

●张有年

台湾的“振兴经济方案”及其评析

1993年6月30日,国民党中常会讨论通过“行政院经建会”提出的“振兴经济方案——促进民间投资行动计划”(以下简称“方案”),李登辉指示:“立即行动,贯彻执行”。^①7月1日,台湾“行政院”讨论“方案”时,连战强调说:“这次方案是谋求经济转型最重要的一件工作”,各“部、会”要“排除万难,全力推动”,使台湾经济“再求突破,再创高峰。”^②7月5日,台湾工商建研会举行年会,连战亲自出席作报告,向企业界推销这一套精心调整的振兴“方案”。上述情况说明,台湾当局对“方案”极端重视,寄寓厚望。“方案”究竟包含了什么内容,其预期效果能否实现,本文试作简要的介绍与评析。

一、“方案”出台的背景

历来,台湾行政当局人事发生调整,为了表示新人新政,通常都会拟订一些重大的经济建设施政蓝图。如70年代的十大建设,80年代的十四大建设,四年前,郝柏村上台,提出“国建六年计划”。去年3月,连战当政伊始,也指示“经建会”研拟全面性的提振经济方案。

当然,历任行政当局所处的形势各有特点,在分析有关蓝图出台时,还应该具体分析其特殊的历史背景。连战“方案”出台的背景是什么呢?

(一) 岛内投资环境恶化,制造业渐趋萎缩

六、七十年代,台湾固定投资占国民生产总值的比重约在25%到30%之间,高额的投资率是台湾经济迅速发展的原动力。进入80年代,由于政局动荡,台币升值,地价飙涨,劳工短缺,环保斗争等等政治经济因素的干扰,岛内投资环境不断恶化,民间投资意愿低迷,投资率明显下滑。自1986年以来,近六年固定投资率为20.5%,^③不仅是亚洲四小龙中最低的,而且低于发达国家。七大工业国中,除美国为17.4%低于台湾外,其余各国都在20%到22%之间,日本则高达30.1%。需要进一步指出的是,台湾能维持目前的投资率,是依赖政府的公共投资持续扩大的结果,至于民间投资所占比率则不断下降,已低于50%,与日本、韩国高达80%以上迥然不同。^④

投资意愿低落导致制造业增长幅度连续下降,过去五年,台湾经济年平均增长率为6.7%,制造业增长率仅为3.5%,1993年上半年,制造业增长率进一步下降为1%,^⑤几成停滞状态。与此同时,制造业占国民生产总值的比重也大幅下降,1987年为40%,1993年第一季度已降为29%。^⑥这一比重显然偏低,台湾是出口导向型经济,出口产值占国民生产总值的47%,由于服务业多以内部需求为主,它无法取代生产出口产品的制造业,制造业比重太低会影响到台湾经济的发展。据岛内专家估算,台湾要维持7%的经济成长率,制造业的成长率必须在5%以上。目前,制造业的日趋萎缩是台湾经济发展中的一大隐忧,振兴民间投资意愿,加速制造业的发展便成为目前一项紧迫的任务。

（二）世界经济区域化趋势的冲击

当今世界经济区域化、集团化的趋势日益明显，美加墨自由贸易区、欧洲统一市场构成了两大区域经济集团。集团内部各国的资源可以自由流通，能够最有效的利用，使集团外国家和地区参与竞争的难度大为提高。这种经济新格局，给予台湾原有的经济发展通道以有力的冲击。长时期来，台湾从日本进口零组件装配为成品后外销美国。从1985年到1988年，台湾对日逆差由20亿美元增加为69.7亿美元，同期，对美顺差则由100亿美元增加到120亿美元，台湾一贯以对美的贸易顺差抵销对日的贸易逆差。但是，这种情况自1989年以来发生了急剧变化，台湾对日逆差持续扩大，对美顺差则显著缩小。1993年1—7月，对日逆差高达82亿美元，对美顺差仅为36亿美元。与此同时，台湾一直大力开拓的欧洲市场也出现恶化趋势，1991年，台湾对欧顺差高达40亿美元，此后即大幅下跌，1992年降为14.8亿美元，1993年1—7月再进一步变为逆差4.2亿美元。现在台湾对外贸易的地区结构发生了明显变化，取代美国和欧洲，成为台湾获取贸易顺差的主要地区是香港，顺差的主要来源是通过香港转口的与大陆的经贸往来，1989年，台湾对香港的顺差不到50亿美元，1992年猛增为136亿美元，1993年1—7月为95.2亿美元，预计全年顺差较之上年又会有较大增长。

在这种区域经济化浪潮的冲击下，台湾必须给自身的经济发展寻找新的定位，构筑新的通道。

（三）一系列选举活动的压力

台湾已经进行过新“国代”和“立委”的选举，在前年底新“立委”的选举中，国民党已经遭到不小的挫折，此后几年一系列的选举，国民党面临的形势更为严峻。这些选举计有：1993年底的县市长选举，1994年的省市议员及省市市长选举，1996年的“总统”选举等等。

国民党在选举中的压力来自两方面：首先是民进党的咄咄逼人。在1993年底县市长选举中，民进党要力争夺取半壁江山，在23个县市中占据一半左右。其次是新党的急起直追。新党是在国民党十四次全国代表大会召开前夕，从国民党中分裂出来的政党，目前虽然人数不多，还未形成气候，但他们也决不示弱，正式推荐成员参加县市长竞选。新党以“小老百姓代言人”自居，提出了“选国民党不甘心，选民进党不放心，选新党最安心”的口号，有一定的影响力。

背腹受敌的国民党，处境日益艰难，据最近一次民意测验显示，国民党的支持率又进一步下降，中南部地区尤为明显，北部地区也大不如前。对国民党未来有信心的民众不到30%。^④在选举的困境中打开一条出路，是国民党急待解决的重要课题。

“方案”就是作为国民党的一项重大决策，在上述经济、政治背景下出台的，企图藉此解决现实问题并重新塑造国民党的形象。

二、“方案”的内容

“方案”包括两大目标、三大对策及有关的因应措施。

（一）两大目标

“方案”以“全面促进民间投资，开创经济发展远景”为中心目标，并确定加速产业升

级及发展台湾地区成为亚太区域营运中心为两大政策目标。

“方案”的基本着眼点在于排除投资障碍，激励民间投资意愿，推动台湾经济持续发展。“方案”预期在未来三年使民间投资每年成长10%到15%，比过去五年平均增长8%提高18%到76%，维持台湾6%到7%的经济成长率。为了使民间投资发挥更大的效益，须要引导投资方向，“方案”提出加速产业升级和发展台湾地区为亚太区域营运中心作为两大政策目标。

加速产业升级，这是旧有导向的重提。随着台湾经济的发展，原有的外销支柱产业——劳动密集型产业，已经丧失优势。80年代，台湾当局即提出要推动产业升级，并制定了一系列激励措施。十多年来，虽然取得一定成绩，但进展缓慢。台湾当局推动发展的策略性工业，六年建设计划中提及的十大新兴产业，仅资讯、半导体产业发展较快，其他均表现平平。当前，台湾在经济上面临的前逼后赶的形势更为严峻，“方案”再次强调加速产业升级的政策目标，意在加速台湾经济的升级转型。

发展台湾地区成为亚太区域营运中心，这是新的发展导向。“方案”规划的营运中心是一个高度自由开放的经济体，各种资源能够自由流通，它具有多方面的功能，既是营运中心，也是金融中心，交通转运中心，研究发展中心。在发达国家经济发展迟缓，贸易保护主义盛行，而亚太地区特别是东南亚地区经济快速发展的形势下，台湾当局拟凭藉其资金及人才素质的优势，结合大陆及亚太地区的经济资源，开拓经济发展的新空间，加之，1997年香港回归祖国，台湾当局有意乘机由台湾取代香港作为亚洲金融、贸易中心的地位。这就是亚太营运中心目标提出的依据。

（二）三大对策及有关因應措施

1、加强资源有效利用。

首先，土地资源。台湾是一个地狭人稠的地区，可供利用的土地本属有限，加之，台湾实行土地私有制，在土地开发管理方面又存在不少问题，致使近年来财团乘机炒作，土地价格狂升。投资者承担的土地成本急剧上升，一般要占投资金额的30%到40%，其比重甚至超过日本，成为影响投资的重要障碍。“方案”着重从增加供给着眼，拟配合土地利用的整体规划，适度开放公有及公营事业土地，大量释放农地，同时放宽土地使用的限制，以满足投资者的土地要求。

其次，人力资源。人力资源是实现产业升级的关键要素，台湾虽有一定数量素质较高的人力资源，但与实际需要之间仍有颇大的差距。台湾人力资源的匮乏表现在两方面。一是高级科技人才不足。台湾许多出口产业的关键零组件，长期来均从海外特别是日本进口，目前，台湾拟自行开发，深感科技人才的不足。至于许多新兴高科技产业，尚处在起步阶段，科技人才更是相当缺乏。二是普通劳工缺乏。台湾近年来劳动参与率不断下降，制造业普遍感到劳力缺乏。据“经建会”预测，1996年普通劳力不足将逾20万人，约占1993年上半年制造业就业人口的10%左右，问题相当突出。“方案”采取培养和引进并举的措施，一方面研拟人力发展计划，通过高等教育、职业进修教育等渠道增加各种技术人才的供应。另一方面，扩大延揽海外包括大陆的高级科技人才并适时适量引进外籍劳工。

再次，技术资源。台湾产业升级进展缓慢的根本原因是技术开发方面的滞后。台湾缺乏基础研究，应用研究的投入也不足。生产出口产品的企业多为中小企业，资本和人力不足，

客观上缺乏进行研究开发的能力，主观上多有急功近利心理，认为向海外引进技术在经济上更合算，这就导致了台湾技术上对外的依赖性。“方案”拟从民间及官方两个方面促进科技开发。鼓励民间的措施有：免征五年营利事业所得税，扩大科学园区及设置软件工业区等；官方的措施有：加速军事科技的转移，利用公营事业对外采购的机会引进高科技、推动工业技术研究院等单位与民间企业的合作等等。“方案”在这方面提出的措施最多，可见台湾当局的急切心情。

最后，金融资源。台湾的资金应该说是比较充裕的，但是，充裕的资金并没有投入必要的产业开发。前几年，巨额的超额储蓄流入投机领域，掀起了股市及房地产的投机潮。最近，又有不少资金外移海外，据台湾“中央银行”统计，1987—1991年五年内，资本帐净流出规模高达619亿美元，仅次于日本、德国，1991年更取代德国，高居第二位。^⑩由于资金外流，使台湾国际收支十多年来一直处于顺差的状况发生变化，1992年产生逆差6亿多美元。^⑪上述情况对岛内投资的提升有着严重的影响。“方案”在兼顾物价稳定和经济成长的原则下，拟加强对产业的金融支援。其措施除了增加融资金额，放宽对单一客户的授信限制，扩大中小企业发展基金、中小企业信用保证基金额度等以外，还借鉴日本的投融资制度，规划社会长期资金用于民间投资及经济建设。

2、促进两岸经贸发展。

十一届三中全会以来，大陆进一步提出了和平统一台湾的方针和改革开放的政策。十多年特别是近年来，两岸经贸交往发展迅速。转口贸易以每年30—40%的速度成长，1992年已达74.69亿美元。台湾工商界来大陆投资也出现多次高潮，投资企业以中小企业为主转为大中小企业并进，投资金额逐年上升，1991年，台资居大陆海外投资的第四位，1992年上升为第二位，协议投资金额约75亿美元。许多企业视来大陆投资作为实现自身第二春的重要良机。实践说明，两岸经济上互惠互利的交流构成了推动台湾经济发展的重要因素。然而，台湾当局坚持反共拒和的立场，以开展正常的经贸交往作为政治筹码，拒绝实行“三通”，人为地制造两岸经贸交往的障碍。“方案”承认过去的大陆政策“偏重于管制的做法，与民间步调似已脱节”，今后“在不违背‘国家’整体利益及‘国家统一纲领’的前提下”，“制定务实的明确的两岸经贸政策”。“方案”列举的措施有：放宽间接贸易及投资的限制，加强两岸科技交流，重视在大陆投资台商的辅导及整合等等。

3、提高政府部门效率。

几十年来，台湾经济发展的模式是重视政府对经济的干预，这种干预对台湾经济早期的发展，起了颇大的积极作用，但随着台湾经济的发展，经济结构的转变，干预的积极作用日益降低并逐渐走到了它的反面。例如，不切时宜的法令规章制度；各管理部门的本位主义及相互之间的推诿扯皮；公营事业效益低下；金权政治导致社会不公加剧，矛盾日益恶化等等。80年代，台湾当局在经济发展方面提出了国际化、自由化、制度化的口号，但具体措施落实不力。“方案”认为政府部门效率关系到经济发展的成败，提出以下三方面改进措施：改革旧的规章制度；进一步推动官营事业民营化；提高行政效率，加强行政与立法部门间的协调，加强行政部门间的沟通配合等。

（三）远程规划

“方案”提出使台湾地区成为亚太地区营运中心的政策目标是一项远程目标，因其影响

面广，“方案”拟在台湾西部沿海适当地区，先行建设一个亚太区域营运特区，试点运作，待取得经验后再逐步推广。

（四）组织保证措施

为保证“方案”的落实，决定成立12个专案小组，其中有在总体上负责政策协调的“行政院”政策会报，规划亚太区域营运特区的专案小组，此外，还针对土地取得、产业技术开发、工业合作、中小企业辅导等专项工作分别成立10个小组，负责有关工作的开展。

“方案”还对各专案小组的筹建部门及工作实施进度作了具体规定。

三、对“方案”的评析

“方案”构架了连战的财经政策蓝图，关系到今后台湾经济的发展，岛内对之反映强烈。公布二个多月来，已有不少评价，但差异悬殊。“方案”的拟订者、“行政院经建会主委”肖万长认为：“方案”提出一个月，已有不少大企业提出大手笔投资，总投资金额高达2300亿元左右，起到了“立竿见影的效果。”^②“方案”总策划人、“行政院长”连战公开表示：“相信振兴经济方案未来可以发挥很大的效果。”^③但“行政院主计处”预估去年民间投资增加率为12.28%，较上年17.8%减少5.52个百分点，显示“方案”效果不明显。^④另据台湾“经济日报”1993年8月30日一篇报导：“方案”提出二个月，出口、投资、工业生产等经济指标仍没有起色，企业对大陆、东南亚的投资持续增加，许多民间重大投资计划仍然在“只闻楼梯响”的阶段，表明许多投资者对“方案”缺乏信心。

由于“方案”并不是应急措施，如仅就提出后一、二个月的表现来评估其效果，似乎有失偏颇，认为立竿见影者难免有自我吹嘘之嫌，认为效果不明显者也未必有足够的说服力。

现拟着重从“方案”内容加以评析，并预估其可能产生的影响。

综观“方案”全文，提出的政策目标，如加速产业升级，把台湾经济发展前景定位在亚太地区，有其合理性，规划的三大对策及因应措施，有许多内容也符合实际情况。故而，“方案”如果切实执行，对台湾经济发展能起到一定的推动作用。

实际上，“方案”能否切实执行，包括岛内许多人士在内，对此是怀有疑问的，在此暂不作评论。现仅就“方案”内容而言，即存在若干重要的不足之处，阻碍其预期目标的完全实现：

（一）“方案”政策目标的一些提法有严重的自我夸张倾向

发展台湾地区成为亚太地区营运中心固然勾画了一幅光辉的前景，但它只能是一种美好的奢望。

首先，岛内条件的制约。

关于研究发展中心。长时期来，台湾一贯依赖引进生产技术发展经济，自身投入的研发费用相当低，80年代以来，投入的研发费用虽有较大幅度的增长，但仍相当落后。1990年台湾的研发费用占国民生产总值的比重为1.65，不仅与日本（占2.77）、美国（占2.69）、德国（占2.81）、法国（占2.42）等发达国家相距甚远，即与韩国（占1.91）^⑤相比，亦不及多矣。而且，从研发费用投资的来源结构看，从1980年到1990年的十年，台湾民间投入的研发费用平均占费用总额的43.9%，^⑥而韩国由私营部门承担的研发费用高达四分之三，^⑦两者更是不可同日而语。台湾的民营企业何以对研发投入的积极性不高？除了众多的中小企业

在人力、物力、财力等方面资源有限，难以承受研究发展的巨额支出这一客观原因外，还有以下一些因素：（1）急功近利心理。认为引进技术与自行开发相比，经济上效益高，特别是目前高科技产品技术的开发，投入的资金数额巨大，能否有足够的回报率没有把握，不愿意承担风险。（2）仿冒现象严重。一个企业花费了巨额投入开发的新技术，不久即被其他企业仿冒抄袭，让别人坐享其成，影响了从事开发企业的积极性。（3）挖角风气盛行。台湾企业员工的流动率之高是有名的，某个企业的技术骨干开发了新技术，很容易被另一企业用高薪挖走，原有企业赔了夫人又折兵，真有哑巴吃黄连之苦。这种长期形成的企业经营作风很不容易改变，民间研发投入不大幅提高，依靠政府增加投入，财力终究有限，台湾何时能成为亚太地区的研发中心。

关于营运中心。台湾当局寄希望于吸引跨国企业来台设置区域营运中心，为此，派出高级官员去海外招商。据消息说，美国电话电报公司、奇异、摩托罗拉等企业有此意向。但最后究竟能落实多少，是一个未知数。从近年来的实际情况考察，前景未可乐观。由于台湾投资环境恶化，自1989年以来，海外来台投资连续四年呈负成长，1992年跌幅高达18%，投资金额仅11.49亿美元。^④台湾目前重点争取来台设立亚太营运中心的德国拜耳公司，即因土地取得不易及环保问题未获解决，原订投资设厂的计划最近宣告暂停，这又是一个发人深省的信号。跨国公司设立营运中心的地点，不是仅仅依靠台湾当局主观愿望所能决定的。

关于转运中心。台湾与香港相比，在转运条件上，香港有许多优势，台湾是无法取代的，台湾的有识之士对此是有认识的。近年来，台湾最大的港口——高雄港，转口地位逐年下降，1992年转口货柜145.95万个，较前年减少5.32%，基隆港的跌幅更大，竟达25%。^⑤那么，台湾当局何来成为亚太地区转运中心的奇想？他们主要是寄希望于1997年香港回归大陆后，会引起经济动荡，台湾可乘虚而入，替代香港，这当然是一种主观的妄想。中国政府一再向世界宣布，无论香港出现什么情况，中国政府完全有能力保持香港的繁荣稳定，香港作为转运中心的地位又怎能轻易地为台湾所取代。

关于金融中心。国民党迁台以后，对金融事业管制最为严格，直至80年代，方始逐步放宽，目前对金融的管制和保护仍相当突出。因此，进入台湾的外资银行经营业务成功者不多，外资银行数量增加有限，几成停滞状态。另一方面，大多数台湾本土银行的境外金融业务，尚处于起步阶段，业务数量有限，与香港、新加坡根本无法相比，仅及其十分之一左右。岛内本土银行要分食竞争激烈的国际金融市场大饼实非易事，加之，台湾地区经济高速增长阶段已成过去，对外资银行的引诱力大为降低，难望有大量国际金融资金投入运作，台湾成为亚太地区金融中心遐想的依据显然不足。

其次，顽固的大陆政策的束缚。

21世纪是亚太地区的世纪，特别是中国的世纪，世界各国看好亚太地区，尤其看好中国。“方案”的拟订人肖万长也不得不承认说，跨国企业来台设立营运中心，是利用台湾的一些优势资源，而目标是大陆市场。

问题是在台建立亚太营运中心的跨国企业能否顺利由此进入大陆市场？答案是否定的，因为“方案”提出的促进两岸经贸发展的对策和因应措施依然严重阻碍两岸正常的经贸交往。“方案”固守“国统纲领”，仍然维持间接贸易，继续拒绝双向平等交流，拒绝直接“三通”。众所周知，台湾当局制定的“国统纲领”，提出了大陆难以接受的三个条件，作为交换直接“三通”的筹码，实际上就是长期拖延“三通”的实现。既然两岸不能直接进行

“三通”，在台的跨国企业就不能顺利进入大陆市场，跨国企业在台设立亚太地区营运中心又有什么意义。正如英国《金融时报》1993年10月8日刊载的一篇文章所说：“如果不能直接进入中国大陆，那么使国际商界在台湾安营扎寨的意愿似乎是有限的”。营运中心如此，其他如转运中心、金融中心等又何尝不是如此。

（二）“方案”对影响投资意愿的政治因素未曾涉及

影响台湾民间投资意愿低落的因素是多方面的，政治因素即是一个重要的内容。例如，岛内政局纷争叠起，国民党内部矛盾日益尖锐，新党分裂出走，民进党鼓吹“台独”，凡此种种，台湾当局粉饰说，这是台湾走向政党政治的表现，是一种前进的趋势。然而，这种政治纷争绝不是一般的政党竞争，它涉及到台湾的根本政治地位，是与大陆和平统一，还是坚持一中一台，抑或走向台湾独立。这关系到台湾政局是否稳定的根本问题，岂能不影响台湾经济的发展，影响到民间的投资意愿。据《天下杂志》日前对岛内1000家大企业、300家大服务业及100家大金融业进行的调查，这些企业中已有三分之一过去三年来在台湾投资，总计有44%的企业认为政治纷乱为投资信心的杀手。^①再如，金权政治盛行，它妨碍自由竞争与公平交易，导致上下交争利和社会分配不均，影响政府决策品质及有关资源的合理分配等等，对投资意愿也是一种打击。“方案”提高提高政府效率，但对上述诸多问题并未涉及，自然影响“方案”政策目标的顺利实现。

（三）“方案”的因应措施偏大欺小，压抑众多中小企业的投资积极性

台湾企业以中小型为主，它们是生产出口产品的主力，由于规模小，资金及人才均显不足，在激烈的国际竞争中，本属于弱势群体，台湾当局应着力加以扶持。几十年来，台湾当局对中小企业制定了一些辅导计划和扶植措施，但与中小企业的要求相比，仍有很大差距，中小型企业对此有不少意见。这次“方案”出台，许多因应措施仍然是偏大欺小，大企业能从中得利，中小企业却难以获益。例如，“方案”中一项重要的奖励措施是对重要科技事业五年免征营利事业所得税，但按台湾规定，重要科技事业必须资本额在10亿元以上，机器设备5亿元以上，中小型企业资本额均在6000万元以下，根本无法列入。再如，“方案”拟采取释放农地的方法解决企业取得土地困难的问题，然而“农委会”拟定的具体执行条例中，规定农地申请变更为住宅或工业用地，最低面积门槛标准为10公顷，这样大面积的土地变更地目，只有大企业才能承担，中小企业根本无法消化。“方案”公布后，中小企业对之反映强烈，不是偶然的，也必然会影响到“方案”的实施效果。

①台湾《经济日报》1993年7月1日。

②台湾《工商时报》1993年7月2日。

③台湾《经济日报》1993年6月10日。

④台湾《经济日报》1993年6月10日。

⑤台湾《工商时报》1993年7月30日。

⑥台湾《经济日报》1993年6月9日。

⑦台湾《经济日报》1993年6月3日。

⑧台湾《工商时报》1993年8月30日。

⑨台湾《经济日报》1993年7月25日。

⑩台湾《工商时报》1993年7月1日。

⑪台湾《经济日报》1993年8月31日。

⑫台湾《工商时报》1993年8月1日。

⑬台湾《经济日报》1993年8月31日。

⑭台湾《经济日报》1993年8月21日。

⑮台湾《战略生产力》1993年第8期，第38页。

⑯台湾《台湾经济研究月刊》66卷8期，第52页。

⑰法国《世界报》1993年9月16日。

⑱台湾《工商时报》1993年5月24日。

⑲台湾《工商时报》1993年6月27日。

⑳台湾《工商时报》1993年8月29日。