

《服貿協議》延宕 對兩岸經貿關係的影響

The Impact on Cross-Strait Economic Relationship Due to the Ratification Delay of the Agreement on Trade in Services

蔡宏明 (Tsai, Hong -Ming) *

國立臺灣師範大學全球經營與策略研究所兼任副教授

壹、前言

2013 年 6 月 21 日，兩岸兩會在中國大陸上海市舉行第九次高層會談並簽署《海峽兩岸服務貿易協議》，內容包括文本（即條文）、特定承諾表（市場開放清單）及關於服務提供者的具體規定等 3 部分。

然而，由於該協議在立法院審議過程中面對極大爭議，甚至於引發大學學生和公民團體在今（2014）3 月 18 日占領立法院議場，之後學運雖然於 4 月 10 日退場，但是「先建立兩岸協議的監督機制，再實質審查服貿協議」的解決共識，勢必將影響《服貿協議》生效的日程，其對未來兩岸經貿關係發展的影響，值得重視。

貳、《服貿協議》的立法爭議

兩岸服務貿易協議是 ECFA 的後續協議，依據協議特定承諾表（市場開放清單），陸方開放 80 項，包括電子商務、銀行、保險、證券、期貨、展覽、旅行社及旅遊、醫院、文創產業、配銷服務（批發、零售、經銷）、運輸業和技術檢測與分析業等業別，均超過 WTO 承諾（即 WTO +）；相對地，臺灣對陸方

* 作者現任中華民國全國工業總會副秘書長。

開放 64 項，包括證券、銀行、保險、觀光旅遊、醫療、自用小客車租賃、印刷、廣告服務、管理顧問服務和技術檢測與分析業等，其中低於我 WTO 承諾的有 23 項，相同者 22 項，超過 WTO 者 19 項。

由於陸方對臺灣開放的項目均大於大陸在 WTO 服務貿易承諾表之開放內容，且開放方式包括開放臺商獨資或提高持股比例、擴大臺商可提供服務的業務範圍或地域範圍和提供臺商在大陸經營的便利化措施，因而政府強調該協議是具有「幫助人民做生意，提升臺灣競爭力」的效益，同時「服貿協議之簽署將向外界放送兩岸經貿繁榮發展之強力訊息，可望激勵更多國家與我洽簽經貿合作協議。」

雖然如此，由於涉及市場開放的印刷、中藥店、洗衣店、美容美髮、住家水電、室內裝修等行業均屬於勞力密集的中小型企業或是微型企業，擔心具有語言文化相近與資本充沛優勢的大陸服務業進入臺灣市場，而讓相關弱勢產業產生受衝擊以及「變相開放中國勞工來台」的疑慮。加上在野黨、民間學術界、社會團體等擔憂不完善的經濟制度將會促使得臺灣更加仰賴市場規模較為龐大的中國大陸，甚至可能會嚴重影響臺灣自身的政治與經濟環境，因而使得立法院朝野兩黨開始不斷發生衝突。

2013 年 6 月 25 日，立法院朝野協商達成「本文應經立法院逐條審查、表決，協議特定承諾表應逐項審查、表決，不得全案包裹表決，非經立法院實質審查通過，不得啟動生效條款」的共識，之後經濟部提出《兩岸洽簽服務貿易協議對我總體經濟及產業之影響評估》，預計協議生效後，將讓臺灣總體實質國內生產毛額 (GDP) 僅成長 0.025% 至 0.034% 之間，被外界質疑效果有限，且對於外界所質疑的負面影響並無回應。

因而，在同年 8 月立法院召開第二次臨時會中，王金平院長表示《服貿協議》將採取逐條審查的方式進行，不可能自動生效，而在朝野協商中還同意在協議實質審查前分別由國民黨以及民進黨舉辦 16 場的公聽會，雖然公聽程序在 2013 年 9 月 30 日至 2014 年 3 月 10 日間完成，但是反服貿黑箱民主陣線、黑色島國青年陣線、公民覺醒聯盟等批評公聽會流於形式，公民團體與反對學者提出的意見並沒有得到官方的回應，政府的配套措施也沒有因而改變。

對於民進黨拖延協議審查，馬英九總統在國民黨中山會報上要求相關人員「全力以赴、全數動員」，務必讓《服貿協議》在 2014 年 6 月前獲得通過。相

對地，包括黑色島國青年陣線、公投護臺灣聯盟、臺灣教授協會、澄社等團體也擔心國民黨以協議自 2013 年 6 月 20 日開始託付委員會審查到同年 12 月底時便已經逾期 3 個月為由逕行送出審查委員會，則計畫自 3 月 17 日上午開始發起「捍衛民主 120 小時」行動作為應對，要求落實國會監督機制並且實質審查。

2014 年 3 月 17 日，立法院內政委員會中，國民黨立法委員張慶忠在「現場一片混亂」，宣布完成《服貿協議》的委員會審查，送院會存查，引發大學學生和公民的抗議，並於 3 月 18 日在立法院外舉行「守護民主之夜」晚會，抗議輕率的審查程序；之後有四百多名學生進入立法院內靜坐抗議，並突破警方的封鎖線占領立法院議場。之後除了以學生為主的民眾聚集在立法院外表達支持之外，抗議者號召全臺民眾 3 月 30 日至臺北市凱達格蘭大道靜坐遊行，數十萬以黑衫為標誌的抗議者湧入博愛特區及立法院周邊。

期間，學生與公民團體的訴求包括：1. 在兩岸協議監督法制化前，退回兩岸服貿協議不審議；2. 建立兩岸協議的監督機制，兩岸協議的監督機制應符合五大原則：公民能參與、人權有保障、資訊要公開、政府負義務，國會要監督；3. 召開公民憲政會議。公民憲政會議討論內容包括：憲政體制、選舉制度與政黨制度、兩岸關係法治基礎、社會正義與人權保障、經濟政策與世代正義等。

本次運動為繼 1990 年野百合學運後，備受注目的學生運動。除了國內和國際主流媒體的報導之外，抗議學生與場外支持者們也透過影片分享網站等網路媒體自行轉播現場實況，引發國際的關注。

參、《服貿協議》延宕的原因

整體而言，這次反服貿學生團體占領立法院長達 24 天，並且造成近五十萬人上街頭聲援，除了立院委員會在「現場一片混亂」中通過送院會存查，被指責「違反程序正義」的近因外，下列因素也不可忽略：

一、國內溝通不足

由於《貿易法》第 8 條規定「有關經濟貿易事務與外國談判及簽署協定或協議前，主管機關或行政院指定之機關得視需要會同立法院及相關部會或機關舉辦公聽會或徵詢學者專家及相關業者之意見。」對此，雖然各服務業主管機關均表示其在協商過程中，已經和相關業者溝通，但事實上，由於包括印刷

出版、洗衣店、汽車保修、停車場、旅館經營、中西藥批發、美容美髮、社會福利機構、殯葬業在內的許多業者透過媒體反映政府簽署服貿協議事先未獲得徵詢、事前不知情，以及近來陸委會主委公開坦承，陸委會在事前對業者和國會的溝通做得不夠好，會深切自我檢討記取教訓等發展顯示，因為臺灣缺乏像美國一樣公開透明的貿易談判推動程序要求，加上這次的服務貿易談判並不像 2009 年開始推動 ECFA 時，在進入協商之前就召開「系列溝通說明會」，積極與石化、機械、汽車、以及可能受衝擊的成衣、毛巾、寢具、織襪、家電、陶瓷等敏感產業溝通，由於缺乏全面性的溝通、自然讓可能受影響的產業對有「黑箱作業」的強烈批評。

二、缺乏法治化的國會機制

雖然 2010 年 1 月 28 日馬英九總統曾表示「未來就兩岸 ECFA 談判，政府每個月都會向立法院提出報告，最後簽訂的協議也會送到立法院審查，讓國會能夠全面監督。」但是因為在《服貿協議》談判過程中，基於談判期間保密之理由，服貿協議談判自 2011 年 2 月啟動，但是行政部門卻直到 2013 年 4 月 25 日才開始向立法院進行專案報告，說明服貿協議的進展與方向，使朝野立委和社會運動團體批評雙方政府談判缺乏透明度，甚至連國民黨立院黨團都痛批行政部門「把立法院當外人」。

此外，反對者亦批評馬英九總統上任以來，積極進行兩岸各類議題的談判工作，無論是兩岸直航三通、兩岸經濟合作架構協議（ECFA）、兩岸投資保障協議，乃至於目前的服務貿易協議，以及未來的商品貿易協議等等。種種各項涉及臺灣整體經濟發展、國家安全的重大協議洽簽過程中，非但沒有進行事前影響評估、協商資訊公開、透明化之機制，整個協商過程猶如黑箱作業。特別是因為臺灣缺乏國會對洽簽 FTA 的授權與監督機制，導致政府在對外談判時，缺乏與國會溝通的法制準則，造成國會缺乏具體的審議機關與實質的監督，因而公民團體要求「先建立兩岸協議的監督機制，再用其來審查服貿」、「兩岸協議的監督機制應符合五大原則：公民能參與、人權有保障、資訊要公開、政府負義務，國會要監督」。

三、市場開放引發的爭議

整體而言，《服貿協議》爭議導因於兩岸市場規模差距極大，且政治體制有別，導致涉及市場開放的印刷、中藥店、洗衣店、美容美髮、住家水電、室內

裝修等行業，擔心受衝擊致有「變相開放中國勞工來臺的誤解」。

另外，反對者也主張，雙方談判結果嚴重不對等，大陸基於其國家發展需要及對臺政治戰略，談判具強烈目的性。如「中」方需要臺灣人才、技術的產業（例如醫院），即開放臺灣獨資進入；不需要或臺灣較有競爭力的產業，則設下重重投資限制。臺灣方面，不僅弱勢民生產業被要求對「中」開放，且攸關臺灣民主自由和個人隱私的產業（例如電信服務、廣告業），以及有國家安全疑慮的產業（如快遞運送、海陸空交通運輸、地質探勘）也必須開放；在雙方都開放的項目上，大陸以開放模式的差異充分享受談判成果。

對此，雖然政府強調自 2009 年開放以來累計核准陸資來臺投資件數為 413 件，核准投（增）資金額計 7.2 億美元，遠遠不及臺資赴陸投資的金額，顯示臺灣市場規模較大陸小，陸資企業來臺投資意願不高。同時，也強調有嚴格的稽核管理機制，不會使陸資企業以低價惡性競爭，危及臺灣本土產業，但是根據 TVBS 的民調中心在 2013 年 7 月《服貿協議》公布後的民調顯示，有 47% 民眾反對，30% 支持；其後根據「臺灣指標民調」在 2014 年 3 月 13 日公布的民調，45% 民眾反對，33% 贊成，顯示即使政府加強宣導，但是民眾的疑慮仍無法消除。

四、民怨深積的結構因素

臺灣經濟成長動能不足和薪資成長停滯，導致年輕族群工作機會減少，有工作者必須忍受超長工時、低薪資、買不起房子等問題，更是造成民怨深積的結構因素。

特別是根據研究，臺灣對大陸貿易依賴度從 1990 年的 6%，提高到 2010 年的 36%，但當對大陸投資越多，臺灣年輕人的失業率也就愈高，雖然 2012 年失業率降到 4.18%，創近 5 年新低，但 20 到 24 歲的青年失業率，卻是歷史次高 13.75%，這樣的事實反映出臺灣年輕人和一般民眾對於臺灣經濟的未來，缺乏安全感及方向感，對於未來兩岸經貿自由化的進一步發展，也就充滿疑慮。

特別是在中國大陸崛起與兩岸經貿依賴深化之際，人民除了關心對大陸開放的產業與就業機會的影響外，更關心兩岸經貿整合可能帶來對社會與民主價值之影響，以及臺灣永續發展的期待。

肆、對兩岸經貿關係的影響

自 2008 年以來，兩岸關係快速發展，2012 年起陸委會更將「擴大及深化兩岸交流」、「通盤檢討兩岸條例」以及「兩岸兩會互設辦事機構」列為大陸政策的 3 大重點。其中，《服貿協議》的生效實施，加速貨品貿易協議的協商，尤其是重點項目。

相對地，2014 年大陸對臺工作會議也將「加強兩岸經濟合作總體設計，爭取完成兩岸經濟合作框架協議後續商談，擴大兩岸產業合作、創新合作及現代服務業合作，積極探索兩岸經濟功能區合作，切實加強臺商權益保護工作。」列為對臺工作的重要任務之一。

在太陽花學運期間，國臺辦發言人馬曉光表示持續關注事態發生，並針對學生主張「退服貿、重啟談判」表示，強調《服貿協議》是互利雙贏的好協議，臺灣社會上的一些疑慮是不存在的，沒有人願意看到兩岸和平發展進程「受到干擾」，並強調這次爭議「應在臺灣內部找原因」。

在太陽花學運從立法院議場撤出後，大陸國臺辦發言人范麗青於 4 月 16 日例行記者會上指出，兩岸協商中沒有已簽協議重新談判的先例，等於間接否定陸委會主委王郁琦所稱：「兩岸《服貿協議》如果經立法院修改，行政部門沒有選擇，只好跟大陸重新談判」。同時，范麗青還特別強調，臺獨勢力藉由兩岸協議監督之名，企圖將「兩國論」和「一邊一國」的臺獨主張塞入法條，達到其破壞兩岸協商和兩岸關係和平發展的目的。這樣的發展凸顯出太陽花學運對兩岸關係的影響，已經超乎大陸原先對於兩岸關係前景的研判，其未來之正向，值得重視。

根據大陸涉臺機構的評估，2008 年以來，兩岸恢復協商已達成 21 項協議，不但鞏固了「反臺獨」和「九二共識」的政治基礎，在在維護一個中國框架的共識也提高了，而「王張會」也確立了互訪及建立常態化工作機制。特別是除針對中南部提出特殊政策之外，也促使民進黨檢討「中國」政策，甚至於產生「凍結臺獨黨綱」的提議，也被視為有效地壓制臺獨。

如今，反服貿學生團體占領立法院長達 24 天，並且造成近五十萬人上街頭聲援，已經使大陸認知到臺灣社會對於服貿協議與兩岸關係快速發展的疑慮。對此，國臺辦主任張志軍出席博鰲亞洲論壇 2014 年年會時表示，太陽花學運事

件給他「一個啟示」，並承認「兩岸經貿受益面不均衡，受益更多是大企業，而不是中小企業和基層民眾」，進而希望訪臺能與基層民眾和中小企業等各領域的人接觸，無疑顯示未來大陸將根據今年兩會報告有關「擴大與臺灣民意代表、社會組織和團體的交流」的要求，力求解決臺灣社會對兩岸關係「互信不足」的問題。

正因為如此，在太陽花學運期間，大陸決定暫緩官方對臺交流，相關省市的交流團暫停訪臺，中共福建省委書記尤權原訂 3 月 31 日抵臺訪問，因反服貿學運爆發，一再延期；江蘇省長李學勇先前預訂 4 月中來臺舉辦「臺灣江蘇周」，也因學運延後。國臺辦主任張志軍原定 4 月間訪臺，也因學運喊卡。在學運暫告落幕後，海基會先恢復訪陸，大陸官方團也解除暫停交流。4 月 28 日貴州省長趙克志率先登臺，出席由工業總會舉辦的「兩岸（貴州）經貿交流合作論壇」。安徽省委書記張寶順、湖北省長王國生預定 5 月間來臺，兩度延後的福建省委書記尤權，則訂 5 月底率團訪臺。此外，甘肅團將於 8 月來臺，屆時甘肅省長劉偉平將率經貿官員來臺進行高層次交流訪問，並舉辦兩岸（甘肅）經貿交流合作論壇，顯示未來大陸官方對臺交流仍將擴大進行。

在經濟合作方面，2014 年 4 月 10 日大陸國務院總理李克強在博鰲亞洲論壇與前副總統蕭萬長會面時，沒有提及臺灣反服貿事件，但強調「大陸全面深化改革將為兩岸經濟合作注入強勁動力。兩岸應從一家人的角度考慮，不斷擴大和深化兩岸經濟合作」，也顯示其將依據 2014 年對臺工作會議要求，推動加強兩岸經濟合作總體設計、爭取完成兩岸經濟合作框架協議後續商談、擴大兩岸產業合作、創新合作及現代服務業合作、積極探索兩岸經濟功能區合作和切實加強臺商權益保護等重點工作。

至於《服貿協議》，雖然大陸國臺辦發言人范麗青強調：「兩岸兩會獲授權協商所達成協議的權威性，應該得到維護」和「沒有已簽協議重新談判的先例」，但是國臺辦經濟局長徐莽在博鰲兩岸企業家圓桌會時說：「臺灣方面要考慮好，如果他們提出，再研究吧！」的說法，似乎也顯示未來即使協議經立法院「修改」或「保留」的通過決議「通知」大陸後，大陸是否要求重新協商，或是同意臺灣有疑慮的項目可以先不實施，而讓協議生效，將是值得觀察的重點。

至於國會監督條例對兩岸關係的衝擊，將是大陸所嚴重關切的。由於學

生占領立法院運動主要是因為談判前溝通不良以及立院委員會在「現場一片混亂」中通過送院會存查，被指責「違反程序正義」，導致行政院提出「協商議題形成階段」、「協商議題業務溝通階段」、「協議簽署前階段」、「協議簽署後階段」等四個階段，向立法院及社會大眾進行溝通以及諮詢，以及建置「國家安全審查機制」，以回應民間壓力，而民間版則標榜「公民參與、資訊公開、人權保障、政府義務、國會監督」五大立法原則，要求制訂「兩岸協定締結條例草案」。其中，民間版將「兩岸協議」定位為「兩國協議」，則讓國臺辦強烈質疑，臺獨勢力藉兩岸協議監督之名，企圖將「兩國論」和「一邊一國」的臺獨主張塞入法條，達到其破壞兩岸協商和兩岸關係和平發展的目的。

此外，兩岸協議監督是否可能影響後續的兩岸談判，讓兩岸各項協商，受到人為的政治干擾，更是其所擔心的。正因為如此，大陸明確表示「不希望兩岸協商包括《貨貿協議》在內的 ECFA 後續協商受到影響。」

伍、結語

正如中共國臺辦主任張志軍 4 月 25 日在第四屆兩岸及香港「經濟日報」財經高峰論壇開幕式上強調「互信」，主張兩岸經濟合作的出發點是為民謀利，大陸希望臺灣各階層民眾都能從中受益，讓兩岸共同發展，一同走向繁榮；經濟合作中亦會遇到困難和挑戰，也會有不同的聲音。大陸有誠意和耐心加強溝通，化解疑慮；有決心和信心排除干擾，繼續前行，顯示為強化兩岸關係和平發展的社會基礎，未來大陸仍將擴大推動官方對臺交流，特別是促成張志軍來臺成行，以進一步聽取臺灣各階層對兩岸交流合作的意見，以夯實兩岸合力共贏的民意基礎。

當然，在臺灣內部「先立法再審查」的政治局勢，《服貿協議》的生效時間，將決定於國會監督條例能否盡快順利完成立法。假設未來監督條例難以完成立法程序，則其對《貨貿協議》談判的影響，將會是另一個值得觀察的重點。