

立法院第 7 屆第 3 會期

經濟委員會第 8 次全體委員會議

兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想及推動重點

報告單位：經濟部

中華民國 98 年 4 月 13 日

目 錄

壹、 背景.....	1
一、我國經貿國際關係.....	1
二、兩岸經貿發展.....	3
三、推動兩岸經濟合作架構協議之必要性.....	4
貳、 兩岸經濟合作架構協議構想.....	6
一、何謂架構協議.....	6
二、選擇架構協議理由.....	7
三、兩岸經濟合作架構協議可能內容.....	7
四、推動洽簽步驟.....	9
五、民意參與及國會監督.....	9
參、 推動重點與進展.....	10
一、文宣溝通.....	10
二、研究評估.....	11
三、因應作法.....	11
肆、 結語.....	13

主席、各位委員先進，大家好：

今天本部應邀就「兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想及推動重點」向 貴委員會提出報告，深感榮幸！首先感謝各位委員對於本部業務的支持，並期盼未來持續給予指導，俾使各項業務推動更為完善。以下謹就今天主題扼要報告，敬請委員參閱指教。

壹、背景

一、我國經貿國際關係

(一)WTO 杜哈回合談判受阻，區域經濟整合風行

我國是以出口為導向的海島型經濟體，對外貿易歷年來均在我國經濟發展上占有舉足輕重的地位；在對外貿易的推動工作裡，國際經貿情勢絕對是不可忽視的必要因素。目前國際經貿情勢，兩個最重要的發展不能不顧：一是世界貿易組織(WTO)多邊體制之進展，一是方興未艾的全球區域化經濟整合，如歐盟(EU)、北美自由貿易區(NAFTA)及東協自由貿易區(AFTA)等。

由於 WTO 杜哈回合談判受阻，進一步自由化進程充滿不確定性。近來各國紛紛投入區域經濟整合活動，經貿政策重點由 WTO 轉向 FTA，在 WTO

架構下洽簽 FTA 已蔚為風潮。根據 WTO 統計，至 2008 年底累計已達 230 個。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。

(二)全球區域經濟整合風潮下，台灣面臨邊緣化困境

我國在 2002 年加入 WTO，即是想藉由參加多邊貿易體制談判，得以一體適用與其他會員間有關關稅減讓及市場開放等的談判成果，讓我國的競爭力和其他國家一樣。

惟因多邊進一步自由化談判受阻，各國紛紛轉向洽簽 FTA，我國亦積極推動，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。

在此情況下，原來我國極具競爭力的出口產品，將因面臨較高關稅障礙而將市場拱手讓人，使我國廠商面臨極為不利的競爭環境，出口面臨更為

不利的嚴峻情勢。

二、兩岸經貿發展

(一)1980 年代中期，由於新台幣升值、國內土地與勞動成本上揚等經營環境轉變，台灣企業積極對外尋求低成本生產基地，以維繫其在國際市場之競爭力。由於中國大陸擁有大量廉價土地及勞動力，加以與台灣地緣、文化與語言相近，解決多數中小型台商人才、資金、國際化能力不足問題，成為我海外最主要投資地區，而投資帶動貿易結果，使兩岸經貿關係日趨密切。

(二)近來中國大陸經濟快速成長，已使其成為開發中國家吸引外資最大國家，並居全球產業鏈重要地位。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。

三、推動兩岸經濟合作架構協議之必要性

(一)東亞自由貿易區逐漸成形，倘我國仍未能參與，出口產業的競爭力及優勢將完全喪失

我國與東亞經貿往來日趨緊密，中國大陸、日本、韓國及東協等合計占我出口總額比重為 65%，已超越美國之 12%，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。

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。

(二)中國大陸積極與各國洽簽 FTA，我產品在大陸市場競爭漸感壓力

我最大出口市場之中國大陸自 2001 年加入 WTO 後，已將推動簽署自由貿易協定訂為其對外發展之重要戰略，迄今已與香港、澳門、東協、巴基斯坦、智利、紐西蘭、新加坡等 7 國(區域)簽署自由貿易協定；而為我主要競爭對手之韓國，也正積極與中國大陸洽簽 FTA。

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。

此對競爭日愈激烈、利潤日漸微薄的我國產業而言，衝擊極大，一旦我國產品被他國取代而退出當地市場，未來要再重返將有極大困難。此將迫使我廠商必須外移至當地投資，衝擊我在東亞原有的產業供應鏈，不利我未來外貿成長，並嚴重惡化我投資誘因及勞工就業問題。

(三)推動洽簽兩岸經濟合作架構協議，舒緩我被邊緣化危機

面臨此嚴峻情勢，處理時機更顯緊迫，政府必須積極有所作為，首要之務即應積極與我主要貿易伙伴推動洽簽 FTA。

中國大陸為我最大貿易夥伴、對外投資地區、出口市場、順差來源及第 2 大進口來源，兩岸經貿關係密切，中國大陸市場為我廠商全球化布局不可或缺的一環。

為利我產業能在中國大陸市場繼續維持競爭優勢，強化我外貿成長動能，政府推動兩岸洽簽經濟合作架構協議，亦同時積極推動與美、日、星等主要貿易伙伴洽簽 FTA，此不只是為中國大陸市場，而是企業全球布局的一部分，使台灣在全球經濟整合過程中不致被邊緣化。

因此，政府推動兩岸經濟合作架構協議是「顧民生，保工作」，是因應國際經濟現實的必要作法，也是負責任的作為。

貳、兩岸經濟合作架構協議(ECFA)構想

一、何謂架構協議

(一)「架構協議」是指簽署正式協議之前所擬訂的綱要，因為要協商簽署正式協議曠日持久，緩不濟急，為了考量實際需要，故先簽署綱要式的「架構協議」，並就雙方最急迫且獲有共識的工業品項目減免關稅，這部分稱為「早期收穫(Early Harvest)」。

(二)目前東協分別與中國大陸、韓國、日本、印度等國都簽有架構協議；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。

二、選擇架構協議理由

- (一)不是全面一步到位 FTA，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。
- (二)可納入早期收穫條款，針對攸關生存關鍵之產業，可先進行互免關稅或優惠市場開放條件之協商，協商完成者先執行，可立即回應我國面臨國際經營困境產業亟需排除關稅障礙之需求。
- (三)此種僅先訂架構及目標，並納入早期收穫條款以解決我方迫切需求之作法，應是在當前兩岸經貿關係下的最適選項。

三、兩岸經濟合作架構協議(ECFA)可能內容

- (一)名稱：暫訂為「兩岸經濟合作架構協議」，是規範兩岸之間經濟合作活動之基本協議，正式的中、英文名稱需等要未來兩岸雙方協商後才能確定，目前暫時的英文名字為 ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement)。
- (二)目的：政府推動和中國大陸簽署兩岸經濟合作架構協議主要有三個目的。

首先，是要推動兩岸經貿關係「正常化」。目前雖然兩岸都是 WTO 的成員，但是彼此之間的經貿往

來仍有許多限制。

其次，是要避免我在區域經濟整合體系中被「邊緣化」。區域經濟整合是全球的重要趨勢，目前全世界有將近 230 個自由貿易協定，簽約成員彼此互免關稅，如果不能和主要貿易對手簽訂自由貿易協定，我將面臨被邊緣化的威脅，在重要市場失去競爭力。而大陸是目前我最主要的出口地區，與大陸簽署協議並有助我與他國洽簽雙邊自由貿易協定，可避免我被邊緣化。

第三，是要促進我經貿投資「國際化」。陸續與大陸及其他國家簽署協議或協定，可助台灣融入全球經貿體系，並且吸引跨國企業利用我國作為進入東亞的經貿投資平台。

(三)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。

(四)主要內容：協議的內容將由兩岸雙方協商決定，參考國際上所簽類似協定及我方的需求，其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。

(五)協商基本原則：協商時我方將秉持對等、尊嚴、公平的原則，絕對不會自我矮化。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。

四、推動洽簽步驟

一般洽簽協定之步驟為：(一)個別研究(二)共同研究(三)協商(四)簽署(五)國會通過(六)生效實施。目前兩岸經濟協議洽簽尚在個別研究階段，除委請專業智庫做研究外並以座談會、說明會、研討會等方式聽取各方建言，廣徵民意，以使研究成果更為具體務實。

五、民意參與及國會監督

(一)兩岸經濟合作架構協議牽涉層面甚廣，政府正加強宣導溝通，舉辦座談會、研討會等廣納民意，作為未來協商之基礎。

(二)未來協商過程中，也會積極與立法院溝通，聽取建議，讓立法院即時掌握進展，協商完成後會將所簽協議送請立法院審議，通過後方會正式實施。

參、推動重點與進展

本案之推動分為 5 個步驟，分別為雙方各自研究、共同研究、協商、簽署、送國會審議通過後生效實施。目前仍值各自研究階段，進行相關宣導溝通及影響評估，主要工作規劃及辦理情形說明如後：

一、文宣溝通

(一) 宣導對象：行政部門、國會及黨團、產業部門、學界及意見領袖、勞工及農漁民團體、一般社會大眾等。

(二) 推動方式：

1. 舉辦不同形式之說明會、研討會及座談會，並適時舉辦公聽會，聽取各界意見。
2. 透過電視、廣播、報紙、雜誌等媒體及印製文宣品，廣泛進行宣傳。

(三) 目前規劃宣導溝通場次及辦理情形：

1. 出席全國性工商團體主辦之溝通研討會：包括由中華民國工業協進會、全國工業總會、工商協進會、全國商業總會、中小企業協會主辦之溝通研討會至 4 月 10 日計 7 場次。
2. 配合全國工業總會、全國商業總會及中華民國工業協進會安排，陸續與產業別（包括食品加工、

成衣、毛巾與織襪等)及縣市產業公會(如南投縣、台南市等)業者進行面對面溝通。

3.委託中華經濟研究院，舉辦北、中、南、東部座談會，與學界交換意見，首場已於3月29日在台北舉行。

4.出席立法委員舉行之公聽會，並適時邀請立法委員及各界人士召開公聽會，聽取建言並爭取支持。

5.本部自3月起安排部次長接受電視及電台專訪，向社會大眾說明本案。

(四)已研擬兩岸經濟合作架構協議答客問33題，於經濟部貿易局網站登載(cweb.trade.gov.tw)，後續將繼續蒐集各界反應，繼續補充內容。

二、研究評估

本案還在研究階段，政府將就學理、相關國家已簽署的協定內容、對產業衝擊等方面進行分析，並透過研討會、說明會、座談會等廣徵民意、瞭解各產業訴求，詳細評估利弊得失。

三、因應作法

(一)積極評估受衝擊產業及可能處理方式：

兩岸經濟合作架構協議涉及層面廣泛，包括承

諾降稅或免稅等，或許會對某些傳統弱勢產業造成衝擊，政府目前正積極進行產業評估，掌握受衝擊產業情況。

對於評估認為會受衝擊之產業，有幾種處理方式，首先在協商過程中，不列入早期收穫項目，或爭取較長調適期、列入敏感清單等，並在協議中妥善規劃相關貿易救濟措施，俾未來遭受衝擊時可以使用。

(二)強化輔導措施：

針對因簽兩岸經濟合作架構協議而受到衝擊的產業，除原有輔導系統外，也將強化更多輔導措施，相關作法說明如下：

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. 啟動因應 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。
- 4.除對受衝擊產業提供實質轉型與提升競爭力之協助外，亦將透過談判建立相關救濟機制，適時啟動以減緩對國內受衝擊產業之影響。

肆、結語

政府推動洽簽兩岸經濟合作架構協議，是為應對當前嚴峻國際經貿環境的作法，除了可以建構更優質、穩定及具可預測性的兩岸經貿經營環境，擴大兩岸貿易及投資外，有利吸引外資來台布局，設立營運總部，有助舒緩台灣經濟邊緣化之危機，推動台灣成為全球創新中心、亞太經貿樞紐、台商營運總部。

本案目前尚在研究評估階段，本部將持續與各界宣導溝通，蒐集各界意見，聽取建言並爭取支持，尚請各位不吝指教。