發佈：2012-12-03, 週一 17:42
點擊數：13268

吸引台商回流的「鮭魚返鄉」政策，在馬英九第一任總統任期開始後未幾即已提出，只不過沸沸揚揚幾年下來的成效不彰，徒然成為另一個馬政府的「口號」，除了許多因為遺贈稅降低而回台炒作房地產的台資回來之外，真正投注於生產活動的資金幾乎未曾見到。

近一兩年來，隨著中國投資環境快速惡化，土地及勞動成本快速提高，台商回流之聲再度沸然響起。馬政府躍躍欲試地提出包含擴大引進外勞、提供優惠土地等各種「利多」政策，頗有「簞食壺漿以迎王師」的意味，似乎台商大軍已在門口等著，只等一聲號令，即可投入增產報國行列。

事實上，根據電機電子公會的「中國地區投資環境與風險調查」，雖然中國投資環境惡化，但台商返台的意願仍然沒有明顯回升。由於中國缺工、缺電、薪資上漲，成本大增，台商投資中國意願連續三年下滑，今年更降到五成以下，為2008年金融海嘯以來最低，但仍未見台商返台投資意願提升；2008年，願意返台投資的台商比例尚有9.88%，隔年下滑到5.8%，今年亦僅微升，願意回台投資的台商只有5.9%。

壹、台商回流的政策目標不明

雖然台商回流是馬政府念茲在茲的重要政策議題，但馬政府卻未能清楚說明此一政策在台灣經濟發展中的目標與功能為何。若依據馬政府一貫的經濟思維，我們大致可推測其希望台商回流的兩個主要功能。首先是在「唯成長主義」的信仰下，認為台商回流可同時刺激投資、出口與消費，對於國內生產毛額 (GDP) 與經濟成長有直接的助益。其次是希望台商回流所引致的生產活動可以帶來更多的就業，藉以解決失業問題。

如果以上兩點真是馬政府對於台商回流效果的期待，則無論成效若何，至少符合經濟學的一般邏輯，仍有進一步討論的空間。然而，令人詫異的是，雖然「鮭魚返鄉」談了這麼多年，這兩個月以來，馬英九卻突然指出「台商回流是改善台灣產業結構的必要良方」，硬是將台商回流與努力多年卻成效不彰的「改善產業結構」拉在一起。儘管這是一個在經濟學上根本不通的邏輯，行政院陳內閣諸多財經官員不但無一置喙，更是奉如聖旨般地趕緊研擬各項配套措施。

當然，改善產業結構是讓台灣經濟與產業永續經營無可迴避的神聖任務，歐美日等先進國家靠著完善的創新體系維持優秀的產業結構，韓國、新加坡等與我國發展程度相近的國家，也藉著政府高遠的眼光與魄力的作為，使得產業升級順利。如果改善產業結構真是馬政府誠心所要達到的目標，那麼吸引台商回流絕非必要也非充分條件。

貳、 照顧資方圖謀短期亮麗經濟數字才是真目的

許多工商團體明白指出：台灣無法提供足夠勞動力，是影響台商回流主因之一。「以台灣目前狀況來看，勞力密集產業不可能回台，且台灣經濟、民主發展到了一定程度，勞工對生活品質的重視，讓許多工作找不到人來做」，「勞委會不宜『又要管價（最低工資），又要管量（外勞配額）』，要管價就不要管量，要管量就不要管價，這樣才能讓企業有返台意願」，甚至主張「應該提高外勞配額上限到五成，否則吸引台商回流誘因還是不夠」。足見廉價充足的勞動力，

Phoca PDF

仍是台商回流最主要的考量因素，至於產業升級，則從來不在廠商的考慮範圍。

在台灣出口連續半年衰退、經濟成長率不斷下修之下，即欲改善經濟數字的馬政府立即與可能回台的台商形成互為需要的關係。為此，馬政府要求勞委會繳械：「既不要再管價，也不要再管量」。

事實上，無論是擴大外勞配額或是緩調基本工資，在這些過程中，我們都看到馬政府陳內閣犧牲勞方、成就資方，以換取經濟數字的思維。

首先，陳冲院長根本無意調升基本工資。在先前審議時，陳冲即已暗示「最近幾次調升基本工資的幅度已大於物價上升的幅度」，擺明欲左右勞委會主委王如玄與審議委員的態度。須知基本工資隨物價調整只是必要、基本、消極的做法，更重要的是，基本工資必須隨生產力的提高而調升。生產力的提高來自於更多資本的累積與技術進步，而這是一般必然會隨時間而發生的常態，除非馬政府主政幾年以來，生產力（資本累積與技術水準）都沒有提高。果若如此，則此政府也未免太糟。

陳冲和政務委員管中閔對於擴大引進外勞與基本工資的態度，擺明了還是要靠出口來拉抬經濟成長率。然而，這是極有問題的思維與作法。多年來，政府已為廠商創造了許多低成本的環境，包含引進外勞、補貼雇用、各種租稅優惠（如出口退稅），但做到極致的結果，出口仍然衰退不振，產業結構依然無法改善，尚且導致貧富差距擴大、青年貧窮、勞資對立日益明顯的惡果。如果還要進一步擴大引進外勞、阻升基本工資，則出口就會變好、產業結構就會改善嗎？歷史經驗已告訴我們其效甚差。

其次，在上一波金融海嘯時，政府就已知道出口無法改善時，提振內需才是要務。當時政府雖然提不出有效擴大內需的對策，至少還發了消費券。如今出口再度不振，當年「提振內需以振興景氣」的思維何以消失無蹤？雖然馬政府在景氣不錯時就把錢花光，導致無能再發消費券，但絕不代表提振內需並不重要。

出口和民間消費都是我國GDP的重要元素。現階段要提振GDP，當然不能再靠出口，因為政府即使窮一切之力，效果仍非常有限；反之，提振內需、擴大民間消費才是有效之道。其中首要之舉便是須讓所得更平均，因為低所得者的平均消費傾向較高，其整體消費提升力道非常之大。（高所得者不會花掉所有的所得，低所得者則無可避免地必須支用很高比例的所得來維生）。

因此，透過適度調高基本工資以增加廣大勞工的所得與購買力，會具有像消費券一般提振內需的效果，藉此來穩住GDP才是有效果的正途。一味壓低勞動條件，只會使得經濟數字更糟而非更好。

當馬政府受到低迷的出口數字驚嚇之餘，的確已忘記內需的重要性。政府常常妄自菲薄，說是台灣國內市場小，不足以發展內需產業。事實上，歐洲許多比台灣人口少、平均每人國民所得比台灣高兩三倍的國家，如瑞典，他們真正驅動GDP成長的，不是出口，而是內需。馬政府只在2008年金融海嘯時聲稱要發展內需產業，一旦風暴過去、稍有復甦，就又置諸腦後。如今似乎已經完全忘記這件事情了。要知道，再厲害的國家，出口都難免會受到全球經濟局勢的影響，如果沒有強而有力的內需做後盾，我們的經濟成長必然有其局限。馬政府必須誠意檢討經濟成長動能的來源、真正重視內需的重要性。而這有賴更合理的工作報酬與更合理的所得分配方能達成。

Phoca PDF

馬政府缺乏改善產業結構的良方，則也罷了，可怕的是誤解或玩弄經濟學的邏輯。管中閔政委說：低工資是產業結構問題，待產業結構改善，工資自然會上升。重點在於我們已經給了政府多年的時間與低工資的環境，產業結構依然不佳，如今還回過頭來要求勞工繼續忍耐不佳的勞動條件，實是本末倒置，再者，) 如果透過擴大引進外勞與各種優惠形塑的低成本環境，並無法誘使廠商努力升級，反而更安逸於這種低成本的環境，我們當然必須改弦更張，透過較高成本的環境來淘汰無法升級的無效率廠商。馬政府一再聲稱中長期要藉產業結構改善來改善出口、提升薪資，試問方法為何？難道透過擴大引進外勞與壓低基本工資就可以達到目標？

就工商業界而言，其一再指稱調高基本工資與不擴大引進外勞是導致台商不願回流的元兇。我們則可反問，台商想回流的原因為何？中國工資的高漲當然是最重要的因素。試想，當中國都已義無反顧地讓工資大幅度成長，藉以「調結構」之際，我們反倒要壓抑基本工資來歡迎這些不願或無法承受高成本的廠商。透過利用更多外勞與壓抑基本工資，所能吸引的當然就是那些只想或只能以低成本生產的廠商，這對產業升級並無助益。這類廠商當然不是我們希望回流台灣的，我們希望的是那些有好技術、好市場、能提供較好勞動的條件的廠商來台灣，無論他是台商還是外商。

參、產業結構與勞動條件的雙贏之道

若說台商回流，乃至於擴大引進外勞、壓抑基本工資，都是為了「未來更多的就業與更高的勞動薪資」，我們就不得不對台灣的產業結構與就業問題作更深入的探討。

在就業方面，台灣過去的經濟成長模式與產業政策，縱使使得GDP有所成長，但對於就業的幫助有限。不可否認，台灣過去在制定各項產業政策時，較少關注就業提升的效果。在以勞力密集產業為出口重心的年代，失業問題當然不嚴重，但台灣轉型以「高科技」產業作為出口重心時，結構性失業問題即逐漸產生，加上中國提供的大量廉價勞力促使產業外移，失業問題日益嚴重。主管產業政策的經濟部主要關心企業的營運獲利，而非失業問題；而主管失業問題的勞委會沒有產業政策工具。這使得失業問題一直難以解決。

展望未來，如何透過搭配產業的發展，以尋求良好的就業發展趨勢，當是重要的課題。

首先，我們必須思索台灣經濟應該有的理想發展型態。台灣過去多是以製造業的發展與出口的擴張作為帶動經濟成長的動力，但長期以來製造業的營運仍集中在微笑曲線中段的生產製造，難以朝兩端的研發創新與品牌行銷發展。中國過去提供的廉價生產成本更助長了此一現象，使得台灣在三角貿易的型態下，產業升級顯得步履蹣跚，就業也無從提升。這樣的發展模式在2008年的全球經濟衰退遭遇嚴重挑戰。外需的衰退加上技術自主能力的不足，使台灣顯得難以招架經濟衰退的衝擊，生產衰退、就業惡化的現象，在亞洲四小龍中尤為突出。

即使是著重於製造業的生產，台灣的製造業近二十年來也過度集中於資通訊產業，主要導因於政府產業政策的引導與資源的挹注。資通訊產業的知識含量高，若發展得宜，可作為各產業發展的發動機。可惜在國際產業分工日益精細，我國又缺乏領先技術與專利的情形下，資通訊產業多僅能從事代工。代工活動競爭激烈，在利潤萎縮的情形下，連資通訊產業都不得不跟隨傳統產業的腳步外移。這使得當初傳統產業外移所造成的結構性失業更加惡化。以代工製造為主的產業發展，顯然難以支持永續的就業。

台灣未來的經濟發展，應該是微笑曲線的三段兼籌並顧，不可偏廢。參考的典範應該是像

Phoca PDF

德國或瑞士這種擁有高研發、高技術、高生產，具有高品牌行銷能力，而又高度重視環境保護的經濟。

微笑曲線中段的生產製造當然不能偏廢，因為這是提供就業的主力。但生產製造要能留得住產業，就必須要有高度研發創新與品牌行銷的支持。唯有高附加價值的產品才能讓產業願意承受、支付較高的工資，也唯有研發與品牌共同帶來勞動生產力的提高，勞動的實質所得才有可能真正提升。

至於品牌行銷，歷史經驗似乎告訴我們很難做到理想，但品牌的真正源頭來自於品質。有品質不一定有品牌，但沒有高品質，就一定沒有品牌。在台灣尚未能在研發創新有足夠良好表現的時候，驟下定論品牌之路難走，似乎也不盡合理。

試觀美國的經驗，美國認識到無論什麼時代，製造業都是一個創造財富、提供就業機會、促進創新的重要生產部門。美國大力促進製造業的研發投入和創新，透過產業升級來推動經濟結構轉型的成功經驗。美國的製造業創造了大量的就業需求，尤其是技術密集型的工作。美國製造業十分重視研發投入，較強的創新活力，為美國的技術進步、生產率提高帶來重要貢獻。

美國的經驗顯示，只要能保有創新的活力，掌握新的產業或技術，則即使將較低階的生產活動移至海外，製造業仍能提供大量的就業。當然，這必須在國內的人力素質得以同步提升的情形下，才能有較好的效果。

產業的多元發展是另一個理想產業發展型態所不可忽視的一環。雖然少數國家得以依靠單一或少數產業即能提供良好的經濟發展與就業機會，如芬蘭的手機，但除非掌握非常好的利基，否則將會承受很大的風險。美、日、德、瑞士等先進國家可以長期保有良的經濟情勢，絕非單一產業的發展所促成。多元產業的同步發展與提升會是提供永續就業的重要因素。

台灣既有的產業不可謂不多元，但在全球產業版圖上，多難有一席之地。促進多元產業的全面升級，並藉此提供更多的就業機會，是必須積極面對的課題。

再者，無論製造業欲朝微笑曲線兩端發展或是要追求多元產業的全面升級，都必須有適當、良好的人力加以搭配。德國與瑞士得以擁有高研發與高技術，並非策略性產業的推動，而是具有良好的教育與創新環境。台灣的產業升級腳步緩慢，原因固然很多，但教育與創新環境不佳絕對扮演重要角色。

肆、結語

無論靠什麼方式來提振GDP，切記：經濟成長的目的在於讓大眾過更好的生活、享有對未來的期待與可能的發展機會。如果只是為了經濟成長的數字，而無所不用其極，甚至要人民忍耐犧牲，看不到未來發展的機會，則這種經濟成長並不值得追求！而這種「流血GDP」最明顯的例子就是過去二、三十年的中國。但是，如今的中國都已清楚知道該放棄這種追求GDP的思維了，反倒是馬政府正在走回頭路。如果透過擴大引進外勞或壓抑基本工資來提振GDP、改善產業結構的想法是對的，那麼，下一步很可能就會是取消週休二日。

其次，現在政府對於勞動的思維，仍把勞動當作是單純促進經濟成長的「生產投入要素」，而忽略了勞動不像機器，勞動是人，必須有生存與生活的尊嚴，必須有對未來發展的期待。把

Phoca PDF

發佈：2012-12-03, 週一 17:42
點擊數：13268

人和機器同等看待，是落後國家才會有的現象

作者邱俊榮為國立中央大學經濟學系教授
（本文僅代表作者個人意見，不代表本智庫立場）

Phoca PDF

發佈：2012-12-03, 週一 17:42
點擊數：13268

Phoca PDF