

## 後 ECFA 時代： 兩岸經貿關係前景之研析

江敏華\*

經歷了一年多的磋商與討論之後，台灣與中國大陸終於在 6 月 29 日第五次的「江陳會」中簽署了「海峽兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 及「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」。根據 ECFA，兩岸將逐步減少或消除雙方貨物的貿易關稅與非關稅壁壘、逐步減少或消除雙方服務貿易限制性措施、提供投資保護，並促進貿易投資便利化和產業交流與合作；在「海峽兩岸智慧財產權保護合作協議」方面，則是涵蓋專利、商標、著作權及植物品種權等各種智財權的保護與交流合作。

### 台灣產品在中國大陸市場將較日韓更具競爭優勢

根據 ECFA 協議文附件中的「貨品貿易早期收穫產品清單及降稅安排」，中國大陸將對 539 項的台灣產品實施減免關稅，2009 年，中國大陸自台灣進口此 539 項產品金額總值為 138.4 億美元，佔中國大陸自台灣進口金額的 13.8%；而台灣則將對 267 項自中國大陸進口產品實施減免關稅，但相較於中國大陸，台灣不但沒有開放農產品，對於工業產品的開放程度也相當有限，2009 年，台灣自中國大陸進口此 267 項產品總值

表一、兩岸於早收清單中相互實施關稅減免之貨品

單位：10 億美元；%

	中國對台灣開放之產品項目			台灣對中國開放之產品項目		
	開放項目總數	該產品 2009 年自台灣進口金額	該產品佔 2009 年自台灣總進口比重	開放項目總數	該產品 2009 年自中國進口金額	該產品佔 2009 年自中國總進口比重
農產品	18	0.02	0.02	0	0	0
石化產品	88	5.9	6.9	42	0.3	1.2
機械產品	107	1.1	1.3	69	0.5	1.8
運輸工具	50	0.1	0.2	17	0.4	1.5
紡織產品	136	1.6	1.9	22	0.1	0.5
其他	140	5	5.8	117	1.5	5.6
總計	539	13.8	16.1	267	2.9	10.5

資料來源：Tieying Ma (2010), "Taiwan-China: A quick look at the ECFA", DBS Group Research, 29 June 2010, p. 1.

\* 作者為商業發展研究院助理研究員

表二、2010年1到5月中國大陸自主要亞洲國家進口產品金額與所佔比例

單位：百萬美元；%

	台灣		日本		南韓		新加坡	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
石化產品	9,346.9	6.6	11,297.3	8.0	12,804.5	9.1	4,040.2	2.9
機械產品	22,633.3	12.5	31,134.8	17.2	24,546.6	13.6	4,686.3	2.6
運輸工具	102.2	0.5	5,984.5	30.6	1,499.1	7.7	23.9	0.1
紡織產品	1,212.1	13.3	1,125.9	12.4	905.7	10.0	12.5	0.1

資料來源：GTI-World Trade Atlas

註：表中四大產品為各相關細項產品之加總，石化產品所涵蓋的產品稅則號別（HS Code）為 27、28、29、32、33、34、35、37、38、39；機械產品所涵蓋的產品稅則號別（HS Code）為 82、84、85；運輸工具所涵蓋的產品稅則號別為 87；紡織產品所涵蓋的產品稅則號別（HS Code）為 52、54、55、56、58、59、60。

為 29 億美元，並佔台灣自中國總進口的 10.5%（見表 1）。

由上列早收清單中可看出，本次 ECFA 之簽署，是全球各種貿易協定中從未有過的「不平等待遇」，中國大陸在產品開放項目上，都明顯給予台灣較台灣給予中國大陸更多的優惠，無疑讓台灣較其他國家在中國市場取得更好的競爭地位，減緩了「東協加一」實施後，對台灣所可能造成的衝擊，尤其在中國大陸尚未與日本及南韓簽定自由貿易協定之前，ECFA 的簽署讓台灣產品（尤其是工業品）較日韓在中國大陸更具競爭優勢。

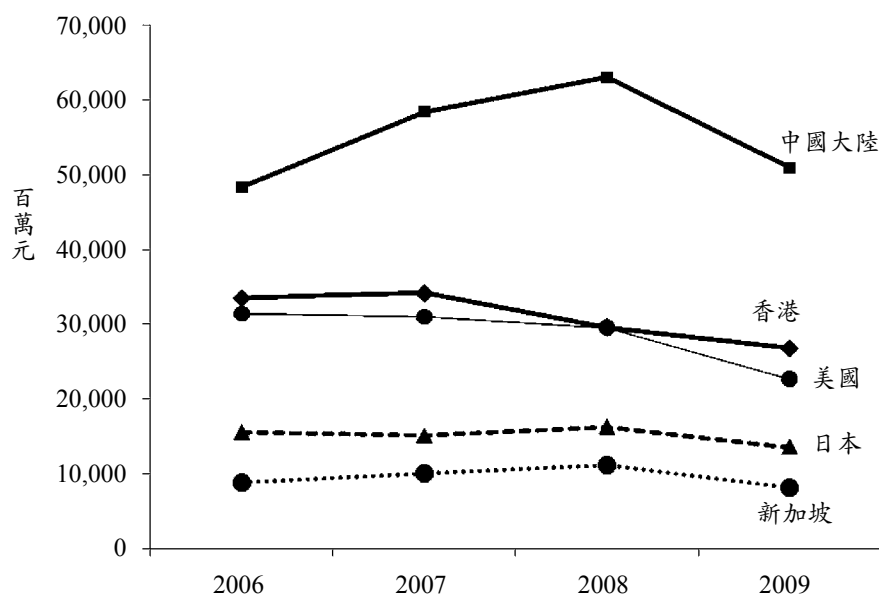
以中國大陸對台灣開放項目最多的石化產品、機械產品、運輸工具與紡織產品來看，台灣在中國大陸市場的主要競爭對手為日本及南韓，而中國大陸自新加坡進口金額則遠不如上述 3 個國家。如表 2 所示，2010 年 1 到 5 月，中國大陸自台灣進口石化產品金額約為 93 億美元，佔中國大陸自全球進口石化相關產品的 6.6%，低於日本的 8% 以及南韓的 9.1%；在機械產品方面，中國大

陸自台灣進口金額為 226 億美元，佔中國大陸自全球進口機械產品的 12.5%，低於日本的 17.2% 以及南韓的 13.6%；在運輸工具方面，中國大陸主要自日本進口，2010 年 1 到 5 月佔中國大陸總進口金額的 30.6%，而自台灣進口金額僅為 1 億美元，佔中國大陸自全球進口運輸工具的 0.5%，低於南韓的 7.7%；中國大陸自台灣進口紡織產品金額為 12 億美元，佔中國大陸紡織產品進口金額的 13.3%，高於日本的 12.4% 與南韓的 10.0%。

整體而言，除了運輸工具以外，中國大陸自台灣進口的石化產品、機械產品與紡織產品與自日本及南韓所進口之金額幾乎是不相上下，在 ECFA 實施之後，挾著較低甚至是零關稅優勢，台灣上述 3 類產品出口到中國大陸將可望超越日韓。

### 中國以讓利換取台灣對中國大陸市場的依賴

然而，中國大陸早已是台灣最大出



資料來源：GTI-World Trade Atlas

圖一 2006-2009 年台灣對前 5 大出口國家與地區之出口金額

口地，以 2009 年為例，台灣對中國大陸出口金額高達 509 億美元，將台灣其他主要出口國——新加坡、美國與日本出口金額之加總也遠不如對中國大陸之出口金額（如圖 1 所示），若加上香港，則台灣對中國大陸（含香港）出口金額更高達 777 億美元，佔台灣當年總出口金額的 40%。再以台灣對中國大陸出口的產品項目來看，2009 年台灣對中國大陸出口前 5 大產品為電機設備（HS Code 85）、光學儀器（HS Code 90）、塑膠（HS Code 39）、有機化學品（HS Code 29）與機械產品（HS Code 84），佔台灣出口至中國大陸總金額的 79%，與中國大陸對台灣開放的產品相類似，換言之，ECFA 的簽定將激勵台灣原本對中國大陸的主要相關出口品銷往對岸，深化兩岸既有的產業分工模式，強化台

灣對中國市場的依賴。

雖然 ECFA 表面上看起來是中國大陸讓利多，而台灣讓利少，但對中國來說，並非損失，以 2009 年的貿易數據來看，台灣是中國大陸第 12 大出口國，僅佔中國大陸總出口金額的 1.7%，對於以出口帶動經濟成長的中國大陸來說，台灣市場原本就不具吸引力，也因此，台灣是否開放市場給中國大陸，對中國而言並不重要；另一方面，雖然台灣為中國大陸第 3 大進口來源國，2009 年佔中國大陸總進口金額的 8.5%，僅次於日本與南韓，但由於台灣產品與南韓、新加坡，甚至與馬來西亞等同質性高，若是台灣經濟或政局發生變化，無法及時供應生產用原材料與工業半成品至對岸，中國大陸仍可由其他亞洲國家進口相似貨源來彌補。相反地，一旦台灣出口至

中國大陸發生了阻礙，卻將重創台灣經濟之發展。簡言之，ECFA之簽訂，中國大陸看似讓利多，實際上威脅到中國經濟發展的風險不大，但卻為未來台海兩岸的和平統一創造非常有利的條件，而台灣短時間內看似因ECFA獲得利多，但由於將更傾向一面倒的出口至中國，未來不論在經濟或是政治上都將更受制於中國大陸政策變化的影響。

### 經濟以外的政治算盤：商業與政治利益妥協下的兩岸統合

相較於執政的國民黨傾全力推動ECFA的簽署，民進黨則是認為這將使得台灣逐漸失去主權而予以反對。實際上，國民黨與民進黨對ECFA的論點皆無誤，一方面，台灣是一個缺乏天然資源的海島型國家，原本就需要依靠對外貿易與吸引外人投資來活絡內部的經濟，所以今日不論與哪一國家簽署自由貿易協定對台灣的經濟都是有利的，尤其在區域貿易協定盛行的今日，台灣僅與南美洲幾個佔台灣對外貿易比重不大的國家簽署自由貿易協定，如台灣—巴拿馬FTA（2004年1月1日生效）、台灣—尼加拉瓜FTA（2006年6月16日生效）、台灣—瓜地馬拉FTA（2006年7月1日生效）、台灣—薩爾瓦多FTA（2008年3月1日生效）、宏都拉斯FTA（2008年7月15日生效），卻與其他重要經貿夥伴無任何貿易協定，從此角度看來，與中國大陸簽屬貿易協定確屬必要。

對於國民黨來說，與中國大陸簽訂

ECFA的急迫性在於，簽署後的貿易效果將可在2012年總統大選之前顯現出來，若是全球經濟無重大變化，台灣將可因簽署ECFA，對外貿易增加，進一步拉抬經濟成長，這將是國民黨於2008年重新執政後，最大政績的展現；另一方面，雖然簽署ECFA後對台灣經濟的利益是無庸置疑的，但長期來看，民進黨的擔憂也不無道理，小國相較於大國，由於經濟實力懸殊，原本就無法與之抗衡，在經貿互動上是處於被動的地位，如上所述，在與中國大陸之間的經貿交流進一步加深之後，台灣經濟未來將更受制於中國大陸所有政策調整的影響，尤其中國大陸是否真能忍受台灣與其它貿易夥伴簽署自由貿易協定，仍是一個未知數的情況下，台灣是否真能藉由ECFA拓展其與其他亞洲國家的經貿關係，仍有待觀察，然而，一旦經濟受制於中國政府，台灣的政治也將無可避免的融合於中國之下。

目前台灣社會對ECFA仍然意見分歧，支持或反對者大多著眼於自身的利益，主要可分為以下三族群，第一類為與中國大陸商業往來頻繁的大型企業或財團，他們普遍支持ECFA，因為這將使其在中國大陸投資處於更有利的地位，也可將在中國大陸製造所需的原材料，以更低廉的成本自台灣運往中國，因此，在兩岸經營的大企業是ECFA簽署後的最大受益者；第二類為中小型企業，他們沒有在中國大陸投資或者投資不多，對ECFA處於一知半解的狀態，尤其是以台灣內需市場為主的業者來說，由於企業家數眾多，競爭激烈，毛



利過低，因此他們也不認為中國大陸的業者會有興趣與之競爭，卻也因進口中國產品可能進一步削弱利潤而對 ECFA 存有疑慮；第三類為技術層次較低的勞工階級，即便政府可以爭取開放中國大陸勞工來台的緩衝時間，以輔導勞工轉業或協助弱勢產業轉型的方式來減緩衝擊，勞工族群都不會是 ECFA 的直接受益者。

綜括來看，ECFA 的簽訂與其說是「國共和解」，其實更確切的說是台灣為了追逐商業利益，與中國政府妥協下的產物，它不但會加速兩岸既有的產業分工模式，也奠定了台灣經濟更加依存於中國大陸的基礎。

### 政策建議：安全與繁榮之間的平衡點

ECFA 簽訂之後，台灣將更有機會利用中國大陸廣大的腹地，做為台商向海外進軍的前哨站，投資與智慧財產權的保護也讓台商多了一層保障；但另一方面，兩岸逐漸深化的經貿關係，卻會對台灣的主權獨立產生不利影響，對於此一發展趨勢，台灣需要在國際化的基礎上，以既有的科技優勢支撐國家發展，並以商業來拓展在區域經濟的勢力版圖，將負面衝擊減至最低。

#### 1. 台灣發展服務業的契機

在早收清單中，除了商品貿易的開放之外，兩岸對於部分服務業也提出開放措施與承諾，由於台灣在服務業方面的發展程度較中國大陸為高，但卻因台灣本身市場太小，無法有效厚植台灣服務業廠商實力，

無法做大的結果使得在進入海外市場時，往往面臨資金短缺的問題。若是政府能進一步提供資金供給的彈性或是鼓勵民間投資具發展潛力的服務業，未來台商將可利用中國大陸作為平台，及時創立品牌與通路，轉而進軍世界其他國家。

#### 2. 積極引進外資以加速台灣科技產業升級

與其他亞洲四小龍相比較，新加坡金融業蓬勃發展；香港已是外商眼中的亞洲運籌中心不二之選；南韓企業在造船、電子、鋼鐵、汽車、重工產業等，均名列世界名列前茅，呈現多元產業結構，而台灣在簽署 ECFA 之後，應利用外資來強化既有產業優勢，協助台灣產業邁向高附加價值，可積極與歐美日高科技產業合作，以創意科技取代過去的廉價代工，重新創造台灣在全球產業分工中的價值。

#### 3. 提升政府效能，打造優質企業經營環境

藉著政府組織改造及五都區域劃分，讓政府行政更有效率，改善城鄉間的交通建設，一旦城市競爭力提升之後，不但可進一步吸引外資，也有助於海外台商返台投資，幫助提升就業率並減低貧富差距的壓力。

#### 4. 嚴防熱錢藉 ECFA 湧入台灣

中國大陸近年已成為國際熱錢競逐之地，使得中國政府不得不祭出強烈手段，來抑制房價的飆升，在 ECFA 簽署後，兩岸經貿關係將更加

緊密，政府必需提防來自中國的熱錢，藉著投資之名進入台灣炒作股票、匯市、房地產等，影響我國經濟之穩定。

#### 5. 擴大並分散出口市場

雖然短期內台灣可享受到中國大陸開放市場後所帶來利多，為避免「將雞蛋放在同一籃子裡」的風險，需要以台商投資中國的經驗，積極開拓如巴西、印度、俄羅斯、印尼以及中東國家等人口眾多的市場，讓ECFA成為協助台商全球布局以及發展台灣品牌的機會。