

## 臺灣高科技產業對中國大陸投資的 政策因素分析

專題研究

The Policy Factor Analysis on the Taiwanese High-Tech  
Company's Investment in China

王綺年 (Wang, Chi-Nien)

中國文化大學政治學系助理教授

### 摘要

臺商赴中國大陸進行投資行為一直受到政府政策的特別關照，但始終未曾因兩岸政治關係的不穩定發展，而有所退縮。且臺灣本身外向性的經濟體質，其對外經貿活動受制於世界經濟體系生產網絡的運作，在生產成本與市場的牽動下，前進中國大陸乃必然之勢。加之，中國大陸對臺商的優惠招商政策，也促使臺商的投資行為絡繹不絕，並且有日益深化的現象。然而多數研究兩岸經貿互動的文獻多著重對外投資或產業關係網絡的角度分析，因此，本文嘗試從發展型國家的層面來看待兩岸經貿互動，透過臺灣相關產業政策針對臺商的大陸投資行為進行分析，以提供另一個政治經濟學層面的因素詮釋。

關鍵字：國家能力、產業政策、高科技產業、臺商投資

### 壹、前言

臺商赴中國大陸進行投資行為一直受到政府政策的特別關照，但始終未曾因兩岸政治關係的不穩定發展，而有所減緩。且臺灣本身外向性的經濟體質，

其對外經貿活動受制於世界經濟體系生產網絡的運作，在生產成本與市場的牽動下，前進中國大陸乃必然之勢。加之，中國大陸對臺商的優惠招商政策，也促使臺商的投資行為絡繹不絕，並且有日益深化的現象。

儘管開放兩岸往來迄今，期間曾發生導致兩岸關係不穩定的政治事件，<sup>1</sup>在某種程度上造成兩岸政治關係的緊張與停滯，並由此看出政府對兩岸經貿關係緊密程度加劇的憂患意識展現，但仍無法減緩臺灣企業前往中國大陸投資的意願與行動。根據陸委會的統計，臺商核（備）准赴大陸間接投資的金額始終維持穩定的成長，並且占我國對外投資的比率日漸提高，累計至2007年底約648億美金，且當年度赴中國大陸投資比例，占我國對外總投資比重近六成六；兩岸貿易金額於同年為1,022.98億美金，占我國對外貿易比重也已超過二成。<sup>2</sup>其中，資訊電子產業對中國大陸的投資，在1990年代中期之後，更成為投資重心。

另一方面，中國大陸在政策上對臺商刻意的招商動作，相較於臺灣的投資環境無法支撐臺灣經濟體的生產模式，<sup>3</sup>也強化產業外移的槓桿效應。不僅中共中央頒布一系列對臺商優惠的投資政策，中國大陸各地方政府為求當地發展，亦不遺餘力推出更具吸引力的招商引資政策，甚至超出中共國務院准許的範圍，乃至出現城市之間為贏取臺商的重視而相互較勁，地方首長紛紛親自前來臺灣向大型企業表達強烈招商企圖之情形。<sup>4</sup>再加上當地各項生產因素取得成本相對低廉，以及廣大內需市場誘因等優厚條件，自不難獲得投資者的青睞。此外，在國際競爭力的影響下，世界各大企業紛至大陸進行市場的佔領與開發，臺商亦無法坐視此一絕佳機會的流失，以避免喪失國際競爭力。

於此同時，由於受到20世紀90年代末逐漸引人矚目的「新經濟」形式出現的影響，交易形式產生巨變，國家角色也面臨到新的挑戰與調適的必要性，對新興工業發展且逐步展開民主化的國家而言更形重要。當國家在面對產業發展

<sup>1</sup> 如中共飛彈試射、政府宣布戒急用忍的大陸政策、特殊國與國關係談話、陳水扁總統在世臺會中所提出的一邊一國的論述，以及宣布終止國家統一委員會與國統綱領等。

<sup>2</sup> 相關數據請參見陸委會網站，<http://www.mac.gov.tw/>。

<sup>3</sup> 筆者認為臺灣當今經濟成長所依賴的高科技產業仍在某種程度上受到福特主義生產模式的影響，資訊電子產業下游週邊產業尤為明顯。由於技術層面的日新月異，技術汰換率已然超越墨爾定律在論述半導體產業的速度，造成所謂「微利時代」的來臨，因此，該產業的下游週邊也只能依循純粹經濟因素以降低生產成本。相較於臺灣的投資環境，中國大陸確實適時地提供了符合該項生產模式的投資環境。

<sup>4</sup> 參見章軒，「市長相繼訪臺說明什麼」，經濟導報，2001年4月，總期2715，頁10-13；中國時報，民國91年9月9日，第6版；工商時報，民國90年12月31日，第11版。

到成熟期，面臨來自國際的產業競爭壓力而採取的外移策略時，國家能力如何在其中發揮影響力，且當產業積極外移的對象不僅是產業競爭對手之一，又具有威脅國家安全的雙重身分時，國家能力所能發揮的程度亦為國家必須面對的難題之一。此外，在產業發展的源起與過程，國家介入的角色始終相當強勢，而產業的走向又係相關產業政策的引導而發展，如若產業因發展脈絡與內涵必須仰賴代工而存續於全球生產鏈，在國際競爭力強大、替代性提高之際，產業的出走除卻經濟因素外，或可歸結於產業政策的促動。

本文嘗試從發展型國家的層面來看待兩岸經貿互動，透過臺灣產業政策的角度，對臺商的大陸投資行為進行政治經濟因素之分析。

## 貳、臺商投資中國行為之理論言說

臺灣作為典型發展型國家（developmental state）的一員，國家在經濟發展的進程中也曾扮演舉足輕重的角色，但在90年代民主化的影響下，國家的角色與能力在社會經濟的發展中亦不可避免地開始進行相應的轉型。但弔詭的是，臺灣在此一產業結構升級的過程中，面臨到另一項挑戰，即為助益並帶動經濟轉型的強大動力之一卻是被視為寇讎的中國大陸，因此兩岸經貿關係在臺灣經濟發展的環節上占有不可抹滅的重要性。

基本上，現階段從社會科學向度來研究兩岸經貿互動行為的大量文獻出現自90年代開始，主要問題意識集中在兩個層面：一為投資模式研究取向，由於臺商前仆後繼赴大陸投資，因此研究焦點多置於中國的投資環境評估、臺商投資保障，以及臺灣產業競爭力的分析；另一為從經濟社會學的角度出發，由廠商關係網絡來看待臺商的中國大陸投資行為。此外，亦有學者從相關政策出發，針對兩岸經貿政策進行分析，並論證相關政策對兩岸經貿活動的限制與引導層面。以下將就此類相關文獻做一梳理，以進一步分析臺灣在面對日漸深化的兩岸經濟關係之下，其國家角色與能力在臺商投資中國大陸行為所面臨政策性影響。

### 一、投資模式研究取向

採取此一研究取向的學者多將研究重點置於臺商前往大陸投資行為模式的

研究，並且認為大陸投資模式已然由早期的以勞動力密集、技術含量較低、傳統產業為主、以華南為主要投資地區，到現今的資金大量投入、技術層次逐漸提升、高科技產業的整廠輸入，且漸趨在地化，並且開始轉向華中、華北地區進行大範圍的投資，且已然與中國大陸形成產業分工的競合模式。學者一致認為，早期至中國大陸投資的原因主要仍著重在成本因素，至於後期高科技的電子資訊業，或是金融服務業到大陸投資的主要原因則基於市場的卡位、競爭上的宿命壓力、國際化經營的考量，以及尋求自創品牌的機會。

高長、高希均、林祖嘉等學者則從企業、產業、地主國、宗主國等產業分工面向探討臺商赴大陸投資的經營決策考量，並檢視企業獲利性的優劣條件。高長認為近年來，隨著赴大陸投資限制逐漸放寬，特別是臺灣的資本，人才流向大陸方面，因此，透過生產因素的移動與交易實現兩岸產業分工效益的情形越來越普遍，且兩岸雙邊貿易與臺商赴大陸投資規模不斷擴大的結果，已經使得兩岸產業分工愈趨緊密。<sup>5</sup>魏艾則認為在經濟全球化的壓力下，兩岸唯有先摒棄意識形態的箝制，強化兩岸三地的經濟合作，才能獲致真正產業的國際競爭力。<sup>6</sup>陳麗瑛從貿易比較優勢面分析兩岸分工模式，認為臺灣對大陸投資的產業與區位變化實際上是受到國際分工優勢的自然變化與引導，加上政策面的牽動，因而促成臺商赴中國大陸投資的盛況，基本上兩岸在許多的產業都已經呈現明顯的分工格局。<sup>7</sup>

蔡宏明則認為，基本上兩岸產業分工是臺商全球化策略的一環。從企業的經營策略考慮而言，到大陸投資，多半是因為該產業不適宜繼續在臺灣發展，或是考量競爭力與市場的因素，特別是由於科技產業產品生命週期變化快，價格競爭激烈，廠商面臨越來越大的價格競爭力，促使廠商必須藉由全球分工，以建構全球運籌管理模式。<sup>8</sup>陳明璋便指出，「臺灣接單、全球生產」已成為產

<sup>5</sup> 高長，「製造業赴大陸投資經營當地話極其對臺灣經濟之影響」，經濟情勢暨評論，卷7，期1，民國90年6月，頁138-173；高長，從全球布局觀點與整合優勢論兩岸產業分工策略：以電子資訊業為例（臺北：中華經濟研究院，民國89年6月），頁12。

<sup>6</sup> 魏艾，「經濟全球化下兩岸三地的經濟合作與融合」，發表於全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會，臺北，國立政治大學社會科學學院主辦，民國90年12月22日。

<sup>7</sup> 陳麗瑛，「臺灣對中國投資現況及影響評估」，經濟情勢暨評論，卷10，期3，民國93年12月，頁129-145。

<sup>8</sup> 蔡宏明，「全球化時代下的兩岸產業分工」，發表於全球化時代下的兩岸關係與中國大陸學術研討會，臺北，國立政治大學社會科學學院主辦，民國90年12月22日；蔡宏明，「臺灣經貿發展對兩岸經貿互動之影響」，遠景基金會季刊，卷7，期2，2006年4月，頁269-318。

業國際分工的經營模式，<sup>9</sup>只是，隨著投資行為的日漸深化，大陸廠在生產功能上逐漸扮演更為吃重的角色，相對應的採購功能也因當地臺商及大陸廠商能就地供應部分的零組件和原物料，而產生取代向臺採購的現象。另在人事方面，因當地製造與生產功能的加強，人事作業需求逐漸加強，而有加速大陸當地化的現象。

## 二、社會結構研究取向

從經濟社會學的角度分析兩岸互動，雖著眼企業競爭力，但其所論述的企業競爭力並不侷限在企業交易成本。經濟社會學者係由社會結構面向分析企業的經濟活動，因此，社會層面的各種面向便成為分析架構中的重點，諸如：人際網絡、社會鑲嵌、企業組織、產業價值鏈、國家角色的參與，有時文化因素也會涵蓋在內。<sup>10</sup>

張家銘從生產協力網絡來看待臺商的投資行為，他認為臺灣資訊電子產業前往中國大陸投資，基本上並不是個別行為，而是一種集體的行動。其次，生產成本固然是臺商將生產線移往中國大陸的重要考量，但是，中小企業作為生產的協力廠，外移深受組裝大廠的主導，係一不得不為之的行為。此外，透過對蘇州與吳江臺商的調查研究發現，臺商充分適應並運用當地的各項條件，使其生產協力網絡的組織得以特定方式進行社會鑲嵌，更強化臺商投資大陸的長期行為。<sup>11</sup>

徐進鈺、楊友仁等學者則從地理經濟學的空間向度，補充經濟社會學者對於產業聚落的論述。此論點認為廠商不僅由個別行為者與其所鑲嵌的社會關係所構成，且彼此之間亦因此建構一連串的廠商間網絡關係，並以追求共同的經濟利益為目的，同時更形塑出具有反身性（reflexivity）的組織場域。<sup>12</sup>而由此來看待臺商前往中國大陸珠江三角洲，或是長江三角洲進行投資行為所呈現的空間聚集現象。

<sup>9</sup> 2000年12月13日，臺北大學企業管理系教授陳明璋在「臺商的轉型經營策略」發表的內容，轉引自商業週刊，期685，民國90年1月8日，頁88-90。

<sup>10</sup> 張維安編，臺灣的企業組織結構與競爭力（臺北：聯經出版社，民國90年11月），頁ii。

<sup>11</sup> 張家銘、吳翰有，「企業外移與根留臺灣：從蘇州臺商的經驗論起」，中國事務，期2，2000年10月，頁55-71。

<sup>12</sup> Jinn-yuh Hsu, "The Dynamic Firm-Territory Nexus of Taiwanese Informatics Industry Investments in China", Growth and Change, vol.37, no.2, June 2006, pp.230-254；楊友仁，「產業網絡之領域話語組織治理的對話：以PC產業臺商跨界生產網絡為例」，臺大城鄉學報，第十四期，參見<http://www.bp.ntu.edu.tw/journal/vol/014/1316>。

## 三、政策分析取向

從政策面來看待兩岸經貿互動，分析焦點多置於政策本身的內涵，及其對我國經濟發展之影響，以及制定相關政策的政治性。從政策層面進行分析的學者認為，從實際兩岸貿易與投資情形觀察，即便我國的大陸投資政策傾向採取消管制的態度與做法，但臺商赴中國大陸投資的情形仍不見有減緩的趨勢，且產業界亦會給予相關政府部門壓力，而造成政府不時必須調整相關政策的管制力度。<sup>13</sup>因此政策與實際投資行為之間的關係並不必然呈現正相關結果，政府在相關政策的擬定上或多或少會受到產業面的影響。

此外，對於是否管制或開放對大陸投資政策之辯論，亦有學者認為兩者之間的差異在於方法的不同，但是目的卻是一致的。因為不論是管制或開放，其目的皆在於確保臺灣產業競爭優勢與經濟發展，以及保障國家安全。表現在相關數據的回歸分析上，便呈現臺商對大陸投資金額的多寡並不直接導致對臺灣經濟的成長或衰退，因此投資政策的變動性，便更顯得其次要性。<sup>14</sup>

另一方面，我國的兩岸經貿政策之所以會呈現較大幅度轉變，以及經常性反覆現象的原因，有學者從政治面分析，認為主要受到國家安全與民族主義兩大因素影響。<sup>15</sup>然而，在此因素主導的兩岸經貿政策卻無法清楚表現政策所欲達到的成效與目標，且在民進黨執政後，由於在討論與制定相關政策時，又強化了國家主權的概念，因此直接衝擊到兩岸關係的穩定性，而不利於兩岸經貿互動，且間接阻止臺商資金的回流與影響臺灣自身的經濟發展。

綜上所述，採取前兩種研究途徑的學者，基本上皆以企業經營行為為研究核心，從各種不同的投資動機與策略來分析臺商赴大陸的投資行為。儘管對於投資中國大陸動機的詮釋相異，但主要論述的核心在於，企業外移皆基於經濟因素考量，不論是國際分工的趨勢，抑或是受到生產協力網絡、地理領域層面的牽動，企業為求永續生存，外移中國大陸確實是時勢所趨。至於政治情勢與政府態度的變化較非學者們研究的重點。而著眼於兩岸經貿政策，則純粹由政

<sup>13</sup> T.Y. Wang, "lifting the 'No Haste, Be Patient' Policy: Implications for Cross-Strait Relations", *Cambridge Review of International Affairs*, vol.15, no.1, 2002, pp131-139.

<sup>14</sup> 吳重禮、嚴淑芬，「我國大陸經貿政策的分析：論兩岸經貿互動對於臺灣地區經濟發展之影響」，*中國行政評論*，第十卷，第二期，頁135-166。

<sup>15</sup> Szu-Yin Ho and Tse-Kang Leng, "Accounting for Taiwan's Economic Policy toward China", *Journal of Contemporary China*, vol.13, no.41, 2004, pp733-746.

策內容來論證對實際經貿互動的影響，以及政策本身在制定過程中受到政治面的左右程度。

因此，在兩岸經貿關係的研究中，從純粹經濟層面出發，往往忽略政府對於臺商投資大陸行為的影響力。全球分工或許是臺灣以代工外銷為主的經濟策略無法擺脫的宿命，然而強調成本與獲利因素將無法理解，為何部分企業一直有投資中國大陸的計畫，卻遲遲未能出現實際的投資行為。<sup>16</sup>而企業組織架構研究或許可以解釋臺灣高科技產業成功發展的現象，卻不能說明企業因何外移，另一方面，以美國矽谷為導師的企業群聚效應論述，雖然補充解釋高科技產業集體外移到成本低廉地區的情形，卻無法全面性詮釋我國產業根本性弱勢的來源，亦即矽谷典範中企業群聚效應中所交換的資訊主要以創發性的思惟為主，而臺灣卻是以產品線為主的製造性聚集。<sup>17</sup>

國家對於該國產業的助益在發展型國家論述中占有相當重要的地位，而臺灣亦不例外，然而臺灣相對於其他成功的案例卻更顯其特殊性，實肇因於臺灣面臨國家地位的模糊性，以及產業外移主要目的國之敵對性，導致兩岸經貿政策中有其特殊的一環，即國家政策植基於國家安全的考量。故而，筆者認為在分析兩岸經貿關係時，由於產業特性使然，亦不可忽略臺灣產業政策的影響力。在諸多文獻對臺商赴中國大陸的投資行為皆從經濟社會學、經濟成本因素、全球商品鏈、乃至全球運籌模式等面向進行分析論述之際，本文則嘗試以國家產業政策為脈絡，來看待臺商赴中國大陸投資之行為。

鑒於較少學者從臺灣產業政策的角度來看待兩岸經貿關係的發展，表面上看來，臺灣產業政策與大陸投資政策在分析上似乎毫無相關性，殊不知在經濟成本影響產業外移的背後，臺灣自始至終由國家能力掌控的產業政策亦為推動臺商投資中國大陸行為的幕後推手。本文將從政府對於臺灣經濟發展具有關鍵影響力的高科技產業政策，來理解在經濟發展轉型進程中，臺商前往中國大陸的投資行為。

<sup>16</sup> 王永慶的海滄計畫為著名的例證。

<sup>17</sup> 最典型的論述即為在臺商間流傳的一句話，在深圳轉一圈，電腦即可組裝完成。

## 參、臺商投資中國大陸現象與其政策因素分析

### 一、臺商赴中國大陸投資之狀況

臺商赴大陸投資基本上可分為兩個階段，其中第一個階段的臺商多屬於典型中小企業，即資本小、成本低、技術層次不高的勞力密集產業，對市場變化的反應十分敏銳與具有彈性，其外移地區大多集中於大陸南部沿海省份，利用廉價勞工與輸美配額進行臺灣接單、大陸出口的經營模式，甚至由於當地法令不彰之故，多數廠商並不深耕中國大陸本地的市場與行銷管道，而以謀取短期利潤為主要考量。這些廠商多為夕陽工業，在政府鼓勵產業升級的政策下，外移大陸並未受到政府當局太大的關注。

然而，第二階段外移的廠商，由於受到中國大陸經濟快速成長吸引與企業本身全球化布局的考量，其投資規模越來越大，有朝向資本、技術密集的領域集中以及長期投資的趨勢，且越來越與中國大陸內銷市場整合，並且隨著眾多臺商在中國大陸進行垂直整合的動作，在原物料購買與人才任用方面，都呈現在地化的情形，進而與中國大陸做進一步的市場融合。<sup>18</sup>新竹科學園區管理局便曾針對園區廠商進行問卷調查，發現園區廠商為因應企業國際化發展及臺灣投資環境的逐漸壓縮，已有超過半數進行海外投資，而大陸為國內高科技廠商僅次於美國的投資地區。<sup>19</sup>

由此可以看出，即便政府對於投資大陸行為基本仍維持趨於管制的態度，始終維持對中國大陸相關經貿活動的主導性，但在此投資政策趨於緊縮的壓力下，臺商赴中國大陸之投資動作與量能仍有增無減（參見圖1），且在產業別上也早已脫離傳統產業的侷限性，大幅度朝向資本與技術密集產業方向發展（參見圖2）。而其原因除經濟性因素外，我國產業政策的內涵對此股投資熱潮具有一定的詮釋力，以下將做進一步論述。

<sup>18</sup> 相關參考文獻有高長，大陸經改與兩岸經貿關係（臺北：五南出版社，91年3月，3版）；鄭赤琰、張志楷編，臺商與兩岸關係研討會論文集（香港：嶺南大學族群與海外人經濟研究部、香港海峽兩岸關係研究中心，2000年2月）；王振寰，「跨國界區域經濟形成的統理機制：以臺灣資本外移南中國為例」，臺灣社會研究季刊，1997年，期22，頁1-36。

<sup>19</sup> 中國時報，民國90年8月14日，第13版。

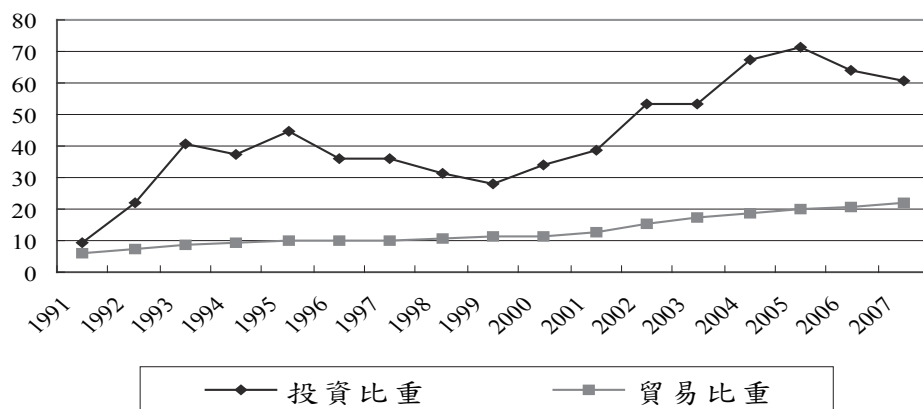
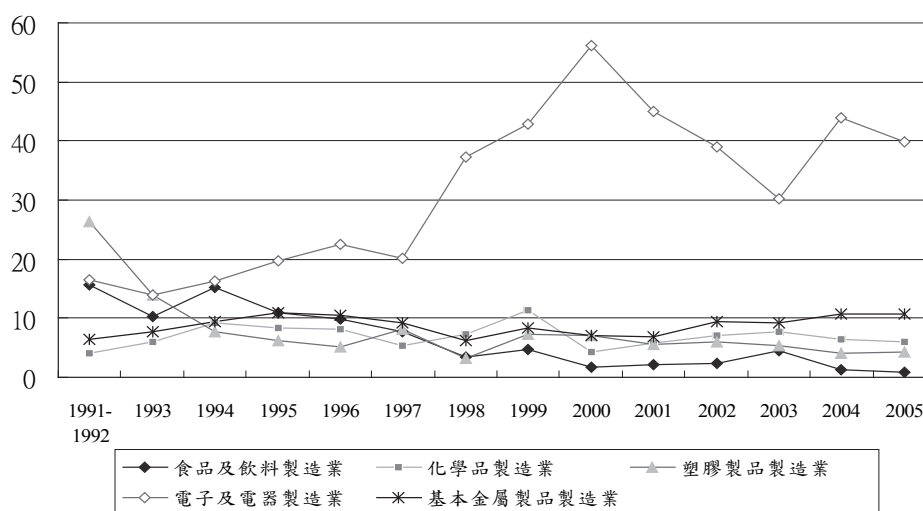


圖 1 兩岸經貿往來趨勢



資料來源：臺灣經濟研究院編，兩岸經濟統計月報（各年度）。

註：1. 1991-1992年之塑膠製品製造業數據係含有橡膠製品製造業的數據。

- 2006年，行業標準分類進行更動，故已無電子及電器製造業，改以電腦、通信及視聽電子產品製造業與精密、光學、醫療器材與鐘錶製造業之分類，分別投資比例為14.92%與5.54%；2007年，行業分類再次進行更動，將電腦、通信及視聽電子產品製造業與精密、光學、醫療器材與鐘錶製造業之分類變更為電腦、電子產品及光學製品製造業與電子零組件製造業兩類，投資比重分別為24.33%與16.93%。故未標示於該圖中。

圖 2 臺商投資行業之狀況

## 二、高科技產業扶植政策概述

自1970年代後期始，我國經歷兩次能源危機，產業面臨勞工薪資不斷提高、工業用地價格上漲與來自大陸與東南亞國家的競爭等問題，勞力密集型產業已經逐漸失去國際競爭力，為維持國內經濟成長，政府一方面鼓勵傳統產業升級，以延續產業生命；一方面引導國內產業轉向高科技產業發展，以提升產業附加價值及提升產業國際競爭力。為了促進策略性工業的發展，加速產業轉型，政府採取了一系列的相關措施，企圖由建立金融服務、財政配套、人才培育等各個層面來達到產業升級的目標。

1990年代開始，行政院經濟建設委員會相繼提出提升產業發展的一連串措施，以促進產業升級。首先在1991年公布《促進產業升級條例》，繼之於1991年開始實施經濟發展六年計畫，並於1993年發表經濟振興方案。其中《促進產業升級條例》規定：對高科技產業等項目，給予減免租稅，另外並對產業升級做出貢獻的行業予以資金補助、技術指導，以及設置科學工業園區以利高科技產業的發展。經濟發展六年計畫則是以加強公共投資和基礎設施為目標的計畫，為了推動科技產業的發展，選定十大產業，八大技術為發展重要項目，希望能通過這些產業的發展促使工業結構進一步獲得升級，並達到經濟轉型的目標。經濟振興方案則是使上述計畫實現的遠景，提出促進民間投資，在推進產業升級的同時，誘導跨國公司進入臺灣，使臺灣成為亞太地區製造、運輸、金融、通訊等營運中心。

俟民進黨政府上臺之後，隨著國際經濟情勢的惡化，且在國內企業倡議放寬投資中國大陸的壓力下，對於提升產業發展也提出不少相對應的措施。首先，在國家整體發展方面，透過產業政策白皮書的宣示，政府將推動「兩兆雙星」計畫，影像顯示產業在此開始受到政府的大力支持。另也喊出建立臺灣矽島的口號，由政府協助民間進行國家矽島計畫，並由政府撥出49億元補助該計畫的執行。游錫堃於2002年任閣揆後，又提出新的國家發展方針，即「挑戰2008國家發展重點計畫」，<sup>20</sup>足見政府的介入並未有過停歇。其次，政府也大幅放寬《促進產業升級條例》中有關合併的租稅優惠，以解決科學園區外廠商合

<sup>20</sup> 該計畫主要包括十大重點投資計畫，其中有關高科技產業部分為，一、發展國際創新研發基地，提供五百億研發貸款，以活絡創新研發活動；二、產業高值化，希冀籌募一千億元創投基金，協助開發產業核心技術，以提高產業的附加價值。

併園區內廠商所導致的租稅優惠爭議。此外，行政院也通過促進產業升級條例的修正案，決定大幅鬆綁工業區的土地限制，以解決國內因廠商外移而產生的工業區土地閒置問題。<sup>21</sup>

由此可以明顯地看出，政府在民主化轉型的過程中，雖然面臨政權的轉移，但不變的是政府產業政策的指導性仍然相當強勢，對於具有扶植性的高科技產業，皆不遺餘力地給予資金、土地、技術、人才等各方面取得的便利性，也提供相當優惠的租稅措施，這些措施在在顯示出，政府亟欲積極扮演支持高科技產業永續發展的推動力量。國家能力在此展現無遺，然政策所引導企業的發展方向卻出現重製造輕研發的結果，為日後產業外移埋下種子。

### 三、作為國家能力展現之產業政策內涵及其對產業外移之影響

細數臺灣高科技產業發展的歷程，吾人得以看出臺灣經濟的成長在各個階段皆依賴特定明星產業的發展與帶動，且該產業相當程度受到來自政府的政策扶植。80年代，臺灣高科技產業係以電腦硬體與週邊配備製造為主；90年代半導體產業取而代之，躋身高科技產業中的強項；而21世紀初則以TFT-LCD為政府重點扶植發展首要項目之一，並且不負重望地創造出傲人的產值。在臺灣經濟發展的各個階段當中，儘管成為經濟火車頭的目標產業有所變動，但不變的是，這些產業發展皆有其原創技術研發的弱點，因此企業必須仰賴快速的彈性製造，並專研製程的改良以提高產品良率，且盡力壓低生產環節中各項成本，以維持競爭力，且以代工方式為主。此一異質產業卻產生同樣宿命的癥結，即在於國家產業政策重製造輕研發的內涵偏向。

從我國一貫的研發獎勵措施來看，基本上各補助辦法的內容與內涵並無變化，除為因應時代所需，而產生重點發展產業類別而隨之有所更動外，對企業的研發補助則多集中在鼓勵新產品、改進相關生產與管理技術等應用性層次，於鼓勵企業在基礎研發上著墨不多。此外，多年來，隸屬經濟部轄下的各財團法人相對私人企業始終掌握較多的研發經費，此舉儘管在技術來源的提供管道上維持單純性，卻顯現出國家力量的運作，隱藏著掌控企業最根本生產要素的內涵；而另一方面，又凸顯出一旦以彰顯國家能力面貌產出的相關政策有所偏

<sup>21</sup> 政府為促進廠商投資設廠，遂於民國91年5月1日起執行「工業區土地租金優惠調整措施」，取得工業區土地及建築物辦理出租作業；提供承租工業區土地廠商前2年免租金，第3、4年採審定租金六折，第5、6年採審定租金八折，亦稱之為「006688措施」。

誤時，對產業發展而言無形中卻有不利的影響。

此外，從一國之技術貿易情形來觀察，亦可凸顯出該國科技化的程度，以及智慧財產與專利的實質效果。而我國在技術貿易額收支比的表現，卻遠遠落後於科技先進國家（參見表1），亦凸顯出我國長期科技發展思維與實際成效的不足。

表1 歐洲、北美國家、日本與臺灣技術貿易額收支比

單位：%

|     | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----|------|------|------|------|------|
| 德國  | 0.69 | 0.76 | 1.00 | 1.11 | 1.13 |
| 英國  | 2.10 | 2.30 | 2.25 | 2.12 | 2.07 |
| 法國  | 1.19 | 1.29 | 1.60 | —    | —    |
| 義大利 | 0.78 | 0.99 | 0.82 | 0.95 | 0.94 |
| 愛爾蘭 | —    | —    | 0.79 | 0.85 | 0.87 |
| 加拿大 | 1.98 | 1.31 | 1.57 | 1.76 | —    |
| 美國  | 2.50 | 2.35 | 2.40 | 2.23 | 2.22 |
| 日本  | 2.27 | 2.56 | 2.68 | 3.12 | 2.88 |
| 臺灣  | —    | 0.25 | 0.17 | 0.17 | 0.23 |

資料來源：國科會網站，<http://www.nsc.gov.tw/tdch/index.asp>。

相似的政策思惟模式也反映在基礎研發人才培育政策上。我國對於基礎研究人員的培植政策一直無法發揮其成效，主要原因之一即在高等教育研發支出的比例過低。基本上，國內大學對國家和社會在基礎研究人才的培育與提供上，應扮演相當重要的角色，儘管臺灣的R&D佔GDP比值無疑已進入科技化國家之林，但在高等教育研發費用占國內研發比例方面，卻呈現相當低的水準（參見表2）。

表 2 歐洲、北美國家、日本與臺灣在高等教育研發的比例

單位：%

|     | 2003 | 2004 | 2005 |
|-----|------|------|------|
| 德國  | 16.8 | 16.3 | 16.9 |
| 英國  | 21.4 | 21.4 | 25.6 |
| 法國  | 19.3 | 19.1 | 19.4 |
| 義大利 | 32.8 | 33.9 | 32.8 |
| 愛爾蘭 | 22.4 | 27.6 | 27.0 |
| 荷蘭  | 28.8 | 27.9 | 27.9 |
| 加拿大 | 35.7 | 35.4 | 36.4 |
| 美國  | 16.8 | 13.6 | 14.1 |
| 日本  | 13.7 | 13.4 | 13.4 |
| 臺灣  | 11.9 | 11.5 | 11.4 |

註：HERD/GERD係指高等教育研發經費占國內研發比例。

資料來源：OECD網站：<http://www.oecd.org/>；國科會網站，<http://www.nsc.gov.tw/tdch/index.asp>。

因此，在重製造輕研發的產業政策引導之下，我國產業發展的成就係建基於製造代工形態的企業特色上，而首重研發的高科技產業在臺灣自然也傾向技術轉移的代工形態。因此，對於產業未來競爭力的關鍵——研究發展，根據資策會資訊市場情報中心所進行之調查研究結果顯示，我國一直引以為傲，且為經濟發展主力的電子資訊業，其平均研究發展投資金額在國內各產業中也僅居第三。<sup>22</sup>

其結果便造成臺灣的科技產業較傾向為技術生產業，跨國企業主管或國際學者咸認為國內科技產業特質在於強調營運效率。因此，減縮空間放置更多設備、以碩士學歷看管設備、三班輪做、邊生產邊進行廠區設備建置等，都是國內電子製造業的營運常態。<sup>23</sup>相當數量的臺灣科技產業只願意買技術與設備做代工，而不願意投入產品研發工作，且數年來並無明顯改變，即使是大公司，心態也毫無差別。<sup>24</sup>美國著名的經濟學者梭羅（Lester Thurow）亦曾提及，亞洲四

<sup>22</sup> 詹文男、葉永泰、楊惠婷，「我國產業研究發展投資分析」，遠見雜誌，第198期，民國91年12月1日，頁295-296。

<sup>23</sup> 曾孝明，臺灣的知識經濟——困境與迷思（臺北：群學出版有限公司，民國90年6月），頁191。

<sup>24</sup> 曾孝明，臺灣的知識經濟——困境與迷思，頁9-11。

小龍在跨入90年代後將很難重演過去成功的歷史，箇中原因便是，企業不思長進，紛紛把生產基地移到工資相較更便宜的地方，而不願投資在生產技術與產品開發上。因此我國產業每每須付給國外廠商鉅額的權利金、授權費及技術轉移費等，估計我國資訊產業每年技術相關支付金額約為15億美元之譜。

基於上述的原因，臺灣高科技產業欲持續發展的出路即在於尋求低成本的投資環境，並且向外投資。東南亞國家曾經是我國產業外移的重點地區，但在中國大陸改革開放後，在其政府的大力推動之下，遂成為世界各國產業外移的最佳選擇之一，對臺商而言亦不啻為理想的投資地點，且基於文化語言上的便利性，中國大陸遂成為臺商投資選擇的第一順位。

綜上所述，我國的產業政策在執行的過程中，無形之間不僅清楚呈現國家在經濟領域中所扮演的角色與介入的程度，且在臺灣以出口製造導向的經濟形態上，推動產業在轉型與發展的過程中勢必要面臨外移的選項。而在此，相較於大陸投資政策與環境的吸引力，臺灣透過產業政策所造成促動臺商進入中國大陸進行投資行為無疑同時扮演一種「推手」的角色。

## 肆、代結論——政策對投資行為影響之分析

從1980年代開始，臺灣的產業面臨產業升級與轉型的壓力，政府即於此時開始積極投入臺灣高科技產業的推動，其中最具成效的當屬資訊電子產業。然而，在政府產業政策的指導下，促使臺灣的資訊電子產業多以硬體製造、或為歐美日電子大廠代工為主，較少專研在技術研發或品牌創新。此種以接單為主的製造業傾向，加上以電子產業低階產品為主要的生產項目，同樣受到臺灣本土勞力成本逐漸增加、臺幣升值以及投資環境轉變的影響下，也在短時間內步上了傳統產業赴大陸投資的腳步，逐步開展並加大幅度地進入中國大陸設廠生產。<sup>25</sup>

基本上，不同於以往從經濟或產業結構因素的詮釋方式，本文認為臺商高科技產業快速出走的內生因素即為，政府產業政策的決策邏輯被侷限在一國之經濟發展，係藉由大量產能的產出及創造鉅量的國民生產總額的思考模式，因

<sup>25</sup> 臺灣資訊業外移大陸速度加快，資訊產品外移大陸生產比率在民國89年曾突破50%。

此政府鼓勵產業發展的途徑即為鼓勵企業進行大量的製造，<sup>26</sup>進而導致臺灣企業本身對於研發的企圖心相對缺乏，與世界高科技大廠相較之下，國內資訊硬體業者在研發的強度與經費規模上呈現的是大幅落後之現象（參見表3）。在如此政策邏輯的左右下，當微利時代來臨時，反而促成企業為求成本的控制與降低，加速赴大陸進行投資，原因在於企業為維持競爭力必須前往成本低廉的國家或地區進行投資生產。<sup>27</sup>

表 3 國際資訊大廠與臺灣廠商研發投資之比較

單位：%、百萬美元

| 廠商     | 國內十二大硬體業者 <sup>1</sup> | LG  | Sharp | Fujitsu | Sony  | HP    | Apple | Microsoft | IBM   |
|--------|------------------------|-----|-------|---------|-------|-------|-------|-----------|-------|
| 研發強度   | 1.4                    | 4.6 | 9.8   | 6.0     | 6.4   | 5.9   | 7.8   | 15.2      | 6.2   |
| 研發經費規模 | 408                    | 588 | 1,524 | 2,302   | 3,437 | 3,312 | 446   | 4,307     | 4,787 |

資料來源：資策會MIC，2002年12月。

註1：包括鴻海、廣達、華碩、仁寶、大同、宏碁、英業達、明基、大眾、微星、華宇與精英之和，約占我國資訊硬體總產值之六成。

臺灣身為世界資本主義經濟體系下的一員，以小國寡民之姿締造傲人的經濟成就，成為先進國家（如美、日等國）資本與技術轉移的最佳地點，並成為跨國企業製造代工的夥伴，進而以中介的角色向中國大陸進行分工式的投資行為，在全球生產環節中，臺灣的角色儼然被定位為製造代工的角色，因之製造的關鍵技術是否掌握也許已非政府或企業首要發展經濟的目的。不可否認地，我國產業政策間接的造就出臺灣成為全球生產環節中製造代工的角色，並且影響了產業的發展，甚至日後外移潮的出現。

臺灣儘管成功地躋身“全球化”或“資訊化”社會，但仍只屬後發展國家，掌控經濟發展的意識形態仍停留在以經濟成長率掛帥的階段，技術的引進

<sup>26</sup> 反映在實際的政策上，以兩兆雙星政策為例，希冀政策支持的產業能在2005年達到兆圓的產值，也是以產能為考慮的重點。

<sup>27</sup> 同樣的思考邏輯也發生在企業徵募人才的來源方面。臺灣不論是企業生產的性質，抑或是勞動人才對工作或生涯的規劃與理念，都被侷限於增加生產的效率，以及創造更佳的商品鏈的生產彈性，甚至引導其所形成的社會資本網絡到此方向上，而無產品創新的概念。因此在資訊電子製造產業的研發方面，就必須依靠海外科技人才作為補充，仰賴海外人才的引進以取得歐美先進國家的研發成果，自始至終都將自身科技製造業的發展置於“學習”的階段。請參見徐進鈺，「流動的鑲嵌：新竹科學工業園區的勞動力市場與高科技發展」，臺灣社會研究季刊，期35，民國88年9月，頁75-118。

只是為製造成長所服務，這不僅是以出口為導向的經濟宿命，也受到政黨掌握國家機器利益為優先的意識箝制，認為唯有“永續”的經濟成長才是掌控選票的主要關鍵因素，侷限了政府在扶植產業發展的思維邏輯，導致我國產業出現研發薄弱環節，尋找廉價生產地便成為企業生存的必然趨勢。且即便經歷民主化過程，也未改其國家的主導性與相關政策的內涵。