

五、中歐投資協定重點觀察

中央研究院歐美研究所副所長洪德欽主稿

- 協定內容包括對等市場准入、排除投資障礙及不公平待遇、約束中方國營企業、提升技術與法規透明性、爭端解決機制和永續發展。
- 歐方利基在縮減對中貿易赤字、較美日等競爭對手搶占市場先機、提升投資安全、激勵經濟復甦和主導中國大陸與歐洲國家的「一帶一路」合作。
- 中方利基在改善中歐關係、激勵改革、強化「一帶一路」、反制美脫鉤和圍堵、增加貿易與投資吸引力及提升軟實力和國際地位。

(一) 前言

中歐投資協定的正式名稱是：「中歐全面投資協定」(The EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI)，於 2013 年 11 月歐中高峰會 (the EU-China Summit)，經由雙方政治決定，正式啟動談判。中歐投資協定歷經 7 年，35 輪談判，於 2020 年 12 月 30 日完成談判。12 月 30 日參與宣布中歐投資協定完成談判視訊會議的中歐領袖包括中國國家主席習近平、歐盟執委會主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen)、歐盟理事會主席米歇爾 (Charles Michel)、德國總理梅克爾 (Angela Merkel) 及法國總統馬克宏 (Emmanuel Macron) 等人，展現了中歐雙方領導人完成談判的強烈政治決心。歐盟 27 會員國派駐布魯塞爾歐盟總部之大使，已於 12 月 28 日批准中歐投資協定草案，該協定仍須得到歐洲議會及歐盟 27 會員國政府的批准，預期於 2021 年底前正式簽署。另外，中歐於 2020 年 9 月 14 日已簽署「中歐地理標誌協議」，也是中歐投資協定談判之一環及早期收穫。中歐投資協定完成談判，乃是 2020 年中歐及國際經貿關係的一件大事，對歐亞「地緣政治」(Geopolitics) 及國際關係皆將帶來重大深遠的影響，值得重視。

(二) 中歐投資協定內容要點

依據歐盟執委會於 2020 年 12 月 30 日發布之新聞訊息，中歐投

資協定的內容要點包括：

1. 建立中國大陸及歐盟市場更加公平競爭的投資環境，包括中歐提供對等的市場准入及投資機會，排除在雙方的投資障礙及不公平待遇，確保雙方投資及投資人的不歧視待遇及國民待遇。鑒於歐盟市場目前對中方投資相對較為開放，CAI 將禁止中方對歐方投資有關強制性技術移轉要求，排除在許多部門的合資經營、股本上限(equity cap)、自製率、數量限制或出口實績(率)等要求，以及強化機密性商業資訊的保護、確保投資資金的結匯及轉匯自由等，對歐盟投資人創造更加公平的投資環境。
2. 增加歐盟投資人在中國大陸的市場准入及投資機會，包括：(1) 製造業：汽車、新能源汽車、運輸及健康設備、化學業等；(2) 服務業：金融服務、國際海運、環保、建設及電腦服務業等；(3) 未來進一步開放空運、雲端、私人醫院及健康服務(北京、上海及天津等城市)。上述許多項目皆比目前 WTO 的服務貿易總協定(GATS)更加自由化，產生超越世貿(WTO-plus)之效果。
3. 強化中方針對國營企業及服務部門補貼的管制，包括國營企業的經營及貿易必須依據商業條件(commercial considerations)進行，不得有歧視性行為，事實上，這也是關稅暨貿易總協定(GATT)第 17 條明文規定及要求。另外，中方承諾提高國營企業及補貼行為的透明性，提供更多信息，據以評估國營企業的行為是否符合 CAI 義務；中方國營企業經營活動如果影響歐盟投資人，中方應提供相關訊息及諮商機會。
4. 提高中國大陸投資法規及技術標準的透明性，提供歐洲公司平等使用及參與中方標準制訂機構的機會，強化投資或技術授權(authorisations)的保障、公平性及可預測性。CAI 也包括投資監管法規及行政措施的透明度規定，以增加投資的可預測性及法律關係安定性，以及程序公平性及司法保護等機制。
5. 內括爭端解決機制，強化投資人保護及 CAI 的執行、透明性及投資合作關係。
6. 永續發展的規定，CAI 包括對環境保護及氣候中和的承諾，以

有效執行 UNFCCC 於 2015 年通過控制氣候變遷的「巴黎協定」。另外，中方承諾將致力於批准國際勞工組織 (ILO) 基本公約及兩項 ILO 關於禁止強迫勞動的基本公約，以強化勞工保護，並促進中歐投資關係的永續性發展。

(三) 對歐方的意涵與影響

1. 歐盟得以落實里斯本條約架構下，歐盟運作條約 (Treaty on Functioning of European Union, TFEU) 第 3 條及第 207 條共同貿易政策涵蓋投資的專屬職權 (exclusive competence)，由歐盟統一行使投資職權，以中歐全面投資協定逐步取代目前已有 26 會員國與中方簽署的個別投資協定。
2. 增加歐洲投資在中國大陸的市場准入、商業機會，強化投資保障，公平競爭機會。依據歐盟統計，於 2019 年中歐貨品貿易總額是 5,603 億歐元，歐盟赤字 1,637 億歐元；於 2018 年中歐服務貿易總額是 766 億歐元，歐盟順差 166 億歐元。中歐投資協定生效後，歐盟出口到中國大陸的機械設備、汽車、飛機及相關設備、醫藥及化學產品，以及服務貿易等歐盟主力及附加價值較高的產品及服務，預期在排除貿易障礙後，將增加出口，以平衡對中方的巨額貿易赤字。
3. 在 CAI 涵蓋的交通、資通訊設備、化學、醫療設備、汽車、金融、健康服務及醫院、生物資源研發、通訊及雲端、電腦、國際海運、空運、能源、環保及不動產、租賃等商業服務等領域，歐盟將取得比美國、日本及其他主要貿易對手，在中國大陸市場更為優惠待遇及競爭力，可以捷足先登，取得先發商機。
4. CAI 內括執行監管及爭端解決機制，有助於市場准入及投資保障之落實及爭端解決，可以提高投資的安全性、可預測性及穩定性，促進中歐投資及經貿的成長、合作及可持續發展。
5. CAI 內括環保、勞工及永續發展的規定，可以強化中國大陸的環保及勞工保障意識，激勵中方進一步簽署 ILO 相關公約，與國際勞工規範及標準接軌，促進中國大陸勞工保障及公司履行

並善盡企業社會責任，此等勞工、環保及永續條款可以對歐盟內部有所交代，減少在歐洲議會及某些會員國批准程序之阻力；對外也較具說服力，以減輕來自美國之批評，並提高歐盟的道德規範及軟實力。

6. 歐盟於 2020 年遭遇英國脫歐及疫情大流行之衝擊，經濟規模及財政預算皆大幅縮水，會員國經濟也普遍衰退。中歐投資協定完成談判，可以激勵歐洲信心，並提供歐洲經濟復甦的一項重要機會。歐盟同時可以整合中國大陸透過「一帶一路」與 16 個中、東歐及巴爾幹半島國家，已經建立的 16+1 定期峰會，由歐盟扮演一協調及主導角色。

(四) 對中方的意涵與影響

1. 進一步提升中歐經貿合作層次，緩和近年來被歐盟視為「體制競爭對手」(systemic competitive rival) 之衝擊，重新拉回全面戰略夥伴關係；透過 CAI，依據條約必須遵守原則，中歐關係更加正式及穩定；有利於中歐雙邊經貿及投資進一步擴張。中國大陸針對外資可以持續發揮「磁吸效應」，對就業創造、國民所得提高、技術創新、財稅收入的增加、產品質量提升、出口創匯、經濟成長等皆可產生綜效。
2. 激勵中國大陸進一步經貿改革，鞏固改革開放政策；並吸引歐洲投資及技術移轉，有利於經貿及投資的結構調整及進一步自由化，促使產業及服務業創新並更具競爭力，有利於「中國 2030」、「十四五規劃」及「2035 年遠景目標」之實現。例如，中國大陸於 2019 年 3 月通過「外商投資法」並於 2020 年 1 月生效，採取「負面清單管理制度」，大幅放寬外商投資准入及提供國民待遇，即是一項經貿改革顯例。
3. 強化「一帶一路」策略及網絡，突破歐方仍不承認中方「市場經濟地位」，以及歐盟 2019 年「外貿審查規則」(Regulation 2019/452) 與會員國法規針對中國大陸投資基於「國家安全」或「公共秩序」等理由所採取的限制。

4. CAI 是中國大陸於 2020 年 11 月 15 日簽署區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 之後，另一重要佈局，可以反制美國自 2016 年川普主政以來，聯合歐盟對中國大陸採取的圍堵或「脫鉤」(decoupling) 政策，有利於中歐經貿關係的穩定性及安全性，確保中國大陸經濟持續成長，並提高在歐亞甚至國際地緣政治的地位及影響力。
5. CAI 基於比價效應或外溢效果，可以吸引更多國家與中國大陸簽署雙邊投資協定 (BIA) 甚至自由貿易協定 (FTA)，鞏固中國大陸「世界工廠」、「世界市場」、「中國製造」及「中國服務」等地位。
6. CAI 乃一項高標準及全面性投資協定，除了相互吸引投資，創造更多就業之外，中國大陸若有效執行勞工、環保及永續條款及承諾，也可以提高中國大陸勞工保障及人民生活福祉；另外，對中國大陸及國際環境保障及永續發展，注入一股新活水，顯示中方對巴黎氣候變遷協定與 WTO 多邊主義的支持，可以提高軟實力及道德地位，美化其國際形象。

(五) 結語

中歐投資協定乃里斯本條約於 2009 年生效後，歐盟啟動的一項重要經貿談判，顯示中國大陸市場及投資對歐盟的重要性，以及中歐經貿關係日趨緊密。中歐投資協定歷經 7 年及 35 回合會議才完成談判，可見本協定對中歐雙方皆具有高度政治敏感性、經濟重要性及法律複雜性。中歐投資協定乃一項全面性、對等性及高標準協定，提供中歐雙方更多的投資機會以及更好的制度保障，可以強化中歐經貿關係的穩定性及安全性。

中歐投資協定除了投資保障之外，朝向市場開放、投資自由化、環境與勞工保障以及可持續發展等方向建置。尤其，中歐投資協定更超過投資，具有高度政經及戰略意涵，局部反映歐洲、中歐及國際關係的重大變遷，尤其在疫情大流行及英國正式脫歐之際，歐洲及世界經濟遭受重大打擊，復甦前景也充滿高度不確定性。中歐投資協定可

以為中歐經貿及國際經濟挹注一股新動力，提高企業信心；也象徵對WTO 多邊主義之堅定支持，以共同應對疫情、氣候變遷及經濟發展等問題及挑戰，並形塑美國、歐盟、中國大陸在國際經貿三角堵的競合關係。中歐投資協定隱然已為歐亞關係、地緣政治及國際體系帶來微妙之變遷與挑戰。

參考文獻

1. 洪德欽，2020年12月，《歐盟銀行聯盟的理論與政策》，台北：臺大出版中心。
2. 洪德欽，2017年9月，《WTO 法律與政策專題研究》，三版，台北：新學林。
3. 洪德欽（主編），2000年6月，《歐洲聯盟經貿政策》，台北：中央研究院歐美研究所。
4. 沈玄池、洪德欽（主編），1998年1月，《歐洲聯盟理論與政策》，台北：中央研究院歐美研究所。
5. 洪德欽，2019年7月，〈英國脫歐對中歐貿易關係之影響〉，《全球政治評論》，第67期，頁1-10。
6. 洪德欽、張華維，2019年3月，〈歐盟對中國洽談投資協定之研究〉，《問題與研究》，第58卷第1期，頁143-189。
7. 洪德欽，2013年11月，〈歐盟與中國大陸投資協定談判的意涵與影響〉，《大陸與兩岸情勢簡報》，2013年11月號，頁23-27。
8. 洪德欽，2012年12月，〈歐盟新一代自由貿易協定政策之研究〉，《歐美研究》，第42卷第4期，頁673-752。
9. European Commission, Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, IP/20/2542, Brussels, 30 December 2020.
10. Regulation 2019/452 of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union, OJ 2019, L791/1.