發佈：2011-06-30, 週四 18:32
點擊數：12822

"If Nature had been comfortable, mankind would never have invented architecture."/ Oscar Wilde; from Frost (2008), p.131

"Haste makes waste"（西諺）

壹、前言

馬英九總統在2008年5月20日就職，並在與北京取得「擱置主權爭議」1的共識之後，隨即恢復自1995-1996台海飛彈危機所中斷的制度性協商。截至2011年6月，兩岸已一共舉行六次江陳會並簽署15項協議及1項共同聲明，其中最重要也最具爭議的莫如ECFA, Economic Co-operation Framework Agreement）。

ECFA雖然已在2010年6月29日完成簽署、8月17日立法院審議通過、9月12日雙方換文後生效，並已從今年（2011）元旦開始執行「早期收穫清單」（早收清單），但嚴格來講ECFA其實並未完成，後續協商與內容增補才是重點。

所謂後續協商的內容主要指貨品貿易、服務貿易及爭端解決機制等三項協議，至於「兩岸投資保障協議」則由於不受WTO此一貿易多邊體制規範，雖然相關但原則上可分開看待（亦即3＋1後續協商）。

ECFA簽署至今已滿週年，回顧自2009年初以來攸關此一倡議的紛爭，無論是贊成或反對者（含不滿者）其實都不乏宏觀角度，但也因各有所本而很難彼此說服。

前者包括以ECFA作為兩岸和解表徵（甚至作為兩岸政治整合工程的基礎）、為制度化協商建立灘頭堡、推進兩岸經貿關係正常化、得以跟快速成長中的中國市場有效掛鉤，以及「有助於」台灣跟重要經貿夥伴洽簽FTA，進而突破被區域主義邊緣化的困境等。

至於反方論述主要則有ECFA將造成台灣經濟過度依賴中國、對弱勢產業與就業衝擊過大、加速產業外移（尤其是在台灣跟重要經貿夥伴簽署FTA未獲充分保證下，更加確定台灣以中國為核心的邊陲角色），2以及兩岸經貿關係貿然遠離WTO多邊體系等。甚至也有以ECFA的正當性不足而呼籲緩簽或訴諸公投的努力。

正反意見其實也反映出，台灣內部面對國際經貿環境變遷（中國經濟崛起、FTA洽簽風潮等）與兩岸關係究竟如何歸類的不同主張。

惟ECFA已成既定事實，除非發生重大的「情事變更」（尤其是北京因素），否則新的貿易環境與期待已經形成，部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」（sunk costs），這些經濟秩序都必須予以尊重，因此推測台灣這邊使用「終止條款」（ECFA第十六條）的機率應該不大。

「經濟整合並不是一件浪漫的事」，一方面「（調整）成本與（潛在）效益」如影隨形，

Phoca PDF

不可能分開處理或推銷，另一方面「國界」隱含極其深刻的共同體等道德意涵（Sandel, 2001），政府的角色也不能僅止於單向度的經濟思考，對兩岸經濟整合所帶來的系統性風險層面也須有所意識。

本文主要將從比較屬於技術層次而非政治層次的角度出發，亦即ECFA的洽簽模式與ECFA文本（尤指第二條及第三條）等意涵，探索ECFA充滿不確定性（uncertainties）的根源與後續影響。

首先論證何以ECFA的洽簽模式（架構協議 + 早收清單）問題不小，除非後續談判能有突破；

其次討論ECFA後續談判的難處與早收清單模式的缺點，而台灣對中國部分產品限制進口更對後續談判構成嚴重限制；

緊接著分析優惠性原產地規定與「早收清單」利用率偏低問題，間接預測ECFA的經濟效益恐怕未如預期；

最後就徘徊在「兩岸特色與國際規範」之間的貿易規則部分，嘗試提出可能對台灣較為有利的發展方向。

貳、ECFA的洽簽模式（架構協議 + 早收清單）問題不小

ECFA的洽簽模式跟一般FTA有很大的不同。尤其是美歐日等先進國家（彼此之間或跟開發中國家締結）在正式簽署FTA之前，通常都已就絕大部分的市場開放、貿易規則（貿易救濟、爭端解決、優惠性原產地規則等），以及為了達成市場開放或輔助貿易規則運作所需的組織建置等三大部分，完成談判再予以簽約。

ECFA主要乃仿效中國與東協逐步建立自由貿易區的談判模式3（詳表2-1）。中國與東協雙方先在2002年簽署「全面經濟合作架構協議（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation）」，藉由架構協定來設定整體目標，4比如宣布將在2010年以前完成自由貿易區，隨即展開一系列的經貿合作談判，主要在2004年與2007年分別簽署貨品貿易與服務貿易協議，並從2004年起開始實行「早期收穫計畫」（Early Harvest Programme, EHP），針對500多項產品進行關稅優惠減讓，且一開始由中國單方面「讓利」率先實施。

值得注意的是，ECFA仿效中國與東協模式並不徹底，最大的差別在於ECFA並沒有明文揭示兩岸完成自由貿易區的目標時間。

此外，ECFA的這種洽簽模式，其實也是造成「兩岸經濟合作委員會（經合會）」因角色過重而被質疑的原因。

表2-1：中國（大陸）-東協自由貿易區發展歷程

時 間	發　展
2000.11	中國大陸總理朱鎔基提出建立中國-東協自由貿易區構想。
2002.11.04	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議」，預定在2010年成立「中國-東協自由貿易區」。

Phoca PDF

表2-1：中國（大陸）-東協自由貿易區發展歷程

時 間	發　展
2003.10	為使「中國-東協全面經濟合作架構協定」儘早付諸實行，雙方達成「中國-東協自由貿易區關稅減讓計畫」，同意依據上述協定第6條第1項執行早期收穫計畫(Early Harvest Programme, EHP)。
2004.01.01	雙方開始實行「早期收穫計畫」，針對500多項產品進行關稅優惠減讓。
2004.11.29	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議貨品貿易協定」與「中國-東協全面經濟合作架構協議爭端解決機制協議」，自2005年1月1日生效、2005年7月開始實施。
2006.12.31	完成第一批早收降稅計畫，水產與農產品降為零關稅。
2007.01.14 2007.07.01	雙方簽署「中國- 東協全面經濟合作架構協議服務貿易協議」，並於同年7月1日生效。
2009.08.15	雙方簽署「中國-東協全面經濟合作架構協議投資協議」，中國- 東協自由貿易區談判終告完成。
2010.01.01	中國- 東協自由貿易區實施。中國及東協六國的一般貨品全面實施零關稅。

資料來源：廖曼利（2010）

ECFA強調彈性、逐步到位，仿效中國與東協自由貿易區的建構過程，整套設計思維究竟那個環節有問題？（關鍵轉折分解則見Box 3-1）

關鍵在於東協與中國都是以開發中（國家）成員的身份加入WTO，協定簽署乃（另可）5援引成立條件比較寬鬆的「授權條款」（Enabling Clause）6而來，7既不要求計畫與降稅時間表，也沒有實際規範自由化的幅度。

這給予中國與東協雙方在建立自由貿易區的過程中，獲得很大的彈性空間。比如所採「架構協定」（理應沒有詳細的計畫與降稅時間表，否則就不必稱為架構協議）加上「早收清單」（理應不符合絕大部分貿易，否則就不必稱為早收清單）先行降稅的洽簽模式，就不會產生法理上的問題，包括即使後續協商難產，也不會有未合WTO規定之虞。

反觀台灣由於入會時已放棄開發中（國家）成員的權利，8所以ECFA即無可能援引「授權條款」，以下將詳述這何以導致ECFA存在嚴重瑕疵，甚至對後續談判造成非談成不可的壓力。

如上所述，ECFA就商品貿易部分並無選擇，只能引用GATT XXIV條，9此一條文對欲成立自由貿易區或關稅同盟主要則有以下三大規範：

- l 撤除關稅範圍須符合「絕大部分貿易」（substantially all trade, SAT）；
- l 不對非會員提高新的貿易障礙；以及
- l 立即建立或在一定合理期間內成立（一般為10年，除非另有理由）。

GATT XXIV條將非立即成立的貿易協定稱為「過渡協定」（interim agreement），並要求過渡協議在通報時（notification）必須提出「計畫與降稅時間表」（plan

Phoca PDF

and schedule ）：

GATT XXIV 5(c) 規定：

"Any interim agreement referred to subparagraphs shall include a plan and a schedule for the formation ....within a reasonable length of time."

用意則在避免「在合理期間內」完成「絕大部分貿易」自由化的要求淪為空談。10

上述「授權條款」所謂成立條件比較寬鬆，主要指不需要符合「絕大部分貿易」此一條件，而且成立期間也無限制。所以邏輯上，「計畫與降稅時間表」也就不是必須。GATT XXIV條與授權條款的差別，則詳表2-2。

表2-2 ：GATT XXIV條 vs. 授權條款（Enabling Clause, 1979）

	GATT XXIV條	授權條款
• I 相同處11	規範貨品	規範貨品
• I 援用國家限制	不限	開發中國家之間
• I 「架構協定」(FA)：設定整體目標與自由化原則	少數，但簽訂FA後才開始進入實際降稅談判：如歐盟與部分非洲國家模式	往往冠上FA此一名稱，並先實施「早收清單」，但不排斥朝FTA發展；如中國–東協架構協定（2002）
• I 主要差異12	絕大部分貿易（SAT）；	無此要求
	期限要求（以十年為原則）	因無SAT所以不需要
• I 計畫與降稅時間表 "plan and schedule"	• 1. 立即成立（所以不需要）：如NAFTA（北美自貿區） • 2. 過渡協定（Interim Agreement）須具備	因無SAT所以不需要

製表：洪財隆

然而，從ECFA文本可知，雙方有意建立自由貿易區，而且因採「逐步到位」，所以屬於「過渡協定」：

（雙方同意）"逐步減少或消除雙方之間實質多數貨品貿易的關稅和非關稅貿易障礙"（ECFA第二條）13

換言之，兩岸一旦簽署ECFA，雙方應該在10年內（除非出現足以成為例外的緣由）撤除絕大部分貿易（一般為9成）的障礙，以商品貿易為例就是零關稅。

如上所述，過渡協定需要「計畫與降稅時間表」。問題在於，ECFA文本裡並沒有「計畫與降稅時間表」，只有「儘速完成」此一模糊字眼，確屬嚴重瑕疵：

"在本協議第七條規定的「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於本協議生效後六個月內就

Phoca PDF

貨品貿易協議展開磋商，並儘速完成"（ECFA第三條）14

至於ECFA沒有「計畫與降稅時間表」此一瑕疵究竟有多嚴重？必須改正，否則不應生效。

根據 GATT XXIV釋義書（1994）：

"Should an interim agreement notified...of Article XXIV not include a plan and schedule, contrary to5(c) of Article XXIV, the working party (of WTO) shall in its report recommend such a plan and schedule. The (contracting) parties shall not maintain or put into forces. "

所以，如果目前通報ECFA應很難符合規定：

- l 因ECFA採行「早期清單」（部分產品貿易優惠性待遇先行），範圍有限，明顯無法符合SAT；端賴後續談判（自由化）；
- l 因ECFA缺乏「計畫與降稅時間表」此一要件，後續談判（尤其是貨品貿易協議）必須談妥並補齊

此一瑕疵狀態可能也是導致ECFA遲遲無法正式通報的原因，15
脫困之道關鍵在於後續談判，問題是，後續談判並不是一件容易的事。

Box 2-1: 問題在哪裡？

- 1. 如果台灣也是開發中國家則無問題
- 2. 如果ECFA沒有早收清單，就單純只是個架構協議，也沒有問題（雖然內容太過模糊，甚至連何時建立自貿區也未提及，但問題也不大）
- 3. 兩者皆非，ECFA就只能適用GATT 24
- 4. GATT 24有兩種：立即成立與過渡協議
- 5. ECFA第二條採逐步到位，所以是過渡協議

┌定期間完成絕大部分貿易自由化

- 6. 過渡協議則需要「計畫與降稅時間表」，但ECFA並沒有
- 7. 理論上，沒有「計畫與降稅時間表」必須改正，否則不能執行

├─GATT24 釋義書

- 8. WTO透明化義務，應儘速完成通報，且不應晚於優惠性措施（早收清單）實施時間
- 9. 所以ECFA通報已經遲到

├─ECFA 目前（2011.05.06）只有「早期宣告」並非正式通告

- 10. 一旦正式通報將接受檢視（提問）
- 11. 沒有「計畫與降稅時間表」必須改正，否則不能執行
- 12. 如果短期內「後續談判」能有重大突破並確立建立自貿區的「計畫與降稅

Phoca PDF

時間表」，則問題或可稍解

- 13. 所以ECFA至今懸而未決（pending），取決於後續談判
- 14. 但後續談判也一樣充滿不確定...

最後，雖然兩岸已將ECFA向WTO作「早期宣告」（"Early Announcement"），16但基於ECFA已在2010年8月經國內立法程序批准，同年9月12日生效，且優惠性措施（如早收清單）已經從2011年1月1日開始實施，ECFA理應超越只作「早期宣告」，而必須啟動正式通報（Notification）。詳表2-3。

表2-3：簽署區域貿易協定的透明化義務17

（根據2006年WTO/總理事會 新透明化機制）

早期宣告 （"Early Announcement"）	正式通報 （Notification）
協商時或預備簽署之前	國內已批准或實施（重要部分或優惠性措施）之前
義務低	義務高
名稱等基本資料	詳細內容
其他會員無從參與	其他會員有參與空間：
	通報後一年內可「提問與評論」此份協定並要求答覆

製表：洪財隆

最後，何以ECFA是一對台灣長遠發展未必有利的政治險棋：

- l ECFA如果一開始就附上「計畫與時間表」，在台灣內部不容易過關。
- l ECFA如果只是單純的「架構協議」（設定整體目標與自由化方式而已），主其事者深怕夜長夢多， 因此「早收清單」先行。
- l 且以早收清單作為兩岸關係「套索」，殊難逆轉。

Phoca PDF

讓ECFA成為既定事實，因為新的貿易環境與期待已經形成，演變成新的經濟秩序。比如部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」（sunk costs）。

代價則是，也讓ECFA處於pending狀態，兩岸關係更加曖昧不明，台灣平白損失以WTO多邊架構下作為兩岸交往的平台與屏障優勢。

參、ECFA後續談判的難處與早收清單模式的缺點

上一部份結論顯示，ECFA唯有後續談判順利才能解決洽簽模式所引發的後遺症，但後續談判也誠非易事。此外，兩岸既然已經簽署ECFA，原則上雙方應該在10年內撤除涵蓋各自「絕大部分貿易」("substantially all trade"(SAT))的關稅與非關稅貿易障礙。18

至於ECFA則訂成「實質多數貿易」，但實際上差別應該不大，理由在於，如果想真正讓此類協定發揮所宣稱的經貿效果，簽約方就會自動往八成、甚至九成以上的貿易額度或項目邁進。倒是官方一方面宣揚ECFA的經濟效益，另一方面卻又極力想壓低開放幅度，不無矛盾。

事後來看，根據美洲開發銀行的報告，FTA簽約國中的已開發國家在第十年零關稅比率約95%，開發中國家則約89%；在貨品種類部分，工業產品平均有94%，農業產品稍低，但也有70%。19

另外，GATT／WTO要求FTA必須要「絕大部分貿易」自由化，其實也有相當深刻的政策意涵。首先可藉以提高簽署FTA的門檻，以避免過度蔓延，特別是可防堵自由化決心不夠的國家，假自由貿易協定之名行少數產品或部門交換之實，「明修棧道、暗渡陳倉」，最後影響到多邊談判體系的功能與運作。20

對FTA特定簽約國來說，「絕大部分貿易」必須自由化的要求也有提升經濟效率的好處，因有利於「貿易創造」（FTA生效後的貿易因彼此更充分分工而來）正面效果的發揮，同時降低「貿易轉移」（FTA生效後的貿易因排擠其他國家而來）等負面效果。21

說明如下：

貿易創造（TC；＋）：FTA夥伴國產品取代本國產品，產生貿易，但本國產業容易發聲反對

貿易轉移：（TD；－）：22FTA夥伴國產品取代非FTA國家產品，移轉貿易，但他國在本國無代言人

極端情況：假設本國產業可能容易產生TC與TD的產品各半，且FTA簽約時容許一半自由化/零關稅，另一半視為敏感產業可保留，則

0 ———TD/自由化———50%——TC/不開放———100%

此一FTA的經濟福利效果最糟，自由化的是負面效應的TD，能夠產生正面效應並未納入，因TC因保留/不開放

Phoca PDF

但如果SAT，比如90%,則

0 ──TD/自由化──50%─TC/開放（40%）─90%─TC/不開放（10%）─100%

此時，相當部分、具有正效果的TC就不得不參與自由化。

然而，如果ECFA的自由化程度有限則容易發生「貿易轉移」，這部分的學理推測則仍有待實證檢驗。一般而言，人為或政治因素會導引甚至迫使談判團隊在面對FTA洽簽對象時，提出容易發生「貿易轉移」而非「貿易創造」效果的產品降稅清單。

當FTA所涵蓋的貿易金額或項目愈廣泛，比如九成以上的貿易都必須零關稅，則等於可減少經貿談判時的產業選擇或保留空間，降低人為或政治因素介入談判所導致的扭曲。換句話說，既然要簽區域貿易協定，依照學理，絕大部分貿易或類似set meal（套餐）就是最好的產業政策，至於早收清單這種類似a la carte（單點） 的洽簽模式，或者想簽優惠性貿易協定卻又不能大幅度自由化，對經貿利益或產業政策而言，反而可能不利。而這也部分解釋了何以政治動機太強的FTA，其經濟效果通常也有限。

問題是，考慮到兩岸經濟規模懸殊、中國已是台灣最大貿易夥伴、中國在製造業尤其是傳統產業方面具有高競爭力，以及兩岸經濟現狀特殊（仍未符合WTO最惠國待遇往來，詳下文）等經濟原因，台灣跟中國簽署ECFA（未來將建立FTA）理應慎重。

此外，早收清單模式確實符合官方所宣稱，ECFA乃「先易後難」，然而，如上述推導，軟柿子先吃完的談判模式，卻可能導致斡旋空間縮小，亦即談判桌上「有拿有給」彼此交換的幅度限縮，反而有礙於後續談判（Goode, 2005）。

最後，截至目前台灣單方面對中國仍有2200多項農工產品禁止進口（詳表3-1），更是ECFA後續談判的最大考驗。

雖然台灣已在2002年加入WTO，但實質上經貿自由化並未完成，因為台灣的入會承諾中的相當部分，因故並沒有完全讓2003年起即已是最大貿易夥伴的中國適用，或者說兩岸經貿關係尚未正常化。而在這種情況之下，兩岸卻要洽簽定義上乃超越WTO最惠國待遇的ECFA，台灣方面即必須同時處理上述兩岸經貿正常化（WTO自由化的「延遲給付」）與更進一步的自由化問題，所面臨的自由化時間壓縮壓力，顯然比一般國家（包括中國在內）還要大。

詳言之，以商品貿易為例，禁止產品進口（"WTO minus"）等同於關稅稅率相當高（prohibitively high），而開放進口等於是將此極高產品關稅降到一般WTO最惠國待遇（"WTO MFN"）的關稅稅率，至於ECFA則是更進一步彼此零關稅"WTO plus"。亦即ECFA談判一旦涉及原先台灣對中國禁止進口的產品，對台灣而言，這部分即等同從"WTO minus"直接跳躍至"WTO plus"，亦即如果台灣真要因ECFA而必須符合「絕大部分貿易」的要求，勢必對經濟產業與就業市場造成衝擊。

而且ICT（電子與通訊）產業因受到ITA（資訊科技協定），目前已是零或極低關稅，23所以說ECFA主要乃涉及傳統產業。一般而言，到時候台灣的弱勢產業、內需產業、中小企業，以及特定產業的中下游將最容易受到ECFA衝擊，並在農產品不動的情況下，台灣開放的壓力主要集中在工業產品，尤其是零關稅的產品如果落在原先禁止中國產品進口的1353項中，24則影響將比已

Phoca PDF

經開放的6789項較大。

現階段兩岸台灣對中國進口品的狀態分佈如下：

- l WTO plus（ECFA/目前限於早收清單；主要指工業產品的267項25）；
- l WTO (最惠國待遇/MFN/8176項農工產品，其中農產品1387項、工業產品6789項)；26
- l WTO minus（2235項農工產品限制中國進口，其中農產品882項、工業產品1353項），三種狀態同時存在。

表3-1：台灣限制與開放中國進口產品項目表（資料更新：2011/01/19）

章別	類別	禁止進口	申請進口	全開放	總計	禁止比例
01-05	動物產品	318	7	526	851	37.4
06-14	植物產品	277	17	410	704	39.3
15-24	動植物油	287	31	451	769	37.3
小計	**農產品**	**882**	**55**	**1387**	**2324**	**38.0**
25-27	礦產品	9	1	226	236	3.8
28-38	化學產品	109	17	1673	1799	6.1
39-40	塑膠橡膠	15	0	380	395	3.8
41-43	皮革製品	0	0	132	132	0.0
44-49	木材紙	5	26	471	502	1.0
50-63	紡織	480	213	583	1276	37.6
64-67	鞋帽傘	0	0	174	174	0.0
68-71	石陶瓷玻璃	46	49	268	363	12.7
72-83	鋼鐵金屬	432	74	832	1338	32.3
84-85	機械電機	132	48	1222	1402	9.4
86-89	車輛運輸	97	1	181	279	34.8
90-97	光學家具	28	7	647	682	4.1
小計	**工業產品**	**1353**	**436**	**6789**	**8578**	**15.8**
總計		**2235**	**491**	**8176**	**10902**	**20.5**

製表：洪財隆；資料來源：經濟部國貿局 27

肆、優惠性原產地規定與「早收清單」利用率偏低問題

一、ECFA的預期利益可能過度誇大

之前ECFA的預期經濟效應並無考慮優惠性原產地規定（preferential rules of origin）效果，所以顯然被過度誇大。

根據中經院（2009）的模擬，可提升台灣實質GDP 1.65%至1.72%（無限長時間的總累

Phoca PDF

積效果，並非每年皆有此效果）。事實上，除了早收清單之外，ECFA的貿易自由化內容與時程呈現高度不確定，因此所宣稱經利益相當可疑。

上述預期經濟利益的假設：1.65%得自於以下模擬情境：維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化；1.72%則自於以下模擬情境：維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化。

目前唯一能掌握的只有「早期收穫清單」。主要包括分兩年三階段（2011年起）實施的貨品貿易部分，平均約只佔兩岸貿易的1/7到1/8之間。詳表4-1與表4-2。28

即使上述假設與自由化的實況完全符合，也因為雙邊企業必須符合「原產地規定」，所以FTA（含ECFA）的使用率通常不會太高（尤其是ECFA的原產地規定相對屬嚴格標準，所以適用率只會更低，詳下文），如此一來也將讓預期的經濟利益打折。根據蔡孟佳、陳坤銘與楊書菲（2010）的最新研究顯示，以上述中經院的模擬，但考慮原產地規定的情況下，ECFA對台灣的實質GDP貢獻，將只剩下不到半數，而在0.82%到0.87%之間。顯然，ECFA的經濟利益之前算是被誇大。

表4-1：中國開放給台灣的製造業「早收清單」　　單位：（億美元）單位：單位

產品類別	項數	2009年台灣出口中國金額（億美元）	佔台灣出口中國比重（%）
石化	88	59.44	6.93
機械	107	11.43	1.33
紡織	136	15.88	1.85
運輸工具	50	1.48	0.18
其他（主要包括下列產業）	140	49.97	5.84
鋼鐵	22	10.78	1.26
金屬	26	18.18	2.12
電子	14	6.14	0.72
農產品	18	0.16	0.02
合計	539	138.38	16.14

資料來源：經濟部

表4-2：台灣開放給中國的製造業

「早收清單」

產品類別	項數	2009年中國出口台灣金額（億美元）	佔台灣自中國進口比重（%）
石化	42	3.29	1.21
機械	69	4.74	1.75
紡織	22	1.16	0.43

Phoca PDF

運輸工具	17	4.09	0.02
其他	117	15.30	5.64
合計	267	28.58	10.53

資料來源：經濟部

二、早收清單的偏低利用率與「賴老闆的工具機」 29

原產地規則（ROO）看似純屬技術層次問題，卻帶有豐富產業發展政策意涵。ROO足以影響企業的生產與投資決定，因此各國簽訂FTA時莫不謹慎以對，例如NAFTA 2000頁當中，ROO即佔了200頁，重要性不言可喻。

根據國貿局的統計，30從今年元旦開始實施的ECFA早收清單中，台灣方面的利用率如以貨品出口值計算，1月為11.29%，2月約19.13%；至於進口部分或中方的利用率，1月為3.27%，2月則為9.57%。換言之，廠商利用ECFA優惠關稅雖有增加趨勢，但仍嫌偏低。

尤其是上述數據乃以出口值作為計算標準容易失真，其他國家在調查FTA的利用率時乃以「廠商」作單位，如果考慮到為數眾多的中小企業利用優惠關稅通常遠低於大企業此一事實，31即可推知ECFA早收清單目前的實際利用率應比上述數據更低。

Kawai and Wignaraja (2009)的研究顯示，亞洲各國利用其所簽署FTA的比率平均為28%，但如果把「計畫將使用」也一併算進來則高達53%（詳圖4-1）。另以NAFTA（北美自由貿易區）為例，加拿大廠商的利用率也約有54%，這些過半數據大抵可作為參考與努力目標。

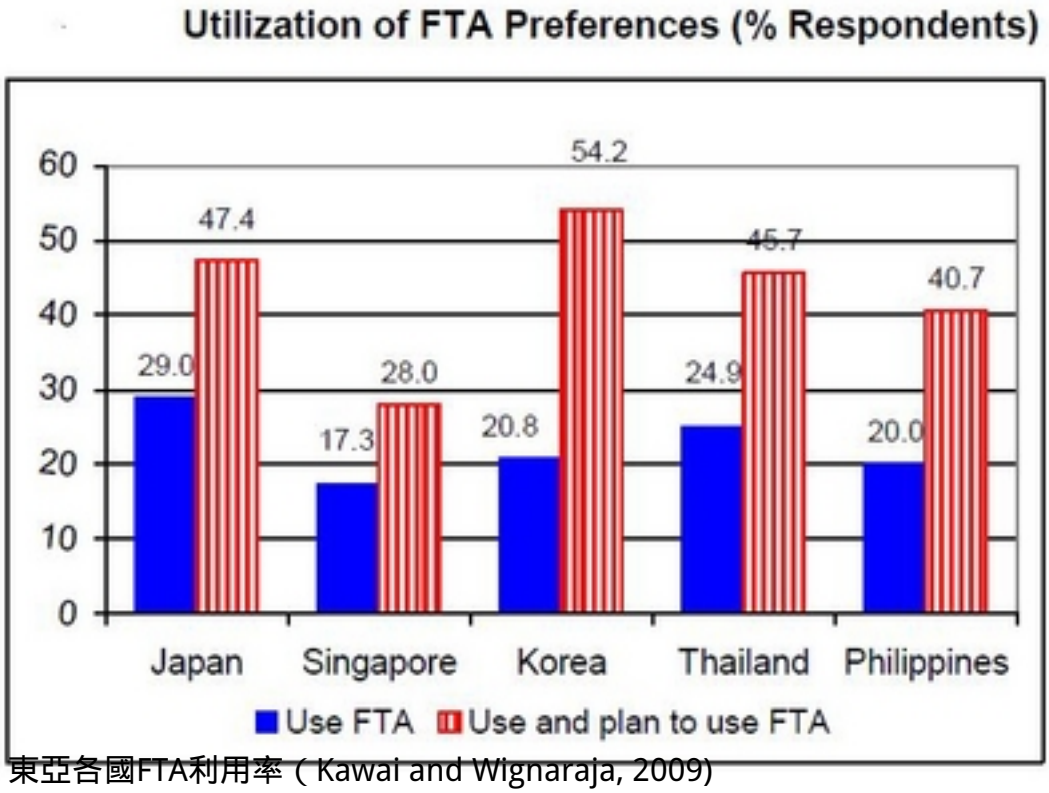

圖4-1：東亞各國FTA利用率（Kawai and Wignaraja, 2009)

Phoca PDF

針對台灣廠商未能充分利用ECFA相關優惠的原因，國貿局其實也已做了初步分析，跟其他國家FTA利用率普遍不佳的情況類似，主要包括資訊不足與申請和核發原產地證明曠日廢時等。這部分其實比較單純，只要對症下藥，透過更多宣導或貿易便捷化措施應該都能有效降低此類交易成本，進而提高ECFA的利用率。

事實上，原產地規則太過嚴格與繁複（引發交易成本）可能也是導致FTA利用率偏低的罪魁禍首，且不利於日益頻繁的中間產品、零組件貿易或跨國生產分工（引發經濟成本）。所謂嚴格，主要指不容易符合「稅則號列改變」（比如HS二位碼比HS四位碼困難），以及一定附加價值（中間產品含量）必須源自本地或FTA夥伴國等原產地規定。以附加價值的標準為例，40%原產可算是一個衡量寬鬆與否的門檻，超過即算嚴格。

依此標準來看，ECFA針對早收清單的臨時性原產地規定應屬趨嚴，除了40%此一門檻之外，也有不少產品被要求至少要有45%、甚至50%以上的附加價值含量。另有部分產品更被指定須同時滿足「稅則號列改變」與一定附加價值兩項規定才算數，從而導致部分原生技術水準不高、競爭優勢主要來自進口關鍵零組件或中間產品，搭配產業群聚或協力優勢予以組裝再出口（因為下游出走、所以近來出口比重日增）的產業，極有可能因嚴格的原產地規則而未能利用ECFA所提供的優惠關稅。

ECFA勢必進行後續談判並納入更多產品，未來原產地規則其實可參酌東協與中國，以及東協與南韓這兩個FTA作法，以稅則號列改變「或」附加價值一律以40%作為標準，既單純又不失寬鬆，對台灣經濟全球化與產業發展也比較有利。

上述情況如果遇到中國也想保護與發展的產業，則原產地規則此一緊箍咒只會更加嚴厲，32去年四月在ECFA「雙英辯論」中出盡鋒頭的「賴老闆工具機」（屬於機械設備製造業）就是典型例子。台灣的工具機甚至被要求在2014年以後，主要關鍵零組件的「數控系統須在兩岸加工生產」，否則將從零關稅清單中出局。問題是，台灣工具機的數控系統與主軸馬達等驅動器主要乃仰賴日、德進口，除非短短三年內技術水準突飛猛進且能自產，要不然台灣的工具機產業到時候如果不是要從中國進口數控系統（假設中國發展成功；且在雙邊累積原則下，兩岸中間產品彼此都算成原產），就是根本無法適用ECFA優惠關稅。

原產地規則如果太過嚴格，往往淪為貿易保護主義的工具，而與經濟整合擴大競爭壓力的原旨背道而馳。

伍、經貿規則：兩岸特色 vs. 國際規範

兩岸經貿協商一直擺盪在「兩岸特色」（兩岸機制）「國際規範」之間。ECFA後續的「貿易救濟措施」與「爭端解決協議」固然如此，兩岸投資保障協議也會面臨同樣的問題。33

就ECFA涉及WTO規範的部分，因ECFA的設計乃架構先行，後續談判除了貨品與服務貿易等市場開放之外，另須確立爭端解決機制與貿易救濟措施，而這些重擔依目前設計，顯然都將由兩岸經合會一肩扛起。其中，在ECFA的爭端解決協議簽署並生效前，將由雙方透過協商或兩岸經合會來處理爭端事宜。至於貿易救濟措施則包括反傾銷與平衡稅（涉及不公平貿易行為），以及

Phoca PDF

多邊防衛措施與因實施ECFA而滋生的雙方防衛措施。目前僅知ECFA針對貨品貿易早期收穫產品，訂有「臨時性的雙方防衛措施」，34要等未來貨品貿易協議完成之後，相關規範才會清楚。ECFA相關議題分類則詳表5-1。

這部分雖複雜但觀察重點只有一個，亦即ECFA的爭端解決或貿易救濟措施，究竟是僅「透過」，還是完全「止於」兩岸經合會或其他兩岸機制？一般慣例的確可在FTA或區域架構下處理，但也不乏訴諸WTO的爭端解決或相關多邊程序，至於兩種管道相容（forum shopping）或互斥，則可透過協定加以規範。35

表5-1：ECFA相關議題

議題分類	目前情況或 2011/2012 ~	衍生議題
• 1. 經貿自由化議題 • A. ECFA的市場開放(Market access)：貨品貿易、服務貿易	A. 早收清單與後續談判	• A. 國內產業調整、勞工就業與所得分配；有些產業得利，有些產業受到擠壓；經濟政策的政治正當性問題 B:國家安全
• B. 雙向資金移動（尤其是中資來台） • C. 其他跨境投資衍生議題，比如專業人員移動	B: 將繼續開放並以製造業為主	
• 2. 貿易規則與程序 • A. 爭端解決 —ECFA之爭端 解決（涉及WTO）	徘徊在「兩岸特色」與「國際規範」之間 A: ECFA後續談判；預定2011上半年「江陳七會」簽署 B: ECFA後續談判（置於貨品貿易協議） D:目前只有「早期宣告」（earl	

Phoca PDF

• B. 貿易救濟 • C. 終止條款 （可單方任意終止） • D. ECFA之通報 • 3. 機構安排，比如 兩岸經合會	y announcement）（2011/5/6）,尚未正式通告（notification） 2月22日首次召開	C: 陳雲林的「反台獨」 與「九二共識」談話；然而ECFA文本或文義上並無「九二共識」等政治前提；即使兩岸沒有ECFA，兩岸經貿仍維持WTO的最惠國待遇關係 D. WTO「區域貿易協定透明化機制」(2006)，要求簽約國最晚在「協定重要部分或優惠性措施開始實施前」必須以英、法、西班牙語三種官方語言之一通報到秘書處
• 4. 功能性議題 • A. 已簽訂（不含ECFA有14個） • B. 投保協議 • C.	• B. 投保協議預定2011上半年「江陳七會」簽署/投資保障協議之仲裁	B.中國反對兩岸事務作國際仲裁

Phoca PDF

其他：比如租稅協議		

Phoca PDF

製表：洪財隆

一、投保協議的國際仲裁問題

就投資保障的爭端解決來說，多數有過商務糾紛經驗的人都會同意，訴諸客觀第三者，最好是向程序完備的司法體系尋求仲裁，最能夠讓人信服，而一般國際投保協議大致也循此方向。以中國跟東協在2008年所簽署的投資協議之爭端解決為例，其處理原則更是載明，可根據投資者的選擇，「提交有管轄權的爭端締約方法院或行政法庭」，或可依據世界銀行「國際投資爭端解決中心公約」提交仲裁。而且即使爭端兩造之一並非公約成員，也可根據公約「附加便利規則」，或「聯合國國際貿易法委員會規則」，甚至經由雙方同意的任何其他仲裁機構或根據任何其他仲裁規則提交仲裁。

重點不在於爭端解決一定要國內、國外或國際進行，而是站在保護投資人的立場，提供多樣選擇(options)。

再次強調，只要是爭端的兩國其中之一是世銀ICSID公約會員，即可適用爭端解決機制。

"Where one of the parties to an investment agreement is not a party to the ICSID Convention, the arbitration clause usually refers to arbitration under the ICSID Additional Facility Rules, which were adopted in 1978 to provide for arbitration in investment disputes where either the host country or the home country is not a party to the 1966 ICSID Convention." (Key Terms and Concepts in IIAs: A Glossary)36

所以這個問題在於北京（很難同意），而不是因台灣不屬於聯合國或世界銀行成員，以致兩岸投資爭端不能訴諸世銀ICSID公約。

二、國際仲裁當防火牆

經貿事務難免產生摩擦與爭端，持平而論，以兩岸關係的敏感，如果只任由兩岸機制來處理經貿爭執，頗類似抱薪救火，這時委由多邊解決或國際仲裁，反而能降低衝突或成為防火牆。

此外，從學理上的角度觀之，何以爭端解決不適合「雙邊談判」，而需要第三者介入或「國際仲裁」？主要乃因為經貿談判時強調議價能力，亦即「實力」的成分往往多過「法理」(Davery, 2006)，這對小國通常比較不利。更重要的是，談判通常可以為雙方帶來利益，但經貿爭端往往涉及特定事項，具「零合遊戲」性質，所以必定產生贏家與輸家，不適合透過雙邊談判加以解決或僅由具雙邊性質的程序或機構來處理（Devereaux et.al.）。詳圖5-1。

以此觀之，無論是ECFA的爭端解決或投保協議，台灣因相對於中國乃屬小國，訴諸多邊架構或國際規範，應屬較為有利的作法。

Phoca PDF

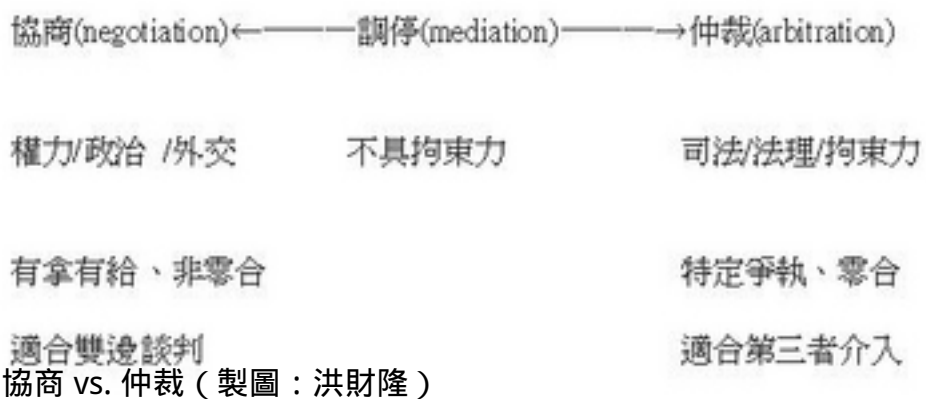

圖5-1 協商 vs. 仲裁（製圖：洪財隆）

陸、結論

本文有以下結論或判斷：

1. ECFA雖然簽署已將週年，但其洽簽模式（架構協議 + 早收清單）與部分內容卻也引起未必符合（consistent）WTO規範的疑慮，主要在於「計畫與降稅時間表」（"plan and schedule"）付之闕如，除非ECFA後續談判能在短期內有所突破，否則ECFA很可能很難向WTO完成正式通報（notification），成為「懸而未決」（pending）的一個貿易協定。也因此欲做經濟效應評估並不容易。

至於何以ECFA是一對台灣長遠發展未必有利的政治險棋，則解析如下：

- ECFA如果一開始就附上「計畫與時間表」，不容易過關
- ECFA如果只是單純的「架構協議」（設定整體目標與自由化方式而已），主其事者深怕夜長夢多， 因此「早收清單」先行。
- 且以早收清單作為兩岸關係「套索」，殊難逆轉。讓ECFA成為既定事實，因為新的貿易環境與期待已經形成，演變成新的經濟秩序。比如部分產業改變佈局並投下難以回復的「沈沒成本」（sunk costs）。
- 代價則是，也讓ECFA處於pending狀態，兩岸關係更加曖昧不明，台灣平白損失以WTO多邊架構下作為兩岸交往的平台與屏障優勢。

2. ECFA唯有後續談判順利才能解決洽簽模式所引發的後遺症，但後續談判也誠非易事。主要原因包括「先易後難」的早收清單模式，可能導致斡旋空間縮小，反而有礙於後續談判。此外，截至目前台灣單方面對中國仍有2200多項農工產品禁止進口，更是ECFA後續談判的最大考驗。

3. ECFA早收清單目前的利用率偏低，除了啟動不久的時間因素之外，也可能和其趨嚴的原產地規則有關。此外，嚴格的原產地規則也不利於日益頻繁的中間產品、零組件貿易或跨國生產分工。後續談判貨品貿易的原產地規定，應朝向「單純與寬鬆」的方向。此外，台灣的匆促態度也有實際上的後遺症，首先是產業政策的未能兼顧，去年四月在ECFA「雙英辯論」中出盡鋒頭的「賴老闆工具機」，2014年之後可能無法適用ECFA優惠待遇，就是典型例子。

Phoca PDF

以兩岸關係的敏感，如果只任由兩岸機制來處理經貿爭執，頗類似抱薪救火，這時委由多邊解決或國際仲裁，反而能降低衝突或成為防火牆。此外，爭端解決具有「零合」性質，不適合透過雙邊談判加以解決或僅由具雙邊性質的程序或機構來處理，而需要第三者介入或「國際仲裁」。無論是ECFA的爭端解決或投保協議，台灣因相對於中國乃屬小國，訴諸多邊架構或國際規範，應屬較為有利的作法。

作者洪財隆為清華大學社會所「中國研究學程」兼任助理教授；Email: honigmann_tw@hotmail.com

編按：因為本文表格眾多，礙於網站格式，導致輸出pdf檔時，會出現嚴重的亂碼，因此洪教授特別提供pdf檔，以供需要的讀者下載。

點擊下載本文

參考文獻

外文

Bhagwati, J. (2008), Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade, Oxford Uni. Press.

Davery, William J. (2006), Dispute Settlement in the WTO and RTAs, in L. Bartels and F. Ortino (eds) Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford University Press.

Devereaux Charan., Robert Lawrence, and Michael D. Watkins (2006), Case Studies in US Trade Negotiation, Vol. 2: Resolving Disputes, Institute for International Economics, Washington, DC.

Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009), Multilateralising RTAs in the Americas: States of Play and Ways Forward, Inter-American Development Bank, Series # IDB-WP 141, see http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/con_sep07_e/estevadeordal_shearer_suominen_e.pdf (accessed on 12 April, 2010)

Fiorentino, Roberto V., Luis Verdeja and Christelle Toqueboeuf (2007), The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update, Discussion Paper No. 12, Trade Policies Review Division, World Trade Organization.

Goode, Walter (2005), Negotiating free-trade agreements: a guide, Canberra: Dept. of Foreign Affairs and Trade, Australian Government. See http://www.dfat.gov.au/publications/negotiating_ftas/negotiating_ftas.pdf (accessed on 1st June, 2011)

Hudec, R. (1993), Comment on M. Finger, GATT's Influence on Regional Arrangements, in De Melo, Jaime and Panagariya, Arvind (Eds), New Dimensions in Regional Integration, Center for Economic Policy Research, Cambridge University Press. 1993, P.155; 引自Mathis, James H.

Phoca PDF

(2002), "Modern Regionalism", in Regional Trade Agreements in the GATT/WTO: Article XXIV and the Internal Trade Requirement. p.127~143, The Hague: T.M.C. Asser Press.

Kawai, Masahiro and Ganeshan Wignaraja (2009) , The Asian Noodle Bowl? Is It Serious for Business? ADBI Working Paper Series No. 136. see http://www.adbi.org/working-paper/2009/04/14/2940.asian.noodle.bowl.serious.business/asian.ftas.and.the.noodle.bowl/ (accessed on 1st June, 2011)

Kruger, P. 2006. The Enabling Clause and the Article XXIV, see http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42557&cat_id=1210 (accessed on 1st June, 2010)

Kyung and Marceau (2006), Dispute Settlement in the Proposed East Asia FTA, in L. Bartels and F. Ortino (eds) Regional Trade Agreements and the WTO Legal System, Oxford University Press.

Sandel, Michael J. (2001), Justice: What the Right Thing to do? Ars Longa Press.

中文

廖曼利（2010）《大陸–東協簽署經濟合作協定之相關問題研究》，立法院法制局專題研究報告，編號七六五

洪財隆（2011）〈從ECFA早收清單的偏低利用率談起〉，工商時報，2011/04/17。

蔡孟佳、陳坤銘與楊書菲（2010）〈原產地規則對ECFA總體經濟效益之影響〉，研討會論文。

網路資料：

- 1. 國貿局「開放大陸農、工產品進口項目統計表」，見 http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=3506c3c73f42a1a31fe8a0f090d613cc&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f(accessed on 22 May, 2011)
- 2. 中華經濟研究院，兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告，2009.07.29, 見 http://www.ecfa.org.tw/pdf/05.pdf(accessed on 30 May, 2011)
- 3. WTO Procedures on RTAS, http://www.unescap.org/tid/projects/rtaap_transparency.pdf (accessed on 30 May, 2011)

註解：

1.但也受到往往流於台灣單方面在主權問題上刻意保持低調的批評。

2.比如台灣能否對外突破邊緣化問題。目前似乎只有新加坡有此可能，但就關稅而言其實毫無意義，因新加坡基本上是自由港城市/零關稅。中國向來認為FTA乃是國與國之間的協定，除非台灣在主權方面有所讓步或簽署模式有所安排，否則台灣欲藉由ECFA突破FTA洽簽困境，研判並非易事。現實上，即使北京願意，但因北京至今尚未跟美、日、歐盟簽訂FTA，也不可能讓台灣走在前面，先行跟這些國家或地區洽簽。至於「東協」作為一個整體，一來因東協在區域政治上屬重

Phoca PDF

量級，二來東協跟FTA的洽簽對象須先簽有「友好協定」，也構成台灣跟東協簽FTA的一大障礙。

3.經濟部：ECFA比照「東協—中國」模式推動 2009-11-07，中國時報。

4.以及擬定實現FTA的時間表、預設涵蓋部門範圍，確立關稅減讓原則等。

5.WTO架構下簽署貿易協定法源：貨品: GATT XXIV（即第24條，規範自由貿易區與關稅同盟）或Enabling clause（授權條款，1979，東京回合訂定; 限於開發中國家之間）；至於服務貿易則只有GATS V。

6.根據授權條款所簽的貿易協定，一般並冠以「架構協定」（Framework Agreement）。“Several of South-South agreements are based on a staged approach to trade liberalization whereby a framework agreement is signed that includes as a first step the inclusion of a partial scope agreement, often accompanied by an “early harvest programme”, and as second step a commitment to future FTA negotiation.”, 詳Fiorentino, Verdeja and Toqueboeuf (2007)

7.詳Kruger(2006).

8.”...The representative of Chinese Taipei stated that his government would not claim any right granted under WTO Agreements to developing country Members....”（WT/ACC/TPKM/18. p.9），引文與相關爭議則見http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=24096c970a1822f99f41e9d4c8d9fedf&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f
9.政府簽兩岸經濟合作架構協議（ECFA），是援引GATT第24條，而非所謂《授權條款》。經濟部國貿局/公布日期：民國98年12月24日 。

10.立即成立的貿易協定自然不需要「計畫與降稅時間表」。

11.另有互惠原則與不對非會員提高新貿易障礙等兩項。

12.嚴格來說還有降稅方式的不同，授權條款有可選擇性，包括「撤除或降低」，至於GATT第24條則只有「撤除」。

13.至於服務貿易則規範雷同“逐步減少或消除雙方之間涵蓋眾多部門服務貿易的限制性貿易措施）”詳http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/2010-06-29-協議文本.pdf

14.服務貿易則見於第四條。

15.雖說截至目前WTO尚無駁回區域貿易協定的前例，但因為ECFA的設計與洽簽方式確屬罕見，加上兩岸極其重要的全球經貿地位，一旦簽署排除其他會員適用的經貿協定，自然會引起各國關切。到時候ECFA會不會成為例外，甚至引發其他貿易夥伴的異議，確實值得留意。

16.ECFA早期通知 兩岸共識（中央社記者林淑媛台北20115月6日）

17.See WTO Procedures on RTAS, http://www.unescap.org/tid/projects/rtaap_transparency.pdf (accessed on 30 May, 2011)

Phoca PDF

18.服務貿易相對應的GATS V 則是” substantial sectoral coverage”.
19.詳Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009)

20.詳Bhagwati (2008)

21.詳Hudec (1993)

22.因惡化貿易條件。

23.以2007年為例，台灣出口中國的產品當中，計有418億美元為零關稅產品，佔出口中國金額的41.4%。

24.以金屬製品與紡織業的中下游為主，中小企業佔多數。

25.ECFA談判乃依HS 8位碼（或中華民國海關稅則分類）。

26.依10位碼或中華民國貨品標準分類

27.http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=39da8a70ba471dbb3fb5262c36570000&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f

28.早收清單另外涉及少部分的服務貿易（跟FDI或投資密切相關），包括非金融服務業雙方各開放8項，以及金融服務業台灣開放銀行業，至於中國則開放給台灣3項，分別為銀行業、證券期貨業與保險業。

29.詳洪財隆（2011）。

30.詳「ECFA早期收穫計畫執行初顯成效」，經濟部國貿局 2011/03/30。http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=1477 (accessed on 2011/6/6)

31.依從成本（compliance costs），包括關務行政管理（官方）和證明成本（廠商企業），這部分將直接導致交易成本的增加，其他因素不變下，行政成本應會降低FTA利用率。也類似「準固定成本」，對資源有限的中小企業不利。

32.藉以暗藏保護主義，比如「賴老闆的工具機」：中方應台灣要求開放卻又想保護其相關產業，即可透過極其嚴格的ROO來阻礙台灣產品適用。

33.投保遇瓶頸 江陳七會有得等 2011-06-01，工商時報

34.目前主訴機關為兩岸經合會。

35.詳Kyung and Marceau (2006)。

36.詳http://www.unctad.org/en/docs/iteiit20042_en.pdf。

Phoca PDF

發佈：2011-06-30, 週四 18:32
點擊數：12822

Phoca PDF