國家發展研究　第十一卷第一期
2011 年 12 月　頁 97-130

# ECFA 的爭議與成效

童振源*

收稿日期：2011 年 7 月 12 日　　接受日期：2011 年 8 月 17 日

* 現任國立政治大學國家發展研究所特聘教授與預測市場研究中心主任。美國約翰霍普金斯大學高級國際研究學院國際事務碩士與博士。主要學術專長爲國際政治經濟、中國經濟發展、及預測市場等領域。聯絡方式：ctung@nccu.edu.tw。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 摘　要

兩岸在 2010 年 6 月 29 日簽署兩岸經濟合作架構協議(ECFA)，象徵兩岸經濟交流制度化與進一步整合的重要里程碑。同時，台灣政府希望 ECFA 能促進台灣吸引更多國際投資與打開台灣參與東亞經濟整合體制的大門。本文評估 ECFA 所引發的爭議與成效：首先說明東亞經濟整合體制的發展趨勢；進而分析 ECFA 的內容及政府對於 ECFA 效益的評估；接著闡述 ECFA 在台灣內部引發的經濟與政治爭議；最後則彙整與分析統計資料，藉以評估 ECFA 簽訂一年的成效。

關鍵詞：兩岸經濟合作架構協議、兩岸經濟交流、自由貿易協定、東亞經濟整合、國際投資

臺灣大學學術期刊資料庫

# 壹、前言

過去三十年，兩岸經濟關係從禁止到逐步開放、再到緊密的經濟交流，主要的動力是單方的政策開放與市場力量的拉動，而非兩岸政府的協調與合作，兩岸經濟關係缺乏制度性的互動與合作架構。事實上，中國已是台灣最大的貿易與投資夥伴，而台灣也是中國前五大貿易與投資夥伴，兩岸非常需要制度化的經濟互動與合作架構。然而，即使兩岸都是世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO）的會員，中國卻不太願意在此國際場合進行兩岸經濟互動與合作。

另一方面，台灣在東亞地區一直扮演東西橋樑與南北輪軸的關鍵分工角色，上承美國、日本與歐盟的技術、品牌與市場，下啓中國與東南亞的生產資源與快速擴大的市場，台灣扮演提供零組件、管理、行銷與服務的中介角色。台灣在 2002 年加入 WTO，正是希望能確保與擴大台灣在國際經貿分工的效率與權益，然而，WTO 的杜哈貿易談判回合在 2008 年 7 月正式破局。同時，區域協商的東亞經濟整合體制雖進展快速，但台灣卻因中國的政治阻撓而被排除在這一波的東亞經濟整合協定之外，截至 2011 年中，台灣僅與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多及宏都拉斯簽訂自由貿易協定（free trade agreement，簡稱 FTA），但這些國家與台灣的貿易金額卻相當有限。

面對這樣的情勢，馬英九總統在 2008 年 5 月就任總統之後的第一場國際記者會上指出，如果不能加入東亞經濟整合協定，台灣經濟在未來將被邊緣化。因此，馬總統在 2009 年 2 月底提出兩岸簽署「經濟合作架構協議」（economic cooperation framework agreement，簡稱 ECFA）的藥方，希望能藉由 ECFA 開啓台灣加入東亞經濟整合協定的大門，避免台灣經濟被邊緣化。經過一年多的溝通與協商，兩岸於去（2010）年 6 月 29 日簽署 ECFA，並在今（2011）年初啓動四項

臺灣大學學術期刊資料庫

後續協議談判，包括貨品貿易、服務貿易、投資及爭端解決。

政府如何評估 ECFA 的效益？兩岸簽署 ECFA 又引發哪些爭議？兩岸簽署 ECFA 已經一年，ECFA 的執行成效爲何？本文試圖回答這三個問題。以下便先闡述東亞經濟整合體制的發展趨勢，其次討論 ECFA 的經濟爭議，第三分析 ECFA 的政治爭議，第四檢討 ECFA 簽署後的執行成效，最後則是展望。

## 貳、東亞經濟整合體制的發展趨勢

在 1992 年前後，全球興起一股簽訂區域貿易協定（regional trade agreement，簡稱 RTA）或經濟整合協定（economic integration agreement，簡稱 EIA）的風潮。至 2010 年 2 月，各國向關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade，簡稱 GATT）及 WTO 共登記 462 項 RTAs，245 項 RTAs 是根據 GATT 第 24 條關於商品自由貿易條款簽訂，31 項 RTAs 是根據 GATT 針對發展中國家形成自由貿易協定的授權條款簽訂，86 項 RTAs 是根據 GATS 第 5 條關於服務貿易自由貿易條款簽訂。在 2010 年初，有 271 項 RTAs 還在執行。（見圖 1）

最近幾年，東亞各經濟體競相簽訂經濟整合協定，已成爲全球經濟整合協定發展的重要動力。例如，2007 年底，全球正在協商或考慮的區域經濟整合協定共有 205 個，亞洲國家便有 109 個，占了全球一半以上的案例。亞洲地區的區域經濟整合協定從 1990 年代初期有一波發展的動力，總共生效的區域經濟整合協定從 5 項增加到 2001 年的 28 項。從 2001 年以後，亞洲各國加速推動區域經濟整合協定，建議協商或正在協商的協定數量從 2001 年的 10 項蓬勃發展到 2010 年的 109 項，生效的協定數量從 2001 年的 28 項增加到 2009 年的 85 項。（見圖 2）

臺灣大學學術期刊資料庫

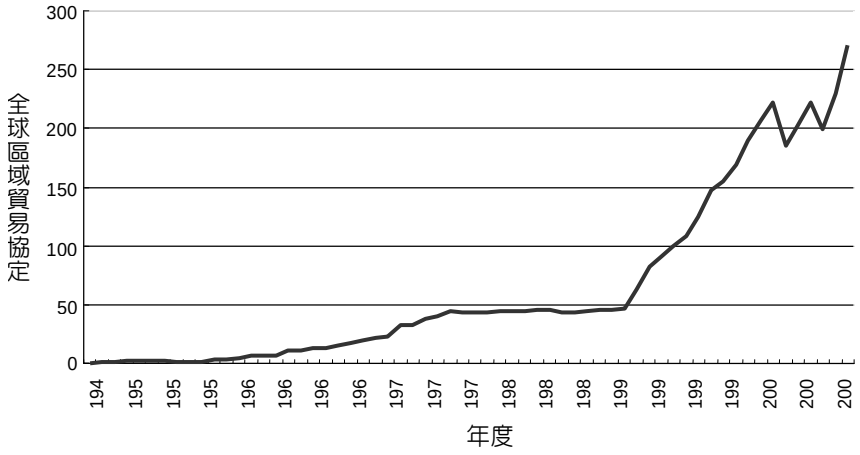



**圖 1　全球區域貿易協定發展趨勢：1948～2009**

資料來源：World Trade Organization (2010)。

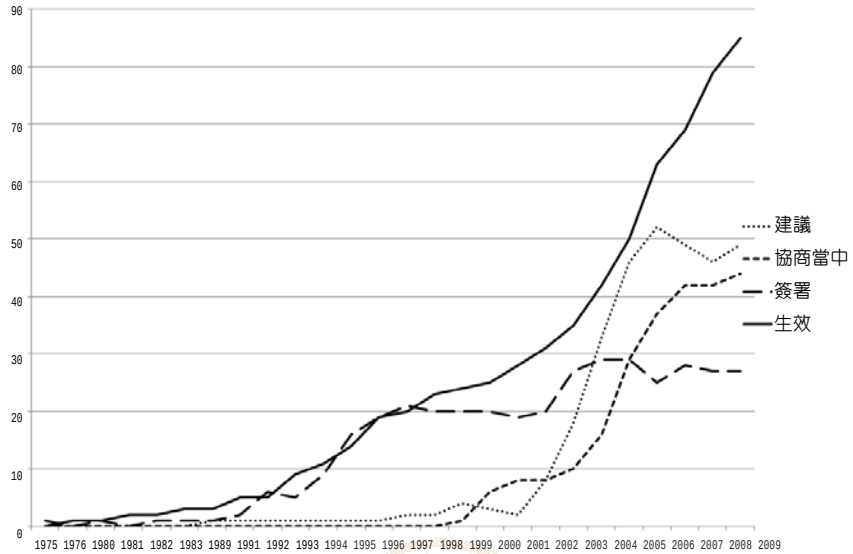



**圖 2　亞洲經濟整合協定發展趨勢：1991～2009**

資料來源：Asian Development Bank (2010)。

臺灣大學學術期刊資料庫

在東亞經濟整合協定當中，東南亞國協（簡稱「東協」）與亞太經濟合作會議（Asia-Pacific Economic Cooperation forum，簡稱 APEC）是推動東亞經濟整合協定的最主要兩個區域經濟整合組織。目前，東協的經濟整合協定包括東協自由貿易區、東協服務業架構協定、東協投資區。2003 年 10 月，東協各國領導發表聲明，同意在 2020 年前成立東協共同體，包括安全共同體、經濟共同體、與社會文化共同體等三大支柱。2007 年 11 月 20 日，東協十個會員國領導人齊聚新加坡簽署一項歷史性的東協憲章，讓東協組織首度擁有正式的法律架構。此外，在他們簽署的另一份「東協經濟共同體藍圖」協定中，還同意師法歐盟，東協會員國在 2015 年成立的自由貿易經濟體將讓勞工和資本能夠更容易流通。

除了促進東協會員國間的經濟整合之外，東協也非常積極與其他國家或地區談判 RTAs。至 2010 年 5 月底為止，東協與其他國家或地區正在執行五個 RTAs，包括東協與中國綜合經濟合作協定、東協與澳洲及紐西蘭自由貿易協定、東協與印度區域貿易與投資地區、東協與日本綜合經濟夥伴關係、東協與韓國綜合經濟合作協定。此外，東協正在與歐盟談判雙邊自由貿易協定。

2002 年 11 月 4 日，東協各國領袖與中國領導人共同簽署了《中國－東協全面經濟合作框架協定》，決定在 2010 年建立雙邊自由貿易區。2004 年 11 月東協與中國再簽署《貨物貿易協定》，雙方自 2005 年全面啓動東協－中國自由貿易區降稅進程，東協六國（印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、汶萊）與中國之間的大部分產品的關稅於 2010 年降到零，其他四個東協新成員國（越南、寮國、緬甸、柬埔寨）與中國之間的關稅至 2015 年降到零。同時，雙方還就爭端解決機制達成了共識。

2007 年 1 月 14 日，東協與中國簽署《服務貿易協定》，於 2007 年 7 月開始執行第一階段服務貿易自由化。根據協定規定，中國將在

淡江大學學術期刊資料庫

對 WTO 承諾的基礎上，在建築、環保、運輸、體育和商務等五個服務部門的 26 個分部門向東協會員國做出新的市場開放承諾。另一方面，東協會員國也將分別在金融、電信、教育、旅遊、建築、醫療等行業向中國做出市場開放承諾，包括進一步開放上述服務領域，並允許對方設立獨資或合資企業，放寬設立公司的股份比例限制等。

最後，東協與中國、日本及南韓之間的東亞自由貿易區（或所謂的「東協加三」）自從 2005 年 1 月已經開始進行可行性研究，東協與中國、日本、南韓、澳洲、紐西蘭及印度的東亞高峰會自由貿易區（或所謂的「東協加六」）也已經開始進行討論評估。無論是「東協加三」或「東協加六」的規模均相當大；如果其中之一能形成東亞自由貿易區，對亞洲經濟整合體制建構將是關鍵的里程碑，也會對其他國家或地區的發展造成衝擊。

APEC 是東亞地區的另外一項重要經濟整合體制的建樹。自從 1989 年成立以來，APEC 目前已有 21 個會員經濟體。1994 年的 APEC「茂物宣言」提出，希望已開發經濟體的 APEC 會員經濟體在 2010 年前達成自由貿易區，開發中經濟體的 APEC 會員經濟體則在 2020 年前達成自由貿易區。然而，APEC 在 2010 年已經確認無法達成這項目標。

APEC 各會員經濟體在 2006 年發表的「河內宣言」將發展「亞太自由貿易區」（Free Trade Area of the Asia-Pacific，簡稱 FTAAP）列爲長期願景。APEC 在 2010 年已經成立 22 年，但 APEC 仍然是一個鬆散的論壇。面對東亞的經濟整合協定演變趨勢，APEC 試圖推動 FTAAP 爲長期目標，但許多會員經濟體對於 FTAAP 是否能夠具體落實期待不高。

一般而言，區域貿易協定或經濟整合協定包括兩大類：自由貿易協定（FTA）與經濟伙伴關係協定（economic partnership agreement，EPA）。傳統上，FTA 內容主要是免除商品關稅，EPA 內容則是包

臺灣人學學術期刊資料庫

含商品關稅減免、貿易便利化、開放服務貿易、開放投資領域、保障智慧財產權、開放政府採購、開放生產要素移動、推動電子商務、開放交通與通訊、協調競爭政策、統一產品與檢疫標準、相互承認專業認證、提供法律協助及其他經濟合作議題等等。

隨著東亞經濟整合的深化，最近十幾年東亞各國都展現非常積極的態度尋求建立區域經濟整合的制度化合作機制，整個東亞各國協商與執行區域經濟整合協定可以說是蔚爲風潮。爲了避免台灣在東亞經濟整合的浪潮當中被孤立，馬總統積極推動兩岸簽訂 ECFA。以下說明 ECFA 的內容與政府的評估。

# 參、ECFA 之內容與政府評估

ECFA 共分爲 5 章 16 條暨 5 項附件，涉及廣泛的經貿議題，包括貨品的降免稅、服務業的市場開放、雙方投資的促進與保障、智慧財產權的保護以及經濟產業的合作等領域。ECFA 是一個架構協議，特別安排早期收穫條款。早期收穫清單的產品將在三年內降爲零關稅，但是暫時原產地規則要求適用零關稅產品的附加價值比例必須符合 40～50% 的比例。ECFA 生效後，接下來有關貨品貿易協議、服務貿易協議、投資協議、爭端解決等 4 項協議在 6 個月內啓動協商。此外，兩岸同意成立經濟合作委員會處理與協商 ECFA 後續議題相關事宜。

在貨品貿易早期收穫的內容，中國同意台灣 539 項貨品列入早期收穫清單，包括 18 項農漁產品，金額達 138.4 億美元（占 2009 年台灣出口中國總金額的 16.1%）；台灣同意中國 267 項產品列入早期收穫清單，金額達到 28.6 億美元（占 2009 年台灣自中國進口總金額的 10.5%）。在服務貿易早期收穫清單，中國同意對台灣開放 11 項，包括金融服務業 3 項、非金融服務業 8 項；台灣同意對中國開放 9 項，

逢甲大學學術期刊資料庫

包括金融服務業 1 項與非金融服務業 8 項。

根據上述 ECFA 的大致內容，經濟部委託中華經濟研究院（簡稱「中經院」）（中華經濟研究院，2009）進行 ECFA 的經濟效應評估，結論是：一、如果維持既有 2,249 項農工產品管制、已開放的農工產品自由化、中國商品全面零關稅的前提下，兩岸簽訂 ECFA 對台灣經濟成長率累計增加 1.65%；二、如果維持既有 875 項農產品管制、其他工業產品解除進口管制且自由化、中國商品全面零關稅的前提下，兩岸簽訂 ECFA 對台灣經濟成長率累計增加 1.72%。

中經院的評估報告指出，雖然 ECFA 對台灣經濟的總體影響爲正，但對各產業有得有失。ECFA 可能造成生產增加的產業包括：化學塑膠橡膠業（約 14.6%）、機械業（約 14.0～14.3%）、紡織業（約 15.7～15.8%）、鋼鐵業（約 7.7～7.9%）、與石油及煤製品業（約 7.7～7.8%）。相對的，ECFA 可能造成生產減少的產業包括：電機及電子產品業（約減少 7.2%）、其他運輸工具業（約減少 3.5～3.6%）、木材製品業（約減少 4.0%）。

在就業影響方面，中經院利用「可計算一般均衡模型」（computable general equilibrium model，簡稱 CGE 模型）對各產業的上述模擬結果，再串連台灣一般均衡模型包括 2007 年台灣 161 部門的產業關聯表，資料依總體成長率更新至 2008 年，評估 ECFA 對台灣總就業人數可望增加 25.7～26.3 萬人。此外，並利用簡單迴歸模型，推估若兩岸簽訂 ECFA，台灣未來 7 年可能增加的外商直接投資（FDI）流入規模將達 89 億美元。

在兩岸簽訂 ECFA 之後，馬總統在去（2010）年 7 月 1 日召開記者會，認爲 ECFA 是台灣經濟發展的新契機，冀望 ECFA 能打開台灣參與東亞經濟整合體制的大門，讓台灣可以與其他國簽署自由貿易協定（FTA），提升台灣對中國出口的競爭力，創造更多國內投資與吸引更多外商投資台灣，台灣很可能成爲各國企業進軍中國的跳板（中

臺灣人學學術期刊資料庫

華民國總統府，2010）。

儘管馬政府非常樂觀地預期兩岸簽訂 ECFA 的成效，但在台灣內部仍引發不同的經濟及政治爭議。以下便逐一說明。

# 肆、ECFA的經濟爭議

## 一、簽署 ECFA 的急迫性

在 2010 年 4 月 25 日的 ECFA 電視辯論會，馬總統批評「民進黨採取鎖國政策」，蔡主席則批評「國民黨採取冒進政策」。在辯論當中，馬總統強調東協加一（東協與中國自由貿易區）在 2010 年 1 月 1 日生效，將對台灣出口造成衝擊，所以亟需簽訂 ECFA。但是當蔡主席回應東協加一對台灣的影響不大時，馬總統才強調政府必須針對 2012 年可能達成的東協加三（東協與中國、日本及韓國之間的自由貿易區）未雨綢繆。然而，東協加三至 2011 年中仍沒有啓動正式談判。

其次，蔡主席強調 ECFA 是鎖定十年必須全面自由化，ECFA 將帶來台灣有史以來最大的產業結構調整與財富重分配，而馬政府在沒有準備好之前不應該簽署協議。馬總統則強調 ECFA 開放時程可以自主，而且已經編列 950 億的產業調整基金。

## 二、服務業與投資開放的評估

中經院採用的 CGE 模型無法對國際投資與服務業開放效應進行評估，而東亞經濟分工很大一部份卻是投資驅動貿易，而且服務業占台灣 GDP 的比重高達 73%。兩岸簽訂的 ECFA 內容包括後續要談判服務貿易自由化與投資協議。這不僅涉及到效應評估不完整，而且 ECFA 後續談判對各產業與就業的衝擊無法預先評估。至今馬政府仍

臺灣大學學術期刊資料庫

沒有提出完整的服務貿易協定與投資協定談判的評估報告。

## 三、產業調整與所得分配效應

經濟整合的效應不是總體的統計概念而已，更重要的是經濟利益的重新分配。政府在對外宣傳上，經常強調 ECFA 對台灣經濟總體是有利的，所以應該推動。然而，哪些部門受害、受害程度多大，而且政府將如何具體協助，仍然相當含糊。例如，在中經院（2009：13）的評估報告中，針對電機及電子產品業可能受害最大，馬政府卻說是因爲模型的充分就業假設，所以現實上不會發生。這樣的模型限制很難讓大家不質疑模型分析的效益程度。

ECFA 只不過是一個架構協議，不是 FTA 的實質協議。ECFA 後續協商包括貨品自由貿易協議、服務自由貿易協議、投資協議，將造成台灣經濟結構的轉型、就業的調整與經濟利益的重新分配，將出現大規模的受益者與受害者，也可能造成台灣內部所得分配更加惡化。特別是，服務業占台灣就業比重將近六成，幾乎台灣每個人都會面對兩岸開放的競爭壓力與調整成本，但是馬政府卻沒有進行評估。

即便 ECFA 有助於台灣經濟效益，但馬政府似乎沒有適當的政策處理 ECFA 可能造成的所得分配惡化問題。台灣的所得分配惡化是 2001 年來的歷史新高。2009 年的最前 20% 家戶平均收入是最後 20% 家戶平均收入的 6.34 倍，同時吉尼係數爲 0.345；相較之下，2007 年的數據分別爲 5.98 倍與 0.340。而且，台灣民眾的薪資成長已經維持幾乎 15 年的停滯，而各種物價（特別是房地產價格）持續攀升，讓一般老百姓有相對剝奪感。

## 四、就業效應的評估

中經院沒有公布評估就業效應的詳細報告，但分析方法是有爭議的。中經院（2009：13-14）評估 ECFA 會使台灣增加 25.7～26.3 萬

臺灣大學學術期刊資料庫

就業人數，但絕大部分（22.3 萬人）是增加在服務業部門。可是，中經院的 CGE 模型當中並無法評估服務業的衝擊，這樣的結論似乎前後不一。而且，中經院在簡報檔案中表示，ECFA 的就業影響不考慮 CGE 模型對於生產資源固定假設之限制所造成之負效益，而且還經過經濟部的「專業調整」，就業人數將增加到 27.3 萬人。

相對而言，民進黨在 2009 年 3 月初公布了一份評估報告，其中關於 ECFA 的就業效應，與中經院的評估結果完全不同。根據中經院 2005 年及主計處 2006 年台灣產業「產出變動」、「出口變動」以及「工商普查」的相關數據，民進黨依產能萎縮比例推估計算，屆時台灣的失業人口將至少增加 12 萬人（大紀元，2009）。此外，民進黨表示，如果開放台灣服務業，ECFA 將衝擊台灣 300 萬勞工的就業機會，但是民進黨也強調這不是造成失業的規模（鄒麗泳，2010）。

## 五、國際投資效應評估

中經院（2009：17）推估 ECFA 會為台灣未來 7 年增加 89 億美元的 FDI，但是中經院僅說利用簡單迴歸模型估算，並沒有交代詳細估算的方法。根據中央銀行（2011a）的統計，台灣淨流出的 FDI 在 2000～2007 年期間達 248 億美元，2008～2010 年期間達 170 億美元。如果中經院的估算是正確的，顯然 ECFA 吸引國際投資的規模並不大，無法有效解決台灣資金大量外流的困境。

根據童振源（2009：350-352）的調查，如果兩岸簽訂經濟整合協定，大約 30～41% 的台灣企業與外商會考慮增加對台灣投資，不過具體投資行為仍取決於總體投資環境的改善。台灣加入東亞經濟整合協定與兩岸簽訂經濟整合協定都有助於台灣成為東亞地區的生產、行銷、研發與營運平台而吸引各類型企業增加對台灣投資。也就是說，台灣加入東亞經濟整合協定與兩岸簽訂經濟整合協定將有助於台灣達成「全球運籌管理中心」與「亞太經貿樞紐」的經濟發展戰略目標。

臺灣人文學術期刊資料庫

# 伍、ECFA的政治爭議

無論 FTA 或 ECFA 都是 WTO 規範下的經濟整合協定。但是，在兩岸主權衝突的情勢下，ECFA 引發的政治爭議至少包括四個層面：台灣主權地位、台灣經濟自主、區域經濟戰略與民主批准程序。

## 一、台灣主權地位

目前台灣對中國存在長期的貿易順差，金額高達每年 400 億美元以上，而且台灣至今仍違反 WTO 的最惠國待遇，沒有開放片面限制進口的 2,247 項中國產品，反而中國在 ECFA 早收清單中對台灣進行大規模的經濟讓利。中國同意對台灣降稅的早收清單計 539 項，而且中國還主動加入 18 項農漁產品，台灣同意對中國降稅的早收清單只有 267 項。在產值方面，兩岸早收清單貿易值分別占台灣與中國雙邊貿易的 16.1% 與 10.8%。相較之下，中國與東協的早收清單項目較爲平等，分別爲 593 項與 400 項左右，貿易值分別占中國與東協雙邊貿易的 1.7% 與 2.1%。[1]

由於兩岸處於主權衝突的敵對狀態，中國對台灣經濟讓利讓國內朝野與社會對於中國的政治企圖與能力有不同的解讀。中國國家主席胡錦濤在 2008 年底發表「胡六點」，第一點即是兩岸恪守「一個中國」原則，第二點才是推動兩岸簽訂經濟合作協議。而且，胡主席強調，兩岸在一個中國框架的原則達成共同認知與一致立場，兩岸才有政治互信進行協商。美國國際經濟研究所的研究報告便指出，中國簽署 ECFA 的主要目的就是政治，希望 ECFA 有助於兩岸統一（Rosen *and*

[1] 由於兩岸適用早收清單的產業不同，優惠關稅的影響效果可能不同，所以中國是否對台灣進行經濟讓利仍存在爭議。

臺灣大學學術期刊資料庫

Wang, 2010）。

從 2008 年至今的兩岸互動經驗來看，中國對台灣經濟讓利的基礎是台灣對中國的政治讓利。馬政府在政治立場接受九二共識[2]、不反駁中國的一個中國原則、主張兩岸人民是戶籍不同而不是國籍不同、減緩批評中國政府侵犯人權、反對達賴喇嘛與熱比婭來台灣訪問、在國際參與上事先取得中國的同意與支持。如果在未來經濟議題協商時，台灣要求中國繼續對台灣經濟讓利，中國當然會希望台灣回報政治讓利，這將引發朝野的衝突。

## 二、台灣經濟自主

由於中國不願意放棄對台灣的武力威脅與國際打壓，所以某些人主張：台灣不該與中國在經濟上走得太近，以避免「中國化」的危險；應拓展「全球化」的契機，以維持台灣經濟自主性，並爲台灣創造國際籌碼與戰略空間對抗中國的威脅。[3] 民進黨蔡英文主席強調，民進黨主張台灣走向世界，再和世界一起走向中國，兼顧主權獨立、國家安全與經濟安全，而國民黨主張走向中國，再透過中國走向世界，會被鎖在中國（李欣芳、王寓中，2010）。根據政治大學選舉研究中心與中央研究院社會學研究所的民意調查，超過六成的民眾擔心台灣經濟過度依賴中國，憂心因此形成政治主權危機（王珮華，2009；蘇永

2 雖然馬英九政府強調「九二共識」是「一個中國、各自表述」（一中各表），但是中國政府從來沒有公開接受過。從 2008～2010 年的實踐經驗而言，「九二共識」的內容並不是「一中各表」，而是兩岸接受一個中國，但不表述一個中國的內容（一中不表）；此外，在實際運作上，台灣必須遵守實質一個中國原則，同時反對台獨。

3 例如，2006 年 7 月台灣政府舉辦的台灣經濟永續發展會議全球佈局與兩岸經貿分組的結論便指出，台灣對中國市場的依賴關係有擴大趨勢，引發經濟「中國化」的憂慮。

臺灣大學學術期刊資料庫

耀，2011）。

然而，根據童振源（2009：362）的調查很明顯發現，各類企業均一致建議台灣要簽訂經濟整合協定的優先對象是中國，台灣才能吸引更多的國際投資；他們都一致認爲中國是台灣應該優先簽訂經濟整合協定的對象，而且遠比台灣優先與美國簽訂經濟整合協定的共識高很多。充分利用中國市場與生產資源將增加台灣吸引國際投資的優勢，大幅強化台灣企業與外商對台灣增加投資的誘因，讓台灣成爲東亞生產、行銷、研發與營運的平台。因此，台灣要借重「中國化」的手段，比較可能促進「全球化」的目標；「中國化」與「全球化」是相輔相成，而不是相互對立的。

## 三、區域經濟戰略

馬政府期待，如果台灣能取得中國的善意，便可以化解台灣遭中國排除在東亞經濟整合體制之外的危機。行政院大陸委員會（2009）在《ECFA 政策說明》中強調，「推動 ECFA，毫無疑問是台灣加入區域合作協定及與各國洽簽 FTA，重返世界經濟舞台的敲門磚。」同時，中國也似乎對台灣釋放善意訊息：胡錦濤主席在 2008 年 12 月 31 日於「胡六點」中表達，中國願意與台灣簽訂「綜合性經濟合作協定」，並探討「兩岸經濟共同發展同亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑」，雖然胡主席沒有明說支持台灣參與東亞經濟整合體制，但是馬政府卻解讀爲這是台灣的唯一活路。

然而，在戰略上，馬英九政府對中國的善意期待未必符合台灣的利益、也不見得能解決台灣被排除在東亞經濟整合體制之外的困境。首先，在缺乏國際支援的情況下，台灣與中國進行經濟整合協定談判的條件將受制於中國的政治與經濟利益。[4] 其次，台灣與其他國家談

[4] 台灣在 1991 年加入 APEC 與 1992 年開始進行加入 GATT 的入會談判，都是獲

臺灣大學學術期刊資料庫

判經濟整合協定的地位與進程將取決於中國對台灣的不確定善意。[5] 中國國務院台灣事務辦公室曾公開表示，台灣與其他國家簽訂 FTA 需經由兩岸協商，而且否認會協助台灣與其他國家簽訂 FTA（林琮盛，2009）。

## 四、民主批准程序

一般而言，區域貿易協定的目的或效應不僅是單純牽涉到經濟效益或經濟成長，而是觸及到經濟利益分配與政治考量。WTO 的杜哈回合談判會觸礁便是因爲各國的產業保護利益作祟。美國是中國的最大貿易夥伴，但美國與中國卻沒有協商 FTA。況且，FTA 的效應可能是高度政治性的。例如，歐盟整合的結果是形成共同外交與安全政策。馬政府國安幕僚也在 2009 年提出，ECFA 是兩岸政治談判三要素的第一項（中評社，2009）。ECFA 簽訂之後，社會難免質疑馬政府是否要與中國進行政治談判，進而觸及台灣的主權。

根據各種民調，認爲 ECFA 應該交付公投的民眾比例一直維持在六成至八成左右（彭顯鈞，2009；TVBS，2010），可見 ECFA 是一個高度爭議的公共政策。但是，馬政府以 ECFA 爲經濟議題不牽涉主權及政治問題，而且各國簽訂 FTA 沒有經過公投的先例，拒絕 ECFA 公投（大陸委員會，2009）。然而，睽諸歐洲經濟整合的歷史，現有 27 個會員當中，有 19 個國家採取公投作爲參與歐洲經濟整合（自由貿易協定）的國內批准程序。此外，因爲國內意見分歧，哥斯大黎加在 2007 年 10 月也舉辦公投決定是否加入美國提議的中美洲自由貿易

---

得國際社會（特別是美國）之強力支援，中國才放棄對台灣的抵制。

5 2009 年 4 月 14 日，中國商務部國際司副司長朱洪表示，台灣積極希望與其他國家建立 FTA，但是中國不同意，因爲這需要主權國家同意；如果兩岸簽訂 ECFA，中國再考慮台灣與其他國家簽訂 FTA 的問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

協定。

## 陸、ECFA的執行成效

ECFA 已經簽訂超過一年，但是 ECFA 只不過是一個架構協議，不是 FTA 或實質經濟整合協議，不會立即爲台灣帶來如同政府評估報告所說「會增加台灣經濟成長率 1.72% 」 的正面效益，當然也不會造成各產業部門的巨大影響，更不會增加 26 萬人的就業機會與帶來 89 億美元的 FDI。ECFA 的短期效應相當有限，僅侷限在早期收穫項目，長期效益則取決於未來四項議題的協商成果。

2011 年元旦開始實施 ECFA 早收清單產品之優惠貿易。根據台灣國貿局的資料，今年上半年，累計核發 ECFA 原產地證明書共 17,072 件，核發總金額約 25.7 億美元，早收清單貨品出口值中申報適用優惠稅率之比率（利用率）爲 18.8%，顯示台灣企業利用 ECFA 的早收清單優惠關稅比例仍低。根據中國海關統計，今年上半年，中國自台灣進口總額爲 616 億美元，成長 10.5%，早收清單內貨品之台灣進口額爲 102 億美元，成長 13.3%，並沒有比中國自台灣進口成長率高出很多。

由於缺乏早收清單項目貿易金額的詳細歷史與跨國資料，無法判斷時間與國際因素對早收清單效益的影響。不過，根據 Miriam Manchin 和 Annette Pelkmans-Balaoing (2007) 與 Haddad (2007) 對東協自由貿易區優惠關稅的研究，在東協自由貿易區內，各國企業要取得優惠關稅的行政成本大約在 10～25% 左右。優惠關稅的差距超過 25% 的課稅產品項目僅占印尼、馬來西亞、菲律賓與泰國的 9.2%，或者占這些國家全部進口總值的 7.8%。這表示優惠關稅所發生的作用相當受限於原產地規定所衍生的行政與經營成本，導致東協企業利用東協自由貿易區優惠關稅的貿易金額占東協全部進口價值比重低於 5%。也

淡江大學學術期刊資料庫

就是說，自由貿易區受限於原產地證明的行政成本，成效受到侷限。

根據今年上半年的總體貿易資料，ECFA 並沒有強化台灣對中國（含香港）出口的競爭力，反而對中國（含香港）出口台灣的競爭力有不小的幫助。根據台灣海關資料，ECFA 實施之後，台灣對中國的出口成長率大幅衰退。今年上半年台灣對中國出口成長 10.0%。然而，在去年兩岸沒有簽訂 ECFA 時，台灣對中國出口成長率卻高達 61.9%，今年上半年足足下降 51.9 個百分點。

當然，去年上半年台灣對中國出口快速成長是受惠於世界金融危機後的景氣復甦，但是台灣對其他國家出口成長率卻沒有下降這麼快。例如，今年上半年台灣對美國出口成長率爲 25.7%，只比去年成長率下降 5.2 個百分點，對東協出口成長率爲 28.1%，只比去年成長率降低一半。正因爲台灣對中國出口成長率下降幅度遠超過其他國家，所以中國占台灣出口比重從去年上半年的 43.0% 下降到今年的 40.5%，比發生金融危機前的 2008 年上半年的比重還要低 0.3 個百分點。（見表 1）

**表 1　台灣對主要國家（地區）出口成長率與出口比重：2007～2011 上半年**

| | 2007H1 | | 2008H1 | | 2009H1 | | 2010H1 | | 2011H1 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 成長率 | 出口比重 | 成長率 | 出口比重 | 成長率 | 出口比重 | 成長率 | 出口比重 | 成長率 | 出口比重 |
| 中　國 | 8.0 | 39.6 | 21.7 | 40.8 | -36.2 | 39.6 | 61.9 | 43.0 | 10.0 | 40.5 |
| 美　國 | -1.1 | 13.5 | -0.9 | 11.3 | -27.5 | 12.5 | 30.9 | 10.9 | 25.7 | 11.7 |
| 日　本 | 1.9 | 7.0 | 8.4 | 6.4 | -23.6 | 7.5 | 30.0 | 6.5 | 6.0 | 5.9 |
| 歐　洲 | 11.9 | 12.0 | 12.3 | 11.5 | -36.0 | 11.2 | 38.6 | 10.4 | 16.1 | 10.3 |
| 東協六國 | 8.9 | 14.2 | 24.6 | 15.0 | -36.8 | 14.4 | 55.6 | 15.0 | 28.1 | 16.4 |

資料來源：財政部（2011）。

說明：中國的數據包括中國大陸與香港。

臺灣大學學術期刊資料庫

再以各國在中國進口市場的市占率判斷各國在中國進口市場的競爭力，從 2000 到 2002 年，台灣的市占率從 11.3%增加到 12.9%，2003 年以後每年都逐漸下滑，至 2010 年只剩下 8.3%，2011 年上半年只剩下 7.4%。若以半年度來看，台灣在中國的市占率從 2006 年上半年的 11.1%持續下跌到 2009 年的 8.2%，但是在東協加一的 2010 年上半年反而增加到 8.6%，在實施 ECFA 早期收穫之後的今（2011）年上半年反而下跌到 7.4%，是 1993 年以來的最低值。很顯然，ECFA 並沒有改變台灣在中國市場競爭力下降的趨勢。（見表 2）

**表 2　各國在中國進口市場占有率：2000～2011**

| | 東　協 | 歐　盟 | 香　港 | 日　本 | 新加坡 | 韓　國 | 台　灣 | 美　國 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 9.8% | 13.7% | 4.2% | 18.4% | 2.2% | 10.3% | 11.3% | 9.9% |
| 2001 | 9.5% | 14.6% | 3.9% | 17.6% | 2.1% | 9.6% | 11.2% | 10.8% |
| 2002 | 10.6% | 13.1% | 3.7% | 18.1% | 2.4% | 9.7% | 12.9% | 9.2% |
| 2003 | 11.5% | 12.9% | 2.7% | 18.0% | 2.5% | 10.4% | 11.9% | 8.2% |
| 2004 | 11.2% | 12.3% | 2.1% | 16.8% | 2.5% | 11.1% | 11.5% | 8.0% |
| 2005 | 11.4% | 11.1% | 1.9% | 15.2% | 2.5% | 11.6% | 11.3% | 7.4% |
| 2006 | 11.3% | 11.4% | 1.4% | 14.6% | 2.2% | 11.3% | 11.0% | 7.5% |
| 2007 | 11.3% | 11.6% | 1.3% | 14.0% | 1.8% | 10.9% | 10.6% | 7.3% |
| 2008 | 10.3% | 11.7% | 1.1% | 13.3% | 1.8% | 9.9% | 9.1% | 7.2% |
| 2009 | 10.6% | 12.7% | 0.9% | 13.0% | 1.8% | 10.2% | 8.5% | 7.7% |
| 2010 | 11.1% | 12.1% | 0.9% | 12.7% | 1.8% | 9.9% | 8.3% | 7.3% |
| 2006H1 | 11.1% | 11.3% | 1.4% | 14.4% | 2.3% | 11.4% | 11.1% | 7.8% |
| 2007H1 | 11.4% | 11.6% | 1.3% | 14.3% | 1.9% | 10.9% | 10.2% | 7.7% |
| 2008H1 | 10.6% | 11.5% | 1.1% | 13.1% | 1.8% | 10.0% | 9.7% | 7.3% |
| 2009H1 | 10.3% | 13.3% | 0.9% | 13.1% | 1.7% | 10.3% | 8.2% | 8.3% |
| 2010H1 | 11.1% | 12.1% | 0.9% | 12.5% | 1.8% | 10.1% | 8.6% | 7.3% |
| 2011H1 | 11.0% | 12.2% | 0.9% | 11.4% | 1.7% | 9.3% | 7.4% | 7.4% |

資料來源：CEIC (2011)。

臺灣大學學術期刊資料庫

再以台灣自中國進口而言，根據台灣的海關統計，今年上半年台灣自中國進口總值爲 219.3 億美元，較去年同期成長 34.2%。其中，台灣給中國早收清單貨品進口額爲 25.5 億美元，成長 44.8%，顯示 ECFA 對中國商品進口到台灣的競爭力有很大幫助。今年上半年台灣對中國進口成長率比去年同期的 61.4% 大幅減緩。然而，台灣自美國、日本、歐洲及東協六國進口成長率減緩的幅度更高，成長率大約從 50～64% 減少到 7～25%。所以，中國占台灣全部進口的比重從去年上半年的 14.3% 提高到今年上半年的 15.9%，是歷史的最高紀錄。相較於發生金融危機前的 2008 年上半年，今年中國占台灣進口比重增加 2.4 個百分點。（見表 3）

**表 3　台灣對主要國家（地區）進口成長率與進口比重：2007～2011 上半年**

| | 2007H1 | | 2008H1 | | 2009H1 | | 2010H1 | | 2011H1 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 成長率 | 進口比重 | 成長率 | 進口比重 | 成長率 | 進口比重 | 成長率 | 進口比重 | 成長率 | 進口比重 |
| 中　國 | 13.9 | 13.6 | 21.2 | 13.5 | -37.5 | 14.6 | 61.4 | 14.3 | 32.8 | 15.9 |
| 美　國 | 18.6 | 12.2 | 15.8 | 11.5 | -48.1 | 10.4 | 56.6 | 9.9 | 15.2 | 9.5 |
| 日　本 | -4.3 | 21.3 | 13.6 | 19.7 | -38.6 | 21.0 | 63.9 | 21.0 | 7.2 | 18.7 |
| 歐　洲 | 9.3 | 11.1 | 21.2 | 11.0 | -39.4 | 11.3 | 49.8 | 10.3 | 24.7 | 10.7 |
| 東協六國 | -2.7 | 10.8 | 14.9 | 10.1 | -34.3 | 11.5 | 62.9 | 11.2 | 20.8 | 11.2 |

資料來源：財政部（2011）。

說　　明：中國的數據包括中國大陸與香港。

在投資方面，截至 2007 年底，台灣政府核准台商在中國投資 649 億美元；至 2010 年底，台灣對中國投資 973 億美元。也就是說，馬總統執政三年，台灣對中國投資增加 324 億美元，占 1988～2007 年累計 649 億美元的 49%。馬總統執政後，台商加速對中國投資，2008 年爲 106.9 億美元，同比增加 128%；2009 年爲 71.4 億美元，受全球

臺灣大學學術期刊資料庫

金融危機的影響而比 2008 年減少 33%；2010 年增加到 122.3 億美元，同比增加 102%。2011 年上半年，即使台灣對外投資僅增加 4.9%，台灣對中國投資金額仍持續快速增長 24.1%，到達 71.2 億美元，已經接近 2009 年全年對中國投資總額，很可能創歷史新高紀錄。（見表 4）

**表 4　台灣核准台商對中國投資金額**

單位：億美元；%

| 時　間 | 1991～2007 | 2008～2010 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011H1 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 金　額 | 648.7 | 324.5 | 106.9 | 71.4 | 122.3 | 71.2 |
| 成長率 | n.a. | n.a. | 128 | -33 | 102 | 24.1 |

資料來源：經濟部投資審議委員會（2011）。

說　　明：2008、2009、2010、2011H1 等年投資數據都不含補登記的金額。

即使根據經濟部投審會最新統計的台商對中國投資的實行金額，2001～2007 年民進黨執政的七年期間，台灣政府核准台商對中國投資金額爲 412 億美元，實行金額爲 189 億美元，實行比率爲 46%，平均每年 27.0 億美元。相較之下，2008～2010 年馬總統執政的三年期間，台灣政府核准台商對中國投資金額爲 281 億美元，實行金額爲 149 億美元，實行比率爲 53.1%，平均每年爲 49.7 億美元，爲民進黨執政時期的 1.8 倍。雖然這項數據嚴重低估台商投資中國的金額（童振源、洪家科，2010），但是仍凸顯馬總統上台後台商對中國投資快速增加的趨勢。

相對的，外商對台灣的投資卻維持低檔，顯然馬政府對 ECFA 的效應過度樂觀，而忽略國內投資環境與國際經濟環境的改善。馬總統上台後，2008 年台灣吸引的外資金額衰退 46.4%爲 82 億美元，2009 年衰退 41.8%爲 48 億美元，即使 2010 年世界金融危機已經平息，仍

臺灣人學學術期刊資料庫

衰退 20.6% 到 38 億美元，幾乎只有 2000～2007 年每年平均 71.4 億美元的一半。今（2011）年上半年僅成長 2.3% 到 22.7 億美元，維持在相當低檔的金額。即使 ECFA 簽訂後，外商對台灣的投資沒有大幅增加的趨勢。（見表 5）進一步而言，至今（2011）年上半年進入台灣的中資累計才 1 億 5,300 萬美元，今年上半年，中資來台衰退幅度高達 48.9%。

**表 5　外商對台灣直接投資：2000～2011**

單位：百萬美元；%

| 時　間 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 金　額 | 7,608 | 5,129 | 3,272 | 3,576 | 3,952 | 4,228 |
| 成長率 | 81.8% | -32.6% | -36.2% | 9.3% | 10.5% | 7.0% |
| 時　間 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011H1 |
| 金　額 | 13,969 | 15,361 | 8,237 | 4,798 | 3,812 | 2,268 |
| 成長率 | 230.4% | 10.0% | -46.4% | -41.8% | -20.6% | 2.3% |

資料來源：經濟部投資審議委員會（2011）。

至於台商回流，政府的統計其實不容易判斷，因爲很多台商在台灣的投資是不會登記爲台商回流，而且政府也沒有經常性公布統計。根據公布的統計，馬總統執政三年台商回流大約 33 億美元。然而，如果觀察包括直接投資（對外直接投資及來台直接投資）與證券投資（資產與負債）的國際資金流動，台灣的競爭優勢正在快速流失。

1990 年代，台灣的淨直接投資（對外直接投資加上來台直接金額）爲負 203 億美元，淨證券投資（資產加上負債）爲 4 億美元，累計淨國際投資（淨直接投資加上淨證券投資）爲負 198 億美元。2000～2007 年民進黨執政時期，台灣的淨直接投資爲負 248 億美元，淨證券投資爲負 810 億美元，累計淨國際投資爲負 1,058 億美元。2008

臺灣人文學術期刊資料庫

～2010 年馬總統執政期間，台灣的淨直接投資爲負 170 億美元，淨證券投資爲負 432 億美元，累計淨國際投資爲負 602 億美元。

平均而言，1990 年代，台灣淨直接投資、淨證券投資、淨國際投資平均一年分別爲負 20.3 億美元、0.4 億美元、負 19.8 億美元。民進黨執政時期八年平均一年分別爲負 31.0 億美元、負 101.3 億美元、負 132.3 億美元。過去三年馬總統執政期間，平均一年分別爲負 56.6 億美元、負 144.1 億美元、負 200.8 億美元。（見表 6）

**表 6　台灣的淨國際投資：1990～2010**

單位：億美元

| | 1990～1999 | 2000～2007 | 2008～2010 |
|---|---|---|---|
| 淨直接投資（總　計） | -202.5 | -247.8 | -169.9 |
| 淨直接投資（年平均） | -20.3 | -31.0 | -56.6 |
| 淨證券投資（總　計） | 4.1 | -810.3 | -432.4 |
| 淨證券投資（年平均） | 0.4 | -101.3 | -144.1 |
| 淨國際投資（總　計） | -198.4 | -1,058.0 | -602.3 |
| 淨國際投資（年平均） | -19.8 | -132.3 | -200.8 |

資料來源：中央銀行（2011a）。

檢視每年的數據，2002 年以前，台灣每年淨流出的國際資金大致都在 50 億美元以內，只有 1997 年的金額較大，爲 107 億美元。2002～2005 年，台灣每年淨流出的國際資金大致都超過 100 億美元；2006 年以後，台灣每年淨流出的國際資金大致超過 150 億美元。歷年來，以 2007 年淨流出的國際資金最多，高達 434 億美元，但是馬總統執政之後，台灣資金外流的金額居高不下。特別是，台灣淨流出的國際資金從 2009 年的 134 億美元惡化到去年的 297 億美元，比 2000～2007 年的年平均 132 億美元高出二倍以上。這顯示 ECFA 簽訂後並沒有立

臺灣人文學術期刊資料庫

即爲台灣吸引更多國際投資。（見圖 3）

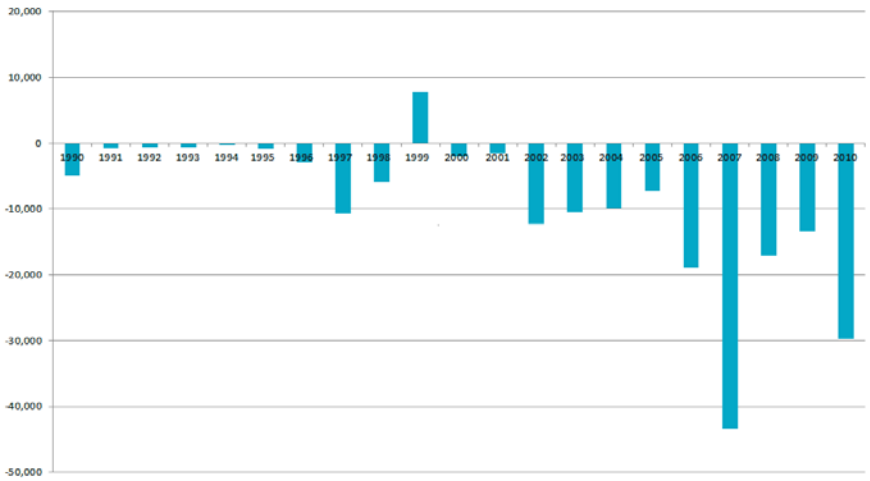



**圖 3　台灣的淨國際投資：1990～2010**

資料來源：中央銀行（2011a）。

以季度觀察過去三年的國際資金流動，2008 年第 1 季台灣淨流入國際資金爲 4 億美元，第 2～3 季受到國際金融危機的影響，資金淨流出每季 123 億美元，第 4 季國際資金轉爲淨流入爲 70 億美元。但從 2009 年第 1 季到 2010 年第 1 季，台灣仍呈現淨流出資金 12～50 億美元之間。在 2010 年第 2 季兩岸簽訂 ECFA 時，台灣淨流出的國際資金大幅攀升到 97 億美元，第 3 季爲淨流出 130 億美元，第 4 季爲淨流出 35 億美元。今年第 1 季，台灣淨流出的資金擴大爲 168 億美元，是近三年來最嚴重的情況，第二季略微縮小到 99 億美元，但仍是相當嚴重。（見圖 4）

再看看國際投資環境，根據聯合國世界投資報告（United Nations Conference on Trade and Development 2011），2000～2007 年台灣吸引外資占全世界比重爲 0.31%，2008～2010 年下降到 0.26%。同樣受

臺灣大學學術期刊資料庫

國際金融危機衝擊，台灣在 2008～2010 年吸引外資的比重居東亞四小龍之末，香港的比重爲 4.29%、新加坡 1.61%、韓國 0.51%，甚至比泰國（0.49%）、印尼（0.67%）與越南（0.50%）都低很多，更不要說中國（7.49%）。再觀察每年數據，台灣占全球外商直接投資的比重從 2007 年的 0.37%下跌到 2008 年的 0.31%、2009 年的 0.25%、2010 年的 0.20%。這些數據說明 ECFA 並沒有立即吸引更多外商投資台灣。

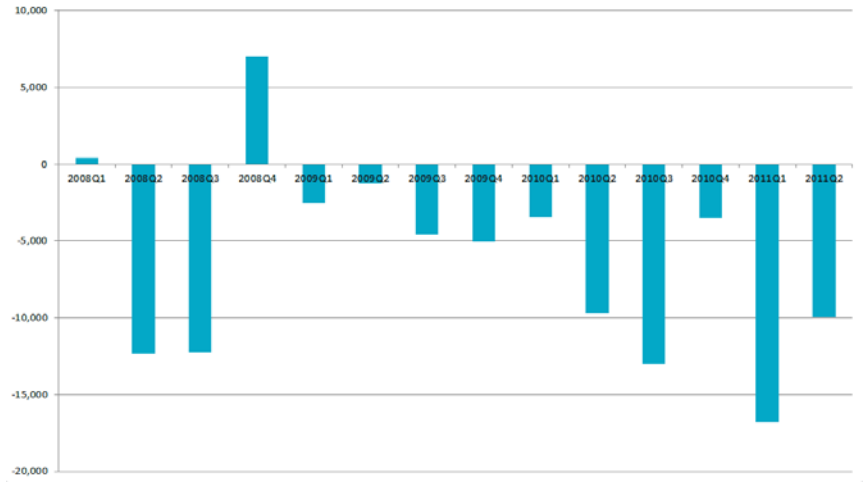



**圖 4　台灣的淨國際投資：2008～2011 年每季**

資料來源：中央銀行（2011b）。

大量資金外流帶動龐大優秀人才外移，大幅降低台灣的內需，使得台灣的經濟成長動能嚴重受損。事實上，台灣資金閒置的比例愈來愈高，國內投資的動能持續下降。1980 年代，台灣存款超過放款平均每年不到 8 千億台幣，投資成長率（固定資本形成成長率）爲 7.54%，實質投資率（固定資本占 GDP 比重）爲 22.35%。1990 年代台灣閒置資金已經每年超過 2.5 兆台幣，投資成長率爲 7.56%，實質投資率

臺灣人學學術期刊資料庫

爲 28.04%。民進黨執政八年台灣閒置資金平均每年爲 7 兆台幣，投資成長率爲 0.95%，實質投資率爲 23.68%。馬總統執政三年台灣閒置資金平均每年超過 10 兆台幣，投資成長率爲 0.02%，實質投資率爲 17.91%。在馬總統執政三年期間，2008 年的實質投資率爲 18.41%，2009 年衰退到 16.71%，是 1981 年來最低紀錄，2010 年恢復到 18.60%，但是主計處預估 2011 年的實質投資率爲 17.44%，是僅次於 2009 年的歷史第二低紀錄。（見表 7）

**表 7　台灣投資動能：1981～2011**

| 項目 | 1981～1989 | 1990～1999 | 2000～2007 | 2008～2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|
| 存貸差（億台幣） | 7,951 | 25,762 | 70,958 | 105,580 | 111,194 |
| 投資成長率（%） | 7.54 | 7.56 | 0.95 | 0.02 | -1.7 |
| 實質投資率（%） | 22.35 | 28.04 | 23.68 | 17.91 | 17.44 |

資料來源：中央銀行（2011c）；中華民國統計資訊網（2011）。

說　　明：1. 存貸差指存款與貸款的差額。

2. 2011 年存貸差爲 6 月底的數據，2011 年的投資成長率與實質投資率爲台灣政府主計處在 8 月的預估值。

以季度資料來看，ECFA 簽訂時，2010 年第二季的投資成長率爲 31.98%，實質投資率爲 18.48%，第三季以後的投資成長率便快速下跌，去（2010）年第四季的投資成長率只有 12.34%，實質投資率爲 18.88%。今（2011）年第一季的投資成長率繼續下跌到 8.59%，實質投資率爲 17.52%。主計處預估，今年第四季投資成長率爲負 7.16%，實質投資率只剩下 16.74%，是 1981 年以來除了金融危機時期的最低數據。

在參與東亞經濟整合體制方面，從 2010 年 6 月底簽訂 ECFA 至今，有些東南亞國家仍憚於中國的政治壓力而不願與台灣進行 FTA

臺灣大學學術期刊資料庫

的談判，或者希望台灣能夠對他們經濟讓利。[6] 目前，台灣只有與新加坡正在協商 FTA，但是馬英九政府卻沒全盤的談判規劃與推動貿易自由化的決心，導致雙邊的 FTA 談判進展緩慢。[7] 即使新加坡與台灣談成自由貿易協定，台灣與新加坡的貿易僅占台灣對外貿易的 3.6%，對台灣整體經濟的幫助有限。

特別是，當台灣的主要經濟競爭對手韓國與歐盟的 FTA 將於今（2011）年 7 月 1 日生效，歐盟將取消韓國平均 7.9% 進口關稅，而台灣與韓國出口歐盟的產品約七成重疊，台商在歐洲市場競爭上將面臨韓商強大壓力。此外，今（2011）年 2 月韓國已經與美國簽署 FTA，而且中國、日本與韓國的自由貿易區談判將於明年正式啓動。但是，馬政府至今仍無法啓動與台灣主要貿易夥伴美國、日本與歐盟的 FTA 協商。

## 柒、展望

從 ECFA 談判經驗來看，台灣內部對兩岸關係存在高度政治疑慮、沒有產業利益整合機制、沒有朝野共識、沒有社會共識，因此馬政府深怕被說 ECFA 造成失業、產業受害與所得分配惡化。馬總統不願意對中國開放 880 項農產品便是最佳例證。由於總統大選將屆，馬政府更可能擔心任何開放會造成內部傷害。到目前爲止，沒有看到馬政府的後續兩岸自由貿易協定與促進投資協定談判規劃，也沒有看到馬政府整合國內共識與各產業利益的作法。據此推論，兩岸要在短期內完成四項議題後續談判的可能性不高，最多只有可能完成投資保障與爭端解決機制協議。

6 作者與某東南亞國家駐台代表的對話，2010 年 7 月 5 日。

7 作者與新加坡駐台資深官員的對話，2011 年 8 月 15 日。

臺灣大學學術期刊資料庫

第二，馬政府沒有完整的全球經濟整合戰略，太過倚賴中國政府的善意，台灣至今仍無法突破參與東亞經濟整合體制的困境。在去（2010）年 4 月 25 日雙英辯論時，馬總統說要親自領軍與其他國家洽簽 FTA，但是至今沒有看到馬政府的全球經濟整合戰略與相關成果，連台灣與新加坡的 FTA 談判都缺乏完整規劃與推動決心，更遑論台灣與美國、日本及歐洲的自由貿易區談判都沒有啓動。

第三，兩岸都在競爭國際資源，包括資金、人才與技術。至目前爲止，馬政府的作法不僅沒有平衡兩岸資源的流動，反而造成台灣流往中國的資源更多，流入台灣的國際資源更少。台灣應該善加運用中國的資源提升台灣的國際競爭力，但是兩岸至今仍未達成實質經濟整合協議，ECFA 早期收穫項目對外商投資台灣的誘因有限。除此之外，馬政府顯然也沒有效改善台灣的投資環境與提升台灣的國家競爭力，導致外商投資台灣金額維持低檔。

第四，要整合國內共識、協調各產業利益、抵擋中國的經濟力量、化解中國的政治企圖，這些都是相當艱難的事情。特別是，未來兩岸實質經濟整合協議會造成經濟結構轉型與所得重分配的效應，台灣政府不能輕忽這些協議可能造成國內社會與政治的衝擊。針對未來兩岸實質經濟整合協議（至少包括商品貿易協定、服務貿易協定及投資協定）的協商結果，台灣政府應該透過公民投票讓台灣人民行使同意權。公民投票不僅可以增加台灣政府的談判籌碼、強化談判結果的正當性，同時也是以最低社會成本化解朝野對抗、凝聚國內共識與整合各產業利益的方式。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 參考文獻

## 一、中文文獻

TVBS 民意調查中心（2010）。〈ECFA雙英辯論前民調〉，4月21日。http://www.tvbs.com.tw/FILE_DB/DL_DB/doshouldo/201004/doshouldo-20100423190134.pdf。2010/4/25檢索。

大紀元（2009）。〈週五ECFA公聽會 綠擬文武鬥〉，《大紀元》，3月10日。http://www.epochtimes.com/b5/9/3/10/n2456583p.htm。2011/5/22檢索。

中央銀行（2011a）。〈國際收支簡表（年資料）〉。http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=2336&ctNode=538&mp=1。2011/8/20檢索。

中央銀行（2011b）。〈國際收支簡表（季資料）〉。http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=2336&ctNode=538&mp=1。2011/8/20檢索。

中央銀行（2011c）。〈重要金融指標－存款、貸款－年資料〉。http://www.cbc.gov.tw/ct.asp?xItem=995&ctNode=523&mp=1。2011/4/17檢索。

中華民國統計資訊網（2011）。〈國民所得及成長率統計表〉。http://www.stat.gov.tw/ct.asp?xItem=14616&CtNode=3564&mp=4。2011/8/20檢索。

中華民國總統府（2010）。〈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』記者會新聞稿〉，7月1日。http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=21895&rmid=514。2011/5/1檢索。

中華經濟研究院（2009）。《「兩岸經濟合作架構協議之影響評

臺灣大學學術期刊資料庫

估報告」報告』簡報檔案》，7 月 29 日。http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/05.pdf。2009/7/30 檢索。

中評社（2009）。〈兩岸政治對話 台灣拋三要件〉，中國評論新聞網，10 月 17 日。http://www.chinareviewnews.com/doc/1011/0/6/5/101106555.html?coluid=93&kindid=2789&docid=101106555。2011/5/21 檢索。

王珮華（2009）。〈六成民眾憂 經濟嚴重依賴中國〉，《自由時報》，4 月 24 日。http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/24/today-fo5.htm。2009/4/24 檢索。

行政院大陸委員會（2009）。〈ECFA 政策說明〉。http://www.mac.gov.tw/public/MMO/RPIR/book458.pdf。2010/7/5 檢索。

李欣芳、王寓中（2010）。〈不設政治前提 蔡：不排除與中國對話〉，《自由時報》，5 月 3 日。http://www.libertytimes.com.tw/2010/new/may/3/today-fo1.htm#。2011/5/5 檢索。

林琮盛（2009）。〈國台辦：台灣爭取 FTA 需兩岸協商〉，《聯合報》，2009 年 12 月 17 日。

財政部（2011）。〈海關進出口貿易統計快報〉。http://www.mof.gov.tw/lp.asp?CtNode=1774&CtUnit=11&BaseDSD=5&mp=6。2011/8/20 檢索。

彭顯鈞（2009）。〈六成民眾：ECFA 應交付公投〉，《自由時報》，4 月 22 日，版 A3。

童振源（2009）。《東亞經濟整合與台灣的戰略》。台北：政大出版社。

童振源、洪家科（2010），〈台商對中國經濟發展的貢獻：1988～2008 年〉，田弘茂、黃偉峰（編），《台商與中國經濟發展》，頁 1-50。台北：國策研究院，2010。

經濟部投資審議委員會（2011）。〈100 年 6 月核准僑外投資、

臺灣大學學術期刊資料庫

陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計速報〉。http://www.moeaic.gov.tw/system_external/ctlr?PRO=NewsLoad&id=783。2011/8/20 檢索。

鄒麗泳（2010）。〈ECFA 將衝擊白領？民進黨批馬說謊〉，中國評論新聞網，4 月 13 日。http://www.chinareviewnews.com/doc/1012/8/7/6/101287670.html?coluid=93&kindid=2910&docid=101287670。2011/5/21 檢索。

蘇永耀（2011）。〈經濟傾中 6 成民眾憂侵蝕主權〉，《自由時報》，5 月 1 日。http://www.libertytimes.com.tw/2011/new/may/1/today-p1.htm。2011/5/1 檢索。

## 二、英文文獻

CEIC (2011). China Premium Database. http://www.ceicdata.com/China.html.

Haddad, Mona (2007). “Rules of Origin in East Asia: How Are They Working in Practice.” In World Bank (ed.), *Preferential Rules of Origin*, pp. i-iv. Washington, DC: World Bank.

Manchin, Miriam *and* Pelkmans-Balaoing, Annette O. (2007). “Rules of Origin and the Web of East Asian Free Trade Agreements.” *World Bank Policy Research Working Paper* 4273.

Rosen, Daniel, *and* Zhi Wang (2010). “Deepening China-Taiwan Relations through the Economic Cooperation Framework Agreement.” *Peterson Institute for International Economics Policy Brief* PB10-16.

United Nations Conference on Trade and Development (2011). *World Investment Report* (various issues), http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1485&lang=1。2011/5/1 檢索。

臺灣大學學術期刊資料庫

World Trade Organization (2010). http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx.

Asian Development Bank (2010). http://aric.adb.org.

臺灣大學學術期刊資料庫

# The Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement:

## Controversy and Effects

***Chen-Yuan Tung****

## Abstract

Taiwan and Mainland China signed the Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) on June 29, 2010, symbolizing a major milestone in the institutionalization and further integration of cross-Strait economic exchange. At the same time, Taiwan's government hopes that ECFA will help to attract more international investment to Taiwan and open the door for Taiwan's participation in the East Asian economic integration regime. This paper assesses the controversy surrounding ECFA and its effects. First, this study explains the evolution of the East Asian economic integration regime. The paper then analyzes the content of ECFA and the Taiwan government's assessment of its expected effects.. The economic and political controversy in Taiwan over ECFA is then reviewed. Finally, the paper analyzes statistical data to evaluate the effects of ECFA over the one-year period since its signing.

Keywords: Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement, Cross-Strait economic exchange, free trade agreement, East Asian economic integration, international investment

* Professor Chen-Yuan Tung, Graduate Institute of Development Studies, National Chengchi University.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫