推動兩岸經濟合作架構協議(ECFA) 為臺灣經貿尋活路，為農業保利基

主任委員 陳武雄

台灣是一個典型的海島型經濟國家，經濟發展高度仰賴對外貿易。為了因應全世界的區域經濟整合，政府近來積極推動兩岸洽簽經濟合作架構協議(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，但是因為許多民眾對於國際經貿議題並不熟悉，容易受到少數偏頗言論的影響，所以特別撰寫此文，希望讓民眾更瞭解 ECFA 的實質內容及其影響，並爭取全民對政府及好政策的支持。

一、簽署自由貿易協定已經成為世界經貿發展主流

台灣在 2002 年 1 月已經成為世界貿易組織(WTO)會員，並可以依據最惠國待遇(Most Favored Nation, MFN)原則，與美、日、韓等所有 WTO 會員國彼此享有相同的低關稅優惠待遇。

但是因為 WTO 杜哈回合談判進度緩慢，近年來各會員國間已紛紛改採簽署雙邊或區域自由貿易協定 (Free Trade Agreement, FTA) 方式，進行必要的區域經濟整合。FTA 的好處之一，就是除了若干敏感的項目之外，大部分貨品的關稅稅率最終都會降為零，但是只有簽署國才能享有這些好處，其他 WTO 會員國則被排除在外。由於這些額外的關稅減讓可以提高簽署國的產業競爭優勢，所以目前世界各國爭相簽署 FTA。

依據 WTO 統計，至 2008 年底全世界已有 230 個自由貿易協定生效，目前並以每年 11~24 個協定的簽署速度快速成長，可以看出目前簽署 FTA 已經是全球經濟發展的主導趨

勢。

二、我國若不洽簽 ECFA，未來經貿將被邊緣化

東協自由貿易區¹ (ASEAN Free Trade Area, AFTA)，在 2002 年起已經正式啟動，近年東協更陸續與中國大陸(2005 年，即東協加一)、韓國(2007 年)、日本(2008 年)、紐澳(2009 年)等國簽署自由貿易協定，而且將陸續生效；整體亞洲地區的經濟整合已經慢慢成型。

東協加一(加中國大陸)、加三(加中、日、韓)等相關協定逐步生效後，將會對台灣產業競爭力及出口造成重大衝擊。以我國的貿易對手國韓國為例，未來東協與韓國之 FTA 生效後，90% 的產品可以互免關稅，而我國卻必須付出關稅，我國產業的競爭力將大幅流失，造成產業外移及勞工失業問題。因此，東協加一、加三的 FTA 生效後，假如兩岸沒有簽署 ECFA 的話，我國的國內生產毛額(GDP)將會因而下降，喪失的工作機會恐將數以萬計。但是如果兩岸能簽署 ECFA，則可以大幅提升我國很多製造業對中國大陸的出口，提高台灣的 GDP；ECFA 簽署與否，實有天壤之別。

反觀，我國目前只有和中美洲五國簽訂有雙邊 FTA，該五國出口貿易值總和僅佔我國總出口值之 0.2%，對於佔我國出口總值達 88.7% 之美國、歐盟及東亞國家則因特殊因素而無法洽簽 FTA。為解決我國經貿被邊緣化的危機，政府目前大力推動與中國大陸簽署 ECFA，該協議將建立兩岸必要的經貿合作架構，降低東協與其他國家經濟整合對我國之衝擊。

¹所謂東協十國(ASEAN)包括汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國、越南、柬埔寨、緬甸、寮國。

三、採行架構協議方式，彈性處理兩岸議題

由於兩岸經貿議題的複雜性及敏感度，為賦予敏感性經貿議題的協商彈性，目前政府規劃的 ECFA 並不是一步到位的 FTA，而是採取先訂定架構及目標，再逐步洽商具體內容。

以東協與中國大陸簽署之架構協定為例，雙方分階段在 2002 年、2004 年、2006 年簽署全面架構協定(包括若干提早降為零關稅的品項)、貨品貿易協定及服務貿易協定，所以採取的是一種漸近式的整合。在簽署「架構協議」後，在處理議題上將較有彈性，兩岸可就有共識的部分先行諮商，屆時我國可先談對我方有利的部分，而將敏感議題延後處理，來爭取國內的調適期。

四、政府不會再進一步開放中國大陸農產品進口

就大家關心的農業部分，馬總統在 97 年 5 月 20 日就職後，新政府已依據馬蕭政見主張，繼續管制中國大陸 830 項的農產品進口。包括稻米、花生、大蒜、紅豆、東方梨、香蕉、芒果、鳳梨等 16 項關稅配額產品，以及國內大宗產品如茶葉(普洱茶除外)、甘藍、白菜、馬鈴薯、洋蔥、重要水果、畜產品、鮪魚、吳郭魚、牡蠣等我國生產的主要初級生鮮加工產品，均納入管制進口範圍；在兩岸簽署 ECFA 後仍將繼續管制。

馬總統在本(98)年 2 月 21 日時曾指出，將來簽訂兩岸經濟合作協議時，一定考慮國內產業的利益，「該保護的保護，該開放的開放，我們會非常審慎處理。」

總統更在本年 3 月 12 日接受媒體專訪時，提出簽署 ECFA 之「三要」及「三不」談判原則，所謂「三要」即為要凝聚共識、要循序漸進、要廣結善緣原則，「三不」則為

不會矮化主權、不會開放大陸勞工來台、不會新增農產品開放項目。所以，未來簽訂 ECFA 時，政府仍將繼續管制中國大陸 830 項農產品進口，全國農民請放心。

五、政府洽簽 ECFA 時，將進一步爭取農業部門的利益

在排除 830 餘項管制項目後，目前我國自中國大陸進口的農產品以原物料為主，97 年進口總值為 7.18 億美元，其中木材占 16%、穀類製品占 13%、中藥材 6%。相對地，中國大陸對我國農產品出口並無對等管制，97 年我國農產品出口到中國大陸總值為 4.36 億美元，其中皮製品占 52%、水產品占 10%、羽毛占 5% 為大宗。我國的農產品貨品號列，在排除 830 餘項管制項目後，其餘已經開放的 1,414 項產品中，330 項已經是免稅項目，餘 1,084 項目前暫不納入諮商。

在動植物檢疫檢驗部分，由於中國大陸為禽流感、口蹄疫、蘋果蠹蛾及番石榴果實蠅等重大動植物疫病害蟲疫區，我國必須確實防杜該等疫病害蟲經由貿易管道入侵。因此兩岸必須在 ECFA 架構下，以資訊透明化、證據科學化及平等互惠原則，建立兩岸動植物疫情通報、檢疫檢驗查證、出口農藥標準調和及協商談判機制。該等安排也將協助解決我國農漁畜產品輸銷中國大陸的檢疫檢驗問題。

另外，農產品智慧財產權的保護對台灣農業也很重要。我們可以在 ECFA 的經濟合作議題中，提出我國農業研發成果於中國大陸申請智慧財產權之受理、防止我國商標及著名農產品產地被搶註、非台灣生產水果以台灣生產名義標示的取締等相關議題，與中國大陸進行協商安排。

六、兩岸簽署 ECFA 為台灣打開經貿活路

綜合上述，由於全球的區域整合趨勢，目前世界各國已積極洽簽 FTA；而我國因為兩岸關係因素，目前尚無法與主要貿易國洽簽，導致台灣的產業競爭力逐漸流失。兩岸洽簽 ECFA 不僅兩岸經貿關係更加改善，亦將提供台灣經貿活路。

就農業影響而言，由於我國仍將持續管制中國大陸 830 項農產品進口，因此 ECFA 對我國農業影響將大大降低。另外，我國也將爭取中國大陸在農業智慧財產權、動植物檢疫檢驗等方面對我們的有利安排，確保我研發成果、順暢台灣農產品輸銷中國大陸。

希望大家在進一步瞭解 ECFA 的實質內容及其影響後，能夠大力宣傳並支持這項好的政策。

兩岸經濟合作架構協議－答客問

行政院農委會 98.4.24

1. 政府規劃中的兩岸經濟合作架構協議是什麼？

答：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 精神之經貿協定，也是規範兩岸未來經貿往來的法律文件，可確保未來兩岸經貿往來的穩定及可預測性。目前名稱暫定為「兩岸經濟合作架構協議」(簡稱)「ECFA」，正式名稱有待雙方未來協商決定。

2. 為什麼政府要推動 ECFA？

答：第一是為推動兩岸經貿關係正常化；第二是避免台灣在區域經濟整合體系中被邊緣化；第三是促進我經貿投資國際化。

3. 為什麼政府要急著簽署 ECFA？

答：考量東亞區域經濟整合加速，特別是明（2010）年起中國大陸與東協彼此間大部分貨品項目之進口關稅稅率將降為零，對我產業將造成衝擊，且適逢全球經濟不景氣之際，影響將更為嚴重，國內業者亦已多次提出與中國大陸協商互免關稅之急迫性需求。考量前述情勢，為降低部分業者關廠或外移，政府必須積極作為。

4. 為什麼是架構協議？

答：ECFA 之所以稱架構協議，最主要是其不像一般 FTA 採一步到位的方式處理。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；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。

5. 馬總統談到洽簽 ECFA 的「三要三不」原則為何？

答：由於簽署 ECFA 具急迫性，馬英九總統數次重申 ECFA 有「三要」及「三不」，「三要」為要凝聚共識、要循序漸進、要廣結善緣原則，「三不」則為不會矮化主權、不會開放大陸勞工來台、不會新增農產品開放項目。

6. 兩岸簽署協議後，是否會進一步開放中國大陸農產品進口？

答：政府將依據馬總統之競選諾言，不會進一步開放中國大陸農產品進口，請農民鄉親放心。

7. ECFA 之內容有那些？

答：我方初步規劃內容包括 WTO 目前所規範的貨品貿易（關稅、非關稅）、服務貿易、智慧財產權保護、商品檢驗、防衛措施及爭端解決機制等相關議題，以及其他非屬 WTO 規範的經濟合作，如投保、貿易投資便捷化等議題，這就是大家通稱的 WTO PLUS，惟實質內容亦有待雙方未來協商決定。

8. FTA 是否允許有排除降稅項目？

答：由於每個國家在實務上均有其敏感產品，因此各國洽簽自由貿易協定允許部分貨品可列為排除降稅清單，ECFA 也不會例外。

9. 目前我國管制 830 項中國大陸農產品的項目為何？

答：為避免開放中國大陸進口造成衝擊，包括稻米、花生、大蒜、紅豆、東方梨、香蕉、芒果、鳳梨、液態乳等敏感性關稅配額產品，以及國內大宗產品如茶葉、甘藍、白菜、馬鈴薯、洋蔥、柑橘等我國生產的主要初級生鮮加工產品，目前均納入管制進口範圍。

10. 兩岸農產品之貿易結構為何？

答：中國大陸目前為我國農產品貿易之第 2 大夥伴國，在排除 830 餘項管制項目後，目前我國自中國大陸進口的農產品以原物料為

主，97年進口總值為7.18億美元，其中木材占16%、穀類製品占13%、中藥材6%。相對地，中國大陸對我國農產品出口並無對等管制，97年我國農產品出口到中國大陸總值為4.36億美元，其中皮製品占52%、水產品占10%、羽毛占5%為大宗。因此目前兩岸農產品貿易結構明顯對我國有利。

11. 簽署 ECFA 後貿易量增加是否造成中國大陸動植物疫病害蟲入侵？

答：中國大陸為禽流感、口蹄疫、蘋果蠹蛾及番石榴果實蠅等重大動植物疫病害蟲之疫區，雙方應就兩岸共同關切之動植物疫情及伴隨產生之檢疫檢驗問題建立機制，以防杜疫病害蟲經由貿易管道入侵。未來雙方在 ECFA 架構安排下，可本諸資訊透明化、證據科學化及平等互惠原則，建立兩岸動植物疫情通報、檢疫檢驗查證、出口農藥標準調和及協商談判機制。

12. ECFA 架構下我國是否可採行貿易救濟措施？

答：有關貿易救濟部分，依 ASEAN+1 架構，締約國可採行防衛措施，即當產業遭受損害或有損害之虞時，可調高相關產品之進口關稅。另亦可就對手國採行不公平貿易措施進行調查，必要時得課徵反傾銷稅、平衡稅。除上述措施外，農委會目前尚編有農產品受進口損害救助基金，可及時針對受進口損害產業進行境內救助。

13. 簽署 ECFA 是否造成我國優良作物品種加速外流？

答：中國大陸仿冒歪風猖獗，台灣農產品之品種、品牌因質優安全，早為當地商業組織集團化仿冒的對象。在後續 ECFA 有關智慧財產權之諮商中，我國將就農業研發成果於中國大陸申請智慧財產權之受理、防止我國商標及著名農產品產地被搶註、非台灣生產水果以台灣生產名義標示之取締等議題進行協商，俾予制度化規範。

14. 如果兩岸不簽這項協議，會對台灣經濟造成什麼衝擊？

答：近來各國紛紛投入區域經濟整合活動，很多國家積極洽簽 FTA，因為具有排他性，簽署國的產品可享有零關稅，而我出口產品卻被課徵關稅，將降低我產品在其他市場之競爭力，也因此可能被迫將市場拱手讓人，導致業者生存威脅，台灣恐將引發關廠及產業外移，進而衝擊我勞工就業機會，嚴重影響我經濟發展。

15. 洽簽協議對台灣的經濟效益？

答：協議簽署後，除建構更優質之兩岸經貿經營環境，可擴大兩岸貿易及投資外，更有助於解決台灣經濟邊緣化之危機；有利吸引外資來台布局，設立營運總部。總體而言，ECFA 除可提升我國經濟效益與社會福利外，亦有助於兩岸良性互動，維持兩岸經貿關係穩定。

16. 兩岸經濟合作架構協議的處理原則？

答：政府將秉持「先易後難」、「循序漸進」、「開放項目與保留措施雙軌推進」及「建立風險管理機制」等原則處理。有關部分產業之特別需求，政府會儘量爭取中國大陸給予早期降稅承諾，其他項目則俟協商結果循序漸進推動。

17. 洽簽協議是否矮化台灣主權？

答：未來兩岸洽簽經濟合作架構協議係符合 WTO 精神，絕不會發生矮化我方主權之問題。

18. 洽簽協議是否涉及賣台或統獨問題？

答：兩岸經濟合作架構協議係符合 WTO 精神，規範兩岸經貿合作議題，不涉及賣台或統獨問題。

19. 兩岸洽簽經濟合作架構協議是否有台灣港澳化的問題？

答：兩岸洽簽經濟合作架構協議將以對等、尊嚴、公平之原則處理，

未來的兩岸經濟合作架構協議，我方絕不會接受中港 CEPA「一國兩制」之模式，所以不會有台灣港澳化問題。

20. 兩岸簽署協議是否會對台灣帶來失業問題？

答：我們會秉持「政府為企業找出路，企業為勞工找頭路」之原則，除為部分面臨生存危機的產業，爭取既有市場競爭力，得以在台繼續發展外，亦希望透過此項措施，為國內企業創造更多市場機會，增加國內就業機會，而且會維持馬蕭競選承諾，不會開放陸勞來台。

21. 兩岸簽署協議後，對弱勢產業是否提供協助？

答：未來協議將採由易到難、循序漸進、分階段方式處理，現階段對於各種產業的相關輔導措施仍會繼續辦理。協商期間亦將為弱勢產業積極爭取開放調適期，妥善規劃風險管理機制，以降低部分產業開放的衝擊。

22. 兩岸洽簽經濟合作架構協議前，是否會先詢問民眾的意見？

答：目前各界對兩岸經貿整合仍有疑慮，對協議內容、推動方式與時機有不同聲音，由於兩岸經濟合作架構協議議題涵蓋層面廣泛且內容複雜，在與中國大陸正式進行協商前，政府將舉辦各種研討會或公聽會，廣徵民意、凝聚共識，歡迎各界踴躍建言。

23. 簽署 ECFA，會否是密室談判？

答：兩岸經濟合作架構協議牽涉層面甚廣，政府會加強宣導溝通，舉辦座談會、公聽會等廣納民意，以為未來協商之基礎。未來協商過程中，也會積極與立法院溝通，聽取建議，充分與各界溝通協調，儘量維持透明化，未來之談判絕不會是密室談判。

24. 兩岸經濟合作架構協議是否有必要進行公投？

答：兩岸洽簽經濟合作架構協議是不涉及主權問題的經濟交流事務，

觀察國際各國間簽署 FTA 時，也沒有發現有公投的案例，因此並沒有舉辦公投的必要。

25. 兩岸洽簽協議是否有時間表？

答：依目前之規劃，有急迫性、有共識項目就先簽訂，沒共識、有爭議部分就以後再談，目前沒有既定時間表。

26. 中國大陸水果輸銷台灣逆差過大，如何因應？

答：97 年度我國自中國大陸進口生鮮水果值雖達 1,348 萬美元，惟主要進口項目之鮮栗子、南瓜子、奇異果等，均非我國生產項目，另同期間我國輸銷至中國大陸之生鮮水果出口值則為 232 萬美元，主要出口項目包括柳橙、釋迦、葡萄柚、芒果、蓮霧、楊桃等國產水果。97 年國產水果雖因受颱風等氣候因素影響，年產量減少 3%，致 97 年外銷量 25,213 公噸，較 96 年減少 37%，惟因國產水果優質安全已獲國外消費者肯定，量少價揚，因此 97 年外銷值仍增加 2.8% 至 4,200 萬美元。

27. 中國大陸金柑走私來台，使宜蘭果農飽受其害，如何因應？

答：我國目前並未開放生鮮金柑及相關加工成品自中國大陸進口，為保障國內金柑產業之經營發展，政府將持續加強中國大陸金柑產品之轉運走私查緝，以及進口金柑產品之衛生安全查驗，並呼籲消費者多採購國產生鮮金柑及經 CAS 認證之優良加工產品。

28. 中國大陸農產品經由第三地轉口來台，如何因應？

答：近來不少不肖業者對於不准由中國大陸進口農產品，經由東南亞等第三地國家轉運進口，本會已成立之稻米、水果花卉、蔬菜雜糧特作、林業、漁業及畜牧 6 個不同類別農產品協助鑑定小組，聯絡人及通聯處理機制，目前已發揮功能。為避免亞洲相關國家濫發產地證明助長大陸大蒜等農產品非法進口，本會已協調相關單位加強大蒜、香菇、花生與紅豆等敏感性農產品產地證明之複

查，複查時要求出口商出具交易合約、運輸單證並註明種植地點等資訊。在市面查緝方面，本會一向配合海關進行市面查緝工作，一旦發現走私貨品即行查扣，對於宵小應有嚇阻作用。

29. 農委會仍將持續管制中國大陸洋蔥進口，以維護國內農產業發展

答：洋蔥在我國加入 WTO 前，已為開放自由進口項目（中國大陸除外），目前關稅為 25%，又因大陸地區生產成本低廉，為避免產業受到衝擊，我國迄今仍未開放中國大陸產製之「洋蔥，生鮮或冷藏」進口。我國洋蔥 97 年進口數量 37,739 公噸，較 96 年 42,660 公噸，減少 11.5%。主要進口國家包括美國（86%）、日本（5%）、越南（3%）、澳大利亞（2.5%）。因洋蔥早於入會前已開放，依我國入會承諾，無法再於國產洋蔥產期禁止國外洋蔥進口；惟農委會仍將持續管制中國大陸洋蔥進口，以維護國內農產業發展。