

臺紐經濟合作協議 之政策意涵與後續戰略

徐遵慈*

我國與紐西蘭於 2013 年 7 月簽署「臺澎金馬個別關稅領域與紐西蘭經濟合作協定」(Agreement between New Zealand and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen, and Matsu on Economic Cooperation, 簡稱 ANZTEC), 為我政府推動與重要經貿夥伴洽簽經濟合作協定行動以來之首開重要成績, 其簽署模式與協議內涵具有重要的政治與經濟層面之政策意涵。更重要者, 臺紐經濟合作協議作為我國與非邦交國簽署之第一個全面性自由貿易協定(Free Trade Agreement, 簡稱 FTA), 其經驗對我國 FTA 戰略之後續推動與規劃可提供何種參考與借鏡, 實值得深思。基此, 本文將針對前述問題, 分別提出研析, 最後並提出結論與政策建議。

臺紐經濟合作協議及其政策意涵

臺紐經濟合作協議於 2012 年 5 月起展開談判, 歷經 14 個月, 於 2013 年 7 月 10 日完成簽署, 我國使用名稱為世界貿易組織(WTO)下正式名稱「臺灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」, (The Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu) 在協定文本中則稱為「中華臺北」, 預計在雙方國會完成批准程序與相關國內修法後, 即可生效

* 作者為中華經濟研究院台灣 WTO 中心副研究員。

實施。臺紐經濟合作協議的推動始於 2011 年 10 月 25 日，由雙方政府各自責成代表處，即我國駐紐西蘭臺北經濟文化代表處與紐西蘭商工辦事處共同宣佈雙方將就簽署經濟合作協定進行個別可行性研究，隨後個別研究於同年 12 月 15 日完成，雙方駐處進一步宣佈將展開共同研究，並於 2012 年 5 月研究完成後隨即展開談判。

臺紐經濟合作協議屬於一全面性 (comprehensive) 的經貿協定，涵蓋內容廣泛，共計分為 25 個章節，包括貨品貿易、原產地規則、關務程序與合作、跨境服務貿易、投資、政府採購、爭端解決、技術性貿易障礙、衛生檢驗與動植物防疫檢疫、電子商務、競爭政策、智慧財產權、體制性安排、定義、一般例外、透明化，以及涵括勞工、環境、原住民族合作、影視產業合作與共同製作等在內之合作事項等。

從自由化的範圍或程度觀之，臺紐經濟合作協議達成高標準的貨品貿易自由化目標，其中我國承諾的降稅範圍涵蓋稅則項目之比率達到 99.88%，僅稻米一項產品排除在降稅範圍之外；紐西蘭則承諾調降 100% 的貨品。在服務業及投資部分，雙方亦承諾在服務貿易自由化目標下，提出較 WTO 架構下更開放的服務業市場開放承諾。其中，紐西蘭承諾對我國進一步開放工程服務業、都市規劃與景觀建築服務業、研究與發展服務業，與環保服務業等部門。

其餘之重要內容尚包括雙方同意互相開放政府採購市場，由於紐西蘭尚未參加 WTO 政府採購協定 (GPA)，並未對其他 WTO 會員開放政府採購市場，因此本項承諾對我國廠商爭取紐國政府採購市場商機，具有重要助益。另外，雙方亦同意彼此開放天空，擴增航空公司營運空間，以便推動臺紐間觀光與文化交流合作。協議中亦加入重視保障原住民

airiti

權益的條款，基於紐西蘭原住民毛利人與我國原住民皆屬於南島語系民族，此一原住民合作條款即擬在此基礎上，進一步延伸合作的目標。

紐西蘭為南半球已開發國家，在推動經貿自由化與政府效能上廣為國際肯定。臺紐雙邊貿易與投資金額雖然不高，但過去以來因雙方均為亞太經濟合作會議(APEC)成員，因此互動交流甚深，民間文化、觀光、教育等往來亦堪稱頻繁。紐西蘭迄今已簽署或正在談判的自由貿易協定多達20項，其中較矚目者為其與澳洲共同與東南亞國家協會(The Association of Southeast Asian Nations，簡稱ASEAN、東協)所簽署之「東協加一」FTA，以及與中國大陸所簽署之FTA。紐西蘭不僅是我國對非邦交國家及已開發國家簽署之第一個經貿協議，由於紐西蘭身為「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership，簡稱TPP)的創始會員之一，同時亦以東協「對話夥伴」(Dialogue Partner)的身分，與東協十國簽署FTA，因此刻正亦是東協與其六個對話夥伴國家(中國大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲、印度)正進行之「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RCEP)談判的成員。

臺紐經濟合作協議為我國在2009年與中國大陸簽署「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA)以來，首次與其他國家簽署之完整且高標準經貿協定，從政治、經濟的角度觀之，臺紐經濟合作協議具有以下重要之政策意涵：

一、建立我國與非邦交國洽簽經貿協定之模式

臺紐間簽署之經貿協議名為「經濟合作協議」(Economic

Cooperation Agreement，簡稱 ECA），我國使用之名稱與 WTO 會員名稱一致，即「臺灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」，在協定文本中稱為「中華臺北」，此一協定用語與名稱與我國過去係以「中華民國」正式國名與我在中南美洲邦交國簽署 FTA 的情形迥異，但在臺紐日前業已順利完成簽署儀式，並未因為中國大陸之杯葛而引起國際政治波瀾的情形觀之，可確認此一「臺紐協定」模式應可作為日後我國對外洽簽經貿協定持續推行之模式。

二、建立我國以全面性協定及高標準自由化為洽簽經貿協定的目標

臺紐經濟合作協議涵蓋範圍廣泛，包括市場進入（market access）、法規調和以及廣泛之雙邊合作事項，實可視為當前國際間新一代全面性（comprehensive）FTA 的典範，協議中各項內容如能確實履行，對臺紐實質關係之廣化與深化將有極大助益，其亦有助對外宣示未來我國推動之經濟合作協議，亦將以全面性及高標準、高品質之 FTA 為目標，涵蓋市場進入及廣泛之雙邊合作議題。

從自由化的範圍或程度觀之，在臺紐經濟合作協議中，我國承諾的降稅範圍涵蓋稅則項目之比率達到 99.88%，僅稻米一項產品排除適用，紐西蘭則承諾調降 100% 的貨品。相較於國際間多數 FTA 之貨品降稅涵蓋率大約介於 90~95%，此一高度涵蓋率之 FTA 在國際間並不多見，其原因主要在於紐西蘭為一高度經貿自由化之經濟體，與我國直接競爭之產業亦不多，因此我國亦願意配合而大幅開放市場。臺紐經濟合作協議展現的自由化精神將有助吸引其他希望拓展與我國經貿關係的國家，展開研擬洽簽開放雙方市場及加強投資合

作的全面性經貿協定。

三、有助我國未來爭取參與亞太經濟區域整合機制

紐西蘭同時為 TPP 與 RCEP 成員，在我國致力尋求參加 TPP 與 RCEP 的政策目標下，我國與紐西蘭簽署與執行經濟合作協議，應可減輕未來我爭取加入 TPP 與 RCEP 時的談判負擔。尤其須提出者，由於 TPP 涵蓋談判範圍較一般 FTA 與 RCEP 更為廣泛，除貿易事務外尚包括環境保護、勞工、競爭政策等事項，而因此類議題亦已列於臺紐經濟合作協議中，將有助於國內各界加強對此等議題之認識與了解。

臺紐經濟合作協議後我國 FTA 戰略之後續推動與規劃

隨著國際經貿局勢轉向區域主義以及兩岸關係逐漸改善，推動我國與重要經貿夥伴洽簽經濟合作協議，已成為政府協助我國產業界突破關稅與非關稅障礙，拓展國際市場的重要政策方向。在臺紐經濟合作協議簽署，我國與新加坡經濟夥伴協議 (Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu on Economic Partnership, 簡稱 ASTEP) 亦已完成實質內容的談判後，本文認為，我國推動對外洽簽經濟合作協議之後續戰略應以三大方向，平行推進雙邊與區域 FTA/ECA，而其對象主要應以東南亞國家為主，分敘如下：

一、持續穩定推進兩岸貨品貿易協定談判與執行：

在兩岸服貿協定已於 7 月 21 日簽署後，目前除我行政、立法部門應致力尋求立法院順利完成審查工作外，並應研擬

如期順利完成後續之兩岸貨貿協定與爭端解決協定之談判與簽署。依據中國大陸多次表示將給予台灣爭取國際空間「合情合理的對待」，我應逐步將「合情合理的對待」的確實內涵向外界清楚傳遞，¹並對外說明兩岸經貿整合之進展，以消弭若干國家可能之疑慮。

二、在紐西蘭、新加坡後爭取其他國家展開雙邊談判或研究

我國因談判資源等有限，因此應該慎選對象，無法漫天撒網與眾多國家接洽經濟合作協議事務。當前，我國推動洽簽經濟合作協議或其他形式之協定，應以與我貿易、投資及產業供應鏈關係密切的東南亞國家為主要對象，較能獲致明顯之經濟效益。在對象國之選擇上，應依據各國 FTA 策略、政經情勢、要求市場開放重點（農業、工業）、以及與我貿易往來關係等不同指標綜合分析。惟目前我與部分東南亞國家發展正常經貿關係尚有困難，更遑論推動洽簽經濟合作協議，因此我國應務實以加強實質交流為優先任務。這類國家如柬埔寨、寮國、緬甸，刻正也是台商對外投資的熱門地點，協助台商改善治這些國家投資布局之障礙與限制，目前應被列為當務之急。

三、掌握 TPP 與 RCEP 談判進展，累積我國參與之外部助力與內部共識

RCEP 預計於 2015 年年底前完成談判，並在談判完成後開放其他「經濟夥伴」(economic partners) 加入，我國屆時能

¹ 依據 2012 年 11 月 28 日中央社的報導，針對台灣參與國際組織活動，中國大陸國台辦發言人楊毅表示，在不造成「兩個中國」、「一中一台」的前提下，可透過兩岸務實協商做出合情合理的安排。

否爭取加入 RCEP，須於 2015 年談判完成後視 RCEP 所有成員國之態度而定，然我國目前即須為加入 RCEP 進行準備。依據 RCEP 共識決之基礎，我國若要加入 RCEP 須獲得 16 個成員國的同意，我國應爭取個別東協國家支持，亦需要進一步爭取東協外關鍵國家，如中國大陸、日本、印度的支持。中國大陸為 RCEP 之重點國家，2013 年將展開談判的中、日、韓 FTA 對 RCEP 亦將有重要影響，而台灣在拓展雙邊或多邊經貿關係時，中國大陸的態度一直扮演著舉足輕重的角色，其他國家對我國加入東協的態度，同樣受到中國大陸因素影響。

在全球貿易自由化的情形下，以出口為導向之國家消除的關稅障礙愈多，對出口就愈有利，然台灣曾受到其他國家質疑自由化的承諾與決心，² 故台灣若想加入 TPP 與 RCEP，應先做好自由化之準備，以具體行動宣示自由化的決心，例如在工業產品、農產品、服務業、自然人移動等各方面，研擬調整保護導向的產業政策，並積極改善台灣的投資環境與推動自由化。除此之外，更應加強跨部會的協調與產業界的溝通以形成共識，使我國達成經濟自由化之目標，提高加入區域整合的機會。

除此之外，在推動經濟合作協議與爭取加入 TPP、RCEP 之外，我國亦需加強對外實質經貿合作與交流關係，對此，本文提出政策建議如下：

² 台灣與新加坡 FTA 談判時，即被指出面對新加坡高度自由化，台灣必須進一步開放市場，而與主要貿易夥伴美國、歐盟、日本等洽簽 FTA 時，農業市場開放更是無可避免的協商議題。另外，針對台灣加入 TPP 之議題，美國在臺協會表示台灣應做好自由化之準備，以符合 TPP 此一高標準之貿易協定的會員標準。

- 一、我國應整合與加強涉及東南亞事務之政府部會業務分工，以為我未來洽簽經濟合作協議，創造良好條件，包括針對東協國家關注的農產品市場開放問題，及早透過政府跨部會協商，取得農業主管部門之認同與支持，同時展開先期研究，以形成我整體談判立場與策略；針對加強與東協國家進行經濟合作、提供技術協助及能力建構之政策方向，蒐集及詢問相關部會與執行機關（如財團法人國際合作發展基金會、資策會等）可能提供之能力建構計畫與資源，以凝聚、形成我對東協國家之經濟合作與技術協助整體政策與工作計畫。
- 二、檢視我與東協國家已簽署之雙邊協定及合作備忘錄等機制，了解其落實情形，並爭取是否增修、重新研議相關內容，如投資保障協定等。
- 三、依據貿易、投資往來情形，推動簽署部門別、功能性之雙邊協定或合作機制，可以衛生檢驗檢疫、產品安全標準、關務與貿易便捷化、教育合作與職能培訓與交流等項目為主。
- 四、加強與東南亞關係較疏離國家的實質經貿互動，主要為柬埔寨、緬甸及寮國，優先爭取互設辦事處；針對個別國家特殊問題，優先予以解決，例如研擬是否給予寮國加入 WTO 之能力建構計畫，研究是否承認越南為「市場經濟國家」(Market Economy) 等。