

## ECFA 對台美中經貿關係的影響

江敏華\*

目前政府所規劃的「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 是一個「框架性」的協議，將兩國未來要協商之經貿事項定出一個明確的目標、範圍與預定實施之時程表，待兩國協商完成後，便依照此「框架」逐步進行各項經貿合作或市場開放等等措施。基本上，由於台灣經濟高度依賴外貿，所以與其他國家簽訂相關貿易協定不但是大勢所趨，而且能越快簽署，對台灣未來經濟發展便越有利，但由於兩岸之間在政治上仍屬對立狀態，以致於ECFA的簽署不免令許多人擔憂是否會掉入中國「以經致統」的圈套。

基於台、美、中之間貿易的高度連結，所以不只是兩岸經貿情勢對美國很重要，美中之間經貿關係的變化也會讓台灣受到嚴重影響。在現實的國際政治裡，經貿談判不僅是小國家爭取權利的方式，也是大國家要維持其在全球政治經濟勢力的重要步驟之一。本文以ECFA為例，分析台、美、中三國各自在政治與經濟利益方面的考量，雖然三國政府均對ECFA持正面態度，但政策後的利益思維卻不盡相同，本文最後並指出ECFA簽署後會讓台、美、中三方經貿連結更加緊密，對台灣未來可能產生的衝擊也提出幾點建議。

### ECFA 符合台灣的經濟利益

以台灣政府的角度來看，ECFA的簽署有其必要性與急迫性，因為這當中將涉及對台灣經濟影響深遠的關稅減讓、非關稅障礙、投資與智慧財產權保護、雙重課稅與爭端處理機制等問題，中國是台灣最大的對外投資地，也是台灣第一大貿易夥伴，根據國貿局統計資料，2008年台灣對外投資中有70%在中國，同時台灣出口品有26%是銷往對岸，中國對台灣經濟如此重要，兩岸卻沒有相關的經貿協議來加以規範，尤其明年「東協十加一」(東協十國加中國)開始付諸實行後，中國與東協之間將進行全面零關稅，但台灣產品進入中國卻仍有6.5%的關稅，這對於利用台灣出口半成品到中國或東協進行加工貿易的台商而言，等於是增加了生產成本，降低其產品在國際市場的競爭力，未來若是繼續擴展到「東協加三」(東協加中國、日本與南韓)，基於台灣與南韓產品同質性高，則受到的打擊將會更大，若無ECFA的簽訂，預期台商與其他外商未來在產業投資佈局時，將會排除台灣，這對台灣未來經濟發展的影響不容小覷。因此，ECFA不但可以替台灣廠商爭取更多公平競爭的機會，也是作為規範兩岸經貿

\* 作者現為政治大學國際關係研究中心美歐所博士後研究員

往來的重要依據，更是台灣與其他國家簽訂FTA（自由貿易協定）的必經要道，即便ECFA如此重要，國內仍舊有許多反對聲浪，而反對的最大原因不外乎是憂慮台灣將因此喪失主權，成為第二個香港。

### ECFA 符合中國的政治與經濟利益

相較於ECFA在台灣引發軒然大波，中國除了總理溫家寶在「政府報告」中曾提到：「要逐步建立具有兩岸特色的經濟合作機制」外，中國官方幾乎是不動聲色的面對ECFA在台灣所引發的種種紛擾。事實上，中國政府已經深刻了解到，在此時此刻所有對於ECFA的發言，只會引來更多「中國對台灣有野心」的臆測，若是讓大部份台灣民眾認為，ECFA只是加速兩岸統一而非台灣經濟發展，或是北京展現出任何一點想利用ECFA來控制台灣經濟的態度，都只會讓ECFA簽署成為一項難以達成的任務。

對中國來說，與台灣簽署ECFA有其政治上與經濟上的雙重必要性，短期而言，ECFA可讓台灣民眾看到北京釋出的「善意」，有助於兩岸關係在「穩定中求發展」，如中共國台辦主任王毅所言：「…只要是有利於緩解台灣目前暫時的經濟困難，只要是有利於為台灣同胞謀福祉，只要是有利於推動兩岸關係和平發展，我們都會持積極的態度…」，而為了讓台灣民眾感受到更多北京方面的「善意」，中國便會選擇在台灣最需要的經濟議題上做最大的讓步。而就經濟上來說，ECFA也對中國有利。基本上，中國一向將來自台灣與香港的資本視為促進中國經

濟發展的重要來源，例如在1970年末期，中國剛剛推行改革開放之時，大部份吸引外商之優惠政策即是以吸引台港澳至中國投資為主要目的，尤其90年代之後，藉由台商的大量投資，已經順利地幫助中國融入區域生產分工當中，在台灣接單、中國生產半成品或成品出口到世界各國的模式中，已讓過去在「雁行理論」中一向被視為是處於「雁尾」的中國，經由吸收外商的資本與技術，順利躍升到與東南亞國家相同等級，甚至有凌駕亞洲四小龍的趨勢，當然，中國更希望的是成為東亞地區的「領頭雁」，台灣的資本、技術以及與國際大廠多年的合作關係都是中國可以再持續利用的。

根據中國商務部統計資料顯示，自1979年至2008年11月底止，台商是中國第四大投資國，占中國全體外資的5.6%，僅次於香港、維京群島、日本及美國，但由於部分台商是經由第三地自由港轉投資到中國，所以實際投資量會比官方統計資料來的更多，例如2006年自由港對中國投資的159億美元中，台資企業就占了其中的25%。另外，台商投資也間接促進了中國對外貿易，以2004年為例，外商企業進口佔全中國進口值的57%，而其中，台灣是所有外商企業的第二大進口國來源，佔全部外商進口品的27%左右，僅次於日本的32%，Business Week也曾於2005年撰文指出，中國約有40%~80%的電子通訊類出口品是由台商投資生產所製造。然而，近來兩岸經貿互動卻有降溫趨勢，根據中國商務部統計，2009年1-2月中中國與臺灣貿易額為106.8億美元，較去年同期比下降約48%，其中

中國對台灣出口較去年同期比下降近39%，而中國自台灣進口則比去年同期下降了約50%，同時期，台商對中國投資的實際使用金額為2.2億美元，也比去年同期減少了40%，這已經清楚說明了面對現時的景氣不佳，台商不得不減緩在中國的投資。事實上，整體外商在中國的投資也是趨於減少的局面，在今年1-2月，外商在中國投資較去年同期比下降了約26%，若台商或其他外商持續減少對中國投資，對於相當依賴外貿與外資的中國經濟來說，無疑是個沉痛的打擊。由於外資減少所造成的中國經濟發展困境已經在2008年第四季開始顯現，世界銀行於今年3月17日發布的最新預測也將中國2009年經濟成長率再度下修為6.5%，基於全球不景氣導致中國出口量下滑是世銀下修中國經濟成長率的最主要原因，這比中國領導人預期為保障社會安定的8%經濟成長率已相差甚遠。從中國最近開始放寬審核外商投資的政策看來，中國正試圖挽回下降的外資，而兩岸經貿制度的鬆綁，中國也正期待，是否將有助於台商在中國加碼投資，替陷入困境的中國經濟，再注入一道可能的活水。

### 美國從ECFA中所獲取的益處

美國是台灣與中國兩國之共同且最重要的貿易夥伴，美國政府也樂觀看待ECFA的簽署，正如美國在台協會前處長楊甦棟在2009年台北美國商會演講中清楚表明：「美國完全支持並贊同台灣加強兩岸地區合作與降低緊張的努力…這個過程會為雙方帶來實質的經濟利益，的確是

一項重大的成就」。事實上，自90年代以來，美國官員便在許多場合表示對兩岸經貿交流的強力支持，在美國官方眼裡，兩岸經貿整合是全球化貿易一項不可避免的趨勢，對此，美國在台協會前處長包道格就曾表示：「…兩岸貿易緊密往來並不是單獨發生的，台灣與中國都已經與世界經濟緊緊相連…」。而美國支持兩岸經貿開放的原因最主要為美國意圖將中國納入以美國為首的資本主義經濟體系中，美國前總統柯林頓也曾不諱言的指出：「貿易是改變中國的力量，它（貿易）可以使中國接觸我們的思維，也可以藉此將中國結合到全球經濟之中」。從中國以出口為導向的外資大量湧入，帶動經濟發展，美國進口大量中國製品，而中國又將外匯大部分投資在美國，到美中之間的貿易戰，包括美國要求人民幣升值、要求智慧財產權與人權等，不難發現，中國與亞洲四小龍走的是同一條發展道路，即是與美國建立經濟互賴關係，美國最終目的就是要將中國拉到談判桌上，在美國主導的全球經濟秩序體制下，以「制度性協商」的方式讓中國可以在美國羽翼之下持續發展。

而兩岸經貿制度鬆綁除了可以加速中國融入世界經濟體系之外，對美國企業來說，兩岸分工合作替美國大廠代工的生產模式，可有效降低美商成本，進而幫助美國品牌大廠與其他世界各國大廠牌競爭。由於台灣在全球產業分工上佔有特殊重要地位，所以對於與台灣有密切合作關係的美國大廠而言，台灣經貿自由化，包含對中國的貿易開放等，都是有助於美國大廠有效面對全球經濟不景氣或是世界性商業競爭。另外，一旦生產成本減低，對於長

期依賴外國進口品的美國消費者來說，也就可以更便宜的價格購買所需商品。

### ECFA 對台灣經貿的影響

基於以上觀察，在ECFA問題上，台灣關注的是經濟，而中國除了經濟之外，也希望可以在政治上謀利，所以台灣會在政治議題上讓步，中國也會在經濟上與台灣做最大限度的配合，美國一方面可在兩岸經貿開放中得利，另一方面也確信台灣不會輕易走上與中國統一之路。因此未來台灣、美國與中國在政治軍事上的對立依然會持續，但就經濟上來說，ECFA的簽署將替兩岸貨物交通往來大開方便之門，降低廠商營運成本，最終可提升兩岸在分工生產上的效率，增加台灣廠商或是經由台灣代工的國際大廠在世界的競爭力，國際大廠也會因為兩岸經貿開放而在中國或亞洲其他地方投資的同時，也會考慮投資台灣，換言之，ECFA將可以有效促進台灣成為外商在東亞投資佈局裡的重要一環。

但是如此一來，ECFA便只是在「生產面」的思考架構下，而不是在努力提升目前最迫切的有效需求，所以在美國景氣沒有好轉之前，台灣也就無法依靠ECFA達到景氣復甦與經濟成長。雖然中國也開始努力提升內需，但對長期依靠出口達成經濟成長的中國來說，要有效提升其內需仍有一段痛苦的長路要走，所以短期內，台灣並不會大大受益於中國提升內需的政策。另外，即便ECFA是在WTO架構下簽訂，根據台灣加入WTO後對中國經貿依賴有增無減的情況看來，ECFA簽署後

也不會擴大台灣的國際經貿空間，只會強化台灣目前的對外貿易關係。再則，台灣未來對外貿易關係的發展有很大程度還是取決於美中關係上，美中兩國目前皆投入大筆資金，以刺激其國內消費，中國也已允諾會繼續購買美國國庫券以幫助美國應付赤字問題，雖然中國官方一直避於說明其在美国投資的確切金額，一般普遍認為中國應有三分之二的外匯存底是用來購買美國國庫券，美中兩國一同合作努力對抗全球經濟危機的態勢明顯，換句話說，中國仍期待美國景氣好轉以拉抬其出口導向的經濟成長，美國也將持續依賴中國對其挹注資金以度過此次金融危機，而美中兩國更緊密的經貿關係象徵的就是台灣經濟對這兩個國家將會更加依賴。

### 政策建議

一般國際上的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）平均規畫時間為十五到二十年，而以中國與東協十國的FTA為例，從倡議到協商的完成就花了八年時間，因此可預期的是，ECFA的簽署將會是長遠的路程，鑑於未來區域貿易協議的簽訂會越來越興盛，政府應把ECFA當做是對台灣長期經濟發展的機會，來做最妥善的規畫，以便未來在區域自由貿易區裡先行掌握致勝契機，以下就幾點政策建議說明之。

一、持續與美國做經貿交流協商以達成美台FTA：台商對投資中國出口產業，尤其是出口到美國，具關鍵地位，且台灣依然擁有龐大的外匯存底，對於融資美國赤字仍有一定重要

性。ECFA簽定後基本上可增加美台FTA簽定的機率，政府應努力把握此一契機，在ECFA洽簽同時，積極與美方協商美台FTA的簽署。

二、開啓對日貿易協商：台灣每年自日本進口大量生產用的資本設備，是台灣最大貿易逆差來源，但台日之間卻沒有一套完善的經貿互惠制度。未來台灣在強化與最大出口市場（中國）的關係時，也應當注重與最大進口國之間的關係。若是台日可達成關稅減讓，則對日本進口品強烈需要的台灣來說將是一大利多，而台日中三方貿易制度鬆綁也可強化彼此在區域生產分工的效率。

三、改善整體投資環境：投資環境的改善包括公共建設方面的投資、開放高級技術人才來台、強化交通運輸的便利性、增加外人來台投資的方便度以及稅制改革等。良好的投資環境，不但可彌補區域貿易協定尚未簽定時的損害，也可以讓人民感受到國家整體發展的進步。

四、加速產業轉型與增加台灣企業競爭力：政府應持續致力提昇國內企業研發及創新能力，因為唯有不斷提昇技術優勢，才能在區域生產分工中扮演關鍵零組件及技術之供應者角色，使台灣未來在各種區域貿易談判中佔有優勢。

五、兩岸軍事互信制度的建立：ECFA雖為經濟方面的協議，但為了保障兩岸經濟交流可以繼續順利維持下去，可考慮加入軍事互信制度或和平協定等，不但是保障人民生命財產安全，

也是讓台灣經濟可以無後顧之憂的永續發展。

最後，國與國之間的談判，不一定是「零和遊戲」，台灣需要以國家整體利益作為考量，積極歸納國內外學者專家對於ECFA的研究，與國內不同意見理性溝通討論，消除反對黨的疑慮，一起共同尋求突破經濟衰退的契機。