

## 兩岸經貿交流 30 週年 之回顧與前瞻

### Retrospect and Prospect on the 30<sup>th</sup> Anniversary of Cross-Strait Economic Exchanges

高 長 (Kao, Charng)

國立東華大學公共行政學系教授

臺灣與大陸在隔閡 30 年之後，雙邊經貿交流自 1980 年代初開啟後逐漸展開。初期主要為商品貿易活動，自 1987 年臺灣開放居民到大陸探親之後，臺灣赴大陸探親、旅遊，或從事商務考察的群眾愈來愈多，從而也帶動了對大陸投資和資金往來。

歷年來，臺灣與大陸經貿關係發展過程中，雖然受到兩岸官署政策的影響，一直未在正常化的軌道上，因此，發展趨勢或有起伏。不過，從長期來看，在市場誘因主導下，兩岸經貿交流規模與時推進，兩岸產業分工和經濟融合也愈趨緊密；同時，對臺灣與大陸的經濟成長都有顯著的貢獻。

以兩岸雙邊貿易為例，根據香港海關的轉口貿易統計，臺灣貨品經香港轉出口往大陸的金額，1980 年間僅 2.4 億美元左右，至 1990 年時增加至 32.8 億美元；大陸貨品經香港轉口進入臺灣地區之金額，相對而言較小，1980 年的貿易金額約有零點八億美元，至 1990 年時增加為 7.65 億美元。顯然，1980-1990 年間兩岸雙邊貿易快速成長，主要係來自臺灣對大陸間接出口，臺灣對大陸的雙邊貿易每年都享有順差，而且順差幅度不斷擴大。

## 壹、兩岸雙邊貿易之發展

自 1990 年代初期以來迄今，兩岸雙邊貿易雖然出現起伏波動，但長期而言，則呈現成長趨勢。根據臺灣海關統計，兩岸雙邊貿易總額由 1990 年的 51.6 億美元，快速增加至 2016 年的 1,178.7 億美元，平均每年成長率約為 15%，其中，臺灣對大陸出口總額由 44 億美元增加至 738.8 億美元，臺灣自大陸進口總額則由 7.7 億美元增加至 439.9 億美元，貿易順差從 36.3 億美元增加至 298.9 億美元。目前，大陸已成為臺灣最重要的貿易夥伴，第一大出口市場、第二大進口來源、最大的貿易順差地區。

觀察過去 30 多年來，兩岸雙邊的貿易往來呈現逐年成長之勢，顯示兩岸官方試圖以行政手段遂行主觀意志，似乎未造成明顯的影響。倒是 1998 年亞洲金融危機、2009 年美國次貸危機引起的國際金融風暴，以及 2012 年的歐債危機等事件，造成國際市場衰退，直接衝擊大陸出口，進一步影響兩岸雙邊貿易，凸顯市場規律才是影響兩岸貿易發展的重要因素。

大致而言，臺灣對大陸出口貨品主要為工業原材料、半成品和機器設備及其他件等，貨品結構的特徵及其趨勢變化，與臺商在大陸的投資有關。臺商赴大陸投資後，由於大陸地區經濟相對較落後，配套產業不足，或由於母子公司整體經營策略考量，一般會繼續利用既有的產業網絡，從臺灣採購所需的原材料、半成品、零組件等貨品，所以臺商赴陸投資會促進臺灣相關產品對大陸的出口擴張，只不過這種採購模式隨著時間逐漸調整，隨著臺灣的上、中游關聯產業也前往大陸投資，在當地形成新的產業聚落，或是大陸本身的產業鏈趨於完整後，臺商逐漸增加在當地採購。

臺灣自大陸進口的貨品結構在過去 20 多年來也發生巨大的變化。主要是因為大陸製造能力不斷提升，也由於臺灣逐漸開放大陸製品進口限制，製造業半成品自大陸進口所占比重逐漸增加。

綜觀過去 30 年兩岸貿易的貨品結構變化，可發現兩岸貿易之間有很高的「產業內貿易」特質，即臺灣出口到大陸的主要產品與自大陸進口的產品集中在同一產業，電子與資通訊產品是最典型的案例。這種現象與國際貿易的國際分工理論不謀而合，那就是兩岸經濟發展程度和生產技術水準仍有差距，基於外部性規模經濟效益及產品差異化的考量，臺商在

兩岸進行最有利的投資布局，結果形成上下游產業的貿易行為。這種貿易模式與傳統的，因資源稟賦差異所決定的產業間貿易形式不同。大致上，兩岸之間這兩種類型的貿易都存在，不過，產業內貿易的比重已逐漸增加，甚至超過產業間貿易，顯示兩岸產業的整合逐漸加深。

關於臺商到中國大陸投資，根據大陸官方的統計，雖早自 1983 年就有，不過，直到 1987 年臺灣政府開放民眾赴大陸探親之後才逐漸增加。早期由於政策限制多，且當時大陸投資環境仍不夠好，投資的案件數不多，且平均規模也很小。

## 貳、兩岸相互投資發展趨勢

進入 1990 年代，臺商在大陸投資逐漸升溫，主要是因為大陸政府確立「社會主義市場經濟體制」發展方針，以及臺灣政府以「正面表列」准許部分製造業產品項目到大陸投資；尤其大陸加速改革開放，宏觀經濟政策相較於前期大幅放鬆，掀起了外商和臺商的投資熱潮。大陸地區逐漸成為臺灣對外投資最主要的地區。

長期而言，臺商赴大陸投資具下列幾項特徵：首先，就廠商的規模而言，早期以傳統中小型企業為主，嗣後中大型企業逐漸增加；其次，就產業結構看，早期以傳統勞力密集型製造業為主，嗣後逐漸轉向資本密集和技術密集型製造業，近幾年服務業的比重逐漸增加；第三，就投資區位觀察，早期多集中在珠三角地區，嗣後則逐漸轉向長三角、華北等地區，近年來轉進內陸地區投資的臺商愈來愈多。

歷年來，臺商赴大陸投資雖曾出現波動起伏，但大致上呈現持續增加之勢。造成波動的原因，一是大陸實施調控政策調整，譬如在 1994 年間，大陸政府為了克服泡沫經濟問題，採取緊縮性調控政策，使得外商投資腳步放緩，臺商投資的行動也不例外。其次，是國際經濟景氣衰退波及大陸出口，譬如 1997 年發生的亞洲金融風暴、2008 年美國次貸危機引起的國際金融動盪，外在大環境不佳不只重創大陸出口，導致大陸宏觀經濟衰退，進而影響外商投資意願。尤其近年大陸的勞動雇用成本大幅上升，產能過剩衍生市場上的惡性競爭，經商環境大不如前，臺商到大陸投資的態度已轉趨保守。

另一項原因是受到政府行政干預，譬如，1995 年間，中共當局不滿前總統李登輝先生訪問美國，對臺採取一連串的文攻武嚇行動，導致臺海局勢緊張，兩岸關係陷入谷底；而臺灣政府為了因應兩岸緊張對立情勢，採取「戒急用忍」政策，結果導致臺商赴大陸投資出現負成長。不過，在短暫的波折之後，受到大陸加入 WTO、市場更加開放帶來利多因素激勵，臺商赴大陸投資行動再度轉趨積極，即便在陳總統執政期間兩岸政治對峙升高，臺商赴大陸的熱潮幾乎沒有間斷。

陸資企業進入臺灣投資，一直到 2009 年間才開放。初期政策採正面表列，嗣經過 4 次調整，迄目前，開放陸資入臺投資製造業累計開放幅度已高達九成以上，服務業、公共建設的開放幅度也都超過 50%。不過，嚴格來說，政策開放並未帶來陸企入臺投資的熱潮，究其原因，除陸資進入臺灣的行政流程不夠便捷外，投資條件的侷限，包括市場腹地小、臺灣勞力供應不足、人工成本高、國內外經濟環境不佳等都是主要因素，顯然臺灣市場的商機對陸資的吸引力不足。

## 參、市場誘因主導兩岸經貿交流

綜上所述，由於兩岸存在主權爭議，過去 30 年來，兩岸官署都對雙邊經貿交流活動進行不同程度的行政干預，試圖導向有利於己方發展。大陸當局對臺經貿政策態度積極進取，不斷以各種優惠政策利誘臺灣工商業投入兩岸經貿交流，促進兩岸經濟融合，不諱言，最終目的是為了加速兩岸政治上的統一。

相反的，臺灣對大陸的經貿政策相對傾向保守、被動，主要考量的是避免對大陸經濟過度依賴，以保持經濟自主性；換言之，臺灣的大陸經貿政策有較濃厚的防禦色彩。所幸由於兩岸在經濟上的比較利益條件各有優劣，存在互補互利空間，市場誘因驅使臺灣企業積極爭取大陸市場商機，同時，政府的干預措施也未完全堵死交流的通道，採取的是「非對抗性的經貿政策」，從「禁重於導」轉為「導多於禁」，對兩岸經貿往來呈現只放不收的態度。

政府的行政干預並未導致兩岸經貿交流停滯，在市場誘因激勵下一直保持熱絡發展。譬如，1996 年 8 月，李登輝總統提出「戒急用忍」和

「南向政策」，以及 2006 年陳水扁總統的「積極管理，有效開放」，雖曾導致臺商赴大陸投資熱潮冷卻下來，但大陸改革開放、經濟快速崛起，龐大的商機吸引各國資金湧入，臺灣廠商在市場競爭壓力下，不惜違反政府法令規定，積極在大陸投資布局。換言之，政府的管制性政策違逆市場經濟規律和全球化潮流，充其量只能收到短暫的效果。

客觀而言，兩岸經貿交流對雙邊的經濟成長都有很大的貢獻。對大陸而言，臺商投資帶入資金、新技術、現代企業經營管理經驗與知識，促進大陸資本形成，為當地創造數以萬計的工作機會，同時也為大陸貢獻龐大的財政稅收，布建國際行銷通路、擴大出口、賺取外匯。此外，臺資企業帶入的技術，擴散後對大陸製造能力和國際分工地位之提升貢獻卓著。

#### 肆、經貿交流對兩岸經濟成長貢獻卓著

對臺灣而言，大陸市場提供不適宜在臺灣發展的行業有「第二春」機會。以資通訊產業為例，低階產品在臺灣生產已不具競爭優勢，到大陸投資並形成新的產業聚落，繼續在國際市場上占重要地位；而低階生產活動外移後所釋放出來的產能，則轉移至附加價值較高的領域，結果兩岸的臺資企業聯手，在國際資通訊產業鏈中的地位更加舉足輕重。

其次，對許多傳統勞力密集加工產業而言，將生產基地移至大陸後，生產成本降低，價格競爭力增強，從而得以繼續與跨國品牌大廠合作。不過，生產活動重心逐漸轉移到大陸的結果，對臺灣的負面衝擊也不小，主要是因在臺灣的投資遭到排擠，資本形成減緩、產值萎縮、創造的就業機會減少、出口實績轉移，也就是一般所謂的產業空洞化現象。在眾多產業中，皮革及毛皮製品、木竹製品、成衣服飾品、雜項製品、傢俱及裝飾品等製造業，空洞化的問題最為明顯。

就兩岸雙邊貿易而言，擴大自大陸進口，難免對臺灣本土相關產業造成競爭威脅，不過，最終消費品對於增進民生福祉，半成品、零配件等對臺灣製造業出口競爭力之提升亦不可抹煞。對大陸出口，很大的比例是臺商投資大陸帶動的，出口擴張不只增加臺灣外匯收入，同時也促進相關產業結構調整與升級、發揮更大的規模經濟效果、提升國際競爭力。臺灣是一個小型開放經濟體，出口一向是帶動臺灣經濟成長的主要

動力，兩岸貿易對臺灣經濟成長的貢獻，有實證研究指出，至少占 30%。

兩岸經貿交流對臺灣經濟造成的影響，大致上是利大於弊，儘管如此，但由於兩岸經濟總量差距懸殊，加上政治面存在主權爭議，國內民眾反對兩岸經濟交流正常化的聲音不絕於耳，尤其隨著兩岸經濟融合程度愈深，臺灣對大陸的經濟依賴度持續上升，反對者對國家安全的疑慮也不斷增加，因此，對於進一步鬆綁或擴大與大陸經濟合作的政策，反對者抗爭的力度有增無減。馬總統執政後期，受到全球經濟不景氣的影響，臺灣經濟成長減緩，民眾對政府的不信任感增加，政府推出有關對大陸的經濟政策更遭到嚴厲挑戰，2014 年 3 月爆發的「太陽花學運」、占領國會事件，就是典型的案例。

## 伍、兩岸相互依賴不對稱引發國家安全疑慮

的確，隨著兩岸經濟整合之進展，臺灣對大陸的經濟依賴程度不斷提高，以出口貿易為例，大陸市場已占臺灣總出口的 40% (含香港)，較 30 年前只占不到 8% 整整增加了近四倍；而同期間，大陸對臺灣的進口依賴大致維持在 8~9% 之間，幾乎沒有改變。若以進出口貿易合計，同期間，臺灣對大陸市場之依賴程度從不到 4% 增加到 31%，而大陸對臺灣的依賴則從 2% 左右增加到 4.9%，相互依賴呈現極不對稱的現象。

在另一方面，兩岸資源流動也呈現極不對稱，尤其投資行為帶動資金、人才、技術的流動，在 2009 年開放陸資入臺之前幾乎是單向的。相對於大陸經濟崛起，在全球政經舞臺的影響力日增，而臺灣的經濟實力卻停滯不前，競爭優勢逐漸消滅，反對者把兩岸經濟實力消長歸因於政府的兩岸經濟政策過於開放，因此，馬政府時代力推透過協商建構兩岸經濟制度性整合，反對者基於經濟自主性、國家安全的理由持續強力杯葛。

隨著兩岸經濟實力之消長，雙方的競合關係也發生極大變化。臺灣擁有的競爭優勢，譬如說商品化能力、資金、技術及管理人才素質、對國際行銷通路之掌握等等，隨著大陸經濟崛起、國際聯結增強而出現消長，也就是說，大陸原來落後臺灣的差距已逐漸縮小，甚至在很多領域已超越臺灣，譬如跨境電商、第三方支付金融、部分行業製造能力等，兩岸產業的競爭關係升高，臺灣企業在國際市場上的競爭處境愈來愈困難。

早自 1990 年代初期起，大陸即開始運用財政補貼，政策性融資等手

段，有計畫的發展進口替代產業，要求外資（包含臺商）企業在地化、逐步提升當地採購比例，逐步降低對國外進口的依賴，並鼓勵自主創新，建立自有品牌。在龐大的內需市場支撐下，大陸政府利用國內各區域經濟發展程度差異，引導組裝、代工產業移至勞動力與土地成本相對低廉的內陸地區，沿海地區則投入高附加價值的製程，有效地延伸產業價值鏈。紅色供應鏈 (red supply chains) 逐漸形成，進口替代效應不斷擴大，同時也擴大了出口能量，對臺灣進出口貿易造成的競爭威脅與日俱增。

## 陸、大陸產業實力崛起對臺灣的競爭威脅日增

除此之外，大陸又以雄厚的國家資本，積極進行海外併購，直接獲取專利商標與先進的生產技術。其中，較受國際關注的海外併購案例，在電子行業，有紫光收購美國展訊、銳迪科（通訊晶片）及威騰（硬碟）；聯想併購 Motorola（手機）；江蘇長電併購新加坡星科金朋（全球第二大封測廠）；武岳峰資本收購美商矽成（記憶體 IC 設計）等。而非電子產業則有海爾收購美國通用電氣旗下家電事業；美的收購德國 KUKA（工業機器人）；中國化工併購義大利倍耐力（輪胎）等。迄目前，海外併購範圍主要包括電子業、家電、機械與汽車等產業；併購標的則大都是全球各領域的知名企業，遍及美國、歐洲、新加坡等先進國家，由此可見，大陸的企圖心和能耐，在國際經濟體系中的影響力未來只會更大。

大陸本土產業供應鏈逐漸完善，產業競爭力越來越強勢，對臺灣的主要影響，一是進口替代，大陸以本國產品取代外國產品，或將減少自臺灣進口，造成臺灣對大陸出口成長減緩甚至衰退；二是外貿擴張，一方面對臺灣出口會增加，另一方面在國際市場上可能帶給臺灣製品更大的競爭威脅。實證研究發現，兩岸產業內貿易越密切的產業，如半導體、資訊電子、機械設備、電機設備、金屬製品、鋼鐵、汽機車及其零組件等，臺灣對大陸輸出貨品被大陸本地製品取代之情況最為明顯，可能是近年臺灣對大陸出口依賴度降低的主要原因。

值得注意的是，近年來，大陸推動第二階段進口替代政策，積極發展新興產業，面板業是其中之一。在政策大力扶持下，大陸本土面板產業逐漸崛起，技術自主能力提升，產能不斷擴增，目前，在大陸國內市場占有率已超過 7 成，大陸官方預估 2019 年大陸將成為全球最大的面

板生產國。大陸本土面板業迅速崛起，對臺灣面板業造成巨大的競爭壓力，友達、華映、宸鴻等業者首當其衝。

半導體產業是近年大陸政府積極扶持發展的戰略性新興產業之一。政策從資金、人才與技術等方面著手，從 IC 設計、晶圓代工生產至封裝測試，全面扶植大陸本土半導體產業的發展，目標為打造一條龍式的 IC 電子產業鏈。大陸憑藉著雄厚的資金與龐大的內需市場，複製面板業發展經驗，積極發展半導體產業，並以自主供應為最終發展目標，未來臺灣半導體產業極可能會面臨與面板產業相同的困境。

## 柒、善用兩岸經濟整合基礎壯大臺灣經濟實力

大陸改革開放政策搭上全球化潮流，經過 40 年的發展，已精蛻變為全球第二大經濟體，製造能力大幅提升，產業鏈漸趨完整，在國際產業分工中的地位愈來愈重要，同時，隨著經濟持續成長，國民所得不斷提高，13 億人口的購買力被譽為未來世界上最有潛力的「世界市場」，跨國企業趨之若鶩。隨著大陸經濟實力增強，在國際社會的話語權水漲船高，在國際上引起的西瓜偎大邊效應有增無減。

兩岸經濟整合程度漸深，歷年來之發展儘管對臺灣產業轉型升級與經濟成長有貢獻，但也同時造成臺灣對大陸經濟依賴度偏高且不對稱，兩岸產業的競合關係逆轉，相較於大陸產業強勢崛起，臺灣產業的競爭優勢相形見拙。這種現象成為反對者的口實，主張基於臺灣經濟自主性和國家安全，兩岸經貿交流不應該擴大開放。

的確，隨著大陸「紅色供應鏈」興起，對臺灣產業和經濟發展構成的挑戰有增無減，如何面對這客觀形勢呢？有論者指出，臺灣政府應採取適當政策，以避免進一步增加對大陸的依賴。然而，過去的經驗顯示，兩岸經貿交流主要受市場驅動，任何試圖以行政手段阻撓臺灣與大陸經貿關係發展，可能徒勞無功，也不務實。有鑑於臺商在大陸已形成新的產業聚落，或擁有新的競爭優勢，同時，絕大多數大陸臺資企業的母公司或營運總部都在臺灣，因此，為壯大臺灣經濟實力，比較務實進取的做法是，在經濟利益與國家安全之間的天平上，善加運用大陸臺商掌握的優勢資源，以及目前已經奠定的兩岸經濟整合基礎，借力使力，強化兩岸產業的垂直分工。