

馬政府一週年回顧與展望： 經貿政策與台灣競爭力

卓慧苑*

任何民主國家新政府上台後百日、一年都要面對人民對其施政的階段檢討，這是民主政府可課責性的表現。雖然馬政府上台後，先逢全球能源、物料及糧食供應短缺、價格飛漲，隨後面臨嚴峻的全球金融海嘯、經濟風暴，政府施政難度升高；但正因危機在前，檢視並確定施政方向正確更是必要。馬政府執政屆滿周年之際，本文擬檢討其經貿政策並提出若干建議。

馬總統競選期間計提出414項政見，其中最重要的經貿政策當數「愛台十二項建設」與「兩岸共同市場」。前者屬國內經濟政策，隨後以「四年5000億振興經濟新方案」推動，其中並編列829億發放消費券。另有因應經濟衰退所提出的「加強地方建設擴大內需方案」；後者則屬對外貿易政策，聚焦於台海兩岸經濟往來正常化，包括直航、陸客、陸資來台及兩岸「經濟合作架構協議」（ECFA）等。

國內振興經濟效果未彰

上述為刺激經濟成長的583億加強地方建設擴大內需方案因規劃草率而成為地方政府經常性行政項目的額外資金來源，

829億消費券的發放也多係替代性消費，兩者皆未產生可觀的擴大內需效應。

愛台十二項建設的全島便捷交通網、高雄自由貿易及生態港、台中亞太海空運籌中心、桃園航空城、智慧台灣、產業創新走廊、都市及工業區更新、農村再生、海岸新生、綠色造林、防洪治水、下水道建設等，都具有平衡區域、城鄉發展、營建產業創新環境、加速智慧資本累積、及重視永續發展的目標。

雖然十二項建設涉及相當時間的前置計畫作業，無法對迫在眉睫的景氣低迷產生立即助益，但若計畫目標能落實執行，則將能改善人民生活及基礎環境，可有助提升台灣競爭力。然過去公共建設失敗的經驗一再顯示，國內重大工程規劃常淪為政治交換工具，並被地方勢力分食，品質管控不佳。

兩岸經濟往來正常化

馬政府執政績效最突出的部分在兩岸事務上。海基、海協兩會簽署9項協議，正逐步推動兩岸經濟往來的正常化。三次協商分別開放周末直航包機及陸客來台；

* 作者現為中興大學國際政治研究所副教授

簽署空運、海運、郵件及食品安全協議；並達成兩岸定期航班、共同打擊犯罪及司法、金融合作等協議與陸資來台共識。

兩會三次協商後，兩岸定期航班提高到每周對飛216班，大陸航點由5個增加至21個，並且增加南、北方航路，縮短航程，兩岸從此邁入一日生活圈。另也開通每月60班貨運包機。至於定位為「兩岸特別航線」的海運直航，台灣開放11個港口，大陸開放63個港口，每航次可節省16-27小時的航行時間，節約15-30%的運輸成本；並因不必停靠石垣島，每航次省下30萬元的簽證費用。據估算，兩岸直航後，每年約可節省新台幣310億元的海空運成本，可使企業總產值增加0.02-0.16%，台灣GDP提高0.01-0.41%。「經濟學人」的調查顯示，大部分外商認為兩岸直航是影響外商投資台灣的重要因素；直航後，「歐洲商會」的調查也顯示42%的外資對台灣做為商業投資地點的信心已大幅提高。因此直航不僅有節約企業成本的立即效果，更有提升台灣投資吸引力的長期效應。

馬蕭「兩岸共同市場」的政見在競選期間成為反對黨攻擊的主要對象，但東協加中FTA即將於2010年初生效，雙方大部分貨品免關稅，將使我出口大陸產品的價格競爭力不敵東協產品，馬政府因此積極推動「綜合性經濟合作協定」(CECA)。但此議立即引發「CEPA一中」的疑慮，於是馬總統再度改稱「經濟合作架構協議」(ECFA)，且不斷強調「容易達成共識的部分，先簽訂協議；有爭議的，透過協商逐步達成共識」。根據WTO規範，如此的ECFA應是「為形成

FTA而簽訂的『過渡性協議』，過渡期間以十年為原則。兩岸簽署ECFA將帶來市場及競爭度的擴大。具競爭力的產業將因市場擴大，提高規模經濟而獲利；但不具競爭力的產業卻將因競爭度提高而遭淘汰。優勝劣敗，勝者更積極創新，將使台灣整體經濟升級，有利提升台灣競爭力。但遭淘汰企業的關廠及勞工的失業將引起極大的社會震盪。ECFA尚未排入第四次兩會協商，政府應爭取時間，迅速提出並執行產業調適方案。

經濟部五月底前將公布開放陸資來台投資項目及許可辦法，預定開放製造業63項（占整體製造業行業別的30%）、服務業24項（21%）、公共建設11項（14%），總計開放98項。另規定陸資投資證券，單次或累計持股超過企業10%即視為直接投資，也須經經濟部投審會審核。根據外商證券分析，陸資來台第一年金額大概只有5億美元，未來的投資規模在政府10%的限制之下，也不會超過42億美元，相對於台股市值4000億美元，實質影響不大。

令人憂心的統計數據

台灣2007年經濟成長率為5.7%，2008年滑落為0.12%，主計處預估2009年將為負2.97%。2007年失業率為3.91%，2008年上升為4.14%，2009年3月已增為5.81%，較歐美國家（德國8.6%，美國8.5%，加拿大8.0%，英國6.5%）低，但高於鄰近亞洲國家（香港5.2%，日本4.4%，韓國3.7%，新加坡2.5%）。在多項負面數據下，國民所得自然也不增反

減，主計處預測每人平均國民所得將從2008年的17576美元，跌至2009年的15957美元，減少近一成，台灣經濟前景並不樂觀。

更令人憂心的是，雖然多年來台灣對大陸出口占台灣總出口比重一直高於日、韓，2008年台灣對大陸的出口依存度為28.9%，韓、日則分別為22%、16%；但是台灣產品在大陸進口市場占有率，卻年年下滑。1994年台灣在大陸市占率12.5%，南韓僅6.3%；2005年台灣在大陸市占率降為11.3%，被南韓超越1%；2009年一至二月，台灣對大陸出口較2008年同期衰退近5成，在大陸市占率降到7.6%，又被美國超越。台灣從過去居大陸第二進口國的地位退至第四名，呼應了台灣全球出口排名在五年內由第15名滑落至第18的事實，是台灣產業競爭力降低的嚴重警訊。

此外，國際信用評等機構「標準普爾」(Standard & Poor's)在2009年四月公布的「國家主權評等」中將台灣降等；此係繼「惠譽」(Fitch Ratings)於2008年將台灣降等的另一財政惡化警訊。財政部解釋係因舉債振興經濟；然各國政府皆舉債救經濟，但在標準普爾的評等中，歐美、新加坡、香港、日本、韓國、中國大陸主權評等展望皆屬「穩定」，唯台灣被列為「負向」。標準普爾說明，雖然我政府帳面債務佔GDP比率為37.9%，但因還有中油、台電等國營事業虧損、全民健保財務赤字，故實際負債遠高於帳面數字，預估將達2009年稅收的142%，財政失衡的危機已在眼前。

台灣競爭力滑落的嚴肅檢討

根據「世界經濟論壇」(WEF)所公佈「2008-2009全球競爭力報告」，台灣在134個國家中名列第17。從2004年的第四名到今年的第17，明顯可看出台灣競爭力的逐年滑落。在三大次指數中，「基本條件」排名第20，比去年退步一名；「效能提升」排第18，也是滑落一名；但「創新與成熟度」則進步兩名到第8名。在十二項「支柱指標」中，台灣的創新排名第7，表現最佳；但金融市場成熟度則為第58名，是台灣競爭力中最弱的一環。此外，世界銀行「2008世界貿易指標」中「制度環境」的排名，我國也屈居第50，大幅落後新加坡(全球第1)、香港(4)、日本(12)、及韓國(30)。

更值得注意的是，WEF將各國經濟發展區別為「要素驅動」(factor-driven)、
「效能驅動」(efficiency-driven)、與「創新驅動」(innovation-driven)三層次。台灣被WEF定位為「效能驅動與創新驅動間的過度期」，而新加坡、香港與韓國則已進入最先進的「創新驅動」層次。

馬總統力倡由地理位置思考台灣的前景，希望善用台灣在美國(東)、中國大陸(西)、東協(南)、與日本(北)世界四大經濟區域間的樞紐地位，創造台灣在全球化經濟中的角色。然以大陸為例，貨輪自華北青島、大連，經韓國釜山航向海外；華中自上海輸送全球；華南則自深圳、香港往東出口；三條路徑，有沒有台灣，影響都不大。顯見僅地理位置一項不足為台灣成為亞太運籌中心的驅動力。

兩岸直航大幅節省航商成本並縮短運

輸時間，但航商是否會因此多彎靠台灣的港口？台灣許多製造業已外移大陸珠三角、長三角，上海也興建洋山港；如果台灣沒有貨源，貨輪何必彎靠台灣？相較於台灣，大陸有豐沛的勞力、低廉的土地，近年來各地方政府積極規劃為亞洲的運籌中心、研發中心、金融中心；大陸崛起的競爭力正不斷挑戰台灣的利基。

政策建議

一、兩岸直航與台灣地理樞紐位置不足為恃，須提升台灣競爭力

過去十多年台灣與大陸阻絕，造成台灣在全球生產鍊中的連結性不足，錯失發展契機。但台灣多數製造業西進以降低成本，而未追求產品升級或產業轉型，使台灣產業結構自90年代後發展停滯，不僅使產品附加價值下滑，更使出口競爭力降低，才是當前台灣經濟的最大問題。兩岸直航，使台灣與世界的連結不再缺角；但與大陸的連結以及台灣在東亞地理的樞紐位置仍不足以為恃。台灣不論在創新、產品商業化、製程改良、在地化的變通、企業標準化，及服務的優質等方面皆具備優勢，但大陸技術、資金與政府統籌能力的快速提升已衝擊兩岸的分工模式，台灣的利基正不斷流失；此外，各項全球競爭力評比也一再顯示台灣政府效能不彰，因此政府必須戮力行政革新，改善台灣的經商環境；並以政策引導創新，促使產業結構轉型、升級，努力提升台灣經濟到創新驅動層次，才能維持並提高台灣競爭力，使台灣在激烈的全球化競爭中爭得一席之地。

二、停止減稅，健全政府財政

政府財政健全與否，嚴重影響國家中長期經濟發展，財政關卡因此必須嚴守。然在政府舉債發放消費券、提撥振興經濟預算，且預估稅收將巨幅短徵之際，財政部仍進行多項減稅，已鑄下長期財政失衡的隱憂。公共政策本就是相互競逐利益（competing interests）的取捨；減稅固然可刺激投資，但其乘數效果間接，且多圖利特定富裕群體，絕非上策。況且，即使WEF所舉台灣經商環境有待改善的問題，也將政策穩定性差、政府官僚效率差、賦稅規範等列於稅負之前，因此政府首要之務在提高政策品質及穩定性，並改善行政效率。這些低財政成本的作法比減稅更可以獲致全面性的效果。

三、改善基礎建設，嚴謹管考工程

1970年代所進行的十大建設，耗時6年、3000餘億元，至今對台灣的經濟發展仍持續貢獻，正是因為建設項目的選擇正確，且施工確實。愛台十二項建設立意完善，且有助提升全民生活品質及台灣經濟競爭力，但重大工程規劃倘淪為政治交換工具，品質必然不佳。政府宜傾全力確保設計優良、施工品質及效率佳。十二項建設不僅應加快進度，管考稽核制度更要嚴謹。

四、設立調適基金、結構基金

為了紓緩反對的壓力，南韓政府在與美國談判FTA前即制定「韓國貿易調整支援法」，於10年內提撥30億美元基金，對製造業及服務業的弱勢產業及勞工提供融資、技術支援、研發補助、失業救濟與勞

工訓練等。政府積極推動 ECFA，將使許多不具競爭力的產業及勞工面臨遭市場淘汰的命運，設立「調適基金」(Adjustment Fund)刻不容緩。歐盟為因應全球化激烈競爭，則不僅設立調適基金，更另設有「結構基金」(Structure Fund)，以終身在職教育及各項政策輔導產業轉型、升級。台灣競爭力亟待提升，結構基金的設置及妥適運用不可或缺。

五、區別、有效管理陸資

政府宜區分中央、地方陸資，公有、私有陸資，本土、海外陸資，訂出具有針對性的管理法。對大陸主權基金與中央控股法人之資金，納入約束規範，以排除政治干擾。對有長期投資台灣的規劃，又能與台灣本土利益密切結合的陸資，應提供融資、股票上市、經營輔導等優惠，以鼓勵陸資落地生根。並鼓勵陸資在台結合台資、美歐日資，構成以台灣為營運基地的國際化資本，協助推動台灣經濟的進一步全球化。

六、專業規劃並加強政策說明

馬政府經貿政策常因事前溝通不充分或透明度不足，導致民眾對政府的信心降低，且無法群策群力。以 ECFA 為例，貿易整合可帶來市場及競爭度的擴大，促使台灣整體經濟升級，有利提升台灣競爭力。但因不具競爭力的產業將遭淘汰，引發勞工失業、社會震盪，而遭遇反對黨強烈抨擊。政府宜誠實地說明利弊得失，提出漸進自由化的談判原則與詳盡的產業調適方案，並以減緩產業損害，積極輔導轉業、及勞工再訓練等配套說服民眾。國內

政黨政治惡質化，但政府不能因此漠視反對黨意見，而有責任以專業化的政策與盡責的說明加以溝通。