發佈：2010-05-05, 週三 18:31
點擊數：19392

ECFA（Economic Cooperation Framework Agreement, 兩岸經濟合作架構協議）有可能成為人類經貿史上最離奇的一項協定，不僅還在早期協商階段就已三易其名，甚至連洽簽對象的領導人都直接越位傳達「讓利」意願，唯恐好事已近的協議橫遭不測。

離奇與謎樣ECFA可不是一天造成的。首要且也是遠因在於台灣加入WTO未完成的入會承諾，或者說自由化「分期付款」的後遺症，主要指台灣對中國農工產品仍有2.200多項禁止進口，而ECFA既然要處理經貿自由化就不能不面對此一事實；其次是嚴重名實不符，包括ECFA明明就是如假包換的FTA（自由貿易協定），但因國共雙方各有盤算或默契因此公開場合都不願承認，所以增加不少語義上的混淆、甚至成災；最後一個則是在上述兩項政治經濟現實條件下，台灣方面可能會「明修棧道，暗渡陳倉」，不完全遵照已開發國家（台灣入會時已放棄開發中國家權利，所以被視為已開發國家）執行經貿協定的慣例或規範。這一方面開啟其他會員（尤其是影響最深的韓日）可能會質疑ECFA是否符合WTO規範的可能性，另一方面也從此註定ECFA必然充滿「兩岸特色」（除了原本的政治原因以外），因為需要對方「配合」。

以下先觸及ECFA的基本屬性與馬政府力推此議的說辭，第二部分則針對ECFA的三大爭議作一評析，包括技術層次的WTO法源問題、經貿自由化如何衝擊社會穩定，以及涉及台灣生存空間的經濟戰略。

壹、ECFA已經超越兩岸經貿關係正常化，所以需要更多國內共識

ECFA在概念上主要可分為貿易自由化議題（受到WTO規範）與非貿易議題（例如投資與經濟合作等）。如果屬非貿易議題，則除了「中資來台」（因中國對外投資以國企擔綱，非完全商業利益考量且將夾帶中國勞工來台等原因）比較特殊之外，其餘議題則基本上屬於功能性，因兩岸大量經貿往來而衍生，有其現實需要所以台灣內部反對力道有限，且事實上「江陳會」的機制也已能處理。

比較有問題的是ECFA所涵蓋的貿易自由化議題。由於兩岸都是WTO成員，涉及到貿易體制（trade regime）的改變自須受到規範。ECFA在貿易部分本質上就是FTA（自由貿易協定），乃屬「優惠性」（preferential）協定故可排除WTO最惠國待遇（most favored nation treatment），亦即ECFA其實已經超越兩岸泛紅藍綠三方頗具共識的「經貿正常化」階段，[1] 同時也超過馬政府在2008年總統大選勝利時所獲得的mandate（政治授權），而為了補強「正當性」，所以需要額外說辭。

總的來說，馬政府ECFA的主要論述，主要包括防衛性講法與積極性論述。

1. 防衛面：洽簽ECFA係為避免台灣貿易被邊緣化的戰略性政策；

- 「東協加一/中國」FTA（2010）；「東協加三」（日中韓一起）等FTA未來可能成立；

Phoca PDF

●台灣因而得以或「有助於」與重要經貿夥伴洽簽FTA，突破被「邊緣化」危機。

2. 積極面：可藉由ECFA增加台灣產業競爭力、吸引外資，並讓台灣經濟發展與快速成長的中國市場迅速並緊密連結。

然而馬政府上述無論是防衛面或積極面的說辭，客氣來講都相當可疑。其中要以「因為東協與中國FTA今年生效」，所以ECFA具有迫切性這個說法最誇張。事實上，台灣與中國及東協的出口產品重疊率根本不高，加上台灣出口乃以電子相關產品為主力，而電子相關產品又受到「資訊技術協定」（Information Technology Agreement）的保護，絕大部分都已免關稅（或極低），故影響非常有限；而對台灣威脅比較大的「東協加三FTA」主要則因日中矛盾而毫無進展，成局機率不大，所以要以此來合理化ECFA的必要性，理由並不充分。說穿了，簽署ECFA最大的理由其實只是要讓台灣與韓日兩國高度競爭的部分石化與塑化產品，在中國市場取得關稅優勢，因為這兩個國家目前跟中國尚未簽訂FTA。

此外，制度性經濟整合的核心精神在於利用既有的市場面整合基礎，而非透過人為方式創造出新優勢，因此顯然不宜賦予ECFA過高的期待。純就經貿自由化的角度，因兩岸經貿仍未正常化（詳下文）的緣故，更增添ECFA的談判難度，比如「早期收穫」清單的長短與究竟納入哪些產業等，都勢必造成產業發展與資源配置受到扭曲。現在幾可斷定，一個零零落落、七折八扣的ECFA絕對不會是一宗高品質的經貿協定，倉促簽訂（所以不容易得到共識、也因此更無法通盤考慮）對台灣未必有利。更何況即使ECFA真能獲取部分經濟利益，其實也是透過台灣更加依賴中國而來，這部分的政治經濟算盤恐怕還有得打。最後，也由於ECFA的研議與推動過程很明顯乃「由上而下」，非但不透明且嚴重缺乏社會對話，民間焦慮自然日益加深。

貳、ECFA的三大爭議：技術層次、經貿層次、經濟戰略層次

一、技術層次（系統設計問題）

台灣官方一再宣稱ECFA主要仿效中國與東協自由貿易區的建構過程，但整套設計思維卻可能存在「系統相容」問題，以致造成不少混淆。主要差別在於東協與中國都是以開發中（國家）成員的身份加入WTO，簽署優惠性貿易協定時另可引用成立條件比較寬鬆的「授權條款」（Enabling Clause），[2]一般並以「架構協定」（Framework Agreement）加以命名。[3]
然而台灣由於入會時已放棄開發中（國家）成員的權利，[4]就商品貿易部分只能引用GATT第XXIV條，且由於強調「逐步到位」，ECFA應屬於分階段自由化的「過渡協定」（interim agreement），亦即兩岸一旦簽署ECFA，雙方應該在一定合理期間內（除非出現足以成為例外的緣由，否則一般為10年）
撤除絕大部分貿易（一般將之解為9成或85%～95%）[5]的障礙，以商品貿易為例就是零關稅。[6]

而按照WTO的規範與慣例，兩岸在簽署ECFA時就必須訂有建立自由貿易區的完整規劃與時間表（"plan and schedule"），但這顯然跟官方根據「授權條款」的思維而宣稱ECFA將「僅先定架構及目標」，「像一本書的目錄」，至於「具體內容日後再協商」等說法有很大落差。[7]

總而言之，至少就商品貿易而言，兩岸ECFA很有可能會以「GATT XXIV來完成授權條款的內容」，屆時WTO的「區域貿易協定委員會」（Committee on Regional Trade Agreements）能否或願否做實質審查，以及其他會員（尤其是韓國與日本）是不是會有異

Phoca PDF

議，也都涉及或暴露出ECFA游移在「WTO規範」與「兩岸特色」之間的本質。

二、經貿層次：產業影響（就業問題等社會層面）

由於兩岸存在大量貿易往來，互為「天然貿易夥伴」，彼此簽署優惠性貿易協定如ECFA，在不考慮資本移動等前提下，[8]
對台灣的經濟福利而言，正面的「貿易創造」效果理應大過負面的「貿易移轉」效果，至於總效果大小主要則視假設寬鬆而定。純就邊境上關稅減免此一層次的貿易自由化而言，一般來說經濟效果並不會太大，唯可能對特定產業產生效果不一、有正有負的衝擊。

如根據中經院（2009）的實證研究，在台灣農業部門維持管制的情境下，ECFA對台灣的機械、化學塑膠橡膠、紡織、鋼鐵、石油煤製品等產業有利，但不利於電子及電機、其他運輸工具與木材製品等產業，但總效果乃「利大於弊」，依不同情境（scenario）模擬，並在特定假設前提下，可因而提高台灣實質GDP 1.65%至1.72%。[9]

另根據經濟部調查，可能受到衝擊的敏感內需型產業共 16 項，包括：織襪、製鞋、內衣、毛衣、毛巾、寢具、袋包箱、泳裝、成衣、石材、陶瓷、家電、中草藥、農業用藥、印刷與木材製品等。[10]
至於對就業的影響究竟有多大則主因ECFA內容仍未定，以及模型推估需要太多「特別」（ad hoc）假設[11]等原因而導致說服力較弱。[12]

此外，ECFA對台灣產業與勞工的最終衝擊，可能還要取決於三項變數。首先是現階段台灣對中國仍禁止進口[13]的兩千多項農工產品，[14]
屆時是否開放。這些產品佔台灣全部10879項進口產品近21%，包括官方信誓旦旦馬總統任內絕對不會開放或再降稅的農產品，以及極有可能會在ECFA洽簽時，以「經貿正常化」之名要求「優先檢討」的1378項工業產品。目前這些尚未開放從中國進口的工業產品主要則集中在紡織、卑金屬製品與機械用具等。

換句話說，目前兩岸經貿狀態其實仍有相當部分尚處於"WTO minus"，而一旦透過ECFA而直接越過"WTO normal"（或正常化階段）並進入"WTO plus"，對台灣的經濟產業調整與
就業市場勢必帶來相當衝擊。[15]
但很顯然
，ECFA的主其事者
，包括中方在內都已注意到「兩岸經
濟規模差異」的問題，[16]
所以ECFA可能會造成經貿史上的一個特例，亦即簽完之後，台灣對待中國的進口產品，將會同時存在"WTO minus"（農產品為主、部分工業產品為輔）、"WTO normal"（部分農產品、部分工業產品）與"WTO plus"（絕大部分工業產品）三種狀態。

其次，經貿講究互惠（reciprocity），[17]
台灣如想要得到更多的中國市場，則依理本國市場相應也必須對中國更開放，但這會帶來更大幅度的（非自然）產業調整與就業衝擊。這部分是標準的「社會成本」且主要涉及所得重分配議題。

Phoca PDF

這一部分詳述如下。2008-2009全球金融危機此一事件，對ECFA也有推波助瀾之功。一來，從2000年起，中國（加香港）即已取代美國而成為台灣最大的出口市場，也是最大的貿易夥伴，所以中國經濟快速成長此一因素即已構成吸引台灣或加速兩岸經濟整合的動力；二來，金融危機之後，中國依舊維持8%以上的經濟成長率，而美日等國經濟卻依然不振，則當會再度強化兩岸經貿關係（市場面）。

然而，成本必然與潛在利益相伴而生，上述經濟整合的好處也隱含有些成本必須付出（尤其是所得分配問題），從而成為兩岸經濟整合的限制因素。加上兩岸關係非常敏感，這些限制因素更容易與政治考慮緊密結合。

雖然近年來台灣的所得分配惡化也可能來自於全球化或技術進步等，但兩岸經貿加強來往之後，由於「要素價格均等化」（factor price equalization）的原理，[18]基本上應會不利於台灣的內部所得分配，包括以實質薪資下降或失業的形式出現。問題在於，目前台灣政府的財政能力卻嚴重不足，以國民租稅負擔率（賦稅收入/GDP）來加以衡量，近年來皆不到14%。[19]而嚴重偏低的政府財政能力也意味著比較無力照顧因ECFA而產生的輸家。

話說回來，台灣如想透過ECFA「多拿、少給」或仰望中方「讓利」，不想跟中國「互惠」，則長期而言必須付出代價。最便宜的是經貿代價，因被中國優惠而獲得市場，也意謂著台灣的廠商可局部免於國際市場競爭，但這可能導致台灣經濟日益衰弱，唯「中國保母」是賴；最昂貴的當然是政治代價，依賴日深以後造成自主權、甚至主權（名目權威與實質控制）的流失。

而一個聲稱將兼顧「WTO規範」並具有「兩岸特色」的ECFA，如何解決台灣此一倚向WTO規範，亦即互惠怕衝擊太大，但偏向兩岸特色或「多拿、少給」又唯恐未必符合WTO規範，甚至引發國人疑慮的三難困境，勢必對主其事者構成嚴厲考驗。

最後，在台灣未能跟東協、遑論美日等重要經貿夥伴簽署FTA的情況下，ECFA對台灣的效果可能另需評量。主要原因在於如果台灣只能跟中國簽ECFA，而繼續受阻於中國而無法跟東協國家簽署FTA，則中國將成為台灣的「軸心」（hub），而台灣將成為邊緣（spoke），比如原本做兩岸佈局且可留在台灣的部分產業，理性計算後應會增加其在中國的生產線，甚至乾脆外移到中國，因為屆時在中國生產再出口得以享受的零關稅地區更多，特別是在兩岸簽署ECFA之後更有利於台商到對岸設廠然後把產品回銷台灣。[20]此種結果固然對企業的跨區佈局有利，但對部分台灣的勞工恐怕將有失業的疑慮。

三、經濟戰略層次（突破邊緣化）

ECFA跟一般的FTA一樣，同時具有經貿政策與經濟戰略（economic statecraft）的意涵，兩者息息相關。經濟戰略尤指一國政府「藉由經濟手段來達到經濟目標或非經濟目標」（Steil and Litan, 2006），而相對於泛綠陣營對北京「以經促統」的高度敏感，以及絲毫不容許兩岸之間存在任何主權重疊的暗示，所以較難算計，北京對泛藍的策略空間（甚至容許短期不利以換取長期利益）的確較大。以ECFA為例，北京也會適當考慮台灣內部民主選舉因素，所以不會為難台灣仍然禁止部分中國農產品的進口，雖然仍會對其他工業產品盡量要求互惠此一原則。

此外，經濟戰略的另一管道則是透過東亞區域主義盛行而台灣屢被排除在外此一形勢與佈局，誘迫[21]

Phoca PDF

台灣當局主動要求簽署ECFA。事實上，北京對馬政府的「ECFA之後將有助於台灣對外簽署FTA此一訴求」並不以為然。[22]
一來，前揭胡二點僅提到「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」，並未意味著支持、甚至同意台灣可和美日東協等重要經貿夥伴簽署FTA；二來，即使ECFA順利完成簽署，台灣能否和其他國家簽署FTA仍有許多變數，包括北京對馬政府2012年及以後總統大選的勝選評估，以及美日各國與東協自身的利害關係考慮等。而一旦屆時台灣未能如願跟重要經貿夥伴締結FTA，則一方面馬政府將讓台灣人民對突破經貿邊緣化的高度期待落空，另一方面北京也很可能因此成為代罪羔羊而不利於未來兩岸關係的持續與和平進展。

總的來說，ECFA是否順利完成簽署，也當與主其事者能否妥為處理上述三大爭議密切相關。

作者洪財隆為台灣經濟研究院 副研究員
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

註解：

1.蔡英文：兩岸經貿正常化是政府當前唯一目標,
參見http://www.ettoday.com/2002/02/21/703-1265624.htm；蔡英文：ECFA是政治決策 無關經濟，中央社，2009.03.04詳http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=112&docid=100686177；馬英九：兩岸經貿正常化是重點，2009.02.21, 詳 http://news.sina.com/tw/chinanews/101-101-101-104/2009-02-21/08183656769.html；至於胡錦濤的「胡六點」則以涵蓋面稍廣的「兩岸經濟關係正常化」來呼應，同時也屢屢強調建立「兩岸經濟合作機制」，詳維基百科「胡六點」。

2.詳Kruger, P. 2006. The Enabling Clause and the Article XXIV, see http://www.tralac.org/cgi-bin/giga.cgi?cmd=cause_dir_news_item&cause_id=1694&news_id=42557&cat_id=1210

3.“Several of South-South agreements are based on a staged approach to trade liberalization whereby a framework agreement is signed that includes as a first step the inclusion of a partial scope agreement, often accompanied by an “early harvest programme”, and as second step a commitment to future FTA negotiation.”, 詳The Changing Landscape of Regional Trade Agreements: 2006 Update. By R.V. Fiorentino, L. Verdeja and C. Toqueboeuf, Regional Trade Agreements Section/Trade Policies Review Division, WTO. Discussion Paper No. 12.see http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers12a_e.pdf

4.”...The representative of Chinese Taipei stated that his government would not claim any right granted under WTO Agreements to developing country Members....”（WT/ACC/TPKM/18. p.9），引文與相關爭議則見http://ekm92.trade.gov.tw/BOFT/OpenFileService?file_id=24096c970a1822f99f41e9d4c8d9fedf&context=83ee4cf785ad25a257533d1ac7c3b82f；另見卓慧菀，「ECFA不須與必須公投」，蘋果日報，2009.06.17, 參見 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/31714208/IssueID/20090617

5.亦即”substantially all the trade”(SAT)。慣例為九成，最新統計顯示，FTA簽約國中的已開發國家在第十年零關稅比率約95%，開發中國家則約89%。詳Estevadeordal, A., M. Shearer, and K. Suominen (2009) “Multilateralising RTAs in the Americas: States of Play and Ways Forward”Inter-American Development Bank, Series # IDB-WP 141, see http://www.wto.org/eng

Phoca PDF

lish/tratop_e/region_e/con_sep07_e/estevadeordal_shearer_suominen_e.pdf

6.關於FTA的發展緣起與規範細節請詳Bhagwati, J. 2008. Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade, Oxford Uni. Press, 以及WTO. 2007 “The Challenge of Regionalism” in World Trade Report 2007: Six Decades of Multilateral Trade Cooperation, see http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report07_e.pdf

7.詳洪財隆，「ECFA系統設計可能有問題」，蘋果日報，2010.01.12, 參見 http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32226548/IssueID/20100112

8.問題是，隨著兩岸經濟整合加深，生產要素的移動性日益提高，兩岸在經濟上愈來愈像「同一區域」（region），因此較具活力（dynamic）的區域有可能會吸納絕大部分的資源（傳統的貿易比較利益法則將因而逐漸被絕對利益所取代），蔚為經濟重心，另外地方則反而傾向「沙漠化」；更糟糕的情境則是，由於台灣的生產要素（資金與勞工）單方面向中國移動更加容易，所以上述不利情況更可能發生在兩岸經濟整合更加密切後的台灣身上。

9.無限長時間的總累積效果，並非每年皆有此效果。1.65%得自於以下模擬情境：維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化；1.72%則自於以下模擬情境：維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化。皆為容許資本累積之動態模型。詳中華經濟研究院，「兩岸經濟合作架構協議之影響評估報告」，2009.07.29, 參見http://www.ecfa.org.tw/pdf/05.pdf

10. ECFA早收清單 台灣實拿約300項 大陸約百項，兩岸網記者 劉曉霞 台北，2010.03.01, http://news.cnyes.com/content/20100301/KC7K8GIK0W5B.shtml

11.比如不同行業與技能的勞工彼此替代彈性，或廠商投資區位是否因此改變甚至外移等。

12.比如前揭中經院（2009）評估ECFA可讓台灣因此淨增加25.7至26.3萬就業人口，另勞委會研判就業人數可淨增加10.5至12.5萬人。至於反對陣營則認為保守估計將導致傳統產業23萬人失業。

13.由於兩岸先後入會（WTO）時並未援引互不適用或排除條款（non-application）──係指WTO會員由於政治面或經濟面之因素認為彼此不適合履行在WTO下義務之條款──，所以目前台灣作法可能未符WTO規範，然而兩岸任何一方其實仍有權利可援引此一條款。唯排除條款之引用需具有全面性，一旦援引無疑會使兩岸經貿經貿關係不進反退。引自劉大年（2000）。〈兩岸加入WTO經貿問題之分析〉，收錄於「WTO架構下兩岸經貿關係研討會實錄」，頁192-204，主辦單位：財團法人孫運璿學術基金會暨台灣經濟學會。

14.其中農、工產品分別約有873與1,378餘項，至於台灣已開放中國進口的農產品項目有1,427餘項，工業產品則有6,958項，這些部分基本上乃同於WTO的一般會員待遇。詳國貿局「開放大陸農、工產品進口項目統計表」（資料截止日期：2010.2.1）。

15.禁止產品進口等同於關稅稅率無限大，而開放進口等於是將無限大的產品關稅降到一般WTO最惠國待遇（MFN）的關稅稅率，至於ECFA一般而言則是零關稅。

16.溫家寶：兩岸經濟規模不同 大陸可「讓利」，http://www.udn.com/2010/2/28/NEWS/MAINLAND/BREAKINGNEWS4/5444308.shtml

Phoca PDF

17.互惠是國與國之間形成商業關係的基礎，在經貿談判上的操作意義通常則指彼此讓步(concession)，亦即透過保護主義的思維來完成自由貿易的目的，可藉以限制「搭便車」（free-riding）行為，並酬報經貿自由化，詳Finger, J.M. and L. A. Winters. 2002. “Reciprocity in the WTO” in Development, Trade, and the WTO: A Handbook. Eds. B. Hoekman, A. Mattoo, and P. English. The World Bank. Washington, D.C.

18.絕對的要素價格均等化卻必須在很多嚴格的條件下同時成立，極不穩定，所以詮釋上必須相當小心。詳O’Rourke, Kevin H. 2008. "factor price equalization (historical trends)." The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan, The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 16 March 2010 doi:10.1057/9780230226203.0544。此外，經濟整合仍有包括市場分工更徹底（專業化）與規模經濟等潛在利益，單看要素價格均等化仍不足以決定整合是否有利。

19.不僅遠低於歐美等國，也不及東亞的日中韓各國。以2008年為13.9%,2009年甚至降成12.2%，詳「重要經社指標速報」，台灣主計處，見於http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/031517385171.xls

20.趙文衡曾以機械業為例對此概念做出精彩闡釋。詳「台灣必須與東協簽訂FTA」，蘋果日報，2009.10.27. 參見
http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32045917/IssueID/20091027

21.誘迫指正面誘因（市場）與負面脅迫（被邊緣化）同時具備；脅迫（coercion）尚有選擇，至於強制（imposition）則別無選擇。而無論是脅迫或強制因干預自由選擇所以都會降低國家整體福利，詳Krasner, S.D. 1999. Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton University Press.

22.發言一向頗具指標意義的中國社科院台灣所所長余克禮即曾明確指出，「兩岸一旦簽訂ECFA，並不意味台灣今後和其他國家建立經濟關係就由此搞定。他直言兩岸完成ECFA，是可以為台灣和東盟國家的經濟合作創造有利條件，但並不等同於台灣從此可以加入東盟及其相關組織。」引自「ECFA成局快則今年，慢則明年」，工商時報，2009.10.28.

Phoca PDF