經發會兩岸經貿分組共識意見評析

■吳榮義／台灣經濟研究院院長

壹、辦經發會的背景

這次經發會舉辦的主要目的在於凝聚社會的共識，以尋找解決當前經濟問題的方案。尤其是新政府自去年五月執政以來，台灣的經濟問題開始有惡化的趨勢。由於新政府過去缺乏執政的經驗，很容易成為在野黨批評的對象，加上執政初期由於核四是否續建問題延伸為總統罷免案，導致社會為核四及總統罷免案而爭論不休，造成政權移轉後的社會不安。

實際上，回顧當時的國內外經濟情勢，全球景氣已經因為美國經濟下半年成長率下滑而感覺出來。美國去年的經濟成長率已從第二季的最高峰5.7%，開始下滑，第三、四季分別為1.3%及1.9%。原因是美國聯邦準備理事會為防止經濟成長過熱，經過六次的調高利率，到去年5月份調到6.5%，此後經濟成長率因而下滑。為刺激景氣，今年1月開始調降利率。台灣的股市也受到美國股價的影響。由於台灣股市中高科技股所佔比例偏高，因此，也受到美國高科技股（NASDAQ）走勢的重大影響。美國NASDAQ股價指數在去年三月10日時達到5000點以上高峰之後開始下滑，到今年3月13日低於2000點，去年台灣股價指數也在兩週後的3月23日達高峰而轉為下降。台灣的經濟成長率也是由於受到美國經濟影響在第二季達到高峰後開始下降.。這些資料顯示無論是美國或台灣經濟都是自去年下半年開始下滑，股市指數的下降更為明顯。因此，台灣經濟的表現不佳，雖然去年新政府上台，執政經驗不足以及核四續建問題所引起的朝野政治爭議不斷也有部分責任，但是美國經濟下滑所引起的世界經濟逆轉恐怕是主要的因素。

去年下半年美國及台灣經濟轉壞的趨勢到今年上半年不但沒有減輕，甚至可以說是更為嚴重。今年美國第一季成長率為1.3% ，第二季則為0.2%，台灣的經濟也是如此，前兩季分別為0.9%及-2.4%。因此，台灣的失業率也自去年四月起開始上升，到今年七月高達4.92%，加上進出口貿易的大幅衰退程度也是達到空前的紀錄。朝野對於經濟不振的問題已經不能繼續淪於口水戰，而必須面對及提出具體的做法。因此，當陳總統提出召開經發會的構想時，輿論支持比率達五成以上。

貳、經發會召開的模式

自去年新政府執政以來，由於民進黨在立法院所佔的席次不到三分之一，加上朝野各黨派互動的經驗不足，除了行政部門所提財經政策常遭受批評以外，行政院所提預算在立法院的審議並不順利。因此，朝野經常互相推諉責任。政府為提振內需所提出的預算，也是困難重重，表示朝野互信不足。因此這次經發會的運作模式，完全採取共識的模式，也就是說會議的程序、分組、討論題綱，代表人數、時間等都是由各黨派推派的代表組成籌備會的共同決定，而非由執政黨所主導。

籌備會決議分為五組，即產業、投資、財政金融、就業以及兩岸經貿，甚至各組討論題綱也是籌備會根據代表所提意見研擬，籌備會議亦決定經發會只討論經貿問題，不涉及政治問題。陳總統在開幕致詞時表示大會的共識就是他的共識，政府不能拒絕。行政院張院長表示經發會通過的共識建議，行政部門一定會限期執行，而立法院王院長也指出，需要修法的共識，立法院會在下一會期優先審議。從以上總統、行政以及立法部門的決心，大家對於經發會的舉辦均寄於厚望。朝野及社會的反應多數均持正面的看法。到底經發會的共識建立能否治療當前台灣經濟的問題，一方面要看行政部門執行的魄力及毅力，同時也要看立法院修法的結果如何而定，這有待時間來證明。

參、對兩岸經貿組共識的評析

經發會分成五組，經過大約一個月的開會，也分別舉辦不同形式的座談會，以聽取各界的意見。分組建議經題8月24-26日大會討論通過後，分為共同意見322項，多數意見36項及其他意見12項後圓滿結束。

五分組中，兩岸經貿分組以外的四組共識意見，只要參加的四黨兩派均能支持，在立法院就能順利通過修法以及行政部門的認真執行，可以說是操之在我，落實經發會共同意見應該不是問題。但是兩岸經貿的共識，大部分並非操之在我，需要與中國協商後，才能推動。因此，有關兩岸經貿的共識意見，值得我們加以探討。

兩岸經貿問題的關鍵在於它並不是純粹經濟問題，雖然經發會籌備會的共識是不討論政治問題，可是兩岸經貿問題的本質就是政治的，經貿關係只是其中一部份。就政治方面來看，中國對台灣採取文攻武嚇，來威脅台灣，並在福建沿海部署350顆飛彈針對台灣；外交上則在國際社會打壓台灣，排擠台灣在國際外交上的生存空間；自1996年飛彈演習威脅台灣之後，中國海協會片面斷絕與台灣海基會的協商，因此，兩岸的政治關係可以說是互不來往，也就是存在著敵對關係；可是在經貿方面，中國為求出口擴張以促進經濟發展，創造就業機會以解決嚴重的失業問題，則採取各種優惠措施，以吸引外資；對於台商，更因為政治上的考慮，又進一步地以更優惠政策來吸引更多台商前往投資。換言之，中國對台灣是採取兩手措施，在軍事及外交上以威脅手法，在經貿方面則採攏絡做法，甚至以商逼政，逼迫台灣政府開放三通，而台灣政府則顧慮國家安全採取「戒急用忍」政策。這次經發會兩岸經貿分組的共識，就在前述環境下，一方面為滿足一部份在野黨及台商要求鬆綁兩岸經貿關係，另一方面，在面對即將加入WTO的時刻，國際經貿情勢將產生重大變化，我們如何面對新的兩岸經

濟情勢，特別是台商在思考全球發展情勢，有必要以更積極的政策來加以應對。所以，經發會兩岸組折衷與會代表意見，建議以「積極開放，有效管理」來代替原來「戒急用忍」政策。

在兩岸經貿組討論過程中，對於「戒急用忍」是否鬆綁，並不是沒有不同的看法，但是經發會之會議規則係採取共識決，如果與會代表堅持自己的意見，則不可能產生共識，所以，折衷的建議是「積極開放」加「有效管理」；對於贊成儘快三通的人，則強調「積極開放」；對於贊成對兩岸經貿採謹慎措施的代表則強調「有效管理」，所以「積極開放」加「有效管理」才會被接受。這可以從這次共識的四項基本原則顯示出來。這四項基本原則就是「台灣優先，全球佈局，互利雙贏及風險管理」。大部分共識建議如通航、觀光、租稅協定等等，都需要兩岸互相協商，而非由台灣單方面決定就可執行。因此，如何推動這些共識，仍有賴雙方的誠意。所以，在32項共識的最後一項即「兩岸協商問題」便成為將來推動這些共識意見的十分關鍵因素。

這項共識的內容是，「建議政府儘速凝聚朝野共識，化解『九二共識』之分歧，依據中華民國憲法定位兩岸關係，擱置政治爭議，儘速與大陸方面協商『三通』及其他攸關人民福祉之議題」。在討論這項共識時爭議最多，其實也等於是沒有共識的共識。我們必須了解，台灣是一個民主社會，對於所謂「九二共識」及兩岸的政治爭議，本來就沒有共識，而且短期內也不可能達成共識。個人認為，如果希望解決當前兩岸經貿發展的議題，如投資、三通、觀光等等，最容易的方法是擱置政治爭議，讓兩岸代表坐下來平等的協商，找出能夠共同接受的方案，才是解決問題的最佳途徑。 ◎