

# 創造工作機會的經濟發展策略

●林向愷／台灣大學經濟系教授

在全球化大的趨勢下，台灣的經濟發展已進入了新的階段，但是面對新的環境，以及全然不同的挑戰，我們的整體經濟發展戰略如果還停留在舊時代的思考，就會讓我們停滯不前，難以破繭而出。

過去，台灣整體經濟發展的舊戰略是：重視經濟成長，輕忽環境生態，並強調壓低勞動成本的生產模式，以取得國際競爭力。不少台灣廠商在這種舊戰略的思維下，面對國內勞工、土地及環保成本高漲，選擇維持原有的「降低成本」策略，大量出走到後進國家—尤其是中國—以五倍、十倍或更大的規模，複製過去在台灣成功的經驗，而不願接受新的挑戰，繼續投資台灣，積極參與台灣未來的發展。但是，這種「到中國複製過去成功經驗」的策略，即使獲致成果，能享受到利益的也只是那些赴中國投資及工作的企業主、高階管理及高科技人士，不少台灣勞工因此而失業，台灣受薪階級的薪資因此而被拉低，台灣家庭間的所得差距也因而擴大。

由於「到中國複製過去在台灣成功的經驗」蔚為風氣，使得到了2005年的時候，台灣對外投資有七成以上集中在中國，成為全世界最依賴中國的國家（見表一），亦比南韓及日本的比重為高（見表二），中國歷年來所吸引的外人直接投資約為五千六百億美元，其中一半來自台灣，而中國對台灣的併吞敵意既沒有因此而稍有緩和，甚至還變本加厲，通過了形同宣戰的反分裂國家法。

表一：我國對外投資以投資中國比重最高

	中國	香港	加勒比海	日本	美國	歐盟
1999	27.7	2.7	30.1	2.7	9.8	1.3
2000	33.9	1.4	3.2	4.1	11.2	0.8
2001	38.8	1.3	5.5	2.4	15.2	0.6
2002	53.4	2.8	5.1	0.3	8	1.7
2003	53.7	7.5	4.9	1.2	5.4	0.9
2004	67.2	1.4	3.0	1.4	5.4	0.6
2005	58.7	1.0	10.6	0.7	7.8	0.7
2006	63.9	2.2	15.2	0.9	7.1	0.6

表二：各國對中國投資占其對外投資比重

	台灣	南韓	日本
2000	33.93%	12.22%	2.04%
2001	38.80%	11.29%	4.64%
2002	53.38%	24.55%	4.88%
2003	53.66%	33.22%	8.59%
2004	67.24%	38.37%	12.96%
2005	71.05%	—	—

這種「到中國複製台灣成功經驗」的策略對個別廠商而言，可能眼前的轉型代價最輕，但是台灣社會整體卻付出很大的代價，因為這會使得廠商對台灣的投資不足，大幅減少台灣產業升級的動能；為了讓台灣全體人民能共享經濟發展的成果，未來台灣的整體發展策略，應該由放任廠商「到中國複製台灣成功的經驗」單向開放政策，調整為鼓勵政府與人民「將先進國家成功的經驗引進台灣」雙向開放政策，發展目標應由只追求高經濟成長率改為追求工作機會創造的經濟成長、社會公平正義與環境生態並重的永續發展模式以提升人民生活品質，經濟發展策略應著重工作機會的創造，藉發展精緻多樣的內需產業，建設優質生活環境吸引世界各國人士來台消費、創業與生活，讓世界各國的雞蛋放到台灣的籃子裡，取代目前將台灣的雞蛋只放到中國的偏差現象。

面對全球化的衝擊，台灣經濟正處於轉型的關鍵階段。用台灣民間的話來說，也就是台灣的經濟正在「轉大人」。思考如何推動台灣經濟順利「轉大人」的時候，必須有面對問題的勇氣，然後基於所服膺的價值理念，提出整套的戰略思考做為未來具體策略的指導原則，才不會陷入左右為難、甚至自相矛盾的困境。基於氣候變遷已成為先進國家共同關心議題，做為新興國家一員的台灣，當然不能說因為不是聯合國會員國，就可置身事外。在此我們提出：環保才是台灣未來最佳的經濟發展策略，而創造工作機會則是經濟發展策略的終極目標。只有工作機會增加，失業率的問題才能得到根本的解決，薪資所得才有成長空間。至於具體策略則分為珍惜傳統產業以維持現有工作機會，發展新興產業創造工作機會，發展與先進國家更密切的經貿關係，以吸引外國資金、技術、高科技人才來台，以及政府應做的有：適度規劃產業外移，避免工作機會過度流失，推動綠色財政改革，以建構一個有國際競爭力的投資營運環境，及加強公共建設以提高國家競爭力。

## 一、珍惜傳統產業維持工作機會

### 1. 協助中小企業進行在地轉型

為了增加工作機會，除了積極發展各項提升生活品質的內需產業外，也要珍惜台灣

既有的傳統製造業。傳統製造業中為數不少屬於中小企業型態，如何透過研發或協助中小企業取得必要技術進行在地升級成為高附加價值的產業或發展成為具有在地特色的地方產業，擴大和國外產品的區隔，透過價值的創造提供給員工較高的薪資。

若我們放棄傳統製造業，不重視中小企業的重要性，就會像以研究國家競爭力而享譽國際哈佛大學波特（Michael E. Porter）教授所說：「忘了在台灣就地升級的努力，使得台灣以往雖是全球傳統產業最大的出口國，但目前傳統產業在台灣經濟的比重甚至低於某些先進國家，並造成不少勞工的失業。」所以，我們不應輕易放棄傳統製造業，更應積極協助中小企業繼續生存發展，以維持工作機會，作為未來再升級和永續經營的基礎。

## 2. 提高製造業的附加價值

近十年台灣製造業在整體經濟比重逐步下降，由1986年占GDP的39.35%的最高點，下降到2006年的22%。這種製造業比重下降的現象常被稱為產業空洞化。製造業比重下降現象雖然已發生在先進國家，但這並不表示我們就不應注意製造業的成長。若製造業發展太慢，其他部門的發展也隨之趨緩。

未來製造業的走向，應是運用知識與科技提升產品價值與強化全球分工。過去，我國製造業所取得成就，以優良的製造能力扮演了相當重要的角色，但在全球化的趨勢下，開發中國家的製造優勢將逐步取代我國的製造優勢，因此產業技術的提升，實刻不容緩。

## 3. 推動農業升級與轉型

台灣加入WTO之後，農產品市場在商品自由化壓力下逐步開放，加上中國農漁產品的走私，台灣農業部門生存與發展面臨嚴厲的挑戰。農業是台灣永續發展的重要基礎。農業發展關係著糧食供給、自然生態、能源安全。當前農業發展逐漸從單純的糧食生產，轉型為結合生物科技、農產加工及行銷的價值鏈的精緻農業。近年來，更逐漸蛻變為具有休閒及文化體驗的服務性產業。

農業轉型所帶來的商機和工作機會將為振興農村與改善農民生活注入活力。然而，從農產品的生產到行銷，仍有不少障礙需要克服，例如：如何提升農業技術，如何創造品牌，建立高附加價值的行銷管道以及精確掌握農產品市場趨勢，避免搶種熱門農產品，造成生產過剩。同時，為了促進休閒生態農業蓬勃發展，積極進行農村自然生態的保育以及自然生態景觀的營造就變得格外重要。否則自然生態環境一旦遭到破壞，觀光資源必然跟著流失。此外，溫室效應氣體所導致的氣候變遷亦將對自然生態環境產生不小的衝擊，對未來環境資源如何合理的利用將是一大挑戰。

我國農林漁牧業未來的發展應注重自然環境生態維護的責任。著重自然生態的農林漁牧業，同時也可提供新鮮、有機的商品，與國外農產品形成區隔。我國既有的農業生

物科技能力，結合生態保育和生物多樣性的概念，運用生物科技、自動化，以及產銷資訊系統，形成具國際競爭力的現代化農業。

## 二、發展新興產業創造工作機會

全球化經濟的競爭下，一個國家若無法不斷有新興產業、商品或技術出現，極難維持高所得國家的地位。新興產業種類繁多，政府不可能確知何種產業適合在國內發展，因此，政府要加強營造新興產業發展的環境，由民間自己挑選發展方向。而對於國際技術趨勢及我國現有條件，可能性較高的產業發展方向，政府應優先提供其發展的環境。

### 1. 發展綠色潔淨能源產業

台灣是亞洲第一個宣布建立「非核家園」的國家。為了要早日達成「非核家園」的終極目標，台灣必須建立以節約能源、提升能源效率及發展綠色潔淨能源為核心的前瞻性能源政策，以促進綠色潔淨能源產業的發展。

發展綠色能源產業更是建立在環境正義基礎上之優質的經濟發展策略，不僅可以促進產業結構往環境友善的低碳經濟發展，且可提高自主能源的比重，降低進口能源的依賴度，而改善能源供應的安全性。同時，發展綠色能源產業也將對全球因應地球暖化的溫室效應氣體減量有所貢獻。

### 2. 發展文化創意及數位內容產業

面對國際競爭，提升產品及服務的競爭力是台灣產業在世界市場生存與發展的關鍵。台灣擁有卓越的生產技術能力以及豐富的製造經驗，更是全球資訊產品的最大製造供應地。全球化的大趨勢下，由於中國生產技術力的提升加上低廉的生產成本，台灣的優勢正逐漸消失。為進一步提升「台灣製造」產品的價值，我們必須在設計、研發、創新等領域努力，以提升台灣製造商品與服務業的國際競爭力。提升「台灣製造」產品的價值，最直接有效的方式就是發掘並利用台灣多元且獨具特色的文化，結合創意設計，讓創意設計成為最具威力的競爭利器。企業進行「產品差異化」過程中，更需借重設計意識的提升，從生活中體驗設計的價值，才能為企業創造更多的價值。

與文化創意產業關係非常密切的數位內容產業，則是具有發展知識經濟與數位經濟之指標意義，除可促進傳統產業提升其知識含量進而轉型成為知識型產業，亦是提升台灣整體產業競爭力的基礎。數位內容產業涵蓋內容軟體、網路服務、行動應用服務、數位影音、數位遊戲、數位學習、數位出版與典藏、電腦動畫等，是台灣新興且具高度成長潛力的產業。未來應建構台灣成為亞太數位內容設計、開發與製作的重鎮，並帶動周邊衍生性知識型產業之發展。

文化創意及數位內容產業不但是附加價值高又勞力密集的產業更是低耗能產業。因

此，發展文化創意及數位內容產業不但有助於促進產業升級，且可創造更多工作機會，又少傷害環境生態，完全符合永續發展原則。

### 3. 發展生物及醫療科技產業

生物科技之研究及產業的發展涵蓋農業生物技術、醫藥衛生技術、基因科技等相關領域。生物技術產業亦是我國具有高度成長潛力的產業，未來應厚植國內生物醫農製藥相關科技產業之基礎，量產具有創新性、前瞻性與本土性的生物科技產品，促進我國生技產業之國際競爭力。藉由先進生物製藥技術的研發與引進，則可提升我國生物科技產業的附加價值，促進產業升級。

### 4. 打造良好創投環境

依美國專利與商標局專利核准件數，台灣一度排名世界第四，超過芬蘭及瑞典，顯示台灣科技創新深具潛力；台灣創新的營運環境亦比北歐國家好，不僅台灣人口多，市場規模較大，而且擁有更多具有創新能力的中小企業，這是台灣未來的機會及優勢所在。

台灣科技創新發展目前遇到的瓶頸在於如何將優異的科技創新能力轉換成為商品與服務的競爭力，其關鍵在於創業環境的好壞以及資金取得的難易。舉例說，日本科技創新能力與專利數量，都是世界數一數二的，但日本經濟整體表現卻不居於領導地位。相較之下，美國就擁有最好的創業環境，Google、MySpace以及Youtube等新創事業成功的原因，不僅在於科技創新能力，更在於美國擁有豐沛的創投資金以及快速又發達的商業機制。台灣有很強的科技創新能力，但目前創業環境和資金取得仍有進步空間，導致個人或企業雖擁有最新的科技創新，卻不容易商業化，無法創造更多的價值。

鑑於不少市場投資者不喜歡過高的風險，因此金融市場必須提供不同金融商品以降低創投風險，創業投資基金即為其中最重要的工具。創投基金集合多人的資金共同進行投資，因此具有規模經濟，不僅可以聘請專業人員對被投資之企業詳加評估以降低風險，又可以同時投資多家企業而分散風險。所以創投是將科技創新能力商業化重要的手段，近年政府不僅擴大開放證券公司、保險公司、退休基金、以及金控公司等機構投資創投，行政院開發基金亦提撥一千億元資金參與民間創投基金的投資案。未來還應解除對創投資金來源的限制，以協助創投業進一步發展。

## 三、發展與先進國家更密切經貿關係

我們應選擇積極與先進國家合作，在全球經貿網絡的定位調整過程中，把台灣變成一個資金、技術及高科技人才輸入國。高科技人才來台工作需要台灣有一個符合先進國家標準的高品質生活環境，豐富的文化活動，多元且完整的教育體系，好生活的地方。

#### 四、推動綠色財政改革建立有競爭力的租稅制度

綠色財政改革是推動永續發展一項最重要的政策工具，綠色財政改革不是增稅，而是確立稅基的合理性，提高財政透明度，減少不符合「黃金三角」原則的政府支出。其次，全球化大趨勢下，鑒於所得稅制度的良窳，不僅攸關政府施政所需財源的取得，更牽涉我國在全球快速變化環境下的國際競爭力。推動綠色財政改革的同時，我們亦將重新建構有國際競爭力的所得稅制。

1. 循序漸進推動綠色財政改革，以創造環保、能源與經濟三贏效果。
2. 健全我國稅制，應從稅基的合理性出發，避免以往過度強調減稅的政策思考。
  - 研議配套方案取消軍人、中小學教師免稅。
  - 2009 年底即將期滿的《促進產業升級條例》中，不符合國際潮流的租稅獎勵不宜延長；取消租稅獎勵所增加的稅收應優先用於降低個人綜合所得稅以及營利事業所得稅。
  - 推動能源稅制，依租稅中立原則將依所得租稅負擔轉為對環境衝擊大小決定租稅負擔。
3. 「能源稅」應依不同石化能源別單位熱值與含碳量，並兼顧消費用途屬性及其環保節能效果等訂定稅額從量課徵。實施能源稅後，併同考量取消汽車燃料使用費及油氣類貨物稅，並推動稅、費制度改革。
4. 能源稅收淨額應優先用於降低個人綜合所得稅、營利事業所得稅，以及提供環境能源相關研究發展支出，以維持租稅中立，創造雙重紅利效果；其次用於公共建設、人力投資及社會福利；並將部分稅收分配予地方政府，促進地方發展。
5. 取消對能源密集產業直接補貼或租稅減免。
6. 獎勵產業採取清潔生產製程及環保技術。
7. 推動新能源、再生能源，以及節約能源技術，落實綠色生產與消費型態，發展低碳經濟體系。
8. 建立鼓勵廠商投資與激勵人民工作意願的所得稅制
  - 研議配套方案後廢止未分配盈餘加徵百分之十營利事業所得稅。
  - 合理降低個人綜合所得稅及營利事業所得稅最高邊際稅率的差距。
  - 調降遺產稅稅率應反映資產外移的避稅成本，以創造資金回流的誘因，擴大稅基增加稅收。
9. 提高政府部門綠色採購比重。

## 五、加強公共建設建構優質投資與營運投資環境

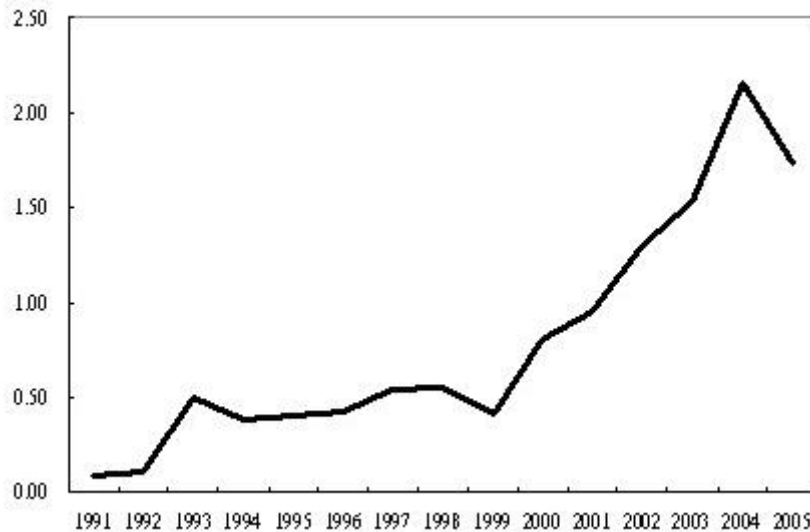
提升國家競爭力，除了建立有競爭力的租稅環境外，政府必須提升非貿易財部門的競爭優勢。重要的非貿易財包括：法令制度、行政效率、社會治安、環境生態、生活品質以及其他硬體基礎設施的數量與品質。由於非貿易財較不易感受到外來的競爭壓力，其發展往往較為落後。此時，政府必須設法積極提升重要非貿易財供給的數量與品質，不然它可能成為台灣未來發展的瓶頸。政府必須有足夠且穩定的財源才能提供數量充足、品質良好的非貿易財。

1. 公共建設以長期夠用為原則，避免建設太多太大所造成的浪費。
2. 繼續推動民間參與國內重大公共建設，以提升公共服務水準，加速社會經濟發展。
3. 政府開發的工業區及各種科技園區應有總量管制，以避免供給過剩。
4. 政府應協助廠商在工業區及各種科技園區附近開發完善機能的生活圈，提供符合先進國家標準的教育與生活環境，以吸引更多人才。
5. 國有土地的管理與處分，應依永續利用原則考量全民使用之最佳利益，而非僅考量政府財政收入的增加。
6. 推動原住民部落社區更新。
7. 健全國土規劃，縮短城鄉差距，消弭南北失衡，並配合現代的資訊科技使用，以減少運輸負擔。
8. 發展軌道運輸系統。

## 六、適度規範產業外移避免工作機會流失

2001年，為了因應國際經濟不景氣的挑戰，新政府召開經發會，其中的兩岸組達成了以「積極開放，有效管理」取代「戒急用忍」政策的共識。雖然行政部門一再宣示「有效管理」是「積極開放」的前提，但實際上，行政部門對廠商投資中國的各項管理機制，並未隨著環境與情勢的改變或新的需要而有所調整。結果是「有效管理」不足，「積極開放」如洩洪般，導致台商投資中國金額占我國GDP的比重從1999年的0.5%快速增加到2004年的2.2%，四年間急增了快兩倍半。顯示單一的投資上限的規範已無法有效抑制台商赴中國投資，我們必須找出更有效的機制才能有效抑制此種過度投資中國的趨勢。

1999年後台商投資中國占GDP比重呈現上升趨勢



由於廠商投資中國對國內現有產業結構完整性，高科技人才流失，工作機會以及所得分配平均度都有不同程度影響，加上廠商投資中國若涉及敏感科技更會對國家經濟安全有不同面向、不同程度的衝擊，加上中國對台灣深具敵意，故行政部門對廠商投資中國或產業外移應有長遠整體的戰略規劃；於核准台灣投資中國前做整體評估，舉行聽證會廣納各方意見，並於核准後從事追蹤且考核。對相關產業和勞工所造成的傷害。

## 七、嚴格管理外勞仲介與僱用

外籍勞工的引進雖然解決了國內三D（骯髒、危險、艱苦）行業缺工的問題，但也衍生產業轉型延宕、長期照顧制度發展不易、就業排擠、外勞逃跑、公共衛生、勞動剝削、人口販運、社會治安等問題。以工業先進國家的經驗，引進外勞應有的基本原則是：經濟效益最大、公共利益優先、輔助而非替代、社會成本最小。避免企業或家庭形成外勞依賴，而將成本外部化。基於以上考量，對於外籍勞工引進的原則仍應嚴守總量管制，採以下原則：

- 促使產業改善就業環境增加使用本國勞工的誘因。
- 公共工程經評估工程進度之必要後才准許優先引進外勞。
- 三D行業經評估後必要部分允許引進外勞，但避免造成外勞依賴。
- 鼓勵引進本國缺乏的專長、技術與職種之白領外籍勞工，提升國際競爭力。
- 嚴格禁止濫用、虐待、剝削、不當使用外籍勞工。
- 對雇主、仲介課以加強外勞管理之責，減少外勞逃脫。
- 查緝外籍勞工人口販運事件，保護人口販運受害者。◆