

沙盤推演 ECFA 可能變局

資料蒐集：經濟日報

2010年6月29日簽署，9月12日生效的海峽兩岸經濟合作架構協議（ECFA），最近又被提出討論。主要因為 ECFA 即將屆滿十年，而有所謂十年自動失效的論點，但是此說法並不正確。

根據世界貿易組織（WTO）規定，簽署自由貿易協定（FTA）可以採取過渡協議的漸進方式，但應在合理期限，即十年內完成正式協議。主要是因為如果過渡協定只涵蓋少數雙方有興趣自由化產品，遲遲無法完成 FTA，並不符合 WTO 規定 FTA 需涵蓋大多數產品的原則。

但是許多 WTO 成員並未在十年內完成 FTA，繼續維持過渡協議的例子不勝枚舉，WTO 並沒有什麼約束力，過去也沒有其他成員對此提出挑戰。至於 ECFA 則是屬於架構協議，連過渡性協議都不算，所以根本沒有十年到期的問題。

ECFA 雖然不會自動失效，但是幾乎與所有 FTA 相同都有單方可終止協定的規定。根據 ECFA 第 16 條終止條款，任一方可以書面通知對方要求終止協議，在 30 天內雙方應展開協商，若協商未能達成共識，則在書面通知 180 天內協定正式終止。

至於終止的範圍則涵蓋在 ECFA 架構下所完成的協議，包括已經生效的貨品貿易早期收穫及服務業貿易早期收穫計劃、投資保障和促進協議，以及爭端解決協議，當然也包括已經簽署但在台灣仍遲遲未通過的服務業貿易協定。

事實上，FTA 終止條款主要立意是 FTA 超過 WTO 標準的自由化，如果未能達到預期效果或是衝擊太大，任何成員都可以選擇退出，算是一煞車的緩衝機制。而且若是沒有退場機制，FTA 要永遠執行下去，可能會降低成員參與意願。特別是目前 FTA 內容包山包海，而且參與國家眾多影響層面廣，更有設計退出條款的必要。

FTA 引用終止規定最新例子，是川普總統在 2017 年 1 月上任後，即宣布退出美國在 2016 年 2 月簽署的跨太平洋夥伴關係協定（TPP）。當時曾飽受批評，認為川普不按牌理出牌，漠視經貿協定規範，但是川普是有所本；根據 TPP 第 30 章的退出條款，只要任一成員書面通知其他成員，不需經過協商，在通知 180 天後即正式生效，比 ECFA 規定還要簡化。

國內對於 ECFA 終止的問題，欠缺通盤的了解。在十年自動終止錯誤訊息釋出後，在以訛傳訛下民代質詢、官員回應、企業發聲、學界評論而造成不必要的紛爭。事實上目前大陸官方尚未就終止 ECFA 表達正式立場，但是陸方一些學者則基於兩岸關係不佳，提出終止 ECFA 的建議。

終止 ECFA 是任何一方的權利，至於對岸會不會以此做為新的經貿限縮措施，而使兩岸關係倒退，是另一層面的問題；但中國大陸若真要廢除 ECFA，我方應積極面對。

台灣必需根據正確的資訊，做出合宜的應變。ECFA 並不會在今年 9 月 12 日生效十年後自動消失，但對岸可以在任何時點通知台灣啟動終止程序，雖然根據規定雙方必需先展開諮商，但目前兩岸協商大門緊閉，大陸也有可能不按規定而逕行終止，我方應如何應變？

特別是針對目前出口至中國大陸 539 項享受零關稅的早期收穫產品，包括 18 項農產品，雖然大約只占我國整體出口 6%，但一旦優惠消除所產生的衝擊為何？有何配套措施？台灣如何在其他 FTA，例如加入跨太平洋全面進步夥伴協定（CPTPP）尋求突破？先做好沙盤推演，才能確保我國經貿利益。