

兩岸經濟合作機制與可行性評估

童振源

《中共研究》

第 37 卷第 5 期（2003 年 5 月 25 日）

頁 75-80

一、 緣由

2002 年 1 月 24 日，中國副總理錢其琛在紀念「江八點」七週年的會議上表示，兩岸在去年底加入 WTO 之後，在經濟全球化與區域經濟合作的趨勢下，兩岸都面對巨大的發展機遇與挑戰。因此，為推動兩岸經濟關係上升到一個新的水平，他建議建立兩岸經濟合作機制、密切兩岸經貿關係。¹

針對錢其琛的提議，本文重點討論建立兩岸合作機制的目的，可行方式及進程假設，從而瞭解建立合作機制預期困難及突破之道，僅供兩岸學界參考。

二、 兩岸經濟合作機制的目的

兩岸自 1980 年代末開始大量進行經貿交流以來，台灣與中國都是彼此非常重要的經貿伙伴。從 1993 年起，中國已經成為台灣的第三大貿易伙伴，也是台灣的第二大出口市場。相對而言，從 1990 年開始，台灣已經成為中國的第四大貿易伙伴。此外，從 1993 年起，台灣已經是中國的第二大進口來源。在投資方面，根據台灣的統計，從 1992 年開始，中國已經成為台灣在每一年對外投資最多的地區。到 2000 年底，台灣累計對中國投資 171 億美元，佔台灣對外投資總額將近 40%。根據台灣中央銀行總裁的估計，在 2000 年底，台灣對中國累計投資總額高達四、五百億美元。²根據中國的統計，到 2000 年底，台灣對中國投資的實際金額為 262 億美元，為第四大外資來源，僅次於香港、美國、與日本。

¹ 「『江八點』七週年錢其琛講話全文」，中國時報，2002 年 1 月 25 日，版 3。

² 劉佩修，「央行：資金匯大陸約 700 億美元」，工商時報，2000 年 11 月 10 日。

由於目前兩岸仍處於敵對狀態，而且沒有適當的協商機制，這麼密切的經濟往來難免產生很多問題。根據陸委會台商窗口的統計，累計至 1999 年 10 月底，海基會受理台商申訴案件共有 642 件，其中包括人身安全方面的投訴案件 278 件，財產法益方面的投訴案件 364 件；累計至 2001 年 7 月底，海基會受理台商申訴案件共有 801 件，其中包括人身安全方面的投訴案件 377 件，財產法益方面的投訴案件 424 件。不到兩年的時間，海基會受理台商申訴案件增加 25%。³根據東莞某台資企業協會副會長透露，目前東莞與深圳兩地因涉案而遭居留或判刑的台商人數總計已超過 400 人。⁴

除了台商人身與投資保障問題之外，在過去十多年的經濟交流當中，漁事糾紛也是一直困擾兩岸的問題。從 1990 年 1 月至 1998 年 1 月，台灣漁船遭到疑似中國海盜船行搶案件有 43 例；從 1991 年 1 月至 1997 年 12 月，台灣漁船遭到疑似中國公務船舶攔檢騷擾案件有 54 例。相對的，中國漁船受到台灣驅離的案例多很多。從 1993 年到 1998 年 9 月，台灣驅離中國漁船越界捕魚者共有 542,462 艘次。⁵

自從 1993 年 11 月以後，海基會與海協會便曾多次針對「漁事糾紛」進行兩岸協商。同時，兩會也曾針對「非法入境」、「劫機犯」、「共同打擊犯罪」、「司法協助」、「智慧財產權」、及「台商保障」等議題進行協商。可惜中國以政治理由兩次中斷兩會協商，至今都沒有達成任何協議、也還沒有恢復對話。⁶

兩岸在去年底加入 WTO 之後，很多兩岸經貿的糾紛也開始浮上台面。中國在今年 2 月 10 日宣布，暫停包括對台灣近海漁工在內的所有勞工漁務合作業務。中國方面認為，台灣長期對中國漁工實行不公平的差別待遇，致使他們的權益受到損害，希望兩岸業界及相關民間組織建立協商與糾紛解決的機制。3 月份，中國開始針對台灣銷售中國的鋼品、石化產品聚氯乙烯（PVC）進行反傾銷調查。8 月份，中國再對台灣輸往中國的苯酚產品進行反傾銷調查。這半年多來的兩岸經貿衝突已經可以預期兩岸在未來的經貿衝突會愈來愈多，特別是，台灣至今仍然單方面限制中國

³ 「『陸委會臺商窗口』服務成果說明」（八十八年十月份），<http://www.mac.gov.tw/exchange/economy/tbserve/8810.gif>；「『陸委會臺商窗口』服務成果說明」（九十年七月份），<http://www.mac.gov.tw/exchange/economy/tbserve/9007.gif>。

⁴ 林則宏，「逃稅走私認定兩岸大相逕庭 廣東逾四百台商身現圈圍」，工商時報，2002 年 6 月 20 日。

⁵ 「我方漁船遭疑似大陸海盜船行搶案件分佈圖」，<http://www.mac.gov.tw/negociat/statistic/ship/2rub.jpg>；「我方漁船遭疑似大陸公務船舶攔檢騷擾個案分佈圖」，<http://www.mac.gov.tw/negociat/statistic/ship/2test.jpg>；「有關驅離大陸漁船越界捕魚統計圖」，<http://www.mac.gov.tw/negociat/statistic/ship/1125kk.jpg>。

⁶ 「海基會與大陸方面歷次會談一覽表」，<http://www.sef.org.tw/www/html/discuss1.htm>。

對台灣出口的部份產品與投資。

在這樣的背景下，錢其琛提出「兩岸經濟合作機制」的目的並不是為了促進「三通」。在今年7月份於上海召開的「兩岸經濟合作機制」會議上，中國學者與前國台辦官員解釋「兩岸經濟合作機制」的兩大目的是：

一、解決兩岸經貿大量交流的問題，尤其是解決「三通」以後的問題。目前海基會與海協會無法進行協商，但是兩岸經貿交流的規模很大，所衍生的問題很多，這些問題不是民間可以獨力解決的，必須要有官方的參與。

二、進一步促進兩岸經濟上的合作。雖然目前兩岸經濟交流已經很熱絡，但未來台灣還會有許多新興產業出現，所以兩岸經濟應該更密切合作，協力應付經濟全球化的機遇與挑戰。例如，台灣可以提供技術給中國，中國也要與台灣合作研發新技術，並且形成兩岸產業鏈的合作模式。⁷

如果從兩個經濟體的正常經濟交流與合作的角度來看，兩岸經濟合作機制應該可以包含更多功能，也是兩岸在未來必需面對與解決的問題。簡而言之，可以稱之為「三個解決與三個促進」：

- 一、解決兩岸經貿糾紛；
- 二、解決兩岸經濟犯罪；
- 三、解決兩岸對抗的情勢；
- 四、促進兩岸產業部門的合作；
- 五、促進兩岸法規的和諧化與標準化；
- 六、促進兩岸貿易政策與經濟發展政策的協調與合作。

關於第三項，如果兩岸依然對抗，兩岸實在很難建立常態的管道協商，更不用說要促進兩岸經濟的合作與政策的協調。中國全國政協港澳台僑局局長樂美真在上海會議上便強調，兩岸必須有和平的環境，中國不要對台灣進行軍事威嚇，兩岸才有可能討論經濟合作機制。⁸上海埔東台灣經濟研究中心研究員盛九元也認為，要建立經濟合作機制的前提是：「重塑兩岸之間的政治互信、確立彼此相適應的政治基礎。」否則，「經濟合作就難以真正形成良性的、制度化的機制」。⁹此外，第六項的範圍可以相當廣泛，包括降低關稅與非關稅障礙、保護智慧產權、建立自由貿易區、

⁷ 章念馳，上海東亞所所長，在上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。劉震濤，北京清華大學台灣研究所所長，在上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。

⁸ 樂美真，全國政協港澳台僑局局長，持這樣的看法。樂美真，上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。

⁹ 盛九元「建立兩岸經濟合作機制的可行性分析」，發表於「兩岸經貿關係正常化」研討會，台北市兩岸經貿文教交流協會主辦，2002年9月26日。

關稅同盟、共同市場、經濟同盟（共同的財稅與投資政策、共同的貨幣政策、及共同的社會福利政策）等等。這一切的進程都視兩岸經濟整合程度、及兩岸談判與互動進度而定。

三、 兩岸經濟合作機制的可行方式

要建立「兩岸經濟合作機制」一定要有兩個認知：第一、這項機制一定要有兩岸官方的授權、參與、協商、與配合，否則無法落實這項機制。在上海會議上，中國的學者與官員普遍認知到這一點，並強調兩岸政府都不要以政治干預兩岸經濟交流，包括不要強調「一個中國」、甚至要放棄「國家內部事務」作為兩岸經濟交流的前提。¹⁰除了少數個案的安排之外，兩岸民間對民間的協商方式不可能解決兩岸合作機制所涉及的公權力的分配與國家政策。例如，2002年中，關於中國對台灣鋼品的反傾銷調查，台灣鋼鐵公會曾到北京去協商，但是協商的結論卻無法對其他業者約束，以致協商決議無法落實。中國於今年8月透過WTO照會台灣代表，可能便是基於前車之鑑，一定要有雙方官方授權。¹¹第二，兩岸目前仍處於敵對狀態、主權爭議狀態，兩岸協商與對話都涉及到彼此的定位，因此必須謹慎處理彼此的定位，才有可能逐步建立這項經濟合作機制。

關於具體推動的方式，前國台辦經濟局長、北京清華大學台研所所長劉震濤建議：「學者先走、自由溝通、政府支援、案例積累，逐步形成兩岸共識與慣例。」特別是，他建議學者在這過程中要充分發揮作用、並且受到兩岸官方的重視。¹²樂美真則提出三個階段的作法：

第一階段：各自規範，對自己的環境制定政策。

第二階段：個案的共同規範。例如金門協議中關於兩岸人員遣返的問題及台港航線的安排。三通也可以視為個案的安排問題。未來協商過程中，技術性的官僚必須參加，才能夠定案。

第三階段：通案的共同規範。¹³

¹⁰ 徐昆明（北京清華大學台研所教授、前科技部台辦主任）、余新天（上海國際問題研究所所長）、周忠菲（上海社會科學院世界經濟研究所研究員）、章念馳（上海東亞研究所所長）、張志群（上海市台辦主任），上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。

¹¹ 高孔廉，在「兩岸經貿關係正常化」研討會上的發言，台北市兩岸經貿文教交流協會主辦，2002年9月26日。

¹² 劉震濤，北京清華大學台研所所長、前國台辦經濟局局長，上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。

¹³ 樂美真，上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002年7月16日。

儘管上述兩項建議都試圖由簡入繁、由個案到通案，但都缺乏具體的實踐機制。例如，在劉震濤的建議中，認為學者先行、自由溝通、政府支援，在樂美真建議中，認為「技術性官僚」必須參加，由個案逐漸累積案例、形成共同規範。也就是說，在他們的建議當中缺乏一個有效的互動機制、沒有處理兩岸定位的問題，或者沒有提出具體操作的辦法。學者的參與頂多只是開個頭、扮演諮詢的對象，沒有實務界與政府官員的參與是無法成大局的。在回應錢其琛的講話時，台灣行政院長游錫（方方土）與總統陳水扁都表示，台灣願意派人到中國訪問，就雙方關切的議題，包括兩岸經貿正常化、兩岸經濟合作機制、兩岸投資保障協定、小三通、及其他政治議題廣泛交換意見。¹⁴但是中國至今都沒有回應台灣的建議。如果北京想要規避兩岸官方的接觸、又要達成「兩岸經濟合作機制」，恐怕非常困難。

基於上述的考量，筆者認為達成「兩岸經濟合作機制」的有效方式有三：第一、立即恢復海基會與海協會的會談；第二、透過既有的 WTO 與 APEC 溝通管道；第三、透過作者設計的三個進程。第一、二種方式較為快速達成，第三種方式則需要很長的時間才能完成。要採取哪一種方式，完全端視兩岸政府的態度與目的。

第一、海基會與海協會本來就是兩岸授權協商的管道，而且曾經就兩岸經貿交流所產生的問題進行協商。如果北京能主動恢復兩會接觸，相信兩岸可以立即針對兩岸經貿交流問題與合作進行協商。游錫（方方土）指出，兩岸曾經在 1993 年透過兩會針對兩岸經濟合作機制進行協商，甚至還成立工作小組。所以，他建議，北京恢復兩會協商便是建立兩岸經濟合作機制最快的方式。¹⁵惟目前北京視兩會復談為施壓陳水扁在「一個中國」原則作出讓步的籌碼，恐怕短期內北京不會改變政策。根據樂美真與前科技部台辦主任徐昆明的說法，兩岸經濟交流愈來愈熱絡，衍生很多問題，但是目前兩會無法協商，所以中國才提出建立兩岸經濟合作機制。¹⁶可見北京的目的即是要避過「兩會」，形成新的機制，解決兩岸經貿交流的問題與促進兩岸經濟合作。

第二、目前兩岸已經都是 APEC 與 WTO 的成員，兩岸應該主動透過 APEC 與 WTO 既有的官方溝通管道，建立協商的機制。例如，在部長級會議聚會期間，台

¹⁴ 林淑玲、蔡慧貞、徐孝慈，「游揆：我擬派員赴大陸訪問」，中國時報，2002 年 2 月 2 日。林則宏，「游揆：娘家有力 台商出外才不會受氣」，工商時報，2002 年 2 月 22 日。張瑞昌、陳嘉宏，「陳總統：歡迎兩岸互訪對話」，中國時報，2002 年 2 月 27 日。

¹⁵ 林淑玲、蔡慧貞、徐孝慈，「游揆：我擬派員赴大陸訪問」，中國時報，2002 年 2 月 2 日。林則宏，「游揆：娘家有力 台商出外才不會受氣」，工商時報，2002 年 2 月 22 日。張瑞昌、陳嘉宏，「陳總統：歡迎兩岸互訪對話」，中國時報，2002 年 2 月 27 日。

¹⁶ 樂美真，上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002 年 7 月 16 日。徐昆明，上海「兩岸經濟合作機制」會議上的發言，2002 年 7 月 17 日。

北與北京可就「三通」、經濟合作、以及其他功能性議題進行務實協商。兩岸在 APEC 與 WTO 的架構下交往，爭議最小，既可以平等協商、權利義務清楚、以經濟議題協商為主、也不會引發「一個中國」的爭議。台灣陸委會主委蔡英文在今年 2 月回應錢其琛的建議時表示，兩岸加入 WTO 是兩岸經貿關係邁向正常化的契機；台灣願意在 WTO 的架構下，就兩岸經貿合作及互動之相關議題與中國商量。¹⁷不過，中國外交部長唐家璇明確回絕台北的建議。¹⁸雖是如此，8 月份，北京終於正式透過 WTO 的機制向台北告知，將對台灣輸往中國的苯酚產品進行反傾銷調查。¹⁹未來北京是否願意遵循 WTO 的規範與台灣進行經貿協商，將是兩岸在短期內是否能建立經濟合作機制的重要指標。

第三，兩岸可以透過三個進程，在長期逐步建立經濟合作機制：

一、兩岸經濟論壇：具有溝通、交流、建立互信的功能，也是下階段建制化機制的基礎。論壇的參與對象可以是純為學術界與實務界（產業界）的民間，也可包括以私人身份參加的官員，視兩岸的互動而定。在初期，「兩岸經濟論壇」應以產業公會或民間專業組織主導運作、學者配合，但是兩岸官方必須給予一定的資源、授權、與政策的支援，甚至直接參與。例如，台灣民航局副局長便以台灣飛航管制協會顧問名義，率團到中國參加兩岸飛航管制研討會，並且與中國民航單位的主要官員見面。這便是一個很好的例子。²⁰論壇的形式是多元的，而且同時存在多個產業與專業論壇，討論「三個促進、三個解決」的內容。在逐步交流的過程中，兩岸建立互惠、互信、與平等的對話機制。

二、兩岸經濟合作理事會：在兩岸經濟論壇發展成熟之後，慢慢過渡到常設的兩岸經濟合作理事會，進行半官方的對話與合作。同樣的，兩岸經濟合作理事會也是多元的，同時存在多個合作理事會。視上階段兩岸論壇發展的成熟度與雙方的接受度，兩岸對口單位再決定是否過渡到第二階段。兩岸合作理事會將由雙方指派處長級以下的技術官僚與民間代表參加，是常設的組織²¹、具有半官方的性質，雙方進行平等協商與合作，並透過雙方行政部門與議會的背書，落實協議的內容。

三、兩岸經濟聯盟：在兩岸經濟合作理事會發展成熟之後，漸漸過渡到常設

¹⁷ 王銘義，「游揆促提兩岸『解凍』具體方案」，中國時報，2002 年 2 月 16 日。

¹⁸ 王綽中，「在世貿架構下解決兩岸問題 唐家璇明確表示不需要」，中國時報，2002 年 3 月 7 日。

¹⁹ 丁萬鳴，「中共首次透過 WTO 機制與我接觸」，聯合報，2002 年 8 月 2 日，版 4。

²⁰ 陳如嬌，「民航局副局長 李仲榮率團訪北京」，中國時報，2002 年 9 月 2 日，11 版。

的兩岸經濟聯盟，將上述多元的合作理事會逐漸整合為單一的兩岸經濟聯盟。兩岸經濟聯盟由雙方次長級與部長級官員組成，建立實質的官方協商機制。除了次長級、部長級會議之外，兩岸經濟聯盟也可以成立總理級與元首級的高峰會，為兩岸的最高協商機制，落實兩岸的經濟合作與整合。

兩岸經濟合作機制應該從最基本的民間論壇開始，由下而上，建立合作與互信的管道，慢慢形成半官方的對話、到兩岸官方的常設協商機制。必須特別說明的是，兩岸參與的層級由技術官僚逐漸過渡到總理與元首，但是名稱上面都可以更加彈性處理，以避免兩岸政治上的障礙。例如，江澤民可以大陸經濟體的領袖名義參與，陳水扁可以台灣經濟體的領袖名義參與。

四、 結論

兩岸經濟交流至今已經非常密切，兩岸政府都必須面對兩岸經貿交流所產生的問題。進一步而言，在面對全球化的競爭與機遇，兩岸政府都應該努力透過兩岸經濟合作，增進兩岸人民的福祉與企業的競爭力。基於這兩項目標，北京提出的「兩岸經濟合作機制」與台北提出的「兩岸經貿關係正常化」有不謀而合的地方，都是要解決兩岸經濟交流的問題、建立兩岸經濟交流的正常秩序、促進兩岸經濟合作，藉此增進兩岸的經濟發展與人民福祉。

要建立「兩岸經濟合作機制」的前提有三：首先，一定要有官方的參與、協商、與配合，民間對民間的方式只能解決經由雙方授權的個案，不可能成為一個常態的兩岸合作機制；其次，必須謹慎處理彼此的定位問題；第三，要有和平的環境與穩定的兩岸關係。

要達成「兩岸經濟合作機制」的有效方式有三：第一、立即恢復海基會與海協會的協商機制；第二、透過既有的 WTO 與 APEC 溝通管道；第三、透過作者設計的三個進程：兩岸經濟論壇、兩岸經濟合作理事會、與兩岸經濟聯盟。

由於目前北京仍以政治理由不恢復兩會協商，第一種方式的成功機會不大。至於第二種方式，北京已經開始與台北進行初步的互動，未來北京是否願意繼續透過 WTO 與台北解決兩岸經貿糾紛與合作的問題，將是成功的關鍵。第一、二種方式較為快速達成，第三種方式則需要很長的時間才能完成。兩岸政府是否有充分而持久的政治決心支持三個進程的發展將是成功的關鍵。