從兩岸的互動關係看 WTO 所面臨的挑戰

林欽明

淡江大學東南亞研究所

一、兩岸經貿交流持續成長及 SARS 衝擊不大

據大陸商務部統計，今年上半年兩岸貿易總額為二五六·五億美元，其中大陸對台出口卅九·九億美元，自台進口二一六·六億美元；分別較去年同期成長三〇·六%及廿八·七%，預計全年將突破五百億美元。雖然大陸將經濟成長目標從年成長率八%調降為七%，但幸運的是，它在 SARS 大幅爆發之前，也就是今年一至三月間，經濟成長率較去年同期上升了九·九%。這是六年來最快速成長的第一季，主要是受到外人直接投資以及出口激增的影響，前者上升了五六·七%，後者上升了三三%。

SARS 疫情的惡化對出口及外人投資不無影響，外國客戶及品管檢驗人員的踟躕不前、商品供應鏈的受到阻滯、商品展覽的出席低落，都產生不小的衝擊。兩岸貿易與投資雖然也受到波及，但因同屬疫區受到世界其他地區的疑懼，反而促使兩岸經貿往來的增長。大陸商務部統計今年一至五月新批台資專案一,七七三項，比去年同期增長三·一%，合約利用台資廿七·二億美元，同比增長十一·六%，實際利用台資十五·七億美元，同比增長廿五·一%。這可以看出，一來台商預期下半年全球經濟復甦加快，尤其是美國經濟的上升，故持續增加對大陸投資，以獲取經濟上升後對外出口之利；二來期望利用 SARS 期間經濟遲緩所產生的空缺，加強兩岸經濟互動，亦可稍微彌補公私部門因對抗 SARS 所支出的成本。當然，SARS 對大陸經濟的衝擊不如預期的大，主要也是因為疫情的區域化，譬如病例集中於北京地區，而鄰近的天津受害即低很多，這多少保護了大陸經濟，不受 SARS 副作用的衝擊。

另外必須強調的是，兩岸之間所形成的區域生產網絡已達相當成熟階段，故不太會受到外界因素的影響。這是台灣幾十年來接受日本（以及歐美等國）的技術，從直接從事代工，到間接分配訂單於中國大陸（及東南亞等國），成為一種生產製程及研發-管理-製造-銷售等跨國分工的區域性生產網絡關係。這是一種隱性的經濟整合，雖無正式的協定，但卻有實質聯結的意義。經濟整合的加深，

自然促使各個經濟體之間互賴的增強。故不論全球經濟的榮枯，其他突發事件的衝擊，這種隱性而更穩固的經濟整合態勢，還是會持續加深。

二、大陸對台的新一波招商作法

大陸對台招商作法的改變，是可預期的。自從前（二〇〇一）年底兩岸同時加入世界貿易組織(WTO)之後，為了符合 WTO 的要求，將不能再獨厚台商，故積極改變吸引台商投資之策略。從大陸官員在 SARS 後的發言，強調兩岸三通是「經濟」問題，可以透過民間組織協商解決，可看出他們將繼續加強經濟手段。既然要強調經濟手段，就必須從過去純粹較倚賴與台商「人際」關係的招商方式，轉而加強擴充從事人員的現代經濟、法律知識，熟習兩岸經濟發展的新議題，並順應 WTO 的法則要求與挑戰，吸引最適當與最有利之台商的資金。

新的招商作法，將不再是全面的、無重點的，而是定點的、定向的。針對特定產業的需求，設計成套的吸引投資項目，統一地向台灣推動。所以，將不再是散彈式的出擊，而是重點性的、良窳有別的作法。這顯示了其產業發展已到達一新的階段，開始注重產業的關鍵性，哪些是優先發展的產業，哪些是次要的，哪些則不再歡迎，都已較為確定。其次，大陸也開始利用中間人來從事招商，尤其對台商來說，則偏重以台商為中介，此即所謂「委託招商」、「以台引台」。把土地成片租給台商，由台商自主開發，並主動吸引其他台商的進駐；或者是在台灣以及台商相對集中的地區，或是在海外華僑中，物色一批招商中介組織、中介人，報酬與招商業績直接掛勾，形成一種專業化的招商途徑。

大陸對台招商模式的改變，主要是為了因應產業發展的需求，配合 WTO 的規定，同時也更專業化。這對台商來說，由於措施與條件更為具體與確定，減少了資訊的模糊性，相信在從事投資的抉擇上，應該會有所助益。另一方面，由於大陸方面在資金的移入上更具有主導性，他們已不再那麼缺乏資金，也已大量對外投資，真正亟需的是先進的技術與其他經營管理技能，所以投資者本身也要有相當的能力，才能滿足其招商的要求。由台商自己為中介，因為對其他台商有更深的了解，所以條件差的就不易進入市場，或獲得成功。

許多實質的效果，諸如台灣資金移入的數量與方向、技術的轉移、投資經營的型態，以及投資的獲利情形等等，還是有待時間的推移，以及更具體的數字來

證明。不過，我們可以預期，台商到大陸投資將會面臨更大的競爭，對技術移轉方面的要求也將更為嚴苛，投資者本身的專業能力也必須持續加強。

三、兩岸在加入 WTO 後的主要課題

WTO 有兩個主要的目標，一個是促進全球貿易的自由發展，另一個則是協助開發中國家克服發展的困境，獲致更高的福祉。為了達成第一個目標，主要是從各會員體「邊界」相關措施著手，將各種諸如關稅等貿易政策、通關程序、檢驗標準等等，逐漸消除其中障礙，並鼓勵以簡化與調和規則等作法，促進各會員體間的跨境貿易。另一方面，為了達成協助各會員體發展的第二個目標，除了以前述作法開放各國市場提升貿易機會外，更必須觸及各會員體「邊界內」之相關措施，諸如對國內產業的各種管制措施，增進市場投資環境的政策，以及各種標準、證照的擬訂與授與等等。

WTO（以及過去的 GATT）雖然經過多回合貿易協商，在消除貿易障礙及其他相關措施上有極大的進展，但仍然有諸多的障礙必須克服，新的多哈回合談判，也面臨許多的挑戰。它最大的困境是，雖然可以藉由堆動消除各種邊界障礙的做法，提升各發展中國家取得國外市場的機會，提供其發展的契機，但是關於上述有關「邊界內」各種措施的處置，就非 WTO 所能輕易置喙之處。譬如，大陸如何擬訂重點產業發展政策，並採行何種提升投資環境以及招商的做法，以促進台商對其投資，就非目前的 WTO 能多所干涉者。

就兩岸互動關係來看，一個重要的課題，是要在緊密互動中促成兩岸經濟的提升，追求雙方人民最高的福祉。兩岸在歷經多年的努力，終於進入了 WTO，主要也是希望能在遵行 WTO 各項法則，以及參與 WTO 各項活動中，獲得更大的利益。然而，WTO 雖然在七〇年代東京回合時已開始針對各會員體國內相關管制政策，訂定一些準則，在烏拉圭回合時更將其納入正式協定裡，但是在目前進行中的多哈回合裡，如何將過去原則性的協議落實，並擴展至其他亟待整頓的領域，都還是指日無期。預定在本年進行協商的競爭政策、外人投資政策、政府採購的透明化以及貿易的便捷化，並無多少眉目。這對兩岸的互動，以至於經濟的成長與茁壯，實無多大助益。

如前所述，兩岸因生產網絡關係所形成的隱性整合，固然不會受到國際經濟

情勢變化的重大影響，然而 WTO 協商裡所觸及市場取得以及投資環境等的進展，則攸關兩岸互動的型態與整合的程度。譬如大陸針對特定產業所訂定的發展方向與目標，會影響台商對其投資的內容與區域，當然也會影響市場的開發。不過，不論是有關獎勵投資的租稅優惠，或是對於環境標準的訂定，乃至於對運輸安全、產品標準、電信價格以及碼頭、機場停泊點等的規定與授與，若無一致與合理的規範，會使得投資者無法做明確的決定，也會因此產生無數的爭議。另一方面，WTO 若過度介入，強行訂定嚴苛的遵行法則，它又將如何找到合適的第三者，對各會員體因此興起的各種爭議進行合理的仲裁呢？無論如何，WTO 若避免對各會員體給予過度的限制，它大概只能針對特定產業，訂定一些指導準則(guidelines)，或將一些標準與制度做有限度的調和(harmonization)。¹

四、兩岸如何因應 WTO 所面臨的挑戰

兩岸之間的經貿關係，如前所述，是一種區域生產網絡之隱性整合的關係。這種隱性的整合與透過貿易協定所產生的正式整合不同，隱性整合有其歷史、文化的淵源，透過網絡的連結，較不易受到外力的影響。台商把代工的合約分包到大陸廠商，乃至可能被後者取代，是一種難以扭轉的趨勢。這不能說不是台灣產業發展的一個契機，因為若無人承接，台灣很多的製造機會也可能會喪失。

台灣持續對大陸維持貿易的大幅順差，這也是促成台商對大陸大幅投資的重要因素（大陸對台貿易帳的逆差，由接受台灣投資導致資本帳順差來彌補）。而過去大陸以「政治認同」、「民族情感」等名義為對台招商的口號，也漸感不合時宜，他們也了解需要台商投資的實質意義，端在技術的移轉。所以，招商措施的套裝化、專業化，實為必然的作法。

兩岸經濟的互賴越深，當然也意味可能發生的衝突將越大。SARS 疫情稍緩，大量台商即急著趕赴大陸處理業務，可見這是難以阻擋的。就目前來看，兩岸經貿往來還是會持續升高，在台資大量投入之下，台灣對大陸還是會維持大幅的貿易順差。這表示在兩岸加入 WTO 之後，有人擔心大陸資本會大幅進來，短期內應該是不會發生的。不過，整合越緊密，發生衝突與摩擦的機會也就越大。

¹ 譬如見 Bernard Hoekman, "Economic Development and the World Trade Organization After Doha," World Bank Policy Research Working Paper 2851 (June 2002)。

就某些層面來說，這實有賴 WTO 目前以及將來的相關進展，以舒緩兩岸因經貿互動所產生的緊張。

WTO 所面臨的挑戰，雖然非少數幾個會員體即能化解，但就兩岸經貿關係的發展來說，雙方都有義務而且必要在參與多邊貿易協商之際，促成 WTO 在相關法則上的突破。就產業發展政策所觸及之環境、安全、衛生等標準方面，以至於相關獎勵投資措施所產生之偏頗或模糊等疑慮，都可從促成雙贏的角度，尋求妥協與解決之道；然後將所獲致的解決途徑與經驗，提供 WTO 各會員及大會參考。從兩岸互動的頻仍所產生的問題與經驗，絕對是其他各國可據以檢討的寶貴借鏡。尤其以兩岸之間所得與發展程度的差距，以及雙方關係的敏感與複雜，正可在國際間解決南北差異，以及因全球化而日益複雜與多樣的世界貿易關係，提供一個試紙——在兩岸間能行得通的做法，應該也是可以適用於其他地區的。

諸如外人投資以及政府採購等方面，都是 WTO 內爭議不休又急於謀求解決的領域，當然也是台商甚為關切的角落。今年墨西哥的 WTO 貿易部長會議因這兩個議題不歡而散，正凸顯其中的關鍵與重要性。我們並不冀望兩岸有那麼大的野心，去主導 WTO 在這方面的解決，不過我們還是不應該放棄希望，因為兩岸在這些方面實有相當的貢獻餘地。