



Chapter 01

# 依賴發展與兩岸經貿變遷

著者 吳建忠

## 本章大綱

---

- 第一節 「政治經濟學」思考的命題
- 第二節 台海探戈：兩岸經貿的機會與挑戰
- 第三節 結 論



## 前言 · FOREWORD

二次大戰後台灣地區的經濟發展奇速，許多人視此為經濟奇蹟。台灣近幾年來遭遇數次重大的經濟危機，一方面面對中國大陸當地產業對於台商製造業升級式的取代，以及中國大陸工資的上升，已嚴重削弱勞力密集的台商製造業的獲利基礎；在另一方面，台灣本土產業的前段班，又遭遇到韓國技術領先幅度的擴大，在全球化市場的競爭力大減。台灣產業受到全球分工鏈上下的擠壓，讓台灣在面對全球化經濟的不景氣，比起其他國家更缺乏正面的激勵因素。

更嚴重的是，因為中共對於台灣在國際主權的強烈壓制，使得台灣因為經濟自主能力的弱化，在政治與社會層面所面臨的衝擊，將比其他國家來得深遠。換句話說，台灣經濟與政治的密切聯結的關係，將隨著台灣與中國大陸經濟實力與分工角色的不斷翻轉，愈發顯得複雜難纏。正因為如此，任何對於台灣產業結構有深遠影響的政策，它所可能帶來的政治後果，都應該被仔細的檢查。尤其，中國大陸藉由「以商逼政」「以民逼官」的大策略，配合細膩的經濟(ECFA)讓利，一步步地導引台灣經濟結構的質變與對中國大陸的依賴。所以，兩岸特殊的政經糾葛，無法天真地完全以一般的市場法則來理解，而其所導致的政治後果，更可能成為台灣是否能夠持續保有民主生活方式與一定社會分配正義的重要關鍵。

因此，本書希望透過針對兩岸經貿與台灣整體產業結構調整的利弊得失，這個長期脈絡來思考，並且進一步檢查這些政策對於台灣政治主體性與社會民主條件的根本衝擊。尤其在台灣政治漸漸陷入被資本集團壟斷與控制之際，經濟的質變，意味的可能不只是造成社會貧富差距逐漸擴大與中產階級新貧現象的產生，長期而言，也可能導致對於台灣政治民主資產的嚴重威脅。為了彰顯對於不同政治路線會有不同的經濟後果這個思考面向，筆者只想藉由政治經濟學一詞來強調，政治作為一個討論與關心的核心主題，經濟是一個關鍵的物質影響因素。經濟政策不應天真的被放在一個的政經分離的假設來制定，而應該就一個長期的政治經濟學的戰略來思考。尤其，台灣正面對著國際主權弱化，軍事處於劣勢等挑戰，經濟已變成兩岸的重要戰略攻防目標與政治力實踐的關鍵工具，站在歷史關鍵時刻的我們，又應該具備什麼樣的思維呢？



## 第一節 「政治經濟學」思考的命題

### 一、重新檢視依賴理論的適用性

1960 年代由拉丁美洲國家學者所發展出來的依賴理論(dependency theory)中，強調經濟邊陲國家與中心國家的剝削關係嚴重影響到前者的社會發展，並形成在世界經濟分工體系當中的經濟依賴關係。這個理論也曾經被部分學者拿來描述台灣早期對於歐美日經濟先進國家的依賴關係。但隨著台灣在科技製造業的發展與成就，在全球化分工鏈找到一個可獲利的關鍵位置，逐步創造台灣經濟奇蹟。後來，隨著中國大陸開放初期持續的發展，台灣廠商利用中國大陸廉價的勞動力，在其成為世界工廠的過程中，扮演了一個主要推手的角色。2013 年的關鍵時刻，雖然目前中國大陸的許多產業技術仍處台灣下游，但因為其經濟規模與市場的龐大，對於世界其他國家，尤其是在近十幾年來大量傾斜中國大陸的台灣，中共已足以透過經濟力量對於台灣及世界各國的政治、社會與文化等領域產生重大影響。



中國大陸招工情況

不同於先前依賴理論描述的現象，尤其是台灣與中國大陸在政治上的敏感關係，加上台灣在國際上的政治弱勢，在兩岸經濟力量消長的過程當中，中共正有系統地利用台灣對於大中國經濟市場的依賴，進行對於台灣政治基調的移轉。表面上看，台灣似乎仍處於全球經濟分工的上游（雖然這個關係也慢慢地

改變當中)，但因為整體而言，台灣在經濟結構上趨向於對中國大陸的依賴，加上國台辦對於台灣南部農產品大量採購等細膩的經濟操作，都已嚴重弱化了台灣在政治上的自主性。

兩岸政治與經濟的複雜糾葛，提供了理解經濟面在政治上影響的許多例子。長期以來，台灣每逢選舉，就常有媒體與泛藍陣營，以政治放兩邊專心拼經濟的思維，來切割政治經濟的複雜關聯，以此做為媒體評論的基礎或政黨選戰的主軸，並認為這才是對於「中間理性」選民正確的訴求方向。一方面，這是因為台灣長期在政治議題上的理性對話的不可能，尤其是對於國家認同等議題，已因長期的藍綠對抗，退化成一個台灣最無法得到共識的意識型態之爭。許多民眾認為凸顯民生經濟才是政黨要務，而對於強調政治議題或台灣主體意識的泛綠陣營，每每被對手視為意識型態偏頗的政黨，更嚴重的是，綠營政黨在強調台灣主體等政治議題的同時，也沒有提出足夠清晰的經濟政策來因應；或者是所提出的經濟政策基調其實又與對手沒有太大的差別。這些都更落實了政治議題只是無意義的顏色之爭與政黨惡鬥的批評。

對於這個現象，筆者用政治經濟學的幾個主要命題來作為討論的基礎，也希望讀者在接下去的閱讀過程中，嘗試用下列兩個觀察來解構兩岸經貿對於台灣政治的深遠影響。

觀察一：經濟固然有其一定運行的市場邏輯，但經濟不是價值中立，任何的經濟政策與體制都將導致一定的政治效應與後果(Political Effect and Consequence)。

觀察二：經濟作為政治標的的工具理性(Instrumental Rationality)，經濟邏輯與政策的成敗決定了政治標的成功與否。

希望藉由以上兩個觀察，讀者可以再閱讀時完本書後，嘗試檢證以下的推論是否正確？

推論一：一個弱勢政治主權的國家，在面對其國際政治對手，經濟的自主程度與全球化分工鏈的戰略地位，將深刻影響國內政治的自主性，以及享有國際主權的程度。

推論二：經濟可以被視為一個比軍事力量更為有效的隱性政治工具。優勢國藉由其整體的經濟實力可以具體操控局部的市場或資本主義體系的運行來達成其政治目的。

## ■ 二、中國化或全球化？

在台灣內部爭議最大的政治議題莫過於台灣與中國大陸的關係。由於中共不願意放棄對台灣的武力威脅與國際打壓，所以綠營人士主張：「台灣不應該與中國在經濟上走得太近，以避免『中國化』的危險，應該拓展『全球化』的契機，以維持台灣經濟自主性，並為台灣創造國際籌碼與戰略空間對抗中國大陸的威脅。」然而，台灣企業與外商普遍看法是，台灣要簽訂經濟整合協定的優先對象是中國大陸，台灣才能吸引更多的國際投資，讓台灣成為東亞生產、行銷、研發與營運的平台。也就是說，台灣要借重「中國化」的手段，才能達成「全球化」的目標；「中國化」與「全球化」是相輔相成，而不是相互對立的。事實上，從 1980 年代末期以來，台灣是引領中國大陸邁向「全球化」的重要推手，台灣只是一座橋，將中國大陸整合進全球生產網絡與市場。

如何排除中共施加台灣的國際政治障礙與活用中國大陸提供台灣的國際經濟優勢，對台灣是一項艱鉅的挑戰。2008 年馬英九政府就任時的期待是，如果台灣能與中共取得政治妥協或善意，台灣便有機會參與東亞經濟整合體制，化解台灣遭區域經濟整合體制排除的危機。然而，中共一開始的回應卻是以中國與香港之間的較緊密經貿關係安排(Closer Economic Partnership Arrangement, CEPA)作為兩岸簽訂經濟整合協定的模式，而且完全不提台灣參與東亞經濟整合體制的議題，中國大陸這樣的建議恐怕仍存在對台灣進行政治矮化與經濟圍堵的企圖。馬英九總統對於中國大陸的「較緊密經貿關係安排」建議表達不能接受，認為這是「港澳模式」，擔心台灣被矮化，建議以「綜合性經濟合作協定」作為兩岸經貿關係正常化的制度性框架。同時，朝野政黨不分藍綠均提議至少要以 WTO 或 APEC 的平台進行台灣與其他 WTO 成員協商自由貿易協定的方式，最後經歷多次協商進而簽訂 ECFA。

然而，李登輝政府的南向政策、陳水扁政府的烽火外交、馬英九政府對中國大陸的善意期待，正好說明台灣被排除在東亞經濟整合體制之外的困境，也

就是說，中國大陸是台灣參與東亞經濟整合體制的最大障礙，但中共不確定的善意不見得是台灣突破困境的解決辦法。首先，在缺乏國際支援的情況下，台灣與中國大陸進行經濟整合協定談判的條件未必都能符合台灣的最大國家利益；其次，台灣與其他國家談判經濟整合協定的進程將取決於中共對台灣的不確定善意。也就是說，台灣參與區域經濟整合體制的主動權將受制於中共，其結果恐怕不利於台灣整體的國家利益。

### ■ 三、自由貿易優先或公平貿易優先？

台灣內部在面對全球化，思考如何提升或確保國家競爭優勢上，國內大抵存在兩種不同的思維或政策路線主張。泛藍陣營主張，在國內部分應完全自由化，在國際經貿合作策略上應「先經中國再到全球」；泛綠陣營主張則認為，在國內方面應穩健、漸進式開放，在國際經貿合作策略上應「優先與歐美日等已開發國家往來」。藍營認為台灣應掌握時機，儘速完全開放、自由化，讓台灣成為一個自由貿易特區，引進外力改造國內內部社會經濟結構；同時在對外經貿合作上，應先尋求與中國大陸經濟合作整合的機會，利用中國大陸市場培養壯大我方企業實力，再進軍全球。綠營則認為台灣內部應先完善國內社會安全體制，同時運用各種政策使國內產業的經營或技術領先，再行漸進開放，將外力化為助力；在對外經貿合作上，應在公平貿易往來的前提下，先與歐美日等已開發國家進行經貿合作或洽簽 FTA，使企業獲得最佳的產業或經營技術後，再與中國大陸進行經貿合作（先歐美日、後中國）。若再從概念予以抽象簡化，兩種論述主張可歸納為「較強調自由貿易+市場開放競爭優先+從中國到全球」VS.「較強調公平貿易+輔導產業及完善社會安全體制優先+先歐美日、後中國」。

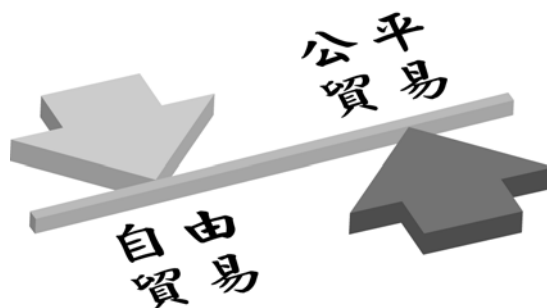


圖 1-1 自由貿易與公平貿易的考量

自由市場是經濟學理論的最高核心主張，因此從理論上來看，主張兩岸之間應洽簽 ECFA 等類似自由貿易協議有較高的合理性或道德性。然而，自由市場能促成資源配置效率最佳化的一個很重要的前提，是市場不能存在不公平的制度或人為障礙，否則自由貿易不僅無法達到理想的資源配置效率化的結果，甚至可能反而使最講求自由的一方陷於不利的地位。過去許多殖民地被迫與母國之間完全開放往來，其結果並無帶來殖民地的進步，殖民地反而因母國對其設定許多不公平的制度措施，而使其資源被剝奪吸引到母國去，殖民地淪為低度發展的噩夢。又，即使是一般印象中向來最力主自由貿易的美國，也在柯林頓總統時代，從自由貿易的主張轉向強調「建立一個開放與公平的貿易體制」的重要性，而後，此亦成為美國對外經貿的核心主張。

中國大陸因屬經濟後進國家，其自一九七九年改革開放以來對利用外資的基本態度是「以市場換取資金、技術」，同時搭配策略性的關稅與非關稅貿易障礙，以及產業、匯率政策來扶植其國內產業的發展。台灣的許多產業也都曾因此而搬到中國大陸；例如部分機械業廠商曾因中國大陸政府運用各種非關稅貿易障礙而被迫到中國大陸設廠，台灣的織布業及其上游的纖維甚至石化業，也都因中國大陸的貿易障礙和產業獎勵政策，而被迫移至中國大陸沿海。過去有許多研究顯示，中國大陸透過這些措施，確實有效利用外資而協助其產業的技術進步。然而，雖然中國大陸透過上述不公平的貿易手段而成功帶動其國內產業技術的發展，但卻也因此招致歐美等國家的批評，甚至威脅祭出貿易制裁措施要求中國大陸放棄這些不公平的手段。

#### ■ 四、社會安全體制完善優先或市場開放競爭優先？

台灣是一個出口經濟體，因此討論此一命題並非是開放或保護兩種對立主張的差異，而是政策優先性的問題。作者可以確定的是不分藍綠，基本都主張對外開放立場，但兩者的差異在政策作法時程上究竟是以開放為優先，或是以強化產業群聚及技術，以及完善社會安全體制為優先？



圖 1-2 保護與開放間的考量

對比台灣對中國大陸出口依存度數據連年提高，但台灣出口產品在中國大陸市佔率卻連年降低的矛盾現象，如何解釋此一現象呢？此乃肇因於我國產業競爭力的下滑，以及在中國大陸產業政策和台商經營當地化使兩岸分工經貿互動模式逐漸改變，洽簽 ECFA 固可為少數產業內的部分企業帶來好處，但若要靠洽簽 ECFA 來扭轉兩岸已悄然質變的分工模式，或希冀藉此提升我國企業競爭優勢，不僅誤診病灶，甚至可能有負薪救火之害。

另外，值得注意的現象是目前台灣出口產品在中國市佔率逐年下滑的趨勢反映出台灣產業的優勢正在流失，台商比例長期呈現下降，這也與中國大陸產業鏈逐漸形成及中國台商經營當地化程度提高有關，這些都並非是兩岸存在關稅障礙或台灣不夠開放所造成，此意味著要透過 ECFA 來維持或扭轉兩岸經貿分工彼長我消的轉變趨勢，恐緣木求魚，徒勞無功。

我國政府實應認清兩岸存在不公平貿易障礙的現實，瞭解產業競爭力的關鍵還在於如何提升自己的附加價值，務實地從上述多面向的國家競爭優勢來源，思考、研擬台灣在面對全球新競爭格局的對策，而非等待中共給予台灣更多經濟特權，分享更多經濟紅利。



## 第二節 台海探戈：兩岸經貿的機會與挑戰

根據工商時報 2013 年 1 月 11 日 A11 版的報導，大陸海關總署公佈的 2012 年外貿數據中，兩岸雙邊貿易總額為 1,689.6 億美元、年增 5.6%，佔大陸同期外貿總額比重的 4.4%。其中，大陸對台灣出口 367.8 億美元，年增 4.8%；大陸



自台灣進口 1,321.8 億美元，增長 5.8%。數據顯示，2012 年大陸進口台灣 ECFA（兩岸經濟合作框架協議）項下商品的貨值為 84.3 億美元，增長 1.05 倍；關稅優惠 39.7 億美元，增長 3.3 倍。而另外根據台灣海關稍早公布的數據，2012 年 1-10 月，台灣自大陸進口享受 ECFA 關稅優惠的貨物金額約 12 億美元，年增 39.8%，關稅優惠約 4,514 萬美元，年增長 141.4%。ECFA 生效以來至 2012 年 10 月底，自大陸進口享受 ECFA 關稅優惠貨物累計金額約 22.3 億美元，關稅優惠約 6,790 萬美元。從上述的數字可說明兩個面向。

## 一、兩岸互動越來越密切

2012 年，兩岸經貿交流受到國際及大陸經濟大環境影響，整體表現雖然不如預期，特別是兩岸雙邊貿易，1 到 11 月台灣對大陸（含香港）的進出口總額呈現負成長 5.4%，較台灣對外貿易的整體表現差了許多。陸企來台投資方面，儘管今年以來累計已達 1.57 億美元，較往年大幅成長，但相較於同期台商獲准赴大陸投資金額 98 億美元，兩岸相互投資依然呈現極度不對稱。

儘管大環境不佳帶來利空，但過去兩岸經貿關係仍然有些進展。譬如說，兩岸互設經貿辦事處已落實；具有前瞻性的八次江陳會，順利簽署投資保障和海關合作協議等；ECFA 早收貨品清單遞減免關稅如期實施，迄目前為止，實現零關稅的項目累計已達 94.5%，為台灣出口商節省的關稅全年估計將逼近 4 億美元。

此外，兩岸金融合作 2012 年邁入新的里程。大陸中國銀行和交通銀行先後在台灣設立分行，並參與台灣多項銀行聯貸案；而在大陸設辦事處的台資銀行，已有 10 家升格分行開始營業，其中 6 家並獲陸方核准開辦或籌辦大陸台資企業人民幣業務。其次，兩岸協商多時的貨幣清算合作議案，於 2012 年 8 月底簽署備忘錄，12 月中旬正式建立了兩岸貨幣清算機制。

值得一提的是，兩岸人員往來 2012 年再創新高，截至 10 月底，大陸來台人數突破 200 萬人次，已超過去年全年總數，大幅領先日本遊客成為台灣第一大入境客源，為台灣創造的外匯收入將近 1,000 億元新台幣。陸方也同時增加民眾赴台自由行試點城市，自由行入台旅客逐月成長，平均每天已逼近 1,000 人次。

展望未來，兩岸經貿交流在已建立的制度化架構下運行，預料仍將持續成長。習近平領導下的大陸對台政策，在經貿領域預料會延續胡溫體制。不過，由於美國受到財政赤字困擾，經濟欲振乏力；而歐元區仍陷在主權債務危機泥沼中，日本安倍內閣採取寬鬆貨幣政策讓日元貶值，未來國際經濟情勢存在諸多不確定性因素，可能拖累大陸出口，加上兩岸因加工出口貿易占大部分，對國際市場高度依賴的結構性問題短期內難以改善，因而未來台灣對大陸出口貿易不容太樂觀。



中國大陸繁榮社會的悲慘街角

因此，未來最迫切的工作莫過於完成 ECFA 後續協商。ECFA 早收清單執行將近兩年，證實對擴大雙邊貿易和服務貿易進入對岸市場發揮具體的效益。後續協商工作已進行一年多，服務貿易和爭端解決機制議題之協商進展相對順利，然而，早收項目之外的五、六千項貨品貿易之協商，由於涉及利益重分配問題非常複雜，進展緩慢。面對國際上區域經濟整合潮流，特別是韓國、日本和中國大陸之間的 FTA 談判已排上議程，對台灣構成的壓力日增，兩岸貨品貿易協商必須儘速完成。

其次，兩岸產業合作還有很大的改善空間，未來一年應更加積極推動。「搭橋專案」與「ECFA 產業合作論壇」已進行一段時間，但嚴格說來，迄今尚未看到具體的產業合作案例，幾項試驗性質的個案，效益也遠不如預期。前行政院長陳冲提到兩岸產業合作可以創造兩岸優勢，攻占國際市場，特別是在共同技術開發、共同標準訂定，以及上下游之間的合作方面。推動兩岸產業合作，政

策的引導和支援很重要，但更重要的是合作雙方企業之間的互信基礎，因此，對於企業界關心的智財權保護、合作與競爭關係等議題，應嚴肅面對並妥善處理。

此外，除了在製造業生產、行銷領域的合作之外，在批發零售、連鎖經營、物流、通訊、醫療、金融等服務業領域，其實合作的空間更大。尤其金融業之合作，兩岸貨幣清算機制已正式建立，相關的配套措施應儘速付諸執行。未來一年，兩岸金融合作的效益值得期待。

## ■ 二、兩岸經貿與國際接軌

馬英九總統日前公開強調：「面對貿易競爭對手積極洽簽自由貿易協定，台灣遠遠落後，必須破除保護主義思維，逐漸走向自由貿易島。」在此之前，經建會已提出「自由經濟示範區計畫」草案，將以加入跨太平洋經濟夥伴協議(TPP)為目標，並逐步推動建設台灣成為「自由貿易島」。這樣的宣示與規劃，固然展現政府的企圖心，積極因應區域自由貿易區塊加速形成的挑戰，但須知唯有具體落實「經濟自由化」，才能避免遭到「邊緣化」。

特別是自由經濟示範區的法規鬆綁，勢必難以滿足經貿對手國家廠商對台灣市場開放的期待。以 ECFA 後續協商為例，台灣除了將面對早收清單以外的服務與農工產品市場開放壓力，還會遭遇兩岸貨幣清算機制正式啟動、大陸十八大後新領導人開展陸資企業與金融業來台、人員往來需求增加等趨勢，這些都將使台灣目前充滿限制性與歧視性的兩岸經貿法規，面臨被迫正常化與自由化的抉擇。

此外，在台灣爭取與美、歐、東協等國洽簽 FTA 時，更將面臨 WTO 的市場開放壓力。例如美國貿易代表署(USTR)在貿易障礙調查報告中，認為台灣存在智慧財產權保護、銀行法規、電信服務業外資持股限制與 4G 發照規定不明、健保藥價不透明等貿易障礙，也要求服務業所涉及之監管措施，應符合必要性、透明化、公開化及非歧視性原則等。凡此必將迫使台灣的經貿相關法規，不得不加速全面性的調整。

面對上述種種壓力，台灣必須以具體行動，啟動經濟自由化，而不應該只是空洞的口號宣示。因為，馬總統早在 2008 年總統選舉期間，就已經宣示要

「在 WTO 架構下推動與各國洽簽 FTA 或全面經濟合作協定(CECA)」，如今過了五年，不但未見主管部門對於洽簽 FTA / CECA 應有的法規鬆綁改革，提出相關檢討或規劃，即使 2012 年行政院核定通過「黃金十年國家願景」，並提出加速經貿結盟等政策，卻仍然未見政府對於經濟自由化與經貿法規鬆綁，訂定具體的行動方案與時間表。這種消極與被動的態度，實在令人擔心。



### 第三節 結 論

兩岸經貿已進入「深水區」，台灣不能再寄望中國大陸單方面讓利，對於目前仍對大陸限制的農工產品及服務業，必須開始檢討，農產品貿易自由化，針對 830 項農產品開放必須審慎，這將為台灣產業帶來很大的壓力衝擊，政府及人民要有「最壞的打算」，及早研擬出談判策略及產業調整方案。我國政府一定要將中國經濟轉型的機會與挑戰納入考量，大陸正在由「世界工廠」向「世界市場」轉型中，「城鎮化」將會是長期趨勢，並且將創造出許多新的商機。未來台灣企業到大陸布局，逐漸轉為以服務業為主。和過去製造業到大陸投資多採獨資經營為主不同的是，服務業進軍大陸時，為了能順利打開市場，將會有更多台商改採合資經營。

但由於兩岸文化、觀念上的差異，合資經營恐衍生許多紛爭。因此，ECFA 後續談判很重要的一點是爭端解決機制的建立，這個問題若不能妥善處理，對於兩岸後續進一步合作恐將造成不利影響。筆者認為政府和學界智庫都應進行更深入、細緻的研究與分析，瞭解究竟下一波台灣哪些產業到大陸投資，是大陸既歡迎，對台灣的發展也有利。對於未來兩岸經貿互動，台灣應該要有對等互惠、宏觀雙贏的思維，主動檢討及規畫，究竟台灣希望陸資投資台灣那些產業，對於大陸人士來台的限制也應適度鬆綁，這對台灣長遠的發展才是健康、有利的。

## ■ 參考資料 Reference

1. 大陸政策法規，大陸台商經貿網，<http://www.chinabiz.org.tw/index.asp>。
2. 中國大陸地區投資法規，經濟部投資審議委員會，<http://www.moeaic.gov.tw>。
3. 中國大陸投資環境簡介，經濟部投資業務處，<http://www.dois.moea.gov.tw/main.asp>。
4. 交通統計月報，交通部，<http://www.motc.gov.tw/ch/home.jsp?id=579&parentpath=0,6,578>。
5. 兩岸經濟交流，行政院大陸委員會，<http://www.mac.gov.tw/np.asp?ctNode=5597&mp=1>。
6. 金融業務資訊，行政院金融監督管理委員會，<http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=4&parentpath=0>。
7. 海基會協處台商經貿糾紛統計，海基會，<http://www.sef.org.tw/mp.asp?mp=28&ctnode=3725>。
8. 統計數據，大陸商務部，<http://www.mofcom.gov.cn/tongjiziliao/tongjiziliao.html>。
9. 進出口貿易統計，財政部，<http://www.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=12759&CtNode=130>



# MEMO

*Cross-Strait Economic and Trading Relations*



Chapter 02

# 兩岸經貿發展模式與思路

著者 黃瑞玉

## 本章大綱

---

- 第一節 兩岸關係接觸期（1987~1998）
- 第二節 兩岸關係停頓期（1995~2000）
- 第三節 兩岸關係政冷經熱期（2000~2008）
- 第四節 兩岸關係迅速交流期（2008 迄今）



## 前言 · FOREWORD

自 1978 年年底中國大陸推行經濟改革和對外開放政策，以及 1980 年代後期台灣方面逐步放寬對大陸的經貿政策以來，兩岸經貿關係呈現快速的發展，尤其是自 1990 年代中期以來，由於中國大陸經濟的崛起，經濟全球化浪潮的衝擊，以及兩岸經貿政策互動關係的微妙轉變，使兩岸經貿關係更呈現了驚人的發展，兩岸經濟已存在著某種程度的相互依存關係。

然而這 30 多年的經貿關係發展歷程中，每一階段均受到諸多內外政經因素的影響和衝擊。兩岸政治緊張關係仍未能大幅緩和之際，兩岸經貿互動自然會受到政治因素的干擾。一方面，台灣基於國家安全和經濟安全因素的考量，對於大陸經貿往來採取管制政策；另一方面，兩岸經貿政策互動確實夾雜著相當程度的政治意涵，甚至於過度的政治解讀，以致阻礙兩岸經貿關係的正常發展。以至於台灣與中國大陸經貿政策一直處在各說各話，相互競爭，各為己利的情況。台灣對中國的政策不管是「戒急用忍」、「積極開放、有效管理」，或「擱置爭議、共創雙贏」，其政策重點主要是在規範經濟面。但是中國大陸對台灣的政策，例如：1980 年代的葉九條、鄧六條、「一個國家，兩種制度」或江八點，其重點都在規範政治面，尤其是主權方面為主，經貿方面為輔。這 30 多年來之兩岸經貿關係可略分為四個時期：接觸期、停頓期、政冷經熱期及迅速交流期，下面就針對此四期加以介紹。



### 第一節 兩岸關係接觸期（1987~1998）

#### 一、全面禁止時期（1987 年以前）

二次世界大戰之後，國共之間隨即展開了激烈的內戰，在這場戰爭中，國民政府最終落敗，並於民國 38 年播遷來台，開啟了海峽兩岸對峙的時期。由於當時的國民政府仍未放棄反攻大陸的打算，中共方面也仍處心積慮於武力解放台灣，所以當時的兩岸是武力對峙的嚴峻時期，期間曾經發生古寧頭戰役、八二三砲戰等重大戰役。



1960 年代以後，兩岸軍事衝突逐漸減少，轉而邁入了和平對峙時期。1979 年可視為這一時期的開端，當年 1 月 1 日，中共發表「告台灣同胞書」，提出了所謂的「和平統一祖國」的大政方針，以及通郵、通航、通商的「三通」主張。至 1984 年，鄧小平更確立以「一國兩制」作為解決台灣問題的主要方針。面對中國大陸以統戰手法取代武力攻台模式，當時的總統蔣經國先生則提出「以三民主義統一中國」的口號，並採取與中共政權「不接觸、不談判、不妥協」的「三不」立場，兩岸的對峙由熱戰轉為冷戰。

1987 年以前，兩岸關係處於敵對狀態，台灣尚屬於戒嚴時期，對大陸地區採取「不接觸、不談判、不妥協」的三不政策，兩岸的經貿交流因政治的對峙幾乎全遭禁止。然而長期的隔閡也引發了國內若干的反彈，於是在 1987 年 11 月 2 日，行政院通過「復興基地居民赴大陸淪陷區探親辦法」，這項政策為兩岸關係開啟了新頁，使得海峽兩岸在隔絕近 40 年後，出現了良性互動的契機，步入了民間交流時期。

## ■ 二、間接經貿交流時期（1987 年~1998 年）

這段時期兩岸的開放交流除了大陸探親之外，也逐步延伸至其他領域，包括文教交流和經貿交流，廣度和深度都大幅增加。如此紛繁的問題，不能不有一專責機關來規劃、研議、解決，於是行政院在 1988 年 8 月設置任務編組形式的「大陸工作會報」來因應，後又改置為「大陸委員會」，專責統籌大陸工作；中共方面也將「中台辦」與「國台辦」統合整併，成為陸委會的相應單位。

然而要解決這些紛繁的事務性問題，僅僅成立專責機構是不夠的，還必須建立定期商談的制度，由於中共不願正視兩岸分治事實，雙方政府之間無法直接協商，因此到了 1991 年 2 月，政府又許可民間成立「財團法人海峽交流基金會」，受政府委託，辦理兩岸民間交流中涉及公權力，但不便由政府出面處理的事務性、技術性服務事項，而大陸方面也成立了「海峽兩岸關係協會」。至此，兩岸皆建立了相應的交流體系，為協商解決問題跨出重要的一步。

海基會、海協會成立後最重要的事件，便是眾所周知的「辜汪會談」。1993 年 4 月，海基會與海協會在歷經多方的折衝樽俎之後，雙方的負責人，即海基會董事長辜振甫與海協會會長汪道涵，終於在新加坡舉行了第一次辜汪會談。

這次會談一共簽署了四項協議，分別是「兩岸公證書使用查證協議」、「兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議」、「兩會聯繫與會談制度協議」、「辜汪會談共同協議」，雙方並同意建立起制度化的溝通與協商管道。在此協商管道的運作下，兩會先後又舉行了七次後續事務性協商與三次「焦唐會談」，這些協商的進行是為了落實「辜汪會談共同協議」等各項議題進行商談。但許多議題仍因政治等因素而產生談判上的障礙，使得進展有限，甚至原先預定舉行的第二次辜汪會談，也因中共不滿當時的總統李登輝先生赴美國康乃爾大學（1995年6月）訪問與演講而胎死腹中。

到了1998年，兩岸關係氣氛有所緩和，當年10月，辜振甫率海基會代表團訪問上海、北京，辜汪兩人在上海再度會晤，展開會談，雙方達成了包括「雙方同意加強對話，以促成制度化協商的恢復」、「雙方同意加強推動兩會各層級人員交流活動」、「雙方同意就涉及人民權益之個案，積極相互協助解決」、「我方邀請汪道涵先生回訪，汪道涵先生同意在適當時機來台訪問」等四項共識。然而至1999年李登輝先生提出「兩國論」後，兩會中斷協商，辜汪兩人此後也未再次會面。

### ■ 三、扭轉乾坤：台商前進大陸

台商前進大陸投資可溯及1979年，鄧小平宣布改革開放政策，成立珠海、汕頭、深圳、廈門等四個「經濟特區」，引進外資。雖然這時兩岸關係仍處於敵對狀態，台商西進大陸遭到禁止，但仍有不少人由於經營困難等因素「偷跑」至大陸，從而在大陸開啟了一些零星的投資。

1987年至1992年間，由於1987年台灣方面開放對大陸探親，再加上1986年新台幣開始對美元大幅升值，使原已面臨台灣生產成本上升的傳統產業遭逢競爭的壓力，選擇以產業升級，或藉政府的解嚴措施與開放探親政策，將生產基地轉移到中國大陸，台商大舉到大陸投資，推動了兩岸經貿關係發展。不過，此階段由於政府開放廠商以間接方式經由第三地對大陸地區進行投資，因此，此一階段屬於間接經貿交流的時期。

1992年是另一個轉變的契機，一方面台灣頒佈實施《兩岸人民關係條例》，為兩岸人民往來而衍生的相關問題立下處理的法源；另一方面鄧小平的南巡講

話確定了政治緊收、經濟開放的原則，加速中國大陸改革開放進程，也因而掀起一股台商赴大陸的熱潮。不僅為傳統勞動密集產業提供發展的空間，而電子資訊產業也開始赴大陸投資，但也引發台灣方面開始對大陸市場依賴日益加深以及資金大幅流向中國大陸的疑慮。1994 年間，台灣方面提出「南向政策」，便是基於規避投資風險的考量。

兩岸經貿交流日益頻繁，政治上的對話與商談卻日趨停頓。政治上的交流之所以停頓不前，與中共堅持「一中原則」有很大的關係，前述的中共對李登輝訪美的反對，不僅惡化這個局面，更甚至引發了台海飛彈危機，開啟了兩岸交流的停滯時期。

在上述這段期間中，儘管台灣方面對大陸經貿政策仍處於較嚴格的管制階段，但是市場力量的驅使，台商赴大陸投資不斷增加，不但帶動兩岸雙邊貿易的擴張，而且也促進兩岸產業分工專業化。台商到大陸投資的決策，主要考慮因素為：1.開拓及佔有當地市場；2.降低生產成本；3.當地產業鏈的完整性。

隨著大陸相關產業的供應鏈逐漸形成，業者大都逐漸加重大陸子公司的業務功能。所以台商在大陸的投資活動可以說是在台設立母公司，或上、下游產業體生產活動的擴張，而典型的型態是投資資金自台灣外移至大陸，隨即帶動台灣地區資本財及其零配件出口，隨後又帶動工業原料出口至大陸，半成品或製成品回銷台灣或銷往第三國。台商赴大陸投資促進了兩岸雙邊貿易的發展，同時也加強兩岸產業分工與結合的緊密關係，而企業在市場經濟的驅動下，則是推動此項經濟分工與合作的主要力量。



## 第二節 兩岸關係停頓期（1995~2000）

### 一、台海危機的爆發

1995 年爆發台海飛彈危機，兩岸情勢瀕臨戰爭邊緣，而造成這種兩岸極度互不信任的對立情勢，起因於中共反對李登輝總統訪美。當年美國總統柯林頓決定同意李登輝在 6 月以傑出校友的身分，參加康乃爾大學校友會，並進行演說。這次的訪問雖然定位為私人性質，但仍然讓中共極度不快，中共認為美國

此舉違反了三個公報中的「一個中國政策」，於是召回駐美大使，暫停雙方高層互訪與軍事交流，以此表示抗議。為加強抗議力度，中共則是片面推遲第二次辜汪會談，並中斷兩岸制度化聯繫協商管道。

中共會有如此激烈的反應，李登輝訪美固然是直接導因，唯其背後仍有其他肇因，其中最重要的就是台灣「務實外交」的推動。從 1988 年 1 月李登輝接任總統以來，除了不斷拓展新邦交國之外，還積極參與國際組織，並於 1991 年 11 月正式成為 APEC 的會員，又陸續進行「元首外交」，中共對這些舉動甚為憤怒。於是中共除了以強烈的外交行為對美表示抗議外，更於李登輝總統訪美後，於彭佳嶼海域附近試射飛彈，使台海出現嚴重危機；1996 年 3 月又在台灣進行首度民選總統投票前夕，舉行另一波飛彈試射，而地點竟選在基隆、高雄海域。

## ■ 二、戒急用忍政策

中共不友善的對台舉措，引起了台灣對兩岸交流的戒懼。1996 年 8 月，李登輝總統提出必須檢討以大陸為腹地來建設亞太營運中心的論點，同年 10 月 21 日在「國統會」提出大陸政策要「戒急用忍」行穩致遠的具體政策，並要求兩岸經貿往來應考慮政治風險；兩岸三通要依安全、互惠原則協商解決；企業赴大陸投資應合理規範，以及西進暫緩，推動南向，台灣優先的政策主張，這標示台灣方面對大陸經貿政策的大調整。在「戒急用忍」政策下，放緩兩岸經貿交流的步伐，許多交流項目被擱置或取消；另一方面，則嚴格管制和審查大企業赴大陸投資。「戒急用忍」一詞，原為清朝康熙皇帝戒諭其子雍正為政必須堅忍不能急躁的訓詞，在此則轉而用以警戒兩岸經貿往來不可過於躁進。當時新一波大陸熱正蓄勢待發，如台塑集團打算在漳州興建火力發電廠；統一集團也正在推動武漢投資計畫。「戒急用忍」政策的提出，就是要冷卻這樣的大陸投資熱潮，使兩岸經貿往來的步調減緩。隔年，為落實這項政策，經濟部投審會將「大陸投資審查原則」加以修訂，其內容主要是限制大企業登陸和防止資金直接流向大陸。