

在國家與市場神話破滅之後：
以「在地經濟」做為台灣社會民主的經濟戰略

吳啟禎

倫敦大學亞非學院經濟學博士

台灣智庫專案主任

初稿

2012 台灣社會學年會暨國科會專題研究成果發表會

摘要

1990 年代以來台灣社會經濟開始歷經一連串重大結構性衝擊，外有經濟全球化與中國崛起，內有政治民主化與經濟自由化，這些力量固然共同形塑了當今台灣政經社會體系的面貌，但是更深層的歷史脈絡、世界體系位置與政策思維因素則以不易察覺但貫穿力道十足的方式決定台灣走向。

本文從「自由市場教條」、「後進追趕策略」與「國際經濟整合理論」三個理論視角出發，分析 90 年代以來台灣的政經社會發展，發現自由市場教條與後進追趕策略在台灣產生融合的獨特現象，促成了專事政策尋租的政商聯盟，並且擴大中國因素介入的空間，超越典型的國家主義或市場學派的理解範圍。

以擴張出口與追求短期利益為核心的台灣經濟體系，忽略了國際經濟整合理論所強調的創新與制度等長期動態性因素；不當參與國際分工的結果，使得產業聚落與人才培育陷入狹窄化，在地經濟與勞動階層遭到邊緣化，對台灣所亟需的創新經濟、社會共識與民主深化更形不利。本文進一步主張，唯有振興以社會民主為制度內涵的在地經濟，方能打破已然形成的負面循環機制與尋租生態體系。

Keyword: economic development of Taiwan, developmental state, market fundamentalism, international economic integration, catching-up of the late comers, the China factor, cross-Strait production networks, state-business alliance, rent-seeking, innovation-driven economy

依賴理論雖然讓步同意外來的經濟涉入的確可能帶來內部的經濟成長，但主張這樣的成長方式只顧滿足外部而非內部需求，所製造的產品種類乃基於先進國家富裕消費者的需求，而非為了滿足自己國家內部廣大民眾的基本生活所需；生產所援用的技術乃從先進國家移轉而來的資本密集方式，而非可以促進國家內部就業與所得平均的勞力密集方式。高生產力的經濟活動集中在特定地理區位，被外國廠商、政府官僚與經濟菁英給嚴密控制，非大多數人民所能觸及，因而加重所得分配不均。¹

經濟發展遠比經濟學 - 更遑論計量經濟 - 的知識深遠而宏大，其根源來自經濟領域以外，例如教育、組織、文化等，但更核心的因素在於政治獨立，以及自主性的國家意識。²

國家競爭力是指在自由且公平的市場條件下，生產的商品與勞務能夠通過國際市場的考驗，同時增加國民的實質所得。國家層次的競爭力乃基於優越的生產力表現。（底線為本文為強調所加）³

前言

台灣經濟自 1980 年代末期以來歷經一連串重大變革。內部方面，政治民主化與經濟自由化運動激烈展開，歷經三十八年的戒嚴統治在解禁之後各種社會運動百花齊放。外部方面，冷戰宣告結束，全球政經局勢進入以美國為單極的後冷戰時期，經濟全球化運動進入前所未有的嶄新階段，美國等先進國家的跨國企業積極地尋求海外代工夥伴，將不具核心競爭力的生產部分委外外包

¹ 本文譯自 Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh (eds.), *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan* (New York and London: M. E. Sharpe, 1988), p. 7.

² 本文譯自 E. F. Schumacher, *Small is Beautiful: Economics as if People Mattered* (New York: Harper & Row, 1973), p. 204.

³ 本文譯自 The 1984 Report of the President's (R. Regan) Commission on Competitiveness (間接引自 Dong-Sung Cho and Hwy-Chang Moon, *From Adam Smith to Michael Porter: Evolution of Competitiveness Theory* (World Scientific, 2000), p. 185).

(subcontracting and outsourcing)。對台灣而言，貫穿此一內外結構變遷的最主要因素就是中國崛起與兩岸關係。經濟自由化一方面造成新台幣匯率大幅升值 (反映 1980 年代台灣對美國貿易順差的快速累積與美國的貿易報復政策)，另一方面允許資金進行跨國移動。而民主化與社會運動的興起則帶來人權、勞動權益與環境成本的社會意識。從生產者的角度來看，這些因素的相互作用大幅激增了生產成本。同時，對岸中國仿效台灣的出口導向經濟政策，在東南沿海設置經濟特區 (往後更不斷擴大特區範圍與規模)，以便宜的勞動力與各種優惠措施吸引台商進駐。

此歷史節點的國內外政經結構開啟了台灣獨特而激烈的「去工業化」階段，與中國崛起與經濟全球化等趨勢力量形成彼此強化的關係。1990 年代初期以來，一波波的台商外移中國，在對岸建立起龐大的生產網絡，透過出口快速地將中國織入全球資本主義體系，加速經濟全球化的腳步。不旋踵，中國成為廉價產品的「世界工廠」⁴。同時間，兩岸的生產網絡形塑了兩岸分工架構：台灣生產中間財 (intermediate goods) 出口到位於中國的下游廠商進行加工再出口 (processing trade)，產生「貿易移轉」(trade deflection) 現象 – 也就是隨著台灣將出口基地移轉到中國，台灣過去在主要國際市場的佔有率逐漸轉讓給中國，形成台灣投資與出口均集中在中國的現象，「台灣接單，海外 (中國) 生產」蔚為主流。台灣繼續享有貿易順差，只是順差的主要來源從過去的美國轉為中國。

⁴ 2000 年以後甚至使得大量進口中國製品的國家經歷一波的通縮壓力 (deflation)，請參見 IMF, *Deflation: Determinants, Risks, and Policy Options - Findings of an Interdepartmental Task Force* (30 April 2003).

兩岸經貿關係發展至今，很大程度帶動了中國經濟往輕工業的平衡發展（“paid-back” industrialization⁵），使得中國的高科技產品出口與貿易盈餘快速激增，塑造了當今全球化經濟的中美利益共生與衝突的結構⁶。此結構所內含的失衡性在 2008 年全球金融海嘯爆發之後更加凸顯：例如美國想利用貨幣貶值的方式加強出口競爭力，以挽回國內製造業工作機會過度流失的趨勢，但中國極度不樂見所持的龐大美元資產因而縮水，雙方存在緊張關係；同時中國依賴出口帶動經濟與就業的模式也開始受到嚴厲挑戰，世界各國轉而希望中國的內需市場成為帶動全球經濟走出陰霾的火車頭，並限制進口中國製產品以免繼續惡化國內失業問題，所以紛紛祭出保護措施⁷。

這些從 1980 年代末期以來至今所發生的全球經濟結構性變化，對台灣長久以來所維持的出口導向經濟成長模式帶來了多項嚴峻的考驗。過去亞洲四小龍以出口帶動經濟成長的模式曾經被譽為是「經濟奇蹟」⁸，其中政府所扮演的指導性角色（亦即發展型國家主義，developmental statism）多被認為是這些國家發展成功的關鍵⁹（香港殖民港督政府除外）¹⁰。在上面所簡單描述的中國崛起與經

⁵ Barry Naughton, *The Chinese Economy: Transitions and Growth* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2007).

⁶ 截至 2011 年底，中國的外匯存底已超過三兆兩千億美元，成為美國國債最大的海外持有者（一兆一千七百億美元）（資料來源：經建會，*Taiwan Statistical Data Book 2012*；Financial Times 中文網，「中國從美國政府手中直接購買國債」（2012-05-23）。

⁷ 保護主義抬頭的趨勢可參見聯合報，「全球七經濟體 暗搞保護主義」（2012-10-24）。

⁸ World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (Oxford and New York: Oxford University Press, 1993).

⁹ Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990).

¹⁰ 97 回歸之後國際政經學界對香港戰後發展興起了一股新的詮釋，以分析港督政府自由放任（laissez-faire）政策背後偏好英商利益的政商聯盟，企圖戳破香港東方之珠沒有政府干預（non-intervention）的神話。見 Tak-Wing Ngo (ed.), *Hong Kong's History: State and Society under Colonial*

濟全球化互相加乘強化的結構背後，有一特定的全球公共政策霸權：以私有財產權與自由市場為核心的新自由主義 (neo-liberalism)。市場霸權的崛起對東亞模式的國家理論形成意識形態與實質國際經濟秩序的雙重挑戰。有論者宣告國家主義已死，也有些論者主張傳統的發展型國家角色以加速經濟自由化的方式進行演變¹¹。

本文認為台灣所處的歷史情境與在國際經濟體系當中的特殊位置，使得台灣政經社會的發展脈絡與課題顯得獨特而複雜，需要一個超越傳統國家理論以及新自由主義所內含的二元對立「國家 vs. 市場」之觀點，才能深刻理解台灣現今處境，進而提出有效的政經社會發展方案。

國民黨舊威權時代所打造的經濟發展模式，由於創造了長期穩定的高成長與分配相對平均兩者可以共存的模式 (growth with equity)，所以被推崇為一成功經驗。延續此一成功經驗成為 2000 年以後民進黨陳水扁八年執政以及 2008 年以來國民黨馬英九政權「拼經濟」的主軸。事實上，藍綠政府「經濟至上」主義的思維，在新自由主義時代中並不顯得突出，但台灣經驗的特別之處是在世界體系中處於「半邊陲」(semi-peripheral) 位置¹²，在國際政治舞台上為「非正常化國家」，整體社會的國家與族群認同處於分裂狀態，戰後長達 38 年的戒嚴威權統治 (加上之前半世紀日本殖民統治) 對台灣社會經濟體系而言，也必然有著影響深

Rule (London and New York: Routledge, 1999).

¹¹ E.g. Dent, Christopher M., "Taiwan's Foreign Economic Policy: The 'Liberalisation Plus' Approach of an Evolving Developmental State," *Modern Asian Studies*, Vol. 37, No. 2 (May 2003), pp. 461-83.

¹² Immanuel Wallerstein, *Semi-Peripheral Countries and the Contemporary World Crisis* (New York City: Academic Press, 1974).

遠的「歷史烙印」(*historical imprints*)。同時，從地緣經濟的角度，崛起的中國對海峽一隔的台灣而言，也形成莫大的磁吸作用，對台灣內部的資本形成、技術累積與消費力量等均產生重大的排擠效果，贏者圈與輸者圈之間鴻溝日益擴大，進而加深原本因族群背景與國家認同差異所產生的社會裂痕¹³。

本文認為這些因素綜合起來，形塑了一個非常獨特的歷史情境與結構位置。在此一特殊性並未被充分理解之前，國內政治精英延續過去經濟成就的路線——亦即強化資本積累與出口擴張的角色——所端出的「拼經濟」政策，往往未能切中要害，反而導致社會更加失衡分裂，經濟成長喪失動能，進而陷入系統性危機¹⁴。尤其是主流經濟思想篤信效率至上，不假思索地將私有財產權與自由市場等同於追求效率，並對市場運作的想像從價值理念與制度因素等面向抽離而出，使得據以擬定的經濟政策愈發見樹不見林。本文從一全局系統性 (*holistic and systematic*) 觀點提出論證：台灣需要重建「在地經濟」(*a localized economy*)，做為促進「創新經濟」、「社會共識」與「民主深化」等多重發展目標之共同基礎。

本文主要分成三個部分進行。第一部分分析台灣長久以來以出口導向做為主要發展策略，導致過度海外投資、過度專業化生產與創新不足的現象。第二部分將台灣發展現狀與三個不同的理論視角進行觀照辯證，以發掘理論的貢獻與侷限。

¹³ Wong 認為從兩岸經濟整合中得利者傾向支持泛藍陣營，輸者圈則傾向支持泛綠，證實兩岸整合的經濟效果加深族群社會裂痕。Kevin Tze Wai Wong, "The Emergence of Class Cleavage in Taiwan in the Twenty-First Century: The Impact of Cross-Strait Economic Integration," *Issues and Studies*, Vol. 46, No. 2 (June 2010), pp. 127-72.

¹⁴ 或許近來最能描述此系統性危機莫過於前副總統蕭萬長的這一番公開談話：「從沒見過社會如此充斥無力與茫然，顯示台灣經濟正陷入坐困愁城的變局中，瀰漫著迷失方向的焦慮不安。」(參見蘋果日報，「蕭萬長：未見台灣如此茫然」(2012-10-04))。

第三部分則進一步闡釋現行政策的理論基礎，發現主流經濟思維在台灣係由國際經濟論述霸權（新自由主義）與台灣特殊的歷史遺緒與發展脈絡所融匯而成。結論部分則總結並提出政策意涵。

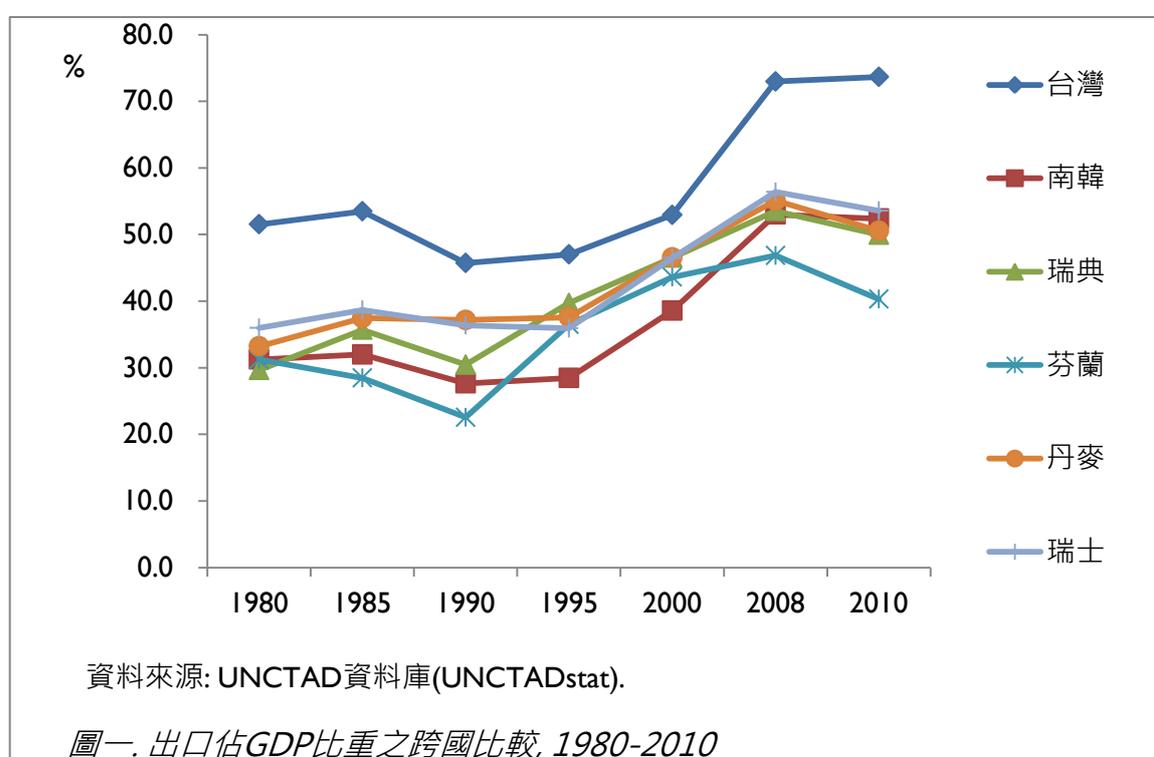
一、全球化時代台灣經濟變遷：出口導向的迷思與侷限

從戰後發展至今，「出口為台灣經濟命脈」的思維貫穿全國上下，同樣深入人心而伴隨的觀念還有「國內市場規模太小」、「淺碟子經濟」等。這些觀念的邏輯推論無非就是認為由於國內市場規模太小，所以唯有依靠出口才能擴大經濟規模，有效提升生產力，進而帶動經濟成長。「擴張出口」因而成為台灣政府長期以來經濟政策的主軸。1990年代東亞與台灣學在國際學界當紅時，出口導向普遍被認為是台灣戰後經濟奇蹟的主要驅動力，更加強化出口導向的正當性¹⁵。

如果單純從結果來看，台灣施行出口擴張政策可說成功無比：出口佔台灣國內生產毛額（gross domestic product, GDP）比重從1980-90年代約50%的水準，2000年以後一路推升到目前接近四分之三的超高水準（見圖一）。國際貿易佔GDP比重的提高是經濟全球化時代中國際間普遍現象，但台灣的比重卻高到非比尋常 – 這是否由於經濟規模過小的緣故所造成？圖一所呈現的跨國比較並不

¹⁵ 相較之下，依賴理論（dependency school）解釋重點區域的拉丁美洲被主流學界認定正是由於厲行「進口替代」（imports substitution）的保護性政策，所以使得拉美國家的經濟表現普遍不佳。但問題真相果真如此嗎？本文認為問題並不單純，針對拉美戰後發展 Naomi Klein, *The Shock Therapy: The Rise of Disaster Doctrine* (London: Allen Lane, 2007) 提供了更豐富的歷史細節與批判。

支持這個論點。南韓、瑞士、瑞典、丹麥、芬蘭等國家之出口比重在 1990 年代中期以前均差不多在 30% 左右，之後一路攀升來到目前 50% 左右的水準。以人口數量來當作國內市場規模的指標，除南韓外，這些國家的國內市場規模都遠不及台灣¹⁶。



因此「國內市場規模太小」不僅不足以成為出口擴張政策的理由，出口大幅擴張的結果也未必帶來承諾的好處。所有圖一所比較的國家，其發展成就都遠比台灣優越，特別是南韓，從落後台灣到超越的地位更吸引了許多關注（尤其考慮到台韓兩國的出口品，在國際市場有七成左右的产品處於競爭態勢）。南韓整體

¹⁶ 現今瑞典人口約九百五十萬，瑞士八百萬，芬蘭五百四十萬，丹麥五百五十萬，南韓五千萬。

的產業實力現今已超越台灣，成為亞洲繼日本之後第二個躋身已開發國家之列的經濟體，其政府、國家目標與財閥經濟結構（Chaebol）所扮演的角色有別於台灣 90 年代以來所採取的「市場至上」路線¹⁷。另一方面，瑞典、芬蘭、丹麥與瑞士等國同樣也無一不正視全球化與海外市場的重要性，但是「公民社會」與「國內市場」在其經濟發展過程的重要性並未像台灣一樣地被邊緣化；這些國家整體上採取「社會市場經濟」的路線，不僅有助於維繫內部的社會共識與民主深化，最終並回饋到創新經濟的動能¹⁸。

由「國內市場規模過小」引伸至「出口是命脈」的出口擴張政策，在維繫經濟成長率的作用上取得正當性；台灣出口擴張的斐然成績使其經濟成長率尚能保持一定水準，例如在 2000-2010 年的平均實質 GDP 成長率，台灣取得了與南韓差距不相上下的成績（4.07% vs. 4.09%）¹⁹，但深究之下台灣以出口帶動經濟的模式其實已經隱含許多隱憂：一是整體進出口動能已明顯衰減，且遠比南韓落後；

¹⁷ 此路線論點的最佳讀物或許首推陳師孟、林忠正、朱敬一、張清溪、施俊吉與劉錦添，「解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化」（澄社報告，1991）。

¹⁸ 本文並非意指這些國家的發展過程中缺乏政策變化或者是鐵板一塊。事實上，即使北歐國家長期以來施行社會民主制度，也時常發生左右辯證與修正搖擺情形；這些國家彼此間「市場化」與「社會化」程度也有差異。但整體來說，這些國家長期維持「社會市場經濟」體制 – 見諸於嚴厲施行的量能課稅、累進稅制、福利體系、勞資協商與龐大公部門等。這些國家民主深化的程度可見於選舉投票率與公民團體監督的能力；在創新經濟方面的表現應首推再生能源。以丹麥發展沼氣發電的過程機制為例，由下而上的經濟自主需求，整體社會對於環境保護的重視，政府創新機制的發揮，社會互助的精神，以及法律制度的建立等均扮演重要角色，幫助丹麥在全球再生能源產業與豬肉出口建立領先地位。但值得注意的是：再生能源產業的經濟利益並非一開始發展的目的，而是為了實現能源自主與保護環境的價值理念。參見 R. P. J. M. Raven and K. Hjort-Gregersen, “Biogas Plants in Denmark: Successes and Setbacks” in *Renewable and Sustainable Energy Reviews* (2005, Elsevier).

¹⁹ 資料來源：UNCTADstat。

二是出口產品與地點均呈現高度集中的現象，反映國內產業結構已進入「過度專業化」(*excessive specialization*)，同時貿易地點高度集中意味著依賴的風險增大，尤其是當該貿易對手國對台灣主權的態度為國內政治社會分裂的肇因之一；三是台灣的出口乃至經濟成長並未讓廣大的勞動階層獲益，1998 年至今台灣的實質工資呈現負成長狀態。

首先來探討台灣的貿易趨勢。表一簡單比較了台韓兩國在 1980-2010 年間的外貿表現，可以清楚看出兩國在 1980 年代的貿易量與成長率大約相當，但從 1990 年代以來 – 台商開始大幅外移中國 – 台灣出口便呈現長期動能衰退的趨勢，與南韓之間的差距也開始拉大。南韓在最近十年的出口動能維持 1990 年代的水準，支持了大量進口，而進口往往隱含了更高技術與尖端生產設備的引進；某種程度上，南韓此一強勁的貿易動能說明了它在技術追趕方面的成就。相較之下，台灣在 2000 年以後的出口動能只有 80 年代的一半，國際收支帳 (*balance of payment, BOP*) 之所以長期維持順差實乃因為進口動能衰減的幅度更高，兩國進口能力的差距部分解釋了台灣在技術追趕方面較南韓落後的態勢²⁰。

表一、台韓兩國外貿表現之比較，1980-2010

	1980	1990	2000	2010	1980-1990	1990-2000	2000-2010
	(十億美元)				(年平均成長率，%)		

商品與服務業出口

²⁰ 值得說明的是，以 2000-2010 年平均實質 GDP 成長率來說台韓兩國保持約略相當的水準，不像兩國出口平均成長率擁有巨大差異，此乃因為國外部門對於 GDP 的貢獻為「淨出口」，也就是出口減去進口，而非只有出口面。

台灣	21.9	74.1	167.8	315.2	13.0	8.5	6.5
南韓	22.4	75.1	203.7	549.1	12.8	10.5	10.4
<i>商品與服務業進口</i>							
台灣	21.1	65.1	155.4	269.2	11.9	9.1	5.7
南韓	24.2	74.6	181.2	485.1	11.9	9.3	10.3

資料來源：本文計算自 UNCTADstat database。

已為人所熟悉的是，隱藏在台灣外貿動能衰減的背後是過度海外投資、台灣外貿對象集中在中國，以及「台灣接單，海外（中國）生產」模式。同時，台灣本身的產業結構轉往重化工業與電子產業「集中專業化」，造成生產單調化與工業基地狹窄化。串連這一系列的轉變是兩岸分工架構的形成，以及背後「比較利益」（comparative advantage）原則的實現與變遷。

在全球化時代中，國內企業進行海外布局似屬正常，但如果將海外投資的規模相對自身經濟體的大小，進行跨國比較之後會發現：1980 年代末期以來，台灣企業進行海外投資的規模過於龐大，對內部的資本形成與技術進步勢必形成顯著的排擠作用（crowding-out effect）。表二比較了台灣、日本、南韓等三國 1988-2010 年間海外直接投資（foreign direct investment, FDI）相對 GDP 與國內固定資本形成的規模，可以看出台灣 FDI 的相對規模超過日本與南韓的兩倍以上。

此外，台灣 FDI 的另一大特色就是約有四分之三集中在中國²¹。由於台商如此大規模的投資乃基於兩岸生產成本的差異，在現有生產技術下擴大規模生產以實現經濟規模（economies of scale）。儘管許多台商確實因而獲利，但是從「後

²¹ Chi-jen Wu, "The Economic Integration of Greater China, the 1980s-2008," *Ph.D. thesis* (SOAS, University of London, 2012).

進追趕」(catching-up of the late comers) 的角度來看，在落後國家設廠投資對創新的效益卻微乎其微，而且帶來技術外溢的競爭危機。

表二、台、日、韓三國「海外直接投資」相對規模之比較, 1988-2010

	佔 GDP 比率(%)	佔國內固定資本形成比率(%)
台灣	1.96	8.48
日本	0.95	3.72
南韓	0.85	2.63

資料來源：本文計算自 UNCTADstat database.

進一步而言，台商大規模投資打造了兩岸間「投資帶動貿易」(investment-driven trade) 型態，使得台灣出口目前有接近四成的比例集中在對岸(含香港)。台灣企業還建立了「台灣接单，海外生產」模式，整體製造業海外生產的比例從 2000 年 15.4% 迅速攀升到 2010 年已超過一半(表三)，台灣產業的主幹 - 資通訊產業 - 更已超過 85% 為海外生產。這些力量使得台灣產業劇烈重組，重化工業與高科技產業成為台灣的產業主力(其產品佔台灣出口比重從 1990 年將近六成水準，至 2008 年已接近九成，見表四)，被視為傳統產業的輕工業確實在台灣步入式微(佔整體工業比重不到 15%)。

表三、「台灣接单、海外生產」的趨勢變化, 2000-2010

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*

%

全部產業 合計	15.4	19.55	19.28	24.03	32.12	39.88	42.31	46.13	47.0	47.23	50.28
電子產品	8.87	14.16	15.09	20.11	29.55	37.05	36.02	43.6	47.05	44.32	48.77
電機產品	19.96	26.66	31.41	34.93	39.81	48.10	52.65	52.27	49.74	52.69	57.76
資訊通訊	27.02	31.46	34.29	45.41	60.71	73.01	76.48	84.29	85.05	81.46	85.25
精密機器	29.49	35.26	32.40	46.21	39.40	46.79	47.76	47.05	47.36	53.61	56.25

*：一至九月。

資料來源：經濟部工業局，「亞洲區域產業競爭研究及政策規劃---製造業及其相關技術服務業之升級指標」(2010年12月31日)，頁105。

表四、台灣製造業往重化及高科技產業集中發展之相關指標，1986-2008

	重工業		重化與高科技產業		勞動生產率
	產出 (十億美元)	佔整體工業之 比重 (%)	出口 (十億美元)	佔整體製造業出 口之比重 (%)	2001年固定價格 (US\$)
1986	47.2	47.0	21.5	53.9	12749
1990	91.2	55.6	40.3	59.9	22508
1995	159.9	66.6	75.1	69.9	28781
2000	194.0	76.2	115.4	79.0	31436
2005	277.3	83.2	166.5	85.4	37725
2008	341.7	85.7	220.8	88.0	43792

資料來源：經濟部網站 (<http://2k3dmz2.moea.gov.tw/gnweb/Indicator/wFrmlIndicator.aspx>, accessed 20 Sep. 2009)。

二、自由市場、經濟效率與比較利益：意識形態抑或經濟「鐵則」？

如何詮釋台灣經濟在全球化與中國崛起的時代中所歷經的轉變？台灣產業結構轉往重化工業與高科技產業集中，進行專業化生產，同時出口的產品與地理結構亦呈現高度集中現象，這些變遷是「產業升級」？抑或「產業掏空」？如何判斷這些變遷的經濟與政治社會效果？這些變遷有助於台灣的社會創新與共識

民主嗎？更進一步來問：驅動過去兩岸分工架構與台灣經濟發展的主要力量，是意識形態？抑或逆之者亡的經濟「鐵則」？有無另類的可能途徑？

這些問題的答案取決於不同視角，基本上可以分成三種不同的觀點，一是自由市場教條 (market fundamentalism)²²，二是國際經濟整合理論 (theory of international economic integration)，三是後進追趕理論 (catching-up of the late comers)，以下進行探討。

■ 自由市場教條的觀點與侷限

此派觀點認為兩岸經濟整合已為台灣帶來前所未有的經濟利益，並主張應持續深化整合，其立點主要有 (1) 兩岸經濟由於生產成本存大頗大差異，具有互補性 (complementarities)；(2) 中國為全球最具潛力的新興市場，能夠幫助台商實現規模經濟 (economies of scale)；(3) 自由經貿帶來互相依賴 (inter-dependence) 的事實，有助於兩岸維持和平。

「經濟互補性」與「規模經濟」的理論基礎源自 Ricardo-Ohlin-Samuelson 一脈相傳的自由貿易理論，其理論核心為「比較利益」，強調因為交易雙方具有不同的要素稟賦條件，因此同一生產行為的機會成本不同，若依據各自擁有的比較利益進行專業化生產而後交易，「比較弱勢部門」即可釋出供「比較優勢部門」使用，形成分工體系 (division of labour)，實現經濟規模，進而優化整體的資源配置與生產效率。

²² 以下行文將和「新自由主義」與「市場基本教義派」交叉使用。

對此派觀點而言，兩岸經濟關係深化乃「客觀」市場力量運作的結果。基於比較利益原則，台商將低技術、高污染與勞力密集等比較劣勢部門的生產活動轉往中國並在當地擴大規模生產，中國農村部門龐大的隱藏性失業人口與低度生產力的土地便可被吸納而得到更好的利用，在台灣所釋放出來的生產要素(資本、土地、勞工)便得以轉往比較優勢部門提高經濟效率。同時由於兩岸市場整合，所以市場規模擴大，從而擴大企業商機。在兩岸分工架構下，兩岸彼此個別的生產業要素創造了更高產出，同時專業化生產與規模經濟有助於降低生產成本與產品售價，促進全球消費者福利的提升。

顯然的，經濟全球化運動的理論也同樣立基於此，但是理論本身卻建立在諸多不切實際的假設之上，也無法處理分配與競爭的問題，經濟效果更可能隨著判別的時間不同而有巨大差異。現實世界中經濟全球化與兩岸經貿發展至今所產生的許多惡果，讓自由市場理論開始遭受到前所未有的質疑，其主要缺陷在於比較利益的觀念與經濟效率的推論乃建立在「其他條件假設不變」(*ceteris paribus*)的前提下，所以據此推論得出的經濟利益屬於「靜態效果」。這些假設包括固定規模報酬、充分就業、生產要素自由流動無磨擦成本、沒有外部經濟、固定技術水準等，均不符合現實世界的動態變化。換言之，它強調了交易之初雙方的經濟互補性，但卻忽略了經濟活動的動態性競爭本質、技術變遷、摩擦成本、外部性與分配議題等重要面向，更遑論其他政治與社會議題。

不可諱言，對某些個體與廠商而言，兩岸經濟整合提供了前所未有的商機與

經濟利益，但少數者得利無法支撐理論本身的不完整性，也未能抵銷對整體的負面效果。自由市場教條所忽略的摩擦成本、外部成本、分配議題與產業的動態競爭性等因素，在形塑每一個經濟體的發展過程中，均扮演了重要角色。更重要的是，忽略這些因素所帶來的貽害不會只限於經濟面向，也會造成深遠的社會政治後果，這些後果跟經濟表現會互相滲透影響，形成一個負面循環體系。

自由市場教條主張透過分工專業化與相互投資貿易可以建立一個「互賴」的經濟體系，進而帶來政治和平，卻此互賴和平觀點顯然忽略了商業經濟活動具有合作與競爭的雙重性格，以及維持國家主權與民主政治所需要的經貿自主基礎²³。換句話說，自由市場教條強調了經濟交換之間的合作面卻忽略了競爭面，而此處所謂的競爭指的不只是商業經濟，還包括像目前兩岸所爭奪的台灣主權地位²⁴。當國家經濟政策過度強調比較利益原則，使得整體資源朝向優勢產業集中發展之際，一旦當優勢產業在競爭過程中喪失優勢時，特別是當國際競爭對手進行「破壞性創新」而大幅領先的情況發生時，此時經濟體便會因為資源與產業結構過度集中而遭遇系統性風險，台灣於 2011 年下半年掀起的「四大慘業」風波與宏達電的國際競爭危機似乎成為最佳註腳²⁵。

²³ 關於外貿與產業結構集中度影響國家主權力量的觀點可參見 Albert O. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade* (Berkeley: the California Press, 1945).

²⁴ 國內一個少數與 Hirschman 相呼應的觀點：林敏聰，「檢視兩岸經濟發展的政治後果 – 一個經濟政治學式的反省」· *新社會雙月刊*· 第 24 期 (2012-11-02)。

²⁵ 四大慘業指 DRAM、太陽能板、平板電視與 LED 等產業在 2011 年下半年開始出現出口停滯的現象。

■ 國際經濟整合理論的批判與警示

為因應二戰之後歐盟整合議題而興起的「國際經濟整合理論」，其分析架構主張將經濟整合效果分成短期靜態與長期動態兩種不同效果，其中靜態效果不見得是正面，也有可能為負面的作用力。透過此一架構分析，證明國際經濟整合效果不管對於參與國，抑或是全球經濟，都是利害參半、禍福難料，絕非自由市場教條所一味主張的正面圖像。

Jacob Viner 針對整合的靜態效果提出正反兩種力量的證明，也就是「貿易創造效果」(trade-creating effect) 與「貿易轉移效果」(trade-diverting effect)²⁶。

分析中指出相互整合中的國家固然由於貿易障礙的降低而擴大交易與專業化生

²⁶ Viner 以 A、B 兩國組成關稅聯盟為例，在經濟整合之前假設 A 國原本向 C 國購買某一特定產品最符合效率原則。但 A、B 兩國整合後，由於 A、B 兩國之間關稅解除的結果，B 國的此項產品價格變得比 C 國便宜，A 國因此轉向 B 國購買，B 國此部門變成優勢部門而引導其國內的資源配置，C 國此部門也因此萎縮導致國內產業變遷。但是此一變化的原因是因為整合區內外貿易障礙程度存在差異所導致的結果；當貿易障礙不存在差異時，C 國的該項產品才是最具有生產優勢。當此類經濟整合情形發生時，所導致的國際貿易乃至各國產業變遷，其經濟效益其實是負面的，此稱之為「貿易轉移效果」。

兩岸三地固然沒有形成一個正式的經濟整合組織，但基於同文同種、地理趨近與中國招商政策等因素導致區域內的交易成本遠比區域外來得低，形成一種無形的「關稅障礙」，所以「貿易創造效果」與「貿易轉移效果」的分析也適用於兩岸三地的經濟整合。例如中國的低生產成本有一大部分乃經過人為扭曲的結果（例如免稅與環境汙染未被正視等），因此其所造成的磁吸效應會產生極大的負面性貿易轉移效果，使全球資源配置遠離較適結果，見諸中國本身的過度生產與龐大的過剩產能等問題，以及台灣的產業空洞化等。Jacob Viner, *The Custom Union Issue* (New York: The Carnegie Endowment for Peace, 1950). 至於經濟整合理論發展與重要文獻蒐錄於 M. N. Jovanovic (ed.), *International Economic Integration: Critical Perspectives on the World Economy* (London and New York: Routledge, 1998).

產，產生如自由貿易學說主張的效率提高福利增加的正面性效果，但也可能由於整合區內外的貿易障礙程度不同，造成國際間資源配置的扭曲，因而帶來負面性的貿易轉移效果。

Viner 之後理論的發展便朝向研究如何降低經濟整合中的負面效果而提昇正面效果的方向前進，其中一個理論直覺便是：既然負面效果是由整合區內外之間不同的貿易障礙所導致，那麼轉而追求更徹底的自由貿易是否可行？這條路徑被 Lipsey and Lancaster 提出的「次佳理論」(the second best theorem) 所否決²⁷。次佳理論證明只要經濟體當中存在市場失靈，便會讓原本想要促進效率的政策其結果變得不確定，因而導致改革開放應以漸進謹慎為佳的結論，因為牽動範圍較小而較能控制預期效果。

上述的分析對象都是短期的靜態效果，短期靜態效果其實便是自由市場教條所強調的比較利益、經濟互補性與生產效率，這些經濟效率的概念被整合理論歸類為短期靜態，一旦獲得實現之後便消失殆盡 (once for all)。整合理論認為對經濟體長期發展來說，真正至關重要的是長期的動態效果，而此效果和競爭優勢、技術創新與產業升級息息相關，並對貿易條件 (terms of trade) 與利潤分配具有決定性力量 (此觀點跟後面要闡述的世界體系與後進追趕觀點不謀而合)。動態效果並非國際經濟整合在短期內所能影響與形塑，它取決於經濟體本身影響技術

²⁷ R.G. Lipsey and Kelvin Lancaster, "The General Theory of Second Best," in *The Review of Economic Studies*, 24(1) (1956-57), pp. 11-32. Reprinted in Robert E. Kuenne (ed.), *Readings in Social Welfare: Theory and Policy* (Malden, Mass., USA : Blackwell, 2000), pp. 48-72.

變遷的制度環境與創新體系，因此經濟體演變過程的政治、社會、文化等制度內涵具有比短期經濟效益更深遠的重要性。

從經濟整合理論衍生而出的一大議題就是利益分配。既然整合效果對整合區內的不同國家與全球經濟都禍福難料，由此便產生利益分配、傷害補償、政策協調等課題。倘若無法建立妥善機制，而只有投資貿易障礙的片面解除，便很可能形成「負面性整合」(*negative integration*)²⁸，產生許多後遺症。國家之間對於整合條件與機制建立的談判，便牽涉到國家軍事政治權力與科技實力；對弱小國家而言，國際經濟整合其實並不友善²⁹，特別像台灣因為過度集中而產生的依賴現象，更難以從整合中獲得好處。

事實上，利益分配議題並不侷限於國際之間，也適用於個別經濟體內部不同的產業部門。從動態觀點來看，從整合中得利的優勢部門並不保證其優勢可以繼續維持，事實上在資本與技術的跨國移動更加容易的情況下，優勢隨時可能消失。蒙受傷害的部門儘管一時間被視為「夕陽產業」、「弱勢產業」，但卻不能抹除日後產生創新、創造更大價值的潛力。如果整個經濟社會的資源過度往優勢部門集中，也會造成對其他部門的資源排擠而戕害了未來新興產業的生機。因此經濟體內部有關分配、救濟與創新的制度結構決定了長期產業發展的榮枯，過度著眼於短期經濟效益可能會傷害整體產業的長遠發展。

²⁸ Jan Tinbergen, *International Economic Integration* (Second revised edition) (Amsterdam and London: Elsevier Publishing Company, 1965).

²⁹ M. N. Jovanovic, "Optimum Partners for a Customs Union: Distribution of Costs and Benefits," reprinted in M. N. Jovanovic (ed.), *International Economic Integration*, pp. 351-360.

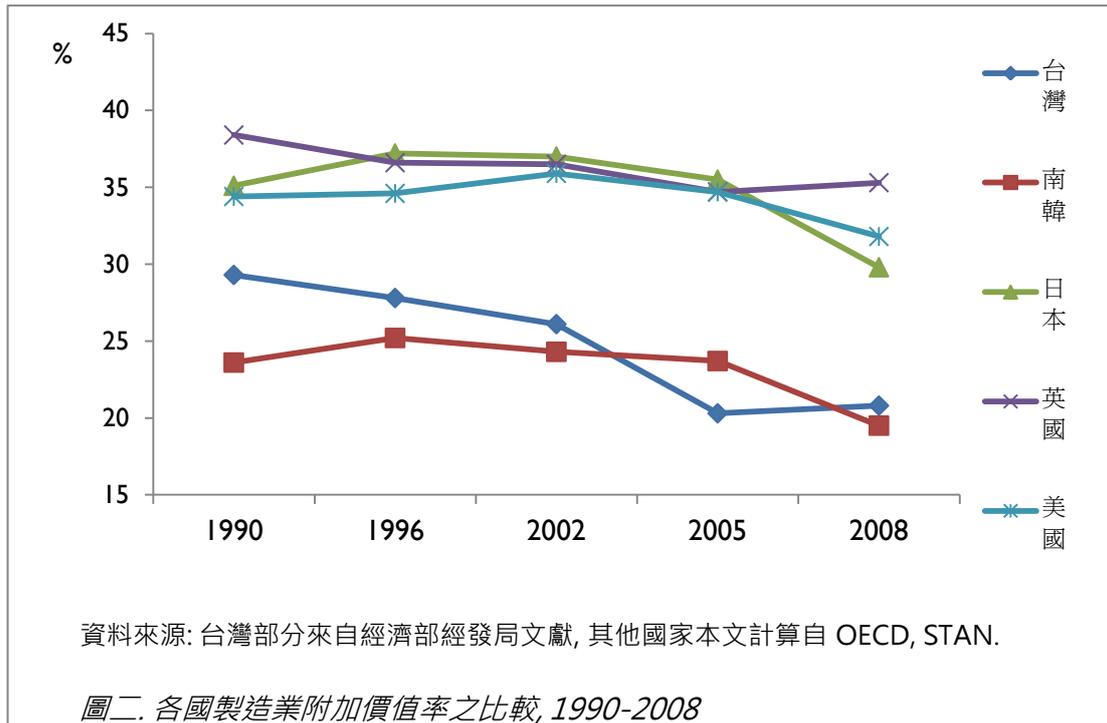
■ 世界體系與後進追趕：半邊陲國家的處境與高科技迷思

經濟成長理論普遍認為以知識為內涵的技術變遷，是長期經濟成長最為關鍵的因素。這方面有許多文獻高度肯定台灣廠商在生產技術與運籌管理等方面長足的進步，但本文認為如果放在國際格局來進行比較，卻又顯得相形失色；整體來說，並未讓台灣脫離世界體系當中的半邊陲處境，此發展停頓的背後隱藏著相關政策的失當與集體社會迷思。

以台灣自認為最具有國際競爭優勢的資訊電子產業為例，從產業關聯度、附加價值、創造就業能力、創匯能力乃至對 GDP 的貢獻度等幾項重要指標來判斷，資訊電子產業的表現其實遠不如所謂的傳統產業，也低於平均值³⁰。由於資訊電子產業的高權重，整體製造業的附加價值率遂被拉低（從 1990 年 29.3% 下降到 2008 年 20.8%），也讓原本落後的南韓迎頭趕上（如圖二）³¹。

³⁰ 張萃貞，「台灣地區商品出口對經濟發展之影響」，*經濟研究年刊*，第三期（經建會，2003）。

³¹ 台經院研究指出，製造業可分成四大類，2008 年產值比重分別是金屬機械（25.5%）、資訊電子（34.5%）、化學工業（28.9%）與民生工業（11.1%）。資訊電子業的附加價值率從 2002 年的 25.0% 一路下滑至 2005 年為 21.7%，整體製造業的附加價值率從 26.7% 下滑至 21.9%。值得注意的是，以內需為主的民生工業在附加價值率的表現最好。相關資料見台灣經濟研究院，*2015 年台灣產業結構調整方向與策略*（2007 年 7 月）；*氣候變遷下的產業結構調整方向與策略*（2010 年 10 月）。



創造價值能力持續弱化的原因很多, 其中之一就是台灣資訊電子產業過度仰賴西方的技術、機器設備與關鍵零組件, 也就是依舊處於「加工生產」的階段。同時在需求面方面, 受制於西方跨國企業所控制的價值鍊 (big-buyers commodity chains)³², 台灣廠商依舊處於「代工製造」的階段, 尚未建立自己的國際品牌與通路系統。西方跨國企業利用分化策略 (divide and rule) 讓台灣廠商彼此削價競爭, 使得台灣電子廠商儘管不斷提昇品質、設計與管理能力, 卻還是無法擺脫微利宿命, 被迫不斷 cost-down。在市場結構與產業體質不改變的前提下, 台商外移只能暫時得到喘息, 不但無法脫離困境, 更加速技術擴散, 製造競爭對手。

所以在兩岸分工模式之下, 台灣放棄所謂的傳統夕陽產業, 而往重化工業與

³² Gary Gereffi and Miguel Korzeniewicz (eds.), *Commodity Chains and Global Capitalism* (Westport, Conn : Praeger, 1994).

高科技產業傾斜進行專業化生產，理論上能夠創造更多經濟價值，但事實上不然。西方學界對於「高科技」的定義是產品的研發成本佔生產成本的某一比例（通常為 4%）以上，不限定特定產業，且計算單位係以整個價值鍊而非單一廠商³³。因此很可能出現某些台灣企業標榜自己為高科技，但其實參與的只是廉價的加工與組裝。反過來，所謂的傳統產業只要投入更多的研發、設計或行銷，開發出更高價值產品，便更符合高科技的定義與精神，對經濟社會也更有貢獻。

不管對個體、企業或是國家，分工體系的位置決定了「貿易條件」(*terms of trade*)，在市場擁有強勢定價能力的一方才能爭取到較佳的貿易條件，也才能夠從分工交易中謀取更大利益。從這個角度來看，台灣產業附加價值率的衰退不僅意味著貿易條件惡化，也反映了台灣產業的代工性質，在世界體系當中依舊處於半邊陲的處境；台灣目前的資本深度與技術程度，約只達到西方先進國家的一半水準，廠商大規模外移對台灣整體的資本深化與技術升級帶來十分不利的影響。

■ 小結：

以上所探討的三種視角，其中「國際經濟整合理論」與「世界體系與後進追趕」均高度重視產業動態性競爭的本質，認為政府政策、企業策略以及政經社會制度與長期經濟表現息息相關，主張台灣的特殊處境 - 位於大中國經濟圈磁吸作用的核心，以及世界體系的半邊陲位置 - 應被深刻理解。反過來，自由市場

³³ 見 Daniele Archibugi and Jonathan Michie, *Trade, Growth and Technical Change* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998).

教條則將自由市場視為普世的最高經濟法則，自由市場以外的制度性因素被全盤忽視，其所隱含的特殊假設與價值係認為自由開放必會帶來經濟效益，而經濟效益的重要性凌駕經濟體獨特的政治處境與社會條件。

綜合這些觀點來評估對台灣經濟變遷最重要的兩岸經貿，即使兩岸的經濟互動在一開始是有利於雙方的分工模式，隨著中國本身產業能力的快速提昇 – 特別是來自台商的貢獻 – 原本的經濟互補性短期內便被「替代性」所取代³⁴。當台灣經濟往少數的產業傾斜從事專業化生產，產生過度集中的現象，並衍生出被替代的風險。對自由市場教條來說，集中與被替代的風險並不存在，因為比較利益與自由市場的推論基礎原本就是「靜態」與「合作」，與動態競爭與利益分配相關的風險議題被徹底忽略，也不存在後進追趕所面臨的複雜課題。

三、自由市場教條與有限介入策略的揉合：尋租結構的政商聯盟

1990 年代以後，自由市場教條在全球化發展的意識形態中佔居領導核心地位，台灣也不例外；經濟自由化力量在島嶼抬頭，與政治民主化過程中「解構黨國資本主義」的政治邏輯兩相結合，加上期待「與國際接軌」的社會集體心態，使得自由市場理論在台灣同樣也成為政策論述的主流。

³⁴ Sung 認為港台產業被中國給替代這件事已成為事實，見 Yung-wing Sung, *The Emergence of Greater China: The Economic Integration of Mainland China, Taiwan and Hong Kong* (Basingstoke: Palgrave, 2002).

但後進追趕政策在台灣素來有其基礎，只是由於戰後國民黨政權長期戒嚴統治，後進追趕政策在台灣帶有金融保守主義³⁵、有限干預（*limited intervention*）以及國家認同混淆等特殊面貌，使得台灣的產業組織形態形成一個三層式的鬆散結構³⁶：具戰略地位的上游產業（*commanding heights*）由公營與黨營企業所壟斷，中游產業由國內與政權關係友好的大型企業所盤踞，下游產業則放任一般台灣人發展。這個鬆散的產業組織結構背後有其深刻的政治與社會脈絡，反映了國民黨政權的意識形態（實現三民主義）、國家目標（將台灣建設為反攻跳板以光復大陸統一中國）與歷史情境（流亡政權，少數統治多數等），並做為政治社會控制的重要手段（恩庇主義），這些歷史遺緒相當程度上解釋了台灣在 1990 年代之後的過度海外投資與後進追趕的停頓發展³⁷。

「有限干預」的產業政策風格乃針對挑選的產業別（不針對個別特定企業）給予租稅優惠，從 1960 年「獎勵投資條例」開始生效後便一發不可收拾，截至 2010 年為止，歷時五十年的產業減稅措施造成二兆元應收稅款的流失，絕大部分的減稅對象均集中在高科技與大型企業³⁸。2000 年以後，高科技產業的實質稅率維持在 6-10% 之間，傳統產業的租稅負擔為高科技產業的 2-3 倍之多，但如前

³⁵ 國民黨威權統治的金融保守主義性格可見諸於偏好貿易順差、擁有大量外匯部位的重商主義，牢牢掌控金融體系，嚴格限制實業取得融資的管道，以及放棄發展大煉鋼、大汽車廠之一貫化計畫等決策心態。

³⁶ Yongping Wu, *A political explanation of economic growth: state survival, bureaucratic politics, and private firms in the making of Taiwan's economy, 1950-1985* (Cambridge, Mass.: Harvard University Asia Center, Harvard University Press, 2005).

³⁷ 吳啟禎、林向愷、柳嘉峰，「沒有經貿自主，就沒有國家主權 - 自由市場教條與威權遺緒如何共同形塑台灣經濟困境？」，*台灣教授協會研討會論文*（2012 年 10 月）。

³⁸ 林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益等，*崩世代*（台灣勞工陣線協會，2011）。

所述，在創造附加價值與工作機會等經濟貢獻度方面，高科技產業卻遠不如傳統產業³⁹，所以變相歧視傳統產業的經濟政策反而扼殺經濟社會的活力。

自由市場教條與後進追趕政策兩相結合，在台灣獨特的脈絡下形成獨厚資本與高科技的經濟制度；為因應選舉與政黨競爭需求，公共政策淪為短線操作，GDP 數字成為政治訴求，這些因素對於供給面經濟學 (supply-side economics) 成為官方經濟政策霸權皆有促進作用。官方一貫主張：只要投資成長，就能帶動經濟水漲船高 (trickling-down)；而且篤信唯有富人與企業有投資能力，因此只要對富人與企業減稅，便能刺激投資。除此之外，政府不需要為刺激社會創新額外付出努力，因為市場競爭與獲利法則「自然」會逼使企業自行進行研發與經營品牌。這套思維支撐了扁政府時代的「兩兆雙星」⁴⁰，也支撐了 2008 年馬政府上任以來的大幅調降遺產稅(最高級距從 40%降為 10%)與營業事業所得稅(從 25%降為 17%)，不僅使得國家財政殘破⁴¹，加重一般受薪階級、中小企業傳統產業與未來世代的租稅負擔，掏空在地經濟的生產消費與再循環的基礎，也證實了市場競爭與獲利法則不見得能夠驅使企業進入創新階段。

因此在台灣，後進追趕有限介入的傳統讓政府在表面上似乎避免獨厚特定廠商，但實際上只是使得「政商聯盟」(state-business alliance) 的運作更加巧妙隱晦而已。政商聯盟運作的結果便是將社會系統性地邊緣化，除了上述的租稅手段

³⁹ 張萃貞，「台灣地區商品出口對經濟發展之影響」。

⁴⁰ 截至 2011 年底，DRAM、平板電視、太陽能電板與 LED 等「四大慘業」的銀行債務達新台幣六千五百億元 (見商業周刊第 1254 期，2011-12-05)。

⁴¹ 台灣醒報，「政府隱藏性債務破十五兆 監院糾正」(2012-10-06)。

之外，還有：(1) 透過外勞的大量引入，取代國內底層勞工的工作機會，壓低勞動階層的薪資水準；(2) 打壓工會與加速勞動彈性化，包括政府部門僱用大批非典型勞動；(3) 媒體控制（媒體財團化，政府龐大置入性行銷經費形成政媒共生結構）；(4) 公共服務市場化，例如教育與照護；更特別的是，(5) 直接引進「中國因素」（the China factor），除少數在中國擁有龐大經濟利益的台商已成為中國代言人專在大選前表態之外（證實中國共產黨「以商逼政、以經促統」策略的成功），馬政府也宣示對中國資金來台「開放是常態，管制是例外」的政策，擴大中國因素影響國內發展的空間。有趣的是，這些政商聯盟下的措施，都以維護自由市場機制與促進國家競爭力為名。

從歷史回顧的角度來看，台灣以有限介入為後進追趕策略的方式固然有其政治背景與歷史淵源，在資本與外匯不足的早期階段有一定的貢獻，但是當經濟體已經步入資金不虞匱乏、國外先進技術難以取得而必須以自行創新為驅動力的階段時，有限介入的方式反而產業政策的效果不易明確化，不易被公眾所監督，促成隱晦而強大的政商聯盟進行尋租行為。事實上，台灣社會普遍瀰漫著「出口是命脈」、「高科技與矽屏障」、「外匯存底是命根子」等經濟迷思，這些迷思廣為商業媒體甚至學術圈放送宣傳，為政商聯盟與中國因素提供了主導台灣政經社會發展的空間。

反過來看，公民社會在台灣的力量一向不足，無法產生足夠與政商聯盟抗衡與監督的力量。在歷經長達半世紀的日本殖民統治與戰後國民黨戒嚴統治的壓制

之下，台灣的工運與公民團體一向低度發展。解嚴與政治民主化似乎帶來發展契機，但是政商聯盟以經濟發展為理由不斷擴大引進外勞，加上公營事業民營化，勞動彈性化等趨勢，工會發展在台灣每況愈下，工會組織率成逐年倒退之勢⁴²。

2000 年以後，平均薪資在台灣呈衰減趨勢(以每年約-0.6%的速度，見表五)，2012 年十月主計總處更宣布平均薪資創下 1998 年以來新低水準⁴³。經濟成長力道與企業附加價值等因素素來被政商聯盟當做台灣薪資水準停滯的藉口，但過去十年間南韓經濟在 GDP 成長率與附加價值率跟台灣差不多的情況下，平均薪資上漲一倍以上，凸顯「非經濟」的組織性因素在決定工資與分配議題的重要性。台灣的勞動階層長期以來扮演「勤奮認份」的被動角色，工會組織不足，被政商階級所支配，底層勞工被外勞所取代，勞動條件惡劣的非典型勞動興起，連帶使得中產階級薪資縮水，逐漸陷入失業與窮困的結構。這些隱藏在台灣低薪發展背後的政治組織性因素一直諱莫如深，對公民社會的打擊卻鮮明地表現在社會創新與經濟動能陷入停滯衰退的面向上。更深層的問題是，建立公民社會與社會對話機制的重要性，在台灣主流思維中遲遲未得到應有的重視。

⁴² 「在威權統治的制度遺產下，台灣的工會非常低度發展：扣除作為勞工保險代辦機構的職業工會，以企業為組織範疇的工會會員從解嚴初期的七十萬降到目前的五十二萬，組織率只有 6.2% (與 OECD 國家比較只贏過土耳其)；五人以上企業中，只有 0.37% 存有工會，而這二十四萬家企業單位中，竟然只有四十一家有團體協約！」邱毓斌，「當警察都變成派遣...」(財訊，第 389 期，2012-01-11)。

⁴³ 聯合報，「主計總處：上班族月薪 倒退回 14 年前」(2012-10-23)。

表五、台灣實質 GDP 與平均薪資 (工業與服務業) 變化趨勢 · 1981-2009

	GDP 成長率 (%)	平均薪資成長率 (%)
1981-1991	8	7.4
1990-1999	6.3	3.8
2000-2009	3.4	-0.6

資料來源：本文整理自監察院，*產業政策調查報告* (No. 0990800081, 2011)。

結論：強大的在地經濟為創新經濟與社會民主的共同基礎

台灣經貿自主性從 1990 年代以來不斷流失的背後有其特殊的制度脈絡：在意識型態與政策思維層面上，自由市場教條與有限介入的追趕策略兩者揉合，形成特殊的政商聯盟，並與中國因素加以結合。這些趨勢力量的形塑有其歷史背景，也有世界經濟體系的結構性限制，但戰後以來台灣所身處的半邊陲位置，並未因為後進追趕的努力而有太大改變，90 年代以後在國際經濟競爭方面開始後繼無力，遭到後有中國與前有南韓的雙面夾殺，創新能力明顯不足。若以國民實質所得做為國家競爭力指標的話，當今的台灣經濟已經倒退回 1998 年的水準。

針對這些現象，不同的理論提供不同的視野，但唯有國際經濟整合理論所提出的「短期靜態 vs. 長期動態」觀點擁有較深的透視能力與政策意涵。相較之下，

自由市場教條過度重視比較利益與經濟效率，使得官方經濟政策與企業商業經營淪於追逐短線利益。而後進追趕在台灣特殊的環境下形成有限介入的形式，在民主化過程中反而成為財團尋租的工具，與自由市場教條兩相結合，建構了政商聯盟體系，國家經濟政策淪為掠奪勞動階層、中小企業與傳統產業的工具，政策效果的不明確化讓社會大眾無法進行監督。2008 年以後，中國因素的介入更形明顯與正式，更加強化「非正常國家」與國家認同爭議對台灣長遠發展的負面影響。這些發展，證實經濟發展的長期動態性因素，以及所需的制度架構與在地經濟基礎，遭到全盤忽視。

歸根究柢，政商聯盟與政策尋租的體系有其強大的社會意識基礎，那就是「出口是台灣經濟命脈」的觀念已深入人心，「國內市場規模太小」為不計一切、追求出口擴張的政策賦予正當性，使得國內市場的重要性遭到系統性地邊緣化。事實上，以西歐與北歐國家的經濟結構為例，國內市場規模大小絕對不構成高度依賴出口的理由。反之，高度依賴出口反而造成國內經濟結構不當窄化，在地經濟貧弱化，人才培育扁平化，與區域發展高度失衡等現象，這些現象對於台灣所亟需的創新經濟、社會共識與民主深化來說均十分不利。

以 Porter 所提倡的國家競爭力理論為例，在地需求 (home demand) 係構成國家競爭力的四大要件之一⁴⁴，其重要性並不在於市場規模的大小，而在於國內

⁴⁴ 在地需求與要素條件、相關與支持性產業 (群聚) 以及廠商策略與結構等四要件，一起構成 Porter 對國家競爭力的「鑽石理論」之分析架構。Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations* (Houndmills and London: MacMillan, 1990).

消費者為廠商提供了最貼近的消費心理與趨勢資訊；唯有國內市場，能夠在生產與消費之間建立最迅速與完整的溝通方式，消費端的回饋能夠迅速進入生產系統進行修正與刺激靈感。因此，國內消費力量愈強大，消費者需求品味愈加細膩繁複，便愈有助於國內廠商進行創新，建立以獨特性為基礎的國際競爭優勢⁴⁵。

其次，多元社會對於創新經濟的重要性也無庸置疑，例如 Florida 深入闡釋創意階級對於經濟體系維持動能的重要性⁴⁶，但是多元社會的經濟基礎卻是強大的在地經濟，亦即各行各業均能夠蓬勃發展，形成一個種類廣泛，彼此間的技術、創意乃至收入能夠互相支援與外溢的經濟生態系統。反過來，倘若經濟體的生產體系因為不當參與國際分工而陷入過度集中化生產，在地經濟活動的多元性受到減損，工業種類狹窄化發展，教育與人才培育也會朝向少數當紅產業而集中，則多元社會發展便淪為奢談，進而削弱創新動能，從而形成一負面循環機制。

如果進一步來探討：為何尋租體系的政商聯盟在台灣能夠形成牢不可破的力量？這問題的反面就是：為何公民社會與勞動階層無法制衡政商聯盟的力量？長期的殖民與威權統治，加上戰後社會階級流動迅速，被普遍認為是主要因素，但是這些因素的作用力都將隨著時間而式微。在國家與市場神話相繼破滅之後，在 GDP 成長與薪資成長長期呈反向變動之後，階級間的不公平分配將日益尖銳化，階級意識將日益鮮明，終會回饋到政治系統造成重分配政策的巨大改變⁴⁷，並對

⁴⁵ 從建立國際品牌（branding）與行銷的角度，國內消費者體驗為廠商提供最佳的知識深度。參見 *商業周刊*，「體驗行銷大師 破解台灣品牌困境」（第 1300 期，2012-10）。

⁴⁶ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class* (Basic Books, 2002).

⁴⁷ UNCTAD, *Trade and Development Report, 2012: Policies for Inclusive and Balanced Growth* (New York and Geneva: United Nations).

殘破的國家財政進行修補。

對國家的長遠發展來說，在地經濟、創新經濟、共識社會與民主深化等因素具有等同的重要性，因為它們是同一社會生態系統的不同面貌。縱使在不同的歷史時段裡，這些面向的發展程度經常是參差不齊，但是這些面向彼此間的關係緊密相連，彼此帶動或牽制，傾向形成一個互相強化的循環因果機制。台灣社會的生態系統已經進入一個負面循環機制，過去由資本積累與出口擴張為驅動力的經濟成長模式顯然必須重新調整，必須進入以創新為驅動力的發展階段 - 但儘管台灣菁英階層與朝野之間對此已建立共識，也並未能夠帶動社會創新，原因是社會創新必須以多元文化價值與公民社會實踐做為底蘊，缺乏創新底蘊的現象彰顯在貧弱的在地經濟。