

出國報告（類別：國際會議）

參加第四屆貿易援助(Aid for Trade)
全球檢視會議返國報告

報告人：國際合作發展基金會投融資處蘇怡仲

出國期間：民國102年7月6日至7月12日

派赴國家：瑞士

報告日期：民國102年7月17日

壹、緣起與任務目標

貿易援助(Aid for Trade)原係世界貿易組織(World Trade Organization, 以下簡稱 WTO)自 2005 年 12 月香港部長會議後提出之概念,旨在促使發展中國家政府與捐款國注重貿易在發展中可扮演的角色;該倡議特別著重於投入資源以協助發展中與低度開發國家(Least-developed countries, 亦稱 LDCs)解決貿易相關的限制。

為使貿易援助變成實際可落實的議題, WTO 於 2006 年成立工作小組, 並自 2007 年起每兩年召開貿易援助全球檢視會議(Global Review for Aid for Trade)作為討論貿易與發展議題的多邊論壇, 藉此討論、確認對開發中國家貿易援助之原則與優先方向。自 2007 年開始的第 1 屆至第 3 屆的各屆全球檢視會議主題分別為:

- 2007→盤點貿易援助的現況並確認下步動作; 改善 WTO 對此議題的監督與評估。
- 2009→從承諾到執行; 落實於國家與區域之發展策略; 全球經濟退縮期間的持續援助以及貿易援助的有效性評估。
- 2011: 展現成果。

而除了定期的檢視會議外, 自 2010 年起 WTO 並以徵求貿易援助計畫案例的方式邀請會員國與多邊組織提報計畫案例(call for case stories), 迄 2011 年 3 月為止已蒐集亞太區域、拉丁美洲與加勒比海區域與非洲各區域之計畫案例共 269 項計畫; 此外 WTO 與 OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)也運用上述計畫案例以及定期自會員國蒐集問卷回饋的方式, 定期監督貿易援助相關的進度與歷程。

本(第 4)屆貿易援助全球檢視會議於本(2013)年 7 月 8 日至 7 月 10 日假 WTO 日內瓦總部召開, 此次會議由於係 WTO 現任秘書長 Pascal Lamy 卸任前之最後一次全球檢視會議, 舉辦會議之規模也提高, 總

計有 1,400 人次的參與，54 場次的討論且有超過 300 個講演者，800 頁之多的分析報告，以及超過 40 個部長級代表與會。而把握此次會議期間，WTO 並在會中與非洲經濟組織(the Economic Commission for Africa)簽立合作之備忘錄，同時有 27 個發展中國家簽署支持貿易便捷化之相關能力建構聲明。

本會獲外交部指示由本會人員與外交部國經司張副司長詩瑞(副司長因另有要務後取消行程)、經濟部談判代表辦公室于談判代表永廷與梁行政秘書書寧、中華經濟研究院 WTO 中心王教授俊傑組成代表團參加是次會議。本次任務目標為參加會議議程以了解貿易援助現況與趨勢外，並依據常駐世界貿易組織代表團建議於會議適合時段口頭簡報本會之「海地稻米生產行銷計畫」與「IDB/MIF 合作金融機構發展基金計畫」。工作說明書請詳附件一。

貳、 會議議程與重點摘要

一、本屆會議主題

第 4 屆「貿易援助全球檢視」會議主題為「連結價值鏈(Connecting to value chains)」，旨在討論如何透過價值鏈之延伸以提供發展中國家新的發展機會，以及貿易援助如何協助發展中國家特別是低度發展國家的企業透過價值鏈以連結至全球的經濟體系。

價值鏈是全球化生產的產物，自 1960 年代開始當企業開始將部份的營運功能轉向海外，尋找零組件外包或是在低工資國家進行勞力密集營運的方式來降低成本，生產的過程趨向於“片段化”(fragmentation)。此趨勢更因為三種因素而更趨加速：貿易與投資制度更自由化、科技變化大幅降低運輸成本、以及新型態企業模式嶄露等。

生產片段化也使得國際貿易的架構劇烈轉變，發展中國家也積極整合進此一全球製造網絡。在垂直供應鏈的專業化下，半成品

(intermediate goods) 的成長幅度取代傳統的國貿商品 (merchandise) ， 其比重自 21 世紀前 10 年的 24% 成長到 2003 年已佔 54%。在同時另一需特別注意的趨勢是在此價值鏈中， 發展中國家出口的比重則是倍增，尤其以東亞地區，此地區在 2007-2008 年間價值鏈中的出口值佔製造業貿易的 60% 之多。此外另一較需重視的議題則是貿易服務在價值鏈中所提供及創造之價值。

價值鏈發展趨勢不僅在國貿理論上漸受重視，多邊經濟組織也逐漸重視價值鏈及其對貿易與發展政策上的意涵。在貿易援助中，為協助低度發展國家從全球價值鏈中獲利而非邊陲化，除了協助建立產業價值鏈外，也著重促進價值鏈的效率，並使得這些國家價值鏈中獲得提升(move up the value chain)。

➤ 如何促進價值鏈的效率

價值鏈的效率提升首先須消弭關稅與非關稅的障礙，而非關稅障礙包括：有效率的海關流程、標準的設定以及檢驗程序，而後者有賴產品標準的一致以及相互承認。提升價值鏈本身也與海外直接投資 (FDI) 直接相關。傳統產業的價值鏈中是「買方帶動」 (buyer driven) 的生產鏈，買方是國際性的公司 (lead firm)，透過採購的流程，對於出口國的投入是「規格的提供」；價值鏈的生產流程則是市場帶動的過程，在這過程中對於出口國的投資來源，可能是有別於買方國之第三國零件供應商，此時有利於國外直接投資的雙邊協定以及有利國外直接投資的措施將扮演重要的角色。

➤ 價值鏈的提升

對於發展中國家而言，積極地參與價值鏈並不只是維持貿易與投資的開放，至少需有兩項重點：(1) 須能提供良好的基礎建設，以使半成品或完成品迅速地在國內、或跨國境移動；(2) 另外從價值鏈的角度來看， 可以提供最有價值 (value added) 的不是勞力密集的參與國，也因此發展中國家有必要藉由創新、技術強化、供應商能力升級

等作為來向上提升價值鏈(move up the value chain)。一些藉由便宜成本進入全球價值鏈體系的國家(例如中國、印度)，方可藉此避免陷入“中等收入陷阱”。也因此向上提升價值鏈以及其所需的能力建構成為 G20 國家重視的議題，也是本屆貿易援助全球協助的主題之一。會議議程請詳附件二。

二、會議重點摘要與貿易援助趨勢

(一) 近期貿易援助的成果

依據 OECD/WTO 在會中發表的貿易援助 2013 年總攬報告 (Aid for Trade at a Glance 2013)，有數項結論可有助於對貿易援助的實施結果與未來趨勢的瞭解：

- 一般而言的貿易援助一般包括 4 個領域：貿易政策與法規、貿易相關調整、經濟性的基礎建設、生產性的能力建構。此份總攬報告大致做一檢視，發現雖然供給面的能力建構仍然是重要的項目，但在 2011 年總承諾額減少 14% 而達到 415 億美元，其主要原因則來自 DAC 會員國 (Development Assistance Committee) 於金融危機後的預算緊縮所致。對於大型的經濟基礎建設計畫的承諾額也減少約 64 億美元，包括對交通與能源部門計畫金額的減少。然而，同時期對於生產性的能力建構計畫在 2011 年增加至 18 億美元，顯示對於私部門發展的重視。
- 自 2007 年起，以促進貿易為主要目標的計畫金額呈現倍數成長，而與貿易調整相關的融資金額也成長超過倍數；現今最大的受援國來自亞太地區，非洲受到的援助金額呈現下降。
- 展望 2012 年雙邊貿易援助金額仍會進一步溫和衰退，多邊組織承諾則較為正向。
- 而自 2005 年貿易援助倡議以來，價值鏈崛起為全球經濟趨勢，因此提供接觸銷售網路或是接觸全球或區域市場的管道、資金、知識與技術則能使價值鏈成為經濟成長的動力，甚或比建立完全整合的生產過程更有效率。

(二) 貿易援助趨勢觀察

1. 私部門參與愈受重視

由於 OECD 會員國的預算限制所導致的援助金額下降，WTO/OECD 近年來轉而提出各項呼籲，例如 南南合作 (South-South co-operation)，三角合作 (triangular co-operation) 以及 私部門的參與 (private sector participation)，其用意在於彌補 OECD 捐助國援助金額下降的影響。在此次全球檢視會議中，為了有效發揮觸媒角色，運用不同型態之發展資金發揮槓桿效益達到促進貿易與發展的目的，所謂的“貿易投資” (Investment for trade) 的概念初步地提出來，據信此將為本年年底於巴里島舉行之第 9 屆 WTO 部長會議 (Ministerial Conference) 主軸之一。

➤ 私部門參與貿易相關計畫的模式

由於援助捐款國目前傾向將私部門整合進發展領域，以能槓桿運用停滯的援助發展預算、藉由合作善用私部門的創新改善發展計畫的有效性及每一元的價值 (value for money)，因此近年來許多貿易援助計畫也與私部門進行合作且多有成果，而針對 30 個此類計畫¹ 的一項研究，則歸納出在私部門合作的貿易援助計畫往往採取的“混合式發展模式” (hybrid development model)²，其形式有可能是捐助者主導 (donor-led model) 或是聯盟形式 (coalition model)、公司主導的模式 (company-led)、企業-NGO 聯盟模式或是 NGO 主導模式 (以上次序也依計畫數多寡排列，由多至寡)。此種混合式發展模式能夠整合經濟、社會與環境各面向考量，以及私部門夥伴所重視的商業契機；而需要注意的，其目標也將會是多樣的，亦即除了扶貧以外，其他諸如商業利益、穩地與分散貿易來源及環境永續性等都是可以同時兼顧與涵蓋的目標。

¹ 此類計畫必須至少有一個發展機構 (雙邊或多邊，非政府組織)，買方 (通常是已開發國家的進口商) 與賣方 (通常是開發中國家的出口方) 的參與

² CIDA supported research

私部門參與計畫案例:

USAID 在會議 side event 提出的 Grow Africa and the Cashew Alliance(ACA)案例可說是聯盟模式的私部門合作的成功案例，計畫目的在讓非洲生產的腰果在生產後可以在地化加工處理，並透過貿易方式能使計畫能永續經營。該計畫包括一些私人部門的夥伴例如 Olam International 以及 Intersnack(原料買方)。Olam International 的投入自相當早的階段即開始並且發揮相當的心力在整合不同的利害關係人(stakeholders)，USAID 則協助並從頭培育 ACA 的運作，使 ACA 具備腰果生產、加工處理、符合標準之能力，且品質符合買方所需。而來自 Olam 與 Intersnack 等私人部門的協助則包括設立方向、提供財務協助與購買合約、降低價格風險、生產與加工的技术協助，且也在接洽銀行與其他發展機構上提供信用的加分效果。此一計畫可說是展現貿易援助與投資如何能更成功與永續的最佳範例。

2. 貿易金融(Trade Finance)將不再排拒於貿易援助以外

過去的貿易援助著重於前述之 4 大領域(貿易政策與法規、貿易相關調整、經濟性的基礎建設、生產性的能力建構)而排除貿易金融，然而及至此屆檢視會議，在擴大私部門參與的前提下，已不再排拒貿易金融，反而視之未來為持續貿易援助成果幾項重要工作之一。

根據 ICC(International Chamber of Commerce)在大會中有關貿易金融主題的研討，關於貿易金融有幾項值得注意趨勢：貿易金融提供即時的風險紓緩並改善貿易夥伴的流動與現金流壓力，特別是對於中小企業貿易相當重要；但是後金融危機時代的重要金融法規仍未明確，使得貿易金融取得難度與成本無法降低。

近年來多邊開發銀行例如 EBRD、IFC、ADB、IDB 與 AfDB 紛紛提供貿易促進計畫(Trade Facilitation Programs)，然其規模仍無法填平貿易金融需求缺口。因此有鑑於此，ICC 與 WTO 仍呼籲重視貿易金融的供給並尋求私部門投入此彌補此缺口。

三、我國計畫案例

我國援外白皮書將響應貿易援助列為「強化全球發展夥伴關係」的強項領域，除積極派員參與歷次貿易援助全球檢視機會外，更曾於前次會議中提出「瓜地馬拉木瓜生產示範農場設立與運作計畫」作為計畫與「宏都拉斯東方蔬菜計畫」做為計畫案例。

本屆會議經外交部指定以本會之「海地稻米生產行銷計畫」與「IDB/MIF 合作金融機構發展基金計畫」為本次會議報告之計畫案例，代表團並統一由我常駐世界貿易組織代表團周公使唯中進行發言報告。(發言稿請詳如附件三)

參、觀察與結論

- 一、貿易援助整合貿易與援助發展議題，尤其今年檢視會議所提出協助低度發展國家建立、連結價值鏈的訴求，相當值得作為本會計畫方向的思維，在計畫界定时即可自夥伴國與全球價值鏈整合的觀點建構相關的能力技術，評估時可多朝技術協助或貿易融資資金需求進行思考，進以相對於過去建立起完整生產鏈的計畫，此種模式是否可帶予夥伴國家更加值的經濟效益，應可再進一步討論或以實例驗證。貿易援助各項趨勢的發展或計畫方向也值得吾等密切注意。
- 二、此次貿易援助全球檢視會議的觀察，則發現援助發展之當今主軸之一在謀求結合私部門合作模式，且合作模式則是可以彈性地、不限於捐助者主導的模式，可依計畫所需設計由私部門參

與程度較高的合作方式，以求發揮援助開發計畫的槓桿效果 (leverage) 與金錢價值 (dollar value)。由此可見在傳統官方援助資金有限下，此一與私部門結合趨勢在一般援助發展計畫與貿易援助相關計畫皆然。本會未來在私部門之計畫，亦可參考 WTO 與其他雙邊或多邊發展機構所嘗試的私部門“混合式發展模式”，廣泛吸收他人成功案例，同時以資金、知識與能力建構之搭配方式併進，研究發展為本會未來與此項貿易援助之國際實務結合之參考模式。

- 三、其他: 本次會議期間，常駐世界貿易組織代表團曾邀請本代表團與 WTO 貿易與發展處 Mr. Shishir Priyadarshi 處長夫婦餐敘並交流，席間 Shishir 處長對本會業務表達有興趣了解並希望其預計之 8 月中訪台期間可來本會拜會交流。本會屆時可配合外交部邀訪之行程進行接待並再對於本會業務進行更詳盡介紹說明。

附件:

- 一、工作說明書
- 二、會議議程
- 三、代表團發言稿
- 四、參加「WTO 第四屆貿易援助全球檢視會議」人員行程表