

壹、台灣對外經濟戰略之檢討

回顧台灣在過去20年的經濟發展經驗，面對台灣經濟、東亞經濟與國際經濟結構的轉變與挑戰，台灣政府所擬定的對外經濟發展戰略方向是非常明確的，而且內部共識相當高。

這項戰略方向可以三十個字來描述：發揮台灣優勢、整合國際資源、拓展世界市場、提升台灣優勢、壯大台灣經濟。在競爭激烈的全球經貿舞台上，這項戰略方向不僅是台灣生存自保之道，也是台灣發展茁壯之道。台灣沒有充足的生產資源與廣闊的市場腹地，台灣必須仰賴全球資源的整合與全球市場的開拓，才能促進經濟增長與永續發展。

1980年代末期，面對國際經濟保護主義、發展中國家漸次投入國際經濟分工體系、台灣勞動成本提高與環境保護意識高漲，台灣政府對內推動產業升級與金融自由化，對外推動貿易自由化與開放國際投資。在這波國際經濟分工調整的潮流當中，過去亞洲四小龍以美國為市場的加工生產地位逐漸被後起的中國與東南亞取代，台灣必須尋找新的國際分工定位與比較利益優勢。到了1990年代中期，李登輝政府終於提出台灣要發展成為「亞太營運中心」的國際經濟戰略目標，包括亞太製造中心、亞太金融中心、亞太海運中心、亞太空運中心、亞太電信中心與亞太媒體中心。

然而，兩岸的政治對抗與中國的經濟轉型風險讓台灣對中國市場與生產資源的依賴充滿戒心，始終強調台商必須分散對中國投資的政治與經濟風險，所以台灣推動南向政策強化與東南亞國家的經貿聯結。1995-1996年中國對台灣的軍事威脅終於讓台灣改變原來以中國為腹地建立「亞太營運中心」的構想，李登輝政府採取「戒急用忍」政策，對於台灣投資中國的資金、技術、與產業進行限制，當然也不願意推動降低兩岸經商營運成本（包括兩岸直航）與開放中國生產資源（資本、人才與技術）進入台灣的政策。

不過，台商並沒有受到台灣政府太大的制約而停頓對中國的投資與生產體系的轉移，反而充分利用兩岸語言相同與地理鄰近的優勢，加速對中國轉移他們在台灣的生产基地，非常成功地強化他們在全球市場的競爭力。1997-1998年的亞洲金融危機讓東南亞各國的經濟遭受重創，台商在當地的經營也受到嚴重影響。相對而言，1990年代末期，中國經濟維持穩定快速發展，而且預期中國將很快加入世界貿易組織，中國將遵守國際經濟體制的規則與擴大開放國內市場。因此，東亞的國際經濟重心、甚至全球經濟焦點逐步轉移到中國；國際資金、技術與人才正加速大規模與史無前例地流向中國，有幾年甚至超越美國成為全球吸引國際直接投資最多的國家。

2000年陳水扁總統執政之後，民進黨政府放棄「戒急用忍」政策，改採「積極開放、有效管理」政策。一方面，陳水扁政府希望將「限制禁止」台商投資的政策改為「因勢利導」的政策；同時，台灣即將在2000年前後加入世界貿易組織，讓台灣政府必須面對兩岸經貿交流更加開放的國際規範壓力。事實上，陳水扁政府的兩岸經貿政策比李登輝政府的兩岸經貿政策已經開放很多，而且兩岸商品、資金、人員交流的速度是前所未有的。不過，兩岸經濟交流快速開放所衍生的政經風險也造成陳水扁總統在2006年1月1日將「積極開放、有效管理」政策改為「積極管理、有效開放」政策的重要原因之一，強調台灣政府必須扮演台灣經濟安全的守門人。（見表1）

表1、兩岸經貿交流比較：2000-2007

項目	2000年	2007年	備忘錄
兩岸貿易金額	812.4億美元	1,023.0億美元	增加227.5%
台灣對中國進口產品項目開放比重	53.9%	79.8%	增加25.9個百分點
台灣對中國(含香港)出口金額佔總出口金比重	28.2%	41.7%	增加13.5個百分點

台灣赴中國投資金額	26.1億美元	99.7億美元	增加282%
台灣對中國投資佔對外投資比重	33.9%	50.7%	1. 增加26.8個百分點。 日本為18.9% 新加坡為33.1% 南韓為47.4%
台灣對中國投資佔國內生產毛額（GDP）的比重	0.81%	2.15%	1. 南韓為0.4% 日本為0.1% 新加坡為1.7% 美國為0.02%
台灣人民赴中國旅行人次	310.8萬人次	462.8萬人次	增加49%
中國人民赴台灣旅行人次	11.6萬人次	32.0萬人次	增加176%

註：

- 1、日本、新加坡與南韓對中國投資佔各國對外投資的比重皆為2005年數據。
- 2、台灣、南韓、日本、新加坡與美國對中國投資佔各國GDP的比重皆為2006年數據。

同時，在2000年陳水扁總統上台前後，東亞各國開始加速推動區域經濟整合體制的建構，加速東亞經濟的分工與合作。面對東亞經濟整合加速、中國經濟快速發展、台商加速向中國移轉的趨勢，陳水扁政府提出將台灣建構成「全球運籌管理中心」的國家發展戰略目標，包括全世界高科技製造服務中心、全球營運總部、全球創新與研發中心。事實上，馬英九總統在2008年5月上台之後，他的戰略目標也是如此，期使台灣成為「全球創新中心」、「亞太經貿樞紐」及「台商的營運總部」。可以說，即便政黨輪替執政，朝野政黨對於台灣經濟發展的全球戰略規劃目標是一致的。

然而，中國的國際政治阻撓成為台灣無法參加東亞經濟整合體制的關鍵因素，使得台灣無法利用東亞經濟整合體制發展所帶來的規模經濟效應、成長機會與資源整合的契機，使得民進黨政府原來期待發展成為「全球運籌管理中心」的構想面臨嚴酷的挑戰。同時，台灣無法參加東亞經濟整合體制的歧視效應與競爭壓力更凸顯台灣市場狹隘與資源侷限的弱點，讓台灣在吸引國際投資上陷入劣勢。從2000年至2007年，台灣吸引的淨國際投資為負1,074億美元，這不僅是台灣資金大舉淨流出，而且是伴隨著台灣人才、技術與消費力的嚴重外流，這對台灣經濟的發展是相當嚴重的傷害。

更殘酷的是，東亞經濟整合體制所帶動的國際生產資源（資金、人才與技術）的外流正在結構性地改變台灣的動態國際比較利益、侵蝕台灣的國際競爭力，造成台灣永久性與持續性的傷害。在這個全球化激烈競爭的時代裡，這不僅是台灣的发展問題，而是台灣的生存問題！

貳、東亞經濟整合體制VS國際比較利益

東亞經濟整合體制將促使東亞地區的市場與生產資源的整合，創造經濟整合的規模經濟效應、成長機會與資源整合效率。如果台灣無法加入東亞經濟整合體制，台灣當然無法享有這些經濟整合利益，而且會受到歧視效應與競爭壓力的負面影響，使得台灣在吸引國際投資方面處於相當的劣勢。然而，即使台灣能加入東亞經濟整合體制，台灣只不過獲得與其他東亞國家相同的經濟整合優勢，台灣是否能吸引國際投資，將決定於台灣的靜態國際比較利益或John H. Dunning所提出國際生產折衷典範理論的投資區位優勢，包括生產要素稟賦、國際運輸與通訊成本、經濟制度、政策誘因與效率、基礎設施、市場開放與產業群聚效應等等因素。

台灣加入東亞經濟整合體制不會讓台灣與其他東亞國家在吸引國際投資的競爭上處於劣勢

，但不必然會讓台灣比其他東亞國家吸引更多的國際投資。台灣參與東亞經濟整合體制會加速國際經濟分工，而這樣的分工會凸顯台灣的靜態國際比較利益；然而，相較於其他東亞國家，台灣的靜態國際比較利益有可能比其他國家不利於吸引國際投資，使台灣企業或外商可能減少對台灣的投資。例如，在兩岸的比較利益上，某些台灣企業或外商可能認為中國的經營環境優於台灣，所以台灣參與東亞經濟整合體制將有助於他們以中國而不是台灣為東亞地區的生產、行銷、研發與營運的平台。這也就是某些人所擔心的產業空洞化問題。

不過，根據本研究針對1,019家的台灣企業與外商之間卷調查明顯發現，如果台灣加入東亞經濟整合體制，台灣的靜態國際比較利益或投資區位優勢傾向於讓台灣成為各類型企業在東亞地區的生產、行銷、研發與營運平台。如果台灣加入東亞經濟整合協定，台灣企業會對台灣投資的淨比例將增加21.6%；台灣上市上櫃公司會對台灣投資的淨比例將增加16.5%；中國台商會對台灣投資的淨比例將增加19.0%；台灣外商會對台灣投資的淨比例將增加35.2%；國際投顧公司會對台灣投資的淨比例將增加92.9%。由此可見，台灣加入東亞經濟整合體制將有助於台灣發揮優越的靜態國際比較利益或增加台灣的投資區位優勢，吸引更多的國際投資資金。（見表2）

表2、東亞經濟整合協定對台灣吸引國際投資的淨投資效應

投資影響	台灣企業	台灣上市上櫃公司	中國台商	台灣外商	國際投顧公司
調查樣本數	435	164	261	145	14
減少對台灣投資	4.08%	1.83%	9.78%	1.38%	0.00%
增加對台灣投資	25.66%	18.29%	28.80%	36.55%	92.86%
不會影響對台灣投資	70.26%	79.88%	61.41%	62.07%	7.14%
淨投資效應	21.58%	16.46%	19.02%	35.17%	92.86%

註：「淨投資效應」=「增加對台灣投資」-「減少對台灣投資」。

傳統上，國際經濟分工決定於國際比較利益，而國際比較利益的來源決定於勞動生產力、生產要素稟賦（包括自然資源、勞動力、物質資本、人力資本、技術）、生產要素品質、規模經濟與消費型態。然而，從各國經濟發展與國際投資經驗而言，勞動力、技術與資金的流動將動態改變國際比較利益，同時也改變國際生產區位選擇與國際貿易型態。特別是，東亞各國促進技術提昇的政策干預與東亞地區的國際投資（包括資金、人才與技術）流動，形成所謂「產品生命週期理論」，從而改變東亞各國的動態國際比較利益，促進東亞各國的產業遞移與經濟快速發展。

從東亞經濟整合體制的發展而言，傳統的自由貿易協定已經不是當前的主流趨勢，綜合功能的經濟整合協定是各經濟體積極協商的內容。即使各國簽訂的是傳統的自由貿易協定，在國際生產要素流動逐漸自由化的背景下，它的影響層面至少已經擴散到國際投資層面，進一步影響到各國的國際經濟優勢與國際分工定位，包括區域生產、行銷、研發與營運區位的選擇。這項結果將造成資金、人才與技術的國際流動，進而動態改變該國的國際比較利益，強化與鞏固東亞經濟整合體制所創造的國際經濟分工格局，其對會員國與非會員國所造成的影響將是永久性的與持續性的。

不過，台灣是否參加東亞經濟整合體制牽涉到台灣與中國的經濟關係，引發中國化或全球化的爭議，下面進一步分析。

參、中國化VS全球化

在台灣內部爭議最大的政治議題莫過於台灣與中國的關係。由於中國不願意放棄對台灣的武力威脅與國際打壓，所以某些人主張：台灣不應該與中國在經濟上走得太近，以避免「中國化

」的危險，應該拓展「全球化」的契機，以維持台灣經濟自主性，並為台灣創造國際籌碼與戰略空間對抗中國的威脅。然而，本研究針對1,019家的台灣企業與外商之間卷調查發現，各類企業均一致建議台灣要簽訂經濟整合協定的優先對象是中國，台灣才能吸引更多的國際投資，讓台灣成為東亞生產、行銷、研發與營運的平台。也就是說，台灣要借重「中國化」的手段，才能達成「全球化」的目標；「中國化」與「全球化」是相輔相成，而不是相互對立的。

事實上，從1980年代末期以來，台灣是引領中國邁向「全球化」的重要推手，台灣只是一座橋，將中國整合進全球生產網絡與市場。現在，台灣則需要從中國找到「全球化」的鑰匙，利用中國龐大市場與生產資源，提升台灣作為東亞經濟整合平台的國際經濟優勢。從過去文獻與調查到本次調查結果，充分利用中國市場與生產資源將增加台灣吸引國際投資的優勢，將大幅強化台灣企業與外商對台灣增加投資的誘因。

如何排除中國施加台灣的國際政治障礙與活用中國提供台灣的國際經濟優勢，對台灣是一項艱鉅的挑戰。當前馬英九政府期待，如果台灣能與中國取得政治妥協或善意，台灣便有機會參與東亞經濟整合體制，化解台灣遭區域經濟整合體制排除的危機。然而，中國政府的回應卻是以中國與香港之間的較緊密經貿關係安排（Closer Economic Partnership Arrangement）作為兩岸簽訂經濟整合協定的模式，而且完全不提台灣參與東亞經濟整合體制的議題。中國這樣的建議恐怕仍存在對台灣進行政治矮化與經濟圍堵的企圖。馬英九總統對於中國的「較緊密經貿關係安排」建議已經表達不能接受，認為這是「港澳模式」，擔心台灣被矮化，建議以「綜合性經濟合作協定」作為兩岸經貿關係正常化的制度性框架。同時，他提議以WTO或APEC的平台進行台灣與其他WTO成員協商自由貿易協定的方式。

然而，馬英九政府對中國的善意期待或一廂情願未必符合台灣的最大利益、也不見得能解決台灣被排除在東亞經濟整合體制之外的困境；也就是說，中國是台灣參與東亞經濟整合體制的最大障礙，但中國的不確定善意不見得是台灣突破困境的解決辦法。首先，在缺乏國際支援的情況下，台灣與中國進行經濟整合協定談判的條件將受制於中國的政治與經濟利益，未必符合台灣的最大國家利益；其次，台灣與其他國家談判經濟整合協定的進程將取決於中國對台灣的不確定善意。也就是說，台灣將兩岸經濟整合協定的談判籌碼授諸於中國，而且台灣參與區域經濟整合體制的主動權將受制於中國，其結果恐怕不利於台灣整體的國家利益。

肆、台灣對外經濟戰略之建議

面對台灣被排除在東亞經濟整合體制之外的嚴厲挑戰可能是台灣的生存危機，但也可能是台灣的發展契機，端視台灣的因應思維與回應戰略，以及台灣政府的決心與能力。東亞經濟整合體制的發展是全球貿易、投資與生產要素流動更加自由化的契機。因此，東亞經濟整合體制的建構正提供台灣一個絕佳的揮灑舞台。台灣的優勢仍在，只是時間不多、而且非常緊迫。

在對外經濟戰略上，台灣應該積極主動推動全球經濟整合體制，才能跳脫出國際地緣政治的泥淖與化解中國的政治阻撓。台灣應該成為全球化的領航員與亞太自由貿易體制的催生者，以世界市場與全球資源為揮灑的空間，而不是被動地等候與其他國家簽署經濟整合協定才進行經貿開放。同時，台灣要活用中國市場與生產資源，兩岸應簽訂經濟整合協定，以提升台灣在全球經濟競爭的優勢與促進台灣經濟發展的全球化。

藉由上述作法將當前嚴厲挑戰轉換成台灣發展的契機，其實這也是回到台灣對外經濟戰略的共識方向：發揮台灣優勢、整合國際資源、拓展世界市場、提升台灣優勢、壯大台灣經濟！

作者童振源為國立政治大學國家發展研究所副教授
(本文僅代表作者各人意見, 不代表本智庫之立場)
版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved.