

兩岸經貿協商機制與 優先議題

陳麗瑛—— 中華經濟研究院政策顧問

2008年5月20日台灣第二次政黨輪替後，由於國民黨重新執政，兩岸經貿協商建立制度性「定期開會，擇成果簽協議」的和平穩定互動架構的時機，似乎已經到來。海基、海協兩會協商，歷經新加坡（1993年）、北京（1998年）兩次會談，終於要進入來台協商的對等互動關係。

探討哪些議題應列為優先協商項目？如何建立協商機制，以及民意反映機制，以使協商所簽內容及政府所簽訂的協議，不會受到政黨輪替的影響，仍能繼續推動，便成了歷年來參與思考的學者們責無旁貸的責任。

兩岸重開協商大門之際，兩岸直航可加速便利農產品、生鮮食品相互進口。在此關鍵時刻，中國發生了震撼全球的「三聚氰胺」毒奶事件。如何在台灣開放中國敏感產品進口（尤其是生鮮類及食品加工產品）之前，建立食品貨源安全的檢疫制度，毫無疑問就成了人民最關心的議題。

政黨再次輪替對兩岸經貿關係發展的

影響是深刻的。為對未來兩岸經貿協商的優先議題排序有清楚思路。本文試圖整合共產黨、國民黨及民進黨分別關心的政治經濟議題，提出前瞻思維。

兩岸經貿協商的思路架構

解決兩岸敵對六十年，受到中國崛起及國際局勢變化影響，兩岸政治經濟交流正常化之目標，就我來看，由易到難依序為：

- (1) 空運及海運直航；
- (2) 兩岸貿易與投資關係雙向交流正常化；
- (3) 兩岸國際關係或外交關係不再惡化；
- (4) 兩岸本於各自經貿、文化及人道強項，透過聯合國非政府組織與我雙邊或多邊合作，可提升華人國際形象之國際合作外援（醫療、教育、環保/能源、建屋）；
- (5) 完全消除敵意之國防軍事合作。

第一優先：銜接兩岸協商中斷九年應優先回覆協商之事項

由於 1999 年李前總統提出兩岸乃「特殊國與國」關係，加上 2004 年以後陳前總統大搞烽火外交，引起兩岸政治關係緊張以來，許多原本十年前就該開始陸續協商的事項，目前應視對台灣企業及人民需求之迫切性，排入兩岸經貿協商議程者甚多。最優先的議題為延續國民黨執政時期即積極籌劃，民進黨執政期間仍深入研究規劃的協商空運及海運之人貨直航未盡事宜；再加上日前爆發之三聚氰胺之食品進口，安全檢驗問題。

1997 年兩岸同意以不懸掛旗幟之「權宜輪」方式通航，十年來兩岸海運經第三國航線中轉直航陸續有顯著進展。2008 年 7 月 4 日開始的空運「週末包機」和「陸客來台觀光」迄今。主因後者之政策思考不以發揮「市場經濟功能」為考量。因此陳雲林會長來台就此二課題簽訂定期航班（regular flights）的客貨機直航協議，是目前公認的最優先協商議題。據瞭解，目前兩岸交通部在航點航權、時間帶、民航管制等方面協商共識尚可，但唯獨筆者因接受經濟部委託研究，於 2002 年親赴北京提出：兩岸空運相互開放「飛越領空權」及「內陸延遠權」將有利兩岸航空業，因直航而規劃全球或區域航空競爭力重新佈局的機會，迄今尚未實現。因中方敏感於「國際航線」之疑慮，迄今未能首肯。但筆者認為只要兩岸官方均同意飛越台灣海峽，

兩岸機場對機場的航線之直航稱為「兩岸航線」，就不宜再有主權爭議，再延伸往第三國的航線與航權，應同時協商完成；這一點是作為兩岸友好關係開展，中方應優先展示的誠意。尤其在中西部城市，如此將有助於吸引台商到中西部投資，並兼顧東、中歐洲市場，兩岸企業將同獲其利。

陸客來臺觀光人數無法達到預期的原因很多，屬我方政策規劃不當者，如個人保證金、旅費標準、團進團出等，應接受中方建議取消，改由旅行社承擔保證及處罰責任。團費及旅行模式依市場淡旺季調節。

兩岸食品安全檢驗方面，則應依國際乳製品輸出及輸入間，應該建立的食品安全合作及稽查系統，簽擬協議書或備忘錄。就源檢疫或到岸檢疫的技術細節是協商關鍵。

第二優先：簽訂經濟合作協定（Comprehensive Economic Cooperation Agreement）或和平協定（Peace Agreement）的先行必要協商。包含五項：

一是投資保障（含避免雙重課稅）協議：由於中國於 2008 年 7 月 1 日開始實施高標準的勞動法，台商營運成本加重許多，簽訂保障協定及受害時的仲裁及保障機制，是使台商在中國投資安心經營的關鍵公權力保護。

二是產業標準合作之持續推動及分產業研擬關鍵項目：掌握產業標準即是掌握全球市場商機，過去三年兩岸已有華聚產業共同標準推動基金會作為推動平台。但對於共同參與國際重要產業標準擬訂之合作方式及運作機制則缺乏。

三是商標的尊重及保障協商：過去台灣名牌被搶先註冊的例子很多；另有不准用的商標，如台灣啤酒，台灣證券交易所等，均應透過協商化解。

四是兩岸專利、著作權保護及取締犯罪互助協議：中國當局一直想積極引進台灣高科技企業的投資，但因其在專利及著作權保護之承諾及公權力執行不力，這方面的協商，將有利陸商引進臺灣高科技及「兩岸研發分工」的推動。

五是 FTA 和 CECA 之關稅協議：兩岸目前不公平競爭，中賣台無稅，但台賣中要課稅。兩岸海運直航的港口噸稅收費標準不同，造成對台灣船隻進港不公等，均可透過協商達成共識。

第三優先：金融協商及合作協議（但若因應目前國際金融風暴可提前為第二優先）包含四項：

一是銀聯卡幾億用戶，在國外可使用，唯獨在台不行。只要人民銀行授權即可簽。開放「銀聯卡」在臺灣刷卡消費，係由信用卡業者與中國銀聯股份有限公司之業務合作行為。如有良好妥善之配套管

理措施，當可予以開放，金管會需協助國內信用卡業者進行有關「銀聯卡」在國內使用所涉及之連線授權、清算及收單作業等技術事宜，並研擬開放「銀聯卡」在國內使用所涉及之配套法制作業。

二是人民幣兌換（貨幣清算機制）：金管會業配合〈台灣地區與中國地區人民關係條例〉修正，於本 2008 年 6 月 27 日修正「中國地區發行之貨幣進出臺灣地區許可辦法」及訂定〈中國地區發行之幣券進出臺灣地區限額規定〉，中央銀行亦會同訂定發佈〈人民幣在台灣地區管理及清算辦法〉，自 6 月 30 日起陸續核准金融機構及外幣收兌處辦理人民幣買賣業務或收兌業務。但是兩岸雙邊貨幣清算協定簽訂或機制建立，尚須兩岸貨幣主管機關進行雙邊貨幣清算協商。

三是證券業之開放：金管會已於 2005 年 2 月 14 日開放國內證券商得申請直接赴中國投資證券商；並於 2008 年 8 月 4 日進一步開放證券商得以其海外子公司投資中國證券商、證券商或其海外子公司得投資中國證券投資基金管理公司及期貨公司、證券投資信託事業或其海外子公司得投資中國證券投資基金管理公司及期貨商或其海外子公司得投資中國期貨公司。未來宜推動兩岸證券期貨業務往來。

四是保險業之開放（目前中國只准 50% 合資，不准獨資）：放寬現行合資持股比例 50% 之上限（包括 50% 之認定僅適用

於合資公司設立時，其後因法令要求增資致資本額有所變動時，即不受此比例限制)，以解決合資公司依法令規定要求須增資時，因一方增資意願導致增資進度延宕，進而影響資本適足性之問題。設立合資保險公司時，放寬雙方之合資參與對象均不以一家公司為限，以提高合資公司成立之機會。

由於台灣的銀行在企業融資和個人理財方面的發展經驗及人才頗豐，兩岸舉辦金融合作國際分工協議，以及簽訂金融監理協定後，將更有助於兩岸參與金融國際化的合作（但應記取此次美國次貸引起的國際金融危機教訓）。

兩岸國際關係（或外交）不再惡性競爭之協商事項

兩岸過去八年由於民進黨執政，為進入聯合國及大搞烽火外交所造成的國人對中國當局的不諒解，事實上可以運用已成功的「兩岸產業分工」拓展為「東亞產業分工」和在東協國家執行聯合國的醫療、教育及扶貧等人道救援工作相結合，而使兩岸在國際形象大幅提升。馬總統的「外交休兵」建議進一步提升為可讓邦交國總量固定，但協助弱勢清廉國家經濟發展的「精進外交」。外交通常有雙邊關係及多邊關係，只要兩岸同意台灣維持 25 個邦交國，即視為台灣對中國釋出的外交休兵善意。中華民國外交部近日宣布積極爭取在寮國、柬埔寨、緬甸設辦事處，乃為了服

務活躍的民間組織國際救援能力於東協貧窮國家的扶貧，何不向中華人民共和國協商取得「放棄非洲或拉丁美洲最貪污或政府無效率的三國外交，換取這三個臨近國家的正式外交關係。」雙方協定 20 或 30 年內為有效期，如此兩岸關係的增進，可對國際社會不良國家領導人，自以為可作金錢外交的伎倆作出懲罰。

聯合國千禧年目標的兩岸國際經貿及環保合作

聯合國為達千禧年目標，目前正積極推動先進國家對落後國家的醫療、教育、環保、能源及興建可居屋之雙邊或多邊合作。目前已有美國、日本、歐盟及大英國協體系向台灣善意提出不同的合作項目。其實有些提議的時間為民進黨執政時期，有些則在今年 520 之後才提出。這些項目可透過朝野協商，就資金與人才來源，分給願積極組織專業義工的團體進行。但在聯合國登記時仍會碰到國名問題。考量國際現實與民意，除非中國同意我方以「中華民國」登記，否則這些國家原意是以美台、UN 日臺、或歐臺合作之方式提案。此亦最符合國際現實。在適當時期，UN 若同意台灣入聯，依兩大政黨的民意，國名只能用「中華民國」或「台灣」，若要用第三種名稱，則應透過「公投」決定。

就兩岸互利觀點，兩岸能源的國際合作有六大可能方向：(1) 石油探勘，(2) 石油的商品買賣，(3) 煉油的互助合作（與

阿拉斯加、中東的產油國合作)，(4) 再生能源（太陽能等）技術合作，(5) 核能技術合作及核廢料處理，(6) 電力合作方面，針對金門與馬祖由對岸提供電力的可行性，可先作評估。

完全消除敵意之兩岸國防軍事合作——最後，但也是不可能於馬總統第一期任內合作之項目。

改善兩岸關係拓展國際空間

中國崛起，對全世界國家而言，既期待又怕受傷害。主因中國迄今不重視人權，且缺乏宗教及媒體自由。在這樣過渡的階段，台灣目前在國際上重視民主、自由、人權及勇於參與國際人道救援的形象，正可補足華人崛起之國際社會恐懼。

兩岸經貿開放，若自 1987 年算起，迄今已滿 20 年，中國有幸在此過程獲得比台灣還大的利益，但卻引起國際社會恐慌。

本文所提各項協商議題，均已考慮如何解決台灣方面執政黨與在野黨對兩岸與國際空間施政重點優先項目之爭執，建議本文所列各種經貿協商項目（第一優先之直航協商議題應立即執行完成，除外），先送請立法院委員諸公進行優先順序投票（以後每次總統大選後均可列新項目重新投票，但投票前應在各種媒體充份辯論溝通），取得最大共識後，行政院再按照部會分工編列逐年協商議程。

因此，第二個 20 年的兩岸經貿協商及互信建立的過程，如何截長補短給予台灣更多的國際空間，且又不失中國面子，進而還能因兩岸國際關係改善，帶動國際正向能量發展，是本文努力著墨的重點。