

經貿躍進，政治僵持？

——後冷戰時代初期兩岸關係的基調與變奏

吳 介 民

哥倫比亞大學政治學系

台灣與中國大陸的經貿交往，從八十年代中期開始急速成長。直到一九九五年十月，香港／中國已經成為台灣最大的出口市場。同時，中國也是接受台灣在海外直接投資最多的國家。經貿依存的关系，使兩岸的政治互動產生了一個結構性的變化。中台之間，原本已經存在著政治敵對和領土主權的爭執；今天，由於北京政府明白地將兩岸的經貿連繫，當作統一台灣的手段，更使許多人感覺到這種經濟依存關係的危險性。

本文從兩岸之間業已形成的經貿網絡為分析起點，說明十幾年來中台關係的發展趨勢，提出一個挑戰「經貿依存危險論」的論證與預測：以中台之間的政治敵對為既與的條件，到目前為止的兩岸經貿發展，對台灣而言，仍然是正面且有利的。在中短期內，中國不太可能發動對台戰爭，來解決兩岸的政治爭端。北京也很難成功地運用「經貿戰爭」，遂行其政治目標。

當然，在另一方面，如果中國的國家能力持續增長，其地緣政治軍事地位繼續提升，而且北京對台灣的主權要求目標不變，那麼，兩岸經貿關係的進一步深化，的確存在著某些對台灣不利的因素。雖然台灣處於若干結構上的不利地位，但也不是毫無籌碼或發展防衛機制的可能。就兩岸關係的長期互動而論，中國經濟被納入世界資本主義

體系的程度愈高，其在國際政治中所受到的牽制就愈大。而中國的政治體制，愈走向民主化和分權化，就愈有可能軟化其目前對台灣的強硬政策。因此，如果台灣善於利用經濟與社會文化交流，影響中國的「和平演變」，便有助於創造兩岸和解與和平共存的架構；這也是一個避免戰爭的可欲的政策導向。

一、導言

冷戰時代美蘇兩極世界政治體系的結束，對於國際政經局勢的衝擊，迄今仍在持續當中。後冷戰時代的來臨，將帶給世界更多和平與繁榮的希望呢？像是歐洲統合趨向成熟。還是更加血腥與衰退？像是前南斯拉夫殘酷的族群內戰。這兩種現實的發展趨勢，更使得國際關係理論界，辯論不休。在這個新時代裡，台灣位處世界資本主義經濟體系的半邊陲、國際政治體系的邊緣，面臨著來自中國的主權要求的攻勢，究竟何去何從？

海峽兩岸的經濟交往，從八十年代中期開始急速發展；從微不足道的貿易額，發展到今年香港／中國大陸已經成為台灣最大的出口市場，這可以說是臺海兩岸關係上一個驚人的結構性變化。今天，台灣與中國之間存在的經貿利益關係，使許多人覺得「危險」，不只是因為中國對台灣有著領土合併的企圖，更因為北京政府明白地將兩岸的經貿聯繫，當作統一台灣的手段。

最近的兩岸互動情況，使海峽緊張局勢驟然昇高。李登輝總統訪問美國，北京挫折憤怒之餘，一方面對台展開「文攻武

嚇」，另一方面施壓華盛頓，封鎖台灣的國際活動空間。中共的動作在台灣產生了一連串的恫嚇效果：股市暴跌、資金外逃、社會人心浮動、工商業領袖對經濟前景悲觀等等。「李登輝震撼」對北京的衝擊，顯然已經強烈地反彈回來台灣本身。這樣的局勢，恐怕不是台北的大陸政策與外交決策者所能完全預料與掌控。突然間，台灣充滿著悲觀與保守的氣氛。而兩岸關係的推展，也陷入了極端不確定的無力感。這樣的政治氣候，容易令人更加不假思索地接受發展大陸經貿危險的單向說法。此波的兩岸關係危機，正可以提醒我們冷靜思考台灣未來的出路，以及摸索一個有助於推動和平共存的中國政策。

本文從兩岸之間已經形成（並且有可能進一步深化）的經貿網絡為分析起點，說明十幾年來中台關係的發展趨勢，提出一個挑戰「經貿依存危險論」的論證與預測：以中台之間的政治敵對為既與的條件（given condition），到目前為止的兩岸經貿發展，對台灣而言，仍是正面且有利的。而且，由於兩岸之間錯綜複雜的經濟依存關係，乃處於多國之間的政經網絡，而使台灣在短期間內，獲得較多的和平保障。也就是說，由於兩岸之間的經貿關係，在中短期內，戰爭不太可能成為中台政府間解決政治爭端的手段。北京也很難成功地運用「經貿戰爭」，遂行其政治目標，因為北京這樣做所付出的代價，恐將超過其能夠負擔的程度。簡言之，中國對台的主權要求與武力威脅，從冷戰時代以來，就一直存在那裡；而迄今的兩岸經貿往來的結構，並沒有因此使台灣遭致更多的安全威脅。

當然，在另一方面，台灣處於中國國家能力增長，而且其地緣政治軍事地位提昇的可能趨勢之下，兩岸經貿關係的進展，的

確存在著許多不利的變因。許多人擔心：隨著近年來第二波大陸投資熱的發展，中國在若干年後，就能夠影響台灣的大陸政策。

影響的管道是：運用跨海峽政商關係所產生的利益團體，進行政治遊說和宣傳。

這的確是可能發生的狀況。但是，我們需要對構成這個影響力機制的各個條件，進行更細緻的檢討。雖然台灣在某些結構性關係上處於不利的地位，但也不是毫無籌碼或發展防衛機制的可能。因為這個部份牽涉的因素很多，所以本文在第三部份後半段的討論，乃是拋磚引玉，提出若干有待時間與理論檢證的分析。

就長期的效果而言，中國國內的政治發展，以及中國在國際體系中地位的變化，對兩岸關係都起著關鍵的作用。本文預設：在系統的層次 (systemic level)，中國經濟被編納入世界資本主義體系的程度愈高，其在國際政治中所受的牽制就愈大。而在單位的層次 (unit level)，中國的政治體制，愈走向民主化和地方分權 (decentralization)，就愈有可能軟化其目前對台的強硬政策。

長遠來看，一個民主開放、相對弱勢的島嶼，面對一個經濟富強、政治集權專制的大陸，將會是台灣的惡夢。因此，台灣除了從「現狀」（事實上的主權獨立）的限制中積極開拓國際空間、深化民主鞏固和社會改革之外，應該設法促使中國分權化和民主化。台灣在後冷戰初期所推動的中國政策的累積效果，將會有效增加未來與中國政府談判的籌碼。

本文第一部份，引介當前國際關係理論中有關後冷戰與經貿依賴的辯論。第二部份，分析兩岸經濟互動的模式和趨勢。第三部份，則嘗試提出幾個關於兩岸之間經濟與政治關係交叉影響的

論證。

二、國際體系變遷以及政治和經濟的互動

冷戰圍牆倒塌之後，世界是否會變得和平而安全呢？信仰現實主義和權力政治的人，傾向認為冷戰之後的世界並不會更和平。相反的，由於美蘇兩極權力均衡結構的終結，代之而起的多極體系，很有可能把世界局勢帶回到第二次世界大戰前的情況，使整個體系處於不穩定的狀態^①。換言之，四十年來，美蘇對抗所導致的「長期和平」("the long peace")，已經一去不復返^②。

「自由主義」挑戰「現實主義」

現實主義的理論，有一個主要的假設：國家在國際體系中，

-
- ① 國際關係理論中，關於現實主義的文獻，可謂汗牛充棟。在此僅參見代表性著作。傳統的現實論，見 Hans Morgenthau, *Politics among Nations*; E. H. Carr, *The Twenty Years of Crisis, 1919 - 1939*; John Herz, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma." 至於新現實主義論(neorealism)或結構主義的現實主義論(structural realism)的支持者及其批判，見 Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*; Robert Keohane, *Neorealism and Its Critics*. 關於後冷戰時代之體系性特徵的辯論，見 Thomas Christensen and Jack Snyder, "Chain Gains and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity"; John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War"; James M. Goldgeier and Michael McFaul, "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era"; John Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations."
- ② 關於「長期和平」的概念，見 John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System."

最根本的存在理由，就是維持其自身的生存。國家處於一個無政府狀態 (anarchy) 的體系，唯有「自力救濟」(self-help) 才能保障自己的生存安全；權力 (power) 是確保「國家安全」最有效的工具；而戰爭是維護「國家利益」的最終手段^③。根據這種觀念，冷戰的結束，只是改變國際體系中強權 (great powers) 的數目，並沒有改變其無政府狀態的本質。因此，冷戰時代兩極體系的結束，促成新的多極的權力均衡，使國際體系變得比較不穩定，強權（或潛在強權）之間產生戰端的可能性，就大大地增加。

但是，自由主義的信仰者，卻對後冷戰的世界歷史，抱持著較為樂觀的預測。冷戰的政治藩籬撤除之後，國際間自由貿易得以進一步深化，經濟上互相依存；加上全球的民主化風潮，民衆和輿論的影響力增加；國家領土主權觀念相對地削弱，國家間的衝突將不會訴諸武力；意識形態之爭也將終結…這些都將有助於世界恆久和平的出現^④。其實，在現代經濟學的濫觴階段，孟德斯鳩就曾提出「商務平和論」(doux commerce)，他說：「凡有商務之處，人們的行止便見溫雅…商業活動使我們日常所見的（人們的）野蠻行為，變得優雅而溫和」^⑤。早期的政治經濟學

^③ 見 Waltz, *Theory of International Politics*.

^④ 關於自由派的論證，見 Francis Fukuyama, "The End of History?"; Richard Rosecrance, *The Rising of the Trading State*; Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence*, second edition; 以及 Keohane and Martin, "The Promise of Institutionalist Theory."

^⑤ 見 Montesquieu, *Esprit des lois*, 轉引自 Albert Hirschman, *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph*, p. 60.

家們，在資本主義的萌芽期，就相信經濟「利益」有助於馴化人的情緒「激動」^⑥。後冷戰世界新秩序之所寄，正是全球各國之間增加通商，發展經濟，趨利避戰的走向。

另一方面，早在十八世紀，康德就論稱民主國家比較具有和平反戰的傾向，他從各國逐漸民主化的可能性，推論出世界永久和平之可期^⑦。在民主國家，國家直接組織生產活動的程度較低；決策的權力比較分散；定期的選舉，使民衆掌握較多的選擇；開放的資訊，使新聞媒體比較有影響力。這些因素，都使得國家和統治菁英的專制權力 (despotic power) 受到較高层次的牽制。而戰爭的特質，正是資源壟斷、權力集中、意識形態教化、與資訊封閉的最高表現。因此，在現代世界，戰爭和非民主政體，有著比較高的相關。審視西方的歷史，民主國家之間的確未曾兵戎相見^⑧，這更增強了世界和平的希望。

根據自由主義的典範，國家間的經濟往來和貿易依賴，並不會——如現實主義派所擔心的——造成「國家安全」上的威脅。相反的，經濟整合、社會溝通、文化交流等等，能夠促進社會之間消弭敵意，終而誘導出國際間的和解。簡單地說，現實論者認為經貿依賴是壞的，可能危害國家生存；而自由主義者則主張經貿交流是好的，並且有助於防杜戰爭。

^⑥這是 Hirschman 在 *The Passions and the Interests* 一書中的主要論證。

另參見 Schumpeter, *Imperialism and Social Classes*.

^⑦ Immanuel Kant, *Perpetual Peace* [1796], 參見 Michael Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs."

^⑧見 Michael Doyle, "Liberalism and World Politics."

後冷戰時代世界秩序的兩種意象

但是，上述兩種理論典範，無論如何自圓其說，都不能圓滿解釋當前世界政治的現狀。因為在現實上，後冷戰的國際關係，一方面的確使資本主義世界中的核心（西方／北方）國家，獲得進一步政經整合的機會。尤其是歐洲聯盟的整合趨向成熟，申根公約的生效，中西歐國家間經濟與社會的整合，將更加深化。主權、國界、與「領域性」^⑨這個自從1648年西發里亞條約（the Treaty of Westphalia）簽訂以來的國際關係原則，已經有明顯退化的跡象。雖然核心國家之間，仍然會有經濟利益上的衝突，但不會訴諸武力來解決爭端。這個發展，頗符合新自由主義的預測，「世界新秩序」將帶來和平與繁榮的承諾。這是後冷戰時代的「第一意象」。

然而，處在世界體系邊陲的南方／第三世界國家的發展方向，卻不是那麼一致地邁向和平與繁榮。除了東亞的半邊陲國家／新興工業化國家（四小龍、泰國、馬來西亞等），大部分的第三世界地區，仍然充滿著貧困與動亂。前蘇聯內部的民族問題；俄羅斯入侵車臣，美國採取緩靖政策；前南斯拉夫的族群戰爭，聯合國介入乏力；最近，厄瓜多與祕魯的邊界衝突；印尼在東帝汶持續鎮壓和屠殺；庫德族在土伊邊界的難民處境；中國政府在西藏和東土耳其斯坦（新疆）的文化殖民侵略；以及哈珊入侵科威特引發聯軍圍攻，導致無數伊拉克平民百姓淪為波斯灣戰魂……這些殘酷物語，在後冷戰時代仍不斷上演。

^⑨參見 John Ruggie, "Territoriality and Beyond."

分裂、戰爭、新一波民族主義的風潮…這是無法視而不見的后冷戰時代的「第二意象」。人類依然在和「古典的主權」幽靈，做著怵目驚心的生死搏鬥！原因無他：民族國家（nation-state）仍是當前世界體系的基本單位，這在第三世界尤然^⑩。這些邊陲國家，大部分在政治上仍然是集權專制^⑪，經濟上低度發展，與週邊國家或核心國家的經濟整合度很低。而對於西方來說，它們缺乏「市場潛力」；冷戰結束後，更欠缺「戰略價值」。它們極有可能淪為被遺忘的世界^⑫。

台灣的主流思維，就像台灣的政經策略，一向緊隨美國的腳步；而中國素以南方世界的領袖自居。今天的中台互動，可說是第一世界和第三世界的前哨，在台灣海峽交鋒；後冷戰的「第一意象」與「第二意象」，在兩岸關係中爭勝。中國自從改革開放以來，日漸被納入資本主義世界體系，這雖然有助於誘發其對外關係安定的需求，但是，北京仍然以「祖國統一」作為主要的國家目標之一，並且不願意無條件放棄使用武力統一台灣。而台灣這邊剛從威權政治掙脫出來，內部仍有統獨對立的紛擾，國家認

^⑩關於後冷戰時代，世界秩序的兩元分歧發展，參見 Goldgeier and McFaul, "A Tale of Two Worlds."

^⑪當然，不能否認有許多國家正在經歷民主化，像是自從八十年代以來的拉美民主化風潮，東亞的新興工業集團的自由化，南非種族隔離政策的結束。但是，這些正值政體轉型的社會，有些還沒通過民主鞏固的考驗（例如台灣），有些存在著威權復辟的現象或傾向（秘魯），還有些則飽受經濟危機的侵蝕，而影響到政治的安定（墨西哥）。

^⑫美國所主導的對伊拉克的波斯灣戰爭，可能只是一個例外。也就是說，這個「例外證明了原則」。

同 (national identity) 的問題尚未解決。兩岸之間的權力競賽與經濟競爭，結局未明；戰爭與和平，還充滿著不確定的變因。兩岸關係的演變，將成為後冷戰世界新秩序的試金石。

經濟影響政治的機制是什麼？

權力與財富，一直是國際政治中，最重要的兩個分析焦點。在國際關係中，究竟經貿如何影響政治？以下扼要說明主要的概念與假設。

關於國際間經貿與政治的互動關係，赫敘曼 (Albert Hirschman) 曾經做過一個重要的研究。他藉由分析 1930 年代納粹德國對其週邊東南歐國家的貿易政策，說明工業化水平較高的大國，如何利用經貿關係，操縱處於依賴情境的小國，從而增進「國力」(national power)。根據赫敘曼的歸納整理，德國透過貿易操縱，可以獲得兩種好處。第一種是供給效果 (supply effect)：A 國可以透過外貿而獲得更多以及穩定的 (戰略) 物資供應，因而增進該國的潛在戰力。第二種是影響效果 (influence effect)：A 國可以——威脅或實際執行——干擾或切斷對其依賴的貿易伙伴 B 國，而影響該國的政治決策¹³。因為一個國家的外貿關係會牽涉到「敏感度」(sensitivity) 與「脆弱性」(vulnerability) 的問題，所以從現實主義和權力政治的角度來看，一個國家在外貿關係上，如果太過依賴另一個國家或少數幾

¹³這是扼要的整理，詳見 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, pp. 14 - 18 ; 34 - 40. 另參見 David A. Baldwin, *Economic Statecraft*.

個國家，則容易因為這種貿易關連的變動，而受到牽連。換句話說，對特定國家的貿易集中度太高，容易在利益衝突的時候，遭受經濟以及軍事和政治上的威脅。

從赫敘曼的古典的問題構設出發，我們在分析經貿關係對政治軍事的影響時，將考慮以下幾個重要的變項：操縱國與被操縱國的經濟規模的比率 (GDP ratio)、兩國經貿依存程度或貿易集中度 (degree of trade concentration)、雙方與第三國的相對位置 (relative position to third parties)、兩國之間經濟發展與科技水準的差異 (difference in development and technology)。這些變數有助於解釋和預測經貿互賴的政治結果。下文將借用這些概念工具，討論兩岸之間的政經互動。

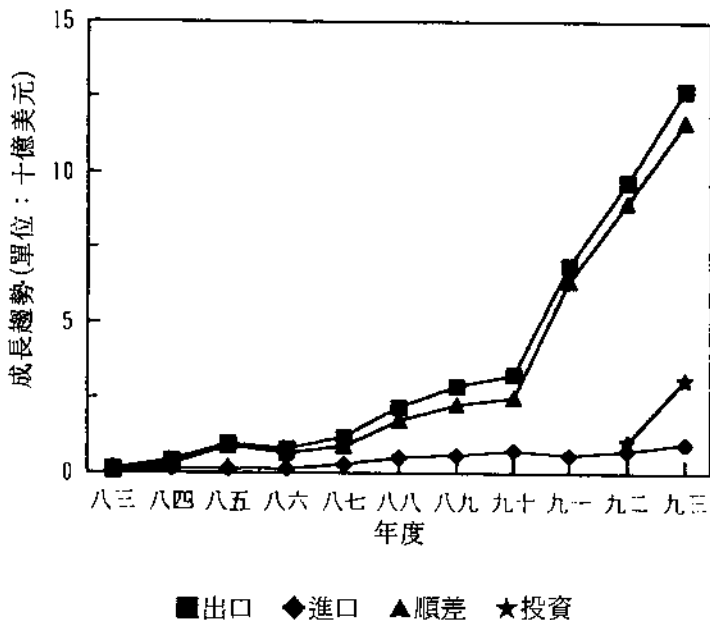
三、躍進：台灣與中國經貿關係的現狀和趨勢

兩岸經貿從 1980 年代中晚期開始飛躍發展，到了 1990 年代初期，中國已經是台灣最主要的貿易伙伴和資本輸出國。兩岸的貿易成長，是由投資所帶動。就貿易而言，中國已經取代美國，成為台灣最主要的出口市場和出超國。就資本輸出而言，大陸在最近幾年，也成為台灣資本外移的最主要對象。（參見圖一）

此外，最近幾年，台資在中國的直接投資中^⑭，也佔有一席之地。在 1993 年，台灣僅次於香港，是排名第二的資金來源；佔總額的 11.3 %。而美國和日本，只分別佔 7.4 % 與 4.9 %。（參見圖二）

^⑭外國直接投資 (foreign direct investment) 不包括貸款與援助。

圖一：台灣對中國經貿關係的趨勢

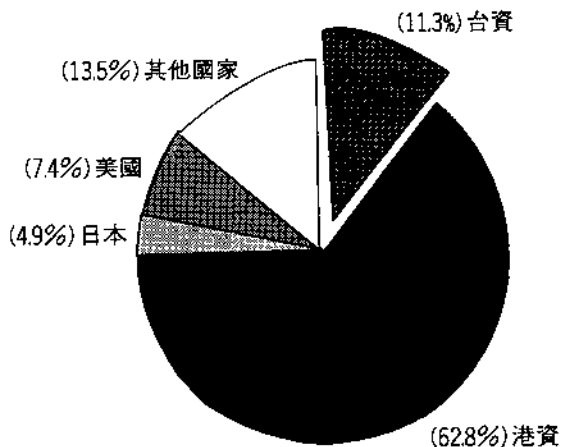


資料來源：中華民國海關統計；香港政府海關統計；中國統計年鑑，各期。

台資的重要性，並不止於表面的官方數字；台灣在大陸的投資數額，遠多於正式的統計。因為兩岸的敵對關係尚未解決，台商為了避險，有相當一部份的資金，是隱藏在港資、甚至美日資本的名下進入大陸。但是，這個部份的估計卻很困難。因此，在這個研究階段，我們仍難以獲得確實的數據。

雖然台資大量「外流」中國，但是台灣對中貿易一直享有巨額的盈餘，所以在兩岸收支平衡帳上，大體上仍然是從大陸到台

圖二：台資在中國外資（直接投資）中的比重；1993年



資料來源：中國統計年鑑，1993。

灣的資金淨流入¹⁵。

台灣對中國開展經貿投資的趨勢，大致可以1992年，區分為兩個階段。早期是以出口導向的夕陽工業西移大陸為主；晚近則是著眼分享大陸市場為取向的資本移動（參見表一）。這兩波大陸熱，蘊涵著迥異的經濟和政治效果。

¹⁵ 這個論證，也可以從高長等人對台商問卷研究中（〈兩岸經濟交流之現狀及發展趨勢研究〉）得到部份印證。當然，跨國企業既然可以利用企業內貿易的方式轉移獲利，也就可能利用公司帳的方式，將獲利的部份留在第三地，而不匯回母國。至於對中國投資、利潤匯回台灣、以及信用狀在台押匯的等三種數目的具體比例，仍需要進一步的調查。作者感謝本文初稿的一個匿名審查者，對此問題的提醒。

表一：兩波大陸投資熱的比較

	第一波 1987 ~ 1991	第二波 1992 ~
產業性質	出口導向／三次加工 勞力密集	深化出口導向／二次加工 進口替代導向 資本技術比較密集
投資規模與企業組織型態	中小企業／裝配加工／ 獨資	中大型企業／財團／合 資
投資區域	東南沿海／粵閩	東南沿海／粵閩滬 向內地省份延伸
產品市場	外銷美日	美日 中國國內市場
與中國政府的政商關係	層次低	層次高

第一波的大陸熱有助於台灣的經濟發展

第一波大陸熱，大約有將近兩萬家來自台灣的小型 and 極小型跨國企業，在中國建立生產線。台商將外銷導向的加工廠，移轉到大陸，主要是看上豐沛的低廉勞動力。這些出口導向企業集中在東南沿海地區，其運作方式，和大陸原本的產業體系，並沒有多大的關連。這些企業大都以「三頭在外」（原料供應、產品銷售、押匯）¹⁶的方式經營。在原材料、零組件、和設備的供應方

¹⁶一般習稱「兩頭在外」，這裡加上押匯。

面，台商從台灣採購的比例也很高¹⁷。換言之，在這個階段，台商仍將大部分二次加工的製程，保留在台灣，而只將三次的加工裝配流程轉到大陸。這種分工特質，乃是典型的國際間產業內分工（intra-industrial division of labor）。

近年來台灣對大陸出口的急遽成長，有很大的部份，就是因為台商將原料和半成品輸出到在大陸的工廠；這同時具有企業內貿易（intra-firm trade）的特質。地主國對這種跨國公司的進出口操作，一般來說都難以掌握確實的資訊。以大部分小型跨國台商公司而言，這種情況仍為真¹⁸。

在利潤方面，台商也將相當的比例匯回台灣¹⁹，或是在台押匯的方式，將利潤留在台灣。這種經營方式，加上台灣對大陸貿易的大量出超，使得台灣對中國的國際收支平衡，仍然是資本的淨流入。所以，一般所謂的大陸熱導致台灣資金外流，迄今只是個擔憂而已。

由於台商的最終市場在美日歐，到了九十年代，原先台灣對美國的勞力密集工業製品的出口地位，一大塊已經被中國沿海新的加工基地取代。這種夕陽工業外移中國的資本運動，已經呈現

¹⁷ 參見高長等著，〈兩岸經濟交流之現況及發展趨勢研究〉，頁 105 - 116。

¹⁸ 參見 Jieh-min Wu 的個案研究 "Strange Bed-fellows: An Enquiry into the Pseudo-Joint-Venture Relationship between the Local Authorities and A Taiwanese Corporation in the Pearl River Delta."

¹⁹ 參見高長，〈兩岸經濟交流之現況及發展趨勢研究〉，頁 138 - 141。

飽和的狀態^⑩；亦即，這種型態的產業轉移，已經沒有進一步發展的空間，除非世界市場在最近有擴張的跡象。相反的，若干產品在美國市場的不景氣，則會嚴重影響台商在大陸的訂單。例如，最近美國鞋業的不景氣，訂單遽減，已經嚴重打擊到台商製鞋業的利潤^⑪。

第一波大陸熱所帶動的對中國的急速出口擴張，也牽涉到貿易集中度的問題。在1987年，台灣輸出的前十項商品，佔了出口總額的85.94%，集中度相當高。但是，近年來則略有降低；1990年是83.17%。再以Gini-Hirschman係數來測量兩岸的貿易結構，1987年台灣出口到大陸前十大商品的G-H係數是0.49；1990年稍降為0.43^⑫。如果只考慮雙邊貿易結構，中國針對特定產業對台實施貿易制裁的可能性的確存在。但是，在下一節我們將論證，產業的市場特質和多邊關係的牽制，使中國不太可能執行這種形式的制裁。

總而言之，第一波大陸投資熱，使台灣的「夕陽工業」在中國發展第二春，並且局部地提昇台灣產業的水平；同時，增強了台商國際間組織運作的能力。這些對台灣經濟發展的意義都是正面的。甚至可以說，台商的外移大陸（以及東南亞），暫時解決了台灣民間游資充斥、以及中小製造業雇主與管理階層失業的危機。從國民經濟的角度來看，第一波大陸熱有助於台灣的發展。

^⑩參見陳博志(Chen Pochih)的研究,"The Dynamics of Trade and Investment between Taiwan and China";以及蔡學龍與常修澤,〈台灣赴大陸投資的現狀與展望〉。

^⑪這個觀察,係根據作者於1994-5年在珠江三角洲的田野調查。

^⑫見經濟部,〈開放兩岸間接投資貿易以來效果檢討〉,頁24-29。

第二波大陸熱以及中國進一步深化改革開放的前景

隨著 1991 年上海浦東新區的開放，從 1992 年開始的第二波大陸熱，其動力一方面來自於中國本身，一方面則來自台灣產業結構的持續調整。1992 年鄧小平巡視南方，帶動了新一波的開放改革。中國急遽地擴張固定投資的規模，景氣復甦；北京開始有條件的逐步開放內需市場；並且發動一連串的整體經濟制度的改革。中國開始了新的吸引外資的循環。這個發展策略包含了加工出口的深化，以及開放部份進口替代產業給外商。就是在此背景，台資開始第二階段湧入大陸。

就加工出口的深化而言，台商逐漸將二次加工產業轉移到大陸。同時，隨著大陸本身供應能力的增強，台商在當地採購的比重將增加。台商正一步步在東南沿海的幾個加工基地，建立起一個個零組件供應網絡。此波大陸熱將深化台商與當地產業的關連。

此外，隨著大陸開放市場的腳步，台商為了爭取內需市場，與當地政府和企業採取合資的型態將會增加。這種投資的規模較大、回收期較長，在短時間內，可能會影響利潤匯回台灣的比重。

由於投資的規模擴大，使經濟與政治風險變得顯著；再加上中國投資環境的相對不穩定，使企業集團需要建立起高層次的政商關係。近年來，新聞媒體時常報導台灣的政治人物，居間中介北京領導人和台商見面拉關係，正是緣於這種需求。

搶攻大陸市場、深入內地省份、財團與中資合作、資本技術密集化、以及建立高層次的政治關係，是正在發展中的第二波大

陸熱的特質²³。

但是，此波投資熱的潛能及其限制，事實上還不完全清楚地展現出來。這是因為中國中央政府，以及地方單位，對國有企業（以及「地方國營」的集體企業）仍然維持相當高程度的保護政策，許多產品的市場仍然不對外資開放。國營資本和國有企業的勞工，顯然仍是中共維持社會控制與汲取財源的重要部門，北京政府不可能將此部門輕易放手，例如任其破產或拍賣。再者，由於鄧後政權轉移的權力鬥爭已經開始，在此階段，任何權力的繼承者和角逐者，更不可能主張激進的經濟自由化政策。而且，從1993 - 4年開始，為了控制通貨膨脹，北京開始新一輪的宏觀調控；並且同時推出一系列影響外資獲利率的制度改革，例如在出口退稅、土地開發、勞工保護等方面採取更嚴格的措施²⁴。這些緊縮和改革措施，已經相當程度控制了中國投資擴張的規模。

中國對於開放主要國內市場給外資的態度，恐怕要等到緊縮政策結束，以及鄧後繼承者權力鞏固之後，才會清楚浮現。

四、僵持：經貿依存的結構， 與兩岸關係的穩定和變因

以上分析了兩岸經貿關係的重要特徵，提供我們進一步論證

²³ 台塑集團流產的「海滄計劃」，統一集團計劃在大陸鋪設連鎖超商網，光陽機車整合上游零件供應商「集體登陸」，都是此波大陸熱的好例子。

²⁴ 根據作者1995年夏天在上海郊區和蘇南所作的實地調查，許多外商與當地政府的合資計劃，都因為宏觀調控而停擺。

政經互動的材料。作者將從評論經貿危險論開始，逐步導出台灣在兩岸權力賽局中的可能策略。

經貿依賴危險論

論者所說的對中國經貿依賴存在著危險，大致可以分成不利於台灣本身的經濟發展，和經貿依賴關係危及「國家安全」這兩類論點²⁵。關於前者，在此不擬深論²⁶；我們只集中處理後者。一般而論，運用經濟槓桿執行政治目標，有兩種主要類型：1）經濟制裁（以及制裁的威脅）作為遂行政治目標的手段，或以之擾亂對手國的經濟、政治秩序；²⁷ 2）利用經濟利益為「誘餌」，在對手國培養親己方的經濟、政治團體。由於廠商個體的自利行動，可能產生不利於第三者、甚至社會整體的「外部效應」（externality），加上兩岸之間「不對稱的權力關係」（asymmetrical power relationships）²⁸，使得台灣對中國

²⁵ 這種「對中經貿危險論」的意見，見林向愷，〈台灣、中國經貿關係的潛在危險及化解之道〉；王塗發，〈獨立建國確保台灣經濟永續發展〉；以及張榮豐，〈台商赴大陸投資對台灣地區政治面之可能影響〉。

²⁶ 部份實證資料的分析，參見前一節。這類觀點中的大部分，像是妨礙台灣產業升級、產業技術移轉大陸、產業空洞化等等，大都缺乏實證根據。有興趣的讀者，可參閱高長，〈兩岸經濟交流之現況及發展趨勢研究〉；經濟部，〈開放兩岸間接投資貿易以來效果檢討〉；蔡攀龍、常修澤，〈台灣赴大陸投資的現狀與展望〉。

²⁷ 關於經濟制裁的理論與實務，參見 Gary Clyde Hufbauer et. al., 1991, *Economic Sanctions Reconsidered*.

²⁸ 這主要包括中台之間在國土面積、人口、經濟發展潛能，以及軍事力量方面的懸殊。

的經貿依賴存在著政治危險。

就主觀的國家意志而論，北京政府的確處心積慮想利用經濟，來達成統一台灣的國家目標。自從中國改革開放以來，北京對台玩「經濟統戰」的策略，不乏實例。

在投資優惠方面，1988年國務院頒佈鼓勵台商投資的「二十二條」。1989年國務院同意福建省設置台商投資區，給與特殊優惠；並方便集中管理。1994年，人大會通過「台商保護法」²⁹。

在利用貿易關係方面，1979年，中國對外貿易部的「關於開展台灣地區貿易的暫行規定」：「我對台灣貿易是台灣回歸祖國過渡期間的一種特殊形式的貿易，是為了促進大陸和台灣地區的經濟聯繫，團結爭取台灣工商界人士，為祖國統一創造條件」³⁰。

1985年，中央統戰部的內部文件：「在日益萎縮的國際市場及…國際保護主義抬頭的情形下，只要引導的好，組織的好，必能逐步使台灣產品更加依賴大陸市場…將可有效的操作台灣經濟的運作，加速祖國的統一」。1987年，國務院將對台貿易收歸由中央的經貿部集中管理，將重要貨品納入許可證管制，建立重要客戶的資料³¹。

1990年，楊尚昆在全國對台工作會議上，更是露骨地說：「要從祖國和平統一的戰略高度，認識對台經貿工作的意義。發

²⁹見中華經濟研究院，前引文，頁9-13。

³⁰引自張榮豐，前引文，頁3。

³¹見張榮豐，前引文，頁6。

展雙方經貿往來，密切兩岸聯繫，是扼止台灣分離主義傾向、促進和平統一的有利措施」。楊尚昆的話意是，發展兩岸經貿不只是为了促進統一，還為了防止「分離主義」。

這些政策目標的宣告，乍看之下，非常嚇人。就實際效果而言，的確達到了恫嚇的作用。但是，這種直接利用經貿依賴施行對台統一的「陽謀」，卻有著很大的「膨風」成分。因為這個謀略，隱含了整個中國作為「單一、統合的行動者」(unitary actor)的假設：北京的中央政府，可以不計經濟與政治成本，將其政策偏好，有效地轉化為整個中國社會的偏好，包括各個地方政府、國營企業、民營資本等。也就是說，中國從中央到地方，可以有效貫徹一條鞭式的政策制定和執行的效果。用中國的話來說，就是當北京想用經濟手段對付台灣時，「條條」的管理可以克服「塊塊」的抵制或敷衍。這個假設蘊涵了：北京政府是一個相當有效率的集權和專制的政權。但是，中國政府的國家意志與國家能力之間，明顯存在著落差^②。過度強調北京政府的國家能力，常使論者忽略了中央與地方政府，在改革進程中所發生的財政分配的爭議，以及其所衍生的削弱國家專制能力的政治後果^③。事實上，在經濟決策的領域，許多實質的具體政策制定與執行，一些省份和地方單位，已經享有相當的自主性，尤其是在處理與外資的關係上面^④。

^② 見王紹光與胡鞍鋼，《中國國家能力報告》。

^③ 關於中國改革與地方分權的發展傾向，參見吳國光與鄭永年，《論中央—地方關係》。

^④ 參見 Gerald Segal, "China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy."

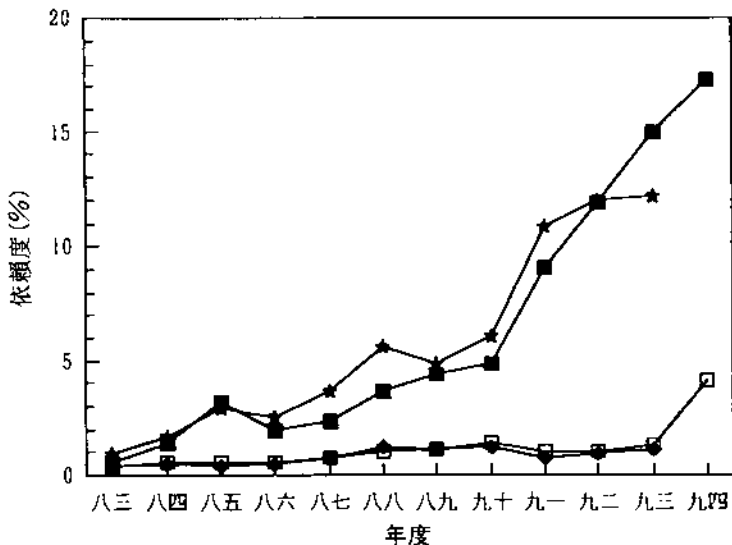
北京難以對台發動經貿制裁

就實務而言，北京對台發動經貿戰的可能方式有：(1)禁止某些項目的商品輸入台灣；(2)停止採購某些項目的台灣產品，或對台灣製品採取歧視性的或懲罰性的關稅稅率；(3)全面地切斷兩岸貿易。首先，北京對台禁運成功的可能性很低，因為中國輸入台灣的商品，絕大多數並不享有供給上的壟斷。台灣可以在國際市場上取得，除非北京可以強制其他國家與其步調一致^⑤。此外，台灣並沒有從中國進口重要的「戰略物資」。再就停止採購而言，以目前兩岸的貿易型態來看，由於企業內貿易的特質，中國從台灣輸入的大宗，其實是掌握在台商、或與台商有密切利益關連的企業手中，而非由中國的國營企業控制，因此，停止進口和關稅歧視的作法也很難成立。而全面中斷貿易關係的戰術，則是難以想像，因為兩岸的經濟關係，牽涉到其他國家與跨國企業的利益，也牽涉到中國國內的既得利益，除非北京要將兩岸關係倒退到冷戰對立 / 準備作戰的情況，並且敢冒國家解體的危險。以下進一步分析這些論證。

第一，經貿依存所蘊涵的脆弱性是雙向的。雖然台灣對大陸的市場（需求）依賴逐年升高，九四年已達 17.3 %；但是，中國對台灣的供給依賴，也升高到九三年的 12.2 %（九四年的資料尚缺）。而中國對台的市場依賴只有 1.1 %（九三年）；類似的，台灣對大陸的供給依賴也只是 4.1 %（九四年）。這充分反

^⑤當然，台灣遭受此禁運的情況，也要付出經濟調整 (adjustment) 的代價。

圖三：台灣與中國之間的貿易關係：依賴度的比較



■台灣對中國的市場依賴 □台灣對中國的供給依賴
 ▲中國對台灣的市場依賴 ★中國對台灣的供給依賴

資料來源：中華民國海關統計；香港政府海關統計；台灣地區進出口貿易統計月報；中國統計年鑑，各期。

映了目前兩岸貿易的結構，以及兩岸個自的外貿額極為接近的這個事實（參見圖三）³⁶。如果北京想用干擾兩岸貿易來脅迫台

³⁶當然，如果中國能夠持續改革以來平均接近10%的年經濟成長率，而台灣只能維持中度的成長率（5%左右），那麼在若干年後，隨著中國國內生產總額的擴增，兩岸的依存結構將會產生不利於台灣的變化。

灣，它也必須付出相對的代價。例如，關閉台商工廠的代價是中國工人的失業，以及關聯產業的停頓。中國很可能自己承受不了這種代價。再以目前中國經濟相對於台灣的規模來看，中國制裁台灣成功的可能性也很低^①。

第二，複雜依存結構牽制中國的行動。深入思考當前台灣對中國之市場依賴的本質，其結構是：台灣持續依賴著以美國為首的核心國家的市場與科技。以台商在中國所建立的加工基地這個事實而言，大陸只不過提供了廉價的勞動力等生產因素，在製造流程中扮演一個裝配的角色，最終的產品，仍然是銷往核心國家；就像是在重要的高科技零組件上面，大陸的加工工業乃是間接地通過台灣而依賴核心國家一樣。最後的買主，和最上游的供應商都是核心國家。因此，兩岸的經貿依賴，其實底層的結構是邊陲與半邊陲集體依賴著美日等核心國。這樣的依存關係的位階性(hierarchy)，勢必影響到中國在國際間片面行動的能力。北京試圖擾亂或切斷對台經濟關係的代價，不僅是經濟的，而且還包含國際政治的成本。由於中國對美國的市場依賴，使美國得以使用經濟槓桿（例如最惠國待遇的給與），來迫使北京接受一些政治方面的讓步（例如人權問題）。同樣的，基於這層認識，我們才能解釋，為什麼台商與港商，曾經積極遊說華府繼續給中國最惠國待遇。因為，如果美國不續惠中國，不只傷害到中國，還

^①中國 1993 年的國內生產總值，大約等於 5,442 億美元。依此推算，中國與台灣的 GNP 比率，大概在三、四倍之間。根據 Hufbauer 的研究，在許多經濟制裁的案例中，如果制裁國對目標國的 GNP 比率低於 10，通常都會失敗，見 *Economic Sanctions Reconsidered*, pp. 63 - 4。

會波及港台商人的利益。此乃「相互脆弱性」(mutual vulnerability)的具現。

中國若要脫出這樣的依存結構，至少需要在現代化工業科技上，發展出自己的系統，以及／或者在一些重要的工業產品上（例如半導體），享有壟斷性的技術和比較利益；並且能夠充分發展出國內市場的購買力。衡諸中國的經濟規模和科技潛力，這樣的發展長期而言不無可能，但在短期內則機會不大。

第三，地方利益的興起。隨著大陸國營部門的衰落，私營企業的茁壯，中國的地方利益和資本集團，是否總是聽命於中央，很有疑問。因為從資本主義自由貿易的經驗來看，個別廠商往往不顧國家的禁令與管制措施，追逐個體的利益。美國許多次經貿制裁他國，都因得不到盟國或跨國資本的支持而失敗³⁸；早期台商不顧政府政策，搶先投資大陸³⁹，都是明顯的例子。另一方面，隨著改革開放的腳步，中國地方政府享有比以往更多的稅收和投資、外貿等決策權。而中央政府的財稅能力則相對縮小⁴⁰。許多沿海省份的外貿份額，佔生產總值的比例很高，例如廣東在1993年，進出口總額已佔該省國內生產總值的84%。即使在國內市場導向的江蘇，也有25%。而全國平均已高達35.9%⁴¹。

³⁸見 Hufbauer, *Economic Sanctions Reconsidered*.

³⁹參見經濟部的研究報告，前引。根據該研究，早期台灣政府的許多管制措施，並不能有效扼止台商與大陸做生意。

⁴⁰參見王紹光與胡鞍鋼，《中國國家能力報告》。

⁴¹引用自 Jieh-min Wu, "Strange Bed-fellows," p. 10, Table 3.

這一方面顯示中國的國民經濟，已有相當部份，被納入世界景氣的循環。另一方面，也透露出地方利益可能將產生的國內政治和國際關係的後果^⑫。中國在國際體系中，已不再是一個「單一統合的行動者」。地方利益的形成，以及它們與港台等外資的合作共生，似乎已經超出中央政府的掌控範圍。換言之，北京政權對其地方官員的專制能力，已大不如前。跨國公司在中國的運作、地方政府和民間資本的利益、以及港台資本的穿針引線，這三者盤根錯結在一起，將逐漸牽制住北京統治集團的行動選項，並增加其制裁行動的「交易成本」^⑬。

從以上的討論，可以導出一個結論：如果台商的自利行為會傷害台灣的國家安全與國家利益，同樣的，中國地方利益的自利行為，也會危害其國家安全與利益。整體而言，前述北京直接利用經貿來左右兩岸政治關係的戰略，頂多只是有條件地、局部地成立。利用兩岸經貿依存來威脅台灣，雖然是可能的，但是，成功的機率卻很低^⑭。

⑫參見吳國光與鄭永年，《論中央——地方關係》。

⑬這些成本主要包括：協調不同利益形成政策共識的時間、國際間的說服，以及補償因制裁他國而受損的國內利益等等。

⑭中共前統戰部長嚴明復在1989年天安門事件之前，接受自立晚報的訪問時，透露了一種比較不同於官方宣傳的說法：「我最不同意的一種說法，就是大陸和台灣商人做生意都是為了統戰，台灣商人到大陸投資是為了賺錢，我們也是為了賺錢啊！我們哪有那麼多錢去統戰？…我們現在進出口貿易一千多億，難道都是為了統戰？我們統不起呀！」（《自立晚報》，1989年3月31日）我們當然可以將嚴明復的說法，解讀為「統戰」，但是這至少說明把經貿關係作為統戰的籌碼，是需要付出相當高的成本。

只要北京政府繼續其市場經濟改革和對外開放的路線，中國與其他國家經濟依存的結構就會進一步加深。直到目前，北京並沒有轉變發展戰略，走向閉關自守的自主經濟的跡象。對外經貿顯然還是中共推動經濟發展的重要憑藉。因此，當北京對台「文攻武嚇」進行得如火如荼的階段，仍不斷重申 (reassure) 對台商投資的保護⁴⁵。換言之，即使在這一波中共自我昇高的兩岸危機中，北京尚未運用經貿關係來「扼止台灣的分離主義」。

台灣對中國經貿依賴的潛在危機，在於財團跨海峽政商網絡的結成

那麼，兩岸的經貿依存的持續深化，是否就一定不會影響到台灣的政治自主性？答案當然是否定的。因為如同中共所恐懼的西方國家對其實施「和平轉變」，北京也可以將兩岸關係所產生的經濟槓桿作用，延伸到台灣內部的政經體系。

由於產業的特質和企業的規模使然，第二波大陸熱孕育了較多、較高層級的政商關係。北京可以刻意創造某些經濟租給特定的台灣財團，形成親中國的利益團體，遊說行政和立法機關⁴⁶。年前，西菱電子的董事長吳思鐘，曾在工商時報撰文呼籲北京政府比照中國國內企業，給台商某些內銷特許權，就是個有趣的徵兆。最近，隨著香港和澳門航權的談判，直航已經排入決策和談判的議程，兩岸的航運業者也已箭在弦上。利之所趨，大財團的

⁴⁵ 例如 1995 年八月七日國台辦副主任陳雲林在福州的講話。見上海《文匯報》，1995 年八月八日。

⁴⁶ 參見張榮豐，前引文，頁 13。

政治態度如何發展？像是被認為擁有本土意識的長榮集團，其政治意向與政治支持，是否會轉變，值得細密觀察。

兩岸經濟利益的發展，在一段時間之後，有可能形成一張張跨海峽政商關係的網絡。這些利益的政策偏好，會不同於兩岸政府個自的「國家利益」。由於財團的影響力，遠大於一般民衆，這可能演變成台灣的政治危機^④。當然，跨海峽利益網絡，也可能不利於北京的意向。其互動的結果是不確定的。例如，設若跨國財團傾向兩岸「政治安定」，那麼，它們將抵制任何一方的激進改變臺海現狀的行動，包括統一與獨立，而傾向於「維持現狀」。

按照理性計算，北京如果想利用親中的壓力團體，在兩岸關係上有所著力，比較好的方式是：間接地、不動聲色地利用利益團體，來影響台灣的政治決策。因為隱秘方式的運作，比較不會激起台灣政治、社會的反感與防衛。但是，在最近的兩岸緊張關係中，北京卻選擇明白的叫陣，宣稱將在選舉中幫助台灣的親中派系。這樣的運作方式，顯然產生了反效果。這可以解釋為北京並沒有預料到某些非意圖的效果；但是，也可能是其刻意的戰術運用。這是下一節要處理的主題。

經濟制裁的象徵作用和心理效果

既然在此階段的兩岸關係裡，北京難以用經貿手段來直接影

^④可能的情景是：反台獨的財團與台灣民族主義群眾運動的對抗。

響台灣的政局，那麼，為什麼它又如此積極地投入資源於此呢？關鍵在於符號的心理作用。這種心理作用，涉及一個統治集團對內的政治正當性，以及對敵國和國際社會的宣傳效果。北京政府在對台問題上面，想要給台灣人民、以及它所統治的大陸人民什麼樣的「意象」？

許多案例顯示，公開宣稱經濟制裁，透過媒體的宣傳和擴散，能夠在敵國製造社會恐慌和集體不安全感⁴⁸。北京至少期望這種恫嚇，在台灣造成緊張、人們互相懷疑、甚至是「自己嚇自己」的效果⁴⁹。事實上，這是成本最低的發揮政治影響力的方式。同時，這種意象的傳播，也容易挑起中國人的民族主義情緒，對內產生醞釀民意的作用。北京的「文攻武嚇」，主要的目的之一，就是在對中國人民從事「愛國主義教育」⁵⁰。

從台灣的角度來看，中國對台實施心理戰，所產生的效果，大部分出自台灣本身政治與社會情境的反映。這是一個「社會心理的安全兩難」(security dilemma in terms of social

⁴⁸關於意象在國際政治中之作用的理論性探討，參見一部先驅之作，Robert Jervis. *The Logic of Images in International Relations*；關於經濟制裁的象徵作用，見David Baldwin, *Economic Statecraft*, pp. 96-101.

⁴⁹例如，一個台灣作家的「小說體」論文（鄭浪平的《一九九五潤八月》），預言中國即將攻打台灣，一時間成為暢銷書。諷刺的是，到目前為止，對這本書最有力的批駁，乃出自一位中國作家（高新，《海峽無戰事》）。另見許信良，《新興民族》。

⁵⁰這樣的情形，當然不限於威權政體。事實上，在民主國家亦屢見不鮮。例如：美國對利比亞的經濟和軍事制裁，幾乎毫無實際效果，卻充滿了操作國內輿論的意味。

psychology)，一個很有趣的吊詭：我們害怕中共對台的領土野心而產生防衛心理；因為這種防衛機制的存在，只要共產黨稍微施加壓力、或國民黨暗示一下，我們就更加害怕。結果是：我們愈想要安全，就愈沒有安全感。到最後：北京打噴嚏，台灣就感冒！中共兩次對台軍事演習，使台灣股市暴跌、人心浮動，業已顯示了這種心理戰的作用。也充分暴露了台灣社會，面對中國戰爭威脅時，所反映的脆弱心理機制。

中國對台灣安全有威脅，當然是真的；但是，我們自己先嚇壞自己，也是真的。五、六十年代，中國備感美國的安全威脅，毛澤東嬉怒笑罵美國是紙老虎，未嘗不是個絕妙的心理戰略。

東亞新國際體系的形成，以及中國和台灣的位置

冷戰時代的結束，帶給東亞許多國家發展的機會，也帶來徬徨。美國未來的亞洲安全策略，仍不清楚。這一方面是由美國傳統上「重歐輕亞」的態度使然，另一方面是因為東亞基本上仍然是一個相當穩定的地區，並不迫切需要做出政策反應。從區域權力分佈的角度來看，如果美國未來淡出其在冷戰時代安全承諾的角色，東亞地區就會形成一個權力真空的狀態。這樣的情況很可能演變成區域的多極體系的權力均衡，也可能鼓勵某些國家（例如中國和日本）在此地區角逐霸權，而造成軍事衝突甚至戰爭⁵¹。

⁵¹參見 Richard Betts, "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," 以及 Aaron Friedberg, "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia."

就美中關係的現況來看，冷戰結束使中國喪失了過去在美蘇中戰略三角中，扮演權力均衡的角色。美國不再需要中國配合圍堵蘇聯，因此，也不再付給北京額外的戰略利益，以及在許多外交事務上（例如對台關係）對其讓步。這是華府同意李登輝訪美的一個重要決策背景。但是，相對於日本與南韓，美國對台灣的防衛承諾是比較低的，甚至極端模糊而不確定^⑫。

在另一方面，後冷戰塑造了發展經濟的和平氣候，北京得以在軍事上獲得喘息，而致力於開發其「社會主義的市場經濟」。事實上，如果中國經濟持續目前的接近百分之十的成長率，從1978年到公元兩千年初，達成其國民生產總值翻兩翻（即四倍）的目標不無可能。那麼，中國以其經濟實力角逐區域霸權的可能性就大為增加^⑬。但是，直到目前，無論就中國的國內政局、世界經濟的前景、和國際體系的變遷來看，中國的未來地位，仍然相當模糊。正因為如此，北京急著在形成中的世界新秩序裡，摸索其位置。同時，北京也意識到，必須就新的情勢，調整國家目標和戰略佈局。

在政治—軍事方面，中國與蘇聯從1980年代早期就逐步和解。早在1985年，中央軍委會就把戰略計劃，從全面戰爭調整為區域的、有限的戰爭，隨即逐漸擴充海軍的規模，近年來更是

^⑫美中之間的（三個）「公報架構」（"communique framework"）和台灣關係法，雖然期待海峽兩岸關係能夠和平解決，但是，並沒有設定萬一中台發生軍事衝突時，美國明確的政策意向。

^⑬見 Betts, 前文。

積極申張南海主權⁵⁹。中國的國防預算，從天安門事件後便節節升高。1995年的兩次核子試爆和多次的導彈演習，顯示了北京將核武技術和投射能力現代化的企圖心。在經濟方面，發動一連串的體制改革。同時，北京也急於參加關稅貿易總協定（GATT）和世界貿易組織（WTO）。在國際形象的提昇上面，則積極主辦亞運，申辦奧運和各種重要的國際會議。

檢視中國的國家行為，北京近年來表現出互賴—合作傾向的案例有：協助說服北韓放棄發展核武；在人權保護上的有限讓步；在知識產權保護談判上對美國讓步（1995）；「江八點」中表明不要讓兩岸政治分歧妨礙經貿發展，「中國人不打中國人」等（1995）。但是，中國的國際作為，也不全然符合自由主義的預測。領土與主權，對北京而言仍舊是個不能妥協的禁區。中國近年來表現出現實—權力政治傾向的案例主要有：1979年的「懲罰越南戰爭」；1988年與越南為了南沙主權而開火；在美濟礁上興建工事；以及最近的因李登輝訪美而展開的一系列對台灣的武力威脅。但是，在釣魚台的問題上，卻與日本保持維持現狀（即日本領有釣魚台）的默契。中國的戰略似乎是：與東南亞鄰國在南海主權的問題上，採取雙邊協商、片面先發制人的策略；對美日等政經大國，則採取讓步合作的態度。總的來說，中國在後冷戰初期，表現出防止政治社會動亂、爭取時間發展經濟

⁵⁹ Godwin, Paul, "Chinese Military Strategy Revisited: Local and Limited War."

的戰略。

如上文所分析的，從經貿依存的角度來看，中國被納入資本主義世界體系的程度愈深，國際體系和國際組織對中國國家行為產生牽制的可能性就愈高^⑤。但是，以歐洲的經驗為鑑，亞太地區的經濟整合與複雜依存的程度，與當前歐洲統合的程度比較，顯然偏低。更重要的一個差異是，東亞地區的國際多邊關係，制度化的程度仍然很低。而且，由於中國的作梗，台灣依然被排除在許多區域組織之外。考量這種現實權力政治的走向，的確令人憂慮台灣在新的國際秩序架構中的位置何在。

在可見的未來，由於兩岸（三地）的經貿依存，仍附著於核心—邊陲的結構關係上，北京在統一的議題上，不太可能對台灣採取過度強硬的舉動，例如發動攻擊性的侵略戰爭，去擾動目前平順的通商秩序。儘管如此，如果這種經濟依存的結構，沒有進一步轉化為雙邊及多邊的制度性架構，則只能維持著暫時性的牽制力量。假設在下個世紀初，亞太區域強權之間的國家能力分佈發生改變，而國際間的制度性約束力仍然很低，則台灣與中國的高度經貿依存，最好的情況將只是一種脆弱的牽制，最壞的情況則反而會演變成整體防衛的弱環。

台灣的噩夢：弱小開放的島嶼單挑富強集權的大陸

^⑤例如，世界銀行和國際貨幣基金會等組織，藉由提供貸款和援助，介入中國經濟制度的改革設計。

中國對台的如意算盤是：吸引台資幫助大陸經濟發展的同時，又能拉近兩岸的政治距離。這包含了鄧小平所宣稱的八十年代三大任務中的兩個：現代化和祖國統一。但是，觀察八十年代，北京並沒有將統一台灣納入施政的時間表；而是把維持政權安定和發展經濟，置於優先的地位。北京期望在安定的環境中發展經濟；同時消極地防堵台灣從「一個中國」的架構中金蟬脫殼。在中短期內，只要兩岸之間的經貿關係持續深化，而台灣無法突破「一個中國」的圍限，北京就算贏了。因此，台灣致力「開拓國際空間」，確實有騷擾北京棋局的作用。當然，台灣的「務實外交」，也會面對來自北京的反擊。例如，李登輝訪美所引起的美中外交爭議，很可能促使北京調整其對台的政策順序與策略。

目前，台海兩邊的現政權，雖然都宣稱「一個中國」的政策，但事實上是「不完全的兩個中國」⁵⁶。兩岸之間的複雜依存關係，同時限制了雙方各自的行動選擇。在目前的局勢下，國共兩黨，都不太可能採取激進的方式，改變台海的現狀——台灣事實上的獨立狀態。因此，兩岸是在台海「現狀」的邊緣上，時而觀望僵持，時而小心翼翼地拔河。在可見的未來，除非中共政權

⁵⁶如果國際社會承認「在台灣的中華民國」，則在國際上會變成完全的兩個中國的關係，兩個國家的國名都冠上"China"。那麼，台灣只要有機會拿掉China，就變成了一中一台兩個國家了。這是屬於「獨台」的策略。「台獨」則是先改國號，再尋求國際承認。最近的國民黨與民進黨的互動，似乎朝向對鞏固事實獨立的既定狀態，產生了共識。

崩潰，或中國民族主義抬頭，或台灣民意轉向要求明白宣告獨立，否則，兩岸政府都不會挑起激烈的變更台灣主權地位的攻勢。

但是，後冷戰初期的臺海穩定，並不能保證長期的和平。因為除非中國政府放棄對台主權，否則兩岸政治關係的議題，終將浮現為迫切的政治議程。因此，長期的和平環境，是一個必須被創造的結構。我們在前文討論了民主社會之間鮮少發生戰爭的論題。據之引論，就兩岸的長程關係而言，如果同時民主化而且經濟上相互依存（參見圖四，IV 的狀況），則海峽和平解決政治爭端的可能性就非常高^⑭。

圖四：台灣與中國相對的政體關係與戰爭的可能性^⑮

台灣

		威權	民主
中國	威權	I	II
	民主	III	IV

★戰爭的可能性：I > II > III > IV

^⑭ Mansfield and Snyder 的經驗研究指出：正在民主化——而非已經民主鞏固——的國家，捲入戰爭與從事民族主義動員的機率非常高 ("Democratization and the Danger of War")。因此，一個未來可能進入民主化過程的中國，反而對台灣有更高的威脅。由於作者在此所考慮的是最終的狀況，所以暫不納入這個因素。

如果中國在經濟上急起直追，在政治上卻維持住威權的統治，如果台灣社會改革停滯不前，經濟發展的速度落後於大陸，而且繼續在國際間孤立，則會出現一個弱小開放的台灣，單挑富強集權的中國的局面（II 的狀況）^{⑤9}。這將會是台灣的噩夢。在此相對關係中，海峽戰爭的可能性很高，而且台灣或將不戰而降。

此外，兩岸都維持威權統治（I 的狀況），這是冷戰時代的圖像。的確，當時台灣海峽也兩度發生大型的軍事衝突（1954，1958）。但是，兩岸關係倒退到冷戰時代的情況，是不太可能的。至於台灣威權復辟，而大陸民主化的景象，幾乎無法想像（III 的狀況）。因此 I 和 III 的局勢出現的可能性相對地低。

就台灣的長期利益而言，可欲的政策選擇只有 IV 的策略：中國像台灣一樣，隨著經濟改革發展的腳步而分權化、民主化。因為只有民主化，才可能改變中國的國家目標和政治體質，進而軟化其「祖國統一」的立場。此時，要求政治上獨立自主的台灣，才有機會與大陸互動出恆久的和平局面。

^{⑤9}在個這互動圖像中，不考慮中國國家解體 (disintegration of the state) 的情況（像蘇聯的命運）。1994 年美國國防部的一個研究 (China in the Near Term) 指出，鄧後的中國過渡期，有百分之五十的機率，走向類似蘇聯式的分裂局面。但是，分裂之後，也很有可能出現一個新的強人威權領導。見《中國時報》，1995 年二月八日。

^{⑥0}當然，這兩個假設是 "big ifs"。

台灣能夠在這個結構局限中做什麼？

如果只從現實主義權力政治的角度，來看兩岸關係的發展，則我們將得出悲觀和保守的結論。因為，雙邊貿易的關係已經發展到幾乎無法走回頭路的程度，台灣已經無法像在冷戰時代一樣，與中國處於隔離的狀態。我們必須在思考後冷戰安全政策的同時，尋找一個兼顧經濟發展與國防安全的新戰略。如果現實主義提醒我們台灣在亞太區域生存的結構範圍，那麼制度學派與自由主義的理論假設和價值觀，則可以幫助我們思索可能的出路。

或許，前文提出的「商務平和論」觀點，乃是兩岸關係良性進展之所寄。如果社會之間的通商與交流，的確有助於軟化野蠻的權力、以及權力的野蠻本質，那麼，以目前這種趨勢發展的兩岸關係，才比較有樂觀的展望。後期資本主義的發展特徵之一是權力行使的隱蔽化；有學者稱之為「軟權力」(soft power)⁶⁰。中國歷經十多年的市場經濟改革，資本主義的組織與意識形態，已經滲透到社會的每個角落。如果隨處可見的可口可樂標誌，能被視為「美國帝國主義」在中國影響力的表徵，那麼「康師父」方便麵的流行，何嘗不是台灣對大陸消費文化的滲透？

如果經濟依存的政治效果是雙向的，那麼台灣為何不能影響中國的社會與政治呢？唯有思維的改變，台灣才能從經濟籌碼流失殆盡的憂慮中，解脫出來。台灣對大陸關係的指導戰略，應從

⁶⁰ 見 Joseph S. Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*.

國家安全的軸線，擴充到和平演變的視野。片面固守安全的戰略是消極的防衛；和平演變則是積極的防衛，意味著兩岸之間尋找出一個長期和平共存的架構。前者只從權力政治著眼；後者則涵蓋了社會經濟發展的面向。對北京現政權而言，和平演變等於是中國共產黨的滅亡。但是，對台灣而言，則不只是這種短期的政權替換的目標，而是最終的中國政治體制趨向透明化、民主化、和權力的制度性下放。因為我們不難想像：一個在可見的未來取代中共的新政權，依然對台灣採取強硬的領土歸併的立場。這樣，即使中共倒台了，仍無助於海峽的和平。所以，台灣的中國政策導向，不應該只是「反共」，而是「發展中國」和「民主化中國」。這樣的思考，是台灣從目前兩岸政治僵持中，脫困而出的較佳想像。

扼要而言，台灣在目前兩岸局勢中，可以做幾類事情。第一，應該致力避免與中國捲入軍備競賽的漩渦。安全兩難的政治、社會機制一旦形成，台灣就很難擺脫「武器買得愈多，愈覺得不安全」的命運^⑥。

第二，在中國處於鄧後政權繼承的階段，應避免台灣民族主義與中國民族主義昇高衝突，產生對決的局面。

第三，發展台商能夠合作／集體行動的誘因，使台商能夠集資擴大投資的單位規模；並且形成對中國政府的壓力團體。

^⑥ 作者在此並不反對台灣應該維持一個有效的嚇阻侵略的國防力量。而是指出，一旦陷入安全兩難和軍備競賽的困境，更多的國防開支，恐怕反而會導致（或至少伴隨著）更高的社會集體不安全感。

第四，透過集團塊狀的投資，使台商在當地的影響力增加且集中^⑥，使地方政府與外商之間利害與共。從而，在大陸東南區域形成複雜依存關係的緩衝區 (buffer zones)，使北京增加試圖制裁台灣時的成本。也可以模仿世界銀行的運作方式，由台灣的銀行團組成共同開發基金，與中國的省級政府合作發展計劃。

第五，更有計劃地推動學術文化與新聞交流。應該成立像福特基金會 (Ford Foundation) 駐中國辦事處那樣的贊助文化學術研究計劃的組織。

第六，在香港問題上，應該取得發言與發揮政治影響力的地位。「李六點」雖然已經提到這個想法，但是仍欠缺具體的策略。

上述的運作，將有效增加台灣未來與中國談判兩岸政治關係時的籌碼。當然，這些只是初步的列舉思考。至於詳細具體的內容，則有待更多的政策研究工作。

^⑥ 李光耀帶頭在蘇州促銷開發新加坡工業園，就是一個例子。

參考書目

中文部份

- 蔡攀龍與常修澤，1993.〈台灣赴大陸投資的現狀與展望〉(mimeo)。
- 經濟部，1991.〈開放兩岸間接投資貿易以來效果檢討〉(台北：經濟部)。
- 林向愷，1994.〈台灣、中國經貿關係的潛在危險及化解之道〉(台北：民進黨中央黨部)。
- 王塗發，1994.〈獨立建國確保台灣經濟永續發展〉(台北：民進黨中央黨部)。
- 張榮豐，1991.〈台商赴大陸投資對台灣地區政治面之可能影響〉，paper presented on the conference on Taiwan's Political Transition: Variables, Issues, and Choice, sponsored by East - West Center and Asian - Pacific Council on Democracy.
- 高長 et.al.1992.〈兩岸經濟交流之現況及發展趨勢研究〉(台北：中華經濟研究院)。
- 吳國光與鄭永年，1995.《論中央——地方關係》(香港：牛津大學出版社)。
- 王紹光與胡鞍綱，1994.《中國國家能力報告》(香港：牛津大學出版社)。
- 鄭浪平，1994.《一九九五潤八月》(台北：商業週刊)。
- 高新，1995.《海峽無戰事》(台北：周知文化)。
- 許信良，1995.《新興民族》，(台北：遠流出版社)。

英文部份

- Baldwin, David. 1985. *Economic Statecraft* (Princeton, NJ: Princeton University Press).
- Betts, Richard. 1994. "Wealth, Power, and Instability: East Asia and the United States after the Cold War," *International Security* 18 (3, Winter 1993/94).
- Carr E.H.1964 [1939]. *The Twenty Years of Crisis, 1919 - 1939* (New York: Harper and Row).

- Chen, Pochih. 1995. "The Dynamics of Trade and Investment between Taiwan and China," International conference on Cross - Straits Relations and Policy Implications for the Asia - Pacific Region, March 27 ~ 29 1995, sponsored by The Institute for National Policy Research and The Mainland Affairs Council.
- Christensen, Thomas and Jack Snyder. 1990. "Chain Gains and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization* 44 (Spring).
- Doyle, Michael. 1983. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs" (2 parts), *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 12..
- Doyle, Michael. 1986. "Liberalism and World Politics," *American Political Science Review* 80 (December).
- Friedberg, Aaron. 1994. "Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia," *International Security* 18 (3, Winter 1993/94).
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" *The National Interest* 16 (Summer).
- Gaddis, John. 1991. "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System," in Sean M. Lynn - Jones, ed., *The Cold War and After: Prospects for Peace* (Cambridge, MA.: MIT Press).
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics* (New York: Cambridge University Press).
- Godwin, Paul. 1992. "Chinese Military Strategy Revisited: Local and Limited War", in Allen S. Whiting ed., *China 's Foreign Relations* (The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1992 January).
- Goldgeier, James M. and Michael McFaul. 1992. "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post - Cold War Era," *International Organization* 46 (Spring).
- Herz, John. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma," *World Politics* 2 (January).
- Hirschman, Albert. 1977. *The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph* (Princeton, N.J.:

- Princeton University Press).
- Hirschman, Albert. 1980 [1945]. *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press).
- Hufbauer, Gary Clyde et. al., 1991. *Economic Sanctions Reconsidered*. (Washington D.C. : Institute for International Economics).
- Jervis, Robert. 1989 [1970]. *The Logic of Images in International Relations* (New York: Columbia University Press).
- Keohane, Robert. 1986. *Neorealism and Its Critics* (New York: Columbia University).
- Keohane, Robert and Lisa Martin. 1995. "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20 (1, Summer).
- Keohane, Robert and Joseph Nye. 1989 (second ed.). *Power and Interdependence* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman).
- Mansfield, Edward and Jack Snyder. 1995. "Democratization and the Danger of War," *International Security* 20 (1, Summer).
- Mearsheimer, John. 1990. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security* 15 (1, Summer).
- Morgenthau, Hans. 1985 [1948]. *Politics among Nations* (New York: McGraw - Hill Publishing Company).
- Nye, Joseph S. 1991. *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*. (New York: Basic Books).
- Rosecrance, Richard. *The Rising of the Trading State* (New York: Basic Books).
- Ruggie, John. 1993. "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations," *International Organization* 47 (Winter).
- Segal, Gerald. 1994. *China Changes Shape: Regionalism and Foreign Policy*, Adelphi Paper 287 (London: Brassey's For IISS).
- Schumpeter, Joseph. 1951. *Imperialism and Social Classes* (1951, New York: Meridian).
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics* (New York:

McGraw - Hill Publishing Company).

Wu, Jieh - min. 1995. "Strange Bed - fellows: An Enquiry into the Pseudo - Joint - Venture Relationship between the Local Authorities and A Taiwanese Corporation in the Pearl River Delta, " paper presented on the conference on the Local Development in China, 1995 March, Taipei, Department of Geography, National Taiwan University.

Economic Leap - Forward, Political Stalemate?

— the Trends of Taiwan - Chinese Relations in the Early Post - Cold War Era

Jieh-min Wu

Department of political Science Columbia University

Abstract

Economic exchange between Taiwan and China has been growing rapidly since the mid - 1980s. Hong Kong/China has become the largest export market for Taiwan as of October 1995. Meanwhile, China is also the largest recipient of the political interaction that has further complicated the long existing rivalry across the Straits. Moreover, as Beijing openly threatened that it would make use of economic connections for political goals, this bluffing gesture has made people feel dangerous of economic interdependence with China.

This article takes issue with the "jeopardy thesis" of economic connections. It starts from the given fact of the political animosity between CCP and KMT, analyzes the trends of economic exchange between the two sides, and concludes that the economic relation across the Straits so far is still positive and favorable to Taiwan. Following the analysis, China is unlikely to launch an aggressive war against Taiwan in the near term. Similarly, Beijing will find it difficult to successfully engage in an economic warfare with Taiwan.

However, given the deepening trend of economic interdependence, there indeed exist some unfavorable factors on

the side of Taiwan if China's state capacity keeps growing, if its geographic politico-military status becomes more significant, and if Beijing's claim on Taiwan's sovereignty remains unshaken. Being in a structurally weak position, nevertheless, Taiwan can develop some defense mechanisms vis-a-vis China. In the long term, the higher degree Chinese national economy is integrated into the capitalist world system, the more Beijing's action in the international community will be constrained. In addition, the more deeply Chinese political system is decentralized and democratized, the more likely Beijing will soften its tough policy against Taiwan. Therefore, it is a desirable strategy for Taiwan to pursue a policy of "peaceful evolution" toward China that will probably help create an environment for rapprochement and a framework for peaceful coexistence across the Straits.

Key words: International relation, international political economy, china, Taiwan, Taiwan - Chinese relations, post - cold war, economic development, economic sanction, peaceful evolution, peaceful change.