

兩岸經貿機構互設辦事處影響評析

Commentary on the Impact of the Mutual Establishment of Office by
Economic and Trade Institutions across the Taiwan Straits

蔡宏明 (Tsai, Horng-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

兩岸經貿機構互設辦事處是2012年兩岸經貿關係的重要進展，我方外貿協會分別在上海與北京，以「臺灣貿易中心」名義所設立的代表處已正式營運，而「中國機電產品進出口商會」臺北辦事處也正式成立，這不僅標示兩岸正式進入互設經貿代表處時代，其對兩岸經貿制度化與兩岸經貿發展的影響，尤其值得重視。

貳、兩岸經貿機構互設辦事處之發展

大陸對兩會互設綜合性辦事機構一直抱持積極的態度。早在2008年6月第一次「陳江會」上，大陸海協會會長陳雲林主動提議「中國旅行社」來臺設辦事處處理相關旅行議題，並得到「海基會」前董事長江丙坤的積極回應。但因當時兩岸開放與合作事務眾多，一直未能提上兩會的重要議事議程。儘管如此，大陸國臺辦在新聞發言中仍數度提及互設辦事機構的事宜。

2009年5月3日馬英九總統表示，兩岸間業務越來越多，需協調工作越來越廣，可考慮雙方在某些項目上互設機構；在2009年就職周年記者會上就提出兩岸存在互設辦事處的「客觀需求」，顯示政府對於兩岸互設辦事機構的策略思

考是，先以現有兩岸互設旅遊辦事處及落實ECFA互設經貿團體辦事機構為基礎，逐步推動互設辦事機構。

一、兩岸旅遊部門互設辦事機構

為推動兩岸旅遊交流合作，2010年5月4日，「臺灣海峽兩岸觀光旅遊協會」（臺旅會）北京辦事處揭牌，2010年5月7日，「海峽兩岸旅遊交流協會」，海旅會臺北辦事處也隨之掛牌，這是兩岸互相派駐對方的旅遊常設辦事機構，是兩岸六十多年來首次在對方土地上互設帶有官方性質的代表機構。

兩岸旅遊部門互設辦事機構乃是依據《海峽兩岸關於大陸居民赴臺灣旅遊協議》第8條：「雙方同意互設旅遊辦事機構，負責處理旅遊相關事宜，為旅遊者提供快捷、便利、有效的服務」的條文，由「臺旅會」及「海旅會」同時向對方提出相互設立旅遊辦事機構的申請。

在功能上，兩岸互設的旅遊辦事處，其職能主要是開展旅遊諮詢、旅遊宣傳、聯絡協調及處理旅遊糾紛等非營利性業務活動。這種模式在形式上是民間團體互設，功能定位上並不包括核發簽證等「準領事功能」，是以提升旅遊品質、進而擴大兩岸交流為主要目的，但實質上具有官方性質，因為小兩會是由兩岸觀光主管官署主導成立，主事者也都是政府官員，派駐人員也有官方身分，在兩岸關係發展是一大突破。

二、兩岸經貿團體互設辦事機構

經貿團體互設辦事機構是推動《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）取得的具體成果。2010年6月29日，《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）在重慶舉行的第五次「陳江會」上正式簽署，協議內容涵蓋貿易與投資、經濟合作、早期收穫等兩岸主要經濟活動。2010年9月12日，ECFA在兩岸兩會互致函電後正式生效。其中，「推動雙方經貿團體互設辦事機構」是ECFA第六條規定之「經濟合作項目」之一。這是參考國際間貿易協議中，為處理雙邊貿易直接往來之後，衍生直接雙向的大量人員交流、貿易紛爭，以及若干簽證與法律等事務的處理，而規定「同意互設常駐代表與商務辦事處，並提供一切需要的便利」之作法。

對兩岸而言，在兩岸三通以及ECFA生效，促進兩岸雙向貿易、投資和人員大量往來之後，的確有必要依照國際慣例互設機構，以辦理經貿與相關的法律協助等業務。由於主權爭議與政治考量，不可能實現「互設常駐代表與商務辦

事處」，而以具有非營利法人性質之「經貿團體」互設辦事機構，便成為雙方協議的務實模式。

事實上，大陸「貿促會」與臺灣外貿協會，曾於2008年11月討論過互設辦事處議題，之後，外貿協會所屬的臺北世界貿易中心，已經在北京、上海、廈門、成都、青島等地派駐聯絡人，外貿協會希望把駐大陸的聯絡人擴大為辦事處，並增加人員編制，以開拓大陸貿易市場、推廣服務業貿易、對大陸企業招商引資行銷臺灣等業務，但一直未能落實。

2011年2月，兩岸經合會召開第一次例會，雙方就兩岸經貿團體互設辦事機構問題進行研究。同年11月，召開第二次例會，經過協商確定互設辦事處的經貿團體資格及條件，達成2012年第一季度正式掛牌成立的共識。

2012年4月18日，兩岸各自對外宣布，有關兩岸經貿團體互設辦事機構，經過兩岸雙方業務主管部門多次溝通，雙方已於當日各自公布受理及審查對方經貿團體申請設立辦事機構的相關法規，讓兩岸經貿團體互設辦事機構得以落實。

針對我方經貿團體赴大陸設立辦事處部分，經濟部於2012年4月10日公告修正「在大陸地區設立辦事處從事商業行為審查原則」，把適用範圍從原先公司行號擴大為經貿團體，使外貿協會等臺灣非營利法人得以登陸設處外，採取事先審查制，由申請人提出計畫書，說明設立宗旨及背景等，尤其具有限量開放之審慎意涵。

新辦法實施後，中華民國對外貿易發展協會拔得頭籌，提出登陸申請並通過經濟部審查，即以「臺灣貿易中心」的名稱向大陸商務部申請在上海及北京設立辦事處。為協助臺灣廠商拓展大陸市場，貿協未來將陸續申請在廣州、成都、青島、大連等地設立辦事處。

針對大陸經貿團體來臺設立辦事機構部分，經濟部也於2012年4月18日發布施行《大陸地區經貿事務非營利法人或團體或其他機構來臺設立辦事處許可辦法》，作為受理、審核及管理大陸地區經貿團體來臺設立辦事處之依據。大陸「中國機電產品進出口商會」（簡稱「中國電機商會」）隨即提出申請在臺掛牌運作。

2012年12月18日和27日，我方的外貿協會分別在上海和北京，以「臺灣貿易中心」名義，設立的代表處正式揭牌之後，2013年1月30日「中國機電商

會」臺北辦事處的成立，則意味著雙方互設經貿辦事機構的工作已順利開展，兩岸經貿制度化也進一步落實。

三、兩岸地方經貿機構互設辦事處

兩岸地方經貿機構互設辦事處也有新的突破。2012年8月，廈門市政府制訂《廈門市台灣經貿社團在廈設立代表機構備案管理辦法》，鼓勵臺灣經貿社團在廈門設立辦事機構或代表處，為促進兩地經貿交流提供服務。11月底，臺中市海峽兩岸經濟發展協會率先在廈門設立代表處，這也是大陸經民政部門備案的首個臺灣經貿社團代表機構，也是兩岸經貿社團互設辦事機構的一大突破。

參、兩岸經貿機構互設辦事處的可能影響

對兩岸經貿而言，在兩岸三通、ECFA以及《海峽兩岸投資保障和促進協議》生效，促進兩岸雙向貿易、投資和人員大量往來之後，的確有必要依照國際慣例互相設置機構，以辦理經貿與相關的法律協助等業務。如今，兩岸經貿機構互設辦事處除讓兩岸經貿團體在平等互利的原則下，加強雙方往來，有利於兩岸經貿制度化合作的建立之外，也有利於臺商與臺灣產品拓銷、帶動陸商來臺投資和兩岸產業合作，對於人員交流往來和ECFA後續協商，也將產生一定的影響。

一、有利臺商與臺灣產品拓銷

特別是對臺商而言，由於經貿團體互設辦事機構的主要服務內容包括：業務聯絡、產品推廣、商情搜集、市場調研、諮詢服務，以及協助兩岸廠商投資布局等功能，將更有效的協助臺商拓展大陸市場、提供聯絡、推廣、諮詢服務等方面提供更多樣化的服務，而外貿協會在今年於青島、大連、廣州、成都4個大陸城市設立代表處之後，其服務臺商與臺灣產品拓銷的範圍，將更加廣泛。

二、有利於帶動陸商來臺投資

「中國機電產品進出口商會」臺北辦事處成立之後，有利於協助處理大陸貨品來臺之貿易紛爭與陸資來臺投資問題之需求，也將對兩岸經貿產生帶動效果，特別是由於歐債危機愈演愈烈，使臺灣經濟瀰漫低迷與悲觀氛圍之際，行政院「經濟動能推升方案」已經將「鬆綁陸資來臺」被視為是經濟動能推升的途徑之一。對此，兩岸互設經貿代表處在邀請陸商來臺參觀、投資考察或促進

其來臺投資，都將產生積極的作用。

三、有利於兩岸產業合作

兩岸經合會第四次例會已確定兩岸產業合作的5項先期合作項目的未來工作方向：在TFT-LCD部分，將持續運用雙向投資機制，共建兩岸創新顯示產業鏈；無線城市部分將持續推動成都、寧波及福州試點與TD-LTE產業合作；在汽車及電動車上，加強落實推動合資企業電動汽車產品示範運行；LED照明部分，推動哈爾濱寒帶照明試點及山西試點，努力建構兩岸LED產業良好交流平臺；低溫物流部分，將持續完善與研究創新試點模式，積極推動試點合作。對此，經貿團體辦事處有促進結合兩岸有發展潛力的新興產業與企業間合作與產業優勢互補的作用。

四、兩岸人員交流往來更為便利

兩岸經貿團體互設辦事處之後，對第一線工作人員最直接的影響就是可長期在對岸從事業務，突破以往每次簽證最長3個月的期限，少掉很多不必要的行政程序，讓工作更有效率。另外，設立辦事處也會讓交流人員有更多時間與精力，開拓當地人脈與業務。而辦事處也能善用機構名義，舉辦各項交流和推介會，逐步融入當地經貿網絡，成為兩岸經貿交流的重要據點。

兩岸經合會第四次例會已確定兩岸產業合作的5項先期合作項目的未來工作方向：在TFT-LCD部分，將持續運用雙向投資機制，共建兩岸創新顯示產業鏈；無線城市部分將持續推動成都、寧波及福州試點與TD-LTE產業合作；在汽車及電動車上，加強落實推動合資企業電動汽車產品示範運行；LED照明部分，推動哈爾濱寒帶照明試點及山西試點，努力建構兩岸LED產業良好交流平臺；低溫物流部分，將持續完善與研究創新試點模式，積極推動試點合作。預期在兩岸當局承諾更加積極推動的情況下，兩岸產業合作應有進一步擴大的空間。

五、對ECFA後續協商的影響

理論上，兩岸經貿團體互設辦事處有利兩岸主管部門透過更直接與密切的溝通，有利於儘早完成服務貿易協議、貨品貿易協議和爭端解決協議之簽署。但是，「臺灣貿易中心」在大陸設代表處之派駐代表均由貿協人員擔綱，並無任何官方經貿辦的形式與功能。相對地，「中國機電商會」駐臺首席代表是曾任大陸商務部國際經濟合作事務局局長及「中國機電商會」會長的李榮民，官

方色彩及層級明顯高於我方，兩岸對於派駐代表之定位差異，卻可能限縮對加速E C F A後續協商的效益。

肆、結語

由於「兩岸兩會互設辦事處」是政府「黃金十年國家願景」中的重要政策，也是馬英九總統推動兩岸關係制度化與機制化的重要目標。今（2013）年1月11日，大陸海協會會長陳雲林在美國洛杉磯，與僑領代表座談時首度表示：「希望盡快啟動兩會互設辦事機構商談，爭取年內完成互設」，也顯示兩岸對於該議題已經有高度共識。對此，雙方互設經貿辦事機構的順利開展，將為未來互設綜合性辦事機構提供寶貴經驗。

當然，兩岸兩會互設辦事處除涉及辦事機構功能之規劃外，也涉及《兩岸人民關係條例》暨相關法規之修訂，臺灣仍應積極準備，才能儘快完成相關法制作業與兩岸協商，以促成兩岸關係制度化與機制化。