

當前經濟問題與對策研究系列之一

經濟結構調整之方向 與當前應有之對策

經濟部產業發展諮詢委員會叢書之三

中華民國七十七年二月

當前經濟問題與對策研究系列之一

經濟結構調整之方向 與當前應有之對策

經濟部產業發展諮詢委員會叢書之三

中華民國七十七年二月

序

爲因應現階段經濟發展需要，政府積極推行經濟自由化政策，採取降低關稅、開放市場、放寬外匯管制等措施，使國內產業面臨更加激烈之競爭壓力；同時，由於持續貿易順差，外匯大量累積，中美貿易摩擦加深，并導致新台幣大幅升值，對國內出口產業形成鉅大衝擊。政府爲突破此一困境，亟需採行有效之對策，俾使國內產業結構得以順利轉型，國內經濟得以持續成長。本會有鑑於此，特就當前我國經濟問題與對策作一系列之深入探討，提出具體建議事項，俾供政府與各界作重要之參考。

本會係經濟部產業政策之諮詢機構，爲集思廣益，兼顧理論與實際，由業者、官員、學者三方面人士共同組成。本報告書內容則經本會多次審議研討而完成，除供經濟部參酌之外，特予發表，期使社會各界對當前我國經濟問題及對策建立共識，進而相互策進，再創經濟奇蹟。

經濟部產業發展諮詢委員會 謹識
中華民國七十七年二月

目 錄

前 言	1
壹、經濟情勢之轉變與當前面臨之問題與挑戰	2
一、我國經濟情勢之具體轉變	2
二、當前問題與挑戰	3
貳、建議事項	9
一、加速擴大國內需求	9
二、調整產業結構	13
三、加速金融自由化、國際化	16
四、主動加強對外經濟合作關係	18
五、建立合理公平之租稅體制	20
六、全盤檢討現行經濟制度與法規	21

前 言

中華民國台灣地區的經濟發展，歷經三十多年來朝野共同戮力的經營，已由一個開發中國家躋身於新興工業國家之林，與香港、韓國、新加坡並稱為「亞洲四小龍」，為世人欽羨。然而民國七十年以來，國內外政經情勢巨幅轉變，我國正面臨前所未有的問題與挑戰。為了面對挑戰及減輕這些問題可能造成的損害，並進而再創經濟成長的輝煌成就，亟應徹底檢討現行政策與制度的缺失，確定前瞻性經濟發展的方向與作法，並研擬應有的配合措施。

壹、經濟情勢之轉變與當前面臨之問題與挑戰

一、我國經濟情勢之具體轉變

經過政府與民間三十餘年來之努力，我國經濟情勢有相當巨幅之轉變，其中尤以下列四項，倍受中外人士矚目。

(一)國民所得大幅提高。平均每人國民生產毛額（按當年價格計算），從民國四十年的 1,484 元（144 美元），逐年快速增加，預計今年可高達新台幣 157,134 元（4,952 美元）；縱以固定價格（七十年為基期）計算之平均每人國民生產毛額，也由民國四十年的 16,081 元，遞增到七十五年的 135,750 元。

(二)國民儲蓄急速增加。從過去儲蓄率低，國內資金缺乏的情況，轉變為全世界最高儲蓄率的國家之一。

(三)財政收支顯著改善。民國四十年代，我國財政收支長期失衡，其後逐漸改善，經常收支已長年呈現大幅剩餘。

(四)外匯存底十分充裕。過去我國外匯存底曾經極度缺乏，但今年（十月）我國外匯存底累積已達六百九十億美元，僅次於日本、西德，排名全世界第三位，平均每人所持有的外匯存底也是名列前茅。

二、當前問題與挑戰

過去的經濟成就雖令人矚目，但隨著經濟的快速成長，及國際經貿環境的瞬息萬變，當前所面臨的問題與挑戰，已迥異於往昔。茲分別就國際及國內經濟陳述於下：

(一)國際經濟

1.美國新貿易保護主義浪潮高漲

由於美國採取供給面的經濟政策，大幅減稅，加上國防經費逐年大幅增加，財政收支乃嚴重惡化。另一方面，財政赤字引發利率長期偏高，並導致美元持續高估，大大減弱美國企業的對外競爭力，對外貿易赤字急劇擴大（已增至千億美元以上）

。美國財政與經濟狀況的惡化，促使美國貿易保護主義聲浪高漲，連帶地影響國際貿易的順利進行；尤其美國與對美享有龐大貿易出超的國家之間，更不斷發生經濟緊張關係，且有愈演愈烈之勢。

2.國際金融情勢不穩定性升高

一九八〇年代初期，由於國際利率上升與貿易情勢惡化，促使許多債務國，尤其是中南美洲債務國的外債持續增加，甚而發生無法償還債務

的情況，形成嚴重的國際金融潛在危機。

3. 國際經貿摩擦日益增加

由於國際經濟依存關係日益密切，尤其工業先進各國的財政經濟政策，更密切影響到其它國家的經貿情況，從而引發各國經貿摩擦與失調的現象。而我國對國際經貿之依存度非常高，任何國際經濟情勢的變化多少都會影響到我國的經貿情況，特別是美國對外貿易摩擦的升高，影響尤大，將不利我國未來的發展趨勢。

(二) 國內經濟

1. 國內需求不足

近年來，我國投資毛額皆遠低於國民儲蓄毛額，以民國七十五年為例，國民儲蓄毛額與投資毛額佔國民生產毛額的比率各為 38.25 %、15.81 %，二者之差額高達 22.44 個百分點，七十六年預測值分別為 40.2 %、19.5 %，超額儲蓄仍占 20.7 個百分點，充分反映投資之不足。而龐大的超額儲蓄係反映巨額的貿易出超，不僅增加對外貿易摩擦，更對新台幣升值及物價上漲形成巨大壓力。

2. 國際競爭壓力升高

面對工業國家生產自動化以及一般開發中國

家低廉勞力的競爭優勢，我國傳統勞動密集產業產品在國外市場的競爭能力，近年來逐漸減弱。國內市場方面，隨著市場開放腳步的加速，國內企業受到外國廠商的競爭壓力，亦日益增加。

3. 新台幣持續升值

由於外匯存底金額龐大，且仍持續增加，新台幣對美元匯率自七十五年年初開始顯現持續升值之勢，從七十四年十二月底的 39.82 元上升至七十五年十二月的 35.50 元，到今年八月份已達 30.10 元。計自七十五年一月迄今八月，新台幣漲幅已達 32.29 %，我國出口貿易勢將遭受嚴重打擊。

4. 產業結構亟待調整

三十餘年來，我國由過去以農業為主的型態，轉換為以工商業為主的產業結構。然而服務業佔 GNP 的比重始終維持在百分之四十~五十之間。顯示服務業僅扮演配合農工發展的角色，在專業性新興服務業的發展方面，缺乏獨立發展的經驗與能力。另外，工業發展的投資，仍然以勞力密集工業為主，傳統性工業產品仍是出口的大宗，顯示工業結構迄未有明顯的改善。在面對其它開發中國家低工資的威脅，而技術水準又無法

與工業國家較量的雙重壓力下，更加顯示出調整產業結構的急迫性。

5. 生產與管理技術亟待提升

近年來，雖然有部份廠商透過各種管道，引進國外生產與管理技術，對於提高國內技術水準貢獻良多。然而，大多數的廠商，特別是中小企業，在資金與高科技人才兩缺的情況下，難以推展研究發展與創新工作，嚴重阻碍技術的「本土化」及普及，也影響產業的升級，亟應輔導廠商引進適當的生產與管理技術，並致力研究與創新，促使技術普及與生根。

6. 稅制不健全與稅負不公平

當前租稅問題最為人所議論者，主因在於稅制不合理與稅政不健全，所導致稅負不公平。常為人所詬病者主要包括重複課徵、稅率偏高、稅基腐蝕、逃漏稅嚴重等問題。由於重複課徵，繼以稅率過高，廠商投資意願因而倍受影響；加以稅務行政不健全，使得廠商習於逃漏稅，而且導致地下經濟的盛行。如此，不僅構成稅課負擔的不公平，更造成政府稅收的損失。

7. 經濟制度與法規亟待健全

現行經濟制度與法規，多承襲農業社會階段

的作法，不利未來經濟成長與當前工業社會的發展。所以，為加速調整經濟結構，突破經濟瓶頸，促進國家現代化，必須對一般行政制度及投資、貿易、金融等法規，作全面性的檢討與修訂，確定現代化的制度與法規。

8. 社會、文化與經濟發展未盡調和

由於社會、文化未能隨著經濟的快速成長而調整，使社會、文化在工業化、都市化的衝擊下，產生若干失調的現象，故國人對於生活環境品質的改善、醫療設施的普及、社會福利的健全、勞工與消費者權益的保障、社會經濟紀律的維持日益重視，亟應促進整體建設的和諧發展。

9. 公共設施不足

隨著經濟成長與國民所得的提高，國民對於公共財之需求日益殷切，諸如都市道路、休閒設施、文化教育設施、污染防治等要求，皆會隨著所得的不斷提高而大幅增加，但多年來政府在這方面的投資缺乏整體周詳的規劃，同時對既有公共財亦缺乏一套完善的維修制度，致使公共設施的質與量皆未能符合民衆的需求。

10. 土地利用不盡合理

目前台灣土地主要存在分配不當及使用偏差

等亟待改進的問題。就土地分配而言，全島土地在農、工、商部門、都市及家計部門間的既定分配下，呈現部分地區農地過剩，而建築與工業用地不足的結構性偏差。就土地使用而言，目前全省土地的用途雖透過事先的規劃分派，但同時也保留相當多的公共工程建設用地，以促進土地整體的利用效率，但實際使用情形却發生許多嚴重的缺失。以台北市為例，公共設施保留地凍結未加使用者即佔全市面積的百分之十五，不僅降低土地利用效率，且嚴重影響都市環境品質。

貳、建議事項

為了克服當前的困境，繼續維持經濟的成長與穩定，我們認為：首先必須確定前瞻性的發展原則與方向，以為遵循依據；同時更需要財經當局以無比的魄力與擔當，毫無顧忌的着手全面性檢討工作，釐訂確實、具體、有效的措施，從事突破性的改革。

當前亟待進行的各項經濟改革，不但涵蓋範圍較廣，往往牽涉到不同部會，而且往往需要修改或增訂現行法令、規章的配合，為了能夠在最短的時間內有效地完成，政府行政效率必需要提升，各部門間亦需充分配合、協調，消除本位主義。唯有如此，這些因應措施才能得到更徹底及周詳的執行。

根據上述國內外客觀經濟情勢的改變，以及我國經濟發展應有之原則方向，在此謹陳述調整我國經濟結構應有之具體配合措施。

一、加速擴大國內需求

由於我國經貿對外依存度甚高，國內經濟非常容易受到國際經濟變動的影響，也容易引起對外貿易摩擦與對外經貿緊張關係。未來我國經濟發展必須要逐步降低我國對外的依存度，而要達到這個目標，就必須加速擴大國內的需求：

(一)加速公共投資

我國已快速邁向工業化國家之林，隨著平均國民所得的持續提高，對公共財之需求將因而更為殷切；諸如交通設施、休閒設施、文化教育設施、社會福利、居住環境品質與防治污染等等的要求，都會因所得的不斷提高而大幅提升。但政府過去在這方面的投資顯有不足，因此在這方面的投資必須加速進行。

1.政府應積極着手公共投資

當前首要急務在於確認公共投資之範圍及其優先次序，以期更徹底及妥善推行公共投資，我們認為有必要類似新加坡、馬來西亞等國家成立一專責機構：「公共投資部」，統籌一切規劃、協調及建設等有關業務。其次，財源籌措至少可依下列三種方式：

(1)成立「公共建設基金」，專款專用

一方面擴大公債的發行，吸收國內游資；一方面加強動員社會中長期資金，例如職工退休金、郵政儲金等，成立「公共建設基金」，專款專用，使社會閒置資金能夠有效地運用，加速公共財的投資。

(2)處理公有財產

加速處理公有財產，以其所得投資於公共財的建設。政府應積極將現有不能發生有效作用的公共財產加以出售，諸如許多陳舊的公家宿舍、公營企業所持有未使用的公有土地，以其所得來從事公共投資。雖然此舉並未使整個政府所持有之財產發生變動，但是政府的財產結構却已有所更改，此對國內之經濟將有正面積極的影響。

(3)公營事業民營化

公營事業出售或透過公營事業股票上市，開放由民間經營，是值得特別優先考慮的。如此不但可以籌措政府公共投資所需之部份資金，而且公營事業所滋生的種種弊端也可因而徹底解決。當然，處理公營事業民營化時，亦應儘速訂定「公營事業管理法」，規範不適宜開放民營之公營企業，以提高其營運效率。

此外，充裕地方財政，可使地方政府有足夠的財源來從事公共投資及建設，故地方財政之改善，也是相當迫切的要務。

2.積極鼓勵民間從事公共投資

政府應釐定具體有效的獎勵、輔導措施，鼓勵民間從事於教育、交通、運輸、社會福利、防

治污染、環境保護……等公共投資，俾利用民間的人力與財力，加速公共投資之進行。

在獎勵措施方面，應訂定具體有效而且周詳的獎勵辦法，使民間從事公共投資得到落實的獎助。在輔導措施方面，例如公共投資用地的取得、資金的融過……等皆應有妥善的配合措施。

(二)提升生活品質

工業發展程度的提高，對社會的影響日增，例如工業生產所造成的水污染、空氣污染、噪音、垃圾等問題，皆嚴重影響國民生活品質。然而私人部門不能藉由市場機能的運作來消弭這些工業生產的遺害，而個別廠商亦不願主動為其生產所造成的社會成本支付代價。在這種情況下，政府應積極的介入加以干預，我們謹建議：

1.釐定完善合理的環保準則

經濟發展與環境維護均為我們所要求，而過份的環保尺度亦可能嚴重影響廠商之正常營運及產業的成長，因此政府亟應建立合理的環保制度、釐定可行的環保準則，以調和兩者間的衝突。

2.課征污染稅

建立污染者付費的觀念與制度，要求污染者支付代價，以彌補其所造成的社會成本。

(三)適度刺激民間消費

過去由於國民儲蓄率低落、國內資金不足，因此政府一直獎勵儲蓄抑制民間消費，但現在的情況已大不同於往昔。目前國內資金相當充裕，甚至發生大量超額儲蓄的情形，面對這種客觀情勢的轉變，政府應該減少採取有關獎勵儲蓄的租稅措施，甚至可以加以取消。另一方面，應該適度鼓勵民間之消費，鼓勵國內外的個人及企業團體，在國內發展大型的國民娛樂及文化等方面的場所設備。如此不僅可以推動服務業的發展，吸收其它部門因為經濟結構改變而釋出的勞工，也可增加國民休閒去處，提高國內的消費支出。同時對妨害國民旅遊與休閒活動的種種限制，亦應檢討并廢止。

(四)積極鼓勵開放國內市場

過去一向採取獎勵外銷之措施與作法應改弦更張，今後應積極鼓勵開放國內市場增加進口，來減少對外之經貿摩擦，一方面也可透過進口之增加，降低出超金額，穩定國內的經貿情勢。

二、調整產業結構

(一)加速發展資本技術密集產業

由於國內工資已不再便宜，加上國外經貿的強大競爭壓力，國內必須發展高附加價值、高品質、