發佈：2009-04-03, 週五 21:59
點擊數：26872

編按：ECFA系列進入第六篇了，本篇我們邀請中華經濟研究院WTO研究中心助理執行長李淳博士分析目前中國與其他國家簽訂貿易協定的概況以及台灣與中國簽訂貿易協定時的優缺點，李博士花費相大心力蒐集整理相關資訊，並提供台灣與中國簽署貿易協定的一些政策指引，關心ECFA的讀者，一定不要錯過。

壹、 前言

由WTO之規範角度觀察，政府晚近計畫推動之「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)[1]，在性質上屬於奠定將來在兩岸之間建立「自由貿易區」(free trade area)之基礎的過渡性雙邊經貿法律文件。

固然兩岸因同屬WTO會員，而必須以WTO相關規定為基礎，而按照規範貨品貿易的「關稅暨貿易總協定」（GATT）第24.5條的規定，透過「先過渡協定後實體協定」的二步到位策略來建立自貿區，乃為WTO所容許之作法。事實上WTO對自貿區之規範[2]，僅限於「實質市場進入條件的WTO + 要求」（亦即以雙方WTO現有承諾為基礎，擴大適用範圍，並進行關稅削減、服務業市場開放與歧視性限制措施的消除）；對於其他可能包含在自貿區法律文件的協定內容（例如投資保障、商品標準、消費者保護合作等）並無規定，對法律文件名稱亦無規範，而可由締約雙方自行決定。

在以上的背景下，本文將由WTO與國際間近期雙邊貿易協定的發展經驗出發，分析兩岸透過ECFA推動建立自由貿易區的政策意涵與利弊得失分析。

貳、 東協與中國CECA經驗分析

一、概論

由於雙邊經貿協定的內容，除了前述WTO的「市場進入WTO + 」要求外，其他實質內容與協定名稱多可由締約雙方自行決定，因此在國際間有許多不同的名稱，例如「自由貿易協定」（FTA）、「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement，CECA)，甚至是「經濟合作伙伴關係協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)，來作為雙邊協定之名稱，且各有不同的互動規則與經濟合作領域。然而無論名稱為何，該等雙邊經貿協定的終極目標，均為建立兩個國家間的自由貿易區。

觀諸國際間建立自由貿易區有幾種可能的方式，一種是「一步到位」模式，透過一次性的簽訂包山包海的「自由貿易協定」(Free Trade Agreement，FTA)、「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement，CECA)甚至是「經濟合作伙伴關係協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)來達成， 另一種是「分階段到位」模式，先簽訂過渡協定(interim agreement)，再於一定期間內逐步完成關稅、服務貿易開放與投資保障等個別協定之談判。[3]

在國際經驗上，協定名稱與採取一次到位還是分階段到位策略沒有直接關連。FTA可以透過分階

Phoca PDF

段到位的方式完成；中國與智利簽訂之FTA，就是先完成貨品FTA協定，再進行服務貿易與投資協定的談判。而CECA亦可作為一步到位的協定；新加坡與印度所簽訂的新-印CECA即為一次到位之性質。至於東協模式則屬於分階段到位的CECA協定。例如東協與韓國、中國以及印度所簽訂的CECA（亦即所謂東協加一協定），便是先簽訂「CECA架構性協定」，再逐步完成個別議題協定的談判。

換言之，建立一個自由貿易區所需之法律文件的名稱、洽簽方法及議題先後順序，原則上是由雙方依據需要來決定，而與協定名稱無關。基於兩岸的特殊性，本文認為當以採分階段到位策略為宜。若由WTO規定的用語觀察，目前政府所規劃的ECFA即為多步到位策略下的「過渡性協定」。本段以下部分，將以東協晚近與中國所洽簽之CECA經驗，分析「分階段到位」推動策略的可能取向。

二、東協-中國CECA分階段到位之方式

如何從過渡協定為始點，在一定期間內建立自由貿易區，則有許多國際經驗可供參考。關於亞洲地區之經濟整合，現今當以東南亞國協(ASEAN；以下簡稱東協)最受重視。東協十個締約國[4]
於1992年決定成立東協自由貿易區(AFTA)，從1994年起實施共同有效關稅優惠，並於2010年及2015年前分兩階段達成自由區之目標。2002年起，東協創始6國已將區內關稅降至0-5%之間。[5]

東協與中國之經濟合作關係，始於2002年11月4日雙方所簽署的「東協—中國CECA架構協定」。雙方預定在2010年成立「東協—中國自由貿易區」。在「CECA架構協定」中，雙方同意提供建立東協-中國自由貿易區(ASEAN-China Free Trade Area; ACFTA)，並闡明該架構協定之目的在於於確認各締約國之共識，並對各項議題的期程加以規定，同時並明訂出雙方加強經濟合作之領域。值得注意的是，為使ACFTA早日付諸實現，「東協—中國CECA架構協定」第6條第1項納入早期收穫計畫(Early Harvest Programme,
EHP)，並規定於2003 □開始針對屬於早期收穫計畫之商品進行關稅削減。

此外，「東協—中國CECA架構協定」之另一重要功能，亦在於建立談判的時間表並建立協商平台與機制。另爲對此，為強化雙方之協調與執行協定內容並確保經濟合作領域之發展，「東協—中國CECA架構協定」規定針對相關領域成立工作小組與貿易談判委員會。

隨後東協與中國於2004 □11月簽署「CECA貨品貿易協定」（亦即貨品貿易FTA）[6]，並於2005 □1月1日生效，同 □7月開始實施。中國和東協6國將在2010 □前，將大多數正常產品的關稅降為零，另外，東協 4個新成員國（亦即CLMV國家）則將在2015 □，將大多數的正常產品關稅降為零。依據WTO之要求，東協—中國「CECA貨品貿易協定」已於2004年12月21日通知WTO。[7]
最後於2006 □12月，東協與中國簽署「CECA服務貿易協定」[8]，並於2007 □7月1日生效。

表1：中國與東協CECA之各主要階段時程

協定名稱	簽訂時間	生效日期	通知WTO日期
東協-中國CECA架構協定	2002/11/4	2003/7/1	2004/12/21

Phoca PDF

東協-中國CECA貨品貿易協定	2004/11/29	2005/1/1*	2005/9/26
東協-中國CECA服務貿易協定	2007/1/14	2007/7/1	2008/6/26

*註：本處所謂生效係指協定本身發生效力，而非實際降稅時程。

三、東協-中國架構協定之內容

東協-中國「CECA架構協定」係為雙方成立自由貿易區的建立勾勒出基本的框架。在2003年7月1日生效後，其主要目的在於追求未來雙方消除關稅與非關稅障礙、尋求服務業與投資方面貿易的自由化、加強簡化貿易措施，以及追求區域共同利益之經濟合作。茲將中國與東協FA-CECA之內容，分項說明如下：[9]

（一）「貨品貿易」部分

東協-中國「CECA架構協定」有關於貨品貿易部分之主要內容係針對貨品關稅減讓或免除之一般或敏感性產品分類，與減讓時程等加以規定，以期達成符合GATT第24條要求自由貿易區中應「消除絕大部分貿易障礙」(substantially all the trade)」的要求。對於貨品談判的開啟時點與談判完成之期限，東協-中國「CECA架構協定」皆有明確規定。

（二）「服務貿易」部分

此部分主要針對服務貿易應逐步取消彼此間歧視或限制措施，依照WTO「服務貿易總協定」(GATS)第5條所揭示之原則，就服務貿易開放範圍達成進一步自由化，並針對自由化的目標進行各項合作。東協-中國「CECA架構協定」對於服務業談判之開啟時點亦有明確規定，但對談判完成之期限則以雙方合意的期程為準。除市場進入障礙之解除外，在服務業貿易障礙方面，雙方亦應積極消除彼此間制度上現存的實質歧視，並禁止制定新的或更多的歧視。

（三）有關「投資」部分

東協-中國「CECA架構協定」第5條主要針對東協與中國一方廠商赴他締約國境內投資之事項與待遇問題加以規定。亦即，東協與中國同意為了保障投資以及建立一自由、便利、透明與具競爭力的的投資環境，東協與中國將對投資法規之自由化進行協商，以期提供投資保障、加強投資合作、增進投資便捷化與促進投資規範透明性等方法，強化東協與中國間在投資事項與法規技術上的合作。

（四）其他經濟合作事項

除加強貨品貿易、服務貿易與投資方面之合作外，依據東協-中國「CECA架構協定」第7條內容，東協與中國同意就其他五項領域進行經濟合作事項，包括農業、資訊通信科技、人力資源管理發展、投資與湄公河流域盆地之發展事項。合作範圍應及於銀行、金融服務、旅遊觀光、企業合作、造船、運輸、海運、通訊技術、智慧財產權、中小企業(SMEs)、環境產業、生物科技、漁業、天然森林資源、採礦業，能源與其他從屬區域的發展。惟實際上東協-中國「CECA架構協定」的運作範圍，並不限於上列經濟合作措施項目；且關於雙邊合作事項，按雙方合意需求，可各自訂出優先與次要合作之順序。

（五）貿易開放時程表

Phoca PDF

東協-中國「CECA架構協定」的各項自由化時間表，區分貨品貿易與服務投資貿易兩部分。貨品貿易方面，東協-中國「CECA架構協定」規定雙方從2003年開始進行諮商，至2004年6月30日前完成，並預計在2010年達成中國與東協 6國的自由貿易區，另與東協新成員國（CLMV）則預計將於2015年建立自由貿易區。至於服務與投資貿易方面，應考量一般產品與敏感性產業，以及各會員間發展差異和需求，盡快完成貿易開放之協商。

（六）「談判機制」部分

由於東協-中國「CECA架構協定」係中國與東協為建立自由貿易區所締結的過渡協定，目的在於藉由透過貿易事項的逐步開放，以達成最終成立自由貿易區的理想。故東協-中國「CECA架構協定」規定雙方應設立貿易談判委員會，以作為彼此間進行定期性談判的平台，以及進行該協定規定事項之談判；另外，為協調與執行協定確保之經濟合作活動，貿易談判委員會另得設立其他必要機構。

參、 代結論：兩岸洽簽ECFA之重要性與意義

一、ECFA提供政策彈性空間

任何雙邊經貿自由化均是一種利弊互見的政策，因此如何在過程中取其利而避其害，降低對特定產業之衝擊，將成為兩岸推動經貿自由化之關鍵。對此，若吾人參考東協之推動經驗，則兩岸以ECFA先行的作法，應可以提供相當的政策彈性與國內調整空間。蓋ECFA並非一步到位式的自由化；其所建立者，為兩岸進行長期貿易自由化之基礎架構，並透過此一架構協定具體規範未來長期開放之範圍、談判開啟與完成之時間表與工作架構。同時在ECFA下，可先就無WTO適法性問題之經濟合作項目，雙方合意決定若干優先項目先達成協議，勾勒出兩岸未來共同合作之願景。

對於涉及關稅優惠與市場進入之事項，亦可參考東協與中國模式，在架構協定中訂定「早期收穫」（early harvest）條款，亦即在此等條款中立即實現兩岸在部分貨品有WTO + 的關稅減讓或服務業之市場開放。最後，ECFA可以將未來推動時程明確化，使雙方得以針對各議題之談判進行規劃，並使相關政府主管單位在明確之時程下完成各該管議題之準備工作，亦可提升兩岸經貿關係之可預期性。

再者，由於架構協定所規定之權利義務關係較不複雜，且所涉及之承諾範圍較小，故在協商談判時效上可較為快速，能夠及時的解決當前的經濟問題，同時在宣布協商後，並已可以給予市場利多的訊息並建立信心。同時亦能夠迅速的提供台灣與其他國家推動雙邊經貿協定之基礎。

必須特別指出的是，兩國之間建立自由貿易區是一個長期的過程。觀諸前述東協與中國之CECA經驗可以發現，其最終自由化時程長達12年以上，同時即使在階段性自由化的架構下，並非所有貨品與服務業均屬於開放的範圍，而仍有許多雙方保留的項目。再以美韓FTA為例，韓國對美國開放之期程為10年內取消美國豬肉和雞肉進口關稅；15年內取消美國牛肉進口關稅（現行關稅稅率為40%），以及20年內取消美國蘋果和水梨之進口關稅，所以各類產品依執行年限的不同，而設有不同關稅減讓期程的類別。同時針對極度敏感之產品，例如若干農產品，則可以保留為完全不開放之項目；在美韓FTA中，韓國即保留對稻米完全不開放。準此，兩岸在洽簽EFCA後對於後續談判之進行，除了時間上的彈性外，對於開放之範圍與速度，亦有許多政策彈性空間存在。

Phoca PDF

二、兩岸經濟合作協議與台灣國際經貿空間

（一）台灣之亞太區域經貿布局具有急迫性

近來許多觀點認為自由貿易區對台灣經濟發展貢獻有限，再加上東協加一影響有限，東協加三（東協加上中、日、韓）尚未成形，故兩岸經合協議並無急迫性。姑且不論在經濟論證上兩岸自由貿易區的重要性，但若我們將觀察兩岸經濟合作協議利弊得失的視野，超越兩岸關係與大家極為關注的東協加一或加三的衝擊，而擴大到亞太區域整合趨勢下台灣的國際經貿布局策略，則或更能夠看到兩岸經濟合作協議的急迫性。

事實上日、韓等我國主要的幾個競爭對手國，近年來積極推動FTA布局策略，是不爭之事實。以韓國為例，其除了與東協之自由貿易區將於2010年開始逐步實現外，亦早與智利、新加坡與歐洲自由貿易聯盟（EFTA）簽訂有FTA協定，並已完成美韓FTA之談判（尚待美國會批准）。同時，除了韓國與歐盟的FTA可能於近期內有所突破外[10]，目前與加拿大之FTA亦已進入實質談判。更重要的是，韓國與中國之FTA也已進入可行性評估的階段。其中韓國在美韓FTA中展現出推動下世代內國體制改革的決心，更是令人憂心的發展。

韓國積極洽簽FTA對台灣的影響，或較東協加一或加三有過之而無不及。面對韓國逐漸建構起的全球雙邊自貿區網絡，台灣在因應上不外乎靜觀其變、透過WTO多邊架構取得市場進入機會，以及加速洽簽FTA等三條路。基於台韓貿易結構接近，與台韓在全球產業鍊中的競爭關係，韓國藉由FTA所取得的絕對競爭優勢，長期將可能取代台灣廠商的相對優勢，因此靜觀其變之政策似乎過於消極；反之WTO杜哈回合完成談判遙遙無期，且縱使完成談判，其內容也可能充滿妥協，無法完全解決韓國廠商取得絕對優勢的問題。於是積極洽簽FTA，似乎成為台灣無法迴避的政策選項。

（二）ECFA作為突破台灣國際經貿空間之重要指標

過去無論藍綠政府確實已經非常積極的在與美國、新加坡甚至歐盟推動FTA的洽簽，但最後成果仍受到相當的限制。這個限制，除了來自各國評估與台灣推動FTA之客觀需求外，中國反對的態度也扮演了關鍵的角色。新加坡於2008年即明白表示，若台灣和中國能在自由貿易協定方面取得進展，且經濟事務不會被政治化，台星間將有增進經濟合作的可能性[11]。 於是，藉由兩岸推動經濟合作協議，除了其本身的FTA性質給予台灣廠商的優勢外，藉此突破台灣國際經貿空間限制，更應該是台灣經貿布局全方位思考的一環。

然而晚近關於兩岸經合協議與推動其他FTA的討論，陷入了一種循環論證中。除了台灣不急於洽簽FTA的看法外，有見解認為台灣想藉由兩岸經合協議來擴展國際經貿空間，是一種痴人說夢的幻想。亦有主張為避免過於向中國傾斜，應積極推動與其他國家的FTA；但在現實面上，這種主張又受到中國因素的限制。

至此，本文以為兩岸ECFA的急迫性，不僅在於石化等產業馬上面臨的關稅不利益，更有突破日、韓、中甚至美國的FTA布局的急切需要。事實上，彼等國家近年來積極推動FTA策略，都有相當的政策分析作為基礎，並非無的放矢。固然我們確實無法否認中國在此議題上會有超越經貿考量的可能，但面對日、韓等競爭對手國的經貿布局，除非反對意見能夠提出替代策略，否則待日、韓等國局已布好，而台灣遲遲未決，就很難杜產業界與社會的悠悠之口。準此，本文以為透過ECFA所帶來台灣國際經貿空間之拓展，兩岸經貿協定對於台灣亞太布局而言具有關鍵意涵。

當然ECFA及未來其他兩岸經貿協議對拓展台灣國際經貿空間之助益，並非是一種線性必然

Phoca PDF

的關係，但由目前先推動兩岸ECFA架構協議的構想來看，幻想與現實間應該可以找到一些中間地帶。首先，未經實際談判的衝撞，並無法研判中國方面對台灣提出國際經貿空間要求的立場與底線。其次，若按國際間經驗，透過ECFA架構協議的方式分階段推動的作法，或可類比為分期付款的概念；架構協議這個頭期款本身，除了早期收穫條款外，其他內容多屬於展現後續談判共識的宣示性條款，因此影響有限。

因而，假設台灣自認成功的在框架性協議中與對岸取得國際經貿空間的共識，尚可透過與其他國家洽簽FTA的機會，做為測試中國反應的試金石，並決定是否付第二期款，繼續其他協議的談判。畢竟無論WTO規定、其他國際經驗，乃至於事之常理，都沒有簽署架構協議後就必須完成其他後續談判的要求；國際間也有許多FTA談判中止的例子。而事實上每階段協商的落實與事後相關條件的成就程度，都可作為下階段協商談判速度、力道與立場的參考基準。有了這種煞車機制，落入中國陷阱的風險便可受到控制。

總之，經貿談判原本就是有得有失，但如何在談判中將台灣之利益極大化、衝擊極小化，更是所有FTA談判策略的天字第一號原則；若我們能務實不天真的在兩岸經濟合作協議落實此一原則，應該還是有許多的可能性。

作者李淳為中華經濟研究院WTO研究中心助理執行長
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.兩岸經貿協議之名稱幾經修正，由媒體報導觀察，兩岸經濟合作架構協議（ECFA）是否成為未來正式使用之名稱，似乎尚未有定論，但為方便討論起見，本文暫時以ECFA作為分析之對象。
2.WTO對自由貿易區之規範依據，主要為規範貨品貿易的GATT第24條，以及規範服務貿易的GATS第5條。
3.依據GATT第24條解釋諒解書之規定（Understanding on the Interpretation of GATT Articel 24），過渡協定中關於建立自由貿易區之時程，原則上不應超過10年。
4.ASEAN由6個創始會員國：泰國、菲律賓、印尼、新加坡、馬來西亞、汶萊(ASEAN 6)與越南、寮國、柬埔寨、緬甸(新加入成員，通稱為ASEAN newers或CLMV國家)所組成。
5.參見中經院台灣WTO中心網站資料：
http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=18095(2009/3/4)
6.其全名為：Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation.
7.WTO文件編號WT/COMTD/51。
8.Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation
9.中國與東協之全面經濟合作框架協定全文，請參考東協網站資料：http://www.aseansec.org/13196.htm(2009/3/11)
10.依據報導，韓國與歐盟FTA談判預計於2009年3月底完成談判，參見http://www.trademag.org.tw/News.asp?id=504191（(2009/3/11)
11.參見蔡宏明，「台星FTA 能否跟著融冰」，國政評論，2008年4月28日。

Phoca PDF