發佈：2010-04-27, 週二 22:59
點擊數：10495

壹、前言

兩岸關係特殊且貿易依存度高，台灣與中國大陸雖然都是世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）會員，一旦產生貿易糾紛基於政治因素下實欠缺架構性協議來進行諮商，也無法透過有效機制來提早預防。台灣為與大陸正常貿易往來，未來冀望簽定經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）[1]，以讓台商未來能與他國企業在大陸之經商條件能處公平之地位，並使兩岸之貿易商品品質能進一步受規範。現今世界上多數國家與大陸簽定自由貿易協定，例如2010年起，「東協—中國自由貿易協定」(即所謂ASEAN+1)貿易免關稅開始實施，屆時台灣若獨排在外，相對較高的關稅成本將導致國內企業邊緣化。本文將從政經分析的角度去分析ECFA的簽訂所產生的貿易創造與貿易排擠效果之優劣勢比較，並從現今台灣的角度去對政策面剖析自由貿易協定之簽訂對兩岸關係之改善，作為建議與參考。

一、以自由貿易協定角度剖析ECFA

自由貿易協定，（Free Trade Agreement, FTA）是參與簽署的國家經由雙邊談判諮商，逐步性地消除產品貿易的關稅和其他障礙，使彼此都能享有因貿易障礙降低所帶來的多樣化消費與規模經濟生產，進一步提升經濟福利。協商過程是雙方「議價」（bargaining）的結果，都需經過行政部門以及國會包裹表決通過，授權給談判代表，針對協商之議題，進行談判。自由貿易協定的簽訂一般都是以貿易往來較頻繁的國家來簽訂，多數為地理上的接近（geographical approach）成為協商談判重要的理由，大部份的經貿協定都是由在相同區域的國家所組成的，這是很符合邏輯的，臨近國家結盟的主要原因有：

(1) 商品在國與國之間的運輸距離較短。

(2) 消費者的偏好相似且消費同質性產品，配銷通路在鄰近國家也較容易建立。

(3) 臨近國家可能有共同的歷史淵源，且更有意願整合他們彼此間的政策。

有鑑於國與國之間的關稅過高，有礙於彼此間之貿易發展，所以就會進行國與國之間的雙邊或多邊貿易談判，以減少彼此之間的過高關稅。優惠性貿易協定（Preference Trade Agreement；PTA）的簽訂需依賴國家間之相互信任，但各個國家只針對所簽訂國降低彼此間之關稅，或其他貿易優惠措施，以擴大彼此之間的貿易量，對於非簽訂國仍採取高關稅政策，或維持既有的貿易障礙，避免貿易赤字的擴大。

1. ECFA 與 WTO 之規範

一個FTA協商多為程序且項目繁多複雜，經常需要漫長談判。但是兩岸經濟合作架構協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）[2]，其談判不論是以外交協定談判方式或是其他名稱，其實都只能如同FTA一般，在不涉及具體實質內容的談判下所形成的框架性協議，這種協議主要是規範協商項目的順序和時程，強調哪些項目在什麼時候應該完成協商（周添城，2008）。

綜上可知，目前所要談的「兩岸經濟合作框架協議」，其實是一個架構性的協定；但可以在框架協議之後，立即依「早期收穫計畫」，讓我們最關心的貿易自由化項目提早實施，一方面對於迫切的項目，如石化、紡織與食品衛生標準等，可以利用「早期收穫」條款先行處理。而兩

Phoca PDF

岸真正的貿易自由化內涵，則還要等待另一波正式、漫長而繁瑣的貿易協定諮商完成後，才能確定（林建甫，2009）。反觀之，周全的框架性協議模式尚需包含「救濟措施」，包括「反傾銷條款」、「平衡措施」和「防衛條款」。前二者是針對對方「傾銷」或接受「政府補貼」，導致本國廠商面臨不公平競爭的救濟措施；「防衛條款」則是當對方競爭力太強，可以讓弱勢產業遭逢快速而顯著的傷害時，可以暫停關稅減讓來進行貿易調整的機制，但也會設定相對條件（李禮仲，2009）。

由於海峽兩岸政治情況特殊，若依WTO的精神予以架構的協議可以避開兩岸在協商時所涉及較為敏感的政治意涵。為了使兩岸簽署經濟合作架構協議未來不受質疑，台灣政府未來在與對岸協議過程，應透明化並依WTO的精神予以架構。目前WTO會員所簽署完成的FTA（或RTA、CER、CECA、CEPA）約四百件，不論是雙邊或多邊或一國內部，爭辯與協商的焦點都為關稅減讓與市場開放等經濟議題為主（杜震華，2009），未見有WTO會員在談判時會以「主權爭議」或「政治歧見」的政治考量。對於ECFA之具體內涵目前雖仍處於研擬討論之階段，但可以參考2003年大陸與香港簽訂「更緊密經貿關係安排」(Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement，CEPA）之內容，其中包含之重點包括：

a.兩地實現貨物貿易零關稅
b.擴大服務貿易市場准入

c.實行貿易投資便利化。

此外ECFA宜參照東協相關之架構協議，其所應具備之架構應包括：關稅協議、投資保障、雙重課稅避免、智慧財產權保護、爭端解決機制等。應就其中有共識的部分先行著手。兩岸經濟合作架構協議簽定內容，政府除進行產業關稅互免等研議之外，應增訂避免雙重課稅協議於內容中。兩岸間的稅法規定不同，移轉訂價也規定不同，而且大陸台商盈餘匯回將被課徵所得稅或贈與稅，再者，未來還會開放陸資來台，因此兩岸實有必要在ECFA中增訂避免雙重課稅協議（譚瑾瑜，2008）。

同時， ECFA應納入WTO貿易救濟措施，援用WTO反傾銷協定、補貼暨平衡措施協定、防衛協定等貿易救濟機制，並針對兩岸關稅進一步調降所可能衍生的進口救濟，增設雙邊防衛機制條款，以維護台灣產業利益。此外，在WTO防衛機制下會產生兩種情況，如一方產業惡意傾銷，受損害的一方可課徵反傾銷稅，其稅率約為100％至280％；若一方非惡意傾銷，受損害的一方可課徵防衛性關稅以茲救濟，所以兩岸在洽談ECFA時，兩種形式都應列入協商（李禮仲，2009）。

2. ECFA的定位與形式

對於兩岸簽訂ECFA，雙方朝野均有 同意見。過去曾經稱為「綜合性經濟合作協議」（Comprehensive Economic Cooperation Agreement，CECA），然台灣內部對兩岸簽署CECA的意見分歧，泛綠陣營更把CECA與「中、港」間的CEPA作比較與聯想而擔心台灣被「香港化」。為避免外界的誤解，台灣方面遂把CECA正名為兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。2009年2月，經濟部指出，台灣是以出口為導向的海島型經濟，歷年的對外貿易對經濟發展有關鍵性的地位。因此對國際經貿情勢與環境是不可掉以輕心的，其中有兩個最重要的發展。其一是，世界貿易組織(WTO)及其進展中的杜哈回合談判(DDA)，另一個是方興未艾的全球區域化經濟整合，譬如歐盟(EU)、多邊自由貿易協定(FTA)以及ASEAN+1或ASEAN+3等等。這兩項發展對我國的外貿環境影響至鉅，如果不能正確因應就無法在國際經貿發展中繼續享有台灣的競爭優勢，甚至可能因未納入全球各地區的經濟整合體系而被邊緣化。

Phoca PDF

「東協加三」即將來到，台灣在面對與中國洽簽「自由貿易協定」或「更緊密經貿伙伴關係協定」（CEPA）皆不可行的困境下，為因應東亞自由貿易區的衝擊，過去曾提出與中國建立CECA，希冀促成兩岸貿易正常化以挽救台灣經濟，以避免台灣成為區域經濟整合的犧牲者。究竟CECA與FTA、CEPA的差別何在？其關鍵在於「主權問題」。自由貿易協定乃是兩國或多國間所訂定具有法律拘束力的貿易協定，而中國與香港、澳門所簽訂的CEPA則是在「一國兩制」架構下所訂定的貿易協定。換言之，中國不願承認台灣主權的存在，自然不可能與台灣簽訂具有國與國性質的FTA[3]。反之，台灣也不願拋棄主權而與中國簽訂CEPA。為解決這「零 和賽局」，台灣提出CECA而主張兩岸在特殊關係下簽署貿易協定。當然CECA的實質內容與FTA無異，但為避免兩岸對主權的分歧，就將協定之名不再使用FTA或CEPA。

綜上
所述，CE
CA的位階是介於FT
A與CEPA之間，這是可用於兩岸特殊
狀況的貿易協定與形式[4]
。儘管如此，這三者（FTA、CEPA、CECA）都是以市場開放、關稅降低為目的，也都是自由貿易協定的不同形式且同樣具有國際法的效力。兩岸擬簽的ECFA與中港間的CEPA模式也有不同，未來ECFA在簽署時將搭配CEPA所沒有的「早期收穫」安排，先就雙方最急迫且獲有共識的項目展開協商，提早減免關稅而實現經貿利益，此不僅對台灣有好處，對中國大陸亦將受益。目前，東協與中國大陸及印度在簽署架構協議時也都搭配早期收穫的安排[5]。

二、以經濟整合角度分析ECFA

目前台灣已經與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、洪都拉斯和薩爾瓦多等5國，共簽定了4個自由貿易協定(Free Trade Agreement, FTA)，但其貿易量佔不到台灣全球貿易總量的1.33%，不符合簽訂自由貿易協定之期待。有鑑於「ASEAN + 1」也就是東協-中國自由貿易協定將在2010年初完成，相關產品將免除關稅，此時會嚴重衝擊台灣出口，但台灣政府準備和中國大陸簽署貿易協定，將可避免台灣經濟被邊緣化的後果。然而，和中國大陸簽署的貿易協定是否真會「矮化」台灣（林建甫，2009），必須首先瞭解「中國-香港」，以及「中國-東協」貿易協定的簽署方式和內容，來釐清其相似和相異之處，然後對兩岸簽署的模式和內容加以適當定位。多數台灣民眾認為簽署ECFA將大開台灣的大門，讓中國便宜勞工、農產品與服務業等大舉進軍台灣，嚴重打擊並拖垮台灣的經濟，其實不然，ECFA不同於港澳與中國簽署的更緊密經貿關係安排(CEPA)，當ECFA簽訂後將不會開放中國勞工與農產品進入台灣市場，同時也會設立防衛機制。

由於台灣經濟發展對出口的依賴遠高於日(15.75%)、韓(38.25%)、中(37.13%)三國，當簽訂兩岸經濟合作架構協議，可使台灣融入東亞區域經濟整合。由於台灣自然資源有限，出口是台灣經濟的主要動能之一。台灣雖於2002年加入WTO，然而在區域整合興起之下，各國紛紛建構自由貿易協定，彼此之間進行關稅減讓，使得台灣反而居於更為不利的地位。為了要維持出口競爭力，台灣致力與其他國家簽署互惠開放市場的區域貿易協定，而大陸是台灣最大的貿易順差來源，也是台灣的主要出口市場之一，因此與大陸簽訂ECFA對台灣出口及經濟成長將有很大的幫助。

Phoca PDF

接下來藉由兩岸經貿往來的情形來加以說明，
兩岸之貿易分析分別就其對全球對外貿易總額名次，以及歷年進出口貿易概況與兩岸間進出口商品之分析來加以說明。依據台灣2008年國貿局統計資料顯示，中國(不包含香港)、日本和美國是我國對外貿易最大的三個國家，對中國與美國是出超，日本是入超。在2005年之前是以美、日兩國為最大貿易國，而在此之後中國一直是台灣最大的貿易夥伴，佔台灣整體貿易比重約有兩成左右的地位，而2001年是一個關鍵年，在此年之後台灣和中國貿易更頻繁，中國在台灣貿易的地位迅速提升，另外一提台灣2009年3月目前的外匯存底約3054億佔世界第三強。

台灣在2001年時深受景氣衰退所影響，在進出口貿易金額呈現負成長，2002年之後貿易情況漸漸改善，雖然台灣於2002年初加入WTO，但是進出口成長率每年成長力道不同，不像中國的表現非常搶眼。而台灣歷年進出口貿易概況可參見表1.1。

表1.1 台灣歷年進出口貿易概況

年度	進出口	出口	進口	出入超	進出口成長率	出口成長率	進口成長率
2000	2,926.81	1,519.49	1,407.32	112.17	24.58%	22.80%	26.57%
2001	2,342.85	1,263.14	1,079.71	183.43	-19.95%	-16.87%	-23.28%
2002	2,485.62	1,353.17	1,132.45	220.72	6.09%	7.13%	4.88%
2003	2,786.10	1,506.00	1,280.10	225.9	12.09%	11.29%	13.04%
2004	3,511.27	1,823.70	1,687.57	136.13	26.03%	21.96%	31.83%
2005	3,810.46	1,984.32	1,826.14	158.18	8.52%	8.81%	8.21%
2006	4,267.15	2,240.17	2,026.98	213.19	11.99%	12.89%	11.00%
2007	4,659.29	2,466.77	2,192.52	274.25	9.19%	10.12%	8.17%
2008	4,003.95	2,044.34	1,959.61	84.73	-14.06%	-17.10%	-10.62%

資料來源：整理自國際貿易局http://cus93.trade.gov.tw/fsci/ 單位：億美元

另外，從中國的角度來看，2008年資料顯示中國對美國顯著出超，從相關統計資料看來，才進口49635.5百萬美元的商品，但是卻出口217308.7百萬美元商品，兩者差異甚大，也顯示中國賺取外匯的能力，中國目前持有的外匯存底超過1兆8000億美元，是一個相當可觀的數字；而台灣最大競爭對手南韓對中國貿易總額則是超過台灣，約佔中國對外貿易總額7%，而台灣約為5%。而中國對外貿易總額名次，對美、日兩國是貿易出超，而南韓與台灣卻是入超。

資料來源：整理自國際貿易局http://cus93.trade.gov.tw/fsci/ 單位：億美元

Phoca PDF

另外，從中國的角度來看，2008年資料顯示中國對美國顯著出超，從相關統計資料看來，才進口49635.5百萬美元的商品，但是卻出口217308.7百萬美元商品，兩者差異甚大，也顯示中國賺取外匯的能力，中國目前持有的外匯存底超過1兆8000億美元，是一個相當可觀的數字；而台灣最大競爭對手南韓對中國貿易總額則是超過台灣，約佔中國對外貿易總額7%，而台灣約為5%。而中國對外貿易總額名次，對美、日兩國是貿易出超，而南韓與台灣卻是入超。

三、ECFA是睦鄰工作的一大步

經濟部委託中經院對ECFA所做的評估報告已經出爐，其主要內容是參酌2005年「東協-中國全面經濟合作架構協定」的框架所形成，其實質內容是保密不公開的，以確保國家的利益也符合國際談判的要領。經濟部宣稱簽ECFA具實質且正面經濟效益，不但國內生產毛額（GDP）較2004年成長1.65%至1.72%，就業人數也可淨增加逾26萬人，但很多人仍認為簽訂ECFA會對台灣產業造成傷害並形成空洞化，這可能太杞人憂天了。弗理得曼（Thomas Friedman）在「世界是平的」一書中提到，現在的產業發展早就是全球化的分工製程當中了，在WTO成立之後，各會員國在非歧視的原則之下開放彼此市場，並根據GATT 1994規定希望各會員國逐步解除關稅與非關稅貿易障礙下，進行多邊（Multilateral）與複邊(Plurilateral)貿易協定，而會員國彼此間會基於區域整合來簽訂自由貿易協議（FTA），則屬於雙邊協定（Bilateral）。

依據WTO協定第3條規定，WTO共有下列4項主要功能，它們包括：

a.促進多邊與複邊貿易協定的實施和運作，建立運作架構:其包括多邊貿易

協定：「GATT與其他商品貿易協定」、「服務暨貿易總協定GATS」、「與貿易有關之智慧財產權協定TRIPs」、「爭端解決瞭解議定書」、「貿易政策檢討機制」。實施，複邊貿易協定：「民用航空器貿易協定」、「政府採購協定」、「資訊技術產品協定」。

b.提供經貿談判論壇場所：提供會員國一個諮商與尋求商務機會的論壇，有助於多邊貿易談判的進行

c.貿易政策檢討爭端解決機制的建立：WTO會定期檢討會員國貿易政策，加速整合以達到資源有效配置，在符合WTO規範下使貿易政策更透明化。

d.加強與其他國際經貿組織之合作，並協調世界經濟政策的進行：與世界銀行和IMF合作以達到全球經濟政策決策的進一步融合，有效達成國際貿易金融帳、資本帳與經常帳之均衡。

關於ECFA的內容研擬，其主要領域在於商品、服務貿易的關稅與非關稅貿易障礙的廢除，並加強彼此間的投資與經濟合作，開放市場進入時間表，哪些市場可以先行開放，哪些必須透過協商機制，透過早期收穫計畫得到預期收益，對於排除與保留項目給予何種防衛措施，當彼此產生爭議的時候，如何透過爭端解決機制來加以處理。簽訂ECFA的官方指導原則，依序說明如下：

a. 對等原則：不會出現一國兩制的現象，摒除政治議題，依據WTO的規範進行經貿對等談判

Phoca PDF

b.由易到難：以點、線、面的方式分階段、分步驟來談判，並以正常化與雙邊合作同時進行，提高至談判層級

c. 進展時機：由互補性高、具急迫性、高共識性項目，循序漸進至敏感性產業，雙方擱置爭議，共創雙贏局勢

d.輔導調適：以早期收穫計畫搭配調適期，將一些弱勢產業給予相關的輔導措施，並兼顧短中長期需要，掌握商機。

e.彈性調整：開放項目與保留措施雙軌推進，保留政策調整之彈性，簽訂內容不宜鉅細靡遺，需有模糊區域，才有較大的營運空間

f.風險控管：建立風險管理機制並強化大陸商品進口監測、建立兩岸貿易救濟制度、建構不安全商品通報機制等

貳、結論

ECFA的簽訂，以政治經濟理論的分析模式來看，政治的協調可以達到經濟效益的提升。很多企業憂心，當ECFA簽訂後，會造成產業部門的替代效果，過去我們引以為傲的電子業、資訊業等，將會被中國大陸所取代，但紡織、石化等將產生正面效益。試想台灣跟南韓在液晶螢幕的市場競爭，要不是大陸採購團過來，奇美已經如許文龍總裁所講被友達購併了。而經貿合作的談判的效益，一定也會產生經濟學上所謂的「替代效果」與「所得效果」，形成不同階級的所得重分配效益，既得利益者當然不願放棄所保護的利益，但是一些經濟假象，執政團隊應要看的透測。當經濟成長率是負的，失業率又居高不下之下，股市暫時的成長，只是泡沫經濟的過渡時期，沒有一個國家在不景氣的時候，房地產的價格還那樣的飆高，過去唸書的時候常提到「平均地權，漲價歸公」，如照過去作法這樣的話，政府的赤字情形為何還那樣嚴重，值得深思！

隨著中國、印度等新興經濟體積極融入國際市場，加以市場力量主導的經貿整合與制度化結盟加速推展的相互影響下，全球經貿活動更緊密的結合，在地球村的形成下，我們更應積極扮演好「睦鄰」的工作，突破兩岸合作瓶頸並充分運用台灣企業在亞洲市場建立的產業分工網絡，發揮全球運籌的生產模式，才能共創全球華人雙贏的局面。

作者王騰坤為國立中正大學國際經濟研究所助理教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：
1.對於兩岸間簽訂之綜合性經濟貿易協定應如何名，朝野間均有□同之意見。過去一般均稱為「綜合性經濟合作協議」（Comprehensive Economic Cooperation Agreement，CECA）。在台灣馬英九總統親自說明後，正式定名為「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement，ECFA)

2.陸委會強調外界質疑ECFA的名稱也只是暫訂，最後名稱還要與對岸協商。參閱賴幸媛：簽ECFA不違WTO 不損主權 (中國時報 A10/兩岸新聞 2009/03/10)

3.張冠華，「新情勢下關於構建兩岸經濟合作框架的探討」，建構兩岸經濟合作機制學術研討會，□京：中國社會科學院台灣研究所主辦，2008□11月3日。

Phoca PDF

4.杜震華，「東協-中國和中-港貿易協定比較與兩岸貿易協定之定位」，ECFA與台灣的未來研討會，台北，台灣競爭力論壇主辦，2009年3月17日。

5.「有關報載馬陷入路徑依賴？簽ECFA終被中侵吞之說明」，經濟部國貿局，2009年4月7日，http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmif.asp&cat=CAT4008

Phoca PDF