

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 經濟依賴、民主防禦與服貿協議

Economic Dependence, Democratic Defense, and the Cross-Strait Services Trade Agreement

doi:10.6752/JCS.201403_(18).0011

文化研究, (18), 2014

Router: A Journal of Cultural Studies, (18), 2014

作者/Author : 洪財隆(Tsai-Lung Hong)

頁數/Page : 200-209

出版日期/Publication Date : 2014/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_\(18\).0011](http://dx.doi.org/10.6752/JCS.201403_(18).0011)



DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

經濟依賴、民主防禦與服貿協議

Economic Dependence, Democratic Defense, and the Cross-Straits Services Trade Agreement

洪財隆

Tsai-Lung Hong

「有好籬笆才有好鄰居」

“Good fence makes good neighbors”

—— 佛斯特(Robert Frost, 1874~1963)

美國桂冠詩人

一、前言

兩岸經濟發展階段不同，加上地理鄰近與文化、語言相仿，若無其他因素阻斷或干擾，原本就應是天然的貿易夥伴(natural trading partner)，無論是源於市場分工佈局，或者透過經貿協議從事制度合作，其實都不足為奇。但就現實面而言，一般國家在經濟整合的過程中，主要面臨的是內部的分配議題，晚近各國則多強調「社會包容性」(social inclusion)來做回應。至於兩岸之間則因另有主權爭議，尤其是北京從來不諱言要以經濟手段為兩岸統一「創造條件」，兩岸經貿關係裡的政治企圖或「政策引導的經濟依賴」成分，當然也就不能假設或假裝「政經分離」而等閒視之。

台灣對中國的經濟依賴或傾斜，以往主要指的是高達四成左右的出口銷往中國（含香港轉口貿易），以及造成此一現象的背後主因——台商從1990年代之後大量前往中國投資，先傳統產業與中小企業，緊接著電子資訊高科技產業與大企業，利用中國作為生產基地，並由投資帶動貿易（以中間產品或零組件為主）。但隨著中國經濟持

續成長與轉型，從藉由大量投資與出口導向的成長模式，逐漸轉為倚重國內消費市場，尤其是服務業的蓬勃發展，也對具有語言與文化相近優勢的台灣資金與人才，帶來莫大的吸引力。

台商投資中國的重心，也慢慢由製造業轉向服務業，尤其是物流、金融保險、技術服務，以及近來異軍突起的不動產業等，這些產業跟當地法令、兩岸人員移動關係較為密切。亦即當中國慢慢從「世界工廠」轉成「世界市場」，或者兩者並重時，台灣對中國的經濟依賴型態也必然有所改變。

特別是從2008年5月國民黨重新執政以來，即大幅度鬆綁兩岸經貿限制，甚至透過簽署各種協議來深化兩岸經貿關係，包括極具爭議的「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)，以及引發今年「318太陽花學運」(「反黑箱服貿公民運動」)的兩岸服務貿易協議在內，截至目前已有21項協議。

未來兩岸雙向投資與人員移動，以及金融與貨幣等深層經濟整合議題的重要性勢必更加凸顯，如何妥善規範資本所衍生的政商關係，並且確保自由與民主等核心價值，都將是台灣無可迴避的挑戰。本文將針對台灣對中國經濟依賴的原因與型態加以分析，並分別從經濟產業面與制度面尋求因應對策，最後論及服貿爭議的根源。

二、對中國經濟依賴（傾斜）的原因與對策

台灣對中國經濟產生依賴，主要有四大原因，從市場面、政策面，再到經濟戰略層次，分別為：中國經濟規模大且仍具成長動能、台灣內部的產業結構失衡，中國透過區域主義(FTA)對台灣進行圍堵式交流、以及馬政府不僅未能透過政策扭轉，甚至還附和並加劇這些不利因素。

(一) 中國經濟規模大且仍具成長動能

大國內部分工比較徹底，所以對外經濟整合或與他國互賴程度通常較低。小國則相反，所以在其他條件不變下，台灣很自然地跟周邊

的中國形成「不對稱互賴」。¹加上中國自改革開放以來，經濟生產力大幅解放，以及中國的原本水位較低，擁有經濟「後發優勢」等原因，每年經濟成長速度快過台灣。²這種相對經濟規模的日益懸殊，也是台灣面對中國時，壓力愈來愈大的根本原因。³

另從比較利益與絕對利益法則來看，國家與個人適用比較利益法則，即使什麼都不如人，還是有其存在價值，只是必須忍受工資與生活水準下降。但企業與一國之內的「區域」則適用絕對利益法則，沒有競爭力就會被淘汰或逐漸蕭條。隨著兩岸經濟整合加深，貿易與資本、人員移動更密切，兩岸之間愈來愈像同一「區域」，因此絕對利益法則逐漸取代比較利益法則。除非台灣能夠維持領先並繼續創造新價值，否則中國此一較具活力的區域，就會吸納台灣絕大部分的資源。久而久之，台灣的經濟重心勢必更往中國轉移。認為經濟整合一定「利大於弊」的講法，如果未能考慮此一局面，恐怕也會失去全貌。

總的來說，台灣的最高經濟戰略應以發揮制度優勢，以及提高就業與創新能力為目標，唯有保持差異與技術領先，才能確保台灣在兩岸經濟整合中的主體性與優勢地位。

（二）台灣內部的產業結構失衡

出口地過度集中與電子資訊產業一枝獨秀同時發生，台灣外部經貿傾斜跟內部產業傾斜，其實脫不了干係。以電子相關產業為例，大約囊括了台灣總投資的6到7成，以及大概半數的出口（到中國從事下遊組裝）。反觀韓國的產業結構就遠比台灣健全，半導體與面板固然佔最大部分，但船舶、汽車、手機及電腦家電等產業，也都佔有一席

1 2012年台灣出口大約3000億美元的產品，其中超過1600億美元是輸往中國大陸（含主要是轉口的香港），比例上來說近幾年大概都穩居4成上下，但從中國的角度來看，從台灣進口這1600億美元，充其量也只不過佔其總進口的7%，不到1成。

2 根據數學上的「70定律」（增倍所需時間乘以成長率等於70），以中國近年來經濟成長率大約每年領先台灣5%來作計算，等於每14年（70除以5）經濟規模就會兩倍於台灣。

3 規模較小的一方會比較脆弱，因此容易受到要脅，因為一旦終止所必須負擔的「調整成本」也會較大。

之地。產業結構須多元，風險才能分散，包括可藉以提高台灣因應中國景氣循環的調整能力，並緩和台灣對中國的經濟依賴問題。

（三）中國透過區域主義(FTA)對台灣進行圍堵式交流

隨著世界貿易組織(WTO)多邊談判陷入困境，區域主義與自由貿易協定(FTA)盛行，台灣卻由於中國刻意杯葛而被排除在外。台灣以往在政治與外交領域方面被孤立，但FTA風潮則進一步讓台灣的對外經貿拓展也處於不利的局面。尤其是，在台灣只能與中國發展兩岸經濟架構協議(ECFA)，卻未能與美、歐、日與東協等重要經貿夥伴簽訂FTA的情況下，對台灣的國際參與、經貿空間，甚至內部的產業結構，都將產生嚴重後遺症。例如部分傳統產業（電子相關產品因為有資訊科技協定，大多免關稅）也更可能為了避免關稅差別待遇，加速外移到中國。長此以往，台灣經濟將加速邊緣化，並日益以中國為核心。

ECFA已讓兩岸經貿關係遠離多邊體系，而往更緊密的雙邊關係發展，台灣應以既有的經濟協議為基礎，積極尋求與重要經貿夥伴洽簽FTA，尤其是跨太平洋夥伴(TPP)與區域全面經濟夥伴(RCEP)兩大區域貿易協定，以維持對外經貿關係平衡發展。即使短期內如未能如願，也應該謹記，長期經濟成長的動能一定是源於內部，包括基礎建設、人力資本與技術水準等因素，因此台灣是否能夠利用經貿被邊緣化的威脅，做為推動國內改革的動力，反而才是關鍵所在。

可惜，馬政府卻不此之圖，在最近的服貿爭議中，甚至公開呼應北京「沒有ECFA與後續協議，台灣就沒有機會參與區域經濟整合」的說法，等於半推半就同意北京在國際間打壓台灣的正當性，對台灣的主體性造成嚴重傷害。⁴

⁴ 四年前，ECFA(2010)簽署時，當時中國對馬政府屢屢將ECFA與台灣對外洽簽FTA掛鈎這種講法，其實相當不以為然，因為這等於提醒台灣人，台灣被國際FTA潮流邊緣化的罪魁禍首是北京。不料，兩岸情勢幾年演變下來，到今年二月的「王張會」，國台辦主任張志軍卻已講出，兩岸當務之急是完成兩岸服貿、貨貿及爭端解決協議的協商，再來探討區域整合的問題。至於台灣這邊，經濟部長張家祝甚至公開表示，「中國不同意，台灣難與其他國家簽訂FTA」。

（四）馬政府不僅未能透過政策扭轉，甚至還附和並加劇這些不利因素

由於中國經濟規模、日益崛起（開放、生產力解放），台灣經貿活動帶有中國成分的趨勢恐難避免，但如果再透過政策加劇此一傾斜幅度，則屬不智。這無論是從總體經濟管理、產業發展、所得重分配⁵或國家安全，哪一條軸線來看，都是如此。然而，馬政府顯然過度誇大了ECFA與後續協議的利益，並屢屢將台灣的經濟發展寄望在與中國市場的緊密連結，等於是鼓勵把更多的雞蛋，放在同一個籃子裡，持續增加台灣的政經風險。

追根究底，問題在於馬政府並沒有仔細區分政府的角色跟企業究竟有何不同。事實上，企業遵循經濟邏輯（利潤導向），以因應全球競爭並作區域佈局乃天經地義，但政府不能只有單向度的短期經濟利益思考，甚至只是個別產業的代言人，而應扮演「共同價值的守護者、不同利益的平衡者」。

此外，中國對企業的智慧財產權(IPR)保護不足，讓原本可透過專利商標收取權利金的台灣企業，也必須到當地市場從事實質投資才能確保報酬回收，這無疑也會迫使部分台灣產業必須外移到中國。

三、服務業、雙向投資與政商關係

如前所述，中國對於台灣的影響，將不再僅只於過去製造業西進與貿易依賴等問題，未來的關鍵將會是在服務業與雙向投資層面。

（一）

中國內需市場對台灣服務業的吸納，也促使更多服務業資本西進。由於中國的服務業與內需市場進入，更需要政府特許與審批，

5 特別是那些不具「跨國移動」優勢的低階技術勞工，更可能是全球化、區域主義，以及兩岸整合下的犧牲品。

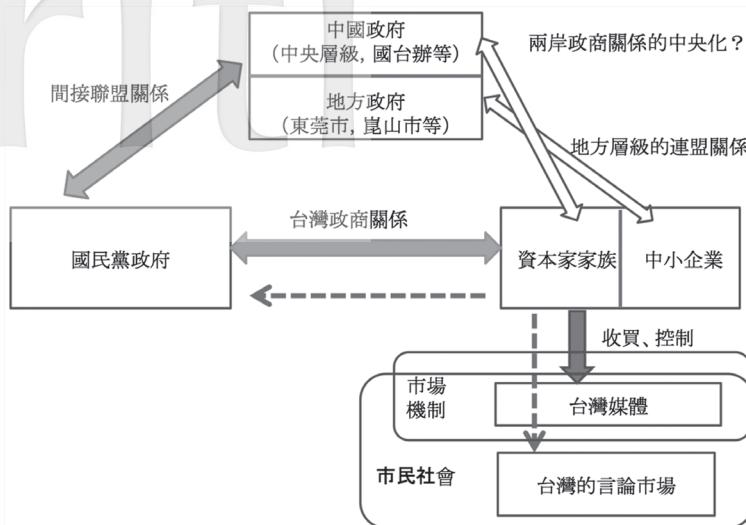


圖1中共與台灣的政商關係

資料來源：川上桃子(2013)

(大企業)資本的政商關係將扮演更重要的角色，這跟早期主要受到全球生產供應鏈分工格局下，以中小企業為主、加工出口為目的的台商，原則上只需跟經濟特區或地方層級官員打交道的模式已經大異其趣。日本學者川上桃子(2013)將此依賴模式的轉變，稱之為「兩岸政商關係的中央化」（詳圖1：中共與台灣的政商關係）。中國對台灣「以商圍政」的策略將如虎添翼，對台灣民主體制也必然帶來威脅。

(二)

「潤物細無聲」，近來中國政府的影響力已經有系統、有組織的深入台灣社會各階層，尤其是中國的國家權貴資本主義快速興起，⁶亦即以國有企業結合官、富二代所支配的民間大企業一旦帶著雄厚資金大舉來台，不會單純只是出於商業考量，而除了國安問題之外，台灣也必須慎防日積月累的商業文明、社會基礎與民主體制受到侵蝕。

兩岸經濟依賴的問題，根本解決之道在於技術升級與產業結構多元分散等市場面策略，單靠政策或法令規章有時而窮。此外，兩岸經

6 詳朱嘉明。2013。《中國改革的歧路》。台北：聯經。

濟也已逐漸從互補轉為競爭，尤其是中國正透過國家力量補貼與扶植包括面板等特定產業，讓台灣企業飽受衝擊。

未來兩岸經貿往來應強調促進公平競爭，降低台灣企業因兩岸規模與制度差異所面臨的不利因素，包括納入規範不公平貿易行為與國營企業的專章（強化資訊揭露等透明化義務），要求中國強化對台灣智慧財產權的保護等。至於兩岸協商更應謹守程序正義、資訊透明與利益迴避三大原則，透過民主防禦來守護台灣的自由與開放等核心價值。

四、關於服貿爭議的幾點觀察

馬政府以不可思議的急迫感，想要在立法院強行通過兩岸服貿協議是這次「318學運」的直接導火線。近來關於此一協議的討論相當多，這裡僅就服務貿易與服務貿易協議的本質，以及針對幾個重大爭議點，略做分享。

（一）服務貿易與協議的特色

近來由於通訊科技（網際網路與通訊衛星等）進步，使得原本只是在地性質的服務業也逐漸可以從事跨境貿易，以美國為例大概達三分之一。然而，即使科技進步神速，服務貿易主要仍需要倚賴跨國投資（設置商業據點）與人員移動（自然人入境與短期停留）才得以完成(delivery)，這也是服務貿易談判遠比貨品貿易在政治上更加敏感的根本原因。

再者，服務業的產品範圍⁷與品質差異頗大，事先評估不易。就人為的貿易障礙而言，貨品貿易主要面臨「關稅與非關稅貿易障礙/反傾銷等政策」，服務貿易則是各國自己內部的法令管制

7 現代服務業涵蓋1.網絡產業(network industries)，例如電業、電信與天然瓦斯；2.中間服務業(intermediate services)，例如交通運輸、金融中介（如銀行）、配銷（批發與零售）、建築與商業服務；3.最終需求服務業(final demand services)，例如教育、健康照護與醫療、娛樂、觀光旅遊與環境服務業。

(regulation)與競爭政策較為重要。這意味著，晚近貿易談判過程更需要透明化，才能贏得公眾支持。

此外，不同經濟社會的制度差異對服務貿易影響重大。

1. 純從經濟面來看，法令鬆綁與競爭程度增加，對國家整體效益往往是正面提昇，但對個別企業則未必如此；
2. 簽訂服貿協議隱含著雙方法規與制度的協調；
3. 與法規與制度接近的國家簽訂服貿協議比較有利。

最後，有別於貨品貿易協議，多邊的服務貿易總協定(GATS)其自由化成果相當有限，因為主要包括電信、金融等服務業，各國仍不願大幅自由化。GATS的自由化原理：“standstill commitment and a ratchet mechanism”（透過只能前進的自由化承諾），除了減除差別待遇之外，也在要求起碼不要倒退。至於自由化的方式則為「正面表列」，近來區域貿易協定則多採自由化幅度較大的「負面表列」方式；兩岸服貿協議則仍採「正面表列」，嚴格來講，自由化幅度並不算大，之所以會引起重大爭議，主要是馬政府惡質的決策模式（黑箱作業），以及兩岸特殊情況所致，尤其是彼此的體制差異與社會（政治）不信任。

（二）服貿協議的「中國讓利」vs.「對等開放」

贊成服貿協議的講法一定會提到，對台灣而言這是個好協議，因為中國開放給台灣80項，很多超過WTO待遇（中國入會承諾），反觀台灣開放給中國只有64項，很多只是符合WTO待遇（台灣入會承諾），所以應是中國讓利。

但反對服貿協議（或反對這個版本）的人也總會反駁，無論是在跨境服務交易、經營與所有權限制，目前這個服貿協議的內容，台灣的開放幅度都比中國要來得大。這究竟是怎麼一回事？孰是孰非？

其實兩者皆對，前者形式對（純WTO技術觀點），後者則是實質對（兩岸政經現實觀點）。原因主要在於雙方「入會承諾」的水準並不一樣，台灣當初入會承諾的自由化幅度要比中國大。台灣是以已

開發國家的標準開放服務業，中國則只達到開發中國家水準。台灣在GATS的多邊開放程度為58%，中國則大約37%。

此外，也跟台灣社會與經濟體制較為進步有關。例如印刷業，台灣因為民主化所以毫無限制，但在中國印刷毫無疑問乃屬於國安產業，當然必須層層管制。即使透過服貿形式上彼此開放，但實際上就是不對等。有趣的是，這次對這個版本的服貿協議，提出最多、最深刻批評的業界人士，很多都具有豐富的中國經商經驗。服貿協議教國人恐慌其實還有另一個的特殊原因——「壓縮式自由化」。兩岸雖然在2001、2002年先後加入WTO，但台灣由於國家安全疑慮與兩岸情況特殊，入會承諾並沒有完全讓中國一體適用（現實上也辦不到），就服務業的部分，甚至可說幾乎完全禁止。

這讓服貿一簽，台灣對中國的開放幅度，相形之下的確很大。此外，雖然從2009年之後，陸續開放中資來台，但終究因為對人員移動仍有頗多限制（服務的完成主要還是要有人在場），所以效果並不大。如今透過服貿協議鬆綁各種限制的「綜效」，或到一定程度恐怕就會發生中資來台水洩不止的「瀑布效應」。

（三）服貿協議的政治經濟學

服貿爭議另外也有國內政治經濟（利益團體/財團 vs. 中小企業）的問題。截至目前（後續還有貨貿協議）馬政府的盤算其實是透過服貿一方面來做兩岸經貿正常化（主要讓中國適用台灣對WTO的入會承諾），同時又可讓部分產業得到中國的市場（超越WTO入會承諾的待遇），看起來是穩賺不賠，雖然實際上多半是「看得到、吃不到」，主要理由則如上述。

問題是，就中國市場而言，目前台灣很多行業幾乎都可以去做生意（至少有WTO待遇），會有誘因又有能力遊說政府趕緊簽服貿協議的主要一定是大企業（比如金融業）。相對地，台灣這邊開放的產業主要是比較沒有強大公協會的中小企業服務業，至於台灣強勢服務業如律師、會計師等專門技術行業，這些行業透過其遊說能力向馬政府強力遊說，因此此次協議並未開放。

從這個角度來看，只要不是全面性開放（目前也辦不到），服貿協議很容易就會淪為利益交換，而不是真正的自由貿易。如果再考慮到中國的國企、部委企、省企等中大型企業，以及跟這些國有企業關係緊密的民營大企業（很多都是上中下游的一條龍經營模式）可能大舉來台，公平競爭根本不存在，甚至有國家安全的疑慮。

目前兩岸現狀（體制差異、規模懸殊、語言文化相近、滲透性/資金與人員，政治不信任等原因）根本不適合簽署服貿協議，其實這也是這個版本的服貿協議被高度質疑的根本原因。兩岸應正常往來，特別是台灣應單方面考量各種承載能力後，逐步推進正常化，可能比較符合台灣的長遠利益。