

「中國大陸－東協服務貿易協定」 承諾與對臺灣影響之研析

The Commitments to the “Agreement on Trade in Services of
the Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-
operation between China and ASEAN” and Its Impact on
Taiwan

林長慶 (Lin, Chang-Ching)

中華經濟研究院臺灣 WTO 中心輔佐研究員

壹、前言

「東協領袖高峰會」與「東亞高峰會」於今（2007）年 1 月於菲律賓宿霧舉行，會中對於東亞區域經濟整合做出重要之決議，其中最受矚目的是中國大陸與東協（包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊、越南、寮國、緬甸和柬埔寨等 10 國）雙方正式簽署全面經濟合作框架協定之服務貿易協定（Agreement on Trade in Services of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the People's Republic of China and the Association of Southeast Asian Nations）。

回顧中國大陸與東協之發展，自 1996 年起雙方即成為對話夥伴，1997 年第一屆東協「10 加 3」領袖峰會中，中國大陸就積極尋求與東協經濟整合之可能性。五年後，雙方於 2002 年 11 月簽署「東協－中國大陸全面經濟合作框架協議」，預定 2010 年中國大陸先於與東協原始成員，即汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國，建立「東協－中國大陸自由貿易區（ASEAN-China Free Trade Agreement, ACFTA）」，2015 年再和東協新成員，即越南、寮國、柬埔寨和緬甸，建立自由貿易區；2003 年 10 月在印尼舉行高峰會上，與

東協簽訂「東南亞友好合作條約」與「中國大陸與東盟戰略夥伴關係宣言」，並達成「中國大陸－東協自由貿易區關稅減讓計畫」；2004 年 11 月又簽署「全面經濟合作框架協議之貨物貿易協定（Agreement on Trade in Goods of the Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation）」，並於 2005 年 7 月開始實施；直至 2007 年 1 月簽署「全面經濟合作框架協議之服務貿易協定」，這一切都顯示中國大陸與東協之經濟整合不僅是要建立全球第三大規模的經濟區塊，更是在促進雙方經濟均衡發展與提升其國際影響力。

為能清楚探討中國大陸－東協服務貿易協定之承諾，首先簡介該協定主要內容；其次，分析雙方第一階段服務貿易開放承諾，與渠等 WTO 入會時所提交之服務業承諾表做比較，以釐清這些國家更進一步開放之情況；第三，針對中國大陸目前開放現況與中國大陸－東協服務貿易協定、中港更緊密經貿關係安排（Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA）、中澳 CEPA 三者做比較分析後，將中國大陸－東協服務貿易協定未來可能之走向做一判斷，第四，將該協定會對臺灣未來可能遭受之衝擊與影響做一評估；最後則是結論。

貳、協定主要內容

本項協定係參照世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）之《服務貿易總協定》（General Agreement on Trade in Services, GATS）的模式，包括定義和範圍、義務和紀律、具體承諾和機構條款 4 個部分，共 33 個條款和 1 個附件（中國大陸與東協 10 國的具體承諾減讓表）。

其中第一部分定義和範圍之內容包括第 1 條定義與第 2 條範圍。第二部分義務和紀律（第 3 至 17 條）之內容包括透明度、機密資訊的披露、國內規制、承認、壟斷和專營服務提供者、商業慣例、保障措施、支付和轉移、保障國際收支的限制、一般例外、安全例外、補貼、WTO 規則、合作，以及加強柬埔寨、寮國、緬甸和越南的參與等 15 個條文。第三部分具體承諾（第 18 至 24 條）之內容包括市場進入、國民待遇、附加承諾、具體承諾減讓表、承諾的適用與擴大、逐步自由化、具體承諾減讓表的修改等 7 個條文。第四部分其他條款（第 25 至 33 條）之內容包括國家、地區與地方政府、聯絡點、審議、雜項條款、修正、爭端解決、利益的拒絕給予、生效、交存等 9 個條文。

定義中特別說明服務係包括除在政府機關為行使職權提供的服務以外的任何服務；服務的提供係包括服務的生產、分銷、營銷、銷售和交付；服務貿易為自一締約方領土向任何其他方領土提供服務；在一締約方領土內向任何其他方的服務消費者提供服務；一締約方的服務提供者通過在任何其他方領土內的商業存在提供服務；一締約方的服務提供者通過在任何其他方領土內的自然人存在提供服務。上述四類服務供應模式即與 GATS 定義相同，而該協定適用範圍係於各締約方影響服務貿易的措施。另外，協定中大部分之條款內容均係在 GATS 的基礎下，達到雙方服務貿易漸進自由化之目的。

由此可知，該協定是規範中國大陸與東協之間的服務貿易市場開放，並處理與服務貿易相關的法律文件，藉以規範中國大陸與東協雙方在自由貿易區的框架中，展開服務貿易的權利與義務。另外，附件（中國大陸與東協 10 國的具體承諾減讓表）所列出雙方開放服務貿易第一階段的具體承諾中，開放之服務業內容包括電腦服務、環境服務、運輸服務、娛樂、文化與體育服務、房地產服務、其他商業服務等多項服務業，並將於今（2007）年 7 月 1 日生效，開始執行第一階段服務貿易承諾之市場開放，這也是中國大陸與東協所簽署的第一個關於服務貿易之協定，該協定將使中國大陸與東協之貿易夥伴關係更加緊密。

參、中國大陸－東協第一階段服務貿易承諾 與渠等 WTO 入會服務業承諾之分析

本文於分析中國大陸－東協第一階段服務貿易承諾與渠等 WTO 入會服務業承諾時，選取針對與臺灣經貿較重要的中國大陸和東協 6 國（新加坡、菲律賓、泰國、馬來西亞、印尼、越南）進行研究，並且按國家別和行業別整理與分析。而該 7 個國家都是 WTO 的會員，也都於多邊架構下做出服務貿易市場開放之承諾，目前中國大陸與東協雙方所形成的服務貿易協定，就是在其 WTO 入會服務業原始承諾水準之基礎上，達成更進一步的市場開放。

依據 1991 年 7 月由關貿總協（General Agreement on Tariffs and Trade,

GATT) 祕書處所準備的 MTN.GNS/W/120 服務業分類文件¹ (即 W/120 文件), 進行上述 7 國服務子行業平均市場開放程度分析。W/120 文件建議將服務業分為 12 項服務行業和 155 項服務子行業, 其中 12 項服務行業分別是商業服務、通訊服務、營造及相關工程服務業、配銷服務業、教育服務業、環境服務業、金融服務業、健康及社會服務業、觀光旅遊服務業、休閒文化及運動服務業、運輸服務業、其他服務, 每項服務行業均包含許多的服務子行業 (共 155 項), 另外每一服務子行業又細分四種服務貿易供應模式 (分別為模式一: 跨境提供服務、模式二: 國外消費、模式三商業據點設立、模式四: 自然人移動)²。

首先本文採用 Hoekman (1995) 所使用的方式來計算平均市場開放程度, 即當一會員服務子行業之某種供應模式的承諾是完全開放就視為 100%、完全不開放視為 0、部分開放則視為 50%, 如此就可以計算出各國每項服務子行業的平均市場承諾開放程度。研究結果發現, 該 7 國除了 WTO 入會服務業原始承諾水準外, 再加上今年 7 月 1 日啟動第一階段服務貿易協定承諾之後, 其整體服務業平均市場承諾開放程度只有 22%, 依產業別來看, 其中以金融服務業的開放程度 43% 最高, 其次分別是營造及相關工程服務業 41%、觀光旅遊服務業 34%、環境服務業 23%、商業服務 22%、通訊服務 22%、配銷服務業 21%、教育服務業 21%、健康及社會服務業 6%、休閒文化及運動服務業 9%、運輸服務業 9% 和其他服務 15%。若依國別來看, 新加坡開放程度 36% 最高, 其次分別是越南 30%、中國大陸 26%、泰國 20%、馬來西亞 18%、菲律賓 15%、印尼 10% (見表 1)。

¹ 於烏拉圭回合談判時, 各會員曾參考聯合國中央產品分類 (CPC) 有關服務業部分, 經調整後做成談判版的分類參考標準 (MTN.GNS/W/120, 10 July 1991), 將服務行業分為商業、通訊、營造及相關工程、配銷、教育、環境、金融、健康及社會、觀光旅遊、休閒文化及運動、運輸、其他等 12 大類, 又細分為 155 個服務活動, 供各國提出服務業承諾表之參考, 但並不具強制拘束力。

² GATS 第 1 條第 2 項: 「本定所稱服務貿易, 謂: (a) 自一會員境內向其他會員境內提供服務; (b) 在一會員境內對其他會員之消費者提供服務; (c) 由一會員之服務提供者以設立商業據點方式在其他會員境內提供服務; (d) 由一會員之服務提供者以自然人呈現方式在其他會員境內提供服務。」

表 1 新加坡、馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓、越南、中國大陸等 7 國之服務業市場開放承諾平均值

單位：%

服務業分類	新加坡	馬來西亞	印尼	泰國	菲律賓	越南	中國大陸	整體服務業 (依業別)
商業服務	36	28	5	12	6	33	31	22
通訊服務	26	19	5	8	32	37	27	22
營造及相關工程服務業	88	45	25	25	6	50	50	41
配銷服務業	45	0	0	10	6	45	41	21
教育服務業	26	5	0	43	0	33	40	21
環境服務業	23	0	0	54	9	33	44	23
金融服務業	52	39	37	34	51	54	32	43
健康及社會服務業	13	9	0	0	0	19	0	6
觀光旅遊服務業	53	20	37	33	36	28	34	34
休閒文化及運動服務業	33	8	0	5	0	13	3	9
運輸服務業	8	2	3	11	15	13	10	9
其他服務	31	38	13	0	21	0	0	15
整體服務業(依國別)	36	18	10	20	15	30	26	22

資料來源：作者自行計算。

另外在該協定下，7 國基於 WTO 原有的開放承諾進一步做出更多的承諾，分析結果顯示，除了新加坡、印尼和泰國針對模式四自然人移動做出進一步開放外，12 項服務子行業涉及更開放的國家如下：

商業服務：(a)專業服務包括新加坡、馬來西亞和泰國；(b)電腦及其相關服務包括馬來西亞和中國大陸；(c)研究與發展服務包括新加坡；(d)不動產服務包括新加坡和中國大陸；(e)未附操作員之租賃包括新加坡；(f)其他商業服務包括新加坡、菲律賓和中國大陸；

通訊服務：(a)郵政/快遞服務包括菲律賓；(b)電信服務包括新加坡、馬來西亞和菲律賓；

營造及相關工程服務包括馬來西亞、印尼和菲律賓；

配銷服務業包括新加坡；

教育服務業包括新加坡、馬來西亞和泰國；

環境服務業包括新加坡、菲律賓和中國大陸；

金融服務業包括新加坡和馬來西亞；

健康及社會服務業包括新加坡和馬來西亞；

觀光旅遊服務業包括新加坡、馬來西亞、印尼、泰國和菲律賓；

休閒文化及運動服務業包括新加坡和中國大陸；

運輸服務業包括新加坡、馬來西亞、泰國和中國大陸；

其他服務業包括新加坡、印尼和菲律賓。

綜合來看，7 國之中於第一階段服務貿易承諾裡做出進一步市場開放最多的國家是新加坡，其次是菲律賓和馬來西亞；行業別之中，做出進一步市場開放最多的是觀光旅遊服務，其次是其他商業服務、教育服務、海運服務、營造服務和能源服務。

肆、中國大陸－東協服務貿易協定未來可能之走向

在了解中國大陸－東協第一階段服務貿易協定所做出更進一步之市場開放承諾後，也從中國大陸、中港 CEPA 與中澳 CEPA 之市場開放經驗，預估中國大陸－東協服務貿易協定未來可能之走向。

本文係以中國大陸 WTO 入會時之服務業承諾表來檢視中國大陸目前開放現況，再與中國大陸－東協服務貿易協定、中港 CEPA 和中澳 CEPA 三者來做比較分析。從 W/120 文件建議的 155 項服務子行業檢視中國大陸目前於 WTO 承諾的情形，結果發現其中有 88 項子行業做出開放，包括完全開放與部分開放均計算之，而以部分開放占居多，且其中許多服務供應模式未做承諾，該 88 項雖然占 155 項的 56.8%，但經由上述計算得知，實際上中國大陸於 WTO 入會時之原始承諾加上其與東協之服務貿易協定承諾的平均市場承諾開放程度只有 26%。就行業別開放程度來看，中國大陸承諾最高的是營造及相關工程服務業 50%，其次分別是環境服務業 44%、配銷服務業 41%、教育服務業 40%、觀光旅遊服務 34%、金融服務 32%、商業服務業 31%、通訊服務業 27%、運輸服務業 10%、休閒文化及運動服務業 3%，而健康及社會服務業和

其他服務則尚無承諾。

就現階段評估中國大陸與港澳間之開放承諾中發現，在 155 個服務子行業中，中港 CEPA 有 57 個服務子行業之開放承諾大於現行中國大陸於 WTO 之開放承諾；中澳 CEPA 則有 45 項，而中國大陸－東協服務貿易協定僅有 20 項之承諾是大於中國大陸現行之承諾。由此結果發現，雖然香港、澳門與東協各國與中國大陸簽訂自由貿易協定後均有得到好處，但獲利最大的是中港 CEPA，其次為中澳 CEPA，而中國大陸－東協服務貿易協定所得到之利益最少。

再從行業別來看，中國大陸對香港與澳門所做之承諾大於其現行 WTO 承諾之業別，大致分布在商業服務中之專業服務、電腦服務及不動產服務、電信服務、營造服務、配銷服務、金融服務、觀光及旅遊服務與運輸服務；而中國大陸對東協所做之承諾大於其現行 WTO 承諾之業別，大致分布在商業服務中之電腦服務、不動產服務及其他商業服務、環境服務與運輸服務。

澳門與香港因為陸續回歸中國大陸，成為其領土的一部分，故在服務業承諾開放而言，似乎理所當然給予香港與澳門較多的承諾，不過對於市場開放的過程，中國大陸採取的是以漸進式且分多階段的方式進行。因此，預估中國大陸－東協服務貿易協定未來可能之走向也是採取這種方式，未來中國大陸會逐漸開放的業別包括有：商業服務業中之專業服務、電信服務、營造服務、配銷服務、金融服務與觀光及旅遊服務等項目，另外也會就國內規章限制的部分，漸漸對東協國家作出鬆綁。

伍、未來臺灣可能受到之衝擊與影響

首先，整體看來中國大陸－東協服務貿易協定第一階段承諾中，目前中國大陸新增開放給予東協國家的服務業別並不多，東協國家也只有新加坡對中國大陸做出較多的開放，審視其所做出的承諾大部分屬於 WTO 新回合談判預定開放的項目（即初始回應清單與修正回應清單中之項目），所以杜哈回合談判若是能夠順利達成，且能實際落實於多邊架構之下，再加上臺灣業者靈活的全球布局，中國大陸與東協服務貿易協定短期對臺灣可能的衝擊與影響應該有限。惟比較可怕的影響，可能是對於更長期的展望，因中國大陸與東協市場的

經濟整合與分工不斷進行，已漸漸成為吸引國際外資的焦點，而臺灣業者在國內製造業外移使得貿易動能逐漸減弱之際，又無法有效的打入中國大陸與東協市場，在心理層面所造成的衝擊會相當大。

再者，中國大陸非常擅長利用國內規章的灰色地帶，使得臺灣業者想要進入其市場常會遭遇如設立門檻限制、認證等許多的問題，亦即國內規章之範疇是大部分係不會顯示於服務業承諾表中，如承諾表上是填寫「無限制」（none），但並非真的完全無限制，故中國大陸國內規章之問題是影響臺灣的重要因素。本文更從中國大陸給予香港和澳門之單向服務業市場開放承諾中，可看出其以國內規章當作籌碼的明確證據。因此研判，中國大陸在未來也會使用這樣工具作為對東協各國的開放承諾項目。

第三，從中國大陸與東協雙方產業內部改革的情況來看，中國大陸積極規劃全國沿海港口之布局，如長江三角洲港口群、東南沿海港口群等，此舉將對臺灣造成強大的競爭壓力。而東協國家加速利用資訊、通訊科技提升觀光旅遊服務，也可能會排擠掉臺灣可吸引到的觀光客。另外，中國大陸與東協加速建設跨海公路的連結、跨東協電力網、天然氣管線能源網，逐漸提高其國際競爭力，長遠來看對臺灣會造成不小之威脅，這些都是臺灣所必須正視之課題。

陸、結 論

總而言之，中國大陸－東協服務貿易協定之簽訂，僅是目前雙邊邁向經濟合作的階段性目標，在東協－中國大陸自由貿易區（ACFTA）成立後，預計將可使其與歐盟及北美自由貿易區（NAFTA）並列為全球前三大自由貿易區。

而中國大陸與東協間近年來積極所展開的整合活動大致可歸咎於兩大因素，其一是來自於東協為了避免中國大陸經濟崛起而遭到邊緣化，進而與其積極進行經濟合作；另一方面，中國大陸也為了能夠加速東亞地區的整合，積極且主動強化與東協間的經貿合作。雖然雙方密切的經貿夥伴關係，不僅在人員與資金上的流動更加自由化及便捷化，也進一步提升東亞在全球的經濟地位，但從另一角度思考，中國大陸與東協間的貿易往來，其實占其彼此的對外貿易總額比例並不會太高，對於未來該區域的整體經濟發展仍是有其限度。因此可

了解，或許東協與中國大陸自由貿易區（ACFTA）的政治意義將高於經濟上的實質利益。

由此看出，在區域經濟整合風潮下，東南亞地區正緊密進行經貿整合，除在東協自由貿易區（AFTA）內部自由化加速進行外，同時亦以多重管道與鄰近國家簽署自由貿易協定，在各國陸續簽訂自由貿易協定之際，我國政府除密切觀察區域經濟整合趨勢，即時提供相關資訊以利廠商因應外，並應尋求與各國簽署自由貿易協定的機會，並積極參與 WTO、APEC 等國際經貿組織，推動多邊貿易以促成全球貿易自由化之目標，以降低被邊緣化的衝擊。