

ECFA 文本的特色與意含

Characteristics and Implications of ECFA Provisions

林祖嘉 (Lin, Chu-Chia)

國立政治大學經濟系特聘教授

眾所矚目的兩岸經濟合作架構協議 (ECFA) 終於在今 (2010) 年 6 月底簽署，由於此一協議不但關係著臺灣未來經濟發展，而且也代表兩岸關係的進一步和解，因此，此一協議格外受到國人與國際間的重視。WTO 公開宣稱歡迎見到兩岸經濟協議帶來兩岸與東亞區域之間的進一步整合；美國政府也聲明歡迎兩岸之間的經濟合作，以及對於兩岸關係和解的努力。韓國政府甚至召開會議，要求加速與中國大陸簽署自由貿易協議 (FTA)，以因應兩岸經濟整合可能帶給韓國產品的威脅。無論如何，ECFA 一方面帶給臺灣經濟發展很大的機會，同時也大幅降低兩岸出現戰爭的可能性；更重要的是，ECFA 也大幅的增加東亞經濟整合的速度。既然 ECFA 對國人是如此的重要，我們當然有必要仔細的來看一下，目前兩岸所簽署的 ECFA 文本，到底其特色與內涵為何。

前提上，大家應該要知道的是，ECFA 的主要目的在兩國或兩地之間簽署某種形式的 FTA，以便讓雙方的關稅可以大幅下降，以利促進雙方的貿易，進而帶動經濟發展。一般來說，ECFA 的性質屬於綜合性經濟合作協議的一種，也就是說，其內容不但包括商品貿易，而且也包含服務業、貿易與投資及經濟合作等等。另一方面，ECFA 的另外一個特性是，它是一個架構性協議，也就是說目前兩岸所簽署的文本只是一個框架，就好像一本書的書目而已，雙方在文本中只把一些架構訂下來，至於未來降稅的項目、幅度與速度等細節，必需等到後續的協議再一項一項的慢慢經由協商來解決。而上述是一般國際間簽署架構協議的基本原則，而在真正簽署時，其內容當然會因雙方的需要而有所修

改，以追求雙方利益的最大化。

至於在這次兩岸的 ECFA 文本中，有幾個與其他國際間所簽署的架構協議相當不同的地方，值得我們仔細的來加以分析。

首先，在文本的序言中提到：「雙方同意，本著世界貿易組織（WTO）基本原則，……」也就是說兩岸雙方是依循 WTO 的模式來簽署 ECFA，這與 2003 年中國大陸與香港簽署的「更緊密經貿夥伴關係安排（CEPA）」中第二條所謂的「在一國兩制的原則下……」相比，兩者所代表的政治意涵是完全不同的。

第二，在序言中還有一個地方值得注意，即「考量雙方的經濟條件，……」，也就是說，未來兩岸在進行細部協議時，必需要酌量雙方的經濟規模為開放的標準，而不能只是追求表面上的公平。舉例來說，大陸的人口大約是臺灣的 60 倍，因此在考量雙方互設銀行時，如果臺灣開放一家大陸銀行來臺，大陸就必需開放 60 家臺灣的銀行。當然也不一定要開放 60 家，但是必需要考量到雙方在經濟規模上的差異，這對於保障臺灣的市場或是擴大在大陸的市場會有一定的助益。

第三，在第十五條的生效方面，文本規定：「雙方應各自完成相關程序並以書面通知另一方。本協議自雙方均收到對方通知後次日起生效。」這與一般 FTA 有規定明確的生效日期是不一樣的。由於考量到國內的相關程序，最重要的是經立法院的審查與同意，因此，在可遇見的未來，立法院對於 ECFA 的審查就非常重要。

第四，在第三條的貨品貿易的相關規定中，沒有規定未來兩岸間的商品有多少也列入降稅的範圍中。這與一般習慣上要有相當高比例的商品（比方說 90%）要列入降稅行列中的規定，也大不相同。此種做法的最大好處就是未來的協商會具有彈性，我們可以選擇需要的產品項目進行協商；當然大陸也可以選擇他們有興趣的項目進行協商。

第五，同樣在第三條中，我們也找不到降稅完成的時間。一般而言，由於雙方希望未來的降稅能有一定的速度，因此都會有降稅的時程，以及協商完成的時間，快的有 5 年，慢的有 10 年，甚至還有 15 年等等。但是，在這次的文本我們找不到協商完成的時間，此一結果再次顯示兩岸文本中所表現未來兩岸協議的彈性。當然，從另外一個角度來看，由於在時間與項目上都沒有任何規

範，我們也不能排除說，未來兩岸之間的協議是具有很多變數的，因為大家仍然可以依自己的希求進行各種形式的談判。

第六，最後，在關於終止條款方面，第十六條規定「一方終止本協議應以書面通知另一方。雙方應在終止通知發出之日起三十日內開始協商。如協商未能達成一致，則本協議自通知一方發出終止通知之日起第一百八十日終止。」這是一項非常特殊的終止條款，因為任何一方可以不需要任何理由就主動的要求終止此一協議，而且對方如果相應不理，則在 180 天之後，此一協議就自動終止。我們認為對於有一部分國人擔心兩岸簽署 ECFA 之後，大陸可能會利用此一協議做出一些對臺灣不利的舉動，因此強烈要求應該放入終止條款，現在第十六條的終止條款應該可以滿足這些人士的需求。但是為了保有終止條款可能帶來的保障，我們也必需付出一些代價。也就是說，如果未來中國大陸也不需要任何理由就單方面的終止此一協議，到時候對於臺灣的經濟可能會產生何種影響？是否可能產生類似「經濟制裁」的結果？不知道這些強調要放入終止條款的人士，是否曾想過此一條款對臺灣可能產生負面的後果？

如論如何，我們相信絕大部分的國人都很高興看到兩岸終於簽署了 ECFA，未來對於臺灣經濟發展一定會帶來很大的助益。因此，在立法委員們能夠以追求國人的最大利益考量，通過此一協議後。政府要妥慎面對的是簽署 ECFA 只是一個開始，早收清單所包括的項目中，臺灣只有 539 項（大陸也只有 267 項），這相對於超過一萬項的貨品而言，只是一個小數目而已；未來兩岸之間的協商仍然有相當長的路要走。希望在未來的協議當中，政府部門仍能努力的與大陸協商，以追求國人最大的利益，同時能實現「壯大臺灣、連結亞太、布局全球」的目標。