

台灣對外經濟戰略之檢討與建議

童振源

壹、台灣對外經濟戰略之檢討

回顧台灣在過去20年的經濟發展經驗，面對台灣、東亞與國際經濟結構的轉變與挑戰，政府所擬定的對外經濟發展戰略方向是非常明確的，且內部共識相當高。這項戰略方向為發揮台灣優勢、整合國際資源、拓展世界市場、提升台灣優勢、壯大台灣經濟。在競爭激烈的全球經貿舞台上，此戰略方向不僅是台灣生存自保之道，也是發展茁壯之道。由於沒有充足的生產資源與廣闊的市場腹地，台灣必須仰賴全球資源的整合與全球市場的開拓，才能促進經濟增長與永續發展。

1980年代末期，面對國際經濟保護主義、發展中國家漸次投入國際經濟分工體系、台灣勞動成本提高與環境保護意識高漲，政府對內推動產業升級與金融自由化，對外則推動貿易自由化與

開放國際投資。在這波國際經濟分工調整的潮流中，過去亞洲四小龍以美國為市場的加工生產地位逐漸被後起的中國與東南亞取代，台灣必須尋找新的國際分工定位與比較利益優勢。到了1990年代中期，政府終於提出台灣要發展成為「亞太營運中心」的國際經濟戰略目標，包括亞太製造中心、亞太金融中心、亞太海運中心、亞太空運中心、亞太電信中心與亞太媒體中心。

然而，兩岸的政治對抗與中國的經濟轉型風險讓台灣對中國市場與生產資源的依賴充滿戒心，始終強調台商必須分散對中國投資的政治與經濟風險，所以台灣推動南向政策強化與東南亞國家的經貿聯結。1995-1996年中國對台灣的軍事威脅終於讓台灣改變原來以中國為腹地建立「亞太營運中心」的構想，政府改採「戒急用忍」政策，對於

台灣投資中國的資金、技術、與產業進行限制，當然也不願推動降低兩岸經商營運成本（包括兩岸直航）與開放中國生產資源（資本、人才與技術）進入台灣的政策。

不過，台商並沒有受到政府太大的制約而停頓對中國的投資與生產體系的轉移，反而充分利用兩岸語言相同與地理鄰近的優勢，加速對中國轉移他們在台灣的生產基地，非常成功地強化他們在全球市場的競爭力。¹1997-1998年的亞洲金融危機讓東南亞各國的經濟遭受重創，台商在當地的經營也受到嚴重影響。相對而言，1990年代末期，中國經濟維持穩定快速發展，而且預期將很快加入世界貿易組織，中國將遵守國際經濟體制的規則與擴大開放國內市場。因此，東亞的國際經濟重心、甚至全球經濟焦點逐步轉移到中國；國際資金、技術與人才正加速大規模與史無前例地

流向中國，有幾年甚至超越美國成為全球吸引國際直接投資最多的國家。

2000年陳水扁總統執政後，政府放棄「戒急用忍」，改採「積極開放、有效管理」政策。一方面政府希望將「限制禁止」台商投資的政策改為「因勢利導」的政策；同時，台灣即將在2000年前後加入世界貿易組織，讓台灣政府必須面對兩岸經貿交流更加開放的國際規範壓力。事實上，此時政府的兩岸經貿政策已比先前的兩岸經貿政策開放很多，而且兩岸商品、資金、人員交流的速度是前所未有的。²不過，兩岸經濟交流快速開放所衍生的政經風險也造成政府在2006年1月1日將「積極開放、有效管理」政策改為「積極管理、有效開放」的重要原因之一，強調政府必須扮演台灣經濟安全的守門人。³（見表1）

表1、兩岸經貿交流比較：2000-2007

| 項 目 | 2000年 | 2007年 | 備忘錄 |
|-----------------|--------------|----------------|------------|
| 兩岸貿易金額 | 312.4億 美元 | 1,023.0 億美元 | 增加227.5% |
| 台灣對中國進口產品項目開放比重 | 53.9% | 79.8% | 增加25.9個百分點 |

1 Chen-yuan Tung, "Made by Taiwan but Made in Mainland China: The Case of the IT Industry," in Kevin H. L. Zhang, eds., *China as the World Factory* (London: Routledge, 2006), pp. 85-109.

2 Chen-yuan Tung, "The Evolution and Assessment of Cross-Strait Economic Relations in the First Term of the Chen Shui-bian Administration," in Steven Goldstein and Julian Chang, eds., *Presidential Politics in Taiwan: The Administration of Chen Shui-bian* (Norwalk, CT: EastBridge, 2008), pp. 229-257.

3 中華民國總統府新聞稿，〈中樞舉行中華民國95年開國紀念典禮暨元旦團拜〉，2006年1月1日，<http://www.president.gov.tw>。

| | | | |
|--------------------------|----------|----------|---|
| 台灣對中國(含香港)出口金額佔總出口金額比重 | 28.2% | 41.7% | 增加13.5個百分點 |
| 台灣赴中國投資金額 | 26.1億美元 | 99.7億美元 | 增加282% |
| 台灣對中國投資佔對外投資比重 | 33.9% | 60.7% | 1. 增加26.8個百分點 2. 日本為18.9% 3. 新加坡為33.1% 4. 南韓為47.4% |
| 台灣對中國投資佔國內生產毛額 (GDP) 的比重 | 0.81% | 2.15% | 1. 南韓為0.4% 2. 日本為0.1% 3. 新加坡為1.7% 4. 美國為0.02% |
| 台灣人民赴中國旅行人次 | 310.8萬人次 | 462.8萬人次 | 增加49% |
| 中國人民赴台灣旅行人次 | 11.6萬人次 | 32.0萬人次 | 增加176% |

註：

1. 日本、新加坡與南韓對中國投資佔各國對外投資的比重皆為2005年數據。
2. 台灣、南韓、日本、新加坡與美國對中國投資佔各國GDP的比重皆為2006年數據。

同時，2000年東亞各國開始致力推動區域經濟整合體制的建構，加速東亞經濟的分工與合作。面對東亞經濟整合加速、中國經濟快速發展、台商加速向中國移轉的趨勢，政府提出將台灣建構成「全球運籌管理中心」的國家發展戰略目標，包括全世界高科技製造服務中心、全球營運總部、全球創新與研發中心。事實上，馬英九總統在2008年5月上台之後，政府的戰略目標也是如此，期使台灣成為「全球創新中心」、「亞太經貿樞紐」及「台商的營運總部」。⁴不因政黨輪替，而改變台灣經濟發展的全球戰略規劃目標。

然而，中國的國際政治阻撓是台

灣無法參加東亞經濟整合體制的關鍵因素，使得台灣無法利用該體制發展所帶來的規模經濟效應、成長機會與資源整合的契機，使得政府原本期待發展成為「全球運籌管理中心」的構想面臨嚴酷的挑戰。同時，台灣無法參加東亞經濟整合體制的歧視效應與競爭壓力更凸顯台灣市場狹隘與資源侷限的弱點，讓台灣在吸引國際投資上陷入劣勢。從2000年至2007年，台灣吸引的淨國際投資為負1,074億美元，這不僅是台灣資金大舉淨流出，而且是伴隨著台灣人才、技術與消費力的嚴重外流，這對台灣經濟的發展是相當嚴重的傷害。更殘酷的是，東亞經濟整合體制所帶動的國際生

⁴ 張芳明，〈馬總統評論五位前任 批評陳水扁政府〉，《中央社》，2008年10月7日。

產資源（資金、人才與技術）的外流正在結構性地改變台灣的動態國際比較利益、侵蝕台灣的國際競爭力，造成台灣永久性與持續性的傷害。在這個全球化激烈競爭的時代裡，這不僅是台灣的發展問題，也是台灣的生存問題！

貳、東亞經濟整合體制VS.國際比較利益

東亞經濟整合體制將促使東亞地區的市場與生產資源的整合，創造經濟整合的規模經濟效應、成長機會與資源整合效率。如果台灣因中國的阻撓無法加入東亞經濟整合體制，當然無法享有這些經濟整合利益。即使台灣能加入東亞經濟整合體制，只不過獲得與其他東亞國家相同的經濟整合優勢，是否能吸引國際投資，將決定於台灣的靜態國際比較利益或John H. Dunning所提出國際生產折衷典範理論的投資區位優勢，包括生產要素稟賦、國際運輸與通訊成本、經濟制度、政策誘因與效率、基礎設施、市場開放與產業群聚效應等因素。⁵

加入東亞經濟整合體制不會讓台灣與其他東亞國家在吸引國際投資的競爭上處於劣勢，但不必然會比其他東亞國家吸引更多的國際投資。台灣參與東亞經濟整合體制會加速國際經濟分工，

而這樣的分工會凸顯台灣的靜態國際比較利益；然而，相較於其他東亞國家，台灣的靜態國際比較利益有可能比其他國家不利於吸引國際投資，使台灣企業或外商可能減少對台灣的投資。例如，在兩岸的比較利益上，某些台灣企業或外商可能認為中國的經營環境優於台灣，所以台灣參與東亞經濟整合體制將有助於他們以中國而不是台灣為東亞地區的生產、行銷、研發與營運的平台。這也就是某些人所擔心的產業空洞化問題。

不過，根據針對1,019家的台灣企業與外商之問卷調查明顯發現，如果台灣加入東亞經濟整合體制，台灣的靜態國際比較利益或投資區位優勢傾向於讓台灣成為各類型企業在東亞地區的生產、行銷、研發與營運平台。如果台灣加入東亞經濟整合協定，台灣企業對台灣投資的淨比例將增加21.6%；台灣上市上櫃公司對台灣投資的淨比例將增加16.5%；中國台商對台灣投資的淨比例將增加19.0%；台灣外商對台灣投資的淨比例將增加35.2%；國際投顧公司對台灣投資的淨比例將增加92.9%。由此可見，台灣加入東亞經濟整合體制將有助於台灣發揮優越的靜態國際比較利益或增加台灣的投資區位優勢，吸引更多的國際投資資金。（見表2）

5 John H. Dunning, "The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions," *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, No. 1 (Spring 1988), pp. 1-31.

表2、東亞經濟整合協定對台灣吸引國際投資的淨投資效應

| 投資影響 | 台灣企業 | 台灣上市 上櫃公司 | 中國台商 | 台灣外商 | 國際投 顧公司 |
|-----------|--------|--------------|--------|--------|------------|
| 調查樣本數 | 435 | 164 | 261 | 145 | 14 |
| 減少對台灣投資 | 4.08% | 1.83% | 9.78% | 1.38% | 0.00% |
| 增加對台灣投資 | 25.66% | 18.29% | 28.80% | 36.55% | 92.86% |
| 不會影響對台灣投資 | 70.26% | 79.88% | 61.41% | 62.07% | 7.14% |
| 淨投資效應 | 21.58% | 16.46% | 19.02% | 35.17% | 92.86% |

註：「淨投資效應」=「增加對台灣投資」-「減少對台灣投資」。

傳統上，國際經濟分工決定於國際比較利益，而國際比較利益的來源決定於勞動生產力、生產要素稟賦（包括自然資源、勞動力、物質資本、人力資本、技術）、生產要素品質、規模經濟與消費型態。然而，從各國經濟發展與國際投資經驗而言，勞動力、技術與資金的流動將動態改變國際比較利益，同時也改變國際生產區位選擇與國際貿易型態。特別是，東亞各國促進技術提升的政策干預與東亞地區的國際投資（包括資金、人才與技術）流動，形成所謂「產品生命週期理論」，從而改變東亞各國的動態國際比較利益，促進東亞各國的產業遞移與經濟快速發展。⁶

從東亞經濟整合體制的發展而言，傳統的自由貿易協定已經不是當前的主流趨勢，綜合功能的經濟整合協定是各經濟體積極協商的內容。即使各國簽訂的是傳統的自由貿易協定，在國際生產要素流動逐漸自由化的背景下，它的影響層面至少已經擴散到國際投資層

面，進一步影響到各國的國際經濟優勢與國際分工定位，包括區域生產、行銷、研發與營運區位的選擇。這項結果將造成資金、人才與技術的國際流動，進而動態改變該國的國際比較利益，強化與鞏固東亞經濟整合體制所創造的國際經濟分工格局，其對會員國與非會員國所造成的影響將是永久與持續性的。

不過，台灣是否參加東亞經濟整合體制牽涉到台灣與中國的經濟關係，引發中國化或全球化的爭議，下面進一步分析。

參、中國化VS.全球化

在台灣內部爭議最大的政治議題莫過於台灣與中國的關係。由於中國不願意放棄對台灣的武力威脅與國際打壓，所以某些人主張：台灣不應該與中國在經濟上走得太近，以避免「中國化」的危險，應該拓展「全球化」的契機，以維持台灣經濟自主性，並為台灣創造國際籌碼與戰略空間對抗中國的威

6 Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, Sixth Edition (New York: Oxford University Press, 1995), pp. 455-457. J.Malcolm Dowling and Ma. Rebecca Valenzuela, *Economic Development in Asia* (Singapore: Thomson Learning, 2004), pp. 100-102.

脅。

然而，前述針對1,019家的台灣企業與外商之間卷調查發現，各類企業均一致建議台灣要簽訂經濟整合協定的優先對象是中國，台灣才能吸引更多的國際投資，進而成為東亞生產、行銷、研發與營運的平台。也就是說，台灣要借重「中國化」的手段，才能達成「全球化」的目標；「中國化」與「全球化」是相輔相成，而不是相互對立。

事實上，從1980年代末期以來，台灣是引領中國邁向「全球化」的重要推手，台灣只是一座橋，將中國整合進全球生產網絡與市場。現在，台灣則需要從中國找到「全球化」的鑰匙，利用中國龐大市場與生產資源，提升台灣作為東亞經濟整合平台的國際經濟優勢。從過去文獻與本次調查結果，如充分利用中國市場與生產資源將增加台灣吸引國際投資的優勢，將大幅強化台灣企業與外商對台灣增加投資的誘因。

如何排除中國施加台灣的國際政治障礙與活用中國提供台灣的國際經濟優勢，對台灣是一項艱鉅的挑戰。中國是台灣參與東亞經濟整合體制的最大障礙。目前，中國政府以中國與香港之間的較緊密經貿關係安排作為兩岸簽訂經濟整合協定的模式，而且完全不提台灣

參與東亞經濟整合體制的議題。⁷中國這樣的建議恐怕仍存在對台灣進行政治矮化與經濟圍堵的企圖。首先，在缺乏國際支援的情況下，台灣與中國進行經濟整合協定談判的條件將受制於中國的政治與經濟利益，未必符合台灣的最大國家利益；其次，台灣與其他國家談判經濟整合協定的進程將取決於中國對台灣的不確定善意。

肆、台灣對外經濟戰略之建議

面對台灣被排除在東亞經濟整合體制之外的嚴厲挑戰可能是台灣的生存危機，但也可能是台灣的發展契機，端視台灣的因應思維與回應戰略，以及政府的決心與能力。東亞經濟整合體制的發展是全球貿易、投資與生產要素流動更加自由化的契機。因此，東亞經濟整合體制的建構正提供台灣一個絕佳的揮灑舞台，台灣的優勢仍在，只是時間不多、而且非常緊迫。⁸

例如，在馬英九先生當選總統之後，歐洲商會強調，如果新政府能進一步落實兩岸經貿關係正常化，歐洲企業會考慮將大中華區總部設於台灣。⁹歐洲商會執行長紀維德（Guy Wittich）解釋：「歐商覺得台灣比起中國還具有優勢，台灣智慧財產權的保障比較好，

7 顏瓊玉、羅暉智、林諭林、姚盈如，〈謝批一中市場 馬斥幻想編小說〉，《中國時報》，2008年3月1日，版A3。白德華，〈中共商務部：兩岸可速簽類似CEPA協議〉，《中國時報》，2008年9月9日。

8 某些台灣外商表示，目前台灣比其他東亞各國的競爭力相對不利；如果未來三年台灣不能與中國達成兩岸經濟整合協定，台灣的經濟前景相當黯淡。台灣外商的回覆問卷意見，編號：FT106, FT099。

9 許玉君，〈歐商擬將大中華總部設台灣〉，《聯合報》，2008年4月10日，版A12。

高科技產業的研發仍在台灣，而且台灣企業的規模愈來愈大、營運總部也在台灣，歐商也希望能與台商合作。所以，歐商希望台灣能以某種形式參加東亞經濟整合協定，同時推動兩岸經濟整合，這對歐商的吸引力很大。」¹⁰

針對兩岸問題，台灣應該靠智慧克服中國施加於台灣的國際政治障礙，而且要善加利用中國提供給台灣的國際經濟優勢。誠如美國商會會長姜森（Tom Johnson）所言，中國已經是全球供應鏈的一環，「台灣要切斷與大陸的連繫，就失去與全球的連繫。」¹¹在馬英九總統就任之後，美國商會的《2008台灣白皮書》非常明確地指出：「台灣必須積極透過與中國的經貿連結，與世界及區域經濟接軌……中國已成為全球供應鏈的重鎮，不與中國市場接軌無異於自我邊緣化……台灣不應該弱化自己在區域、國際貿易及投資上的角色——特別是台灣的重要性又取決於兩岸經貿聯結程度。」¹²

無疑地，台灣參與東亞經濟整合體制的最大障礙是中國的國際政治阻撓。無論如何，這是台灣必須面對的國際殘酷現實，我們必須在這項基礎上提出台灣因應東亞經濟整合體制發展的全

球經濟整合戰略。台灣的全球經濟整合戰略可以分為3個層面，包括多邊、雙邊與單邊層面，以分進合擊的方式化解中國障礙的因素，達成台灣促成全球貿易自由化與參與東亞經濟整合體制的國家目標。

一、多邊層面

台灣應全力推動世界貿易組織（WTO）與亞太經濟合作會議（APEC）等多邊自由貿易體制的建立，主動提出各項國際貿易自由化與經濟整合協定的議程、積極推動各項自由化的措施。多邊貿易自由化不僅能創造台灣的最大經濟利益，同時也可以避免中國的政治打壓與經濟圍堵。從這個角度而言，台灣必須成為全球貿易自由化與經濟整合體制的提倡者，而不是追隨者。同時，WTO與APEC是台灣推動雙邊經濟整合協商的重要平台，不會面臨中國的政治杯葛，台灣應該善加運用。為此，台灣應該先克服內部的保護主義，並且整合產官學與朝野共識，提出、並積極推動台灣的全球貿易自由化與經濟整合體制議程。¹³

二、雙邊層面

台灣在推動雙邊經濟整合協定的戰略可以分成兩類對象：台灣邦交國與

10 筆者與紀維德會晤的筆記，2008年8月20日。

11 周慧如、王尹軒，〈台灣勿逼美商在兩岸做選擇〉，《工商時報》，2006年10月30日，版A4。

12 American Chamber of Commerce in Taipei, 2008 Taiwan White Paper (Taipei: American Chamber of Commerce in Taipei, 2008), pp. 4, 8-9.

13 前台灣駐WTO代表顏慶章在2005年1月13日演講時強調，「強化多邊貿易體系當屬我國做優先之對外經貿策略。」參見顏慶章，〈從WTO談台灣國際化之機會與挑戰〉，演講稿，2005年1月13日。

非邦交國。中國不會成為台灣與其邦交國之間協商經濟整合協定的政治障礙。台灣與非邦交國的談判優先順序可以區分為三類：第一優先談判對象為美國與中國；第二優先談判對象為日本、香港、東南亞與歐盟；第三優先談判對象為其他國家或地區。

首先，以2007年的重要貿易夥伴而言，台灣應該優先考慮與其前四大貿易夥伴簽署經濟整合協定，分別為中國、日本、美國與香港，這樣最可能產生「貿易創造」效應與「投資創造」效應。台灣與這4個貿易夥伴簽署自由貿易協定（FTAs）對台灣的經濟利益影響較為顯著。其次，根據問卷調查的結果，中國與美國是各類型企業建議台灣第一優先簽訂經濟整合協定的國家。然而，同時考量增進台灣的國際經濟利益與突破中國對台灣的國際政治圍堵，台灣協商雙邊經濟整合協定的第一優先談判對象應該是美國與中國。

台灣與美國及中國簽訂經濟整合協定，不僅有助於台灣的經濟發展，更可以澈底解決台灣與其他貿易夥伴協商過程中的中國障礙因素，使其他國家願意跟進與台灣簽訂經濟整合協定。在操作上，台灣可以利用與美國協商經濟整合協定的進程，施壓中國儘快與台灣簽訂經濟整合協定，同時反過來利用台灣與中國簽訂經濟整合協定協商的進程，要求美國支持台灣與美國之間的經濟整

合協定。

台灣的第二優先談判對象為日本、香港、東南亞與歐盟。2007年，日本與香港是台灣的第二大與第四大貿易夥伴。同時，根據本研究問卷調查的結果，東南亞、歐盟與日本是各類型企業建議台灣第二優先簽訂經濟整合協定的國家。因此，在解決中國政治障礙之後，第二優先談判對象應該包括日本、香港、東南亞與歐盟。從過去的經驗，日本的外交政策在相當程度上是追隨美國的步伐，而且在台灣與中國簽訂經濟整合協定之後，日本與台灣簽訂經濟整合協定的政治障礙應該可以移除。

台灣的第三優先談判對象為上述優先對象以外的台灣非邦交國或地區。根據問卷調查的結果，南亞（印度）應該是台灣在這個階段優先考量的地區，其他包括澳洲、紐西蘭、中南美洲、加拿大與俄羅斯。

三、單邊層面

既然推動多邊自由貿易體制或全球經濟整合體制是台灣的最佳利益，台灣便要展現作為全球化的領航員與東亞經濟整合體制的催生者之規劃與決心。我們應該建造台灣成為世界自由貿易島、亞太營運中心與全球運籌中心，讓台灣成為國際商品、服務、資金、技術、資訊與人才交流的先進基地。要達成這些目標，台灣便要超越WTO與APEC目前的成就與規範，積極推動單

邊貿易與投資體制的自由化，建立全球化與東亞經濟整合體制的領導地位。

在形成區域經濟整合協定過程當中，如果會員國彼此不是主要的貿易夥伴，則會員國容易受到「貿易轉移」的傷害，反而對會員國的經濟福祉有害。但是，單方面的貿易自由化只會造成「貿易創造」，不會形成「貿易轉移」的效果。因此，如果台灣能夠單邊推動貿易自由化，對台灣的經濟福祉只會有正面的幫助。其次，如果台灣能夠在投資體制方面進一步自由化，則有助於台灣吸引國際投資的優勢，如此容易達成「投資創造」的效應，而不是「投資轉移」的效應，同樣有利於台灣的經濟福祉。

此外，台灣推動單邊自由化的內容當然包括兩岸經貿關係的自由化與正常化，廢除台灣對兩岸經貿往來所設定的片面限制，同時促進兩岸經貿往來的雙向流動，以便台灣運用中國資源與市場提升台灣的經濟優勢。如前面所言，台灣必須借重「中國化」的手段，比較容易達成「全球化」的目標；「中國化」與「全球化」是相輔相成，而不是相互對立的。台灣外商的態度非常清

楚：台灣推動兩岸經濟整合，外商比較願意以台灣為區域營運總部；台灣限制兩岸經濟往來，外商比較傾向撤出對台灣的投資。

伍、結論

在對外經濟戰略上，台灣應該積極主動推動全球經濟整合體制，才能跳脫出國際地緣政治的泥淖與化解中國的政治阻撓。台灣應該成為全球化的領航員與亞太自由貿易體制的催生者，以世界市場與全球資源為揮灑的空間，而不是被動地等候與其他國家簽署經濟整合協定才進行經貿開放。同時，台灣要活用中國市場與生產資源，兩岸應簽訂經濟整合協定，以提升台灣在全球經濟競爭的優勢與促進台灣經濟發展的全球化。

藉由上述作法將當前嚴厲挑戰轉換成台灣發展的契機，其實這也是回到台灣對外經濟戰略的共識方向：發揮台灣優勢、整合國際資源、拓展世界市場、提升台灣優勢、壯大台灣經濟！

■作者：童振源

現任：國立政治大學國家發展研究所
副教授