

台中縣 王昭銘
財政部台中關稅局

WTO 的願景與失落

WTO's benefits and its discontents

壹、臻邇治之道

《莊子》〈在宥〉道：「聞在宥天下，不聞治天下也。」然則當今之世欲「無為而治」實在不可得。《老子》曰：「為無為」，是否啟示著人們，如果能摒棄「有為」的統治 (govern)，而先施以「為無為」的善治 (good governance)，才有可能建構一個「無為」且「善利萬物而不爭」的世界？但是，人們應協力建構起怎樣的人為秩序才是臻邇治之道呢？

WTO 等國際機制 (International Regimes) 曾是人類省思後開始認真地闢建以通往人間樂園、淨土與理想國的途徑。如今是否已淪為市場基本教義派或超全球主義者的工具？是否已淪為「資產階級的執行委員會」或經濟霸權調控的關係企業？是否在試圖建構一個專制的「美麗新世界」(Brave New World)？是否正悄悄的化身為世界政府的「巨靈」(Leviathan)？

以「約託治理」與「多邊協定」為核心的 WTO，是現今最重要之國際經貿組織。其促進貿易自由化的初衷開啟了建構貿易秩序的機制。然而曾經令人充滿憧憬與理想的 WTO，如今卻難以收拾西雅圖與香港會議場外的不滿與怨懟。孰令致之？何去何從？諸般問題殊值深究！我國於 2002 年 1 月 1 日加入 WTO，取得了與各會員平等的地位和對等的權利義務。如今業已屆滿五年，有何利弊得失同樣應予檢視。本文謹從一位海關基層關員的經驗與視角提出淺見。

貳、秩序與福祉

經濟利益啟釁的爭端導致了世界性的武力戰爭。於是人們記取了 1929 年經濟大恐慌及隨之而來的蕭條，以及第二次世界大戰中獲得的教訓。從而人們一直致力於建立一個有效的機制，試圖藉由多邊談判以建構一個全球性法律體系來促進貿易自由化和維持和平。緣此，一個多邊貿易體制「GATT/WTO」，自 1947 年起一直扮演著此一重要角色。

WTO 的宗旨宣示於「馬爾喀什設立世界貿易組織協定前言」。歸納而言，其目的在於：財富極大化與永續發展；原則為：機會平等與均衡發展；採取的途徑是：貿易自由化。粹其精神則蘊涵著博愛、平等與自由之崇高價值。

另外，依據 WTO 秘書處出版之“10 benefits of the WTO trading system”，列舉了 WTO 多邊貿易體系的十大優點，略以：促進世界和平；建設性的解決貿易爭端；建立規則使各國不論大小貧富皆一體遵循；較自由的貿易可減低生活費用；提供產品及品質更多選擇機會；貿易使所得提高；貿易刺激經濟成長及增加就業；WTO 之基本原則使多邊貿易更有效率並降低成本；可減低政府受到利益

團體關說之壓力；WTO 體系激勵好的政府。

總縮 WTO 體系之規範，其理念確係以維護貿易秩序並增進人類福祉為目的。

參、魚與熊掌

不同價值之間常有衝突，不同利害關係之間更是充滿糾葛。WTO 追求其價值與目標時，經常面臨難以取捨，甚至左支右絀的困境。我國加入 WTO 之後，同樣有得有失，也有兩難。

一、無工作加上無稅的資本主義

WTO 的運作加速了經濟全球化。加以科學、技術與管理的創造性破壞，使得產業與人力資源快速代謝。然而種種失衡肇致了「國家之間有根本的不對稱情形」，以及「一個開放性的世界經濟，將不可避免的會造成輸家比贏家多的局面。」從而在「資源利用」、「科技創新」與「流動空間」的量變質變轉化下加劇了「無工作的資本主義」橫行。

再者，WTO 讓跨國行動者更加如魚得水。他們大多擁有納稅能力，卻透過節稅、避稅、逃稅等各種租稅規劃，以及投資計畫、生活規劃---等手段以規避納稅，致各民族國家政府無法取得應有的稅收。此類納稅人有其客觀存在之實體(包括企業等法人)，卻令政府無從掌握，猶如虛擬之人。從而非但窮人繳不起稅，更是如貝克(U. Beck)在其《全球化危機》一書中所言：「恰恰是最富有的人成了虛擬納稅人。」於是乎「民族國家正患著足以致死的疾病—稅收的消失。」

目前 WTO 與聯合國、OECD 等國際組織，針對跨國企業此一虛擬納稅人，正積極研擬對策中，惟關稅部分尚未就跨國企業間之移轉訂價情形，擬訂出可資遵循之準則。此外，WTO 暫時性「不對電子傳送徵收關稅」。

然而無工作加上無稅、多數貧窮與發展不對稱等困境，仍將是 WTO 難以單獨克服的難題。我國加入 WTO 解除了許多管制並逐步調降關稅，首當其衝的正是少工作、少稅；農村人口流失、老化與部分農地賦閒。

二、健全法制與管理機能，弱化政策自主性

我國於加入 WTO 之後，取得了較寬廣之活動場域。然而如曹俊漢教授所言：「WTO 雖然強調全球的貿易機制，著重貿易體間的互動關係，然而其涉入的管轄領域非常寬廣，與國家公共政策的決策機制幾乎都有密切的牽連，有弱化國家主權在政策規劃、制定與執行的傾向。」

國際機制通常透過國際公約與協定等形式來運作。就國際法的淵源而論，我國係採「轉化(變質)間接適用」的方式，經國內立法程序，將國際機制併納為國內法，而受國際法之拘束。以海關為例，WTO 與 WCO 之規範健全了我國的法制與管理機能，同時卻弱化了政策自主性，例如關稅估價制度。

WTO 規範對會員國課以許多義務，但仍容許某些例外，如自由貿易區可為最惠國待遇的例外。GATT 第 20 條更列舉了 10 款例外情形，例如為保護公共道

德所必要者。然而我國並未善用此等政策自主權。以關稅法第十五條為例，我國並未管制兒童色情物品等，更偏離 GATT 第 20 條精神而淪為對付大陸物品的政策工具。而 WTO 規範通常只對會員課以基本要求，例如與貿易有關智慧財產權協定 (TRIPS)，但是我國卻常自律過嚴，自陷於不利。過與不及，均非適當。

三、貿易自由化與國家安全

貿易自由化降低關稅與非關稅障礙，使得貨暢其流，物資豐裕而價廉。但是貿易自由化與便捷化為國家安全帶來了威脅。為防杜恐怖主義，美國於其「大港倡議 (Megaports Initiative)」無功之後，透過世界關務組織採取「世界關務組織全球貿易安全與便捷標準架構 (WCO SAFE)」，試圖藉由控管貨品供應鏈，利用射頻標籤 (RFID) 化之電子封條與優質企業 (AEO) 認證等手段，從貨品來源處監控到目的地，以期於貿易便捷與安全間取得平衡。此舉究係「非關稅障礙」與否猶待檢驗，惟其強力監控作為實難脫“Big brother is watching you.”之虞。霸權價值充斥在 WTO 規範向遭訾議，而此舉無疑是美國企圖支配國際機制 (並轉嫁成本) 的又一例，只是利用另一國際組織來操作而已。換個角度來看，國際機制間的衝突與合作不容忽視。

四、雙邊與區域協定的再度興起

鑒於 WTO 多邊協定產生共識的實質困難，雙邊與區域協定再度勃興。自由貿易協定雖係 GATT / WTO 妥協下允許的產物，卻常形成 WTO 宗旨的障礙，理應有國家重大實質利益，才宜階段性利用。揆諸台巴 (巴拿馬) 自由貿易協定簽定迄今，以財政部台中關稅局為例，僅 6 案 (進口報單) 申請適用 FTA 優惠稅率，經濟效益其實不彰。其實，WTO 多哈回合談判迄今前途多舛，顯露出大而無當的窘態，更讓雙邊與區域協定得寸進尺。WTO 的前景似有隱憂。

五、永續發展

永續發展是全球的共同議題，聯合國更成立「永續發展委員會」，以協助及監督各國永續發展之推動。WTO 前言雖將其納為宗旨，惟因價值衝突問題，頗有窒礙難行之虞。當今國際上已簽定了約 200 個多邊環境公約或協定 (MEAs)，其中約 20 餘個條約中涉及與貿易相關之條款。由於 MEAs 無法接受以關稅領域或自由貿易區為會員，因此 WTO 為我國唯一參與的場域。惟 WTO 多哈回合談判尚未就永續發展達成新規範。目前綠色租稅在關務上之作用，端在於 WTO 允許「邊境稅捐調整」。可惜此一措施我國並未善加利用。

肆、善利萬物而不爭

《史記》〈貨殖列傳序〉結語道：「天下熙熙皆為利來，天下攘攘皆為利往。」WTO 提供了多邊談論壇，產生了許多法律文本與文獻，目的無非是「興利、維安、止爭」，多年來頗有建樹。惟冠冕堂皇之宏圖林林總總，幾經折衝妥協之

WTO 的願景與失落

後，屢生扭曲迭失本意，實際成效則譏譽相參。試圖經由 WTO 體系以臻善利萬物而不爭之郅治，仍有待智者籌謀，願者力行，賡續努力。