

# 推動兩岸 ECFA，確保產業國際競爭力

東亞地區的自由貿易協定逐步生效，而台灣仍被排除在外；為突破外在經貿環境的限制，我國必須推動 ECFA（經濟合作架構協議），運用早期收穫，爭取中國大陸對我國減讓貨品關稅及開放服務業市場，並推動兩岸產業合作，以穩固台灣在全球產業鏈的地位，並吸引外商來台設立營運中心，全面提升我出口競爭力。對台灣而言，ECFA是機會，也是威脅。

◎ 曾賜安（經濟部國際貿易局 商務秘書）

## 壹、前言

近年來，WTO<sup>1</sup>杜哈回合談判延宕，多邊貿易體系自由化進展受阻，各國紛紛強化區域經貿結盟。據WTO統計，截至2008年底累計已生效的FTA<sup>2</sup>已高達230個，特別是鄰近我國的東亞國家，更是積極洽簽RTA<sup>3</sup>或FTA，包括東協<sup>4</sup>

已分別與中國大陸、日本、韓國等簽署全面經濟合作架構協定，並開始執行降稅等市場開放期程。例如「東協——日本全面經濟夥伴協定」已於2008年12月生效實施，東協與中國大陸、東協與韓國自明（2010）年起，大部分貨品進口關稅將降至零。

東亞地區的雙邊及多邊自

由貿易協定已逐步生效，而台灣仍被排除在外，因無法分享區域經濟內各國關稅減讓的優惠，對我產品的不利衝擊將陸續顯現。同時，伴隨區域經濟整合而產生的投資轉移與貿易轉移效果，可能讓台灣經濟面臨被邊緣化的危機。因此，政府實有必要在東亞國家的FTA網絡尚未充分成形之前，即積

極採取可行的因應措施。

面對日益嚴峻的外在經貿環境，馬總統在本（2009）年2月27日公開宣布政府決定推動兩岸ECFA洽簽事宜，經濟部隨即自本年3月起展開ECFA的宣導工作，將近6個月以來，已舉辦70餘場說明會或座談會，一方面讓產業及政府相關部門瞭解ECFA的相關內容，並對民眾宣導ECFA的正確概念及重點，以凝聚民意共識，另一方面則廣泛蒐集各方意見，作為研擬政策之參考。

## 貳、台灣產業面臨的國際經貿環境

客觀地分析我主要貿易對手國在簽署FTA之前與之後的進出口數據，可以歸納出「我國實際上已受到東亞其他國家簽署FTA的不利影響」之結論。例如，韓國分別與新加坡及東協於2006年3月及2007年

6月簽訂FTA，在該FTA生效前，我對ASEAN 10國的出口平均年成長20.1%，韓國只成長16.6%；協定生效後，我國下滑至11.8%，韓國則成長24.0%。而韓國與新加坡FTA生效之前，我對新加坡出口平均年成長20.4%，韓國則成長20.9%，雙方相當；協定生效後至2008年，我國變成13.2%，韓國卻大幅成長30.1%。可見韓國從該等FTA獲得可觀的貿易利益，並對我國產生排擠效應；日本亦有同樣的情形，這些都是各國簽署FTA所造成貿易轉向的具體事實。我國若長期被各國排除在自由貿易協定之外，將迫使我廠商開拓國際市場遭遇較他國不利的處境，未來的國際貿易局勢，恐怕對我廠商的衝擊更大。

中國大陸已是台灣最大貿易夥伴、最大出口市場、最大貿易順差來源，也是台商對外投資的最主要地區。2008年我

對中國大陸和香港貿易的順差即高達667億美元，而對全球的貿易順差卻僅有148億美元。截至2008年底，台商赴大陸投資累計金額為756億美元，占我對外投資總額比重達57%，居我國廠商海外投資的首位。面對日益密切的兩岸經貿發展關係，目前政府確有責任把過去管制性政策思維所產生的種種不合理的限制及衍生的各種問題，作根本的調整與解決。中國大陸經濟快速崛起，我們有必要重新定位中國大陸，將對岸由以往扮演台灣的製造基地轉型為市場腹地。

台商在中國大陸的投資方式，從以往的個別廠商轉變成目前的集團式投資，已在海峽對岸漸漸形成產業群聚效應。台商逐漸增加當地採購的比重，並減少自台灣進口原物料或零組件，數據顯示台商投資中國大陸帶動我國出口的效應逐漸減弱，甚至要求將在中國

## 表 1 亞洲主要國家洽簽區域貿易協定一覽表

(截至2009年5月)

國家	已生效	已簽署	談判中
日本	東協、新加坡、墨西哥、智利、泰國、馬來西亞、印尼、汶萊、菲律賓	越南	澳大利亞、海灣合作聯盟、印度、韓國、瑞士
韓國	東協、亞太貿易協定、智利、歐洲自由貿易聯盟、新加坡	美國	印度、日本、加拿大、歐盟、墨西哥、澳大利亞、紐西蘭
中國大陸	東協、亞太貿易協定、智利、香港、澳門、巴基斯坦、紐西蘭、新加坡	秘魯	澳大利亞、海灣合作聯盟、冰島、南部非洲關稅同盟、挪威、哥斯大黎加
新加坡	東協、東協+中國、東協+韓國、東協+日本、歐洲自由貿易聯盟、印度、日本、韓國、紐西蘭、澳大利亞、約旦、巴拿馬、泛太平洋策略經濟夥伴協定、美國	秘魯、中國大陸、巴林	東協+澳大利亞與紐西蘭、東協+歐盟、東協+印度、加拿大、海灣合作聯盟、巴基斯坦、埃及、墨西哥、烏克蘭、科威特、卡達
馬來西亞	東協、東協+中國、東協+韓國、東協+日本、日本、巴基斯坦	8個發展中國家關稅優惠約定	東協+澳大利亞與紐西蘭、東協+歐盟、東協+印度、澳大利亞、智利、紐西蘭、美國、印度、伊斯蘭會議組織貿易優惠制度
印尼	東協、東協+中國、東協+韓國、東協+日本、日本	8個發展中國家關稅優惠約定	東協+澳大利亞與紐西蘭、東協+歐盟、東協+印度、巴基斯坦
台灣	瓜地馬拉、巴拿馬、尼加拉瓜、薩爾瓦多+宏都拉斯		

資料來源：劉大年（全球區域整合之趨勢），ECFA 開創兩岸互利雙贏新局面（遠景基金會98年6月出版，第25-26頁）。

大陸製造的產品回銷台灣，可能使兩岸間原本的分工互補關係，轉變成競爭的關係。

我國與東亞經貿往來日趨緊密，中國大陸、日本、韓國及東協等合計占我出口總額比重為65%，已超越美國的12%。在美國等先進國家受到全球

金融風暴影響而市場需求減緩情況下，東亞愈發成為未來我國出口主力市場。分析2008年我國與東協同類產品在中國大陸的市場占有率10%以上的項目，可發現石化、塑膠及電機產品<sup>5</sup>是我國與東協共同的強項貨品，東協的化學品、塑膠製

品及電機產品占大陸市占率分別為21.7%、58.8%及31.0%，而我國前述3類產品的市占率則為27.0%、21.0%及20.4%。明年開始，東協與中國FTA實施大部分貨品免關稅，而台灣出口中國大陸的貨品還要繳納5%至10%的關稅，因

表 2 2008 年台灣在中國大陸市場競爭概況 (HS 2 位碼)

單位：百萬美元：%

出口 排名	HS2 位碼	產品名稱	中國大陸 進口總額	自台灣進口		自東協十國進口		自日本進口		自韓國進口		2009 年 中國大陸 MFN 平 均稅率	2009 年 中國大 陸對東 協優惠 稅率
				金額	比重	金額	比重	金額	比重	金額	比重		
1	85	電機與設備及其零件；錄音機及聲音重放機；電視影像、聲音紀錄機及重放機；以及上述各物之零件及附件	266,639	41,547	15.58	45,620	17.11	42,664	16.00	37,647	14.12	9.1	2.9
2	90	光學、照相、電影、計量、檢查、精密、內科或外科儀器及器具；上述物品之零件及附件	77,696	20,575	26.48	1,579	2.03	12,951	16.67	16,405	21.11	7.7	1.4
3	39	塑膠及其製品	48,841	8,333	17.06	5,397	11.05	8,170	16.73	8,333	17.06	8.0	1.9
4	29	有機化學產品	39,301	6,970	17.73	2,914	7.41	6,253	15.91	9,467	24.09	5.8	0.0
5	84	核子反應器、鍋爐、機器及機械用具；及其零件	138,707	6,731	4.85	19,776	14.26	28,727	20.71	11,005	7.93	8.2	1.4
6	27	礦物燃料、礦油及其蒸餾產品；和歷青物質；礦蠟	168,643	3,178	1.88	12,376	7.34	4,827	2.86	9,948	5.90	4.9	0.2
7	72	鋼鐵	24,520	2,992	12.20	287	1.17	8,510	34.71	4,066	16.58	5.0	1.1
8	74	銅及其製品	26,085	2,589	9.92	1,193	4.58	4,473	17.15	2,139	8.20	6.1	0.6
9	54	人造纖維絲	3,654	1,123	30.74	263	7.19	866	23.69	695	19.02	6.3	1.3
10	38	雜項化學產品	9,675	998	10.31	1,040	10.75	2,176	22.49	662	6.84	6.9	0.6
前10名總計			803,762	95,036	11.82	90,445	11.25	119,616	14.88	100,366	12.49	-	-
全部總計			1,131,469	103,325	9.13	116,933	10.33	150,634	13.31	112,154	9.91	-	-

此，我國相關業者才會積極呼籲政府洽簽 ECFA，以因應商業利益流失所衍生諸多問題的迫切需要。

## 參、ECFA的可能內容

ECFA 的正式中、英文名稱要等到未來兩岸協商後才能確定，協議內容也有待協商。目前參考類似的國際協定及我國的需求，初步研擬 ECFA 的可能內容，包括貨品貿易（含關稅和非關稅）、服務貿易、投資、貿易救濟、經濟合作、及經貿爭端解決機制等。政府推動 ECFA 將採「循序漸進」的作法，目前有急迫性、獲共識的議題先處理，其他議題俟兩岸獲致共識後再逐步推動。

ECFA 是過渡性的「架構協議」，亦即簽署正式協議之前所擬定的綱要。因為要協商簽署正式協議曠日持久，緩不濟急<sup>6</sup>，為了考量實際需要，才先

簽署「架構協議」，並就雙方最急迫且獲得共識的工業品項目，在 ECFA 簽署之後即開始減免關稅，藉以提前彰顯 ECFA 的效益，這部分稱為「早期收穫（Early Harvest）」。例如，明年開始東協大部分貨品出口到中國大陸可免繳關稅，而台灣的貨品還要繳納關稅，對我石化、紡織、汽機車零組件及機械工具機等產業的衝擊較大，因此，我方盼將前述產業列入早期收穫，儘早於明年初生效。國內的這些產業倘享有免關稅的待遇，將可維持其在中國大陸市場的競爭力，並有助於產業的永續發展以及根留台灣。

ECFA 預料將逐步解除目前我國對中國大陸部分貨品的進口限制，經濟部預估簽署 ECFA 以後，國內某些傳統內需型產業可能受到較大的衝擊，其中，高度敏感性產業包括毛巾、製鞋、寢具、織襪、

內衣、毛衣業，一般敏感性產業則包括家電、成衣、泳裝、袋包箱業等。政府對於受衝擊產業預擬以下幾種因應對策，首先在協商過程中，不列入優先開放的早期收穫項目，未來在協商貨品協議時，將爭取較長調適期或列入敏感清單不予開放等，並在協議中妥善規劃相關的貿易救濟措施，俾於未來遭受衝擊時運用。同時，政府會積極針對受衝擊產業，強化技術升級、行銷協助等輔導措施，以協助傳統產業及中小企業轉型因應。

政府推動 ECFA 的效益，除了運用早期收穫爭取部分產品的關稅減讓，以及部分服務貿易的市場開放以外，尚有經濟合作議題，藉以推動兩岸的產業合作，開拓更多大陸市場商機。ECFA 不僅有助強化台灣在中國大陸的市場地位，紓緩我國參與區域合作的瓶頸，更有利於國內產業與東協各國

在公平條件下競爭，加上大三通的實現，縮短兩岸運輸的時間及成本，有利於企業以台灣作為營運總部及運籌中心，並吸引跨國企業來台投資，使國內企業持續執行全球化布局，並在國際經貿舞台繼續扮演重要角色。

### 肆、ECFA 經濟合作對台灣產業競爭力的可能效益

目前台灣相對於中國大陸，在資本及技術密集的產業方面仍具有相當程度的比較優勢；而中國大陸相對於台灣，則擁有廣大的內需市場，在勞動密集的製造業方面具有較強之比較優勢。兩岸可利用各自的優勢資源，透過中國大陸不斷擴大的內需市場，在對岸培養和塑造出知名品牌，再利用台灣全球化之生產與銷售通路之優勢經驗，將品牌推向國

際，共同提升兩岸技術水準與產業國際競爭力。

ECFA 在產業合作方面，將考慮爭取納入目前經濟部正在積極推動的「搭橋專案」<sup>7</sup>，為兩岸產業合作平台奠定法律基礎，創造合作商機，並連結跨國企業進行全球布局，攜手進軍國際市場，進行全球布局，讓台灣的經濟發展儘早和國際接軌，以提供企業投資布局更廣泛的決策和經營空間，更為台灣厚植經濟實力、創造有利環境。

未來兩岸簽署ECFA之後，我商可在兩岸進行有效的產業分工，較容易建立具國際品牌水準的產品，運用兩岸三通降低生產成本，穩固台灣在全球產業鏈的地位，有助於吸引歐、美、日等國來台設立營運中心，強化各國對台投資及貿易，全面提升我出口競爭力。

### 伍、結語

推動FTA 以及加入RTA，對於以出口為主要成長動能的我國而言，應屬不可迴避的挑戰，而中國大陸是我最大出口市場，確是我洽簽經濟合作協議的最佳對象。簽署ECFA 將有利於兩岸良性互動及交流，改善我國總體經營環境，增進台灣與主要貿易伙伴的經貿關係，進而有助於台灣融入全球經貿體系。

ECFA 對台灣而言，是機會，也是威脅。對於ECFA，國人實不可忽略其競爭本質，因為更多的中國大陸產品及服務業將藉此進入台灣市場，難免會加劇國內市場的競爭程度；另一方面，台灣產業即使以優惠待遇進入中國大陸，仍將面對其他國家的產業和中國本地產業的強力競爭。綜合而言，台灣具競爭力的產業將因市場擴大，提高規模經濟而獲利；但不具競爭力的產業將因競爭程度提高而遭淘汰。

兩岸簽署ECFA，台灣若未能積極加速產業結構調整的腳步，發揮在全球產業的地理優勢，並致力於技術創新，台灣可能逐漸喪失目前領先的地位。更嚴重的是，面對中國企業競爭力的快速提升，台灣不僅可能會喪失國際市場與中國大陸市場，甚至國內市場亦可能淪陷。因此，台灣實應積極加速產業升級，提升產業競爭力，同時善用亞太地緣區位，發展成為「高附加價值製造中心」，以保持目前技術領先之優勢，進一步發揮台灣在全球高科技發展的關鍵角色。

全球化的趨勢不會因為台灣的忽視而稍作停頓。ECFA將為台灣的經貿發展帶來突破困境、開創新局的契機，台灣的企業及民眾應如何看待利多於弊的ECFA？或許引述曾任台灣大學校長，也是經濟學家，孫震所言<sup>8</sup>：「中國大陸的整體環境進步快速，台灣的優勢正

在流失。東亞區域經濟整合正在形成，台灣站在邊緣，其實是沒有選擇的，是要加入而生？還是孤立而亡？端看自己的選擇」，頗值得國人深思。

## 參考資料：

1. 國際貿易局網站 (<http://trade.gov.tw>) ECFA專屬網頁。
2. 黃朝琴：「兩岸產業結構與競爭力之分析——兼論兩岸經濟合作架構協議對台灣經濟之影響」，2009年8月立法院法制局專題研究報告。
3. 陳添枝：全球化下的兩岸經濟關係回顧與展望，《知識分子的省思與對話》2008年2月初版，第74至90頁。
4. 顧瑩華：ECFA對台灣的重要性，《ECFA開創兩岸互利雙贏新局面》（遠景基金會）98年6月出版，第41頁。
5. 劉大年：全球區域整合之趨勢，《ECFA開創兩岸互利雙贏新局面》（遠景基金會）98年6月出版，第25-26頁。

## 註釋

- 1 世界貿易組織（World Trade Organization），2002年啟動杜哈回合談判，原定2005年結束。
- 2 自由貿易區（free trade area）或自由貿易協定（free trade agree-

ment）。

- 3 區域貿易協定（regional trade agreement）。
- 4 東南亞國協（ASEAN）有泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓、越南、柬埔寨、寮國、緬甸、新加坡和汶萊等10個成員國。
- 5 石化產品包括HS 25至29章；塑膠產品包括HS 39及40章；電機產品包括HS 84及85章。
- 6 東協+中國相關協定的實際簽署時程如下：2002年11月簽署架構協定，早期收穫2004年1月生效實施。2004年11月簽署貨品貿易協定；2006年12月簽署服務貿易協定；2009年8月簽署投資協議。
- 7 經濟部考量兩岸產業價值鏈分工、相對競爭優勢、經貿互利等因素，目前已初步選定15項優先交流項目辦理兩岸產業交流會議，包含中草藥、太陽光電、車載資通訊、航空、通訊、LED照明、光儲存、資訊服務、風力發電、車輛、設計、流通服務、食品、精密機械等產業。藉由舉辦兩岸產業交流合作研討會，建立一產業一平台的兩岸產業合作模式，包括產業共同研發、共同生產、產銷合作、共同投資，甚至還包括兩岸跨國企業營運管理、產業集資、金融服務、倉儲轉運等方面的合作。
- 8 2009年8月19日接受《旺報》專訪的報導。❖