

兩岸經濟整合與臺灣的國家安全顧慮

童振源

(政治大學國際關係研究中心第三所助理研究員)

摘要

大規模的兩岸經貿交流是在全球化與兩岸長期對抗等重要背景下進行。一方面，全球化的市場形成一股強大的吸力，迅速推動兩岸的經貿交流；另一方面，兩岸長期的政治對抗讓臺灣對雙邊經濟整合存有極強烈的國家安全顧慮。本文試圖分析臺灣內部對於兩岸經濟整合所引發的國防安全、經濟制裁、經濟誘惑、經濟戰爭、國家認同轉變與經濟互賴和平等六類主要國家安全爭論，以饗讀者。

關鍵詞：兩岸經濟整合、國家安全、經濟制裁、經濟誘惑、經濟戰爭、國家認同轉變、經濟互賴和平

壹、前言

大規模的兩岸經貿交流在兩個重要背景下進行：全球化與兩岸長期對抗。一方面，全球化的市場力量形成一股強大的吸力，臺商尋求全球資源的最佳配置與拓展全球市場，迅速推動兩岸的經貿交流，包括兩岸貿易與臺灣對中國大陸的投資；另一方面，中共至今仍不願意放棄對臺灣使用武力，甚至多次對臺灣進行武力威脅，兩岸長期的政治對抗讓臺灣對雙邊經濟整合存有極強烈的國家安全顧慮。以下將分

析兩岸經濟整合的現狀、兩岸政府最近的經濟交流政策，以及兩岸經濟整合在臺灣內部所引發的國家安全爭議。

貳、兩岸經濟整合現狀

過去 16 年（1987-2002 年），¹ 兩岸經貿交流發展非常迅速，臺灣與中國大陸都已經是彼此非常重要的貿易與投資夥伴。在貿易方面，從 1993 年起，中國大陸已經成為臺灣的第三大貿易夥伴，僅次於美國與日本。2002 年，中國大陸首度超越美國成為臺灣的第一大出口市場。該年臺灣對中國大陸的出口為 328 億美元，占臺灣出口的 25 %；進口額為 79.5 億美元；臺灣享有貿易順差 248.5 億美元，為臺灣的最大順差來源。此一情況與臺商投資中國大陸帶動出口，可以說息息相關。

在投資方面，從 1992 年起，中國大陸已經成為臺灣每年對外投資最多的地區。根據臺灣方面的統計，到 2002 年底臺灣累計對中國大陸投資總計 255 億美元，相當於臺灣對外總投資額的 48.3%。事實上，官方的數字嚴重低估臺商投資中國大陸的金額，因為很多對中國大陸投資的臺商並沒有向政府報備或低報金額。² 例如，根據中央銀行總裁彭淮南估計，到 2002 年底臺灣累計對中國大陸投資的實際金額大約為 668 億美元。2000 年臺灣對中國大陸投資占臺灣對外總投資額的 51 %，2001 年更提升到 63 %。³

兩岸經濟整合之所以那麼快速，主要是受到市場力量、經濟利益的牽引。例如，從 1995 年到 2000 年期間，資訊科技產業的臺商每轉

-
1. 1987 年，臺灣開放大陸探親，同時解除外匯管制，從此兩岸經貿交流開始逐漸盛行。
 2. 中華經濟研究院，《大陸暨兩岸經濟情勢報告（1997-1998）》（臺北：行政院大陸委員會，1999 年），頁 193-94。
 3. 林明正，彭淮南：錢進大陸達 668 億美元，〈中國時報〉，2003 年 1 月 17 日。

移 1 % 的生產能量到中國大陸，他們在世界市場的占有率平均便增加 0.5 %，這是非常驚人的經濟利益。⁴ 兩岸政府在某種程度都順應這樣巨大而難以抵擋的市場力量，逐漸採取更加開放的兩岸經濟交流政策。以下便介紹在 2000 年以後臺灣與中共的政策演變。

參、兩岸政府最近的經濟交流政策

在 2000 年 5 月民進黨政府上臺之後，臺灣方面逐步採取更為開放的兩岸經貿交流政策。2001 年元旦，陳水扁總統明確宣示要以「積極開放、有效管理」取代「戒急用忍」政策。2001 年 8 月，透過「經濟發展諮詢會議」（經發會）凝聚朝野共識，再次確定上述政策方向。以下便說明民進黨政府在兩岸經濟交流方面所採取的開放措施：

第一，放寬對中國大陸進口的管制。2000 年 12 月准許中國大陸進口的農工業產品僅占全部產品的 56 %；2002 年 2 月中旬開放幅度大幅提高為 73 %。

第二，大幅開放投資中國大陸的產業面限制，農工業產品開放比例達 94 %，服務業項目達八成以上。同時，取消臺商投資中國大陸的五千萬美元上限，並且全面放寬臺商小額投資的管制。

第三，分三個階段開放中國大陸投資臺灣。第一階段開放中國大陸投資臺灣的不動產；第二階段開放中國大陸投資臺灣的部分服務業與製造業；第三階段開放中國大陸資金進入臺灣證券市場。

第四，擴大兩岸金融往來。2001 年 8 月，政府開放的銀行到中國大陸設立辦事處。2001 年 11 月准許境外金融中心（OBU）與中國大陸金融機構直接往來。2002 年 8 月准許 OBU 辦理授信及應收帳款收

4. Chen-yuan Tung, "The Impact of Taiwanese Businesspeople's Outward Investment in China on Their Competitiveness: A Case Study of the Information Technology Industry," presented at the Chinese Economist Society 2003 Conference on "Chinese Economy After WTO: Opportunities and Challenges of Globalization," August 2-3, 2003, Ann Arbor, Michigan.

買業務，同時開放國內外匯指定銀行（DBU）與中國大陸金融機構直接通匯，以及開放保險業赴中國大陸設立分公司或子公司。

第五，擴大兩岸人員往來。從 2002 年 1 月 1 日起開始試辦開放中國大陸海外人士來臺觀光；5 月 10 日又通過擴大試辦範圍，准許赴國外旅遊或商務考察的中國大陸人民能夠轉到臺灣觀光。同時，也大幅度開放中國大陸高科技人才來臺限制，以及開放中國大陸人民來臺從事商務活動。

第六，推動兩岸直航。2001 年 1 月 1 日，政府開始試辦金門、馬祖與中國大陸鄰近港口之間進行貨物、人員、船舶與金融雙向直接往來。2002 年 5 月 10 日，陳水扁總統明確表示，在政府可以主導、參與、介入的情況下，可以考慮授權民間團體進行「三通」（通商、通郵、通航）談判。隨後，2002 年下半年立法院開始展開兩岸關係條例修定立法過程。政府希望能透過「複委託」條款的制定，由海基會授權其他民間機構進行兩岸通航談判。不過，至 2003 年 6 月該修正案仍未通過立法。此外，2003 年初，兩岸進行第一次春節包機單向直航，由航空公司經由香港往返臺灣與上海之間。

針對「三通」問題，北京也採取較為務實彈性的作法，不再堅持「一個中國」原則是「三通」談判的前提。2000 年 8 月以前，中共要求臺灣必須回到「一個中國」的原則，兩岸才有可能進行「三通」協商；在 2000 年 8 月以後，中共前「國務院副總理」錢其琛開始強調，實現「三通」不一定要解決兩岸政治問題，只要把兩岸「三通」看作是一個國家內部的事務，即可以用民間對民間、行業對行業、公司對公司協商的辦法，不談一國或是兩國，雙方的船隻往來不掛旗，即可簡單解決。

到了 2002 年 7 月，錢其琛更進一步明確地表示，只要把「三通」看做是「一個國家的內部事務」，可以儘早實施，不需涉及「一個中國」的政治含義；只要臺灣有關民間行業組織得到委託，「三通」協商就可以進行。他認為，政治問題有分歧不能迴避，「但那是兩岸上

談判桌的事；兩岸談判與兩岸三通，不是一個範疇的事。」⁵也就是說，中共希望降低「三通」議題的政治意涵，「一個中國」原則不再是「三通」談判的前提。

然而，錢其琛的建議被陳水扁總統拒絕，認為「國家內部的事務」仍不脫「一個中國」的定位，會使臺灣地方化、邊緣化。為此，錢其琛在 2002 年 10 月再提出新的說法，將兩岸通航明確定位為「兩岸航線」，同時願意將「三通」談判與臺灣總統大選脫鉤，不考慮「三通」是否有助於陳水扁總統連任。⁶

兩岸經濟整合步伐相當快速，兩岸政府也都採取務實的態度處理兩岸經濟交流的問題。但是，兩岸仍然處於極端對抗的政治局勢中，緊密的兩岸經貿往來引發臺灣內部很多政治與安全爭論。以下便說明臺灣在這方面的顧慮。

肆、臺灣的國家安全顧慮

臺灣內部對於兩岸經濟整合的政治與安全的爭論主要可以分為六類：國防安全、經濟制裁（economic sanctions）、經濟誘惑（economic inducements）、經濟戰爭（economic war）、國家認同轉變與經濟互賴和平。原則上，臺灣的國防安全顧慮可以透過兩岸技術性安排的方式降低臺灣內部的顧慮：國防部在 2002 年 11 月便提出多項直航變通的方式，認為可以降低兩岸通航對國防安全的衝擊。⁷在兩岸敵對情勢沒有消除前，其他五項爭論不容易透過兩岸技術性安排而獲得解

5. 羅嘉薇、周德惠、仇佩芬， 錢其琛：談三通 可不涉一中 ，《聯合報》，2002 年 7 月 6 日，版 1。

6. 聯合報系採訪團， 錢其琛：推動三通 無關下屆總統大選 ，《聯合報》，2002 年 10 月 17 日，版 4。

7. 呂昭隆， 國防部 24 點意見 揭示我直航底線 ，《中國時報》，2002 年 11 月 9 日。國防部的作法未必代表臺灣朝野對這件事已經有完全共識。但因為目前由民進黨執政，而民進黨一向較強調兩岸經貿交流對國家安全的影

決。以下將深入討論這些爭論。

一、經濟制裁

「經濟制裁」是指由一國或國家聯盟（發起方）採取威脅或有關行動，中斷與他國（目標方）通常的經濟交往，目的是懲治目標國，或強行改變目標國的政策，或向國內和國際社會聽眾表明發起方對目標國相關政策的立場。中斷交往包括貿易制裁（禁運和封鎖），停止援助，凍結金融資產，以及將公司或個人列入黑名單等形式。⁸

臺灣主要擔心的是：一旦臺灣和中國大陸之間出現了不對稱的相互依賴，中共會利用其獲得的經濟槓桿，通過對臺灣實施經濟制裁來達成政治目的。事實上，北京的確試圖在 2000 年中及其他情況下威脅對支持臺獨的臺商進行制裁。例如，當陳水扁在 2000 年 3 月的總統大選中勝出後，北京曾公開點名幾位臺灣商界巨頭，⁹ 並警告說如果他們支持臺獨，那麼他們在中國大陸的利益將受影響。¹⁰ 即便如此，中共當局至今並沒有採取實際的後續步驟對付這些支持陳水扁的商人。¹¹

2003 年 3 月 20 日，北京頒佈《臺灣同胞投資企業協會管理暫行辦法》。其中規定，臺資企業協會必須遵守中共的憲法、法律、法規，

響。因此，國防部的說法可以代表民進黨對於此事的處理態度。三個主要在野黨 -- 國民黨、親民黨與臺聯黨，在國防部提出說法之後，至今並沒有提出反對的意見。

8. 童振源，《全球化下的兩岸經濟關係》（臺北：生智出版社，2003 年），頁 13。
9. 據報導，北京將懲罰張榮發（長榮集團總裁）、許文龍（奇美公司董事長）、施振榮（宏碁集團總裁）和殷琪（大陸工程公司總經理），因為他們支持陳水扁。
10. 中央臺辦國務院臺辦負責人答記者問，《人民日報》（海外版），2000 年 4 月 10 日。
11. 同註 8，頁 235-243。李道成，〈彼岸回歸招商引資大道〉，《工商時報》，2003 年 1 月 11 日。

也不得危害國家統一、安全和民族團結。該辦法並且規定，臺資企業協會會長由臺商擔任，會長、副會長必須遵守「一個中國」原則，維護國家統一。¹²上述規定應該說是針對臺資企業協會領導人進行經濟制裁的潛在威脅。也就是說，如果臺資企業協會領導人違反中共政府的規定，中共可能採取制裁他們的作法，希望藉此落實「一個中國」原則與促進「國家統一」。

基於中共對臺灣可能採用經濟制裁的考量，臺灣對於兩岸經貿交流的政治效應一直持有很大的安全顧慮。例如，1994年陸委會前副主委高孔廉強調：「由於中共對我敵意甚深，意圖兼併，而我方又是較小的一方，小型經濟必受大型經濟之影響及吸納，因此不得不基於安全的考量對生產因素之流動與商品之貿易酌予限制。」¹³2002年陸委會副主委陳明通還是重申，臺灣是單方面依賴中國大陸的市場，這不僅不會為臺灣帶來安全，反而會危害臺灣政策的自主性。¹⁴

透過理論分析與實務驗證，作者在專書中曾針對「經濟制裁」問題做了詳盡的研究，結論是：從經濟制裁的啟用和後果來看，中共不具有對付臺灣的經濟槓桿，臺灣在兩岸經濟關係中幾乎不存在脆弱性。首先，中共將來不會對臺灣實施經濟制裁。從短期來看，中共對臺灣實施經濟制裁的意願將受到制裁代價、內部經濟、社會和政治穩定，以及利益集團的壓力等方面的制約。從長期來看，中共的意願將受到制裁代價、利益集團和的壓力的制約，可能還有內部不穩定的繼續限制。¹⁵

12. 石開明，「中共規定臺資協會不得危害統一」，《聯合報》，2003年4月21日，版13。

13. 高孔廉，《兩岸經貿現況與展望》（臺北：行政院大陸委員會，1994年），頁5。

14. 譚淑珍，「登陸利弊，薛琦、陳明通針鋒相對」，《工商時報》，2002年3月27日。

15. 同註8。

另外，幾乎沒有證據說明中共對臺灣實施經濟制裁會取得成功；相反的，更多證據顯示，中共將來的制裁只會失敗。首先，從代價來看，如果施加制裁，中國大陸將蒙受比臺灣更大的損失。第二，因為臺灣和中共之間的深刻敵意，臺灣內部將會盛行同仇敵愾效應，對抗中共的經濟制裁。第三，臺灣決策者在受威脅的情況下作出任何讓步都會強烈考慮信譽（reputation）和相對利得（relative gains）的效應，以致不願意對中共做出重大或明顯讓步。¹⁶

不過，國家要對公司制裁總是比對國家制裁來得容易成功。誠如莊子納（Daniel W. Drezner）指出，與國家相比，商人並不關心相對收益或政治聲譽，他們只關心經濟利益。如果經濟制裁只停留在公司層面，那麼有絕對的理由相信制裁會取得成功。¹⁷因此，即使中共沒有對臺灣作為一個國家主體進行經濟制裁的槓桿，但是個別臺商的易毀性依然存在，臺商必須謹慎。不過，個別臺商的易毀性並不等於整體臺商或臺灣具有易毀性，這是兩個不同層面的問題。¹⁸

二、經濟誘惑

「經濟誘惑」牽涉到「發起方」對「目標方」片面提供商業優惠、技術移轉和其他經濟誘因，這些都是「發起方」希望從「目標方」得到政治讓步的交換利益。「經濟誘惑」也被稱為「正面制裁」。例如「發起方」向「目標方」提供經濟與軍事援助，以此要求「目標方」答應「發起方」的政治要求。¹⁹

日益緊密的兩岸經貿聯繫或許能為北京提供日後向臺北實施經濟

16.同註8。

17. Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations* (New York: Cambridge University Press, 1999), pp.80-87.

18.同註8，頁235-243。

19.同註8，頁13。

制裁的槓桿，然而目前中共對臺灣的兩岸經貿政策並非是一種經濟誘惑的戰略。過去十幾年，北京政府並沒有將其對臺灣的政治要求與向臺商與臺灣提供優惠政策掛鉤。中共從未宣示說，臺灣必須先做出政治上的讓步（如更加開放的兩岸經貿政策，接受一個中國原則，甚至接受兩岸統一），北京才願意提供臺商優惠、准許臺灣向中國大陸出口或提供臺灣經濟援助。事實上，並非是北京的戰略，而是市場的力量迫使臺北採取了更為開放的兩岸經貿政策。不過，也不排除北京可能對個別臺商提供特許的權利，要求他們配合中共政策對臺灣施壓。此外，日後中國大陸經濟實力變強的時候，也有可能對臺灣採取經濟誘惑的策略影響臺灣的政策。

相較之下，臺灣較明確地希望利用兩岸經貿往來這個經濟上的誘惑來達成兩岸關係上的一些政治目的；當然，部分是因為臺北看到了臺灣對中國大陸過分經濟依賴的潛在危險。本質上來說，臺北希望以放寬兩岸經貿往來的限制（向中國提供經濟利益）來換取中共對臺灣的政治承認與安全保證。根據李登輝政府時期的《國統綱領》，臺灣堅持在三項條件下開放與中共進行「三通」，即中共不能否認臺灣作為一個對等的政治實體，不打壓臺灣的國際生存空間，以及放棄對臺灣使用武力。

不過，自 1990 年代初期以來，在中共沒有放棄對臺灣使用武力、強硬打壓臺灣的國際空間的情況下，甚至接連幾次對臺灣進行武力威脅，政府仍不斷解除對兩岸經貿交流的限制與擴大開放措施。陳水扁政府在 2001 年元旦實行了「小三通」，同時在當年 8 月「經發會」確認以「積極開放，有效管理」取代「戒急用忍」的政策。目前，政府的立場是希望兩岸能就「三通」與經濟議題進行談判，而不是一味拒絕兩岸經濟開放。簡而言之，臺北未能成功地利用經濟誘惑說服中共對臺灣做出重大的政治讓步，反而是龐大的市場（臺商）壓力逼迫臺北實質放棄這項經濟誘惑的策略。

三、經濟戰爭

「經濟戰爭」是指，在平時的軍備競賽或戰爭時期，「發起方」尋求削弱「目標方」總體經濟實力，以降低對方的軍事實力（改變彼此的軍事實力對比）。²⁰在過去，臺灣有人認為臺灣不應該開放兩岸經貿交流，以免壯大中國大陸經濟，進而使中共更有軍事實力威脅臺灣。雖然兩岸經貿交流有利於中國大陸經濟發展，進而幫助中共建軍，不過，限制兩岸經濟交流並無法有效達成臺灣對中共實行經濟戰爭的目的，反而對臺灣自己的傷害更大。

要對目標方實行經濟戰爭，「發起方」至少必須符合三個條件：一、「發起方」具有國際貿易與投資的壟斷能力；二、如果「發起方」不能單獨壟斷，也要能協調其他國家進行集體的壟斷；三、「發起方」要能持之以恆，可能必須持續三、四十年（例如「冷戰」即是）。也就是說，「發起方」要能透過經濟戰爭對「目標方」造成極大的傷害，而且經濟戰爭對「目標方」的傷害程度要遠大於對「發起方」的傷害。同時，「發起方」要能有效而持久地對「目標方」執行經濟戰爭。

就兩岸關係而言，首先，臺灣與中共都沒有這樣的經濟實力可以壟斷複雜的全球化分工貿易與投資。其次，在經濟全球化的時代裡，臺灣試圖管制臺商的資金流動與兩岸貿易都是幾乎不可能，根本不可能有效而持久地對中國大陸進行經濟戰爭。²¹第三，在經濟全球化的時代裡，臺灣與中共都不可能成功地協調其他國家對彼此進行經濟戰爭，更不可能進行三、四十年的經濟戰爭。在1989年的「天安門事件」時，即使以美國的經濟實力與國際地位，也無法聯合其他國家對

20. 「經濟戰爭」不同於「貿易戰」，後者是指雙方在經濟政策或行為的爭議，而不是政治與安全的目標。

21. 臺灣無法管制臺商的資金流動與兩岸貿易的例子之一便是，臺灣及中共都無法掌控兩岸貿易與投資的數據。童振源，同註8，頁21-27。

中共進行短暫的經濟制裁，更不要說要長期進行經濟戰爭。

過去十多年，每年大約有四、五百億美元的外國資金流入中國大陸，其中，臺灣的貢獻不到一成。同時，2001年中共已經成為世界第六大商品貿易國，兩岸貿易只占中國大陸貿易總額的5.5%。在當前的情勢下，臺灣對中共採取經濟戰爭的作法，對中共的傷害是相當有限的，但卻會使臺灣自己孤立於國際經濟體系的運作。中國大陸已經成為國際分工非常重要的一環，各國都積極利用中國大陸的資源與市場，臺灣與中國大陸隔絕將置臺商與臺灣於相當不利的競爭地位。例如，兩岸無法直接通商與貿易並不是中共經濟發展的重大瓶頸，但卻是臺灣無法成為「亞太營運中心」的重要原因之一。

四、國家認同轉變

關於「國家認同轉變」的問題，中共從1979年改革開放以來便不斷提倡「三通」，認為密切的經濟聯繫有助於兩岸統一。1979年5月，中共公布《關於展開對臺灣貿易的暫行規定》，第一條的內容即明確指出：「對臺灣貿易是臺灣回歸祖國過渡期間的一種特殊形式的貿易，為了促進大陸與臺灣的經濟聯繫，團結爭取臺灣工商界人士，為統一祖國創造條件」。²² 中共前國家主席楊尚昆在1990年12月「全國對臺工作會議」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。發展雙方經貿往來，密切兩岸聯繫，是遏制臺灣分離傾向、促進和平統一的有力措施。」²³

22. 高長，《大陸經改與兩岸經貿關係》（臺北：五南圖書出版公司，1994年），頁115。

23. 行政院大陸委員會編印，《大陸工作參考資料》，（臺北：行政院大陸委員會，1998年），第2冊，頁56、58。

中共前國家主席江澤民在 1993 年 7 月第八次駐外使節會議講話中強調：「實現祖國統一，臺灣回歸祖國，最重要的途徑是擴大兩岸交往，特別是加強經濟聯繫，使大陸和臺灣的經濟，你中有我，我中有你，密不可分，在經濟上把臺灣拖住，這也就是用經濟促統一」。²⁴ 中共前海協會常務副會長唐樹備在 1996 年 10 月接受訪問時表示，中共希望加速臺海兩岸的經濟統合來遏制臺灣內部的分裂勢力。²⁵

中共的政策宣示似乎隱約指出，兩岸經濟交流有助於臺灣人民（特別是臺商）改變國家認同，進而促進統一。然而，這樣的宣示仍然只是一種預言，至今並沒有任何證據證明會實現。即使大陸的學者都普遍認為，兩岸經濟交流對於改變臺灣人民的國家認同、促進統一有幫助，但幫助不大。²⁶ 特別是，有幾個重量級的臺商，包括張榮發（長榮集團總裁）、許文龍（奇美公司董事長）、施振榮（宏碁集團董事長）和殷琪（大陸工程公司總經理），在中國大陸都有非常大的投資利益，但是卻在 2000 年的臺灣總統大選中支持傾向臺獨的候選人陳水扁，可見他們的國家認同並沒有受到中國大陸投資利益的影響。不過，在中國大陸投資的臺商有幾十萬人，他們的認同（統獨立場）是否已經改變值得進一步探索。

五、經濟互賴和平

最後一類主張為「經濟互賴和平」。有不少臺灣資深官員與學者認為兩岸經濟交流有助於兩岸問題和平解決。陳水扁總統在 2000 年底的跨世紀談話、2001-2003 年元旦致詞都表示，希望兩岸從經濟、貿易、文化的整合開始建立兩岸互信，逐漸建立兩岸永久和平與政治統合的新架構。²⁷ 陸委會主委蔡英文在 2001 年初的一場演講中也指出：

24. 同註 13，頁 8。

25. 中共將加速兩岸經濟整合遏制分裂，《聯合報》，1996 年 10 月 13 日。

26. 作者與上海臺灣研究資深學者的對話，2002 年 11 月。

「兩岸之間的實質經貿關係將有助於臺海與亞太地區的和平與穩定發展。」²⁸

前行政院長、國民黨副主席蕭萬長在 2001 年以後積極呼籲兩岸建立「共同市場」。他認為在「共同市場」的制度規範下，透過兩岸經濟交流，兩岸將能夠共同發展、共同繁榮、共享利益，形成政經上的良性循環，而讓兩岸邁向長期穩定與和平之路。²⁹ 作者認為，由於中共內部政治經濟結構的轉變及臺灣、中國大陸與國際社會之間形成「國際分工共同利益體」，兩岸經貿交流應該有助於加速中共成為一個開放、繁榮、負責的國際社會成員，因此兩岸經貿交流將有助於兩岸問題和平解決。³⁰

此外，美國官方、學界及商界也認為兩岸經貿有助於兩岸關係的緩和，甚至有助於兩岸問題的和平解決。例如，美國前副助理國務卿謝淑麗 (Susan L. Shirk) 在 1999 年於國會作證時表示，兩岸經貿交流不僅是穩定兩岸關係的力量，同時也是改善兩岸政治關係的基礎。³¹ 在 2002 年初，美國商務部助理部長賴許 (William H. Lash) 認為，

27. 總統發表跨世紀談話，總統府新聞稿，2000 年 12 月 31 日；總統發表九十年元旦祝詞，總統府新聞稿，2001 年 1 月 1 日；總統發表九十一年元旦祝詞，總統府新聞稿，2002 年 1 月 1 日；總統主持中華民國九十二年開國紀念典禮暨元旦團拜，總統府新聞稿，2003 年 1 月 1 日。

28. Richard C. Bush, "The Implication of WTO Accession for Cross-Strait Political Interaction: A Preliminary Assessment," presented at the 30th Annual Sino-American Conference on "Cross-Strait Relations after WTO" in La Jolla, C.A., May 4-5, 2001, pp.2,15.

29. 蕭萬長，兩岸共同市場、創造經濟雙贏，《中國時報》，2001 年 3 月 26 日。

30. 童振源，臺灣與「中國」經貿關係—經濟與安全的交易，《遠景季刊》，第 1 卷第 2 期，2000 年 4 月，頁 31-81。

31. Susan L. Shirk, "The Taiwan Relations Act at Twenty," Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on

兩岸經貿往來更密切將有助於兩岸經濟的穩定發展與區域安全。³²美國前在臺協會理事主席卜睿哲 (Richard C. Bush) 多次強調, 兩岸經由經濟交流所產生的共同利益, 不僅可以降低兩岸衝突發生的可能性, 同時也會改善兩岸政治關係。³³美國貿易代表佐立克 (Robert B. Zoellick) 闡述: 「雖然兩岸的經濟相互依賴不能保證和平, 但畢竟提供雙方機會, 有助於消除歧見, 獲得穩定與和平。」³⁴

約翰霍普金斯大學教授藍普頓 (David M. Lampton) 在美國國會作證時表示: 「強化經濟聯繫與互動是目前改善兩岸關係最可行的力量。」他認為, 兩岸經濟交流已經大大緩和兩岸之間的衝突。³⁵布魯金斯研究所資深研究員拉迪 (Nicholas R. Lardy) 認為: 「經由經貿互動, 臺海兩岸可能因此建立更強的自信與互信, 兩岸對話基礎也隨之

Asia and the Pacific, April 14, 1999.

32. 謝錦芳, 賴許: 「經貿往來密切有助於區域安全」, 《中國時報》, 2002年1月25日。

33. 陳鳳英, 卜睿哲: 兩岸復談預設立場會讓人懷疑誠意, 《工商時報》, 2002年1月29日。Lily Liu, "Merit of TRA Proven in Course of 20 Years," *The Free China Journal*, April 9, 1999, p.7; Richard C. Bush, "Taiwan: Yesterday, Today, and Tomorrow," Speech at the 26th Convention of the World Federation of Taiwanese Associations, Honolulu, Hawaii, July 31, 1999; Richard C. Bush, "U.S.-Taiwan Relations at the Beginning of a New Year," American Institute in Taiwan, Press release, PR-02-09, January 28, 2002.

34. 劉屏, 佐立克: 美國應速與亞太國家簽自由貿易協定, 《中國時報》, 2002年2月2日。

35. David M. Lampton, "The Taiwan Relations Act (TRA) After Twenty Years: Looking Back to Look Ahead," Testimony before the United States Senate Committee on Foreign Relations, Hearings on "U.S.-Taiwan Relations: 20th Anniversary of Taiwan Relations Act," March 25, 1999.

擴大與強固，兩岸現存的緊張與焦慮亦可望獲得紓解。」³⁶

站在商界立場，美中商會（U.S.-China Business Council）認為兩岸經貿的發展將有助於降低兩岸衝突的政治風險，有助於亞太地區的穩定。³⁷在長達四年的研究之後，美國外交政策全國委員會（National Committee on American Foreign Policy）在2000年底的一份關於兩岸關係報告中強調：「兩岸的經濟互補和全球化的結果可能對中國與臺灣和平共存，描繪了最有希望的長程前景。」因此，該委員會建議兩岸應儘速解決貿易的障礙，進行直接三通。³⁸

伍、結論

在全球化與兩岸長期對峙的兩大背景下，兩岸經濟整合在過去十幾年不斷深化，但也引發臺灣內部不少國家安全的顧慮。一方面，兩岸有很大的誘因進行經濟整合，以促進雙方的經濟發展；但另一方面，臺灣擔心過度經濟整合將引發嚴重的國家安全問題。兩岸經濟整合在臺灣引發六類主要的國家安全爭論：國防安全、經濟制裁、經濟誘惑、經濟戰爭、國家認同轉變與經濟互賴和平。

這些爭論並非都認為兩岸經濟整合會對臺灣國家安全造成威脅。事實上，臺灣試圖利用經濟誘惑與經濟戰爭策略來增加臺灣的國家安全，可惜沒有成功。經濟互賴和平論的支持者認為兩岸經濟整合會增加兩岸和平的機會、強化臺灣的國家安全。此外，由於兩岸經濟實力差距逐漸擴大，臺灣擔心中共未來會對臺灣採用經濟制裁與經濟誘惑

36. 劉屏，美樂見兩岸和平對話，《中國時報》，2002年1月25日。

37. Karen M. Sutter, "WTO and the Taiwan Strait: New Considerations for Business," *The China Business Review*, January-February 2002, p. 33.

38. 傅建中，美外交政策全委會研究報告：兩岸僵局嚴重威脅美國安全利益，《中國時報》，2000年10月25日。

的策略，以強迫臺灣做出政治讓步。

為了化解上述的安全憂慮及防止臺灣資金大量流向中國大陸，政府寄望儘速與主要貿易國家簽訂自由貿易協定，以構築國際經貿的安全網，成為臺灣經濟安全戰略的重要一環。例如，2002年4月11日陳水扁總統在會見美國商務部次長格蘭特·艾多納斯（Grant Aldonas）時強調：「經濟安全是國家安全及區域安全的重要關鍵，為避免中國大陸的磁吸作用，過度向中國大陸傾斜，臺美日三方有必要簽署雙邊自由貿易協定，才能確保彼此的共同利益，維護亞太地區的安全與平衡。」³⁹

除了消極地阻止兩岸經濟整合的深化，政府與學界有必要針對上述五大爭論進行全面性而深入的分析，才能真正釐清臺灣在兩岸經濟交流的國家安全風險與利益。目前，臺灣所面對的是：兩岸經濟整合對臺灣國家安全影響的「不確定性過高」，而不是「風險過高」。由於無法確切地評估兩岸經濟整合對臺灣國家安全影響的風險（知道事件發生的機率），所以政府過去普遍採取較為保守的禁止與防範措施，以掃除對臺灣國家安全影響的不確定性。這樣的政策取向卻造成經濟發展與國家安全的兩難困境，形成臺商與政府的對立局面，以及臺灣的兩岸經濟交流政策不斷受到市場力量驅策而逐步調整、開放的窘境。

如果兩岸經濟整合將為臺灣帶來嚴重的國家安全威脅，而政府又被迫採取開放的兩岸經濟交流政策，其後果將是不堪設想。如果兩岸經濟整合可以保障臺灣的安全，而政府卻採取禁止或阻礙兩岸經濟整合的措施（但最後還是被迫開放），這將徒然造成臺灣的實力內耗與錯失利用中國大陸資源發展的契機，這也將對臺灣的安全造成負面的影響。

39. 總統接見美國商務部次長格蘭特·艾多納斯，總統府新聞稿，2002年4月11日。

總而言之，在經過十六年的兩岸經濟交流之後，現在應該是臺灣認真評估風險而據此制訂政策的時機了。臺灣的政策不能再建築在「不確定性」的基礎上，而是應該立足於「風險評估」的基礎上。除了作者已經對「經濟制裁」詳加剖析、「經濟戰爭」的可行性明顯不可能，以及「國防安全」顧慮可以透過兩岸技術性安排克服問題之外，臺灣實在有必要針對「經濟誘因」、「國家認同轉變」與「經濟互賴和平」等三項課題深入進行理論與實證研究，以作為制訂臺灣的兩岸經濟交流政策的基礎。

(收件：2003年4月4日，修正：2003年7月10日，採用：2003年7月15日)

Cross-Strait Economic Integration and Taiwan's National Security Concerns

Chen-yuan Tung

(Assistant Research Fellow, Institute of International Relations,
National Chengchi University)

Abstract

Large scale of Cross-Strait economic exchange has been conducting in two major backgrounds: Globalization and long-term Cross-Strait confrontation. On the one hand, the market force of globalization is a strong driving force to accelerate Cross-Strait economic exchange; on the other hand, long-term Cross-Strait political confrontation creates extremely strong national security concerns for Taiwan with respect to rapid Cross-Strait economic integration. This paper analyzes six major national security debates in Taiwan on Cross-Strait economic integration: national defense security, economic sanctions, economic inducements, economic war, transformation of national identity, and economic interdependent peace.

Keywords: Cross-Strait Economic Integration, National Security, Economic Sanctions, Economic Inducements, Economic War, Transformation of National Identity, Economic Interdependent Peace.