

國際間自由貿易協定之發展 及其對我國的影響

程玉秀、方慧娟

一、前言

貿易自由化可帶來龐鉅之經濟利益，促使經濟整合成為目前國際經濟發展之潮流。根據世界貿易組織（WTO）2001年區域貿易協定委員會報告，全球簽署之區域貿易協定（註1）（RTA）共計239件，且以自由貿易協定（FTA）型態居大多數（約佔所有區域貿易協定之86%），主要集中在歐洲及美洲。其中歐洲已形成單一市場；包括北美自由貿易區（NAFTA）、中美洲共同市場（CACM）與南美的南方共同市場（MERCOSUR）的三大區域性組織則計畫於2005年進一步整合成立「美洲自由貿易區」（FTAA）；亞洲經濟整合起步則較晚，東協（ASEAN）原於1992年提出將在2008年成立東協自由貿易區（AFTA），惟在亞洲金融危機之後，東亞各國體認到經濟合作的重要，區內諸多經濟體開始積極洽簽自由貿易

協定，東協原始會員國因而提前於本（2002）年1月將區內關稅降至0%~5%之間。

在全球區域整合的潮流中，未參與的國家有被邊緣化的顧慮，尤其外貿又是我國經濟成長的主要動力，有鑑於此，本（2002）年9月初陳總統於大溪召開跨部會會議，會議結論除研訂優先推動我國與美、日、新加坡、紐西蘭、巴拿馬及其他貿易夥伴簽署自由貿易協定的總體策略外，亦全盤檢討南向政策，配合推動與東協國家簽署自由貿易協定。

本文主要架構如下：除本節前言外，第貳節說明WTO與自由貿易協定的關係，第參節分析自由貿易協定的經濟效益，第肆節介紹亞洲地區自由貿易協定之發展，第伍節討論我國簽訂自由貿易協定的議題及其對我國的影響，最後一節為結論與建議。

二、WTO與自由貿易協定的關係

（一）為何在WTO的架構下，還需要簽訂自由貿易協定？

WTO的功能之一係達成多邊協定，促進全球貿易自由化。惟從關稅暨貿易總協定

(GATT) 到 WTO，多邊貿易自由化的議題由以往僅就調降關稅擴及到非關稅障礙層面，且因各會員體經濟發展程度差異懸殊，立場與訴求不同，尤其是在農業議題方面，一直難有共識；再加上開放服務業市場與放寬資本移動管制談判，亦是爭議不斷，使得多邊協議停滯不前。因此，有些國家擬藉由簽署 FTA 來彌補多邊貿易自由化的不足，因而造成全球簽訂 FTA 風潮日益興盛。

(二) WTO 對自由貿易協定的規範

WTO 對 FTA (或對所有的區域貿易協定) 亦有其規範，FTA 是 WTO 最惠國待遇的例外原則，凡 WTO 會員體簽署 FTA 需符合 GATT 第二十四條的規定，包括四個基本的原則如下：

1. 對於區域內需促進貿易，對於區域外不增加貿易障礙；
2. 區域內絕大部份貿易產品應消除關稅，並消除限制性之商業法規；
3. 對區域外不得提高關稅及商業法規之限制性；

4. 合理期間內 (一般為十年) 應消除區域內貿易障礙。

由於 FTA 基本上是雙邊諮商，參與國較少，且簽署國大多有地理鄰近或較密切之經濟、政治或文化關係，因此較易推動經濟合作關係及區域經濟之整合。FTA 的條件一般都比 WTO 多邊協定更進一步自由化，惟對其他 WTO 會員體仍適用對 WTO 承諾的事項。

此外，GATT 第二十四條亦要求所有的 FTA 須涵蓋「絕大部分貿易」(substantially all the trade)，且不可對多邊體系造成貿易扭曲的效果。因此會員體簽訂 FTA 後須通知 WTO 下之區域貿易協定委員會，由該會審查。惟因不可能有會員承認其簽署的 FTA 違反 WTO 之規範，加上 WTO 共識決的運作模式，造成所有協定的審查工作均無法作成任何決定性結論，目前僅能在個別協定的事實部份進行詢答與澄清，即使在事實審查的工作之後，亦無法就適法性與否作成結論並提出審查報告。

三、自由貿易協定的經濟效益

簽訂 FTA 最初的目的在於降低區域內關稅及非關稅障礙，有助於提高區域內的經濟福祉，惟經濟福祉提升的程度，端賴貿易創造效果 (trade creation effect) 與貿易轉向效果 (trade diversion effect) 大小而定。依拜能 (Jacob Viner) 的定義 (註 2)，貿易創造效果

係指，因經濟整合導致原先由較高資源成本的國內生產者所提供的產品，移轉至較低資源成本的其他會員國的生產者；至於貿易移轉效果則為，將原先自較低資源成本的非會員國生產者進口的產品，移轉至較高資源成本的會員國生產者。當貿易創造效果大於貿

易轉向效果時，經濟福祉將較未簽訂 FTA 前增加；反之，則減少。

Soloaga & Winters (1999)針對 9 大自由貿易區（包括 58 個經濟體）在簽訂 FTA 之前、後的實證比較研究中發現（註 3）：1.就全面性貿易效果而言，區域化對區域內之貿易創造效果並不顯著；2.只有歐盟及歐洲自由貿易協會（EFTA）具有貿易轉向效果，且這二個貿易區所帶來的貿易轉向效果，對全球其他地區帶來經濟福祉成本（welfare cost）；3.所有區域貿易協定對該區的進口、出口傾向皆顯示提高，唯有南美南方共同市場反而帶來出口傾向的下跌，顯示出該區的貿易表現主要受幣值影響對外競爭力，而非受貿易政策之影響。

1999 年 6 月 WTO、國際貨幣基金（IMF）及世界銀行（World Bank）所舉辦之區域貿易協定研討會（註 4），與會專家所獲致的共同結論如下：

（一）FTA 有助於累積外人直接投資、提高投資誘因，並可提高生產效率，對區

域內經濟成長有正面之影響。經濟發展程度較佳國家與較差國家（北方與南方國家）簽署之 FTA，可使發展較差國家加速工業化，惟可能犧牲區域外開發中國家之利益。

（二）若為富有國家間（北方與北方國家）簽署之 FTA，有助於締約國家之經濟成長並提高其所得水準；但若為貧窮國家間（南方與南方國家）簽署之 FTA，則不全然產生有如富有國家之有利效果。因此，已開發國家間簽署 FTA，其效果遠較開發中國家間為佳。

（三）對於小國而言，簽署 FTA 可擴大經濟規模。

（四）簽署 FTA 有助於推動國內貿易自由化，對建立多邊貿易體系有所貢獻。

（五）簽署區域貿易協定除考量經濟因素外，亦含政治與社會安定等考慮因素，雖無法確定可因統合而增加多少經濟成長率，惟可確定將促使區域內貿易成長。

四、亞洲地區自由貿易協定之發展

（一）東南亞國協自由貿易區

東協自由貿易區原預定於 2008 年設立，惟於 1997 至 1998 年間爆發金融危機，加上面對其他國家之競爭壓力，東協乃提前於本（2002）年 1 月 1 日將會員國間的絕大多數產品（包括農產品與製造業產品）的關稅率

降為 0%~5%之間。惟在東協自由貿易區計畫下，成員國有權選擇暫時不將部分進口品豁免關稅，俾其主要產業在面對全面競爭時有喘息之空間，以便利進行改革或提昇其競爭力，例如馬來西亞已取得東協成員國之諒解及同意，延遲至 2005 年始開放其汽車工業。

另外，東協國家領袖亦已同意印、馬、菲、星、泰及汶萊六個原始成員國最遲可至 2010 年，以及後來加入之越南、寮國、緬甸及柬埔寨等新會員國最遲可至 2015 年方須完全撤銷所有產品關稅之目標。

（二）東協與中國大陸自由貿易區計畫

2001 年 11 月東協與中國大陸雙方同意在十年內成立「東協、中國自由貿易區」。以人口而言，此一市場將達 17 億人，將是全球最大的自由貿易區；以 GDP 而言，東協及中國大陸合計達 2 兆美元，僅次於 NAFTA 與 EU；雙邊的貿易額每年則為 1.23 兆美元。中國大陸同意對東協較弱的經濟體如柬埔寨、寮國、緬甸給予特別優惠關稅。雙方確認了農業、資訊科技、人力資源發展、相互投資、開發湄公河流域等五項優先合作領域。中國大陸同意提供 500 萬美元協助改善湄公河上游（流經寮國、緬甸、及泰國）之航運。中國大陸這些優惠措施，似乎試圖以具體行動來化解東協國家對「中國威脅論」的隱憂。

（三）東協與日本自由貿易協定之構想

2000 年 7 月日本與東協召開第一次自由貿易計畫會議，不過由於雙方在農業問題上爭議頗大，致計畫進展有限。待 2001 年中國大陸與東協自由貿易區計畫提出後，日本的態度始轉為積極。

（四）東協加三（中國大陸、日本及南韓）的經濟合作

東協加三非正式高峰會議，協議的經濟合作議題相當廣泛，可大致歸納為經濟、金融以及社會與人力資源三方面。1.經濟方面包括加速貿易、投資、技術移轉及電子商務發展，促進工業與農業合作，推廣旅遊，鼓勵參與東亞及湄公河流域之開發，持續進行結構性改革。2.貨幣及金融方面：透過東協加三之央行與財經部官員的合作機制，構建對總體經濟風險管理、公司治理規範、監視區域資金流動、強化銀行與金融體制、國際金融結構改革以及強化東亞自我恢復之機制；以及 3.社會與人力資源發展方面：加強合作，以支撐東亞經濟成長。此外，亦強調應加強與聯合國（UN）、WTO、APEC、亞歐財長會議（ASEM）等國際機構之合作及對話等。

（五）東亞自由貿易區

日本倡議在 2010 年成立一個包括東協十國、中國大陸、我國、南韓和香港等 15 個經濟體的「東亞自由貿易區」，第一階段是先由東協加三組織成立東亞研究小組，開始討論有關東亞經濟統合的具體對策，其成立時程以 APEC 成員國開放自由貿易投資之 2010 年為目標，並以此為基礎繼續擴展至東協其他國家及亞洲四小龍，最終完成東亞地區經濟統合的目標。其目標除了成立自由貿易協定、放寬投資管制，尚包括進行石油探勘合作及達成智慧財產權協定。

(六) 其他主要鄰國洽簽自由貿易協定之發展

除上述五個自由貿易區外，主要鄰國亦跨越亞洲區與環太平洋地區國家洽簽自由貿易協定。以下臚列相關的進展情形：

1. 新加坡－紐西蘭：兩國間之「緊密經濟關係協定」於 2000 年 11 月簽署並已於 2001 年 1 月 1 日起生效。

2. 新加坡－美國：由星國總理吳作棟與美國前總統柯林頓共同宣佈，美國並希望達成包含勞工及環境條款之自由貿易協定。美星自由貿易協定之下將設立「資源整合方案」(Integrated Sourcing Initiative, ISI) 機制，計劃把其他 ASEAN 國家逐步納入本方案中。被納入的地區可同樣享有其關稅優惠待遇，大幅提高美國企業對東南亞地區的生產配置彈性。ISI 首先將以印尼的巴譚島及賓丹島為試辦點，此方案可望強化 ASEAN 對外資的吸引力，與中國大陸一較高下。至本年 4 月雙方已完成第八回合諮商。

3. 澳洲－南韓：澳洲總理於 2000 年 11 月訪問南韓時，與金大中總統舉行高峰會時宣布，澳洲與南韓將進行諮商以便簽署 FTA。

4. 新加坡－加拿大：星國總理吳作棟與加拿大總理在 2000 年 11 月於汶萊所舉行之 APEC 領袖會議時提出成立雙邊 FTA。

5. 新加坡－澳洲：星國總理吳作棟與澳洲總理於 2000 年 11 月 16 日於汶萊所舉行之 APEC 領袖會議時提出 FTA，惟有關之諮商

仍持續進行中。

6. 紐西蘭－智利：智利總統於 2000 年 11 月訪問紐西蘭時與紐西蘭總理就 FTA 進行討論，目前雙方持續就本協定進行後續諮商。

7. 新加坡－墨西哥：雙方於 2000 年 7 月開始進行 FTA 諮商。星國總理吳作棟與墨西哥總統於 2000 年 11 月 13 日簽署墨西哥-新加坡自由貿易協定之共同聲明，歸納雙方經過四次會期所達成之事項，相關諮商現仍持續進行。

8. 紐西蘭－香港：在 2000 年 8 月，紐西蘭官員曾向香港官員就紐西蘭與新加坡所簽署之 FTA 進行簡報，並考慮彼此是否可進行類似之雙邊會談。香港對此建議仍持保留之態度；雖然雙方同意進行「更具建設性」的諮詢，然而並未到達正式諮商之程度。

9. 日本－南韓：2000 年 8 月，南韓經濟及財政部長引述雙方政府刻正認真地考慮建立雙邊自由貿易協定，本年 3 月 22 日兩國簽署了相互直接投資協定，為兩國自由貿易協定鋪路。本年 7 月初雙方官員為簽洽 FTA 於漢城成立共同研討會，預定 2005 年締結 FTA，不過目前日本水產品與南韓工業產品受高關稅保護，勢將成為未來談判的障礙。

10. 東協自由貿易區(AFTA)－紐澳緊密經濟關係協定(CER)：澳洲已就東南亞國協自由貿易區會員國與紐澳緊密經濟關係協定會員國進行較密切貿易關係所可能之利益進行研究。在 2000 年 10 月之雙方會談中，同意目前將不進行免除關稅問題之討論，轉而集中

討論如何在一個較密切經濟夥伴協定下進行貿易及經濟合作。

由以上的說明，可以看出新加坡與紐西蘭洽簽的協定最多，原因即在於農產品議題

上。星國因無農業，農產品所涉問題甚輕，其他國家與其洽簽意願高，困難度亦低；反之，紐國則因屬農業國家，為推廣其農產品外銷乃須積極找尋洽簽對象國家。

五、我國簽訂自由貿易協定的重要議題及其影響

觀諸各國已簽訂或洽簽中的 FTA 內容，議題相當廣泛，除有形貿易外，幾乎都涵蓋服務貿易與投資領域。議題普遍包括關稅、原產地規定、標準與檢驗、政府採購、服務貿易、投資政策、智慧財產權保護、反傾銷、爭端解決等等。而其中與本行業務相關的部分為金融服務與投資。以下將針對原產地規定、金融服務市場開放與開放投資三議題加以解析：

（一）原產地規定

符合原產地規定的貨品即可享受免稅或關稅減讓的優惠。北美自由貿易區協定係以產品的區域內產值量(Regional Value Content)不得少於 60%(以交易價值計算)，或 50%(以淨成本計算)視為區內產品；日星 FTA 係以產品加值占產品售價不少於 60%；東協 FTA 則以產品須符合區內自製率至少達 40%方可發給原產地證明，才有免稅優惠。由於我國大多數出口產品倚賴進口原料、零組件或半成品，洽簽 FTA 可使來自簽署國進口品的國內價格下降；惟該比率亦關係我出口品於對手國可否享有免稅優惠，因此，原產地條件對我產業發展與廠商全球佈局有深遠的影響。

在洽簽 FTA 諮商談判前相關單位應詳細研究雙邊貿易的主要商品分類，並評估國內產業的競爭利基，蒐集廠商的意見作為擬定諮商條件的參考。另為防止第三國圖搭便車違規轉運，必須由出口國簽發原產地證明書，因此，貿易便捷化與提高關務效率等電子化議題也是 FTA 的推動重點。

（二）金融服務市場開放

FTA 有關服務貿易諮商大多根據 WTO 服務貿易總協定（GATS）的四種模式（即模式一：跨國提供服務；模式二：國外消費；模式三：商業據點設立及模式四：自然人呈現）。我國加入 WTO 之後，金融服務方面，已開放的項目主要是模式三：商業據點設立，惟在模式一、二及四則仍有限制，這些都可能是未來洽簽 FTA 時對手國要求我開放的議題。

以目前研議洽簽的台美 FTA 言，美方極力爭取的事項可能包括：1. 美商銀行在台分行可以代理其國內分行在台承做台灣居民的海外帳戶業務（模式一），惟此舉對我國內金融安定有不利影響。2. 專業外國投資機構（QFII）與一般外國投資人（GFII）制度的

檢討（我已承諾至民國 94 年底完成檢討）。
3.開放我公共退休基金可由美國資產管理公司代為投資操作。

反之，我國可向美國提出的要求則有：

1.允許我銀行在美可以加入聯邦存款保險、2.取消我國銀行在美分行匯回盈餘需繳交 30% 利潤稅，及 3.放寬美國各州對我銀行設立分行的規定等。

（三）投資的開放

WTO 貿易與投資工作小組對投資有三種定義：1.以資產為基礎，包括直接與間接投資型態的資產；2.以企業為基礎，僅包括外人直接投資；3.以交易為基礎，著重於跨國資本移動的管理。在 WTO 及近來的國際投資協定

中，最被廣泛使用的是以資產為基礎的定義，即外資投資的一切資產均可享受國民待遇及投資保障，如日星 FTA 即以資產為投資的定義範圍。由於我國業者在許多國家均有投資或資產，惟我國與地主國政府較少簽訂「雙邊投資保障協定」，因此，與他國簽訂 FTA 時如能以「資產為基礎」的廣義定義作為投資的範圍，對我國人民在外國的財產權較有保障；但相對的，我對外來投資者也必須給予相對的開放與保障。由於我國為一小型開放經濟，外國資本自由進出對我經濟金融穩定的影響勢必較他國為高，因此在洽簽 FTA 時有關投資議題應設有哪些排除條款，相當重要。

六、結論與建議

伴隨全球塊狀經濟的形成，國際間簽署自由貿易協定急速增加，我國已將加入自由貿易區列為現階段首要工作，目前巴拿馬已與我國簽署「自由貿易協定簽署諮商聯合聲明」，雙方協議在明（2003）年 3、4 月間簽訂 FTA，這將是我國之首例，亦是拓展對外經貿關係的一大突破。另美國與新加坡已評估與我國簽署 FTA 之可能，一旦與我國簽署 FTA，除可提高雙方產品在對方市場之競爭力，並具有貿易創造效果。惟 2001 年亞洲市場占我國貿易總額比重高達 54 %，鑑於東亞、東南亞國家與中國大陸加速連成經貿區塊，但占我對外投資與貿易最重要地位的中

國大陸，卻因兩岸的政治立場問題，欲推動包含台灣、香港、澳門與中國大陸的「多邊中華自由貿易協定」卻顯得困難重重。此外，我國政府擬藉投資南向政策，與東協國家簽署自由貿易協定，中共的阻力也是我必須克服的困難。

目前在 WTO 服務業市場與投資的多邊諮商進度相當緩慢，即因工業化國家與開發中國家在此兩個市場的發展差異懸殊，開放後對開發中國家的衝擊相當大，且金融市場開放原本就會擴大跨國資金移動的規模，再加上投資的開放，衝擊勢必更加強大。不過，服務貿易與投資自由化確實可以帶來相當利

益，例如可引進國外的經驗與技術、加速產業升級、提高資源運用效率與改進風險管理等。

針對洽簽 FTA 所涉之服務貿易與投資開放的議題，謹提下列建議供政府諮商時的參考：

- (一) 在洽簽 FTA 協商時，我政府單位不能預設「開放就是雙贏」的立場，應儘量爭取國內相關業者的調整期，以減輕負面影響。
- (二) 蒐集對手國其已簽訂的 FTA 或其對 WTO 金融服務業承諾的內容，及其國內市場對我金融業的限制，作為諮商談判的籌碼。
- (三) 以國際經貿組織的規範或標準修訂國內的相關金融法規，減少因標準差異

招致他國貿易障礙的指控。

- (四) 審慎檢討目前國內金融服務制度的缺失與不足，參考先進國家的相關管理措施，作為我金融改革的借鏡。在與先進國家諮商 FTA 時，可將重點集中在金融監理與人才培訓合作議題上。
- (五) 調整本行貨幣政策與外匯政策的目標與操作機制，以因應國內外資金流動與波動擴大所帶來的衝擊。如近來部分廠商熱中赴國外發行有價證券籌資，即發生國外直接金融替代國內金融的效應，不僅造成國內銀行放款的萎縮，亦擴大新台幣匯率波動的程度，本行政策機制宜密切妥為因應。

附 註

(註 1) 區域貿易協定(regional trade agreement, RTA)的類型可區分為自由貿易協定(free trade agreement, FTA)與關稅同盟(customs union)，以及為成立關稅同盟與自由貿易區所締結的「過渡性臨時協定」(interim agreement)等三大類。FTA 則指兩個或兩個以上之關稅領域，原則上對產自各關稅領域之商品取消相互間關稅及限制貿易(商事)之法令；FTA 並非為創建一新的關稅領域，其成員仍在各所屬的關稅領域內，維持各自的進口關稅和貿易規章。關稅同盟則為取消同盟區內內部貿易壁壘、統一對外關稅和貿易限制與規章，亦即由兩個以上的關稅領域組成的新關稅領域，設立共同的對外關稅和貿易限制，對同盟外的 WTO 會員國統一適用多邊貿易之規則。

(註 2) 取材自李榮謙(2000)。

(註 3) 實證期間跨及 1990 年代，含蓋 70 % 以上的世界貿易額。

(註 4) 請參見 Venables (1999)及經濟部國際貿易局(2000)。原文為區域貿易協定(RTA)，由於 86%的 RTA 為 FTA，為求全文一致，此段一律改稱為 FTA。

參考資料

李榮謙(2000)，國際貨幣與金融，第二版三刷，智勝出版公司，頁 310。

經濟部國際貿易局(2000)，「WTO 區域貿易協定之發展」，12 月。

_____(2002)，<http://www.trade.gov.tw/>。

_____(2002)，「區域貿易協定委員會 2001 年重要議題回顧及 2002 年會議展望」。

_____(2002)，「WTO 貿易談判委員會推動新回合談判之進展」，9 月。

- ASEANWEB (2002) , <http://www.aseansec.org/>。
- ASEAN(1992), “Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area,” ASEAN 網站。
- ASEAN (2001) , “The Fifteenth Meeting of the ASEAN Free Trade area(AFTA) Council,” ASEAN 網站, Sep.14.
- ASEAN(2001), “The 7th ASEAN Summit and the 5th ASEAN+3 Summit,” ASEAN 網站, Nov.5.
- Hew, Denis and Mely C.Anthony(2000), “ASEAN and ASEAN+3 in Post crisis Asia,” NIRA Review, Autumn.
- Japan External Trade Organization (2001), “Study Report on the Japan-Chile Free Trade Agreement,” Japan-Chile Free Trade Agreement Study Group, June.
- Madani, Dorsati H. (2001), “Regional Integration and Industrial Growth Among Developing Countries: The Case of Three ASEAN Members,” The World Bank, Oct.
- Ministry of Trade and Industry of Singapore (2002), “Agreement Between Japan and The Republic of Singapore of a New-Age Economic Partnership,” <http://www.mti.gov.sg/>.
- Schiff, Maurice (2000), “Multilateral Trade Liberalization, Political Disintegration, and the Choice of Free Trade Agreements versus Customs Unions,” The World Bank.
- _____ (2002), “Regional Integration and Development in Small States,” The World Bank.
- Soloaga, Isidro & L. Alan Winters (1999), “Regionalism in the Nineties: What Effect on Trade?” The World Bank.
- Venables, Anthony J.(1999), “Regional Integration Agreements: a Force for Convergence of Divergence ?” The World Bank.
- Wattanaputtipaisan, Thitapha (2002), “Asean-China FTA: Advantages, Challenges and Implications for The Newer Asean Member Countries,” ASEAN 網站, June.

(本文完稿於 91 年 10 月，作者程玉秀為本行經濟研究處研究員兼國際收支科科長，方慧娟小姐為網資與網管小組四等專員)

