

# ECFA 背景下台湾中南部的经济情势

## ——兼析 ECFA 在南台湾的成效

李 非 林子荣

(厦门大学 台湾研究院 福建 厦门 361005)

**摘 要:** ECFA 迄今已实施四年有余,各方聚焦两岸制度化合作的成效,其中 ECFA 实施对南台湾的影响备受关注。2011 年以来南台湾宏观经济环境发生一系列变化。宏观层面,ECFA 背景下南台湾整体经济环境并没有得到太多正向的改变,台湾南北经济发展失衡依然严峻;中观层面,ECFA 早期收获清单主要涉及的制造业行业在中南部地区发展势头良好;微观层面,中南部地区 ECFA 主要涉及的中小企业绝大多数营业收入呈现上行趋势。在 ECFA 后续协商过程中,应采取“滴管式”的对台策略,在政策设计及项目选择上应更有针对性地指向特定区域、特定产业和特定群体,如此一方面可使惠台政策设定更为明确,另一方面也有助于后续的成效评定。

**关键词:** 台湾中南部; ECFA; 制造业; 中小企业

**中图分类号:** F127.58 **文献标识码:** A **文章编号:** 0438-0460(2016)02-0072-11

## 一、引言

当前祖国大陆对台工作重心“向下沉、向南移”,对台政策突出“三中一青”,强调要使两岸和平红利更多地“下渗”到台湾中南部<sup>①</sup>,使直接受益面进一步扩大,让经济合作成果惠及岛内更多民众。2010年6月29日,两岸签署《海峡两岸经济合作框架协议》(以下简称 ECFA),标志着两岸经贸关系进入制度化合作新阶段。在 ECFA 签署之前,曾有台湾学者预判“ECFA 对台湾整体有利而对南台湾相对不利”,他们认为以重工业为主的南台湾<sup>②</sup>,其广大劳工和企业将受到 ECFA 的巨大冲击(许洲智,2010)。如今,ECFA 项下货物贸易早期收获计划已经落地实施满四周年,笔者以为,有必要就 ECFA 背景下台湾中南部的经济情势加以考察,一方面可以检视两岸经贸交流利益在台空间分配格局,探究是否诚如部分学者以为两岸交流利益在岛内区域分布不均衡;另一方面也可为下一阶段做好南台湾工作,在政策选择上更有针对性地指向南台湾,使中南部民众更加有感于两岸关系深化给他们带来的经济福利,尽可能把惠台的好事做得更好。

收稿日期:2015-10-28

基金项目:福建省社会科学规划项目“闽南地区与南台湾经济共生关系研究”(FJ2015C221);国家社科基金项目“大陆惠台政策成效评估及策略调整研究”(15BJL102)

作者简介:李非,男,福建永安人,厦门大学台湾研究院教授、博士生导师;林子荣,男,福建漳州人,厦门大学台湾研究院博士研究生。

① 本文所指台湾中南部地区涵盖台湾经济主管部门所发布的中部及南部县市,包括中部地区的台中市、苗栗县、云林县、彰化县、南投县以及南部地区的高雄市、台南市、嘉义市、嘉义县、屏东县。

② 本文所指南台湾涵盖台湾中南部各县市。

## 二、文献综述

两岸学者关于 ECFA 成效的探讨更多聚焦在 ECFA 签署对台湾整体经济及两岸投资、贸易、产业合作的影响,还鲜有文献专门研究 ECFA 的实施对于岛内不同区域、不同产业部门、不同阶层的影响。大陆学者邓利娟(2015)研究发现,南部县市“在两岸交流中有边缘化”趋势,具体表现在:从两岸贸易来看,台湾对中国大陆出口的产品主要集中在机电设备、电子、光学、塑胶等领域,这些产出主要来自台湾北部;从两岸贸易的区域分布来看,台湾南部在两岸贸易中所占的比重不足两成;从台商投资大陆企业在台分布来看,台商对大陆投资主要来自台湾北部企业。她强调,当前大陆对台湾南部地区的经济合作依然薄弱,“直接导致了利益分配上获益相对北部地区较小”。邓利娟较为全面地分析了两岸交流利益在台分配的现状,但并未能提供足够的证据说明她所描述的这些所谓现状的客观与真实。王建民(2014)认为,政治问题是大陆与南台湾交流合作面临的障碍,但是,大陆与台湾交流重心集中在北台湾,而不在南台湾,是北台湾与南台湾在岛内不同的社会经济发展地位与客观条件决定的,是结构性的问题,很难从根本上改变。台湾方面的学者也提出了自己的看法。台湾“研考会”的报告(廖达琪、张其禄、李予纲,2010)指出,ECFA 政策利益多属于社会上层与拥有较大资本者所获得,但成本负担则由社会弱势产业、弱势族群来承担,而南台湾无论从政治发展、产业经济与社会结构而言,都属于弱势区域与弱势团体。辛翠玲(2014)认为,当前大陆对南台湾让利的采购政策,或能增加彼此间的认识与互动机会,但“未能真正深化至加入南台湾民众社会的自我意识建构”。她认为,无论是国民党当局对南台湾的经济扶持还是大陆对南台湾的加强农渔产品采购,都抱持上对下、核心对边缘、富裕对困窘的态度,没能真正从南台湾的视角来看南台湾的发展。郑钦模(2013)指出,“北台湾服务业,南台湾重工业”是台湾经济发展的面貌;ECFA 在降低两岸投资和贸易障碍的同时,也造成南台湾重工业加快出走大陆,连带影响南台湾其他关联产业。因此,他认为,ECFA 的实施非但没能给增强南台湾产业的投资动能,而且使南台湾产业进一步空洞化。

囿于县域数据的可获得性、研究人员所具有的有限资源、条件以及成效评估议题本身的复杂性,同时,研究人员对于相关议题的评估也易受自身政治倾向所引起的认知偏差影响,探讨两岸经贸交流利益在岛内的空间分配有相当难度,研究结论也往往存在着较多争议。以上学者的观点都共同明确了一点,由于台湾南北发展的基础不同,所处的经济发展阶段相异,不能光以“台北观点”来处理两岸事务。ECFA 的签署与实施,标志两岸经济合作步入正常化、制度化的新阶段,在两岸关系史上具有里程碑意义。本文尝试就 ECFA 背景下南台湾的经济情势,从宏观经济环境、中观产业发展、微观中小企业成长三个层面加以分析,间接地考察 ECFA 对南台湾的影响。之所以用“ECFA 背景下”,正是考虑到研究的科学与严谨,因为本文所陈述的南台湾近些年发生的变化与 ECFA 的实施并不存在必然的联系。但是,笔者以为,我们可以透过分析 ECFA 背景下南台湾的经济情势,得到一些有益的认识。

## 三、宏观层面: ECFA 背景下台湾中南部经济的整体表现

台湾中南部民众对于 ECFA 成效的感受与认识 and 其所处经济社会的变化息息相关。虽然 ECFA 的签署只是迈出了两岸经济关系制度化协商的第一步,早收清单开放的项目与程度均十分有限,其广度和深度还有待进一步拓展,不可期许在迈入 ECFA 时代的四年时间岛内经济能因此得到多大的提振,民众生活能因此得到多大的正向改变,但对于一个普通民众而言,其对于两岸签署的

经济协议所带来的红利只有透过周遭生活的改变,特别是一些宏观经济指标及经济现象得以感受与认识。他们或许并不能区分这些变与不变多大程度抑或是有无受 ECFA 签署的影响,但是这些感受与认识直接决定了他们对于 ECFA 成效的评价,这也是为什么我们必须从宏观层面,从 ECFA 签署四年以来台湾中南部地区经济发展的情势来分析,这不仅有利于客观合理地评价 ECFA 在中南部台湾的影响,也有利于理性看待台湾中南部民众对于 ECFA 成效的评价。

(一) ECFA 背景下台湾南北经济表现的差异

1.中南部地区发展势头强于北部,南北差距有所缩小。台湾经济主管部门发布的统计数据显示,1998年以来,岛内北中南三大区块人均可支配收入总体呈上升趋势。其中,北部县市2014年人均可支配收入达325 286.38元新台币,较2010年292 488元新台币增加32 798.38元新台币,而同期中部县市人均可支配收入从2010年的225 155.5元新台币扩增至2014年的260 324.5元新台币,成长35 169元新台币,南部县市则从2010年的240 858.4元新台币增至2014年的275 404.2元新台币,成长34 545.8元新台币,中部和南部的增幅均超过北部。若比较中南部与北部的人均可支配收入,图1显示,1998—2014年间,中部与北部的人均可支配收入差距在2008年达到最大值77 567.83元新台币后,随即进入下行通道,南部与北部的人均可支配收入差距在2010年突破5万元新台币以后也开始回落。但截至2014年,中北部、南北部的人均可支配收入差距仍高于1998年的水平。

以上分析说明,ECFA 上路以来的4年时间,台湾中南部地区人均可支配收入有了较大幅度提升,增速快于北部地区,且中部与北部、南部与北部的人均可支配收入差距都有所回落。但是,目前台湾岛内南北收入分配失衡的问题依然严峻,在过去17年间并没有得到根本性的改善,人均可支配收入基本维持着50 000元新台币的差距。

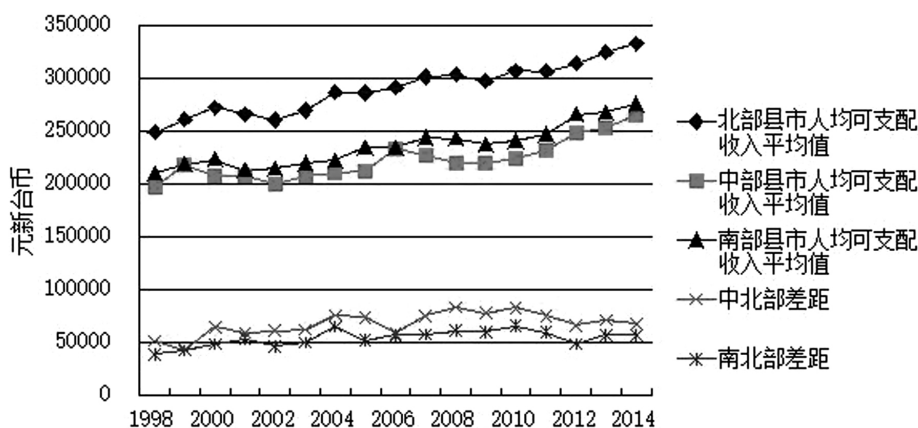


图1 台湾北、中、南部人均可支配收入平均值及差距

2.岛内经济活动单位密集分布在六大都市,呈现越来越集中于北部的趋势。台湾经济主管部门发布的统计数据显示,截至2014年底,岛内北部地区工商及服务业场所总计717 359家,占全台整体家数46.93%,中部占比为24.4%,南部为24.28%。从增加的幅度来看,较2010年,北部地区增加了41 403家,成长6.13%,扩增家数将近全台同期增加总数(105 576家)的一半,中部地区增加29 664家,成长8.64%,南部地区为23 891家,成长6.86%。说明岛内工商场所空间分布呈现出越来越集中于北部的趋势。另一方面,按县(市)域考察,六大都市工商及服务单位家数居岛内县市前六名,合计1 114 249家,占比达72.89%,其中北部三大都会区占比为40.14%,总计613 696

家,中南部三大都会区占比为 32.74% 家数总计 500 553。

以上分析说明:作为经济活动重要场域的工商及服务单位在岛内空间分布上呈现“北密南疏”,且集中分布在六大都会区,并以北部三都最为密集;从动态的视角加以观察,ECFA 实施以来,台湾中南部工商及服务单位家数的增长率超过北部地区,但因北部基数较大,膨胀规模远大于中南部地区,经济活动单位在岛内的分布呈现出越来越集中于北部的趋势。

3. 就业机会南北严重失衡,且北部地区就业机会成长率较中南部高。台湾经济主管部门发布的统计数据显示,2014 年岛内北部地区就业人数 5 003 000 人,占全台就业人数的 45.16%,而中部地区仅为 2 762 000 人,占比 24.93%,南部地区略多于中部地区,达 3 015 000 人,比重为 27.21%,说明岛内就业机会南北失衡严重,中南部十个县市就业人数相加才及北部六个县市。从增幅来看,北部地区 2010 年到 2014 年间,就业人数增加 348 000 人,而同期全台就业人数增加 586 000 人,由此可见,全台新增就业超过一半被北部县市所吸纳,中南部两个区块新增就业相当,均为 115 000 人,不及北部新增就业的三分之一。若从增长率加以分析,北部地区 2014 年就业人数较 2010 年成长 7.48%,大于中部地区的 4.38%、南部地区的 3.97%。

如果从县(市)域层面考察,岛内就业机会集中在六大都会区,这些城市吸纳了台湾 69.34% 的就业人数。其中,北部三大都会区成长速度名列前三位,高雄市则敬陪末座。数据显示,在 2010 年到 2014 年间,即便岛内就业机会南北分布不均,南北县市就业人数成长速度有快有慢,但是台湾本岛西部 16 个县市的就业人数在此期间均呈现正增长。

#### (二) 台湾南北发展差异对两岸经贸关系深化的影响

以上分析显示,ECFA 上路以来的四年时间,台湾岛内固有的南北收入分配失衡的问题依然严峻,即便在数据上呈现出中南部民众可支配收入较快速增长的态势,但因南北民众可支配收入基数相差太大,南北收入分配不平衡的格局并没有太大的改变。此外,平均可支配收入作为一项衡量宏观经济形势的指标,其统计意义更大于实际意义,对于一个普通市民而言,薪资水平提升才能是有感的发展,遗憾的是,据台经济主管部门公布的数据显示,台湾薪资水平停滞不前甚至倒退的状态已持续十多年(邓利娟、朱兴婷,2014)。另一方面,作为经济活动重要场域的工商及服务单位在岛内南北两大区块不平衡增长,反映了岛内经济资源分配不均,区域发展差距扩大的问题,也说明了北台湾经济比南台湾更为活跃。而南北经济发展水平以及活跃度的差异直接造成了南北民众就业机会的不平等,随着南部人才流失的加剧又会进一步扩大南北发展的差距。由此可见,ECFA 背景下台湾北部经济成长的力道较南台湾更为强劲,南台湾经济的小气候在台湾整体经济表现欠佳的大环境下更为阴沉。也正因为南台湾宏观经济环境并没有得到太多正向的改变,南部民众“获得感”相对低,直接导致他们对 ECFA 在南台湾成效“无感”乃至“反感”。

笔者以为,ECFA 背景下,台湾南北经济表现差异是台湾固有的南北发展失衡的问题在两岸经济合作步入正常化、制度化新阶段的延续,并非 ECFA 的签署实施才引致台湾南北发展的差异。相反,笔者以为,台湾固有南北发展失衡问题是造成当前两岸交流面临结构性障碍的经济因素,主要表现在两个方面:其一,援引经济引力原理,一个实力较强的经济体也将具有较强的吸附能力(李非、林子荣,2015)。对于大陆企业、投资人来说,在区域选择上,经济较为发达,市场规模较大,科技、人才、资本较为雄厚,运销和行销通路更为便捷多元的北部地区肯定更受青睐。这是市场选择的结果,是遵循经济规律的理性选择,无可厚非,但却也会给中南部民众一种重北轻南的“错觉”,这种“错觉”将弱化我们惠台政策可能取得的功效。其二,岛内区域经济发展呈现南北失衡的格局是台湾久积之弊疾,民进党在岛内“执政”期间强势加以“平衡”都未能扭转,甚至进一步扩大了南北差距,使问题更趋恶化,马英九上台也曾出台一系列“平衡”政策但也都收效甚微(单玉丽,2012),岛内南北发展失衡的格局在某种程度上已经进入一种“不对称的稳定状态”。这种“不对称

的稳定状态”并不会随着两岸关系进入大交流、大合作、大发展的时代而迅速发生根本的调整,但是岛内一些亲绿政客、学者、媒体为在南台湾营造“恐中”“拒中”“反中”氛围,为了利用经济议题操弄选举,刻意将该问题归咎于两岸经贸关系的深化,从而使两岸关系发展背负要替台湾当局平衡岛内南北发展的包袱。

因此,笔者以为,岛内南北经济发展失衡是台湾内部所面临的经济问题,却是两岸都必须关注的议题。

#### 四、中观层面: ECFA 背景下台湾中南部制造业的发展

“产业”作为两岸经济合作的重要介面,两岸产业合作便是实现两岸经济合作的主要内容,而两岸经济合作的深化对双方可能带来的机遇与挑战也主要是通过两地产业受益或受损显现出来(林子荣,2015)。制造业是台湾具有较强国际竞争力且在其经济成长中扮演关键角色的部门(范越龙,2012),也是两岸产业合作的重点领域。据 ECFA 早收清单内容,台湾方面获得的早期收获项目 539 项,其中属于工业产品项目 521 项,占 97%;中国大陆方面获得的早期收获项目皆为工业产品,由此可见制造业是两岸纳入货品贸易早期收获清单项目的绝对主体。因此,在中观层面,笔者选择制造业部门作为考察的标的,用以分析 ECFA 背景下台湾中南部在产业面的表现。

##### (一) 台湾中南部制造业空间分布

作为“聚落发展”特征最为显著的产业部门,制造业在台湾岛内的空间分布也呈现较为明显的群聚特点,不同地区有不同的产业优势(王建民,2008)。笔者以为,了解台湾制造业的县域空间分布,是评估 ECFA 对中南部县市在产业面可能影响的前提和基础。

在之前的研究成果中,笔者尝试运用区位熵分析法(唐永红、林子荣,2015),通过测算 2012 年台湾本岛 19 个县市 26 项制造业行业<sup>①</sup>的区位熵值,即考察岛内县市各制造业行业占其域内制造业部门的份额与台湾本岛相应行业占制造业份额的比值,以台湾本岛产业结构的均值作为参照系来判定岛内各县市的比较优势状况或区域产业的专业化水平(刘耀彬,2013)。熵值测算结果显示:台湾中南部县市在岛内较具竞争优势的制造业部门涵盖属于民生工业的纺织业、食品制造业、木竹制品制造业、家具制造业;属于化学工业的石油及煤制品制造业、化学制品制造业、化学材料制造业、橡胶制品制造业、塑胶制品制造业、皮革、皮毛及其制品制造业;属于金属机械工业的机械设备制造业、基本金属制造业、金属制品制造业。这些制造业部门大部分属于传统产业,以资本密集型和劳动密集型产业为主。

##### (二) ECFA 背景下台湾中南部制造业的发展情势

ECFA 的生效及落地实施可以帮助提升台湾早收工业产品在大陆的竞争力,扩大其市场占有率,特别是以岛内生产为主的“化学品”“塑胶、橡胶及其制品”“基本金属及其制品”“机械”等传统产业,这些制造业行业岛内生产占比达 80% 以上,ECFA 的实施直接降低它们出口大陆的成本。过

<sup>①</sup> 26 项制造业细分行业包括: 1. 食品制造业, 2. 饮料及烟草制造业, 3. 纺织业, 4. 成衣及服饰品制造业, 5. 皮革、皮毛及其制品制造业, 6. 木竹制品制造业, 7. 纸浆、纸及纸制品制造业, 8. 印刷及资料储存媒体复制业, 9. 石油及煤制品制造业, 10. 化学材料制造业, 11. 化学制品制造业, 12. 药品及医用化学制品制造业, 13. 橡胶制品制造业, 14. 塑胶制品制造业, 15. 非金属制品制造业, 16. 基本金属制造业, 17. 金属制品制造业, 18. 电子零部件制造业, 19. 电脑、电子产品及光学制品制造业, 20. 电力设备制造业, 21. 机械设备制造业, 22. 汽车及其零件制造业, 23. 其他运输工具及其零件制造业, 24. 家具制造业, 25. 其他制造业, 26. 产业用机械设备维修及安装业。其中,其他运输工具及其零件制造业包括: 船舶及其零件、机车及其零件、自行车及其零件、其他运输工具及其零件;其他制造业包括: 育乐用品、医疗器材及用品、其他制品。

去台商的思维多半是在台湾接单,在大陆工厂加工制造后出口欧美市场,即所谓的“三角贸易”模式;但自 ECFA 早收清单实施之后,受益产商经营模式渐渐改变,转而在两岸共同接单、生产,充分利用两岸生产资源灵活调配(台湾“国际贸易局”2015),从而避免岛内产业链的整体外移,有利于产业根留台湾。

据 ECFA 早收清单内容,台湾方面获得的 521 项早期收获工业产品清单涵盖石化产品 88 项、机械产品 107 项、纺织产品 136 项、运输工具 50 项、其他产品(主要来自金属制品制造业、电子电机等) 140 项。总体来看,台湾方面获得的 521 项早期收获工业产品绝大部分属于岛内的传统制造业部门的产出,分属于台湾的民生工业、金属机械工业以及石化工业。而上文对岛内制造业空间分布的分析结果显示,这些制造业部门在台湾本岛的空间分布主要落在中南部地区,呈现出较为明显的地理集聚。

鉴此,本文重点考察在 ECFA 背景下台湾中南部属于民生工业的纺织业,属于金属机械工业的机械设备制造业、金属制品制造业、汽车及其零部件制造业以及属于石化工业的橡胶制品制造业、塑胶制品制造业、化学材料制造业等制造业部门的发展变化。笔者采用偏离份额分析法,将这些行业 2010 年至 2013 年(目前台湾县域工业数据只更新到 2013 年)总营业收入增长量分解为三个分量,即基本目标增量、结构分量和竞争力分量。基本目标增量是以台湾本岛制造业成长速度为基准所测度的中南部某制造业部门总营业收入增长量,而结构分量和竞争力分量反映了该部门实现的总营业收入增长量对基本目标增量的偏离,其中,结构分量衡量的是岛内产业结构调整对中南部该制造业部门发展的影响,竞争力分量的大小则代表中南部该制造业部门的竞争力。分析测算结果(见表 1),可以得到以下几点认识:

表 1 台湾早收项目主要涉及制造业部门 2010—2013 年营业收入偏离份额分析

制造业部门	增长量	基本目标增量	结构分量	竞争力分量	总偏离额	结构分量份额	竞争力分量份额
纺织业	176723	9722558.99	-4784653.47	-4761182.52	-9545835.99	-50%	-50%
机械设备制造业	33392870	23446379.83	-9342334.25	19288824.42	9946490.17	-94%	194%
金属制品制造业	119099772	35388600.24	42315240.18	41395931.58	83711171.76	51%	49%
汽车及其零部件制造业	33057598	11209163.11	20804103.88	1044331.01	21848434.89	95%	5%
化学材料制造业	250953527	74890183.29	110377795.6	65685548.07	176063343.7	63%	37%
塑胶制品制造业	4628658	14202260.39	-11769407.21	2195804.81	-9573602.4	-123%	23%
橡胶制品制造业	8848265	3290322.95	788523.34	4769418.71	5557942.05	14%	86%

注:表中数据是根据台湾“经济部统计处”所发布的《工厂校正及营运调查报告》2010 年、2013 年数据计算所得。总偏离额系结构分量与竞争力分量之和,代表增长量对基本目标增量的偏离;结构分量份额是结构分量占总偏离额的比重,竞争力分量份额是竞争力分量占总偏离额的比重,前者代表产业结构调整对增量偏离的影响,后者代表地区行业竞争力对增量偏离的影响。

1. 本文所关注的台湾中南部七项制造业行业在考察期间都实现了正成长。增幅最大的是金属机械工业,其中,作为中南部优势产业的金属制品制造业 2013 年实现的营业收入较 2010 年增长 15.38%,汽车及其零部件制造业成长 13.48%,中部基础最为雄厚,发展最为成熟的机械设备制造业也有 6.51%的增幅。石化工业是岛内集聚程度最高部门,集中分布在中南部地区,在 ECFA 背景下发展势头强劲,化学材料制造业、橡胶制品制造业都实现两位数的成长,分别达到 15.32%以及 12.

29% 塑胶制品制造业增长相对较缓,也有 4.57% 的增长。中南部传统优势产业的纺织业在考察期间增幅最小,仅为 0.08%。

2. 结构分量的测算结果显示, ECFA 所主要涉及的这七项制造业行业中, 纺织业、机械设备制造业、塑胶制品制造业的结构分量为负值, 说明这些行业的营业收入虽然在考察期间呈现正增长, 但相较于台湾整体制造业的提升速度, 它们在岛内的发展相对滞后。而金属制品制造业、汽车及其零部件制造业、橡胶制品制造业、化学材料制造业的结构分量则为正值, 说明这些制造业部门在岛内的发展势头强劲, 正处于上升通道。

3. 竞争力分量的测算结果显示, 本文所重点考察的中南部七项制造业行业中, 除了纺织业为负值外, 其余均为正值。说明 ECFA 所主要涉及的制造业部门绝大多数是中南部的优势产业, 它们在中南部的成长速度要高于同行业在岛内的水平。特别是机械设备制造业和塑胶制品制造业, 虽然这两个行业在岛内整体发展趋缓, 但是作为南台湾的优势产业, 在中南部地区目前仍维持着相对快速的成长。

### (三) 小结

中观层面本文重点考察台湾方面 ECFA 早期收获清单主要涉及的七项制造业行业。熵值测算结果显示, 这些制造业部门在岛内的空间分布主要落在中南部地区。偏离份额分析结果显示, ECFA 背景下, 这七项行业在中南部地区的发展势头良好, 都呈现出正向成长。如果考虑到这些行业在台湾制造业结构调整的大环境中所处境遇, 以及中南部这些行业在岛内的竞争力表现, 可以分三种情况加以分析: 其一, 纺织业, 作为台湾方面收获的 ECFA 早期清单中最重要民生工业, 目前在岛内制造业转型升级过程中面临被挤压的态势, 成长相对乏力, 作为中南部传统的优势产业, 目前其竞争力也正逐渐减弱, 即便中南部纺织业仍维持正向, 但其发展动力明显不足; 其二, 机械设备制造业和塑胶制品制造业, 虽然这几年在岛内整体表现不佳, 但是, 作为台湾中南部的优势产业, ECFA 背景下在中南部仍然实现了较为快速的成长, 发展强劲; 其三, 金属制品制造业、汽车及其零部件制造业、橡胶制品制造业、化学材料制造业作为 ECFA 涉及较多的制造业部门, 既是中南部的优势产业, 也是当前岛内处于上升通道的制造业部门。

在此必须强调, 这些行业这些年的成长与 ECFA 的签署实施并无必然的因果关联, 因为影响它们成长的因素是多元的, 包括国际环境以及台湾内部环境等等, 但是, 做这样的分析其意义在于说明 ECFA 所涉及的这些制造业部门作为中南部专业化程度较高的行业, 在当地经济发展中扮演重要角色, ECFA 的落地实施对于促进当地产业发展, 对于增进中南部民众福祉不无裨益。

## 五、微观层面: ECFA 背景下台湾中南部中小企业的发展

### (一) 台湾中南部中小企业概况

台湾“经济部中小企业处”2013 年的统计数据显示, 台湾中南部各行业中中小企业 654 371 家, 占全台中小企业总数( 1 331 182 家) 的一半, 占中南部各行业企业家总数( 666 157) 的 98.23%。从吸纳的就业人数来看, 台湾中南部中小企业吸纳的就业人数达 4 637 000 人, 超过全台中小企业吸纳就业人数 8 588 000 人的一半, 占中南部各类型企业吸纳就业人数的 88.68%。由此可见, 中小企业在台湾中南部扮演着稳定社会, 促进就业, 活络经济的重要角色, 是中南部经济发展的主力。

本文着力探讨中南部制造业领域的中小企业在 ECFA 背景下的发展情势, 主要基于两点原因: 其一, 虽然从分布的行业来看, 中南部从事服务业的中小企业家数占比高达 78.04%, 制造业的比重仅为 12.08%, 但是从企业的销售值比较, 2013 年, 中南部地区从事制造业的中小企业销售值总额达 2 442 568 百万元新台币, 与服务部门的中小企业所获得的销售额 2 472 843 百万元新台币相当。

其二,中南部从事服务业的中小企业家数以批发及零售业占比最大,达 62.89%,其次是住宿及餐饮业,比重为 13.44%,其余的服务业部门比重都很小;如若从企业的销售值加以比较,中南部从事服务业的中小企业销售值比重最大的行业依然是批发及零售业,其次也还是住宿及餐饮,前者比重达 74.05%,后者占比为 5.99%。说明中南部地区从事服务业的中小企业主要集中在较为传统的服务部门,ECFA 早期收获清单关于服务业开放的 8 个项目皆非传统服务部门。

### (二) ECFA 背景下中南部重要制造业部门中小企业发展情势

笔者依中小企业销售值在其行业总销售值中的占比,将台湾 26 项制造业行业划分为三大类:第一类部门的中小企业销售值超过大企业,图 2 显示,这类制造业行业包括皮衣及服饰品制造业、木竹制品制造业、纸浆、纸及纸制品制造业、塑胶制品制造业、金属制品制造业、机械设备制造业以及家具制造业;第二类是中小企业的销售值与大企业相当,主要涵盖饮料及烟草制造业、印刷及资料储存媒体复制业以及非金属矿产制品制造业;第三类包括其余的制造业行业,这类行业的成长主要取决于大企业的发展。第一类制造业部门在岛内与中小企业关联度最高,也是台湾中小企业分布最为密集的行业,其发展情势攸关中小企业的利益,这也是本部分重点考察的制造业行业。

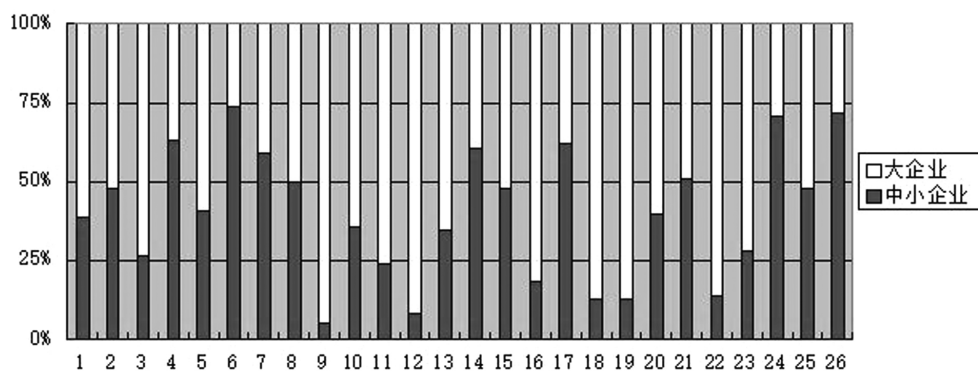


图 2 台湾制造业行业中小企业销售值比重

注:横坐标序列号对应的制造业行业同上文;相关资料来源于台湾“经济新中小企业处”。

笔者在中观层面分析中已指出,属于第一类制造业部门的金属制品制造业、机械设备制造业以及塑胶制品制造业在岛内的空间分布主要集聚在中南部地区,且其相当一部分产品为 ECFA 早收获清单项目。台湾“经济部统计处”发布的数据显示,ECFA 背景下,2010—2013 年,中南部这三项制造业行业的中小企业,不管是其营收总额还是就业规模都实现快速扩增。其中,中南部从事机械设备制造业的中小企业,2013 年营收总额为 428 017 760 000 元新台币,较 2010 年成长 6.06%,就业人数也从 2010 年的 117 364 人增加至 2013 年的 124 882 人,成长 6.41%;中南部从事塑胶制品制造业的中小企业,2013 年的营收总额较 2010 年也有 8.63% 的成长,达到 198 344 343 000 元新台币,就业规模更是扩增了 14.6%;从事金属制品制造业的中南部中小企业,其营收总额更是实现了两位数的成长,2013 年较 2010 年增加 16.75%,吸纳就业规模扩增 7.9%。

另外,属于民生工业的纺织业,属于石化工业的化学材料制造业、橡胶制品制造业,属于金属机械工业的汽车及其零部件制造业虽然也都是 ECFA 主要涉及的制造业部门,同时也是台湾中南部的重点产业,但图 1 显示,岛内这些行业是由大企业所主导,中小企业市场份额较小。观察这些行业中小企业在中南部近些年的表现,数据显示,ECFA 背景下成长最为强劲的是橡胶制品制造业,营收总额 2013 年较 2010 年成长 28.47%,就业扩增 21.99%。化学材料制造业、汽车及其零部件制造业的中小企业增幅相对较小,但也都呈现正向成长,营收总额分别成长 1.24%、3.57%,就业规模



分别扩增 8.76%、8.26%。而纺织业作为传统的劳动密集型产业,在岛内长期的市场竞合过程中,业已形成大企业集团所主导的市场格局。2013年中南部该行业中小企业的销售值仅占行业销售总值的 26.29%。在 ECFA 背景下,2013年中南部纺织业中小企业所吸纳的就业人数较 2010 年虽有所扩增,但是营收总额出现负成长,这也印证了本文中观层面关于中南部纺织业发展情势的分析。

(三) 小结

台湾方面 ECFA 早收清单主要涉及的 7 项制造业行业在岛内只有三项是由中小企业所主导。ECFA 背景下,中南部这七项行业中小企业除了纺织业营业收入出现负成长以外,其余行业都呈现上行趋势。

与中南部相应行业大企业相比,由中小企业主导的金属制品制造业、机械设备制造业在考察期间发展速度远大于大企业,而同为第一类制造业部门的塑胶制品制造业,近几年大企业获得快速成长。属于第三类由大企业所主导的化学材料制造业、汽车及其零部件制造业,中小企业发展速度明显落后于大企业,而橡胶制品制造业中小企业则发展强劲。表 2 显示,中南部纺织业的营业收入不管是大企业还是中小企业都出现负增长,但是大企业下滑程度要远大于中小企业。

表 2 台湾中南部重要行业大、中小企业 2013 年营业收入及就业人数较 2010 年成长率

类别	制造业行业	中小企业		大企业	
		营业收入 成长率(%)	就业人数 成长率(%)	营业收入 成长率(%)	就业人数 成长率(%)
第一类	金属制品制造业	16.75	14.6	4.07	7.18
	机械设备制造业	6.07	6.41	0.58	17
	塑胶制品制造业	8.63	7.9	26.52	20.7
第三类	纺织业	-0.48	3.13	-15.59	-0.74
	化学材料制造业	1.23	8.76	18.91	14.85
	橡胶制品制造业	28.47	21.99	7.39	-1.61
	汽车及其零部件制造业	3.57	8.26	17.28	10.27

数据来源:根据台湾“经济部统计处”所发布的《工厂校正及营运调查报告》2010年、2013年数据计算。

## 六、主要结论和政策建议

ECFA 只是一个架构协议,不是完整的经济整合协定,短期效应相当有限,仅局限在目前各自收获的早期项目,其长期效益则取决于后续协议的协商成果(童振源,2011)。笔者以为,随着两岸关系的深化,处理两岸关系的经贸政策也应更趋精致化。“喷灌式”的惠台政策在造成资源浪费的同时,也有可能出现“错配”的情况,非但无助两岸关系的发展,甚至会产生“副作用”。笔者以为,在 ECFA 后续协商过程中,应采取“滴管式”的对台策略,在政策设计及项目选择上应更有针对性地指向特定区域、特定产业、特定群体,如此一方面可使目标更为明确,另一方面也更有利于后续的成效评定。鉴此,笔者从宏观、中观、微观三个方面提出建议:

(一) 宏观层面

为避免南台湾成为两岸交流的短板,跳脱因岛内南北发展失衡所形成的大陆与南台湾交流的结构障碍,笔者以为,两岸可以尝试寻求各自“次区域”之间的架接合作机制,充分发挥闽南地区对台独特优势和特殊作用,建构闽台“南南合作”模式,使两岸交流在区域选择上更有针对性地

指向南台湾,实现两岸合作“整体对整体”“局部对局部”双轨并进、相互策动。

### (二) 中观层面

制造业作为两岸产业对接的重点领域,深化两岸制造业部门合作,应注意区分四种情况(见表 3)。笔者以为,前三种情况都应该是两岸制造业对接合作的重点领域。第一类制造业行业是两岸产业合作规划必须突出的部门,大陆应大力推动两地在这些制造业部门的对接合作。第二类行业,一般属于技术密集型产业,虽然南台湾这些行业在岛内不具竞争力,但是“市场”会选择它们作为两岸产业合作的重点。第三类行业即便在台湾整体呈现衰退的态势,但作为南台湾在岛内的传统优势产业,基础好,实力雄厚,依然保持正向成长,对于这些制造业部门,大陆实施让利惠台政策时,应当适当向其倾斜。

表 3 两岸制造业合作领域选择面临的四种情况

		台湾	
		发展强劲	显现萧落
南台湾	在岛内具优势且呈现正增长	第一类: 金属制品制造业、汽车及其零部件制造业、化学材料制造业等	第三类: 机械设备制造业、塑胶制品制造业等
	在岛内不具优势或呈现负增长	第二类: 电子信息产业等	第四类: 纺织业等

### (三) 微观层面

台湾中小企业是中国大陆对台工作的重点,台湾中南部的中小企业更是重中之重。上文分析的结果显示,第一类制造业部门中未纳入 ECFA 早收清单的项目,包括皮衣及服饰品制造业、木竹制品制造业、纸浆、纸及纸制品制造业以及家具制造业。这些制造业行业虽然不是台湾的优势产业却是南台湾县市的优势部门,且生产规模都以中小企业为主体,又因劳动要素投入量大,故而受益面广,社会效应更为强烈。笔者以为,应该在 ECFA 后续经贸协议中争取将这些行业优先列入减免税清单。

### 参考文献:

- 邓利娟、朱兴婷 2014 《台湾学运背后的经济发展困境》,《台湾研究集刊》第 6 期。
- 邓利娟 2015 《两岸经贸利益巨大 台湾要分好蛋糕》,http://www.crntt.com/doc/1038/7/0/1/103870169.html? coluid=93&docid=103870169&kindid=11470 2015 年 7 月 23 日。
- 范越龙 2012 《大陆民营企业入台投资产业选择研究》,《浙江金融》第 9 期。
- 廖达琪、张其禄、李予纲 2010 《两岸经济协议签订前后台湾南部社会变迁与民众意向之研究》,台北“行政院研究发展考核委员会”。
- 李非、林子荣 2015 《闽南与台湾西部县市经济引力测算及闽台“南南合作”研究》,《台湾研究集刊》第 1 期。
- 林子荣 2015 《台湾中南部制造业地理集聚及变化态势分析》,《台湾研究集刊》第 4 期。
- 刘耀彬 2013 《区域经济学模型与案例分析》,北京: 科学出版社。
- 单玉丽 2012 《台湾南北差距对选举的影响及两岸合作》,《现代台湾研究》第 2 期。
- 唐永红、林子荣 2015 《台湾岛内制造业的空间集聚态势》,《台湾研究集刊》第 2 期。
- 台湾“国际贸易局” 2015 《厘清事实,还 ECFA 一个清白》,http://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx? kind=1&menu\_id=40&news\_id=43311 2015 年 7 月 8 日。
- 童振源,2011 《ECFA 初期成效远不如预期》,http://hk.crntt.com/doc/1017/2/5/7/101725720.html? coluid =

93&kindid=2931&docid=101725720 2011年6月9日。

王建民 2008 《台湾制造业产业集群地理分布特征及发展探索》,《台湾研究》第2期。

王建民 2014 《大陆“向下沉、向南移”对台政策面临现实制约》, <http://www.taihainet.com/news/twnews/twmzmj/2014-07-02/1275357.html> 2014年7月2日

许洲智 2010 《ECFA对大高雄在地产业及就业环境影响座谈会》会议记录 <http://www.docin.com/p-814062747.html> 2010年4月23日。

辛翠玲 2014 《南台湾与两岸关系》,台北:时英出版社。

郑钦模 2013 《八年来的两岸整合:台湾政治缓和、经济失和》,《台湾政治发展之检视与展望学术研讨会论文集》,香港:珠海学院亚洲研究中心。

[责任编辑:叶颖玫]

## Analysis of Southern Taiwan's Economic Situation in the Post-ECFA Era

LI Fei , LIN Zi-rong

( Taiwan Research Institute , Xiamen University , Xiamen 361005 , Fujian)

**Abstract:** ECFA has been implemented for more than four years. The effect of the institutionalized cross-strait cooperation on southern Taiwan has generated much interest. This paper investigates the changes in the macroeconomic environment of southern Taiwan since 2011 , and analyzes the status and developing trend of the industries and SMEs involved in ECFA's early-harvest tariff concessions project in southern Taiwan. The research finds that the overall economic environment of southern Taiwan has not experienced a very significant improvement in the context of the ECFA and that the industries and SMEs involved in ECFA's early-harvest tariff concessions project in southern Taiwan have exhibited a strong growth momentum. Follow-up consultations on ECFA should focus on specific areas , specific industries and specific groups in policy design and formulation.

**Key Words:** southern and central Taiwan , ECFA , manufacturing industry , SMEs