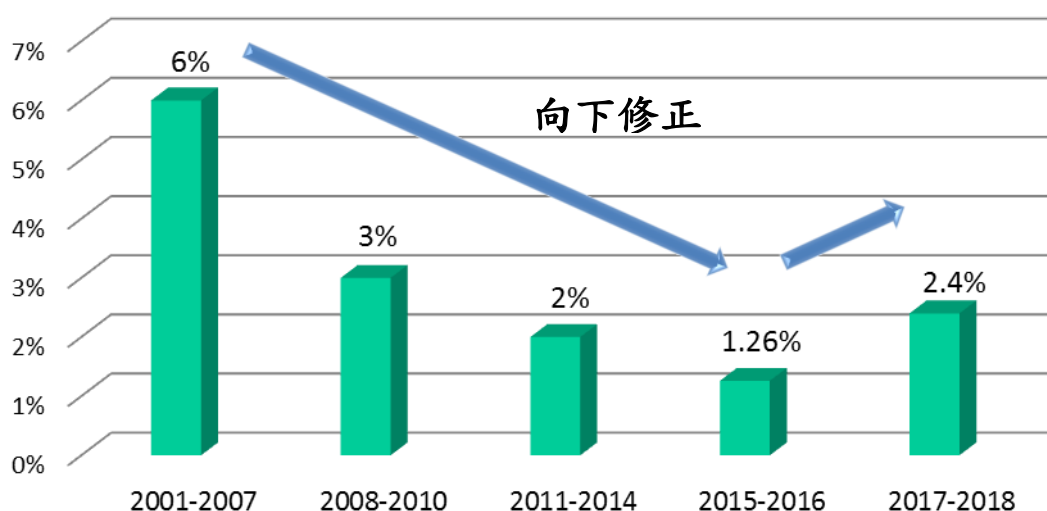


文：王健全

自 2008 年金融風暴爆發後，全球經濟受到重創，也影響了台灣以出口為導向的經濟體。其次，台灣近年來投資環境惡化，本地投資與外人投資不多，再加上這 10 年來（2005~2015）實質薪資所得幾近零成長，致消費的成長有限。在出口、投資及消費三大引擎全數熄火下，經濟也陷入低度成長的困境，經濟成長向下修正（見圖 1）。

圖 1 2000 年來台灣經濟成長率的變化

不過，隨著全球經濟的逐步復甦，台灣的出口接單也自 2016 年年底開



始，出現連續 10 個月以上的正成長，中華經濟研究院展望中心預估去年成長率可達 2.53%，今年（2018 年）也有 2.27%。

最近，隨著出口的增溫，各預測機構也紛紛調升台灣的經濟成長率。根據中華經濟研究院的估計，2017 年國內經濟成長表現，受到國際經濟情勢以及比較基期因素的交互影響，預估全年經濟成長率約 2.53%（見表 1）。

社會各界普遍對今年（2018 年）的成長率表示樂觀。不過，今年景氣仍有不少的變數，例如，美國川普總統的貿易保護主義可能衝擊全球及台灣的出口，美國的升息循環可能導致全球景氣的不如預期，中國大陸經濟的疲弱、油價的回升，以至兩岸經濟的不確定等。當然，也有不少利多的消息，包括國發會宣布投資台灣，將在未來 4 年編列 4,200 億元新台幣的投資，以至國營企業 3,400 億元新台幣的投資等，如果確實執行，可望活絡台灣經濟。

不過，新台幣的升值對台灣出口產業的利潤侵蝕也相當大，由於擔心美國指控台灣操縱匯率，以及熱錢的不斷湧入，台幣升值超過 10%

(2016.1~2017.3)，也對科技產業、機械、工具機、石化與塑化產業的出口利潤帶來不小的衝擊。

表 1 台灣經濟預測

單位：新台幣十億元

| | 2017 年 | 2018 年 |
|---------------|-----------|-----------|
| | 預測值 | 預測值 |
| 實質 GDP | 16,277.87 | 16,646.75 |
| 實質 GDP，變動百分比 | 2.53 | 2.27 |
| 民間消費，變動百分比 | 2.18 | 2.00 |
| 民間投資，變動百分比 | -0.36 | 1.70 |
| 財貨與服務輸出，變動百分比 | 6.86 | 3.47 |
| 消費者物價指數，變動百分比 | 0.56 | 0.99 |
| 台幣兌美元匯率 | 30.46 | 30.23 |
| 商業本票利率 | 0.44 | 0.49 |
| 失業率，% | 3.77 | 3.68 |

資料來源：經濟展望中心，中華經濟研究院（2017.7.18）。

另一方面，台灣經濟雖然復甦，但相對於四小龍仍居後段班，國發會也預期台灣未來 10 年的潛在經濟成長率祇有 3% 左右，陷入平庸成長之境。究竟台灣面臨什麼問題，背後癥結為何？有鑑於此，本文旨在探討台灣經濟發展面臨的困境，背後原因為何？進而提出因應對策。

除前言外，第二節透過指標分析台灣經濟面臨的困境，第三節分析其背後原因，最後一節則為政策建議。

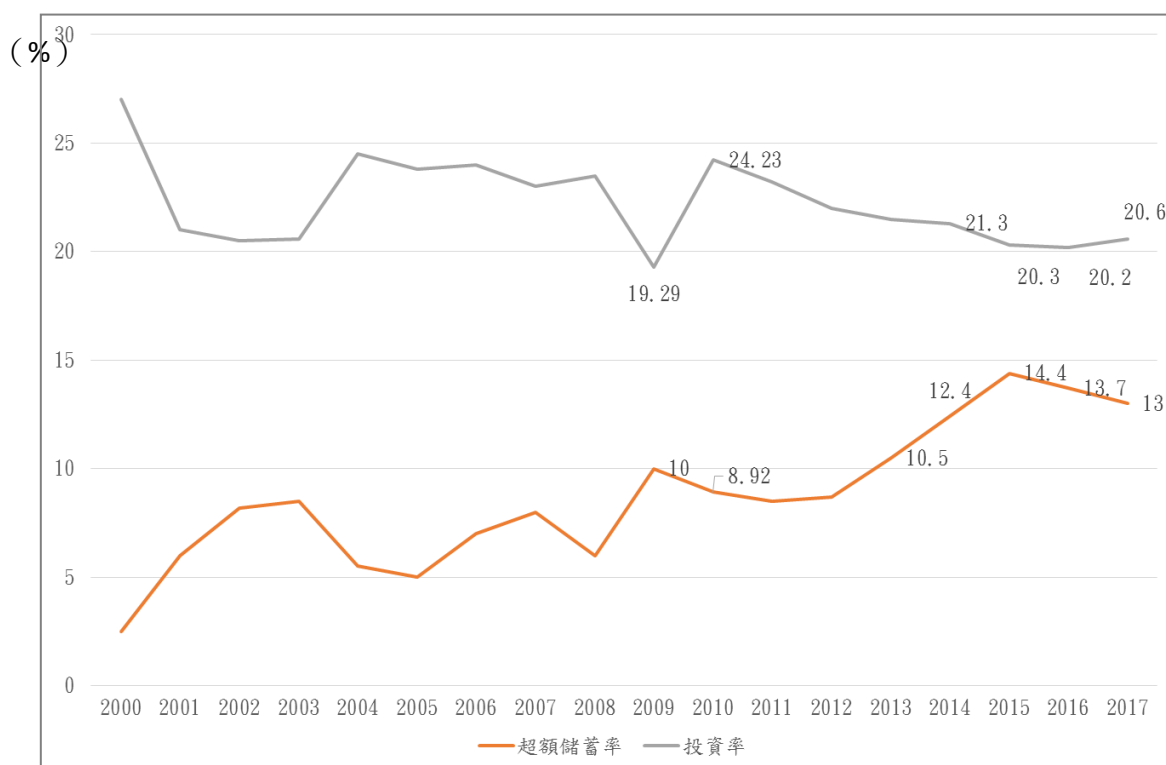
台灣經濟面臨困境分析

本節我們將透過若干次級資料分析台灣經濟面臨的困境。首先，促進投資為台灣經濟成長的主要動力，從供給面而言，投資有利資本形成，對提高勞動生產力有重大貢獻，而從需求面觀之，新增投資可創造對機器/設備、人力的需求，帶動經濟成長的活力。因此，投資及其相關指標的觀察彌足珍貴。其次，五缺及環評問題之困擾，由於選舉的考量，特定團體左右政府及政治人物的思維、決策，政策朝短線、特定團體利益的傾斜，也是台灣投資不振、經濟成長乏力的關鍵所在。再者，台灣為出口導向的經濟體，區域整合的談判、加入，影響製造業的關稅及競爭力，以及服務業的准入，亦值得觀察。最後，亞洲四小龍的比較，是台灣競爭力的「展現指標」，也是本文觀察的重點。

一、投資的低迷，衝擊台灣經濟成長

近年來，探討民間超額儲蓄率頻創新高，而銀行爛頭寸也同步增加的因素，主要來自於民間投資的不振。2010年以來，台灣投資率自24.23%落至2014年的21.30%新低水準，排除2009年金融風暴期間（19.29%），2014年投資率已是近10年來新低（如圖2所示）。2015、2016、2017年則分別為20.3%、20.2%及20.6%，改善相當有限。全球金融危機之後，政府、民間部門的投資率均大幅下降（見表3）。由於投資是去化金融體系過多資金的重要管道，投資率的不振，導致銀行爛頭寸與超額儲蓄可能持續增加（見表4）。根據行政院主計總處統計，近幾年台灣超額儲蓄率屢創新

高(2014年12.4%、2015年14.4%、2016年13.7%、2017年預測13.0%)。



資料來源：行政院主計總處，本文整理。

圖 2 我國投資率及超額儲蓄率趨勢圖

表 3 台灣實質固定投資年增率—依部門別

單位：%

| | 固定投資 | | |
|---------------------------|--------|--------|---------|
| | 民間部門 | 公部門* | |
| 2003~2007 年(1) (金融危機前) | 4.18 | 7.33 | -3.62 |
| 2012~2014 年(2) (金融危機後) | 1.06 ↓ | 3.32 ↓ | -4.74 ↓ |

註：*含公營事業及政府投資。

資料來源：中央銀行轉引自主計總處

表 4 台灣儲蓄毛額、投資毛額及超額儲蓄—部門別

單位：新台幣億元

| 年別 | 儲蓄毛額(a) | | | 國內投資毛額(b) | | | 超額儲蓄=(a)-(b) | | | | |
|----------------|---------|--------|-------|-----------|--------|--------|--------------|--------|--------|--------|--------|
| | 企業 | 政府 | 家庭 | 企業 | 政府 | 企業 | 政府 | 家庭 | | | |
| 2003~2007 年(1) | 39,337 | 24,109 | 4,342 | 10,887 | 30,923 | 25,917 | 5,006 | 8,414 | -1,809 | -664 | 10,887 |
| 2012~2014 年(2) | 47,407 | 32,661 | 4,218 | 10,528 | 32,774 | 27,409 | 5,365 | 14,633 | 5,251 | -1,147 | 10,528 |
| 差距(2)-(1) | 8,070 | 8,552 | -124 | -359 | 1,851 | 1,492 | 359 | 6,219 | 7,060 | -482 | -359 |

註：1.企業包含民營企業、公營企業。

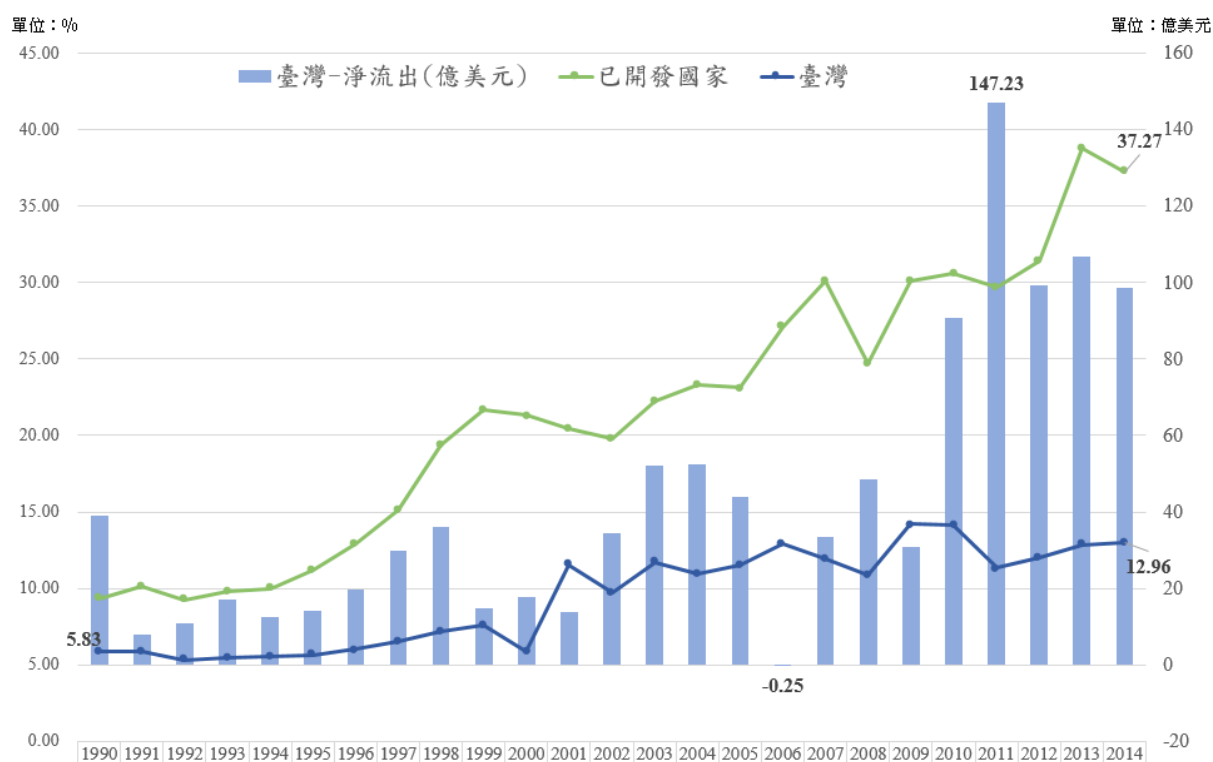
2.主計總處 2016.11.25 尚未公布 2015 年企業、政府、家庭之儲蓄毛額等資料，本資料維 2016.8.19 公布之數值。

資料來源：中央銀行轉引自主計總處

台灣投資率不振亦反應對實體經濟貢獻度的不足。2005 年至 2014 年間，台灣整體經濟成長率相較前 10 年有略微下滑的跡象，此期間台灣固定資本形成成長率幾乎是敬陪末座，平均成長率約在 1% 左右。

在台灣吸引外人投資方面，如圖 3 所示，成績並不理想，以淨額來看（對外投資減外人來台投資），近 25 年來說，除 2006 年外，FDI（外國直接投資）幾乎都呈現淨流出的情況。且淨流出的速度有增加的趨勢，特別在 2010 年後，淨流出金額每年平均在百億美元以上，數倍於過去年度平均水準。雖然 2016 年 FDI 金額大幅回升至 83.3 億美元，但仍低於南韓的 108.3 億美元，新加坡的 616 億美元及香港約 1,081.3 億美元。

如從經濟規模衡量台灣 FDI 的表現，近 10 年台灣 FDI 存量占 GDP 比重均在 15% 以下，遠低於已開發國家平均三成以上的水準，說明台灣外人投資占台灣經濟活動的重要性偏低。由於外人投資通常反應前端的技術或商業模式的流入，抑或代表與全球產業鏈的連結程度，故外人投資在經濟活動重要性的重要性低，亦相當程度說明國內產業發展與國際主流產業趨勢可能脫節。



資料來源：UNCTAD(2013)；投資業務處。

圖 3 台灣吸引外人投資概況

全球金融危機後，台灣總要素生產力（TPP）（註 1）、資本投入，以及勞動投入之貢獻均顯現往下滑，致台灣產出成長大幅減緩（見表 2）。上述指標反映台灣產業創新不足、企業投資不振，以及人口老化、中高齡提早退休，致勞動力下滑等結構性問題，已影響產出成長。

表 2 台灣經濟成長貢獻來源分析-生產要素投入面

| | 產出成長率 =(a)+(b)+(c) | TFP | 資本投入 | 勞動投入 |
|---------------------------|-----------------------|---------|---------|---------|
| | | 貢獻(a) | 貢獻(b) | 貢獻(c) |
| 2003~2007 年(1) (金融危機前) | 5.48 | 2.16 | 2.33 | 0.99 |
| 2012~2014 年(2) (金融危機後) | 2.69 | 0.93 | 1.11 | 0.65 |
| 差距(2)-(1) | -2.79 ↓ | -1.23 ↓ | -1.22 ↓ | -0.34 ↓ |

註：1.APO 最新資料僅公布至 2014 年。

2.表 2 之 2003~2007 年平均產出成長率與表 1 同期間平均經濟成長率不同，主要國民所得編製，就理論而言，生產面、支出面(內需+淨外需)及所得面統計應為三面等價；惟實務上，甚難達成。如，主計總處考量生產面以季估計之資料較為有限，至生產毛額之估計確度較難掌握，故經濟成長率係以之出面估算結果呈現；之面與生產面則陳示統計差異。

資料來源：中央銀行(2017 年)轉引自 APO 資料庫(2016.9.30)

二、五缺及環評

雖台灣投資率低落，但實際上不少企業仍展現相當的投資意願，但普遍面臨五缺的問題，主要的是缺水、缺電、缺工、缺地及缺人才。以缺水、缺電而言，是電子零組件業、基本金屬製造、化學材料製造、石油化學製品等高耗能產業普遍面臨的問題；缺工而言，製造業常態缺工數維持在 8 萬人以上，服務業亦有將近 10 萬的缺工數，多以基層勞動力為主，現階段產業外勞供給仍難以滿足產業發展需求。

缺地的問題亦相當嚴重，特別是中部以北工業區土地幾乎是一地難求；人才問題方面，企業在高端研發設計、系統整合、行銷人才不足，且同時又面臨人才出走及對岸挖角的問題，此當然影響企業投資意願。

行政院賴清德院長上台後，積極解決企業現階段關切的五缺問題，當然有助於促進投資，但須留意的是，政府長期提供企業低廉的水電給企業，等於鼓勵企業從事低附加價值的經營活動，企業不需要從事高端研發或創新的商業模式即可長久經營，而這也象徵企業進入門檻低，才會導致現有工業區土地一地難求及對大量基礎勞動力的需求。且因企業多進行獲利不高的生產模式，不太可能給付高額的薪資，不僅難以吸引台灣年輕人投身產業，而人才自然也被國外高薪企業吸引。

另外，立法院通過了溫室氣體減量及管理法，加上核四不商轉及核一、二、三廠屆齡除役，未來高耗能、高污染產業勢必受到衝擊，也可能面臨電

力短缺及電價大幅調升的壓力。故現階段仰賴低廉水電費經營的企業或高污染為主的經營模式，屆時勢必面臨更嚴重的轉型問題。

此外，政府採取日趨嚴格的環保規則，台灣企業多能理解與配合，但現階段環保對於企業投資的障礙不在於法規的嚴格，而在於評估標準的不確定性與時受政治因素干擾。大型製造業投資案象徵的不僅是其投資金額的規模，更由於其有相當大的產業帶動效果，對於促進就業、帶動經濟成長效果不小，同時也有提升國際能見度之意義。因此政府環評制度的不確定性，影響的不只是單純的就業或經濟成長，更將使台灣失去大型外商業者的投資目光。

尤其是目前的狀況下，環評制度具有否決權，因為〈環評法〉第 14 條第 1 項、第 2 項規定：

第一，目的事業主管機關於環境影響說明書未經完成審查或評估書未經認可前，不得為開發行為之許可，其經許可者，無效。

第二，經主管機構審查認定不應開發者，目的事業主管機關不得為開發行為之許可。但開發單位得另行提出替代方案，重新送主管機構審查。

這也意味著，環評法制上之「環評否決權」，直接以「無效」之效果將環評審查或認可與開發許可相連結，為行政法制上所獨見。

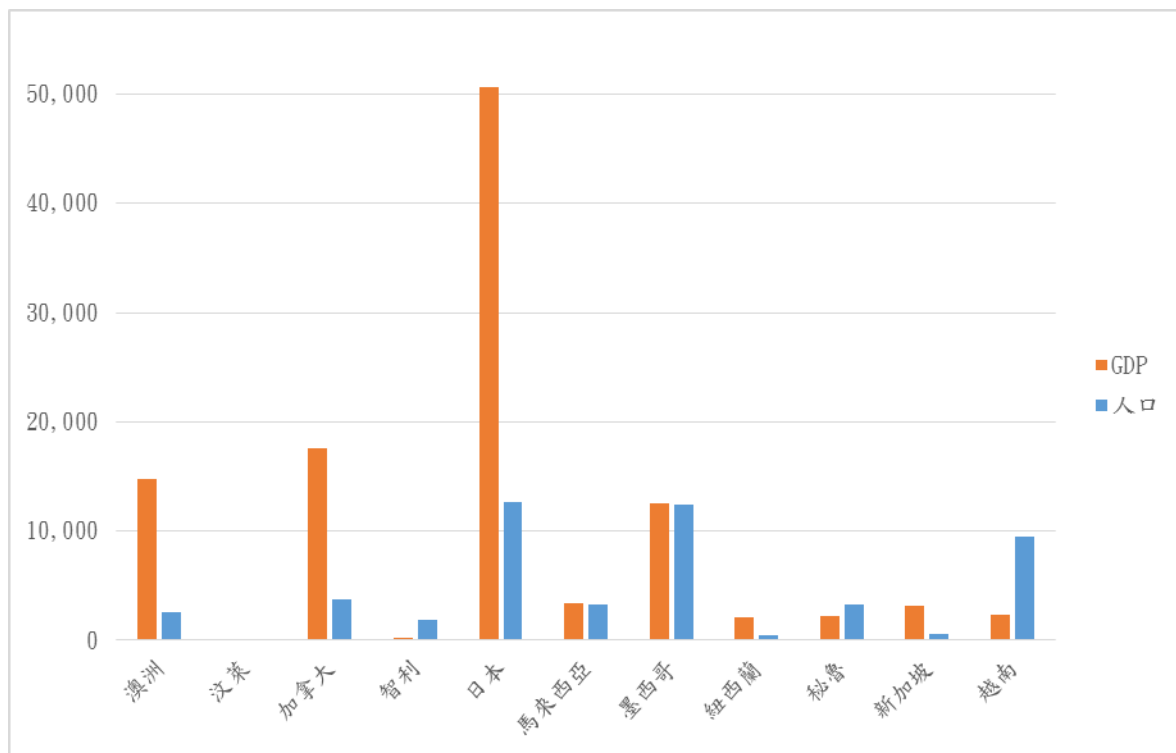
三、參與跨區域整合進度落後

區域整合通常涉及區域間貨品關稅的下降及服務業市場的開放，產業發展條件與商機亦隨之變化，對於全球布局型的外資，其投資策略亦隨之調整。

台灣目前簽署 FTA 的國家不多，且參與區域整合（如：CPTPP 及 RCEP）亦存在諸多變數。如因此種變數導致台灣停滯不前，長期而言，對於整體貿易條件及進入區域服務業市場都相當的不利，將導致我國面臨邊緣化的危機，對於瞄準區域市場的外資而言，台灣的吸引力將逐漸下降。尤其是在美國退出 TPP 之後，日本主導推動全面進步夥伴協定（Comprehensive and Progressive TPP；CPTPP），CPTPP 的會員國達 11 國，其 GDP、人口均多，對台灣影響大（見表 5、圖 4、圖 5）值得政府積極尋求洽簽。

表 5 CPTPP 簽署國

| 簽署國 | GDP(億美金) | 人口(萬人) | 人均 GDP (美金) |
|------|----------|--------|-------------|
| 澳洲 | 14,800 | 2,515 | 58,940 |
| 汶萊 | 120 | 43 | 27,600 |
| 加拿大 | 17,600 | 3,700 | 47,660 |
| 智利 | 265 | 1,858 | 14,270 |
| 日本 | 50,600 | 12,638 | 40,060 |
| 馬來西亞 | 3,409 | 3,250 | 10,490 |
| 墨西哥 | 12,500 | 12,474 | 10,020 |
| 紐西蘭 | 2,152 | 488 | 44,070 |
| 秘魯 | 2,217 | 3,217 | 6,890 |
| 新加坡 | 3,169 | 574 | 55,230 |
| 越南 | 2,347 | 9,458 | 2,480 |



資料來源：World Economic Outlook (October 2017)

圖 4 CPTPP 簽署國 GDP(億美金)及人口(萬人)

資料來源：World Economic Outlook (October 2017)

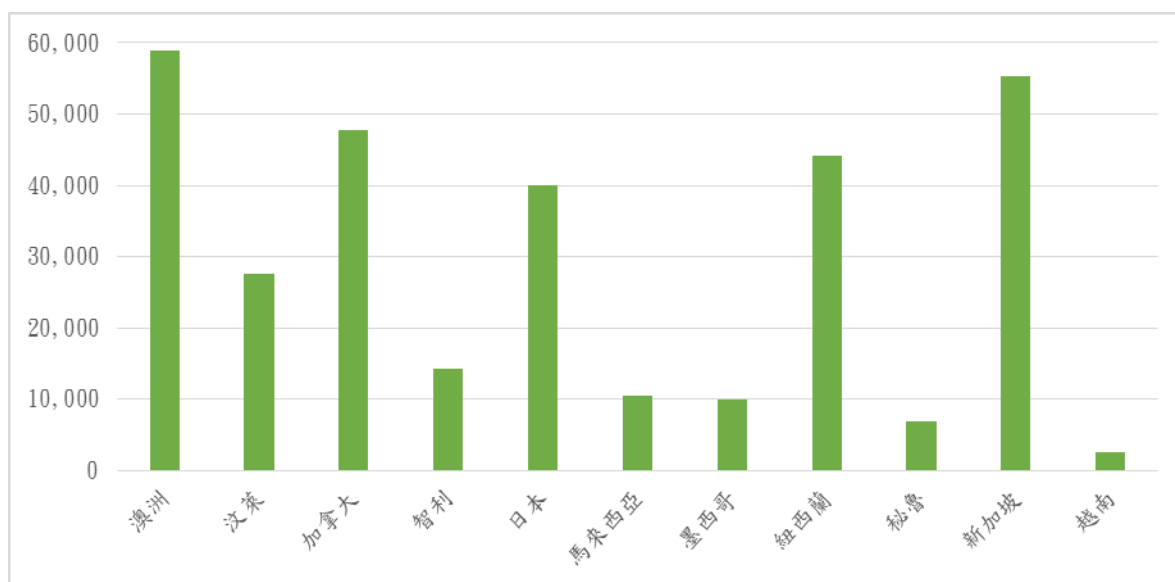
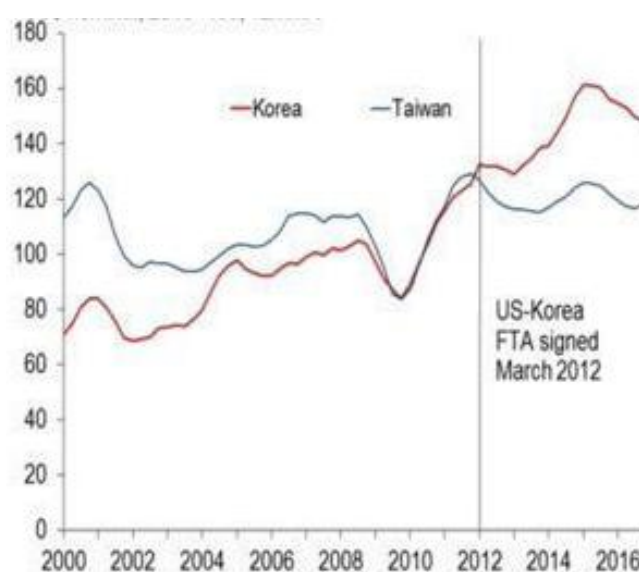


圖 5 CPTPP 簽署國人均 GDP(美金)

四、出口競爭力比不上南韓，經濟成長率也低於全球平均成長率

雖然這兩年來台灣出口表現佳，但出口競爭力相對於南韓仍有差距（見圖 6），且台灣經濟成長率低於全球成長率（見表 6）。此一走勢也符合國發會預測的「台灣如無結構性調整，未來 10 年的平均成長率會低於 3% 的平庸成長。」

註：2010 的名目美元營收為基準值（100）。台灣對美出口表現不如南韓單位：以 2010 年 100 為準



資料來源：Oxford Economics Analytics

圖 6 台灣、韓國出口至美國市場的表現

表 6 全球與台灣經濟成長

| 年度 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 (f) |
|----|-------|------|------|------|------|------|------|------|----------|
| 台灣 | 10.63 | 3.80 | 2.06 | 2.20 | 4.02 | 0.81 | 1.41 | 2.58 | 2.29 |
| 全球 | 5.40 | 4.29 | 3.52 | 3.47 | 3.57 | 3.40 | 3.21 | 3.62 | 3.70 |

註：(f) 為預測數

資料來源：工商時報（2017）台灣輸全球幾年？轉引自主計總處，IMF（2017 年 10 月）

五、多因素生產力下降

如表 7 所示，台灣的多因素生產力（Multifactor productivity；MFP）在 98~100 年仍有 4.2% 上升，但 101~104 年則祇有 0.2% 上升，也導致實質 GDP 成長率的下降。

表 7 工業及服務業實質 GDP 成長來源

單位：%

| | 實質 GDP | 對實質 GDP 成長之貢獻 | | |
|-----------|--------|---------------|--------|--------|
| | | 資本投入增加 | 勞動投入增加 | MFP 變動 |
| 91~93 年 | 6.5 | 3.6 | 1.0 | 1.9 |
| 94~97 年 | 5.1 | 3.1 | 0.7 | 1.3 |
| 98~100 年 | 5.1 | 0.6 | 0.3 | 4.2 |
| 101~104 年 | 2.6 | 2.1 | 0.3 | 0.2 |

註：MFP 為多因素生產力。

資料來源：于國欽，工商時報（2018）1.7.C12 轉引自主計總處

六、亞洲四小龍經濟數據比較

根據表 8，我們做了亞洲四小龍相關經濟表現的比較，發覺台灣的人均 GDP 及經濟成長率落後於其他亞洲四小龍。競爭力雖優於南韓，但不如香港、新加坡。

表 8 亞洲四小龍的經濟表現（2016 年）

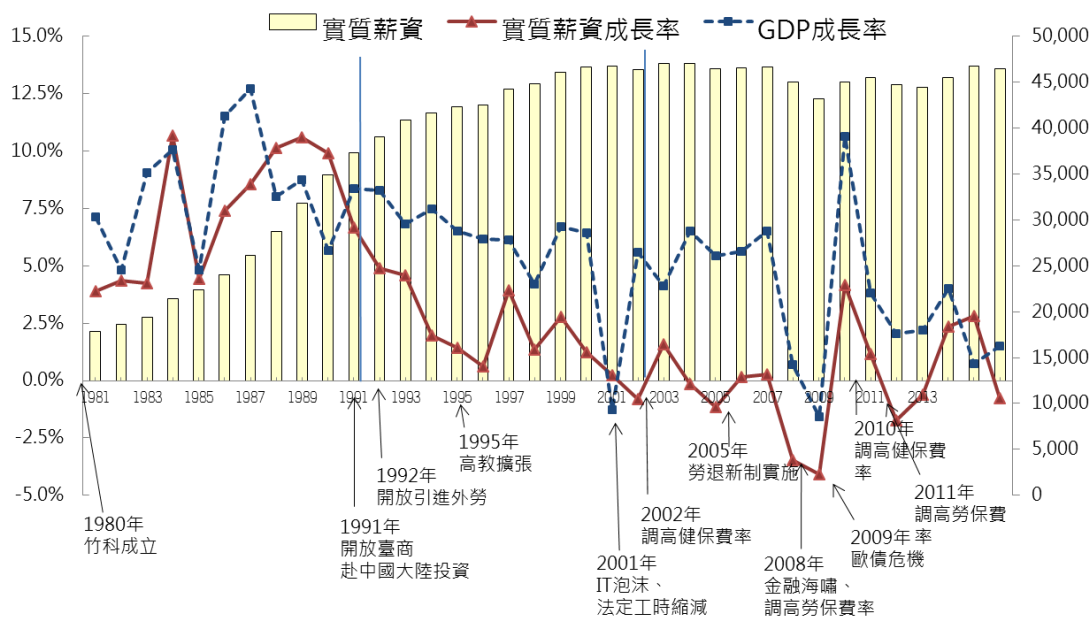
| 國家 指標 | 台灣 | 香港 | 新加坡 | 韓國 |
|------------------|--------|--------|--------|--------|
| 人口(萬人) | 2,355 | 732 | 554 | 5,153 |
| 人均 GDP | 22,453 | 45,528 | 52,961 | 27,539 |
| 人均 GDP(PPP) | 46,036 | 56,878 | 83,066 | 35,379 |
| 生產總值(億美元) | 5,286 | 3,209 | 2,969 | 14,112 |
| 外匯存底(億美元) | 4,366 | 4,000 | 2,523 | 3,753 |
| 經濟成長率(2017) | 2.53%* | 3.3% | 2.6% | 2.9% |
| 經濟成長率(2018) | 2.27%* | 2.5% | 2.3% | 2.7% |
| 物價上漲率(CPI)(2017) | 1.2% | 1.7% | 2.7% | 2.0% |
| 失業率(2017) | 3.4% | 3.4% | - | 3.7% |
| IMD 國家競爭力(2017) | 14 | 1 | 3 | 29 |

註：*來自中華經濟研究院展望中心（2018）。

資料來源：亞洲四小龍，Consensus Forecast,中華經濟研究院展望中心,2017.9

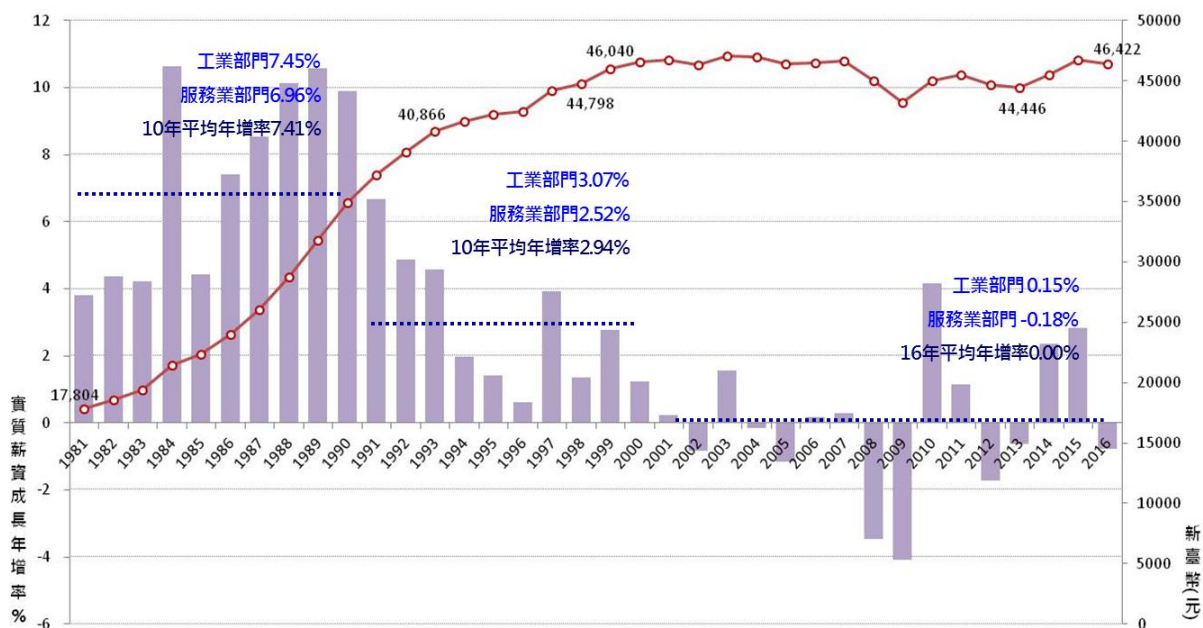
七、薪資的停滯

競爭力不足最終反映於薪資的水準，台灣實質薪資成長呈現長期下降趨勢，2001 年網路經濟泡沫至 2007 年 每年平均減少 0.02%；2008 年金融海嘯後至 2016 年，每年平均僅增加 0.38%，實質薪資成長的情勢相當嚴峻（見圖 7、圖 8）。



資料來源：行政院主計總處。

圖 7 實質薪資與 GDP 成長趨勢



資料來源：行政院主計總處。

圖 8 歷年工業及服務業受僱員工實質薪資變化趨勢

台灣薪資成長減緩現象較各國嚴重，在 1、1991~2000 年，我國實質薪資年增率為 2.9%，優於日本（1.0%）及德國（0.9%）；2、2001~2016 年，我國實質薪資零成長，僅高於日本之-0.7%，低於其他主要國家（見表 9）。

表 9 主要國家實質薪資年增率

| 年／國家 | 台灣 | 韓國 | 日本 | 美國 | 韓國 |
|--------------|------|------|------|------|------|
| 1991~2000(1) | 2.9 | 3.6 | -0.1 | 1.0 | 0.9 |
| 2001~2016(2) | 0.0 | 1.9 | -0.7 | 0.6 | 0.5 |
| 差距(2)-(1) | -2.9 | -1.7 | -0.6 | -0.4 | -0.4 |

註：台灣係 2001~2016 年資料。

資料來源：中央銀行；行政院主計總處、韓國就業勞動部、OECD 資料庫。

台灣面臨困境的原因

投資不足、五缺與環評、參與區域整合落後等原因，反映出台灣整體競爭力不足，而台灣面臨上述困境的背後還有其他更多的系統性原因，我們試著區分成：一、政治／社會原因；二、人口結構；三、經濟原因的三個面向觀察（見圖 9）。

在政治／社會原因上，隨著經濟的下滑及太多選舉、政治的考量，造成社會的對立（藍綠對立、勞資對立、世代對立的三立社會），給予若干社運團體有可趁之機，左右政府及政治人物的決策，加上個人利益凌駕國家利益的思考，使台灣的政策走短線而非長期思考，政策失靈造成社會對立嚴重，進而導致政策不易推動，缺乏可預測性，致產業投資意願不足，或選擇外移。

同時，選舉的頻仍仍導致台灣政治人物一切為選票考量，政策走短線，兩岸嚴重對峙，因而使投資減少、產業升級緩慢、資源配置浪費，最終導致經濟成長低迷，社會對立更嚴重，而為了贏得選票，政策更短線，更容易為特定的團體所左右（見圖 10）。

在人口結構上，人口老化、少子化使人口紅利消失，加上專上教育過度投資，年輕人不願投入製造業，致勞工短缺、產業外移。而產業外移，包括高階所得人士的外移，也重挫了台灣的內需市場及消費能力。

在經濟原因上，兩岸的對峙，影響了台灣的觀光、FTA 的簽署及高科技人才的磁吸效應；在國際因素上，缺乏 FTA 的加持，川普保護主義的抬頭，也衝擊了台灣的投資及導致產業外移。最後，在國內因素上，台灣成本降低（cost down）的商業模式出了問題，五缺問題的叢生，公務員誘因機制的不足，以及缺乏創新、創意的思維、設計，造成社會對立、投資減少，以及數位經濟的牛步化。

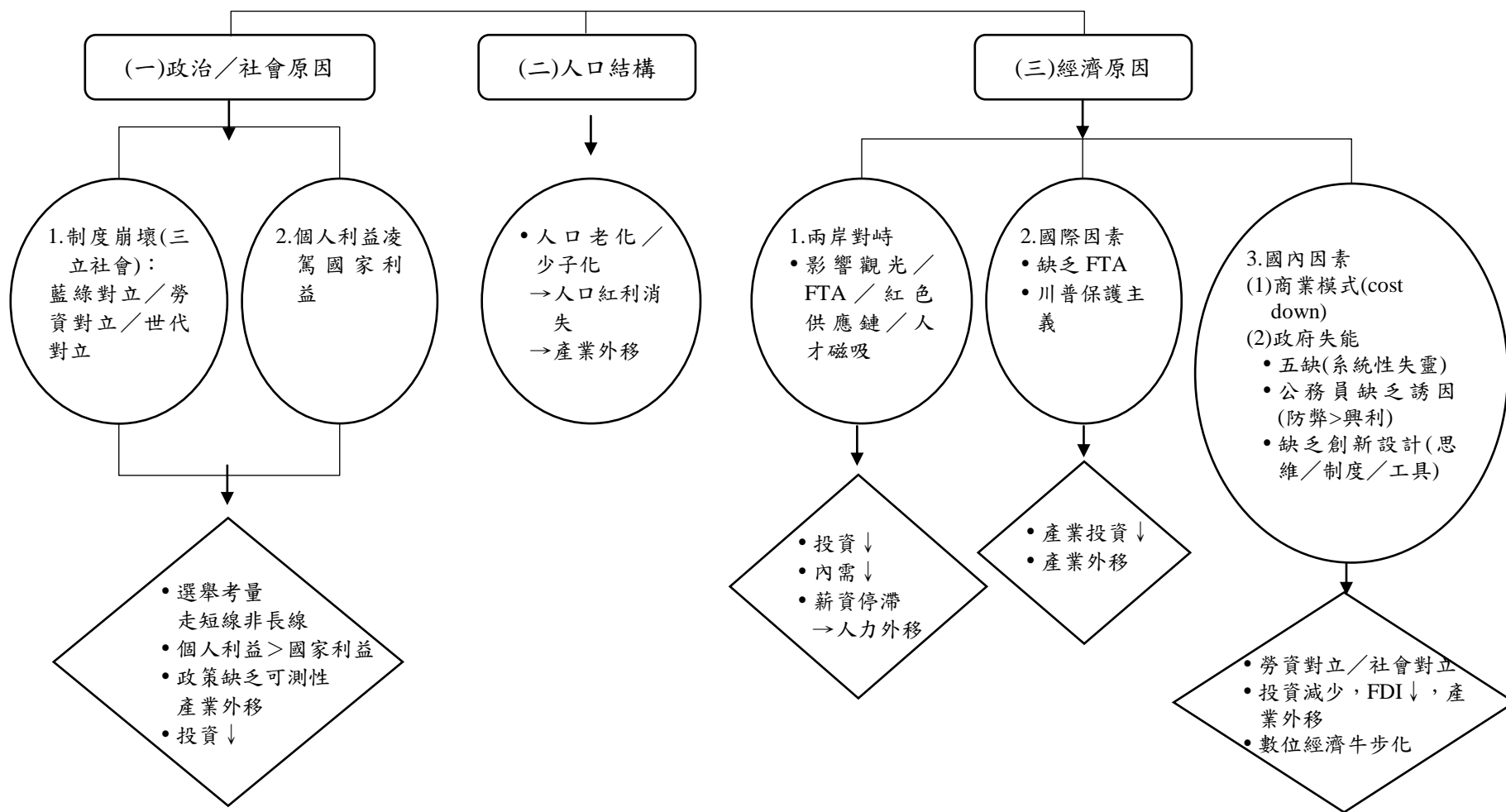


圖 9 台灣經濟面臨困境背後原因分析

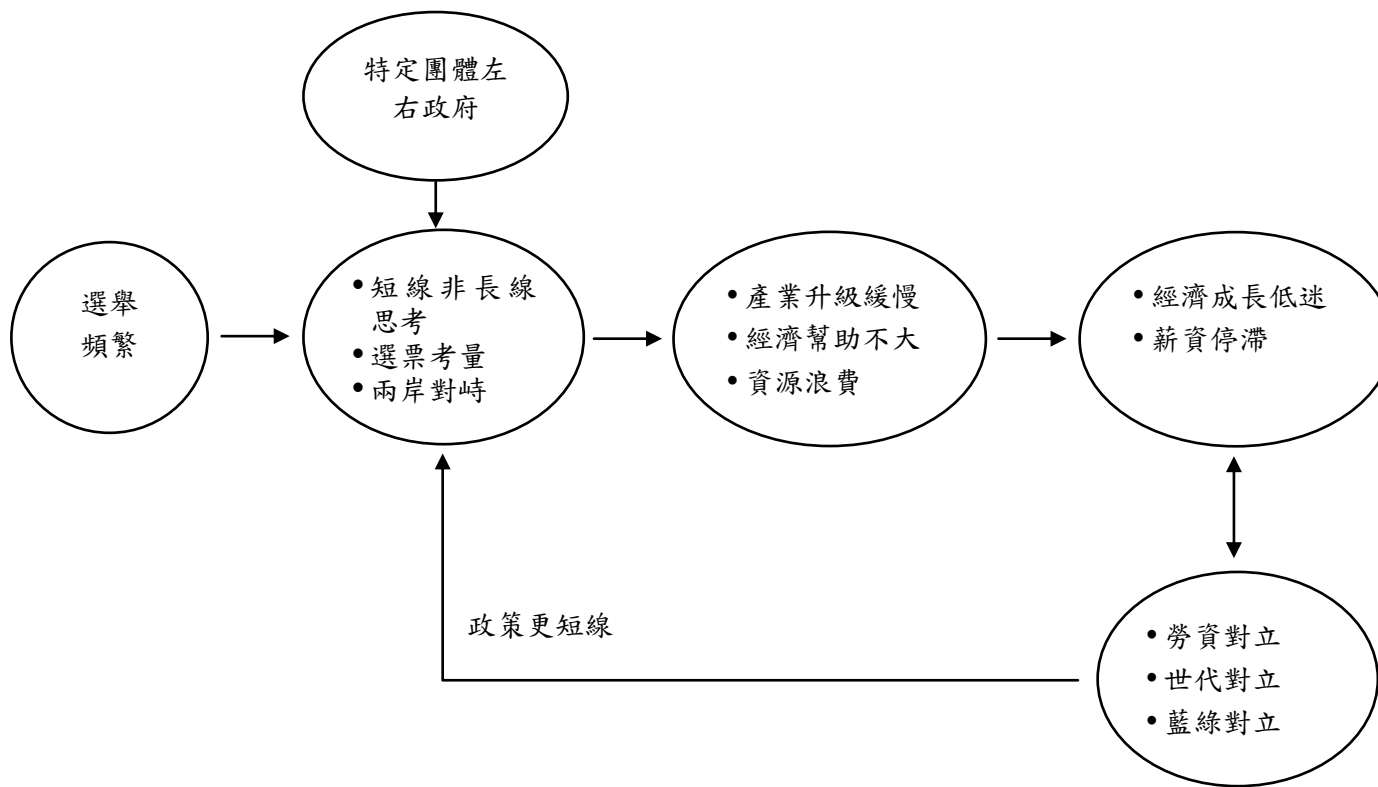


圖 10 選舉影響台灣的政經決策及流程

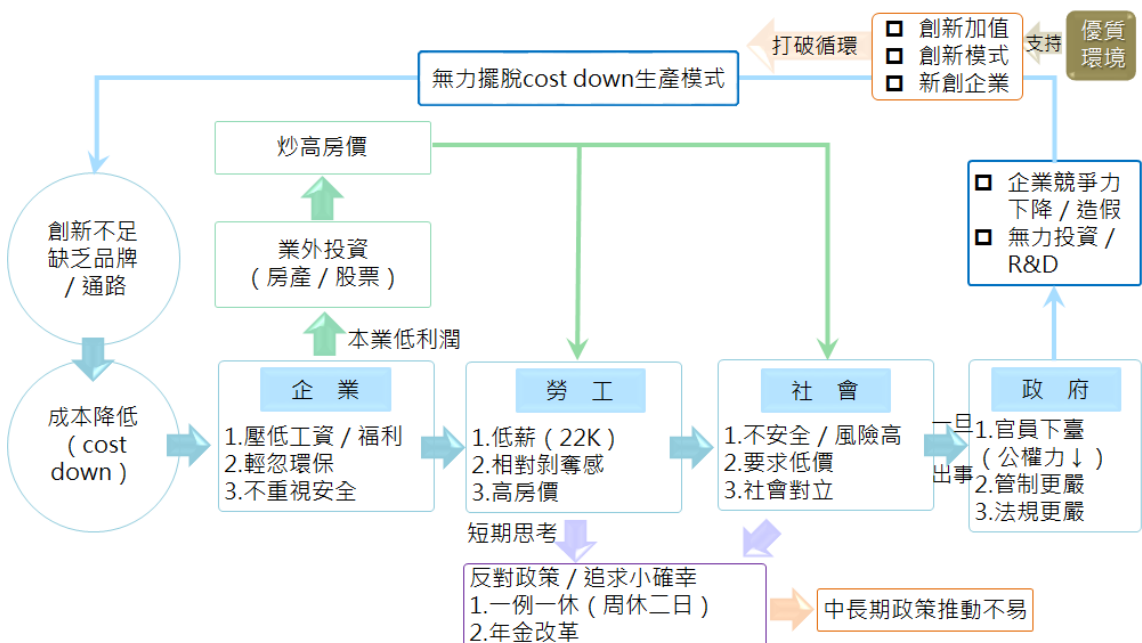
在成本降低上，台灣缺乏品牌／通路的布建能力，長期以委託代工模式為產業發展主軸，也為台灣在科技產業打下了一片大好江山，並成為全世界電子資訊業重要的供應鏈。不過，隨著大陸、東南亞的崛起，以及電腦、手機等科技產品的生命週期縮短、低價化，產業也進入微利時代。

在微利時代，企業又因無力主導訂價時，祇好不斷地降低成本來維繫微薄的利潤。而企業因應成本降低（cost down）的策略包括產業外移至低廉成本國家生產致就業減少，壓低工資、福利，輕忽環保，以及不重視食品、勞工安全的風險控管等。對勞工而言，薪水停滯又無力調薪，祇好追求小確幸、要求放假（二例、一例一休），甚至在相對剝奪感下，要求年金改革避免年金破產，未來領不到退休金，以及制定肥貓條款、富人稅來反制高所得族群，社會充斥著反商情結。多數民眾由於薪水停滯，故要求低價，企業不能隨便漲價的呼聲高漲，政府也因而大幅查緝不當的漲價，以及公用事業價格調整的壓抑。企業被迫透過不重視公共安全、食品安全、偷工減料等方式來降低成本（見圖 11）。

然而企業不重視公共安全、輕忽食安及偷工減料來降低成本來因應時，食品安全、遊覽車出事的情節也一再發生。政府在食安、遊覽車等公共安全一再出包下，祇好以更嚴厲的規範，來管控企業的風險。影響所及，企業在嚴格的束縛下，更是動輒得咎，食安法、一例一休、遊覽車研擬必備二名司機即是食安、公安出問題之後的產物，也進而影響了企業的競爭力，如此一來，更無力投資、創新，最後繼續在代工、低價生產、成本降低的模式下載浮載沉，無法擺脫低成本、低價格的生產模式，進而導致勞工的低薪、社會的對立也沒有舒緩的跡象。

在此一夾縫中，年輕人面臨低薪、相對剝奪感的挫折下，追求小確幸的短期利益，並透過社群媒體、網路掌握政策話語權，但新世代年輕人重短線、自身利益，對政策無感，不利於政府的中長期施政。

圖 11 成本降低引發的社經問題



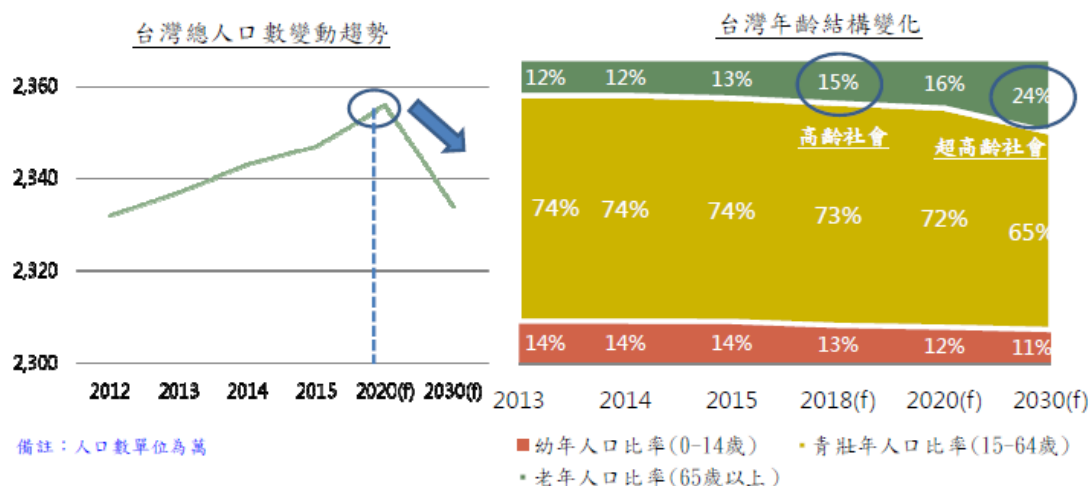
在個人利益凌駕國家利益之上，致民主失靈的觀察上，全球金融海嘯以來，台灣經濟成長率年年下修，加上藍綠對決內耗嚴重，邁入「平庸成長的年代」。尤有甚者，政客以「國家利益」、「社會公益」包裝「個人利益」的競逐，致上下交征利，國家陷入「民主失靈」的困境。其實政客、民意代表遊說、爭取政治利益乃天經地義，但背後的紅線就是國家利益，絕對不能輕易跨越，即使追求個人利益，也不能損及國家利益。以日本韓國為例，政客貪汙一爆發，立即發表對不起黨、國家、社會的聲明，並辭職下台。反觀台灣，政客可以硬拗，歸咎於司法迫害、政黨對立，而民眾則視若無睹，繼續當選，久而久之，社會的法治、紀律被視為無物，社會秩序、國家法度乃隨之傾圮，也會導致民主失靈，傾蝕政治、社會的根基，國家陷入空轉局面。環保的抗爭、勞資的衝突、公共工程的貪腐、淹水及防洪預算的口水戰均是背後明顯的例子。

在政府失能上，近年來，台灣政府部門的本位主義，使得跨部會協調困難，加上六都建立後，地方百里侯逐步凌駕中央，中央的政策很難下推行至地方，形成中央、地方多有扞格情事，使得土地、水、電、環境影響評估及投資等各個層面面臨重重困難，吸引本地及外來投資更加困難，加重了政府失能，以至近年台灣吸引外資（FDI）金額、數量每下愈況。

此外，數位經濟創新面臨瓶頸上，不管是 Uber、手機應用軟體（App）、金融科技（Fintech）台灣都是且戰且走，以應付心態了事，無法進行體制的全面改革及檢視，在數位經濟時代嚴重地掉隊。在前瞻基礎建設上，我們也祇看到硬體的投資，有關軟體整合，乃至於應用科技、創新、創業、人才培訓明顯的不受重視。

最後，人口結構變化，勞動力不足成隱憂上，台灣社會朝向高齡、少子化發展日趨明顯，勞動力的減少對於產業經濟發展造成極大的壓力（見圖 12）。邁入高齡社會，醫療照護需求增加，而台灣醫護人力明顯不足，醫療、照護品質備受考驗；此外健康照護成本，亦為政府未來財政支出之隱憂。資料來源：沈榮津（2016），我國產業政策走向，「2016 年當前國際經貿新情勢」研討會，2016.8.30。

圖 12 台灣人口老化現象浮現



展望與建議

本節我們區分成未來的展望與政策建議等兩個層面來探討。

一、展望

(一) 產業應有清楚的定位

在製造業／服務業的產業定位上，我們認為應有以下的願景：

1、製造業：定位為「亞太高階製造中心及供應鏈樞紐」

(1)各國再度重現製造業，台灣在汽車零組件／電子產業／石化產業／紡織仍有優勢

(2)結合美國研發及亞太布局，掌握全球供應鏈

(3)5+N 產業創新推動（製造業系統輸出實力）

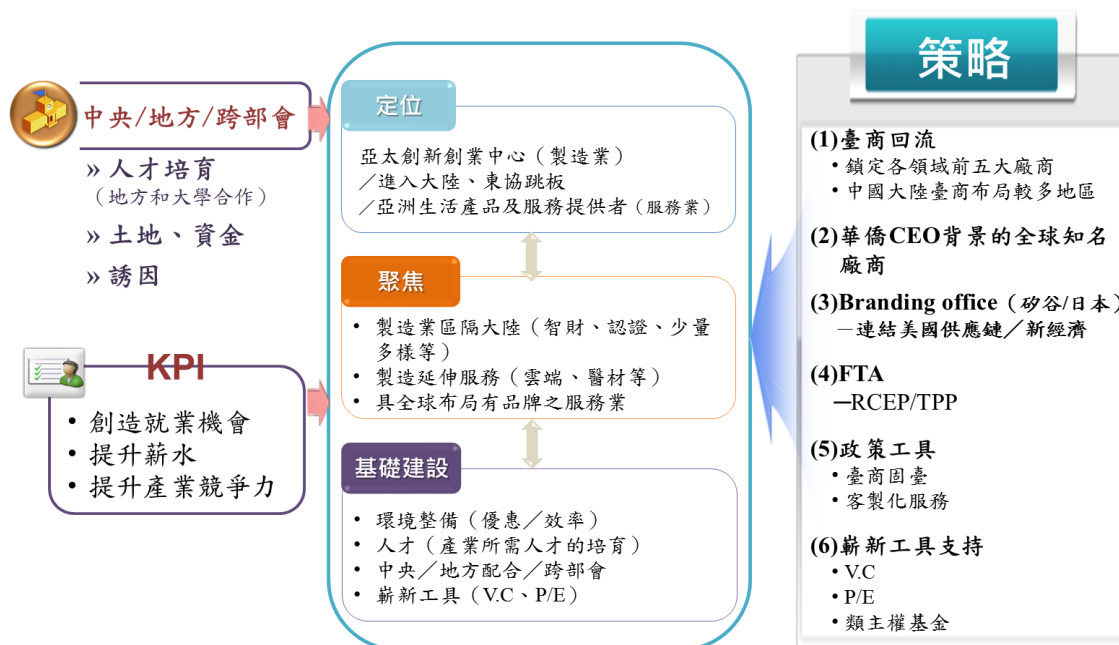


圖 13 未來產業定位及招商策略

2、服務業：可以考慮定位為「亞洲優質生活產品及服務提供者」

主要可能的策略歸納如下：

(1)產品及服務性價比高

(2)政府積極推動新南向政策，有利以東協為腹地，發揮範疇經濟

(3)台灣產品在東協仍缺品牌及知名度

(4)以醫療、教育為領頭羊帶動相關產業出口

(5)必須有協助廠商的落地策略（經貿運籌基地、人才搭上國際化策略）

- 日本－Cool Japan：彙整日本優質產品前往海外來爭取低廉用地、租金，展示、行銷日本產品，深植日本文化
- 韓國－購買電視購物平台，推銷韓國中小企業產品
- 泰國－餐飲業輸出

(6)配合服務業主管部會的法規鬆綁

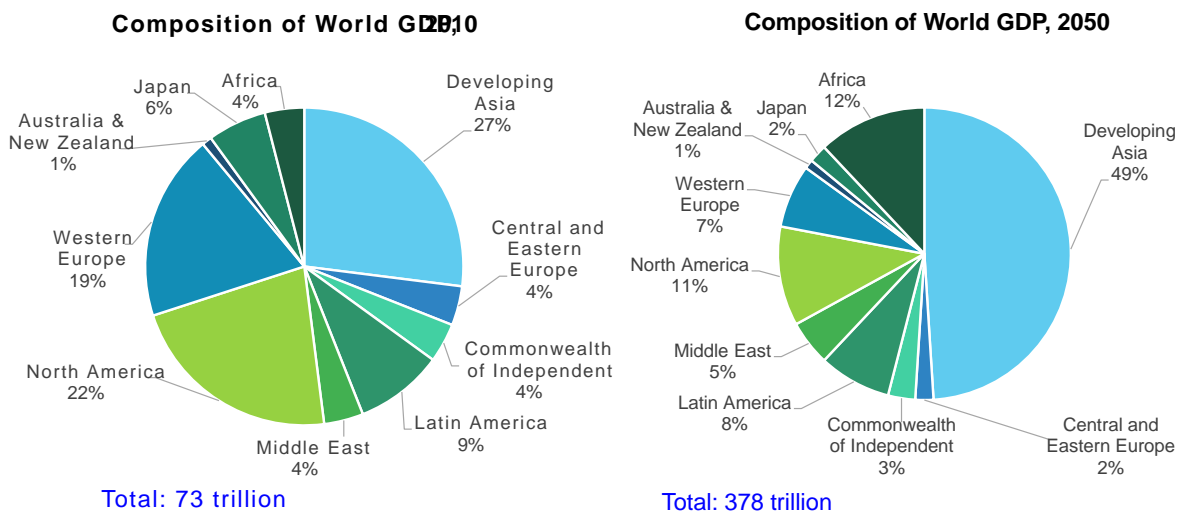
(二) 追求兩岸的和諧但利用腹地發展自己的獨特性、差異性

1、東協經濟能否替代大陸？

雖然東協十國的經濟成長潛力看好，但台灣和東協國家缺乏邦交，大陸為東協不少國家的第一、二大貿易夥伴，即使經濟上高度互動，但在政經分離下，更進一步的合作受到制約，另一方面，日本、韓國、大陸在東協國家深耕已久，如日本在泰國、馬來西亞的汽車、石化等，日本、韓國、大陸在越南、緬甸的服務業也有相當的經營，加上台灣的資源有限，必須聚焦。且東協各國經濟差異性大，如新加坡、汶萊為高所得國家，泰國、馬來西亞、菲律賓為中所得國家，因此，必須鎖定目標市場，且必須長期耕耘、扎根。其次，以往對外投資可帶動貿易，但未來 AEC、TPP 均有原產地規定，東協投資帶動台灣出口的作法未來會受到限制。

2、東協、大陸的雙向發展可並行不悖

雖然台灣對大陸的製造業過度依賴，且以大陸為低廉成本的代工基地，但如以服務業而言，台灣以大陸為最終市場的依賴還不高，且必須善用大陸的龐大內需市場來帶動服務業的國際化及高階人力需求。以具體數字為例，以購買力平價（PPP）估算，不含日本在內的新興亞洲，於 2050 年時，GDP 將成為世界的一半（見圖 14）。2030 年時，全球中產階級有六成在東協、大陸、印度，意味著大陸、東協的市場一樣重要，加上大陸 13 億人口，且未來有一億人口的城鎮化商機，因此，新南向的推動可以和大陸的經濟互動並行而不悖。



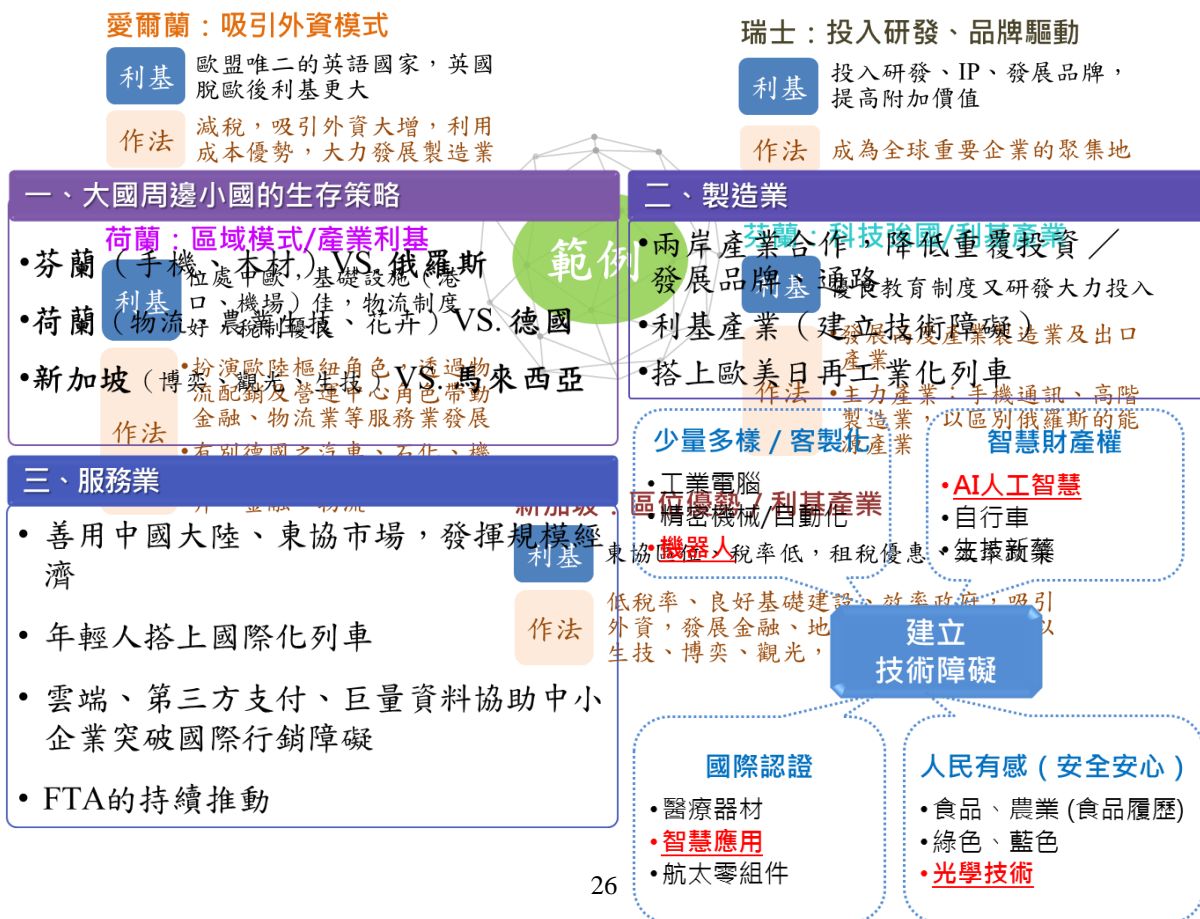
資料來源：程淑芬轉引自 Citi Investment Research and Analysis，2016.7。

圖 14 新興亞洲之發展潛力

3、除了和大陸和平相處外，台灣也應利用腹地、發展自己的獨特性、差異性，並以愛爾蘭、荷蘭、芬蘭、瑞士及新加坡為借鏡，其發展方向如下（見圖 15）：

圖 15 可以借鏡的先進國家提升競爭力經驗

4、同時，台灣應建構優勢及獨特性－利基領域（M. Porter），尤其在少量多



樣／客製化，智慧財產權，國際認證，安全安心上多下工夫。(見圖 16)

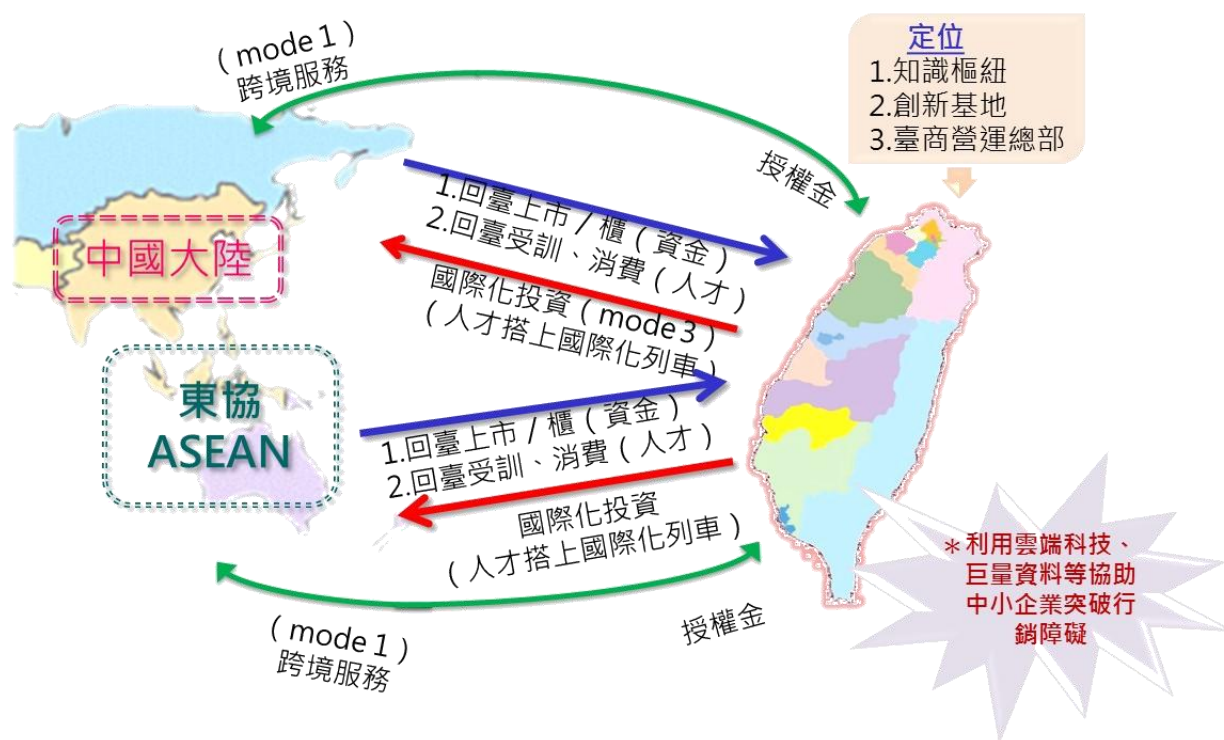
圖 16 大國旁邊的小國如何進行差異化保持優勢

(三) 創造包容性社會，降低社會的對立

協助年青人計畫、創造高薪，以及加速傳統產業、中小企業的升級轉型，有利全面提升薪資、降低族群對立、年輕人的相對剝奪感，營造一個包容性社會。可以採行作法如下：

1、建立雙向生態系統，降低年輕人的剝奪感

在台灣訓練年輕人，隨著企業投資東協的前往就業，使台灣的年輕人可以搭上國際化列車，同時，在東協經營有成的企業回台上市，可以把資金帶回台灣，或者鼓勵企業回台灣初次的公開發行 (IPO)，在台灣的資本市場集資，做為經營東協的金融後盾，使人才、資金得以雙向流通 (見圖 17)。



資料來源：本文整理。

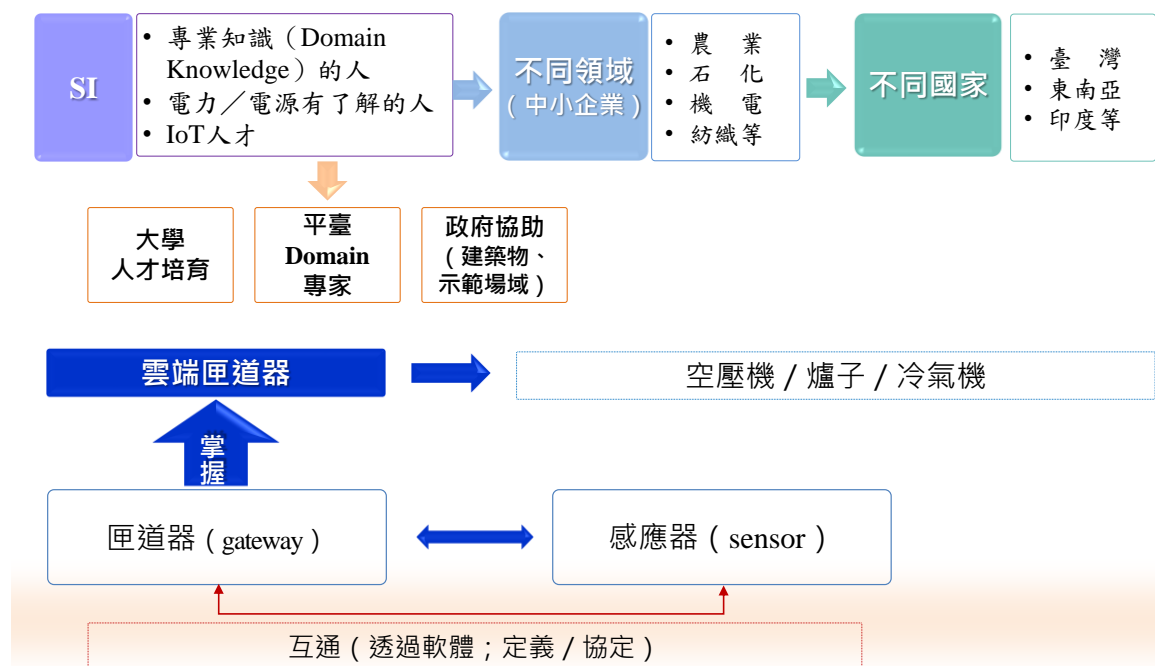
圖 17 建立資金、人才、技術回流機制 (生態系統)

2、整合 SI 團隊，協助傳統產業升級

傳統產業應建立本土的系統整合團隊（SI），結合 IoT 人才、具電力／電源知識，同時擁有產業獨特知識的人，對傳統產業的不同領域予以協助，使產業升級，整體運作方向如圖 18。

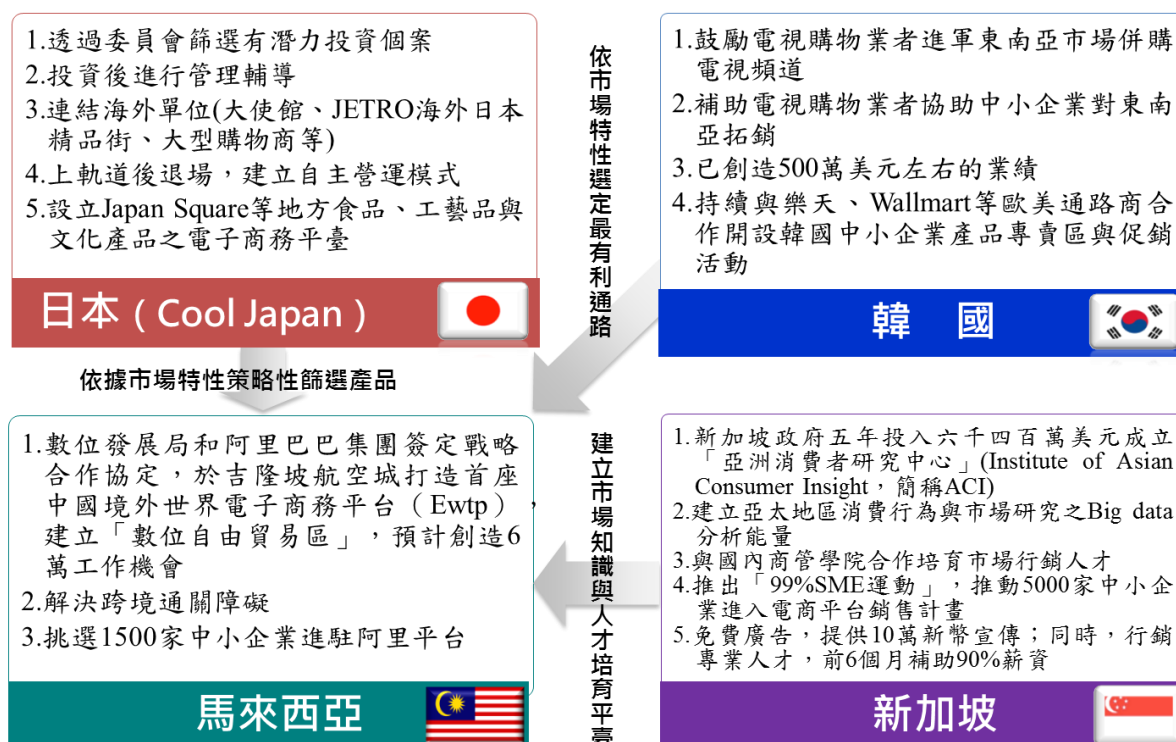
資料來源：本文整理

圖 18 SI 平台、自動化及 IoT 的應用



3、協助青年創業&中小企業

日本、韓國、新加坡均有協助中小企業在海外落地的作法，使中小企業有感。政府在推動新南向政策時，也應有海外商貿展示基地的規劃（見圖19），協助中小企業海外布局時，供應商、通路商及海外物流，倉儲基地的協助，以減少其海外投資的障礙，使中小企業對政府政策有感。



資料來源：參酌台灣經濟研究院（2017）「O2O商業模式與跨境電商之發展契機—新馬泰印」PPT.2017.7

圖 19 各國作法



資料來源：參酌蘇隆德理事長（2017）整理而成

圖 20 新南向政策落地協助的可能規劃作法

二、建議

除了上述產業定位及展望之外，本文也提出以下政策建議：

（一）推動創新商業模式

1、由 cost down（成本降低）走向 value up（價值提升）

主要策略包括：

(1)透過政策工具引導企業在利基領域發展品牌／通路

- 挪出部分資源協助有意願發展品牌／通路的企業發展品牌／通路
- 透過創投、國發基金協助只有購合併國內關鍵技術
- 中小型創新計畫（SBIR）延伸至第三階段（通路／品牌）

（二）創新思維

1、制度的創新及跨部會、中央／地方的協調、合作

行政院針對五大創新產業應訂定跨部會績效指標（KPI），使各部會降低本位主義，而能設計配套工具支持產業的推動。同時，透過〈中央地方政府財政劃分法〉的調整，建立中央／地方的夥伴關係，結合地方政府，才能水到渠成，政策推動才有勝算。此外，法規的鬆綁、先行先試專區的設立，才能發揮綜效，有效推動產業的發展。

2、重塑公務員誘因機制

拉大薪資差距，強化誘因機制，並將圖利他人除罪化，以鼓勵公務員勇於任事，但可配合顯不相稱所得自負舉證責任。

3、加強宣導，凝聚全民共識，並協調各級團體的參與

產業的推動及規劃必須加強宣導，讓全民朗朗上口，凝聚共識，才能落實行動。在參訪澳門的經驗中，澳門各級官員對一帶一路、十三五規劃均能娓娓道來，並付諸行動，令人印象深刻。其次，除了大型企業之外，應讓中小企業也有參與的機會，並設計機制讓年輕人、創業者分享商機，才能喚起全民的共識。

（三）創新工具：類主權基金的設立

根據新政府的規劃，目前的類主權基金（改稱為產業創新轉型基金）係以三駕馬車來進行。第一駕馬車為國發基金向銀行融資 1,000 億元，設立產業創新轉型基金，投資有意願在台灣投資的企業；第二駕馬車，國家級投資貿易公司，由政府和民間共同出資，資本額 100 億元；至於第三駕馬車則為投資五大創新產業。

不過，資金太少，作用會大打折扣，因此，本文建議：1、修改「產創條例」之法源，提供更大彈性。2、國發基金改成國營事業，一方面人事聘用、薪資績效掛勾，另一方面增資引進民間資金，擴大基金規模，基金規模擴大又可分為兩個層面，第一，民間增資占絕大比例則成為民營企業；第二，民間增資占絕小比例則維持國營；第三，國發基金撥出一定比例資金成立國家級投資公司。一方面引進民間資金，彈性更大，另一方面則可以擺脫人事、會計、審計等限制。

（四）加速邁向數位經濟時代

數位經濟的發展如火如荼，也是台灣升級轉型的大好機會。欲邁下數位經濟時代，政府可以操作的策略包括：

1、推動數位經濟專法，連結國際、吸引投資

目前幾乎多數的 OECD 國家都有全國性的數位創新策略，包括新的產業政策、群聚政策及智慧專業化策略。主要的政策方向及轉變包括：(1)優先選定商業創新及創新的企業家精神的建立上，多數和 ICT 有關；(2)強化研發能量、基礎建設、人力資源改善等及創新架構的改善整合；(3)多數表現較佳的國家，都把研發創新的資源擺在具優勢的 ICT 高成長領域，如芬蘭、以色列、南韓、美國，ICT 部門占了民間研發的四至五成比例；(4)針對社會面臨問題如氣候變遷、醫療照護、能源投入龐大創新研發資源。

其次，透過數位經濟專法，使政府有法源，有正面的扶植工具，聚焦重點領域，並進行若干創新實驗，科技創業驅動台灣在數位經濟的成長。

2、掌握科技創新政策的新趨勢，包括：(1)鎖定策略性領域或技術；(2)進行系統性創新；(3)策略性的公私夥伴關係。(註 2)

目前，幾乎 OECD 多數國家選擇重點領域補助或輔導，並利用政府採購、政策組合補助，強化產業鏈結及引進跨國企業與強化本國公司在跨國價值鏈中的角色。說明如下：

第一，法國針對 34 項策略領域，多數和 ICT 有關，如數位醫療、電子教育、綠能汽車、大數據、機器人及資訊安全（The New Industrial France，2013）。

第二，中國大陸七大戰略性產業包括新世代資訊科技產業、高端裝備製造業、新能源汽車等（2012 Plan for National Strategic Emerging Industries）。針對系統性創新及群聚策略的作法如下：

在系統性創新上，結合科技及社會挑戰的議題如永續住宅、數位交通、數位醫療等，因此，智慧城市使科技創新對解決社會問題相結合，促使城市的生產、消費更具永續性。同時，它需要水平／垂直的政府部門整合及組織架構的調整。

在群聚及智慧專業化上，矽谷或班加羅爾的群聚有利合作及生產因素的互補；而智慧專業化在於前瞻技術及利用設定優先領域的工具來幫助創業者、企業強化既有的科技基礎及產業專業化發展。

3、建立數位經濟配套措施，才有助於數位經濟目標的落實及吸引投資

數位創新政策需要配套措施，重要配套措施包括：第一，競爭及產品市場的鬆綁：日本的金融、零售、醫療產業的 ICT 應用比率不高，主要原因在於產品市場規範太嚴，影響創新的利潤及成果的快速擴散。

第二，勞動市場管制的鬆綁：高度勞動市場管制不利於高風險或破壞式創新，也拖累了生產因素（尤其是高素質人力）移往高效率廠商的機會，盡而影響 ICT 的投資報酬率及企業的創新意願。

第三，取得貸款、資金的便利性：運作良好的金融市場，有助於公司從事商業化創新的意願，因此，創新對於高度資本化的國家有利。

第四，創業平台的媒合：創業平台有利於提高公司曝光度及投資者的青睞，因此，線上平台提供訓練、教導潛力創業者，可以提高企劃能力及投資案件的品質，群眾募資、P2P 等有利於協助業者但缺乏擔保品的公司。

4、數位包容性措施以減少數位落差

OECD 國家均有針對高齡人口或弱勢族群提供包容性措施，值得借鏡。如澳洲針對老齡人口、弱勢族群可以更容易取得電子醫療紀錄；美國針對低所得族群給足夠的寬頻使用率；澳洲提供 Wi-Fi 給偏遠的原住民；歐洲則提供網路基礎的訓練課程，使年輕女性、再就業女性在 ICT 部門的勞動參與率提高。

5、國際接軌連結價值鏈，以吸引相關投資

數位經濟的源頭（如 AI、big data、IoT、共享經濟、平台經濟等）在美國，在智慧機械、機械人的重鎮在德國、日本。因此，人才、資金、技術上的國際接軌相當重要，連結國際價值鏈，才能吸引外資。

6、資金的連結以吸引外資

以色列的經驗，透過創投、資本市場連結，創造不少獨角獸公司，吸引更多廠商、創投的投入，達成良性循環，才能鼓勵創業者前仆後繼投入，值得正視。

7、先科技先行先試及法律免責

若干智慧交流、物流、生醫科技、交通工具等均需創新實驗，透過法規鬆綁、法律免責，鼓勵更多廠商投入，才能帶動數位經濟的發展。

8、創業的生態及先期創業的支援有利創業及吸引外資

建構台灣為亞太全球創業中心，透過租金、土地、補助吸引外地人才來台創業，透過國內外、領域的交流、火花、激盪出更多創新創業者。當然法律、會計及上市／櫃的協助等生態鏈及早期創業的協助，才能降低門檻發展。

9、進行數位經濟時代的十大建設

例如：(1)設立行動支付在 5 年內普及率 80%的目標；(2)電信公司利用區塊鏈轉型為國家級運算中心；(3)成立本土型系統整合團隊；(4)全民數位能力的培育及提升；(5)政府開放並達成一定經濟效益的 KPI；(6)AI 先行先試專區；(7)銀行採用金融科技的一定比例等。（作者為中華經濟研究院副院長）

註 1 總要素生產力係指，產出成長無法以生產要素投入量（勞動力與資本）程長解釋之部分，主要衡量一國技術進步與經濟效率提升的指標。

註 2 OECD(2016), “Stimulating Digital Innovation for Growth and Inclusiveness” Paris: OECD。