

「經續會」後兩岸經貿關係的展望

時
評

The Prospect of Cross-Strait Economic and Trade Relation after CSTED

魏 艾 (Wei, Ai)

國立政治大學東亞研究所副教授

經過數個月的籌備和分組討論會議之後，眾所矚目的「臺灣經濟永續發展會議」（The Conference on Sustaining Taiwan's Economic Development, CSTED，簡稱「經續會」），終於在2006年7月27-28日順利舉行，並達成516項共識，其中在全球與兩岸經貿議題方面，計達成58項共識。而這些涉及兩岸產業分工、臺商全球布局、大陸投資風險，以及兩岸直航與三通等高度政治敏感性議題的共識，是否能夠落實？對兩岸經貿關係將產生何種影響？正受到密切的關注。

2001年8月，為處理當時國內外所面臨的諸多經濟挑戰，總統府曾召開「經濟發展諮詢委員會」（The Economic Development Advisory Conference，簡稱「經發會」），尋求朝野共識，作為政府推動經濟建設的方針和政策。然而，近年來，由於國內外環境的迅速變遷，臺灣經濟發展面臨許多必須解決的政經和社會問題，與此同時，經濟全球化的浪潮以及中國大陸經濟快速增長，構成東亞地區經濟格局的轉變，對臺灣經濟帶來鉅大的衝擊，政府必須提出具體的因應策略，才能維持臺灣經濟的永續發展。

基此，此次「經續會」的召開，主要是針對臺灣經濟所面臨的長期性、結構性、爭議性的問題，透過國內產、官、學各界以及政黨代表的通盤思考，進行深入的檢討和相互溝通，期能藉此求同存異，為臺灣經濟的永續發展擘畫出具體可行的策略和方案。

在會議籌備期間，經彙集各方意見後，「經續會」針對「完善社會安全體系」、「提升產業競爭力」、「財政金融改革」、「全球布局與兩岸經貿」及「提升政府效能」等五大議題進行研討。其中，由於兩岸經貿議題涉及敏感的政治問題，成為會議期間最具爭論性的議題。根據「經續會」的規定，所有的意見必須全

體出席代表同意，才能成為會議共識（共同意見），有分歧意見的議題，則列為其他意見。儘管兩岸經貿議題存有相當分歧的看法，但仍獲得如下的基本共識：

一、中國大陸、印度等經濟崛起造成全球市場板塊的變動，是臺灣必須面對的現實。這種變化為臺灣經濟發展帶來的機會與風險，唯有做好風險管理，才能將全球市場的動態變化轉變成臺灣經濟的長期優勢。

二、面對全球化與兩岸經貿問題，朝野及各界皆認同需以國家安全和總體利益為優先；但是，由於對國家安全和總體利益內涵的認知有所差距，導致國內對兩岸經貿政策有截然不同的看法。是以，如何在政策及制度設計上能夠引導企業與政府相互配合，凝聚朝野共識，追求共同目標，是確保臺灣經濟永續發展的重要課題。

三、在兩岸經貿方面，應該在加強推動「臺灣優先」、「全球布局」的前提下，改善臺灣投資環境，並在現有產業基礎上，加速研發、創新、品牌建構及服務內涵，全力提升經濟綜合競爭力，強化臺灣作為連結全球市場增值服務及製造研發的基地，同時鼓勵企業擴大在中國大陸以外地區的布局，並應積極推動策略性國際經濟合作，突破參與制度化區域經濟整合的障礙，增強臺灣作為全球連結平臺的功能。

四、為強化臺灣經濟基磐，擴大全球運籌優勢，應加強吸引外資及臺商回流，以區別性優惠措施鼓勵投資臺灣，同時建構海外臺商回臺投資之資訊及聯繫平臺，充分提供臺商各項投資機會及相關優惠資訊，並協助解決回臺投資問題，此外政府應積極參與國際經濟合作，協助廠商全球布局。

五、強化兩岸經貿風險管理機制。政府應每年進行兩岸貿易與投資影響評估報告，並對外公布；同時應積極推動攸關兩岸經貿秩序之協商議題。此外，在有效管控風險下，持續進行中國大陸投資政策，對於重大投資案之審查，必須考量在臺相對投資等多項因素，以確保臺灣利益。

六、檢討放寬中國大陸人士來臺從事正常商務活動，持續推動中國大陸人民來臺觀光。在確保國家主權及安全前提下，建立金融監督制度，循序推動兩岸金融往來。

七、至於兩岸直航的實施，則亦須在確保安全、對等、尊嚴的前提下，由兩岸政府進行對等談判簽署協議，並有周延的規劃及配套作為後實施，以符合國家最大的利益。

至於有關調整企業赴中國大陸投資40%上限，以及兩岸優先推動貨客包機與海運便捷化措施等二項議題，在「經續會」中並未獲致共識，列為其他意見。

「經續會」的主要目標之一，即「投資臺灣優先」，也就是基於「深根臺灣、

布局全球」的戰略，鼓勵臺商進行全球布局，同步加強對臺灣投資，以臺灣為全球營運據點，並繼續創造有利的環境吸引外資，吸引外商擴大在臺投資，其遠景為維持經濟成長率，創造就業機會，提升長期國家競爭力。

綜觀「經續會」的討論議題及其所獲致的結論，可獲得如下的觀察：

第一，「經續會」提供了臺灣各界理性對話的平臺，能在意見紛紜，立場迥異的情況下，求同存異，獲得基本共識，但是所獲致的結論，基本上乃是折衷的產物，但卻缺乏具體政策和措施的呈現。儘管行政院已責成相關部會在近期內提出落實各項共識的具體措施，並提出相關的應增修法律，以期在立法院儘速審議；未被列為共同意見者，也將作為未來施政的重要參考。惟涉及兩岸經貿的問題，不僅在增修法律上需要冗長的修法程序，更需要有良好的政治氛圍，以目前的政治情勢而言，「經續會」共識能否具體落實，頗值得懷疑。

第二，強化兩岸經貿風險管理機制，有效管制臺商赴中國大陸投資的風險管控，是目前政府此次經續會討論中極重要的議題。「積極管理、有效開放」強調的重點，是要政府積極負起管理的責任，有效降低開放的風險。行政部門雖一再強調此與兩岸經貿政策的鬆緊無必然關聯，但是無可否認的，針對兩岸經貿的風險管理機制及規範，將是近期內政府擬訂對大陸經貿政策極重要的部分。

長期以來，儘管兩岸經貿關係日益密切，但是由於兩岸政治僵局未能有所緩解，而呈現「政冷經熱」的現象，阻礙了經貿關係的進一步推展，並衍生許多問題。因此，基於政治因素的考量，臺灣方面在擬訂對大陸經貿政策時，便經常陷於國家安全與經濟利益，以及整體利益與個別利益的矛盾思維中，擔心對大陸經貿過度依賴，可能造成臺灣產業空洞化，影響臺灣經濟發展，甚至引發國家認同的問題，進而對國家安全造成威脅，以致於對大陸經貿政策便成為臺灣內部極具爭議性的議題。

兩岸經貿政策互動的另一個特點，在於兩岸政治體制的差異。從過去臺灣對大陸的經貿政策的爭論和運作來看，它與臺灣的民主化有著密不可分的關係，主要在於臺灣脫離威權體制，政府和企業間的關係，已從「主從關係」轉變為「夥伴關係」，特別是在兩岸經貿交流上，因政治利益與經濟利益的矛盾而呈現政經雙軌的現象。因此，臺灣方面在面對兩岸經貿交流和政策的擬訂，有著比中國大陸方面更複雜的考量因素，也因此，在可見的將來，對大陸經貿政策仍將是臺灣內部爭論的重要議題，而政治氛圍經常影響政府大陸經貿政策的走向。

1996年8月，李登輝先生提出必須檢討以大陸為腹地來建設亞太營運中心論調的看法，並在「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，臺灣優先的政策主張，這標誌著政府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。

然而，為順應經濟全球化潮流及臺商全球化布局的需求，同時由於大陸經濟環境的改善，陳水扁總統積極回應企業界的要求，於2001年8月召開「經發會」作成以「積極開放、有效管理」政策，作為臺灣對大陸經貿政策的共識。然而，或許是基於另種政治因素的考量，陳水扁總統在2006年元旦文告中，以「積極管理、有效開放」政策取代「積極開放、有效管理」政策，引來海內外對於政府對大陸經貿政策轉向「緊縮」的疑慮。

基於政治因素的考量，臺灣對大陸經貿關係，特別是臺商對大陸投資，一直存在審查機制。經濟部投審會對臺商赴大陸投資，亦設立審查機制。儘管政府在掌握和審核臺商赴大陸投資作了這些管制措施，但是由於臺灣是相對開放的社會，資金流動相對容易，再加上諸多管制項目並不具體，缺乏客觀的標準，以致引發如八吋晶圓廠赴大陸投資的爭議等，再加上近年來經濟全球化的壓力及大陸投資環境的改善，均使臺商赴大陸投資成為一種趨勢。

為落實目前的「積極管理」政策，政府相關部門所提出的管理措施，基本上是強化原有的審查和追蹤機制，以及事後的檢舉，主要仍在於防弊，並未具體的突破。在面臨經濟全球化趨勢下，此種措施將難以達至「管理」的成效，並且在委託查核方面，在實際執行上將面臨法律、查核資格等相關的問題。目前是以新設重大投資政策審查門檻，採個案投資申請金額超過1億美元或個案投資事業累計金額超過2億美元為標準，由經濟部長召集跨部會首長成立審查小組，面談企業負責人。

2005年春天，連戰和宋楚瑜陸續訪問中國大陸，與胡錦濤達成多項經貿共識。儘管連宋參訪大陸帶來兩岸和緩的氣氛，但是兩岸的具體合作涉及「公權力」，因此在具體方案方面並未有太大的進展，但是此一緩和的氛圍，卻也為兩岸經貿互動帶來積極正面的影響。為落實這些共識，大陸單方面逐步推動能開放的措施，主要為：1.臺灣學生在中國大陸就讀的學雜費，比照中國大陸當地學生的標準。2.放寬臺灣水果檢疫准入品種。2005年5月大陸宣布將臺灣水果檢疫准入由12種擴大到18種，並從8月1日起對15種臺灣水果實施零關稅。2006年4月初，在廈門成立臺灣水果運銷中心。

2006年4月中旬，「國共經貿論壇」的舉行，大陸方面宣布15項措施，包括擴

大臺灣農產品在大陸銷售，擴大臺灣捕撈和養殖的水產品在大陸銷售，進一步加強農業合作，公布《大陸居民赴臺灣地區旅遊管理辦法》，提供在大陸居住的臺灣同胞良好、便利的醫療服務、歡迎和鼓勵臺灣醫療機構和大陸合資興辦醫院等，都是大陸單方面可採行的措施，這也將是近期內兩岸關係方面可能呈現的特點。

此外，2006年4月在福建舉辦的第八屆海峽兩岸經貿交易會的主題是「促進兩岸合作、加強經貿交流、展示海峽西岸」。會議期間，舉辦「對臺經貿政策發布會」，計劃在2006年內率先發布和實施的對臺經貿政策主要有：

- (一)實現臺灣水果「零關稅」直航大陸產銷的基礎上，繼續擴大臺灣農產品「零關稅」貿易的種類和範圍。
- (二)促進臺灣居民到大陸申辦個體工商戶。
- (三)促進國家開發銀行向大型臺資企業授信。
- (四)促進金馬遊向福建省外居民開放。
- (五)促進臺灣海峽農業合作實驗區擴區政策和對臺漁工勞務輸出實施細則。

「經續會」的召開，雖基於經濟全球化的衝擊以及臺灣內部經濟結構的轉變，而期提出有利於臺灣經濟永續發展的策略和政策，惟此次會議只被定位為諮詢性和輔助性的會議，而具體經貿政策的擬訂仍有諸多非經濟因素的考量。在兩岸政治僵局無法於短期間獲得解決的情況下，兩岸經貿關係將存在如下的互動情況：

第一，兩岸在短期間不可能建立具建制性的經濟合作機制，然而，基於經濟全球化的壓力和挑戰，為提升國際競爭力，兩岸仍將藉由「民間」和企業的力量，透過市場經濟的驅動，增強彼此間的經貿合作與產業分工。

第二，世界貿易組織（WTO）和亞太經濟合作組織（APEC）雖是兩岸得藉以接觸和互動的平臺，惟因政治因素的制約，難以獲得具體的成果，但是兩岸間較不涉政治敏感性的經貿交流，諸如農產品貿易、開放大陸人士來臺觀光，以及兩岸金融合作等，將會有一些具體的進展。

第三，過去大陸方面基於政治和意識形態的考量，在兩岸經貿合作模式上，只願以更緊密的經貿夥伴關係（CEPA）作為兩岸合作的模式，因此短期間內，大陸方面將試圖以CEPA的概念推展到兩岸經貿關係上，在活動上更加靈活，並且將在「海西區」中提出新的經貿試點，為兩岸經貿關係的正常發展鋪陳良好的環境。

第四，大陸仍將繼續給予臺商優惠政策，協助解決臺商所面臨的問題，將使臺商對大陸市場依賴更深，並在投資方面更趨當地化，進而使兩岸間的貿易和投資形態呈現明顯大陸化的趨勢。