

出國報告（出國類別：開會）

參加 2017 年度世界貿易組織公共
論壇（WTO Public Forum）報告

服務機關：國家發展委員會

姓名職稱：汪震亞專員

派赴國家：瑞士日內瓦

出國期間：106 年 9 月 24 日至 106 年 9 月 30 日

報告日期：106 年 11 月 13 日

摘要

世界貿易組織(World Trade Organization, WTO)於2017年9月26至28日在瑞士日內瓦總部舉辦一年一度的「公共論壇」(Public Forum)，會議主題為「Trade: Behind the Headlines」(直譯為「深入貿易：頭條新聞的背後」)，討論當前全球貿易體系所面臨的機會與挑戰，並因應12月即將於阿根廷首都布宜諾艾利斯舉辦的第11屆部長級會議(MC11)，討論包容性貿易、永續發展、電子商務與中小企業等題材，以及眾人所關切的貿易保護主義、技術變革等新興議題，舉辦105場專題研討會議程。

由於當前全球貿易情勢正處於高度不確定性，美國與許多歐洲國家醞釀反全球化的政治勢力，並於全國性大選掀起波瀾，使貿易議題吸引全球前所未有的高度重視，因此與會者呼籲應當對全球性多邊貿易與投資體系進行改革，認為全球化並非目的本身，而是促進人類福祉的一個手段，應讓自由化與國際化創造的利益更廣泛地讓全民共享，促進包容性、永續性的經濟成長，本次會議討論成果可作為部長級會議討論素材，與會者期望能達到實質性成果並對全球多邊體制改良提供貢獻。

目次

壹、目的.....	3
貳、會議主題與議程.....	4
參、會議內容.....	6
一、開幕式大型辯論.....	6
二、2017 年世界貿易報告.....	9
三、與作者會面.....	14
(一)大聚合 資訊技術與新全球化.....	14
(二)多層次公共財治理的多層次憲政主義，國際法的方法論問題.....	16
(三)評估世界貿易組織－達成目標了嗎？.....	18
四、兼具永續性與包容性的議程.....	21
(一) WTO 部長級會議.....	21
(二)貿易保護主義與 G20 漢堡峰會.....	23
(三)永續發展議程.....	24
(四)包容性貿易.....	27
(五)永續性投資.....	28
(六)全球價值鏈與新興科技.....	31
(七)電子商務與中小企業.....	32
肆、心得與建議.....	34
伍、參考文獻.....	36

壹、目的

「公共論壇」(the Public Forum)是WTO最大的對外開放年度活動，在當前自由貿易議題被視為比較不時興，或具有爭議的時代，本次論壇題目是「Trade: Behind the Headlines」(直譯為「深入貿易：頭條新聞之背後」)，意指以往貿易只在報紙商業版面出現，最近幾個月逐漸往頭版移動，罕見地受到關注，因此本論壇將探討貿易出現在頭條新聞(headlines)的現象，探究在今日快速變遷的全球經濟當中，全球貿易活動的真實面。WTO運用該組織最大的對外開放年度活動「公共論壇」，提供政策制定者、公民社會代表、商務人士與學者一個公開討論的平台，共同探討貿易如何造福更多人群，如何確保包容性的貿易系統，以及如何因應貿易背景變遷所造成的挑戰。

對於很多國家而言，貿易是成長、創造就業機會與發展的機會；對於全球而言，貿易被認為是達成很多項聯合國「永續發展目標」(sustainable development goals, SDGs)的有效工具。永續發展的2030年議程(2030 Agenda for Sustainable Development)認同國際貿易是包容性經濟成長與減少貧困人口的引擎，在解決飢餓、食品安全、營養、永續農業扮演重要角色，改善人類健康、福祉、就業與經濟成長。因此，WTO前於2015年奈洛比部長會議(Nairobi Ministerial Conference)，做出決策要廢止農業出口補貼，已達成SDG的「零飢餓」(Zero Hunger)目標。此外，WTO對於提高開發中國家對可負擔醫藥近用性的決定，在今年稍早開始生效，以達成SDG的「優良的健康與福祉」(Good Health and Wellbeing)。

然而，從貿易獲得的利益也產生了挑戰，低度開發國家(LDCs)於過去20年間儘管逐漸整合進全球貿易，所占分額仍然只有1%。根據UNCTAD 2016年低度開發國家報告(2016 Least Developed Countries Report)，貧困現象仍然極為盛行，逾半人口仍居於極端貧困。然而，這種挑戰也存在於開發中與已開發國家。

貿易為某些部門創造了就業機會，對其餘部門造成失業挑戰。對於世界上最

大的勞動雇用者中小企業以及特定勞動力種類，如婦女與年輕人而言，國際市場的進入障礙，限制了他們從貿易獲得利益的能力，這些是不容忽視的問題。

世界變遷的速度加劇了這些挑戰，特別是生產與消費型態持續轉換，商業模式正在演化，技術以前所未有的速度進步。在長期，技術改善效率與生產力，創造新產業與機會。然而，如同貿易一樣，雖然技術進步提供實質的機會，同時也造成工作機會流失。

現在所需要做的事，確保貿易更具包容性，尋找讓邊緣化地區的商业或人群整合進系統的方法。特別是，在就業機會尚未流失的地方，應該引進提供社會安全網與公共支援的政策。近期生效的《貿易便捷化協定》(Trade Facilitation Agreement)，應在全球貿易市場簡化貿易者的參與，特別是中小企業。

然而，WTO無法獨力完成這些目標，解決方案需要每一個人，來自國際與國內所有層級的人，共同合作走向一個更公平且更具包容性的多邊貿易系統。這可以藉由維持市場開放而非設立貿易壁壘達成，保護主義只會弱化多邊貿易系統，而多邊貿易正需要強化。這場論壇共有來自超過100個國家的2,250位報名者，將共同討論貿易如何與其他經濟變遷的主要力量互動、貿易面對當前經濟所遭遇的重大挑戰可以如何回應，以及貿易系統如何為世界各地人民傳遞更大的利益。

貳、會議主題與議程

今年論壇共舉行3天，合計105場會議¹，分別由WTO秘書處、跨政府組織、工商協會，學界與非政府組織等團體召開，除了兩場高層級研討會，以及在三場「與作者會面」活動以外，所有會議都在論壇中依據議程安排同時進行。本次出席會議主要關注於貿易保護主義與包容性經濟等議題，所參加場次列舉如表1。

¹ 依據完整議程表應有 106 場會議，由於原定於 9 月 26 日舉辦的第 25 場會議「ECOWAS 貿易機會與次區域永續經濟目標：低度開發國家與世界貿易的新興市場」(ECOWAS Trade Opportunities and SubRegional Sustainable Economic Objectives: An Emerging Market for Least Developed Countries and World Trade)停辦，故實際舉辦 105 場會議。

表 1 WTO公共論壇「Trade: Behind the Headlines」會議議程

時間	會議主題
106年9月26日 (星期二)	
9:00-11:15	開幕式大型辯論(Opening plenary debate)
11:30-13:00	全球價值鏈：開發中國家的挑戰與機會(Global Value Chain: The challenges and opportunities for developing economies)
13:00-14:00	與作者見面－大聚合 資訊科技與新全球化(Meeting the author: Great Convergence. Information Technology and the New Globalization)
14:00-15:30	保護主義的川普會包容貿易嗎？為什麼保護主義政策在已開發國家興起，及其對國際經濟體系的潛在衝擊(Will Protectionism Trump Inclusive Trade? Why protectionist policies are on the rise in the developed world and the potential impact on the international economic system)
15:30-17:00	永續發展目標在設定貿易議程的重要性：迎接布宜諾艾利斯會議及其展望(The Role of SDGs in Setting the Trade Agenda: Towards Buenos Aires and Beyond)
17:00-18:00	促進對永續發展的投資(Facilitating Investment for Sustainable Development)
106年9月27日 (星期三)	
8:30-10:00	電子商務做為開發中與低度開發國家中小企業進步的引擎(E-Commerce as an Engine for SME Advancement in Developing and Low Income Countries)
10:00-11:30	WTO 2017年世界貿易報告：貿易、技術與就業(Launch: WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs)
11:30-13:00	跳出黑盒子：包容性貿易的創新夥伴關係(Out of the Box: Innovative Partnership for Inclusive Trade)
13:00-14:00	與作者見面：多層次公共財治理的多層次憲政主義，國際法的方法論問題(Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods. Methodology Problems in International Law)
14:00-15:30	從G20漢堡峰會到布宜諾艾利斯MC11：坦途或顛簸？(From the G20 Hamburg Summit to MC11 in Buenos Aires: Smooth path or bumpy road?)
15:30-17:00	全球經濟解體？英國脫歐、保護主義抬頭與國際貿易的未來(The disintegration of the global economy? Brexit, the rise of protectionism and the future of international trade)
17:00-18:30	技術創新、國際貿易與全球化世界的勞工(Technological Innovation, International Trade, and Workers in a Globalized World)
106年9月28日 (星期四)	
8:30-10:00	寧靜的引擎：透過貿易促進與標準化促進經濟復甦與對抗保護主義(The silent engine: fostering economic recovery and fighting protectionism)
10:00-11:30	學習面向全球貿易：中小企業應該知道什麼？(Learning to trade globally: what should SMEs know?)
11:30-13:00	促使MC 11中小企業優先：涵蓋中小企業的正确工具(Making MC11 Think Small First: the right toolkit for SME inclusion)
13:00-14:00	與作者會面：評估世界貿易組織－達成目標了嗎？(Assessing the World Trade Organization: Fit for Purpose?)
14:00-15:30	營建成功：布宜諾艾利斯部長會議的世界貿易議程(Building for success: A world trade agenda for the Buenos Aires ministerial)
15:30-17:00	連結中小企業：電子商務平台是答案嗎？(Connecting SMEs: are E-Commerce platforms the answer?)
17:00-18:30	電子科技的新興趨勢及其對電子商務的衝擊(Emerging trends in digital technology and their impact on e-commerce)

參、會議內容

由於本論壇採取多場次會議平行舉辦的模式，故在整場論壇105場次會議當中，實際能親身參與者僅有20場。在敘述從會議中所獲得資訊方面，若以時間排序恐顯得繁雜混亂，難以把握論壇主軸，故接下來除全體參加者共同行程單獨列項之外，其餘主題式會議依據議題別加以分類，不受限於舉辦時間。

一、開幕式大型辯論

開幕式首場辯論會由WTO秘書長(director-general)阿茲維多(Roberto Azevêdo)擔任主持人，他指出貿易很少出現如最近幾個月受人關注，貿易議題罕見地受到關注，許多人懷疑全球化是否已然越過歷史高峰，進入走下坡的階段。全球化除了貿易之外，也包含資金與人員移動議題，如果把貿易與全球化分別比較，根據「歐洲溫度計」(Eurobarometer)對23個國家民意調查的結果，只有7個國家超過半數民眾對「全球化」有好感，但22個國家過半數民眾認為「貿易」有正面意涵。雖然全球化與貿易彼此緊密相關，但內涵全然不相同。這個現象引起許多思考，當前全球化出現衰退現象，是因為貿易的問題，還是其他因素的代罪羔羊？如果貿易是主要關鍵因素所在，是否還有其他替代品？多邊貿易體制是好的制度，還是相對於其他可能性造成損害較小的方案？因應最近全球經濟面臨的各種挑戰，多邊貿易體制是否仍有改善空間？即便是認同自由貿易有利於成長、經濟發展與創造就業，也必須體認到在經濟變遷的同時，有一部分人民感受到被時代進步所拋下，無論在已開發國家或開發中國家都有這個現象，WTO在討論貿易議題的同時，應該把這些聲音納入考量，本論壇將提供一個機會了解「頭條新聞的背後」(behind the headlines)，把握真正問題的核心所在。

民調機構皮尤研究中心(Pew Research Center)全球民意調查項目主任斯托克斯(Bruce Stokes)展示了人們如何看待貿易，以及各國之間的比較。根據2017年春季全球民意調查，發現與2015年相比，絕大多數國家民眾都對經濟情勢觀感

更為好轉，美國、歐盟與日本看好本國經濟的民眾比例，已超過2007年的全球金融海嘯前水準。相對於經濟展望，社會變遷才是影響民眾對貿易與全球化觀點的主要因素，大多數受訪者都認為他們難以適應社會變化速度，這一點在美國的表現尤其明顯。原則上大多數美國人偏好自由貿易協定，主要是婦女、少數人種與年輕人，也是民主黨的支持來源；而共和黨的支持者多為中高年齡、未取得大學學歷，最容易受到全球化傷害的民眾，他們對自由貿易的觀感最為負面，也主導這次美國總統大選的勝負。

國際貨幣基金(IMF)總裁拉加德(Christine Lagarde)進一步論述如何讓貿易與全球化的利益觸及更多民眾，貿易是經濟成長、創新與生產力提升的驅動力，這三大目標均為政策制定者所致力追求，貿易實際上也讓數以億計人口脫離貧困、提升生活水準與所得，創造全球性而非孤立於特定區域的技術變革。支持貿易的論點雖然並非盲目，但也必須看到隨著貿易而產生的缺點，一部分的民眾感受到被這股潮流拋棄在外，他們屬於嚴重受到供應鏈變遷影響的產業部門，造成國家內(而非國家間)不均程度升高，這些問題過去未能被妥善處理。顯然，應在各國內採取措施解決這些過去被政策制定者所忽略的議題，包括教育、就業、金融與住宅等領域採取積極政策(active policies)，以降低全球化帶來的不良影響。

阿根廷前外交部長馬爾科拉(Susana Malcorra)以其本國做為討論案例，阿根廷是少有從對外開放，一度閉關自守後又重新走向全球化的經濟體，目前阿根廷有三成人民仍生活於貧窮中，主要原因就是當時否決了經濟整合的機會。所謂經濟整合就是承認自己的比較利益，加入國際供應鏈當中，從不具比較利益的領域轉向新的機會，政府對教育的投資對轉型非常關鍵。她認為應堅定不移地以有智慧的方式主動參與世界，才能獲得民眾所需要與政府所期望提供的結果，但一夕之間把政策從一個極端轉為另一個極端，冒著讓太多民眾在毫無防護的情況下被拋在後頭的風險，是相當不負責任的途徑，應當給民間部門足夠充分的時間與資訊，使其得以從容為將來做安排與準備。

紐約市立大學特聘教授、紐約時報專欄作家克魯曼(Paul Krugman)首先提到教科書經濟學從來沒有說國際貿易下的成長是毫無痛苦的，實際上有所得重分配效果，但並非造成勝利國與失敗國，而是在國內造成贏家與輸家。有兩個包括他本人在內的經濟學家都錯估的事實：第一、20多年前出現一種共識認為貿易的重分配效果相當緩和，惟現實上所看到的重分配效果卻很巨大；第二、經濟分析過度強調均衡點(equilibrium)，以為一旦自由貿易就會達到最終狀態，但實際上從舊均衡移動到新均衡的過程有其轉換成本。自由貿易雖然產生了經濟學家所低估或忽略的損傷，但也不意味著轉向保護主義就會自動復原，極可能產生二度傷害，其中小國家將成為最大的輸家；像美國這樣的大國雖承受得起，但當前全球價值鏈的貿易已使各國經濟緊密整合，拒絕貿易等於摧毀自己的生產體系。

創發科技集團(Econet Group)創辦人與執行董事長馬希依瓦(Strive Masiyiwa)從科技方面的議題出發，20年來非洲從超過75%的民眾從未接觸過電話，變成超過75%的人口擁有手機，可說正處於重大技術變革的峰頂浪尖，相信這對於人與人的連結以及從事貿易的能力，都有莫大的裨益，現在我們可以進一步把這些技術變革結合到其他層面，例如金融、醫療與教育等。但是科技進步並未解決一切問題，和其他各大洲相比，非洲各國之間的貿易程度最不緊密，也是最被排除於全球化贏者圈的區域，年輕勞動力龐大卻有嚴重的青年失業問題，全球化新科技的發展未能創造足夠就業機會，未來無業青年問題勢必持續惡化，他們若不能穿越撒哈拉沙漠到地中海國家求發展，就很可能被恐怖組織所吸收，這些超乎尋常的挑戰需要謀求解決之道。

富比士馬歇爾公司(Forbes Marshall)聯合總裁、印度工業聯合會主席富比士博士(Dr. Naushad Forbes)表示，貿易為眾多企業創造更有效率、參與全球市場與成長的機會，為了準備好參與全球市場並從貿易所帶來的機會中獲得利益，應該對技能培訓做更多投資，例如像瑞士這樣的國家，勞工薪資水準在全球名列前茅，同時能保有較低的失業率，相信與長年持續發展教育以及勞動力再訓練有關。

談到如何讓貿易更具包容性，與創造更多就業機會，他認為應該思考如何讓中小企業更加整合進全球貿易體系，強化不同國家之間企業的連結，除了透過產業工會之外，各國可以從FTA著手，建立一套單純、透明而標準化的規則，讓參與全球市場的中小企業更容易理解，以協助他們從事貿易活動並創造就業。

二、2017年世界貿易報告

WTO於9月27日發布《2017年WTO世界貿易報告：貿易、技術與就業》² (WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs)；如圖1。報告指出貿易與技術是經濟成長的主要來源，可以提高生產力、鼓勵思想的流通、提高科技與產品的近用性、擴大產品的範疇與降低成本，就業市場也可以發現就業機會增加與實質工資提高。但是在大部分區域、產業部門與個人受益的同時，其他人可能在自由貿易與技術變革這一波潮流落敗。



圖 1 2017 年 WTO 世界貿易報告

² 報告全文可至 WTO 網站下載：
https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/world_trade_report17_e.pdf。

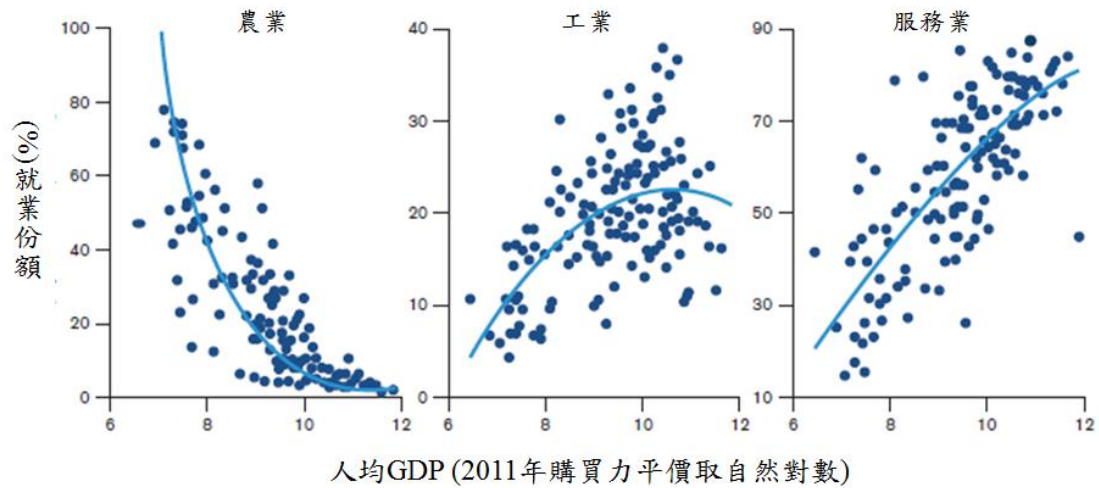
這篇報告的目的除了關注前述議題，也會關切就業從製造業轉向服務業、中等技能工作(middle skilled jobs)相對高低技能工作比重萎縮、技能在就業市場內的價值提升，以及婦女勞動參與的提升，並且分析勞工與企業為了因應勞動市場的變遷所做的調整，以及政府如何促進這種調整以確保貿易與技術的包容性，確保經濟成長的利益儘可能觸及最多民眾。

量化數據顯示，全球GDP成長與國際經濟整合程度之間呈現高度正相關，雖然相關性不代表因果性，經濟成長受到很多不同因素影響，但持平而論，對貿易愈開放的國家，通常具備較優良的制度與政策。從貿易包容性來看，過去幾十年間全球貿易版圖發生巨大轉變，從幾乎完全由已開發國家主導，到目前「南方國家」脫離邊陲地位，形成多元核心的格局，於此同時全球貧困人口亦穩定下降。

過去四分之一個世紀，技術與貿易一直驅動著全球經濟，但卻以就業市場的重大變遷與混亂為代價。《2017年WTO世界貿易報告》檢驗技術與貿易如何影響勞動市場，指出全球經濟變遷雖然範疇與規模前所未有，變遷的過程卻不是全然陌生的，經濟能否持續成長有賴於經濟體適應變遷與促進包容性的能力而定。雖然現今勞動市場問題大致上可歸咎於國內政策缺失，沒能找到解方的後果卻是由全球承擔，故像WTO這樣的國際性組織提供平臺，讓政府部門得以討論與協商，因應全球經濟變遷所衍生機會與挑戰的合作途徑。

簡要地說，因應變遷的調整是關鍵，首先本論壇就貿易與技術對工作機會的衝擊舉出六大事實：

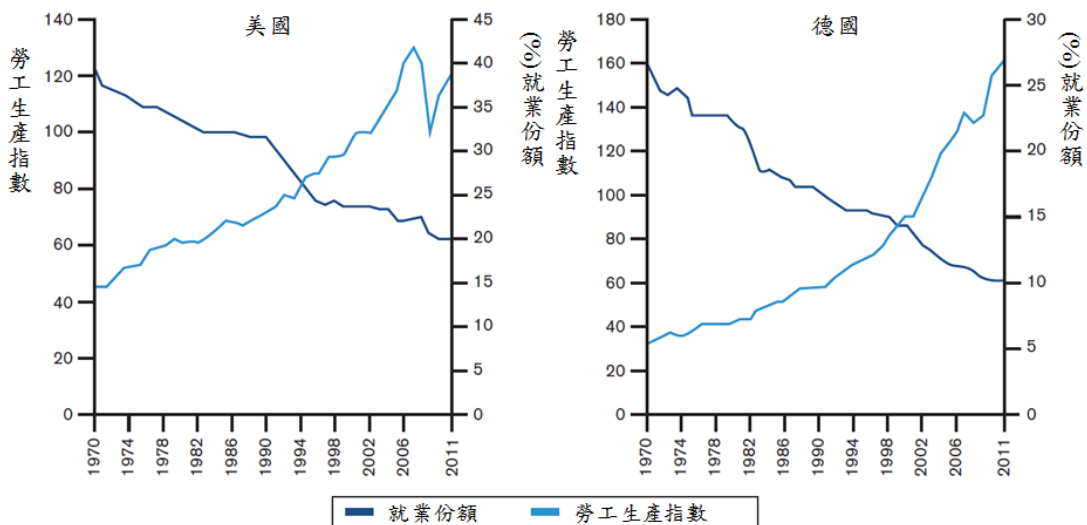
- (1) 各國勞動市場的演進趨勢存在高度異質性，理論上隨著經濟發展程度提高，農業就業份額持續下降，工業先升後降，服務業持續上升，但實際數據並不完全吻合，特別是工業的部分(詳見圖2)。



資料來源：WTO, 2017, *WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs*。

圖 2 就業結構與經濟發展水準

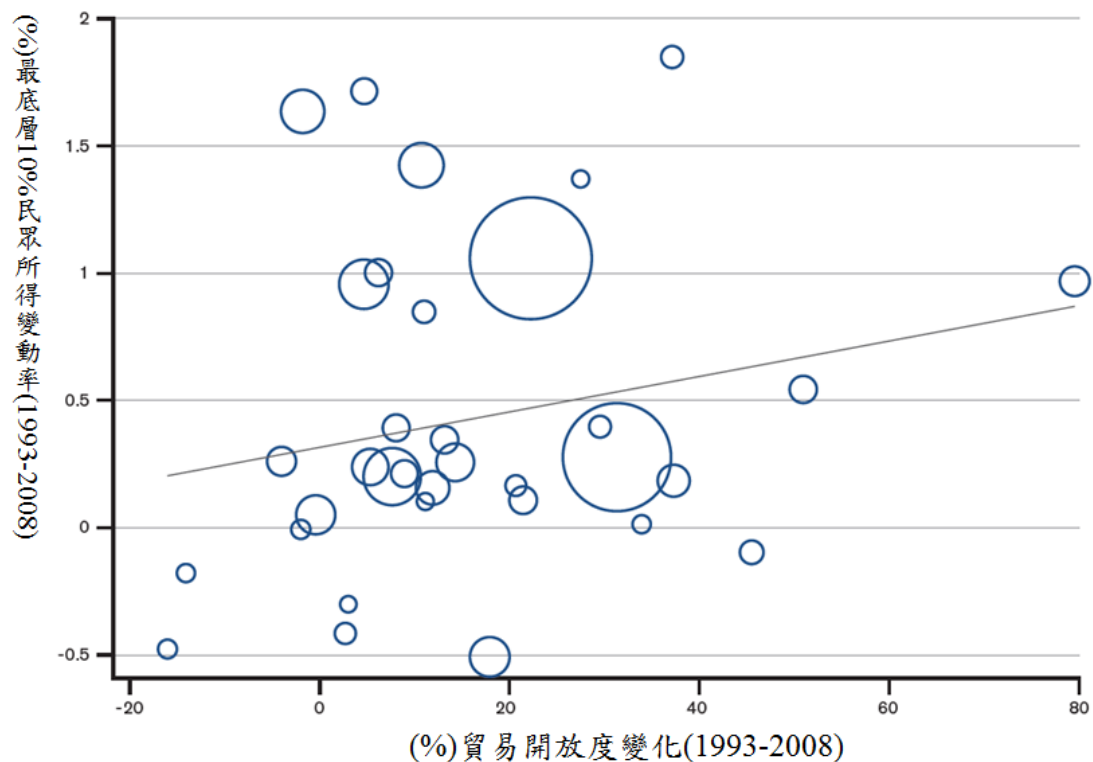
(2) 技術進步大幅改變了勞動市場組成，以美國與德國為例，雖然製造業就業份額顯著下降，勞工生產力卻持續提升(詳見圖3)。



資料來源：WTO, 2017, *WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs*。

圖 3 製造業就業與每位勞工產出演進(以美國與德國為例)

(3) 貿易傾向於提高就業與最底層工資，量化資料顯示1993至2008年各國最底層10%民眾實質所得增加率，與同期間貿易開放度增加率有清楚的正相關(詳見圖4)，但並非全體勞工都獲得利益，區域別與個人因素差異決定了利得如何分配。

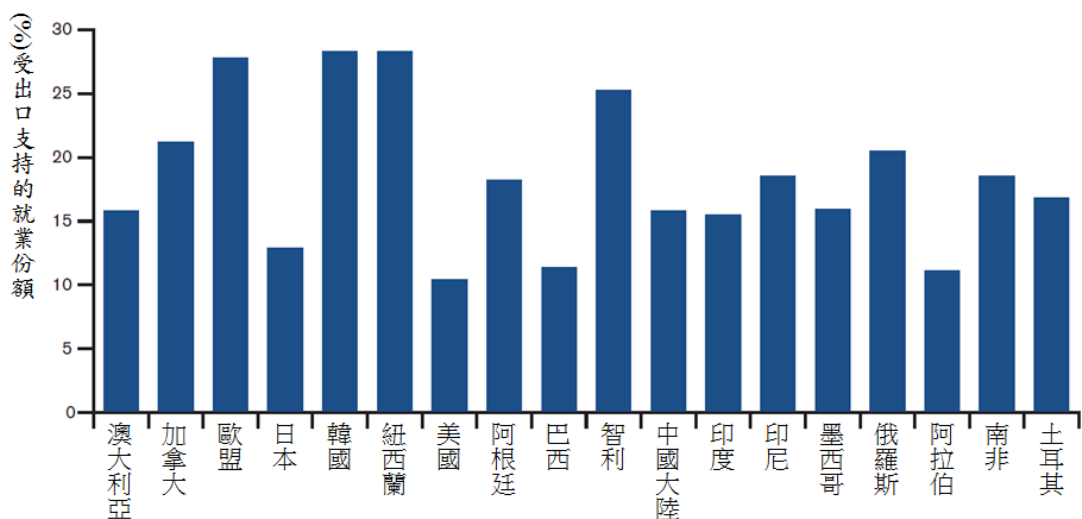


說明：本圖選用人口超過4,000萬人的國家，圓圈面積代表人口規模，貿易開放度指進出口加總占GDP比重。

資料來源：WTO, 2017, *WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs*。

圖 4 貿易開放度變化與最底層 10% 民眾實質所得增加率

(4) 全球數以百萬計的人口在貿易相關部門工作，各主要國家約有1至3成勞工在出口相關部門從業，詳如圖5。



說明：本圖數據包含直接由出口支持的出口型產業，以及提供出口產業中間財投入的上游產業。
資料來源：WTO, 2017, *WTO World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs*。

圖 5 出口支持的就業

(5) 貿易支持開發中國家婦女就業。

- 貿易擴張，與部分部門和服務業專業性提高，為開發中國家愈來愈多婦女開啟工作機會。
- 不過實證研究顯示婦女傾向於進入出口障礙較高的部門工作，因而無法從貿易中獲益。
- 給定婦女時間與移動力限制較大，特別是有子女的婦女，電子商務等技術發展可能對婦女工作產生重大影響。
- 藉由提高對高技術勞工的相對需求，貿易可增加受教育的誘因，對於傳統上接受較少教育的婦女特別有利。

(6) 國內政策、總體經濟條件與勞工移動障礙，對於決定貿易利得如何分配至關重要。

- 勞工因應變遷的調適能力，如從較低生產力部門移動到高生產力部門、從衰退產業移動到擴張產業，是技術進步與貿易對成長、發展與生活水準做出貢獻的管道之一。
- 透過一套涵蓋調適、競爭與補償的政策組合，政府可以幫助勞工控制因應技術變遷與貿易的調整成本，並從這些變遷當中獲得利益。
- 調適、競爭與補償措施之間的平衡，並無放諸四海而皆準的做法，應視各國政治、社會與經濟環境而有所不同，例如在開發中國家，非正規、農業與國有企業部門工作者較多，應將此列入考慮。

三、與作者會面

(一) 大聚合 資訊技術與新全球化

9月26日下午13時的「與作者見面」時段，邀請到 *Great convergence. Information Technology and the New Globalization*(暫譯：《大聚合 資訊科技與新全球化》)一書的作者，日內瓦高級國際關係及發展學院國際經濟學教授與倫敦經濟學院(CEPR)理事Richard Baldwin進行新書導讀。Baldwin定義現代全球化是從1820年開始，現在的富裕國家於當時快速工業化，直到1990年為止，七大工業國(G7)的所得占全球比重從不到五分之一，快速提升至超過三分之二，但是在1990年過後，G7所得占全球份額快速下墜，迄今已返回19世紀初的水準。

為什麼全球化在一開始擴大富國與貧國之間的差距，但最近幾十年卻成為相反的力量？Baldwin認為在「前全球化的世界」(pre-globalized world)，交易成本、通訊成本與面對面接觸成本均高，多數民眾的經濟生活都在當地進行。隨著輪船與鐵路的發明，大幅度降低長距離貿易的交通成本，生產與消費可以在不同地方進行，稱為第一次解制(1st unbundling)，但通訊與面對面接觸成本仍高，生產活動集中在工廠與工業區，產生巨大的南北所得差異，可稱為「大分裂」(Great Divergence)。第二次解制(2nd unbundling)則以資通訊科技的突破為特徵，使得管理不同國家生產活動變得可能，開發中國家的低工資吸引G7企業把外包勞動密集生產階段，全球價值鏈開啟了「知識套利」(knowledge arbitrage)的管道，促進了知識與技術擴散，開發中國家以目不暇給的速度工業化，因此開發中國家的低工資吸引G7企業外包勞動密集生產階段，又促成了「商品超級循環」(commodity super-cycle)，龐大的原物料需求為開發中國家創造另一種商機。

未來的第三次解制(3rd unbundling)涉及到的是面對面接觸成本的降低，讓工作者可以在另一個國家提供服務，但實際上並未出現在該處，例如從遠端操縱機器從事勞動性質工作，這種「虛擬移民」(virtual immigration)或「電信通勤」

(telecommuting)使直接面臨國際競爭的工作範疇大為擴充，也因此全球化的衝擊更加難以預測。首先，已開發國家的勞工與經理可以端坐於國內，卻將他們的才華運用在更大範圍的開發中國家，擴大「知識套利」的規模，重新點燃商品超級循環，加速「大聚合」的速度；另一方面，較低所得國家的工作者也能在不離鄉背景的情況下，為高所得國家工作，從遠端操縱位於另一個國家的工廠。

有別於過去的全球化可以清楚區分「新興產業」與「夕陽產業」，新一波全球化的受益者與受害者將於各個國家與各個部門並存，衝擊發生得更快且更加難以控制，特別是對於服務業而言，變化可能更加翻天覆地。這個部門在前兩次解制都未受直接影響，由於免費即時影音通訊科技與遙控智能機械系統的突破，勞務的提供可以無須工作者本人出現，「無法貿易」的特性迅速消退當中，未來將愈來愈面臨國際競爭的壓力，就如同過去的製造業部門一樣，考量到服務業產值與就業人數龐大，對國民經濟的影響也更為顯著。

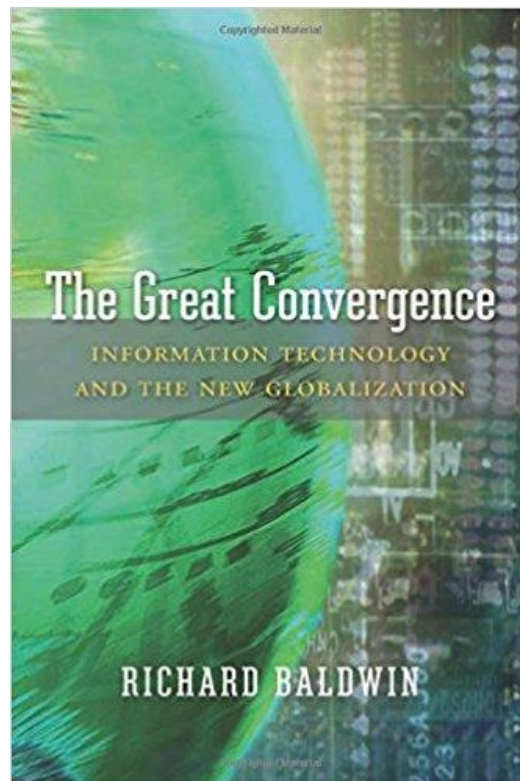


圖 6 《大聚合 資訊科技與新全球化》封面

(二) 多層次公共財治理的多層次憲政主義，國際法的方法論問題

9月27日下午13時的「與作者見面」時段，邀請到*Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods, Methodology Problems in International Law*(暫譯：《多層次公共財治理的多層次憲政主義，國際法的方法論問題》)一書的作者，歐洲大學學院(European University Institute)法律系前任院長及榮譽教授Ernst Ulrich Petersmann進行新書導讀。本書主旨提出全球化把大部分國家公共財轉變為跨國公共財，由於面臨集體行動問題與供應方法差異³，只能透過多邊治理與國際法解決。

Petersmann做為自由主義的國際法學者，認為需要一種新的國際法哲學才能更有效且合法地保護人權與公共財，本文主要探討「多元憲政主義」(constitutional pluralism)而非國家與國際之間垂直互動。由於《維也納宣言》主張人權具有不可剝奪(inalienable)與不可分割(indivisible)的特性，很多功能上有所差異的憲政都涉及共同的權利面向，故聯合國設立多個功能性組織，如ILO、WHO與UNESCO；然而表面上的憲政常常無法有效轉換成憲政文化，聯合國與WTO的運作受到跨政府權力政治決策所支配，缺乏有效的民主參與和對公民的責任；至於自由貿易協定(FTA)則受限於「俱樂部財」(club goods)的本質，雖符合無敵對性(non-rival)但具有排他性(exclusive)。

為了解決聯合國、WTO國際治理與各國立法、行政與司法之間的「不連續性」問題，Petersmann認為應該透過多層次憲政主義，更有效地進行跨國性公共財治理。由於全球化已將傳統上由國家提供的國內公共財轉變為跨國性公共財，愈來愈多由政府與NGO所做的治理決策，影響範圍超越國界，故有必要協調與

³ 公共財的供給方式，除了傳統上的加總型公共財(aggregate public goods)之外，尚有依據所有人投入最小值的最弱環節公共財(weakest-link public goods)與最強棒公共財(best-shot public goods)等兩種特殊公共財概念 (Hirshleifer, 1983)。

規制多邊治理，不只是國家之間的水平關係，也包括公民、政府與國際組織之間的垂直關係。

很多國家仍抱持霍布斯式(Hobbesian)現實主義外交政策，但作者認為這種觀念是多層次跨國公共財治理最大障礙，使聯合國與WTO在保障人權、法治、民主等公共財方面做得不盡理想，造成負面外部性，如不必要的貧窮、移民等，使跨政府「大棋盤治理」(chessboard governance)與公民之間失去連結，治理失靈導致利益團體格外受到偏好，實有必要對「集體行動問題」施加「憲政式約束」。

雖然國際機構主要由政府官員所主導，跨國公共財的治理應以民主的原則設計，避免外交菁英閉門造車，公民驅動的「網絡式治理」(network-governance)，如在人權、全球供應鏈、氣候變遷治理等議題，相較跨政府治理更為有效，通過憲政主義可以限制外交政策考量的重要性，賦予公民監督治理代理人與經濟行為者的權力。

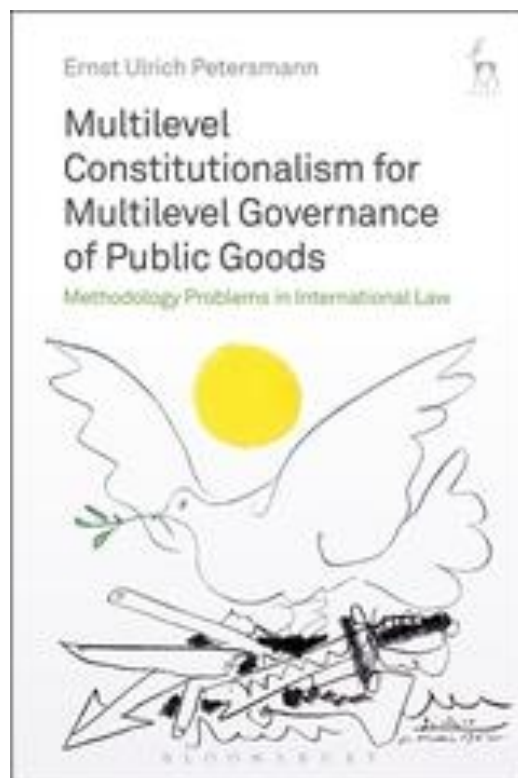


圖 7 《多層次公共財治理的多層次憲政主義，國際法的方法論問題》封面

(三) 評估世界貿易組織－達成目標了嗎？

9月28日下午13時的「與作者見面」時段，邀請到*Assessing the World Trade Organization: Fit for Purpose?* (暫譯：《評估世界貿易組織－達成目標了嗎？》) 一書的3位編者，瑞士伯恩大學世界貿易學院國際關係教授Manfred Elsig、歐洲大學學院羅伯特舒曼高等研究中心全球經濟學教授Bernard Hoekman與日內瓦高級國際關係及發展學院國際法教授Joost Pauwelyn，為近期出版的論文集進行新書導讀。

這本論文集收錄了14篇文獻，在WTO的爭端調處機制著墨較深，此外也涵蓋多邊體制的源起、入會程序、特惠主義(preferentialism)與多邊主義的互動、WTO與其他國際組織的互動等多種不同議題，當日報告內容主要集中於3位編者共同著作的”Thinking about the Performance of WTO”，從國際關係、經濟與國際法三個不同的學科以釐清目標，並分別論述WTO的績效，茲分別整理如下：

(1) 國際關係角度

- **提倡法治避免權力濫用**：國際組織設計的目的是為了避免大國濫用其力量，保障小國權益，故會員國協商出高度法規化的爭端調處機制，以避免大國訴諸單邊主義行動。
- **整合新興力量**：容納新興經濟體的加入，WTO的前身GATT貿易回合成功容納了印度與巴西，WTO先後於2001年與2012年同意中國大陸與俄羅斯入會，使現有機制不致因經濟版圖變化而有所動搖。
- **逆境時期的表現**：全球金融海嘯以來，許多國家開始出現保護國內市場的呼聲，WTO是否能抵銷貿易保護主義升溫所帶來的負面效應，仍有待時間檢驗。
- **整合低度開發國家**：對於WTO的正當性來說，給予低度開發國家特別

的照顧是很重要的，包括在協商談判與爭端調處提供支援，促使他們整合進入國際體系當中，不至於因為經濟因素被排除在外。

(2) 經濟角度

- **降低貿易障礙與協定政策紀律**：WTO在傳遞新政策承諾方面的能力相當不盡理想，自1995年以來一直沒有通過新的市場准入協定，杜哈回合談判已陷入泥淖，包括美國與歐盟在內的主要國家，注意力均已轉向區域與雙邊經貿協定。
- **在經濟危機時期避免保護主義**：WTO在這部分的表現大致上是正面的，雖然金融海嘯過後歐美國家出現保護主義浪潮，但與1970年代晚期，各國政府紛紛採取進口配額與「自願性」出口限制的現象相比，由於各國經濟與國際產業鏈緊密結合，保護主義措施與訴諸WTO的爭端調處案件並未顯著擴張。
- **提高貿易量與專業性**：從統計來看，加入WTO整體而言對貿易的效果是正面的，不僅降低進出口障礙，也有助於各國調整國內體制，但也有少數研究未能發現統計顯著性，仍不能下全盤性結論。

(3) 國際法角度

- **具體案件的法遵與主要規範的法遵**：兩者實為不同概念，前者指服從法院裁決的程度，後者指法院裁決對法院轄區內所有受眾的效果，經比較WTO爭端調處裁決，可發現各國依據不同議題而有不同遵循程度，國民待遇(National Treatment)與貿易救濟(Trade Remedy)發展程度高於GATS、TRIP與區域貿易協定，故WTO在具體案件的法遵表現優於主要規範的法遵。
- **直接的鑲嵌效果(embeddedness effectiveness)**：國際法院的決定對各

國內法律秩序的定錨效果，讓各國修正國內潛在可能的違反國際法的行為，但WTO對國內法缺乏直接影響力，也沒有任何國家法院依據WTO法律進行釋法與裁決，故該效果極其有限。

—**規範發展**：指法院的判決如何塑造國際司法實體，由於WTO爭端調處不僅是WTO法律的主要角色，同時也是國際法的重要一環，所以WTO在這個項目上表現良好。

編者們最後指出，WTO的表現不宜過度簡化成單一衡量指標，需要同時整合國際關係、國際經濟與國際法等不同學門的研究方法，才能更全面地了解像WTO這樣具有多重目標的國際機構，了解其功能性的限制，避免對國際機構產生不切實際的期待。同時，一個機構的表現好壞判定標準，應該事先清楚揭示，以便政策制定者試著了解他們所創造的制度之侷限性。

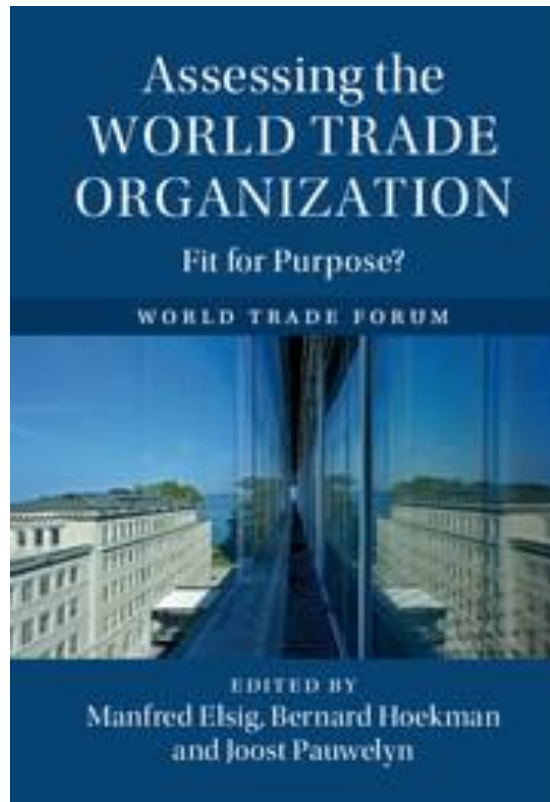


圖 8 《評估世界貿易組織—達成目標了嗎？》封面

四、兼具永續性與包容性的議程

本次「WTO公共論壇」(WTO Public Forum)的大多數議題，主要圍繞著第11屆WTO部長級會議(MC11)，MC11預定於2017年12月10至13日在阿根廷首都布宜諾艾利斯召開，主要以2015年12月在肯亞奈洛比舉行的第10屆WTO部長級會議進展為基礎，繼續討論杜哈回合未完成之談判議題以外，還倡導將電子商務、中小企業、投資便捷化等議題納入談判架構。本章節的結構先從介紹何謂WTO部長級會議開始，接著從MC11召開的背景與挑戰出發，得出WTO應以促進永續且包容的全球化為目標，藉以帶出永續發展議程，最後分別論述過去常被全球化所忽略的領域——低度開發國家、中小企業與服務業。

(一) WTO部長級會議

在進入實質議題之前，本文擬先就WTO部長級會議做一簡要說明，俾瞭解這場會議的重要性。1994年4月15日關稅暨貿易總協定(GATT)烏拉圭回合(Uruguay Round)於摩洛哥召開馬爾喀什部長會議，通過《建立世界貿易組織之協定》(Agreement on Establishing World Trade Organization)，又稱《馬爾喀什協定》(Marrakesh Agreement)，於1995年1月1日生效。

根據《馬爾喀什協定》第4條規定，部長級會議是WTO的主要結構，由所有會員之代表組成，至少每2年集會一次，只有2007年未召開。部長級會議的職權可任命WTO秘書長，決定是否舉行新的多邊談判等，部長會議休會期間由總理事會(General Council)負責行政與日常事務。

簡而言之，部長級會議是WTO的最高決策機構，類似於歐盟的歐盟高峰會(European Council)，自1996年以來已進行過10個場次。其中較重要的是2005年第5屆香港部長會議、2013年第9屆峇里島部長會議與2015年第10屆奈洛比部長會議，整理於表2：

表 2 WTO歷屆部長級會議

屆次	年度	日期	地點	重要成就
1	1996	12/9-12-13	新加坡	成立「貿易與投資」、「貿易與競爭政策」、「政府透明度」等3個工作組。
2	1998	5/18-5/20	日內瓦	討論未來多邊貿易談判的程序，希望能促成第三屆部長級會議中正式啟動新回合多邊貿易談判。
3	1999	11/30-12/3	西雅圖	爆發著名的反全球化示威，無具體成效。
4	2001	11/9-11/13	杜哈	決定啟動杜哈回合談判。
5	2003	9/10-9/14	坎昆	各國歧見過深，缺乏共識而談判破裂。
6	2005	12/13-12/18	香港	通過「貿易援助倡議」(AFT initiative)，並討論杜哈回合議題，包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 農業和非農業產品的市場准入(NAMA)確立降稅模式。 ● 在服務業方面改善WTO會員提出之特定服務業開放承諾表。 ● 為釐清及完善WTO規則提出指導方針。 ● 適當處理貿易和發展問題。 ● 開放市場問題－停止配額或停止實質增加配額。 ● 確認將貿易便捷化(trade facilitation)議題納入談判議程。 ● 出口補貼。
7	2009	11/30-12/2	日內瓦	未進行實質談判。
8	2011	12/15-12/17	日內瓦	通過成立「提升整合架構」(EIF)。
9	2013	12/3-12/6	峇里島	通過《峇里部長宣言》(Bali Ministerial Declaration)，為2005年香港部長會議以來首次達成具體成果，通過包含一系列以貿易便捷化、提供開發中更多促進糧食安全的選擇、促進低度開發國家貿易與發展協助等為目標的「峇里套案」(Bali package)，其中《貿易便捷化協定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)為WTO自1995年成立以來首次通過的多邊貿易協定，已於2017年2月21日經112個會員國提交接受書正式生效。
10	2015	12/15-12/19	奈洛比	通過「奈洛比套案」(Nairobi Package)，重要內容包括： <ul style="list-style-type: none"> ● 完成「新一輪資訊科技協定」(Information Technology Agreement II, ITA II)談判，已於2016年7月1日生效。 ● 開發中會員國獲得採取「特別防衛機制」(Special Safeguard Mechanism, SSM)，以防止國內市場受到進口產品衝擊之權利。 ● 為處理開發中會員以不同於市價的管理價格所實施之糧食安全目的公共儲糧計畫，應於2017年找出「公共儲糧計畫之永久解決方案」(Public Stockholding for food security purposes, PSH)。 ● 依據發展程度分階段刪除農業出口補貼，其中已開發國家應立即刪除，低度開發國家與糧食淨進口開發中國家最晚可延至2030年。 ● 鼓勵會員對低度開發國家實施優惠原產地規則。

資料來源：WTO網站(https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/minist_e.htm)、中華經濟研究院WTO及RTA中心(<http://web.wtcenter.org.tw/Node.aspx?id=243>)。

(二) 貿易保護主義與G20漢堡峰會

WTO被杜哈回合談判破裂的陰影籠罩了10餘年，許多會員國把注意力轉向雙邊與區域貿易協定。但是全球金融海嘯過後，各國貿易政策方向出現很大的不確定性，貿易與投資自由化議題在許多國家遭受挑戰，全球性的多邊貿易倡議開始重新受到重視，最近兩次分別在印尼峇里島與肯亞奈洛比舉行的WTO部長會議都獲得若干正面且具體的成果，今年12月舉辦的MC11議程將著重於討論農業、漁業補貼、電子商務與投資促進等議題，WTO似乎再度獲得發展契機。

有鑑於貿易與投資自由化在最近幾年的輿論觀感並不是很正面，參加本次論壇的與會人員認為，WTO應該進行重新定位，做為改善生活水準、促進永續發展的工具，貿易與投資自由化本身並非最終目的，也應該對地主國的經濟、社會與環境發展做出貢獻，促進國內業者參加更多且更好的全球價值鏈(GVCs)的能力。更進一步，可透過多邊治理管道處理國際治理失靈的問題，如政府對漁業補貼造成過度捕撈、對食品出口補貼損害他國糧食安全等。因此，MC11會議為避免重蹈杜哈談判破裂之前車之鑒，將不只著重於商業利益，而更加強調貿易與投資的包容性與永續性的一面。

惟2017年7月7至8日20國集團在德國漢堡召開第12次峰會，似乎為MC11的召開蒙上不祥的陰影，大規模示威人士與鎮暴警察之間爆發衝突，與會國同意美國未對今年6月退出《巴黎協定》⁴一事做出讓步，表示將持續以潔淨化石能源做為發展再生能源的基礎，與其他19位會員形成相對的立場，對於永續發展的貿易議程可謂是不利的徵兆，且最終反貿易保護主義的訴求也顯得語帶保留，雖繼續支持全球自由貿易，卻同時賦予採取貿易防禦工具對抗不公平措施的正當性。這個場景如同1999年西雅圖WTO部長會議，當時由於場外反全球化團體抗爭，以及與會國因重大議題產生分歧，因而未達成任何具體協議。

⁴ 《巴黎協定》係2015年12月12日聯合國氣候峰會所簽署，用以取代《京都議定書》。

近年反全球化與WTO成立之初有一點顯著的不同，當年對全球化抱持懷疑態度的是開發中與低度開發國家，而當前則反而是工業化國家興起保護主義思維，對全球貿易的公共支持有所弱化，主要原因之一就是雖然過去幾十年各國之間所得不均程度有所縮小，但於此同時各國之內所得不均程度快速惡化，特別是已開發國家，導致大眾對於經濟全球化產生不安全感，故原本被賦予眾望的MC11是否會步入1999年西雅圖部長會議與2017年G20漢堡峰會之後塵，深為與會人員所關切，認為議題設定應朝向全球治理面的方向，促進「永續」(sustainable)且「包容」(inclusive)的全球貿易。

(三) 永續發展議程

「2030永續發展議程」(2030 Agenda for Sustainable Development)認為，貿易如果被妥善管制的話，可以同時兼顧經濟成長與永續發展，所以貿易本身不應被視為目的，而是改善人類生活條件的工具。像WTO這樣的國際組織，也在達成永續發展目標(Sustainable Development Goals, SDGs)與貿易相關的任務扮演關鍵的角色，因此有必要先說明一下2030永續發展議程與貿易相關的標的與行動，以及WTO可以如何對達成SDG目標做出貢獻，俾為布宜諾艾利斯MC11會議提供參考資訊，以及為將來WTO對話設定議程。

SDG為聯合國193個會員國於2015年9月25日所通過，屬於「2030永續發展議程」的一部分，用來接續2000年的「千禧年發展目標」(Millennium Development Goals)，共計有17個大目標(goals)，分別是：(1)消除貧窮；(2)零飢餓；(3)優良之健康與福祉；(4)優質教育；(5)性別平等；(6)消除用水及衛生設施；(7)可負擔之清潔能源；(8)合宜之工作與經濟成長；(9)工業、創新與基礎建設；(10)縮小不平等；(11)永續城鄉；(12)負責任之消費與生產；(13)氣候行動；(14)水棲生物；(15)陸棲生物；(16)健全之和平與正義制度；(17)永續發展全球夥伴關係；詳見圖9。各項之下又可細分若干細目標(targets)，合計共169條。

SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



圖 9 永續發展目標

其中有6個目標和WTO相關，分別是：

- **零飢餓(SDG 2)**：WTO在防止世界農業市場扭曲已經做了若干進展，全球農業出口補貼從2000年至2014年已降低了94%。在2015年於肯亞奈洛比舉行的MC10，WTO會員國決定消除對農產品的出口補貼。這個決定也設定了出口信貸、國際糧食援助與出口國貿易企業的新規範，藉以使農業國際競爭場域更加公平，協助許多開發中國家與低度開發國家的農民。阿根廷布宜諾艾利斯的MC11將討論國內補貼，與為糧食安全目的的公共糧食儲備。
- **優良之健康與福祉(SDG 3)**：WTO的《與貿易有關智慧財產權協定》(TRIPS)為智慧財產權的保護與執行建立最低規範，可以促進醫藥產業的研究發展活動。2017年1月23日WTO通過了TRIPS的重大修正案，允許將強制授權所製造的藥品出口至製藥能力不足的會員(即使未取得專利持有者的同意)，確保開發中與低度開發國家可從安全合法的管道取得可負擔的醫藥。此外，為有效處理藥物取得問題，WTO也透過其他貿易相關政策如《貿易便捷化協定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)，降低藥品、醫療產品與用以製作藥品的投入之關稅，以及《技術性貿易障礙協定》(Technical Barriers to Trade Agreement, TBT

Agreement)，減少各國標準的差異。

- **合宜之工作與經濟成長(SDG 8)**：2005年在香港舉行的第6屆WTO部長級會議(MC6)，首度提出「貿易援助(Aid for Trade)」倡議，關注於支援開發中與低度開發國家建立貿易能力、強化基礎建設與改善從貿易開放機會獲得利益的能力，從2006至2015年，該倡議共支出了3,331億美元，其中1,747億美元是用來支援基礎建設發展。其中，「提升整合架構」(Enhanced Integrated Framework, EIF)是專門用來處理低度開發國家的貿易能力問題，透過技術與資金支援幫助他們打入出口市場，創造就業與經濟成長。
- **縮小不平等(SDG 10)**：2005年香港MC6會議上，已開發國家同意提供低度開發國家產品顯著的免關稅配額，低度開發國家商品與勞務出口從2005年至2015年以平均每年7.6%的速度成長，直到最近因國際商品價格下滑而放緩。WTO會員持續擴張低度開發國家市場准入機會，例如依據WTO協定提供「免關稅、免配額」(DFQF)與更寬鬆的原產地規定(rules of origin)等特殊待遇。
- **水棲生物(SDG 14)**：漁業補貼問題將於即將到來的MC11進行討論，希望制約有害的漁業補貼，解決產能過剩與過度捕撈問題，同時提供開發中與低度開發國家特殊待遇。
- **永續發展全球夥伴關係(SDG 17)**：WTO會員國透過多邊承諾為創造以規則為基礎的開放、非歧視且平等的貿易系統鋪平道路，過去15年開發中國家在國際貿易所占比率持續上升，商品出口占全球份額從2001年的28.5%提升到2015年的42%，服務出口從2005年的23%提升到2015年的31%。惟低度開發國家服務出口占全球比重不到1%，商品出口占比甚至更低。

(四) 包容性貿易

SDG 17揭示要在2020年以前，大幅度提高開發中國家出口，並讓低度開發國家出口在全球出口份額成長1倍⁵，以及定期執行對低度開發國家免關稅免配額 (duty-free and quota-free, DFQF)的市場准入，提供更透明、更單純的原產地認證規則。WTO做為全球多邊貿易平臺，主要職責是創造對低度開發國家友善的全球貿易環境，促進低度開發國家把握機會融入全球市場。

雖然貿易對減少全球貧困人口卓有貢獻，強化參與的國家創造所得的能力，但是低度開發國家民眾並未感受到自己的生活與生計因貿易而獲得太多改善，雖然貿易依存度高，但由於他們的出口規模低，約占全球貿易市場1%左右，且限制在少數出口產品。聯合國認為貿易成長有助於提高國家創造所得能力，為了促進包容且可持續的經濟成長，WTO也要求各國對低度開發國家提供更多「貿易援助」(Aid-for-Trade)。

貿易援助意指提供開發中與低度開發國家技術援助與建立貿易基礎建設，促進他們解決參與全球貿易的結構性障礙，而只有像WTO這樣的全球性多邊組織才有能力建立讓低度開發國家的貿易興盛發展的環境，自2005年香港部長級會議通過《貿易援助倡議》(Aid for Trade initiative)起，開始成為WTO的重要職能，並隨後於2006年2月成立「貿易援助工作小組」(Task Force on Aid for Trade)。

WTO後於2011年日內瓦第8屆部長級會議所通過「提升整合架構」(EIF)，目標是透過加強制度與政策機制、減少供應鏈限制、槓桿資源供低度開發國家貿易發展，與促進性別平等與包容性貿易等方式，支持低度開發國家掌握對外貿易，以推動永續、包容的經濟成長與發展，但並非由WTO直接成立，而是由24個國家(含區域組織「歐盟」)共同出資，截至2016年底共有51個國家受惠，進行147個支持貿易能力建立的項目，總金額超過1.4億美元。

⁵ 2014 年低度開發國家只佔全球貿易市場的 1.1%。

為了解決低度開發國家融入全球貿易體系的結構性障礙，與會人員認為應該透過多邊全球貿易體制，解決食品安全檢驗及動植物防疫檢疫措施(Sanitary and Phytosanitary, SPS)與技術性貿易障礙(Technical Barriers to Trade, TBT)對低度開發國家較不友善的問題，此類制度已成為自由貿易體制下的一種保護國內產業免於國際競爭的手段，成為低度開發國家難以跨越的貿易成本。

WTO在1995年1月成立以來，迄2016年為止長達21年未通過類似多邊貿易協定，直到2017年2月WTO宣布《貿易便捷化協定》(Trade Facilitation Agreement, TFA)做為WTO第一個多邊協定生效。TFA主旨在簡化通關行政程序，將影響所有涉及邊界控制程序的政府機構，包括標準檢驗機構在內，這項協定對於低度開發國家另設有特殊與差別待遇(special and differential treatment, SDT)措施，部分國家給予一段過渡時期，較為困難的國家可待取得足夠的技術、資金或能力建構的協助後才需實施。

(五) 永續性投資

WTO在2002年展開杜哈回合談判的時候，就體認到貿易與發展政策應該同時考量，並推動包容與永續的解決方案，但杜哈回合談判的進展很顯然沒有貫徹這項主張，以至於會員之間出現嚴重分歧。當前反全球化與支持保護主義的聲勢興起，自由貿易與投資儘管事實上對過去數十年經濟成長做出不可抹滅的貢獻，在許多國家輿論顯得不那麼正面，顯示WTO更為迫切需要處理這些議題，如何透過多邊貿易平臺促進永續發展目標(SDGs)的達成。

國際貿易暨永續發展中心(ICTSD)於2011年與世界經濟論壇(WEF)推出了E15倡議(E15 Initiative)，在2012至2015年間連同16個合作機構與370餘個國際專家召開80餘場互動式對話，2016年1月在瑞士達沃斯論壇正式發布《E15倡議：增強21世紀全球貿易和規則體系》(Strengthening the Global Trade and Investment System in the 21st Century)，其中提出「永續性投資」(sustainable investment)的概

念，意指「在公正治理環境下所進行，商業上可行，並且極大化地主國經濟、社會與環境發展」的投資。

促進「永續性投資」的主要障礙在於缺乏一個多邊的跨國性投資紀律，幾乎所有國家吸引海外直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)的目的是為了創造就業機會、增進經濟成長與發展，在缺乏協調的情況下，各地治理的不一致性提供了政策套利空間，諸如避稅，最終導致決策者在招商引資的競爭當中，競相扭曲租稅、勞工與環境等規定，使外資以不受當地民眾歡迎的形象出現。

因此，ICTSD在E15倡議就國際投資議題而言，主張要建立一個國際性的投資治理架構，把FDI導向可促進永續發展的方向。目前雖然也存在政策協調安排以減輕國際規範破碎化的問題，如以歐盟、TPP為典型代表的部分所謂「新一代的區域性經濟整合協定」，便以專章就勞工、環境、中小企業等個別政策進行規範，對其他雙邊與區域貿易協定也有示範意義。因此與會者認為應該要提出投資促進規範與分享促進永續投資的最佳實務，檢驗各項永續發展指標可以如何和投資促進條款連結，討論促進永續投資的案例，尤其是開發中國家，才能說服政府、公民社會、學者、企業與國際組織等利害關係人。

聯合國貿發會(UNCTAD)的國際投資協定(International Investment Agreements, IIAs)於2012年發表、2015年更新《永續發展投資政策架構》(Investment Policy Framework for Sustainable Development)，揭發以「新一代投資政策」(a new generation of investment policies)促進包容性成長與永續發展。所謂「新一代投資政策」，意指把包容性成長與永續發展列為工作重點，以吸引投資並從中獲得利益的投資政策，將投資政策視為發展策略的一環，並且把永續發展目標納入其中。UNCTAD與會者亦呼籲，應該要建立一個系統性、以永續發展為導向的全球型國際投資協定體制，必須符合10項核心原則(詳見表3)。

表 3 UNCTAD投資架構10項核心原則

領域	永續發展投資原則
1.政策連貫性	● 投資政策應立基於國家的整體發展策略，所有影響投資的政策應該與國內與國際層級連貫且能發揮綜效。
2.公共治理與制度	● 投資政策的發展應涉入所有利害關係人，鑲嵌於根據法治、緊貼著高標準公共治理與確保可預測性、對投資人有效率且透明的程序之制度架構。
3.動態政策制定	● 投資政策應常態性檢討其有效性與攸關性，以適應現實狀態變遷。
4.平衡權利與義務	● 投資政策應在國家與投資者的權利與義務設定取得平衡。
5.管制的權利	● 每個國家都有在符合對國際承諾的前提下，建立外資進入與營運條件的主權，以達成公共利益與極小化潛在的負面效果。
6.對投資開放	● 與各國發展策略一致，投資策略應該為投資建立開放、穩定與可預測的進入條件。
7.投資保護與待遇	● 投資策略應該提供既有的投資者適當的保護，對既有的投資者的待遇本質上應無歧視。
8.投資推動與促進	● 投資政策的推動與促進應該遵循永續發展目標，極小化投資惡性競爭的風險。
9.公司治理與責任	● 投資政策的推動與促進，應與公司社會責任與優良公司治理的國際最佳實務相一致。
10.國際合作	● 國際社會應該合作以處理發展型投資政策共同的挑戰，特別是低度開發國家，應用集體力量避免投資保護主義。

資料來源：Tuerk, E. 2017, “What is the role of the international system supporting sustainable investment facilitation”, WTO Public Forum 2017。

UNCTAD認為，國際投資協定的改革，應該在國內、雙邊、區域和多邊各個層面同步進行，為了避免投資協定破碎化的問題繼續惡化，全球性多邊的層次是最為迫切的部分。在這個情況下，ICTSD建議需要建立一個跨國性的永續性投資促進計畫，與《貿易援助倡議》及《貿易便捷化協定》相結合，後兩者處理的是問題的其中一面，也就是貿易，而永續性投資促進計畫則解決投資的部分，專注於鼓勵對開發中與低度開發國家進行有助於達成永續發展目標的投資。與過去單純以FDI幫助中低所得國家經濟發展不同，永續性投資促進計畫強調的不是FDI的金額數量，而是產業別與活動別，例如基礎建設、健康醫療、教育等，讓對地主國經濟、環境與社會發展有益的投資在商業上有利可圖。

(六) 全球價值鏈與新興科技

全球價值鏈(global value chains, GVCs)是很受歡迎的研究題材，資通訊科技的突破，使商品的各個生產環節可以在地理上相隔甚遠的地方，促成海外直接投資與生產外包的行為，其於過去30年當中大幅度改變了貿易型態，促進了許多國家參與全球貿易，是推動經濟成長與機會的重要力量，特別是對開發中國家而言。藉由參與全球價值鏈，已開發國家的跨國企業可以同時運用高技術水準與低工資條件套利，開發中國家可以提高他們對全球市場的參與度，幫助他們多樣化出口範疇，提高低技能勞動力的生產力與工資，推動經濟快速成長與降低貧困人口。惟另一方面，資本輸出國深受產業空洞化與技術外移所困擾，而資本輸入國在招商引資的競爭當中被迫壓低工資與租稅，並承接低附加價值的生產環節，雙方各有其憂慮所在。

過去30年以來的全球製造業，高所得國家仍然占總附加價值一半以上，惟逐年遞減，製造業附加價值占GDP比率，及就業人口占比亦逐年下降(但絕對產值、就業人口數量仍在成長)，取而代之的是服務業擴張，中國大陸以及透過「雁型模式」⁶從勞動密集轉至資本密集的中高所得國家。正當近年貿易成長趨緩、GVCs發展成熟之際，數位化、自動化與3D列印的技術突破，改變了對生產區位良窳的判定標準，對就業市場也形成顯著的威脅，尤其是低技術勞工，並在國際貿易市場上改變比較利益的傳統型態，使低勞動成本與規模經濟的重要性降低，取而代之的是彈性、客製化、貼近市場，這個變局潛在上窄化了低度發展國家透過製造業發展的傳統道路。

從過去的歷史來看，新技術也可以導致新工作被創造，過去2個世紀的技術突破沒有讓人工變得多餘，新科技的出現可以提高生產力，勞動市場可以對新的

⁶ 「雁型模式」(flying geese paradigm)是赤松(Akamatsu)於1962年提出的國際分工的動態比較利益理論，由「領頭雁」從勞動密集產業升級至較為資本密集的產業，逐步將較低階產品轉由較低梯隊生產，後方梯隊模仿前方梯隊的發展模式，常常被引述惟解釋東亞發展經驗。

條件進行調適，以因應將來的需求。另一方面，即使全球貿易不那麼依賴產業鏈分工，新技術卻讓服務貿易更有發展空間，視訊軟體與智慧工廠讓傳統上被認為必須工作者親自到場的業務，變成可以在遠端提供，服務業有潛力吸納大量由製造業釋出的低技能勞動力，現階段許多分工行為，將來可能以服務貿易的形式，從境外服務提供者輸入，製造業與服務業兩者之間的界線將趨於模糊。

從短期來看，因技術型態導致對低技能勞動需求減少，而高技能勞動供給不足，即便是已開發國家亦然，如果造成大量結構性失業與貧富兩極分化，必將形成反抗引進新技術與全球化的民粹主義勢力，個別國家政策失敗將對全球貿易前景構成威脅，惟新技術的使用時程尚短，部分技術與應用方式仍在空想階段，難以評估會產生何種結果，思考因應對策更是如此，WTO、G20等全球性多邊組織可以針對這些新興議題，進行政策協調與案例分享，讓不同國家了解值得參考的回應方式，與防止個別國家做出妨礙自由貿易的規範。

(七) 電子商務與中小企業

電子商務(E-commerce)為中小微企業(Micro, small and medium-sized enterprises, MSMEs)進入國際市場開啟一條便捷之路，近期在社群媒體的推波助瀾之下，各式各樣的電商網絡平臺大量出現，供中小企業推廣他們的商品與服務給潛在顧客，而且這種現象並不局限於已開發國家，包括中低所得國家在內也不乏運用電子商務成功的案例。

聯合國貿發會(UNCTAD)指出，2015年全球電子商務(境內與跨境)總值25.3兆美元，其中22.4兆美元是B2B業務、2.9兆美元是B2C業務⁷，電子商務的快速成長正以史無前例的速度推動全球商務與貿易轉型，然而跨境電子商務對中小微企業而言，仍存在顯著的挑戰與障礙迄待解決，在各國涉及電子商務議題的法規尚未發展成熟之際，遺留了大量空間可以在全球多邊的場域下協商出解決方案。

⁷ 請參照 <http://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=1466>。

根據國際貿易中心(International Trade Center, ITC)的調查報告”New Pathways to E-commerce: A Global MSME Competitiveness Survey”，從來自111個國家的2,200個中小微企業的調查，發現電子商務的出現確實促進更廣泛的貿易參與，惟已開發國家與開發中國家參與電子商務有明顯落差，開發中國家的電商公司在國際市場可見度低，在規模上相對較小，主要以國內市場而非國際貿易為目標，從跨境電商市場缺席等於放棄了將營運範圍國際化的機會。中小企業所遭遇的困難主要是自身缺乏適當的技能與知識，且被某些觀念上的錯誤所侷限，例如電子商務只適合商品貿易而非服務貿易、適合B2C而不適合B2B等，以及外在環境上缺乏電子支付與跨境物流管道等。

在使用電子商務改善中小企業經營環境方面，主要根植於三項基本需求，分別是電子通訊基礎建設、安全的商業環境，與適當的人力資源。為解決已開發國家與中低所得國家之間的數位落差(digital divide)，以及國內各區域參與電子商務的機會不均等問題，基礎建設投資是關鍵因素，除了ICT相關設施以外，跨境物流與第三方支付也是極受中小企業困擾的障礙；商業環境對跨境電子商務發展有直接影響，特別是電子貿易法規與海關流程，或更廣泛地看，也包括資料流通、消費者保護、智慧財產權保護與投資政策等；人力資源涉及到各行各業從業人員電子商務技術與知識，以及對出口相關法規與議題的熟悉度。

中小企業參與跨境電子商務所面臨的障礙，因時間地點而有很大的不同，難以提出放諸四海而皆準的解決方案，採取適當的政策建立良好的發展環境也是各國政府的職責，WTO應採取的作為是國際規範調和。當中小企業邁向全球市場，出口目的地愈多元化，所遇到貿易障礙也愈多且愈複雜，藉由國際層級的合作可以獲得政策的一致性與較佳的政策實務，今年布宜諾艾利斯召開的MC11當中，電子商務可望排入正式議程，除了貿易與投資便捷化議題之外，數位簽證、跨境線上支付、網路資訊安全等新興議題也應當納入其中。

肆、心得與建議

從過去的歷史來看，跨國之間商品和服務流動的增加，確實協助貧窮國家數以億計的人口擺脫赤貧，創造了大量新的就業機會、提高要素生產力與資源配置效率，但那些一手促成開放的國際貿易體系的歐美國家，反而湧現反全球化、反自由貿易的風潮。在國際化、自由化成為主流觀點之時，貿易議題總是藏在報紙內頁商業版中，直到多邊自由貿易遭遇困境之時，才屢屢被用作頭條新聞，WTO所舉辦2017年公共論壇的主題便是探討為何反全球化思維在已開發國家蔚為風潮，同時也將討論永續發展、包容性成長、新科技、電子商務與中小企業等議題，期望能為今年12月於阿根廷布宜諾艾利斯舉辦的第11屆部長級會議提供新的思考素材。綜合此次出席會議心得，提出以下建議：

- 一、**包容性成長應做為自由貿易的前提條件**：從長期來說，全球化可以促進經濟成長，即使某些產業出現衰退與失去就業機會，但與經濟發展創造出的新產業與新工作相比並不算多，整體而言全球化帶來的利益大於損失，但過程當中經濟整合的利益並未平均分配給每個人，對身處其中的人而言，就業與生活模式調整的成本非常具體，而經濟成長與發展略嫌抽象，事實證明全球化的輸家也可能展現出驚人的破壞能力，技術革新的議題亦是如此。政府應該設法緩和這方面的衝擊，例如透過勞動力再訓練、加強與新技術相關的學校教育，以及幫助更多中小企業參與國際貿易，讓全球化的利益雨露均霑，或至少讓不均等現象控制在不那麼令人難以忍受的程度，以免保護主義浪潮雖保住短期工作機會，卻阻礙長期的經濟發展。
- 二、**促進永續性投資**：傳統觀點認為民間資本只要追求利潤極大化目標，永續發展議題大多缺乏資金的自償性，所以只能由政府承擔，惟國際機構卻提出「永續性投資」此一嶄新概念，認為達到永續發展目標，民間投資是必不可少的一環，因為近幾十年來政府為招商引資競賽中提供企業套利與談判空間，投

資政策在許多公共議題上都以負面的形象出現，因此需要透過公私夥伴關係 (Public-Private Partnerships; PPP) 的制度安排，以及適度的產業別傾斜，將民間與海外資本導向與永續發展相關的項目。為了達到這個目的，國際合作也是至關重要，WTO與聯合國可能研議對雙邊與多邊經貿協定涉及投資政策的議題，如勞工、環境、智慧財產權等傳統自由貿易協定以外的新興議題進行規範，未來可多加關注。

三、**前瞻未來20至50年產業智慧化對服務業的影響**：面臨智慧科技的浪潮，雖然提供產業轉型升級的機會，同時因應高齡化、少子化趨勢所帶來勞動力減少的壓力，但於此同時顯著比例的工作有被機器取代的可能，而且隨著網路科技的突破，傳統上必須面對面才能提供的服務，將可能由遠端境外工作者執行，從而如同過去的製造業一樣，面臨國際競爭的壓力。過去提及新科技的經濟衝擊議題，往往把目光侷限在製造業，尤其是勞動密集產業，也就是全球化時代變動最劇烈的領域，惟考量到服務業在經濟產值、就業市場具有更高的重要性，以及過去面臨機械取代人工與國際競爭相關經驗較為缺乏，應前瞻性評估未來20至50年服務業的長期趨勢，防範勞動密集低階服務業人力出現過剩之隱患，並促成服務業轉型創新，運用數位科技參與國際市場。

四、**解決電子商務貿易便捷障礙以協助中小企業國際化**：數位經濟為全世界經貿環境的每個角落帶來無遠弗屆的轉變，但是發展速度並不均等，在低度開發國家與各國偏遠地區的網路技術整備度仍有很大的落差，如果電子商務是中小企業進行國際化以提升市場競爭力的必經之路，政府應設法建立有利於電子商務發展的環境，而非僅止於ICT基礎建設。為了極大化電子商務的發展利得，帶動中小企業參與國際價值鏈，讓全球化利益更加雨露均霑，必須關注的政策議題包括教育與技能發展(包含電商技術人才與國際貿易人才培養)、電子支付、消費者保護、租稅與資訊安全等，因大多涉及跨國議題，應尋求在APEC、WTO等多邊談判場域謀求政策協調。

伍、參考文獻

- 黃立、李貴英、林彩瑜，2009，《WTO：國際貿易法論》，臺北：元照出版。
- Baldwin, R., 2016, *The Great Convergence*, London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hallward-Driemeier, M. and G. Nayyar, 2017, *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*, Washington: World Bank Group.
- Elsig, M., B. Hoekman, B. and J. Pauwelyn, 2017, “Thinking about the Performance of the World Trade Organization,” In M. Elsig, B. Hoekman, B. and J. Pauwelyn (Eds.), *Assessing the World Trade Organization: Fit for Purpose?* pp. 12-42, London: Cambridge University Press.
- International Trade Centre, 2017, *New Pathways to E-commerce: A Global MSME Competitiveness Survey*, Geneva: ITC.
- Petersmann, E., 2017, *Multilevel Constitutionalism for Multilevel Governance of Public Goods: Methodology Problems in International Law*, London: Bloomsbury Publishing.
- United Nations Conference on Trade and Development, 2015, *Investment Policy Framework for Sustainable Development*, Washington: UNCTAD.
- World Trade Organization, 2017, *World Trade Report 2017: Trade, technology and jobs*, Geneva: WTO.