

海峽兩岸經貿關係正常化的可行性評估： 一個政治經濟學的分析

朱 雲 漢

導 言

中共當局自民國六十七年，開始調整經濟發展策略，從強調重工業轉往發展農業及輕工業，並實行對外開放的經濟政策。同時在民國六十八年針對台灣提出「三通四流」的建議，並積極鼓勵進口台灣的貨物。自此以來，台灣的廠商乃紛紛透過香港、日本及新加坡，開始對大陸市場進行轉口貿易。我國政府自始即拒絕三通之建議，但對轉口貿易則一直採取「既不鼓勵，也無從禁止」的消極態度，並於民國七十四年宣佈對此項轉口貿易的三項基本原則，即(1)不與中共直接通商；(2)廠商不得和中共之機構或人員接觸；(3)轉口貿易不予干預。在此政策引導下，兩岸的貿易總額直線上升，從台灣經由香港輸往大陸的貨值從1978年的24萬港幣，激增至1986年的63億港幣。由大陸經香港輸往台灣的貨值，則由1978年的兩億多港幣增加到去年的11億（註一）。此外，經由日本及新加坡的

註 一：根據香港政府統計處資料，轉引自中華經濟研究院出版之「經濟研究院出版之「經濟前瞻」，第一卷一期自第二卷三期各期之轉口貿易逐季分析專文。本文隨後所引述之統計資料，除非特別註明，均同上。

轉口貿易亦急速成長，不過在總金額上遠不及香港（註二）。

台灣與大陸的轉口貿易的發展一方面受兩地區比較利益之引導，但在微妙的敵對關係下，也深受政係因素之左右。這在貿易結構上表現得最為明顯。雙方的轉口貿易長期以來一直維持台灣對大陸大量出超的局面，台灣對大陸的出口額，在民國74年一度是進口額的八倍有餘，去年仍維持四比一的懸殊比例。這自然是由於我國政府對於大陸貨物進口仍採嚴格管制。依據民國67年頒訂的「取締匪偽物品辦法」，除中藥藥材或某些農工基本原料，因為無可取代，可以自香港地區進口外，其餘貨品一經認定，一律沒收。此項政策迄今尚無重大改變。換言之，目前兩岸貿易仍處於中共對台進行單邊的有限度「自由」貿易的狀態，而缺乏「互惠」的要素。

同時，在我國政府的不干涉原則下，台灣對大陸的出口貿易的型態完全由中共單方面主導。不論是出口成長的速率或結構的變化皆端視中共的貿易政策及大陸經濟發展的需要而定。最近，中共的經濟改革派在十三大的權力重新分配過程中，顯然已獲得重大勝利，日後中國大陸經濟改革的步調必然加速，對外的經貿關係必然更趨開放。鄰國日本、韓國及新加坡無不思更進一步加強與大陸經貿關係。南韓執政黨候選人盧泰愚日前即公開宣佈上任後將設法與中共建立外交關係，並進行直接貿易。特別是在工業化國家保護主義氣焰高漲的情勢下，東亞新興工業化國家無不積極轉向中國大陸尋求替代市場。機動敏捷的我國廠商也無時無刻不在因應大陸的經濟

註二：經日本及新加坡轉口的貿易額，在1986年估計分別為二億美元和二千萬美元左右。

政策及市場變化，調整其輸出策略。最近在中共積極鼓勵輕工業出口的政策下，許多國內廠商開始對大陸進行整廠輸出，甚至提供技術轉移，把兩岸經貿關係從過去純粹的商品轉口，更向前推進。再加上，政府最近開放民衆赴大陸探親，不啻爲國內廠商前往大陸直接拓展商務開了方便之門，也使得原有「不得和中共之機構和人員接觸」的規定形同具文。在上述新情勢下，官方一再強調的「三不政策」原則，及只同意維持目前轉口貿易型態的作法，已經愈來愈不符合民間的要求，也無法有效因應未來的發展趨勢。事實上，香港九七大限已經日益迫近，屆時目前政策必然被迫改弦易轍。因此，日前許多學者及民間業者紛紛呼籲政府趁早主動尋求調適之道，逐段開放與大陸直接通商。

時下學者及業者建議政府逐漸開放的主張，多以經濟利益爲着眼，而政府動輒以國家安全爲主要理由拒絕考慮，雙方很難在一共同基礎上獲致協議。本文的目的，即在針對官方所經常強調的各種政治考慮因素，逐項加以分析，希望能有助於問題的釐清，並進一步促進朝野共識的形成。但在正式進入每一項具體討論之前，筆者先就政治經濟學中有關貿易關係和國與國間權力關係之理論作一扼要的說明，以爲隨後的討論提供一個可依循的架構。

三種有關國與國間貿易關係的政治經濟學 分析架構估

註 三：有關學者主張開放的建議，可參見「兩岸貿易潮，三不擋不住？」，時報新聞週刊，民國76年10月6日。

若從一般人所熟知的比較利益的觀點來看，任何國與國間的貿易都是互利的（儘管各貿易國受惠的程度不一定完全對等），也就是說國家可以藉貿易提高國內的福利水準。在此觀點下，任何人為的貿易障礙都是損人而不利己，人為的障礙徒增雙方貿易的交易費用（transaction cost），而使原本互利的經濟活動趨於減少或根本無由產生。因此從單純的比較利益的觀點來看兩岸經貿關係調整的問題，自然是傾向全面開放。

當然兩國在進行經貿關係時所需要考量的因素往往並沒有那麼單純。在政治經濟學的理論架構裡，可以找出許多立論來反對以國內的福利水準在短期上絕對性的增減為唯一的考慮因素（註四）。第一種反對的觀點是來自對靜態的比較利益觀點的修正。國與國間貿易的互利本質在動態的比較利益考慮下，就不再那麼單純。此外如果貿易活動本身或者為貿易而進行的生產性活動，具有外在性（externality），而且外在性對某一國所產生的社會成本或利益無法在交易中轉嫁或回收，問題就可以變得更為複雜。筆者自然不可能就此問題在此進行全面的討論，這並不為本文之篇幅所允許。但筆者可以針對兩岸貿易的特性提出一種可能修正互利論點的假設狀況：如果進行自由貿易的甲乙兩國其中甲國片面地享受到貿易活動所帶來的正面外在性（例如生產及管理技術的散播），而長期上此種外在性又有助於改進甲國國內供給結構，提高生產力，進而使得甲國與乙國的貿易條件（term of trade）越來越對甲國有利，

註 四：有些立論明顯地完全不適用於兩岸的貿易關係，例如對幼苗工業的保護，在本文中自不列入討論。

則乙國在一開始即可能有必要選擇性地與甲國進行貿易，以確保本國長期的最大福利，不過前提是乙國沒有競爭對象。時下許多政府官員對於台灣廠商向大陸進行整廠輸出或甚至技術轉移，深表憂慮，即是基於上述的推論。他們認為台灣資本及技術如過度轉向大陸，將助長日後中共經濟競爭實力，甚至進而威脅台灣產品在歐美市場的佔有率。

這層顧慮雖有其理論基礎，但顯然忽略了台灣祇是中共諸多貿易對象中的一個。中共可以自台灣取得的一般輕工業生產設備、零件及技術，絕大多數皆可自台灣以外日本、韓國或歐美地區引進。因此在不可能聯合其它國家對中共實施科技保護主義的前提下，開放雙邊自由貿易仍是最符合台灣長短期經濟利益的作法。何況，中國大陸在下游出口工業與台灣的競爭，反而有加速台灣工業升級的作用（註五）。即使今後台灣的產業界會逐漸在某些產品領域裡擁有尖端的壟斷性科技，而使得對某些商品及技術的輸出可以考慮加以管理和限制，但這種可能性祇強化了讓兩岸貿化暗為明的必要性。若一日不讓兩岸貿易納入正軌，就一日無從掌握廠商的交易狀態，必要的管理及規範措施也就很難付諸實施（註六）。

註 五：參見，張榮豐，「台灣與大陸經由香港之轉口貿易」，經濟前瞻，第一卷一期，頁48。

註 六：對於某些涉及國防工業的精密科技，可以依照先進國家的作法，由政府制訂法令限制廠商移轉到不友好國家。對於不涉及國防工業而有高度商業價值的科技，則應該儘可能鼓勵或輔導廠商直接對外投資，因為這是回收研究發展性投資的最有效途徑。

第二種反對從國內福利的角度來考慮貿易關係的論點來自於國際現實主義下的戰略考慮。依國際戰略的觀點，一國在考量與敵對國家或潛在不友好國家的經貿關係時，必須考慮的不是國內福利水準的絕對性增減，重要的是本國與敵對國經濟實力相對性差距的變化，特別是指可以轉換為軍事用途的經濟實力。換言之，如果開放雙邊自由貿易有可能使對方縮短經濟落後的相對程度（另一種可能是擴大領先的程度），那麼一國仍有必要考慮犧牲自由貿易的福利效果以換取經濟及軍事力量的既有相對優勢（註七）。可是這種論點不但過於簡化國際政治中複雜的依存關係，完全排除國內因素的作用，而且對台海對峙的情勢也非常不適用。首先，中共雖然在民生經濟方面仍十分落後但在軍事上早已取得對台灣的絕對優勢，台海局勢的長期穩定，固然一方面是由於我方的局部軍事嚇阻力量，但最主要的是，在七十年代中期以前是由於美國的防衛承諾，在七十年代後期以來則是由於：一美國與中共在反蘇前提下就台灣問題和平解決達成共識；二中共內部經濟發展的需要，以及第三，台灣未曾採取任何過度刺激中共的作法（例如分離運動）。這些因素皆與兩邊軍經相對實力的消長沒有必然的關係。另外，更重要的是兩岸的經貿關係，在可預見的將來，無論如何快速提升，皆不可能對

註 七：從相對得失來考慮國與國間合作問題的代表性著作首推，

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass. Addison-Wesley, 1979)，特別是頁105上的討論。

中國大陸的經濟或軍事實力產生大幅度的影響（註八），所以與其從相對得失的觀點來考量兩岸的經貿關係，還不如從國內絕對福利增加的觀點來得實際。

第三種可能反對開放兩岸自由貿易的理由是從貿易依賴，調整成本，及國與國間權力運作三者的關連性著眼，這也是目前所有反對遽然開放兩岸直接通商的論點中，最常為我國決策官員所引用，值得在此深入討論。

國家和國家間的貿易關係一旦步入正軌，持之有恒就會使兩國間產生經濟上的相互依賴關係，貿易的雙方都會因任何一方面片面地遽然干預或中斷貿易關係而蒙受一定的損失，這種損失也就是政治經濟學者所謂的「調整成本」（adjustment cost）。也就是說透過貿易的依賴關係任何一方都握有影響對方國內產業的榮枯，物價水準，就業水平，經濟景氣或甚至社會及政治秩序安定的籌碼，這可以說是任何國家與他國建立長期性經貿關係時必須面對的風險。如果進行貿易的雙方，在面臨貿易關係中斷時，所須付出的調整成本，在幅度上相差懸殊；或者雙方政府承受調整成本的能力非常不對等，那麼在依賴關係上佔優勢的一方，即能藉用這種不對等的依賴關係，向其對手國進行脅迫，達成其欲追求的經濟或政治性目標。

調整成本的高低取決於貿易的比重和結構兩者。試以甲乙二國為例，甲國面對的潛在調整成本決定於兩種比重：第一，甲國對乙國的出口和自乙國的進口佔甲國總進出口貿易的比例；第二，甲國

註 八：詳情容後敘。

對乙國的進出口佔全球貿易總額的比例。如果這兩種比例皆不高（例如前者低於百分之三，後者不到百分之一），那麼甲國就有可能在短期內透過價格的小幅調整，為受抵制的出口貨品找到代替市場，為切斷的進口貨品找到代替來源（註九）。在這種情況下，調整成本不會太高。除了貿易比重之外，貿易結構也深具決定性。在出口方面，調整成本的大小取決於甲國為乙國市場的需求而投下的生產資源是否屬於高度的特定交易資產（*transaction-specific assets*）（註十）。如果生產投資的特定交易性不高，那麼即使甲國的出口貨品一時之間不易找到替代市場（或必須大幅削價求售），甲國不難將生產資源轉為他用。這種產業間的資本和人力流動，雖然一定需要一般調整時間，但磨擦性的損失必屬有限。在進口方面，除非乙國對甲國所需的某些貨品在世界市場上具有相當程度的壟斷能力，同時這些貨品沒有廉價的替代品，否則甲國因乙國對其實施禁運而遭受的供給震盪（*supply shock*）必屬有限。而且即使乙國得天獨厚壟斷某些資源或技術，乙國想要單獨切斷對甲國

註 九：當然，這可能因各種貨品的需求及供給彈性不同，而有出入。

註 十：特定交易的投資可以包括各類的耐久性資產，除生產設備外，對人力和知識的投資也必須考慮，詳見 Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press); 另見 Beth Yarbrough and Robert Yarbrough, "Cooperation in the Liberalization of International Trade," *International Organization*, 41, 1: 頁 1 ~ 26。

的供應，也有技術上的困難，因為甲國不難透過第三國輾轉進口。

一國政府對調整成本的相對承受能力，當然一方面要視調整成本與一國經濟規模的相對比例而定，如果甲乙兩國的經濟規模大小比例懸殊，即使兩國在貿易關係中斷後所需付出的調整成本大小相當，但對經濟規模較小的一方造成的震撼必然較大，該國政府承受的能力亦相對較低。除了純經濟因素外，一國政府的承受能力也會受到國內經濟壓力團體的政治動員能力的牽制，特別是在民主國家，當一國政府，在面臨他國的經濟勒索，爲了維護某些非經濟性政策目標而必須犧牲國內經濟利益時，除非這些非經濟性政策目標已取得所有主要經濟團體的支持，否則就有可能遭受某些經濟團體的抵制（註十一）。

根據上面的討論，我們對於開放兩岸直接貿易後，會不會因爲經濟依賴關係的加深而給予中共可趁之機這個問題，可以從以下三方面來進行分析（註十二）：首先，我們可以依據兩岸貿易關係的

註十一：如果這些政策目標有一定的社會支持，政府自然可以給予受影響較深的產業或廠商適當的補償。

註十二：當然，我們甚至可以懷疑中共會利用「可趁之機」，並甘願付出調整代價，對台灣進行經濟勒索或恣意製造經濟震撼的可能性。因爲，無論就中共過去處理對外經濟關係的一貫作風，或近年來對台貿易政策的調整趨勢來看，許多分析家都指出，中共的對外經濟政策，雖然名義上政治掛帥，但在實質上非常講求實利。不過這並非本文探討的重點，筆者也不願捲入這場不可能有定論的爭辯。

可能發展趨勢，對兩岸潛在的貿易依賴程度，進行預測性的評估。根據中華經濟院的一份初步的研究報告顯示，目前每年大陸貨由港輸台的金額大約在二億七仟萬美金左右，佔大陸總出口額 1.3% 不到（註十三），由台灣經港輸往大陸的金額接近十億美金，預計佔我國 1987 年出口總額 2.2%。可是一旦兩岸開放直接貿易，情勢會頓然改觀，台灣對大陸的出口可能激增至三十億美金，約等於今年我國出口總值的 6.6%；大陸對台灣的輸出則可能高達五十億美金，約等於目前大陸總出口值的 17%（註十四）。換言之，台灣有可能成為大陸的第四大外匯來源，僅次於香港、日本和美國。若以市場集中程度而言，大陸對台灣市場的依賴反而會被台灣對大陸市場的依賴性為高，再加上貿易流向上會出現大陸對台灣的大幅度入超，台灣手中所可能擁有的經濟影響力籌碼絕不會亞於大陸，更不至於屈居劣勢。這意味著，如果開放雙邊直接貿易，台灣方面所增加的對大陸的經濟牽制力量，在比率上，要大大超過中國大陸所增加的部分，這絕對有助於兩邊經貿關係的穩定（註十五）。進一步論，目前我國對大陸貨的抵制政策，反而為兩岸經貿關係埋下一個潛在的不穩定因素，在大陸外匯長期嚴重短缺下，我們的抵制政策等於故意在考驗大陸當局片面採取較為「寬大」的貿易政策的耐心。

註十三：根據 1987 年一至四月資料推算全年，下同。

註十四：參見，林昱君，「台海兩岸經港轉口貿易回顧與潛在影響之研究」，即將由中華經濟研究院出版。

註十五：當然筆者假定台灣方面，絕不會主動運用貿易依賴的籌碼去追逐非經濟性目標。

第二，從貿易結構方面來分析，如果一旦開放，未來大陸銷往台灣的前五項商品絕大部分將屬天然原料產品，其中單單石油及石油相關原料及產品就可能佔貿易額76%，其次分別為煤、魚炭及煤礦，油籽及含油果實，藥品及醫藥用品，雜項製品（註十六）。在上述商品項目中，大概除了某些中藥藥材外，中國大陸皆缺乏壟斷的能力，一旦台灣面臨來源中斷，均可輕易自其它地區進口。例如石油，祇要國內維持一定安全存量，自大陸進口所冒的調整成本風險可以降至最低。至於台灣輸往大陸的商品，在開放後最被看好的前五項商品依序，是(1)電訊器材、收錄音裝置，(2)辦公用機器及自動數據處理設備，(3)紡織紗、布類，(4)鋼鐵，(5)電力機械、電器及配件。這五類產品佔出口額的比例可能達72%，與大陸前五項商品的88%相比，產品多元化的程度略高。至於上述商品一旦遭大陸抵制時，國內產業是否可能迅速地透過市場的轉移或生產資源的轉移渡過困境，則必須視產業的個案而定，很難一概而論。粗略而言，由於台灣的企業大多缺乏強大的全球經銷網路。不太容易在短時間內迅速增加在其它國家市場的佔有率，必然有一部分的調整過程將透過生產資源的調整達成。雖然上述商品的生產投資皆有一定的交易特定性，不過由於台灣的產業多以中小企業為主幹，一向以機動靈活見長，祇要絕大多數的產業對大陸市場的依賴程度都在一定限度之內，調整成本不至於高到無法忍受的地步。進一步言之，如果我國政府當局真的顧慮某些產業會逐漸對大陸市場依賴過深，那麼目前任由廠商各自為政，一切風險及後果由廠商「自行承擔」的

註十六：根據兩位SITC分類，來源同註十四。

作法是最要不得的。相反地，正如中華經濟研究院副研究員張榮豐先生所建議的，政府應該迅速地讓廠商對大陸的出口化暗為明，然後透過各個產業公會協調出口秩序，並針對該產業的特性訂立適當的市場依賴臨界點，同時設立一套適當的預警指標，並針對此一預警指標，建立一套相對應的政府干預措施系統（註十七）。

最後，在承受調整成本的相對能力上，我們可以分為兩部分來討論。在調整成本與經濟規模的比例上，若以上述的兩岸潛在的貿易量做為計算標準，那麼在貿易開放後，台灣對大陸的輸出額約等於1987年全年國民生產毛額的3%，而大陸對台灣的輸出額也將達到其國民生產毛額的2%左右。換言之，貿易關係的變化對兩邊的總體經濟都會造成一定的影響，但不可能過於劇烈，同樣重要的是，在客觀的相對承受能力上，並不會出現極不對稱的局面（註十八）。其次，就兩邊的執政者所面臨的政治環境而論，無可否認地，中共若欲以犧牲國內經濟利益為代價，來追求政治性的目標，自不需要考慮國內的民間反對力量。但這並不代表中共不需要擺平領導階層內的反對意見。進一步而言，憑中共未來對台灣非常有限的經濟牽制力量，根本不可能迫使台灣做出任何有實質意義的政治讓步，何況任何舉動都得付出相當的經濟代價，並自毀多年經營的三通情勢，筆者很難想像目前當權的經改派會如此盲目行動。除非是極左派再度掌權，如果真有這一天，則不僅大陸的對台貿易政策會

註十七：張榮豐，前揭文，見註五。

註十八：當然，這祇是一種粗略的比較；更精確的經濟影響分析則必須增加產業關聯性的考慮。

有變化，整個對外經濟關係都會重新調整。這個遙遠的可能性，乃是所有與中共進行經貿關係的國家都必須面對的風險，並不是祇有我們（註十九）。

就台灣內部來說，雖然政府所須面對的國內政治情勢已經不像以往那麼單純，各種經濟利益團體紛紛出現，但問題的癥結在於，萬一得面對中共的經濟脅迫時，政府所堅持的政策目標是否有堅強的民意支持做後盾，祇要政府對中國大陸及台灣前途的基本政策有社會的共識做基礎，輿論自然會支持政府的非常措施，而且也不會反對給予因而受嚴重經濟損失的產業適當的補償。換言之，政治的民主化並不必然會削弱政府應付外來經濟壓力的能力，更何況在這些經濟壓力的背後是對國家主權及領土控制的野心，在這些重大問題上，民間也絕不可能允許更不會要求政府妥協。

結 論

總之，筆者很難在現有的政治經濟學分析架構中，為目前官方的對大陸貿易政策找到堅強的立足點。相反地，根據以上的分析，開放兩岸直接貿易，不但會帶來時下民間企業和經濟學者所強調的各種經濟上的好處，而且也是針對中共統戰攻勢最積極有效的作法。讓目前的轉口貿易化暗為明，納入正軌，不但可以讓台灣的廠商在相同基礎與外國廠商在大陸市場競爭，而且可以讓政府主動掌握

註十九：另外一種會促使中共對台灣實施貿易抵制的情況是，台灣在「獨立」問題上刺激中共，這時候即使經改派在位，也有可能這麼做。

雙方貿易狀況，從事必要的規劃、協調及管理。全面開放大陸商品進口，不但可以讓台灣產業取得較廉價的工業原料，而且還可以讓雙邊的經濟牽制力量趨於對等，有助於兩岸經貿關係的穩定。

當然，開放兩岸直接貿易也就等於開放直接通郵，通匯，通航，以及人員的直接往來，而且雙方政府機構間的直接或間接的接觸及法律效力的相互承認等，也不可能避免，這也是政府當局遲遲不願面對的棘手問題。可是這些問題，在開放探親之後必然紛沓而至，在九七之後更是無可規避，政府實有必要儘早就現行的大陸政策進行全面的重新規劃，擬定長程的方案，並對上述問題尋求通盤的解決之道。過去，政府經常被批評過於保守，所擬定的政策永遠追在既定事實的後面，無法主動出擊，希望今後在大陸政策上，不至於重蹈覆轍。