發佈：2009-03-05, 週四 00:41
點擊數：13293

希臘人送的可愛木馬原本比特洛伊的城門還大...
雖然府方已初步將CECA（綜合性經濟合作協議）定調為ECFA（經濟合作架構協議，以下以ECFA代表），但顯然仍未能釋群疑，而爭議的最根本原因在於兩岸經貿議題早已高度政治化，再加上上述問題的技術成分頗為濃厚，更加深了焦慮與對立。本文先從此類協議的相關技術性特質談起，其次談台灣被「東協加一」或「東協加三」東亞區域主義邊緣化的虛實，最後點明此類協議的政經意涵。

一、
ECFA或港澳的CEPA（更緊密經濟伙伴安排），不管叫什麼名稱，只要涉及貿易的部份且比WTO的最惠國待遇更優惠（preferential），即必須援引WTO架構下的自由貿易協定（FTA）或關稅同盟等例外規定。目前所謂的區域主義主要以FTA為代表。

就有形商品（goods）貿易而言，FTA的法源為GATT第24條，另有一種成立要件較為寬鬆（關鍵在於不要求涵蓋絕大部分的產品"substantially all the trade"/通說大約90%，一起上談判桌），只有開發中國家之間方能適用的「優惠安排」（preferential arrangement），乃援引GATT「授權條款」（enabling clause, 1979）而來，引起廣泛討論的「東協—中國全面經濟合作架構協定」（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China）即屬之。

此類協定名稱也往往冠以「架構協定」（Framework Agreement, FA）[1]，一方面可為日後的FTA大致內容定調，另一方面也因為不要求大部分的產品加入談判，等於是默許簽約成員之間可作部分產品的彼此降稅交換，也讓所謂「提前收割」（early harvest）成為可能，東協加一（中國）的提前收割這部分其實主要是由中國單方面對東協部分國家的農產品「讓權放利」，以為招徠！

然而，在「架構協定」之下，也因為許多「敏感性產品」都可以排除，一來談判容易達成協議，二來其實質的經濟效益或衝擊有限。

至於涉及服務貿易的FTA則必須援引GATS（服務貿易總協定）第5條。也由於GTAS 1994年才訂定，其第5條第3款a項已把開發中國家較為寬鬆的適用條件考慮進去，所以攸關服務貿易的區域協定並無類似商品貿易的「授權條款」。

二、 關於CEPA與ECFA的幾點辯證

1. 許多FTA比如北美自由貿易協定（NAFTA, 1994）或日星FTA（2004）等，所涵蓋的不止是貿易項目，尚且包括投資、智財權、反傾銷，甚至爭端解決等所謂「深度整合」或「邊境內」議題，而這類議題免不了的往往也會涉及國家內部的司法管轄權此一面向，而CEPA或ECFA也是如此。

2.CEPA因明訂一國兩制（因不涉及貿易等事項所以WTO管不著），可說是帶有中國特色的FTA，但就貿易與關稅來講，CEPA或ECFA都有一部分必然屬於FTA。

3.先不談名稱與主權問題，ECFA的經濟與政經效應大體而言就是CEPA！

Phoca PDF

發佈：2009-03-05, 週四 00:41
點擊數：13293

三、上述協定因帶有「差別待遇」（discrimination）特質，雖然簽約成員彼此進一步自由化，但對被排除在外者而言當然不利，導致非成員因唯恐被邊緣化而爭先恐後，尋求加入或另組一個的「骨牌效應」，近來FTA之所以蔓延的主要原因即在於此，包括台灣所處的東亞地區。

四、 FTA作為一種「經濟戰略」（economic statecraft），指一國可藉由FTA此一經濟手段來達到經濟或非經濟目標。

就政治現實而言，FTA往往負載了非經濟層面的任務與功能，所以不單純只是一種經貿結盟或安排，很多時候往往成為「外交政策之代理」（proxy for a foreign policy）。從洽簽對象的選擇（favoritism）、過程的折衝，甚至到最後的完成簽署與否，政治誘發的動機更是不可忽略。比如美國在選擇洽簽對象時的「區域安全與平衡」考量，以及中國之在東南亞將FTA與「睦鄰外交」掛鉤，甚至以之作為在國際間孤立台灣的新工具。

五、 國內很多人甚至用以推銷或被說服，唯有兩岸先簽署ECFA才能突破台灣被東亞區域主義邊緣化的困境，並得以跟美、日、新加坡等國展開FTA（自由貿易協定）談判。

事實上，東亞區域主義的盛行讓中國多了一項在國際上壓縮台灣生存空間的新工具，連同封鎖台灣加入其他國際組織，造成「累積性孤立」效果。而ECFA的發展趨勢即顯示出。中國多年來處心積慮透過東亞區域主義蔓延對台所施加的「請君入甕」經濟戰略顯然已經奏效，如今甚至可以「提前收割」，對台灣的經濟、政治與主體思維的副作用也已逐漸浮現，ECFA的提出與操作就是好例子。

六、 「東協加一」與「東協加三」的虛實

1. 就源於「東協加一對話機制，1997」此一整合方向而言，分別已經發展成雙邊自由貿易協定（FTA）或架構協定（Framework Agreement），主要包括東協與中國（2002, 架構協定；正式FTA則2010年生效）、東協與南韓（2006, 架構協定，但正式FTA則仍談判中），以及東協與日本（2008）都已完成。

一般而言，FTA的總體經濟效應都不會太大，但對個別產業的確會因關稅差別待遇而不利，然而至少就關稅這部分而言，認為FTA之後所有的產品關稅都降到零，則顯然錯把模擬當事實，有高估與誇大之嫌。

2.「東協加三對話機制，1997」（日中韓一起），「東協加三」要發展成區域規模的自由貿易區仍遙遙無期，雖然中國相當積極，但日本對中國日益增加的區域影響力心存疑慮，此外，日本目前的首要經貿結盟對象是澳洲與印度，而韓國則外看美國與歐盟，至於中國則對確保能源與原物料的關切大過區域主義本身，因此「東協加三」作為一個FTA的成局機會短期內並不大。然而，「東協加三」在包括金融穩定與能源安全等功能性合作領域，卻頗具成效，著名的清邁協議（2000）即是顯例。此一協議設置了雙邊且多重的區域貨幣互換機制，一方面作為這些國家一旦發生貨幣危機時的區域性緊急救援，並有藉以事先防範類似1997年東亞金融危機於未然的功

Phoca PDF

能，更重要的是，可透過區域金融合作機制的建立，補強當前國際金融制度（主要指IMF）的不足。

3.
除非日本有政策上的大轉彎，否則「東協加三FTA」根本就不會簽訂、遑論上路。一般而言，日本的部分部會如大藏省（財政部）與央行主張日本應多利用「東協加三」此一規模的整合過程，因為他們認為日本在金融議題方面，相對於中國有優勢，但在貿易方面，至少就量與比例而言，東亞區域（東協加三規模）已慢慢被中國所主導。但日本的FTA戰略最終還是外務省與經產省在掌控，基於上述理由日
本也開始構築「東協加六」（別稱東亞高峰會
議）[2]
戰略，拉入紐澳與印度來稀釋中國的影響力，問題是由於東協加六的涵蓋國家與規模更大，要談FTA更是難上加難。

總而言之，「東協加一」FTA：中、日、韓個別與東協簽署，與日本的部份今年生效、與中國的部份明年生效，與韓國的部份則還在談判中。至於效果究竟多大，其實要看該協定的品質與實施狀況如何。至於「東協加三」FTA則由於日本反對（但表面上虛與委蛇）或日中矛盾，理當不會成局。說2012年或2015年，甚至說明年或即將上路根本就是狼來了、以訛傳訛或故意誤會。諷刺的是，其簽約速度勢必比兩岸簽ECFA還慢，台灣竟然拿這個簽約速度比較慢的FTA來合理化ECFA的急迫性，相當荒謬。

4. 清邁協議的內容近來更是日益完善，2008年五月「東協加三」財長會議（通常跟亞銀年會同一時地召開）所宣布，將成立規模至少800億美元（新近則宣布將加碼到1200億美元）、預計2008年開始生效的危機基金，更是等同將原本的雙邊貨幣互換機制予以多邊化或集中化，如果運作良好，未來甚至有可能逐步演變成「亞洲貨幣基金」（AMF）。台灣則由於中國因素，在此一貨幣與金融合作領域一樣被排除在外。

七、 ECFA與「東協加一」、「東協加三」的連結問題

邏輯跳躍：以不確定的事情作為論述基礎，一廂情願（wishful thinking）或大膽假設兩岸一旦簽署ECFA，中國就會自動放棄打壓台灣與重要貿易伙伴如美日簽署FTA。一來，兩岸先簽署ECFA充其量這只會創造比現在「有利」的條件，然而除非事先獲得中方承諾，否則打這種如意算盤的根據究竟何在？其次，中國一貫否定台灣是主權獨立國家，從2002年起更透過曲解FTA是「國與國」之間的協定（其實只要是WTO成員即有此權利），排除其他國家與台灣作類似接觸的可能，誰能保證中國這些講法都會因兩岸有了ECFA之後就會改變？而且，如果中國透過區域主義壓制台灣並發覺有效之後，有何種理由要改弦易轍？

事實上，台灣愈急、議價能力只會愈低，中國愈不需要在簽署CECA之前對不封鎖台灣參與東亞經濟整合（含東協加一、東協加三、甚至金融與貨幣合作機制等）或台灣與中國以外的國家簽署FTA做出承諾，當然也就不需要在簽署CECA之後即改變目前很管用的「請君入甕」經濟戰略。脅迫下的選擇不是真正的整合，比較接近兼併、歸順或順從，而且兩岸制度性經濟整合是何等大事，豈可輕佻或急迫。

仔細再看一遍胡六點的第二點（緊接第一點的一中架構）：「兩岸簽訂經濟合作架構協議/即原CECA，建立具有兩岸特色的經濟合作機制，探討兩岸經濟共同發展與亞太經濟合作機制相銜接的可行途徑」，然而，其中的亞太經濟合作機制，未必是指台灣最在意的東亞區域與東協加

Phoca PDF

N，或從此可讓台灣可和其他重要經貿伙伴簽署FTA！亦即解釋空間很大，比如可能只是讓台灣參與APEC（亞太經濟合作會議）時多點空間，台灣務必小心被誆。

八、 屆時可能會發生最糟糕的情況，亦即台灣只跟中國簽署ECFA，而依然被東亞的區域主義排除在外或未能跟重要經貿伙伴簽署FTA

那麼根據經濟整合理論的預測，台灣經貿將更加向中國傾斜，包括原本可留在台灣的資金流向中國。即使和中國簽了ECFA之後，台灣要與他國簽署FTA，如依照中國涉台學者的講法[3]，仍須透過「兩岸經濟合作機制」下來研商台灣的「適當身份」，換句話說，還是要經過中國同意，台灣主權與自主性的喪失，莫此為甚！

要提醒國人，台灣無法參與「東協加一」等東亞經濟整合過程的根本原因來自於中國的蠻橫打壓，雖然依照WTO的規範，台灣有此權利！（中國打擊台灣參與聯合國相關組織至少還有其內部邏輯）要提醒國人，即使兩岸簽署ECFA之後，台灣要跟其他國家洽簽FTA仍須透過中國「胡六點」所設定的「兩岸經濟合作機制」，未必就能自動聯結與如願。

九、 府院執意力推跟中國簽署ECFA的結果，其實已將國內原本面對兩岸經貿關係的三派主張，涵蓋論述光譜左邊最激進的遠離中國（拒絕三通與任何經貿協定）、兩岸經貿關係正常化（不歧視也不特別優惠中國），以及透過優惠性協定加速與中國經濟整合比如ECFA等，悄悄地打成兩個陣營，亦即前兩者已被迫匯流，此對國內政經版圖的重整勢必帶來深遠影響。

ECFA不等於兩岸經貿關係正常化。 經貿正常化是去除雙方的不必要經貿障礙（如直航）或就現實需要的功能性議題，比如雙邊投資協定或租稅協定依序進行合作，而更緊密、更優惠的經貿協定如ECFA者則遠遠超過經貿正常化階段。

其次，ECFA不等於經貿自由化，因具有經貿差別待遇或特別優惠特質，也因此將妨害「比較利益」法則的發揮。事實上，真正的兩岸經貿關係正常化主張者，對兩岸因市場自然分工所導致的經濟整合或「不對稱依賴」（指台灣的對外貿易與投資過度集中中國一地）雖然憂心，但也知道那是市場力量殊難抗衡，卻對透過貿易政策或ECFA加深此一依賴局面，則難以接受。再者，特定產業的利益或損失不等於ECFA的整體經濟效應。經過模型設算，初步看來特定產業比如紡織品與塑化（石化）固然會因ECFA之後獲益，但諸如運輸工具產品、非鐵金屬製品、電機及電子產品卻也會因此蒙受不利甚至萎縮，因為這些產品關稅比較低，所以ECFA之後，資源會被排擠而流向上述獲利產業。單單只提好處一方的作法也太過偏頗，況且，如果ECFA的簽署將有利於勞力相對密集產業，這是台灣要的未來經濟發展方向
嗎？
台灣目前還中國還有兩千三百多項產品禁止或限制進口（尚不符合WTO規範），一旦CECA或ECFA談判啟動之後，先不談比WTO更進一步的關稅減讓，單單這部分產品的解禁就足以讓本地產業受到相當衝擊（當然，單純經濟角度來看則利弊互見），顯然產業的「利益」並不是府院這次強勢要簽ECFA的真正用意或幕後動機。

更嚴重的是，ECFA可能會讓中資待遇優於一般外資，嚴重衝擊國家（經濟）安全。目前中國對外投資的主角仍由國營企業或主權財富基金擔綱，非純粹經濟或商業考慮，而陸委會或經濟部對中資是否要和一般外資等同看待（基於上述理由應更加嚴格）都還舉棋不定，現在CECA卻極可能對中資採取比一般外資還優惠的規範，確實值得憂慮。

Phoca PDF

而且，藉由CECA來吸引外資或美日等國與台灣簽署FTA的講法也並非完全言之成理。事實上，美日各有自己的FTA戰略盤算，更何況兩岸經貿關係正常化（含三通直航）也足以證明兩岸已趨向和解，也已構成吸引美日與台簽署FTA的有利條件，這時候兩岸再簽一個七折八扣、顯然不會是高品質的FTA或ECFA，並不會為上述想法增添太大額外助力，反倒先在國內引發重大分歧。

十、 洽簽底線：

在中國不設任何前提，並且在中國明白表達不再杯葛台灣對外洽簽FTA的兩大條件下，並做好產業與國家經濟安全評估的前提下，不反對作適當接觸（雖然意見紛歧公投訴求也才比較具有正當性）。如此一來，經貿上透過台灣也能跟重要經貿伙伴簽署FTA而抵銷掉單獨傾向中國的優惠效果，稍稍緩和國內疑慮，戰略上也相當程度可以遏止中國對台的封鎖作為與意圖。

話說回來，在台灣未能參與東亞經濟整合進程的情況下，兩岸經貿關係正常化與諸多功能性議題的循序合作，仍應是台灣的最佳經濟戰略與態度，足以讓台灣陷入中國政經泥淖的CECA或ECFA並不是。

作者洪財隆為台灣經濟研究院副研究員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.詳見World Bank (2002), “Development, Trade, and the WTO: A Handbook”；中國則普遍譯作框架協定。近來因全球FTA日益氾濫導致WTO對FTA的形式與內容失去實質監督能力，有些不是引授權條款的一般FTA也因為被列入談判的產品範圍與其關稅降至零/自由化的時間拖長，此時這個處於尚未完成高度自由化階段的FTA因具有期中特質（interim），所以也被視為架構協定。

2.「東亞峰會」（East Asian Summit, 2005）或「東協加六」，以「東協加三」成員為核心，外加印度與紐澳等三國。如前所述，日本希望透過更大規模的「東協加六」（日中韓與紐澳印度）來稀釋中國的影響力，這也可以從在2008年五月成立、總部設在雅加達的「東協暨東亞經濟研究院」可以看出端倪，這是一所由日本在背後主導，藉由東協加六等十六國的智庫聯盟合作，運作模式則模仿OECD（經濟合作發展組織）。

3.兩岸協商簽CECA待遇可優於東協10加1，中央社
2009-02-23，http://n.yam.com/cna/china/200902/20090223170765.html

Phoca PDF