

# 從 WTO 區域貿易整合概念探討兩岸 ECFA 發展趨向

林永樂\*

## 綱 要

- |                         |                   |
|-------------------------|-------------------|
| 壹、前言                    | 二、經濟合作形態含括貨品服務貿易  |
| 貳、WTO 成員區域貿易整合最終形態      | 三、經濟合作方式採取早期收穫方式  |
| 一、相關語彙之釐清               | 四、兩岸經濟合作動向基本態勢分析  |
| 二、貨品「優惠貿易協議」            | 伍、兩岸經濟合作初期協商策略之體認 |
| 三、貨品「自由貿易協議」            | 一、避免邊緣化與爭取正常化之折衝  |
| 四、貨品貿易「關稅同盟」            | 二、早期收穫整合方式之運用與顧慮  |
| 五、服務貿易「經濟整合協議」          | 三、貨品與服務領域協商策略之差異  |
| 參、WTO 成員區域貿易整合方式        | 陸、結語              |
| 一、傳統階段整合方式              |                   |
| 二、主流包裹整合方式              |                   |
| 三、早期收穫整合方式              |                   |
| 肆、從整合型態與方式觀察目前兩岸經濟合作之動向 |                   |
| 一、強調經濟合作淡化區域貿易整合        |                   |

\* 作者現為文字工作者，曾任經濟部貿易調查委員會副執行秘書，財政部金融局副組長，財政部關政司科長

學歷：淡江美研所碩士

## 壹、前 言

2009 年 11 月 5 日我經濟部國際貿易局黃志鵬局長赴北京與中國大陸商務部台港澳司唐煒司長展開兩岸經濟合作第四次非正式協商，雙方就前此各自評估彼此合作影響所涉數據、模型及觀點等交換意見。次日經濟部梁國新次長表示，兩岸研究機構於陸續完成雙方經濟合作影響評估報告後，實際上已進行多次非正式協商，黃局長此行並就未來協議可能結構、早期收穫清單製作原則及產業關切事項等與對岸進行溝通。11 月 17 日經濟部長施顏祥透露，兩岸經濟合作可能在 12 月 21 日舉行之第四次江陳會啓動正式協商，預定 2010 年簽署架構協議。(註一)

在兩岸經濟合作正式協商緊鑼密鼓展開之際，雖然政府機關、學術研究機構及工商業團體先後舉辦了數十場次座談、研討會，主管機關架設專屬網站(註二)並印製各種文宣資料，但是國人對於兩岸經濟合作之動機、內涵、利弊、因應及前景等各方面，似仍未達成最大共識。行政院大陸委員會所做民意調查結果，贊成推動 ECFA 民眾從 2009 年 4 月初之 70%降低為 9 月底之 54.8%，引起不同解讀。(註三)有人認為政府宣導不力加深民眾疑慮，也有人認為民眾係因宣導了解後態度反趨保守。觀察經濟部為推動兩岸經濟合作議題所發新聞稿，發現從 2009 年 2 月 13 日「對於六大工商團體籲兩岸簽署 CECA 之回應」至 11 月 30 日「有關某報讀者投書『你的小生意與 ECFA』之說明」95 則新聞稿中，屬於主動宣示或解說僅 6 則，其餘 89 則均為針對各界意見之說明、澄清或駁斥，而所有回應內容均不出經濟部既定之文宣資

---

註一：本段兩岸經濟合作協商進展係綜合中央社相關新聞報導。其中台灣中華經濟研究院於 2009 年 7 月 29 日公布「兩岸經濟合作架構協議之影響評估」報告，中國大陸國際貿易經濟合作研究院、對外經貿大學及南開大學於同年 10 月 21 日聯合公布「兩岸經濟合作協議研究報告」，兩者相隔兩個半月以上，台灣方面似較積極。

註二：網址為 <http://www.ecfa.org.tw/>

註三：參見行政院大陸委員會 2009 年 4 月 19 日「七成民眾認為有必要簽訂 ECFA」新聞稿及 9 月 30 日「民眾贊成兩岸協商如期舉行」新聞稿。

料。(註四) 換言之，目前有關兩岸經濟合作議題官方資訊之豐富度似難以滿足各界之關切。(註五)

本文試圖從 WTO 區域貿易整合規範角度切入，觀察目前兩岸經濟合作動向，進而探討我方初期協商之相關策略，希望對各界繼續參與政策形成與推動挹注較為客觀之素材，共同爭取最大利益。(註六)

## 貳、WTO 成員區域貿易整合最終形態

遵守最惠國待遇(MFN)原則為 WTO 成員間最重要之貿易關係，歷次回合多邊談判所達成之貨品與服務貿易市場開放減讓承諾，以及共同制定之貿易規範，必須毫無例外地適用所有貿易往來之成員，不得有厚(優惠)此薄(歧視)彼之待遇。WTO 前身 GATT 之起草者，雖堅持 MFN 原則為多邊貿易體制運作之基礎，但同時也設定了例外情形。鑒於 GATT 當時所能達成之自由化程度實屬有限，若成員間形成區域(集團/組織) (註七) 率先採取「充分貿易整合」(full trade integration) (註八)，將區域內貿易障礙完全消除，對全球經濟福祉應具正面效益，亦與多邊體制致力目標一致，GATT 實無理由要求該區域成員將超前自動實施之高度自由化成果，一體適用區域外成員，就如同 GATT 達成之多邊減讓亦不適用非 GATT 成員之道理。

GATT 因此在其第 24 條訂定 MFN 待遇原則之例外規定及其適用要件，當區域貿易整合達到「關稅同盟」(Customs Union, CU)或「自由貿易區」

---

註四：詳見經濟部國際貿易局網站 ECFA 專區新聞稿檔案資料，2009 年 12 月 6 日瀏覽。

註五：經濟部國際貿易局自 2009 年 12 月 21 日起展開新一波系列公開說明及討論會。

註六：本文部分內容取材自作者 2009 年 11 月 26 日於全國工業總會舉辦之「2009 年金融風暴與 ECFA 下的反傾銷策略實務研習營」之講稿，所有論述為作者個人觀察之心得。

註七：區域(集團/組織)之概念不限地理上鄰接之區域關係，跨洲非臨接之區域亦屬之。

註八：Jagdish Bhagwati 用語，見 International Trade Issues for the 90s, 8 Boston U. Int'l L. J. 203(1990)。

(Free Trade Area, FTA) 程度時，始可適用例外規定，區域整合成員間彼此給予優惠待遇方無違反 MFN 原則問題。1979 年 GATT 通過決議，放寬開發中成員間區域貿易整合得適用 MFN 原則例外規定之要件，擴及整合程度較 CU 及 FTA 為低之優惠貿易協議(Preferential Trade Agreement, PTA)。(註九)1994 年烏拉圭回合協議延續了前述 3 種區域貿易整合形態，並正式承認區域貿易整合對擴張世界貿易有其助益，同時就 CU 及 FTA 兩種整合型態之認定計算標準及多邊審查程序再予明確化。(註十)由於 GATT 規範之區域貿易整合僅及於貨品貿易，1994 年同步達成之服務貿易總協議(GATS)，特別在其第 5 條就服務貿易區域整合 MFN 待遇原則之例外及其適用要件訂定類似 GATT 第 24 條之規定。當服務貿易區域整合達到「經濟整合」(Economic Integration, EI) (註十一) 程度時，亦得適用例外規定，區域整合成員間彼此給予優惠待遇無違反 MFN 原則問題。

以下謹就目前 WTO 成員進行之區域貿易整合，參據前述多邊規範依其最終形態加以說明，作為第三章觀察兩岸經濟合作趨向之參考。

## 一、相關語彙之釐清

### (一)FTA 常為區域貿易整合概稱

FTA 一詞原為 Free Trade Area 之簡稱，GATT 第 24 條之名稱及內文均以

---

註九：參見 GATT 1979 年 11 月 28 日「對開發中國家差別及優惠待遇、互惠及充分參與之決議」(The 1979 Decision on Differential and More Favorable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries)，即俗稱之授權條款(Enabling Clause)，該條款亦為已開發國家對開發中國家實施片面優惠關稅(如 GSP)不違 MFN 待遇原則之依據。

註十：烏拉圭回合協議將 GATT 1947 及其相關減讓表與決議，連同該回合訂定之相關解釋性瞭解書，合為 GATT 1994，構成 WTO 系統協議之一部分。對區域貿易整合之肯定及相關細部規定為瞭解書其中之一 “Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994” 所明定。本文以下提及 GATT 若未特別註明均指 GATT 1994。

註十一：其簽署之整合協議稱 Economic Integration Agreement(EIA)，以下即以 EIA 代表服務貿易之整合型態。。

此詞規範之。原專指貨品貿易區域整合程度之一種，參與整合成員間消除彼此間關稅等貿易障礙，形成一個「自由貿易區」，整合程度上略遜於進一步採取對外共同關稅之「關稅同盟」。自由貿易區參與成員間為形成而簽署之協議稱為自由貿易區協議(Free Trade Area Agreement) (註十二)，簡稱雖應為 FTAA，但各國仍習以 FTA 稱之，且還原為全稱時直接省略 Area 成為 Free Trade Agreement。(註十三) WTO 成立以來，區域貿易整合急遽發展，且愈來愈多之整合範圍同時涵蓋貨品及服務貿易，甚至將一般非 WTO 規範有關之經濟合作事項納入其中，不過依然維持 FTA 名稱。

換言之，FTA 一詞已經成為大多數區域整合之代名詞，整合範圍可能僅為貨品貿易傳統之 FTA，也可能加上服務貿易新興之 EIA，更可能包括一些非關 WTO 規範之區域合作措施。(註十四) 但本文之討論仍以 WTO 原始定義為準據。

## (二)RTA 方為區域貿易整合適當名稱

鑒於區域貿易整合之名稱五花八門，範圍及內容各異其趣，單從名稱實難以窺得全貌。就 WTO 規範言，名稱究係為何，範圍如何寬廣，皆非所問，多邊貿易體制唯一關切者，在於各該整合是否符合 MFN 待遇例外之規定。亦即針對各該整合文件，檢視其貨品貿易部分是否確符 GATT 定義之 PTA、FTA 或 CU，而服務貿易部分有無背離 GATS 定義之 EIA，至於其中非涉 WTO

---

註十二：例如美國與以色列 1985 年簽署之 US-Israel Free Trade Area Agreement。

註十三：WTO 區域貿易協議資訊系統(Regional Trade Agreements Information System, RTA-IS)即以 Free Trade Agreement(FTA)專指貨品貿易區域整合之 Free Trade Area 類型。

註十四：另一方面，即使貨品貿易整合程度不高之 PTA 亦有自稱 FTA 者。例如東協與中國大陸 2002 年所簽之綜合經濟合作架構協議，其中貨品貿易整合係依據 Enabling Clause 所為，整合程度僅屬 PTA，但前言第二段確明示係為建立“ASEAN-China FTA”。之後雙方雖進一步簽署整合程度較高之貨品貿易協議，但其依據並未改變(見 WT/COMTD/N/20/Add.1)。中國大陸商務部將此約置於其 FTA 專屬網頁，即連其 2005 年簽署加入之 Asia-Pacific Trade Agreement 為一典型之 PTA 整合，但亦歸類為 FTA，置於同一網頁。網址為 <http://fta.mofcom.gov.cn/>。

規範諸如投資保障、租稅協議、技術協助、共同開發等等合作事項，則從其便。

WTO 總理事會於 1996 年 2 月設立「區域貿易委員會」(Committee on Regional Trade Agreements, CRTA)，統籌審查成員參與各種區域貿易整合之工作，並正式以「區域貿易協議」(Regional Trade Agreements, RTA)包含所有最終之整合型態。(註十五)單純之 PTA、FTA、CU 或 EIA 為 RTA，複合之 PTA 與 EIA、FTA 與 EIA 或 CU 與 EIA 亦為 RTA，其實際整合最終形態整理如下表(即 RTA 之類型)。

表一 WTO 成員區域貿易整合最終型態

| 形態 | 貨品  | 服務  | RTA 舉例                   | WTO 規範                             |
|----|-----|-----|--------------------------|------------------------------------|
| 1  | PTA |     | Chile-India              | Enabling Clause                    |
| 2  | FTA |     | Pakistan-Sri Lanka       | Art. XXIV of GATT                  |
| 3  | CU  |     | EC & Turkey              | Art. XXIV of GATT                  |
| 4  |     | EIA | —                        | Art. V of GATS                     |
| 5  | PTA | EIA | ASEAN-China              | Enabling Clause & Art. V of GATS   |
| 6  | FTA | EIA | China-New Zealand        | Art. XXIV of GATT & Art. V of GATS |
| 7  | CU  | EIA | EC Treaty & Enlargements | Art. XXIV of GATT & Art. V of GATS |

## 二、貨品「優惠貿易協議」

### (一)PTA 之意義與由來

優惠貿易協議 PTA，係指 WTO 成員若同為開發中國家，得簽署 PTA 進行貨品貿易之整合，相互降低或消除(reduction or elimination)自對方進口貨品之關稅或非關稅措施，不受 MFN 待遇原則之拘束。(註十六) PTA 之特點在於 WTO 並未規範進行整合貨品涵蓋範圍之大小，亦未要求關稅或非關稅措施必須全部消除。換言之，PTA 之整合範圍可以是局部的，自由化可以是

註十五：參見 WTO 文件 WT/L/127, 7 February 1996。

註十六：同註 9，參見該決議之 2(c)。

不充份的，故又稱為「局部範圍協議」(Partial Scope Agreement, PSA)。(註十七)

其實開發中國家之間選擇彼此具有競爭力之貨品，相互給予關稅或非關稅優惠，由來已久。PTA 或 PSA 形態之貿易整合，使開發中國家能在維持較高關稅及非關稅貿易障礙保護國內產業之同時，仍得相互選擇較具出口潛力之貨品進行自由化，藉以促進經濟發展。MFN 待遇原則之適用，長期以來一直阻卻開發中國家參與多邊貿易體制之運作，因為 PTA 或 PSA 未達 GATT 1947 規定之 FTA 或 CU 之整合程度，不得免除適用 MFN 待遇原則，其相互給予之優惠待遇一旦擴及所有多邊成員，原享之貿易利益將消失殆盡。1979 年之 Enabling Clause 決議，正式承認成員間 PTA 貿易整合型態之優惠待遇得不給予區外成員，與 FTA 及 CU 同為 MFN 待遇原則之例外，逐漸消除開發中國家加入多邊體制之疑慮。

## (二)PTA 之特點與運用

開發中國家間之區域貿易整合，大多依據 Enabling Clause 簽署 PTA 為始，再隨著成員經濟貿易發展情況及整合需求，逐漸擴大貨品涵蓋範圍及自由化程度，經過一定期間後直接提昇為 FTA。例如 1967 年原為區域安全與穩定而啟動之東南亞國協(ASEAN)，在 1977 年開始實施 PTA，(註十八)成員間彼此給予特定產品優惠關稅，並規劃將來逐步消除區域內關稅及非關稅障礙，1979 年之 Enabling Clause 決議增強了 ASEAN 之中當時已參加 GATT 1947 多邊運作成員實施 PTA 之正當性。(註十九)1992 年 ASEAN 成員在 1977

---

註十七：WTO 秘書處迄 2009 年初，在日常處理及部分文件上仍使用此詞。

註十八：指 The Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements (PTAs), Manila, 24 February 1977。

註十九：ASEAN 成員加入 GATT 1947 情形為：緬甸(1948)、印尼(1950)、馬來西亞(1957)、新加坡(1973)、菲律賓(1979)、泰國(1982)、汶萊(1993)。1995 年 WTO 成立後，上開七國直接轉為 WTO 成員，其後柬埔寨及越南分別於 2004 及 2007 年加入 WTO，寮國迄今仍為觀察員。

PTA 之基礎上簽署另項協議，實施「共同有效優惠關稅」(Common Effective Preferential Tariff, CEPT)機制，(註二十) 預定逐步擴大優惠關稅範圍及程度，於 2015 年完成 FTA 整合，成為 ASEAN Community (註二十一) 三大結構之一。ASEAN 並依 GATT 1947 之規定分別於 1977 年 11 月及 1992 年 10 月完成兩次通知手續。

開發中國家間依據 Enabling Clause 啓動 CU 者亦不乏其例，例如 1991 年阿根廷、巴西、巴拉圭及烏拉圭即引用 Enabling Clause 合組「南方共同市場」(Mercado Común del Sur, MERCOSUR)，有關貨物貿易之整合採取 CU 形態，但因非依 GATT 第 24 條發動，得以規避 CU 相關規範。總之，開發中國家間貨品貿易之整合以 PTA 為主要型態，即使最終發展為 FTA 或 CU，亦無需接受 GATT 第 24 條及其解釋瞭解書嚴格標準之審查。(註二十二) 當然開發中國家間亦可自始即以達成 FTA 或 CU 為目標，捨 Enabling Clause 而直接引用 GATT 第 24 條進行整合，接受 WTO 較高標準之檢驗。(註二十三) 然而開發中國家若與已開發國家協商貨品貿易整合，因已開發國家不得適用 PTA 形態，則只有引用 GATT 第 24 條一途。(註二十四)

### 三、貨品「自由貿易協議」

#### (一) FTA 之意義及要件

自由貿易協議 FTA，係指 WTO 成員依據 GATT 第 24 條及其解釋瞭解書規定要件所進行之貨品貿易整合形態之一，按此整合要件形成之 FTA 得不受

---

註二十：指 The Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area, Singapore, 28 January 1992。

註二十一：其他兩項為 Security Community 及 Socio-Cultural Community。

註二十二：依 WTO 網站之統計，迄 2009 年 12 月 10 日，引用 Enabling Clause 最後發展為 FTA 者計 9 件，發展為 CU 者計 6 件。

註二十三：如智利與中國大陸、智利與哥倫比亞、智利與薩爾瓦多、哥斯達黎加與墨西哥、巴基斯坦與中國大陸、喬治亞與烏克蘭等等 FTA。

註二十四：如日本與墨西哥、歐盟與智利、美國與約旦、加拿大與秘魯等等 FTA，歐盟與土耳其之 CU。

MFN 待遇原則之拘束。(註二十五)就整合之目的言，FTA 在於便利區域成員間之貿易(to facilitate trade)，而非增加非區域成員與該區域間之貿易障礙(not to raise barriers)，(註二十六)亦即 FTA 之形成或擴大均應盡可能避免對區域外其他 WTO 成員之貿易造成不利之影響。

FTA 必須涵蓋絕大部分貿易(substantially all the trade, SAT)，同時消除彼此間之關稅及其他貿易限制規定(other restrictive regulations of commerce, ORRCs)。(註二十七)目的在防止 WTO 成員藉形成 FTA 為名，僅就某些特定產品實施優惠待遇，用以排除或限制區域外成員產品之進入，有違 GATT 規範本旨。GATT 對於 SAT 及 ORRCs 之定義或認定標準雖迄今並無具體規範，但相對 PTA 嚴格之要求已為 WTO 成員普遍之共識。

## (二)過渡性協議之意義及運用

就整合之過渡期間言，若 FTA 並非立即可以形成，而需經過一段期間逐步完成時，依 GATT 第 24 條第 5 項第 (c) 款規定，WTO 成員得簽署最終將形成 FTA 之「過渡性協議」(interim agreement)，但至少應包括形成 FTA 之時間表及計畫，並於「合理期間」(a reasonable length of time)內完成。所謂合理期間除少數例外情形外，不得超過 10 年，若認為無法在 10 年內形成應向貨品貿易理事會充分說明其需要較長期間之理由。(註二十八)

由於 FTA 自由化之廣度(涵蓋 SAT)及深度(消除 ORRCs)，多數整合情形均非一蹴即成，係經長期協商後按分期方式實施。因此，FTA 雖經長期協商但於達成協議後一次實施者，協商過程並未影響多邊義務，時間耗費多長均非 WTO 所關切，應不涉過渡期間問題；協議達成後分期實施者，實施過程

---

註二十五：參見 8(b), Art. XXIV of GATT。

註二十六：參見 4, Art. XXIV of GATT。

註二十七：同註 25；另 “commerce” 一詞依當時用法與 “trade” 無異，爰譯為「貿易限制規定」。

註二十八：參見 5(c), Art. XXIV of GATT 及 3, Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the GATT 1994。

因牽動多邊義務，自受過渡性協議合理期間之約束，分期實施期間即為過渡期間，分期實施執行完畢後，過渡性協議成為最終協議；若僅就局部自由化達成協議後即先行實施(無論一次或分期)，即使另行訂有後續協商時程，是否即得視為含有形成 FTA 時間表及計畫之過渡性協議，則不無疑義。蓋局部自由化實施後，若後續協商失敗無法形成 FTA 時，將與 PTA 情況無異，其於 WTO 規範上之意義顯有不同。

總之，GATT 第 24 條過渡性協議所稱形成 FTA 之時間表及計畫，係指業經參與各方協商確定可供逐步實施之實質減讓內容與進度，而非參與各方同意進行形成 FTA 之協商議題大綱與時程。在此意義下，WTO 成員最終達成之 FTA 文件，若非一次立即實施之「完全協議」(full agreement)，其含有分期減讓條款者均具過渡性協議之性質，惟 WTO 成員在通知實務上，為規避較為嚴格之過渡性協議審查程序，從 1995 年開始即無任一 FTA 承認本身為過渡性協議，而目前 WTO 審查作業亦未加以區分。(註二十九)

### (三)中性原則及審查程序

FTA 整合過程應嚴守中性原則，GATT 第 24 條第 5 項第 (b) 款規定，FTA 形成後個別區域成員對個別區域外 WTO 成員，其關稅或其他貿易限制整體上不得較形成前相對應者為高或更具限制性。換言之，絕不能以提高非 FTA 成員關稅或增加對其貿易限制之方式，相對突顯 FTA 之優惠待遇。

就 FTA 之審查程序而言，GATT 第 24 條第 7 項規定，WTO 成員決定成為 FTA 或 FTA 過渡性協議之一分子時，應立即通知貨品貿易理事會，經該會討論後送交區域貿易協議委員會進行審查，審查後將審查報告提交貨品貿易理事會進行採認。由於長期以來建議 WTO 加強 RTA 審查程序之聲不斷，Doha 回合雖已將此列為談判議題，但整體進度遲緩未決，總理事會乃於 2006 年 12 月先就已達共識之透明化部分作成決議提前實施，以提高審查效率舒

---

註二十九：關於“full agreement”及“interim agreement”之區別可參閱 Lorand Bartels, “Interim agreements” under Article XXIV GATT, *World Trade Review* (2009), 8: 2, at 339-350。

緩堆積如山之新增 RTA。(註三十) 新 RTA 審查機制除強化 WTO 秘書處協助功能外，並明確告知所有成員應於批准或實施 RTA 前即進行詳細資料之通知，(註三十一) 同時新增「早期宣告」(Early Announcement)步驟，要求成員在參加 RTA 協商或預備簽署時，應提前將名稱等基本資料通知 WTO。

#### 四、貨品貿易「關稅同盟」

##### (一)CU 之意義及要件

關稅同盟 CU 係指 WTO 成員依據 GATT 第 24 條及其解釋瞭解書規定要件所進行之貨品貿易整合形態之一，按此整合要件形成之 CU 得不受 MFN 待遇原則之拘束。(註三十二) 就整合之目的言，CU 與 FTA 同樣都在便利區域成員間之貿易，而非增加對區域外之貿易障礙，CU 之形成或擴大均應盡可能避免對區域外其他 WTO 成員之貿易造成不利之影響。

CU 之整合範圍與 FTA 之要件相同，必須涵蓋 SAT，同時消除彼此間關稅及 ORRCs。(註三十三) CU 除整合成員在區域內之措施外，另一要件為區域成員對外措施之整合，規定每一成員對區域外之貿易採取絕大部分相同(substantially the same)之關稅及其他貿易規定(other regulations of commerce, ORCs)，此即共同關稅之由來。(註三十四) 與 FTA 之情形相同，GATT 迄今對 SAT 及 ORRCs 之定義或認定標準尚無具體規範，但 CU 為 FTA 更進一步之貿易整合殆無疑義。

---

註三十： Decision on the Transparency Mechanism for Regional Trade Agreements, WT/L/671, 18 December 2006.

註三十一： 台灣與巴拿馬之 FTA 於 2004 年 1 月 1 日實施，2009 年 7 月 28 日通知；台灣與尼加拉瓜 FTA 於 2008 年 1 月 1 日實施，2009 年 7 月 9 日通知；台灣與薩爾瓦多及宏都拉斯 FTA 分別於 2008 年 3 月 1 日及 7 月 15 日實施，迄今未通知。

註三十二： 參見 8(a), Art. XXIV of GATT。

註三十三： 同前註 8(a)(i)。

註三十四： 同前註 8(a)(ii)。ORCs 與 ORRCs 之差異，在於前者未排除後者，亦即每一成員所採貿易規定無論是否具限制性均應一致。共同關稅常見之詞包括 “common tariff (CT)” “common customs tariff (CCT)” 及 “common external tariff (CET, CXT)” 等。

## (二)CU 之過渡性協議

就整合之過渡期間言，CU 與 FTA 情形相同，若需經過一段期間逐步完成時，依 GATT 第 24 條第 5 項第 (c) 款及 1994 解釋瞭解書第 3 點規定，其所簽訂過渡性協議至少應列明形成 CU 之時間表及計畫，並於不超過 10 年之合理期間內形成。由於 CU 自由化之廣度(涵蓋絕大部分貿易品目或數額)及深度(消除關稅及其他貿易限制)除與 FTA 完全相同外，還必須進行共同關稅及其他貿易規定一致化之整合，其所需時間理論上應較 FTA 更長。WTO 未給予 CU 較 FTA 寬裕之合理期間，主要原因係基於絕大多數之 CU 均係經由 FTA 演化而成，對於達到 SAT 及消除 ORRCs 之要件早應成就，僅需再就擬定共同關稅及貿易規定酌予時間即可。

CU 由現行 FTA 轉化者，或參與成員達成協議後一次實施者，轉化或協商過程對多邊義務不生影響，應不涉過渡期間問題；協議達成後分期實施者，實施過程因牽動多邊義務，自受過渡性協議合理期間之約束，分期實施期間即為過渡期間，分期實施執行完畢後，過渡性協議成為最終協議。

## (三)中性、補償及報復原則

CU 整合過程亦應嚴守中性原則，GATT 第 24 條第 5 項第 (a) 款規定，CU 形成後之統合機構對區域外之個別 WTO 成員，其關稅或其他貿易限制在整體上不得較形成前通常發生者(*general incidence*)為高或更具限制性。(註三十五)換言之，絕不能以提高非 CU 成員關稅或增加對其貿易限制之方式，相對突顯 CU 之優惠待遇。

CU 為制定共同關稅及貿易規定，區域成員之原關稅稅率或貿易措施可能因配合齊一性而必須加以調整。若個別區域成員之調整牽涉多邊減讓承諾關稅之提高時，應依 GATT 第 28 條規定補償受影響之區域外 WTO 成員，惟

---

註三十五：有關如何評估計算 CU 形成前後所應適用之「通常發生之關稅及其他貿易規定」，1994 瞭解書第 2 點訂有詳細規範。

CU 其他成員若有相對應減讓，其補償效果應一併考量。(註三十六)

前述補償程序應依 GATT 第 28 條及其解釋瞭解書規定辦理，由 CU 提高關稅之個別成員邀約權益受影響之 WTO 成員進行協商，藉以達成相互滿意之補償調整協議，除前述其他 CU 成員所做之相對應減讓應加以考量外，補償方式得以降低其他貨品關稅為之。協議若無法於合理期間內達成時，CU 個別成員之關稅仍得提高，惟受損害之區域外 WTO 成員得進行報復，報復方式係撤回相當程度之減讓，亦即提高其他等值貨品之關稅。(註三十七)

#### (四)審查程序

CU 之審查程序與 FTA 相同，係依據 GATT 第 24 條第 7 項規定辦理。WTO 成員決定成為 CU 或 CU 過渡性協議之一分子時，應立即通知貨品貿易理事會，經該會討論後送交區域貿易協議委員會進行審查，審查後將審查報告提交貨品貿易理事會進行採認。總理事會 2006 年 12 月決議實施之 RTA 透明化機制，完全適用於 CU 之審查。截至 2009 年 12 月 9 日已通知 WTO 且有效實施中之 CU 共有 20 個，若扣除歐盟歷次擴大更新通知重複計數之後，僅 14 個。(註三十八) 另透明化機制之早期宣告步驟，CU 整合亦無例外。

### 五、服務貿易「經濟整合協議」

#### (一)EIA 之意義及要件

EIA 一詞在區域整合一般運用上之含義，係泛指各種促進國際貿易及生產要素跨境移動之協議，其範圍可能觸及一種、數種或全部經濟交易之各種組合形態，雖以貿易為主要構成部分，但國外投資活動亦不可少，EIA 不僅涵蓋國家間之交易，而且過問一國之內可能影響國際流動之活動。(註

---

註三十六：參見 6, Art. XXIV of GATT。

註三十七：參見 5, Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994。

註三十八：數字來源為 WTO 網站 RTA-IS 資料庫，已通知之 20 個 CU 包括 14 個原始成立，4 個申請加入。

三十九) 聯合國貿易暨發展理事會(UNCTAD)即依此定義進行各項區域整合之分析，並按貨品貿易、共同關稅、標準法規、服務貿易、投資及勞工等 6 項因素加以檢視。(註四十)

WTO 則直接將 EIA 定義為 GATS 規範下服務貿易區域整合之唯一形態。GATS 第 5 條規定，WTO 成員間就服務貿易自由化達成之協議，若符合該條規定之要件，GATS 並不加以阻止。上開條文即稱為「經濟整合」(Economic Integration, EI)，考其原旨乃因貨品貿易區域整合之 FTA 及 CU 均無足以涵蓋服務貿易，EI 則可超乎其上將服務貿易整合含括；(註四十一)然隨時間之推演，在 WTO 場域 EIA 逐漸成為服務貿易區域整合之代稱。

EIA 成員間進行較多邊減讓更進一步之服務貿易自由化，其相互給予優惠待遇而歧視區域外 WTO 成員之狀況，實有違 MFN 待遇原則，但 GATS 第 5 條既不予以阻止，無異承認其為 MFN 待遇原則之例外。不過合乎規定之 EIA 必須滿足兩個要件：其一，涵蓋「大多數部門」(substantial sectoral coverage)，所稱大多數部門係指服務部門之數目、受影響之貿易量及服務提供之模式等而言，且不得先行排除任何服務提供模式；其二，成員間須消除涵蓋大多數部門之絕大多數(substantially all)不符國民待遇原則之歧視性措施，(註四十二)包括既有措施之消除及新措施之禁止，消除期限得於 EIA 成立時，或其後之合理期間內。

## (二)EIA 整合原則及審查程序

---

註三十九：United Nations, Investment Provisions In Economic Integration Agreements, UNCTAD/ITE/IIT/2005/10, at 2(2006).

註四十：Id., at 4.

註四十一：Mary E. Footer, International Relation of Trade in Services Following Completion of the Uruguay Round, 29 Int'l Lawyer, No.2, at 467(1995).

註四十二：貨品貿易之障礙為關稅或貿易限制規定，服務貿易之障礙為對外不開放或開放程度不如本國服務提供者。兩者均為不符國民待遇之歧視性措施，惟前者「關稅及貿易限制規定」語意明確，故直接敘明，而後者「對外不開放或開放程度不如本國服務提供者」較屬概念之描述，爰以「不符國民待遇原則之歧視性措施」名之。

形成 EIA 之目的乃在促進區域成員間之服務貿易，而非提高對區域外任一 WTO 成員服務貿易之整體障礙。因區域整合而擬修改或撤回服務貿易特定承諾之個別 EIA 成員，應於 90 日前通知服務貿易理事會，並接受可能受影響之 WTO 成員邀約進行補償協商。協商目的乃在達成必要之補償調整，亦即設法維持對雙方有利之承諾，其整體承諾程度不低於協商前特定承諾之水準。補償協商在既定時間內無法達成時，得交付仲裁，所有受影響之 WTO 成員均應參加，未參加者將無權主張補償。EIA 成員未依仲裁決定調整而逕行修改或撤回服務貿易之特定承諾者，受影響之 WTO 成員得依仲裁決定對該 EIA 成員進行報復，修改或撤回實質相等之利益。

參與 EIA 之 WTO 成員應將 EIA 本身及其擴大或重大修改立即通知服務貿易理事會，並經該理事會同意後送交區域貿易協議委員會進行審查，並於審查完成後將審查報告提交服務貿易理事會進行採認。截至 2009 年 12 月 10 日為止，已通知 WTO 且有效實施中之 EIAs 共有 75 個，其中屬於原始成立者計 72 個，申請加入者 3 個。(註四十三)

WTO 成立之前，多數 RTA 屬於貨品貿易整合下之 PTA、FTA 或 CU，僅少數附帶觸及服務貿易整合。WTO 成立之後，服務貿易整合逐漸增加，而原先以貨品貿易為內涵之 RTA 也紛紛再依 GATS 規定之 EIA 進行服務貿易整合，同時新興起之 RTA 則直接將貨品及服務貿易一起納入。前述根據 WTO 統計之 75 個 EIAs，除歐洲經濟區(European Economic Area, EEA)為單純服務貿易整合外，其於 74 個均前後或同時完成貨品貿易之整合。(註四十四)

---

註四十三：數字來源為 WTO 網站 RTA-IS 資料庫，2009 年 12 月 17 日瀏覽。

註四十四：同前註。

## 參、WTO 成員區域貿易整合方式

WTO 成員進行區域貿易整合，自醞釀至達成協議，從達成協議到整合完成，所耗時間因受整合範圍、對象、成員數量及國內外政經環境變化等因素之影響，長短差異甚鉅。「美新 FTA」雖然包括貨品及服務貿易之整合，但自 2000 年 11 月 16 日展開協商，隨即於 2003 年 1 月 15 日達成協議，同年 5 月 6 日簽署正式文件，再經國會之批准，於 2004 年 1 月 1 日立即實施，完成 WTO 定義下之「FTA 加 EIA」整合，前後僅歷 3 年 2 個月左右，堪稱 RTA 整合之表率。(註四十五) 大多數 RTA 則經常費時 3 至 5 年達成協議，簽署文件後又經 1 至 3 年獲得國會批准，再以多達 10 年分期實施，至真正整合完成耗時逾 10 年者不足為奇。

觀察 RTA 整合方式，傳統上 WTO 成立之前已就貨品貿易完成整合者，若欲進行服務貿易整合，須另行啟動 EIA 協商；WTO 成立之後整合主流方式則多數採取貨品及服務貿易同時進行整合；另有部分 WTO 成員在進行貨品及服務貿易整合過程中，就未來談判架構連同彼此關切且急於統合之部分，先行達成協議實施，採取邊做邊談方式，提前收割統合所生利益。(註四十六) 以下即以流程圖說明三種整合方式。

### 一、傳統階段整合方式

#### (一)整合流程(圖一)

傳統整合方式係指參與成員分兩階段進行整合。第一階段針對貨物貿易

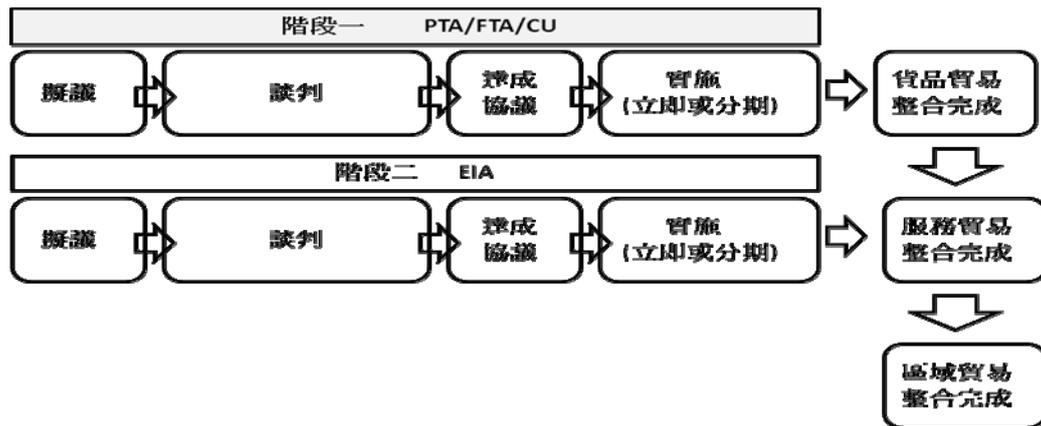
---

註四十五：「美韓 FTA」醞釀多年，2006 年 2 月 2 日開始協商，2007 年 6 月 30 日即簽署協議(僅 1 年餘)，然迄 2009 年 12 月雙方國會均尚未批准(已近 4 年)。

註四十六：關於 WTO 成員僅就局部自由化達成協議即先行實施，是否合乎過渡期間相關規範，請參閱本文「貳、三、(二)」。

(PTA/FTA/CU)部分：從各方研究評估確定整合意願開始，繼而擬定提出整合方案(擬議期)；接著安排協商時程進行協商，實質協商可能經歷數個回合(談判期)；隨之達成整合協議，通常再經各方確認後共同簽署正式文件(達成協議期)；最後

圖一 傳統階段整合方式



送請各方國會批准後付諸實施(實施期)；其立刻可達整合要件者，貨品貿易即整合完成，其分期實施方能達到整合要件者，俟分期完成後貨物貿易整合方始完成(整合完成期)。

貨物貿易整合完成後，參與成員視整合效果及服務貿易往來發展之需要，在前一階段(PTA/FTA/CU)基礎上，啟動第二階段有關服務貿易(EIA)部份之整合，其整合流程大致相同，經過擬議、談判、達成協議、實施等步驟，最後完成整合。

## (二)整合實例

「歐洲自由貿易協會」(The European Free Trade Association, EFTA)由奧地利、丹麥、挪威、葡萄牙、瑞典、瑞士及英國於 1960 年 1 月 3 日簽署 FTA 協議，同年 5 月 3 日實施。1966 年實施 6 年後始完成工業產品之自由化，1970 年冰島加入，1972 年丹麥及英國加入 EEC 而退出，1985 年葡萄牙加入 EEC

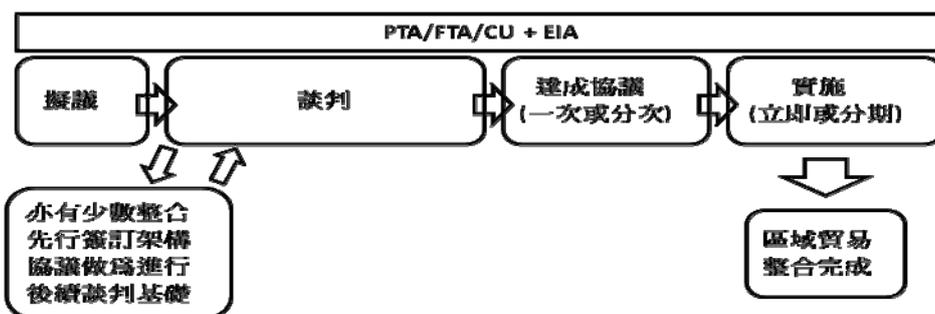
而退出，1986 年芬蘭加入，1991 列支登斯敦加入，1995 奧地利、瑞典及芬蘭退出，成員成爲冰島、列支登斯敦、挪威及瑞士等四國。EFTA 自始即依 GATT 第 24 條定義之 FTA 進行貨物貿易整合，形成以來成員雖有異動，本質不變。2001 年 6 月 21 日 EFTA 協議完成更新，依 GATS 第 5 條定義之 EIA 將服務貿易整合納入其中，自 2002 年 6 月 1 日正式實施，完成服務貿易整合。(註四十七)

阿根廷、巴西、巴拉圭及烏拉圭合組包含貨品貿易整合 CU 之「南方共同市場」(MERCOSUR)，於 1991 年 3 月 26 日簽署協議，同年 11 月 29 日實施，實施約 4 年後 1995 年 1 月 1 日 CU 正式運作，預估至 2006 年始可充分實現。MERCOSUR 於 1997 年 12 月 15 日簽署新文件增修原協議條文擴及服務貿易自由化，惟遲至 2005 年 12 月 7 日始正式實施。MERCOSUR 推動貨品及服務貿易整合之時程雖有重疊，但分爲兩階段辦理仍即明顯，且分別依據 Enabling Clause 及 GATS 第 5 條進行通知。(註四十八)

## 二、主流包裹整合方式

### (一)整合流程(圖二)

圖二 主流包裹整合方式



與烏拉圭回合談判同步進行或 WTO 成立後之貿易統合活動，逐漸放棄

註四十七：自 EFTA 官網資料整理，2009 年 12 月 15 日瀏覽，網址 <http://www.efta.int/>。

註四十八：自 MERCOSUR 官網資料整理，2009 年 12 月 15 日瀏覽，網址 <http://www.mercosur.int/>。

傳統先貨品後服務之階段方式，而以貨品、服務併同推動之包裹整合方式為主流。

參與各方從擬議開始即涵蓋貨品及服務貿易之自由化，亦即在研究、評估及確定整合方向及目標時，不僅考慮 GATT 之 PTA、FTA 及 CU 定位，同時觸及 GATS 之 EIA 條件。參與各方提出整合腹案進行協商時，貨品及服務議題可採平行、交錯或「先易後難」等安排進行協商，亦可在協商初期就整合範圍、議題涵蓋、協商順序、預定進度等先行簽署「架構協議」(framework agreement)，以利後續協商。此時簽署之架構協議通常不涉及參與各方權利義務之變動，也不影響各自對 WTO 多邊體制之承諾，主要目的乃在強化整合決心提高協商效率。

由於配合協商順序之安排，整合協議可能一次或分次達成，一次達成者經參與各方再次確認後簽署正式文件經國會批准即可付諸實施，其立刻可達整合要件者，貨品及服務貿易整合即告完成，其分期實施方能達到整合要件者，俟分期完成後整合方始完成。整合協議採取分次達成通常發生在訂有架構協議之情況，以架構協議為主協議，其後依次達成之貨品貿易(一次或多次)協議及服務貿易協議(一次或多次)為附屬文件(註四十九)，各經國會批准後付諸實施。實務上，因各分次協議開始實施之時間落差，加上各協議可能採取分期方式實施，真正整合完成必須等到所有要件全部符合為止，而分次協議及分期實施過程均屬過渡期間。

## (二) 整合實例

北美自由貿易協議(North American Free Trade Agreement, NAFTA)首揭主流包裹整合之序幕。美國總統雷根於 1981 年 1 月競選時倡議形成北美共同市場，1984 年貿易暨關稅法授權與加拿大展開包括貨品及服務貿易整合之協商，雙方於 1987 年 10 月達成協議，1988 年 1 月簽署正式文件，翌年 1

---

註四十九：或服務貿易協議(一次或多次)在先貨物貿易協議(一次或多次)在後，或兩者交錯。

月正式實施。美加協商過程中，墨西哥表達與美國貿易整合之意願，於 1987 年美加達成協議後不久與美簽署架構協議，嗣於 1990 年 6 月美墨整合協商開始進行。1991 年 2 月加拿大加入美墨貿易整合協商，同年 6 月三方協商正式開始。1992 年 8 月達成 NAFTA 原則協議，10 月完成草簽，12 月 17 日正式簽署文件，送交各自國會批准。1993 年在國會批准期間，三方另就勞工及環保兩議題簽署協議送交國會一併審查（註五十），1994 年 1 月 1 日 NAFTA 正式實施。同年烏拉圭回合談判結束，翌年 WTO 成立，從 GATT 及 GATS 規範來看，NAFTA 應為 FTA 加上 EIA 之區域整合典範之一。

另根據 WTO 資料，日本與新加坡(2002)、新加坡與 EFTA(2003)、南韓與智利(2004)、美國與澳洲(2005)、南韓與新加坡(2006)、日本與泰國(2007)、我與尼加拉瓜(2008)、中國大陸與新加坡(2009)等區域貿易整合，均以包裹方式同時完成 FTA 及 EIA 整合。

### 三、早期收穫整合方式

#### (一) 整合流程(圖三)

此一整合方式為 2000 年之後亞洲地區貿易整合活動盛行方式。參與整合各方研究評估並確認彼此整合強烈意願後，在協商初期最短時間之內，一方面就整合範圍、議題涵蓋、協商順序、預定進度等先行達成架構協議，作為後續協商之藍圖，同時就彼此較為關切但較無爭議之議題達成「早期收穫」(early harvest)（註五十一），以便在整體協商仍在進行時提前實施，早期收穫

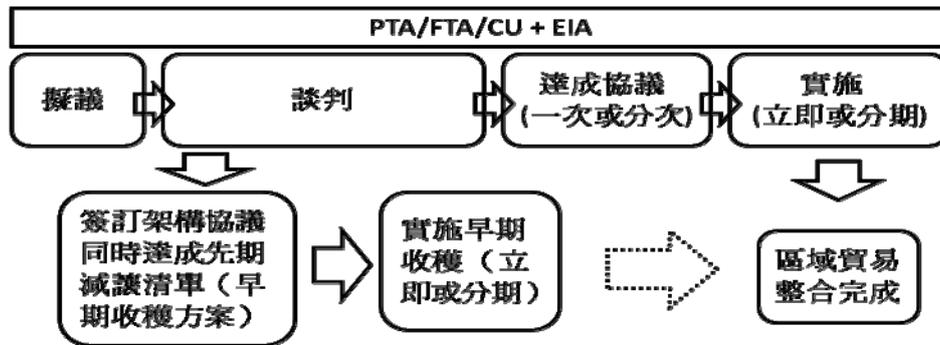
---

註五十： 當時烏拉圭回合多邊貿易談判仍未結束，有關環境及勞工議題之整合是否關係未來多邊規範尚未可知。

註五十一：“early harvest”亦作“early harvest program”、“early harvest list”、“early harvest package”或“early harvest agreement”等等，為貿易談判經常用語，意指在整體協商未完成協議前，抽離已無爭議部分先行實施，此一協商方式通常為“single undertaking”「單一認諾」之相對。單一認諾為 WTO 多邊協商之常軌，所有議題必須一次完成協議，方對全面自由化有利，避免成員以提前收割為已足而繼續拖延其他議題之協商。

通常構成架構協議文件之一部或其附件。

圖三 早期收穫整合方式



架構協議僅為協商藍圖，對參與各方基於 WTO 之權利義務並無改變，但早期收穫卻可能因其內容而涉及多邊規範。早期收穫若為一般經貿合作事項或 WTO 規範以外之議題，自無限制；(註五十二)然早期收穫若為貨品關稅及貿易限制之削減，或服務貿易市場進入及國民待遇之給予，則涉及可否免除適用 MFN 待遇原則之問題。以「FTA 加 EIA」之整合為例，若將來能按架構協議順利達成整合協議，則早期收穫當無適法問題，惟過渡期間之計算恐須提前自早期收穫開始實施之日；反之，若無法達成整合協議，則早期收穫即有違反 MFN 待遇原則之嫌。換言之，單純架構協議尚非 WTO 所稱之過渡性協議，含有早期收穫之架構協議則可能成為不完整之過渡性協議。

## (二)整合實例

以中國大陸與東協之貿易整合為例，(註五十三) 2000 年中國大陸前總理朱鎔基倡議與東協形成自由貿易區，雙方旋即展開一連串之協商，2002

註五十二：例如 2005 年 1 月 1 日正式實施之澳泰貿易整合(TAFTA)，於 2003 年 1 月協商尚在進行時，雙方就投資保障、競爭政策能力建構、相互認證、電子商務推廣、永續觀光發展合作及教育合作等不涉 WTO 義務議題，實施早期收穫，其內容最後融入 TAFTA 協議。

註五十三：中國大陸使用之中文名稱為「中國東盟全面經濟合作框架協議」，英文為“Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation”。

年 11 月 4 日 簽署架構協議，決定在 2010 年完成貨品及服務貿易之整合。前述架構協議第 6 條即為早期收穫計畫，決定自 2004 年 1 月 1 日起對 500 多種產品(主要為稅則一至八章農產品)提前分期實施降稅，至 2006 年降為零；同時於 2003 年初探討服務貿易推行早期收穫計畫之可行性。早期收穫實施之際整合協商持續進行，2004 年 11 月 29 日雙方簽署貨物貿易協議，2005 年 1 月 1 日生效同年 7 月開始分期實施降稅，中國大陸與東盟老成員預計於 2010 年執行完畢，新成員則延至 2015 年。2007 年 1 月 14 日雙方簽署服務貿易協議，同年 7 月 1 日生效實施。雙方另於 2009 年 8 月 15 日簽署投資協議。就 WTO 觀點言，中國大陸與東協之貿易整合貨品部分係依據 Enabling Clause 形成之開發中國家間 PTA，因此其有否達到消除絕大部分貿易之關稅及其他貿易限制規定之標準，自無關緊要，其形成之過渡期間可能超過 10 年是否合理，亦非所問；其應關切者乃在服務貿易整合是否已符合 GATS 第 5 條 EIA 之規定。至於附屬於架構協議之投資協議，則不在 WTO 審查之範圍。

中國大陸與巴基斯坦之貿易整合亦採取早期收穫方式處理。2005 年 4 月 5 日雙方在宣布正式展開整合協商之同時，公布一項早期收穫計畫，自 2006 年 1 月 1 日起實施；同年 11 月 24 日簽署整合基本文件及貨物貿易協議，自 2007 年 7 月 1 日起分期實施；2009 年 2 月 21 日簽署服務貿易協議，同年 10 月 10 日分期實施。從 WTO 觀點言，中國大陸與巴基斯坦之貿易整合為 FTA 加上 EIA，整合文件清楚敘明係依據 GATT 第 24 條及 GATS 第 5 條辦理，惟檢視整合後之貨品貿易涵蓋率，卻與 SAT 標準距離甚遠。從巴基斯坦端來看，整合後之貨品約僅達 36% 之稅則號列，其相對應自中國大陸進口之貿易值為 44.4%，故於 WTO 區域貿易協議委員會審查時，引起歐盟、美國及其他成員強烈評擊。(註五十四)

---

註五十四：見 WTO 區域貿易協議委員會(CRTA)2009 年 4 月 20 日第 53 次會議審中國大陸與巴基斯坦 FTA 會議記錄，WTO 文件 WT/REG237/M/1, 4 May 2009。

## 肆、從整合型態與方式觀察 目前兩岸經濟合作之動向

區域貿易整合之蓬勃發展，引起眾多憂心多邊貿易體制將被破壞之議論，而長期參與世界貿易規範制定及運作人士也不時提出呼籲，希望各國在熱衷推動區域整合之際，切勿遺忘多邊體制方為世界貿易秩序長治久安之途，而應殫精竭慮思索全球貿易治理(Global Trade Governance)改善之道。(註五十五)我於 2002 年 1 月 1 日成為 WTO 成員，正待平復長期未能參與多邊運作之缺憾，積極爭取身為主要貿易國家應有權益之際，未料區域貿易整合日興，其他成員另尋雙邊或複邊關係，藉以彌補多邊協商停滯所失，而我卻礙於國際政治現實，被隔於區域整合潮流之外。

若區域主義凌駕多邊之勢不已，則傳統上認為區域貿易整合創造之微小「優惠差額」(Preferential Margins)不足為懼之說，(註五十六)確無法去除國家貿易利益逐漸減損之虞。從而，面對區域貿易整合趨勢，提升產業競爭能力創造經濟成長新利基固為因應要策，積極尋求與主要貿易對手相互開放市場，亦不失為可行之道。

中國大陸為我目前最重要之出口地區，貿易及產業關係密切，兩岸經濟合作之議因勢而生。鑒於區域貿易整合必須受制多邊規範，WTO 體制也依然運作，而我為成員之一，規畫從事區域整合活動之時，仍應有所體察，爰從前述區域貿易整合型態及方式，就推動中之兩岸經濟合作動向加以觀察。

### 一、強調經濟合作淡化區域貿易整合

---

註五十五：參閱 Deere-Birkbeck, Carolyn and Monagle, Catherine, Discussion Draft, November 2009, ICTSD and GEG, University College, Oxford。

註五十六：顏慶章，從 WTO 談 ECFA：臺灣經濟發展策略，「ECFA 對臺灣之衝擊：生活、經濟、主權」論壇，2009 年 5 月 16 日。

兩岸長期以來使用「經濟合作」(economic cooperation)一詞之意義大同小異，例如我經濟部設有國際合作處，專司對外技術合作、技術協助及經濟相關事項之合作，中國大陸商務部設有國際經濟合作局，主管援外技術、工程及勞工等業務，兩者皆指範圍較小且不涉市場開放、關稅減讓或其他貿易法規更動等事項。

目前推動中之「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，所指「經濟合作」之範圍較為廣泛，且關係兩岸貨品及服務貿易之全面往來。根據經濟部揭示資料顯示，ECFA 可能包括貨品貿易（排除關稅和非關稅障礙）、早期收穫、服務貿易、投資保障、防衛措施、經濟合作，以及爭端解決機制等內容。（註五十七）就其內容言，因兩岸同為 WTO 成員，貨品貿易關稅及非關稅障礙之排除，與 GATT 第 24 條所定之 CU/FTA 或 1979 Enabling Clause 規範之 PTA 有關，而服務貿易則可能牽涉 GATS 第 5 條之 EIA 整合，另防衛措施亦受多邊規範節制，故為典型區域貿易整合。

然從兩岸目前釋出之官方資訊，雙方均以「經濟合作」作為推動主軸。不但雙方經濟研究機構評估報告以經濟合作為名，主要推動機關言及相關進展亦不例外。經濟部發行之 ECFA 簡介，在說明推動目的中表示：「區域經濟整合是全球的重要趨勢，目前全世界有將近 247 個自由貿易協議，簽約成員彼此互免關稅，如果不能和主要貿易對手簽訂自由貿易協議，我將面臨被邊緣化的威脅，在重要市場失去競爭力。而中國大陸是目前我最主要的出口地區，與中國大陸簽署協議並有助我與他國洽簽雙邊自由貿易協議，可避免我被邊緣化。」（註五十八）文字中雖體認對區域經濟整合之重要性及簽訂自由貿易協議之必要性，但技巧地轉化為與大陸簽署協議有助與他國之整合，至於兩岸協議是否即為 WTO 意義下之貿易整合，留下想像空間。

---

註五十七：見經濟部 ECFA 官網之 ECFA 介紹。網址：<http://www.ecfa.org.tw/>，2009 年 12 月 15 日瀏覽。

註五十八：同上註推動目的 2。

經濟部將我推動簽署 FTA（註五十九）之狀況於國際貿易局網站內闢一「推動 FTA」專區，其中包括已簽署/實施之巴拿馬(2003/2004)、瓜地馬拉(2005/2006)、尼加拉瓜(2006/2008)、薩爾瓦多(2007/2008)及宏都拉斯(2007/2008)；協商中之多明尼加；擬議洽簽中之美國、日本、新加坡、紐西蘭及菲律賓等資訊。此專區並未將相同性質之兩岸經濟合作收錄，而係於「大陸經貿」頁層另闢 ECFA 專區處理，並在首頁增加醒目連結。總之，強調「兩岸經濟合作」，淡化「區域貿易整合」似為目前觀察印象之一，畢竟「區域」、「整合」或「FTA」用之於兩岸之間，恐徒增無謂之議論。（註六十）

反觀中國大陸商務部於該部網站設置「中國自由貿易區服務網」中英文網頁專區，並分為已簽協議、正在談判及正在研究 3 個子區，收錄推動相關文件及說明等資訊。（註六十一）由於中國大陸已於 2009 年 10 月 21 日公布「兩岸經濟合作協議研究報告」，依理似應將兩岸經濟合作相關訊息於前開正在研究之子區內揭露，但並未如此處理，而僅於商務部台港澳司網頁政務訊息欄中揭露有限資訊。（註六十二）值得觀察之處在於，中國大陸與其特別行政區香港、澳門所簽之更緊密經貿關係安排，相關文件及訊息均於前述自由貿易區服務網揭露，與其他國家協議置於同一網頁，隱含所謂緊密經貿關係安排，仍屬同一概念下之貿易整合，而唯獨將兩岸經濟合作留白。

總之，淡化區域整合強調經濟合作之現象確已呈現，惟兩岸皆為 WTO 成員之事實，似應在推動過程中適時加以突顯，除能宣示基於 WTO 之經濟主權含意外，同時亦可避免兩岸經濟合作可能造成其他成員權益減損之顧慮。

---

註五十九：所稱 FTA 為本文第二章所述之概稱，包括 WTO 意義下貨品貿易之 FTA 加上服務貿易之 EIA，以及投資保障等其他議題。

註六十：國際貿易局網址 <http://www.trade.gov.tw/>，2009 年 12 月 15 日瀏覽。

註六十一：商務部中國自由貿易區服務網網址 <http://fta.mofcom.gov.cn/>，2009 年 12 月 15 日瀏覽。

註六十二：商務部台港澳司網址 <http://tga.mofcom.gov.cn/>，2009 年 12 月 15 日瀏覽。

## 二、經濟合作形態含括貨品服務貿易

從 WTO 區域貿易整合規範來看，兩岸經濟合作之最終形態究竟何屬？前曾提及經濟部揭示資料顯示，ECFA 可能包括貨品貿易（排除關稅和非關稅障礙）、早期收穫、服務貿易、投資保障、防衛措施、經濟合作，以及爭端解決機制等內容。另根據中華經濟研究院「兩岸經濟合作架構協議之影響評估」報告，其對兩岸貨品貿易我最終開放形態，設定兩種情境進行量化評估。第一種情境為維持農工管制現況，已開放之農工貨品自由化；第二種情境為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。換言之，在概念上兩岸貨品貿易整合最終形態應係 GATT 第 24 條之 FTA 當無疑義。

就 FTA 要求涵蓋絕大部分貿易言，目前我對大陸貨品(不分農工)開放項目占全部貨品(不分農工)項目之比率為 79.33%，此即第一種情境以貨品項數計算之自由化貿易涵蓋率；而目前我工業貨品項目占全部貨品(不分農工)項目之比率為 78.93%，此即第二種情境以貨品項數計算之自由化貿易涵蓋率。（註六十三）貿易涵蓋率除使用自由化貨品項數為基礎外，尚可依據這些貨品所對應自中國大陸進口之貿易值計算之，兩者若均偏低，審查時易引起 WTO 成員之關切。

其次，服務貿易整合也是兩岸經濟合作重要內容。經濟部 2009 年 4 月 7 日一項簡報中明確表示，未來將就服務貿易市場進入進行談判，考慮兩岸服務貿易正常化問題及不開放項目，並不排除訂定服務貿易早期收穫計畫。（註六十四）雖然目前尚無任何合作內容釋出，但概念上兩岸服務貿易整合最終形態應係朝向 GATS 第 5 條之 EIA 發展已極為明顯。市場開放與國民待遇之給予為服務貿易整合協商之重點，惟整合結果是否能夠消除涵蓋大多數部

---

註六十三：參據經濟部國際貿易局所編「開放大陸農、工產品進口項目統計表」（2009 年 12 月 1 日）計算之。

註六十四：經濟部 2009 年 4 月 7 日「推動兩岸經濟合作架構協議之可能內容」簡報頁 14。

門之絕大多數不符國民待遇原則之歧視性措施，則必為其他 WTO 成員所關切。對於大多數部門目前尚無具體認定標準，但若最後未能涵蓋之服務部門隨目可見，受影響之貿易量明顯偏低，而服務提供模式亦有保留，多邊審查時將有面對強烈質疑之虞。由於服務貿易性質特殊，例如營業據點之設立可能伴隨文化外觀之呈現，跨境交易難免人潮之湧現，開放衍生之其他層面影響，不下貨品貿易。

至於兩岸協商投資協議、產業合作、關務合作及通關便捷化、貨品驗證及食品安全等領域，(註六十五)若未涉及貨品及服務貿易市場開放問題，則併同整合協商進行，或抽離、脫鉤另行協商，得視推動情勢演變調整因應。

### 三、經濟合作方式採取早期收穫方式

早期收穫從推動兩岸經濟合作之始即受到高度重視，經濟部 2009 年 2 月 22 日第 3 則有關兩岸經濟合作新聞稿中提及，「規劃中的 CECA 是以架構協議為基礎，以分階段實施互免關稅為談判方向，而且在初期，我方將考量廠商實際需要，提出要求對方給予我重點產業之早期免稅承諾(即：Early Harvest)。嗣後，在各階段逐步降稅的期程中，我方亦將考量國家整體利益，審慎提出降稅要求，以及我方的降稅承諾」。(註六十六)中華經濟研究院「兩岸經濟合作架構協議之影響評估」報告呼應前述擬議，提出可以「採取多步到位的經濟合作架構協議模式」，並「在架構協議中納入早期收穫條款，部分產業更能提早享受 FTA 創造之利益」，同時「洽談早期收穫計畫時，可不必拘泥於商品貿易的範圍，可視需要將服務貿易納入考量」之政策建議。(註六十七)經濟部在 ECFA 介紹資料中更具體指出，未來架構協議之第四章可

---

註六十五：經濟部 ECFA 官網，ECFA 介紹「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)可能內容」第二章及第三章。

註六十六：經濟部 ECFA 官網，最新消息 2009 年 2 月 22 日「政府擬議中之 CECA—是政府幫企業找出路，協助企業替勞工找頭路」。

註六十七：中華經濟研究院，兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告摘要，2009 年 7 月 29 日，

能就是早期收穫條款，「主要是規定雙方可以在現階段提早享有降稅與服務業開放利益的項目」。(註六十八) 據此可以清楚看出我推動兩岸經濟合作確定採取早期收穫整合方式。

從 WTO 規範觀察，架構協議其他部分僅為整合協商進行之藍圖，並未改變兩岸基於 WTO 之權利義務，但早期收穫既已納入降稅及服務貿易市場開放具體項目，一旦實施立即面臨其他 WTO 成員要求一體適用之問題。(註六十九) 因此中華經濟研究院評估報告指出，兩岸經濟合作若採取堆積木策略，就個別議題逐一協商，因其他 WTO 成員可主張 MFN 待遇，我將無法獨享兩岸關稅減讓之優惠；若以未來貿易自由化與經濟合作為目標簽署架構協議，採取階段式多步到位，即符合 GATT 第 24 條規定，所簽有關市場進入之優惠措施，具有排除其他 WTO 成員適用之效果。(註七十) 此一論述前後說法其實都是「堆積木」，但認為在架構協議下堆積木即可扭轉 MFN 之適法性，顯然主張架構協議就是 GATT 第 24 條所定形成 FTA 之過渡性協議，因而同為 MFN 待遇原則之例外。

嚴格來看，架構協議僅為兩岸同意進行整合協商之議題大綱與時程，與過渡性協議係協商確定後可供逐步實施之實質減讓內容與進度，本質上有所不同。在推出以架構協議搭配早期收穫政策之同時，對於可能引起 WTO 規範適法性方面之討論，仍應持續加以觀察。另有關早期收穫之涵蓋內容，在 WTO 規範無明顯禁止情況下，得將服務貿易納入考量之建議，因尚乏先例，未來發展亦值關注。

---

頁 9-10。

註六十八：同註 65 第四章。

註六十九：前已分析早期收穫若為一般經貿合作事項或 WTO 規範以外之議題，則無須顧慮，參閱註 52。

註七十：同註 67。

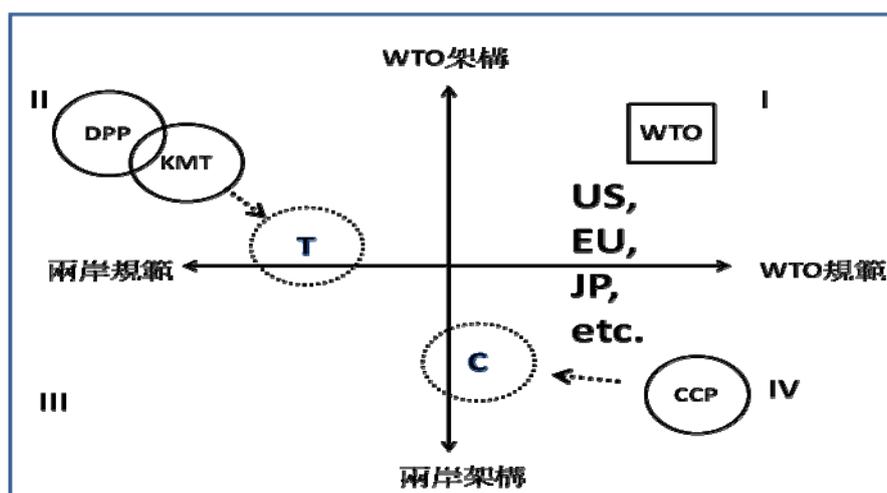
#### 四、兩岸經濟合作動向基本態勢分析

兩岸經濟合作推動以來，不但國內各界廣泛討論，主要國家亦紛紛表達關切。兩岸雖同為 WTO 成員，實質經貿往來密切，但因政經關係特殊，且內部各有盤算，在擬議推動其他成員間普遍盛行之區域貿易整合時，亦倍感複雜。

區域貿易整合原應單純基於經貿利益之考量，如何超越多邊自由化，更進一步消除彼此間之市場障礙，創造更大之經貿利益，才是整合之目的。然經驗顯示，外交、歷史、宗教、地緣、人文、軍事等等因素亦難迴避，WTO 統計全球 RTA 至 2010 年將高達 400 個，但其中甚難發現外交關係惡劣、歷史仇恨糾葛、軍事緊張對峙或宗教意識對立之結合。兩岸關係雖日趨和緩，但政治意識及國家定位認知差異依然存在，雙方互信不足，推動經濟合作之途顛簸可知。

圖四以簡單象限圖列出兩岸經濟合作協商基本態勢，用以說明兩岸貿易整合相關各方(包括台灣、中國大陸、WTO 及歐美日)立場傾向與差異，以及未來協商可能之發展。以縱座標為兩岸協商之法律基礎，原點以上正值部分代表傾向 WTO 架構，原點以下負值部分傾向兩岸架構。所稱傾向 WTO 架構，係指依據 WTO 規範進行 FTA/EIA 整合之明確程度，離原點愈遠愈明確；而兩岸架構則指淡化區域整合強調兩岸特色之明確程度，離原點愈遠愈明確。橫座標為兩岸協商擬達成之規範內容，原點向右正值部分代表協商內容符合 WTO 規範之程度，離原點愈遠愈符合；原點向左負值部分代表協商內容保留不符 WTO 而僅兩岸適用規範之程度，離原點愈遠保留愈多。

圖四 兩岸經濟合作協商態勢象限圖



### (一)台灣立場傾向第 II 象限

自從成為 WTO 成員之後，我積極參與多邊貿易體制之運作，杜哈回合重要場域從不缺席，兩岸貿易爭端盡量利用多邊平台處理，與巴拿馬等國簽署自由貿易協議亦悉遵區域整合規範辦理，兩岸既然均為 WTO 成員，推動 FTA 及 EIA 整合，自應彰顯依據 WTO 規範進行。

但就整合協商規範言，按理我應全面取消與 MFN 待遇原則不符之 2,245 項(農產品 865 項、工業產品 1,380 項)大陸貨品進口限制，(註七十一)然顧及產業利益現實，仍必須有所保留。國內政黨立場看似極端不同，但從象限圖觀察位置重疊相近，因為無論主張「應依 WTO 架構」(註七十二)或「不違背 WTO 精神」(註七十三)，均不願將 ECFA 完全置於兩岸架構之下，而與 WTO 規範不生關係(縱座標負值部分)；同時朝野對於保留限制範圍縱有出入，但亦無主張全面回歸 WTO 規範者(橫坐標正值部分)。

註七十一：同註 63。

註七十二：民主進步黨政策會執行長莊碩漢 2009 年 2 月 24 日呼籲政府應在 WTO 架構下，與中國、世界各主要經濟體簽訂自由貿易協議。中央社 2009 年 2 月 22 日。

註七十三：詳經濟部 ECFA 官網，ECFA 介紹之「4. 定位」。

換言之，台灣立場在於設法拉住 ECFA 留在第 II 象限；若落於第 III 象限不利我多邊參與及經濟主權彰顯，但產業衝擊得以減緩；第 I 象限必須犧牲產業利益換取多邊符號，過於理想可行性低；至於第 IV 象限，犧牲產業利益且完全履行 WTO 義務，但卻只能當作兩岸事務處理，失去在多邊體制之意義，恐為最下策。

## (二)中國大陸立場傾向第 IV 象限

中國大陸亦為 WTO 成員，近年來積極推動 WTO 含意下之區域貿易整合，已簽署實施之「FTA 加 EIA」9 個、FTA 1 個，正進行協商中之「FTA 加 EIA」6 個，研究中之「FTA 加 EIA」2 個。(註七十四)對於兩岸推動之經濟合作，中國大陸始終將其定位為兩岸事務項目之一，無論政策宣示或實際處理均與其他兩岸協商無異，明顯切割與 WTO 架構之關連，亦從未提及此種經濟合作性屬 WTO 概念下之區域整合。(註七十五)

但就整合協商規範言，中國大陸卻不時釋出我目前限制其相當項目貨品之進口非屬正常貿易，兩岸經濟合作首要任務即為貿易關係正常化，台灣應取消這些限制。試想，若無 WTO 規範之 MFN 待遇原則為前提，中國大陸何能主張台灣限制其貨品進口為「單向、不對稱、不平衡」。(註七十六)換言之，中國大陸希望我消除兩岸規範中不符 MFN 之限制，但又將此一主張化身為兩岸架構下所謂貿易關係正常化。

從象限圖觀察，中國大陸傾向第 IV 象限，若能在兩岸架構下消除所有貨品輸往台灣之障礙，當為其首選策略；若一時之間現有限制未能完全消除，則保留若干作為妥協勢不可免，但因不符 WTO 規範狀況依舊，則其主

---

註七十四：已實施包括與香港、澳門、東協、巴基斯坦、智利、紐西蘭、新加坡、秘魯之「FTA 加 EIA」，與亞太貿易協議(APTA)之 FTA；正進行協商中包括與海合會(GCC)、澳洲、挪威、冰島、南非關稅同盟(SACU)、哥斯達黎加之「FTA 加 EIA」；研究中包括印度、韓國。

註七十五：參考註 61、62。

註七十六：中國大陸廈門大學台研所教授唐永紅語。

張應在兩岸架構下進行之理由益加堅定，此時 ECFA 將移往第 III 象限；若協商過程我政經情勢改變堅持應明確基於 WTO 架構繼續進行，中國大陸若未中止協商，其最可能之策略就是要求台灣完全取消現有限制，回歸 WTO 規範，ECFA 將落在第 I 象限；至於第 II 象限，ECFA 在 WTO 架構下維持違反 MFN 之兩岸現有限制，雖為我所樂見，但卻是中國大陸之最下策。

### (三)WTO 及其他國家立場傾向

就 WTO 言，成員遵守 WTO 規範為基本義務，因此 ECFA 在 WTO 架構下完全遵守 WTO 規範消除兩岸現有限制(第 I 象限)，自為第一優先；雖未彰顯依照 WTO 架構，若能遵守 WTO 規範消除兩岸現有限制，即使在兩岸架構下(第 IV 象限)，當亦樂見；若 ECFA 仍將保留部分現有違反 MFN 待遇之限制，則強調 WTO 架構具有警示之作用(第 II 象限)；惟若兩個 WTO 成員框在兩岸架構下，繼續保留違反 MFN 之措施(第 III 象限)，將對多邊體制造成傷害。

對美國、歐盟、日本及其他 WTO 成員言，多數國家在中國大陸投資生產情形極為普遍，現行限制中國大陸物品進口之措施，實際上已間接影響各該國家之利益，美國貿易障礙報告及台北歐洲商會多年來關切此一議題，認應盡速解除。(註七十七)因此其對兩岸 ECFA 之立場傾向，從象限圖來看，第 I 象限及第 IV 象限當為其所好，亦即只要盡速消除目前之限制措施，在 WTO 架構或兩岸架構並無區別之實益，若限制措施將繼續保留無法消除，則 ECFA 應攤在 WTO 架構下接受檢驗，增加儘速回歸 WTO 規範之壓力，故第 II 象限優先第 III 象限。

綜合前述各方立場傾向之象限分析，兩岸第一優先位置正好相反，台灣希望盡量留在第 II 象限，中國大陸則力守第 IV 象限，最後結果可能落在雙方共同第二優先之第 III 象限，落點愈接近第 II 象限對我愈有利，反之愈接

---

註七十七：詳見美國貿易代表署(USTR) 2006 及 2007 之 NTE 報告，以及台北歐洲商會 EECT 2007 及 2008 Position Paper。

近第 IV 象限對 中國大陸愈有利。表二為前述各方立場傾向優先順序之整理。

表二 兩岸經濟合作立場傾向優先順序

| 優先順序<br>象限 | 台灣 | 中國大陸 | WTO | 美國歐盟等. |
|------------|----|------|-----|--------|
| I          | 3  | 3    | 1   | 1      |
| II         | 1  | 4    | 3   | 2      |
| III        | 2  | 2    | 4   | 3      |
| IV         | 4  | 1    | 2   | 1      |

## 伍、兩岸經濟合作初期協商策略之體認

### 一、避免邊緣化與爭取正常化之折衝

#### (一)爭取正常化恐非首要

經濟部指出我推動兩岸經濟合作第一個目的是要推動經貿關係正常化，並稱目前兩岸雖然都是 WTO 成員，但彼此之間經貿往來仍有許多限制。（註七十八）

事實上，我對中國大陸經貿限制相對多於中國大陸對我之限制，尤以前述我加入 WTO 後仍一直限制部分中國大陸貨品進口，明顯不符合 WTO 不歧視之基本原則。多年來中國大陸或因顧慮我可能以進口歧視措施，迫使雙方必須在 WTO 架構下進行諮商或爭端解決，藉以突顯兩岸獨立經濟主權之事實，因此對此所謂不正常貿易關係有意無意加以忽略。如今若能利用推動經濟合作，將此問題框限於兩岸架構下解決，對一直處於貨品貿易逆差之中國大陸言，自屬最佳機會。因之，經貿關係正常化應係中國大陸主要訴求，若成爲我方推動之首要目的，將使對外一再宣示不會進一步開放中國大陸農

註七十八：見經濟部 ECFA 官網，ECFA 介紹之「推動目的 1」。

產品進口，顯得相當突兀。

## (二)避免邊緣化審慎因應

經濟部說明我推動兩岸經濟合作第二個目的是要避免我在區域經濟整合體系中被邊緣化，略以目前全球約有 247 個自由貿易協議，彼此互免關稅，若我未能與主要貿易對手簽訂自由貿易協議，將逐漸失去出口市場之競爭力，而中國大陸是我目前最主要出口地區，占我出口比重 39%，與其簽署經濟合作協議利益可期。(註七十九)加以過去十年我對東協出口成長率，從 24%降為 11.8%，同期間韓國卻從 16%上升到 24%，原因之一在於韓國與新加坡簽有 FTA 而我沒有，發生貿易替代效果，若我洽簽 FTA 仍無進展，貿易條件將益形惡化，與中國大陸洽簽經濟合作協議，有助我與他國洽簽 FTA，可避免我被邊緣化。(註八十)

行政院院長吳敦義 2009 年 10 月 14 日出席該院大陸工作研習會時表示，過去台灣曾與東協國家洽簽 FTA，但這些國家都非常在乎大陸之反應，希望台灣能夠先與大陸談好後再進行。陸委會副主委高長 12 月 11 日進一步證實，只簽兩岸 ECFA 不簽其他 FTA，確實會提高對大陸經濟之依賴，但簽了才能提高其他國家與我洽簽 FTA 意願，新加坡當局曾告訴台灣將俟兩岸 ECFA 有所突破才簽，因此這一關必須先過。(註八十一)

綜觀我推動兩岸經濟合作之動機，除無法忽視各國藉貿易整合在中國大陸市場與我出口競爭之外，主要在於認為 ECFA 順利推動是我與各國洽簽 FTA 之先決條件。此一認知建立在兩種可能上：第一種可能，我以往洽簽對象係基於對兩岸關係之體認，「非常在乎大陸之反應，希望台灣能夠先與大陸談好後再進行」，「將俟兩岸 ECFA 有所突破才簽」，因而主動拒絕與我洽

---

註七十九：同前註；另參考「ECFA 過才有機會簽 FTA」，中國時報記者林上祚報導，2009 年 12 月 12 日。

註八十：同前註。

註八十一：同註 79 中國時報報導。

簽；第二種可能，這些洽簽對象因中國大陸之反對而被動回絕。若為第一種可能，當兩岸 ECFA 順利推動各國自不必再迴避與我洽簽；若為第二種可能，則如何確知中國大陸不會再行反對。況且，與各國展開洽簽之時點，究竟在兩岸經濟合作「架構協議」簽署後即可展開，或必須等到兩岸經濟合作所有議題達成協議後始可發動，前一時點對我較具實益，後一時點既不確定亦將繼續推遲目前無法洽簽之窘境。再者，即使在兩岸經濟合作「架構協議」簽署後即可展開與各國洽簽，然鑒於兩岸加入 WTO 經驗，（註八十二）中國大陸是否堅持我與各國洽簽之進度不得超前兩岸協商進度，我應設法探知並儘早確定預為因應。（註八十三）

我為主權國家，推動與其他國家洽簽區域貿易整合協議，無須洽簽對象以外第三者之背書或同意。但第三者不時有意或無意釋出之訊息，卻可能影響洽簽對象之認知或有所遲疑，已如前述。2009 年 10 月下旬，一位大陸對台研究機構人士出席一場兩岸關係研討會時向記者表示，兩岸一旦簽訂 ECFA，不意味台灣今後和其他國家建立經濟關係就由此搞定，不要把 ECFA 和處理東盟國家經濟合作關係「掛鉤太緊」，這完全是兩回事。（註八十四）此則報導引起國內各界揣測，認為兩岸經濟合作可避免邊緣化之觀點恐係過分樂觀，希望主事者應更加審慎。

前國安會諮詢委員蔡宏明在 2009 年 10 月 27 日「釐清 ECFA 的兩岸特色」投書中指出，台灣高度依賴亞太市場且急於參與亞太經濟合作機制，未來如何在兩岸經濟合作中「鼓勵各自建立及強化對外經貿或參與區域經貿合作」，是使雙方的利益最大化必須思考的課題。（註八十五）蔡文其實含蓄點出，或可思索在兩岸協商相關文件適當之處，爭取以類如「鼓勵各自建立及

---

註八十二：指加入 WTO 時，中國大陸堅持在台灣之前通過其入會案。

註八十三：據聞台灣與新加坡研究洽商 FTA 前已進行多時，雙方達成協議指日可期。

註八十四：「陸學者提醒馬政府 ECFA 和東盟經濟合作是兩回事」，中國時報記者元樂義報導，2009 年 10 月 26 日。

註八十五：蔡宏明，「釐清 ECFA 的兩岸特色」，聯合報，2009 年 12 月 27 日。

強化對外經貿或參與區域經貿合作」之婉轉呈現方式，使台灣所期望「與中國大陸簽署協議並有助台灣與他國洽簽雙邊自由貿易協議，可避免我被邊緣化」得以真正落實。此建議方向確不失為可供思考之方向。

## 二、早期收穫整合方式之運用與顧慮

### (一)早期收穫之運用

1. 我方議題：兩岸經濟合作採取早期收穫方式幾已確定，經濟部再三指出因協商簽署正式協議曠日費時緩不濟急，為考量實際需要先簽署綱要式之架構協議，並針對攸關生存關鍵之產業，先進行互免關稅或優惠市場開放條件之協商，協商完成者先行執行，可立即回應我面臨國際經營困境產業亟需排除關稅障礙之需求。我雖多次表示此為中國大陸與東協整合之模式，兩岸也確實曾就早期收穫清單製作原則非正式協商，(註八十六)但中國大陸卻甚少做出相對回應，從協商氛圍感覺我方對早期收穫需求應較中國大陸殷切。
2. 籌碼有限：有關早期收穫清單內容，經濟部主張對於國內較為弱勢等容易受到大陸產品衝擊之產業，不列入早期收穫清單，並爭取保留、不開放、較長期程開放或調適期等配套，以減緩衝擊。行政院院長吳敦義 98 年 10 月 14 日出席該院大陸工作研習會，重申馬總統所宣示 ECFA「836 項農產品不開放」及「大陸勞工不開放」兩大堅持，對於 1,300 多項工業產品，也將分競爭力強弱等各種條件，儘可能維護產業生存與發展。從協商氣勢言，我方不但必須提出「要求」對方減讓之項目，還要「爭取」排除我方之特定項目，協商籌碼實屬有限。
3. 項目不多：吳院長於同日出席另一場生技產業策略諮議委員會議，強調早期收穫清單不能列太多，因「有取必有予」，列太多對方可能就會希望

---

註八十六：見註 1。

依照 WTO 架構要台灣提供若干讓步。(註八十七) 吳院長所謂依照 WTO 架構，並非對方要將協商拉到 WTO 平台進行，而係指對方會要求依照不歧視原則解除大陸農工產品進口限制。足見我方對中國大陸關切之貿易正常化部分，將設法儘量往後推遲不列入中國大陸早期收穫清單。

4. 協商技術：兩岸經濟合作協商基本原則為對等、尊嚴及公平，對等及公平原則投射在區域貿易整合實務上就是互惠原則(reciprocity)。鑒於互惠原則之體現，在區域整合協商及 WTO 審查過程中，經常成為爭論之焦點。(註八十八) 兩岸經濟規模、發展程度、產業結構、貿易比重各方面均不相同，對於互惠原則如何運用宜儘早達成共識，協商方能順利進行。以貨品貿易為例，互惠究係指貨品項目之對稱、關稅減讓幅度之相等或涵蓋貿易價值之一致；關稅減讓與非關稅措施消除有無交換性；階段互惠(早期收穫對早期收穫)或整體互惠(最後協議對最後協議)？以服務貿易為例，互惠究係指服務部門之對稱、市場開放措施之對稱或涵蓋貿易價值之對稱；(註八十九) 部門間減讓有無交換性；階段互惠或整體互惠？再者，貨品貿易與服務貿易之開放措施，如何在協商中互為籌碼或交換，亦應預為因應。
5. 防衛機制：由於早期收穫可能涵蓋貨品關稅減讓與開放，實施之後對產業之影響將立即產生，因此架構協議中對於現行基於 WTO 多邊規範所可運用之反傾銷稅、平衡稅及防衛措施機制，均應加以維持。同時針對列入早期收穫清單之貨品，另行訂定過渡期間雙邊防衛機制，於發生特定

---

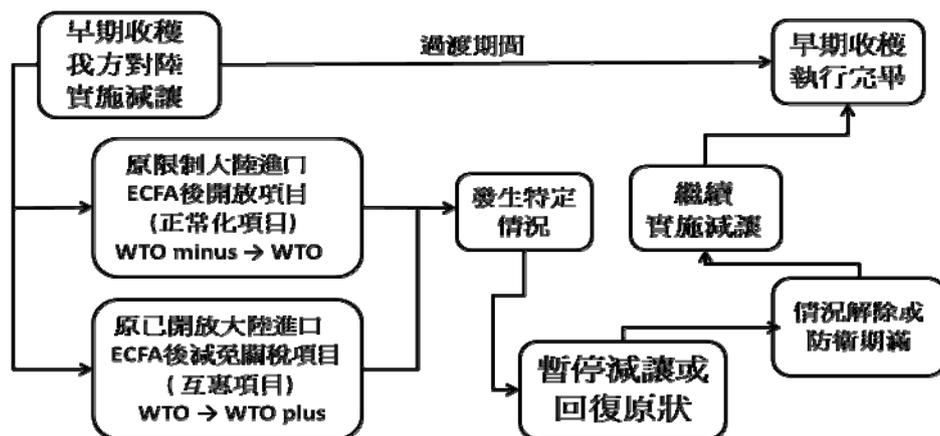
註八十七：「吳揆：ECFA 早收清單不能列太多 以免讓部分農工業面臨困境」，鉅亨網，兩岸網記者劉曉霞報導，2009 年 10 月 14 日。

註八十八：Majid Ali Wajid, "Feasibility of a Free Trade Agreement with US," The Nation, July 21 2003, at 6.

註八十九：例如銀行服務業兩岸開放設立分行家數之計算，有所謂「加權比例原則」、「加權對等原則」、或「比例原則」等等呼聲出現。中國大陸甚至已提出「7 比 2」之說法，只要台灣讓 2 家陸資銀行來台設立分行，7 家台資銀行在中國大陸之辦事處就可立即升為分行。

狀況時得暫停減讓或回復原狀。雙邊防衛實施要件及程序，得依正常化項目及互惠減讓項目分別設計。至於 WTO 三項貿易救濟工具是否配合兩岸經濟合作進行雙邊調整，應於後續協商貨品貿易協議時再行處理。(註九十) 雙邊過渡防衛機制概念說明如圖五。

圖五 雙邊過渡防衛機制概念



## (二) 早期收穫之顧慮

由於採取早期收穫整合方式之區域貿易整合案例不多，其中又包括早期收穫範圍不涉及 WTO 規範之 FTA 或 EIA 整合事項者，(註九十一) 以及早期收穫根據 PTA 為基礎先行實施者，(註九十二) 且迄今尚無就服務貿易進行早期收穫之先例，因此兩岸經濟合作可能採取包括貨品及服務貿易之早期收穫，從 WTO 區域貿易整合概念觀察，格外引起注意。

單就貨品貿易部分而論，採取早期收穫方式進行整合，若最終協議圓滿達成，則無論當時所採依據為 GATT 第 24 條之 FTA 或 Enabling Clause5 之 PTA，均無區別。惟若最終協議無法達成或長期推遲，依 Enabling Clause 實

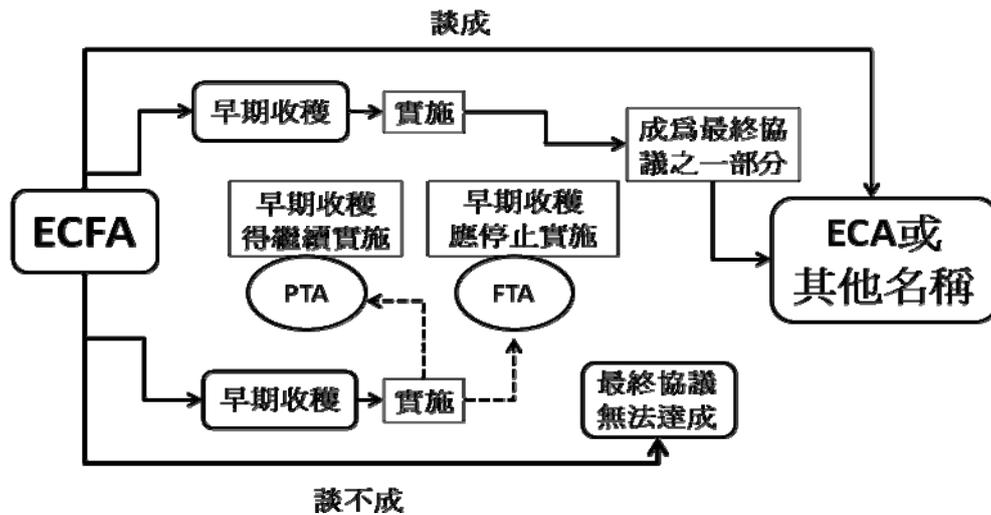
註九十： 例如反傾銷市場經濟認定問題及防衛措施單對大陸物品實施問題。

註九十一： 參閱註 52。

註九十二： 參閱本文參之三(二)。

施早期收穫者，局部關稅減讓仍得實施，不生適法問題，但依 GATT 第 24 條實施早期收穫者，因絕對達不到 SAT 標準，立即面臨已減讓部分必須停止實施以及因措施變動所生損害之風險。圖六為以架構協議實施早期收穫可能發生風險之簡單示意。

圖六 早期收穫之風險



### 三、貨品與服務領域協商策略之差異

WTO 成員區域貿易整合無論採取傳統階段式、主流包裹式或早期收穫式，通常貨品貿易協商進度總是超前服務貿易，而協議文件順序也是貨品貿易在先，服務貿易在後。架構協議敲定之協商時程，可能兩者會有重疊交錯，但起始與結束日期習慣上服務貿易還是在後。兩個領域分開進行具有專業集中優點，但無法全盤關照互為支撐，同時協商則憂進度延緩，但易掌握整體相互為用。

早期收穫清單應將貨品及服務均予列入之聲已見媒體，中華經濟研究院評估報告亦認為「WTO 的規範亦無明顯禁止納入非商品貿易部分」，（註

九十三) 在此情況下，推測兩岸經濟合作協商初始階段將同時面臨解決部分貨品及服務貿易市場開放之問題。

兩岸貨品貿易市場開放程度，就關稅而言，雙方目前相互給予對方 WTO 關稅減讓待遇，我平均有效稅率較中國大陸為低，市場進入障礙中國大陸較高，但因我長期單向限制兩千餘項大陸貨品進口，以關稅當量(tariff equivalent)換算，我貨品市場開放程度恐較中國大陸為低。理論上，貨品貿易自由化之協商，市場開放程度較高者居於要求方，市場開放程度較低者則在回應方，依此早期收貨清單之協商，中國大陸應是要求方我為回應方。目前事實顯示，中國大陸確實再三透露對於貿易關係正常化訴求，希望我儘速取消對大陸貨品之限制，而我方回應雖係對國內喊話，但明確釋出農產品絕不開放，工業產品選擇性開放立場。換言之，協商時中國大陸可能斟酌我方取消限制品目之多寡決定互惠項目之內容。

關於服務市場自由化問題，根據兩岸加入 WTO 所作承諾，一般認知我服務貿易市場開放程度應較中國大陸為高。依前述協商理論，我為要求方，中國大陸為回應方，協商初期應是我方為發話者。惟部分服務緣於我方自行管理而無法進入中國大陸市場之項目，協商時可能發生發話權之移轉。

## 陸、結 語

美國、歐盟、日本及其他 WTO 成員對兩岸進行經濟合作之看法，大多數抱持樂觀其成之態度，有些國家表達在兩岸協商有所進展後，願意與我洽簽建立類似之貿易整合關係。由於多數國家在中國大陸投資生產極為普遍，因此特別關注限制中國大陸物品進口之措施，是否將隨兩岸經濟合作之發展而取消。

---

註九十三：同註 67，頁 10。

對於政府多次表示兩岸經濟合作協議定位為非一般之 FTA，而係兩岸特殊性質之經濟合作協議，不違背 WTO 精神。(註九十四) 從 WTO 區域貿易整合規範觀察，所有成員之整合都是從 WTO 之 MFN 待遇開始，在合於 PTA、FTA、CU 及 EIA 之規範下，進一步發展優惠待遇，亦即整合前成員間無歧視待遇，整合後成員間之優惠待遇對外不構成歧視。而兩岸經濟合作協議，將成為整合前兩岸間存有歧視待遇，整合後兩岸間優惠待遇與歧視待遇同時並存，至於整合後兩岸間之優惠待遇對外構成歧視與否，端視整合程度而定。兩岸整合所產生優惠待遇與歧視待遇同時並存之現象及未來之整合程度，必將成為未來政策檢討機制及區域貿易委員會關切之議題。

美國智庫一位研究學者最近建議美國政府應支持兩岸推動經濟合作協議，但同時應注意雙方不能藉優惠減讓之名，新增對美國貨品之歧視措施，美國政府也必須確認雙方達成之任何協議均遵守 WTO 互惠原則。(註九十五) 兩岸協商逐漸明朗化之後，關切注意兩岸整合內容與發展者必隨之增多，基於推動必要之模糊空間將愈來愈小，回歸多邊規範自屬必然。

---

註九十四：同註 73。

註九十五：Derek Scissors, Taiwan's Economy Needs More Than Cooperation with China, Heritage Foundation Report on US Trade with Taiwan, November 9, 2009, Web Memo #2691.

