



大陸政策 與兩岸經貿

國際上對於大陸日益增強的經濟實力，表現極大的關注，

一方面，大陸強勁的經濟成長被認為是全球經濟成長的新動力；

另一方面，「中國威脅論」的論調也在國際間引起討論。

無疑地，在全球經濟舞台中，大陸已成為重要角色。

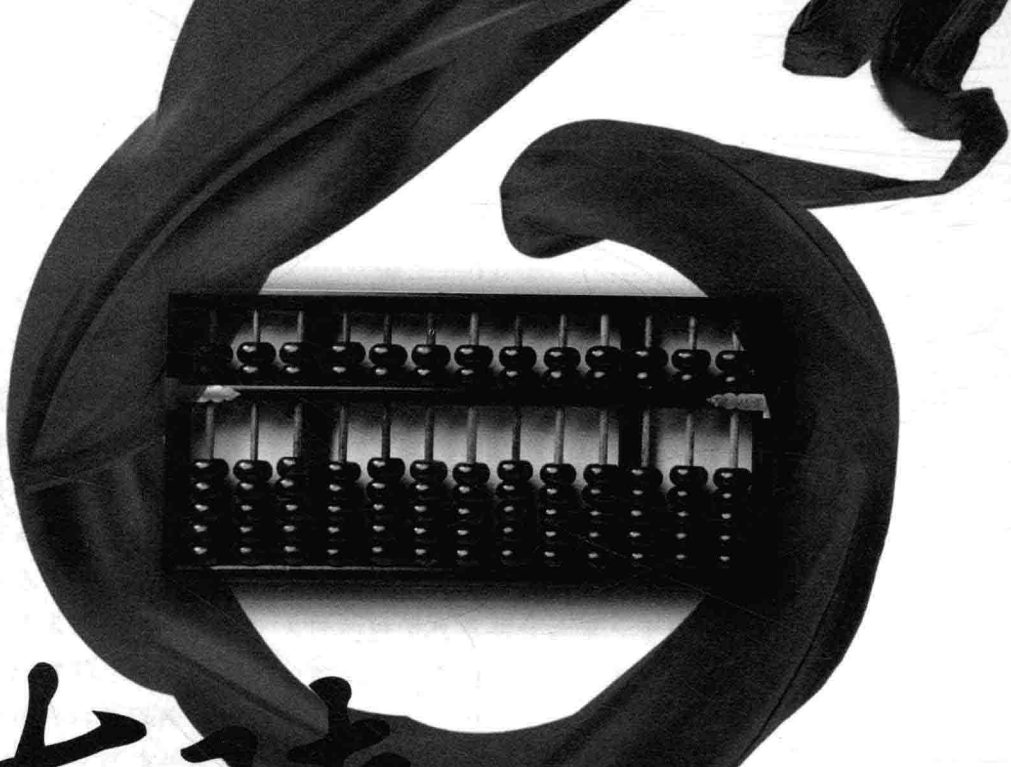
大陸經濟崛起，無疑帶給台灣許多商機，同時也造成台灣對大陸經濟依賴度提高。

長期來看，台灣與大陸對於東亞地區經濟一體化的發展都扮演著重要的角色。

如何攜手共同參與東亞區域經濟整合，創造更大的經濟利益共同分享，

本書將提供最客觀的建議與看法。

長 著



大陸政策 與兩岸經貿

高長 著

五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

大陸政策與兩岸經貿／高長著．——三版．

——臺北市：五南，2012.10

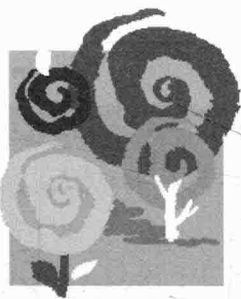
面；公分

ISBN 978-957-11-6860-9 (平裝)

1.大陸政策 2.兩岸經貿 3.中國

573.09

101018502



1044

大陸政策與兩岸經貿

作 者 — 高長 (192)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 張毓芬

責任編輯 — 侯家嵐

文字編輯 — 陳俐君

封面設計 — 盧盈良

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市中國區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2008年10月初版一刷

2009年10月二版一刷

2012年10月三版一刷

2013年9月三版二刷

定 價 新臺幣530元

● 三版序 ●

感謝五南圖書出版公司的支持，本書書名原為《大陸經改與兩岸經貿》，自民國九十七年七月初版發行，並在翌年十月修訂二版，讓我在公餘之暇對大陸經濟與兩岸經貿交流相關議題的研究成果得以集結付梓；也要感謝讀者，特別是學術界的先進和許多同行好友採用，甚至指定這本書作為相關課程的教科書或參考書，使得本書初版、二版行銷尚稱順利。去年底，五南主編張毓芬小姐電話通知二版庫存已不多，將再刷；由於近三年多來國際局勢劇變，大陸的經濟改革開放政策、宏觀經濟情勢，以及兩岸經貿關係等也有很大的變化，兩人討論決定全面更新並充實相關內容，然後再以新版面貌於今秋發行。

本書新版的撰寫架構基本上與過去版本相同，但就內容而言，其實已經過大幅翻修，其中包括：新增第四章〈大陸經濟波動與宏觀調控〉、第五章〈人民幣匯率制度改革與人民幣國際化〉、第八章〈馬政府的兩岸經貿政策與執行成效〉；此外，第三章新增第二節「經濟發展方式轉變」、第七章（舊版第五章）第四節「後戒急用忍時期」更新，其他各章節的內容也都做了必要的增刪；舊版第九章和第十三章則因內容過時或因篇幅限制，新版已將之全部刪除。希望修訂後的這些內容可以滿足讀者的需求。並將書名更改為《大陸政策與兩岸經貿》。

近幾年由學校借調到政府部門工作，行政公務繁忙排擠了大部分做學術研究的時間，研究成果大受影響，所幸平常工作仍須關注大陸財經和兩岸關係相關議題的發展，學用相輔相成；我利用約四個月的週休時間，全力以赴，完成改版。然而，必須說明的是，儘管在內容方面，我已力求完善，全書仍然有許多疏漏，尚祈同行先進、各界讀者繼續不吝賜教。

最後，本書改版能夠順利完成，要特別感謝五南圖書出版公司張毓芬主編及編輯群鼎力協助，同時也要感謝陸委會經濟處張至輝先生犧牲下班時間幫忙搜尋相關文獻和繕打文稿。惟書中若有偏誤，我當負全責。

高長 謹識

08/08/2012

導 論

中共統治中國大陸頭三十年（1949～1978），奉行馬列共產主義、毛澤東思想，不但自絕於世界經濟環境之外，而且內部「兩條路線」的權力鬥爭不斷，經濟發展呈現反覆劇烈變動現象。儘管在該期間，大陸經濟仍然保持成長，不過，相對於更快速的人口成長，以及過度發展重工業造成不合理的產業結構與資源浪費的情形，這種經濟發展成就並未改善人民生活水準；另一方面，與歐美先進國家長期隔絕的結果，則造成中國大陸科技水準（國防工業除外）低落、科學知識貧乏等問題。中共領導者或已體認到這些問題不利於社會安定及政權穩定，因此，在1978年12月舉行的「十一屆三中」全會，斷然決定自1979年起採取「對內改革、對外開放」的政策。

所謂「對內改革」，主要在於「改革」已實行三十年的中央集權計畫經濟體制。第一階段的改革從1978年12月開始到1984年10月中共「十二屆三中」全會召開前夕。這一階段的改革重點在農村經濟體制，家庭聯產承包責任制逐漸取代了人民公社制；同時，大陸政府也在城市進行大規模的經濟體制改革實驗，重點在於擴大地方政府和企業的自主權。在「計畫經濟為主、市場調節為輔」的原則下，大陸經濟從傳統計畫體制的邊界上開始逐漸向市場體制轉軌。

第二階段的改革是從1987年10月至1992年10月中共「十四大」召開前。這一階段經濟體制改革特徵是建立「有計畫的商品經濟」。改革的重點有三，一是進一步擴大企業的生產經營自主權，以增進企業經營活力；二是對價格體系和價格管理體制的進一步改革；三是建立起由直接控制為主轉向間接控制為主的宏觀管理制度。另外，對於農村部門也同時推進第三步改革，重點在於發展農村商品經濟，使農村改革和城市改革結合起來。

第三階段的改革是從1992年10月到2002年10月中共「十六大」召開



前。大陸在中共「十四大」會後確立了「社會主義市場經濟」的基本發展路線，結束了過去「摸著石頭過河」的改革模式，全面加速推動經濟改革。大陸經濟體制的市場化進程在許多方面展開，例如，以形成現代企業制度為目標的轉換國有企業經營機制改革，社會保障制度、商品市場和生產要素市場體系之建立，宏觀經濟管理體制改革（主要包括財稅、金融、外匯）等方面。

第四階段的改革是從2002年10月中共「十六大」召開迄今。「十六大」政治報告中提出「完善社會主義市場經濟體制」、「全面建設小康社會」的目標，一系列改革所涉領域主要包括：所有制結構，農村稅費制度，糧食流通體制，土地徵用制度，農村金融服務體系，農村剩餘勞動力轉移機制，金融、財稅、投資和價格體制，行政管理體制，宏觀調控體系，社會保障體系等。2001年12月，大陸正式成為WTO的締約成員後，經濟體制改革的壓力增大，同時改革的速度也較過去加快。

「對外開放」主要是打開門戶、與國際社會交流、融入國際經濟體系等。大陸對外開放政策，首先從區域空間的對外開放著手，選擇幾個沿海城市構建對外開放基地，也就是說，初期是以沿海地區為戰略重點，嗣後再延伸至其他內陸地區，分階段、分層次逐步推進。對外開放政策的決策思維，無非是要加強與世界各國經貿交流，透過國際貿易、利用外資、人才交流等手段，促進大陸經濟發展。配合實施對外開放政策，大陸政府制訂了許多優惠政策措施，以鼓勵對外貿易、吸引外商直接投資、引進國際人才。

「改革開放」政策之實施，對大陸經濟之影響可說是全面的。一方面，經濟持續快速成長，已使得大陸的綜合國力大幅提升，以國內生產總值（GDP）和進出口貿易總值兩項指標來看，大陸在全世界各國的排名都位居第二位，外匯存底更是居各國之首。另外，大陸製造的產品中已有一百多種之生產規模位居世界第一位，例如彩色電視機、棉布、棉紗、鋼、煤、化肥等，大陸已成為全球最重要的生產基地。另一方面，大陸宏觀經濟體質也產生了巨大的變化，特別是集權計畫經濟的主導作用減弱、

市場化和國際化的程度則不斷提高，非公有制經濟所佔比重愈來愈大等方面，總體經濟出現的變化，不只量變，甚至質變。

值得一提的是，「改革開放」固然對大陸經濟發展具有多方面的正面效應，但由於「改革」採「漸進式」，經濟發展戰略採「不平衡式」，因而在過去三十年發展過程中造成許多結構性問題，譬如市場不公平競爭現象充斥、市場失序、區域發展失衡、貧富不均、城鄉差距擴大、生態環境嚴重破壞等問題。這些結構性問題可說是實行「改革開放」政策之代價，對大陸經濟永續發展造成不利影響。

歷年來，大陸經濟發展呈現週期波動的現象，特別是在實行計畫經濟體制年代，經濟成長波動幅度曾經達到48.6個百分點（1958～1964）；改革開放初期，大陸經濟波動的幅度約10個百分點，相對緩和了許多。造成經濟週期波動的直接原因，是社會總供給和總需求的變動不一致，計畫經濟體制下的經濟週期波動，是以需求膨脹為特徵，除了公有制企業的軟預算約束機制，大陸各級政府，特別是中央政府扮演推波助瀾的角色。近三十年來，隨著計畫經濟色彩逐漸淡化，政治運動因素衝擊經濟運行的力道減弱，但經濟週期波動仍然與各級政府財政支出行動息息相關。

為了控制經濟平穩發展，大陸政府都會針對運行情勢，適時採取宏觀調控政策。改革之前，宏觀調控的政策工具，主要為行政手段和人為直接干預，結果常造成經濟大起大落的現象；改革之後，特別是在1990年代過後，調控政策援用經濟手段的機會增加，譬如財稅措施、利率、存款準備率等政策工具，因而使得經濟運行的調整過程較為平順。近年來，大陸運用財政、貨幣政策工具調控經濟運行的技巧已愈來愈純熟。

國際上對於大陸日益增強的經濟實力，都表現了極大的關注，一方面，大陸強勁的經濟成長被認為是全球經濟成長的新動力；另一方面，「中國威脅論」的論調也在國際間引起討論。無疑地，在全球經濟舞臺中，大陸已成為重要角色。

大陸已不只是「世界工廠」，更逐漸成為「世界市場」；人民幣隨著經濟實力壯大不斷升值，近年來已成為強勢貨幣，吸引國際熱錢流入大陸



套匯。大陸政府順勢將人民幣推向國際，與周邊主要經貿伙伴簽署貨幣互換協議，同時政策支持香港發展為人民幣境外交易中心，人民幣區域化已獲初步成果，正朝向國際化邁進。

值得重視的是，大陸不但在融入全球經貿體系的態度上非常積極，以爭取更高的國際分工地位，而且以發展中國家的領導者自居，積極參與國際組織的運作，試圖在國際社會爭取更大的話語權和影響力。各種跡象顯示，隨著經貿實力增強，加上國際社會對於大陸的期望甚高，大陸在發展國際政、經關係上更顯得得心應手。

大陸在推動「改革開放」政策的同時，對臺政策也做了相應的調整。北京當局在1979年元旦發表「告臺灣同胞書」，首次提出「和平統一」、「三通」、「四流」等主張。1982年元月，鄧小平再提出「一國兩制」的對臺政策思想，從此，「和平統一」和「一國兩制」成為大陸對臺政策的基本方針。

北京當局對臺政策基本上採「兩手策略」，在國際間，一方面不斷宣傳臺海兩岸的緩和氣氛和民間交流的進展，凸顯其「和平統一」政策作為的成果；另一方面則盡其所能壓縮中華民國政府在國際上的活動空間，以遂行其「一國兩制」的目的。在兩岸關係上，大陸政府特別重視對臺經貿關係之拓展，希望透過加強兩岸經貿交流，促進兩岸經貿關係，提高臺灣對大陸經濟的依賴程度，從而達到「有效地操縱臺灣經濟的運行，加速祖國統一」的目的，因此，採取了各種優惠措施，吸引臺商到大陸投資及從事兩岸經貿活動。

胡溫體制下的對臺政策，基本上承襲了「和平統一、一國兩制」與「江八點」的一貫主張，「軟硬兩手、內外有別」交替使用的策略也未有太大變化。在「軟」的方面，主要是藉經濟力量促進經濟整合，「硬」的方面則是以政治及軍事力量擴大對臺灣施壓。在民進黨執政期間，以「胡四點」作為對臺政策的綱領，2008年5月國民黨再度執政後，胡在當年年底提出確保兩岸關係和平發展六點論述（即「胡六點」），成為日後指導對臺工作的綱領性文件，其中「建立具有兩岸特色的經濟合作機制」等論

述，回應了馬總統的兩岸政策，對於兩岸和平協議、建立軍事安全互信機制、臺灣參與國際空間等議題，也多所著墨。

面對中國大陸對臺政策的「兩手」操作，臺灣初期以「不妥協、不接觸、不談判」的「三不」政策回應。嗣後，隨著國內外環境變化，臺灣對大陸經貿政策陸續做了微調，尤其自1987年底，宣布解除戒嚴及開放國人對大陸探親後，兩岸民間交流快速發展，在新的形勢下，臺灣的大陸政策漸由過去的消極且被動的態度，轉趨務實且逐漸放寬限制。

兩岸交流開放以來，政治關係時好時壞，不過，在政經分離策略思維之下，政治領域以外的交流、互動，例如經貿、社會、文教等方面，卻有明顯的進展。以兩岸經貿關係為例，儘管受到政治因素影響，歷年來臺灣與大陸執政者都在不同程度上施予行政干預，但由於雙方各自採取了「非對抗性的經貿政策」，使得兩岸經貿交流仍能在市場機制的引導下持續發展。

2008年5月馬總統上任後推動新的兩岸政策，在政治上，主張兩岸「正視現實、擱置爭議」，以「九二共識、一中各表」為基礎，推動兩岸交流及協商，維護「不統、不獨、不武」臺海現狀；在經濟上，推動兩岸制度化協商並簽署多項經濟協議，如大陸居民赴臺旅遊、兩岸海空運直航、金融合作等議題，同時也積極採取一連串的興革措施，鬆綁不合時宜的管制政策等。這些新政策對改善兩岸關係，促進臺灣經濟發展的效益極為顯著，不只受到國內大多數民意的支持，也贏得國際社會的肯定。

兩岸經貿關係愈來愈密切，一方面表現在兩岸經貿相互依存度不斷提高，另一方面則是兩岸經濟整合程度逐漸加深，兩岸經濟交流也成為臺灣參與國際產業分工的重要環節。目前大陸已是臺灣最大的出口市場，第二大進口來源，最大的貿易出超來源，大陸是臺灣廠商海外投資的最大聚集地。而臺灣作為大陸的貿易伙伴地位相對較遜，目前臺灣是大陸第五大進口來源，第七大出口市場，最大的貿易逆差來源，第五大投資來源地。

考察兩岸經濟交流發展趨勢，可以發現早期受限於生產要素移動，貨品貿易取代投資活動實現兩岸分工利益，後期臺商赴大陸投資逐漸增加，



則帶動了兩岸雙邊貿易發展，呈現相輔相成效果。臺商在大陸投資，絕大多數都維持母公司在臺灣繼續營運，大陸投資事業可以說是臺商在全球布局的一環。廠商特有的產業網絡對兩岸產業分工格局有顯著影響，一方面在大陸投資初期，仍運用原有的產業網絡進行採購或行銷，使得兩岸垂直分工關係相當緊密；另一方面，臺商赴大陸投資後，改變了企業與臺灣原有供應鏈的連動關係，在群聚效應影響下，投資者在大陸建立了新的產業供應鏈，使得兩岸在製造方面的分工縮減。

在兩岸經貿關係的發展過程中，「三通」議題一直受到兩岸朝野各界人士的關注。大陸政府早自1979年提出「和平統一」的對臺政策後，一直主張儘早實現兩岸「三通」。面對大陸政府積極倡議開放兩岸「三通」，臺灣官方起初的態度是完全排斥，不過，後來隨著外在環境之變化，臺灣官方乃逐步調整、開放，如設置「境外航運中心」、實施春節包機直航等作為。開放兩岸直航對臺灣經濟長期發展的利弊互見，關鍵在於能否擴大其正面的影響，並減少其負面的衝擊。正面的經濟效益主要表現在節省運輸成本、產業結構調整、有利於吸引跨國資金來臺投資、有助於改善兩岸關係等，負面的影響主要表現在加速產業外移、失業增加及國家安全受威脅等。

臺灣與大陸相繼成為WTO締約成員之後，臺灣民間要求開放兩岸「三通」的呼聲愈來愈大。2001年元月開始試辦「小三通」，依據《離島建設條例》第十八條規定，試辦金門與馬祖對大陸（分別為廈門和福州）直接通航，具體規劃項目主要包括航運、商品貿易、人員往來、金融往來、郵政往來、工商及農漁業發展等七大方面。針對我方提出的「小三通」政策方案，初期大陸政府並沒有正面回應，不過，實施之後，大陸政府的態度轉而支持。整體而言，「小三通」政策對於金馬地區的經濟成長有明顯的貢獻，有助於改善金馬地區民眾的生活，同時，對於改善兩岸關係也具有正面的意義。

過去多年來，由於兩岸執政當局對於雙邊經貿交流並未採取對抗性的政策，加上WTO因素的推波助瀾，兩岸經貿關係呈現逐年快速發展的趨

勢。大陸經濟崛起，無疑帶給臺灣許多商機，同時也造成臺灣對大陸經濟依賴度提高，因而臺灣經濟更容易受到大陸經濟波動的影響。統計分析的結果顯示，歷年來兩岸經貿交流之變動的確與大陸經濟波動存在正向關係。近幾年大陸一直受到經濟過熱的困擾，宏觀調控政策的發條儘管不斷加緊，但是似乎仍無法有效控制達到預期的目標。另外，從長期來看，未來大陸經濟的可持續性發展將面臨結構失衡、資源過度消耗、環境承載能力不足等問題之困擾。大陸經濟發展的可持續性存在諸多不確定性，勢必影響兩岸經貿交流穩定發展。

面對全球經濟區塊化、先進國家貿易保護主義日益抬頭、國際市場競爭日趨激烈等國際現勢，東亞各國已深刻體認到加強雙邊或多邊經濟合作的重要性，區域內經濟一體化正加速推進。過去多年來，臺灣與大陸對於東亞地區經濟一體化的發展都扮演著重要的角色，同一期間內，臺灣與大陸的經貿關係也持續發展。不過，近年來東亞各國致力於建立有組織的區域經濟整合體，例如東協加一（自由貿易區），新加坡分別與日本、美國等國家簽署自由貿易協定（FTA）等，臺灣卻因兩岸政治對立因素受到排斥無法參與，或在與特定國家洽簽FTA時遭到阻撓。兩岸經濟高度互補，攜手共同參與東亞區域之經濟整合，將可創造更大的經濟利益共同分享，消除兩岸政治對立刻不容緩。

● 目 錄 ●

三版序

導論

Chapter	1	大陸經濟體制改革 I
		第一節 經濟改革的啓動與推進 / 3
		第二節 經濟改革的全面推展 / 6
		第三節 2002年以來的經濟改革 / 21
Chapter	2	大陸對外開放政策 33
		第一節 對外開放模式的演進 / 35
		第二節 擴展對外貿易 / 40
		第三節 利用外資 / 46
		第四節 近年來外資政策之調整 / 64
Chapter	3	「改革開放」與大陸經濟發展成就 75
		第一節 總體經濟發展趨勢 / 77
		第二節 經濟發展方式轉變 / 88
		第三節 大陸經濟崛起的國際效應 / 92
		第四節 經濟環境之變化 / 99
Chapter	4	大陸經濟波動與宏觀調控 III
		第一節 大陸經濟週期波動的本質 / 113



- 第二節 經濟波動與宏觀調控 / 118
- 第三節 胡溫體制下的大陸經濟形勢 / 122
- 第四節 胡溫政府的宏觀調控政策 / 127

Chapter 5

人民幣匯率制度改革與人民幣國際化 135

- 第一節 有關匯率決定的相關理論 / 137
- 第二節 人民幣匯率決定的機制 / 140
- 第三節 人民幣升值趨勢與國際化 / 146

Chapter 6

大陸對臺經貿政策 155

- 第一節 大陸對臺政策演變 / 157
- 第二節 大陸建構對臺經貿政策的思維 / 167
- 第三節 促進兩岸雙邊貿易的政策措施 / 170
- 第四節 吸引臺商投資的政策措施 / 179
- 第五節 胡溫體制下對臺經貿政策 / 188

Chapter 7

臺灣對大陸經貿政策 199

- 第一節 戒嚴時期（1987年以前） / 201
- 第二節 開放交流時期（1988～1995年） / 206
- 第三節 戒急用忍時期（1996～2001年） / 211
- 第四節 後「戒急用忍」時期（2001～2008年） / 216

第五節 開啓經貿關係正常化時期（2008
年5月以後） / 224

Chapter	8	馬政府的兩岸經貿政策與執行成效	233
		第一節 馬政府兩岸政策新思維 /	235
		第二節 重啓兩岸制度化協商與政策鬆綁 /	238
		第三節 兩岸政策鬆綁的執行效果 /	242
		第四節 國內外對馬政府兩岸政策的評價 /	252

Chapter	9	兩岸雙邊貿易之發展	259
		第一節 整體發展趨勢 /	261
		第二節 兩岸雙邊貿易統計平議 /	267
		第三節 兩岸雙邊貿易結構特徵 /	276
		第四節 兩岸貿易關係新形勢 /	282

Chapter	10	臺灣對大陸投資之發展	289
		第一節 臺灣對外投資的地區分布 /	291
		第二節 臺商到大陸投資趨勢特徵 /	296
		第三節 臺商赴大陸投資策略布局 /	302

Chapter	11	臺商在大陸投資經營策略與績效表現	311
		第一節 產銷策略 /	313
		第二節 經營當地化趨勢 /	318



第三節 技術來源與研發創新策略 / 325

第四節 經營績效表現 / 330

Chapter 12 兩岸直航對臺灣經濟之影響 339

第一節 兩岸通航政策形成演進 / 341

第二節 開放兩岸直航的經濟效益模擬分析
/ 354

第三節 開放兩岸直航的政策論辯 / 362

第四節 兩岸直航對臺灣產業的影響 / 367

Chapter 13 「小三通」政策與兩岸關係 375

第一節 「小三通」政策與執行方案 / 377

第二節 大陸對「小三通」政策的回應 /
384

第三節 「小三通」政策之檢討與調整 /
388

第四節 「小三通」實施成效 / 395

Chapter 14 兩岸產業分工與臺灣經濟發展 405

第一節 臺商投資大陸與兩岸貿易關係 /
408

第二節 兩岸產業分工之探討 / 413

第三節 對臺灣產業發展的影響 / 420

第四節 對臺灣貿易收支的影響 / 423

第五節 對臺灣勞動力就業的影響 / 427

Chapter 15 國際經濟整合與兩岸經濟合作 433

第一節 全球經濟區塊化潮流 / 435

第二節 東亞區域經濟整合之發展 / 444

第三節 兩岸在東亞區域經濟整合的角色地位 / 450

第四節 加強兩岸經濟合作的探討 / 456

大陸經濟體制改革

1

第一節 經濟改革的啓動與推進

第二節 經濟改革的全面推展

第三節 2002年以來的經濟改革