

從「東協加一」談兩岸簽署ECFA之必要性

◎文／魏艾

東南亞國家協會（ASEAN）簡稱「東協」與中國大陸（10+1）自由貿易區於2010年1月1日如期正式啟動。此一自由貿易區擁有19億人口，近6萬億美元國內生產總值（GDP）、4.5兆美元貿易總額，它是世界上人口最多的自由貿易區，也是由開發中國家組成的最大自由貿易區，同時也是繼歐盟和北美自由貿易區之後全世界第三大自由貿易區。「10+1」自由貿易區的成立代表著亞太地區以中國大陸為核心的區域經濟整合正逐步形成，帶來東亞經濟格局的轉變，對各個國家均帶來重大的影響而必須進行經濟發展策略的調整。

一、經濟全球化下的東亞區域經濟整合

經濟全球化已是當今世界經濟潮流，在此一發展趨勢下，資本、資訊、技術、勞動力、資源在全球範圍內進行流動、配置和重組。經濟全球化在推動全球資源較佳配置，加速世界經濟增長的同時，也為全世界和各國的社會經濟帶來了激烈的衝擊，加劇了國際競爭，增加了國際風險。

面對經濟全球化所帶來的機遇和挑戰，各國紛紛採取對策加以因應，而其策略不外乎：一是促進產業升級，健全經濟結構；二則是透過雙邊或多邊協議推動區域經濟整合，加速區域間生產因素和資源的流動與整合，以提升國際經濟競爭力，也因此區域經濟整合成為全球貿易體制的重要組成部份。據統計，截至2009年年底，向WTO通報生效的自由貿易協定的安排便達186個，未通報和正在談判中的區域貿易安排數量則在100個左右。

受到全球區域經濟整合或一體化的影響，亞洲各國也積極推動經濟合作，東南亞國家協會（ASEAN）首先從1992年起倡議成立「東協自由貿易區」（ASEAN Free Trade Area, AFTA），此一舉動激起鄰近國家籌組自由貿易區的風潮。目前亞洲地區的區域經濟合作多集中在東亞地區，除了「東協自由貿易區」外，還有「東協—中國大陸自由貿易區」（10+1）、「東協—日本自由貿易區」、「東協—韓國自由貿易區」、「東協—中、日、韓自由貿易區」（10+3）、東北亞自由貿易區，以及為數眾多的雙邊自由貿易協定。在這些經濟合作的模式中，有些已付諸實施，並獲得相當的成果，有些則仍停留在構思的階段，其中「東協—中國大陸自由貿易區」（10+1）的發展受到相當的關注。

有鑑於全球區域經濟整合的發展趨勢，自1990年代後期以來，特別是自1997年亞洲金融風暴發生以來，亞洲意識的覺醒，中共更積極地推動博鰲經濟論壇、上海合作組織、東北亞自由貿易區等的發展，而2007年中共「十七大」後，更將推動以自由貿易區為主的區域經濟整合列為中共對外經濟發展策略，成為亞太地區區域經濟一體化的潛在動源。

二、「10+1」自由貿易區的成立及其進程

事實上，自中共推行經濟改革和對外開放政策以來，東協國家一直擔心來自中國大陸的威脅，主要在於擔心中國大陸的產品和東協國家在國際市場上競爭，以及憂慮中國大陸會把本來在東協國家投資的國際資本吸走，造成東協國家經濟空洞化。但是近年來中國大陸的高速經濟發展，以及13億人口的龐大消費市場，已成為亞太地區經濟增長的推動力量之一，使東協國家認識到中國大陸的經濟潛力。

此外，由於1997年亞洲金融風暴以來，東協不但未獲美國的及時援助，申請國際貨幣基金會

(IMF) 援助的印尼、泰國等，被迫接受苛刻的條件，也付出巨大代價；加上全球經濟衰退與「911」事件影響，東協國家私人資本外流有加速趨勢。因此，東協國家不得不在追求本身「東協自由貿易區」的自強之道外，更願尋求與中國大陸合作，以為其疲弱的經濟尋求廣大且具成長潛力的市場。

2002年12月，中共與東協各國領導人簽署了「中國大陸 - 東協全面經濟合作框架協議」，共同啟動了自由貿易區建設的進程，2004年11月簽署「貨物貿易協議」，中國 - 東協自由貿易區於2005年7月開始全方位降稅計畫，以自由貿易區的稅率實現彼此貨物的通關；2007年簽署「服務貿易協議」，而2008年簽署「投資協議」更標誌著雙方成功完成了自由貿易區協議的主要談判（見表1）。

表1 中國大陸—東協自由貿易區成立歷程

| 時間 | 進程 |
|----------------|---|
| 1991年 | 中國大陸與東協開始對話進程。 |
| 1996年 | 中國大陸成為東協全面對話伙伴國。 |
| 1997年 12月 | 中國大陸與東協領導人確定了中國大陸、東協建立面向21世紀睦鄰互信伙伴關係 |
| 2001年3 月 | 中國大陸—東協經濟合作專家組正式成立。同年11月，在第五次中國大陸—東協領導人會議上中國大陸和東協達成共識，並正式宣布共建中國大陸—東協自由貿易區。 |
| 2002年 11月 | 中國大陸與東協簽署《中國大陸與東協全面經濟合作框架協議》，確定了雙邊合作的總體目標、行動準則和合作領域，並正式啟動中國大陸—東協自由貿易區建設進程 |
| 2004年 11月 | 中國大陸和東協簽署《貨物貿易協議》，規定自2005年7月起，除2004年已實施降稅的早期收穫產品和少量敏感產品外，雙方將對其他約7000個稅目的產品實施降稅。 |
| 2007年 1月14日 | 中國大陸與東協在菲律賓宿霧簽署了《服務貿易協議》，雙方在60多個服務部門相互提出了高於世界貿易組織水平的市場開放承諾。 |
| 2009年 8月15日 | 中國大陸與東協10國在泰國曼谷舉辦的第八次中國大陸—東協自貿區《投資協議》，雙方開始開放投資市場。協議的簽署，標誌著雙方成功完成了中國大陸—東協自貿區協議的主要談判。 |

近年來，在中國大陸與東協的共同努力下，雙方經貿關係迅速發展。2003年至2008年，中國大陸 - 東協雙邊貿易額以年均24.2%的速度增長。2003年，雙邊貿易額為782億美元，2008年則達2,311億美元。目前中國大陸是東協第三大貿易伙伴，而東協則是中國大陸第四大貿易伙伴。

「東協—中國大陸自由貿易區」(10+1)成立後，中國大陸和東協六個老成員國，即汶萊、菲律賓、印尼、馬來西亞、泰國、新加坡之間，超過90%的產品將實行零關稅。中國大陸對東協國家平均關稅將從9.8%降到0.1%。東協六個老成員國對中國大陸的平均關稅將從12.8%降至0.6%。東協四個新成員國(越南、寮國、柬埔寨、緬甸)，也將在2015年實現90%的產品零關稅。關稅壁壘的逐漸消失，加強了彼此間的經貿交流與合作，也推動了亞太地區的區域經濟整合。

在「東協—中國大陸自由貿易區」(10+1)成立後隨即在廣西南寧召開自由貿易區論壇，並在2010年1月8日閉幕式發表聲明中，強調區域內各國應進一步相互開放投資市場，推進投資便利化和逐步自由化，創造便利、透明及公平的投資環境，使其成為區域增長的新引擎，同時要求繼續推進東協東部增長區、大湄公河、泛北部灣等次區域合作，建立和完善次區域合作機制，推動自由貿易區向更高階段發展。

三、東亞自由貿易區的發展對台灣經濟的影響

由於受到種種因素的影響，台灣一直無法融入東亞區域經濟整合中，也因此台灣經濟可能在區域經濟整合的潮流中有被邊緣化的疑慮，事實上，對於長期以來在國際分工定位中尋獲發展契機，並取得極高成就的台灣經濟而言，東亞區域經濟整合定然會對未來台灣的經濟發展造成深遠的影響。

儘管「東協 - 中國大陸自由貿易區」(10+1)所可能帶來的影響，端視其未來落實的程度而定，但是可以預見的是，長期以來台灣在面對兩岸政治緊張關係未能有所緩和，以致制約了兩岸經貿關係的順利推展，未來將因非自由貿易區成員而需繳交關稅，影響台灣企業外貿拓展的空間。

以台灣對「10+1」和「10+3」自由貿易區的貿易情況而論，2008年台灣對中國大陸(含香港)的進出口貿易值佔台灣對外貿易總值的26.7%，同年，台灣對東協國家的進出口貿易值佔台灣對外貿易總值的13.04%，兩者合計，台灣對「10+1」自由貿易區的進出口貿易值，佔台灣對外貿易進出口總值的39.74%，若將日、韓兩國列入，2008年台灣對「10+3」自由貿易區的進出口貿易值，佔台灣對外貿易進出口總值的57.06%(見表2)。

表2 台灣對大陸與東協十國的經貿關係：貿易總額 單位：%

| | 占台灣對外貿易總額比例 | | | | | 貿易總額成長率 | | | | |
|---------|-------------|-------|-------|-------|---------|---------|-------|-------|-------|---------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009.10 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009.10 |
| 大陸(含香港) | 26.21 | 27.15 | 27.95 | 26.70 | 28.80 | 13.06 | 15.99 | 12.42 | 1.71 | -26.48 |
| 東協十國 | 12.73 | 12.79 | 12.90 | 13.04 | 13.38 | 9.31 | 12.49 | 10.06 | 7.51 | -29.21 |
| 印尼 | 1.81 | 1.81 | 1.86 | 2.19 | 2.27 | 14.83 | 11.63 | 12.76 | 24.96 | -27.75 |
| 馬來西亞 | 2.49 | 2.58 | 2.49 | 2.48 | 2.30 | -1.49 | 15.72 | 5.36 | 5.99 | -36.25 |
| 越南 | 1.26 | 1.34 | 1.70 | 1.85 | 1.87 | 18.30 | 19.06 | 38.18 | 15.90 | -30.03 |

| | | | | | | | | | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|---------|--------|--------|--------|
| | | | | | | | | | | |
| 菲律賓 | 1.87 | 1.70 | 1.55 | 1.42 | 1.60 | 0.29 | 1.97 | -0.84 | -2.48 | -22.55 |
| 新加坡 | 3.41 | 3.37 | 3.28 | 3.33 | 3.48 | 17.38 | 10.63 | 6.31 | 7.90 | -28.55 |
| 泰國 | 1.76 | 1.85 | 1.89 | 1.64 | 1.72 | 9.91 | 17.69 | 11.64 | -7.43 | -27.09 |
| 汶萊 | 0.005 | 0.004 | 0.004 | 0.006 | 0.009 | 18.56 | -13.03 | 10.33 | 63.38 | 7.49 |
| 緬甸 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 23.92 | -10.96 | 12.13 | 24.04 | -21.93 |
| 寮國 | 0.003 | 0.01 | 0.01 | 0.004 | 0.003 | 27.32 | 278.283 | -36.32 | -25.29 | -58.39 |
| 柬埔寨 | 0.09 | 0.11 | 0.09 | 0.09 | 0.09 | 21.75 | 37.67 | -6.09 | -3.21 | -24.51 |
| 日本 | 16.05 | 14.68 | 13.28 | 12.91 | 13.36 | 6.33 | 2.32 | -1.41 | 3.55 | -27.61 |
| 韓國 | 5.02 | 4.99 | 4.93 | 4.41 | 4.72 | 10.55 | 15.89 | 3.61 | -4.70 | -27.27 |

在出口貿易方面，2008年台灣對中國大陸（含香港）的出口貿易值，佔台灣對外貿易出口總值的38.95%，而台灣對東協國家出口貿易值，則佔台灣出口貿易值總值的15.24%，兩者合計，台灣對「10+1」自由貿易區的出口值佔台灣出口貿易總值的54.19%。若將日、韓兩國列入，台灣對「10+3」自由貿易區出口值則佔台灣出口貿易總值的64.47%（見表3）。

表3 台灣對大陸與東協十國的經貿關係：出口 單位：%

| | 佔台灣出口金額比例 | | | | | 出口成長率 | | | | |
|---------|-----------|-------|-------|-------|---------|-------|-------|-------|-------|---------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009.10 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009.10 |
| 大陸(含香港) | 39.15 | 39.81 | 40.7 | 38.95 | 40.90 | 12.18 | 14.82 | 12.57 | -0.82 | -25.24 |
| 東協十國 | 13.79 | 13.92 | 14.73 | 15.24 | 14.92 | 13.90 | 14.00 | 16.38 | 7.23 | -28.90 |
| 印尼 | 1.19 | 1.12 | 1.18 | 1.40 | 1.55 | 24.41 | 5.98 | 16.46 | 22.51 | -17.51 |
| 馬來西亞 | 2.16 | 2.21 | 2.19 | 2.16 | 1.93 | 1.53 | 15.38 | 9.08 | 2.29 | -35.99 |

| | | | | | | | | | | |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-------|--------|
| 越南 | 2.07 | 2.17 | 2.78 | 3.11 | 3.00 | 18.87 | 18.69 | 40.89 | 15.84 | -30.19 |
| 菲律賓 | 2.18 | 2.00 | 2.00 | 1.87 | 2.15 | 7.17 | 3.69 | 9.75 | -2.88 | -16.90 |
| 新加坡 | 4.05 | 4.14 | 4.26 | 4.57 | 4.19 | 19.19 | 15.39 | 13.17 | 11.18 | -33.63 |
| 泰國 | 1.93 | 2.04 | 2.11 | 1.92 | 1.88 | 15.15 | 19.80 | 13.61 | -5.65 | -28.73 |
| 汶萊 | 0.009 | 0.006 | 0.007 | 0.01 | 0.02 | 19.84 | -24.68 | 20.97 | 66.45 | 9.15 |
| 緬甸 | 0.04 | 0.03 | 0.03 | 0.04 | 0.04 | 15.68 | -14.69 | 3.39 | 33.61 | -13.93 |
| 寮國 | 0.001 | 0.001 | 0.001 | 0.001 | 0.001 | -20.81 | 24.08 | -31.77 | 72.73 | -12.23 |
| 柬埔寨 | 0.17 | 0.21 | 0.17 | 0.16 | 0.16 | 21.69 | 37.78 | -6.50 | -3.33 | -25.69 |
| 日本 | 7.62 | 7.28 | 6.46 | 6.87 | 7.23 | 9.44 | 7.87 | -2.25 | 10.18 | -20.45 |
| 韓國 | 2.96 | 3.19 | 3.16 | 3.41 | 3.68 | 4.40 | 21.73 | 8.94 | 11.70 | -23.25 |

從東亞區域經濟整合趨勢來看，台灣若被排除於這些自由貿易區以外，對台灣的經濟影響將有：第一，台灣因非自由貿易區的成員，將無法享有低關稅的優惠，影響台灣對外貿易的拓展，並將產生貿易轉移的效果。第二，台灣將無法參與自由貿易區內各產業類合作的機會，將影響台灣產業的發展，尤其就「10+3」自由貿易區而言，因日、韓在內，從產業結構和國際競爭力而言，對台灣產品的國際競爭力將形成嚴重的威脅。第三，台資企業極可能轉移投資的趨勢，亦即轉往中國大陸或東協國家投資設廠生產，以規避關稅，導致在台灣投資減少，同時政府當局也將更難掌握台資企業的動向，影響對大陸經貿政策的制定。

四、兩岸簽署ECFA的必要性及其政經意涵

有鑑於在經濟全球化的世界潮流下，東亞區域經濟一體化或區域經濟整合對台灣經濟所可以產生的影響，馬總統對大陸經貿政策的主軸便是開啟兩岸經貿協商，調整和鬆綁對大陸經貿管制政策，以台灣為核心，整合全球與大陸商機。歷經一年多來兩岸兩會恢復協商，四次江陳會簽訂了12項協議1項共識，使兩岸經貿關係逐步朝向正常化的方向發展。

目前正積極推動的「經濟合作架構協議」(ECFA)，主要目的便是希望能藉「東協—中國大陸自由貿易區」(10+1)的正式啟動，透過兩岸經貿合作，使台灣經濟能融入東亞區域經濟整合中，以維繫台灣產品的競爭力，避免台灣經濟遭到邊緣化。目前研擬中並將進入協商的可能內容及相關配套措施具有如下的特點：

第一、ECFA的簽署主要參考「東協—中國大陸全面經濟合作框架協議」(ASEAN—China FA-

CECA) 的經驗，即雙方同意迅速進行談判，以在10年內建立自由貿易區。此種方式僅規範出一個明確的時間表，但在個別協定推動方面在時間上具相當的彈性，符合目前兩岸情勢的需要。

第二、協議中列入早期收穫清單，規定雙方可以在現階段提早享有降稅與服務業開放利益項目。政府方面擬提出的清單將選擇符合國內生產需求的項目（如石化、機械、化纖、汽車及零組件、面板等），對於大陸可能提出的清單，政府亦將謹慎評估其對台灣經濟和產業的衝擊和影響，將可能的傷害降到最低。目的是要以「早期收穫」搭配調適期，而開放的產業項目則由互補性高、具急迫性、高共識項目，循序漸進至敏感性產業，以爭取調適的時間和空間。

第三，經濟全球化的發展趨勢代表著商品和服務貿易的自由化，任何國家都將面臨競爭的壓力。針對國內產業所可能面臨的衝擊，政府亦考量開放後的市場監管問題，儘量減輕中國大陸產品進口對台灣產業所造成的損害及所衍生的問題，並降低台灣傳統產業對開放中國大陸產品進口的憂慮。因此除強化「大陸貨品進口產業損害預警監測機制」外，並推動「因應貿易自由化產業輔導計劃」，編列10年950億元的特別預算，以作為輔導弱勢產業的因應措施。

（本文作者政治大學東亞研究所副教授）

（編者按：本文係作者個人意見，不代表本會立場）