

兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA)的政經效應：

一個不對稱整合架構的實效評估

童振源 副教授

政治大學 國家發展研究所

童振源，2009，「兩岸簽署『經濟合作架構協議』(ECFA)的政經效應：一個不對稱整合架構的實效評估」，蔡朝明 編，《馬總統執政後的兩岸新局：論兩岸關係新路向》(台北：遠景基金會，2009)，頁 103-124。

第一節、前言

在最近十多年，特別是 1992 年以後，全球興起一股簽訂區域貿易協定 (RTAs) 或經濟整合協定的風潮。至 2008 年 12 月底，各國向關稅暨貿易總協定 (GATT) 或世界貿易組織 (WTO) 共登記 421 項 RTAs，有 233 項 RTAs 還在執行；其中，自由貿易協定 (FTAs) 佔 57%。特別是，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，佔了全球一半以上的案例。在 2006 年舉辦之亞太經濟合作會議 (APEC) 中，參與的國家元首及代表都對推動「亞太自由貿易區」(FTAAP) 表示認同與支持。

然而，因為中國的政治阻撓，在 2005 年時身為全球第 17 大經濟體、亞洲第五大經濟體與全球第 16 大貿易伙伴的台灣卻被排除在這一波的東亞經濟整合協定之外。針對成立 FTAAP 的立場，中國暗指台灣無權參與，意圖將台灣排除在區域經濟合作協商之外。同時，在 2007 年時，中國是台灣的第一大貿易伙伴與對外投資最多的地區，台灣是中國的第五大貿易伙伴與第六大外資來源，但是兩岸仍沒有任何雙邊經濟合作與貿易協定。截至 2009 年 4 月，台灣只有與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多及宏都拉斯簽訂 FTAs。

面對這樣的情勢，在就任總統之後的第一場國際記者會上，馬英九總統明確指出，如果台灣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，馬英九政府在今 (2009) 年 2 月底提出兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA, economic cooperation framework agreement) 的藥方，希望能避免台灣經濟被邊緣化，並且開啓台灣加入東亞經濟整合協定的大門。然而，馬總統的提議卻引發在野黨的強烈質疑與社會的疑慮。以

下將先釐清馬英九政府的 ECFA 提議，其次分析 ECFA 的經濟與政治效應爭議，最後則提出總結與建議。

第二節、馬英九政府的 ECFA 提議

2007 年 6 月 4 日與 10 月 24 日，馬英九在競選總統時兩度提出兩岸應該簽署「經濟合作協議」，但並沒有詳細說明內容。2008 年 2 月 28 日的中選會政見發表會上與 3 月 9 日總統大選辯論會後的記者會上，馬英九正式提出兩岸應該協商「綜合性經濟合作協定」，內容包括投資保障、避免雙重課稅與直航等。

在當選總統後，2008 年 4 月 23 日，準總統馬英九在麥格理證券台灣投資論壇上向外資法人說明，他希望與中國簽訂類似 FTA 的經濟合作協定（economic cooperation treaty），以解決目前兩岸雙重課稅與雙邊投資保障問題。這是馬總統第一次提到兩岸經濟合作協定是類似 FTA，但卻強調要解決雙重課稅與投資保障問題。在就任總統之後，6 月 18 日馬總統向台灣工商界表示，兩岸必須簽訂「綜合經濟協定」，才能促進兩岸經濟關係正常化，然而他並沒有解釋「綜合經濟協定」的內容。

從 2008 年 6 月以後便很少聽到馬總統提到兩岸「綜合性經濟合作協定」，但是海峽交流基金會（海基會）董事長江丙坤卻非常積極宣傳這項概念，而且中國國民黨與中國共產黨在去年 12 月下旬舉辦的國共論壇針對這項協議進行討論。直到 12 月 31 日，中國國家主席胡錦濤在他的胡六點當中正式回應兩岸可簽訂「綜合性經濟合作協議」，台灣政府才比較積極地提出簽訂這項協議的規劃。

今年 2 月 19 日馬總統接受媒體專訪時表示，兩岸經濟關係要正常化，兩岸必須簽訂「綜合性經濟合作協定」（CECA, comprehensive economic cooperation agreement），包括關稅減讓、投資保障、避免雙重課稅等議題。在 2 月 21 日的總統府內部會議上，馬總統卻又說，在「以台灣為主、對人民有利」前提下，就兩岸簽訂「綜合性經濟合作協定」名稱、方式、內容等廣徵各界意見，歡迎在野黨參與討論，尋求台灣社會最大共識。也就是說，馬總統表示 CECA 的內容尚未確定，需要廣徵各界意見，同時必須與在野黨討論，以取得社會共識。

到了 2 月 27 日，馬總統接受媒體專訪時又將 CECA 更名為「綜合性經濟合作框架」（ECFA）。同時，他表示，在 WTO 廣義的架構下，兩岸間簽訂協議的主要目的是希望能發揮類似 FTA 功能，內容則涵蓋得很廣泛，包括關稅、非關稅、投資保障、避免雙重課稅、智慧財產權保護、爭端解決機制等。馬總統甚至更具體地說，為了因應東南亞國協（東協）與中國形成自由貿易區（東協加一）對台灣產業的影響，兩岸可以先針對石化、汽車零件、紡織或是機械工業進行關稅減讓的談判，但是中國勞工與農產品絕不開放進入台灣。

根據經濟部 4 月 6 日公布的《ECFA 答客問》，ECFA 的草案內容包括商品貿易（含關稅和非關稅）、服務貿易、投資保障、智慧財產權、防衛措施、經濟合作、及經貿爭端解決機制等。行政院大陸委員會（陸委會）在 4 月 7 日公布的《ECFA 政策說明》再加上避免雙重課稅、商品檢驗檢疫與貿易便捷化，認為 ECFA 是兩岸經貿正常化路線圖。綜合當前馬政府提出的內容判斷，ECFA 是一個架構協議，初期只有針對石化、汽車零件、紡織與機械工業進行關稅減讓，至於其他貿易自由化與經濟合作內容則是兩岸逐步談判確立。

馬總統執政至今已經將近一年，卻一直在改變 CECA/ECFA 的內容，造成朝野的爭議與民眾的疑慮。根據 TVBS 在 3 月 11 日公布的民調結果，71%的民眾不知道 ECFA 是什麼，44%的民眾對馬政府與中國簽訂 ECFA 時保障台灣利益沒有信心，35%有信心。根據民主進步黨（民進黨）在 3 月 13 日公布的民調結果，44.7%的民眾不知道 CECA/ECFA，只有 44.1%的民眾知道；70.7%的民眾擔心兩岸經濟合作將造成中國產品傾銷台灣與台灣失業的問題。ECFA 不僅是名稱的問題，更牽涉到兩岸經濟整合協定的內容與推動的策略。以下將進一步分析 ECFA 所引發的經濟與政治效應爭議。

第三節、ECFA 的經濟效應爭議

馬政府至今仍沒有提出一個完整評估 ECFA 經濟效應的報告。3 月 29 日，尹啓銘部長在一場研討會表示，兩岸簽署 ECFA 將使台灣 GDP 增加 1.37%，但卻沒有交代評估的依據與細節。馬政府對於 ECFA 的經濟效應評估通常都是負面表述的方式，即台灣無法加入東亞經濟整合體制對台灣的負面影響，而不是兩岸簽訂 ECFA 對台灣的正面利益。馬政府的邏輯為：台灣與中國簽訂 ECFA 便可以化解台灣無法參加東亞經濟整合體制的負面效應，或者兩岸簽訂 ECFA 後，台灣便可以加入東亞經濟整合體制。

2 月 27 日，馬總統表示，「東協加一」一旦成立，台灣的石化、電子零件、紡織、工具機械銷到中國的產品立刻要面對 6.5%的歧視關稅，台灣的廠商將失去競爭力，會面臨關廠、遷廠的問題。同樣的，經濟部尹啓銘部長強調，如果兩岸沒有 ECFA，明年中國市場將被東南亞國家搶走。然而，比較台灣與東協十國對中國出口的前一百大產品，扣除「東協加一」列為敏感性產品，只有 7-21 項重複，而南韓是 61 項，日本是 46 項。也就是說，台灣在中國的主要競爭對手是南韓與日本，不是東協；「東協加一」對台灣貿易的影響應該沒有太嚴重。¹

馬總統引述，中華經濟研究院（中經院）估計，東協與日本、南韓及中國形成自由貿易區（東協加三）後，台灣會失掉 11 萬 4 千個工作機會；國內生產毛額會下降近一個百分點。然而，台灣目前面對的困境是「東協加一」，而不是「東協加三」。「東協加

¹ 洪財隆，「兩岸簽署 ECFA（CECA）的玄機與時機」，發表於「民間國事會議」，2009 年 4 月 11 日。

三」自從 2001 年被提出至今，仍處於建議與研究階段，尚未進入正式協商，而且東協與日本並不積極推動此項協定。

民進黨政策會在 3 月初公布一份評估報告，ECFA 的就業效應與馬總統的評估結果幾乎完全不同。該報告指出，若簽署 CECA 或 ECFA，台灣產能增加的產業主要是紡織、塑化、石油製品業，萎縮的主要是汽車以外的運輸工具（如自行車、機車、船舶等）、非鐵金屬（鋁、銅等）、電機及電子產品、成衣及皮革製品等。政策會根據中經院 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，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 2,908 人，主要集中在電機電子業（58,855 人）、農牧業（21,643 人）、非鐵金屬及加工製造業（10,598 人）。

在學術界與實務界，事前評估貿易自由化效應的模型主要是可計算一般均衡（CGE）模型。根據多個 CGE 模型的量化分析，如果台灣無法參與「東協加一」，對台灣 GDP 的負面衝擊都在 0.2% 以下。如果台灣無法參與「東協加三」（尚在討論與研究階段，未正式協商），對台灣 GDP 的負面衝擊將較大，但大約在 2% 以下。即使台灣無法參加「東協加六（日本、南韓、中國、澳洲、紐西蘭及印度）自由貿易區」（尚在討論與研究階段，未正式協商），對台灣 GDP 的負面衝擊只有 2.23%。（見表 1）

表 1、台灣無法加入各種東亞經濟整合協定對台灣之影響

單位：%

協定範圍	模擬情境	對 GDP 影響	研究來源	
東協	自由化(靜態)	-0.004	顧瑩華等人(2004)	
	自由化(動態)	-0.065		
	便捷化(靜態)	-0.002		
	便捷化(動態)	-0.028		
	自由化+便捷化(靜態)	-0.006		
	自由化+便捷化(動態)	-0.100		
	自由貿易區	-0.020	黃兆仁等人(2004)	
	自由貿易區	-0.02	詹滿容等人(2004)	
東協加一(中國)	自由化(靜態)	-0.009	顧瑩華等人(2004)	
	自由化(動態)	-0.137		
	便捷化(靜態)	-0.004		
	便捷化(動態)	-0.046		
	自由化+便捷化(靜態)	-0.013		
	自由化+便捷化(動態)	-0.196		
	自由貿易區		-0.040	黃兆仁等人(2004)
			-0.04	詹滿容等人(2004)
		-0.19	Kun-Ming Chen 等人(2004)	

		-0.08	Jun Ma 等人(2002)
		-0.0260	陳麗瑛等人(2005)
	商品關稅取消+服務貿易自由化 +貿易便捷化	-0.49	Masahiro Kawai 等人(2008)
東協加日本	自由貿易區	-0.09	Jun Ma 等人(2002)
	商品關稅取消+服務貿易自由化 +貿易便捷化	-0.21	Masahiro Kawai 等人(2008)
東協加南韓	商品關稅取消+服務貿易自由化 +貿易便捷化	-0.09	Masahiro Kawai 等人(2008)
東協加三(日本、南 韓、中國)	自由化(靜態)	-0.035	顧瑩華等人(2004)
	自由化(動態)	-0.730	
	便捷化(靜態)	-0.014	
	便捷化(動態)	-0.217	
	自由化+便捷化(靜態)	-0.050	
	自由化+便捷化(動態)	-0.982	
	自由貿易區(中日韓未成立自由 貿易區)	-0.100	黃兆仁等人(2004)
		-0.1	詹滿容等人(2004)
	自由貿易區(中日韓成立自由貿 易區)	-0.160	黃兆仁等人(2004)
		-0.16	詹滿容等人(2004)
	自由貿易區	-1.08	Kun-Ming Chen 等人(2004)
		-0.0713	陳麗瑛等人(2005)
-0.25		Jun Ma 等人(2002)	
商品關稅取消+服務貿易自由化 +貿易便捷化	-2.03	Masahiro Kawai 等人(2008)	
東協加美國、中 國、日本、南韓	自由貿易區	-0.50	Jun Ma 等人(2002)
東協加六(日本、南 韓、中國、澳洲、 紐西蘭與印度)	商品關稅取消+服務貿易自由化 +貿易便捷化	-2.23	Masahiro Kawai 等人(2008)
中、日、韓	自由貿易區	-0.71	Kun-Ming Chen 等人(2004)
中、港		-0.15	
日、新		-0.02	
日、韓		-0.08	

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》(台北：政大出版社，2009)。

此外，既有的東亞經濟整合協定大致都維持外向開放的特性，其特徵包括最惠國待遇關稅大幅降低、優惠關稅涵蓋面有限、執行優惠關稅歧視性待遇（原產地規定）的行政成本很高。以東協自由貿易區為例，優惠關稅的行政成本大約 10-25% 的商品價格，

自由貿易區的歧視效應對非會員國貿易的衝擊並不大；如果優惠關稅沒有比最惠國關稅低 25 個百分點，優惠關稅對國際貿易的影響不顯著。以「東協加一」對台灣石化、電子零件、紡織、工具機械的歧視關稅為 6.5% 而言，「東協加一」對台灣廠商的實質歧視效應應該不顯著。

雖然 CGE 模型提供貿易自由化前的模擬分析，以便事前評估經濟整合協定的預期效應，但是根據 Roberta Piermartini 與 Robert Teh 對 CGE 模型建構方法的評估，CGE 模型的模擬數據結果應該只能當作政策變動對經濟福祉影響的幅度。這些數據仍需要透過重力模型分析貿易自由化後的實際數據，來釐清經濟整合協定的實際效果，以增加對這些模擬數據結果的信心。²根據貿易自由化的事後實際數據分析，絕大部分對既有東亞經濟整合協定進行重力模型（gravity model）分析的結果都顯示，東亞經濟整合協定並沒有產生所謂的「貿易轉向」效果，沒有對非會員國（台灣）造成負面影響或影響程度相當有限。

根據上述數據便要證明台灣經濟已經被邊緣化太過勉強。而且，兩岸簽訂經濟整合協定對台灣經濟的幫助不大，多邊經濟整合協定對台灣經濟的正面效益要大很多。根據經濟部在 2005 年委託中華經濟研究院的研究報告，根據 CGE 模型的模擬結果，兩岸經濟整合對台灣 GDP 只會增加 0.1634%。如果全球貿易體制能夠完全自由化，對台灣最有利，台灣 GDP 將因此而增加 4.54%；全面性的東亞經濟整合協定（東協加台灣、南韓、日本、中國與香港的自由貿易區）大致可以為台灣 GDP 增加 3% 以上。（見表 2）

² Roberta Piermartini and Robert Teh, "Demystifying Modeling Methods for Trade Policy," *WTO Discussion Paper*, No. 10 (2005).

表 2、台灣加入各種東亞經濟整合協定對台灣之影響

單位：%

協定範圍	模擬情境	對 GDP 影響	研究來源
台、韓	自由貿易區	0.289	Kun-Ming Chen 等人(2004)
台、日		1.57	
台、美		1.63	
台、美		0.3	US International Trade Commission (2002)
台、美		0.3	John Gilbert(2003)
台、美		0.8	中華經濟研究院 (2002)
台、中		0.1634	陳麗瑛等人(2005)
台、中、港		2.04	Kun-Ming Chen 等人(2004)
東協加台灣、中國		0.1673	陳麗瑛等人(2005)
東協加台灣、日本、南韓與中國		0.1145	
東協加台灣、香港、日本、南韓與中國		3.42	Kun-Ming Chen 等人(2004)
		3.28	詹滿容等人(2004)
全球貿易自由化		4.54	Kun-Ming Chen 等人(2004)

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》(台北：政大出版社，2009)。

然而，東亞經濟整合體制對台灣影響較大的可能不是國際貿易層面，而是國際投資層面，而且很多台灣的對外貿易是對外投資所驅動，所以國際投資改變將進一步造成國際貿易的影響，形成複合效應。理論上，經濟整合協定的規模效應、成長機會與資源整合的優勢，將增加經濟整合區內本地商人與外商擴大投資當地的誘因；同時，經濟整合區的歧視待遇與競爭壓力可能降低本地企業與外商對經濟整合區外國家的投資。

台灣無法參加東亞經濟整合體制的歧視效應與競爭壓力將凸顯台灣市場狹隘與資源侷限的弱點，讓台灣在吸引國際投資上陷入劣勢。例如，當「東協加一」自由貿易區即將在明年生效，石化產業便不斷表示，台灣再沒有辦法加入東亞經濟整合體制，只有逼他們外移到其他國家投資。金仁寶董事長許勝雄強調，許多台灣硬體製造業仍以台灣為主要生產基地，台灣無法加入「東協加一」，他們很可能會直接到其他東亞國家投資。全國工業總會秘書長蔡練生也表達同樣的憂慮，認為貿易歧視將使台灣企業外移到中國或東南亞。

事實上，從 2000 年至 2007 年，台灣吸引的淨國際投資為負 1,074 億美元。(見表 3) 這不僅是台灣資金大舉淨流出，而且是伴隨著台灣人才、技術與消費力的嚴重外流，這對台灣經濟發展是相當嚴重的傷害。更殘酷的是，東亞經濟整合體制所帶動的國際生產資源(資金、人才與技術)的外流正在結構性地改變台灣的動態國際比較利益、侵蝕台灣的國際競爭力，造成台灣永久性與持續性的傷害。

表 3、台灣的國際投資概況：2000-2007

單位：億美元

投資類別	外商投資台灣	台商投資外國	淨國際投資
直接投資	571	838	-267
證券投資	1,321	2,128	-807

註：「淨國際投資」=「外商投資台灣」-「台商投資外國」。

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》（台北：政大出版社，2009）。

根據作者在 2006-2008 年對 1,019 家台灣企業與外商的問卷調查，如果台灣無法加入東亞經濟整合協定，26-35%的受訪台灣企業與外商會減少對台灣投資；如果台灣加入東亞經濟整合協定，23-37%的受訪台灣企業與外商會增加對台灣投資；如果兩岸簽訂經濟整合協定，30-41%的受訪台灣企業與外商會增加對台灣投資。這些數據是非常驚人的。³（表 4）

表 4、經濟整合協定對台灣吸引國際投資的淨投資效應之綜合比較

企業類別	樣本數	無法加入東亞經濟整合協定	加入東亞經濟整合協定	兩岸經濟整合協定
台灣母公司	435	-26.06%	21.58%	27.75%
台灣上市上櫃公司	164	-17.68%	16.46%	29.87%
中國台商	261	-33.70%	19.02%	25.54%
台灣外商	145	-17.24%	35.17%	37.93%
國際投顧公司	14	-78.57%	92.86%	85.72%
平均	1,019	-34.65%	37.02%	41.36%
加權平均	1,019	-26.13%	23.01%	29.77%

註：「平均」是指各類企業之平均淨投資效應；「加權平均」是指按照樣本數進行加權平均之淨投資效應。
資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》（台北：政大出版社，2009）。

再者，如果台灣無法加入東亞經濟整合協定，東亞經濟整合體制對各類企業形成的歧視效果與競爭壓力，及各類企業無法利用區域經濟整合體制的規模效應、成長效應與資源整合優勢，都是他們減少對台灣投資的原因。（表 5）相對的，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。（表 6、7）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。

³ 本研究對台灣母公司與台灣外商是隨機抽樣調查，台灣上市上櫃公司則全部調查，中國台商是按照台商投資中國各地區的家數比重調查，國際投顧公司的調查對象是在台灣有投資或有興趣投資的公司。這些回覆資訊應該大致反應這些公司投資台灣的決策趨勢，但可能無法代表在具體情境下的實際決策。再者，投資決策將受到很多變數的影響，台灣是否加入東亞經濟整合體制只是其中一項因素。因此，本項調查結果只是台灣企業與外商對於台灣是否加入東亞經濟整合體制的投資決策之邊際影響。

表 5、台灣無法加入東亞經濟整合協定對各類企業減少投資台灣之原因

減少投資台灣之原因	台灣母公司	台灣上市上櫃公司	中國台商	台灣外商	國際投顧公司	平均	加權平均
避免受到區域整合市場的內外貿易歧視(包括關稅與非關稅)	47.24%	54.55%	38.61%	41.94%	54.55%	47.38%	44.88%
無法在區域整合市場中與其他公司競爭	66.93%	54.55%	42.57%	54.84%	54.55%	54.69%	55.78%
無法利用區域整合市場的經濟規模效益	51.97%	48.48%	17.82%	51.61%	63.64%	46.70%	40.59%
不利於生產資源與營運活動的整合	50.39%	42.42%	28.71%	32.26%	36.36%	38.03%	39.93%
無法善加利用區域整合市場的成長機會	45.67%	39.39%	25.74%	51.61%	54.55%	43.39%	39.27%
其他	3.15%	6.06%	2.97%	12.90%	0.00%	5.02%	4.29%
回答家數	127	33	101	31	11	303	303

註：

1、本題為複選題。

2、「平均」是指各類企業之平均比例；「加權平均」是指按照樣本數進行加權平均之比例。

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》(台北：政大出版社，2009)。

表 6、台灣加入東亞經濟整合協定對各類企業增加投資台灣之原因

增加投資台灣之原因	台灣母公司	台灣上市上櫃公司	中國台商	台灣外商	國際投顧公司	平均	加權平均
有利於以台灣為整合生產資源與營運活動的東亞平台	52.34%	63.33%	34.67%	54.72%	53.85%	51.78%	49.28%
有利於以台灣為發展高附加價值產業與研發活動的東亞基地	63.55%	56.67%	24.00%	54.72%	53.85%	50.56%	50.00%
有利於以台灣為服務與行銷的東亞平台	57.94%	40.00%	20.00%	56.60%	61.54%	47.22%	45.68%
有利於以台灣為東亞生產基地出口產品到區域整合市場	55.14%	36.67%	44.00%	35.85%	7.69%	35.87%	44.24%
其他	2.80%	6.67%	0.00%	7.55%	0.00%	3.40%	3.24%
回答家數	107	30	75	53	13	278	278

註：

1、本題為複選題。

2、「平均」是指各類企業之平均比例；「加權平均」是指按照樣本數進行加權平均之比例。

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》(台北：政大出版社，2009)。

表 7、兩岸簽訂經濟整合協定對各類企業增加投資台灣之原因

增加投資台灣之原因	台灣母公司	台灣上市上櫃公司	中國台商	台灣外商	國際投顧公司	平均	加權平均
有利於以台灣為整合生產資源與營運活動的東亞平台	66.44%	67.19%	43.88%	51.56%	46.15%	55.04%	57.73%
有利於以台灣為服務與行銷的東亞平台	57.05%	40.63%	26.53%	53.13%	53.85%	46.24%	45.88%
有利於以台灣為東亞生產基地出口產品到區域整合市場	55.03%	28.13%	43.88%	34.38%	7.69%	33.82%	42.78%
有利於以台灣為發展高附加價值產業與研發活動的東亞基地	50.34%	65.63%	35.71%	53.13%	61.54%	53.27%	50.00%
其他	1.34%	6.25%	2.04%	6.25%	7.69%	4.71%	3.35%
回答家數	149	64	98	64	13	388	388

註：

1、本題為複選題。

2、「平均」是指各類企業之平均比例；「加權平均」是指按照樣本數進行加權平均之比例。

資料來源：董振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》（台北：政大出版社，2009）。

固然台灣與中國簽訂經濟整合協定對台灣經濟整體是有利的，但是仍必須考慮台灣經濟結構調整的成本。馬總統在 2 月 27 日接受媒體專訪時表示，「對台灣有利的開放，對台灣不利的，暫時不開放。」馬總統強調，不利的部分，如中國勞工、農產品，絕不開放。馬政府似乎認定，中國一定會對台灣讓步比較多，而且台灣至少可以不開放中國勞工與農產品進入台灣。但是，中國為何要片面對台灣產業開放，而不是要求對等開放？如果不同意，兩岸是不是便放棄協商 ECFA？這牽涉到台灣整個談判策略的規劃。

即便中國同意上述要求，兩岸經濟整合協定仍然會對台灣部份產業造成衝擊。至今年 4 月，台灣尚未對中國開放的貿易商品仍有 2,214 項，必然面對中國要求開放的壓力，而且其他已經開放的 8,598 項產品也必須降稅與免稅。⁴如果兩岸服務貿易也開放，ECFA 對台灣產業影響的範圍勢必更為廣泛。然而，在經濟部的《ECFA 答客問》與陸委會的《ECFA 政策說明》都沒有提出 ECFA 對台灣產業衝擊的總體評估。馬政府不斷強調對台灣產業有利的一面，卻沒有提出對台灣哪些產業會造成傷害，顯然是報喜不報憂。

根據全國工業總會的調查，皮革、織布、成衣、製鞋、陶瓷、寢具、毛巾、部份電機產品、食品、製藥、鋼材、玻璃等傳統產業都明確表示對兩岸簽訂 ECFA 的憂慮，希望政府必須做好產業溝通、以書面方式載明不開放項目的承諾、而且要有完善配套措施。蔡練生秘書長強調，如果政府沒有做好準備工作，國內產業不會放心讓政府簽訂 ECFA。而且，食品暨製藥機械公會表示，ECFA 不僅會衝擊弱勢傳統產業，甚至造成失業惡化，因為台灣薪資過高，所以他們必須外移到薪資較低的國家。

⁴ 2009 年 1 月 15 日，中國商務部台港澳司司長唐煒參加台北的研討會時指出，兩岸要建構「綜合經濟合作協定」，必須先推動兩岸經貿關係正常化，取消彼此的歧視性限制，台灣尤應儘早全面開放中國商品進口。4 月 18 日，中國總理溫家寶在博鰲論壇表示，中國希望台灣開放中國商品進口。

尹啓銘部長表示將爭取台灣弱勢產業的緩衝期，但是馬政府至今並沒有提出協助產業轉型的規劃。陸委會賴幸媛主委表示，保護台灣傳統產業可以透過「進口救濟」、「反傾銷」與「平衡稅」三項措施。然而，這三項措施都是特定狀況（特定產業、特定時間、特定傾銷、特定補貼）才適用，無法全面保障或協助台灣弱勢產業的調整。

馬政府的作法缺乏詳細政策評估與規劃，只會造成朝野的爭議與民眾的疑慮。同時，馬政府過度倚賴中國的善意，完全沒有考慮中國可能要求台灣相對開放的經濟領域、甚至同意某些政治條件。這可能造成未來預期與現實的落差，導致兩岸協商 ECFA 的困難。在兩岸敵對的情況下，ECFA 所引發的政治爭議比經濟爭議還要嚴重，而且不容易客觀衡量。以下將進一步評估 ECFA 所引發的各種政治效應爭議。

第四節、ECFA 的政治效應爭議

無論 FTA、更緊密經濟伙伴安排（CEPA）、CECA 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，兩岸經濟整合協定勢必牽涉到主權定位與承認、主權權利的行使、甚至主權權利的讓渡，當然有其政治意涵與爭議。ECFA 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、區域經濟戰略與公民投票。

第一，台灣主權地位。馬政府表示不能接受中國與香港簽訂的 CEPA 作為兩岸經濟整合協定的名稱，便是因為主權矮化的顧慮。馬總統強調，ECFA 不會涉及主權或統獨的問題，擔心中國要求在一中架構下簽定 ECFA 是「多慮」。行政院長劉兆玄多次公開表示，台灣與中國簽訂 ECFA 的原則是絕對不會矮化台灣主權，不接受中國在談判前先設定「一個中國」政治框架，而且 ECFA 簽訂後需提報世界貿易組織。

即使馬政府希望以 ECFA 避免台灣主權被中國矮化的聯想，並保證不會在一中架構下簽訂 ECFA，但不代表中國沒有政治企圖與作法。畢竟胡錦濤主席在去年底的胡六點講話的第一點即是兩岸恪守「一個中國」原則，胡六點的第二點才是推動兩岸簽訂 CECA。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。如果中國沒有任何政治企圖，中國不應該反對台灣與其他國家簽訂 FTA。

此外，在野黨相當擔心兩岸經濟整合將導致政治整合或終極統一，而且馬總統去年在兩岸協商經濟議題前便說出很多矮化台灣主權的爭議說法更印證他們的憂慮，包括台灣是一個地區、兩岸人民是戶籍不同而不是國籍不同。所以，民進黨主席蔡英文明確要求，馬總統必須收回上述說法，她才願意與馬總統進行會談。即使中國沒有在 ECFA 當中落實矮化台灣主權地位與確立一個中國原則的文字，這項爭議仍然會成為朝野各說各話的爭議。不過，根據 TVBS 的民調結果，只有 28% 的民眾認為 ECFA 會讓兩岸走向統一，53% 不同意。

第二，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：台灣不應該與中國在經濟上走得太近，以避免「中國化」的危險，應該拓展「全球化」的契機，以維持台灣經濟自主性，並為台灣創造國際籌碼與戰略空間對抗中國的威脅。⁵根據民進黨的民調結果，48.8%的民眾認為兩岸經濟合作會造成台灣經濟過度依賴中國，影響台灣的自主性，不同意的比例為 43.0%。然而，作者調查很明顯發現，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；他們都一致認為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。（見表 8）

表 8、各類型企業對台灣簽訂經濟整合協定優先對象之建議

單位：總積分

建議對象	台灣母公司	台灣上市櫃公司	中國台商	台灣外商	國際投顧公司	累計積分	累計排名
中國	170.23	212.80	237.54	195.01	250.35	1,065.93	1
美國	132.14	134.75	111.91	125.63	193.71	698.14	2
歐盟	90.65	69.53	67.03	103.14	48.94	379.29	3
東南亞	99.96	82.94	70.57	66.42	30.76	350.65	4
日本	68.17	56.70	45.94	72.77	48.94	292.52	5
南亞	7.73	13.42	12.92	12.41	27.27	73.75	6
澳洲、紐西蘭	9.73	9.15	7.92	8.02	0	34.82	7
加拿大	8.35	3.66	12.61	3.65	0	28.27	8
中南美洲	7.47	6.71	10.81	2.9	0	27.89	9
俄羅斯	3.09	3.05	16.14	4.34	0	26.62	10
非洲	0.50	1.22	0.73	0.75	0	3.2	11
回答家數	409	164	261	141	13	988	---

註：

- 1、中國包括大陸與香港。
- 2、總積分為各類型企業對建議對象的加權計分，其計算公式=（Ax3+Bx2+Cx1）x100；A、B、C 分別為第一優先、第二優先與第三優先之百分比。
- 3、累計積分為各類型企業總積分之加總。
- 4、累計排名為累計積分之排名。

資料來源：童振源，《東亞經濟整合與台灣的戰略》（台北：政大出版社，2009）。

再者，兩岸簽訂經濟整合協定對台灣吸引國際投資有很大的幫助，而且比台灣加入以東協為核心的東亞經濟整合協定還要大。（見表 4）從過去文獻與調查到作者調查結果，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，將大幅強化台灣企業與外商對台灣增加投資的誘因，讓台灣成為東亞生產、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。

⁵ 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。范姜泰基，〈經濟會憂心經濟『中國化』〉，《中國時報》，2006 年 7 月 15 日，版 A17。

第三，區域經濟戰略。當前馬英九政府期待，如果台灣能與中國取得政治妥協或善意，台灣便有機會參與東亞經濟整合體制，化解台灣遭東亞經濟整合體制排除的危機。經濟部在其公布的《答客問》中表示，「合理的研判」，推動 ECFA 必然可以催化台灣與其他國家洽簽 FTA。陸委會在《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部份善意；胡錦濤主席在「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。」

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最大利益、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，未必符合台灣的最大國家利益。⁶其次，台灣政府要求中國政府片面開放台灣進口，等於台灣對中國暴露談判底線，完全失去兩岸談判籌碼。第三，台灣與其他國家談判經濟整合協定的進程將取決於中國對台灣的不確定善意。中國並沒有清楚表達支持台灣參與東亞經濟整合協定，也沒有說明台灣參與的前提或形式。⁷

馬政府不斷強調，兩岸簽訂 ECFA 便可化解中國對台灣與其他國家簽訂經濟整合協定的阻撓，而且會同時推動與其他國家或組織協商 FTA。但是，在野黨與其支持者相當擔心，如果最後結果是台灣只能與中國簽訂 ECFA，卻無法與其他國家簽訂 FTA，則台灣經濟將更加依賴中國，進而危害台灣的政治自主與主權獨立。而且，沒有任何跡象顯示，中國正在與台灣重要貿易夥伴的美國、日本、歐盟進行 FTA 談判；即使兩岸簽訂 ECFA，中國應該不會同意台灣先於中國與這些國家簽訂 FTA。⁸

第四，公民投票。馬政府以 ECFA 為經濟議題不涉主權，而且各國簽訂 FTA 沒有經過公投的先例，拒絕公投 ECFA。然而，睽諸歐洲經濟整合的歷史，現有 27 個會員當中，有 19 個國家採取公投作為參與歐洲經濟整合的國內批准程序。例如，挪威兩次（1972 年與 1994 年）公投否決加入歐洲經濟共同體/歐盟、英國（1975 年）公投加入歐洲經濟共同體、愛爾蘭（1972、1987、1992、2008 年）四度針對參與歐洲經濟整合協定進行公投、瑞士（1992 年）公投加入國際貨幣基金會與歐洲經濟區、丹麥（2000 年）與瑞典（2003 年）公投否決加入歐元區、匈牙利（2003 年）與波蘭（2003 年）公投加入歐盟。此外，因為國內意見分歧，哥斯大黎加在 2007 年 10 月舉辦公投決定是否加入美國提議的中美洲自由貿易協定。

⁶ 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。

⁷ 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，因為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。

⁸ 在台灣加入 WTO 的協商時，台灣在 1999 年時便已經完成相關協商工作，但是中國堅持台灣必須在中國之後加入 WTO。所以，中國在 2001 年 12 月 11 日加入 WTO，台灣拖至 2002 年 1 月 1 日才加入 WTO。

在兩岸主權衝突嚴重與台灣朝野對立激化的情況下，台灣朝野與社會未必能夠在 ECFA 議題上經由溝通取得明確共識。民進黨已經非常堅定地反對兩岸簽訂 ECFA，朝野立場南轅北轍；馬英九政府強行推動 ECFA 的協商勢必引爆朝野的激烈衝突。根據 TVBS 的民調結果，48%的民眾贊成 ECFA 舉辦公投，36%不贊成。根據民進黨的民調結果，63.8%的民眾認為 CECA/ECFA 可能涉及主權問題，應該交由公民投票決定，32.3%反對。台灣團結聯盟在 4 月 21 日公布的民調也顯示，59.8%的民眾認為 ECFA 應該交付公投，23.3%不同意。因此，透過公投取得台灣人民的同意授權可能是化解朝野對抗與凝聚社會共識的最低社會成本方式。

第五節、 結論與建議

從國際貿易層面而言，根據 CGE 模型的量化分析，台灣被排除在「東協加一」之外對台灣 GDP 的負面影響最多只有 0.2%；台灣無法加入廣泛的東亞經濟整合協定對台灣 GDP 的負面影響最多只有 2.23%，但是「東協加三」與「東協加六」仍在研究中，尚未進入實質協商。再者，兩岸簽訂經濟整合協議對台灣 GDP 的影響只會增加 0.1634%。就此論斷台灣經濟將被邊緣化或台灣有急迫性簽訂 ECFA，都是言過其實。

然而，東亞經濟整合體制對台灣影響較大的可能是國際投資層面。根據作者對 1,019 家台灣企業與外商的問卷調查，如果台灣無法加入東亞經濟整合協定，26-35%的受訪台灣企業與外商會減少對台灣投資；如果台灣加入東亞經濟整合協定，23-37%的受訪台灣企業與外商會增加對台灣投資。如果兩岸簽訂經濟整合協定，30-41%的受訪台灣企業與外商會增加對台灣投資，而且有助於台灣成為東亞地區的生產、行銷、研發與營運平台。

因此，兩岸經濟整合協定對台灣經濟發展相當關鍵，有助於台灣吸引更多國際投資，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。面對兩岸的敵對、朝野的對立與台灣產業的調整，推動兩岸經濟整合協定必然引發廣泛的國內經濟與政治爭議。要順利推動兩岸經濟整合協定，台灣政府應該堅守四項原則：維護台灣主權地位、擬定完整的對外經濟整合戰略、協助台灣產業調整與轉型、與凝聚朝野與社會共識。

然而，馬政府還沒有做好準備工作，國內也沒有共識，卻又認為 ECFA「勢在必行、愈快愈好」。馬總統執政將近一年，馬政府至今卻沒有一份 ECFA 的完整評估報告與政策規劃。同時，馬政府也沒有設計一套協助產業轉型的配套措施及凝聚朝野共識的機制。這勢必激化朝野的衝突與造成社會的疑慮。

再者，ECFA 緩不濟急、延宕急迫的協商。除了早期收穫計畫，ECFA 是一個架構

性協議，缺乏實質貿易自由化與其他實質經濟整合內容，卻容易擴大 ECFA 內容的想像空間而引發政治與經濟爭議。兩岸可以先針對特定產業貿易自由化進行協商，以解決台灣這些產業受到「東協加一」衝擊的燃眉之急。台灣推動全面經濟合作架構的 ECFA 協商，反而不容易凝聚朝野、各產業與兩岸的共識，進而延宕針對特定產業的急迫性協商。在 4 月 26 日的第三次江陳會中，台灣希望針對 ECFA 進行對話，並且在今年下半年的第四次江陳會進行 ECFA 協商。但是，兩會並沒有針對 ECFA 進行實質對話，而且中國也沒有同意將 ECFA 協商放入今年下半年第四次江陳會的議程，中國表示仍需針對各種可能性進行研究。

再其次，ECFA 多此一舉、徒增衝突與疑慮。去年，兩岸已經達成觀光、航空（客運與貨運）、海運、食品安全、郵政等六項協議。今年第三次江陳會已經達成兩岸金融合作協議、共同打擊犯罪協議、空運補充（定期航班）協議、與開放陸資來台投資的共識。也就是說，兩岸已經在務實協商經濟議題，而且已經達成多項協議，又何必多此一舉將正在進行協商的部份內容整合到包羅萬象的 ECFA。即使沒有 ECFA，兩岸未來仍可以繼續協商經濟議題。在今年下半年的第四次江陳會，兩岸將繼續協商「兩岸漁業勞務合作」、「兩岸農產品檢疫檢驗」、「兩岸標準檢測及認證合作」及「避免雙重課稅」等四項議題。而且，ECFA 內容不斷擴張，將造成台灣社會無限政治聯想與爭議，而徒增台灣朝野的政治衝突與社會的疑慮。

基於上述理由，馬政府應該放棄推動 ECFA 的構想，改採化整為零、多軌並進的方式推動兩岸經濟整合與合作。具體建議如下：

- 1、 優先推動兩岸產業優惠貿易協議：根據 GATT 的《授權條款》⁹，台灣政府可以先與中國政府針對受「東協加一」負面影響較大的產業達成關稅減免與非關稅優惠協定。
- 2、 持續推動兩岸經濟關係正常化與合作協商：台灣應該繼續推動各類兩岸經濟議題的談判，以逐步落實兩岸經濟關係正常化與合作。
- 3、 完善規劃推動兩岸 FTA 或類似協議的協商。面對台灣被排除在東亞經濟整合體制外的困境，台灣政府應該儘速推動兩岸 FTA 或類似協議的協商，同時在兩岸協議當中明確要求中國不再阻撓台灣根據 WTO 會員身份與其他 WTO 會員簽訂 RTA/FTA。更重要的是，政府必須做好前置作業與配套措施，包括：提出詳

⁹ 截至 2009 年 3 月底，有 29 項區域貿易協定是根據 1979 年的 GATT《授權條款》的法律授權簽訂，主要是涉及到發展中國家之間的優惠貿易協定，各會員可以針對特定產品、部門或全面性降稅及減低非關稅貿易障礙。WTO 的章程並沒有區分會員為「已開發國家」或「開發中國家」。基本上，WTO 會員分成已開發、開發中及低度開發國家三類。其中，低度開發國家之認定係依據聯合國所定義之低度開發國家清單；至於已開發國家或開發中國家之認定，則係依會員「自我宣示（self-declaration）之原則決定。例如，南韓在 1967 年加入 GATT，但南韓根據《授權條款》簽訂《貿易協商議定書》（1971）、《發展中國家全球優惠貿易體系》（1988）、與《亞太貿易協定》（2002）。新加坡在 1973 年加入 GATT，但新加坡根據《授權條款》簽訂《發展中國家全球優惠貿易體系》（1988）、《東協自由貿易區》（1992）與《東協與中國自由貿易區》（2002）。台灣在 2002 年加入 WTO 時，台灣政府強調台灣的地位是開發中國家；2003 年，經濟部長林義夫在 WTO 坎昆部長會議中宣示台灣為開發中國家，因此台灣係以開發中國家參加杜哈回合談判。今年 4 月 5 日，陸委會賴幸媛主委也表示，台灣是以「發展中國家」身份加入 WTO。

細而完整的政策評估、規劃完整的產業轉型策略與協助措施（例如設置產業轉型基金）、規劃國會監督兩岸協商 FTA 的機制、整合朝野與各產業的共識、向社會進行充分溝通與說服工作、與以公投作為台灣人民同意兩岸 FTA 的機制。