

# ECFA开启两岸经贸关系的新时代

北京大学台湾研究中心常务副主任 李义虎

北京大学国际关系学院 王立

**【内容提要】** “海峡两岸经济合作框架协议”（ECFA）有利于推动实现两岸经贸关系正常化、经济合作制度化，同时也有利于提升台湾在贸易中的竞争力，吸引更多的外来投资。ECFA是一个纯经济议题，与政治无关；它有助于台湾摆脱在亚太经济合作中的边缘化处境，有助于探索两岸经济共同发展与亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径。

**【关键词】** 经济合作框架协议 经济合作制度化 亚太区域经济合作机制

胡锦涛总书记在对台政策的六点意见中指出，两岸要推进经济合作，促进共同发展。两岸实现全面、直接、双向的“三通”以来，进一步推动实现两岸经贸关系正常化、经济合作制度化已经成为促进两岸经济发展，实现共同繁荣的迫切需要。“两岸经济合作框架协议”（ECFA）就是在这样的背景下产生的。目前 ECFA 已正式签署，我们需要对它有一个清晰的认识。因此，本文将从内容与谈判进程、提出背景与意义、关于 ECFA 的思考等几个方面对 ECFA 进行探讨。

## 一、ECFA 的内容与谈判进程

ECFA 全称是“海峡两岸经济合作框架协议”，由 2008 年台湾提出的“综合性经济协议”（CECA）发展而来。所谓“框架协议”，是指在签订正式协议之前所拟订的纲目，先确定范围和整体目标，具体内容则留待以后谈判协商。由于 CECA 是一个全面性的经济合作协议，将其覆盖的所有项目谈妥将会耗费很长时日，为了使两岸的经贸关系尽快正常化，ECFA 作为两岸经济合作的框架协议便正式登场。

ECFA 的主要内容将涵盖两岸间的主要经济活动，包括货物贸易和服务贸易的市场开放、原产地规划、早期收获计划、贸易救济、争端解决、投资和经济合作等<sup>①</sup>。马英九在向台湾民众解释时说，ECFA 的内容分为三部分，一是减免关税，台湾产品出口到大陆的关税，不必再课以重税，出口一定会增加；二是投资保障，目前台湾到大陆投资的厂商有数万家，投资金额超过了 2000 亿台币，但没有一个完整的规范来保障这些投资，使得台商在遇到纠纷时，只能通过非正式渠道来解决；三是保护知识产权，使著作权免遭盗版的侵害<sup>②</sup>。

两岸关于 ECFA 的谈判正式启动于 2009 年 12 月 22 日举行的第四次“陈江会”。在该次会谈中，“海峡两岸关系协会”会长陈云林与“台湾海峡交流基金会”董事长江丙坤就推动 ECFA 交换了原则性意见，同意将 ECFA 作为 2010 年第五次会谈重点推动

<sup>①</sup> “ECFA 第一次两会专家组商谈达成多项共识（国台办 1 月 27 日新闻发布会内容摘要）”，《两岸关系》，2010 年第 2 期。

<sup>②</sup> “‘两岸经济协议’电视辩论内容摘要与媒体民调”，台湾《两岸经贸》，2010 年第 5 期。

的协商议题, 尽快安排两会框架下的专家级磋商, 并将知识产权保护作为第五次会谈中的重点议题。按照此次会谈的精神, 两岸经济合作框架协议第一次“两会专家组工作商谈”于2010年1月26日举行, 双方在上次“陈江会”的基础上, 进一步确定了ECFA的名称与基本内容, 并同意本着“先易后难、求同化异、循序渐进、积极稳妥”的原则, 加快推进商签ECFA进程。

第二次ECFA协商会议于3月31日举行。与第一次会谈相比, 这一次协商的双方由两会代表变成了双方的经济主管部门。会议就一些实质性问题, 尤其是货物贸易和早期收获清单的内容进行了讨论。会谈中, 双方同意在确定早收清单内容时应考虑彼此的关切, 以及紧迫性、必要性和较易达成共识等原则; 大陆表示不会要求台湾方面进一步开放大陆农产品输台, 也不会要求台湾开放劳务市场; 在确定早收清单方面, 大陆方面承诺不会加入农产品, 并尽量不影响台湾的弱势产业和中小企业。这次会谈达成的成果颇丰, 同时, 大陆关于农产品和劳务市场的表态有力地支持了马英九对台湾民众“不进一步开放农产品进口, 不开放大陆劳工来台”的“二不”承诺, 对于推动ECFA被岛内民众接受也起到了积极的作用。

在6月13日举行的第三次协商中, 双方的经济主管部门就协议文本及5个附件深入地交换了意见, 协议文本由序言及总则、贸易与投资、经济合作、早期收获、其它等5章共16条组成。在早收清单方面, 计划涉及的产品在项目数量、金额、比例上均达到了相当的规模, 涉及的服务业别开放, 也充分考虑到彼此的需要。此外, 双方还同意在协议生效后, 尽快展开后续货物贸易与服务贸易协议的商谈。

6月29日, “海协会”会长陈云林与台“海基会”董事长江丙坤在重庆正式签署了“海峡两岸经济合作框架协议”。根据协议, 两会将遵循平等互惠、循序渐进的原则, 达

成加强海峡两岸经贸关系的意愿; 双方同意本着WTO的基本原则, 考虑双方的经济条件, 逐步减少或消除彼此间的贸易和投资障碍, 创造公平的贸易与投资环境。在货物早收清单方面, 大陆将对539项台湾产品实施降税, 占2009年大陆自台进口总额的16.1%; 台湾将对267项大陆产品实施降税, 占2009年台湾自大陆进口总额的10.5%。双方决定, 将在早期收获计划实施后不超过两年的时间内分三步对早期收获产品实现零关税。此外, 协议还决定在生效后6个月内建立“两岸经济合作委员会”, 以解决任何关于ECFA的解释、实施和适用的争端。

## 二、ECFA的提出背景与意义

ECFA的提出对于两岸经贸关系的正常化、经济合作的制度化具有重要的意义。台湾地区与大陆有着非常紧密的经贸关系, 2009年台湾对大陆的出口总额达到837亿美元, 占台湾地区出口总额的41.1%, 比上年增长2.1个百分点; 与此同时, 大陆对台湾的出口总额也达到了205亿美元<sup>①</sup>。但是由于两岸经贸关系没有正常化, 双方超过千亿美元的经贸往来就无法得到保障, 继续增长受到了制约。ECFA不仅可以降低两岸的关税, 促进商品贸易的增长, 而且还是双方经贸关系走向正常化的契机。ECFA的签署将为两岸经贸合作搭建制度化的平台, 并建立具有两岸特色的经济合作机制, 对增进双方的贸易与投资关系、扩大经济合作领域都将发挥积极有效的作用。当然, 作为一个框架协议, ECFA只是规定了一个总体的框架和目标, 除了少量早收清单上规定的优惠项目外, 并不涉及经济合作的实体部分。如果没有协议签署之后两岸双方就不同的商品、服务业开放项目和投资协定进行的商谈与签署, 它就不会发挥出最大作用。

<sup>①</sup> 国家统计局:《中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报》, 2010年2月25日。

同时, ECFA还有助于台湾应对全球与地区的经济合作浪潮。台湾地区的经济是高度外向型的, 出口贸易对 GDP的贡献度达60%以上。但是, 目前台湾之外的东亚主要国家和地区都在致力于与其贸易伙伴降低关税和排除非关税壁垒, 这对于台湾地区的出口产生了巨大的排挤效应。例如, 韩国与东盟签订协议降低关税前, 台湾2004—2006年对东盟出口年平均增长率为20.1%, 韩国为16.6%; 协议生效后, 台湾为11.8%, 韩国为24.0%。同样地, 日本与马来西亚签订协议降低关税前, 台湾对马来西亚的出口增长率为16.6%, 日本为7.8%; 协议生效后, 台湾为5.7%, 日本为22.5%。可以看出, 在整个东亚区域经济整合的过程中, 台湾被边缘化了, 出口到各国的商品由于高税率而不再具有优势, 这对于外向型的台湾经济是很大的打击。因此, 台湾目前正需要 ECFA这样一个经济合作框架协议, 以摆脱濒临边缘化的状态。由于大陆是台湾最大的出口市场, 而 ECFA中台湾方面的早收清单中包括的项目数量非常可观, 其中很可能包括如石化、机械、纺织等台湾的优势产业, 因此, ECFA的减免关税对于台湾经济的帮助是显著的。

另外, 从2010年1月1日开始, 中国大陆与东盟开始进行自由贸易, 将有超过九成的商品实施零关税, “10+1”的自由贸易区已经形成。相比之下, 如果台湾出口至大陆的产品还保持在目前的9%左右的关税的话, 其市场份额可能会被东盟各国所挤占。据台湾“中华经济研究院”模拟估算, 东盟与大陆自由贸易将使台湾GDP下降0.176%。更重要的是, 东盟与日本、韩国也分别签署了自由贸易协定, 随着这三个自由贸易区的推进, 三个自由贸易区有可能继续融合, 一个以东盟10国和中、日、韩3国为核心的“10+3”自由贸易区已经开始孕育。一旦完成整合, 将形成覆盖人口近20亿的自由贸易区, 对全球经贸的影响显

著。而根据上述报告, 台湾的境遇将会进一步恶化, GDP将下降0.836%。面对东盟与中、日、韩的“10+1”和未来的“10+3”合作对台湾构成的挑战, 与大陆签订 ECFA便成为了台湾应对的良策, 这样不仅可以提高台湾出口产品的生产力, 还可以吸引更多的外来投资来台, 解决失业等社会问题。此外, 由于东盟10国的经贸总量与中、日、韩相比还有一定差距, 随着经济发展, 以东盟为核心的自由贸易区的重心会自然地向着中、日、韩三国倾斜, 尤其是经济日益发展的中国大陆。这样, 未来可能实现的“10+3”自由贸易区会朝着“3+10”的方向转变, 中国大陆可能处在区域经济合作的核心位置。在这种情况下, ECFA对于台湾的作用会更加巨大。

除了上述经济因素外, ECFA的提出还有一定的政治背景。台湾地区向来与大陆有着紧密的经贸联系, 不过, 由于李登辉、陈水扁一意孤行地推动阻碍两岸经贸关系的政策, 使得两岸经贸关系长期未能实现正常化、制度化。李登辉提出的“戒急用忍”政策, 使台湾当局一再拖延开放台湾企业到大陆贸易和投资, 在大陆经济飞速发展的时候阻碍了两岸经贸的往来与合作; 陈水扁于2006年提出了“积极管理, 有效开放”政策, 从资金、人员和技术等多方面严格限制台商投资大陆, 再一次放缓了两岸经贸合作的脚步。马英九在2008年上台之后, 积极推动两岸经贸关系发展, 提出“活水经济”发展战略, 并把推动签署综合性框架协议作为其重要组成部分, 两岸经贸往来实现了快速稳定的发展。不过, 由于金融危机和其它方面因素的影响, 从去年7月起, 国民党的支持率一度下滑, 从当时的35%下降到2010年5月的31.7%; 而民进党的支持率却从当时的17%上升到了2010年5月的23%。为了让民众尽快看到 ECFA的成效, 进而挽救民意支持, 马英九更加积极地推动签订进程, 不仅围绕着 ECFA展开一系列从

研究到宣传、拟定、协商的密集行动,而且多次亲自参与在岛内的宣传活动。与此同时,台湾方面还多次表示,希望在举行至少三四次专家协商的基础上,于6月的第五次“陈江会”上签署 ECFA。这样一个单方面时间表的出现,也同样为了在即将到来的台湾“五都选举”中让民众看到 ECFA带来的经济效果,从而避免签订进程出现变数。

### 三、对签订 ECFA的几点思考

1. ECFA是一个经济议题,与政治无关。ECFA是一个在两岸两会框架下签署的经济合作安排,不带有任何政治内容与政治语言。但是,就是这样一个纯经济议题,在台湾却被民进党刻意地政治化。像对待以前国民党推行的政策一样,民进党自始就反对与大陆签订 ECFA。他们宣称,签订 ECFA是大陆方面的“糖衣炮弹”,一旦签署,台湾经济将会越来越依附于大陆,进而所谓的“主权”就会遭到极大地损害。民进党还夸大 ECFA所带来的负面影响,把自己扮演成中下层民众的代言者,把为他们争取利益当作反对 ECFA的理由,极力推动所谓“ECFA公投”运动。民进党主席蔡英文在与马英九的电视辩论中,把签订 ECFA说成是“将两岸谈判的主控权交给大陆”,从而“在两岸关系中丧失自主性,将成为大陆的附庸”。民进党这种以追求所谓“主权”或“主体性”为名义而把两岸经贸合作政治化的行为背后,其实就是为了捞取政治资本的一党私利,会对两岸经贸的发展构成很大的负面影响。

事实上, ECFA的提出是为了促进两岸经贸合作,提升台湾在出口贸易中的竞争力,从而免于在亚太区域经济合作中被边缘化。作为一个经济层面的政策,从它被提出到商签再到执行,都不会对两岸的政治关系产生影响。就算它会对台湾的一些弱势产业构成暂时性的影响,也都可以通过其它经济政策来解决,而不应该上升到政治层面,更不应该误导民众把 ECFA看成是政治议题。

因此,台湾应该在推进商签进程中避免 ECFA议题被政治化,使两岸的经贸合作更加顺利。

2. ECFA有利于寻找出两岸经济共同发展和亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径。胡总书记在纪念《告台湾同胞书》发表30周年座谈会上的讲话中指出,建立更加紧密的两岸经济合作机制,有利于台湾经济提升竞争力和扩大发展空间,有利于两岸经济共同发展,有利于探讨两岸经济共同发展和亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径。这意味着在 ECFA签订后,两岸将可以进一步共同探讨使台湾更好地融入亚太区域经济合作的途径。可是,这却被台湾方面的很多人曲解为“一旦与大陆签订了 ECFA,台湾就取得了与其它大陆建交国家签订 FTA 的资格”。众所周知,自由贸易协定(FTA)是由主权国家签订的官方协议,而世界上只有一个中国,大陆与台湾同属一个中国,台湾自然没有资格与外国签订官方形式的自由贸易协定。中国外交部曾对此表态说:“我们对我建交国同台湾开展民间经贸往来不持异议,但坚决反对建立任何形式的官方关系和进行官方往来。”但是,这样一个正常的表态在台湾却引起了一片反对 ECFA 的声音,这主要是因为,台湾当局之前不止一次地向民众保证,一旦与大陆签订 ECFA, 其他各国将不会再抵制与台湾签署 FTA, 而这显然是大陆方面从未承诺过的事情。民进党则抓住这个“FTA 议题”进行炒作,把大陆反对台湾与外国签订官方协议简单地理解成为“反对台湾经济发展,试图让台湾成为依附大陆的附庸”,试图通过这个方法阻碍两岸商签的进程。

事实上, ECFA是在 WTO 框架下,由两岸签署的类似自由贸易协议的经济合作协议,本身就与主权国家之间签订的 FTA 有本质区别,当然也不意味着台湾可以在此之后与其他大陆的建交国签订 FTA。那么,台湾应该如何在 ECFA 之后融入亚太区域经济

合作中呢？从胡总书记的讲话中可以看出，从两岸的经济合作到亚太区域经济合作的途径需要两岸共同来寻找。只要不违背“一个中国”的原则，只要台湾不谋求签订主权国家才可以签订的协议，那么大陆一定会努力地帮助台湾寻找融入地区合作的方式，实现两岸合作的共赢。台湾《中国时报》的报道也认为：“台湾要与‘非邦交国’商签 FTA，肯定得用加入世贸的台澎金马关税区，不可能用‘中华民国’。”总之，随着 ECFA 的签订与两岸更加紧密的经贸合作，两岸双方一定会朝着探索两岸经济共同发展同亚太区域经济合作机制相衔接的可行途径的方向所努力。

3. ECFA 是否会给台湾带来挑战？ECFA 在给台湾带来巨大经贸利益的同时，是否也会带来一定的挑战？这是许多台湾民众所担心的问题。目前岛内仍有不少民众对 ECFA 心存疑虑，或是不甚了解，这与台湾当局的积极推动形成了鲜明的对比。根据台湾《天下》杂志 2010 年的调查显示，岛内仍有 67% 的民众不了解 ECFA，在了解 ECFA 的民众中，认为其对台湾有利的比例也只有 53%。很多人认为，虽然台湾对大陆降低关税的项目数量要远远少于大陆对台湾降低的，可是签署 ECFA 仍然会不可避免地对台湾的一些中小企业和弱势产业造成冲击。在民众表示疑虑的声音中，很大一部分来自于自身利益受到威胁的群体。这些产业的工薪阶层普遍存在着失业的危机感，而且受到冲击产业的工人群体主要集中于岛内中南部，与台湾现有的“三中”（中南部、中小企业、中下层）问题相重叠，成为商签 ECFA 过程中的一个不可忽视的问题。

对于台湾所面临的这些挑战，大陆方面通过不断地对台湾释放善意、落实对台让利的具体措施，极大地减轻了台湾的压力，也缓解了台湾民众的担忧。国台办主任王毅在接受台湾《旺报》专访时表示，未来早期收获、降税清单中无论是金额还是比例，大

陆都会少于或低于台湾；大陆选择对台湾降税的产品将尽可能地惠及台湾的中小企业和基层民众，将尽量不影响台湾的弱势产业；大陆不会要求台湾进一步扩大大陆农产品来台，也不会对台湾实施劳务出口。大陆的这些惠台让利措施有效地消除了各方疑虑，使得签订不会对台湾的弱势产业造成大的冲击，推进了两岸商签 ECFA 的进程。

此外，ECFA 给台湾带来的贸易方面的挑战只是暂时性的，而随着两岸经贸的进一步发展，台湾会吸引越来越多的外来投资，这对台湾的帮助要远远超过贸易带来的不利影响。降低关税的自由贸易会大量地吸引外来投资，这样的例证屡见不鲜。欧盟在 1993 年成立后，各成员国吸引的外来直接投资增长了 20%—100%，而香港在 2004 年签署 CEPA（《内地与香港关于建立更紧密经贸关系安排》）之后，直接外来投资更是增长了 200% 以上。<sup>①</sup> 在 ECFA 签订之后，台湾同样也会成为外来投资的热点地区，贸易带来的失业问题会得到充分解决。根据台湾“劳委会”的统计，ECFA 签订后的未来 7 年内，可能增加的直接外来投资可达 89 亿美元，净就业人数可望增加 25.7—26.3 万人。<sup>②</sup> 这些外来投资在给台湾带来众多就业机会的同时，也将极大地促进台湾经济结构调整和产业升级。

所以，有了大陆方面对台让利的坚定决心，加之未来将产生的巨大的投资效益，ECFA 的签署定会促进两岸、尤其是台湾地区经济的发展，造福台湾民众，同时也使两岸经济交流合作向更高层次、更宽领域、更高水平迈进。

① 朱敬一：“ECFA 不仅影响贸易，也影响投资”，台湾《联合报》，2009 年 7 月 27 日。

② 台湾“劳委会”：《ECFA 将净增加至少 25 万就业机会》，2010 年 4 月 23 日。

## ABSTRACTS

### An Outlook of Japan's Political Development from the Prospective of the Change of Prime Minister by the Democratic Party

Ma Junwei

Japan's new prime minister Naoto Kan will take building strong economic, financial and social security systems as his major task in domestic policies, as well as Japan-US, Japan-China and Japan-ROK relations as his priorities in diplomacy. After the July Senate election, the political pattern with the Democratic Party at the center will not be changed.

### The Causes of the Political Tumult in Thailand and its Future Political Development

Zhang Xizhen

The political turmoil in Thailand has deep causes, the basic of which is the sharp economic disparity between the urban and rural areas which has resulted in the confrontation of different social classes, while the contradiction between the culture of political democracy and the culture of traditional politics has served as the catalyzer, with the system imperfects providing the hot bed for the crisis. Future developments in Thailand deserve our observation.

### Some Comments on the Current Political Tumult in China's Neighbors

Chen Xiangyang

Of late, several of China's neighbors are suffering from political or social instability, and such instability tends to be normal, lasting, complex and interactive. In regard to such a situation, China should lose not time in forming her grand strategy towards her neighbors to cope with the instability existing in her neighboring countries by taking active and efficient policy measures so as to create a better regional environment for her long term peace and development.

### A New Era of Cross-Strait Economic and Trade Relations Ushered in by the ECFA

Li Yuhua, Wang Li

The ECFA will promote the normalization of economic and trade relations and systematization of economic cooperation across the Taiwan Strait, while it will also sharpen Taiwan's trade competitive edge and attract more foreign investment. The ECFA will also make a good start in linking the common economic development of Taiwan and mainland China with the Asian-Pacific regional economic cooperation mechanism.

### On the Impact of the Afghanistan-Pakistan Strategy of the US on the International Relations in Asia

Cheng Ruisheng

Since taking office, President Obama has continued to pursue the Afghanistan-Pakistan strategy which has resulted in some new developments in the regional situation in South Asia. In this process, the US has adjusted its policies towards India and Pakistan respectively, hoping to make a balanced relation among countries concerned. At the same time, relations among big powers in the