

<自由經濟示範區救得了台灣經濟嗎>

作者：台大經濟系 林向愷教授

主辦單位：台大經濟系和社科院公共經濟研究中心

=====
政府的經濟政策目的在改善人民的狀況，自由經濟示範區究竟可否真正解決台灣問題，重點在於人民目前的焦慮所在為何。

台灣社會的三個焦慮

台灣當前社會的三大焦慮為：工作難找、工資不漲、貧富差距擴大。主計處日前公布的第一季經濟成長率比預測低了兩個百分點，原因在於國際景氣復甦不如預期、資訊通信業者供應鏈不順，導致石化業及資訊通訊業呈衰退趨勢。台灣從 2000 年以來，經濟成長的動力大多來自電子業出口，且太過強調國際產業分工的結果，使得出口產品過於單一，一旦供應鏈或市場景氣不如預期，容易影響出口，進而影響台灣經濟。

另外，主計處也指出，實質薪資所得未增、民眾消費趨於保守。儘管經濟有成長，但薪資不漲，政府又採取油電雙漲政策，加上國際經濟復甦前景不明朗，民間消費支出自然受到很大影響。從主計處的報告來看，政府不是不了解問題所在，但是自由經濟示範區是對症下藥嗎？抑或帶來更多災難？

問題何在？

大多廠商與政府都認為「壓低成本策略加上海外生產」是台灣經濟成長的方向。總統先前也提出「台灣接單，海外生產」是台灣經濟發展的模式。事實上，這兩個因素導致 2000 年後台灣經濟出現結構性的改變。台灣在三、四十年前採取壓低成本策略，當時設立了加工出口區，吸引外資，並結合台灣便宜勞力，出口產值大幅增加；隨著廠商產能擴張，需要雇用更多勞力，薪資也跟著增加，使得壓低成本的策略讓台灣出口成為經濟成長、薪資所得增加的動力。但隨著台灣民主化，勞保成本增加，現在若仍要維持壓低成本的策略，只能轉向工資較低的海外國家複製台灣成功經驗。

廠商選擇到海外生產，而非技術升級轉型，有些人認為雖然轉為海外生產，仍會有相對投資。然而，哈佛大學教授 Martin Feldstein 在 1970 年的實證研究發現，廠商海外投資跟國內投資有一對一的替代關係；也就是海外投資增加一塊，國內投資相應減少一塊，而沒有所謂相對投資的概念。假設廠商可以到海外投資，就沒有技術升級的壓力，所以海外投資愈多，台灣的技術流失愈快。從 1991 到 2001 年，台灣投資中國佔 GDP 的比重不斷上升，而國內投資比重（包括政府投

資)則逐年下降,顯示投資中國會取代投資台灣。台灣國內投資率大約 20%上下,遠低於韓國的 30% ,

即使政府沒有開放中國勞工來台,產業轉移到海外生產,使得國內工廠關廠歇業,海外投資又取代國內投資,國內投資不足,新的工作機會增加不多,舊的工作機會不斷流失,所以失業率居高不下、薪資所得成長停滯。我們可以發現,現在 GDP 已經不再和薪資所得同步成長。1999 年以前,台灣提出戒急用忍規範產業外移,失業率最高為 3%;現在失業率若低於 4%就算不錯。而 1999 年以後,台灣的平均薪資成長不高於 5%。

政府不斷強調,中國海外生產可以帶動台灣出口,因為零組件及機器設備需從台灣出口。在 1990 年代或 2000 年初期可能是如此,但現在中國現在亦發展進口替代產業,所以逐漸不需要台灣的半成品、零組件及機器設備,因此近幾年台灣對中國、香港的出口其實不如預期。海外生產初期經濟會成長,但後期中上游產業也逐漸外移後,出口的力道衰退。因此,2000 年後,出口成長率與經濟成長率的關係愈來愈弱。

由於海外生產,中高階管理人才外移,台灣約有 100 萬至 150 萬的人前往中國工作,但這些人不會在台灣消費,加上國內的薪資不成長,民間消費主力減弱。1970 年代 GDP 比重最高的為民間消費,2005-2008 民間消費對經濟成長的貢獻大幅減弱,而淨出口比重則大幅增加,只要國際經濟情勢一有風吹草動,對於台灣的經濟即有很大影響。另一方面,當海外生產比重上升,政府的稅收不易增加,也造成政府支出對經濟成長的貢獻愈來愈低。

熊彼德「破壞性創造」經濟發展理論

經濟實力像是一桶水,產業外移像是水桶有破洞,會使桶內的水流出。此時技術創新就很重要,沒有技術創新,水位會不斷下降。因此,日本不但規範產業外移,也同時注重技術創新。

熊彼德認為,儘管有些產業進入成熟期或夕陽,然而技術創新會使得新的產業取而代之,因此經濟體可以在破壞性的創造之中成長。經濟體系內存在兩種企業經營者:保守型與進步型的經營者。保守型的企業家,在成本增加時,只能改變自己的行為適應市場,例如轉向海外投資。保守型的經營者愈多,經濟成長的力道愈慢。而進步型的企業家強調創新,創新有五種類型:引進新商品,採用新技術,開闢新市場,掌握新原料、半成品與零組件的供給來源,發展對市場價格有影響力的企業組織。台灣在引進新產品跟新技術的部分,因為投資不足,已經逐漸弱化;政府應積極協助企業創新。

自由經濟示範區的疑慮

假設台灣經濟自由度已經愈來愈高,為何還要設立自由經濟示範區?假如台灣的

製造業已經大量外移，海外生產比重高，中國生產的商品為何要靠桃園、台中、高雄的港口出口？

在租稅政策減免方面，台灣的營利事業稅已經降到 17%，在主要國家已不算高；再者，研究指出，租稅的競爭不是決定經濟成長好壞的主要因素。人流方面，不能自由移動的只剩下中國的勞工，示範區開放中國白領勞工來台，但在目前生產模式下，白領藍領勞工不易區分。金流方面，目前已經開放中資來台，但是某些技術限制不能到中國生產，而這些技術是中資鎖定投資的目標，即使開放如美國，對於中資到美國投資、併購取得技術，仍然有所限制。農產品部分，目前有 850 幾種農產品不能開放進口到台灣，但現在卻要使用 MIT 的標章開放進口到台灣。假如對中國農產品的檢驗沒有嚴格把關，會嚴重打擊台灣農業。

自由經貿示範區是雙向的開放，目前社會仍存有疑慮，沒有共識。過去只是過度依賴中國，以後是高度連結的市場，包括人員自由移動，等於由「境外」的海外生產，變成「境內」的海外生產，對台灣勞工是否有實益？是否可以真正解決台灣薪資不漲、工作難找的問題？自由放任並非萬能，沒有大方向、大戰略，對台灣經濟成長、政治主權有害無益。