

# 第五章、黃金十年

## 創新成長，均富所得，永續發展

近年來，在經濟上，臺灣過度依賴科技產業、代工體系，服務業升級轉型太慢，亟待嶄新的成長模式。其次，在社會上，全球金融風暴肆虐，致失業率攀升，所得差距惡化。因此，創造均富所得、營造包容性社會，成為政府無可旁貸的職責。在環境上，氣候變遷加劇，資源稀缺問題凸顯，建立節能減碳、永續經濟發展是未來無法逃避的課題。在兩岸上，兩岸經濟協議（ECFA）的簽署帶來機會與挑戰，惟如何善用機會、因應挑戰，實為關鍵。

本文從啟動成長新動能、營造包容性社會、永續經濟發展、培育優質人力、打造軟實力、掌握ECFA契機與提升政府效能等構面，探討及勾勒臺灣未來十年的發展目標、願景與研提因應策略。俾使臺灣經濟順利邁向均富所得、創新成長、永續發展的黃金十年。

召集人：王健全

撰稿人：王健全 王素鸞 林嘉慧

黃德秀 傅清萍 劉孟俊

（撰稿人依姓氏筆畫排序）



# 壹、前言（總體經濟）

## 一、現況發展

二〇〇八年爆發的金融海嘯雖然對臺灣的金融部門影響不大，但在歐美經濟衰退、進口能力下滑下，對臺灣的出口部門衝擊深遠，內需萎縮，失業率亦急遽攀升。還好在政府短期的消費券、三挺政策（政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺員工）及擴大內需相關政策協助下驚險渡過難關。二〇〇九年實質GDP成長率為負的1.91%，二〇一〇年則超過10%成長率，二〇一一年亦有5%左右的成長率，可說已走出金融泡沫的陰霾（見表1）。尤其在二〇一〇年年中簽署的兩岸經濟協議（Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA），以及後續和新加坡等展開的自由貿易協定談判，均為臺灣開啟了新的生機與商機。ECFA透過關稅減免、市場准入及兩岸的爭端解決、產業與經濟合作（見表2），使臺灣可以避免邊緣化，並建構一個接軌兩岸、國際的平臺，進而邁向一個嶄新的紀元。未來兩岸、國際更緊密的經濟合作，對臺灣未來十年的經濟情勢影響相當深遠，如何把握商機、降低衝擊，協助臺灣加速產業、經濟、社會結構的調整，使臺灣各個層面順利轉骨，迎接一個永續成長的黃金十年。

表1 臺灣經濟預測

	2010年實際值	2011年預測值	2012年預測值
實質GDP年變動率（%）	10.82	4.29	4.75
每人平均GNP（美元）	19,166	21,486	22,456
民間消費年變動率（%）	3.69	3.37	2.98
民間投資年變動率（%）	32.79	3.65	7.50
財貨與服務之輸出年變動率（%）	34.84	10.34	8.11

資料來源：中華經濟研究院，經濟展望中心，2010年12月16日。

## 二、問題分析

雖然臺灣安然渡過全球金融風暴，但也凸顯了產業結構太偏重電子資訊業（ICT），以代工為主、服務業升級轉型不夠快速的弱點。在貿易上，太依賴大陸及歐美市場，亟待尋求一個新的經濟成長模式，為下一波經濟成長添加動能。其次，全球金融風暴的肆虐，使不少缺乏資產的中低收入族群喪失工作或減薪，致貧富差距拉大，形成階級的對立，故基尼係數的不惡化（不高於0.35）就顯得格外重要（見表3）。因此，如何透過強化教育功能、創造就業機會、矯正稅制不全及強化社會福利機制等，營造一個包容成長的幸福社會，凝聚社會共識，展現社會公義，成為政府未來十年亟須正視的課題。再者，氣候變遷加劇，水資源、能源、糧食面臨稀缺，制約人類及社會發展，建立節約減碳、永續經濟發展將是未來十年無法逃避的議題。另一方面，人口老化、少子女化是臺灣另一項困境，臺灣二〇〇九年總生育率僅一·〇二人，全球最低，至二〇二五年人口呈負成長，將衍生勞動力不足、扶養負擔加重等問題。其次，六十五歲以上高齡人口占總人口將於二〇一七年超過

表2 ECFA內容概要

序言	雙方同意，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，創造公平的貿易與投資環境
第一章 總則	1.目標 2.合作措施
第二章 貿易與投資	3.貨品貿易 4.服務貿易 5.投資
第三章 經濟合作	6.經濟合作（包括智慧財產權保護、金融合作、貿易促進及貿易便捷化、海關合作、中小企業合作、經貿團體互設辦事機構等）
第四章 早期收穫	7.貨品貿易早期收穫 8.服務貿易早期收穫
第五章 其他	9.例外 10.爭端解決 11.機構安排 12.文書格式 13.附件及後續協議 14.修正 15.生效 16.終止

資料來源：行政院

表3 臺灣總體經濟及變數之目標彙整

變數	未來十年（2011～2020）		過去十年（2000～2009）
	調整前*	調整後**	
GDP成長率	5%	5%	3.4%
失業率	3.5%	3.8%	4.4%
CPI年增率	2.0%	2.2%	1%
人均GDP	40,000美元	35,000美元（2020）	16,969美元
基尼係數	不高於0.35	不高於0.35	0.35（2009）

資料來源：參酌中華經濟研究院（2011）予以調整

註：\*代表中華經濟研究院（2011）之原始數據

\*\*代表本文估計

14%，臺灣正式邁入世界衛生組織（WHO）定義之高齡社會，二〇二〇年則進一步上升至16.22%，長期照護與老人安養等問題亟待因應。有鑑於此，匯聚及培育優質人力，緩和人才供需缺口，將是臺灣未來經濟注入新血、脫胎換骨的關鍵。尤其是軟實力的名詞被喊得震天價響，文化的累積與加值，文化環境的塑造與全民美學等文化素養的強化，配合高階人力的培育，槓桿軟實力以引領兩岸產業發展，均是軟實力發揮的關鍵。此外，ECFA時代的兩岸和平、經濟合作，除了有助於經濟、產業的發展外，透過和平紅利對臺灣政治的長程發展助益較大。積極結合地方能量、開發兩岸多元合作、擴大臺日策略聯盟、調整產業聚落的發展來強化ECFA效益及降低ECFA的風險也不容輕忽。

最後，政府的執行力，包括跨部會協調的強化、立法院效率的提升、優質環境的塑造、吸引投資、加強服務業發展等嶄新思維的貫徹，才能使策略有效運用，並順利落實規畫願景與目標。

本文即依序就：啟動成長新動能、營造包容成長的社會、永續經濟發展、培育優質人力與因應人口變遷、發揮軟實力、掌握ECFA時代兩岸合作契機與挑戰、提升政府效能等議題展開分析，並勾勒未來發展目標與願景。

### 三、願景與目標

#### （一）願景

近一、二年來，經濟已重回復甦的軌道，但除了少數高所得族群

外，卻是所得停滯，形成「無感」的復甦，也使得高收入和中低收入階層對立的情況有升高的趨勢。因此，在追求經濟成長之餘，社會公平正義也不容輕忽。故本文將臺灣未來十年的願景設定為「邁向創新成長、均富所得、永續發展的樂活家園」。

## （二）目標

在總體經濟目標的設定上，本文認為未來經濟發展應尋求中度成長模式，以兼顧生活品質及環境保護，尤其在社會住宅、代表所得分配的基尼係數（Gini coefficient）上更應審慎觀察其變化。主要經濟成長指標目標的設定，本文係依據經建會委託中華經濟研究院（二〇一一）研究，所設定的目標加以調整，主要說明如下：

### 1. GDP成長率5%

過去十年（二〇〇〇～二〇〇九）的平均成長率為3.4%，但在油價、原物料價格上漲及通膨威脅下，經濟成長率欲大幅提升有困難，加上追求高度經濟成長，可能會犧牲環境保護及社會公義。但在兩岸關係和緩、ECFA的加持下，臺灣經濟的表現應優於過去十年，故本文維持中華經濟研究院（二〇一一）5%的目標。

Global Insight 估計臺灣未來五年的經濟成長率為4.96%，考量ECFA及FTA的簽署，帶動國內及海外投資的成長，對生產力及GDP的增加應有不小的貢獻，加上人力素質的提高，故此一目標的達成應該不難。根據經建會的估計，未來五年臺灣在高級人力上仍有相當短缺，加上中國大陸十二五規畫對臺灣人才的磁吸效應，在人才培育及延攬海外人才上應加倍努力，才可以保證目標的達成。

此外，近幾年臺灣產業的總要素生產力（TFP）成長率不斷下降，甚至轉為負數。同時，服務業的生產力低於製造業。因此，在營利事業所得稅調降至17%後，服務業及製造業廠商應加強資本、研發投資，促成生產力增加，GDP5%的成長率才有機會達成。

## 2.失業率3.8%

過去十年的平均失業率為4.4%，隨著產業結構的調整，結構性失業將成為常態，欲大幅下降恐怕不容易。不過，ECFA及陸客觀光持續增加，帶動服務業的就業機會，就業人數可望增加，故本文下修中華經濟研究院（二〇一一）3.5%的目標，以3.8%為目標。

## 3.消費者物價指數（CPI）年增率2.2%

過去十年的CPI年增率為1%，但在新興工業國家的需求增加、油價與原物料價格的上漲，及需求／成本推動夾雜影響下，未來十年的通貨膨脹率勢將增加。加上中國大陸成為世界製造工廠角色的淡化，未來十年中國大陸不再向全世界輸出通貨緊縮，反而會輸出通貨膨脹，同時，臺灣以大陸為代工基地的依賴性也會降低，故設定未來十年CPI年增率的目標為2.2%。

## 4.每人平均GDP為三萬五千美元（二〇二〇年）

過去十年平均的人均GDP為一萬六千九百六十九美元，二〇一一年預估為二萬一千五百美元；如以每年5%的經濟成長率估算，則在二〇二〇年可達到三萬五千美元左右（假設匯率波動不大）。中華經濟研究院（二〇一一）原其設定的目標為四萬美元，本文向下調整。當然隨著民間投資率的增加，出口占GDP的比重也會跟著下降，有助於平衡出口、內需的比重。

## 5.基尼係數不大於0.35

二〇〇〇～二〇〇九年的基尼（Gini）係數平均在0.35左右，未來避免貧富差距的擴大，政府須透過社會福利、補助、創造就業機會來阻止貧富差距的擴大，故目標仍維持在Gini係數不大於0.35。

相關目標的設定，請參見表3。

## 貳、啟動成長新動能

### 一、現況發展

二〇〇八年爆發的全球金融海嘯凸顯出臺灣在貿易和產業結構的脆弱性。在貿易結構上，臺灣太依賴出口（見表4），且出口過度集中於中國大陸，40%左右係以中國大陸、港澳為出口市場。在產業結構上，過度集中於電子資訊業，且多數以代工為主，中間財的生產占了七成以上（見圖1），品牌、通路布建少，附加價值率低（見表5）；在缺乏談判籌碼的制約下，只能靠降低成本來維持競爭力，致產業外移，附加價值率偏低。另一方面，服務業規模不大且升級轉型速度慢，生產增加率低於製造業（見圖2）。欲突破當前經濟發展停滯的窘境，臺灣必須尋求新的經濟動能與成長模式。

此一新的成長模式包括由代工為主邁入發展品牌、通路，推動高值化的服務業與加速催生六大新興產業等。這些新的成長模式，背後均需有一較大的本土市場（home market）來支撐，才能尋求規模經濟及應

表4 各國（地區）出口占GDP比重

單位：%

2008年出口占GDP比重	
美國	13.3
歐洲	17.1
日本	17.9
中國	34.5
俄羅斯	31.0
印度	24.9
巴西	14.1
拉丁美洲*	19.3 *排除巴西
東亞**	81.8 **排除中國、日本
東歐***	55.6 ***排除俄羅斯
臺灣	64.0 (74%) 註：括弧內代表2009年。

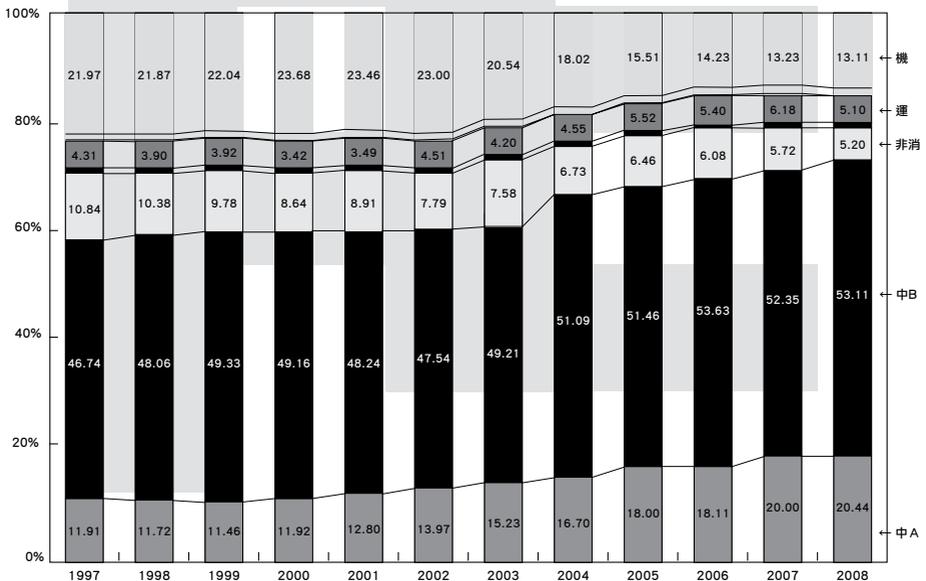
資料來源：Oxford Economic/Haver Analytics.

表5 臺韓日美製造業附加價值率比較

單位：%

	臺灣	南韓	日本	美國
1999	27.80	24.29	37.85	35.48
2000	25.74	24.45	36.90	35.17
2001	26.67	24.09	36.05	35.27
2002	26.74	24.31	36.55	35.97
2003	25.07	23.88	36.55	35.30
2004	22.49	23.73	35.77	34.67
2005	22.11	22.55	34.85	32.89
2006	21.01	21.90	32.94	32.79
2007	20.73	21.86	31.38	32.90
2008	18.46	N/A	N/A	N/A

資料來源：游啟聰（2009）轉引自1.美國、韓國：The OECD STAN database for Industrial Analysis。2.日本總務廳統計局。3.行政院主計處，中華民國臺灣地區國民所得歷年資料。

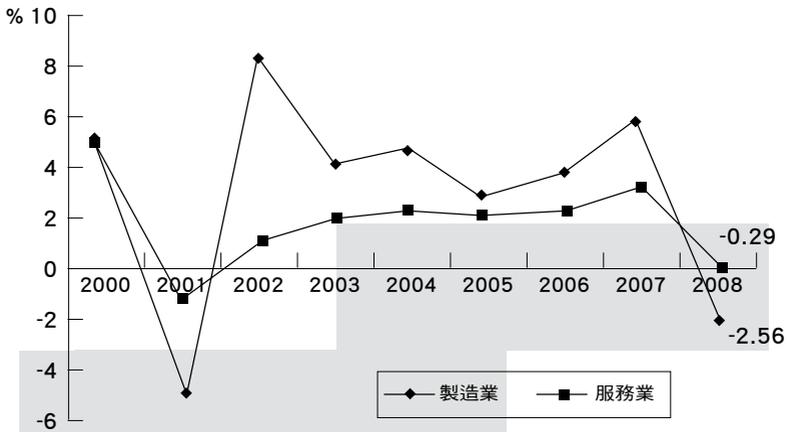


註1：機：機械設備、運：運輸工具、非消：非耐久性消費財、中A：中間產品A類、中B：中間產品B類。

註2：中間產品A係需加工方能直接供消費財或生產財投入使用之中間產品，中間產品B係不需加工即能直接供消費財或生產財投入使用之中間產品。

資料來源：經濟部工業局。

圖1 中間產品成為臺灣出口的主力



資料來源：經濟部商業司。

圖2 服務／製造業生產力變動率比較

付投入品牌、通路所需的龐大成本。在ECFA簽署後，使臺灣廠商發展品牌、通路，催生六大新興產業，加速服務業的國際化、升級轉型，有了更好的機會。同時，以ECFA連結亞洲經濟網絡，更能開拓其他國家的市場，並分散對中國大陸市場過度集中的風險。

## 二、問題分析

展望未來，以電子資訊業（ICT）及代工為主的經濟模式，加上內需的薄弱，致產業外移、就業機會創造減少，以及薪水停滯的窘境。因此，臺灣亟需思考嶄新的成長模式，才能為臺灣下一波的經濟成長尋求新的動能。本文認為新的成長模式可以從下列幾個方向進行：第一，推動投資／出口／內需三引擎並重之新商業模式：過去臺灣以出口為重，未來應致力於推動投資、出口、內需成長並重的經濟發展模式。在投資上，政府應善用ECFA洽簽後所搭建的平臺，積極整合資源，設立招商單一窗口，來擴大招商、吸引投資。在擴大內需方面，擴大吸引觀光客來臺消費、快速開放自由行，同時，設法提高民眾勞動報酬的比重，突

破薪資停滯的困境，才有機會擴大消費、振興內需市場。在強化出口上，擴大布建品牌、通路，或製造結合周邊服務，突破過去代工的低利潤、低成本生產模式，以提高附加價值、創造更多的就業機會。當然，欲強化出口、吸引更多投資及擴大內需時，創新、研發為不可或缺的條件，因此，活化國家創新系統，包括整合國家研發資源、研發產業化，才有助於加強企業的創新、研發實力，協助產業加速升級與轉型。

第二，開發新產業新市場：在推動新產業方面，政府目前正積極推動新興產業，包括生技、綠色能源、精緻農業、文化創意、醫療照護、觀光等六大新興產業，雲端運算、智慧綠建築、智慧電動車、發明專利產業化等四大智慧型產業，以及國際醫療、國際物流、文創（音樂／數位內容）、會展、食品（美食）、都市更新、WiMax、電子商務、教育、金融服務業等十大重點服務業，均為政府大力推動的產業（圖3）。但產業項目太多，在國家資源有限的情況下，應聚焦、排定優先順序，尤其是如何透過合作的形式和中國大陸在市場取得、規格制定上取得共識，同時也須避免重複投入資源。在新市場拓展上，由於新興工業國家、亞太國家將成為未來五至十年的成長引擎，因此，布建通路、



資料來源：經濟部（2010）全國工業發展會議簡報。

圖3 六大新興產業、十項重點服務業

建立整合平臺，加強相關市場通路及消費者行為研究，均是分散出口市場，開發新興市場必要的準備。

第三，嶄新定位臺灣：在ECFA簽署後，臺灣有了接軌兩岸、國際的平臺，可以扮演亞太乃至臺商的人才培訓中心、資金調度總部之角色。如此，臺灣可以成為外商登陸的橋頭堡，擴大吸引外商來臺投資與臺商回流，使臺灣重新拾回經濟成長的動能。

當然，再好的政策，背後也必需有一個良好的生活投資環境與有高執行力的政府才能落實政策、克竟其功。在政府的執行力上，公務員誘因機制的重新界定，以激發其勇於任事的能力；跨部會協調障礙的消弭，包括部會官員輪調、配合其他部會完成任務的指標設定，均有其必要性。此外，中央／地方在財政劃分上的誘因機制，使權責相符及加強協調均有迫切的必要性。最後，部會角色調整及資源配置的重新思考，使政府各部會能夠上下一心，配合嶄新的成長模式發展。

在生活投資環境的優化上，法規鬆綁、人才延攬、雙語教育環境、重複課稅的消弭及公務員執行效率的提升，均是未來吸引外資、臺商回流的關鍵因素。

### 三、因應策略

接著，我們針對欲達成上述目標的策略、措施加以說明如下：

#### （一）創新商業模式

為了推動創新的商業模式，在驅動投資／出口／內需三大成長引擎上，本文建議的策略包括：第一，設立招商單一窗口，擴大招商，吸引外資及臺商回流，為國內經濟注入活水；第二，製造業以科技應用服務、系統整合及整廠（案）輸出方式，提高附加價值，服務業科技化／大型化／國際化，強化輸出能力；第三，加速陸客來臺觀光自由行，並吸引其他地區觀光客，大力推動觀光吸引外人來臺消費；第四，設計政策，突破薪水停滯窘境，提高所得，擴大內需。

在布建通路品牌，爭取世界市場的方面上，可以採行的策略包括：第一，透過補助、輔導、基金等獎勵，促使臺灣中、大型品牌遍地開花；第二，透過專業行銷公司支援中小企業降低發展品牌、國際行銷之進入障礙；第三，協助潛力企業上市／櫃以利籌集資金、延攬行銷人才，以利產業打響國際品牌、建立行銷通路；第四，政府應建立目標市場、消費者行為資料庫及交易媒合平臺，並於該目標市場設立臺灣品牌產品創意特區，協助企業爭取世界市場。

## (二) 新產業新市場

為推動新產業開拓新市場，在創造新一波優勢產業上，綠色產業、智慧生活產業、高附加價值服務業及精緻農業為政策發展的重點。其次，為避免臺灣出口市場太過集中於中國大陸、歐美，積極尋求印度、巴西、俄羅斯及東南亞等新興市場，也有迫切的必要性。尤其是印度的消費能力占全球總消費比重大幅攀升之際（見表6）。此外，結合區域發展，使產業的發展更平衡，才不會造成就業、所得分配差距的惡化。

表6 各主要國家占全球消費份額的預測

單位：%

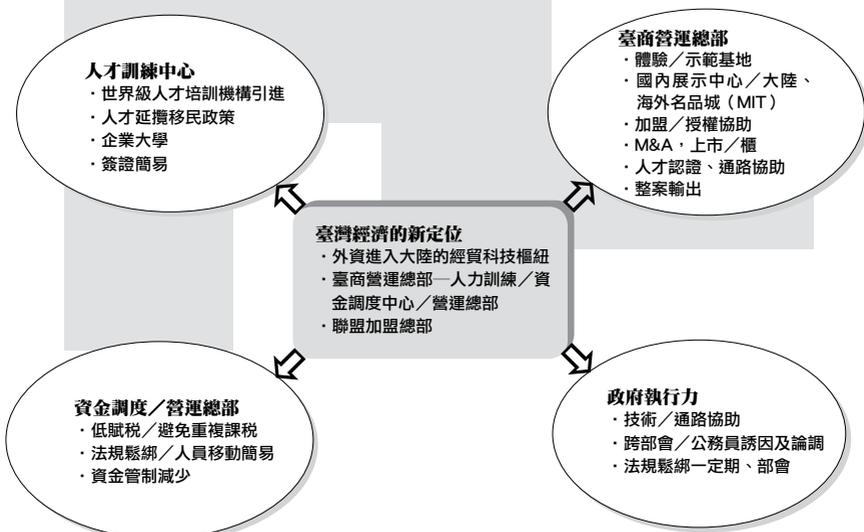
	2008	2009	2010F	2013F	2015F	2018F	2020F	2023F	2025F
美國	30.5	30.3	29.7	27.3	26.4	24.4	22.9	21.2	20.5
日本	8.6	8.3	8.1	7.4	7.1	6.6	6.2	5.7	5.6
德國	6.2	6.0	5.8	5.2	5.0	4.6	4.3	4.0	3.8
中國大陸	4.7	5.2	5.8	8.5	11.1	16.5	23.1	26.4	28.8
英國	5.1	5.0	4.9	4.5	4.4	4.2	4.0	3.8	3.7
法國	4.9	4.9	4.8	4.3	4.2	3.9	3.6	3.4	3.3
義大利	4.1	4.0	3.8	3.4	3.3	3.0	2.8	2.5	2.4
西班牙	2.7	2.7	2.6	2.3	2.2	2.0	1.9	1.7	1.7
加拿大	2.5	2.5	2.5	2.3	2.3	2.1	2.0	1.9	1.9
印度	2.0	2.2	2.3	2.7	3.2	4.1	5.0	5.7	6.3
四小龍	2.9	2.9	2.9	3.1	3.3	3.7	4.0	4.1	4.3
東協四國	2.1	2.1	2.2	2.3	2.6	3.0	3.3	3.6	3.8
不含日本之亞洲	11.7	12.4	13.2	16.6	20.3	27.4	35.4	39.8	43.2

資料來源：Global Insight, 2009。

### （三）嶄新定位臺灣

為了嶄新定位臺灣，在形塑臺灣為人才資源訓練、資金調度中心等方面上（見圖4）。主要策略包括：第一，強化國內企業人才訓練能量、引進國際級人才培訓機構、籌畫企業大學，使臺灣扮演企業之人才訓練總部，支援臺灣企業全球化；第二，主動排除外人在資金調度、投資、金融稅務、物流、貿易等障礙，發展臺灣為企業資金調度及資金管理中心。如此，才能使外商、臺商和臺灣建立更深的聯繫，避免產業空洞化。

在推動臺灣成為全球運籌樞紐上，我們認為臺灣未來的主要策略包括：第一，善用兩岸經貿合作契機，重新定位臺灣為亞太資金調度中心，整備桃園航空城、高雄自由貿易港區之運籌能量，並發展為多功能之自貿港市，俾有效建立臺灣之經貿樞紐地位；第二，主動排除外人在投資、貿易、財稅、金融與服務業等方面之障礙；第三，吸引臺商、外



資料來源：本文自行整理。

圖4 臺灣的嶄新定位

商以臺灣亞太為發貨中心，並規畫吸引可能產品、產業、資源在臺灣進行深層加工，以提升臺灣轉運的附加價值。

#### 四、未來目標

在啟動成長新動能目標的設定方面，在此亦根據經建會委託中華經濟研究院（二〇一一）研究所設定的目標加以調整，以下分別加以敘明。

##### （一）國內投資／GDP比率平均提高至25%

過去十年（二〇〇〇～二〇〇九）臺灣的國內投資占GDP的比率的平均值為21.4%，和其他國家相較偏低，宜急起直追。未來隨著ECFA的洽簽，臺灣經濟的未來前景看好，預計可吸引更多的投資，可望由過去十年平均值的21.4%提升至25%左右。

##### （二）來臺觀光客提高至一千五百萬人（二〇二〇年）

臺灣過去十年來的旅客平均為三百多萬人，但以觀光為目的平均在一百三十三萬人左右，遠低於泰國、香港與新加坡的觀光人數。二〇〇九年的觀光客人數約二百三十萬人，二〇一〇年約五百五十萬人，但在ECFA簽署後，陸客、日客來臺觀光人數大增，人數可望大幅提升。如以每年成長10%，以二〇一〇年的五百五十萬觀光人口為基準，二〇二〇年約可接近一千五百萬人。

##### （三）製造／服務並重，投資／出口／消費三大成長引擎；品牌遍地開花，服務業國際化，就業機會多，人才流動性提高，薪水大幅調升

過去臺灣太重視製造業，以代工為主，且以電子資訊業的發展為主。而臺灣資訊電子業又以手機、PC、筆記型電腦的代工為主，除華碩、宏碁外，品牌廠商不多，因此附加價值率低，產業外移，並且輕忽服務業，太重視出口，忽略了投資、消費的重要性，未來應強調製造／服務並重，投資／出口／消費三引擎，並強調品牌的發展及服務業國際

化，才能促使臺灣經濟徹底的升級轉型。

(四) 經濟新定位、新產業、新市場及科技應用服務成為未來成長新模式；創新、品牌及服務增值，新發明大幅增加，將取代過去以代工為主的生產模式

過去十年臺灣服務業規模小、人才及資金不足，創新少、生產力低，缺乏國際化能力，內需市場亦不大，致就業機會少，薪水停滯。

未來兩岸ECFA洽簽後，臺灣有了與大陸、國際接軌的平臺，及更大的本土市場（home market），成為臺商營運總部的定位及發展新產業、規畫新市場的目標，也更容易達成。

## 五、結語

根據上述分析，投資、出口、內需市場引擎，為我國未來主要的成長動力，但如何達成此一目標呢？展望未來，由於臺灣內需市場小，不易吸引投資，加上近年來所得增加有限，消費成長並不容易，欲推動內需／出口／成長三引擎的成長模式不易。不過，ECFA的簽署，透過兩岸平臺的接軌，提供臺灣一個嶄新的成長動力。透過ECFA的關稅減免及市場准入，有利吸引外資及臺商回流，注入新的活力。加上ECFA架構所營造的兩岸良好氣氛，擴大陸客來臺觀光及自由行，經由觀光客所帶來的潛在市場，也有助於擴大服務業相關投資及衍生創新商品與服務業。尤其是透過觀光驅動農業休閒、文化創意、批發、餐飲、零售、3C產品、醫療觀光等領域的發展，將可以大力提升臺灣服務業及相關產業的升級轉型與競爭優勢。當然，ECFA也會帶動更多產業前往大陸及海外投資，政府應妥善運用這波企業國際化熱潮，使年輕人在臺灣受訓後成為海外儲備幹部，可以搭上國際化、爭取磨練、高薪的列車，突破目前月薪22K的困境。

不過，ECFA固然有助臺灣產品出口、吸引投資、避免經濟被邊緣化，是個正面的力量。但短期配套不足，尤其在避免產業衝擊、擴及利益全民分享上。當務之急應是透過陸客來臺觀光自由行，吸引外資來創

造更多的就業機會及增加所得，以擴大各個族群的利益。同時，落實產業政策，加速中南部產業發展及創造就業機會，平衡南北區域落差。此外，在通貨膨脹蠢蠢欲動之際，透過食物券、食物代金來舒緩中低收入族群的生活壓力。祇有在短期效益兌現，生活改善後，社會才会有力量進入正向的循環，才能爭取多數民眾對ECFA長期政策的支持。

另一方面，在思考如何攫取ECFA商機時，也應正視大陸十二五規畫的推動對臺灣可能帶來的風險。尤其在大陸大幅挖角臺灣科技人才、十二五規畫強調自主創新時，兩岸的科技除合作外，競爭的成分也不小，一味大陸化，臺灣將逐漸喪失優勢。

在兩岸的競合上，臺灣的國際接軌工作應加速進行，搭橋、試點應擴及大陸以外的歐美國家。以臺灣產業為主軸，加強政策力道，吸引外資、融入臺灣的產業、技術發展計畫。以鼓勵國外企業設立R&D中心為例，目前國外研發中心和國內產業發展、政策走向的聯繫並不密切。反之，大陸R&D中心係產業化概念，吸引國內外企業R&D中心，並和當地產業建立連結，發展成一體化產業，值得正視。其次，鼓勵民間公司、工研院、資策會等研究機構參與國際大型科技合作計畫，使它們和國外一流公司（如IBM、微軟、Google等）互動、連結，使研發活動更國際化，才能保持對大陸的技術優勢。

在六大新興產業的發展上，應有系統整合的概念，科專計畫、大型研究計畫、國家型計畫應透過政策設計，鼓勵產官學組合申請，製造、服務跨領域合作，延伸價值鏈（由研發及於設計、品牌、通路），或設立科技生活示範園區。從政策源頭，引導企業調整研發走向，使臺灣在研發創新之餘，也能在品牌、系統整合、試驗性計畫上取得優勢。透過政府資源的更有智慧的支出（smart spending）來加速臺灣產業技術往製造／服務整合創新、軟體、系統整合領域發展，臺灣未來才能保持優勢。同時，臺灣資源有限，產業投資領域的發展應更加聚焦，集中資源及政策工具於有潛力領域及旗艦廠商尋求突破，才能匯聚人才、資金

及技術，保有產業競爭的優勢及兩岸談判的籌碼。此外，在人才海外訓練上也應有一套完整的規畫，針對國內缺乏的領域，有計畫派員前往海外教育、訓練，為國內產業注入新的觀念、思維。

當然，在兩岸競合之外，我們也必須正視國際間產業的變化趨勢。最近，蘋果電腦公司iPad推出後所形成的典範移轉，嚴重的衝擊了臺灣的電子資訊業。臺灣科技業長期以來，習慣跟隨，習慣扮演好學生解決問題，但在新的破壞創新、典範轉移下，必須離開我們習慣的舒適圈（comfort zone），開始出題、主導議題，否則未來幾年恐不易走出蘋果電腦公司的陰霾。

至於資源有限的臺灣如何主導遊戲規則，而可以擁有出題的能力？事實上，臺灣在電子資訊產業上的實力已是世界第一流，但以硬體、代工為主，在應用服務及界定遊戲規則上的能力不足，因此，以一己之力恐不容易有所突破，因此，必須槓桿資源，尋求策略聯盟及善用國外的智慧來尋求破繭而出的策略。以策略聯盟為例，Google的Android平臺、大陸在ECFA後的產業合作，前者的平臺，後者的市場均有較大的靠山，如此的合作、支援下較有勝算。在國際支援策略上，韓國人的積極作法就相當值得參考，韓國人利用外國人擔任觀光局局長設計政策吸引國外觀光客，同時，透過外國人擔任招商主管，設計專區、誘因等政策引進外資也相當成功，也給了我們不少的啟示，未來除本國專家、學者外，納入國外專家、學者的智慧，跳脫傳統、窠臼的作法，才有助於臺灣廠商在新的典範轉移時代勝出。

最後，欲推動臺灣成為臺商營運總部、人才培訓中心為臺灣的嶄新商業模式時，法規的鬆綁、政府競爭的提升才是關鍵。我們必須了解到，ECFA的簽訂不祇是貿易、投資的變化及其所衍生的基礎建設投資，更須有嶄新的思維來因應。在ECFA洽簽後，政府應有什麼樣的嶄新思維呢？如果把ECFA視為國家的重要戰略，那麼各部會都應該在此一戰略目標下，調整自己的政策來配合、因應。尤其是行政院、研考會

在管考各部會時，應有效建立一套跨部會合作的指標，而且針對上述政策是否有效達成部會發展目標加以考核分析。

其次，在政府財政拮据之際，政策工具的使用也受到制約，因此，法規鬆綁，賦予產業發展新的活力應是未來政府施政的主軸。在各服務業的主管部會上，目前以規範為主，未來應在ECFA架構下，協助所屬服務業產業化、國際化，尤其在醫療、教育、通信等產業上，以攫取大陸服務業黃金十年的商機。在此一戰略下，服務業國際化的相關基礎建設（如法規鬆綁、行銷資料庫、人才流動與延攬）、中大型化或連鎖加盟化所需的配套（如協助上市／櫃、媒合創投資金等）、相關服務業高階人才的培育、訓練及引進，示範或體驗園區的規畫（做為陸客來臺觀光的參訪標竿，對觀光客行銷，做為開拓未來產品／服務進軍大陸的潛在市場）。此外，各部會定期接受轄下公協會的意見，做為其施政與產業化、國際化協助的重要參考依據。

## 參、營造包容成長的社會

### 一、現況發展

所謂包容的社會，係指「平等參與經濟社會建設並分享經濟增長果實的社會」，就是指民眾能超越不同社會群體而進行溝通，彼此互相尊重不同的文化或習俗，甚至協助相對比較弱勢族群的成長。然而，由於目前社會中不同族群、不同政黨之間的互動，出現了相當程度的緊張與對立；其次，因全球化及知識化的潮流，使得中產階級逐漸萎縮，造成不同階層家庭之間在資源分配上的差距愈來愈大，弱勢團體不斷掙扎中，隨著失業率的上升，反而使得更多的家庭陷入貧窮的窘境。

去（二〇一〇）年全年臺灣的經濟成長創下二十一年來新高，GDP成長率高達10.82%，然因全球化引起的結構性失業，使得薪資成長與就業機會無法提升，致經濟成長果實分配不均，財富不斷集中在少數人身上，以致貧富差距持續擴大，因此大多數民眾都無法感受到經濟的榮景。

依據行政院主計處最新公布的「家庭收支調查」結果顯示，二〇〇九年平均每戶可支配所得為八十八萬七千六百零五元、平均每人可支配所得則為二十六萬五千七百五十元，較二〇〇八年分別減少二萬六千零八十二元及六千九百九十二元（詳表7）。若依每戶可支配所得高低將全國戶數等分為五組，二〇〇九年最高所得組家庭的可支配所得平均為一百七十九萬元，而最低所得組家庭則僅為二十八·二萬元，由於全球性金融風暴的影響，最低所得組家庭的可支配所得大幅下滑了7%，遠高於最高所得組所減少的2.43%，由此可發現，低所得家庭受到金融風暴的衝擊遠大於高所得家庭。

至於二〇〇九年最高與最低所得組家庭的差距為六·三四倍，僅次於二〇〇一年的六·三九倍；若扣除政府的社會福利補助收入，則二〇〇九年最高與最低所得組家庭的差距更是從二〇〇〇年六·五七

表7 家庭收支所得狀況

	平均每戶 可支配所得（元）	平均每人 可支配所得（元）	五等分位倍數（倍）	基尼係數
2000	891,445	246,256	5.55	0.326
2001	868,651	242,640	6.39	0.35
2002	875,919	239,978	6.16	0.345
2003	881,662	249,763	6.07	0.343
2004	891,249	254,643	6.03	0.338
2005	894,574	261,571	6.04	0.34
2006	913,092	267,769	6.01	0.339
2007	923,874	273,336	5.98	0.34
2008	913,687	272,742	6.05	0.341
2009	887,605	265,750	6.34	0.345

資料來源：行政院主計處——家庭收支調查。

倍提高至八·二二倍，創史上新高。此外，二〇〇九年的基尼係數達0.345，亦是歷年來的次高紀錄（最高為二〇〇一年的0.35），已逐步瀕臨國際公認的0.40收入分配警戒水準，值得政府相關部門正視。

此外，臺灣長期以來是個多元族群的社會，但是族群的分類卻對成員的行為有很大的影響力，而且族群分類的針對性很強，我族與他族常會具有衝突對立的關係，因此就會成為亟待處理的社會問題，包括早期的原漢關係、閩客關係、本省人與外省人關係；近年來最值得重視的課題，則是因人口失衡與經濟結構變遷所衍生的「新住民家庭<sup>1</sup>」問題。

新住民家庭大多屬於經濟弱勢底層的家庭，且多集中於農業與勞工的社會階層。因此新住民在來臺的初期就需負擔生養子女、分擔家務，或甚至於需要工作以補貼家用改善家庭經濟狀況。但是新住民在就業上的限制與困難，並未能改善新住民家庭的經濟狀況，反而衍生出更

註釋：

1.此係隨著經濟自由化、政治民主化、社會多元化的發展，並在全球化與國際化的助長之下，使得跨國婚姻家庭的產生日益增加。為了避免造成對外籍配偶及大陸配偶的有色眼光與歧視的態度，近來國人逐漸改稱外籍配偶及大陸配偶為「新住民」，而稱由臺灣男士與外籍配偶及大陸配偶所組成的家庭為「新住民家庭」。

多的貧窮家庭。

由於新住民家庭數量逐年增加，而新住民所生育的第一代「新臺灣之子女」的文化適應、教育、就業等問題將在未來十年內陸續浮現，因此未來如何協助新住民家庭獲得資源支持和發展，確保族群間的平等與共存共榮，並豐富本土文化的內涵，將是臺灣邁向黃金十年重要的挑戰課題。

## 二、問題分析

由上述現況可觀察出，目前臺灣整個社會所面臨的問題，主要是貧富差距擴大以及新住民家庭的問題，茲分述如下：

### （一）貧富差距擴大

造成貧富差距擴大的首要原因可能是全球化。近十年來，全球化及知識化的潮流，使得美國非知識工作者平均工資降低20%，臺灣亦無法倖免。同時中產階級也逐漸減少，但並不是往兩端平均分配，而是大部分都跑到接近貧窮那一端，以致社會出現了許多「新貧」與「近貧」的人口，財富分配趨向M型化，所以有錢者愈來愈有錢，貧窮者則愈來愈多。

此外，全球金融風暴造成經濟不景氣，也會影響就業市場波動，加上產業外移造成結構性失業，失業人口無法及時轉換技能重新謀得工作，使得人力素質較低的族群每況愈下；而人力素質高的族群卻能利用這股知識經濟發展的力道提升所得，對於低所得家庭就業機會與勞動報酬影響加劇，進而影響家庭所得分配之變動，因此所得差距愈來愈大。

由於低所得組家庭不論是經濟能力或是儲蓄皆遠低於高所得組家庭，因此，擁有金融資產收入的高所得組家庭，雖然受到金融風暴的衝擊，即使可支配所得下降，但多能繼續維持基本的生活水準。然而低所得組家庭卻因失業或減薪的衝擊，一旦可支配所得下降，很可能連維持最低的日常生活支出都非常困難，甚至落入貧窮線以下，因此貧富差距更加拉大。

其次，政策設計失當、執行力不足，也是造成貧富差距擴大的原因之一。若以免稅額及扣除額所帶來節稅或逃稅空間為例，此一設計大幅削弱租稅在所得分配上應扮演角色，例如富人捐地節稅就是一例。

另由於貧富差距的擴大，同時也衍生出更多無法購屋的無殼蝸牛出現。因市場資金充沛，少數房地產投機客的炒作哄抬，而這些投機客大都是從事短期內移轉、且是非自住的房屋交易，因此有些地區的房價開始出現不合理飆漲。根據日前營建署公布最新一季「住宅需求動向調查」顯示，臺北市的房價所得比高達十四·三倍，貸款負擔率為56%；然而二〇〇三年所調查的房價所得比僅為七倍，貸款負擔率為29.6%，不到八年間，住宅壓力竟已加重一倍以上。此不僅造成社會負面的觀感，也讓高房價成為民怨之首，因此政府應該採取必要的措施，以落實居住正義。

除了政府能否針對脫貧及排富政策展現魄力外，更因為政府首長的更換頻繁，大大影響政策執行力。過去雖曾經推動長期照護、國民年金、提升社會福利資源運用效能等計畫，但從貧富差距的擴大來觀察，政策的落實程度似乎有待強化。

另因社會經濟環境變遷、高齡化及小家庭普及引起家庭結構改變，以致戶內人口減少，也是造成以家庭為單位衡量之所得差距擴大的原因之一。另教育程度不高亦是低所得組家庭所得日益惡化的主因。政府若不針對低所得組家庭或弱勢族群提供更多的社會福利措施或改善機制，恐將衍生出更多的社會問題。

## （二）新住民家庭的問題

全球化的趨勢帶來了跨國人口移動與跨國婚姻的快速增加，對於移入國常常產生了多元文化的衝突，對於移入者而言，則需面對進入全然陌生的社會與家庭而產生適應上的種種困難，其所出現的問題包括：語言、文化與生活適應不良、人際關係與社會支持網絡缺乏、感情基礎薄弱、婚姻缺乏互信、貧窮與就業問題、子女養育與教養壓力及婚姻暴

力問題等。

特別是貧窮與就業問題，跨國婚姻的新住民大多肩負改善家計的責任，但是外籍配偶由於語言不通、文字看不懂的限制，只能從事社會中低所得及非技術產業部門，平均月收入更低於基本工資；而大陸配偶雖較無語言問題，但其就業上的限制比外籍配偶嚴格。由於上述因素的限制，新住民家庭的經濟狀況無法立即獲得改善，加上子女相繼出生，養育及教育的成本高漲，導致更多的新住民家庭淪為貧窮家庭。

另外值得特別關注的問題，就是新住民家庭的子女養育與教養問題。很多跨國婚姻是為了傳宗接代，然許多新住民在身心尚未準備完善之下，就面臨懷孕生子、初為人母的重大壓力。若加上配偶未能協助與照顧子女，重擔均落在新住民身上，使得新住民家庭的子女出現「語言遲緩」的比率很高，其次為「認知功能遲緩」。此可能與主要照顧者其本地的語言能力有關。語言的發展遲緩不僅影響新住民子女未來的發展，同時長期下來，也很難脫離貧窮，對整個社會成長的影響甚鉅。

### 三、因應對策

為了有效調和貧富差距以及協助新住民家庭，我們可以思考的因應對策，茲分述如下：

#### （一）強化教育功能

貧窮的原因追根究底乃在於教育不足，因此社會弱勢者的根本問題是無工作的能力與機會，無法在城市中立足。為了秉持社會正義，在有限的國家資源下，政府必須盡可能弭平既有的社會不平等，首要對策在於確保弱勢族群接受基本國民教育、增加就業機會及提高人力素質。同時結合社會資源，協助經濟弱勢族群就業與職業訓練，以提高就業能力，縮小薪資差距。

特別是新住民子女之教育，因其家庭環境較不利於兒童語言與認知功能學習，應優先安排進入公立托育機構，以利其進行同儕間的語言

學習，使其獲得較多與較佳的學習效果，並有助於兒童進入正式國民教育階段。

同時也要以教育的方式，幫助新住民在臺的各項適應問題。因其適應狀況會影響整個家庭成員的生活，包括：家庭和諧、婆媳關係及子女教養與照顧的問題。所以用教育方式協助新住民快速適應在臺的生活，將有助於改善家庭生活與子女未來成長。

此外，跨國婚姻的社會現象已在臺灣地區各地普遍存在，其所衍生的問題相當複雜，因此為建構一個包容成長的社會，加強全民有關族群平等、相互尊重的觀念，實為不可或缺的教育工作。

## （二）創造就業機會

政府持續推動促進就業方案、擴大內需，是解決貧富差距的重要手段。如輔導及強化地方特色產業的發展，促進在地就業多元化，以釋放更多工作機會，讓具有就業能力的弱勢族群可找到工作。同時配合勞動法規的鬆綁，以提高企業聘雇意願。

政府在媒合就業與企業聯結方面，可仿效美國作法，白天提供失業者到企業內服務，晚上強制學習相關技能，這樣不但有一技在身，且能讓企業有更多選擇人才的機會，對雙方都有利。

## （三）矯正稅制不公平

想透過稅制發揮重分配功能，以改善所得及財富分配不均的現象。臺灣非自用住宅的房屋和地價稅實質稅率為全世界最低者之一，因此現行租稅制度絕對有改革必要。

政府強調對社會的公平性，日前已針對高價商品、服務或交易，研議開徵「特種貨物及勞務稅」（俗稱「奢侈稅」），稅率最高15%，透過其他配套政策，在最短時間內將可達到縮小貧富差距的目標。同時也要積極檢討當前土地稅及房屋稅制，尤其針對短期內多次移轉的標的，以強化租稅負擔對所得分配的移轉效果。

除了非自用住宅，「奢侈稅」課稅範圍還包括交通類、勞務類、保育類，如私人飛機、遊艇、高價汽車、保育類動物及其製品、高爾夫球證、俱樂部會員證等都納入課稅範圍，稅率10%，目前奢侈稅已獲得立法院三讀通過，確定在今（二〇一一）年六月一日開始實施。我們期待政府能展現政策執行力，此方案若能確實落實，則可強化移轉效果，因其所增加的稅收，將可用於社福與照顧弱勢族群上，既可達到社會公平的原則，也符合社會期待。

#### （四）強化適合住宅的供給

政府為了要落實居住正義，除了採取上述開徵奢侈稅可抑制房市投機外，同時也要加強適合住宅的供給。我們可借鏡新加坡的組屋經驗，新加坡有九成的房屋都是由政府興建出售或出租給需要的民眾。因為臺灣雖然號稱自有房屋率達85%，但實際擁有自有房屋者約七成左右，另外三成的低所得組家庭或無殼蝸牛，可能一輩子都無法負擔沉重的房貸壓力，因此政府可以提供適合的住宅，不論稱之為社會住宅、合宜住宅、或是現代住宅皆可，最重要的是這些住宅宜由政府興建、透過補貼或給予低廉的租金優惠，才能解決這些經濟弱勢族群的居住問題，也才可以實現「住者有其屋」的理想。

#### （五）強化社會福利的機制

從二〇〇九年的「家庭收支調查」結果顯示，排除政府的社會福利支出，貧富差距高達八·二二倍，但加計政府社福補助的所得移轉效果，貧富差距則縮小為六·三四倍，顯見政府過去所提供的所得移轉政策確實能有效調和貧富差距。因此在強化弱勢群體的照顧層面，可以擴大社福的範圍，對於中低收入家庭、單親、少數族群、新住民家庭等弱勢者之生活基本需求滿足，應以社會公平正義及共享之原則與作法，大幅度取代現行殘補模式的福利措施之舉措，以避免標籤化及破壞社會團結，而能有效提升弱勢者的生活與能力水準，增進其脫貧的動機與機

會。

而對於最弱勢、完全沒有工作能力，或無法行動的身心障礙者，政府亦應負起照顧低收入民眾基本生活所需的責任與義務，並積極協助低收入戶民眾脫貧，或是透過更多制度性的所得移轉政策來縮減貧富差距。

此外，新住民家庭多為經濟弱勢底層的家庭。對於生活在經濟困難的家庭中的兒童，兒童津貼是降低兒童照顧壓力的重要方法之一。公立園所的短缺、幼兒托育機構的高度營利化、照顧費用昂貴，使幼兒照顧問題形成父母沈重的負擔，因此提供兒童津貼將有助於紓緩新住民家庭經濟壓力。

#### （六）鼓勵企業協助民眾脫貧

政府可透過稅收減免等誘因，鼓勵各縣市企業認養有工作能力及工作意願的低收入戶民眾、提供工作機會，並結合當地的社福團體，給予低收入戶民眾更多的經濟安全保障，以解決現行社會救助法規的局限，亦可提供低收入戶家庭更多的機會。

#### （七）提升國民之跨文化素養

臺灣是多元民主的社會，必須具備實現族群共榮的條件：一方面應尊重少數民族的主體性，採取保護優惠措施，同時減少結構性的歧視與偏見；另一方面應協助新住民適應社會生活與文化融入。而國民的跨文化素養是族群關係和諧共榮的基礎。政府應積極培養人民和公教人員的跨文化素養，提升對其他族群文化之認識與涵養，使其具備跨出自我文化本位的尊重與同理心，以期建立友善包容的環境。

### 四、未來目標

包容的理念，更重要的是機會平等，而唯有教育方能奏效。若人民都能確實接受適當的教育，並擁有一技之長，自然可以增加許多就業

機會，也能實際提高每位人民的實質所得，此為最有效調和貧富差距的根本之道，而此包括經濟成長、擴大內需、創造就業機會，都須相輔相成，才會達到「均」、「富」社會的最終目標。

同時在接受教育之後，人民因擁有更多的機會選擇，將會培養更開放的態度，因此也比較能發展出對社會不同群體的接納及多元文化的尊重，如此將可創造出一個包容友善的氛圍。而社會上則可採取造福多數人的公平正義理念，這就是一種包容成長的社會典範，也是我們未來所追求的目標。

## 肆、永續經濟發展

### 一、現況發展

自九〇年代永續發展議題興起，經濟與環保的平衡一直為國家發展的重要議題，而資源與能源的存量與使用限制是永續經濟發展的基礎要素，美國能源情報署（EIA）預測二〇二〇年國際油價將達每桶一百美元以上（二〇〇八年價格），許多大油田的產量已從生產高峰滑落，未來十到二十年之間，國際能源價格將長期偏高。

根據聯合國統計，過去一世紀全球用水量增加的速度是人口增加速度的兩倍，越來越多地區面臨水資源短缺與長期缺水的窘境，目前世界上約有20%的人口生活在缺水的國家，臺灣每年約降下九百三十六億噸水量，但可運用水量僅約一百二十四億噸。近十年（一九九九～二〇〇八年）國內平均年總用水量約一百八十億噸，供需缺口的五十六億噸必須仰賴抽取地下水支應。水資源短缺的影響並不亞於能源的匱乏，缺水問題將會影響臺灣的永續發展。

氣候變遷所產生的全球性風險，是全球注目的焦點。聯合國政府間氣候變遷專門委員會<sup>2</sup>（Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC）指出，自工業化時代以來，人類活動引起全球溫室氣體排放增加；如果排放溫室氣體的速度不變，甚至更快，可能造成各種潛在的損害，包括平均溫度上升、海平面上升、暴雨乾旱等極端氣候增加、傳染病擴散、糧食安全遭受威脅、表層海水酸化、水資源缺乏、生態系統質損、人類健康受損、經濟社會崩壞等。由於本身之地理條件，氣候變遷下的臺灣將面對的是日益高升的氣候脆弱度：海平面上升將使原本已地狹人稠的臺灣失去更多海岸都市及非都市土地、炎熱夏天

註釋：

2.由世界氣象組織（WMO）、聯合國環境規畫署（UNEP）於1988年成立，旨在處理全球氣候變化問題；並於2007年獲得諾貝爾和平獎。

氣溫將持續升高、水災和旱災發生頻率都將增加，例如莫拉克颱風與凡納比颱風對臺灣的重創。

經濟高速成長的時代已經過去，取而代之的是有限的資源與惡劣的環境。

## 二、問題分析

永續經濟發展必須考慮下列三個關鍵障礙和挑戰：

### (一) 能源、資源短缺與價格高漲

#### 1. 能源與資源稀缺

臺灣的能源進口率高達99.4%，主要的進口國為中東國家，能源安全深受國際情勢的影響，但臺灣能源效率改善速度不如韓國、新加坡、及許多先進國家。此外，臺灣能源價格比韓國和多數已開發國家要低，能源用戶缺乏節約能源誘因，因此能源稀少將直接衝擊我們的生活。

#### 2. 水資源的匱乏

臺灣水資源不足，又面臨需水量成長的壓力與水質污染降低水資源利用量，未來氣候變遷影響下，溫度上升與降水型態的改變將改變河川流量、地下水補注量、擴大豐水期與枯水期的降水量差異，使水質惡化與水量減少，進而影響到水資源供應的穩定性。且在低水價政策的環境下，生活及工業用水均逐年成長，未來發電、半導體製造及食品和飲料行業與農業特別容易受到水資源風險的影響。

#### 3. 糧食危機

臺灣可栽培土地面積約八十三萬公頃，若以熱量計算，糧食自給率僅為37%，低於日本的40%與韓國的45%。隨著水資源缺乏與可耕地面積的下降，臺灣糧食仰賴進口日高，而氣溫、雨量、CO<sub>2</sub>與極端氣候除了影響臺灣外，同樣也影響世界各地主要生產這些農作物的國家，使得全球糧食安全受到衝擊，糧價也產生相對大的波動。

## （二）高碳、高資源耗用型產業結構

臺灣發電系統中低碳能源占比平均為40.27%，其中低碳能源包含水力、核能、天然氣、地熱、太陽能及風力發電，臺灣能源供給結構與發電結構仍屬高碳型。

臺灣產業結構屬於高資源耗用，資源耗用型產業<sup>3</sup>包括造紙業、化學材料業、化學製品業、石油及煤製品業、非金屬礦物製品業、基本金屬業等六項產業。其產值占歷年製造業產值比率為26~28%之間，其實質GDP占比為19~25%之間，此近四分之一的比率顯示臺灣製造業產業結構具有高資源消耗性質（見表8）。未來倘若能源效率未能大幅改善，全球能源的短缺將直接衝擊臺灣的經濟。

表8 資源耗用型產業產值占製造業產值比率（%）

年度	資源耗用型產業產值占製造業產值比例	資源耗用型產業實質GDP占製造業實質GDP比率
2000	26.40	22.37
2001	28.83	24.40
2002	28.54	25.71
2003	28.40	24.75
2004	28.00	24.42
2005	27.59	23.38
2006	26.79	22.28
2007	26.57	21.28
2008	26.19	19.54
2009	27.68	
平均	27.48	23.13

資料來源：行政院永續會，2009，2008臺灣永續發展指標現況，主計處國民所得調查（2010.05.06）。

### 註釋：

3. 參考世界銀行定義：資源耗用型產業包括造紙業、印刷業、化學材料業、化學製品業、石油及煤製品業、非金屬礦物製品業、基本金屬業等7項產業。但我國永續發展指標中，因考量到印刷業的產值相對很小，於是排除印刷業。

### （三）高度不確定性的減碳政策：價格工具未定

政府為促使廠商與消費者減少二氧化碳排放，訂定法規如「法律與政策溫室氣體減量法」（草案）、「能源稅條例」（草案）、「再生能源發展條例」與「能源管理法」以及「永續能源政策綱領」與「國家節能減碳總計畫」等，主要的目標是二氧化碳排放量在二〇二〇年回到二〇〇五年的排放水準，但目前缺乏核心的手段來達成目標。天然氣發電、再生能源補貼、節能家電補貼、強化節能標準等措施所能減少的排碳量很有限，必須採用更有效的措施。對於排碳的價格政策工具究竟是採取碳排放交易或是能源稅，並未提出整體的規畫與期程。

### （四）氣候環境與自然環境的惡化

近年來由於全球極端天氣事件發生頻率增加，例如連續發生五年的澳洲大乾旱、緬甸納吉斯（Nargis）風災（二〇〇八）、臺灣的莫拉克風災（二〇〇九）以及巴基斯坦洪災（二〇一〇）與中國甘肅土石流（二〇一〇），不但為各國帶來重大的衝擊，其災害規模與損失也超越過去的經驗。

臺灣地區不但位居太平洋西側的地震帶，也處於西北太平洋地區颱風侵襲的主要路徑，屬於極易受到天然災害影響的區位。世界銀行二〇〇五年刊行之"Natural Disaster Hotspots – A Global Risk Analysis" 指出，臺灣同時暴露於三項以上天然災害（地震、颱風與土石流）之土地面積與面臨災害威脅之人口為73%，而暴露於兩項以上天然災害之土地面積與面臨災害威脅之人口為99%，屬於全世界災害高風險的區域。

此外，我們也面臨氣候變遷的影響，氣候變遷對臺灣主要的影響有四類：極端氣候現象發生的強度與頻率升高、海平面上升、降水型態改變以及溫度上升，極端氣候現象發生的強度與頻率升高與降水型態改變，將使得原本歷經九二一地震後脆弱的地質，更容易發生複合型災害與大規模災害。

由莫拉克風災的經驗，我們可知現有的減災規畫、工程設施及國土環境政策，並不足以面對未來的惡化的環境與氣候災害。

### 三、因應對策

本節呼應馬總統於就職兩週年記者會（二〇一〇年五月十九日）提出「環保救國」表示，「要用綠能來打造低碳家園，現在大家都了解環保問題是要命的，如果極端氣候不斷出現，臺灣會遭遇到非常難以回避的大難。……這是我們下一代的呼籲，我們做大人的千萬不能忽視，要有具體的行動。」建議以下的因應對策：

#### （一）建構低碳、低環境風險、低氣候風險的永續臺灣

##### 1. 建構低碳生活、生產、消費型態

利用價格工具，使臺灣的交通、建築、照明、空調、家電消費走向低碳和能源密集度低的方向。

##### 2. 調整產業結構、能源結構，朝向低碳節能型態

改變產業結構，鼓勵低能源密集產業。透過國際合作和自行研發，催生可應用的低碳技術，使能源供給走向低碳結構。

##### 3. 調整城鄉國土的利用方式，朝向低碳節能的型態

工業、農業、住商的土地使用價格，必須反映使用的環境代價和土地租金。政府應對影響水土保持的經濟活動課徵水土保持稅費，並且不應大量提供未能反映土地租金的廉價公共停車場。

#### （二）改革環境與資源價格制度

##### 1. 建立明確的耗能排碳排污付稅制度與期程

減碳的主要手段必須盡早確定，不管是能源稅，或者是碳總量管制。也必須確立執行的時間表，並將之入法，以引導居家生活、產業結構、運輸結構、城鄉分布走向低碳省能、對環境友善的型態。

將能源稅的稅收、或碳總量管制下排碳權利金的收入，投入能源科技研發，對貧戶給予所得補貼，並補助大眾運輸。

## 2. 建立流域管理地方自治制度，開徵水權費或建立水權交易制度

水、土、林保育業務之管理應有效整合，勿讓事權分散。河川流域改行上、中、下游整體治理，建立流域管理地方自治制度，對受災敏感的地區，進行嚴格的開發管制。推動地層下陷地區的土地利用轉型。將易淹水區劃為洪水管制區，限制或禁止新開發行動，將其發展權移轉至安全地區。

同時開徵水權費或建立水權交易制度，使水土資源使用者為其消耗的資源付費，以促進環境的復育，改進臺灣面對氣候變遷的調適能力。

### (三) 厚植氣候變遷調適力

#### 1. 健全氣候變遷調適能力、降低脆弱度

(1) 整合及有效使用政府及民間資源，規畫與推動氣候變遷調適政策綱領與行動計畫：調適可分作規畫性調適 (planned adaptation) 和自發性調適 (autonomous adaptation) 兩面向，前者由政府部門按照上而下的規畫，著重於長期和漸進之因應；後者可由在地組織根據過去經驗所產生之即時和自發之因應。兩者之間可相結合，透過空間內資源的整合，由社區網絡整合當地的民間資源，並與政府部門諮商協調共同訂定調適政策。

(2) 建立與強化氣候變遷調適所需的制度、法律與機構：氣候變遷調適是一項需要持續進行投入的工作，而且必須跨領域整合，應建立執掌氣候變遷相關估測工作之協調整合，並輔以制度、法律，強化整體社會氣候變遷調適的功能。

(3) 健全整個國家的人力資本、人造資本、自然資本、與社會資本之存量，以提升調適能力：透過提升教育程度、降低重大公共建設的脆弱度、落實自然資源與環境保育並增進人與人之間的信任與互動，可

提升人力資本、人造資本、自然資本、與社會資本之存量，提高調適能力。

## 2. 保育優良農地，確保糧食安全

維持適量農地且適地適種，以達成水資源涵養及生態環境的改善，強化農地資源的有效利用：過去農地休耕政策著重於短期作物供需調節，現今面對氣候變遷影響，糧食安全是一項重要的課題，應檢討現有的農地休耕、土地變更政策，以因應極端氣候變異。

## 3. 提升能源安全

(1) 節約能源，推動建置適合臺灣國情之排碳付費制度，以引導居家生活、產業結構、運輸結構、城鄉分布走向低碳省能、對環境友善的型態：能源使用與生產消費行為，乃是人類社經系統運作的基礎，不僅是問題的肇因與根源，亦是承受環境氣候變遷衝擊的受體。節能減碳的生活型態可於減碳的同時也降低氣候變遷的影響，是一項雙贏的政策，具體的作法可詳見「建構低碳社會——改革環境與資源價格制度」之內容。

(2) 開發低碳永續的新能源：發展再生能源，例如黑潮發電、太陽能、風能、地熱等技術的研發。

## 4. 強化國土保安及復育，提升防救災因應氣候變遷及極端災害的能力

(1) 重大建設與區域開發須落實防救災脆弱度評估：重大建設與區域開發是影響國家發展方向的關鍵，應建立設施安全性風險評估機制以減低其受損衝擊。強化高災害脆弱度之公共工程監測與災害防護、檢討既有都市計畫或開發計畫的強度之災害衝擊評估。

(2) 推動流域管理與治理：建立流域治理事務協調與制度、評估流域防護能力與高致災風險區區位及其調適能力的評估。

## 四、未來目標

### (一) 低碳、低資源耗用產業結構

根據「國家節能減碳總計畫」之十大標竿方案中第四項營造低碳產業結構，產業應逐步邁向低碳化，提升單位碳排放的附加價值。由於資源耗用型產業之附加價值較其他產業低，耗用資源量大，屬於「高排放」且附加價值較低的產業，為達成產業邁向乾淨低碳結構，資源耗用型產業實質生產毛額占實質GDP的比率應降低。

過去臺灣發電系統中低碳能源占比平均為40.27%，二〇〇一年最低37.98%、二〇〇四年最高43.77%。本項指標依據二〇〇八年六月行政院通過之「永續能源政策綱領」政策目標為目標<sup>4</sup>。「發電系統中低碳能源占比由40%增加至二〇二五年的55%以上」，其中低碳能源包含水力、核能、天然氣、地熱、太陽能及風力發電。

### (二) 厚植氣候變遷調適力

#### 1. 耕地占總面積比率不降低

過去十年，臺灣耕地面積比率平均為23%，其中，二〇〇九年為最低的22.65%，二〇〇〇年為最高的23.65%，其變化趨勢為每年逐漸下降，平均每年減少0.48%。未來耕地占總面積比率不降低。

#### 2. 完成氣候變遷調適計畫

未來氣候變遷調適的概念需要融入國土規畫，建議按照集水區的概念，以流域為單位，進行氣候變遷調適計畫，目標為完成全臺灣各流域的調適規畫。

### (三) 前瞻經濟與環境趨勢

#### 1. 前瞻氣候與環境變遷資訊與社經情境

註釋：

4. 「國家節能減碳總計畫」中，以節能目標、能源效率及能源密集度為主，並未包含能源結構調整的目標。因此，本目標以「永續能源政策綱領」之目標為依據。

全球氣候變遷為全球性之議題，其相關問題甚為複雜，且影響層面甚為廣泛，各國皆難就一己之力完成調適策略之研究工作。因此，各國藉由國際合作機制，共享其研究成果，降低研究成本。此外各機關亦可統一研究前提，並節省重複研究，避免情境假設不一之情境發生，建議國科會可規畫長期、整體性的氣候變遷研究計畫。

## 2.以極端氣候事件、海平面上升為基礎情境進行規畫

近年來極端氣候事件層出不窮，屢屢刷新歷史雨量紀錄，若以過去的氣候情境規畫調適政策，已無法因應未來的氣候事件，難保全民安全。此外，海平面上升的風險日升，影響雖緩，但因應時間亦長，因此，應以極端氣候事件、海平面上升為情境規畫，方能降低未來的氣候風險。

### （四）提升全民氣候變遷素養

建議將既有氣候變遷教育、環境教育、能源教育與防災教育重新檢視，就氣候變遷的成因、影響與因應，作整體介紹，說明能源使用與全球暖化的關聯，以使全民具體了解氣候變遷影響的層面，方能邁向低碳之永續發展。並提升全民對氣候變遷的危機意識、應變能力及調適知識，結合社區力量，落實氣候變遷調適，舉辦系列氣候變遷調適科普講座、設計展覽或競賽活動，製作宣導影片、出版科普專書及教具。

## 伍、培育優質人力與因應人口變遷

### 一、現況發展

二〇一〇年底我國登記總人口為二千三百一十六萬人，雖然人數較二〇〇九年略升，但根據人口統計，我國的出生數呈現快速遞減，二〇一〇年的出生數減至十六·七萬人，為歷來最低人數，人口自然增加率也持續降至千分之〇·九一，未滿十五歲的幼年人口比率降至15.65%，近十年間已下降五·一六個百分點，六十五歲以上的老年人口比率則緩增至11.10%，近十年間增加一·九三個百分點，使得老化指數（老年人口／幼年人口之百分比）在二〇〇九年達68.64%，近十年間激增二十六·三二個百分點，其中六十五歲以上的老人占總人口的比率與老化指數雙雙創下歷史新高，可見我國已經面臨少子化與人口老化的困境，預估未來十年此一趨勢將更為明顯。

人口出生數快速減少，主因家庭結構轉變、初婚年齡延後、養兒育女成本提高，加上工作不確定性提高，以及養兒防老的觀念不再，改變婦女對生育的態度，致婦女的生育率逐漸降低，近十年我國婦女總生育率（平均每位育齡婦女一生中所生育之子女數）明顯下降，二〇〇九年總生育數為一·〇三個子女數，不及維持替代人口水準的二·一個子女數的五成。

另一方面，臺灣是小型開放的經濟體，外貿一直是臺灣成長的主要動能，大陸經濟的崛起，致使臺灣不得不面對這個亞太地區最大的市場。為擴大臺灣的市場機會，提高臺商在大陸投資的安全性，降低原物料往來的價格，提升臺商的國際競爭力，增加臺灣與其他國家簽署自由貿易協定的意願，以避免臺灣被排除在東亞自由貿易區之外，因此兩岸已於二〇一〇年六月二十九日簽訂ECFA。ECFA初期由於有「早期收穫計畫」與「市場進入」優惠，預期將對國內的十八項農產品、八十八項石化產品、一百零七項機械產品、一百三十六項紡織產品、五十項運輸

工具、一百四十項其他產品進入大陸市場有利，但也因為同意對四十二項石化產品、九十六項機械產品、二十二項紡織產品、十七項運輸工具、一百一十七項其他產品等中國大陸產品降稅，預估將對相關的產業及產品有所衝擊，未來十年不但產值可能下降，產業失業情況也將惡化。

由於ECFA的簽訂讓臺灣有加速升級的機會，其中自動化、技術密集化、知識密集化都將是臺灣產業發展的方向，知識的累積與運用比過去更為關鍵。而知識的發展需由人才創造、累積與轉化，特別是在微利時代，優質的人力成為左右一國國力強弱的重要因素，這也是人才競逐成為全球戰略布局一環的主要理由。尤其臺灣欠缺自然資源，唯一的憑藉為高素質的人力資源，因此，優質人力可說是維繫臺灣產業發展的命脈、國家競爭力的源頭。展望未來的產業發展以及全球化的趨勢，臺灣在在需要培育優質的人力，才能因應生育率不斷下滑與人口老化逐漸攀高的挑戰。

本節將從未來十年臺灣可能面對的人口變化趨勢與衍生的社會經濟問題，探討如何在既有人口變遷趨勢下，透過培育優質人力、延攬與獎勵國際人才與提高生育率，讓臺灣可以在簽署ECFA後的十年休養生息，促成臺灣脫胎換骨，站上世界產業競爭舞臺，並爭得一席之地的契機。

## 二、問題分析

根據經建會「二〇一〇年至二〇六〇年臺灣人口推計」報告（以下以「中推計」說明），未來十年至二〇二〇年底臺灣總人口預估為二十三・四四百萬人左右，十年間人口成長將持續趨緩，並在二〇二三年轉為負成長；二〇二〇年新生兒出生數僅十六・四萬人，約為二〇一〇年的93.2%，粗出生率約為千分之七，二〇二〇年，零至五歲學齡前人口將較二〇一〇年減少十五・五萬人或13.1%，進入國小、國中及大

學入學之六歲、十二歲及十八歲人數將較目前分別減少四·三萬人、七·八萬人及七·三萬人，尤以國中入學年齡人口減少最快。

十五至六十四歲工作年齡人口占總人口比率也將由二〇一〇年的73.6%，至二〇二〇年略降為72.1%，二〇一七年我國六十五歲以上老年人口占總人口比率將超過14%，成為高齡社會，二〇二〇年將提高為16.3%。二〇一〇年每六·八個青壯年人口扶養一位老年人口，至二〇二〇年每四·四個青壯年人口就必須扶養一位老年人口。

隨著少子化與人口老化的時代來臨，未來十年臺灣社會可能衍生的人口相關問題，包括：

（一）隨著平均餘命的增加，退休、養老人口也逐漸上升，健康照護、社會保險及福利支出所需的資源龐大，健保醫療將不足以應付基本的需求，下一代的負擔也將更為沈重。老年人口增加，老年貧窮的問題益形凸顯，M型社會與所得分配不均的緩和更迫切需要，政府財政赤字恐亦更為擴大。

（二）少子化使未來十五～六十四歲工作年齡人口將逐漸減少，中高齡者所占比例卻日益提高，勞動力將呈現高齡化趨勢，年輕勞動力短缺，人力新陳代謝困難，國內生產力可能面臨下降與經濟成長可能趨緩的局面，消費與所得提高更為不易。

（三）人口老化，銀髮產業、照護產業興起，開發中高年齡的就業機會、退休概念的延伸、適應生活環境的設計，以及醫療服務照顧系統的建立等機會也應運而生。為提高退休生活的所得，理財、金融服務、保險等產業的重要性更為提升。

（四）由於年輕族群人口數逐漸下降，高級專業人力將供不應求，但另一方面，老人照護需求將增加，幫傭與看護等照護人力可能不足。由於出生人數減少，學校可能面臨減班減校的問題，教師人力可能過剩，進而造成年輕人不願投入教育人才的行列。

（五）我鄰近國家如韓國、日本、中國大陸多以「人才立國」、

「人才興國」為其政策主軸，進行長期規畫，並且有系統的爭取新興國家或開發中國家的優質人力，以補充本國人才的不足。相對來看，我國並無具體吸引優質人才的作法，目前的「學術及商務旅行卡」、「就業PASS」，以及「梅花卡」等的使用率相當低，代表目前的三卡制度無法提高吸引人才留臺的誘因，也彰顯移民政策仍不夠積極。

（六）我國目前教育體系與職業訓練都由各部會自行訂定，僅止於事後管考，未有事前統合規畫，以致人才政策不具全面性、長期性與前瞻性，培育資源也無法有效配置，且人才培育與產業用人需求斷鏈的問題持續無法改善，不但影響國內企業產業價值鏈的提升，更降低臺灣產業在亞洲地區競爭中勝出的可能性。

（七）臺灣有75%的博士在學校從事教育，對產業界的直接貢獻相對較少，而國內升等制度所要求的條件，讓高等教育的師資終生致力於追求論文與專利數量，對教學工作反而不若發表論文來得重視，不但對目前受教育的下一代不公平，也造成國家人力資源最大的浪費。

（八）目前國內大學與主要研究機構皆按年資核薪，無法形成鼓勵優質人力發揮創新潛能的機制，與產業間的優質人力合作也受退休金制度的設計而僵化，自然不能鼓勵優質人力貢獻國家社會或產業。

綜觀上述現象，除非透過政策來扭轉人口下滑及生產力下降的局面，否則，未來十年經濟成長率不易達成平均4.5%的目標。

### 三、因應對策

根據聯合國的預測，未來全球性的高齡化、少子化現象將在各國逐漸發酵，並成為常態性問題。少子化與人口老化，將衍生教育制度問題、教育相關產業萎縮、勞動力不足，以及銀髮產業興起、照護產業需求增強、社會保險制度亟需調整、國家財政壓力提高、老人貧窮浮現等問題，對國家穩定與生產力提升都有深遠影響。

由於臺灣幅員小，自然資源有限，在高齡化、少子化的挑戰下，臺灣未來參與全球財富重分配革命的唯一利器，只有優質人才，在未

來，必須參與全球人才爭奪戰，才能獲取累積邁向新經濟的基礎能量，形塑優勢產業，提高就業力促進所得分配公平，凝聚社會共識與包容多元文化以降低貧窮，提升世代交替永續發展能力。

英國就業與人才委員會為了解二〇二〇年全球的高階人才競爭力的發展趨勢，經研究後發現二〇二〇年韓國的高階人才競爭力在OECD國家的排名，預估將由第六名提升為第四名，日本則由第二名略退至第三名，中國大陸也於二〇一〇年提出至二〇二〇年的「國家人力中長期發展規畫綱要」，可見各國都已體認到國家競爭力不再以領土大小、資源秉賦多寡來衡量，創新優質人力才是競爭力來源的事實，並且對未來環境的變化預為因應。因此，本文認為從經建會的「二〇一〇年至二〇六〇年臺灣人口推計」研究中，已經預知未來十年我國將面臨少子化、人口高齡化的挑戰，而從二〇一〇年所簽署的ECFA，也可預期未來十年將面臨產業結構的轉變，我們在搶進全球財富重分配的人才戰爭中，絕對不應缺席，因此，對於未來十年的人力政策應有完整規畫，其中為培育優質人力及因應人口變遷趨勢，我們應制訂一部涵蓋人才培育、人才延攬、人才獎勵的人力發展策略，以及配套的教育政策、國際人才引进政策、產業政策、職業訓練政策以及生育政策，以下分別加以說明。

### （一）規畫二〇二〇年人力發展策略

從前面的資料，可以得知各國多已針對未來十年規畫人力發展策略，目前我國則只對未來人口進行推計，但缺乏從人力與教育，人力與產業、教育與產業的角度，檢討現行的教育政策、人口政策與產業政策，因此未來應提升國家人力規畫單位，從戰略目的規畫人力、教育與產業政策，其中除了考慮少子化、人口高齡化的對策之外，也應從國家資源有效運用的角度，對人才培育、人才延攬與人才獎勵等，擬定短、中、長期的發展目標與願景，一方面提升人格特質，一方面構築產業人才基柱，以形塑產業需求與人才培育的鏈結關係，使產學研三位一體的國家人口永續、產業前瞻、核心、創新等高中低階人才養成及強化、優

質人力的獎勵與延攬互相結合，納入包括教育部、國科會、經濟部、勞委會、科顧組、文建會、新聞局以及相關部會一步到位，以建立完整的系統性規畫與配套措施，形成生育、教育與產業發展的金三角策略，俾利人才供給、人力素質、產業需求無縫接軌。

## （二）改革教育政策

針對教育政策，我們認為可從以下幾點著手：

### 1. 調整教育資源分配

長期以來，國內教育資源的分配傾向重自然科學，輕人文科學，而在知識經濟時代，各個領域優質人力都應獲得重視，以營造健全的社會。因此，未來應檢討教育資源分配的合理性與適當性，以制度鼓勵高等教育師資，朝三創（創新、創意、創業）人才方向培育，並使高等學府的教育師資與學術研究師資分流、自然科學與社會科學人才均衡發展。

### 2. 設計激勵創新的薪資與升等聘任制度

目前國內高等教育機構與主要研究機構的薪資結構，係按年資核薪，不考慮個人表現，薪資低且無彈性，致無法與日、韓、星等國競爭人才。而教授的升等與聘任，則多以論文數量多寡為依歸，導致教師無心教學，對國內政策也漠不關心，平白犧牲多數優質人力於追逐論文的發表上。高中及以下的教師在教育改革之後，也強迫承接非本身專業的科目，已經影響教育品質。建議改革教師敘薪與升等制度，以引導教師適性分級發展，針對高中職以下教師職能，分為教學、教材編撰、活動設計、行政、輔導等人員，而高等教育教師則分為教學型、研究型、產學合作等職類，以培育實用型人才與理論型人才。而為縮短城鄉知識落差，宜加倍採計服務偏遠地區的教師年資，以提高服務偏遠地區的意願。

### 3. 引導優質人力投入產學合作

為逐步運用優質人力協助企業研發或創新，應研擬大學或財團法

人研發機構的人員，可在仍隸屬原組織的前提下，於一定期間內至企業工作，以促進人才流動，發揮產學合作的精神。也可積極設立獎勵機制，由大學認養縣市或是重要鄉鎮，鼓勵教授走出校園，落實對地方的貢獻，也培育在地的特色人才。

#### 4.鬆綁高等教育發揮教育軟實力

由於少子化與高齡化的影響，應鬆綁對高等教育的管制，使各校自我定位，以形塑高等教育對優質生活氛圍與人本關懷的影響力與責任，提升教育對社會潛移默化的強度及其所具有的軟實力。由於臺灣以外貿為主，為強化畢業生的就業實力，更應鼓勵重點學校進行理工法商科系全英語課程教學，以培育國際化人才。

#### 5.評鑑指標具有領導作用，宜區隔不同的定位

由於大學與科技大學、技術學院的定位不同，宜透過教育評鑑指標及權重，引導大學成為孕育研發創新與研究的搖籃，而科技大學、技術學院則成為產業人才的養成基地。

### (三) 國際人才引進政策

為鼓勵優質人才來臺，我們除了考慮調整移民政策外，在延攬外籍專業人士方面，也應有環境面、政策面的配套作法。

#### 1.調整移民政策

美國的移民政策使其善用他國優秀之人才，而成為世界首強；新加坡因大量吸收優秀高階白領人才，以創新對應被中國邊緣化的危機；愛爾蘭則利用外資與外籍人才，創造新的工作機會。所以善用他國頂尖人才，能提高國內人才水準，開啟新的產業競爭力，反而為本國創造就業機會，帶來開放式創新（open innovation）。因此我國應全盤調整移民政策，一方面吸引優秀高中留學生來臺就讀，以延伸人才競爭觸角，並發展國際寄宿學生教育服務業，另一方面則以寬鬆的移民政策大量引進優質人力到高等教育系統與產業界，以產生大躍進的效果。

## 2.改善外籍專業人才環境，爭取全球人才

除了移民政策之外，外籍專業人才短期來臺，也具有為國內產業發展畫龍點睛的作用。觀察香港與新加坡對外籍人士的所得稅稅率約為17%，而國內則為40%，遠高於鄰近其他國家，另外，家庭居住品質、子女教育環境、參與社會保險等問題，也直接影響外籍專業人士來臺意願。因此鬆綁不合時宜的法規及賦稅制度，改進外籍專業人才居留的相關作業及環境，才能積極爭取全球優質人才。

## 3.補助優質外籍專業人才及留學留才合一

為鼓勵企業運用國際公認比賽、競技、評鑑之首獎者（如諾貝爾獎）或具國際聲望、對我國經濟發展有特殊貢獻之重量級人士的腦力，及提升我國知名度，建議對雇用持「學術及商務旅行卡」的外籍專業人才的企業給予補助，並參考新加坡的留學生學費資助計畫，規定申請學費資助的留學生，必須在畢業後留臺工作一段時間的作法，以建立留學與留才合而為一的管道，擴大人才延攬來源，並及於軟實力人才。

## 4.加強國際合作與人才交流

利用國家型計畫、學術卓越中心和國際合作研發計畫，作為海外技術開發與人才引進的機制和基地，以加強推動與國際知名產學研單位，進行機構間的國際合作研究或人才交流。

### （四）產業政策引導人才投入

#### 1.協助傳統產業鞏固人才

為鼓勵優質年輕人才投入傳統產業與3K工作條件產業（較危險、困難、骯髒的產業），促進優質就業，建議補助3K工作條件產業雇用三十歲以下年輕新進人才在職訓練津貼，以弭平職能供需缺口，提升企業培訓及僱用新人的意願，增加畢業生的就業機會，增進勞工對產業的了解，並協助產業發展。

#### 2.推動畢業證書與證照雙軌制

配合教育體制改革，推動畢業證書與職能證照雙軌制，鼓勵企業雇用取得職業證照的人力，以擴大證照適用範圍，因應勞動市場變化，並在正規教育中推動一定比例學分的產業實務課程。

### （五）擴大職業訓練政策的範圍

#### 1. 建立銀髮族人力資源中心

在臺灣逐漸邁向高齡化社會後，由於醫療技術進步，使得六十五歲以上人口所占比重逐漸提高，銀髮族人力也成為補充我國人力的重要來源之一。但如何整合與活用銀髮族的人生智慧，又不影響年輕人的就業機會，其間的平衡機制殊顯重要，因此整體職業訓練政策有待改變。例如建置「銀髮族人力資源中心」，讓行有餘力的銀髮人力以志工的方式，為社會貢獻心力，並頒予獎項，提高其榮譽心，也避免占用既有職缺，與年輕人競爭工作機會。

#### 2. 善用退休人力國際聯誼平臺

退休的教授或專家所擁有的國內外人脈與豐富的學識與經驗智慧，是寶貴的無形資產，政府應建立平臺，充分運用他們的資源網絡效益，為國際合作與經驗傳承進一步貢獻。

#### 3. 培植志工服務業

透過獎勵非營利組織或志工服務業，培育關懷偏遠地區的教育需求人員、低收入老人關懷人員、產業諮詢輔導人員、弱勢團體協助人員，以擴大服務對象，提升公共生活品質，並避免社會問題的發生。

### （六）具實效的生育政策

#### 1. 提供生育第三胎職業婦女享有更長的產假並補助全薪

根據行政院主計處二〇一〇年的「我國女性社經地位概況」資料顯示，一九九九年至二〇〇九年的十年間，臺灣女性的就業人數共計增加七十四·一萬人，成長19.7%，勞動參與率從46%成長到49.6%，接近五十大關，但二〇〇九年生育率卻降到一·〇三人，成為全世界生

育率最低的國家，出生率也降到千分之八·二九，雙雙創下史上新低，可見女性就業率愈高，生育率則愈低，因此搶救生育率，應從女性就業的職場環境加以考量。建議參考法國，凡生第三胎者可享有二十六週產假，並由政府補助全薪一年。

### 2. 補助家庭管家減輕職業婦女壓力

由於職業婦女一旦上班，則必須面臨職場工作與照顧幼兒與家庭的三重壓力，可能因此身心俱疲而無心生育，因此，建議提供家有幼兒的職業婦女家庭管家，協助職業婦女處理家事，以減輕職業婦女部分的壓力，而且還能創造國內管家市場的就業機會，達到產業化的規模，可謂一舉兩得。

### 3. 鼓勵企業導入工作分擔制度，雇用家有幼兒的女性

荷蘭的女性相當重視照顧子女的機會，因此導入工作分擔（job sharing）制度，把部分全職工作機會，分配給享有同工同酬的兼職勞工，使得許多母親願意減少工作時數，將時間用來照顧孩子，建議政府鼓勵企業導入類似作法，協助女性兼顧家庭與經濟收入。

隨著全球化的來臨，以及我國進入少子化、老年化社會，如何提升生育率以擴大臺灣的人力規模，未來十年是關鍵年代，而如何在既有人力結構中，積極培育優質人力以提升競爭力，則是立足於知識經濟時代，國家發展的根本所在，也是推動社會、經濟、文化等領域發展的基本力量。因此面對已經與中國大陸簽署ECFA後的新紀元，政府在規畫未來黃金十年時，更應通盤考量全球化時代對優質人力的供給與需求，才足以孕育出創新思維的經濟與產業，進而成為生產力大國。

## 四、未來目標

為達成前述因應對策，我們認為未來應達成的目標包括：

（一）完成二〇二〇年人力發展策略，以作為黃金十年的人力政策最高指導準則。

(二) 改革教育政策，教育資源重分配，將創新與對社會貢獻的誘因納入教師薪資結構，升等、聘任、評鑑制度的設計應分類、分職而能有不同的評估指標，非一體適用。

(三) 鼓勵重點學校進行理工法商科系全英語課程教學，以培育國際化人才。

(四) 移民政策鬆綁，發展國際寄宿學生教育服務業。

(五) 改善外籍人士的所得稅率與社會保險，營造國際化的居住環境、子女教育環境。

(六) 補助企業聘用外籍專業人才及要求接受學費資助者，留臺工作一定時間。

(七) 補助傳統產業與3K3班產業，雇用年輕新進人才與取得職業證照者。

(八) 職業訓練政策的範圍擴大至銀髮族人力與志工產業。

(九) 提供符合一定條件的生育婦女更長的產假，補助全薪與管家，並補助企業導入工作分擔制度雇用家有幼兒的女性。

隨著全球化的來臨，以及我國進入少子化、老年化社會，如何提升生育率以擴大臺灣的人力規模，未來十年是關鍵年代，而如何在既有的人力結構中，積極培育優質人力以提升競爭力，則是立足於知識經濟時代，國家發展的根本所在，也是推動社會、經濟、文化等領域發展的基本力量。因此面對ECFA後的新紀元，政府在規畫未來黃金十年時，更應通盤考量全球化時代對優質人力的供給與需求，才足以孕育出創新思維的經濟與產業，進而成為高生產力大國。

## 陸、發揮軟實力

### 一、現況發展

何謂軟實力？軟實力（Soft Power）的概念，是由哈佛大學教授約瑟夫·奈伊（Joseph S. Nye, Jr）所提出的，他指出：「軟實力是一種能力，它能通過吸引力而非威逼或利誘達到目的。這種吸引力來自一國的文化、政治價值觀和外交政策。當在別人的眼裡我們的政策合法、正當時，軟實力就獲得了提升。」概括地講，軟實力係指一國以其制度上的、文化上的、政策上的優越性或道德性，展現其吸引力，而其中文化影響力又為國家軟實力中最重要的組成部分。因為，一個國家的文化如果能夠對其他國家產生吸引力，其所蘊涵的價值觀、精神指向以及情感表達方式，能夠得到其他國家的普遍認同，甚至被吸納或融合到其他國家的文化中，那麼，這個國家的意識形態影響力、制度影響力以及外交影響力，也就自然而然得以增強，同時產生良性循環和擴張的效果。

文化代表一國藝術與生活經驗的特色與累積，文化結合新的靈感與創意，將足以為國家帶來新的發展潛能與商機，創造就業機會，促進經濟成長。在經濟全球化的影響之下，為了達到資源的最適配置，生產要素已然打破國與國之地理疆界限制並且快速的交流及移動。也就是說，基礎建設等硬體之生產要素秉賦的差異化，已非一國經濟發展的絕對優勢條件，唯有各國獨特的固有文化以及人力資源之所謂軟性國力，才是決勝的關鍵所在。尤其，邁入知識經濟時代，臺灣面臨全球化浪潮下，如何加強知識的創造及應用，提升產業附加價值，為未來經濟發展之重要課題。

近年來，臺灣各行各業都表現出人文底蘊，並加入了創新的元素及概念，充分發揮臺灣的軟實力。例如享譽國際的臺灣藝術大師朱銘，其所創作的太極系列作品，在巡迴世界的展示會中，驚豔全場，讓世人感受到太極文化的精髓；臺灣歌手鄧麗君，以其柔美、獨特的鄧氏唱

腔打動全亞洲華人世界的心；而誠品書店所形塑出的精緻文化空間與氛圍，已成為臺灣文化新地標；琉園、法藍瓷的作品更有效結合中華文化特色，產品也迅速行銷全球；臺灣的新銳服裝設計師在世界舞臺屢屢得獎；麵包師吳寶春代表臺灣，參加在法國巴黎舉行的首屆世界盃麵包大師賽，打敗其他七國的選手，獲得歐式麵包組世界冠軍。臺灣年輕一代，開民宿、玩調酒和花式咖啡、搞電玩軟體設計、振興傳統的蘭花養殖業……，在各個領域打出一片新天地，證明臺灣的軟實力潛力無窮。

軟實力是臺灣珍貴的資產。經建會主委劉憶如表示，政府應該把臺灣軟實力串連起來，並依此創造就業和投資機會。要多發揮臺灣的優勢產業，例如：觀光、醫療或美食等服務產業。她認為，這些服務業才是能真正創造就業的產業，政府應該重視相關產業發展，做好整合工作。但是產業發展的基礎在於人才的發展與累積。培養具有創新能力的個人與企業，將有助於臺灣軟實力的發揮與延續，更能幫助提升產業競爭力。展望未來產業發展之願景以及全球化之發展趨勢，需要合適人才引領產業發展。

而文化的建設，卻必須經過教育的淬煉、文化的積累。決定臺灣各行各業能否藉由軟實力的發揮，在各領域打出一片天，其最主要仍在於教育。現代公民的必備條件是擁有基本的知識與溝通能力，了解本國社會的共同基礎價值，對本國與世界的多元文化有基本的了解和尊重，建立終身學習的能力。所以，要培植並強化軟實力，必須著重人才培養以及文化累積與創新，才能厚植臺灣軟實力，打造臺灣新動力、再創臺灣新奇蹟。

## 二、問題分析

繼第三波「資訊產業」經濟後，文化創意產業被視為「第四波」經濟動力。特別是在金融海嘯後，華人的經濟影響力更受到全球的矚目，靠的不再只是經濟實力，而是各國文化的創造力，亦即價值觀，是

文化特色，也是生活方式的顯現。雖然政府致力於將文化特色融入地方產業中，但只有將「文化產業化，產業文化化」仍然不夠，還必須將「文化生活化」，因為文化是生活，它決定我們眼睛所見、耳朵所聽、手所觸摸、心所思慮的整體環境的美醜。

文化代表一國藝術與生活經驗的特色與累積，文化結合新的靈感與創意，將足以為國家帶來新的發展潛能與商機，創造就業機會，促進經濟成長。過去靠著科技軟實力，使臺灣成為電腦製造大國，而未來應藉由藝術創作、企業管理與商業機制，彰顯及發揚自身的文化特色，進而增加人民的文化認同與產業的附加價值，以軟實力致勝，向世界展現臺灣的獨特價值。

當各個領域的臺灣人，靠著軟實力紛紛打出一片天的同時，臺灣要發展軟實力、提升臺灣各方面競爭力時，還存在哪些問題呢？分析如下：

### （一）文化環境建設不足

目前臺灣發展軟實力的要角，主要以民間個人、團體與企業為主，政府部門只是輔助的角色。過去臺灣經濟以「產業導向」，為了發展軟實力，應該如大前研一（二〇〇九年）受《天下雜誌》專訪時所提到的，未來應該轉為「生活品質導向」，形塑臺灣成為生活者大國，當務之急是將基礎建設做得更好，包括乾淨河川、新鮮空氣、海岸清理、都市更新，政府應提供居民一個舒適、安全、有秩序、有美感、有文化特色的環境。

### （二）生活美學教育不足

文化源自於生活，雖然在各行各業中，不論是食、衣、住、行、育樂各方面，都可看到臺灣軟實力的發揮，也產生一定成果，甚至成為臺灣之光，然而民間的努力，往往是在得到世界認同後，才在臺灣社會上得到認同，主要原因在於臺灣的生活美學教育不足，使得國民對於生活品質的要求不高，因此不懂得去欣賞與珍惜，一旦得到世界認同後，

又一窩蜂崇拜。例如我們往往為了方便，讓塑膠杯、免洗碗筷充斥在我們生活中，不僅汙染環境，對於生活品質更是大打折扣，這都是從小生活美學教育不足所產生。

### （三）形塑臺灣品牌的能力有待提升

隨著經濟版塊東移，亞洲市場崛起，尤其金融海嘯後，華人的經濟影響力受到全球的矚目，華人文化也受到世界矚目。臺灣的「文化軟實力」具有相對優勢，雖然「軟實力」不見得可以立竿見影，也無法急功近利，不過它確實可以帶來具體的成果，其本身就可以成為臺灣的競爭力，提高臺灣整體的附加價值。雖然國貿局開始在大陸主要城市舉辦臺灣精品展，但仍稍嫌不足，應打造臺灣品牌，形塑臺灣的整體綜合印象作為一個「品牌」，讓臺灣在華人市場中成為「品質」與「時尚」的代表，進而將「文化輸出」、「價值觀輸出」。

### （四）政府部門過於追求短期效益，功能尚待加強

當前臺灣的製造優勢逐漸被其他新興開發中國家所取代，中國大陸已超越日本躍升為世界第二大經濟體，兩岸交流日益頻繁，臺灣蓄積六十年的經驗，在「軟實力」方面累積相對中國大陸的優勢，而且文化沒有近路，文化沒有速成，文化需建構在每一個愛護自己土地的人，一土一石、一磚一瓦的堆砌下，方可成就，並非短期可成。

雖然政府推出文化創意產業六大旗艦計畫，但過於短視近利的推動方式，造成各項文創計畫缺乏步驟與方式的資料彙整。而且政府部門過於注重產量、銷售量的統計，往往忽略發展文創首要工作，使得「形式」更甚於實質，鮮少扎實的文創教育，只追求形式合宜、數字統計，無助於轉化藝術成為文創產業的實質資源。

另政府相關部門對於文創的定義與方向不盡相同，形成多頭馬車的情形，因為無法有效整合，常常做不擅長的事和重複的事，因此相關單位急需透過整合與專業分工，以免資源浪費又看不到成果。

### 三、因應對策

要發揮「軟實力」也需要硬功夫支撐，硬功夫的累積則源於教育與訓練。文化源於生活，是基礎國民教育，它奠定國民的品味、素養與訓練。所以應積極整備文化創意環境，建構文化創意發展利基，並提升全民文化美學素養，蓄積文化國力於全體國民。進而整合發展優勢文化創意產業，以展現我國文化國力。具體發展策略與措施如下：

#### （一）加強文化環境建設

隨著臺灣經濟的成長，經濟上已超越貧窮線，但由於缺乏文化美學素養，使得人民無環境美學意識，而以爭奪生存空間為要務，盡可能向公共空間爭取掌控權，除了戶戶頂樓加建外，陽臺加窗或窗臺外凸出鐵柵，違章建築侵占公共空間等景象隨處可見，這都是因為無文化美學意識而產生占有公共空間的實例，也使得臺灣都市景觀成為奇觀，影響到環境文化與居民生活品質。因此，發揮臺灣「軟實力」，應該由生活空間著手，尤其目前許多都市老舊社區都在進行改建，政府除透過「社區整體營造規畫」，亦應強化公領域的環境建設，獎勵社區改建時結合公共藝術與建築藝術，塑造獨特環境文化意象，提升文化環境與生活品質。

#### （二）提升全民文化美學素養

1. 廣續推動生活美學運動，鼓勵在地特色美學、永續生態環境、美感生活型態，並結合設計與工藝發展具生活美感之新民藝。

2. 充實各級文化軟硬體設施，整備文化學習環境（圖書館、展演設施、文化館等），以普及美感學習及平等分享文化資源機會。

3. 推動藝術植根計畫：扶植學校、社區及鄉鎮之文化藝術社團，鼓勵並資助辦理文化藝術學習活動。

4. 擴大穩定國家文化藝術基金規模，保障對獨立藝術創作者、自由文化工作者及不同族群性別之資助，以鼓勵文化藝術之多元創作。

### （三）形塑臺灣創新品牌「MIT」

臺灣有獨特背景，美、日文化都曾在臺灣土地上扎根，甚至西班牙、荷蘭文化都能算上一份，此多樣性的異國文化，提供臺灣人學習美國民主、日本精緻，及相對於大陸更為傳統的中華文化的機會。隨著兩岸經貿關係正常化之後，臺灣整合華人資源及經營市場的能力佳，可成為華人世界品牌，所以，形塑「MIT」臺灣優質產品意向，可以提高臺灣產品附加價值。目前國貿局以臺灣精品巡迴展方式，推銷臺灣優良產品，但是，大陸複製能力驚人，不少人擔心臺灣精品熱潮終有一天會消退，因此，更應該把臺灣的整體綜合印象作為一個「品牌」，而臺灣政府應強化並落實審核輔導機制，以確保「MIT」臺灣品牌產品品質，讓臺灣品牌成為「品質」與「時尚」的代表，可以讓人安心消費。如此，臺灣製造的產品，相對於中國大陸就有很強的競爭力，而將華人市場納為內需市場更能彌補臺灣市場發展品牌因內需不足而無法成功的缺點。

### （四）整合政府資源，建立專責機構

臺灣的文化創意產業在生活美學概念的加持後逐漸發展、生根、茁壯，這種讓體驗變成愉悅記憶、讓創意成為創造財富與就業機會的產業，正是全球最發燒、最符合環保概念的「無煙函產業」與「知識經濟產業」。但為了解決政府部門多頭馬車的情況，可建立文化藝術專業平臺與專責機構，集結輔助產業發展所必備之人文藝術、科技、法律、稅務、會計等領域專業人才，成立一個「軟實力發展共同行政中心」。設立「軟實力」創業SOP與know-how資料庫，提供個人、中小企業、藝術家、藝文團體等產業創業與品牌設計發展之所有協助，為文創產業鋪路。透過專責機構進行跨部會協商，有效整合政府資源，建構創意產業生產鏈，包括文化（源頭）、創意（中游）、產業（尾端）三個部分，不只追求尾端的產質，而應重視文化的活水源頭，才能真正文化立國，讓「軟實力」成為帶領國家經濟前進的動能。

## 四、未來目標

### （一）發揮文化能量

文化不是一種強制性力量，它的力量發揮，根源於文化所蘊涵的內在精神、思想、情感、價值觀以及由此所呈現出來的視野、胸襟、氣魄等所形成的獨特魅力，包括吸引力和感召力、煽動力和影響力。文化並不是消耗性的東西，它具感染性、擴散性與傳遞性，善用並發揮文化能量，將可產生良性循環和擴張效果，為國家的發展注入源源不斷的活水。

1. 打造臺灣為創意都市、樂活鄉村、原味部落之優質文化生活環境。
2. 建構臺灣成為文化平權之公民社會。
3. 形塑臺灣以文化創意永續生活為產業發展主軸的先進國家。

### （二）槓桿軟實力以引導兩岸發展

現階段臺灣對大陸經濟依賴度日益增高，而大陸也從過去的世界工廠變成世界市場，晉升成為全球第二大經濟體，臺灣應善用軟實力，藉由以中華傳統文化為基礎的「文化軟實力」，在兩岸正常交流之後，數量龐大的大陸媒體和觀光客，可以有更多的機會來了解臺灣，並發揮重要的影響力，改變大陸人民對臺灣的觀念，進而引導中國大陸在生活、社會經濟、文化等方面轉型質變，發揮槓桿作用，以顯現臺灣的價值，讓兩岸的發展與互動更加和諧、互補互利。

### （三）以軟性經濟創意開發新動能

以軟實力活化硬實力，形成一股「巧實力」（smart power），掌握產業版塊移動之商機，重塑臺灣在國際創新價值鏈的新定位。

1. 以創新、服務軟實力重組產業結構，厚植產業競爭力。
2. 注入文化、創意、科技等元素，形塑多元創新知識服務能量。
3. 建構臺灣為創新先導實驗場，成為影響世界生活形態的先驅者。

## 柒、掌握ECFA時代兩岸合作契機與挑戰

### 一、現況發展

二〇一一年為兩岸經濟協議（ECFA）正式生效實施與中國大陸「十二五規畫」開局之年，計有五百二十九項早期收穫的產品外銷至中國大陸將可享優惠關稅的待遇，對於提升我國國民所得與促進就業機會將有一定的助益。政府面臨未來兩岸ECFA後續談判，除了現有尚未開放的農工產品降稅及服務業面臨開放的壓力外，要尋求與對岸進行產業鏈互補合作，以充分利用「十二五規畫」與兩岸經貿整合所創造的市場商機。值得注意的是，ECFA時期臺灣也面臨相關挑戰，除了迎接貿易自由化、融入區域整合，以及推動和貿易伙伴洽談FTA（自由貿易協定）與經濟合作協議外，更需要積極調整臺灣產業結構，同時關懷弱勢產業、協助轉型升級。

具體而言，在ECFA後兩岸經貿整合趨勢下，關稅降低與市場開放將對我國產業聚落帶來衝擊，致價值鏈面臨調整。兩岸經貿整合雖有助於提升整體經濟效益，但對臺灣部分產業亦產生調整的壓力，不單限於競爭優勢較低產業，具有競爭優勢的產業亦須運用兩岸整合利基，爭取更高價值的創造能耐，以便充分掌握兩岸經貿整合下所創造的市場商機。因此，在兩岸經貿加速整合下，政府如何採用產業創新政策協助受損產業轉型升級，以及進一步提升受益產業的利益，必須要有系統整合的政策思考。其次，兩岸經貿整合可能進一步加速兩岸生產要素的跨境流動，將更直接影響臺灣產業聚落的發展與轉型。

未來十年，將是新興產業蓬勃發展的十年。包括「綠色技術」與「低碳經濟」等新興產業是兩岸與其他國家發展的重點領域。尤其中國大陸將以節能環保、新一代資訊技術、生物、高端（高層次）裝備製造、新能源、新材料、新能源汽車為重點，推動戰略性新興產業跨越發展。這些新興產業發展的背景，除了充分發揮科學技術在應對國際金融

危機外，更成為中國大陸經濟平穩發展的重要支撐產業；同樣地，臺灣發展六大新興產業與四項智慧型產業等，也是為了能積極提升國家競爭力，掌握未來發展。兩岸新興產業的發展選項高度重疊，似有其合作空間，然也有其高度競爭的可能。

## 二、問題分析

近年兩岸經貿逐漸正常化，尤其簽署ECFA後加速兩岸經貿進一步整合。整體而言，我國開拓大陸內需市場須注意其市場保護手段與科技人才流失的危機，以及大陸臺商加速在地化，造成兩岸供應鏈流失與兩岸產業分工與訂單流向態勢的危機。

### （一）兩岸產業分工調整

兩岸經貿整合雖有助於提升整體經濟效益，但因跨產業部門資源的移轉，未必對全體產業有利。對於可能受到衝擊的產業應進行必要的輔導升級，以協助廠商充分利用兩岸經貿整合下所創造的市場商機。另外，除對受衝擊的產業進行扶植外，也應關注臺灣優勢產業的發展，因為亦有部分具有優勢產業仍需進行轉型調整。我國產業聚落向來以量產為主，縱使是科學園區，也仍有著高科技產品單位附加價值偏低的現象。普遍認為產業聚落政策亟需納入區域創新系統的內涵，促進聚落轉型，達到以創新為價值核心。尤其在兩岸經貿整合下，我國相關政策尚未以區域創新系統的觀點，有系統地結合及運用創新作為工具，應著重整合及強化聚落成員（包括廠商、研發機構、大學及技術仲介等）集體共享資源、人才流動與培育，提高交易效率，進而達到知識互補分工的效益。

### （二）兩岸產業合作擴大市場規模，提升效益

產業共同研發、共同生產、產銷合作、共同投資，甚至包括兩岸跨國企業營運管理、產業集資、金融服務、倉儲轉運等方面，這些項目在涉及產業標準、政府資助的研發計畫、產業認證等問題時，比較可能

會牽涉到官方職權。ECFA的多步到位性質合作框架，必須適時地處理兩岸產業交流合作過程中可能出現的議題。

受產業升級型態和對外投資的影響，中間財為我國主要出口產品，比重超過七成。製造業產品與技術升級模式，大多循著深化上游製造原材料與零組件的方向發展，棄守部分或外移低價的產品或價值鏈。

「往上游走」的方式轉進到部分高階或上游的價值鏈，將技術研發與投資集中在較上游的製造原材料與零組件，少涉及市場差異化、設計與品牌等價值鏈。例如：紡織業面臨開發中國家的低價競爭，星、港、韓轉而發展一些紡織品牌，而臺灣則集中發展上游的化纖、染整等產業。

對外投資產生逐級帶動中間財出口的型態（投資帶動貿易效果），過度向中間財傾斜不利臺灣的產業轉型，與最終消費市場有距離，對消費市場之價值主張較有限，不利於出口市場分散化。特別是最終消費市場集中在少數品牌手中，因資本密集，不利於降低對能源、資源的消費。面對中國大陸的進口替代競爭壓力，科技（IC、LCD）業面臨出口或赴中國大陸投資的抉擇；石化、鋼鐵等業中國大陸本土產能擴增。

其次，兩岸新興產業合作，著眼於未來可觀產業效益，可善用各別優勢，共同創造合作利益，或可突破先進國家原物料與技術的壟斷。中國產業制訂標準的技術仍未成熟，需要借助國外企業合作開發，利用全球化以促進其產業利益，我國或有機會合作。

然而兩岸新興產業未必以合作為基調，尤其中國大陸「十二五規畫」計畫策略目的在於實現「自主創新」，由生產大國晉升為科技強國的目標，其側重點由搶占現有全球外需市場，轉向爭取未來中國大陸內需市場<sup>5</sup>。在應對全球金融危機、轉變經濟發展方式的大背景下，新興產業的制定，在於調整產業結構、增加發展內生動力、增強自主創新能

註釋：

5. 順應中國將成為未來汽車最大的消費市場，搭配電動車發展而進行轉型。或按照人口老化速度，銀髮族市場的形成，在生物醫藥領域擴大投入。

力、搶占科技制高點。

就自主創新品牌而言，中國政府採購政策規定，要支持自主創新、自主品牌，須向國內研發和知識產權專利的廠商採購設備，這可能形成不公平競爭。縱然兩岸在中央層級已形成產業與技術合作的共識，但地方考量自身利益未必全然「買單」，對此，我國需有地方戰略作為。

另外，我國亦面臨人才流失危機。中國大陸二〇〇八年底批准「海外高層次人才引進計畫」，將建立四十到五十個海外精英創新基地，五到十年內吸引千位海外精英回國。近來公布「國家中長期人才發展規畫綱要（二〇一〇～二〇二〇）」透露爭取海外高階人才的企圖，我國須注意高階技術與管理人才流失的風險。

### （三）雙向投資與資源流動

臺灣自一九九一年開放對中國大陸地區投資以來，兩岸投資呈現嚴重失衡現象。依據經濟部投審會統計，迄二〇一〇年十二月經核准赴中國大陸投資累計金額達九百七十三億美元；若據非正式統計，赴中國大陸投資金額高達一千五百億至二千億美元，從而導致臺灣資金、技術、人員等資源往中國大陸單向傾斜流動的現象。二〇〇八年五月二十日新政府上任後，持續改善兩岸關係，並推動兩岸經貿關係正常化，將開放陸資來臺投資列為重要政策之一。為開放陸資來臺投資，經濟部依據兩岸人民關係條例擬定之「大陸地區人民來臺投資許可辦法」、「大陸地區之營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法」，自二〇〇九年六月三十日正式開放陸資來臺投資，擴大兩岸產業合作領域，共創互利雙贏發展新局面。惟對於開放陸資來臺投資政策社會各界雖有期待，但也有疑慮，政府有責任持續關注陸資來臺投資對臺灣整體經濟、產業及社會的影響，隨時針對相關規範進行必要的調整，以符社會期待。

自二〇〇九年六月底至二〇一一年一月止，核准陸資來臺投資件數為一百一十二件，核准投資金額達一億三千六百八十四萬二千美

元。其中以「電腦、電子產品及光學製品製造業」投資金額達四成占最多。就陸資來臺投資業別來看，投資額最高為「電腦、電子產品及光學製品製造業」，總計有九件，而投資額總計五千五百六十五萬三千美元，占總投資的40.67%；其次是「資訊軟體服務業」有十三件，投資額共三千八百零二萬一千美元，比例占27.78%，排第三的是「批發及零售業」，有四十九件，而投資額有一千九百一十二萬五千美元，占13.98%；其他投資包括有業務及辦公室支援服務業、餐館、電力設備製造業等。

由中國大陸對外直接投資的發展歷程來看，可發現大陸企業對外直接投資受大陸政府採取「走出去」策略所給予的龐大資源，對外投資成長逐年上升。但另一方面來看，大陸企業對外直接投資政策上雖然逐漸開放，仍須經由大陸政府事先核准，其在企業對外投資策略上的影響仍相當直接。

中國大陸國臺辦於二〇〇九年五月在廈門舉行的「海峽論壇」表示，第一波鼓勵赴臺投資的主要產業有：電子、通訊、生物醫藥、海洋運輸、公共建設、商貿流通、紡織、機械及汽車製造業。陸資來臺投資的動機為學習或取得臺灣技術為主，因此陸資來臺投資的主要模式應以併購或參股為主，但其主要銷售目標仍為中國大陸市場。

#### （四）臺商經營型態轉型的挑戰

臺商經營型態轉型：大陸生產成本優勢消退，在節能減碳的要求下，以加工貿易為主的臺商面臨轉型壓力。預期臺商將轉戰內需市場，由經營製造業擴及服務業領域，配合產業政策動向，將由傳產延伸至新興產業。

臺商加速在地化，子公司自主性升高：臺商為支援大陸內需市場開發，在生產線的投資外，將加速供應鏈、人才、市場與研發在地化。未來臺商在生產中心外，將增設多元的功能中心部門，乃至營運總部。預判大陸子公司與在臺母公司地位可能產生主從易位的現象。大陸接單

大陸出貨的模式可能更加明顯，進而影響兩岸產業分工與訂單流向的態勢。由於「十二五規畫」中國經濟成長率將下調，加上中國大陸工資提高，不利加工貿易，預期臺灣對中國大陸出口可能放緩。

### 三、因應對策

基於前述問題的探討，本節提出主要的因應對策如下：

#### （一）參考FTA模式，內建ECFA架構下兩岸經濟或技術合作的階段性協商或推動機制

經濟技術合作長期以來便是APEC的三大支柱之一，與貿易投資自由化和貿易便捷化並列。大體上，兩岸經濟層面的交流合作是相對較有進展且具開拓性。尤其在ECFA後，兩岸在經貿與產業政策等面向，逐漸形成制度性協商的機制。此外，兩岸政府已就兩岸產業合作建立產業搭橋的平臺，促成雙方民間產業交流，藉以形成多元化的合作關係。但為擴大與加速經濟合作關係與落實成果，不妨思考運用中國大陸的區域政策試點機制，探索未來經濟合作較為前瞻的領域。其優勢在於化解中國大陸中央與地方政策不同步的風險，加速政策的形成與推動。此一構想可在ECFA後續的協商中，列入「經濟合作」項下的重點推動項目，將試點推升至ECFA層級，不再只是技術交流，同時亦將協助提升規畫的廣度與兩岸交流的指導地位。

#### （二）結合地方能量與開發兩岸多元合作

推動「兩岸Living Lab」試點，仿天津中新生態城模式來協助廠商，尤其是協助中小企業開發適合大陸市場的產品與服務模式。運用大陸新興產業示範工程試點，醞釀形成共通產業標準的機會。「優質平價商品」促成了中國式創新產業的發展，其成功關鍵在於性價比，透過兩岸科技合作，設計出「優質平價」商品，創造出更多的「聯發科inside」及「臺灣產業inside」成功模式，利用臺灣的科技與中國大陸的人力與市場，達到兩岸聯合創新雙贏的目標。

### （三）積極擴大臺日策略聯盟，拓展中國大陸市場

日本與臺灣的對中出口結構相近，但未如韓國與臺灣的結構，其競爭度不高。液晶面板、IC同為主要對中出口產品。但相較於臺韓的產品結構，日本對中出口產品較為分散。同時，臺灣經濟成長時，日本將半導體與液晶面板、中游石化、鐵產品的原料大量提供給臺灣，處於最能享受其成果的地位。其次，日本產品一味追求品質，忽視性價比，不了解中國大陸用戶需求，使得日本企業無法打入中國大陸市場。南韓手機瞄準韓劇白領族市場，山寨機則鎖定希望享受高科技農村群體，但日本數位產品則缺乏目標市場。ECFA後，中日臺策略聯盟重要性漸增，透過「正常化」，可節省對中國大陸經濟交流的時間與金錢成本。而在ECFA架構下，進軍中國大陸時可獲得優惠，共同開拓中華圈市場。

### （四）調整產業聚落發展政策，以因應ECFA衝擊及構建跨國分工網絡

大體而言，ECFA對出口導向的大型企業幫助較大，對內需型的中小型製造業則衝擊較大。伴隨後ECFA時代來臨，在兩岸經貿加速整合下，政府須更積極研擬並推動地方產業創新政策，以協助內需型等地方產業轉型升級，並提升產業競爭力，進而提升國民所得與促進就業機會。此外，相關的產業聚落的創新政策，須更加強化區域層次的創新網絡與群聚發展，並善用技術法人的角色，強化區域創新系統，考量跨境鏈結的趨勢。現有產業聚落發展政策，尚未考慮在ECFA後兩岸經貿加速整合趨勢下，中國大陸與臺灣產業供應鏈結關係，以至於區域創新的思維僅限於在地的產學研鏈結。未來可考慮將現有的產業聚落政策納入跨境區域創新系統的思維。在作法上，可運用法人能量強化地方產業聚落與外商的創新鏈結，並強化地方產業聚落與海外臺商的創新鏈結，以推動地方產業研發聯盟國際化，進而提升我國在相關的跨國產業分工網絡與價值鏈中的策略地位。

### （五）成立「產業調整基金」協助產業轉型及前瞻布局

可借鏡歐盟結構基金的作法，除補助因政府與他國（或地區）簽訂區域自由貿易協定而須加強輔導的產業、受衝擊的產業及受損的產業之企業與勞工外，也應強化政策的創新驅動能量，以協助相關產業群聚創新轉型。政府在推動相關產業調整政策時，宜思考全球布局與國際化發展。如能調整「產業調整基金」的角色，鼓勵兩岸與國際產業聚落的跨境合作，將能提升臺灣在國際產業鏈的地位，進而厚植臺灣產業聚落的創新能耐。

## 四、未來目標

在ECFA協議下，兩岸合作的契機在於促進兩岸新興產業合作與國際接軌，提升兩岸的全球競爭力，並帶動臺灣產業轉型升級。要提升臺灣投資條件進一步與國際鏈結，降低競爭國的FTA，如韓歐與韓美FTA，對我國的衝擊。配合ECFA，開放政策仍須落實配套措施，促進法規與陸資來臺管制的鬆綁，活化經濟動能。

期許ECFA可以強化兩岸經貿合作，並達成：「兩岸新興產業合作進軍全球市場」的願景。具體而言，希望運用中國大陸「優質平價產品製造基地、華人品牌市場試驗平臺、眾所矚目新興世界市場」的優勢，結合臺灣「關鍵產品研發製造能力、產品設計創新能力、供應鏈管理能力及華文數位內容」的優勢。藉由促進兩岸雙向投資，整合產、銷、研能量，連結全球創新網絡的新思維，來提升兩岸產業競爭力。

最後，應結合「產業調整基金」等各項政策工具，強化我國產業聚落的國際鏈結與技術創業的能量，同時吸引海外（含中國大陸）人才回流，與有效接軌先進國家新興產業價值鏈的移動，以達到提升我國產業附加價值的目標。

## 捌、提升政府效能

### 一、現況發展

二〇一〇年瑞士洛桑管理學院（IMD）對臺灣政府效能的評比由二〇〇九年的十八名大幅躍升十二名至第六名（見表9）。但在外人取得國內企業控制權的容易度（五十名）、解雇成本（給付薪資週數）（四十九名）、勞動市場彈性（四十八名）、實質短期利率（四十一名）、企業開辦天數（三十九名）等指標相對落後，有改進的空間。雖然臺灣的政府效能大幅提升，但並未反映在臺灣吸引臺商回流、外人投資的大幅增加之上。其背後原因和政策實施與投資兌現有落差，以及生活、投資環境亟待加強改善有關（見圖5）；而另一個重要因素則在於臺灣長期被邊緣化，在缺乏自由貿易協定進入國外市場相對困難下，不易轉化成實際效益有關。不過，隨著ECFA的簽署，在接軌兩岸、國際平臺的搭建下，希望此一困境可以克服。

### 二、問題分析

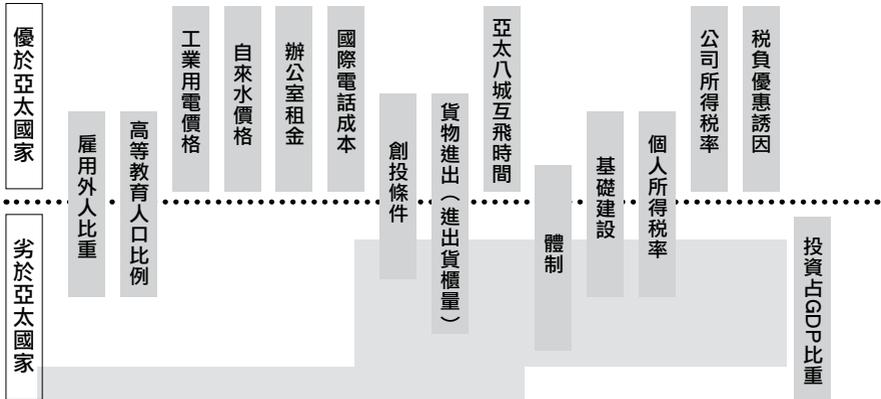
長期以來，政府效能亟待提升，包括公文旅行、公共建設進度落後，立法議事效率不佳，中央部會之間、中央／地方的協調不足等，早已是普遍現象。

究其主因，政府行政效率的低落和過去貪腐及文官獎懲升遷制度不公有關。貪腐文化造成蓄意的行政怠惰，造成紅包文化的介入。文官

表9 IMD競爭力排名

臺灣競爭力排名	2006	2007	2008	2009	2010	2009~2010排名變動
總排名	17	18	13	23	8	+15
經濟表現	25	16	21	27	16	+11
政府效能	23	20	16	18	6	+12
企業效率	13	17	10	22	3	+19
基礎建設	18	21	17	23	17	+6

資料來源：經濟部研發會。



說明：我國要素成本條件、稅賦條件普遍優於亞太國家，但效益並未反應在投資能量上，足見國內外人才質量、法規體制環境、以及創投條件等與新產業發展攸關的軟實力因素，可能才是未來臺灣投資環境優化上的重要方向。

資料來源：全國工業發展會議，經濟部工業局。

### 圖5 臺灣投資環境條件在亞太地區之位階檢視

擢拔不公，致走後門文化盛行，輕者所用非人、影響行政效率，重者走後門之人為求投資的回饋，乃透過紅包的索取而影響行政效能。未來，應就貪腐超過一定金額以上的案件，採速審速決，以彰顯政府懲處貪瀆、提升行政效率的企圖心。

另一方面，立法效能的低落也影響到行政效能。立法效能低落的主因在於在野黨的杯葛。但對民主國家而言，在野黨對行政部門所提法案有不同意見而杯葛，屬正常現象；但阻礙正常會議進行，甚至一個月以上開不了院會，就明顯失職了。其次是行政部門意見不一致，致送到立法院的法案還有部會表示不贊同，影響立法進度。

在行政部門方面，部會之間的本位主義、中央／地方的缺乏協調、公務員的缺乏積極作為，以及主管部會管制而非輔導的思考，也都影響了政府的行政效能。

隨著五都改制及組織再造，未來中央政府的運作及中央／地方在經濟、產業政策上的協調將更加吃重，值得正視。其次，邁入ECFA時

代，臺灣仍須加速調整結構，尤其是各部會應有嶄新的思考、跨部會的合作，使臺灣經濟、產業順利脫胎換骨，以迎接新的挑戰。

最近，遠東集團董事長徐旭東在接受媒體專訪時表示：「在ECFA洽簽後，臺灣應有十三億加上兩千三百萬市場的嶄新思維，不僅企業如此，政府亦復如此。尤其是政府管制多，許多程序走不快，減緩企業競爭力。政府要幫助臺灣與臺灣企業成長，要跟上時代，必須改變思考方式。」這可謂語重心長。

ECFA有利臺灣經濟發展，但絕對不是臺灣生存、經濟突圍的萬靈丹，它祇是透過關稅減免、市場准入及爭端協調機制，使臺灣避免被邊緣化，有機會和其他國家在貿易、投資上取得立足點平衡的機會。臺灣必須利用有限的緩衝時間來加速體質調整，快速升級及接軌國際，才有生機與商機。

尤其在中國大陸第十二個五年規畫中，將「中國製造」轉向為「中國創造」（見表10）。在強調自主創新的大前提下，兩岸產業除了合作之外，很難避開競爭，而且一旦產業失去競爭優勢，合作上的籌碼

表10 十一五規畫內容與十二五規畫內容之差異

■十一五規畫	■十二五規畫
<p>原則：六個必須</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、必須保持經濟平穩較快發展</li><li>二、必須加快轉變經濟增長方式</li><li>三、必須提高自主創新能力</li><li>四、必須促進城鄉協調發展</li><li>五、必須加強和諧社會建設</li><li>六、必須不斷深化開放改革</li></ol> <p>政策措施：</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、建設社會主義新農村</li><li>二、加快推進經濟結構調整和增長方式轉變</li><li>三、促進區域發展</li><li>四、著力增強自主創新能力</li><li>五、深化改革和擴大開放</li><li>六、努力建設和諧社會</li></ol>	<p>七大戰略</p> <ol style="list-style-type: none"><li>一、以擴大居民消費需求和調整投資結構為重點的擴大內需戰略</li><li>二、以發展生產性服務業和培養戰略新興產業為重點的產業轉型升級戰略</li><li>三、以增強企業技術創新能力和發展人力資源為重點的創新驅動戰略</li><li>四、以促進農民工市民化和增強城鎮綜合承載能力為重點的推進城鎮化戰略</li><li>五、以促進區域協調發展和優化國土空間發展格局為重點的區域發展戰略</li><li>六、以調整收入分配關係和完善公共服務體系為重點推進和諧社會建設</li><li>七、以節能減排和發展循環經濟為重點的可持續發展戰略</li></ol>

資料來源：中國發改委、中國十七屆五中全會會議公報。

也相對降低。另一方面，韓國在兩岸合作的壓力下，也更積極地與大陸展開合作，積極投資大陸，對臺灣的壓力將愈來愈沉重。因此，從ECFA簽署的時點開始，臺灣各部會應該充分意識到，應該以嶄新思維來協助轄下相關產業的發展，協助產業升級，利用有限的緩衝時間來壯大自己，協助臺灣在全球化壓力下突圍。

在同理心上，政府官員的發言應更謹慎，不能以自己的背景、利益及觀察來發言，尤其在社會貧富差距擴大，年輕人就業不易，薪資停滯之際，官員的發言、思考均應具同理心。缺乏同理心的言論，不但引發質疑，也不利於政策的推動。以陳光標來臺捐款為例，不少縣市擺明拒絕高調的捐款，但卻無法提出配套來協助中低收入度過難關，太不「庶民」的發言，不夠貼近民心，未曾聯想到40%的中低收入處於入不敷出的困境、中南部發展相對落後的情況。

### 三、因應策略

本文認為欲解決行政部門的效率問題，應採取以下的策略：

#### （一）行政院應重新界定中央部會、中央／地方級公務員關鍵績效指標（key performance index, KPI）

主要的行動方案包括：其一，部會配合其他部會完成特定任務，應列為重大KPI，如此，才有助於跨部會的合作。同時，中央統籌分配款也應有配合地方、配合中央政府政策的考量，以利中央／地方的政策協調、規畫。其二，所有部會，尤其是服務業主管的部會不能再以規範為主，應有「產業發展」之任務，對醫療照護、教育產業、通訊服務業等高度管制產業加速法規鬆綁，重新賦予其發展上的活力。其三，公務員的KPI也應重新界定，重新調整誘因機制，拉大公務員薪水、升遷差距，以鼓勵官員勇於任事，提升效率。如此一來，透過KPI的重新調整，可以加速法規鬆綁、促進部會間及中央／地方之間的溝通協調，避免政府協調上的系統性失靈，如此一來，政府效能的提升與產業的推動

才有希望。

## （二）提升立法院之議事效率

為提升立法院的效率，未來應就立法委員的KPI重新訂定，包括出席會議次數、配合黨團的運作、遵從決議等數據，以做為不分區立委、一般立委未來提名參選，以及未來資源分配的依據，使執政黨籍立委有更高的誘因配合行政部門政策的推動。

當然，政府政策在推動之前，應有內部研究，以了解可能的衝擊及因應方法。同時，透過廣徵民意的過程，才能凝聚共識，最後，再以更周延的配套來減少推動上的阻力。

## （三）因應後ECFA時代政府部門應有嶄新思維

在ECFA洽簽後，政府應有什麼樣的嶄新思維呢？如果把ECFA視為國家的重要戰略，那麼各部會都應該在此一戰略目標下，調整自己的政策來配合、因應。尤其是行政院、研討會在管考各部會時，應有效建立一套跨部會合作的指標，而且針對上述政策是否有效達成部會發展目標加以考核分析。同時，透過誘因機制的重新設計拉大公務員的薪資差距，才有辦法激勵勇於任事的公務員。

如以具體案例而言，應否開放關鍵產業赴大陸投資，首先應要求對等投資，以減少國內失業的顧慮；其次，將國際競爭、產業利益、利益關係人利益（競爭對手、股東、供應鏈廠商）作一分析報告；再讓各相關部會開會討論，充分表達意見。同時，在遞件後的三個月內投票，各部會依其影響程度給予加權考量（權責相關較大的部會投票權數較高），採三分之二多數決，共同承擔決策，而非由各部會公文旅行，且單一部會即具有否決權。

在陸資來臺的決策上，主管部會應項目從寬、審核從嚴，如果無法把握衝擊的程度，則可以透過專區、試點來進行，以評估後效。十幾年前，中國大陸在開放臺商前往大陸投資時，也曾有高度疑慮，但透過

專區、試點的做法，可以降低疑慮，讓政策大步走。同樣的，臺灣的相關部會也該思考如何突破現有制度。

目前，各服務業主管部會上的功能以規範為主，未來應在ECFA架構下，協助所屬服務業產業化、國際化，尤其在醫療、教育、通信等產業上，以攫取大陸服務業黃金十年的商機。在此一戰略下，服務業國際化的相關基礎建設（如法規鬆綁、行銷資料庫、人才流動與延攬），中大型化或連鎖加盟化所需的配套（如協助上市／櫃、媒合創投資金等），相關服務業高階人才的培育、訓練及引進，示範或體驗園區的規畫（作為陸客來臺觀光的參訪標竿，以利對觀光客行銷，做為開拓未來產品／服務進軍大陸的潛在市場），都應完善規畫。此外，各部會定期接受轄下公協會的意見，做為其施政與產業化、國際化協助的重要參考依據。

#### 四、未來目標

在提升政府效能的目標上，本節設定的目標及其背後的意涵大致如下：

##### （一）配合政府組織再造，進一步精簡全國公務人力

過去十年全國平均公務人員人數三十六萬二千六百五十八人，其中，中央各機關為二十一萬二千二百三十八人，總人數雖呈現減少的趨勢（減少近八萬人），然而多是集中在中央各機關，地方政府的公務人力並未精簡，形成地方政府財政上一大負擔。尤其在政府進行組織再造的過程中，如能配合公務人員的精簡，並強化公務員的誘因，使公務員的效率和薪水建立聯繫。則一方面可以降低政府財政負擔，另一方面可以提升行政效率。

##### （二）提升政府賦稅收入占GDP比率（即租稅負擔率）至15%以上

賦稅收入為政府施政最重要的財源，其占GDP的比率在於呈現國民

租稅負擔的程度（即租稅負擔率）。二〇〇〇～二〇〇九年的十年間，租稅負擔率平均為12.8%，較以往財政健全時期的17%左右則偏低甚多，而此比率與政府支出占GDP比率的缺口，只能仰賴非租稅實質收入融通，不足差額就產生財政赤字，有賴政府舉債。因此，賦稅負擔率的下降，顯示稅收成長低於GDP成長，以致稅收的所得彈性小於一，必然影響財政的健全性。

### （三）調整誘因機制以提升公務員的效率及建立跨部會合作績效指標

目前公務員薪水的差距不大，未來應建立誘因機制，使勇於任事的公務員和一般公務員薪水差距擴大，以提升行政效率。其次，行政院應建立跨部會合作議題的績效指標（KPI），使部會擺脫本位主義，加強跨部會合作，提升政府行政效率。

### （四）重建司法的社會信任與支持

透過司法改革，建立評鑑制度使不適任法官淘汰，並強化司法判決事後的績效評估及事前判決的培訓及條文解釋的一致性，使司法判決品質提升，重獲民眾信任。

## 參考文獻

- ◎ 中華經濟研究院（2011）《國家發展願景與策略規畫》，臺北：中華經濟研究院，經建會委託研究計畫。
- ◎ 朱敬一（2009）主編《ECFA：開創兩岸互利雙贏新局面》，臺北：財團法人兩岸交流遠景基金會。
- ◎ 行政院經濟建設委員會人力規畫處編著，（2010），《2010年至2060年臺灣人口推計》。
- ◎ 行政院經濟建設委員會經濟研究處編著，（2009），《韓國願景2030計畫及研析》。
- ◎ 行政院經濟建設委員會編著，（2010），《國土空間發展策略計畫》。
- ◎ 周濟、彭素玲，（1996），「總體計量模型與共整合誤差修正模型之模擬比較研究」，《臺灣總體經濟計量模型研討會論文集》，中研院經研所。
- ◎ 邱依忠，（1985），《臺灣經濟計量模型之研究》，臺北市銀行經濟研究室。
- ◎ 柳中明、吳明進、林淑華、陳盈葵、楊胤庭、林瑋翔、曾于恆、陳正達（2008），《臺灣地區未來氣候變遷預估》，臺北：國科會報告，頁31。
- ◎ 柳中明、華昌宜、游保杉（2009），我國「全球氣候變遷長期評估與衝擊調適策略之整體綱要計畫」草案建議，臺北：經建會，頁49。
- ◎ 許見雄（2000），臺灣環境變遷與全球氣候變遷衝擊之評析—子計畫一：氣候變遷（III），頁40。
- ◎ 陳泰然，全球風險環境的形構：氣候變遷對台灣總體安全的衝擊，《遠景基金會政策暨學術專書》，第十三章。
- ◎ 童慶斌、吳明進、李國添、戴昌鳳、陳瑤湖、李培芬、呂學榮、邱祈榮、李明旭（2002），氣候變化綱要公約國家通訊衝擊調適資料建制—氣候、水文、生態部分（一），臺北：行政院環保署計畫報告。
- ◎ 經濟部，全國工業發展會議，（2010），臺北國際會議中心。
- ◎ 經濟部技術處發行，（2008），2015年臺灣產業發展：優質平價商品市場策略。
- ◎ 經濟部技術處發行，（2010），2020年全球展望：2020應用與創新前瞻。
- ◎ 經濟部技術處發行，（2010），2020年全球展望：2020環境掃描與監測。
- ◎ 蕭代基、盧虎生、王京明、張四立，（2010），《氣候變遷對經濟產業體系之衝擊》，財團法人兩岸交流遠景基金會。
- ◎ 蘇顯揚、呂慧敏，（2010），《日本競爭力成長戰略》，國際經濟情勢雙週報。

## | 召集人簡歷資料 |

### 王健全

最高學歷：美國普渡大學經濟學博士

現職：中華經濟研究院副院長

經歷：中華經濟研究院第三研究所所長、臺灣科技大學企管系兼任教授、文化大學經濟系兼任教授

## | 撰稿人簡歷資料 |

### 王素鸞

最高學歷：美國密西根州立大學經濟學碩士

現職：中華經濟研究院研究員兼副所長、  
行政院主計處普查委員會委員、  
經濟部商業司產諮會委員

經歷：中華經濟研究院副研究員

### 林嘉慧

最高學歷：逢甲大學經濟學碩士

現職：中華經濟研究院第三研究所分析師

經歷：中華經濟研究院第三研究所約用輔佐  
研究員、景文技術學院國貿系講師

### 劉孟俊

最高學歷：澳洲Monash大學經濟學博士

現職：中華經濟研究院大陸經濟所副所  
長兼研究員

經歷：中華經濟研究院國際經濟所副所  
長、淡江陸研所、世新財務金融  
系兼任助理教授

### 黃德秀

最高學歷：臺北大學資源管理所碩士

現職：中華經濟研究院分析師

經歷：國家災害防救科技中心佐理研究員、  
財團法人環境資源研究發展基金會助  
理研究員

### 傅清萍

最高學歷：英國伯明罕大學經濟研究所碩士

現職：中華經濟研究院輔佐研究員

經歷：臺灣經濟研究院助理研究員、拓  
璞產業研究所副理