

馬政府執政二周年的兩岸經貿政策 短評

| 蘇建榮

馬政府自2008年5月20日執政以來，迄今將屆滿二週年，其間最為重要的經濟政策著力點，就屬採取積極傾中的兩岸經貿政策，力推兩岸簽訂「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)。尤其，在面對全球性金融海嘯衝擊時，為掩飾其亂無章法的財經政策因應能力，更是一味地以加深對中國的經貿依賴做為其解救國內經濟衰退的萬靈丹，對受衝擊後的整體國家發展目標，卻毫無積極長遠的規劃與調整策略。相較於民進黨執政時期對兩岸經貿關係所採取的「積極開放、有效管理」或「積極管理、有效開放」政策，馬政府所持積極傾中的政策思維，對兩岸經貿關係所產生的立即效果，以及對臺灣產業結構與經濟基礎所造成的長遠影響，實不容小覷，更加值得檢討。

急速開放的兩岸經貿政策

台灣自1990年開放對中國的間接貿易與投資伊始，對兩岸政策便處於摸索階段，與中國之經貿往來更受到相當程度的管制。直到1996年3月李登輝當選首任民選總統後，鑒於中國的飛彈試射威脅，乃決定對中國的經貿往來採取更為明確而嚴格的「戒急用忍」政策。2000年5月民進黨執政，初期乃承續李前總統的嚴格管制政策。迨2001年8月，為因應全球科技泡沫對臺灣經濟的嚴重衝擊，陳前總統乃邀集朝野政黨、學界及業界代表召開「經濟發展諮詢會議」，會中決議調整對中國的經貿政策，改為「積極開放、有效管理」，大幅放寬對中國投資的項目，並減少對中國進出口項目的限制。此後，台灣對中國的投資與貿易便呈現大幅成長，但其負面的效果也隨即顯現。大幅開放兩岸經貿往來的結果，不但造成台灣經濟過度依賴中國，而其所造成的產業西進，更使經濟成長率明顯下滑，

失業率持續攀高。鑑此，政府乃於2006年7月召開「台灣經濟永續發展會議」，檢討經濟永續發展政策。會中結論建議，修正以往過分著重「積極開放」而忽視「有效管理」的兩岸經貿政策，改採「積極管理、有效開放」的政策，適時減緩對中國的經貿依賴程度及其所產生的負面效果。

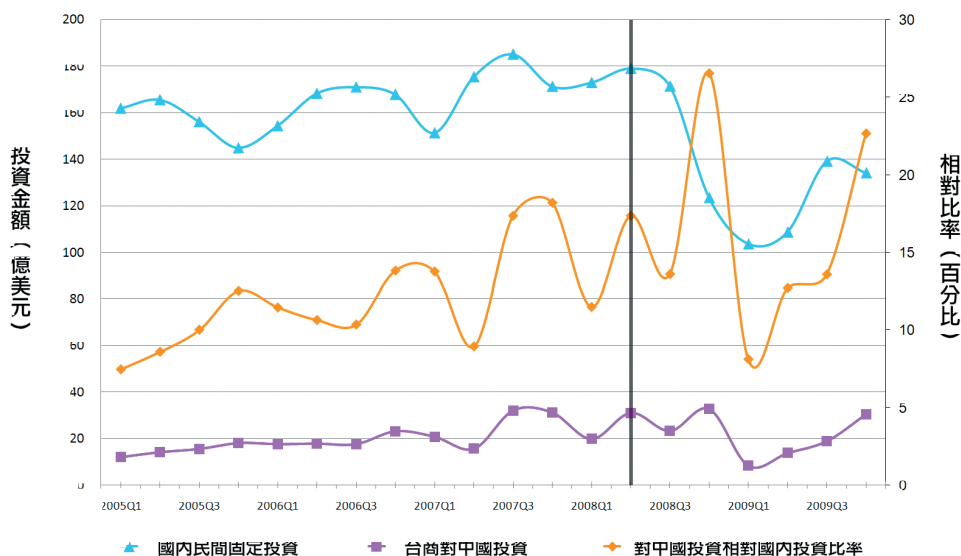
2008年5月國民黨執政，台灣再次政黨輪替。馬政府上任後，陸續推翻過去長期以來的中國經貿政策，取消原有的種種限制，除採取「開放兩岸直接通航」、「開放兩岸通匯」、「放寬台商對中國投資金額上限及審查便捷化」、「簽署兩岸金融監理合作瞭解備忘錄」(MOU)、「開放中資來台」及「放寬中國商務人士來台規定」等諸多大幅開放措施，並簽署12項經貿協議外，更積極推動與中國簽署「兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)。與民進黨執政時期相較，其對中國的經貿政策可謂完全傾中而無風險控管。

經貿傾中的後果：國內投資減緩、失業率攀高、實質薪資下滑

誠如前述，台灣原有對中國經貿的管制措施，在馬政府上任後陸續被取消。雖然其上任不久即遭遇全球性金融海嘯的衝擊，而使得其開放對中國經貿政策的效果無法立即顯現，但經執政一年後，則明顯看出其間的變化。如圖一所示，在急速開放政策下，對中國的投資雖因金融海嘯衝擊而於馬政府上任一年內稍顯下滑趨勢，但在急速鬆綁的對中國經貿政策下，自2009年第二季起，其成長率便由正轉負，投資金額在很短的時間內就已經快速回復到馬政府上任前的水準。然而，就國內民間實質固定投資的變化觀察，在民進黨執政最後三年期間，台灣每季的民間實質固定投資大約維持在140億至185億美元（換算約新台幣五、六千億元）之譜，平均成長率約為3%。馬政府執政之後，民間實質固定投資深受金融海嘯衝擊而大幅衰退，此後於2009年第二季開始反彈，但全年的民間實質固定投資仍呈現負成長，即便在2009年第四季初估民間實質固定投資的成長率為正，但其金額仍無法回覆到民進黨執政時期的水準。在馬政府執政初期，正因對中國投資的明顯成長與國內民間實質固定投資的低迷不振，使得對中國投資相對於國內民間實質固定投資的比率，於2008年第四季竄升至歷史新高（26.53%）。

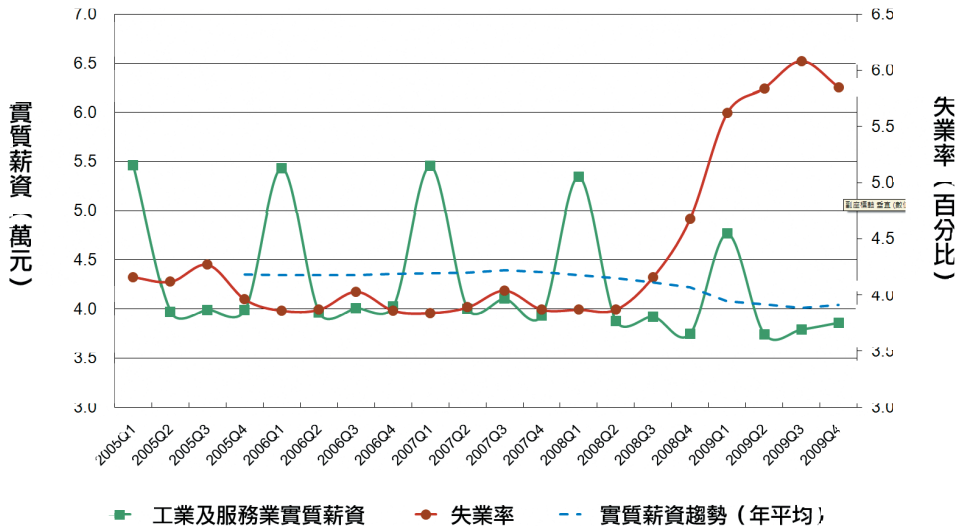
2009年第一季雖因金融海嘯衝擊影響而使此比率明顯下滑，但此後在開放政策的催化下，便加速反轉上升關係。

圖一 馬政府執政前後台灣國內民間固定投資與對中國投資的變化



雖然，在面對全球性金融海嘯衝擊時，馬政府雖曾採取諸多寬鬆貨幣政策與擴張性財政政策，但仍無法有效提振國內民間實質固定投資。此一問題顯然已非循環性因素所能解釋，而是整體經濟結構因素使然。其中，最為關鍵者，當屬馬政府急速鬆綁的兩岸經貿政策，此似已產生產業鏈加速外移的效果，以致國內民間實質固定投資持續處於低迷狀態。而其直接影響所及，最為嚴重的就是國內失業率的快速攀升與勞工實質薪資的下降。就如圖二所示，馬政府執政後，雖受金融海嘯的影響，使國內失業率明顯攀升，而工業與服務業的平均實質薪資明顯下滑。即令金融海嘯的影響已減弱，但自2009年初以來，失業率一直維持在5~6%之間，工業與服務業的平均實質薪資也呈現下滑趨勢。這個現象，除反映馬政府面對金融海嘯所採取的財經政策失誤外，更妄圖以全面開放對中國的經貿，積極簽訂ECFA，做為其挽救施政缺失與解決經濟困境的靈丹妙藥，卻忽視開放對中國經貿所可能帶來的惡果，而最後終將由廣大的勞工階級承擔。

圖二 馬政府執政前後台灣失業率與實質薪資的變化



結語

台灣自1990年開放台商對中國投資與貿易以來，已經明顯產生對外投資取代對內投資的負面效果，而使得產業外移、就業機會減少、失業率持續攀升與實質薪資下降，台灣的經濟因此陷入惡性循環的困境。馬政府上任後，在面臨全球性金融海嘯衝擊下，雖採取諸多擴張性貨幣政策與財政政策，但其效果有限。尤其更為重要者，在面臨開放對中國投資貿易所帶來之經濟困境的同時，馬政府不但不思努力分散市場，反而更加積極推動與中國簽訂更緊密經貿關係的ECFA，毫無風險控管地加速鬆綁各種對中國經貿的限制，妄圖以深化對中國的經貿關係，做為解決台灣經濟困境的手段，這不僅於事無補，更會加速台灣經濟對中國的依賴度，甚至加速藉由台灣與中國的經濟結合，邁向政治的終極統一。BT

蘇建榮為臺北大學財政學系教授