

區域整合及服貿協議的挑戰與因應策略

汪 建 南

摘 要

一、台灣參與區域整合與服貿協議生效延宕的困境

隨著杜哈回合的延宕，區域整合成為國際潮流，目前規模最大且與台灣關係最密切的是 RCEP 及 TPP。而 RCEP 與 TPP 趨於成形，貿易導向的台灣面臨被邊緣化的困境。參與新世代的區域整合，台灣面臨高開放標準及境內制度改革的衝擊，且台灣獨特的受制於兩岸政治面的因素。台灣請中國協助進入 TPP，中國則要求台灣優先通過服貿協議，但立法院至 103 年 9 月才將「兩岸協議監督條例」納入議程，通過後再逐條審議服貿協議。

二、本文的特色

台灣參與區域整合的策略，其與服貿協議的關聯，以及服貿協議的利弊得失，形成複雜的脈絡。本文試圖對相關議題作全面分析並對問題的解決提出多種角度的建議。此外本文有異於既有文獻的特點亦包括在區域整合方面對 RCEP 與 TPP 優先序的多方分析、詳細探討服貿協議與區域整合的關聯；在服貿協議方面，本文為國內少見完整處理

服貿協議議題的文章，而前瞻性探討服貿協議策略為其獨特性。

三、中國國際政經影響力及台灣對服貿協議之態度

中國大陸對 RCEP 有關鍵影響力，其對 TPP 小國亦有運作的空間。在 RCEP 與 TPP 俱採共識決下，台灣首需通過中國關卡才得以進入主要區域整合，而關鍵性的服貿協議逐條審議存在眾多爭議。比對正反論點後，本文提出整合看法：中國給台灣優惠多，台灣開放印刷品及部分第二類電信業務之國安風險低，「跨境服務」項目或有意見的公共工程等項目可於後續協議爭取或修訂。故建議立院在深入溝通下，基本上不動原協議條文但能控管少數問題項目下，儘速通過服貿協議，勿拖累台灣亟需的區域化進程。

四、服貿協議之前瞻發展策略

前瞻來看，服貿協議是一個促使台灣服務業發展的契機。台灣服務業應有領域的聚焦與發展的規劃，而宜緊抓中國「十二五」規劃與後續規劃的發展方向，據此於服貿後續協議爭取在大陸發展的空間及「跨境服

務」的機會。同時，開放是對等的，台灣宜在審慎評估下進一步開放服務業市場，也可促進國內服務業的競爭與發展。而在兩岸交流的風險控管方面，應以民主監督機制維護經濟自主與文化自主。

五、對 RCEP 及 TPP 的因應策略

RCEP 在台灣貿易及投資占比較高，量化分析也顯示參與或不參與 RCEP 的獲利或損失均較 TPP 為高；TPP 之高開放標準及廣泛制度改革，則可使參與者之制度優化與競爭力提升。中國與美國分居 RCEP 及 TPP，兩者有某種程度的競爭性，而 TPP 的高標準使中國不易在短期加入，故中國也不易容許台灣在短期加入 TPP。RCEP 相關的台灣業者利益較大而亟需保護，而 TPP 的高標準衝擊更易激起國內民粹的反對，故政策上雖採「雙

軌併進」，在次序上，宜以 RCEP 優先，並可先與東協洽簽 FTA，再參與第二輪之 RCEP 談判。而當前 TPP 的重點則為深入的準備工作，包括產業結構調整等架構性項目與瘦肉精的食安標準等議題性的項目，並可透過 TIFA 項目的增加與執行展現改革意願與能力。

六、參與 TPP 的政治面向

以 TPP 為例考慮參與區域整合的政治面向，首需達成內部的廣泛參與共識，並恢復對主要貿易夥伴的信用。如有中國在政治面的阻撓，且中國也希望加入 TPP，則美國可藉政治操作助台灣一臂之力。至於台灣簽署一般雙邊 FTA，中國似不會阻撓，台灣可加緊步調。

一、前 言

WTO 杜哈回合貿易談判歷時十餘年迄乏進展(註 1)，洽簽 FTA/ECA 遂成為各國降低貿易障礙與深化產業供應鏈的策略。各 FTA/ECA 規模不斷擴大，愈來愈多國家選擇組建或參與區域貿易協定，由是形成的區域整合板塊，最具規模與影響力者為「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)與「跨太平洋夥伴協議」(TPP)。

台灣因外交面臨困境，尋求洽簽 FTA/ECA 進展相當有限。我國已簽署及洽簽中的 FTA，包括兩岸 ECFA 貨貿早收清單協議生效後的貿易涵蓋率，僅達 26.87%，遠較日、韓、新等國高達 80~90% 之 FTA 的貿易涵蓋率為低(表 1)。因而我國面臨被國際社會邊緣化的困境，使產業面臨國際不公平競爭，亦造成外資投資意願降低。加入 TPP 與 RCEP

(註 1) 2013 年 12 月峇里套案的通過是 WTO 成立以來首次通過的協議，似乎出現 WTO 所代表的多邊貿易體系自由化的一線生機，但本次通過的峇里套案只是 WTO 杜哈回合的一小部分。

表 1 亞洲重要國家簽署 FTA 及貿易涵蓋率比較

| | 台灣 | | 韓國 | | 日本 | | | |
|------------------|----------------|----------|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| | 國家 (數目) | 貿易 占比 | 國家 (數目) | 貿易 占比 | 國家 (數目) | 貿易 占比 | 國家 (數目) | 貿易 占比 |
| 已簽署 | 8 | 9.69% | 49 | 38.93% | 15 | 18.21% | 60 | 86.28% |
| 已生效 | 8 ¹ | 9.69% | 47 | 35.96% | 15 | 18.21% | 32 | 76.42% |
| 洽簽中 ³ | 1 ² | 17.18% | 24 | 43.9% | 57 | 66% | 14 | 1% |
| 合計 ⁴ | 26.87% | | 82.83% | | 84.21% | | | |

資料來源：Global Trade Atlas Navigator 資料庫(2013)，經濟部國貿局及作者整理。

1 計入中美洲 5 國、紐西蘭、新加坡(已簽署尚未生效)、ECFA 早收清單貿易總額。

2 我國 2013 年對中國大陸貿易總額扣除 ECFA 早收清單部分。

3 洽簽中國家貿易占比為其造成總貿易涵蓋率的“增加”部分。

4 合計=已簽署+洽簽中，已扣除重複國。

有助解決上述困境，馬英九總統也於 2013 年 12 月明確表示，我國應採「雙軌併進」策略，同步推動參與 RCEP 與 TPP。

ECFA 後續協商包括投保協議(已生效)、服貿協議(已簽署)、貨品貿易(協商中)、爭端解決(協商中)。服貿協議在立法院審議過程中沸沸揚揚，並引發「太陽花學運」，現將在「兩岸協議監督條例」通過後逐條審議。若本協議未能順利通過，可能影響其他 ECFA 後續協議的洽簽，也可能使台灣難以參加 RCEP(中國大陸有關鍵地位)，並可能增加參與 TPP 的困難(中國大陸與 TPP 成員國有高度

經貿往來)。

本文試圖對 RCEP、TPP 及服貿協議與台灣相關議題作全面分析並提出多種角度的建議以解決問題。本文檢視 RCEP 與 TPP 的特質，量化並質化分析兩者對台灣的影響，進而探討因應 RCEP 與 TPP 乃至其他區域整合的策略，並評析因應區域整合的準備工作與政治考量；評析服貿爭議並提出整合看法與建議，且借鏡 CEPA 經驗與掌握大陸服務業發展方向，提出服貿協議及其修訂有助我國經濟發展的策略；最後在結論整合全文探討結果，提出台灣自由化與區域化的藍圖。

二、TPP 與 RCEP 的發展特質

(一) TPP 的發展特質

TPP 前身為 2005 年紐西蘭、新加坡、智

利、汶萊間建立高標準的 FTA，美國於 2008 年參加後主導其發展，為美國「重返亞洲」

及提升出口(註2)的政策工具。TPP為亞太區域經濟規模最大的區域整合體，2013年占全球GDP比重高達38%，並占全球出口24%及全球進口28%。

TPP為高標準的跨亞太區域FTA，各成員國無論在自由化的深度(開放程度)及廣度(談判議題的涵蓋面)與涵蓋區域的廣泛，均堪稱21世紀的FTA典範。TPP對貨品貿易自由化要求接近100%，對服務業貿易也要求高度的自由化。TPP各成員國於2011年通過《強化貿易與投資、經濟成長及發展：TPP綱要》，揭露TPP談判議題除貨品貿易、服務貿易、投資等「邊境上」議題外，也針對政府採購、勞工、環境、電子商務、動植物防疫檢疫等眾多「邊境內」議題進行談判。

TPP正進行第20回合談判，談判成員達12國(註3)，至今已建立21個談判工作小組，涵蓋29項談判議題。TPP號稱「白金標準」(platinum standard)的高要求適用每一成員國，基本上不給予緩衝時間或標準彈性，即使少數有較長的調整時間(如越南)，也終需達成此標準。TPP之談判採「單一認諾」(single undertaking)的模式，亦即各項談判議題必須在會員國對各議題之所有細節均達成

共識後才能一致通過的原則。單一認諾有助達成所有談判目標，但也可能造成談判進展遲滯不前。目前預計2014年可完成TPP簽署。

TPP擷取APEC的「開放區域主義」原則，在協定中開放「所有APEC經濟體與其他國家」參加，故成員仍可能增加。TPP12簽署後為開放新會員加入的時機。

(二) RCEP的發展特質

RCEP為2011年由東協10國推動的區域整合倡議，並加上6個與其簽有FTA的對話夥伴國家(註4)。RCEP為東協因應TPP對其亞洲區域整合主導權的挑戰，以及整合原先「東協加三」及「東協加六」之自貿區倡議的統整架構。RCEP為超大型的亞洲區域整合體，2013年RCEP國家GDP占全球比重約29%，出口占比約29%，進口占比約28%。圖1顯示TPP及RCEP之組成國與其重疊部分，亦加入中日韓FTA。

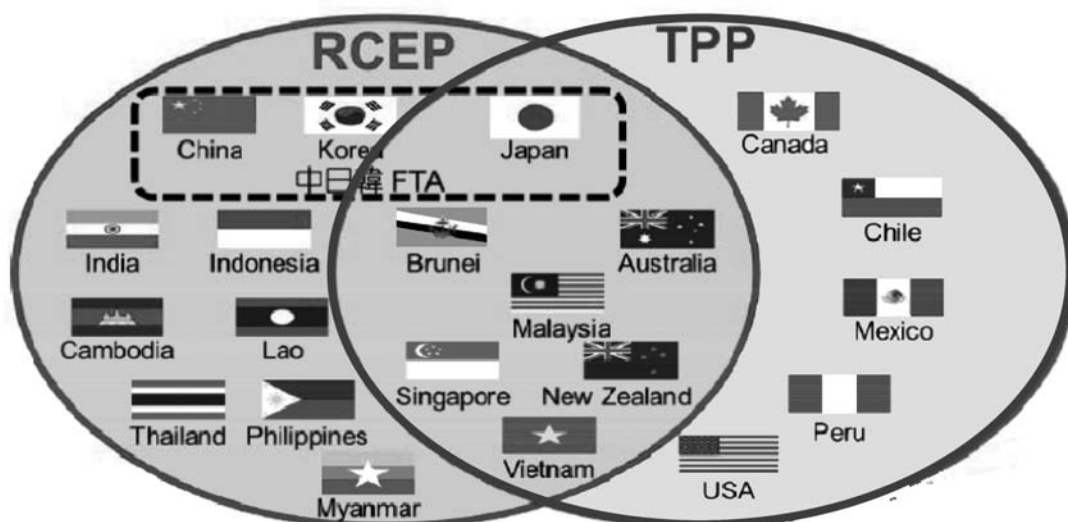
RCEP亦為高標準的亞洲區域FTA，預計推動90~95%貨品調降關稅。2012年東協高峰會通過《RCEP談判指導原則與目標》擬定8項談判議題：貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政

(註2) 重返亞洲(pivot to Asia)為美國外交政策由聚焦中東/歐洲轉向亞洲，包括軍政的層面與經貿的層面，後者基於亞太區域在全球經濟與貿易的重要性。在2011年歐巴馬總統的國家出口倡議，對新興出口市場有十個策略目標，其中四個在亞太區(中國、印度、印尼、越南)(Manyin, et. al. (2012))。

(註3) TPP現有成員國為新加坡、汶萊、智利、祕魯、紐西蘭、美國、馬來西亞、越南、澳洲、墨西哥、加拿大及日本。

(註4) RCEP包括東協10國(馬來西亞、新加坡、菲律賓、印尼、泰國、汶萊、越南、寮國、柬埔寨、緬甸)及6個對話夥伴(中國大陸、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭、印度)。

圖 1 RCEP/TPP 及中日韓 FTA 的組成國家



資料來源：王健全 (2014)。

策、爭端解決機制、其他議題等。RCEP 談判議題之範圍偏向保守，其他議題因需參與國共識亦不易多增。

RCEP 成立貿易談判委員會，下設貨品、服務、投資、競爭政策、智慧財產權、經濟與技術合作、爭端解決及體制性議題等 8 個工作小組，自 2013 年 5 月展開談判，已完成 5 回合，並以 2015 年底完成談判為目標。RCEP 參與較具彈性，強調國家可依其準備情況決定加入與否，對特定國家給予較多緩衝

時間乃至差別待遇。談判模式則以「單一認諾」、漸近式合作或其他談判模式等多重管道完成談判。RCEP 可能針對不同議題，處理速度上有更大的差異，甚至擱置困難的項目。

RCEP 亦採「開放區域主義」原則，開放「與東協簽署 FTA 的夥伴國與其他外部經濟夥伴」參與，此「開放加入」為 RCEP 與「東協加六」FTA 最大差異所在。RCEP 簽署後的 2016 年為新會員加入時機。

三、TPP 與 RCEP 對台灣的影響

(一) TPP 對台灣的重要性

由表 2 看，2003~2013 年間，TPP 國家占我國出口貿易比重約 32.57%，占我國進口貿

易比重約 42.65%，占出進口貿易比重約 37.49%。2013 年 TPP 占台灣貿易比重為 34.4%，加入 TPP 使台灣貿易涵蓋率為

表 2 2003~2013 年我國對 TPP 成員國進出口貿易金額與占比

| | 出口金額 (百萬美元) | 占我國總 出口額比重 | 進口金額 (百萬美元) | 占我國總 進口額比重 | 出進口額占我國 總進出口額比重 |
|------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------------------|
| 新加坡 | 122,311 | 4.86% | 64,708 | 2.72% | 3.82% |
| 汶萊 | 255 | 0.01% | 153 | 0.01% | 0.01% |
| 智利 | 3,195 | 0.13% | 17,504 | 0.74% | 0.42% |
| 秘魯 | 2,385 | 0.09% | 3,647 | 0.13% | 0.12% |
| 紐西蘭 | 4,978 | 0.20% | 6,217 | 0.26% | 0.23% |
| 美國 | 325,941 | 12.94% | 251,821 | 10.58% | 11.80% |
| 馬來西亞 | 57,235 | 2.27% | 71,013 | 2.98% | 2.62% |
| 越南 | 67,835 | 2.69% | 13,647 | 0.57% | 1.66% |
| 澳洲 | 32,208 | 1.28% | 73,531 | 3.09% | 2.16% |
| 墨西哥 | 14,765 | 0.59% | 5,625 | 0.24% | 0.42% |
| 加拿大 | 20,916 | 0.83% | 16,113 | 0.68% | 0.76% |
| 日本 | 168,169 | 6.68% | 491,448 | 20.65% | 13.47% |
| 總計 | 820,193 | 32.57% | 1,015,427 | 42.65% | 37.49% |

資料來源：財政部關務署，自行整理。

56.17%，TPP 淨貢獻為 29.3% (去除新紐)，有助緩解我國被邊緣化的困境。以對我國貿易而言，TPP 的關鍵國家為美國與日本，因「韓美 FTA」及形成中的「韓日中 FTA」會削弱我國產業對美、日貿易的競爭力，台灣加入 TPP 可有效減緩韓國在經濟整合上對我國的衝擊。

2003~2013 年間，我國對中國大陸及東協出口為總出口的 38.79% 及 15.79%，出口市場明顯高度集中 (見表 3)。台灣參加 TPP 而增加與其成員之貿易，將有助分散出口市場。以投資而言，2003~2013 年間我國對 TPP 成員國之投資額占整體投資額約 16.41%，2013

年則占 27.8% (卓士昭(2014)及整理自投審會(2014))。

(二) RCEP 對台灣的重要性

2003~2013 年間，RCEP 國家占我國出口貿易比重達 67.42%，占我國進口貿易比重約 57.05%，占出進口貿易比重約 62.39% (見表 3)。2013 年 RCEP 占台灣貿易比重為 63.6%，明顯大於 TPP。加入 RCEP 使台灣貿易涵蓋率為 56.66%，RCEP 淨貢獻為 29.79% (扣除中國及新紐)，略大於 TPP。台灣若能加入 RCEP，則「東協加韓國/中國/日本」FTA 以及形成中的「韓日中 FTA」對台灣出口的龐大壓力便可緩解。在投資方面，2003~2013 年

表 3 2003~2013 年我國對 RCEP 成員國進出口貿易金額與占比

| | 出口金額 (百萬美元) | 占我國總 出口額比重 | 進口金額 (百萬美元) | 占我國總 進口額比重 | 進出口額占我國 總進出口額比重 |
|----------------|----------------|---------------|----------------|---------------|--------------------|
| 東 協 | 397,763 | 15.79% | 276,632 | 11.63% | 13.77% |
| 中國大陸 (含港、澳) | 977,078 | 38.79% | 336,450 | 14.14% | 26.82% |
| 日 本 | 168,169 | 6.68% | 491,448 | 20.65% | 13.47% |
| 韓 國 | 90,608 | 3.60% | 151,792 | 6.38% | 4.95% |
| 紐 西 蘭 | 4,978 | 0.20% | 6,217 | 0.26% | 0.23% |
| 澳 洲 | 32,208 | 1.28% | 73,531 | 3.09% | 2.16% |
| 印 度 | 27,121 | 1.08% | 21,385 | 0.90% | 0.99% |
| 總 計 | 1,342,034 | 67.42% | 1,338,579 | 57.05% | 62.39% |

資料來源：財政部關務署，自行整理。

間我國對 RCEP 成員國之投資額占整體投資額之 82.56%，2013 年則占 89.84%，其中中國大陸及東協占比為 63.72% 及 16.27% (卓士昭(2014)及整理自投審會(2014))，故 RCEP 對台灣對外投資之重要性遠高於 TPP。

(三) TPP 及 RCEP 對我國經濟衝擊之量化分析

根據許博翔(2012)使用 GTAP 第 8 版資料庫並搭配 GEMPACK 軟體估計 TPP 及 RCEP 對我國之關稅衝擊結果(見表 4)，當我國未加入 TPP 時對名目 GDP 成長率影響為-0.19%，出口則減少 4.8 億美元；若未加入 RCEP 對名目 GDP 成長率影響為-2.61%，出口則減少 63 億美元。故台灣不加入 TPP 或 RCEP 都將蒙

表 4 TPP 及 RCEP 對我國總體經濟的動態模擬效果 (註 5)

| 狀 態 | TPP | | | RCEP | | |
|-------|-------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| | GDP 成長率 (%) | 出口值 變動 (百萬美元) | 進口值 變動 (百萬美元) | GDP 成長率 (%) | 出口值 變動 (百萬美元) | 進口值 變動 (百萬美元) |
| 我國未加入 | -0.19 | -481.5 | -677.8 | -2.61 | -6318.7 | -8644.6 |
| 我國加入 | 1.98 | 8828.7 | 10149.2 | 4.36 | 13422.1 | 16304.2 |

資料來源：GTAP 第 8 版資料庫並搭配 GEMPACK 軟體計算而得，許博翔(2012) (註 6)。

(註 5) 假設農工產品與 TPP、RCEP 成員國之 57 部門關稅全降為 0；參與談判國無保留項目；服務業無約當關稅推估。

(註 6) GTAP 第 8 版資料庫為 2007 年資料，2013 年相較 2007 年，台灣出口更加集中於 RCEP 國家(52.1% → 58.7%)，對其進口集中度則略有減少(55.8% → 53.9%)。故 2013 年加入或不加入 RCEP 對我國出口影響可能更大，對我國進口影響可能較小。

受損害，而以不參加 RCEP 損害較大。

許文結果顯示(見表 4)，當我國加入 TPP 時對名目 GDP 成長率影響為 1.98%，出口則增加 88 億美元；若加入 RCEP 對名目 GDP 成長率影響為 4.36%，出口則增加 134 億美元。故台灣加入 TPP 或 RCEP 都將蒙其利，而以參加 RCEP 獲利較大。

加入 RCEP 的獲利或不加入 RCEP 的損失均明顯大於 TPP 者，除與 RCEP 國家之貿易金額大於與 TPP 國家之貿易金額外，有兩個主要原因。首先，RCEP 成員國平均關稅較 TPP 成員國為高，降至零(低)關稅的利益自然較大。第二個原因是台灣出口至 RCEP 成員國(特別是大陸與東協國家)以中間財居多，而出口至 TPP 成員國以最終產品居多。中間財出口後又有再進再出的機會，會擴大去除貿易障礙的效果。

(四) TPP 及 RCEP 對我國經濟影響之質化評估

經濟部(2013)指出，TPP 及 RCEP 談判完成將使會員國產業鏈關係更加緊密，我國若不能加入，會面臨供應鏈邊緣化乃至被取代的斷鏈危機。以下以紡織業、工具機業與汽車零配件業說明加入 TPP 及 RCEP 對我國產業供應鏈的重要、並對法規接軌加以說明。

台灣紡織業於全球市場扮演中上游原料供應者角色，若 TPP 採取嚴格「自紗生產」

原產地規定(“yarn forward” rule of origin)，台灣提供紗線給越南等 TPP 成員國，TPP 簽署完成後，越南使用台灣紗線之紡織品與成衣無法享有 TPP 優惠，勢必造成台灣紗線在區域生產鏈的斷鏈。

工具機業於全球市場居下游地位，汽車零配件業處上游地位，兩者在國內均具完整上中下游生產體系，前者部分關鍵零組件(如控制器)仰賴日本進口，後者出口通路仰賴美、日、澳等國。加入 TPP 及 RCEP 有助強化與日本控制器大廠與美、日等汽車大廠之供應鏈關係，降低對手國簽署 FTA 之衝擊，有助開發市場商機。

綜而言之，加入 TPP 與 RCEP 對我產業供應鏈之意涵為：(1)突破競爭對手挾 FTA 衍生之不公競爭壓力；(2)避免產業供應鏈斷鏈風險；(3)形成我國對外的緊密跨國供應鏈關係；(4)吸引外商來台投資，有效開發海外市場。

加入 TPP 與 RCEP 亦有助我國法規革新與國際接軌，而以 TPP 的法規調和及改革方向具代表性，包括：(1)強化法規制訂程序的透明及參與義務；(2)要求締約國以國際標準為基準進行法規接軌；(3)將先進國家之制度轉化為 TPP 參與國的義務。在國際眾多評比指標中，我國法規制度排名略顯落後(註 7)。而我國自發性推動法規自由化力道不足，故

(註 7) 如世界銀行 2012 年「全球商業環境指標」，台灣排名第 25 名，在亞洲四小龍敬排末座，也不如泰國、馬來西亞等國。

亟需藉助洽簽 FTA/ECA 以加速法規與制度革新，以提升國家長期之競爭力。Bush and

Meltzer(2014)也認為台灣看待 TPP 的最佳方式是以之為改革的驅動力量。

四、參與區域整合的策略與準備工作

以下首先基於 TPP 與 RCEP 特質的比較，提出不同的參與策略或思考面向，繼而探討參與區域整合的準備工作，包括架構性及議題導向的作法。

(一) 參與 TPP 與 RCEP 的策略

1. 由政經關係比較 TPP 與 RCEP 對台灣的優先性

(1) RCEP 短中期利益較高，TPP 中長期利益較大

表 2 及表 3 顯示我國與 RCEP 的貿易關係明顯較 TPP 密切，就維護貿易關係在一個平等的競爭環境(level playing field)下擴大市場進入，RCEP 對我國的重要性大過 TPP，台灣對外投資亦集中在 RCEP 國家。此外，RCEP 會員國多為亞洲國家，其貿易障礙較 TPP 為高，加入 RCEP 的效益容易顯現。故台灣參與 RCEP 具較高的先期利益。

但 TPP 由世界最先進的美國主導，並有加拿大、日本(亦為 RCEP 成員)等先進國家，若參加 TPP 可增加學習先進技術、管理模式和法規制度的機會。且 TPP 的「白金標準」可使成員國的開放性及體制達到國際水準以上，能促進結構調整與提升競爭力。此外，

參與 TPP 有助我國與 TPP 成員國的經貿連結與往來，可降低出口市場過度集中中國大陸與東協國家的風險。

(2) 國內外政經面考量，RCEP 勢必優先

由以上分析，「雙軌併進」策略似為妥當，也是大多數國家採取的方式。但台灣參加 APEC 及 WTO 模式均為隨中國大陸之後加入，中國大陸以參加 RCEP 為優先，並發揮關鍵影響力，同時中國一時也不易達成 TPP 的「白金標準」。台灣業者較大的貿易與投資利益需要保護(註 8)，眾多企業領袖與產業公協會要求政府應優先推動加入 RCEP (徐遵慈(2013))。加以國內民粹高張，恐更難以順應 TPP 的高標準衝擊。故而台灣一方面要瞭解 TPP 高標準的平台對台灣可成為中長期改革與繁榮的驅動力，而著手準備(詳後文)；一方面宜優先推動與中國及東協各國經貿協議(Economic Cooperation Agreement, ECA)的洽簽。

2. 基於 TPP 與 RCEP 接納新會員模式的策略

(1) 新加入 TPP 需第一輪國家共識決及充分準備

TPP 與 RCEP 對新會員均採開放態度，

(註 8) 包括 RCEP 較 TPP 之貿易占比高及貿易涵蓋率貢獻大；RCEP 較 TPP 的降關稅效益大；台灣出口至 RCEP 較 TPP 多再進再出機會；台灣對 RCEP 投資比重遠大於 TPP。

且均未明文限制以「主權國家」為限，對受兩岸國際地位限制的我國，具有法律彈性可爭取參與。TPP 開放條款明定包括「所有 APEC 經濟體」，台灣符合此條件。美國國務院亞太副助理國務卿史雯珊(Susan Stevenson)以及布魯金斯研究院(Brookings Institution)東亞研究中心主任(前美國在台辦事處理事主席)卜睿哲(Richard Bush)均表示美國政府鼓勵台灣參加 TPP，但首需第一輪參加的 12 國先達成共識(唐佩君(2014)，簡國帆(2014))。此外，美國國務院前亞太助卿康貝爾(Kurt M. Campbell)指出為參加 TPP，『越南為此採取了與眾不同、難以置信的步驟，遠超過台灣目前所做。越南在過去 1 年半以來的作為，明確展現他們要站上世界舞台的渴望。』(王照坤(2013))。這些資訊顯示台灣要參加 TPP 第二輪談判，12 國共識及有充分準備以接受「白金標準」是先決條件。

(2)香港方式、大陸支持及與東協溝通是台灣進入 RCEP 的關鍵因素

RCEP 之開放新會員條款包括東協 FTA 夥伴國與其他外部經濟夥伴，後者尚缺具體定義。此處可注意香港以獨立關稅區名義，在新加坡邀請與中國支持下，於 2013 年 4 月與東協展開 FTA 談判，預計兩年內完成。香港成為東協 FTA 夥伴國後，自然易於加入 RCEP 談判，這也可能是日後其他外部經濟夥伴加入 RCEP 的方式。香港是自由港，與東協簽 FTA 對香港有利但對東協國家效益不

高，中國大陸強力支持是香港與東協洽談 FTA 的關鍵因素(譚瑾瑜(2013))。習近平總書記於 2013 年 4 月博鰲論壇提出兩岸可探討與區域經濟合作進程相銜接的適當方式和可行途徑；李克強總理亦於 2014 年 4 月博鰲論壇提出兩岸進一步擴大合作，也有利於為台灣參與區域經濟合作創造更好的條件。台灣可爭取東協友邦(如新加坡)及中國大陸的支持，而增加台灣參加 RCEP 的機率。

此外，東協原在 2011 年 11 月接受香港加入 ACFTA (ASEAN-China FTA)的正式申請，中國大陸主張香港以附加協議方式直接將 ACFTA 效力延伸給香港，而東協要求開放 CEPA 優惠，後來因大陸不願比照 CEPA 開放，而改採東協折衷意見進行東協/香港 FTA 談判。故未來推動 RCEP 仍不脫以東協為核心的模式，台灣應強化與東協國家的溝通與協調。

3. 基於 TPP 與 RCEP 談判議題與模式的策略談判議題與模式均顯示 RCEP 適合先期加入，TPP 則需積極準備與持續改革

TPP 涵蓋範圍較廣，包括勞工、環境、國營事業等 RCEP 不願碰觸的經濟議題，並且納入部分非經濟性議題。TPP 又強調高標準，使成員國整合會較深入。相對而言，RCEP 自由化要求較低，議題以經濟性為主。TPP 談判要求參與國採取同一合作標準，不給予緩衝時間或合作彈性。RCEP 採漸進式複邊合作，對無法達成者給予緩衝時間，待有

條件與能力後自由決定是否加入。

以上議題與模式的差異，顯示 RCEP 的談判彈性在我國法規制度及自由化尚未齊備時，較為適合加入，但獲利也較有限。TPP 的高度市場開放及境內法規制度改革，就短期而言有相當難度(徐遵慈(2014))。但若能積極準備，儘量建立符合 TPP 參與條件再爭取加入 TPP 談判，並持續進行改革，則為可行的策略。

(二) 參與區域整合的準備工作

不論是 TPP、RCEP 或其他 FTA/ECA 的洽簽，達成標的 FTA 要求的意願與能力是成敗的關鍵因素。尤其在區域經濟整合向 TPP 「白金標準」邁進下，必須有充分的調整與改革等準備工作並加以展示，才能爭取參與區域整合的有利條件，以下以達成 TPP 標準作為準備工作的範例。首先提出 6 項架構的準備工作(葉長城(2013)，王健全(2014))，再提出 2 類議題相關的準備工作，並借鏡越南與日本加入 TPP 的經驗(Bush and Meltzer (2014))。

1. 建立推動 FTA 的機制與工作指導綱領

我國在「黃金十年」國家整體發展規劃中將「開放布局」列為未來施政主軸，據以研議「推動洽簽 ECA 經貿自由化工作綱領」，由「國際經貿策略小組」通過。後者由行政院長擔任召集人，直接主導推動洽簽 FTA/ECA，並由經濟部長擔任執行長，各相關部會首長擔任委員。

2. 強化社會對政策的參與及諮商

我國針對經貿事務之國際談判，主管機關得會同立法院及相關部會，舉辦公聽會或徵詢學者專家及相關業者之意見。但未如美國建立「私部門諮詢委員會體系」之制度化諮詢體制，作為向民間傳達貿易政策訊息及徵求民間對貿易議題意見與支持的雙向管道。

3. 充實智庫研究與談判能量

日本在其推動參與 TPP 的體制架構中，增設了有關公共關係及情報、聯絡與協調、國別諮詢三大專業團隊，提升談判團隊與智庫之研究與談判能量。我國未來負責政府對外談判的經濟能源部貿易政策司及與其配合的智庫，亦需強化其 FTA 談判與研究能量。

4. 強化相關法規與國際接軌

我國自 2008 年起分「鬆綁與重建」、「振興經濟，加工推動產業轉型」與「產業結構優化」三階段，推動 FTA 相關法規鬆綁。近來推動「自由經濟示範區」亦有助力。然我國若干法規體制仍未能與國際趨勢接軌而需調整，如美韓 FTA 要求公開法規草案的公眾評論期應不少於 40 日，且應針對重要評論意見說明後續之處理情形；我國法規草案之預告期則為不少於 7 日，且無加以回應之規定。

5. 落實產業結構調整政策

我國為因應自由化在產業結構的調整，於 2011 年提出「2020 年產業發展策略」。另

外對可能造成的衝擊提出「因應貿易自由化產業調整支援方案」，預計於 2010 至 2019 年，投入 982.1 億元，對不同對象採行「振興輔導」、「體質調整」與「損害救濟」三種策略。但此方案之執行效率低落遭人詬病，如許忠信(2014)指出，勞委會主管此支援方案下負責之 ECFA 就業基金，自 2011 年以來尚無被認定之受衝擊及受損產業；該支援方案每年編列 1 億元，撥與經濟部用於中小企業發展基金辦理貿易自由化受損產業升級轉型貸款，預算自 2010 年編列以來，每年決算數與執行率均掛零。政府機關應主動研究可能受衝擊之產業為何，並主動介入輔導且宣傳該支援基金的存在。

6. 槓桿國際經貿整合網絡

台灣以 APEC 會員的身份，可善用其網絡，協助台灣加入國際經濟整合。「國際服務貿易協議」(TISA)，已舉行七回合談判，在 WTO 架構下進行，台灣自初始階段即參與。TISA 主要 23 個成員國均為 TPP 成員或台灣有意洽簽 FTA/ECA 之對象，若 TISA 簽署生效，則可藉力使力協助台灣進入 TPP 或其他 FTA/ECA。

7. 市場進入個別議題的相關準備工作

市場進入方面，農業是台灣最敏感的部門(註 9)，在此需開始強化基於科學的食物安全政策，以處理諸如含瘦肉精豬肉禁止進口等問題。此外台灣政府應開始提出自由化農業部門的政策，並對因之受損者提供支援(註 10)。此外，台灣現在就可和 TPP 成員國諮商，尋求降低「自紗生產」規定對台灣的損害(註 11)。

8. 法規調和個別議題的相關準備工作

法規調和方面，美國認為台灣在智財權某些領域仍有欠缺，而韓美 FTA 均已納入為韓國義務，如著作權保護期間由 50 年延長至 70 年。又如在商品強制檢驗領域採「事後檢驗」，有別於我國採「事前檢驗」為主，影響通關效率。韓美 FTA 相關機制可加入為台美雙邊貿易及投資架構協議(TIFA)的新增議題，有助台灣未來加入 TPP。台灣已在進行法規盤點以找出為達成 TPP 標準所需的改革，是正確的作法。美國亞太事務副助理國務卿 Kin Moy 建議台灣充分利用 TIFA 的談判過程，以建立美國對台貿易關係的信心，而有助進入 TPP(Moy(2013))。台灣在正式成

(註 9) 我國製造業產品關稅已接近已開發國家水準，2013 年平均名目關稅率為 4.23%，平均實質稅率只有 0.92%。我國農產品關稅則高出很多，2013 年平均名目稅率為 13.85%，平均實質稅率為 7.82%。在 TPP 要求零關稅下，農產品部門將遭受重大的衝擊。

(註 10) 台灣政府可借鏡日本作法，將農業生產者移轉到較高附加價值的部門，推動農業觀光及利用新的出口機會(Mulgan(2013))。

(註 11) 美韓 FTA 中美國鬆綁韓國紡織產品(女外套及男襯衫等 85 項大宗)必須符合「自紗生產」規定，可見此一規定也非不可改變。台灣可爭取紡織品中下游 TPP 成員國提出要求有利台灣的調整(經濟部國貿局(2011))。

為 TPP 會員國前便可進行改革，而美國支持台灣參加 TPP 可提供部分改革的誘因。

9. 越南與日本加入 TPP 經驗的借鏡

越南欲加入 TPP 談判，但在諸多重要領域扮演要角且為稅收重要來源的國營企業，其改革成為困難挑戰。而越南還是加入 TPP，這指出越南確實認真從事改革，也顯示權威體制(相對於台灣的民主體制)較易從事經濟改革。對台灣而言，越南經驗指出台灣應盡力表達改革的誠意，包括願意處理如國營企業等困難議題且有實質的進展。且民主體制改革的力量較弱，宜設法補強，譬如與美國洽商增加 TIFA 的談判項目，使台灣獲利於美國市場開放者的聲音可平衡反對開放台灣

市場者。

日本在加入 TPP 前，同意採取幾種建立信心的方式來展現日本從事經濟改革的意願與能力。首先在 2010 年 11 月提出美日經濟調和倡議，探討包括貿易在內的廣泛經濟議題。日本也展示其在美牛准入之自由化的能力，在經過風險評估後，於 2011 年 12 月，同意允許美國牛齡 30 個月以內之牛肉進口(原先考慮狂牛症，禁止 20 個月牛齡以上的美國牛肉進口)。對台灣而言，日本經驗顯示與美國合作平台的需要，再度指出 TIFA 談判過程的重要；而在敏感議題的讓步或開放，對達成加入 TPP 也有重要性。

五、參與區域整合的政治面向

台灣要參與區域整合，容易受到來自國內與國外的政治力反對。區域 FTA 產生的市場進入衝擊及法規調整約束，會激發國內既得利益者的抗拒；而中國反對台灣在國際上獨立行動，台灣若自行嘗試加入區域整合而在中國阻撓下失敗，可能比不嘗試更糟。

RCEP 要求的標準較 TPP 低且有較大彈性，台灣若參加 RCEP 面臨國內政治阻力較低。中國參加 RCEP 且有政治經濟影響力，依中國與東協協議下香港參與的方式，台灣可先與東協十國談判簽署 FTA，再循序參加第二輪的 RCEP 談判。反之 TPP 有超高的

「白金標準」，且中國沒有(也不易)參與，而 RCEP 與 TPP 有可能相互競爭。是則台灣參加 TPP 面臨的國內與中國政治阻力都頗大，而與台灣過去談判之經驗(如美牛/豬)也使 TPP 成員國質疑台灣克服國內政治阻力的能力。

茲以參與 TPP 的政治考量，作為參與區域整合政治面問題的例示。卜睿哲(Bush (2014))從政治面提出台灣參與 TPP 的六個步驟，他強調步驟先後次序的重要，並指出每個步驟均屬不易且均需正確達成，又某些步驟的控制權(部分或全部)不在台灣手上：

(一) TPP 的 12 成員國需要達成協議

為達成 TPP 的「白金標準」，12 成員國在首輪系列談判後需產生共同接受的可行結果。但這有可能是期盼過高，如果 TPP 第一輪協議無法達成，則台灣也無 TPP 的選項。

(二) 台灣社會需就為何 TPP 對台灣重要達成廣泛政治共識

台灣應動員起來，教育說服民眾有關 TPP 所能帶來的競爭力提升及產業結構調整的長遠利益。部分產業雖受到衝擊，但遠小於台灣整體獲得的利益，且政府對此部分產業有完整的支援機制。此外，台灣可因參加 TPP 而得到具有國際活動空間的尊嚴。

(三) 台灣應該恢復對主要貿易夥伴的信用

美牛/瘦肉精事件損害台灣作為可靠貿易夥伴的信用而中斷 TIFA 談判。雖於 2013 年恢復 TIFA 會議，但要美國政府恢復對台灣的信心，需要更多 TIFA 協議為台灣立法通過且由主管機關執行，台灣與他國貿易協定(如 ECFA 下之服貿協議)是否能夠執行也是重要觀察點。

(四) 台灣應該發展 TPP 諮商的立場與策略

台灣為 TPP 諮商所作準備可分實質面與程序面，而依此建立諮商的立場與策略。實

質面需考慮台灣在某些領域與「白金標準」有相當距離，故政府應檢視採取各項 TPP 標準如何影響政策、造成何種產業受損以及如何彌補與標準的差距。程序面則可借鏡台灣進入 WTO 諮商過程、韓國與美國建立 FT 諮商過程及當前 TPP 諮商過程。

(五) 中國領導者要選擇基本經濟改革

中國雖在崛起，但為長期成長仍需許多改革，如國營事業、智財權、創新系統封閉、環保等問題。對台灣最佳狀況為大陸誠意改革但受到國內阻力，需要外部誘因，且認為 TPP 可提供好的誘因，而台灣對改革也是正面的因素。

(六) 擴大中國對台灣的包容

中國為了經濟的利益與改革的需要，會有意願加入 TPP。若美國保證當台灣符合 TPP 標準會支持台灣加入(實際上只有當中國認真進行 TPP 談判才作此承諾)，使中國在政治上不積極運作使台灣不能加入 TPP，而將重點轉移到先台灣入 TPP (註 12)。台灣也可向大陸指出，反對台灣由加入 TPP 得到國際空間與經濟成長，將不可能使台灣與大陸有更密切的結合。

(註 12) 柯林頓政府用此一策略使台灣與大陸同時進入 WTO。台灣在 1990 年代中期熱望進入 WTO，卻面臨中國大陸的反對。美國先承諾台灣若作充分的調整以符合 WTO 標準，而中國不作其調整，美國將允許台灣單獨參加 WTO。結果美台協議在 1998 年 2 月達成。中國在朱鎔基總理領導下，瞭解中國需要加入 WTO 以從全球化中成長，並提供經濟改革的驅動力，此外亦擔心台灣先中國入會。故中國開始積極與美國諮商，而於 1999 年 11 月完成協議。在完成其他雙邊諮商後，中國於 2001 年年底進入 WTO，台灣(台澎金馬關稅特區)則於 2002 年 2 月進入。

六、服貿協議的意義及與區域整合的關聯

中國大陸為台灣第一大出口國、順差國與投資地區(註 13)，區域整合中兩岸經濟合作架構協議(ECFA)是重要環節。但後續的服貿協議在立法院審議過程中，朝野兩黨都以程序杯葛來拖延或阻擋服貿內容的實質審查，並激發太陽花學運，最後決定在立院九月新會期通過「兩岸協議監督條例」後逐條審議服貿協議。本節首先闡述服貿協議對國內經濟發展及與經濟整合的關聯，而於第七節列示比較主要爭議的論點並提出整合的看法，且據以提出建議。

(一) 服貿協議的意義

服貿協議提供一個台灣服務業進入大陸市場，以及刺激台灣本地服務業發展的機會。台灣市場有限，中國大陸正好有大市場，對能到大陸發展之企業應為有利。大陸本土服務業競爭力仍屬有限，雖於 2001 年底入 WTO 後擴大服務業開放，但仍小心謹慎。台灣企業活動力/創新性強，即使是中小企業，若有競爭力，在大陸落點成功，便易於複製擴大服務點展店(如康師傅)。

至於開放大陸服務業來台，需瞭解服務

業貼近消費者，在地者有優勢。外來服務業進來會刺激當地業者，反會使國內服務業向上提升，如辛巴克刺激 85°C 的發展。此外，外國銀行在台灣設立分行，晉級為子行，進一步融入當地，促進台灣本地服務業發展；又如韓國簽署 12 個 FTA，提升本地服務業競爭力，才有能力去國外競爭。且台灣產業如受衝擊，政府有 982 億元損害救濟基金可予以補助，兩岸也可啟動緊急磋商機制因應。總之，台灣服務業競爭力高於大陸，可正面看待大陸服務業來台，更要歡迎大陸市場開放的機會(註 14)。

(二) 服貿協議與區域整合的關聯

在區域整合的發展上，服貿協議也扮演一個重要的角色。參與新世代的區域整合，台灣獨特的受制於兩岸政治面的因素。台灣想進入 RCEP，而大陸是 RCEP 成員國且具有重要影響力，若大陸不信任台灣真心願與大陸整合(加以台灣積極表態希進入美國主導的 TPP)，台灣進入 RCEP 的可能性頗低。而即使有美國協助，台灣要進入 TPP 仍需大陸首肯。因 TPP 採共識決，而大陸有能力要求

(註 13) 2013 年中國大陸(含香港)占台灣出口達 38.9%，台灣對大陸貿易順差達 1098 億美元，大陸占台灣對外投資達 63.72%。

(註 14) 根據經濟部委託中華經濟研究院估計結果，服貿協議生效後，將使我國實質 GDP 增加 9,700 萬至 1.34 億美元，增加率介於 0.025~0.034% 之間。效益幅度有限，主因是：(1) 推估基礎為兩岸實際開放程度，目前幅度仍有限；(2) GTAP 資料只到 2007 年，並未納入 2008 年以後兩岸漸次開放因素；(3) 兩岸服貿協對電子商務、券商、醫院、電影等均全新開放，GTAP 無法評估；(4) GTAP 未考量政府及產業因應措施效果、後續與其他國家洽簽 FTA 等。兩岸宜持續協商，降低貿易障礙，擴大開放效益(經濟部及各相關機關(2013a))。

TPP 小國杯葛台灣加入 (註 15)；且美國也希望中國大陸參加 TPP，因 TPP 的終極目標為催生亞太自由貿易區(FTAAP)。總之，服貿協議的延宕乃至翻盤，對台灣參與區域整合，會有不利的影響。北京也暗示過，台北若不先對大陸自由化，將杯葛台灣在跨太平洋夥伴協定 (TPP) 等多邊協定的參與；弔詭地，台灣想不那麼仰賴大陸，還得先穿透北京 (Wall Street Journal(2014))。

紐西蘭及新加坡是在 ECFA 簽署後才決定與我國展開經合協定談判的國家，服貿協議在臺灣貿易自由化的進程中，屬「同時走向大陸及世界」的雙軌戰略的實踐步驟，也是各國觀察台灣政府是否有決心及能力推動貿易自由化的指標。現在服貿協議遲不通過，未來恐將影響其他國家與我洽簽經合協定的意願。

2014 年 2 月及 6 月的王張會，台灣陸委會王郁琦主委表達台灣加入 TPP 與 RCEP 的意願，希與 ECFA 同步進行。大陸國務院國台辦主任張志軍則稱當務之急是台灣儘快讓服貿協議生效，早日商簽其他後續協議。是則中方的態度是要優先通過服貿協議以建立互利與互信。另一方面，兩岸經貿發展與區域經濟整合相銜接的研究也已開始籌劃進行。

王主委也提到，台灣參與區域經濟整合的程度愈高，會出現一種「買保險」的效應，提升民眾對於兩岸經貿自由化的信心，反而有利於兩岸經貿協議的推動。但要中國大陸在未來調整立場，需要創造條件，而完成兩岸服貿協議的審議，應該是重要的轉折點。

固然貨貿談判最近重新啟動，但服貿協議的無法通過會造成陸方質疑台灣作為可靠貿易夥伴的信用，正如同美牛/豬問題造成 TIFA 的停擺，服貿協議的延宕會對貨貿協議有一定程度的影響。對於台灣希望加速貨貿協議談判，再讓服貿協議過關的想法，海協會常務會長鄭立中也重申「兩岸授權協商所達成協議的權威性，應該得到維護」的立場；顯示如果服貿協議不儘快生效，貨貿協議就很難簽署(中央日報(2014))。

換言之，台灣要想參與區域經濟整合，就必須先儘速讓服貿協議生效，進而促成貨貿及爭端解決協議完成通過。則兩岸可以適時務實探討經濟共同發展、區域經濟合作進程相銜接的適當方式和可行途徑(習進平與李克強在博鰲論壇，乃至張志軍在「王張會」中，均作此表示)，台灣可基此積極推動加入區域經濟整合。

(註 15) TPP 小國可提出台灣簽署國際公法(TPP)時有公法人地位問題，台灣非聯合國會員國，雖在 WTO 以關稅特區(Chinese Taipei)方式簽署一些經貿條件，但不能當原則。

七、服貿協議的爭議、整合看法及建議

(一) 服貿協議的爭議

2013年6月服貿協議簽署後，面臨許多反對聲浪(如鄭秀玲(2013)，郝明義、鄭秀玲、張錦華(2013)，自由時報(2014))。經濟部提出相當詳細的回應(經濟部及各相關機關(2013a,b,c))，民間也有不少反服貿或支持

服貿的聲音(如賈培德(2014)，林建甫、彭思遠(2013)，施振榮(2014))或正反兼顧的看法(如高長(2014)、商業周刊(2014)、楊少強(2014)、新新聞(2014))，以下選擇一些議題，列示其正反論點，俾便比較。

表5 服貿協議爭議正反方質疑、回應或論點

| 反方質疑或論點 | 正方回應或論點 |
|---|---|
| <p>1. 中國與台灣開放基礎不對等 中國大陸以「開發中國家」身分加入 WTO，臺灣則以「已開發國家」身分加入，中國大陸對 WTO 的開放承諾明顯較我方為少，服貿協議仍沿用此不對等身分洽談，導致兩岸的開放程度不對等。</p> | <p>1. 兩岸皆為 WTO 會員，按照 WTO 規範，我方 WTO 承諾原則應對陸方一體適用。 2. 因兩岸關係特殊，我方並未如此處理，導致仍有許多我方 WTO 承諾並未對陸方開放，故產生我方 WTO 承諾重複列入服貿協議之現象。</p> |
| <p>2. 大陸開放配合其經濟規劃，不利台灣 服貿協議配合中國「十二五」規劃之海西經濟區計畫，限縮大部分台灣投資於福建省，且開放吸引台灣高級技術人才。譬如台灣開放「跨境服務」有 47 項，大陸開放給台灣僅 17 項，且中國商業據點不開放給分公司，故我們資金和人都要過去。又大陸開放台資設立醫院掏空台灣醫療產業。</p> | <p>1. 將服務業開放轉換為關稅的概念，中國大陸給台灣的約當關稅從協議前之 19.4%，降為協議後之 10.7%，台灣給大陸之約當關稅則從 23.4% 降為 20.5%。 2. 在大陸「商業據點設立」亦可帶動台灣大量商機，如電子商務平台可引入大量台灣商品。 3. 待遇低使台灣醫護人員早已外流鄰國，大陸當地條件欠缺誘因且多限制。</p> |
| <p>3. 服貿協議是黑箱作業 行政部門未與業者充分溝通，立法院長和委員們事前均不知情。</p> | <p>1. 服貿協議是依據立法院審議通過的 ECFA 第 4 條授權展開之協商，過程中政府雖有保密考量，亦已就 46 種服務業徵詢 264 位公協會及業界代表達 110 次。 2. 在協議簽署前行政部門除拜會朝野立委外，亦向法院進行過 3 次專案報告(其中 1 次以秘密會議方式進行以提供更多詳細內容)，並非黑箱作業。</p> |
| <p>4. 協議將剝奪工作機會並引進移民 民調顯示多數民眾擔心工作受服貿協議影響。陸企投資台灣，隨投資金額增加，最高可申請內部調動 7 人(負責人、高級經理人及專家)來台，有許多漏洞可鑽，將成變相移民管道。</p> | <p>1. 根據服貿協議 3 條 3 款，我國並未開放中國大陸勞工來臺，也沒有開放移民。 2. 陸資來臺投資例如美容美髮或洗衣業，必須雇用本地勞工，可提供國內從業人員更好的就業機會。 3. 「負責人」、「高級經理人」及「專家」有明確定義，且須被其他 WTO 會員法人雇用滿一年者，不會成移民管道。</p> |

| 反方質疑或論點 | 正方回應或論點 |
|--|---|
| <p>5. 雙方開放印刷及廣告業不對等且有政治顧慮 我方完全開放印刷業及廣告服務市場給中國大陸，但中國大陸的廣告服務業卻完全不開放給臺灣。開放陸資投資印刷業，恐將造成陸資企業以拒印書籍方式來影響作者對陸方的態度。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 我方僅開放陸資來臺合資並持股不超過 50%，且有「嚴審五原則」把關。 2. ECFA 服務貿易特定承諾表中，我方並未開放廣播及電視廣告業。 3. 陸方已在 WTO 開放外資獨資經營廣告業，故於 ECFA 中不另對我方做承諾。 4. 印刷業者眾多，作者可選擇願意配合印刷書籍的業者合作即可。反方質疑或論點正方回應或論點 |
| <p>6. 公共工程開放使國安門戶大開 服貿協議開放「營造及相關工程服務業」，政府連基礎設施都開放，例如水庫、碼頭等，可能被中資控制。而且中資只要參與工程就可取得相關資訊，了解設計標準、安全係數等，影響國家安全及經濟運作。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 營造方面陸資持股比例限制不超過 12%，且不具控制力。 2. 服貿協議明文規定不適用於公共採購，現行已開放項目也限制不得承攬。 3. 依據「大陸地區人民來台投資許可辦法」，大陸投資人之申請案件有影響國家安全情事者，得禁止其投資。 |
| <p>7. 開放第二類電信存在國資安疑慮 NCC 聲稱開放的第二類電信 3 項特殊業務為封閉型網路，只有特定用戶使用，資安疑慮低。但網路都可相連，中資可進入敏感度高的電腦機房，獲得機敏資料。中資也可自己蓋機房進行數據交換業務，掌握內外部客戶通信內容。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 三項第二類電信閉網業務不觸及核心網路，且網際網路無遠弗屆，若陸方真要入侵網路，來台灣反被監控。 2. 網際協議(IP)的一個特性是到達終端網址路徑的任意性，這使得截取敏感資訊十分困難。 3. 即使是服務的客戶，可進入其電腦機房，但一般政府機關及企業對機敏資料都會加密，難以破解。 4. 即使中資加蓋機房，如市占率不高，資/國安問題也不大。 |
| <p>8. 香港簽 CEPA 導至更依賴中國、房價大漲與貧富差距擴大，可為服貿股鑑 香港於 2003 年與中國簽訂「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」(CEPA)後，香港對大陸服務出口占比由 23.7% 一路攀升至 33.1%，對中國依存度提高。此外，近年來收入最高 20% 家庭所得為最低 20% 家庭所得之 20.7 倍，房價所得比也達到 14.9 倍，顯示所得分配差距大，而買房負擔沉重。貧富差距擴大的原因是 CEPA 使有能力的大企業可以前進中國，賺更多錢；無法移動的中小企業，只會面對來自中國企業的競爭。此外，大陸便宜基層勞工進入香港，衝擊香港本地勞工的薪資與就業機會。又陸資炒作是高房價主因。</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 經濟依存度過高確實不好，但競逐中國市場是各國趨勢，也是企業追求商機的結果。對此有待提出更好的經濟對策，而非不簽 CEPA 或服貿協議可以解決。 2. 香港簽 CEPA 前，房價就已大漲四波，投資環境的長期自由化，才是使香港房價居高不下的主因。且如房地產有投資價值，全世界投資者都會來買，不止中國人。 3. 我國開放陸資來台購買不動產有「五四三」法規門檻：貸款不超過五成，在台停留不超過四個月，三年不能買賣。 4. 貧富差距擴大是全球化結果之一，不會只因 CEPA 或服貿協議變得明顯。 5. 台灣未開放大陸勞工來台。 |

(二) 整合的看法與建議

1. 整合的看法

以下提出作者的整合看法。質疑服貿協議者不滿意兩岸開放不對等，可瞭解其出發點是為國家權益。但也要理解服貿協議是在 WTO 架構下簽署，大陸與台灣基於不同的開放承諾(標準)並非特例，其他 WTO 會員也是如此洽簽雙邊協定，中國與其他已開發國家洽簽服貿協議也是如此(如中國-瑞士 FTA、中國-冰島 FTA、中國-紐西蘭 FTA)。大陸開放給我們的 80 項承諾，均優於給其他國家的待遇，甚至有優於 CEPA 的項目；我們開放的 64 項則無優於給其他國家的待遇，且有 23 項低於對 WTO 的承諾(經濟部(2013a))。如此情況下，還要求完全「對等」是不合理的。

大家也關切服貿市場開放是否衝擊中小企業生存，並衍生勞工失業問題。但台灣中小企業體質不差，進入 WTO 十多年經驗顯示開放競爭反能強化企業體質。台灣在 WTO 入會即開放外資髮廊進入，迄今外資髮廊頗少；對陸資餐廳也開放有年，至今表現平

平；至於陸資觀光一條龍的競爭，除政府會管制外，台灣業者也可以一條龍因應(註 16)。

前述正方論點也指出陸資來台可創造就業機會，且我方政府並未開放大陸勞工來台工作。另一方面，香港對自由行或依親的管理鬆散，成為陸勞進入香港的管道，台灣對此二可能的陸勞管道宜加強管理。

中國大陸視台灣為其領土的一部分，與大陸經濟整合確需注重國安問題。就台灣開放第二類電信三項閉網業務而言，若採「無限上綱」的看法，會認為大陸將不計一切成本的利用在台的閉網，偵測獲取加密難以破解的資料；若採「合理運作」的看法，台灣開放此電信業務的國安問題不大。有關公共工程方面，政府把關必須嚴格，如港口、水庫，若陸方知何處脆弱或安置破壞因子，即生國安問題。至於疑慮陸方以印刷及書籍零售控制台灣人思想，這在一自由開放社會是不可能的，更何況出版權並未開放，政府也有監督管理功能。另一方面，因股權分散，

(註 16) 台灣開放陸客觀光方面，大陸是管制市場，少數旅行社經特許壟斷赴台旅遊業務，台灣旅遊業則採自由市場模式，上游掌握市場，下游台灣業者只能削價競爭，屈服於大陸業者的予取予求。台灣資深旅行業者認為，等政府開放陸資後，大陸資金將輕易席捲台灣上中下游市場，形成盤據吃、住、行、遊、購、娛各領域的一條龍模式(旺報(2014a))。對此台灣內政部與觀光局均已管理機制，經濟部也在經貿國是會議(2014)指出，陸資尚無一條龍狀況，但政府已在法規面、管理面及兩岸監理面對「零團費」與「港資一條龍」採相關管理措施。經貿國是會議(2014)的共同意見則為可發展「台資一條龍」，串連台灣旅遊相關產業，強化競爭力。經濟日報(2014)則指出，垂直式的範疇(一條龍)經濟也可能有範疇不經濟，並不必然壓倒其他經營模式。打破陸資一條龍的壟斷力的方法，是要求大陸政府增加特許旅行社的數目，或讓服務品質良好的台資旅行社到大陸投資。前者操之於中國政府，後者只要「服貿協議」通過便可實施。

對公司的有效控制，持股不需到 50% 以上，且陸資大量來台「買下台灣」也需顧慮，政府宜從整體國安角度作某種控管。

兩岸經貿交流的風險管理方面，應有民主監督的制度，維護經濟自主與文化自主。在民主機制運作方面，行政院已將「兩岸協議監督條例」草案於 2014 年 4 月 3 日送立法院審議，本條例將有助於規避經貿交流與區域整合可能產生的風險。但需注意若涉及國安議題，應有公正評定的準則，與客觀、科學並具公信力的評估依據，而努力達成「利益極大化與風險極小化」。

在經濟自主方面，參與 FTA 區域整合簽署為相互開放的承諾，不可能只要求對方開放市場而對本身敏感部門採取全然防衛手段。自主性的界定應是關鍵部門與技術的維護，以及維持市場競爭運作而不受外來壟斷性的侵襲。經貿國是會議（2014）指出強化經濟自主需擴大台灣在人才競爭力與產業技術的領先優勢，建立中國大陸對台灣政治經濟影響的評價系統等。

為避免中國大陸挾其文化資源的強力介入，主管機關可嚴格審查陸資來台投資相關產業，及事後嚴格稽核違規情事及不當競爭。文化部（2014）也參酌《文化多樣性公約》精神（註 17），在文化政策中落實文化主

權維護。此外，在兩岸互動，我們應更積極展現文化自信與影響力。即使在中共展開文化攻勢下，也不會為台灣人民接受，甚至有負面影響；且多數來台大陸人士表示，台灣繼承傳統文化，融合西方文化，並結合通俗與創意文化，皆已對大陸產生實質影響。經貿國是會議（2014）也指出為維護台灣文化主體性，應發展根留台灣的文創產業，建立「文化影響評估」的制度，以及建立文創產業的「資產管理與交易」的法規機制和相關稅制。

更根本的是台灣在政治上如何看待此一有併吞意圖的強鄰。根據「國家統一綱領」，未來兩岸政治關係走向，台灣應在獨立有尊嚴(如有國際空間)的條件下由全民作出抉擇。台灣「實質」的獨立地位與尊嚴，需和大陸搞好關係來爭取，而不是拼命激怒他，以致喪失國際空間乃至產生戰爭的危機。張亞中(2008)指出，芬蘭對經常發生戰爭的強鄰俄羅斯便改採親善外交經貿往來，守住了國家的主權與安全，並有和平的時間來發展高等教育、科學研發，而發展成為高度工業化國家。此外，諾貝爾和平獎得主，法國經濟學家帕西的觀點是：自由貿易會讓各國利益共生，發生戰爭的可能性就會降低(楊少強(2014))。

(註 17)「保護和促進文化表達多樣性公約」為聯合國教文組織於 2005 年 12 月 9 日於巴黎簽訂。其係於經濟全球化下，確保多元性文化價值，對較弱或需維護的文化產業，於自由貿易協定中採「文化例外」的安排。

2. 建議

在大陸國台辦重申不會重啟服貿談判下(註 18)，我們必須審視立法院逐條審議下修改服貿協議的價值與風險。由上述 8 項論點的比較以及整合看法，服貿協議對台灣經濟衝擊及國安顧慮基本上問題不大，少數需調整處可利用損害救濟基金、兩岸緊急磋商機制以及政府基於國安法規之作法補強。若重修服貿，陸方基於維護兩岸協議的權威性而不願重談，導致協議延宕。就算陸方最後接受台灣訴求而重啟談判，但利益不平衡，對方也會要求調整，則可能引起新的國內爭議。可以確定的是，新協議耗時長久，會在中國市場將服務業發展先機讓給將與大陸簽署 FTA 的韓、日等國家，且對 ECFA 其他後續談判乃至台灣參與區域整合的機會產生負面影響，這在經濟與政治上都不是明智的作法。

因服貿協議審查過程爭議引發的太陽花學運，在短時間串聯眾多學生與群眾聲援，新興媒體平台與創新 IT(資訊科技)工具的運用扮演關鍵角色(註 19)。學運形成者習慣以行動載具拍照、錄影，並以文字、影像、圖

像(數位匯流)的方式傳達理念，引領議題發展(經濟日報(2014.4.8))。而反服貿的學者也常用臉書等網路工具提出論述與看法；媒體專刊(如自由時報(2014.4.16))也能生動的利用圖文批判服貿。反之，經濟部三套中規中矩且詳盡的服貿影響評估報告與 Q&A 集卻少人閱讀。以下建議：

■ 基於上述分析，重修服貿協議非明智作法。建議立法院深入開放溝通下，逐條審議通過服貿協議條文，對有意見的特定項目，用附帶決議及在協議生效後啟動緊急磋商(註 20)。若陸方不同意，而有意見項目可技術性阻擋，如港口工程容許陸方投標但不予通過，則可通過協議條文，而於後續協議加以修訂。勿讓服貿協議拖累區域化進程。

■ 政府宜善用網路平台與媒體，以多樣化生動易解方式，傳達正確服貿解析與觀點；呼籲支持服貿之智庫與媒體，建立民間溝通平台或多刊登專論/發行專刊以支持服貿；並邀請/鼓勵產官學人士以公開演講或上電視媒體等方式多提出支持服貿言論。

■ 注意年輕世代的心態，其重視民主，資訊/

(註 18)大陸國台辦發言人范麗青於 2014 年 4 月表示，兩岸協商中，沒有已簽協議重新談判的先例；兩會授權協商和所達成的協議的權威性應該得到維護(陳柔伊(2014))。大陸國台辦新聞局長暨發言人馬曉光於 2014 年 5 月再度重申，不會重啟服貿談判，他稱，「服貿協議是一個已簽署完成的協議，在等待台灣履行相關程式」(黃欣(2014))。

(註 19)此學運抗爭重點在服貿審議程序及要求「透明」(反黑箱)，對服貿內容欠缺抗爭論點與立場，甚至並不了解。與實質內容對照，學運行動不成比例的擴大，主要是 IT 工具動員能力所致。另一方面，「兩岸協議監督條例」草案分議題形成、業務溝通、協議簽署前、簽署後等四個階段積極與立法院及社會大眾進行溝通諮詢，對於「透明」問題有正面的回應。

(註 20)陸委會王郁琦主委表示此看法(旺報(2014))，此亦為 2014 年經貿國是會議的多數意見。

科技為其成長背景，希望政府將知識與經驗傳承（註 21）。政府網路平台應聯結年輕

人大量使用的網站如台大 PTT BBS，重視雙向積極的溝通，教育與廣納聲音並行。

八、服貿協議的發展策略

當前的服貿協議爭議，集中在其審議過程與內容之負面影響，少有人探討如何發揮其對我國服務業的正面影響。香港之《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)經過十次補充協議，根據業界需要增加和充實其內容。台灣服貿協定未來宜如何參考 CEPA 及台灣實際狀況加以修訂，以為台灣服務業帶來最大的效益？同時，中日韓投資協定於 2014 年 5 月 17 日生效，中日韓向全面 FTA 又接近一步；中韓 FTA 也有望在今年內完成協商。當台韓日在中國競逐服務業商機時，何種服貿協議的持續修訂策略可帶給臺灣服務業最大的發展空間？以下借鏡 CEPA 經驗，並根據大陸服務業發展及台灣本身狀況，提出台灣服貿協議的發展策略。

(一) CEPA 的評估與借鏡

1. 標桿 CEPA

CEPA 於 2003 年簽訂後，根據業者的需求及港方想發展的項目，洽談了十次補充協議，主要涵蓋金融服務、貿易及物流、旅遊、專業及工商業支援服務等四大支柱行業。為因應 2008 年金融海嘯對四大行業的衝擊，建立服務業的戰略布局，而從 2010 年開

始於補充協議七至九又取得香港 6 項優勢產業(教育服務、醫療服務、檢測和認證服務、環保、文化創意產業、創新科技)的開放措施。可注意大陸較少開放的「跨境提供服務」也是補充協議爭取的對象，如補充協議四允許香港業者以「跨境交付」方式在廣東省和上海市試點舉辦展覽，又如補充協議十允許香港業者以「跨境交付」方式為大陸提供國際航線或香港、澳門、台灣地區航線機票銷售代理業務。

在 CEPA 支持下，香港 6 項優勢產業在香港本地總產值所占比重，由 2009 年的 8% 上升至 2010 年之 8.4%。2009 年香港與深圳簽署〈關於推進前海港深現代服務業合作的意向書〉，香港目的是希望透過香港參與深圳前海的發展，促進及提升香港本身的服務業。2011 年「十二五」規畫，首次把香港納入，並設有專章強調深化粵港合作，透過 CEPA 的廣東先行先試措施，進一步開放珠三角及加強與香港的合作(鄭漢亮(2014))。

CEPA 補充協議十於 2014 年 1 月實施，至此廣東省對香港開放的服貿先行先試措施約 70 項，其中專為前海所設有 5 項(來自 2012

(註 21)從太陽花學運現場實錄與報導，以及經貿國是會議青年代表們(多有參加太陽花學運)發言觀察得知。

年補充協議九)。前海引領廣東省推行開放措施，不限於 CEPA。廣東省承諾於 2014 年底前基本實現粵港服務貿易自由化；中國國務院總理李克強表示，要在 2015 年「十二五」規劃完結前，實現香港與中國的服務貿易自由化(經貿研究(2012))。經貿研究(2014)指出，CEPA 措施除了在受惠領域數目方面超越入世承諾外，相關服務領域的開放程度也較入世承諾為大。

2. 評估 CEPA

CEPA 於 2003 年簽訂以來已逾十年，因香港產業中服務業占比近 9 成，故以開放服務業為主。如前述反服貿方論點，認為 CEPA 使香港對中國依存度增高，房價高漲及貧富差距擴大。經濟整合使貿易依存度提高是當然的，且香港與大陸是一個國家(一國兩制)。香港房地產價值高，大陸人不買，外國人乃至香港本地人也會買。產業外移及大陸基層勞工進入香港則確實有可能衝擊香港基層勞工的薪資(註 22)，此處可觀察 2001 年至 2011 年香港每戶月收入除第 1 級(10 級分類之最低收入級距)之成長率為-17%，第 2 級接近 0% 為負外，均明顯為正。故貧富差距擴大的主要原因是所得最低層級的薪資大幅下滑所致。

從 CEPA 對香港的正面影響觀察，香港失業率由 2003 年的 7.9% 下降到 2013 年的

3.3%；此 10 年間經購買力平價調整之人均 GDP 成長 83%；2001 年至 2011 年香港每戶月收入成長率，除第 1、2 級外，均明顯為正，且以中產階級成長最多(第 5-9 級為 11%-17%)。

整體而言，CEPA 對香港經濟的影響是明顯利大於弊，且台灣未准許大陸勞工來台工作，較無基層勞工薪資受陸勞衝擊的問題。至於對大陸經濟依存度增加，可另謀市場分散的策略，而非歸咎於 CEPA。總之，香港 CEPA 是值得台灣借鏡的對象。

3. 借鏡 CEPA

借鏡 CEPA 並非接受香港的「一國兩制」模式，而是借鏡其談判與發展策略。以下提出作者借鏡 CEPA 以釐清或強化兩岸服貿協議的建議：

■ 香港在 CEPA 的戰略是先鞏固發展四大支柱服務業，再擴及 6 項優勢服務業。台灣若欲藉兩岸服貿協議發展台灣的服務業，則宜有特定服務業領域的聚焦與策略的規劃，集中力量尋求突破與發展，才会有明顯的效益。

■ CEPA 服務業開放，從陸方角度，因中國服務業制度不如香港，開放有助本土服務業學習與發展，而以 GATS 模式之「商業據點呈現」及「自然人呈現」為主。從香港角度，赴大陸設立商業據點也希能促進香

(註 22)可注意經由陸資企業內部人員調動不易成為變相移民管道，而對單程證(依親)及自由行管理鬆散，使大陸基層勞工有進入香港的管道。

港本身服務業的發展(如具轉介功能的商業據點)，具體表現在 6 項優勢產業在本地相對產值的提升。而被視為較能促進本土服務業發展的「跨境交付」項目，也已成爲後續協議爭取的對象。故如前述台灣反服貿論點 2 之大陸開放「跨境服務」較台灣少之問題，需平衡考慮「商業據點呈現」對台灣本地服務業發展的正面效益，且「跨境服務」亦可爲兩岸後續協商爭取的對象。(註 23)

- CEPA 開放(特別是試點)方式係由省(廣東)/市(前海)擴及全國，顯示此爲大陸的一種開放模式。是故前述反服貿論點 3 之限縮台灣投資於福建省問題，不宜視爲大陸持續限制台灣之作法，而可在試點成功後爭取更多地域的開放。
- 兩岸服貿協議固然有優於 CEPA 之項目，港方已在補充協議十成功要求納入。原始 CEPA 加上十次補充協議，其開放優惠勢必較兩岸服貿爲多，且能配合香港本身的需求。更重要的，廣東省與大陸即將走向對香港服務貿易全面自由化。台灣宜盤點大陸對香港既有自由化優惠，持續追蹤大陸對香港之自由化新措施，在考慮台灣業者與產業發展需求下，於兩岸服貿後續協議向大陸爭取新的優惠項目。

(二) 以服貿協議促進台灣服務業持續發展的

策略

1. 中國服務業對外開放策略

中國「十二五」規劃將推動服務業發展視爲刺激產業結構優化升級的戰略。大陸主要透過東部地區先行試點開放、發展服務貿易、開放外商投資服務業及以開放促改革等策略，促進服務業開放與發展。因中國服務業對外開放始於 2001 年加入 WTO 之後，10 餘年間服務業發展仍無法與已開發國家相提並論，且服務業貿易逆差逐年擴大。

故而中國對服務業採審慎開放的態度，在杜哈回合僅新增 2.2% 的開放程度。迄 2012 年，在不計入香港與台灣下，雙邊開放亦僅較 WTO 承諾增加 2.6%，香港則增加 10.7%。中國在雙邊開放上獨厚香港，除香港本身爲中國特別行政區外，亦著眼於香港服務業成熟發展可促進大陸本身服務業的發展，同時香港亦爲中國最大服務出口目的地、進口來源地和順差來源地。2007 年以來中國服務貿易政府指導，多次強調要加強與先進國家服務貿易交流；中國也會考量部門特性不同，對不同國家進行不同的開放(林佑龍(2012))。

2. 提高服貿協議效能的策略

韓國、日本及其他國家強勢服務業逐步進入中國下，台灣如何能在兩岸服貿上持續穩定的發展？就此，需先知大陸本身的需求。中國服務業在國際仍處弱勢，服貿逆差

(註 23)除服貿協議的後續協商外，亦有其他管道可爭取「跨境服務」項目，如兩岸經合會談及的陸客中轉議題。

又持續擴大，作為當前中國戰略重點之服務業之發展，勢必要強化其體質並改善其貿易逆差。是則有助其服務業發展的協議必能得到大陸的支持，而可爭取更多的開放優惠。茲據此提出兩個後續協議的方向：

■ 中國於「十二五」規劃指出，將大力發展金融服務業等生產性服務業、商貿服務業等消費服務業，同時擴大文化創意等新興服務業出口，並穩步開放教育、醫療等優勢服務業。「十二五」規劃提出後，又提出會展業等相關規劃政策。故而在考慮台灣本身服務業發展的方向下，可選擇上述中國大力發展的服務部門，在服貿後續談

判抓緊方向，要求給予優於其他國家的市場准入優惠，則台灣與中國可互蒙其利。總之，配合大陸主要服務業發展規劃的商業據點呈現，易得到大陸政府的加持與持續發展的空間。

■ 在服貿協議中，基於WTO承諾，大陸對我方確實特別優惠。台灣服務業較大陸起步早，發展較為成熟，多數不必擔憂競爭力遜於中國，而且需認識開放是對等的。故在審慎評估產業狀況後，可進一步放寬服務業市場准入條件，這也可促進國內服務業的競爭。並基此，可要求中國進一步的開放。

九、結論：台灣自由化與區域化的藍圖

台灣參與區域整合的策略，其與服貿協議的關聯，以及服貿協議的利弊得失，形成複雜的脈絡。本文試圖對相關議題作全面分析並對問題的解決提出多種角度的建議。除此本文有異於既有文獻的特點亦包括：在區域整合方面包括對RCEP與TPP優先序的多方分析、詳盡的參與區域整合準備工作之探討、數據的全面更新及RCEP與TPP覆蓋率的計算，政治面向的納入，個別項目的新詮釋包括如美國「重返亞洲」(註2)、TPP小國受中國影響而反對台灣加入的論點(註15)等；本文詳細探討服貿協議與區域整合的關聯；在服貿協議方面，本文為國內少見完整處理

服貿協議議題的文章，而且前瞻性探討服貿協議策略可能在國內是獨特的，個別新論點包括對眾多學者專家宣稱開放第二類電信存在國資安疑慮之回應、大陸基層勞工進入香港之管道為單程證(依親)及自由行而可為台灣殷鑑等；最後勾勒自由化與區域化的藍圖亦可彰顯本文的特色。

以下整合本文探討結果，由於主要區域整合中國具關鍵影響力，而匯聚到服貿協議的重要地位；然後以服貿協議為敲門磚，依序建立台灣區域化與自由化的全球布局。

WTO 杜哈回合的延宕造成雙邊與多邊FTA/ECA的盛行，其中最重要且與台灣關係

最密切的是 RCEP 與 TPP。兩者對台灣經貿關係都很重要，而 RCEP 在貿易與投資占比較高。但 TPP 的「白金標準」及廣泛制度改革，會使參與者之制度優化及競爭力提升。

台灣因外交困境，洽簽 FTA/ECA 非常困難，若未能加入關鍵性的 RCEP 與 TPP，則在歧視性的關稅與非關稅障礙下，出口導向經濟的困頓不知伊於胡底。RCEP 與 TPP 均採共識決，中國為 RCEP 成員國，且具重大影響力；中國雖非 TPP 成員，但為成員國重要經貿夥伴，亦有相當影響力。台灣國際地位的問題，來自中國大陸的打壓，現台灣能否進入 RCEP 或 TPP，中國態度為關鍵因素之一。

2014 年 2 月的王張會，台灣陸委會王郁琦主委表達台灣加入 TPP 與 RCEP 的意願，希與 ECFA 同步進行。大陸國務院國台辦主任張志軍則稱當務之急是台灣儘快讓服貿協議生效，早日商簽相關後續協議。是則中方的態度是要優先通過服貿協議以建立互利與互信。

服貿協議基於兩岸的 WTO 承諾，雖承諾基礎有開發中國家與已開發國家的差異，但此為 WTO 成員國洽簽 FTA/ECA 的共同方式。重要的是大陸給台灣優於其他國家的待遇，有利於台灣服務業在大陸市場的發展，更何況台灣給中國低於或最多等同其他國家的待遇。

至於質疑大陸少開放「跨境提供服務」

項目，需知此為大陸為提升本地服務業發展的策略，非台灣所可扭轉，且此處台灣依舊得到優於其他國家的待遇。台灣服務業發展較陸方先進成熟，且有在地優勢，並不畏懼陸商來台。至於質疑國安問題常提到的開放出版物印刷零售與第二類電信三項閉網業務，實屬過慮；但開放公共工程，確宜有所限制以避免國安問題。此外，台灣對陸方企業內部人員調動來台有明確規範，不會成為變相移民管道，香港經驗即為如此。並應瞭解服貿協議只是一個起點，香港 CEPA 迄今有十次補充協議，兩岸服貿協議可持續根據台灣業者需求或服務業政策進行修正或洽商新的項目。

整體而言，服貿協議明顯利大於弊，立法院實宜在開放深入溝通下，逐條審議通過服貿協議條文，而以附帶決議或協議生效後緊急磋商的方式納入有確實根據、風險高且利益明顯失衡項目的限制或調整。且政府宜善用網路與媒體，號召支持服貿協議的產官學人士，進行民間溝通與適當生動的文宣。

台灣服務業政策應有重點領域及發展策略，並密切溝通瞭解業者的需求，且抓緊中國服務業發展的方向，同時台灣服務市場也可對大陸更加開放。基此，可在服貿後續協議爭取俾益台灣服務業在中國持續穩定發展的優惠，以及要求開放更多「跨境提供服務」的項目。

在兩岸交流的風險控管方面，應以民主

監督機制維護經濟自主與文化自主。監督需建立法源，也需注意若涉及國安議題，判定應有客觀、科學並具公信力的依據。防衛經濟自主應為關鍵部門與技術的維護，以及維持市場競爭的運作。維護文化自主可對大陸文化可能的不當入侵，採事先嚴審與事後嚴格稽核，也應有文化自信。服貿協議、貨貿協議(註 24)與爭端解決機制陸續進行磋商，則在中國也支持下(習進平與李克強在博?論壇均作此表示)，台灣可積極推動加入區域經濟整合。台灣在政策上定調「雙軌併進」爭取進入 RCEP 與 TPP，但在實際推動上，宜有作法重點與先後次序的差異。

中國與美國分別參加 RCEP 及 TPP，東協國家也曾表示 RCEP 與 TPP 是競爭關係，固然中國也向美國要求提供 TPP 的進展資訊，但 TPP 的「白金標準」使中國一時也不可能參加。依中國的國家統一思考邏輯，以及台灣參與 WTO 及 APEC 經驗，中國不可能允許台灣先中國加入 TPP，即使美國歡迎，但需 TPP12 國共識決下也是沒有可能。加以 RCEP 與台灣業者貿易與投資關係更為密切，且 TPP 之最高開放標準會面臨更多民粹的反對，故而台灣宜優先推動進入 RCEP。

在東協友邦(如新加坡)與中國支持下，台灣可仿照東協接納香港談判的模式，與東協

(整體)洽簽 FTA，一旦成為另一個「東協加一」，自易順勢加入 RCEP 第二輪談判。另一方面，TPP 的高標準平台可驅動台灣中長期改革與繁榮，而宜從現在開始準備，以期未來順利加入並減少衝擊。開放準備有架構性與議題性，前者如法規與國際接軌及產業結構調整與支援等，後者如市場開放、食品安全標準(如瘦肉精最高使用量)與智財權的強制執行等。改革意願與能力的展現可透過 TIFA 項目的增加與執行，乃至與美國洽簽 FTA。

如果中國遲遲未參加 TPP，則台灣進入 TPP 可能面臨障礙。如果中國為了經濟的利益與改革的需要而有意願加入 TPP，則美國可作政治的操作促使中國與台灣儘早入 TPP。美國可保證當台灣符合 TPP 標準會支持台灣加入，使中國將反對臺灣加入 TPP 的立場轉移到先台灣入 TPP。在認為美國對台灣的支持並非虛張聲勢下，中國會加快改革與談判的步調，台灣應可在中國加入 TPP 後迅速加入。

以上 ECFA 後續協議平順進行下，循序加入 RCEP 與 TPP 過程中，乃至加入後，台灣自始均可同步進行雙邊 FTA 的洽簽。台紐與台新 FTA 的洽簽，中國保持默許的態度(註 25)。而香港在中國之前與歐洲自由貿易聯盟

(註 24)在近 1 年沒有舉行談判下，兩岸第 9 次貨貿談判於 2014 年 9 月 10 日至 12 日在台灣舉行，主要在盤點過去談判內容與傳達我方關切與需要。但對我方關切的面板、工具機、石化、汽車產業降稅問題並無進展。大陸商務部發言人沈丹陽說，協議困難點主要是雙方開放不對等。

(冰島、列支敦士登、挪威與瑞士)簽署 FTA，積極的步調。與歐盟、美國、日本洽簽 FTA 顯示中國對非主要整合區域的洽簽先後也不則屬重要環節，台灣可能需和中國大陸作一不介意。故而台灣對雙邊 FTA 的洽簽，可採更一些溝通。

參考文獻

- 文化部 (2014)，「103 年度中央政府總預算通過決議主決議部分」第三十八案「文化例外」書面報告，文化部，2014 年 4 月。
- 中央日報 (2014)，「服貨貿是台灣參與區域整合的關鍵」，社評，8 月 10 日。
- 王照坤 (2013)，「入 TPP 準備工作 康貝爾:台灣不如越南」，中央廣播電台，2013 年 10 月 15 日。
- 王健全 (2014)，「台灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」，經貿國是會議全國大會引言報告，2014 年 7 月 26 日至 28 日。
- 自由時報 (2014)，「認識服貿」，專刊，2014 年 4 月 16 日。
- 李淳 (2013)，「兩岸服務貿易協議對台北市服務業的契機與挑戰」，*台北產經*，15 期，2013 年。
- 投審會 (2014)，「2014 年 7 月統計月報」，經濟部投審會，2014 年 8 月。
- 林佑龍 (2012)，*中國服務業對外開放的戰略與開放程度分析*，政治大學國家發展研究所碩士學位論文，2012 年 12 月。
- 林建甫、彭思遠 (2013)，「服貿有利台灣 不用多慮」，*國政評論*，2013 年 7 月 30 日。
- 卓士昭 (2014)，「加入 TPP/RCEP 對我國產業之機會與挑戰」，經濟部，2014 年 7 月 24 日。
- 「修服貿風險高 陸委會尋替代方案」，(2014 年 5 月 9 日)，*旺報*。
- 「斬一條龍鯨吞旅遊紅利模式」，(2014 年 7 月 22 日)，社評，*旺報*。
- 施振榮 (2014)，「台灣經濟要發展，服貿協議是必要的」，*中時電子報*，2014 年 3 月 20 日。
- 徐遵慈 (2013)，「我國參與區域經濟整合的策略」，*經濟前瞻*，149 期，2013 年 9 月。
- 徐遵慈 (2014)，「論我國《雙軌併進》參與 TPP 與 RCEP 之策略與準備」，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 1 月 3 日。
- 高長 (2014)，「服貿協議非萬靈丹 也非一無是處」，*工商時報*，2014 年 4 月 15 日。
- 郝明義、鄭秀玲、張錦華 (2014)，「關鍵產業衝擊報告」，*Facebook*，2014 年 3 月。
- 唐佩君 (2014)，「美副助卿：美歡迎台入 TPP」，中央社，2014 年 3 月 27 日。
- 葉長城 (2013)，「因應亞太經濟板塊重組台灣的準備工作評析」，*經濟前瞻*，149 期，2013 年 9 月。
- 國貿局 (2011)，「...美韓 FTA...」，即時新聞，2011 年 10 月 13 日。
- 張亞中 (2008)，*小國崛起*，聯經出版公司，2008 年 3 月 8 日。
- 陳柔依 (2014)，「服貿重啟談判？國台辦：沒有重談先例」，*Newtalk*，2014 年 4 月 16 日。
- 商業周刊 (2014)，「服貿 15 大爭議點 正反方大辯論」，1376 期，2014 年 3 月。
- 黃欣 (2014)，「國台辦：不會重啟服貿談判」，*中時電子報*，2014 年 5 月 15 日。
- 許博翔 (2012)，「TPP 及 RCEP 對我國經濟衝擊之量化分析」，*APEC 通訊電子報*，2012 年 12 月。

(註 25)固然台紐 FTA 及台新 FTA 簽署在兩岸服貿協議之後，並不代表大陸有阻撓前二協議的簽約。未聞大陸官方有如此作，大陸民間也不認為會如此。但大陸確實有阻撓台灣洽簽任何 FTA/ECA 的能力，即使是美國，因其在國際上需要中國大陸配合處不少，如大陸堅持台灣不得獨立洽簽，台美 FTA 也會受影響。或有認為可聚焦 TPP 而先 RCEP 洽簽，但不通過大陸關卡是很難的。故搞好大陸關係，在 ECFA 後續協議順利簽署生效下，台灣會有愈加寬廣的參與區域整合的空間。

- 許忠信 (2014), 「ECFA 自由化救濟是空氣」, 台灣團結聯盟全球資訊網, 2014 年 1 月 28 日。
- 賈培德 (2014), 「回應鄭秀玲《兩岸服貿協議對我國的衝擊分析》」, *Facebook*, 2014 年 3 月 27 日。
- 新新聞 (2014), 「服貿好不好 學者十問答激辯」, 1413 期, 2014 年 4 月。
- 楊少強 (2014), 「從撕裂中產生商周六大觀點」, *商業周刊*, 1376 期, 2014 年 3 月。
- 經貿國是會議 (2014), 「全國大會綜整報告」(草案), 經貿國是會議秘書處, 2014 年 7 月 26 日至 28 日。
- 經貿國是會議 (2014a), 「分區意見綜整及回應」, 2014 年 7 月。
- 「異哉! 所謂「一條龍」的競爭優勢」(2014 年 8 月 2 日), 社論, *經濟日報*。
- 「從學運 IT 應用看數位匯流發展」(2014 年 4 月 8 日), 社論, *經濟日報*。
- 經濟部 (2013), 「我國推動加入《跨太平洋夥伴協定(TPP)》之經濟影響評估報告」, 經濟部, 2013 年 10 月。
- 經濟部及各相關機關 (2013a), 「兩岸洽簽服務貿易協議對我總體經濟及產業之影響評估」, 2013 年 7 月 17 日。
- 經濟部及各相關機關 (2013b), 「海峽兩岸服務貿易協議問答集(Q&A)整體面」, 2013 年 12 月 18 日。
- 經濟部及各相關機關 (2013c), 「海峽兩岸服務貿易協議問答集(Q&A)個別產業」, 2013 年 9 月 2 日。
- 經貿研究 (2012), 「CEPA 補充協議九開放措施: 香港服務業勢必受惠」, *經貿研究*, 2012 年 11 月 1 日。
- 經貿研究 (2014), 「CEPA 補充協議十: 新措施促使香港與內地實現自由貿易」, *經貿研究*, 2014 年 1 月 30 日。
- 簡國帆 (2014), 「美力邀 我最快明年加入 TPP」, *經濟日報*, 2014 年 2 月 18 日。
- 譚瑾瑜 (2013), 「RCEP 及東協-香港 FTA 之推動及啟示」, *國政研究報告*, 2013 年 10 月。
- Bush, Richard C. (2014), "Taiwan and the Trans-Pacific Partnership: The Political Dimension," Center for East Asia Policy Studies, Brookings Institution, January.
- Bush, Richard C. and Joshua Meltzer (2014), "Taiwan and the Trans-Pacific Partnership: Preparing the Way," Center for East Asia Policy Studies, Brookings Institution, January.
- Manyin, Mark E. et. al. (2012), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" toward Asia," Congressional Research Service, March 28, 2012.
- Moy, Kin (2013), "Trends in the U.S.-Taiwan Relationship," remarks of speech in Carnegie Endowment for International Peace, October 3.
- Mulgan, Aurelia G. (2013), "Abe's 'Growth' Strategy for Agriculture in Japan," East Asia Forum, June 5, 2013.
- "Taiwan Leaves Itself Behind - Ratifying a Pact with China Is the First Step to Diversified Trade," (2014, August 5), *The Wall Street Journal*.

(本文完稿於 104 年 1 月, 作者為本行經研處研究員)