

貿易自由化的利與弊—以海峽兩岸 服務貿易協議為例

吳聰敏*

2014.6

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貿易障礙，包括進口管制與關稅。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 貿易與利益重分配

欲探討自由貿易的影響，首先須了解貿易為何不自由？貿易不自由的原因可能是人為因素，也可能是非人為因素。底下試由兩個台灣日治時期的例子來說明。

圖1畫出1898-1912年期間，台灣各地米價之變動。1898-1902年間，北台灣的平均米價明顯高於台中與彰化。不過，到了1909-1912年間，米價的差異明顯縮小。為何如此？原因是日本人於1899年動工興築南北縱貫鐵路，1908年鐵路全線通車。

縱貫鐵路通車前，台中的米價雖然遠低於台北，但因為交通不便，運輸成本太高，台中的稻米運到台北出售無利可圖。鐵路通車使運輸成本下降，台中與台北之間的稻米貿易出現，因此，北台灣的米價下跌，中台灣的米價上升。以上的例子說明，一直到20世紀初，台灣島內的貿易不自由並非人為因素，而是交通不便。現代化的交通系統出現之後，稻米貿易的障礙即告排除。

那麼，稻米自由貿易之影響為何？由圖1的米價變動來看，台北的消費者獲益，但台中的消費者遭受損失。相對的，稻米自由貿易對台中的農夫有利，但對台北的農夫不利。因此，稻米自由貿易之後，生產者與消費者的利弊不同，有人

*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。

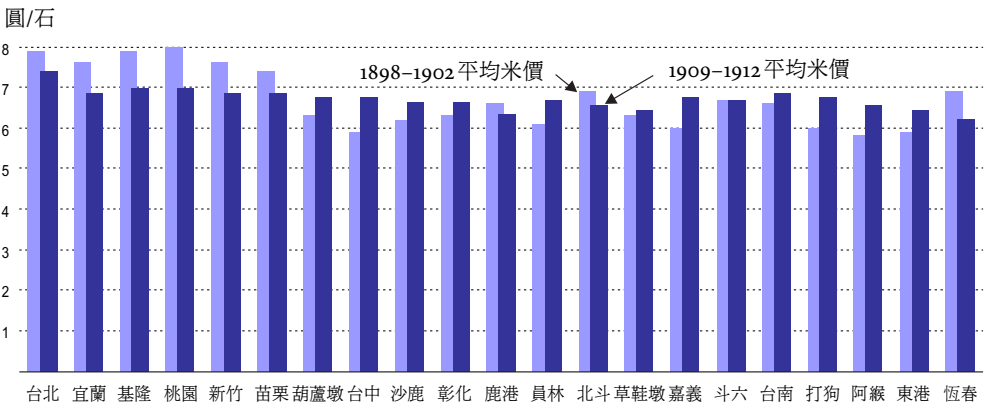


圖 1: 台灣的米價: 1898-1912 年

資料來源: 吳聰敏與盧佳慧 (2008)。

獲益, 有人不利。不過, 經濟學的研究指出, 利與弊合計, 貿易雙方整體的利益會上升。

以上的例子是台灣島內的貿易, 但也可以用來理解國際貿易之影響。由各國經濟發展的歷史可以看出來, 當技術進步使交易成本下降至某一水準, 貿易即出現。1980 年代以來國際貿易量之增加, 一方面得力於貨櫃運輸的成本下降, 另一方面則是網路興起使資訊取得之成本大幅降低 (The Economist, 2013)。

1.1 人為貿易障礙

技術進步與運輸成本下降會促成貿易出現, 但人為因素則可能創造出貿易的障礙; 而設置人為障礙的動機通常是有人想要從中獲利。

縱貫鐵路通車後, 台北的農夫與台中的消費者利益受損, 但是, 他們找不到理由反對貿易。台中的消費者能夠做的是減少稻米消費, 台北的農夫的對策則是轉業, 或者提升稻米品質。相對的, 若是國際貿易, 利益受損的一方常舉出種種反對貿易的理由。這些反對的理由一旦變成政策, 即形成貿易障礙。

日治時期, 台灣的砂糖業曾經蓬勃發展, 台灣南北各地, 甚至東部, 都有日本人建立的大型糖廠。砂糖業包含甘蔗農業與製糖兩部分, 但台灣的甘蔗農業其實並無比較利益。例如, 台灣的植蔗成本遠高於印尼。日本人為了在台灣發展砂糖業, 對於砂糖進口課徵很高的關稅。以 1927 年為例, 精糖的價格包含約 22% 的關稅 (矢內原忠雄, 1999, 頁 305-308)。因此, 日治時期台灣的糖業發展是建立在人為的貿易障礙上, 而獲益者是日本糖公司與台灣農民, 日本消費者的利益則受損。

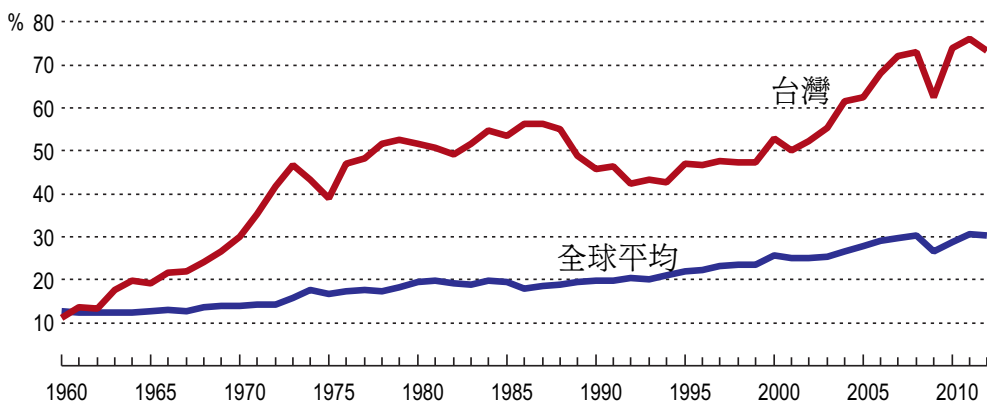


圖 2: 出口占 GDP 比例

資料來源: 吳聰敏 (2014)。

1.2 貿易自由化

貿易自由化是指掃除或降低人為的貿易障礙。不過, 日治時期若有人提議降低關稅, 日本糖公司一定出面反對, 他們提出的理由是, 「貿易自由化對於國內糖業發展不利。」

台灣糖業後來如何發展? 1945年日本戰敗投降後, 台灣的糖業不再受到日本關稅的保護, 台灣的砂糖轉而以中國大陸為市場。1949年, 國民政府撤退到台灣來, 台灣的砂糖無法在上海出售, 砂糖出口直接面對國際市場的競爭, 而台灣的糖業也自此長期沒落。

經濟學常以出口占 GDP 之比例來衡量一國貿易開放程度。由圖 2 可以看出來, 1960年代中期以後, 台灣的出口占 GDP 比例遠高於世界平均。經濟學者普遍同意, 出口是台灣經濟成長的動力。不過, 貿易開放使某些產業面臨生存危機。以經濟學的名詞來說明, 貿易出現後, 具有比較利益的產業更加快速成長, 不具比較利益的產業面臨被淘汰的危機。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。

2 貿易協定與主權

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%，這是世界各國努力解除貿易管制政策的成果。此一結果反映一項共識：解除貿易障礙有助於提升總體利益。另一方面，這也代表WTO（「世界貿易組織」，1995年成立）努力的成果。

近年來，國際貿易談判由多邊談判逐漸轉變成以區域談判為主，原因之一是，爭議實在太多，多邊談判不易獲致成果。服貿協議是台灣與中國之間的貿易協定，這是以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，則雙方同意降低關稅與其他貿易障礙。

貿易談判牽涉到兩國國內各產業與消費者之利益重分配，因此，協議不易達成。即便是雙方在談判桌上達成協議，協議書內容能否通過國會或立法院，還是問題。貿易談判事實上只有一個重點，本國的讓步儘量少，並要求對手國讓步多一點。服貿協議當然也不例外。

不過，台灣與中國的貿易談判有一個全球獨一無二的特點：中國不願意讓台灣與其他國家簽訂自由貿易協定。依據WTO的統計，截至2014年1月，全世界已生效的區域貿易協定合計有377個。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2012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，中國會允許台灣與其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。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。

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？目前一般的解讀是，中國只願意讓台灣與貿易往來不大的國家簽貿易協定。換言之，中國的基本策略並未改變。

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（見下文圖4）。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

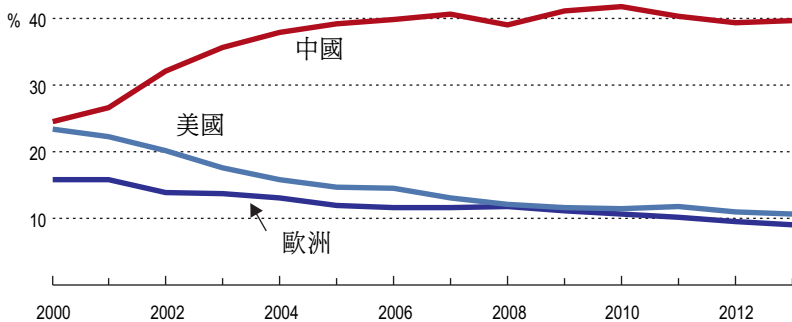


圖 3: 台灣對各國出口占總出口比例

資料來源: 主計處。

的角度來討論。

3 台灣的困境與對策

圖 3 畫出 2000 年以來台灣對主要國家之出口比例, 以 2013 年而言, 對中國 (含香港) 的出口比例為 39.7%, 美國為 10.7%, 歐洲為 9.1%。因此, 從台灣與中國貿易往來逐年增加來看, 中國的策略是成功的。台灣如何面對中國的封鎖? 這是一個困難的問題。

從李登輝總統時代迄今, 歷任總統各有其對策, 但成果都不理想。民進黨執政期間 (2000-2008), 政府的策略是與美國簽訂自由貿易協定, 希望能藉此突破中國的封鎖, 但並無成效。

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。國民黨政府調整策略, 目標是先與中國簽貿易協定, 並期待中國改變封鎖台灣之策略。由 2013 年台灣分別與新加坡及紐西蘭簽訂貿易協定來看, 台灣似乎有小小的突破。不過, 如果說這表示中國對台之政策已改變, 可能太過樂觀。而 2014 年 3 月會爆發服貿協議的爭議, 表示選民也不認同馬總統的政策。

不管你是贊成或反對服貿協議, 台灣必須面對的問題是, 如何因應中國的封鎖? 底下是幾個可能的策略。首先, 第一個策略是, 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, 與中國維持友好關係之利益, 可能大於與台灣簽訂自由貿易協定的利益。不過, 在國際關係上, 美國有自己的利益考量, 相對而言, 比較不受中國的壓力。台灣如果與美國簽訂自由貿易協定, 對於突破中國的封鎖可能有幫助。(美國與韓國的自由貿易協定在 2006 年開始談判, 2012 年正式生效。)

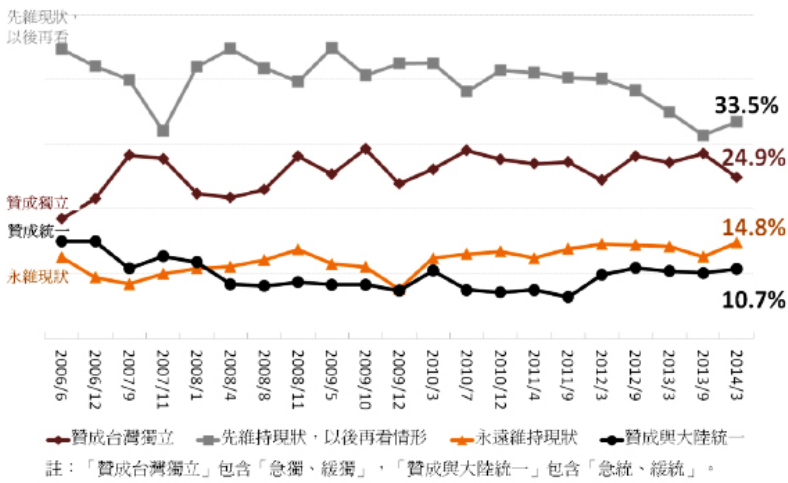


圖 4: 台灣民衆統獨立場民調

資料來源:「遠見民調」, 2014年4月。

台灣的第二個策略是, 既然無法突破中國的封鎖, 那就維持現狀。此一選項的結果是, 台灣的廠商可能須移往其他國家設廠。例如, 若越南與中國已簽自由貿易協定, 而台灣沒有, 則台灣的工廠移往越南即可避免較高關稅。不過, 台灣的工廠外移使本國就業市場的需求下降, 這會造成失業率上升, 薪資成長停滯。台灣過去15年來薪資停滯的原因之一是廠商外移。

台灣還有第三個策略: 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, 台灣的產品仍然賣得出去。不過, 產業升級, 說來容易, 能否做到是大問題。

以上的可能策略背後所呈現的景象似乎是, 台灣面對中國的策略, 幾乎無計可施, 而且節節敗退。但事實上, 從1996年的飛彈危機迄今, 中國對台灣的政策從武嚇轉成文攻, 歷經轉變。對中國官方而言, 由武嚇變成文攻, 原因是原先的策略無效。

由圖3的出口比例來看, 台灣與中國在經濟上的確是日趨緊密。但是, 越來越多的台灣人民卻希望與中國在政治上保持距離。圖4為「遠見民調」對於台灣民衆統獨立場之調查結果, 以2014年而言, 贊成統一的大約是11%, 其他立場的, 包括贊成獨立與維持現狀, 合計是89%。

以台灣民衆贊成維持現狀與獨立之人數長期穩定, 甚至略有上升來看, 中國的策略不僅沒有達成目標, 反而是離目標愈來愈遠。中國的武嚇與文攻策略為何無效? 我猜連中國的對台政策制訂者可能都大感意外。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40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, 很少人想要回到一黨

專政的社會裡過日子。

4 中國的民主化

回到統獨民意調查。在4種立場中，主張「先維持現狀，以後再看情形」的比率最高。問卷中並未說明，「以後再看情形」到底是要看什麼情形，但我們不妨從經濟與政治發展上試作猜測。

就經濟發展而言，依據 IMF 的統計，2013 年台灣的人均 GDP (PPP) 在全世界排名第 16；中國則排名第 93，人均 GDP 是台灣的 24.8%。¹ 經濟成長理論的預測是，高所得國家的成長率低，中度所得國家的成長率高。因此，至少在未來二三十年內，中國仍將快速成長，與台灣的所得差距將日趨縮小。中國的經濟成長帶來人民所得提升，這應該是台灣民衆所樂見。但是，我猜測這對台灣民衆的統獨立場之影響應該不大。

經濟之外，台灣的民衆可能更關心中國的政治發展。依據 *The Economist* 編製的民主指數 (democracy index)，全球 167 個國家中，2012 年台灣民主化之排名第 35 (「部分民主」)，中國排名第 142 (「獨裁政權」)。經濟學者的研究指出，民主化與人均 GDP 呈正相關，雖然兩者的因果關係尚難確定。² 若中國的政治發展也按照全球多數國家的軌跡，則我們可以預期中國的人均 GDP 上升到一定水準後，也會走上民主化的道路。

如果我們運用一點知識性的猜測，再加上一點想像力，假設 30 年後中國的人均 GDP 是台灣的 70%。³ 進一步假設 30 年後，中國已經民主化，人民可以經由投票選出總統，則令人好奇的是，上述台灣統獨民調中「先維持現狀，以後再看情形」的人，其立場會如何改變？不過，中國民主化之後，台灣統獨民調的結果如何已經不重要，原因是，中國官方應該不會再出現「台灣前途由全中國人民決定」的說法 (中國國台辦，2014.6.11)。

中國會不會民主化？何時會民主化？很多人的看法不同。事實上，不只台灣人民關心這個議題，中國人民也關心。但不管答案為何，這與台灣的未來息息相關。因此，台灣在制訂對中國的政策時，必須把這一點納入考慮，並從中推行出長期與短期的對策。

¹[http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita)。

²例如，Acemoglu et al. (2008)。

³若未來 30 年期間，台灣的人均 GDP 成長率的平均值是 3.5%，中國是 7.0%，則 30 年之後，中國的人均 GDP 水準是台灣的 67.9%。

參考文獻

- 矢內原忠雄 (1999), 《日本帝國主義下的臺灣》, 周憲文譯自日文, 台北: 海峽學術出版社。
- 吳聰敏 (2014), 《經濟學概論》, 台北: 雙葉書廊。
- 吳聰敏與盧佳慧 (2008), “日治初期交通建設的經濟效益,” 《經濟論文叢刊》, 36, 293-325。
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, James A. Robinson, and Pierre Yared (2008), “Income and Democracy,” *American Economic Review*, 98, 808-42.
- The Economist (2013), “When Did Globalisation Start?” *The Economist*, 2013.9.23, URL: <http://www.economist.com/blogs/freeexchange/2013/09/economic-history-1>.