

# ECFA簽訂後之影響及未來努力方向

## 一、前言

2009年12月22日海基、海協兩會在台中市舉行第四次「江陳會談」，雙方同意將「海峽兩岸經濟合作架構協議」（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA）與「海峽兩岸智慧財產權保護合作」列為第五次會談議題，此後兩岸正式啟動ECFA協商。

兩岸負責協商的相關主管機關，我方除海、陸兩會外，亦包括經濟部暨所屬國貿局、工業局等部門、財政部、金管會、農委會等；大陸方面則除海協會、國台辦外，還包括商務部、發改委、工信部、財政部、海關總署、質檢總局、廣電總局、銀監會、證監會、農業部等。

兩岸各議題主管機關的官員分為六組，包括「協議文本」、「貨品貿易早期收穫」、「服務貿易早期收穫」、「臨時原產地規則」、「雙方防衛措施」、「服務提供者定義」等6組，密集往返兩岸，總共進行18次的業務溝通、3次正式協商、超過780人次參與、以及多次雙方主管機關間聯繫協調。

ECFA是兩岸牽涉部門最多、協商時間最長、影響範圍最廣的協議，對於深化兩岸制度性協商、累積兩岸互信基礎有極大的助益，亦對台灣經濟與兩岸經貿往來產生極深遠的影響。本文擬從ECFA的定位、文本與早期收穫清單的內容來說明ECFA簽訂後之影響，並說明未來兩岸仍須努力的方向。

## 二、ECFA的定位

ECFA是兩岸大三通，也就是通郵、通航、通商中，最重要的一項架構協議，它是以堆積木（Building Blocks）的方式，逐步來完成有關促進兩岸通商的各项經濟合作協議。若是用「金字塔」來建構兩岸經濟合作的相關協議，ECFA就有如金字塔的頂端三角形，過去四次協商所簽署12項協議就是金字塔的底層基礎建築，而兩岸後續簽署的協議，如科技、衛生、能源合作等就是金字塔的中間結構。

ECFA文本中包括貿易（包括貨品貿易、服務貿易）、投資、經濟合作、早期收穫（包括貨品貿易早期收穫及服務貿易早期收穫）、爭端解決、機構安排等。由於文本內容是說明雙方合作的意願與方向，實際合作的具體內容還需雙方簽署貨品貿易協議、服務貿易協議、投資協議、爭端解決協議等來進一步落實ECFA文本內容。

ECFA簽署的原則，有如「序言」中所說，是本著「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）基本原則，考量雙方經濟條件，逐步減少彼此間貿易與投資障礙，創造公平的貿易與投資環境。

其目標就是考量雙方的經濟條件，加強和增進雙方之間的經濟、貿易和投資合作，促進雙方貨品和服務貿易進一步自由化，逐步建立公平、透明、便捷的投資及其保障機制，擴大經濟合作領域，建立合作機制。

根據ECFA簽署的原則及目標來看，ECFA與其它WTO會員簽署的「自由貿易協議」（Free Trade Agreement, FTA）並無不同，將來隨著ECFA相關協議逐步完成簽署，就會展現FTA的實質內涵。

## 三、ECFA文本內容概要

ECFA是架構協議，將來再逐項協商後續相關協議，逐步充實內容，其內容概要除前述「序言」及第一章「總則」外，其餘內容概述如下：第二章「貿易與投資」，包含貨品貿易、服務貿易與投資，主要內容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，訂出協商範圍與主要事項，並對後續協議協商之起迄時間，訂為「生效後6個月內展開協商並儘速完成」。

第三章「經濟合作」，涵蓋智慧財產權保護、金融合作、貿易便捷化、海關合作、電子商務合作、中小企業合作及雙方經貿團體互設辦事機構等。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。

第四章「早期收穫」，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）以及臨時性原產地規則，以避免其他國家搭便車（Free rider），享有兩岸經濟協議利益。

第五章「其他」，主要規定在落實兩岸經濟協議內容的相關配套安排，主要內容有：例外條款、爭端解決機制、機構安排（雙方成立「兩岸經濟合作委員會」）、生效及終止條款等。

「兩岸經濟合作委員會」並非常設機構，其成立之目的，包括第一，完成為落實本協議目標所必需的磋商；第二，監督並評估本協議的執行；第三，解釋本協議的規定；第四，通報重要經貿資訊；第五，根據本協議第10條規定，解決任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端。可見委員會的功能是依據ECFA的授權，處理協議的相關事宜。希望兩岸主管機關儘速就「兩岸經濟合作委員會」的定位、組成、運作方式展開協商，早日將ECFA的效益，落在兩岸人民與企業身上。

此外ECFA還包括五項附件：第一，「貨品貿易早期收穫產品清單及降稅安排」；第二，「適用於貨品貿易早期收穫產品的臨時原產地規則」；第三，「適用於貨品貿易早期收穫產品的雙方防衛措施」；第四，「服務貿易早期收穫部門及開放措施」；第五，「適用於服務貿易早期收穫部門及開放措施的服務提供者定義」。

## 四、早期收穫清單

ECFA並非一步到位的FTA，所以需要列「早期收穫」（Early Harvest）項目，讓這些產業能提早享受降低關稅與市場開放的優惠措施。至於篩選的原則，以大陸有給其他國家產品（如東南亞國協）優惠關稅，我方產品在大陸市場面臨競爭，具有降稅的急迫性為優先。

在大陸與東協十國2002年簽署的「全面經濟合作框架協議」時，其早期收穫項目是以快、易、少為原則，因此列入早期降稅項目的產品並不多。雖然如此，我方代表在協商過程中仍極力爭取，讓較多的產業能列入。

在製造業早期收穫計畫方面，我方要求列入早收清單、而陸方同意的降稅項目如下：

產品類別	項數	2009年台灣出口大陸金額（億美元）	佔台灣出口大陸金額的比重（%）
石化	88	59.44	6.93
機械	107	11.43	1.33
紡織	136	15.88	1.85
運輸工具	50	1.48	0.18
其他	140	49.97	5.84
農產品	18	0.16	0.02
合計	539	138.37	16.14

至於陸方要求我方列入早收清單的降稅項目，我方的原則是：第一，堅決不納入之範圍，包括：農產品不納入、我方納入輔導中之17項弱勢產業不納入、我方敏感性傳統產業不納入。

可同意納入之範圍，包括：屬產業生產所需原料部分可考量納入、國內較無生產之下游產品可考量納

入、陸方同意我方早收要求項目可對等開放的項目。

在製造業早期收穫計畫方面，陸方要求列入早收清單、而我方同意的降稅項目如下：

產業	項目	2009台灣自大陸進口金額（億美元）	佔台灣自大陸進口金額的比重（%）
石化	42	3.29	1.21
機械	69	4.74	1.75
紡織	22	1.16	0.43
運輸工具	17	4.09	0.02
其他	117	15.30	5.64
敏感性產品	0	0	0
總計	267	28.58	10.53

在農業早期收穫計畫方面，為維護我方農業利益，ECFA協商我方未給予陸方任何一項農產品早收優惠。大陸給予我方18個稅項農漁產品零關稅優惠，包括：農產品（涵蓋13個稅項，8種產品）：文心蘭、金針菇、香蕉、柳橙、檸檬、哈密瓜、火龍果、茶葉。漁產品（涵蓋5種稅項，5種產品）：其他活魚、其他生鮮冷藏魚、其他冷凍魚、其他凍魚片、生鮮甲魚蛋。18個稅項協商前平均稅率13.3%。以上製造業與農業的產品關稅下降，將分三期，在二年內降為零關稅。

在服務業的早期收穫方面，雙方同意列入早期收穫項目，以提早進入對方市場的服務業如下：

## 五、評價

6月29日ECFA簽署後，必須等到8月份的立法院臨時會通過後才能生效，但是誠如馬總統所說「ECFA尚未生效但已發酵」。

### 1.在對國內經濟影響方面

7月8日根據經濟部長施顏祥表示，ECFA簽署後，GDP將成長0.4個百分點，整體產值增加0.86%，增加淨6萬個就業機會，預估大陸關稅將降低295億元。

而馬總統表示，在早收清單中，大台南的8,000多家中小企業，約有1,400家受惠，包括面板、紡織、汽車零件與農業。相信大高雄的石化、機械、農業等也將受惠。

至於台灣的農業，台灣石斑魚產值從2007年的2,700萬新台幣增加至2009年的14億新台幣，早收計畫實施後，將省下10.5%的關稅，輸出大陸的前景更加看好。

其他實際效益，相信在早收清單實際實施降稅及市場開放後會逐漸展現，嘉惠國內企業與農民。

### 2.在世界各國與國際組織對ECFA的評價方面

第一，美國國務院例行簡報會上，發言人杜蓋德（Gordon Duguid）表示：「新的協議代表中國大陸與台灣增加對話及互動，美國歡迎」。他並指出，兩岸關係近來不斷改善，「我們感到鼓舞；我們也希望這樣的關係能夠繼續擴大與開展」。

第二，歐盟：歐洲聯盟最高外交代表艾希頓（Catherine Ashton）對兩岸簽署ECFA表示歡迎，並稱讚台海兩岸致力尋求「務實的解決方案，以及和平發展關係」。歐洲聯盟認為兩岸擴展經濟關係，可能也有益

於歐盟發展在東亞地區原已重大的貿易與投資關係。

第三，WTO：秘書長拉米表示：ECFA助台灣融入全球經濟，是台灣達成整體貿易目標的重大作為，可改善兩岸關係，確保國內產業競爭力，進一步整合入世界經濟，並可吸引外資。

WTO秘書處的台灣貿易政策檢討報告也指出，ECFA可改善兩岸關係，因此可能打開台灣與主要區域內重要貿易夥伴簽訂更多FTA的道路。如此，台灣可以因應亞洲各國正在發展中的FTA浪潮，所形成的競爭壓力與挑戰。

第四，新加坡：兩岸簽ECFA之後，新加坡政府透過外交部正式表達歡迎，認為中國大陸與台灣簽署ECFA將進一步增強兩岸的經濟合作，同時也有助促進區域經濟整合。新加坡國務資政吳作棟評論ECFA將對兩岸經濟關係，甚至是未來的政治關係都是很好的發展。

第五，日本：針對ECFA，日本政府發表評論表示，日本期待台灣問題能經由兩岸當事者以直接對話方式和平解決，在此觀點下，日本對此次成果表示歡迎，同時也密切注意今後狀況之進展，包括該協議對日本經濟之影響。

第六，美國在台商會：美國商會會長、台灣康寧公司總經理余智敦（Alan Eusden）指出，以兩岸簽署智慧財產權保護合作協議為例，勢必可以吸引更多外商把更多產品及技術帶來台灣，而ECFA將對本地外商帶來極大好處，不僅降低台灣被邊緣化的風險，且使得跨國企業以全新角度看待台灣商機。

### 3.世界各大媒體對ECFA的評價方面

第一，日本讀賣新聞：ECFA帶動亞洲經濟加強合作，有助於半世紀以來兩岸經濟進一步的合作。

第二，新加坡海峽時報：超越經濟意義的歷史性經濟合作協定，為兩岸和解創造積極氛圍，不僅加強兩岸經濟連結，更是兩岸和平的基礎。

第三，英國金融時報：有助開展與美國、日本及歐元區之經濟協議，期望台灣能與美、日、歐盟洽簽FTA。

第四，美國有線電視新聞網CNN：將使兩岸經貿交流空前密切，並使政治緊張關係得到緩和。

第五，美國華爾街日報：台灣有機會成為亞太地區重要商業中心之一。

第六，美國華盛頓郵報與法新社：截至目前為止減緩兩岸緊張情勢最有效的工具。

### 4.在國人評價方面

根據陸委會的民意調查顯示，第一，高達近8成（79.3%）的民眾支持透過兩岸制度化的協商來處理兩岸交流問題，不贊成者15.9%。

第二，超過6成以上（61.1%）的民眾滿意ECFA協商成果，不滿意者達30.0%，8.9%表示沒意見。

第三，對於ECFA的效益，有62.6%的民眾認為有助於與其他國家洽簽FTA；並有59.2%的民眾認為對台灣經濟長期發展有好的影響，20.8%認為有不好的影響。

第四，大多數民意肯定簽署ECFA協議，有維護台灣的利（66.8%），同時沒有矮化國家的主權（58.9%）。

## 六、後續努力方向

ECFA是架構性協議，未來兩岸還要協商後續協議，才能在實質功能上成為FTA，未來兩岸還需努力的目標有：

### 1.簽署貨品貿易協議

根據「關稅暨貿易總協定」（General Agreement on Tariff and Trade, GATT）24條規定：WTO會員間簽署FTA應該在合理期間內應消除貿易障礙、取消商務性限制、實質多數產品零關稅，所以ECFA生效後6個月內，兩岸要展開協商，逐步減少或消除彼此間實質多數的關稅與非關稅貿易障礙。

貨品貿易的目標是：逐步減少或消除彼此間實質多數的關稅與非關稅貿易障礙。關稅減讓或消除模式：分立即零關稅、分階段降稅、例外或其他產品三類。

其它努力方向還制定「原產地規則」、「海關程序」、「非關稅措施」、「貿易救濟措施:包括補貼及

平衡措施協定、防衛協定」等。

## 2.簽署服務貿易協議

根據WTO服務貿易（General Agreement on Trade in Services, GATS）第5條規定，要逐步減少或消除彼此間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施，增進雙方在服務貿易領域的合作等。所以ECFA生效後6個月內，兩岸要展開協商，促進雙方服務業相互合作發展。磋商內容包括：逐步減少或消除雙方間涵蓋眾多部門的服務貿易限制性措施、繼續擴展服務貿易的廣度與深度、增進雙方在服務貿易領域的合作。

## 3.投資保障協議

在ECFA生效後6個月內展開協商，建立投資保障機制，提高投資規定的透明度，逐步減少雙方投資限制，促進投資便利化等。雙方同意投資相關協議，列入第六次「江陳會談」，就各事項展開磋商，包括：建立投資保障機制、提高投資相關規定的透明度、逐步減少雙方相互投資的限制、促進投資便利化。

## 4.經濟合作

包括智慧財產權保護與合作、金融合作、貿易促進及貿易便捷化、海關合作、電子商務合作、產業合作布局、中小企業合作、經貿團體互設辦事機構等。

## 5.爭端解決協議

雙方應不遲於本協議生效後6個月內就建立適當的爭端解決程序展開磋商，並儘速達成協議，以解決任何有關本協議解釋、實施和適用爭端。在上款所指的爭端解決協議生效前，任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由根據本協議所設立的「兩岸經濟合作委員會」以適當方式加以解決。

# 七、結論

本次ECFA協商有以下幾項重要意義：

## 1.對等協商、解決問題、擘劃未來

自2008年6月以來，兩會至今已舉行五次會談，簽署14項協議並發表一項共識，為兩岸關係良性發展奠定了重要基礎。兩會制度化的協商管道，緩解了兩岸對峙的情勢，創造了互惠雙贏的成果，展現了「對等協商、解決問題、擘劃未來」的三點重要意義。

## 2.深化制度性協商的互信機制

兩年來兩會簽署14項協議及達成1項共識，在此一機制穩定有序的運作下，有助深化兩岸互信，確保兩岸關係和平繁榮，讓兩岸人民分享對等協商、良性互動的果實。我們相信，經歷前兩年的協商基礎，兩岸更能秉持「攜手合作，共創雙贏，為民興利，互惠繁榮」的信念，為台灣締造燦爛光輝的「黃金十年」。

## 3.ECFA跨出三大步

馬總統7月1日記者會指出，「兩岸經濟合作架構協議」簽訂對台灣、兩岸、亞太地區乃至於全世界，都有非常重要的意義，這項協議「跨出3大步」：第一，台灣突破經濟孤立的一大步：讓台灣走出經濟被邊緣化的威脅；第二，兩岸經貿走向互惠合作的一大步：可以在制度化的架構下為台灣創造更多商機且增加更多就業機會；第三，是加速亞洲經濟整合的一大步：今後台灣的價值會受到亞太地區與國際社會更大的重視，台灣很可能將成為各國企業進軍大陸市場的跳板。

## 4.實現馬總統所揭櫫的願景

7月1日馬總統偕同副總統舉行「台灣新契機，亞洲新時代—關鍵時刻，正確選擇」記者會，提出台灣經濟的大戰略，包括：第一，對內要創新研發（通過產業創新條例）並提供良好的租稅環境（遺贈稅降至10%、營所稅降至17%）。第二，對大陸要兩岸直航，降低往來的時間與成本、簽署ECFA爭取在大陸市場與東協產品的公平競爭待遇，並領先日韓等競爭對手佈局大陸。第三，與其他WTO會員簽署FTA。

## 5.為台灣再次開創經濟奇蹟

在內外條件與配套措施兼備的情況下，再加上台灣本身就具有地理、語言、文化、經濟自由度與法制等各方面的優勢，台灣非常有機會達成馬總統所揭櫫的「全球创新中心」、「亞太經貿樞紐」、「台商營運總部」與「外商區域總部」的願景，「壯大台灣、連結亞太、佈局全球」，讓「世界走進台灣、台灣走向世界」。

界」，期盼立法院儘速審議通過，為台灣開創再次經濟奇蹟。