

《回應》

## 談經濟轉型下的產業政策

◎ 瞿宛文

我們很快就要踏入二十一世紀，台灣經濟開始自由化也走了十多年了，因此常有人會問說，在這個自由化全球化的時代，我們是否還需要產業政策。通常遇到這問題時，我就會提醒對方，現在當紅的電子業的兩個龍頭，台積電與聯華電子，可都是工研院電子所分出來的衍生公司，成立當初是如假包換的「公」有公司，推動積體電路的「企業家」是政府的產業政策。

這其中顯現出開創新的重大產業的風險確實比較大，在私部門不願或不能承擔此風險之際，產業政策是將這風險社會化，以促使新產業得以產生的一種方法。同時，這也顯示台灣大企業的企業家精神之不足。

很清楚的，電子與相關產業現在已經成為台灣產業成長的主要動力，而這是緣於政府

產業政策在二十多年前，就已經在為今天的成長產業作準備。因此重要的問題是，現在的產業政策的重點不是要為電子業作錦上添花的協助，而是要為二十年後的新興產業作準備，而上述情況已顯示台灣私部門在創造新興產業上可能力有未逮，還需要產業政策的協助與領導。

不過，未來的新產業如軟體業與生技業，產業特性不同於以往之硬體產業，產業政策的作法必須有所變革，政策措施與相關制度可能都需要改變，才能有成功的希望。

當然產業政策不只是關於新興產業，對於現存重化工業的繼續發展與傳統產業的轉型提昇等，都是很重要的政策問題。

譬如說近年來，重化工業如鋼鐵業與石化業，都提出了大幅度擴大生產的計畫，六輕到八輕，都牽涉很龐大的投資金額，計算起來都可以使投資成長率以及經濟成長率看起來更亮麗，可以大幅增加經建單位的業績。但是它們也同時引起很多其他方面的問題，包括各種公共資源的分配（土地、港口、水資源、能源等）以及總排放量的管制等問題，這些都是產業政策的範疇。

今天我們要談如何邁向公平與正義的社會，而當然幾乎任何經濟政策都會與這兩個目標有關，事關重大的產業政策更是如此，也就是說產業政策的最主要目標雖是產業的成

長，但它也有重要的與社會公平有關的政策意涵，而這有兩個方面，一是指政策實行後對資源分配有何種的影響，另一方面是指產業政策的制訂本身，是否符合前瞻性以及合理性，是否能不受既得利益的影響，而後者對公與義的目標而言，應該是更重要的。

譬如說，現在就經濟理性來衡量，公共資源應該用來鼓勵低污染、低排放、低耗能、用水密集度低的產業，以及產業關連性高、技術發展性高、成長潛能高的產業，同時資源應優先去鼓勵新興產業，而不是成熟產業。若能符合這些準則，就是具有前瞻性與合理性。

不過我們若看近年來一些與重化工業重大投資案相關的政策措施，就會發現很多違反前瞻性與合理性的準則，一方面可看到既得利益大企業遊說的影響，一方面戒急用忍的政策給大企業玩大陸牌的空間。問題不是說重化工業要不要發展，而是現在的作法是提供大幅公共資源「補貼」給如六輕等之大型計畫，這不符合前瞻性與合理性，也不符合公與義的原則。

另外一個很重要的問題，是與多重政策目標以及不同政策單位之間的協調有關。以前經濟政策由經建單位主導，以成長為最主要目標，其他如污染防治、排放減量、生態保育、提高生活品質等目標，都是到了近年來才得到一些注意。而現今，國際上為了維持全

球氣候與生態的平衡，正在談判各種公約，譬如氣候公約就要約束各國二氧化碳的總排放量，這些國際壓力，也給我們產業政策的制訂過程，提供了適時並有益的外在目標與助益。同時國內對於生活品質的要求也與日遽增，因此內在與外在的因素，都要求將生態保育等目標，納入成為產業政策的優先性目標，在現今的環境之下，如此政策才稱得上具有前瞻性。

不過在目前，這些多重目標的協調，以及在政策制訂過程中不同單位之間的協調，都很不理想，經建單位還是被要求以成長為第一或唯一目標，其他目標就變得由比較弱勢的環保署等單位來護衛，如此結構下當然就難免流於形式性質的把關了。

因此產業政策制訂過程中，多重目標必須正式全面的被納入作總體考量，不同單位的職責分配與協調，也必須全盤調整，不然政策的前瞻性與合理性難以達到，公與義也會闕如。