

台灣與「中國」經貿關係 經濟與安全的交易

童 振 源

(美國約翰霍普金斯大學高級國際研究學院博士候選人)

摘 要

本文試圖建立一個台灣與「中國」經貿關係一般性的分析模型，並從經濟、安全與談判等三個面向，分析兩岸錯綜複雜的經貿利益、安全考量與談判的運作。從經濟的角度而言，兩岸經貿交流對於台灣的經濟發展應該有較正面的助益。從安全的角度而言，由於「中國」內部政治經濟結構的轉變以及台灣、「中國」與國際社會之間所形成的「國際分工共同利益體」，兩岸經貿交流對台灣造成的額外安全負擔其實非常有限。本文試圖結合經濟與安全兩個面向，建構一個兩岸談判的模型，並且建議，台灣應該與「中國」就經貿合作進行談判，以維護台灣的最大利益。

壹、前言

本文試圖建立一個台灣與「中國」經貿關係一般性分析之模型，從經濟、安全與談判等三個面向分析兩岸錯綜複雜的經貿關係。從經濟的角度而言，由於台灣內部正在經歷一場二、三十年來最重要的經濟轉型，兩岸經貿所影響的不僅是兩岸經貿的利益分配（包括貿易與投資），更是加劇台灣內部經濟體系的重整。

從安全的角度而言，相對於「中國」，台灣是一個政治、軍事小國，面對「中國」在經貿合作上的招手，難免充滿不信任與危機感。更嚴重的是，在台灣政府阻擋不住兩岸經濟交流的熱度時，台灣朝野莫不對此感到憂心忡忡與無力感。台灣政府在 96 年 9 月以後祭出「戒急用忍」政策，便是希望控制兩岸經貿交流的情勢，並以此為籌碼對抗「中國」。

最後，本文試圖結合經濟與安全兩個面向，建構一個兩岸談判的模型。基於本文對經濟與安全的分析，將進一步分析台灣所採取談判策略及兩種力量交匯對台灣整體利益的影響。

貳、經濟分析

儘管 80 年代末期台商已經開始到「中國」投資，但是投審會一直到 91 年以後才有正式統計的資料。（見表一）在 91 年，台商投資「中國」的金額為 1 億 7 千萬美元，但到了 93 年，台商對「中國」的投資卻暴增到將近 32 億美元，佔當年台灣對外直接投資（台資）的 66%。到 97 年底為止，台商累計對「中國」的投資已經高達 112 億美元，佔台資的 42%。在短短七年的時間，「中國」成為台灣對外投資累計最多的地方。整體來看，80 年代晚期至 90 年代初期的投資主要是以勞動密集產業尋找海外加工製造基地，集中在東南亞及「中國」，而且多為中小企業。¹

1. 郭文政，「我國對外投資狀況檢討及未來展望」，經濟前瞻，第 54 期，1997 年，頁 57 至 59。

表一 台灣核准對外投資分區統計

單位：百萬美元

	1952-1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	總計	所佔 比重
「中國」 ^a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	174	247	3168	962	1093	1229	4334	11208	42%
東南亞 ^b	62	15	53	277	520	707	300	364	297	294	422	411	3722	14%
美國	163	70	123	509	429	298	193	529	144	248	271	547	3524	13%
歐洲	4	2	12	2	96	60	46	256	22	60	12	59	630	2%
日本	1	3	2	0	2	3	5	63	23	8	7	32	151	1%
其他	42	15	29	143	505	588	343	449	1131	747	1453	1845	7287	27%
總計	272	103	219	931	1552	1830	1134	4829	2579	2450	3394	7228	26522	100%

註：a：不包括香港

b：包括菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞及越南

資料來源：中華民國經濟部投資審議委員會，華僑及外國人投資/對外投資/對外技術合作/對大陸間接投資 / 大陸產業技術引進統計月報，1997年5月與1998年10月。

在97年，台灣對外投資金額為72億美元、累計投資265億美元，佔97年世界對外直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)總額與累計投資的1.7%。台灣成為對外投資的大國，也是國際上少數能夠對外大量投資的「發展中國家」之一。不過，國際上對台灣經驗分析的文獻非常有限。²

事實上，目前台灣面對FDI所可能產生的疑慮，從50年代到70

2. 聯合國在93年專刊專門分析發展中國家（包括台灣）對外投資的經驗。在95年曾就台灣在93年以前對外投資的經驗做一個簡單的陳述與分析。United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries* (New York: United Nations, 1993). United Nations, *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness* (New York: United Nations, 1995), pp.324-327.

年代的西方國家都曾經發生過。例如在 50、60 年代，歐洲曾經相信 FDI 將會取代國內投資及造成國際收支的失衡，因而限制對外直接投資；在 60 年代，美國國內也曾對於多國企業是否會造成國際收支失衡而有激烈的辯論；在 70 年代，美國國內辯論的焦點則移轉到 FDI 對於就業的影響。³ 然而，根據聯合國的多項研究指出，已開發國家的 FDI 對他們的國際收支、產業升級與經濟轉型、就業、出口均是利大於弊。⁴

聯合國鑑於開發中國家 FDI 即將成為不可忽視的一股力量，尤其在亞洲地區，因此在 93 年的專刊中便專門討論 FDI 對於開發中國家（對外直接投資國）的影響。儘管引述的文獻與例子（包括引用台灣為例）均相當有限，但整體而言，無論從理論或是實證，FDI 將有利於國際收支及產業升級，而且對外投資的發展中國家越開放、越動態，FDI 越容易幫助該國完成經濟結構轉型及技術升級。至於就業問題，該研究強調，FDI 所引發的經濟結構轉型並沒有造成國內就業的淨損失，真正的問題應該是該國必須付出勞動力轉型的成本，尤其是像台灣這樣的以出口為導向的小國將付出沈重的調整成本。⁵

3. J. H. Dunning, "The Political Economy of International Production", in Theodore H. Moran (ed.), *Governments and Transnational Corporations*, United Nations Library on Transnational Corporations, Vol.7, (New York: Routledge, 1993), pp.313-314.

4. United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries* pp. 57-80. United Nations, *World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness*, pp. 147-148, 220-225, 227-262. United Nations, *World Investment Report 1994: Transnational Corporations, Employment and the Workplace*, pp. 163-213.

5. United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries*, pp.57-88.

台灣投資「中國」而產生的國際收支與產業升級的問題，其實是相關的。很多學者、政治人物及政府都質疑台灣的資金大量外流、企業不願投資台灣，將導致企業無法升級及產業空洞化。這裡必須釐清的幾個問題是：第一，是否對「中國」投資必然會造成台灣的資金排擠效應（也就是對國際收支的影響）？第二，是否對「中國」投資必然會造成台灣企業不願在國內投資？第三，是否對「中國」投資會造成台灣產業無法升級或延緩升級？第四，產業升級與產業空洞化的關係為何？

一、對「中國」投資有助於台灣國際收支平衡

根據聯合國的估算公式，FDI對於台灣國際收支平衡的影響可以估算如下：⁶

國際收支平衡 = (-對外投資金額) + (投資帶動的出口) + (投資所得)

上式中，台商對「中國」直接投資的數額應採用「中國」的統計會較準確。根據「中國」的統計，截至 98 年 8 月為止台灣在「中國」的累計實際投資金額已經高達 198 億美元。從 1991 到 1997 年，台灣平均每年對「中國」的直接投資為 26 億美元。

至於投資所得（包括權利金、版稅、薪資、分紅、股息、貸款利息），台灣沒有詳細的統計資料，因此只能利用全部的台灣對外投資所得收入來估計，計算出台灣對「中國」投資每 1 美元的所得為 0.71 美元。（見表二）然後，再利用投資所得比率乘上台灣在「中國」的投資額，得出台灣在「中國」投資的所得收入，平均每年為 19 億美元。（見表三）

6. United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries*. p.59.

表二 台灣對外投資所得收入

單位：百萬美元

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	平均
直接投資	263	261	10	-3160	-5347	-3913	-734	-1088	-1694	-1265	-1424	-1979	-2974	-1772.6
對外直接投資	-79	-65	-705	-4121	-6951	-5243	-2005	-1967	-2611	-2640	-2983	-3843	-5222	-2956.5
外資來台直接投資	342	326	715	961	1604	1330	1271	879	917	1375	1559	1864	2248	1183.9
證券投資	-46	71	-372	-1712	-902	-1006	45	444	1067	905	493	-1112	-8283	-800.6
資產	0	-4	-363	-1171	-967	-937	-741	-705	-1332	-1997	-2236	-4368	-6729	-1657.7
負債	-46	75	-9	-541	65	-69	786	1149	2399	2902	2729	3256	-1554	857.1
所得收入	2115	2875	3759	5260	6598	6878	7300	7327	6674	7007	7977	7586	7857	6093.3
所得支出	-1000	-892	-1478	-1860	-2775	-2490	-2282	-2549	-2338	-2869	-3675	-3349	-4396	-2457.9
對外投資所得收支 ^a	1115	1983	2281	3400	3823	4388	5018	4778	4336	4138	4302	4237	3461	3635.4

註：a：所得收入減去所得支出

估計步驟如下：

A：以 1987 年為基期，假設 1987 年以前的投資在 1987 年以後每年的所得為 \$2875million。

B：從 1987 至 1997 年的對外直接投資為 \$38291million；證券投資資產為 \$21546million；對外總投資總量為 \$59837million。

C：從 1987 年至 1997 年對外投資的總收入為 \$74223million。

D：從 1987 年至 1997 年對外投資的淨收入（總收入減去 87 年以前投資的收入）為 42598million（ $=74223-2875*11$ ）。E：從 1987 年至 1997 年對外投資一美元的所得為 \$0.71（ $=42598/59837$ ）。F：從 1987 年至 1997 年對外直接投資的每年平均收入為 \$2478.1million（ $=0.71*38291/11$ ）。

資料來源：中央銀行經濟研究處，國際收支平衡表季報，1999 年 2 月。

至於投資所帶動的出口（包括原料、零組件、機器設備），則有不同的估計。中華經濟研究院估計在 90 年投資所衍生之轉出口需求為實際轉出口金額之 34% 左右。⁷ 高長估計在 90 年為 32%。⁸ S. Gao 等人估計在 91 年台灣對「中國」的間接出口為 46%，鍾琴等人則估計在 91 年台灣對「中國」的間接出口為 41%。⁹ 因此，如果我們以中華經濟

7. 中華經濟研究院，兩岸經濟年報：兩岸經貿關係，1993 年，頁 176。

8. 高長，大陸經改與兩岸經貿關係（台北：五南，1994 年），頁 164 至 166。

表三 投資「中國」對於台灣國際收支的影響估計

單位：百萬美元

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	總額	平均
A: 台灣對「中國」投資額 ^a	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	-869	-1050	-3139	-3391	-3162	-3475	-3289	-18375	-2625
B: 投資所得收入 ^b	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	617	746	2229	2408	2245	2467	2335	13046	1864
C: 台灣對「中國」貿易順差 ^c	870	667	937	1764	2745	3629	6368	9429	12890	14164	16342	17668	18540		13629
D: 台灣對「中國」出口 ^c	986.8	811	1227	2242	3332	4395	7494	10548	13993	16023	19434	20727	22455	123668	15811
E: 以 34% 的投資帶動出口率計算 ^d	336	276	417	762	1133	1494	2548	3586	4758	5448	6608	7047	7635	42047	5376
F: 對國際收支平衡的影響 ^f	336	276	417	762	1133	1494	2296	3282	3847	4464	5691	6039	6681	36718	4614

註：a：採用「中國」關於台灣實際投資的統計資料；91 年的數據包括 91 年之前的投資。

b：見表「台灣對外投資所得收入」，以每投資一美元的所得為\$0.71 計算。

c：根據陸委會的推算。

d：根據中華經濟研究院在 1993 年的估計。

e：從 1991 年至 1997 年的統計。

f：A+B+E

資料來源：台灣經濟研究院，兩岸經濟統計月報，第 73 期，1998 年 9 月。

中央銀行經濟研究處，國際收支平衡表季報，1999 年 2 月。

中華經濟研究院，兩岸經濟年報：兩岸經貿關係，1993 年 5 月。

9. Chin Chung, "Double-Edged Trade Effects of Foreign Direct Investment and Firm-Specific Assets: Evidence From the Chinese Trio", in Y.Y. Kuen (ed.), *The Political Economy of Sino-American Relations* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997). p.143.

研究院所估計的 34% 為基數，乘以台灣對「中國」的出口額，應該可以得出一個適當的投資帶動之出口金額。根據作者估計，從 91 年至 97 年，台商到「中國」投資為台灣每年的國際收支淨增加約 46 億美元的外匯，也就是累計為台灣增加 367 億美元。（見表三）聯合國在 93 年研究也認為台灣的對外投資是有助於整體的國際收支平衡。¹⁰

二、對「中國」投資無害於台灣企業對內的投資

上面已經說明台灣對「中國」投資並未形成所謂的資金排擠效應，相反的，對「中國」投資給台灣帶來更多的收入，高達平均每年 46 億美元，為 97 年貿易順差的 60%。所以，如果國內投資未見增加，不應該歸咎於對「中國」（外國）投資所造成。

根據經濟部在 96 年及 98 年對台灣對外投資企業所作的調查（可複選），雖然有 5 成到 6 成的企業認為對外投資是為了利用當地廉價充沛之勞力及當地市場發展潛力，但是有三分之一以上的企業是因為國內經營環境惡劣而對外投資，成為對外投資的第三大原因。如按照企業規模分，企業規模越小越認為國內經營環境變差。（見表四）因此台商對外投資，當然外在的吸引力是一大原因，然而內在環境的惡化亦難辭其咎。

10. United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries*. p.64.

表四 台商對外投資主要原因 a

單位：百分比

	利用當地廉價 充沛之勞工		當地市場發展 潛力大		國內經營環境 惡化		配合國外客戶 要求		跟隨台灣客戶 赴當地投資		因應國際化的 時代	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
總計	63.7	65.2	49.6	50.5	33.5	36.7	24.5	30.2	19.8	21.9	26.3	n.a.
按企業規模分												
大型企業 ^b	55.5	60.8	59.8	65.8	26.3	29.8	25.4	27.8	14.8	25	44.9	n.a.
中型企業 ^b	56.5	62	50	54.4	30.4	31	23.4	29.8	14.1	18.4	34.8	n.a.
小型企業	67.4	67.8	46.9	42.8	36	41	24.4	31.4	22.3	16.7	19.6	n.a.
按投資主力地區分												
美國	22.2	23.9	70.4	66.7	10.2	16.2	38.9	46.2	8.3	16.2	43.5	n.a.
中國	72.1	71.5	48.8	49.9	38.2	39.5	22.1	28.1	24.5	39.5	19.4	n.a.
馬來西亞	53.7	55.9	43.3	40.7	26.9	42.4	34.3	37.3	7.5	42.4	43.3	n.a.
泰國	69.6	81.8	40.6	41.8	36.2	43.6	14.5	25.5	14.5	43.6	33.3	n.a.
印尼	79	83.7	47.4	60.5	34.2	34.9	15.8	20.9	7.9	34.9	13.2	n.a.
菲律賓	81.8	77.1	22.7	42.9	50	42.9	22.7	22.9	0	42.9	40.9	n.a.
越南	64.4	83.3	24.4	38.1	40	50	15.6	14.3	11.1	50	26.7	n.a.

註：a：此為複選題，所以總和超過 100%。本表僅挑選最重要的 6 個原因。

b：1996 年的調查中，定義大型企業為 300 人以上，中型企業之員工數為 100 至 299 人。

1998 年的調查中，定義大型企業為 200 人以上，中型企業之員工數為 100 至 199 人。

資料來源：中華民國經濟部統計處，製造業對外投資實況調查報告，1997 年 3 月與 1998 年 8 月。

再就台灣國內整體的投資表現而言，在 86 年之前台灣的國內投資毛額便急遽減少，從 80 年佔 GDP 的 33.8% 降至最低點的 86 年之 17.5%；此後略有上升，至 93 年的新高點為 25.2%，98 年為 22.4%，仍高於 86 年的水平。如果進一步檢查民間固定投資的年增率，82 年為 -3.5%、85 年為 -6.2%，從 80 至 86 年平均年增率為 4.8%；相較之下，雖然 90 年的年增率為 -7.7%，但是從 87 年至 98 年的平均年增率卻高達 10.7%。（見表五）可見台商在對外大量投資之際，他們並沒有暫緩對國內的投資，反而是進一步擴大投資的規模。

表五 台灣重要經濟指標

名目	GDP (新台幣十億)	GDP 經濟成長率 (%)	投資毛額	民間固定投資		國民儲蓄毛額(新台幣十億元)	外匯存底 (十億美元)	失業率 (%)
			佔 GDP (%)	佔 GDP (%)	年增率 ^a (%)	佔 GDP (%)		
1980	1491	7.3	33.8	15.6	9.5	32.2	2.2	n.a.
1981	1774	6.2	29.9	14.4	5.3	31.2	7.2	n.a.
1982	1900	3.6	25.2	12.6	-3.5	30.1	8.5	2.1
1983	2100	8.5	23.5	11.9	4.2	32.2	11.9	2.7
1984	2343	10.6	22.2	12.2	14.4	34.2	15.7	2.4
1985	2474	5	19.1	10.7	-6.2	34.1	22.6	2.9
1986	2855	11.6	17.5	10.3	10.2	39.4	46.3	2.7
1987	3237	12.7	20.6	11.6	23.6	39.3	76.7	2
1988	3523	7.8	23.7	12.9	17.6	35.3	73.9	1.7
1989	3939	8.2	23.4	13.1	10.8	31.8	73.2	1.6
1990	4307	5.4	23.1	11.4	-7.7	30	72.3	1.7
1991	4811	7.6	23.3	10.7	3.5	30.1	82.4	1.5
1992	5338	6.8	24.9	11.7	19	28.8	82.3	1.5
1993	5875	6.3	25.2	12.1	10.6	28.2	83.6	1.5
1994	6377	6.5	23.9	11.9	7.9	26.4	92.5	1.6
1995	6892	6	23.7	12.3	8.3	25.6	90.3	1.8
1996	7478	5.7	21.2	11.5	5.6	25.1	88	2.6
1997	8131	6.7	22	11.9	14.1	24.7	82.9	2.7
1998	8747	6.5 ^f	22.4	13.1 ^f	14.6	24.3	n.a.	2.7

註：a：民間固定在 1982 年為-3.51，1985 年為-6.21。

f：中華經濟研究院預測

資料來源：中華經濟研究院，台灣重要經濟變動指標，1997 年 12 月。

行政院主計處國民所得統計，「表 E-2 固定投資率」，

<http://www.moea.gov.tw/eco/stat/four/e-2-1t.htm>.

行政院主計處人力資源統計、勞委會職訓局就業服務統計，「表 F-1 勞動力與業」<http://www.moea.gov.tw/eco/stat/four/f-1t.htm>. Council for Economic Planning and Development, ROC, Taiwan Statistical Databook, 1998.

在經濟部 96 年及 98 年的調查報告中，企業在對外投資之後，只有部份小型企業減少他們對於國內的投資，其對外投資影響指標在 96 年為-5.8%、在 98 年為-6.6%，但大部份小型企業（5 成 5 左右）仍維持公司現有的規模。¹¹ 相對的，越大型企業其對外投資影響指標的正值越大，在 96 年中型企業與大型企業分別為 11.7%與 18.2%、在 98 年分別為 24.4%與 25%。（見表六）可見對外投資之後，小型企業因資本與管理人才薄弱，某些公司乃被迫停止國內企業營運；但是對大中型企業而言，對外投資是為了形成國際分工的生產體系，以加強其國際競爭力，他們不僅沒有犧牲國內投資，反而為強化競爭力而擴大整個公司的營運。

表六 對外投資後的台灣投資策略分析

按員工人數分；單位：百分比

年份	停止或計畫停止 國內所有產業		縮減國內公 司規模		維持國內公司 現有規模		持續投資擴大國 內公司之規模		對外投資影響 指標	
	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998	1996	1998
99 人以下	2.9	2.5	24.7	26.7	56.3	54.7	16.1	16.1	-5.8	-6.6
100 人至 199 人*	1.1	0	12.5	5.1	49.4	41.1	37	53.8	11.7	24.4
200 人以上*	1.7	0.9	9.8	4.7	40.7	38.9	47.9	55.6	18.2	25.0

註：*1996 年的分類分別為 100 至 299 人及 300 人以上。

對外投資影響指標 = (擴大國內投資比率 - 停止或計畫停止國內所有事業比率 - 縮小國內公司現有規模比率) / 2

資料來源：中華民國經濟部統計處，製造業多角化暨國際化調查報告，1997 年 3 月。

中華民國經濟部統計處，製造業對外投資實況調查報告，1998 年 8 月。

11. 此外，根據嚴宗大等人（92 年）的研究，12.8% 的廠商進行「中國」投資之後，便結束在台的業務。陳添枝、陳一萍，「對外投資對台灣產業發展之影響」，引自楊雅惠主編，台灣產業發展與政策（台北：中華經濟研究院，1995 年）頁 442。根據高長等人（95 年）及高希均（93 年）的研究，台商赴「中國」投資後，在台灣母公司繼續經營的比例超過八成。高長，「製造業台商赴大陸投資與兩岸產業分工」，饒美蛟、李思名、高長編，經濟中華（香港：中文大學出版社，1998 年），頁 242。

再按對外投資開始期間分，在 86 年以前對外投資的企業，其對外投資影響指標為 2.5%，在 87 年至 91 年對外投資的企業，其對外投資影響指標為 -2.8%，在 92 年至 94 年對外投資的企業，其對外投資影響指標為 0.9%，在 95 年至 96 年對外投資的企業，其對外投資影響指標為 8.7%。¹²這樣的結果相當符合台灣整體對外投資的趨勢，87 年至 90 年代初期大部份是勞力密集產業的小企業外移，所以一部份的小企業關掉台灣的生產基地，轉移海外生產，屬於「防衛性對外投資」。90 年代中期以後，對外投資的企業規模越來越大，這些投資是屬於「擴張型對外投資」，希望形成國際分工體系，所以不以關閉國內工廠為前提，而且這樣的企業越來越多，以致在 95 年至 96 年的指標為 8.7%。企業對外投資不僅沒有減少國內投資，反而增加國內投資。

整體而言，96 年的對外投資影響指標為 1%，也就是說，對外投資之後，持續投資擴大國內公司規模的比例已經超越縮減或停止國內公司的比例。到了 98 年，這個指標更高達 5.9%，可見台灣對外投資與國內投資是同時擴張，而不是零和的關係。在 96 年台商對「中國」投資的影響指標為 -3.5%，但到了 98 年已經轉為正值 1.8%。¹³

總而言之，台商在對外投資時，除了少數中小企業會縮小國內投資規模而影響國內投資之外，絕大部份的台商並沒有減少國內投資。這些縮減規模的小企業大部份為勞力密集的產業，因深感國內經營環境惡化，多數在 87 年至 90 年代初期出走，復受限於財力及人才，乃不得不關閉或縮減原來的工廠。不過，其影響非常有限。這時期的整體民間投資增加速度仍高過於投資前的時期。況且這些出走企業會帶動對投資所在國的貿易，增加台灣的出口收入及投資收入。整體而言，對「中國」投資並沒有妨礙台商在台灣的投資。

12. 經濟部統計處，製造業對外投資實況調查報告，1997 年 3 月，頁 188。

13. 同註 12；經濟部統計處，製造業對外投資實況調查報告，1998 年 8 月，頁 21。

三、對「中國」投資有助於台灣產業升級

對「中國」投資到底有沒有促進台灣的產業升級，可分成兩個部份來回答：

(一)台灣產業有無升級？

根據經濟部製作的「我國製造業升級的衡量指標」，它列出三大指標作為衡量台灣產業是否升級的具體指標：重化及技術密集產業工業產值佔製造業總產值比例（以下簡稱產值比例）、重化及技術密集產業出口值佔製造業出口值比例（以下簡稱出口比例）及製造業勞動生產力（以下簡稱生產力）。

先就產值比例來看，在 82 年產值比例為 56.5%，到了 97 年產值比例為 76.5%。在出口比例方面，在 82 年出口比例為 49.8%，到了 97 年出口比例為 73.6%。無論產值比例或是出口比例都是呈同比例地快速增加，前者在 15 年之間增加 30%，後者增加 24%。在生產力方面（按 1991 年價格計算），在 82 年為 9,600 美元，到了 97 年為 31,000 美元，整整增加 21,400 美元或 2.2 倍。以上簡單的數據明顯地說明了台灣的產業確實升級了，而且進展的速度非常之快。（見表七）

(二)台灣產業升級對「中國」投資有何關係？

再進一步細看台灣產業升級的進程：在產值比例增加部份，從 82 年至 86 年增加 3.7%，從 86 年至 90 年增加 5.8%，從 90 年至 94 年增加 5.5%，從 94 年到 97 年增加 6.1%。在出口比例方面，從 82 年至 86 年增加 5.1%，從 86 年至 90 年增加 9.1%，從 90 年至 94 年增加 5.7%，從 94 年至 97 年增加 3.9%。在生產力方面（按 91 年的價格），從 82 年至 86 年增加 2800 美元，從 86 年至 90 年增加 8600 美元，從 90 年至 94 年增加 6300 美元，從 94 年至 97 年增加 3700 美元。（見表七）台商開始大量投資「中國」（及東南亞）始於 80 年代中期，而且大部份台灣勞力密集產業外移「中國」（及東南亞）的時間是在 80 年代末期到 90 年代初期。從 86 年至 94 年這段期間恰巧也是台灣產業升級最

44 遠景季刊第一卷第二期

表七 對外投資與台灣產業升級之關係

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
台灣對外(除「中國」外)投資額 (\$million)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	272a	103	219	931	1552	1656	887	1661	1617	1357	2165	2894	15314
台灣對「中國」投資額 (\$million)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	174	247	3168	962	1093	1229	4334	11208
台灣對外總投資額(第一項加第二項) (\$million)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	272	103	219	931	1552	1830	1134	4829	2579	2450	3394	7228	26522
重化及技術密集產業工業產值佔製造業總產值比例 (%)	56.5	58.4	59.5	59.5	60.2	61.1	64.3	64.9	65.8	66.8	67.5	69.2	70.5	73.3	74	76.5	n.a.
重化及技術密集產業工業出口值佔製造業出口值比例 (%)	49.8	51.2	53.6	54.3	54.9	57.2	61.3	62.5	64.3	64.8	68.2	69.2	69.7	69.9	71.3	73.6	n.a.
製造業勞動生產力(按1991年價格)(千美元)	9.6	9.9	10.5	10.8	12.4	15.6	18.2	20.5	21.1	23	24.5	25.9	27.3	29.9	30.8	31	n.a.
核准華僑及外國人投資 (\$million)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	7349 ^b	1183	2418	2301	1778	1461	1213	1630	2925	2461	4267	28988

註：a：1952-1986.

b：1952-1987.

資料來源：經濟部，「表D-3 我國製造業升級之衡量指標」，<http://www.moea.gov.tw/eco/stat/four/d-3t.htm>
 中華民國經濟部投資審議委員會，華僑及外國人投資/對外投資/對外技術合作/對大陸間接投資/大陸產業技術引進統計月報，1998年10月1997年5月。

快的時間。顯然，對「中國」投資與台灣產業升級兩者之間有一定的正相關。

在 80 年代中期以前，台灣一直是一個「雙元性經濟結構」，也就是台灣的中小企業生產勞力密集產品外銷，大企業則負責補給中間財與資本財及壟斷國內大部份市場。但是台灣在 87 年開始大量對外投資以後，國內的經濟結構便產生很大的轉變：勞力密集的中小企業外移，資本密集與技術密集的大企業漸漸取代中小企業過去所扮演的角色。在 87 年中小企業的出口佔全台灣的出口比重為 67%；但到了 97 年，中小企業出口所佔的比例只剩下 49%，大企業所佔比例則大幅提昇為 51%。從 82 年至 87 年，大企業在這段期間出口所佔的比例僅僅增加 2.6%；可是在下個十年，大企業出口所佔的比例卻增加 18.3%。足見台灣對外投資與大型企業出口佔總出口大幅增加有正相關。

再從台灣出口的結構分析：如果將台灣的出口品按勞力密集度、資本密集度、技術密集度、重工業產品及高科技產品區分，則台灣在過去十年出口結構的變化是朝向低勞力密集、高資本密集、高技術密集的產品，具體的表現就是重工業與高科技產品佔台灣整體出口比例大幅度增加。從 82 年至 88 年，台灣整體出口的勞力密集指數增加 1.6、資本密集指數減少 0.6，技術密集指數增加 5.7，重工業產品佔出口比重增加 7.4%，高科技產品佔出口比重增加 7.7%。相對之下，從 88 年至 98 年的下一個十年當中，台灣整體出口的勞力密集指數減少 7.8、資本密集指數增加 9.4，技術密集指數增加 18，重工業產品佔出口比重增加 21.6%，高科技產品佔出口比重增加 16.1%。（見表八）

表八 台灣出口類別

Year	按投入要素密集度分類 ^a			按重工業產品	按高科技產品
	勞力密集度	資本密集度	技術密集度	%	%
1982	64.8	52.4	39.5	35.4 ^b	26 ^b
1985	65.6	51.5	40.4	36.5	27
1988	66.4	51.8	45.2	42.8	33.7
1991	62.1	57.2	49.9	46.7	36.3
1994	60.8	60	58.6	54.8	42.1
1996	58	61.6	61.7	59.8	45.8
1998	58.6	61.2	63.2	64.4	49.8

註：a：scale from 10 to 100, and 100 is the highest level. This is weighted by author.

b：figure of 1983

資料來源：中華民國財政部統計處，進出口貿易統計月報，1998年12月。

中華民國財政部統計處，進出口貿易統計月報，1994年3月。

Council for Economic Planning and Development, ROC, Taiwan
Statistical Data-book, 1997.

此外，台灣出口結構還有一個很顯著的變化。按照世界銀行十大產業部門分類，從87年至98年期間，台灣出口的中間產品所佔全部總出口的比例增加26.4%，在98年已佔60%；機器設備出口佔台灣總出口比例增加7.8%。同期間，台灣的消費財出口比例減少31%，尤其是非耐久消費財顯著地減少23.2%。相較之下，從81年至87年，中間產品出口所佔比例卻減少3%，消費財出口比例減少2%，機器設備出口比例增加6.9%。（見表九）顯然，台商大量對外投資也與中間產品出口大幅擴張及消費財出口大幅減少，有著十分密切的正相關。

表九 台灣出口貨品結構別

單位：百分比

	1981	1984	1987	1990	1993	1996	1998
農林漁牧狩獵產品	2.7	2	1.4	0.8	0.8	0.6	0.4
食品加工業產品	4.9	4	4.5	3.5	3.2	2.5	1.2
食料及煙草業產品	0.1	0	0	0	0.1	0	0
礦業及能源產品	0.1	0	0.1	0.1	0.1	0	0
建築材料	0.4	0.6	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
中間產品	36.4	34.7	33.4	44.4	51.2	55.3	59.8
A 類 ^a	9.9	9.1	6.9	9.5	10	12.5	11.8
B 類 ^b	26.5	25.6	26.5	34.9	41.2	42.8	48
非耐久消費財	35.3	36.8	33.3	23.7	17	11.9	10.1
耐久消費財	11.9	11	11.9	8.9	7.8	5.4	4.1
機械設備	6.2	9	13.1	16.3	17.4	22.1	21.9
運輸設備	1.9	1.6	1.9	2.1	2.3	2	2.2

註：a：中間產品 A 係凡需加工方能直接供消費財或生產財投入用之中間產品均屬之。

b：中間產品 B 係凡不需加工即可供消費財或生產財投入用之中間產品均屬之。

資料來源：Report on the Characteristic Classifications of Tradable Commodities, Ministry of Finance, ROC, 1993.

中華民國財政部統計處，進出口貿易統計月報，1995 年 12 月與 1998 年 12 月。

綜合以上分析可以得知，台灣產業升級的主要動力來自於重化及技術密集產業產品，或中間產品及機器設備出口的大幅擴張，而且主要是由台灣的大企業供給這些產品。台灣的出口在 80 年代中期以後產生很大的轉變，過去以美國為主要市場，但是在台灣大量對外投資之

後，台灣的出口市場已經大幅轉向「中國」及東南亞，而且這些出口很大部份是台商到該地投資所帶動的中間財與資本財的出口。也就是說，在 80 年代中葉前存在台灣內部的分工體系，因台灣中小企業對外投資而轉變成國際分工體系。勞力密集的中小企業在海外（包括「中國」）設立生產基地，由台灣的大企業供給中間財及資本財，台商在當地生產完之後再銷售到美、日、歐等先進國家。所以，台灣以大型企業為主的重工及技術密集產業工業產值佔製造業總產值的比例從 86 年到 97 年急速增加 16.3%，所佔出口比例大幅增加 18.7%。因此，中小企業對外（包括「中國」）投資擴大對國內大企業生產的中間財與機器設備之需求，進而形成新的國際（產業間）分工體系，對於台灣產業的升級有相當的幫助。

其次，除了企業間（產業間及產業內）的國際分工體系之外，企業內部也有一定的分工存在。根據經濟部在 98 年的調查報告，32% 的赴海外投資台商明確表示台灣生產的產品比起海外基地所生產的產品較高級或附加價值較高，僅有 4% 的台商持相反看法。若按企業規模來分，44% 的大型企業表示在台灣生產較高級或附加利益較高的產品，只有 2% 的大型企業持相反看法；相較之下，只有 27% 的小型企業表示台灣生產較高級或附加價值較高的產品，有 5% 表示相反的意見。若按對外投資主要地區別分，在「中國」及東南亞投資的台商當中，有 26% 至 44% 表示在台灣生產較高級或附加價值較高的產品，最多只有 7% 的台商持相反意見。¹⁴

第三種可能是台灣勞力密集產業大規模對外投資之後，將會釋出其原來佔有的國內資源（包括人力、土地與資本），同時在海外生產所匯回的投資所得及投資帶動的出口所得，將有助於台灣各種生產要素的有效利用及擴張產能。就如一般國際貿易理論所言，當一個國家對外開放自由貿易之後，該國家自然會專注生產具有比較利益的產

14. 同註 13，頁 140-141。

品，而不具比較利益的產業將會釋出資源給具比較利益的產業，從而至少獲取商品交易及專業生產的利益。同樣的，當台灣的「相對於資本成本的工資比率」（工資率）升高時，台灣的勞力密集產業便無法與工資率低的東南亞與「中國」競爭，因而失去這部份的比較利益。部份管理人員及企業主，攜帶部份資金及有限的技術到「中國」投資加工出口業，使這部份人才及資金能獲得較大的報酬。相對的，對外投資的企業再將投資所得匯回國內，有助於國內資本的累積；同時投資驅動的出口也有助於擴大本國產品（中間財與資本財）的外銷市場，促進國內產業發展的經濟規模效應。

至於資本、技術較密集的產業對外投資，其投資型態較接近已開發國家對外投資的經驗，國際已經有很多文獻討論過，基本上對於母國的貢獻是較正面的。在亞洲來說，日本已經扮演一種良好的示範。就台灣而言，這些企業基本上是大中型企業，其對外投資是為了擴張產能、拓展市場、增加競爭力、生產全球化、建立國際分工體系，可稱為「擴張型」或「積極型」的對外投資，基本上對台灣經濟發展，尤其是產業升級，是有利的。¹⁵

四、只有產業升級，沒有產業空洞化

台灣經濟結構在 87 年以後經歷一場非常巨大的轉型，其中一個重大特徵便是製造業（工業）產值佔整個國內生產毛額的比例大幅下降，服務業所佔比例大幅增加。從 86 年至 98 年，製造業產值佔國內生產毛額的比例從 39.4% 減少到 27%；服務業由 86 年的 47.3% 增加到

15. 陳添枝、陳一萍，「對外投資對台灣產業發展之影響」，引自楊雅惠主編，台灣產業發展與政策，頁 433 至 462。李宗哲、傅豐誠，「兩岸產業分工的理論與實際」，中華經濟研究院，「我國邁向先進國家的產業政策之研究」總結報告，1997 年 6 月，頁 5 至 6。高長，大陸經改與兩岸經貿關係，頁 219 至 227。

98 年的 63.1%，11 年之間增加了 15.8%。事實上，每個國家的經濟發展必然伴隨著服務業的比重越來越大，這是非常自然的現象，而且是製造業生產力比服務業的生產力進步得快的結果。¹⁶台灣在邁入先進國家之林當然也不可能例外。以先進國家為例，在 93 年英、美兩國的服務業產值所佔比重便已經超過 70%，法國則接近 70%，新加坡及香港在 95 年及 94 年時分別高達 63% 及 83%。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。¹⁷

然而，這樣的劇烈經濟結構變動過程難免令人懷疑台灣的製造業是否因為資本外流，使得廠商不願投資或不願升級而不具競爭力，從而導致製造業產值所佔比例不斷下降？在上一節中已經說明，台灣產業在過去十年當中已經有明顯的升級，而且台灣對外投資應該有助於台灣的產業升級。況且，台商對外投資並沒有造成資本的「淨外流」，事實上反而為台灣賺進更多的外匯。再與其他國家比較，台灣的表現也沒有比較遜色：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，遠遠高於其他西方工業國家的 -0.1% 至 2%。¹⁸可見台灣的工業仍具有強勁的競爭力，絕對沒有產生所謂的「空洞化」。

五、失業率與經濟風險問題

過去一直有人質疑台灣對外投資會增加國內失業率。事實上，台

16. Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy, "Deindustrialization --- Its Causes and Implications," *Economic Issues* 10, (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1997).

17. 包括金融中心、電信中心、媒體中心、海運轉運中心及航空轉運中心。

18. 經濟部，「表 A-12 主要國家工業生產增加率」，<http://www.moea.gov.tw/eeco/stat/four/a-12.htm>.

灣的失業率並沒有因為台灣對外（包括「中國」）直接投資而增加。台灣的失業率從 82 年至 86 年平均每年為 2.6%，從 87 年至 94 年為 1.6%，從 95 年至 98 年為 2.5%。當台灣勞力密集產業在 87 年至 94 年大量外移而可能產生嚴重的勞力重新配置的問題時，台灣的失業率卻比對外投資前 5 年還少 1%。（見表五）可見對外投資對失業率並沒有直接的負面影響，真正的問題應該是勞工轉業的問題。況且，是因為國內某些產業已經失去相對國際競爭力，才產生勞力重新配置的需求與對外投資，並不是對外投資而造成失業問題，不可倒果為因。¹⁹

受到更多人質疑的是：密切而快速的兩岸經貿交流可能為台灣整體帶來極大的經濟風險。²⁰這裡所指的是「中國」正在經歷兩種大規模的轉型工程：工業化及市場化。如果台灣與「中國」太過密切交流，萬一「中國」經濟有何風吹草動都可能嚴重影響到台灣的經濟穩定與發展。

從純經濟風險的角度來看，其實台商的個別利益應該大過台灣整體的利益。固然台商對外投資可能因經濟風險而造成台灣經濟實力的損失，但是畢竟對台灣整體影響有限。對個別台商而言，其損失會對他們造成更重大的傷害。所以，台商在對外投資之前應該會比台灣政府整體的考量更縝密，否則畢生的努力可能付諸流水。

不過，對某些小企業而言，因為經營與語言的考量，使得「中國」成為他們的唯一選擇，在「高投資報酬率」的誘惑下，只好冒著可能的「高風險」到「中國」投資，這是站在台商利益考量的商業邏輯。然而，以他們短線操作的形式，在短短幾年之間便已經回收資

19. United Nations, *Transnational Corporations from Developing Countries: Impact on Their Home Countries*, p. 68. 左原，「兩岸投資與貿易關聯性之分析」，中國大陸研究，第 39 卷，第 5 期，1996 年 5 月，頁 21。

20. 這裡所謂的經濟風險指的是「中國」經濟發展的穩定性與永續發展。政治風險部分將留待下一節「安全分析」探討。



本，一但「中國」發生任何風吹草動，他們就算損失，也不過是少獲利而已。對大企業而言，他們對「中國」的投資只不過是因應生產體系全球化的一部份，經濟風險對他們的衝擊更小了。

對台灣整體而言，經濟風險所造成的傷害應該是更小。既然台商都可以平衡長期的利弊，而台商利弊的總和即是對台灣整體的影響，因此台灣沒有理由無法平衡長期的利弊。台灣所損失的最多只不過投資額與當時的貿易額，但是對產業升級、企業競爭力提昇、與投資外匯收入的貢獻應該遠遠超過這些損失。

在衡量經濟風險時，我們必須考慮台商在「中國」生產的特殊性。在 80 年代末期及 90 年代初期遷往「中國」設立生產基地的台商，基本上都是外銷，其外銷市場絕大部份是美、日、歐等先進國家。也就是說，台商在「中國」的生產活動受到美、日、歐等國的經濟景氣影響很大，「中國」經濟景氣的影響則較有限。例如，「中國」在 98 年經濟成長受到亞洲金融風暴的影響而受挫，但是「中國」對美國與歐洲的出口卻仍大幅成長。²¹ 台商輸美的出口約佔「中國」輸美出口的七分之一²²，所以「中國」經濟成長趨緩對台商而言雖然有損失，但是國際匯率與景氣對台商的影響可能更大。

以下是綜合整理的台灣與「中國」在 96 年左右的國際分工關係圖（如圖一）：

21. 在 1998 年，一方面，「中國」對日本出口衰退 6.7%、香港 11.5%、南韓 31.3%、及新加坡 9.1%；但另一方面，「中國」對美國的出口則大幅成長 16.1%、德國 13.2%、英國 21.4%、法國 21.1%、及荷蘭 17.1%。

22. Chen-yuan Tung, "Trilateral Economic Relations among Taiwan, China, and the United States", *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 25, No. 4, Winter 1999, pp. 220-235.



圖一 台灣與「中國」的國際分工經貿關係

參、安全分析

「中國」對台灣有主權的野心，甚至不排除對台灣採取武力手段以完成「統一」，這是眾所皆知的對於台灣「國家安全」的威脅。然而這並不是我們所要討論的範圍，因為這已經是既存的事實，不是兩岸經貿交流所造成的。因此，我們要討論的應該是兩個層面的問題：在基本面上，兩岸經貿交流是否會改變「中國」對台政策？在工具面上，兩岸經貿交流是否會成為「中國」威脅台灣基本價值與利益的工具？

一、基本面分析

就基本面而言，兩岸經貿交流是否會促使「中國」急於以武力解決台灣問題，或會傾向兩岸長遠的和平共處（降低對台灣國家安全的威脅）？在這裡所謂的降低對台灣國家安全的威脅，應該是指「『中國』降低以武力攻擊台灣的可能性」、「降低以武力威脅台灣」、「以和平方式解決兩岸爭端」及「不強迫台灣接受『中國』的提議（或『中國』的任何提議必須經台灣人民在不受威脅下明確同意）」等四項指標而言。只要「中國」在以上四項指標有具體的進展，即表示兩岸經貿交流有助於維護台灣的國家安全；反之，則有害於台灣的國家安全。

但是，除非「中國」能夠明確承諾不對台灣使用武力，否則任何「中國」的善意或降低的敵意，都將被解釋為是政治騙術或統戰技巧。此外，「中國」的政治發展還充滿了不確定性，很難客觀理解「中國」的真正改變。尤其是面對「中國」的國際戰略地位與龐大的軍事力量，難免讓台灣人民以懷疑的眼光來看「中國」所做的任何改變。

從整體來看，在 79 年開始採取改革開放政策、融入國際社會之後，「中國」在外交上已經漸漸採取較為合作的政策，傾向以和平的

方式解決國際各種紛爭。甚至在敏感的南海主權、釣魚台主權及人權的爭議上，北京都願意採取與西方國家及周邊國家合作以和平的方式解決爭端。在 60 年代至 80 年代，蘇聯曾為「中國」的頭號敵人，在意識型態上尖銳對抗、甚至引發邊界武力衝突。但到了 90 年代，「中國」卻與俄羅斯及中亞五國完成了邊界協議，同時與俄羅斯建立「戰略協作伙伴關係」，使各國達成和平共處的共識。更不用說，「中國」已經在 70 年代初期與一直保護台灣安全的美國進行和解，甚至到了 90 年代末期還希望建立「建設性戰略伙伴關係」。

「中國」在外交上的改變並不只是表面的策略而已，而是「中國」本身有其根本性的變化。在 78 年 12 月的「十一屆三中全會」以後，「中國」的外交戰略建立在二個基礎上：一、加速「中國」經濟現代化是維繫中共政權合法性及維繫「中國」國際地位的唯一辦法，也是所有領導人的核心工作；二、「中國」的經濟現代化需要融入更廣闊的國際政經秩序以及需要長期穩定的國際環境。當 89 年底羅馬尼亞的獨裁者西奧賽古（Nicolae Ceausescu）被處決時，有些「中國」領導人正慶幸半年前在天安門事件時以嚴厲的手段鎮壓群眾，才避免與西奧賽古有著同樣的下場。然而，面對西方國家制裁與蘇聯東歐變局時，鄧小平卻語出驚人的表示：「對，我們也會像這樣的下場，如果我們不推動改革及帶給人民利益」。²³

「中國」領導階層與外交決策過程也發生極大的轉變。從 50 年代到 70 年代中期，「中國」的外交決策基本上是毛澤東一人主導，周恩來襄助。從 70 年代末期到 90 年代初期，是以鄧小平為核心的第二代領導，鄧小平必須廣泛地徵詢黨內元老之後，才能做出重大的決策。到了以江澤民為核心的第三代領導，任何決策更不是江澤民個人可以獨斷獨行的，而是必須透過各種決策建制取得共識。儘管鄧小平時代

23. Benjamin Yang, *Deng: A Political Biography* (Armonk, N.Y.: M. E. Sharpe, 1997), p.257.

的「中國」領導人已經變得較為務實，以江澤民為首的第三代領導人更具有務實的特質，因為絕大多數的領導人都沒有革命或軍旅經驗的技術官僚。

根據藍普頓等人的研究，在江澤民時代，「中國」的外交決策系統有幾項明顯的重大改變：決策中心擴大、周圍的相關決策者更多、而且有更多參與決策的空間。這些決策體系的改變來自於四項國內外基本情勢變化：專業化、多元化、分權化及全球化。也就是說，以江澤民為核心的第三代領導必須花更多的心力取得領導人之間、官僚機構之間、「中央」與地方之間、政府與社會之間及「中國」與國際社會之間的共識。就政策而言，「中國」領導人仍視經濟發展為首要目標，而且已經體悟到「中國」的安全必須透過多邊合作的架構達成。²⁴因此，「中國」的決策體系與過程的變化，將使「中國」的對外行為（包括對台政策）更趨理性、務實，而且受到廣泛的現實利益與國際環境的影響很大。

儘管我們不可以就此說「中國」會「以和平的方式解決台灣問題」、「放棄武力犯台」，但是「中國」願意與國際社會及體制（regime）合作的態度確是越來越明顯。²⁵在這樣的情形下，台商所扮演的角色便是將「中國」進一步融入國際社會，就算「中國」不至「放棄武力犯台」，也應該有助於兩岸「以和平解決兩岸爭端」及「不強迫台灣接受『中國』的提議」的可能性。而且，台商的角色更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

24. David M. Lampton, "The Normalization of the Chinese Foreign Policy Process: Bigger Center, Closer Periphery, and More Space in the Era of Reform", in David M. Lampton (ed.), *The Making of Chinese Foreign and Security Policy in the Era of Reform*, forthcoming.

25. Elizabeth Economy and Michel Oksenberg, *China Joins the World: Progress and Prospects* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999).

定與負責任的國際社會成員，將有利於兩岸問題和平解決。²⁶

二、工具面分析

就工具面而言，由於兩岸經貿交流對台灣與「中國」產生不同的經濟與社會效應，「中國」是否可能以此為工具要脅台灣，達成其政治目標呢？這方面所造成的國家安全威脅問題，確是台灣可能必須直接處理，而且可以從「中國」領導者的口中直接得到威脅的訊息。

1979年5月，「中國」公佈「關於展開對台灣貿易的暫行規定」，第一條的內容即明確指出：「對台灣貿易是台灣『回歸』祖國過渡期間的一種特殊形式的貿易，為了促進大陸與台灣的經濟聯繫，團結爭取台灣工商界人士，為『統一』祖國創造條件」。²⁷

「中國」前「國家主席」楊尚昆在1990年12月「全國對台工作會議」中指出：「大力發展兩岸關係，重點放在經貿來往和各項交流方面，以經濟促進政治，以民促官，引導兩岸交往向有利於『祖國統一』和我國『四化建設』的方向發展。」他並要求其幹部要「從『祖國和平統一』的戰略高度認識對台經貿工作的意義。發展雙方經貿往來，密切兩岸聯繫，是遏制台灣分離傾向、促進和平統一的有力措施。」²⁸楊尚昆在1992年初「全國對台工作會議」上也談到：「要以發展經濟關係影響政治，以民間影響官方」。²⁹

「中國國家主席」江澤民在1993年7月第八次駐外使節會議講話中強調：「實現『祖國統一』，台灣『回歸』祖國，最重要的途徑是

26. William Clinton, "Remarks by the President in Foreign Policy Speech", The White House Office of the Press Secretary, <http://www.whitehouse.gov/WH/New/html/19990407-2873.html>.

27. 同註8，頁115。

28. 行政院大陸委員會編印，大陸工作參考資料，第貳冊，1994年，頁56及58。

29. 同註8，頁128。

擴大兩岸交往，特別是加強經濟聯繫。要多做台灣大中企業家的工作，吸引台資尤其是大宗台資到大陸，使大陸和台灣的經濟，你中有我，我中有你，密不可分，在經濟上把台灣拖住，這也就是用經濟促統一」。³⁰

由此可見，「中國」對台的經貿政策確實具有政治目的，除了認為兩岸經貿往來對其經濟發展有幫助之外，更希望利用經濟為工具，促進「和平統一」。甚至，「中國」的領導者還特別強調要「從祖國和平統一的戰略高度認識對台經貿工作的意義」，不禁令人懷疑「中國」是否會利用經濟制裁對付台灣！因此，台灣便將「中國」的策略誇大為「以民逼官」、「以商圍政」。³¹

綜合來說，「中國」希望利用經貿往來達成其政治目標有二種途徑：第一、利用經濟制裁的威脅，逼迫台灣屈服「中國」的統一條件或影響台灣的政策；第二、利用利益團體影響台灣的政治。³²

三、經濟制裁

經濟制裁之所以能夠產生，源自於雙方面對彼此不同的經濟依賴程度。如前分析，「中國」的決策者是理性的、務實的，所以會全面衡量各種代價與利益之後，而做出有利於「中國」利益的最佳選擇。因此，如果「中國」希望利用經濟制裁成功地達成其政治目標，必須

30. 高孔廉，兩岸經貿現況與發展（台北：行政院陸委會，1994年12月），頁8。

31. 同註8，頁130至131。

32. 有些人認為在兩岸衝突時，台商可能被「中國」挾持為人質，本文認為這不可能發生。北京既然認定在「中國」投資的台商為同胞，而且是「熱愛祖國的同胞」，便不可能加害於他們，或以他們的生命、財產、安全來要脅在台灣海峽彼岸的「不熱愛祖國的同胞」。如果北京真的這樣，只會加速台灣人民更堅定反對「中國」，因為「熱愛祖國的同胞」都會有此下場，那麼統一之後，「不熱愛祖國的同胞」便會有更悲慘的下場。

有兩項標準：第一，必須是「中國」所承受的代價少於台灣；第二，必須是「中國」能夠承受此代價。³³

台灣與「中國」之間的經貿互賴關係包含兩個層面：貿易面及投資面。就貿易層面而言，根據陸委會調整之後的兩岸貿易額而推出來的兩岸貿易依賴度，台灣對「中國」市場的依賴度已經相當高。在 87 年時為 2.3%，到了 97 年時已經高達 18.4%，同年台灣對「中國」供給的依賴度仍只有 3.4%，對「中國」整體的貿易依賴度為 11.2%。相對的，「中國」於 97 年在進口方面對於台灣的依賴度也高達 15.8%，出口方面的依賴度則只有 2.1%，對台灣整體的貿易依賴度為 8.1%。在 97 年，「中國」是台灣的第二大出口市場，僅次於美國；同時，台灣也是「中國」的第二大進口供應國，僅次於日本。如果將台灣在 97 年對香港出口的 160 億美元（扣除原先陸委會算入對「中國」轉口出口的 127 億美元）計算到「中國」的部份，那麼「中國」已經成為台灣的第一大出口市場，同時台灣也已經成為「中國」的第一進口供應

33.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的互賴的情形。例如，Hufbauer, Schott, 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（假設是中國）的 GNP 起碼要超過被制裁國家（假設是台灣）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。然而，Baldwin 認為，「中國」經濟制裁儘管不一定能成功，但可能透過媒體而在台灣產生社會動盪與集體不安全感。Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered* (Washington D.C.: Institute of International Economics, 1990). David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985). Cheng-tian Kuo, "Economic Statecraft Across the Taiwan Strait", *Issues & Studies*, October 1993, pp.19-37.



國。

更進一步言，在 96 年由於對外貿易的總額佔台灣國內生產毛額為 93%，而「中國」僅佔 39%，所以更有人質疑雙方經濟依賴的不對稱性而擔心「中國」以貿易制裁威脅台灣。然而，儘管目前「中國」在經濟實力上大於台灣二倍，但是「中國」卻是一個區域發展非常不均衡的國家，使得「中國」對台灣經濟制裁的代價大為增加。在 96 年，廣東對外貿易的依賴度高達 160%，遠超過台灣的數額，上海也將近 90%，與台灣不相上下，福建為 57%，高出「中國」39%的平均值。如將這三地區的貿易加總，其貿易額已經超過全「中國」的一半，如果再除以這三個地區的國內生產毛額的總數額（為全「中國」的六分之一），其貿易依賴度仍高達 121%，遠高於台灣。（見表十）

表十 台灣、「中國」及其沿海地區的貿易依賴度 a

年份：1996

	台灣	全中國	廣東	福建	江蘇	上海	浙江
貿易總額 ^b (\$billion)	254	326.1	126	17.9	25.1	31.4	16.2
GDP (\$billion)	272.3	835.9	78.6	31.4	72.4	35	50
貿易依賴度 (%)	93.3%	39.0%	160.3%	57.0%	34.7%	89.7%	32.4%

註：a：包括商品及勞務貿易

b：由於缺乏「中國」各省的商品及勞務貿易資料，所以將以各省商品貿易相對於「中國」總商品貿易比例，將全「中國」的商品及勞務貿易總額換算成各省的貿易額度。

資料來源：International Monetary Fund, *International Financial Statistics*, Vol.LII, No.4, April 1999.

中央銀行經濟研究處，國際收支平衡表季報，1999 年 2 月。

「中華人民共和國國家統計局」，中國統計年鑑總第 16 期，1997。

其次，台灣對「中國」的出口有很大一部份是中間財與資本財，因此「中國」國內的生產體系將因為缺乏這些中間財與資本財而受到重大影響，其影響的層面可能數倍於表面的貿易金額。上述三個地區的國內生產毛額已經佔全「中國」的四分之一，一直是「中國」經濟成長動力的來源，這幾個地區受到重創將對全「中國」經濟發展形成嚴重的威脅。如果「中國」試圖以貿易制裁威脅台灣，則「中國」東南沿海所受到的傷害將會遠超過台灣，也對「中國」經濟發展形成嚴重威脅。

事實上，兩岸最重要的互賴是投資依賴關係，兩岸的貿易依賴只不過是投資依賴的一環。根據高長對於台資在 95 年對於「中國」經濟貢獻的研究，我們可以按照累計台資的比例推出 96 年的估計值。在 96 年，台商總共投資 35 億美金，佔「中國」固定資本形成比重的 1.3%，雇用了 507 萬勞動力，佔「中國」製造業就業人口的 5.2%；總產出為 436.4 億美元，佔「中國」總產出的 5.2%；所繳的稅款為 61 億人民幣，佔「中國中央」財政收入比例的 1.7%。（見表十一）可見台商對「中國」經濟貢獻的重要性。

表十一 台商對「中國」經濟發展的貢獻估計^a (1996年)

台商實際投資金額 ^b (億美元)	34.8
台資對於固定資本形成的貢獻率 ^c (%)	1.3%
台商所雇用的「中國」勞動力 (萬人)	507
佔「中國」製造業就業人口比例 (%)	5.2%
台商促成的出口 (億美元)	278
佔「中國」總出口比例 (%)	18.4%
台商促成的進口 (億美元)	53.9
佔「中國」總進口比例 (%)	3.9%
台商的產生 (億美元)	436.4
佔「中國」總產出 (GDP) 比例 (%)	5.2%
台商所繳的稅款 (億人民幣)	60.8
佔「中國」中央財政收入比例	1.7%
台商對江蘇的實際投資金額 ^c (億美元)	11.2
台資對於固定資本形成的貢獻率 (%)	2.3%
台商所雇用的江蘇勞動力 (萬人)	163.4
佔江蘇製造業就業人口比例 (%)	12.9%
台商促成的出口 (億美元)	89.8
佔江蘇總出口比例 (%)	36.5%
台商促成的進口 (億美元)	17.4
佔江蘇總進口比例 (%)	7.5%
台商的產生 (億美元)	141
佔江蘇總產出 (GDP) 比例 (%)	13.1%



台商對廣東的實際投資金額 (億美元)	10
台資對於固定資本形成的貢獻率 (%)	3.5%
台商所雇用的廣東勞動力 (萬人)	144.9
佔廣東製造業就業人口比例 (%)	19.7%
台商促成的出口 (億美元)	79.7
佔廣東總出口比例 (%)	13.4%
台商促成的進口 (億美元)	15.4
佔廣東總進口比例 (%)	3.0%
台商的產生 (億美元)	125
佔廣東總產出 (GDP) 比例 (%)	15.9%
台商對福建的實際投資金額 (億美元)	4.5
台資對於固定資本形成的貢獻率 (%)	3.7%
台商所雇用的中國勞動力 (萬人)	65.4
佔福建製造業就業人口比例 (%)	24.6%
台商促成的出口 (億美元)	36
佔福建總出口比例 (%)	43%
台商促成的進口 (億美元)	7
佔福建總進口比例 (%)	99.8%
台商的產生 (億美元)	56.4
佔福建總產出 (GDP) 比例 (%)	18%
台商對河北的實際投資金額 ^d (億美元)	2.5
台資對於固定資本形成的貢獻率 (%)	0.8%
台商所雇用的中國勞動力 (萬人)	36.6
佔河北製造業就業人口比例 (%)	4.5%
台商促成的出口 (億美元)	20.1
佔河北總出口比例 (%)	65.3%
台商促成的進口 (億美元)	3.9
佔河北總進口比例 (%)	35.1%
台商的產生 (億美元)	31.6
佔河北總產出 (GDP) 比例 (%)	5.2%

64 遠景季刊第一卷第二期

台商對浙江的實際投資金額 (億美元)	1.5
台資對於固定資本形成的貢獻率 (%)	0.7%
台商所雇用的中國勞動力 (萬人)	21.7
佔浙江製造業就業人口比例 (%)	3.2%
台商促成的出口 (億美元)	11.9
佔浙江總出口比例 (%)	14.8%
台商促成的進口 (億美元)	2.3
佔浙江總進口比例 (%)	5.1%
台商的產生 (億美元)	18.7
佔浙江總產出 (GDP) 比例 (%)	3.7%

註：a：以下所推算的 96 年數額都是依據高長估算的 95 年數額，乘上累計台資的比例；各省的數額則是根據「中國」總數額乘以各省的累計台資佔全部累計台資的比例。

b：根據「中國」所公佈的金額計算。假設台商在「中國」各省的投資金額與台灣經濟部所公佈的投資金額成比例；假設所有的台資都用於固定資產投資。

c：包括上海市

d：包括北京市

e：「中國」全部及各省的固定資本形成之數據全部採用 1995 年數據

資料來源：「中華人民共和國國家統計局」，中國統計年鑑，總第 16 期，1997。

中華民國行政院大陸委員會，兩岸經濟統計月報，第 56 期，1997 年 4 月。

高長，「台商在大陸投資趨勢及其對大陸經濟之影響」。中華民國經濟部。

<http://www.moea.gov.tw/cobook/season/ss203.htm>.

根據鍾琴的研究，台商在 92 年對「中國」累計的投資總額為 20 億美元，當時他們的生產活動對於「中國」製造業的出口貢獻率為 7.9% 至 7.3%。³⁴ 如果我們假設台商對外出口率不變，台商到了 96 年累計投資「中國」為 151 億美元，因此當時對「中國」出口的貢獻率將高達

18.4%。根據高長上述的研究，95 年底在「中國」台商的出口值高達 214.5 億美元，約佔當年「中國」出口總額的 14.4%。同樣的，將高長推估的數據乘上台灣累計投資「中國」的比率，則台商在 96 年的出口值將達 278 億美元，佔當年「中國」出口總額的 18.4%，與上面根據鍾琴所推估的數據相當。

絕大部份台資集中在東南沿海幾個省份，因此可以預期台商對於這幾個省份經濟的貢獻將有更大的效應。在 96 年，台商對江蘇省（包括上海）的經濟貢獻如下：2.3% 的固定資本形成、163 萬勞動力或 13% 的製造業人口、90 億美元的出口或 37% 的總出口、141 億美元的產出或 13% 的總產出；台商對廣東省的經濟貢獻如下：3.5% 的固定資本形成、145 萬勞動力或 20% 的製造業人口、80 億美元的出口或 13% 的總出口、125 億美元的產出或 16% 的總產出；台商對福建省的經濟貢獻如下：3.7% 的固定資本形成、65 萬勞動力或 25% 的製造業人口、36 億美元的出口或 43% 的總出口、56 億美元的產出或 18% 的總產出。（見表十一）

在「中國」經濟改革開放之後，「中央」的權力與資源大幅下放給地方；同時，「中央政府」的國家能力或可運用的資源也大幅萎縮。在 1980 年，「中央政府」支出佔總政府支出的 54%，地方 46%；到了 1996 年，「中央」佔 27%，地方則增加到 73%。相較於美國，聯邦政府所佔支出比例為 56%，地方政府為 44%。在 1980 年，中央政府支出對於國內生產毛額的比例為 15%，但到了 1996 年只剩下 3%。如果包括地方政府在內的全部政府支出，1980 年為 27%，到了 1996 年只剩下 12%。相較之下，法國為 47%、英國（1995 年）42%、美國

34. Chin Chung, "Double-Edged Trade Effects of Foreign Direct Investment and Firm-Specific Assets: Evidence From the Chinese Trio", in Y.Y. Kuen (ed.), *The Political Economy of Sino-American Relations* (Hong Kong: Hong Kong University Press, 1997), p. 149.

(1995年) 39%、台灣 27%、日本 (1993年) 24%、俄羅斯 19%、韓國 18%、新加坡 16%。「中國」的國家能力遠遠落後於先進國家及東亞各國。因此，如果北京要對台灣進行大規模的經濟制裁，東南沿海各省可能受到的巨大損失，將使這些地方實力派極力反對北京的政策；另一方面，北京也可能缺乏足夠的國家能力或資源，執行這樣的政策。

此外，國際局勢（兩岸關係）的惡化也將造成「中國」（包括香港）整體經濟發展造成衝擊。例如，在 99 年 5 月初北約（NATO）誤炸「中國」在南斯拉夫的使館，而造成「中國」全面的示威抗議浪潮時，上海證券交易所的綜合指數在一天之內竟下跌 4.35%，香港恆生指數也下跌 2.2%，投資者深怕情勢進一步惡化，危及「中」美關係。³⁵ 李登輝總統在 7 月 9 日發表「兩國論」，兩岸關係因而趨於緊張，台北股市於 14 日劇跌 3.9%，對台北造成嚴重的傷害，但是上海 B 股指數下挫 5.3%，深圳 B 股指數下跌 1.4%，香港恆生指數下跌 2.9%，也讓「中國」損失重大。在 16 日，台北股市因「中國」軍事調動傳聞而下跌 6.4%，然而上海 B 股指數也下跌 5.5%，深圳 B 股指數下跌 4.3%，香港恆生指數下跌 1.6%。在 19 日（17、18 日為假日，股市不營業），台北股市在政府的干預下已經回穩，但是香港股市仍稍微下跌，上海 B 股指數則重挫 9.5%，深圳 B 股指數也重挫 8.8%。而且，任何國際衝突都將對外商在「中國」的經營造成很大的影響。以目前外資在「中國」經濟發展佔有的重要地位，「中國」是不可能忽視這方面的影響。³⁶ 可見，「中國」經濟在與國際經濟接軌之後及面對經濟全球化的

³⁵ 「維持金融穩定、中國官員喊話」，自由時報（美東版），1999 年 5 月 12 日，頁 4。「雙重利空壓頂、港股重挫近三百點」，中國時報，1999 年 5 月 12 日，<http://www.chinatimes.com.tw/papers/cchina/88051210>。

³⁶ 在 96 年，累計外資總量已經高達中國國內生產毛額的四分之一。在 97 年，外商工業產值佔中國總產值的 19%，出口額總共為 750 億美元，佔中國總出

趨勢，國際衝突（包括兩岸衝突）對於「中國」整體經濟發展的震撼，已經不是可以簡單地以貿易損失來衡量。

「中國」還要考慮國際政治與經濟的成本。「中國」對台灣制裁不僅將使亞太地區的政治局勢動盪，而且更直接牽涉到各國的經貿利益。由於台灣目前仍禁止兩岸直接通商，所以很多台商都在與「中國」有簽訂投資保障協議的第三國設立子公司，再以此子公司對「中國」投資。因此一旦「中國」對台灣採取經貿制裁（包括國有化、徵收、戰爭損害及貨幣不可兌換），必然會引發國際糾紛。此外，96年台商總共出口278億美元，主要是輸出到美、日、歐等地市場。根據筆者的估計，其中72億至112億美元是出口到美國市場，佔「中國」對美出口總額的14%至22%。³⁷而且，國際分工體系將遭到嚴重破壞，進而造成主要國家的重大損失。台灣在96年自美國進口200億美元及對美國出口269億美元。美國、日本、香港、德國、南韓、新加坡同時為台灣及「中國」的前七大貿易伙伴，也是「中國」前十大外資來源。一旦「中國」對台灣經貿制裁，整個國際經貿活動環節均會受到影響。更重要的是，「中國」本身也將會受到加乘效果的損害。

現實利益將會迫使美國及亞太主要國家採取抵制「中國」的措施，而且美國行政部門與國會已經多次表明，美國的基本利益是維護台海穩定與和平。美國的法律《台灣關係法》還特別強調「任何企圖以和平以外的方式決定台灣的未來，包括抵制、禁運等方式，都將被視為對西太平洋地區和平與安全的一項威脅，此點亦為美國所嚴重關

口將近五分之一，雇用1,750萬勞工，貢獻總稅收的13%。United Nations, *World Investment Report 1998: Trends and Determinants* (New York: United Nations, 1998), p. 204.

37. Chen-yuan Tung, "Trilateral Economic Relations among Taiwan, China, and the United States", *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 25, No. 4, Winter 1999, pp. 220-235.

切」，進而要求美國「總統與國會應按照憲法程序，決定所應採取的適當行動」。³⁸

從以上分析可以得知，如果「中國」要對台灣實施經濟制裁，雖然台灣會面臨貿易上的損失，但是「中國」卻必須面對四方面的代價：因兩岸經貿中斷直接造成的代價、因「中國」生產體系中斷所造成的代價、因國際局勢（兩岸關係）惡化的代價以及因中斷亞太地區國際分工網路所產生的國際政治與經濟代價。相信這些代價絕對遠超過台灣的代價，而且絕不是「中國」可以承受的。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」陷入一片混亂當中，不僅地方政府不會願意配合北京的政策³⁹，北京也可能缺乏有效的國家能力執行這樣的政策。況且，如前所述，「中國」的決策體系已經有很大的轉變，趨向理性、務實，「中央」不可能忽視地方的重大損失；而且，國際環境與體制也將對「中國」的外交形成很大的制約。因此，北京的領導人幾乎不可能對台灣採取經濟制裁的措施。

四、利益團體

北京的領導人十分露骨地表示「在經濟交往的過程中，未來台灣地區的政治將出現一群和大陸具有密切關係的利益集團」及「要以發展經濟關係影響政治，以民間影響官方」，也就是俗稱的「以商圍政」、「以民逼官」。到底台商會成為「中國」支配的利益團體而影響台灣的國家利益嗎？

由於國際經濟的本質是互利的，政治（主權）的本質是零和的，

38. 陳隆志、許慶雄編，當代國際法文獻選集（台北：前衛，1998年），頁656。

39. Merle Goodman and Roderic Macfarquhar, "Dynamic Economy, Declining Party-State", in Merle Goodman and Roderic Macfarquhar (ed.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999), pp. 3-29.

台灣常常以政治（零和）的眼光來看待經濟（互利）的關係，難免認為只要台商希望增進兩岸經貿關係或維護國際分工的共同利益時，便認定台商在出賣台灣的國家利益。事實上，他們也在維護自己及台灣的利益。

台灣的國家利益對某些人來說應該是要宣佈獨立或盡快統一，但是對絕大部份的人而言，應該是廣泛地維持現狀（台灣主權獨立於「中華人民共和國」之外）、不願立即與「中國」統一及反對「一國兩制」。⁴⁰其次，希望兩岸穩定與和平解決爭端。第三，希望台灣經濟能持續發展。至於台商的利益至少有二：一是兩岸穩定與和平解決爭端；二是維護台商在「中國」經營的利益與促進兩岸經濟交流。台商的第一項利益與台灣的第二項國家利益絕對吻合，沒有商人會希望戰爭而破壞通商的利益。儘管沒有正式的調查說明台商對於台灣前途的看法，一般而言，商人應該是傾向維護現狀，或至少避免以武力衝突的方式改變現狀，因此與台灣的第一項國家利益應該相距不遠。⁴¹

以往，只要台商要求「三通」或大型企業要到大陸投資，台灣方面便認為「中國」「以商圍政」的策略奏效。⁴²事實上，台商只不過是

40. 根據陸委會近幾年所做的民調，超過 95% 以上的受訪者支持廣泛地維持的現狀（台灣主權獨立於「中華人民共和國」之外），只有 5% 不到的受訪者支持兩岸儘快統一；七、八成的受訪者反對台灣適用「一國兩制」，只有一成不到支持。根據 1996 年國發會在兩岸關係議題上的共同意見，「中華民國是一個主權國家...台灣不是『中華人民共和國』的一部份。」

41. 台商通常會要求台灣擴大兩岸經貿交流，但很少支持「中國」統一的目標。
Cheng-tian Kuo, "Economic Statecraft Across the Taiwan Strait", *Issues & Studies*, October 1993, pp. 34.

42. 例如王永慶、高清愿、吳思鍾、與張榮發等大企業家均要求政府放棄「戒急用忍」政策。另外，根據經濟部在 98 年中完成的調查研究指出，超過七成廠商已經赴中國投資，而有高達 50.3% 的業者希望政府放寬對大陸投資限制。單美雲，「五成廠商要求『戒急用忍』解凍」，工商時報，<http://www.chinatimes.com.tw/papers/commerce/mfocus/87090702.htm>.

順著個人利益的行為，並不是受到「中國」官方的唆使，嚴格來說不完全是為「中國」的利益服務。那麼接下來要問的是：第一，台商到「中國」投資的行為是不是在本質上對台灣的經濟產生不利的影響？第二，還是因為兩岸經濟交流過密，會對台灣帶來外部成本（例如「中國」可能對台灣經濟制裁）？第三，「中國」是否可能用「競租活動」（rent-seeking activities）來操縱台商，進而影響台灣的政治？

第一個疑問已經在本文的經濟分析部份討論過，基本上兩岸經貿交流應該是對台灣的經濟發展有利。第二個疑問在前面剛討論過，「中國」對台灣經濟制裁的可能性幾乎沒有。關於第三個疑問，「中國」在加入WTO之後，在國民待遇與最惠國待遇的要求下，將不可能給台商特別優惠或歧視性的待遇。

事實上，台商的第一項利益還有助於台灣的第二項國家利益。「中國」始終不願放棄武力犯台，甚至一再對台灣進行武力威脅，都與台商的第一項利益違背。兩岸經貿關係不只是貿易關係，其基本的動力是台商在「中國」的投資。這樣的經貿網路不僅創造出台灣與「中國」（特別是東南沿海各省）的共同利益，更營造出台灣、「中國」與亞太地區的共同利益，使得任何要使用武力破壞現狀的行為，都會遭到相關利益成員之強烈反對。因此，國際社會、大陸東南沿海各省、台商、甚至台灣與「中國」社會都會一致要求兩岸以和平的方式解決爭端，增加對話化解衝突與增加互信，謀求一個穩定、和平的兩岸關係架構。所以台商的自利行為事實上並沒有違背台灣的整體利益，甚至還可以進一步增進台灣的國家利益，包括之前所討論的有利於台灣經濟發展及維護兩岸和平與穩定。

肆、談判分析

本文以經濟與安全兩個議題作為兩岸談判的主軸，以模型具體分析台灣與「中國」之間談判可能的架構。⁴³

根據「國家統一綱領」，台灣設定「三不原則」作為進入兩岸三通（國統綱領中程階段）的條件。這「三不原則」為：「中國」必須不否定台灣為對等政治實體、不杯葛台灣的國際空間及不對台灣使用武力。台灣是將「三通」（經貿交流）做為籌碼，要求「中國」必須在「三不原則」上讓步，可以從下面三個例子說明：

在「國統綱領」的設計當中，將近程階段定位為「交流互惠階段」，希望「以交流促進瞭解，以互惠化解敵意」。可是，台灣政府卻將促進交流及互惠的「三通」定位在中程階段，豈不自相矛盾？由此可見，「三通」只不過是籌碼，台灣希望藉此要求「中國」答應「三不原則」。

台灣在「台港航線」與「境外轉運中心」的例子當中，也充分表明「三通」為籌碼的性質。就「台港航線」的談判而言，在97年香港「回歸」「中國」之後，香港已經是「中國」的一部份，但是台灣卻將它解釋成不是「中國」的一部份，而且在航空公司與直航限制等議題上做了不少讓步，讓過去被台北視為「國家安全」障礙的問題，現在卻以技術性的方式解決。在「境外轉運中心」例子上，台灣過去也以「國家安全」為藉口不願通航，但在航商與發展台灣為亞太營運中心的雙重壓力之下，台北與北京卻以單方面宣示、間接協商的方式互相配合「境外轉運中心」的設立。可見，「三通」只不過是籌碼，不一定會增加台灣的國家安全威脅，或至少可以經由談判或技術

43. 已經有很多文獻試圖以模型從各種途徑分析國際協商，尤其是「博奕理論模型」（game theoretic models）。參見P. Terrence Hopmann, *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts* (Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1998). Victor A. Kremenjuk (ed.), *International Negotiation* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1991). Glenn H. Snyder and Paul Diesing, *Conflict among Nations* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1977).

性安排解決台灣的「國家安全威脅」。⁴⁴

兩岸通商其實早已經在進行，而且龐大到「中國」已經是台灣的第一大出口市場與第一大對外投資的「國家」。雖然，貿易與投資大部份是透過香港進行，但豈可否認兩岸沒有通商？如果台北認為兩岸經貿交流將危害台灣的國家安全（與經濟利益），那麼豈不應該嚴格禁止任何兩岸的商務往來？但是台北並沒有如此做。台灣只不過希望「中國」能再讓步一些，以便「直接」通商，而不是「間接」通商。

至於台灣利用「三通」（兩岸經貿交流）作為籌碼是否明智，本文將建立一個「兩岸談判模型」，幫助理解兩岸談判的變數。

假設：

- A：兩岸經貿交流所產生的經濟利益之程度與兩岸經貿交流所產生的安全威脅之程度相等。這裡所定義的「安全威脅」是指本文在安全分析部份所討論的問題，而不是既有存在的「中國」對台灣的威脅（例如「中國」的武力威脅或打壓台灣的國際活動空間）。
- B：台灣與「中國」的決策者皆是理性的行為者，也就是說，決策者會在考慮經濟與安全的綜合利益之後，而做出符合台灣或「中國」綜合利益的最佳決策。也就是，極大化收穫，極小化損失。
- C：安全威脅指數為-10至10。 -10代表安全威脅程度最大，亦即兩岸經貿交流本身將對台灣或「中國」產生很大的安全威脅。10代表有助於降低安全威脅程度最大，也就是說兩岸經貿交流有助於台灣或

44. 邵宗海，兩岸關係：兩岸共識與兩岸歧見（台北：五南，1998年），頁193-203。郭正亮，「在安全與經貿之間：兩岸三通的政治邏輯」，發表於台灣政治學會年會（東吳大學，1998年12月12-13日）。頁8-16。Ralph N. Clough, *Cooperation or Conflict in the Taiwan Strait?* (Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999), pp. 41-45.

「中國」的安全維護。

- D：經濟利益指數為-10至10。 -10代表經濟損害程度最大，也就是說兩岸經貿交流本身將對台灣或「中國」產生很大的經濟損害，例如延宕台灣產業升級、不利國際收支、高經濟風險等等。10代表經濟利益最大，也就是說兩岸經貿交流有助於台灣或「中國」的經濟發展。
- E：台灣與「中國」在兩岸經貿交流中可能採取合作或對抗。如果是合作，則合作值為安全威脅指數加上經濟利益指數。如果雙方採取對抗（也就是兩岸經貿不交流），則合作值為0。
- F：「中國」在兩岸經貿交流過程中，其安全威脅指數為0，經濟利益指數為10。也就是說，兩岸經貿交流對「中國」經濟產生極大的經濟效益；同時，因為台灣對「中國」沒有任何敵意，所以兩岸經貿交流不對「中國」產生任何安全威脅，但也沒有增加任何安全保障。因此，「中國」在（兩岸經貿交流）合作的情況下，其合作值為10。
- G：縱座標為經濟利益指數（-10至10）；橫座標為安全威脅指數（-10至10）。如果將「中國」的合作值（10）與各種情形的台灣合作值放在座標軸上，則我們可以得到下圖（如圖二）：

圖二 兩岸談判模型

由於「中國」的合作值（綜合利益）為10與對抗值為0，所以「中國」願意讓步的價值應在10以內。從T6經T10至T9的曲線上任何一點上，其合作值均為10，所以可稱該曲線為「中國獲利無異曲線」；從T1經T4、T5、T11至T13的曲線上任何一點上，其合作值均為0，所以可以視為「中國」願意讓步的最大程度，該曲線可以稱之為「中國讓步曲線」。在「中國獲利無異曲線」（從T6至T9）與「中國讓步曲線」（從T1至T13）之間的區間，其差距為10，也就是「中國」願意做談判交換的空間，以維護「中國」國家整體（經濟與安全）的最大利益。

從 T8 經 T3 至 T7 的曲線上的任何一點，其合作值均為-10，可以視為「台灣獲利最大可能曲線」，因為在此曲線的左下方，其合作值均小於-10，「中國」不可能對台灣做超過價值 10 的補償，所以雙方不可能合作。此外，「中國讓步曲線」也可以稱之為「台灣合作曲線」，在此曲線之上的任何一點，台灣的合作值均大於零，台灣會傾向合作。就算台灣不願意經由談判（交易）合作，只要「中國」單方面採取合作措施，台灣也可能被迫採取合作措施。因此，在「台灣合作曲線」與「台灣獲利最大可能曲線」之區間即是台灣可能透過談判獲得「中國」讓步的最大利益。在「中國獲利無異曲線」右上方的任何一點，台灣的合作值均大於「中國」的合作值 10，因此台灣必需與「中國」合作才能獲得國家最大利益（超過「中國」的合作值），但不一定要從「中國」得到任何額外的回報。

幾種可能的情况必須進一步討論如下：

「中國」目前不願意在台灣列出的三個條件上讓步，很可能是這三個條件的價值均超過「中國」在經濟上獲利程度（合作值），所以不願讓步。例如，「中國」的合作值為 10，但要「中國」放棄武力犯台的價值可能為 40 至 50，不打壓台灣國際活動空間的價值可能為 30 至 40，不否認對等政治實體的價值可能為 20 至 30。

若兩岸經貿交流（尤其是台灣投資）對「中國」經濟的效益縮小，則「中國」願意讓步的空間縮小，也就是台灣籌碼正在流失。在 90 年，「中國」因為天安門事件而受到國際經濟制裁，台資對「中國」國際收支的重要性（台資/「中國」外匯存底）顯著提昇為 0.7%，而且「中國」從 85 年到 89 年有 451 億美元的累計貿易逆差，外債餘額也高達 526 億美元。到了 93 年時，台資對「中國」國際收支的重要性為 14.6%，當時外債餘額為 693 億美元，對外貿易已經有 44 億美元的順差，而且外資正在急遽增加。在 97 年，台資對「中國」國際收支的重要性僅佔



2.4%，「中國」的貿易順差將近 1,400 美元，已經超越當年的外債餘額，而且實際利用外資高達 453 億美元。自從 93 年以後，台資對「中國」的重要性急速下降。（見表十二）

表十二 台資對「中國」國際收支的重要性

單位：10 億美元

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
台商投資	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.2	0.5	1.1	3.1	3.4	3.2	3.5	3.3
「中國」實際利用外資 ^a	4.6	7.3	8.5	10.2	10.1	3.5	4.4	19.2	27.5	33.8	37.5	41.7	45.3
「中國」外債餘額	n.a.	n.a.	n.a.	-40	-41.3	-52.6	-60.7	-69.3	-83.6	-92.8	-106.6	-116.3	-131
「中國」貿易平衡	-14.9	-12	-3.8	-7.8	-6.6	8.7	8.1	4.4	-12.2	5.4	16.7	12.2	40.4
「中國」外匯存底	11.9	10.5	15.2	17.5	17	28.6	42.7	19.4	21.2	51.6	73.6	105	139.9
台資對「中國」國際收支的重要性 ^b	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	0.7%	1.2%	5.7%	14.6%	6.6%	4.3%	3.3%	2.4%

註：a：包括對外借款、外商直接投資、及外商其他投資

b：（台商投資）/（「中國」外匯存底）

資料來源：「中華人民共和國國家統計局」，中國統計年鑑，各期。

International Monetary Fund, *International Financial Statistics Yearbook*,
(Washington D.C.: IMF, 1998).

假設目前台灣的合作值介於「台灣獲利最大可能曲線」到「中國讓步曲線」之間，所以兩岸應該透過談判而取得「中國」的讓步。但因為台商的個別利益可能大於台灣的綜合利益，所以會遊說台灣政府儘快開放三通（擴大經貿交流）。在這樣的情形下，將形成一個虛擬的台灣合作值（台灣整體利益加上台商的個別利益）。如果此合作值超越「中國讓步曲線」，而落入在「中國讓步曲線」與「中國獲利無異曲線」的區間中，虛擬的台灣合作值將為正值。此時，如果「中國」單方面採取合作的措施，台灣可能也會被迫配合。相對的，台灣無法要求自利

的企業界配合政府的政策，將使台北產生更大的焦慮感。⁴⁵這就形成「以商圍政」、「以民逼官」的具體情況。同時，台灣還要面對因兩岸沒有談判而產生的兩岸經貿無秩序交流的外部成本，例如台商無法獲得台灣的幫助、兩岸交流沒有秩序與法律保障（例如走私、販毒、偷渡）、轉機與轉運成本等等。甚至為了降低轉運成本，中、上游企業過早遷移到「中國」發展，使台灣的經濟利益受損。因此，如果台灣能與「中國」談判，將取得「中國」方面的讓步及避免原來的外部成本，增加台灣整體的國家利益。

如果台灣在兩岸經貿交流的預期利益加大，則台灣整體的合作值將增大，可能落於「中國讓步曲線」與「中國獲利無異曲線」的區間中，甚至在「中國獲利無異曲線」之上。因此，「中國」可能不願意對台灣讓步，因為台灣的合作值為正、甚至超過「中國」合作值。例如，台灣試圖發展亞太營運中心，但這項計畫絕對需要「中國」的配合，所以台灣對於雙方合作的需求可能大過「中國」的需求。⁴⁶在這種情形下，要「中國」

45. Tse-kang, Leng, "Dynamics of Taiwan-Mainland China Economic Relations", *Asian Survey*, Vol. XXXVIII, No. 5, May 1998, pp. 494-509.

46. 例如當初行政院委託進行「亞太營運中心」可行性評估的麥肯錫顧問公司便指出，兩岸若不通航，台灣勢將無法成為亞太轉運中心，而且經建會、經濟部都表示亞太營運中心將以「中國」為經濟腹地。一般跨國企業也認為，兩岸不能直接三通是台灣發展成為亞太營運中心的很大障礙。郭正亮，「兩岸經貿正常化，開創兩岸和平共榮」，發表於1998民進黨中國政策研討會，頁4。中華民國經濟部投資審議委員會，華僑及外國人、本國公司對外、對大陸地區間接投資分析報告，1996年5月，頁57。徐小波、潘強、陳民強，「亞太營運中心與兩岸關係」，鍾琴主編，兩岸產業分工：理論與實際（台北：中華經濟研究院，1996年6月），頁118至119。Mihalca, Matei P., *1997-1998 Taiwan White Paper*. (Taipei: American Chamber of Commerce in Taipei, 1997), pp. 13-26.

做出大規模的讓步（答應台灣的「三不原則」）更是不可能了。儘管「中國」不願意讓步，台灣仍被迫以「境外轉運中心」的方式替代所謂的「兩岸直航」，因為台灣的整體利益是傾向合作，而不是對抗。

就民主化的台灣而言，民意與朝野的支持將會加強台灣的籌碼，也就是說，民意與朝野對安全威脅的過度疑慮，將造成一個較低的虛擬合作值，進而要求「中國」做出更大的讓步。然而，這樣的情形未必符合台灣的整體利益或原先客觀評估的台灣合作利益。因為這將使台灣本來可能合作的可能性減少，甚至落在喪失合作的可能性。這將產生兩種失誤：第一、台灣可能失去原本可以經由雙邊談判獲得「中國」的讓步；第二、如果原來客觀的合作值為正值、甚至大於「中國」的合作值，台灣將失去更多的利益。

伍、結論

兩岸經貿關係之複雜超越當前任何國際關係理論可以解釋的範疇。本文試圖從經濟、安全與談判等三個面向，提出「台灣與中國經貿關係的一般性分析」，作為理解兩岸經貿關係的架構。

在經濟上，本文認為兩岸經貿交流對於台灣的經濟發展應該有較正面的幫助。無論從目前各種探討直接對外投資的理論或實際分析兩岸經貿往來對於台灣所產生的效應，結論都是有利於台灣的國際收支、產業升級，並沒有造成產業空洞化、增加淨失業率。至於台灣對「中國」的投資與貿易往來可能增加的經濟風險，基本上台商個別的風險應該是大過整體台灣的風險，所以台商應該會做好應有的應變措施，政府不應該越俎代庖。「中國」經濟不穩定固然增加台商的風險，但是國際匯率與景氣對台商的影響可能更大。整體而言，兩岸經貿交流累積的利大過其可能帶來經濟風險的弊。

在安全上，由於「中國」內部政治經濟結構的轉變以及台灣、

「中國」與國際社會之間已經形成「國際分工共同利益體」，兩岸經貿交流並沒有為台灣帶來額外的安全上負擔。「中國」不但很難成功對台灣進行經貿制裁，同時台商也不是「中國」政府的工具。台商充其量只不過是維護自己的利益，反過來也會限制「中國」以武力犯台或對台灣進行經貿制裁。甚至，台灣如果能配合國際強權的戰略，兩岸經貿交流應該有助於加速「中國」成為一個開放、繁榮、負責的國際社會成員。這將使兩岸的問題增加以和平方式解決的可能性。

在兩岸談判上，如根據前面所做的經濟與安全分析，台灣可能的合作值應該不下於「中國」的所得。所以，台灣應透過談判而達成合作，以維護台灣最大的整體利益。具體而言，下列幾項措施使得台灣形成一個較低的虛擬合作值：政府誇大兩岸經貿交流所形成的安全威脅、認為兩岸經貿交流可能為台灣經濟發展帶來太多的負面影響及民意與朝野對於「中國」的敵意。另一方面，下面幾種情況卻加大台灣的虛擬合作值：台商對台灣政府（及政黨）的遊說、台灣的亞太營運中心計畫及兩岸經貿交流所產生的和平演變效應。

以當前的現實評估，總和的台灣虛擬合作值可能介於「中國獲利無異曲線」與「中國讓步曲線」之間。也就是說，只要兩岸其中一方單方面選擇合作，另一方久而久之便被迫要採取合作的措施。在這種情形下，台灣可能會失去原來可以透過兩岸談判所獲得「中國」的讓步；相反的，台灣反而要付出單方面合作的外部成本，使台灣整體的利益受到更大的損害。總而言之，台灣應該與「中國」就經貿合作進行談判，以維護台灣的最大國家利益。

（收件：2000年2月9日，修正：2000年3月10日，採用：2000年3月30日）

Economic Relations between Taiwan and Mainland China - The Tradeoff between Economics and Security

Chen-yuan Tung

(Ph.D. Candidate at the School of Advanced
International Studies at Johns Hopkins University)

Abstract

This article aims at establishing a generalized model of economic relations between Taiwan and Mainland China, by way of analyzing the complicated economic interests, security considerations, and negotiating behavior between Taiwan and Mainland China. From an economic perspective, this article argues that cross-strait economic exchanges have made positive contributions to Taiwan's economic development. From a security perspective, this article asserts that cross-strait economic exchanges have brought little extra burden on Taiwan's security on account of the transformation of Mainland China's internal political and economic structure and of the formation of the "common-interest community of international labor-division" among Taiwan, Mainland China and the international community. Finally, this article attempts to combine economic and security dimensions with a view to construct a model for negotiation between Taiwan and Mainland China. Based on economic and security analysis, this article concludes that Taiwan should negotiate



with Mainland China on cross-strait economic cooperation in order to maximize Taiwan's overall interests.

季刊



82 遠景季刊第一卷第二期

Prospect Quarterly