

評《未竟的奇蹟： 轉型中的台灣經濟與社會》

吳明機

經濟部中小企業處

《未竟的奇蹟：轉型中的台灣經濟與社會》，李宗榮、林宗弘主編，台北：中央研究院社會學研究所，2017，x+736 頁。

本書是社會學界集結了近年來 18 篇探討 1990 年代之後，台灣經濟發展相關議題論文編集而成的著作，內容主要以經濟社會學的角度，探討自 1990 年代以後台灣經濟發展相關的轉型升級、企業規模、中國效應等議題。整體而言，除了台灣市場開放與國際接軌、環境保護、國家創新系統、行政立法部門互動等影響產業發展之議題略顯侷限外，涵蓋面頗為完整。回顧過去二十餘年，台灣經濟政策領域一直以自由派經濟理論為主流觀點牽引產業政策的走向，而從未出現如本書般整體回顧與反思的作品，更彰顯本書相關作者苦心孤詣之貢獻。

全書共分四大篇，分別為經濟轉型的挑戰、歌利亞與大衛（企業規模之辯）、產業升級的動力及中國效應。正如本書書名《未竟的奇蹟》所定調的，認為台灣經濟發展在 1990 年代前後，逐步從奇蹟典範步入衰退典範之格局，並在「國家為什麼會失敗」的預設命題下，從問題意識、貿易政策、國家角色、產業結構、金融制度、社會流動、性別、家庭與人口、政治衝突與社會分化等構面，運用新經濟社會學及各種新興研究方法，拼湊出宏觀與微觀的相關證據，論證台灣

已然面臨經濟衰退、社會分歧的局面。然而，誠如本書導論最終所主張，台灣經濟社會學應該把宏觀角度帶回來，而非僅重視進入田野或資料「弄髒雙手」，否則忽視宏觀與微觀因素互動的結果，將在有限的田野經驗侷限下，產生偏離事實的研究結論。

奇蹟必須是進行式嗎？

本書首章論文試圖重構發展型國家理論，重新建構一套解釋模式，來檢視台灣經濟發展過程中，國家所能夠扮演的角色。發展型國家理論的原型，係以二戰後日本經濟奇蹟為實證雛型，¹認為當國家具有一定程度的自主性，當官僚有意識地將發展視為優先，透過一系列的政策工具進行指導與協調，可以提升國家核心產業及廠商競爭力。透過這個理論，確實能夠成功地解釋 1990 年代之前，包括台灣在內的亞洲四小龍所創造的經濟奇蹟，甚至其國家角色的主張，也為後來中國的「國家資本主義」，提供一定程度的經驗基礎。然而，對於 1990 年代後，以天然資源相對豐富的東南亞國家為主的新興工業國家（NICs），以及 2000 年代後，具有龐大人口基數作為金字塔底層市場的 BRIC（Brasil, Russia, India, and China），發展型國家理論的解釋力更是乏善可陳。換言之，本篇嘗試從產業政策、市場網路、政商關係與科技創新四個面向，重構發展型國家理論的分析框架，對延續該理論的壽命，顯然具有重要意義。

發展型國家理論四個新的分析面向，是否能夠解釋 1990 年代之後國家在經濟發展中所扮演的角色，有待後續經濟社會學界用更多的國家案例來進行實證。但以此四面向分析台灣經濟發展中的模式變

1 奇蹟發展的過程並非一路綠燈或一帆風順，日本 TBS 電視台於 2009 年 7 月根據作家城山三郎小說《通產官僚之夏》所改編的《官僚之夏》，劇中以「通產省先生」風越信吾為代表的「國內產業派」，為了日本的工業發展不惜一切代價，堅持「國家的經濟政策不可被政治金融界的想法和利害所左右」的信念，與主張「國際通商（自由市場）派」官員針鋒相對，明爭暗鬥，期間（1955-1973）隨著經濟及產業的高速成長，必須面臨的公害問題、城市過密化、煤礦需求大減產生的勞資鬥爭等，同時也混雜了美日「沖繩返還」議題可能造成的纖維行業的毀滅……。

化，或因田野涉入層面不足，或因資料蒐集困難，本篇論文仍有許多內容值得再深入探究。譬如，產業政策方面，新自由主義主要帶來的影響是產業政策工具所受的支持力道更形削弱，以 2009 年接續促進產業升級條例的產業創新條例為例，² 多項租稅政策工具僅存研究發展費用投資抵減一項，等於大量產業政策工具受到限縮。市場網絡方面，台灣對於國家高度管制產業的陸續開放則是肇因於 1980 年代後期英國余契爾首相推動公營事業民營化的全球浪潮所帶動，雖然家族財團涉入漸深，公股持有比例降低，但在若干已民營化但具產業領導地位之特許型或大型企業，譬如中華電信、中鋼、台肥等，政府在「政策任務」大旗下，藉由一定持股仍能影響產業動向不至受到民間財團完全影響。至於科技創新面向，相關分析則顯示作者以社會學家身分對此領域的不熟悉，譬如對破壞式創新（disruptive innovation）的誤用，以及引述台灣在生物科技發展上的困境來論述過去十五年國家機器不再有能力主導及直接參與科技創新等主觀性論點，缺乏完整及深入理論與實務的探討。

資本市場方面，本書第 2 章文章探討台灣股票市場對經濟體系運作方式的影響，並分析上市櫃企業利用股市增資的動機、「散戶」行為的演變、以及 2000 年後引入外資法人所帶來的改變。證券市場是台灣直接金融市場最主要的管道，相較銀行融資的間接金融管道，直接金融比重的增加通常被視為經濟動能增強的結果，其背後代表著公司治理的進步以及國際市場的接軌。

第 3、4、5 章文章分別研究了勞工運動的意涵、男女性受僱者的薪資差距、老化社會人口的勞動力等，都有非常深入的內容。不過，在探討經濟轉型的宏觀架構下，未來似乎可以在人力資本的提升、數

2 台灣主導產業政策的根本大法始自 1960 年從十九點財經改革措施所演變而頒布的「獎勵投資條例」，乃帶動外資及本國人投資最主要之政策工具。1990 年該條例落日後，由「促進產業升級條例」接續，由於條例制定過程中財經部門的角力，最終將產業別獎勵門檻提高至新台幣 2 億元以上，遂成就高資本成長之科技產業在地深耕發展。2009 年「促進產業升級條例」落日，由「產業創新條例」所取代，強調營利事業所得稅從 25% 降至 17%，藉以嘉惠中小企業及工商業之「輕稅簡政」政策，惟係以取消多項功能性及產業性質之投資租稅獎勵措施為代價。

位科技造成的生產力進步與職場的壓力、女性創業力對經濟的影響、高齡人口勞參率如何促進等，進行更多的探討。

進擊的巨人 vs. 出擊的小巨人

本書第二大篇歌利亞與大衛，從第 6-11 章共有 6 篇文章，探討台灣中小企業成長的議題。首先，從第 6 篇文章以「進擊的巨人」來比喻過去二十年台灣中小企業發展的過程，從該研究中似乎可以嗅到社會學界對大企業，即使是從中小型企業長大而成的大企業，總是帶著說不清、道不明的敵意。作者使用「進擊的巨人」一詞，意指在面臨經濟全球化或所謂的「超級資本主義」的壓力下，不管是在國內長大還是在國外長大的企業，都會壓迫本土中小企業的生存空間。此論點即使舉出相關數據支持，以「壓迫」一詞過度簡化大企業與其供應鏈的互動方式，與實況確有差距，亦很難被產業界接受。因此，有必要對中小企業產業因應大環境變遷的發展脈絡，做簡要的描述。

1990 年代前後，在經歷了亞洲四小龍時期經濟高速成長階段後，台灣企業面臨匯率升值、環保意識抬頭、勞工不足、用地缺乏等四大因素衝擊，更加上接續獎勵投資條例之後的產業升級條例大幅拉高租稅獎勵門檻，台灣以外銷為主的傳統產業與中小企業在生存考量下開始第一波大規模的外移。³接著，在 2000 年前後，歐美企業在「核心競爭力」（core competency）的管理思潮影響下，透過國際供應鏈的運作，將製造外包（outsourcing）至亞洲國家，並進一步要求配合生產地點或聚落的移轉，⁴也造成了以科技業為主的第二波外移。若進一步研析這些企業能否在台灣擴張而不外移，大部分答案是否定的，因為所需要的勞動力、工業用地等需求，在地很難滿足。為了生存，

3 某些企業外移是著眼於當地成長的市場需求，譬如旺旺、頂新等，某些則是著眼於生產要素的考量，如製鞋、成衣等。

4 這類型國際訂單，常須伴隨著市場的動態需求，建立高強度的研發團隊，以隨時因應客戶砍價。

許多小巨人需要出擊，不管是從過去的西進，到現在的南進，都是現實生存邏輯下的產物。至於是否因為海外擴張而疏於創新的問題，以台灣現有經濟資源稟賦，必須具有獨特技術與高度創新能力，較能藉由採用高度自動化或是大量客製化模式才能在地生存，此論點過於獨斷。

文中以台積電及鴻海為例，認為從純益率看，台灣廠商採取資本密集與勞力密集水平整合，前者資本與技術密集產業升級對於提升純益率的效果，遠優於後者（前往中國投資並剝奪廉價勞力）。此論點從數字上看似正確，但從產業鏈分工角度來看仍具合理性，因為不可能每家公司都成為台積電。⁵

第7及第8章係探討台灣家族集團的變遷以及家族資本主義的興起，從台灣產業發展的歷史來看，家族集團企業來源大致以日據時期五大家族、二戰後接收日產家族、隨國民黨播遷來台的外省家族、戰後政府發展紡織、石化、鋼鐵等產業形成家族，以及近二十年科技新貴家族等。嚴格來說，台灣的家族集團形成歷史尚淺，應對家族內部壓力等茶壺風暴事件時有所聞。此外，企業集團化有其發揮綜效之考量，並不見得與家族企業畫上等號。因此，家族資本主義其興起與鞏固，宜針對家族企業與集團企業之區別、產業特性等角度，再予深入探討。

第9章探討台灣中小企業的轉型問題，文中試圖從附加價值、是否空洞化、集中化程度等資料，證明中小企業分散化的生產體系以及協力網絡，依然持續存在並且持續蓬勃發展。這個研究的結論與實務經驗來對照，大致是對的，但是談到資訊產業，則有一些產業分類的問題需要釐清。台灣製造業的生產網絡體系是一種多對多的分散式，並不像日本的企業集團（keiretsu）或韓國的財閥（chaebol），基本上比較傾向一對多的結構，由一家領頭企業作為訂單分配、生產協調、

5 台積電的成功間接驗證了「兩兆雙星」產業政策並非一無是處，儘管環保人士批評台積電使用大量的電力、半導體業界也抱怨其吸走了人才等，但如果我們因此而將台積電視為那個進擊的巨人，則顯然並不適當。

以及協同創新的絕對主導者。以台灣電子資訊業為例，其供應鏈服務的對象，不僅包括大型電子代工業，即使日系、韓系、甚至陸系的大廠，均能成為我們的客戶。因此，供應鏈每個成員，均有機會達成其最佳產能效率狀態，不至因垂直型供應鏈，產能發揮必須受制於上與下階成員。同時，也因接受來自不同客戶訂單要求及供應鏈集體學習之壓力，技術創新來源更呈現多元化的局面。因此，促使台灣電子資訊部門整體附加價值率超越韓國。此外，受限於本地如土地、勞工等資源稟賦限制以及國際客戶的要求，台灣企業普遍在經營意識上選擇將整合型或研發活動、高值產品生產、關鍵零組件、接單與全球運籌管理等活動留在本地，至於下游生產規模的擴大則以供應鏈集體成長的方式呈現，也產生了所謂海外生產比重提高的問題。因此，單從國內相關統計分析台灣在國際上具舉足輕重角色之電子資訊產業的真實面貌，確實有相當的誤差。此外，該文用扣除半導體產業的資訊科技產業相關數據，來驗證金屬機電等產業之升級不惶多讓，雖然金屬機械產業升級確為事實，但此種論述方式似乎有所偏誤。整體而言，台灣整體以外銷為導向的製造業，包括處於其中的中小企業，目前仍然呈現分散式的網絡架構，其技術創新能量也持續穩定的增強，但進步速度仍然以高研發經費密集度的電子資訊產業為快。同時，台灣各行業也因本身電子資訊部門夠強大，在引進自動化、智慧化等新技術，會更有在地及成本的優勢。此外，公部門的研發投入，也已經從早期發展半導體技術的菁英取向，轉換為與產業供應鏈共同探索與創新的取向，此與該文觀察大致吻合。

第 10 章探討台灣經濟轉型中小型家庭企業的夫妻夥伴關係，是一篇相當有趣的論文，雖然研究單以台灣本土資料研究夫妻夥伴關係對於生產協調與運作、風險管理、企業組織生存與發展之影響，但與日韓企業運作並無明顯的夫妻夥伴關係作為關鍵變項，或許可以解釋為何台灣中小企業活力相對旺盛原因之一。甚且，當前國際社會已有積極鼓勵女性創業政策風潮，或許該政策背後係以性別意識或性別主流化作為支撐，但如果能延伸本研究成果，進而產生鼓勵夫妻共同創

業之理論基礎，不失為將來社會經濟學界在兼顧企業與家庭發展方面一個很有趣的研究方向。

第 11 章探討早期台灣製造業是否「剝削」的問題，引證資料主要以 1991 年台灣「工商業普查」、「員工動向調查」、「職類別薪資調查」等為主，因已時隔遙遠，若能採用新的統計資料，並且進行比較分析，或許較能作為當前政策的參考。此外，「剝削」議題在早期相對單調、簡單的勞動工作型態上，似乎較容易理解，但當今數位革命之浪潮下，員工必須不斷學習新技能，提升人力資本，方能不被淘汰的現實下，「剝削」的定義亦必須更為審慎。

成長與包容——產業升級的雙重動力

產業升級極為複雜，不同產業有其不同解方，本篇用 4 章論文探討此議題，有 3 章集中於電子資訊產業領域，1 章則探討資本主義經濟模式以外的選擇，雖然沒有辦法顧及其他產業的升級發展，但也因電子資訊產業為 1990 年代後，台灣最具代表性的產業，因此，這樣的安排還算適當。

第 12 章是由日本學者所研究的台灣筆記型電腦代工廠的學習機制。該文相關研究主要以個案訪談為基礎，由於國內管理與經濟學界已有相當多此類論文討論，一般讀者也相對熟悉議題，在此不再多作評論。不過，章名「漁翁得利」一詞略帶貶意，但值得思考的是，在消費性電子、半導體、面板等領域都表現出色的韓國，偏偏在個人電腦領域卻乏善可陳，為什麼韓國不是漁翁？

第 13 章是以中國大陸 5 家半導體公司專利資料分析跨界創新網路機制，研究結論大致與實務經驗相符，意即 2008 年以前創新機制以引進跨界台灣和海歸大陸為主，2008 年以後則以專利發明人網絡的知識社群為主。回想 2008 年間，正當台灣員工分紅配股費用化及取消半導體租稅優惠等措施相繼出現，又正逢全球性次貸金融風暴之際，大陸反其道而行祭出多項優惠措施，反而國內媒體無視半導體及

面板產業景氣循環特性，極力唱衰台灣半導體產業，也讓大陸更有機會在此新興領域崛起，由此可證，國家機器確實對產業成敗具有影響效果。

第 14 章產業浪人探討的是日本液晶面板科技人才遷移到台灣的過程，液晶產業的誕生肇因 1980-90 年代日本政府所領導出來一個非常成功的產業政策，但在 1990 年代後，卻產生一個失敗的結果，甚至當時產生「產業政策是否重要？」的爭論。日本發展面板產業背後的故事，係因面板核心技術雖然百年前即已誕生，但其商業化生產涉及非常高的科技及工藝，即使日本企業規模龐大，亦無法單獨倚賴一家企業完成所有創新，因此，1980-90 年代間，日本政府充分發揮通產省官僚的效率，整合了日本一、二、三線的業者，以及設備及材料等供應商，花費無數的研發經費，終於成功造就了全球唯一商業化的大量生產能量。然而，1990 年代初，美國少量以軍規為主的小型面板廠，師法美日 DRAM 大戰的經驗，提出反傾銷控訴，雖然後來不了了之，但過程導致日本部分廠商，爲了避免前期鉅額研發經費無法回收，乃加速向韓國輸出技術，也導致 1990 年代後期，韓國產能已逐漸超過日本。至於台灣，則是在 1997 年之後藉著亞洲金融風暴韓國重創，而台灣產業受傷較淺的機會，從引進日本 IBM 及結合本地工研院技術爲基礎開始發展，並於 2002 年「兩兆雙星」產業政策之後快速成長，期間亦曾超越韓國。不過，在 2008 年之後金融風暴後，雖然 2010 年景氣已逐漸復甦情形下，各界仍不斷唱衰面板產業，造成部分面板人才出走至中國大陸。因此，日本的「產業浪人」，足跡已遍及韓國、台灣及大陸，而在本土環境不佳的情形下，台灣也開始有了「產業浪人」，不僅令人唏噓。

第 15 章探討除了資本主義經濟模式以外，台灣是否有另類經濟模式的可能性。文中從生產工具、剩餘分配、需要、消費型態與公共財等構面，比較資本主義與社會民主主義、社區經濟、共享經濟、社會經濟等四種另類經濟模式，但又特別探討另類經濟模式可能的社會技術條件，隱約指出國家機器所掌握權力對利用新技術協助另類經濟

發展具有決定性影響，此論調似與近來中國大陸積極慶祝馬克思 200 年冥誕鼓吹馬克思主義 2.0 有所呼應。⁶不過，經濟體制的改變，往往伴隨著強烈的政治與社會動盪，其後果甚至有造成革命之可能，因此，在 2008 年全球金融危機之後，各國開始推動包容式成長（inclusive growth），其實是一種輔助資本主義調和分配正義的可能模式。在台灣，也嚐試在 2014 年開始推動社會企業行動方案，近期亦將於籌劃推出新一期社會創新行動方案，著眼於鼓勵以社會創新的方式，解決台灣特有的永續發展問題。

整體而言，產業升級議題沒有辦法用簡單幾個章節說明清楚。不過，過去學術界對該議題的處理多傾向探討出口導向產業的國際競爭力議題，少有處理內需型產業的包容成長議題，此乃因台灣是一個天然資源極為稀少的國家，國家財富的創造與累積不能不仰賴出口，故外銷產業持續升級之挑戰相當重要。出口型產業部門的發展除了能增進國家財富以外，也增加了該部門公司的盈餘及員工收入，但這些公司盈餘及員工收入，若沒有適當導引一部分來增加內需產業的服務環境以及消費，必將造成境外投資多於境內，以及本地內需產業發展不足因而員工普遍低薪之問題。因此，未來內需產業之升級及轉型議題，涉及到台灣能否發展出包容性成長經濟部門的問題，需要社會經濟學界更多的關注。

終點還是驛站——台商國際化的旅程

本書第四大篇用了 3 章論文探討台商國際化的問題，大抵國內相關領域學者研究，或以中國威脅論為軸心、或以中國機會論為軸心，此兩種觀點無關對錯，僅能說議題過大如盲人摸象般，雖能證得局部

6 中國大陸有學者主張亞當史密斯理論發展於經濟快速成長的時代，並未見證過產業衰退時期所產生的社會與治理的危機，但馬克思主義發展於工業革命後的第一次緊縮時期，較能與當今面臨經濟社會問題相符，此種論點似乎支持了中國近來更甚囂塵上「國進民退」的集權化經濟發展體制。

真相，卻不容易將此真相化為可一般化的理論。本書幾篇論文的取向，似乎傾向了前者。

第 16 章鑲嵌的極限一文中，試圖提出「跨國資本積累場域分析」研究架構，在此架構下，尋找出中國台商在地鑲嵌的幾個特色，包括地方制度創新、培養政商關係、專制工廠體制、排他性族群等，當然這些特色，隨著中國大陸經濟成長與政治經濟的改革，也讓中國台商發展面臨了許多危機。顯而易見的，這些研究過去中國台商經驗的特色，也正在逐步的改變或演進。事實上，中國台商的故事，如果我們場景放在 1990 年代前外商在台灣鑲嵌經驗，似乎也有似曾相識之感。換言之，這個研究架構的真正價值，或許不僅在於論證中國台商的鑲嵌經驗，更可進一步發展成一個一般化的理論架構，用來研究當產業聚落從先進國家移轉至後進國家時，其在地鑲嵌的可能輪廓。同時，我們也要提醒，若以外商在台灣早期鑲嵌而形成「台商供應鏈」來看，「紅色供應鏈」的發展亦無可避免，但外商當年在台灣鑲嵌過程中，並沒有因此停止其母國轉型升級的腳步，同樣地，台商留在台灣的研發與經營活動也在持續進步。⁷

第 17 章研究台商從沿海轉進至內陸的現象，研究指出，在員工的地方性限制下，台資工廠難以在內陸複製沿海生產模式，使得台商內遷速度相對遲緩。台資企業之所以西進，內在原因除了中國大陸西進政策鼓勵之因素外，亦隨著一帶一路推展所帶來國際運籌物流環境的改善而持續進展。至於第 18 章探討中國台商作為在地協力者機制，協助中國遂行商業模式的統戰，適足令人警惕，為比較偏向政治經濟學的範疇，在此不作進一步評論。

中國大陸到底是台商國際化旅程的一個終點還是驛站？台商是否會過度鑲嵌於大陸而導致產業空洞？我們以日本為例，作為同樣是在

7 文中指出「那些在台灣沒有出走，以中小企業為主的機械、金屬、自行車及汽車零件部門，在技術創新能力與附加價值方面的表現，明顯優於資訊工業部門……」，其實台灣傳統產業在 1990 年代乃是第一波外移中國大陸的主角，資訊工業在 2000 年後才比較普遍。當前能夠留在台灣的傳統產業，其產品創新或經營模式多具有其特色，但許多公司亦會將一些低附加價值的產品線放在大陸廠或東南亞廠生產。

地資源貧脊的國家，日本汽車業的成功全球至今無以倫比，但產業成功後仍然必須持續成長，不論是在地的生產要素或是國際貿易的壁壘，均迫使日本汽車業必須在海外積極擴展生產基地（growing outside Japan），但海外龐大的產能並未帶來日本本土的空洞化，這些產能支持了日本工具機產業聚落的精益求精，也支持了龐大關鍵零組件及材料的在地生產。以台灣產業在若干領域所表現出來的國際競爭實力，台商未來全球擴張的步伐絕對不只中國大陸為唯一的選項，鴻海集團為何選擇到美國投資並非只是川普的政策使然，其實有日本汽車業前例可循。台商必須國際化主要因素之一是本地的資源限制條件，而最大的障礙之一是區域性的貿易協定壁壘，中國只是選擇的一項並非全部。

五缺及違章工廠—— 台灣需要關注的社會經濟議題

本書四大篇對台灣經濟轉型研究的貢獻令人欽佩，但面對台灣產業當前最重要的「五缺」⁸及「違章工廠」議題，其形成問題的背後，具有相當深厚的社會發展與經濟成長議題的糾葛。以「違章工廠」為例，早期雖有「客廳即工廠」的歷史因素，但自1990年代後，工業區開發因環境及農地保護等因素，被迫以大坵塊、填海造陸等方式發展，對中小企業主要倚賴小面積土地、社區勞動力、細緻分工之型態，無法充分滿足需求，但中小企業對地方就業及經濟發展，卻又是地方政府執政不可忽視的因素，長年下來自然形成台灣特有的產業問

8 「五缺」係指台灣產業所面臨的缺水、缺電、缺工、缺地、缺人才等五大投資障礙，該名詞最早源於2015年6月全國工業總會對政府政策建言白皮書，2017年9月行政院賴院長上任時亦將其作為當前政府優先改善的目標。在台灣，「五缺」中每一項問題的形成都有其長期社會面、經濟面、政治面等因素的糾葛。以缺地為例，台灣合法工業用地僅約5萬公頃左右，長期面臨農地保護與都市發展的夾擊，供需失衡下造成土地價格甚至已是日本的數倍。另以缺水為例，台灣工業用水僅占整體約10%，且回收再利用比率遠高於農業與民生用水，但每屆枯水警戒採取休耕措施，社會輿論又導向工業與農業爭水…。工業發展是台灣經濟發展與國家財富創造的命脈，但在許多關鍵議題上，卻又難以獲得社會的支持，此乃產生外移壓力的重要原因。

題。這些問題，單純從經濟學角度已無法提供解答，如果社會經濟學界願意「弄髒雙手」進入田野，這些都是唾手可得的議題，也是台灣當前社會經濟發展困境最需要的解答。