

## 〈國展論壇〉 馬政府經濟政策問題出在方向錯誤

林向愷  
台大經濟系教授

新政府自 520 接手後，景氣對策燈號由五月份的黃藍燈轉為七月份的藍燈顯示國內景氣已進入衰退階段，景氣領先指標以及國立中央大學的消費者信心指數亦創新低，而 520 以來台股跌幅超過 3 成。國民黨雖掌握立法院過半優勢並號稱擁有最強的財經團隊，顯然，馬政府為因應景氣振興經濟所推出的諸多方案執行的並不順利且效果廣受外界質疑。面對質疑，新政府的回應不外乎是國際經濟景氣不好、天災或阿扁的錯。

新政府上任不到四個月，所推出的財經政策不可能馬上見效還需要時間，但新政府財經政策的方向卻出現重大錯誤值得我們注意。首先，新政府的發展策略仍舊採「唯經濟成長論」，一味追求經濟成長率，忽視經濟成長與公平正義及環境生態必須維持平衡的重要性。九 0 年代以來，如何減緩全球化對經濟與社會的衝擊是先進國家面對最嚴峻的挑戰。全球化不是第二次大戰之後才有的現象，其實早在十九世紀金本位時期就已出現類似現象，但此波全球化與前一次全球化最大不同在於第二次戰後各國大多採取較嚴格的移民政策，只對高科技與專業人士及投資型移民開放以吸引人才及資金；其次則是政府角色的改變，先進國家除了持續採行開放措施，減少貿易障礙與不必要的管制以降低資本及技術跨國移動的障礙，以及加速公營事業民營化外，為減輕其國內民眾基本生活權利受到全球化的衝擊，戰後先進國家普遍強化其既有的社會安全體系的功能，使得戰後歐美先進國家社會福利支出占其政府總支出比重超過一半。

全球化潮流下，台灣社會面臨最嚴重問題是失業率居高不下與薪資所得成長緩慢。失業及實質薪資所得停滯不前係因台灣廠商「全球化」策略，注重「降低成本」的產業出走，輕忽「創造價值」的產業轉型。馬政府上台後，未察覺問題的根源就積極開放 12 吋晶圓赴中設廠，放寬投資中國上限規定，並開放中國台商回台上市。更將「中國化」視為「全球化」，認為不透過中國，台灣就無法全球化，既然中國已是世界工廠，若台灣錯過了利用中國資源的機會，將會喪失這一波全球經濟發展過程中的任何契機，馬政府當然不會禁止反而要鼓勵廠商赴中國投資。過去八年由於行政部門未做好相關追縱管理機制，導致台商投資中國金額占我國 GDP 比重由 1999 年的 0.5% 一路上升到 2007 年的 2.61%。資金大量外移，國內投資率就很難提升導致我國國內投資率位居亞洲四小龍之末，工作機會移往後進國家過多，新的工作機會又因國內投資不振而增加有限，失業率自然居

高不下加上薪資所得不易成長導致家庭所得差距持續擴大。

失業與「貧富差距」是底層人民兩大痛苦的來源。1990 年時，台灣平均每戶可支配所得的五分位差為 5.18 倍，到了 2000 年已上升到 5.55 倍，2001 年更高達 6.39 倍，2006 年始小幅下滑到 6.01 倍。由於可支配所得包括政府所提供的各項移轉性收入，顯示過去幾年來民進黨政府解決失業問題的短期方案發揮所得重分配的部分效果，使得惡化程度較同期的南韓、新加坡、香港、中國等國為輕，但民眾對貧富差距的感受並不會因台灣較鄰近國家程度為輕而減輕。

過去八年的經濟成長(年平均成長率超過 4%)並未為大多數台灣家庭所享受，這段期間所得最低的百分之四十家庭其可支配所得呈現負成長現象，而所得次低的百分之四十家庭平均年成長率亦不到百分之一。若不及時解決這些家庭經濟地位持續弱化的問題，依其他國家的經驗，它會激化階層對立，底層人民為了要翻身就會想顛覆現有體制，底層人民由於民主制度無法再捍衛她們最起碼的公平正義或參與機會的均等，開始對民主制度失去信心。雖然，普及性社會福利制度做為縮小貧富差距，促進社會團結的功能越來越重要，但這只是消極保障經濟弱勢階層的基本生活權利的作法而已。

馬政府未能認知上述失業及貧窮差距擴大的問題根源，新政府除了選擇無條件開放廠商投資中國，更想利用開放中國觀光客來台以及中資來台以拯救台灣經濟，結果最敵視台灣的中國成為台灣未來唯一的希望所在。這種作法不僅過度簡化全球經濟體系的運作邏輯，更將台灣發展的前景完全侷限於中國現有的經濟框架之下，台灣經濟過度依賴中國的結果，經濟的好與壞需看中國的臉色，如此民眾對台灣經濟還有何信心可言！由於台灣廠商「全球化」策略過度注重「降低成本」的產業出走，新政府必須對目前「兩岸經貿政策」做根本的調整，才能扭轉上述台商過度投資中國的趨勢，讓新的、高層次的產業順利填補移往中國舊的、低層次的產業。以創造更多新的工作機會如此才有可能有效降低失業率。

隨著全球經濟快速成長，全球氣候也產生顯著變化，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的過度排放。為抑制過度排放，先進國家陸續通過強制性能源政策，例如：德國政府於 2007 年宣示將因應氣候變遷定位為德國的第三次工業革命。面對全球化及全球暖化，先進國家多揚棄原有的「唯經濟成長」的策略改採重視「經濟發展、社會公平正義以及環境生態」均衡發展的永續發展策略，台灣正邁向先進國家之林當然亦無法規避此項挑戰。

根據國際能源總署統計自 1990 到 2003 年間世界各國二氧化碳排放增加的數量，台灣排名第八，而台灣 1990 年到 2006 年二氧化碳排放的年增率更高居世界第一。另依據 2005 年統計數字，台灣高耗能產業（如：鋼鐵、石化、造紙與水泥業）使用台灣 1/3 的能源，卻只創造出不到 2.5% 的 GDP，顯示台灣產業結構必須調整，否則難以因應氣候變遷。馬總統上台後，雖將減碳目標訂在 2025 年回

到 2000 年水準，但卻無任何短、中期具體策略，對選舉期間所承諾的能源稅制亦無意限期推動，對碳排放採總量管制也不願執行。由於新政府內財經決策官員仍深信「經濟發展與環境生態互斥」的舊思維，認為台灣應「先追求成長，再清理環境」。結果「節能減碳」變成首長搞脫西裝秀、大車換小車以及只在民生消費活動上動「節能減碳」的腦筋。依 9 月 11 日行政院所推出的「因應景氣振興經濟方案」，政府將提供 20.5 億元用於補助民眾購置太陽能熱水器、太陽光電系統，以及符合節能標章的冷氣機、電冰箱等家電用品。事實上，國內的二氧化碳排放量，民眾住宅所產生的數量僅占一成三。馬政府上任後，所通過的電廠及鋼鐵廠開發案，每年增加二氧化碳量則高達 1500 萬公噸，顯示新政府「節能減碳」具體作法只管小不管大，重口號輕執行。如此只有讓未來台灣的環境問題更惡化。馬政府若讓「永續發展」概念中所強調的「環境品質提升及環境資源合理運用」繼續被忽視，未來「永續發展」的黃金三角將只剩一角。

其次，馬政府財經政策方向上更大的錯誤在於將台灣經濟鎖死在中國，過度依賴的結果導致台灣未來發展整體風險變得很大。全球化大趨勢下，貿易自由化意謂商品市場的規模大小不再由國家的領土疆域界定。商品、資金及技術跨國移動的政治障礙幾已移除，世界各主要市場逐漸整合為世界市場。然而，全球化並不會因此讓不同國家大多數個人可以自由選擇國家，絕大部份的現代經濟活動，生產、消費、投資以及政府預算分配大多還是在「國家」領土範圍內進行，行使這些經濟活動的主體仍是國家的人民。全球化大趨勢下，商品、資金與技術可以自由的跨國移動，資源因而更有效率的運用讓現代經濟活動更繁榮，無障礙的跨國移動，對擁有可以跨國移動資源的部份社會成員而言，全球化是機會，但對其他大多數成員而言全球化則是風險與威脅，對未擁有這些資源的社會階層則必須承擔全球化的代價。依我國憲法第十五條「人民生存權應予保障」的規定，國家安全應定義為「全體人民生存權應予積極保障免於威脅」不應再侷限於「全體人民生存權免受外力威脅」的傳統國家安全概念而改為強調經濟安全的廣義的國家安全概念，決定因素不只限於國防與外交實力，它與國內政治穩定、經濟表現以及社會和諧更是密不可分。

基於上述「國家安全」的概念，馬政府的開放策略不僅對台、中經貿往來缺乏管制與規範。若馬政府繼續忽視經貿自主對國家安全的重要性，則攸關一個國家生存與發展的經濟優勢將很難維持而技術資源的創造、管理與分配將更難繼續。馬政府應立即改正目前錯誤的全盤開放政策，改採「安全」與「開放」並重的政策，將「國家經濟安全」的目標訂為減少過度的對外經貿依賴以避免外國政府對台灣經濟制裁的可能性，減少國外因素對國內經濟正常運作的衝擊，以及維持台灣經濟及科技的優勢。