

# 兩岸經濟合作架構協議重點研析

蔡宏明\*

綱 要	
壹、前 言	三、兩岸經貿正常化面對的問題
貳、東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響	伍、兩岸經濟合作架構協議之法源
一、台灣出口集中於中國及東協	陸、兩岸經濟合作架構協議重點研析
二、東亞經濟整合趨勢	一、推動兩岸綜合性經濟合作架構協定策略思量
三、東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響	二、兩岸經濟合作架構協議重點研析
四、避免邊緣化危機之道	柒、對台灣經濟之影響評估
參、兩岸經貿發展現況與問題	一、對總體經濟之影響
一、兩岸貿易現況	二、對產業之影響
二、兩岸投資現況	三、對台灣拓展全球 FTA 網路之影響
三、兩岸社會交流	捌、結論與建議
四、兩岸貿易存在的問題	一、擴大「早期收穫計畫」
五、台商對大陸投資存在的問題	二、在協議中妥善規劃相關貿易救濟措施
六、解決兩岸經貿問題的策略	三、建立產業受進口損害與與結構調整基金
肆、兩岸經貿正常化的進展與問題	
一、兩岸經貿正常化的進展	
二、兩會制度化協商之進展	

\* 現任國家安全會議諮詢委員

\*\* 曾任全國工業總會副秘書長

\*\*\* 國立成功大學工管所碩士

## 壹、前 言

2008 年 3 月初，馬英九總統在大選電視辯論會上，提到兩岸可簽定「綜合經濟合作協議」(Comprehensive Economic Cooperation Agreement，簡稱 C E C A)。

2008 年 5 月，馬總統在「三三會」發表「新政府施政方針」演講時，提出兩岸經貿發展政策方向，涵蓋金融業登陸、投資保障與避免雙重課稅等相關內容。馬總統說，就現況而言，台灣的銀行若以外資銀行的角色登陸，大陸官方認為是「國與國」之間的關係，在開放態度上較為保守；更緊密經貿關係安排 (C E P A) 模式，則因是大陸為港澳地區特別設置的優惠條例，台灣若走 C E P A 模式，有被矮化的疑慮，不適合台灣現況。除開放企業投資大陸上限百分之四十以外，對於投資大陸，需有整體的配套措施，「綜合經濟合作協定」是可行之途。(註一)

在 2008 年 12 月 20、21 日第四屆國共論壇上，賈慶林在本屆論壇開幕式上表示，十分重視台灣方面關於商簽兩岸綜合經濟合作協議的設想，願予以認真研究。王毅解讀為這是大陸方面第一次、也是最高層級的回應，代表善意，也是在為實現兩岸經貿正常化排除障礙及限制。

胡錦濤在 2008 年 12 月 31 日紀念「告台灣同胞書」30 週年座談會中，針對在經濟交流方面，胡錦濤回應馬總統的主張，期待實現兩岸經濟關係正常化，為和平發展奠定紮實的物質基礎、提供強大的經濟動力。兩岸可簽訂綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的合作機制，實現優勢互補、互惠互利。「胡六點」特別提到兩岸可以簽訂綜合性經濟合作協議，建立經濟合作機制，並探討兩岸經濟共同發展與亞太區域經濟合作機制相銜接的可行途徑。

---

註一：C E C A 第三條路 去除矮化疑慮，聯合報，2008 年 12 月 21 日

2009年2月27日馬英九總統接受電視台專訪，定調名稱爲「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，指出ECFA爲非政治性，也不涉及統獨、主權問題。兩岸主權議題在一九九二年已談出共識，就是一中各表，在這情況下簽協議，不會傷害台灣主權或是台灣人尊嚴。(註二)

中共「兩會」期間，包括溫家寶、賈慶林、陳雲林、王毅、商務部長陳德銘、「全國人大」發言人李肇星等中共官員針對兩岸簽訂經貿合作協定，均表示希望實現兩岸經濟關係正常化，雙方應商談並簽訂一個符合兩岸特色的經濟合作協議。溫家寶在政府工作報告中表示，要「加快推進兩岸經濟關係正常化，推動簽訂綜合性經濟合作協議，逐步建立具有兩岸特色的經濟合作機制」，而兩岸經濟交流與合作機制符合兩岸人民利益，以最大限度實現優勢互補與互惠互利，有利台海局勢穩定發展。2009年3月13日在「全國人大」閉幕記者會中則表示，兩岸要建立具兩岸特色的經合機制，要有「3個適應」，即適應兩岸關係發展情況、適應兩岸經貿交流需求及適應兩岸經貿特點。(註三)惟在具體內容和形式方面，中共官員亦表示會參考各種模式；至於協議的名稱可以再討論，但不會是CEPA。

2009年6月10日，中國大陸國務院台灣事務辦公室表示：「中共總書記胡錦濤日前在會見國民黨主席吳伯雄時指出，簽訂兩岸經濟合作協定，關鍵是協定內容要有利於兩岸經濟共同發展、增進兩岸民眾福祉，有利於建立具有兩岸特色的經濟合作機制。雙方應該共同推進商簽協定準備工作，爭取今年下半年商談。要視準備情況而定。」、「大陸方面爲此已經加快相關的基礎研究和準備程序，一旦條件具備、時機成熟，兩岸即可循序漸進地進行框架協定的接觸商談，直至正式商談。至於是否列入第4次兩會負責人會談議題，將會看雙方準備工作的進展情況來作出安排。」(註四)

---

註二：ECFA定調 馬：兩岸經合架構協議中國時報，2009年2月28日

註三：大陸委員會，大陸情勢，2009年4月

註四：ECFA列第4次江陳會議題？將視準備情況而定，中央社，2009年6月10日

上述發展顯示，目前兩岸對 ECFA，已有共識先各自進行研究及準備工作，以利技術層面的溝通，俟雙方對協議內容建立一定共識後，即可正式納入兩岸協商議題。

由於 ECFA 是「架構協議」，採取漸進做法，為兩岸經貿關係全面正常化建構完整的規則，也可以說是兩岸經貿正常化的路線圖。(註五) 此種「架構協議」類似於東協分別與中國大陸、韓國、日本、印度等國簽署架構協議；印度也分別與泰國、智利、南方共同市場(Mercosur)、海灣合作理事會(GCC)等簽有架構協議；另外加拿大與巴西亦簽有架構協議。

然而，對兩岸而言，如何建立「具有兩岸特色的合作機制」，使協議「適應兩岸關係發展情況、適應兩岸經貿交流需求及適應兩岸經貿特點」，確是值得重視的課題。本文將分別探討東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響、兩岸經貿發展現況與問題、兩岸經貿正常化的進展與問題，分析兩岸經濟合作架構協議之法源，進而研析兩岸經濟合作架構協議重點，以及其影響。

## 貳、東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響

### 一、台灣出口集中於中國及東協

在美國等先進國家受到全球金融風暴影響而市場需求減緩情況下，東亞愈發成為未來我國出口主力市場。隨著國內廠商全球布局的快速發展，97年台灣對亞洲出口比率持續擴增至 66.3%，反映我國在亞洲區域內貿易的影響力愈趨顯著。根據 WEF「2007-2008 全球資訊科技報告」，我國高科技產品出口占總出口比率(96年 44.2%)全球排名第 2，顯示國內科技產品極具貿易競爭力。惟 2000 至 2007 年，台灣出口(以美元計)每年增加 9.0%，不及全

---

註五：賴幸媛，現階段兩岸關係與中華民國政府的大陸政策，行政院大陸委員會，2009年7月14日

球出口增加 11.8%，致台灣出口占全球總出口比率由 2.35% 降至 1.77%，值得重視。

就出口地區而言，2001 至 2008 年間，隨著兩岸三地經貿活動日益活絡，我國對中國及香港出口比重由 26.6% 增至 39.0%，提高 12.4 個百分點。同期間，對美國及歐洲出口比重分別由 22.3% 及 15.8%，下降至 12.0% 及 11.7%，其中又以對美國出口衰退更為明顯。此外，2008 年對東協六國出口比重達 15.0%，超過美國及歐洲。

表 1 台灣主要出口地區別結構

單位：%

民國(年)	美國	歐洲	亞洲	東協六國	中國及香港
90	22.3	15.8	53.2	11.9	26.6
91	20.2	13.9	57.7	11.9	32.1
92	17.6	13.8	60.4	11.8	35.7
93	15.8	13.1	63.1	13.0	38.0
94	14.7	11.9	65.0	13.6	39.1
95	14.4	11.7	65.5	13.7	39.8
96	13.0	11.6	66.6	14.5	40.7
97	12.0	11.7	66.3	15.0	39.0

## 二、東亞經濟整合趨勢

在新區域主義的浪潮下，愈來愈多國家或政府選擇組建或參加優惠貿易協定 (Preferential Trade Agreement, PTA)、自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA)、關稅同盟 (Customs Union)、共同市場 (Common Market)，以及經濟同盟 (Economic Union) 等整合程度之不同的「區域貿易協定」(Regional Trade Agreements, RTAs) 制度性安排。根據 WTO 統計，至 2008 年底累計已達 230 個。

自 1990 年代後期開始，受到 1997-98 年亞洲金融危機教訓的刺激，加上

區域化導致的亞洲區域內產業及經貿互賴關係的深化，以及中國經濟的快速成長，亞太區域內以亞洲國家為核心成員的次區域（sub-regional）或複邊區域貿易協定（plurilateral RTAs）開始增加，亞太區域內制度性的經濟整合開始出現明顯「亞洲化」（Asianization）的現象。其中，尤以東協為軸心的「ASEAN plus」系統的經濟整合發展最為明顯，惟近年「ASEAN Plus」加速推展，區內五個「東協加一」2008 年底前將陸續完成簽署，「東協加三」、「東協加六」亦刻正積極推展，頗有急起直追之勢，而呈現多層次進展。

隨著「ASEAN Plus」經貿整合的加速推展，亞洲區域內結盟範疇已延伸至南亞市場，經貿版圖與經濟實力明顯擴增。亞洲境內 GDP 超過全球 2 成，出口接近全球 3 成，尤其區內匯聚全球半數人口，潛存市場商機不容小覷。

（一）「東協－中國自由貿易區：貨物貿易架構協定」2005 年已正式啓動，預定 2015 年前逐步撤除產品關稅，服務貿易自由化第 1 階段亦已於 2007 年展開；東協及南韓則預定於 2010、2016 年前分階段取消商品關稅；東協與日本的全面經濟合作伙伴協定，預定於未來 10 年逐步取消 90% 的關稅；東協與印度預定 2008 年底簽署「自由貿易協定」。

（二）「東協加三」之倡議：在金融穩定及能源安全等功能性合作領域，頗具成效。2000 年 5 月的「清邁倡議」（Chiang Mai Initiative；CMI），同意推動換匯合作機制；2008 年 5 月宣布將成立規模至少 800 億美元的共同外匯儲備基金，預定 2009 年開始生效。日本積極倡議的「東協加六」自由貿易區，短期內成功困難度則相對較高。

表 2 亞洲區域內「ASEAN Plus」模式經貿結盟推動進展

洽簽國別	協定內容
東協－中國	2004 年 11 月，簽署「東協－中國自由貿易區：貨物貿易架構協定」，2005 年 7 月商品貿易關稅開始調降，中國與東協 6 國(泰、菲、印、星、馬、汶)於 2010 年前大多多數正常產品降為零關稅。越、寮、柬、緬則於 2015 年前大多多數正常產品降為零關稅。 2006 年 12 月，簽署「東協－中國自由貿易區：服務貿易架構協定」，自 2007 年 7 月執行第 1 階段服務貿易自由化，涵蓋內容超越 WTO 杜哈回合談判承認項目。
東協－南韓	2006 年 5 月，東協(泰國除外)與南韓簽署自由貿易協定架構下之商品貿易協議，預定 2010 年前逐步取消 90% 進口商品關稅，2016 年前續將 7% 商品關稅降至 5% 以下，剩下 3% 則為超敏感產品。 2007 年 11 月，東協(泰國除外)與南韓簽署自由貿易協定架構下之服務貿易協定，未來雙方將加強在電腦、研發、電信、營建、配銷、教育等之合作。
東協－日本	2008 年 4 月，簽署「日本－東協全面經濟合作夥伴協定」(EPA)，預定未來 10 年內雙方逐步取消約 90% 的關稅。
東協－印度	2003 年 10 月，印度與東協簽署「東協－印度全面經濟合作框架協議 (Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation)」，開始自由貿易協定之談判。 2008 年 8 月，東協與印度宣布雙方已完成自由貿易協定框架下的貨物協定談判，預定 2008 年 12 月在泰國曼谷舉行的東亞高峰會上簽署協定。
東協－澳、紐	澳、紐與東協貿易部長 2008 年 9 月於新加坡進行自由貿易協定諮商，東協秘書長表示，該協定之談判已接近達成階段，惟因東協會員國之一的印尼不願取消乳製品、牛肉及薯條等 12 項農產品關稅，造成談判進展延宕，東協國家積極協調磋商中，預定 2008 年底完成簽署。
東協加三 (中、日、南韓)	「東協加三」雖因成員國間彼此心存疑慮而進展緩慢，惟在金融穩定及能源安全等功能性合作區域，頗具成效。 2000 年 5 月的「清邁倡議」(Chiang Mai Initiative, CMI)，同意推動換匯合作機制。2008 年 5 月宣布將成立規模至少 800 億美元的共同外匯儲備基金，預定 2009 年開始生效。
東協加六(中、日、南韓、印度、澳、紐)	2006 年 8 月，在吉隆坡舉行東協經濟部長會議，日本提議組織一個囊括全世界半數人口的「東協加六」的自由貿易區。

資料來源：經建會。

同時，歐美各國著眼於亞洲廣大市場商機，紛紛藉由推展跨區域經貿合作協定，爭取參與或主導亞洲經貿整合的機會。此外，區域內國家為積極爭

取歐美等海外市場商機，亦將經貿整合觸角延伸至區域外國家，促使以亞洲為核心向外延伸至世界各國的跨區域經貿合作蔚為風潮。例如：

(一) 歐盟與東協 2007 年於越南舉行非正式會談，並自 2008 年 4 月起展開 FTA 談判，預定 2 年內完成，協定內容涵蓋貨品貿易(雙方預定將取消 90% 的關稅)、服務貿易及投資等議題。

另歐盟已與新加坡、印尼、泰國等東協成員國簽署「夥伴合作協定」(Partnership and Cooperation Agreement ; PCA)，作為二區域洽談全面自由貿易協定的基礎。

(二) 「亞太自由貿易區」(Free Trade Area of the Asia-Pacific ; FTAAP)：原係 APEC 企業諮詢委員會於 2004 年所提構想，2006 年在美國的積極支持下，APEC 領袖發表「河內宣言」，作為 APEC 長期努力目標。

(三) 紐西蘭、智利、新加坡、汶萊簽署的「跨太平洋策略性經濟夥伴協定」(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement ; P4)，2004 年的三方第二輪談判中，汶萊成為觀察員，並於 2005 年 4 月的第五輪談判中成為正式談判方，四國於同年 7 月簽署 P4 協定。(註六) 2008 年 9 月 22 日美國貿易代表史瓦博 (Susan Schwab) 與 P4 成員貿易部長於紐約會談後宣布將加入該協定，首輪談判將於 2009 年初舉行。渠等強調，P4 是達成跨太平洋全區域 (Trans-Pacific-wide) 經濟整合之工具 (vehicle)，該協定設立之高標準，將可提高成員競爭力，有助於貿易便捷化與促進投資。同時，成員亦與其他已表興趣且有潛力參與之國家進行討論中。

(Office of the United States Trade Representative, 2008) 2008 年 11 月 APEC 年度部長會後，澳洲與秘魯做出加入之承諾，越南之後也表示參與

---

註六：參見 Joint Press Statement from Brunei Darussalam, Chile, New Zealand, and Singapore Ministers, "BRUNEI DARUSSALAM, CHILE, NEW ZEALAND AND SINGAPORE CONCLUDE NEGOTIATIONS ON A TRANS-PACIFIC STRATEGIC ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT," June 1, 2005. [http://www.fta.gov.sg/press\\_home\\_detail.asp?id=48&txt\\_rdate=0&txt\\_ftalist=0](http://www.fta.gov.sg/press_home_detail.asp?id=48&txt_rdate=0&txt_ftalist=0)



之意願，P4 可望成爲建構 FTAAP 的基礎。

此外，亞洲多數國家亦已跨越地緣關係，與區域外國家開展雙邊經貿結盟，展開全球布局。其中，中國與 31 個國家和地區進行 14 個 FTA 談判、商簽和聯合研究工作。其中有七個 FTA 已生效，包括與香港、澳門 CEPA，與東協、智利、巴基斯坦、紐西蘭、新加坡的 FTA。七個 FTA 涵蓋 2008 年中國對外貿易總額 20%，近 5,000 億美元。刻正與冰島、海灣合作理事會(Gulf Cooperation Council；GCC，成員包括：沙烏地阿拉伯、阿曼、安曼、巴林、卡達及科威特)國家洽商合作協定；日本繼與墨西哥、智利分別簽署「強化經濟夥伴關係協定」、「戰略經濟夥伴關係」後，亦正積極將 FTA 觸角延伸至海灣合作理事會及瑞士；南韓則繼與智利、美國等簽署 FTA 後，正加速與加拿大、墨西哥、歐盟等洽商經貿合作。

### 三、東亞經濟整合趨勢對台灣經濟之影響

雖然我國亦積極推動洽簽 FTA，然受限於國際政治因素，對於占我出口比重高達 88.7%的亞洲、歐洲及北美等市場，至今我國均無法與該等國家簽署任何的雙邊自由貿易協定，僅與占我出口總額 0.187%的巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯 5 國簽署自由貿易協定，對我整體貿易作用不大。

然而近來東亞區域經濟整合速度加快，2010 年東協與中國大陸、東協與韓國分別將依其「自由貿易協定」將大部分產品實施互免關稅。由於我對中國大陸（包括香港）與東協市場之出口占我對外出口比重達 54%，前述發展趨勢使我廠商面臨競爭情勢。

由於 FTA 簽署國間可彼此互相提供較優惠之貿易待遇，例如互享較低甚至零關稅，形成對非簽署國之貿易差別待遇，故經常會產生「貿易轉向」效果，因此對於非簽署國是會產生不利影響的。

依據「中日韓參與東亞經濟整合之最新發展與我國因應之道」報告，運

用 GTAP 模型，分析東亞經濟整合對台灣總體經濟之影響。發現在於台灣未參與的情況下，參與東亞經濟整合的國家涵蓋範圍愈大，對台灣總體經濟之負面影響愈大。其中尤其以東協與中國大陸自由貿易協定對台灣總體經濟之負面影響最大。特別是自 2010 年起，東協與中國大陸及東協與韓國彼此間大部分貨品項目之進口關稅稅率將降至零，惟我產品輸往該等市場仍須被課徵進口關稅，出口競爭力及優勢將完全喪失。特別是我石化、機械產品分別有 43.2% 及 27.4% 係銷往中國大陸，輸往中國大陸市場卻要被課 6.5%-8.2% 關稅，所受影響甚為嚴重。

表 3 東亞經濟整合對台灣總體經濟之影響

項目	東協+中	東協+日	東協+韓	東協+3	東協+6
實質 GDP 變動率	-0.47%	-0.32%	-0.23%	-1.65%	-1.80%
總產值變動率	-0.37%	-0.21%	-0.17%	-1.30%	-1.37%
總出口變動率	-0.41%	-0.13%	-0.09%	-1.31%	-1.37%
總進口變動率	-0.52%	-0.19%	-0.13%	-1.69%	-1.81%
貿易條件變動率	-0.34%	-0.26%	-0.17%	-1.12%	-1.13%

資料來源：杜巧霞等，「中日韓參與東亞經濟整合之最新發展與我國因應之道」，(臺北：經濟部國貿局，2008)

另外，根據台灣經濟研究院運用 GTAP 模型，模擬東協加 N 對台灣實質 GDP 的影響，可以由表 4 看出對台灣的不利。尤其是在東協加六成立封閉自由貿易區時，我國實質 GDP 將會減少 0.09% 為最多；其次是東協加三成立時，我國實質 GDP 減少 0.08%；若東協分別與中國大陸、日本、南韓、印度、紐西蘭與澳洲成立「東協加一」，對台灣實質 GDP 影響仍有 0.06%。

表 4 各種情境對經濟體實質 GDP 的影響

(單位：%)

實質 GDP	六個東協加一	東協加三	東協加六
台灣	-0.06	-0.08	-0.09
中國大陸	-0.02	0.00	0.01
香港	0.00	0.00	0.00
日本	0.00	0.05	0.06
南韓	0.20	0.44	0.51
新加坡	0.37	0.30	0.32
其他東協國家	-0.01	-0.01	0.00
印度	0.35	-0.04	0.40
澳洲	-0.01	0.01	0.14
紐西蘭	0.00	0.00	0.08
美國	0.00	0.00	0.00
世界其他國家	-0.01	-0.02	-0.02

資料來源：台灣經濟研究院

在東協加 N 對台灣投資水準變動的影響方面，可以由表 5 看出在東協加 N 的情境之下，考慮東協加 N 對台灣投資水準的影響均屬不利。尤其是在東協加六成立封閉自由貿易區時，我國投資水準將會下降 1.86% 為最多；其次是東協加三成立時，我國投資水準將會下降 1.68%；若東協分別與中國大陸、日本、南韓、印度、紐西蘭與澳洲成立「東協加一」，對台灣投資水準影響為上述三者最小，不過仍會下降 0.86%。

表 5 各種情境對經濟體投資的影響

單位：%

投資	六個東協加一	東協加三	東協加六
台灣	-0.86	-1.68	-1.86
中國大陸	0.21	1.12	1.19
香港	-0.47	-0.34	-0.51
日本	-0.03	0.46	0.44
南韓	0.75	2.90	3.01
新加坡	11.78	9.32	10.05
其他東協國家	2.74	1.59	1.85
印度	-0.45	-0.39	0.89
澳洲	-0.04	0.56	2.83
紐西蘭	-0.01	-0.21	1.64
美國	-0.24	-0.41	-0.49
世界其他國家	-0.26	-0.42	-0.52

資料來源：台灣經濟研究院

在東協加 N 對台灣產業的影響方面，無論是 6 個 ASEAN+1、ASEAN+3 或 ASEAN+6，台灣的皮革製品所受到的不利衝擊最大，整體產業產出分別降低 8%到 13%不等，詳見表 6。

如單以中國大陸的市場為例，在東協加中國大陸 FTA 2010 起大規模執行的情況下，我國的石化業主要將面對新加坡、泰國與馬來西亞的競爭不利局面，塑膠產業則面臨新加坡、泰國、馬來西亞、菲律賓與印尼的競爭，紡織業主要是越南，至於機械則是馬來西亞。另就討論中的東協加三 FTA 而言，台灣因主要與韓國競爭，包括石化與機械產業將更為不利，至於電子資訊產業則因有 ITA（資訊技術協定）而得以免除差別待遇不利因素。上述因關稅不利效果如果再考慮（FDI）投資轉移效應，則總效果應會再加大。

表 6 各 FTA 情境對台灣特定產業產出的不利影響

單位：%

6 個 ASEAN+1	%	ASEAN+3	%	ASEAN+6	%
運輸工具	-1.33	食品	-1.87	食品	-1.45
成衣	-2.19	運輸工具	-1.90	運輸工具	-2.15
石化製品	-2.2	其他機械與零件	-2.95	其他機械與零件	-2.85
紡織	-8.02	石化製品	-2.97	石化製品	-3.27
皮革製品	-8.12	皮革製品	-10.82	皮革製品	-13.39

資料來源：台灣經濟研究院

更重要的是，當前東亞經濟整合的途徑主要包括 FTA 及 EPA。但新一代的 RTAs 內容已超越傳統的關稅減讓優惠，進而包括服務貿易的障礙消除、投資規範、標準暨相互認證、貿易投資便捷化、競爭政策、技術合作、智慧財產權保護、政府採購、爭端解決、環境與勞工等議題，而這些結果與效應並非模型所能模擬。

#### 四、避免邊緣化危機之道

台灣要在東亞經濟整合趨勢下，避免在「被邊緣化」之危機，必須建立以「全方位經貿網路」為主軸的對外經貿發展戰略，亦即積極與美國、東南亞、日、韓和印度等國，洽簽 FTA，而非單向地向中國大陸傾斜。

然而，如何明確地向經濟夥伴提出足夠之“經濟誘因”，同時如何克服爭取與其他國家簽訂自由貿易協定時所面對的“中國因素”障礙，是值得探討的。

首先，就“經濟誘因”而言，例如對美 FTA，台灣可以主動規劃，邁向台美自由貿易協定之最終開放目標，與對美國廠商之市場利益。新政府尤其應持續與美國進行貿易投資架構談判，並提出中長期貿易投資自由化計劃，與確認台灣可藉由突破稻米、藥品、智慧財產權等障礙後之貿易投資“全面自

由化”時程與路徑圖，以展現落實之決心。

其次，就“中國因素”之克服而言，由新加坡立場是：“如果台灣和中國大陸能在自由貿易協定方面取得進展，兩岸關係得以改善，而且只要經濟事務不被政治化，新台之間將有許多增進經濟合作的可能性”，顯示台灣必須向主要貿易夥伴說明，新政府除就直航、陸客觀光等經貿議題與對岸談判之外，未來還將擴及和平協議與國際空間，兩岸關係將持續改善，以爭取經濟夥伴支持兩岸經貿與台灣“全方位經貿網路”同步推進。

## 參、兩岸經貿發展現況與問題

### 一、兩岸貿易現況

兩岸貿易自 2000 年迄今，年平均成長率接近 20%。2002~2004 發展速度較快，2005 年迄今則有所下滑。2008 年兩岸貿易總額估計為 1,053.69 億美元，較 2007 年成長 3.04%，其中我對中國大陸輸出估計為 739.78 億美元，較上年同期衰退 0.36%，輸入為 313.91 億美元，較上年同期增加 12.05%。(如果對香港貿易部份全數加計，2008 年我對中國大陸及香港貿易總額達 1,324.89 億美元，出口 995.79 億美元，進口為 329.10 億美元)。

2008 年我國對中國大陸貿易占我外貿比重 21.22%，與上年底 21.94% 相較，減少 0.72 個百分點；其中，出口占我總出口比重 28.94%，與上年底 30.10% 相較，減少 1.16 個百分點，進口占我總進口比重 13.04%，與上年底 12.77% 相較增加 0.27 個百分點。(如果加計香港部份，2008 年 1-12 月我對中國大陸及香港貿易佔我外貿總額比重為 26.69%，出口佔我總出口比重為 38.95%，進口占我總進口比重 13.67%)。

2009 年 1 至 3 月我對中國大陸貿易總額為 158.4 億美元，較上年同期衰退 40.3%；其中出口額為 111.7 億美元，較上年同期衰退 41.4%；進口額為

46.7 億美元，較上年同期衰退 37.3%；貿易順差為 65.1 億美元，較上年同期減少 44.0%。

大陸早已經成為台灣的第一大出口市場和第一大貿易夥伴。兩岸貿易占台灣外貿總額超過 20%，對大陸出口占台灣出口高達三成，倚賴大陸程度日深；但兩岸經貿各項數據占大陸外貿比重卻逐年下滑，彼此重要程度有所消長。

表 7 兩岸貿易概況

單位：億美元；%

年 份		2002 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年 3 月	2009 年 1-3 月
貿易總額	金 額	395.0	763.7	881.2	1,022.6	1,053.7	66.5	158.4
	成長率	25.3	16.2	15.4	16.1	3.0	-35.5	-40.3
	比 重	15.9	20.0	20.7	21.9	21.2	23.9	21.8
對大陸輸出	金 額	315.3	562.7	633.3	742.5	739.8	47.1	111.7
	成長率	23.1	15.0	12.5	17.2	-0.4	-36.4	-41.4
	比 重	23.3	28.4	28.3	30.1	28.9	30.2	27.6
自大陸 輸入值	金 額	79.7	200.9	247.9	280.1	313.9	19.4	46.7
	成長率	35.0	19.7	23.3	13.1	12.1	-33.2	-37.3
	比 重	7.0	11.0	12.2	12.8	13.1	16.0	14.6
順(逆)差	金 額	235.6	361.8	385.5	462.4	425.9	27.6	65.1
	成長率	19.6	12.6	6.6	19.9	-7.9	-38.5	-44.0

資料來源：經濟部國際貿易局。

表 8 兩岸貿易占台灣外貿總額比重

單位：%

	對大陸貿易占台灣比重			對台灣貿易占中國大陸比重		
	出口	進口	貿易總額	出口	進口	貿易總額
2000	16.5	4.4	10.7	2.5	11.1	6.6
2001	20.3	5.5	13.5	2.2	10.5	6.2
2002	23.3	7.0	15.9	2.5	10.7	6.4
2003	25.4	8.6	17.7	2.5	9.3	5.8
2004	26.8	10.0	18.7	2.8	8.7	5.7
2005	28.4	11.0	20.0	2.6	8.5	5.4
2006	28.3	12.2	20.7	2.6	8.0	5.0
2007	30.1	12.8	22.0	2.3	7.8	4.7
2008 上半年	30.2	12.8	21.7	2.4	7.2	4.6

資料來源：經濟部國際貿易局。

## 二、兩岸投資現況

據經濟部投資審議委員會統計，2008 年我國核准對外投資（含對中國大陸投資及補辦）件數共計 1,030 件，金額為 151.58 億美元，其中核准赴中國大陸投資金額為 106.91 億美元，占我核准對外投資總額 70.53%，位居第一位。累計自 1991 年至 2008 年 12 月底止，台商對中國大陸投資總核准件數 37,181 件，總核准金額達 755.60 億美元，占我核准對外投資總額的 57.13%，位居第一位。

截至 2008 年 2 月底，已經有 7.5 萬多家台資企業在大陸投資設廠，100 萬台商長住大陸，赴大陸投資的產業結構也由勞力密集轉到資本及技術密集產業。至於台商投資行業 2008 年主要分佈於電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、電力設備製造業、基本金屬製造業、批發及零售業，投資金額依序為 20.52 億美元（占總金額 19.19%）、17.83 億美元（占



總金額 16.68%)、10.66 億美元 (占總金額 9.97%)、7.28 億美元 (占總金額 6.81%)、4.99 億美元 (占總金額 4.67%) 2009 年 1 至 4 月我對中國大陸投資件數為 99 件，金額為 12.0 億美元。累計 1991 年至 2009 年 4 月(含經核准補辦案件金額)，台商赴中國大陸投資共計 770.5 億美元。

表 9 台商赴中國大陸投資概況

年月別		2001 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年 1-4 月	1991 年 以來
經濟部	數量(件)	1,186	1,297	1,090	996	*643	*99	37,292
	金額(億美元)	27.8	60.1	76.4	99.7	*106.9	*12.0	770.5
	平均投資規模 (萬美元)	234.4	463.3	700.9	1,001.0	**1,662.5	**1,212	206.7
大陸	實際金額 (億美元)	29.8	21.5	21.4	17.7	19.0	5.0	△480.7
	占外資比重(%)	6.4	3.4	3.4	2.4	2.0	1.8	5.8

註：1.\* 含補辦許可案件。

2.\*\* 及我國對中國大陸投資趨勢圖不含補辦許可部分。

3.△為自 1989 年以來統計資料。

資料來源：經濟部投審會、中國大陸「商務部」。

### 三、兩岸社會交流

台灣人民赴大陸逐年增加，依大陸「國家旅遊局」統計，2008 年共有 439 萬人次，自開放大陸探親旅遊以來，累計至 2009 年 2 月，赴大陸旅遊累計已超過 5 千 2 百萬人次。大陸人民前來台灣部分，依內政部入出國及移民署的統計資料，截至 2009 年 2 月已超過 241 萬人次。

自 2001 年開放小三通至 2009 年 2 月，據行政院大陸委員會統計，金馬小三通人員往來已超過 197 萬人次。

據內政部入出國及移民署統計，截至 2009 年 2 月，已登記之大陸配偶超過 26 萬人。

#### 四、兩岸貿易存在的問題

近年來兩岸經濟關係已步入轉型關鍵期：即一方面由於大陸投資環境變化與台灣製造業升級趨緩，導致製造業向大陸轉移減慢；另一方面兩岸服務業合作尚未真正啓動。兩大因素導致在過去 5 年大陸經濟增長率高達雙位數的增長週期內，台灣實際對大陸投資卻出現持續下滑態勢。

由於台商投資減緩，也使兩岸貿易增幅下滑，近年對大陸出口增幅落後於大陸總體進口增幅。顯然在以美國爲主的發達經濟體消費需求迅速衰退影響下，兩岸形成的日本進口、台灣接單、大陸製造、出口歐美的四角貿易與投資形態面臨空前考驗，迫切需要注入新的增長動力。

此外，台灣工業產品出口至大陸曾面臨的貿易障礙中，最主要的貿易障礙是「關稅過高」、其次是「以批文限制進口量」、第三是「海關通關程序造成障礙」、其他依序是「進口文件審核過於繁雜」、「海關關稅估價不合理」。

（註七）

此外，根據調查，在台灣廠對外投資地的智財產權保護環境的滿意度中，雖有 55.2% 認爲大陸智財產權保護環境尚可，但仍低於馬來西亞（87.9%）、印尼（80.6%）、泰國（78.8%）、菲律賓（78.6%）、中南美（78.3%）、越南（70.8%），被認爲智財產權保護環境「不滿意」比例最高的是「大陸」達 39.4%，主要是由於大陸在智慧財產權保護方面，仍存在仿冒、專利、商標註冊或登記程序繁複且充滿行政裁量等問題。（註八）

---

註七：中央社，2003 年 3 月 6 日報導

註八：蔡宏明，海外廠商智慧財產權保護狀況意見調查報告，工業雜誌，2001 年 2 月號

表 10 中國對台的貿易障礙

障礙類別	主要障礙	現狀
一、關稅	1. 聚丙烯腈棉 2. 聚酯粒(PET)	1. 聚丙烯腈棉進入中國大陸市場必須課徵 5% 關稅，進口關稅高。 2. 中國現行進口台灣聚酯粒(PET)進口稅 7.7%，進口關稅高。
二、非關稅	1. 無謂延遲或通關時間冗長 2. 冗長的關稅估價程序或經常遭到高估。包括：機械業 3. 台帳實轉制度增加企業資金壓力	港口運作效率過低，延遲貨櫃出關，造成倉儲成本提高。當地海關自行認定發票太高，廠商需要繳高額關稅。台灣輸出之產品尤其是機器設備，往往會被列為重點商品對待，在向大陸海關申報時，海關經常要求重新審核其關稅價格，為解決此狀況，企業有時需支出額外費用。  中國大陸於 2007 年 8 月 23 日實施修正「加工貿易限制類商品目錄」，將自國外進口原物料時所採銀行保證金台帳空轉之規定，改為台帳實轉，即由海關收取應徵關稅、進口環節稅等值之保證金，企業在規定內加工出口並辦理核銷後，再將保證金及利息予以退還，增加企業資金壓力。
三、標準與符合性	法規及認證過程等不透明	1. 獲得認證批准的過程太冗長。 2. 標準及合格評定法規不透明。 3. 中央與地方、地方與地方間對相同產品適用不同標準。 4. 對國產品與進口品的檢驗費用差距過大，且不透明。 5. 認證過程不夠透明、各(認證、檢測及標誌管理)機構間協調不良、相關人員專業知識及素質不一，過度要求認證程序 6. 對包裝規定要求過嚴，廠商反應：「外箱不可有 TAIWAN 字樣」；「對木質包裝的認定，地方商檢局與中央規定有差異」 7. 獲得認證批准的成本太高，廠商指出，「軸承產品出口至當地需經過機電商會批可，每年的會費需付 1 萬元人民幣，造成廠商負擔。 8. 未開放境外認可，造成產品認證不便。 電器用品 3C 認證手續問題：電器用品進入中國市場需備 3C 認證，惟其認證手續之一需至廠商設立於中國之工廠進行檢驗，產品線全在台灣之廠商即無法取得認證且進入中國消費市場內販售。
四、檢驗與檢疫	針對棧板除蟲處理要求嚴苛	發現異常狀況，請業者銷毀整櫃棧板並將貨物卸下載回重新處理，耗費人工及處理費用。
五、關務程序	通關時間長且手續繁瑣	清關程序複雜，花費時間過久，影響產品新鮮度。
七、智慧財產權	產品仿冒問題嚴重	產品仿冒情況嚴重，完全不尊重智慧財產，空有法律，影響廠商進入市場意願。

障礙類別	主要障礙	現狀
十、服務業	觀光服務業務範圍受限	中國大陸已開放台、外商在當地經營旅行業，惟依據「旅行社管理條例」第 33 條規定，台、外商不得經營中國人民赴其他國家旅行(Outbound)業務。
	外資證券公司參股限制	外資證券公司參股大陸證券公司所擁有權益，不得超過三分之一；外資參股大陸基金公司所擁有之權益，不得超過 49%。單一外資股東持有上市證券公司比例不得超過 20%，整體外資持有不得超過 25%。 外資持股大陸上市證券公司 5% 以上股份，應履行報告、暫停交易等義務。中國證監會依據「證券法」規定，對外資持有證券公司 5% 以上股權的股東進行審查，如未獲中國證監會核准，須降低持股至 5% 以下。  外資參股大陸未上市證券公司，經營範圍不得從事大陸 A 股經紀、自營業務。 全部或某些比例之董事需由本國人/居民擔任。 中國對外資投資券商之上限為 33%，無法如本地券商享受一樣規範，較國內企業所允許之範圍小。
	外資保險公司參股限制	外資壽險公司進入大陸市場必須以合資形式設立，如外資及陸資各半。
	外資參與科技設計業務範圍受限	超過某一金額之外國投資者須受到審查及批准。 外國企業營業範圍僅限於特殊活動，較國內企業所允許之營業範圍小。 3. 存在獨佔或獨家服務供應商以致不允許外資建立與其競爭之公司。
	倉儲物流業獨資審批困難	設立獨資貿易商難獲准。 超過某一金額之外國投資者須受到審查及批准。
	工程技術服務進入障礙	1. 大陸對工程技術服務業有法規限制、保護政策及對台灣一般的不信任。 2. 目前大陸法規制度尚未允許台灣技師(PE) 在大陸執行業務
	法律服務業進入障礙高	設立辦事處： 中國大陸准許外國律師事務所在其境內設立代表機構常駐律師，國務院為此於 2001 年 12 月訂頒「外國律師事務所駐華代表機構管理條例」，以為規範；又中國大陸司法部 2002 年 3 月訂頒「香港、澳門特別行政區律師事務所駐內地代表機構管理辦法」，允許港、澳律師事務所在中國大陸設立代表機構常駐律師，但目前尚不允許我商律師事務所在中國大陸設立代表機構常駐律師。 律師執業： 中國大陸允許取得內地法律執業資格的港、澳居民，可以在其境內從事律師職業，司法部 2005 年 12 月訂頒相關管理辦法，我方律師則不得在大陸地區從事律師職業。

障礙類別	主要障礙	現狀
		律師聯營合作： 中國大陸允許港、澳律師事務所與其境內律師事務所進行聯合經營行為，其司法部 2005 年 12 月訂頒「聯營管理辦法」以為依據，惟目前我方律師事務所則不得與中國大陸律師事務所所在中國大陸進行聯合經營行為。 法律稅收： 法律法規大原則上相同，但地區之間存在差異，易使律師執行業務時無統一標準可循，容易模稜兩可顯得不夠專業。

資料來源：經濟部國際貿易局，「2008 年對台貿易障礙報告」，2009 年 6 月；、「2007 年對台貿易障礙報告」，2008 年 6 月；

## 五、台商對大陸投資存在的問題

據調查 2007 年在東莞總數約 8000 家的台資企業中，約有 2 成台資企業已經消失，約 1000 家台資製鞋企業中就有 200-300 家倒閉。

同時，由於大陸的社會特性、經貿體制、行政制度與效率，以及台商自身之規模或特性等因素，也衍生在大陸營運之適應障礙。這些適應障礙，表現在台商大陸經營所面臨的貿易投資問題上。根據調查顯示，台商大陸投資面臨的主要問題包括：一、海關手續繁複；二、貨款難以收回；三、額外交際費用及其他費用；四、銀行貸款與週轉困難；五、派遣人員適應困難；六、大陸缺乏履行合約誠意；七、當地市場無法開拓；八、利潤不易匯出；九、當地政府行政干預；十、物料存貨成本增加。(註九)此外，大陸加入 WTO 後之貿易管理機制、近年來水、電力供應與價格、與空運基礎建設的限制和人身安全問題，也都是台商所關切之問題。

台商大陸經營所面臨的問題可概分為四大類，進行探討：

- 一、大陸投資環境轉變而衍生之問題：例如勞工不足、工資提高、土地價格提高、市場價格競爭激烈等問題。
- 二、市場經營問題：例如內銷帳款收不回、員工捲款潛逃、發生勞資爭議、

註九：蔡宏明，2003 年台商大陸投資及 SARS 對台商大陸投資之影響調查報告，2003 年 11 月

與合作之中方發生糾紛、台幹發生人身安全、土地買賣發生糾紛、交易信用不健全、業務員忠誠度低、價格競爭、通路不易建立，屬於市場經營環境的結構問題，不在W T O規範架構之內，也無法透過兩岸協商，獲得解決。

三、與大陸政府之互動問題：例如所得稅率不合理、被要求不樂之捐、稅務局要求補稅等，屬於大陸行政機制與稅費制度，不在W T O規範架構之內，也無法透過兩岸協商，獲得解決；而民間協商的功能，也僅限於向大陸當局反映意見。

當然，如果參考大陸目前已與 106 個國家簽訂投資保護協定，其中半數以上已經生效。同時與 81 個國家簽訂了避免雙重徵稅協定之做法，（註十）或許有助於解決台商與大陸政府之互動問題。其中，大陸簽訂的雙邊投資保護協定主要包括受保護的投資財產種類；對外國投資者的投資及與投資有關的業務活動給予公平合理的待遇；對外國投資財產的徵收、國有化措施及其補償；投資及其收益的回收；投資爭議的解決等內容；避免雙重徵稅協定的內容主要包括：對外國公司和個人在華從事生產經營的稅務處理；國內企業和個人到境外從事跨國生產經營的稅務處理；國際海運和空運、國家間科學技術及文化教育交流、文體表演以及退休金、養老金等問題稅務處理的規定等。

在避免雙重徵稅方面，由於大陸稅制改革時將調整外資所得稅稅率，將外資調整至與大陸境內廠商相同的水準，即原先外資課徵 15% 的稅率，而大陸境內廠商課徵 33%，稅率可能將拉平至 25% 的水準，（註十一）如此一來，台商的營運成本將因此加重，兩岸簽署避免雙重徵稅協定，是台商所需要的。

四、與W T O規範有關之問題：例如關稅、批文限制、產品檢驗與標準、原

---

註十：我國已與 106 個國家簽訂雙邊投資保護協定，新華網，2003 年 12 月 16 日

註十一：蔡宏明：兩岸速簽租稅協定，經濟日報，2004 年 2 月 26 日

產地規定、反傾銷措施、保障措施、產品仿冒等，均屬WTO相關協定之規範範疇，其處理方式自然必須依照相關規範所要求之程序。其中，關稅過高及增值稅過高問題涉及大陸關稅減讓表內所承諾之約束稅率，必須透過政府間關稅減讓談判而解決；以批文限制進口量、進口文件審核過於繁雜等問題涉及輸入許可程序協定；產品仿冒問題涉及與貿易有關之智慧財產權協定，依規定一會員如有理由相信智慧財產權之某一特定司法判決或行政決定或雙邊協定等影響其在本協定之權益時，得以書面要求取得或被告知前揭事項之詳細內容（第 63 條第 4 項），爭端解決瞭解書所解釋及適用之 GATT 1994 第 22 條及第 23 條，應適用於智慧財產權協定之爭端諮商與解決；產品檢驗與標準要求不合理涉及技術性貿易障礙協定，影響協定運作之任何有關爭端之諮商及解決事項，應在爭端解決機構主持下進行之，並準用爭端解決瞭解書之規定。

表 11 台商適應障礙屬性與解決方式評估

	是否屬WTO規範範圍	WTO規定之處理方式	民間協商的功能
關稅過高、關稅及增值稅過高、免抵退政策操作困難	1994年關稅暨貿易總協定第2條	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
以批文限制進口量、進口文件審核過於繁雜	輸入許可發證程序協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
海關關稅估價不合理、海關罰款、出口退稅積壓資金、海關通關程序造成障礙	關稅估價協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
產品檢驗與標準要求不合理	技術性貿易障礙協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
原產地規定不合理	原產地規則協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
反傾銷措施	反傾銷協定	通知、諮商、爭端解決	向大陸當局反映意見 價格具結
保障措施	防衛協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見
產品仿冒問題	與貿易有關智慧財產權協定	通知、諮商、爭端解決	只能向大陸當局反映意見

	是否屬W T O 規範範圍	W T O 規定之處理方式	民間協商的功能
其他政府措施：所得稅率不合理、被要求不樂之捐、稅務局要求補稅	否	非W T O 範圍	只能向大陸當局反映意見
台商人身安全	否	非W T O 範圍	只能向大陸當局反映意見
投資經營面對的實務問題*	否	非W T O 範圍	無

資料來源：作者整理

\* 內銷帳款收不回、員工捲款潛逃、發生勞資爭議、與合作之中方發生糾紛、土地買賣發生糾紛、交易信用不健全、業務員忠誠度低、通路不易建立。

## 六、解決兩岸經貿問題的策略

很遺憾地，目前兩岸間仍缺乏解決台商與大陸政府互動衍生之問題，以及台商營運活動中與W T O 規範有關之問題等協商機制，使得台商對相關問題之因應，只能自求多福。對於未來兩岸經貿發展與互信關係之建立，也極為不利。

在台商與大陸政府之互動問題上，特別是台商與大陸政府互動時所衍生之租稅、土地徵收、財產人身安全等課題，簽訂投資保護協定和避免雙重徵稅協定，是台商所需要的理想情況。若能經由兩岸兩會制度化協商管道之啓動，就台商權益保障、租稅互免、智慧財產權保護、台商人身安全、兩岸司法協助、共同打擊犯罪等相關議題進行磋商，將有助於問題之解決。

對此，為解決台商營運活動中之適應障礙，兩岸有必要建立「全面性」地處理兩岸經貿衍生問題的互動架構與規則，特別是在兩岸實現直接三通、開放陸資來台投資、開放大陸商務人士來台，以及兩岸經貿往來逐漸「雙向化」之趨勢下，兩岸的確有必要推動制度化經貿協商互動機制，以更廣泛的「新經貿關係架構」，全面性處理兩岸經貿衍生的各項問題。



## 肆、兩岸經貿正常化的進展與問題

### 一、兩岸經貿正常化的進展

兩岸經貿關係正常化的政策理念，早在民進黨執政時期即已提出。民進黨執政時期強調政府大陸政策的四大支柱為「底線、願景、過程、主軸」。至於願景的達成，「應先進行文化、經濟的統合，之後再考慮政治上的統合」，這期間將建立「兩岸和平穩定的互動架構」來推進兩岸關係。（註十二）

延續民進黨執政時期「應先進行文化、經濟的統合，之後再考慮政治上的統合」的政策。馬總統主張，兩岸和平應該建立在台灣「要繁榮、要安全、要尊嚴」的「三要」原則之上，並在「深耕台灣、全球連結」的整體經濟發展戰略下，循序進行兩岸各項政策及相關法規的鬆綁。台灣推動對大陸的開放措施，目的在於與國際接軌，是爲了提升台灣競爭力，並不是向中國大陸傾斜。

一、在「不統、不獨、不武」、「維持現狀」的前提下，積極開展兩岸關係。

二、以「擱置爭議、追求雙贏」，推動兩岸務實對等的協商與交流

1. 秉持「先易後難」、「先經濟後政治」的原則，逐步累積經驗，培養互信，在增強彼此互信及既有協商基礎上，推動兩岸制度化協商，解決兩岸交流衍生之問題。
2. 持續深化兩岸學術、宗教、藝文、體育及資訊傳播之交流，增進兩岸相互瞭解
3. 積極開展兩岸經貿關係正常化，有秩序地放寬兩岸經貿交流措施：持續針對赴大陸投資項目、開放陸資來台投資、放寬大陸經理人及專業人才來台工作限制等措施的鬆綁進行檢討。
4. 推動兩岸經濟合作架構協議，促進兩岸經貿關係制度化與可預測性。

---

註十二：行政院大陸委員會新聞稿民國九十二年七月九日編號零零二六號

三、將以「威脅最小化、機會最大化」，在兩岸互動中，善用台灣優勢，從而轉化為台灣利基。

四、以「活路外交」，推動兩岸在國際場域和解休兵，期望達成兩岸今後可以在國際場域相互協助，相互尊重。

五、在兩岸建立互信及共識的基礎上，持續發展與盟邦的外交關係，並積極參與亞太區域合作及有助台灣發展的功能性國際組織。

整體而言，政府推動兩岸經貿合作的願景是：「推動台灣成為全球創新中心、亞太經貿樞紐、台商營運總部」；一方面「建立兩岸穩定的經貿合作架構，開啓兩岸良性互動的機制」；二方面「改善推動我與其他國家洽簽雙邊自由貿易協定之利基，參與區域經貿整合。」

在兩岸經貿正常化方面，2008 年 5 月新政府上任後，積極改善兩岸關係，推動兩岸經貿往來的正常化。其重要議題包括：

#### 1.週末包機直航與兩岸定期航班

兩岸海基、海協兩會於 2008 年 6 月 13 日簽署「海峽兩岸包機會談紀要」協議。依雙方協議於 2008 年 7 月 4 日實施兩岸「周末包機」。

2008 年 12 月 15 日「周末包機」改為「平日包機」，班次與航點都大幅擴增，由每週 36 班增為 108 班，大陸由 5 個航點增加為 21 個航點。第 3 次江陳會談就空運「定期航班」展開協商，簽署「海峽兩岸空運補充協議」，規定，兩岸航空公司可在大陸北京等二十七個城市與台灣間經營定期航班或包機。此外，貨運方面：國貨航經營上海、廣州至台北桃園定期貨班，班次量分別為每週三班、二班，實現兩岸空運航班的常態化運作。

#### 2.大陸觀光客來臺

兩岸海基、海協兩會於 2008 年 6 月 13 日簽署「海峽兩岸包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊」兩項協議。依雙方協議於 2008 年 7 月 4 日實施兩岸「周末包機」及來台旅遊首發團，前於 2008 年 7 月 18 日正式實施大陸人民來台觀光業務。

大陸原只開放 13 省市居民赴台旅遊，2009 年 1 月擴大到 25 個省區市，組團旅行社也由 33 家增加至 146 家。大陸觀光客來台人數也由開放初期平均每天 300 人到 2009 年 3 月份平均 2300 人。觀光局預估到年底可達 3000 人的上限。至 2009 年 7 月 18 日，一年來陸客總人數達六十六萬人次，成長百分之一百卅七，其中大陸旅客來台以觀光為目的者已逾三十七萬人次，旅遊業估計，觀光目的陸客已帶來超過二百五十二億元之外匯收入。(註十三)

觀光局針對去年來台觀光客消費統計資料發現，去年全年台灣觀光外匯收入達五十九點三六億美元，約一千九百億新台幣，比前年成長百分之十三點八五，光陸客去年第三季就占了六十億元；而陸客到今年第一季帶來的觀光外匯，更成長到一百卅五億元，不管人數或金額，都僅次於日客。(註十四)

### 3.開放台灣地區辦理人民幣兌換業務：

為因應開放大陸地區人民來台觀光衍生之人民幣兌換需求，配合「台灣地區與大陸地區人民關係條例」第 38 條及第 92 條修正公布，已完成相關修法及增訂行政規章作業，並於 2008 年 6 月 30 日起實施。

同時，金管會也於 2009 年 7 月 30 日發布修正兩岸金融業務往來許可辦法，開放銀聯卡在台灣刷卡消費。根據這項辦法規定，台灣地區信用卡業務機構經主管機關許可，得與大陸地區經營信用卡、轉帳卡跨行資訊交換及資金清算業務機構，進行信用卡或轉帳卡，業務往來。這項辦法明定台灣信用卡業務機構與大陸地區經營信用卡及轉帳卡，跨行資訊交換及資金清算業務機構的業務往來範圍，包括銀聯卡刷卡消費收單業務，以及交易授權與清算業務等二項。根據規定，台灣地區信用卡業務機構進行銀聯卡業務往來，應檢具相關書件向主管機關申請許可。

目前大陸觀光客在台消費，必須拿現金或旅行支票等方式支付，但現金有限額限制，因此，開放銀聯卡在台刷卡消費，可讓大陸觀光客在台消費更

---

註十三：開放陸客周年 提升觀光競爭力，聯合報，2009 年 7 月 18 日

註十四：觀光產業受益匪淺，聯合報，2009 年 7 月 18 日

方便，有助增加大陸觀光客在台消費能力。

#### 4.放寬投資大陸資金上限：

97 年 8 月 1 日起，放寬廠商赴大陸投資上限(由 40%放寬至 60%;在臺設立營運總部或跨國企業者則不設限)。同時簡化投資審查程序(如金額在 100 萬美元以下採事後報備，於投資實行後 6 個月內申報);個案超過 5000 萬美元，始進行專案審查。另建立關鍵技術與資金審查機制，以保持產業競爭力及優勢。

#### 5.開放陸資來台

依據兩岸關係條例第 73 條第 3 項擬訂之「大陸地區人民來台投資許可辦法」草案，業經行政院 2009 年 5 月 25 日核定，經濟部 6 月 30 日公布「大陸地區之營利事業在台設立分公司或辦事處許可辦法」、「大陸地區人民在台灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法」等相關法令修正案，投資金額超過 5,000 萬美元的投資案，均需經由投審會專案審查通過。

陸資來台，採事前許可制，並且訂定嚴謹管理門檻，大陸地區人民或者法人等間接投資第三地區或是出資額超過三成者，或其對第三地區公司具有控制能力者，均視為陸資。

第一階段陸資來台開放製造業、服務業與公共工程項目採正面表列方式開放。製造業開放 64 項，其中兩岸搭橋專案的重點產業有汽車與電話及手機製造業，其餘包含電線及電纜製造業、自行車產業等，但晶圓、TFT-LCD 不開放。

服務業則開放批發零售，以及配合兩岸簽署協議，開放大陸籍業者來台設立船舶運送業、民用航空運輸業等分公司或辦事處，至於律師、會計師及營造等相關工程服務業暫不開放。

公共工程部分，開放陸資以民間參與方式進行投資，但是公共工程部份承攬部份並不開放。在民用航空站及其設施等只開放航空站陸測且非涉及管制區等。

惟尚未正式發布施行；至於陸資來台投資的業別項目，係採「正面表列」方式，分階段循序漸進開放，第一階段擬開放項目，將俟行政院核定後，併同前述許可辦法正式發布施行。（註十五）

## 二、兩會制度化協商之進展

2008年6月兩會在「平等協商，善意溝通、積累共識、務實進取」的原則上正式恢復商談與函電往來，這是兩岸關係正常化的第一步，也是雙方關係邁向「兩岸和平、經濟雙贏」的新起點。兩會制度化協商之進展包括：

- (一) 2008年5月26、29日，兩會同意在「九二共識」基礎上恢復聯繫往來與協商談判。
- (二) 2008年6月12日「江陳會談」，兩會正式復談，重啟對話。
- (三) 2008年6月13日，兩會簽訂「海峽兩岸週末包機會談紀要」及「海峽兩岸關於大陸居民赴台旅遊協議」兩項歷史性文件，實現兩岸週末包機直航及大陸觀光客來台。並同意儘速就「兩岸海運直航」、兩岸海域油氣共同合作探勘、兩岸共同打擊犯罪、推動兩岸氣候變遷和氣象研究之交流合作；四川災區認養及推動地震災害預防、研究開放大陸其他省市民眾至福建省以小三通方式至金馬觀光等議題進行協商。
- (四) 2008年11月3日台北二次「江陳會談」，大陸海協會陳雲林會長順利抵台，是60年來大陸來台最高層級的代表，象徵兩岸關係的大幅改善，更是兩岸關係和平共榮發展的重要轉捩點，正式開啓兩岸經貿交流互惠互利、雙贏發展的新局。
- (五) 2008年11月4日，兩會簽訂「海峽兩岸空運協議」、「海峽兩岸海運協議」、「海峽兩岸郵政協議」及「海峽兩岸食品安全協議」，並確定要放寬大陸觀光客來台的限制。前三項協議的簽署，將提升兩岸人、貨交流的便捷性，並實現多年來兩岸所共同努力的目標「三通」，是兩岸經貿

---

註十五：192項陸資准登台，工商時報 A5/，2009年7月1日

交流正常化的里程碑；至食品安全協議的簽署，則在兩岸之間建構一個食品安全協調機制，進一步確保民眾的生命財產安全。

2009 年 4 月 26 日兩會領導人的第三次正式會談。兩會簽訂兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議、兩岸金融合作協議、海峽兩岸空運補充協議。

第三次「江陳會談」雙方同意下階段兩會優先商談的議題分別為兩岸漁業勞務合作、兩岸農產品檢疫檢驗、兩岸產業標準檢測及認證合作、兩岸避免雙重課稅等四項議題。

表 12 「江陳會談」九項協議和「陸資來台」共同聲明

協議名稱地點日期	協議要點
海峽兩岸包機會談紀要 北京/2008/6/13	週末包機時段為每週五至下週一。自七月四日起正式實施。大陸同意先開放五個航點，台灣開放八個航點。雙方同意每週各飛十八個往返班次。
海峽兩岸關於大陸居民赴台灣旅遊協議 北京/2008/6/13	接待方旅遊配額以平均每天三千人次為限。每團人數限十人以上，四十人以下。在台停留期間不超過十天。自七月十八日起正式實施赴台旅遊。
海峽兩岸空運協議 台北 2008/11/4	雙方同意開通台北線空中雙向直達航路。兩岸各同意開放 2 個貨運包機航點。客運包機調整為常態化安排。雙方每週 7 日共飛不超過 108 個往返班次。
海峽兩岸海運協議 台北 2008/11/4	雙方同意屬兩岸航商所有並在兩岸登記的船舶，經許可得從事兩岸客貨直接運輸。雙方航運公司可在對方設立辦事機構，台灣開放 13 個港口，大陸開放 63 個。
海峽兩岸郵政協議 台北 2008/11/4	雙方同意開辦兩岸直接平常和掛號函件、包裹、快捷郵件、郵政匯兌等業務。
海峽兩岸食品衛生協議 台北 2008/11/4	雙方同意相互通報涉及兩岸的食品安全訊息，並適時通報涉及兩岸民眾健康的重大食品安全訊息及突發事件。
金融合作協議 南京 2009/4/26	雙方同意建立兩岸金融監管合作機制，儘快推動雙方商業性金融機構互設機構，繼續磋商金融機構准入及開展業務，逐步建立貨幣清算機制等事宜。
空運補充協議 南京 2009/4/26	雙方同意將兩岸常態化包機轉為空中定期航班，增開南線和第 2 條北線雙向直達航路，將班次由每週 108 班增至 270 班，並增加合肥、哈爾濱、南昌、貴陽、寧波、濟南 6 個航點。
共同打擊犯罪及司法互助協議 南京 2009/4/26	雙方同意重點打擊涉及綁架、槍械、毒品、人口販運及跨境有組織犯罪等重大犯罪，詐騙、洗錢、偽造或變造貨幣及有價證券等經濟犯罪。
發布「陸資來台」共同聲明 南京 2009/4/26	大陸將積極支持、鼓勵並推動大陸企業赴台考察、投資，加深兩岸產業合作，實現兩岸經濟關係正常化和制度化；兩岸業務主管部門將以適當方式建立溝通機制，共同推動大陸企業赴台投資。

### 三、兩岸經貿正常化面對的問題

在面對未來兩岸間經貿事務日趨正常化之下，貿易及人員的往來，將更日趨緊密，日後所可能衍生之各類經貿問題，也將益為繁瑣、多樣，將使兩岸經貿正常化面對下列問題：

1. 兩岸經貿正常化缺乏總體架構，不具可預測性，難以訂定兩岸經貿關係正常化時程表，(1)不利我吸引外商投資，(2)不利我與其他貿易對手國洽簽雙邊 FTA。
2. 個別兩岸經貿正常化議題無法作整體規劃
3. 無法突破 WTO 有關最惠國待遇 (MFN) 之限制，難以解決我商面臨相對不利之競爭條件 (關稅及服務業)
4. 面對大陸要求雙方應加速「經貿關係正常化」(如我方尚未開放大陸貨品進口 2,194 項，且有 MFN 適用問題 (我方平均名目關稅稅率 5.7%，大陸平均名目關稅稅率 9.8%)，開放進口及陸資來台等)。
5. 由於開放陸資來台投資是以不衝擊國內產業作為前提，無論製造業、服務業或公共工程開放項目，均經過審慎的評估，以循序漸進方式推動。對於社會對陸資來台仍有顧慮的部分，現階段均採取嚴格限制或有配套措施，如禁止赴大陸投資之核心技術產業，不開放陸資來台投資；公共工程發包不開放陸資；採取配套措施防範炒作房地產等。(註十六) 未來將面對大陸要求擴大開放之壓力。
6. 面對未來兩岸間經貿事務日趨正常化之下，貿易及人員的往來，將更日趨緊密，日後所可能衍生之各類經貿問題，例如：
  - (1) 金融問題：全面開放人民幣兌換、貨幣清算機制、兩岸金融監理合作；
  - (2) 投資問題：避免雙重課稅協定、智慧財產權保護、台商投資保障協定、兩岸商務爭端解決機制、陸資來台投資；

---

註十六：行政院大陸委員會，開放陸資來台從事事業投資政策說明 (初稿)，2009 年 6 月 30 日

(3) 產業問題：能源合作、農漁業合作、勞務合作、金融業等登陸、產品標準規格化、標準檢測認證、檢疫檢驗合作。

換言之，需要有更多的兩岸間協調，才能全面性處理兩岸經貿事務可能衍生之各類經貿問題。

但目前僅只有海基會及海協會兩會協助辦理處理兩岸經貿關係，兩會建立的協商模式主要包括：

1. 會談前為兩岸業務主管部門官員安排業務溝通，
2. 俟各議題經多次溝通形成共識，則安排兩會副董事長（副會長）進程序性商談，為預備性磋商及會談日程與協議最後歧見與爭點進行意見交換；
3. 依照程序性商談結論，依照慣例交錯地在對方舉行正式且公開的預備性磋商，正式敲定兩會會談時地與日程，並完成文本整合工作。
4. 如期舉行兩會半年度例行會談。

由於上述協商模式管道過於單一，對未來兩岸經貿的發展上，必將會形成瓶頸造成窒礙。

同時也無法達到台灣馬英九總統 2008 年 6 月 14 日指示「所謂制度化也可以分層次，看議題重要性，或在大陸、台灣都可進行。」以及「未來兩會可以用最有效方式，同時進行多組談判」的期盼（註十七）。

## 伍、兩岸經濟合作架構協議之法源

依據 W T O 秘書處統計，1948 至 1994 年間通知 GATT1994 的區域貿易協定(Regional Trade Agreement，以下簡稱 RTA)有 128 件，但 1995 年至 2003

---

註十七：林沂鋒，2008/06/14。〈總統：兩會未來可以同時進行多組談判〉，《中央社》，<<http://www.epochtimes.com.au/b5/8/6/14/n2154847.htm>>。



年 11 月已通知 WTO 的 RTA，已超過 130 件（註十八），顯示推動區域經濟整合已經成爲一股風潮。

就全球區域經濟整合相關協定的內容加以觀察，傳統的自由貿易協定以關稅調降爲主，而當前各國所簽署之 RTA，除了關稅、關稅調降和服務市場開放等「貿易自由化」議題外，尚包括投資、原產地規定、產品標準及進出口檢驗與檢疫措施、智慧財產權保護、相互認證、自然人移動、競爭政策、關務合作及通關程序簡化、金融合作、資訊科技合作、電子商務、政府採購、環境保護、勞工待遇、人力資源、中小企業、廣播、教育、旅遊等「便捷化」及「經濟技術合作」議題，顯示全球區域經濟整合的內涵有日益「深化」及「廣化」的趨勢。

由於協定內容深化及廣化，就 RTA 名稱而言，全球各項 RTA 已經呈現「名稱多元化」特性。協定各國所簽署之 RTA 的名稱已不侷限於 Free Trade Agreement，而有 Closer Economic Relations(CER)、Closer Economic Partnership(CEP)、Association Agreement 等不同的稱呼。如日星新世紀經濟夥伴協定、中國—東協全面經濟合作框架協議、大陸與香港、澳門間更緊密經貿關係的安排等。

對於這些不同名稱 RTA，各簽訂國之依據其法源，均必須分別向 WTO 貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods; CTG)、服務貿易理事會(Council for Trade in Services; CTS)或貿易與發展委員會(Committee on Trade and Development; CTD)提出通知，並由上述理事會／委員會轉送區域貿易協定委員會進行審查。大陸與香港、澳門間有關 CEPA 之協議，也不例外。這正是 2002 年 1 月 25 日香港特區財政司司長梁錦松與中央政府對外貿易經濟合作部安民副部長於在北京舉行首次會議，就 CEPA 達成的五項「磋商原則」中，強調符合 WTO 的規則的原因。

因此，兩岸經貿合作機制的法源依據，仍然應以 GATT 第二十四條、GATS

---

註十八：[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm)

第五條等規範為主要依據。該等條款係為 WTO 最惠國待遇原則之例外，規範區域貿易組織必須符合一定條件下始能成立。

GATT1994 第二十四條所規定之區域貿易協定係以「自由貿易區」及「關稅同盟」之型態為主，其目的在於「便利促成區域間貿易，而不應在增加非成員國與此區域性組織間之貿易障礙」（GATT1994 第二十四條第四項），依據「GATT1994 第二十四條釋義瞭解書」前言解釋，「在成立或擴大關稅同盟或自由貿易區時，其成員國應盡可能避免對其他 WTO 會員之貿易造成不利之影響」。

根據 GATT1994 第二十四條（領域適用、邊境貿易、關稅同盟及自由貿易區）第一項規定：本協定之各項規定應適用於各締約國之本土關稅領域；依本協定第二十六條已接受本協定，或依本協定第三十三條，或依暫時適用議定書已適用本協定之任何其他關稅領域。第二項規定：本協定所稱「關稅領域」係指此領域與其他各領域間，就大部份之貿易維持各自之關稅及其他商事法令。換言之，區域經濟整合之參與主體必須是獨立關稅區的全部領土，並不會因為會員加入世貿組織時係以「獨立關稅區」或「國家」之身分加入，而有所差別。

區域性貿易組織必須涵蓋絕大部分之貿易範圍 (substantially all the trade; SAT)及針對產自各關稅領域產品之貿易取消其關稅及限制貿易之法令(other restrictive regulation of commerce; ORRC)。GATT1994 第二十四條第八項第(a)款規定，不論為關稅同盟或自由貿易區，其構成成員之間關於絕大部分貿易之關稅及其他限制貿易之規定，必須消除。

至於 GATS 第五條，規定服務業貿易自由化之協定須符合「涵蓋相當之服務部門」要件，包括服務部門之數目、影響之貿易量、服務供應之模式等。其協定必須規定消除在其成員國之間，就所涵蓋之服務部門之「絕大多數」(substantially all)不符國民待遇原則之歧視措施；包括消除既有之歧視措施及禁止採取新的歧視措施；其消除之時間得為區域貿易協定成立之時，或於協

定訂定後之合理期間內。

就過渡期間而言：不論為關稅同盟或自由貿易區，倘其並非立即成立，而係經過一段期間逐步完成，則其應在合理期限之內完成。GATT1994 第二十四條第五項第(c)款規定，訂定任何「過渡性協定」(an interim agreement, 即最終將形成關稅同盟或自由貿易區之協定)，應將形成關稅同盟及自由貿易區之時間表及計畫包括在內，其時間應不超過合理之長度。「GATT1994 第二十四條釋義瞭解書」規定，只有在例外情形下(exceptional cases)下，「合理時間」始可超過十年；倘若過渡性協定締約國之 WTO 會員認為十年並不足時，則其應向貨品貿易理事會就其需要較長期間之理由，提出充分之說明。

至於「授權條款」，主要依據「一九七九年十一月二十八日對開發中國家差別及優惠待遇、互惠及充分參與之決議」規定「締約國成員可不因 GATT1994 第一條『最惠國待遇』規定之限制，給予開發中國家較優惠之待遇」。該項決議係為 GATT1994 第一條最惠國待遇原則的例外，即締約國仍可以給予開發中國家差別和更優惠(differential and more favorable)的待遇，授權條款為普遍優惠關稅制度奠定法律基礎，允許已開發國家悖離最惠國待遇條款，給予開發中國家普遍優惠待遇。該制度主要為先進工業國家基於協助開發中國家經濟發展之考量，對來自開發中國家之產品或半製品的進口給予關稅全免或部分關稅減免的優惠，其目的在藉由此種關稅減免優惠待遇來鼓勵開發中國家擴充生產、開拓市場、提昇產品競爭力，進而幫助開發中國家達成經濟之發展目標。

此外，授權條款第 2 點(C)款中亦規定有關開發中國家或低度開發國家相互締結區域貿易協定時，應適用該項條款之規定，故南方共同市場、安地略集團、拉丁美洲統合協會、東南亞國協優惠貿易協定等均適用此一條款對 WTO 進行通知之就審查程序而言：GATT1994 第二十四條第七項規定，WTO 會員欲訂定關稅同盟或自由貿易區及過渡協定時，應立即通知貨品貿易理事會，並由貨品貿易理事會交由區域貿易協定委員會進行審查，並提出報告，

送交貨品貿易理事會進行採認。

一九九六年二月 WTO 總理事會成立區域貿易協定委員會(Committee on Regional Trade Agreements; CRTA)，賦與該委員會審理各國所提出有關區域貿易協定之通知，並訂定一個可供依循之標準模式，藉以評估區域貿易協定對多邊體制所造成之影響。各國所簽訂之區域貿易協定必須依據其法源，分別向 WTO 貨品貿易理事會(Council for Trade in Goods; CTG)、服務貿易理事會(Council for Trade in Services; CTS)或貿易與發展委員會(Committee on Trade and Development; CTD)提出通知，並由上述理事會／委員會轉送區域貿易協定委員會進行審查。

對台灣而言，因為政府一再強調「容易達成共識的部分，先簽訂協議；有爭議的，透過協商逐步達成共識」，同時要做到落實三不政策（不矮化主權、不再開放大陸農產品、不開放陸勞來台），便不能有類似「十年過渡期後實現消除絕大多數貿易障礙」的承諾。同時，類似「十年過渡期後實現消除絕大多數貿易障礙」的承諾也可能被反對黨視為「統一時間表」。

雖然授權條款 (Enabling Clause)是對開發中國家差別及優惠待遇，但是仍然適用我加入 WTO 之身分，因為 WTO 會員在該組織之身分地位究屬已開發國家或開發中國家，係依「自我宣示」(self declaration)的原則加以認定。例如，新加坡、香港及韓國等會員，皆在 WTO 自我宣示為開發中國家，爰該等會員在 WTO 之地位皆屬開發中國家。經濟部於 2003 年 9 月率團出席 WTO 坎昆部長級會議時，即正式提出我國係以「開發中國家」身分參與 WTO 談判。透過該等自我宣示，已確立我在 WTO 為開發中會員之身分地位。

因此，ECFA 的法源依據是授權條款 (Enabling Clause)，而非 GATT XXIV 和 GATS V。

## 陸、兩岸經濟合作架構協議重點研析

### 一、推動兩岸綜合性經濟合作架構協定策略思量

基本上，台灣與大陸建立全面性處理兩岸經貿事務的雙邊協議的可能模式選項包括：貿易投資架構協定（TIFA）、關稅同盟、自由貿易協定（FTA）、共同市場、類似大陸與香港、澳門簽署之「關於建立更緊密經貿關係的安排（Closer Economic Partnership Arrangement；簡稱 CEPA）」，或是參考「中國-東盟全面經濟合作框架協定」（註十九）之經驗，以推動兩岸洽簽「CECA 架構協定」（CECA-Framework Agreement）作為短期目標，並透過此屬於過渡協定性質之架構協定，具體規範未來之談判議題範圍、談判開啓與完成之時間表與工作架構。

其中，以「東協—中國 CECA 架構協定」為最適合台灣之選項，例如「東協—中國 CECA 架構協定」第 2 條即規定雙方同意迅速進行談判，以在 10 年內建立中國—東協自貿區，此舉一方面規範出一個明確的時間表，但又可維持在個別協定推動上時間上的彈性，可資做為參考。

CECA 與自由貿易協定（FTA）最大之差異，在於 CECA 強調經濟合作事項，因此在協定涵蓋議題與具體內容上，除了傳統 FTA 所包含之貨品貿易、服務貿易與投資等市場進入自由化規範外，尚包含許多經濟合作事項。以新加坡—印度 CECA 為例，其共有四分之一之章節（四章）係以經濟合作事項為主要規範內容。基於兩岸政經關係的特殊性，若以 CECA 作為經貿協定之推動核心，以凸顯經濟合作之性質，或可較為容易取得國內共識，降低其敏感度。

換言之，CECA 架構協定可以做為兩岸在 WTO 架構下之優惠關係的互

---

註十九：Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-Operation Between ASEAN and the People's Republic of China, ASEAN-China FA-CECA, See <http://www.aseansec.org/13196.htm> (Latest visited: May 8 2008)

動架構。其優點包括：

1. 架構協定仍屬一種 FTA，雙方一旦簽署，其他國家洽簽 FTA 的外在政治障礙就比較容易排除，台灣即可就純經濟角度來與其他國家洽談，可望解決我被邊緣化之問題。
2. 透過「CECA 架構協定」，可將各議題兩岸開啓談判之時點明確化，並使相關政府主管單位在明確之時程下完成各該管議題之準備工作，亦可「用最有效方式，同時進行多組談判」之目標。
3. 漸進式開放之協議內容，化解一般 FTA 立即開放壓力
4. 「早期收穫」搭配調適期，可兼顧我短中長期經濟發展需要提供國內凝聚共識與政策調整之彈性。
5. 開放項目及時間表明確，使我經營環境具可測性，有助吸引外資；

表 13 推動兩岸綜合性經濟合作架構協定（CECA）方案策略之評估

模式選項	評估意見
貿易投資架構協定（TIFA）	僅係對話平台，無約束力，需視雙方之意願 缺乏整體策略 議題範圍有侷限性，處理實質經貿問題有限 不能排除 MFN 之適用，恐引發爭議
關稅同盟、自由貿易協定（FTA）、共同市場	符合 WTO 規定 完整市場開放期程，內容明確 協商時間較長，不符合當前需求 立即全面開放，衝擊過大
大陸與香港、澳門簽署「關於建立更緊密經貿關係的安排（Closer Economic Partnership Arrangement；簡稱 CEPA）」	屬 FTA 之一種，逐年簽署補充協議 條文出現一國兩制 基於一國兩制前提下，中國單方面給予香港較多優惠 雙方排除是用貿易救濟措施
架構協定（Framework Agreement）（ASEAN+1）	符合 WTO 規定 謹訂架構及目標，具體內容日後再協議，處理較有彈性 搭配「早期收穫」條款，可滿足迫切需要之項目，提早實現優惠利益 整體規劃作法，有助廠商掌握未來發展方向 較 TIFA 具有實質議題處理功能

## 二、兩岸經濟合作架構協議重點研析

ECFA 內容須由兩岸雙方協商決定，不過參考國際上所簽類似的協定及我方的需求，其內容可能包括貨品貿易（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，以及經貿爭端的解決機制等。

當然「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)實質內容尚待後續經由談判逐步形成。

### (一) 談判原則

協議文字將僅先定架構及目標，具體內容日後再協商，而此種漸進式開放之協議內容，可化解一般 FTA 立即且全面開放之壓力。

ECFA 定位：不採港澳模式，也非一般的「自由貿易協定(FTA)」，而是屬於兩岸特殊性質的經濟合作協議，不違背世界貿易組織(WTO)精神；只規範兩岸經濟合作事項，如同兩岸已簽署的海空運等六項協議，不涉及主權或政治問題。

另外，政府將依據馬總統之競選承諾，不會進一步開放中國大陸農產品進口、不會開放大陸勞工來台；要求中國大陸給予我重點產業早期「早期收穫」免稅承諾；敏感性、有爭議及對我產業衝擊大者置於後階段協商，以爲我業者爭取較長調適期。

### (二) 可能的具體協定內容

具體協定內容可能包括商品貿易（排除關稅和非關稅障礙）、服務貿易、投資保障、智慧財產權、防衛措施、經濟合作，以及經貿爭端的解決機制等，可參考「中國-東盟全面經濟合作框架協定」。

表 14 中國與東盟全面經濟合作框架協議與 CEPA 協定章節之比較

中國與東盟全面經濟合作框架協議	CEPA
目標	目標
全面經濟合作措施	原則
貨物貿易	建立與發展
服務貿易	中國加入世界貿易組織法律文件中特定條款的不適用
投資	關稅
早期收穫	關稅配額和非關稅措施
其他經濟合作領域	反傾銷措施
時間框架	補貼與反補貼措施
最惠國待遇	保障措施
一般例外	原產地規則
爭端解決機制	服務貿易市場准入
談判的機構安排	服務提供者
雜項條款	金融合作
修正	旅遊合作
生效	專業人員資格的相互承認
	貿易投資便利化措施
	貿易投資便利化合作領域
	例外
	機構安排
	雜項
	附件
	生效

### 1. 早期收穫計畫

就某些急迫需要他國開放之產品或貿易議題，雖然此時尚未完成所有議題之談判，但可先於架構協定設立專屬條款，將這些有立即實施之必要或已達共識之議題納入先期實施項目中，列出雙方早期降稅貨品項目及降稅時程。此條款即為早期收穫條款，又稱早期收穫計畫(Early Harvest Scheme, Early Harvest Programme)。

中國東盟全面經濟合作框架協定第六條第三項規定“早期收穫”計畫



中適用的產品範圍、關稅削減和取消、實施的時間框架、原產地規則、貿易補償及緊急措施等問題應遵循下列規定：

**(a) 產品範圍**

- (i) 下面各章中 HS8 或 9 位元稅號的所有產品都應包括在“早期收穫”計畫中，除非一締約方在本協定附件 1 的例外清單中將其排除，此種情況下該締約方的這些產品可以得到豁免： 描述 01 活動物 02 肉及食用雜碎 03 魚 04 乳品 05 其他動物產品 06 活樹 07 食用蔬菜 08 食用水果及堅果
- (ii) 已將某些產品納入例外清單的任何一締約方可以在任何時候修改例外清單，將例外清單的一項或多項產品納入“早期收穫”計畫。
- (iii) 本協定附件 2 中所列的特定產品應涵蓋在“早期收穫”計畫中，這些產品的關稅減讓應僅對附件 2 中列明的締約方適用。這些締約方必須就該部分產品相互提供關稅減讓。
- (iv) 對於附件 1 或附件 2 所列的未能完成適當的產品清單的締約方，經相互同意可在不遲於 2003 年 3 月 1 日前完成。

**(b) 關稅削減和取消**

- (i) “早期收穫”計畫中涵蓋的所有產品都應按照規定劃分為三類進行關稅削減和取消，並按照本協定附件 3 中所列的時間框架執行。本款不應阻止任何締約方自願加速其關稅削減或取消。
- (ii) 所有實施的最惠國關稅稅率為零的產品，應繼續保持零稅率。
- (iii) 實施稅率降低到零的產品，稅率應繼續保持為零。
- (iv) 一締約方應享受所有其他締約方就上文第 3 款 (a) (i) 所列的某一產品所作的關稅減讓，只要該締約方的同一產品保持在第 3 款 (a) (i) 所列的“早期收穫”計畫中。

**(c) 臨時原產地規則**

適用於“早期收穫”計畫所涵蓋產品的臨時原產地規則應在 2003 年 7 月

以前談判並完成制定。

臨時原產地規則應由各締約方根據本協定第三條（8）（b）談判制定並實施的原產地規則替換和取代。

**(d) WTO 條款的適用**

WTO 中有關承諾的修訂、保障措施、緊急措施和其他貿易補償措施——包括反傾銷措施、補貼及反補貼措施等方面的條款，應臨時性地適用於“早期收穫”計畫涵蓋的產品。

一旦各締約方根據本協議第三條第 8 款談判達成的相關規定得以執行，上述 WTO 的條款應被這些相關規定替換和取代。

中國東盟全面經濟合作框架協定第六條第四項規定「除了本條上面各款中規定的貨物貿易方面的“早期收穫”計畫以外，各締約方應在 2003 年初探討在服務貿易方面推行早期收穫計畫的可行性。」

**2. 優惠稅率模式**

要落實三不政策（不矮化主權、不再開放大陸農產品、不開放陸勞來台），可參考中國—東盟自貿區《貨物貿易協定》，雙方的降稅產品分為「正常產品」和「敏感產品」兩大類，它們的主要區別是：正常產品最終將實現零關稅，敏感產品最終不需要實現零關稅：

**(1) 正常產品**

正常產品就是最終要實現零關稅的產品，分為一軌正常產品和二軌正常產品兩類，占全部產品的絕大多數。

**(a) 一軌正常產品**

參考中國—東盟自貿區《貨物貿易協定》，一軌正常產品約為 7000 種，占全部產品的 90% 以上。在降稅期程上中國和東盟六國的一軌正常產品自 2005 年 7 月開始降稅，2007 年 1 月 1 日和 2009 年 1 月 1 日各再進行一次關稅削減，至 2010 年 1 月 1 日實現零關稅，共進行 4 次降稅。未來我方應可主張分「以立即、五年、十年」與等降稅期

程為諮商依據。

(b) 二軌正常產品

二軌正常產品就是較晚實現零關稅的正常產品。《貨物貿易協定》中規定雙方各將對不超過 150 個六位元稅目的產品列為二軌正常產品。它與一軌正常產品的區別僅在於二軌正常產品在按照降稅模式將關稅削減到 5% 之後，可以在更長的時間內繼續保持 5% 的稅率。

(2) 敏感產品

敏感產品是協定各方要求獲得一定保護的產品。敏感產品也要進行降稅，但不必將關稅降到零。例如為了實現自由貿易的目標，我國和東盟均只能將部分產品列為敏感產品。對中國和東盟老成員來說，敏感產品的數目不超過 400 個（六位稅目），進口額不超過進口總額的 10%。按照敏感程度的不同，敏感產品又分為一般敏感產品和高度敏感產品。

(a) 一般敏感產品

參考中國—東盟自貿區《貨物貿易協定》，對於一般敏感產品，中國和東盟老成員應不遲於 2012 年 1 月 1 日將其關稅削減至 20% 以下，2018 年 1 月 1 日進一步削減至 5% 以下。

(b) 高度敏感產品

參考中國—東盟自貿區《貨物貿易協定》，對於高度敏感產品，中國與東盟六國應不遲於 2015 年 1 月 1 日將其關稅削減至 50% 以下，東盟新成員則不遲於 2018 年 1 月 1 日其關稅削減至 50% 以下。至於在 ECFA，我方將可主張「不再開放大陸農產品進口」。

換言之，或許有人質疑兩岸洽簽 ECFA 後，會對台灣帶來失業問題，事實上，規劃中的 ECFA 是以架構協定為基礎，以分階段實施互免關稅為談判方向，而且在初期，我方將考量廠商實際需要，提出要求對方給予我重點產業之早期免稅承諾（即：Early Harvest）。嗣後，在各階段逐步降稅的期程中，我方亦將考量國家整體利益，審慎提出降稅要求，以及我方的降稅承諾。因

此，ECFA 不但不會造成失業，反而會因對我商有利，帶來出口增加、生產活動熱絡，而增加就業機會。對於需要關稅保護的農產品、製鞋業、毛巾、陶瓷等這些產業，政府也允諾不會輕易開放。

表 15 中國－東盟自貿區優惠稅率模式

自貿區優惠稅率	2005	2007	2009	2010
$X > 20\%$	20	12	5	0
$15\% < x < 20\%$	15	8	5	0
$10\% << x < 15\%$	10	8	5	0
$5\% < x < 10\%$	5	5	0	0
$X < 5\%$	保持不動	0	0	

### 3. 產地規則規定

參考中國－東盟自貿區原產地規則規定，其內容可能包括「非完全獲得產品判定標準」；

對於非完全獲得產品，中國 X 東盟自貿區採用的是百分比標準，即附加增值標準。如果某產品中原產於中國 X 東盟自貿區的成分占其總價值的比例不少於 40%，這部分價值被稱為「中國東盟自貿區成分」，則其可以享受自貿區的優惠關稅待遇。

此外，非完全獲得產品的最終生產工序應在中國與東盟自貿區締約方的境內完成。

### 4. 貨物貿易談判的其他內容

- (a) 管理對等承諾的各項原則；
- (b) 配額外稅率的處理；
- (c) 基於 GATT 第 28 條，對一締約方在貨物貿易協定中的承諾所做的修改；
- (d) 非關稅措施，包括但不限於對任何產品的進口或者對任何產品的出口或出口銷售採取的數量限制或禁止，缺乏科學依據的動植物衛生檢疫措施以及技術性貿易壁壘；

- (e) 基於 GATT 的保障措施，包括但不限於下列內容：透明度，涵蓋範圍，行動客觀標準包括嚴重損害或嚴重損害威脅概念，以及臨時性；
- (f) 基於 GATT 現行規則的關於補貼、反補貼措施及反傾銷措施的各项規則；以及
- (g) 基於 WTO 及 WIPO 現行規則和其他相關規則，便利和促進對與貿易有關的知識產權進行有效和充分的保護。

#### 5. 服務貿易協定

2007 年 1 月，中國與東盟 10 國簽署了自貿區《服務貿易協定》已於 2007 年 7 月起正式生效。參考中國－東盟自貿區《服務貿易協定》，

《服務貿易協定》規定了雙方在中國-東盟自貿區框架下開展服務貿易的權利和義務，同時包括了中國與東盟 10 國開放服務貿易的第一批具體承諾減讓表，各方根據減讓表進一步開放了相關的服務部門。在協定生效一年內，雙方就第二批市場准入承諾進行談判，在談判結束後通過簽署《議定書》的方式將第二批減讓表納入協議。同時，根據審議條款，未來雙方可就服務貿易的進一步開放問題進行磋商，以實現服務貿易逐步自由化的目標。

#### 6. 投資協議

中國與東協「投資協議」談判已經結束，將於 4 月在泰國舉行的中國與東協領導人會議上簽署。象徵中國與東協已完成自由貿易區談判任務。參考中國與東協「投資協議」，未來兩岸投資協議可能包括：

- (1) 透過談判以逐步實現投資機制自由化
- (2) 加強投資領域合作，便利投資並提高投資規章和法規的透明度
- (3) 建立投資保護機制

#### 7. 爭端解決機制

參考中國東盟全面經濟合作框架協定第十一條規定爭端解決機制可能包括：

- (1) 各締約方應在本協議生效 1 年內，為實施本協議建立適當的正式的爭端解決程式與機制。
  - (2) 在上文第 1 款所稱的爭端解決程式與機制建立前，任何關於本協議的解釋、實施和適用的爭端，應通過磋商和/或仲裁以友好的方式加以解決。
8. 談判的機構安排

中國東盟全面經濟合作框架協定第十二條規定，可能包括：

- (1) 已建立的中國-東盟貿易談判委員會（以下簡稱：中國－東盟 TNC）應繼續負責執行本協議中所列的談判計畫。
- (2) 各締約方在必要時可以建立其他機構來協調和實施依照本協定開展的任何經濟合作活動。
- (3) 中國-東盟 TNC 和上述所有機構應通過中國商務部與東盟經濟高官會（簡稱 SEOM），定期向中國外經貿部部長和東盟經濟部長會議（簡稱 AEM）彙報其談判進度及成果。
- (4) 無論中國-東盟 TNC 于何時何地進行談判，東盟秘書處和外經貿部應聯合給以必要的行政支持。

## 柒、對台灣經濟之影響評估

### 一、對總體經濟之影響

根據中華經濟研究院運用 GTAP 模擬結果分析的結果，兩岸貿易正常化對台灣國民生產毛額之影響相當有限，其中解除對大陸產品進口限制、兩岸直接貿易之效果為 0.055%，遠大於兩岸直航。兩岸貿易正常化對中國國民生產毛額之影響更是微不足道，其幅度僅為 0.005%；兩岸直航以及直接貿易對台灣進出口之影響分別為 0.49% 與 0.36%；對中國進出口之影響分別為 0.23% 與 0.16%。

在台灣經濟福利的影響方面，兩岸經貿正常化約使台灣經濟福利增加

2.3 億美元，其餘除工業部門自由化以及政府採購自由化使經濟福利減少外，各項自由化都會導致台灣經濟福利之提升，所有部門同時自由化可導致台灣社會福利增加 41.38 億美元。其中社會福利增加之來源主要來自於電力部門自由化以及商業與專業服務部門自由；此兩情境分別可導致社會福利增加 26.70 億美元與 17.89 億美元。

台灣經濟研究院最新研究指出，「台灣加入東協十加三(中國大陸、日本、南韓)」與「兩岸單獨洽簽 FTA」，兩種選擇對台灣的不同影響，結果發現，前者可提高台灣成長率 0.58 個百分點，後者也有 0.5 個百分點的不錯效果。

此外，中華經濟研究院預估，如果由於兩岸關係正常化，導致台灣在參與區域經濟整合、吸引外人直接投資進駐方面有進一步的效果。

隨著中國大陸經濟崛起及廣大市場商機，中國大陸已為我廠商全球化布局不可或缺的一環，彼此進一步發展區域經濟整合關係係屬自然。故透過兩岸經貿開放，有利資金、技術、人才、市場等與全球接軌，將可增加廠商更大的經營空間，進一步促成兩岸與跨國企業進行三方合作，讓企業根據全球競爭策略，進行生產與行銷等活動的全球布局，對台灣經濟的發展將有甚大助益。(註二十)

表 16 兩岸經貿正常化對各地區實質國內生產毛額的影響

單位：%

	台灣	美國	中國	香港	日本	韓國 +ASEAN
兩岸經貿正常化	0.0701	-0.0001	0.0050	-0.0002	-0.0001	-0.0009
-兩岸直航：海運	0.0051	0.0000	0.0018	0.0002	0.0000	-0.0001
-兩岸直航：空運	0.0098	0.0000	0.0042	0.0006	0.0000	-0.0003
-直接貿易、解除管制	0.0548	0.0000	-0.0010	-0.0009	-0.0001	-0.0005

資料來源：陳坤銘、杜巧霞、林家慶，區域經濟整合浪潮下，台灣因應策略之量化分析——兼兩岸經貿正常化對台灣經濟之影響，『推動區域經濟整合加速台灣與全球接軌』國際研討會，2008/07/10

註二十：經濟部，兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想及推動重點，立法院第 7 屆第 3 會期經濟委員會第 8 次全體委員會議報告，2009 年 4 月 13 日

## 二、對產業之影響

2005 年東協加一開始降稅以來，東協 10 國對中國大陸出口值首度超越台灣，如以我國出口至中國大陸前 100 大產品(六位碼)與東協相較，已有多項呈彼長我消狀況，顯然可見東協在中國大陸市場對我國已具有一定程度的威脅。以台灣石化業為例，利潤大都在 2% 以下，只要關稅被課徵 5% 就根本無法與別國競爭，根據經濟部的調查，機械、汽車零組件、遊戲機面板等產業都有相同危機，因此政府才會積極考慮與大陸簽訂 CECA。

表 17 中國大陸仍課徵關稅之我國主要出口產業產值 (2008 年)

產業別	總產值	2008 年出口(全球)		2008 年輸往中國大陸			
		總值	占產值 比重(%)	總值	占產值 比重(%)	出口至大陸 占總出口比 重(%)	大陸 MFN 平 均稅率 (%)
TFT-LCD 面板*	11,851	4,024	34.0	2,071	17.5	51.5	3
機械產業(整體)	8,550	5,033	58.9	1,488	17.4	29.6	10
工具機產業	1,600	1,219	76.2	364	22.8	29.9	9.7
機械零組件產業	1,650	232	14.1	65	3.9	28.0	8
橡塑膠機產業	400	354	88.5	112	28.0	31.6	5
紡織業	4,208	3,278	77.9	1,242	29.5	37.9	10.1
石化業	16,300	6,744	41.4	4,320	26.5	64.1	6.5

我國 TFT-LCD 面板產品約 80% 以上外銷，表內 TFT-LCD 面板產業之出口值僅為海關進口稅則 85312000、9013803010、9013803020、9013803029 等號列(面板本體)合計之資料，未列入面板組成模組或加工為電視機、筆記型電腦、手機或液晶監視器之零組件產品再出口之出口值。

兩岸簽訂 ECFA 後，除可穩住我產品目前在中國大陸市場的地位，另由於我產品在中國大陸市場與日韓產品重疊度高，透過早期收穫安排享有零關稅待遇，將使我國產品更具競爭優勢而有助增加市占率。目前經濟部正在檢



討 ECFA 早期收穫清單中，製造業項目部分，主要原則即我國出口利益比較大，大陸關稅課徵比較高，並且與東協加一明年將提前生效降為零關稅的產業優先納入檢討。截至目前為主，除石化、機械與紡織最有可能列入清單當中，其餘產業別部分，經濟部仍在檢討之中。

同時，若銀行與保險等金融服務業納入兩岸經濟合作架構協議（ECFA）早期收穫清單項目，如此將有助大陸在 WTO 之外另開一扇門對我金融市場准入給予超外資優惠，提前開放台資金融業登陸。根據大陸對 WTO 的承諾，對銀行、保險和證券產業，都有合資持股比或形式的限制，以保險業來說，中國大陸允許外國壽險公司在當地設立合資公司，雖可自由選擇合資夥伴，但外資比例不得超過 50%，金管會也將爭取持股不以 50% 為上限。（註二十一）

同時，因出口競爭力提升不需外移至中國大陸或其他國家，不僅企業投資設廠可以根留台灣，更將吸引跨國企業來台投資，帶來的效益將普及多數產業與業者。

更重要的是，由於大陸是美國以外全球最重要的經貿市場，是我國出口的重要市場，兩岸洽簽經濟合作協定，一方面可以替台灣廠商開創在中國大陸的市場商機，另一方面台灣可以作為國際企業進軍中國大陸市場的平台，吸引跨國企業進駐台灣，兩者都將大大有於台灣因應當前金融海嘯造成的全球經濟危機，並為我國開創下一波經濟成長的動力。

至於「敏感性產業」，如農產品、製鞋業、毛巾、陶瓷等產業，有可能受到不利影響。然而由於中共官員強調，只要有利於緩解台灣目前暫時的經濟困難，中方均會持積極態度；而簽訂相關協議對台灣經濟有其必要性及益處。至於敏感議題，如兩岸農產品進出口，中共商務部長陳德銘表示，將會考慮我當前經濟現狀及農產品的敏感程度，不會在談綜合經濟合作協議前，

---

註二十一：ECFA 早期收穫清單 金融業擬納入，工商時報，2009-06-22

就農產品的進出口問題預先設置條件。(註二十二) 因此但對於敏感性產業將不列入 ECFA 早期收穫項目，同時爭取開放調適期，、列入敏感清單等，保留政策調整之彈性，以避免受衝擊。

特別是針對因簽兩岸經濟合作架構協議而受到衝擊的產業，若強化如下的輔導措施，可以進一步協助企業強化體質，發展品牌提升競爭力，以拓展商機：

1. 針對整體產業提供全方位的支援輔導措施(包括：經營管理、技術升級、財務融通、市場行銷等)，協助企業強化體質，發展品牌提升競爭力，以拓展商機。
2. 啓動因應 ECFA 「提升弱勢產業競爭力專案輔導計畫」：針對弱勢產業，依個別產業特性及遭遇問題，分別擬訂短、中、長期之專案輔導措施，例如：協助業者推動 MIT 驗證標章與拓展內、外銷市場，建立策略聯盟與產銷網路；提供產業技術升級、經營轉型之輔導以及資金融通協助；辦理弱勢產業特殊專業人才培訓與建置產業所需之公共及共用設施或設備等。
3. 運用「艱困傳統產業輔導機制」：針對個別艱困傳統產業提供輔導措施；對瀕臨艱困傳統產業提供預防性輔導；另針對供應內銷、小型且具地方聚落之艱困傳統產業，提供升級轉型輔導及退出協助等。

### 三、對台灣拓展全球 FTA 網路之影響

台灣為 WTO (世界貿易組織) 成員，本有權利與其他國家洽談 FTA (自由貿易協定)；但過去因中國因素，使他國對此有所遲疑。例如美國要求兩岸必須先行三通，才有意願與台灣洽談台美 FTA 問題；新加坡也提出台新關係要和兩岸關係「亦步亦趨」，許多外國官員都指示，台海兩岸如能簽署「綜

---

註二十二：大陸委員會，大陸情勢，200904

合性經濟合作協議」，不但有助兩岸經貿，也讓美國新政府或其他國家更容易展開與台灣深入的經貿對話，也將有助於其他國家與台灣簽署《自由貿易協定（FTA）》。

美台商業協會會長韓儒伯即表示，「綜合性經濟合作協議」其實就是一種自由貿易協定，站在商會或美國立場，他支持兩岸簽署「綜合性經濟合作協議」，因為「供應鏈的關係，美國公司可以減少 10% 的成本，這些減少的成本可以部分回饋給美國的消費者」。因而呼籲歐巴馬政府盡早恢復美國與台灣間的《貿易暨投資架構協定（TIFA）》諮商。

現在兩岸關係開始和緩，甚至朝向制度化，或走向 ECFA 等發展，美國、歐盟、日本、新加坡等不但對兩岸實現「三通」的影響，相當關切，也關切兩岸對「洽簽綜合經濟合作協議」進行對話，相當關切。重新檢討與台灣提高經貿關係層次，美方盼提升台美對話層級；日本亦對此進行影響評估，並體認台商在中國競爭力提升，探討台灣在日本經營中國市場可扮演的角色。這些發展將對台灣與其他貿易夥伴洽簽 FTA，產生極大助益。

台灣應以最終與其他國家簽署 FTA 為目標，但過程中則以增強實質合作、發展台灣產業為策略，相信透過兩岸緩和，讓障礙漸消失後，會有成果。  
（註二十三）

## 捌、結論與建議

基本上，「綜合性經濟合作協定」是為建構兩岸經貿正常化的「架構協定」，以確立「兩岸和平穩定的互動架構」。根據「架構協定」，未來將由兩岸各部會官員，直接針對各項議題進行討論，才能有效推動兩岸經貿關係正常化。

---

註二十三：蔡宏明兩岸緩和台灣與他國簽 FTA 會有成果中央社 2009-05-22

兩岸經濟合作架構協議不是一般的自由貿易協定(FTA)，而是符合 WTO 精神之經濟協定，也是規範兩岸未來經貿往來的法律文件，具有國際公法之效力，可確保未來兩岸經貿往來的穩定及可預測性。

ECFA 具有彈性、循序漸進、可預測性等特色，讓國內產業有足夠時間進行調整，應該是目前最符合兩岸經貿發展的處理方式。搭配「早期收穫」條款，可滿足迫切需要之項目，提早實現優惠利益。例如，由於中國大陸與東協於 2002 年 11 月簽署的係架構性協定，僅先明定大原則，除雙方同意項目如早期收穫條款外，其餘議題，雙方得視國內產業需要以及市場開放條件等因素，訂定談判時程，留待以後按既定時程繼續協商處理。

洽簽 ECFA 除有利台灣與美、日、星等主要貿易夥伴增進經貿關係外，更有助台灣融入全球經貿體系及台商進行全球佈局，並吸引跨國企業利用我國作為進入東亞的經貿投資平臺。故 ECFA 非僅著眼於中國大陸市場，而是協助企業全球佈局的一部分。換言之，ECFA 是讓台灣站在平等立足點上，跟其他國家競爭，讓台灣能融入東亞及全球貿易體系。

至於要達政府推動 ECFA 之「顧民生，保工作」目標，有必要注意下列問題：

### 一、擴大「早期收穫計畫」

除了台灣水果、農產品列入「早期收穫計畫」，提前實施零關稅之外，應參考 ASEAN 之零關稅產品清單，提出在中國享受零關稅的產品清單，使與東協產品在進入中國時享有零關稅優惠的產品項目一致。

同時，也應將服務業列入「早期收穫計畫」。

此外，因 2009 年 6 月 10 日中國大陸國務院台灣事務辦公室表示：「對於廈門和金門之間的往來，大陸方面將按照「國務院關於支持福建省加快海峽西岸經濟區的若干意見」的要求，積極支持海峽西岸經濟區在對台交流與合作中，採取更加靈活開放的政策，先行先試，取得經驗，在促進兩岸關係

和平發展中發揮更積極的作用。」(註二十四)，以及有專家建議在廈門、金門率先打造海峽金融中心試點，兩岸應討論以兩岸採試點方式(我國經貿營運特區與中國大陸保稅港區)，列入「早期收穫計畫」，於區域內進行產業分工，在符合雙方同意的原產地規定後，得免關稅相互內銷等，需要與中國就選取試點、免稅之產業項目、原產地認定標準等事項上進一步協商。提供台灣「經貿特區」、自由貿易港區、加工出口區與大陸相關特區、保稅區、自由貿易港區間得適用雙方關稅優惠之措施。

## 二、在協議中妥善規劃相關貿易救濟措施

政府必須有一套機制，防止在選舉期間有極大爭議之“共同市場”可能導致“查甫找無工，查某找無厝，囡仔要去黑龍江！”對此，台灣可以透過兩岸平等協商，限制敏感性大陸農工產品進口、不開放大陸勞工來台、建立嚴格產品標準與檢驗制度，管制黑心產品入口，而避免對台灣的衝擊。例如建立風險管理機制：強化大陸商品進口監測機制、建立兩岸貿易救濟制度、進口救濟、反傾銷、平衡稅貿易救濟措施、建構不安全商品通報機制等，俾未來遭受衝擊時可以使用。

## 三、建立產業受進口損害與與結構調整基金

國內對兩岸簽署「經濟合作架構協議」(ECFA)的反對意見中，主要是擔心較敏感產業受衝擊，使結構性失業問題增加。一般而言，兩岸簽署ECFA，應對大陸商品的開放銷台之衝擊，主要是較敏感產業(受不利影響較大者，包括：具有時效性或易腐之生鮮水果、蔬菜、肉類及漁產品等農產品；以及運輸成本高、在大陸有生產比較利益之工業產品，如家電產品、機械、建材、汽車及零組件等競爭力較低的傳統產業及內銷產業將萎縮。

---

註二十四：ECFA 列第 4 次江陳會議題？將視準備情況而定，中央社，2009 年 6 月 10 日

參考美國《1974 年貿易法》201 條款,如經調查證實美國國內一產業因進口激增而受到嚴重損害或嚴重損害威脅,總統有權採取進口限制措施(包括提高關稅、實施關稅配額或配額等),總統還可以對國內受損產業實施補貼,以減輕產業面臨的外來競爭壓力,幫助其作出調整,適應競爭環境。在貿易協定中作出這種規定的目的是防止進口激增,減少美國國內對貿易自由化的指責,減輕國內政治壓力。事實上,我國貨品進口救濟案件處理辦法第四條規定經經濟部依本辦法認定產業受害成立之貨品進口救濟案件,得採下列救濟措施:一、調整關稅。二、設定輸入配額。三、提供融資保證、技術研發補助,輔導轉業、職業訓練或其他調整措施或協助。

為因應 ECFA 衝擊,政府應積極規劃建立「產業受進口損害與與結構調整辦法」並建立「產業受害與結構調整基金」。

1. 「產業受進口損害救濟與與結構調整辦法」應包括:「申請」、「調查」、「查核」及「審議」等程序規定;確立產業受進口損害(或有損害之虞)之衡量指標,並採較低之損害認定門檻;措施範圍涵蓋短期緊急救助措施和中長期產業結構調整與競爭力提昇之輔導措施。
2. 為辦理產業受進口損害救濟與與結構調整之經費所需,應制訂「產業受進口損害救濟與與結構調整基金收支保管及運用辦法」,設置「產業受進口損害救濟與與結構調整基金」,以及「產業受進口損害救濟與與結構調整基金管理委員會」專責管理。
3. 逐年編列 1000 億元「產業受進口損害救濟與與結構調整基金」。