

# 美國優惠關稅與我國之出口擴張\*

林 欽 明\*\*

## 一、經濟發展與對外貿易

近代開發中國家的經濟發展，是一種轉變的過程；由傳統自給自足或幾近自足的農業社會，轉變為一自動化的現代社會；由原先承受人口壓力，每人所得緩慢成長（甚至下降），偶爾輸出少量剩餘農產品，進而累積資本，提升科學水準，增長勞工技能，加速國民所得的成長。由一般層面來看，這是一種政治及社會結構的變遷；由經濟面來看，則是一種經由工業化（industrialization）以建立進步社會的過程。所謂工業化，當然不光以設立少數新產業為滿足，而是廣泛地涉及全部生產組織的調整，並經由專業化及分工以擴大其成果；更因經濟的成長，反過來促進專業化與分工，相輔相成，達到經濟發展的目的<sup>1</sup>。

工業化的過程具有一種向內凝聚和自動自發的特質，國家一旦開始工業化，即可經由經濟成長所積聚的所得，吸引更多的資本和勞力以拓展經濟資源和擴大經濟規模，加速工業化的進行。經濟發展及工業化需要社會及經濟的轉變，這種轉變絕對是內生的<sup>2</sup>。而一國國際經濟關係的進展，對外貿易的成長，於社會及

\* 本文係在吳榮義教授指導下完成。

\*\*中央研究院美國文化研究所助理員。

<sup>1</sup> 雖然以工業化來促進經濟成長的政策並不一定適用每一個國家，但相信大多數國家都把工業化列為經濟發展過程的首要策略（Weintraub, 1966:60）。

<sup>2</sup> 殖民地就不能達到經濟發展。即使它經由統轄國家的大力扶持，促成部份產業的極度發達，將所生產產品輸往統轄國家甚或其他地區，而導致殖民地居民所得的提高，但其目的祇是在增進統轄國家本身的利益，殖民地本身並未產生關係自身經濟的根本變革，亦無心力去達成此變革。故二次大戰結束，許多落後地區紛紛宣布獨立，經濟發展的呼聲始甚囂塵上，亦可證如無國家主權，即談不上經濟發展。Harry G. Johnson (1965:169) 亦曾指出，國家主義（nationalism）乃促使低度開發國家加速經濟發展之強大力量。

經濟的轉換，又扮演着不可忽視的角色（Johnson, 1966:47）。Gerald M. Meier (1963:5-6) 指出，大部份的貧窮國家都極端依賴對外貿易，如就廣義的貿易關係來看，出口產業的生產佔國民總生產極高的比例，出口產業結構高度集中，進口邊際傾向很高，資金長期導入，外國公司普遍存在，甚至政府的收入有極大比率是來自關稅之徵收，出口產業往往是成長最快速者，出口對國內總需求的影響常較國內私人投資和政府支出來得大等等。同時隨着工業的成長，也漸由初級產品的輸出，轉而增加工業製造品的出口；尤其到了發展後期，製造品之輸出所受政策之影響亦愈大，相對地也更增加其對工業發展之重要性（Chenery, 1980:281, 286-87）。

根據雙重缺口（dual gaps）的理論，為實施工業化，促進生產，必須投入大量資金，而國內儲蓄往往不敷投資資金的需求，造成了儲蓄缺口（savings gap）；欲維持國內生產的持續成長，除了依賴國內天然資源的供應，無論中間生產財或最終消費財的製造，都必須由國外大量輸入原料及產品不可，如因出口或其他來源之外匯不足應付進口的需求，即產生了貿易缺口（trade gap）；而貿易缺口往往較儲蓄缺口來得重要（Little, *et al.*, 1970: 232-33）。輸入對近年來臺灣之經濟發展提供了廉價的外國產品及原料，強化了我國之國際競爭力，並穩定了物價；輸出則為輸入外國產品所需外匯的主要來源，同時也產生了引導臺灣經濟成長的動力——有效需求（陳正順，民65年：358）。就貿易收支的觀點來看，製造品輸出的外匯效果顯然較為重要，因為它有助於拓展比較利益，並可解決貿易收支的瓶頸（Chenery, 1980: 286-87）。

故為填補上述之貿易缺口，最積極的手段還是增加財貨的輸出。當然如果有無償之國外援助，就資源分配的觀點來看，外國援助顯然要優於出口；因為任何一塊錢的援助並不要被援國花甚麼成本，而為了出口一塊錢的產品，至少必須耗費某些生產資源。然而就效能的觀點來看，出口要比外援好，因為如果不補貼

輸出的話，產業內生產者為達到出口的目的，必須參加競爭，如此則有提高產品品質的作用 (Weintraub, 1966:72-73)<sup>3</sup>。故擴大出口機會，即為開發中國家要求工業國家給予優惠關稅待遇最根本的經濟因素；祇要開發中國家有能力出口，加上優惠關稅賦予其較大的比較利益，即可擴大其輸出，賺取更多外匯，彌補其貿易缺口，以促進工業化及經濟發展。

## 二、優惠關稅制度的緣起和發展

美國依據一九三四年互惠協定法案 (Reciprocal Trade Agreement Act of 1934)，本無條件最惠國待遇 (unconditional most-favored-nation treatment) 的原則，透過各種對外協商，訂定關稅減讓之商約。二次大戰以前係透過與個別國家之雙邊談判來達成協定；自一九四七年起，則由關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) 召開多邊會議以協商關稅減讓。自一九三三年到一九五三年間，美國經協定關稅減讓，關稅收入占應課稅進口總額的比率計下降了50% (Krenin, 1961:310)。最近幾次 GATT 之會議，如 1960-61 之狄倫談判 (Dillon Round) 及 1963-67 之甘迺迪談判 (Kennedy Round)，在關稅障礙方面都有更大幅度的縮減 (Bale, 1977; Finger, 1974; Preeg, 1970)。

在 GATT 的關稅談判中，開發中國家都扮演著無足輕重的角色；因為多邊貿易談判強調的是互惠 (reciprocity) 原則，一個國家產品輸入他國欲享受低關稅的待遇，必須以開放更多本國市場來交換，而開發中國家根本無甚市場可言 (Ginman and Murray, 1977:191-92)。故各工業國家均著眼於彼此成本的減低，同時囿於國內保護工業的要求，對開發中國家的呼聲

<sup>3</sup> 當然，我們絕對不能否定外國援助對經濟發展的貢獻，Derek T. Healey (1973) 即強調，祇要開發中國家在制度上做適當的調整，外國援助即能發揮最大的作用。Ian Little 等 (1970) 亦以臺灣為例，證明外國援助對臺灣之經濟發展有多大的貢獻。由下面的討論，我們亦將瞭解援助和優惠關稅間之密切關係。

充耳不聞，甚至採取一些相反的措施；如美國國會在一九四七年通過的「逃避條款」(escape clause)及一九四九年之「危險點」規定("peril point" provision)，即要求行政當局在核准某一些關稅減讓時，應確定並保證不會因進口的增加，傷害了國內的生產者(Piquet, 1959:23-24)。故開發中國家有能力生產的產品，其所受關稅要較其他已開發國家產品之平均關稅為高，而且隨着加工層次的升高，關稅稅率亦相對提高(Frank, 1970:249-50)<sup>4</sup>。

一九六四年第一次聯合國貿易暨發展會議(UNCTAD)，與會之開發中國家即提出了優惠關稅的主張，要求已開發國家對從開發中國家進口的製造品及半製造品給予優惠之關稅減讓——即就最惠國(MFN)關稅稅率再予折減，以擴大貧窮國家之輸出市場，協助其達成工業化及經濟發展。如此，「將最惠國待遇給予有錢的國家，將優惠關稅待遇給予貧窮國家，以兩種不同的手段解決兩種不同的問題」(Ahmad, 1978:294)。

進入七〇年代，工業國家終於實施了優惠關稅制度，稱之為普遍化優惠關稅制度(Generalized System of Preferences, GSP)。美國最晚，於一九七六年一月一日起始正式給予137個開發中國家之2,700項產品以免稅進口的待遇，為世界上第二十三個實施GSP的國家，波蘭亦於同一日實施。其他實行GSP的國家包括澳洲、奧地利、加拿大、歐洲共同市場九國(比利時、丹麥、法國、西德、愛爾蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、英國)、芬蘭、日本、紐西蘭、挪威、瑞典、瑞士、保加利亞、捷克、匈牙利和蘇聯。歐洲共同市場原始六國首先於一九七一年七月宣布實施GSP，日本及挪威亦於該年相繼加入，為期十年。

### 三、優惠關稅制度在政治及經濟上之評價

<sup>4</sup> 關於後者，Bela Balassa (1971: 321)亦提出相同的說法，初級產品之有效稅率通常為最低，其次是加工層次較低的中間產品，再其次為機械工具，再來為加工層次較高的中間產品，最高的是最終消費品。

優惠關稅制度是否真的有效呢？在這極其複雜的世界經濟體制下，優惠關稅欲發揮其功能，可謂困難重重！

就政治面來看，爲了劃定優惠待遇的範圍——給予那些國家，包括那些產品——在在都足以造成已開發國家彼此間及已開發國家和開發中國家之間的磨擦；爲了安排優惠關稅的進行，勢必遭到各國政府的監督和管制，增加行政上的成本和阻礙；爲了確保優惠制度順利實行，可能促使有力之利益團體起而阻撓進一步 GATT 之關稅減讓，防止造成對既存之優惠關稅利益的侵蝕 (erosion)，如此則妨礙了世界貿易自由化的實現；同時優惠關稅制度勢必需要美國的加入以壯聲勢，而美國法律程序要求美國總統有義務將政策的實施提請國會授權，如此則有可能造成國會日後的濫權，干涉制度的施行，甚至抵制某些不受國會歡迎的國家 (Johnson, 1966)。

其次就經濟面來看，開發中國家接受已開發國家給予優惠關稅的待遇，擴展其工業製品之貿易，主要是受國際市場上相對價格差異之變動的影響；我們可再細分爲貿易創造 (trade creation) 和貿易移轉 (trade diversion) 二效果。優惠關稅施惠國以受惠國之進口來代替原來本國生產之相同產品，卽爲貿易創造；優惠關稅施惠國將原來由其他非受惠國供應之產品改由受惠國進口，卽爲貿易移轉。此二效果之大小，則視有關之進口價格彈性和交叉彈性以及優惠關稅減讓之幅度而定 (Baldwin and Murray, 1977)。當然，我們這是針對某一實施優惠關稅制度的國家而言；如以全體實施優惠關稅制度的國家來看，則其貿易移轉效果可能互相抵銷而祇剩下貿易創造效果 (Ahmad, 1978:288)<sup>5</sup>。

<sup>5</sup> 最早提出「貿易創造」和「貿易移轉」這兩個名詞的是 Jacob Viner。假定由於保護國內產業或其他原因，所課之進口關稅使得本國生產某產品之價格較其他國家該產品價格加進口關稅要來得低，故根本不進口該項產品；現因與某些國家組成關稅同盟 (customs union)，自同盟國進口的該項產品因關稅的減低或消除而低於本國生產價格，則開始輸入該項產品，Viner 稱其爲貿易創造效果。今若某產品原由價格較低的第三國進口，因與他國成立了關稅同盟，由同盟國進口該產品之價格因關稅的減低或消除而低於第三國進口價格加上關稅，故改由該同盟國進口以代替原第三國之進口，Viner 稱其爲貿易移轉效果 (Viner, 1950: 43-44)。

透過貿易創造效果，實施優惠關稅國家減少對國內高成本產品的保護，增加受惠國低成本產品的輸入，使世界資源達到更有效的利用；透過貿易移轉效果，減少了其他非受惠國低成本產品的輸入，而增加對受惠國較高成本產品的進口，減低了使用世界資源的效率；二者均與提高關稅對生產投入成本產生之作用有極大關係 (Johnson, 1966:186)。

當我們欲藉貿易創造及貿易移轉之效果來評估優惠關稅對資源分配之影響時，光提名目關稅 (nominal tariff rates) 是不足够的，還必須注意到有效關稅 (effective tariff rates) 的問題。

我們知道，關稅之阻礙貿易，不在其名目稅率之高低，而在其有效稅率之大小。所謂有效關稅稅率，簡單的說，就是對進口產品附加價值 (value added) 之保護稅率，可表示為

$$ER = \frac{t - t_i}{v} \quad (1)$$

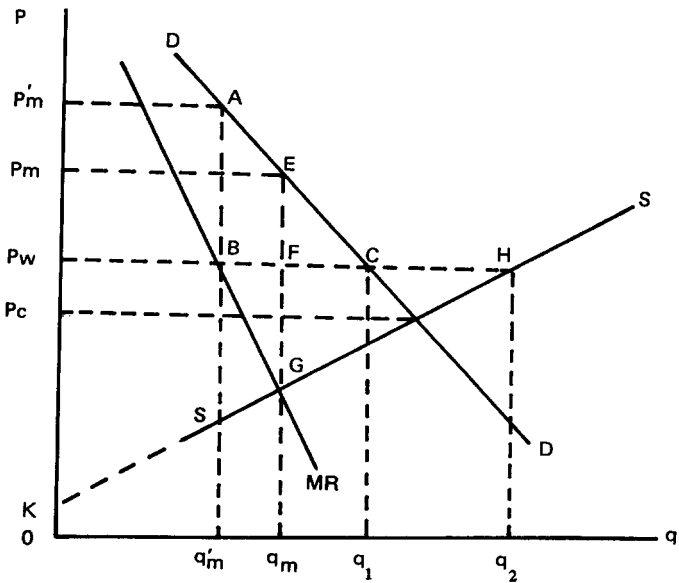
其中 ER 是有效稅率，t 是名目稅率， $t_i$  是產品製造中投入 i 原料或中間財之平均關稅稅率，v 是產品在出口國生產時附加價值對產品總價的比率。由(1)知，如果原料或中間投入被課徵之關稅稅率較低，而該產品在出口國之加工程度又較低，則有效稅率當比名目稅率要大得多；今因一般工業國家對進口工業製造品所課之名目關稅往往隨該產品之加工層次而提高，尤其是對開發中國家輸出較有利的產品 (Weintraub, 1966:115)，故存在着極高的有效保護稅率，若對這些產品實施優惠關稅，則對擴大落後國家出口市場之貢獻實無可限量。

#### 四、市場結構與優惠關稅

開發中國家即使被賦予優惠關稅的權利，它是否真能藉增加出口而獲得利益呢？這就需視其市場結構而定。E. Pagoulatos 和 R. Sorensen (1976) 以 Lawrence J. White (1974) 的分析為出發點做實證研究，以銷售者之集中性和一致性來衡量市

場力量 (market power)，證實其與進口和出口都有極密切的關係。

現在如開發中國家之某一產業產品接受完全免稅之優惠關稅待遇，即可以世界自由貿易價格銷往施惠國。在圖一中，DD 表該產業生產者在國內之需求曲線，MR 為邊際收入曲線，SS 為供給曲線——邊際成本曲線高於平均成本之部份。我們假定受惠國之國內市場小，生產者在國內具有某種獨佔力量，但不能影響該產品之世界價格，故在國際市場上為完全競爭者，同時施惠國有反傾銷之措施。



圖一

當世界價格小於  $p_c$  時，受惠國非但不能出口，反而必須由國外輸入該項產品，填補國內部份生產之不足。今若世界自由貿易價格高於  $p_c$ ，如圖一中之  $p_w$ ，則本國生產者有三種選擇：(1)如能將國內外市場予以分隔，則可將國內價格定在  $p'_m$ ，以  $Oq'_m$  的數量內銷，以世界價格  $p_w$  及  $q'_mq_2$  的數量外銷，此時國內消費者即損失消費者剩餘  $ABC$ ，並移轉所得  $p'_mABp_w$

至生產者。(2)生產者放棄國外市場，專心生產供應國內市場；即將價格定在 $p_m$ ，以 $Oq_m$ 的數量內銷，而獲得高於世界價格之額外利潤 $p_mEFp_w$ 。(3)生產者可放棄國內之獨佔利潤，而以世界價格 $p_w$ ，將 $Oq_1$ 內銷， $q_1q_2$ 外銷，而獲得出口之生產者剩餘 $FGH$ 。

由於施惠國有反傾銷之措施，第一種途徑勢必行不通，那麼受國惠是要採取第二種途徑專事內銷，或選擇第三種途徑以外銷享受優惠關稅之好處呢？這要視上述高於世界價格之額外利潤 $p_mEFp_w$ 及出口之生產者利潤 $FGH$ 孰大而定<sup>6</sup>；當後者大於前者時，即可出口以享受優惠關稅之利。如果本國產業為少數生產者所把持，生產產品之替代物極少，新生產者又極不易加入，可謂即具有極大之市場力量（Pagoulatos and Sorensen, 1976:57），此時視進口國之需求彈性及市場位置，或專注於內銷，或出口以賺取利潤，都極有利；反之，若國內之生產廠商極多，又有很多替代品，則出口之生產者剩餘已極有限，在世界自由市場價格仍高於國內生產成本時，如獲得優惠關稅之待遇，固然可外銷以拓展市場，而却也極容易遭受國外其他非關稅障礙的影響。

## 五、不同性質之優惠關稅制度

優惠關稅制度是否能為現行國際貿易體系帶來益處，則端賴實施優惠關稅之工業國家所抱持之態度。Harry G. Johnson (1966)把優惠關稅制度分為保護主義及自由貿易的優惠關稅制度。我們以此來分析美國之優惠關稅制度究竟屬於那種性質。

通常一個奉行保護主義的國家，一定是以本國國民之利益為重，它必設法給予其國民以各種報償（premium），使克對抗外國之競爭，而這種報償可能係透過關稅保護來實現。一旦它決

<sup>6</sup> 採第二種途徑專事內銷時，廠商之生產者剩餘為 $p_mEGK$ 而採第三種途徑內外銷兼顧時，生產者剩餘為 $p_wHK$ ，二者之共通部份為 $p_wFGK$ ，故祇要比較 $p_mEFp_w$ 及 $FGH$ 即可得知何者較為有利。



定給予某些開發中國家以優惠關稅待遇，即表示它願意把受惠國國民視為本國國民來加以保護，藉關稅的利益增強其與他國的競爭能力；通常它較希望把優惠待遇給予那些願意把所獲利潤用來進口保護國之產品的國家，還有那些政治、文化及經濟或地理上較親近的國家，也較容易受到這些工業國家的青睞；這種趨勢造成了一個個南北貧富國家之保護集團（north-south developed-less-developed blocs），歐洲共同市場照顧非洲國家，美國則照顧拉丁美洲，蘇俄有它自己的附庸，祇有亞洲國家像孤兒一般，乏人照應<sup>7</sup>。所以一保護主義的優惠關稅，一定是給予受惠國那些足夠與其他非受惠國競爭，而與施惠國本國生產者較不具競爭性的產品；是較能替代非受惠國之進口者，而非尚待保護之幼稚工業產品（Johnson, 1966:201）。也就是說，優惠關稅所產生之貿易移轉效果要較貿易創造效果為大。

接着，我們由另一完全不同的方向，來看看自由貿易的優惠關稅制度。所謂自由貿易，必基於一種欲使世界生產及消費之資源更有效分配的理念，故一個崇尚自由主義的工業國家絕不會對某些開發中國家有所歧視，也不會要求優惠關稅受惠國做補償性的購買其出口產品；它也許會就各個開發中國家不同之發展程度，而予以差別性的協助，促使其更有效地利用國內或國外的資源，或配合其個別保護工業和匯率政策，做合理的輔導。基於這些標準，先進國家應該把優惠關稅待遇集中給予開發中國家本來即具有競爭能力的產品，尤其是本來即佔有一部份國際市場的產品，這樣一來可取代施惠國本身高成本的產品，以達到創造貿易的效果，同時也減少因代替其他非受惠國產品而造成的貿易移轉效果。由於它的目的是增進世界資源的更有效分配，故優惠關稅制度應具有永續性，至少對那些較落後的開發中國家應給予較長

<sup>7</sup> 這是個大略的說法。事實上菲律賓一直受到美國特別的眷顧；印度、巴基斯坦、馬來西亞等大英國協（British Common Wealth）的國家，也一直都享受着對英貿易的優惠待遇；所謂的羅美協約（Lomé Convention），包括非洲、加勒比海及太平洋四十六個開發中國家，由歐市國家給予比 GSP 還優渥之特惠關稅待遇（Ginman and Murray, 1977: 193）。

久的優惠；祇有較長久的優惠待遇，才會促使受惠國從容而慎重地選擇其資本累積的正確途徑，適當地調整其產業結構，以獲得合理而安全的利潤，而非瞎碰莽撞、爭先恐後地在短期優惠截上前搶撈一票，除造成自亂陣腳、竭澤而漁，恐怕無補於經濟發展。

就實際情況看來，美國之優惠關稅制度確實具有濃厚之保護主義色彩。雖然 Robert E. Baldwin 和 Tracy Murray (1977) 衡量優惠關稅之貿易擴張效果，美國 GSP 之貿易創造要高出貿易移轉效果三倍有餘，歐市及日本之 GSP 亦產生較大之貿易創造效果，故似乎並未測出美國等有保護主義的傾向。然而他們二人乃假定受惠國與施惠國產品之替代性和受惠國與非受惠國產品之替代性完全相同，故得到貿易移轉效果僅佔貿易創造效果某一比率的結果，如果此比率很小，則後者自然要比前者大很多。實際上 J. Ahmad (1978) 即指出，施惠國本國生產與進口產品間之替代性，可能要比進口國彼此之替代性小得多；而且根據其對加拿大所做研究，貿易移轉效果大約要佔總貿易擴張效果的60%左右。同時美國之 GSP 根本就排除了所謂進口敏感之產品，如紡織品、鞋類、石油、電子製品等，都是亞洲國家較具競爭能力的產品；加上所謂「競爭需要」(competitive-need) 所定之限額、加工比例之限制、產地證明之嚴格要求等<sup>8</sup>，使得 GSP 所有受惠國實際上享受優惠關稅而輸出之產品祇占其輸往施惠國產品總額的4% (Ginman and Murray, 1977)。同時，如拉丁美洲之較具競爭力的農產品像咖啡等，早就享有完全免稅

<sup>8</sup> 美國「一九七四年貿易法案」第五篇「普遍化優惠關稅制度」第 504 節 (c) (1) 規定，凡某一受惠國之特定產品有下列「競爭需要」情形發生時，即喪失優惠關稅的權利：(a) 一年內直接或間接輸美的價額超過二千五百萬美元（一九八一年隨 GNP 之成長已調高為四千五百萬美元），或 (b) 超過該項產品美國總進口額的50%者。另外，美國對享受優惠關稅之產品還有加工比例的限制，即該項產品製造成本中進口之材料及零配件不得超過某一比例，譬如說50%，否則即不得享受優惠關稅。同時，利用美國 GSP 輸美，必須檢附產地證明書 (certificate of origin)，直接輸入美國關稅領域，不得進入第三國交易。詳見 Graham (1978)；Ginman and Murray (1977) 及中華民國對外貿易發展協會（民67年）。

的最惠國待遇，都不在美國 GSP 項目之列。由此種種，我們能說美國（或其他實施 GSP 國家）之優惠關稅制度不具濃厚的保護主義色彩嗎？

不過，美國畢竟還是在保護主義及自由貿易間做了一些妥協。它採取了畢業（graduation）的政策——當某些受惠國之產品已具有充分之競爭能力，毋需其關稅保護時，即將該項產品永久排除其享受 GSP 的權利；甚至當某受惠國已達相當之發展階段時，將整個國家自 GSP 中「畢業」<sup>9</sup>，如此則可使其他較落後國家在國際市場上增加競爭機會。美國非政府機構「美國貿易緊急委員會」（Emergency Committee for American Trade, ECAT）副總裁 Charles Levy 於一九八〇年十二月二十二日在我國外貿協會所做演講“U.S.-Taiwan Trade and Investment Issues”中即指出，臺灣、香港、韓國、巴西和墨西哥等五國（地區）即佔了美國一九七九年 GSP 免稅進口總額的70%，而其餘 135 國祇分得剩下的30%；故若站在新世界經濟秩序（New International Economic Order, NIEO）的立場來看，美國欲採措施減少較進步開發中國家的優惠待遇，亦多少帶有一絲自由貿易的味道。

## 六、我國利用美國 GSP 的檢討

自一九七六年元月一日美國開始實施 GSP，我國在該年利用 GSP 輸美的免稅通關產品計七億二千八百萬美元，占當年美國自我國進口總值的 24.4%，更佔全部受惠國利用美國 GSP 總額的 27.4%；到一九七九年，我國利用美國 GSP 免稅進口者達十七億二千萬美元，佔美國自我國進口總額的 28.8%，佔全部受惠國利用美國 GSP 總額之比率提高為 29.1%（表一）；較之所有受惠國或地區利用美國 GSP 輸美佔美國對其總進口額

<sup>9</sup> 雖然至目前為止，還沒有那一個國家自美國 GSP 中畢業，但一九八一年三月十九日美國貿易代表署正式公布一九八一年度 GSP 變動內容，首次使受惠國共計29項單項產品畢業（王芳，民70年：6）。

表一 我國利用美國 GSP 輸美情形

單位：百萬美元

年 度	美國自我國進口總額 (A)	我利用 GSP 進口額 (B)	(B)/(A)
1976	2,978	728	24.4
1977	3,678	911	24.7
1978	5,161	1,433	27.7
1979	5,900	1,721	29.1

資料來源：王 芳（民70年），頁14。

僅 3 % 者，顯然我國是極成功的國家（王芳，民70年：13）<sup>10</sup>。

就優惠關稅所產生之貿易擴張效果來看，由上述我們知道其取決於美國關稅稅率之高低及其進口需求彈性和對受惠與非受惠國之進口需求交叉彈性。一九七三年起之 GATT 東京回合（Tokyo Round）之多邊貿易談判，美國、歐市及日本等參加國決定將關稅減低 30% 至 35%；拿美國來說，一九七三年其對進口應課稅之原料及半製品、製成品平均稅率分別為 4.4% 及 9.5%（Cline, *et al.*, 1978:10, table 2-1）；若根據東京談判關稅減讓之協議，則將分別降為 3% 及 6.5% 左右；故我國享受美國 GSP 之關稅邊際利益已極有限。Robert E. Baldwin 和 Tracy Murray (1977) 利用美國進口需求彈性所測得之貿易擴張效果亦顯示，GSP 帶給較進步之開發中國家的利益極少，至於其他較落後國家則一點益處都沾不到；他們認為與其維持現行 GSP，不如在多邊貿易談判多下點功夫來得有利。Peter J. Ginman 和 Tracy Murray (1977) 亦得到相同的結論；他們

<sup>10</sup> 表一之數值較 Gerald M. Lage 與 Erank F. Kiang (1979: 308) 之估計值高出甚多；他們預測我國每年利用美國 GSP 免稅進口值約為五千萬美元左右。

指出，若以一九七〇年之貿易額為準，已開發國家因實施 GSP 而必須放棄的關稅收入每年約四到五億美元，較之他們政府每年對貧窮國家經濟援助達六十二億美元者，實微不足道；他們每年因 GSP 而減少之生產約為四億美元左右，較之其每年上億兆美元之生產毛額，實在不算一回事；如因實行 GSP 增加進口而造成其國內大約二萬五千工人的失業，當然也不能和他們每年二百三十萬左右的失業人數相比。

如以我國國內市場結構來說，亦談不上有何市場力量。以我國銷美極廣之塑膠製品所屬化學業和金屬製品業為例，前者由一九七〇年之三千家廠商，以每年增加一千家之速度，到一九七九年已增至近一萬三千家左右，後者由一九七〇年一千五百家左右，以每年五百家的速度增加，至一九七九年時已達七千七百家左右；其他如紡織及機械業等增加都極快速（R.O.C., Council for Economic Planning and Development, 1980:93），可見我國外銷有關產業新廠商之加入極容易。這也可由我國貿易條件之逐年減低以規知，若以一九七六年之貿易條件為 100，則一九七七年為 98.5，一九七八年為 93.2，一九七九年為 90.2，一九八〇年為 81.8（中華民國財政部，民69年）。雖說貿易條件降低之因素很多，如近年我國石油進口成本的大增，工業生產力的提高等，但也明白表示我國出口價格的降低，這代表着我國出口廠商之競爭極強烈，廠商必須以降價做為增加出口的手段，國內市場趨近完全競爭，由出口所產生之生產者剩餘已極有限，還要隨時擔憂引起美國方面傾銷之訴，以及課徵平衡稅。

由上述知美國之 GSP 雖說因採「畢業」政策而帶有一絲自由貿易的味道，但終究脫離不了保護主義的窠臼。如 Thomas R. Graham (1978:539-41) 所說，美國 GSP 雖然利用的國家很多，但其「競爭需要」之規定極其有效，使得開發中國家之「競爭」能力無從增加<sup>11</sup>。其他非關稅之保護，使得 GSP 幫助開發中

<sup>11</sup> 如果美國因競爭需要所設上限 (ceiling) 使得我國不能充分獲得貿易擴張的利益，則徒然讓美國一些幸運的進口商取得專買的地位；而當其上限更小於實施優惠關稅制度前之均衡數量時，優惠關稅的所有利益將全部被進口商得去 (Murray, 1973b: 39-40)。

國家經濟發展的作用受到更大的打擊；我們目前受到美國電視機、非橡膠鞋類、紡織品及洋菇罐頭等之限額約束，不銹鋼餐具、鑄鐵烹飪器具、鑄鐵爐管配件、電子錶、民用對講機、帽子等被美徵收附加稅，皮衣、手提袋、蕃茄罐頭、自行車、紡織品及成衣等被徵平衡稅，聚氯乙烯膠膜及布被徵收反傾銷稅，高爾夫球、由任袋(PE unit bags)、乒乓球形之糖果、滑溜板、旅行箱等因侵害專利權被禁止輸銷，而鋼鐵則被限制進口底價(索緒芳，民70年：13)，其中限額影響最大。如Hans de Kruijk (1979:320-21)所說，限額之關稅等量(tariff equivalent)要超過其他進口限制之總和；唯有限額才具強有力之保護作用，其他如間接稅、補貼，甚至進口關稅等，祇是用來填滿國庫、增加外快，或維持國內外之差價罷了。我國因美國 GSP 所蒙受之利，較之受其限額所遭之害，實微乎其微。

## 七、結論及建議

優惠關稅制度乃開發中國家為開拓其製成品及半製品之市場，獲得足夠外匯，達成其工業化和經濟發展的目的，而向工業國家爭取到的一種承諾。「普遍化優惠關稅制度」(GSP)就其字義來看，應該是一視同仁、非歧視性的一種經濟協助工具；但由本文之分析，可知並不是那麼一回事，充其量祇能稱為選擇性的(selective)、有條件的(conditional)和有限度的(limited)的優惠關稅待遇。

本文發現優惠關稅制度所產生的貿易創造和貿易移轉效果，端賴實施優惠關稅國家所持的態度而定；如果傾向保護主義的優惠制度，則造成許多偏頗的待遇，各受惠國家得不到公平的競爭機會，同時施惠國家企圖以貿易的移轉來減輕本國產業所受的威脅；如果奉行自由貿易的優惠制度，則施惠國必以減少本國孱弱產業的生產，以求創造並擴大貧窮國家的出口市場，給予開發中國家立足點平等的公平機會，使全世界資源得到最合理的分配和最適當的利用。

美國實施優惠關稅較遲，固然是受內部壓力牽制所致，但也因此得以西歐及日本等國實施 GSP 的經驗為借鏡，期使優惠關稅制度更趨完善。我國素與美國維持親密之經濟關係，美國實施優惠關稅制度之後，我們更是充分地加以利用；如今十年的期限（實際上祇有九年）已過了一半，雖然欲蓋棺論定向為時過早，但我們就以上之討論，提出幾點政策性的建議：

(1) 在利用美國 GSP 擴展市場方面，我們顯然較其他國家為成功，但所獲利益並不大；有些生產者也許祇是為了維持既有的市場，即使在無利可圖的情形下仍不得不繼續外銷，而實際賺取之外匯却極有限。這有待我們對國內市場結構做適當的調配，使價格機能發揮最大的作用，達到資源之最適利用。

(2) 雖然有些開發中國家提出了「要貿易，不要援助」(trade not aid) 的口號，但 GSP 在本質上仍是一種基於慈善 (charity) 的立場而施予貧窮國家的援助，而且在許多情形下，反而造成 GSP 實施國家之獨買 (monopsony) 的地位 (Murray, 1973a:453-54)。如果希望藉 GSP 之利，以達到真正擴大貿易的效果，則必須團結開發中國家的力量，促使工業國家們改進其現行之優惠關稅制度，使產生更平等、更自由的貿易環境。

(3) GSP 並非開發中國家的救命仙丹，GATT 多邊貿易談判亦非富裕國家的專屬品，開發中國家實在亦應積極爭取在 GATT 多邊協商之發言權，繼續減少國際間關稅及非關稅之障礙。我國非 GATT 之會員，故被歐洲共同市場排除於其 GSP 受惠之列，亦不能在國際談判上爭取應享的權利；美國一向希望幫助我們進入 GATT，我們亦須自助；若能加入 GATT，相信對我國之貿易地位及經濟發展，均會有莫大助益。

## 參 考 文 獻

- Ahmad, Jaleel. (1978). "Tokyo Round of Trade Negotiations and the Generalized System of Preferences." *Economic Journal*, 88, June, pp. 285-95.
- Balassa, Bela. (1971). "Effective Protection in Developing Countries." In J. N. Bhagwati, *et al.*, eds., *Trade, Balance of Payments and Growth*, Amsterdam: North-Holland Publishing Co., pp. 300-23.
- Baldwin, Robert E. & Murray, Tracy. (1977). "MFN Tariff Reductions and Developing Country Trade Benefits under the GSP." *Economic Journal*, 87 (345), March, pp. 30-46.
- Bale, Malcolm D. (1977). "United States Concessions in the Kennedy Round and Short-Run Labour Adjustment Costs: Further Evidence." *Journal of International Economics*, 7(2), May, pp. 145-48.
- Blackhurst, Richard. (1972). "General versus Preferential Tariff Reduction for LDC Exports: An Analysis of the Welfare Effects." *Southern Economic Journal*, 38(3), January, pp. 350-62.
- Cairncross, A. K. (1961). "International Trade and Economic Development." *Economica*, 28(3), August, pp. 235-51.
- Chenery, Hollis B. (1980). "Interactions Between Industrialization and Exports." *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 70(2), May, pp. 281-87.
- Cline, William R., *et al.* (1978). *Trade Negotiations in the Tokyo Round: A Quantitative Assessment*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- Finger, J. M. (1974). "GATT Tariff Concessions and the Exports of Developing Countries—United States Concessions at the Dillon Round." *Economic Journal*, 84(335), September, pp. 566-75.
- Frank, Isiah. (1970). "New Perspectives on Trade and Development." *Foreign Affairs*, April 1967. Reprinted in Theodore Morgan & George W. Betz, eds., *Economic Development: Readings in Theory and Practice*, Belmont, Cal.: Wadsworth Publishing Co., pp. 241-55.
- Ginman, Peter J. & Murray, Tracy. (1977). "The Generalized System of Preferences: A Review and Appraisal." In K. Sauvart & H. Hasenpflug, eds., *The New International Economic Order: Confrontation or Cooperation Between North and South?* Boulder: Westview Press, pp. 190-209.
- Graham, Thomas R. (1978). "The U.S. Generalized System of Preferences for Developing Countries: International Innovation and the Art of



- the Possible." *American Journal of International Law*, 72(3), July, pp. 513-41.
- de Grauwe, P.; Kennes, W.; Peters, T.; & Von Straelen, R. (1979). "Trade Expansion with Less Developed Countries: Reply." *Weltwirtschaftliches Archiv*, 115(4), pp. 760-62.
- Haeley, Derek T. (1973). "Foreign Capital and Exports in Economic Development: The Experience of Eight Asian Countries." *Economic Record*, 49(127), September, pp. 394-419.
- Iqbal, Zubaire. (1975). "The Generalized System of Preferences Examined." *Finance and Development*, 12(3), September, pp. 34-39.
- Johnson, Harry G. (1965). "A Theoretical Model of Economic Nationalism in New and Developing States." *Political Science Quarterly*, 80(2), June, pp. 185-96.
- Johnson, Harry G. (1967). *Economic Policies Towards Less Developed Countries*. London: Allen & Unwin.
- Kreinin, Modechai. (1961). "Effect of Tariff Changes on the Prices and Volumes of Imports." *American Economic Review*, June, pp. 310-24.
- de Kruijk, Hans. (1979). "The Effect of Tariff and Non-Tariff Barriers on U.S. Sugar Imports." *Weltwirtschaftliches Archiv*, 115(2), pp. 315-24.
- Lage, Gerald M. & Kiang, Frank F. (1979). "The Potential for Mutually Beneficial Trade Negotiations Between the United States and Advanced LDCs." *Weltwirtschaftliches Archiv*, 115(2), pp. 297-314.
- Lawrence, Robert Z. (1979). "Toward a Better Understanding of Trade Balance Trends: The Cost-Price Puzzle." *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 191-212.
- Little, Ian; Scitovsky, Tibor; & Scott, Maurice. (1970). *Industry and Trade in Some Developing Countries: A Comparative Study*. London: Oxford University Press.
- Meier, Gerald M. (1963). *International Trade and Development*. New York: Harper & Row.
- Murray, Tracy. (1973a). "How Helpful Is the Generalized System of Preferences to Developing Countries?" *Economic Journal*, June, pp. 449-55.
- Murray, Tracy. (1973b). "Preferential Tariffs for the LDCs." *Southern Economic Journal*, 40(1), July, pp. 35-46.
- Pagoulatos, Emilio & Sorensen, Robert. (1976). "Domestic Market Structure and International Trade: An Empirical Analysis." *Quarterly Review of Economics and Business*, 16(1), Spring, pp. 45-59.

- Piquet, Howard S. (1959). "U.S Foreign Trade Policy: Theory and Practice. In Paul D. Zook, ed., *Economic Development and International Trade*. Dallas: Southern Methodist University Press, pp. 21-32.
- Preeg, Ernest. (1970). *Traders and Diplomats*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- R.O.C. Council for Economic Planning and Development. (1980). *Taiwan Statistical Data Book. 1980*. Taipei.
- Small, Albert H. (1972). *The American Market for Manufactured Exports from the Developing Countries*. New York: Praeger Publishers.
- Viner, Jacob. (1950). *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Weintraub, Sidney. (1966). *Trade Preferences for Less-Developed Countries*. New York: Praeger Publishers.
- White, Lawrence J. (1974). "Industrial Organization and International Trade: Some Theoretical Considerations." *American Economic Review*, 64, December, pp. 1013-20.
- 王 芳。(民70年)。「美國優惠關稅制度對我國外銷影響之探討」。*中美經濟會訊月刊*, 5(2), 4月16日, 頁6-15。
- 中華民國。財政部。(民69年)。*中華民國進出口貿易統計月報*, 12月。
- 中華民國對外貿易發展協會。(民67年)。*利用美國優惠關稅拓銷美國市場*。臺北：中華民國對外貿易發展協會。
- 索緒芳。(民70年)。「美國貿易政策之剖析」。*中美經濟會訊月刊*, 4(12) 2月16日, 頁12-14。
- 陳正順。(民65年)。「臺灣之國際收支與經濟成長」。*社會科學論叢*, 臺灣大學法學院, 25, 9月1日, 頁357-98。

THE EFFECTS OF U.S. GSP ON THE TRADE  
EXPANSION OF TAIWAN

*Chin-Ming Lin*

(Abstract)

Economic development of a country necessitates the ultimate transformation of the economic and social structure, which is realized through self-determined industrialization. It is definitely internal. However, the foreign trade plays a crucial role in the industrialization process.

The inferior position of the developing countries in competing with the industrial countries, due to the rather late starting-off, leads to the proclamation of a preferential treatment to the manufactured exports of the former granted by the latter to expand the poor country's export markets and raise their development level. Without doubt, the United States is the most important country among those implementing the generalized system of preferences to our trade opportunities.

Preferences have triggered a great deal of argument politically. As to the economic aspect, preferences affect the developing country's exports through the trade creation and trade diversion by the concessions of the benefactors and developed non-beneficiaries, which are enhanced by the contraction of effective protections in terms of effective tariff rates. Preferences, with the appropriate market power of the beneficiaries, can increase the benefit of exports of the less developed countries.

Unfortunately, the contemporary generalized system of preferences of the U.S. and others, at the protectionist stance, is a conditional and limited instrument due to the preventive proceedings and non-tariff barriers in them. We should plead the developed countries, especially the U.S., to improve the current GSP and, more importantly, we should also engage to participate in the multilateral negotiations on trade and tariffs in hopes of exterminating all the trade barriers and procuring the potential export opportunities.