



【軍事以外的中國威脅】 強化台灣經濟自主性此其時矣

●邱俊榮／國立中央大學經濟學系教授

壹、前言

台灣從本世紀初開始，由於在經貿、投資上快速連結中國，導致經濟自主性急遽降低，在2010年與中國簽訂《海峽兩岸經濟合作架構協議》（Cross-Strait Economic Cooperation Framework Agreement，簡稱ECFA）之後，尤其使得台灣的產業發展受到一定程度的制約而轉型困難。列入早收清單的四大中上游產業與農漁產品在短期內看似為台灣外貿帶來榮景，卻衍生難以衡量的後遺症。首先，中上游產業因為免關稅而更為鞏固，卻深化了台灣偏重中上游產業而缺乏最終產品的不健康產業結構，使台灣失去發展具有高價值終端產品與建立品牌的契機；其次，農漁產品的生產布局因而扭曲，終至嚐到中國持續恣意報復、中斷進口的苦果。

經濟自主對任何國家而言都至為重要，所指當然不是封閉鎖國，而是在公平開放的國際經貿環境中，得以無後顧之憂地發揮實力、不受威脅。這樣的外在環境在全球其實並不缺乏，只是台灣竟然曾經無懼威脅地將經貿、投資大量向中國傾斜，甚至機敏技術、專業人才也不加設防地供輸中國，面對人治、威權、朝令夕可改的中共政權，台灣的經濟自主性早已備受威脅。

貳、美中對抗開啟契機

所幸天佑台灣。對中國存有幻想的西方國家在中國加入世界貿易組織（WTO）十餘年後總算開始認清中共政權本質，美國前總統川普在2018年啟動了美中貿易戰的第一槍，開始加徵中國輸美產品的關稅，對抗中國成為美國兩黨的共識。在2021年拜登總統上台後，不但延續川普政府的貿易戰、科技戰，更勤走四方力組全球抗中聯盟，對中「卡脖子」的政策力道有增無減，近年來由於四方晶片聯盟（Chip 4）、美國、日本及荷蘭晶片設備輸中禁令到近日考慮與印度加強半導體合作，對中的晶片禁令幾乎已將摧毀中國的半導體產業，連帶制約了其他重要產業的發展。

2018年美中貿易戰伊始，全球幾乎一致認為與中國經貿投資連結最深的台灣將會是最大的受害者。這種看法與憂慮當然不無道理，只是貿易戰更驅動了台商回台投資潮，



過去大量集中投資中國的歷史錯誤反而造就了投資台灣的巨大動能，將向來低迷的投資率由20%左右一舉提升至近27%，讓台灣反而成為聯合國認證的美中貿易戰最大受益者。

對於台灣經濟而言，近幾年來美、中經濟戰爭、武漢肺炎疫情、俄烏戰爭帶來的衝擊不可謂不大，除了這些難以掌握的外在因素之外，影響最大的應就是5G時代的到來。回顧台灣經濟成長歷程，各種重大外來衝擊往往正是經濟與產業結構轉型的驅動力，如今接踵而至的衝擊，事實上也正快速影響台灣經濟與產業結構，既是挑戰，也是機會。

在此之前，任誰也難料到台灣在投資、出口及經濟成長上會有一枝獨秀的亮麗表現，不但經濟實質受惠，國家形象更是大幅提升。近來全球因5G發展帶動的巨大晶片需求，更使台灣的經貿地位一飛沖天，半導體產業成為護國神山，美國及歐洲亟欲拉攏台灣組建新的供應鏈。的確，缺了台灣，全球經濟至少在短期內將難以為繼，台灣的國際經貿地位已不可同日而語。

然而，才在不久前，台灣還處於擔憂被排除在全球經貿自由化的趨勢之外，憂心因《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RCEP）的成形而被邊緣化。這兩年，不僅半導體產業，台灣製造業全面復甦，經濟成長表現傲視全球，貿易商機不斷湧現，所謂「經濟韌性」不但在實質上也在心理上強化了台灣的經濟信心。

參、全球經濟二元化逐漸成形

近一年來，國際經濟局勢仍在快速變化。除了全球通膨折磨各國之外，俄烏戰爭不但在政治上也在經濟上帶來了全球「二元化」的巨大改變。全球經濟二元化其實早始於2018年的美、中貿易戰，美國除了透過提高關稅強化貿易壁壘外，也積極促使美資撤離中國、回美投資，更進一步帶動了包含台日等國廠商的撤中潮。一時之間，貿易退縮、投資回流的逆全球化趨勢開始引發關注。其後，為了對抗政府高度介入的中國供應鏈，美國開始連結日、印、澳等國，出人意表地主動挺身高舉建構新供應鏈以抗衡中國的大旗，乾淨網絡（clean network）、新印太經濟架構（Indo-Pacific Economic Framework，簡稱IPEF）等政策逐一出籠，全球經濟二元化的情勢隱然成形。

去年爆發的俄烏戰爭為此一趨勢重捶敲定一政治上民主與威權聯盟的難以相容漫溢至經濟層面，兩個聯盟像怨偶般主動拉開距離，致使全球經濟的二分已成為未來最重要的表徵。值此之際，國際貨幣基金（IMF）警告俄烏戰爭恐導致全球經濟分裂，業界領袖也有近三十年的全球化時代即將結束的看法。約半年多前，世界銀行（WB）總裁馬爾帕斯（David Malpass）指出：「全球各國正努力讓供應鏈多樣化，以降低對中國的依賴，這對大家可能都是好事」，他認為跨境貿易對全球經濟依然重要，而中國是全球第二大經濟體，作為商品的消費者和生產者，可以發揮更大的作用，但他高度質疑中國是

否真能成為全球貿易體系中，與其他國家共享價值體系的一員。類似這種對中國體制與政策的質疑正方興未艾，可以想像，這樣的質疑如日漸擴大，全球區隔中國的逆全球化趨勢將會加速，以中俄為首的國家集團與民主體制國家的全球二元化經濟體系也將快速成形。對台灣而言，我們的產業與貿易政策也需有因應此一趨勢的視野與規劃。

今年年中，美國主導、劍指中國的印太經濟架構（IPEF）成形，可視為對抗威權聯盟的「經濟北約」，正式經濟宣戰。儘管台灣並未列於初始成員國，但一來這是遲早之事，印太供應鏈不可能獨缺舉足輕重的台灣，二來美國隨即發布與台灣的「台美二十一世紀貿易倡議」，台美經貿連結合作勢不可擋。台灣此刻仍以經濟實力與韌性展現出不錯的表現，因此無需悲觀。只是面對較一般國家更多的曲折與不確定性，台灣必須採取更多面向的努力以維持經濟的自主性與韌性。

事實上，IPEF成局，台灣的角色最為尷尬。首先，台灣經貿連結最深的美、中兩國正是未來兩個對峙聯盟的主導者，而美國主導的IPEF不但係因抗中而生，更要強勢要求成員國選邊站，阻卻雙邊押寶投機。台灣近年來無論是為了降低對中經濟依賴或基於民主聯盟立場，在經貿上逐漸脫中親美，也幸而因此不致嚴重受創於此次中國的封控政策。

雖然台灣為求鏈結全球，也正積極申入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，簡稱CPTPP），但必須務實地說，IPEF對台灣的重要性遠高於CPTPP。先不論目前已有CPTPP可能因IPEF而邊緣化的看法，CPTPP對台灣最重要的意涵還不在於關稅減讓、市場准入，而是這個高標準自由貿易協定（FTA）的多層面規範對於驅動台灣經濟體質與結構優化的效果。這些高標準規範多係當年由美國主導，強調公平競爭，如今這些規範也完全包含在IPEF中，包含貿易便捷性、勞工權益、減碳與潔淨能源等，而IPEF更進一步注重新供應鏈的建立與管理、數位經濟之標準化與科技、基礎建設，這些都是台灣經濟現在與未來的重要項目。因此，儘管IPEF不會處理關稅減讓、市場准入，其對台灣的重要性仍高於CPTPP。

再者，IPEF是由美國主導的民主聯盟經濟大兵團，當然較還是區域經濟整合性質、美國又不在其中的CPTPP重要。對台灣而言，加入IPEF還不只是具經濟意義，還具有政治陣營選擇與國家安全的意義。對於未能列入IPEF初始成員，台灣雖可沉著以對，卻也應該再次體認台灣國際處境困難帶來的痛苦與困難，因此更應重視建立經濟的自主性與韌性。

肆、經濟產業自主猶需努力

台灣自美中貿易戰以來，儘管歷經武漢肺炎疫情與俄烏戰爭等威脅，經濟表現仍可圈可點，還能維持不錯的經濟成長率。經濟的好表現少不了半導體產業實力構成的砒屏



障貢獻，讓台灣得以在全球經濟驕傲立足，也因此開拓了不少國際空間。這種「經濟韌性」固然值得稱慶，但橫互眼前的若干困境也正考驗這種經濟韌性是否真的夠強韌，除了須小心因應之外，也讓我們得以探詢真正的經濟韌性的意涵。

首先是全球高通膨下的需求放緩。日來主計總處及各智庫均下修了今年的經濟成長率，主因是內需服務業仍持續受到疫情影響而欲振乏力，但是對於出口可能因全球需求疲軟而受到衝擊卻還未受到足夠重視。如今從電子零組件到傳統產業的工具機，在短時間內就已明顯感受接單減少的威脅，下半年的出口實不容樂觀。此外，近來兩岸風波再起，中國突然一舉大規模禁止台灣農漁產品、食品進口，連經濟理由都懶得編造。類似情形一再重演，累得政府官員與業者窮於因應，兩岸經貿長年處於高度不確定狀態，也使得佔整體出口超過百分之四十的對中出口顯得極不具韌性。

出口佔我國GDP高達七成左右，在全球非以轉口貿易為主的國家中幾乎是名列前茅，偏偏我國出口高度偏重製造業、高度偏重特定產業與特定地區少有改變。在特定的外在條件下，這樣的結構固然容易帶來榮景，正如近幾年的情況，然而只要外在衝擊一來，所謂的韌性就容易消失而變得脆弱。近期的狀況正是最明顯的例子，隨著中國經濟因習主導的多項政策而成長遲滯、需求萎縮，使得台灣去年對中國出口減少1.6%，整體出口比重下降至38.8%，主要減少的是傳統製造業出口產品，也是短期內台灣出口衰退的主因。

這些數字說明，儘管對中國出口減少，中國市場對台灣的出口而言，至今仍舉足輕重。更何況出口的減少乃肇因於短期內中國的經濟不振，長期未必如此。類似地，去年台灣對美國出口比重從10.5%上升到15.7%，也不見得是一個穩固的趨勢。因此，在與中國經貿連結仍深、對中出口產業規模仍大的情況下，台灣經濟還是很容易受到中國經濟的影響，所謂經濟的自主性還是相對薄弱。

值得注意的是，儘管去年台灣對中國出口全面衰退，卻只有半導體出口仍成長，也再次證明了台灣半導體產業的重要性。

以護國神山的半導體晶片製造來看，雖然為台灣的經濟實力貢獻良多，卻也引發各國過度依賴台灣的疑慮。美國自2021年拜登（Joe Biden）總統上任後的「百日報告」，到其後商務部長雷蒙多（Gina Raimondo）力推晶片法案，屢屢指陳對台灣高階晶片依賴的危機，強調美國在本地製造高階晶片對美國國家安全及經濟韌性的重要性。因此，一旦美國經濟有了韌性，台灣就反而可能因而失去韌性。儘管以美國為首的各國要能自力生產高階晶片仍需時日，但我們不能不未雨綢繆，現在就須思考長期經濟韌性的打造。

更進一步說，台灣強勢的半導體產業對內也佔用甚多有限資源造成產業排擠的現象，難免影響台灣長期經濟自主性與韌性。因此，此時就應有長期產業願景的調整與擊劃，儘管台灣在全球供應鏈的地位舉足輕重，也應該適度降低依附於外在供應鏈的程

度，而非一味迎合、擴張，更應透過打造更堅實的內需、發展智慧應用以取代硬體貿易、分散市場至歐洲以降低區域衝擊等，來打造具自主性、韌性的經濟。

打造經濟韌性，一方面必須改變前述過於依賴製造、特定產業、特定地區的出口結構，另一方面也必須構築堅實而能解決國內痛點的內需。這不是深刻的道理，只是一直未能有效落實。日本為了因應高齡少子化、氣候變遷威脅等危機，提出了「Society 5.0」的全面經濟社會藍圖，力圖搭配5G、智慧聯網（The Artificial Intelligence of Things，簡稱AIoT）等技術的發展，推動開發下世代技術及各種智慧應用，不但帶動產業持續升級轉型、維持高值化，也以人為本地解決社會問題，同時強化了經濟與社會韌性。

對於台灣而言，內需仍以初級消費為主，一旦餐飲住宿、批發零售業受到疫情衝擊，便難以為繼；更嚴重的是，面對未能被處理好的高通膨，國內需求也一如國際趨勢般正在放緩。這顯示如同日本以解決問題所帶動的內需仍為蓬勃發展，還有很大的努力空間。

伍、產業轉型是建構經濟自主的最佳策略

全球經貿局勢快速變化，也牽動兩岸經貿投資關係的變動。隨著全球經貿二元化逐漸成形，以及中國經濟下行導致的台灣對中出口比例下降，政府的產業與經貿布局時應有更大格局的調整。

首先，面對漸失效益且承受更大風險的ECFA早收清單產業，宜及早展開因應。風險提升代表成本提高，亦即貿易利益下降，依經濟邏輯，或應縮減規模，或應轉型升級以開拓其他（高階）市場。以前者而言，若以石化業為例，不僅被替代性高，近日民團研究也指出縮減石化業出口規模，是性價比（Cost Performance Ratio，簡稱CP）值最高、最不影響國內經濟成長的減碳方向。因此，搭配國家淨零排放目標，或蔡總統宣示的發展高階製造業甚或六大戰略產業，縮減規模以釋出資源應是可以積極考慮的方向。以後者而言，將我國優異的中上游產業嫁接到全球可能形成的新供應鏈上，勢難迴避，也宜積極布局。

對於包含農漁產品、食品在內的最終產品，目前拓銷其他市場的作法起步雖遲，時猶未晚。貿協對此，也許可以有更積極的角色。

對於有意撤離的在中台商，政府或可提供一條龍服務以試圖解決其困境，也宜於其他適當國家建立台灣產業專區，以紓解難以大量回台的困境。

或許較能徹底解決兩岸經貿困境的作法是更積極推動新產業的發展，在新的國際經貿情勢下，展開產業與經貿新局。想要改變前述過於特定依賴的出口與構築堅實內需以打造真正的經濟韌性，需要果斷地改變經濟思維與經濟結構。就產業結構而言，由高比例的硬體製造開始轉向以軟體為主的各項智慧應用與服務產業不但必要，其實早已是政



府產業政策的一部分，只是一方面資源仍需支應半導體製造業的高速發展，另一方面又捨不得放棄或還能獲利的眾多製造業，致使有限資源難以配置到發展軟體產業，其中尤以人才最為嚴重。

事實上，將資源重新配置以發展軟體產業是打造經濟韌性最重要的一環。各種智慧應用的開發較之硬體製造，更需要創新的環境，所謂創新驅動的經濟也才能由此而生。透過智慧應用結合既有製造優勢的軟硬整合，更是打破依賴特定產業與地區的最有效做法；透過智慧應用來解決台灣內部痛點，例如落實數位轉型與綠色轉型，不但可減少能源耗用，也可以創造更多型態的內需。

整體而言，隨著更融入民主自由聯盟的經貿體系、逐漸擺脫與威權中國的經貿連結，台灣經濟被邊緣化的疑慮不再，經濟自主性正在快速回復，逐步化解了依賴中國的危機。然而，台灣除了追求經濟自主之外，還需打造真正的經濟韌性，方能有能力迎向一波又一波的衝擊。◆