

# 兩岸關係對台灣經濟成長模式的影響

吳玉山

(國立台灣大學政治系副教授)

## 摘要

一九四九年至一九八九年間，中華民國的經濟以平均百分之九的比率成長，然後在一九九〇年初顯著地滑落。在接下來的十年當中，對外貿易持續在提升經濟成長方面扮演重要角色，但是其方向已經改變，這與台灣的海外投資有很大的關聯。從八〇年代末起，台灣的資本大量流向中國大陸，一股由投資驅動的貿易在台灣海峽之間突然興盛起來，台灣開始出口大量的生產財到中國大陸，並累積了大量的貿易順差，在兩個中國之間塑造了垂直分工。在此過程中，台灣的成長模式歷經了一個根本的轉變：在過去，台灣依賴美國市場為其勞力密集產品的主要銷售對象，今天台灣依賴中國大陸從台灣進口原料、零組件和設備；政府的第三次進口替代的計畫並未成功。就此看來，一九九〇年代台灣的成長前景是不穩定的，從依賴美國為主要出口市場轉而依賴中國大陸，也包含很大的政治風險在內，因為在中共對台灣的主權主張和中華民國的國際承認議題上，台灣和北京之間有所爭執。就經濟與政治而言，台灣正航行於隱藏危險和波濤洶湧的海域之中。

## 台灣的成長軌跡

台灣是開發中國家利用其廉價勞力及國際貿易，以保持高成長的典型例子。然而，低工資總是相對於生產力而言的，兩者間的落差（工資水準與勞動生產力）代表從此類國家出口的競爭力。依賴貿易以促進經濟成長的重點是使提高生產力的速度，高於工資成長的速度，如此一來，此類國家的出口便可在世界市場中享有高競爭力，所賺得的外匯可用以進口生產財並進一步提升生產力。

當然，我們可以論證操縱匯率或控制工資能夠達到相同的目的，亦即使出口在世界市場上保有競爭力。然而，操縱匯率總是造成資源配置的扭曲，而且常常經由較昂貴的進口造成通貨膨脹。另一方面，工資水準視國家的經濟發展程度、勞動市場的結構和政府政策而定。在經濟發展水平低、勞力供給充分、和政府以威權態度執行低工資政策時，容易維持低工資；然而，在經濟快速成長、充分就業、及政府缺乏抑制工會活動和勞工運動的能力時，控制工資是困難的。這使提升生產力為依賴貿易的經濟中，保持成長的唯一長期對策。

我們必須審視台灣的經濟成長中的兩個關鍵要素：生產力的提升和對外貿易。從一九五〇年代起，台灣歷經兩個階段的進口替代和兩個階段的出口擴張；每一階段的進口替代都是提升生產力的過程，每一階段的出口擴張則是一段以成熟的生產技術和相對廉價的勞力為基礎，以投入世界市場的過程；進口替代造就了日後促成出口擴張基礎的本地產業，成功的出口擴張則提高了工資水準，使進一步提升生產力為不可避免；但卻也藉著外匯的累積和生產財及技術的進口，同時提供了產業升級的工具。經由進口替代和出口擴張的交替，台灣的經濟在過去四十年中維持了高成長率。

## 一九五〇年代：第一次進口替代

當台灣在第二次世界大戰結束回歸中華民國後，其與日本的經濟紐帶猝然斷裂，一時間，中國大陸成為台灣的大宗出口產品（米及糖）的主要市場，但此種聯結在共黨於一九四九年接掌中國大陸時亦告終止。一九五〇年代期間，美國供應了台灣超過百分之四十的進口，同時日本再度成為台灣農產品的主要出口市場。其後台灣對美國的外貿赤字藉著美援而達到平衡，在一九五一年至一九六五年間其總額達十五億美元。這些美援亦被中華民國政府用以培植台灣的食品加工業及紡織業。此為第一階段的進口替代。此時期建立了高關稅、進口管制、和複式匯率的體系，以保護國內的幼稚產業；結果國民生產毛額（GNP）在一九五二至一九五八年間成長了百分之五六點一。然而，成長的動力很快即為飽和的國內市場所抵消，因為考慮到以台灣此一小規模的市場，沒有辦法支持產業升級，政府乃推動以這些初期進口替代的產業為基礎的出口擴張。當時美國急於終止直接的經濟援助，也對台灣轉向出口擴張施予壓力。

## 一九六〇年代：第一次出口擴張

在一九五八至一九六一年間，台灣推行了外匯及貿易改革、十九點財經措施、和獎勵投資條例。經由這些措施，政府的產業政策從側重國內市場的生產，轉移為對出口的鼓勵。這個時點是最理想的，因為一九六〇年代是世界貿易的黃金年代，關稅暨貿易總協定（GATT）的狄倫回合（the Dillon round）及甘迺迪回合（the Kennedy round）談判顯著地降低了工業化國家的關稅，台灣利用了這個特殊的機會一開始就瞄準美國市場。台灣的對美出口從一九六〇年的一千八百九十萬美元，在一九七〇年成長到五億六千四百二十萬美元，其擴張達三十倍，遠高於台灣同時期台灣總出口擴張的速度（九倍）。一九六七年，美國首次超過日本成為台灣最大的出口市場，一年後，台灣記錄了首次的對美貿易順差（見表一），美國市場也逐漸提高了在台灣出口中所占的比重，從一九六〇年的百分之十一點五到一九七〇年的百分之三八點一。

一九六〇年代是成功地以勞力密集產品為基礎之出口擴張的時期。如果我們審視此期間台灣對美出口的內容，我們會發現紡織品和成衣是其主幹，隨後是鞋類和木製品，接著是電氣及電子產品（見表二）。紡織業在一九五〇年代得到政府補貼和美援

表一 1947至1994年台灣對美貿易

年份	台灣對美出口 (百萬美元)	美國占台灣出口之比例 (%)	台灣自美進口 (百萬美元)	美國占台灣進口之比例 (%)	台灣對美貿易順差 (百萬美元)
1947			9		-9
1948	1		6		-5
1949	2		53		-51
1950	3		23		-20
1951	6		41		-35
1952	4	3.5	86	45.7	-82
1953	n.a.	4.2	n.a.	38.7	n.a.
1954	n.a.	5.4	n.a.	46.4	n.a.
1955	5	4.4	96	47.5	-91
1956	7	5.6	81	42.0	-74
1957	5	3.5	85	49.9	-80
1958	10	6.2	84	37.3	-74
1959	14	8.6	84	36.1	-70
1960	19	11.5	113	38.1	-94
1961	43	21.9	131	40.6	-88
1962	53	24.4	115	38.0	-62
1963	54	16.3	151	41.6	-97
1964	81	18.6	139	32.5	-58
1965	96	21.3	176	31.7	-80
1966	116	21.6	166	26.7	-50
1967	168	26.2	247	30.7	-79
1968	278	35.5	240	26.5	38
1969	399	38.0	292	24.1	107
1970	564	38.1	364	23.9	200

1971	859	41.7	408	22.1	451
1972	1,251	41.9	543	21.6	708
1973	1,677	37.4	953	25.2	72.4
1974	2,037	36.1	1,680	24.1	357
1975	1,823	34.3	1,652	27.8	171
1976	3,039	27.3	1,798	23.7	1,241
1977	3,636	38.8	1,964	23.1	1,672
1978	5,010	39.5	2,375	21.5	2,634
1979	5,652	35.1	3,381	22.9	2,271
1980	6,760	34.1	4,674	23.7	2,086
1981	8,163	36.1	4,766	22.5	3,397
1982	8,759	39.4	4,563	24.1	4,196
1983	11,334	45.1	4,646	22.9	6,688
1984	14,868	48.8	5,042	23.0	9,826
1985	14,773	48.1	4,756	23.6	10,027
1986	19,014	47.7	5,433	22.4	13,581
1987	23,685	44.1	7,648	21.8	16,037
1988	23,467	38.7	13,007	26.2	10,460
1989	24,036	36.2	12,003	23.0	12,033
1990	21,746	32.4	12,612	23.0	9,134
1991	22,321	29.3	14,114	22.5	8,207
1992	23,572	28.9	15,772	21.9	7,800
1993	23,478	27.6	16,722	21.7	6,756
1994Jan~May	9,369	26.0	7,864	23.0	1,505

資料來源：1947年至1990年部分，見Baldwin, Chen and Nelson, 1992:4。1990年至1993年部分，見台灣重要經濟變動指標台北，中華行政院經濟研究院，民國83年4月，p.11；民國83年1月至5月，見兩岸經濟統計月報台北，大陸委員會，民國83年8月，pp.34~35。



表二 1955至1990年台灣對美主要出口項目

年 份	紡織品及成衣	電氣及電子產品	消費產品
1955	19.3	0	1.2
1956	11.4	0	1.2
1957	23.1	0	3.8
1958	23.5	0	13.4
1959	29.8	0	15.6
1960	31.4	0	11.5
1961	14.5	0	17.5
1962	32.4	0.2	21.8
1963	15.0	1.0	29.1
1964	20.6	1.5	30.5
1965	21.5	5.6	30.6
1966	18.3	12.2	32.2
1967	20.8	16.4	31.6
1968	22.0	21.0	31.3
1969	25.6	20.2	30.7
1970	28.9	20.1	28.5
1971	33.7	19.7	28.6
1972	24.6	26.7	31.7
1973	22.1	30.0	31.9
1974	22.5	28.7	28.9
1975	26.2	20.7	31.9
1980	18.8	20.3	37.4
1985	16.3	18.1	35.0
1990	12.2	18.1	22.4

資料來源：財政部，*Annual Statistics of Exports and Imports*。

引自Baldwin, Chen and Nelson 1992:13。

的獎勵，這些在產業保護政策下興起的私人企業家，現在移往出口部門以受惠於新的獎勵措施。直到一九七〇年代，紡織品和成衣仍維持其主要出口產業的地位。在此我們可以發現台灣本土產業的實力，這是一樁政府的產業政策成功的實例。<sup>①</sup>另外，鞋類、木材和其他種種消費產品，如三夾板、玩具、運動器材、旅行裝備等，則自美國批發業者及進口商受益，他們到國外尋求較便宜產品以應對國內的競爭，台灣的中小企業滿足了他們對生產的彈性需求，美國的買主因而下訂單、移轉純熟的技術，且在實際上為本地生產者保證了市場。此一由需求驅動的現象在短期內上升然後下降，台灣一時內成為美國市場的領先生產者，然後他們移轉到國外其他更便宜的製造基地去。此後這些產業不再為台灣的經濟規劃者視為策略工業，它們的成長主要應歸因於進口商的需求。

在一九六〇年代晚期，最快速擴張的產業是電子業（見表二），這是台灣在戰後第一個直接與外資有關的產業。許多美國的大型企業，比如福特汽車（Ford Motor）、TWA、RCA、Admiral，在台灣建立了子公司以為美國市場生產。政府設立的加工出口區，在這個緊要關頭為外資的流入提供便利的場所。一九七〇年，所有在台灣登記註冊的電子公司有百分之四九是外人擁有的，占有投資基金的百分之八十。逐漸地，電子產業發展為台灣科技最為先進的產業，提供了在工資上漲時經濟持續成長的希望。紡織品和成衣、消費品以及電子業在一九六〇年代的成功發展，造就了一個為台灣的經濟成長提供動力的、繁榮的出口部門。結果，在第一次石油危機以前，台灣享有穩定的物價沒有明顯的景氣循環，並維持高成長；同時，台灣的經濟逐漸以出口部門的中小企業為其特徵。

一九六〇年代不僅目睹了台灣出口的繁榮和集中於美國市場，同時也看到從日本進口工業原材料和資本財的逐步增加。就如同在一九六七年美國超過日本成為台灣的主要出口市場，日本在一九六四年趕過美國成為台灣主要的進口供應者。一九七一年，台灣的進口總額中有百分之四四點五來自日本，可與百分之二二點一來自美國相對照，<sup>②</sup>這意味著美國和日本交換了他們先前在一九五〇年代的位置。

在台灣的一項大宗進口中（農產品、工業原材料、資本財），美國在一九六〇年代後在第一類產品中仍為主要供應者，這歸功於中華民國政府對美國出口商有利的採購政策（大宗貨物進口辦法、對美採購團等）。但日本供應商則主導後兩類產品的進口，這是因為台灣的新興企業家多半是本地的台灣人，他們在殖民時期接受日本教育，自然會從日本公司處尋求市場訣竅、技術援助、和生產財的供應。美國的進口商——其中多半是批發業者——並不偏好有美製半成品及零件的產品；另一方面，在台灣採購並在美國銷售的日本的貿易商社（sogo shosha），則偏好使用日本的資本財和中間原料，並且藉此鼓勵本地生產者從日本進口。同樣的現象可以從日本在台灣的

註① Wu Yu-Shan. 1994, *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*, ch. 5, Stanford: Stanford University Press.

註② Baldwin, Robert E., Tainjy Chen and Douglas Nelson. 1992, *Political Economy of U.S. Taiwan Trade*. p. 31, Taipei: Chung-Hua Institution for Economic Research.

子公司的採購政策上發現，他們大量地從日本進口零組件；而另一方面，美國的公司則無此種對美製產品的偏好。因此，台灣逐漸發展出一種對美高出口依賴、對日高進口依賴的貿易模式，在此體系中，日本是上游的供應者，台灣是下游的生產者，美國則是最終的市場。

## 一九七〇年代：第二次進口替代

一九七〇年代早期台灣的經濟出現瓶頸，中華民國正面臨重大的政治及經濟困境。第一次石油危機造成全球性的衰退，西方國家則出現保護主義的特徵。一九七一年北京取得中國代表權，台北被逐出聯合國；一九七三年，日本將其外交承認自中華民國移至中國大陸；最後，年邁的最高領導人蔣中正總統，在台灣經歷自一九五六年以來的首次出口衰退時，於一九七五年去世。蔣中正總統的兒子蔣經國接掌了政治權力，並且提出了一組新的經濟政策。台灣十大建設的興建帶動了第二次的進口替代，其重點置於石化業、鋼鐵業、及造船業。資本財的生產是新的工業化政策的焦點。

這正是台灣產業的升級，然而其產業結構並未如南韓般全面導向重工業。在經濟的公私部門中存在著分工，國營企業和國民黨的黨營事業在受保護的重工業上注入大量的投資，而私人的中小企業則繼續主導著出口部門，此部門仍受到那些建立於一九六〇年代的鼓勵出口的政策的管理。前者集中於國內市場，而後者則在國際市場上擴張，因為重工業成為下游生產者其資本財的上游供應者，故在兩者之間建立了聯結，如石化業與紡織品和成衣業的例子。這種垂直整合有助於提升台灣的產業競爭力。雖然在整個一九七〇年代工資水準持續上升，且石油價格在一九七〇年代末期大漲，生產力所得的增加更為迅速，創造了明顯的比較利益。

值得注意的是，一九七〇年代期間，美國——台灣的主要出口市場——明顯地致力管制兩國間的雙邊貿易。一九七一年，台北和華盛頓之間簽署控制毛織品、人造纖維及成衣生產量的協定。在這些管制措施下，藉著在一九六〇年代所建立之龐大的出口基礎，實際上確保了台灣在美國市場相當大的占有率，一九七四年的「多種紡織品協定」並未改變此種狀況。同樣有利於台灣的，是一九七四年的「美國貿易法」(the U.S. Trade Act of 1974)建立的普遍化優惠制度(the Generalized System of Preferences, GSP)，台灣很快成為美國普遍化優惠制度的最大受惠國。舉例而言，一九七九年台灣對美出口總額的百分之三九，都得到普遍化優惠制度的待遇，當年台灣獲得一億六千萬美元的關稅減讓，使其成為所有普遍化優惠制度受惠國中的第一位。<sup>③</sup>顯然地，美國方面有限的市場管制不能抑制台灣的出口動力。

一九七〇年代的第二次進口替代並未減少台灣對日本的進口依賴。雖然在公共部門的投資政策上有明顯地偏好美國，這只意味著當對美國出口下降時(或可歸因於美國的蕭條)，政府會提出振興景氣的政策，並鼓勵公共部門增加對美國的進口；因此，對美

註③ 同註②，p. 19.

國的進出口是相關的，進口變動和出口變動之間的時差是一年。<sup>④</sup>當對美出口提升且經濟運轉平順時，進口就為偏好日製產品的私人企業所主導。這套貿易模式——出口依賴美國，進口依賴日本——建立於一九六〇年代，在整個一九七〇年代都持續著。

## 一九八〇年代：第二次出口擴張

一九八〇年代，在充分利用前十年的第二次進口替代的生產力成長，以及台灣相對廉價的勞力的情況下，台灣的出口持續繁榮。此時是第二次出口擴張的階段。一九七九年的中美斷交及同年的石油危機，並未頓挫台灣的經濟活力，因為外資在此巨大政治變動後仍繼續注入，且台灣的出口創下破紀錄的成長。此時台灣享有對其主要貿易夥伴（尤其是美國）享有前所未有的貿易順差下，外貿高度失衡。舉例而言，一九八六年台灣的順差總額占國民生產毛額（GNP）的百分之二十點一，這是只有在石油危機期間在石油生產國家才看得到的現象；<sup>⑤</sup>一九八七年，台灣對美國貿易順差達到史無前例的十六億美元。美國和日本的投資者都利用台灣做為對美國市場出口的主要製造基地。<sup>⑥</sup>一九八四至一九八六年，台灣對美國市場的依賴由百分之四七點七升至百分之四八點八，明顯高於一九六〇年代的百分之二三點五及一九七〇年代的百分之三八。<sup>⑦</sup>

在這十年當中，即使兩國的官方關係已經斷裂，台灣仍變得日漸依賴美國。台灣成為美國貿易赤字的第二大來源，其結果是成為華盛頓要求貨幣升值、自動出口設限協定、以及所有不公平貿易慣例調查的目標。一九八九年，台灣喪失其對美國的普遍化優惠制度的特權。顯然地，台灣的出口擴張到達了極限。

基本上，在缺乏國家鼓勵進口替代的情形下，一九八〇年代主要是出口擴張的十年。<sup>⑧</sup>如同過去的情況，貿易帶動的高成長將工資水準提升到一個新的高峰，因此，在一九八〇年代末、一九九〇年代初，實行第三次的進口替代對台灣的經濟發展是不可或缺的；然而，此時台灣面臨了一個全然不同的政治環境。過去台灣有一個強勢的「資本主義的發展國家」（“capitalist developmental state”）<sup>⑨</sup>，蔣中正和蔣經國二位總統聚集了無可爭議的權力在其手中，並且都將經濟事務交付給經濟官僚處理，如尹仲容及李國鼎，<sup>⑩</sup>國家可以為了整體利益而轉移經濟發展的方向，先前的進口替

註④ 同註②，p.34.

註⑤ 梁國樹，薛琦，民國七十九年，台灣在亞太經濟時代所扮演的角色，台北，國際關係研究中心。

註⑥ 吳國光，王兆軍，一九九四，鄧小平之後的中國：解析十個生死攸關的問題，台北，世界。

註⑦ 一九八〇年代早期，台灣的出口高度集中於美國市場與當時美元對其他貨幣的升值有很大的關係。因為新台幣緊盯美元，台灣的出口在美國之外的國際市場上遭受競爭力的重大損失。

註⑧ 唯一的例外是，一九八〇年在新竹成立「科學工業園區」，以促進電腦產業。

註⑨ Johnson, Chalmers. 1985, "Political Institutions and Economic Performance: The Government Business Relations in Japan, South Korea, and Taiwan." In Robert Scalapino, et al, eds., *Asian Economic Present and Future*. Berkeley: University of California Press.

註⑩ 同註①。

代和出口擴張都是由國家規劃及推動的。然而，一九八〇年代目睹了反對力量的蓬勃發展、執政的國民黨的派系分化、勞工及環境主義運動的興起、政治的民主化與自由化，以及最後一九八八年蔣經國的去世。生產成本猛然爬升，但勞動生產力卻未相應提高，台灣的產業結構無法如一九五〇及一九七〇年代一般，適時調整升級。其結果是，台灣的出口在國際市場上逐漸失去競爭力。

從一九八〇年代起，台灣製造的產品在美國市場的占有率愈來愈低，台灣對美國的貿易順差也穩定減少。此一現象的部分原因，在於在華盛頓的巨大壓力下新台幣的升值：一九八七年對美元升值百分之十六點一，一九八八年百分之九點九十，一九八九年再升值百分之七點五。在此劇烈的升值前，匯率為百分之三七點八四元新台幣對一美元。在一九九〇至一九九三年，匯率居於二六點三八及二五點一六元新台幣對一美元之間。然而，即使匯率在一九九〇年代初穩定下來，台灣的對美國貿易順差開始迅速滑落：一九九一年下降百分之十點一，一九九二年下降百分之五，一九九三年復下降百分之十三點四。顯然除了匯率之外，還有其他原因造成此一現象（見表三）。這個問題的根源在於升高的生產成本與流失的資本。

表三 1986至1993年台灣在美國市場占有率，對美貿易順差及對美元匯率

年分	美國在台灣出口之比例(%)及其成長率(%)		台灣對美貿易順差(百萬美元)及其成長率(%)		匯率(新台幣對1美元)及其成長率	
1986	5.35		13,581		37.84	
1987	6.07	13.5	16,037	18.1	31.74	-16.1
1988	5.62	-7.4	10,460	-34.8	28.59	-9.9
1989	5.14	-8.5	12,033	15.0	26.41	-7.5
1990	4.60	-10.5	9,134	-24.1	26.89	1.8
1991	4.70	2.2	8,207	-10.1	26.82	-0.3
1992	4.67	-0.6	7,800	-5.0	25.16	-6.2
1993	4.35	-6.9	6,756	-13.4	26.38	4.8
1994Jan May	4.12	-5.3	1,505	-46.5 (annualized)	26.49	0.4

資料來源：兩岸經濟統計月報，台灣，行政院大陸委員會，民國83年6月，p.64；台灣重要經濟變動指標，台北，中華經濟研究院，民國83年4月，p.11。

一九八〇年代不只看到台灣的出口逐漸喪失動力，還目睹了對日本進口的驟然升高。台灣的製造商發現自己為日本供應商及商社所束縛，並且因日圓升值而受害。在此同時，美國盡一切努力要打開台灣的國內市場，以增加台灣對美國產品的進口。密集的雙邊談判開始於一九八一年，一九八五年，行政院俞國華院長任命了一個經濟改革委員會，該會提出了一份要求自由化與國際化的報告。在這個脈絡中，台灣逐漸開

放其國內市場，此過程因台灣試圖取得關貿總協（GATT）（世界貿易組織，WTO）的會籍而加速。然而，台灣的開放政策的最大受惠國並非美國，而是與台灣企業有糾雜關聯的日本公司。

## 兩岸間的投資熱潮

在一九八〇年代將結束時，台灣無法實施大規模的進口替代。在生產成本（特別是工資水準）快速提高的情況下，台灣必須依賴貿易的經濟尋出路。就在這個關鍵上，台灣得到一個到國外尋求廉價勞力以維持其出口優勢的獨特機會。隨著台灣海峽兩岸間的政治和緩，台灣的勞力密集產業爲了延長它們的生命周期，急於到中國大陸投資。這個策略在生產力方面並無所獲，因爲台灣的投資者對於利用中國大陸的廉價勞工比投資於研發（R&D）還有興趣。然而，只要中國大陸的工資水準低，台灣依賴貿易的經濟就能持續成長。

中國大陸處於其本身的出口擴張階段，其擴張莫基於台灣在一九六〇及七〇年代所熟稔的生產技術。一九八八年，在連續五年的貿易赤字後，北京轉移了其開放政策的重點，從引介西方科技到經由出口勞力密集產品，以賺取迫切需要的外匯，這是一個以中國大陸的比較利益爲基礎的戰略。在採納了王建的「國際大循環」理論後，中共國務院總理趙紫陽決定讓中國的東岸投入世界市場。<sup>①</sup>中國大陸的經濟被導向出口擴張，非常類似於東亞新興工業化國家在數十年前的作法。

這就是台灣資本切入的地方。在此關鍵時刻，對中國大陸而言，勞力密集且國際市場導向的台灣出口產業是最好的直接外資來源。因此，在一九八八年中共公布了「鼓勵台灣同胞投資規定」（廿二條），隨後在一九九四年提出「台灣同胞投資保護法」，各省競相對台灣投資者提供優惠，包括免稅期限、進口免稅、土地使用權、准許購買證券、以及對台灣投資保留的特區。<sup>②</sup>除了這些優待政策外，其他的吸引原因包括地理的鄰近、文化的相似、巨大的市場潛力、易於取得原料、中國大陸在美國市場所享有的普遍化優惠制度待遇，以及在中國大陸較低的生產成本。促使台灣資本出走的因素，包括新台幣的升值、上升的工資和土地成本、來自環保人士反對工業污染的壓力、以及來自以低工資爲基礎的其他亞洲國家的競爭力。在某些案例中，台灣的企業被西方的進口國要求到中國大陸設立生產基地。<sup>③</sup>一九九〇年，中華民國政府終於將台商在中國大陸的投資活動合法化，以取得外流台資的資訊，並希望能更妥善地加以引導。

結果，台灣在中國大陸的投資突飛猛晉地成長。這始於一九八七年的八十件投資案與一億美元的資金，隔年成長爲四百三十件投資計畫與六億美元的資金。投資熱潮

註① 薩公強，台北，國際關係研究中心，中共十年經改的理論與實踐，民國八十年，頁一〇一～二。

註② 大陸投資指南，一九九一年，頁一一二～一一三。

註③ 李宗哲，檢視台商對外投資與南向政策，民國八十三年，頁七九，理論與政策（三）：頁七二～七八。

並未受到天安門事件的嚇阻，因為在一九八九年年終時我們看到台灣的投資人推出了十億美元的一千件投資計畫。這股趨勢直驅九〇年代。一九九三年，台灣的投資締造了一百億美元的紀錄，使台灣成為中國大陸的第二大投資國，僅次於香港和澳門。<sup>⑭</sup>根據一項保守的官方估計，<sup>⑮</sup>在一九九三年，中國大陸是台灣的海外資本最大的接受者。在九千三百二十九件投資案、三十一億美元的投資額中，台灣對中國大陸的投資達到總投資額的百分之六十六（見表四），這是台灣對美國投資的六倍（台灣流出資

表四 1991至1994年官方確認的對中國大陸間接投資(千美元)

年 份	件 數	總 額
1991	237	174,158
1992	264	246,992
1993	9,329	3,168,411
1994 Jan~June	532	434,712
Sum	10,362	4,024,273

資料來源：經濟部投資審議委員會，引自兩岸經濟統計月報，（台北：行政院大陸委員會，83年8月），p.42。

本的第二大接受國），或是台灣在東南亞投資的十一倍。粗略而言，一九九三年中任何時候在中國大陸上約有二萬家台灣的企業及二十萬台灣商人和技術人員，其中有許多人已將家庭遷往中國大陸。一般認為，台灣對中國大陸投資的特點仍是小規模和低技術的；舉例來說，只有百分之五點八的台資企業所製造產品的品質高於在台灣製造的相似產品，這可與在東南亞的百分之八和在美國的百分之七二相對照。<sup>⑯</sup>

兩岸間的投資對台灣的產業結構和出口能量有決定性的影響。舉例而言，超過百分之八十台灣的製鞋業已遷廠到中國大陸。其結果是，一九九一年中國大陸生產的鞋類已占有百分之四五的美國市場，這是一九八六年台灣產品所享有的占有率。對中國大陸的投資也影響了台灣的資本市場利率、和政府貨幣政策的效力。例如，當中央銀行以低利率追求擴張性政策時，經濟的反應遲緩，因為一大部分釋放出來的資本都流向中國大陸，而對台灣的資本形成作用不大。

## 投資驅動的貿易

海峽兩岸間由投資驅動的貿易，同樣有高度成長的特徵——從一九八七年的一億七千

註⑭ 民國八十二年，經濟部核准了九千三百二十九件包含三十二億美元在內的在大陸投資的計畫，一般普遍認為這個數字低於實際數字。

註⑮ 行政院大陸委員會，兩岸經濟統計月報，民國八十三年八月。

註⑯ 同註⑮，頁七九。

萬美元的低額，到一九九三年的超過一百五十一億美元（見表五）。<sup>⑩</sup>兩岸間貿易已

表五 1979至1993年兩岸間經香港之貿易(單位:百萬美元;%)

年 份	貿易總額		台灣對大陸出口		台灣自大陸進口		台灣對大陸的貿易 依賴度
	數額, 成長率		數額, 成長率		數額, 成長率		
1979	77.8		21.5		56.3		0.25
1980	311.2	300.18	235.0	994.41	76.2	35.39	0.79
1981	460.0	47.61	384.8	63.49	75.2	-1.35	1.05
1982	278.5	-39.37	194.5	-49.38	84.0	11.76	0.68
1983	291.3	4.60	201.4	3.55	89.9	6.94	0.64
1984	553.3	89.74	425.5	111.27	127.8	42.18	1.06
1985	1,102.7	99.30	986.8	131.92	115.9	-9.28	2.17
1986	955.6	-13.35	811.3	-17.78	144.2	24.43	1.49
1987	1,705.2	78.45	1,266.5	56.11	288.9	100.35	1.92
1988	2,720.9	59.57	2,242.2	77.04	478.7	65.67	2.47
1989	3,918.8	44.03	3,331.9	48.60	586.9	22.61	3.31
1990	5,160.0	31.67	4,394.6	31.89	765.4	30.41	4.32
1991	8,619.5	67.04	7,493.5	70.52	1,126.0	47.11	6.20
1992	11,666.6	35.35	10,457.6	40.76	1,119.0	-0.62	7.06
1993	15,096.7	24.40	13,993.1	32.67	1,103.6	-1.38	9.32
1994 Jan. May	6,642.2		6,154.1		488.1		9.42

資料來源：兩岸經濟統計月報，台北，行政院大陸委員會，民國83年8月，頁三一、三二。

成爲台灣的總貿易順差的主要來源。<sup>⑩</sup>在台灣對美國順差穩定減少，而對日本貿易逆差以較高速度成長的情況下，兩岸間貿易已成爲台灣免於全面貿易赤字的主要原因。

註⑩ 兩岸間的貿易總是因兩個原因而低估。第一，研究人員通常依賴香港政府提供的統計數字，但香港絕非兩岸間貿易的唯一轉口港。第二，在香港政府的統計只計算再出口的貿易，而不包括轉口及三角貿易。簡澤源估計一九九二年兩岸間貿易如果計入該年的轉口及三地間貿易，達一百四十八億美元（香港政府的官方數字是七十四億美元）。中華民國政府計算同一時期台灣對香港的出口（F.O.B.）和香港從台灣的進口（C.I.F.）的差額，並將該差額加進香港海關提供的官方數字，其結果是一九九二年的一百一十七億美元，及一九九三年的一百五十一億美元。在以下的討論中，我使用最後一組數字。

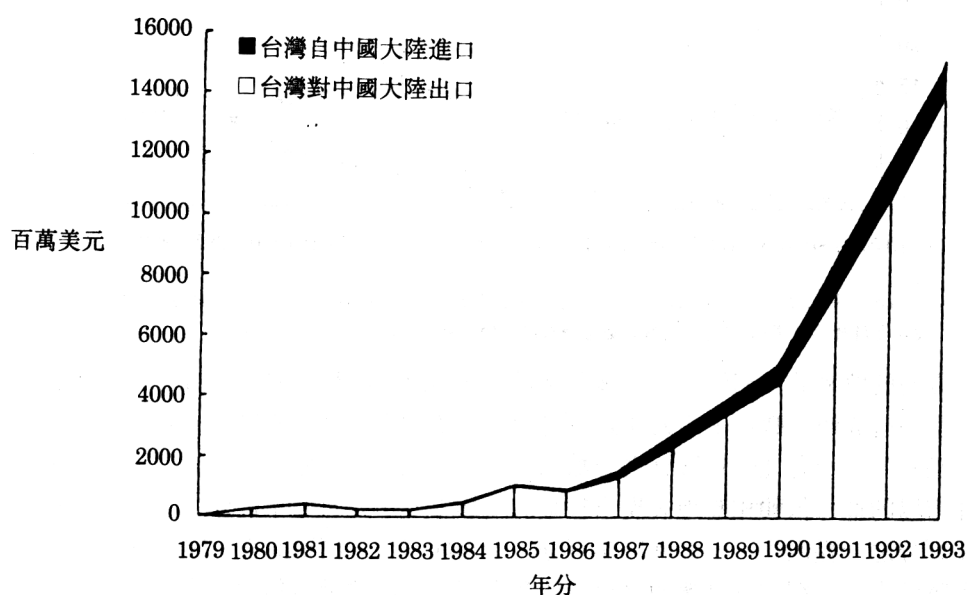
註⑪ 一九九三年，台灣累積的七十九億美元的總貿易順差額中，有六十五億美元（總順差的百分之八二）來自兩岸間的貿易。如果使用中華民國政府包含轉口貿易在內的估計，一九九三年台灣對中國大陸的順差是一百二十九億美元，或台灣的總順差的百分之六三。



這個事實的另一面是，一九九三年中國大陸若無對台灣的貿易逆差（一百二十九億美元），則是年中國大陸會有總貿易順差（逆差總額是一百二十一億美元）。一九九三年，台灣對中國大陸的貿易依賴度是百分之九點三二，出口依賴度是百分之十六點四七。預估一九九六年中國大陸將會超過美國成為台灣最大的貿易夥伴。

兩岸間貿易是高度不平衡的。如果我們檢視台灣與中國大陸在一九八七至九三年間的貿易差額，一個明顯的事實立即呈現出來：台灣享有逐漸增加的貿易順差（見圖一）

圖一：台灣對中國大陸出口及自中國大陸進口

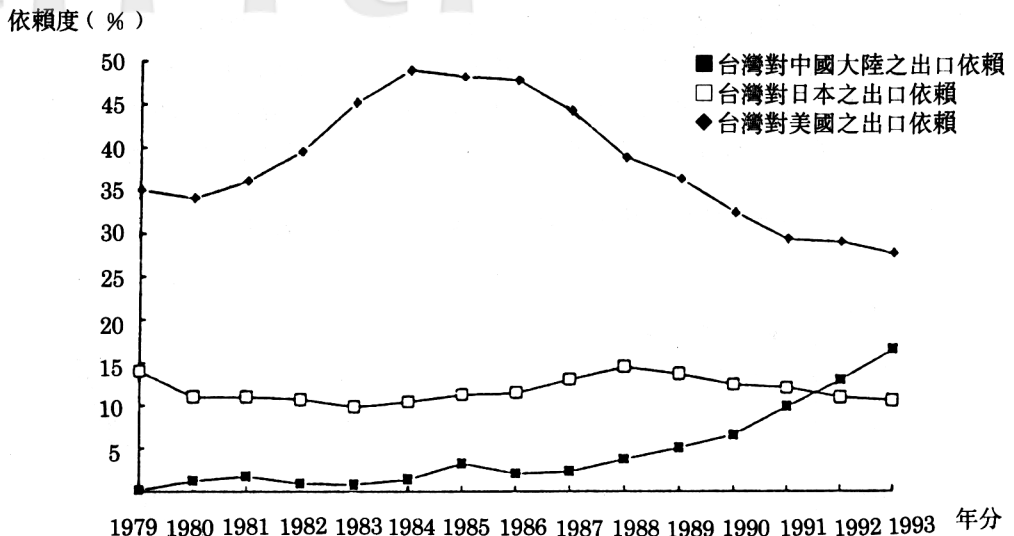


資料來源：同表5。

。一九八七年，當北京的經濟政策尚未完全運作時，台灣出口了價值十三億美元的產品到中國大陸，而從海峽彼岸進口了價值二億八千九百萬美元的產品，帶給台灣九億七千八百萬美元的貿易順差。一九八八年，台灣跨海峽的出口躍增至二十二億美元，進口增至四億七千九百萬美元，台灣的順差達十八億美元。這個趨勢持續到九〇年代，一九九〇年台灣享有三十六億美元的順差，一九九一年六十四億美元，一九九二年九十四億美元，一九九三年一百二十九億美元。一九九四年，台灣的出口構成兩岸間貿易總額的百分之九二點七。

台灣不僅享有穩定上升的貿易順差，其出口在過去幾年來也增加對中國大陸的依賴（由中國大陸占台灣的總貿易出口的比例計算）。一九八八年，中國大陸在台灣的出口中達到百分之三點七〇，一九九二年數字成長到百分之十二點九五，一九九三年百分之十六點四七（見圖二）。中國大陸對台灣的進口依賴也持續增加。一九八八年，台灣提供了中國大陸總進口的百分之四點〇六，一九九二年，台灣的占有率成長至百分之十三點〇八，一九九三年達到百分之十三點四六。然而，台灣產品流向中國大陸市場的情形，

圖二：台灣對中國大陸、日本及美國的出口依賴之比較（1979~1993）



資料來源：Taiwan Statistical Data Book，行政院經濟建設委員會，民國81年，頁196；兩岸經濟統計月報行政院大陸委員會，民國83年5月；台灣重要經濟變動指標中華經濟研究院，民國82年4月，頁十一、二〇。

與相反方向的貿易並不相配合。中國大陸對台灣的出口以和中國大陸的總出口以相同的比例成長，造成過去數年中國大陸對台灣的出口依賴維持低平的局面。（一九八八年百分之一點〇一，一九九〇年百分之一點二三，一九九三年百分之一點二〇）。台灣對中國大陸市場的進口依賴相應地表現出輕微的增加率（一九八七年百分之〇點九六，一九九〇年百分之一點四〇，一九九三年百分之一點四三）。簡單而言，經過這幾年台灣對中國大陸的出口已經成為台灣的總出口額和中國大陸的總進口額中，非常重要的部分，而中國大陸對台灣的出口對雙方而言持續是較次要的部分。一九九三年中國大陸已成長為台灣的第三大貿易夥伴，台灣則是中國大陸的第四大貿易夥伴<sup>19</sup>。在這個突然興盛的經濟關係中有百分之九二點七是台灣對中國大陸的出口，這顯然是不正常的。<sup>20</sup>

如果我們將兩岸間貿易的軌跡和中國大陸全面的貿易模式做比較，這種不正常狀態更為清晰。典型的例子是天安門事件後的發展。從一九八四年到一九八九年，中國大陸連續六年出現貿易赤字，一九八九年年終，外債達到四百一十三億美元。對天安門民主運動的殘酷鎮壓，引來國際上對中國大陸的制裁，加強了中國大陸自一九八八年秋起採取治理整頓政策以來所經歷的經濟衰退，外匯存底跌至一九八七年的水準。於是中國大陸採取極其強烈的緊縮措施。一九九〇年北京의總進口大幅減少了百分之九點八，這種有助於該國在當年恢復順差。然而，同年中國大陸自台灣的進口增加了百

註<sup>19</sup> 李慶平，「兩岸經貿關係及對大陸投資應注意事項」，對台灣商會的演講，Vancouver，民國八十二年十一月七日

註<sup>20</sup> 在中國大陸對世界上其他主要國家的貿易中，找不到類似不平衡。

分之三一點九，很明顯地違反中國大陸一般貿易的模式及當時進口循環的階段（一九九〇年，中國大陸自美國的進口下降百分之一六，自日本進口則下降百分之二八）。

這個奇怪的現象可由兩岸間貿易的性質得到解釋。此一貿易是由投資驅動的，即它在很大程度上是支持台商在中國大陸的投資活動的。<sup>②</sup>這個特徵可以藉由檢視台灣對中國大陸出口的內容，即兩岸間的大宗貿易，明顯地看出來。從一九八八年至一九九三年，台灣對中國大陸的出口中平均百分之七〇左右是第六類和第七類的產品（原料、零組件和配件，以及機器設備）。這些生產財中很大一部分是在中國大陸的台資企業所進口的；據估計，台商所需要的百分之五四至百分之七八的原料和零組件，和百分之七五到百分之九五的機器設備是從台灣進口的，這是因為中國大陸要求台商必須自行供應他們自己的原料和半成品，以免擾亂中國大陸的國內市場。<sup>③</sup>由於台灣對中國大陸的出口主要是維持中國大陸自己出口動力所必需的生產因素，因此當中國大陸的出口產業興盛時，台灣對中國大陸的出口自然會增加。因為這些產品有高附加價值，它們極有助於台灣對中國大陸的貿易順差。

以這個理論為基礎，一九九〇年台灣對中國大陸出口的成長違反普遍的進口衰退的背景，即非不正常現象。為了克服當時共黨政權所面臨的前所未有的經濟危機，不僅必須減少進口，也必須擴大出口。一九九〇年，第六類和第七類商品構成中國大陸自台灣進口的百分之七六點七，包括台資和其他中國大陸資金企業所使用以出口到國際市場的生產財。無怪乎對於兩岸間貿易會違反一般模式，同時中國大陸的經濟困難反而給予台灣和中國大陸間的經濟關係額外的動力。<sup>④</sup>

此外，尚有其他因素對於中國大陸對台灣貿易的逆差持續增加有所影響，它們基本上與台灣自己的政治考量有關。一般認為台灣不准許中國大陸在台灣投資是謹慎的做法。中國大陸並非沒有資金可以投資於台灣。中國大陸不在台灣投資的主要原因是政治因素，在此情形下期待任何來自中國大陸的投資推動中國大陸向台灣的出口是不可能的。增加從中國大陸進口的另一項障礙，是台灣政府對准許進口項目所設下的限制。所有中國大陸製造的消費財都被禁止進入台灣市場，農工原料和半成品則受到一分約有二千一百個許可項目的清單規範，這些許可項目可減少製造商在台灣的生产成本；進口任何超過這些特定項目的產品是非法的。在中國大陸那方面，受限的運輸能力和國內對原料和半成品需求的成長，也限制了台灣市場所可能得到的產品。與台灣對中國大陸出口的躍增相對比，從中國大陸的出口只能溫和地成長。這樣就增加了貿易的不平衡。

註① 同註⑩。

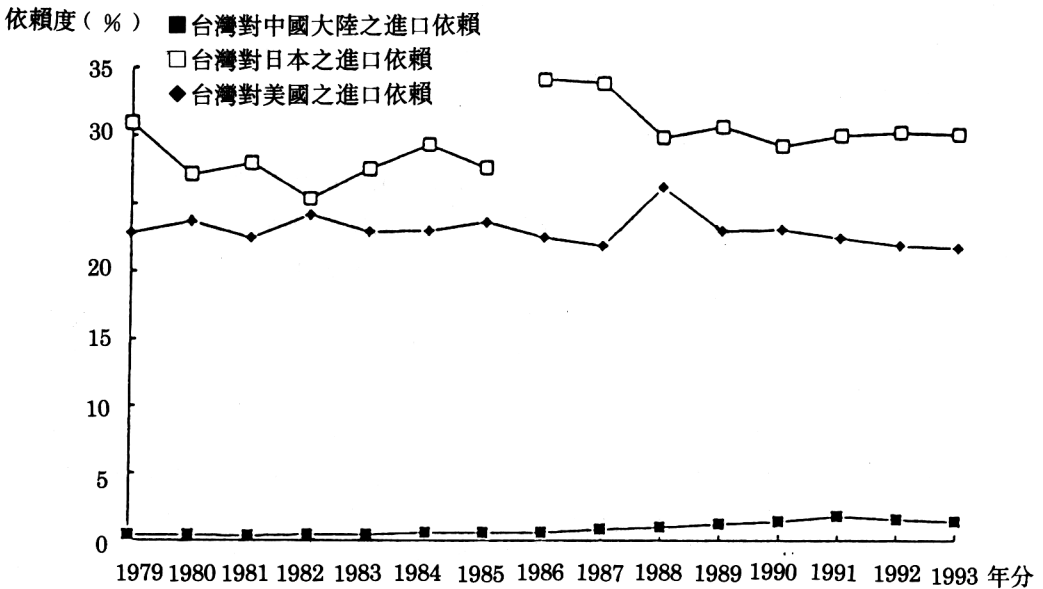
註② 同⑫李玉春，「對外投資對我國製造業之影響研究報告」，台北，中華經濟研究院，民國八十二年。

註③ 在一九八〇年代末的投資熱潮之前，兩岸間的貿易符合大陸的一般貿易模式，因此可以看到台灣對中國大陸出口在一九八二年（百分之四九點三八）及一九八六年（百分之一七點八）的下降，完全符合中國大陸的進口循環；一九八七至九三年這些貿易上的波動則不再出現，此時期的特質是貿易不斷的成長。見簡澤源，民國八十二年，「香港在兩岸經濟交流的中介地位：實證分析」，中國大陸研究：三六（一）：頁六九～八一。

## 轉移的依賴

兩岸間的經濟關係刻畫了台灣成長模式的巨大變遷。台灣仍舊是依賴對外貿易的，但其對外貿易的方向改變了。更準確地說，台灣仍然依賴從日本進口大部分的生產財，此種依賴日圓升值提高了台灣對日逆差至史無前例的高峰，而日本仍維持其在台灣的進口中的占有率（見圖三）。巨大的變遷發生在台灣的出口方向上。過去，台灣

圖三：台灣對中國大陸、日本及美國的進口依賴之比較（1979~1993）



資料來源：Taiwan Statistical Data Book，行政院經濟建設委員會，民國八十一年，p.196；兩岸經濟統計月報，行政院大陸委員會，民國83年5月，p.30,34；台灣重要經濟變動指標，台北，中華經濟研究院，民國83年4月，p.11, 12。

出口勞力密集產品到美國，並且累積了巨額貿易順差；從一九八〇年代末期起，在台灣逐漸在美國市場失去競爭力，以及台灣的企業急於將他們的生產基地遷廠至中國大陸的情況下，我們看到中華民國和美國間的貿易不平衡有所矯正。然而，因為台灣在中國大陸的投資加速，且該地的台資企業和台灣的中上游生產者維持著共生關係，中國大陸逐漸取代美國成為台灣主要的出口市場；出口的內容不再只是勞力密集產品，還包括原料、零組件、和機械設備。過去，台灣累積了巨額的對日貿易逆差，但隨後經由對美國市場積極的出口得到總貿易順差<sup>②</sup>（一九九二：一七八）；現在，在台灣

註② 安場保吉，民國八十一年，「亞太經濟的回顧與展望」，見李明編，中日兩國與亞太經濟發展，台北，國際關係研究中心，頁二五。

的對日貿易逆差上升、對美國貿易順差逐年下降的情況下，台灣依靠兩岸間的貿易以平衡其貿易收支。因為台灣的經濟在很大程度上是由出口動力來帶動的，因此中國大陸的市場便在決定台灣的經濟成長率上扮演關鍵性角色。簡言之，台灣仍然依賴從日本進口，但已將其出口依賴自美國逐漸轉移至中國大陸。

從這個大轉變中衍生出兩個問題，第一是經濟面的，第二是政治面的。台灣的外匯存底（現在多於九百億）是世界上第二位的，僅次於日本；然而，台灣的經濟卻仍落後經濟合作發展組織國家（OECD）許多。然而，當我們檢視台灣從一九八六年至一九九二年的資本移出，會發現台灣是世界上第六大投資國，排名於日本、德國、瑞士、英國和荷蘭之後，這些國家全在經濟發展和國民平均所得方面領先台灣許多，而這一段時期正是台灣推動第三次進口替代所需資金以發展生產技術的關鍵時期。然而，台灣移出资本的方向卻走向在低發展程度國家追求廉價勞動力，特別是在中國大陸。一九八八年，海外投資與台灣的國內投資的比率是百分之二點四，一九八九年百分之三點九，一九九〇年百分之二點九，是日本相應數字的四至六倍。在郝柏村院長掌政的一九九一至一九九二年期間，比率降至百分之九點二和百分之六點六，一九九三年，在新的連戰內閣全力振興經濟的情況下，台灣的海外投資卻成長了百分之八七，這股趨勢持續到一九九四年，政府和商業界都憂心於台灣經濟的空洞化。

伴隨著加速的海外投資的是台灣經濟的趨緩。從一九八〇年到一九九〇年，台灣的年成長率平均是百分之八點二五，低於中國大陸的百分之一〇點一和南韓的百分之九點九的超成長，但高於香港的百分之七點一和新加坡的百分之六點三。<sup>②</sup>但一九九〇年代目睹台灣的經濟在一九九〇年減緩至百分之五點〇二，一九九一年是百分之七點二四，一九九二年是百分之六點〇二，一九九三年是百分之五點八七，根據政府的樂觀估計，一九九四年是百分之六點一七。郝院長指望龐大的六年國家建設計畫，該計畫意在藉由政府遍布全島的數百項建設計畫，來提升台灣過時的基礎建設和創造成長動力，然而，這個刺激證明在經濟成長上只發揮有限的效用，因為政府受限於財政能力，同時又爆發了涉及高層政府官員的醜聞。<sup>③</sup>郝的繼任者連戰在一九九三年中被迫大幅刪減政府投資，並將成長的希望退返至私人部門。就如前面已說明的，這意味著將依賴對中國大陸的出口作為成長的引擎。然而，依據一九九四年經濟部對一千家在中國大陸的台灣企業所作的調查，台商有減少他們對台灣的原料、零組件和半成品的依賴的趨勢（前者從一九九二年的百分之六〇到一九九三年的低於百分之五五，後者從一九九二年的百分之七〇到一九九三年的百分之六一），這顯示投資帶動的出口或許在衰退中。若是如此，台灣很快會發展出全面的貿易赤字。

依賴移轉的第二個問題是捲入依賴中國大陸市場的政治風險。現代的整合理論假設經濟交流是製造整合動力的最佳起點，此動力會溢出經濟領域到政治領域並達成政

註② Barfield, Claude E. 1994. "U.S.China Trade and Investment in the 1990s", p. 59, in James R. Lilley and Wendell L. Willkie II, eds., *Beyond MFN*. Washington D. C.: The AEI Press.

註③ Wu Yu-Shan. 1994. "Taiwan in 1993: Attempting A Diplomatic Breakthrough." *Asian Survey* 34(1): pp. 46~54.

治統合。<sup>②</sup>但經由經濟整合達成的政治整合並非如二次大戰後的整合理論家所設想的，是一個自發的過程。一九三〇年代，阿道夫·希特勒經由專買和專賣在東歐創造衛星國集團的策略，是一個如何經由經濟操縱達成政治控制的顯例。當兩岸間的經濟關係已經發展成爲台灣和中國大陸間最重要的聯繫時，北京會對台北打經濟牌以促進統一是很自然的。雖然北京的台灣政策制定者眼前的考慮可能主要是經濟的，<sup>③</sup>但必要的時候，北京仍可能藉由與日俱增的經濟聯結來勒索台灣。這種可能縈繞在台灣的政治領導人心中，迫使他們採取預防措施。

## 重新導引經濟

基於認知到台灣的經濟日益依賴中國大陸，台北的經濟計劃者試圖將台灣的經濟重新導向國際市場，特別是東南亞。在這個脈絡中，取得關貿總協（世貿組織）的會籍及建設台灣爲亞太營運中心，是爲了擴大台灣的商務機會並減少對中國大陸的依賴，李登輝總統倡導的南向政策，將焦點更清晰地放在引導台灣的海外資本，從中國大陸移向同樣勞力充沛的東南亞國家。

關貿總協定及世貿組織會籍和亞太營運中心同時帶來利與弊，它們如果實現的話，將爲台灣的商務活動打開較寬廣的領域，但同時不可避免地會與中國大陸發展出緊密的聯結。世界貿易組織要求會員國採行無歧視的貿易政策，這將使台灣難以保衛其對兩岸間貿易的限制。如果兩岸間的交易受到如目前一般的限制的話，研議中的亞太營運中心（基本上是——在九七後取代香港地位的企圖）是難以想像的。經由較高程度的國際化和自由化來沖淡台灣對中國大陸依賴的想法，因爲中國大陸已吸引如此多的國際商務活動，以至於今天對世界市場開放就意味著對中國大陸開放，無論如何，台北的官員認爲，加入世界組織和便利國際商業交往在政治上是合理的，如此可減少因捲入兩岸關係的政治風險，並創造台北和北京談判的籌碼。<sup>④</sup>無論這兩項重大的國際計畫的功效爲何，亞太營運中心仍只是在計劃階段，而爭取世界貿易組織會籍則已推動許久，但是各會員國仍必須有效抗拒來自北京的政治壓力，才能進行成功。

政府重導經濟的另一個努力是李登輝總統推動的南向政策。該政策發動於一九九三至九四年間（藉著李總統的「度假外交」），意在向東南亞擴展政治經濟影響力，並將台灣的海外投資自中國大陸移開，導向東南亞國家。政府希望它可以將利潤參數傾向南方並改變私人企業的投資方向；然而，其結果是只有國營企業和國民黨黨營事

註② Keohane, Robert O. and Nye, Joseph S. 1975. "International Interdependence and Intergration." pp.364, 396, In Nelson W. Polsby, ed., *Handbook of Political Science*, Vol. 8: International Politics. Menlo Park, California: Addison Wesley.

註③ Wu Yu-Shan, 1994, "Mainland China's Economic Policy Toward Taiwan: Economic Needs or Political Scheme?" *Issues and Studies* 30 (9) pp.29~49.

註④ 李文志，台灣發展爲亞太營運中心的戰略意義，國策雙週刊91：一九九四年，頁4~5。

業跟隨政府的領導，私人投資則持續流向中國大陸。<sup>30</sup>

取得世貿組織會籍、建立台灣為亞太營運中心以及南向政策都是在台灣對中國大陸的出口依賴的脈絡中，加強台灣與中國大陸相對經濟地位的策略性舉動。但是台灣從美國移轉到中國大陸的依賴根源於在台灣最需要工業升級時，卻流出了大量資本。因此，台灣的基本問題在於它執行第三次進口替代的失敗，缺乏與工資上揚相當的生產力成長，我們可以預見，如果產業升級無法落實，資本持續出走，REN對中國大陸的依賴只會持續地增加。此時任何重導海外投資的努力都將只有有限的效用。

\*

\*

\*

---

註<sup>30</sup> 從一九九四年一月到七月，百分之三一點一三的台灣海外資本去向中國大陸，包含五百八十九件計畫，總額達四億六千七百萬美元。次大的台灣流出資本的接收者是香港，包含二十七個計畫，和一億一千三百尚美元的總額。因為大部分台灣在香港的投資實際上去向中國大陸，故在這七個月期間百分之三八點六七的台灣海外投資越過了台灣海峽。南向政策並未產生任何顯著的影響，在一九九四年一至七月，任何一個被當做目標的國家都未成為台灣資本的前九個接受國，聯合報，台北，民國八十三年十月廿五日，版十九。