

## 兩岸簽署服務貿易協議之影響評析

### The Analysis of the Impact of the Cross-Strait Service Trade Agreement

曾喜炤 (Tseng, Hsi-Chao)

中國科技大學國際商務系助理教授

兩岸兩會第九次會談於今(2013)年6月21日在上海舉行，我方海基會董事長林中森與大陸海協會會長陳德銘，代表雙方簽署《海峽兩岸服務貿易協議》。這是兩岸自2008年開啟兩會會談、推動兩岸經貿正常化與自由化以來，在《海峽兩岸經濟合作架構協議》(ECFA)，以及世界貿易組織(WTO)《服務貿易總協定》(GATS)的基礎架構下，所簽署的具有重要指標意義的協議。換言之，ECFA只是一個談判架構，兩岸服務貿易協議才是啟動兩岸自由貿易的關鍵一步。有鑑於兩岸簽署服務貿易協議對我國的重要意義與深遠影響，本文主要從協議的內容、兩岸各自服務業市場開放等層面，探討兩岸服務貿易協議對我國經濟社會的可能影響。

#### 壹、兩岸服務貿易協議簽署內容

環球經濟社社長林建山認為，兩岸談判和簽署服務貿易協議，基本上還是依WTO《服務貿易總協定》(GATS)的法則與規範進行的。在GATS架構下，相對應國家關於彼此服務業自由開放的市場准入門檻管制，依準條規法式，主要會有投資人、經理人、事業體、服務業項目等4個要素層面指標的協議。這4個要素層面指標的談判結果，足以映現相對應國家之間，服務業貿易投資往來互動的深度廣度，以至相對市場的自由開放程度。

本次兩岸簽署的服務貿易協議，共分為文本及開放承諾、服務提供者定義兩個附件。在協議文本方面，包括總則、義務與規範、特定承諾、其他條款等四章共24條條文。從其他國家簽署的雙邊自由貿易協定來看，兩岸服務貿易協議的文本顯得較為單薄，基本上是以WTO的規範為文本基礎架構，將來在實際執行上恐無法承擔完整服務貿易協議所賦予的任務。

在市場開放承諾方面，歸納兩岸雙方承諾內容，在WTO的12大分類、155項行業的分類下，大陸方面承諾開放80項皆屬於「超WTO」項目，其中83%高於或等於香港在「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」(CEPA)的待遇，金融方面更超過九成高於或等於CEPA。在大陸承諾開放項目清單中，電子商務、金融業與營造業為三大亮點，包括開放臺商於福建設立合資企業經營電子商務網站，持股可達55%；開放臺灣銀行申設村鎮銀行、在福建設立異地支行、允許設立合資全照證券公司等；開放營造業臺商登陸且參與大陸工程投標等。

另一方面，我國共承諾64項服務業開放項目，其中有45項(占70%)等於或低於我國加入WTO承諾，超出的19項(占30%)中，都是我國雖未納入WTO承諾，但實際上早已對外資開放的項目。其次，我國對大陸開放的64項承諾，和2002我國加入WTO所作119項開放承諾相比較，多數敏感性行業均已排除在外；在64項承諾中，有27項是已開放陸資來臺投資項目，包括觀光旅館、餐飲、中藥材批發、小汽車租賃等；新開放的37個項目多屬非敏感性、一般性的服務行業，且多數是准許僑外投資的項目。

## 貳、大陸服務業市場開放的影響

從這次兩岸簽署的服務貿易協議大陸開放項目來看，大陸共承諾80項服務業市場開放，從允許獨資、解除業務限制，到許可審查程序的便利，都使得臺商在大陸取得比其他國家更優惠的市場准入待遇。另一方面，大陸今年第1季服務業比重首度超過製造業，臺商若能盡早搶進布局，可大幅提升競爭力；相對來說，大陸民眾也能享受到更好的服務品質，雙方可說是互惠雙贏。

在大陸承諾開放的80項服務業當中，電子商務是最大的亮點，臺資企業未來可以持股過半，取得大陸網路內容供應商(ICP)經營許可權，此將加速臺資企

業在大陸電子商務及網路服務的布局，目前以潤泰、遠百、網路家庭Pchome、東森4家臺商最為積極。其次，在證券業方面，《兩岸服務貿易協議》簽署後，臺商證券業登陸已加速進行，包括元大、富邦、永豐與開發4家金控，將傾全力攻占臺資持股上限51%的全照券商；其他金控和獨立券商也將目標鎖定大陸六大金融改革試驗區的全照券商牌照。

儘管如此，在大陸承諾開放的實際執行面，仍存在一些關鍵的限制條件(潛規則)，對服務業臺商形成「開放但很難賺錢」的困境。例如，大陸開放臺商營造業可至大陸投標公共工程，但審查標準仍掌握在大陸官方手中，臺商必須掌控高技術級握有低成本才有機會。又如連鎖業開放規模達30家以上的臺商投資可設立公司，控股比例可高達65%，但臺商指出在大陸經營重點不在股權比例，而是臺商可否享有自由銷售權，能否和大陸業者平起平坐。此外，大陸對通路管制嚴格，申請開店過程繁瑣，尤其對外資企業的審批流程比陸企嚴格，這些都是臺商實際面臨的問題。

事實上，《兩岸服務貿易協議》不可能一步到位，還必須經過兩三次的修訂才能完備。在協議完善的過程中，重要的不是大陸市場開放的程度，而是臺商能否擺脫過去的製造業心態，用一種全新、創新的思維來經營大陸市場。

## 參、我國服務業市場開放的影響

從這次兩岸簽署的服務貿易協議我國開放項目來看，我國承諾開放64項服務業業別，其中有27項是過去4年已陸續開放的陸資來臺投資項目，其餘開放項目也是我國加入WTO的承諾，事實上並未超越對其他國家的開放程度。

然而，在《兩岸服務貿易協議》內容公布之後，國內各界卻出現不同的聲音，很多業者事先未料到其所從事的行業竟會對大陸開放，因此紛紛表達不滿情緒。此外，雖然大陸讓步空間較大，對臺商大企業登陸具有正面意義，但國內民眾擔心臺商服務業登陸後，會否裁減在臺企業規模，甚至出現裁員潮；而大陸企業來臺後，我國服務業是否會被殲滅，造成民眾失業增加，甚至淪為陸企下的臺勞。基層民眾有「未蒙其利，先受其害」的憂慮。

誠然，《兩岸服務貿易協議》完成簽署，原本是我國經濟發展的極佳良機，但是因為包括美容業、餐飲業、中藥業、印刷業和出版業等行業從業人員

反彈，使得整個事件變得相對複雜。加上立法院決定將協議備查改為實質審查，兩岸服務貿易協議要在今年年底生效還存在一些變數。

事實上，從宏觀的角度來看《兩岸服務貿易協議》對我國經濟社會的影響，首先必須確認國際貿易是一種非零和遊戲，亦即簽署協議的雙方都要能從中獲取最大利益；其次要能清楚認識國際貿易會帶來所得重分配的效果，亦即簽署協議的雙方內部都會有人獲利、有人受害，如何從獲利者與受害者之間取得平衡，將決定一國簽訂自由貿易協定的成敗。因此，兩岸簽署《服務貿易協議》後，雖然產生很多雜音與反彈，但這些都是市場開放的必經過程，政府當務之急應該是要加強與相關業者溝通，同時做好一切的救濟與補償措施，全力輔導業者升級轉型，讓傷害降至最低。

根據資料顯示，過去4年陸資來臺投資金額超過新臺幣210億元，陸資負責人和管理階層來臺約三百人，但同時也為我國服務業提供6,700個就業機會。國內業者擔心開放競爭會影響生存空間，其實不應該忽略自己的優勢；過度保護不見得是好事，如果沒有競爭，那有現在的MIT的優良品質形象，開放也許短期會引發緊張，但長期可促進產業升級；服務業的根本是企業的體質，以及企業對投資地風土民情的了解；我國有優質的服務能力，很多產業也具有很強的競爭力，不見得開放陸資來臺就會產生衝擊。

兩岸經濟合作架構協議(ECFA)在後續協商完成後，才會是一個完整的自由貿易協議(FTA)，我國的目標是要藉此融入區域經濟整合。因此，《兩岸服務貿易協議》的簽署是我國日後參與「區域全面經濟夥伴關係」(RCEP)與「跨太平洋夥伴關係」(TPP)的重要「入門磚」，《兩岸服務貿易協議》底定後，我國推動參與RCEP也將隨之明朗化。在過去一段時間，政府推動參與的多邊區域經濟整合，主要是以TPP為主，對於RCEP只是關注而已，在《兩岸服務貿易協議》簽署後，現在正是可以積極參與的時機。

其次，《兩岸服務貿易協議》的簽署，相當於兩岸ECFA實質後續談判，對我國而言，相當程度是與大陸簽了FTA，此舉對於臺灣-新加坡(臺星)、臺灣-紐西蘭(臺紐)FTA的簽署皆具有指標性意義。臺星FTA技術性談判階段已在2012年底接近完成，臺紐並於今年7月10日簽署《臺紐經濟合作協定》(ANETEC)星紐兩國目前仍在觀察，我國與大陸簽署服務貿易協議的進度，對我國與兩國簽署FTA皆有正面作用，也會加速其他國家與我國簽署FTA的進程。

整體而言，兩岸簽署《服務貿易協議》的影響，對我國應該是利大於弊，也是我國加入區域經濟整合必須踏出的第一步，整體方向與目標設定符合我國的利益。然而，由於該協議在性質上，等同於國際間的自由貿易協議(FTA)，因此我國要取得對方的「超WTO待遇」，代表我們也必須同步開放服務業市場，如此才符合FTA互利雙贏的國際慣例和本質。在開放服務業市場的過程中，政府應針對國內各界的疑慮，加強溝通並提出相關配套與救濟措施，如此才能真正彰顯兩岸簽署服務貿易協議的真諦。