發佈：2009-03-10, 週二 22:21
點擊數：12128

編按：上次ECFA系列我們刊出洪財隆博士的文章，洪博士是以質疑的角度來看ECFA，本次為台大國發所杜震華教授的文章，杜教授則站在贊成的立場，認為應加速簽訂CECA（即後來的ECFA），我們認為對於政策議題的討論都應該納入正反雙方的意見，只有不同立場的陣營都能夠完整的陳述其意見，才能進行辯論，最後取得雙方可以接受的共識。附帶說明，杜教授文章是在二月提供，當時都還以CECA來稱呼兩岸貿易協定，因此文章有關CECA的名稱，我們並沒有更動。

馬政府準備和對岸簽署「綜合性經濟合作協定」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement, CECA)的議題最近被炒得火熱，支持和反對的都有；由於事涉專業，民眾多半是一頭霧水，不瞭解支持者和反對者究竟孰對孰錯。本文擬提出事實和數據，來凸顯簽署CECA的急迫性，並釐清幾個基本概念，讓讀者在判斷時有所依循。

壹、建立FTA的經濟邏輯

CECA簡單說就是一個現代版的自由貿易協定(Free Trade Agreement)，而自由貿易協定的目的，就是要建立自由貿易區(Free Trade Area)。國際貿易理論很清楚地說明，各國透過專業分工提高生產效率，再經由貿易互通有無，都會獲得更多的消費品而提高經濟福利。但是貿易型態經常不符合政府的盼望，所以擬出各種貿易政策來影響貿易內涵，例如關稅和各種非關稅的貿易障礙（如配額、進口簽證、嚴苛的檢疫等）。有鑑於此，許多國家參加了各種雙邊或多邊的貿易自由化機制，來撤除貿易障礙、提高生產效率、增加經濟福利。多邊型態的案例最著名的就是1947年成立的關稅暨貿易總協定(GATT)，它以各種多邊貿易談判來實現這種目標，並且在1995年烏拉圭回合生效之後改稱世界貿易組織(WTO)。 至於雙邊的貿易自由化機制，主要就是兩個國家簽署自由貿易協定，將各種貿易障礙撤除，而其中最重要的就是貿易商品關稅的消除。但是近年來投資和服務業的自由化越來越重要，新型態的自由貿易協定都會列入。至於其他的經濟合作事項，則視需要而決定是否加入。另外，介於兩者之間的區域貿易協定(Regional Trade Agreement)，則是將自由貿易擴張到一個區域，例如北美自由貿易協定就包含了美國、加拿大和墨西哥三個國家。至於歐盟，則是在會員國之間自由貿易以外，還統一各國的對外關稅，稱為關稅同盟(Customs Union)。在1999年後還統一了貨幣（即歐元），準備以更加統一的經濟政策邁向經濟同盟(Economic Union)，以及某種型態的政治同盟。

由於雙邊或區域性的自由貿易協定諮商和簽署甚為麻煩，而且在過於複雜之下可能扭曲了資源效率，因此過去美國、日本和歐盟等先進國家的重點是放在GATT或WTO。但是在二○○一年底開始的的杜哈回合(Doha Round)談判已經為了農業保護的問題弄僵，先進國家無願意撤除農業補貼而遭到開發中國家抵制，無法獲得結論，導致各國紛紛投入雙邊或區域貿易協定的簽署。根據世貿組織的統計，目前運作中的這種機制，已經達到230多個，幾乎其每一個會員國都至少參加了一個機制。 由於實施自由貿易協定會擴大雙方的市場到對方，面對對方廠商的競爭，因 此對本國高效率的產業會產生有利的效果，對低效率的產業會產生不利的效果，諮商的內涵就是在協商是否可以將一些極度敏感的產業排除在貿易自由化之外，而包含在內的產業又是以何種速度來進行關稅消除。雙方必須先整合自身內部意見，再於諮商過程中討價還價，其結果會使得諮商時間非常不確定，可以在幾個月到幾年之間。但通常會有部分產品是在簽署之後立即將關稅撤除的，其他產業則會有五年或十年的關稅減讓期，甚至會有長達十五年的調整期。

近年來，也有所謂的「早期收穫計畫」(early harvest program)，於諮商過程終將雙方同意立即撤除關稅的部分包裹提出，提前相互享有免關稅的待遇，來提高雙方國內的支持度。而在簽署之後，通常都會帶回國內由國會討論通過，原則上隔年才會生效，但並非一定如此。

Phoca PDF

發佈：2009-03-10, 週二 22:21
點擊數：12128

貳、台灣簽署兩岸綜合經濟合作協定（CECA）之急迫性

在國內，由於兩岸的自由貿易協定涉及了政治上還未能完全友好對待的客體，情況就比較複雜。最近有質疑者撰文，表達了下列幾項看法：一、國內有人誇大了「十加一」（東協十國加中國）的效果，並且散播「十加三」（東協加上中國、日本、韓國）即將上路的錯誤消息。二、認為兩岸簽署CECA就會獲得中國同意台灣和其他國家簽署自由貿易協定並不正確。三、若只和對岸簽署CECA而無法和其他國家簽署自由貿易協定，將讓台灣成為中國的「經濟附庸」，產業更大規模外移中國！

第一和第二項觀點作者大致上可以同意。國內的確有人經常高估了「十加一」對台灣的貿易衝擊效果，也有意無意地陳述「十加三即將運作」的錯誤資訊，這是值得檢討並澄清的。其次，和對岸簽署CECA的確無法保證台灣就可以和其他國家簽署自由貿易協定。

但是，雖然說「東協加三」可能因為中、日之間存在著宿怨而一時難以成形，但是「中、韓自由貿易協定」其實已經在醞釀之中，兩三年後極有可能簽署。如果韓國產品屆時免關稅進入中國，對台灣的殺傷力將遠大於「十加一」，台灣當然不能輕忽它。而簽署自由貿易協定絕非一朝一夕可以完成，早日推動CECA可以抵銷其對台灣的負面效果，台灣的時間壓力當然很大。

其次，即使「東協加一」對台灣的「貿易效果」不大，但是對台灣的「投資衝擊」卻影響甚巨，而且已經發生。作者一位學生所服務的台灣公司是製造刷卡機的，兩年前遷離台灣 - 不是到對岸的中國，而是到新加坡！乍聽之下作者也難以置信，因為新加坡的工資和地價都相當昂貴。唯一的可能解釋，是在新加坡生產可以免稅出口到東協和中國。如果這家企業的行為並不是單一事件，那麼這種巨大的「投資效果」是一般經濟模型難以掌握的。

這種貿易協定帶來的「投資效果」可能有多大呢？作者舉幾個數據讓讀者參考：從二○○二年（簽署「東協加一」框架協定的那年）到二○○七年間，全球外商直接投資累計的總量提高了125%，東亞更提高了160%。在其中，台灣提高62%，韓國提高91%，新加坡提高84%。依照質疑者的論點，和中國簽署CEPA，應該更早「成為中國經濟附庸，產業大規模外移中國」的香港，卻提高了252%！另外，泰國提高123%，馬來西亞提高104%，資源豐富的印尼更提高了730%。台灣的外資是東亞幾個主要競爭對手中提高最少的，顯示台灣在「十加一」之後，確實已經被邊緣化了。事實上，中國大陸和東協國家的關稅率在全球觀點下都還是偏高。例如在2006年，中國大陸的平均關稅率約為9%，東南亞主要國家都在5%以上，台灣如果明年必須負擔關稅，而它們相互之間卻免除關稅，如何和它們進行貿易競爭。

如前所述，貿易理論告訴我們，關稅和其他的貿易障礙會妨礙「比較優勢」在貿易上的發揮。經貿正常化和整合化之後，雙方的「比較優勢」就會充分顯現。因此和中國經濟互賴之後，雙方具有比較優勢的產業都會獲得更大市場的助益，台灣勞力密集產業會往中國移動，但高科技產業卻同樣會獲得中國的投資、成長地更快，帶給台灣更多的產出。以全球的發展經驗來看，過去香港依賴中國、新加坡依賴東南亞，愛爾蘭也依賴歐盟，它們卻都沒有萎縮，反而快速地興起。可見質疑者認為兩岸自由貿易會讓台灣經濟依賴中國「淪為附庸」，是典型的「依賴理論」觀點，這種理論早已被東亞四小龍的發展經驗證實為錯誤，而進行了自我修正。

參、兩岸間的CECA一定會簽成嗎？

對於台灣而言，和對岸簽署CECA是馬總統的競選政見，因此台灣的意願無庸置疑。而對

Phoca PDF

岸呢？去年年底，中國大陸領導人胡錦濤在紀念「告台灣同胞書」發表30周年座談會上發表講話，其中對兩岸關係表達了六點看法，而在第二點中，提到了：「我們期待實現兩岸經濟關系正常化，推動經濟合作制度化…。兩岸可以為此簽定綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制…。建立更加緊密的兩岸經濟合作機制進程，有利於台灣經濟提升競爭力和擴大發展空間，有利於兩岸經濟共同發展，有利於探討兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑。」

上面這段講話清楚顯示了北京最高當局對於兩岸簽署CECA的正面態度。台灣的中央通訊社在2月20日發出一則新聞，顯示北京學者牛軍對此問題的看法：「我覺得北京方面意願很高，今年有可能簽訂。這種機會（台灣產業界盼簽CECA）不是經常可能，機會不知道什麼時候又會消失…」。中國人民大學教授黃嘉樹也表示，北京對於兩岸簽署CECA「肯定非常希望往前推，大陸的意願肯定是積極的。」由此看來，中國大陸官方和學界都對CECA持著相當正面的回應。

至於中國大陸對簽署CECA的策略，可以分兩個層面來探討。在大戰略上，中國追求兩岸的統一，而經濟的統一可以成為政治統一的基礎，因此以CECA來尋求經濟整合，當然對政治統一產生正面幫助。因此，台灣企求藉著CECA來獲得經濟利益，北京自然願意投台灣之所好來加以配合。但是，經濟統合是否必然造成政治統合？答案是未必。歐盟的經濟整合從1958年開始實施，迄今已經51年。但是基本上各國在政治上還是獨立，英國甚至連歐元都拒絕使用。顯然，經濟整合是政治統合的必要條件，但並非充分條件。只要堅持政治統一必須獲得人民同意，經由民主程序才能改變兩岸的重大政治關係，即可避免這種疑慮。

肆、 CECA涵蓋的內容為何？

CECA的內容其實就是一般自由貿易協定的內容。傳統上自由貿易協定只包含產品貿易的自由化，也就是免除關稅的產品項目和撤除關稅的時程。然而，晚近的自由貿易協定多半包含了投資和服務業的自由化，以及促進雙方經濟合作的各種措施。以中國大陸和香港簽署的CEPA（Closer Economic Partnership Arrangement, 內地與香港關於更緊密經貿關係的安排）為例，在2003年6月29日簽署的「安排」就包含了下列各章（刮號內則為條文）：前言、總則（目標、原則、建立與發展、入世法律條文的不適用）、貨物貿易（關稅、關稅配額和非關稅措施、反傾銷措施、補貼與反補貼措施、保障措施）、原產地（原產地規則）、服務貿易（市場准入、服務提供者、金融合作、旅遊合作、專業人員資格的相互承認）、貿易投資便利化（措施、合作領域）、其他條款（例外、機構安排、雜項、附件、修正、生效）；另有：附件一「關於貨物貿易零關稅的實施」、附件二「關於貨物貿易的原產地規則」、附件三「關於原產地證書的簽發和核查程序」、附件四「關於開放服務貿易領域的具體承諾」、附件五「關於『服務提供者』定義及相關規定」、附件六「關於貿易投資便利化」，這些附件是分別於6月29日和9月29日簽署的。

其後，雙方又分別於2004年10月、2005年10月、2006年6月、2007年6月、2008年7月簽署了五份「補充協議」，陸續補充市場開放的內涵，或是對原來的內容加以修正。可見為了爭取時效，解決當時香港經濟不振的問題，北京和香港的CEPA是一份彈性的自由貿易協定，隨時視情況來補充或修正其內容，以符合雙方的需要。這種狀況在一般國與國的自由貿易協定中極為罕見，北京和香港在「一國兩制」之下，享有了這種方便和彈性。

在2004年底簽署，2006年3月生效的「韓國-新加坡自由貿易協定」，包含了下列22章：一般規定、一般定義、國民待遇和商品的市場進入、原產地規定、海關規則、貿易救濟、衛生和檢疫措施、貿易的技術障礙和相互認證、服務的跨境貿易、投資、通訊、金融服務、商務人員的短期進入、電子商務、競爭、政府採購、智慧財產權、合作、透明化、爭端解決、例外、行政和

Phoca PDF

最終規定。

由上述兩個類型不同的自由貿易協定，可以看出CECA必須包含的內容包括：商品關稅減讓的範圍和時程、服務業開放的內涵和時程、各種投資開放的內涵和時程、各種重要的定義和原產地規定、衛生檢疫的問題、排除在外的例外規定、貿易救濟規定、爭端解決機制，以及其他雙方願意合作的事項。

伍、兩岸簽署CECA對台灣的利害得失

簽署了CECA之後，台灣可以充分獲得中國大陸的市場，當成台灣的經濟腹地。也就是說，在沒有關稅和其他的非關稅措施作為兩岸貿易的障礙之下，台灣可以充分利用中國大陸的資源來進行生產，生產後的產品和零組件可以免關稅進入中國大陸，對於台灣具有「比較優勢」的高科技產業，將可以獲得巨大的成長空間，有效率的廠商可能會以倍數擴張。以上所敘述的屬於貿易理論所說的「靜態效果」(Static Effects)。

在市場擴大之下，廠商由於競爭提高、規模經濟擴大、不確定風險降低，會使得現有的生產效率提高，並且擴大投資、促進研發，區域內外原來考慮到外地投資的資金也會改變決策，到台灣來投資。以上是貿易理論所說的「動態效果」(Dynamic Effects)，動態效果一般會大於靜態效果，但需要時間逐漸顯現。 至於台灣會受到的負面影響，是目前屬於弱勢的產業，會在中國大陸產品同樣可以免關稅長驅直入台灣的激烈競爭下，逐漸讓出市場。因此，受到衝擊的弱勢產業或者繼續外移到東南亞或中國大陸，或者是退出市場，另一種選擇是產業升級。我們當然希望它們可以升級，留在台灣發展；但通常並不容易，而且需要社會的協助。這些可能的協助，包括由政府提供資源，為產業分別投入產品研發、人員訓練、市場開發等。但一定會有產商還是必須外移、退出，政府同樣應該提供員工轉業的訓練協助、外移的輔導，以免外移失敗，同樣會造成台灣社會的負擔。這些協助都會耗用社會資源，但經濟理論一般認為透過貿易自由化，讓雙方資源分別流入具有比較優勢的產業，進行專業分工生產，再將剩餘的產品互通有無，都會讓雙方的消費水準和經濟福利提高，是值得做的。只是，社會對於受到負面影響的產業和勞工，也必須加以照顧，以免所得分配嚴重惡化，造成社會問題。

至於簽署CECA的前提，可以由兩個層面來談：其一，若以執政黨在國會掌握的執政權力來看，簽署CECA是沒有問題的。其二，若以減少「社會成本」的眼光來看，則提高「社會共識」還是需要足夠的認知與努力。目前的在野黨已經將簽署CECA看成馬總統追求「終極統一」的一大步驟，在社會上強烈宣傳CECA的目標其實可以用其他方式達成，而之所以要簽署CECA，就是要讓台灣經濟成為中國的「附庸」，下一步就是要和中國統一。這種論調如果不加以澄清，讓多數民眾聊解真相，可能會有相當的民眾相信這種論調，參與各種抗議和示威遊行，造成社會動盪而付出額外的代價。

從這個角度來看，在談判或簽署CECA之前，政府有必要正式地面對在野黨和民眾的質疑，清楚地說明CECA的必要性，台灣的利得和成本，政府準備如何因應負面的影響，以澄清民眾的疑慮。

陸、兩岸簽署CECA對台灣推動區域經濟合作之影響

兩岸簽署CECA，對台灣推動區域經濟合作當然有極為有力的影響。由於CECE將兩岸經濟更加緊密地結合，北京將比較放心地讓台灣和其他國家簽署自由貿易協定，使得台灣較容易和其他周邊域國家簽署貿易協定。而在馬政府願意接受「一個中國」的原則下，北京也願意協助台北

Phoca PDF

商談參與區域經濟整合的機制，因此台灣可以和北京商議參與現有的和擬議中的東亞地區的經濟整合機制，避免經濟被邊緣化。而這樣的發展，也可以突破台灣在政治上長期被孤立的狀態，獲得實質外交上的突破。此外，既然北京已經和台北簽署類似的自由貿易協定，邏輯上它當然就沒有立場去反對其他國家和台灣簽署，只要台灣是以世貿組織(WTO)的模式來和其他國家簽署。

CECA甚至對台美之間簽署自由貿易協定也有幫助。根據媒體（中國時報，2009.2.21）報導，甫卸任的前美國商務部次長巴蒂亞等人指出，台海兩岸如能簽署CECA，不但有助於兩岸經貿，也將有助於美國與台灣簽署自由貿易協定。美台商業協會會長韓儒伯也說，站在商會或美國立場，他支持兩岸簽署CECA，因為「供應鏈的關係，美國公司可以減少10%的成本，這些減少的成本可以部分回饋給美國的消費者」。

柒、 結論與建議

台灣和中國大陸簽署CECA，是時空環境壓力下顯然無法避免的選擇。其對於政治上的意涵，其實可以藉由民主的機制控制在可掌握的範圍內，國人無須過慮。但對於各種利害仍須以最短的時間，儘速加以研析，以獲得最好的決策。另對於CECA的簽署，作者有如下的建議：

1. 簽署CECA需要的前置作業很多，行政院必須盡快責成陸委會，授權海基會組成台灣的談判小組，及早整合內部的初步意見，否則在內部意見沒有任何整合之前根本無法進行談判諮商。國內雖然過去已經有和中美洲四個邦交國諮商建立自由貿易區的經驗，但是和兩岸間CECA的複雜度完全無法相比，以前的經驗無法傳承。

2. 由於前朝民進黨政府對於這個議題沒有興趣，台灣目前可能連該有的研究分析也沒有；因此在談判進行之前，各相關部會（如經濟部、農委會等）應於最短期限之內，提出簡要的內部研究；並且在談判開始之後，陸續產生比較嚴謹的內部研究，並隨時進行內部整合。

3. 政府對於簽署CECA的基本態度和重大原則，閣揆或相關部會首長有必要向民間，特別是反對黨，說明溝通，來尋求瞭解或諒解。例如，主權不會被矮化、稻米不會列入自由貿易、會有足夠的產業調整期間、原來禁止進口的大陸農產品仍然禁止進口、不會開放大陸勞工、會有產業的「救濟機制」在必要時暫緩關稅減讓、會經由國會討論同意、會有停止實施協定的機制以防萬一、政府會提撥「產業調整基金」和「勞工安定基金」來協助受衝擊的產業和勞工…。如果沒有充分的說明和溝通，可能造成社會分裂、對立，甚至大型反對示威活動，付出不必要的社會成本。

4.儘速進行研究，如果可以簽署兩岸間「部門性優惠貿易安排」，則可以提前諮商簽署，以解決石化、機械等產業迫在眉睫的競爭劣勢。若確定無法簽署這種協議，則儘速進行CECA諮商，再以「早期收穫計畫」方式，讓這些亟待免除關稅的產業及早獲得免關稅的待遇，其他產業和議題則可以逐步諮商，並且可以參考香港模式，分期提出「補充協議」以舒緩時間壓力。

5.可以用WTO模式來簽署CECA，也就是雙方簽署的名義是以WTO的名稱，以避免無謂的爭議。但是和非世貿模式簽署的優劣得失，仍需要更深入的研究，必須盡快展開，以確保對台灣的最大利益。

作者杜震華為台大國發所教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2009-03-10, 週二 22:21
點擊數：12128

Phoca PDF