

評陳水扁「經濟安全發展戰略」的兩岸經貿政策

童振源

「經濟前瞻」雙月刊第六十八期

3/5/2000

民進黨總統候選人陳水扁在去年十一月十五日提出「跨世紀中國政策白皮書」，強調要以「經濟安全發展戰略」推動「兩岸經貿正常化」。面對中國的威脅，陳水扁仍強調必須以「國家安全」為核心擬定兩岸經貿政策。然而，他反對「戒急用忍」的消極措施，主張以「直接三通」的積極管理代之，提出「先海後空、先貨後人、單向直航、共享利益」的權宜直航政策，希望兼顧台灣經濟發展的需求，並解決國家安全的顧慮。儘管陳水扁希望突破民進黨過去的窠臼，提出較為務實、創新的兩岸經貿政策，但是仍無法化解黨內、外對於國家安全、經濟發展與政策可行性的三重顧慮，甚至民進黨中常會竟然不願為陳水扁的跨世紀中國政策背書。

這些爭議絕大部份來自於陳水扁陣營未能清楚解釋兩岸經貿對於「國家安全」與「經濟發展」的影響。首先，陳水扁認為兩岸經貿關係是互利互榮，而且是台灣經濟發展的重要一部份。然而，「白皮書」中卻又反覆提出兩岸經貿往來可能對台灣經濟發展所造成的影響，包括「產業升級」、「產業空洞化」、與「經濟風險」。繼而指出，只要台灣政府能夠提出適當的國內經濟政策（包括促進產業升級與科技研發），便能確保台灣的經濟優勢與解決兩岸經貿風險的問題。

事實上，國內經濟學者、政府、及民進黨的重要成員（包括前秘書長、現任陳水扁競選執行總幹事邱義仁）均相當憂慮兩岸經貿交流可能會造成台灣「產業空洞化」、「妨礙產業升級」、「資金排擠效應」、「所得分配惡化」、「失業增加」、「兩岸產品在國際市場競爭」、以及「高度經濟風險」等等。然而，「白皮書」卻沒有正面回答這些疑問，僅僅輕描淡寫地表示，只要台灣自身產業的發展與昇級順利，就不需要擔心「產業外移」、「產業空洞化」、或「經濟風險」。

就此，「白皮書」認為，台灣必須加強與先進國家的經濟整合、與著重發展高技術、創新性的產業，以化解上述的困擾。然而，這些作法本來就是政府促進經濟發展的必然政策，並沒有回答兩岸經貿交流對台灣經濟發展的影響。從經濟的角度而言，不管政府有無這些促進經濟發展的政策，只要兩岸經貿有害於台灣經濟發展、或弊大於利，那麼政府便應禁止或限制兩岸經貿往來；反之，如果兩岸經貿有助於經濟發展，就算台灣無促進技術升級或經濟發展的計畫，還是應支持擴大兩岸經貿交流。

儘管「白皮書」沒有回答上述的疑問，並不代表結論是錯誤的。根據筆者的估計，從 91 年到 97 年，台商到中國投資為台灣每年增加國際收支淨收入 46 億美元的外匯，還有另外間接為台灣創造平均每年 82 億美元的貿易順差。因此，台商到中國投資並未對台灣產生資金排擠效應。

在產業升級方面，根據經濟部製作的「我國製造業升級之衡量指標」，台灣重化與技術密集工業的工業產值、出口比重、與製造業的勞動生產力的增長速度在八〇年代中期以後均明顯加快。這些數據以及中華經濟研究院的「我國邁向先進國家的產業政策之研究總結報告」，均說明了台灣的產業確實升級了，而且進展之速度異常之快。

這樣快速的產業升級確實受惠於台灣在 80 年代中期以後的對外大量直接投資。台灣產業升級的主要動力來自於重化與技術密集產業產品，或中間產品及機械設備出口的大幅擴張。然而，這些擴張主要是因為台灣企業（尤其是中小企業）對外投資（包括對中國投資）擴大對國內大企業生產的中間財與機械設備的需求，進而促進台灣內部的產業升級。

至於「產業空洞化」的爭議，台灣經濟結構在 80 年代中期以後確實經歷一場非常巨大的轉型，其中一個重大的特徵便是製造業產值佔整個國民生產毛額的比例大幅下降，服務業比例大幅增加。然而，這樣的事實不應據以論定台灣發生「產業空洞化」，這只不過是台灣邁向先進國家之林的必然現象。況且，台灣在 95 年初開始推動的亞太營運中心計畫，希望建立六大營運中心，其中除了製造中心與製造業的活動有關之外，其餘五大中心皆屬於服務業的範圍。事實上，製造業產值比例下降並不是因為台灣產商不具競爭力，反而是因為服務業生產力成長遠低於製造業。與先進國家相比，台灣表現絲毫不遜色：從 93 年至 98 年，台灣工業生產平均年增率為 4.5%，除了略低於美國之外，遠遠高於其他工業國家的-0.1%至 2%。

在認定「兩岸經貿有助於台灣經濟發展」為前提之後，陳水扁提出「經濟發展安全戰略」，也就是「用發展來解消風險」，以化解「經濟利益」與「國家安全」的對立。在具體構想上，「白皮書」提出擴大台灣經濟實力的積極措施與兩岸經貿預警與監控的消極措施，以解決台灣面臨的安全困擾。然而，這樣的主張太過簡化兩岸經貿可能存在對台灣國家安全的威脅。固然經濟發展是台灣生存的命脈，也是維護台灣國家安全的積極作法，但是卻不可以不考慮某些特定的因素可能在短期間直接造成台灣安全的極大傷害。

不過，我們也不應該將「國家安全」無限上綱，認為只要北京一天不放棄武力犯台，「三通」便不可能成行。中國對台灣的主權覬覦與對台灣的武力威脅，是既存的威脅，並不是「三通」所造成的。但是，我們必須具體考量因為中國敵意與威脅的存在，「兩岸經貿往來」對台灣會「增加」哪些「國家安全的威脅」。

具體而言，台灣必須考慮四類可能的威脅。第一，兩岸經貿交流到底是有利於兩岸問題和平解決、抑或增加中國武力犯台的可能性？從 78 年底開放至今，北京一直希望維持穩定的國際環境，以便發展經濟。因而，北京絕大部份都願意與國際社會及體制合作。在這樣的情形下，台商（台灣）可以強化以美國為首的西方國家戰略，讓中國成為一個開放、繁榮、穩定與負責任的國際成員。如此，就算北京不至於放棄武力犯台，也應該有助於兩岸問題的和平解決。

第二，北京是否能利用兩岸經貿依賴度對台灣進行經濟制裁？雖然有不少文獻探討「經濟制裁」的效用，但是他們所討論的大部份是在貿易與援助的層面，遠遠無法解釋兩岸以投資帶動貿易的互賴的情形。例如，Hufbauer，Schott，與 Elliott 認為經濟制裁有三種形式：限制出口或進口、及暫停援助。他們認為經濟制裁要成功，實施制裁的國家（中國）的 GNP 起碼要超過被制裁國家（台灣）的 GNP 十倍以上，而且在他們研究的 119 個案例裡，超過一半以上的成功案例是 GNP 的差距在 50 倍以上；如果中國的目標是要顛覆台灣的政治，那麼超過 70% 的成功案例是要 GNP 差距在 100 倍以上。目前中國的 GNP 只是台灣的 3 倍，中國根本不可能成功地以經濟制裁台灣。

如果北京對台灣進行經濟制裁，雖然台灣會面臨貿易及其生產上的損失，但是中國則必須付出四方面的代價：一、兩岸經貿中斷直接造成的損失；二、因台

灣對中國出口大部份是中間財與資本財，中國某些生產體系將因而中斷；三、兩岸關係惡化，將影響台商與外商在中國的投資與經營，進而嚴重衝擊中國的經濟發展；四、因為台商在中國生產之後，絕大部份產品外銷，同時亞太主要國家都是兩岸的主要貿易伙伴，所以北京必然承受龐大的國際政治與經濟的壓力，尤其是美國與日本介入的壓力。

以最明顯的代價而言，中國會在東南沿海多出五百多萬的失業人口及減少13%~18%的總產出。這樣龐大的經濟衝擊將使中國東南陷入一片混亂當中，恐怕地方政府也不會配合北京的政策。況且，經歷二十年的分權讓利之後，北京實施經濟制裁的能力更是受到極大的限制。再者，國際強權與體制（包括 WTO）也將對中國的經濟制裁形成很大的制約。因此，北京的領導人要對台灣成功地進行經濟制裁實在非常困難。

第三，北京是否可以操縱台商來影響台灣的政治？（北京的「以商圍政」、「以民逼官」策略有效嗎？）例如，王永慶、高清愿、張榮發與吳思鐘等大企業家均要求政府放棄「戒急用忍」政策，這是不是北京的策略奏效呢？事實上，對台商而言，他們只不過維護自身的經濟利益，並不是受到北京的指使。台北自我設定一個與台商利益相違的政策，當然他們會起而反對。反過來說，如果北京希望以武力侵犯台灣，台商也會挺身而出維護他們的自身利益，要求北京克制。如果台北能夠順應市場法則，以及適度規範台商的遊說行為，相信台商是台灣安全的資產，而非負債。

第四，中資進入台灣，會不會成為第五縱隊，分化台灣，並與北京裡應外合？「白皮書」針對此一問題特別提出二項因應的方案：擴大台灣的市場規模（縮小中資的影響）、及強化對來台中資的稽查。不管台灣是否允許中資來台，擴大市

場規模都是政府責無旁貸的目標之一。至於第二項措施強調針對中資屬性與項目的管制，實在忽視台灣法律制裁的效力與誇大中國的經濟實力，同時也將置台商（台灣）於相當不利的地位。

首先，在國家緊急危難之際，台灣的憲法明確賦予政府實行緊急命令的權力，同時若干法律也有規範資本與人員的流動的限制。姑且不論中商是否真的聽北京的使喚，只要台北認為某些中資企圖影響台灣政治或干擾台灣經濟，政府都可以依據法令直接凍結資產、沒收、甚至拘禁中商。如此，反倒是北京在採取任何危害台海穩定的措施時，將有更大的忌諱。更何況，在 20 年的改革之後，北京能夠直接掌控的國有企業已經非常有限，同時這些國企也不一定聽命於北京。

其次，「白皮書」所羅列要管制的產業，絕大部份是台灣具有相對競爭力的產業，也是中國在加入 WTO 談判中，不願開放的禁地。如果台北禁止中資經營這些產業，北京也會樂得禁止台商在中國的經營。這將違反台灣某些企業的經濟利益，也不利於台灣的經濟發展，同時造成台灣政府與台商的再次對立。更重要的是，因為語言與文化的相近，台灣此舉無異放棄能夠影響中國輿論、促進中國社會更開放的重要途徑，包括電信、電視、廣播與報紙等。而且，到台灣的中國媒體也具有學習的效果，將有助兩岸人民的互相瞭解與溝通。所以，政府實在不應該因為政治理由而特別限定中資來台投資的上限、屬性與項目。

當然，無可諱言的，中資來台之後必然會增加台灣追蹤、監控中商的負擔，也可能必須面臨中商非法遊說與政治獻金的困擾。所以立法院有必要針對外資訂定遊說法，以及針對中資與人員活動訂定特別的法律規範，以稽查、追蹤、與管制他們的活動，作為維護國家安全的具體根據。

經審慎考量台灣的利益，認定台灣有必要「三通」之後，我們才需要解決技術性問題，以規避雙方政治敏感地帶，同時避免台灣付出額外的外部成本（例如空運直航所產生的空防安全考量）。所謂的技術性問題是「可以」、而且「必須」透過兩岸長時間的談判解決，任何單方面的猜忌或預設對方立場都不可能解決問題。此次陳水扁提出的「單向直航、利益共享」，便是屬於這類的問題。過去國民黨以技術性問題作為兩岸「三通」的重要障礙，只不過是障眼法，希望中國能對台灣做出具體的讓步。然而，問題的根源在於台灣是不是要三通，而不是如何克服三通的技術問題。如果兩岸都認為「三通」勢在必行，那麼兩岸一定可以透過談判找到具體可行的辦法。過於誇大北京在談判之前不可能接受陳水扁的提議，都是沒有意義的，因為談判便是一種妥協的過程。

總而言之，固然陳水扁試圖提出較為務實、創新的兩岸經貿政策，但是從黨內、外的批評，也可以看出「白皮書」仍有不少問題未能清楚解釋。不過，陳水扁的新政策將有助於兩岸重新發現共同利益，以「三通」搭起「兩岸關係正常化」的一座堅固的橋樑。