

奇聞海陸新口 港經濟

林向愷

國立台灣大學經濟學系教授



現 任：國立台灣大學經濟學系教授

學 歷：美國 Carnegie-Mellon University 經濟學博士
國立台灣大學經濟學學士

經 歷：高雄市政府財政局局長
國立台灣大學經濟學系經濟學系副教授
中央研究院經濟所副研究員

參考書目：1. 李總統文稿_後金融海嘯時期台灣經濟該何去何從
2. 海峽兩岸服務貿易協議對台灣的衝擊
3. 經濟愈整合，政治愈分離」？ECFA 與兩岸政經發展



講 義 1 :

海峽兩岸服務貿易協議對台灣的衝擊

文／林向愷

一、前言

海基會與海協會所簽訂的「海峽兩岸服務貿易協議」（以下簡稱服貿協議）送交立法院審查後，引發社會各界反彈。依台灣智庫 2013 年 7 月所做民調，64% 受訪民眾認為服貿協議對台灣服務業衝擊大，有 68.5% 受訪民眾不相信經濟部委託中華經濟研究院(以下簡稱中經院)所做的服貿協議影響評估「服貿協議簽後，將增加 1 萬 1900 個工作機會」。最後，亦有 60.9% 受訪民眾認為政府在服貿協議談判過程中，未先考慮台灣人民的利益。

目前服務業部門所創造的附加價值占我國國內生產毛額(GDP)的比率超過七成，而雇用人數則接近勞工總數的七成，這種現象是經濟發展必然的結果，不是馬政府所宣稱的服務業是台灣的強項，更不是簽服貿協議的理由。我國服務業部門有 93.5 萬家企業，其中非知識密集服務業就占了 86%，相較於美國與日本平均每家企業的受雇員工為 8 人與 15 人，我國只有 4.2 人，顯示台灣服務業者多為小型或微型企業，而從業勞工大都是中低技術勞工。此次服貿協議開放中國業者進入台灣的服務業，共有 64 大項，超過 1000 種細項，受影響的企業有 87 萬 5000 家，而受影響的勞工人數更高達 407 萬人，占服務業總就業人口的 67%。因此，不論從企業家數或就業人數來看，服貿協議對台灣服務業部門影響層面很大。



服務業與製造業部門最大差異在於服務業所提供的服務為無形商品，而製造業所生產的貨品則為有形商品。服務業所提供的服務涵蓋日常生活中食衣住行育樂，故服務業部門與生活習慣，語言使用以及文化息息相關。此項特質也形成服務業部門市場進入的天然障礙，與台灣的生活習慣，語言以及文化差異愈大的國家，其服務業者進入台灣服務業市場的天然障礙愈高。舉例說，台紐經濟合作協議亦涉及服務業的市場開放，為何未引起台灣社會太多的注意？試想紐西蘭美容業者想到台灣開設美容院，先不談成本差異，雙方的文化、語言使用與生活習慣的差異就讓多數台灣消費者不願光顧紐西蘭業者所開設的美容院。由此亦知：服貿協議談判過程中，一旦考量到雙方進入對方市場的天然障礙最小，對中國業者的市場開放條件就不能比照進入我國服務業市場天然障礙較高國家的市場開放條件。

由於自由貿易協定或經濟合作協議影響層面很廣，而且不必然對社會所有成員均有正面效益，因此諾貝爾經濟學獎得主 Joseph Stiglitz 教授認為任何國家所簽定的自由貿易協定或經濟合作協議必須符合以下三個原則：任何協定必須是對等的；其次，任何協定不應將商業利益放在國家利益之上；最後，談判過程必須透明。本文將以這三個原則檢視服貿協議，並探討它對台灣經濟、社會與政治的衝擊。

二、雙方市場開放條件不對等

貨品為有形商品，貨品貿易自由化談判重點在於關稅的調降。依聯合國產業分類標準，服務業可分為：生產性服務(商業與專業服務以及金融服務)，消費性服務(旅館與餐飲)，流通服務(零售與批發，交通運輸以及通信)，社會服務(政府部門，醫療健康以及教育)。由以上分類可知：服務業部門多為針對在地消費者需求提供服務的行業，其中不少具有特許性質，故服



務貿易自由化談判焦點在於市場開放，市場如何開放需視服務業者所提供的服務是否可跨境提供服務。

不同國家間生活習慣、文化與語言使用的差異所形成市場進入的天然障礙高，因此服務貿易自由化向來不是國際經貿談判的焦點。一般國際慣例多是先談貨品貿易自由化再談服務貿易自由化，與馬政府先簽服貿協議再簽貨品貿易協議的順序相反，其中關鍵在於貨品貿易協議將會觸及我國尚未開放 2194 項的中國農工產品進口問題。2002 年我國加入 WTO 後，當時民進黨政府認為，若比照入會時對其他會員國所給予的開放承諾開放中國貨品進口，將對台灣中小企業，內需產業以及農業部門產生極大的衝擊，因此限制這些中國農工產品進入台灣，2194 項貨品占台灣進口商品總項目的 20.3%，其中有 874 項為農產品。面對此種片面限制的作法，為何中國政府不向 WTO 申訴？理由很簡單：中國向來認為兩岸經貿事務是一國內部事務而非國際經貿事務，中國不會到 WTO 申訴。中國要等到貨品貿易協議談判時，再解決這個問題。由於現階段開放這些農工產品對台灣經濟衝擊仍然太大，馬政府亦了解貨品貿易協議將引起台灣社會的反彈，遂依「先易後難」原則先談對企業財團有利，對勞工與小型企業有害的服貿協議。

依服貿協議，雙方同意的市場開放模式有以下四種：

模式一、跨境提供服務。

模式二、境外消費。

模式三、商業據點呈現：允許中國(台灣)方面提供者在台灣(中國)以獨資、合資、合夥及設立分公司等形式設立商業據點，提供服務。

模式四、自然人呈現：允許各類自然人進入台灣(中國)短期停留。



四種模式中對台灣服務業出口，工作機會以及服務業者投資營運的區位選擇影響最大的是跨境提供服務與商業據點呈現。由服貿協議附件一所編製的表 1 清楚顯示：對可跨境提供服務的行業，中國的市場開放模式多限於商業據點呈現，而我國的市場開放模式則較無限制，其中我國允許中國業者提供跨境服務的項目有 47 項，不予承諾只有 4 項；而中國允許我國業者提供跨境服務的項目僅 17 項，不予承諾則高達 33 項，顯然，雙方市場開放條件並不對等。

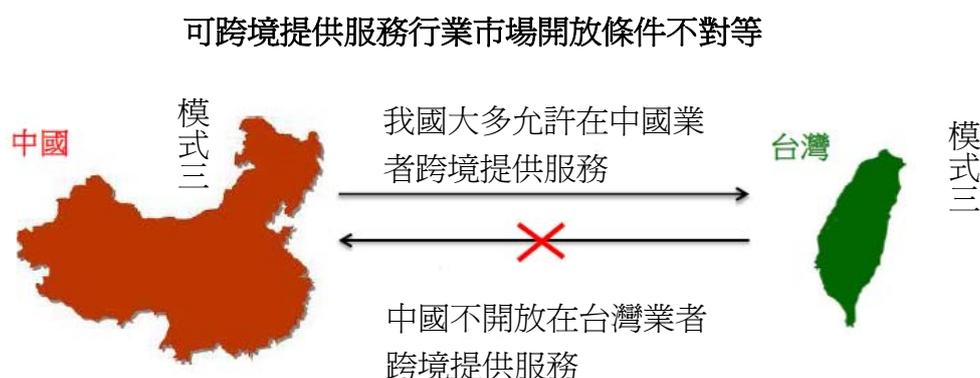
表 1：服貿協議中雙方市場開放模式對照表

	我方對中方開放	中方對我方開放
模式一	沒有限制：47項 技術不可行：25項 不予承諾：4項 見模式(3)：1項 (第二類電信專業特殊業務)	沒有限制：17項 有限制開放：4項 技術不可行：1項 不予承諾：31項 見模式(3)：2項(增值電信服務)
模式二	沒有限制：77項	沒有限制：52項 不予承諾：4項
模式三	沒有限制：56項(註) 只允許投資：1項 只允許合資：18項 只允許設立分公司：1項 不予承諾：1項	允許獨資：39項 不允許獨資：16項 不予承諾：1項
模式四	有限制開放：75項 原則不予開放：2項	有條件不予承諾：55項 有條件不予承諾且須設立商業存在：1項

對可跨境提供服務行業的業者而言(見下圖)，中國不開放模式一，留在台灣投資營運就無法向中國提供跨境服務；另一方面，兩岸經濟規模相差懸殊，加上中國只允許商業據點呈現的市場開放模式，台灣業者著眼於龐大的中國市場，會選擇到中國投資與營運。由於我國亦允許在中國的業者向台灣提供跨境服務，使得這些到中國的業者仍可透過模式一向台灣提供服務。此種情形下，台灣業者必然將資金、技術與人才外移到中國，在中國創造工作



機會，台灣的工作機會則相對萎縮，導致服務業空洞化，此亦無助於我國服務業的出口，另一方面，中國業者仍可繼續在中國對台灣提供跨境服務，無需來台投資，對國內工作機會的創造亦無助益。最後，中國幾乎都要求我方跨境提供服務的業者須與當地業者以合資或合夥方式設立商業據點，這種市場開放條件除讓中國享受投資效益外，亦讓中國業者取得我方業者經營的 know-how。顯然，此種市場開放條件不對等違反簽訂自由貿易協定或經濟合作協議第一個原則。



服貿協議中，雙方對需在地提供服務的行業，市場開放模式相當一致，多為商業據點呈現，雖沒有市場開放模式不對等，但開放項目則明顯不對等：台灣開放 25 個項目而中國只開放 1 個項目，且我國還開放會影響國家安全的道路的橋樑與隧道管理。經濟部在其所印行的文宣中宣稱服貿協議將為台灣帶來十大壯大，其中包括餐飲業的 85°C，零售業的寶島眼鏡，洗衣業的象王洗衣以及美容美髮業的自然美，刻意誤導民眾以為這些壯大都是因簽服貿協議才讓財團與企業得以在中國擴展營運據點，佈局中國市場。其實不然，除零售業外，其他行業都不在中國市場開放的項目之中；這些業者都是依中國加入 WTO 時對其他會員國所做的開放承諾條件進入中國市場，與服



貿協議無關。當民間團體質疑為何我國不向中國爭取更多需在地服務行業的開放項目或更好的市場開放條件？官方的說法竟是中國加入 WTO 時已對這些項目開放，因此就不必爭取以免中國對台灣業者開放項目過多。

簽訂自由貿易協定或經濟合作協議的目的就是要爭取比 WTO 更多的開放項目或更好的市場開放條件，若無法爭取到這些，就沒有必要簽服貿協議。由經濟部文宣亦可看出馬政府全球化的邏輯：企業要走向世界必須先到中國佈局經營。其實，廠商所生產的產品或提供的服務只要有競爭力，為全球市場所接受，就可直接進軍世界，不必繞道中國。假如一個企業只能到與台灣文化，語言與生活習慣差異小的市場發展，只不過顯示這些企業的競爭力來自台灣進入中國市場的天然障礙小，更不是表示到中國佈局後就會有競爭力，就有能力走到全世界。

最後，服貿協議中，中國業者在台灣商業據點呈現的模式多為獨資、合資、合夥或設立分公司，但中國對我國業者則限制較多。舉例說，中國對我國印刷業者除要求最低註冊資本須比照中國企業外，在中國印刷出刊事前需要申請「書刊准印證」，否則不得從事出版物發行活動，但在台灣則沒有這種限制。目前我國出版業多為中小企業，中國則多為大型國營企業。服貿協議生效後，我國出版業將陷入不公平的競爭，進而被中方壟斷。政府並未對我廠商有任何保護措施，等於協助中國業者併購或是消滅我國出版業者。出版業一旦被言論高度控制的中國業者所壟斷，影響將不只限於經濟層面，台灣原有言論多元的自由空間將被破壞。

然而，馬政府卻一再誇稱：中國對台灣開放項目(80 項)較台灣對中國開放項目(64 項)為多。由於中國仍是威權非民主國家，其國內市場進入的人為障礙重重，讓外國廠商無法與中國業者公平競爭，因此談判時，不能只重雙方開放項目的總數，應透過談判降低進入中國市場的人為障礙。



三、服貿協議對工作機會的衝擊

服貿協議談判過程中，中國要求我國開放市場的項目而不少是無法跨境提供服務(即需在地服務)，非特許以及低知識密集度的行業(以下簡稱為基層服務業)，例如：美髮、餐飲、運輸、倉儲、印刷，而彼此的政治經濟制度不同將構成另一種市場開放不對等：台灣的民主市場經濟制度保障公平競爭，但是中國卻仍舊處於一黨專政的威權政體，到處充滿「權錢交換」的腐敗貪污，亦即所謂檯面下的「潛規則」。服貿協議，中國市場對我國業者表面上開放，但事實上仍是一片處處充滿「潛規則」地雷的荊棘之地；但對中國業者而言，台灣卻是一片可恣意馳騁的原野，中國資金與人士可藉此大量進入台灣，這才是中國進行服貿協議談判時的策略考量。

其次，中國要求我方開放基層服務業，真正目的在於讓中國人士大舉入侵，達到實質佔領的事實。中國人士為設置商業據點所做的小額投資，很可能變成「置產移民」或「假投資真移民」，卻無助於台灣亟需的創新轉型。更令台灣民眾擔心，基層服務業是台灣經濟安全網的最後一道防線，服貿協議將成為衝垮這道防線的最後一根稻草。基層服務業的從業員工與經營者向來是台灣這塊土地的驕傲所在，他們鮮少使用國家資源，也未自怨自艾，反而積極地自力更生，籌點錢做點小生意，教育小孩，孝順老人，養活一家人，是台灣社會安定的基石。

服貿協議將這些人的生計所賴殘酷地推向虎口時，馬政府卻用傲慢的口吻說：「走出去，才有競爭力！」殊不知不是所有人都像一心只想賺錢的資本家，有更多人謀求的是在故鄉安居樂業。台灣少數企業固然能從服貿協議獲得好處，但政府的職責原本就是保護弱者「劫富濟貧」，馬政府顯然要將台灣中堅與底層社會的經濟安全做為籌碼，以換取少數財團與大企業的利益，明顯違反簽訂自由貿易協定或經濟合作協議第二個原則。



四、解讀中經院的服貿協議影響評估報告

服貿協議引起社會反彈，政府才匆匆委託中經院進行服貿協議的影響評估。評估報告認為：服貿協議簽訂後，台灣服務業出口未來十年將增加 3.78 億美元；另一方面，未來十年中國服務業對台灣的出口將增加 9100 萬元。由上述進出口數字來看，簽服貿協議似乎利大於弊。

不過下這個結論前，應先了解中經院如何算出這些數字？首先，中經院評估所用的模型必須先將所有市場開放條件轉換為數字，才能算出服貿協議對我國進出口或 GDP 的影響，中經院的作法是將個別行業市場開放條件轉換為大約等同調降多少關稅，做為衡量服務業部門市場開放條件的數字。中經院所評估的十一個服務行業中，除保險業與公共行政、教育醫療及其他服務兩個行業，雙方市場開放條件所算出關稅調降幅度相當外，其他九項服務行業則顯示中國對我國業者調降關稅幅度大於我國對中國業者調降幅度。舉例說：中國對我國業者調降關稅幅度，商品買賣由 38.54% 調降為 7.71%，倉儲業由 20.20% 降為 4.04%，娛樂及其他服務由 13.62% 降為 3.92%，通訊服務由 9.47% 降為 3.20%；而我國對中國業者調降關稅幅度，商品買賣由 45.13% 降至 40.19%，倉儲業由 22.00% 降至 19.58%，娛樂及其他服務由 17.93% 降至 13.26%，通訊服務由 12.34% 降至 9.51%。

中經院之所以得到這些數字，係因估算中國對台灣業者市場開放條件等同調降多少關稅過程中，採用 2003 年香港與中國簽訂 CEPA 時，香港研究機構所用的數字。然而此種作法忽略了香港服務業與台灣服務業的發展方向、型態與個別行業競爭力並不相同。由表 2 可清楚看出：中國對台灣服務業的市場開放條件較中國對香港服務業市場開放條件為差，因此使用香港的數字就會高估台灣服務業對中國出口的效益。另一方面，中經院估算台灣對



中國業者市場開放條件等同於調降多少關稅時，中經院卻以台灣加入 WTO 時對四個主要貿易夥伴：歐美日韓服務業者市場開放條件做為量化的基準，導致中經院低估簽服貿協議後，中國服務業對台灣出口的效益。

表 2：中國對香港與對台灣業者市場開放條件之比較

項目/國家	香港	澳門	東協	智利	巴基斯坦	紐西蘭	新加坡	秘魯	哥斯大黎加	台灣
商業	較好	中等	較差	較差	較好	中等	較好	較好	中等	較差
通訊	較好	較好	X	X	中等	較差	中等	中等	中等	較差
營造	較好	較好	較差	較差	較差	較差	較差	較差	較差	中等
分銷	較好	較好	X	較差	較好	中等	較好	較好	較好	較差
教育	較好	較好	X	中等	中等	中等	中等	中等	中等	X
環境	較好	較好	中等	中等	較差	中等	中等	較差	較差	中等
金融	較好	較好	X	X	中等	中等	中等	中等	X	較差
健康社會	較好	較好	X	X	較差	X	X	X	X	中等
旅遊	較好	較好	X	較差	較好	中等	中等	較好	較好	較差
娛樂文化運動	較好	較好	較差	較差	較差	較差	較差	較差	較差	中等
運輸	較好	較好	較差	較差	中等	中等	中等	中等	中等	較差
排名	1	2	10	9	3	7	5	4	6	8

資料來源：鄭秀玲等學者，《兩岸服務貿易協議為何須重新談判？》2013.9.8

中經院進一步假設台灣國內所有的生產要素(土地、勞動、技術與資金)處於充分就業與自由移動狀態，預估未來十年將會增加 11,300-11,900 個工作機會。這個假設就如同在屏東美容院的洗頭小妹，因服貿協議而失去工作，第二天她可以馬上找到 PChome 軟體工程師的工作，而這間歇業的美容院原來使用的器材也可以馬上移轉到富邦金控做為處理會計作業所需的機器設備。現實生活中，一間倒閉美容院的美容器材不可能立即改造成金融業者所



需要的機器設備，而洗頭小妹亦需接受訓練才可能轉業，因此服貿協議將對國內產業以及勞工產生負面的衝擊。

依中經院評估報告：簽服貿協議利大於弊但效益並不顯著。面對外界質疑：「GDP 與工作機會增加不多情形下，為何急著簽服貿協議？」馬英九卻認為「門是開了，但是門開的不是很大。」才導致評估報告所估算的效益有限。對於這種說法，我們可用以下經典故事說明：「美國總統華盛頓病重，接受一位義大利名醫的放血治療法，當這位名醫放掉華盛頓身上百分之六十的血液導致華盛頓死亡後，這位名醫的說法竟是放血放得不夠，若繼續放血就能救活華盛頓。」簽服貿協議，就像從台灣經濟體系放血一樣，放掉台灣寶貴的經濟血脈。台灣經濟奄奄一息之際，再來說就是因為開放不夠，才效益有限，必須繼續開放才能救活台灣經濟的說法，不就像那位名醫一樣嗎？

五、服貿協議的政治效應

服貿協議談判過程中，馬政府忽略中國是一個威權非民主國家，不僅對市場高度管制，又對社會與政治高度控制，長久以來中共黨政軍統治階層所形成的龐大政商利益體，更形成中國市場進入的最大人為障礙，因此談判過程中我方應積極為台灣業者爭取解除這些管制，降低市場進入的人為障礙以利台灣業者進入中國市場。然而，政府官員總是說：中國是個威權非民主國家，若中國不同意解除管制，台灣也沒有辦法只好接受，結果門是開了，但隱性的進入障礙依舊充斥，不僅廠商不易進入，廠商為了個別利益一旦屈從中國政府更會形成親中利益團體，衝擊台灣政治生態。

過去台灣線上購物業者皆被中國政府以「意識型態」為由限制不得提供跨境服務，此次服貿協議，中方允許我國業者可在福建設立電子商務據點，合資持股上限由 50% 提高到 55%，看似可協助我國業者在中國電子商務市場



取得先機，但北京政府並未保證我國業者所設立的合資企業年年可取得 ICP 許可證。未來台灣業者要取得 ICP 許可證，必須承諾在中國經營遵守中國法律。為通過 ICP 年度檢查，業者必須先簽署「年檢承諾書」，承諾所提供的服務不會「破壞國家統一」或「破壞民族團結」或「破壞社會穩定」。若違反上述承諾，將接受主管部門處分。可預見：未來台灣電子商務業者赴中設立商業據點後，這些業者雖未必支持中國所謂「國家統一」的立場，但為了企業在中國的利益，為了通過 ICP 年度檢查，他們不願違背中國的政策，這些業者就會在台灣形成親中利益集團，甚至自許為北京代言人，積極尋求干預台灣媒體與社會言論自由的機會，以爭取更多的個別企業利益。

2001 年美國新聞週刊曾訪問哈佛大學亞洲中心主任 William Kirby。他認為，當時台灣已落入北京的控制之中，台灣還能操之在我的只剩下決定如何對中國開放。隨著台商投資中國屢創新高，台灣此一自由選擇權也在消失之中，簽服貿協議後，兩岸經貿交流將由單向開放變為雙向開放，讓中國得以直接控制台灣經濟。服貿協議雖為財團與大企業爭取到躍馬中原的機會，但也為台灣帶來政治風險。由服貿協議立院審查過程可感受到：以北京為首的政(中共)商(台商)利益集團已在影響台灣的政治走向。雖然馬英九一再宣示任內不會開放中國勞工。其實，中國人士只要投資 20 萬美元就能以負責人、幹部、專家名義全家移民來台，由於此次開放項目涵蓋眾多弱勢、小型或社區型企業，只要八千家遭到中資併購、合資或設立公司，就可引進約 36 萬中國人士來台，如同中國大量移民新疆與西藏所造成實質占領的事實。中國人士移民來台定居後，對台政治生態影響，遠甚於中國台商返鄉投票，若這些中國雇主都以北京意旨馬首是瞻，對台灣選舉與政治生態將構成莫大的衝擊與影響。他們不但會影響其他在台中國人士，還會影響手下的員工，成為促統勢力堅強的樁角與中國駐台的前哨站。最後，簽訂服貿協議後，「以經促統」不再是北京的陰謀而是公開的秘密。過去誘導台商到中國投資，協助中國經建，迂迴影響台灣政局



的策略；服貿協議生效後，中國就可明目張膽利用在台的親中利益集團「以商逼政」要求台灣全面開放中資與中國人士來台，達到制台目標。

六、服貿協議忽略兩岸市場型態的差異

根據 WTO 的自由貿易原則，會員國應開放市場以利公平競爭，反對政府利用補貼或市場進入障礙形成本國企業的競爭優勢。只有公平競爭才有自由貿易。馬政府卻單純的以為來台的中資企業都會遵守市場遊戲規則，不會破壞公平競爭，由於中國企業幾乎都具有黨政軍背景，享受不少經營特權與政府補貼且資金雄厚，服貿協議將讓來台的中資企業與台灣在地企業處於不公平競爭狀態，破壞市場秩序。

馬政府宣稱對中國開放的行業多半已處於競爭激烈的市場狀態，因此開放中國企業來台不致於形成獨占，且市場秩序也有《公平交易保護法》，《消費者保護法》的保護與限制，不必擔心。然而，此種說法忽略了：規模龐大的中國業者極易進入完全競爭市場，再利用各種方式將國內企業逐出市場達到獨占的目的。若中國的需求成為決定台灣服務業市場需求的關鍵甚至唯一因素，形成獨買力量，則中國業者就會成為決定台灣市場機制運作的關鍵力量。舉例說，中資旅行社過去利用假港資，併購國內數家經營不善的旅行社，面對完全競爭市場中眾多國內業者，中資旅行社先利用其獨買力量優勢壓低買方支付給賣方的價格以賺取價差。目前中國國營旅行社的獨買利潤率高達 70%，但給台灣地接社每日團費已壓低到 22-25 美元，這些中國組團社在中國所收取的費用 (7 天 8 夜) 仍高達 4000-10000 元人民幣。當國內業者因無利潤而退出市場時，這些中資旅行社就成為具有影響國內旅遊市場價格的關鍵力量，進而破壞市場秩序。



市場型態差異還可能發生在中國常出現的公然仿冒、盜版等行爲，以及大規模破壞環境，逃避監督，罔顧勞工權益，鑽法律漏洞，逃避工安檢查，甚至是採取掠奪性訂價及傾銷，把台灣競爭者逐出市場，再以壟斷定價壓榨消費者。

七、服貿協議違反談判過程必須透明的原則

依簽定自由貿易協定或經濟合作協議應遵守的第三個原則，服貿協議談判過程不能像陳長文所說的「結果透明就好、協商與簽訂過程不需要」。民主國家向來都將「自由貿易協定協商與簽訂過程的透明性」做爲談判過程最重要的原則與最起碼的要求，而非馬政府所說的協商必須保密不能公開。以目前歐盟與美國間預備簽署的「跨大西洋貿易與投資合作協定」爲例，歐盟執委會貿易主管官員，必須在協商過程中，定期向歐盟理事會與歐洲議會做相關報告，隨時接受監督、檢驗與指示，未來定版的協定草案，也須由該等單位審查、修正、批准或否決，而美國也採取這些程序原則。歐盟業務運作條約第 218、207(3)條也明定有關國際協定的協商與締結，不論是協商的開始、協商的進行、協商的終結、草案的簽訂、協定的締結、暫時的適用、停止與中止、解除與終止等，都必須立即且周延的向歐洲議會提出報告。馬政府與中國談判六十三回合，全國無人知曉，就是違反第三個原則最好的明證。

Joseph Stiglitz 曾說，受全球化影響的人，有權利知道，是誰、在何時、做了什麼決定。這樣還不夠，行政部門必須在協商之前，允許可能受服貿協議影響的產業一定程度的參與。「跨大西洋貿易與投資合作協定」協商過程中，歐盟與各會員國政府皆有義務在事前，與產業、貿易團體、同業公會、消費者組織與其他公民社會成員保持接觸，相互溝通與討論，搜羅周全的資訊並進行影



響評估，而非以陸委會主委或經濟部所說的「個別拜訪、電話聯繫」或「採小規模、不公開方式進行溝通與徵詢意見」等暗渡陳倉方式進行。由於自由貿易協定或經濟合作協議會弱化民主運作機制與國家主權，即便屬於全球化贏者圈先進工業國家，都擔心這些對其國內社會與政治的衝擊，因此特別注重公民參與、監督與共識的形成。馬政府則唯恐眾人知悉，恨不得所有人都被蒙在鼓裡，等到海基海協兩會簽署文件公布後，才急急忙忙委託中經院研究，提出影響評估報告，然後再說：這是國際間簽署自由貿易協定的常態！

馬政府還主張「協議不能修改，這是國際法的慣例」，認為只要行政部門與外國政府簽署協定，國會就必須照單全收，否則就違反國際誠信原則，不利未來國際交往。事實正好相反；根據維也納條約法公約第 6-18 條規定，透過區分條約的簽署，條約簽署書的交換，批准，以及加入等不同階段，將簽署與生效分離，後者主要是國會的同意程序與國家元首的批准，並未如馬英九所說的國會同意只是形式，國會不能變更協議內容。聯合國國際法委員會 1999 年度報告書中，也明確指出：國會所修改的部分，只要對方同意，就構成協定或協議新內容，如果對方不同意，則需重啟談判。舉例說，1993 年立法院議決北美事務協調委員會與美國在台協會著作權保護協定時，就附加八個保留條款後通過，行政院只有再派員赴美協商。最後，以美韓自由貿易協定談判為例說明國會可以修改協議內容，美韓於 2007 年 4 月 2 日達成協議，同年 6 月 30 日簽署，但因美國牛肉與汽車議題，遭到美國國會的杯葛而未生效。美韓重啟談判後，由於美國要求南韓全面開放美牛進口，遭南韓拒絕，2010 年 11 月雙方協商破局。同年 12 月雙方再次協商，始對汽車議題達成共識。2011 年 10 月 21 日美國總統簽署完成立法程序，同年 11 月 16 日南韓國會反對黨主張朝野應進行協商，11 月 29 日南韓總統先簽署美韓自由貿易協定生效所必要的 14 項法案，2012 年 3 月 15 日美韓自由貿易協定正式生效。



任何自由貿易協定或經濟合作協議，都難免產生受害產業，連帶使所屬的勞工失業或蒙受重大損害。2010 年 2 月，馬政府公布「因應貿易自由化產業調整支援方案」，隨後勞委會訂定「因應貿易自由化敏感產業勞工就業發展與協助方案」。由於欠缺可能受影響產業與勞工的調查評估，只能拼湊各部會原本例行性業務的公務預算，再加上金額有限的特別預算，成效如何可想而知。

《貿易法》第 18 條明文規定，貨品因輸入增加，致國內生產相同或直接競爭產品的產業，遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞者，有關主管機關、該產業或其所屬公會、工會或相關團體，得向主管機關申請產業受害的調查與進口救濟。若政府欠缺受衝擊產業與勞工的認定標準、具體有效的協助措施、專責貿易受害對象扶助的行政單位（例如：美國勞工部就業與訓練署之貿易調整協助組織），或政府未能因應新狀況而採取不同的作法（例如：美國 2009 年貿易與全球化所推動的：擴大勞工適用範圍、增加職業訓練預算、協助農漁業、擴大失業勞工相關請領給付範圍），馬政府說已有萬全準備，誰會相信？

八、結論

簽 ECFA 前，台灣與中國經貿交流屬於單向開放型態；服貿協議生效後，兩岸經貿交流將變為雙向開放，中國直接控制台灣的金流，物流與資訊流後，台灣將喪失經貿自主權，政治經濟學者 A. Hirschman 所說的：「沒有經貿自主，就沒有國家主權」的日子也就近了。

面對如此巨大的衝擊，馬政府不應要求立法院限期完成審查且不能更動條文，不應壓縮公民團體參與與監督的空間，更不能讓中國以任何形式介入或干預服貿協議的生效過程，應讓台灣社會充分討論，讓基層服務業有完全發聲的管道，共同決定自己的未來。



講 義 2：

「經濟愈整合，政治愈分離」？ECFA 與兩岸政經發展

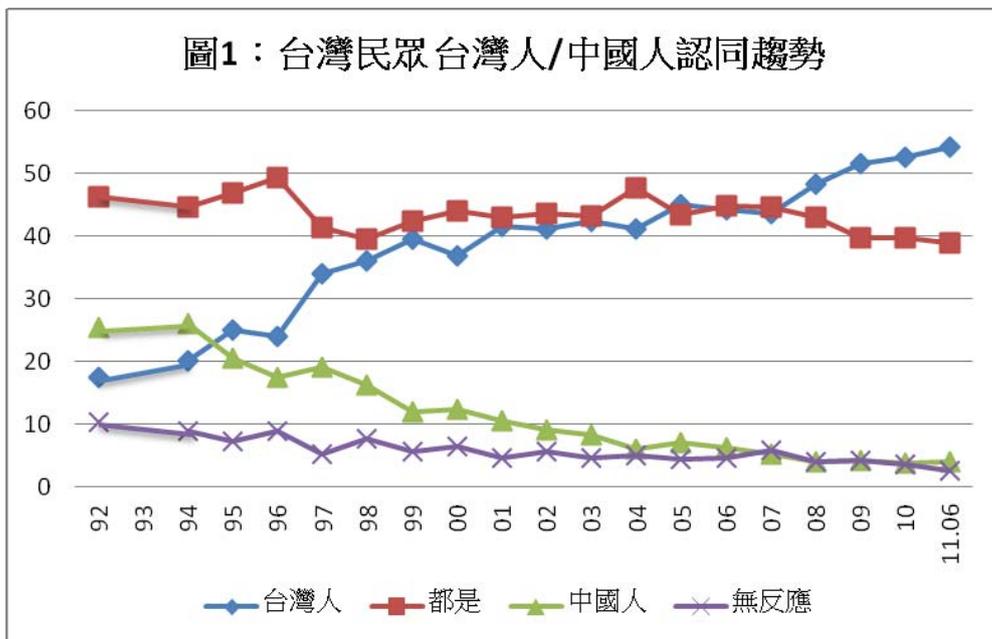
文／林向愷

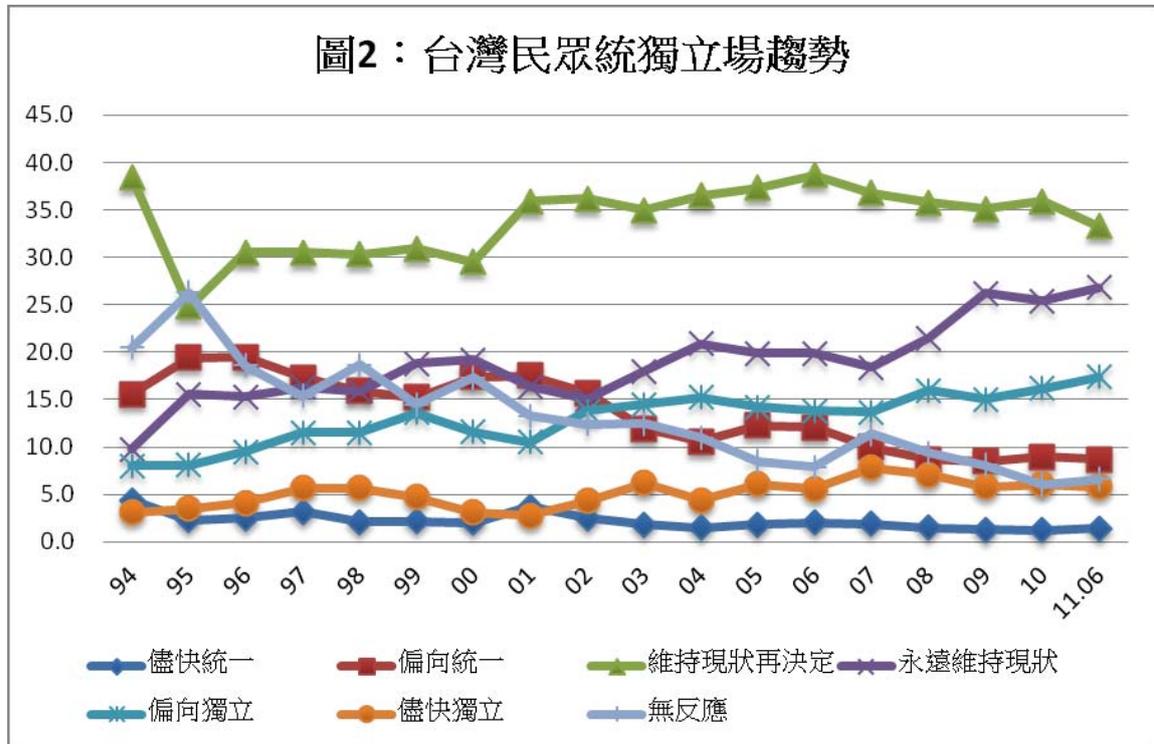
本文將從兩岸經貿交流角度探討兩岸認同斷裂問題。兩岸經貿交流已超過二十年，1987 年 8 月政府開放中國重要農工原料進口並於同年 11 月開放一般民眾赴中國探親，1992 年《兩岸人民關係條例》三讀通過後，正式開放雙方人民往來，並對兩岸經貿與投資有所規範，2000 年以前台商投資中國占我國國內生產毛額(GDP)比重大多維持在 0.5% 上下。2000 年後，兩岸無論在貿易金額或台商投資中國占台灣 GDP 比重，皆呈現顯著上升趨勢，顯然 2000 年後台灣與中國經貿出現結構性改變。2001 年經發會兩岸組以「台灣優先、佈局全球、互惠雙贏、風險管理」做為兩岸經貿關係發展的基本原則，其後扁政府以「積極開放、有效管理」取代李前總統的「戒急用忍」政策。2002 年 4 月行政部門大幅放寬廠商投資中國的限制，工業產品開放投資比率高達 98.58%，高科技產業尚未開放項目只剩下 TFT-LCD 液晶顯示器前中段面板製程，IC 設計與製造（8 吋以下晶圓代工已有條件開放）以及封裝測試。2008 年 5 月 20 日馬政府上台後，對中國採取更開放的政策，包括：開放中國觀光客來台，開放空運直航，開放人民幣兌換，放寬廠商投資中國上限，開放 12 吋晶圓廠赴中國生產，開放中資來台，簽訂 MOU 開放銀行赴中投資。

然而各項民調顯示，台灣民眾認同自己是中國人比率持續下滑。依國立政治大學選舉研究中心民調結果：承認自己是中國人的比率自 1994 年後逐年下降；而認同自己是台灣人的比率則持續上升，且此種趨勢不受 2000 年後兩岸經貿交流日益密切所影響(見圖 1)；至於統獨傾向，圖 2 可以清楚看出：2011



年 6 月認同「儘快統一或偏向統一」的民眾只占 10.1%，但主張「永遠維持現狀，偏向獨立或儘快獨立」的民眾則高達 50%。另依《遠見雜誌》2010 年所做民調，只有 7.1% 受訪民眾主張統一而主張獨立者則高達 27.7%；未來即使條件合適，認為沒有必要統一的亦高達 67.8%。為何兩岸經貿關係日益密切，而兩岸認同卻出現斷裂現象？





對於兩岸認同形成斷裂的原因，雙方學者看法不同。部份中國學者認為，此為歷史與台灣國家領導人的政策所造成，且台灣主體意識已成為抗拒統一的主流；台灣學者則認為，台灣年輕一代認為自己是中國人的比率已經很少，再下一代根本就沒有人會認同自己是中國人，其中最主要原因在於中國持續打壓台灣的國際生存空間，解決之道在於，由共同主張的主權重疊著手，協商台灣參與國際活動空間，透過擴大台灣的國際活動空間與兩岸共享主權，建立兩岸認同的連結，以解決兩岸認同斷裂問題。

有關經濟整合與政治統合間關連性的探討，主流觀點向來認為經濟高度整合，政治統合就跟著來。這種說法的背後係假設所有參與區域經濟整合的國家



之間，文化，生活習慣，語言使用與宗教的差異並不存在。一旦考慮到這些差異，上述說法就不一定正確，貿易尚未完全自由化前，個別地區所生產商品的市場規模侷限於這個地區所屬國家的政治疆域，也就是國家政治疆域決定國內不同地區市場規模。此時，維持現狀(即選擇不脫離原屬國家而獨立)就是基於經濟效益考量所做的決定，因為這個地區一旦從這個國家分離出去，其市場規模馬上縮小，亦即，這個地區與國內其他地區的政治關係決定於市場規模所帶來的經濟效益。貿易自由化後，這個地區所生產商品市場規模，不再受限於所屬國家的政治疆域，而是決定於商品的競爭力。只要商品有競爭力，都可將商品銷往國內其他地區或其他國家，市場規模不再受政治疆域的侷限。貿易自由化後，不同地區間生活習慣，文化，語言使用以及宗教差異反而成爲決定這個地區與其他地區政治關係的決定因素，此即 Alesina et. al (2000)：「經濟愈整合，政治愈分離」(economic integration and political disintegration)。這種論述適用於個別地區在決定是否脫離原屬國家而獨立或維持現狀(如：加拿大 Quebec 或歐盟境內區域)的分析，並不適用兩岸經貿交流與兩岸認同斷裂的分析。

本文認爲：兩岸之間生活習慣，文化差異，語言使用間差異雖不是構成兩岸經貿交流的障礙，但是兩岸經貿交流愈密切之後，由於兩者間經濟規模與經濟發展階段的差異，產生磁吸效應，導致台灣薪資階層陷入薪資不漲，工作機會難找，與所得差距擴大的困境，讓台灣社會成爲兩岸經貿交流輸者圈愈來愈多，且贏者圈與輸者圈差距愈來愈大。上述三大困境已成爲台灣集體焦慮，對兩岸經貿交流速度與範圍已日益不滿。再者，兩岸間市場型態（獨占、寡占或完全競爭）與產業組織型態（官營企業或民營企業）的差異，隨著兩岸經貿交流愈頻繁，讓台灣社會愈了解到兩岸間所存在的政經結構與制度的差異，只要台灣社會逐漸認知到：經濟整合過程對大國有利，而小國往往是受害者，兩岸認同必然會出現斷裂現象。



一、大國磁吸效應的理論基礎

基於兩岸間文化、語言與歷史的相似性，在兩岸間非關稅貿易障礙較台灣與其他國家為低的情形下，兩岸間資金與技術等生產要素移動早已比台灣與其他國家更為頻繁，由於兩岸製造業仍在各自經濟活動中占有重要地位，製造業中上下游廠商間更呈現顯著的產業關連。兩國經濟規模一旦出現顯著不對等，兩國推動商品貿易自由化過程中，將會產生大國市場效應：商品貿易會使大國產業以更快速度擴張，小國產業則日益萎縮。此種效果係因在大國投資生產的廠商享有較大的規模經濟效益以及較低的運輸成本，所以只要商品生產具有規模經濟效益，商品貿易自由化後，大國可將所生產的商品銷往國外或在國內銷售。基於人才與資金限制，廠商只會選擇在單一國家投資生產，以享受生產的規模經濟效益。

除了經濟規模差異外，若兩國之間生產要素（資本、勞動與技術）亦可自由移動或上下游廠商具有高度的產業關聯性，則商品貿易還會產生自我強化的倍增效果，廠商會因有較多種類的中間財可供選擇，且所生產的商品亦有更大國內的市場，而選擇在大國投資生產，使得原本市場規模已經較大的大國，其市場規模將更形擴大，進一步強化大國市場效應。這種正向回饋過程不斷進行，形成大國的磁吸效應，最後就會出現所有重要的產業均集中於大國，成為區域經濟整合的核心國家(core)，而小國則因產業持續外移而空洞化，淪為邊陲國家(periphery)。

區域經濟整合過程中所產生的大國磁吸效應，亦可用物理學上向心力與離心力概念說明。一個經濟體系的向心力可來自於勞動或中間財(原物料、半成品以及技術知識)成本較低的因素（即成本因素），而吸引更多廠商移入，使得生產成本因規模經濟與群聚效應而進一步降低。向心力亦可來自於最終消費或其他廠商對中間財的需求增加（即需求因素），而吸引更多廠商進入。成本或



需求因素所吸引的廠商愈多，這個經濟體系的向心力就愈強。至於離心力，會因廠商家數過多所造成產品或要素市場競爭過於激烈或過於擁擠而增強。換句話說，當廠商因成本或需求考量而退出，或因生產要素移動的限制而無法加入投資生產，該經濟體系的離心力就會增強。

核心國家與邊陲國家間商品貿易自由化後，核心國家對廠商投資生產區位選擇的向心力減弱，因為邊陲國家廠商所生產商品可以更容易運到核心國家市場銷售，故毋須在核心國家投資生產；但廠商選擇離開核心國家投資生產的離心力亦會減弱，因為在核心國家生產的產品會亦因貿易成本下降，更容易輸往邊陲國家銷售。加上在核心國家投資生產的廠商亦可用較低的價格在邊陲國家取得生產所需的中間財，致使生產成本下降。固然，邊陲國家的廠商亦能以較低的貿易成本將產品賣到核心國家，但位於核心國家的廠商亦可用較低的貿易成本將產品運往邊陲國家銷售。由於在核心國家投資生產的廠商，還可享有核心國家的規模經濟與群聚效益，故核心國家向心力的減弱程度小於離心力的減弱程度，使得核心國家生產成本低於邊陲國家，最後邊陲國家的廠商不敵核心國家的廠商而被迫退出市場。

二、簽 ECFA 之後，台灣將出現第二波產業外移

2000 年後，影響兩岸經貿最深遠的發展是兩岸簽訂「經濟合作架構協議」(簡稱 ECFA)。依馬政府的說法，ECFA 包含三大部分：減免關稅，投資保障，智慧財產權保護。簽了 ECFA 才能讓台灣在亞洲區域整合過程中免於被邊緣化。其次，簽 ECFA 後，外人投資將會增加，再加上國內投資的增加，那麼台灣就業機會也就會增加，台灣的年輕人就不一定要到國外或到中國找工作。據經濟部說帖，ECFA 係針對我方有重大利益的產品與服務項目，要求中國對我方優先調降及開放；除了貨品貿易自由化外，尚包括服務業進一步開放；近年



來，我國許多業者經營中國市場已轉向服務業發展，包括通路(零售)、醫療與技術服務等，但限制仍多，推動 ECFA 使市場進一步開放，將有助於我國業者開拓中國服務業市場，提升我國服務業的國際競爭力。

中國官方「兩岸經濟合作協議研究報告」則認為「兩岸透過商簽經濟合作協議，逐步消除貿易壁壘，實現生產要素的自由流動，將使兩岸經濟合作規模擴大，深化合作層次，加速兩岸貿易投資自由化、便利化之發展。」中國希望藉簽 ECFA 達到建構「一中市場」的終極目標，雙方應依「先易後難，循序漸進」原則，透過協商就「兩岸經濟關係正常化、制度化、自由化」等內容，先達成總體性的框架安排，再逐步協商各個單項議題。有關正常化問題，中國認為台灣目前仍對 2194 項中國工農產品限制進口。由於台灣與中國幾乎同時加入 WTO，加入前雙方並未就「經貿開放」問題進行談判。加入 WTO 後，台灣勢必基於最惠國待遇原則，比照其他國家產品開放進口之項目，對中國工農產品開放進口。當時，扁政府考量兩國文化、生活習慣以及語言使用較為接近，一旦全面開放中國農工產品進口，將嚴重衝擊台灣內需產業及農業部門。為減輕全面開放的衝擊，並認為中國不會將兩岸經貿問題國際化而向 WTO 申訴，遂禁止 2194 項中國農工產品(占台灣進口商品總數的 20.3%)進口，其中農產品有 834 項。顯然，中國想藉簽 ECFA 取消這些限制，以實現「兩岸」經濟關係正常化。此外，中國的「兩岸」經濟關係正常化，還包括：要求台灣全面放寬中資來台的限制，以及全面開放尖端科技產業赴中國投資，以實現「兩岸」投資自由化。由此可知，ECFA 終極目標是讓雙方的商品與服務能自由貿易外，更要讓「兩岸」之間的人員、資金及技術能完全自由移動。

2010 年馬政府與中國洽簽 ECFA 時，我就強調外資不會因此加碼投資台灣，反而會減少在台投資。依據經濟部投審會所公布的數據，2010 年僑外投(增)資金額為 38 億美元，較 2009 年減少二成以上。2010 年台灣景氣已復甦，為何外人投資不增反減？原因很簡單：當台商與外商預期兩岸簽 ECFA 後，台灣輸



往中國的商品關稅或中國輸往台灣商品的關稅均會降低，由於中國市場規模遠較台灣為大，且中國與東協國家簽有自由貿易區協定，到中國投資生產對廠商生產所產生的規模經濟效益較在台灣投資生產要大很多，所以，台商與外商自然會選擇在中國投資生產。依據經濟部投審會另一項數據，2010 年投審會核准廠商赴中投資金額高達 122 億 3000 餘萬美元，比 2009 年暴增一倍，其中上市上櫃公司匯往中國資金更高達 1750 億元，創歷史新高。馬政府一再宣揚簽 ECFA 後，廠商就可不必到中國投資的謊言不攻自破。

其實，ECFA 早收清單的項目亦會影響台灣經濟的向心力。舉例說，中國並未將台灣生產的 LCD 面板以及汽車整車產品列入早收清單，顯示中國對生產這些產品廠商投資區位選擇的向心力因貿易成本維持不變而未減弱，但中國卻選擇降低生產面板與汽車過程中重要的中間財：玻璃基板與汽車零組件的關稅，讓在中國生產面板與汽車的廠商可利用較低的貿易成本自台灣進口半成品與零組件，使得生產面板以及汽車廠商選擇不在中國投資生產的離心力減弱。向心力不變，但離心力減弱，有利於吸引台灣生產面板與汽車的廠商到中國投資。上述推論似乎支持馬政府一再宣稱的「簽 ECFA 後，台灣與中國可進行產業垂直分工」的論調，但馬政府卻忘了：簽了 ECFA，在台灣生產的玻璃基板與汽車零組件輸往中國的關稅成本固然降低，由於玻璃基板以及汽車零組件因產品特質或汽車生產過程的要求，必須接近面板及汽車生產的區位，使得這些中間財的廠商仍會隨著面板與汽車生產廠商赴中國投資生產而被迫赴中國投資生產。

ECFA 條文中，雙方還同意進一步推動投資便利化，並逐步減少雙方相互投資限制(請見《海峽兩岸經濟合作架構協議》第五條)，使得台灣與中國間生產要素移動已不受限或接近完全自由移動 - 這種想藉由簽訂 ECFA 以推動台灣與中國間貿易自由化的作法，將更嚴重衝擊台灣的經濟發展，因為在上述離心力與向心力的相互作用下，台灣簽 ECFA 後會因核心-邊陲自我強化效應而出



現產業第二波外移，導致產業空洞化的危機再現。由於在中國投資與生產的廠商所提供的工作機會較多，且有較多種類的商品供當地消費者選擇，台商所生產的商品亦有更大的市場；此時，台商大量在中國投資生產，將使得原本市場規模已經較大的中國，其市場規模將更形擴大，產業會愈發集中在中國。台灣廠商會因規模經濟效益而選擇在中國投資生產，再將產品運回台灣銷售，而具有顯著產業關聯性的產業往中國移動的腳步會更快，此種大國磁吸效應亦會持續自我強化，最後就會出現產業第二波外移，導致台灣產業空洞化，使得所有重要的產業集中於中國。

三、兩岸經貿過度開放導致台灣工作難找與薪水不漲

過去五年，馬政府一再強調「台灣接單，海外生產」是台灣成功的發展模式，此種對個別企業有利，但就台灣整體利益而言，就像是浮士德用靈魂與魔鬼從事交易一樣，以至高無上的發展主體性換取少數財團與大企業的經濟利益，以致經貿過度依賴中國。

台灣廠商七〇年代採取「降低成本」策略，利用先進國家開放國內市場的機會，全力發展勞力密集商品的出口，造就經濟奇蹟，這段期間台灣出口成長帶動經濟成長，而出口擴張帶動投資與勞動需求的增加，使得勞動薪資所得亦跟著成長。換言之，這段時期台灣的經濟成長主要驅動力來自民間消費與國內投資。到了八〇年代末期台灣進入民主轉型期，面對勞動、土地以及環保成本上漲，不少台商選擇到中國複製過去成功的經驗，以擴大在中國生產規模取代企業在台灣轉型。這些到中國複製過去成功模式的廠商，因缺少轉型升級的壓力，以致原先的技術優勢逐漸為南韓超越，被中國趕上，終致喪失國際競爭力。當廠商投資中國取代投資台灣，國內投資不再成為經濟成長的驅動力，也影響到台灣工作機會的創造。目前，政府雖然尚未開放中國勞工來台，但由於



「台灣接單，海外生產」模式，到海外投資生產其實等同於台灣廠商以低廉的海外勞工取代本國勞工，造成跨國勞動替代的間接效果，加上關廠歇業讓現有的工作機會大量減少的直接衝擊，這些是 2000 年後台灣薪資不易上漲，工作難找最重要的因素。固然，台商海外生產初期所需的機器設備、半成品以及原物料帶動台灣出口與經濟成長，但長期下來出口產品愈來愈集中於低附加價值、高耗能與高污染的產品，而且生產單調化，更容易讓台灣經濟受到國際景氣波動的影響。

同時，產業大量外移中國等於間接協助中國發展進口替代。近來，在中國的台商已逐步減少從台灣進口在中國生產所需的原物料、半成品與機器設備，舉例來說，1990-2000 年間，台灣出口年平均成長率為 8.5%，到了 2000-2010 年間便降為 6.5%，2012 年 1-4 月台灣對中國出口更較去年同期衰退 11.5%，以致整體出口出現負成長 4.7%。這些現象充分說明了「台灣接單，海外生產」的模式將掏空台灣產業，讓台灣陷入經貿依賴中國、成長動能減弱以及社會裂解的嚴重困境。

到海外生產的企業主與中高階管理階層享受海外生產所創造的更高利潤，是「台灣接單，海外生產」的贏者圈成員，而勞工階層面對的卻是工作難找，薪水不漲的困境，是「台灣接單，海外生產」輸者圈成員。貧富差距的擴大成為當前台灣薪資階層集體焦慮的根源。自 2000 年後，台灣國內生產毛額(GDP)年平均成長率雖然超過 3%，但經濟成長並未轉換為大多數家庭的所得成長。金融海嘯後，台灣所得最低 40%的家庭，可支配所得呈現衰退現象，而且這些家庭的儲蓄能力普遍有限，部份家庭更呈現入不敷出的透支狀態，顯示不少家庭已無能力再應付物價膨脹或國際景氣波動所帶來的不確定性。這些家庭對未來的工作和所得成長抱持強烈的不安全感，只要看到工作機會沒有顯著增加，就會對未來的前途懷抱憂慮，看到所得沒有增加，就憂心經濟地位的持續弱



化。只要大多數民眾無法充分享受經濟發展的成果，他們就會對「台灣接單，海外成長」的模式開始懷疑。

工作機會消失與薪資所得成長停滯係因不少廠商追求「降低成本」的策略，過份強調「海外生產」對個別企業生存與發展的重要性，忽略創新與維持技術優勢的重要性。2000年開放廠商投資中國，使得台商赴中國投資金額佔台灣GDP，由1999年的0.5%一路快速上升到金融海嘯後的2.5%。馬政府與中國簽定ECFA後，上市(櫃)公司基於大國市場效應選擇到中國投資生產，導致上市(櫃)公司投資中國金額屢創新高。資金持續外移，國內投資當然不振。由於對先進國家的投資不足，導致廠商引進新技術、打造品牌以及建立行銷管道的速度不夠，自然無法帶動勞工薪資所得的成長。

當前台灣的經濟問題不是經濟沒成長，而是近年來家庭所得成長停滯，未來台灣經濟成長動能減弱後，還會繼續擴大家庭所得的差距。雖然家庭所得無法和經濟同步成長是全球化普遍現象，但由於台灣與中國的經貿關係過度密切加上兩國經濟規模懸殊，台灣的情形特別嚴重。一項針對過去十五年來各國薪資變化的比較數據顯示，台灣是唯一實質薪水呈現縮水的國家，但南韓與新加坡等國勞工的薪資同時期卻呈倍數成長。

四、兩岸經合會成立是兩岸經貿內地化的開始

簽ECFA後，兩岸經濟合作不僅設定合作的架構，且兩岸經貿交流由過去的單方開放演變成雙方開放。經濟合作的架構出現，讓台灣社會了解到兩岸制度的差異，以及兩岸經濟合作的政治意涵。

在ECFA序言中，雙方雖同意「本著世界貿易組織(WTO)基本原則，考量雙方的經濟條件，逐步減少或消除彼此間的貿易和投資障礙，……」。依此序言，ECFA並未違反WTO基本原則，但ECFA是否為FTA須視雙方如何解



決貿易爭端。其他主要國家簽定 FTA 時，通常都會同意交由 WTO 處理雙方貿易爭端；舉例說，北美自由貿易區（NAFTA）簽定後，美、加、墨三國都還各自保有將貿易爭端交由 WTO 處理的權利，然而 ECFA 第 10 條卻將「任何關於本協議解釋、實施和適用的爭端，應由雙方透過協商解決，或由根據本協議第 11 條設立的『兩岸經濟合作委員會』以適當方式加以解決。」設若雙方經貿爭端，由兩岸經合會解決，則兩岸經貿事務就成爲一國內部事務。

其次，由兩岸經合會處理與 ECFA 相關的事宜將架空其他部門。兩岸經合會須完成落實 ECFA 目標所必需的磋商，監督並評估 ECFA 的執行，解釋 ECFA 的規定，並依第 10 條規定，解決任何關於 ECFA 的解釋，實施與適用的爭端。由於後續協商多爲商品與服務貿易自由化，以及雙方廠商相互投資的開放等涉及公權力的事項。民主政治體制下，公權力行使必須接受民意的監督以防政府濫權，然而兩岸經合會卻可跳脫民主基本原則自行決定開放方向與速度，這不就等於一個不具公權力的民間組織指揮「兩岸」相關部會進行 ECFA 後續的協商與 ECFA 的執行，而影響如此廣泛民眾權益的機構，竟無任何成立與運作的法源，亦未得到國會的授權。此外，兩岸經合會還擁有解釋條文，處理爭端的權限。兩岸經合會的運作就等於架空行政，立法與司法權。在中國，這樣的機構安排人民無從反對，但在民主台灣，這樣的機構安排將會嚴重破壞民主政治體制的正常運作。或許有人會說，香港與中國所簽定的 CEPA 也成立類似的委員會；但香港是一國兩制下的特別地方行政區，且香港與中國皆非民主政治體制，人民無法有效監督行政部門的運作，但台灣是民主國家，任何公共政策的形成與執行必須經過人民的監督。兩岸經合會開始運作後，「兩岸」間既有的國際經貿關係都將變成「一個中國」架構下的國內貿易關係；而兩岸經合會亦可視爲未統一前，試行兩岸統一後經貿政策的制定與執行的機構安排。



最後，ECFA 協議第一章總則清楚揭示，「建立公平、透明、便捷的投資及其保障機制」是 ECFA 追求的目標。政府為保障台灣廠商在中國的投資權益，曾透過「兩岸會談」要求與中國簽定「投資保障協議」，但中國一直阻撓迄今。另一方面，1994 年起，中國卻自行制定多項「國內」法規以保障台商在中國的投資利益。設想高雄市與台北市若有任何經濟與投資爭端，並不需要訴諸國際爭端解決機制，只需雙方自行協商或交由中央政府解決即可，由此就可看出：中國認為只要是一國內部事務就無需由國際的爭端解決機制處理。一旦台灣與中國經貿事務全面進入「內地化」後，政治統一只是時間的問題。

五、當專買廠商進入完全競爭市場

2008 年 7 月，馬政府開放中國觀光客來台，並大肆宣傳此項開放將帶給台灣幾百億元的觀光收入，曾幾何時，報章媒體經常看到：「導遊宰陸客，台灣旅遊業玩完」，「陸客零團費、導遊自己賺」，「陸客團起得比雞早、吃得比豬差、跑得比馬快、坐車坐到眼發白！」，以及「大陸旅行社惡意欠款上百億」等報導。這些現象真正原因在於兩國市場規模懸殊，一旦中國的需求成為台灣市場供需的關鍵甚至唯一決定因素，當中國觀光成為台灣觀光產業的「獨買」（monopsony）力量，造成中資企業成為決定市場機制運作的關鍵即具有影響市場價格的力量。台灣的完全競爭市場遇到了中國的獨買廠商。

從台灣社會對中國觀光客來台的憧憬，演變到今日台灣觀光產業的慘狀，其實就是：規模小且接近完全競爭的台灣旅行社（地接社）市場，遇到了具有「獨買力量」的中國國營旅行社（組團社）。獨買廠商面對完全競爭市場的眾多廠商時，必然利用其獨買力量將支付給地接社的價格（團費）盡量壓低；同時將組團費盡量拉高以賺取中間差價成為支付給獨買利潤。目前中國國營旅行社獨買利潤率，大約在 70% 左右，給台灣地接社每日團費，已低到 22-25 美元



左右。這樣的費用實際上大約就是學生畢業旅行團的等級而已，旅遊的品質能好到哪？但是中國組團社在中國當地所收取的費用（7 天 8 夜）卻高達 4000-10000 元人民幣左右。

為進一步壓低支付給賣方的價格，中國國營旅行社利用假港資在台進行收購一些瀕臨倒閉的旅行社，作為其在台的地接社，將團費進一步壓低到 0-10 美元，進行惡性競爭，以達到「垂直整合」的目的。這種「一條龍」的現象，可以預期將會進一步擴及飯店、遊覽車、餐飲...等行業。面對這樣的局面，馬政府不只束手無策，甚至飲鴆止渴，2012 年 9 月觀光局修法開放旅客購物佣金可抵扣團費，正式開啓中國觀光旅行團零團費的時代，於是中國觀光客旅行團購物行程越排越多，佣金越抽越凶，不止沒有旅遊品質，更賠上台灣形象，同時也排擠到其他國家國民來台與本國國民在地觀光的公共資源。

六、結論

上述分析清楚指出，由於區域經濟整合會產生大國的磁吸效應，造成規模小的國家陷入被邊陲化的處境。小國在面對此一不利結構時，要避免被邊陲化的最有效方式，就是政府出面限制不需要外移的產業將資金與技術外移，讓進入核心國家投資生產的本國廠商規模減少。然而，馬政府卻以尊重市場機制為由，放任廠商依其個別利益決定其投資與生產的區位，忽視個別廠商的選擇對整體利益可能產生的衝擊。個別廠商基於「降低成本」策略，選擇到中國投資與生產，對個別廠商有利無害；從個別廠商觀點，當然會主張政府應尊重市場機制，不該對廠商決策有所限制。但是當為數眾多的廠商皆選擇此項策略，就形同政府放任這些廠商到中國雇用中國勞工，搶走台灣勞工的工作機會，使得台灣勞工的工作難找，薪資不易成長，最終形成嚴重的社會問題，馬政府卻基於「尊重市場機制」而不願意管 - 說穿了，馬政府其實只是想將開放的好處送



給大財團及大企業，使得無法自由移動的 2100 萬台灣人淪為馬政府「尊重市場機制」意識形態下的實際受害者。

講 義 3：

後金融海嘯時期 台灣經濟該何去何從？

文／李登輝

2008 年國際金融海嘯對全球經濟的影響程度堪稱百年不遇，各國政府爲了善後忙得焦頭爛額，紛紛端出振興經濟的擴張性財政政策與寬鬆貨幣政策以爲因應，但迄今已近四年情勢仍未見好轉，可能還會演變成「二次衰退」，先進國家民間消費的萎縮也影響到依賴出口的國家，使得原本快速成長的中國經濟也開始放緩，甚至出現貿易逆差。這些嚴峻的國際經濟局勢讓台灣經濟前景更加雪上加霜。

身處同樣惡劣的國際經濟環境，南韓經濟卻脫穎而出，將擠身已開發國家之列，各方面經濟表現都領先台灣，這表示國際因素不是造成今天台灣經濟困境主要的原因；面對經濟轉型失敗，政府、學界與企業皆無法卸責。如果我們對於經濟轉型失敗沒有深刻檢討與正確認知，那麼不管往後我們再喊出多少拼經濟的口號，不管我們的人民有多麼認真的打拚，最終只是事倍功半而無法擺脫困境。所以在此要以「後金融海嘯時期台灣經濟該何去何從？」爲題，和大家共同思考，希望可以找出正確的診斷與處方，幫助台灣經濟繼續向前行。



一、過去盲目鼓吹全球化的主流經濟理論亟需修正

(一)、實體經濟：全球製造業過度流失到中國

首先，我們必須將問題區分為國際與國內兩個層面。國際方面，過去三十年主流經濟理論鼓吹之下，全球化讓各國只注意到經濟整合與對外開放對提升資源配置效率的好處，而忽略了全球化下風險管理的難度與規範管制的必要性。國際貿易與對外投資自由放任的結果，使得許多國家製造業的工作機會流向中國；中國躍為「世界工廠」，許多國家的產業因而遭到掏空。雖然產業被掏空的後果一時間被金融榮景所掩蓋，由於製造業一旦被掏空短期內很難回復，加上金融服務與房地產業的勞動雇用又深受金融海嘯的影響而持續裁員，所以即便政府不斷印鈔也無法創造足夠的工作機會；一旦許多人因為遲遲找不到穩定的工作或者就業前景不佳，開始減少消費，進而影響企業投資意願，這是為什麼金融海嘯之後先進國家政府端出刺激經濟的振興方案無法奏效的原因。

國內方面，全球化下「台灣接單，海外生產」模式導致台灣有三百多萬名薪資階層每月薪資在三萬元以下，且實質平均薪資因物價膨脹而持續縮水，由於企業有了「外移出走」的選項，導致國內勞工薪資不僅不易成長，更要接受工時變長的勞動條件。對國內民眾而言，全球化理論是否行得通已不再是純學術研究或討論的課題，主流經濟學者所強調的效率以及鬆綁也不再是抽象的概念而是對人民福祉造成最直接的威脅。政府存在的目的在解決人民生活的問題，不能以「人民不懂經濟學」而強迫人民接受全球化所產生的痛苦。

(二)、金融資本：金融完全自由化瓦解了各國的金融防火牆



金融完全自由化更是造成金融海嘯的罪魁禍首，金融完全自由化強調資本市場鬆綁能促進政體經濟運作的效率，進而提升經濟表現。金融完全自由化之前，世界某區域的經濟遭受景氣衰退的襲擊，其他區域仍能維持穩定，但這次景氣衰退則是全球性蔓延，無一主要國家得以倖免，因為對國家經濟安全，最基本的金融防火牆早因金融完全自由的風潮而遭到瓦解。2008 年的金融海嘯與此次的二次衰退之所以難以預防與彌補，正是過去十年來金融服務業自由放任所致，先進國家龐大的投資銀行與避險基金體系基於貪婪、以「金融創新」為名，開發出許多完全不具透明度的金融衍生商品，不僅本身交叉持有，更強迫開發中國家開放其國內的金融市場以兜售其債權。其數額之大，範圍之廣，令人觸目驚心，以致當這個金融衍生商品體系一開始在美國崩盤的時候會在瞬間蔓延全世界，監督國際金融體系運作的國際貨幣基金（IMF）已完全喪失功能。

（三）、金融海嘯促成主流經濟理論的演變

面對當前的全球金融危機，國際知名經濟學者如：斯蒂格利茨（Joseph E. Stiglitz，2001 年諾貝爾經濟學獎得主）、克魯曼（Paul R. Krugman，2008 年諾貝爾經濟學獎得主）、懷特（William White，國際清算銀行前首席經濟學家）、格爾威（Paul De Grauwe，歐盟執委會經濟顧問）等均持有以下見解：目前的主流經濟學理論過度強調自由放任的好處而忽略風險管理的重要，而這些理論必須為此次全球金融危機負起責任。以下是世界金融海嘯前後經濟學思維的轉變：

- 金融海嘯發生前：鼓吹市場機制完美，市場基本教義派當道



1. 理性預期 (rational expectation) 與效率市場假說 (efficient market hypothesis) 理論，深信市場機制可讓價格維持均衡完美的機能。他們認為資本市場參與者為理性經濟個體且以理性預期做為決策基礎；至於效率市場假說則認為：由於投資人只對追求他們財富極大有興趣，並能以理性方式對資本市場中各種資訊做分析與回應，新資訊會立即反映在價格上，使得資產價格對所有市場參與者釋出足以彌補他們訊息的訊息不完全，資本市場不僅能自我偵錯還能自我修正。
2. 只要貨幣政策目標追求物價穩定，如此就可以確保金融體系穩定，無須對金融體系過份管制與規範，鬆綁成為提升資本市場運作效率最有效的政策。
3. 主流經濟學者認為：只有市場存在外部性時，政府才須介入、管制與規範。為強調鬆綁的必要性，他們大力鼓吹資本市場不存在外部性，因為資本市場具有自我規範 (self-regulation) 的機制。尊重資本自由移動所創造的效率，政府管制資本不僅欠缺正當性，而且將成為無效的作法。

■ 金融海嘯發生後：上述美麗的理论並非真理

1. 資本市場不是商品市場，在貪婪的利己心和非理性行為之下，如果放任市場自由運作，金融性資產價格將更加脫離基本面且波動加大，造成資本市場整體風險上升。
2. 物價穩定無法保證金融體系運作的穩定。如果放任資產價格任意膨脹，將會招致金融危機的後果。
3. 如果過度誇大資本自由移動的優點，只會擴散伴隨資本自由移動而來的危機。應該承認資本管制具有正當性，而且是有效的政策。



根據上述金融危機後的思維，過去主流經濟學理論都應該修正，政府在制定經濟政策時也應該深切反省與檢討，以避免重蹈覆轍。

二、台灣經濟發展應以「經貿自主」與「技術優勢」為兩大核心目標

顯而易見，我們政府並沒有吸取到全球金融海嘯的教訓，忽略金融海嘯後國際經濟思潮的反省與修正，政府亦未認知到解決金融海嘯對國內經濟衝擊最有效的方式是將國民儲蓄所匯集的龐大資金用於人力投資以及維持技術優勢必要的投資以確保經濟成長的動能，而非透過資本市場舉借發行消費券或從事重大公共建設。雖然，適度的金融與貿易自由化有利於經濟發展，然而，無限的自由化卻會危害國家經濟安全，因為資金、商品與人員跨國移動的難易程度各有不同。全球化下，商品、資金及技術的跨國移動變得更自由，去除各種政治性、貿易性障礙後，商品市場已經不受政治疆界的限制，各主要市場也可能逐一整合為單一市場。然而，全球化卻不能讓每個人可以自由選擇國家，絕大多數國民的經濟活動，依然是在國家的領域內進行。因此，對於可以在國際間自由移動的資源擁有者來說，全球化是機會，但對於其他人而說，全球化則是風險與威脅，造成贏者圈與輸者圈差異日益擴大，導致社會趨向對立而終至崩解。此時，政策應該在贏者圈與輸者圈間維持適度的平衡。

然而，政府卻將適度的自由化曲解為完全自由放任，認為政府不應對市場進行任何干預與規範。此種自由放任思維傷害台灣經濟最深的莫過於是 2000 年後，政府屈從個別企業的要求，全面開放台商赴中國投資，卻不考慮開放後對社會經濟所造成負面的衝擊；最近更開放並鼓勵國內金融機構前進中國，以及積極開放中資來台從事投資與併購，忽略了開放中資對維持國內技術優勢的衝擊，更忘了構築金融防火牆與監理規範必須與時俱進的重要性。



政府深陷自由放任的迷思，縱容商人無限制追求個別利益，而讓大部份台灣人民承擔自由放任後的社會惡果，罔顧國家經濟安全與長遠整體利益，以致讓台灣的社會經濟形成以下多重危機。第一重危機是整體經貿對中國市場過度依賴導致喪失經濟主體性；第二重危機是過度投資中國導致工作難找，薪水不漲以及貧富差距擴大；第三重危機是自由放任迷思導致政策失焦；第四重危機是過度依賴進口能源與糧食；第五重危機是金融服務業凌駕實體經濟的扭曲發展。這些危機彼此互相強化，在此將其形成原因與解決對策分析如下：

(一)、問題危機：對中國過度依賴，導致產業掏空，技術流失，發展動能
衰退

因應對策：確立經貿自主以及維持技術優勢

過去四年，政府強調「台灣接單，海外生產」的發展模式，看似對個別企業有利，但就台灣整體利益而言，就像是浮士德用靈魂與魔鬼從事交易一樣，以至高無上的發展主體性換取少數財團與大企業的經濟利益，以致經貿過度依賴中國。

台灣廠商七〇年代採取「降低成本」策略，利用先進國家開放其國內市場的機會，全力發展勞力密集商品出口，造就經濟奇蹟，這段期間台灣出口成長帶動經濟成長，而出口部門擴張帶動投資與勞動需求的增加使得勞動薪資所得亦跟著成長，此時，經濟成長主要驅動力是民間消費與國內投資。到了八〇年代末期台灣進入民主轉型期，面對勞動、土地以及環保成本上漲，不少台商選擇到中國複製過去成功的經驗，以擴大在中國生產規模取代企業在台灣轉型，到中國複製過去成功模式的廠商，因缺少轉型升級的壓力，以致原先的技術優勢逐漸為南韓超越，被中國趕上，終致喪失國際競爭力。當廠商投資中國取代投資台灣，國內投資不再成為經濟成長的驅動力，也影響到台灣工作機會的創



造，加上「海外生產」模式等同於讓廠商以海外低廉勞工取代本國勞工，關廠歇業讓現有的工作機會大量減少，這是 2000 年後台灣薪資很難成長，工作難找最重要的原因。固然，台商海外生產初期所需的機器設備、半成品以及原物料帶動台灣出口與經濟成長，但海外生產讓國內勞工薪資不易成長、工作難找。短期內，海外生產雖讓台灣出口集中在原物料以及半成品，但長期下來出口產品愈來愈集中於低附加價值、高耗能與高污染的產品，而且生產單調化，更容易讓台灣經濟受到國際景氣波動的影響。

同時，產業大量外移中國等於間接協助中國發展進口替代策略。近來，在中國的台商已逐步減少從台灣進口在中國生產所需的原物料、半成品與機器設備，未來台灣出口將失去動能，舉例來說，1990-2000 年間，台灣出口年平均成長率為 12.6%，到了 2000-2010 年間便降為 8.8%，2012 年 1-4 月台灣對中國出口更較去年同期衰退 11.5%，以致整體出口出現負成長 4.7%。這些現象充分說明了「台灣接單，海外生產」的模式將掏空台灣產業，讓台灣陷入經貿依賴中國、成長動能減弱以及社會裂解的嚴重困境，這必須靠確立經貿自主以及維持技術優勢才能扭轉。

(二)問題危機：過度投資中國導致薪資階層工作難找、薪水不漲、貧富差距擴大

解決對策：創造工作機會才是縮小貧富差距最有效方法

失業與貧富差距的擴大，已經成為當前台灣薪資階層痛苦的根源。自 2000 年後，台灣國內生產毛額(GDP)年平均成長率雖然超過 3%，但經濟成長並未轉換為大多數家庭的所得成長。金融海嘯後，台灣所得最低 40%的家庭，可支配所得呈現衰退現象，而且這些家庭的儲蓄能力普遍有限，部份家庭更呈現入不敷出的透支狀態，顯示不少家庭已無能力再應付物價膨脹或國際景氣波動所帶



來的不確定性。這些家庭對未來的工作和所得成長抱持強烈的不安全感，只要看到工作機會沒有顯著增加，就會對未來的前途懷抱憂慮，看到所得沒有增加，就憂心經濟地位的持續弱化。只要大多數民眾無法充分享受經濟發展的成果，他們就會對全球化開始懷疑。如果政府不能立即解決這些家庭經濟地位持續惡化的問題，這些中下階層的人民可能轉而致力於階級對立與顛覆現有政治體制得社會運動；民主政策制度如果不能為這些人民提供公平正義或均等機會，甚至會導致他們對民主政治制度失去信心的結果也說不定。

工作機會消失與薪資所得成長停滯係因不少廠商追求「降低成本」的策略，這份強調「海外生產」對個別企業生存與發展的重要性，從而忽略創造價值與維持技術優勢的重要性。民進黨執政期間全面開放廠商投資中國，使得台商赴中國投資金額佔台灣 GDP，由 1999 年的 0.5% 一路快速上升到金融海嘯後的 2.5%。馬政府與中國簽定 ECFA 後，台灣與中國間關稅障礙已大幅降低，上市(櫃)公司基於中國市場規模以及低廉的生產成本選擇到中國投資生產，導致上市(櫃)公司投資中國金額屢創新高。資金持續外移，國內投資當然不振。由於對先進國家的投資不足，導致廠商引進新技術，品牌以及行銷管道速度不夠，自然無法帶動勞工薪資所得的成長，未來家庭所得的差距還會擴大。

當前台灣的經濟問題不是經濟沒成長，而是近年來家庭所得成長停滯。馬政府縮小貧富差距的當務之急不是針對富人進行稅改而是要針對產業外移進行有效管理如此才有可能把 GDP 的成長轉化為多數家庭所得的增加，雖然家庭所得無法和經濟同步成長是全球化普遍現象，但由於台灣與中國的經貿關係過度密切，這種現象才會變得如此嚴重。

(三)、問題危機：自由化迷思導致政策失焦，實質競爭力不斷衰退

解決對策：鞏固中小企業的創新能力，促進產業聚落的技術生根



2000 年後，我們的政府總是喜歡引用瑞士國際管理學院（IMD）或世界經濟論壇(WEF)所發佈的各項世界競爭力排名做為政績，但對於其中所隱含的自由化迷思卻不具警覺性。事實上，這些國際競爭力排名主要係依據每個國家對外資的開放程度。台灣在經濟自由開放度的排名雖然名列前茅，卻未反映在外人直接來台投資金額、國內投資、工作機會創造以及薪資所得成長等實體經濟表現之上，由此可見，自由開放程度的排名不必然等於一個國家真正的經濟實力，不然，台灣的經濟實力應遠遠在南韓之前，因為 2011 年台灣國家競爭力排名世界第六，而南韓只排名在第二十二名。

仔細比較台灣與南韓各項經濟成長表現與產業技術能力，南韓政府與企業的表現令我們汗顏。即便同樣經歷金融海嘯以及現在的二次衰退，南韓的失業率比台灣低，薪資所得成長比台灣快，出口比台灣強勁。過去，南韓在國際市場上一直是台灣的主要競爭對手，但是現今我們已望塵莫及，原因出在哪裡？主要原因之一就是我們過度迷信自由放任，政府將應該負起引導產業輕型的責任推卸給市場，坐視國內技術優勢流失，放任商人追逐短期近利，誤以為只要自由開放就會帶動經濟成長。而南韓卻知道實質競爭力源自技術優勢的維持、品牌創新與深厚的產業基礎，採取「先占領國內市場，確保競爭力，再進軍國際市場」的策略，由此打造出電子、資訊業、汽車製造業、重化工業等具競爭力的產業組合，終於突破開發中國家的瓶頸，正式擠身已開發國家之列。

此外，政府也過度迷信自由貿易協定（free trade agreement, FTA）以為這是解救台灣經濟的萬靈丹，不惜犧牲主權尊嚴與國人健康安全以求取簽定 FTA 的門票，最近更時常援引南韓與美國、歐盟等國簽定 FTA 的事例來強迫國人接受不合理的外國脅迫，卻忘記南韓是在確定自己的產業深具國際競爭力後才去積極洽簽 FTA，我們的政府卻倒果為因，在放任國內資本形成不振與技術優勢流失之後，再來寄望 FTA 以強化經濟實力，此無異緣木求魚。



政府過度鼓吹 FTA 的重要性以致政策嚴重失焦。FTA 固然會帶來短期效益，但長期而言，最重要的還是我們企業的創新能力，以及產業聚落的技術生根。在過去台灣經濟最輝煌的時代，中小企業可說是創造奇蹟的頭號功臣。中小企業妥善利用國際貿易所帶來的市場需求與商業資訊，積極尋求跨國的技術轉移與管理新知，關注各種產品的創新，洞察商機與發展潛力，把握機會，進行新市場的開發，因而提升台灣產業整體競爭力。

所以，「創新」可說是台灣經濟發展的原動力，企業家透過創新才能獲得利潤，帶動整體的經濟發展，正是這些企業家不斷創新的「創造性破壞」過程。透過創新，可以更新現在的技術與商品；隨著競爭，進入某種成熟階段的產業如果不進行創新，不久就會成為夕陽產業。但即便是傳統夕陽產業，也能因為新技術與新行銷理念的注入，而提高產品的價值，進而獲得生命周期的更新，邁向另一個發展期。經濟體系內的任何產業，其發展期與成熟期都不同。因此，不論任何時期都有產業處在發展期，也有產業處在成熟期，發展與成熟交錯存在，不斷引發創新，從而促進經濟發展。

對於一個國家來說，維持技術優勢才是最重要的「長期動態發展能力」，政府產業政策的焦點應該放在如何強化此一長期動態發展能力，讓不同的產業彼此間能夠生生不息，互相支援，其中發展產業聚落的概念非常重要，不管是上中下游的生產基地，還是平行的產業聚落，彼此間的關連度愈強，就愈有競爭力，絕對有助於應付外來競爭，也就愈能確保整體經濟體的長期動態發展能力。所以，政府應對產業外移採取有效措施以避免產業聚落被掏空。

反過來，若高科技產業，只是依賴進口國外關鍵零組件加以組裝，對於附加價值的創造與在地工作機會的貢獻可能微乎其微；所以，「高科技」不等於「創新」，傳統產業也可以創新。過去我們的政府陷入高科技迷思，推出的產業政策反而傷害到我們的中小企業與傳統產業，這是不對的做法。



面對中國強大的磁吸作用，而留下來的中小企業與產業聚落才是台灣珍貴的資產，這些企業主爲了繼續留在台灣打拼，繼續照顧員工，而不斷地進行升級與創新。政府政策應該放在如何以國家資金協助這些中小企業持續進行創新與轉型，未來台灣經濟能否持續發展，端賴這些根留台灣的中小企業如何繼續發揮創新能力。目前政府對他們的營運與轉型並未提供充分協助，其實光是在生產的廢棄物處理方面，政府就可以更積極地加以輔導，甚至結合最新知識技術的發展，有效地將廢棄物予以「資源化」，創造出更多的產業與工作機會。個別中小企業的力量很難面面俱到，這正是政府可以介入協助之處，而不是高高在上扮演規畫新興產業的角色，國家公務人員應該更積極地協助中小企業解決轉型與營運的問題。與大企業相較之下，中小企業產值雖不算大，但中小企業是維持並創造工作機會最重要的支柱，如果政府對中小企業不積極協助，不僅失業問題難以解決，而且台灣經濟的支柱也會受到侵蝕而塌毀。

(四)、問題危機：過度依賴進口能源與糧食，置經濟安全於不顧且喪失產業調整契機

解決對策：法律架構與市場機制雙管齊下，積極發展再生能源與有機農業

不少人認爲台灣農業不具國際競爭力，加上政府向來只重國際貿易輕忽國內貿易，在國際貿易談判時台灣的農業總是被犧牲，導致目前超過四分之一的耕地休耕或廢耕，而糧食自給率則降到百分之三十二，遠低於國際水準；亦有不少人認爲台灣只需依靠進口石油與煤等化石燃料做爲主要能源，能源自給率只有千分之六也無所謂。這種思維已經到了必須徹底改弦易轍的時刻。

不論經濟發展階段，農業才是維持一個國家生存最關鍵的部門，然而現代化農耕建立在化學肥料、化學農藥與基因改造作物之上，不僅破壞環境生態與



生物多樣性，且危害農耕者與消費者的健康，我們必須調整農業發展方向。農業不僅生產糧食，它還具有帶動經濟成長、提供工作機會、維護環境生態以及促進社會安定等諸多戰略價值，所以不能單純由產值來衡量他的重要性。現在有許多年輕人帶著新觀念與新技術返鄉耕種，也有人利用雲端網路幫助農夫銷售農產品，這都是很好的現象，有助於農業創新。政府制定農業政策應該要特別維護小農權益，鼓勵資源循環利用與在地產銷，特別是學校午餐的食材應該由當地農民供應，協助在地農業的發展。

至於能源政策，政府應該要積極鼓勵再生能源的發展，歐洲發展的先例已充分顯示：在因應氣候變遷、確保能源安全、提高經濟效率、創造工作機會、促進產業結構調整等五大方面，再生能源產業均具有重大戰略價值，德國甚至將之設定為第三次工業革命，連中國都起而追之，只有我們的政府還找不到有效的發展策略。

對台灣來說，再生能源最獨特的意義，在於它翻轉了一般認為台灣「天然資源匱乏」、只能依賴進口石油或者發展核電的過時觀念；特別從國外技術已經非常成熟的太陽能、生質能與風力發電三大領域來看，台灣的自然資源非常豐富，如果妥善發展的話，我們不僅不需要進口石油與依賴核電，也可以建立新興產業，出口相關設備與技術到國外去。但是反過來，如果政府遲遲找不出發展良策，依目前我國平均每人每年約 11 公噸碳排放量與目前國際的碳稅行情來計算，以後我們必須向國際繳交的「碳稅」每年將高達數千億元。事實上，去年開始台灣已有 63 家企業被海外合作夥伴要求「碳揭露」，如果我們繼續在溫室氣體減量交不出成績單，將會淪為先進國家懲罰的對象。

這方面歐洲國家的經驗值得我們參考：1973 年第一次石油危機發生後，瑞典與丹麥便開始對依賴石油而發展的模式心生警戒，積極投入再生能源的研發與運用。特別是丹麥，即使擁有北海油源也積極發展風力與沼氣發電，而且徹底反核，境內沒有一座核電廠，丹麥國民支持這些政策的理由不僅是著眼於石



油資源總有一天會用完的長遠眼光，而且知道化石燃料、核廢料與農牧廢水的污染都能夠透過再生能源的發展而降低。這些國家積極維護能源的自主性與經濟的永續發展，不因國家小、人口少而喪失走在世界前端的志氣，長期投入研發，善用法律架構與市場機制來創造供給與需求，因此今天才能在綠色科技締造非凡成就，讓歐洲其他大國跟進。反觀台灣政府，置主權、能源與糧食安全於不顧，棄環境永續與在地經濟於不顧，一味追求依賴式的成長，反而斷喪綠色新興產業可以發展的契機。

（五）、問題危機：金融服務業凌駕實體經濟的扭曲發展

解決對策：重新界定金融體系與經濟發展的主從關係

此次金融海嘯起因於歐美金融機構的貪婪，加上政治人物與經濟學者過份誇大金融體系鬆綁的效果，認為資本市場參與者理性決策就能讓資本市場不僅能夠自我偵錯、自我修正；強調鬆綁有助於資本市場效率的提升，卻忽略金融體系的基本功能：有效管理並降低風險以及將國民儲蓄所匯集龐大資金用於國內資本形成，結果經濟靠資本市場撐起榮景，過度鬆綁終至釀成大禍。一旦金融機構整併形成「大到不能倒」的局面，又迫使各國政府投入龐大資金拯救這些金融機構，破壞市場紀律與加深道德風險。

金融體系不是只為了貪婪的金錢遊戲而存在。不少人看到金融服務業附加價值占 GDP 比重因經濟發展而持續上升就鼓吹鬆綁能讓金融部門的發展帶動經濟成長，結果金融部門的角色由協助實體經濟發展變為主導經濟發展。未來，我們必須重新界定實體經濟與金融部門的主從關係：以實體的農業與製造業為主，以金融服務為從。金融部門功能應是將國民儲蓄導入國內資本的形成，特別是維持國內製造業技術優勢。不管是從事研發、創立品牌、引進國外先進技術，還是技術在國內生根都需要大量資金，但目前用於促進技術生根的



資金實在太少。政府金融政策不能只是鬆綁，有新的金融商品就應該有對應的金融監理機制，這樣才有辦法將國際金融危機阻隔於外。

結語：

政府最基本的責任在確保國家經濟安全，而國家經濟安全的目標在於增進一個國家在國際經濟體系中生存與發展的能力，其中兩大支柱就是以經貿自主確立發展的主體性與以技術優勢維持成長的動能。台灣身為小型開放經濟體，雖沒有能力主導或改變國際經濟的遊戲規則，但國家領導人要有堅定的發展的主體意識，否則台灣在全球經濟汪洋大海中就會淪為漂流木，無方向的航行，無動力的漂泊，讓台灣的民眾對未來不再有希望，面對不確定性充滿恐懼與不安。所以，當務之急就是以國家經濟安全的概念，打造台灣成為一艘安全又有續航力的諾亞方舟，而非一味地追求 GDP 數字的成長，像鐵達尼號為求快而忽略了結構的安全，結果一撞到冰山便沉沒。我們必須記取教訓，要將台灣打造成一艘能夠通過大洪水考驗的諾亞方舟，而不是不堪一擊的鐵達尼號；經濟發展不能只強調自由開放而忽略國家經濟安全，不能只重視出口而忽略農業與能源自主的重要性。過去我們對於自由市場有太多的迷思，把許多屬於國家的責任丟給市場解決，未來政府應積極保障全球化下人民維持基本生活的權利，恢復人民對市場經濟的信任，讓這艘船上所有乘員體認到生命共同體的真實。唯有如此，台灣社會才能重新找回國家的榮耀感，到達我們的命運之地。