

## 两岸经贸关系的发展与趋势

吴献斌

[内容提要] 20多年来, 海峡两岸的经贸关系获得了巨大发展, 但也存在着明显的不足。加入WTO后, 两岸都做出了相应的努力, 使两岸经贸往来呈现出范围扩大、程度加深和规模增加的趋势, 同时也出现了诸如贸易争端浮现、人才争夺加剧等问题, 并面临经济区域化加速的挑战。为了趋利避害, 促使两岸经贸健康持续地发展, 两岸有必要建立经济合作机制, 实现由“功能性合作”向“机制性合作”的转变。

### 一、两岸经贸关系的发展及其特点

从1979年起, 两岸开始了有规模的经贸往来, 迄至2001年底, 两岸经贸关系大致经历了3个阶段, 即1979年~1986年的试探阶段、1987年~1994年的高速发展阶段和1995年~2001年的稳定增长阶段。经过20多年的时间, 两岸经贸关系极大加强, 获得了长足的发展。据祖国大陆方面统计, 截止2001年底, 在投资方面, 台商在大陆投资累计超过5万件, 合同金额超过500亿美元, 实际到位金额近300亿美元。台湾上市、上柜公司中约有一半在大陆有投资, 40%以上投资项目已经赢利。台湾已成为大陆的第四大投资来源地, 仅次于香港、美国和日本。台商对大陆的投资呈现出以下特征: 一是投资的地域由东南沿海向内地和中西部不断扩展; 二是投资的领域由轻纺制造业向技术型产业、农业、加工业及服务业扩大; 三是投资主体由从事下游工业生产的中小企业向从事上游工业为主的大企业和集团扩展, 形成了大、中、小企业并重发展, 上、中、下游产业相互关联投资的局面; 四是投资类型从劳动密集型向资本和技术密集型发展。

在贸易方面, 到2001年底, 两岸间接贸易累计总额为2232.69亿美元。祖国大陆已成为台湾的第三大贸易伙伴、第二大出口市场、第四大进口市场、最大的贸易顺差来源地, 台湾则是大陆的第四大贸易伙伴和第二大进口市场。2001年, 台湾对大陆的市场依存度为19.6%。两岸贸易的增长有两个特征: 一是受投资的带动。1993年台商对大陆投资高速增长, 同年两岸贸易首次突破100亿美元。1998年台商对大陆投资实现恢复性增长, 两岸贸易突破200亿美元。在1998年后台商连续投资的带动下, 2000年两岸贸易突破300亿美元大关。二是两岸贸易增长速度远远高于同期两岸同其他地区的贸易增长速度。从1980年到2001年两岸贸易总额增长了97.7倍, 年均增长率为26.4%。

尽管两岸经贸关系的发展成就斐然, 但由于台湾当局设置了种种限制, 使两岸经贸活动和人员往来呈现出明显的间接性、单向性和不平衡性的特点。到2001年11月, 两岸间的投资、贸易和人员往来都是经由第三地间接进行, 带来了距离远、时间长、成本高、手续不便等许多不良后果。在投资上, 台湾对大陆的实际到位投资已超过300亿美元, 而大陆在台湾则基本没有投资。在贸易上, 到2001年底, 台湾对大陆累计出口达1872亿美元, 大陆对台出口累计仅为360亿美元, 大陆对台贸易逆差累计高达1512亿美元之多。在人员往来上, 迄今, 台胞来大陆超过2600万人次, 而大陆同胞赴台只有70万人次。

## 二、 入世后两岸经贸关系的新趋势

2001年底和2002年初，两岸先后正式加入WTO，这不仅极大地改变了两岸的经济环境，也对两岸经贸往来产生了多方面的影响，这其中既有机遇也有挑战。入世后的两岸经贸往来，正是在这种机遇与挑战的交织互动中出现了一些新的趋势和动向。

首先，入世为两岸经贸的发展提供了难得的契机，推动两岸经贸关系大大加强，为了履行对WTO的承诺，两岸均采取了一些扩大开放、减少限制的实际措施，不仅促使两岸经贸往来快速增长，也在一定程度上改变了原有的间接和单向的格局。从台湾方面看，从2001年11月起，台湾当局将两岸经贸交往的方针正式由“戒急用忍”改为“积极开放、有效管理”，陆续对两岸经贸政策作了大幅调整，内容包括：（1）开放两岸直接贸易和台商赴大陆直接投资，无需再经第三地。其他限制措施也相应放宽。（2）扩大开放大陆物品进口。适度开放大陆资本赴台从事不动产和服务业等行业的投资。

（3）在金融往来上，开放两岸直接通汇，开放岛内金融服务业赴大陆进行业务投资，设立分支机构。（4）推动两岸直接通航、通邮和通讯。（5）规划设立“两岸经贸安全预警制度”，处理相关台湾安全和产业风险等事宜。总的看来，台湾当局对开放两岸经贸，在政策上比以前有了较大改善，但仍有相当保留，某些方面的管制还有所强化，这使得两岸间经贸仍有许多障碍。

相对而言，祖国大陆方面的开放幅度更大。大陆对两岸经贸往来一贯实行鼓励政策，对台商投资给予保护和优惠。入世后，对不符合WTO规则的政策法规进行了清理和调整，陆续颁布了包括台商在内的境外客商投资电信、道路运输、音像制品分销等领域的法规，并将很快出炉境外客商投资建筑、工程设计、会计服务、教育、印刷、民用航空等方面的法律规范，正在积极地健全市场准入制度，鼓励境外客商投资于物流配送、连锁业及高新技术产业，鼓励他们在大陆建立研究开发基地、生产制造基地和区域性营运管理基地，特别是鼓励大企业兴办大型信息、石化、制造业项目。在金融服务业方面，大陆已批准多家台资银行、保险公司、证券公司在大陆设立办事处，并已批准两岸的商业银行建立代理行关系，进行直接通汇，使两岸金融关系有了突破性进展。

在双方均扩大开放的互动作用下，两岸的经贸出现了高速增长的态势。据祖国大陆统计，2002年1—8月，两岸贸易额为274.9亿美元，同比增长34%，远高于其他地区，从而使大陆取代美国成为台湾的最大出口市场。同期，台商对大陆投资的协议金额为55.3亿美元，同比增长18.7%。投资的领域也在加速向金融、保险、电讯等服务业和IT等高科技产业倾斜，投资的项目则越来越大型化。在入世的推动下，两岸的科技交流和相关产业技术合作出现了新的局面。引人注目的是，两岸公营企业的合作也取得了突破。台湾的“中油公司”与祖国大陆的中国海洋石油总公司成立了合资公司，合作勘探石油，并签署了向大陆销售柴油的合作意向书。“中油公司”还与大庆油田达成了合作意向。这表明两岸官方性质的合作也开始启动。总之，两岸的经贸关系在入世的推动下，呈现出全面加强和深入发展的良好势头，而且随着入世效应的持续释放，这种势头还将继续下去。

入世为两岸经贸带来了巨大的发展机遇，但同时也带来了一些值得关注的问题。其中较突出的趋势，一是两岸的贸易争端浮出水面。2002年3月23日，大陆外经贸部公告对俄罗斯、韩国与台湾等冷轧钢品和扁轧品进行反倾销调查；3月30日，又对台湾聚氯乙烯（PVC）产品提出反倾销调查；5月24日，宣布对进口钢产品实施暂时性保护措施。这是入世后大陆第一次对台湾产品向大陆倾销展开调查和实施保护性措施。而据台湾工业总会进行的一项调查显示，台湾工业界对加入WTO后“防止大陆产品对台湾倾销”的呼声也很高。在这种情况下，一方面，两岸都需要建立合理的反倾销机制；另一方面，对于已发生的贸易纠纷如何妥善解决，并建立相应的处理争端机制正在成为两岸经贸发

展面临的一个重大问题。对2002年前半年出现的钢铁贸易纠纷，两岸的民间行业公会进行了积极的接触和协商，并达成了一系列解决协议。但是，随着入世后两岸经贸纠纷的越来越多，仅靠民间力量恐怕难以完全解决问题，而台湾当局主张把争端拿到WTO机制中去处理，则可能引起敏感的政治争议，因而也不可取。笔者认为，在通过民间解决的同时，双方经贸主管机构的适当介入也是必要的，比如，由双方授权建立一个商务仲裁合作机构，来解决有关的经贸纠纷。二是入世后，随着市场开放和竞争的加剧，两岸的人才争夺趋于激烈。近两年来，由于台湾经济的不景气，就业压力增大，越来越多的台湾人才来大陆寻求发展。随着两岸的入世，台商对大陆投资结构的变化及科技产业投资的增长，许多台湾的科技与管理人才纷纷来大陆工作。目前，已有大批在大陆任职，仅平安保险公司就有19位台湾高级管理人员，据2001年新竹科学园区的一项调查，约90%的科技人员有到大陆发展的意向。而随着产业升级和高科技产业的发展，台湾也面临人才不足的问题。为了吸引大陆人才，台湾当局也开始放宽大陆科技人员进入台湾的条件。台湾“内政部”在2002年前半年发布了修正大陆地区专业人员赴台从事专业活动的许可办法。4月底，“陆委会”公布了协调简化大陆专业技术人员申请访台的相关开放措施。台湾“经建会”草拟了延揽岛外重量级科技人才办法草案，以吸引顶尖科技人才赴台工作，从事先导性研究，强化台湾的科技开发能力，知名的大陆企业负责人及尖端科技人才也在延揽之列。这个办法将很快发布实施。对于台湾科技人才向大陆的流动，台湾当局则进行限制。目前，台“国科会”正在制定“台湾地区高科技人员进入大陆地区任职许可办法”，想以许可制形式限制科技及管理人才赴大陆工作，被工商界和学界批评为“科技戒严法”。在台湾科技企业不断西移和两岸经贸往来日益密切的情况下，台湾当局是难以阻挡两岸的人才交流的。总之，海峡两岸的人才流动已经成为趋势，由此引发的一些问题，需要确立新的规范，以便保证其沿着正确的轨道运行。此外，入世将使台商原来在祖国大陆享有的超国民待遇逐步被取消，外国跨国公司的涌入将对在大陆的台资企业产生排挤效应，尤其是对在大陆投资占有很大比例的中小企业形成严峻的竞争压力，部分弱势企业则可能被淘汰。这也是一个不容忽视的问题。

除了两岸之间的问题外，国际经济环境的变化，特别是经济区域化的推进也对两岸经贸关系的发展形成了挑战。在东亚地区，经济区域化呈加速之势，其表现是10+3的启动和签署自由贸易协定热潮的出现，这在岛内引起了极大的关注，使台湾当局产生了被边缘化的焦虑。同时加入WTO也为台湾与外国签订自由贸易协定提供了机会和条件，WTO章程允许其成员之间签订自贸协定，台湾当局遂据此在入世后加大了推动与外国签订自贸协定的力度，将美国、日本、新加坡、新西兰和中美洲一些国家锁定为优先签约对象，对泰国和墨西哥进行了试探，并在岛内采取了许多实际措施为签约做准备。与大力推动同外国签订自贸协定形成鲜明对照，台湾当局对两岸民间主张的建立两岸自由贸易区或经济合作机制却持保留态度。现在，海峡两岸都在积极地组建各自的自由贸易区，但两岸的经济整合却备受冷落，这种状况显然与两岸入世后的经济形势不相适应，更阻滞了两岸经贸关系的良性发展。因此，两岸如何突破政治僵局，在迅速发展的区域经济合作大潮中建立两岸的经贸合作机制，实现经济整合，从而促进两岸经贸关系的健康成长，就成了两岸必须面对的新课题。

### 三、 建立两岸经济合作机制是势之所趋

中国经济正在由东亚经济的边缘迅速走向核心，已成为地区经济稳定与发展的重要支撑力量之一。中国经济的这种核心化趋势所产生的吸引力，使得东亚地区各经济体都越来越重视与中国大陆开展和加强经济合作，同时这种日益紧密的经济合作也为中国大陆所需要，已成为促进大陆经济增长的重要条件，这种情况在两岸之间表现得尤为明显。过去20年间，通过经贸合作两岸获得了“双赢”，大陆通过吸纳台湾的投资，获得了可观的资金、技术和管理经验；台湾则通过对大陆的投资，使失去竞争力的产业顺利外迁，获得了发展新空间，有力地促进了岛内的产业升级。同时通过两岸贸易，获得了

超过1500亿美元的顺差，对支持台湾贸易和经济起了不容低估的作用，可以说，两岸的经济合作已到了谁也离不开谁的地步。尽管这种合作关系已十分紧密，但说到底只是一种“功能性合作”，即是一种无官方参与的、无双方共同制定制度规范的、自发的合作。入世后，两岸经贸合作进入了一个新阶段，无论是广度的延展、还是深度的推进抑或规模的扩张，都呈全面加速之势，与此同时，发展过程中的一些问题也日益凸显。为了趋利避害，使两岸经贸能够健康持续地发展，有必要把过去那种“功能性合作”提升到“机制性合作”的层面上来，即建立一种双方官方参与的、双方共同制定制度规范的、自觉的合作，为此，应着手建立两岸经济合作机制。并将其提到重要的日程上来。

两岸经济合作机制的基本目标应是在两岸之间取消关税和进口数量限制，促进商品和资本在两岸之间的自由流动，并在服务贸易、相互投资以及争端解决机制等方面进行制度化协调与安排。从这个基本目标看，两岸经济合作机制类似自由贸易区。考虑到两岸的政治现实，建立两岸经济合作机制应循序渐进、先易后难、从点到面。在建立的步骤上，两岸学者已提出了多种设想和建议，如设立两岸经济论坛，进而建立两岸经济合作联席会议；可考虑在某些急需的领域先建立单项的合作机制如商务仲裁合作机制等等。总之，两岸应以积极的态度，促成经济合作机制的早日建立。

显而易见，如同两岸之间的许多事情一样，两岸经济合作机制的建立也存在不少障碍和困难，特别是容易受到非经济因素的干扰，但在两岸经贸关系发展的强劲推动下，建立这样的机制已成必然之势，难以阻挡，因而是大有可为的，而且这样一件对大陆有利，对台湾更有利的事情是值得去做成的。