國家發展研究　第十一卷第一期
2011 年 12 月　頁 43-96

ECFA後兩岸產業合作展望
—政治經濟學的分析*

龐建國**

收稿日期：2011 年 9 月 27 日　　接受日期：2011 年 11 月 23 日

* 本文作者感謝三位匿名評審之修正意見。
** 作者爲中國文化大學中山與中國大陸研究所副教授，電子郵件信箱爲：pangck@ms11.hinet.net。

臺灣大學學術期刊資料庫

摘　要

從全球分工的視野來觀察，海峽兩岸的產業發展在諸多面向上具有互補性，可以經由優勢互補，形成較具競爭力的產業鏈。但是，兩岸關係有著高度政治敏感性，使得兩岸產業合作出現諸多經濟效益之外的考量，同時，國家機關在產業發展中，應該扮演何種角色？發揮何種功能？介入到什麼程度？也是頗有爭議的課題。本文嘗試從政治經濟學的角度切入，以兩岸之間由官方支持的產業合作方案「搭橋專案」爲例，分析兩岸產業合作所擁有的利基與所面對的障礙，以及 ECFA 簽署之後，兩岸產業合作出現的挑戰和機遇。

關鍵詞：政治經濟學、比較制度研究途徑、全球分工、搭橋專案、ECFA

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、緒論

一、研究緣起

2008 年 5 月，馬英九就職總統之後，兩岸關係有了突破，台灣的海峽交流基金會和大陸的海峽兩岸關係協會恢復了中斷多年的交流協商，經由「江陳會談」簽署了多項協議、紀要、備忘錄和共識，使得海峽兩岸的交流合作逐步邁向制度化。其中，2010 年 6 月 29 日簽署的「海峽兩岸經濟合作架構協議」（ECFA），更爲兩岸的經貿往來鋪陳了一個影響廣泛的制度性架構。

事實上，在 ECFA 簽署之前，兩岸之間已經展開了經濟合作的具體行動，即「搭橋專案」（the Bridging Project）。此一合作方案爲台灣方面主動提出，獲得了大陸正面回應，並從 2008 年 12 月開始，在官方支持下，展開兩岸之間一連串的研討會議與參訪活動，試圖搭建起兩岸產業合作的機制。

然而，政府或國家機關（the state）在產業發展中應該扮演何種角色，發揮何種功能，介入到什麼程度？這些問題，在學理上一直存有爭議。加上海峽兩岸的政治經濟體制不同，經濟規模大小懸殊，歷史性的恩怨情仇頗爲曲折，使得「搭橋專案」在推動上摻雜了許多政治考量，增加了兩岸產業合作的複雜性，需要採取比純經濟思維更寬廣的視角來理解。

本文嘗試從政治經濟學的角度切入，以「搭橋專案」爲例，分析兩岸產業合作所擁有的利基與所面對的障礙，以及 ECFA 簽署之後，兩岸產業合作所出現的挑戰和機遇。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、問題背景

「搭橋專家」乃經濟部爲落實馬英九競選總統的政見中，「開啓兩岸經貿協商新時代」和「深耕台灣、全球連結」的施政理念，所提出之政策方案。該政策方案於 2008 年 8 月由行政院院會通過，希望挑選出海峽兩岸可以優勢互補並具有龐大商機或發展潛力之產業，搭建雙方之交流橋樑與合作平台，以一產業一平台的模式，建立海峽兩岸產業合作機制，進而連結跨國企業，進軍國際市場，展開全球布局，創造兩岸產業雙贏。[1]

此一兩岸產業交流合作機制採取「政府搭橋，民間上橋」的作法，由政府撥發經費，舉辦兩岸產業合作及交流會議，讓民間企業在此一平台上，進行互補性之合作，包括共同研發、共同生產、產銷合作、共同投資，乃至於兩岸跨國企業攜手，展開營運管理、產業集資、金融服務、倉儲轉運等方面之合作。

爲了推動「搭橋專案」，經濟部技術處於 2009 年 5 月 8 日成立了「搭橋專案辦公室」，下設「兩岸產業智庫諮詢小組」和「兩岸產業合作工作小組」，邀請國內相關的公協會、智庫和學者專家組成協力團隊，負責研擬兩岸產業交流合作策略建議，制定兩岸產業交流合作共通性原則，綜整兩岸產業合作及交流會議之成果與效益，以及協助推動兩岸產業技術標準的交流合作。

相應於經濟部成立「搭橋專案辦公室」，大陸方面也由國務院台灣事務辦公室邀集有關部委派員成立「協調小組」，國台辦經濟局負責建立聯絡窗口。在「協調小組」下，設有「專家小組」和台灣之「兩岸產業智庫諮詢小組」對口，並依據兩岸專家學者討論所獲致之共識

[1] 「搭橋專案」有關資料可參閱經濟部技術處網站「重大政策」欄目中之「搭橋專案」條目，網址： http://doit.moea.gov.tw/policy/specialproject.asp。

臺灣大學學術期刊資料庫

成立「工作小組」，與台灣的「兩岸產業合作工作小組」對接，負責執行兩岸產業合作試點工作。這個由海峽兩岸官方所支持的產業合作機制，其組織架構可以圖 1 來呈現。

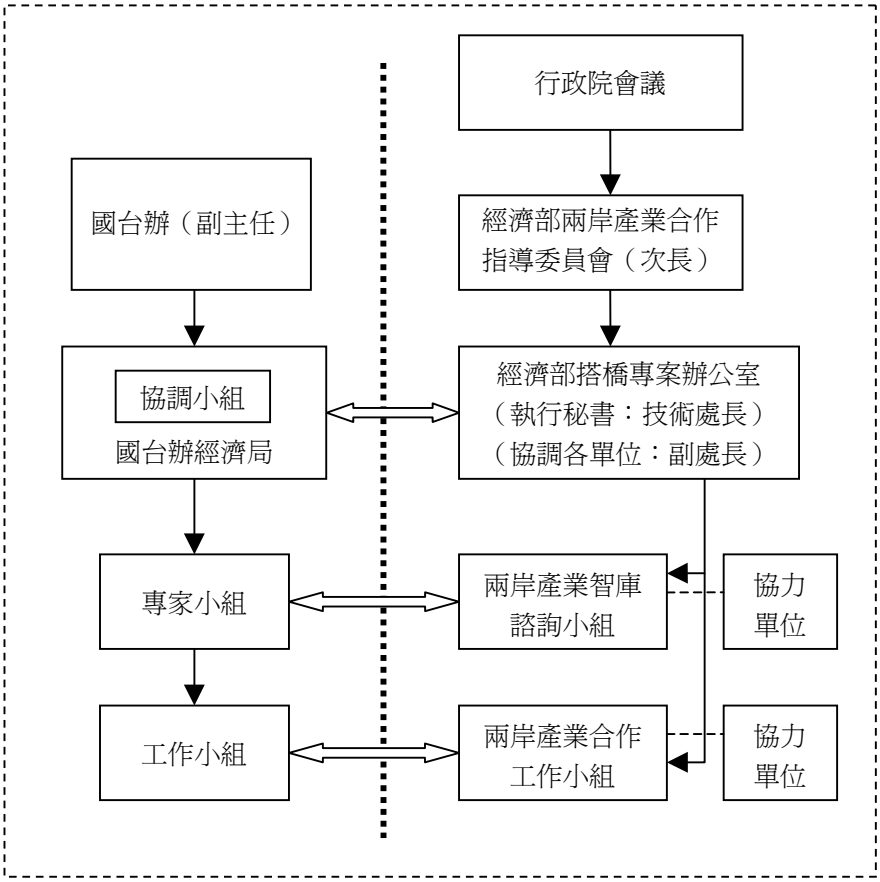


圖 1　兩岸產業合作機制組織架構

資料來源：筆者依據行政院第 3164 次會議報告案經濟部簡報資料修正而得。

臺灣大學學術
期刊資料庫

根據「搭橋專案」的基本構想，「搭橋專案辦公室」原先選定了 15 項優先進行交流合作的產業項目，包括中草藥、太陽光電、車載資通訊、通訊、LED 照明、資訊服務、風力發電、車輛、設計、流通服務、光儲存、食品、精密機械、生技醫藥和航空等，並從 2008 年 12 月開始，陸續在海峽兩岸舉辦各項產業的「合作及交流會議」。其後，經過雙方接觸，項目略有更動，增加了紡織和纖維、數位內容、電子業清潔生產暨廢電子產品資源化、以及電子商務等項目；去除了設計、光儲存和航空等三個項目。

到 2011 年 9 月爲止，「搭橋專案」在兩岸輪流舉辦了 33 個場次的產業合作及交流會議。各項產業合作及交流會議結束後，雙方均發表共識結論或簽署合作意向書。兩年下來，兩岸相關業者共計有 15,000 餘人參與活動，促成了 1,342 家企業進行合作洽談。

透過「搭橋專案」的推動，海峽兩岸的產官學研界人士進行了頻繁的交流接觸，也展開了通訊、LED 照明、冷鏈物流等領域產業合作的試點工作，成果堪稱豐碩。但是，整體而言，並未能充分達成原先設定的「一年交流，兩年洽談，三年合作」之目標，同時，在後續推動上，也出現了一些必須嚴肅面對的問題。本文即嘗試說明問題有那些？其產生的原因，以及可能的解決之道。

三、資料蒐集

除了書籍、文章、研究報告、和政策文件之蒐集整理外，本文作者接受「搭橋專案辦公室」的資助和委託，從 2009 年 3 月開始，陸續於海峽兩岸舉辦小型座談會，並展開對兩岸產官學界人士之訪談，以瞭解兩岸產官學界人士對於兩岸產業合作之看法。

在小型座談會部份，從 2009 年 3 月開始，到 2011 年 7 月爲止，本文作者委由大陸之北京清華大學台灣研究所、上海浦東經濟研究中心、天津南開大學台灣經濟研究所、廣東省台灣事務辦公室、和廈門

臺灣人學學術期刊資料庫

大學台灣研究院，舉辦了 10 場大陸方面的小型座談會。另外，委由台灣的資訊工業策進會、國家政策研究基金會、和台北市電腦公會等單位，舉辦了 6 場台灣方面的小型座談會。

在訪談部份，從 2009 年 3 月開始，到 2011 年 7 月爲止，本文作者進行了大陸方面約 50 人次的訪談，台灣方面約 25 人次的訪談。大陸的訪談對象，有國務院發展研究中心、國家發展和改革委員會、工業和信息化部、科學技術部、商務部、國務院台灣事務辦公室、中國社會科學院台灣研究所、北京市台灣事務辦公室、清華大學台灣研究所、清華大學區域與城市發展研究中心、上海市台灣事務辦公室、上海社會科學院、上海國際問題研究院、上海台灣研究所、浦東經濟研究中心、天津市台灣事務辦公室、天津市經濟和信息化委員會、天津濱海高新技術產業開發區管理委員會、南開大學台灣經濟研究所、廣東省台灣事務辦公室、廣東省發展和改革委員會、廣東省對外貿易經濟合作廳、福建省台灣事務辦公室、福建省發展和改革委員會、福建省平潭綜合實驗區管理委員會、廈門大學台灣研究院等等單位的官員、專家和學者。台灣方面，有「兩岸產業智庫諮詢小組」、「兩岸產業合作工作小組」、工業技術研究院、資訊工業策進會、中華經濟研究院、台灣經濟研究院、國家政策研究基會、台灣區電機電子同業公會、和台北市電腦公會等等單位的專家學者。

貳、文獻回顧

一、經濟與技術觀點的研究

兩岸產業合作之倡議並非始於近日，有鑒於中國大陸改革開放之後，產業發展活絡，可能影響台灣的產業發展，早在 1987 年之時，中華經濟研究院就接受行政院經濟建設委員會之委託，研究大陸紡織

臺灣人學學術期刊資料庫

業和電腦業發展對於我國相關產業的影響（趙岡、張佩珍，1988；趙岡、傅豐誠，1988）。其後，在 1989 年再度接受委託，研究大陸電子業發展對於台灣相關產業的影響（陳麗瑛，1991）。行政院大陸委員會則在 1991 年委託中華經濟研究院，從事兩岸經濟交流情形與發展趨勢的研究（高長，1992）。配合海基會與海協會成立，中華經濟研究院並於 1992 年 5 月召開了《海峽兩岸經貿發展經驗及合作展望會議》，象徵著兩岸關係的改善與經貿交流合作可能性的開啓。

其後，中華經濟研究院在官方支持下，展開了多項有關兩岸產業競合關係的研究和會議，如 1992 年 5 月的《海峽兩岸經貿發展經驗及合作展望會議》，1994 年 4 月的《兩岸產業分工研討會》，1995 年 9 月的《兩岸產業分工策略學術研討會》，1996 年 10 月的《亞太經濟發展與兩岸產業分工研討會》等等。

但是，1996 年 9 月前總統李登輝宣布「戒急用忍」政策之後，相關的研究明顯減少，研討會也不再舉辦。2000 年 5 月前總統陳水扁就職後，在「積極開放，有效管理」的政策宣示下，中華經濟研究院對於兩岸產業分工合作的研究曾經有過一段比較積極的時期，展開了兩岸農業合作、產業分工與經貿交流方面數項大型研究計畫。但是，受到扁政府態度轉變之影響，2004 年之後有關研究再度減縮。直到 2008 年 5 月馬英九就職總統後，中華經濟研究院在 2008 年 12 月恢復了許久未曾舉辦的兩岸經貿合作的研討會，同時，展開多項兩岸產業合作的研究計畫。[2]

除了中華經濟研究院之外，台灣經濟研究院從 1997 年起陸續發表了一些有關兩岸經貿互動關係的研究報告，包括兩岸產品競爭及依

[2] 中華經濟研究院接受委託從事兩岸經貿往來與產業競合研究之相關資料，可參閱該院網頁，網址：http://www.cier.edu.tw/sp.asp?xdurl=publish/web/plan_list.asp&ctNode=99。

臺灣大學學術期刊資料庫

賴監視指標的研究（葉律言，1997；楊文瑞，1998；吳進泰，2001；蔡毓芳，2003；吳曉慧，2007a；吳曉慧，2008），大陸農業和工業產品進口台灣所帶來的衝擊（楊秀玲、林冠汝，2004a；楊秀玲、林冠汝，2004b；楊秀玲、張明仁，2007）、兩岸經貿互動的因應策略（葉懿倫、蔡毓芳，2004）、台灣對大陸出口結構和投資關係的變化（李慧萍，2005）、兩岸貿易與投資影響評估（吳曉慧，2007b；陳盈秀，2008）、以及大陸產業供需變化對兩岸產業分工的影響（吳曉慧，2007c；花佳正、吳曉慧，2008）等等。

在中華經濟研究院和台灣經濟研究院之外，經濟部所屬的產業研究智庫，如工業技術研究院的產業經濟與趨勢研究中心和資訊工業策進會的產業情報研究所，以及民間智庫如拓墣產業研究所等等，從技術研發的角度做了許多兩岸產業競合的分析探討。[3] 另外，海峽交流基金會因爲業務所需，也針對大陸台商產業聚落和台灣產業發展的關係（張清豐等，2008），以及兩岸產業分工和競合的模式（呂鴻德等，2009），進行了一些委託研究。

以上研究主要是從經濟學理或技術研發的思維出發，探討海峽兩岸產業的發展態勢與競合關係。這些研究大多從全球分工體系或區域經濟整合的視野來觀察，透過產業供應鏈和產品生命周期的分析，探討兩岸經貿往來或者產業分工中競爭的情勢或合作的可能。這些研究也大多顯示，兩岸產業發展具有一定的互補性，兩岸進行產業合作可以形成更具競爭力的組合。雖然執政當局態度的變化，會對這些以政府委託研究爲主的研究報告，產生分析立場的影響，但是，政治因素並非這些研究的主導概念。相對來說，下面引述的文獻，則較著重政治因素的考量，或反映了特定的政治立場。

3 這些研究報告均整合在 ITIS 智網中，網址：http://www.itis.org.tw/。

臺灣大學學術期刊資料庫

二、考量政治因素的研究

在亞太和平研究基金會的出版品中，李英明（2001）以自由主義和現實主義來標誌台灣方面對於兩岸經貿關係的兩種不同主張。現實主義認爲，兩岸經濟規模大小懸殊，經貿互賴程度加深的結果，不只造成台灣的資金和技術向大陸移轉，使得台灣產業空洞化，進一步更產生以商圍政、以經促統的效應，讓大陸可以不戰而吃掉台灣。自由主義則認爲，兩岸經貿互賴加深是全球化制約下的必然趨勢，以台灣小規模和出口導向的經濟體質，兩岸經貿互賴加深的趨勢還會持續下去，不可能逆轉。所以，台灣要採取的行動，不是拒絕往來，而是順勢調整產業結構，維持領先優勢，開拓海峽兩岸互利雙贏的空間。在這兩種主張裡，李英明比較傾向自由主義，認爲台灣必須順應後冷戰時代全球化的發展態勢，善用兩岸經貿往來中台灣的籌碼，爲兩岸關係找到出路。

同一系列的出版品中，童振源（2003）的研究嘗試從全球化的角度，剖析兩岸經濟相互依賴加深和大陸經濟槓桿份量加重之餘，對於台灣安全的影響。童振源認爲，以 1995 到 1996 年和 1999 到 2000 年台灣兩次總統大選期間的經驗爲例，儘管中國大陸的經濟槓桿份量加重，中國大陸的經濟制裁，如透過大陸台商來「以商圍政」，卻未能促使台灣當時的領導人作出明確讓步，也未能實質影響兩次大選的結果。所以，大陸的經濟制裁未必像許多人想像的那麼管用，台灣在兩岸經濟關係中也並不那麼脆弱，政府可以在兩岸關係上採取更強硬的態度。

另外，針對「搭橋專案」，亞太和平研究基金會 No.980019 的研究報告，以《中共推動兩岸產業合作的具體作爲與影響》（范世平等，2009）爲題，分析中共樂意推動兩岸產業合作之原因。該報告認爲，兩岸產業合作除了有助於大陸自身產業升級之外，並可將台灣「鑲嵌」

臺灣大學學術期刊資料庫

進大陸的經濟發展體系裡，「鎖入」大陸的經濟發展脈絡中，形成「路徑依賴」效應。所以，當兩岸經貿關係正常化確實對雙邊有利之餘，其中的風險也不容忽視。

當亞太和平研究基金會的報告不可避免地帶有較濃厚的國家安全考量的同時，國家政策研究基金會（林祖嘉，2005；林祖嘉、譚瑾瑜，2011）的觀察則認爲，大陸經濟在不斷成長發展之餘，已經逐漸由「世界製造工廠」走向「世界消費市場」。13 億人口的規模，改革開放以來將近兩位數字的平均成長率，使得中國大陸的成長力道不容忽視。金融海嘯已經使得世界經濟情勢起了巨大變化，台灣如果不能善用 ECFA 和十二五規劃所開創的有利形勢，在兩岸的新興產業發展上即時形成優勢互補的產業鏈，未來將會在世界經濟舞台上被邊緣化。所以，台灣的經濟發展應該藉著大陸的經濟成長趁勢而起，兩岸經貿關係的進一步整合，將能創造海峽兩岸的互惠雙贏。

與國家政策研究基金會的主張相反，台灣智庫則是立場鮮明地反對兩岸之間更廣泛和更開放的往來。例如，該智庫董事長陳博志在智庫網站政策論述專欄中（www.taiwanthinktank.org），即不斷強調與大陸加深經貿往來的負面影響，認爲在國際要素價格均等化的定理下，兩岸往來越密切，台灣就越容易停留在與大陸掛勾的產業技術水平上，無法提升技術水準，推動產業升級，並且會造成台灣勞工薪資水平偏低，社會分配惡化。該智庫的出版品均對兩岸經貿往來或產業合作，持保留態度（吳明敏主編，2007；吳榮義，2009）。

綜觀以上文獻，我們發現，在全球分工體系運作邏輯的驅動下，台灣企業赴大陸投資，在兩岸之間形成某種形式的產業分工合作，是既成事實。這些企業行動過去並未得到台灣官方的支持，「搭橋專案」啓動和 ECFA 簽署則開啓了新的形勢，不過，這些文獻大多未及處理這個新形勢。同時，既有文獻大多數是運用經濟和技術的觀點來探討相關問題，即使考量政治因素，現有文獻也較少處理兩岸產業競合所

臺灣人學學術期刊資料庫

牽涉的社會體制、組織型態、和思想觀念等面向的影響。此外，既有文獻主要是從總體產業分析或者兩岸戰略攻防的層次，來探討兩岸經貿往來或產業發展的競合關係，並未從具體的制度安排來探討新形勢下兩岸產業合作的點點面面。

本文嘗試將既有文獻未及或未能處理的議題納入研究，希望能對 ECFA 簽署之後，兩岸產業的競合問題提出一些分析探討。

參、理論探討與分析架構

一、理論探討

有如文獻回顧中的發現，兩岸產業合作有著高度的政治敏感性，因而使得台灣內部出現贊成和反對的不同聲音，要研究兩岸產業合作，顯然不能只從經濟面向切入，必須同時考量政治面向，乃至於兩者之間的互動。就此而言，從政治經濟學（political economy）切入相關議題會更加合適。

政治經濟學討論的主題之一，乃是國家機關和市場機能的關係。「搭橋專案」是由海峽兩岸的官方來爲企業搭建交流合作的平台，希望藉此增強雙方的產業競爭力，提升海峽兩岸在全球分工體中的位階。但是，政府或國家機關在產業發展上應該扮演何種角色，[4] 發揮何種功能？這個問題在學理上一直有著「政府失靈」（government failure）和「市場失靈」（market failure）的論辯。

[4] 本文中，政府（government）和國家機關（the state，或譯爲「國家」）兩個概念相互混用，並不刻意區分它們的意涵。一般說來，使用「政府」這個字眼比較著重它的行政功能；使用「國家機關」這個字眼則強調它有別於「公民社會」（civil society）的特性，例如，可以合法地使用暴力以推動公共政策和維持社會秩序。

臺灣大學學術期刊資料庫

經濟學的開山祖師 Adam Smith 可以說是政府失靈論的思想源頭。他在《國富論》（下卷）（謝宗林、李華夏〔譯〕，2000）討論政治經濟體系的篇章中，藉由駁斥重商主義和重農主義的看法，大力提倡自由貿易，認爲政府管制將會阻礙產業發展。政府的功能作用應該限制在國防、司法、義務教育、以及提供公共財就好，其他的都可以交由市場機能來處理。市場會像一隻「看不見的手」，自動調節供需，達成充份就業，讓資源的配置發揮最佳效率。這種論點，經由 Friedrich August Hayek (2001 [1944]) 和 Milton Friedman (1968, 1971, 1977) 等人的提倡，形成經濟學理上一股重要的力量。

與政府失靈論站在對立面的，是市場失靈論，可以凱因斯（John Maynard Keynes）作爲代表性人物。凱因斯推翻了古典經濟學和新古典經濟學認爲市場會自動調節供需達成充份就業的假設，指出在經濟蕭條的時候，民眾和廠商會傾向於儲蓄和節約開支，單用貨幣政策來降低利率，並不能增加投資和消費，其結果就是總需求（aggregate demand）不足，新的工作機會難以增加，失業率居高不下，經濟陷入長期性衰退。這時候，國家機關應該採取積極的財政政策，透過擴大公共支出來填補私人支出不足造成的缺口，創造工作機會，使民眾有能力並且敢去消費，以促使景氣復甦。當景氣復甦之後，經濟繁榮而有通貨膨脹之虞時，國家機關可以削減支出，甚至於加稅，來避免通貨膨脹（Keynes, 2006 [1936]）。換句話說，必須用政府這隻「看得見的手」，干預或調節市場那隻「看不見的手」。

在政策實務上，由於羅斯福總統採取「新政」（the New Deal）措施，因應美國經濟大蕭條奏效，使得 1930 年代到 1960 年代成爲市場失靈論佔上風的時期，凱因斯的學說大行其道。特別是針對開發中國家的落後狀況提出對策的發展經濟學（development economics），更重視政府角色功能的發揮。

對於開發中國家應該如何促進經濟發展，發展經濟學者們看法紛

臺灣大學學術期刊資料庫

歧，但共同的立場是反對新古典經濟學所強調的，政府對經濟事務縮手，放任市場機能主導。在發展經濟學者眼中，新古典經濟學的基本思路，是透過邊際效用遞減的自然規律，和市場供需相應增減的修補作用，來達成所謂資源有效配置的經濟均衡狀態。可是，開發中國家所面對的，是資本累積不足和市場機能不彰，所以，無法透過市場的自然調節來導引資源配置，必須由政府採取措施，提供誘因，增加儲蓄率或榨取特定部門（如農業）的資源，投入可以帶動工業化或有益於經濟發展的活動（譚崇台，2003：31-38）。所以，1950 年代和 1960 年代的發展經濟學，很少突顯市場機能，而是強調政府角色或經濟政策的重要。

不過，1970 年代開始，隨著停滯性通貨膨脹（stagflation）出現，凱因斯的學說受到質疑，於是，政府失靈的論點再度浮現，新自由主義（neoliberalim）的經濟學說興起，並在 1980 年代初期取得優勢。此一時期，美國總統雷根和英國首相柴契爾夫人都極力推動供給面經濟學的國家治理政策，使得自由化、私有化和市場化成爲主流思潮，包括中國大陸的改革開放也被視爲響應這個呼聲（Harvey, 2005）。

同一個時候，發展經濟學也面對著嚴峻挑戰。因爲，1960 年代中期開始，許多亞非拉地區的國家紛紛落入了成長停滯和分配惡化的低度發展（underdeveloped）困境。站在新古典經濟學或新自由主義的立場，低度發展的主要原因是因爲政府過度干預，扭曲市場，造成了資源的配置錯誤。但是，左派陣營的學者則提出了依賴理論（dependency theory）和世界體系理論（the world-system theory）的說法，認爲第三世界國家的發展障礙，主要來自於它們在世界分工體系中邊陲（periphery）位置的不利處境，以及在第一世界政經勢力或多國公司的滲透宰制下，形成依賴情境的結果。換句話說，不是政府干預太多出了問題，而是政府太弱，無法採取有效的措施來抵抗國外經濟力量的入侵和剝削，才造成了第三世界國家低度發展的困境

淡江大學學術期刊資料庫

（Frank, 1966, 1967；Wallerstein, 1979）。

在右派的新自由主義和左派的依賴與世界體系理論之間，1970 年代末期開始，「東亞奇蹟」，尤其是台灣和南韓的表現，引發了另外一條路線的論證。許多學者將台灣、南韓或東亞國家的成功視爲遵循新古典經濟學思維，發揮市場機能，逐步邁向自由化和國際化的結果。但是，另外有些學者則指出，東亞地區的成就事實上來自於政府的積極作爲（Amsden, 1979, 1985, 1989；Gold, 1981；Lim, 1982；Wade, 1990）。這些研究，加上 Chalmers Johnson (1982) 探討通產省如何促成日本工業成長的著作，讓政府或國家機關的角色功能得到重視，開啓了「發展型國家」（the developmental state）的論述（Woo-Cumings, 1999）。

隨後，日本從 1990 年代初期開始的持續性經濟衰退，加上 1997 年 7 月颳起的亞洲金融風暴，使得東亞奇蹟受到嚴重打擊，學者們開始對於發展型國家的論述提出批判。原先被認爲有利於國家發展的政商聯手促進資本累積的作爲，被重新解讀爲導致政策僵化和資源誤置的裙帶資本主義（crony capitalism）（Haggard, 2000），而發展型國家的論述究竟有沒有理論建構上的意義，也遭到質疑（鄭爲元，1999）。

但是，學者們後來也發現，亞洲金融風暴對於東亞地區的衝擊並未持續太久，亞洲四小龍的復原情況良好，其中，台灣其實受傷不重，所以，發展型國家理論已經破產的說法，恐怕是操之過急（Chu, 1999；2002；Weiss, 2000；2003；Weiss *and* Thurbon, 2004）。韓國學者張夏准（Chang Ha-Joon）甚至於認爲，日本從 1991 年以來的經濟低迷情勢和南韓在亞洲金融風暴中之所以受創較重，不是因爲它們所採取的產業政策錯誤，而是導因於它們分別在 1980 年代末期和 1993 年開始的金融自由化措施，以及伴隨而來的房地產過度投資（Chang, 2007）。

除了日本和亞洲四小龍之外，東亞奇蹟圈中另外一個日益受到重

臺灣大學學術期刊資料庫

視的經濟體是中國大陸。同樣是從計劃經濟走向市場經濟，中國大陸和前蘇聯及東歐國家呈現出非常不同的局面。中國大陸從 1979 年開始的改革開放，一直是採取「摸著石頭過河」一步一步慢慢來的漸進改革路線（吳敬璉，2005；林毅夫，2009）；前蘇聯和東歐國家則接受新自由主義學者的獻策，依據所謂「華盛頓共識」（Washington Consensus）的主張，採取急速市場化的「休克療法」（shock therapy）。結果，事實證明，中國大陸改革開放的成就，明顯勝過前蘇聯和東歐國家。因此，到了 2004 年的時候，就有以「北京共識」（Beijing Consensus）取代「華盛頓共識」的主張（Ramo, 2004），並進一步衍生出「中國模式」的論述（俞可平、黃平、謝曙光、高健〔主編〕，2006）。依照「中國模式」的論點，政府可以在完善市場機能和促成產業轉型上扮演積極正面的角色。

2008 年的金融海嘯使得新自由主義的聲勢衰落，凱因斯學派的主張又被提出，政府的角色再度受到重視。尤其值得注意的是，國家宏觀調控手段仍然具有強大影響力的中國大陸持續崛起，使得發展型國家或「中國模式」的論述，再度展現活力（潘維〔主編〕，2009）。

綜觀海峽兩岸的發展經驗，我們可以說，透過貿易自由化和產權私有化，建立起市場化的經濟運行機制，的確是兩岸經濟發展的長期趨勢。但是，無論在台灣或者大陸，市場化的道路都不僅僅只是一個政府干預退縮的過程，還同時是一個制度建立的過程，唯有在政府減少干預的同時，相應訂定和執行了配套的法規與政策，並且能夠貫徹執行，讓市場依照一套比較公平的遊戲規則來運作，有效配置資源的市場機能才能發揮。否則，將只是特權橫行、弱肉強食、尋租泛濫的局面。

同時，兩岸的政府都被歸類爲發展型國家（White, 1984；White ed., 1988, 1991），會透過產業政策扶植特定產業。雖然，這些產業政策的成效在學理上仍然有爭議，但是，台灣和中國大陸相對優越的發展

臺灣人文學術期刊資料庫

表現卻是不爭的事實。問題是，什麼樣的產業政策和什麼樣的政府角色會獲得較佳的效益？

二、分析架構

本文所採取的分析架構，主要參考提出依賴發展（dependent development）理論和國家中心研究途徑（the state-centric approach）的美國學者 Peter Evans 的論述（Evans, 1979；Evans *et al* .[eds.], 1985），Evans 在 1995 年出版了《鑲嵌自主性－國家機關和產業轉型》（*Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*）一書，並提出他的「比較制度研究途徑」（comparative institutional approach）。這個研究途徑主要融合了比較政治經濟學（comparative political economy）和新制度主義（new institutionalism）的主張，強調想要瞭解爲什麼有的國家機關可以有效地促進經濟發展，而有的國家機關卻成爲經濟發展的障礙，就必須從國家機關組織結構的制度特性，以及國家機關和民間企業（包括外資企業和本國企業）或公民社會的關係著手；同時，透過具體案例的比較，來解析不同國家爲什麼會有相同或不同的表現。

Evans 認爲，在資本主義世界體系擴展，全球貿易網絡成型的情況下，一個國家的經濟發展必須從國際分工體系的格局來觀察，也就是說，經濟發展意味著一個國家要能夠增強自己的競爭力，提升本身在國際分工體系中的位階。那麼，誰來負責或主導這種增強競爭力，提升分工位階的任務？承襲了 Karl Polanyi (1944)、Alexander Gerschenkron (1962)、和 Albert Hirschman (1958, 1973, 1977, 1981) 重視國家機關角色功能的論述，Evans 認爲，要瞭解開發中國家經濟發展或產業轉型的成敗，必須把國家機關擺在分析架構的核心位置（Evans, 1995: 18-20）。

從批判 1980 年代政治經濟學和制度經濟學中的新功利主義

臺灣大學學術期刊資料庫

（neo-utilitarianism）下手，[5] Evans (1995: 22-28) 指出，採取新功利主義立場的學者，如 James M. Buchanan 和 Gordon Tullock 等人，把國家機關的決策視爲統治精英和科僚人員基於自身利益所做的理性選擇（rational choice）行爲的集合（Buchanan *and* Tullock, 1962；Buchana, *et al.* [eds.], 1980；Niskanen, 1971；Auster *and* Silver, 1979），卻忽略了這些自利的理性選擇行爲是發生在國家機關的制度架構裡，國家機關既有的制度特性會導引或範限這些行爲。同時，國家機關的成員固然可能因爲和特定的利益團體，如鑽營特權的尋租者（rent seekers），有利益勾結而做出不利於整體經濟發展的錯誤決策，但是把所有的國家機關成員都視爲自私自利的利益追求者，就不免太過於偏狹。國家機關作爲一種制度性的社會行動者（the state as an institution and social actor），其決策偏好和實際表現，必須看它的內部組織結構特性，以及它和所座落的社會環境的互動關係。

以東亞地區戰後的經濟發展成就爲例，Evans (1995: 51-60) 認爲，像台灣和南韓的案例都顯示，統治精英或經濟政策的決策者可能因爲特殊的歷史時空環境而享有高度的國家自主性（state autonomy），能夠擺脫尋租者的糾纏，做出有利於經濟發展的政策，乃至於採取必要的改革措施，打破既得利益者的結盟，取消他們不當的尋租特權。同時，像東亞地區的日本、台灣和南韓，都傳承了儒家文化「學而優則仕」和考試用人的傳統，有助於形成一個韋伯（Max Weber）所標榜的優質的科層體系（bureaucracy）（Weber, 1981 [1919] , 1981 [1922]），這個科層體系得以具備專業能力，發揮團隊精神，展現優越的國家職能（state capacity），使得國家機關能夠制定正確的經濟發展政策，並且貫徹執行（Amsden, 1985, 1989；Gold, 1986；Deyo [ed.], 1987；

[5] Evans 所批判的新功利主義，在學理應用上也被稱爲理性選擇理論（rational choice theory）或公共選擇理論（public choice theory）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Haggard, 1990；Wade, 1990；Pang, 1992；Evans, 1995；Weiss *and* Hobson, 1995）。[6]

只是，Evan (1995: 12-13) 強調，這裡所謂的「國家自主性」，不是和社會隔絕，不食人間煙火的孤芳自賞。而是必須和民間企業或社會群體有聯繫、有來往，能夠知道企業經營的困難和需求，能夠體會民間疾苦，並將之轉化爲國家政策或改革措施的「鑲嵌自主性」（embedded autonomy）。換句話說，是一種能夠鑲嵌進社會關係網絡中，但又不被特定利益集團「俘虜」（capture）的社會關係定位。戰後日本和亞洲四小龍相對優越的經濟發展表現，相當程度即是得力於這種鑲嵌自主性。

值得注意的是，鑲嵌自主性不只是看國家機關和民間企業連結程度的多寡，更要看國家機關扮演了那些不同種類的角色，採取了那些不同種類的政策措施，來介入經濟活動？所以，問題不是程度多寡（how much），而是那些種類（what kind）。至於國家機關可以透過何種角色、採取那些手段來促進產業轉型或經濟發展？Evans (1995: 13-14；77-81) 提出了四種國家機關可以扮演的角色類型，分別是監護人（custodian）、領頭羊（demiurge）、助產士（midwife）、和當家者（husbandry）。

其中，監護人透過規則的制定和執行來規範市場秩序，禁止或開放某些產品的進出口或投資生產，以此爲想要發展的產業提供保護措施，或劃定不受競爭威脅的市場。領頭羊是由政府自己下場，成立國營企業，帶頭衝鋒陷陣，以推動某種產業的發展。助產士並不直接介入企業經營或產業發展，而是對策略性要發展的產業提供減稅或補助

6 對於「國家自主性」（state autonomy）和「國家職能」（state capacity）較詳細的說明，可參閱 Theda Skocpol (1985) 爲 *Bringing the State Back In* 一書所寫的導論性專文。

臺灣大學學術期刊資料庫

之類的誘因，協助私人企業在特定的產業中成長茁壯。當家者比助產士要積極主動一些，它會自己投入或號召私人企業一起投入私人企業不願意或無能力負擔的部門，像回收較遲或風險較高的研究發展工作，等到可以商業運轉時，再將技術移轉出去，或者讓研發團隊出去自立門戶。

以南韓、巴西和印度的資訊工業發展爲例，Evans (1995: 207-226) 發現，巴西和印度的資訊工業發展策略比較偏向在監護人和領頭羊，南韓所採取的策略則比較著重在發揮助產士和當家者的角色功能。結果，很明顯的，南韓遙遙領先了巴西和印度。

綜合以上的討論，本文嘗試依據 Evans 所提出來的比較制度研究途徑，建立本文的分析架構，這個分析架構可以圖 2 來呈現。在圖 2 的分析架構中，影響兩岸產業合作推動成效的變項包括了國際環境、國內環境、以及計畫對接等三個構面。其中，國際環境構面的主要變項爲全球化、區域經濟整合與兩岸關係。國內環境構面主要的變項爲社會價值、經濟結構和政治生態。計畫對接構面主要的變項是國家自主性、國家職能和互信程度。

Evans 所提出來的「鑲嵌自主性」的概念以及對國家機關角色功能的解析，在比較政治經濟學和國家發展研究的領域中被廣泛引用。例如，Linda Weiss 就呼應 Evans 的觀點，但更重視國家機關和企業界相互對話的制度性安排，因而提出「治理的互賴」（governed interdependence）的概念，並依據東亞地區國家（尤其是南韓和台灣）處理貿易自由化、亞洲金融風暴、和全球金融海嘯的經驗，強調國家機關可以透過互賴的治理結構，協助企業界面對國際市場競爭，因應金融波動衝擊，以及追求技術創新。Weiss 認爲，東亞發展型國家的「追趕」（catch-up）過程，並沒有因爲逐漸進入先進國家的行列而告終，相反的，追趕是一個無止境的過程。就算是邁向自由化，國家機關也需要預先設定目標和進程，做相關的制度安排，從新的角度介

臺灣人文學術期刊資料庫

入經濟的運作。所以，在因應全球化的挑戰上，東亞發展型國家的作法，是不斷的調適（adaptation），但不會邁向新自由主義所主張的去管制的「正常化」（normalization）（Weiss, 1998, 2000, 2003, 2010）。

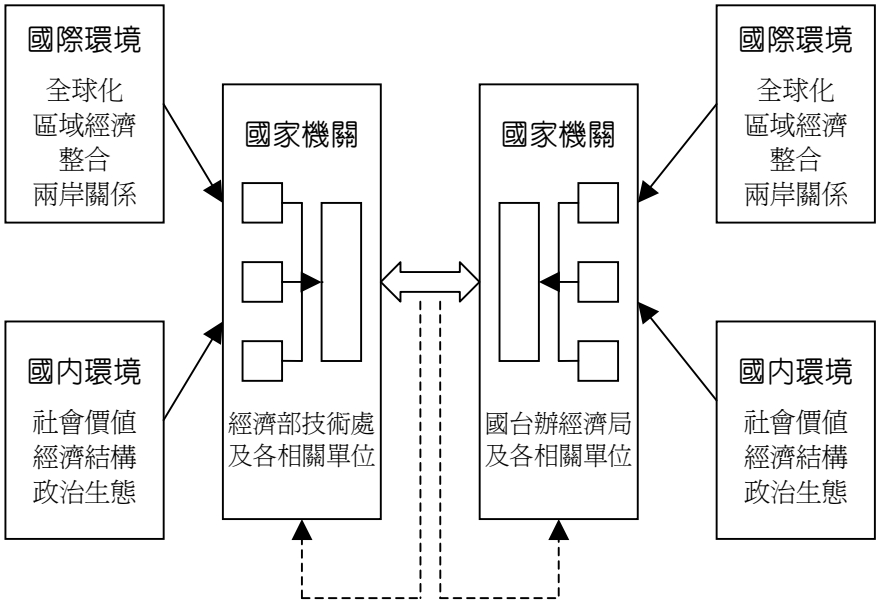


圖 2　海峽兩岸產業合作比較制度研究途徑分析架構

資料來源：作者自行繪製

另外，Sean O'Riain (2004) 延伸 Evans 和 Weiss 的論述，提出「彈性發展型國家」（flexible developmental state）的概念。O'Riain 認爲，東亞發展型國家是「科僚發展型國家」（bureaucratic developmental state），在這種體制中，科僚體系藉由鑲嵌自主性來結合地方資本家與企業組織，開拓國際市場，追求發展目標。不過，隨著經貿全球化的開展，本土企業和國際資本的結合日益加深，和國家機關原本緊密的關係反而逐漸鬆動，於是，科僚發展型國家必須面對原有體制解構

臺灣人文學術期刊資料庫

的挑戰。相對而言，愛爾蘭的案例似乎提供了另外一條出路。

O'Riain 將「生產網絡」（production network）的觀點引進國家機關和民間企業的關係中，指出愛爾蘭資訊產業的發展，是聯結了能夠與本土社經環境融合的全球生產網絡以及逐漸與國際資訊產業整合的本土生產網絡的結果。在新組合主義（neocorporatist）的體制下，全球生產網絡和本土生產網絡中的民間企業，形成了各種社會夥伴協議（social partnership agreement），合作處理薪資水準、公共支出、以及被新興的資訊產業排除的基層社會利益等等問題，國家機關在此扮演的是協調而非主導的角色。O'Riain 認爲，這種「彈性發展型國家」應該會比「科僚發展型國家」，更能因應全球化時代多變的國際環境和不斷創新的需求。

Weiss 和 O'Riain 對於 Evans 觀點的增益，使得鑲嵌自主性和發展型國家的論述更具包容力，但其分析理路其實和 Evans 的思維相去不遠，所以，如圖 2 的分析架構依然適合用來討論當前兩岸產業合作的問題。以下即採用此一分析架構，針對「搭橋專案」的推動情形進行分析探討。

肆、對「搭橋專案」的分析探討

一、國際環境與兩岸關係構面

在全球化的脈絡上，Evans (1995: 6-10) 在鋪陳比較制度研究途徑的相關論述時強調，現代國家的經濟發展必須搭配全球分工體系的運作，設法提升本身在全球分工體系的階層位置。雖然有些學者對於全球化是不是一個好的分析概念持保留態度（朱道凱〔譯〕，2002），但是，1990 年代中期以來，全球化已經成爲國家發展研究的主導概念（龐建國，2010：126-134），學者們紛紛從全球分工（global division

臺灣人學學術期刊資料庫

of labor）的視野出發，引用產業經濟學中產業鏈（industry chain）的概念，以及 Michael Porter (1985) 對於價值鏈（value chain）的分析，來探討企業經營或產業發展的問題。

在有關的著作中，有些學者著重國家機關所扮演的角色，探討國家機關可以採用什麼樣的產業政策，來扶植本國企業卡入產業鏈的適當位置，擴大企業的經營規模，提升本國企業在產業鏈中的位階（Evans, 1995；Aoki *et al.* [eds.], 1996；Amsden *and* Chu, 2003）。有的學者分析全球商品鏈（global commodity chain）或全球價值鏈（global value chain）的產業特性和升級路徑，區別全球商品鏈的不同類型，探討後進國家的企業如何在國際貿易網絡的既有定位中，各自依據其商品或產業的特性，朝向高附加價值的方向邁進，增強本身在全球商品鏈或全球價值鏈中的重要性與影響力（Gereffi *and* Korzeniewicz [eds.], 1994；Gereffi, 1999；Gereffi *et al.*, 2005）。也有學者引入生產網絡和區域優勢（regional advantage）的概念，說明其中人才、技術和資金流動串聯的機制，用來解釋產業集群（industrial cluster）形成和產業發展消長的原因（Saxenian, 1994, 2006；Sturgeon, 2002, 2008）。

從前述各種研究範式來看兩岸的產業發展，有如文獻回顧中以經濟效益和技術研發爲著眼點的著作所顯示的，雙方呈現相當程度優勢互補的可能，可以透過加強合作、減少競爭的方式，形成更具全球競爭力的組合。無論是依據「搭橋專案」交流平台上兩岸學者專家聚會討論所獲致的共識，[7] 或者是參考本研究舉辦座談與進行訪談所獲得

[7] 兩岸產業合作機制組織架構（圖 1）中，台灣方面「兩岸產業智庫諮詢小組」的成員和大陸方面「專家小組」的成員，曾經分別在 2009 年和 2010 年兩度聚會，研商兩岸產業合作的具體作法，並形成兩岸應該優勢互補，共同打造完整產業鏈的基本共識。兩岸產業合作工作小組的成員則就各別產業項目的合作，展開互補合作可能性的嘗試。上述成員大多數均曾參加本研究所舉辦之座談會，或者接受訪談。

臺灣大學學術期刊資料庫

的意見反映，從產業鏈的角度來看兩岸產業合作，其概括的合作模式是將台灣的研發創意、設計能力、商品化效率、和經營管理，以及大陸的市場規模、生產條件、科研實力、和政策力道，進行適當組合，打造出更完整且更具競爭力的產業鏈。

實務上，在全球化競爭的壓力下，台灣廠商爲了降低生產成本，維持國際市場的競爭力，從 1980 年代初期已開始進行對外投資。最先，是到東南亞地區，隨後，蔣經國故總統在 1987 年底宣佈開放大陸探親，爲台商赴大陸投資開啓了大門，大陸很快地成爲台商主要的對外投資地區。台商湧向大陸是經過投資環境比較的理性選擇，相較於其他地區，如東南亞、印度、拉丁美洲、和東歐，大陸不僅有文化和地理的親近性，同時，在工資水準、人工素質、優惠政策、基礎設施、和行政效率上，都具有一定的吸引力。[8] 因此，雖然李登輝前總統和陳水扁前總統都曾嘗試阻止，但依然無法擋住台商前進大陸。[9]

在區域經濟整合的脈絡上，由全體 WTO 會員參與的貿易自由化協商，在 2005 年的杜哈回合觸礁，促使國際間改採雙邊或多邊談判的途徑，來促進自由貿易和經濟合作。地緣相近的國家彼此間本就有著較多的貿易往來或產業關聯性，這使得區域經濟整合的影響力與日

8　中國大陸在 1992 年鄧小平南巡之後確立改革開放的路線，然後，擴大實施承包責任合約制度，並鼓勵以縣爲單位進行經濟建設的競爭，促使大陸地方政府紛紛增強基礎設施，並提出各種「招商引資」的優惠辦法，以形成具有吸引力的投資環境。有關的論述，可參閱張五常（2008）。另外，中國大陸對於外國直接投資誘因的分析，可以參考黃智聰、歐陽宏（2006）。

9　台商赴大陸的投資金額從 1994 年開始明顯增長，即使 1996 年 9 月李登輝提出「戒急用忍」的呼籲，以及陳水扁於 2006 年 1 月決定將兩岸經貿政策從「積極開放，有效管理」轉變爲「積極管理，有效開放」，都未能阻止台商赴大陸投資的行動。有關台商對中國大陸投資金額的統計數字，以及海峽兩岸統計數字差異的對比，可參閱行政院大陸委員會《兩岸經濟統計月報》網頁，網址：http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/19309484717.pdf。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

俱增。繼歐洲聯盟（EU）、北美自由貿易區（NAFTA）和南方共同市場（MERCOSUR）等等區域經濟合作組織成立之後，東南亞國協和中國大陸組成的自由貿易區也在 2010 年啓動，隨後，還有南韓、日本以及其他亞太地區國家會加入。台灣若不能參與此一東亞區域經濟整合的行列，將面臨邊緣化的危機，而兩岸產業合作是突破困境必須採取的途徑之一。

在兩岸關係的脈絡上，中國大陸方面有意透過經貿領域的交流合作，強化兩岸的經濟連帶關係，發揮政治方面的效應，抑制台灣境內的台獨聲浪。於是，對於台灣方面所提出的「搭橋專案」給了正面回應，並且在某些場合表達出願意適度「讓利」的訊息。[10] 事實上，大陸方面對於兩岸產業合作的善意表示，不僅表現在各別產業的「惠台」措施，也展現在諸如 ECFA 和十二五規劃的制度安排和政策方向上。

ECFA 第六條第一項第六款的文字內容是：「研究雙方產業合作布局和重點領域，推動雙方重大項目合作，協調解決雙方產業合作中出現的問題」。這段文字在《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要》第五十八章第二節〈全面深化兩岸經濟合作〉中，轉化爲「明確兩岸產業合作布局和重點領域，開展雙方重大項目合作」的說法，將未來五年兩岸產業合作的基本方向定了調。[11]

所以，國際環境構面的變項，無論是全球化、區域經濟整合、或者兩岸關係，基本上都對兩岸產業合作有促進作用。其中，ECFA 的

---

10 在本研究的訪談中，大陸方面的學者專家並不否認，由於兩岸產業合作具有拉近兩岸關係的政治意涵，所以，大陸方面願意適度「讓利」。但也強調，兩岸產業合作的基本原則是在符合市場機能的前提下營造互利雙贏，所以，並非片面讓利。

11 在本研究的訪談中，大陸方面的學者專家表示，ECFA 和《十二五規劃綱要》中會出現這些文字，相當程度是因爲參考了「搭橋專案」的推動經驗，以及接受了參與工作計畫的學者專家所做的建議。

臺灣大學學術期刊資料庫

簽署具有重大意義，它意味著兩岸經貿往來進入制度化的階段，除非兩岸關係出現重大變化，否則，隨著 ECFA 後續議程的開展，兩岸之間經濟合作的障礙可望逐步撤除，相關的規範和制度會更爲完備，使得兩岸之間經貿往來的交易成本（transaction cost）可以進一步降低。此種情勢假以時日，即可能產生某種程度的路徑形塑作用，並進一步發揮路徑依賴效應，導引兩岸關係朝合作的方向邁進。

二、國內環境構面

在國內環境構面上，主要影響因素爲海峽兩岸各自的社會價值、經濟結構和政治生態。這三個變項在海峽兩岸的情況頗有不同，大致說來，大陸的情況較爲單純，台灣的情況較爲複雜。

社會價值方面，海峽兩岸雖然是同文同種，但是，六十年分治的結果，加上其中長時期處於敵對情勢，兩岸民眾的價值觀念，特別是對於兩岸關係的認知和評價，難免會受到原有環境路徑依賴效應的影響，出現相當程度的落差。

就兩岸關係的認知和評價來說，基本上，大陸的民意具有反對台灣獨立的高度共識。由於兩岸產業合作可以引申出拉近兩岸關係和抑制台灣獨立的政治意涵，所以，在本研究的訪談中，受訪的大陸人士均肯定兩岸產業合作的必要性（但對於「搭橋專案」能否有效促進兩岸產業合作，則有部份受訪者持保留態度）。相對來說，台灣社會對於統獨議題意見紛歧，[12] 同時，民主化的結果，造成民間不同的利益團體敢於挑戰政府的公共政策，增加了政策形成和執行的變數。這種

[12] 台灣地區民眾對於統獨議題的看法，可以參閱行政院大陸委員會相關民意調查年度綜合分析報告網頁，網址：http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6333&CtUnit=3934&BaseDSD=7&mp=1。

臺灣大學學術期刊資料庫

情形，可以從 ECFA 在台灣引起的爭議和朝野角力看得出來。[13]

經濟結構方面，市場規模大小和國營企業份量是值得注意的因素。龐大的市場規模是中國大陸在兩岸產業合作上深具吸引力的條件，但是，也是台灣方面有些人恐懼害怕的原因。由於海峽兩岸經濟規模大小懸殊，[14] 所以，中國大陸比較無懼於兩岸產業合作中的風險。相對的，台灣由於經濟規模較小，在兩岸經貿互動中，屬於貿易依存度偏高的一方，[15] 因此，主張台灣獨立的人士一直大聲疾呼，要求避開大陸的磁吸作用或「中樞—邊陲」效應（黃天麟，2010）。

除了市場規模之外，國營企業在整體經濟運行中所占的份量，亦即國家機關對於經濟運行的政策工具或可用籌碼，是另一個經濟結構上必須注意的因素。在中國大陸的整體經濟生產中，國營企業至今仍然佔有重大比例，[16] 國家機關對於產業發展具有強大指導作用，因此，

---

13 反對簽署 ECFA 的主張可參閱羅致政主編，《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》一書。

14 2008 年，台灣的國內生產毛額（GDP）爲 402,616 百萬美元；中國大陸的 GDP 爲 300,670 億人民幣，約當 3,995,880 百萬美元。中國大陸的經濟規模，將近台灣的 10 倍。有關資料可參閱中華民國行政院主計處網頁，網址：http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/05201635771.xls；以及中華人民共和國國家統計局網頁，網址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm。

15 台灣在 2008 年的出口貿易中，有 39% 是出口至中國大陸及香港；同一年，中國大陸出口至台灣的貿易額，僅占其出口總額的 2% 左右。有關資料可參閱中華民國行政院經濟建設委員會網頁，網址：http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0012628；以及中華人民共和國商務部網頁，網址：http://zhs.mofcom.gov.cn/aarticle/Nocategory/200812/20081205963749.html。

16 中國大陸國家統計局公布的數字顯示，2008 年國有和國有控股工業企業的家數有 21,323 家，總產值達到 143,950 億人民幣；私營工業企業的家數有 245,850 家，總產值136,340 億人民幣。所以，國營企業佔有中國大陸國內生產毛額的48% 和工業總產值的 51%。有關資料可參閱中華人民共和國國家統計局網頁，網址：http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm。

臺灣大學學術期刊資料庫

可以在「搭橋專案」的執行上居於強力主控地位。相對而言，民營企業已經在台灣的整體經濟生產中擁有絕大份額，作爲推動產業轉型的政策工具，台灣公營事業的影響力已經式微，[17] 所以，在「搭橋專案」的推動上，國家機關所擁有的資源和掌握的籌碼相對薄弱。

政治生態方面，由於「搭橋專案」在海峽兩岸都牽涉到公共政策的制定和執行，雙方決策過程中政治生態環節的差異，需要做一些比較分析。這方面值得觀察的事項，主要是政黨體系和民眾政黨傾向的影響。

中國大陸的現行體制乃是中國共產黨一黨領政的威權體制，國家機關的各個部門都接受黨組織的指揮，立法部門（人民代表大會）對於行政部門的監督制衡作用尚未彰顯，在野政治勢力（八大民主黨派和政治協商會議）對於公共政策也沒有太大的掣肘力量，所以，情況比較單純。相對來說，台灣已經歷過兩次政黨輪替，在野黨具有取代執政黨的實力；透過立法部門的運作，在野黨能夠對行政部門構成相當大的監督制衡作用。同時，綠營的政治人物對於擴大加深兩岸往來，大多抱持反對立場，採取強烈抗爭態度。此外，藍綠對立的情勢不僅表現在政治生態上，也滲入到社會價值的領域，因此，任何促進兩岸經貿往來的公共政策，都會引發綠營的不同解讀。[18] 可以想像得到的是，對於綠營的政黨和民眾來說，「搭橋專案」將使得台灣的產業發展更依賴中國大陸，所以，不應由政府大力推動。

因此，就國內環境構面而言，在「搭橋專案」的推動上，台灣必

17 依據行政院主計處《中華民國統計資訊網》之國民所得統計資料，2008 年台灣地區國營事業生產毛額占國內生產毛額之比例爲 4.26%。有關資料可參閱中華民國行政院主計處網頁，網址：http://win.dgbas.gov.tw/dgbas02/seg2/99/BAA3508.pdf。

18 台灣地區民眾對於兩岸經貿往來的看法，可以參閱行政院大陸委員會歷年所做之電訪民意調查，網址：http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=6332&CtUnit=3932&BaseDSD=7&mp=1。

臺灣大學學術期刊資料庫

須面對遠較大陸要複雜的情勢，包括社會價值的統獨對立，經濟結構的較大風險，以及政治生態的朝野傾軋。這是兩岸在處理「搭橋專案」時，國內環境構面上，兩岸頗爲不同之處。

三、計畫對接構面

在計畫對接構面上，我們觀察的三個主要變項是國家自主性、國家職能、和相互信任。也就是海峽兩岸與產業合作有關的政府部門的內部組織結構狀況，它們和民間企業或社會群體的互動關係，以及雙方接觸往來的情形。

Evans 所提出來的鑲嵌自主性的概念，以及 Weiss 和 O'Riain 的後續闡述提醒我們，要觀察分析兩岸產業合作的推動成效，必須注意政策制定和執行過程中，國家機關和民間企業（包括外資企業）的關係網絡和互動情形，以及來自於國家機關組織結構之外的社會利益團體（包括政黨），對政策形成與推動影響力的大小。這些來自於民間企業或社會利益團體的影響力，可能透過與政府官員的私人關係或特定淵源，以及議會部門的立法程序或施政質詢來施壓，企圖對政策的形成與推動產生作用。海峽兩岸由於政治生態不同，國家自主性的高低自然會有差異。

運用鑲嵌自主性的概念，我們可以說，台灣地區國家機關的自主性已經受到相當程度侵蝕。大致說來，故總統蔣經國過世以前，台灣地區的國家機關基本上擁有相當高度的自主性，政商關係較同屬儒家文化圈並同爲發展型國家的日本和南韓要來得疏遠。這一方面得力於最高政治領袖和經濟領航者如蔣介石、陳誠、尹仲容、嚴家淦、蔣經國、李國鼎、以及孫運璿等人清廉的人格特質和統御能力；另一方面，則是歷史機緣讓台灣地區的國家機關能夠在與地方資本家和跨國公司對應的三角聯盟（the triple alliance）關係中居於主導地位，不受跨國公司和地方資本家的羈絆牽引（Pang, 1992；龐建國，1993；Evans,

淡江大學學術期刊資料庫

1995）。

但是，李登輝繼任之後，爲了鞏固權位，採取計畫性的權變策略，以政治職位（尤其是民意代表提名）來和財團及地方派系進行利益交換，使得黑金政治竄起，國家自主性因而被侵蝕（郭正亮，1998；彭懷恩，2009：159-232）。陳水扁執政期間，貪污腐敗的情形更加嚴重，國家自主性自然更爲低落。[19] 值得注意的是，在意識形態趨使下，李登輝和陳水扁主政時期的國家機關呈現出另外一種意義的國家自主性，即刻意忽視或負面解讀全球化趨勢中中國大陸崛起的意涵。當台商和外商不斷呼籲兩岸經貿關係應該正常化，不要做過多的干預和限制的同時，李登輝和陳水扁的回應，是「戒急用忍」，以及從「積極開放，有效管理」到「積極管理，有效開放」。這種因爲意識形態而刻意不理會本土資本家和跨國公司需求的情形，構成了特殊型態的國家自主性。

馬英九就任之後，以建立清廉政治爲執政的主要訴求之一，嘗試提高國家自主性。但是，以他極力想要推動的陽光法案，在立法院中遭遇到諸多阻礙，立法進度遲緩的情形看來，台灣地區的國家自主性還未能顯著提升。同時，ECFA 必須經過立法院同意才能生效的案例，也顯示了台灣地區代表民意的立法部門對於行政部門的實質約束力。其影響，不僅在於國家自主性的面向，也及於國家職能的部份。

相對來說，中國大陸自從改革開放以來，貪腐問題雖然十分嚴重，不過，在行政改革和追求善治（good governance）的努力中，透過依法治理和提高施政透明度等等呼籲，多少防止了國家自主性的墮落（俞

19 美國《外交政策》（*Foreign Policy*）雜誌在 2010 年 7 月 12 日的一篇分析報導中，盤點全球五個國家領導人的重大腐敗事件，陳水扁的貪腐事件就被列爲其中之一。相關資料可參閱 *Foreign Policy* 的網頁，網址：http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/07/12/sleaze_factor?page=0,0。

臺灣大學學術期刊資料庫

可平，2008）。同時，權力核心實施集體領導，統治精英相互制衡的結果，在中央層次的決策上，比較不受民間企業或社會利益團體的挾持。所以，「搭橋專案」的推動，在台灣方面可能遭遇較多利益衝突的變數，在大陸方面則比較容易排除利益團體的干擾。

在國家職能部份，台灣方面由於在推動產官學合作上有比較豐富的經驗，所以習慣於透過專案辦公室的制度設計，組成跨部會的任務編組，處理跨部會的產業發展方案。大陸方面由於組織體系龐大，傳統上即經常出現「條條塊塊」的現象，不僅橫向方面各個部委之間較少透過跨部委的任務編組來推動政策，縱向方面中央和地方之間也呈現出上令未必能下達的「諸侯割據」問題(Zheng, 2007；趙樹凱，2009），所以，一旦事涉跨部委或上下層協調時，工作推動會比較困難。[20]

不過，談到國家機關對於民間企業的指揮調度能力，大陸就比台灣要顯得強而有力。「搭橋專案」的執行過程顯示，台灣方面不一定叫得動第一線的大企業，因爲，這些大企業往往有其本身在大陸已經佈署的組織網絡或人脈關係，未必需要「搭橋專案」這樣的平台。所以，國家機關對於民間企業的指揮調度能力，在中小企業的部份較強，在大型企業的部份較弱。相對來說，無分企業規模大小，大陸官方都有比較強大的指揮調度能力。因此，在「搭橋專案」的平台上，大陸企業與主管部門的政策步調比較一致。

計畫對接的第三個變項是海峽兩岸的互信程度和溝通情形，包括對於海峽兩岸產業合作願景的看法、陸資來台的態度、以及和大陸經濟發展規劃的配合等等。

在產業合作願景上，「搭橋專案」的基本訴求是，經由兩岸之間

20 接受本研究訪談的大陸方面學者專家基本上都承認，「條條塊塊」是大陸行政體制中比較嚴重的問題，包括「搭橋專案」的推動，也同樣面對「條條塊塊」的困擾。

臺灣大學學術期刊資料庫

優勢互補的產業合作，形成具有全球競爭力的組合，除了開拓大陸市場之外，並進軍國際市場，以創造兩岸雙贏。但是，此一願景並未在海峽兩岸參與「搭橋專案」的各界人士中形成普遍共識。台灣方面，有些參與「搭橋專案」的企業，只是想藉此打開大陸市場，但對於進軍國際市場並未展現企圖心。大陸方面，有些地方政府積極爭取「搭橋專案」的試點工作，但主要目的是以此作爲招商引資的題目，也未進行全球競爭的規劃。[21]

與願景不明相關的問題是，「搭橋專案」原先選擇的 15 項可以合作的產業，是台灣方面單方面提出的清單，事先未與大陸方面進行研商，以致於在實際推動過程中，發現有部份的產業兩岸之間的競爭性大於互補性，或者不具備一加一大於二的合作利基，使得後續的合作遭遇困難。[22] 此一現象顯示，台灣方面對於大陸產業發展情報的掌握並不完全，卻有些過度自信。所以，更用心地做好知已且知彼的基礎研究工作，更虛心地找尋兩岸產業合作的利基，是台灣方面在觀念上需要調整的部份。

在陸資來台的議題上，兩岸要進行產業合作，當然要探討相互投資的可能性。過去的情形是台灣企業單方面前往大陸投資，而大陸資金無法進入台灣。2009 年 6 月底台灣開放大陸資金來台投資，但成效不佳，主要的原因是基於「國家安全」考量，出現下列情形：一、大陸想要投資的許多項目台灣都未開放；二、台灣限制具有國營企業背景的大陸企業來台投資，使得許多具有海外投資能力的大陸企業被排除在來台投資的行列之外；和三、台灣對於大陸商務人士入境，仍有諸多限制，降低了大陸企業家來台投資的意願。這些情況顯示，台灣對於大陸企業來台投資仍有顧忌，相關作爲因而顯得相當戒慎恐懼

21　這是在本研究舉辦座談和進行訪談的過程中，兩岸的學者專家所表達的觀察。

22　大陸方面的學者專家對於這一點做了比較率直的批評。

臺灣大學學術期刊資料庫

和謹小慎微。[23]

在配合大陸經濟發展規劃的議題上，大陸由於幅員廣大，許多產業發展方案都會在地方上先進行試點。同時，在產業發展的權責分工上，中央主要是制定政策，經費資源則下放到地方，由地方負起工作的實際推動。「搭橋專案」雖然是海峽兩岸中央政府層級的交流合作，但在大陸的體制中，必須落實到地方政府去執行。對於這種情形，台灣方面顯示了某些顧慮，即中央層級的政府官員不太願意和大陸的地方政府直接打交道，以避免被矮化的批評。例如，台灣方面在評估是否投入大陸力推的「海峽西岸經濟區」建設計畫時，就有害怕被鎖入區域範圍和地方層級的顧慮。[24]

基本上，「互信不足」可說是「搭橋專案」推動成效不如預期的一項癥結因素。海峽兩岸重新恢復交流協商雖已有一段時期，但是，到目前爲止，彼此的互信還未確立，所以，各種交流合作計畫的進行，包括「搭橋專案」的推動，還未能達到彼此開誠布公的境界，「建立互信」仍然是一個需要海峽兩岸相互展現善意，逐步加強加深的功課。如何在台灣方面一再呼籲的「正視現實」，和大陸方面一再強調的「建立互信」之間搭起橋樑，找到共識或者平衡點，兩岸雙方仍需努力。

---

23 大陸方面的學者專家意見一致地對於這個問題頗有怨言，台灣方面的學者專家意見較爲紛歧。有部份受訪的學者專家表示，由於兩岸經濟規模和企業規模懸殊，台灣的步伐應該要謹慎保守一些。但是，爲數更多的學者專家表示，市場競爭激烈，商機稍縱即逝，過於保守的態度使得台灣錯過了許多兩岸產業合作的最佳時機。其中，面板業就是最明顯的一個例子。

24 台灣方面的學者專家承認台灣的行政當局有這方面的顧慮，而大陸方面的學者專家則強調，在推動影響較大之全國性政策之前，先由地方進行試點，視成效加以推廣或予以修正，是大陸政策制定的慣常動作。所以，兩岸產業合作在大陸地區進行城市試點，以及諸如「海峽西岸經濟區」的發展規劃，並沒有矮化台灣的企圖，台灣方面其實無需多慮。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、研究發現

國家發展研究的主導概念歷經 1950 和 60 年代的現代化，1970 年代的依賴與世界體系，1980 年代到 90 年代中期的發展型國家，和 1990 年代末期以來的全球化，儘管研究範式不斷更新，但是，基本上還是可以把它們擺在現代性（modernity）（或資本主義世界體系）的擴散與回應的脈絡中來理解（龐建國，2010）。從這個分析脈絡來觀察，「搭橋專案」可以理解爲海峽兩岸面對現代性（或資本主義世界體系）之全球擴散的挑戰時，透過互利雙贏的產業合作來增強雙方競爭力的一項嘗試。從「搭橋專案」推動的實際經驗中，我們有以下一些具有理論意涵的發現。

首先，政治經濟學的考察可能比純經濟學的思維更適合用來分析兩岸產業合作的課題。從全球分工的視野和產業鏈的布局來看兩岸產業合作，雙方的確各有可以互補的優勢。Alice H. Amsden 和瞿宛文的研究指出，台灣的企業能夠有效地進行產業升級，很重要的一個成功方程式，是及時的採取了「三管齊下」的策略：包括擴大生產規模，改進生產技術和工廠管理，以及增進運籌配送的能力。也就是結合大陸市場的互補性條件，把產業鏈中「代工」的段落做大做強，在世界市場中發揮「後起者的優勢」，因而能夠超越後進國家發展的困境（Amsden *and* Chu, 2003；朱道凱〔譯〕，2003）。

不過，王振寰（2010）的研究認爲，台灣既有的產業升級只是一種「快速追隨者」的模式。在整個產業鏈中，台灣的企業並不直接投入上游的標準或專利，也不直接進攻下游的通路與品牌，而是當某項新技術可以商品化，或者某個品牌大廠打出新產品之後，追隨這個新技術或新產品的標準與規格，爭取代工訂單，然後，很快地達到大規模的量產。所以，稱之爲「快速追隨者」的產業發展模式。值得警惕

臺灣大學學術期刊資料庫

的是，這種以代工爲主的產業發展模式，近年來已經出現了「追趕的極限」，利潤越來越薄，不能不尋求突破。而王振寰所提出來的解決之道，也是善用大陸的市場來練兵，造就技術和行銷能力，創造自己的品牌（王振寰，2010：356）。

在前述經濟格局下，若依循新古典經濟學或新自由主義的思維，兩岸產業合作理應一拍即合。但是，從本研究的座談和訪談資料可以得知，台灣方面統獨對立的政治生態和行政部門習慣性的防衛心理，使得「國家安全」考量成爲兩岸產業合作中頗具影響力的變數，並使得「搭橋專案」的推動成效受到干擾。[25]

自從 Alfred Marshall (2009[1890]) 主張將政治面向價值判斷的因素從經濟現象的研究中排除，並提出邊際效用概念作爲分析工具，建立起新古典經濟學的研究範式之後，經濟學界的研究就鮮少著墨於政府角色功能的探討，政府基本上被當成一個經濟活動的局外人，不必深究其功能作用的黑箱子（black box），市場則被假設成可以朝向供需平衡而自動修復或自我完善的一套機制。然而，從「搭橋專案」的推動經驗中，我們可以發現，政治因素很難被排除在決策考量之外，所以，在兩岸經貿議題的探討上，政治經濟學的研究途徑可能會比純經濟學的研究途徑更貼近現實。

其次，對於國家發展的研究者來說，全球化的影響已經無所不在，任何與國家發展相關的研究議題，都應該注意到在這個研究議題中，全球化作爲大環境背景的重要性。不過，國家角色顯然未像某些擁護全球化的立論者所說的，在全球化的浪潮中逐步式微（李宛容〔譯〕，

[25] 台灣方面的學者專家表示，有關部門在委託某些產業研究智庫進行兩岸產業合作的研究時，曾經希望能將「國家安全」這個變項做量化分析，但是，遭遇到相當困難。實際的處理方式，大多只能以「貿易依存度」、「台商赴大陸投資金額與台灣本地資本形成的對比比例」、以及「陸資來台投資金額與台灣本地資本形成的對比比例」等等指標做交待。

臺灣大學學術期刊資料庫

1996；楊振富、潘勛〔譯〕，2005）。Peter Evans (1997) 就認爲，國家機關的職能是多面向的，當某些職能因爲全球化的影響和公民社會的興起而被侵蝕的時候，國家機關卻可能需要在其他面向做更細緻的分工和發揮更大的協調作用。

觀察發展型國家論述的演進，無論是 Evans 所強調的由國家機關主導，民間企業配合的「鑲嵌自主性」；或者 Weiss 所提出的國家機關和民間企業透過制度化的安排，平等對話的「治理的互賴」；或是 O'Riain 所描繪的由民間企業形成夥伴協議，國家機關主要扮演協調角色的「彈性的發展型國家」，都意味著說，在可見的未來，國家機關的角色功能雖然會隨著環境的變化而調整，但在產業發展上，國家機關仍然會扮演主導或協調的角色。

尤其近年來在國家發展學界中，「中國模式」成爲一個熱門的話題。雖然學者們對於有沒有「中國模式」和如何定義「中國模式」，仍然人言言殊，[26]但是，無論稱之爲「韌性威權政體」（何大明〔譯〕，2007）或者「後極權資本主義發展國家」（吳玉山，2007），國家機關在中國大陸的經濟轉型或產業發展中，都扮演著遠比新自由主義或「華盛頓共識」的主張，要更爲積極主動的角色，發揮了更爲強勢的主導作用，並且對新自由主義的論點構成了挑戰（朱雲漢，2009；Jaques, 2009；Halper, 2010）。所以，發展型國家式微的說法的確言之過早。

第三，國家機關雖然可以在產業發展上採取主動作爲，發揮主導作用，但是，更重要的是如何拿捏角色功能。Evans (1995) 所提出的監護人、領頭羊、助產士、和當家者的區分，就是一個很好的範例，告訴我們在處理國家機關和市場機能的對應關係時，應該在是否干預和干預程度之外，還要考慮如何干預的問題。進一步說，所謂的「治

[26] 對於「中國模式」較爲權威和完整的討論，可以參閱潘維主編（2009），以及趙劍英、吳波主編（2010）等兩部著作。

臺灣大學學術期刊資料庫

理市場」（governing the market），未必意味著就是要扭曲市場機能，有時候，反而是要促進市場機能，特別是在原有的政經體制中存在著既得利益者特權尋租、不求長進問題的時候，國家機關有責任採取行動，打破特權尋租的原有格局，讓市場機能透過競爭導引資源配置的作用能夠真正發揮。

在「搭橋專案」的推動上，大陸方面的學者就指出，兩岸產業合作的推動，政府必然需要介入，因爲，現有的兩岸經貿往來情勢仍然存有許多歷史因素遺留的障礙，離自由貿易的境界還有很大的距離。國家機關必須採取行動，妥善安排兩岸經貿關係正常化（或市場開放）的步驟進程，建立兩岸產業發展情報的交換機制，以降低兩岸產業合作的交易成本。

第四，在兩岸產業合作的議題上，國家安全的考量固然不能忽視，但是，也不宜過度強調。台灣是一個小規模經濟體，內需市場不足以支撐產業發展，所以，產業發展必須從全球分工的視野來規劃產業鏈的布局，並以切入利基段落爲主要戰略。有如王振寰（2010）的研究所指出，到目前爲止，台灣企業在全球產業鏈的布局上，主要是切入製造和組裝的段落，採用歐美日所訂定的產業標準，爲品牌大廠代工，練就了「快速追隨者」的本事，在全球市場中擁有一席之地。但是，就產品價值鏈來說，代工往往是利潤最微薄，最容易被擠壓的段落。台灣若想要走產業升級的道路，就勢必要往專利技術與產業標準，或行銷通路與自有品牌的高附加價值段落邁進。然而，受到科研實力、人才數量、和市場規模的限制，台灣不容易憑自身力量去突破現有格局，大陸卻在這些點面上可以和台灣形成優勢互補的組合。

同時，必須注意的是，大陸由於經濟規模的既定優勢，在產業發展戰略上採取的是「大國」思維，以打造境內之完整產業鏈爲目標。

臺灣大學學術期刊資料庫

[27] 兩岸進行優勢互補的合作，可以比較快速地打造完整的產業鏈，實爲互利雙贏的事情。然而，到目前爲止，許多兩岸合作的可能性都因爲台灣方面的遲疑而未能落實。

我們不能逃避的事實是，在大陸的產業發展戰略中，可以合作的對象不少，台灣並非不可或缺的夥伴，南韓就是台灣最大的競爭者。在全球分工體系的座落位置上，台灣和南韓的位置幾乎一樣，現有的產業和將來想要發展的產業也高度雷同，從國際貿易的角度來看台韓兩地，彼此處於高度競爭的局面。所以，當台灣和大陸簽署 ECFA 的時候，南韓相當在意。在此之前，南韓有心人士就已經率先提出了 China 加 Taiwan 等於「Chaiwan」的說法，提醒世人注意兩岸經貿情勢的變化。[28]

對於中國大陸崛起所蘊釀的商機，南韓一直想要爭取，同時，爲了因應全球化和區域經濟整合的挑戰，也致力於推動東北亞地區的經濟合作，包括從 2002 年開始與大陸和日本討論中日韓自由貿易區的概念。過去這些年來，由於相互之間仍有歧見，所以，雖然各種研究和討論很多，但實質進展不大。[29]

可是，自從海峽兩岸打算簽署 ECFA 之後，南韓的動作就積極了起來。先是 2009 年 10 月中日韓領導人會議上達成共識，儘快啓動中日韓自由貿易區政府、企業和學界的聯合研究。接著，2010 年 5 月，中日韓自由貿易區官產學聯合研究第一輪會議在南韓首爾舉行，

---

[27] 這是參加座談和接受訪談的大陸學者一致提出的觀點。

[28] 「Chaiwan」的說法是由南韓的《朝鮮日報》最先提出來，並以「兇猛追擊的 Chaiwan」作爲標題，報導兩岸經貿合作對於韓國產業發展的威脅。有關報導可參閱《天下雜誌》的網頁，網址爲：http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=37940。

[29] 根據接受本研究訪談的大陸方面學者專家的說法，南韓因爲擔心產業技術外流至中國大陸，所以，也在產業合作方面採取比較保守的態度。

臺灣大學學術期刊資料庫

中日韓的領導人共同表示，將努力在 2012 年之前完成此項聯合研究，並且在 2011 年於南韓建立中日韓合作的秘書處。然後，今（2011）年 5 月大陸國務院總理溫家寶在東京出席中日韓高峰會時透露，將加快自由貿易區談判的進程，包括官產學聯合研究提前在今年底完成，明年就開始啓動官方談判。[30]

除了推動中日韓自由貿易區之外，南韓也分別和東南亞國協、美國、和歐盟商談簽署自由貿易協定，並且頗有斬獲。南韓早在數年以前就積極對外展開商簽自由貿易協定的動作，經過多年努力，在今年（2011 年）終於開花結果。先是今年 7 月 1 日，南韓和歐盟簽署的自由貿易協定正式生效；接著，10 月 13 日之時，南韓與美國簽署的自由貿易協定也正式生效。面對南韓的大動作與大斬獲，台灣不能不有所警惕和因應。

由於血緣、文化和地理的親近性，加上多年來台商在大陸打拼所營造出來的社會關係網絡，台灣有較好的機會要求大陸以兩岸共同市場的概念來布局產業鏈，營造兩岸互利雙贏的空間。就此而言，台灣應該善用大陸崛起的力道，掌握大陸產業發展的脈動，及早卡入擁有利基的戰略位置。遲疑蹉跎的結果，是許多商機或合作的可能性一旦流失，就很難再挽回。[31]

---

30 接受訪談的大陸方面學者專家指出，由於中、日、韓三方的合作可以打造出比兩岸產業合作更完整的產業鏈，所以，一旦中日韓自由貿易區成形，台灣的產業發展必然會受影響。台灣方面應該及早思考，如何藉由 ECFA 的制度架構，建立起兩岸產業合作的機制。

31 大陸方面的學者專家特別舉出面板產業爲例，大陸方面在 2009 年初即向台灣方面提議，由大陸的電視機廠投資台灣的面板廠，形成產業供應鏈上下游的關係，穩定兩岸在面板產業的合作，然而遲遲未能獲得台灣方面正面回應。到了 2010 年年中之後，大陸方面決定開放南韓和台灣的面板廠進入大陸設廠，並同意京東方公司的 8.5 代生產線上馬（該生產線已在今年 7 月投產），兩岸之間的面板產業因而錯失合作機會，由互補轉向了競爭。

臺灣大學學術期刊資料庫

陸、結語

本研究認爲，從制度經濟學和新制度主義的角度來觀察，海峽兩岸簽署 ECFA，其主要的意義在於爲兩岸的經貿往來建立起了制度架構。隨著後續議程的開展和相關協議的簽署，兩岸之間的經貿往來將逐步邁向制度化和正常化，過去橫亙在兩岸之間的障礙和因而產生的交易成本，可以隨之減少，對於兩岸的經濟競爭力都有幫助。所以，海峽雙方應該善用 ECFA 的制度化力道，推進兩岸的經濟合作，包括建立兩岸產業合作的常態化機制。

從全球分工體系和產業鏈構成的角度來觀察，兩岸共同打造產業鏈是互利雙贏的作法，並有利於台灣的產業升級。「搭橋專案」的推動經驗卻顯示，兩岸的產業合作無法避免政治因素的影響。所以，採取純經濟學的思維或者單從經濟效益的角度來考察，並不能有效觀照兩岸產業合作應該掌握的點面。相對來說，從政治經濟學的研究途徑切入，注意國家機關和市場機能之間可能涉入的政治因素，將能更貼切地呈現兩岸產業合作的實際面貌，並對 ECFA 後兩岸產業合作的展望做更周延的觀察。本研究乃是此種思維下的一項嘗試。

不過，從政治社會學和經濟社會學的角度來觀察，國家機關和市場機能都座落或鑲嵌在特定的社會文化環境中，社會文化對於國家機關、市場機能、和企業經營所產生的約束力量或規範作用，如公民社會或第三部門的興起、生產網絡的結構型態、和社會文化資本的形成等等，也應該受到同樣的重視。未能在這些點面有所著墨，是本研究較大的侷限和缺憾，相關的探討或許可以期諸於未來。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考文獻

一、中文文獻

王振寰（2010）。《追趕的極限－台灣的經濟轉型與創新》。高雄：巨流圖書公司。

朱雲漢（2009）。〈中國模式與全球秩序重組〉，潘維（主編），《中國模式－解讀人民共和國的 60 年》，頁 603-630。北京：中央編譯出版社。

朱道凱（譯），Hirst, Paul *and* Grahame Thompson（原著）（2002）。《全球化迷思》。台北：群學出版社。

朱道凱（譯），瞿宛文、安士敦（Alice H. Amsden）（合著）（2003）。《超越後進發展－台灣的產業升級策略》。台北：聯經出版公司。

吳玉山（2007）。〈宏觀中國：後極權資本主義發展國家—蘇東與東亞模式的揉合〉，徐斯儉、吳玉山（主編），《黨國蛻變—中共政權的精英與政策》，頁 309-329。台北：五南圖書公司。

吳明敏主編（2007）。《兩岸農業競合－夾縫中的台灣農業》。台北：台灣智庫。

吳進泰（2001）。《兩岸產品競合及依賴監視指標之研究》。台北：台灣經濟研究院。

吳敬璉（2005）。《當代中國經濟改革－探索中國經濟順利轉型的秘密》。台北：麥格羅・希爾公司台灣分公司。

吳榮義（2009）。《台灣・中國經貿關係的回顧與展望》。台北：台灣智庫。

吳曉慧（2007a）。《兩岸產品競合及依賴監視指標之研究》。

臺灣大學學術期刊資料庫

台北：台灣經濟研究院。

吳曉慧（2007b）。《兩岸貿易與投資影響評估報告》。台北：台灣經濟研究院。

吳曉慧（2007c）。《大陸產業供需狀況對兩岸產業分工之對策分析》。台北：台灣經濟研究院。

吳曉慧（2008）。《因應兩岸競合爭取產業發展優勢－兩岸產品競合及依賴監視指標之研究》。台北：台灣經濟研究院。

呂鴻德等（2009）。《兩岸產業分工與競合模式之研究》。台北：財團法人海峽交流基金會。

李宛容（譯），大前研一（原著）（1996）。《無國界的世界－民族國家的終結》。台北：立緒文化事業公司。

李英明（2001）。《全球化時代下的台灣和兩岸關係》。台北：生智文化事業公司。

李慧萍（2005）。《我國對中國出口結構變化與投資關係之研究》。台北：台灣經濟研究院。

何大明（譯），Nathan, Andrew J.（原著）（2007）。《從極權統治到韌性威權－中國政治變遷之路》。台北：巨流圖書公司。

林祖嘉（2005）。《兩岸經貿與大陸經濟》。台北：天下遠見出版公司。

林祖嘉、譚瑾瑜（2011）。〈ECFA 後兩岸產業合作與分工整合策略〉，《2011 年台灣展望》，頁 503-511。台北：財團法人國家政策研究基金會。

林毅夫（2009）。《解讀中國經濟》。台北：時報文化出版公司。

花佳正、吳曉慧（2008）。《因應兩岸競合爭取產業發展優勢分析－大陸產業供需對兩岸分工之對策分析》。台北：台灣經濟研究院。

臺灣大學學術期刊資料庫

俞可平主編（2008）。《中國治理變遷 30 年》。北京：社會科學文獻出版社。

俞可平、黃平、謝曙光、高健（主編）（2006）。《中國模式與“北京共識”：超越“華盛頓共識”》。北京：社會科學文獻出版社。

范世平等（2009）。《中共推動兩岸產業合作的具體作爲與影響》（政策報告，No.980019）。台北：亞太和平研究基金會。

高長（1992）。《兩岸經濟交流現況及發展趨勢研究》。台北：中華經濟研究院。

張五常（2008）。《中國的經濟制度》。香港：花千樹出版公司。

張清豐等（2008）。《大陸台商產業聚落與台灣產業發展研究》。台北：財團法人海峽交流基金會。

郭正亮（1998）。〈李登輝現象：民主轉型與政治領導〉，殷海光基金會（主編），《民主、轉型？台灣現象》，頁 103-142。台北：桂冠圖書公司。

陳盈秀（2008）。《兩岸貿易與投資影響評估報告》。台北：台灣經濟研究院。

陳麗瑛（1991）。《中共電子工業發展及其對我之影響》。台北：中華經濟研究院。

彭懷恩（2009）。《台灣政治發展（1949-2009）》。台北：風雲論壇公司。

童振源（2003）。《全球化下的兩岸經濟關係》。台北：揚智文化事業股份有限公司。

黃天麟（2010）。〈ECFA 與「中樞－邊陲」效應〉，羅致政（主編），《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》，頁 31-42。台北：新台灣國策智庫。

黃智聰、歐陽宏（2006）。〈世界各國對中國大陸直接投資決定

臺灣大學學術期刊資料庫

因素之研究〉，《遠景基金會季刊》7(2): 139-178。

楊文瑞（1998）。《兩岸產品競爭及依賴監視指標之研究》。台北：台灣經濟研究院。

楊秀玲、林冠汝（2004a）。《台灣進口大陸農產品產業損害預警監測機制之研究》。台北：台灣經濟研究院。

楊秀玲、林冠汝（2004b）。《大陸貨品進口產業損害預警監測機制之擴充與維護》。台北：台灣經濟研究院。

楊秀玲、張明仁（2007）。《96 年度大陸貨品進口產業損害預警監測成果回顧》。台北：台灣經濟研究院。

楊振富、潘勛（譯），Friedman, Thomas L.（原著）（2005）。《世界是平的》。台北：雅言文化。

葉律言（1997）。《兩岸產品競爭與依賴監視指標之後續研究》。台北：台灣經濟研究院。

葉懿倫、蔡毓芳（2004）。《中國大陸與台灣經濟之互動與對策計畫》。台北：台灣經濟研究院。

趙岡、張佩珍（1988）。《中共紡織業之發展及其對我國紡織品對外貿易之影響》。台北：中華經濟研究院。

趙岡、傅豐誠（1988）。《中共電腦業之發展及其對我之影響》。台北：中華經濟研究院。

趙劍英、吳波主編（2010）。《論中國模式》（全兩冊）。北京：中國社會科學出版社。

趙樹凱（2009）。〈基層政府的體制癥結－中國基層民主的改革路向〉，于建嵘、秦暉、陳志武等（著），《中國大呼吸－十大學者論國家戰略與民族使命》，頁 171-196。香港：晨鐘書局。

蔡毓芳（2003）。《兩岸產品競合及依賴監視指標》。台北：台灣經濟研究院。

臺灣大學學術期刊資料庫

潘維（主編）（2009）。《中國模式－解讀人民共和國的 60 年》。北京：中央編譯出版社。

鄭爲元（1999）。〈發展型「國家」或發展型國家「理論」的終結？〉，《台灣社會研究》第三十四期（6 月）：1- 68。

謝宗林、李華夏（譯），亞當‧史密斯（原著）（2000）。《國富論》。台北：先覺出版社。

譚崇台（2003）。《發展經濟學》。台北：五南圖書公司。

龐建國（1993）。《國家發展理論－兼論台灣發展經驗》。台北：巨流圖書公司。

龐建國（2010）。〈國家發展研究主導概念之變化及其政策意涵〉，《社會科學論叢》4(2): 104-154。

羅致政（主編）（2010）。《ECFA 大衝擊：台灣的危機與挑戰》。台北：新台灣國策智庫。

二、英文文獻

Amsden, Alice H. (1979). “Taiwan’s Economic History: A Case of ‘Estatisme’ and a Challenge to Dependency Theory.” *Modern China* 5: 341-373.

Amsden, Alice H. (1985). “The State and Taiwan’s Economic Development.” In Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpel (eds.), *Bringing the State Back In*, pp. 78-106. New York: Cambridge University Press.

Amsden, Alice H. (1989). *Asia’s Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Amsden, Alice H. *and* Wan-wen Chu (2003). *Beyond Late Development: Taiwan’s Upgrading Policies*. Cambridge, MA: The MIT Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim *and* Masahiro Okuno-Fujiwara (1996). *The Role of Government in East Asian Economic Development*. New York: Oxford University Press.

Auster, Richard D. *and* Morris Silver (1979). *The State as a Firm: Economic Forces in Political Development*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Buchanan, James M. *and* Gordon Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Buchanan, James M., Robert D. Tollison *and* Gordon Tullock (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas a&M University Press.

Chang, Ha-Joon (2007). *The East Asian Development Experience: The Miracle, the Crisis and the Future*. New York: Zed Books.

Chu, Yun-han (1999). "Surviving the East Asian Financial Strom: The Political Foundation of Taiwan's Economic Resilience." In T. J. Pempel (ed.), *The Politics of the Asian Economic Crisis*, pp. 184-202. Ithaca: Cornell University Press.

Chu, Yun-han (2002). "Re-engineering the Developmental State in an Age of Globalization: Taiwan in Defiance of Neo-liberalism." *The China Review* 2(1): 29-59.

Deyo, Frederic C. (ed.) (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Evans, Peter (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Evans, Peter (1997). “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.” *World Politics* 50(1): 62-87.

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer *and* Theda Skocpol (eds.) (1985). *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Frank, Andre Gunder (1966). “The Development of Underdevelopment.” *Monthly Review* 18 (September): 17-31.

Frank, Andre Gunder (1967). *Latin America: Underdevelopment or Revolution*. New York: Monthly Review Press.

Friedman, Milton (1968). “The Role of Monetary Policy.” *The American Economic Review* 58(1): 1-17.

Friedman, Milton (1971). “Government Revenue from Inflation.” *The Journal of Political Economy* 79(4): 846-856.

Friedman, Milton (1977). “Nobel Lecture: Inflation and Unemployment.” *The Journal of Political Economy* 85(3): 451-472.

Gereffi, Gary (1999). “International Trade and Industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain.” *Journal of International Economics* 48(1): 37-70.

Gereffi, Gary *and* Miguel Korzeniewicz (eds.) (1994). *Commodity Chains and Global Capitalism*. Westport, CT: Praeger Publishers.

Gereffi, Gary, John Humphrey *and* Timothy Sturgeon (2005). “The Governance of Global Value Chains.” *Review of International Political Economy* 12(1): 78-104.

Gerschenkron, Alexander (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. Cambridge. MA:

臺灣大學學術期刊資料庫

Belknap Press of Harvard University Press.

Gold, Thomas B. (1981). *Dependent Development in Taiwan*. Cambridge, MA: Ph. D. Dissertation of Harvard University.

Gold, Thomas B. (1986). *State and Society in the Taiwan Miracle*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Haggard, Stephan (1990). *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Haggard, Stephan (2000). *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, DC: Institute for International Economics.

Halper, Stefan (2010). *The Beijing Consensus: How China's Authoritarian Model Will Dominate the Twenty First Century*. New York: Basic Books.

Harvey, David (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. New York: Oxford University Press.

Hayek, Friedrich August (2001[1944]). *The Road to Serfdom*. Chicago: University of Chicago press.

Hirschman, Albert O. (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hirschman, Albert O. (1973). *Journeys Toward Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*. New York: W. W. Norton.Hirschman, Albert O. (1977). "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples." *Economic Development and Cultural Change* 25 (supplement): 67-98.

Hirschman, Albert O. (1981). *Essays in Trespassing: Economic to*

臺灣大學學術期刊資料庫

Politics and Beyond. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jacques, Martin (2009). *When China Rules the World: The Rise of the Middle Kingdom and the End of the Western World*. London: Penguin Books Ltd.

Johnson, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Keynes, John Maynard (2006[1936]). *The General Theory of Employment, Intrests and Money*. London: Palgrave Macmillan.

Li, Kou-ting, Gustav Ranis *and* John C. H. Fei (1995). *The Evolution of Policy Behind Taiwan's Development Success*. New York: World Scientific Publishing Co.

Lim, Hyun-Chin (1982). *Dependent Development in Korea, 1963-1979*. Cambridge, MA: Ph. D. dissertation of Harvard University.

Marshall, Alfred (2009[1890]). *Principles of Economics.* New York: Cosimo, Inc.

Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.

O'Riain, Sean (2004). *The Politics of High-Tech Growth: Developmental Network States in the Global Economy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Pang, Chien-kuo (1992). *The State and Economic Transformation: The Taiwan Case*. New York: Garland Publishing.

Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Porter, Michael E. (1985). *Competitive Advantage: Creating and*

臺灣大學學術期刊資料庫

Sustaining Superior Performance. New York: The Free Press.

Ramo, Joshua Cooper (2004). *The Beijing Consensus*. London: The Foreign Policy Centre.

Saxenian, AnnaLee (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Saxenian, AnnaLee (2006). *The New Argonauts: Regional Advantage in a Global Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Sturgeon, Timothy J. (2002). "Modular Production Networks: A New American Model of Industrial Organization." *Industrial and Corporate Change* 11(3): 451-496.

Sturgeon, Timothy J. (2008). "Value Chains, Networks, and Clusters: Reframing the Global Automotive Industry." *Journal of Economic Geography* 8(3): 297-321.

Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Wallerstein, Immanuel (1979). *The Capitalist World-Economy*. New York: Cambridge University Press.

Weber, Max (1981[1919]). "Politics as a Vocation." In H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, pp.77-128. New York: Oxford University Press.

Weber, Max (1981[1922]). "Bureaucracy." In H. H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), *From Max Weber: Essays in Sociology*, pp.196-224. New York: Oxford University Press.

Weiss, Linda (1998). *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Weiss, Linda (2000). “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not ‘Normalizing’.” *The Pacific Review* 13(1): 21- 55.

Weiss, Linda (2003). “Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States.” In Linda Weiss (ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institutions Back in*, pp. 245-270. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Weiss, Linda (2010). “The State in the Economy: Neoliberal or Neoactivist?” In Glenn Morgan, John L. Campbell, Colin Crouch, Ove Kaj Pedersen, and Richard Whitley (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. New York: Oxford University Press.

Weiss, Linda *and* John M. Hobson (1995). *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*. Cambridge, UK: Polity Press.

Weiss, Linda *and* Elizabeth Thurbon (2004). “Where There’s a Will There's a Way’: Governing the Market in Times of Uncertainty.” *Issues & Studies* 40(1): 61-72.

White, Gordon (1984). “Developmental States and Socialist Industrialisation in the Third World.” *Journal of Development Studies* 21(1): 97-120.

White, Gordon (ed.) (1988). *Developmental States in East Asia*. London: Palgrave Macmillan.

White, Gordon (ed.) (1991). *The Chinese State in the Era of Economic Reform: The Road to Crisis*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Woo-Cumings, Meredith (1999). “Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development.” In Meredith

臺灣大學學術期刊資料庫

Woo-Cumings (ed.), *The Developmental State*, pp. 1-31. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Zheng, Yongnian (2007). *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*. Singapore: World Scientific Publishing Co.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Prospects for Industrial Cooperation across the Taiwan Strait in the Post-ECFA Era:
A Political Economy Analysis

Chien-kuo Pang*

Abstract

From the perspective of the global division of labor, industrial development on the two sides of the Taiwan Strait are complementary in many aspects. Complementary cooperation between Taiwan and Mainland China will make production chains across the Strait more competitive. However, cross-Strait relations are highly sensitive at the political level. Industrial cooperation between Taiwan and Mainland China involves many considerations other than economic benefits. At the same time, the appropriate role, function, and degree of state intervention in cross-Strait industrial cooperation is a controversial issue. This article applies political economy analysis to a case study of the Bridging Project supported by the two governments, examining the advantages and obstacles to cross-Strait industrial cooperation. The author assesses both the challenges and opportunities facing industrial cooperation across the Strait in the post-ECFA era.

Keywords: political economy, comparative institutional approach, global division of labor, the Bridging Project, ECFA

* Associate Professor, Gratuate Institute of Mainland China Studies and Dr. Sun Yat-sen's Thoughts, College of Social Science, Chinese Culture University.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術
期刊資料庫