

從日本經驗看八〇年代以來  
台灣經濟發展策略之課題分析  
An Analysis of Issues from Japanese Experiences  
to Observe The Taiwan Economic  
Development Strategies Since 1980'S

蔡宗義

Tsay Tzong Shi

目 次

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| 一、前言              | 四、台灣經濟發展策略之評估與課題 |
| 二、八〇年代以來台灣經濟發展之特徵 | 五、結語             |
| 三、八〇年代以來之台灣經濟發展策略 |                  |

摘 要

長期以來，一般對台灣經濟發展之成果均以「台灣經濟奇蹟」來形容，但自1980年代以後，由於受到國內外政經情勢激烈變化之影響，使「台灣經濟奇蹟」開始變質。其間，台灣之經濟發展策略並未隨著政治民主化與經濟自由化之進展而確立現代化之法律與制度，使得當局在推動經濟發展政策時，出現前所未有的瓶頸。

透過本文之分析，當可瞭解八〇年代以來台灣經濟發展之特徵，及政府經濟發展策略之缺失，以及為改正這些缺失必須在決策過程透明化之基礎上尋求真正最大之共識，並制定法律與確立制度，唯有如此，才能促進台灣經濟之長期健全發展。

**關鍵詞：**經濟發展策略、泡沫經濟、經濟服務化、產業結構高度化、產業政策、貿易與投資自由化。



## 一、前　　言

八〇年代以來之台灣經濟由於受到國內政治民主化之推動與加速，以及國際經濟情勢激烈變化之影響，出現前所未之急速變化。

首先就國內政治情勢變化而言，包括黨外勢力結合組成民主進步黨（1986年）、廢除戒嚴令與開放大陸探親（1987年）、解除報禁與蔣經國總統逝世及李登輝就任總統（1988年）、立法委員全面改選（1992年）、總統直接民選（1996年）以及政權政黨輪替（2000年）等。這些政治民主化對整個台灣經濟社會之影響甚大，例如在政策形成過程中，各界均要求能夠廣泛參加，過去被視為違法之各種抗議、反對等之集會遊行（勞工運動、環保運動、反核運動、農民運動、學生運動、治安及政治改革運動等）均大幅放寬管制，在一定條件下許可其進行。

這些政策參與及各種運動本身對台灣經濟發展過程而言，可說是前進了一大步，可是經常因為法律、制度與資訊之不完備、政策當局官僚利害調整能力之不夠，以及政治人物之介入等因素而發生混亂現象，延誤解決時機，進而成爲經濟發展之攪亂因素。

其次就經濟情勢變化而言，在國際上發生了許多重大事件，包括1980年代美國經濟力量之相對減退所發生之財政與貿易赤字之持續擴大、美國對各主要貿易對手國（特別是日本、台灣等）強烈要求開放市場、匯率激烈變動，以及亞太經濟合作會議（APEC，1989年）、歐洲連盟（EU，1993年）、北美自由貿易區（NAFTA，1994年）等區域經濟統合體之出現，甚至是關稅暨貿易總協定（GATT）改組爲世界貿易組織（WTO，1995年）、歐洲金融危機（1992年）、拉丁美洲金融危機（1994年）及亞洲金融危機（1997年）等重大事件。這些重大事件當然對國際經濟依存度甚高之台灣具有重大影響。

另在國內，隨著國際經濟情勢激烈變化之同時，台灣經濟面臨了貿易摩擦之惡化、匯率之不穩定、開發中國家之激烈競爭、工資與地價之上漲、股價之激烈變動、勞動生產力與技術進步率之減退、對外直接投資（特別是對中國大陸投資）之激增等各種問題，在這種不安定因素與發展限制因素激增之情況下，為促進今後台灣經濟之進一步發展，政府與民間必須密切合作，尋找出各種問題之真正原因，訂定出能夠表示長期經濟發展方向與目標之「展望」或「願景」訂定具體政策，妥善對應與解決，除此之外別無他法。

本文之研究重點係在於探討八〇年代以來台灣經濟在國內外政經局勢激烈變化下，經濟發展策略之缺失所遭遇到之各種課題，並探求改進解決方案。為此，首先論述八〇年代以來台灣經濟發展之主要特徵及政府之經濟發展策略，最後根據日本



過去之發展經驗探討台灣經濟發展策略之各種缺失，並導出本文之結論。

## 二、八〇年代以來台灣經濟發展之特徵

八〇年代以來之台灣經濟在上述許多重大事件之影響下，不斷的發生激烈之經濟變動，扼要言之可歸納出下列特徵：

### (一)貿易順差之累積與外匯存底之激增

台灣之經濟成長率（實質GDP成長率），80年代年平均為8.1%、90年代（1990年～1998年）年平均為6.2%，與60年代年平均9.1%及70年代年平均10.2%比較，呈大幅度減退趨勢（參閱附表），但在貿易收支方面，自1976年以來一直都呈現順差結構，且在1987年貿易順差達到最高峰（順差高達186.9億美元，佔GDP之比率高達17.3%）以前，貿易順差持續增加，自1988年以後，由於貿易自由化及擴大內需措施之效果逐漸顯現，進口增加率超過出口增加率之年次增加，但由於對美出口仍穩定成長，以及對東南亞，特別是對中國大陸之出口激增，各年約有80億～130億美元之貿易順差，導致外匯存底激增。台灣之外匯存底（年底值），自1987年以後，每年均超過700億美元，甚至超過900億美元，1999年11月台灣之外匯存底高達1035億美元，僅次於日本及中國大陸，佔世界第三位，唯這些外匯存底大部分均預存於中央銀行，未作充分有效運用，殊為可惜。

### (二)對外投資激增

由於台灣貿易順差之累積與外匯存底之激增，再加上前述國內外政治經濟情勢之變化，特別是1980年起中國大陸之改革開放、東南亞國家之吸引外資，以及台灣國內投資環境之惡化（生產要素價格上昇、投資環境惡化等）等因素，引發台灣企業對外投資熱潮，特別以對東南亞投資及對中國大陸投資之增加最為顯著。

台灣企業之對外投資，在1987年以前為數甚少，1988年以後急速增加。其中就對東南亞投資（對中國大陸投資除外）而言，在1959年～1987年期間，合計件數只有476件，總金額約只有35億美元，但在1988年～1998年9月期間，合計件數躍升為4,608件，總金額激增為344億美元。

另就台灣企業對中國大陸投資而言，更有急速顯著增加之趨勢，根據台灣經濟部發表之統計顯示，在1991年～1998年6月期間，投資件數高達2萬1,346件，總投資金額約高達124億美元，但根據中國大陸官方統計資料顯示，投資件數更高達3萬9,821件，實際投資金額高達198億美元，儘管在統計數字上兩者有極大差異，但卻無法改變台灣對中國大陸投資急速顯著增加之事實。

### (三)泡沫經濟之發生與破裂

如前所述，台灣經濟自1985年以後每年平均高達100多億美元之貿易順差所導致之外匯存底激增，再加上國內投資環境惡化所引發之超額儲蓄，以及貨幣供給增加等因素，發生貨幣之過剩流動性，致造成股價與地價暴漲，發生所謂之「泡沫經濟」現象，這種現象一直持續至1990年10月為止。

台灣在「泡沫經濟」進行期間，股價指數（以1966年股價為基期算出之指數）自1985年年平均之745.62點大幅上漲至1988年年平均之8,616.14點，1990年2月10日更暴漲至12,682點，後來由於實體經濟與金融經濟之大幅乖離，致使人們對股價上漲之預期心理崩潰，遂引發「泡沫經濟」之破裂，終於在1990年10月1日暴跌至2,485點。

另在地價方面，以台北市住宅價格為例，平均每坪價格由1986年年平均之6.72萬元大幅上漲至1990年年平均之36.87萬元，漲幅高達548.7%。後來由於住宅供給增加，以及過去因股價暴漲→資產（資金）增加→不動產投資增加之投機性資產選擇之住宅假性需求因股價暴跌而大幅減少等因素，使不動產價格開始出現回跌現象，同時也使建築業陷入不景氣局面。

### (四)經濟服務化與產業結構高度化

台灣經濟自1980年代以後，進入重大之轉換期。首先在總體經濟方面，出現經濟成長率減退、超額儲蓄急速擴大、貨幣流動性過剩、對外投資激增，以及發生泡沫經濟及其破裂等現象。在此過程中，使政、官、產、學各界之政策或經營決策者感到非常頭痛，雖然想儘辦法勉強維持小康狀態，但仍留下很多課題尚待解決。

就1980年代以後台灣產業結構之特色而言，在產業別生產額佔GDP比率之變化方面，初級產業及次級產業有持續降低之傾向，而第三級產業有持續上昇之傾向，特別是第三級產業佔GDP之比率，在1990年時高佔GDP一半以上之54.6%（正確言之，1988年時已佔GDP一半以上），出現所謂之經濟服務化現象；另在就業結構方面，第三級產業就業人數所佔比率亦呈現快速上昇傾向，1985年已超過40%，1988年更高佔43.8%，超過次級產業就業人數所佔比率之42.5%，自1995年起更超過50%以上，此亦顯示台灣經濟結構自1988年起已正式進入經濟服務化社會（參閱表1）。

台灣經濟在上述經濟服務化進行過程中，特別以金融保險部門之擴大最為顯著（生產額/GDP比率由1980年之約10%擴大至1994年以後之20%以上）。金融保險部門之擴大本身並不是問題，但台灣之金融機構到處可見，特別是一些中小企業銀行、信用合作社、農會及漁會之信用部等基層金融機構，以及部分民間商業銀行，



因受到1990年年底之泡沫經濟破裂及近年（1997年）亞洲金融危機等之影響，致使很多金融機構發生經營危機，所幸由政府強力介入，總算抑制金融危機之擴大，但這並不是表示金融機構之經營問題已經完全獲得解決，今後如何健全金融機構之經營體質及防止金融危機之發生亦將是台灣經濟追求進一步發展之另一項重大課題。

此外，製造業之內部結構亦出現顯著變化，例如將製造業區分為重化學工業與輕工業，重化學工業生產值佔整個製造業之比率由1980年之46.2%大幅上升至1998年之71.5%，此種結構當然亦反映在「輸出主導型」之台灣經濟出口結構上面，就重化工業產品出口總額佔工業產品出口總額之比率而言，自1980年之35.6%大幅上升至1998年之64.3%。

上述各種變化通常被稱之為產業結構高度化或產業升級，但實際上對台灣經濟而言，亦產生不少重大問題。例如一般言之，重化學工業本身具有資本密集型、土地大量使用型、資源與能源大量消費型及公害大量發生型等產業特徵，而台灣重化工業之發展策略尚未完全脫離追求大規模利益之領域，認為只要能夠大量生產即可增強國際競爭力之經營理念非常強烈，因此堅持必須興建巨大工廠。可是，為消除近年台灣頻繁發生之工廠用地取得困難、資源與能源（包括水資源）供給不穩定及公害、環境破壞等問題，實有必要積極努力矯正重化學工業內部結構本身之扭曲現象，進而轉換至知識與技術密集產業。

雖然近年台灣之半導體、電腦及其周邊裝置產業呈現快速發展傾向，其中半導體產業僅次於美國、日本，佔世界第三位，但仍以美國委託生產製造（OEM）佔絕大部分，可說是尚未確立自主技術之生產體制，另在電腦及周邊裝置產業方面，自主技術仍少，因此難免令人擔心台灣之電子產業是否能夠長期持續維持高度之國際競爭力。

表1 台灣產業結構變化

單位：%

年 別	生產結構(對GDP比)				就業結構			
	合 計	初級產業	次級產業	第三級產業	合 計	初級產業	次級產業	第三級產業
1960	100.0	28.5	26.9	44.6	100.0	50.2	20.5	29.3
1965	100.0	23.6	30.2	46.2	100.0	46.5	22.3	31.2
1970	100.0	15.5	36.8	47.7	100.0	36.7	27.9	35.4
1975	100.0	12.7	39.9	47.4	100.0	30.5	34.9	34.6
1980	100.0	7.7	45.7	46.6	100.0	19.5	42.5	38.0
1985	100.0	5.8	46.3	47.9	100.0	17.5	41.6	40.9
1990	100.0	4.2	41.2	54.6	100.0	12.9	40.8	46.3
1995	100.0	3.5	36.3	60.2	100.0	10.6	38.7	50.7
1998	100.0	2.7	34.9	62.3	100.0	8.8	37.9	53.2

資料來源：「中華民國台灣地區國民所得」，行政院主計處，1998年

「中華民國統計年鑑」，行政院主計處，1998年

註：初級產業包括農、林、漁、牧業

次級產業包括礦業及土石採取業、製造業、水電燃氣業及營造業

第三級產業包括商業、運輸倉儲及通信業、金融、保險及不動產業、工商服務業、社會服務及個人服務業及政府服務等

### 三、八〇年代以來之台灣經濟發展策略

政府在上述激烈變動下，採取下列各種措施：

#### (一) 產業高度化政策

政府曾在「經濟調整期」（1973年～1980年）末期，為矯正當時經濟結構之脆弱性及消除社會不安等現象，採取了若干產業高度化政策，諸如獎勵策略性產業及設立新竹科學園區等，自進入八〇年代以後，為加強推動產業高度化，又採取許多政策，茲舉出其中較重要之政策如下：

##### (1) 頒佈實施「促進產業升級條例」

自1960年至1990年期間實施之「獎勵投資條例」，長期以來對於促進台灣之投資、產業發展及經濟成長均有重大貢獻，但一種法律長期實施之結果，往往會逐漸不符合時代要求，「獎勵投資條例」當然亦不例外，例如其獎勵對象逐漸擴大，幾乎所有製造業都成為其獎勵對象，如此一來，即失去獎勵之真正原意，同時產生為何只獎勵製造業而輕視服務業等之批評。

因此乃決定廢除按業別區分獎勵之「獎勵投資條例」，並自1991年1月1日起頒佈實施按目的別、功能別區分獎勵之「促進產業升級條例」。

「促進產業升級條例」之內容是對於機械設備自動化、公害防止、研究開發、人才培訓及重要科技事業等之投資，以及工業區用地之提供與興建等適用特別減免稅規定，以謀促進設備投資之現代化、提昇技術水準及改善投資環境等。

##### (2) 國家建設六年計劃

1991年時更發表「國家建設六年計畫」（1991年～1996年）。該計畫之總目標是建立經濟社會新秩序與促進均衡發展，政策目標包括提高國民所得、提高產業發展潛力、促進區域均衡發展及提高國民生活水準四項，計畫內容包括促進公共事業建設、增進產業生產能力、積極開發工業區、有效利用土地、開發與保護水資源、培訓與活用人才、確保能源供給、改善運輸系統、促進通信建設、促進科技研究、



縮小區域發展差距、建設新生活圈、提高社會保障與福祉及加強環境保護等。關於促進產業發展方面特別列舉十大新興工業與八大重要技術領域作為發展重點（參閱表2）

表2 「國家建設六年計畫」中之新興工業與重要技術領域

十大新興工業	八大重要技術領域
1.通信工業	1.光電技術
2.資訊工業	2.軟體技術
3.民生用電子工業	3.工業自動化技術
4.精密機械及自動化機械工業	4.材料應用技術
5.航空太空工業	5.高度監測技術
6.高級材料工業	6.生化技術
7.特殊用化學品及醫療品工業	7.資源開發技術
8.半導體工業	8.節約能源技術
9.醫療及保健工業	
10.環境污染防治工業	

資料來源：根據「國家建設六年計畫」（1991年）繪製

「國家建設六年計畫」之最大特徵是按每一公共投資計畫別列出經費預算額，投資計畫項目高達775項，總經費預算額高達8兆2,000億元，確實是一部偉大的劃時代之經濟計畫。可是，當該計畫發表後，即受到國內各界人士之嚴厲批評，諸如計畫制定本身之不透明化、財源籌措困難、對民間投資之排擠效果、租稅負擔恐將增大、對物價之不利影響等。因此在該計畫發表後經過二年之1993年2月對該計畫重新評估檢討後之結果，遂大幅縮減投資計畫項目，決定相當於2兆9,000億元之公共投資計畫列為最優先推動之項目，其他部分則視今後之財經狀況繼續推動，並決定擴大民間企業參與公共事業建設之空間，以活用民間企業之活力。

### (3)推動「亞太營運中心計畫」

由於「國家建設六年計畫」受到挫折，同時對外而言，面臨到國際間區域經濟統合體之出現、對外投資（特別是對中國大陸投資）之激增，對內而言，面臨到產業結構之脆弱性、研究開發落後、技術進步率減退、生產成本大幅上漲、環境問題惡化、對社會福利要求增高及行政效率低落等各種問題，行政院為改善國內投資環境，進而解決上述各種問題，乃於1995年1月5日正式發表「亞太營運中心計畫」。

「亞太營運中心計畫」之主要目的係在於促進國內外企業對台灣投資，並以台灣為經濟活動之據點，進而開拓亞太地區市場，為此首先必須以改善國內投資環境為先決條件。該計畫之內容包括促進貿易與投資自由化、放寬人員與資金移動管制、確立資訊化社會之法律體系等，並以創設製造、海運、空運、金融、通信及資訊

等六大經濟活動中心為目標，是一部劃時代之偉大計畫，期透過該計畫之推動，創造良好之國內投資環境，以增進台灣經濟之活力。

## (二)推動貿易與投資自由化

台灣之貿易自由化自1984年當時之行政院院長俞國華公開宣佈「自由化、國際化」之談話，以及1985年經濟革新委員會報告書中明白指出「自由化、國際化與制度化為今後台灣經濟政策之最高原則」起開始啓動。雖然以前在1958年至1962年期間，亦曾實施小幅度貿易自由化，後來一直到1970年為止，台灣之貿易收支一直都是出現逆差，1970年代時，除1974年與1975年以外，雖出現順差，但順差額並不大。美國雖在1974年通過「通商法」、1979年通過「通商協定法」，但並未以台灣為要求貿易自由化之對象，可是自1980年以後，台灣之貿易順差（特別是對美貿易順差）急速增加，而美國之對外貿易逆差急速擴大，於是美國更在1984年通過「通商關稅法」、1988年通過「通商與競爭力強化法」，特別以日本、台灣等主要貿易順差國為要求貿易自由化之對象國家。

另方面，台灣國內因受到1980年代初期英國前首相柴契爾夫人及美國前總統雷根自由化經濟政策思想之影響，以及1990年起提出加入GATT之申請及政治民主化之推動等因素，促使學界與產業界要求自由化之呼聲大幅昇高。

以下茲區分為(1)放寬進口管制，(2)降低關稅，(3)開放特許市場三部分加以分析。

### (1)放寬進口管制

台灣之進口政策依「海關進口稅則」區分為禁止進口、限制進口及可進口三大類。

其中可進口商品比較接近於自由進口商品，但並不表示完全不受限制之自由進口。政府對可進口商品之管制可區分為：限由公營事業進口、限由生產廠商進口、限制進口地區及必須檢附相關單位同意文件等四種。其目的係在於確保公營企業在國內市場之獨佔地位（石油、砂糖、肥料之進口等）、防止生產廠商之不當競爭（小麥、黃豆、玉米等大宗物質之進口等）、考慮對特定貿易對手國之優惠（美國蘋果之進口、韓國人參之進口等）、保護國內產業（禁止日本小汽車及家電產品進口、鋼鐵及肉類等之進口）等。

可是這些進口限制，自1985年以後，由於貿易自由化之推動，隨著平均關稅率之降低、進口限制比率之降低、進口簽審比率之降低、公營企業之獨占進口轉換至自由進口、廢除生產廠商之獨占進口，以及放寬進口地區限制等，使台灣之貿易政策逐漸由「管理貿易體制」轉換至「自由貿易體制」。



## (2)降低關稅

世界主要先進國家貿易自由化政策之一環而實現大幅降低關稅之時期，可追溯至GATT分別在1964年～1967年及1973年～1979年所進行之「甘迺迪回合」〔Kennedy Round〕及「東京回合」〔Tokyo Round〕兩次關稅談判。其中，「甘迺迪回合」所達成之協議是在工礦產品方面，原則上一律降低當時關稅水準之50%，而「東京回合」所達成之協議是將當時工礦業產品之關稅率平均一律降低33%。

至於台灣開始大幅調降關稅之時間則是在1979年以後。台灣自1979年起每年均與美國進行貿易談判，在美國強大壓力之下逐漸調降關稅稅率。在1979年～1992年期間，「海關進口稅則」共修正11次，總計免稅項目增加733項，降低關稅項目增加16,303項。1992年時，由於台灣受理加入GATT申請案，暫時停止調降關稅以增加入會談判籌碼，但在1996年，為配合「亞太營運中心計劃」之推動，再次修正「海關進口稅則」，總計免稅項目增加33項，降低關稅項目增加725項。此外，更經常機動調整關稅，1979年～1997年期間總共機動調整關稅達96次，調整項目多達5,302項。

結果使台灣之平均名目關稅率由1982年之31.0%大幅降至1997年之9.8%，同期間關稅負擔率（關稅收入額/進口總額）由7.27%降至3.41%。以目前台灣之平均名目關稅率（1997年）而言，比1996年之美國（6.2%）及日本（6.7%）更高，但與1996年之EU（9.5%）及加拿大（9.2%）之水準大致相同。

## (3)開放特許市場

自1986年至1993年期間，GATT之「烏拉圭回合」〔Uruguay Round〕談判中，除過去之談判議題以外，更追加智慧財產權、貿易關連投資措施〔TRIM，Trade-Related Investment Measures〕及服務業自由化等相關議題。剛好同期間，美國對台灣之市場開放壓力大幅增高，再加上國內之民主化運動與自由化要求增高，因此有關投資、金融等經濟自由化之氣勢乃隨之增強。

1987年以前，台灣之特許行業包括銀行、保險、證券、新聞、廣播、運輸、觀光、建設、瓦斯、通信等，幾乎包括所有服務業，原則上採取不受理新設申請之原則。可是自1987年起，由於戒嚴令之廢止，在一連串之民主化運動昇華過程中，再加上國內外對經濟自由化之強烈要求，出現向政府當局之管制體制挑戰之局面。

在上述過程中，有關金融、證券公司之設立，出現下列進展：

證券公司設立方面，由於1988年1月「證券法」之大幅修正，開放設立新證券公司之申請，結果證券公司家數急速增加，由1988年之38家增至1990年之373家，此外更開放外國證券公司可在國內設立分公司，再加上實施外匯與資本自由化，以

及台灣金融經濟規模之擴大，雖在1990年10月間出現「泡沫經濟」破裂現象，但不久即呈現恢復基調，使證券市場之交易量不斷擴大，上市公司亦自1988年之163家大幅增至1997年之404家（不包括上櫃公司）。

另在銀行設立方面，由於1989年7月「新銀行法」之公佈實施，開放設立新銀行之申請，民間設立新銀行之意願甚高，1990年4月發表新銀行設立標準後，即有15家提出申請，15家全部通過審查獲准設立，後來更有增加，至1998年為止，民間新設銀行家數共達23家，再加上1991年以前之12家及1998年公營商業銀行民營化之3家，總共民間銀行家數有38家（1998年，不包括外國銀行）。

再者，更開放銀行以外之金融仲介機構—票券金融公司及證券金融公司—之新設。其中，票券金融公司由1994年以前之3家增至1998年之16家，同期間證券金融公司由1家增為4家，打破過去長期間持續之壟斷局面。

此外，在開放特許市場方面，更包括開放民營加油站、旅行社、民間遊覽車公司、民間長距離大型巴士公司、國內與國際航空公司、報社、民間電視台、網路通訊公司、行動電話公司、民間發電廠等營業執照之申請與設立。

#### 四、台灣經濟發展策略之評估與課題

在評估與檢討台灣經濟發展策略之課題時，使我想起下列三件事：

第一件事是1992年時，當時之經濟部長為解決自1990年以來國內投資意願降低、對外（特別是對中國大陸）投資激增等所導致之經濟成長率減退，以及矯正國內產業結構之脆弱性等問題，曾邀請筆者參加經濟部早餐會報，並提出報告。當時筆者報告之題目是「八〇、九〇年代日本的產業政策」，其目的係在於參考日本產業發展之經驗，並針對台灣經濟問題提出解決方案，當時筆者提出包括積極建設台灣成為一個美麗之科技島等六項建議及各種有關之具體措施。

第二件事是1993年時（前述「國家建設六年計劃」發表後經過兩年），當時之經建會主任委員為克服在國家財政極困難之情況下如何籌措財源以推動大規模公共事業投資之課題，曾聘請筆者擔任研究顧問，並提出研究報告。當時筆者以長年之研究累積成果為基礎，於三個月後提出研究報告，其主要內容是日本財政投融資制度（The Japanese Fiscal Investment and Loan Program）之台灣版－中長期資金運用制度。

第三件事是1996年時，當時之行政院長為防止台灣國家競爭力之減退，曾邀請美國哈佛管理學院（Harvard Business School）教授麥可·波特（Michael E. Porter）來台訪問，進行兩天之指導講座，其在講座中指出台灣之「亞太營運中心計劃」之目標與作法太過於龐雜，在資源有限之情況下不易實現，建議不如將發展目標擺

在建設台灣成為一個「科技島」，其建議恰巧與筆者在1992年於經濟部早餐會報時所提出積極建設科技島之建議完成吻合。

參考上述三件事情，對於台灣經濟發展策略可扼要提出下列三項評估意見。

第一、通常所謂「產業政策」係指「政府有關當局對於各種產業活動所實施之調整行為」，其範圍包括產業結構政策、產業組織政策、產業區位政策及產業技術政策等，台灣係把產業高度化政策（或稱產業升級政策）定位為產業結構政策，在「促進產業升級條例」之法律下，企圖促進產業高度化，可是包括在產業結構政策中之產業扶植政策及產業調整政策等之法律卻不存在，且有關產業組織政策之法律體系亦不完備，再加上產業區位政策及產業技術政策之相關法律也不存在，當然產業政策（產業活動調整行為）之理念、目標、政策及手段等容易陷於模糊、混亂，自然無法獲得預期效果，延緩產業結構之調整與升級。筆者認為日本產業政策之相關法律體系非常完備（參閱表3及表4），頗值得台灣建構產業政策法律體系時之參考與借鏡。<sup>(1)</sup>

(1) 日本經濟自1990年初股票價格開始暴跌以後，自1991年5月起即進入資產價格緊縮、泡沫經濟破裂之景氣衰退局面（通稱『平成不景氣』（Heisei recession）），迄今仍尚未呈現恢復跡象。日本經濟在『平成不景氣』期間確實出現國內設備投資與消費支出大幅減退、出口成長受阻、企業大量倒閉及失業率大幅增高等嚴重現象，因此使人懷疑日本產業政策之有效性問題。但一般均認為日本在『平成不景氣』期間之經濟衰退主要係起因於日本金融市場結構之不健全，導致企業實體投資大幅減退，而把大量剩餘資金投入股票、房地產等資產市場，一但其資產價格脫離經濟實體基本面，必然形成泡沫經濟，而泡沫經濟一旦破裂，金融機構之不良債權必然增加，股價持續下跌，結果更使企業無法籌措增強實體投資所必要的資金，進而使企業收益減退，甚至倒閉。這種因為日本大藏省（相當於我國財政部）金融政策的失敗而抵銷了通產省（相當於我國經濟部）產業政策應有之效果，但此並不能就斷定通產省之產業政策完全無效。

事實上，日本經濟在1990年以前，以民間企業部門之總要素生產力年平均成長率而言，是世界各主要先進工業國家中最高的，這雖然不能完全歸屬於日本產業政策之效果，但日本產業政策所扮演之角色確是相當重要的。

例如日本自1978年起即頒布實施一連串之產業調整援助政策相關法律與制度，內容包括廢棄設備（汰舊換新）、事業合作（策略聯盟）、促進投資（技術研發投資）及輔導就業等，以加速促進企業再造、產業升級、提升技術水準及解決失業問題，其效果相當顯著。值得一提的是，日本產業調整政策基本上具有下列四項特色：(1)尊重市場機能及民間企業為中心，盡量避免政府之直接管制，而以制度建立為中心；(2)不採行貿易保護措施；(3)具備時效性，通常以五年為期限，五年一到，該法律即自動廢除，並以新的法律來取代；(4)由業者與政府共同提出『基本改善計畫』，經充分協調後公告實施，有助於促進產業調整之順利進行。

同時，80年代是日本積極實現技術立國構想之年代。為此，日本政府乃頒佈實施一連串有關積極創造良好研究發展環境與制度之相關法律與制度，包括：(1)建設筑波研究學園都市；(2)建設關西文化學術研究都市；(3)建設筑波研究支援中心；(4)全國各地建設科技城；(5)全國各地建設研究發展專業區；(6)全國各地興建軟體科學園區等，以積極進行研究發展活動，結果使日本全國研究發展經費之年平均成長率在1980年度至1990年度期間高達11.04%。按日本民間部門佔全體研究發展經費之比率高達八成以上，可見政

表3 日本產業調整援助政策之相關法律

法 律 名 稱	制定年	廢止年或 預定廢止年
(1)特定不景氣產業安定臨時措施法	1978年	1983年
(2)特定不景氣產業離職者臨時措施法	1978年	1983年
(3)特定不景氣地區離職者臨時措施法	1978年	1983年
(4)特定不景氣地區中小企業對策臨時措施法	1978年	1983年
(5)特定產業結構改善臨時措施法	1983年	1988年
(6)特定不景氣產業及特定不景氣地區相關勞動者就業 安定臨時措施法	1983年	1988年
(7)特定不景氣產業相關地區對策臨時措施法	1983年	1988年
(8)產業結構轉換圓滑化臨時措施法	1987年	1996年
(9)特定不景氣產業相關勞動者就業安定臨時措施法	1988年	2011年
(10)區域就業開發等促進法	1987年	永久立法
(11)促進特定中小企業者對新領域之參與等以順應經濟 結構變化之臨時措施法	1993年	2000年
(12)促進特定事業者事業創新圓滑化臨時措施法	1995年	2006年

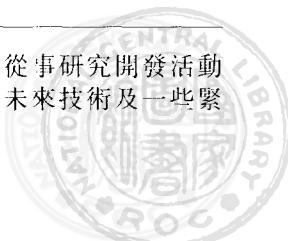
資料來源：小宮隆太郎著，「日本之產業與貿易之經濟分析（日文）」，東洋經濟新報社，1999年3月11日，P.92（表2-5）。

表4 目前日本之產業技術政策及改善研究開發環境之相關法律

法 律 名 稱	制 定 年
(1)科技技術基本法	1995年
(2)基礎技術研究圓滑化法	1985年
(3)改善產業技術研究開發體制之相關法律	1988年
(4)礦工業技術研究組合法	1961年
(5)福祉用具之研究開發與普及促進法	1993年
(6)研究交流促進法	1986年
(7)高度技術工業集積地區開發促進法（科技城法）	1983年
(8)有助於地區產業高度化之特定事業集積促進法（頭腦立地法）	1988年
(9)特定新規事業實施圓滑化臨時措施法	1989年
(10)大學等技術研究成果移轉民間企業促進法	1998年
(11)特定產業集積活性化臨時措施法（專業區促進法）	1997年
(12)資訊處理促進法	1970年
(13)促進區域軟體供給能力開發事業之臨時措施法	1989年
(14)石油替代能源之開發與引進促進法	1980年
(15)促進中小企業創造性事業活動之臨時措施法	1995年

資料來源：「通產六法（日文）」，通商產業省編，1998年版。

府只要積極創造出良好的研究發展環境與制度，民間企業自然會願意從事研究開發活動，在此情況下，政府對研究發展的支援重點即可置於大型工業技術、未來技術及一些緊急必要技術（如節約能源技術、環境污染防治技術等）。



第二、上述政策相關法律體系之缺失亦可適用於「國家建設六年計畫」及「亞太營運中心計畫」。茲以前者而言，通常國家發展或建設之經濟計畫必須與其他各種計畫或展望保持密切相關，相互間必須具有連貫性或一致性，同時必須有根據這些計畫體系或政策體系付諸實施之行政制度與法律體系。例如日本之經濟計畫經常與全國綜合開發計畫、國土利用計畫、公共投資基本計畫、地方開發計畫、土地利用基本計畫、各種公共事業相關長期計畫，以及經濟與財政展望等密切相關，成為一個完整之體系，然後再根據各種相關法律確實執行（參閱圖1）。可是，台灣之經濟計畫與其他各種計畫等之間經常缺乏關聯性，再加上行政制度不完備及法律體系缺失，因此在執行時經常引發爭論，甚至遭到挫折，或發生其他後遺症。

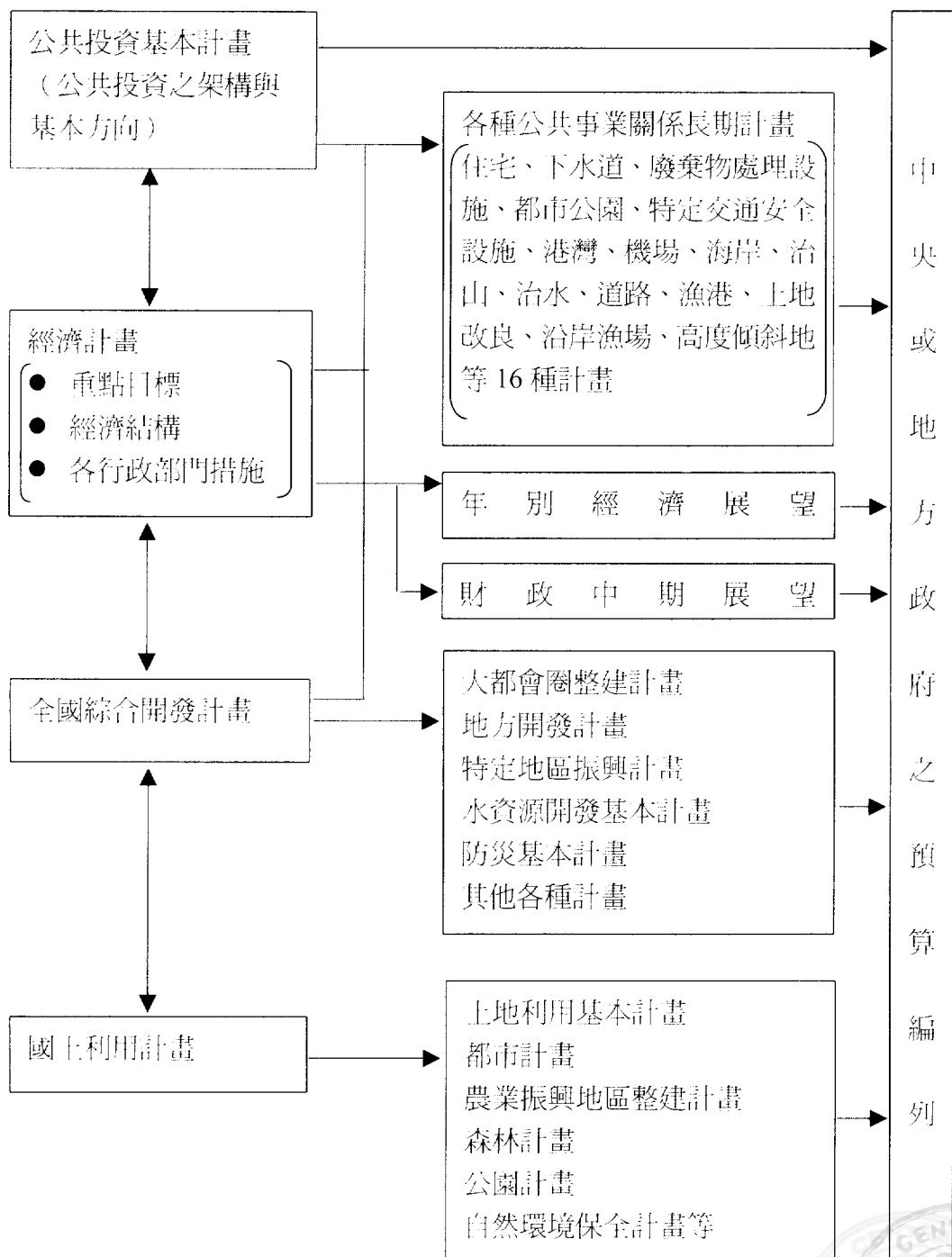
第三、關於前述「國家建設六年計畫」公共事業投資之財源籌措方法，筆者曾經參考日本財政投融資制度提出建議中之「法制化與審議、監督原則」，在正式報告書中並未列入，目前完全在政府有關當局之主觀的、隨意的政策裁量下，不經國會之審議與監督，運用大筆民間資金（諸如郵政儲金、公勞保退休基金等），例如為穩定短期股價而設置高達5,000億元之國家安定基金，大舉介入股市，但對於促進中小企業長期發展之中小企業發展基金之200億元增資案，以及協助高速鐵路建設之2,700億元融資案等卻遲遲未能決定，難免受到國民大眾之強烈批評。<sup>[2]</sup>

[2] 由於我國相關之財經政策或產業政策之法律與制度極不完備，因此決策時，經常以召開小組會議或委員會議之形式作成決議並執行決策。這種決策經常依據『政治原理』，鮮少考慮『經濟原理』，就事後結果觀察，這種決策甚難發揮經濟效果，甚至引發政治爭議，進而可能造成決策之更加混亂或其他之後遺症。

例如最近政府為穩定國內股市而不惜動用國家安定基金、郵政儲金、勞保基金及各種退撫基金等大舉介入股市，結果股市還是持續下跌，至目前為止，國家安定基金已經虧損300多億元，若再加上其他各種基金，其虧損額度已經超過1000億元以上。如此龐大之虧損，將來如何解決？政府官員之想法是：第一、如果股價能夠由目前（2001年3月13日）之5610點上漲至6500點，這些虧損即可自動獲得解決，但有哪一位官員能夠完全保證，以台灣目前之經濟基本面，股市能夠很快的上漲至上述理想預測值？第二、如果股價沒有辦法上漲至上述理想預測值，則唯一的辦法可能就是編列預算來補助，但在目前台灣的法律與制度極不完備之情況下，依『政治原理』或『行政裁量權』來編列補助，勢必引發另一波之政治爭議，結果恐將會引發更嚴重之經濟混亂現象。

值此之際，日本財政投融資制度之運作經驗似值得我國參考與借鏡。日本財政投融資之運作係根據『產業投資特別會計法』、『資金運用部資金法』、『資金運用部特別會計法』、『資金運用部資金、簡易人壽保險及郵政年金積存金之長期運用特別措施法』等各種相關法律，明訂其所負使命、組織、業務範圍、財務會計處理方式及受政府與國會之監督，每年由日本大藏省理財局在12月底時彙整出政府原案，編訂財政投融資計畫，在1月下旬以後向國會提出，經國會討論、審議通過後實施。至於日本大藏省在運作或執行財政投融資計畫時，有下列幾項重要原則值得我國參考與借鏡：(1)統籌管理與運用原則；(2)長期低利運用原則；(3)自償性原則；(4)彈性運用原則；(5)債務保證原則；(6)法制化與審議及監督原則。而上述各項原則均係根據各種相關法律規定在運作。

圖1 日本經濟計畫體系



資料來源：根據「戰後日本經濟之軌跡—經濟企劃廳50年史（日文）」，經濟企劃廳編，1997年4月1日，P.233-234繪製



## 五、結語

戰後長期間在國際政治舞台上處於極微妙（或極特殊）地位之台灣經濟發展成果，可用「台灣經濟奇蹟」來形容，頗受世界各國之高度肯定與評價。具體言，台灣之經濟發展成果包括實現高度經濟成長、改善國際收支、達成充分就業、物價穩定、健全財政、所得分配公平及外匯存底激增等。

可是，「由於過去之努力所顯現之經濟成果」（path dependent, economic performance were shaped by its past），隨著上述經濟政策目標達成之同時（或多或少有些時間落後），必然會促進國內經濟結構或產業結構發生質的變化，同時國際經濟情勢亦會發生變化，因此會不斷出現新的課題，若不妥善對應，亮麗之經濟成果亦會減退，甚至消失。近年台灣之經濟發展之成果確實有減退之趨勢，特別是由於生產成本之上漲、社會基本建設之落後、技術進步率之減低、政治民主化之未成熟，以及法律與制度之不完備等所引發之國家競爭力降低現象，乃是導致經濟成果減退之主因。

今後為促進台灣經濟之進一步發展，當然民間之努力不可或缺，政府方面必須要積極研究尋找出現在台灣經濟所存在之涉及非常複雜因素（包括經濟因素及非經濟因素）之各種問題之真正原因或本質，擬訂出更長期且具有經濟發展方向與目標體系之計畫或展望，然後再據此制定具有體系之政策、法律與制度，積極努力實現各種目標。當然要建構這些體系，最重要的是繼續推動政治民主化與經濟民主化，唯有如此，才能夠在決策過程透明化之基礎上尋求真正最大之共識，為台灣經濟之健全發展作出貢獻。

附表 台灣主要經濟指標

年別	實質GDP成長率 (%)	平均每人GDP (美元)	儲蓄率 (%)	投資率 (%)	消費者物價上漲率 (%)	失業率 (%)
1960	6.3	-	17.8	20.2	18.4	4.0
1961	6.9	157	18.4	20.0	7.8	4.1
1962	7.9	168	15.2	17.8	2.3	4.2
1963	9.4	184	19.1	18.3	2.2	4.3
1964	12.2	208	20.3	18.7	0.9	4.3
1965	11.1	223	20.7	22.7	-0.1	3.3
1966	8.9	242	22.2	21.2	2.0	3.0
1967	10.7	274	23.1	24.7	3.4	2.3
1968	9.2	311	22.4	25.2	7.9	1.7



1969	9.0	343	23.8	24.5	5.1	1.9
1970	11.4	386	25.6	25.6	3.6	1.7
1971	12.9	440	28.8	26.3	2.8	1.7
1972	13.3	517	31.9	25.7	3.0	1.5
1973	12.8	696	34.4	29.1	8.2	1.3
1974	1.2	914	31.4	39.2	47.5	1.5
1975	4.9	962	27.2	30.4	5.2	2.4
1976	13.9	1,130	32.8	30.5	2.5	1.8
1977	10.2	1,299	33.0	28.1	7.0	1.8
1978	13.6	1,610	34.7	28.2	5.8	1.7
1979	8.2	1,901	34.0	32.9	9.8	1.3
1980	7.3	2,325	32.6	33.8	19.0	1.2
1981	6.2	2,354	31.9	29.9	16.3	1.4
1982	3.6	2,631	30.4	25.2	3.0	2.1
1983	8.4	2,798	32.1	23.5	1.4	2.7
1984	10.6	3,112	33.4	22.2	-0.0	2.5
1985	5.0	3,223	32.9	19.1	-0.2	2.9
1986	11.6	3,878	37.3	17.5	0.7	2.7
1987	12.7	5,166	37.9	20.6	0.5	2.0
1988	7.8	6,191	34.4	23.7	1.3	1.7
1989	8.2	7,417	30.9	23.4	4.4	1.6
1990	5.4	7,870	28.1	23.1	4.1	1.7
1991	7.6	8,727	27.8	23.3	3.6	1.5
1992	6.8	10,221	27.0	24.9	4.5	1.5
1993	6.3	10,630	27.0	25.2	2.9	1.5
1994	6.5	11,408	25.8	23.9	4.1	1.6
1995	6.0	12,214	25.6	23.7	3.7	1.8
1996	5.7	12,683	25.1	21.2	3.1	2.6
1997	6.8	13,065	24.8	22.0	0.9	2.7
1998	4.8	11,958	25.1	22.7	1.7	2.7
60年代平均	9.1	234	20.3	21.3	4.9	3.3
70年代平均	10.2	985	31.4	29.6	8.9	1.7
80年代平均	8.1	3,940	33.4	23.9	4.4	2.1
90年代平均	6.2	10,975	26.3	23.3	3.2	1.9

資料來源：「亞洲經濟1999」，日本經濟企劃廳調查局編，1999年6月23日，P·310~356（參考統計）

註：1. 儲蓄率係指國內儲蓄總額對GDP之比率

2. 投資率係指國內資本形成總額對GDP之比率

3. 出口及進口成長率係指按通關出口額(FOB)及通關進口額(CIF)計算之成長率

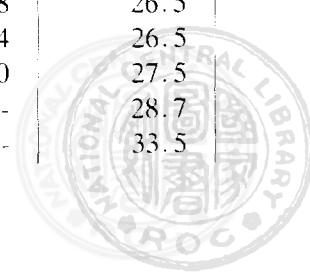
4. 外匯存底及對外債務餘額係指年底值

5. 匯率係指年平均匯率



附表 台灣主要經濟指標（續）

年別	出口成長率(%)	進口成長率(%)	經常收支 (百萬美元)	外匯存底 (百萬美元)	對外債務 餘額(百 萬美元)	匯率 (對美元)
1960	---	---	---	---	---	---
1961	---	---	---	---	---	40.0
1962	11.5	-13.2	---	---	---	40.0
1963	52.9	29.5	---	---	---	40.0
1964	30.8	18.6	---	---	---	40.0
1965	2.9	29.7	---	---	---	40.0
1966	20.1	11.7	---	---	---	40.0
1967	19.1	29.7	---	---	---	40.0
1968	23.4	12.1	---	---	---	40.0
1969	32.9	43.3	---	---	---	40.0
1970	41.2	25.6	---	---	---	40.0
1971	39.1	21.0	---	---	---	40.0
1972	45.0	36.3	---	---	---	40.0
1973	50.0	50.8	---	---	---	37.9
1974	25.8	83.7	-1113	---	---	38.0
1975	-5.9	-14.6	-589	---	---	38.0
1976	53.8	27.7	292	---	---	38.0
1977	14.6	12.0	911	---	---	38.0
1978	35.5	29.6	1639	---	---	36.0
1979	26.9	34.0	181	---	---	36.0
1980	23.0	33.6	-913	2205	---	36.0
1981	14.1	7.4	522	7235	---	36.9
1982	-1.8	-10.9	2251	8532	9631	39.1
1983	13.1	7.4	4416	11859	10867	40.1
1984	21.2	5.2	6979	15664	9240	39.6
1985	0.9	-8.5	9203	22556	8661	39.9
1986	29.7	20.3	16297	46310	12207	37.8
1987	34.7	44.7	17999	76478	19474	31.9
1988	13.0	42.0	10195	73897	17736	28.6
1989	9.3	5.2	11416	73224	17071	26.4
1990	1.4	4.7	10925	72441	17683	26.9
1991	13.3	14.9	12458	82405	19258	26.8
1992	6.9	14.5	8547	82306	19880	25.2
1993	4.4	7.0	7042	83573	23246	26.4
1994	9.4	10.8	6498	92454	26208	26.5
1995	20.0	21.3	5474	90310	27074	26.5
1996	3.8	-1.1	11027	88310	24410	27.5
1997	5.3	11.8	7688	83502	---	28.7
1998	-9.4	-8.5	3725	90341	---	33.5



60 年代平均	23.4	18.0	---	---	---	---
70 年代平均	31.4	28.4	220	---	---	---
80 年代平均	15.2	13.5	7835	---	---	---
90 年代平均	5.8	8.0	8145	---	---	---

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 1.于宗先（1998），「台灣經濟發展的困境與出路」，五南圖書出版公司。
- 2.王春源（1997），「台灣總體經濟發展(上)」，雙葉書廊。
- 3.李國鼎、陳木在（1994），「我國經濟發展策略總論（上）（下）」，聯經出版事業公司。
- 4.邢慕寰（1993），「台灣經濟策論」，三民書局。
- 5.馬凱（1994），「台灣工業發展論文集」，聯經出版事業公司。
- 6.梁國樹（1994），「台灣經濟發展論文集」，時報文化出版企業有限公司。
- 7.梁國樹（1997），「貨幣金融政策建言」，遠流出版。
- 8.梁國樹（1998），「國際經貿政策建言」，遠流出版。
- 9.梁國樹（1998），「經濟發展政策建言」，遠流出版。
- 10.高希均、李誠（1995），「台灣經驗再定位」，天下文化。
- 11.蔡宗義（1991），「八〇、九〇年代日本產業政策之研究」，經濟部產諮會。
- 12.蔡宗義（1993），「產業經濟理論與日本實證分析」，經濟部產諮會。
- 13.蔡宗義（1997），「日本財政投融資制度之結構與特色」，日本大阪國際大學國際研究論叢。
- 14.施建生（1999），「1980年代以來台灣經濟發展經驗」，中華經濟研究院。
- 15.王文娟（2000），「八〇年代以來美日產業政策及產業發展條件之比較分析」，中華經濟研究院。

### 二、日文部分

- 1.小林伸夫（1995），「台灣經濟入門」，日本評論社。
- 2.小宮隆太郎（1999），「日本之產業與貿易之經濟分析」，東洋經濟新報社。
- 3.小野五郎（1999），「現代日本之產業政策」，日本經濟新聞社。
- 4.井秀憲（1993），「台灣經驗與冷戰後之亞洲」，勁草書房。



5. 貝塚啓明（1996），「日本經濟事典」，日本經濟新聞社。
6. 金森久雄、香西泰（1997），「日本經濟讀本」，東洋經濟新報社。
7. 服部民夫、佐藤幸人（1996），「韓國與台灣發展機制」，亞洲經濟研究所。
8. 通商產業省（1998），「通產六法（1998年）」。
9. 經濟企劃廳（1997），「戰後日本經濟軌跡－經濟企畫廳50年史」。
10. 經濟企劃廳調查局（1999），「亞洲經濟1999」，大藏省印刷局。
11. 影山信一（1999）「通商產業政策論研究」，日本評論社。

### 三、英文部分

1. Kozo Yamamura (1995), "The Japanese Civil Service and Economic Development", Clarendon Press Oxford.
2. Ryutaro. Komiya (1990), "The Japanese Economy: Trade, Industry, and Government", University of Tokyo Press.

