

第
八
期

區域經貿整合、 桃園航空城與 媒體改革

台灣民眾黨

台灣民眾黨政策智庫

研究通訊

主題：區域經貿整合、桃園航空城與媒體改革

目錄

區域全面經濟夥伴協定內容簡析 / 徐遵慈	2
區域經貿整合與台灣對策 / 林若雲	8
RCEP 的影響與建議 / 邱碧英	14
兩岸經貿發展下中國大陸台商的機遇與挑戰 / 蔡練生	25
ECFA：仍有意義的「失敗實驗」 / 李淳	30
ECFA 與台灣的產業發展 / 邱俊榮	32
航空城的土地徵收問題 / 許博任	34
航空城環境影響評估的問題 / 郭鴻儀	37
航空城重大爭議研討 / 李克聰	39
從法律角度看 NCC 換照 / 何吉森	46
由華視媒體工作者角度談公廣進駐 52 台 / 李錦燦	47
對於中天不予換照意見 / 馮建三	48
以媒體工作者角度看中天換照 / 鄭一平	51

區域全面經濟夥伴協定內容簡析

摘自 2020 年 12 月 22 日 台灣民眾黨政策智庫諮詢會議

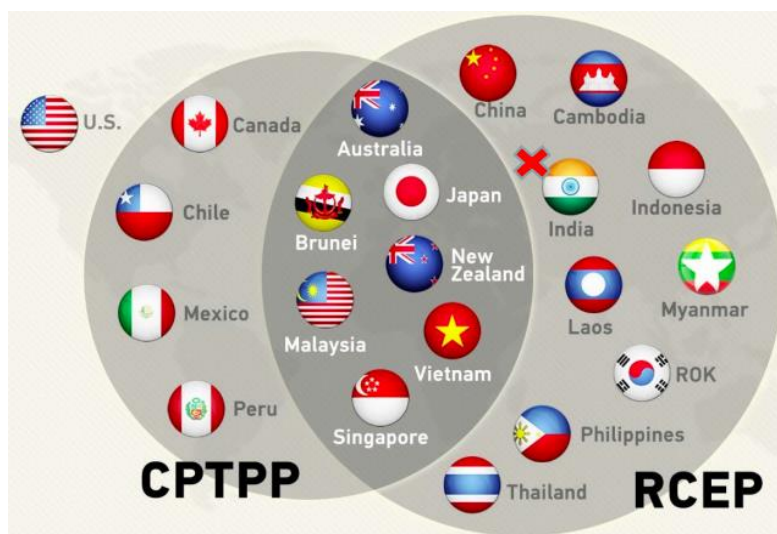
講者：徐遵慈 中華經濟研究院、台灣東南亞國家協會研究中心主任

東亞整合的重要一步

《區域全面經濟夥伴協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP) 歷經 8 年談判，在 2020 年 11 月 15 日召開的 RCEP 第 4 屆領袖會議上以遠距視訊的方式簽署協定。促成 RCEP 順利簽署重要的推手有三：第一是新冠肺炎疫情、第二是受美國總統川普實施保護主義影響、第三則是因主席國越南的積極態度。越南從過去幾年的磨練到現今成為促成 RCEP 簽署的推手，下了不少功夫；在這次新冠肺炎疫情高峰會以及促成 RCEP 簽署上皆扮演非常重要的領導角色。

RCEP 與 CPTPP 之比較

不管是 CPTPP 或 RCEP，重點應該是看中間重疊的會員國（澳洲、汶萊、日本、紐西蘭、新加坡、馬來西亞、越南），印度和美國已分別退出 CPTPP 與 RCEP。雖然 CPTPP 宣稱在 2018 年底已經生效，但到目前為止，11 國中僅有 7 國完成批准行政程序，而仍未生效的國家包括馬來西亞、汶萊、墨西哥以及秘魯。因此，若從這個角度觀察，未來 RCEP 何時生效、生效時會涵蓋多少國家仍需觀察。而若要比較兩個協定可以依分別的實質 GDP 來判斷。



(圖為 CPTPP 與 RCEP 重疊國家示意圖)

東協經濟整合歷程 - 從東協 FTA 到「東協加五」FTA

東協從內部整合到 2002 年起開始簽署東協加一 FTA，希望最後整合為一個 16 國的區域經濟體，但因為印度已退出，以致 RCEP 僅包含 15 國。東協國家原希望從東協到東協加一，再到東協加六（包括中國，但不包含香港和澳門兩個特別行政區、日本、韓國、澳洲、紐西蘭），現在的情況則是東協加六減一。雖然印度退出 RCEP，但印度與東協國家已簽署的 FTA 仍然生效，因此我們不該認為印度沒加入 RCEP，所以台灣沒有加入 RCEP 的影響不大。接下來需要觀察的是，RCEP 能否在 2021 年底到 2022 年初後生效（需有至少六個東南亞國家協會成員和三個東協加六成員完成國內立法機關批准，經批准後 60 天生效）。

東協經濟整合歷程 – 從東協 FTA 到「東協加五」FTA



- 1967年成立
- 1992年建立自由貿易區(AFTA)
- 1997年通過2020東協願景，成立經濟、政治、社會文化同體，後決議2015年底實現
- 2002年開始洽簽東協加一FTA
- 2013年開始推動RCEP談判
- **2015年東協經濟共同體(AEC)成立**
- 2016~2025年年整合新藍圖
- 2019年11月印度宣布退出RCEP談判
- **2020年11月15日15國以視訊方式簽署RCEP協定(不含印度)**
- **2021年底/2022年初生效實施?**

中華經濟研究院 台灣東南亞國家協會研究中心

(圖為東協歷史)

「東協加一」FTA 進入升級版

下表為現在東協已簽署的 FTA，其中除了香港外，皆為 RCEP 會員國。目前東協加一的 FTA 持續生效，東協也會持續升級與中國、韓國的 FTA。在原產地規則上，東協各國因簽署眾多不同的 FTA，未來東協企業須依據不同項目，選擇最有利的原產地規則，因此有時候要適用 RCEP 的規定，有時又以 FTA 為準。而因為東協與印度 FTA 仍然有效，很多台商可能利用印度與東協之間的 FTA 減免關稅、從東協出口到印度。

國家	協定名稱	簽訂日期	生效日期
中國	東協－中國全面經濟合作框架協定 *完成升級版談判	框架協議：2002年11月 貨品貿易：2004年11月 爭端解決機制：2004年11月 服務貿易：2007年1月 投資：2009年8月	框架協議：2003年7月 貨品貿易：2005年7月 爭端解決機制：2005年1月 服務貿易：2007年7月 投資：2010年1月
韓國	東協－韓國全面經濟合作協定 *完成升級版談判	框架協議：2005年12月 爭端解決機制：2005年12月 貨品貿易：2006年8月 服務貿易：2007年11月 投資：2009年6月	框架協議：2006年7月 爭端解決機制：2006年7月 貨品貿易：2007年6月 服務貿易：2009年5月 投資：2009年9月
日本	東協－日本全面經濟合作協定 *新增服務貿易議定書	2008年4月	2008年12月
澳洲、紐西蘭	東協－澳洲－紐西蘭自由貿易協定	2009年2月	2010年1月
印度	東協－印度自由貿易協定	框架協議：2003年10月 貨品貿易：2009年8月 爭端解決機制：2009年8月 服務貿易/投資：2015年7月生效	框架協議：2004年7月 貨品貿易：2010年1月 爭端解決機制：2010年1月
香港	東協－香港自由貿易協定	2014年7月展開談判 2017年11月簽署FTA、投資協定	2019年6月

(圖為 RCEP 談判目標)

RCEP 談判內涵與目標

- 貨品貿易：東亞與東亞經濟研究所 (ERIA，是一個日本支持的研究機構，旨在開展研究活動並提出政策建議，以促進東亞經濟整合) 曾經建議以 90~95%貨品涵蓋率為目標，最終協定維持原訂目標；涵蓋非關稅障礙、關務程序；採取共同之原產地規則及寬鬆的認定標準，將提高區域內廠商適用機會，促進區域貿易與投資。
- 服務貿易：成員國以 WTO 及「東協加一」FTA 的服務業自由化承諾為基礎，進一步推動自由化。
- 投資：涵蓋投資促進、投資保護、便捷化、自由化等四大支柱。
- 經濟與技術合作：縮小成員間發展差距，給予 CLMV 國家技術協助與能力建構。
- 智慧財產權：透過促進經濟整合及在智慧財產權的利用、保護及執行之合作，來降低智慧財產權對貿易及投資的相關障礙。
- 競爭政策：做為促進競爭、經濟效率、消費者福利、反競爭行為之基礎。
- 爭端解決：提供有效及透明的諮詢與爭端解決程序。
- 其他議題：依談判進展而定，日本提出智慧財產權、政府採購等議題。

須注意的是，RCEP 在共同原產地規則訂定低標準 (40%)，訂定的目的是為了促進區域內的貿易，與 CPTPP 高標準的原產地規則不同，但將有利區域內生產活動的整合。

RCEP 各章節重要內容

- 重要意義：新冠疫情後國際間簽署的第一個大型 FTA；建立涵蓋 15 國的 FTA，首次開啟中日、日韓、中韓三個雙邊貿易(貨品以外)之自由化，開創東北亞與東南亞經濟整合。
- 協定內涵：涵蓋傳統議題與新興議題，多數超越東協加一 FTA 內容，亦有超越 WTO 規範。
- 低標準原產地規則：僅 40%，而非像 CPTPP 因防衛越南等國產品大量進口，設定嚴格標準。RCEP 統一原產地規定，以改善區域內義大利麵碗效應。
- 降稅程度：平均降稅涵蓋率 92%(國與國之間原本有 FTA 的國家)，中日間、日韓間分別為 86%和 82%。雖然不高，但是如與 ECFA 早收清單相比，算是全面性的自由貿易協定。
- 降稅期程將分成：立即降稅、10 年內降稅、10 年以上降稅三種模式。原則為立即降稅，但有例外彈性，主要在中日、日韓間。
- 服務業：採取正、負表列並行制：日、韓、澳、新、汶、馬、印尼 7 國採負面清單；中、紐、泰、越、東、緬、寮、菲 8 國採正面清單，但將在協定生效後 6 年轉為負面清單。
- 貨貿、投資：採負面表列模式，以吸引外資。
- 新興議題：智慧財產權、電子商務、競爭、政府採購(程序)、透明化(各章)，除軟法規定外，亦有強制性義務。
- 經濟與技術合作：有專章及散見各章，包括強制或鼓勵性之規定。
- 特殊與差別待遇：將提供東緬寮三國(或越南)調適期間等優惠待遇。
- 爭端解決：甚多章節不適用，亦無投資人對地主國爭端解決機制(ISDS)，但將在兩年內檢討。不設立嚴格的爭端解決機制的的原因，是因為亞洲國家仍習慣於協調、調解事務，不習慣使用司法手段。
- 機構安排：將成立部長級會議，每年至少召開一次會議；將成立聯合委員會和其他委員會或分委員會，監督和指導協定的實施；將設立 RCEP 秘書處(RCEP Secretariat)，地點未定。
- 生效條件：將在至少 6 個東協國家與 3 個非東協國家(中、日、韓、紐、澳)締約方完成國內程序並向存放機構交存相關文件後，於 60 日後生效。
- 新會員：原為「東協 FTA 夥伴及「其他外部經濟夥伴」(other external economic partners)，條文中更改為任何「國家」(state)或「個別關稅領域」(separate customs territory)加入，與 CPTPP 新會員資格相同。

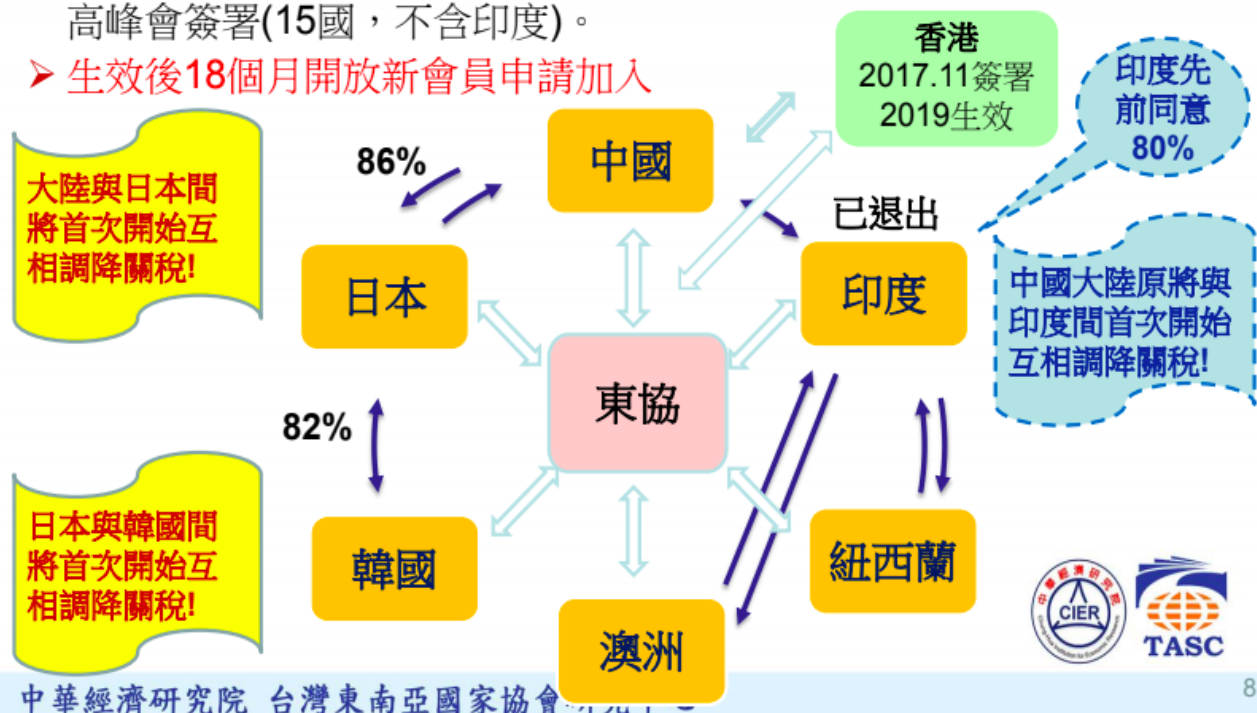
須注意的是：

1. RCEP 服務業和 CPTPP 不同，CPTPP 服務業是高標準開放，RCEP 則是以正負表列並列（負面表列：列出不開放的項目其餘通通開放。使用正面表列國家：中、紐、泰、月、東、緬、寮）
2. 軟法：鼓勵自我開放
3. 生效條件：11/15 日簽署以後，可能在 2022 年年初生效
4. 新會員：開放給任何主權國家或是沒有主權意涵的個別關稅領域參加，但在生效後 18 個月後才開放申請

RCEP：2020年簽署/2021或2022年生效實施？

➤ 區域全面經濟夥伴協定(RCEP)以「東協中心性」為基礎，為全球規模最大、人口最多FTA，印度已宣布退出，在2020年11月15日東協高峰會簽署(15國，不含印度)。

➤ 生效後18個月開放新會員申請加入



(印太各國與 RCEP 關係圖)

RCEP 協定章節架構

RCEP 計有 20 個章節，不包括環境、勞工、反貪腐、國營事業等 CPTPP 之專章。RCEP 有的章節 CPTPP 基本上都有，但是有些章節是 CPTPP 專屬。

RCEP協定章節(綠色底) vs. TPP協定章節(綠色底+白色底)		
1. 初始條款及一般定義	11. 金融服務業	21. 合作與能力建構
2. 貨品市場進入	12. 商務人士暫准進入	22. 競爭力與企業促進
3. 原產地規定	13. 電信	23. 發展
4. 紡織品與成衣	14. 電子商務	24. 中小企業
5. 海關管理及貿易便捷化	15. 政府採購	25. 法規調和
6. 貿易救濟	16. 競爭政策	26. 透明化及反貪腐
7. 食品安全檢驗及動植物防疫檢疫	17. 國營事業及指定的壟斷企業	27. 管理及制度條款
8. 技術性貿易障礙	18. 智慧財產權	28. 爭端解決
9. 投資	19. 勞工	29. 例外規定
10. 跨境服務業	20. 環境	30. 最終條款

(RCEP 談判內涵)

(摘要彙整：陳幼筑 助理)

區域經貿整合與台灣對策

摘自 2020 年 12 月 22 日 台灣民眾黨政策智庫諮詢會議

講者：林若零 淡江大學外交與國際關係學系全英語學士班 專任教授

前言

RCEP(Regional Comprehensive Economic Partnership)，在達成談判後正式簽署。值逢新冠疫情期間，各國領袖只能透過視訊在遠距打招呼和共同完成儀式。未來一年內，只要東協十國的過半成員和另五國的任三個成員走完國會同意條約程序後，協議就能啟動。RCEP 預計各國國會同意條約程序需一年，即將於 2022 年生效。

RCEP 目前有 15 個成員國，即目前東協 10 國加上中國、日本、韓國、澳洲與紐西蘭。此一自由貿易區涵蓋約 21 億人口，經濟總量高達 26 兆美元，各國國內生產毛額(GDP)總和約占全球 1/3，關稅廢除率(以日本為例)：91%，且多以商品協議為主；可謂是當前世界最大規模的自由貿易協定。

RCEP 對中共對外政治經濟關係發展

RCEP 談判後期 2018~2020 年間，印度與中國爭取南亞國家的外交戰正激烈交鋒，繼印度高官去年(2020)出訪尼泊爾強化與鄰國關係後，中國國防部長魏鳳和近期也訪問尼泊爾和巴基斯坦，強化雙邊關係。為平衡中國近年遭鄰近國家質疑讓小國落入債務陷阱的「一帶一路」戰略，並擴大在南亞各國政經影響力，印度最近也主動出擊，外交部次長席林格拉(Harsh Vardhan Shringla) 2020 年 11 月 26、27 日訪問尼泊爾，試圖解決導致雙方關係低盪的領土爭端，穩固雙邊關係。

日中、日韓首次簽署自由貿易協定

日本拉攏印度、澳洲，推動三邊「供應鏈彈性倡議」(Resilient Supply Chain Initiative)。主張在印度、太平洋重建一個供應鏈。更直白的說，就是讓日本足以計畫一個沒有中國參與的供應鏈。此動作也延續了之前安倍與川普倡議的「一個自由與開放的印太戰略」(A free and open Indo-Pacific strategy)。

與日本簽訂有自由貿易協定的國家，在 2018 年底已占日本外貿的 51%，日本除了對 RCEP 其他國家有巨額出超，該協定還成就了日本的外貿拼圖，不僅是其貿易戰略的一部分，同時也是成長策略的一環。

RCEP 排擠美國，CPTPP 則圍堵中國—日本參與兩大自然自貿協定比較

區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)

1. 關稅廢除率 (以日本為例): 91%，且多以商品協議為主
2. 成員國: 15 國中、日、韓、紐、澳、東協 10 國
3. 涵蓋人口: 22 億
4. GDP 占全球比率: 29% (25.6 兆美元)
5. 占台灣貿易總值: 58%

跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP)

1. 關稅廢除率 (以日本為例): 99%，降低非關稅壁壘的高度自由化
2. 成員國: 11 國日、加、澳、紐、新、馬、越、汶萊、墨、智利、秘魯
3. 涵蓋人口: 5 億
4. GDP 占全球比率: 13.1% (逾 11 兆美元)
5. 占台灣貿易總值: 逾 24%

註: 因美國退出，CPTPP 又稱 TPP 11

區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)

RCEP 概念始於 2011 年 11 月第 19 屆東協高峰會，原本其涵蓋成員包含東協 10 國以及與東協簽有 FTA 之 6 個對話夥伴國 (中國大陸、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭及印度)。2012 年 11 月第 21 屆東協高峰會議中正式宣布，RCEP 自 2013 年啟動談判，並以 2015 年完成為目標。RCEP 目前已成立貿易談判委員會 (Trade Negotiation Committee, TNC)，下設貨品、服務及投資 3 個小組，並於 2013 年 5 月在汶萊正式展開談判，預計於 2015 年完成磋商。RCEP 成員國國內生產毛額 (GDP) 約 19.9 兆美元，占全球 28.52% 產值。

對區域國家的經濟戰略影響 (印度與中、日、韓三國)

RCEP 表面上雖然以東協為中心，但由於近年來中國大陸經濟成長很快，顯得非常不對稱，在 RCEP 具有舉足輕重的地位。在新冠肺炎與美中貿易戰催化下，各國紛紛與中國脫鉤，將生產移出中國；但各國卻又覬覦中國市場開放商機。其中將以日本受益最大，因為

RCEP 國家中原先只有日本與中國沒有 FTA 連結，RCEP 簽署下中國對日本降稅幅度最大；再加上日本是對中國出口最多的 RCEP 國家，中國市場對日本有很大吸引力。另外，RCEP 對於中國而言影響也是很大，例如目前的中國 GDP 占 RCEP 大概 55%，約為東協的 4.5 倍。

政治面而言，RCEP 是日中、日韓歷史上第一次的自貿協定。只有透過多邊結盟，才能夠淡化日本與中國、日本與韓國彼此供應鏈唇齒相依，卻避不交流的現實。日本向中國輸出工業製品中，總金額的三分之二都需要關稅，向韓國更有近八成被課關稅。RCEP 尤其對中小企業意義重大。

首先，RCEP 國家組合囊括柬埔寨、寮國等後段班國家，顯然與前段班差距太大，對日本實質貢獻有限，還得靠日本拉拔。其次就開放程度上，自由貿易的關稅撤銷比率以慣例來說是 9 成，雖然 RCEP 的 91% 差強人意，但是相較於 TPP 的 99%，仍然存在相當大的差距。因此最近兩年來，日本努力拉攏印度、澳洲，推動三邊「供應鏈彈性倡議」(SCRI)，主張在印度太平洋重建一個供應鏈。日本就是欲建構取代「紅色供應鏈」並降低風險，以減輕對中國大陸的市場依賴，期盼計畫一個沒有中國的供應鏈。

此動作也延續了前安倍與川普倡議的「一個自由與開放的印太戰略」(A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)；有印度做為橋樑，也為日本進軍非洲鋪路。

印度決定退出 RCEP，最大考量還是其國家利益

印度退出 RCEP 並非中印談判破裂所導致。首先是著眼於經濟產業利益：印度產業結構缺乏競爭力，如紡織、乳酪和農業是最弱勢、最敏感的產業，故必須防堵紐、澳、中等國的相關產品傾銷，以保護本土產業。

有人認為印度脫隊是 RCEP 最大的敗筆。在中印關係日趨緊張，尤其印度對中國貿易逆差程度嚴重下，印度未來也很難回心轉意。印度缺席，也就可能少了一股牽制中國的力量。在印度退出 RCEP 群後，已降低 RCEP 對大陸制衡的力量，日本聯合印度和澳大利亞三國共同推動「供應鏈韌性倡議」(trilateral Supply Chain Resilience Initiative, SCRI)。目前這項倡議除印度外，日本未來還可能邀請東協國家參與。

韓國政府希望藉由這次 RCEP 簽署進一步推展「新南方政策」

對韓國而言，韓國首次與日本簽署貿易協定，加上 RCEP，韓國與美國、中國、日本、德國、印度等世界前 5 大經濟體都將簽有貿易協定。韓國政府希望藉由這次 RCEP 簽署進一步推展「新南方政策」，打入東協市場。不過，若美國總統當選人拜登（Joe Biden）尋求再次加入「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP），韓國夾在美中之間的困境短期內恐怕無法解決。

韓國政府雖稱 RCEP 為東協主導、而非中國主導的協定，但在外界看來，難說中國在其中影響力量不大；部分分析也認為，中國之所以要大力促成 RCEP 簽署，是中國在與美國的全球貿易紛爭中，避免被排除於東協地區之外的重要一步。

習近平表態中國積極考慮加入 CPTPP

日前中國國家主席習近平於北京以視訊方式出席亞太經合組織 APEC 第 27 次領導人非正式會議時表示，歡迎《區域全面經濟夥伴關係協定》（RCEP）完成簽署，並明確表達「將積極考慮加入《跨太平洋夥伴全面進展協定》（CPTPP）。中國習近平主席利用現任川普即將下台繼任拜登還沒上台之際，大聲呼喊、極力嘶喊，也讓世人看出他內心的渴望與不安！中國習近平這個考慮加入 CPTPP 表態，強調中國堅持多邊主義和自由貿易，促進經濟全球化的一貫立場。也有中國專家表示，此舉將有望為中美兩國增添一個新的對話平臺，將促進中美關係回暖。

中國不少智庫學者研究指出，習近平希望加入以及努力推動 RCEP，其主要的原因是中國期盼拜登總統能夠重返 CPTPP，同時強調中國也要加入多邊主義，中美兩國同時可以在亞太自由貿易區 FTAAP 與 CPTPP 一起合作，減少過去川普主義導致中美之間的摩擦。

簡單而言，RCEP 側重於傳統的貨物貿易關稅，而 CPTPP 則包括服務貿易、高科技、智慧財產權、資料流動等新業態領域，標準更高。很多在 WTO 裡解決不了的問題，如數字經濟、智慧財產權保護、環境標準、勞工標準、國企改革、資料流動管理等，在 CPTPP 裡都有非常全面、詳細的規定，但在 RCEP 裡對這些問題則沒有什麼介入。中國當前加入 CPTPP 的條件是否已經成熟？本文作者並不認為中國能夠於短期內符合 CPTPP 的高標準；當前的全球局勢正不斷變化，對於積極考慮加入 CPTPP 如何落實，中方會結合實際情況，審時度勢穩定推進。

台灣現況的四個要點

1. 和泛太平洋夥伴關係協定（TPP）一道，RCEP 是亞太地區一個通向自由貿易的可行之路，也會對全球貿易改革提供助力。
2. RCEP 和 TPP 都是宏大的自由貿易區域並且將提高談判的綜合化，因為這個涉及到了很多參與者和區域。RCEP 和 TPP 是區域整合的相互補充且增強的平行雙軌。
3. 對於加入 CPTPP 後的前景，對中國未來的服務業、高科技產業和數位經濟都是一個巨大的提升機遇。舉例而言，中國的數字經濟占 GDP 總量的 36%，服務業占 GDP 比例也接近 60%，今後中國的數字經濟和服務業都要大量地走出去。如果中國加入 CPTPP，在條款的保護下，協定內所有國家都要對中國開放，美國也不能隨便打壓中國企業。
4. 今後諸如華為、Tik Tok 等中國企業在國外遭遇打壓的情況就能被有效制止。加入 CPTPP 的挑戰方面，對中國的國內產業不會造成太大衝擊。多項研究指出，中國表示要參與 CPTPP，某種意義上也是在倒逼美國參與，與 RCEP 對接形成 FTAAP（亞太自貿區），構建亞太命運共同體。

RCEP 的簽署對兩岸關係影響的重大影響

川普在 2017 年就任後，中日韓三國深感美國政策造成的衝擊，因此重新回頭檢視中日韓 FTA 與 RCEP 談判。日本並未因推動 CPTPP 簽署而降低對 RCEP 的重視，韓國國內也陸續出現呼籲盡快在中韓 FTA 架構下完成服務貿易談判的聲浪，以化解中韓關係因美國薩德事件造成的緊張局面。中國政府多次指出，中日韓將在 RCEP 基礎上，最終打造一個超越 RCEP 的 FTA。中日韓如深化合作，對我科技產業造成的影響不容輕忽。

過去多年以來，國內工商團體與企業領袖已無數次表達對於 RCEP 上路的關切，呼籲政府應盡快提出因應對策，如今企業界擔心的夢魘成真。時值美國大選後美中關係與亞太地區地緣政治重新調整的新局，企業界期待政府以新的思維開創新局，否則除將衝擊我國經濟外，亦恐難避免引發另一波赴 RCEP 國家的投資熱潮。

台灣如何因應 RCEP

首先，CPTPP 自 2018 年底簽署以來，現仍有四個會員國國內尚未批准；CPTPP 鼓勵願意接受高標準市場規則的經濟體加入，CPTPP 針對市場開放程度、規則方面都相對嚴謹，台灣也表達願意接受相關規範；由於 CPTPP 採共識決，台灣的努力受到多國歡迎，並回應希望保持聯繫，等 CPTPP 入會規則明朗，我方將有下一步動作。

其次，日本與美國仍是目前可以協助台灣加入國際與區域組織的重要國家。台美經濟繁榮夥伴對話在雙方簽署備忘錄，未來台美將在 5G、供應鏈、科技、基礎建設商機、健康安全等各領域深化合作。美國與日本可以幫助台灣加入 CPTPP。

再者，政府所規劃的新南向產業地圖，宜更加清晰。布局 RCEP 成員國，分享此區域在自由化與便捷化下，經貿與投資提升的商業利益。並且建議鎖定未來五年具備 6% 以上經濟成長實力，以及逐年增長的經濟體，包括越南、菲律賓、寮國、緬甸、印度等國，以降低風險、提高投資報酬率。最近美國國會簽署的國防授權法，充分展現對台灣的友善。但台灣的國家安全不能僅僅依賴美國的善意或者川普的支持，還是要自己能夠自立自強，提升科技水平，才能立於世間不敗之地！

最後，台灣迄今尚未與 RCEP 成員國簽署服務貿易協議，台灣企業必須先做好迎戰 RCEP 服務業自由化的準備，有鑒於當今全世界經濟低迷，貨品貿易成長速度趨緩，各國都在尋找新的貿易成長點，並把加速發展服務貿易作為改善國際收支狀況的手段，台灣企業理應與時俱進，創新驅動發展，厚植服務業自由化實力，才能應對 RCEP 新挑戰。提高自家產品的競爭力。

(摘要彙整：王韋傑 助理)

RCEP 的影響與建議

摘自 2020 年 12 月 22 日政策智庫諮詢會議

講者：邱碧英 全國工業總會副秘書長

2019 年我國出口全球金額高達 3,291 億美元，我國對 RCEP 會員國出口 1,896 億美元，佔我國總出口的 57.6%，其中出口總額的 77% 已屬於零關稅產品，僅剩餘 23% 還面臨關稅問題，多數集中在石化、面板、紡織、鋼鐵、機械、塑膠、扣件等產業，且出口地區為中國、東協、日本、韓國、澳紐為主；因此，在多數出口貿易品已達零關稅情況下，RCEP 無論加入與否，其關稅減免效益對台灣出口經貿影響相當有限。

各產業進出口分析(資料來源:經濟部)

一、石化

- 2019年我國對RCEP出口占總出口75%，**中國大陸**(49%)、**越南**(9%)、**日本**(6%)為前三大市場。
- 主要非零關稅出口產品如**丙烯腈**、**乙二醇**、**乙烯**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	49%	6.5%	日本：我出口金額54%為排除降稅，37%為分21年降至零。 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)
越南	9%	3~5%	我國主要出口品項越南主要採10年以上降降至零或排除降稅。
日本	6%	2~3.9%	中國：我出口金額71%為分11年降至零，13%排除降稅，但有15%為立即降稅。 韓國：我出口金額80%為11年以上降至零，4%排除降稅，但有15%為立即降稅。

資料來源：經濟部

- 中國大陸為我國出口最大市場，出口產品大多為供應當地台商使用，因台灣產品品質較佳，早收優惠(共136項，如聚丙烯PP、聚碳酸酯PC)已納入部分五大泛用塑膠原料，且相關業者大多已至當地布局。
- 我關切產品因**中國大陸**保護自身業者多排除降稅(**乙二醇**、**乙烯**、**對苯二甲酸**、**聚乙烯**、**聚苯乙烯**等)或分21年(**丙烯腈**、**苯乙烯**)降至零，越南亦採保守降稅，**短期影響未如預期大**。
- **中韓FTA**早已於2015年生效，至大陸石化及塑膠製品關稅目前已有**465項**降稅0%，且優於RCEP，故國內業者已有因應。
- 出口**日本**的金額中約**15%**短期可能**受到中、韓競爭威脅**，如醋酸之酯類EVA、雙酚A等(經與業者確認後為出口供日本當地工廠自用)。



二、塑膠製品

- 2019年我國對RCEP出口占總出口50%，**中國大陸**(21%)、**日本**(9%)、**韓國**(5%) 為前三大市場。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	21%	6.5~10%	<ul style="list-style-type: none"> 日本：我主要出口產品中國的降稅期都在10~16年 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)
日本	9%	2.8~4.8%	我主要出口產品日本對中、韓多採分11年降至零
韓國	5%	6.5%	我主要出口產品韓國對日本多採分10年降至零

- 主要非零關稅出口產品如**塑膠板**、**PET(瓶用材料)**、**塑膠製餐具**、**包材**等。

- 塑膠製品主要為勞力密集產業，在非屬RCEP國家尚具競爭力，**35%**的出口集中在歐美國家。
- 日本出口中國大陸等級(電子級)與我國出口不同，而與我相同製品**日本並無成本競爭優勢**，且有10-16年緩衝期，可透過產業輔導轉型。
- 中韓FTA**早已於2015年生效，至大陸石化品關稅目前已有**465項**降稅，且優於RCEP，故業者已有因應。
- RCEP主要出口市場**降稅期程**都在**10年以上**，中長期可能產生不利影響，惟廠商有**較長調適期**，有利於減緩衝擊。
- 塑膠產品(如**塑膠瓶**、**塑膠袋**、**塑膠板**)等較低階產品在東協及日本市場將受中國同質性產品競爭。由於業者多屬中小企業，可由政府提供轉型及高值化輔導。

7



三、紡織

- 2019年我國對RCEP出口占總出口64%，銷往**越南**(24%)、**中國大陸**(17%)、**印尼**(5%)。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
越南	24%	12%	我主要出口產品越南在既有FTA承諾中多已為零關稅；其他則採10年以上降稅，或部分降稅至6~9%。
中國大陸	17%	5~8%	<ul style="list-style-type: none"> 日本：我出口金額59%為排除降稅，37%為10年以上降稅。 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)
印尼	5%	7.5~20%	在既有FTA承諾中多已為零關稅

- 主要非零關稅出口產品如**尼龍6粒**、**機能性布料(合纖針織布、合纖梭織布)**等。

- 出口到RCEP國家的貨品中，**纖維、紗、布**等佔**9成**，加工後以**銷往歐美**為主。紡織大廠等於東協已布局供應鏈，**短期可調度因應**。
- 我**外銷主力**產品如尼龍6粒、針織布、梭織布等，產業原本擔憂RCEP簽署後將撤除競爭國關稅，不利我拓銷。目前據悉**尼龍6粒**，中對日韓**排除降稅**；**梭織、針織布**，越南採**10年以上降稅**或**部分降稅到6-9%**，產業有較長調適期，**續研發差異化產品因應**。
- 產業**原擔憂**RCEP可能比照TPP，規定採用成員國生產的原料才能享關稅優惠，**排擠**對我國紡織**原料的採購**，但據悉**RCEP原產地**規定似相對**寬鬆**，允許使用**區域外**之紗線或布料。



四、鋼鐵金屬(不含扣件)

- 2019年我國對RCEP出口占總出口52%，**中國大陸(11%)**、**日本(9%)**、**越南(8%)**為前三大市場。
- 主要非零關稅出口產品如**鋼鐵卷材**、**鍍塗鋼板**、**不鏽鋼板**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	11%	6~8%	日本：我出口金額59%為排除降稅，37%為10年以上降至零。 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)
日本	9%	2.5~3.3%	中國：超過九成產品降稅期超過10年 東協：在既有FTA承諾中已為零關稅
越南	8%	3~10%	對中國採部分降至3%或超過10年調降。
馬來西亞	5%	5~15%	對中、日、韓多維持原稅率

1. 東協國家對我主要對手國-日、韓、中之降稅承諾改變極小，如馬來西亞並未將鋼品納入RCEP承諾降稅範圍，亦即我國在RCEP會員國間競爭態勢之消長**變化不大**。
2. 中國大陸部分，我國出口中國大陸鋼品以**早收優惠鋼品為主**，享有零關稅，不受RCEP簽署之影響，中國大陸鋼市價格低，**供過於求**，他國產品較不易進入當地。**部分**廠商在當地有設廠，也可由當地工廠供應。中國大陸占我國對RCEP出口鋼材總量的17.0%。
3. 目前我國主要大廠在越南、馬來西亞、中國大陸設廠亦可由海外工廠銷往其他RCEP國家，也可**減少衝擊**。
4. 我國下游金屬製品(如水五金、手工具)以出口歐美為主直接**影響有限**。



五、扣件

- 2019年我國對RCEP出口占總出口15%，銷往日本(6%)、中國大陸(3%)、泰國(2%)。
- 主要非零關稅出口產品如**螺釘**、**螺栓**及**螺母**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
日本	6%	2.8%	我出口金額29%日本對中國立即降稅；71%為10年以上降至零。

1. 我國**扣件**出口多出口**歐美地區**，主要的RCEP出口國家以日本、**中國大陸佔比較大**，對日本出口佔我國全球出口佔比5.6%，中國大陸佔比為2.6%。
2. **日本**為我國扣件出口RCEP國家的主要國家我國主要出口日本產品為**木用螺絲**、**螺帽**等產品，大部分品項為2~4%之間的低關稅，且木工螺絲部分，我國主要出口廠商產品與中國大陸競爭對手相比品質較好，目標市場較無重疊，故簽署RCEP對於短期訂單**影響不大**。

六、機械

- 2019年我國整體機械設備出口前4大國為**中國大陸**占總出口30%、**美國**20%、**日本**7%、**越南**(4%)。除美國外皆為RCEP國家，合計我國對RCEP出口占總出口55%。
- 主要非零關稅出口產品如**配電盤**、**滾珠軸承**、**離心泵**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率 (%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	30%	2.5~12 %	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本：我出口金額85%為10年以上降稅，11%為分21年降至零或排除降稅 ● 韓國：配電盤分15降稅零滾珠軸承及離心泵(原關稅8%)立即降稅。
日本	7%		日本關稅為零
越南	4%	3~25%	我國出口較多之家用型縫紉機用其他零件(原關稅25%)，越南對成員國分10年降至0%

1. 我國部分產品在中國大陸享有早收優惠，主要如**產業機械**、**其他機械及機械零組件**等。
2. **滾珠螺桿**、**線性滑軌**等精密機械傳動元件，我國主要之製造商、全球領導廠商，此等業者受RCEP的影響**較為輕微**。所以強化國際競爭力是我國機械廠商發展方向。
3. 越南家用型**縫紉機**用其他**零件**關稅雖高達25%，但我商大多已在**越南設廠**，主要出口歐美市場。我商多已提高零組件在台生產，再出口至越南組裝成品後復出口，享有免繳納進口稅優惠，故RCEP**影響有限**。
4. 未來可循此模式，**強化與RCEP國家當地業者之連結**或至當地設廠以降低RCEP影響。



七、工具機及零件

- 2019年我國對RCEP出口占總出口52%，**中國大陸**(31%)、**日本**(5%)、**越南**(4%)為前三大市場。
- 主要非零關稅出口產品如**綜合加工機**、**立式加工機**、**龍門加工機**、**數控銑床**、**工具機零件**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率 (%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	31%	9%	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本：我整機出口金額99.99%列入排除降稅，零件多採16年降至0%。 ● 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)。
日本	5%	0%	日本關稅為零
越南	4%	2~5%	對中、韓、日在過去簽署的FTA中多已降至0%
韓國	2%	8%	<ul style="list-style-type: none"> ● 日本：我整機出口金額78%排除降稅、18%分20年調降。零件出口金額94%排除降稅。 ● 中國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)。綜合加工機等中國已取得零關稅。

- 我國部分產品在中國大陸享有早收優惠，主要如**數控車床**、**數控鑽床**、**數控平面磨床**等。另，RCEP協定中，中國對日本皆排除降稅。
- 就日本、韓國及東協市場來看，**日本**原已是**零關稅**，**韓國**對日本多**排除降稅**或**分20年**降至零關稅，**東協**對中日韓則已大多已為**零關稅**，故影響有限。惟仍需關注中長期之可能影響。
- 我國工具機大廠均已在中國大陸設廠，可以由大陸出貨至東協及韓國，降低關稅之影響。

八、汽車零組件

- 以**歐美**為主要市場，合計占我國總出口**65%**，2019年我國對RCEP僅出口占總出口17%，銷往日本(6%)、中國大陸(4%)、泰國(2%)。
- 主要非零關稅出口產品如**車身零件**、**懸吊系統**、**車框零件**、**剎車器**、**散熱器**等。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率	對主要競爭對手的降稅模式
日本	6%		日本關稅為零
中國大陸	4%	6%	<ul style="list-style-type: none"> • 日本：降至適用關稅率(6%)或分10年以上降至零 • 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)
泰國	2%	30%	<ul style="list-style-type: none"> • 多為排除降稅，或最終只降至27%，或只給予東協、紐澳、韓國的OEM零件較優惠的稅率，但對中國及日本則排除降稅

•我國車輛零組件**65%外銷歐美**等售服市場為主**不受RCEP影響**。

•**OEM零組件廠**多已**配合客戶**在中國大陸及東南亞布局，並已在中國大陸、印尼等設廠；再加上RCEP在汽車零組件產品的降稅保守，預估**影響有限**。

九、面板

- 2019年**中國**市場占我國面板總出口的87%。
- 最主要的出口產品**液晶顯示板**在中國大陸市場面臨5%關稅。

市場	占總出口比重	台灣非零產品面對之關稅率(%)	對主要競爭對手的降稅模式
中國大陸	87%	5%	<ul style="list-style-type: none"> • 韓國：開放程度未優於中韓FTA(2015年)(第9年降至2.5%，第10年(2024年)降至0%)。 • 日本：前20年維持5%，第21年從5%降至0%。

•中國大陸將面板列為**重點扶植產業**，為保護其面板產業，過往經貿談判都**採取極為保守**的態度。如ITA2談判時，雖各國皆要求中國大陸將面板納入，惟中國大陸始終**不願納入**，最終ITA2並未將面板納入。由此可知中國大陸對於面板的開放態度是**極端保守**。

•RCEP簽署後，中國大陸仍持續保護其面板產業發展。本次RCEP之簽署，中國大陸針對面板關稅減讓，對**日本前20年維持5%關稅**，至**第21年才降為零稅關稅**，而對韓國面板出口到中國大陸前8年課徵5%進口關稅、第9年降為2.5%，從第10年降至零關稅，其條件較中韓FTA無進一步開放。

•綜上，RCEP之簽署在面板產業部分，由於中國大陸對日本至第21年才降為零關稅，而對韓國則較中韓FTA無進一步開放，因此RCEP的簽署對面板產業**短期無太大影響**。

RCEP 對我國經貿短期影響有限，中長期仍持續關注

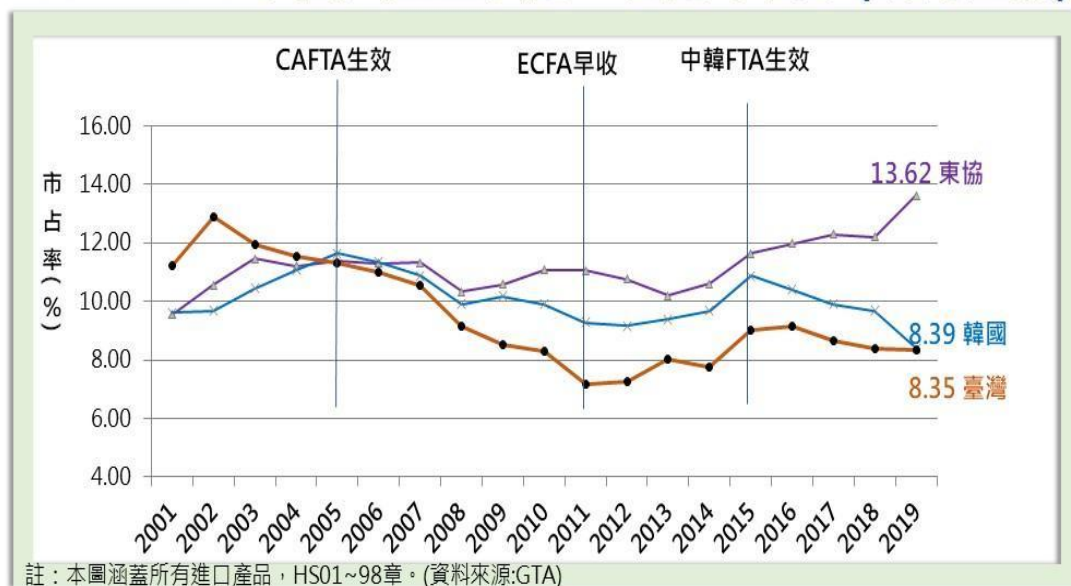
根據經濟部指出，RCEP在既有FTA基礎上，進一步降稅幅度有限。以我國主要關切產品來看，中國對日本多採排除降稅或10年以上降稅期，短期影響有限；此外，RCEP原產地規定相對寬鬆，對原本區域供應鏈的影響有限，短期不會改變既有的加工出口貿易模式，我國出口將不受影響。目前受美中貿易戰及疫情影響，反而突顯台灣製造優勢，台商回台投資及擴大在台投資熱絡，並以高附加價值產品為主，尚未出現空洞化的情形，經濟表現更優於日、韓、星等國。

RCEP 生效之前對台灣已造成的衝擊，以中國市場為例

但中經院顧瑩華研究員進一步分析，渠認為早在 RCEP 簽訂前，東協加 1 與中韓 FTA 就已經默默產生影響了。如果以全部產品來看，台灣與韓國在中國大陸的的市占率下滑沒有那麼嚴重，2004 年 CAFTA 生效後市佔率從 11.55% 下降到 2019 年的 8.35%，減少 3.2 個百分點，韓國是從 11.08% 降到 8.39%，兩國相差不大，主要是因為台灣出口中國大陸的產品有許多是屬於加工出口用的原材料及零組件，包括半導體及通訊相關產品，這些產品大多適用零關稅，因此不受 FTA 的影響，加上 ECFA 早收清單也讓台灣一部分非零關稅產品可以維持一定的競爭力。

如果從非零關稅產品觀察，就可以發現差距漸漸拉大，台灣的市占率從 11.66% 降至 4.75%，而韓國則是從 12.93% 降至 7.49%，台灣與韓國在中國的市佔率的差距比接近 3%。

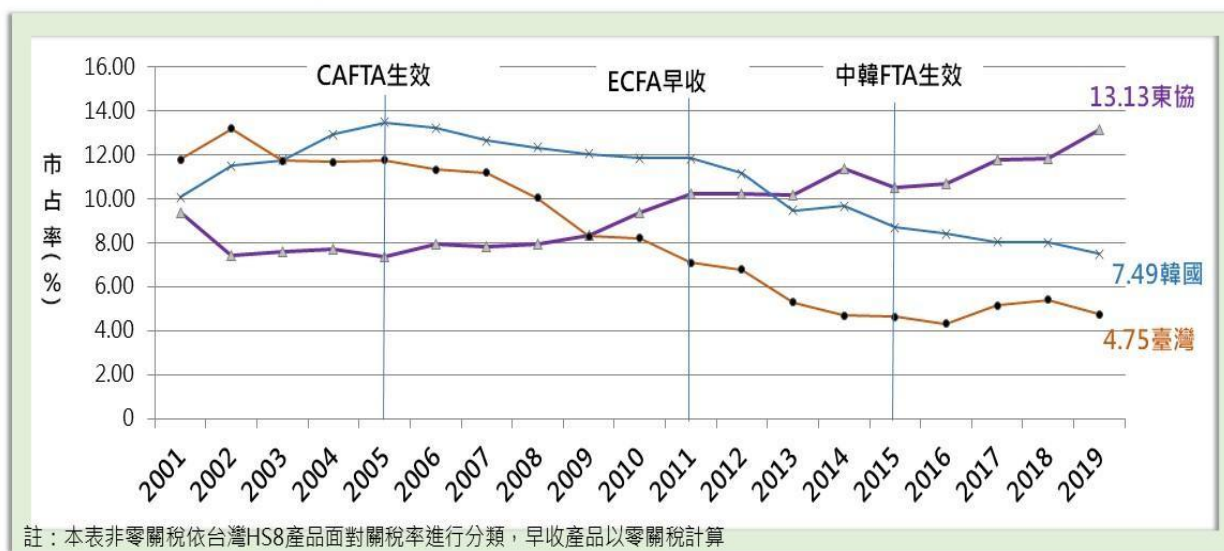
2001-2019 中國大陸主要進口國之市占率(所有產品)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
東協10國	9.54	10.56	11.46	11.23	11.36	11.31	11.33	10.33	10.58	11.07	11.05	10.75	10.20	10.60	11.64	11.99	12.29	12.21	13.62
韓國	9.60	9.68	10.45	11.08	11.64	11.34	10.88	9.91	10.17	9.90	9.28	9.17	9.38	9.69	10.88	10.41	9.90	9.69	8.39
台灣	11.23	12.90	11.95	11.55	11.31	11.01	10.56	9.13	8.54	8.30	7.17	7.27	8.03	7.76	9.02	9.17	8.67	8.40	8.35

資料來源:顧瑩華老師

2001-2019中國大陸主要進口國之市占率 (非零關稅產品)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
東協10國	9.36	7.43	7.60	7.72	7.34	7.94	7.80	7.95	8.32	9.35	10.23	10.21	10.16	11.36	10.50	10.71	11.78	11.86	13.13
韓國	10.08	11.50	11.76	12.93	13.49	13.23	12.64	12.35	12.04	11.84	11.86	11.16	9.46	9.68	8.70	8.42	8.03	8.01	7.49
台灣	11.79	13.20	11.73	11.66	11.76	11.33	11.18	10.05	8.28	8.21	7.10	6.79	5.30	4.68	4.62	4.32	5.16	5.40	4.75

資料來源: 顧瑩華老師

16

RCEP 生效之前對台灣已經造成的衝擊，以東協市場為例

同樣的，在東協市場台灣與韓國在東協國家的市占率也有顯著差異，台灣非零關稅產品，由2004年CAFTA生效前的5.72%，下滑到2019年的2.85%，足足減少2.87個百分點，而韓國的市占率則從6.28%上升到7.91%，一來一往，台灣與韓國的市占率差距也逐漸拉大，此顯示台灣在零關稅產品仍具有競爭力，但非零關稅產品的競爭力則有弱化的現象。台灣在關稅不公平的競爭下，非零關稅產品在東協市場已被中國大陸及韓國大量取代。

2019年台灣出口東協非零關稅產品以紡織最多，占20.48%，其他重要產業包括塑膠(15.01%)、電機設備(10.12%)、鋼鐵(9.37%)、機械設備(8.88%)。在台灣出口前5大產業中，紡織產業受到的競爭壓力最大，已被中國及韓國超越。台灣不論是出口中國大陸或是東協市場均已受到區內FTA影響，尤其是非零關稅產品受到的影響較大，使得台灣產品愈來愈集中在半導體及資通訊等零關稅產品，目前台灣出口這兩個市場的零關稅產品均達75%以上，顯示台灣的出口結構並不健康。

RCEP 生效對於台灣的未來影響

以中國市場來說，主要會以塑化、紡織、鋼鐵、機械為主；中國對於重要產業還是用關稅保護為主，以國內生產取代進口，因此台灣不僅要面臨第三國進口的競爭，還要面臨中國國內生產的競爭；另以東協市場來說，包括柴油、熱軋鋼捲、合纖染製針織或鈎編織物、彈性線等。初步觀察影響不大，但有些產品可能已經受到區內先前 FTA 降稅的影響，需要更細緻的分析比對才能了解。但台灣非零關稅產品在東協各國市場的市占率近年均明顯下滑是事實，有許多在大陸的台商，直接從大陸出貨到東協，排擠台灣的出口，所造成的隱形傷害也不能輕忽。

2019 年台灣出口中國大陸更是高度集中在電機設備產業，比重已提高到 65.73%，約占了三分之二，顯示台灣出口大陸的產品有高度往零關稅的半導體及資通訊相關產品靠攏的趨勢。在中國關稅障礙普遍很高的狀況下，台灣的紡織、機械產品在中國的市占率這些年也都呈現下降的趨勢，除了因為下游產業外移的因素外，台商多用赴大陸投資以避免關稅課徵，或是就近服務客戶，使得當地生產取代台灣出口的情況愈來愈多。

因此，當廠商採取海外投資規避關稅，並且帶動群聚上下游關鍵產業鏈時，同時也會讓台灣面臨產業空洞化的危機。

台灣應嚴肅面對的問題

台灣的人口老化、生育率低，低薪、M 型與 K 型社會，中產階級流失，問題十分嚴重，再加上產業過度集中在電子資通業，出口過度集中港澳，投資過度集中在中國、海外生產比過高，都造成產業的重大隱憂，再加上近年來外資投資比例過低，因為未來如何改善投資環境，尤其是增加外資比例與解決五缺問題，是政府刻不容緩應面對的問題。

台灣不能只有台積電

統計資料顯示，電子業占製造業總產值的 32.81%，其中相關就業人口數佔總就業人口數 29.85%；另外，五大傳產占製造業總產值的 56.42%，其中相關就業人口數佔總就業人口數 51.81%；換算人均產值電子業為 1.099、五大傳產為 1.089。不僅半導體電子業要被台灣作為主要發展的產業，其餘可以帶來相對應就業人口數的產業，也應該受到重視，台灣應積極營建新的護國群山，而不能只靠半導體產業。

檢視台韓前十名市值的企業，卻發現成長的吊詭，呈現韓國新三樣產業對比台灣老三樣產業的結果。韓國誕生鋰電池、生技、網路的領導型企業；台灣則停留在過去的榮光，前十名仍是半導體、電子與石化業。這也使得台韓前十大富豪平均年齡差了一個世代，台灣平均是七十二歲，韓國平均是五十九歲。

各界咸認 RCEP 仍具一定影響與意義

- KPMG：RCEP 攸關美中貿易戰發展以及全球經貿情勢。
- 日經新聞：RCEP 簽署後，將使亞洲有機會改寫全世界的貿易戰略。
- 紐約時報：RCEP 將強化中國在區域經濟中的影響力。

RCEP 創造的優勢，原產地、貿易便捷化等，也成為對台灣面臨國際貿易相對應的衝擊；此外「貿易救濟透明化」，也要求各成員國在法規基礎上，加強對反傾銷、反補貼、防衛措施進行詳細說明；另外也希望透過「最佳實踐」清單，幫助各國提高反傾銷和反補貼的調查技術水準和透明度。

KPMG 觀點 – 對台灣的影響



台商應不會有立即性衝擊

台灣出口至RCEP國家約7成免關稅，另3成於幾年前多半已經開始調整產銷基地，加上RCEP的關稅調降分很多年逐步進行，故台商應不會有立即性衝擊。



產業升級，發展台灣的高附加價值功能

中長期來看，台灣更不適合成為集團製造基地，故急需做產業升級，發展台灣的高附加價值功能，或者成為控股中心，與東協各國之間的競合關係時效急迫性更高。



優勢產業 V.S. 劣勢產業

區域貿易協定有助促進區內整體貿易，對優勢產業如電子、5G、醫療是機會，但對劣勢產業如石化、塑膠、紡織、鋼鐵卻是挑戰，建議企業進行跨國供應鏈重組，降低可能的不利影響。



「泛美國聯盟」、「泛中國聯盟」之態勢

可預期因應終端市場，企業供應鏈之配置策略會形成「泛美國聯盟」、「泛中國聯盟」之態勢。

(圖為安侯建業會計師事務所觀點)

根據經濟部召開的 RCEP 業者座談會，與會業者表示；

- RCEP 簽署後不利包裝產業競爭，因韓、日、中國大陸是競爭國。(奇美)
- 電子設備因有 ITA 協定，故 RCEP 影響較小。(均豪精密)
- 汽機車零組件出口主要區域為美洲與歐洲，RCEP 評估影響不大。(車輛公會)
- 雖然 RCEP 短期影響不大，長期 RCEP 龐大市場將培養當地廠商茁壯，可能影響台灣未來出口。(車輛公會)
- RCEP 確實對機車產業造成衝擊。(山葉機車)
- RCEP 簽署造成車廠壓力。(國瑞汽車)
- 加入 RCEP 將對螺絲產業造成 15%-30% 衰退。(蔡圖晉)
- 鋼鐵業同時面臨關稅障礙，非關稅障礙。東協內部很多衝突，很複雜。(中鋼)
- 螺絲出口中國 10%、日本 6%、泰國 5%，如果其它國家歸零，就無法競爭。(安拓)
- 東暉公司螺絲都是外銷，匯率是關鍵，但關稅還是有影響。以澳洲為例，澳洲與其他國家簽了 FTA 以後，就幾乎沒有訂單了。(東暉)
- 以印尼來說，希望國外業者投資，但印尼會一直開條件，造成投資障礙。(鋼鐵公會)
- 7.5% 跟 0% 的差別不是利潤減損，而是銷售減損(燁輝)
- 手工具對美國市場的出口達 37.1%，美國的稅率平均約 9%。

業者對政府的具體建議

- 建議增加 CITD、SBIR 等產創補助、海外會展補助及新台幣匯率管控。
- 建議產創計畫之政府補助經費應免稅。
- 建議政府提供東南亞國家投資環境資訊，以利中小型業者前進東協投資。
- 建議選用國產設備並提供補助。
- 建議提供先進製程技術的研發補助，以及研發稅賦抵減。
- 建議政府協助解決國外檢驗人員或客戶來台申請簽證異地審查耗時問題。
- 建議政府鼓勵半導體，提供工具機業場域試煉，為未來推動整廠整線輸出做準備。
- 建議產學合作應考慮地區性。
- 建議工業局加強產業人才培育部分。
- 建議政府與單一國家簽署自由貿易協定，如越南、泰國，或提前自由化。
- 建議政府能夠更積極與其他國家簽訂 FTA。

最後本人提出以下結論供主辦單位參考

- 亞洲供應鏈(製造鏈)更加穩固，仍應掌握中國紅色供應鏈帶來的強勁需求。
- 掌握美台合作契機，設法成為美國第二軌供應鏈，把握產業人才培育機會。
- 產業政策應從生產與製造為核心的產業價值，轉換成上下游；軟硬整合的產業生態系，創造新的供應鏈價值體系。
- 維持匯率穩定並確保與競爭國的同等條件。

(摘要彙整：黃仲綸 助理)

兩岸經貿發展下中國大陸台商的機遇與挑戰

摘自 2020 年 6 月 30 日政策智庫諮詢會議

講者：蔡練生 中華民國全國工業總會秘書長

兩岸經貿交流現狀

中國大陸（含香港）為台灣最大的貿易夥伴，2019 年我國對中國大陸貿易額總額為 1,906 億美元，占台灣整體對外貿易的 30.1%。2019 年台灣出口至中國大陸金額為 1,321.5 億美元，占整體出口比重達 40.1%、進口額為 584.5 億美元，占整體進口比重達 20.5%。台灣對中國大陸大陸（含香港）貿易順差達 737 億美元，是台灣最大順差來源地區。

中國大陸是台灣對外投資第一大地區，2019 年對中投資金額達 41.7 億美元，占我國總體對外投資總額的 37.9%。1991 年至 2019 年，累計有 43,925 件核准對中投資案，累計金額約 1,865 億美元。（加上經第三地之間接投資可達 3000 億以上）。自 2009 年開放中資來台投資至 2019 年，台灣核准的中資投資件數有 1,371 件，累積投資金額約為 22.8 億美元。同期台商投資中國大陸件數有 6,744 件，累積投資金額為 1,109 億美金。

2019 年大陸地區人民來台人數為 268.3 萬人次，較 2018 年增加 0.8%。其中經貿交流為 19.4 萬人次，較 2018 年成長 2.5%，觀光活動為 190.4 萬人次，較 2018 年減少 0.4%。2019 年 8 月，中國大陸單方停止對台自由行，觀光人次衰退。對於中國大陸投資環境的改變、美中貿易衝突等等因素，近年來台商在中國大陸的投資金額逐漸下降，但兩岸貿易額仍居高不下，出現「投資冷，貿易熱」、且「雙向投資失衡」的現象。

台商投資中國大陸的歷程與發展

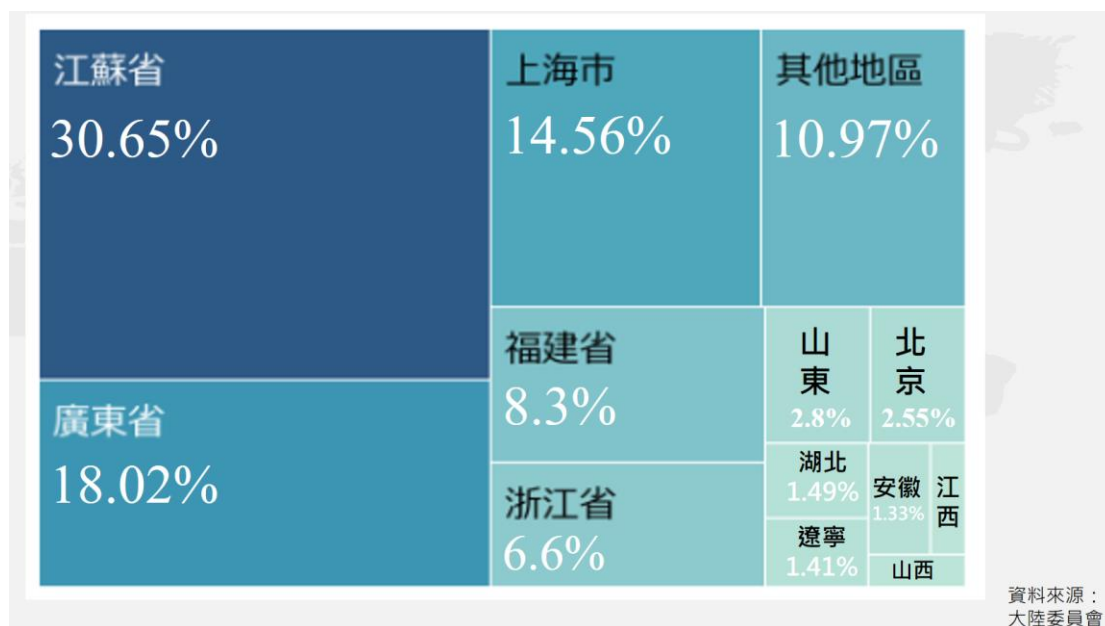
發展起步期（1980~1990）：80 年代適逢大陸改革開放，為規避我政府管制，台商多以海外迂迴方式，小額、零星投資大陸。（例如頂新、旺旺）開放大陸探親後，台商數量開始明顯增加（例如統一），並以「台灣接單、大陸生產、香港轉口、銷售海外」的方式運作。

加速擴張期（1992~1999）：92 年鄧小平「南巡談話」確立開放方針，我國政府亦鬆綁赴中投資，台商開始蜂擁至大陸設廠，並逐步形成大、中、小型企業分工合作、上下游聯動、配套完善的台商投資產業集聚。（因台灣法令像是環保等議題而有許多管制，中國大陸開放改革讓台灣產業有了出路。）

高峰成熟期（2000~）：中國大陸加入 WTO 後，台商再次擴大赴中投資規模。21 世紀初

期，台商是僅次於港資之中國大陸第二大境外投資者。此時，赴中投資的台商從中小企業轉變為中大型企業，亦從勞力密集產業轉成資本技術密集型產業，邁入研發、製造、銷售同步的成熟階段。

台商投資中國大陸大陸累積金額比重（1991年～2019年），依次為江蘇、廣東、上海、福建、浙江及其他地區。



（圖為 1991-2019 年，台商投資中國大陸累積金額比重）

台商投資中國大陸以製造業為主(占台商投資 75%)，其中又以資訊電子業投資金額較高；服務業則以金融及保險業、批發及零售業的投資金額居前位。截至 2019 年底，台灣 1,608 家上市(櫃)公司中，就有 1,198 家赴中投資（占整體 74.5%），累計投資金額達 2 兆 5,110 億台幣，其中以電腦及週邊設備業、電子零組件業的投資金額較高。

儘管受美中貿易戰影響，2019 年台灣整體上市公司認列中國大陸轉投資事業收益，仍達新台幣 3,744.2 億，再創歷史新高。從上市公司在大陸的收益情況觀察，台灣產業仍高度依賴中國大陸市場的收益貢獻。（主要針對上市公司，中小企業未知。）近年來，由於中國大陸經營環境改變，台商面臨升級轉型的壓力，迫使傳統製造業台商逐漸朝向製造業服務化發展。

中國大陸由世界工廠轉為世界市場，台商未來可朝教育、育幼、養老、醫療、文化、旅遊等服務業著手。鼎泰豐與 85 度 C 算是台商在中國大陸服務業經營較為成功的案例。然而台商拓銷中國大陸內銷市場有其困難，2009 年開始，就有許多台商嘗試過拓銷中國大陸大

陸市場，但真正成功的少之又少，原因在於台商要拓銷大陸內需市場，必須克服：通路、資金、地方保護主義與智慧財產權等障礙。

中國大陸與台灣的產品定位有差異，台商的外銷自成一個體系，要把原本外銷產品轉作內銷，在產品需求、品質、價位等方面都截然不同。台商的產品必須更接地氣，並針對中國大陸內需市場的趨勢與需求進行調整，才能有所突破。大部分台商是由代工製造起家，缺乏品牌形象與知名度，在開拓中國大陸內銷市場遇到許多挑戰及困難，難以得到消費者青睞。因此，台商必須強化行銷及對品牌形象的打造，方能使顧客買單。

ECFA 的前因與後果

簽署《兩岸經濟合作架構協議》的背景，在於東亞自由貿易區逐漸成形，倘若我國仍未能參與，出口產業的競爭力及優勢將完全喪失。當時中國大陸積極與各國洽簽 FTA，我產品在大陸市場競爭漸感壓力。推動洽簽兩岸經濟合作架構協議，可舒緩我國被邊緣化危機。

ECFA 使台灣商品得以免關稅進入中國大陸，能擴大市場占有率，同時台灣也必須提高免稅進口中國大陸商品的比例，並對大陸開放市場。簽署方式採用「架構協議」，後續實質內容需經由談判逐步完成。另針對雙方認定關鍵產業，先進行互免關稅或優惠市場開放條件。簽署內容包括早期收穫、投資保護、服務貿易、貨品貿易及爭端解決等協議。

根據 ECFA 中早期收穫清單相關內容，早收幾乎 0 關稅。中國大陸對台灣開放 539 項台灣貨品實施降稅，並開放 11 項服務貿易市場。台灣對中國大陸開放 267 項大陸貨品實施降稅，並開放 9 項服務貿易市場。從相互開放的貨品清單與貿易市場數量，可以看出 ECFA 協議中，中國大陸對於台灣的善意。

而後中國大陸希望與台灣簽署服貿協議，但因台灣國內的社會運動聲浪最終未能成功簽署。服貿協議中，中國大陸對我開放 80 項業別：包括電子商務、資訊服務、展覽、圖書、文化娛樂、旅遊運輸及金融服務等重點項目。我國對中方開放 64 項業別。各界較關切的業別如出版、美容美髮、殯葬、營造、長照、中藥材等項目，多屬中資來台誘因較小，且已規定陸資投資不得具控制力，對我衝擊有限。服貿未能通過，對服務業進軍中國大陸產生阻力，引發貨貿推動、經貿邊緣化危機。

有關於 ECFA 之存續，ECFA 無十年大限問題。ECFA 的條文中沒有任何「十年期限」的規定，僅有依 ECFA 第 16 條終止條款規定，任一方有權終止協議。依中方態度，ECFA 遭片面終止可能性極低。

美中貿易戰對中國大陸台商的影響

美中貿易戰起因，在於美國不滿與中國大陸的貿易逆差，美國對中國大陸的貿易逆差，由 2001 年的 830 億美元，成長至 2018 年的 4,192 億美元，占該年美國對外貿易逆差總額近 5 成。川普發起貿易戰的一大動機，便是力求改善美中貿易間的失衡現象。且中國大陸近年在偷取科技技術的貿易行為不良，中國大陸於 2015 年提出「中國大陸製造 2025」戰略，發展新興科技產業，追求成為「製造強國」。此舉引發美方質疑，中國大陸透過提供巨額補貼、強迫美企轉移技術與智慧財產權給中國大陸企業等違反市場經濟規則手段，打造其高階製造產業，並挑戰美國的科技霸主地位。

最要的原因是壓制中國大陸崛起，中國大陸在全球政經及軍事的快速崛起，已威脅到美國長期主導的國際秩序。將中國大陸視為「戰略競爭對手」，並在貿易、科技、軍事上進行壓制，已是美國國內不分黨派的高度共識。

有關於中美之間的貿易戰，第一、二波是美國分階段對 340 億及 160 億美元的中國大陸商品，加徵 25% 關稅。第三波，美對 2,000 億美元的中國大陸貨品課徵 25% 的關稅。第四波，美對 4A 清單課徵 7.5% 關稅、4B 未生效。

經過幾次經貿交鋒，中美於 2020 年 1 月 15 日簽署第一階段協定，並於 2 月 14 日生效。美國對 2,500 億美元中國大陸產品加徵的 25% 關稅維持不變，但暫緩對「清單 4B」徵收 15% 關稅，「清單 4A」的關稅則由 15% 降至 7.5%。美中第一階段協議重點要求以下四點：
一、智慧財產權，要求中國大陸加強對專利、商標和版權的保護，並改善打擊網路侵權、盜版和假冒商品的司法程序。二、技術轉讓：中國大陸將停止強迫外國企業向大陸企業轉移技術，以換取市場准入與行政審批的作法。三、金融服務：中國大陸承諾將消除貿易和投資壁壘，增加美國公司進入金融服務市場的機會，向美企開放銀行、保險以及資產管理等金融市場。四、擴大貿易：中國大陸同意在未來兩年，增加購買共計 2,000 億美元的農產品、能源與服務。

美中貿易戰超過 5 成台商受影響，投資趨於保守與觀望，考量到短時間內恐無法轉移生產基地，台商以加強開發其他出口市場因應，除了開發中國大陸內需市場外，其最青睞東協地區，但正在考慮撤出中國大陸的廠商不到兩成。

新冠疫情對台商影響

全球新冠肺炎疫情迄今仍未見緩和跡象，中國大陸台商先是在疫情初期受中國大陸停工、停產影響，在生產端面臨「缺工、缺料」的窘境；後因歐美疫情驟升，引發銷售端需求陡降、訂單下滑，衝擊台商業者的營運表現。台商正面臨供應鏈斷鏈、訂單減少、周轉困難，缺工、缺料造成供應鏈斷鏈，銷售則受需求緊縮衝擊，產銷同步受挫的困境。在台企業生產端影響較小，銷售端則因全球疫情蔓延，需求緊縮衝擊。

美中貿易衝突爆發後，全球產業鏈已逐漸由「全球化」轉向「短鏈」與「在地化」發展。疫情後邁入後疫情時代，企業將更加重視供應鏈的風險管理，加速建構多元生產基地與分散銷售市場。因此台商因應策略，要建立多元生產、多元市場並加速技術轉型，雞蛋不要放在同一個籃子裡。

政策建議

貿易戰、新冠疫情後，全球貿易秩序與供應鏈勢必將重塑。具多元布局能力的台商業者也將持續遷出中國大陸，除回台投資外，亦赴越南等東協地區布局，降低對中國大陸之依賴。然而，兩岸產業鏈已高度融合，台商無法完全撤出大陸，更不可能放棄大陸內需市場。在出口外銷不利的情況下，台商必須重新定位中國大陸的角色，改以「內銷導向」為思維，據以調整營運布局。

中國大陸當局已多次宣示將擴大戰略性新興產業投資，面對商機無窮新興產業市場，台商如何將傳統製造進階為先進製造，並與現代服務業進行融合發展，是未來無法迴避的課題。

對於政府的作為建議如下：

1. 緩解兩岸升高的對立情勢
2. 加強輔導台商，協助掌握供應鏈重組契機
3. 協助台商回台投資
4. 協助台商全球布局
5. 協助台商掌握大陸內需市場
6. 協助台商因應新冠肺炎疫情—紓困、救經濟

(摘要彙整：林謙 助理)

ECFA：仍有意義的「失敗實驗」

摘自 2020 年 6 月 30 日政策智庫諮詢會議

講者：李淳 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心副執行長

ECFA 簽署背景

2009 年 2 月 27 日，馬前總統接受年代新聞專訪，說明將推動與中國洽簽 ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement)。2010 年 6 月 29 日，第五次「江陳會談」於重慶舉行，簽署 ECFA 協議。2010 年 9 月 12 日 ECFA 生效實施。2011 年 1 月 1 日 ECFA 早期收穫計畫，貨品貿易開始降稅。

ECFA 協議可說是北京對台灣釋出的善意，體現於以下幾點。第一，貨品零關稅，兩岸納入早收項目金額之台灣對中國，比例達 1:4.8，項數比例達 1:2。第二，農漁產品，予我國 18 個稅項農漁產品零關稅優惠。農產品涵蓋 13 個稅項，主要產品有：文心蘭等蘭花的切花、金針菇、香蕉、柳橙、檸檬、哈密瓜、火龍果、茶葉。漁產品涵蓋 5 種稅項：其他活魚（主要包括石斑魚等）、其他生鮮冷藏魚（烏魚、石斑、鱆魚、旗魚等）、其他冷凍魚（秋刀魚、午仔魚等）、其他冷凍魚片（虱目魚、長鰭鮪、大目鮪、黃鰭鮪等）、其他未列名動物產品（甲魚蛋等）。

ECFA 的降稅模式，雙方納入早收項目之定均稅率、實質稅均稅率，我方均為中方約 1/2。中方稅率集中於 10%~15%，我方稅率集中於 2.5%~5%。但 ECFA 效益每況愈下，問題的核心點是不敵整個大環境的供應鏈變遷，整體來說 ECFA 順風時很有幫助，逆風時沒什麼用，美中貿易戰的影響比較大。若今天 ECFA 終止，台灣的損失約為 8 億，政府應給予各種形式的補貼。

自動失效是假新聞，並沒有列於協議中，就算失效兩岸貿易依舊繼續，只是回歸 WTO 待遇。WTO 對於「過渡協定」有原則十年完成的規定：interim agreement 係指「原則在 10 年內設立自由貿易區之計劃及預定進度表」之協定，兩岸並未以過渡協定通知 ECFA，並無其他會員認為 ECFA 有違規問題，WTO 的原則就是不告不理。

但是 ECFA 確實有終止條款：第 16-1 條：一方終止本協議應以書面通知另一方。雙方應在終止通知發出之日起三十日內開始協商。如協商未能達成一致，則本協議自通知一方發出終止通知之日起第一百八十日終止。ECFA 不會自動失效，這些假新聞會讓誰得利，才是我們應該觀察的問題。

此刻兩岸應無終止誘因，對中國而言，終止不利於六穩+六保（穩外資、穩投資、「保」產業鏈供應鏈穩定），不利於「政治硬、經濟軟」的兩手策略，會加速兩岸脫鉤。對台灣產業有實際需要，且其他的協定洽簽都毫無進度，且中台兩地都還未有，ECFA 失效後的世界想像。

產業影響	中國平均關稅	可能因應方式	政府協助方式
石化業 六成外銷、外銷又以中國為首：2019 年有 46%出口中國	6.5%	<ul style="list-style-type: none"> 前段班（毛利在 10%到15%間）：留台、利潤漸少 後段班：外移 開發新市場 	<ul style="list-style-type: none"> 利用因應貿易自由化調整支援條例予以輔導協助 協助外移 加速洽簽 CPTPP 或個別協定
紡織業 2010 年台灣對中國出口 25.35 億美元（58 萬噸），2019 年只剩 15.63 億美元（37 萬噸）	6.5	發展高附加價值布料 台灣機能性布料在國際市占率七成	<ul style="list-style-type: none"> 產業持續升級 加速洽簽 CPTPP 或個別協定

（圖為若沒有 ECFA 的世界可能性想像）

結論而言，ECFA 具有「失敗的實驗」的剩餘價值，ECFA 協議具有「兩國論」的痕跡。實驗結果是兩岸並不存在「制度性互動」的可能，因台灣的政治局勢是換黨執政就全面重談。無論有無 ECFA 存在，中國都不會支持台灣參與區域整合，因這會使台灣與其他國家政治互動增加。ECFA 效益不敵美中貿易戰及新冠肺炎，ECFA 沒有自動失效的問題、兩岸目前無終止誘因。假設北京威脅終止，台灣能要求妥協的呼聲有「不合比例」的問題：接受「一國兩制」，換取 8 億美元關稅節省？接受「一國兩制」，換取石化業留在台灣？

雖 ECFA 沒有自動失效的問題，不代表政府可以毫無作為，應該要輔導台灣廠商技術升級，並善用工具，積極尋找台灣產業的出海口，例如加入 CPTPP。並非是所有區域整合都會握在中國手裡，希望政府可以積極為台灣產業找尋新的出海口。

（摘要彙整：王韋傑 助理）

ECFA 與台灣的產業發展

摘自 2020 年 6 月 30 日政策智庫諮詢會議

講者：邱俊榮 中央大學經濟系教授 / 前國發會副主委

ECFA 協議的利弊

ECFA 協議的簽署對於台灣產業發展有利有弊，優點是 ECFA 曾是台灣經濟解藥，節省對中國出口的關稅，有助於開發中國市場。且 ECFA 作為連結全球的區域貿易協定 (FTA) 的敲門磚，有助於走入世界市場。缺點是對於 ECFA 有幾個疑慮，出口將更集中中國，擴大出口到發展較落後的中國，將使台灣資源錯置而降低轉型升級誘因。且對於中國的投資，扶植中國供應鏈樹立台灣產業競爭對手，生產要素價格均等化將使台灣薪資提升更為困難。

ECFA 中斷之政府的看法與證明

前經濟部長沈榮津表示：ECFA 的中斷對台灣經濟影響不會超過 5%；因應之道首要為分散市場，次要為協助傳統產業轉型升級。政府對於維持 ECFA 的態度並無積極的經濟面與政治面意涵。ECFA 並無分散市場之效，對中國的貿易依存度居高不下，台灣甚至因此被認為將是貿易戰受創最重的國家，且 ECFA 並未使傳統產業成功升級轉型。

十年來（截至今年二月），台灣因 ECFA 節省關稅累計 67.41 億美元（財政部關務署）或 62.74 億美元（中國海關），這是標準 FTA 的利益，然由關稅節省來看 ECFA 的效果是最為狹隘的角度。長期而言，「輕鬆財」實會影響產業的長期轉型升級努力及產業可能多元化發展的契機。

早收清單中的台灣出口項目主要是石化、汽車零組件等中間產品，關稅優惠提供台灣相關產業投入更多資源來發展的誘因。但中國石化業的獨力發展與汽車產業明顯衰退，都使得更依賴中國市場的相關產業承受更大損失風險，此外 ECFA 可有展現及早有效掌握中國廣大市場、開創商機之能？事實證明，即使中國歷經大規模的抗拒日貨、韓貨運動，台灣產品還是難以搶食中國市場。

台灣輸中產品中，長期維持四分之三的中間財，其實是扮演中國供應鏈中的優秀中間產品供應者角色。有人認為，有中韓 FTA 而無 ECFA 兩岸貨貿協議將造成台灣經濟「核爆」？答案是中韓 FTA 已逾四年，南韓在中國進口市場占有率反由 10.88% 降至 8.51%，超過兩個百分點，而台灣同一比例由 9.02% 降至 8.05%，只降低不到一個百分點，而在中國進口市場占有率提升最多的其實是與中國沒有 FTA 的歐盟與澳洲。目前南韓經濟正在惡化，外貿衰退遠較台灣為慘，中小企業受到中國進口嚴重威脅，反之，台灣受惠於台商回台與轉單效應，經濟表現遠較南韓優秀。

台灣未來展望

台灣是資源有限的國家，最該慎用資源發揮最大效益。將有限資源使用於生產出口到難賺高附加價值的市場，係資源錯置，也難帶動薪資提高。應直接連結高附加價值市場才算資源有效運用又能提高薪資，CPTPP 與台美 FTA 的價值非 ECFA 所能比擬，「分散市場」的作為應是經濟部的日常之一。

政府因應 ECFA 可能中斷的做法應是「協助產業升級轉型」，台灣最重要的是在美中戰爭造成的供應鏈分裂中，找到最佳角色。高階、先進製造中心應是現階段產業發展策略的最大公約數，六大核心戰略產業除了促使產業升級的意義外，也可為未來的產業多元化、市場多元化奠基，探討多元市場及多元產業的可能性。

（摘要彙整：林謙 助理）

航空城的土地徵收問題

摘自 2020 年 8 月 18 日政策智庫諮詢會議

講者：許博任 環境權保障基金會研究員

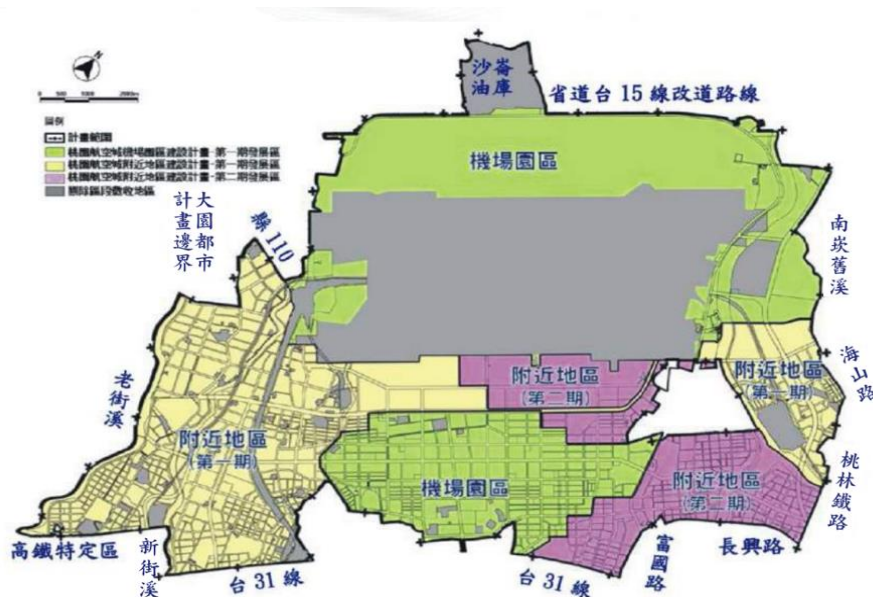
航空城近況

桃園航空城是台灣有史以來最大的區段徵收案，都市計畫範圍 4600 公頃，徵收範圍 3400 公頃，約有 3.9 萬居民需搬遷。與航空城的計畫範圍密切相關的是，桃園市政府還要額外推動桃園捷運綠線約 500 公頃的區段徵收案。

內政部土地徵收小組會議於 109 年 4 月 29 日審議通過桃園航空城區段徵收計畫，土地徵收範圍達 2600 公頃土地，預計今年 10 月公告發價（發放補償費）。目前正在進行地上物的協議價購程序¹，但是已引起非常大的爭議，贊成開發方甚至考慮串連訴求暫緩協議價購。因應上述爭議，交通部已將預定完工工期由 2025 年延至 2030 年。交通部內部也在檢討，重新思考第三機場跑道 B、C 備選方案的可行性。

為什麼需要徵收那麼多土地？

航空城有兩個開發單位：分別是負責開發以第三跑道為核心的機場園區（蛋黃區）的交通部以及機場園區附近地區（蛋白區）的桃園市政府。目前土地徵收的範圍包含蛋黃區+蛋白區第一期（參見下圖）。



（本圖片擷取自桃園航空城網站《桃園國際機場園區及附近地區特定區計畫_都市計畫&區段

¹ 協議價購程序乃向內政部土地徵收小組申請審議之先行程序之一。

徵收_問與答第 6 版》)

客貨運量增加的吊詭

根據交通部及桃園市政府的說法，未來蛋白區開發完成後將帶動產業進駐，回過頭來增加機場的客貨運量，因此客貨運量逐年遞升並非毫無根據的樂觀評估。然而此種說法的問題在於：官方沒有任何方法可以得知蛋白區開發完成後，有多少產業會實質進駐，又有多少產業會貢獻運量給機場。綜合上述，不僅蛋白區的土地徵收必要性令人懷疑，如果蛋白區無法成功招商吸引投資，蛋黃區（機場園區）的土地徵收必要性也會隨之大打折扣。

桃園市政府土地徵收程序的問題

桃園市政府此次土地徵收程序與常規很不一樣。根據內政部的常規，地上物徵收審議通過才能進行土地協議價購，不然會造成土地所有人無法取得完整資訊評估要領價還是配地，也會形成土地徵收完畢卻無法拆遷地上物的窘境。然而，桃園市政府取巧的把地上物徵收與土地徵收脫鉤，並先在 4 月申請通過土地徵收審議，地上物的協議價購卻遲遲未完成。

一般徵收程序：

步驟	內容	備註
1	需用土地人舉行事業計畫公聽會。	
2	需用土地人與所有權人協議價購或以其他方式取得。	航空城地上物徵收目前進度
3	需用土地人擬具徵收計畫書申請徵收。	
4	內政部設土地徵收審議小組進行審議。	
5	內政部核准。	
6	直轄市、縣（市）政府公告及書面通知所有權人及他項權利人。	1. 土地權利人對於公告事項有異議者，得於公告期間內向該管直轄市、縣（市）政府以書面提出異議 2. 航空城土地徵收目前進度
7	直轄市、縣（市）政府發放補償費。	
8	補償費存入土地徵收補償費保管專戶	因受領遲延、拒絕受領或不能受領之補償費，將存入專戶保管
9	土地權利人權益之終止及需用土地人進入土地工作	
10	限期遷移	

（參考自內政部地政司網站）

依據規定，市政府 10 月預計公告土地徵收之後，土地所有人必須在一個月內決定要領價還是配地。這個期程根本趕不上通過地上物徵收審議。合理懷疑，桃園市政府希望透過土地已經被徵收的既成事實，逐步逼迫擁有地上權的所有權人交出房屋。更甚者，內政部土地徵收審議小組在審議土地徵收計畫時，甚至沒有掌握拆遷戶數，因此沒辦法估計安置住宅數量。

政策建議

- 1、應暫緩土地徵收公告發價（發放補償費）程序，待地上物協議價購並完成內政部審查再進行。
- 2、由於地上物協議價購已引發爭議，表示地方對航空城疑慮很大。應考慮趁此機會通盤檢考航空城開發必要性，降低對居民的影響。

（摘要彙整：林謙 助理）

航空城環境影響評估的問題

摘自 2020 年 8 月 18 日政策智庫諮詢會議

講者：郭鴻儀 台灣蠻野心足生態協會專職律師

● 現行環境影響評估制度的問題

環境影響評估應著重預防保護對策與替代方案

環保團體往往會把環境影響評估法第 14 條賦予環評會議的否決權當作帝王條款，認為可以阻擋開發案。然而不可忽略的是，環境影響評估本質應是風險評估過程，如果過度執著於開發案通過與否，製作環境影響評估報告的顧問公司很可能會隱匿或忽略一些風險。

環境影響評估在理論上應著重開發案的預防保護對策與替代方案，其中又以替代方案最為重要。但在台灣現行的環境影響評估制度中，對替代方案的討論少之又少，主要原因可能是如果要求替代方案列入環評報告書中，可能會大幅提升開發單位的開發成本。

環評委員組成不夠多元

如果觀察《環境影響評估法施行細則》第 19 條，關於環境影響評估應進行的項目：

1. 與周圍之相關計畫，有顯著不利之衝突且不相容。
2. 對環境資源或環境特性，有顯著不利之影響。
3. 對保育類或珍貴稀有動植物之棲息生存，有顯著不利之影響。
4. 有使當地環境顯著逾越環境品質標準或超過當地環境涵容能力。
5. 對當地眾多居民之遷移、權益或少數民族之傳統生活方式，有顯著不利之影響。
6. 對國民健康或安全，有顯著不利之影響。
7. 對其他國家之環境，有顯著不利之影響。

由上述可以得知，環境影響評估所涉及的領域和內容橫跨環境生態、動植物、社會文化、健康與公共衛生、以及政策等。然而地方政府環評委員組成不夠多元，往往缺乏以環境工程、生態或文化研究背景的委員參與。

桃園機場第三跑道環境影響評估的問題

一、環評程序沒有替代方案可供選擇：

環境影響評估報告書中沒有列出替代方案，本應站在公正第三方角度進行風險評估的環評委員不得不就報告書中的唯一方案做出通過與否的決策，形同將地方政府決策開發與否的政治責任轉嫁到環評委員身上。

二、油庫風險評估草率：

環境影響評估報告書只評估飛機起降碰撞沙崙油庫的風險，沒有評估其他種碰撞的風險，沙崙油庫對機場的威脅亦未被評估。同時，以其他國外機場案例的跑道與油庫距離進行比較並不恰當，因為國外案例的油庫是指機場本身的油庫，僅供機場本身使用；沙崙油庫卻儲存了台灣四成戰備用油。

三、其他爭議：

台灣雖然不是巴黎公約締約國，但環境影響評估報告書中的溫室氣體評估量明顯低估。

政策建議：執行社會影響評估

- 一、讓在地居民主動提出對開發計畫的構想，使其成為開發計畫的主體，降低對於社會對於開發案的反彈和抗爭。
- 二、開發案的可行性評估應納入所有潛在受到影響的群體，不僅限於地主，也含包括在當地工作的人或居民（無產權者）等，實質進行「社會影響評估」。

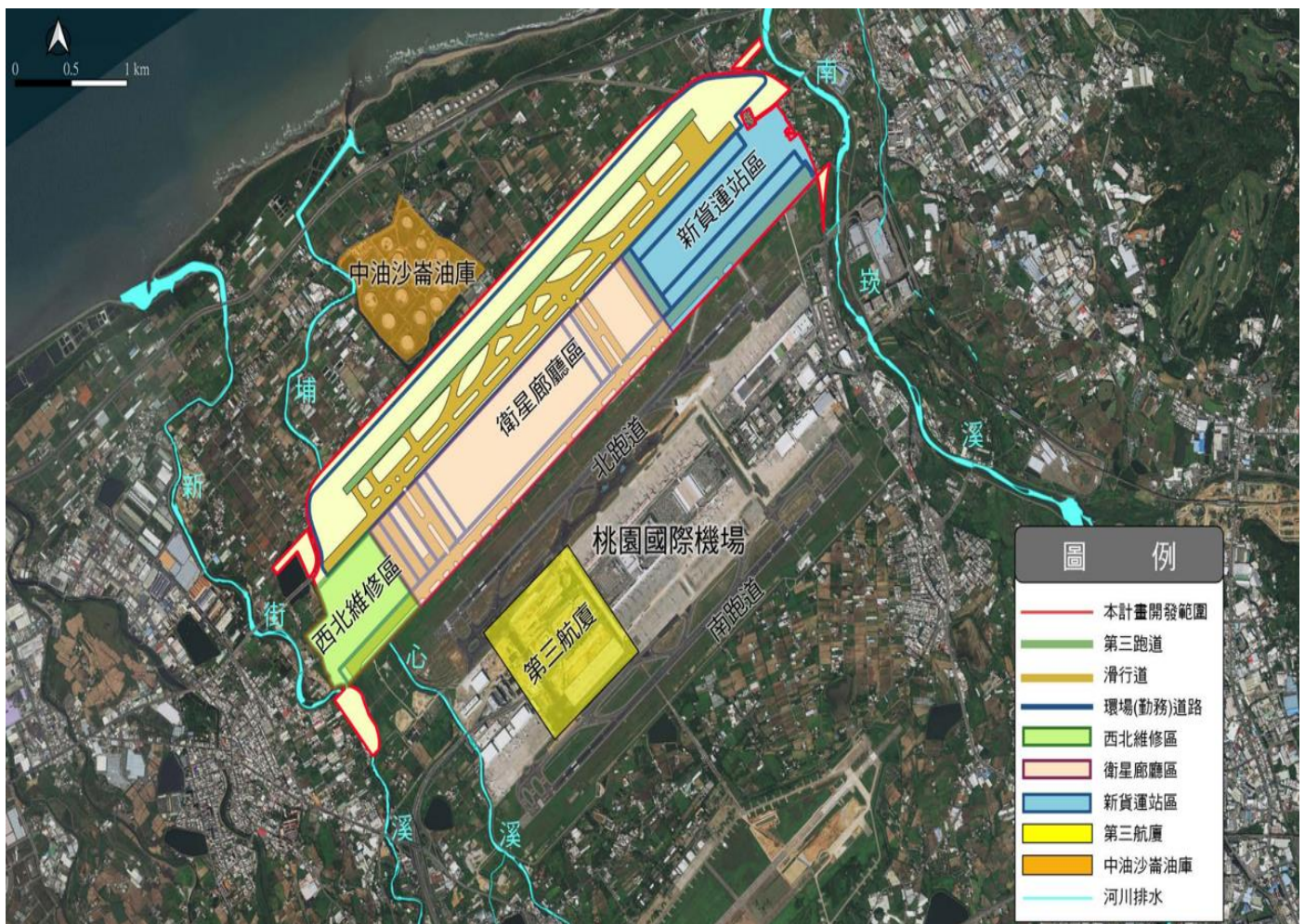
（摘要彙整：陳幼筑 助理）

航空城重大爭議研討

摘自 2020 年 8 月 18 日政策智庫諮詢會議

講者：消基會交通委員會召集人 李克聰

桃園航空城規劃了大約三十年，原本的目標是成為東亞客貨運轉運樞紐，然而以目前的態勢而言，好的時機早已不存在。目前桃園市政府的立場為縮小航空城開發的規模，盡快定案開始興建。針對桃園航空城的議題²，主要可以從兩個面向切入進行討論：第一是桃園航空城的運量分析和機場定位，第二是桃園航空城的蛋黃區（核心開發區域）興建第三跑道的飛安風險評估。



（截取自環境保護署 2020 年 4 月 14 日發布之《臺灣桃園國際機場第三跑道環境影響評估報告書（摘要本）》）

² 此指桃園機場第三跑道於 2020 年 3 月 25 日通過第二階段環評審查，開始進行土地徵收作業之後的議題發展。

未來運量預測過於樂觀

客運量預測：

年份	運量
2019 年	4869 萬人次
2020 年	4921 萬人次 (預估)
2025 年	5859 萬人次 (預估)
2030 年	6832 萬人次 (預估)
2035 年	7774 萬人次 (預估)
2042 年	8660 萬人次 (目標年)

貨運量預測：

年份	運量
2018 年	232.2 萬公噸
2020 年	257.8 萬公噸 (預估)
2025 年	304.4 萬公噸 (預估)
2030 年	353.2 萬公噸 (預估)
2035 年	408.1 萬公噸 (預估)
2042 年	500.2 萬公噸 (目標年)

尖峰小時起降架次預測：

年份	運量
2020 年	67 架次 (預估)
2025 年	78 架次 (預估)
2030 年	96 架次 (預估)
2035 年	110 架次 (預估)
2042 年	118 架次 (目標年)

交通部對桃園國際機場未來的運量呈現相當樂觀之評估，以 2019 年的實際運量資料與 2042 年目標的預估運量相比，可以得知幾乎相差兩倍。究竟桃園國際機場的未來是否真如交通部所言前景一片看好？仍須考量以下潛在因素：

一、中國及東南亞旅客中轉數量：

若檢視中國旅客中轉數量的統計數據，2015 年陸客來台人數為 418.4 萬人次，2018 年為 269 萬人次，四年衰退近四成。同時，2019 年 8 月起中國暫停四十七個城市大陸居民赴台個人旅遊，估計半年再減少 70 萬人次抵台。更甚者，香港為中國排名第一流量航點，佔桃園國際機場 13.6% 之流量，然而香港國安法恐嚴重損及未來客運流量。

二、鄰近機場之間的競爭：

若考量鄰近機場之間的競爭，桃園國際機場必須面臨廈門翔安機場、深圳寶安機場、廣州白雲機場、香港赤臘角機場等具有相當規模之國際機場競爭同時，桃園國際機場還必須面對國內松山、台中、高雄等國際機場之互相競爭與定位問題。

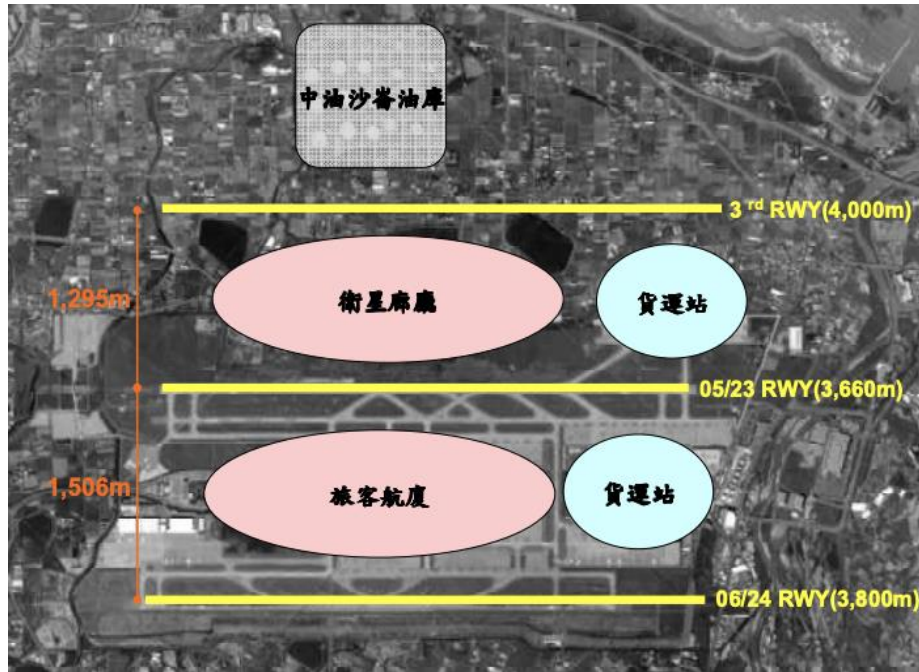
三、新冠肺炎疫情等全球重大事件對航空業的影響

應考慮諸如新冠肺炎等全球重大事件對航空業之影響。2020 年爆發之新冠肺炎亦造成全球航空業重大損失與經營危機。中華航空與長榮航空兩家國籍航空分佔桃園國際機場運量之第一與第二名，並且暫時沒有營運危機，然而佔據運量第三名（約 7.8%）之香港國泰航空卻傳出經營危機。綜合上述因素，桃園國際機場運量的前景並不明朗，而且諸多條件遷就於區域與國際情勢。

興建第三跑道的風險評估

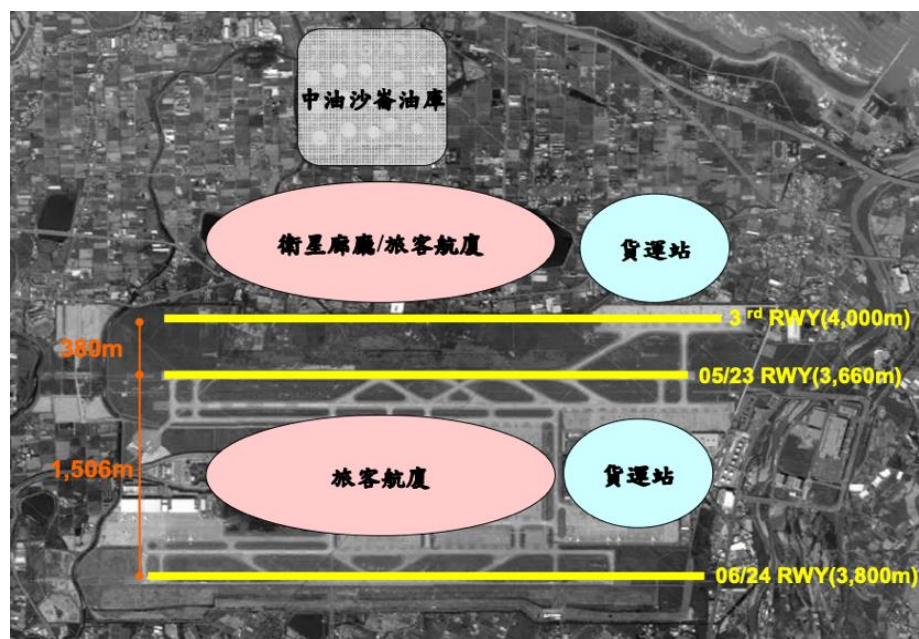
此次環境影響評估通過的第三跑道是交通部規劃方案中的 A 方案，B、C 方案則為備選方案。三個方案的內容大致摘要如下：

A 方案（現行方案）：此方案優點是第三跑道與目前北跑道的距離相差 1295 公尺，使兩條跑道可以獨立運作不會互相干擾，起降架次可以大幅提升。然而缺點是若針對桃園國際機場興建第三跑道的風險評估，油庫與第三跑道的距離將僅剩 350 公尺，若計算至跑道邊緣僅距離 290 公尺。



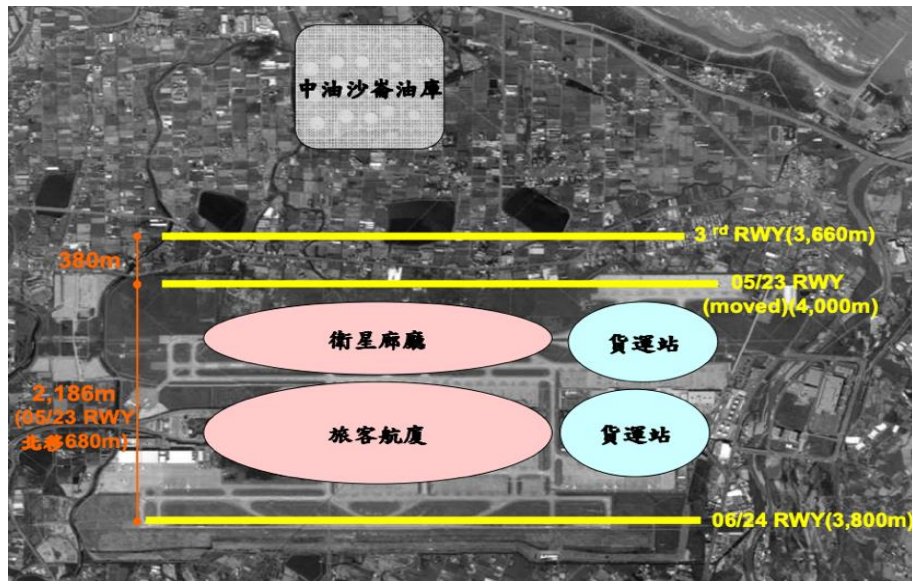
(A 方案示意圖，圖片取自《臺灣桃園國際機場園區綱要計畫》)

B 方案：第三跑道緊鄰目前的北跑道，距離油庫較遠，拆遷戶與徵收土地面積亦可大幅降低。惟兩條跑道無法獨立運作，但可採取起降分離等策略，起降架次依然可以增加，保守估計每小時平均達到 68 架次。



(B 方案示意圖，圖片取自《臺灣桃園國際機場園區綱要計畫》)

C 方案：將目前的北跑道往上移，讓現行的南北跑道之間可以做其他設施的規劃，搬遷人口數、徵收範圍皆會降低，跑道與油庫的距離亦大於 A 方案。



(C 方案示意圖，圖片取自《臺灣桃園國際機場園區綱要計畫》)

項目	方案A	方案B	方案C
發展目標運量	5,800 萬人/年	5,800 萬人/年	5,800 萬人/年
跑道容量	80-90 次/小時 7-9 千萬人/年 最優	68 次/小時 5-6.5 千萬人/年 次優	70 次/小時 5-6.5 千萬人/年 次優
用地徵收範圍	575 公頃	460 公頃 次優	430 公頃 最優
周邊環境衝擊	搬遷人口 1.4 萬人 搬遷面積 110 公頃 禁限建新增面積 4900 公頃	搬遷人口 5000 人 搬遷面積 61 公頃 禁限建新增面積 1620 公頃 最優	搬遷人口 1 萬人 搬遷面積 80 公頃 禁限建新增面積 3820 公頃 次優
計劃發展彈性	可因應發展目標運量需求，並能確保可靠的機場容量並保留計劃發展彈性。 最優	可因應發展目標運量需求，但無法因應運量再成長之餘裕。 次優	可因應發展目標運量需求，但無因應運量再成長之餘裕。

(表格資料取自《臺灣桃園國際機場園區綱要計畫》)

沙崙油庫的風險評估

中油沙崙油庫並非隸屬於機場的設施，而是透過地下油管連結桃園外海兩套海外卸油設備與桃園煉油廠之間的原油儲存設施。其主要供應北部 80% 的油料需求，並佔中油公司全國產量約 30%-40%；其亦透過管線連接支援中部供油中心與軍方油庫³。

根據環境影響評估報告⁴，飛機碰撞沙崙油庫任一點之機率只採用千萬分之一，又參考國外大型機場跑道與油庫之間的距離皆只有 150 至 300 公尺，因此可以認定沙崙油庫造成的風險是「可接受風險」。然而這種說法分別可以進行反駁：

一、碰撞機率的計算過於草率

考量桃園國際機場未來的起降頻率，千萬分之一的碰撞機率大約是 20 年會碰撞一次，換言之，碰撞致災的風險並沒有想像中的小。同時，該機率預測是針對飛機按照正常起降路線所進行的碰撞評估，尚未考量如 1998 年的大園空難的致災型態（飛機完全偏離航線）。同時第三跑道預定興建的位置更臨近海岸，將面臨更高機率之突然風切等天候風險⁵。

二、碰撞致災嚴重程度應納入考量

碰撞油庫之風險是碰撞機率與碰撞嚴重程度的乘積，換句話說，碰撞油庫之後果的嚴重程度必須考量。然而開發單位以日本、大阪和荷蘭的機場內部儲存航空燃油的小型油庫，與佔地 460 公頃、儲存 17 億公噸原油的沙崙油庫進行比較，完全是錯誤類比。沙崙油庫儲存之原油數量以及其在台灣能源供應扮演的重要地位，災害的後果包括爆炸引起的複合性災害、全國性的能源危機與國安問題等，對安全與經濟等之嚴重程度將難以估計。

³ 此處參考 2018 年 5 月台灣中油公司公布之《桃園煉油廠遷廠可行性評估摘要報告》。

⁴ 參考環境保護署 2020 年 4 月 14 日發布之《臺灣桃園國際機場第三跑道環境影響評估報告書（摘要本）》。

⁵ 此處參考 2020 年 8 月 24 日蘋果日報電子版，李克聰之投書〈飛安風險高，速調整桃機三跑道案〉。
<https://tw.appledaily.com/forum/20200824/ANK2EDIU5ZATVIFQRTFSZ5CYWE/>。

政策建議

- 1、 規劃階段的時候，許多專家學者數度建議應該持續尋找可行之備選方案，將對周圍住戶的衝擊、對油庫造成的風險降至最低。目前 A 方案已通過環境影響評估，但仍建議暫緩開發，重新預測未來運量，審慎評估其開發必要性與相關風險，甚至邀請第三方公正單位客觀評估油庫相關風險。
- 2、 縱使不開發第三跑道，仍可以從空域、進離場動線及航管效率提升二條跑道之尖峰容量及考量將廉價航空班次移往台中國際機場（清泉崗機場）及高雄國際機場⁶。目前桃園機場設置兩條跑道，平均每小時起降 50 架次，香港赤臘角機場亦設置兩條跑道，平均每小時起降 70 架次。雖然不同機場有不同的起降條件限制，但整體而言，桃園機場其實偏低。換言之，桃園機場以目前設置兩條跑道的規模，其實未充分發揮其運量。
- 3、 如仍要開發，建議應盡量縮小開發規模、盡量減少周邊環境衝擊與開發風險。

（摘要彙整：林謙 助理）

⁶ 此處可參考 2016 年 6 月 18 日中國時報電子版，李克聰之投書〈台灣需要幾個國際機場？〉。

<https://www.chinatimes.com/opinion/20160618000009-262105?chdtv>。

從法律角度看 NCC 換照

摘自 2020 年 12 月 14 日政策智庫諮詢會議

講者：何吉森 世新大學廣電系副教授

針對華視進駐 52 台的意見

有線電視的頻道的區間規畫屬於有線電視系統台的編輯權與財產權。依據《有線廣播電視系統經營者申請頻道規劃及其類型變更許可辦法》第三條規定，主管機關可以就業者提出的頻道規劃有無違法區塊化原則，或者違背公用頻道或地方頻道原則加以審查，但不允許主管機關指定哪一台放什麼頻道。

目前華視一年虧損兩億多元，若現在要放上有線電視頻道，需要更多預算支應。所以華視若真要放上有線電視頻道，文化部可能要編特別預算，變成政府編預算做專業新聞頻道，而消耗的經費又會比一般電視台還多，因為一切支出要按照規定執行，不能偷工減料。但會不會違背新聞自由又是另一個問題。

NCC 似乎有點著急，希望把華視放到 52 台。這種硬塞萬年頻道進去有線頻道的作法，並不會讓台灣的媒體生態變好。我們需要的還是一套定頻機制。縱使政府要編預算給華視運用，還要處理系統商的問題。當初台視與系統商討論分潤，只有拿兩塊錢，華視喊出三塊錢能不能被系統商接受是一個問題。總結而言，並不沒有否認華視可以上 52 頻道，但要清楚定位問題，要走全部公廣集團機制，還是要完全民營化。

對於自律機制和網路管制的意見

擔任 NCC 內容處處長的時候，確實有第三方衛星公會（中華民國衛星廣播電視事業商業同業公會）提出自律機制。如果新聞媒體有自律機制，主管機關願不願意尊重？以韓國為例，在 KCC 外，另成立 KCSC(民間)內容標準委員會機制，其認定之媒體內容，包含網路與傳統媒體的內容標準。NCC 也說要管制網路，好像是因為看到川普想修改 CDA230 的網路機制，但在美國已引起爭議。台灣的網路目前縱使沒有專法，仍然可以用民法、刑法、兒少法等去處理。

委託經營的問題

針對諸如壹電視記者也為年代採訪新聞的問題，NCC 曾經討論過一個記者替兩家電視台跑採訪要如何處理。但當初 NCC 內部認為很難干涉，只能回歸判斷最後露出呈現的內容是不是一模一樣。若最後產出的內容有差異的話，仍要尊重電視台的編輯權。換句話說，NCC 只能管制產出的內容，不宜管制產出的過程。

現在的年代跟壹電視新聞內容一模一樣。NCC 發兩張執照出去，為何只做一種內容出來？若能證實有委託經營的情況，就可能觸法。

（摘要彙整：林謙 助理）

由華視媒體工作者角度談公廣進駐 52 台

摘自 2020 年 12 月 14 日政策智庫諮詢會議

講者：李錦燦-華視工會理事長

52 台是否會由華視進駐

大部分人認為 NCC 主委陳耀祥不適合去講華視公廣進駐的言論，會有球員兼裁判的疑慮。就目前的情況，華視也還不適合進駐，因為目前仍然將近有百分之十七的民股，因此不能算是完全的公共財(83%股份屬於公視基金會)。央廣、中央社為官方媒體，董事法人是由官方指派的，當然會幫政府說話。政府可能覺得央社、央廣發聲不夠，所以三年(2017-2019)來，政府花了 60 億，成立大小不等的標案，請民間製播相關政府的宣傳。

現在很多人討論 52 台誰入主很重要，但我認為，40 歲以下的人看電視的比例相當低，只剩下 54%。中天的頻道幾天訂閱數就破 200 萬，現在網路速度相當快，跟以前不一樣了，手機打開就可以看到新聞。

至於華視適不適合入主 52 台是需要討論的，內部目前反對居多，原因是因為華視連年虧損，增加 52 台更會擴大虧損。我們需要一個比較公正的新聞台是共識。但公廣的新聞台如何能賺錢?目前華視每年虧兩三億，幾乎賺不了錢。並且有線電視的廣告費不斷下滑，GOOGLE、FB 的廣告費占廣告總數的 88%。而華視財源的部分我認為反而比較不成問題，因為有文化基本法 16 條(前提是完全公共化)。華視的問題在於，如何在公共媒體裡面，阻擋上層指示新聞方向。

站在工會的立場上，大家會比較沒有信心入駐 52 台或有共識的問題是，華視這十幾年來的定位不明，要公共不公共，要商業不商業。過去較少處理政府媒體這塊，但如今發生問題了，大家對於媒體的想像還是很缺乏。

(摘要彙整：王韋傑 助理)

對於中天不予換照意見

摘自 2020 年 9 月 29 日政策智庫諮詢會議

講者：馮建三 政治大學新聞系教授

對中天不予換照的意見

整體來說，最近二三十年來，媒體素質倒退；若號稱更民主話讓社會更自由的話，媒體就不應該有倒退的情況。從國民黨到民進黨，都不想碰媒體制度，所以形成很多問題，舉例：薪資低。大多數的國家，都還是會有主要的主導系統，香港是財團主導，歐洲則是公廣集團主導。二十幾年來不斷的開放新聞媒體增加，卻因同一塊餅太多人分，反而造成低薪的問題。中天撤照錯過一個機會，應該講成問題很大，不只是中天的問題。不良行為不構成換照不換照。所以中天換照一案的處理，問題不會解決，反而會影響台灣的形象。自由時報內部也覺得中天換照一事不太好報導，頂多網路新聞報導，紙本減少篇幅。若 NCC 能夠正視這個問題，分階段處理，大家共同解決，會比較好。

中天新聞在台灣的政治立場光譜，反而是相對稀少的，若以言論自由的原則下，就應該讓他留下來繼續發表少數聲音。他在 2008 年底說，「收購《中國時報》媒體集團的目的之一，是希望藉助媒體的力量…推進兩岸關係…」這很好，但他沒有說明清楚兩岸之間應該要有哪些關係，再者，他買入中時集團後，是真正促進了兩岸關係，還是反而造成反效果？中天對兩岸關係的影響應該要被檢討，但不知道中天今日的報導風格，是蔡衍明一意孤行，還是員工自己也不敢反映意見，還是員工也認同他介入中天報導的做法，目前外界並沒有看到這些當有的檢討。

對華視進駐 52 台的意見

外界發起連署把華視放進 52 台，但如果沒有適當的預算的話，反而會讓民眾對於公廣集團失望。若有新聞干預的原則問題，就應該編一筆大的預算，再由公廣集團分配，不要使用個別名義發放預算，好創造干預的空間。

是否要把 13% 股權買回來才能做事情？未必。也可以要民股持有人捐出來。或者是可以讓華視頻道到期，公司解散後，再重新組成即可解決民股問題。由第三方成立新聞中央大廚房。如果沒有大方向的媒體改革的話，有許多末端的問題，記者薪資、新聞專業等等都沒辦法解決。

自由廣場》拍賣華視還不夠 2016/09/23◎ 馮建三

藍祖蔚先生關切台灣的影視文化，建議〈拍賣華視救公視〉。行政院應該重視這個意見，現作補充。

八、九年來，公視董事會實質已經肩負華視的經營，也曾試圖讓兩台新聞等部門的資源相互運用，但成效不彰，這個部分涉及組織調整與人事磨合，新的公視董事會已經組成，董事長也即將產生，確實應該檢討前塵，再推新的資源整合方案。

其次，華視拍賣土地若可得五百億，是否能夠全部轉作未來的公視基金，還得考量三件事的成本。一是華視假使還有大約十五%股份是私人持有，那麼，土地所得應該分潤私股，或是，由於一九七一至二〇〇一年的寡佔利益，華視私股已經不正義取得二十多年，現在不宜要求分配土地所得？二是為了強化競爭力，華視可能需要重組，將會涉及部分或全部員工優退或年資結算重新聘用，屆時花費不會太少。三則土地出售後，假使華視得添購或承租營運空間，而公視的內湖大樓又無法完全接納，那麼這筆新建或承租成本還得列入。

最後，政府不但要對華視獲配的頻譜（電波）資源負責，也要對台視、中視與民視獲配的電波負責。無線電波的特高頻譜如同黃金店面，全國人都能收看，相比於有線系統的六成，高出許多。但是，目前五家無線台總計二十個頻道，因為投資太少，致使國人收視習慣背離國際，孤鳥一隻：歐日韓加澳等擁有龐大公廣集團的國家，無線收視仍佔有五到七或八成，台灣是兩成或更低。

怎麼辦？既然台、中、華與民視不肯足額投資，政府應該收回其電波的一半，使四台各有兩個頻道，另兩個頻道釋出，四台總計八個特高頻頻道，每次依照現制，以九年為期，對外拍賣，所得款項併入「公廣基金」，使其源源不斷。（作者為政治大學新聞系教授）

文化部長李永得答詢（3月10日），表示「希望公視提案」，整合中央社與央廣，共同經營年預算十億元的國際影音平台。超過半年多的折騰，現在回到正軌，理當肯定。

不過，另有兩個問題，需要提早解決，才能讓公視有較好的能量，對外發聲。一是公視現任（第六屆）董監事任期已經超過一年多，新團隊遲遲沒能產生，勢必影響公視形象與能力，從而對公視領銜的國際傳播，會有不良的牽制。無法如期產生，是現在的公視法不符合權責要求，需要四分之三審查人同意董監事人選。輿論及朝野對此不合理的設計，非議既久，文化部在第一階段修法時，除將客家、閩南（台）語頻道及國際影音平台的預算，直接編預算捐贈，而不是現行的招標，何不也將這個全世界沒有的董監事高同意門檻，一併下修？

現在修法，不溯及既往，不會適用於公視第七屆董監事的選任，外界不會說文化部另有居心，而是必然肯定這是勇於任事。此時，文化部亦可通過更好的溝通，甚至可讓在野黨參與部分名單的推薦，求能在最短時間內補齊候選人，早日讓新的領導團隊產生。

第二，即便文化部順利將客家與閩南兩語頻道的預算（約六億），直接捐贈公視（約九億），政府代人民固定編列的預算也僅約十五億，假使再加上獨力經營的原民台，也僅十八億左右。李部長說，海外有八成國家，都是由其公視負責國際傳播，這很正確；另一個也要注意的，所有國家公視的國內傳播之預算，都是其國際傳播的好幾十倍。我們卻僅不到兩倍，顯然無法符合國際通例。

怎麼辦？台北市政府對華視進入 52 頻道，有不同意見，認為「華視財務與製播能力」讓人不放心。這涉及兩個問題。一是政府有無權責，對平台的頻道位置，也就是頻道數百個的當下，愈來愈多人依賴的「電子節目表」的放置區位與順序，可以有著力的地方？政府有無權責，勢必爭論，理當討論。其次，更重要的是，回應北市府對財務疑慮，文化部可以表示，依現行法律，已經可以每年編列十億以上預算給華視，使其新聞編採更能多樣與深入，走向合理與進步。既然給了華視十億，當然就可再給公視二十億，使公視的國內外傳播經費，至少成為大約五比一，稍稍向國際標準靠攏。

最後，內外一體，如同 BBC 節目含廣播，在其境內都能看到，也如同美國已經從 2013 年起，讓美國之音的節目都能在其國內流通，我們應該也是這樣。公視僅需有較低比例的內容專門為海外傳播製作，而使較高比例的節目不但加配外語對國際流通，也要使其恢復本國語言在本地流通。其中，節目（特別是影視劇）完成並首播一段期間後，開放版權讓國內外影音平台自由使用，價格趨零自然有利流通，僅需設定兩項條件：一是其他業者不能竄改內容，若需修改必須得到公視書面事先同意；二是國內影音付費平台業者在公視首播之後，比如，一個月後就能在其平台播放，海外影音如網飛或愛其藝…等等，則不能將公視內容放入其國內的影視片庫。

（摘要彙整：王韋傑 助理）

以媒體工作者角度看中天換照

摘自 2020 年 12 月 14 日政策智庫諮詢會議

講者：鄭一平 壹電視工會副理事長

台灣新聞媒體生態的轉變：6 寸與 60 寸的戰爭

今年中天新聞台換照爭議引起社會熱議，但現在新聞環境已經與 2009 年壹電視上架時爭議完全不一樣。中天新聞台在第四台停播之後，仍在 Youtube 上直播，且主播的言談尺度與第四台相比大大放寬，甚至可以聽到髒話謾罵。這就是目前台灣廣電遇到的問題。在網路的世界，沒有任何主管機關有權責管制。

在可見的未來，中天新聞台的 Youtube 直播的受眾人數有可能會激增，因此其他傳統新聞台也可能會追隨中天腳步加強 Youtube 頻道經營，造成有線電視系統的傳播方式可能會大幅改變。換言之，如果現在的戰場都在網路媒體上，原本中天新聞台的頻道是否空頻、由哪一家電視台入主，似乎就沒那麼重要了。另外一個問題是，NCC 要用什麼法令管制網路？然而可以確定的是，不管使用什麼法令，立法的速度都跟不上商人的反應速度。

換照考核上技術層面一定要列入考量

30 年前台灣的影視業相當發達，就連香港、韓國的漢城都要來取經。現在台灣的影視業與東京、首爾、上海、廣州技術比較，已經大幅落伍。東京已經在用 8K，其他國家也用 4K，台灣卻還在使用類比訊號。如果台灣電視台連 HD 等級都不到，但電視機賣 4K 也沒有意義。

事實上，許多電視台用的剪輯軟體過舊，無法判讀攝影機的 4K 訊號。某一家電視台的 SNG 車，甚至是民國 95、96 年的車子。根據某電視台送給 NCC 的報告，其所採用攝影機器是 18 年前的機器。壹電視的剪接軟體還是十一年前出版的軟體。NCC 都沒有到電視台的實地去考核，只有書面審查而已，相當不切實際。

52 台的空頻機制

壹電視不是全台都看得到，因為凱擘系統台把壹電視下架。針對上述，NCC 回應竟是商業機制應該尊重。所以華視想要進駐 52 台，也要三大系統商同意。這三大系統商都是財團把持，以自身利益為優先，公廣集團進駐可能性不樂觀。以當年壹電視上架為例，壹電視拿到執照後，一年內無法上架，只能網路直播，最後黎智英只好把電視台賣掉，接手者為練台生，偏偏練台生是當初阻擋壹電視取得執照的人。

壹電視撥放的內容與年代電視台一模一樣，NCC 卻沒有干預。壹電視剛開始的時候員工有 1000 人，年代接手壹電視之後只剩五分之一。而記者也被迫面對惡劣的工作環境，同一個記者可以是壹電視記者，也可以是年代記者，同一場記者會，同一個記者被迫要幫兩家電視台報導。這件事情壹電視工會去跟 NCC 檢舉過，但 NCC 回覆這是媒體第四權，無法可管。

有錢才有媒體第四權

TVBS 原本由邱復生經營，媒體是本業，但現在已經換成王雪紅。中天由旺旺經營，東森由茂德建設張高祥經營，八大電視由王家台塑集團經營，年代由錢櫃老闆練台生經營，緯來由辜家經營，三立由林崑海經營。媒體背後都被財團掌握，都為了商業服務，至於媒體有沒有品質和倫理，已經不重要了。NCC 應該要出手讓財團退出媒體。

新聞記者的勞動條件

1995-2015 韓國新聞記者薪資翻一倍，目前電視台記者月薪 14 萬台幣左右，文字記者也有 10 萬台幣。2017 年，日本媒體從業人員年薪據傳平均約 400 萬台幣。然而台灣新聞台各組主任月薪只有 10 萬出頭。台灣在 2002 年的時候，攝影記者入行起薪約 34000 元，文字記者起薪約 26000-32000 元，工作超過三年約 40000 元。然而現在的媒體從業人員工作超過五年都月薪都還在三萬多。有些記者的影響力相當大，若薪水行情持續低迷，很容易造成別人拿個五萬十萬輕易買通。

更悲涼的是，新聞台以往暑假都有十幾二十個本科係的新進實習記者，現在都只有一兩個，而且不是本科系。對新聞台而言，重新訓練很花費成本。

政策建議

台灣應該要有既非政府也非財團的公正第三方，其成員由學者和勞方等組成，但經費來源由政府 and 業者支出，為電視台打評鑑打分數。壹電視工會三年前就在倡議，目前仍沒下文。

(摘要彙整：林謙 助理)

台灣民眾黨政策智庫研究通訊 第八期

中華民國 109 年 5 月創刊

中華民國 110 年 5 月出版

發行人：柯文哲

總顧問：林嘉誠

總編輯：張其祿

副總編輯：孫智麗

監督：陳建璋

主編：徐文路

執行編輯：黃仲綸

文字編輯：林祐生、王昱鈞

美術編輯：黃仲綸

編務行政：王如意

地址：106 台北市大安區忠孝東路四段 142 號 12 樓-8

信箱：contact@tpp.org.tw

統一編號：76345124

戶名：台灣民眾黨

電話：02-27520806

傳真：02-87713492

網址：<https://www.tpp.org.tw>

眾 台灣民眾黨
TAIWAN PEOPLE'S PARTY