



後中國路線的台灣經濟發展 — 轉型創新的契機與挑戰

● 吳啟禎／倫敦大學亞非學院經濟學博士、台灣大學博士後研究員

壹、前言

對台灣經濟發展而言，甫結束不久的2016總統及立法委員選舉結果不啻宣示了一個嶄新時代的開始，那就是正式終結了作為國家總體經濟戰略的中國路線。這不是預期說，隨著新政權的上台，台灣對中國的經貿依賴度會因而驟降或者台商會大幅退出中國，而是主張選舉結果其實強烈反映了中國路線的大潰敗，新政府上台的任務之一便是清理過去中國路線所造成的諸多後遺症，並且擬定全新的國家經濟戰略。

中國路線的潰敗原因不單純只是台灣意識的浮現，而是在物質層面上馬政府經濟政策的中國路線所承諾的經濟效益未能實現。失落的兩岸和平紅利所凸顯的不僅是支撐中國路線背後的相關經濟學理破產與財經官員幕僚的失能，還連帶造成國家主體性喪失、低薪化、房地產惡性炒作、貧富差距擴大與產業創新停滯等社會經濟危機。在這個破壞世代正義的發展模式當中，台灣青年世代首當其衝，2014年3月反服貿運動展示了該世代的憤怒與意志，在台灣發展史上深具分水嶺的意涵，不僅為中國路線踩下急煞車，也預示該年底九合一選舉與這次大選結果。換言之，年輕化的選民結構認為中國路線必須為經濟轉型失敗負起責任，這使得修正國家總體經濟戰略成為新政府的重大任務之一。

此外，在台灣內部因中國路線而危機烽火四起的同時，中國崛起的挑釁姿態在國際政經板塊上也引發了已成型的新冷戰結構，為台灣經濟帶來「脫中入美」的契機，但是新政治與新國際局勢是否足以為台灣帶來新經濟？本文認為除非經濟政策啟動「轉型正義」工程，以具有主體性的經濟史觀重新檢視「威權下的經濟奇蹟」，去除發展主義的迷思，正視進入創新驅動所需要的社會條件與政策環境，否則結構性沉痾很難改變。

貳、中國路線的高潮與泡沫

1987年台灣宣布解嚴、放寬外匯管制等一連串措施，開始了兩岸經濟整合的時代。此後一波波的台商移往中國設廠、生產與再出口，不僅助長了1990年代以來的全球化浪潮，也將中國迅速地整合進入全球經濟體系，其影響不可不謂深遠：首先是協助中國解

決進入市場經濟的轉型瓶頸，台商為之提供大量就業機會、生產技術、市場管道與資金外匯，加速中國崛起與隨之對台威脅。反之便是台灣快速的產業空洞化與結構狹隘化，然而這些危機長期以來並未被深刻認識，原因之一是在傳統產業與中小企業大量外移的同時，島內還有電子產業正在快速興起。電子產業所具有的「高科技」形象，符合統治菁英對於轉型升級的想像，從1970年代後期以來便長期蒙受國家政策偏愛，1990年代開始爆發性的成長，與傳統產業外移這兩個平行發展被認為是良性的產業結構重組。

即便2000年以後電子業成為新一波外移中國的主力，政府仍透過「兩兆雙星」政策繼續加大政策優惠的幅度。然而同時朝大型集中化發展的電子廠商擁有更大的遊說力量逼迫政府開放中國政策，使得2001年陳水扁政府對中國政策出現「政經分離」現象，將李登輝時代的「戒急用忍」改弦易轍為「積極開放」，大幅減少對中投資與貿易之管制項目，這是中國路線在國家經濟戰略中占居主導地位的開始。隨著2008年馬英九政權上台，中國路線更是取得全面性勝利，2010年6月海峽兩會在中國重慶正式簽署的「兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）可說是這股勢力的高峰，直到2014年春天爆發反服貿運動才受到遏阻。

參、後冷戰與新冷戰結構下的國家經濟戰略變遷

在上述廣為人知的過程背後，一個值得探討的弔詭是：為什麼與一個對我有軍事威脅與主權野心的敵對國進行資本技術輸送這件事可以持續如此之久？首先，中國路線的經濟戰略受到主流經濟學理論的支持，儘管後者其實是「去政治」的惟效率主義之思考。例如兩岸地理語言文化相近降低台商的交易成本（交易成本理論），解釋了為何台灣對外投資集中在中國；經濟條件差異為兩岸經濟整合提供「互補性」（比較利益理論），因此擴大交流可為雙方帶來效益的提升。這些先天上非常狹隘的學理視角受到兩岸貿易為台灣帶來的貿易順差所支撐，而後者又是另一種重商主義的迷思，從偏好外匯存底的累積延伸到對貿易順差的執迷。

然而儘管中國路線在國內受到去政治性的主流經濟學理所支撐，後者的影響層面其實多半侷限在國內的論述與說服（例如「違反經濟理性」就是「鎖國」，以此攻擊反對方），在台灣經濟「中國化」的背後其實有更強大的國際結構，也就是後冷戰時期美國所主導的全球化運動。雖然在推銷全球化時，國際霸權援用同樣的經濟學理在進行說服（亦即國際分工與比較利益），但骨子裡很清楚地在對中國進行「交往」的戰略，而不是天真的「去政治性」。在資通訊科技快速進展的新科技經濟典範之中，美國廠商利用台灣對代工的偏好將硬體製造的負擔與風險轉嫁給台廠，並且強迫台廠赴中國投資以利其進一步降低採購成本。此一結構型塑了兩岸生產網絡，以及當時的美中台三角關係。唯有將此視角納入，我們才得以窺見扁政府對中政策採取「政經分離」的全貌。

2009年初歐巴馬政權上台，面對全球金融海嘯所造成的殘局與失衡的全球化發展，

對中政策從「交往」轉變為「新圍堵」，經濟層面的理由是過去全球化造成美國製造業工作機會流失了三分之一（流失至中國），開始積極進行製造業復興運動來創造工作回流；政治因素則是感受到中國崛起所帶來的威脅，因此宣示「重返亞洲」戰略，積極進行「跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議」（Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement，簡稱TPP），在全球貿易布局上圍堵中國。

比起前任扁政府對中國的政經分離策略，馬政府從2008年上台之後極力傾中的戰略則是政經合一，有其「終極統一」的政治目的，然而在經濟上把中國路線當作國家總體戰略的主軸核心必然要遭遇失敗：一方面著眼於互補性的經濟整合效用為靜態短期性質，實現後即失去，動態競爭才是常態。況且中國讓利不可期待，因為中國內部已形成的龐大權貴資本有其自身的利益邏輯難以受官方控制，加上中國本身的經濟戰略必然往產業升級與技術追趕的方向發展（例如瞄準半導體產業）；另一方面中國路線與美國的新全球戰略背道而馳，而美國依然是台灣／台商生產的主要最終市場與技術來源。

再者，正當美國開始修補全球化理論與實踐所帶來的社會破洞時，馬政府依舊遵循過時的自由主義教條，大幅調降遺贈稅與營所稅，變本加厲地圖利財團與富人階級，引進中資加入房地產惡性炒作的行列，加深貧富鴻溝與世代剝奪感。2014年反服貿運動便反映了馬政府由經濟失敗所導致的社會失敗，美國從這場運動中看見了將台灣（重新）納入圍堵中國陣營的機會窗口，開始對綠營釋放善意。該年底九合一大選結果更粉碎了把討好中共視為邁向執政「最後一哩路」的部分綠營主張。國內外情勢發展至此，台灣意識與美國利益雙方終於取得共同目標與立場，為國民黨執政的中國路線劃下終止符。

肆、結論：從中國路線到美國路線？自主創新才是關鍵

不難想見上台後的蔡英文政府必然會積極尋求加入TPP，但是如果把加入TPP當作是經濟萬靈丹則會犯下跟中國路線一樣的錯誤。持平而論，倘若藉由加入TPP，台灣能夠將海外直接投資的重心從低成本國家移轉到高收入國家，以技術學習與建立終端品牌為目標，那麼會具有較積極的產業升級意義。如果只是將代工生產基地從中國移轉到東南亞，則意義側重在政治面，對改善國內經濟體質乃至拉高薪資水平的效果不大。目前的趨勢是後者，如何督促廠商往前者移動、拉高國際競爭的格局是新政府經濟治理的一大挑戰。

中國路線的經濟錯誤一大部分源自長期以來統治菁英過度迷信比較利益原則，把資通訊電子產業視為優勢部門而歧視農業與傳統產業，同時又罔顧建立自主性技術的重要性。政府與財團聯手共構一個以降低成本與規模擴張為主要策略的出口經濟模式，在這個過程之中，在地經濟與綠色生態率先遭到犧牲，具有前瞻性的研發投入嚴重不足，生產體系落後於公民社會發展，社會信任度不夠，政府治理能力薄弱。這些可說是「台灣因素」的內部系統性問題才是導致台灣經濟轉型失敗的主因，新政府應該將國家經濟戰



略的重心從過去的外向傳統扭轉回來，從基本面提振台灣產業的競爭力。例如面臨為因應加入TPP而開放美國豬肉進口的議題，應該借鏡丹麥模式、徹底檢討並改善造成台灣養豬產業競爭力不足的根源，而非陷入「開放vs.保護與救濟」的無效模式。

進入新（創新）經濟的關鍵在於能否產生足夠的「自主創新」（homegrown innovation），擺脫現行依賴外來技術的規模量產模式，發展獨特利基型產品在國際市場上建立不可取代性，才有議價能力進而提升國民所得。這個路徑選擇沒有捷徑，必須從自身的社會需求與條件孕育出科技創新，政府與公民社會都必須扮演吃重的角色，讓進步價值——諸如綠色環保、生態、人文、平等、安全等——成為生產活動的價值核心。

這當然是一件長期巨大的社經政治轉型工程。以經濟治理能力來說，新政府眼前需處理紅色供應鏈崛起的衝擊與中資大舉併購的議題，但中期來說有兩大煉金石考驗著新政府，那就是能否有效提高薪資水平與建立綠能產業，前者攸關有感經濟與內需生活產業，後者攸關非核家園、國際社會責任與產業動能，值得密切觀察。◆