沒有道理的，也就是說對已開發國家而言，應設法建構一個援助開發中國家之基本結構，讓幫助開發中國家是責任也是義務。

接著我們要談的，是多邊與雙邊的雙軌發展，目前已有歐洲的整合運動：EC/EU15/EU25/EU27…；大美洲的自由貿易協定：美加/NAFTA/FTAA…；亞太經貿整合新趨勢：APEC；ASEAN+1/2/3/4/6…等經濟整合之活動。大家都了解，在2004 年坎昆部長會議失敗後，各國為繼續尋求貿易自由化，開始推動與他國洽簽自由貿易協定(FTAs/RTAs)。目前問題是 FTA 真的就能取代多邊經貿體系嗎？我們當然不願這麼想，但是要注意的是，若這個情勢繼續發展下去，整個世界發展即有可能會區塊化，同時 FTAs/RTAs 之發展，勢必增加貿易管理上的不便(如原產地之認定等)。另外貿易爭端也會持續增加，這當然是吾等所不樂見的。因此，FTAs/RTAs 能成為多邊貿易體系之備胎，令人質疑。

在多邊貿易體系所面臨之挑戰中，我們必須要承認從 GATT 到 WTO，這個國際多邊經貿組織在結構上有許多根本上的改變：

一、共識決的質變：自 GATT 成立以來，多邊貿易體系就一直是採共識決，通常在決策過程中只要沒有人堅持反對就算達成共識，但是由於 WTO 會員日益眾多且各國立場互異，以及開發中國家之意識型態抬頭後，美、歐等貿易重量級的會員就不再在 WTO 之決策體系內擁有把持的實力。

二、議事效率的兩難：以前 GATT 談判時若無法達成協議，通常就由秘書長召集幾個主要的會員在密室裡會談，取得共識後再提到大會較易達成協議。惟這樣密室會議的做法，並不符合現在 WTO 所強調透明化原則，特別是在開發中國家意識型態興起後，彼等亦極力爭取參與密室會談之機會，使得以往談判之議事效率，難以呈現。

三、很多時候政府間之政策協調都是關門進行的，把全球民眾的關切和參與置於門外，這種現象，基本上同樣並不符合透明化之原則，情況與前面兩點很像，所以 WTO 現在也要求會員國在制定國內法時，預留 60 天予他國提出意見的機會，以提升法規制定的透明性。

四、議題的複雜化也影響到共識決機制的時效性。剛跟各位提過，愈來愈多議題與貿易掛勾，加上立場相同的國家在談判時相互掛勾，在利益交錯下，議題更難達成協議，相對就使 WTO 議事效率愈來愈差。

五、經濟發展的社會責任，如環境問題是全球經濟發展的結果，那麼很多方面就主張「應讓貿易自由化對全球環境之改善做出貢獻」。

接著，我想與各位再談談 WTO 的挑戰，貿易自由化基本上是一條單行道，既然它已經走了六十年，且對全球經濟繁榮有定程度的貢獻，或許我們要想的是，應該如何讓貿易自由化繼續為全球化服務。問題就在全球化所延伸的問題，WTO 有無能力解決?也就是說貿易自由化導致全球化之問題，WTO 有無能力解決？因此，如何讓 WTO 為全球化服務，就是癥結之所在。

WTO 目前的挑戰，是它應該要建構一個更有效率、更開放及更負責任之多邊貿易體系，包括議事效率的提高和如何降低全球化對大家所造成之衝擊，甚至讓 FTAs/RTAs 之發展為多邊貿易體系所用。也就是我們應有更開放、透明的 FTAs/RTAs，譬如說鼓勵所有的 FTA 都應有所謂的開放條款，讓 WTO 有意願的會員都有機會加入。至於，如何透過 WTO 消除反全球化之浪潮?事實上大家都知道，因為貿易自由化所帶動全球化的負面效果，讓很多開發中國家對 WTO 的貿易自由化持反對態度，所以如何消除反全球化之浪潮，WTO 除了設法改善全球化所帶來的負面效果外，亦必須解決低度開發國家的貧窮問題，同時要設法讓 WTO 與其他國際組織為全球化效力，這裡所謂的其他國際組織，包括世界銀行和國際貨幣基金。

台灣如何因應全球變局

最後我想針對「台灣因應全球經貿變局的挑戰與省思」談談我個人的想法。台灣是如何締造過去 50 年來的經濟奇蹟？基本上還是拜多邊貿易體系所營造之貿易

自由化的大環境所賜，所以台灣以一個外貿為導向的國家，支持多邊貿易體系有其重要性。

由於全球化及 FTAs/RTAs 之發展，所導致之全球經濟區塊大挪移，可以看出整個經濟發展的重心，已從美歐開始移轉到亞洲，如金磚四國就有三國在亞洲，這些國家均有龐大的土地及資源，因此也成為未來世界之焦點。由美國與韓國簽訂 FTA 也可以看出，美國希望利用韓國以制衡中國大陸之企圖。

在全球都將重心集中到亞洲的時候，兩岸貿易關係對台灣當前外貿關係就有相當程度之影響，目前較令人擔憂的是，我對大陸貿易依賴度愈來愈高，而相對的我國在中國大陸之外貿比重卻逐年下降，這對台灣而言，或許是一警訊。

台灣之競爭力在中國大陸受到挑戰，但相對的我們亦應樂見部分在大陸投資的台商，因生產成本之考量，將部份投資移往成本較低的東南亞地區，如越南；這類型之投資移轉現象，可相對降低我國對中國大陸市場之依賴。從這裡我們必須了解是，雖然中國大陸是我們全球佈局的一環，但是分散市場還是我國對外貿易政策之不二法門。

全球變局下台灣經貿發展的方向，依我個人之看法除分散市場外，我們應該支持 WTO 多邊貿易體系積極參與杜哈回合談判，因為以台灣面臨洽簽 FTA 之困境，為唯有多邊貿易體系之貿易自由化有所結果，方有助於降低各國洽簽 FTAs/RTAs 對我所可能造成被邊陲化之危機。謝謝大家!