

# 台灣過度向中國傾斜與經濟發展的困境

●王塗發／國立台北大學經濟學系兼任教授

## 壹、前言

台灣在1960至1980年代曾經創造了「經濟奇蹟」。但自1990年代起，台灣成為資本淨外流國家，經濟就每下愈況；時序進入二十一世紀以來，又常遭逢發展困境，尤其近年來面對中國「紅色供應鏈」崛起的威脅，更是雪上加霜。

另一方面，在1990年代以前的兩蔣統治時期，台灣與中國完全斷絕經貿往來關係。台灣政府在1990年8月，發布「對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法」，才開啟了台灣與中國的經貿交流之門。雖然前總統李登輝先生，在1996年台海飛彈危機後，對中國的經貿交流採取「戒急用忍」政策；但2000年政黨輪替後，民進黨政府在2001年召開「全國經濟發展會議」（簡稱經發會），決議對中國採取「積極開放、有效管理」政策，大幅放寬製造業對中國投資。2008年再度政黨輪替，中國國民黨的馬政府上台後，隨即對中國採取「全面開放」政策，並開放金融服務業與中國交流，且與中國簽署「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA），為建構「一中市場」奠下基礎。台灣與中國的經貿交流更加深化，且全面向中國傾斜。

台灣過度向中國傾斜與當前經濟發展陷入艱難困境，究竟有何關係？這是值得國人深入探討的課題。而此即為本文的主要目的。

## 貳、台灣經濟依賴中國的警訊

今（2015）年6月1日，民進黨主席蔡英文到芝加哥大學與美國學者會談，拜訪了國際關係「現實主義大師」米爾斯海默（John Mearsheimer）。米爾斯海默認為，台灣面臨被中國併吞的危險，其實是台灣人自己造成的。他指出：台灣的台商在1990年代大舉投資中國，幫中國把經濟發展起來，結果造出一個大怪物；而中國的國力持續壯大，這才使得美國要保護台灣越來越困難。事實上，1989年「六四」天安門事件後，國際上（西方國家）對中國進行經濟制裁，跨國企業大舉撤資，但台商卻如飛蛾撲火般蜂擁西進投

資中國，而填補了外資撤離的真空，也幫助中國穩住了已經衰退的經濟。2001年以後，台商更是大舉進軍中國，才使得中國現在成了美國也無法控制的怪物。

過去號稱反共堡壘的台灣，如今向中國傾斜的程度，就連美國前國務卿希拉蕊也看不過去。她在2014年6月接受《商業周刊》專訪時，五度告誡台灣「正面臨轉捩點」；她認為台灣必須權衡要對中國開放到什麼程度，因為一旦失去經濟獨立，將影響政治獨立自主性。希拉蕊舉烏克蘭經濟依賴俄羅斯，其政治獨立性就降低為例，提醒台灣：現在你們得決定經濟對中國的依賴程度，找出「到此為止，不能越界」的底線。

事實上，早自1992年「辜汪會談」以來，吾人就不斷質疑所有的傾中政策，並提出諍言，警告台灣政府，不可向中國過度傾斜，以免造成不可收拾的後果。吾人一而再、再而三，不厭其煩地指出，台商大舉西進，錢進中國、債留台灣，雖可獲取某些短期利益，例如：（1）可紓解某些勞力密集產業勞力不足的壓力；（2）可取得中國低廉的原料、勞力與土地使用權，降低生產成本；（3）有助於搶佔中國市場；但並非所有台商都能享受到這些短期利益而經營成功。中國畢竟是個「人治」而不是「法治」的國家。在一個缺乏法律制度保護的國家經營企業，風險是很高的，經營失敗的台商可能要比經營成功的台商來得多。

吾人更強調，縱使台商可能享受這些短期利益，但若想以此來維持台灣的經濟發展，則無異是「飲鴆止渴」。長期而言，台商大量投資中國，對台灣經濟發展可能產生諸多不利的影響，包括：（1）排擠國內投資，導致產業升級速度減慢；（2）造成台灣出口品被取代的危機；（3）造成台灣產業空洞化，失業率居高不下；（4）導致台灣經濟成長動能不斷流失；（5）造成台灣所得分配持續惡化；（6）台灣經濟發展將受制於中國，經濟安全堪憂等。很不幸的，吾人長期以來所憂慮之事，如今已一一應驗！

### 參、台灣經濟因「脫美入中」而「由盛轉衰」

台灣因在第二次世界大戰時，遭受聯軍炮火的猛烈轟炸，戰後台灣經濟凋敝、百廢待舉；接著又受到輸入中國通貨膨脹的影響，更是雪上加霜、民不聊生。之後，靠著美援（美國的經濟與軍事援助）、日治時期建立的基礎建設、以及台灣人民勤儉與刻苦耐勞的奮鬥精神，台灣經濟才逐漸自廢墟中站立起來。

在1950年代初期，台灣採取進口替代政策，以紓解外匯短缺的壓力；後期則改採出口擴張政策，以美國為主要出口市場。當時台灣的經濟發展，係以引進日本的技術與機器設備，在台灣進行加工生產後，出口至美國市場為主，而形成台、美、日的三角經貿關係。在1980年代，台灣對美國的出口占總出口的比重高達40%以上。由於美國是世界第一大強國，也是最大的市場，而日本在美國的協助下也很快恢復到戰前的水準，在這兩大先進經濟體的拉抬下，台灣這個小經濟體很輕易地就往上提升，故能在1960至1980

年代創造了「經濟奇蹟」。而在該期間，台灣雖與中國並無經貿往來，但因採取「出口擴張」的外向型經濟發展政策，實質上已走上「國際化」路線。

到了1990年代，在1990年8月，台灣政府開放台商對中國間接投資，加上之前中國國務院於1988年7月發表「鼓勵台灣同胞投資規定」廿二條，給予台商投資中國大陸之優惠條件，乃開啟了台灣與中國的經貿交流之門。由於雙方沒有語文溝通的障礙，很快就形成一股中國投資熱潮。在1996年，發生中國恐嚇台灣的台海飛彈危機，前總統李登輝乃採取「戒急用忍」政策，以顯示台灣是個主權獨立的國家，台灣對中國投資熱潮才稍微降溫。

但2000年政黨輪替後，為因應當時爆發的國際網路泡沫破滅的衝擊，民進黨政府乃在2001年召開「全國經濟發展會議」（簡稱經發會）。經發會幾乎是全盤接受主張西進的蕭萬長與產業界的意見，決議改採對中國「積極開放、有效管理」政策，大幅放寬製造業對中國投資，而掀起另一波中國投資熱潮。但因尚未對中國「全面開放」，仍被中國國民黨批評為「鎖國」政策。因此，當2008年再度政黨輪替，中國國民黨的馬政府上台後，隨即採取對中國「全面開放」政策，並開放金融服務業與中國交流，也開放中資來台，且與中國簽署「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA），意圖建構「一中市場」，而造成另一波更大的中國投資熱潮，資金、人才、技術大量流入中國。台灣與中國的經貿交流乃更加密切；台灣經濟發展對中國的依賴程度也更加深。

由表1的資料可以看出，在「積極開放」期（2001~2007），經濟部核准台商投資中國，平均每年金額大幅提高到68.23億美元，是「戒急用忍」期（1997~2000）每年25.57億美元的2.67倍；在「全面開放」期（2008~2014），平均每年金額更大幅提高到111.89億美元，是「戒急用忍」期的4.38倍、「積極開放」期的1.64倍。在2010與2011年，簽署ECFA後，核准對中國投資更高達146億與144億美元。迄2014年底，累積核准對中國投資金額高達1,439.56億美元。而這只是經正式核准的部分，若包含不必核准、未經核准、以及透過第三地（如英屬加勒比海群島、開曼群島、百慕達等租稅天堂）轉投資的部分，一般估計應已超過5,000億美元。（此可依兩份國際上估計的資料來推估：（1）2005年美國國會的一份報告指出，迄2004年底，中國吸引全球直接投資金額高達5,600億美元，其中約有半數是來自台灣；（2）2009年5月9日出刊的英國經濟學人周刊估計，台灣投資中國的金額已高達4,000億美元。）

表 1、台灣對中國投資件數與金額統計表

金額單位：百萬美元

|                  | 每年平均件數 | 每件平均金額 | 每年投資金額 |
|------------------|--------|--------|--------|
| 初步開放期（1991～1996） | 1,940  | 0.59   | 1,146  |
| 戒急用忍期（1997～2000） | 2,834  | 0.90   | 2,557  |
| 積極開放期（2001～2007） | 1,938  | 3.52   | 6,823  |
| 全面開放期（2008～2014） | 674    | 16.59  | 11,189 |

資料來源：經濟部投資審議委員會。

自1990年代以來，台灣已成為一個資本淨輸出（資本輸出大於資本輸入）的國家，對外投資大於外資來台投資。而主要的對外投資國則為中國。例如，在2008年，台灣對外投資總額為151.58億美元，其中以對中國投資106.91億美元為最多，占70.5%；若加上可能透過香港及英屬加勒比海群島等第三地轉投資的3.37億與16.86億，則投資金額高達127.15億美元，約占總對外投資的84%。2010年簽署ECFA以來，更擴大對中國投資；對外投資總額中有八成以上集中於中國。

自1990年代以來，隨著對中國投資不斷擴增，與中國的貿易關係也不斷增溫。台灣對中國的出口占總出口的比重不斷攀升，到2007年就已達40%以上，2010年更高達41.8%，之後也都維持在40%左右。同期間，對美國的出口比重則逐年下降，由40%以上降至目前的11%左右。出口向來被認為是帶動台灣經濟成長的引擎。如今台灣對中國的出口依賴度攀升到四成以上，而對美國的出口依賴度則大幅滑落到一成左右，再加上對外投資有八成以上集中於中國，台灣經濟顯然早已邁入「脫美入中」的歧途。台灣的經濟命脈幾乎全置於中國的掌握中，台灣的經濟安全風險早已亮起紅燈。對中國依賴如此之深，只要中國經濟打個噴嚏，台灣經濟就會重感冒；更不用說，中國如果基於政治目的，對台灣採取經濟制裁手段，台灣經濟恐將傷筋斷骨。

簡單回顧一下台灣長期經濟發展軌跡（參見表2），並與上述台灣與中國經貿關係的演變（參照表1）進行比較研究，我們不難發現，台灣經濟的確因「脫美入中」而「由盛轉衰」。台灣與中國的經貿關係和台灣的經濟成長呈現高度負相關；即兩國的經貿關係愈密切，台灣的經濟成長率就愈低！早期台灣與美國、日本等已開發國家發展密切的經貿關係時，台灣經濟很輕易的就被這兩大經濟體先進國家往上拉升（平均每年經濟成長率達8%以上）。相反的，當台灣自2001年步入「脫美入中」的歧途，與中國經貿關係愈緊密結合後，就被中國拉下來，經濟成長就愈緩慢（平均每年經濟成長率在4.5%以下）。在馬政府對中國「全面開放」期的平均經濟成長率甚至還不到2.9%！

表 2、台灣經濟發展簡表

| 年 期                    | 平均每年經濟成長率 |
|------------------------|-----------|
| 1950~1959              | 8.4%      |
| 1960~1969              | 9.2%      |
| 1970~1979              | 10.2%     |
| 1980~1989              | 8.1%      |
| 1990~1999              | 6.5%      |
| 2000~2009              | 3.4%      |
| 2000Q3~2008Q2 (民進黨執政期) | 4.4%      |
| 2008~2015* (馬政府執政期)    | 2.9%      |

註：\*2015年為主計處最新預測值1.56%。2008年下半年經濟開始衰退，其經濟成長率遠低於上半年，故馬政府執政期的平均經濟成長率應低於2.9%。

資料來源：行政院主計處。

#### 肆、台灣經濟因過度向中國傾斜而陷入發展困境

何以台灣經濟會因「脫美入中」而「由盛轉衰」，甚至陷入發展困境？道理其實很簡單，就是上述吾人所指出的，台商大量投資中國對台灣可能造成的長期不利影響。首先，台商大量投資中國造成對台灣投資的排擠作用，且在「全面開放」期特別顯著。根據行政院主計處的統計資料，國內投資率（固定資本形成占國民生產毛額的比率）由2000年的24.4%一直下降到2009年的18.3%，創下1970年以來的最低紀錄。按2006年價格計算之實質投資成長率，在2001年因受到國際網路泡沫破裂的影響，創下最大負成長的紀錄（-17.9%）；2008年以來則有四年是負成長，分別為2008、2009、2011與2012年，其中前兩年都是二位數負成長，分別為-12.4%與-11.2%。2013與2014年雖是正成長，但都不到2%。國內投資遭到排擠的現象十分顯著。結果自然會減緩產業升級的速度，影響產業長期競爭力。

其次，台商投資中國，資金、人才、技術大量注入中國，不斷強化中國產品在國際市場上的競爭力，也加速壯大中國「紅色供應鏈」的崛起，反使台灣的出口產業面臨嚴重的威脅。自2000年以來，在美、日、歐等主要國際市場上，中國產品的市場佔有率都不斷上升，而台灣產品的市場佔有率則不斷下滑；台灣產品被中國產品取代的態勢相當明顯。甚至在中國市場，也因「紅色供應鏈」崛起，台灣產品也被中國產品所取代，導



致在中國的市場佔有率近年來亦呈下滑趨勢；台灣今年出口迄8月底連七個月衰退，主要就是受到對中國出口衰退幅度最大的影響，也是肇因於此。

再其次，由於前兩項不利影響，也連帶造成台灣產業空洞化、經濟低迷不振與嚴重的失業問題。在2000年以前，我國失業率都維持在3%以下，但自「積極開放」政策之後，失業率就突破4%，到2007年才降到3.91%。但是2008年對中國「全面開放」後，就又突破4%，2009年飆高達5.85%，創下台灣史上最高紀錄。之後也都維持在4%以上的高失業率，且是亞洲四小龍最高。

更嚴重的是導致台灣經濟成長動能不斷流失。由於失業率長期居高不下，造成實質薪資下滑，倒退到十五、六年前的水準；連帶導致所得分配不均惡化、民間消費成長趨緩。加上大約有一百五十萬消費能力高的台商幹部及其家眷，因工作關係長期或短期住在中國，不在台灣消費，也影響到整體的民間消費能力。隨著台商持續擴大投資中國，台灣國內投資不振，民間消費趨緩，加上出口（帶動台灣經濟成長的主要引擎）又受到中國的競爭替代，促進經濟成長的主要動能便不斷流失。換言之，帶動經濟成長的三顆大引擎—民間消費、國內投資與出口—都因對中國「全面開放」、過度依賴中國而陸續熄火。這就是台灣經濟發展陷入困境的主要癥結之所在！

## 伍、結語

台灣在1990年代以前曾經創造了「經濟奇蹟」，但自2001年對中國「積極開放」後，就逐漸步入「脫美入中」的歧途；尤其自2008年以來，馬政府對中國「全面開放」，並與中國簽訂ECFA，積極建構「一中市場」，遂行經濟「中國化」政策，更導致台灣經濟成長動能不斷流失，經濟發展陷入困境。馬政府想依賴中國來發展台灣經濟，無異是與虎謀皮、自掘墳墓。台灣未來的經濟發展之路，將更加崎嶇坎坷。

未來若要突破目前的發展困境，就必須先革除依賴中國來發展經濟的迷思。台灣必須以「本土化」與「國際化」策略，來化解經濟「中國化」的危機：必須深耕台灣、布局全球、領先中國。未來的新政府必須致力於塑造一個有利於創新、創業的優良環境，效法美國歐巴馬政府，鼓勵製造業回流，並與美、日、歐等先進國家發展更緊密的經貿關係。如此才能讓民間業界立足台灣、深耕台灣（本土化），放眼世界、布局全球（國際化），並在產業技術上領先中國、擺脫中國的糾纏（脫出中國化的陷阱）。◆