



Chapter

1

國內外環境的挑戰與機會

台灣當前的處境如何？到底面臨著什麼樣的挑戰？
又存在著什麼樣的機會？
長仔陪您一起來檢視與面對。

在提出國家發展策略，擘畫台灣美好願景之前，我們必須先觀察體認台灣現在所處的環境，到底存在著什麼樣的挑戰？又存在著什麼樣的機會？在這裡，我打算要用內部環境和外部環境兩個面向，來探討這個問題。

一、內部環境的挑戰

內部環境帶給台灣全面性的挑戰，在此舉其綦綦大者如下三端：

(一) 轉型正義 — 黨產為何不還？

什麼是「轉型正義」？英文稱作Transitional Justice，指的是專制獨裁或者內戰狀態的國家，轉型成為民主國家之後，對於過去政府所做的違法和不正義行為，進行必要的彌補或修正；通常具有司法、歷史、行政、憲法、賠償等不同層次的意義。我們為什麼要實現轉型正義呢？這是為了鞏固人權的普世價值，當一個國家從獨裁政權或內戰狀態轉移到民主政治或和平狀態時，對過去發生的侵犯人權行為，或者過去當權者違反民主的行為，必須以轉型正義的方式，還人民一個公道，這對於維持社會穩定、滿足應報思想、教育後代子孫等，都具有深遠的意義。相反地，如果轉型正義不實現，對於族群和諧與人心安定，都會有不良的影響。

2000年，民進黨終結國民黨的專制體制後，進行了很多轉型正義的措施，以平反228事件為例，政府成立228紀念基金會，發掘歷史真相，對家屬進行賠償，另外還出版16冊關於228事件檔案的彙編，這就是轉型正義的具體落實。然而，還有些事情，我們力有未逮，其中最顯而易見的，就是國民黨的不當黨產問題。

國民黨以「五鬼搬運」取得不當黨產

大家都知道，國民黨在過去威權體制、黨國不分的政治環境下，以非法或不當的方式，取得龐大的黨產。國民黨到底運用哪些方式來取得黨產？我把它稱作「五鬼搬運」。第一隻鬼，是直接接收日本人留下來的土地、財產、事業等，也就是「日產通黨庫」，現在號稱台灣第一豪宅的「帝寶」，它的前身—中廣大樓，就是日本人留下來的財產，政黨輪替後，我們希望把它收回來給國家，卻被國民黨輾轉賣給財團（宏泰集團），再讓財團炒作一次，蓋成豪宅，狠狠的賺了一大筆。國民黨這種濫賣國家財產來圖利財團建商的行為，符合社會的公平正義嗎？

第二隻鬼，是政府部門直接編列預算給國民黨的黨務機構，或者以轉帳方式撥錢進去國民黨的帳戶，這就是「以政養黨」、「黨國不分」，也是標準的「國庫通黨庫」，例如中央銀行曾於1961-1970年間提供貸款予國民黨計有5筆，貸款額度高達1億6500萬元。第三隻鬼，就是所謂黨營事業，比如中

視，原本頻道屬於公共財，卻被國民黨政府利用執政之便，搞成了特權事業，此外像金融業的中興票券、復華，石化業的台橡等，也是國民黨以特權壟斷公營事業，算是「國庫通黨庫」的另一種模式。

除了這些模式外，國民黨更以強迫或半強迫的方式，逼使縣市地方政府把土地、財產捐贈給國民黨，這就是「縣產通黨庫」，也就是第四隻鬼；至於第五隻鬼，則是以低於市場的價格，強迫收購人民的土地、財產，甚至連一毛錢都不付，這就是「民財通黨庫」，可說是最惡劣也最兇殘的。估計國民黨霸佔國家財產，市值超過2000億元，另根據《財訊》報導，國民黨黨營事業資產規模最高峰時曾超過6000億元。

這五隻鬼，禍害台灣近一甲子。雖然民進黨執政後，研擬並提出「政黨不當黨產取得財產處理條例」（不當黨產條例），並由「國家資產經營管理委員會」成立專案小組，處理國民黨不當取得國家資產的歸還事宜。但我們想要抓鬼，結果

現在號稱台灣第一豪宅的「帝寶」，它的前身—中廣大樓，就是日本人留下來的財產，政黨輪替後，我們希望把它收回來給國家，卻被國民黨輾轉賣給財團（宏泰集團），再讓財團炒作一次，蓋成豪宅，狠狠的大賺了一大筆。

呢？國民黨百般阻擾，而且還振振有詞，這不是心裡有鬼，就是正港的「不速鬼」！

大家也許不知道？，國民黨霸佔國家財產，估計市值超過2000億元，另根據《財訊》報導，國民黨營事業資產規模，最高峰時超過6000億元。馬英九擔任國民黨黨主席的時候，曾經承諾在2008年前歸還不當黨產，結果不但沒還，更結合親民黨、新黨、無黨聯盟等泛藍勢力，在立法院阻擋「不當黨產條例」的立法。更糟糕的是，國民黨還用賤賣的方式，將黨產換現金，總計賣了價值250億元的黨產，尤其馬英九把淨值152億元的三中（中影、中廣、中視），以40億元賤賣出去，其中112億元的差價卻憑空消失。國民黨這種掩耳盜鈴的做法，顯然無視於「還財於民」的民主潮流，也不符人民對於社會公義、轉型正義的積極期待。我們也不得不擔心，如果馬先生當上總統，將國產變成黨產這種的「制度性貪污」，是否會死灰復燃？到時候，舊的轉型正義還沒弭平，又出現新的不公不義，倒楣的還是小老百姓。

馬英九擔任國民黨黨主席的時候，曾經承諾在2008年前歸還不當黨產，結果不但沒還，更結合親民黨、新黨、無黨聯盟等泛藍勢力，在立法院阻擋「不當黨產條例」的立法。更糟糕的是，國民黨還用賤賣方式，用黨產換現金，總計換了價值250億元的黨產。

(二) 黑金餘緒 — 爛攤誰在收拾？

現在，有些人附和在野陣營的說辭，批評民進黨政府把經濟搞壞，可是大家知道嗎？在政黨輪替的時候，國民黨政府時期留下了多少的經濟爛攤子，結果都由民進黨政府收拾，而丟下爛攤子的人，現在又以台灣經濟領航、舵手的姿態，準備角逐副總統，真是讓人啼笑皆非。

我們知道，國民黨之所以能執政長達半世紀，除了是因為戒嚴而形成的威權體制之外，另一個基礎就是國民黨與地方派系、財團，透過行政體系構成一幅綿密且龐大複雜的利益共生集團，他們共同的特色是相互掩護、勾結，魚幫水、水幫魚，彼此各取所需，這是國民黨被人批評為「黑金政權」的緣由，也是2000年國民黨失去政權的原因所在。國民黨的政商網絡關係與運作方式，盤根錯節，外人難以一窺究竟，一直到政黨輪替後，民進黨政府開始整頓金融，這個神秘面紗才逐漸被揭開來。

國民黨與地方派系、財團，透過行政體系構成一幅綿密，並且龐大複雜的利益共生集團，他們共同的特色是相互掩護、勾結，魚幫水、水幫魚，彼此各取所需。

國民黨的黑金政治與政商網絡

就拿陳由豪案掏空東帝士集團資產六百多億元這個案子來說吧！在政黨輪替前，台電計畫在桃園興建大潭天然氣發電廠，陳由豪搶先一步向經濟部登記，在緊鄰電廠預定地興建觀塘天然氣接收站，並且成立東鼎液化瓦斯公司，大股東就是國民黨的中投、中華開發等黨營事業，綁標的意圖相當明顯。但在新政府成立後，重新辦理桃園大潭電廠工程招標，改採國際標，結果由中油得標。陳由豪妄想利用政商關係大賺一票的如意算盤徹底落空，也成為東帝士集團江河日下、走向衰敗的重要原因之一。

相較於陳由豪，目前逃亡到美國的力霸集團負責人王又曾，可以說是國民黨政商網絡運作的另一種模式。王又曾長期擔任國民黨的中常委，並經由政治管道來謀取利益。由於國民黨向來是以錢養黨，以黨養人，才會形成荒唐的黨營壟斷事業及黨國不分體制。而國民黨中常會的結構，本來就具有濃厚的財團色彩，這些財團中常委如王又曾之流者，一做就是十幾年，他們透過中常會影響黨政決策，讓黨營事業和國家資源挹注在和國民黨友好的企業，或是黨政高官的家族企業。我們只要翻開過去幾個著名的弊案，諸如國揚侯西峰、鋒安朱安雄與吳德美夫妻、中興王玉雲家族、宏福陳政忠、東港信合社郭廷才、長億楊天生、廣三曾正仁與劉松藩等案，就可以看出國民

黨玩金錢遊戲的技倆，而這些被國民黨政客和財團A走的錢，都是納稅人的血汗錢，等於全民買單來供養國民黨的黑金政權。

國民黨黑金政權與政商勾結的另一個惡果，就是金融體系的混亂，最嚴重的就是銀行的逾放比過高。在國民黨執政末期，也就是1998年至1999年間，當時擔任行政院長的蕭萬長利用對財團紓困方式，延緩台灣本土型金融風暴的爆發，卻也因此埋下兩年後逾放危機的種子。受到國民黨政府遺留禍害的波及，2000年民進黨政府執政時，銀行逾放金額有新台幣2694億元，2001年卻快速增加到新台幣5430億元。

民進黨推動金融改革，打消呆帳

所幸，民進黨一接手，就開始積極研修法規架構並強化金融監理制度，包括自2000年11月起陸續制定公布「銀行法」修正案、金融機構合併法與「金融六法」等，為我國金融機構再造工作正式揭開序幕。鑑於讓經營不善之金融機構平和順利退出市場，以消弭金融風暴於無形，我們又參酌美、日、韓等國，設置了「金融重建基金」，以公共資金挹注方式，於一定期間內適度實施全額保障存款人權益及彌補問題機構財務缺口等機制，一方面整頓金融市場，另一方面穩定金融秩序，堪稱極具劃時代意義之金融改革。民進黨政府打消呆帳的努力，數字會說話，從1999年起到2007年10月為止，共計打消呆帳1兆9460億元。銀行逾放比率也大幅下降，從2001年4月的

11.76%降至2007年10月的2.16%。除了改革金融體系外，民進黨政府也收拾了國民黨留下來的其他爛攤子，比如推動國營事業的改革，把毫無績效可言的高雄硫酸銨公司、農工企業公司、台機公司、中興紙業等解散清算；也針對台電、中油、台糖、漢翔、中船、唐榮等國營事業，藉由創新行銷策略、提高經營效率的方式，讓他們在營收方面屢創新高或由虧轉盈。例如中船在2000年虧損44.9億、2001年虧損30.6億，到了2002年已經轉為獲利3.2億，2005年至2007年盈餘持續增加，由8.74億元到14.92億元再增加至24.51億元。所以我說，知不知道要改革，會不會推動改革，這就是民進黨和國民黨政府迥然不同的地方。

此外，我們也看到國民黨在蕭萬長在擔任行政院長的時候，提出所謂「亞太營運中心」的口號，包括建立製造中心、海運中心、空運中心、媒體中心、電信中心、金融中心等六大

如果台灣人民選擇了華而不實的政客和貪污成習的政黨，等於把台灣再次捲入不可預期的財經風暴之中，也會讓金權政治的復辟，把台灣人民又推向任由特權階級豪取強奪的萬丈深淵。

中心的計畫，結果呢？歷經五年半的推動，除了台灣原本就有的世界IT產品的製造中心外，其他的中心都有如空中閣樓，沒有一個具體形成。反觀民進黨政府提出的「營運總部」、「研發創新基地」及「中部科學園區」等願景，都一一付諸實現，比如在民進黨執政後兩年內的時間，全球也有241家企業在台灣設立營運總部、跨國企業在台灣設立25個研發中心等。一個說到做到，一個吹破牛皮，這是民進黨和國民黨政府另一個不同的地方。如果台灣人民選擇了華而不實的政客和貪污成習的政黨，等於把台灣再次捲入不可預期的財經風暴之中，也會讓金權政治的復辟，把台灣人民又推向任由特權階級豪取強奪的萬丈深淵。

(三) 政治亂象 — 國會何時安定？

台灣所面臨的內憂，除了財經環境外，還有政治上的紛亂。2000年民進黨取得執政權，掌握了行政部門，卻一直無法在立法院取得過半數的地位，這樣的政治狀態，就是政治學者所稱的「分裂政府」(divided government)，也就是行政、立法部門分別由朝野陣營支配。分裂政府不一定導致政府的弱化或政治的亂象，美國在白宮和國會分屬不同政黨掌握時，也有穩定的運作。只是分裂政府在本質上就具有所謂「雙元正當性」(dual legitimacy)，因為行政及立法部門各有其民意基礎，但是在美國，或許是基於政治文化與政治人物的教養，

兩個部門有基本的分際存在，大家都尊重制度，在政策制定過程中各司其職，所以不太會出什麼亂子，即使出現僵局，也有制度可以解套（如總統行使法案否決權、國會行使彈劾權）。但是在台灣，1997年修憲已經留下體制紊亂不清的問題，加上政黨輪替後行政、立法部門的分裂，以及在野黨掌控下的國會，過於強調自己的正當性，造成行政部門經常無法推動重要法案與政治改革，不但造成民眾詬病的國會亂象，更使得政府失去效能。尤其第七屆的立法院，在野黨盤據超過四分之三的席次，使得台灣面臨民主化之後首見的國會霸權危機，也就是在全國最高的民意機關，缺乏相對稱的制衡力量。我們不禁擔憂國民黨會把國會帶到什麼樣的方向，特別是國民黨立委過去經常提出所謂「錢坑法案」，這種法案通常只是為了照顧和其選票有重大關聯性的特定族群，卻耗費國家成億上兆的預算，比如國民黨提出眷村改建條例修正案，照顧榮民族群，花費約一兆兩千兩百九十億元，相當於全國人民4年所得稅、8年全民健保費、103年的國中小營養午餐等，這些都是人民血汗錢。在民進黨的極力反對之下，終於看緊了人民的荷包，但是在一黨獨大之下的立法院，還會不會有如此荒腔走板的提案，殊難預料。

以下表1-1就是從2000年迄今，在野黨陣營在立法院杯葛重要改革及民生議案的具體數據，讓大家對這個問題有更清楚的了解。

表1-1：政黨輪替後，在野黨杯葛立法院重要改革及民生議案一覽表

類別	法案	第4屆杯葛次數	第5屆杯葛次數	第6屆杯葛次數
修憲案	憲法增修條文增訂第十二條條文（人民對修憲的複決）		30	
	憲法增修條文第四條修正（婦女保障名額）		1	
同意權	監委人事同意權案（總統咨請）		5	70
	檢察總長陳聰明人事同意權案（總統咨請）			12+1
國家安全	重大軍事採購條例		16	40
	重大國防投資暫行條例草案			13
	反恐怖行動法草案			8+1
	涉及國家安全或重大利益公務人員查核條例草案（同上）			50+1
政府改造	地方制度法修正草案	14+1	75+2	2
	行政院功能業務與組織調整暫行條例草案		57	
	行政法人法草案		55	71
	行政院組織法修正草案暨行政院組織調整員工權益保障方案		46	
	行政院組織法第三條修正（設置性別平等委員會）		23	
司法改革	公務人員基準法草案		9	
	法院組織法部分條文修正草案（設置少年法庭）	1+2		
	廢止公務員懲戒委員會組織法 廢止行政院組織法		50 50	
改革	★政黨不當取得財產處理條例草案 民進黨黨團於程序委員會提出列入院會議程報告事項屢遭國民黨封殺，未能列案。統計第5屆自91年9月行政院提案，立法院召開程序委員會次數約擱置75次。第6屆擱置26次，共計101次。第六屆交付內政委員會後，民進黨安排審議，國民黨頻頻靠人數優勢提散會。	75	26	
	★政黨法草案		1	
	★公職人員財產申報法修正草案		1	
	公民投票法修正草案（第五屆為黨團提案、第六屆指行政院提案）		16	31
	公民投票法部分條文修正草案（黨團版，降低各項門檻版）			17
	★政治獻金法修正草案（全案修正增訂政黨給其候選人捐贈之上限）			6
★遊說法草案		1		
打擊黑金	中華民國刑法第一三一條修正草案及貪污治罪條例第六條修正草案	11		
	毒品危害防制條例部分條文修正草案	7+1		
	★法務部組織法修正草案暨法務部廉政署組織條例草案	26+4	63+9	63

類別	法案	第4屆 杯葛 次數	第5屆 杯葛 次數	第6屆 杯葛 次數
打擊 黑金	★公職人員選舉罷免法草案	34+3	4	19
	地方制度法第五十一條條文修正草案(王幸男, 刑事累犯不受民代保護傘保護)		41	
	地方制度法第七十八條條文修正草案(刪除現行犯貪污治罪者再當選時不受停職規定限制)			15
	農會法修正草案及漁會法修正草案(第四屆行政院提案未能付委, 改以黨團提案後交付審查)	10		
	農田水利會組織通則部分條文修正草案			60
	地方制度法修正草案	14+1	75	2
金融 改革	行政院金融監督管理委員會組織法草案	1+2		
	行政院金融重建基金設置及管理條例部分條文修正草案(修正基金規模、增訂基金停止運作後銜接機制)		7	3
	加值型及非加值型營業稅第八條之二及第十一條修正草案		7	3
	存款保險條例修正草案			2
	金融機構合併法修正草案			3
國會 改革	★立法委員行為法部分條文修正草案(委員及黨團提案)	1		15
	立法院各委員會組織法第三條之一條文修正草案(提起公訴或判刑確定未執行者不得參加司法委員會)			5
	★公職人員利益衝突迴避法修正草案			24
社會 安全	九二一震災重建暫行條例草案	1		
	全民健康保險法修正草案	2		3
	兒童教育及照顧法草案			4
	國民年金法草案(政黨輪替前, 針對民進黨立委所提的「國民年金法草案」, 蕭萬長擔任行政院院長時, 所採取的方式是將本黨團立委提案不斷提案退回, 由1999.10.至2000.01共退了21次)	* 21	1	
	性侵害犯罪防治法修正草案(配合刑法增列妨害性自主專章)	3+1		
財政 改革	公共債務法第四條及第十一條修正草案(修正地方政府舉債額)		49	
	所得稅法第四條、第七條及第一二六條條文修正草案(恢復軍教課稅)		1	
其他	二二八事件處理及補償條例(第5.6屆補償修正為賠償)	17+1	46	36+2
	紀念日及節日實施條例草案(民進黨提案)			44

類別	法案	第4屆 杯葛 次數	第5屆 杯葛 次數	第6屆 杯葛 次數
社會 安全	九二一震災重建暫行條例草案	1		
	全民健康保險法修正草案	2		3
	兒童教育及照顧法草案			4
	國民年金法草案(政黨輪替前, 針對民進黨立委所提的「國民年金法草案」, 蕭萬長擔任行政院院長時, 所採取的方式是將本黨團立委提案不斷提案退回, 由1999.10.至2000.01共退了21次)	* 21	1	
	性侵害犯罪防治法修正草案(配合刑法增列妨害性自主專章)	3+1		
	公共債務法第四條及第十一條修正草案(修正地方政府舉債額度)			49
財政 改革	所得稅法第四條、第七條及第一二六條條文修正草案(恢復軍人、中小學教師課稅)		1	
	二二八事件處理及補償條例(第5.6屆補償修正為賠償)	17+1	46	36+2
其他	紀念日及節日實施條例草案(民進黨提案)			44

備註：

- 1.本表從2000年執政後，列舉第四屆、第五屆及第六屆立法院較為重大之議案，第六屆資料更新至2007年11月30日止。
- 2.未特別標明提案人者均為行政院提案。部分議案加註則為黨團或民進黨委員之提案。
- 3.次數(程序擱置)+次數(院會退回)。如檢察總長同意權案12為程序擱置次數+1為院會退回次數。
- 4.加註★號者為第六屆黨團所列陽光法案。
- 5.以上資料由民進黨立法院黨團提供。

從表1-1中我們更可以看出來，在野黨對於政府提案的杯葛，不限於政治爭議的案子，甚至連民生法案（如國民年金法、性侵害犯罪防治法等）以及陽光法案（如遊說法、政治獻金法等），他們也照樣封殺。這種非理性的對立模式，要釜底抽薪的革除，就必須讓立法院形成一個穩定的多數，我在後面會用「共生」的概念，來說明具體的作為。

除了國會安定多數外，我認為台灣的政治還需要放進一些理性的元素。比如說，我最近讀到政治學者David Miller關於「議論式民主」(deliberative democracy)的論述，就很值得國人來思考。根據他的理念，當一個國家內部有不同的族群認同存在時，公民對於國家定位的訴求勢必會有衝突。為了凝聚國家定位和民族認同的共識，可以透過制度的安排，在公共政策的決定或是權力分配的過程，能夠公開而充分討論，彼此忍讓差異，並保留修正自己立場的彈性，我相信這樣的模式，對於提升台灣的政治品質會有所助益。

在野黨掌控下的國會，過於強調自己的正當性，造成行政部門經常無法推動重要法案與政治改革，不但造成民眾詬病的國會亂象，更使得政府失去效能。

二、外部環境的挑戰

自2000年政黨輪替以來，台灣在內部必須處理轉型正義以及因為民主深化、政府分裂而產生的種種難題，一方面也必須面對全球化浪潮所帶來的各項挑戰。然而，當我們這幾年來竭力捍衛民主價值、鞏固民主體制的時候，卻未能同時處理中國崛起與全球化對於台灣經濟、社會的衝擊。特別是，在部分親中媒體與學者名流有意無意的誤導下，在輿論界與政策圈中逐漸形成一種向中國嚴重傾斜，把「中國化」等同於「全球化」，而儼然以中國為主體的「全球化迷思」。這也是台灣社會目前在思考全球化議題時，最嚴重與最危險的迷思：「全球化等於中國化，我們要全面性的投資中國」。

中國自1980年代改革開放以來，的確逐漸成為全球經濟體系中一個重要的生產者。中國的經濟成長，也在相當一段時間內維持7%-8%，甚至兩位數的成長率。這樣的成就，有很大一部份原因是因為中國龐大的人口提供了廉價的勞動力。除此之外，中國各級政府，在「中國特色的專制體制」之中，高舉「發展是硬道理」的教條，各種以權謀私、剝削環境、犧牲人民健康的政策推陳出新，而因為沒有民主體制的約束監督，所以既無須擔憂環境永續，也不必顧慮勞工福利，土地與其他相關成本當然可以大幅壓低，也因此吸引許多跨國資本集團與企業主紛紛策馬入中原，終於形塑中國成為當代的世界工廠。

看到這個趨勢，許多有心人士便開始將全球化解讀為以中

國為主體的全球化，認為不透過中國，台灣就無法全球化，而中國就是台灣未來唯一的希望所在，甚至將全球化等同於全面性的投資中國。他們的論調是這樣的：既然中國已經是全球最主要的生產基地，在這波全球化的經濟發展中，錯過了利用中國市場與資源的機會，將會喪失在新一波的全球經濟發展中的任何契機。

這種論點的問題是：它不但過度簡化了全球經濟體系的運作邏輯，更危險的是，也將台灣在新一世紀經濟發展的前景，完全侷限在中國現有的經濟框架下，這將使得台灣在推動產業升級、提升產業技術、培育新世代產業的時候，必須處處受限於中國經濟，甚至形同中國經濟的附庸。由於這種迷思，也使得台灣社會自1990年代末開始，就在這兩種路線膠著內耗之時，導致台灣的發展無法向前大步邁進。

這種迷思在經濟與社會上所造成的惡果包括：資金大量外移中國、國內投資率難以提升、薪資所得成長緩慢、家庭所得差距擴大、以及中產階級弱化等等問題。



挑戰1：「以中國為主體的全球化」對台灣造成嚴重傷害

由於台灣特殊的歷史背景與地理位置催化了台灣獨有的全球化現象，我們可以稱之為「以中國為主體」的全球化。這樣的全球化，其實已經對台灣的社會與經濟，造成重大傷害。如果我們還繼續對這一點缺乏認知，以後問題只會越來越嚴重，而台灣終將深陷其中，永遠無法自拔。

舉一個重要的例子來看，「投資台灣」是所有關心台灣發展的人所關注的焦點，但是這幾年來，台灣的投資率以及國外對台灣直接投資金額卻表現不盡理想，為什麼？

一些人會馬上跳起來指責，認為這是因為台灣的投資環境惡化，導致競爭力不足。但是自從2000年5月，新政府執政以後，我國在國際評比機構（如：世界經濟論壇及洛桑管理學院）的國家競爭力排名上面，其實是持續在進步的。也就是說，台灣整體投資與經營環境已有改善。

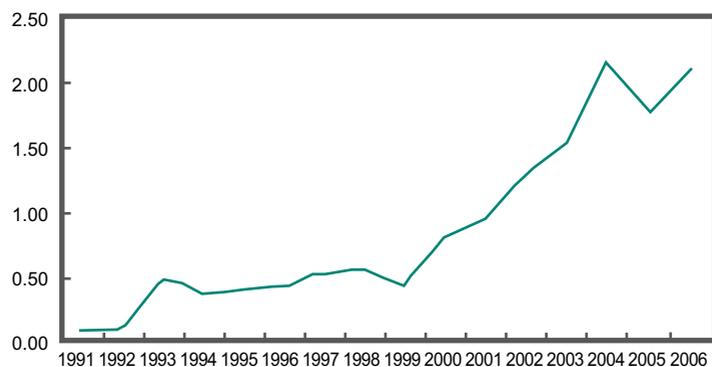
另一個可能的解釋是：這主要是受到2000年後國際經濟不景氣的影響，這雖然是影響台灣投資率在過去這段期間偏低的重要因素，卻絕非唯一的因素。除此之外，在1991-2004這段期間，台灣儲蓄率每年都高於該年度投資率，顯然台灣投資率偏低的原因也不在於儲蓄不足。

台灣投資率偏低真正原因其實很簡單，但是這卻是許多「唱衰台灣」的人刻意忽略，也不肯提及的，那就是：比起其

他國家而言，台灣廠商早已過度投資中國，也導致台灣投資低迷。換句話說，台商投資中國的比重愈高，台灣投資率也就愈低。

2006年，總統於元旦文告中揭示要以「積極管理，有效開放」取代原先的「積極開放，有效管理」。2001年以後，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2006年的2.09%，七年間急增了四倍多（見表1-2）。為了要加強「投資台灣」，陳總統才宣示積極管理重於積極開放。

表1-2：1999年後台商投資中國的比重持續上升



根據經濟部投審會的統計，2006年台商投資中國金額高達76.4億美元，占我國對外投資的63.91%。且依照2005年4月美國國會的「美、中經濟與安全委員會」發佈的報告，台商對中國投資約占中國接受海外直接投資金額的一半，依此比率計算，台商投資中國的累積金額高達2800億美元。同樣是亞洲國家，在2005年的時候，日本對中國投資的比重只佔其對外投資比重的12.96%，南韓則佔38.37%。事實上，全世界沒有其他國家像台灣一樣，對中國的投資比例是這麼高的。

台灣對中國經貿的依賴越來越深，會造成哪些問題？首先就是風險問題。姑且不論中國對台灣的併吞野心、在國際社會對台灣的持續打壓、以及對台灣的種種敵意行為，台灣對中國經貿的依賴程度持續居高不下，已經違反投資學「不要將所有雞蛋放在同一個籃子裡」的風險分散原則。

其次，這會嚴重影響台灣的在地工作機會。台商大量將生產移往中國，利用當地的廉價勞工與土地來降低生產成本，這些商品出口到世界各主要市場，基本上就是取代許多原來會在台灣生產的商品，使得台灣商品在世界主要市場的佔有率下降。這種「台灣接單，中國生產」的模式，雖然創造了看來亮麗的出超數字，但也讓台灣付出沈重的代價，包括：由台灣出口的產品被中國產品所取代，導致中低技術勞工的工作機會減少；同時國內投資率偏低亦導致新工作機會增加有限，更讓製造業甚至服務業平均薪資所得成長減慢。

關於台灣對中國的投資，還有一些事實、數字及趨勢是需要我們加以警惕的。

第一，早期赴中國投資的國內廠商所生產的商品多屬勞力密集程度較高的低技術層次商品，這些廠商多屬中小企業，投資金額不高。但是近年來，廠商投資中國的案件每件平均金額開始逐年增加，顯示中、大型企業赴中國投資的比重愈來愈大。

第二，如果按照投資金額計算，投資中國有九成以上集中於製造業。製造業在台灣經濟發展中一直占有重要地位，未來仍是台灣經濟的重要支柱。然而廠商投資中國過份集中於製造業，已經導致我國在製造業的投資率偏低。

第三，依2006年資料顯示，製造業中，投資中國累計金額前五名的產業依次為電子零組件製造業、電腦、電子產品及光學製品製造業、電力設備製造業、基本金屬製造業以及塑膠製品製造業。顯示近年來，投資中國的製造業已經由過去的紡織、塑橡膠等勞力密集產業，轉變為電子、電器產品、基本金屬或機器設備等生產零組件以及機器設備的技術密集度、資本密集較高的產業。

上面這些趨勢為什麼值得我們警惕？這是因為，在產業的發展過程中，決定產業競爭力一個重要因素就是，廠商因為密集聚集在地理距離相近的位置而產生廠商相互支援，工作人員相互學習的群聚效果。台灣資訊科技產業就是因為相關產業齊

備而具有強大的競爭力，這也是為什麼竹科、中科、南科能夠成功的關鍵原因。

但是，過度投資中國會破壞已有的產業結構，使產業所創造的整體市場規模縮小，進而影響到整體的產業競爭力。更嚴重的是，一旦完整的產業結構斷裂，上中下游廠商就容易集體出走，人才也會大量流失。

所謂「積極管理」的重要意涵之一，就在於確保廠商的外移不只是必要的，而且不會對台灣的產業結構完整性造成嚴重破壞，也不會危及台灣科技產業的命脈，也就是產業外移不能破壞產業群聚效應。但是若只有「開放」而缺乏「管理」，一旦個別廠商外移演變為產業全盤外移，就會破壞台灣產業結構的完整性，而許多原本不必赴中國投資的廠商，著眼於台商在中國逐漸形成的完整生產體系，也只有被迫移往中國。

台灣產業這幾年面對的挑戰，其實也是許多先進國家曾經遇過的挑戰，那就是必須面對國內的勞動工資、土地成本、環保要求隨著經濟成長而節節攀升。面對這些挑戰，廠商可以有兩種選擇。第一種選擇是：開發或引進更先進的技術，或者運用知識、創意設計以提升產品的附加價值。我們可以把這種策略叫做「創造價值」的產業轉型策略。第二種選擇是：將現有的機器、設備以及技術移往後進國家，結合當地低廉的勞力、土地、以及寬鬆的環保標準，以更低的成本繼續從事原產品生產。我們稱這種策略為「降低成本」的產業調整策略。

我記得，幾年以前，哈佛大學的麥可·波特（Michael Porter）教授來台灣演講的時後，就指出台灣產業發展的問題在於：許多廠商過份強調「降低成本」策略的重要性，也因此選擇到中國投資，結果卻讓這些廠商忽視了自身企業轉型的急迫性。但是一旦國內廠商的轉型速度不夠，台灣與中國出口產品的差異化程度就不容易提高。產品差異化不夠大，中國產品的價格又低廉，台灣出口的商品當然很容易就被中國出口的商品所替代。

一旦台商的「中國製造」商品開始替代台灣出口的「台灣製造」商品，台灣在歐、美、日的市場占有率就會節節下降。下面數字就是鐵證：台灣產品在美國市場占有率由1989年的5.14% 逐年下降，到了2006年只剩下2.06%；而中國產品在美國市場占有率則由1989年的2.33% 逐年上升到2006年的15.51%。台、中兩國出口的商品在美國市場基本上呈現「我消彼長」的態勢。

台商投資中國，強化中國商品的國際競爭力，不只讓中國商品在主要國際市場替代我國的產品，另一個後遺症是：廠商缺乏轉型升級的壓力，而到歐美日先進國家投資的意願也不高。結果是，台灣無法藉對先進國家的投資，引進新的產業或高層次商品來台生產，也無法藉此取得先進技術、行銷管道、或培訓人才，為未來的經濟成長創造新的動能。

工作送給中國，失業留在台灣

台灣過度投資中國，破壞台灣的產業結構完整性及產業群聚，讓「中國製造」取代「台灣製造」，造成台灣的工作機會大幅減少，也讓政府種種設法降低失業率的努力事倍功半。一方面，台灣廠商將既有產品大量移往中國生產，就等於將工作機會大批轉往中國，而首當其衝的就是轉業並不容易的中、低技術勞工。另一方面，台灣廠商的「全球化」策略幾乎等同於「以中國主體的全球化」策略，側重「成本降低」的產業出走，輕忽「創造價值」的產業轉型，使得新的、高層次的產業無法填補移往中國的舊的、低層次的產業，既無法大量創造新的工作機會，甚至連白領的工作也受到威脅。

2000年前後台商對中國的投資開始急遽攀升，在此同時，台灣的平均失業率也隨之快速上升到接近6%，經過新政府七年來的努力，好不容易把失業率降回到4%以下。

台灣廠商的「全球化」策略幾乎等同於「以中國主體的全球化」策略，側重「成本降低」的產業出走，輕忽「創造價值」的產業轉型，使得新的、高層次的產業無法填補移往中國的舊的、低層次的產業，既無法大量創造新的工作機會，甚至連白領的工作也受到威脅。

「全球化」等同於「中國化」的結果，使得全球化對台灣的失業率衝擊，比其他國家顯得特別嚴重。「錢進中國」跟「台灣失業」兩者之間的關係是非常明顯，無庸置疑的。但是在野黨、親中媒體及部分學界人士，一方面大力抨擊台灣的失業率上升及貧富差距擴大，一方面又主張徹底鬆綁對中國投資的管理，要台灣廠商更大幅加碼投資中國，要把更多的工作機會送給中國。這中間的矛盾、不一致與錯亂完全是讓人無法理解的。

受薪階級受害，所得分配惡化

產業外移到中國以後，企業主或許可以在中國找到事業第二春，但是原來在這些產業工作的大多數勞工並不可能跟著頭家「前進中國」。另一方面，因為企業過度投資中國，依賴中國的低工資來降低成本，導致對台灣投資不足，而生產新的、高層次商品的產業發展不易。台灣中低技術勞工的工作被中國奪走，而新創造的工作機會又不夠多；本國受薪階級的薪資既被中國的低工資拖住，又被激烈的競爭往下拉，當然會造成台灣勞工不只工作受到威脅，而且薪資所得成長速度也會大幅變慢。

過度投資中國，對台灣的家庭所得分配已經造成嚴重的衝擊。已經有研究顯示，所得差距愈大的社會，人民對社會越容易滋生不滿，也越容易導致社會不安定。一旦社會不安定到了

某一程度，政府就越容易被迫採取高累進稅率的重分配政策。但是如此一來，又會對民間投資有不利的影響，進而影響經濟成長，等於形成惡性循環。不只如此，所得分配愈不平均，也越容易促使低經濟弱勢階層訴諸激烈的方式來改變社會現況。

台灣目前這種以中國為主體的全球化，受益者只是少數人，而多數的勞工、受薪階級都是受害者，成為經濟地位相對弱化的階級，必須承擔「失業風險高、薪資不成長」的代價。

從另一方面來說，台灣社會部分成員因為投資中國、運用中國的廉價勞工與土地而成為「中國化贏者圈」的一員，台灣的勞工、受薪階級、以及許許多多的在地小生意人則被排除在「中國化贏者圈」之外，愈來愈居於經濟弱勢，社會緊張程度自然隨之升高。

台灣社會部分成員因為投資中國、運用中國的廉價勞工與土地而成為「中國化贏者圈」的一員，台灣的勞工、受薪階級、以及許許多多的在地小生意人則被排除在「中國化贏者圈」之外，愈來愈居於經濟弱勢。

挑戰2：全球氣候變遷，嚴重衝擊台灣

過去幾千年甚至幾萬年以來，地球表面溫度改變很小，物種得以充分發展，現代文明因而產生。但自工業革命以來，隨著全球經濟快速成長，全球氣候也產生顯著的變化。造成氣候變遷的原因很多，其中最重要的因素就是人為溫室效應氣體（greenhouse gases）的過度排放。

2007年聯合國「政府間氣候變遷小組」（IPCC）發表第四次評估報告，就強調全球平均溫度的增加幾乎可歸因於人為溫室效應氣體的排放。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效應氣體的濃度急速增加，產生愈來愈明顯的全球增溫、冰河加速融化、海平面上升及氣候變遷加劇的現象，對水資源、農作物、自然生態體系及人類健康等各層面，都造成日益明顯的負面衝擊。IPCC遂建議工業國家應採行更嚴格的總量管制，並誘導開發中國家參與，加強因應對策與措施的擬定。因應氣候變遷成敗的關鍵在於政府是否能夠建立綠色生產與消費的低碳經濟體制；而結合價格機能的政策工具則是最具有效率的因應策略。

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50公分，而洪水、乾旱、颶風等極端氣候則可能更頻繁。氣候變遷會改變降雨形式，造成澇旱更替。國際再保公司資料顯示，天災所產生的損失從1990年開始快速攀升，反映氣候變遷已造成天

災頻率增加與災害強度變強。氣溫異常將會助長病蟲害繁殖與滋生，直接衝擊農漁牧業。海平面上升則將威脅近海居民的身家安全，也將改變動植物棲地；無法遷移的動植物可能面臨滅絕。

英國經濟學家Nicholas Stern研究分析氣候變遷對全球經濟可能造成的衝擊，於2006年10月30日發表「史特恩報告：從經濟角度看氣候變化」（Stern Review on the Economics of Climate Change）。該報告指出，若50年內氣溫上升攝氏2~3度，全球經濟總產出將減少3%；若氣溫上升攝氏5度，全球經濟總產出將減少10%。再加上間接損失，氣候變遷對全球經濟的衝擊，可能較現有的認知更嚴重，整體損失應在5-20%之間。IPCC評估報告也指出，如果全球在2030年前將大氣中二氧化碳濃度控制在445ppm至535ppm之間，所需成本將低於全球經濟總產出的3%；若延遲至2050年才達成目標，所需成本將增加為全球經濟總產出的5.5%。

近百年來，台灣氣溫上升約在0.98與1.43°C之間，遠高於全球平均值（0.6°C）。台北氣溫近年來曾飆高達攝氏37.4度，宜蘭達攝氏38.8度，都創下七十年來的紀錄。台灣連續不降雨日數的年平均，在1950-2004年間，從平均約4天增加到約10天，表示台灣越來越趨乾旱。自2003年至2005年，台灣颱風及洪水保險損失由新台幣2,700萬元增加至12.7億元，約增加46倍。這些現象都顯示台灣受到氣候變遷的衝擊相當嚴重。

為抑制溫室效應氣體過度的排放，2007年3月歐盟無異議通過強制性能源政策目標：2020年前溫室效應氣體排放至少要比1990年水準減少20%；2020年前能源使用應有20%來自再生能源。2007年的八國高峰會議（G8）則是持續第五年將「如何控制人為排放的溫室效應氣體所造成的氣候變遷」排入會議討論議程。除了美國承諾會認真考慮外，其餘七國均同意於2050年前將溫室效應氣體排放水準降低至1990年水準的一半。英國更已草擬氣候變遷相關法案，明訂2050年溫室效應氣體減量目標為1990年水準的40%。2007年在印尼峇里島舉行的氣候變化綱要公約大會，也針對溫室效應氣體減量議題，達成工業國家須於2020年前減少25-40%的排放量，以及2050年至少減少50%排放量的共識。

2007年APEC領袖會議的特色是先談氣候變遷再談經濟發展，並對氣候變遷、能源安全與潔淨發展等議題單獨發表「雪

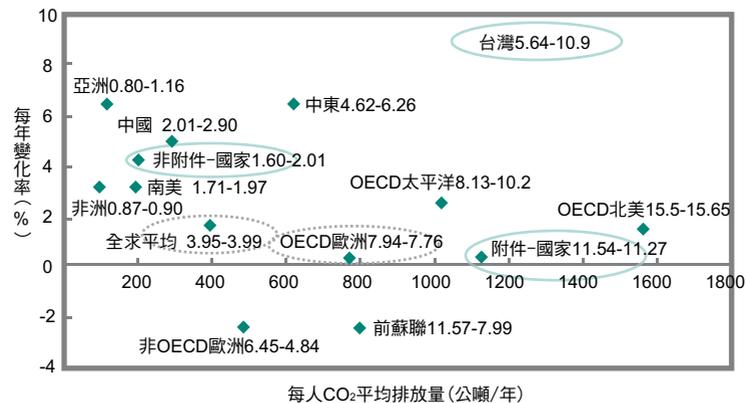
梨宣言」。宣言中認為：經濟成長、能源安全與氣候變遷是亞太區域所面臨的挑戰，而且這些挑戰相互關連不易切割。宣言對聯合國氣候變化綱要公約（UNFCCC）承諾，亦支持建立「後京都議定書時代」因應氣候變遷的安排。APEC會員國同意以下具體策略以達成降低全球溫室效應氣體排放量與維持經濟成長的目標：

- 提升能源的使用效率，並於2030年達成能源密度（能源消費量/GDP）較2005年基準減少25%的目標。
- 在2020年達成增加森林覆蓋面積2000萬公頃的目標。
- 成立「亞太氣候變遷潔淨發展網絡」（APNet）合作發展潔淨能源及再生能源。
- 成立「亞太永續森林管理與復育網絡」。
- 提升環境商品與服務，航空運輸、替代能源、低碳能源使用與政策分析的能力。



根據經濟部能源局統計，1990年臺灣排放1.24億噸CO₂，到2003年CO₂總排放量增加到2.56億公噸，相當於每人每年平均排放10.9公噸，與「京都議定書」中被要求減量的附件一國家每人每年平均排放量相當。另據國際能源總署統計自1990到2003年全球CO₂排放量增加最多的前十名國家，台灣排名第八，只比中國、美國、印度、南韓、日本、伊朗、印尼的情況好一點（見圖1-2）。

圖1-2 1990-2003年全球不同區域每人每年CO₂平均排放量



註：氣候變化綱要公約中，將全球溫室效應氣體排放較高的38國家及歐盟表列在第一個附件中，因此被稱為「附件一國家」。附件一國家大都是工業發展比較先進國家，包括絕大多數OECD會員國，前蘇聯與東歐國家。也是「京都議定書」規範須要減量的國家。所有不被列入附件一國家則被稱作「非附件一國家」。

環境保護並非單純的國內問題，而是全球性問題，全世界都在討論如何解決環境保護的問題，當然台灣也不能例外。1970年代，世界絕大多數國家面臨兩次能源危機，當時關心的焦點放在能源的供需，能源供需與環境保護同時成為兩個互有關連問題。由於能源的短缺，讓許多政府意識到能源、環境生態的供應都是有限的，在能源和環境資源的使用上應注意跨代的公平性。1980年代所關心的不單是一個國家的環境問題，而是超越國界，成為全球性的環保問題，例如，酸雨問題、臭氧層破壞問題以及氣候變遷問題等。

1987年聯合國發表布蘭德報告書—「我們共同的未來」之後，1987年蒙特婁議定書簽定、1989年巴賽爾公約、1992年里約地球高峰會議、1997年京都議定書、2002年約翰尼斯堡世界永續發展高峰會議等一連串的國際環境會議與協定來看全球環境問題，特別是氣候變遷問題的處理與解決，已刻不容緩。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CO₂，和其他快速在大氣中累積的溫室效應氣體，則是改變全球氣候的元凶。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，已成為全人類所面臨最嚴峻的挑戰。

三、先進國家因應全球化及氣候變遷的經驗啟示

台灣正在廿一世紀的全球化浪頭上，要帶領台灣揚帆出航，破浪前行，不只要破解普遍瀰漫於台灣社會的全球化迷思，更不能受囿於「以中國為主體的全球化」思考，對過度依賴中國市場要有高度警覺，更重要的是，要提出台灣發展的新思維與新策略。而在這之前，我們可以先來看看，先進國家在因應全球化方面，有哪些值得我們借鏡的經驗。

「哈利波特」風潮：立基本土，才能放眼全球

歷經長期的等待，風靡全球的小說—哈利波特系列，終於在今年劃下了休止符。這一部結合魔幻與冒險的文學作品，在英國作者羅琳女士的生花妙筆下，在過去的十年間，牽動了全球許多人的心。特別是當我們不斷面臨各式各樣人為與自然的災難與挑戰之刻，這樣一部充滿創意與人生哲理的文學著作，不但讓全球的青少年們有了一個共通分享的話題，以及面對種種挑戰的勇氣指標；也讓許多成人們從中再次找尋到生命的勇氣與驚奇。

從許多角度來看，哈利波特系列都是當今全球化的代表。這套書在一出書之後，便廣泛販賣於全球各地，並擁有超過十種語言以上的翻譯本，更被譽為是全世界僅次於聖經的最暢銷書。其讀者群的廣泛程度，以及行銷手法，也符合當今全球市場的最新趨勢。在過去，一本文學著作，頂多就是販賣書籍，

最好的狀況不過是多國翻譯本。如果真的是一部動人的文學著作，或者有可能在多年之後開拍成電影。但是，銷售的對象大部分比較侷限於原著語言的國家或社會。可是，哈利波特系列，不但在系列尚未結束時，便積極開拍。整個電影的行銷過程，更是透過國際傳播媒體，時時刻刻的吸引著全球觀眾的注目。而電影推出時，則是同步在全球上映，並且周邊商品一應俱全的陳列在全球粉絲的面前。換言之，從一開始，出版社與片商便將哈利波特規劃為一個國際性的商品，進行全球性的行銷與販賣。

但是，當我們實際去分析哈利波特的文學內容、取材背景以及故事所設定的場景，我們馬上可以發現，這其實是一部非常英國本土社會的小說。小說的主角哈利波特，在故事開始所居住的阿姨家，正是英國郊區社會非常典型的中產階級郊區社會。而讓許多小朋友羨慕的霍格華茲魔法學校，以及四個學院的區分，更是英國這個階級社會所特有的公學校制度。不但修業年限正是英國的七年制制度，所有的學生也都必須住宿，而且有級長與男女學生會長等非常階級性的學生領導存在。更重要的，在這個魔法社會中，也有著純種與麻瓜出生的階級衝突。正如同在英國社會中，出生貴族與平民的衝突一般。一切的一切，包括許多生活中必須出現的場景，都是取材自英國本土社會的，例如：九又四分之三車站，就是在倫敦市最主要的國王十字車站中。甚至當哈利波特要改拍成電影時，羅琳女士非常堅持故事的三個主人翁——哈利波特、榮恩·衛斯理與妙

麗——都必須是由英國兒童來擔綱。因為羅琳女士強調，這是一部英國的小說，由英國的子弟來演出，才能忠實呈現原著的精神。

哈利波特的成功證明了一個重要的道理：本土，才是生命力與創作的源頭。

當我們要思考產業的全球化發展時，我們其實首先必須尊重本土社會與生活環境對於產業發展的關鍵影響。以芬蘭為例，大家都知道，其手機事業的迅速發展，讓NOKIA從一個原本陷入經營困境的老式企業集團，蛻變成為全球行動電話業的龍頭。這個舉世豔羨的成功經驗，一方面是芬蘭政府一系列成功政策的結果，另一方面，由於身處北國，受到自然地理環境的限制，也是促使芬蘭學界與業界會將研發無線網絡視為發展重心的主因之一。因為位處北國，芬蘭大部分的國土長年籠罩在冰雪的陰影下。傳統透過線路的通訊模式，時常會因為冰雪而導致通訊失靈。因此，如何以無線的方式，讓通訊不會因氣候因素而中斷，才成為芬蘭重要的一項國家發展目標。



哈利波特的成功證明了一個重要的道理：本土，才是生命力與創作的源頭。

再以我們的近鄰日本為例，在加入WTO的壓力下，日本政府為了繼續保障日本的農業，除了一方面以「稻米農業是日本傳統文化的重心」，極力延長對日本農業的關稅保護；進一步，日本政府也將農業與日本文化精神進行深入的結合，讓日本的農業，透過精密的設計，成為日本重要的觀光文化產業。大家應該都看過「料理東西軍」、「電車之旅」等介紹日本飲食、料理文化與各地風景特色的節目，這些就是將日本本土的文化特色，透過精緻的創意包裝，行銷到亞洲與世界各地，而且因此獲得巨大的成功。我們可以看到，在「料理東西軍」這個節目中，必定有一個「本日特選食材」，兩組競爭的製作團隊必定去找出一項特殊食材，而絕大多數都是日本本土的食材，同時也會介紹栽培或製造這項食材的主人，並不斷強調這位「達人」對於該項食材所付出的心力，企圖展現出日本人民對於所從事事業的專注。換言之，當我們在觀看這個節目時，不但看到了日本精緻的美食以及多樣又美麗的鄉村風貌，我們更看到了日本這個國家所引以為傲的精神文明。

所以，全球化絕對不能忽略「主體性」，而強調主體性也不是跟全球化打對台。相反的，只有珍惜與發揚在地文化，才能在這個有許許多多的事物，一眼看過去幾乎都是同一個模子刻出來，一模一樣而缺乏獨特性的時代中，脫穎而出，取得在全球社會立足的長遠利基。這就是我一直強調的，台灣不一定要做「世界第一」，但要做到「世界唯一」。

全球化時代更需要政府有能

在全球化時代中，許多先進國家都在進行政治改革。其中兩個知名的政治改革者，就是1997年之後，以「改革」為旗幟的英國新工黨領袖布萊爾，以及打出「結構改造」的日本前首相小泉。他們帶領的改革，具體呈現了在全球化時代中，新的政府要如何改變，以因應時代巨變。

這兩位改革者在上台前，都曾經在黨內，對傳統勢力進行一次改革的挑戰。他們明確的指出，面對新的時代變局，特別是全球化經濟體系的出現，傳統的公共政策決策體系，已經無法應變了。因此，針對政治體系的變革如箭在弦上，不得不發。但是，改革的重點，不只在於將過去過於龐大且不符合當前經濟與社會發展的部門，予以改革刪除，而在刪減政治決策冗長過程之時，更需要將許多重要權力下放地方，以活化地方社會，進一步將傳統的政經結構予以重新改造。

舉例而言，大家都知道，隨著資訊科技的進步、跨國金融服務業的繁榮、與金融衍生性商品的盛行，讓許多重要的經濟決策是分秒必爭。面對瞬息萬變的資訊科技時代，傳統的科層式逐級回報的決策模式，根本難以有效處理全球化資訊時代的經濟事務。因此，扁平式的決策機制開始受到重視，例如：英國工黨政府在布萊爾的強勢領導下，強化了首相官邸的決策能力；同樣的，日本小泉首相也強化首相府的決策能力，提高了內閣官房長的決策位階，將許多重要的政策資訊，迅速且集

中的先傳遞到首相府，再由首相府的幕僚人員，依據事務的內容與緊急性，轉至各部會進行進一步的處理與決策。這樣的作法，讓政治領導人，可以在第一時間明確理解即將或正在發生的事務的嚴重性與急迫性，進一步減緩重要資訊逐級傳遞所造成的時效落差問題。

不過，對於這兩個力倡國家改造與政府改革的政權而言，最重要的改革關鍵，還是將大量權力下放到地方政府，讓地方政府與地方社會的活力得以活化，讓地方公民對於公共事務的參與增高，以達成公民社會的理想。舉例而言，英國布萊爾首相首先恢復大倫敦市的市長普選，並積極將權力移轉到蘇格蘭、威爾斯、北愛爾蘭，讓過往幾乎消失的蘇格蘭議會與政府，恢復其功能，並進一步在2002年針對英格蘭地區提出設置區域議會的計畫。

先進國家主要的政治改革關鍵，
是將許多重要權力下放地方，以
活化地方社會，進一步將傳統的
政經結構予以重新改造。



長仔認為，全球化時代中存在著各種從金融、經貿、環境、到健康安全的危機，這經常需要仰賴有能力、有效率的政府，才能妥善因應各種危機的衝擊。在全球化的競爭壓力下，國家即使不再規劃與指導產業發展的細節，還是可以一方面透過各項公共政策與社會投資方案，提升國民基本能力與素質，就如芬蘭與加州政府投資龐大與優良的公立大學系統一般；另一方面，可以透過各項公共政策與建構社會安全網，讓人民免於經濟不確定的恐懼，打造優質的投資與經營環境，讓企業能願意投資，減緩社會衝突，創造一個多數人民認同，更有凝聚力的社會。

歐美先進國家因應氣候變遷的作法

為了有效因應氣候變遷對台灣的衝擊，我們應參考先進國家的因應策略與作法：

(1) 德國

德國在1990-2004期間溫室效應氣體排放減少了17.2%，是全球溫室效應氣體減量績效最佳的國家。德國也是堅持「廢除核能」的國家。德國管制溫室效應氣體政策以生產再生能源為主。例如制定「再生能源法」，規劃在2010年再生能源發電容量應占總發電容量的12.5%，到2020年則至少占20%；成立能源局負責統籌推動再生能源、成立能源研發特種基金以發展燃料電池、改進車輛推進系統、發展地熱能源、離岸風力發

電、及改造現存建築物節能系統以及倡議電力部門發展汽電共生系統、提撥44億歐元發展燃料電池等。德國早在1999年就已實施徵收生態稅；2001年5月制定「節能法」，要求建築物節能30%；2002年實施能源效率計畫，鼓勵國內用戶提升能源使用效率。德國在2005年進入第二階段「國家氣候保護計畫」，2008-2012 國內目標為溫室效應氣體減量21%。此外，德國化學工業則早在2001年便自行承諾減量目標，2012年減少溫室效應氣體排放至其1990年以下45-50%，減少能源使用至其1990年以下35-40%。德國環境部長於2006年宣佈德國可以在2020年時所有核能將除役，同時溫室效應氣體排放將控制在比1990年少40%；到2050年時溫室效應氣體將僅為1990年之20%，更於2007年宣示環境政策（Environmental Policy）才是最佳的經濟政策。

(2) 英國

英國1990-2004年溫室效應氣體排放總共減少14.3%，是僅次於德國的減量績效最佳國家，也是少數達成溫室效應氣體減量8%目標的先進國家。英國在2001年制定「氣候變遷稅」（Climate Change Levy），並將氣候變遷稅稅收用於發展降低能源成本有效措施與低碳科技研發。同時推動氣候變遷協議，與能源密集產業簽署減量協議（以減免20%氣候變遷稅為誘因）。在能源結構方面，每年以10億英鎊發展再生能源，計畫在2010年將再生能源發電的比例提升至10%。

英國自2002年4月起即開始進行國內碳排放交易制度，並於2005年與歐盟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，冀使倫敦成為世界碳排放交易中心。這正是將全球氣候變遷的危機轉為碳交易新商品機會。

(3) 紐西蘭

紐西蘭在2001年9月公告國家能源效率與節約策略，並成立能源效率和節約機構（Energy Efficiency and Conservation Authority）。在2002年制定紐西蘭氣候變遷因應法，規定溫室效應氣體排放登錄制度、清冊、查核與罰則；2003年起，透過氣候變遷辦公室，甄選出來自產業、機構或組織所提出的「減量專案計畫」，以核准其產業獲取碳排放的額度。自2007年起開始徵收碳稅。

(4) 美國

京都議定書自1997年簽署以來，溫室效應氣體排放量最高的美國雖一直拒絕簽署，但在國內外強大壓力下，布希總統於2007年1月國情咨文演說中，首次承認全球暖化問題嚴重，認為美國必須對此提出因應策略，同時宣布將於2017年前減少20%的石油消費，以降低對中東石油的依賴。

雖然聯邦政府拒絕進行具體溫室效應氣體減量措施，但不少州、市及郡政府紛紛制定個別減量目標與時程。加州州長阿諾早在2005年6月宣布：加州將於2010年將溫室效應氣體排放回到2000年水準；2020年進一步回復到1990年排放水準，並

於2050年減為1990年的20%。2006年8月加州議會通過「百萬太陽能屋頂法案」，預期將太陽能發電容量由0.5%提升至2.5%，相當於300萬瓩裝置容量。2007年紐約市政府亦提出因應氣候變遷對策：目標將於2030年溫室效應氣體排放量控制在1990年的70%。2007年底，美國中西部5州跟隨東部的10州與西部6州，宣布將自行設定減量目標、時程及區域性碳交易。對布希政府不願管制CO₂排放，12州的州政府聯合13個環境保護團體曾提出告訴，2007年4月最高法院判決聯邦政府敗訴。

美國企業界的態度也從原先堅決反對碳排放量總量管制，轉為積極結合新技術尋找獲利的機會，21家大型公司，包括通用汽車、奇異及杜邦等公司要求美國國會應該儘快採取經濟手段降低CO₂排放。美國國會也於2007年11月，由兩黨參議員共同推出氣候安全法案(America's Climate Security Act)，法案中明訂減量目標、減量時程、隨時間遞減的總量與排放權交易制度。



四、揚棄「經濟中國化」， 建立新的台灣經濟發展戰略

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，而為數眾多的台灣勞工與受薪階級是無法享受到這些成果的。不只有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。

跳入削價紅海不如悠遊創新藍海

在我看來，經濟戰略的願景正是推動台灣經濟轉型的戰略思考中，經常被忽略，卻是非常重要的戰略元素。美國麻省理工學院（MIT）的梭羅（Lester Thurow）教授曾經指出，在全球化的潮流中，只有兩種賺錢的方法。第一種是：趕快到低工資的後進國家投資生產以降低成本；第二種則是：發展創意經濟，生產別人無法生產的商品，以提高商品的附加價值。用這一陣子很流行的術語來說，第一種方法就是「經濟發展的紅海策略」，第二種方式則是「經濟發展的藍海策略」。

由於台灣廠商以往的競爭力大多是靠低工資和低成本，因此很自然的，面對全球化衝擊時，台灣許多廠商的立即反應是，靈活採取第一種做法，出走中國趕快降低成本。可惜這種「跳入紅海」的方式太過容易，而太多人都做的結果必然使產品價格下降，很快就會變成微利、甚至無利可圖的情況。

事實上，以台灣在美國取得專利數目高居全球第四名的能力，我們不只應該，也有實力發展知識創意經濟，走第二種「經濟發展的藍海策略」。可惜的是，當越來越多廠商認識到，只是到後進國家投資以降低成本，卻忽略升級的重要性，

是一種炒短線而難以持久的發展策略時，國內還有一些政治領導者、媒體與學者或者是因為淺見盲目，或者是基於「親中」的意識形態，認為「以中國為主體」的全球化策略才是台灣唯一的希望，提出「一中市場」，更一逕鼓吹全面「錢進中國」，同時中國也用各種不公平的政策手段，刻意吸引台灣的產業，這些都讓台灣的經濟轉型逐漸出現陷入「紅海化」的危機，對個別廠商以及台灣皆無好處。

半個世紀以前，台灣經濟從進口替代轉向出口導向，當時適逢歐美國家開放市場，而許多後進國家或者被關入共產鐵幕，或者囿於社會主義的意識型態，而不願加入國際分工。於是台灣可以運用廉價勞動力的優勢，迅速打入國際市場。在這種國際分工當中，我們基本上是跟比我們先進許多、工資也高出許多的國家分工，這種分工會把我們的工資水準拉上去，這也就是經濟學所說的「要素價格均等化」——跟先進國家分工，我們的工資會被提上來；跟後進國家分工，我們的工資會被拉下去。

過去半個世紀以來，我們利用國際市場及要素價格均等化的力量，帶動薪資所得快速成長，且因為從事勞動密集產業的原因，所得分配也可以趨於平均。但是現在，一方面台灣的工資水準已經提升，不能再依靠低工資來維繫國際競爭力，另一方面，1990年代之後，大量後進國家加入國際競爭，世界市場的情勢也已經轉變。過去我們接收先進國家的產業，取代人

家的就業機會，現在卻變成如果自己不努力轉型，產業和就業機會就可能被別人搶走；過去我們的工資靠先進國家就可以拉上去，現在卻變成，如果自己不努力突破創新，就會被後進國家拉下去。

面對這種形勢，照理說，台灣未來的產業發展方向應該全力轉向發展創意經濟，著力於後進國家還不會做，且沒有能力做的生產，才能維持高所得，但不幸的是，很多人卻仍然懷念從前以降低成本為主的產業發展策略；照理說，我們和先進國家分工合作的方向不應改變，甚至要加強，才能減輕工資下降的壓力；但奇怪的是，很多人卻誤以為必須和身為後進國家，而且積極要搶走我國產業的中國密切合作；照理說，面對一再以具體行動擠壓台灣的國際生存空間，並且還用公開的立法，表現出併吞野心的中國，我們應該對於經貿的依賴加倍戒慎恐懼。但令人不解的是，不少人卻天真的以為中國是我們可以操



控的勢力範圍；照理說，我們應該更加重視生活水準的提升及各種非貿易財數量及品質的改善，才能在全球競爭中具有吸引資金、人才等資源的能力以免被邊緣化，但長期以來，有些人卻誤以為只要讓資源（包括人）完全自由進出就可以發展成為世界或區域的中心，卻不知道如果缺乏主體性，開放只會帶來人才與資本流失的窘境。以致於雖然我們已經比以前更富有、更有能力，可以做的選擇增加了，卻同時陷入迷惘和爭議，虛耗光陰和資源，等於坐待其他新興國家追過我們。

所以我強調，台灣產業要跳出低成本競爭的削價紅海，而向先進國家的生產力與創新能力看齊，力爭上游，讓台灣的經濟發展能夠悠遊於創意藍海之中。

過去這些年，我們看到不少台灣廠商在這條轉型路上走得相當成功，包括自行車業、紡織業、運動器材業、醫療用品業等等，都出現了世界知名的品牌，也讓我們看到台灣經濟轉型後，令人充滿期待的未來。

台灣的產業發展是有厚實的傳統及利基的，特別是我們的高等教育素質勞動力、製造經驗、企業家精神、以及世界競爭力排名中名列前茅的科技能力。無論如何，用知名手機品牌 Nokia 的格言來說：科技，始終來自於人性；台灣的產業要成功轉型，要逐步脫離代工製造、削價競爭、微利經濟的宿命，就必須能夠有能力讓科技與創意設計符合人性需求，運用多元文化豐富生活的品質。

但是，要能夠將科技與創意設計轉化符合人性需求，一方面我們自己要有能力能夠體驗幸福，能夠從中瞭解幸福對於自己的意涵是什麼，並進而能夠體會與瞭解幸福對於別人的意涵是什麼。另一方面，我們也需要能夠將「追求幸福」視為經濟與社會發展的核心價值，當台灣國民都具有這種核心價值的時候，「降低成本、削價競爭」自然不會成為台灣明日產業的主流發展模式。

我認為，為了讓台灣全體人民能共享經濟發展的成果，未來台灣的發展策略，應該由放任廠商「到中國複製台灣成功的經驗」，調整為鼓勵政府與人民共同「將先進國家成功的經驗引進台灣」，發展目標應由只追求高經濟成長率，改為追求創造工作機會的經濟成長、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，而經濟發展策略應由過去

台灣產業要跳出低成本競爭的削價紅海，而向先進國家的生產力與創新能力看齊，力爭上游，讓台灣的經濟發展能夠悠遊於知識經濟的創意創新藍海之中。



的「出口導向」改為「內外並重」，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。簡單的說，新的台灣經濟發展策略是揚棄現有以中國為主體的全球佈局，改以台灣為主體的全球佈局，確保台灣經濟命脈掌握在自己手中，避免將台灣經濟命脈鎖死在中國。

全球化經濟的競爭下，先進國家必須生產其他國家不易生產的商品，才能維持相對較高的所得，而這些商品大部分是創新和技術密集的商品；技術稍為成熟的商品，多透過對外投資，委外生產和技術移轉，轉至工資較低或法律規範或執行較寬鬆的國家生產。一國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投資與經營環境，由民間企業挑選發展方向。而對於國際技術趨勢及我國現有條件，對較有發展可能性的產業，政府可優先提供其發展的環境。

最後，政府的政策，不管是在教育文化、環境生態、科技運用、公共空間、社會安全、健康照顧各個方面，能不能營造一個能夠讓人民體驗幸福，創造幸福的環境，就至關重要。在這種幸福環境中，我們的科技能力與創意設計不會是機械冰冷的，而是人性的、關懷的，這也才能真正釋放我們未來世代的創新潛力。另一方面，我們要藉由全新的發展策略，來解決國內薪資成長不易、所得分配不均等問題，進而創造屬於台灣的幸福經濟。



政府的政策，要能營造一個讓人民體驗幸福、創造幸福的環境，也只有這樣，才能真正釋放我們未來世代的創新潛能。

