

## 兩岸經貿關係的拓展與正常化

經貿正常化泛指在顧及兩岸關係的確特殊的情況下，台灣如何透過消極經濟整合或自由化，在可承受的經濟成本或願意犧牲的經濟利益限制條件下，求取最佳國家利益。然而開放兩岸經貿的部分憂慮其實暗藏經貿保護主義，理由在於對外 FDI 無論就量或內容來說，確實對台灣衝擊甚大，儘管其中也蘊藏豐富商機，但其得失利害之間，以及如何去除人為干預的因素，皆是台灣邁向經貿正常化之前，所需劈開的荊棘之路…。

洪財隆

面對中國的崛起、全球化與區域整合的力道和速度逐日強化，台灣的確需要重新塑造一套看待世界的方式，或者說世界觀 (Weltanschauung)，否則無以因應變局，遑論把握各種機會。而如何在必須面對北京拒絕承認台灣是主權獨立國家，甚至一般政策協商主體的情況下，確保台灣主體性並妥善處理兩岸經貿關係，更是台灣不容迴避的嚴酷考驗。

兩岸經貿關係的本質，的確不存在純粹的經濟關係，雙方甚至都極力將經貿予以高度政治化，甚至就兩岸經貿關係而言，台灣有很深的不對稱依賴中國經濟的憂慮。

### 中國經濟崛起的三大特色

附表主要在突顯中國已成為包括台灣在內許多國家的重要貿易夥伴的事實。背後共通原因可歸因於中國經濟崛起的三大特色，包括經濟規模龐大(Size)、成長快速(Growth/performance)，以及對外經貿開放(Openness)等。至於日益熱絡的兩岸經貿關係尤其是台商大量赴中國投資現象，主要則根源於彼此差異（生產要素比例與技術水準等）與地理鄰近（含文化與心理距離）兩大原因。

附表 2006年中國已成為包括台灣在內許多國家的重要貿易夥伴

	人口 (百萬)	GDP (十億美元) (PPP) (注1)	人均 GDP (注2)	主要出口市場 (%)	進口主要來自國家 (%)
台灣	22.7	356 (712)	15,698	1. 中國(23.1) 2. 香港(16.7) 3. 美國(14.5) 4. 日本(7.3)	1. 日本(22.8) 2. 中國(12.2) 3. 美國(11.2) 4. 南韓(7.4)
中國	1,314.5	2,719 (9,900)	2,069	1. 美國(21.0) 2. 香港(16.0) 3. 日本(9.5) 4. 南韓(4.6) 5. 德國(4.2)	1. 日本(14.6) 2. 南韓(11.3) 3. 台灣(11.0) 4. 美國(7.5) 5. 德國(4.8)
美國	299.4	13,195	4,4071	1. 加拿大(22.2) 2. 墨西哥(12.9) 3. 日本(5.8) 4. 中國(5.3) 5. 英國(4.4)	1. 加拿大(16.4) 2. 中國(15.5) 3. 墨西哥(10.7) 4. 日本(8.0) 5. 德國(4.8)
日本	127.5	4,367 (3,964)	34,258	1. 美國(22.5) 2. 中國(14.3) 3. 南韓(7.8) 4. 台灣(6.8)	1. 中國(20.5) 2. 美國(11.8) 3. 澳洲(4.8) 4. 南韓(4.7)
南韓	48.7	888 (1,118)	18,220	1. 中國(14.3) 2. 美國(13.3) 3. 日本(8.2) 4. 香港(5.8) 5. 台灣(4.0)	1. 日本(16.8) 2. 中國(15.7) 3. 美國(10.9) 4. 沙烏地阿拉伯(6.6)
<b>東協(6)</b>					
印尼	245.5	365 (928)	1,485	1. 日本(21.6) 2. 美國(11.2) 3. 新加坡(8.9) 4. 中國(8.3)	1. 新加坡(16.4) 2. 中國(10.9) 3. 日本(9.0) 4. 美國(6.7)
馬來西亞	26.6	149 (302)	5,591	1. 美國(18.8) 2. 新加坡(15.4) 3. 日本(8.9) 4. 中國(7.3)	1. 美國(12.5) 2. 中國(12.1) 3. 新加坡(11.7) 4. 台灣與泰國(5.5)
菲律賓	89.5	117 (442)	1307	1. 美國(18.3) 2. 日本(16.5) 3. 中國(9.8) 4. 香港(7.9)	1. 美國(16.3) 2. 日本(13.6) 3. 新加坡(8.5) 4. 台灣(8.0)
新加坡	4.5	132 (166)	29,473	1. 馬來西亞(13.1) 2. 香港(10.0) 3. 中國(9.8) 4. 日本(5.5)	1. 馬來西亞(13.1) 2. 美國(12.7) 3. 中國(11.4) 4. 日本(8.3)
泰國	66.0	206 (599)	3,125	1. 美國(15.1) 2. 日本(12.7) 3. 中國(9.0) 4. 新加坡(6.4)	1. 日本(20.1) 2. 中國(10.6) 3. 美國(6.7) 4. 馬來西亞(6.6)
越南	84.9	62 (280)	725	1. 美國(19.7) 2. 日本(13.1) 3. 澳洲(9.2) 4. 中國(7.6)	1. 中國(16.5) 2. 新加坡(14.0) 3. 台灣(10.7) 4. 馬來西亞(10.5)

注：1.按市場匯率/價格；2.按市場價格匯率/

資料來源：EIU (country report/forecast/2007); The APEC Region Trade and Investment (Department of Foreign Affairs and Trade/Australian Government/2007).

本文旨在探討兩岸經貿關係的本質與受到哪些外生變數或外力制約，最後並據以推論，何以台灣必須致力於兩岸經貿關係正常化才能真正或至少有助於擺脫中國陰影。

## 兩岸經貿關係的本質

### (一) 高度政治化

兩岸的確不存在「純粹的經濟關係」，雙方甚至都極力將經貿予以「政治化」(politicization)，包括中國的「以經促統」與台灣獨對中國進行的「差別待遇」(discrimination)皆屬之（但絕不是所謂的鎖國）。兩岸經貿關係概念上（實際上則不可能）可以拆成兩大領域，包括相對較為純粹的市場面經貿往來，以及往往涉及主權、司法管轄、雙邊協商或談判的制度面部分。兩者除了彼此高度相關之外，其實也都各自受到不同因素的影響，有些屬於長期的結構面因素，有些則可能只是中期趨勢或短期事件。比如地理遠近、文化相似度、資本與勞動等生產要素的比例（勞力或資本密集），其實已決定了大部分的雙邊經貿往來程度與內容。而上述這些因素的變化速度都很慢，比如地理位置幾乎是恆常不變，而文化相似度也是眾多因素的互動下成果，勞力或資本密集與否則主要跟經濟發展與技術進步的程度有關，一般歸類成「準外生變數」，政策某種程度尚有其著力之處。

### (二) 不對稱依賴問題

雖然台灣的經濟發展程度（基本上可以人均國民所得為代表）遠遠高過中國，但就兩岸經貿關係而言，台灣卻有很深的經濟「不對稱依賴」(asymmetric dependence)中國的憂慮（注1），以2006年為例，中國市場吸收台灣四成(39.8%)的產品，以及估計約近來單年八到九成之間的對外投資(FDI)，累積總額則約有1,000~1,500億美元之譜。可以說，此一憂慮並非全然無稽，尤其是考慮到中國並非民主國家，且聲稱擁有對台主權等情況下，台灣對中國經貿單向的「不對稱依賴」（注2）更可能導致政治不利，包括無法取得對等談判地位等。諸多主張比

如「兩岸共同市場」倡議現階段廣被批評，最主要原因即在於未能深刻理解並照顧到此一深層憂慮。然而困難點在於，國家安全論述很容易就跟保護主義相結合，而且有些政策似乎已成為政府政策“指標”(signaling)，比如 40%投資上限，也似乎只有靜待政策環境的改變（適應或逐漸調整；對誘因與資訊如何反應）與政治過程的合理解決，較難透過政策理性或純粹邏輯思考來作說服。

鑑於兩岸經貿關係不只關係兩岸，在全球化的推力下，東亞生產網絡助長了中國某種程度圍堵台灣的效果，而後冷戰美國對中國政策之變遷，亦讓世界主流國家對待中國的態度與作為大異其趣。

## 兩岸經貿關係不只關係兩岸

### （一）東亞生產網絡與東亞區域主義

在全球化（包括技術進步與貿易自由化）的推力下，東亞生產網絡（供應鏈）也日漸綿密，其中中國的崛起的確扮演重要的組裝工廠角色，更與台商在中國的巨額投資並提供管理技術密切相關，亦即兩岸經貿其實也是東亞經濟整合的一個環節。而如何善用此一環節發揮支點優勢(leverage)，在經濟上增加我方的產業附加價值與多樣性(diversity)，政治上提升國家安全（collateral damages 概念），其實都是兩岸經貿關係正常化真正所要達成的目標，也應該是國內評判兩岸相關政策是否適切的重要準繩，而不是迷失在兩岸經貿數據、投資金額已經多高或過高、中國作為工廠或市場孰優孰劣等爭辯上。

總的來說，兩岸經貿關係最終還是受到兩岸關係的制約，而兩岸之間的「互信」到台灣內部的「共識」（含選舉等政治過程），以及外部（全球或東亞）的競爭壓力，又會轉換成多少足以改變現狀的力道都是關鍵。

換句話說，兩岸同屬東亞生產網絡對台灣的政策自由度（或可行性與有效性，即使有必要性）固然形成限制，但另一方面也提供了保

險功能與脫離兩岸來看兩岸經貿關係的可能。

至於中國之積極參與東亞經濟整合，雖然起初未必有其針對性，但主要藉由「東協加一」架構協定的簽署與未來自由貿易區的建立，某種程度也已發揮圍堵台灣生存空間的「宣示效果」(announcement effect)，至少阻卻東亞國家與台灣在這一波區域主義風潮中接觸的可能性。詳言之，中國利用此波區域主義風潮，積極與周邊國家洽簽 FTA 或進行經濟結盟，致力於所謂戰略性貿易關係的建立，另一方面卻又阻撓其他國家與台灣作類似接觸。亦即台灣恐（已）被排除在區域主義之外，實質上類似被中國間接施以「經濟制裁」(economic sanctions)，限縮台灣對外洽簽 FTA 的機會之餘，並進一步循香港模式向台灣招手 CEPA（更緊密經濟夥伴關係安排），此對台灣包括經貿在內的政策自由度與實質經貿利益的確有所妨害，因為「整合」(integration)的核心精神即在於出於自願，被迫的整合接近於兼併(annexation)。

總而言之，本身就具有排他特性的 FTA（與區域主義），可說已成為中國在國際間孤立台灣、在兩岸關係中則希望台灣「順從」(compliance)的新工具。而在 WTO 多邊談判陷入僵局、甚至組織本身也深受 FTA 蔓延威脅而有弱化之虞的情況下，唯恐被東亞區域主義邊緣化的壓力，應會增加台灣（或民間部門）加入既存或發展中的經濟結盟之誘因。

順此邏輯，既然中國挾其政經實力，在任何攸關東亞區域整合的倡議中顯然已有一席之地，亦即在其他條件不變下，只要台灣不希望被排除在東亞區域主義之外，也就隱含著台灣（內部）應會增加與中國做進一步制度性經貿整合的需求，包括消極整合(negative integration)，譬如解除管制或正常化兩岸經貿關係（含直航），以及積極整合(positive integration)，包括諸多政策協調等。

## （二）後冷戰美國對中國政策之變遷

如果兩岸經貿政策跟不上大環境變化（國際局勢、經貿環境變遷），則台灣的經濟發展相當程度也會受到影響，至於市場—制度的互動更往往成為政策施行的制約因素。後冷戰美國對中國政策的變遷對兩岸（經貿）關係的影響，可說影響重大。尤其是柯林頓跟中國打交

道(engagement)逐漸調整為「整合策略」(strategy of integration)思維，強調經貿與人權、甚至安全議題之可分離（注 3），或者說藉由鼓勵或引導中國之與國際經貿體系加強連結，適應(accommodate)、安撫或承認「中國崛起」，並讓廣義的安全得到更確實的保障，應是分水嶺。

在此一態勢下，台灣對中國的諸多經貿差別待遇，效果上（即使無此意圖或意圖不同）即類似台灣單方面對中國作經濟制裁，而與美歐日等主流國家對待中國的態度與作為，顯然已大異其趣。

## 擺脫中國陰影，台灣應致力於兩岸經貿關係正常化

經貿正常化這裡指涉在顧及兩岸關係的確特殊的情況下，台灣如何透過「消極經濟整合」（去除政策限制或差別待遇）或自由化，在可承受的經濟成本或願意犧牲的經濟利益限制條件之下，求取最佳國家利益。

事實上，相對於中方從 2002 年起即極力鼓吹的「兩岸經濟合作機制」（中方與台方國民黨似有共識），「兩岸（經貿）關係正常化」此一立場，不僅在台灣內部具有高度共識，就台灣的兩岸攻防而言，也極富進可攻、退可守的策略面意義，可說兼具政治務實與貼近台灣長遠利益等優點。

緊接著則是諸多價值的取捨(trade-offs)問題。尤其是在面對對我主權有侵犯意圖與敵意作為的國家進行經貿整合時，經濟理性中的「成本與效益」分析，自然也有其限制之處，比如還有其他價值（包括內部的和諧與共識取得、經濟社會的調整緩衝與國家安全或國家利益等）必須納入考慮。但所謂取捨並不是零或一或非黑即白的選擇，必須也應該要有程度的差別。

此外，開放兩岸經貿的部分憂慮其實暗藏經貿保護主義，理由在於對外（尤其是中國）FDI 無論就量或內容來說，確實對台灣衝擊甚大，儘管其中也蘊藏豐富商機，但「有所得就必須有所失」(no pains, no gains)，這裡的「失」也意味著內部須作巨幅調整，比如接受失業或薪水調低或不漲，而保護主義的天然傾向往往也就會突顯。亦即相關論述比如國家安全很容易跟保護主義相結合，然而一旦過度採取保護主

義，長期而言，對屬於小型開放經濟的台灣卻絕對不利。

最後，衡量國際情勢潮流、北京對台戰略，以及顧及台灣的主體性與開放經濟體的特質和需要，以台灣利益為依歸，在兩岸關係未有重大突破之前，尤其是涉及主權議題或「一中原則」，以議題導向優先鬆綁「台灣單方面可處理且低主權爭議」相關議題，包括投資上限規定、禁止部分中國產品進口、中資來台、人民幣與新台幣兌換等，並通盤且有系統地考量各種價值與利益，檢視開放的幅度、速度，甚至先後順序。

歸納而言，(1)從政治方面解析，中國不是台灣的唯一歸宿或不歸路；就經濟領域而言，中國也不是台灣的萬靈丹，因為「大」只是「好」的有利條件，並非充分條件；(2)兩岸（經貿）關係的確相當特殊，如果採完全自由放任的態度則跟外資沒有兩樣，但外資畢竟不是台灣人，不需考慮主體性或其他價值，比如內部的和諧與共識取得、經濟社會的調整緩衝與國家安全或國家利益等；(3)兩岸經貿政策確實必須有所修補，但修補的必要性主要來自於全球化、兩岸同屬東亞生產網絡等務實原因，而且不能以犧牲台灣主權為代價。根據上述，或應以去除人為限制的「正常化」策略為優先。

（作者為台灣經濟研究院副研究員）

## ■ 注釋

1. Technology progress／模組化生產／生產可切割／造成國家間從「依賴」到「超級依賴」。
2. 語出 Hirschman[1945](1980)。然而，Hirschman 也指出，不依賴國外的最極端狀況比如「自給自足」(autarky)，其實也意味必須「依賴」於某些因素，比如「氣候」等；不對稱依賴的政經意涵，詳該書 P.7 Parliamentary Debate on the Corn Laws。

## ■ 參考文獻

1. Hirschman, O. Aberto [1945](1980), National Power and the Structure of Foreign Trade. Berkeley: University of California Press.

2.Mann, James (2007) *The China Fantasy: How our Leaders Explain Away Chinese Repression*, p.105.