

新政府的兩岸經貿關係應如何調整？

林向愷*

陳水扁當選第二次台灣民選總統，完成台灣首次政黨輪替，讓台灣邁入正常的民主體制，由於民主化與經濟實力是台灣在國際社會仍有一定生存空間的重要因素，新政府除了在充實民主政治內涵外，更應思考如何強化我國的經濟實力。

一個國家追求永續發展的目的地在於提升人民生活品質與確保國民尊嚴，為此我們必須有明確的發展方向與策略。要選定正確的方向與策略，須了解自身發展潛力或發展條件優劣所在，據此對國內經濟體質進行必要的調整與改造。然而決定這些大方向與大原則時，台灣卻面臨一個其他國家所沒有的顧慮：兩岸政經發展的高度不確定性。因為兩岸經濟一旦高度整合，政治統一就會跟著來，維持現狀的代價就變得很大，也壓縮我們應有的選擇空間。本文重點將以陳水扁總統當選人所提出「跨世紀兩岸經貿關係」一文，檢討新政府應與中國發展何種經貿關係的發展方向與策略，以維護未來國家安全以及國民尊嚴。檢討之前，特先就李總統主政時期，兩岸經貿發展策略作一回顧。

壹、李總統的兩岸經貿思惟：兩岸關係未定位前，經貿交流宜小心謹慎

在首次民選總統產生前，李總統兩岸關係的基調以「中國統一」為主軸。當兩岸經濟與社會發展階段差距仍大時，短期兩國冒然統一對台灣人民的福祉與權益傷害將會很大。李總統當然會體會到其嚴重性，他曾說：「我們一直強調「一個中國」，中「共」也強調它是中華人民共和國，我們是中華民

* 作者任教於台灣大學經濟系教授。

國，但是中國只有一個。這表示什麼呢？表示有一天，應該要統一，不統一不行。」，然而「當務之急，應當是兩國把力量集中在各自的政經建設之上，加速自由民主改格及推動經濟發展，改善民生，以營造統一的客觀條件，厚植統一的具體基礎。」，由於兩國政經條件要相當才能談統一，李總統面對中國統一問題，當然就沒有所謂時間表。而李總統對台、中之間三十年來完全隔閡敵視與對立，短期內進展到全面和解並不抱樂觀態度。所以，他一再以東西德為例，說明兩德「從接觸到完成統一花了二十五年的時間」，可見化解兩岸歧異是一件困難且需要耐心的工作。

李總統所主導的「國統綱領」則充份反映上述看法。具體而言，1991年2月23日國統會第三次會議所通過的「國統綱領」，就明確宣示海峽兩岸應在理性、和平、對等、互惠的前提下，經過適當時期的坦誠交流、合作、協商、建立民主、自由、均富的共識，共同重建一個統一的中國。而國統綱領有四個要旨：一、堅持一個中國，謀求中國的統一。二、堅持和平統一，反對使用武力。三、尊重台灣人民的權益為統一的前提。四、和平統一有進程，分階段而無時間表。

中國亦了解唯有兩岸維持密切的經貿關係發展才能把台灣拉住，一旦台灣在經濟上不能獨立，統一的問題就自然迎刃而解。兩岸經貿關係日益密切，當然台商對兩岸因無法三通而導致人員、商品、資金以及訊息進出不便會漸感不耐。所以，中國丟出要台灣立即談判「三通」的要求，看台灣方面如何回應？此時，李總統的兩岸經貿發展策略則是以「台灣經貿不能維持獨立自主，則維持現狀的代價就會變得很高」為主要考量，只要兩岸的政治定位未能釐清前，應以小心謹慎為原則來規範兩岸經貿交流。

在目前的全球經貿體系中，大多數產品都必須使用許多中間投入，生產過程也分為很多階段，而這些生產階段及做為中間投入的商品又常適合在不同國家生產。於是一個產品由數國的企業合作完成，目前已相當普遍。因此，

一些主張加強與中國發展經貿關係的人士就強調「上游移往中國以便取得原料，而國內集中發展高附加價值的中游產品」或「將低層次產品移往中國生產，而國內專門生產較高層次產品」。不過規模較大的國家，特別是國內區域發展差異很大的國家，有很多分工都可以在國內自己進行，而不一定要依賴其他國家。所以，這些主張兩岸產業分工的論調忽略了中國不僅不一定要和我國進行產業分工合作，更有可能直接和歐美日先進的國家合作，或是在初期與我國進行產業分工合作，之後採取進口替代策略或其他往上向下擴充的產業發展政策來取代我們，而使產業分工變成進一步取代我國產品的階段性策略。

過去，我們常看到許多生產勞力密集產品的廠商赴中國投資後，造成中、上游產業跟著前往投資的例子。由此看來，中國較有條件將目前依賴外國提供的中間產品改在國內生產，而中國的科技能力亦能達到這個目的。為降低被替代的風險，政府實有必要對廠商赴中國投資做適度規範。

中國正處於經濟制度轉型的階段，健全的民主制度尚未建立，經濟發展易受政治事件的影響。事實上，過去十年，中國經濟波動幅度不僅較歐美日先進國家為激烈，亦較亞洲四小龍以及其他後進國家為大。過去，我們以美國為我國商品出口的主要對象與美國維持相當密切貿易關係時，美國景氣波動都會透過貿易管道傳導到台灣而影響到我們整體經濟的表現。當時美國已是已開發國家，經濟波動幅度還算穩定，我們都已無法免於衝擊。

一九九一年來，東南亞後進國家尤其是中國成為台灣商品主要出口對象而且比重持續增加。此時，若台灣和中國維持過度密切的經貿關係，則台灣經濟會因為本身的規模遠小於中國經濟規模，而強烈感受到中國經濟波動的衝擊，此對我們所要追求的經濟穩定目標有所不利。

此外，李總統專攻經濟發展，當然清楚台灣對中國經貿依賴程度提高對台灣整體安全的危害，與其讓台商一窩蜂、個別地去中國投資，協助中國經

濟發展，倒不如由台灣主動提供農業技術以及資金解決中國經濟發展問題，或提供台灣廠商其他出路，以減少對台灣整體安全的威脅。這種策略則基於他對台灣經濟發展的見解：

- 一、 台灣經濟發展模式，是先促進農業的發展，以農業發展增加過年的資本累積，來促進工業的發展。他認為台灣經濟發展模式，是中國十二億人民共同欽羨嚮往的對象。
- 二、 沒有工業基礎，則所有經濟都是空洞的。唯有在工業基礎下，才有服務業的存在，金融業的發展。
- 三、 台灣經濟發展策略應有全球觀，以發展高科技與先進國家經濟相結合，謀取經濟更上一層樓，台灣絕不能以居於中國大陸東南隅，發展一個「華人經濟區」為滿足。

李總統的經濟發展觀顯然影響他對兩岸經貿發展的看法：為營造有利統一環境，兩岸應是相互合作、相互協助。兩岸短期內若無統一基礎，一個最佳策略應是預設未來統一條件，將「一個中國」的內涵定義是追求未來中國統一。目前中國經濟發展所碰到的問題：農村人口過剩以及資金不足，依台灣經驗應是先發展農業。所以，「李六點」中，曾提及台灣願以農業技術，資金協助中國發展農村經濟。一旦中國有了足夠資金，對外資的需要自會降低。更重要的是中國農業一旦有了良性發展，自會依「台灣模式」循序發展，中國政經體制會因此而有結構性變化，那時如何統一就不重要了。

一九九六年國發會亦是考量上述不確定性後對兩岸經貿關係的建構產生以下的共識：

- (1) 由於中共對我仍存敵意，兩岸經貿發展應格外考量政治風險。因此，必須在維持我國家安全及兩岸和平的前提下，循序漸進地推動相關政策。
- (2) 兩岸經貿關係應該順應亞太經濟整合趨勢及國際產業分工潮流，本著互利互惠之雙贏原則穩定發展。

(3) 我國經濟發展應有多元化的全球策略，兩岸經貿關係也是台灣整體對外經貿關係的一環。

近年來，國際社會促談的壓力日益增加。兩岸政治對話與談判前，若未能明確對兩岸予以明確定位，將對台灣整體利益與國民尊嚴產生嚴重傷害。所以，李總統於一九九九年七月九日接受「德國之聲」專訪時，指出一九九一年修憲後，已將兩岸關係定位在國家與國家，至少是特殊的國與國的關係，而非一中央政府，一地方政府的「一個中國」的內部關係。李總統此項談話，較之一九九六年國家發展會議中，朝野所達成的共識：「自一九一二年起，中華民國即為一主權國家；自一九四九年中共政府建立後，兩岸即成為兩個對等政治實體。」更明確地指出兩岸關係應有的定位。上述談話雖僅是一項政治宣示，但面對國際社會對兩岸有進行政治對話的壓力，以及中國一直以「和平統一，一國兩制」為其政治談判底線的情勢下，至少明確表示我國在未來兩岸政治對話基本立場。而中國強烈的反彈應是極正常現象，然此並無損國家領導人表達台灣大多數人民意志的權利。縱使李總統將兩岸關係定位為特殊的國與國關係，但依國內特殊政治生態以及國際情勢來看，朝野短期內似無法對明確的國家發展方向達成具體有開創性的實質共識，並在憲法以及法律層面加以落實。另一方面，要中國在短期內正視並承認兩岸關係為國家與國家關係，亦有其現實上的困難。兩岸關係一時之間仍充滿不確定性。

在李總統特殊國與國關係的談話後，國內有不少人士開始擔心中國若採取措施抵制台灣商品的進口時，此舉將對我們商品出口以及個別產業發展可能會產生何種不利的影響？台灣經濟研究院的一項研究計劃中曾建立類似的經濟衝擊指標，以了解萬一中國突然採取不利於台灣的貿易抵制政策，造成兩岸貿易無法正常進行時，縱使國內廠商已採取各種分散風險，減少損失的對策後，台灣整體產業以及個別出口產業仍有多少無法避免的損失。以

1996 年的估計出來的數字來看，台灣總出口中約有 8.4% 是我們出口貿易中因中國貿易制裁無法規避的損失。若進一步考慮到對其他相關產業的波及效果，則出口貿易無法避免的損失將增加到 12.2%。至於對個別產業的衝擊，台經院該項研究顯示：對中國市場的依賴度愈深的產業，一旦中國對台灣採取貿易抵制措施，所受到的衝擊也愈大。此外，當廠商對中國市場的依賴度愈高，廠商的行為愈容易受到中國的影響，包括被脅迫增加對中國的投資，甚至發表符合中國利益的言論。

貳、全球化趨勢下，台灣發展的策略

隨著經濟發展，我國工資上漲而新台幣又在一九八六年大幅升值，加上後進國家紛紛加入國際競爭行列。亞洲四小龍中，以台灣，南韓以及香港的產品在歐美日市場被東南亞後進國家（尤其是中國）替代的最為嚴重，而星加坡由於產業升級較為成功，因此被替代的情形不若其他三個國家來得嚴重。許多人因而擔心我國產品在工資高於後進國家而技術又不如先進國家的情形下，是否會有被二者夾殺而失去發展的危機？不過，在自由貿易體制下，各種產品和生產要素的價格依市場機能調整後，每個國家都會依其國際比較利益而有一些產品在國際市場上仍具有競爭力。因此，遭到夾殺而使所有產業都無法存活的現象不太可能發生。由於台灣產品在歐美日國家市場被亞洲後進國家尤其中國替代的多屬中、低度技術產品，顯示我國產業升級的速度只要夠快，被替代的情況應會較為緩和。

經濟發展過程中，產業結構必然會有所改變。當傳統勞力密集產品喪失國際競爭力，而行銷設計等創新附加價值與產品區隔工作推展又不順利時，生產這些產品的廠商大都只有轉到後進國家繼續經營，造成這些產業中不少工作機會消失，但在其他產業也會因產業升級而有不少新的工作機會出現。例如，相對於後進國家，我們的比較利益移轉到中、高技術密集產品的生產，

中、高技術密集產品出口增加將會帶動高技術勞工所得快速上升。所以，自由貿易固可讓我們發揮比較利益，但高低技術勞工的所得差距亦會擴大。只要勞工在轉換工作時必須付出的調整成本不是太高，這種產業結構改變對勞工就業的衝擊也就不至於太大。一旦後進國家經濟發展速度快到讓我們的產業結構被迫跟著急速改變，甚至快到讓國內勞工無法及時調整時，勞工的就業與所得就會產生問題。

另一個更值得我們重視的趨勢就是在當前經貿全球化大趨勢下，企業主的資金與機器設備相對於國內大部份低技術勞動人口更能快速地跨國移動。傳統產業大量外移的結果，企業在海外另創第二春，而企業主亦可因而獲得更高的投資報酬率；然而原來在這些產業工作的大多數勞工由於無法做跨國移動，當較有國際競爭力的出口部門所能提供的工作因企業外移而減少時，他們只有在非貿易財部門或受到政府保護的內需產業中，和外勞競爭找工作，造成低技術勞工所得的成長變慢。也就是說，高科技，高勞動邊際生產力，高薪資所得三者間關係在當前資金與技術跨國間移動愈來愈無障礙情形下不必然一定存在。

試想一個擁有資金與高科技的廠商，若它能在東南亞國家或中國以台灣六分之一工資雇用到所需的高技術勞工時，為何它必須選擇留在台灣呢？當有此想法的廠商為數不算太多時，對國內勞工的衝擊還不會很大；但面對中國經濟的規模比我們要大很多時，當為數夠多的廠商都如此做時，那衝擊就不容忽視。根據行政院主計處發佈的最新家庭收支調查報告，一九九八年台灣家庭所得高低差距為 5.51 倍，較以前擴大，即已透露出這種趨勢；若非近年來政府陸續推動各項社會福利制度，不然這個差距還要再大。

國內所得分配持續惡化對我國經濟發展遠景產生不利影響，所得分配和經濟成長之間主要透過投資產生關聯。當所得分配愈不平均時，低所得階層的個人或家庭面對為數少但非常富有的個人與家庭時較易流於不滿，而傾向

於對現有社會政治制度做較大幅度的變革。亦即，所得分配愈不平均事實上等於鼓勵低所得的個人或家庭訴諸於和平或非和平方式來改變現況，而此種不滿情緒高漲往往會導致社會政治變得較不穩定。

至於社會、政治不穩定對投資意願的影響則有以下三個管道：

- (1) 新政權將會採取較高的所得稅率做為改善所得分配不平均的手段，較高的所得稅率會影響廠商的投資意願。
- (2) 大規模示威會阻礙正常生產活動，進而影響資本或勞動生產力。廠商從事投資活動時，只要預期未來資本生產力會受到影響，此時廠商的投資意願就會受到影響。
- (3) 當社會與政治不穩定程度高到某一程度後，政府政策不確定程度就會變大，甚至威脅到人民財產權的維護。而這些都會讓投資、經營環境不確定程度提高，對廠商投資意願造成不良影響，造成廠商不願意留在國內投資或將工廠遷往國外。

投資意願受到影響將導致經濟成長速度變慢。所得分配與經濟成長間關連性的實証研究近來深受歐美經濟學界的重視，哈佛大學經濟學教授 Alesina 最近完成的一系列跨國實証研究發現：所得分配不平均程度愈高導致政治愈不穩定，對投資以及經濟成長都會產生負面的影響。另一方面，依歐美先進國家發展來看，當國民所得超過某一水準之後，所得對個人的福祉已不再那麼重要，而個人對生活品質的感受主要來自社會是否合於公平正義的原則。一般來說，在社會、經濟最公平的國家，其人民生活滿足感也最高。所以，所得分配平均有助於提升國民的生活滿足感。

我國產品正面臨來自後進國家的競爭而逐漸為其所替代，而資源跨國移動速度快慢不一造成國內所得分配惡化。縱使所得分配惡化是經濟國際化無可避免的結果，我們的發展策略與方向應如何調整以減輕這種後果？哈佛大學經濟學者 Davis 在一九九六年的研究指出：衡量一個國家的比較利益

時，比較的對象不應是全球經貿體系中所有的國家而應是與該國有類似生產條件的國家群。台灣和其他亞洲四小龍國家一樣，正處於先進國家以及後進國家之間：亞洲後進國家相對於我們的優勢在於她們有豐沛的勞力，而歐美國家相對於我們的優勢在於她們有更先進的技術，較充裕的資金。也就是說，台灣在全球經貿體系中正處於一個關鍵的十字路口，不同發展方向與策略的選擇，可以讓我們發揮不同的比較利益，進而對國內人民生活品質有不同的意涵。為方便說明，假設商品可分為高、中、低度技術密集三種商品，又假設任何一個國家都不可能同時生產這三種商品。此時，我們依國際比較利益分為兩組，先進組的國家只生產高、中度技術密集的產品；而後進組國家只生產中、低度技術密集產品。若台灣選擇與後進組國家發展密切的經貿易關係，由於這組中的國家只生產中、低度技術密集產品，台灣在這組中技術與資本都較為豐沛，和其他組內國家分工的結果是我們以生產中技術密集產品以及少量的低技術密集產品，並以出口中技術密集的產品所得的收益來支付進口高、低技術密集產品所需的費用。但若我們選擇加速產業升級將台灣推進到先進國家組中，此時依比較利益分工的結果，我們生產的型態是除高技術密集產品外，就是中技術密集產品的生產，並以出口中技術密集商品的收益來支付進口高、低技術密集產品所需的費用。

兩種發展方向有類似的貿易型態，卻有完全不同的產品生產結構；由於兩種發展方向下，我們所發揮的比較利益又不盡相同，不同的產品生產結構對廠商和勞工有完全不同的意涵。到底何者是我們應選擇的發展方向與策略：強化台灣與後進國家的經貿關係；結合台灣的資金、技術、和當地的勞力繼續從事中、低層次產品的生產；抑或引進歐美先進國家技術，結合台灣資金、高科技人才在台灣從事高科技以及高附加價值產品的生產。由於我們相對於先進國家的比較利益不在資本或技術，我們應善加利用當前資金與技術跨國間移動愈來愈無障礙的趨勢，引進先進國家的生產技術讓我們所擁有

的豐沛高技術勞工有更多機會投入於中、高技術密集商品的生產，此不僅能加快我國每人平均所得的成長速度，更有助於減輕一旦低技術勞工無法順利轉換到高科技產業工作，政府必須以社會安全體制協助這些個人與家庭維持基本生活時所須承受的財政負擔。

亦即，與先進國家經貿合作將讓減緩國內所得分配惡化所必須付出的代價降低。顯然，兩者之間較佳的選擇應是採取與歐美日先進國家發展密切的經貿關係。國內許多主張加強與中國發展經貿關係的學者，認為經濟國際化過程中，和後進國家如中國有密切經貿關係是無法避免的趨勢，更可發揮我們的比較利益，政府不應該干預或規範，至於所得分配的惡化亦認為是經濟發展無法避免的結果。

參、改造國內總體環境後優於租稅競爭

陳水扁總統當選人認為以禁止赴中國投資只是短期的消極性政策，但很難成為治本之道，充其量只能為促進經濟體質健全的積極性政策，爭取更充裕的時間。而國民黨主政時期最為人所詬病的是：有了權宜措施後，就忘了長期性改善工作。所以，陳水扁主張，新政府應「積極提升我國的經濟能力，讓北京政府更難以採取經濟手段作為威脅我國的工具」。更具體的說，就是全面提升國家競爭力，透過市場機制，讓兩岸經貿朝較健全方向發展。

Davis 的分析則提供我們在選擇正確發展方向與策略一個思考方向。我們一旦選擇積極和先進國家合作，則我們在全球經貿網路的定位調整過程中，把台灣變成一個技術輸入國。這種策略能否成功還需視我們是否能吸引並留住高科技人才，其前題是台灣必須是一個高品質的生活環境。此時，政府首要工作應是加速基礎建設，充實人力資本以及改造軟硬體環境。而且這些因素是很難做跨國移動，更是我們可完全掌握的。而主張全面提升國家競爭力最有效的做法，就是改造國內總體環境優於租稅競爭。

產業結構改變是經濟發展一個最重要的現象，我國出口商品結構由早期勞力密集產品為主轉變為目前以技術密集產品為主，改變多少反映我國生產的比較利益的變化。一個有國際競爭力的產業，其獲利能力自然較其他產業為佳，股價表現自然會較好。當廠商基於我國生產的比較利益所在，放棄原有產業的經營轉而投入有更多成長機會的產業中，市場機制自然會產生產業結構改變的現象，我們不必過份憂慮。但近十年來我國產業發展出現今日資訊電子業「一枝獨秀」的現象，顯示我國傳統產業並未隨之同步轉型。這個現象除了反映我國生產比較利益的改變外，更反映過去政府對資訊產業以各種租稅獎勵以及其他優惠政策的過度協助。此舉不僅會導致資源配置缺乏效率，更會因政府直接獎勵特定產業致使產業發展不平衡帶來各種風險，而這些風險是尊重市場機制所不會發生的。

過去，政府一直有降低稅負是促進產業升級的唯一作法的概念。廠商的資本報酬率除受使用技術或從事產業的影響外，還決定於資本所得適用的稅率。稅率愈高，其稅後投資報酬率愈低，造成投資意願降低。在資本以及技術跨國移動仍有不少障礙時，各國所得稅率的差距不會是企業或廠商在選擇何地投資時一項重要的考慮因素。當資本與技術跨國移動的障礙愈來愈小後，投資的區位選擇時稅負輕重就成為一項重要的考慮因素。為爭取外人投資許多後進中國家甚至先進國家競相以租稅減免方式降低廠商或企業所得的稅負，提高稅後投資報酬率以吸引更多的外資，此即所謂的「跨國租稅競爭」。

全球化的趨勢將使資本與技術等生產要素在國際間可以更自由移動，只要任何一種生產要素在不同地區的價格出現些微差距，價格較低廉的生產要素會很快流向價格較高的地區。而不易移動的生產要素，相對具有價格優勢也會因此吸引其他要素的流入，增加對於其要素的需求，使該要素價格提高，而縮小價格差距。跨國租稅競爭的作用在於提高廠商在本國投資的稅後

報酬率，各國由於政府功能不同，所能調降稅率的空間亦不相同；一旦各國稅後投資報酬率仍存在差異，資本還會因廠商為獲取競爭優勢而移動。所以，在全球化大環境下，為提高競爭力，我們必須借重要素成本以外的因素。

儘管生產與投資遂漸全球化仍然有些產品和勞務不易進口。這些不易進口的商品若國內所生產的品質太差或價格過高，將使其他產品的生產成本高於外國或品質不如外國而喪失國際競爭力，造成本國可跨國移動的資源流向外國。因此，未來的一個國家國際競爭力將以非貿易財競爭力為基礎。其中最重要的項目包括：法令制度、行政效率、社會治安、生態環境、生活成本與品質以及其他硬體基礎設施。由於非貿易部門財較不易感受到外來的競爭壓力，其發展已有相當程度後，政府必須積極改善，不然可能成為未來發展的瓶頸。

依歐美國家發展經驗，許多廠商所以還願意留在其國內從事生產，其中一個很重要的原因就是這些國家擁有品質較高的勞工與充足的軟硬體公共建設。由此可看出，只要我們能持續提升國民的教育水準與品質，建立完整的社會福利體制以及提供較豐沛的軟硬體公共設施，讓更多的廠商與企業讓更多的廠商與企業留在台灣或進駐台灣，則我們的勞工可享受較其他開發中國家為高的所得，產業亦因政府所提供優質的整體經營環境而不願意將企業完全移到國外，外國企業則因穩定的投資環境而願意來台投資。

陳水扁亦認為我國應該著重發展高科技、新技術的產業。政府應該大幅提升人力資本的素質，根據先進國家標準，把同年齡層受大專教育比例提高到百分之四十以上；應該鼓勵研究發展，加強保護智慧財產權；簡化高科技公司上市上櫃標準，方便新興產業取得資金；鼓勵開放研究室及其他技術服務業，使中小企業有機會投入高科技產業，促進大學研究室和企業的合作與交流，讓產業界能快速有效的利用學術研究的成果。政府應該對企業採取功能性獎勵措施，貼補企業進行技術研究、產品開發、人才培訓等活動，獎勵

措施一體適用所有產業。

新政府若要提供充足的軟硬體基礎建設，建立完整的社會福利體系以及維持優質的高等教育體系，都必須有足夠的政府財政收入為前提。過份重視租稅獎勵或過份強調跨國租稅競爭勢必迫使政府減少可支用的財源，進而排擠到上述建設所需財源。當政府所提供的服務水準與品質惡化後，此對企業或廠商，整體經營環境都將造成長遠不利的影響。

肆、加入 WTO 後台灣的挑戰

討論我國申請加入世貿組織（WTO）時，不少人總認為禁止三通違反了世貿組織的規範。其實，這種說法基本上是誤解了世貿組織的相關規定與實務操作。目前，三通中我們較為堅持的是通航問題。依據世貿組織現行「空運服務業附則」，航權的授予完全排除於協定適用的範圍之外。因此，禁止中國的航空器直接飛航台灣，並不違反世貿組織的規範。其次，海運服務業有關市場之開放以及最惠國待遇的豁免，各會員國迄今尚未達成協議，目前，各參與談判國決定後年再恢復談判。因此，禁止中國船舶直接航行於兩岸之間，亦未違反世貿組織規範。即使兩岸都成為世貿組織會員後，有朝一日兩岸直航無法避免，但這並不表示我們必須無條件授予中國航權。

有國界存在，貿易摩擦就無法避免，更無法完全消除。WTO 的規範目標係減少各國為保護國內產業所設下非關稅障礙，但為保護消費者權益或糾正外部性必要的政府管制，例如：對國內外所生產的商品或勞務訂定必要的勞動基準、環境保護以及各種消費與生產的安全規範，由於這些不僅對國外提供產品與服務適用，亦對國內商品適用，世界貿易組織對此不會完全禁止。而這些標準與規範的建立不僅符合現階段充實經濟發展的內涵以及提升人民生活品質的發展目標，更能有效防止後進國家刻意以較低的環保標準或壓低勞動基準對其他國家所從事不當的環境或福利性傾銷（environmental

and welfare dumping)。中國所生產的商品一旦有上述傾銷的可能，為減少市場開放為我們的衝擊，政府應嚴肅思考有效的對策並及早規劃。目前，兩岸之間商品貿易必須經由第三地轉運，這個限制似乎違反世貿組織最惠國待遇原則，卻未抵觸任何具體的條文。所以，在條文的解釋上仍可爭議。因此，兩岸間接貿易的原則，在台灣與中國都成為世貿組織會員之後能否繼續維持，將視其他會員國的態度而定。而各主要會員國仍傾向由雙方自行協商決定，我們沒有即刻解決的壓力。況且，中國更不願意將這些問題放在世貿組織架構下，協商解決。

至於兩岸最關切的開放台商直接赴中國投資，則完全與世貿組織的規範無關。世貿組織的基本精神在於透過降低關稅、排除非關稅障礙以及對外資開放等手段，擴大國際間彼此的貿易往來以提升全球生活水準，至於各國如何管制其國內資金赴國外投資，則非世貿組織關注的焦點。

我們之所以要積極加入世界貿易組織 (WTO)，除了以加入國際經貿組織方式，確保我們在國際社會的生存與發展空間外，更重要是藉入會談判加速台灣經濟自由化，並提升經濟發展的品質。WTO 各項規範均屬多邊協定，縱使我們無法跳脫兩岸經貿問題，但思考的角度應將問題的認定與解決置於全球經貿體系架構之下。我們加入 WTO 後，國內市場開放所帶來商機，並非只有中國獨享，而是各國都有分享機會，所以，如何利用這個利基拉進我們與先進國家的距離，加速台灣經濟轉型與產業升級，值得深思。中國一向堅持任何兩岸問題為內政問題，無須在國際組織架構下，進行協商、談判來解決。這個立場，可由中國外貿部長吳儀對媒體的一段談話看出：「兩岸經貿問題已有極佳的溝通管道，不須在國際場合進行。」在國際組織架構下，處理兩岸問題的原則是我方應堅守的原則。

經濟發展過程中，隨著產業結構的改變。會有不少工作機會消失，亦會有不少新的工作機會出現。只要勞工在工作轉換過程沒有任何障礙或調整成

本，這種工作機會消失與新工作機會出現並不必然對勞工就業狀況產生太多的問題。由於勞工本身所擁有的人力資本或技術以及其他因素都會造成其工作轉換時的調整成本相當高，一旦後進國家經濟成長速度快到讓我國產業結構改變亦快到其國內勞工無法及時調適時，勞工就業狀況就會發生結構性的變動。過去十年來，由於後進國家的勞動生產力相較於我國仍然很低，所以，上述問題縱使存在亦不算太嚴重；主要原因在於後進開發中國家勞工教育程度仍低而且整個軟硬公共建設不足。所以，只要我國能持續維持較高教育水準與品質，較優質的企業管理以及較豐沛的軟硬體公共建設，我國的勞工仍能享受較後進國家為高的薪資所得，而其產業亦不可能完全為後進國家所替代。

依要素價格均等化理論來看，加入 WTO 後將會使我國低技術勞工的薪資下降，因為這些勞工大多在勞力密集的產業裡工作。當後進國家的勞力密集的產品大量出口到我國的結果，將會使該產業的工作機會減少，工資上漲的壓力減輕。另一方面，我國高技術密集產業的勞動薪資則會快速上升，因為此為我國比較利益所在。高技術密集產品大量出口結果，自然會帶動高技術勞工工資的上漲。然而上述要素價格均等化理論並不必然意謂我們的平均工資率將會下降。事實上，由於我們擁有數量較多的高技術勞工，貿易自由化加上資本可更自由在不同國家間移動，只會造成資本會轉移到後進國家繼續從事勞力密集的產品生產，此為後進國比較利益所在，而我們國高技術密集或高資本密集的產業則因擁有比較利益會吸引國際資本投入這些產業的生產。所以，貿易自由化並未必然造成工資率的下降，只會造成高低技術勞工薪資所得的差距日益擴大。

當我們自後進國家進口勞工密集商品比重還不是很大時，與後進國家發展密切經貿關係對國內低技術勞工的衝擊還不會很大。加入 WTO 後這個比重將會增加很快，則衝擊程度也就會大幅上升。當低技術勞工的就業以及所

得成長出現問題時，政府不可避免地就要準備以社會安全體系來減輕此對社會的衝擊，這是貿易自由化的代價。若政府忽視它，則會為未來貿易保護主義埋下種子。

伍、結語

在李總統的特殊國與國關係主張後，我國對未來兩岸政治對話與談判應堅持以國家對國家對等的原則進行。然而由於中國堅持「一個中國」的原則作為兩岸協商、談判的主題，而且中國仍然相信所謂「台灣問題」是她可以單方面且在一定期限內可以解決的，故兩岸定位短期恐無法釐清。此時，若採取李總統兩岸經貿思維，則兩岸經貿交流仍將採取小心謹慎的原則。陳水總統當選人在其所提出的兩岸經貿關係時曾指出：「長期以來，國內經常陷入『嚴厲禁止』與『全面開放』二者選一的迷思中。認為不是戒急，就是大膽西進。這樣子處理兩岸經貿問題的方式，過度的簡化了兩岸經濟議題的複雜性。」他認為這種處理方式基本上是把「經濟利益」和「國家安全」視為對立互斥關係，並把當前政府對兩岸直接通航，直接貿易和投資的限制歸因於此種對立互斥關係的舊思維。

無論朝野對台灣國家發展有多大歧異，未來不管要統要獨，但都必須先確立兩岸各有一個擁有完整主權的政治實體。宣示完整主權的方式有：人民選自己的總統，組成自己的政府，參加國際組織或元首出國訪問。首次民選總統選舉後，台灣民主政治已初步建立。但我們在國際社會擴展生存空間仍相當艱辛，目前還能取得一定的空間，在於台灣的經貿實力而不在於台灣的國防或外交實力。國外媒體以及外國政府亦因台灣經貿實力而願意支持台灣加入各種國際組織。亦即，台灣在國際社會的活動空間，取決於台灣相對於中國的經濟實力。近年台灣國民生產毛額（GNP）相對於中國比例呈逐年下降趨勢。若以貿易總額計算，中國已於 1992 年超過台灣成為世界第十一大貿

易國。中國經濟依此趨勢持續發展下去，雙方經濟差距必然日益擴大，而台灣相對於中國的經濟實力將愈趨渺小。顯然，時間是一個不利台灣的因素，如何化解此一不利因素，為台灣爭取較大生存空間，應是解決兩岸問題思考的方向。

由於中國對我國仍有敵意，陳水扁主張，採取防禦性措施，例如：避免自中國進口重要農品、能源及其他重要戰略物資。此外，他認為要特別注意，中資來台的問題，具體措施包括：

第一、我們對來台中資的審查，應由目前「針對資本比例上限」的管制方式，改為「針對資本屬性」和「針對投資項目」的管制方式。這就是說，中資來台應保留政府得以進行審查的彈性權限，所謂「針對投資項目」則是援用 WTO 有關「安全條款」或「特別防衛條款」的規定，限制中資介入電力、電信、鐵路、電視、廣播、報紙、金融、證券等行業。

第二、我們應該針對中資來台建立一套完善的查核制度。除了針對特殊個案加以監督外，也應該建立定期抽查制度，避免中資以匿名、借殼、改換所有權人等方式逃避監督。

總結來看，陳水扁認為台灣產業升級若能順利完成，兩岸經貿所隱藏的國際性成為「次要矛盾」。亦即，只有國內經濟充份改造後，兩岸經貿關係發展才不致於對台灣的國家安全與利益造成傷害。陳水扁的兩岸經貿策略雖強調積極性措施優於防禦性措施，但整個架構仍脫離不了李總統的兩岸經貿發展策略，亦即，兩岸間政治定位未能得到某種程度解決，在國家安全與整體利益的考量下，兩岸經貿的發展仍應小心謹慎。一旦國內經濟體質已得到調整，陳水扁主張，在國家安全與對等互惠的前提下，兩岸海運採取「雙方直航，權宜輪先行」的原則，至於空運方面，則由台灣的航空公司經營，利潤由台、中雙方共享，由於中國堅持在「一個中國」原則下，兩岸如何在短

期完成經貿及三通談判，換句話說，除非陳水扁能跳脫現有兩岸經貿發展架構，不然任何策略的調整，仍停留在邊際層次，五二〇之後，我們對新政府的兩岸經貿政策，可以有所期待，但不應有太高的期望。

陳水扁在其「跨世紀的兩岸經貿關係」中，進一步主張我國與歐美日的貿易關係，應該超越 WTO 既有的最惠國待遇層次，逐步邁向雙方關稅全免，創造利於各項產品流通的環境，對於和先進國家合作投資的產業，應給予融資、貸款及其他優惠，並由政府主動提供資訊和技術上的輔導。至於與開發中國家合作投資的產業，應以在國內無法發展和面臨淘汰的產業為主，政府不需加以限制，但也不需特別鼓勵。

經貿事務似應採區域對區域方式處理。由於中國境內區域發展極不均衡，各區域對如何解決台灣問題的看法有所不同。在與中國發展經貿關係時，台灣應加強與中國各省發展區域經貿關係，讓中國各省因區域經貿利益不均情形下，產生相互牽制作用。依各地區對我友善程度，發展不同的區域經貿關係。一旦中國內部因經濟利益產生相互牽制的作用，則中國武力犯台的危機就會減輕。我們亦可以此爭取更多的時間以及更有利的時機，達到「以經貿促分離」的目標，確保台灣安全。具體而言，政府應妥善利用現有經貿政策工具如貿易配額、關稅或人員簽證配額依中國各區域對台灣友好程度或戰略重要性做差別性人員以及商品進出管制，以發揮台灣對中國地方區域的影響力。

最後，新政府可就「任何背離或改變現狀的兩岸政策，都必須經過民主程序認可」作為處理兩岸問題的程序，至於朝野對國家發展方向的主張，則不必急於找出共識，如此，也為我們在處理兩岸問題時有更多的籌碼。這種程序共識不僅尊重台灣兩千二百萬人的意願，一旦大多數人感受到「主權在民」愈強，個人行為將愈不會違害到整體利益。唯有如此，政府才有更廣闊的空間處理兩岸經貿問題。我們更應明確讓中國了解，短期內中國並無能力

解決台灣問題，而且台灣問題亦非中國可以片面解決的。唯有新的中國領導階層有此體認，兩岸問題才有可能在對等以及理性架構下加以解決。