

自由開放有利於經濟發展？ 如何看待中國加入世貿組織

瞿宛文

中國加入世貿組織是一件大事，並且居然發生了，不過加入世貿會帶來的影響，似乎使很多人忐忑不安。到底要如何來評估這件事呢？

首先，就眾人最關心的加入世貿會帶來的影響而言，其實並沒有定論。在此當然無法仔細的就農工與服務業相關協定來一一討論其各自所可能造成的影響，不過，必須要指出一點，世貿組織的規範雖是既定，但是如何運用這些規則來保護自己國家的利益，則其實還有一定的空間，但這有限空間的掌握與運用，則依據後進國國家的能力與意願而定。譬如，以前運用反傾銷來抵制進口品的主要是先進國家，但近年來一些後進國家運用的次數已經接近先進國（其佔全球反傾銷案數目的比重從 1987 年的兩成增為 1997 年的五成）。這也意味著國家處理這等事務的意願與能力，會直接關切到後進國家在此國際組織中的地位與權益。

其次，除了立即被動的影響之外，更重要的議題是在較長期間之中，在世貿組織未來的貿易談判之中，如何去影響競爭規則的訂定。世界貿易組織的產生與變革，無可諱言，在過去很清楚的是由先進國主導，下一回合貿易談判所排出來的議程，如智慧財產權與投資協議等談判，目的都是很清楚的要維護歐美日跨國公司在後進國市場之中的利益。先進國以本身龐大富有的市場為籌碼，誘逼後進國家就範。個別的后進國家勢單力薄，參與世貿組織，總比單獨面對美國等強國的龐大壓力要來的有利，因此參與世貿組織的國家數目不斷增加，以致於至今全球貿易已有九成多是在世貿組織規範下進行。如何在這重要的國際組織中，結合其他後進國家的力量，來與先進國抗衡，不單是為了保衛自身利益，也是中國一重要的國際責任。

在九一一事件之後，就某個意義而言，落後國家的談判力量增加了些。因為這事件讓先進國體會到國際秩序穩定的重要性，而落後國家的貧窮會是不穩定的因子。以中國在世界上的份量，若能團結印度與巴西等其他重要後進國，一起在世貿爭取落後國家的權益，則對中國自身、對落後國家、對世界經濟秩序，都是很有助益的。因為一個由先進國利益為主導的世貿，對落後國家的經濟發展必然有害，對於世界平衡發展不利，對於世界和平更是不利。

但是要如何界定、進而爭取自身的利益，並更進一步促進全球的和平繁榮？這當然牽涉到如何看待落後國家經濟發展的道路，以及如何在世貿組織中落實之，不過，這方面相關的看法歧異極大。以下就來討論對於落後國家如何發展經濟的三種不同的看法。

經濟發展的三個理論 自由市場、依賴理論與修正學派

後進國家要如何發展經濟？這其中主要的變數，除了極具爭議性的國家角色

問題（國家是否應該干預經濟）之外，另一主要變數是對外的關係，包括貿易與外資政策。這面向之所以特別重要，是因為後進國家要發展經濟，必須要追趕先進國、向其學習先進技術與組織，同時也必須在國際市場中、在與先進國競爭中設法成長。在現今這日益整合的國際經濟體中，後進國經濟發展的目標，必然是要相對性的界定、以追趕上先進國這移動的標的為目標。因此，任何經濟發展理論，必須提出後進國家要如何向先進國學習、又能在先進國競爭下求存發展的道路。

關於經濟發展的理論，目前在全球居主導地位的當然是新自由主義（neo-liberalism）的自由市場論，新自由主義自 1970 年代取得思想霸權地位之後，近年來更形成具體的華盛頓共識，主導著主要的國際性經濟組織的運作，包括世界銀行、國際貨幣基金、以及世界貿易組織等，對目前世界經濟走向起著絕對性的主導作用。這學派主要認為落後國家必須參與國際市場，各國必能依據各自的比較利益，在國際分工中找到成長的利基。先進國與落後國之間的關係，只可能是良性的，自由貿易必能帶來雙贏。就經濟發展政策而言，後進國家該作的是自由化，盡量開放自己的市場，歡迎外貿與外資，減少對市場的干預，做好基礎建設即可。

與此相反，將先進國的影響看做純粹負面作用的則是依賴理論。這派學者認為外在關係正是落後國家發展的阻礙，先進國的進口品會取代本國的生產，外來投資則會取代本地的企業，因此後進國發展的機會就是在不和先進國發生接觸的時候（如先進國忙於世界大戰之際）。依賴理論雖曾在戰後早期紅極一時，但在 1970 年代後就逐漸沒落失去影響力，部分是因為拉丁美洲進口替代工業化成果令人失望，更甚者，對外依賴程度高的東亞反而成長迅速，這些發展是這理論所難以解釋的。同時，如何將貿易的貧窮化作用理論化，也是這學派難以解決的問題。

近年來先進國國內興起的反全球化運動有方興未艾之勢。這運動中有諸多複雜歧異的訴求，包括反對後進國家進口品搶去工作機會、反華盛頓共識、反對大企業主導美國政策、反對為加入國際組織而改變國內政策、反對資本主義等。而在與其相呼應的落後國家反全球化運動中，其反對歐美及國際組織以華盛頓共識之名進行干預時，以及落後國家反對帝國主義經濟侵入時，則清楚的又出現依賴理論的影響。

第三種看法則是修正學派的理論，修正當然是意指修正自由市場的學說。這派學者認為落後國家的困難處境，不是（新自由主義的）完全開放或（反全球化的）一刀兩斷這種過於簡化的處理法可以解決的。先進國在生產技術與方式上的先進性，是無可置疑必須學習，而學習必然意味著不能孤立於其外，但同時先進國的先進性也意味著清楚的競爭威脅，需要產業政策來保護本地的幼稚工業。

實證上的檢驗 後進如何追趕先進？

在過去一世紀中，先進國與後進國之間的差距不斷的擴大，前者與後者人均

所得(per capita GNP)的比例在世紀初約為三倍，到了 1950 年約為伍倍，1970 年約為七倍，到了 1999 年（若用當期幣值計算）則已是二十倍多(美金 25730 元對 1240 元)！這百多年來，屬於先進國範疇（富國俱樂部？）的成員組成穩定，彼此的發展水平清楚趨向一致，並且整體上大致維持穩定成長。

數目眾多的後進國家，其整體的表現是越來越落後於先進國，不過各國之間的成長表現則非常分歧異質。東亞等新興工業國成長成績最好，是唯一縮短了其與先進國之間差距的一組後進國家，只是他們在落後國家總數中只佔不到一成。有四分之三的落後國家戰後平均年成長率小於百分之一，其中最貧窮的三分之一國家其人均所得已降至為先進國水平的 2% 以下。因此，就經濟發展的整體成績來看，多數落後國家的前景是極端困難的。

就過去經濟成長的紀錄來評斷，前述三種看法孰優孰劣？首先，依賴理論既無法解釋東亞的成長，又難以提出可行又具前景的發展策略，其理論價值存疑。雖說在經濟難以發展的落後國家中，依賴理論會繼續提供反對帝國主義力量的理論支持。在今日這日益整合的國際經濟體中，這理論實無法對弱勢的落後國家，提出一反其道而行的可行發展策略。

依據過去經濟成長的歷史來看，自由放任並不是成功的發展策略。在過去，除了最先發展資本主義的英國之外，任何成功發展經濟的國家，都不是依賴自由市場、或完全開放本國市場來發展的。

這是因為其他國家都跟隨在英國之後發展，只要後來者發展的起點離領先者有距離，就會有追趕領先者的問題。要追趕就需要實行產業政策，就需要學習先進者，學習則需要空間，一個暫時免於先進競爭的空間。譬如 19 世紀的美國德國與日本，在追趕時期，就全是保護幼稚工業論的信徒，都曾長時期高度運用關稅與非關稅保護措施。至於二次戰後的新興工業國，則國家更是進行強力干預，除了保護幼稚工業之外，還運用產業政策大力扶植策略工業。

當然，後來者發展的起點離領先者的距離遠近有很大的差異，如原先美國德國當初就離英國不遠，人均所得只差幾成，而二次戰後的東亞國家，則距離領先者差了近十倍。就如 A. Gerschenkron 所言，距離先進者越遠，則後進國家在推動經濟發展上，其所需要用的手段的強制性就越高，干預程度越強。

因此就經濟成長的歷史記錄而言，修正學派所言清楚的比較合乎現實，無論是當年處於追趕初期的美德日等國，或是近年發展的新興工業國，都是倚賴貿易保護與產業政策，來進行經濟發展。

近年來，在國際壓力下，諸多落後國家開始開放市場，但是在這些已經進行經濟革新(economic reform)的落後國家中，除了連續出現不少像阿根廷瀕臨破產的各種危機之外，至今並沒有任何一個國家像東亞國家一樣，成功的開啟了持續性經濟成長的機制。同時，東歐俄國等過渡型經濟，在十多年前追隨自由市場理論，進行了快速開放快速市場化的經濟改革，結果到今日為止可說相當悲慘，多數國家的經濟水平低於改革前，並很多仍持續處於經濟衰退的狀態。

總之，新自由派的自由市場處方，在過去並沒有給落後國家帶來過成功的經

濟發展。不過，自從七十年代以來，在先進國之中，因為原先福利國模式的發展遇到瓶頸，因此引發了各派理論的爭議，最後新保守派獲勝，新自由主義取代了原先的社會民主與凱恩斯經濟調節理論。從此之後，在英美的領導之下，新自由主義就成了全球新的教條，成了主導世界經濟的新教義。

公平競爭與經濟發展的矛盾

就如前述的歷史經驗所顯示，自由放任是強者的理論，當英國仍是世界第一強的時候，他不需要保護幼稚工業，他可以提倡自由放任。現在先進國之間的實力已經相當一致，已經不需要追趕，他們互相之間必須講究如何公平競爭，他們不需要產業政策理論，他們提倡自由市場理論，一方面協調競爭規則，一方面要求落後國家開放市場。這理論服務其需要，同時他們強大的經濟實力也是這理論的堅實後盾。

後進國只要還沒追趕上，就有不同於先進國家的需要，需要不同的理論與政策空間。後進國需要的是先進國的市場，以及可以進行扶植出口工業、培植本國企業的政策空間。當十九世紀美國德國追趕英國時，他們得到了這樣的空間與機會，二次戰後東亞國家也得到了這樣的機會。但是近二十年來，先進國開始將注意力轉向新興市場，開始縮減這空間，更加威脅到落後國家發展的機會。

維持世界經濟體系的順利運作，是大家公認的目標，經濟秩序的紊亂必會對全球尤其是落後地區帶來極大的傷害。而為了維持這體系的運作，設定公平的競爭規則是相當合理也非常必要的作法。

但是這種短期性公平競爭與合理秩序的要求，與長期性後進國家發展經濟的要求，兩者之間存在著基本的矛盾與衝突。如前述，先進國與落後國家就是處於不對等的地位，真正的公平競爭其實難以界定。落後國家若要改變地位的不平等，若要進行追趕，就必須要有進行干預的政策空間。參與國際貿易、維持世界商業體系的順利運作，目的應該是要幫助各落後國家發展經濟，國際貿易程序上的正義，應該只是一種手段，不應該是目的本身。落後國家在世貿爭取產業政策空間時，應該要理直氣壯。

世貿組織中確實對開發中國家有些特別待遇，但主要是容許其有較高的關稅，比較長的調整期間，這些其實只是防衛性的空間而已。實際上落後國家更需要的是實施產業政策的空間，是主動推動發展的空間，以保護扶植本地的產業。東亞國家在二次戰後成功的啟動了經濟成長的機制，其所依賴的政策工具與政策空間，很多已經被世貿組織的規範所禁止。

東亞經驗：外貿與外資政策

臺灣在發展過程中，確實是以出口產業為成長的火車頭，以致於有些新自由派學者還錯誤的指此為對外開放而成功發展的標竿案例。但事實上，台灣在過去一向是將出口當作創造本地價值、提升台灣產業的機會，出口有補貼不說，政策更是鼓勵當地生產出口產業所需要的中間投入（原料與零組件等），政策措施或

是直接由政府投資設立資本密集的上游產業，或是用補貼研發來開發關鍵零組件，或是用進口簽證權（現已被禁止的非關稅貿易障礙之一種）來要求出口廠商優先用國貨，亦即出口廠商在進口（本地已經有生產的）零組件時，要提出不用本地貨的理由與證明（價格超過進口價 15% 或品質規格不符）。

譬如，台灣戰後早期，下游勞力密集的成衣與塑膠鞋出口成長快速，國家就扶植上游的石化業，來提供人纖原料與塑膠原料，並用進口簽證權為輔助措施。當筆記型電腦成長快速之際，就用研發計畫來協助開發液晶螢幕的生產，以取代昂貴的進口品，並作為一新興的成長工業。到現在，在所謂「國民待遇」（亦即不能歧視進口品）的規範下，這些當初東亞國家運用的得心應手政策措施，就無法再為其他後進國家服務了。

同時，東亞在策略上清楚的是要扶植本地企業，而拉丁美洲則一般比較依賴跨國企業或合資企業，而發展至今這兩種策略的孰優孰劣早已見分曉。扶植本地企業的優點，並不在於滿足落後國家民族主義的情緒，而是在於只有本地企業才可能是學習的主體，才會是產業升級的執行單位。以下台灣的例子就可以做為佐證。

外資企業對當地的影響是禍是福？根據以往的經驗，答案則是依情形而定，依落後國家如何運用外資而定。如果後進國家能夠有一清楚的工業發展策略，同時外資的引進是在其能配合這策略下進行，並且要求外資帶來技術移轉以及經由外溢效果而協助當地企業的發展，則就會有良性的影響。若這些條件都不具備，那引進外資的影響就不看好了。

台灣的外資政策即是前者。台灣一向來雖然表現的很歡迎外來投資，但其實外資都需經過審核，審核過程不公開，實際上則多半會附帶高外銷比例、逐步增加本地採購（當地成分）進行技術移轉的要求。這些措施在諸多產業中都有不錯的影響，最好的結果就是本地產業興盛之後外資就變的不重要了。

譬如，台灣電子業在早期的發展，是由歐美電子公司來台進行組裝與封裝等勞力密集的簡單加工，日後在國家產業政策主導下，本地的電子業逐漸發展，跨國電子公司的貢獻除了當初提供就業機會外，就是訓練了相關人才，帶動了相關供應產業的發展，而當本地電子業發展起來後，多數原來為了利用廉價勞工來台的外資，則多半外移而沒有提升在台灣當地運作的層級，印證了上述產業升級必須依賴本地企業的说法。譬如，新竹科學工業園區是台灣高科技產業的搖籃，在設立初期外資超過三成，等本地產業發展起來之後，目前已經降為百分之三。

上述台灣處理外資的作法，在如今已經多半被世貿新規範所禁止。對於與貿易有關的投資措施的規範，目前只通過了一小部分，不過當地成分、外銷比例與平衡外匯等要求已經不被允許。歐美國家預備在下一回合的貿易談判中再推動此方面進一步的討論，主要是希望限制後進國家對跨國公司投資的各種要求與限制。先進國的跨國公司已經在全球佔有極為強勢的地位，後進國家的後進企業難以與其競爭，落後國家為了發展經濟，而要求跨國企業移轉技術、提高當地成分、增加外溢效果，是非常合理的要求，難道外資願意承認他們不願意協助做到這些

嗎？後進國家在世貿組織中應該全力抗拒接受這樣的協議。

新自由主義學派學者最樂於做的事情，就是細數落後國家進行干預的各種失敗案例。他們認為干預就會帶來政府失靈：官僚錯誤的判斷、腐化的機會、引發廠商競租的行為、保護帶來怠惰等等，都是可能發生的問題。確實，成功的干預是高難度的作為，成功確實需要各種條件的配合，看東亞、看拉丁美洲、看非洲，干預普遍存在，不過成功的少，失敗的多。但問題在於，若不進行干預，落後國家也沒有發展經濟的可能。若為了遵循自由經濟，為了遵守所謂公平競爭的規範，而要求落後國家放棄產業政策的努力，那他們提升經濟的可能性也不存在了，這世界將變得更加不平等，國際秩序更為不穩定。

近年來，有很多學者開始研究實施產業政策成功的條件，已有相當成果。一般而言，產業發展策略要有清楚的設計與目標，補貼一定要有(依據經濟表現的)賞罰分明的準則來配套，制度設計上要著重透明性、監督與權力制衡機制，國家要有相對自主性，政策施行要有公信力、要能讓多數人相信他們能分享成果等等。各國情況皆有異同，後進國家則必須參考其他國家的經驗，斟酌自身的條件，設計出最適合本國的制度與政策。

後進國在世貿組織裡的發展空間

雖然如上述，世貿組織的新規範已經對後進國家給予諸多限制，東亞國家在過去所運用的產業政策措施，已經多半不被允許，但是這並不表示產業政策已經完全沒有空間。有些政策空間是會繼續存在的，譬如對研究發展活動的補貼，或是對國內發展較落後區域的補貼等，這是因為美國的尖端產業如國防與製藥工業，都高度依賴來自政府對研發計畫的補貼，歐盟為了維持區域平衡，也一定要保留一些政策工具。同時像反傾銷與保護受威脅產業，也留有一些政策空間。

這也顯示世貿組織的所謂公平競爭的規則，一方面不可能涵蓋競爭的所有面向，另一方面更是會依據強勢會員國的需要而有不同的著重點。所謂的公平競爭，其實是在有限制的定義範圍內的公平，上述的研發以及區域平衡考量等就不在範圍內，因此也不可能有完全的公平。不過，對居於弱勢的後進國而言，重要的是認清現實盡量爭取自己利益，這也意味著主要的後進國家如中國等，就應該要盡量從後進國的需要出發，來影響世貿組織未來規則的訂定與修改。

隨著遊戲規則的變化，東亞國家在近年來也都修改政策架構，早已將扶植新興產業的措施，修改為依賴對研發補貼與租稅的優惠。隨著國家經濟發展階段的變遷，所需要的政策也會有所不同。後進國家雖然沒有先進國那樣可以強勢修改競爭規則的本錢，但是規則永遠不可能涵蓋一切，努力在現有的框架下找尋符合自己需要的空間，是後進國家自求多福的生存之道。

全球的經濟秩序的維護確實重要，每次經濟危機都給受影響的後進國家帶來很大的傷害。不過，全球經濟秩序的維護，不只是依賴世貿組織所謂的公平競爭規範，更依賴各經濟體的繁榮成長。而後進國家若要能像東亞國家那樣進一步發

展他們的經濟，就需要多一些產業政策的空間，而這些不應該會影響到全球經濟體制的運行。

自二次戰後至今這半個多世紀以來，全球貿易量比起產值成長要快幾倍，隨著商品與資本的流動，全球經濟整合的程度已經大幅增高。先進國整體不單維持穩定成長，並且互相之間漸趨一致，是這過程中清楚的贏家，他們與落後國家之間的鴻溝也日漸擴大。東亞等新興工業國是唯一一群能夠持續快速成長、縮小了與先進國差距的後進國，其他或者如拉丁美洲國家無法維持持續的成長，或者如非洲很多國家陷入衰退的情況。這樣的發展趨勢，對於世界秩序長期的穩定而言，絕對是不利的。

世貿組織之前身原是先進國協調它們互相之間競爭規則的機制，只是近年來新自由派思潮當道，同時因先進國之間競爭趨烈，使得他們亟於進入後進國的新興市場，因此先進國給予後進國很大的開放市場的壓力，逼使後進國進入世貿組織。先進國想要在下一回合所推動的議題，包括貿易相關智慧財產權、投資相關措施等，很清楚這些議題不是為了增進後進國家的利益，而是為了限制後進國家的政策空間。

在九一一之後的氣氛中，後進國應該團結起來，在世貿組織中爭取後進國家的利益，應該抗拒先進國要推動智慧財產權、投資相關措施等議題的談判，並盡力爭取產業政策的空間。聯合其他主要後進國來推動後進國權益，既符合中國本身的利益，也是作為國際社會成員的責任。

刊登於，《讀書》，第 276 期，2002 年 3 月，北京。