

兩岸經濟協議之內涵 及可能影響

文／經濟部

編者按：海基會邀請經濟部施部長於2月22日舉辦之「2010大陸台商春節聯誼活動」中，就「兩岸經濟協議之內涵及可能影響」發表專題演講，向台商朋友說明兩岸經濟協議之相關事宜，編輯部綜合整理施部長專題演講之內容如下，以供讀者饗宴。

推動洽簽兩岸經濟協議（ECFA）的必要性

一、RTA/FTA是什麼？

定義：區域貿易協定（Regional Trade Agreement, RTA）、自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA），泛指兩個（或兩個以上）國家同意採取互降關稅、開放服務業市場及經濟合作等措施，以提高締約國經濟利益的國際協定。

特性：根據世界貿易組織（WTO）的資料，目前153個會員的平均關稅稅率約10.39%。FTA締約國彼此間適用的零（或較低）關稅等措施，並不適用於非締約國。因此，FTA對非締約國的貿易及投資，會造成不利的影響。部分WTO會員的FTA，除經貿議題外，更納入勞動標準、環境保護、智慧財產權、技術移轉及國際援助等條款，並改稱為經濟夥伴協定（Economic Partnership Agreement, EPA），或其他名稱，但仍具備FTA的特性。

二、各國洽簽FTA的動機

已開發國家：由於WTO多邊談判進展緩慢，已開發國家希望透過洽簽FTA來開拓服務貿易、智慧財產權、投資等領先產業的國外市場。

開發中國家：希望促進與締約國的貿易、增加消費選擇、穩定物價、吸引外國直接投資與技術移轉等。

由於非締約國可能面臨貿易及投資移轉的負面效果，出口受到衝擊、擔心被邊緣化，因此，很多國家均積極與其他國家或區域（例如：東協）洽簽RTA/FTA。

三、區域經濟整合盛行

由於WTO杜哈回合談判發展緩慢，未來進程充滿不確定因素，造成國際間雙邊FTA蔓延，全球區域經濟整合加速深化。近年來國際間簽署雙邊或區域自由貿易協定蔚為風潮，依據WTO之統計，自GATT時年至2009年10月1日止，共有266個RTA/FTA生效實施，且近年來發展迅速，自2000年至2008年間，每年約有11~24個RTA/FTA生效實施，這9年生效的RTA/FTA共計有148個，已超過前述總數的1/2。

近年來東協分別與中國大陸、韓國、日本簽署之自由貿易協定已陸續生效實施，東協與澳紐、印度亦分別於2009年2月、8月簽署自由貿易協定，預計2010年初生效，東亞成為全球最熱衷洽簽RTA/FTA之區域之一。

迄今我僅與中美洲5國簽有雙邊FTA，其僅占我全球出口總額之0.187%，對於占我出口總額達到88.7%的美、歐與東亞國家，則尚無法簽訂任何雙邊FTA，我商陷於極不利地位。

四、全球各區域經濟整合已對台灣產生負面影響

自2004年起我國進出口佔世界比重有逐漸降低的趨勢，我國近年進出口佔世界總進出口的比例詳見表一：

年度	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
----	------	------	------	------	------	------	------	------	------

出口	2.3	2.0	2.0	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8	1.6
進口	2.1	1.7	1.7	1.6	1.8	1.7	1.6	1.5	1.5

五、東亞國家FTA對台灣產生之負面影響

近年來韓國、日本先後與多國或區域簽訂FTA，這些舉措對我國貿易發展已產生影響，以韓國為例，韓國與東協、韓國與新加坡、韓國與智利簽訂FTA後，皆顯示獲得可觀的貿易利益，並對我國產生排擠效應。

韓國於2007年6月與ASEAN簽訂 FTA之生效前，我對ASEAN10出口平均成長20.1%，韓國只成長16.6%；協定生效後，我對ASEAN10平均成長變成11.8%，韓國卻大幅成長24.0%。

韓國於2006年3月與新加坡簽訂 FTA之生效前，我對新加坡出口平均成長20.4%，韓國則成長20.9%，雙方相當；協定生效後至2008年，我對新加坡出口平均成長變成13.2%，韓國卻大幅成長30.1%。

六、東協－中國大陸FTA對台灣之衝擊已浮現

從大陸進口來源觀察，2005年東協－中國大陸FTA開始降稅，大陸自東協進口值首度超越台灣，2008年已達1,169億美元。大陸自台灣及東協10國進口分析，詳見表二：

年度	2004	2005	2006	2007	2008
自台灣進口金額	647.59	746.55	871.40	1,009.85	1,033.25
自東協進口金額	629.54	750.16	895.37	1,083.81	1,169.33
自台灣進口比重	11.55%	11.31%	11.01%	10.56%	9.13%
自東協進口比重	11.23%	11.36%	11.31%	11.33%	10.34%

七、未來東亞地區FTAs/RTAs對我潛在影響

研議中的FTAs/RTAs包括：東協+3（中國大陸+日本+韓國）、東協+6（中國大陸+日本+韓國+印度+澳洲+紐西蘭）、中國大陸+日本+韓國FTA、韓國+中國大陸FTA（於2008年6月已進行5次產官學聯合研究）、亞太自由貿易區（FTAAP），上述研議中的各項措施台灣目前均尚未參與，對於我國日後產業國際競爭力將產生負面影響。

八、為何需與中國大陸洽簽兩岸經濟協議

第一，我國為資源貧瘠，國內市場較小，以出口為導向的島國型經濟體，對外貿易極為重要。

第二，中國大陸目前是我最大貿易對手、最大對外投資目的地、最大順差來源，2008年我對全球的貿易順差是148億美元，對中國大陸和香港貿易的順差即高達667億美元。

第三，全球區域經濟整合與雙邊FTA，已實質構成我商行銷全球，布局全球的市場障礙，該項實質市場障礙的負面效果已很明顯，2010年1月1日更加擴大，未來10年將再進一步擴大，我國的國際競爭條件惡化，競爭危機擴大。綜此，我有必要持續積極與各重要貿易夥伴洽簽FTA，掌握兩岸和緩友善時機，洽簽兩岸經濟協議。

兩岸經濟合作架構協議

一、何謂架構協議

架構協議不是一步到位的FTA，僅先制定架構及目標，具體內容日後再協商，處理較有彈性。並且以漸進方式逐年適用協議內容，可以化解一般FTA立即且全面開放之壓力，提供國內凝聚共識與政策調整的時間彈性。至於較急迫的產品，可以搭配「早期收穫」條款，對雙方最急迫且獲有共識的貨品與服務業，進行關稅減免與市場開放，提早實現優惠利益。

二、洽簽兩岸經濟協議的指導原則

第一，對等原則：不採港澳模式、不會出現一國兩制，不涉及統獨及政治問題。第二，由易到難：分階段、分步驟推進。第三，擱置爭議，共創雙贏：不開放大陸勞工來台工作、不進一步解除農產品管制。第四，先處理互補性高、具急迫性、高共識性的項目，有爭議的項目，留待日後處理。

三、洽簽兩岸經濟協議的重要策略

第一，以早期收穫搭配調適期，兼顧短中長期需要。第二，開放項目與保留措施雙軌推進，保留政策調整之彈性。第三，建立風險管理機制：強化大陸商品進口監測機制、建立兩岸貿易救濟制度、建構不安全商品通報機制。

四、兩岸經濟協議規劃之內容

兩岸經濟協議考慮兩岸經貿關係特性，並參照東協與中國大陸、韓國、日本、印度等國所簽訂的架構協議。納入「早期收穫」條款，規定未來要推動的後續協議、開始協商的時間、協商內容的大綱以及主要的經濟合作事項等。

目前兩岸尚未進入協商階段，因此以下所提供的，只是我方暫時擬定的兩岸經濟協議內容大概，至於最終的具體條文，需要等到未來協商後才能確定。

序言	• 表達透過兩岸經濟協議推動經貿合作關係制度化的長期願景及基本原則
總則	• 總則的性質類似一本書的大綱 • 將參照國際間其他經貿協議的作法，規定協議所追求的目標、具體經濟合作與自由化的範圍與措施，以及應該給予對方的基本對待方式等
貨品貿易、服務貿易、與投資	• 可能包含三個部分，主要是針對未來所需要繼續推動的個別協議，例如貨品貿易協議、服務貿易協議與投資協議等，訂出協商的範圍與主要事項，以及推動的基本時間表
早期收穫	• 早期收穫是兩岸經濟協議的重要項目之一，主要是規定雙方可以在現階段提早享有降稅與服務業開放利益的項目 • 沒有納入早期收穫範圍的貨品降稅與服務業開放，將會在未來的後續協議，再透過協商來決定開放的程度與方式 • 為降低中國大陸的早期收穫項目對台灣產業可能之衝擊，將同時規定早期收穫降稅與服務業開放的相關臨時性配套措施 ◎臨時性貿易救濟規則（如反傾銷、防衛措施） ◎臨時性原產地規則，以避免其他國家搭便車享有兩岸經濟協議利益
經濟合作	• 經濟合作是兩岸經濟協議的重要項目之一，目前政府規劃的現階段合作範圍，包括關務合作、智慧財產權保護及產業合作等領域，確切項目，仍有待雙方協商後才能確定 • 對於現階段尚未納入兩岸經濟協議的合作事項，未來倘通過雙方同意，也可以納入兩岸經濟協議的範圍
其他	• 主要規定在落實兩岸經濟協議內容的相關配套安排，可能包含的主要內容有 ◎例外條款 ◎爭端解決機制 ◎終止條款

五、洽簽兩岸經濟協議的步驟

第一，雙方個別研究；第二，雙方共同研究；第三，協商；第四簽署；第五，送國會審議通過；第六，生效實施。

目前進展：第4次江陳會談已將兩岸經濟協議列為第5次江陳會談之主要協商議題。兩岸已於99年1月26日展開第1次正式協商。

簽署兩岸經濟協議的效應及政府的因應措施

一、簽署兩岸經濟協議對台灣的效應

正面效應包括：第一，根據本部委託中經院研究結果顯示，簽署兩岸經濟協議對台灣經濟的正面影響包括：國民所得(GDP)上升1.65%至1.72%；出口增加約5%；整體就業人數增加約26萬人。

第二，有助於產業持續投資台灣：一旦中國大陸大部分工業產品對台灣的關稅降為零，將有助於產業持續投資及根留台灣，繼續創造就業機會。

第三，加速台灣發展成為產業運籌中心：利用大三通增加貨物及人員流通的便利性，配合兩岸貨品降稅及消除非關稅障礙等效益，可重新塑造台灣成為兼具轉口、物流配送、終端產品加工等全功能運籌中心。

第四，有助於中國大陸台商增加對台採購及產業競爭力：中國大陸進口關稅降為零後，自台灣進口相對成本降低，台商可增加自台灣採購的數量。同時因品質較佳及成本降低，有利於提升台商在中國大陸的競爭力。

第五，吸引外商增加投資台灣：兩岸簽署ECFA後，台灣銷往中國大陸產品之關稅優惠、再加上台灣對智慧財產權保護較為周全、兩岸開放大三通的便利、政府補助企業在台設立研發中心之優惠措施等，將有助於（1）歐美日企業選擇將台灣作為進入中國大陸市場之門戶。（2）優先與台商合作研發及生產，將區域研發、生產或營運總部設在台灣，讓台灣成為跨國企業「全球創新中心」及「亞太經貿樞紐」的第一選擇。

第六，取得領先競爭對手國進入中國大陸市場之優勢：台灣銷往中國大陸大部分工業產品之關稅降為零，台灣將較日韓等競爭對手國更早取得進入中國大陸市場之優勢，進而取代日韓之地位。以石化原料為例，2007年中國大陸進口總值約763億美元，台灣占15%，韓國占20%，日本占18%；如將中國大陸平均進口關稅6.17%降為零，將有助於我國取代日韓原有38%之市占率，約380億美元。

第七，有助於台灣與主要貿易夥伴洽簽FTA，與振興國內經濟，創造就業機會，提高國民所得。

產業負面影響包括：我國對於中國大陸農工產品的進口限制項數，目前仍有2,200多項（農產品830項、工業產品1,380多項），不論已開放或管制大陸物品進口，國內仍有部分屬內需型、競爭力較弱、易受貿易自由化影響之產業。未來如開放或調降關稅，可能對該等產業產生負面衝擊，將運用談判策略，爭取有利條件，並給予適當輔導，協調轉型升級，提升競爭力。

二、政府因應措施

在產業方面，將推動「因應貿易自由化產業調整支援方案」，根據產業與勞工所受之各種可能影響，未來10年編列總經費950億元，採行下列3種調整支援策略：

第一，振興輔導：包括輔導產業升級轉型、提供中小企業融資信用保證、協助中小企業群聚發展、協助拓展外銷市場。

第二，體質調整：輔導產業升級轉型、提供廠房及設備更新低利融資、就業安定協助。

第三，損害救濟：協助業者轉換業種與產品、協助轉業再就業。

在就業方面，將協助就業安定，提供在職勞工薪資補貼、職務再設計補貼、協助事業單位人力資源提升、建立就業服務單一窗口、主動提供就業服務及職業訓練訊息。

結語

兩岸簽署ECFA可以建立兩岸穩定的經貿合作架構，開啟兩岸良性互動的機制；強化台灣在國際市場的競爭力，促進台灣經濟穩定成長；推動台灣成為全球創新中心、亞太經貿樞紐、台商營運總部，幫助台灣面對競爭、開創新局。