

經濟學叢書

台灣經濟的

奇蹟
危機
與
轉機

吳惠林 著

台灣經濟的

奇蹟

危機

與

轉機

吳惠林 著

台灣經濟的奇蹟、危機與轉機

編著者：吳惠林

發行人：武奎煜

出版發行：正中書局

台北門市：台北市衡陽路 20 號

台北電話：(02) 3822815·3821496

郵政劃撥：0009914-5

FAX NO：(02) 382-2805

台中門市：台中市雙十路二段 62 號

台中電話：(04) 2381945·2381946

FAX NO：(04) 238-1943

出版日期：中華民國八十三年九月臺初版

版權所有·翻印必究

新聞局出版事業登記證：

局版臺業字第〇一九九號(9398)

分類號碼：552.00.002(版)(2,000)譯(3,30)

ISBN 957-09-0945-5

定價：一六五元

海外分局

香港：集成圖書公司

地址：香港九龍油蔴地北海街七號

電話：3-886172-4 · FAX NO:3-886174

日本：海風書店

地址：東京都千代田區神田神保町一丁目五六番地

電話：(03) 32914344 FAX NO:(03) 291-4345

泰國：集成圖書公司

地址：曼谷耀華力路 233 號

電話：2226573 FAX NO:2235483

美國：華強圖書公司

地址：41-35, Kissena Boulevard, Flushing,
N.Y. 11355 U.S.A.

電話：(718) 7628889 FAX NO:(718) 762-8889

歐洲：英華圖書公司

地址：14, Gerrard Street, London, W1 England

電話：(071) 439-8825 FAX NO:(071) 4391183

自序

近十年來，台灣經濟奇蹟已是國際間司空見慣的稱號，最近，又有位美國學者這樣說：若有經濟發展的奧林匹克競賽，台灣鐵拿金牌。對於台灣經濟發展成效的此等贊美，不管國人接受與否，以國際間通用的指標來比較，我們的發展成果的確讓國際人士羨慕，到底這種奇蹟是如何得來的：這項奇蹟是否以高昂代價得到的？或者說，奇蹟的背後是否隱藏著危機？若有危機在，可有轉機嗎？這本論文集就是探討這三個課題的十一篇論文之結集。

第一篇和最後一篇是兩篇通俗性的文章，可以看作是前言和結論，其他的九篇文章都是學術性論文，但又沒一般論文那樣的生硬，尤其沒有令人頭痛的複雜、難懂數學式子，若有，也只是簡單的算術式。我們知道，台灣是個海島，除了人力資源較豐富外，可說資源貧瘠，因而如何利用寶貴的人力資源就是台灣經濟發展成功的關鍵，而人力資源涉及勞動市場運作、人力素質的培育，以及人力管理和勞工法令等，而資源是誰來運用的呢？當然是生產者或業者，但這些業者的規模又是如何呢？迄今已有共識，台灣的中小企業是經濟發展的功臣，他們的情況到底怎樣？在中小企業主利用人力資源時，政府扮演何種角色呢？政府需從事公共建設嗎？需實施社會福利嗎？這九篇文章就是依序探討這些問題。

首先〈台灣的勞動市場與經濟發展：回顧與展望〉是就自由勞動市場和經濟發展間的關係作總檢討，堅持自由勞動

市場的維持運作是發展的先決條件，本文以理論、資料實證反覆的解說此論點，並提出台灣勞動市場所遭遇的問題。

第二篇〈台灣的勞力短缺與外籍勞工問題〉是探究在自由勞動市場運作下，台灣如何面臨勞力短缺，而勞力短缺引來外籍勞工，或者說外籍勞工是解決勞力短缺的一種方法，但外勞卻又引發疑懼，其間的關係及問題是本篇的研究重點。

檢討過勞動市場運作及勞動數量課題之後，接著就人力素質的培訓面提出檢視，這也就是〈台灣地區人力培訓的回顧與檢討〉這篇論文的内容，將人力培訓的理論及台灣的現況和未來都作了分析，並提出建議。

第四篇〈年終獎金制度研究〉是應全國總工會之請，在年終獎金糾紛頻繁時所作的研究計畫之主要内容，該計畫是由馬凱、周添城和我三人合力完成，旨在將年終獎金真義作清楚解說，並提出解決紛爭之道，據總工會負責人表示，自該計畫内容面世之後，年終獎金紛爭也就平息了。

第五篇〈勞工法令對產業發展的影響〉係針對一九八四年「勞基法」頒布實施後的影響，尤其對產業發展的影響，以簡單的圖形作解析，這也正與上面數文作呼應，因為勞基法的施行正是台灣勞動市場真正受到政府法令干預的開始，或許從此以後台灣經濟奇蹟即將逐漸消褪，而法令所要保護的邊際勞工也將最先受害。

光有充沛和質優的勞動力並不能成事，還必須有業者來運用，遍布台灣的中小企業正是最佳的使用者，而蓬勃發展的台灣中小企業，雖已備受國際人士矚目，但其如何發跡及成功卻是個謎，第六篇〈試揭台灣地區中小企業之謎〉就是

試圖揭開這個謎團，該文是由提交經濟部中小企業處一篇研究報告的一部分內容寫成，周添城教授是共同作者，他也是「二分化市場」的原始提出者。

經過三十多年發展的台灣中小企業，已到結構轉型的關鍵時刻，要在台灣轉型抑外移他國是重大抉擇，這與「產業空洞化」課題息息相關，而是否台灣經濟從此沒落，或只是一種自然的產業結構轉變而已，第七篇〈台灣產結構轉變與產業空洞化〉就是探討這個重要課題，本篇也是與周添城教授共同撰寫的。

前幾篇文章都著重於民間部門的運作，只在勞工法令時才涉及政府，而基礎建設需要政府擔負重責大任是一般共認的說法，但政府在執行這些重大建設時能否盡心盡力？在台灣，國建六年計畫是個典型的研究個案，第八篇〈國建六年計畫之政治面與決策程序〉就把政府參與公共建設的理論基礎及六年國建的決策形成作對照評估，凸顯出政府在重大公共政策上的輕率態度。

除了從事硬體建設外，一般人也往往希望政府扮演劫富濟貧的羅賓漢英雄角色，這也就是當前極為普遍的「社會福利」事務，但這項政策果真實施是否不但不會達到福利增加的目的，反會導引走向「奴役」之路？就正走向這條路的台灣來說無比重要，而台灣經濟是否從此將陷入萬劫不復的境界，謝宗林和我在這篇壓軸文章〈老人年金與所得重分配〉中以老人年金為例作基本上的哲理解析，希望能有醍醐灌頂的功效。

自一九八九年開始，我就將發表於報章雜誌的時論性文章結集出書，迄今卻尚未將較具學術性的論文結集，本書是

個開頭，不過，選在這本書裡面的論文也都屬於一般讀者也能讀得懂的、不那麼專業化的論文，但讀者當然要比時論性的文章多花些心思來理解、思考。

有關經濟發展的教科書可說非常貧乏，本書或可彌補一些缺憾，尤其對於台灣經濟的種種，本書提供一個嚴肅思考的方向——自由經濟理念，雖然此名詞已司空見慣，但似乎被濫用、誤導，希望本書能有些許澄清功效。

本書之成承蒙多位朋友鼎力相助，周添城、馬凱、謝宗林三位先生允准將共撰著作出版，正中書局鍾惠民、張淑芬兩位小姐催生此書，研究助理鄭佳佩小姐的幫忙，以及論文原出版機構等都是個人衷心感激的。當然，最重要的是，希望讀者們不吝指教，也盼望本書對讀者、甚至對台灣經濟的未來都有助益。



謹誌於 台北市

一九九四年八月二十九日

目 錄

自序

1

台灣經濟的危機與轉機

13

台灣的勞動市場與經濟發展：回顧與展望

69

台灣的勞力短缺與外籍勞工問題

101

台灣地區人力培訓的回顧與檢討

115

年終獎金制度研究

147

勞工法令對產業發展的影響

161

試揭台灣地區中小企業之謎

183

台灣產業結構轉變與產業空洞化

207

國建六年計畫之政治面與決策程序

231

老人年金與所得重分配

259

台灣經濟如何擁有輝煌燦爛的明天

台灣經濟的危機與轉機

背景說明

這篇文章是一九九〇年（民國七十九年）雙十節發表於中華經濟研究院出版的《經濟前瞻》季刊，當時的氣氛瀰漫著悲觀，經濟不景氣的陰影籠罩，乃有感而發的為文，其內容也會在幾個演講場合提出，四年之後再就現實社會與之對照，情況竟然十分類似，這也似乎應驗著歷史是不斷重演的說法，或者也可說「變革」是很緩慢的。

近幾個月來，台灣的人民籠罩在一片經濟景氣低迷的陰影裡，不但各種經濟指標都呈現不利的數字，加上中東戰雲觸發油價上漲，和三次颱風來襲的短期因素衝擊，更對台灣經濟造成雪上加霜。在這樣的內外環境下，我們是否處於所謂的危機之中，朝野上下又該如何因應而使其成為轉機呢？

不景氣早有跡象可尋

記得民國七十六年十月，當巴特拉（R. Batra）教授所著的預言書《浩劫一九九〇——經濟大恐慌即將來臨》（*The Great Depression of 1990*）中譯本在台灣問世時，像在美國一樣，很

快躍登暢銷書排行榜的冠軍。這件事的涵義是，國人對於巴特拉書中所描述的遠景，確實極為關切。因為該書所陳述大恐慌前夕的情景，雖指的是美國情形，但卻與台灣的情況極為吻合：奇高的股價、財富分配的極端不均、利率下跌等等引爆因子，也都在台灣若隱若現。當時也確有不少人擔心大恐慌的即將來臨，而汲汲於找尋逃避的妙方。所以，至少從那個時候開始，台灣人民就已生活在經濟不景氣將要降臨的陰影裡了。

民國七十六年很快的過去了，進入七十七年，不但股市更為飆漲，又有年終獎金風波、外籍勞工問題、鐵路司機罷駛、汽車客運司機罷工事件，加上農民運動也來湊熱鬧；接著，九月二十四日更爆發了重課證所稅所引發的股市長黑，於是泡沫投機市場的幻滅魅影就緊緊地隨附在台灣人民身邊。不過，已經形成狂潮的股市，對政府而言卻演變成燙手山芋。實情是，證所稅風波對股市的打擊雖立即呈現，但在拗不過投資人的抗議下，不但以七折八扣的方式弄得證所稅面目全非，窒礙難行；而且又在情商大戶護盤下，股市再度恢復熱絡，當年年底的股價指數就已突破五千點，飆漲之速突破世界紀錄。由於證所稅風波的餘悸猶存，政府當局再也不敢輕碰股市，以致也不敢嚴格維持股市秩序、甚且放任違規行為，於是股市明牌逐漸成風，加上貿易政策失衡和貨幣政策失控，激增的游資大量湧進股市。邁入七十八年後，股市更是一路狂飆，「全民運動」的封號不脛而走，該年九月，指數又突破了萬點。在這樣瘋狂的股市遊戲下，帶動了服務業蓬勃發展的風潮，而耐久消費財和聲色犬馬場所竟也生意興隆。就在此種繁華景象普遍瀰漫之際，已有不少有心人士憂心忡忡，眼見股價愈飆愈高，擔心泡沫股市的拖延崩盤，勢必造成更為悲慘的後果，但在證所稅風波的前例下，又無人膽敢有所作為。

其實，在台灣成爲一座「漂浮的賭城」之際，已不斷有人指出危機所在是「腐蝕人心」，亦即人性的貪婪被誘引到極致，因而對實際生產工作則愈見疏遠。「走短線」心理一旦形成，好逸惡勞的懶性也隨之出現，緊守生產工作崗位者在類似「五鬼搬運」的操作下，固定的所得「相對地」減少，所得分配的劣化也愈來愈明顯。結果是，工作倫理逐漸減弱、喪失，社會上的不平之氣不斷擴散、瀰漫，連帶的「暴力」行爲也逐漸成風。民國七十八年底又逢大選年，爲了求取勝利，金權、暴力無所顧忌的出籠，執政黨不但不敢阻遏那種燎原之勢，反而有鼓勵的動作出現，「利多與長紅」的廣告就被指爲報明牌，也被懷疑利用股市籌措輔助執政黨員的競選經費。而公然提名「金牛」級的候選人也由媒體大量的暴露；更令人憂心的是，黑道人物的暴力介入，不但有其陰影，且有若干公開的實例。

大選結束後，政治紛爭不但未消弭，反而愈演愈烈，時序進入民國七十九年，執政黨內鬥的激烈直叫人眼花撩亂，「起立派」對「票選派」，「主流派」對「非主流派」，再經由媒體的炒作，「自私自利」的人性暴露無遺之際，那有餘暇顧及「經國濟民」的「雜事」，就在這個空檔，治安的敗壞更爲加劇。當時的社會，悲觀氣氛甚爲濃烈，最高潮的表現則是末代國代選舉總統時的無恥勒索行爲，以及總統選舉過程中種種不堪入目的鬥爭和暴力事件。那個時候真像大文豪狄更斯在描寫法國大革命時期的名著《雙城記》裡所說的，那一面「最壞的時代」。於是，「原本意氣風發者沉寂了，滿懷希望者失望了，自我放逐者增加了，整裝出走者也絡繹於途了。」最明顯的震撼事件就是王永慶的出走，一時之間，大小企業的外移竟成風氣，而中共爲彌補六四事件招致外資裹足不前的漏洞，大張雙臂歡迎台商前往投

資，在企業出走掀起高潮時也引發了一股「留根」之爭辯。

七十九年六月終於出現明顯的景氣衰退

儘管兩年多來的連連風波，但在股市仍然榮景一片下，以國民所得表示的「經濟成長指標」一直都持續著差強人意的表現，只不過一向以「出口成長」帶動的台灣經濟，七十九年的一、三、五月，出口竟然都出現負成長，而貨幣供給額（ M_{1B} ）年增率在三、四、六月也連續的出現負值，致「流動資金」來源受阻。最受矚目的是，股價指數在該年一月飆漲到一萬二千點之後，開始下滑，到了六月，已經大幅跌至五千點，再度創了快速下跌的紀錄。泡沫已破的說法甚囂塵上，在股民的信心遭受打擊下，證券商也掀起一片倒風，兩年前已被擔心的「崩盤」危機似乎已來到。這個時候，由股市榮景支撐的房產、汽車、娛樂等等服務行業，也都同步呈現停滯局面。媒體照例的又掀起一片討論景氣衰退的熱潮，巴特라의預言似乎就要出現在台灣了。而當經建會所發布的「景氣對策信號」，六月份出現「藍燈」時，台灣進入景氣衰退期終告確定，呼籲政府提供特效藥醫治的聲音逐漸擴大。本來政府的態度已經隨「輿情」的要求開始軟化，此由央行於八月一日宣布調低銀行存款準備率一事可見端倪，而股市在當天也神奇的出現上飆事實。然而，突如其來的伊拉克揮軍攻陷科威特，並且危及沙烏地阿拉伯和各產油國，竟然使得曇花一現的台灣股市再度陷入連續數天的長黑，而在其他國家的股市已回升時，台灣的股民還是投下了不信任票，在漲少跌多下，八月的股價指數曾跌破三千五百點。由伊拉克的侵略行動，是否可能引發另一次的石油危機，對於已呈現衰退的台灣經濟，會不會再雪

上加霜，而台灣經濟在內外交逼的環境下，危機是否重重，會不會從此一蹶不振，抑或可以化爲轉機，轉而迎向另一個更寬廣的海闊天空？

化危機爲轉機的課題

由以上對近兩年多來台灣經濟演變的簡要分析，我們似可確定台灣經濟已遭逢困境，而困境的形成千頭萬緒，如何將關鍵梳理出來，再全力予以因應，正是欲成爲「浴火重生」的鳳凰所要從事的課題。

就以一般通用的「國民所得」衡量指標言，台灣的快速經濟成長實績是「出口」蓬勃發展時期之後的事，而原本處於外匯短缺窮困狀態的台灣，在賺取足夠外匯償債之後，除了作適量的儲蓄外，實應以「自由進口」的方式換取我們本地需以高成本生產或本地無法生產的物品，以增進人民的福祉。然而，在進口增長遠落於出口增長下，台灣的外匯存底乃急速累積，加上央行把持匯率關卡，曾堅決抵擋過台幣升值，引發了投機熱錢的流入，於是民間的游資又再急增，再加上台灣內部投資管道的不通暢，投資之道坎坷難行。這樣一來，眾多的游資苦無出路，聰明的人乃從事「錢滾錢」的勾當，一方面可以滿足人的賭性，二方面輸贏都甚爲快速，這也就是「金錢遊戲」出現，終而猖獗的根源。而賭局一旦突然結束，由其所衍生的一切活動都將停擺，影響力當然不容忽視。

從這個觀點來看，台灣的這次類似巴特拉所述一九九〇年大蕭條前夕情景之所以發生，政府的不當財經政策是難辭其咎的。因此，除了要求政府糾正該類的不當政策外，是否尚需要政府施

用什麼救急措施，是值得我們深思的課題。此外，即使台灣經濟真的跌入不景氣深淵，這是否正可供我們從頭想想：以往的繁榮真的讓我們更為幸福了嗎？

不錯，我們的物質生活的確改善甚多，但在天底下沒有白吃午餐的鐵律下，代價也並不低，尤以環境污染和人文精神的逐漸消失最為重大，不知一般民眾是否滿意這個樣子的結果？是否往後的發展能夠責成地方政府，多多徵詢廣大民眾的意見呢？

即使撇開環境和人文層面不談，目前台灣經濟的面臨不景氣，上文所分析的狀況中，簡單扼要的可以分成經濟和非經濟因素。經濟的因素中，除了上述政府財經政策失當需要政府痛加檢討，而將錯誤糾正過來之外，應該讓市場機能去發揮，政府所應擔當的責任是彌補「市場失靈」，而不創傷到市場機能，以及提供穩定而適量漸增的「共用財」，並維持「穩定的」貨幣供給增加率，不要再進場上演「替代」市場的角色，更不應該下場替民間業主「越俎代庖」了。因此，過去所扮演的保母角色是要徹底揚棄了。至於保護政策和選擇發展的產業並予以轉導，更是不可再施展了。其實，整體經濟成長的基石應是產業的自由發展，再追其根本則是「民間投資」的不斷成長，依此原則，真正該擔心的是民間投資是否停滯。

其實，我們早在幾年前就已時常聽到「投資不足」、「投資意願低落」的憂心之言了。第一種聲音所根據的乃是主計處所發布的「實質投資」統計數字，因其進入民國七〇年代以來，迄今所顯示的年平均成長率6.41%（民國七十一～七十八年），是比六〇年代的11.50%平均增加率（民國六十一～七十年）降了許多，而且其中有兩年還出現過負成長；若只就民營企業來看，同期間的增加率也由10.97%降為8.29%。根據投資理論，投資

是「投資意願」的實現，其間有時間落差存在，因而七〇年代的投資增長趨緩，可能是六〇年代後期廠商投資意願低落的反映。再據近期的一些調查，業主的投資意願持續低迷，對於未來的資本形成將不利，而且亦將影響整體經濟成長。因此，目前的課題是，我們必須探究：投資意願到底什麼時候開始低迷？是何種因素所造成的？而且，更重要的是，如何激發廠商的投資意願？

廠商投資意願低落的原因何在？

一般而言，影響廠商投資行為的關鍵因素為預期利潤，而預期利潤雖然又決定於許多因素，我們卻可簡單的將這些因素歸納為預期收益和成本兩種。前者受制於產品的需求，亦即市場的大小，後者則指生產成本。其實，這兩種因素也是相互影響的，譬如，生產成本較低，則產品價格的表現就會較具競爭力。一項投資下去，到產品出廠送至市場銷售，其間是需要時間的，如果屆時回收不足以彌補時間及他種成本的耗費，則廠家不會投資。大體來說，勞動愈密集的產品，其回收期愈短，所擔負的時間風險也較低，但利潤也相對地不可能太高；相對而言，資本密集和技術密集產品的回收期比較長，而其利潤也較高。我們知道，台灣的自然資源匱乏，人力可說是唯一相對豐富的資源，我們以往就讓具有比較利益的勞動密集產業蓬勃發展。由於回收較快，較不受政治環境的安定與否影響，因為廠商可以隨時撤退，不至於遭受大損失，在此情況下，造就了民國六〇年代之前投資熱絡和經濟繁榮的局面。但是，隨著具比較利益的勞動密集產業之快速發展，相對充裕的勞力逐漸被「充分」吸收，而勞動供給的增速卻趕不上勞動需求的增幅，於是勞動價格自然地大幅升高。另一方

面，在國民所得快速增長及其他因素的影響下，台灣的儲蓄率急速升高，相對之下，資金價格愈見低廉；再因勞動報酬的提升，使教育和再訓練的需求增加。如此一來，由勞動密集生產方式轉向資本密集、技術密集方式的所謂產業結構轉型，或者所謂的「產業升級」，毋寧說是極其自然的。

如果在一個社會安全、政治穩定的環境裡，企業家將會安心地進行生產技術轉變的工作；反之，則會遲疑、觀望。因此，如上文所述，民國六〇年代後期以來，業者的投資意願低落，主因可能就在非經濟因素；也就是說，由於投資環境的不確定，使回收期較長的資本密集和技術密集產業無法「順利」出現，於是「轉型」困難的呼聲乃處處可聞。我們又知，七〇年代廠商的投資意願仍然持續低迷，而且搶短線的投機風氣愈演愈烈，是否承繼著六〇年代那種產業結構困難調整的原因，而且嚴重程度又加重呢？

那麼，造成投資環境不確定的非經濟因素何在？如上文所述，廠商的投資行為決定於預期利潤，而這又得視市場和成本而定，前者風險性大，但那是屬於企業家個人主觀判斷的事，無關乎台灣內部投資環境，因而有關改善投資環境方面，能夠有所作為的就得往成本面去探尋。一般人想到的成本大都只指自然資源或土地、勞動、資本、公共設施的配合等。依習慣性分法，這些是歸在經濟因素的範疇，在現今的台灣，公共設施落後，勞動成本高漲，自然資源更見稀少，只有資金變多了。在經濟發展的過程中，這些演變原本很自然，但因為政策的失誤而扭曲了變化，這方面當然值得檢討。不過，還是應先對非經濟因素加以探討，這裡，我們將之分為政治環境和治安兩種。

化危機爲轉機的道理

在政治環境方面，這兩年多以來呈現極爲動盪的現象，一黨獨大的局面逐漸受到挑戰，政治活動一波接一波，尤其在解嚴之後，抗議、遊行事件屢見不鮮。如上文所言，前不久更在正副總統選舉中引發國代們一些不符民意的動作，這不僅增強了對他們的逼退聲浪，也掀起了高層政治風暴。這對於社會安定造成的不良影響，是否將會惡化，其關鍵得視政府當局有無高度智慧來處理此種棘手課題。我們可以這樣期盼，愈自由民主的社會，愈能培養理性行爲的個人，任何的不滿和糾紛也愈能循合法的正常管道解決，不但問題可以解決，而且能由問題的產生得到改進的依據。因此，如何快速的落實到真正民主政治的境界，是一個重要課題。

這二、三年來，談到「治安惡化」，人人都爲之色變，即使是一般人，連生命財產都難保而絡繹不絕的走向「移民之路」了，何況必須擔負偌大投資風險的業者，他們當然更不敢在這塊不安全的地方繼續從事他們的事業，又那會再有「新」投資呢？這個時候不但東歐、東南亞諸國都急切的開放門戶歡迎投資，而且大陸還提供一些優異條件吸引廠商，在一拉一推之下，台灣的有關業者當然也蠢蠢欲動了。政府目前正雷厲風行的展開「治標」的改善治安，如果能持之以恆，而且又配合「治本」的改善教育制度及端正社會風氣，並建立有效率的官僚體系，是比較可能得到好的成效。

在上文分類的經濟因素中，公共設施的落後亦可解釋爲非經濟因素的限制。對於原本規劃妥當的公共建設卻無法照進度完