

從貿易政策看兩岸的經濟互動

摘要

林欽明

從貿易政策的角度而言，兩岸呈現非常鮮明的對比。中國是極大而複雜的經濟體，台灣則是小而開放。中國是價格的決定者，而台灣則是價格的接受者。中國在遵循 WTO 法則上，顯得不很情願，而台灣則是遵行 WTO 法規的乖乖牌。另一方面，兩岸都視貿易政策為重要的產業發展手段，雖對外都相當開放，但對彼此則存有相當的顧忌。在這些前提之下，雙方所採的貿易政策措施，實有許多值得令人深思之處。本文擬從貿易政策的層面，來探討其對兩岸經貿互動的正面與負面影響，並從台灣政權轉換可能帶來雙方貿易政策的轉變之蠡測，對台灣提出若干建議。

要探討台灣與中國之貿易政策，一個值得注意的事實是，兩岸的相互貿易結構，與台灣對中國的直接投資產業結構，是完全一致的。譬如說，2015 年 1-4 月台灣對中國的主要出口項目為電機與設備及其零件，佔台灣該項目總出口的 47.3%，其次為光學、照相儀器及器具，佔台灣該項目總出口的 12.7%。¹進口的最主要項目也是電機與設備及其零件，佔台灣該項目總進口的 40.1%，光學、照相儀器與器具則為進口第五位，佔 3.5%，較上年同期下降了 29.7%。²而 2015 年 1-5 月核准台商對大陸投資最主要行業(除金融與保險業之外)為電子零組件製造業，佔對大陸總投資 10.8%，其次為電腦、電子產品及光學製品製造業，佔總投資 9.3%。³這表示，台灣對中國的投資將中國完全整合進台商的供應鏈裡，也對台灣的貿易政策會有一定的影響。

相對而言，若把透過第三方的間接投資也包括在內，那麼台灣是中國最大的外來投資者。⁴那麼，這是否也表示中國的對外貿易政策，也會受到台灣投資的影響呢？若考慮到兩岸經濟型態的差異，就可發現這個問題的答案未必是肯定的。台灣是典型的小而開放的經濟體，這是無庸置疑的。反之，中國是一個極大而複雜的經濟體，它的貿易依賴比例(總貿易佔 GDP 比)為 50%左右，⁵所以有相當龐大的非貿易部門。台灣是小型經濟，所以貿易(尤其是出口)會集中在少數具有比較優勢的產業，而中國是超大型經濟，所以幾乎所有可貿易財都會涉入其國際貿易。這是我們在討論兩岸的貿易政策時，必須要納入考量的。

當然，談到中國的貿易政策，是必須同時顧及其國內經濟和政治操作，以及其日漸上升的地緣政治實力。就中國而言，它的任何貿易政策措施都在反映其相對複雜的國內情況。為什麼說相對複雜？因為雖然歷經了三十多年的市場改革，但中國經濟仍然是「未平衡的」。其明顯的症狀包括：國際收支平衡當期帳盈餘超過了全球的三分之一；外匯存底達到 GDP 的一半；家庭可用所得幾乎超過 GDP 的三分之一；私部門產值約佔 GDP 的三分之二，不過公部門還是維持對經濟的一定掌控—政府和國營企業掌控了銀行、保險、債券市場、電信、航空、海運、鐵路、公路、石油、煤、鋼鐵、天然氣、石化、發電和配電，以及其他部門；經濟成長倚賴著高儲蓄和投資率，而消費仍受到壓抑；中央集權政策仍偏好高污染、資本密集工業和資源為本之國營企業；處於落後的資本體系和資本市場之中的國營銀行，以及其他部門裡的獨佔服務供應者。此外，超額儲蓄加上低估的匯率造成了全球的經濟失衡，並產生不必要的貿易緊張。⁶

¹ 行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，期 267，表 4-1 (http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/267_4.pdf).

² 同上，表 5 (http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/267_5.pdf).

³ 同上，表 9 (http://www.mac.gov.tw/public/MMO/MAC/267_9.pdf).

⁴ 根據 Daniel H. Rosen and Zhi Wang, *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization* (Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011)的估計，台灣於 2008 年佔中國外來投資總存量的 15-17%，見 p. 32.

⁵ 譬如見“China less dependent on foreign trade in 2012”, *Global Times*, February 7, 2013 (<http://www.globaltimes.cn/content/760810.shtml>).

⁶ 見 Razeen Sally, “Chinese Trade Policy after (Almost) Ten Years in the WTO: A Post-Crisis Stocktake,” ECIPE Occasional Paper No. 2/2011.

中國的經濟成長高度倚賴對外的開放，只有當它能快速從國外進口各種中間產品，利用國內大量而相對低廉的勞工進行加工生產，然後輸出到國外，才能確保其維持每年的高成長率。Koopman 等人的研究顯示，中國在 2006 年的加工製造貿易裡，有 82% 的產品價值來自國外的加值，而非在國內所產生的加值。⁷譬如說，中國的電腦出口有 99% 是透過加工貿易，而台灣廠牌掌控了全球 80% 的桌上電腦市場，那麼顯然有大半的台灣對中國之出口是轉銷至世界其他地區。中國海關資料顯示，大約有 70% 來自台灣的進口是加工產品。⁸根據中方的資料，2008 年從台灣的進口有 80% 是經由完全的外資或合資廠商，而許多這些廠商都是台灣企業。⁹所以這形成了中國快速從國外進口中間產品並加工出口，促成其高度經濟成長的成功故事。而這也可從台灣在 2008 年底和 2009 年初之出口年下降率達到 40%，以及近幾年又持續的下滑，印證了台灣被引誘捲入中國的三邊貿易網(對中出口並轉銷至世界其他地區)，實冒了極大的政治風險。

由於中國極度倚賴對外貿易，所以在加入 WTO 之前與之後，它都持續加速自由化的腳步。值得注意的是，它的自由化主要是從國內和單邊兩個層面。它藉著加入 WTO 所進行的貿易協商，以鞏固並加速國內的改革。所以，它對 WTO 的承諾以及後來的參與 WTO 各種活動，可以說是它之前所進行之單邊自由化所帶來的後果，而非促成其單邊自由化的原因。同時，它從 1960 到 1980 年代的單邊自由化，起先遵循東北亞各國(包括台灣)，然後是追隨東南亞各國的腳步。它也因此順利地擠進區域乃至全球的供應鏈裡，像是電子、運動鞋、電視和收音機、辦公設備、電氣機械、動力與工作機、相機與手錶、印刷與出版等等。不過，它進一步自由化的動力，在近年則停滯了下來。

它的簡單平均關稅稅率從 1985 年的大約 40% 下降到今天的 10%，所有的 WTO 關稅都是約束稅率(bound rates)，而且其約束稅率都接近適用稅率(applied rates)，整體的約束稅率為 10%。其最高適用 MFN 稅率為 65%，加權平均稅率略高於 4%，這以開發中國家的標準來說已相當低，而且是大型開發中國家裡最低的(譬如與其他金磚國家—巴西、俄羅斯、印度、印尼和南非相較)。台灣的加權平均關稅稅率則從 1996 年的 5% 降到今天的 2%。重要的是，兩岸都是 WTO 資訊技術協定(IT Agreement)的簽署國，所以電子、電腦和其他兩岸貿易關係裡的核心產品，都可自由交易(零關稅)。¹⁰另外值得注意的是，中國的 MFN 關稅一般來說都適用於台灣，反之，台灣的 MFN 關稅許多並不適用於中國。

中國的主要貿易政策決定者—商務部，也受到其他遊說團體的圍攻，而逐漸減少了影響力。商務部是中國加入 WTO 時主導貿易協商的要角，不過在進入

⁷ Robert Koopman, Zhi Wang and Shang-Jin Wei, "How Much of Chinese Exports Is Really Made in China? Assessing Domestic Value-Added When Processing Trade Is Pervasive," NBER Working Paper 14109 (June 2008).

⁸ 見 Rosen and Wang, *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization*, Figure 1.5.

⁹ 中國的海關資料，依據廠商擁有者做分類的統計數字。

¹⁰ 詳見 WTO, "Information Technology Agreement—an explanation"

(https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm, 2016 年 5 月 10 日擷取).

WTO 後，包括國家級的管制機構，像是國家發展與改革委員會(NDRC)、工業和信息化部(MIIT)，以及超級巨霸的國營企業，甚至至於其他大型私營機構(national champions)、國家資助的貿易協會，以及省與市政府，都是重要的影響貿易政策角色，既複雜又難以妥協。政府和共產黨裡的經濟民族主義者比 1990 年代時更有影響力，雖說他們還是無法凌駕務實的市場改革派。加之，中國在全球的經濟涉入也快速成長，所以免不了受到激進重商主義的誘惑。這都顯示，它越來越不願僅限於單邊的自由化，而偏向互惠的硬協商(尤其與美國)，並提升產業干預政策以促進國內優先部門。這反映了中國貿易政策原則的轉移—從一個價格與法則的接受者，轉為一具有更大協商實力的折衝者。不過，它要成為一積極、建設性的規則制定者和體系形成者，當然還言之過早。

不論如何，上述種種並不需要造成無謂的緊張與恐慌，畢竟，就某些程度而言，中國已呈現出一極大、複雜之市場經濟體所具有的「正常」經濟特質和政治壓迫力。它已經深深地融入全球經濟—比日本、南韓和台灣在相同發展程度時更為深入，也就自然會抑制保護主義的壓力和對貿易與投資的扭曲效果。由此而言，我們亦可看得出它對台灣的態度。雖然它與台灣有巨額的貿易逆差，但卻未曾在 WTO 對台灣提出任何控訴。這一方面是因為它不願被以為它將台灣視為對等的國家，另一方面也顯示了它的刻意抑制保護主義的心態。當然，如前所述，台灣的對其大量輸出中間產品，跟其他東亞國家(包括東南亞國家)的做法並無二致，都有助於其再加工出口，提升了它的經濟成長。所以它沒有那麼大的動機，要與台灣引起貿易爭端。

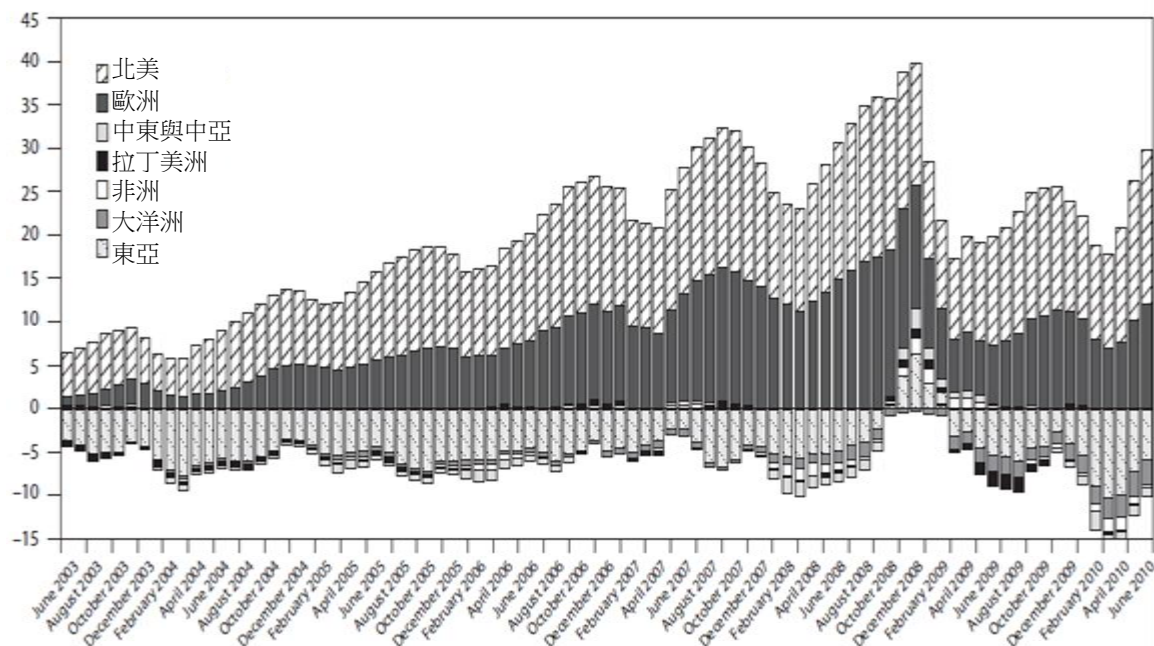
從台灣的角度而言，它對中國的巨額貿易盈餘，只是顯示了本來應該發生在別的地方，尤其是在台灣本土的最終組裝，而今卻轉移至中國，然後將組裝成品再出口至世界其他地區。這對中國沒有任何不利，反倒是衝擊到台灣自己的競爭力。從圖一可看到中國對世界各區域的貿易順差或逆差的淨值，圖二可看到美國對東亞國家貿易逆差逐漸集中於中國的情形。然而，中國官方則有不同的說法。一方面它承認台灣及其他國家對它的直接投資，有助於其出口的表現，另一方面它則責怪台灣限制性的貿易政策和其他措施(特別是針對中國)，是導致這種「嚴重失衡」的主因。中國進一步爭論說，這些限制就 WTO 的法則和規範來說是不公平的，所以應該消除。

中國的 WTO 代表於 2006 年在 WTO 對台灣(Chinese Taipei)貿易政策評鑑報告裡指出，台灣對中國的 2,237 個關稅項目的進口限制(此數字在當時是正確的)，是不符合 WTO 最惠國待遇的精神。中國的服務供應商在多方面被阻隔於台灣的市場之外，其企業根本不可能對台灣投資。該評論說，這對兩岸經貿關係的發展沒有助益，而且對台灣的企業和消費者不利。¹¹台灣方面則爭論說，它在 WTO 的義務並不適用於中國，因為當這些義務被協商時，中國還不是 WTO 的會員(兩岸同時進行加入 WTO 的貿易協商)。不過，WTO 的義務除非在加入時註記為特殊

¹¹ WTO, "Trade Policy Review: Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu," WT/TPR/165 (16 May 2006).

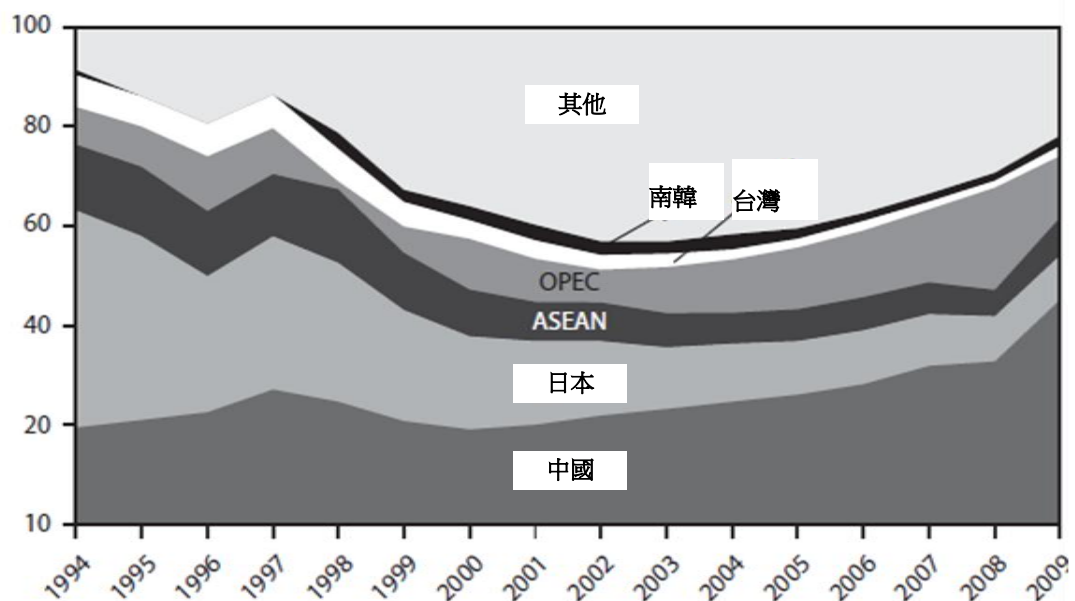
的例外，否則不論該義務是怎麼訂定的，仍必須基於 MFN 的原則適用於所有會員。台灣並未做這樣的註記，而且除了限制中國進口的清單與通航的額外限制之外，也對中國的投資、服務以及為了就業與個人旅行的人民移動，都維持特殊的限制。

圖一 中國對各區域的貿易平衡，2003 年 6 月-2010 年 6 月(月順差或逆差、三個月的移動平均)



資料來源：中國海關(CEIC); 轉引自 Rosen and Wang, *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization*, Figure 1.2.

圖二 美國貨品貿易逆差的結構變化，1994-2009 (佔總逆差的百分比)



資料來源：美國貨品進出口貿易統計(US Trade Online); 轉引自 Rosen and Wang, *The*

Implications of China-Taiwan Economic Liberalization, Figure 1.3.

台灣的國際收支平衡資料顯示，其對外服務貿易自 1984 年以來都是赤字，而服務出口的成長則比進口要快，雖說此出口是起始於極低的基礎。不過，台灣的商業服務在過去二十年來，都維持著對外的貿易順差，至於大多數的其他服務，則幾近貿易平衡或赤字(版稅和許可費是台灣最大的「進口」項目，反映了台灣高科技產業的發展現況)。台灣將服務業視為攸關其未來的繁榮和競爭力，被設定為具戰略價值的部門包括金融、物流/遞送、資訊與媒體、醫療與健康服務，以及工程服務。台灣特別顧慮中國在消費者服務與商業服務的未來需求，以及它在這些產業上維持比較優勢的能力，因為這些產業所倚賴之大規模的資本密集資產或豐富的低廉勞工，都是台灣所相對缺乏的。

相對而言，中國之服務貿易的發展則反映了該國之融入全球經濟的另一番景象。在 1980 年代和 1990 年代前半，中國的服務貿易額一般說來都極低，而且大部維持平衡，在初期還有略微的順差。1995 年之後，服務進口的成長超過了出口，中國成了服務淨進口國。這個轉變，主要與中國的融入區域生產鏈(像是運輸和各種的商業服務)相關聯。2001 年之後，服務進出口年平均成長率相較於前十年的 24% 和 18%，達到 22%和 24%。不過此成長仍趕不上貨品貿易成長的速度，所以服務貿易佔總貿易的比例持續下降。然而從 2006 年以來，這個型態已經反轉了過來，顯示中國的服務貿易將會愈趨重要。中國之戮力於重構經濟平衡，以及將投資從過去的高污染和資本密集製造業轉向勞力密集的活動，也預期將更加提升服務部門在全國經濟裡的角色。¹²根據中國商務部，香港、美國、歐盟、日本和東協國家佔了中國服務貿易總額的約 70%，香港毫不意外地即佔了 20%。¹³

在雙邊服務貿易方面，中國或台灣都未公布可靠的統計。¹⁴不過我們可以推測，中國對台灣的服務出口應該極少，因為服務貿易通常伴隨著直接投資和人員的移動，而台灣對來自中國的投資和勞工還是極力阻隔。事實上，在 WTO 對台灣的貿易政策評鑑報告裡，中國還抱怨在 160 個服務部門裡，台灣充其量只對中國投資開放了一個部門—房地產服務，而因為中國人民的訪台(觀光除外)仍受到限制，所以這個部門的開放並不很實際。¹⁵反之，對於其他 WTO 會員，台灣則至少部分開放了其中的 120 個部門。當然，隨著兩岸直接通商、觀光，尤其是台

¹² Bert Hofman and Louis Kuijs, "Rebalancing China's Growth," in Morris Goldstein and Nicholas R. Lardy, eds., *Debating China's Exchange Rate Policy* (Washington, D.C.: Peterson Institute of International Economics, 2008); Jianwu He and Louis Kuijs, "Rebalancing China's Economy—Modeling a Policy Package," World Bank China Research Paper No. 7 (September 2007).

¹³ MOFCOM, "An Overview of the Development of China's Trade in Services in 2007," 17 November 2008 (<http://tradeinservices.mofcom.gov.cn/en/c/2008-11-17/62284.shtml>).

¹⁴ MOFCOM, "An Overview of the Development of China's Trade in Services in 2007"裡提到，中國在 2006-07 年與台灣的服務貿易以觀光、運輸和保險服務為最大宗，不過並未提供詳細資料。

¹⁵ 這也造成實際估計上的困難，因為若估計的基點(過去的貿易額)是零的話，那就很難進行計量模型的推估。這也是國內在兩岸開放服務貿易的爭議上，正反兩邊頗難達到共識的原因之一，因為無法客觀地計算出影響估計值。

灣對中國一般性投資的開放，中國對台灣的服務出口將會增加，而主要的阻礙還是國家安全的考量。¹⁶

台灣對中國提出的服務出口之要求，也多少因兩岸的特殊關係而受到阻隔。若干被台灣視為前景看好而且重要的服務部門(特別是金融服務)，被中國以缺乏互惠以及缺乏處理管制監控的管道而遭到限制。另一方面，台灣則自我片面限制交通和運輸服務對中國的出口，雖說這些都被轉移至香港和日本。所以兩岸的正常化並不即意味將可能促進經濟成長，不過話說回來，自由化本身還是可能的，因為它有助於 GDP 的成長。至於若干非金融商業服務，像是顧問服務、技術指導和技術授權，長時間以來台灣已取得對中國強勢出口的利益，因為這些服務是支持台商將產能轉移至中國所必需的。¹⁷

2010 年兩岸簽署的瞭解備忘書(MOU)裡，台灣同意大幅開放來自中國的直接投資，許多部門，特別是金融服務開放予中國投資。同時，在中國的台商也終於能取得當地中國銀行的融資，而更重要的是，台灣的銀行也能夠進入中國營運。¹⁸近年來台灣對中國投資成長最快的是批發和零售業，雖然電子與 IT 的投資額仍位居前茅，但其成長動力已漸趨緩，而電腦和光學產品則呈現下降的趨勢。台灣對大陸投資的型態已開始轉變，從高科技的組裝產業轉向消費者與商業服務，以爭取下游市場佔有率，而不只是從事製造以再出口。這種著重於中國未來的消費者市場，而不是 2008-09 年全球危機前以組裝來滿足傳統 OECD 國家的市場之情勢，凸顯了中國消費者的興起和美國消費成長下降的趨勢。而此波的危機，也讓人深深體會到台灣對大陸投資的轉向之急迫性。

結論

從上述對兩岸貿易政策的演變來看，我們可以發現，就兩岸經濟關係本身，或環繞他們的區域和全球面向而言，並沒有所謂經濟的維持現狀。從政治的層面來說，維持現狀是今天兩岸之間以及與華府之協議的主要共識。反之，從經濟層面來說，因為所有事物都在持續地變動著，所以實在沒有維持現狀可言。我們常可聽到人們談到兩岸之間的經濟變遷，好像那是一種可以被我們接受或拒絕的選項，而其實不然。就貿易的互動、直接與間接投資和人力的移動而言，兩岸的經濟基本面每天都在變動著。就台灣出口對中國的依賴，以及中國的最終消費佔那些出口的比例而言，經濟基本面也每天都在變動著。台灣與大陸之間技術能力的差距正快速地縮減，針對經濟利益與超越過去緊張局勢之必要性所進行的民調，也有顯著的變動。

從多邊的層面來說，中國與大多數其他東亞經濟體之間的協定，正改變著兩

¹⁶ 一般而言，從國家安全的觀點看來，服務進口要遠比貨物進口來得敏感許多，因為服務進口需要伴隨外來直接投資以及人民的入境，並包含高度攸關國家安全的領域，像是金融、資訊技術、通訊、基礎建設和運輸。

¹⁷ 見 MOFCOM, "An Overview of the Development of China's Trade in Services in 2007".

¹⁸ 經濟部、行政院大陸委員會，〈海峽兩岸服務貿易協議整體論述相關資料〉(民 103 年 3 月)(<http://www.ecfa.org.tw/Download.aspx?No=48&strT=ECFADoc>).

岸之間貿易障礙的相對成本。東協與中國的 FTA 降低了中國的 MFN 關稅，而其他許多協定也正在改變關稅與非關稅障礙的情況。連結東亞並跨越太平洋的價值鏈，正在持續地重構，以反映效率的變動和政治風險的現實。中國的經濟崛起是一個不得不接受的事實，所以許多國家還是放棄了過去對其政治上的抗拒，而傾向與其進行經濟整合。所以，台灣還是需要謹慎思量，如何從政治上的維持現狀，演化為經濟上的順應現實。

台灣對中國的經濟成長有很大的貢獻，尤其是促進其對外出口，可說使得雙邊均蒙其利。不過，利益實為兩面刃，台灣一方面以對中國輸出資本和技術，助其再加工而轉出口至世界其他地區，自己本身也獲得利益；另一方面，當中國的出口受阻，勢須轉型時，台灣若未能及時跟著轉變，利益就會變成損失。現在再去反悔，當初為何投入那麼深，已無濟於事。台灣是個小而開放的經濟體，其繁榮一直都必須倚賴外部的市場。而在外攻城陷陣的前鋒就是台商，政府一旦鋪了路，台商就朝利之所在拼命往前衝，他們是不負責善後的。在貿易、投資與人力的移動上，台灣還是會越來越倚賴中國，不論是持續直接投資於中國，或是轉移投資到其他地區(譬如到東南亞)，最終產品的出口乃至消費，在中短期內還是無法脫離中國的掌握。所以，兩岸的經濟關係該如何形塑，必須付諸智慧。

既然台商衝鋒陷陣的結果還是要由他人(非台商)來善後，那麼顯然政府要負起責任了，此即所謂政治是經濟的延伸。而誠如 Rosen and Wang 所指出，兩岸經濟關係的沿革是一種週期性的即興過程(cyclical ad hoc process)，¹⁹也就是受到台灣的選舉週期、中國的領導週期，以至於美國的選舉週期所影響。而這種即興的過程，也已經歷了二十年以上的時間，只不過兩岸關係的幾次較大幅開放，則發生在相對較短的期間內。所以，它不是一個持續漸進的過程。這種偶發式的關係型態，是否有利於雙方，頗值得深思。當然，形勢造化是難以扭轉的，偶發式的關係進展，也許還將是未來的常態。只不過，這是好是壞呢？

形勢也許不易扭轉，不過還是可以創造的，而創造的權力還是掌握在台灣自己的手裡。台灣是 WTO 的乖乖牌，只不過這是針對中國以外的會員，如上所述，台灣對中國所採的保護措施是不假辭色的。當然，保護牽涉到權衡的問題：貿易的保護會增加廠商的成本，和減少消費者的利益，不過相對地國家安全可以獲得保障。這裡涉及兩個問題，第一個問題是，國家經濟安全是否要和國家安全等量齊觀？若答案為是的話，那麼過度強調國家經濟安全將會誘使機會主義者，打著保護主義的旗號以謀求自身的利益，這是一個重要的權衡。第二個問題是，假若國家經濟安全真是必要的，那麼是否非要形之於防衛性的保護措施呢？如果我們將長期的競爭力視為國家經濟安全的要件，那麼貿易保護就不見得會比主動出擊和深化經濟更有助於提升競爭力。甚至於若保護障礙與大部為自利的動機混雜在一起，那麼國家競爭力將難保不被侵蝕，這又是一個不得不深思的權衡之處。

最後，台灣對中國的經濟開放，也不完全需要透過兩岸的協商。我們當老師的都有學生從大陸寄信給你卻遲遲未收到，甚而根本收不到的經驗—兩岸三通已

¹⁹ Rosen and Wang, *The Implications of China-Taiwan Economic Liberalization*, p. 47.

行之多年，為什麼沒法做到真正的通郵呢？這需要後續的協商嗎？顯然不需要。因為真正的解決之道，在於我們自己。中國的比較優勢所在，是它的低廉勞工、經濟規模和範疇，以及仍相對普遍的貧窮帶給它促進高速經濟成長的空間，這些優勢是台灣無法透過雙邊協商轉移過來的。台灣的比較優勢在於高效能的政府政策與管制、高教育水準人口的創造力和創新能力，以及企業部門靈活風險管理的潛能，此三者之間高度成熟的互動。所以，台灣要與中國進行良性的經濟互動，實不必急著與之協商，因為若自己的比較優勢逐漸喪失，也就沒有足以與對岸協商的籌碼了。