

澳洲與印度重啟「全面經濟合作協定」談判

林思妤 編譯

摘要

印度與澳洲間之《全面經濟合作協定》談判自 2015 年中斷後，於今 (2021) 年 10 月 1 號重啟談判。有別於過往談判方式，此次印澳預計於今年底先談妥早收計畫，先行實施雙方已達成共識且無爭議之談判成果，以加速實現市場之開放。然印澳各自所重視的服務業與農產品市場之開放仍無共識，故最終納入早收清單的內容可能是金融科技、投資促進、關鍵礦產等符合印澳各自經濟發展策略之項目。雖然，雙方談判過程不免面臨政治變動因素的影響，但以目前情勢觀之，雙方在早收協議的談判仍存在雙贏空間，惟此等成果有待雙方於談判過程中的角力與妥協，故可預期後續談判仍會存在許多挑戰。

(本篇取材自：Justin Brown, *Australia-India Trade Deal: An Early Harvest or Cherry Picking*, Lowy INSTITUTE (Sept. 21, 2021), <https://www.loyyinstitute.org/the-interpreter/australia-india-trade-deal-early-harvest-or-cherry-picking>.)

有鑑於印度與澳洲之貿易在過去幾年間顯著增長，雙方於 2011 年展開《全面經濟合作協定 (Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)》之談判，以期減少貿易障礙，惟雙方於農產品以及服務業之市場進入條件遲遲無法達成共識，遂於 2015 年中斷談判¹，將談判重心轉向範圍更大的《區域全面經濟夥伴協定 (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)》²。然而，最近澳洲貿易部長丹·特漢 (Dan Tehan) 和印度商工部長戈雅 (Piyush Goyal) 積極領銜致力於重啟 CECA 之談判，則為該協定帶來樂觀前景。

印澳遂於今 (2021) 年 10 月 1 日發布聯合聲明，正式宣布重啟 CECA 之談判，並計劃於 2022 年底正式簽署 CECA³。值得一提者，此次印澳採取有別於以往的談判模式，有意在 12 月底前先完成「早收計畫 (early harvest)」之談判目

¹ Department of Foreign Affairs and Trade [DFAT], *Australia-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement (AI-CECA): About the Australia-India Comprehensive Economic Cooperation Agreement Negotiations*, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/negotiations/aifta/australia-india-comprehensive-economic-cooperation-agreement> (last visited Dec. 10, 2021).

² Kirtika Suneja & ET Bureau, *India, Australia Likely to Resume FTA Talks Soon*, THE ECONOMIST TIMES (June 6, 2021), <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/foreign-trade/india-australia-likely-to-resume-fta-talks-soon/articleshow/83265110.cms>.

³ Press Release, DFAT & Government of India, Ministry of Commerce and Industry, Department of Commerce [MCI], *Australia and India Trade Deal* (Oct. 1, 2021), <https://www.trademinister.gov.au/minister/dan-tehan/media-release/australia-and-india-trade-deal>.

標，即在 CECA 談判正式完成前，就雙方已達成共識且無爭議之談判成果先行實施⁴，而這項過渡性協議 (interim agreement) 旨在為印澳未來達成「平衡」的全面性協定鋪路⁵。

以下將先簡介印澳重啟 CECA 談判之背景與動機，接著說明早收計畫之內容與談判僵局，最後說明影響談判之政治性變動因素，並下一結論。

壹、重啟談判之背景與契機

對澳洲而言，與印度重啟談判背後的策略十分明顯，即透過締結具有法律拘束力的協定，有效擴大進入印度廣大市場的機會，此顯然將有利於商品與服務出口並帶來經濟利益⁶，尤其印度是澳洲在印太地區內唯一仍以非優惠性條件進行貿易的主要市場⁷。除此之外，隨著澳中貿易戰持續延燒，澳洲同時亦可藉此轉移對中國之經濟依賴，以分散經貿風險⁸。

相較之下，印度對於與澳洲重啟貿易談判之興致不高，即令如此，仍有三個關鍵因素正在為印度重啟 CECA 談判注入新動力。

首先，是與中國威脅相關之背景因素。在中美貿易戰及印中邊界衝突之緊張情勢下，印度之貿易與安全風險大增⁹，促使其積極建立與他國之戰略與經濟夥伴關係。而印澳同為「四方安全對話 (Quadrilateral Security Dialogue)」成員¹⁰，皆在尋求深化戰略關係並在經濟等領域加強合作，以因應中國勢力增長的威脅，又最近的印澳 2+2 部長級對話 (Australia-India 2+2 Ministerial

⁴ *Id.*; 林永樂，從 WTO 區域貿易整合概念探討兩岸 ECFA 發展趨向，貿易政策論叢，12 期，頁 20 (2009)。

⁵ Press Release, DFAT & MCI, Joint Press Statement on the India-Australia Trade Talks by Trade Ministers of Australia and India (Aug. 27, 2021), <https://www.trademinister.gov.au/minister/dantehan/media-release/joint-press-statement-india-australia-trade-talks-trade-ministers-australia-and-india>; 根據 WTO 規範，過渡性協定係指 WTO 會員於逐步形成自由貿易區或關稅同盟之過渡期中所得簽訂之臨時性協定，且此協定必須包含在合理時間內設立自由貿易區之計劃及時間表。General Agreement on Tariffs and Trade 1994 art. 24.5, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1867 U.N.T.S. 190.

⁶ DFAT, *supra* note 1.

⁷ DFAT, *Australia's Free Trade Agreements (FTAs)*, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/trade-agreements> (last visited Dec. 10, 2021).

⁸ Mahalia Dobson, *Australia Embraces U.S. and Pays Price with China as Trade War Hits Bottom Line*, NBC NEWS (June 20, 2021), <https://www.nbcnews.com/news/world/australia-embraces-u-s-pays-price-china-trade-war-hits-n1270458>.

⁹ Philip J. Heijmans, *Trade War Costs Global Value Chains 3-5 Years of Growth, UN Says*, BLOOMBERG (June 16, 2021), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-06-17/trade-war-costs-global-value-chains-3-5-years-of-growth-un-says>; Web Desk, *Economic Impact of India-China Conflict: Why There Won't Be Just One Loser*, THE WEEK (June 18, 2020), <https://www.theweek.in/news/biz-tech/2020/06/18/economic-impact-of-india-china-conflict-why-there-wont-be-just-one-loser.html>.

¹⁰ 四方安全對話是由美、日、澳、印所組成之非正式聯盟，旨在共同解決當代面臨之挑戰，像是氣候變化、海上安全、網路安全等等，並致力於維持印太地區的秩序。DFAT, *Quad*, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad> (last visited Dec. 10, 2021).

Talks) 亦顯示雙邊國防聯繫持續升級，朝著高度信任的戰略關係邁進¹¹。

其次是經濟因素。基於印度總理莫迪(Narendra Modi)的「在印度製造(Make in India)」政策，印度致力於在工業與科技加速達成「自給自足(Self-Reliance)」之目標¹²。而借鑒中國的發展經驗，印度打算推動有助經濟增長及提升工業自主能力的關鍵部門之投資，特別是高科技製造業¹³。

其三，新冠疫情重創印度經濟，促使其高度重視尋找新市場以支持疫情後的經濟復甦¹⁴。

雖然澳洲與印度對於重啟 CECA 談判的動機不盡相同，但是雙方都在實現貿易和投資關係之多元化。

貳、早收計畫之內容與談判僵局

此次印澳將先就早收計畫進行談判，預計談判的領域包括貨品、服務、投資、能源與資源、物流與運輸、標準、原產地規則，以及食品安全檢測與動植物防疫檢疫措施¹⁵。

相較大多數談判傾向「單一認諾(single undertaking)」之談判模式，早收談判於貿易談判中在政治上具有相當大的吸引力，鑒於談判方可只就有利於己的事項達成協議並先行實施，但這也可能導致談判方在完成早收計畫後，難以維持動力達成後續平衡且全面性的協議¹⁶。

此外，如同先前的談判，如何在農產品與服務業之市場進入條件達成共識，將會是一項棘手問題。擴大農產品市場進入是澳洲在談判中的首要目標，但印度一直不願做出讓步，因為這有可能導致其國內農業部門受到衝擊，而該行業之從

¹¹ Press Release, DFAT, Joint Statement on Inaugural India-Australia 2+2 Ministerial Dialogue (Sept. 11, 2021), <https://www.foreignminister.gov.au/minister/marise-payne/media-release/joint-statement-inaugural-india-australia-22-ministerial-dialogue>.

¹² Make in India, <https://www.makeinindia.com/> (last visited Dec. 10, 2021); Saurabh Parmar, *Make in India: Objectives, Target, Funding, Stakeholders & Progress Card*, THE INDIAN WIRE, <https://www.theindianwire.com/politics/make-in-india-215144/> (last visited Dec. 10, 2021).

¹³ India Brand Equity Foundation, *Science and Technology Development in India*, INDIA BRAND EQUITY FOUNDATION, <https://www.ibef.org/industry/science-and-technology.aspx> (last updated Dec. 7, 2021).

¹⁴ Shaktikanta Das, Governor, Reserve Bank of India, Keynote Address at the 48th National Management Convention of the all India Management Association (AIMA): Beyond COVID: Towards a Stronger, Inclusive and Sustainable Economy (Sept. 22, 2021).

¹⁵ Press Release, DFAT & MCI, *supra* note 3.

¹⁶ 單一認諾係指所有談判項目皆是整個談判包裹不可分的一部份，談判方只能就所有項目一併接受或拒絕。How the Negotiations Are Organized?, WORLD TRADE ORGANIZATION, https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm (last visited Dec. 9, 2021).

業人員約占印度就業人口的 40%¹⁷。

對於印度而言，其主要的利益則是使澳洲開放《服務貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services)》下的自然人移動 (Mode 4)¹⁸，特別是針對短期商務人士入境，蓋印度認為澳洲的商務人士短期簽證制度對其勞力出口造成阻礙。而澳洲推遲此要求，也反映出其對於開放勞動力市場的潛在影響仍存有疑慮¹⁹。

參、影響談判之政治性變動因素

影響談判進展的潛在因素可能來自於印度貿易政策方向的變動與不確定性，最近印度在貿易政策之落實程度使人難以放心，為談判的進展增添不確定政治因素。像是與韓國、日本等國重新談判 FTA²⁰，並中止了大部分的雙邊投資協定²¹。而印度原本預計與美國簽訂之小型貿易協定 (Mini Trade Deal)，亦因印度最終仍選擇保護國內市場及就業機會，而未能成功²²。

此外，儘管許多人基於 RCEP 是目前全球最大的 FTA，以及對印太地區的重要性，曾樂觀認為印度最終不會退出 RCEP，但其仍在 2019 年 11 月退出 RCEP 談判，理由是該協定有損其國內乳製品產業、中小企業以及農民之利益²³。

在國內制度層面，印度對勞力密集型產品，以及電子和通訊設備 (包括手機、電視和相關零件) 產品課徵禁止性關稅²⁴，並推出一系列獎勵措施以吸引製造業

¹⁷ Aaron O'Neill, *India: Distribution of the Workforce Across Economic Sectors from 2009 to 2019*, STATISTA (July 23, 2021), <https://www.statista.com/statistics/271320/distribution-of-the-workforce-across-economic-sectors-in-india/>; Melissa Conley Tyler, *Prospects for an Australia-India Trade Deal*, EAST ASIA FORUM (Jan. 25, 2021), <https://www.eastasiaforum.org/2021/01/25/prospects-for-an-australia-india-trade-deal/>.

¹⁸ General Agreement on Trade in Services art. 1.2(d), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1B, 1869 U.N.T.S. 183, 185, 186.

¹⁹ Tyler, *supra* note 17.

²⁰ V.K. Saraswat, Prachi Priya & Aniruddha, *Why Modi Govt's FTA Policy for India Must Turn to 'Natural Allies' US, UK and Europe Now*, THE PRINT (Oct. 20, 2020), <https://theprint.in/opinion/why-modi-govts-fta-policy-for-india-must-turn-to-natural-allies-us-uk-and-europe-now/527286/>.

²¹ Department of Economic Affairs, *Bilateral Investment Treaties (BITs)/Agreements*, <https://dea.gov.in/bipa> (last visited Dec. 10, 2021).

²² Trevor Cloen & Irfan Nooruddin, *What are the Big U.S-India Trade Issues?*, THE WASHINGTON POST (Mar. 5, 2020), <https://www.washingtonpost.com/politics/2020/03/05/us-india-trade-deal-fell-through-what-happens-now/>.

²³ Suhasini Haidar & T.C.A. Sharad Raghavan, *India Storms Out of RCEP, Says Trade Deal Hurts Indian Farmers*, THE HINDU (Nov. 5, 2019), <https://www.thehindu.com/news/national/india-decides-against-joining-rcep-trade-deal/article29880220.ece>.

²⁴ OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE, 2021 NATIONAL TRADE ESTIMATE REPORT ON FOREIGN TRADE BARRIERS 248 (2021); 禁止性關稅係指政府課徵非常高昂的關稅，以致對國內產業之保護程度已達到禁止進口之效果。徐宗佑，貿易政策與競爭政策的活動，公平交易季刊，8 卷 4 期，頁 104 (2000 年)。

回流和投資²⁵。以上事例皆顯示印度貿易政策方向的不可預測性。

肆、結論

此次印澳透過早收協議先行實施已形成共識的談判項目，顯示雙方對此次談判採取務實基調。

惟鑑於農業和服務業之開放所帶來的利害關係影響重大，要任何一方在早期收穫計劃的階段中就放棄自身之關鍵談判籌碼，並將之納入早收清單，似乎都不太可能。更有可能納入早收清單的項目是符合各自國家經濟發展策略性的領域及品項，像是金融科技、投資促進、關鍵礦產以及技術、教育和能力培養等等²⁶。

從客觀面分析，印澳於關鍵部門的談判應存在相當大的雙贏空間，但在談判策略上仍不可避免地須經過一連串交換妥協過程，故目前看來，後續談判仍面臨許多挑戰。

²⁵ Melissa Cyrill, *India's Improving Investment Climate for Manufacturing*, INDIA BRIEFING (Sept. 15, 2021), <https://www.india-briefing.com/news/indias-improving-investment-climate-for-manufacturing-22795.html/>.

²⁶ Peter N Varghese AO, AN INDIA ECONOMIC STRATEGY TO 2035: NAVIGATING FROM POTENTIAL TO DELIEVERY 66, 96, 97, 236, 243 (2018); Natasha Jha Bhaskar, *India's Australia Economic Strategy: A Big Push to Bilateral Trade*, BUSINESS TODAY (Dec. 27, 2020), <https://www.businesstoday.in/opinion/columns/story/india-releases-australia-economic-strategy-to-give-a-big-push-to-bilateral-trade-between-both-countries-282654-2020-12-26>.