

# 從WTO談台灣國際化之思維

●顏慶章／復華金融控股股份有限公司董事長、前台灣常駐世界貿易組織（WTO）代表團首任常任代表

## 一、前言

陳總統於2004年5月29日之「行政院新聞座談會」中指出，隨著冷戰之結束與市場經濟在全世界擴張，WTO之重要性已超越聯合國，台灣如能善用WTO所提供之機會與舞台，對整體國家發展將具有重大之戰略意義。總統並強調：WTO提供台灣與世界接軌之橋樑，WTO要求台灣開放市場，但亦為我國開啟國際市場之大門，WTO明確界定我國之權利及義務，但亦提供台灣參與制訂國際貿易規範之機會。

總統此一致詞，不僅充分詮釋WTO意涵與運作機制，亦且明確描繪台灣藉由WTO平台之深遠效益。事實上過去半個多世紀以來，造就台灣經濟奇蹟之因素，除屬於國內之有利條件包括：卓越之企業家精神、勤奮高素質之勞動人口與政府得當之經濟發展策略。惟不容輕忽者，GATT自1948年起有效運作，形成國際貿易之漸進自由化與透明化環境，正對具比較利益之我國出口貿易，提供得以茁壯發展之沃土。

換言之，有效掌握國際化之契機，成功孕育出我國傲人之經濟奇蹟。惟面對諸多開發中國家尤其是中國之快速崛起，確係台灣經濟持續發展之關鍵因素為何？當今

似乎係疑問凌駕答案、憂慮超出信心之話題。本人認為以堅定步伐持續國際化，係我國經濟發展之唯一選擇，而原屬不易精確掌握之國際化內涵，WTO正提供我國經貿決策之最佳參考平台。

## 二、多邊策略與雙邊（區域）策略之抉擇

2003年9月坎昆部長會議破局，諸多WTO會員因多邊貿易自由化進展之受阻，而轉為尋求雙邊（區域）自由化策略。國內各界因此興起多邊策略與雙邊（區域）策略孰輕孰重之熱烈討論。研析此一問題，應可就國際發展趨勢及我國面臨情勢分別予以觀察。

就國際發展趨勢言，WTO多邊貿易體系與雙邊（區域）貿易協定之關聯性，可溯及GATT 1947年締簽之時。按GATT第二十四條定有關稅同盟與自由貿易協定之相關規範。1990年代係為全球推動雙邊（區域）貿易協定之熱潮，根據WTO秘書處之統計，WTO所有會員除蒙古外，均已簽署至少一個雙邊（區域）貿易協定。然而會員間簽署之雙邊（區域）貿易協定，是否符合透明化、進一步自由化及未歧視非簽署會員等規範，半世紀來於此多邊場域迄今爭議不休，從而形成目前雙邊（區域）貿易協定與多邊貿易體系間之

歧異現象，會員間咸認為相關規範應予進一步之澄清與改進，此即為杜哈回合所宣示有關區域貿易協定之談判目標。

洽簽雙邊（區域）貿易協定固有其經濟、政治與安全等之效益，例如可藉以強化市場進入、促進經濟整合與推動國際結盟等優勢。惟根據諸多學術文獻顯示，雙邊（區域）貿易協定之談判與執行，已造成甚多國家難以承受之行政負荷，甚至若干已開發國家亦同感吃力。此外，雙邊（區域）貿易協定可能影響諸多既有優惠性貿易協定之功能，其為防弊所產生之原產地規則之依從成本，更造成國際貿易之額外負擔與複雜性。抑有甚者，雙邊（區域）貿易協定係屬WTO最惠國待遇原則之例外，其造成之貿易與投資轉向效應，亦有可能影響全球貿易之平衡發展。

就我國面臨情勢言，中國掣肘因素厥為重要之考量。以貨品貿易言，全球貿易或將因雙邊（區域）貿易協定稅率與最惠國待遇稅率之差距，而可能產生貿易移轉之效果。此對於因政治因素而不易與其他國家洽簽FTA之我國而言，自屬不利之發展態勢。

惟我國對外貿易約占全球貿易總值之百分之二，多邊貿易之持續自由化如獲得實現，自屬絕對有利之發展方向。例如倘透過WTO多邊回合談判而大幅削減會員之進口關稅，即能縮小雙邊（區域）貿易協定稅率與WTO最惠國待遇稅率之差距，致使我國出口產品能在較公平之基礎上，與其他FTA成員間產品進行競爭。多邊貿易規範功能之強化，亦可減緩會員間尋求雙邊方式處理貿易問題之意念，此對無時不面臨中國政治壓力之我國，亦具有極為正面之效益，因為我國與主要貿易夥伴無

邦交之關係下，迫於中國之政治施壓，必然形成與我國洽商FTA之疑慮或障礙。此外，FTA畢竟係屬WTO Plus，亦即簽署國間之相互承諾事項，勢須超出WTO規範之義務，否則彼此適用WTO規範即為已足，何須另行洽簽FTA？從而當我國與特定貿易夥伴展開FTA協商時，因屬雙邊談判性質，對方提出其最具貿易利益之要求，誠屬正常且可預見之情事，亦不難先行揣測其中之可能內容。則對方之要求能否為我方所可承受？允宜於推動此一構想前進行完整與審慎之評估，此項評估工作對選定洽簽FTA貿易夥伴之優先次序，亦頗具決策效益。又鑒於台灣國家競爭力之提升，繫乎於持續之國際化，積極推動多邊貿易自由化策略，實可表徵我未來經貿決策應有之方向。

根據上述國際發展趨勢與我國所面臨情勢之分析，應可獲致下述結論，亦即：固然雙邊（區域）協定之潛在效益不容忽視，特別係基於具體之經濟、政治或安全考量，雙邊（區域）策略應可視為我國推動多邊策略之重要輔助工具。惟厥為重要者，強化多邊貿易體系當屬我國最優先之對外經貿策略。目前WTO杜哈回合談判業已開始就工業、農業及服務貿易等，進行市場開放之談判。從而我國現階段最大之挑戰，應屬如何促進此回合談判之儘速圓滿完成，並能大幅度增進世界貿易之自由化；同時透過積極之參與，爭取有利我國產業合理發展之貿易環境。

於此值得進一步予以討論者，係甫於去年12月12日所揭示之「吉隆坡宣言」，亦即東協十國加上中國、日本及南韓擬成立「東亞自由貿易區」。由於中國無所不在之政治力道，該宣言籌備與協商過程，未

見有任何敘及台灣參與之言辭。以台灣排行東亞第四大經濟體之實力，竟如此被視若無睹，實令人憤慨莫名！不可否認者，中國快速崛起而唱衰台灣經濟之論調，已有甚囂塵上之態勢，「吉隆坡宣言」所呈現台灣成為「亞細亞經濟孤兒」之情景，居然有人沾沾自喜於台灣將趨邊緣化之推論成真，真令人有啼笑皆非之感歎。惟吾人必須持平指出，東亞地區倘能整合至歐盟境界，而台灣不在其中，則台灣經濟必將遭遇嚴峻考驗。

惟如稍作觀察1957年歐洲經濟體成立時之歷史背景者，應可發現其經濟整合之成功因素，除成員國間絕無強凌弱、大欺小之政治意圖外，尚包括彼此均有：(1)穩定之民主制度與透明之政府體系、(2)高度之平均國民所得、(3)深邃、多元化並具共同價值標準之人文素養等。成員國間此等因素倘非如此整齊一致，恐已無緣見及歐體之順利誕生，更遑論歷經近半世紀極為成功之經濟整合。準此，吾人絕對可獲致以下結論，亦即：歐盟之能從事如此成功之經濟整合，係憑藉成員國間共同具備上述長期存在之因素。換言之，歐盟絕非來自於歷史之偶然或僥倖，亦非任何卓越政治領袖所能憑空塑造者。

準此，反觀「東亞自由貿易區」之成員國家，其中不僅明顯存有強凌弱、大欺小之政治意圖，彼此間攸關經濟整合之異質性實遠大於同質性，包括：民主化與政治透明度、平均國民所得、人文素質與社會價值標準等，無一不呈現鉅大之鴻溝。從而所謂「東亞經濟區」將以何種面貌呈現？係貨品貿易自由化或涉及其他經濟層面之整合？應係存有諸多負面之變數。但可斷言者，所謂之「東亞自由貿易區」，

絕無可能演進成歐盟之境界。則在此一情形下，台灣經濟發展將因而被邊緣化之陳述，殊難想像其所憑藉之立論根據為何？

### 三、順勢而為或逆勢操作之分際

在杜哈回合談判中，我國於農業議題係處於守勢立場，面對甚多會員積極推動農業自由化之談判態勢下，我國固應妥慎研擬對我有利之談判策略。惟當盱衡未來世界農業貿易勢須持續自由化之必然景象時，如何將外在談判壓力轉為內在改造契機，歐盟在其共同農業政策（CAP）上之作法殊堪予以借鏡。

按歐盟共同農業政策之出現，肇始於1962年元月，目的原在促進農業生產，俾提高農產品之自足率，惟四十餘年來CAP已歷經六個不同內涵之階段。其主要政策工具初期係屬價格支持之措施，為增進財政支出之透明與有效監督，爰自1992年改採與生產掛鉤之直接給付。惟歐盟基於烏拉圭回合締簽農業協定之談判經驗，深切體認WTO之必然演進方向，須將與生產相關之補貼轉換成不影響生產之補貼。爰於2003年6月通過另一階段之共同農業政策，將大幅削減干預市場價格之農業生產補貼，改採不扭曲生產之農業直接給付，以挹注農民所得。並採行環境給付措施，鼓勵農民追求農業品質、農村衛生及農村景觀。歐盟於談判中所展現之決策思維，係如何掙脫境內政治壓力與財政包袱，不在WTO場域作逆勢抗拒，反而運用境內政策之鉅大變革，不僅奠立農業永續發展之必要機制，包括農業生產之多元化與精緻化，以及確保賞心悅目之鄉村景觀，並且順勢主導多邊談判之方向。

台灣農業係小農經營型態，農場規模較

小，隨著經濟快速成長，工資上漲，雖因大量資本投入吸納部分工資支出，惟產銷成本仍屬偏高，致使農業經營不易。且於我國加入WTO之後，必須履行相關規範與人會承諾，並於面對貿易必然愈趨自由化之競爭，國內農業所面臨之挑戰亦愈為艱鉅。杜哈回合之談判結果，國內農產品市場勢將作進一步之開放，關稅減讓與各項境內補貼之減少，農民所得亦將遭致衝擊。鑒於農業為國家建設之一環，歐盟改革經驗已充分證明，因應WTO貿易自由化之必然趨勢，絕非等同棄守農業而放任農村之衰敗，相反地經由整體性農業補貼結構之調整與轉型，在兼顧產業競爭力、農民福祉與生態保育之前提下，逐步減少與生產相關之補貼，建構市場導向及具高效率之農業產銷體系，包括：維持農地潛能但減少農業使用、降低農業產量但提高產品加值、增進農業生產之多元化與精緻化、改善農村衛生及景觀而縮短城鄉差距等，吾人將可豁然發現，我國農業在全球貿易自由化風潮之衝擊下，雖似有「山窮水盡疑無路」之萬般無奈，但亦有「柳暗花明又一村」之千種風華。而農業政策之順勢而為或逆勢操作，將決定我國未來之農業發展景況。

#### 四、供給者利益與需求者福祉之兼顧

台灣為舉世艷羨之經濟發展奇蹟，雖源自於製造業持續創新而頻增國際競爭力之結果，惟服務業已占我國GDP高達百分之六十七點八，顯示我國經濟之持續發展，服務業將為重要之動能所在。鑒於我國於入會之雙邊諮商談判過程，係以「付出最少，獲得最多」作為談判策略，包括在服

務業市場開放方面，此固然係正確之國際折衝手法。惟吾人亦須認知，服務業市場開放之程度，固然關係著服務供給者之工作機會，俾可避免因外來競爭而減損其收益，但其間亦涉及服務需求者之經濟福祉，包括外來競爭所呈現之多樣化選擇機會。換言之，於釐訂服務業市場開放之最佳策略時，保障國內服務供給者利益應非唯一之考量因素，合理兼顧國內服務需求者利益亦至為重要。

況且市場之合理開放，亦可促使國內生產者因外來競爭壓力而創新生產技術或改善經營策略。此一良性循環之效益，已在製造業領域充分呈現，並成為GATT能經由八次多邊貿易談判而漸進降低工業產品進口關稅稅率之驅動力量。此一現象亦可適用於服務業市場。例如以我國金融業自由化之步驟與幅度，係政府整體考量國家經濟發展需要而自發性地進行，其中鮮有因外國壓力所致。目前外國金融機構在我國市場，不論業務營運範圍、從事購併或成立金融控股公司等各方面，均享有如同本國金融機構之國民待遇。我國金融市場對外充分開放之演進經驗，不僅未對本國業界產生負面之衝擊，反而因外商金融機構嶄新經營理念與較為先進之公司治理制度，成為促使本國業界見賢思齊之標竿。此外，由於外來良性競爭所造就之銀行、保險及證券市場，亦能因此有效支撐我國經濟之持續發展，並吸引鉅額外資穩定投入我國之資本市場。

準此，鑒於服務業之良性發展重大攸關我國整體產業競爭力之提升，而金融業以外其他服務業市場開放程度，是否契合當前國家整體發展需要，實值得予以審慎檢視。行政院於2004年3月通過「服務業發

展綱領及行動方案」，殊值喝采，而總統於同年9月「全國服務業發展會議」所揭示之思維模式與推動架構，更應予以有效落實。於此頗值強調者，厥為攸關經濟發展之律師、會計師、建築師及醫師等行業，按合理之開放可提升市場之競爭力，並促使國內同業加速提升其服務品質，最終受益者將為國內廣大之需求者。最近若干國內會計師事務所因審查股票上市（櫃）公司財務報表有欠嚴謹事件，不僅造成眾多投資大眾之無辜受害，並重大損及我國資本市場之國際信譽，即可顯示僅著重於保障國內執行業務者之工作利益，未衡酌整體產業需要而合理開放外來競爭，恐未必係最佳之決策方向。

因此，政府在規劃整體服務業談判策略時，宜有宏觀之視野，通盤檢視市場之開放程度，期以帶動國內服務供給者之良性競爭，並藉此培養我國業者邁向國際市場之能力。此外，亦可提供我國在WTO服務貿易議題之領先談判架勢，並可與經濟發展程度相當或優於我國者進行相互認證機制之談判，進一步提升國家之整體競爭力。

## 五、中國台商經營與國家安全之均衡

無可否認者，中國市場已為當今全球經貿之焦點。中國自1978年實施改革開放政策以來，經濟發展上確已獲致相當成果，消費者所得大幅提高，成為全球企業兵家必爭之地。中國低成本之生產要素，吸引甚多世界級大企業前往設立據點，已為全球外來直接投資之重要歸宿所在。中國於加入WTO之後，為符合其在多邊貿易體系之規範與承諾，持續建立更為透明、穩

定及可預測之經貿環境，已成為其無可逆轉之趨向。

多年來台灣若干企業對於投資中國抱持高度之興趣，付出行動者亦絡繹於途。根據非正式之統計，台商在中國投資總額已逾一千億美元，台商青睞中國之原因，除上述之潛在消費市場與低廉生產要素外，同一語文環境更能吸引較缺乏國際化能力之台灣中小企業前往投資。

企業界在面對愈趨緊密結合之世界經濟環境，基於經營策略之考量，選擇低成本生產要素之中國投資設廠，不僅係無可厚非，且應可視為佈局全球之一環。政府基於整體產業發展需要，合理開放對中國投資之限制，亦屬極為適切之決策思維。

惟企業經營策略與國家安全考量，本應有其均衡所在。台商在中國鉅大之投資金額以及中國占台灣出口總值四分之一（如加計香港則達三分之一）之如此緊密經貿關係，並未能絲毫鬆動中國對台灣政治層面之絕對壓制。包括：淋漓盡致之否定台灣主權地位、竭盡所能地封鎖台灣國際活動空間、徹底消除雙方往來台灣方面之官方意味。凡此無庸舉證之重大危害國家安全事例，連WTO場域諸多國際人士均對我國寄以高度之同情，亦對我國經濟過度傾斜中國感到憂慮。我政府為維繫起碼之國家尊嚴與主權地位，致使中國刻意不與我國作良性互動之現象，詎料諸多國內企業與意見領袖竟交相指責我政府之僵化決策！試想倘無台灣政府之永續存在，何來有台商在中國獲致寵絡之場面？香港於1997年回歸中國主權後，港商在中國一落千丈之地位，中國台商應該予以深刻體會！至於為拚經濟而擱置主權爭議之說法，亦屬似是而非之論調，因為須要視若

無睹者僅為我方，對方絕未擱置台灣係其叛逃地方政府之思維！此外，鼓吹台灣與中國必須發展共同市場，否則台灣將無經濟前景者，睽諸上述成就歐洲共同市場之絕對必要因素，其荒誕不經之思維，已毋待多言。

此外，中國潛藏鉅大國家風險所寓含之商業風險，亦頗值企業界予以衡酌。例如：中國學者何清漣女士所撰寫之「中國現代化的陷阱」一書，其中所敘述中國諸多嚴峻之各種層面問題，仿若隨時可能爆發之火山熔岩，該書作者因不獲見容於中國，爰不得不逃離中國至美國。根據該書白紙黑字之描繪，中國實潛藏鉅大之商業危機，又豈可為國內企業界所能漠視？總之，由企業界角度觀之，中國應僅屬於全球佈局之一環，而非為其全部。另由政府角度觀之，必須將國家安全納入開放政策之重要考量，促使台商加強對於中國市場之風險認知，創造國家安全與經貿利益兼顧之局面，應屬至為均衡之決策思維。

此外，在台灣與中國政治角力的過程，除非台灣願意接受「一個中國」原則，否則無論台灣如何在經貿層面對中國示好，中國絕無對台灣寬緩排擠甚至承認存在之可能，至少此一景況在可預見之將來不易

出現。則台灣與中國漫無時限之政治角力結果，究竟勝者係在何方？當然值得吾人審慎衡酌。須知經濟發展之礎石在經濟自由，而無政治自由即無經濟自由。如準此概念來衡酌台灣與中國，台灣可稱已充分奠立經濟自由所須之政治自由制度，而中國則將面臨政治自由之異常嚴峻挑戰，目前快速成長之經濟發展，並將進一步衝擊政治自由之禁忌，其能否蛻變出維繫經濟發展所需之政治自由制度，殊難樂觀期待。從而就長期時間競賽而言，台灣具有絕對優勢持續領先中國！

## 六、結語

總之，台灣憑藉卓越之產業競爭力，結合世界貿易漸進自由化之加乘效益，締造舉世艷羨之經濟發展奇蹟。如今台灣能躋身為WTO之成員，不僅充分確保出口產品與服務之無歧視性待遇，並可參與新貿易規範之演進，其對我國經濟之持續發展，實洋溢諸多之嶄新動力。惟在世界經濟愈趨結合之過程，國際貿易競爭愈為激烈，台灣如何正確辨識挑戰之所在，從而如何有效形成因應挑戰之策略，實為我政府當前之施政急務。 ◎