

## 國安與經濟的平衡：從美「中」經濟對抗看兩岸經貿關係

淡江大學中國大陸研究所副教授 — 李志強

資料來源：法務部清流雙月刊 2021 年 5 月號

**摘要：**美「中」經濟對抗源自美國意識到國家安全應高於經濟利益；因此，在美「中」新關係架構下，兩岸經貿關係逐漸由合作轉為競合、熱絡變成平淡。

傳統上經濟學家普遍認為，以個人利益為出發點的經濟行為大都促進了群體利益的提昇，因此自由放任的經濟體制被認為是最好的制度。不過，在特殊情況下，尤其是「外部性」存在的時候，個人在追求自己利益的同時可能會傷害到集體的利益，此時就需要具有公權力的政府插手干預，以矯正兩者之間的衝突。當個人經濟行為影響到全體本國人的安全時，已經涉及到國家安全的層次，也需要由政府加以限制個人的經濟活動。所謂國家安全，泛指透過使用經濟、軍事、政治、外交等各種手段，來維護國家的持續存在。

### 第二次世界大戰以後

全球分成社會主義及資本主義兩大對立陣營，為避免本國體制被推翻，國家安全放在各自的施政首位，經貿活動只限於陣營內的成員國之間進行。隨著 1991 年蘇聯解體後，美蘇冷戰結束，東歐社會主義體系瓦解，歐美的國家安全威脅下降，加上中國大陸在 1990 年代後加快對外開放與利用外資，經濟全球化成為世界主流趨勢，歐美企業憑藉技術及資本優勢，大舉到前社會主義國家投資，結合其低價的勞動力及土地，創造出龐大的超額利潤，使全球進入空前的經濟繁榮年代。

### 然而，經過 30 年的輝煌發展後

全球貿易環境的開放與自由化雖然促進了各國的經濟成長，但並沒有改變部分原社會主義國家的獨裁體制，中國大陸就是最典型的例子，其人均所得從 1979 年開始改革時的 184 美元增加至 2020 年的 1.1 萬美元，GDP 達到 14.7 兆美元，為全球第二大經濟體，僅次於美國的 20.9 兆美元，若以購買力平價衡量則已經超越美國近 6 兆美元。但政治體制仍然是一黨專政的非民主結構，自習近平上臺後不但開放步伐放慢、人權及言論空間收窄，社會控制也進一步加強，更藉由崛起的經貿實力推動一帶一路、亞投行及區域經濟整合，擴大中國大陸在國際的影響力及話語權，逐漸威脅到美國在全球的霸權地位和各

方面利益，美國必須先下手為強阻止大陸繼續高速發展，才能保障其全球領導地位，各種對中國大陸的圍堵措施都是基於這樣的思維制訂出來的。

## 美「中」對立關係長期化 歐美企業往「去中國化」方向發展

因此，歐巴馬主政時美國推出了亞太再平衡戰略、跨太平洋夥伴協定（TPP）等溫和手段遏止中國大陸力量對外擴張，至川普上臺後更採取激進的做法，對 3 分之 2 的大陸進口品課徵高關稅，川普更把戰場拓展至科技及金融領域，包括禁止美商出售手機晶片給華為，以及限制陸企在美國證券市場上市等，這些措施都會傷害到美國投資人、企業及消費者的利益。拜登上任後延續川普對「中」政策，目的在維護美國的國家安全，降低對大陸產品的依賴，保衛國內產業的生存及就業機會，即使其效果有爭議，美國社會普遍能諒解並接受政府的做法。且去年新冠疫情爆發後，造成歐美極大的財產及生命損失，由於病毒起源於武漢且大陸官方刻意隱瞞疫情，歐美社會瀰漫著一股反「中」甚至仇「中」的負面情緒，加上不滿香港國安法的實施，甚至認為大陸對西方的滲透活動早晚會衝擊到其民主體制，更升高了對大陸的敵意。隨著疫情的拖延與惡化，雙方的對立關係將會長期化，歐美企業過去 30 年來建立的全球產業鏈也可能往「去中國化」的方向發展。

## 1980 年代兩岸經貿互動頻繁

在這種大環境的變化下，兩岸經貿關係未來將有不一樣的格局。1980 年代開始，大陸施政重心在經濟改革，並提出「和平統一、一國兩制」方針取代「解放臺灣」，兩岸的緊張關係緩和，國家安全風險下降，1987 年解嚴後，大量臺商到大陸投資，即使政策上不鼓勵臺商投資大陸，甚至基於國安因素，兩岸經貿活動仍有諸多限制，但市場的自然力量和國際分工架構的變化，使兩岸產業分工的發展步伐依舊有序進行，充分發揮兩地資源互補、上下游分工的優勢，特別在電子製造業的全球供應鏈上建立了不能取代的地位。

## 現今走勢兩岸由分工變競爭

不過，經過 40 年的快速成長，大陸漸漸失去勞動力便宜的優勢，世界工廠的地位已經面臨挑戰，不只勞動密集型的臺商減少赴陸投資，甚至原來在陸臺商也考慮把工廠外移至東南亞。加上大陸積極往上游的高附加值產業如面板、半導體等相關零組件發展，使得兩岸產業從過去的垂直分工逐漸演變成水平競爭，自 2010 年以來臺商赴大陸投資已呈現長期下降的趨勢，主要還是以上的市場力量在驅動，國家安全一直不是臺商優先考慮的項目。

## 臺商應把握歐美「去中」之供應鏈機會

美「中」貿易戰開打後，臺商紛紛回臺投資，這次歐美與大陸關係的惡化，會使全球產業鏈重新排列組合。過去臺灣的對外投資有 7 至 8 成集中在大陸，但以目前國際局勢的轉變來看，臺商必須要規避風險，不能再過度把工廠集中在單一的生產基地，投資地區必須要更為多元化。同時也要抓住歐美企業積極組建「去中」供應鏈的機會，提供歐美專屬規格的零組件。此外，大陸的內循環策略強調要採取進口替代政策達成科技自主，未來大陸需要從臺灣進口的零組件也會持續減少。過去政府一直希望臺灣經濟能減少對大陸市場的依賴，降低我方的國家安全風險，在當前這場國際關係的大變局下，可能會逐步實現。