



名家 觀點

VIEWPOINT

臺商回流引導關鍵零組件供應鏈重新布局契機

台灣經濟研究院院長 張建一

壹、前言

貳、美中貿易衝突下臺商回流對臺灣投資影響

參、後全球化時期所衍生出新供應鏈分工體系

肆、回臺投資引導供應鏈關鍵布局方向

伍、結語

壹、前言

當前臺灣正處於產業與經濟發展重大轉捩點。在面臨全球景氣減緩、先進國家再工業化，以及中國紅色供應鏈與新興經濟體崛起等外在重大經貿變革，以及內部當前的產業發展環境與過去大不相同下，過去大量生產製造的模式難以再次成功複製。在現有產業發展模式遭遇瓶頸下，當前的臺灣亟需新的成長動能，藉以提振產業發展與經濟成長動能。由國民所得的支出面來看，投資、出口和消費是拉動經濟成長三大要素；其中，豐富的投資能量實為經濟成長做出貢獻，亦對於整體產業長期發展有相當的重要性。

然而，臺灣近年整體經濟出現諸多挑戰，如全球貿易規模縮減導致出口動能減緩、後金融海嘯時期投資動能趨緩、國內

需求消費相對不足、長期薪資成長停滯等現象。有鑑於全球經貿局勢變化與國際供應鏈重整趨勢，特別是美中貿易衝突似止未休，恐演變為長期戰爭，更加速國際產業供應鏈的移轉與轉型。

為因應美中貿易升級所造成的潛在不確定衝擊，臺商回流效應湧現，帶動相關資金需求，形成臺灣近二十年來規模最大的臺商返鄉投資潮。未來臺灣如何在全球供應鏈重整契機下，確實地掌握此波臺商回流投資熱潮而且不使其為曇花一現，而是逐步落實投資，使其成為翻轉產業創新的活力，進行下世代產業關鍵零組件的前瞻布局規劃，勢將成為臺灣產業發展最重要關注的議題。

貳、美中貿易衝突下臺商回流對臺灣投資影響

一、金融海嘯後國內投資成長力道趨緩

以產業發展而言，產業資本的增加主要靠的是投資。一般而論，固定資本形成隱含投資金額增加，是有益於臺灣整體經濟發展。產業的固定資本形成會隨著景氣波動而有所增減。綜觀臺灣近年投資狀況（如圖 1 所示），2001-2003 年全球不景氣及美國

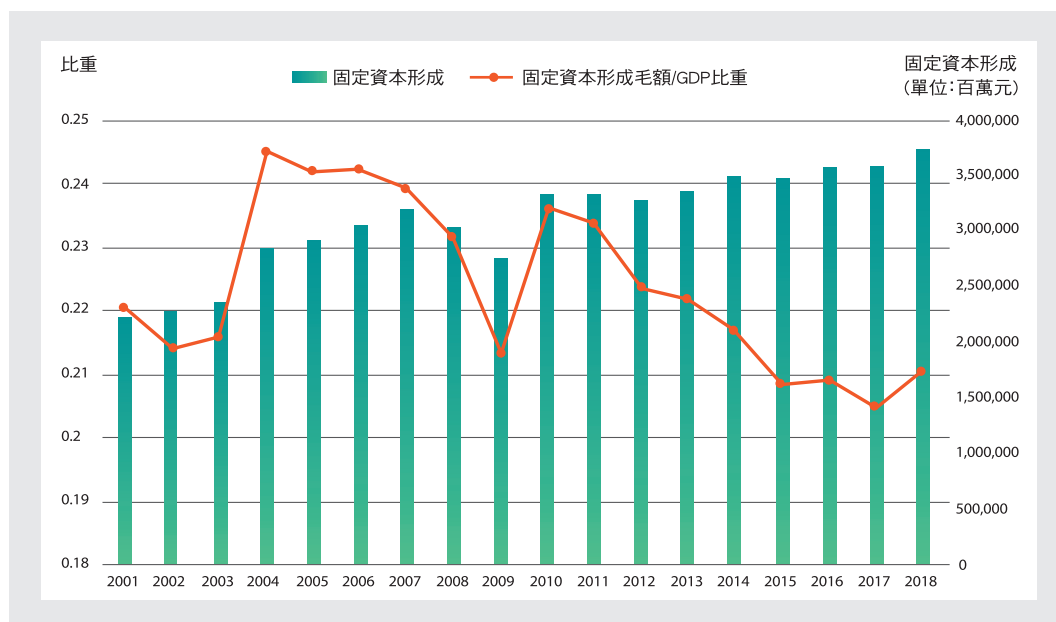


圖 1 臺灣固定資本形成毛額規模變化

資料來源：主計總處「整體統計資料庫」。

表 1 臺灣固定資本形成毛額組成——以公私部門區分

項目 ／西元	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
名目金額 (兆元)	3.05	2.76	3.34	3.35	3.28	3.38	3.49	3.49	3.59	3.58	3.74
占 GDP 比重 (%)											
固定資本 形成毛額	23.16	21.31	23.63	23.39	22.35	22.18	21.68	20.83	20.90	20.48	-
民間機構	17.37	14.94	17.68	17.88	17.48	17.63	17.51	17.07	17.23	16.73	-
公營企業	1.65	1.78	1.77	1.54	1.39	1.32	1.31	1.14	1.08	1.05	-
政府	4.13	4.59	4.17	3.97	3.48	3.23	2.87	2.62	2.58	2.71	-
結構比 (%)											
固定資本 形成毛額	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	-
民間機構	75.01	70.10	74.85	76.44	78.21	79.49	80.73	81.96	82.48	81.67	-
公營企業	7.15	8.36	7.49	6.57	6.22	5.93	6.04	5.47	5.17	5.11	-
政府	17.85	21.54	17.66	16.99	15.57	14.58	13.23	12.57	12.35	13.22	-

註：比重與結構比則以當期價格計算；民間機構含營利與非營利機構。

資料來源：主計總處「整體統計資料庫」。

911 事件衝擊下，臺灣整體固定資本形成比重跌至 21.4%，隔年隨著景氣回溫後，此比重即快速回升至 24.5%，並維持在 2 成 4 的水準。

然而，2008 年的金融海嘯衝擊，導致投資大幅衰退，更使比重跌至區間低點為 21.3%，其後產業投資反彈力道卻不似 2001 年景氣衰退後逐漸回溫好轉，反而一路下滑，2011-2012 年因歐債問題衝擊民間投資意願及接單情形，2017 年跌破 20.5% 水準，跟受到金融海嘯衝擊的投資相比，甚至更低。由此可知，臺灣的整體投資狀況不論是規模或是成長率變化在金融海嘯後明顯出現趨緩現象。

整體而言，我國投資能量來源主要來自於民間投資（近年皆超過 8 成），而公營企業與政府二者比重相加約僅占 2 成。若進一步觀察固定資本形成占 GDP 比重之數據（如表 1 所示），在整體投資規模逐年縮減的前提下，民間機構部分由 2011 年的 17.88%，一路下滑跌至 2017 年的 16.73%。這隱含臺灣在後金融海嘯時期，民間投資成長力道呈現明顯趨緩。另依據主計總處資料顯示，臺灣 2017 年的實際資本存量僅

剩 2007 年發生金融海嘯前的 7 成水準¹，這顯示在歷經金融海嘯衝擊後，臺灣整體資本存量增加產生停滯不前現象。基本上，廠商購買新的機器設備或完成新廠房設備，資本總量就會增加，但觀看資本存量變動情況，可以推斷廠商近年投資行為幾乎停滯甚至出現衰退趨勢，實為一大隱憂。

二、美中貿易衝突加速供應鏈體系變革

中國大陸加入 WTO 後整體貿易規模快速成長，而美國自中國大陸進口金額亦自 1990 年代開始成長，至 2017 年始突破 5,000 億美元大關，這也伴隨美國對中國大陸貿易赤字呈現大幅增加，也導致美國在 2001-2017 年之間美國流失 340 萬製造業就業機會。中國大陸加入 WTO 之後並未走向經濟自由化和市場化，經濟開始走向「國進民退」的反市場化現象，進而破壞全球供應鏈體系及大規模不公平的投資併購等行為。

美中貿易戰自 2017 年 4 月美國啟動全球鋼鋁產品國安調查開始，一連串的措施皆將矛頭指向中國大陸，如啟動對中國大陸 301 調查、實施 232 鋼鐵關稅、公布並實施三波共 2,500 億課稅清單。除此之外，美國自 2019 年 9 月 1 日起將對其餘還沒被加徵關稅、價值 3,000 億美元的中國大陸輸美產品，加徵 10% 的關稅。² 而中國大陸面臨美國多次課稅施壓，亦採取部分產品加徵關稅的措施進行反制。

美中貿易衝突的本質雖為商品關稅加徵貿易議題，然美國著眼之處不僅僅想要解決貿易逆差的問題，更是針對中國大陸持續進行國營事業補貼、侵犯智慧財產權、強制技術移轉等不公平措施損害美國利益的角度來進行反制。再者，近年中國大陸在數位科技應用發展大有斬獲，美國憂心中國大陸威脅如 AI、5G 等先進科技之美國領導地位，更甚於可能形成對美國國家安全的威脅。

基於上述因素，美中貿易衝突已經從貿易戰層級升級至科技戰、貨幣戰等不同領域，影響層面擴大，這將對於全球經濟貿易產業發展投下震撼彈，影響所及包含美對中全面課稅加速全球供應鏈體系拆解重組、科技晶片及 5G 技術防堵下的國家安全議題、貨幣勁貶導致各國貨幣政策工具效應弱化等可能影響。

在聚焦全球供應鏈變革方面，中國大陸崛起後，透過中央政策引導與扶植自主供應鏈模式，已然成為全球主要產品供應鏈的重要生產與進出口貿易夥伴。由於臺灣與

¹ 所謂的資本存量是指固定資本形成減去固定資本消耗，稱之。

² 3,000 億美元清單中有部分產品緩徵，考量美國年終需求暫時不對手機、筆電、電玩遊戲機及服飾等商品加徵關稅。

中國大陸之地緣關係，以及長久以來所建立的產業分工體系，臺灣接单、中國大陸生產、美國消費的三角貿易模式（臺灣從事研發與半成品製造加工輸往中國大陸，中國大陸大量製造出口最終產品至美國，提供美國最終消費需求），美中貿易戰勢必將影響臺商投資生產布局和實際貿易操作。

由此，美中貿易衝突明顯促使臺美中供應鏈產能加速移轉，短期雖有部分臺商可能受惠轉單效應／採用移轉生產基地加以因應，如網通設備、中低階自行車及零組件等，但由於貿易衝突日漸擴增，廠商在全球布局、關稅成本與避免不確定風險考量之下，陸續撤離與生產調整，這對於現有供應鏈體系網絡恐有損害；但另一方面，以長期而言，由於中國大陸出口中臺灣創造的附加價值比重高，未來針對 3,000 億美元課稅清單全部加徵關稅，在不考慮其他情況下，對臺灣出口與經濟負面的影響將有加大之虞。

三、臺商回流促使投資迎接重大轉折關鍵

美中貿易衝突引燃國際產業分工重組的契機，除了降低中國大陸對全球供應鏈體系的影響力外，另針對臺灣輸美產品可望形成新的供應鏈體系。在此發展背景下，中國大陸臺廠在面臨加增貿易關稅的壓力下，臺商思考調整生產布局與投資回流可能性，除了中國大陸產線以供應當地內需市場外，輸美產品則移轉其他國家，進而促使近二十年來臺灣規模最大的臺商返鄉投資潮。

然而我國投資在金融海嘯後易受到國際景氣影響，在整體結構上國內投資成長力道明顯趨緩，如今政府掌握此波投資熱潮，規劃「歡迎臺商回臺投資 2.0」政策，以廠商需求為導向，整合土地、水、電、人力、稅務與資金等面向之措施，並提供客製化單一窗口，積極協助優質臺商回臺投資。除了歡迎臺商回臺方案外，另為促成根留臺灣企業之投資動能，加速企業升級轉型，亦規劃「根留臺灣企業方案」；以及加速中小企業投資，打造臺灣成為全球產業供應鏈樞紐，規劃「中小企業投資方案」。透過投資臺灣三大方案的政策支持³，相信可讓臺灣在新的供應鏈體系中占有關鍵地位。

據經濟部資料顯示，目前已有超過 100 家廠商響應臺商回臺 2.0 方案，總額超過 5,000 億元，可帶來超過 4.7 萬個本國就業機會，預計未來 2 到 3 年累計投資可以達到兆元規模。目前主要回臺發展的業別相當多元，主要包含高階伺服器、網通、5G、

³ 投資臺灣三大方案的詳細內容，請參見表 2。

表 2 投資臺灣三大方案比較表

方案	臺商回臺投資 2.0	根留臺灣企業投資方案	中小企業投資方案
適用對象	受美中貿易衝擊、赴中國大陸投資 2 年以上	非屬中小企業，且未曾赴中國大陸投資之大企業	符合中小企業認定標準，使用統一發票，且未申請歡迎台商回台投資方案之中小企業
條件	製造業：產線具備智慧元素，且符合以下條件之一：5+2 創新產業 / 高附加價值產品及關鍵零組件產業 / 國際供應鏈關鍵地位 / 自有品牌國際行銷 / 國家重點產業政策	製造業：產線具備智慧元素，且符合以下條件之一：5+2 創新產業 / 高附加價值產品及關鍵零組件產業 / 國際供應鏈關鍵地位 / 自有品牌國際行銷 / 國家重點產業政策 服務業：服務能量需具備智慧元素，且投資項目與國家重點產業政策相關	
匡列貸款額度	5,000 億元	800 億元	200 億元
政府支付銀行手續費	中小企業維持 1.5%；大企業調降為 0.5%（前 20 億元）、0.3%（20-100 億元）0.1%（逾 100 億元）	0.5%（前 20 億元）、0.3%（20-100 億元）0.1%（逾 100 億元）	1.5%（另依「中小企業投資臺灣優惠保證措施」，額外增加 1 億元保證額度外，保證成數最高 9.5 成，並提供 0.3% 以下優惠保證手續費）
補助期限	5 年		
補助財源	國發基金		中小企業發展基金
其他優惠措施	外勞增聘 15%（最高 40%）、用地需求、穩定供應水電、稅務專屬服務	用地需求、穩定供應水電、稅務專屬服務	

註：比重與結構比則以當期價格計算；民間機構含營利與非營利機構。

資料來源：主計總處「整體統計資料庫」。

高價值傳產、自動化產線等，其中電子十哥都已經陸續回臺投資，為臺灣高附加價值產業發展已經注入充沛的能量。然而，更重要的是，這波投資不應只是短暫熱潮，應確實地轉化或升級為臺灣下一個十年或是二十年整體發展的動能；除了短期應杜絕洗產地問題之外，長期而言更應防範有間接扶植中國大陸紅色供應鏈的可能。因此，在回臺投資已經具有相當的規模之下更應加強此波回臺投資的落實程度。除此之外，政府更應針對整體未來發展具備前瞻規劃思維，啟動投資對下一世代產業發展的整合性評估。

叁、後全球化時期所衍生出新供應鏈分工體系

一、全球供應鏈棄長從短，區域供應鏈轉短為長

1990 年到 2010 年為全球化的黃金時代，在經濟全球化下，各國依據地緣和專業分工的優勢進行生產和銷售，全球商品與服務貿易相當頻繁，跨國或跨境的直接投資與資本的流動、勞動力與旅遊人潮的交流，甚至於資訊與技術的流通等，皆使全球市場趨向扁平化的發展。

如今全球已邁入後全球化時期，以全球化為發展基礎下的供應鏈體系正出現難以忽視的變化，消費者需求轉為少量多輛客製化型態，產業供應端必須能建構快速回應消費者需求的供應鏈體系，藉以強化自身競爭力與市場獨特性。

新型態的國際產業分工逐漸形成之際，主要發展的特點有三：

- (一) 全球短鏈製造革命：過去各國在全球化時代，主要依照比較利益原則來進行生產分配，各國皆可在供應鏈體系中占有一席之地。然如今歐美等已開發國家陸續提供再工業化戰略政策方向，以避免過去產業分工下的產業空洞化問題，進而牽動在亞太地區的製造業供應鏈的結構與變化。
- (二) 區域生產經濟興起：如同上述所提，消費者需求轉為客製化型態，傳統全球專業分工體系無法即時回應消費者需求，廠商對於全球生產布局採取更積極的作為，進而牽動製造供應鏈移轉，造成供應鏈趨往區域或特定消費國家延伸現象。
- (三) 新興國家快速崛起：據 WTO 於 2019 年發表的「Technological Innovation, Supply Chain Trade, and Workers in a Globalized World」一書中提及，若以全球價值鏈（Global Value Chain, GVC）的角度來觀察，比較 2000 年與 2017 年中國大陸的貿易量變化，針對亞洲市場而言，已經變成重要的供應樞紐（supply hub），進而取代日本在亞太製造供應鏈上的領先地位。

二、垂直分工供應鏈進階為水平分工差異化

隨著全球經濟發展帶動國際運輸更為方便、國際分工開始出現，透過跨國投資讓各國技術差距開始縮小甚至消失，使得要素成本差異重要性更為突顯，各國之間形成負責生產鏈和垂直分工的大量貿易。然而，隨著國際貿易逐漸頻繁，加速要素價格均等化作用，先進國家造成部分工作機會消失、薪資下滑等現象，另外國際細密分工

體系造成產品生產過程的成本或競爭力差距縮小，廠商生產可能會因成本／競爭力因素，而被替代性可能性提高。

雖全球垂直分工供應鏈架構現仍為國際貿易的主流，由國際貿易理論發展脈絡觀察，隨著國際經貿情勢的大環境改變，傳統比較利益原則的貿易分析方式對於產業內貿易型態解釋有限，且水平分工差異化產品發展逐漸興起，且受惠於新興科技發展，不論是生產者或是消費端皆強調客製化產品與少量多樣生產，過去大規模生產降低成本型態已經無法滿足不同消費者需求。

水平分工差異化理論，以不完全競爭市場和規模經濟為前提，從動態角度出發考慮需求情況，更能符合實際貿易狀態。全球貿易供應鏈在美國與中國大陸競合模式開始出現改變，美國川普貿易新政強調公平貿易與製造業回流效果，中國大陸產業進口替代政策下經濟轉為內需市場化，產業鏈趨於完整化且具市場規模效益。臺灣過去在全球貿易供應鏈分工體系，主要透過兩岸貿易整合與產業分工供應模式來進行，然臺灣與中國大陸產業供應鏈已漸由垂直互補轉為水平競爭型態，臺灣所掌握既有國際產業鏈分工模式勢必會受到嚴重挑戰。展望未來，國內廠商應透過技術提升、產品品質及服務效率等面向，及早進行差異化產品貿易布局。

如今，產業內貿易規模不斷擴大，水平分工差異化產品重要性將日趨提高，尤以亞太地區區域合作角度來看，應該促進產業內貿易的水平分工，藉以發展與先進國家的技術移轉與對外投資⁴。依循此論述脈絡，正與現今國際經濟變化不謀而合。有鑑於此，臺灣未來應在垂直分工供應鏈基礎之下，發掘可差異化產品、發展具彈性的生產流程，並透過與先進國家的投資互惠、人才交流、技術連結、產業合作等方式，以掌握水平分工重要趨勢。

肆、回臺投資引導供應鏈關鍵布局方向

臺灣在歷經多年投資低迷的情況，間接受惠於美中貿易衝突，此波臺商回流帶動大規模的投資熱潮，且全球供應鏈體系正處於打散集結重塑階段，臺灣需在新形態的供應鏈發展下，善加發揮投資力道，帶領下一世代的關鍵產業發展，進而站穩未來國際供應鏈的關鍵地位。

⁴ 相關內容請詳見：梁國樹，〈太平洋經濟共同體的構想與應有的認識〉，《梁國樹先生論文集——國際貿易》（臺北：臺灣大學，2002），頁 285-288。

一、與先進國家連結的新供應鏈體系

中國大陸的紅色供應鏈在過去二十年間快速崛起，中國大陸透過技術引進及研發投入，掌握愈來愈多上游關鍵技術，在產業進口替代政策下，經濟轉為內需市場化，產業鏈趨於完整化且具市場規模效益。

我國過去在全球貿易供應鏈分工體系，主要透過兩岸貿易整合與產業分工供應模式來進行，在整體產業發展上受到中國大陸進口替代的步伐加快且產業朝向一條龍方向發展，使得我國面臨被掏空替代之危機，這將使得我國未來在垂直分工體系中所能掌握的產業供應鏈與利潤會愈來愈少，是潛在的產業發展隱憂。

然而，美中貿易衝擊及中國大陸內需成長趨緩，使中國大陸正面臨內憂外患壓力。由此，位於中國大陸生產製造的廠商開始重新布局、製造版圖，紛紛移出中國大陸市場。以臺灣而言，美中貿易衝突下我國直接出口美國的比重明顯增加，據財政部數據指出，今年 1-7 月臺灣對美國出口 261 億美元、進口 213 億美元，齊創歷年同期新高，其中出口與進口年增率分別達 18.0%與 10.4%。綜觀以上，紅色供應鏈之外的新的供應鏈體系發展出現曙光，過去臺美中三角貿易的運作模式開始鬆動，臺灣對美直接出口以供應最終消費的模式正逐步擴增。而與先進國家連結不僅止於貿易層次，為能強化供應鏈的深度與消費市場的認知與熟悉程度，未來雙方連結應進而擴展在技術、人才、投資、產業合作、國際交流等層面，以提振產業的國際競爭力。

二、供應鏈集結重塑下整合新商機

數位經濟潮流與新科技創新下，創新服務模式輸出成為各國出口競爭力來源，透過進出口貿易帶動經濟成長的能力日益下降。臺灣面臨全球供應鏈重塑挑戰，應掌握在數位轉型與科技創新發展下的新供應鏈商機。首先，應善用臺灣既有硬體 ICT 製造優勢，藉以掌握出口產業掌握跨國價值鏈中關鍵定位與新角色。另外，產業應透過軟硬整合與系統整合輸出模式，進行智慧化科技（AI、下世代通訊）、跨領域應用（智慧醫療、智慧能源、智慧家庭、智慧交通）、創新經營模式（平台經濟）等布局方向，將內需市場跨域消費應用服務經驗擴散至亞洲市場。

三、產業供應鏈的雙安議題-國家安全與資訊安全

針對供應鏈安全議題，主要可區分為兩大部分，國際供應鏈不同系統標準區隔，

以及數位經濟下產業供應的資安議題。首先，在國際系統區隔上，在數位科技趨勢下，各國供應鏈產品上下游整合程度愈來愈高，而先進國家對於國家安全威脅議題日漸重視，因此臺灣在不同供應鏈體系中的產品供應上，不論是產品品質、關鍵技術、銷售管道等面向皆應有明確區隔機制。

再者，產業數位轉型之下，行動化、雲端服務及無人車、智慧物聯網等技術蓬勃發展，未來聯結應用程式、行動化、雲端、大數據及人工智慧等科技平台，針對網路資訊安全議題更為重要，這對於我國在下一世代產業發展上未來應將資訊安全納入思考規劃，使臺灣產業在國際供應鏈上更具競爭力。

伍、結語

總而言之，美中貿易衝突促使臺商回流，使臺灣投資金額大幅成長，順此趨勢潮流，應將投資實際引導至臺灣未來關鍵零組件供應鏈的布局及下一世代產業發展的重心。臺灣在未來供應鏈重組布局上，應建立起臺灣的關鍵地位，如附加價值高、關鍵專利技術、直接輸美等產品；其次，在供應鏈延伸部分，可透過新南向平台，將需大量生產製造的臺商引介移動到東南亞或中南美等地生產，有機會強化與相關國家及地區的連結，藉以擴展臺灣在關鍵產業零組件的布局。最後，未來供應鏈變化將出現打散重塑可能，基於分散風險之考量，臺灣在供應鏈布局上應強化與美國、新南向國家、中南美的產業合作關係，以降低紅色供應鏈與臺灣產業的連結影響。