

## 台灣經濟的全球定位

王塗發\*

### 一、台灣經濟發展回顧

從台灣的長期經濟發展軌跡來觀察，一般對台灣經濟發展的研究認為，台灣的經濟起飛發生在 1960 年代的後期，在 1960 年代台灣的平均每年經濟成長率達 9.2%。1970 年代則是台灣創造經濟奇蹟的黃金年代，平均每年經濟成長率高達 10.2%。1980 年代雖仍維持高成長，但速度已減緩，平均每年經濟成長率為 8.1%。到 1990 年代經濟成長速度持續減慢，平均每年經濟成長率降為 6.5%，在 1998 與 1999 年僅分別為 4.5% 與 5.7%。2000 年至 2006 年平均每年經濟成長率更降為 3.9%；若不計 2001 年的負成長，則平均成長率為 4.9%。

台灣在 1990 年 8 月發布「對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法」之前，與中國完全沒有正式的經貿往來，尤其是在兩蔣時代「漢賊不兩立」與「三不政策」下完全沒有經貿交流的空間。在那樣的環境下，台灣之所以能在 1960 至 1980 年代有高度經濟成長的表現，乃是因為在 1960 年代採取「出口擴張」的外向型經濟發展政策，以美國與日本為主的國際市場來帶動台灣的經濟發展。因此，研究台灣經濟發展的學者都認為，「出口是帶動台灣經濟發展的引擎」。這也表示，台灣早在 1960 年代就走向「國際化」的發展大道，沒有一般所謂「鎖國」的問題。

如果說對中國的經貿交流設限就是「鎖國」，那麼在 1990 年之前，台灣創造經濟奇蹟的輝煌年代，豈不是「鎖國」的千百倍！如果說台灣必須如蕭萬長先生的主張，對中國完全開放，依賴「兩岸共同市場」作為發展經濟的活水，那麼 1990 年代正是蕭先生當經濟部長（1990 年 6 月 1 日起）、經建會主委、行政院院長（2000 年 5 月 19 日止）主導台灣經濟發展政策的時代，也同時開放對中國的經貿交流，為何台灣的經濟成長率會由 1989 年的 8.5% 降到 1998 與 1999 年的 4.5% 與 5.7%？

2000 年政黨輪替後，由於阿扁總統相信「民進黨缺乏財經人才」的流言，必須向國民黨請教財經政策，故在 2001 年 1 月上旬召開的「全國經濟發展會議」（簡稱經發會），幾乎是全盤接受蕭萬長先生與幾位紅頂商人的意

---

\* 王塗發，台北大學經濟學系教授。

見，決定對中國採取「積極開放」政策，大幅度開放對中國投資。接著，將對中國投資的禁止類與專案審核類工業產品由原來的 239 項（佔 3.34%）與 1677 項（佔 23.36%）大幅度降低為僅禁止類 102 項（僅佔 1.42%）。台灣核准對中國投資的金額乃大幅增加，由 2000 年的 26.1 億美元，增加到 2007 年的 99.7 億美元；台灣對中國投資比重也一路飆升，由 2000 年的 33.9% 升到 2005 年的 71%。如再加上未經核准或經由第三地轉投資中國的部分，累計投資中國的金額已超過三千億美元（約 10 兆新台幣）。

如此執行蕭萬長先生的開放政策，依照蕭先生的邏輯，應該可以讓台灣的經濟蓬勃發展才是，怎麼還會被批評是「鎖國政策」造成台灣經濟衰退呢？事實是，因為「積極開放」導致產業大量西進，排擠國內投資，國內投資率由 2000 年的 23% 連續下降到 2003 年的 17%（投資成長率自 2001 至 2003 年連續三年負成長），造成產業空洞化。再加上 2001 年剛好碰上美國網路科技泡沫化，美國矽谷哀鴻遍野，台灣最大的出口產業電子資訊業受創慘重，也波及整體製造業，導致當年台灣經濟負成長（-2.2%），創下五十多年來台灣經濟成長最差的記錄。這也顯示台灣這種「依賴性經濟」的脆弱性。台灣是個小型開放的經濟體系，相當依賴出口來帶動經濟成長，但出口若太過集中於單一市場，則一旦該市場經濟衰退便會嚴重衝擊台灣的經濟。2001 年的情況正是如此。一般經濟學上主張「不要把所有的雞蛋放在同一個籃子裡」，就是要分散市場，以降低經濟風險，避免發生類似台灣在 2001 年的情況。

## 二、國際經濟情勢變遷

自 2000 年以來，國際經濟情勢發生下列幾項顯著的變化，影響未來的國際經濟發展：

### （一）美國超強獨霸的地位面臨多強的挑戰

首先，歐盟經濟整合成功，目前歐盟 27 國聯合起來的經濟實力已超越美國。由於去年次級房貸風暴的衝擊，美國經濟已露疲態，多數經濟學家皆認為美國經濟已步入衰退或接近衰退階段，加上貿易赤字的擴大，致使美元持續貶值，而歐元、日圓、人民幣等則相對升值。這顯示美國超強獨霸的地位已面臨強力的挑戰。

其次，中國、印度、俄羅斯、巴西等所謂「金磚四國」的崛起，其經濟實力雖然尚無法與美國抗衡，但對全球的經濟發展已具有舉足輕重的影響力。如果這些新興的發展中國家在未來的十年能夠維持目前的高度經濟成長，則其對未來全球經濟發展的影響力將倍增，美國的影響力將相對減弱。

## （二）高油價時代的來臨

歷史上曾發生三次石油危機，分別是在 1973 年、1979 年與 1990 年。第一次石油危機是因石油輸出組織國家（OPEC）的石油禁運所造成，致原油價格從每桶 4 美元暴漲至 16 美元；第二次危機是因伊朗革命所引起，油價又從每桶 13 美元飆漲至 34 美元；第三次則肇因於伊拉克入侵科威特，油價從每桶 17 美元衝上 40 美元。基本上，這三次石油危機造成油價飆漲，都是石油供給減少所致。

在 2005 年 8 月底，由於卡崔娜颶風摧毀墨西哥灣的煉油設施，導致國際油價曾飆漲至每桶 70.85 美元，油價高漲再度引起世人的高度關注。2005 年國際油價平均為每桶 55-60 美元，如今已突破每桶 100 美元大關，有些能源專家甚至預測還會超過 150 美元。高油價時代顯然已經來臨。而此次油價高漲的主因則在於需求面，是由於金磚四國（中國、印度、俄羅斯、巴西）經濟快速成長，對於能源的需求大增，而全球石油又無法充分供應所致。以中國為例，在過去三十年間，中國石油需求量平均年成長率約為 6%，居全球之冠。中國自 1993 年成為石油淨進口國，1995 年進口石油占其國內總消耗量的 7.6%，2004 年進口比重攀升到 35% 左右，對進口石油依賴度不斷升高，目前已超過 40%。中國自 2003 年就已超越日本，成為僅次於美國的全球第二大石油消費國與進口國。

長期而言，世界各國不斷地追求經濟成長，若無較便宜的替代能源出現，則對石油的需求必然隨之不斷地增加。再加上全球便宜油源的枯竭與開發的困難，石油的長期供給缺乏彈性，則長期的油價將維持上漲的趨勢，高油價勢將成為常態。

## （三）低碳經濟的發展趨勢

自工業革命以來，隨著全球經濟快速成長，全球氣候也產生顯著的變化。世界各國為了追求經濟成長而大量使用化石燃料所排放出的二氧化碳（CO<sub>2</sub>），和其他快速在大氣中累積的溫室氣體，則是改變全球氣候的元凶。人類的經濟活動大量使用化石燃料，造成大氣中二氧化碳等溫室氣體的濃度急速增加，已產生愈來愈明顯的全球增溫、冰河加速融化、海平面上升及全球氣候變遷加劇的現象。據科學家評估，若地球表面溫度以現在的趨勢增加，本世紀中全球平均溫度將上升約攝氏 2 度，海平面將升高約 50 公分，而洪水、乾旱、颶風等極端氣候則可能更頻繁。海平面上升則將威脅近海居民之身家安全，也將改變動植物棲地；無法遷移的動植物可能面臨滅絕。生

態環境、甚至經濟、社會結構，都可能因此發生劇變。

英國政府首席經濟學家斯特恩（Nicholas Stern）研究分析氣候變遷對經濟可能造成的衝擊，於 2006 年 10 月 30 日發表「斯特恩報告：從經濟角度看氣候變化」（Stern Review on the Economics of Climate Change）。該報告指出，氣溫上升攝氏 2~3 度將減少世界經濟生產 3%；氣溫上升攝氏 5 度，世界經濟生產將減少 10%，貧窮國家的經濟生產的減少幅度則超過 10%。該報告呼籲全球應該立即採取強而有力的行動，才能遏止氣候變遷可能的最壞衝擊，並強調愈早行動才愈有可能減少未來的損害。若我們現在花費 GDP 的 1% 成本來防制氣候暖化，則未來可相對減少 GDP 的 5%~20% 的經濟損失。若未來 10 年至 20 年積極從事減量相關的投資，將能有效移轉二十一世紀的後半世紀及二十二世紀氣候變遷趨勢；否則對未來社會經濟活動的衝擊，強度將會相當於過去幾次大戰或全球經濟恐慌。未來 10 年至 20 年若未能對氣候變遷採取任何行動，人類將喪失扭轉氣候變遷的機會，永續發展將成爲遙不可及的夢想。

如何減少化石能源的使用造成對全球的衝擊，以遏止全球氣候變化的趨勢，已成爲全人類所面臨的最嚴峻之挑戰。爲了抑制人爲溫室氣體的排放，防制氣候劇烈變遷，聯合國於 1992 年地球高峰會時，通過「聯合國氣候變化綱要公約（United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC）」，對「人爲溫室氣體」（Anthropogenic Greenhouse Gas）排放做出全球性管制的宣示。爲落實溫室氣體排放管制工作，1997 年 12 月於日本京都舉行的聯合國氣候變化綱要公約第三次締約國大會，通過具有約束效力的京都議定書（Kyoto Protocol），以規範工業國家未來之溫室氣體減量責任。該議定書業已於 2005 年 2 月 16 日生效。

京都議定書生效後，所造成的衝擊是全球性的。因此，世界主要締約國，在近年來都積極地研議新的政策，進行溫室氣體排放減量工作，以因應京都議定書生效後之衝擊。態度積極且成效最佳的國家當屬德國與英國。德國鼓勵國內能源用戶提升能源使用效率，並積極發展再生能源，特別是風力發電、太陽能與生質能。德國在 1990 至 2004 年的溫室氣體排放，合計減少 17.2%，是全球溫室氣體減量績效最佳的國家之一。英國在 1990 至 2004 年溫室氣體排放合計減少 14.3%，是僅次於德國的減量績效最佳國家，也是少數達成溫室氣體減量目標（-8%）的先進國家之一。英國在 2001 年制定「氣候變遷稅」（Climate Change levy, CCL），並利用氣候變遷稅稅收於成本有效措施與低碳科技研發。在 2002 年 4 月起即開始進行國內碳排放交易制度，

並在 2005 年與歐盟之碳排放交易制度接軌，積極推動並整合全球碳排放交易市場，冀使倫敦成爲世界碳排放交易中心。英國更在 2007 年 3 月 13 日提出歷史性的「氣候變遷法案草案」，立法限制二氧化碳的排放量，在 2020 年前降低 26% 至 32% 的二氧化碳排放量，2050 年前減少 60%，期使英國成爲全球第一個低碳經濟體。

### 三、台灣經濟的定位

從台灣長期經濟發展的軌跡、國際經濟情勢的變遷和台灣本身的條件來思考，台灣在全球經濟體系中的定位，應設定在扮演「承先啓後」的角色。由於本身市場有限，台灣的經濟發展有賴於拓展國際市場，但不是依賴單一市場。目前台灣對外投資有七成以上集中在中國，出口也有四成以上輸往中國。台灣經濟幾乎已經全面向中國單一市場傾斜了，這是非常危險的。而在中國、印度、越南、泰國...等後進開發中國家崛起後，台灣在國際市場上早已喪失勞力密集產品的優勢，必須技術升級，發展知識密集、高附加價值產品，才能具有國際競爭力。因此，除了積極改善國內投資環境，獎勵研究發展、創意、自創品牌以提高產品附加價值，台灣應加強與歐、美、日等技術先進國家之經貿關係與技術合作，以利提升本身的技術水準。尤其應積極與美國和日本等先進國家洽簽自由貿易協定（FTA）。同時應積極拓展與鄰近的越南、印度...等正在崛起的後進國家之經貿關係，並與其洽簽自由貿易協定。換言之，台灣必須以實質的「全球化」策略來化解經濟「中國化」的危機。

然而，馬英九與蕭萬長先生主張要推動商品、人員、資本、服務與資訊完全開放的「兩岸共同市場」或「一中市場」，要以「一中市場」來振興台灣經濟。他們認爲建立「兩岸共同市場」或「一中市場」是爲台灣經濟找活路。究竟「一中市場」會是台灣經濟的「活路」還是「死路」？由過去八年的經驗不難找出正確的答案。不過，馬蕭主張以「一中市場」來振興台灣經濟，最荒謬之處其實是，自以爲可以「政經分離」，而依賴一個深具敵意的國家來發展本國的經濟。以依賴中國來發展台灣經濟，是缺乏敵我意識與國家認同的自殺性作法，將導致台灣的經濟命脈被掌握在中國的手中。這是古往今來舉世難覓的「經濟奇才」才能想出的創意，令人深以爲憂！

其次，鑑於高油價時代的來臨以及國際上低碳經濟的發展趨勢，而台灣又是化石能源匱乏且大量排放溫室氣體的國家，台灣未來的經濟發展必須以「質」的提升取代「量」的擴增；追求以改善生活品質與環境品質爲目標的「永續發展」，取代以提高生活水準爲目標，卻犧牲環境品質的「經濟成長」。

基於永續發展的理念，台灣必須改變過去不良的發展型態，調整產業結構，朝低耗能、低耗水、低污染的方向發展綠色產業。

台灣人口雖然不到全世界的千分之四，但溫室氣體年排放量卻佔全世界的百分之一，每人每年平均排放量在 2005 年達 11.56 公噸，已超過京都議定書中被規範要求減量的附件一國家在 1990 至 2003 年間一直保持在 11.3 至 11.5 公噸的水準，堪稱是溫室氣體排放大國。根據工研院的估計，台灣在 1997 年的溫室氣體排放量約 121,088,000 公噸，到 1998 年大幅增加為 203,670,000 公噸，至 2004 年再增加到 252,183,000 公噸。長期來看，從 1990 年到 2004 年，台灣溫室氣體排放量增加 108.3%，平均每年增加 7.7%，增加率之高堪稱世界第一。台灣之所以成為全球的溫室氣體排放大國，主要原因乃在於台灣過去的工業化過程中，偏重於石化、鋼鐵、水泥、造紙等高耗能、高污染的能源密集工業之發展。而長期以來，這些能源密集工業消耗的能源占台灣總能源消費量的比重幾乎都超過 30%，但其所創造的國內生產毛額（GDP）卻占不到 5%，2005 年更僅占 3.2%，導致溫室氣體排放無法與經濟成長脫鉤。另一個主要原因則在於能源結構偏重在石油與煤炭，而在開發再生能源方面之努力則十分不足。

台灣的耗竭性資源十分匱乏，自產初級能源如石油、天然氣與煤都十分稀少，故絕大部分的初級能源須仰賴進口（進口依賴度超過 98%）。不過，台灣的再生能源卻蘊藏無窮，無論風力、太陽能、生質能、地熱或是海洋能，都有開發的潛能，惟因過去的努力不足，致目前我國再生能源開發狀況仍然十分不理想。這些再生能源具有相當多的效益。在能源方面，可促進能源多元化，而增強能源的安全保障；可利用本土的自產資源，提供長期具成本有效性且符合環保的永續發展所需的能源。在經濟方面，可以創造投資機會，促進產業發展，並創造許許多多的就業機會。在環境方面，可以有效地減少全球及地區的溫室氣體排放與酸雨等環境污染程度。同時，這些新的再生能源又是「取之不盡、用之不竭」的非耗竭性能源，故特別值得多加利用。若能充分開發利用，將可改變我國能源結構集中於化石能源（占我國能源比例約九成）的現象，並且減少我國能源高度依賴進口程度，提高我國能源供應的獨立自主性。同時，我國許多中小企業具有非常紮實的工業基礎，若能引進先進國家再生能源發電設備製造技術，也可以使該技術在我國生根發展，並且有望成為半導體工業外，另一項先進產業。在兼顧環境保護與避免我國產業競爭力下降之雙重政策目標的考量下，實有必要積極推動再生能源產業的發展。