

# ECFA是兩岸關係 重要紐帶

海峽兩岸經貿文化交流協會會長  
東吳大學商學管理講座教授

高孔廉 博士

2023.11.20

# 目錄

- 壹、協商ECFA背景
- 貳、協商基礎
- 參、協商過程
- 肆、ECFA協議成效
- 伍、ECFA為兩岸關係重要紐帶
- 陸、ECFA終止的影響
- 柒、台灣將成為亞洲孤兒
- 捌、台灣可以調整的作法
- 玖、結語

# 壹、協商ECFA背景

- 1999年大陸鄧小平改革開放，兩岸開始有貿易，1989年台灣開放、貿易量大幅增加，1990年代台商赴大陸投資，兩岸經濟互補互利，貿易、投資往來密切，有條件、也有必要進行更高層次的**融合發展**，**共創雙贏**。
- **自由貿易區（FTA）在2000年以來，風起雲湧，大量增加**，各國紛紛尋求結盟，降低貿易障礙，提高經濟效率，增進人民福祉。

- 台灣在2010年前與中美洲國家洽簽的FTA，免稅覆蓋率合計占台灣對外出口比重不及0.1%，而台灣主要競爭對手韓國，其覆蓋率40%左右，台灣顯然處於不利地位。
- 東協與中國大陸於2002年簽署自由貿易框架協議，2010年中國—東協自由貿易區全面啟動，中國大陸對東協的平均關稅從9.8%降至0.1%，台灣經貿更加處於不利地位。
- 兩岸分別在2001年底與2002年初加入WTO，大陸由原先的「世界工廠」地位將逐漸轉型為「世界市場」，並逐漸向全世界開放，台灣不能缺席。

## 兩岸經貿往來

大陸（含香港）是台灣最大的貿易夥伴，第一大出口地區、第一大進口與最大順差來源。

單位：億美元

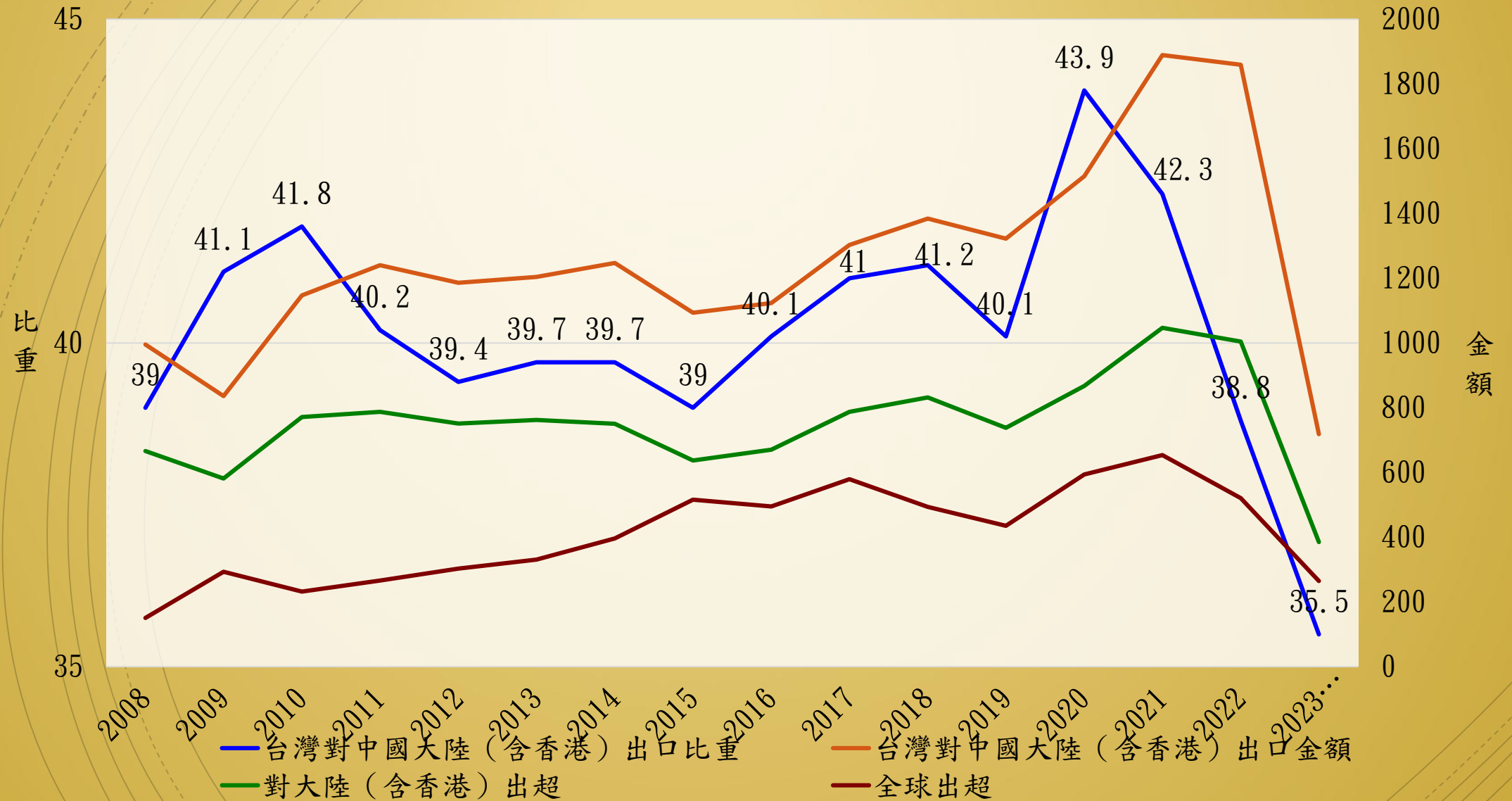
項目	台灣對中國大陸（含香港）									對大陸（含香港）出超	全球出超
	貿易總額			出口			進口				
年份	金額	比重	成長率	金額	比重	成長率	金額	比重	成長率		
2008	1,324	26.7	1.7	995	39	-0.8	328	13.7	10.2	666	151
2009	1,092	28.9	-17.5	836	41.1	-15.9	255	14.7	-22.3	581	293
2010	1,523	29	39.4	1,147	41.8	37.1	375	14.9	47.1	771	232
2011	1,693	28.7	11.2	1,240	40.2	8.1	452	16.1	20.5	787	266
2012	1,622	28.4	-4.2	1,186	39.4	-4.3	435	16.1	-3.8	751	303
2013	1,647	28.7	1.5	1,204	39.7	1.5	442	16.4	1.6	762	331
2014	1,744	29.7	5.4	1,247	39.7	2.9	497	18.1	12.4	750	396
2015	1,549	30.4	-11.2	1,093	39	-12.5	456	19.9	-8.1	637	516
2016	1,576	30.8	1.01	1,123	<b>40.1</b>	2.7	453	19.6	-	670	495
2017	1,819	31.5	15.4	1,303	41	16	516	19.9	14	787	579
2018	1,936	31.5	6.47	1,384	41.2	6.2	552	20	13.6	832	494
2019	1,907	31	-1.5	1,322	40.1	-4.5	584	20.5	5.8	738	435
2020	2,162	34.3	11.9	1,515	<b>43.9</b>	14.6	648	22.7	10.9	<b>867</b>	<b>594</b>
2021	2,731	33.0	20.8	1,889	<b>42.3</b>	24.6	841	22.1	29.7	<b>1047</b>	<b>654</b>
2022	2,741	29.9	-0.6	1,859	38.8	-1.6	855	20	1.5	<b>1004.3</b>	<b>521</b>
2023 1-6月	1,051	27.8	-26.2	718	35.5	-26	333	18.9	-26.5	<b>385.2</b>	<b>265</b>

2018~2022五年對陸順差4,488億美元

2022年對陸順差／總順差（1004／521=193%）

資料來源：經濟部國貿局

# 兩岸經貿往來



## 貳、協商基礎

兩岸關係經歷1998-2008的低潮，兩岸聯繫、協商均告中斷，2008年馬英九執政，兩岸同意在「九二共識」基礎上恢復協商。

## 參、協商ECFA過程

1. 台灣與大陸近在咫尺，經貿往來自然方便，自從1988年台灣方面開放往來，兩岸貿易及投資均逐漸加溫，但2008年以前兩岸人民、商務往來、貨物運送均需透過第三地轉運，極為不便，因此兩岸恢復協商後，第一要務就是協商兩岸直航。

2. 2010年協商ECFA時，大陸經濟規模（GDP）即超過台灣達14倍，平均關稅稅率為8.92%，台灣工業產品平均關稅稅率為4.27%，而當時台灣對外開放免稅2,634項較多，所以互相討論後，達成共識，大陸開放539項，多於台灣的267項。原先台方希望協議序言寫入「考量雙方經濟規模的差距」，隱示開放項目差距的原因，經雙方討論後修改為比較和緩的「考量雙方的經濟條件」。

## ECFA後續協商產品項數

(以HS 8位碼海關稅則分類為基礎計算)

	台灣	大陸
總進口貨品	8,726 農1,584 工7,142	7,923 農1,185 工6,738
已零關稅產品	2,634 農293 工2,341	657 農94 工563
已列入早收清單	268 農0 工268	539 農18 工521
合計	<b>2,902</b>	<b>1,196</b>
待後續協商產品	5,824 農1,291 (615項不開放) 工4,533	6,727 農1,073 工5,654
工業品平均稅率	<b>4.27%</b>	<b>8.92%</b>

註：以8位碼計算農產品為1,584項，以11位碼計算農產品為2,334項，在2,334項中，1,444項已開放大陸進口，890項未開放大陸進口（以前政府說830項未開放，但2011年5月12日調整分類後為890項）

3. 民進黨反對：當時蔡英文認為ECFA是「糖衣毒藥」，且只照顧大型企業及財團，馬英九並與蔡英文舉行電視辯論，馬英九舉例台中一家庭式機械廠產品亦可免稅銷陸。蔡聲稱執政後將廢除ECFA，然而，2016年民進黨全面掌控行政、立法權，卻不敢廢止，其官員2020年在立法院答詢時均希望繼續維持，足見ECFA對台效益巨大。
4. 當時台灣方面強烈要求開放免稅項目應包括：石化、機械、運輸工具、紡織等類，除少數大型企業外，多為傳統及中小企業。

## 肆、ECFA協議成效

1. 截至2023年6月止，我方核發原產地證明書1,379,613件，核發金額為1,923.34億美元，**累計出口大陸產品享受的免關稅金額達96.09億美元**，不但大幅降低我廠商的關稅成本，也增強台灣出口產品在大陸市場的競爭力。
2. 除了貨品關稅減免外，ECFA還有**服務業開放**，包括兩岸金融機構的**銀行**到對方互設分行，迄2023年4月止，我方有16家銀行在大陸設有25分行，並有獨立經營的子行。

3. 大陸也開放台資設立**醫院**，包括南京的明基醫院、昆山六和機械集團的宗仁卿醫院、湖南的旺旺醫院、東莞的台心醫院等一些大型醫院。
4. 台灣**電影**也可進軍大陸市場放映，據統計，票房收入相當不錯，依序是2019年「比悲傷更悲傷的故事」，票房9.6億人民幣；2015年的「重返20歲」，票房3.7億人民幣；2015年的「我的少女時代」，票房3.6億人民幣。相對的，大陸電影來台，賣座最好的是2004年的「功夫」，票房3億新台幣；2007年的「色戒」，票房2.8億新台幣。

5. 根據ECFA第11條雙方成立兩岸經濟合作委員會，建立起兩岸經貿主管部門制度化的聯繫管道，每半年召開一次例會，相關的業務事宜由雙方主管部門指定聯絡人。本人擔任台方召集人，幕僚作業由經濟部同仁負責，而陸方由海協會常務副會長鄭立中擔任召集人，其幕僚作業由商務部承辦，本人在2014年2月離開海基會前，兩岸已經召開多次經濟合作委員會，本人在會中呼籲兩岸經濟不僅要合作，最好還要協調分工，各就優勢發展產業，避免重複投資，產量過剩，惡性競爭。期待未來兩岸恢復協商後，能朝此方向努力，追求互補互利。

6. 一個插曲，大陸當年對「甲魚蛋」課徵20%的關稅，商人當然想法降低，2010年3、4月間，有一位就高價低報被控走私，而判死刑，但該商人辯稱甲魚蛋並非全部可以孵化成功，後經交涉認為該產品關稅即將因ECFA降為零，此時判死刑未免太重，終能獲得減刑。
7. 根據ECFA第6條，兩岸又於2012年達成「**海關合作協議**」，規定了海關程序的便利化，建立**優質企業AEO認證制度**，尤其是AEO分級認證，對於正派經營企業，大幅提高了貨物海關通關的效率，也降低了雙方貨物貿易的成本。

8. ECFA之下，後續須談的包括投保協議、服貿協議、貨貿協議、爭端解決機制。根據ECFA第5條雙方展開投資方面的協商，2011年起經歷多次協商，才於2012年8月達成「**兩岸投資保障和促進協議**」，特別是這個協議附帶有「**人身自由與安全保障**」的共識，這在其他各國的投資協議中是沒有的。

9. 根據ECFA第7條，雙方在服務貿易早期收穫的基礎上展開協商，並於2013年6月簽署「**兩岸服務貿易協議**」，對台優先開放早於對全球及對香港，然這個協議後來在部分人士不理性抗爭的「太陽花運動」下未能生效，但其一個外溢效果便是紐西蘭與新加坡也願意與台灣協商自貿協議，並於2013年9月簽署台紐經濟合作協議（ANZTEC）與2013年11月簽署台星經濟夥伴協議（ASTEPA），增加台灣出口商品的免稅覆蓋率達13%。由於服貿未能生效以致貨貿及爭端解決亦無從談起。

## 10. 根據ECFA協議第6條「推動雙方經貿團體互設辦事機

構」，經過2011年兩次及2012年一次經濟合作委員會協商，取得共識，兩岸分別在2012年在陸設立外貿協會辦事處，2013年初在台設立機電商會，其後台方增設電電公會辦事處，陸方亦增設海峽兩岸經貿交流協會，這些平台分別發揮了經貿團體與官方及企業界溝通的功能。

## 伍、ECFA為兩岸關係重要紐帶

台灣對大陸貿易順差從2011年迄2022年累計達約8,159億美元，這對台灣的經濟成長與繁榮貢獻甚鉅，ECFA實施後，無論是大中小型製造業或農業都普遍受益，故民進黨政府不敢終止ECFA：台灣政府主管機關官員紛紛表示要ECFA延續。中國大陸主管對台事務官員也表示不希望停止ECFA，相信兩岸同胞都不希望看到這一重要成果得而復失。

**ECFA簽署後，兩岸展開大交流、大合作、大融合的黃金時期，兩岸經貿形成緊密的產業鏈與供應鏈關係，可以說是兩岸關係重要紐帶。**

## 陸、ECFA終止的影響

- 出口減少並擴及關聯性產業：對整體經濟而言，截至2023年6月止，核發ECFA出口的金額為1,923.34億美元，每年平均約167億美元，佔整體出口比重約5%左右，但若加上這些產品的上下游關聯性產業，**影響台灣出口絕不止於5%**。
- 傳產被迫外移：對列入「早期收穫」（Early Harvest）清單免關稅的產品影響很大，特別是傳統產業的石化（88項）、機械（107項）、紡織（136項）、運輸工具（87項）等產品，這些產品原本關稅稅率從最低的2%（丙烯）到最高35%（電熨斗）都有，而原本關稅稅率超過10%以上的產品比比皆是。有可能喪失中國大陸市場，被迫出走至中國大陸投資設廠，或是至東南亞設廠生產再出口至中國大陸，以享有免關稅待遇。

- 就個別產業而言，石化業上下游產業鏈甚廣，而石化產品不利長途運輸；機械業出口大陸將大幅下降，其中多為中小企業；就紡織業而言，大廠早已外移東南亞，剩下的中小型紡織廠就衝擊甚大。**台灣產品的競爭力大受影響，必將加速產業外移。**
- 農漁民生計大受影響：農漁業雖出口大陸金額不大，但對為數不少的農漁民都是失去一個大市場，農漁產品不耐久存，亦不易運輸，民進黨政府只想用鉅額公帑補貼，卻不思改善兩岸關係，爭取廣大的大陸市場。

- 產業結構傾斜，社會更為貧富不均：傳產外移後，只剩下資通訊產業，因其享有資通產品的免稅協議（ITA），台灣的產業結構傾斜，將造成更為貧富不均的社會。
- 產業外移對經濟成長的三大引擎：投資、消費、外需都會有不利的影響，因為外移，投資必然減少；而外移一定會帶走中高階主管，裁撤基層人員，造成失業，前者是消費的主力，外移當會減少國內消費，失業人員也不敢消費。此外，出口也會減少，這些加總的結果是經濟成長下降、政府稅收減少，連帶的外溢效果，不可小覷。有學者甚至估計GDP的成長將會降低0.4個百分點。

- 如果ECFA終止，則依據ECFA所簽的其他協議是否也一併作廢，例如投資保障和促進協議，海關合作協議等等，甚至於依協議兩岸經濟合作委員會決議的互設辦事機構，如陸方在台的機電商會、海貿會，以及台方在陸的外貿協會、電電公會等。

● 事實上，ECFA陸方不必終止，民進黨政府更不敢終止。

ECFA是兩岸「經濟融合」的第一步，習總書記曾在多個場合提出「打造兩岸共同市場」主張，並於2021年要求「以通促融、以惠促融、以情促融」。國務院並於今年9月提「建設福建為兩岸融合發展示範區的意見」，足見陸方政策目標是促進兩岸融合。因此，大陸實不必終止ECFA。

就台灣而言，ECFA帶來經濟成長與繁榮，而且傳統產業及中小企業受惠良多、繁榮發展，因此民進黨政府根本不敢終止ECFA，台灣人民將面臨「繁榮與衰退」的選擇。

## 柒、台灣將成為亞洲孤兒

台灣周邊兩個重要的區域經濟整合自貿區就是RCEP及CPTPP，其中RCEP2018年占我出口為59%，而同年CPTPP占我出口21.2%，兩岸關係不好，兩者均不易加入，若ECFA再終止，台灣將成為「亞洲孤兒」。

台灣與RCEP國家貿易出口占總出口由2018年59%降到今年上半年的53%，**特別是2022年RCEP生效後由55.4%降為53%**，降幅驚人。反之台灣出口CPTPP占總出口比例，由其生效的2018年開始計算，其占比為21.2%，五年來不降反升，成為24%。

## 20 台灣對RCEP、CPTPP國家貿易統計表

單位：億美元

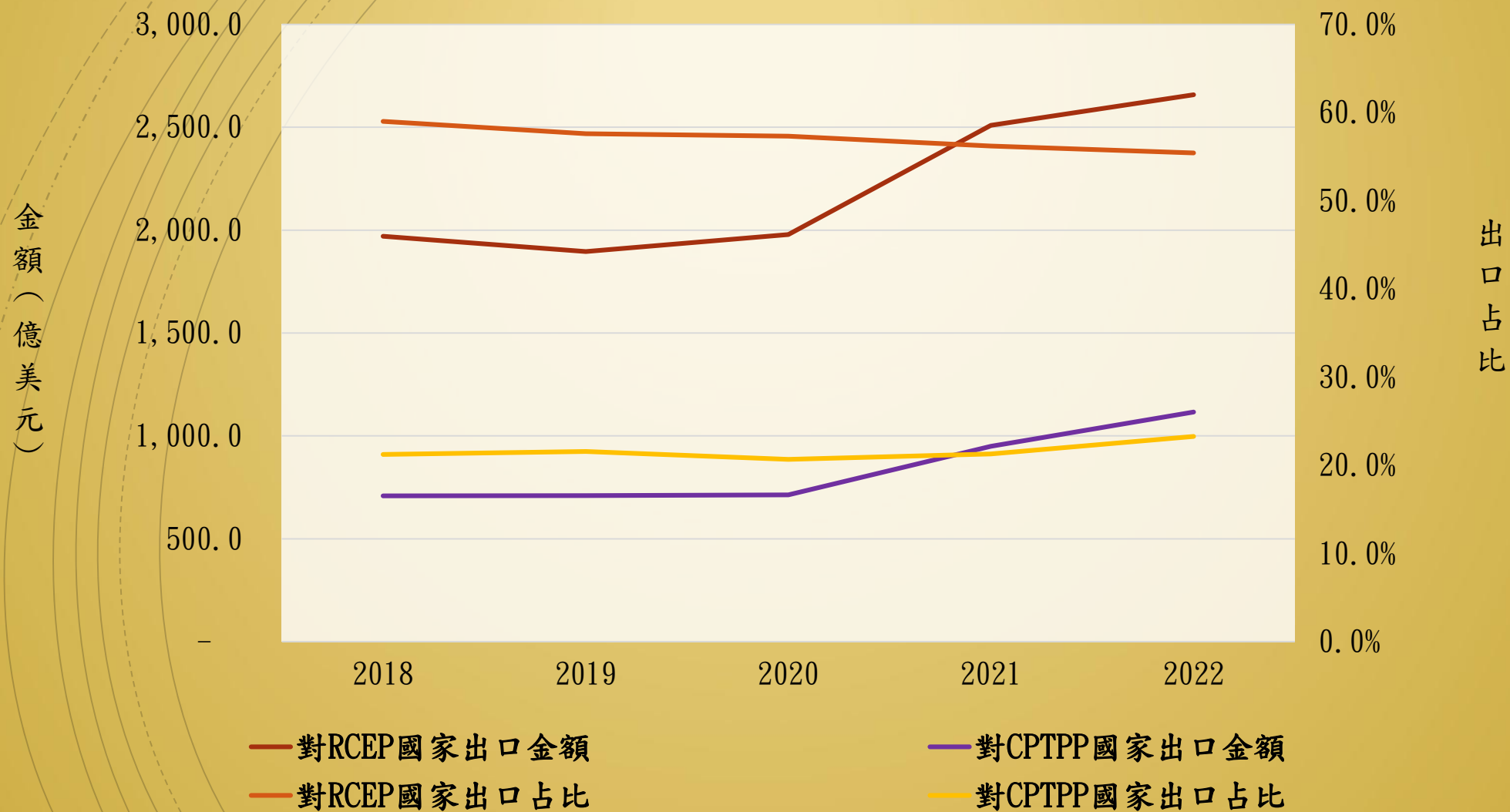
年份	對RCEP國家						對CPTPP國家					
	出口	台灣 總出口	占比	貿易總 額	對全球 貿易總 額	占比	出口	台灣 總出口	占比	貿易總 額	對全球 貿易總 額	占比
2018	1,970.4	3,340.1	59.0%	3,595.2	6,188.0	58.1%	709.4	3,340.1	<b>21.2%</b>	1,517.8	6,188.0	24.5%
2019	1,896.4	3,291.6	57.6%	3,546.5	6,148.1	57.7%	710.3	3,291.6	21.6%	1,542.4	6,148.1	25.1%
2020	1,978.6	3,451.3	57.3%	3,727.9	6,312.7	59.1%	714.1	3,451.3	20.7%	1,549.4	6,312.7	24.5%
2021	2,509.4	4,463.7	56.2%	4,833.6	8,283.3	58.4%	949.9	4,463.7	21.3%	2,035.9	8,283.3	24.6%
2022	2,657.7	4,795.1	<b>55.4%</b>	5,184.2	9,069.0	57.2%	1116.7	4,795.1	23.3%	2,317.7	9,069.0	25.6%
2023 1-6月份	1,070.9	2,020.8	<b>53.0%</b>	2,073.5	3,777.2	54.9%	486.0	2,020.8	<b>24.0%</b>	984.2	3,777.2	26.1%

備註：

1.RCEP國家：印尼、柬埔寨、緬甸、寮國、越南、汶萊、泰國、新加坡、菲律賓、馬來西亞、中國大陸（不含香港）日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭等15國。

2.CPTPP國家：澳洲、汶萊、加拿大、智利、日本、馬來西亞、墨西哥、紐西蘭、秘魯、新加坡、越南等11國。

# 台灣對RCEP、CPTPP國家貿易統計折線圖



換言之，**RCEP對台灣有貿易移轉效果，而CPTPP沒有**，細究其原因，是RCEP國家中，韓國為台灣主要競爭對手，而新加坡，馬來西亞、泰國、菲律賓均有部分產品與台灣相似，會員間相互免稅，當然就直接採購，排擠了非會員的台灣，但CPTPP的會員沒有韓國，其他會員國與台灣競爭的產品不多，換言之，非會員的台灣與CPTPP會員國之間是互補多於競爭的。

更何況，RCEP占台灣貿易占比為55%，而CPTPP占比僅26%，申請加入RCEP或CPTPP均需要會員國共識決，大陸是RCEP會員，不是CPTPP會員，但對其許多會員國影響力鉅大，如果不改善兩岸關係，兩者都不易加入，若ECFA再終止，台灣就將成為「亞洲孤兒」，免稅覆蓋率將是周邊國家最少的，其後果是傳統產業、中小企業無法生存，只剩下資通訊產品的免稅協議（ITA）的產業，台灣的產業結構傾斜，將造成更為貧富不均的社會。

## 捌、台灣可以調整的作法

- 對大陸農產品進口應更有彈性，例如開放台灣不生產的農產品，不定期專案開放台灣需要的農產品，如最近缺乏的雞蛋，風災過後的蔬果需求等等，其他農產品暫不開放，還屬情有可原。
- 工業產品應逐步漸進開放，以符合WTO規範。

## 玖、結語

兩岸經貿往來對台灣經濟發展貢獻卓著，大陸是台灣最大貿易夥伴，第一大出口地區與第一大進口來源，同時也是台商對外投資最多與最大貿易順差來源，ECFA簽署後，為雙方經濟成長帶來巨大動能，企業有良好的投資經營環境，人民能享受和平發展紅利，是兩岸經貿關係重要紐帶。希望雙方要好好珍惜，讓ECFA能維持下去，持續為兩岸經貿交流合作創造豐碩成果，恢復兩岸大交流、大合作的榮景，並緊密結合兩岸的產業鏈與供應鏈。

兩岸企業家峰會是2013年7月25日成立，三大目標包括：

(1) 為兩岸企業建立合作架構；(2) 共同建立經濟戰略對話機制；(3) 建立兩岸產業鏈等。這些都與ECFA協議初衷相吻合，我們期盼兩岸能透過這個重要的平台，溝通政策，化解歧異，使兩岸經貿更為融合，為兩岸和平穩定貢獻心力。



簡報結束，謝謝