

《報告》

# 二十一世紀台灣永續的經營

## ——經濟轉型與產業及勞工政策

◎ 單驥

是以聖人之治

虛其心，

實其腹，

弱其志，

彊其骨。

——語出老子《為無為》，西元前五七一年

## 二十世紀產業轉型的回顧

自本世紀初開始，隨著汽車、鐵路交通、鋼鐵業的蓬勃發展，人們對於產業與經濟發展的認識不外乎蓋大汽車廠、大鋼鐵廠之類的刻板印象，及至一九八〇年代開始，隨著個人電腦的快速發展，「資訊產業」似乎又凌駕上述傳統產業，而成為新的產業代名詞，由此可見產業的內涵是動態的，也是多變的。事實上，產業的進步就是不斷以新的技術、方法與組織來改變，甚而推翻既有的成規、組織與利益分配。

支撐上述產業發展的勞工，變化亦甚巨。在大汽車廠、大鋼鐵廠或是大紡織廠的全盛時期，產業工會的力量亦盛極一時，然而，在「資訊產業」的時代裏，產業工會迅速式微，此種轉變，並不必然代表勞工權益的減少，而是顯示出工會組織的形式，在現今新的產業型態下已失去它的「規模經濟」，因為單憑人多並不一定好辦事。

隨著上述產業與勞動市場的轉變，經濟也跟著轉型，它由重化工業轉型成智慧型工業，勞動市場也由勞資對立、集體談判，走向勞資合作、員工認股。以台灣為例，由以往的勞力密集產業轉型到資本密集、技術密集的產業，此外，在國民所得快速增加、中產及技術型勞動階級迅速形成下，經濟的結構已有根本的改變，這些轉變均在在說明經濟轉型



是產業發展與勞動市場變化後的果，而不是因。事實上，經濟轉型其變化的軌跡是動態的，它會受到國際產業分工、國內外政經情勢與政府政策所左右，由於經濟轉型本身就是  
一個不斷塑造的過程，若說：「要怎麼收穫就怎麼栽」，那麼，我們對台灣在下一世紀的  
經濟轉型目標是否已有所掌握？

## 台灣的勞動市場與產業結構

在為台灣未來的經濟轉型塑造目標時，我們必須先對台灣既有的產業與人力市場結構及條件有所體認。基本上，台灣的產業結構是以中小企業為主，彼此高度垂直分工又相互群聚所形成的共生網路，在此產業結構下，企業間藉著既分散而又整合的方式來完成它在生產上的分工與組合，在台灣真正垂直整合上中下游，而自成一體、不假外求的產業，實不多見。

台灣產業上的另一個特色是，在六十及七十年代民生工業為主的產業政策下，大汽車廠、大鋼鐵廠等產業，在過去與未來均不會扮演起產業龍頭的角色。爾今，世界主要汽車製造廠已紛紛進行合併，譬如美國克萊斯勒公司被德國賓士汽車公司購併即為一例，這種

情勢對台灣產業未來發展或許有利，因為上述汽車、鋼鐵等必須靠量產以贏得「規模經濟」優勢的產業，在世界經濟整體化（globalization）下正面臨若非擠身世界第一即被購併、淘汰的艱苦局面，這也正是韓國許多靠產量取勝的產業今天必須在勝算不大的困局下咬牙苦撐的寫照。

既然，在傳統資本密集的產業發展上，不論是韓國與台灣都沒有良好的機會能存活而卒為世界級的要角，那麼，在世界這類型的產業中，爭取成為整個生產體系供給鏈中不可或缺參與者，將是比較切合實際的安身立命之道，為此，以汽車工業為例，台灣未來仍應以汽車零件產業作為發展的張本，若此，台灣中小企業的產業結構仍能配合多樣少量的另類汽車工業發展型態，而有其一片天。

## 二十一世紀產業發展與經濟轉型

大量生產，降低生產成本以贏得競爭優勢固然是一種重要的產業發展策略，它適用於某些產業（如汽車、DRAM），然而，多樣少量，藉由產品變化性多、差別性大來爭取競爭優勢者，亦是另一種重要的產業發展策略，而後者的重要性，在未來將愈為重要，也是



附加價值最高的策略。隨著科技的快速發展、電腦資訊的廣泛使用，愈來愈人性化、個人化的商品，不論在開發上、行銷上、及顧客服務上均能克服大量資訊處理所生的問題而有效地達成，因此多樣少量的產業發展策略，應是二十一世紀時產業發展的主流。

科技發展除了在商品的設計及行銷上，產生革命性的變化外，它亦將導致生產規模的改變，具體而言，最適、最低生產成本的量產點，將因科技的發展及網際網路的普遍應用而大幅下降，因此將更適合中小企業的發展。由以上的說明可知，多樣少量的產業發展趨勢與分散化、較小規模的生產態樣及整合化的組裝與配銷，將是二十一世紀產業發展的特色。

事實上，也有未來學的學者洞見，在二十一世紀的將來，隨著科技的發展，大型的醫院及機場等都將漸漸消失，這是因為優異的資訊傳輸技術將大幅地縮小知識與專門技術在流動上的時空差距，並且大幅地提高它的臨場性與可操作性，因此諸如動手術、病患照顧等專業性的處理將可用較小規模、較分散的方式做更有效的處理，這種情形，在許多生產活動上亦可同樣為之。

就勞動市場而言，台灣迄今以中小企業為主的產業結構，從未給予工會活動足夠的發展空間與規模，目前，台灣工會力量稍強者厥為公營事業。展望未來，公營事業民營化及

公營事業開放民營之後，台灣工會活動最後的一塊樂土亦將逐漸凋落，因此，台灣工會的角色與工會的活動空間在二十一世紀初期，很可能會進一步的滑落，惟此一趨勢恐怕並非台灣所獨有，只是在台灣現有的產業結構與變化趨勢下，它將特別凸顯。

隨著台灣教育的普及勞動素質的不斷提升，未來台灣勞動市場的重要課題，已不再是如何保障藍領階級的權益，也不是工資、工時、加班費等本世紀傳統的爭議，而是勞工如何儘速地進一步提升自己的智能與附加價值，順利地在各行各業中找到最適合自己發展的天地。由於工會力量的式微與集體爭議的空間大幅縮減，勞工的個人附加價值，在高效率的科技化管理下，將使雇主能作更精密的評估，因此勞工個人能力的提升才是確保勞工權益的根本之道，也應是政府勞工政策的新焦點所在。此外，當勞工的智能大幅提升之後，勞資合作、共存共榮的合夥關係反而更易發展，且高品質的勞工在「供給創造本身需求」的賽伊法則下，自然能創造出高附加價值的產業，如此一來，勞資及社會全體都將因而受益。

## 「弱其志、彊其骨」的經濟轉型策略



由以上對二十一世紀有關產業與勞動市場的發展趨勢分析所示，下一世紀的產業結構應是靈活且具有應變力與反應性的，由於勞動市場早已拋棄本世紀傳統工會而快速地走向個人化與高附加價值化，台灣在二十一世紀時的經濟又將轉型至何方？如前所述，經濟轉型本身就是一個不斷塑造的過程，我們必須嚴肅地去思考是否有必要在面對諸多不可知的未來情況下，仍要先建構許多的框架來設定一個未來的產業發展目標與結構？因為目標一旦設定，資源與制度乃隨之配套卡入，國家很容易地會變成諸如韓國恐龍式的產業架構，以致身軀龐大而進退失據，因此，在小型開放的經濟體系下，高明的國家產業發展策略應是舉重若輕的柔性策略，尤重於適應世界產業環境快速變遷的可塑性，然而，此等柔性策略就如同打太極拳般，柔性拳風的內在，卻是氣血充沛，筋脈盡通的強健體魄，正是老子所謂：「天下之至柔，馳騁天下之至堅」也！具體而言，本文認為，國家的產業政策與勞工政策的首要目標應是通筋活血的強身，並強化柔軟度與反應力，在此策略下，到底台灣將來會塑造出什麼樣的新產業？現有的產業又將如何的更替或再創新高，我們均樂觀其成。

## 「彈性、非集體化」的前瞻性勞工政策

在上述經濟轉型的對應策略下，本文認為台灣未來就勞工政策而言，重點應在於保持勞動市場的彈性，避免僵化，因為愈是有彈性、勞工愈能自由地進入與退出市場，對勞工的保障反而愈大。愈是僵化，勞工無法自由移動的制度（如日本已漸式微的終身雇用制），將會成為墮化勞工提升本身附加價值的誘因，事業本身亦會迅速地喪失其應變能力，其結果將使勞、資雙方均蒙其害。舉例言之，在目前勞基法中有關勞工退休制度的設計應作根本的改革，改採個人退休金專戶制，如此勞工在因應未來產業變遷而轉換職業或工作時，才不會喪失其既有的年資而使退休金的請領資格完全喪失！勞工的權益因而得以保障，雇主與勞方均能有充分調整的彈性。

增加台灣勞動市場彈性的另一個關鍵，就是增加雇主僱用勞工的誘因，而非一味地課以雇主僱用的責任，這個觀念的轉變在長期受到高失業率之苦的歐洲尤為明顯，以法國為例，法國政府已大幅減少雇主僱用最低工資者的社會福利稅金，以增加領取最低工資者的受雇機會，即為明顯例證。畢竟任何的失業福利給付都比不上一份能讓勞工安身立命的工作。此外，增加雇主自由地進入產業，能順利地開工、增產，比訂定嚴格的「關廠法」要



高明許多，因為廠商退出市場的風險及成本一旦大幅增加後，必將直接衝擊新廠商進入的誘因，如此一來，不但新的工作機會無法繼續創造，既有的工作機會又可能因制度的僵化而無法維持，整個社會就在此僵化的制度封鎖下喪失其活力，同時勢必也無法面對國際市場的競爭。

整體而言，本文認為，勞動市場的彈性與勞工的高度可塑性，應是台灣因應二十一世紀經濟挑戰的最根本原則。在本世紀及上一世紀裏的許多集體化、保護化、與干預性的觀念與做法，亟須在二十一世紀的全球競爭環境中有新的視野並作新的調整才行。

### 「既分散又整合」的前瞻性產業結構

其次，就產業政策而言，應與上述勞工政策一般，不以集體化、保護化與過當的政策干預方式為之。相對的，政府產業政策的重點，是在強化企業之間既綿密又整合的產業分工，但特別值得注意的是，政府必須監控，不讓這些產業體系，不當地彼此聯合、結合，而成為龐大、僵化的獨占利益共生體。

技術的創新與進步將是二十一世紀產業競賽的勝負關鍵所在，為此，就國家的政策觀

點而言，我們所要斟酌的是，創新與進步的工作究竟應由較多人來參與比較好呢，還是只能有比較少的人（或團隊）來作比較好？不論是以美國在一九八〇年代，法院打破AT&T壟斷，將其分割成七個公司，彼此競爭而促成本世紀末電信市場的革命為例，還是以台灣在九十年代中期電信自由化之後所引發的電信市場活潑化，大幅提高通訊品質並促使價格下降，造福消費者來看，創新與進步由多一些來參與並彼此相互競爭必定比只能由少數人來作較好些，此一見解益可與上述既分散、又整合且避免國內產業高度壟斷的看法相互呼應。

在未來的產業政策上，政府另一個努力的重點應是協助產業儘量掌握關鍵性技術，畢竟台灣與Q\國家在技術水準上仍有相當的差距，因此，利用國家相關的研究機構及國家實驗室，拉近技術上的差距應是有效的策略，但在此策略執行時，尤應注重技術的移轉，並鼓勵民間企業參與。此外，建立有效的專利授權制及其相關市場價格機制，使智慧財產權不但有保障，並能迅速商業化亦十分重要。事實上，愈是工業化的國家，其智慧財產權的保護就愈周延，交易也愈活絡。



## 結語

展望未來，產業在二十一世紀所面對的競爭將日益提高，其對勞工的要求也隨之提高，然工會的式微勢已無法避免，因此新的競爭標竿在於個人高附加價值如何與事業的經營相結合，創造出比競爭對手更高的合作優勢才能贏得競爭。新世紀裏，政府的角色首在保持勞動市場的彈性並促成產業網路與智慧財產交易體系的完備，同時避免不當獨占、僵化性產業體系的形成。上述工作若能益臻完善，產業的活潑與健全發展自然水到渠成，若此，各產業不論是以領先者，或是以互補者的角色在全球市場中馳騁，都將是至堅、至佳的結果。