

## 焦點評析

# 當前兩岸經濟合作之深化發展： 問題、挑戰與路徑

---

## Deepening Development of Cross-Strait Economic Cooperation

唐永紅 *Yonghong Tang*

廈門大學台灣研究院經濟研究所教授

*Professor of Research Section of Economy of Taiwan Research Institute  
Xiamen University*

### 一、當前兩岸經濟合作深化發展的主要問題

(一) 陸客自由行開放過少過慢，作用有限：團進團出模式因兩岸組團社數量失衡，台灣組團社從中分到利益較小。自由行才有助於台灣民生經濟的發展並惠及各地區與階層。但台灣至今每天才開放 4000 名額，大陸也才開放 26 城市居民可以入台自由行，對於台灣經濟發展需要而言完全是杯水車薪。

(二) 兩岸貿易正常化與自由化協商艱苦，進程緩慢：ECFA 早期收穫清單貨物貿易、服務貿易自由化專案太少，90%以上的兩岸貿易仍然面臨較高的貿易壁壘，特別是台灣歧視性、限制性大陸貿易政策影響到大陸對台出口，使兩岸貿易未能實現可能的規模，也影響到消費者福利。事實上，台灣至今禁止 2114 項產品從大陸進口；已准許進口項目 8574 項，除了台灣在 ECFA 早期收穫清單中和在其他協定中承諾減免關稅進口的部分專案外，絕大部分仍面臨較高貿易壁壘，此外自由化程度有限的服務貿易

協定也還躺在台灣的立法院中。

(三) 陸資入台投資面臨歧視性政策壁壘，不如預期：台灣對台商赴大陸投資實行的是管制下的逐步有限開放，至今仍設置投資限額與技術轉移管制。陸資入台投資方面，台灣更遲至 2009 年 6 月底才有限開放，且實質性開放進程緩慢。

(四) 兩岸產業對接合作步履艱難，成效不彰：一是產業對接合作機制不健全，至今仍然是在限制性產業投資准入政策約束與扭曲下，靠民間力量、市場機制展開，存在產業投資准入政策扭曲、產業規劃未對接、產業政策不協調等問題。二是產業對接合作領域不夠寬。至今仍然側重於製造業合作，並以勞動力密集型製造業為主，而新興產業與服務業領域的合作還較少。三是產業對接合作層次不夠高。至今仍然以基於生產要素互補性的生產合作為主，通常是大陸提供勞動力與土地，台灣提供資金與技術的合作。四是產業對接合作模式欠優化。表現之一，至今仍然以台灣接單或上游基地—大陸中下游組裝製造基地—最終產品出口國際市場的分工與合作模式為主。表現之二，藉由直接投資與產業轉移進入對方形成的企業與當地企業至少要有緊密的合作關係。

## 二、當前兩岸經濟合作深化發展的主要挑戰

(一) 兩岸經濟關係步入深水區，結構性問題凸顯：其一，兩岸互信不足構成兩岸經濟合作的障礙。特別是台灣社會部分民眾疑慮甚至認定兩岸經濟整合可能導致政治整合，甚至有國家安全之虞，因而對陸資仍然抱持保護主義心態與歧視性做法，其二，兩岸經濟競爭性增加兩岸經濟合作的難度。隨著兩岸經濟體發展與結構的自然演變，兩岸經濟分工已經從過去垂直型分工為主過渡到混合型分工狀態，且水準型分工在不斷加強，兩岸經濟體產業結構在不斷趨同，互補性（產業間分工、微笑曲線環節間分工）在不斷下降，競爭性（產業內分工、微笑曲線同一環節競合）在不斷增強。目前，兩岸經濟體不僅在兩岸市場上存在競爭性，而且在國際市場

中的競爭性也在不斷強化。兩岸經濟體間的上述競爭性態勢，制約兩岸經濟關係的和諧發展，另一方面無疑增加了合作與協調的難度。其三，利益分配複雜性制約兩岸經濟合作協商進程。兩岸經濟體的競爭性本身也代表著兩岸之間存在經濟合作的利益分配問題。即便在兩岸各自內部，不同利益群體的利益也會因推行某一合作政策而受到不同的影響，此一複雜性也使兩岸經濟合作的難度以及 ECFA 後續協商的難度相應提高。

(二) 台灣方面合作理念有偏差，保護主義嚴重：兩岸經濟關係發展中，台灣迄今尚未給予大陸 WTO 會員待遇，對大陸經貿政策沒有遵守 WTO 的最惠國待遇原則，除此之外，其一，在推進兩岸經濟合作中，台灣方面較多注重自身經濟利益，而對兩岸共同利益重視不夠，較少考慮與大陸進行生產與經營合作。其二，在推進兩岸經濟合作中，台灣方面較多注重台灣生產者利益、短期利益與靜態利益，而對消費者利益、長期利益、動態利益重視不夠。

### 三、當前兩岸經濟合作深化發展的路徑思考

(一) 調整兩岸經濟合作理念：其一，推進兩岸經濟合作，應以形成兩岸經濟共同體、厚植兩岸共同利益為導向，以積極開放、平等互利為原則，不宜過分強調單方利益，以形成「你中有我、我中有你」的整合發展格局，鞏固和深化兩岸關係和平發展的經濟基礎。事實上，只有相互開放，才能充分整合兩岸經濟的互補性優勢與比較優勢，才能擴展和深化兩岸經濟合作。其二，兩岸經濟合作是否推進，應以宏觀整體利益為依據，不宜僅以企業生產者利益為依據，而不顧消費者與民眾的利益。其三，兩岸經濟合作應兼顧長期利益與短期利益、動態利益與靜態利益，而不宜僅以短期利益與靜態利益為依據。如此，才能整合發揮雙方互補性優勢與比較優勢，在獲取短期利益與靜態利益的同時，培育並提升可持續的國際競爭力，以有助於經濟社會的持續發展。

(二) 加快兩岸經濟活動自由化：其一，制定開放時間表（以便投資人決策投資增加供給，避免觀光品質下降），加快開放陸客自由行。其二，加快兩岸貨物貿易協定協商談判進程，加快兩岸貨物貿易自由化步伐。其三，加快兩岸產業投資正常化與自由化進程，推進兩岸產業對接合作。

(三) 拓展兩岸經濟合作領域：基於減免關稅與非關稅壁壘的貿易合作，雖然有助於各自現行產業的增資擴產，但無法充分整合運用兩岸互補性要素與比較優勢。兩岸互補性需要在投資、研發、生產、經營合作中實現。因此，新形勢下兩岸經濟合作，應基於上述合作理念，圍繞提升兩岸產業在國際分工與合作的地位，以及培育並提升可持續的國際競爭力，在貿易合作的基礎上，通過產業投資准入政策的相互開放，積極推進兩岸在投資、研發、生產、經營等經濟活動領域的合作。

(四) 推進兩岸產業對接合作：當前兩岸經濟合作重點是推進產業對接合作與整合發展。其一是健全產業對接合作的機制。兩岸當局應積極建立彼此之間的產業投資准入政策開放機制、產業規劃對接機制、產業政策協調機制，攜手合作。其二是拓展產業對接合作的領域。兩岸產業對接合作以往主要側重於製造業，並以勞動力密集型製造業為主。這有其歷史的必然性與正確性。但隨著兩岸產業經濟發展的演進，海峽兩岸都在鼓勵發展服務業與新興產業，因此新形勢下的兩岸產業對接合作不能局限於製造業。其三是提升產業對接合作的層次。隨著大陸內需市場逐步興起，新形勢下兩岸產業對接合作宜瞄準大陸內需市場，在鞏固加工製造環節優勢的同時，逐步邁向研發設計與市場行銷環節，並共建品牌與標準。最後是優化產業對接合作的模式。現階段大陸台資企業以獨資經營為主，接近「飛地經濟」。這也雖有其歷史必然性，但不利於兩岸企業相互學習、共同提高與融合發展。隨著台灣開放陸資入台投資，新形勢下進一步深化兩岸產業對接合作，應著力於兩岸產業在兩岸的分工佈局與整合發展，應通過政策引導兩岸企業互相參股、合作研發、相互協作。