

從區域經濟整合發展框架檢視兩岸服務貿易 協議爭議：機會或威脅？

江和華 * 張昌吉 **

摘要

2010年，兩岸簽訂經濟合作架構協議但仍有待後續協議之補充與實質化，而服務貿易協議簽定是之重要一環，但兩岸服貿協議簽訂卻引起台灣內部爭議甚至政治風暴，例如相關業者抗爭、媒體指責、反對黨的國會杯葛等等。本文擬先探討區域經濟整合現象，再分析台灣內部面對經濟整合的正反觀點，這可歸納為兩岸關係機會論或危機論之不同觀點，接著以最近的服貿協議為例，做利弊分析，結論則探討服貿風波引發的缺失與政策建議。在世界性的經濟整合風潮下，未來的經濟協議簽訂勢必繼續發生，若政府無法在此次的服貿協議爭議中取得教訓，台灣將繼續面臨政治紛爭從而降低政府公信力。

關鍵字：兩岸經濟合作架構協議、兩岸服務貿易協議、機會論、危機論

* 美和科技大學助理教授
** 政治大學勞工所教授



From the Developing Framework of Regionally Economic Integration to Review the Dispute of the Both-Sides Service Trade Agreement: Opportunity or Threat

Chu, Gwo-Hua * Chang, Chun-Chig **

Abstract

In 2010, the Both-sides signed the Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), but it still want the sequent agreements to complement the ECFA as to embody it. The signing of the Service Trade Agreement is an important section for ECFA's wholeness, however that resulted in the disputes even the political storm, such as industrial opposition, critics by media and the boycott of opposition party in the congress etc. This paper intend to research the phenomenon of regionally economic integration first, the next to analyse the inner perspectives of positive and negative of Taiwan that could induce the different views of opportunity-theme or crise-theme about the Both-sides relation, subsequently to study the benefit-loss with the case of the Service Trade Agreement recently. Finally, the conclusion will research the faults resulted from the Service Trade Agreement and presents the suggestion of policy. In the worldwide trend of economic integration, the economic agreement will be signed more and more in the future. If the government could not take lessons from this case, the Taiwanese authority will continuously face the political disputes so as to reduce its publicness.

Keywords: ECF, Service Trade Agreement of the Both-sides, theme of opportunity, theme of crisis

* Assistant Professor, General Education Center, Meiho Technology University

** The Professor of Cheng-Chi University



壹、前言

2010年6月30日，兩岸簽訂經濟合作架構協議（ECFA），而其內涵則有待後續協議之補充與實質化。其中，服務貿易協議簽定是ECFA之重要一環，但102年6月21日，兩岸服貿協議簽訂卻引起台灣內部風波甚至政治風暴，例如相關業者抗爭、媒體指責、反對黨的國會杯葛等等。其實，不論是服貿協議或ECFA都只是區域經濟整合（regionally economic integration）的形式，也是當今國際社會風起雲湧的自由貿易（free trade）與經濟合作等現象。前國貿局長黃志鵬指出，未來十年或廿年的全球化（globalization）趨勢將對台影響進一步擴大，則台灣未來的經濟發展是要原地踏步或突破阻礙？¹這是值得深思的。

1990年代初期，冷戰結束可視為全球權力平衡（balance of power）的改變。冷戰結束必是全球化興起，這對兩岸關係進展也若合符節，例如冷戰期間兩岸的「三不政策」，再來是「政冷經熱」格局，又逐漸進入全球化的「後ECFA時代」等等。基本上，ECFA簽定是兩岸經貿制度化與雙邊關係的重要里程碑，而其後續的服務貿易協議所引起之風波則屬「國內政治」性質。本文擬先探討區域經濟整合現象，再分析台灣內部面對經濟整合的正反觀點，接著以最近的服貿協議為例，做利弊分析，結論則探討服貿風波引發的缺失與政策建議。

貳、區域經濟整合之現象與趨勢

（一）亞太經濟整合

過去十年，亞洲經貿輪廓有重大變化，如2000年全亞洲只有3個自由貿易協定（Free Trade Agreement，FTA），到2009年已增加19倍變成58個，但台灣簽訂沒幾個，幾乎跟北韓一樣²。亞太區域整合新格局，由於世貿組織（WTO）全球多邊貿易自由化杜哈回合（Doha Round）談判停滯，使各主要經濟體為確保海外市場利益，已競相簽署不同形式的區域貿易協定（Regional Trade Agreement，

¹ 黃志鵬，〈兩岸經濟協議之效應及政府因應措施〉，《海基會交流月刊》，第110期，2010年4月，頁17。

² 〈台灣拚高手，還要練內功〉，《聯合報》，2010年7月18日，電子版。



RTA)或自由貿易協定,並已形成各國間、各區域間的貿易自由化競爭³。當今,全球經濟因亞洲國家經濟成長比其他區域快速,加入亞洲區域經濟整合是必然趨勢。展望未來,全球或區域經濟運作將不斷組織化,如東協(ASEAN)已發展出5個「東協plus」的自由貿易協定。因此,未來的亞太地區將幾乎涵蓋在以「自由貿易區」的區域經貿夥伴關係範圍,如果台灣不進入這區域經貿夥伴關係網絡勢必被「邊緣化」⁴。

由於RTA或FTA的區域經貿合作或整合,將在參與者間以及參與者與非參與者間,產生「貿易創造」與「貿易移轉」效果。同時,這也將牽動投資活動,並引發由投資帶動的「產業鏈」位移與貿易效果。若經一段時間後,這些影響交互激盪勢必改寫區域內經貿的整體風貌。因此,各國莫不積極參與以爭取有利位置⁵。陸委會主委王郁琦指出,近年來,全球經濟雖遭逢震盪但世界各國還是一步步邁向高度互依(interdependency)的區域經濟整合,任何一個想要維持經濟發展的國家都無法自外於這股整合潮流⁶,以台灣競爭對手國南韓與新加坡為例,南韓與新加坡近年經貿也漸集中於大陸市場。雖然南韓採取分散市場策略,但自2003年起,大陸已取代美國成為南韓的最大出口國。2008年,南韓對大陸出口金額較1995年增加10倍,然而南韓仍積極投入大陸市場。另外,新加坡屬出口導向型經濟,其貿易依存度高達361.7%。在1997年「亞洲金融風暴」及2008年的「全球金融海嘯」後,新加坡的策略不是降低在大陸的市場佔有率,而是將自己定位為東西方的橋樑⁷。

(二) 經濟整合影響

兩岸簽署ECFA除深化貿易,更在乎外國直接投資(FDI)增加的效益,以歐盟(EU)、北美自由貿易區(NAFTA)、東協等簽署FTA後,對促進投資的

³ 吳福成,〈面向TPP時代,台灣的應變與對策〉,《台灣經濟研究月刊》,第36卷第2期,2013年2月,頁14。

⁴ 李英明,〈簽署兩岸經濟協議有助兩岸和平穩定與繁榮〉,《海基會交流月刊》,第110期,2010年4月,頁9~10。

⁵ 周子欽,〈區域經貿合作大潮中,台灣的優勢與劣勢〉,《台灣經濟研究月刊》,第36卷第1期,2013年1月,頁51。

⁶ 王郁琦,〈全國商業總會兩岸服務貿易協議說明會〉,《陸委會電子郵件》,2013年7月22日,電子版。

⁷ 譚瑾瑜,〈簽署兩岸經濟協議不用擔心經濟依賴大陸的問題〉,《海基會交流月刊》,第110期,2010年4月,頁35。



效果而言，這四十幾個國家在加入區域經濟整合後的平均外資流入，比加入前三年的外資流入增加122.5%。這顯示，參加區域經濟整合或簽署FTA對吸引外資有大效益，例如「東協—中國」自由貿易區及「中國—香港」或「中國—澳門」的CEPA，因有大陸參與，這等於全球第二大經濟體在吸引外資進駐，又如墨西哥因加入NAFTA後，享有許多優惠就吸引全球廠商進駐投資以轉賣產品至美國⁸。

近年來，台灣服務貿易的出口競爭力節節衰退，2000年在世界排名為第18位，2012年衰退到第28位。不僅中國大陸、印度、日本、新加坡、香港、韓國等領先台灣，就連泰國也超過台灣。基本上，透過區域貿易協議開放，可提振台灣服務業的競爭優勢⁹。中華經濟研究院研究員劉大年指出，近年來，大陸逐漸由「世界工廠」轉型為「世界市場」，台灣應利用此波服務業市場開放機會順勢

擴張大陸內需市場，並順勢改變兩岸產業分工模式，以創造下階段的產業升級¹⁰。其次，就經貿整合外溢（spillover）效果，隨產業國際分工與合作，兩岸經貿已彼此依存（interdependency），而非單方面只有台灣依賴大陸，例如當陸資可在台灣設廠、置產甚至開設銀行時，則大陸採取經濟力甚至武力威脅或破壞台灣，則有傷及自身之虞。因此，深化兩岸經貿關係非但不會威脅台灣經濟自主，反而制約大陸的「恣意性」¹¹。

任何的經濟整合勢必產生利弊得失或贏者與輸者，但陳一新教授指出，國際政經領域有一重要原則：若短期損失可承受則長期利益是可期待的。其實，不論是紐西蘭開放工業產品、台紐相互開放服務業與農產品，雖然是以零關稅為最終目標，但雙方都必須承擔一些國內相關產業的反彈，或在經濟上也會蒙受一些損失，但只要短期損失可承受與長期利益可期待，就應接受挑戰迎向未來¹²。本質上，國際社會或區域間的經濟互依，固然有其合作與互利面，然而也有彼此間或集團間的相互競爭屬性，因此也容易引起國內相關業者或受利者與受害者，因不同的利益預期（expectation）與感受而產生排拒現象。

8 譚瑾瑜，〈簽署兩岸經濟協議不用擔心經濟依賴大陸的問題〉，頁35。

9 童振源，〈不敢開放？政府快拿出決心〉，《聯合報》，2013年7月17日，A15版。

10 〈服貿協議，台企攻陸好時機〉，《聯合報》，2013年6月22日，A23版。

11 譚瑾瑜，〈簽署兩岸經濟協議不用擔心經濟依賴大陸的問題〉，頁33。

12 陳一新，〈台紐ECA經貿自由化的關鍵積木〉，《聯合報》，2013年7月11日，A15版。



參、台灣內部對經濟整合之正反論點

前副總統蕭萬長指出，台灣只可能因排斥開放而被邊緣化終至日漸衰敗，但不可能因與大陸有密切經貿聯繫而喪失主體性。其實，外部刺激是帶動台灣產業進步的重要力量。台灣面對外來競爭總是展現強大韌性，反而帶動進步並提升競爭力而使更多人受惠¹³。

在全球經濟整合風潮下，台灣內部也激辯國家安全與經濟發展、全球佈局與根留台灣，孰為優先等問題¹⁴。長期以來，台灣在有關「鎖國」或開放的政策爭議，主張開放的觀點認為，在經濟全球化（economic globalization）下，履行自由貿易政策可使台灣的小型開放經濟體拓展國際市場；而主張鎖國的論點則擔憂簽署ECFA或其他經濟整合，將使台灣經濟過於依賴大陸¹⁵或威脅國內的弱小產業，有的甚至擔憂台灣主權（sovereignty）被「矮化」。基本上，台灣內部對ECFA等經濟整合的正反立場或評估，可化約為「中國機會論」或「中國威脅論」間的論辯。以下，茲從該二論點加以探討：

（一）機會論觀點

經濟部國貿局長張俊福指出，回顧過去歷史，越是對外開放，開放範圍越大，對台灣整體經濟發展越有幫助¹⁶。以大陸為例，鄧小平經文革的閉關自守後，決定採取改革開放，就曾面對內部質疑。但鄧小平基於「開放則興，封閉則衰；開放則存，封閉則亡；開放則快，封閉則慢」的歷史經驗，決定對外開放。這是包括資本主義（capitalism）國家在內的全方位開放。中共雖因開放而遭受「資產階級自由化」衝擊，大陸卻因開放而走向崛起。過去，台灣曾因對外開放而居亞洲四小龍之首，但在1990年代後，先後採取「戒急用忍」以及將「積極開放，有效管理」調整為「積極管理，有效開放」，而讓台灣錯失龍頭寶座。固然，國內弱勢產業在對外開放過程須受政府照顧，但應幫他門將產業升級與提高競爭力。然而對大陸開放須有安全與政治考量也不應因噎廢食。因此，趙春山教

¹³ 蕭萬長，〈台灣為什麼需要兩岸服貿協議〉，《聯合報》，2013年7月23日，版A4。

¹⁴ 楊永明，〈結合現實與自由主義的兩岸新思維〉，《中央日報》，2002年6月7日，電子版。

¹⁵ 譚瑾瑜，〈簽署兩岸經濟協議不用擔心經濟依賴大陸的問題〉，頁33-35。

¹⁶ 張俊福，〈增強國際競爭力〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。



授指出，台灣不能靠保護主義（protectism）維持生存¹⁷。

機會論觀點指出，台灣簽訂ECFA除提升整體經濟成長，其他利益還包括：（1）取得與對手國進入大陸市場的平等競爭機會；（2）吸引外人來台投資；（3）台灣可成為外商進入大陸市場的優先合作伙伴或門戶；（4）有助產業供應鏈根留台灣；（5）有助中國大陸的台商增加對台採購；（6）加速台灣發展成產業運籌中心等¹⁸。美國商會也指出，兩岸簽訂ECFA後，大陸比較願意接受台灣與其他國家洽簽貿易協定（FTA）。簽署ECFA後，台灣更能吸引外人投資，且使台灣成為經營大陸市場的策略據點。過去加入WTO，台灣內部也曾擔心開放市場可能帶來後遺症，但事實證明這是過慮的。連哈佛大學麥可波特（Michael Porter）教授也強調，當規模不同的經濟體簽訂自由貿易協議時，小國因取得進入大市場的利益，往往獲益更大¹⁹。波特指出，目前全球自由貿易協定（FTA）已風起雲湧，孤立隔絕的代價將越來越高。凡事都有風險，例如ECFA的機會將遠大於風險，台灣正處於下個歷史轉捩點的關鍵時刻²⁰。其次，就經貿外溢（spillover）效果而言，哈佛大學教授克里斯汀生（Clayton Christensen）表示，兩岸簽署ECFA後，長期間一定可消弭相互敵對，不僅台灣會依賴大陸，大陸也會依賴台灣²¹。其實，這也符合後冷戰時代的全球化風潮，各國或各區域間藉由經貿的緊密互賴，在交流過程與互信增加之際，從而提升彼此的安全，這是將威脅最小化與機會最大化。

就以服貿簽訂為例，贊成者認為，這是台灣服務業進軍大陸市場的重要契機，對國內市場也有振興效果。其實兩岸相較下，服務業是台灣的優勢產業²²。陸委會副主委林祖嘉表示，兩岸服務貿易協議是ECFA完整版圖的一部分，將為臺灣服務業拓展大陸市場提供更完善與便捷的平臺，臺灣服務業可運用產業優勢結合大陸廣大市場，壯大產業實力，而有助於提升臺灣的整體經濟動能²³。

17 趙春山，〈台紐ECA開放的一大步〉，《聯合報》，2013年7月10日，A15版。

18 林金源，〈ECFA的經濟本質與政治干擾〉，《國家政策研究基金會》，2010年5月4日，網路版。

19 〈延續經濟發展，台需簽ECFA〉，《聯合報》，2010年5月4日，版A2。

20 〈ECFA台灣唯一選項〉，《聯合報》，2010年4月9日，版1。

21 〈兩岸將消弭敵對相互依賴〉，《聯合報》，2010年6月30日，版AA2。

22 陳以信，〈服務業像棒球，台灣不輸大陸〉，《聯合報》，2013年7月11日，A14版。

23 林祖嘉，〈服貿協議營造臺灣經濟及服務業國際化環境〉，《陸委會新聞稿編號第050號》，2013年7月12日，網路版。



(二) 危機論觀點

「反ECFA」立場或「中國威脅論者」或「質疑論者」總會援引現實主義 (realism) 或政治現實主義 (political realism)，而假定每個國家為自利行動者會追求「以自我為中心」的利益，而不顧道德或體制約束²⁴。其實，現實主義主要基於十六世紀以來的「民族國家至上」立場，然而在全球政經市場等環境與條件下，國際環境的眾多行為體與各類體制與規範秩序結構，已與自然狀態 (state of nature) 下的「無政府」 (anarchy) 相去甚遠。因此，「中國威脅論者」或「反ECFA」立場對大陸的反應與觀點，往往是「冷戰」思維遺緒，這都更像新保守主義 (neo-conservatism) 只是需要一個敵人，以動員自身的公眾支持 (public support)²⁵。

另外，憂心兩岸交流者，除疑慮台商西進將導致資金失血、產業空洞化、培養對手及惡化失業等經濟衝擊外，更疑慮兩岸交流造成的政治影響，如兩岸密切的經貿聯繫將成中共要挾台灣的利器。此外，也顧忌兩岸經貿所孕育的既得利益者，或將成為中共對台施壓的馬前卒，此即中共透過「以商圍政、以通促統、以民逼官」，進而危及台灣的生存與安全，於是將「中國崛起」與「台灣生存」視為不相容²⁶。石之瑜教授指出，反對ECFA的動機是權力慾，無論是憂慮北京不懷好心的讓步，或質疑台北毫無所得或反對國民黨放任自由，或批判國民黨違背自由等等，反對ECFA的理由形形色色，但卻有志一同擺出反對ECFA的姿態主要是要製造反對中國的感覺，但又不是真要與大陸對抗，更不是真要反對與大陸的經濟往來，而是要靠反對中國的感覺重整可能喪失的警惕。本質上，反對ECFA就是基於反對中國²⁷。

就以服貿簽訂為例，反對者批評，開放大陸服務業進入台灣市場搶生意，對

²⁴ Ronen Palan, 黃東煬 譯, 《全球政治經濟學: 當代的理論》(北縣: 韋伯文化, 2006年), 頁5。然而, 新自由主義者 (neo-liberalist) 指出, 現時國際系統 (international system) 其實越來越不像現實主義所描述的一般。See Robert Keohane and Joseph Nye, "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion," in Robert Keohane and Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*(U.S.: Harvard University Press, 1981), pp.71,380。

²⁵ Bruce Stokes, "How Serious Is the Chinese Challenge?" YaleGlobal, 13 July 2010, http://yaleglobal.yale.edu/content/how-serious-chinese-challenge-part-i?utm_source=newsletter1&utm_medium=email&utm_campaign=YGNewsletter。

²⁶ 林琮盛、耿曙, 〈從安全與利益的兩難解套: 再思兩岸關係中的市場力量〉, 《遠景基金會季刊》, 第6卷第4期, 2005年10月, 頁241-242。

²⁷ 石之瑜, 〈反ECFA需要講理由嗎〉, 《聯合報》, 2010年6月28日, 版3。



本土業者是重大傷害²⁸，例如大陸將挾其壟斷式的國有企業資本，以「一條龍」的經營方式對本土業者造成「通殺」。另有學者指出，兩岸服務貿易協議將衝擊基層勞工就業機會²⁹，並使本土帶來大量的失業人口。

（三）小結

經貿的自由與開放是當今的潮流與趨勢，但也會帶來衝擊。前副總統蕭萬長指出，以開放麥當勞為例，1983年，美國麥當勞準備進軍台灣，許多人擔心這會讓台灣傳統小吃無法生存，但台灣傳統餐飲很快就學習麥當勞的經營優點，因此也改善自己的經營。結果，麥當勞不僅沒有打垮台灣傳統餐飲業，反而帶動台灣傳統餐飲業進步。此即，開放帶來競爭，競爭帶來進步，進而提升競爭力³⁰。另以2002年北京加入世界貿易組織（WTO）為例，這是曝露中國大陸弱點的時刻，因競爭激烈的西方跨國公司將橫掃大陸的軟弱對手。然而情況正好相反，2001年大陸加入世界貿易體系後的5年，大陸的貿易順差增加8倍也是2001年的13倍³¹。因此，前副總統蕭萬長指出，自由開放的受損害產業需要政府積極輔導轉型以減少損失，但對外開放原則不能改變。不然，台灣沒有出路。除兩岸服貿協議，台灣緊接著還要爭取更多雙邊、多邊的經濟合作協定，以提振台灣總體競爭力³²。

肆、兩岸服務貿易協議利弊分析

兩岸兩會簽署服務貿易協議是ECFA的延續，這讓台灣服務業進軍大陸更有利基，但也引起爭議甚至抗爭。

（一）兩岸服務貿易協議之本質

陸委會副主委張顯耀表示，臺灣是海島型經濟，對外貿易是經濟命脈，必

²⁸ 陳以信，〈服務業像棒球，台灣不輸大陸〉，《聯合報》，2013年7月11日，A14版。

²⁹ 關於此點，陸委會副主委林祖嘉指出，服貿協議不會開放中國大陸勞工來臺工作，只有在投資過程中，依投資金額允許投資者及高階經理人來臺，但人數有嚴格限制。請閱 林祖嘉，〈服貿協議營造臺灣經濟及服務業國際化環境〉，網路版。

³⁰ 蕭萬長，〈台灣為什麼需要兩岸服貿協議〉，《聯合報》，2013年7月23日，版A4。

³¹ Richard McGregor著，樂為良譯，《中國共產黨不可說的秘密》（台北：聯經，2011年），頁330。

³² 蕭萬長，〈台灣為什麼需要兩岸服貿協議〉，版A4。



須面向世界，並須正視中國大陸經濟崛起事實，才能在全球經濟地圖找到最佳定位³³。台灣至今，尚未與美、歐、印、東協等主要貿易夥伴談判服貿協議。因此，透過兩岸同文同種優勢，發展兩岸服務貿易協議是台灣的契機³⁴。張顯耀表示，兩岸服務貿易協議是兩岸根據ECFA及WTO服務貿易總協定完成的第一個自由貿易協議，這將有助於臺灣業者在配套機制下，拓展大陸市場，並為臺灣加入「跨太平洋戰略經濟夥伴（TPP）」及「區域全面經濟夥伴關係（RCEP）」等區域經濟整合累積基礎³⁵。整體而言，服務業佔台灣國內生產毛額（GDP）七成與就業市場六成，但過去十年，服務業對台灣經濟成長貢獻率卻只有四成五。反觀，製造業佔台灣GDP不到三成，貢獻率卻卻高達五成五。因此，如何提升台灣的服務業競爭力是擺脫「悶經濟」的關鍵³⁶。

2012年，中國大陸服務業僅佔GDP的43%，遠低於與其發展程度相近的國家或地區，大陸服務業競爭力普遍不強也不夠國際化，在WTO架構下開放幅度也不高³⁷。然而，自中共「十二五計畫」擴大內需經濟而強化與注重服務業，例如去年大陸服務業產值為4,706億美元，年增率12.3%，同期台灣服務業產值為345.5億美元，年增率不到1%。但以大陸目前整體服務業僅佔GDP產值比重僅約4成，故其後續發展潛力巨大³⁸。服務業是「以人為本」的行業，臺灣社會孕育的人文素養讓臺灣的服務業變成強項，臺灣服務業將是市場開放的獲益者。台灣服務業相對有競爭力，開放兩岸服務貿易市場，台灣是站在有利地位，沒有必要怕開放³⁹。經建會前主委陳添枝指出，台灣產業在中國市場最佳的機會是服務業與傳統製造業。服務業的機會大是因大陸的服務業發展相對落後，而服務業需具有文化內涵與區域特性，這是西方企業難以提供的⁴⁰。黃業達教授也指出，談到軟實力（soft power），台灣比較強，大陸才應怕台資⁴¹。

33 張顯耀，〈兩岸服務貿易協議是臺灣邁向世界市場和加入區域經濟組織的踏板〉，《陸委會新聞稿編號第049號》，2013年7月10日，網路版。

34 童振源，〈不敢開放？政府快拿出決心〉，《聯合報》，2013年7月17日，A15版。

35 張顯耀，〈兩岸服貿協議擴大臺灣產業利基，配套機制保障業者權益〉，《陸委會新聞稿編號第052號》，2013年7月19日，電子版。

36 童振源，〈不敢開放？政府快拿出決心〉，《聯合報》，2013年7月17日，A15版。

37 〈服貿協議，台企攻陸好時機〉，《聯合報》，2013年6月22日，A23版。

38 〈服貿卡關，台服務業坐困愁城〉，《中時電子報》，2013年，9月，13日，電子版。

39 黃業達，〈台灣不必怕開放〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。

40 陳添枝，〈ECFA要起爆轉型〉，《聯合報》，2010年4月19日，版2。

41 黃業達，〈台灣不必怕開放〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。



其次服貿協議簽訂後，台灣金融業的機會也增大，台灣的服務態度與專業水準優，都可增加本地就業機會⁴²。陸委會主委王郁琦表示，未來協議生效後，臺灣服務業在競逐大陸市場時，將比其它外資企業更有豐富利基，且透過兩岸服務貿易協議簽署，以及未來ECFA後續協議，都為臺灣日後加入TPP（跨太平洋戰略經濟夥伴）及RCEP（區域全面經濟夥伴關係）等區域經濟整合協定及貿易自由化做好準備⁴³。兩岸服務貿易協議有助臺灣業者拓展大陸市場，也加速臺灣與相關國家簽署自由貿易協定（FTA）⁴⁴。

王郁琦主委指出，大陸對我開放項目除金融、電信、運輸等適合大企業經營的服務業外，也考量許多中小企業需求，例如旅行社、印刷、電腦相關服務、一般商品零售、建築物清潔及環境服務等。事實上，早在服貿協議簽署前，許多臺灣服務業已赴大陸開拓業務，現都已發展成大型企業例如連鎖洗衣的象王、85度C、都可茶飲、麗嬰房和寶島眼鏡等⁴⁵。另外，王主委也表示，中藥產業這次只開放大陸中藥批發，並未開放中藥零售，且從2009年開放陸資來臺投資，也只有1家大陸中藥批發業來臺投資，臺灣的中藥行並沒有受到影響，因此中藥材貨源反而可能增加⁴⁶。

中華經濟研究院研究員劉大年指出，由於服務業具有特殊文化內涵及地域性，台灣在大陸的服務業市場相對於西方國家具有相對優勢（relative advantage）。此次，服務業協議，大陸對台灣在文創、運輸、電信、醫療、金融及旅行社等進一步開放，這對台灣未來拓展大陸市場有所助益。不過，台灣也在醫療、金融及旅行社等項目對大陸開放。由於台灣服務業規模不大，因此應針對各產業開放陸資來台的投資模式、股權比例限制、營業項目等加強溝通與宣導，以協助業界與民眾瞭解開放內容、進度與影響。另外，對於可能受負面衝擊的項目或產業，應落實輔導機制以協助業者進行調整。另一方面，由於服務業變化趨勢快，新產品與營運模式層出不窮。未來可考慮在適當時機，再啟動談判，逐步增加開放

42 黃業達，〈台灣不必怕開放〉，A12版。

43 王郁琦，〈兩岸服務貿易協議為臺灣業者爭取大陸廣大商機〉，《陸委會第046號新聞稿》，2013年7月22日，網路版。

44 林祖嘉，〈服務業是臺灣的競爭強項〉，《陸委會新聞稿編號第055號》，2013年7月23日，網路版。

45 王郁琦，〈工商協進會兩岸服務貿易協議宣導說明會〉，《陸委會電子郵件》，2013年7月22日，網路版。

46 王郁琦，〈兩岸服務貿易協議為臺灣業者爭取大陸廣大商機〉，網路版。



項目⁴⁷。

服貿協議是兩岸依據ECFA和WTO服務貿易總協定所完成的第一個自由貿易協定，其象徵與實質意義兼具⁴⁸。張副主委表示，兩岸在2010年簽署ECFA屬於架構性協議，2012年簽署投資保障協議及海關協議，後續服務貿易協議及貨品貿易協議簽署後，才能逐步呈現整體效益。兩岸服務貿易協議簽署後，較ECFA更進一步制度性規範和保障雙方服務提供者的權益，擴大兩岸服務業市場及規模。兩岸服務貿易協議為臺灣帶來許多效益，包括拓展大陸市場、減少臺灣服務業進入大陸的「潛規則」障礙、吸引外來投資、創造國內就業機會，以及打造臺灣的國際競爭力等⁴⁹。

（二）兩岸服務貿易協議之利弊

任何經濟合作或經濟整合都將產生正面效果與負面效果，因此在利弊間拿捏與決策是政策所需面對的。

（1）利益分析

這次大陸在服務貿易開放80項服務業，包括電子商務、文創、運輸、金融和觀光旅遊等，這些都超越WTO待遇⁵⁰，其利益可歸納為：（A）海峽兩岸服務貿易協議簽署，除可吸引外資投資臺灣的服務業，也可營造臺灣經濟及服務業國際化環境，並對外強化臺灣貿易自由化訊息，如臺灣與紐西蘭在7月10日簽署經濟合作協定（ANZTEC）或與新加坡簽署經濟合作等等。所以，兩岸簽署經濟合作的相關協議，將有助於臺灣經貿與國際接軌⁵¹；（B）陸資來臺投資服務業可增加本土的經濟產值，如果來臺設立營業據點，更可增加在地就業機會。張副主委以國際連鎖速食麥當勞為例，強調外資及陸資來臺，非但不會造成外籍或大陸人士來臺搶工作，反而創造地方的就業機會⁵²。王主委也表示，以餐飲業為例，政府已於2009年6月30日開放陸資來臺投資，截至2013年5月底共計15件投資案，投資金額總計約785萬美元，不但沒有大陸勞工來臺工作，反而創造許多本地的就業機

47 〈服貿協議，台企攻陸好時機〉，《聯合報》，2013年6月22日，A23版。

48 王郁琦，〈全國商業總會兩岸服務貿易協議說明會〉，電子版。

49 張顯耀，〈兩岸服務貿易協議是臺灣邁向世界市場和加入區域經濟組織的踏板〉，電子版。

50 王郁琦，〈中華民國旅行商業同業公會全國聯合會兩岸服務貿易協議宣導說明會〉，網路版。

51 林祖嘉，〈服貿協議營造臺灣經濟及服務業國際化環境〉，網路版。

52 張顯耀，〈兩岸服務貿易協議是臺灣邁向世界市場和加入區域經濟組織的踏板〉，網路版。



會⁵³；(C)就兩岸資本帳往來，吸引陸資來臺投資服務業，可改善兩岸資金往來的長期失衡問題⁵⁴，例如長年以來，台灣對大陸出超造成的貨幣供給膨脹等；(D)服貿協議往來制度化後，將使我方業者享有提高持股比例、增加業務範圍和貿易便利化等開放內容，協助臺商以優惠條件拓展大陸服務業市場，無論大企業或中小企業都能藉由這協議讓臺灣品牌及產品深入大陸市場；(E)在電子商務也爭取到相當的開放條件。日後，臺灣中小企業生產的農工產品或微型賣家販賣的小商品，都可透過臺資控股網站把商品賣到全大陸。顯然，服貿協議不僅照顧大企業，中小企業也同樣獲益⁵⁵。

陸委會副主委張顯耀表示，兩岸服務貿易協議中，我方開放項目是我們最具競爭力的，以美容美髮業為例，臺灣美容美髮業者注重品質與技術，加上用心經營與充滿對人的尊重與體貼，這是最有競爭力的部分；目前，臺灣的大型連鎖美容美髮業，並未讓社區型的小型美容美髮業消失，臺灣優秀的美容美髮業者毋需過度擔心⁵⁶。王主委也指出，服貿協議確實會帶來若干影響，我方市場相對應的開放也勢必產生衝擊，不過整體而言，絕對是「利大於弊」⁵⁷。

(2) 防弊或預防措施

任何經濟合作或整合都可能對內部弱勢產業帶來衝擊，服貿協議也不例外。基於機會最大化與損害最小化原則，可歸納防弊或預防措施為：(A)此次兩岸服貿協議，我方開放64項產業，政府也已建立完善審核機制，對陸資來臺設下必要關卡，其中27項早已於2009年6月就已陸續開放⁵⁸，以印刷業為例，陸資來臺不得開設新公司、參股比例不得超過50%。所以，陸方無法取得臺灣公司的經營控制權，而臺灣到大陸則可獨資經營印刷業，則市場非常大⁵⁹；(B)雙方也約定建立聯繫機制，這些規範都有助於處理臺商赴陸遭遇的「潛規則」問題⁶⁰。陸

⁵³ 王郁琦，〈無懼挑戰，簽署兩岸服貿協議，臺灣餐廳業者有信心〉，《陸委會新聞稿編號第044號》，2013年6月29日，網路版。

⁵⁴ 張顯耀，〈兩岸服務貿易協議是臺灣邁向世界市場和加入區域經濟組織的踏板〉，網路版。

⁵⁵ 王郁琦，〈工商協進會兩岸服務貿易協議宣導說明會〉，網路版。

⁵⁶ 張顯耀，〈兩岸服貿協議擴大臺灣產業利基，配套機制保障業者權益〉，《陸委會新聞稿編號第052號》，2013年7月19日，網路版。

⁵⁷ 王郁琦，〈全國商業總會兩岸服務貿易協議說明會〉，網路版。

⁵⁸ 王郁琦，〈中華民國旅行商業同業公會全國聯合會兩岸服務貿易協議宣導說明會〉，《陸委會電子郵件》，2013年7月22日，網路版。

⁵⁹ 王郁琦，〈兩岸服務貿易協議為臺灣業者爭取大陸廣大商機〉，《陸委會第046號新聞稿》，2013年7月23日，網路版。

⁶⁰ 王郁琦，〈全國商業總會兩岸服務貿易協議說明會〉，網路版。



委會副主委林祖嘉強調，考量兩岸市場自由度不同，兩岸服務貿易協議文本中，就有專門條文保留我方對陸資來臺的審查機制；此外，為處理未來臺資企業在大陸可能遇到的「潛規則」問題，就特別要求強化協議執行效率及連繫機制⁶¹。中華經濟研究院研究員史惠慈表示，從協議簽署到落實還有很多差距，包括潛規則等問題，但總必須先跨出第一步。協議簽署後，至少台商會有基本保障，可透過官方平台做出反應⁶²；（C）岸服務貿易協議沒有開放大陸勞工來臺工作，開放的是陸資來臺投資。從2009年6月起，政府就已開放陸資來臺投資部分服務業，包括零售業、餐館業、中藥批發等，都屬早就開放投資的項目，但並未發生陸資大量來臺或臺灣產業被壟斷寡佔，且以過去4年陸資來臺共398件投資案，大陸白領管理人員來臺總數216人，但聘僱臺灣員工總人數是6,771人，呈現31.3倍成果。所以大陸服務來臺投資，反而能創造更多就業機會⁶³；（D）目前，簽署兩岸服貿協議，未來確實可能造成大陸的地方政府阻礙，但服貿協議是漸進過程，未來的執行問題可在下次會談時提出處理。根據協議條文第三條，大陸地方政府也須接受協議限制⁶⁴；（E）工業局副局長呂正華指出，各業別主管機關針對特定行業將成立產業因應小組，印刷業即是一例。未來，除建立定期產業溝通管道也會納入歇業、失業、就業與陸資市占率變動等觀察指標，即所謂「停損」標準。若開放後，對台灣相關產業造成一定損害，將與大陸重新討論開放幅度⁶⁵；（F）面對在野黨質疑，兩岸服貿協議「沒有簽的必要」。經濟部次長梁國新回應，雖然ECFA簽訂後，目前的經濟情況磋商機制，受影響方可要求磋商，以討論解決方案，顯示我們採取漸進開放，未來若有疑慮，協議文本第八條也訂有緊急方案⁶⁶；（G）有業者擔心，陸資在南臺灣設立營業據點會以低價經營，衝擊在地的小規模美容業者，或在店內引進大陸黑心商品進行削價競爭等。張副主委承諾，若陸資來臺投資服務業卻從事惡性競爭，一定請相關機關協助處理，甚至撤銷許可⁶⁷；（H）有關衝擊本地就業市場，張副主委表示，此次服貿協議絕不涉及開放大陸勞工來臺工作，更不可能因投資而取得身分證或工作證。此外，陸資

61 林祖嘉，〈服貿協議營造臺灣經濟及服務業國際化環境〉，《陸委會新聞稿編號第050號》，網路版。

62 史惠慈，〈訂定完善配套措施〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。

63 林祖嘉，〈服務業是臺灣的競爭強項〉，《陸委會新聞稿編號第055號》，2013年7月23日，網路版。

64 張俊福，〈增強國際競爭力〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。

65 《聯合報》，2013年7月17日，A15版。

66 《聯合報》，2013年7月17日，A15版。

67 張顯耀，〈兩岸服務貿易協議是臺灣邁向世界市場和加入區域經濟組織的踏板〉，網路版。68同上註。



進來前，必須通過投資審查機制，也有完整的配套管理措施，如來臺投資後，若未依相關法令規定，我方仍可撤銷許可⁶⁸；（I）過去，推動兩岸經濟合作架構協議（ECFA）時，政府已研擬「因應貿易自由化產業調整支援方案」編列952億元經費協助國內企業，其中365億是用在勞動與失業的相關配套措施。在兩岸服務貿易協議簽署後，政府除將強化原先的配套機制外，更可利用協議文本有關緊急情況磋商規定，透過雙方協商尋求解決方案⁶⁹。

伍、結論

從「台紐經濟合作協定」簽署，可見大家不怕開放，外界只是擔心「中國因素」⁷⁰。黃達業教授指出，跟中國大陸簽訂任何協議都有政治因素牽扯而引起爭議⁷¹。然而，陸委會副主委林祖嘉強調，政府與大陸談判是秉持「效益極大化、衝擊極小化」、「循序漸進」等原則，進行專業評估及規劃⁷²。尤其，當大陸已是世界第二大經濟體，台灣應充分發揮其間的「機會因素」並降低「不利因素」，方能使台灣經濟持續成長與繁榮。

因此，不論經濟整合之「機會論」或「威脅論」抑或服貿協議簽訂之贊成與反對，似乎隱約反射出，政府與人民或執政黨與反對黨對利益的定義或認知有所不同或差距。這也是政治學指出，誰的利益？利益屬誰？等問題。然而，政治是價值的權威性分配，在面臨分歧多元利益等民主社會特質時，執政黨當有職責做好政策行銷（policy marketing）或有效溝通⁷³，方能解決上述誰的利益？利益屬誰？等問題。從而，建立政府自身的正當性、合理性與合法性，並讓民眾充分認知政府的政策是對大多數人民有利，而不應是被少數人夾持的對政策作扭曲性的

68 同上註。

69 林祖嘉，〈服務業是臺灣的競爭強項〉，網路版。

70 史惠慈，〈訂定完善配套措施〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。

71 黃業達，〈台灣不必怕開放〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。

72 林祖嘉，〈服務業是臺灣的競爭強項〉，網路版。

73 中華經濟研究院研究員史惠慈表示，民眾對兩岸服貿協議反彈聲浪主要來自政府沒有充分溝通，大家不了解。例如美國在進行貿易協議磋商時，會邀請相關業者參與部分協商過程，可讓業者的疑慮降低，甚至爭取支持。請閱 史惠慈，〈訂定完善配套措施〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。在做法上，貿易談判包括四部分：評估、溝通、整合、輔導與補助。在溝通方面，一是政府與業者溝通，二是朝野溝通，這兩方面都有可改進空間。請閱 童振源，〈訂定完善配套措施〉，《中國時報》，2013年7月15日，A12版。



解讀。尤其，在世界性的經濟整合風潮下，未來的經濟協議簽訂勢必繼續發生，若政府無法在此次的服貿協議爭議中取得教訓，台灣將繼續面臨政治紛爭從而降低政府公信力。

