

七、ECFA 續實施觀察

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長顏慧欣主稿

- 兩岸 ECFA 早收計畫之協商，顯示中國確實透過較大開放展現對臺善意；但就實施迄今之觀察，早收佔我國出口中國比重並無明顯成長。
- ECFA 服貿早收一度給予臺灣業者開拓中國市場先機，但各種優惠現多已開放全球。
- ECFA 若會失效，必是兩岸任一方透過終止條款為之，故無「自動失效」問題；惟兩岸投資、貿易變數來自國際大局，企業應居安思危，方能趨吉避凶。

（一）ECFA 推動歷程之簡要回顧

兩岸官方於 2009 年啟動「海峽兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 諮商談判，並於 2010 年 6 月 29 日第五次「江陳會談」簽署，同年 9 月 12 日生效實施。ECFA 當初設定乃為兩岸推動完整「自由貿易協定」(FTA) 提供架構及方向指引，明確規定兩岸後續應繼續完成投資保障、貨品貿易與服務貿易 FTA、以及爭端解決協議之四項談判。又為了提早展現談判成果之意義，同時建立後續談判基礎，雙方亦同意在 ECFA 中納入貨品及服務貿易的「早期收穫清單」。

然而最終 ECFA 後續四部協議僅完成「兩岸投資保障協議」並於 2013 年 2 月 1 日生效，其他三部協議雖有進行談判，且兩岸服務貿易協議也在 2013 年 6 月 21 日簽署，但在國內立院審議程序上引發爭議，導致 2014 年「三一八學運」（又稱太陽花學運）的發生後，該協議擱置至今，剩餘兩岸協議之談判也隨之中止。換言之，在 ECFA 架構下目前仍有效力之協議，僅有 ECFA 本身及兩岸投保協議。

（二）兩岸承諾 ECFA 早收項目與實施概況

ECFA 包含所謂「早期收穫計畫」於 2011 年 1 月 1 日開始實施。

早期收穫計畫包括早收產品的降稅、服務貿易早收開放部門。兩岸以互惠原則納入早收項目的主要製造產業類別，為石化、紡織、機械、運輸工具及其他製造業（如化學品、染顏料、運動器材、儀器、模具、卑金屬製品、手工具、橡膠、電子、電機、玻璃、遊樂設備、雜項製品）。另中國同意就 18 項農產品納入其單方面降稅的早收清單。

ECFA 早收清單所納入產品特色在於開放程度不對稱，且中方開放高於臺灣。若依當年度貿易金額歸納兩岸雙方納入 ECFA 早收開放之情形，其比例為 1（佔臺灣貿易金額 28.58 億美元）比 4.8（佔中國貿易金額 138.38 億美元），項數差異亦為 1（臺灣開放 267 項）比 2（中國開放 539 項）。同時降稅幅度亦有不同，中方平均稅率較高在 10%~15% 區間（亦即降稅程度較大），我方稅率則集中於 2.5%~5%。換言之，當年兩岸 ECFA 早收計畫之協商，中國確實試圖透過較大的開放程度，以展現其對臺灣產業之善意。不過在 ECFA 貨品早收計畫實施逾 10 年後之觀察，早收佔我國出口中國之比重並無明顯成長之效果。

1. ECFA 貨品早收佔我國出口中國之比重有逐漸下滑之勢

ECFA 早收項目在 2011 年生效至 2013 年之初期階段，確實觀察到我國出口早收項目至中國有明顯成長，出口成長率分別為 18.07%、3.28%、10.84%；相對於此，同一時期我國整體出口中國的成長率僅有 9.29%、-2.97% 及 1.85%，顯示中國早收項目之降稅，確有提升我國相關產品進入中國市場機會的效果。然而從 2015 年開始，早收項目成長率就開始疲軟下滑，甚至逐漸低於我國整體出口中國的貿易表現。例如 2018 年我整體出口中國之成長率為 8.74%，早收僅為 3.90%；2019 年整體出口衰退負 4.88%，但早收衰退則高達負 16.03%；2020 年整體出口正成長 11.61%，早收卻是負成長 2.65%。至於中國利用早收輸入臺灣之效益看來更低，這 10 年來高低起伏並無明顯增長趨勢。

此外，早收佔我國出口中國總額之比重亦呈現持續下降情況。2015 至 2016 年早收出口占我出口中國總額之 26% 為高點，2017 年開始逐年下降，至 2020 年僅為 19%，顯示出中國已發展出本地產業與產品、兩岸產業型態與出口主力各有轉變等影響，我國出口中國的產

品類型隨之調整，導致早收項目出口比重逐年降低。特別是若將臺灣出口全球的表現與全球經濟發展局勢綜合觀察，反而呈現出金融風暴導致之全球經濟蕭條、新冠肺炎導致供應鏈中斷等影響，才是牽動著臺灣貿易表現及兩岸貿易增減之主因，ECFA 早收受全球大環境及供應鏈變革牽動的程度遠大於中方讓利之誘因。

2. ECFA 服貿早收優惠，中國現多已開放全球

ECFA 早收也包括服務業別（金融與非金融類）的額外開放，我國有 9 項，中國則開放 11 項。兩岸雖然都是 WTO 會員，但彼此往來仍有諸多限制，在服務貿易開放上，臺灣主要透過服貿早收推動兩岸經貿「正常化」，但中國 ECFA 服務早收項目，當時多為優於 WTO 待遇之額外開放，例如中國上海市、江蘇省、福建省、廣東省、海南省，允許臺灣可設立「獨資醫院」，其他 WTO 會員僅可合資設立；又臺灣金融機構到中國從設立辦事處至可申請設立分行或子行的時間，中方同意縮短年限；另中國放映 WTO 會員的進口電影配額為每年 20 部，其在 ECFA 早收同意臺灣拍攝劇組占 50% 以上的電影，不用算入 20 部配額中。

這幾年服務貿易早收實施以來，臺灣銀行、證券業者確實都紛紛以 ECFA 早收計畫之條件進入中國，臺灣也於上海設立一家臺商獨資醫療機構。然而此一時間內中國服務市場政策也有很大之開放與變動，原本中國在 ECFA 早收（及未生效的兩岸服貿協議）曾獨厚臺灣的服務業市場開放，在 2012 與 2013 年中國與香港「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」（CEPA）第 9、10 次補充協議時，已將類似優惠條件給予香港，爾後 2015 年中韓 FTA 也有比照納入少數優惠，然後中國特許外資優惠的自貿試驗區也不斷增加遍地開花，再加上近年美中貿易衝突下於 2020 年所簽署的「美中貿易第一階段協議」，給予美商在中國證券、保險等參與之條件上大幅放寬之承諾，以致於 2021 年 8 月摩根大通獲中國證監會批准成為首家外資全資控股的證券公司，花旗銀行、貝萊德、高盛等美國金融機構，也陸續獲准在中國經營或擴大業務。換言之，ECFA 服貿早收給予臺灣業者開拓中國市場的先機或商機，幾已在中國對外開放服務貿易之過程抵銷了獨享優惠與特殊性了。

(三) ECFA 沒有自動失效的問題

ECFA 在 2020 年 9 月實施屆滿 10 年。當時國內在此前後不斷有提出基於 WTO 規定 ECFA 屆滿十年即將失效的憂心之論，惟這些言論實為庸人自擾，蓋 WTO 的十年規定條款，係指若 FTA 以「過渡協定」(interim agreement) 簽署並通知 WTO 時，則該過渡協定原則上應在 10 年內完成降稅計畫以達成完整 FTA 目標，若降稅期間超過 10 年者，經 WTO 會員共識決議通過則應縮短或不得實施。然而，兩岸 ECFA 自始至終從未通知過 WTO，更未以過渡協定做為自我認定基礎，當然無會員經共識決議認為 ECFA 有違規問題而失效的問題。此外，ECFA 即便真有與 WTO 規則出入之疑慮，在 WTO「不告不理」原則下，並無當事國主動宣告 ECFA 失效的必要。然而國內總有人堅持屆期終止的說法，感覺別有用心。又 ECFA 條文本身也無到期的規定，僅訂有終止條款，因此 ECFA 若有停止適用之時，唯有在兩岸任一方依 ECFA 終止條款通知對方有終止協議之意圖，並經雙方協商仍未成下，則在發出終止通知日起第 180 日終止 ECFA 及其相關協議。易言之，未來 ECFA 若會失效，必是兩岸任一方透過 ECFA 終止條款為之。

隨著中國國務院關稅稅則委員會於 2021 年 12 月發布 2022 年的關稅調整方案，其中指出 ECFA 已完成降稅並將繼續實施協定稅率的最新發展下，此一臺灣庸人自擾的紛擾終於可以暫時落幕。

(四) ECFA 之展望

中共總書記習近平在 2021 年 12 月中共中央政治局會議討論 2022 年經濟工作時強調，今年經濟工作「穩字當頭、穩中求進」，繼續做好「六穩、六保」工作乃是重點，其中「六穩」包括有「穩外貿、穩外資、穩投資」，「六保」之一則為「保產業鏈供應鏈穩定」。在經貿局勢多變的當下，倘若中國擬片面終止 ECFA，想必其目的當在於以經濟手段威嚇臺灣產業及政府之「經濟脅迫」行為。惟如前述分析，在貨品與服貿早收帶來的經濟效益逐漸遞減的情況下，終止 ECFA 對臺灣若干產業固然會有影響並形成政府壓力，但實質影響可能有限，然而加深臺灣人民負面觀感的副作用卻很明顯，遑論其產生的結果非

但與習指示的「六穩」及「六保」不一致，也不符合中共「政治硬、經濟軟」的兩手策略，因此維持 ECFA 實施，才是對中方有利的操作。

對臺灣而言，若干如紡織、機械等 ECFA 早收產業，或仍有個別企業以中國為主要出口市場，因此 ECFA 之存續對這些業者有實際需要。但兩岸貿易與投資主要變數來自於國際大局，而美中、歐中戰略競爭及對抗的情勢持續升溫的格局下，ECFA 早收亦無力回天不能改變大局走向，因此我國企業維持居安思危的經營思維，才是當前局勢下趨吉避凶的不二法則。