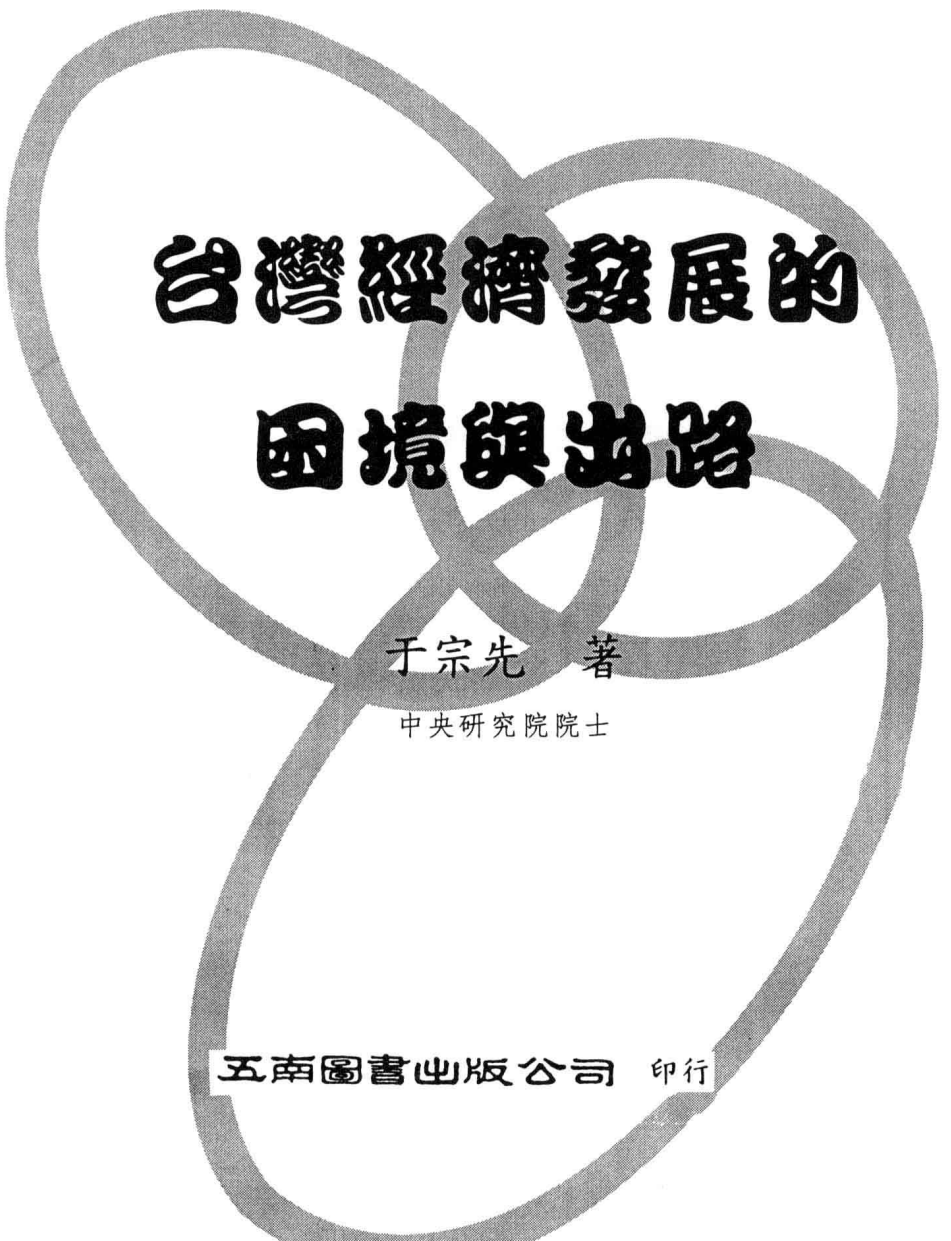




台灣經濟發展 的困境與出路

于宗先◆著



台灣經濟發展的 困境與出路

于宗先 著

中央研究院院士

五南圖書出版公司 印行

1M15
台灣經濟發展的困境與出路

作者／于宗先(3)
責任編輯／劉瑋琦

出版者／五南圖書出版股份有限公司
登記號：局版台業字第 0598 號
地址：台北市大安區 106
和平東路二段 339 號 4 樓
電話：(02)27055066 (代表號)
傳真：(02)27066100
劃撥：0106895-3
網址：<http://www.wunan.com.tw>
電子郵件：wunan@wunan.com.tw

發行人／楊榮川
門市／五南文化廣場
總店：台中市區 400 中山路 2 號
電話：(04)22260330
沙鹿店：台中縣沙鹿鎮 433 中正街 77 號
電話：(04)26631635
逢甲店：台中市西屯區 407 逢甲路 218 號
電話：(04)22555800
高雄一店：高雄市新興區 800 中山一路 290 號
電話：(07)2351960
師大店：台北市大安區 106 師大路 129 號 B1F
電話：(02)23684985
高雄二店：高雄市新興區 800 復興一路 42 號
電話：(07)2265968

排版／陽明電腦排版有限公司
製版／和鑫照相製版有限公司
印刷／容大印刷有限公司
裝訂／乙順裝訂行

中華民國 87 年 7 月初版一刷
中華民國 90 年 9 月初版二刷

ISBN 957-11-1581-9

基本定價 7.2 元
(如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

目次

序

Chapter 1	台灣經濟發展的困境	1
	壹、台灣經濟發展的困境與出路	3
	貳、夾殺的困境與游刃的空間	14
	參、台灣經濟形勢與投資環境	18
	肆、轉型期中的社會經濟問題	27
	伍、雙赤字經濟	48
	陸、人口稍稍減少，問題慢慢浮現	51
	柒、台灣經濟奇蹟在褪色	52
	捌、企業出走與根留台灣	55
	玖、土地問題：社會經濟問題的根源	57
	拾、恐怖之島，老外卻步	60

Chapter 2	台灣產業何去何從	67
	壹、經濟劇變中，台灣產業何去何從	69
	貳、工業升級的回顧與展望	77

叁、台灣未來的產業發展	94
肆、適者生存，工業界宜奉為圭臬	98
伍、台灣工業空洞化之驗證	103
陸、核能發電是個選擇問題	108
柒、改善中小企業體質的途徑	121
捌、提高企業競爭力的切入點	124

Chapter 3	台灣經濟的國際觀	135
壹、台灣的國際經濟處境與選擇		137
貳、從世界經濟發展看台灣經濟的走向		140
叁、經濟挑戰考驗我國際化能力		145
肆、如何運用「地緣經濟」發展的契機		148
伍、對個別地區貿易依賴度增高的疑慮		151
陸、近年來台灣對外貿易的演變及展望		154

Chapter 4	經濟發展策略及出路	163
壹、廿一世紀台灣面臨的經濟挑戰		165
貳、台灣經濟的競爭策略		175
叁、生產資源之運用與發展策略之選擇		187

肆、邁向經濟世紀，突破關鍵四年	195
伍、對改進國家財政收支的基本認識與 做法	198
陸、未來十年台灣重要經濟問題	212
柒、台灣成立亞太營運中心之展望	222

Chapter 5	└	從貧窮到富有的省思	229
-----------	---	-----------	-----

Chapter 1

台灣經濟發展的困境

- 台灣經濟發展的困境與出路
- 夾殺的困境與游刃的空間
- 台灣經濟形勢與投資環境
- 轉型期中的社會經濟問題
- 雙赤字經濟
- 人口稍稍減少，問題慢慢浮現
- 台灣經濟奇蹟在褪色
- 企業出走與根留台灣
- 土地問題：社會經濟問題的根源
- 恐怖之島，老外卻步

壹、台灣經濟發展的困境與出路

（發表於美國華府國建聯誼會 1994 年學術研討會，復又刊於上海季刊 38 期，民國 84 年 1 月 31 日）

前言

在過去四年，除東亞地區外，整個世界經濟處於不景氣狀態，成長率低而失業率相對的高；唯東亞地區的國家多能維持中度以上的成長，即以亞洲四小龍而論，他們的經濟表現各有千秋，在經濟成長方面，新加坡成長率最高，平均為 7.8%，韓國次之，為 7.3%，台灣再次之，為 6.1%，香港最低為 4.5%。失業率方面，以韓國最高，為 2.5%，台灣最低，為 1.5%，介乎兩者之間的香港較新加坡為低。在通貨膨脹率方面，以新加坡最低，為 2.9%，香港最高，為 9.8%，韓國為 7.2%，而台灣為 3.8%。整個經濟表現而言，台灣經濟的表現僅次於新加坡，屬第二名^{【註 1】}。而對這種表現，生活在台灣的人民並不滿意，工商業界認為台灣陷於經濟不景氣；一般社會大眾也認為生活水準沒有多大改善；學術界也認為台灣經濟正面臨危機。這些反應說明大家對台灣經濟的認識不同，致感受亦各異。

與西方國家相較，台灣經濟的表現相當優異；與亞洲四小龍比較，台灣經濟亦相當出色，何以從外國人的觀察中，台灣經濟表現優異，而從自己批評中，台灣經濟表現不如人意？問題出在於：台灣正處於轉型期的經濟困境之中，尚未找到一條大家認同的出路，只有身臨其境的人才有這種感受。這就是為何外國人對台灣經濟發展樂觀，而生活在台灣的人反而持悲觀看法的主要原

因。

台 灣經濟發展的困境

事實上，在經濟發展過程中，經常會遭遇到發展的困境，有經濟性的，也有非經濟性的。只要能克服所面臨的困境，經濟就會持續發展。儘管最近四、五年來，經濟表現不惡，然處在外在環境變化很大，內在條件並未大幅改善的情況，致所遭遇的困難重重。這些困難可說明如下：

(一)惡化的投資環境尚未獲改善

投資環境的好壞是支持經濟成長的必要條件。台灣投資環境開始惡化始自 1987 年。隨著戒嚴法的取消，勞工運動，民主運動，環保運動，金融狂飆，賭博風熾等相繼而來，直到 1991 年，這些運動始見收斂。然而構成投資環境的基本條件並未及時獲得改善，諸如：

1. 基礎建設落後：自 1970 年代十項重大建設及十二項建設完成之後，在 1980 年代，政府對於基礎建設並未積極進行，致使高速公路擁擠不堪，而港口碼頭負荷過重，首善之都因興建捷運系統，導致寸步難行，而水電也經常發生不足現象，垃圾得不到適當處理，排水困難，遇雨成災。尤其，土地價格暴漲之後，公共建設成本倍增，致使建廠成本大幅增加。

2. 法令規章不合時宜：在台灣，很多法令規章是沿襲大陸時代的法令規章，由於社會變遷很大，多已不合時宜，亟待修改。同時，很多新興產業也需要訂定規範。尤自政府提倡經濟自由化與國際化以來，很多妨礙經濟自由化的法規亟待刪除或修改。然立法部門忙於「作秀」，荒於這些迫切進行的工作。

3. 政治環境繼續惡化：雖然台灣已成政黨林立的社會，但民

主的基礎仍很脆弱。尤其一些不利人民團結的意識型態經常出現，如省籍情結、國家認同、急統、台獨等。這雖是多元化社會的特性，然持不同意見的人多存排除異己的心態，甚至有「順我者昌，逆我者亡」的極端行為出現，致使不少人對台灣的政治前途表示悲觀。

4. 社會治安不佳：在 1990 年前後，台灣社會曾因「暴發戶」行為，有一段時間呈現不安狀態，搶劫，強暴，殺人放火經常發生，最近二年，社會上的不安現象又浮現，如飆車族之隨意殺人，傷人，經常發生，知法而違法的街頭抗爭，又相繼發生。社會治安顯然又亮起紅燈，有不少人將眷屬遷到國外，自己留在台灣，主要目的是為了避難。以上這些現象，都會增加企業的直接與間接成本，而且使其經營風險大為提高。

(二)產業空洞化的疑慮仍在

自 1987 年以來，由於投資環境惡化，很多中小企業無法在台灣生存，都紛紛到海外求發展。最初他們湧到東南亞國家，之後又湧到中國大陸，最近三、四年，又有不少業者，到越南等地求發展。對於這種現象，不少人對「產業空洞化」產生了疑慮，儘管到目前為止，尚未見具體事實證明產業並未明顯有空洞現象【註 2】，無可諱言的，產業生產成長延緩下來，是事實。一方面是由於國際不景氣，影響了北美及西歐國家的購買力，另一方面，台灣產業的升級速度尚未產生較大的效果。

當一個國家的經濟發展到某一階段，它的投資來源固然來自國人投資，也來自外人投資，而投資出路固然在國內投資，也會在國外投資，如果外人投資超過國外投資，則對國內投資而言，仍有幫助。近年內，外人投資沒有增加，反而減少；而國外投資，卻繼續在增加，乃使得國內的總投資較所預期的為少。投資本是種選擇行為，如國內投資沒有適當出路，很多資本就成為

「爛頭寸」，當「爛頭寸」繼續增加，對社會也不利，從 1987 至 1990 年，台灣所產生的金融狂飆就是最好的說明。在這種情況下，不但無助於產業的發展，反而會阻礙既定產業的成長，部分產業為生存而出走，乃是難免的現象。

(三)南向、西進政策的矛盾情結

理論上，「不要將所有的雞蛋放在一個籃子裡」是很重要的策略。也就是說，對外投資既成為無法阻止的經濟行為，業界不應將所有資本投在一個地區。因為如果這個地區發生政治風暴，業者將會有血本無歸的風險。中國大陸是近十年來被視為最佳的投資地區之一，台商到大陸投資完全基於「利的選擇」，此與「民族感情」的關係不大。如果是小企業，很可能將大部分資本投在他們認為能牟厚利的地區，這是不得已的選擇；如屬中大型企業，他們不會作「孤注一擲」性的投資，他們一定會對地區作各種選擇。

站在政府的立場，幾乎完全是政治考慮及安全考慮。海峽兩岸的火藥氣味仍然存在，大量台商到中國大陸投資難免會產生「敵長我消」的效果。更重要的是：一旦兩岸關係惡化，首當其衝的是台商利益首先被剝奪，這種考慮雖不無道理，但業者在決定對大陸投資之前，已將風險考慮過了，因為他們更怕「血本無歸」。

近兩年來，政府大力提倡「南向政策」，也就是鼓勵台商到東南亞投資，包括印尼、馬來西亞、泰國和菲律賓。因為中小企業的對外投資是自動自發，而且從未得到政府的支助，他們對政府的宣示，只是看作一項警告而已。目前能夠到東南亞投資的台商，主要為黨營和國營事業，他們去投資主要是利用當地的天然資源。還有少數大型企業，由於他們都是公營銀行的借款人，在態度上，多少要有所表示。問題就出在：政府的意向是增強與東

南亞國家的經濟關係，而民間企業則是西進，因為「利之所在」也就「義無反顧」了。這種矛盾現象也就減弱了南向政策的預期效果。

(四)工業升級成爲朝野所關懷的焦點

1990 年前後，台灣所面臨的國際經濟情勢是：若不提高競爭力，台灣的工業發展將會日暮窮途，因為台灣原先所發展的勞力密集產業已失去比較優勢。在工資水準不斷提高，而生產力無法大幅提高的情況下，非積極使工業升級不可。爲此，工業局曾於 1990 年底訂定促進產業升級條例。在此條例內，利用投資抵減，使股利緩課稅捐，加速折舊……等方法，鼓勵研究與開發，安置自動化設備，購買防治污染設備等。

正如前面所言，工業升級是個漸進的秩序。1980 年代下半期勞力密集產業的出走，帶走了所要丟棄的機器設備，未帶走的是生產的空間。很多企業並不能全賴企業出走方式來解決所遭遇的困難，他們必須引進新技術，更新設備，才能穩住發展的基礎。值得注意的是新竹科學園區在 1980 年代初的建立。這個園區建立之後，便慢慢產生產業升級的示範效果。大家所見到的，乃工業成長率自 1988 年開始下降，在過去六年（1988～1993 年），每年平均維持 4.28% 的成長率，其中製造業平均成長率爲 3.29%。這說明產業升級非一蹴可及。

不過，從另一個角度，製造業確是朝向資本密集與技術密集產業方向發展，例如，過去六年，製造業中的輕工業，亦即勞力密集產業的平均成長率爲 -1.03%，而非輕工業的平均成長率爲 7.03%。這顯示，衰退的工業只是勞力密集產業，而在這個產業中，有很多企業已移到海外去發展了。【註 3】

(五)工業發展與環保兼顧問題

我們可以這樣說，在 1980 年以前，一般業者對環保並不重視，而一般社會大眾也缺乏認知。可是 1980 年以來，台灣污染已越來越嚴重，在污染源中，以工廠污染為最嚴重。到 1987 年戒嚴法取消，環保運動便如火如荼的發展起來，首當其衝的是各種有污染性的製造業。於是舊有的製造污染工廠便受到限制，新設工廠須先通過是否製造污染為民間同意的條件。即使政府批准了，當地的老百姓不同意，也無法進行工廠的建立，許多工業區的開發，像彰濱工業區，核四發電廠的興建，都是因環保理由而延緩下來。於是有不少人認為工業發展與環境保護為「魚與熊掌」之選擇。我們需電力，但發電的原料，除水外幾乎都會產生污染；因此有的地區乾脆拒絕任何發電廠的設立。這種現象的存在已成為很多業者不得不外移的主要原因。

政府為了防治污染，也在自 1991 年實施的促進產業升級條例中，規定防治污染也是政府獎勵的項目之一，用以減輕業者的成本負擔。過去十年，可說是台灣業者對環保的適應期，因為台灣企業中大部分為中小企業，電瓶對環保所造成的社會成本一向是由社會大眾來分攤，現在變為生產成本的一部分，無疑是項沈重的負擔。再如台灣的養殖業，曾為台灣賺取了大量的外匯，可是，由於猛抽地下水，地層下陷厲害，甚至造成海水倒灌現象，危及民田及居住環境，已非昔日所能想像到的後果了【註 4】。

(六)政治與金權結合下的經濟決策

近年來，最為大家引為隱憂的是政治與金權的結合，金權之極力與政治掛鉤，主要是爭取特殊利益或分享政府預算的大餅，而政治之願與金權掛鉤則是基於「有錢好辦事」，於是任何一項選舉，無錢很難成功。台灣的任何一項公共工程，都會有政客與

大財團介入，致使工程費用倍增，工程品質愈來愈差。公營銀行要設分行，因政客的介入，須付出更大的代價，否則，預算通過便有困難。政府要建高速鐵路，鐵路線兩邊的土地便為大財團捷足購取，再經政客的施用壓力，要政府通過。無論何級議會，一項經濟法案的通過，多牽涉到利益團體。

近幾年來，政府財政危機，其來有自。政府的不當規劃固負很大責任，而政客不負責任的討好選民也是重要原因。像全民健保、老人年金制，都是決策品質欠佳情況下的產物。政客們為了當選，完全以「民意」為依歸，人民不喜歡納稅，則強調政府不得加稅，另方面，人民要各種福利，則強調政府應採行各種福利政策。這種欺騙人民的手段竟然不為社會大眾所察覺而讓其騙取了政治權力，胡作非為。這種風氣流傳下法，會使台灣成為不公平，為人所厭惡的社會。

(七) 加入關貿總協是農業揮不掉的夢魘

政府為了加入關貿總協，不得不採取很多措施，以符合關貿總協所需要的條件。可預見的，一旦加入關貿總協，台灣經濟會受到一些衝擊，例如：個別產品進口的關稅必須大幅度的降低。在這方面台灣農業產品首當其衝，因為很多農產品是在關稅保護政策之下發展的。一旦關稅大幅降低，幾乎大部分農產品無法同外國競爭，於是農民不斷的向農委會、行政院等機構請願，而省議會也有支持農民權益的反應。政府當局所能採取的對策是：台灣也應與韓國或日本一樣，在降低農產品關稅時，應有一定時間的緩衝期，自不宜馬上降至國際水準，同時政府也答應給予受害的農產生產者以救助。這些對策都是短期性的，無濟於農業的持續發展。同時，另一種威脅是來自中國大陸，一旦對大陸開放，即使在今日關稅稅率之下，很多農產品也難以應戰。

儘管台灣農業產值僅占國民生產毛額的 3.5%，但是農民人

數仍占全島總人口（二千一百萬人）的 19%【註 5】。這些農民泰半為老弱人口，如何使他們轉業？又如何使台灣仍能維持一部分農業，不致於使農業全部消失，確是個難以解決的問題。

台 灣經濟發展的出路

台灣經濟正處於轉型期，這也是發展過程中不可避免的階段。從經濟觀點，台灣的經濟基礎仍很穩固，不然必會在過去七、八年所經歷的風暴中倒下去。從政治上考慮，台灣經濟確存隱憂，因為政治環境對經濟已產生了難以擺脫的關係，因此要為台灣經濟開拓一條出路，固應從經濟方面著手，也應從非經濟方面考慮。

（一）非經濟方面

像台灣這麼大的海島，唯眾志成城，它才有發展，如果對國家不認同，必然造成分裂現象，力量強的一方一定要消滅力量弱的一方，而力量弱的一方，也會不甘示弱，一定用各種力量來反抗，甚至利用外來的力量，合力來反抗。如果台灣是處於這種狀態，那會使台灣會變成 1980 年代的菲律賓，而且更嚴重的即外敵一定會乘機侵入。如何取得國家認同，執政黨與在野黨的相互容忍，是十分重要。在政治標幟上，以維持現狀所獲利益最大，就應維持現況，使人民安居樂業，方能匯集眾志，一起對外。

政府應有決心與能力，將政治與金權分開。為使其分開，肅貪是重點，無論官員或民意代表，一旦被發現有貪污行為，應予嚴懲，不可寬待，而且要從高階層官員做起。公共工程決策要透明化，免為官商勾結所乘。唯能解開政商利益掛鉤，貪污、無效率、不公等現象才會消除。

(二)經濟方面

在經濟上，要突破今天的困境，必須使產業升級；唯產業能升級，才能突破被夾殺的局面。^{【註6】}要使產業升級，多年來政府的態度不夠積極，而受掣肘之處太多，致效果有限。今後，必須針對各產業本身的缺點，提出有效的對策，並切實執行，例如：(1)新竹科學園區已是使部分產業升級最成功的例子。因此加速規劃新的科學園區，引進海外科技人才，尤其華裔人才十分重要。要引進他們，必須為他們提供一個好的生活環境，使他們在心裡上及精神上無額外的負擔；(2)台灣的教育制度必須配合產業升級對基礎及中級科技人材的需要，如教育不能配合產業發展，則所教育出的人才便無出路，甚至會造成大量的失業，成為社會安全的隱憂；(3)仍需引進外國的科技，因為在很多方面，外國的科技水準仍比台灣為高，如能買到他們的專利權，對促進產業升級，也會有很大的幫助。在台灣，傳統的產業，不一定就是夕陽產業，問題在於它是否能升級，提高競爭力。而現代化的產業不一定就有競爭力，也要看是否能經常更新，有研發的能力。

在過去六年，台灣產品的國際市場也處於變化之中，那就是歐美市場的份量在減少，而東亞地區的份量在增加。這一趨勢並非不可改變，但在短時間內是很難改變。由於技術升級不夠高，在勞力密集產業上同開發中國家競爭，必會落居下風。如果技術水準繼續不斷提昇，便會有力量同已開發國家競爭，這對未來台灣產業發展仍將是海闊天空。

近年來，台灣的中小企業出走，主要是勞力密集型企業出走，如果不出走，他們都難以台灣的生產條件繼續生存下去。中小企業出走的地區主要是東南亞及中國大陸。純從社會與政治觀點，無論是東南亞或大陸，都有發展上的風險。在對環境適應上，去大陸較去東南亞為易。從經濟觀點，顯然大陸較東南亞存