

《歐中全面投資協定》：不合時宜的協定

易婕 編譯

摘要

歐盟與中國於去 (2020) 年 12 月 30 日宣布達成《歐中全面投資協定》的原則性共識，並於今年 1 月 22 日公布部分內容。有識者質疑該協定不合時宜，原因包含 (一) 該協定所創造的市場開放其實相當有限；(二) 中國過去迭有不履行協定義務的紀錄，洽簽此協定之實際成效令人存疑；(三) 單靠該協定無法解決由中國黨政主導經濟所造成的市場扭曲問題；以及 (四) 過分妥協勞工人權議題。以目前中國在世界經貿體系之實力，此類雙邊協定已無法有效節制其對全球經濟產生的威脅，甚至可能助長其拒絕改革的氣焰。若能與夥伴國聯手或有可能促使中國改變，孰料歐盟卻在美國總統新上任時為此宣布，造成美歐合作之困難，實在不合時宜。

(取材資料：Wendy Cutler, *An EU-China Deal for a Bygone Era*, PROJECT SYNDICATE (Jan. 27, 2021), https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-china-investment-deal-weaknesses-by-wendy-cutler-2021-02?fbclid=IwAR18KCjtShlF4_fZZtuoMJs3aXRK8jXn9dZg47hyUIIQdb0RIL2ov-gQrcQ.)

歷經長達七年的協商，歐盟與中國於去 (2020) 年 12 月 30 日宣布達成《歐中全面投資協定 (EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)》的原則性共識 (Agreement in principle)¹。為了回應大眾對此議題之關切，今年 1 月 22 日與 3 月 12 日分別公布協定文本及相關承諾附件供大眾參考，但也強調未來可能還會因為法律程序上要求或技術性問題，而有進一步的文字修訂²。然而如今最新發展卻是歐、中因新疆人權議題開始相互制裁對方的官員及議員，這也使得本協定的簽署備受外界質疑，未來歐洲議會 (European Parliament) 批准與否更出現變數³。

¹ European Commission Press release IP/20/2541, EU and China Reach Agreement in Principle on Investment (Dec. 30, 2020).

² European Commission News, *EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): List of Sections* (Jan. 22, 2021), <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> [hereinafter “CAI (draft)”]; European Commission News, *Commission Publishes Market Access Offers of the EU-China Investment Agreement* (Mar. 12, 2021), <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2253>.

³ Philip Blenkinsop, *EU-China Deal Grinds into Reverse after Tit-For-Tat Sanctions*, REUTERS (Mar. 23, 2021), <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-trade-idUSKBN2BF276>.

根據目前已公布的內容，有識者質疑歐盟雖在與永續投資有關之勞動人權議題上讓步，但其實歐盟獲得之經濟利益十分有限，且亦無法確保中國會就此改變其有問題的作為，反而只是使中國未來更能理直氣壯的拒絕國際對其改革之要求。在美國希望聯盟與中國共同導正中國對全球經貿體制威脅的此刻，歐盟與中國簽訂這樣的雙邊協定甚不合宜。

儘管歐盟宣稱 CAI 談判在市場開放、永續發展等議題方面有顯著進展，並能促使中國創造公平競爭的投資環境⁴，但對照目前中國已單邊開放的外人投資範疇，CAI 對歐盟所增加的額外開放，其實有限；遑論中國過去迭有不履行協定義務之紀錄，使此雙邊協定之經貿價值有待商榷。另一方面，對於中國由黨政主導的經濟體系所造成的市場扭曲問題，CAI 的談判並未取得根本性、或具有強制力的解決成果。而歐盟在與永續投資有關之勞工人權的保障上加以妥協，更是令人遺憾，以下分別說明之。

壹、CAI 為歐盟確保之市場開放程度不如表面所顯示

不可否認地，透過放寬中國對外資持股的限制，歐盟在新能源汽車、雲端計算服務、金融服務與醫療衛生等重要部門確保了其市場進入的機會⁵。然仔細檢視 CAI 相關承諾附件的內容⁶，優於現狀的市場開放程度其實相當有限，大部分只是將中國早已透過其投資法規、或以個別方式來改善市場開放的作法變成協定之內容⁷。具體而言，中國在 2020 年版「外商投資准入特別管理措施」中就已排除新能源汽車製造的外資持股限制，且 2022 年起亦將進一步解除乘用車製造的合資限制⁸。

另一方面，外資持股限制雖構成難以克服的市場進入障礙，但市場進入的阻力卻不僅於此。外資企業在中國更常面臨的難題是所謂的「國內管制」，只能透過取得多個政府機關的許可以求解決，然而這些許可程序相當耗時，而結果又無法令人滿意。根據 2020 年美中貿易全國委員會 (US-China Business Council)⁹的

⁴ European Commission Press release IP/20/2542, Key Elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment (Dec. 30, 2020).

⁵ *Id.*

⁶ CAI (draft), China-EU Investment Agreement Negotiations-Schedules of China.

⁷ See also 李淳，各取所需的中歐投資協定，經濟日報，2021 年 1 月 8 日，A4. 焦點。

⁸ *Id.* 由於李淳之文章發表於 CAI 相關承諾附件公布之前，當時並無法得知歐盟與中國的具體承諾狀況。而後，比對 2021 年 3 月首次公布的承諾附件，中國確實有承諾新的市場開放機會，例如中國在醫療機構的外人投資原先僅限於「合資」方式，卻於 CAI 中開放歐盟投資者在特定地區設立由「外資完全持股」的私人醫院或診所（傳統中醫項目除外）。CAI (draft), China-EU Investment Agreement Negotiations-Schedules of China, annex I entry 18; 外商投資准入特別管理措施（負面清單）（2020 年版），頁 4。

⁹ 美中貿易全國委員會為一非營利的非政府組織，由在中國經營的美國公司所組成，旨在拓展美中貿易關係，並提供會員美中貿易相關資訊、商業諮詢、議題倡議等服務。About the US-China Business Council, THE US-CHINA BUSINESS COUNCIL, <https://www.uschina.org/about> (last visited Mar. 28, 2021).

最新調查，「執照與相關核可之取得」為美國企業在中國營運時面臨的重大挑戰¹⁰。

貳、中國過往不遵守協定義務的紀錄令人擔憂

無論如何，CAI 的內容本身只不過是整體問題的一部份，更重要的是中國還經常不遵守其雙邊義務。以澳洲為例，儘管中澳雙方有全面性的自由貿易協定¹¹，然中國仍於 2020 年時，基於政治上的原因，限制澳洲的紅酒、大麥、煤炭等產品之進口¹²。

此外，在南韓於 2016 年決定於境內部署美國的飛彈防禦系統後，中國即罔顧雙方在前一年才生效的自由貿易協定¹³，對其實施嚴厲的經濟制裁¹⁴。若中國政府對拋棄其貿易承諾毫不猶豫，則確保其承諾之意義何在？

參、CAI 未有效解決中國政府所造成之市場扭曲問題

對於中國政府以事必躬親的方式管控經濟所造成的市場扭曲問題，CAI 的解決方式同樣令人懷疑。隨著中國企業獲得大量補貼與其他官方的財務補助，外資企業不論在中國或在其他國家，都愈來愈難與中資企業公平競爭。此趨勢在未來並無終止的跡象。因為 2020 年 7 月，中國國家主席習近平誓言將進一步強化對市場參與者的財務支持，並指出國營事業應扮演領頭角色，帶動上下游各類企業¹⁵。

為了解決這些市場扭曲的現象，CAI 納入加強與服務有關之補貼的透明度條款¹⁶，但對於其他有害補貼（也是一些最嚴重的問題所在）卻欠缺可執行的討論機制¹⁷。此外，儘管 CAI 關於國有企業的規定較世界貿易組織（World Trade

¹⁰ US-CHINA BUSINESS COUNCIL, MEMBER SURVEY 2020 1 (2020), https://www.uschina.org/sites/default/files/uscbc_member_survey_2020.pdf.

¹¹ Free Trade Agreement between the Government of Australia and the Government of the People's Republic of China, Austl.- China, June 17, 2015, [2015] A.T.S. 15.

¹² Kath Sullivan, *China's List of Sanctions and Tariffs on Australian Trade is Growing. Here's What Has Been Hit So Far*, ABC NEWS (Dec. 17, 2020), <https://www.abc.net.au/news/2020-12-17/australian-trade-tension-sanctions-china-growing-commodities/12984218>.

¹³ Free Trade Agreement between the Government of the People's Republic of China and the Government of the Republic of Korea, China- S. Kor., June 1, 2015, <http://fta.mofcom.gov.cn/topic/enkorea.shtml>.

¹⁴ Adriana Diaz & Shuai Zhang, *Angered by U.S. Anti-Missile System, China Takes Economic Revenge*, CBS NEWS (Apr. 7, 2017), <https://www.cbsnews.com/news/china-retaliates-south-korea-us-thaad-missile-defense-lotte-and-k-pop/>.

¹⁵ (受权发布) 习近平：在企业座谈会上的讲话，新华网，2020 年 7 月 21 日，網址：http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-07/21/c_1126267575.htm (原文：「要强化对市场主体的金融支持……国有企业特别是中央企业要发挥龙头带动作用，带动上下游各类企业共渡难关。」)

¹⁶ CAI (draft), sec. III sub-sec. 2 art. 8.5.

¹⁷ 根據 CAI 文本，締約方若認定另一方之補貼為有害補貼，得要求進行諮商，並請求提供其他

Organization, WTO) 的規定嚴格¹⁸，但仍遠低於《跨太平洋夥伴全面進步協定 (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership)》的規定¹⁹。總而言之，欲與中國簽訂有實際意義的貿易與投資協定，在國有企業議題上訂有更強有力的條文是不可或缺的。

肆、CAI 在勞工人權議題上不當讓步

CAI 最後的一個關鍵不足之處與永續發展章節的勞工條文有關²⁰，中國在該條只做出模糊且不具執行力的保證，亦即僅矢言將「持續努力」，以求批准兩份國際勞工組織 (International Labor Organization, ILO) 有關處理強迫勞動問題的公約²¹。眾所周知，中國是高度中央集權的政府，其領導人無庸置疑地能迅速批准 ILO 公約，如今卻只是表示「持續努力」，顯然不是不能，而只是不為而已。隨著新疆維吾爾族人權議題受到國際高度關注，中國本負有允許媒體以及國際組織深入調查該議題的國際義務，然而中國領導人卻持續拒絕履行此類義務²²。

強迫勞動問題據稱是 CAI 談判中最後解決者，顯然是歐盟為了達成協議，最後才會在如此重要的人權議題上讓步。但此一讓步究竟為歐盟換得什麼？若只是目前所見之有限的經濟利益，是否值得，頗發人深省。

伍、結論

CAI 在 2013 年談判開始時或許還有些積極意義，但如今其已不足以處理中國對全球經濟所帶來的威脅。相反地，它可能還會讓中國更得以拒絕國際社會要

與補貼相關的資訊，而若諮商結束仍無法解決該問題，被請求方還應「盡力尋求」其他解決方案，惟此規定顯然欠缺有效的執行力。*Id.* sec. III sub-sec. 2 art. 8.6-8.7.

¹⁸ CAI 規定締約方之國有企業於從事商業活動時，應遵守不歧視原則並依循商業考量，且設有相關的透明化規範，使締約方在認定其利益受到另一方國有企業的商业活動之負面影響時，得要求該國有企業提供特定資訊。*Id.* sec. II art. 3bis; 目前 WTO 體系下有關國有企業的規範主要有二：《一九九四年關稅及貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade)》第 17 條規範國營貿易事業從事進出口行為應遵守之原則與相關透明化義務；《補貼暨平衡稅措施協定

(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)》則有規範政府與公共機構對國內企業的補貼行為，若一國有企業被認定屬於公共機構，則會落入該協定的適用範圍，然有關公共機構的認定在美國對中國特定產品課徵反傾銷與平衡稅案 (DS379)、美國熱軋碳鋼產品平衡稅案 (DS436) 與美國對中國特定產品平衡稅案 (DS437) 中皆有爭議。*See* Cheon-Kee Lee, *WTO Reform on State-Owned Enterprise Disciplines and Implications for Korea*, KOREA INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMIC POLICY 2 (Dec. 12, 2019), <https://think-asia.org/handle/11540/11711>.

¹⁹ Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, ch. 17, Mar. 8, 2018, <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/frec-trade-agreements-in-force/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-cptpp/comprehensive-and-progressive-agreement-for-trans-pacific-partnership-text-and-resources/>.

²⁰ CAI (draft), sec. IV sub-sec. 3.

²¹ *Id.* sec. IV sub-sec. 3 art. 4, (providing that “[E]ach Party shall make continued and sustained efforts on its own initiative to pursue ratification of the fundamental ILO Conventions No 29 and 105....”).

²² Nick Cumming-Bruce, ‘No Such Thing’: China Denies U.N. Reports of Uighur Detention Camps, N.Y. TIMES (Aug. 13, 2018), <https://www.nytimes.com/2018/08/13/world/asia/china-xinjiang-un.html>.

求其進行有意義改革的呼聲。畢竟，此協定居然是在美國拜登總統就職典禮前，不顧其行政團隊的關切而逕行宣告談判完成²³。從此意義上來說，可能會使美國拜登政府欲聯合同盟國家以共同處理中國所帶來的挑戰之努力，變得更加複雜。

在決定是否批准 CAI 前，歐洲議會與歐盟成員國應審慎考量中國過往不遵守貿易與投資協定義務、以非正式與不透明方式阻止外資企業進入市場、以及恣意違反人權等之紀錄。透過如實的評估，應該可以得知單靠雙邊協定是無法達成改變中國作為的目標，而以歐美有效合作為基礎的集體策略則至少還有些機會。



²³ Demetri Sevastopulo et al., *Biden Team Voices Concern over EU-China Investment Deal*, FINANCIAL TIMES (Dec. 23, 2020), <https://www.ft.com/content/2f0212ab-7e69-4de0-8870-89dd0d414306>.