

兩岸經濟合作架構協議之影響評估

摘要說明

委託單位：經 濟 部

研究單位：中華經濟研究院

中華民國 98 年 7 月 29 日

兩岸經濟合作架構協議之影響評估

摘要說明

台灣過去所創造的經濟奇蹟，曾是各國稱羨的典範。台灣企業家的韌性與靈活力固然是關鍵所在，台灣主要出口市場(例如美國)的開放，也扮演著重要角色。在 WTO 多邊自由化架構下，台灣業者面對各國相同的關稅與非關稅貿易障礙(開發中國家所享受的優惠關稅 GSP 除外)，市場機能引導資源進行有效的配置，也因此促進了台灣經濟的蓬勃發展。然而，當區域主義盛行，且逐漸蔓延到與台灣經貿關係密切的亞太地區時，台灣的出口重心也因全球化風潮、生產模組化與垂直專業分工等趨勢的發展，逐漸由歐美市場轉移到中國大陸與東南亞。當台灣的競爭對手(例如韓國、新加坡)紛紛參與區域經濟整合，台灣卻因為無法參與，而面對貿易障礙較高的歧視性出口市場。更嚴重的是，伴隨而來的投資環境惡化，帶動了生產的外移、國內投資的減少以及外資企業的躊躇不前，更讓台灣面臨諸多的挑戰，不僅過去幾年經濟成長率相對於韓國、新加坡遲緩許多，且在面對此波金融風暴時，出口與產值所受到的衝擊也比這些國家來得快且大。

兩岸經貿政策的逐步鬆綁、自由化與經濟合作，雖非解決國內經濟困境的唯一策略，但卻是有效的途徑。經濟理論告訴我們，貿易自由化降低貿易障礙，可促進資源的有效分配，對自由化雙方的福利水準皆有提升的作用。再者，兩岸經貿逐步自由化與經濟合作關係之建立，亦可將兩岸過去因經貿限制而產生的「斷鏈」，再行串接起來。若能因勢利導，將可強化台灣在國際產業鏈中的地位、加強台灣在中高科技領域的轉軌突圍，且蓄積中長期創新發展的動能，提供台灣產業發展的新契

機。

基於此，本報告先就兩岸的經貿體制與往來現況、東亞區域經濟整合對台灣經濟的影響、以及簽署 ECFA 對台灣經濟的影響進行分析，說明推動 ECFA 的急迫性、必要性以及可能的效益。最後則就推動 ECFA 的配套政策提出建言。

壹、ECFA 的必要性及可能效益

一、兩岸經貿與投資政策及體制

台灣與中國大陸的經貿政策在過去十幾年有明顯的自由化趨勢，惟雙方的經貿體制頗有差距。台灣始終在市場經濟體制下，影響進出口貿易的措施主要以關稅與進口許可證之審核為主。在關稅方面，2008 年台灣名目關稅稅率 5.56%，實質關稅稅率則僅 0.98%；在進口許可證方面，2008 年已有 99.2% 的商品免除進口許可證，故市場自由開放的程度已經相當高，惟在對中國大陸產品之進口方面仍有部分限制，截至 2008 年 12 月止，台灣對於中國大陸進口農工產品的限制項數仍有 2,187 項，限制比率為 19.99%。在服務貿易方面，台灣在加入 WTO 時，已經對服務貿易之市場開放做了相當承諾；在投資政策方面，對於赴中國大陸投資，過去有「戒急用忍」政策，對赴陸投資金額上限及陸資來台投資均有所限制。2008 年新政府上任之後，赴大陸投資金額上限已有所放寬，並已公告陸資來台投資管理機制及投資產業項目。

中國大陸因為曾經實施中央計畫型的經濟體制，自從改革開放以來，自由化幅度雖然十分顯著，但在進口許可證、進口權之審批等方面仍有許多改進空間。在關稅方面，2007 年年平均名目關稅率為 9.8%；在非關稅措施方面，中國大陸退稅名目眾多且經常改變，中國大陸對特殊產業給予低價補貼；對於進口貿易，部分商品仍有進口配額管制並需申請「進口許可證」。

需要進口許可證的貨物，在 2009 年，以 HS 8 位碼商品來算有 83 項，以 HS 10 位碼商品計算共有 154 項。在投資措施方面，中國大陸的改革開放與鼓勵措施，已使其成為 2008 年全球吸引 FDI 流入最多的發展中國家。

二、兩岸貿易與投資關係及兩岸協商

兩岸貿易往來，在過去十幾年間已快速成長，雖然台灣基於安全因素，對中國大陸產品進口仍有限制，但是與中國大陸進出口貿易總額，到 2008 年已達千億美元。未來如果解除管制以及雙方進一步開放市場之後，相互貿易比例應該會進一步增加。而在台灣對中國大陸投資方面，根據台灣的統計，到 2008 年底止，台灣對中國大陸的投資已達 756 億美元。

自從 2008 年新政府上台之後，兩岸展開積極且善意的互動，三次江陳會談已簽署九項協議及一項共識，包括有改善兩岸海空運直接往來的方式、加強郵務與金融合作、解除對陸資之管制、共同打擊犯罪等，未來兩岸常態化的往來似乎已指日可待，兩岸經貿與投資之互動往來，未來也將更加發展。

三、東亞區域經濟整合對台灣經濟的影響

明（2010）年開始，東協與中國大陸互免絕大部分商品的關稅，但台灣產品進入中國大陸，仍須繳納 5% 至 15% 的關稅，不利於競爭。本研究利用國際通用之 GTAP 模型，在允許資本累積之較為合乎現實狀況的動態模擬假設下，將使台灣 GDP 下降 0.18%，生產總額減少 24.59 億美元，總進、出口量減少（分別為 -0.6% 與 -0.4%），貿易條件惡化（-0.16%），社會福利與貿易餘額下跌（分別為 -8.35 億美元與 -1.88 億美元）。整體影響比率看似不大，但對部分產業衝擊較大，生產金額下降最多的產業依序為化學塑膠橡膠業（-12.14 億美元）、紡織業

(-9.96 億美元)、石油及煤製品業(-3.38 億美元)與成衣業(-1.22 億美元)。

東協除與中國大陸簽署 FTA 之外，分別和日本與韓國所簽署之 FTA 也已經生效，雖然現階段東協加三仍在評估階段，且中、日、韓三國各有所圖，因此短期看來要有具體成果並不容易。但是目前中、韓與日、韓似乎對彼此簽署 FTA 的意願有增加的趨勢，使得東協加三成形的可能性增加，這點值得台灣特別留意。

根據 GTAP 模型之模擬分析結果，東協加三對台灣的威脅更甚於東協加一，主要是因為台灣的主要出口市場-中國大陸及東協，以及台灣主要競爭對手-韓國，均在整合之列，使得台灣的競爭壓力更大。結果發現，東協加三在動態模擬下，將使台灣 GDP 下降 0.84%，生產總額估計將減少 99.87 億美元。以個別產業來看，其影響除機械業因日韓之激烈競爭而由正轉負之外，其餘影響方向與東協加一一致，但影響程度則增加。台灣生產金額下降最多的產業依序為化學塑膠橡膠業(-29.26 億美元)、紡織業(-20.67 億美元)、機械業(-15.48 億美元)、石油及煤製品業(-7.81 億美元)、汽車及零件業(-2.94 億美元)、成衣業(-1.96 億美元)與皮革及其製品業(-1.47 億美元)。

四、兩岸經濟合作架構協議下商品貿易自由化的影響評估

倘兩岸簽署 ECFA 及其後續商品及服務貿易自由化、投資等協議均陸續生效後，在降低貿易障礙、有效利用資源下，模擬結果顯示，整體而言對台灣的總體經濟發展有利。在模擬情境中，考慮資本累積的動態效果普遍大於靜態效果，這是因為在靜態的模型中，各地區的要素稟賦都是固定的，但在動態模型中則允許新增的投資可用來進行生產行為，使得廠商可利用的資本增加。衡諸未來兩岸簽署 ECFA 以及後續之貨品協議開

放的結果，最後我方實際方案可能會是農、工產品均部分解除進口管制及自由化（即進口關稅調降至 0），亦即經濟效果將介於「維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化」以及「維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化」之間。

大致上，解除中國大陸物品進口管制情境的模擬效果大於維持管制現況的情境，顯示解除貿易管制有利於經濟發展。惟若短期內全面解除中國大陸產品進口管制，可能造成台灣部分內需敏感產業衝擊過大時，應可採行逐步方式處理。以下列示「維持農工管制現況，已開放之農工產品自由化」（影響程度較小）以及「維持農業部門管制且不降稅，工業部門解除進口管制且自由化」（影響程度較大）兩種模擬情境下的動態模擬結果：在考慮資本累積的動態情境下，兩岸簽署 ECFA 將促使台灣的實質 GDP 上升 1.65~1.72%、總出口量上升 4.87%~4.99%、總進口量上升 6.95%~7.07%、貿易條件均改善 1.4%、社會福利增加 77.1 億~77.7 億美元、貿易餘額增加 17.6 億~17.8 億美元。

在個別產業部分，製造業生產金額增幅較大者依序為機械業（約 83~85 億美元）、化學塑膠橡膠業（約 87~92 億美元）、紡織業（約 28~31 億美元）、鋼鐵業（約 21 億美元）、與石油及煤製品業（約 19 億美元）。生產金額減少幅度較大者依序為電機及電子產品業（約減少 76 億美元）、其他運輸工具業（約減少 2~4 億美元）及木材製品業（約減少 1 億美元）。

至於在就業影響方面，台灣總就業人數可望增加 25.7~26.3 萬人。必須說明的是，此一結果乃是利用 GTAP 各產業產值變動的模擬結果，再串連單國 TAIGEM 模型求導而出，且單國 TAIGEM 模型假設勞動工資固定不變，所求得各產業因其產值

變動而導致勞動需求跟著改變，此結果是短期模擬結果，並不代表各產業在長期下的勞動力變動情形。

此外，在 GTAP 模型部分，基於達到模型處理具可行性的目標，有必要簡化前提假設，如完全競爭市場結構、替代彈性、充分就業等假設，以及資料期間的落差，致使模型結果的使用上有其侷限性，對其結果必須審慎解釋。如電機及電子產品業雖然也是台灣相當具有出口競爭力的產業，但由於兩岸在該產業的關稅稅率極低，中國大陸只有 0.58%，比台灣的 0.71% 更低，因此，兩岸簽署「經濟合作架構協議」對台灣電機及電子產品業而言相對可獲益處並不大。再加上中國大陸對台灣化學塑膠橡膠業、機械業、紡織業、石油及煤製品業、及鋼鐵業等進口需求大幅增加，以致於生產資源流向這些產業，對電機及電子產品業之生產乃造成排擠效果。換言之，由於模型的設計限制，若模擬結果顯示產值減少，未必代表 ECFA 對該產業是不利的，因為此有可能是受到模型限制的影響而得出的結果，因此必須進一步檢驗該產業是否真正受到損害。故而模擬受損產業仍需進行專業的調整，確認受損的情形，使結果可以更貼近真實的狀況。

再者，FTA 的建立不僅只產生立即的靜態貿易效果，更由於區域內生產效率提高和資本累積增加，而具有促進各成員經濟快速增長的間接效果，且由於提高區域內資源配置效率，對直接投資產生積極誘導作用，吸引非成員國增加對區域內國家的投資，以分享 FTA 後市場規模擴大和關稅減免的好處。然而由於模型模擬結果偏重 FTA 的直接效果，無法反映 FTA 締結後所衍生的間接擴增效果，故實際的正面效益可能將高於模型的模擬結果。

五、服務貿易與投資自由化的總體經濟分析

為了解 ECFA 如果同時包含農工商商品貿易、服務貿易與投資自由化對台灣的影響，本研究亦利用 FTAP 作量化評估，在該模型考慮了資本流入、經濟規模與產品差異化等情況下，以短期的靜態效果來看，農工商商品及服務業自由化效果明顯大於僅農工商商品自由化的情境。在 ECFA 同時包含農工商商品與服務貿易及投資自由化時，將使台灣 GDP 增長加倍，投資增加 29.13 億美元，成長率達 5.79%，資本流入增加 6.71 億美元，成長 19.25%。

六、ECFA 吸引外人來台直接投資效果

ECFA 對投資的影響，除了因為雙方在投資與服務貿易自由化所引申出來之投資增加效果外，由於台灣得以參與區域經濟整合活動，因而提高台灣的區位優勢，成為跨國企業的進駐地點，促使外資企業將台灣作為其在東亞地區的生產、行銷、研發與營運的基地平台，因此更具有吸引外人直接投資來台的外部效果。中經院以 2006 年的經濟條件為基礎，假設其他狀況不變，在參與 RTA/FTA 的經濟整合之下，證實參與區域經濟對各國 GDP 與市場擴張皆有正面影響。

研究發現若兩岸簽訂 ECFA，台灣未來 7 年可能增加的 FDI 流入規模將達 89 億美元，可望使台灣在世界的 FDI 排名因而提高。

若進一步觀察幾個全球重要的 RTA/FTA 簽署前後 FDI 流入變化，例如歐盟及 NAFTA 成立後 3 年總計 FDI 流入平均成長超過一倍（分別為 1.5 倍與 1.9 倍），可以看出上述利用迴歸所估算之外資流入量，可能受限於模型假設之故，較為保守。若能趁機改善國內的投資環境，相信吸引更多的外資流入應在預料之中。

七、ECFA 如何與兩岸產業合作交流加以連結

ECFA 與兩岸間正在推動的「搭橋專案」與產業標準合作可產生密切之連結。「搭橋專案」強調以民間為主的合作形式，不過當合作涉及產業標準、政府資助的研發計畫、產業認證等項目時，將涉及政府相關職權。這些項目在台灣多屬經濟部管轄，推動時所產生的問題較小，相對地，中國大陸則因牽涉多個部會，故面對的問題較多。而且在產業合作之實際推動過程中，常需先行洽談前端的技術合作，會涉及兩岸半官方研究單位（中國大陸研究機構通常為官方單位）技術合作問題，由於未經兩岸正式協商管道議題商討，以致造成兩岸產業合作交流面臨事倍功半的處境。對此，兩岸間雖可將「搭橋專案」與產業標準合作透過兩會協商平台加以確認，但是，ECFA 若納入經濟或技術合作方面的階段性協商（或推動）機制，不但是提供一個機制或法源基礎，且可更強化「搭橋專案」與產業標準合作的進展，並藉以即時有效地處理產業在交流合作過程中可能出現的議題。

貳、對於推動 ECFA 的政策建議

本報告針對 ECFA 之研究結論與建議，歸納如下：

一、採取多步到位的經濟合作架構協議模式

誠如前述，無論透過模擬或屬質的分析均顯示兩岸經貿自由化具有正面的、實質的經濟效益，因此值得推動。然而，應該如何設計兩岸經濟合作的制度，才是符合我方最大利益的作法？在衡諸雙方經濟相對規模與台灣產業發展後，我們主張「多步到位」是台灣現階段的最佳策略。

在兩岸經貿限制尚未完全鬆綁之前，採取一步到位的 FTA 模式，可能對國內產業的衝擊較大，顯非台灣的最佳選擇；若採取堆積木策略，就個別議題逐一協商，又因其他 WTO 會員

可主張「最惠國待遇原則」而使得台灣無法獨享雙邊關稅減讓的優惠待遇；而以未來貿易自由化與經濟合作為目標所簽署的架構協定，由於採取階段式、多步到位之方式，不僅提供簽署國凝聚共識與政策調整空間的彈性，且符合 GATT 第二十四條規定，因此所簽署有關市場進入的優惠措施，具有排除其他 WTO 會員適用的效果。況且若能在架構協議中納入早期收穫條款，部分產業更能提早享受 FTA 創造之利益，因此架構協議是目前推動兩岸經貿自由與合作關係的較佳策略。

在考量兩岸經貿關係之特殊性與市場規模大小後，就談判策略上，兩岸經貿解除管制不應被視為是推動兩岸經貿自由化與加強合作關係的一個絕對先決條件。而且 ECFA 本身即是一種分階段到位的架構，因此經貿限制的逐步鬆綁與 ECFA 應可並行不悖，同步推動。亦即逐步解除我對中國大陸經貿往來的限制，應不影響在 ECFA 架構下先行推動進一步自由化的規劃。

二、早期收穫

有關早期收穫計畫的涵蓋內容，依據以往的經驗均集中於商品貿易部分，然依循 WTO 的規範亦無明顯禁止納入非商品貿易部分，故台灣與中國大陸洽談早期收穫計畫時，可不必拘泥於商品貿易的範圍，可視需要將服務貿易納入考量，形成具兩岸特色的早期收穫計畫。

三、強化後續監管機制，即時協助國內產業面對衝擊

不論商品貿易或服務貿易之開放，均需考量開放後市場監管問題，故相關配套措施之訂定與後續之監管，宜事先加以規劃。未來兩岸貿易自由化之後，為儘快減輕中國大陸產品進口，對台灣產業造成損害與所衍生的問題，並降低台灣傳統產業對開放中國大陸進口的憂慮，建議透過強化現行台灣對「大陸貨品進口產業損害預警監測機制」，以提升政府監測進口異常與通報機制措施等效能，並即時協助台灣產業因應中國大陸產品

之進口競爭。

四、透過專業調整，切實掌握國內產業衝擊

雖然 GTAP 模型充分考量關稅減讓與解除管制所引發的資源配置、結構調整、貿易創造與貿易移轉等多重效果，故具有其參考價值，而其涵蓋多國的特性，更讓模型結果具有國際可比性，成為各國洽簽 FTA 時依賴的重要模型。不過，也因模型之高度複雜性，因此作了不少假設前提，致使模型結果在使用上有其侷限性，故宜審慎解讀。也正因為這些侷限性，模擬結果必須參酌實際情況，做進一步的檢視與專業的調整，確認可能之影響，使結果可以更貼近真實的狀況。

五、重視並強化後續的輔導與產業創新，弱化 ECFA 洽簽對台灣的不利影響，創造台灣的新契機

貿易自由化雖對整體經濟發展有利，但對個別產業而言，則因資源在部門之間的移轉而有得有失。對於可能受到負面衝擊的產業，應於貿易自由化之前或同時，進行必要的輔導與協助轉業或升級，以便協助廠商充分利用兩岸經貿自由化所創造的市場商機。當然，ECFA 的產業配套措施，不僅在於對受衝擊產業的扶持，也應關注台灣優勢產業的發展，強化台灣產業的比較利益、創新價值、以及中高科技領域的轉軌突圍，且蓄積中長期創新發展動能，以提昇及穩固台灣在國際產業鏈的地位。

產業的負面衝擊不可避免的將對就業產生影響，因此除對受損產業的輔導與協助轉業或升級外，對於受到影響的勞工，政府也需採取必要的勞動轉業輔導或訓練措施，以利勞工就業市場的順利調整。

六、積極洽簽其他的 FTA，強化台灣的外資吸引力，創造台灣的新契機

兩岸貿易自由化的推動，不可避免的將提高兩岸相互的進出口貿易量，因此政府在推動兩岸貿易自由化的同時，亦應積極洽簽 ECFA 以外的 FTA，以使我廠商在世界競逐洽簽區域經濟整合趨勢下，競爭力能持續成長。而積極輔導廠商分散出口市場，亦為政府需採措施之一。

ECFA 的洽簽，透過貿易障礙的撤除，可促進資源的有效配置，而市場的擴大，更可實現規模經濟的利益，具有吸引外人投資的動態效果。我國若能進一步強化台灣的投資環境，有效落實兩岸貿易便捷化與投資自由化的進展，必能為台灣吸引更多的外人直接投資，提昇台灣在亞太營運中的地位，推動台灣成為亞太地區的門戶。