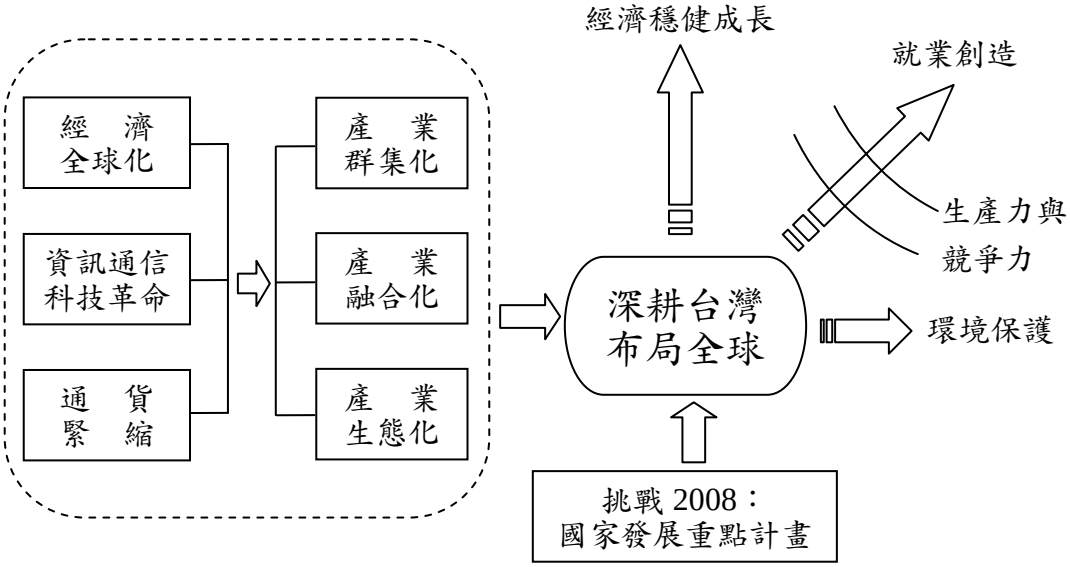
第三章　總體經濟目標與展望

第一節　外在環境與內在挑戰

21世紀初期，世界經濟發展的主要趨勢有三：⑴經濟全球化持續快速推展；⑵資訊通信科技仍為主導經濟成長的動力；⑶通貨緊縮嚴重威脅國際景氣復甦。在此種背景下，全球生產、貿易、投資、金融、科技及就業產生劇烈調整與變動，且全球產業發展的群集化、融合化及生態化趨勢愈為明顯。為兼顧國內經濟短期成長目標之達成及長期健全發展願景之實現，政府以「深耕台灣、布局全球」的新思維，妥善運用國內外創新力量，提升生產力與競爭力，促進經濟持續成長、環境保護及就業擴大創造，增進國民福祉。

圖I-3.1.1　外在環境與策略新思維



一、外在環境

㈠經濟全球化

隨著全球化的加速進展，以及台灣成為WTO正式會員，國內外市場融為一體，產業競爭更趨劇烈，外部衝擊更為頻繁，影響、擴散亦更為加快。因此，政府必須採取積極的財金與創新政策，促進產業調整、升級，減緩外部因素對國內經濟的衝擊，確保國家經濟安全與利益。

1.貿易全球化

當前貿易全球化的發展趨勢主要有二：一是貿易自由化持續加速；二是貿易資訊化蓬勃發展，電子商務的角色與作用大為提升。

－商品貿易：根據WTO資料，台灣對外貿易居全球貿易的重要地位。90年，台灣商品出口占全球出口總額2.0％，全球排名第14位；其中IT及消費性電子產品出口占全球比率6.68％，電子零件出口占6.75％。商品進口占全球進口總額1.7％，全球排名第16位。

－產業內貿易：隨著全球貿易快速發展，台灣產業內貿易、企業內貿易及勞務貿易所占比率持續上升。其中，產業內貿易指數由78至80年平均之53.8，增為81至84年平均之59.4，85至90年平均再升為65.1，91年1至7月平均更達68.3。根據OECD之定義，台灣與美國、德國皆屬於「高產業內貿易且成長快速」之經濟體。

－電子商務：隨著全球數位化的蓬勃發展，電子商務占國際貿易額的比率不斷上升。聯合國貿易暨發展委員會

（UNCTAD）發布的「2002年電子商務與發展報告」指出：2002年全球電子商務規模達22,935億美元，至2006年之平均增加率為53.8%。

表I-3.1.1　主要國家之產業內貿易指數*

	1988-1991（A）	1992-1995（B）	1996-2000（C）	變動幅度 =（C）-（A）
高產業內貿易，且成長快速				
匈牙利	54.9	64.3	72.1	17.2
德國	67.1	72.0	72.0	5.0
美國	63.5	65.3	68.5	5.0
波蘭	56.4	61.7	62.6	6.2
台灣	53.8**	59.4	65.1***	11.1
高產業內貿易，惟發展平穩				
法國	75.9	77.6	77.5	1.6
加拿	73.5	74.7	76.2	2.7
奧地利	71.8	74.3	74.2	2.4
英國	70.1	73.1	73.7	3.6
義大利	61.6	64.0	64.7	3.1
低產業內貿易，但成長快速				
韓國	41.4	50.6	57.5	16.1
日本	37.6	40.8	47.6	10.0
低產業內貿易，惟發展平穩				
紐西蘭	37.2	38.4	40.6	3.4
土耳其	36.7	36.2	40.0	3.3
澳洲	28.6	29.8	29.8	1.2
冰島	19.0	19.1	20.1	1.1

*產業內貿易指數係根據Grubel-Lloyd指數計算，並以G-L指數值50作為高、低產業內貿易水準之臨界值。

**1989-1991年；

***1996-2001年。

資料來源：1.OECD（2002）, *OECD Economic Outlook 71*, June.

2.台灣資料係利用中華民國海關進出口貿易統計資料自行計算。

2.投資與金融全球化

隨著國際產業分工不斷深化，全球運籌蔚為風潮，國際資本跨境流動成長速度超越國際貿易擴張率。

－外人直接投資：近十年來，外人直接投資（foreign direct investment）快速增加，不僅提升全球資源運用效率，並使跨國企業在經濟全球化的角色日益重要。2001年台灣外人直接投資存量320.3億美元，占全球外人直接投資比率0.5％，低於香港之6.6％、新加坡之1.5％及南韓之0.7％。

表I-3.1.2　外人直接投資存量的變化趨勢

	1990	1995	2000	2001
金額（億美元）				
全球	18,715.9	29,117.3	62,582.6	68,457.2
台　灣	97.4	157.4	279.2	320.3
香　港	1,481.8	1,740.6	4,290.4	4,518.7
新加坡	285.7	565.8	957.1	1,043.2
南　韓	58.6	99.9	627.9	472.3
占全球外人投資比率（％）				
全球	100.0	100.0	100.0	100.0
台　灣	0.5	0.5	0.4	0.5
香　港	7.9	6.0	6.9	6.6
新加坡	1.5	1.9	1.5	1.5
南　韓	0.3	0.3	1.0	0.7

資料來源：UNCTAD（2002）,*World Investment Report 2002.*

－民間資本移動：隨著生產及投資全球化加深，跨國資本移動金額劇增，短期國際資本流動亦明顯增加。世界銀行發布的「2002年世界發展指標」指出：全球民間資本移動總額占GDP比率，由1990年之10.3％劇增至2000年之29.1％。2001年台灣民間資本移動總額占GDP比率為13.8％，略高於2000年之13.7％。

－國際金融互動：金融業併購整合是當前金融全球化的特徵之一，金融全球化雖提升全球資金配置效率，惟國際金融危機頻頻爆發，亦擴大衝擊各國貨幣與金融政策。

3.科技全球化

世界各國紛紛加速建設國家創新系統，以有效整合全球科技資源，促進科技全球化。其中，又以研究發展全球化及科技人力資源全球流動最受關注。

－科技研發：根據行政院國科會統計，90年台灣SCI科學論文發表總篇數10,635篇（較上年增加1,432篇），全球排名第17位。SCI發表篇數占全球總數比率由84年之1.0％增至88年之1.25％；顯示台灣科學研究之進步，略高於全球平均成長速率。此外，90年獲美國專利核准案6,545件，較上年增加12.7％，世界排名第4位。

－數位化程度：根據國際電信聯盟（ITU）統計，美國網路主機數、網路使用人數、個人電腦及行動電話數占世界比率，均為全球之冠。90年，台灣數位化重要指標如下：⑴網路主機數占全球比率為1.2％，較上年提高0.2個百分點，且遠高於香港及新加坡之0.3％及0.1％；⑵

網路使用人數（782萬人）占全球比率1.6％，在亞洲四龍中僅次於南韓之4.9％；⑶個人電腦數占全球比率1.0％，為新加坡及香港之2倍；⑷行動電話用戶數達2,163萬戶，占全球比率2.3％。

表I-3.1.3　全球知識與資訊交流能力之比較
－占全球比率

單位：％

	網路主機數		網路使用人數		個人電腦數		行動電話數	
	2000	2001	2000	2001	2000	2001	2000	2001
世界總計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
工業先進國家								
美　國	75.5	75.1	32.2	28.6	35.9	35.9	14.8	13.4
日　本	4.3	5.0	9.7	11.6	8.9	9.0	9.0	7.9
芬　蘭	0.5	0.6	0.5	0.4	0.5	0.4	0.5	0.4
加拿大	2.2	2.0	3.3	2.7	2.7	2.4	1.2	1.0
亞洲四龍								
台　灣	1.0	1.2	1.6	1.6	1.1	1.0	2.4	2.3
南　韓	0.4	0.3	4.9	4.9	2.5	2.4	3.6	3.1
新加坡	0.2	0.1	0.3	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3
香　港	0.2	0.3	0.7	0.6	0.5	0.5	0.7	0.6

資料來源：ITU網站。

㈡資訊通信科技（ICT）與新經濟

美國新經濟的經驗顯示，ICT有助生產力提升，縮小與工資上升率的差距，抑制物價上漲，更可提高就業率，紓解失業難題。根據ICT對新經濟貢獻之計量估計，ICT推動經濟成長的管道，主要係因ICT生產的技術進步，提高ICT生產效

率，導致ICT價格下跌，進而促使ICT使用部門大規模投資ICT，替代其他投入要素所致。

1.先進國家

－美國：ICT生產部門對勞動生產力成長之貢獻百分率由前期（1990至1995年）之43.1％，降為後期（1995至2000年）之28.3％；ICT使用部門對勞動生產力成長之貢獻則由前期之37.1％升至後期的60.7％。

－歐盟：歐盟ICT發展與應用（尤其是ICT的外溢效果）的貢獻小於美國，ICT生產部門及ICT使用部門對勞動生產力成長之貢獻，分別由前期之16.8％及19.8％升至後期之35.3％及30.8％。

表I-3.1.4　ICT與勞動生產力成長來源

	美國		歐盟		日本	
	1990-1995	1995-2000	1990-1995	1995-2000	1990-1995	1995-2000
勞動生產力成長率（％）						
整體經濟	1.2	2.4	2.0	1.3	0.8	0.9
ICT生產部門	8.0	9.3	6.9	8.7	8.3	12.6
ICT使用部門	1.3	4.4	1.3	1.2	0.9	0.7
非ICT部門	0.4	0.3	2.0	0.8	0.2	0.0
對勞動生產力之貢獻率（％）						
整體經濟	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ICT生產部門	43.1	28.3	16.8	35.3	58.0	80.0
ICT使用部門	37.1	60.7	19.8	30.8	24.7	13.7
非ICT部門	23.3	10.2	62.4	32.3	12.3	-3.2
殘差調整	-3.5	0.8	1.0	1.6	5.0	9.5

資料來源：Bart van Ark, R. Inklaar, R. H. McGuckin（2002）,*“Changing Gear” Productivity, ICT and Service Industries: Europe and the United States.*

－日本：日本ICT對勞動生產力成長的貢獻主要以ICT生產部門為主，由前期之58.0％升至後期之80.0％，ICT使用部門之貢獻反由前期之24.7％降為13.7％。

2.台灣

－80至88年間，台灣ICT部門名目附加價值平均增加率11.2％，高於同期間全體產業之8.6％；占名目GDP比率由80年之33.7％，增至88年之40.9％。

－同期間，ICT生產部門名目附加價值平均增加率達15.7％（ICT生產部門之製造業增加率16.9％），高於ICT使用部門之10.3％。台灣ICT使用部門占GDP比率為ICT生產部門的3.87倍，顯示台灣ICT及新經濟發展的內涵與美國、歐盟較相近。

表I-3.1.5　台灣ICT產業之產出與規模

	全體產業	ICT部門	ICT 生產部門	ICT 使用部門
名目附加價值成長率（％）				
80*-85年	9.9	12.3	16.4	11.5
85*-88年	6.4	9.5	14.5	8.4
80*-88年	8.6	11.2	15.7	10.3
占名目GDP比率（％）				
80年	100.0	33.7	5.1	28.6
85年	100.0	37.5	6.7	30.7
88年	100.0	40.9	8.4	32.5

*指計算增加率的基年。

資料來源：根據行政院主計處編印**中華民國台灣地區產業關聯表**（民國80、85及88年）加總計算而得。

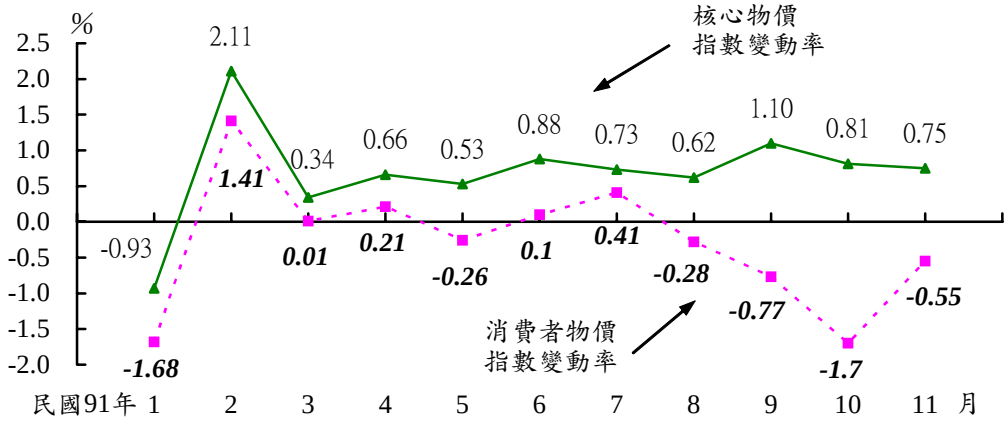
㈢全球通貨緊縮

通貨緊縮是指物價持續下跌的現象，經濟學人（2002年10月12日）指稱，全球通貨緊縮是當前國際經濟復甦最嚴重的威脅。

－通貨緊縮若導源於技術進步、生產力提升和管制鬆綁因素，則屬於良性通貨緊縮，對總體經濟不致產生明顯的負面影響。惟若通貨緊縮係因需求萎縮、產能過剩所引起，則對整體經濟可能造成相當嚴重的風險。目前全球通貨緊縮的肇因，此兩種因素兼有。

－91年1至11月台灣消費者物價指數較上年同期下跌0.29％，其中商品類下跌0.18％，服務類下跌0.42％；若剔除新鮮蔬果、魚介及能源，核心物價指數仍較上年同期增加0.69％。8至11月消費者物價指數跌幅擴大，係因上年蔬菜價格受颱風影響，比較基期較高所致。就此觀點而言，目前台灣雖無通貨緊縮現象，惟存在物價下跌之壓力。

圖I-3.1.2　消費者物價指數變動率



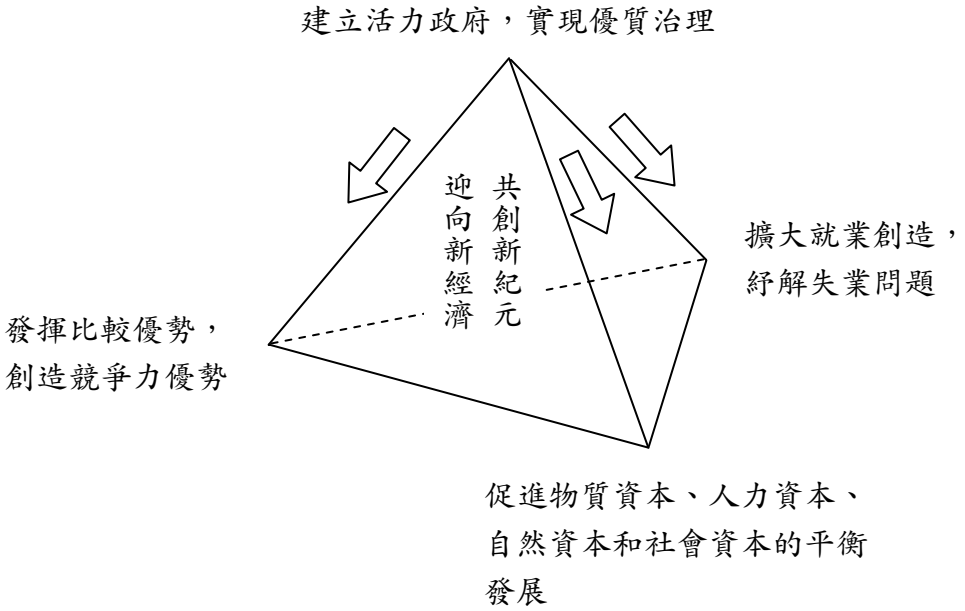
資料來源：行政院主計處整體統計資料庫。

二、內在挑戰與政府對策

經濟全球化發展過程中，台灣社會群體不對等程度加深，成為經濟成長的潛在衝擊。例如：凡能參與跨國資本、人才移動的企業及高技能勞動者，在就業機會、所得收入及工作穩定等方面，均占相對優勢；反之，缺乏該等能力者被替代的可能性與不安全感升高。

失業率居高不下，加深勞動者的焦慮與不滿，不但貧富差距不能縮小，甚且拉大數位落差，降低社會凝聚力，妨礙社會資本累積，造成社會失衡，削弱經濟活力。因此，當前政府政策的最大挑戰，在一方面必須減少干預經濟活動，促進市場競爭；另方面又必須積極承擔公共領域（就業創造、社會安全、教育與研發、醫療保健、生態保育等）的職責，營造健全的公民社會。

圖I-3.1.3　政府政策的挑戰



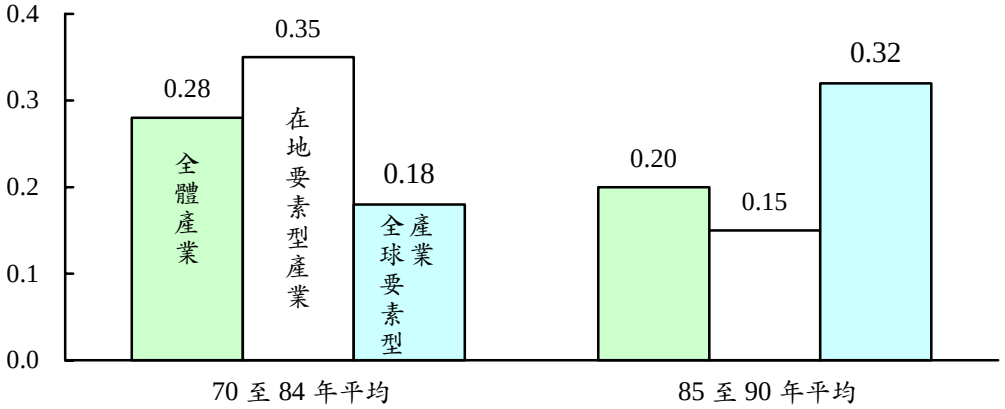
㈠就業優先的總體策略

近年來台灣勞動市場面臨的問題，在於工作流失率遠高於工作創造率，且失業勞工很難轉入生產力與收入相對較高的新領域就業。因此，無論是為解決當前失業問題，或為因應知識經濟發展的挑戰，政府均應採取「就業優先」的總體策略，創造大量不同類型（包括正式與非典型僱用）的就業機會。

1.結構轉變與就業創造

－就業結構調整：85至90年間，台灣失業問題不斷惡化，主要係在地要素型產業的新創就業效果不足。例如，在地要素型產業之就業所得彈性值由70至84年平均之0.35遽降為85至90年之0.15。不過，該一期間，全球要素型產業成長快速，就業所得彈性值由0.18提升至0.32，填補在地要素型產業對就業創造相對不足的效果，否則此期間就業缺口更趨擴大。

圖I-3.1.4　台灣產業別就業所得彈性值



資料來源：同圖I-2.1.1及表I-2.1.3。

文化產業與就業創造

1990年代以來，世界各國對教育、出版、藝術、觀光、展覽、傳播、娛樂及網路等文化消費的需求益趨殷切，新世代的文化產業（或稱創意產業、內容產業）應運而生，成爲新興產業。就產業特質而言，文化產業係文化商品製造業、文化商品銷售業及文化服務業的綜合體。因此，文化產業的外溢效果大，所誘發關聯產業的間接經濟效益遠高於直接經濟效益。

－根據2000年聯合國教科文組織統計，全球印刷品與文學、音樂、視覺藝術、電影與攝影、廣播電視、遊戲軟體與運動產品的貿易額，由1980年的953.4億美元增至1998年的3,879.3億美元，增幅高達306.9%。此外，1995至1999年間歐盟國家文化產業之平均就業增加率2.1%，高於1.2%之整體就業增加率，反映歐盟國家之文化產業蓬勃發展。

－根據Pratt（2000）之研究，1991至1996年英國文化產業就業增加14.3%，占總就業人數比率由1991年之5.8%增至1996年之6.4%；1990至1995年日本文化產業就業增加5.3%，占總就業人數比率由1990年之9.5%增至1995年之9.6%。

世界主要文化商品貿易

	1980				1998			
	進口		出口		進口		出口	
	金額(億美元)	比率(%)	金額(億美元)	比率(%)	金額(億美元)	比率(%)	金額(億美元)	比率(%)
印刷品與文學	74.0	15.5	76.2	16.0	254.8	11.9	256.2	14.7
音　樂	85.6	17.9	90.4	19.0	508.7	23.8	476.2	27.3
視覺藝術	49.8	10.4	35.6	7.5	149.9	7.0	98.6	5.7
電影與攝影	96.8	20.2	102.1	21.5	293.4	13.7	278.6	16.0
廣播電視	96.2	20.1	106.4	22.4	408.8	19.1	347.4	19.9
遊戲軟體與運動產品	76.1	15.9	64.3	13.5	521.0	24.4	285.9	16.4
總　計	478.4	100.0	475.0	100.0	2,136.6	100.0	1,742.7	100.0

註：因四捨五入關係，合計數未必相符。

資料來源：UNESCO（2000）, *International Flows of Selected Cultural Goods 1980-98.*

－就業創造：依先進國家的經驗，發展數位文化、觀光旅遊及生態環境等產業，是結合新興與傳統產業，發展經濟及擴大就業的良好途徑。為有效發揮在地要素型產業吸納勞動的潛力，應促進高科技與勞力密集型企業的結合，發展兼具地方特色、知識密集及勞動密集型為特質之產業。

2.教育、訓練與就業

－教育與就業需求：台灣知識工作者占總就業比率，已由85年之25.88％遞增至91年1至11月的28.89％。惟根據主計處「人力運用調查報告」，教育與職業不相稱占就業人數比率，卻由85年之6.13％增至91年之8.18％，即學非所用人數在六年間增加39.35％，顯示台灣教育資源配置與市場需求不相適配，難免引發結構性失業。

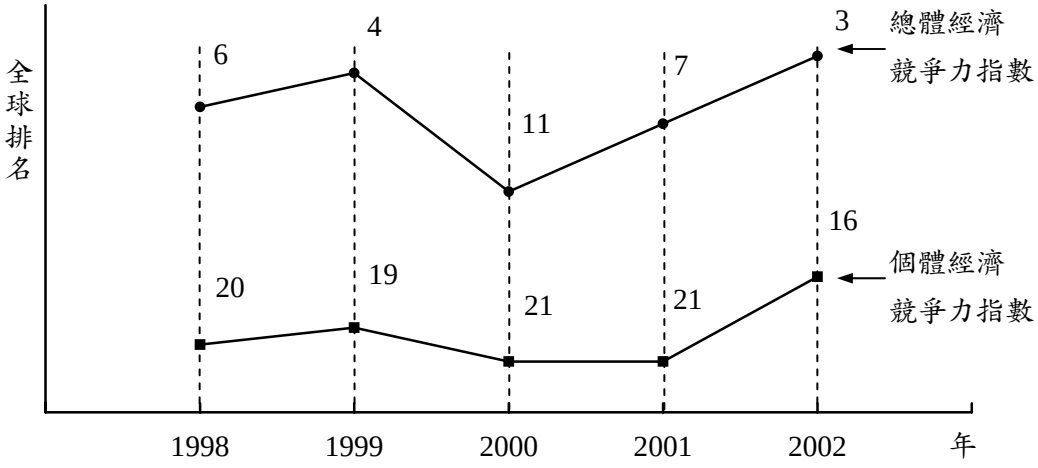
－人力資本投資：為提升勞動者之專業技能與知識能力，密切配合產業發展需求，必須加速人力資本投資（包括培訓與終身學習）。例如，針對低學歷青年及中高齡失業者分別施予不同職業技能培訓，提升失業者的轉業及就業能力，以紓解失業問題。此外，應加速公立職訓機構轉型，配合就業市場需求，辦理職訓工作，促進「訓」「用」合一。

㈡發揮比較優勢，創造競爭力優勢

根據WEF「2002-2003全球競爭力報告」，在接受評比的80個經濟體中，台灣成長競爭力指數（反映未來5至8年經濟成長潛力之總體經濟競爭力指數）排名由2001年第7位升

至2002年第3位；個體經濟競爭力指數（衡量當前生產力與經濟情勢變化）排名由第21位上升至第16位。兩項指標皆告進步，反映台灣企業靈活應變力佳。

圖I-3.1.5　台灣總體與個體經濟競爭力指數全球排名



資料來源：WEF（2002）, *The Global Competitiveness Report 2002-2003*.

－總體經濟競爭力：⑴科技指數排名第2位，僅次於美國，表現耀眼；⑵公共部門指數排名第27位，不但較上年倒退3名，且遠低於新加坡和香港的第7與13位，也較經濟不振延續10年的日本第25位落後，顯示台灣公共領域（尤其是契約與法制指數排名第33位）與先進國家仍有相當落差；⑶總體經濟環境指數排名第6位，較上年進步9名。

－個體經濟競爭力：⑴公司營運與策略指數排名第16位，較

上年進步4名；⑵國家商業環境品質指數排名第13位，較上年進步8名。由於1998至2002年台灣個體經濟競爭力全球排名不但低於總體經濟競爭力，且兩者的差距都在10名以上。因此，提高國際競爭力，除加強政府角色轉型外，尚需同時進行個體經濟結構調整，改善資源配置效率，以發揮比較優勢，創造競爭力優勢，加速經濟成長。

㈢調整資本累積型態，提升整體經濟福祉

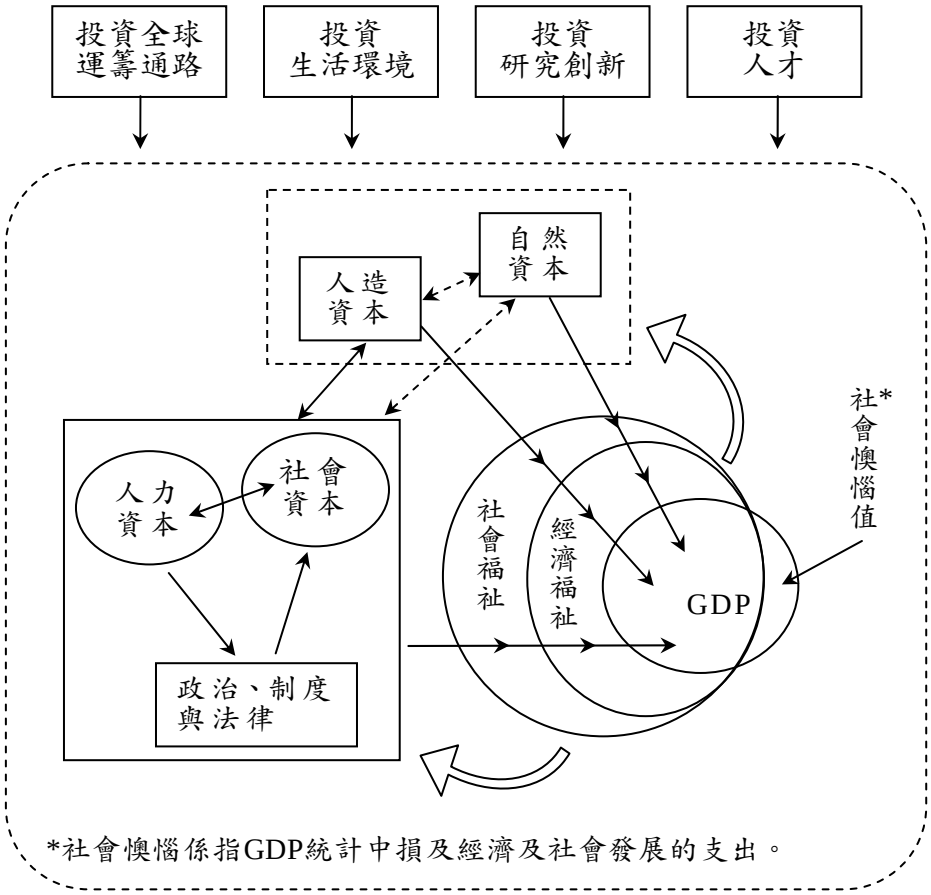
過去四十年間，台灣經濟持續快速成長的重要因素之一，在於優質充沛的「人力資本」（包括教育、研究發展及衛生醫療投資）及「人造資本」（或物質資本，尤其是機器設備投資）能充分互補，促進結構加速轉變。惟隨著環境長期超限開發及重化工業的過度擴張，卻造成「自然資本」的急遽下降。此外，近年來國內「社會資本」明顯耗損，社會創新能量難以有效發揮。基本上，上述四類資產不可相互替代，故需維持各該類資本累積的相對平衡，始能確保經濟永續成長。

—就中長期而言，政府應致力從有形資本密集投資轉型為無形資本密集投資，亦即從人造資本的投資轉為強調自然資本、人力資本和社會資本的投資，並促進人造資本、人力資本、自然資本和社會資本的平衡發展。

—台灣傳統的經濟成長模式應加速轉變，以生態現代化為核心，亦即投資主軸應「以人為本」，強調投資人才、投資研究創新、投資生活環境及投資全球運籌通路，擴大國人發展的能力與機會，促進經濟永續成長，縮小台灣與工業

先進國家的知識差距、所得差距與數位差距，並遏阻國內生態赤字之擴大。

圖I-3.1.6　資本累積型態與國民福祉



資料來源：根據OECD（2001）, *The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital* 修正。

第二節　經濟成長潛力

經濟成長潛力或潛在GDP之意義，即在一定期間內經濟社會既有總資源（或總要素投入）獲得充分利用的最大產出水準。民國74至78年間，台灣潛在GDP成長率平均高達9.1％（實際GDP成長率9.0％，幾已達成充分就業）；惟民國80年代以來，傳統勞力密集工業競爭力持續衰退，企業紛紛移往東南亞或大陸投資設廠，另建生產據點，潛在GDP成長率呈現下降趨勢。79至84年間，潛在GDP成長率平均為7.3％（實際GDP成長率6.8％）；85至90年間，降為5.7％（實際GDP成長率4.4％）；91年續降至4.4％（實際GDP成長率3.27％）。

展望未來5年，在政府積極推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」，落實綠色矽島之建設，潛在GDP成長率可望逐步回升。

一、潛在GDP之基準預測

經濟成長潛力的強弱，主要決定於總要素生產力（技術進步）的高低、資本累積率及勞動力量與質的優劣。過去15年間，台灣潛在GDP成長來源主要為總要素生產力和資本累積的提高，勞動投入的貢獻則相對較小。

㈠設定條件

1.勞動投入

勞動投入對潛在GDP成長率之影響，主要視15歲以上工作人口、勞動力參與率、自然失業率及勞動分配率等因素之相對變動而定。

－工作人口及勞動力參與率：人口高齡化雖使勞動力增加

趨緩，惟政府積極開發婦女潛在勞動力及輔導高齡者再就業，仍可使勞動力持續小幅增加。估計15歲以上工作人口由91年之17,385千人逐年增至96年之18,320千人，惟增加率由1.20％遞減為1.05％；勞動力參與率則由57.4％略增為57.5％。

表I-3.2.1　91至96年人力成長推計

	民間15歲以上工作人口		勞動力		勞動力參與率（％）
	人數（千人）	增加率（％）	人數（千人）	增加率（％）	
民國91年	17,385	1.20	9,979	1.50	57.4
92	17,590	1.18	10,107	1.28	57.5
93	17,790	1.14	10,220	1.12	57.5
94	17,990	1.12	10,335	1.13	57.5
95	18,130	0.78	10,416	0.78	57.5
96	18,320	1.05	10,525	1.05	57.5

資料來源：行政院經濟建設委員會人力規劃處。

－自然失業率：85至91年間，台灣人力結構調整速率較產業結構調整速率為緩，以致自然失業率明顯攀升。根據工業先進國家經驗，自然失業率往往易升難降；惟在政府積極推動產業升級及勞動市場改革下，自然失業率可望回降。

－勞動分配率：近年來，台灣勞動分配率（勞動報酬占總GDP之比率）穩定在60％上下之水準。未來5年政府積

極擴大就業，提升勞動素質，勞動分配率仍可維持80至89年平均62.8%之水準。

－綜合上述條件，估計92至96年勞動投入對潛在GDP成長的貢獻占0.8個百分點，較85至90年之貢獻提高0.2個百分點。

2.資本累積

資本累積對潛在GDP成長之影響，主要視投資數量、投資效率（邊際資本產出率）、儲蓄率及儲蓄與投資間的轉化效率等因素之相對變動而定。

－台灣已成為WTO正式會員，兩岸經貿關係若能持續改善，外人直接投資可望增加。其次，政府積極推動投資優先策略，亦可激勵民間投資意願。

－估計92至96年，實質資本存量累積率應可維持在4.5%的水準，對潛在GDP成長的貢獻占1.6個百分點。

3.總要素生產力

74至91年間，台灣總要素生產力提高的主要來源，為知識創造（研究發展與教育）的貢獻，其次為資源重配置、基礎設施充實、國際貿易和外人直接投資的外溢效果。

－根據WEF發布之「2002-2003全球競爭力報告」，台灣科技指標排名全球第2位。其中，創新指標排名第2位、ICT發展指標第10位，未來5至8年台灣整體經濟之技術創新潛力深厚。

－政府已決定加速知識投資及產業結構持續調整，92至96年台灣總要素生產力對潛在經濟成長的貢獻可望達49.8

％，高於79至84年之39.7％、85至90年之35.1％及91年之45.5％。

表I-3.2.2　2002年WEF評比科技競爭力前五名國家

	科技指標					
			創新指標		ICT發展指標	
	全球排名	評比分數	全球排名	評比分數	全球排名	評比分數
美國	1	6.36	1	6.62	4	6.09
台灣	2	5.87	2	5.89	10	5.86
芬蘭	3	5.83	3	5.47	3	6.19
瑞典	4	5.77	4	5.25	1	6.29
日本	5	5.34	5	5.18	17	5.50

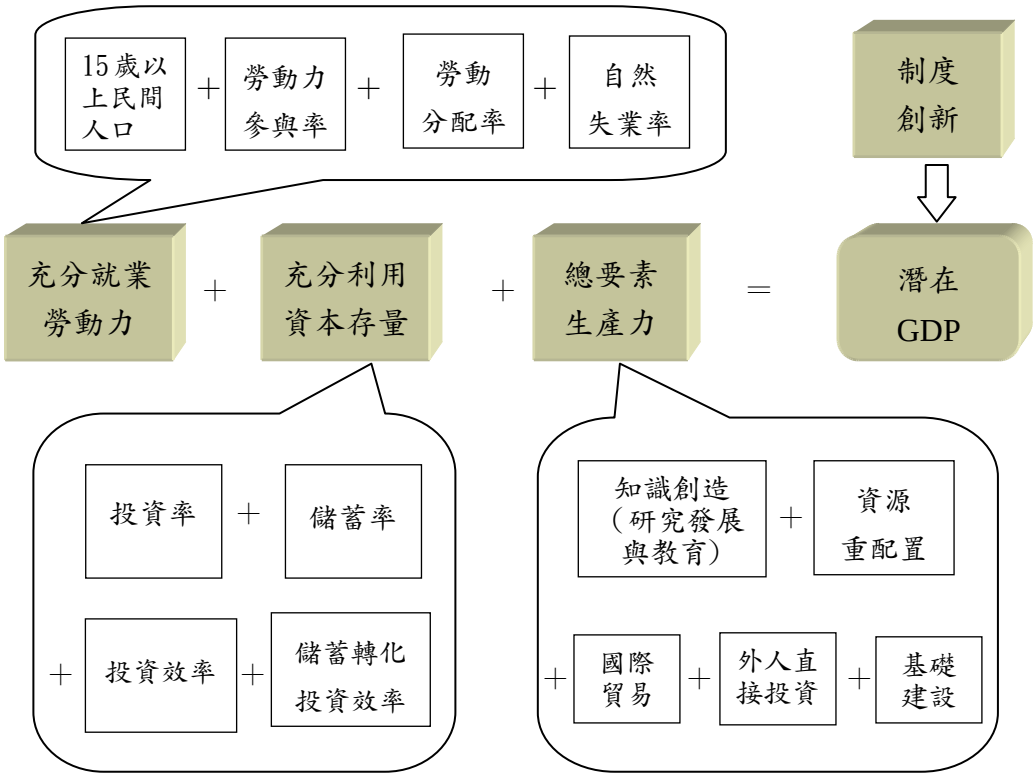
資料來源：同圖I-3.1.5。

4.制度創新與政策調整

制度創新指政府為加強或改善經濟體系的運作效率及靈活、應變能力所進行的制度改革。政策調整指政府為因應國內外經濟情勢變化所採取的政策措施與行動。兩者雖未如勞動、資本與技術要素一樣，直接成為經濟成長來源，但均有助於勞動生產力加速成長。

基本上，「挑戰2008：國家發展重點計畫」之政治改革、金融改革及財政改革，涵蓋多項的制度變革與政策調整，貫徹執行，當可加速勞動生產力成長，促進整體經濟擴張。

圖I-3.2.1　台灣潛在GDP估測模式



㈡基準預測

從投入面觀點，根據上述內外在條件變動評估結果，92至96年台灣經濟成長潛力之基準估測為4.8%。其中，總要素生產力成長的貢獻占49.8%，反映技術創新活動對潛在GDP成長的貢獻約達一半。要素投入部分，資本投入的貢獻占34.0%，勞動投入的貢獻占16.2%。

表I-3.2.3　台灣經濟成長潛力之基準預測

	74-78年	79-84年	85-90年	91年	92-96年
貢獻率(百分點)					
實際GDP成長率	9.0	6.8	4.4	3.3	—
潛在GDP成長率	9.1	7.3	5.7	4.4	4.8
要素投入	4.2	4.4	3.7	2.4	2.4
勞動	1.5	1.0	0.6	0.8	0.8
資本	2.7	3.4	3.1	1.6	1.6
總要素生產力	4.9	2.9	2.0	2.0	2.4
知識創造*	2.9	1.7	1.0	1.0	1.5
其他來源	2.0	1.2	1.0	1.0	0.9
貢獻率(%)					
潛在GDP成長率	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
要素投入	46.2	60.3	64.9	54.5	50.2
勞動	16.5	13.7	10.5	18.2	16.2
資本	29.7	46.6	54.4	36.4	34.0
總要素生產力	53.8	39.7	35.1	45.5	49.8
知識創造*	31.8	23.3	17.5	22.7	30.4
其他來源	22.0	16.4	17.5	22.7	19.4

*知識創造指研究發展與教育。

資料來源：根據中華民國台灣地區國民所得、中華民國台灣地區人力資源統計年報、中華民國六十四年台灣地區產業固定資本存量調查報告及中華民國科學技術統計要覽(各年版)計算。

潛在GDP成長的不確定性與總體經濟發展規劃

近年來，國際經濟景氣變動漸趨頻繁，爲評估一國長期經濟成長潛力，及潛在產出所隱含對應之物價膨脹是否穩定，IMF發布之「世界經濟展望」及OECD發布之「經濟展望」，均相當重視GDP缺口（潛在GDP與實際GDP的差額占潛在GDP的比率）及失業率缺口（實際失業率與自然失業率的差距）之分析。

OECD指出，由於潛在GDP爲抽象理論概念，實際資料無法直接觀察，必須利用經濟計量方法估測。惟估測結果受模型選擇、變數設定、資料可信度及加總問題等因素之影響，潛存相當的不確定性。基本上，不同研究方法對於潛在GDP水準值的推估或有歧異，但對於GDP缺口轉折趨勢的估測大致相同。

政府歷次中長期經建計畫之總體經濟規劃理念，與OECD、IMF的觀點一致。基本上，經濟成長率目標值之設定，應接近潛在GDP成長率；就業率目標值之設定，接近失業率零缺口；因此，需評估GDP缺口及失業率缺口的可能演變，研擬有效對策，以促進經濟加速成長，並擴大就業。

二、潛在GDP成長率之情景模擬

基準預測係針對未來5年台灣經濟發展的內外在條件，進行審慎樂觀的估計。為考量未來台灣可能遭遇的挑戰與風險，乃根據上述成長潛力及可能面臨的課題、限制因素，進行不同狀況之情景模擬分析，模擬結果分述如次：

㈠總要素生產力成長轉緩

1.發展現況

知識經濟時代，知識創造為決定潛在生產力的關鍵因

素，尤以民間研究發展更是知識創新的基石。惟民營企業研發支出成長自1998年後明顯轉緩，2000年更降為3.74％。若此項減緩趨勢係反映總體環境的結構性轉變，則未來5年民間研究發展支出減緩，勢必影響基準預測估算之潛在GDP成長率。

2.模擬結果

－設定條件：未來5年台灣知識投資占GDP比率仍逐年遞增，惟成長較緩，至96年約為4.7％，較基準方案之5.1％為低。其中，96年公私部門高等教育支出占GDP比率由基準解之2.1％降為1.95％；研究發展支出占GDP比率由3.0％降為2.75％。

－綜合研判：在上述條件下，潛在GDP成長率將由基準解之4.8％降至4.19％，反映知識累積對潛在GDP具相當顯著的影響。由於民間研究發展支出常隨著政府研發投資抵減獎勵而增加，故政府應加強相關獎勵政策，激發企業家精神，促進民間部門研發支出的穩定成長。

㈡政府固定投資擴大

1.發展現況

自88年起，公共支出轉呈縮減，對經濟成長的負貢獻相當明顯，為重振公共支出對經濟成長的激勵作用，政府應擴大公共投資。尤其是為防範金融重建及通貨緊縮可能帶來的消費緊縮效應，政府尤須推動擴張性財政政策來彌補此項緊縮缺口。

表I-3.2.4　公共支出對經濟成長率之貢獻

	經濟成長率（%）	對經濟成長率之貢獻（百分點）			
		公共支出	公共投資	公共基礎建設投資	政府投資
民國85年	6.10	0.87	-0.08	0.02	-0.02
86	6.68	0.75	-0.09	0.003	0.03
87	4.57	0.70	0.11	0.13	0.01
88	5.42	-0.38	0.54	0.45	0.21
89	5.86	-0.28	-0.35	-0.38	-0.26
90	-2.18	-0.26	-0.14	-0.09	-0.24
91(估計)	3.27	-0.60	-0.42	-0.43	-0.50
92(估計)	3.38	-0.29	-0.28	-0.26	-0.17

註：公共基礎建設投資＝政府部門固定投資＋公營事業之水電燃氣和運輸倉儲通信業固定投資。
資料來源：行政院主計處整體統計資料庫。

2.模擬結果

－設定條件：未來5年政府排除萬難，增加政府投資，政府投資規模占實質GDP比率平均達4.9%，較基準方案提高0.5個百分點。

－綜合研判：在上述條件下，整體經濟之實質資本存量累積率將由基準方案之4.5%增為4.7%，潛在GDP成長率相應由4.8%增至5.0%。為提振國內需求，紓解日益嚴重的失業問題及防範通貨緊縮浮現，政府有必要採取積極前瞻的財政擴張對策。

㈢勞動力參與率提高

1.發展現況

當前台灣勞動力參與率仍較先進國家低5至10個百分

點，若92至96年勞動力參與率仍大體維持57.5％之水準（勞動力參與率變動率為零），則反映國內勞動供給增加趨緩，不利經濟潛能發揮。

2.模擬結果

－設定條件：設定未來5年勞動參與率微幅上升，96年勞動力參與率由基準解之57.5％增至59.25％。

－綜合研判：勞動供給增加，對經濟成長的貢獻可望提高，潛在GDP成長率應可由4.8％略增至4.91％。提高勞動意願，符合既定人力政策方針。由於當前台灣失業率攀升的關鍵，在於整體就業創造不足以抵消勞動供給的增加，故失業問題的紓解，應從勞動需求面思考，以「擴大就業創造」為政策主軸，惟需配合勞動需求，致力提升勞動素質。

真實儲蓄率與潛在GDP

世界銀行指出，由綠色國民所得帳所衍生的真實儲蓄率（真實儲蓄占GDP比率），係衡量一國財富創造及經濟社會實質進步的理想總體指標。台灣真實儲蓄率由1998年之22.1％降至1999年之21.7％，再續降至2000年之20.5％，低於新加坡（39.9％）、香港（26.8％）以及南韓（21.9％），居亞洲四龍之末。

未來5年政府應積極運用知識經濟的特質，加強綠色投資（包括：與環保相關的研發、生產與服務業投資），促進綠色科技的創新與擴散，防止自然環境資源的急遽耗損，加速人力資本累積，促進資源永續利用，提高真實儲蓄率及潛在GDP成長率。

第三節　總體經濟目標

根據上節估測，民國92至96年台灣潛在GDP平均成長率為4.8%，變動區間介於3.7%至5.2%。在經濟結構調整、全球化快速發展的過程中，由於既有生產資源未必能充分利用，而且內外在不確定性因素增多，因此台灣未來5年的實際經濟成長率可能略低於潛在GDP成長率，主要視制度改革與政策執行成效而定。

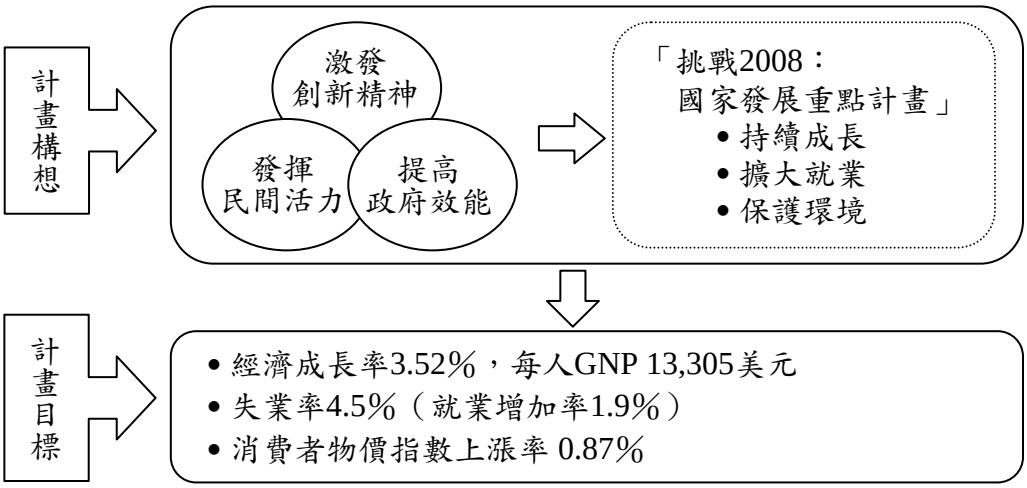
一、92年計畫構想

㈠挑戰新局

自85年以來，台灣失業率呈現加速上升趨勢，至90年隨國內外經濟情勢低迷而更為突顯，甚至逐漸轉呈「低成長、低生產力與高失業」的局面。另方面，90及91年台灣消費者物價連續下跌，成為經濟穩健復甦的負面因素。

為開創新局，政府正積極推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」，一方面創造有利於新經濟轉型及企業家發展的環

圖I-3.3.1　92年總體經濟計畫構想與發展目標



境，激發國內企業家、投資者和消費者的「自我實現」意願，增進經濟成長潛能；另方面秉持「以人為本，永續發展」的核心理念，貫徹持續經濟成長、擴大就業創造與加強環境保護三管齊下的措施，實現台灣綠色矽島。

㈡基本構想

創新、企業家精神及競爭力是影響台灣總體經濟表現的關鍵，故92年基本構想將以「激發創新精神、發揮民間活力與提高政府效能」為主軸，落實執行「國家發展重點計畫」，支持經濟成長，擴大就業創造，並兼顧國土永續發展。具體構想如次：

1.需求面：採目標管理方式，貫徹「投資台灣優先及就業優先」與「推動公共服務提供就業機會」等方案，國內外需求擴張並重，帶動經濟成長，促進就業增加。

2.生產面：因應國際間產業群集化、融合化及生態化發展趨勢，加速發展知識密集型服務業（尤其是新興服務業）及知識密集型製造業，增強產業競爭力優勢，提升附加價值。

二、計畫目標

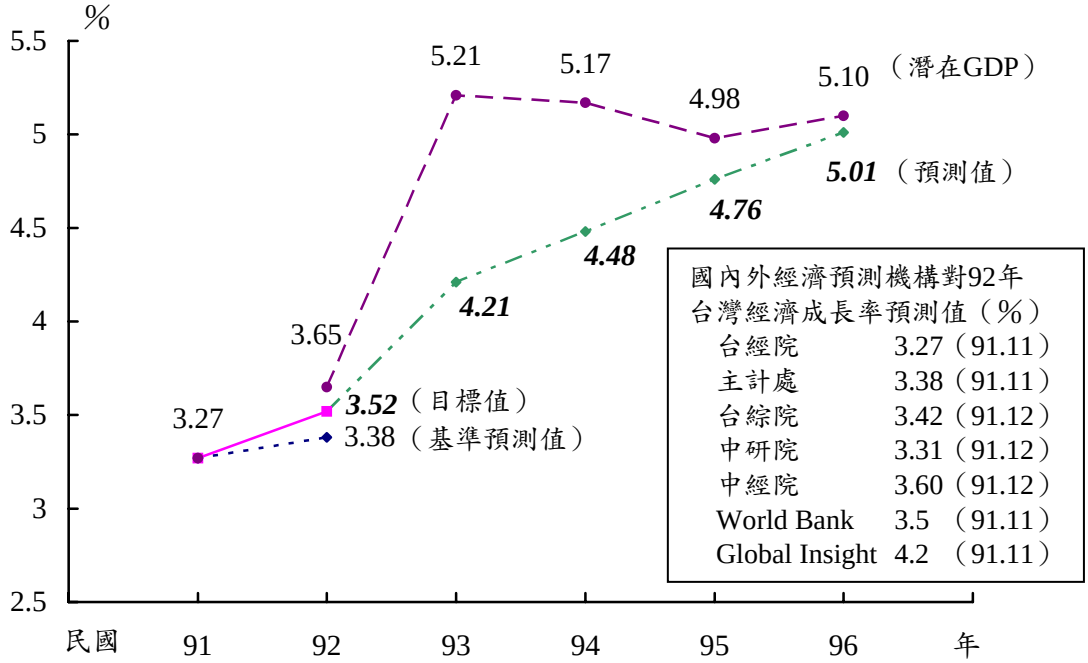
基於以上構想，92年起決貫徹執行一系列短、中、長期配套措施方案，挑戰下列主要目標：

－92至96年潛在GDP成長率平均4.8％，92年經濟成長率目標值3.52％，每人GNP 13,305美元；

－失業率4.5％（就業增加率1.9％）；

－消費者物價指數變動率由91年之-0.18％轉為0.87％。

圖I-3.3.2　經濟成長率估計值



三、經濟成長來源

㈠需求面

92年經濟成長的主要動力，為內需與輸出持續擴張，惟因輸入相應擴增，國外淨需求對經濟成長之貢獻降低，而國內需求之貢獻相對提高。

－國內需求實質成長率3.72%，對經濟成長率之貢獻占3.38個百分點。其中，消費實質成長率2.50%，貢獻1.82個百分點；固定投資毛額實質成長4.44%，貢獻0.81個百分點。

－國外淨需求（商品與勞務貿易順差）占名目GDP比率5.81%，對經濟成長率之貢獻為0.14個百分點。其中，商品與勞務輸出、入實質成長率各為5.79%及6.62%，分別貢獻3.21及3.07個百分點。

表I-3.3.1　需求面經濟成長來源之變化

項　　目	90年*	91年*（估計）	92年（目標）
實質成長率(%)			
國內生產毛額	-2.18	3.27	3.52
國內需求	-5.18	1.69	3.72
民間消費	1.04	2.17	3.00
政府消費	-1.02	-1.50	-0.19
固定投資毛額	-20.61	-2.38	4.44
民間固定投資	-29.17	-0.34	9.72
政府固定投資	-4.77	-10.07	-4.32
公營事業固定投資	4.05	2.99	-4.43
存貨投資	-	-	-
貿易順差	-	-	-
商品與勞務輸出	-7.77	8.69	5.79
(減):商品與勞務輸入	-13.87	6.37	6.62
占名目GDP比率(%)			
國內生產毛額	100.00	100.00	100.00
國內需求	94.30	93.73	94.19
民間消費	63.56	63.65	63.66
政府消費	13.05	12.54	12.06
固定投資毛額	18.74	17.76	17.96
民間固定投資	11.49	11.06	11.75
政府固定投資	4.84	4.29	3.98
公營事業固定投資	2.41	2.41	2.23
存貨投資	-1.05	-0.22	0.52
貿易順差	5.70	6.27	5.81
商品與勞務輸出	50.91	53.47	54.99
(減):商品與勞務輸入	45.21	47.20	49.18
對經濟成長率之貢獻(百分點)			
國內生產毛額	-2.18	3.27	3.52
國內需求	-4.93	1.56	3.38
民間消費	0.62	1.35	1.84
政府消費	-0.12	-0.18	-0.02
固定投資毛額	-4.92	-0.46	0.81
民間固定投資	-4.78	-0.04	1.11
政府固定投資	-0.24	-0.50	-0.19
公營事業固定投資	0.10	0.08	-0.11
存貨投資	-0.51	0.85	0.75
貿易順差	2.75	1.71	0.14
商品與勞務輸出	-4.35	4.58	3.21
(減):商品與勞務輸入	-7.10	2.87	3.07

資料來源：*同圖I-2.1.1。

㈡生產面

－知識密集型產業實質成長率7.35％，占實質GDP比率37.98％，對經濟成長率之貢獻為2.7個百分點。其中，知識密集型服務業及製造業實質成長率各為6.42％及9.76％，對經濟成長率之貢獻分別占1.7及1.0個百分點。

－非知識密集型產業實質成長率1.3％，占實質GDP比率62.02％，對經濟成長率之貢獻為0.82個百分點。

表I-3.3.2　生產面經濟成長來源之變化

項　　目	90年	91年（估計）	92年（目標）
實質成長率(％)			
國內生產毛額	-2.18	3.27	3.52
知識密集型產業	0.71	8.33	7.35
服務業	3.69	6.31	6.42
製造業	-6.74	13.93	9.76
非知識密集型產業	-3.67	0.56	1.30
占實質GDP比率(％)			
國內生產毛額	100.00	100.00	100.00
知識密集型產業	34.92	36.63	37.98
服務業	25.68	26.43	27.17
製造業	9.24	10.19	10.81
非知識密集型產業	65.08	63.37	62.02
對經濟成長率之貢獻(百分點)			
國內生產毛額	-2.18	3.27	3.52
知識密集型產業	0.24	2.91	2.70
服務業	0.89	1.62	1.70
製造業	-0.65	1.29	1.00
非知識密集型產業	-2.43	0.36	0.82

資料來源：同表I-3.3.1。

擴張性財政政策與經濟成長率目標值

2003年世界經濟仍面對通貨緊縮的威脅，復甦前景充滿不確定性。OECD指出，2003年全球經濟表現主要視美國經濟復甦活力而定；惟各方對美國經濟前景的看法不一。台灣經濟對外貿依存度甚高，與美國景氣變動尤其密切相關。為因應、緩和外在不確定性的衝擊，確保經濟成長目標值3.52%之達成，政府必須扮演更積極的角色。

近年來，全球通貨緊縮問題浮現，台灣消費者物價亦連續二年小幅下跌。一般認為，物價若持續下跌，對總體經濟的衝擊將遠比通貨膨脹嚴重；政府亟應同時採取擴張性財政政策與擴張性貨幣政策，激勵有效需求，避免陷入類似日本通貨緊縮的困局。過去二年來，中央銀行為提振景氣，固已持續採行擴張性貨幣政策，維持低利率局面，惟因缺乏配套的擴張性財政政策，以致經濟復甦活力不足。

展望92年，在「公共債務法」舉債上限之限制條件下，公共投資名目金額之設定仍低於91年之水準，本質上屬於緊縮性財政政策，難以發揮擴大內需的效益，彌補外需可能減弱的缺口。因此，政府應改弦更張，採取積極的財政擴張政策，以實現經濟成長與就業創造的雙贏局面。

總體計量模擬顯示：若2003年國際經濟環境未如預期，經濟成長率目標值將由3.52%降至3.29%。惟若適時採取積極、前瞻的財政擴張政策：政府消費追加200億元，政府投資追加350億元（按國民所得定義，不含土地購買），則經濟成長率可由3.29%增至3.78%。

綜合言之，面對經濟全球化及通貨緊縮的可能衝擊，採取積極的財政擴張政策有其必要性及迫切性。從總體經濟規劃觀點，政府支出不宜僅考量當期財政平衡或穩健，而應從中長期觀點思考，在經濟循環週期中維持財政收支平衡。