

## 2008 年以来两岸经济合作回顾与经验总结

张冠华\*

**摘 要:**2008 年以来,海峡两岸在坚持“九二共识”、反对“台独”共同政治基础上实现和平发展,两岸经济交流与合作取得一系列重大历史性突破,初步实现了两岸经济关系的正常化、制度化、机制化,对促进两岸经济转型升级、提升两岸福祉发挥积极影响。两岸经济合作进程及成就,既是两岸关系和平发展的重要成果,又是国际金融危机后全球经济发生深刻变革、区域经济合作进程加快和两岸经济转型的迫切需求,体现了双方政治互信和市场动力的双轮驱动与良性互动。但近年来随着两岸经济合作进程的深化,两岸政经互动和经济转型过程中一些深层次问题逐步浮现,使两岸经济合作步入“深水区”。当前无论两岸政治关系还是两岸经济转型,都面临诸多新的不确定因素,两岸经济合作正处在又一个历史性十字路口,面临方向性选择。

**关键词:**两岸经济合作;成果回顾;双轮驱动“深水区”;方向选择

中图分类号: F127

文献标识码: A

文章编号: 1006-6683(2015)04-0023-07

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2015.04.003

2008 年国民党重新执政后,两岸关系在“九二共识”、反对“台独”的共同政治基础上实现和平发展新局,两岸经济交流与合作实现一系列重大历史性突破,初步实现了正常化、机制化和制度化。两岸经济合作成为两岸关系和平发展的重要体现,是构建两岸关系和平发展框架在两岸经济领域的率先实践,为两岸民众创造了巨大的和平红利。近年来,随着国际经济和两岸经济关系的深刻变革,以及岛内政局的变化,深化两岸经济合作进程中一些政经深层问题日益浮现,使两岸经济合作步入“深水区”,步入“十字路口”的关键选择。

### 一、两岸经济合作成果回顾

2008 年以来,在共同政治基础上,两岸本着求同存异、先易后难、先经后政思路,以经济合作为优先和重点,推动两岸关系和平发展。两岸经济关系取得了一系列历史性突破,初步实现了正常化、制度化与机制化。

#### (一) 两岸经济协商机制恢复、建立和深化

第一,两岸两会在“九二共识”基础上恢复并实现制度化。两会领导人会谈以经济议题为重点内容,达成包括海空直航、ECFA 等在内的 21 项协议。第二,国共两党共同举办两岸经贸文化论坛,至 2015 年已举办十届,论坛作为汇聚民意、政策先导的重要平台,共形成了 153 项共同建议,大多转化为两岸共同或各自的具体政策措施,宣布的 73 项对台惠民措施,也给两岸同胞带来实实在在的好处<sup>[1]</sup>。加上两岸企业家峰会与海峡论坛,两岸已形成双方执政党、企业界与民间的多层次交流平台。第三,按照 ECFA 协议成立两岸经济合作委员会,到 2015 年 1 月已举行 7 次例会,取得签署两岸投资保护和促

\* 作者简介:张冠华,男,中国社会科学院台湾研究所副所长、研究员。

进协议、两岸服务贸易协议、海关合作协议及推动产业合作等积极成果,成为两岸 ECFA 后续协商与制度化合作的主要平台。第四,两岸经贸团体互设办事机构,大陆机电产品进出口商会已在台北设立了办事处,台湾贸易中心也在上海、北京等 6 个城市设立了 6 家代表处。第二批互设机构中,台湾区电机电子工业同业公会苏州(昆山)代表处于 2014 年 7 月正式挂牌,东莞代表处也正在加紧办理审批手续;同时,大陆海峡两岸经贸交流协会也于 2015 年 6 月在台设立办事处。

## (二) 两岸经济关系结束“间接、单向”,实现“直接、双向”

第一,两岸海空直航终于实现。自 2009 年 9 月开通两岸空中直航航班到 2014 年底,两岸定期客运航班总班次增加到每周 840 班(每方每周 420 班),大陆客运航点增加至 55 个;两岸定期货运航班总班次增至每周 84 班(每方每周 42 班),大陆定期货运航点增加至 10 个。在海运方面,2008 年 12 月 15 日两岸正式实现海上直航,到 2013 年底,两岸直航港口由 68 个扩大到 85 个,直航船公司从 60 家增加到 120 多家,直航船舶从 120 艘增加到 280 多艘。累计完成客运量 780 万人次,货运量 3.1 亿吨,集装箱运量约 880 万标箱,其中旅客和集装箱运量年均增幅均超过了 12%。两岸客运航线、集装箱班轮航线分别增加到 9 条、31 条<sup>[2]</sup>。

第二,两岸人员实现双向往来。2008 年 7 月 18 日大陆居民赴台旅游正式开放,到 2014 年 11 月 6 日,大陆居民赴台团队游累计 829.8 万人次,个人游累计 172.2 万人次,突破千万人次大关。大陆居民已成为台湾入境游客的最大客源地,据台湾方面统计,2014 年全年来台旅客累计 991.2 万人次,其中大陆 398.7 万人次(38.70%)、日本 163.5 万人次(15.00%)、港澳 137.6 万 16.26%<sup>[3]</sup>。

第三,大陆资金、机构实现入岛。2009 年 6 月 30 日后,台湾当局先后三次对大陆资金开放产业项目,大陆资金实现直接赴台投资历史性突破。迄今为止台湾对大陆制造业累计开放项目 204 项,开放比例 97%;服务业累计开放项目 161 项,开放比例 51%;公共建设累计开放 43 项,开放比例 51%。到 2015 年 2 月,经台湾方面核准的大陆企业赴台投资金额共计 643 件,累计金额 12.88 亿美元。

## (三) ECFA 签署,两岸迈出自由化、制度化重要一步

2010 年两岸签署 ECFA,这是构建两岸关系和平发展框架在经济领域里的率先实践。ECFA 的签署充分体现了两岸特色,即本着先易后难思路,双方签署框架协议,确定未来两岸推动签署的重要协议与合作内容,同时从实际出发并充分照顾台湾的合理需求,先行以早期收获清单方式推动相关货品贸易与服务贸易的相互开放。早收清单中,大陆对台对台开放货品项目 539 项,台湾对大陆开放 267 项;两岸贸易中大陆一直存在巨额逆差,但早收清单中开放范围与幅度远大于对方,充分显示了大陆善意和两岸特色。迄今,两岸已签署投资保护和促进协议、两岸服务贸易协议,正积极协商两岸货物贸易协议和建立争端解决机制。两岸早期收获项目已取得积极效益。

表. ECFA 早收清单台湾对大陆出口

单位: 亿美元, %

| 项目时间       | 全部货品   |        | 早期收获货品 |        |          |
|------------|--------|--------|--------|--------|----------|
|            | 出口值    | 成长率(%) | 出口值    | 成长率(%) | 估计减免关税金额 |
| 2011 年     | 839.59 | 9.13   | 179.92 | 18.18  | 1.34     |
| 2012 年     | 807.14 | -3.87  | 185.78 | 3.26   | 5.7      |
| 2013 年     | 817.88 | 1.33   | 205.52 | 10.62  | 7.18     |
| 2014 年     | 821.19 | 0.41   | 207.35 | 0.89   | 8.08     |
| 估计累积减免关税金额 |        |        |        |        | 22.94    |

数据来源: 台湾 ECFA 网站。

#### (四) 两岸金融交流与合作实现正常化

2009 年 4 月,两岸签署《海峡两岸金融合作协议》,在此基础上于同年 11 月签订《两岸银行、证券及期货、保险业监管合作备忘录》(MOU)。签订两岸金融 MOU 后,两岸金融交流开始正常化、制度化进程。到 2015 年 1 月,台湾 13 家银行已在大陆开业 18 分行,大陆银行在台设立 3 家分行和 1 家办事处;5 家投信事业大陆参股设立基金管理公司,其中 4 家已营业;16 家台湾证券及 10 保险机构在大陆获得 QFII 资格并取得投资额度合计 58.2 亿美元。台湾银行在大陆经营已进入收获期,截至 2014 年 12 月底止,台资银行在大陆已开业分支机构(含分、支行及子行)的税前净利达新台币 65.6 亿元,税后净利约新台币 52 亿元,同比增幅达 88%<sup>[4]</sup>。两岸货币实现直接汇兑并建立货币清算机制,2012 年 8 月 31 日签订《两岸货币清算合作备忘录》,同年 12 月宣布中国银行台北分行与台湾银行上海分行作为两岸货币的清算行。到 2015 年 2 月,台湾银行人民币存款已达 3187.65 亿元人民币,其中外汇指定银行(DBU)存款 2660.54 亿元人民币,国际金融业务分行(OBU)存款 527.11 亿人民币<sup>[5]</sup>。

#### (五) 两岸新型产业合作取得积极进展

2008 年后,在全球经济深刻变革及两岸产业转型背景下,台湾提出“产业搭桥”计划,大陆予以积极配合,开启“有规划指导、政策支持、产学研参与”的两岸新型产业合作进程。2010 年两岸签署两岸经济合作框架协议(ECFA),明确将产业合作列为经济合作的重点内容之一。2011 年大陆海协会与台湾海基会举办第七次商谈,达成关于加强两岸产业合作的共同意见。2011 年按照 ECFA 有关条文成立的两岸经济合作委员会,专门成立产业合作工作小组,下设汽车、无线城市、冷链物流、显示、LED 照明、纺织、医药、电子商务等 8 个产业分组,推进试点项目和重大项目合作。2011 年 10 月在昆山召开由两岸产学研参与的第一届产业合作论坛,2012 年 11 月第二届产业合作论坛在台湾新竹举办,标志着两岸新型产业合作的制度化、机制化初步形成。2008 年以来,两岸产业合作试点项目取得积极进展,试点项目持续增加。

## 二、经验总结:政经双轮驱动

2008 年以来两岸经济合作取得的一系列重要进展,既是两岸关系和平发展的成果,又是国际金融危机后全球经济发生深刻变革、区域经济合作进程加快和两岸经济转型的迫切需求。2008 年以来的两岸经济合作成果是政治互信和市场动力双轮驱动的结果,给两岸民众带来明显的福祉,促进了两岸经济发展,并基本保持了政经良性互动的势头。但随着两岸经济合作进程的深化,两岸政治互动和经济转型过程中一些深层次问题逐步浮现,使两岸经济合作步入“深水区”。

#### (一) 政治互信是两岸经济合作制度化的基础

2008 年以来两岸经济合作成果的取得,尤其两岸经济合作实现制度化、机制化,是两岸取得“九二共识”的共同政治基础、增加政治互信的产物。

2008 年前,虽然两岸贸易投资在市场推动下快速发展,大陆成为台湾第一大贸易、投资伙伴,但政治阻碍使两岸一直处于间接、单向的不正常状态。两岸贸易、投资的日益密切,对两岸经济合作的制度化产生迫切需求,但两岸政治现状却使两岸交流无法正常化和制度化:首先,两岸“三通”等诸多经贸议题与政治高度挂钩而难解。其次,两岸两会协商中断,两岸公权力部门没有相应的平台进行制度化安排,只能以权宜、变通方式进行,如“试点直航”、“小三通”、春节包机等,即便当年有了所谓春节包机直航的“澳门方式”<sup>[6]</sup>,也只能做权宜性安排,双方只有各自安排,没有正式协议。

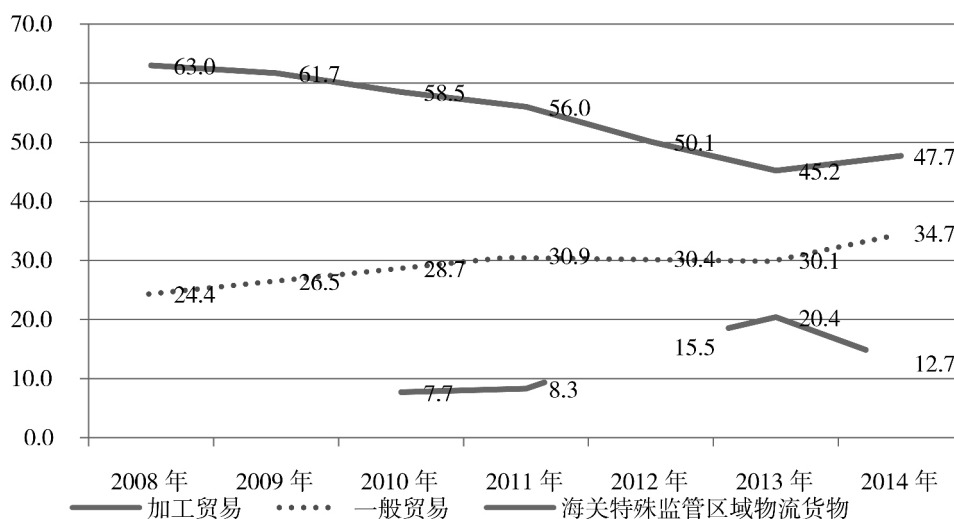
2008 年两岸关系实现和平发展,成为两岸经济合作取得历史性突破的基础:一是两岸两会在九二共识基础上恢复协商并实现制度化,两岸经贸协商机制得以建立。两岸经济合作的高阶议题和制度化安排得以实施,如两岸直航安排、两岸金融 MOU、ECFA 等等。二是在两岸政治互信基础上,一方面过去两岸交流与合作中涉及的敏感性问题如两岸定位、旗、证等问题,均予以适当安排和妥善解决。另一

方面,两岸经济事务中低层次政治敏感性问题的务实处理,如航线定位问题、ECFA 中两岸定位问题、投资保护中涉及的仲裁问题等的务实解决,有利于两岸累积互信,促进两岸政治互动。三是两岸能够充分照顾和考虑对方的合理关切,尤其大陆对台湾的合理关切做出诸多适当安排和照顾。

## (二) 两岸经济合作顺应了全球经济变局及两岸经济转型方向

2008 年后两岸经济合作进程,与国际金融危机后全球及两岸经济的深刻变革几乎同时发生。两岸经济合作进程顺应了全球经济发展趋势,促进了两岸经济关系发展方式的转变,对两岸经济转型升级发挥日益重要作用。

图 1 2008-2014 年两岸贸易方式转变 单位: %



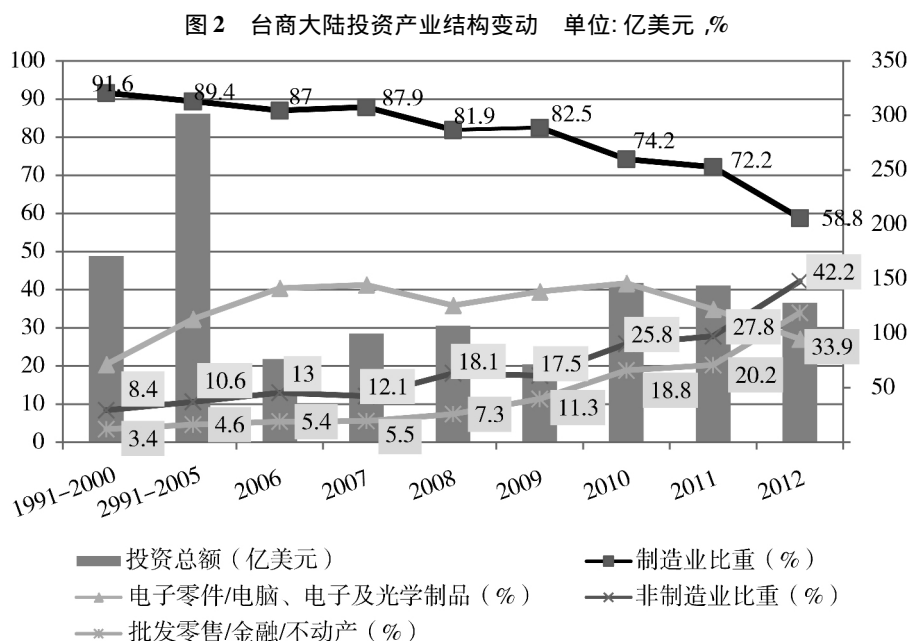
资料来源:中国海关统计。

1. 国际金融危机后全球与两岸经济的深刻变革,增加两岸经济合作的迫切需求。国际金融危机后,全球经济步入再平衡的深刻变革,欧美需求减弱,传统的以台商大陆投资进行加工生产、拉动两岸贸易的两岸经济关系发展方式面临空前挑战,迫切需要向加强两岸一般贸易和服务业合作方向转型升级。而无论是加强大陆内需市场对两岸贸易的拉动力、推动两岸服务业合作,都需要在制度化合作和相应平台下,通过双方降低关税、扩大双方市场准入来完成。

2. 顺应了全球及亚太区域经济合作进程趋势。近年来,全球化及亚太区域合作进程加快,对两岸经济关系产生日益深刻影响。特别是中国东盟 FTA 的全面实施,对台湾企业形成巨大压力,对两岸签署 ECFA 产生直接促进作用。两岸经济合作也对台湾扩大国际经济参与产生了积极影响。在两岸 ECFA 签署后,台湾与新加坡、新西兰签订经济合作协议,与美、日经济关系出现突破,在提升参与 APEC 层级、务实参与国际民航组织大会、国际气候变化公约大会等也取得重要进展。

3. 推动了两岸经济关系发展的转变与两岸经济的转型升级。两岸经济合作的正常化、制度化与机制化进程,使两岸互补优势得到更大程度发挥,两岸经济关系发展方式正在发生重要转变。2008 年以来,两岸贸易中加工贸易比重已从 63% 左右下降至目前的 50% 以下,一般贸易比重上升至 30% 以上(参见图 1)。台商对大陆投资的产业结构,制造业占比由 80% 以上降至 60% 以下,服务业比重快速上升至 40% 以上。对于台湾而言,通过两岸经济合作,有利于台湾外贸市场由欧美转向大陆等新兴市场的拓展,为服务业的外向发展提供更大的市场腹地。对于大陆而言,两岸经济合作有助于促进大陆转

型升级,尤其两岸服务业合作对促进大陆服务业发展有积极意义。



### (三) 步入“深水区”是两岸经济合作深化的产物

在两岸关系虽然实现和平发展但仍存在重大政治分歧情况下,两岸经济合作能取得今天的成果来之不易。随着两岸经济合作的深化,以及台湾岛内政经因素变化,两岸经济合作中一些深层次问题日益浮现,逐步进入“深水区”。

1. 两岸经济互补传统优势正在发生变化。长期以来两岸经济高度互补,自1980年代中期后,台湾由工业化社会向服务业社会转型,大陆则步入工业化加速时期,两岸不仅在经济发展阶段上高度互补,而且土地、劳力、资金等生产要素禀赋也高度互补,互补优势是推动过去两岸经济交流和合作的主要动力。但近十多年来,随着大陆经济的快速发展与生产要素价格的升高,两岸传统要素价格互补优势减弱;尤其大陆制造业快速发展、产业体系日趋完整态势下,两岸在制造业领域由过去高度互补转向局部竞争性发展。目前从两岸经济发展阶段上看,台湾已步入服务业社会,大陆正处于由工业化向服务业社会转型的启动阶段,两岸经济阶段步入新的互补时期。但受限于两岸经济合作水平仍不高,在传统互补优势减弱,新的互补优势未有效发挥前,两岸局部领域日趋升高的竞争性,对两岸经济合作带来的政经消极影响不容低估。

2. 推动两岸经济发展的市场动力处于换档期。由于全球经济再平衡及两岸经济的转型,使传统两岸经济关系发展的市场动力面临重大转换。传统的以台商制造业向大陆梯次转移、在大陆从事加工出口并拉动两岸贸易的传统发展方式,面临欧美市场拉动力减弱的挑战与制约,而大陆内需市场因台商转型升级困难尚未成为拉动两岸贸易的新的主动力。近些年来,部分台商已出现向东南亚转移及返台投资倾向,使近年来两岸投资和贸易增幅趋缓,台湾对东南亚贸易比重升高,两岸贸易相互依存度上升势头减缓甚至略降。同时,当前两岸经济转型升级也在孕育着推动两岸经济关系发展的新动力,即:从

两岸经济发展阶段上看,两岸服务业合作应该成为推动两岸经济关系发展的新动力,但两岸服务业合作需要更高层次的制度化、机制化安排。

3. 两岸政治互信不足开始制约经济合作深化。两岸经济合作的深度,一定程度上取决于两岸政治互信的高度。当前,两岸仍存在重大政治分歧,随着两岸经济合作的深化,政治互信不足的制约日益显现。一是两岸互信不足制约深层经济合作,如两岸产业合作的合理分工布局难以全面展开,大陆资金、商品、机构入岛仍未实现正常化等等。二是岛内部分群体担心会冲击相关产业与就业,甚至担心两岸经济合作将改变两岸关系现状,从而疑虑和焦虑感上升,这种疑虑结合岛内政治操作,形成 2014 年 3 月的“反服贸运动”,对两岸经济合作造成强力干扰。

4. 两岸经济合作的利益分配日益多元化和复杂化。随着两岸经济关系的正常化和交流领域的扩大,两岸经济交流涉及的群体日益广泛;同时两岸经济关系的转型升级,也会产生利益再分配效果;两岸经济发展水平的缩小和局部竞争性的出现,也使两岸利益关系趋于复杂。近些时间以来,两岸经济合作在台湾岛内被质疑和指责为“财团获益”、民众无感,正是一种政治力与利益分配复杂化纠葛的产物。事实上,两岸贸易投资本来以企业为主体,多数民众并非直接参与,只能间接受益;而且两岸经贸往来在台湾本来也是以中小企业为主,正是中小企业掀起第一次转移大陆的投资潮,财团和大企业进入大陆市场反而较晚,台湾金融机构开拓大陆市场也就是近几年的事情,所谓两岸经济合作成果“财团化”是一种政治扭曲,与事实严重不符,但这种责难当前在岛内社会有蔓延之势。当然,也要看到两岸经济交流合作成果直接受益面不够宽的一面,要通过两岸经济合作的深化来实现。

### 三、未来展望: 十字路口的选择

总体上,2008 年以来两岸经济合作取得的历史性突破,是两岸政经良性互动的结果。经验表明,在当前两岸关系格局下,政治互信与市场动力是驱动两岸经济合作的双轮,缺一不可。而当前无论两岸政治关系还是两岸经济转型,都面临诸多新的不确定因素,两岸经济合作正处在又一个历史性十字路口,面临方向性选择。

#### (一) 两岸经济关系发展方式步入关键转型期

从经济层面看,两岸经济合作出现的新问题,如两岸经济关系发展动力的转换、两岸局部领域竞争性趋增、两岸利益分配复杂化等等,都是两岸经济转型和两岸经济合作深化过程中出现的新问题,发展中出现的问题要靠深化发展才能逐步化解。如两岸经济关系发展动力的转换,就需要双方进一步开放市场和推动自由化,降低两岸货贸关税,扩大双方市场准入,深化两岸服务业合作。破解两岸局部产业局部竞争性问题,需要建立更高水平的政策互动平台和机制,加强双方宏观政策、产业政策的沟通与协调,减少和避免重复建设和恶性竞争。两岸经济合作成果要让更多两岸民众特别是台湾基层民众直接受益,更需要深化和扩大两岸经济合作领域,如目前台湾中小企业更多集中于服务业,深化服务业合作可使其直接受益。

#### (二) 两岸政治互动将深刻影响两岸经济关系走向

解决当前两岸经济关系出现的新问题,有赖于两岸经济合作制度化、机制化水平的提高。从 2008 年以来,两岸经济关系发展方式的转型与两岸经济合作的制度化密切相关,经济合作的制度面与市场面已浑然一体。2008 年以前,两岸经济关系在市场动力推动下,缺乏合作机制仍然持续快速发展,但这种经验难以应用到今天的两岸经济关系。在当前全球及两岸经济变局使两岸经济关系传统市场动力减弱情况下,恰恰需要两岸通过制度安排提高自由化水平,来创造新的需求和市场诱因,注入新的动力。2008 年以来,没有制度化安排,就没有今天两岸经济合作的成果;而两岸经济合作成果的延续和扩大,更需要制度化的保障和促进。

### (三) 经济形势发展对两岸经济合作提出更高要求

在经济全球化及亚太区域合作加快形势下,深化经济合作和推动经济融合,更有利于两岸共同参与区域经济合作和台湾扩大国际经济参与。大陆提出推动“一带一路”愿景与行动,已得越来越多国家和地区的响应,对两岸都蕴含着巨大商机,台湾参与不仅有利于把握重要经济机遇,对“一带一路”建设也将发挥积极作用。

总之,当前全球及两岸经济发展新形势,对深化两岸经济合作提出更高要求,两岸经济关系若能通过深化合作走出“深水区”,两岸经济关系发展水平将迈向一个新的台阶。

#### 注释:

[1] 俞正声在第十届两岸经贸文化论坛开幕式上的致辞,新华网,2015年5月3日, [http://news.xinhuanet.com/tw/2015-05/03/c\\_1115160029.htm](http://news.xinhuanet.com/tw/2015-05/03/c_1115160029.htm)。

[2] 两岸“三通”5周年,中国交通报,2013年12月17日。

[3] “2014年12月暨全年观光市场概况概要”,台湾观光局网站。

[4] 台“金管会”新闻稿, [http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0\\_2&mcustomize=news\\_view.jsp&dataserno=201502240004&toolsflag=Y&dttable=News](http://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0_2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201502240004&toolsflag=Y&dttable=News)。

[5] 中国金融信息网, <http://rmb.xinhua08.com/a/20150316/1470072.shtml?f=dlist>。

[6] “澳门模式”是指2005年1月两岸民间航运组织在澳门协商,就两岸春节包机进行直接沟通、达成共识、做出安排、直接促进,实现了2005年台商春节包机。参见《台湾工作年鉴》(2005)81-82页,两岸关系杂志社出版,2006年9月。

(责任编辑 胡石青)

## The Review of the Cross-Strait Economic Cooperation since 2008 and Its Experiences

Zhang Guanhua

**Abstract:** Based on the common political basis of insisting “1992 consensus” and opposing “Taiwan independence”, the Cross-Strait relations realize the peaceful development. The normalization, mechanism and institutionalization of the Cross-Strait economic exchanges and cooperation initially come true, which is a historic breakthrough and play a positive role of promoting the transformation and upgrade and the welfare of the citizens. The Cross-Strait economic cooperation, is not only the fruit of the peaceful development of the Cross-Strait relations, but also the active demand of the new situation, including the fundamental change of the global economy, the acceleration of the regional economic integration and the Cross-Strait economic transformation and upgrade, which reflect the two wheel drive and the positive interaction between the political trust and the market drive. In recent years, with the deepening of the Cross-Strait economic cooperation, some underlying political and economic problems are emerging in the process of political and economic interaction and the Cross-Strait economic transformation and upgrade. The Cross-Strait economic cooperation is stepping into “the deep water area”. The Cross-Strait political relations and the Cross-Strait economic transformation and upgrade are facing some new uncertainties, and the Cross-Strait economic cooperation is on the crossroad and need to make the critical choice.

**Key words:** the Cross-Strait economic cooperation; Review; the two wheel drive; “the deep water area”; Choice of direction