發佈：2014-11-17, 週一 17:15
點擊數：6570

壹、 前言

2008年馬英九總統上任後積極推動兩岸關係與經貿發展正常化，兩岸並於2010年6月完成ECFA之簽署；2011年1月1號ECFA早收清單正式上路，兩岸間許多產品開始享有免關稅，與此同時政府樂觀預期ECFA與早收清單將進一步改善臺灣經濟狀況促進經濟發展。中經院有關ECFA評估報告亦表示，ECFA上路後將臺灣改善失業率，增加臺商回台投資等誘因。時至今日ECFA早收清單上路已超過3年，成效如何，成為本文主要進行探討的重點。

貳、 當前兩岸經貿發展與ECFA效益檢視

在ECFA這個名稱出現之前，馬政府首先在2008年11月「第一次江陳會」後提出兩岸應就洽簽「綜合性經濟合作協議」(Comprehensive Economic Corporation Agreement, CECA)展開進一步的研議；但後來這麼名稱在國內引發廣泛的討論與不同意見，認為CECA的名稱與中國大陸與港澳和內地所簽署的更緊密經貿關係安排(Closer Economic Partnership Agreement, CEPA)太過相似，因而改名成為現在的兩岸經濟合作架構協議(Economic Corporation Formwork Agreement, ECFA)。時任經濟部長尹啟銘更以台語「ㄟ擱發」取其諧音，表示臺灣與中國大陸簽訂ECFA後能夠進一步改善臺灣經濟發展的困境以及參與東亞區域經濟整合的滯後情形。[1]
上述從CECA到ECFA所引發的爭議與討論可見，兩岸經貿整合的議題不僅是單純的經濟議題，其中更包含了複雜的國際局勢、區域經濟整合現狀以及特殊的兩岸關係理性與感性之間的拉扯；因此本文認為透過理論為引導並以實證的數據檢視兩岸在簽訂ECFA後的經貿發展實屬必要，因此本段將先檢視2011年ECFA早收清單生效後兩岸經貿互動與發展的狀況；並以新功能主義的觀點分析兩岸經貿交流與互動的理論意涵以及未來所可能面臨的挑戰。

兩岸於2010年6月29日於中國大陸重慶市舉辦「第五次江陳會」，並在會後正式簽署「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)，並於2011年1月1號啟動「早期收穫計畫貨品貿易」開始降稅。在早期收穫清單降稅項目與規模方面，中國大陸同意對臺灣降稅之早期收穫產品清單共539項；臺灣對於中國大陸降稅之早期收穫產品清單共267項；兩岸早期收穫貿易清單的項目比大約為1:2。政府在完成ECFA簽署後對於早期收貨清單以及總體經濟可帶來的效益進行評估。報告內容表示ECFA早期收貨清單將增進國內生產毛額(GDP) 成長0.4%，增加新臺幣549億元；可創造0.86%的產值增加，約1900億元、創造6萬個工作機會，並且帶來關稅減免295億元。另一方面ECFA整體可帶來的效益，將推升國內生產毛額(GDP)成長1.65~1.72%，增加2265~2361億元、增加國內產值8976~9245億元、並可創造25.7~26.3萬個工作機會。[2]
另外中華經濟研究院於2009年7月29日公佈之「兩岸經濟合作架構協議之影響評估」[3]，報告中指出兩岸簽署了ECFA後可望於7年內(2017年)吸引外國直接投資(FDI)流入約2670億臺幣，由上述可知不論政府所提供之ECFA效益評估或智庫之評估報告，皆對兩岸簽署ECFA後對臺灣經濟動能之推升有著高度的期待；時至今日ECFA早期收貨清單皆已完成全面降為0關稅，並且離第一年降低關稅業已超過三年的時間，此時以數據檢視ECFA所帶來的成效實屬必要。

表(一)、我國對中國大陸出口情形

Phoca PDF

單位：億美元；%

項目 時間	全部貨品		早期收穫貨品		
	出口值	成長率(%)	出口值	成長率(%)	估計減免關稅金額
2010年	769.35	-	-	-	-
2011年	839.59	9.13	179.92	18.18	1.3
2012年	807.14	-3.87	185.78	3.26	5.58
2013年	817.9	1.33	205.52	10.62	7.18
估計累積減免關稅金額					14.06

資料來源:ECFA專屬網站，2014，〈海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)執行情形〉，http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=936&year=all&pid=2&cid=2，下載。

首先針對臺灣對中國大陸出口情形可從(上表一)可知，2011年為早收清單上路的第一年，該年臺灣出口中國大陸的全部貨品出口值為839.59億美元，較上2010年成長9.13%，成長力道大；但到了2012年出口值以及成長率雙雙衰退，出口值為807.14億美元，衰退至負3.87%；2013年則回穩至出口值817.9億美元，成長率1.33%，雖然2013年成長數字為正成長，但成長力道有所趨緩，另外總體的出口值也未到達2011年的標準。若以早期收貨清單為分析標的，2011年早期收貨清單商品出口值為179.92億美元，成長率為18.18%，另外估計減免關稅金額為1.3億美元。2012年早期收貨清單商品出口值為185.78億美元，較2011年成長3.26%，雖然成長率有所趨緩但隨著降稅比例的增加，2012年減免關稅金額達5.58億美元，較2011年成長239.23%。早期收穫清單商品出口值為205.52億美元，成長10.62%、關稅減免7.18億美元。總體來看臺灣出口至中國大陸的全部貨品方面，不僅出口值至2013年尚未回到2011年的出口值外，其成長率亦有放緩的跡象；另一方面受益於早期收穫清單的上路，在早收清單內之商品不僅出口值逐年成長，成長力道亦相當強勁，唯免關稅之金額與當時政府所預測之目標值還有一段相當大的差距。

對於開放陸資來臺投資的部分，從2009年6月第一波陸資開放項目以來，至今已經完成四波陸資投資項目的開放。而政府部門也將開放陸資來臺投資視為促進臺灣經濟發展與轉型的重要資金來源，另一方面根據經濟部投資審議委員公佈從2011年早收清單上路後至2013年間陸資來臺投資情形可知陸資來臺投資成效有限。根據下(表二)，2011年陸資來臺投資核准件數為31件，核准金額約為1,466.4萬美元；2012年投資件數成長至34件，較2011年成長9.68%，投資金額為2,397.1萬美元，較上一年成長63.47%；到了2013年陸資來臺投資件數成長至36件，成長率5.88%，金額成長至10,690.2萬美元，成長率高達345.96%。總體來看從2011年早收清單上路後至2013年，三年間陸資來臺投資件數為101件，總投資金額約為14,553.7萬美元，總體陸資來臺資之件數與金額並不如預期。

陸資來臺投資成效不如預期之原因，可從2009年陸委會公佈之「參加兩岸產業合作與發展研討會及大陸經貿考察」報告，進一步了解。報告當中指出臺灣所開放之陸資來臺投資項目吸引力並不高，另一方面由於中國大陸產業之發展，臺灣與中國大陸產業關係漸漸成過去「互補」轉變成「競爭」關係，以至於降低陸資來臺投資之誘因。[4]

表(二)、陸資來臺

Phoca PDF

單位：萬美元；件；%

項目 時間	件數		金額	
	核准件數	成長率(%)	核准投資金額	成長率(%)
2011年	31	-	1,466.4	-
2012年	34	9.68	2,397.1	63.47
2013年	36	5.88	10,690.2	345.96
累積ECFA服務業早收計畫陸資來台	101	-	14,553.7	-

資料來源:ECFA專屬網站，2014，〈海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)執行情形〉，http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=936&year=all&pid=2&cid=2，下載。

關於陸資來臺投資效應不如預期之情形，遠見雜誌羅列出兩大可能的原因。首先可能的因素為開放項目太少，另一方面開放的項目當中，大多數產業是在臺灣已經不具優勢與競爭力的產業。因此在開放項目少，以及產業優勢不再，無利可圖的情形之下，陸資來臺投資效應不佳，是可預期的結果。其次陸資來台投資限制過多，陸資待遇不如外資，讓多數希望來臺投資之陸資企業感受到「歧視性」待遇，致使得降低陸資企業來臺投資意願。[5]

除了透過觀察陸資來臺投資情形來檢視兩岸經貿發展現況外；檢視臺資赴陸投資情形，亦是從另一個角度檢視兩岸經貿發展。不同於陸資來臺投資在件數與金額上皆未如預期般出現大規模投資情形；臺資赴陸投資在這數十年來無論在件數和金額上皆大量成長，ECFA早收清單上路後亦未改變這種情形。根據下(表三)2011年早收清單上路後，臺資赴陸投資件數為120件，金額為20,276.8萬美元；2012年臺資赴陸投資件數為142件，較2011年成長18.33%，金額銳減為13,351.7萬美元，減少34.15%；2013年臺資赴陸投資件數為117件，成長率為-17.61%，雖然件數減少，但總金額卻逆勢上漲至20,886萬美元，成長率為56.43%。

由上述陸資來臺投資以及臺資赴陸投資情形可知，兩岸投資情形相當不平衡。臺資赴陸投資無論是在件數上以及金額上皆是陸資來臺投資的數倍。2011年至2013年間，臺資赴陸投資件數為陸資來臺投資的3.75倍；另一方面臺資赴陸投資金額為陸資來臺投資的3.74倍，由此可見無論在件數上或金額上臺資赴陸投資皆遠大於陸資來臺投資之件數與金額。另外中央銀行於2013年8月20日公佈之國際收
支情形，報告顯示3年來臺灣的資金淨流出
2.7兆新台幣[6]，由此可見臺灣資金大量流出情形相當嚴重。

表(三)、臺資赴中國大陸投資

單位：萬美元；件；%

項目 時間	件數		金額	
	核准件數	成長率(%)	核准投資金額	成長率(%)
2011年	120	-	20,276.8	-

Phoca PDF

2012年	142	18.33	13,351.7	-34.15
2013年	117	-17.61	20,886	56.43
累積ECFA服務業早收計畫赴陸投資	379	-	54,514.5	-

資料來源:ECFA專屬網站，2014，〈海峽兩岸經濟合作架構協議(ECFA)執行情形〉，http://www.ecfa.org.tw/ShowNews.aspx?id=936&year=all&pid=2&cid=2，下載。

總體而言ECFA早收清單所發揮之效益，確實在早收貨品上有所助益，但總體上早收清單所創造的效益並未如預期顯注；這部分可透過臺灣對中國大陸出口比重以及早期收獲清單內商品市場占有率與成長率進一步觀察。臺灣對中國大陸出口比重2008年為39.0%，2009年成長至41.1%，2010年進一步成長至41.8%，但早期收獲清單上路第一年(2011年)臺灣對中國大陸出口比重減少1.6%，跌至40.2%；2012年再下跌至39.4%，2013年為39.7%，出口比重回到2008年的水準。[7]
由上述分析可見2011年ECFA早收清單實施降稅後，對於整體臺灣出口至中國大陸的比重沒有明顯成長。

由上述多個面向探討ECFA以及早收清單的綜效來看，目前的成效尚未完全顯現。其原因不難理解，因為ECFA為架構性協議，有待後序服務貿易與貨品貿易協議等談判完成且實施後，才能進一步評估ECFA總體效果。但本文認為比較重要的是，許多產業在早收清單上路後，市占率不升反降，甚至有些產業的產品被其他國家所取代，才是臺灣的廠商與政府當思相關因應之道以提升產品競爭力的問題；由此可見不能僅單一的期待ECFA所提供之降稅和價格優勢，解決當前臺灣產業漸漸失去市場競爭力的問題。

參、當前兩岸經貿發展之成本與疑慮

兩岸經貿發展與關係的推進一直以來都是在爭議當中推進；當前的兩岸經貿關係發展也存在著許多不同的聲音，其中包括疑慮甚至反對的看法。本節以相關實證研究的結果，梳理出當前兩岸經貿關係發展的成本與疑慮問題。

學者林宗弘、胡克威(2011)的研究，以中研院2010年第一次社會意向調查資料庫進行分析，發現個人對於兩岸經貿發展利益分配的認知，顯著影響不同群體對於兩岸經貿更進一步發展的態度，在兩岸經貿發展過程當中對於本身獲利與否，除了影響其對於兩岸經貿發展的態度外，更進一步影響其投票行為，甚至研究結論認為可能使得階級政治再興。臺灣各個階級民眾對於兩岸經貿發展與互動的看法相當分歧，中下階級認為兩岸經貿關係發展與互動將會導致臺灣貧富差距進一步擴大，因而反對ECFA以及更緊密的兩岸經貿關係；相對的資方與管理階級則認為兩岸經貿關係發展及ECFA將使臺灣經濟成長，而資方與管理階級也認為兩岸經貿交流可為其帶來更多的預期收益，因此較為支持ECFA。另一方面兩岸經貿關係發展與分配的認知，進一步影響選民的投票行為，一般民眾、中下階級與農民認為兩岸經貿發展將使得貧富差距擴大，傾向民進黨代表他們的階級利益、資方與管理階級則認為兩岸經貿發展有助於經濟發展，傾向國民黨代表他們的階級

8

林宗弘(2012)則針對兩岸經貿關係2010-2012年發展對臺灣社會所產生的影響進行研究，

Phoca PDF

首先針對ECFA後臺灣所得分配情形進行探討，事實上在ECFA實施以前臺灣內部傳統上所得分配本來就有所差距，一般而言各階級所得的高低順序分別為:資本家、中產階級、自營作業者與非技術工人。另一方面研究發現往來中國大陸的次數與其每月所得呈現正相關，因此總體而言ECFA實施以後，往來兩岸頻繁的資本家以及新中產階級(臺幹)，在兩岸經貿交流更緊密的情形下，其每月收入更為增加；但相反的較少有機會前往中國大陸的非技術工人和農民則在兩岸經貿交流的過程當中收入減少[9]
；換言之從數據上看來兩岸經貿交流的擴大，將更進一步擴大勞資之間、技術工人與非技術工人之間所得分配更不平均，擴大臺灣內部的貧富差距。

林國榮、許聖民、徐世勳(2013)，針對ECFA 對我國勞動市場與所得分配進行研究。研究結果與上述結果相似，雖然兩岸經貿交流與開放對於所有階級家庭所得皆有正面助益，且隨著開放的幅度擴大，所得增加的幅度也會跟著擴大；另一方面兩岸經貿自由化最大的受益者為最高所得群組家庭，社會貧富差距會隨著市場開放的擴大而提高，吉尼係數的提高，表示隨著兩岸貿易更進一步自由化會造成臺灣所得分配不均的情況越來越惡化。[10]

透過上述對於當前兩岸經貿關係發展之綜整與梳理可發現，雖然兩岸經貿關係正朝向正常化與制度化的道路邁進；但ECFA以及早收清單的實施效益尚未完全顯現，與當初政府的預估有著相當大的差距，不僅預期效益還未發揮外，兩岸經貿更進一步的交流與市場開放亦造成了臺灣內部貧富差距的擴大，甚至產生階級差異惡化的情形。針對兩岸經貿交流以及ECFA正面效益無法全面發揮以及負面效益如何進一步改善，實為當前政府責無旁貸之責任，必需即早提出因應策略以避免衍生更不公平的自由貿易利益分配結果。

肆、結論與建議

本文以具體數據檢視兩岸當前經貿關係發展情形。兩岸經貿交流與市場開放對於臺灣社會內部影響部分，研究結果顯示兩岸市場越開放，雖然可提升所有階級的收入。但市場愈是開放，會造成臺灣內部所得分配不均的情形越來越惡化。兩岸經貿交流利益的分配不均，不僅影響臺灣社會貧富差距問題，更可能進一步使得階級剝奪感增加，造成社會不穩定。總體而言，政府必須當思如何提高ECFA與早收清單之效果外，也必須進一步處理臺灣商品競爭力下降之問題、另外面對兩岸經貿關係發展所可能進一步產生貧富差距擴大的問題，政府必須思考如何透過政策的引導，使得兩岸經貿互動所產生之利益，能更平均的分配到各個不同的階級與地區，減少因兩岸經貿利益分配不平均的情形，也才能讓更多的民眾享受來自兩岸經貿交流之利益與好處。

作者林顯明為國立政治大學 政治學研究所碩士生

註解:

1.行政院大陸委員會，2012，〈ECFA
ㄟ擱發！早收清單成
效說分明新聞參考資料〉，台北：行政院
大陸委員會，http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=100973&ctNode=5650&mp=1

Phoca PDF

，查閱時間：2014/3/12。

2.ECFA專屬網站，2014
，〈全臺受益情形〉，台北：[2]ECFA專屬網站
，http://www.ecfa.org.tw/EffectDoc.aspx?pid=4&cid=10&pageid=0，查閱時間：2014/3/15。

3.中華經濟研究院，2014，〈兩岸經濟合作架構協議之影響評估
摘要說明〉，台北：中華經濟研究院，
http://www.moea.gov.tw/Cws/cssta/content/wHandMenuFile.ashx?menu_id=5164

，查閱時間：2014/3/15。

4.國家發展委員會，2010，〈參加「兩岸產業合作與發展研討會」及大陸經貿考察 〉，台北：國家發展委員會網站，http://www.ndc.gov.tw/m1.aspx?sNo=0013079，查閱時間：2014/4/2。

5.Yahoo奇摩新聞，2014，〈阿共來台五年
只有陸客成績還可以？〉，台北：Yaho
o奇摩新聞網站，https://tw.money.yahoo.com/mag_article_print/adbf/d_a_140228_8_4aejv
，查閱時間：2014/3/7。

6.香港新聞網，2013，〈台灣資金出走
3年淨流出2.7兆〉，台北：香港新聞網網站，
http://www.hkcna.hk/content/2013/0821/210400.shtml，查閱時間：2014/4/13。

7.童振源，2014，《台灣經濟關件下一步 兩岸經濟整合的趨勢與挑戰》，台北：博碩文化。

8.林宗弘、胡克威，2011，〈愛恨ECFA：兩岸貿易與臺灣的階級政治〉，《思與言》，49（3）：95-134。

9.林宗弘，2012，〈ECFA 之後的中國效應：兩岸貿易對台灣貧富差距與階級政治的影響〉，楊文山、尹寶珊編主編，《面對挑戰：台灣與香港之比較》：287-307，台北：中央研究院社會學研究所。

10.林國榮、許聖民、徐世勳，2013，〈ECFA
對我國勞動市場與所得分配的經濟影響評估〉，《臺灣經濟預測與政策》，44（1）：27-80。

Phoca PDF