

從服貿協議爭議看台灣的困境

吳聰敏*

2014.3.27

2014年3月18日晚間，一群學生強行進入立法院議場，開啟服貿協議學生運動的序幕。服貿協議是台灣與中國的貿易協定。一般國家簽訂貿易協定的目的通常是要解除既有的管制，包括解除進口管制與降低關稅。貿易協定必然造成利益重分配，因此，它會引發爭議與抗議一點都不足為奇。例如，2012年台灣也曾因為進口美國牛肉的問題，鬧得沸沸揚揚。不過，服貿協議多了政治問題的面向，因此，爭議更大。

1 貿易協定與利益重分配

最早出面反對服貿協議的是馬政府的國策顧問郝明義。他任職於出版業，而服貿協議的內容之一是要開放中國人來台灣「設立合資企業，提供印刷及其輔助服務」。顯然，開放政策會影響國內的印刷業者。但是，影響會有多大？一般人很難判斷。可以確定的是，解除管制之後，本國業者將面臨更大的競爭。

不過，解除管制使國內消費者受益。台灣的高中國文課本曾收錄黃春明的一篇小說，「蘋果的滋味」。故事的背景大約是1960年代的台灣，當時蘋果是昂貴而稀奇的水果（「一個蘋果的錢抵四斤米」）。不過，當時蘋果昂貴的主要原因不是因為它是進口，而是因為台灣管制進口。進口管制解除之後，世界各國的蘋果都可以銷到台灣來，價格因此下跌。管制解除使原本進口商的利益受損，但消費者獲利，從這個角度來看，解除管制並非壞事。

貿易協定對某些行業不利，但對另外一些行業帶來利益。以服貿協議為例，一般認為台灣受益的行業包括銀行業與線上遊戲業。可以理解的，這些業者不會出來抗議。不只如此，他們可能會反對學生的抗議活動。

如果貿易協定只是不同行業之間的利益重分配，則其爭議應該更大。因為民主社會很難通過一項公共政策，其結果使甲獲利（如銀行業），但是甲的獲利是建立在乙的損失上（如出版業）。

*台大經濟系。感謝幾位老師與學生對本文初稿的建議，雖然他們不一定同意我的看法。

經濟學對於解除貿易管制之影響作了許多研究,主要的結論是:貿易雙方若同時解除管制,雙方的淨利益會上升。但我沒有能力在一兩頁的篇幅內把這論點講清。如果你對此說法持疑,請找一本好的經濟學教科書讀一讀。不過,我們有一個方法可以間接驗證經濟學的結論。

貿易管制的方法之一是對進口品課徵關稅。依據世界銀行的統計,全球關稅稅率平均值在1980年代晚期大約是13.5%,到了2010年下降至約6.0%,這是各國努力解除貿易管制政策的成果。此項結果反映各國的一項共識:解除貿易管制有助於提升總體利益。

雖然解除管制會提升國家的總體利益,但對於面臨開放的業者而言,他們將面對更強烈的競爭,因此,出面反對貿易協定是一定的。反對者通常不只提自身的利益受損,還會論證說開放貿易有礙國家利益。以前者而言,有一種說法是,貿易協定會造成本國某些行業的失業率上升,因此不宜通過。這個說法是倒因為果。

開放貿易若使某行業的失業率上升,這表示此一行業在國際市場上無競爭力。若以經濟學的名詞來說,該行業沒有比較利益。一國具有比較利益的產業並非一成不變。台灣在1960年代,紡織業蓬勃發展,原因是當時的勞力便宜。到了21世紀初,台灣的比較利益不是紡織業,而是資訊產業。

台灣從1960年代以來的經濟成長使所得增加,工資上升,因此造成紡織業逐漸喪失比較利益。此時,我們有兩條路可走。第一是對進口紡織品課徵高關稅,讓紡織業繼續存活。第二是開放競爭,則紡織業的規模會逐漸萎縮,失業率也可能上升。但是,紡織業廠商的資金會轉而投入其他產業,工人也會轉入其他行業。轉型很辛苦,但這條路讓台灣繼續保有競爭力。比較利益的轉變與產業轉型,並非台灣所獨有,它出現在世界各國。

以上是貿易協定的經濟面向,我認為爭議較少。但是,服貿協議並非單純的經濟議題,它還牽涉台灣與中國的關係。

2 經濟與政治

台灣是出口貿易導向國家。2012年,台灣的出口占GDP的比率是72.98%,進口比率63.6%,而在2000年時,出口與進口比率各為52.9%與50.8%。台灣是否應進一步推動出口政策是一個值得討論的問題,但現實是,貿易是台灣經濟的重心。當世界各國在推動解除貿易管制與降低關稅的政策時,台灣若不跟著走,出口廠商面臨困難。

服貿協議是以2010年簽訂的ECFA(兩岸經濟合作架構協議)為基礎,其精

神是自由貿易協定 (Free-Trade Agreements, 簡稱為 FTA)。兩國之間若簽署自由貿易協定, 則雙方同意把關稅降低。貿易協定一定雙方同時解除管制, 不可能只是一國開放, 而另一國不開放。

2009年, 全世界大約有 230 個自由貿易協定, 2010年1月生效的「東協加一」(ASEAN + 1) 是新增的案例。台灣的產品行銷全世界, 因此, 台灣有意願與世界各國簽訂貿易協定。但是, 截至 2010年為止, 台灣僅與 5 個中美洲小國家有自由貿易協定。為何數目如此低? 主要原因是中國堅決反對其建交國「同台灣發展任何形式的官方往來」(中國外交部, 2010.6.2)。

馬政府期望 2010年簽訂 ECFA 之後, 中國會允許台灣與他國家簽訂自由貿易協定。但由中國外交部的聲明來看, 這可能只是一個夢想。不過, 2013年台灣與新加坡簽訂經濟夥伴協定, 又與紐西蘭簽訂經濟合作協定。這是否表示中國的態度改變? 目前難以判斷。

中國為何不讓台灣與其他國家簽貿易協定, 但又積極與台灣簽貿易協定。一般的猜測是, 台灣若僅與中國簽訂貿易協定, 則台灣對中國的出口比率會上升, 與中國的經濟連結會日益緊密。這有助於中國官方主張的統一目標。從這個角度來看, 中國阻撓台灣與其他國家簽貿易協定以及積極推動服貿協議, 是其追求統一的策略。

台灣的住民有主張統一者, 有主張維持現狀者, 也有主張獨立者。以最近的民調來看, 後兩群人的比例遠高於第一群人。主張統一者應該是希望服貿協議儘速通過。但對於後兩群人而言, 服貿協議也許有助於台灣的經濟成長, 但可能付出更大的政治成本。因為後兩群人占多數, 因此, 以下從他們的角度來討論。

3 台灣的對策

台灣如何因應中國的策略? 這是主張維持現狀與獨立者必須面對的問題。選項之一是, 台灣更努力與其他國家簽訂貿易協定, 但這面臨中國的封殺。對大部分國家而言, 與中國維持友好的關係利益, 可能大於與台灣簽訂自由貿易協定的利益。台灣有沒有可能營造出一個環境, 讓某些國家願意支持台灣加入自由貿易協定? 我無法判斷此一可能性有多大。

第二個選項是, 台灣的企業到其他國家設廠。工廠外移的確可以避開台灣無法與其他國家簽訂貿易協定的問題, 但是, 廠商外移後本國就業市場的需求不振, 這會造成失業率上升, 薪資停滯。台灣過去 15 年來薪資停滯的原因之一是廠商外移。

台灣還有第三個選項: 產業升級。台灣若能設計生產其他國家無法生產的

產品,則即使貿易對手國的關稅不下降,台灣的产品仍然賣得出去。不過,產業升級,說得容易,能否做到是大問題。

4 台灣的困境

2008年,馬英九高票當選總統,2012年當選連任,在某種程度這反映選民對他的中國政策之期待。但是,2014年3月會爆發服貿協議爭議,似乎表示6年之後選民並不認同其政策。不過,中國對台灣宣示主權,是任何政黨執政時都必然面臨的問題。如果國民黨執政時,對中國的政策令人不滿,那麼,回想一下,2000-2008年民進黨執政期間,當時對扁政府中國政策不滿的人也很多。

台灣如何面對中國?這是一個困難的問題。但是,每一國家都有各自的難題,台灣所面對的,是否最難,我不知道。但我認為,台灣的困境不在於面對中國,而在於缺乏解決困難問題的能力。

2014年3月23日,馬總統因應服貿爭議召開記者會,除了照本宣科之外,一共只讓外國媒體提兩個問題。外國媒體記者抗議,「若是如此,只須發放新聞稿,何必召開記者會?」身為國家元首,如果馬總統對於服貿協議有清楚的掌握,記者招待會應該是他暢所欲言的場合,但結果不是如此。我唯一的解釋是,馬總統可能擔心不知如何回答某些提問。

我自己想問的是:「中國是否會繼續阻撓台灣與其他國家簽自由貿易協定?若是的話,台灣有何對策?」

5 民主,法治,與開放

以上所呈現的景象似乎是,台灣面對中國的統一策略,一路挨打,節節敗退。事實上,從1996年的飛彈危機迄今,中國對台灣的策略從武嚇轉成文攻,歷經轉變。轉變的原因是原先的策略並未達成目標。若以台灣住民中贊成維持現狀與獨立之人數比例逐年穩定上升來看,中國的策略不僅沒有達成目標,反而是離目標愈來愈遠。

中國的策略為何無效?我很好奇,但不知答案為何。我自己的猜測是,台灣的民主開放與法治制度或許是關鍵。台灣今天30歲以上的人,大多親身經歷從一黨專政到民主社會的轉變。經歷過這兩種體制的人,應該很少人想要在一黨專政的社會裡過日子。若以上的猜測不太離譜,則維持台灣的法治開放與多元價值的制度,才是台灣安全的最高保障。

服貿協議爭議的一項重點是,這是否會使中國人大量移民台灣?馬總統的記者會與江院長的聲明稿都回應此一質疑。不管你被那一方說服,事實是,台

灣社會已進步到所有的事情都可以公開討論,而官員必須回應人民的質疑。這在三十年前的台灣是無法想像的。

讓我們先假設官員的看法是錯的,服貿協議的確會造成中國人大量移民台灣,這些人領有中華民國的身分證,可以參與投票決定國家的未來。下一個問題是,這些人會如何投票?我或許太過樂觀,但我認為在台灣住超過三年以上的人,不管來自哪裡,都會對統一的選項投下反對票。也許不是百分之一百,但絕對超過百分之五十。