

选前北京紧缩贸易优惠：ECFA的“早收清单”如何影响台湾出口经济模式？

既是经贸的，亦是政治的，ECFA冲突背后，是台湾独特而复杂的“中间产品”出口体系。



2024年1月11日，国民党正、副总统候选人侯友宜、赵少康召开国际记者会。摄：林振东/端传媒

端传媒记者 黄奕濛、Eric 发自台北

刊登于 2024-01-13

[#出口](#) [#货贸](#) [#台商](#) [#中间产品](#) [#服贸](#) [#大选](#) [#2024台湾大选](#) [#ECFA](#) [#中国](#) [#台湾](#) [#经济](#)

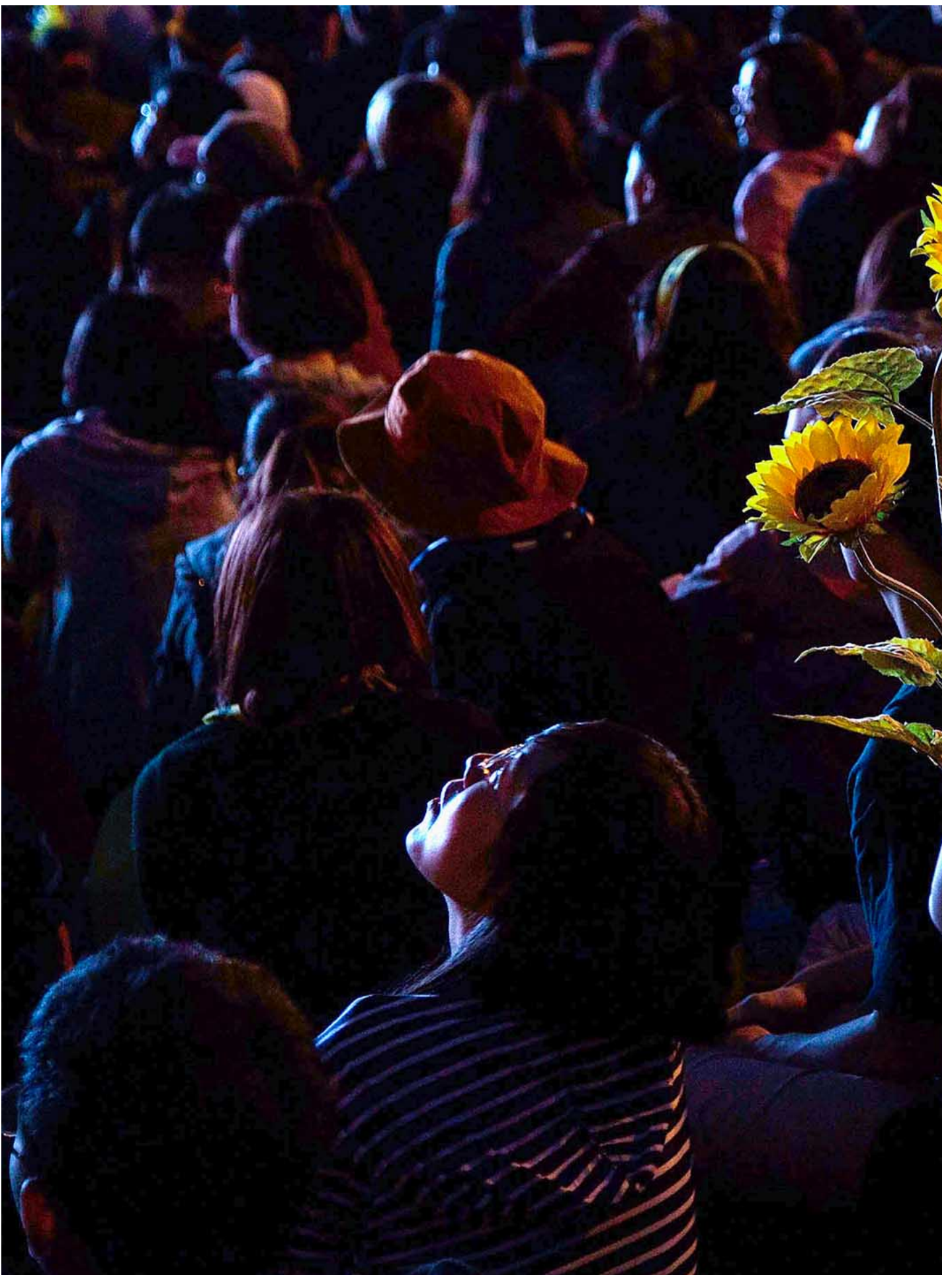


2023年12月15日，距离台湾大选不到一个月，中国国务院关税税则委员会逕行公告：认定台湾对中国大陆的贸易限制措施构成贸易壁垒，自2024年1月1日起对原产于台湾的丙烯、对二甲苯等12个税目进口产品，中止适用《海峡两岸经济合作架构协议》（ECFA）的协定税率。

此前，中国大陆方面因“收到食品土畜进出口商会等单位提交的贸易壁垒调查申请书”，而针对台湾农产、纺织品等2455项商品开始贸易壁垒调查。这项调查于2023年4月公布，10月再公告调查延长3个月，原本截止日期落在2024年1月12日，亦即台湾总统与立委选举投票前一天。然而，商务部提早在12月15日公布调查结果。

面对对岸当局祭出经贸制裁，当日方才宣布两岸政策，宣示会在就职一年内重启 ECFA 平台解决贸易争端的机制的国民党总统候选人侯友宜阵营随即“接球”。他先是对中共提出批评，称此举“无助于两岸善意交流，也严重伤害台湾人民情感”，而后话锋一转，提出要尽快在《海峡两岸经济合作架构协议》，即 ECFA 架构中协商，否则产业将受冲击，并反批民进党政府在这段时间没有提出具体方案解决。

民进党政府方面，台湾陆委会几乎在第一时间发出新闻稿严正抗议，再次认定此为“中共介选”。经济部同样声明指台湾一再呼吁用 WTO 架构协商，经贸往来不应该变成政治工具，“此刻正值台湾大选前夕，明显有介入选举、影响台湾的政治动机。”



2014年3月30日，台北，示威者反对《海峡两岸经济合作架构协议》（ECFA），拿着太阳花在凯达格兰大道集会。摄：Lam Yik Fei/Getty Images

在今年的选战中，ECFA 和台湾的对外贸易关系多次被提及。北京祭出的限制，则增加了话题的讨论程度。

十年前，ECFA 框架下的服贸协定曾经一度成为太阳花运动的导火索，也深刻改变台湾政治地景。2014年，马英九政府试图立法院三读通过 ECFA 框架下签署的服务贸易协定，激发台湾社会的舆论反弹与青年学生占领立法院运动。

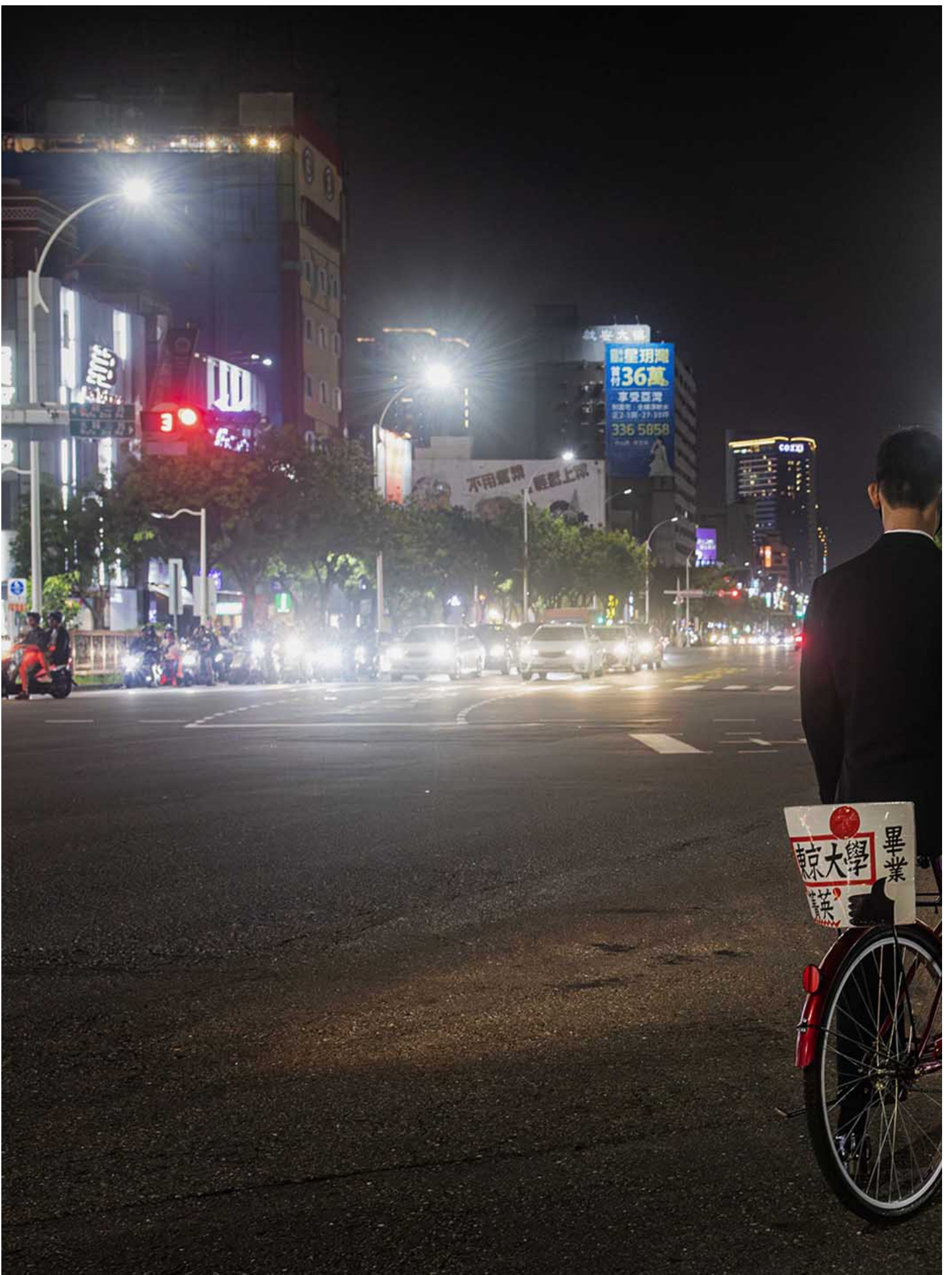
十年后，2023年大选中，诸多新生代候选人都是十年前这场运动的产物。如民众党不分区立委黄国昌、总统候选人柯文哲，乃至时代力量这一政党，都与这场运动息息相关。

随着十年来台湾政治、经济、周边地缘局势的嬗变，作为两岸经贸协定和争议的 ECFA 也发生了角色与功能的变化。ECFA 是什么？对两岸来说又意味着什么？在本文中，我们尝试以数据与资料，解释 ECFA 及其影响。

ECFA 是什么？“早收清单”又是什么？

ECFA 的全名是《海峡两岸经济合作架构协议（Economic Cooperation Framework Agreement）》，为马英九政府于2009年提出，隔年与中国大陆签订的经济贸易协定，也是其于2008年竞选总统时政见的兑现。

当时因全球金融海啸，马政府担心如果不能和主要贸易对手签订自由贸易协定，台湾将面临被边缘化的威胁，在重要市场失去竞争力。同时的考量还有如若陆续与中国大陆及其他国家签署协议或协定，可助台湾融入全球经贸体系，并吸引跨国企业利用台湾作为进入东亚的经贸投资平台。



2023年10月8日，高雄，一名青年在馬路上騎自行車。攝：陳焯輝/端傳媒

这个双边经济协议被马英九视为加强经济发展的利器。但其自由贸易框架协议的属性，也引发会伤害台湾本地经济的担忧。

时任陆委会主委的赖幸媛的解释是 ECFA 是“小而必要的经济协议”，而非“大而全面开放的自由贸易协定”。

其当时保证指中小企业与农民不会受冲击，也不会开放中国大陆劳工来台。在双方商定 ECFA 的文本序言时，有报道指中方主张置入“WTO 基本原则”，即国民待遇原则与不歧视原则。然台湾认为两岸经济体量悬殊，不可能完全照做，因此坚持在“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”之前加入“考量双方经济条件”，以保护台湾本地经济。

赖幸媛当时曾表示这段文字便是“守护台湾的安全阀”。

根据台湾经济部国际贸易局（现已改组为国际贸易署）当时的说明，ECFA 是在 WTO 框架下所签订的自由贸易框架协议，是一种“架构”协议，即签署正式协议之前所拟订的纲要。其包括货品贸易、服务贸易、投资（保障）、争端解决等4项协议开始协商的时间、协商内容的大纲以及主要的经济合作事项等。根据当时的规划，两岸应在 ECFA 签署后，协商并签署货品贸易协议和服务贸易协议。

但随着2014年服贸协议签订一案在台湾引发大规模抗争运动，以及民进党政府2016年执政后《两岸协议监督条例》的制订以及两岸交流愈发不顺，货贸和服贸的协定都无法往前推进。



2014年3月24日凌晨，台湾“323攻占行政院行动”，警察在行政院外准备清场。摄：Ashley Pon/Getty Images

因此，ECFA 中还遗留下来的物事，只有“早收清单”。

所谓“早收清单”，是因为要协商签署正式协议旷日持久，缓不济急，为了考量实际需要，故先签署纲要式的“架构协议”，并针对攸关生存关键之产业，先进行互免关税或优惠市场开放条件之协商，协商完成者先执行，这部分称为“早期收获 (Early Harvest)”，旨在立即回应台湾面临国际经营困境产业亟需排除关税障碍之需求。当时筛选的原则，以中国大陆有给其他国家产品（如东协/东盟）优惠关税，以台湾产品在大陆市场面临竞争，具有降税的紧迫性为优先。

当时根据协商，两岸在协议签订后将早收清单中的商品降低至零关税。服务贸易项目部分，双方早收清单包括银行业、非金融业等服务；货品贸易项目方面，中国大陆对台湾降税项目有纺织、机械、石化、运输和其他共521项产品，台湾对大陆降税项目则有机械、石化、纺织、运输和其他共267项产品。

虽然只是部分清单，但是“早收清单”也在两岸贸易中有着重要地位。

如根据 ECFA 官网所公布的《海峡两岸经济合作架构协议 (ECFA) 执行情形》，2023年截至11月，台湾对中国大陆出口的产品估计累积减免关税金额达到98.82亿美元，台湾自大陆进口的产品估计累积减免关税金额则达到10.59亿美元，其中以石化塑胶产业、机械设备、纺织为前三大产业。

而金融服务业中，已有16家台湾银行赴中国大陆设立业务；4家台湾投信事业赴中国大陆参股设立基金管理公司并已营业，1家台湾投信事业于中国大陆设立办事处，另并有7家证券商赴中国大陆设立9处办事处；12家台湾保险公司及保经代公司赴大陆参股投资；而中国大陆的银行已在台设立3家分行及2家办事处。此外，还有45部台湾电影依据 ECFA 服务贸易早期收获计划，于中国大陆上映。

台湾贸易现状：为何 ECFA 和台湾出口经济模式有关？

虽说台湾官方宣称这几年来已经逐渐降低对中国市场的依赖，自2020年起，对中国大陆出口占对外出口的比例也逐年轻微下滑，但根据台湾财政部关税署数据，自2016年以来，中国大陆仍然是台湾对外出口的第一大伙伴，对外出口占比历年均为27%上下。以品项来看，机器及机械用具、电机设备等始终为最大出口品类，其中就包括台湾引以为傲的电子零组件制品。

不过，值得注意的是，根据财政部统计处“进出口贸易统计”，台湾历年来出口贸易结构中，“中间产品”构成比均达70%以上。这和台湾出口经济的“隐形冠军”“中间产品”模式有关。

“中间产品”是指为了再加工或者转卖用于供别种产品生产使用的物品，在过去中国为世界工厂的情况下，包含台湾在内的各国中间产品多出口到中国加工制造，或组装后再销售到全球市场。

在中国大陆投资的台商的工厂长期来自台湾进口中间产品，加工后向美国出口；而贸易战开始后，遭美国出口管制的中资企业又向台湾进口大量中间产品，两者均推升两岸高科技中间财贸易。

淡江大学产业经济学系与经济系合聘教授蔡明芳在[其主持的广播](#)中表示，尽管中国大陆是台湾对外出口的第一大伙伴，但其原因，在于台湾厂商为欧美品牌厂商的供应链厂商，而非依赖中国市场。而伴随美国为首的国家对中国进行科技封锁和全球供应链重组，两岸间的中间财贸易成长速度已明显减缓。

若将视线移出中国，东协与美国分别为台湾第二和第三大贸易伙伴。其中，台湾对东协出口主要以机械制品与矿产品（包括石化中间产品）、贵金属（廉价金属），即基础工业材料为主。也就是说，台湾与东协的贸易往来模式也是由台湾对东协各国出口中间产品，再由东协各国进行加工与生产。从数据上来看，台湾对东协出口的产值在2016年之后绝对值有所上升，其增长与区域和全球供应链的调整相对一致，但所占台湾出口的比例却未有太大变化。

美国是台湾的重要贸易合作伙伴。台湾的对美出口也有着明显的“中间产品”烙印。自2016年起，台湾对美国出口的占比逐年稳步上升，已从2016年的11.96%稳步上升至17.26%。从出口品项来看，台湾近八年来出口美国的产品中，机械制品、电机设备等均名列第一，而且其所占比例也大幅高于其他出口产品，这其中既包括可携式电脑与半导体储存装置等消费产品，也包括中间产品及机械设备等。

至于进口，中国大陆虽仍是台湾最大的进口来源国，但台湾进口的主要是用于生产中间产品的组件。根据数据，历年来台湾从中国大陆进口最多的仍然是机器及机械用具、电机设备，其中主要包括积体电路、电脑零附件，这与台湾长期从日本、韩国进口积体电路、电脑零附件的模式类似。

台湾也从中国大陆（占比约20%）和日本（占比约30%）进口塑料制品及基本金属，此外还从澳大利亚与美国进口矿产品（石化燃料）。

综合而言，台湾对全球贸易的经济模式是由中间产品驱动。台湾自其他贸易伙伴进口原料后，在台湾生产为中间产品，再出口到海外由台湾工厂或台商对外投资的工厂加工，最后的制成品出口到全世界。

借 ECFA 表达经贸不满？

2023年4月12日，中国商务部因“中国五矿化工进出口商会”“中国纺织品进出口商会”等商会单位提出贸易壁垒调查申请书作为理由发布2023年第11号公告，决定就台湾对其贸易限制措施（即MW0与MP1）进行贸易壁垒调查。

此项调查为自愿性调查，调查范围从原本台湾限制中国大陆2455项产品，于8月17日扩大至2509项。

中国商务部网站上一份名为《商务部新闻发言人就台湾地区贸易壁垒调查最终结论答记者问》的文章表示：“根据世贸组织规则，台湾地区应给予大陆与其他世贸成员平等的出口待遇和竞争机会，《海峡两岸经济合作框架协议》（ECFA）也明确规定双方应‘逐步减少或消除双方之间实质多数货物贸易的关税和非关税壁垒’，但调查显示，台湾地区对大陆相关产品长期采取贸易限制措施，且禁止进口大陆产品范围近年来呈现扩大趋势，截至2023年11月共对大陆2509项产品禁止进口。”开头所说的终止关税减让报复也在此后推出。

有学者认为，鉴于 ECFA 所拥有的自由贸易性质，北京方面的这一报复显示了对经贸往来受阻的不满。

中华经济研究院台湾东南亚国家协会研究中心主任徐遵慈就对端传媒表示，要从《关于就台湾地区对大陆贸易限制错失进行贸易壁垒调查最终结论公告》理解问题。他指这一文件特别强调台湾有两千多项产品禁止从中国大陆进口，“中国大陆希望打开台湾市场，但台湾到现在仍不准这些产品进口，因此收回 ECFA 优惠是中国可以采取反制的做法之一。”

“中国大陆提出的说法是，台湾享受到ECFA好处后，过去几年不仅没有减少禁止进口的品项数量，反而还增加品项。”徐遵慈认为，ECFA 的原则上清楚写道“两边要逐渐降低贸易障碍”，但台湾的作为在中国眼里，不仅违反 ECFA，显然也违反 WTO 精神，例如“不歧视原则”。

“过去中国只是口头抱怨，但这次是依据国内法权责进行大型调查活动，而后指出台湾违反贸易精神。他们站在自己的法理上，有权对台湾做出对应的措施。”徐遵慈强调这是过去未曾有过的真正付诸行动。

2023年6月10日，台北市。摄：陈焯輝/端传媒

她还指出，另一个值得注意的地方是过去中国的反制行动都是针对农产品或食品制裁，未曾指向工业产品。她认为这一变化意味中国大陆官方现在不会自我设限。这次第一波中止 ECFA 里12项石化产品关税优惠，是首次制裁农渔食品以外的产品，显示对岸正在转变做法，亦即未来可能扩大到其他制造业。

果然，至今年1月9日，传出制裁将会扩大的消息，中国商务部预告：有关部门正在研究进一步采取中止《海峡两岸经济合作框架协议》（ECFA）早收清单中的农渔、机械、汽车零配件等产品关税减让等措施。

借 ECFA 影响台湾政治？

2023年12月21日，侯友宜在正式发布两岸政见的记者会上提出“经济战略纵深”。除了主张加入曾经美国主导的 CPTPP（跨太平洋全面进步协定）、东协发起的 RCEP（区域全面经济伙伴协定）等重大区域贸易协定外，他还宣示会在当选一年内重启 ECFA 平台解决贸易争端的机制。

侯友宜不忘强调“两岸关系是重中之重”。他指在台湾对中国大陆贸易依存度还有三、四成的情况下，大陆市场仍然相当重要，因此“连民进党也不敢放弃 ECFA”。如果他当选，会在上任后与对岸续谈 ECFA、服务贸易协定，及货物贸易协定。

台湾的主流政党均支持自由贸易协定，只不过各自着重不同的对象。相比侯友宜，民进党更强调 CPTPP，民众党更强调 RCEP 。国民党对于前总统马英九主政时期签订的 ECFA 相当重视。

而当中国大陆缩紧 ECFA 优惠的决定做出，台湾外交部、陆委会一致提出谴责，指“中国以此介入选举”，质疑中共为了特定政党，鼓吹“不被多数台湾人接受的特定政治主张”。

台湾各政府机关陆续发出新闻稿则强调中共当局避开 WTO 及 ECFA 的调处机制，“完全不符合现行的规范”。行政院经贸谈判办公室表示当日便已陈报“对中国贸易壁垒调查报告之回应说明”，质疑这项调查不公与不合理，并强调“中国称对台湾贸易逆差是因台湾限制产品所造成，但此与事实不符”，“从双方统计上可得知，这是国际分工的结果，台湾对中国主要出口逻辑晶片、资通讯产品、电子零组件等中间财，在中国加工或组装为成品输往全球，造成逆差的原因，与此次所称受限制产品无关。”

2016年5月24日，台湾高雄，高明货柜码头。摄：Billy H.C. Kwok/Bloomberg via Getty Images

“自1996年台湾民选总统以来，总共经历七次大选，这是北京第一次动用到大规模经贸手段来影响台湾政治”，淡江大学外交与国际关系学系副教授张五岳在2023年12月26日于政治大学国际关系研究中心举办的座谈会中表示。他认为，从2021年农渔产品禁止开始，北京就尝试以经贸手段影响政治。此前的行动多在“选后”发生，而这次 ECFA 中止关税优惠的行止却是落在选前。他认为这次北京的宣传中除了“战争与和平”的话题，还试图将这届选举定义为“繁荣与衰退”的冲突。

张五岳还认为：“北京看待经贸问题，是把他当成一个手段，他后面有个目的。”他指在北京眼中，“强化两岸经贸交流是防止台湾走向分离最有力工具”两岸的经贸交流既是“按照经济规律办事”，也是对岸“为祖国统一的政治任务服务”的工具。

取消 ECFA 早收清单，有何影响？

ECFA 早收清单涵盖石化上游基本原料、化学品、塑胶原料到下游塑胶制品等，而最主要受影响的产品线以丙烯、PX、PP、PC 等四大项占出口比重较高。此次被取消 ECFA 早收优惠的12项产品，主要是石化产业的中游原料，相对影响性较大的公司几乎都是台塑旗下企业，包含台塑、台化、南亚，占各公司台湾出口至中国大陆的比例约5%到10%。

2002年，台塑在浙江省宁波市成立台塑工业（宁波）公司，是台塑西进的滥觞。至今，台塑已进入中国大陆市场18年。根据台塑公布的《台塑企业全球生产据点》，台塑旗下在中国大陆的工厂既有生产如硬质管等塑胶制品的下游工厂，也有生产如聚丙烯等中间原料的中游工厂。台塑曾说明，台塑部分出口至中国大陆的石化产品是供台塑在当地的工厂生产下游制品。

根据台塑《2022年年报》，“中国大陆因疫情反复，在强力的清零封控措施下，不但影响下游的稼动率，市场消费需求亦转而趋于保守，再加上炼化新产能陆续开出，在市场需求疲弱的情况下，造成削价竞争”，台塑出口中国大陆的产品一部分因中国经济下滑和产能过剩的原因已逐步下降，另一方面所需原料也可由台塑在中国设立的中游工厂提供，本次取消 ECFA 产品影响实际不大。

不过，若全面取消 ECFA 早收清单优惠，对台湾产业会有何种影响？

以石化业而言，石化产业上下游分工明确，愈上游的产业投资愈考量接近市场、区域供给。台湾石化业供应链高度整合，若优惠中止，则石化产品销中关税将从0%回复至2%到10%。

但由于石化业产业布局特性，预期石化公司仍然可以调配全球产能，从台湾以外地方出货来降低 ECFA 若中止带来的短期冲击。

此外，对作为台湾第三大出口产业的纺织业来说，根据财政部关务署数据统计，东协自2013年起已跃升为台湾纺织品的第一大出口地，中国的 ECFA 早收清单如取消，则对大多数厂商影响有限。

2016年5月24日，台湾高雄，高明货柜码头。摄：Billy H.C. Kwok/Bloomberg via Getty Images

不过，徐遵慈认为，这一变化对台湾企业仍有冲击。

“大陆的红色供应链崛起，逐渐取代台湾产品，已经是不争的事实。”她指台湾本来就面临到中国的竞争，同样也面临日韩的竞争。而中国和韩国之间本来就有自由贸易协定，2022年 RCEP 生效后，中日之间亦开始相互降低关税，最终彼此将达到超过八成的产品逐年降至零关税，亦即将较台湾产品更具关税优势。

她认为目前台湾产品出口至中国大陆市场，唯一较日本或其他 RCEP 他国家具有优势的就是早收清单下已降至零关税的五百多项产品，这些产品不受其他国家和中国签订协议降税的影响。“但中国取消早收零关税项目后，将恢复到原本的关税。”“对于这些竞争对手而言，我们的优势就丧失了。”

徐遵慈转述业者的意见：如果这些产品是下游产品，如果受到冲击，其上游、中游，可能也会连带受累，“所以，应该是要看整个供应链的关系。”对于业者而言，经济部的说法可能与它们的计算差距不算小。

除了上下游产品被影响外，徐遵慈还认为，ECFA 早收优惠取消，将促使台商更多地到中国大陆内部或是以外的地方投资，以就地提供大陆市场需求，或在其他国家利用他们与中国大陆间的自由贸易协定优惠，这对台湾来说是不乐见的情况。

比如，机械设备产业中，部分设备因中国有国产化要求，厂商已赴中国大陆设厂以满足当地需求，例如2016年，台中精机、程泰及台湾泷泽科技等车床大厂，因应台湾产制数控车床销大陆将恢复课征9.7%进口关税规定，决定部分机型不在台湾生产，改由中国大陆设厂制造。而随着类似工厂在中国大陆设厂，会受到较大冲击的主要是在台湾生产产品销售中国的业者。

2021年2月2日日，台湾金门，一艘货船在中国厦门市和台湾金门岛之间的南海水域。摄：An Rong Xu/Getty Images

影响未来两岸经贸政治

对岸发动的经贸反制，在可见的未来，仍是台湾新任政府必须面对的问题。对此，徐遵慈认为，既然中国官方调查报告已详细指出台湾应该开放哪些产品进口，将来的执政者就该检视这些被指名的产品。对于这部分产品，在不至于冲击本土产业、仅是取代国外进口产品的情况下，可考虑做出分析酌量开放；她也指出两岸都有意争取加入 CPTPP，如果 CPTPP 通过双方申请案及准备展开新会员谈判，未来在该协定架构下，两岸也须大幅向对方开放市场。

张五岳也有类似的意见。他认为台湾政府应该对能够操之在己的项目进行盘点，列出那些台湾没生产、又对其它国家开放进口的产品，将这部分向中国大陆开放，而台湾生产少，开放冲击也较小的项目，也要清点，他认为台湾要“主动出击”，才能形成互动。

张五岳的判断基础是不论选举结果如何，即便对岸可能升高报复，甚至进一步扩大中止 ECFA 早收清单，甚至539项早收清单会中止，也“绝不可能中断两岸经贸交流、绝不可能废除 ECFA，绝不可能让两岸贸易相互壁垒、相互远近，进而造成两岸经贸完全脱钩，这完全不符合北京需求”。

台湾中央研究院社会学研究所研究员、清华大学当代中国研究中心主任林宗弘则认为“中共的逻辑是对其市场有利且对台湾重要集团企业造成政治压力，可能会有改变其产业投票倾向的效果。”

他举例称，过去的案例就是对奇美与台塑集团施压，以此迫使台商跳出来支持九二共识，但是收效可能有限，因为中国市场陷入大衰退，台商很可能早就打算收掉一些生意，所以没有太大影响。

林宗弘指未来值得注意的是这种模式也许会变成常态，像是总统就职演说未提到九二共识，美国军售或外交突破，中国政府都可能会不断使用早收清单来展示政治经济锐实力。

“比较值得注意的是未来这会变成常态，赖清德胜选后，也会持续出现经济制裁。”

(实习生叶筱雨对本文亦有贡献)

[#出口#](#) [#货贸#](#) [#台商#](#) [#中间产品#](#) [#服贸#](#) [#大选#](#) [#2024台湾大选#](#) [#ECFA#](#) [#中国#](#) [#台湾#](#) [#经济](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端传媒的下一程，需要你的守护。今天就成为订阅会员，支持我们走下去，支持华文世界不可或缺的深度报导和多元声音。点击了解更多[会员计划](#)