

回歸市場機制發展兩岸經貿關係

◎高長

兩岸關係向來與台灣經濟社會的整體發展息息相關。在九〇年代初期，兩岸關係尚稱順利，不過最近幾年，不但沒有改善，似乎還有惡化的趨向。事實上，無論政黨輪替前後，執政者皆曾提到「以經貿為主軸」發展兩岸關係的概念，而我認為如果真能劍及履及，兩岸關係應該就不至於太過糟糕。

眾所周知，由於政治上的對峙，兩岸經貿交流長期無法正常化發展，即便大陸與台灣都已先後加入WTO，應受其基本規範的約束，但有關貿易自由化、服務貿易市場開放、各項經貿合作等議題，仍然因為政治因素的阻撓，使得兩岸雙邊協商難以推展，兩岸關係「以經貿為主軸」的政策宣示可以說根本未落實。

政治介入經濟活動的得與弊

就學理而言，「政治」介入經濟活動確有其理論根據。新古典經濟典範（the neoclassical paradigm）認為，市場機制的運作若發生失靈（failure）現象時，政府應介入干預，以確保資源的配置能更合乎效率的要求。至於造成市場失靈的原因，可以從公共財（public goods）、外部性（externalities）及市場力（market power）等方面來探討。由於公共財具有非排他的聯合消費（jointly consumed）與非敵對性（nonrivalities），不易決定合理的市場價格，另一方面，理性的個人也不會自願付一定的價格來使用公共財，都想當一位搭便車者（free rider），所以政府必須在公共財的提供上，扮演積極且重要的角色。至於外部性，主要是源於市場中特定經濟成員所採取的行動，對別的經濟行為造成影響；市場力則是指特定經濟成員可以操縱市場價格，兩者都會導致資源配置無法達到伯拉圖效率（pareto efficient），因此政府這時應該扮演一個管理者的角色，直接介入以降低經濟損失。

兩岸經貿交流活動被認為具有外部性，其自由發展一方面可以為台灣——尤其對個別廠商和個人——創造經濟利益，但在另一方面卻可能危及國家安全，因為中國當局從不諱

言要透過加強兩岸經貿的交流，達到以民逼官、以商圍政，最後達成兩岸正式統一之目的；同時，也採取政治高壓的手段，譬如宣示「不放棄使用武力解決台灣問題」，孤立以及壓縮台灣的國際活動空間，吞併台灣之意圖昭然若揭。由於「國家安全」是屬公共財，因此需要有政府力量介入加以調控。

然而，必須指出的是，政府直接干預經濟活動，矯正市場失靈狀況，並不能保證資源配置效率一定比市場運作好，在實務上，也有可能因為政府角色扮演不當而出現「政府失靈」狀況。政府（或某些政客）為建立統治基礎，試圖利用政治權力整合民間的經濟力量為所欲為，也是造成政府失靈狀況的原因之一。另外一個可能的原因是文官體系問題，特別是政治酬庸式的任命，使得政府勞務的提供，不管是公共財或管制，都不會像私人部門那樣有效率。

強調動態概念的新國家安全

以國家安全為訴求，對兩岸經貿交流加以管制，確實有其理論根據，也能為國人所接受。問題是，「國家安全」該如何定義？管制兩岸經貿交流對台灣的「國家安全」一定較

有保障嗎？「國家安全」如果是指國家領土、主權、制度不受敵人的威脅，強調以保護性、排斥性的措施強化自身的安全，那是最傳統的靜態安全觀念。冷戰結束之後，主流國際社會已不再主張這種安全觀。由於國與國之間無法孤立存在，孤立隔絕式的作為反而因為閉塞而造成不安全，所以新的安全觀乃強調動態的概念，主張在不斷的交流、接觸、交往過程，尋找安全、獲得安全、增加安全。在此情況下，「國家安全」建立在國家對資訊掌握的時效、觀念的領先，以及影響力上。當然，對於國土的安全、情報的安全、反制對方的破壞與竊取等安全觀念，並沒有完全喪失其意義。

由此可知，國家經濟實力愈強，安全即可獲得較大的保障，反之亦然。從動態安全的角度來看，開放兩岸經貿交流可以創造和擴大相互的利益，而共同利益愈大，相互危害的可能性就愈小，同時台灣的經濟實力加強，對國家安全的保障便自然提高一些。「管制」兩岸經貿交流，表面上可以避免籌碼流失，防堵我消彼長，但是此一策略最大的缺失卻在於無法充分、正常地參與國際分工，並且易造成政府與企業間之磨擦，不利於國家經濟實力向上提升。易言之，「管制」必須支付高昂的代價，一旦發生政府失靈的狀況，甚至將回過頭來危害國家的安全。

兩岸經貿開放有利台灣經濟

台灣社會上流行一種說法，稱兩岸的經貿愈開放、自由，台灣的資源流失將愈嚴重，不利於台灣經濟持續、穩定成長，因而主張管制。弔詭的是，過去多年來，兩岸經貿交流並沒有因為管制而中斷。兩岸經貿關係發展對於台灣經濟的影響，根據相關研究發現，基本上是利大於弊。以雙邊貿易為例，兩岸根據比較利益原則進行貿易，台灣自大陸進口農工原料，有助於穩定國內市場供需的平衡，提高產業競爭力，促進相關產業的發展；對大陸出口之擴張，則刺激了台灣地區的社會總需求，經由向前連鎖及向後連鎖作用，直接或間接地影響台灣地區產業的繁榮和國內生產總值的成長。尤其，從一九八〇年代初期迄今，我們和大陸之間的雙邊貿易每年都是出超，最近幾年出超金額大約是兩百億，所以有人著眼於資金外流，但事實上我們每年也從對岸賺了不少錢進來，所以這是對台灣經濟有利的發展。

從資本的流動來看，台商到大陸投資不只帶動了兩岸貿易，同時更促進了兩岸產業分工，在製造活動上進行垂直分工或水平分工，在企業經營層面進行功能性的分工，基本上對於台灣整體產業、經濟發展是有利的。一般人憂慮台商到大陸投資發展可能產生產業空

洞化的問題，實證研究結果顯示，只有造成某些傳統勞力密集加工型製造業的生產萎縮，但新興產業代之而起，以及兩岸企業逐漸形成「功能性分工」體系，仍促使台灣的製造業整體保持顯著的成長。由此可見，台商赴大陸投資造成台灣產業結構的調整，對台灣經濟發展具有正面意義。一項新的研究結果指出，台灣的產業群聚並未因台商前往大陸投資而遭到破壞，相反的，它不但沒有造成我消彼長的情勢，甚至連大陸新的產業群聚也掌握在我們的手中，這對台灣經濟發展是非常有利的訊息。此外，有關資金回流的問題，記得央行曾經公佈台商到大陸投資大概累積了七、八百億至一千億，但是每年從大陸賺了錢又匯回來的比例，大概只有個位數字的幾億而已，非常不對稱；然而事實上，很多台商採取「台灣接單，大陸生產」的模式，所以資金並不是、也用不著從大陸賺了錢又匯回來，而是早就把利潤留在台灣，如此當然無法從正式的統計裡面看出實情。

大陸經貿政策宜減少政治干預

未來在全球化趨勢下，國際分工愈趨細膩且複雜化，而大陸地區在國際分工格局中的地位已愈來愈重要。我們不能迴避參與國際分工，而應以積極的態度，善加利用大陸地區

的資源與市場腹地，以提升國際競爭力。其實整體而言，台灣當前產業競爭力仍然大幅領先大陸地區，尤其在創新、整合能耐方面，善加利用市場機制，積極參與合作分工，對台灣產業競爭力的提升必有加分作用。我們希望政府的大陸經貿政策，直接的干預愈少愈好，基於「市場失靈」理由所採取的干預手段，應適度並視環境變化適時調整，不能無限制上綱。回歸市場機制發展兩岸經貿關係，提升台灣在國際分工格局中的地位，對台灣發展更有利，「國家安全」也更能獲得保障。