

經濟與產業

臺灣的經濟就像臺灣的產業， 永遠充滿了挑戰性

臺灣面對下個十年，在經濟發展方面，應重視區域經濟整合趨勢，把握兩岸三通後的經貿契機，以協助臺商布局全球，成為世界級企業。臺灣過去在科技產業已有良好的發展基礎，未來應加強科技研發創新及系統整合。同時，應積極推動傳統產業科技化與服務化，以及有助提升國人生活品質、創造就業的重點服務業，如金融、觀光等，以開展臺灣經濟新局。

召集人：薛 琦

撰稿人：王健全 花佳正 陳信宏 陳建宏

詹方冠 劉大年 龔明鑫

(撰稿人按姓氏筆畫排序)

目錄 經濟與產業

壹、積極因應全球區域經濟整合	
一、現況發展	23
二、問題分析	24
三、因應對策	29
四、未來目標	32
貳、加強兩岸經貿交流	
一、現況發展	33
二、問題分析	34
三、因應對策	36
四、未來目標	38
參、金融業未來發展方向與策略	
一、現況發展	39
二、問題分析	42
三、因應對策	44
四、未來目標	49
肆、服務業未來發展方向與策略	
一、現況發展	50
二、問題分析	54
三、因應對策	54
四、未來目標	56
伍、傳統製造業未來發展方向與策略	
一、現況發展	61
二、問題探討與國際趨勢	66
三、因應對策	68
四、未來目標	70
陸、科技政策的發展方向	
一、現況發展	72
二、問題分析	73
三、因應對策	81
四、未來目標	86

壹、積極因應全球區域經濟整合

一、現況發展

臺灣在二〇〇二年加入世界貿易組織（World Trade Organization, WTO），成為WTO第一百四十四個會員，原先構想是藉由WTO多邊機制推動自由化，打開WTO其他會員的市場，進一步擴展出口空間。雖然根據WTO入會承諾，臺灣也需要開放國內市場，但由於臺灣在一九九〇年即提出加入GATT（WTO前身）的申請，申請入會時程長達十二年，政府早已做好相關的配套措施，所以當時國內對於加入WTO，普遍是持著支持的立場。

除了臺灣之外，當時其他WTO會員也普遍對WTO前景抱持樂觀的態度，而且當時WTO正在準備展開進行「杜哈回合」（Doha Round）自由化談判，雖然談判困難度不低，不過各國對於WTO的自由化，仍寄予非常高的期望。但是「杜哈回合」談判卻一直進展不順，時程一再延宕，使得許多WTO會員對於在WTO架構下推展經貿自由化失去耐心，由支持多邊體制轉為推動雙邊／複邊結盟，開始建構雙邊／複邊區域貿易協定。特別是在二〇〇九年WTO所召開之第七次部長會議，雖然再次宣示希望在二〇一〇年年底完成「杜哈回合」談判，展開多邊自由化，但一般認為達成此目標的困難度很高；而且即使可以順利完成談判，開放幅度也不會太高，此將促使未來區域結盟進一步加溫。

臺灣當然也體會區域整合的壓力，所以積極展開與其他國家區域結盟，但是因為中國的因素，進展並不順利。各國除了畏於中國的政治壓力外，另外由經濟的角度考量，著眼於中國大陸市場規模及潛力，自然會捨臺灣而以中國作為優先洽簽區域貿易協定的目標。所以臺灣目前只與巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多及宏都拉斯等五個中美洲邦交國簽署FTA，對於臺灣所能創造的經貿利益，非常有限。

綜合而言，臺灣在二〇〇二年加入WTO之後，迄今仍無法充分利用WTO多邊自由化的平臺，但區域主義的興起卻使臺灣產生了邊緣化的問題。過去，由於兩岸關係緊繃，臺灣的國際空間受到打壓，在區域整合方面無法突破。而在新政府上任後，兩岸關係不但明顯改善，甚至目前也展開經貿合作架構協議（ECFA）的談判，如何掌握此一契機，推動區域結盟，進一步開創臺灣的出口空間，為臺灣必需正視的問題。

二、問題分析

近年來全球區域化已形成風潮，由總體趨勢來觀察，由表1可以看出由一九五〇至二〇〇九年，全球實際上共有一百七十六個已經生效的區域貿易協定，這些區域貿易協定，絕大部分是「自由貿易協定」（Free Trade Agreement, FTA）。在一九九五年WTO成立後，共有一百四十二個區域貿易協定生效，幾乎占了所有生效協定的八成。特別是在二〇〇〇年之後，區域結盟的現象更是普遍，在二〇〇〇至二〇〇四年，共有五十個協定生效，而在二〇〇五至二〇〇九年，更有六十個協定生效，未來區域結盟加溫的情況預估會更普遍。

表1 全球區域貿易協定數目成長趨勢

年份	區域貿易協定數目
1950~1959	1
1960~1969	2
1970~1979	7
1980~1989	6
1990~1994	18
1995~1999	32
2000~2004	50
2005~2009	60
合計	176

資料來源：整理更新自WTO網站(www.wto.org)

以目前全球區域整合趨勢來看，已有逐漸形成歐洲與美洲兩大板塊，亞洲雖未形成明顯的板塊，但整合的速度也在加速。

（一）美國

以美國為核心的「北美自由貿易協定」（North America Free Trade Agreement, NAFTA）是目前美洲主要區域貿易協定。二〇〇四年美國與中美洲六國簽署了「美國—中美洲—多明尼加自由貿易協定」（US-Central America-Dominican Republic Free Trade Agreement），使得美洲地區的經濟整合又向前邁進一大步。

美國以往一向支持多邊主義，主張在GATT架構下推動自由化，對於洽簽區域貿易協定並不熱中。在一九九〇年代以前美國僅與以色列（一九八五）與加拿大（一九八八）簽署FTA，不過此二個FTA對美國而言均有其特殊性，並不能顯示美國由倡議多邊轉為重視雙邊。影響美國重視區域結盟的主要因素是除了WTO多邊自由化進展停滯外，主要競爭者歐盟內部整合的不斷加深，促使得美國開始較為積極投入區域經濟整合。

在小布希總統時代（二〇〇一～二〇〇八年），美國在區域整合上最有進展。如表2所示，美國FTA的對象國範圍涵蓋美洲、亞洲、非洲及大洋洲，除了歐洲以外，美國FTA的對象涵蓋了世界主要區域，跨區域結盟的現象非常明顯。

表2 美國參與區域經濟整合概況

進度	國家
已生效	加拿大、墨西哥、新加坡、以色列、澳大利亞、智利、約旦、摩洛哥、中美洲 ⁶ 國*、秘魯、阿曼、巴林
已簽署	韓國、哥倫比亞、巴拿馬
談判中	馬來西亞、泰國、南部非洲關稅同盟**、阿拉伯聯合大公國

*：包括哥斯大黎加、薩爾瓦多、瓜地馬拉、宏都拉斯、尼加拉瓜及多明尼加。

**：南部非洲關稅同盟（South Africa Customs Union, SACU）包括波札那、賴索托、那米比亞、南非及史瓦濟蘭等五國。

美國參與對外貿易談判的概念通常稱之為「競爭性自由化」(competitive liberalization)，主要是同時利用多管道，包括雙邊、區域以及多邊的方式同時推動貿易自由化。美國認為，同時利用多管道方式推動貿易自由化，可以加速自由化的時程，進而確保世界經濟的繁榮。美國此種競爭性自由化的方式，使得美國在推展FTA上居於主導的地位，除了因為美國經貿實力雄厚，在談判上本身即具有優勢外，更重要的是，藉由多管道並行的方式，可以進一步強化美國在談判中的優勢地位。

在最新發展方面，相較於布希政府積極建構FTA的態度，美國總統歐巴馬的態度相對保守，特別是全球金融風暴後美國受創嚴重，因此對於自由貿易有所疑慮。歐巴馬表示，未來美國在推動洽簽FTA時，將會納入更多與貿易相關的內容，以尋求公平貿易。他特別指出已簽署但尚未通過國會批准的美韓FTA，必須重新評估甚至重啟談判。未來美韓FTA的進展，值得加以觀察。

(二) 歐洲

在歐洲區域整合方面，以「歐洲聯盟」(the European Union)此一關稅同盟為主。歐盟過去以在WTO架構下推動多邊貿易自由化為優先，並未積極參與區域經濟整合。歐盟較為重視聯盟成員的擴充，在二〇〇四年東擴新納入十國後，二〇〇七年又有保加利亞與羅馬尼亞加入，目前歐盟已有二十七個會員國，為目前全球最大的關稅同盟。歐盟過去對外雖然也有簽署一些雙邊FTA，但主要是和鄰國簽署，目的是在協助這些開發中國家經濟成長，並促進區域內之政治穩定，經濟效益並非歐盟考量的主要因素。但近年來歐盟的態度開始逐漸轉變，主要是因為WTO「杜哈回合」談判進展不順，使得歐盟認為利用多邊經貿體系推動自由化的方式受到阻礙。另外，全球其他地區區域經濟整合進展快速，對歐盟產生了排擠效果，使得歐盟必須調整其對外貿易政策，開始積極地推動區域經濟整合。

歐盟目前參與區域整合之概況，除了擴充歐盟會員以及與地中海國等鄰國結合外，目前也分別與智利、墨西哥及南非簽署了FTA。此外，歐盟與韓國已草簽FTA。至於正在談判中的FTA，則包括亞洲及中南美洲之國家，涵蓋範圍算是相當廣泛。

(三) 亞洲

在亞洲方面，除了「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area, AFTA)為歷史較久的FTA外，過去各國幾乎完全忽視區域經濟整合的問題，但近年來各國也開始投入區域整合，而且也有相當程度的進展。

如表3所示，在二〇〇〇年以後各國簽署之FTA大幅成長。以日本為例，在二〇〇二年之前，日本並未對外簽署任何區域貿易協定，但在

表3 亞洲主要國家FTA的進展

國家	FTA ¹ 結盟對象	總數
新加坡 ²	紐西蘭、歐洲自由貿易聯盟 ³ 、日本、澳大利亞、美國、中國—東協、約旦、印度、韓國、泛太平洋策略經濟伙伴協定 ⁴ 、韓國—東協、巴拿馬、日本—東協、中國、祕魯、海灣合作聯盟 ⁵ 、澳紐—東協、印度—東協	18個
日本	新加坡、墨西哥、馬來西亞、菲律賓、智利、泰國、汶萊、印尼、東協、越南、瑞士	11個
韓國	智利、歐洲自由貿易聯盟、新加坡、東協、美國、印度、歐盟	7個
中國大陸	香港、東協、澳門、智利、巴基斯坦、新加坡、紐西蘭、祕魯	8個
印度	阿富汗、南錐共同市場 ⁶ 、南亞自由貿易區 ⁷ 、新加坡、智利、不丹、東協、韓國	8個
臺灣	巴拿馬、瓜地馬拉、尼加拉瓜、薩爾瓦多、宏都拉斯	5個

資料來源：本文整理

註：

- 1.表示已經生效或是正式簽署的FTA。
- 2.新加坡為東協成員之一，所以亦納入東協對外之FTA。
- 3.「歐洲自由貿易聯盟」(European Free Trade Association, EFTA)包括瑞士、冰島、挪威及列支敦士登等四國。
- 4.「泛太平洋策略經濟伙伴協定」(Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement)包括新加坡、汶萊、智利及紐西蘭等四國。
- 5.「海灣合作聯盟」(Gulf Cooperation Council, GCC)包括沙烏地阿拉伯、科威特、巴林、阿拉伯聯合大公國、葉門及卡達等六國。
- 6.「南錐共同市場」(Mercosur)包括巴西、阿根廷、巴拉圭及烏拉圭等四國。
- 7.「南亞自由貿易區」(South Asia Free Trade Area)包括印度、孟加拉、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹、馬爾地夫及巴基斯坦等七國。

二〇〇二年日本與新加坡簽署「經濟伙伴協定」(Economic Partnership Agreement, EPA)後,迄今日本已對外簽署了十一個區域貿易協定,幾乎是以平均一年簽署兩個的速度進行。至於韓國的情形也類似,在二〇〇三年與智利簽署FTA後,大力推動與全球主要經濟體洽簽FTA,迄今韓國已經簽署了包括美國、東協與歐盟等七個FTA。東亞國家FTA的快速發展值得臺灣注意。

除了東亞個別國家的整合外,另外以東協(ASEAN)為軸心的整合方式也在加速進行。東協是在一九六七年成立,並在一九九二年成立了「東協自由貿易區」。AFTA的內容與一般自由貿易協定相同,最重要的部分為關稅調降,目前幾乎已完成自由化。除了對內整合不斷深化外,東協也積極加強對外的聯結,目前所謂以東協為軸心(hub),即「東協加N」的整合模式已成為亞洲主流。東協與中國、韓國及日本FTA目前均已生效,另外東協與澳紐及印度之FTA也分別在二〇〇九年二月及八月簽署,並同時在二〇一〇年一月一日正式生效。除了上述雙邊模式外,另外包括東協、中、日、韓等十三國之「東亞自由貿易區」(East Asia Free Trade Area),即所謂「東協加三」,以及包括東協、中、日、韓、澳、紐及印度十六國之「東亞全面經濟伙伴」(Comprehensive Economic Partnership for East Asia),即所謂「東協加六」,也在進行當中。

另外目前雖尚未形成、但未來對臺灣影響較大可能形成的FTA也值得注意,其中對臺灣衝擊較大的為中韓FTA。中國—韓國FTA目前已完成研究階段,正式談判前的工作已完成,未來有可能會正式展開談判。中國同為臺灣與韓國首要出口及海外投資市場,中國目前貿易障礙仍不低,因此若中韓FTA成形,將對我國造成很大的衝擊。但長期而言,對我國影響程度較大的則為「東協加三」及「東協加六」,未來若形成,將使臺灣在區域經濟上進一步被孤立。

由以上分析可知,目前東亞區域整合進展愈加快速,對於進展較

慢的國家將產生競爭壓力與邊緣化的問題。臺灣雖然在二〇〇二年加入WTO後即積極尋求參與區域整合，但目前進展有限，特別是無法參與東亞區域整合對臺灣將造成重大影響，若干已生效之東亞區域貿易協定已對臺灣產生影響，未來東亞區域整合發展之影響不容小覷。臺灣在區域經濟整合方面，必須採取更積極的作為，如與主要出口市場洽簽FTA以拓展出口，才能突破可能被邊緣化的危機。

三、因應對策

目前臺灣參與區域經濟整合最大的障礙是來自中國因素。過去由於兩岸關係緊繃，各國在考量中國的經濟規模及壓力下，自然會把臺灣排除在區域結盟的範圍外。在兩岸關係持續改善下，臺灣參與區域經濟整合的機會也隨之增加，未來的策略則可以由整體策略面以及簽署對象等兩方面加以說明。

（一）整體策略

1. 以兩岸ECFA作為臺灣參與區域整合的敲門磚

過去，在兩岸關係停滯下，臺灣雖然積極參與區域整合，並透過許多管道尋求與重要國家建構FTA，但由於敏感的國際政治地位，各國考慮與臺灣建構FTA時顧慮到中國的反應，因此拖延與臺灣洽簽FTA的時程。

二〇〇八年新政府上任後，積極改善兩岸關係，也尋求與其他國家結盟的機會。而一些國家也表明，唯有在兩岸關係改善的情況下，才有可能考慮與臺灣洽簽FTA。所以兩岸簽訂ECFA，不但對臺灣開拓經貿空間有所助益，更可降低各國與臺灣洽簽FTA之疑慮，促使他國願意與臺灣進行區域經濟整合之談判。所以未來必須加速建構ECFA，作為我國參與區域經濟整合之敲門磚。

2. 提早因應以東協為軸心的FTA之影響

目前看來，亞太區域整合的發展趨勢是以ASEAN為軸心，其不僅

在內部已整合成一個單一市場，而且也已與中、日、韓、印度、紐、澳簽署FTA。在這樣的趨勢下，臺灣應提早因應以東協為軸心的FTA對貿易及投資所產生的影響，尤其是影響最大的高關稅障礙產業，必須加以注意。

臺灣投資東協的策略以加工品出口歐美市場為主，雖然目前這在東協整合的過程中受衝擊不大，但受益亦有限。未來臺灣應該思考的是以東協內部市場銷售為主的投資布局，才能享受東協整合的利益。

3.建議採取堆積木（building blocks）的方式，參與東亞區域經濟整合

對於簽署FTA的時機尚未成熟、但與臺灣經貿關係密切的國家，建議可以採取化整為零的方式，即「堆積木」的方式，先由爭議性較小的議題著手，以增加雙方互信的基礎，作為未來建構全面FTA之基礎。未來隨著ECFA的進展，將使臺灣在區域整合上取得更多的利基，必然也會增加東亞其他國家與臺灣合作的機會。臺灣應善加利用此一契機，由一些爭議性較小且不涉及主權的議題切入，增加與東亞各國合作的機會，並進一步尋求突破的可能。

（二）結盟對象

1.應以東協為優先洽簽FTA的對象

臺灣在面對東協為軸心的區域整合，不僅出口貿易將受到影響，投資政策也可能面臨兩難的局面，因此與東協簽署FTA是最好的解套方法。雖然目前與東協洽談FTA的時機尚未成熟，但一旦兩岸簽署ECFA，臺灣與東協簽署的可能性也跟著提升，政府應事先作好準備及相關研究。

2.除東協外，可優先考慮其他中國已簽署或生效的FTA對象國作為洽簽對象

雖然在與中國已簽署或生效的FTA協約國當中，與東協整體洽簽FTA，對臺灣的經濟效益最大。但是東協國家眾多、經濟發展程度不

一，且各國政治立場不見得一致，因此即使排除政治考量，與東協整體洽簽亦有其實際的困難度，因此臺灣應該雙軌進行，除東協外，其他已與中國洽簽FTA的國家，包括新加坡、智利、紐西蘭、祕魯等，亦應積極接觸洽簽的可能性。

3.以美國為另一主要目標

臺灣在入會之後即一直透過各種管道強力促成美臺FTA，以臺灣的立場而言，美臺FTA有助於更加強化美臺之經貿關係。更重要的是，美國長久以來一直是臺灣最重要的盟友，即使在正式外交關係終止之後，美國依然是臺灣安全的重要保障，美臺FTA對於臺灣安全保障另有加持的作用。另外，若能與美國順利簽署FTA，也會帶動其他國家與臺灣洽簽FTA。美臺FTA的簽署對於臺灣而言，所代表的意義絕非其他FTA可相比擬。

在新政府於二〇〇八年上任後，兩岸關係持續改善下，臺美FTA的確是有發展洽簽的空間，雖然在美方由於「貿易授權法」(Trade Promotion Authority, TPA)已到期，大幅限縮了美國總統對外洽簽FTA的彈性，再加上美國新政府上任，短期之內可能以內政為優先，無暇專注區域經濟整合的問題，但是早日促成臺美FTA，為臺灣未來必須全力去爭取與努力的重點。

對於未來臺美FTA之洽簽，臺灣方面目前仍需努力的重點包括：

(1) 兩岸關係限制之解除；(2) 臺美FTA對美國經濟效益之提升；(3) 國會對臺美FTA支持程度之提高。其中兩岸關係限制之解除，根據過去與美國互動的經驗，加速實施三通應是美方最基本的要求。另外臺灣也應認真考慮放寬目前仍禁止的兩千多項中國農工產品進口的限制。因為過去美國一直認為，除了三通之外，臺灣對大陸產品的限制進口影響了在大陸美國企業產品輸臺之空間，若是能針對此有所突破，不僅可以滿足美方之基本要求，也可以對美國創造更多的經貿利益。

在遊說臺美簽署FTA時，臺灣必需擺脫以往強調若無法簽定臺美FTA

則臺灣將被邊緣化的訴求，而應以為美國所重視的「美國利益」為優先，因為若簽署FTA無法為美國帶來足夠的經濟效益，美國是不會貿然啟動談判的。至於如何在臺美FTA中提升美國的經濟效益，則臺灣必須針對那些美方所關切之產品項目，例如農產品、食品類、汽車及其零組件以及機械類製品等這些臺灣過去開放幅度較小但美方較具出口競爭力的項目，作好全面且立即的開放的準備。

過去，美國國會對於臺美FTA支持度不高，主要原因是由於臺美FTA對美國經濟效益有限，再加上兩岸關係限制重重，使得國會也較少感受到美國企業界洽簽臺美FTA之需求，因而造成臺美FTA進度的延宕。未來若能就以上所列情形有所改善，會有助於增加國會對於臺美FTA之支持，進而促成臺美FTA之早日實現。

四、未來目標

積極參與區域經濟整合為臺灣未來的一項必然策略，而此舉除了經濟考量之外，也受到兩岸關係的影響。未來，全球區域經濟整合必然將會持續加溫，而臺灣在區域整合的目標，建議應在二〇一〇年完成ECFA之簽署後，開始推動與東協及美國FTA之洽簽。

貳、加強兩岸經貿交流

一、現況發展

一九九〇年代以來，中國快速崛起，已在東亞區域經濟中扮演重要角色。二〇〇九年歐美日國家受到金融海嘯重創，經濟紛呈負成長，但中國經濟仍能維持8%以上的成長，名目GDP以美元計算達四·九兆美元，雖然與美國仍有一段距離，但已與長居世界第二大經濟體四十餘年的日本相近，預料二〇一〇年即可超過日本，甚至有機構預測二〇三五年時可望超過美國，躍居世界第一。貿易方面，二〇〇九年中國出口達一·二兆美元，已超過德國，成為全球第一大出口國，而中國外匯存底也接近二·四兆美元，金融實力雄厚。中國對於全球能源、原物料、金融市場乃至全球經濟的影響，已經愈來愈大。

面對全球經濟重心將逐漸移至亞太地區，兩岸經貿關係已成為臺灣未來發展的關鍵議題。從一九九〇年以來，雙方的經貿交流即持續成長，中間雖然歷經戒急用忍、積極管理等政策影響，但此一成長趨勢仍然穩定發展，至二〇〇三年時，中國大陸已成為臺灣最大的貿易伙伴，二〇〇九年兩岸（含香港）貿易總額高達一千零九十二·四億美元，其中臺灣對中國出口為八百三十六·九億美元，占我國出口比重達41%，貿易順差已達五百八十一·四億美元，是臺灣經濟成長的重要動能。電機設備、光學產品及塑膠製品，則為我們對中國大陸出口之主要商品。

貿易與投資常密不可分，中國大陸也是臺灣第一大對外投資地區。根據經濟部統計，從一九九一年至二〇〇九年，臺商赴中國大陸投資累計已達八百二十七億美元，占整體對外投資七成。如考慮GDP規模，臺灣可能是全球對大陸投資比重最高的經濟體。

隨著兩岸經貿交流日益密切，人民往來也十分頻繁，近年臺灣人民赴中國大陸平均每年都超過四百萬人次，累計到二〇〇八年底已超過五千一百四十二萬人次；大陸人民來臺累計亦有二百一十五萬人次。

自二〇〇八年五月馬總統就任以來，兩岸經貿關係有很大的突破。海基會及海協會於二〇〇八年六月十二日重啟兩會協商談判，在一年半的時間裡，進行了四次的江陳會談，總共簽署了十二項協議，在開放大陸觀光客來臺、兩岸直接三通、食品安全、金融合作、打擊犯罪及司法互助等議題都有的具體的成果，同時決定兩會第五次的協商議題將為洽簽兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。

同時，過去禁止陸資來臺的限制也於二〇〇九年六月三十日放寬，第一階段開放製造業六十四項、服務業二十五項、公共建設十一項可供大陸來臺投資。金融業者亟盼已久的兩岸銀行、保險、證券期貨等三項金融監理合作瞭解備忘錄（MOU），也在二〇〇九年十一月十六日完成簽署並於六十天後生效。這項金融協議，一方面有助於臺灣銀行業至大陸設立分行經營業務，使大陸臺商有機會得到臺灣金融業的服務，另一方面，大陸的合格境內投資人（QDII），亦得以申請投資臺灣股市。

在這一連串的擴大開放交流中，開放大陸觀光客來臺可說是在臺灣經濟陷入衰退中最为國人所矚目與期盼。的確，在二〇〇九年大陸締造了近百萬人次觀光及商務旅客來臺的紀錄，使得臺灣國際旅客成長率高居亞洲第一，其所帶動的消費金額估計達新臺幣三百六十億元。儘管如此，如論影響最深遠的，應該是兩岸正開始進行的ECFA談判。如能順利談成，促成兩岸關稅下降、市場開放，可有效帶動商品及服務貿易，依中華經濟研究院的研究，將可使臺灣GDP增加1.65%以上，並至少增加二十五萬就業。

二、問題分析

依國際經濟學原理，兩個經濟體依各自比較利益進行貿易，將有助增加社會福利與國家發展。但不容諱言，在過去這段兩岸政策大幅轉向、交流日漸密切期間，社會各界對於兩岸經貿交流的影響及發展，有許多討論及不同的看法，顯示兩岸經貿來往仍有許多議題值得關注。

首先要說明的是，雖然兩岸經貿持續成長，但東亞各國對區域內貿易的比重不斷增加，產業分工體系也逐漸建立，而臺灣對東亞區域的貿易成長速度卻是最慢的國家之一，在東亞經貿的重要性逐漸減輕，尤其在各國競相洽簽自由貿易協定之際，更有被邊緣化的疑慮。金融風暴後，東亞經濟圈已漸取代歐美，成為未來全球經濟成長的主要來源，我們如果未能把握此一商機，將嚴重妨礙臺灣經濟的持續發展。

其次是有關兩岸經貿往來的正常化問題。由於兩岸經濟規模相差甚大，因此在交流的過程中，比較傾向大陸對臺灣單向的開放。例如，在貿易方面，臺灣近幾年來對中國累計享有超過千億美元的順差，但我們對大陸進口設限的農產品達八百七十三項（占臺灣農產品38%）、工業產品一千三百七十八項（占工業產品16.1%）；在投資方面，我們對大陸投資超過八百億美元，但二〇〇九年六月方始開放陸資來臺，且迄該年底，核准大陸投資案件僅二十三件，金額約四千萬美元。誠然，此一情形有其背景因素及合理性，大陸官方亦多次表示願對臺灣情形特別考量，唯如果兩岸關係要持續穩定的發展，走向正常化的經貿關係似才是長久之計。

第三，在推動兩岸經貿正常化過程中，如仍沿襲過去就個別議題逐項協商的方式，不僅範圍過於狹隘，時程也較為緩慢，同時，對於最重要的經貿議題，如降低關稅、排除非關稅障礙、投資保障與爭端解決等，也缺乏整體性、制度性的合作與解決機制。因此，簽署一個兩岸經貿合作性質的框架性協議，是刻不容緩的工作。尤其，考量「東協加一」等區域經濟整合的客觀環境，以及競爭對手韓國已與美國、印度及歐盟等均已簽署自由貿易協定，且正與大陸洽談中等情勢之發展，長久而言，臺商在大陸市場的競爭力勢必下降。

其實近年來，臺商在大陸市場的競爭力在各國企業競相角逐中國以及大陸經貿環境變遷的情況下，似乎已受到衝擊。例如，臺灣占大陸

進口市場的比重從二〇〇二年的12.9%一路下滑到二〇〇九年的8.5%；同期間，韓國則由9.7%上升至10.2%，已明顯超過我國。綜言之，過去因考量大陸生產成本低廉、勞動力充沛、賦稅優惠等因素的臺商投資，未來可能必須調整作法，以因應大陸產業的轉型、國外企業的競爭以及經營環境的改變。

此外，由於中國大陸的體制與臺灣有很大差異，儘管兩岸交流、來往已近二十年，大陸的法規制度也不斷的在進步，但在投資、智慧財產權及勞工的保障方面仍有許多風險。因此，正式透過制度、法規的途徑加強保護臺商，將是兩岸經貿未來努力的方向。

當然，我們不能忽視臺灣人民對兩岸經貿關係的態度。其實，從過去國外訂定自由貿易協定的前例來看，擔心產業外移、失業升高的疑慮一向存在。尤其，兩岸在同文同種的環境下，大陸的磁吸效應強烈，更加深了此類疑慮。從一些民調中我們可以發現，認為兩岸經貿開放速度太快的比重常超過三成，凸顯了部分民眾對兩岸政策的憂心。這些議題包括，傳統產業如成衣、製鞋、毛巾、石材等，可能會受到兩岸經貿自由化的衝擊，以及最受關切的就業機會減少及人才外流的問題。因此，如何化解這些疑慮及影響，將是未來兩岸經貿發展的關鍵因素。

三、因應對策

面對兩岸經貿關係的相關議題，我們做了以下建議，俾利解決問題、達成目標：

(一) 洽簽ECFA是臺灣當前最重要的經貿策略。政府及企業界應致力澄清、化解各界對兩岸深化經貿合作之疑慮，如強調對臺灣民眾就業機會及所得成長之正面效益；同時，也要提供企業與勞工必要之支援、救濟措施，方有助於化解阻力。必要時，某些措施亦可採取階段性開放或試點（如金馬）方式，以減少人民的不安。但在盡力溝通後，也必須果斷推動，不能因部分人士的反對而一再延宕。另一方面，強化兩岸互信同等重要，因此溝通的對象亦應包括對岸，以減少大陸對不正常經貿

關係以及我方與他國簽訂自由貿易協定的批評。

(二) 洽簽ECFA只是短期目標，唯有列入早期收穫之產業可立即獲益。因此，政府應繼續推動簽署兩岸貨品貿易、服務貿易及投資合作等各項協議，以降低關稅、開放市場、促使兩岸交流制度化。如此，企業也才能真正享受自由貿易的成果，開拓中國及東協這個世界第三大市場，並受到國際經貿規範之保護。

(三) 強化並擴大兩岸產業搭橋活動，在市場、法規、通路、技術與標準等方面，建立合作的可能模式，進而創造兩岸商機並進軍國際市場。目前，臺灣已規劃發展六大新興產業（即卓越農業、醫療照護、綠色能源、生技醫材、觀光休閒以及文化創意產業）、十大重點服務業（如國際物流、流行音樂、電子商務等）以及電動車、雲端運算等新興智慧產業。同樣的，大陸亦積極進行「十二五規劃」，預計將信息產業、新能源產業、清潔能源汽車、生物農業與生醫產業等，列為積極發展的新興產業。雙方如果能夠充分發揮互補優勢，如在4G通訊、電動車等新興產業領域訂定產業標準，並充分利用大陸內需市場及臺灣技術，則將有機會取得國際市場主導地位，或創造競爭優勢。

(四) 加強推動「臺灣製造／設計」等標章或品牌的建立，營造高品質的形象。藉由市場區隔及差異化，不僅可降低國內產業的衝擊，同時也有助臺商進軍或擴大中國市場。

(五) 積極協助以內需為主及可創造就業的產業發展，例如觀光產業、醫療照護產業、綠能產業等，並推動傳統產業升級等。如此，一方面可以增加就業、留住高階人才，使兩岸經貿自由化的負面影響降至最小，另一方面，也有助因應我國高齡及少子化社會的來臨、節能減碳的潮流，並提升人民生活品質。

(六) 持續推動各項有助臺商根留臺灣之措施，如鼓勵臺商回臺上市或發行存託憑證、提供設立研發中心之租稅優惠等等，以充分掌握兩岸分工之利基，吸引國內外企業對臺投資，打造臺灣成為區

域營運中心。

四、未來目標

如兩岸經貿關係能持續正常發展，並順利締結正式自由貿易協議，相信未來當能達到發展臺灣經濟、協助臺商茁壯以及兩岸和平等目標：

（一）藉由兩岸經貿的正常化，並利用臺灣在華人生活、語言、文化等優勢，吸引各國企業來臺投資、營運，共同開發大陸的龐大內需市場，不僅可帶動臺灣的投資、研發等生產活動，並能提振消費與增加人才需求，有利就業穩定與經濟成長。

（二）臺商可結合大陸企業，透過合資、策略聯盟、共同標準等方式，在新興產業取得領導地位，並進軍亞洲以及國際市場，進一步壯大自己，發展為成功的跨國企業。

（三）透過經貿關係的深化，以及隨之擴大的兩岸人民來往與各類活動，有效發揮臺灣的軟實力，使兩岸能理性、平和的化解政治、意識、社會等方面歧異，讓人民共享和平紅利。

參、金融業未來發展方向與策略

一、現況發展

我國金融業伴隨經濟成長，重要性與日俱增，整體金融業產值占GDP之比例已達10%以上。而在金融自由化、國際化及多元化的趨勢下，國內企業近年逐漸採直接金融的方式籌措資金，降低對間接金融的依賴，故直接金融／間接金融比重自一九九〇年的10%成長為23%。另外，隨著國民平均所得逐年提高，民間財富不斷累積，加上臺灣社會年齡層老化，民眾對於新金融商品和理財的需求大增，使得金融交易日趨頻繁。

我國雖歷經多次金融改革，金融業的規模與體質卻仍無法與國際競爭，加上國內近年景氣不振、存放款利差微薄、登陸面臨人為障礙等因素影響，業者獲利普遍不佳。但隨著近來政府積極改善金融體制且逐步開放兩岸金融往來，金融業者若能把握契機，善用自身利基優勢，積極提升市場國際競爭能力，當有利於我國朝向亞太金融中心之目標邁進。

以下將先就我國銀行業、保險業以及證券業之發展現況分別作一檢討說明。

（一）銀行業

自政府開放國內民營銀行新設後，銀行家數大幅成長，然而因為經營與創新能力的不足，彼此展開激烈的價格競爭，再加上銀行財團化的問題，造成銀行體質弱化、獲利能力持續下滑。同時，臺灣在歷經亞洲金融危機、本土金融風暴與網路科技泡沫後，許多企業倒閉產生巨額呆帳，金融業逾期放款節節攀升，也使銀行經營愈顯艱辛。有鑑於此，政府公布施行了「金融機構合併法」與「金融控股公司法」，業者紛紛藉由橫向與縱向的整合以尋求綜效。

臺灣自二〇〇二年加入WTO後，開放金融市場，國外大型金融機

構挾其優勢的資本、人力、技術及行銷通路進入臺灣市場，政府分以除弊與興利為主軸，陸續推動一、二次金改，雖有改善國內金融機構體質，促使逾放比下降，但希望經由整合與民營化，促使金融機構大型化與國際化，以提升產業競爭力之執行目標並未達成。

在此同時，臺灣產業結構改變，製造業大量外移，金融業卻囿於兩岸政策限制，無法跟隨客戶西進設立營業據點，致使銀行將業務重心轉移到個人消費金融，大量發行信用卡與現金卡，卻因徵信不周造成消費金融授信品質驟降，發生卡債危機。歷經數年後，銀行業好不容易才從雙卡風暴中逐漸復原，全力發展財富管理業務，沒想到二〇〇八年卻因次貸風暴擴大，演變為金融海嘯，業者在股市及海外投資虧損、匯損及資產大幅減損以及連動債糾紛之下，又再次受到重創。

目前我國共有十五家金控，除國票金旗下無銀行子公司外，其餘十四家金控均有子銀行，且其中又有十一家金控以子銀行為主體。本國銀行雖然家數較多，但在經營績效上卻不及外銀在臺分行，且營收幾乎全來自臺灣，經營風險無法分散。二〇〇八年外銀在臺分行之稅前純益率為本國銀行近五倍，然逾期放款比率卻僅為四分之三左右。此外，本國銀行多仰賴利息為主要收入來源，不若外商銀行積極開發其他利潤較高之新型業務，而能提高手續費與佣金收入之比重。

（二）保險業

我國保險市場隨著國內經濟與國民所得的成長，規模逐漸擴增，商品型態也日漸多元化，自政府開放本國新保險公司設立後，市場競爭轉趨激烈。截至二〇〇九年八月底為止我國保險業總計五十九家，包括產險公司二十四家，其中七家為外國產險分公司；壽險公司三十一家，其中九家為外國壽險分公司。以保費收入而言，產壽險約分占市場5%及95%，呈現產險市場規模遠較壽險為小之現象。

在近年經濟不景氣之下，新車銷售量頻創新低，以車險為最主要來源的產險保費收入已持續三年衰退。相對上，壽險業保費收入則仍有

顯著成長，資產規模快速累積，二〇〇八年底其資產總額已占全體金融機構總資產的20%以上。但由於國內利率走低，業者背負過去高利率保單之利損壓力，加以國內景氣及金融市場環境欠佳，難以尋得兼具長期穩定與高額獲利之投資工具，政府因而於二〇〇七年將保險業國外投資金額的上限由原先的35%提高到45%，故壽險業近年國外投資金額及比例均逐年攀升。

二〇〇八年發生全球金融海嘯，經濟陷入衰退，產險業財務投資因偏重國內短天期工具，損失程度有限，壽險業獲利則因海外投資部位龐大，受到嚴重衝擊，加上在股、匯市都出現巨幅虧損，二〇〇八年稅後虧損創紀錄達一千二百一十八億元，造成總淨值縮水兩千一百億元，幅度近50%；部分壽險公司淨值由正轉負，資本適足率大幅下降，壽險業者不得不大幅增資，至二〇〇九年八月底淨值已增加一千三百三十二億元，另ING安泰人壽與南山人壽等外商則陸續被收購而退出臺灣市場。

（三）證券業

證券業務極易受到國內外經濟景氣和股市枯榮的影響而隨之波動，加上國內各證券商提供的產品和服務同質性過高，削價競爭的結果，利潤空間嚴重被壓縮，營運也呈現波動不穩定的現象。為分散業務風險，創造多元化獲利來源，我國證券商總公司家數經過歷年的整併，由二百一十五家逐年遞減至九十三家，經營型態已朝向大型綜合證券商發展，此外，亦積極向海外發展，目前已有證券商業務擴展到香港與東南亞國家。

臺灣證券市場雖具有本益比高、週轉率高、股利殖利率高等利基，但過去在政府兩岸政策管制之下，因全球布局而出走的海外臺商，為避免投資限制，轉赴海外證券市場籌資，加上國內利率與匯率走低，國人資金大量外流，證券市場因而面臨籌資功能下滑、交易金額成長停滯、市值和成交值的全球排名下降、金融商品不足等發展隱憂，致使國

內證券商經營益形困難。

二〇〇八年在全球股市劇跌下，我國證券業營運出現三十三億元的虧損，導致ROA及ROE均為負值，淨值亦下降，部分證券商紛紛以減少經紀據點的方式，來降低營運成本，在保守經營下，二〇〇九年已逐漸轉虧為盈。

二、問題分析

「世界經濟論壇」（WEF）日前公布了二〇〇九年「全球競爭力排名報告」，在一百三十三個受評比的國家中，臺灣排名第十二名，但是其中「金融市場成熟度」指標排名卻退居第五十四名，而其細項指標的「資金流動限制」以及「銀行健全度」更是遠遠落後到第八十六名與第九十四名，顯見我國金融業未來仍有大幅改善的空間。以下擬分別由政策限制、金融監管、經營環境等三方面，分析我國金融業當前發展所面臨之問題與挑戰：

（一）政策限制

金融業向來為政府高度監理之行業，但如以行政力量不當管制資金流動與市場營運，則不僅其功能無從發揮，甚至會扭曲資源的配置，影響實質經濟的成長。

近年來中國大陸經濟快速成長，兩岸貿易往來日趨頻繁，資金往來的需求亦大幅提高，但過去政府基於政治與安全考量，對於兩岸資金流動與金融業務拓展一直予以限制，造成我國金融市場無法充分發揮資金融通功能而逐步萎縮，金融業者亦因無法掌握商機服務客戶而喪失競爭優勢。

目前我國兩岸政策雖已逐漸調整鬆綁，雙方金融監管機構亦於二〇〇九年十一月十六日簽訂金融MOU，約定兩地業者可互設營業據點、相互投資，但因外資金融機構早已挾其豐富的資源與堅強的實力搶占大陸市場，大型臺商亦幾乎已和當地銀行及外資銀行建立往來關係，且圍

於大陸法規限制，立即可承作之業務有限，我國金融業者未來如何在競爭劣勢中突圍而出，將是當前所面臨之重大挑戰。

另外，在解除資金流動限制及放寬籌資條件等開放措施下，未來兩岸金融市場除可相互競爭而成長外，亦存在合作之空間，我國金融業如何在此全新競合關係中取得成長與平衡，共創雙方互利雙贏的局面，亦為因應當前全球化競爭之重要關鍵。

（二）金融監管

在傳統的防弊觀念下，我國不僅對金融機構的財務業務均予以嚴格規範，而且對金融業務之准駁，採取事前核准制，審核之際更多採具主觀判斷的價值審查模式，不僅可能延誤業者商機，亦往往阻礙金融創新發展，而影響市場運作效率。因此，為因應金融環境快速變遷，並提振市場活力，當前繁雜瑣碎且效率不彰的金融監管方式，實有重新檢討之必要。

金融創新之快速發展與金融機構之跨業經營，已使金融服務與商品之型態越趨複雜及多樣化，亦使金融機構之風險型態大幅轉變，金融監理之複雜度隨之提升。我國將金融市場相關業務細分由不同業別辦理，並個別制訂法律，分屬不同金融業別之業者即使從事性質相同的金融商品或服務，亦常因適用法規不同而有不同規範標準，導致業者間缺乏公平的競爭基礎，市場存在法規套利空間，而客戶在面對分屬不同業別之金融機構時，亦無法獲得同等保護，嚴重影響我國金融業之健全發展。

此外，在去年金融海嘯的衝擊下，除凸顯出國際金融體系間交互影響程度之深外，也說明了過去以個別國家為中心的金融監理運作模式的不足。因此，未來我國如何強化區域金融合作，建置跨國監理資訊交換機制，以及進行金融集團業務跨國監理，亦是未來發展之重要課題。

（三）經營環境

在全球化的激烈競爭下，各國金融機構均積極擴大經濟規模，並朝經營多角化與商品多元化發展，以因應金融業務區隔日漸模糊所帶來的高度競爭，並滿足潛在客戶的需求。反觀國內金融業一直存在家數過多、規模不足之問題，雖然「金融機構合併法」與「金控法」的通過，讓金融業者走向兼併與跨業經營，但所發揮之成效有限，迄今仍無法產生具國際競爭力的本國金融領導業者。

究其原因，政府法令未能配合金融環境快速變遷而開放，業者在可承作業務種類太少、本身規模無法擴大之下，推出之商品與服務同質性過高，加上政策限制西進，只得在國內搶同一群目標客戶，很容易便陷入彼此削價競爭之局面。同時，近期國內銀行資金充斥，存放款利差逐年縮小，業者利潤空間已受壓縮，而在價格競爭之下，業者為了搶業績，往往無暇顧及客戶品質，忽略風險控管，營運風險因而隨之提高，造成銀行業者經營績效進一步惡化。此外，在低利率、高賦稅及匯率缺乏彈性的環境下，國內資金大幅移至海外，國內金融市場在缺乏資金動能下，亦趨低迷，使得業者營運規模成長受阻，因此，金融業者在獲利長期低微與規模無法提升之下，少有能力提升其核心競爭力，或發展差異化商品與服務，進而形成我國金融產業經營環境之惡性循環。

再者，隨著臺灣市場的相對萎縮，經營環境的惡化，金融業人才流失情況非常明顯，已不再是人才擇業的首選。由於金融業對人才素質有較強的依賴性，人才流失亦對產業發展造成不小的影響。

除了上述產業環境因素之外，政府是否能開放對於外匯進出、外資國內投資與金融業者海外投資之管制，以及金融業者是否能有效的控管成本及建置風險管理機制，亦均為攸關整體產業發展之關鍵利基。

三、因應對策

為積極發展金融業，政府應一方面透過妥適的法規制度與效率的監管措施，引導金融業者提升金融服務創新品質，以提升業者體質與競

爭力，另一方面，亦應健全金融監理機制，採取效率化監管措施，並落實風險控管與公司治理，以強化金融紀律，保障投資大眾權益。此外，尚應在不危及金融體系安定的前提下，適當開放金融業走向國際。

就長期目標而言，臺灣在深化科技產業發展的努力已受到國際高度認可，具有完整強大的科技產業鏈，當可善用我國之市場特色與相對優勢，並藉由資金交流及投資開放，以吸引國際資金與全球產業，建構臺灣成為亞太高科技產業籌資中心以及資產管理中心，與鄰近港、新、滬共同形成大中華金融市場。

以下茲就如何提升業者體質與競爭力、健全金融監理機制、加速金融機構之國際化、建構亞太高科技產業籌資中心等四方面，建議採行策略如下：

（一）提升業者體質與競爭力

1. 鼓勵金融機構整併

排除法律障礙，並制定獎勵措施，以鼓勵國內金融業者彼此間進行整併，以及優質外國金融機構與我國金融機構進行併購或策略聯盟，並加速公營金融機構民營化，推動市場結構之重整，培養具國際競爭力的金融領導機構。另一方面，亦應建立明確客觀之市場淘汰機制，讓經營不善之業者迅速退出市場。

2. 開放承作商品與提供服務之範圍

以往主管機關對於新金融商品的開發，普遍以正面表列方式制訂法規，有礙業者金融創新之彈性。建議未來改採「原則開放，例外禁止」之原則，開放金融業者在取得相關業務執照之條件下，除部分金融商品外，亦可經營符合業務規範之所有金融商品與服務。藉由賦予業者更多經營彈性，鼓勵金融機構推動更多商品與服務上的創新，以滿足市場投資人之多元化需求，並擴大市場規模，提升國內金融產業競爭力。

3. 進行賦稅改革

國內對新金融商品課稅規定並不一致或未盡符合金融市場健全發展需求，故應通盤檢討影響外資投入我國資本市場之相關租稅規定，以及租稅成本差異對國際資金流動之影響，研議具合理性、一致性且與國際接軌的金融商品課稅制度，俾建立具有國際競爭力的金融產業賦稅環境。

4. 強化風險管理能力

由於金融機構運用高度財務槓桿，且資產市場價值變動迅速，使得金融業的風險遠較一般產業為高，加上近年金融商品日新月異、跨業經營亦日益盛行，金融機構所面臨的經營風險與日俱增。有鑑於外部規範永遠替代不了金融機構自身的風險管理架構，因此，除了強化金融業內部控制與風險管理之規範，要求建立妥善的防火牆機制，並加強資本適足率管理之外，建議應鼓勵金融機構積極發展更完善的內部風險管理機制，強化資訊系統功能，以提升經營風險自我管理能力。

5. 培訓並引進專業金融人才

人才是金融創新與發展的基礎，我國近年金融人才逐漸流失，未來應積極培訓並引進專業金融人才，整合金融相關訓練機構資源，加強發展跨領域及國際化金融人才，並研擬修訂相關配套措施，延攬外籍專業人才，此外，亦應提升金融監理機關人員之國際視野與專業水準。

（二）健全金融監理機制

1. 改採功能性監理

現行銀行、證券與保險公司之業務區分已不再明顯，所提供的產品與服務界限日益模糊，金融集團組織也逐步成形。為確保金融市場之公平秩序，建議當前應儘速整合市場法規，採取跨業橫向的功能性監理，改依金融商品及服務內容制訂規範。

2. 朝向準則基礎（principle-based）監理

與其過度限制，不如營造一個彈性、透明的環境，不僅易於監督

管理，亦可提供業者自行選擇有利程序以達成目標的空間與機會，增加資本市場競爭力。因此，建議未來應朝向以「準則基礎（principle-based）為金融監理發展方向，先確定金融監理之核心原則，給予業者金融創意開發之自由度，以引導企業資源有效分配，促進金融市場之活絡發展。

3.由事前核准改為事後核備

事前核准制具備保護投資人優點，但冗長的事前審核，往往導致業者原先預估的利潤在市場動盪下消失。因此，建議對金融業者之管理，改採「業務從寬，財務從嚴」之原則，藉由加強業者公司治理與內稽內控制度之落實執行，提升其風險控管標準，而對於業者的業務經營，則盡可能在合理範圍內，由事前核准改為事後核備，惟賦予主管機關事後追懲之權，以確保投資大眾權益。

4.加強財務資訊公開

在金融監理走向彈性開放的同時，亦應加強金融機構財務資訊公開，提高資訊透明度，並落實公司治理，讓市場大眾發揮監督功能，提升金融監理效率。

（三）加速金融機構國際化

1.加強兩岸金融往來

為加速我國金融業者擴張規模、增加利潤與提升核心競爭力，並以此為基礎，朝向國際化邁進，未來應加強兩岸金融之往來：在主管機關方面，可進行監理資訊交換，提升跨境金融監理效率，並協助業者以更有利條件開拓大陸市場；在金融機構方面，可開放相互持股及設立據點，強化營運體質及服務能力；在金融商品方面，除鼓勵大陸臺商及陸資企業來臺上市，提高企業籌資彈性之外，亦可積極合作開發新商品，促進金融商品多元發展。在投資大眾方面，則應開放資金相互投資，滿足跨境資產配置需求。

2.擴大業者國際經營版圖

為避免集中投資中國之風險，我國政府正積極協助廠商分散市場及投資地點，對於金融業者而言，如何配合臺灣製造業進行全球化布局，透過國際市場而非單一市場取得及運用資金，以擴大本身規模及競爭力，將是未來我國金融業者突破現況與成長發展的重要關鍵。建議政府應優先核准經營健全之金融機構申請至海外設立分支機構及併購其他金融機構，並利用多邊或雙邊會議、諮商談判活動，排除金融業海外設立據點及經營業務之障礙。

(四) 建構亞太高科技產業籌資中心

1.解除資金進出與運用之管制

在兼顧金融發展與安定之原則下，全面檢討外匯管理制度，讓資金能更自由進出，並降低外資資金運用相關管制，例如，取消外資投資貨幣市場不得逾其匯入資金百分之三十之限制。同時，開放外資之投資限制，例如，開放得投資境外ETF暨跨境撥轉境外部位等。

2.推動臺商及外國企業來臺上市籌資

面對國際金融市場的競爭與壓力，我國應以更開放合宜的上市發行相關規章及各項配套措施，來滿足國內外企業籌資需求；除持續引進海外臺商來臺上市外，亦應擴大海外招商活動，吸引與臺灣關係密切之日本或矽谷上游產業來臺上市籌資，俾與國內企業建立策略聯盟，並促進技術移轉，強化與國內上下游產業互動。

3.提升資本市場流動性

除建立與國際接軌之交易制度之外，亦應強化市場資訊透明度，維護投資人權益；加強不法交易查核，提高投資人信心；發展多元化金融商品，並提供其避險管道，以吸引投資人參與；此外，應研議建立具合理性、一致性及與國際接軌的金融商品課稅制度，以降低交易成本。

四、未來目標

金融業配合產業需求甚至帶動產業發展，是未來我國經濟成長的重要關鍵，臺灣過去雖歷經多次金融改革，但並未實質改善金融產業環境，而近年金融業經營環境不佳，金融監理效率不彰，業者的市場拓展又遭限制，造成臺灣金融業不僅落後於整體經濟成長腳步，國際競爭力亦仍不如鄰近之香港和新加坡，因此，積極發展我國金融業已是刻不容緩之事。

目前，政府已提出規劃臺灣成為亞太金融中心之願景，並推動各項改革措施。基此，建議就短期目標而言，應一方面透過政策鼓勵金融機構合併、開放承作商品與提供服務之範圍、進行賦稅改革、強化風險管理能力、培訓並引進專業金融人才等作法，以提升我國金融業者之自身體質與競爭力；另一方面，則秉持業務開放與資訊公開之原則，監理上改採功能性監理、準則基礎監理、事後核備制，但加強財務業務資訊之公開，以健全我國金融監理機制。同時，亦應加強兩岸金融往來、擴大業者國際經營版圖，積極培養我國金融業者之國際競爭力，以加速其國際化之腳步。

就中長期目標而言，建議可善用我國科技產業之相對優勢與資本市場之特色，藉由解除資金進出與運用之管制、推動臺商及外國企業來臺上市籌資、提升資本市場流動性等措施，營造海外優質企業在臺灣籌措資金的环境條件，同時，吸引臺灣人民在海外投資的資金回流，並促進海外資金增加對臺投資，將臺灣建構成為亞太高科技產業籌資中心，進而朝向亞太金融中心的長期目標邁進。

肆、服務業未來發展方向與策略

一、現況發展

由先進國家的經濟發展經驗可以發現，經濟發展初期是以農業（第一級產業）為主，而後工業（第二級產業）逐漸取代農業，成為經濟發展的重心，之後再隨著國民所得的提高，使得其對生活品質的要求增加、產業專業化程度加深，服務業（第三級產業）的產值便開始逐步擴張，邁入經濟發展的成熟階段，臺灣也不例外。以下就生產毛額比重、就業比重來觀察臺灣服務業的產業結構變化及成長情況。

（一）生產毛額比重

回顧臺灣的產業結構可以發現，工業的生產毛額比重也逐步減少，由一九八一年的42.91%降至二〇〇八年的25.04%；另一方面，服務業所占比重，則自一九八一年的49.99%成長至二〇〇八年的73.27%。其中，商業服務業自一九八一年開始，也呈同樣地成長趨勢，二〇〇八年占總生產毛額比重達24.37%。近幾年我國服務業所占比重皆維持在七成左右，工業則萎縮至三成左右，顯示出臺灣經濟已逐漸轉變至服務業為主的產業結構。

就服務業的細項分類觀察，以批發及零售業生產毛額居冠，且其比重持續成長，自一九八一年的11.90%成長至二〇〇八年的19.26%，再者為金融及保險業、不動產與租賃業。而包含於商業服務業業別中的運輸、倉儲及通信業，以及住宿及餐飲業之比重，自一九八一年起皆未有明顯的成長，呈現持平的狀態，前者比重始終未超過7%，後者則在2.5%以下緩速成長，顯見商業服務業的產業比重仍高度依賴批發零售業，而運輸、倉儲及餐飲業在生產面上仍有發展空間。

就商業服務業各細項產業占GDP的比重而言，批發零售所占比重最高，二〇〇八年已占19.26%，運輸、倉儲及通信業居次，為5.85%，住宿及餐飲則只占了2.18%（見表4）。

表4 商業服務業各細項產業生產毛額比重

單位：%

項目\年別	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
批發及零售業	11.90	11.90	11.65	11.63	11.65	11.39	11.30	11.57	11.56	12.10
住宿及餐飲業	0.88	0.97	1.09	1.19	1.39	1.39	1.43	1.42	1.53	1.63
運輸、倉儲及 通信業	5.70	5.74	5.83	6.02	6.17	5.96	5.93	6.01	5.95	5.89
項目\年別	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
批發及零售業	12.34	12.77	12.82	13.12	13.78	14.25	14.47	14.92	15.61	16.27
住宿及餐飲業	1.66	1.68	1.69	1.71	1.75	1.81	1.88	1.94	1.99	2.08
運輸、倉儲及 通信業	5.91	5.94	5.97	6.03	6.04	6.04	6.04	6.28	6.42	6.32
項目\年別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008		
批發及零售業	16.16	16.17	16.26	17.06	17.77	18.32	18.51	19.26		
住宿及餐飲業	2.12	2.03	1.98	2.02	2.10	2.14	2.11	2.18		
運輸、倉儲及 通信業	6.45	6.39	6.22	6.30	6.15	5.96	5.83	5.85		

資料來源：行政院主計處

就GDP成長率觀察，服務業的實質成長率自二〇〇二年開始就低於整體國內生產毛額的實質成長率，而自二〇〇四年之後成長的速度趨緩且下降。二〇〇八年下半年受到全球金融海嘯的衝擊，不論是國內整體實質生產毛額成長率，抑或是工業、服務業的成長率，均呈現大幅度的滑落，尤以工業下滑之幅度最大，實質成長率為-1.21%，反之，服務業則有微幅的成長（0.68%）。

進一步就服務業細項分類觀察，專業、科學及技術服務業的成長最快，二〇〇七年的成長率為11.30%，不過其歷年的波動幅度大，未能保有穩定性；二〇〇八年受到全球金融海嘯的影響，各業之成長率確實受到衝擊，但多能保持正成長，唯住宿及餐飲業實質成長率由2.61%轉為-2.82%，金融保險業也由8.19%下探至-1.86%；不過，專業、科學及技術服務業的表現較佳，仍維持在3.73%的表現。

在商業服務業方面，自二〇〇四年以來，批發零售業的成長率較高。不過，商業服務業各業別的成長率均自二〇〇四年開始逐漸下降，實質成長動能不足為其隱憂，因此，如何增進商業服務業的成長動力及穩定性，為未來政府政策之著力方向。

（二）就業的比重

在就業概況上，服務業就業人口比重自二〇〇一年起始終高於工業及農業就業人口，且逐年向上成長，但卻未能突破六成。二〇〇八年服務業就業人口比重為58.02%，工業為36.84%，農業僅為5.14%。服務業經過十餘年的發展，就業人口成長幅度卻相當緩慢，顯示出人力結構的轉變趕不上產業結構的轉變，故由製造業所釋放出的勞動力並無法迅速由服務業吸納，再加上既有產業的舊思維未能符合服務業之產業特性，導致服務業尚無法吸納較多的就業人口。

再從服務業細項分類觀察，以屬於商業服務業的批發零售業其就業人口比重最高，二〇〇八年占總就業人口比重高達17.01%，其次則為住宿及餐飲業達6.60%，教育服務業及其他服務業亦各吸納了5.81%及5.08%的就業人口，分居第三及第四；同屬於商業服務業的運輸及倉儲業，其就業人口比重則為3.98%（見表5）。

就服務業之細項分類的成長率觀察，批發零售業的就業人口成長率雖自二〇〇一年起逐步上升，但成長幅度皆不大，且自二〇〇六年則開始逐年下降；波動幅度最大的則為住宿及餐飲業，就業人口成長率在二〇〇二年最高為8.83%，之後便急遽下滑至1.90%，再逐漸上升至二〇〇六年的4.89%，二〇〇八年成長率則為0.88%。運輸及倉儲業的就業人口成長率也呈現波動幅度較大的情況，且自二〇〇七年開始呈負成長的狀態。

在服務業貿易上，隨著全球產業結構的改變，加上知識化、資訊通訊科技突飛猛進等因素的帶動下，服務貿易逐漸成為國際分工的重要環節，不但帶動服務業跨越了國界限制的鴻溝，也開拓了產業國際發展

表5 我國三級產業及服務業細項之就業人口比重

單位：%

項目\年別	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
農業	7.52	7.50	7.27	6.56	5.94	5.48	5.28	5.14
工業	36.58	35.84	35.49	35.90	36.40	36.59	36.80	36.84
服務業	55.90	56.66	57.24	57.54	57.67	57.92	57.92	58.02
批發零售業	17.09	17.90	17.74	17.64	17.36	17.39	17.31	17.01
運輸及倉儲	4.49	4.30	4.32	4.29	4.14	4.12	4.03	3.98
住宿及餐飲業	5.67	6.12	6.16	6.18	6.38	6.58	6.61	6.60
資訊通訊傳播業	2.02	2.02	1.95	1.99	2.00	2.07	2.00	1.95
金融及保險業	3.98	4.02	3.95	3.99	4.08	4.03	3.93	3.95
不動產業	0.43	0.43	0.46	0.56	0.62	0.65	0.72	0.71
專業、科學及技術服務業	2.16	2.32	2.34	2.39	2.59	2.61	2.92	3.04
支援服務業	1.63	1.67	1.88	1.87	1.96	2.02	2.09	2.22
公共行政及國防 強制性社會安全	3.35	3.34	3.68	3.65	3.37	3.3	3.22	3.3
教育服務業	5.15	5.16	5.37	5.5	5.6	5.57	5.71	5.81
醫療保健社會工作 服務業	2.86	2.98	3.05	3.1	3.25	3.3	3.3	3.41
藝術娛樂及休閒 服務業	0.99	1.14	1.15	1.17	1.17	1.1	0.98	0.94
其他服務業	5.28	5.25	5.19	5.21	5.15	5.18	5.08	5.08

資料來源：行政院主計處（依行業標準分類第八次修訂）

的機會。根據WTO公布的數據顯示，全球服務貿易出口總額從一九八〇年的三千六百五十億美元一路迅速成長，二〇〇四年首度突破二兆美元大關，至二〇〇八年更高達三兆七千三百一十三億美元，可見服務貿易對世界經濟成長與發展之重要性正與日俱增。

二、問題分析

就商業服務業的優劣勢（SWOT）言，國內的商業服務業普遍具有規模小，人才、資金、技術、管理不足，對法規、資訊不夠了解，同時創新商業模式的掌握亦較缺乏，國際化亦不足。而政府則在法規、政策上較保守，過時、窒礙難行的規範不利商業服務業的發展，因此加速鬆綁才能推動商業服務業的發展。而商業服務業的制約，反映在競爭力上，即凸顯了臺灣服務業貿易的表現不佳，貿易收支呈現逆差。不過，這種情況已逐年改善。

我國服務業在國際貿易上的表現，向來不如我國於商品貿易般的亮眼，近年來更呈衰退跡象。根據WTO公布的「國際貿易統計」（International Trade Statistics），我國服務貿易全球排名已由二〇〇〇年的第十八名一路下滑至二〇〇八年的第二十八名，居亞洲四小龍之末，顯見我國服務業的國際競爭力薄弱，導致服務貿易出口規模成長緩慢，這對我國服務業未來的發展無疑是項警訊。此外，我國服務貿易歷年始終存在進口高過出口的現象，顯示出我國服務業仍偏內銷導向，出口能力薄弱，雖然此一逆差趨勢近年來已略有改善，但在內需市場胃納有限且已呈飽和的情況下，必須強化服務業國際競爭力，才能將我國推向世界貿易大國之林。

三、因應對策

在提升服務業的競爭力方面，在服務業占GDP超過70%的同時，為了擺脫國內市場太小、升級轉型速度太慢的瓶頸，進而成為未來帶動臺灣經濟成長的驅動力，政府不能再以過去製造業的思維來分配資源、設

計政策工具，畢竟服務業和製造業的特性有所不同，政策的設計也應有嶄新的思維。服務業的特性包括無法複製、體驗導向、創新在於解決問題、不同業別資金需求差異大、高階人才及商業模式相當重要等。有鑑於此，政府未來協助服務業的創新政策工具思維，重點如下：

（一）服務業資源配置的提升

工欲善其事，必先利其器。在服務業重要性凸顯的今天，服務業的研發經費、基礎設施，乃至土地的取得、人力的投入都應該大幅增加，才能在發展上有所突破。

（二）服務業主管單位層級的提升

服務業的主管單位多屬跨部會，如經建會、金管會、商業司、交通部、農委會等。在商業服務業的範疇，如批發、零售、餐飲、物流的主管單位為商業司，層級不高，不易進行跨部會整合、協調，應有效提升其層級，以展示政府重視服務業的企圖心。

（三）海外人才的延攬及人才的生涯規劃

服務業的發展，尤其是國際化，在品牌塑造、通路規劃及商業模式上均須投入相當心血，故可以考慮延攬香港、新加坡的高階人才，加速國際化的腳步。同時，服務業業者對人才的生涯規劃也應有一套長期做法，才能吸引年輕人投入。

（四）鎖定若干有潛力之服務業，協助其國際化

針對少數具潛力的服務業如醫療觀光、連鎖加盟、餐飲、流通服務、文化創意服務業，由政府具出口潛力國家設立媒合辦公室，提供海外市場、法規的資訊，或協助媒合，來降低其國際化的進入障礙及成本。

另一方面，當前的世界市場競爭激烈，欲占有市場，生產製造與產品服務必須密切地互補連結，但我國的製造業與服務業仍然缺乏緊密的協調。有人乃主張，政府應幫助產業界強化品牌、創新、科技、商業

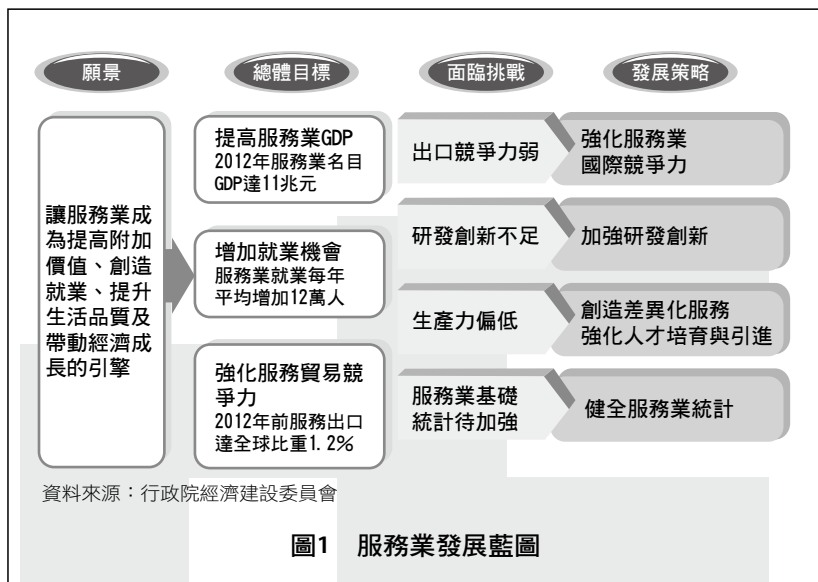
模式等領域的結合，加強科技和服務業、科技和傳統產業的連結，以平衡產業結構向科技產業傾斜的缺點；並協助科技業者將美學、設計、品牌導入科技領域，以提升科技業之附加價值；協助服務業者和傳統產業將科技導入服務業和傳統產業，推動科技與服務業、傳統產業的結合。

四、未來目標

我國政府為因應知識經濟的發展、產業結構的改變及提升國民生活品質，全力推動服務業發展，於二〇〇四年十一月十五日核定「服務業發展綱領及行動方案」，以提高附加價值及創造就業機會為二大主軸，規劃服務業發展之目標、策略與措施。「服務業發展綱領及行動方案」中提出八項服務業推動策略，包括人才培訓、法規鬆綁、樹立有利服務業發展的機制、統合相關部會功能、提供投資獎勵、推動服務業國際化、擬訂旗艦計畫、發展具有地方特色的服務業等。另為了集中力量加速推動服務業的發展，選定金融、流通、通訊媒體、醫療保健及照顧、人才培訓、人力派遣及物業管理、觀光及運動休閒、文化創意、設計、資訊、研發、環保及工程顧問等十二項服務業優先推動，期能由此而帶動臺灣服務業的全面發展。

其次，政府為規劃臺灣未來經濟發展願景，亦積極推動「二〇一五年經濟發展願景第一階段三年衝刺計畫」產業發展套案，其中亦揭示了服務業升級轉型的未來願景、目標及各項總體性措施，以建立完善的服務業發展環境。二〇〇九年七月九日行政院院會通過行政院經濟建設委員會提出的「服務業發展方案」，讓服務業成為提高附加價值、創造就業、提升生活品質及帶動經濟成長的引擎為願景，並提出服務業未來之發展藍圖（見圖1）。

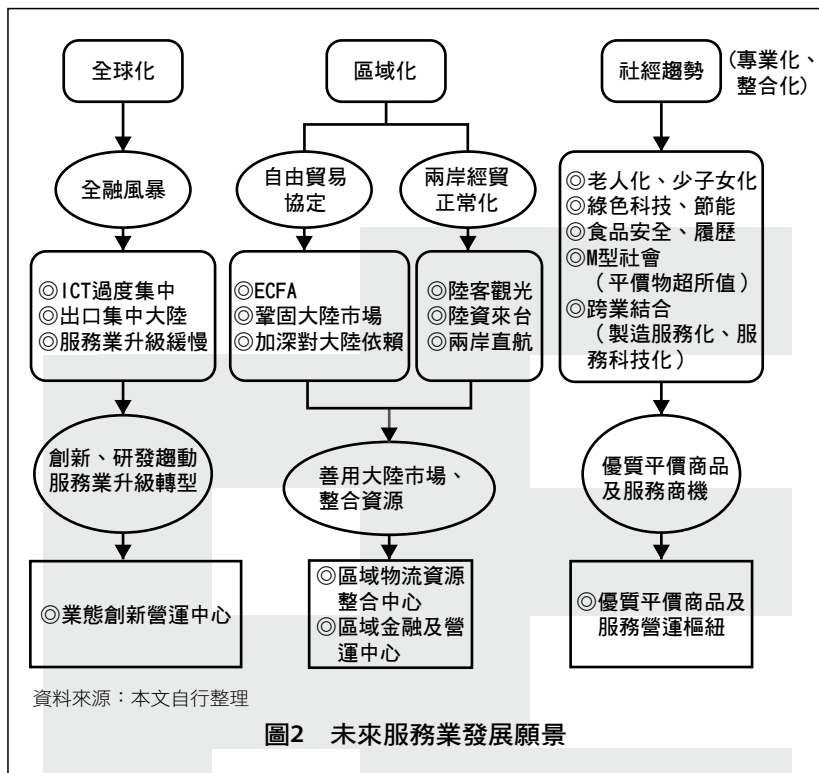
此外，為降低臺灣出口的高度依賴、提振內部需求以及加速產業的升級轉型，行政院推動六大旗艦計畫來推動包括綠能、生技、觀光、健康照護、精緻農業及文化創意產業等六大新興產業的發展，並透過輔導、吸引民間投資及開拓新的商機等策略來協助產業快速升級。



由於國際政經環境與臺灣社會文化結構的改變，以及資通訊技術的創新，未來十年臺灣商業服務業所處的情境可能面臨很大的改變。主要的經濟趨勢變化包括有全球化、區域化、整合化（專業化）等，其中，全球化趨勢的影響莫過於全球金融風暴的肆虐。臺灣金融部門雖然受風暴影響有限，但全球景氣下滑、需求轉弱，卻重創臺灣的出口產業，也凸顯臺灣產業過度集中電子資訊業（ICT產業）。加上服務業升級轉型速度緩慢，致經濟表現低迷。因此，透過創新、研發驅動服務業的業態創新將是未來的重要策略。

其次，區域化的潮流也使臺灣面臨邊緣化的困境。透過兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的簽署將有助於臺灣善用大陸市場、整合資源，尤其在區域物流的資源整合及區域金融及營運中心上有其利基。

另一方面，在金融風暴後，M型社會態勢愈趨明顯，平價產品服務的趨勢愈來愈明顯，因此，發展臺灣成為平價商品及服務的樞紐，可以開創相當的商機。



有關本文鉤勒出來的未來服務業願景請參見圖2。

以下分別就上述願景詳述如下：

(一) 區域物流資源整合中心

二〇一八年，臺灣商業服務業可以成為區域性物流資源整合中心。臺灣除了具有地理區域優勢外，資通訊產品製造與創新的優勢提供了臺灣物流服務業良好的發展情境。未來臺灣物流服務業可融合ICT技術創新與系統整合功能，一方面大幅降低物流服務業的交易成本，另一方面可與國際物流業者建立完整的供應鏈網絡。若政府能再針對相關法規進行修改，設計一套完整且具有吸引力的招商配套措施，不僅可大幅

提升臺灣物流服務業的國際競爭力，而且藉由整合物流、餐飲、觀光、休閒與醫療服務等產業，建構新的經營服務模式，讓臺灣商業服務業成為區域性物流資源整合中心。

（二）業態創新營運中心

二〇一八年，臺灣商業服務業可以成為業態創新營運中心。經過百餘年的政經與文化融合，臺灣餐飲文化具有多元族裔融合的特性，它不僅同時融合中國大陸地方餐飲文化，而且受惠於與東南亞族裔的交流而產生飲食文化的融合，因此，「餐飲商品內容與餐飲業態經營模式的創新」已逐漸成為臺灣餐飲服務業的兩大特色。如時尚餐飲、健康養生、異國風味、餐飲品味與客製化產品包裝與行銷等，也已經成為近年來臺灣餐飲服務業的主要經營模式。

此外，以業態創新為例，中國大陸上海的業態創新約有六十幾種，臺灣則已超過一百八十種，但多數臺灣商業服務業廠商受限於資金與行銷通路資源之不足，不易發展成為具國際品牌之經營模式。但是臺灣很有機會利用「點子創新」資料庫的構建，而成為全球商業服務業業態創新的營運中心。

（三）區域金融營運中心

透過兩岸直航、金融MOU的簽署以及ECFA的簽署，有助於臺灣金融業在中國大陸爭取商機，擴大營運規模，強化國際競爭力。加上臺商在中國大陸、東南亞布建的網絡及其金融資金的調度，以及臺灣遺產贈與稅的調降促使臺商資金的回流，如能配合臺灣法規的鬆綁、語言能力及相關人才的培育，有機會發展臺灣成為亞太區域的金融營運及籌資中心。

（四）優質平價商品及服務營運樞紐

在金融風暴後，全球經濟受到不少打擊，民眾在所得下滑之際，對優質的平價商品及服務需求更加殷切。因此，臺灣善用大陸腹地

價優質商品的製造及連鎖加盟，提供快速、平價、優質服務的契機隱然浮現。臺灣的連鎖加盟已然成熟，如能善用大陸的腹地發揮規模經濟優勢，將足以發展臺灣成為亞洲優質平價商品及服務營運樞紐。



伍、傳統製造業未來發展方向與策略

一、現況發展

就製造業的分類上，可以再細分為金屬機械工業、資訊電子工業、化學工業、民生工業等四大產業，而除了資訊電子工業以外的其他三大類，我們將之定義為一般所稱呼的「傳統製造業」。儘管自二〇〇二年以後，傳統製造業的國內生產毛額變化不大，大致維持在一兆七千萬~八千萬臺幣左右（只有在二〇〇六與二〇〇八年出現成長衰退），然而從主計處的資料來分析（表6所示），傳統製造業生產毛額占製造業生產毛額、GDP比以及附加價值率皆逐年下降，且各面向的要素所得比重也都有減少的趨勢，表示傳統製造業在現今的經營模式下，產業發展的規模已難有所突破，唯傳統製造業對於就業的吸納，仍占有一定的角色與貢獻。

從傳統製造業的產出面來分析，我們發現自二〇〇二到二〇〇八年的名目生產總額成長了8.73%，但生產毛額確減少了0.6%（表7所示），表示這六年中，傳統製造業在中間財的使用總額上升幅度過快，其中最主要的可能原因，應與過去幾年中間原物料的漲幅大，而臺灣許多傳統上游產業之中間投入，均來自海外有關。但就實質面而言，傳統製造業的生產總額與生產毛額，仍有微幅的成長。

再從所得分配的變化來分析，在這六年中，傳統製造業受雇人員的報酬仍成長了2.96%，但營業盈餘則衰退了10.62%，且受雇人員報酬占製造業與整體經濟比重的衰退幅度小於企業盈餘，表示傳統製造業的國內要素所得比重雖然持續在下降，但減少的是以企業盈餘為主，相對上，受雇人員的報酬仍較為穩定，且受雇員工人數也有微幅的成長。不過，相對於其他產業的發展，傳統製造業不管是從產出面、所得分配面或是就業面上看，占製造業或是整體經濟的比重大都呈現減少的現象，顯示傳統製造業的成長速度不如其他產業，僅能在現有規模下維持小幅度成長。

表6 傳統製造業產出面、所得分配、就業之占比情形

單位：%

年別	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
產出面							
傳統製造業占製造業生產毛額比	65.56	61.81	61.20	60.22	54.32	55.55	51.91
傳統製造業占GDP比	16.34	16.19	16.41	16.00	14.37	14.66	12.93
傳統製造業附加價值率	28.27	25.76	22.86	22.01	19.15	18.84	16.50
所得分配							
傳統製造業國內要素所得占製造業比	66.46	62.40	62.47	61.99	55.27	58.02	54.64
傳統製造業受雇人員報酬占製造業比	69.96	68.41	66.78	64.94	63.28	62.70	61.61
傳統製造業盈餘占製造業比	61.47	54.43	56.70	57.54	42.24	50.84	38.21
就業面							
傳統製造業受雇就業占製造業比	70.10	69.20	67.90	67.10	66.20	65.90	65.30
估計傳統製造業就業占整體就業比*	19.07	18.79	18.60	18.44	18.18	18.19	18.12

資料來源：主計處，勞委會，本文整理計算

註：「估計傳統製造業就業占整體就業比」，以傳統製造業受雇就業占製造業比×製造業占整體就業比例估算。

若計算傳統製造業的附加價值率、營業盈餘率、受雇員工生產毛額從二〇〇二年到二〇〇八年的變化幅度，來和製造業、整體經濟比較（表8所示），可以發現傳統製造業的附加價值率與營業盈餘率相對上衰退較大，顯示傳統製造業在附加價值率衰退的分配上，主要顯示在營業盈餘率的減少，而非受雇員工報酬的下降。

表7 傳統製造業產出面、所得分配、就業之成長率與變化情況

年別	金額、人數及成長 (百萬臺幣、人、%)			占製造業比重 (%)			占整體經濟比重 (%)		
	2002	2008	年平均 成長	2002	2008	變化	2002	2008	變化
產出面									
生產總額 (名目)	6,019,131	9,946,379	8.73	63.67	65.54	1.87	27.80	32.41	4.61
生產毛額 (名目)	1,701,744	1,641,378	-0.60	65.56	51.91	-13.65	16.34	12.93	-3.42
生產總額 (實質)	7,912,408	8,777,508	1.74	70.24	59.27	-10.97	33.06	29.55	-3.51
生產毛額 (實質)	1,534,642	1,723,742	1.96	67.70	48.25	-19.45	15.23	13.19	-2.05
所得分配									
國內要素 所得	1,298,553	1,210,043	-1.17	66.46	54.64	-11.83	15.30	12.01	-3.29
受雇人員 報酬	803,898	957,776	2.96	69.96	61.61	-8.34	16.78	16.23	-0.55
營業盈餘	494,655	252,267	-10.62	61.47	38.21	-23.26	13.39	6.05	-7.34
就業面									
受雇員工 人數	1,604,451	1,656,264	0.53	69.19	64.58	-4.61	28.40*	25.14*	-3.26

資料來源：主計處，本文整理計算

註：「受雇員工人數占整體經濟比重」之整體經濟僅含工業及服務業。

表8 傳統製造業與製造業、整體經濟的各項比較

單位：百萬臺幣；%

年別	傳統產業			製造業			整體經濟		
	2002	2008	變化	2002	2008	變化	2002	2008	變化
附加價值率	28.27	16.50	-11.77	27.46	20.84	-6.62	---	---	---
營業盈餘率	8.22	2.54	-5.68	8.51	4.35	-4.16	17.06	13.59	-3.47
每受雇員工生產毛額	1.06	0.99	-0.07	1.12	1.23	0.11	1.75	1.84	0.09
每受雇員工生產毛額（實質）	0.96	1.04	0.08	0.98	1.39	0.42	1.69	1.90	0.20

資料來源：主計處，本文整理計算

此外，我們將傳統製造業的組成結構，再區分成傳產上游（包括石油及煤製品製造業、化學材料製造業、基本金屬製造業）以及傳產下游來分析（表9所示），發現在過去六年中，傳產上游的附加價值率、營業盈餘率、每受雇員工生產毛額的衰退幅度都大於傳產下游，這表示傳產上游吸納了整個傳統製造業較多的衰退因素（如中間原物料的上漲），也提供一定程度的保護，讓傳產下游產業不至於受到太大的衝擊而加速被市場淘汰。這也顯示，傳統產業上下游群聚效應的重要性。

表9 傳統製造業之上、下游產業分析

單位：百萬臺幣；人；%

年別	傳產上游			傳產下游		
	2002	2008	變化	2002	2008	變化
生產毛額（名目）	482,629	506,155	0.80	1,219,115	1,135,223	-1.18
營業盈餘	174,523	114,793	-6.74	320,132	137,474	-13.14
受雇員工人數	158,795	172,063	1.35	1,445,656	1,484,201	0.44
附加價值率	23.78	10.02	-13.76	30.56	23.19	-7.36
營業盈餘率	8.60	2.27	-6.33	8.02	2.81	-5.22
每受雇員工生產毛額	3.04	2.94	-0.10	0.84	0.76	-0.08
每受雇員工生產毛額（實質）	2.79	3.18	0.39	0.75	0.79	0.04

資料來源：主計處，本文整理計算

最後我們從研發經費來觀察傳統製造業在技術上所做的努力，可以發現一個現象，即是傳統製造業的研發經費占GDP的比例雖然很低，且長期維持一固定比例（約0.4%），無法向上增加（表10所示）。

與其他產業相比，這十年間，傳統製造業的研發經費占製造業研發總額的比例快速下降，從一九九七年的37.59%，大幅減少到二〇〇七年的19.72%，幾乎是腰斬了一半，表示傳統製造業的研發投入，並沒有跟上整體製造業的研發成長水準，導致傳統製造業升級轉型的速度較慢，加上其他許多外在的因素的影響（如產業外移），造成臺灣傳統製造業的重要性逐漸降低。

綜合而言，二〇〇八年傳統製造業產值雖只占GDP的13%，卻吸納了近百六十六萬的受雇人口（占製造業的65%、整體經濟的25%），對臺灣的經濟仍有相當程度的貢獻，同時，也維持住這一百六十六萬受雇者一定的薪資報酬。但是臺灣傳統製造業正面臨一個產值不易突破的瓶頸，加上研發相對不足、成長速度落後其他產業、附加價值率降低、要素所得減少、營業盈餘率大幅降低的狀況，其中部分產業甚至已成為夕陽產業，為避免傳統製造業進一步的萎縮，其升級轉型，或是採取異業結合來提升成長動能，已是刻不容緩之事。

臺灣傳統產業成長動能之所以會遇瓶頸，其中一個主要的原因在於產業普遍所採取的代工模式面臨後進國家（中國大陸、東南亞各國）的競爭，在我國產品差異化能力相對較弱以及全球量能持續擴大下，導致價格與附加價值持續受到壓縮的結果。而臺灣是以出口來帶動經濟成

表10 傳統製造業研發經費占製造業研發總額、GDP比例

單位：%

年別	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2007
傳統製造業研發占製造業研發比例	37.59	34.06	31.70	28.94	22.68	21.12	20.66	19.13	19.72
傳統製造業研發經費占GDP比例	0.39	0.39	0.40	0.38	0.35	0.35	0.37	0.36	0.41

資料來源：經濟部工業統計調查報告各年。（2001、2006年因工商普查停辦）

長的國家，因此受到二〇〇八年底金融海嘯的衝擊相對較他國嚴重，雖然金融海嘯的肆虐已逐漸褪去，也開始有一些經濟指標顯示，全球景氣已開始出現復甦，但在全球貿易成長仍未見大幅好轉、主要國家失業情形依然嚴峻、臺灣代工模式受新興國家挑戰的結構依舊下，臺灣的傳統製造業很難在這樣的環境下獲得進一步的成長動能，未來的發展方向，值得我們進一步來深思。

二、問題探討與國際趨勢

為了經濟持續的成長，解決傳統製造業現階段的發展瓶頸是必要條件。然而像臺灣這類靠出口為成長主力的小型開放經濟體而言，主要仍是要面對外部的競爭與挑戰，故就臺灣傳統產業當前所面對的問題以及國際的發展趨勢與挑戰，分別闡述如下：

（一）當前問題與瓶頸

1. 中國大陸的磁吸效應

由於中國擁有高度的成本優勢，加上市場引力帶動下，中國猶如強力磁鐵將周圍鄰近國家不斷吸入，全球資金亦源源不絕的挹注。面對中國強大的磁吸效應，臺灣許多傳統製造業亦紛紛西進，也造成了臺灣對中國的貿易依存度逐年提高。

故未來在策略上必須致力改善國內投資環境並落實全球布局，適度引導臺商向其他地區進行市場拓展性的投資，以減緩對中國的經貿依賴，來因應兩岸關係仍存在不確定性下的產業發展彈性。因此臺灣企業不僅需強化體質、接受外來競爭的考驗，同時也必須擴大經貿觸角，強化跨國經營的能力。

2. 全球化下，我國融入區域經濟整合之障礙仍高，貿易條件不利於發展全球貿易樞紐型態之經濟定位

就當前臺灣面臨的環境而言，在區域整合風雲紛起下，與我國有相關貿易協定之亞洲國家卻相對少數。縱使臺灣的經濟力量不容小覷，

但臺灣實不應被排除於區域整合外，尤其東亞區域經濟等國家多為我國周邊重要的經貿伙伴，若被排除在外，其所產生之政經利益損失及威脅，將使我國在產業發展時面臨飽受孤立及邊緣化的可能性。亦即在全球化潮流下，我國融入區域經濟整合之障礙仍高，因此政府亟欲和中國簽署ECFA以尋求突破。

而在自由貿易協定的談判限制下，目前並不利於我國發展全球貿易樞紐型態之經濟定位。故除了加強與洽簽對手國之交流與溝通，以較具彈性的實質內容談判與合作，來規避整體性談判的困難點外，也需改善國內投資與經營環境讓國際資源主動走入臺灣，並致力提升產品與服務的差異化，如此方能降低其他國家雙邊關稅減讓對我國在海外市場競爭力所造成的負面外部性。

3. 歐美內需市場的萎縮與全球貿易量的停滯

全球受到金融海嘯的衝擊，導致歐美內需市場的萎縮。而從美國、歐盟、印度等國在近年來對中國發生多起的貿易摩擦事件中，可以觀察到，貿易保護主義似乎悄然地在各地興起，這對臺灣傳統製造業的出口而言，可能帶來嚴重傷害。

因歐美市場萎縮與全球貿易量的停滯，而亞洲仍未創造出新的消費市場來吸納過多的生產存貨，加上臺灣傳統製造業的產品差異化能力也不強，故在面對中國、東協等國以更低廉的成本來競爭時，臺灣產品的市占率自然會逐漸被他國取代。

4. 缺乏在地整合

臺灣傳統製造業多數是中小企業，即使本身擁有良好的製程技術，但研發經費與能量依然不足，故發展到一定程度後便不易有所突破，加上多數傳統製造業又未進行在地整合，缺乏同業間的互補以擴大生產規模、提高生產效率，或是採行與異業結合的發展策略，來促進產業的多角化經營、開發企業新產品，因此傳統製造業大多只能仰賴自己的努力，故難以和製造業或整體經濟同步成長。

（二）國際的發展趨勢與挑戰

國際競爭環境日益激烈，隨著中國、東協等新興生產基地的興起，臺灣傳統製造業已無法像過去以壓低生產成本、發展專業代工的模式來經營，必須走向創新、產品差異化、客製化的生產模式，才能再創產業的榮景。

由於過去臺灣長期對中國投資，使得臺灣、中國與最終市場形成的三角貿易關係（臺灣出口零組件→中國加工製造→外銷最終市場），但新興國家產業的調整和區域經濟整合的興起，以及金融海嘯衝擊最終市場導致需求驟減，則都可能改變原本的三角貿易型態。過去中國與東協各國主要是扮演中間財角色，採取對外採購、進行生產加工、成為完成品出口的勞力密集型出口型態，但近來已逐漸演變為生產中間財產品並在區域內相互供給的模式，也就是說中國與東協生產的中間財產品，已經可能具有自我供給與回銷投資國（日本、四小龍）的能力，從過去單純的三角貿易模式，發展成為三角貿易加中間財相互供給模式。

但對跨國企業而言，越多的生產基地、越多的經貿區域整合或是自由貿易協定（FTA），越能夠發揮生產效率。未來，除了東協外，中國新興生產基地也陸續展現積極的企圖心，北從渤海灣、到山東、到海西特區、到內陸的成渝經貿區、到南方的廣西北部灣特區等，無不卯足了勁，爭取臺資及其他外資的投入，而這些新興的生產基地，也都是未來臺灣傳統製造業者所必須面臨的挑戰。

三、因應對策

臺灣傳統製造業面臨上述中國大陸的磁吸效應、歐美出口市場的萎縮、國際生產基地的轉移等挑戰，勢必無法再走回過去的經營模式，必須在產品、營運模式、服務層面上有所調整，以因應大環境的轉變。可以嘗試的方向如下：

（一）產品創新與差異化

傳統製造業除了在既有產值下追求品質的提升外，更應透過研發

創新，或是營運模式的改善，來提升高附加價值產品的比重。應以提倡產業創新設計為導向，引領臺灣躍升為國際創新設計重鎮，以創新設計行銷臺灣、提升傳統產業競爭力，並透過整合產業與數位創新，讓臺灣成為示範實驗基地之Test Bed。

此外，過去十幾年來，臺灣對中國出口的项目都集中在中上游產品，但隨著兩岸即將簽署ECFA，未來臺灣許多製造業成品也會逐漸的調降關稅，這會讓一些在臺灣生產具有差異化、整合能力的下游廠商擁有更好的國際競爭條件，如果這些廠商未來能夠掌握中國市場的需求偏好與通路而持續在臺灣有所發展的話，相信臺灣的產業與出口結構中，成品所占的比例會逐漸再攀升，像是精度比較高的機械與工具機、醫療器材等都有機會。

（二）傳統製造業應用科技化

傳統製造業可利用「ICT」與「運用設計」來協助附加價值的提升。像是推動ICT應用的加值輔導、強化傳統製造業上下游體系鏈結，以建構新型態之整合服務，或是協助建立ICT應用服務機制與平臺、整備傳統製造業ICT應用環境，都可幫助傳統製造業提升附加價值，並創造出新的營運服務模式。

此外，邀請國內優良設計團隊及產業或工業區廠商辦理媒合說明會，以洽商會方式誘發廠商設計需求，並透過媒合機制促進產業與設計公司合作；依廠商現況及需求協助申請政府輔導資源，透過設計及企畫管理能量賦予產業創新等方式，都可增進傳統製造業應用科技化的深度與廣度，以促進產業再次活化與發展。

（三）傳統製造業與服務業整合

未來臺灣企業的價值鏈活動型態將逐漸需要朝向研發、設計、試產、測試、偵錯改良、品質管理、整合與運籌等生產性服務的性質，逐漸朝向「製造業服務化」轉型。而表現在產品的型態上，最後能夠留在

臺灣繼續發展的製造業產品，將會是那些高度客製化、具有從概念到成品之完整售後服務的高階性產品。

政府也可以把較多的資源，放在鼓勵業者運用有別於大量製造銷售的商業模式，來創造產品的差異性，如客製化、代客整合生產製造資源，甚至代客執行研發與產品形象設計等高附加價值活動，甚至成為一種服務，或是在產品內涵中加入文化底蘊，並與觀光元素異業結合，提升傳統製造業的附加服務。

（四）國際分工整合資源服務

隨著歐美市場在金融海嘯的重挫，而未來新興市場與新產業基地的陸續興起，臺灣可朝向扮演國際分工整合資源服務的角色來努力。由於歐美國家對東亞市場的熟稔度遠不如臺灣，較不了解東亞的市場與技術需求，因此臺灣可作為歐美投資東亞各國的橋梁，或是扮演替東亞各國引進西方技術的重要角色。

此外，亞洲新的生產基地也開始崛起，但在資訊不足的情況下，往往造成彼此間生產上重複、資源浪費等無效率的情況出現。然而臺灣的地理位置與臺商的靈活度，都有助於我們整合區域間的資源，來進行更有效率的配置與專業分工，讓整個亞洲的生產更有效率。這種資源整合服務的角色，能促使臺商與臺灣更密切的互動，讓臺灣的創新活力、軟性實力應用在產業的製造，因此都是未來臺灣與臺商可以努力的方向。

四、未來目標

（一）朝「量穩質（值）增」的目標前進

過去臺灣傳統製造業是採壓低生產成本、薄利多銷的經營模式來創造利潤，且產品結構集中於量大但價低的產品上。這種壓低成本的經營模式，在新的生產基地崛起後，永遠都可以找到更便宜的勞工而被逐漸取代淘汰。因此未來臺灣傳統製造業應朝向以「量穩質（值）增」的目標來努力，一方面在產量上以產品差異化來避免在價格戰中被他國所

取代，力求先穩住現有的產能水準；另一方面，在產品品質上，以ICT應用、創新設計、客製化、服務化來提升附加價值，讓臺灣的傳統製造業在穩定中求進步，擺脫過去價格競爭的老路，以朝高質化方向發展。

（二）創造國內生活產業新需求

當我們的傳統製造業開始朝向客製化、服務化、精緻化時，就會改變產品的生命週期、創造產業價值鏈的延伸，進而帶動更多商業價值的新需求。另一方面，經由傳統製造業與相關服務業間的異業結合，來創造1+1>2的經濟效果，以帶動產業新的活力就業機會，讓國人的經濟水準與生活品質皆獲得提升。

（三）整合國際資源、創造優質平價商品

二〇〇八年金融海嘯所引發的經濟不景氣，不但使得歐美的市場需求熄火，也對中國大陸帶來相當大的衝擊。因此中國政府透過一連串的擴大內需政策，刺激中國人民的消費需求，企圖讓中國大陸從「世界工廠」的角色定位，逐漸轉變為「世界市場」。這對臺灣而言，將是個不錯的發展機會。臺灣可針對這些新興市場與新生產基地的需求，朝向整合國際資源，並發展優質平價商品的方向來努力。

就新興市場而言，未來將透過品牌的再造與品牌的建立，朝向臺灣品牌連結高品質的概念發展，打響「Made in Taiwan」的招牌，並積極開發符合優質平價市場需求之產品與服務，挹注品牌形象，建設臺灣成為全球優質平價產品的營運樞紐，並運用網路行銷功能擴大品牌價值。

就新生產基地的需求而言，透過提供國際資源整合的服務，讓臺灣成為全球投資新生產基地的橋梁，並可藉由過去豐富的製造業經驗，幫助新生產基地來進行生產、技術、經營上的管理，讓臺灣從過去出口實質產品轉為出口貿易服務的方向來努力。

陸、科技政策的發展方向

一、現況檢討

臺灣長期以來以成為「创新型國家」自許，國家整體研發投資持續增加，全國研發經費由二〇〇〇年的一千九百七十六億元成長到二〇〇七年的三千三百一十四億元；研發密度（R&D/GDP）也在同期間由1.97%提升到2.62%。但是我國長期呈現經濟成長率與研發投資密度之成長反差，反映出我國面臨著研發創新如何與經濟／社會發展、產業繁衍「相稱發展」的根本問題。尤其，儘管ICT產業占我國企業研發經費比重持續增加，到二〇〇七年已超過七成，但ICT產業面臨以OEM與ODM為主流型態和產業微利化的困境，也同時反映出ICT產業的研發創新之跨產業擴散效果有限。另一方面，國家型科技計畫與政府重點科技計畫的產業化效益呈現績效零散或有限的現象，面臨著「社會問責」壓力。另外，我國在經濟與產業發展績效方面也出現一些結構性的問題，這固然因為全球化所造成的影響，但也與我國科技政策或產業政策的設計與推動方式密切相關。

（一）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類別，占總出口比重超過七成。這反映出我國製造業產品與技術升級模式，過去大多循著深化上游製造原材料與零組件的方向發展，隨著雁行理論架構下國際生產網絡的逐層遞延模式，棄守部分或外移低價的產品或價值鏈，而多以「往上游走」方式轉進到部分高階或上游的價值鏈（技術研發與投資集中在較上游製造原材料與零組件上，少涉及市場差異化和設計與品牌等價值鏈）。

配合上述「往上游走產業升級」型態，廠商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）。這種趨勢對我國經貿關係的擴展，將會產生以下幾點不容忽視的影響：（1）中上游面臨前往海外／中國大陸投資或臺灣在地生產的抉擇，或面臨中國大陸本土供應能力增強的競爭壓力。（2）下游最終產品面臨生產基地外移、海外出貨

取代臺灣出口，或在國際市場與臺灣內需市場上，面臨來自中國大陸臺商或本土廠商出口的競爭。(3)以中間財為主的出口結構，也將不利於我國進取中國大陸及新興市場國家崛起中的內需市場。

(二)臺灣研發投資以製造業為主，而製造業研發投資高度集中於高科技產業(70.97%)，且相當集中於ICT相關產業(69.85%)。其背後可能的原因是：IC、LCD等業已接近技術前沿，故需要大量的研發投資。然而，相較於日、韓等國，臺灣LCD與DRAM業者較多，研發資源分散，難以匯聚資源，以至於技術難以深耕。同時，ODM代工型態驅使代工廠為不同的品牌廠商建構不同的研發團隊，彼此間少互動，形成部分重複投資。甚至於為配合國際品牌大廠的需求，我國有超過七成的企業研發支出是在於占出口比重約四成的ICT領域。換言之，我國絕大部分的企業研發支出是配合海外的需求。

(三)服務業占我國GDP比重約73%，但長期以來其生產力與成長率卻不如製造業，比較偏向於支援現有經濟活動，較少成為經濟擴張的新來源。我國的服務業以內需導向為主，一些是受保護的部門(如國營事業相關部門)或以行政規範節制的「準產業部門」(如醫療、教育)或結構零散的部門(如部分民生相關服務業)，他們相當的本土化，直接提供在地居民服務。其間固然已有許多成就，讓政府引為未來政策的重點方向，但是由於管制政策與結構性因素，也使他們長期比較缺乏競爭，進而影響他們創新與發展的動能，對其在地服務及經濟發展的貢獻也因而受到侷限。

研發創新可謂經濟發展的引擎，我國在這方面也有一定的成就，但國內外科技環境變遷，我國科技創新系統產生了精進方面的問題，需要完善國家創新體系運作效能，提升經濟與社會發展的動能。

二、問題分析

儘管研發投資是技術進步因素對生產力貢獻的重要來源，但有研發投資不見得一定會有創新產出，須取決於研發的價值創造內涵和

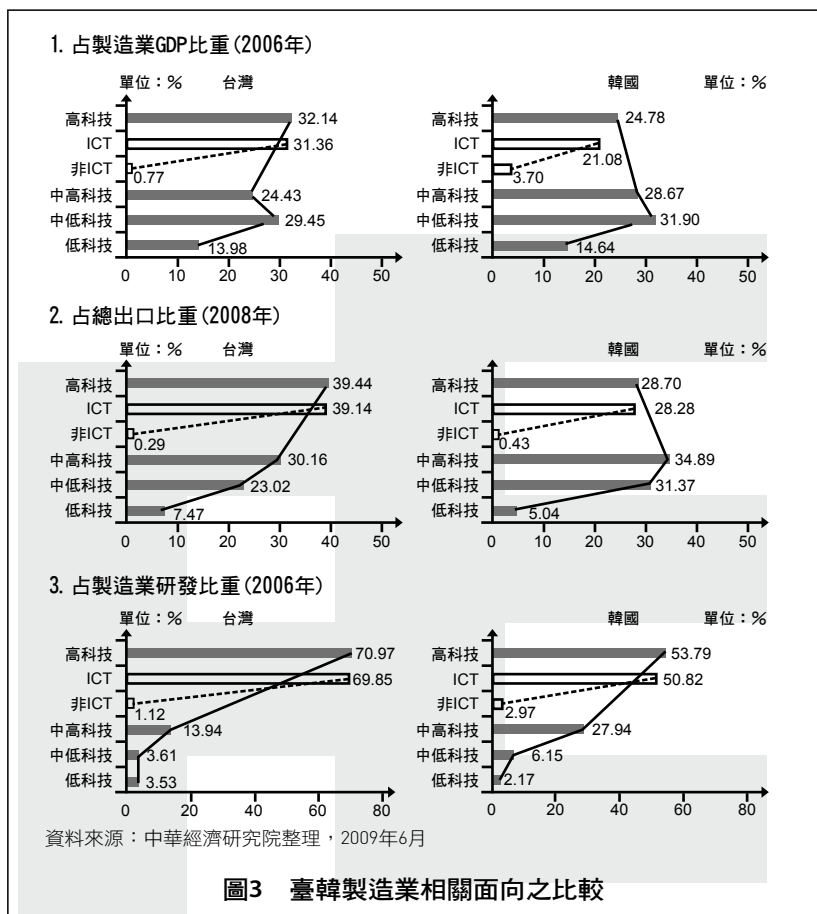
國家創新體系的運作效能。因此，歐盟為了提升經濟競爭力，已將注意力從過去所強調的「研發落差」（R&D gap）轉移到「創新赤字」（innovation deficit），強調研發投資要能真正落實到產業的創新與經濟和社會的效益。但這並不代表我們可以貶抑研發投資與科技發展的重要性，相反的，我們應該更重視研發投資決策和科技政策之於國家創新體系運作效能的良窳。以下分析我國科技發展面臨之問題。

（一）因受限於產業結構而產生「創新矛盾」，導致本土研發創新對經濟和社會發展的價值創造有限

相近於歐盟的「創新赤字」，臺灣也有自己的「創新矛盾」（innovation paradox），最典型的代表就是臺灣在獲得國際專利的表現上相當突出，連續七年（一九九九～二〇〇六年）在美國專利獲准數名列世界第四，但卻也面對著持續擴大的技術貿易逆差。再者，相對於「高科技、高附加價值」的傳統印象，我國的高科技產業，特別是主力ICT產業，正面臨著附加價值萎縮、附加價值率下滑、生產力萎縮等趨勢。

這些相對不利的發展，其實是多種因素所造成的，包括市場因素（如中間投入價格上漲，而產出物價卻走跌）、產業國際化（如臺商受品牌大廠驅動的「防禦型」對外投資，形成以「臺灣接單、海外生產、出口國外」的「三角貿易」經營模式）等，但也有我國科技創新上的一些結構性因素。

尤其，這次的金融海嘯也暴露出一些臺灣產業結構的問題，這可以由臺韓兩國的比較加以說明。這次金融海嘯臺灣經濟受創程度遠高於韓國，此反差與兩國的經濟結構差異有關。圖3利用三個面向比較臺韓製造業之結構性差異。就占製造業GDP比重相關指標而言，兩國的高科技部門都占有舉足輕重的地位，但臺灣高科技部門的製造業GDP比重約為32.14%，幾乎是以ICT部門為主，比重高達31.36%；非ICT部門僅占0.77%。相對而言，韓國24.78%的高科技部門之製造業GDP比重中，3.70%來自於非ICT部門。另外，韓國在中高科技（28.67%）、中低科技（31.90%）兩部門，也有高過臺灣的製造業GDP比重，甚至於高過於



韓國本身的高科技部門。

製造業GDP所呈現的產業結構分布也反映在兩國出口結構的差異。臺灣高科技部門占總出口比重高達39.44%，幾乎全是ICT部門的出口，另外中高科技部門之出口比重也有30.16%。兩相對照，韓國的高科技部門之出口比重雖然也有28.70%，但是中高科技、中低科技的出口比重分別為34.89%與31.37%。長期以來，臺灣已警覺到臺韓之間在高科技部門產業績效的差異，包括代工相對於品牌、技術追隨者相對於技術領導者。但是，上述的兩國出口結構差異，進一步反映出兩國中高科

技、中低科技部門的出口也有相當大的落差。因此，兩國在金融海嘯中GDP成長率的表現差距，固然有韓元貶值有利於其提升出口競爭力的因素，但是韓國的另一相對優勢在於：製造業結構（高科技與中高科技產業較平均）與出口市場較多元性，可分散特定事件的衝擊。

兩國在製造業之GDP與出口結構上的差異，也呈現在製造業研發部門別比重的分布上。整體而言，韓國製造業研發投資較多元，高科技與中高科技產業之製造業研發比重分別為53.79%和27.94%。相對而言，臺灣產業研發投資高度集中於高科技產業，且是集中在ICT相關產業（69.85%）。中高科技（13.94%）比重僅為韓國（27.94%）的一半，主要差距在臺灣汽車、機械、化工等研發投資比重偏低。

再考慮臺灣在高科技領域集中於兩兆產業（終端設備以代工為主，大多在海外生產），使得臺灣的出口主力相當集中在「中間財」。相對而言，韓國有別於臺灣的是高科技領域不僅有舉足輕重的品牌業者，以垂直整合掌握終端設備的製造與最終市場，而且在中高、低科技領域之汽車、家電與造船等領域在國際市場上都有相當的斬獲。

臺灣的主要問題在於，長期投入模組型的ICT產業的研發，對高整合性、複雜產品與科學基礎（工程密集）型產業研發投入比重卻未能提升，顯示研發投資結構與研發策略必須改變。而且，由於我國約七成的企業研發支出是在占出口比重約四成的ICT領域，形成我國絕大部分的企業研發支出是配合海外生產或國際品牌大廠的需求，較少配合國內各種層面的發展所需。

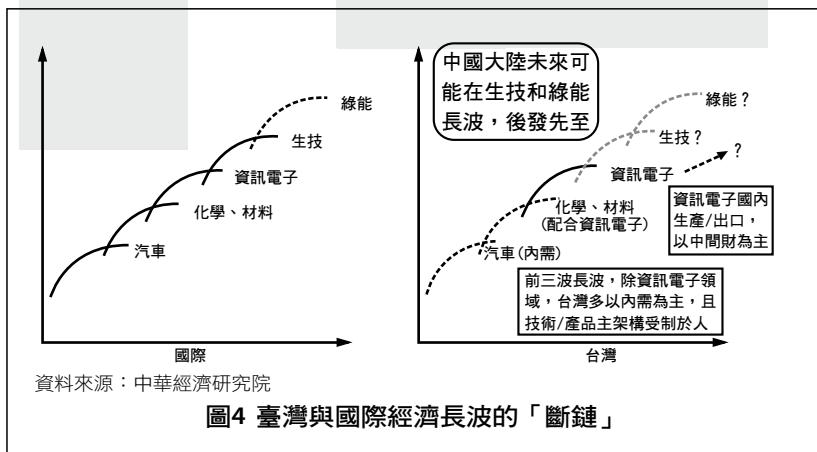
（二）國際研發創新的結構變遷，產業價值鏈「旁通」臺灣

長期以來，研發創新是由部分先進國家所主導的型態，在技術或市場成熟之後，才透過技術移轉、對外投資、訂單國際轉移等方式，循序漸進地移轉到第二層、第三層的中進國或開發中國家。過去，臺灣及一些與我們發展階段相接近的中進國家（如韓國）往往可作為從已開發國家部分價值鏈向外移動或技術移轉的「第一站」。

但是，因為技術與研發國際化趨勢和部分新興市場國家的崛起，部分領域的國際分工型態已不同於過去的面貌，不再以臺灣及一些發展階段相接近的中進國家作為從已開發國家部分價值鏈向外移動的「第一站」，對這些國家產生被「旁通」（bypassed）的現象，或使得中國大陸等新興市場與臺灣在爭取成為已開發國家部分價值鏈向外移動的「第一站」的過程中產生正面衝突。

而且，中國大陸發展模式也在轉變，在「十一五規劃」的階段就在醞釀，但可能因全球金融海嘯而加速。中國大陸不僅從金融海嘯的衝擊中快速復甦，而且他們的發展策略也開始轉型。中國大陸過去的發展模式是以「外人投資驅動之出口導向工業化」為主，因為金融海嘯的衝擊，他們已經更加重視如節能減排、自主創新／產業標準、內需導向或內外兼顧、走出去、服務業的協調發展，整體而言強調「保增長、調結構、擴內需」，同時，其國際產業合作籌碼逐漸增強。相對來看，臺灣也需要有相對應的轉型，才能提升兩岸交流合作和國際鏈結的可能性。

圖4利用康德拉捷夫的「經濟長波」（long wave）概念，嘗試描繪臺灣與國際經濟長波的可能「斷鏈」情形。大致上，國際經濟長波已經歷了汽車、化學與材料、資訊電子和生技幾個階段，未來可能產生



綠能經濟長波。但是，從臺灣經濟發展的歷程來看，除部分中、低科技產業中上游外，僅在資訊電子長波跟上了國際經濟長波，汽車產業雖小有基礎，但受限於國際母廠的技術控制和內需市場，化學與材料產業的發展則主要配合資訊電子業。

但是，隨著國際產業的轉移型態改變，中國大陸以內需為籌碼，以自主創新和國際合作，未來可能在生技和綠能長波上後發先至。例如，在金融海嘯的洗牌之後，中國大陸不僅汽車產業相對崛起，而且積極推動新能源車，並在二〇〇九年十一月與美國簽署「中美清潔能源聯合研究中心合作議定書」，啟動綠能與電動車合作，而且將在十幾個城市開展聯合示範項目，開發共同技術標準。兩岸間固然有搭橋專案促成電動車部分項目的合作，但是與美中兩國的聯手相比較，在兩岸間目前的合作中，臺灣仍需要謹慎界定本身所處的地位。

過去，臺灣ICT產業的發展長期受惠於與矽谷間由人才（腦力）外流（brain drain）發展到腦力（人才）循環（brain circulation）型態的網絡關係，但是未來卻存在一個隱憂：即由腦力（人才）循環轉成為「腦力（人才）轉向」（brain “diversion”）（包括就學與就業）；由臺灣與矽谷間，轉向中國大陸與矽谷間，甚至相當程度趨向於中國大陸。一方面，中國大陸、印度乃至於韓國與矽谷間的腦力（人才）循環持續增強，而臺灣則相對出現弱化的情形。

綜合上述，當全球化已延伸到技術、人才乃至於市場區隔與服務等領域，造就新興勢力的崛起，也使得像臺灣等中進國面臨部分經濟活動或網絡關係「被脫鉤」（de-linked）的疑慮。而且，現在全球化所產生的新經濟秩序，可能會使臺灣過去的發展模式逐漸失靈。

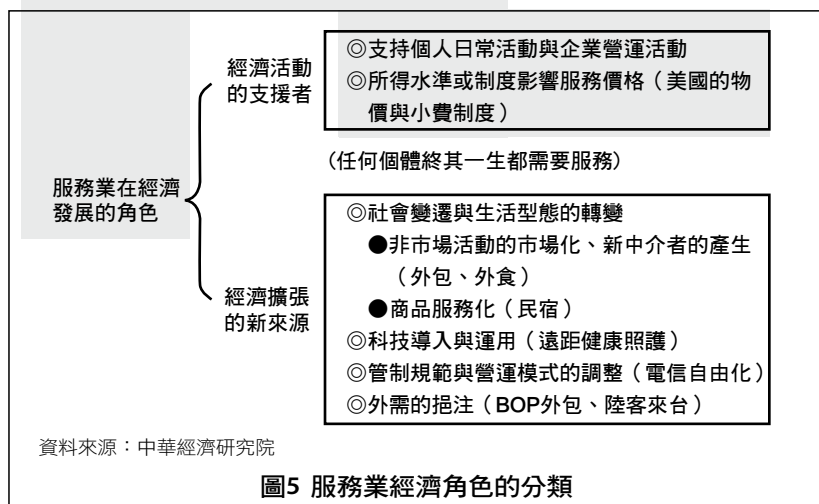
（三）服務創新的重要性與挑戰

服務業發展與服務創新逐漸成為科技政策的重要議題。事實上，服務業可以是國內經濟活動或製造業的支援者，但也可能具自發性的成

長動力，兩者的差別取決於管制改革、生活型態、科技創新的影響和國外需求的挹注等因素。而且，服務業發展與科技創新之間的關係也日益緊密。由於服務業占我國GDP的比重已超過七成，其發展對於臺灣能否在經濟與社會發展上脫胎換骨具有關鍵的地位。

整體而言，服務業在經濟發展的角色可概分為兩大類：「經濟活動的支持者」與「經濟擴張的新來源」（詳見圖5）。而臺灣服務業發展的問題可能在於服務業比較偏向於「經濟活動的支持者」，而較少作為「經濟擴張的新來源」。服務業成為「經濟擴張的新來源」其實是許多因素所共同形成的，科技的導入與應用可能只是其中一項因素，另外還包括利用社會變遷和生活與營運型態的轉變、政府管制規範與企業或產業營運模式的調整和外需的挹注等因素的共同組合。

值得注意的是，從需求面來看，服務業的成長來源為：（1）消費者數量的增加（包括跨境服務國外客戶和針對來臺外人提供服務）；（2）每人支出（反映在服務品質提升與新服務市場區隔的出現）的增加。尤其，個別服務業的業態擴張模式，大多與新市場創造、新市場區隔細分和差異化競爭等因素特別有關。相對而言，我國過去的政策偏向



供給能力的加強，對管制的鬆綁及需求面的策略引導較為缺乏，再者，臺灣長期以來也較缺乏具國際觀瞻與甚至轉而帶動出口（如引進迪士尼）的服務業進口。易言之，服務業進口經過適度地轉化也可能促進臺灣GDP的成長，甚至進而開創臺灣服務出口的可能性。

（四）全球氣候變遷與哥本哈根會議後續挑戰

全球暖化所產生的節能減碳議題日益受到重視，在二〇〇九年十二月舉行的哥本哈根會議，雖然只產生折衷式的五國協議，但仍將會進一步推升全球節能減碳的趨勢。未來不管新協議為何，全球仍將朝節能減碳與環保等方向發展，全球經濟模式因此將有重大改變。臺灣不可能迴避此問題，尤其，臺灣的人均碳排放量在世界各國中長期居高不下，且與我國的生活形態、產業結構和管制規範等因素密切相關。其中產業結構面的因素可能與我國生產與出口相當集中於資本密集、耗能型的中間財產業密切相關。就生活形態而言，搭配適當的管制規範調整，科技創新所需要處理的不只是產業的生產而已，更需要關注臺灣在地居民如何因應全球氣候變遷、節能減碳與環保等方面所衍生的新需求。

再者，二〇〇九年臺灣經濟成長率初估-1.87%，就GDP成長因子來看，貿易部門（X-M）對經濟成長的影響為1.48%，而民間投資（含存貨）為-5.18%。表面上我國出口大減，但由於進出口雙雙大幅下跌，以致（X-M）對GDP影響為正。民間投資驟降（-5.18%），固然與出口不振和科技業受創較深有關，但科技業與部分資本密集（如石化、鋼鐵）產業能否在未來持續加溫投資，其實不無疑慮。尤其，我國高科技（IC、LCD）業和石化、鋼鐵等資本密集中間財產業，一方面面臨著是否開放赴中國大陸投資議題，另一方面同時面臨著持續增高的環保、能源供需壓力。因此，臺灣經濟成長未來的一個關鍵議題可能在於民間投資，而提振民間投資很難再以過去的常軌模式（關注於大型資本密集投資案）推動，而這將使得政府部門的研發投資面臨「社會問責」的壓力。

三、因應對策

綜合前面之現況檢討和問題分析，我們認為臺灣科技政策所面對的問題已不再只是領域的選擇而已，更重要的是如何提升科技政策與研發投資的經濟與社會層面之價值創造。據此我們提出政策建議如下：

（一）為因應國際研發創新的結構變遷與政府研發投資的「社會問責」壓力，政府應加強研發創新產業化／社會化的系統整合工程

我國的創新績效與經濟表現之間有一段落差。這個問題很複雜，儘管其中一個因素可能是世界在快速地變動，但是重要的是我國在研發創新方面需要與時俱進地採取突破性的作法。

學界對於科技政策的討論，已經從傳統的「市場失靈」的觀點，演進到國家創新體系、全球創新體系乃至於結合開放性創新等概念。從「市場失靈」的觀點來看，政府提供研發創新誘因可以彌補研發創新的外部性所產生的研發創新投資不足的問題。但是，國家創新體系理論則強調，制度與系統性因素可能影響國家創新體系內不同創新成員間的互動，進而影響一國的創新績效。因此，國家創新體系可能存在各種「失靈」，以致即便有研發投資也不必然會有明顯的創新績效。例如，系統轉型失靈：系統創新在轉型的動態演進中停滯；鎖住失靈：由於科技演化路徑相依的過程，加上網路外部性的效果，導致整個社會選擇到次佳化的技術；能耐失靈：能耐不足以應付創新轉型。

這些概念耳熟能詳，但是在目前政府的很多施政中卻未能有效融入科技政策設計中。因此，我國目前以稅制優惠或研發補助為主的科技政策，往往偏向於處理「市場失靈」、「能耐失靈」或部分的「技術基礎建設投資與供給失靈」；相對而言，容易忽略了「系統轉型失靈」、「鎖住失靈」、「制度失靈」等方面所產生的限制。因此，儘管我國持續加強研發投資，但是整個國家卻被集體鎖入「創新矛盾」和以中間財生產為主的軌跡，而主力ICT產業也難以跳脫系統轉型失靈的困境。另

外，就擴大內需之公共建設計畫而言，我國目前也大多以交通／地方一般建設為主，比較缺乏部分國家經驗所顯示的「基礎建設結合多種元素和中長期產業創新發展目標」之策略作法（如韓國的東大門都市更新建設結合時尚設計產業的發展，松島新都結合數位科技的發展與創新應用）。

然而，若持續受限於「系統轉型失靈」、「鎖住失靈」等問題，政府與民間的研發投資將只會事倍而功半。例如，我國以中間財為主的出口產品，將會面臨中國大陸等新興國家的進口替代競爭。同時，能、資源環境因素將不利於能源密集與具規模經濟的中間財產業之未來發展，甚至以出口中間財為主的型態，也不利於我國進占中國大陸等新興國家的內需市場。而要突破「系統轉型失靈」、「鎖住失靈」等問題，我國部分重點科技計畫需要轉而採取開規格以引導創新和加強系統整合的作法。

另外，近年來相當成功的A-Team案例則展現另一種具參考價值的「多元政策工具組合促成優質產業轉型」政策經驗。捷安特和美利達的A-Team，不僅提升了臺灣自行車產業的發展，而且也形塑了臺灣的自行車休閒文化。這利用經濟部所贊助的「二〇一五年產業發展願景規劃」的成果加以描述，可稱為「技術領導者+軟性經濟創意者+生活型態先驅者」的組合。現在一般民眾已廣泛享受臺灣的自行車休閒文化，但是A-Team的成就卻是由企業的格局與策略，再加上多元的政策工具組合所共同促成的。

追溯其發展歷程，一開始經濟部利用業界科專計畫，促使A-Team的形成，產生了自行車供應鏈的創新整合，進而使臺灣成為高價自行車的製造中心。同時，法人科專配合推動自行車國際設計競賽，引進國內外多元的價值創造元素，並結合地方政府，催生與推廣自行車道與自行車休閒生活型態，並形成整體解決方案。這個案例顯示多元政策工具的有意義組合可以帶動產業的全新發展風貌。甚至，經濟部的法人科專也不

見得只是發展技術，而是可以在設計競賽與創新體驗的衍生過程中扮演重要的角色。所以，在A-Team的案例中，經濟部整體是以各種政策工具的有效組合，加強了研發創新產業化／社會化的系統整合工程，進而產生系統性創新效果與經濟效益。

然而，在很多領域（如服務業、交通相關的綠能科技與生活科技）的創新中，只靠單一部會的研發投資或科技計畫很難產生創新的果實，因此跨部會整合重要性提升，特別是在聚合技術（convergent technology）與社會創新（societal innovation）等領域。尤其，我國在服務業發展方面，可能需要跨部會政策工具的相互搭配，和服務業進口與出口的有效組合。

韓國剛公布的「五七七科技計畫」規劃二〇一二年研發密度目標為5%（二〇〇六年為3.23%），在以研發投資的大幅擴張為前提之下，開始強調基礎技術與聚合技術（basic/fundamental、convergent technology）的重要性，這將使韓國的研發創新趨向於先進國家層級的遊戲規則與範疇。若我國無法與韓國及其他競爭對手力拚研發密度或研發投資規模的目標，則更需要透過機制的設計，強化策略領域的規劃、執行的整合性，加強研發創新產業化／社會化的系統整合工程，以促成產業創新效益的發揮。

（二）為回應服務創新與全球氣候變遷等因素，政府應加強促成研發創新之應用與擴散和社會創新

長期以來，我國的科技政策或產業創新基本上是以產業發展或生產為導向。在過去的國際研發創新環境中，臺灣等中進國承接來自已開發國家的技術或價值鏈移轉，在經歷過一段時間的內化之後，再因生產成本的壓力而逐步移轉到下一層的開發中國家。而其內化的過程，讓臺灣產生在地生產與就業的機會。但是，目前許多產業的「臺灣接單和研發、海外生產和出貨」的模式，意味著「研發與製造（產業化）在地點上的脫鉤」，這以資訊電子業的終端產品最具代表性，而我國卻約有

七成的研發投資都集中在資訊電子業。在這種情況下，以生產為導向的研發創新，對於臺灣本身的經濟活動與創新應用和擴散的效果越來越有限。這種情況也間接導致我國高科技產業偏重於聘用研究所學位的研發人員，一般大專畢業生在製造工廠或生產階段的就業機會則逐漸減少，助長了「高學歷、高失業」的現象。

另一方面，越來越重要的服務創新與全球氣候變遷等因素，也需要不同於以生產導向為主的研發創新模式來因應。例如，為因應全球氣候變遷，歐盟已在二〇〇八年明確宣布中程減量計畫，亦即「20-20-20」計畫，目標是二〇二〇年減到一九九〇的水準再減20%、提升能源效率20%、再生能源比重達到20%。面臨低碳社會這種屬於「技術經濟典範變遷」層次的創新，歐盟的科技政策將著重於結合一系列技術和組織創新的綜效、產業組織的洗牌與重整、跨部門、經濟體系擴展的機轉以及社會組織的整體變革。尤其，臺灣的人均碳排放量長期居高不下，這與我國的生活形態、產業結構和管制規範等因素密切相關。其中產業結構面的因素可能與我國生產與出口相當集中於資本密集、耗能型的中間財產業密切相關。就生活形態而言，搭配適當的管制規範調整，科技創新所需要處理的不只是產業的生產而已，更需要關注臺灣在地居民如何因應全球氣候變遷、節能減碳與環保等方面所衍生的新需求。

同樣地，推動服務創新的政策重點，不是以生產導向為主，而是要偏向於配合社會變遷與生活型態的轉變，協助業者科技導入與運用，以產生新的營運模式，創造新市場空間和區隔與差異化的競爭優勢。站在政府部門的角度來看，研發等供給面的加強只是一端，臺灣另一個最大的挑戰可能是：部會內與部會間的政策如何有效的整合，以及政府的消費與投資，包括研發投資，如何有效地帶動產業與社會的創新結果與績效。

另外，政府標榜「庶民經濟」，但是我們認為「庶民經濟」的重

點不在於指標之爭，而在於政策與創新的成果能否更貼近多數民眾的切身需求，一方面解決在地多數民眾的需求，並由此發展出創新產業和出口的可能性；一方面透過公共服務的提供，增加在地居民生活的便利性，以協助擁有生產力的民眾有效發揮其生產力。但是，臺灣的一個大問題在於，我們的研發創新主要在解決海外或國際大廠的需求，較少能夠系統性地解決多數民眾的切身問題。例如，研考會的調查顯示，「電話詐騙氾濫」為首要的民怨，日本的作法是在提款機附近架設短距離的行動電話收訊干擾器。不管解決方案為何，若沒有政府部門出面整合，電信業者也難以主動採取應對方案。

解決國內的問題能夠帶動創新和出口嗎？許多小國寡民的國家在一些領域的成就證明這是可能的，但需要搭配國際連結策略，例如芬蘭的無線通訊、丹麥的風力發電。荷蘭甚至因應氣候變遷，正在推動以與自然和平共存為主軸的「三角洲計畫」。事實上，泰國與韓國的醫療觀光也是先以服務國內需求奠定基礎，再進而服務國際的。

而且目前國際科技創新的新典範是強調研發與應用並重，例如，丹麥桑索島（Samso Island）之蛻變成「綠能島」，即被推舉為綠色革命典範。桑索島原本完全仰賴外地輸入的燃油，電力主要來自火力發電，其四千名居民平均每人每年製造約十一噸的二氧化碳。丹麥能源部在一九九七年發起一項社會科技實驗，桑索島於競賽中脫穎而出，獲選為發展再生能源的實驗地區，期許在政府不給予特別補助的情況下，於十年內達到零碳足跡的目標。在應用多元的再生能源後，於八年後，桑索島所製造的能源已超出消耗量。另外，中國大陸山東省日照市多年來秉持生態建市的理念，大力發展永續發展經濟，積極推行再生能源利用，已取得明顯成效。據報導，日照市民在建築太陽能的利用率已達九成。因此，日照市分別在二〇〇七年和二〇〇九年獲得「世界清潔能源獎」與「聯合國世界人居獎」。這種政策取向將可使一般民眾享受到科技創新的果實，甚至產生「體驗經濟」的創新成效。

另外，如前所述，臺灣經濟成長未來的一個關鍵議題可能是在民間投資，而提振民間投資很難再以過去的常軌模式（關注於大型資本密集投資案）推動。因此，促進投資已不宜再視為只是經濟部或經建會的工作，一些作為重要服務業的主管部會，可能也需休戚與共地思考他們在促進產業投資與創新所需要扮演的角色，而且科技政策的推動也應強調研發、生產製造與應用並重。而要讓許多研發投資能產生創新成效，一開始就必須加強跨部會的協調與政策規劃。所以，「產業創新條例」不應只是經濟部的政策工具，其他部會可能也要參與其中。

四、未來目標

整體而言，臺灣現有的經濟發展模式有其侷限性，諸多公共要素的投入已趨於邊際生產力遞減。從這個角度來看，目前政府及民間的科技發展與科技創新，都必須著重於以系統整合方式產生價值創造和「體驗經濟」的創新成效。因此，我國的科技政策需要透過機制的設計，強化策略領域的規劃、執行的整合性，加強研發創新產業化／社會化的系統整合工程，強調研發、生產製造與應用並重，以促成產業／社會創新效益的發揮。

所以，未來我國的科技與產業政策的設計重點要逐漸跳脫創造新興產業的既有模式，而開始重視跨部會整合，利用系統整合的套裝政策，透過科技創新以引爆臺灣未來經濟／社會發展的可能新來源。

| 召集人簡歷資料 |

薛琦

最高學歷：美國Case Western Reserve博士

現職：臺灣證券交易所董事長、世新大學講座教授、臺灣大學兼任教授

經歷：臺灣大學經濟系系主任、行政院經濟建設委員會諮詢委員、財團法人臺灣金融研訓院院長

| 撰稿人簡歷資料 |

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、文化大學經濟系兼任教授

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副教授

重要著作：《醫療服務國際化專區設立可行性研究計畫》、《98年度產業政策工具研究計畫》、《98年度中小企業發展策略研究及諮詢服務計畫》

花佳正

最高學歷：臺北大學經濟學博士
現職：臺灣經濟研究院研究二所副研究員
經歷：德明財經科技大學兼任講師、中華科技大學兼任講師

重要著作：《兩岸產品競合指標分析/專題研究》、《大中華區域經濟整合對臺灣產業經濟的影響—產業經濟影響評估》

陳信宏

最高學歷：英國新堡大學經濟學博士
現職：中華經濟研究院國際經濟所研究員、清華大學科技管理研究所兼任副教授
經歷：中華經濟研究院第二所所長、逢甲大學經營管理研究所兼任副教授、交通大學科技管理研究所兼任副教授

重要著作："On reform of Hong Kong's public research funding system"
"MNCs' offshore R&D mandates and host countries' locational advantages: A comparison between Taiwan and China"

陳建宏

最高學歷：臺灣大學財務金融研究所博士
現職：臺灣大學國際企業學系兼任助理教授、臺北商業技術學院財務金融系兼任助理教授、臺灣證券交易所企劃研究部組長

經歷：臺灣證券交易所研究室、交易部、市場監視部專員、鼎康證券公司承銷部襄理、中華開發信託公司專案事業處專員

重要著作：「上市公司內部人日內買賣時點選擇能力之分析」、「臺灣證券市場揭示狀態之資訊涵量」、「我國與大陸證券市場之現況比較與優勢分析」

詹方冠

最高學歷：政治大學經濟研究所碩士
現職：行政院經濟建設委員會部門計劃處副處長、聯訊參創業投資股份有限公司董事

經歷：行政院經建會經濟研究處專門委員兼景氣組組長、亞太營運協調服務中心組長、臺灣金融研習院講師、中華票券金融公司董事

重要著作：「臺灣景氣指標及景氣對策信號全盤檢討修正」、「WTO與我國金融自由化與國際化」

劉大年

最高學歷：美國康乃爾大學經濟學博士
現職：中華經濟研究院第二研究所研究員
經歷：中華經濟研究院秘書處處長、中華經濟研究院WTO中心副執行長、中華經濟研究院第二研究所所長

重要著作：「東亞區域經濟整合之趨勢」、「從大三通到ECFA：開展臺灣發展新契機」、「臺美建構自由貿易協定之前景」

龔明鑫

最高學歷：中興大學經濟學博士
現職：臺灣經濟研究院副院長、研究員兼研究二所所長、經濟部顧問、產業發展諮詢委員會委員兼副執行秘書

經歷：臺灣經濟研究院研究二所、三所所長、行政院青年輔導委員會兼任研究委員、行政院陸委會諮詢委員、行政院科技顧問組兼任研究員