

未來中長期經濟展望與政策 挑戰：全球與臺灣

國發會綜合規劃處 林慈芳*

壹、前言

貳、未來全球長期展望

參、未來全球的經濟挑戰與對策

肆、臺灣未來中長期經濟展望推估

伍、臺灣未來政策挑戰與因應對策

陸、結語

摘要

2008 金融海嘯後，全球經濟復甦遲滯，收入不平等依舊存在，OECD 在 2012 年開展一個「經濟挑戰新思路（The New Approaches to Economic Challenges）計畫，從危機的根源和教訓進行反思，運用新的觀點，新的分析方法，提出包容性經濟成長，認為影響福祉不只所得，尚包含衛生、環境、就業、教育等非所得層面，均應納入包容性的課題，並研提未來 50 年兼顧經濟成長以及福利的包容性與可持續性的議程。

國內受金融海嘯影響，經濟成長率趨緩，波動加速；家戶所得分配依舊高於金融海嘯前；政府財政長期存在赤字，舉債空間有限。在此趨勢下，未來 4 年在全球

* 本研究原稿於 104 年 9 月 30 日完成，文中內容為個人觀點，不代表本會意見。

化以及人口少子化、高齡化的影響下，本文推估國內中長期經濟展望以及針對政策挑戰，參考 OECD 的建議研提因應對策，提供制定「中期國家發展計畫」參考。

壹、前言

針對全球金融海嘯，OECD 在 2012 年開展一個「經濟挑戰新思路（The New Approaches to Economic Challenges, NAEC）計畫，從危機的根源和教訓進行反思，分析危機前，各國經濟發展往往優先考慮市場效率，對生活質量、環境可持續性、平等獲得機會等方面的福祉缺乏關注。其結果是，經濟成長通常只是狹隘地作為終點（end），而不是提高社會福祉的手段。對此，OECD 運用新的觀點，新的分析方法，提出包容性經濟成長，認為影響福祉不只所得，尚包含衛生、環境、就業、教育等非所得層面，均應納入包容性的課題，並研提未來 50 年兼顧經濟成長以及福利的包容性與可持續性的議程。

IMF「經濟展望報告」（2015 年 4 月）亦指出，受 2008 年金融海嘯影響，無論是新興市場經濟體或先進經濟體的潛在產出水準均下降，且經濟成長潛力亦呈現下滑。未來 4 年，在人口老齡化、投資降低和生產力成長放緩的綜合作用下，先進經濟體和新興市場經濟體的潛在成長率都大幅下降，潛在經濟成長率均低於金融危機前的水準，全球將呈現經濟成長趨緩的新平庸的成長型態，提高潛在產出成為政策決定者的優先要務。

金融海嘯以來，國內經濟成長率趨緩，波動加速；家戶所得分配依舊高於金融海嘯前；政府財政長期存在赤字，舉債空間有限。在此趨勢下，未來 4 年國內在全球化以及人口少子化、高齡化的影響下，中長期經濟展望以及面對挑戰的因應對策均是制定「中期國家發展計畫」需關注的議題，OECD 與 IMF 的研究成果均值得參考。

本文研究重點有三：（1）彙整 OECD「The New Approaches to Economic Challenges」的重點；（2）推估未來臺灣中長期經濟展望；（3）研提臺灣未來政策挑戰的對策。本文共分六節：第一節前言；第二節未來全球長期展望；第三節未來全球的經濟挑戰與對策；第四節臺灣未來中長期經濟展望推估；第五節臺灣未來政策挑戰與因應對策；第六節結語。

貳、未來全球長期展望

OECD 採取遞迴結構（recursive structure）模型，對未來 50 年全球經濟情勢進行推估，結果如下。

一、全球經濟成長趨緩

（一）經濟成長率與貿易變化

1. 全球經濟成長率由 2014-2030 年平均 3.6% 降至 2030-2060 年平均 2.7%，世界貿易量擴張速度雖高於經濟成長率，但所得彈性趨降。
2. 其中，經濟與貿易的重心均將移往新興經濟體，特別是亞洲。新興經濟體區域內的貿易會由 2012 年的 15% 提高至 2060 年的 33%（亞洲經濟體區域內的貿易亦會由 2012 年的 6% 提高至 2060 年的 16%）。

（二）經濟成長來源：以創新及知識資本的累積為主。

1. 少子化高齡化下，勞動力萎縮。
2. 人力資本存量增速減緩。
3. 未來人均 GDP 增長更依賴多因素生產力的提升（即技術的累積），尤其是創新及知識資本的累積，故技術進步將偏向高技能型態。如 OECD 國家 2010 至 2060 年平均每人 GDP 的增加有 54% 至 88% 來自多因素生產力的貢獻，但由於 R&D 成長弱化，預期多數經濟體的多因素生產力成長將減緩。

二、收入不平等持續升高

（一）新興經濟體經濟成長速度高於先進經濟體，透過追趕（catch-up）將使其與先進經濟體每人所得差距縮小（如 2060 年中國大陸的人均 GDP 相當於目前美國的水準），並不斷提升民衆擺脫貧窮。

（二）但偏向高技能的技術進步將導致多數國家的收入不平等續增，其中，2060 年 OECD 國家收入不平等（租稅及移轉支出前）的程度提高 30%，其他 G20 經濟體約增加 20%。

三、財政壓力趨增

- (一) 未來 OECD 國家年金、醫療、教育支出趨增。
- (二) 在移民減少及稅基更具移動性下，將弱化財政收入。
- (三) 平均而言，OECD 國家 2060 年要穩定債務占 GDP 比在 60% 所需的財政調整預估超過 GDP7%。

四、環境面：氣候變遷對經濟拖累，日益嚴重

2060 年全球溫室氣體排放量為 2010 年的 2 倍，主要來自非 OECD 國家的快速增加；氣候變遷（如溫度的升高，將使農業生產力下降；海平面上升將造成資本土地的損失）將使 2060 年全球 GDP 減少 0.7% 至 2.5%，其中以南亞以及東南亞的損失超過 5%，影響最大。

叁、未來全球經濟的挑戰與對策

一、未來全球經濟挑戰

OECD 的 NAEC 計畫首先探討金融風暴的根源，指出除肇因於金融體系的因素如監管不足、過度的槓桿作用等外，日漸升高的所得分配不均也是原因之一。

金融海嘯至今全球經濟依然低速復甦，許多先進經濟面臨財政重整的問題等。若過去的趨勢如人口老化、經濟全球化、技能偏向的技術進步、二氧化碳排放量對環境壓力的不斷上升、財政赤字等因素持續發展以及相互的作用下，OECD 評估至 2060 年全球經貿的可能面臨的政策挑戰與風險，包括經濟成長趨緩、收入不平等持續上升、財政壓力趨增、氣候變遷對經濟拖累日益嚴重、經濟穩定的挑戰、金融體系的健全以及重建信任等。

面對這些挑戰，OECD 指出 GDP 並無法對決策者提供有關民衆生活情況之足夠詳細的圖像，有益經濟成長的政策，不能忽略它對分配面的影響結果。OECD 提出多層面的包容性成長目標，不僅涵蓋所得，尚包含其他非所得層面如就業、教

育等。OECD 並從結構性的因素提供在多層面政策目標的考量下，未來政策上的指導，必須評估各目標間的權衡（trade-offs）與協同（synergies）。

如分配不均影響經濟成長與社會凝聚力，OECD 認為，收入不平等對後續的（中期）成長產生負面且具統計顯著的影響。結果顯示實際上負面影響是由收入者底部的 40% 所推動。不平等若是損害民衆的教育機會，將減弱其對技能的獲取，不利其人力資本的累積，也無法提升所得水準形成惡性循環，並降低整體經濟的中長期成長潛力。

二、OECD 對未來全球經濟挑戰的新方法

（一）新思維

1. 更加重視人民的福祉（well-being）及其分布，以確保經濟成長可帶給全人類進步。強調經濟成長應該確保政策應以人民福祉為核心，必須聚焦（關注）於改善民衆的生活品質。
 - （1）所得雖是影響生活品質的關鍵因素，但尚包括其他如醫療、環境、就業教育和生活滿意度等均是決定福祉的因子，故政策選擇應該考慮幸福的不同層面，社會的目標應該是多維的，各目標間需要一起考慮，共同追求，並關注可持續發展的問題。
 - （2）不平等和分配的問題成為經濟關注的焦點，建議政策應加強聚焦在包容性增長。
2. 體認到金融的重要性以及金融和實體經濟之間複雜的相互作用，呼籲將金融業更好的聯結到實體經濟，並分析相關的風險。
3. 認識到國際經濟整合深化後，由此產生的複雜性和相互關聯性增高，因此對全球經濟的分析不能僅將個別的決策簡單加總，建議採用複雜的適應性系統（complex adaptive system）進行，才能將不確定性、外溢效應、系統性風險和網絡效應均納入考量，有助於決策者更能掌握日漸升高的全球關聯性。
4. 各國政府所面臨的挑戰是長期的，主張政策建議也應採取一個較長期的角度出發，將歷史的經驗、社會規範和政治選擇嵌入在經濟制度的形成中。並體會到不確定性的極端性，因此強調制定戰略性遠見的重要性。

(二) 新的分析方法分析工具

針對新觀點，OECD 在可行情況下，提出新的分析方法以及工具，分述如下：

1. 區分流量與存量：針對幸福的不同層面，區分出四種不同類型的資源（或資本），包括經濟資本（包括知識資本）、人力資本、自然資本、社會資本等，並充分考慮存量和流量概念，進行分析測量。
 - (1) 自然資本：有利於可持續發展問題的分析。
 - (2) 社會資本：社會資本是指社會網絡，互惠關係的系統、規範和信任度，包括個人或團體，或者從他們所產生的資源。信任和合作規範是社會資本的一個關鍵因素。社會資本可提供進行信任和社會規範實驗措施的可能性。
2. 改變預測方法以及模型設計：
 - (1) 採取綜合模型，以便捕捉全球化下經濟體相互關聯和複雜性的增加，且將過去傳統方法未考量的因素如人口變化，和全球環境變化的模式，及其相互作用和反饋效果均計入。
 - (2) 在經濟模型中更好的整合金融部門，並且不單獨依賴模型的結果，也利用金融市場上早期的警訊，來對實體經濟作出判斷。
3. 開發個體資料（micro-data）：開發利用個體數據，如廠商層面（firm-level）的資料，來識別家庭與企業的異質性，並更加系統地考慮整體的分布，有利於分析和解決不均等的問題。
4. 發展新的測量指標：衡量福祉的指標除 gdp 外，尚需以其他指標進行補充（非取代 gdp 這項指標）如工作品質指數（job quality），另對 gdp 亦應有更好的衡量如服務、無形資產等。工作的質量是決定工人福祉的關鍵因素。衡量工作品質的指標有三項，包括：
 - (1) 勞動報酬：某種程度上代表工作者及其家庭收入。
 - (2) 勞動市場的安全：是捕捉工人失去工作的風險以及失去工作的後果。
 - (3) 工作環境：係捕捉影響工作質量的非經濟因素。

5. 審查基本假設使其更接近真實，強調風險評估的重要性，並使行為假設具有更大的現實主義，故將對社會研究和行為科學的研究結果，轉化入政策設計和實施中。

(三) 對未來挑戰的政策建議

OECD 指出，人口老化、經濟全球化、技能偏向的技術進步、二氧化碳排放量對環境壓力的不斷上升等趨勢將持續對未來全球經濟產生深遠的影響，且之間的相互作用將使決策者面臨兩難的政策挑戰，像如何在分配公平以及環境的挑戰下，支持經濟持續成長；政府如何在確保財政穩定下，滿足民衆新的需求等，均需要現有政策工具的重新設計。

1. 推動知識 (knowledge-based) 為基礎的成長，以提高經濟成長。

(1) 因應人口老化，相關勞動政策建議如下：

- 勞動供給：延後退休年齡；友善的移民政策；更具彈性的勞動市場以利勞動移動；提高女性勞參率。
- 勞動政策：勞動市場更具彈性以應高齡的勞動力；強化供需媒合 (match)；激勵工作意願；採取終身學習的策略，並加強在職訓練。

(2) 因應人口老化，必須提升生產力的成長，多因素生產力的成長也是影響民衆福祉的關鍵因素，建議推動知識 (knowledge-based) 為基礎的成長。

- 產業政策：建議促進服務業生產力的提升；參與全球價值鏈，提高競爭的優勢。
- 創新政策：包括提高激勵研發的機制如租稅誘因和知識產權的保護；促進公共研究機構與廠商間的合作創新。
 - 創新政策更具包容性。
 - 創新政策應採易於廠商進出市場的政策，以維持商業的動態演變，係有助於年輕的新創廠商的出現與成長。
- 促進資源的重新配置：就業保護立法 (employment protection legislation, EPL) 的設計應有利資源的流動重新配置，亦能兼顧企業的成本負擔與勞工就業安全的保障。

- 教育政策：需強化高等教育；加強終身學習制度；高等教育的費用由政府及家庭共同支付，政府應提供助學貸款，以求受高等教育的公平機會。
- 2. 促進包容性成長：包容性成長旨在改善生活水平和整個社會群體更均勻地分享經濟成長所帶來的好處，不只所得層面也涵蓋非所得層面。
 - (1) 促進受教育機會的平等，特別是弱勢群體。
 - (2) 結構性改革的政策設計不應只以促進經濟成長為考量，應考量其對分配的影響包括物質所得以及其他層面（如健康教育等）的效果，減輕成長與福祉不同目標間的權衡。
 - (3) 促進女性在教育、就業以及創業方面的性別平等。
 - (4) 勞動市場的政策目標除提升工作機會在量的增加外，同時亦須追求工作品質的提升。OECD 建議新興經濟體可透過有效的社會保護系統及勞動法來強化工作品質，並抑制非典型工作以降低低品質工作的發生。
 - (5) 確保租稅制度的公平並具累進性。建議應對稅收制度進行改革，包括重新評估資本利得稅、遺產稅、財產稅以及個人所得稅。
 - (6) 促進包容性治理，特別是在大都市。如設計良好的運輸與能源等基礎設施可以提升經濟成長，改善城市的包容性。
 - (7) 應對氣候變遷的政策：綠色成長。環境的改善會直接提高福祉，間接則有益健康狀況的改善。過去多認為環境政策對經濟活動的影響是負面的，因為它會提高生產成本或限制生產技術。惟根據 OECD 所收集的跨國資料顯示，過去 20 年各國制定的環境的政策工具益趨嚴格，也使的技術先進的產業以及廠商的生產力更加提升，在短期對個別產業或廠商的影響並不相同。平均而言，對長期多因素生產力的成長並無負的影響，因此設計良好的環境政策並不會傷害經濟成長，有空間採取更嚴格的环境政策。
- 減少排放以減緩氣候的變化：對應氣候變化需要廣泛的政策組合，包括結合碳交易的合理定價，改革石化燃料的補貼政策，增加對減排的相關研發投資、建築的節能標準等。

— 適應氣候變化的衝擊：氣候變遷對 GDP 的影響將隨時間而增加，尤其是對農業的影響最大，因此忽視環境面影響的代價將愈來愈高。

- 就個別經濟體而言，建議透過分工型態的調整來分擔氣候變化的風險。
- 就全球而言，建議進行多邊的減排協定或碳市場的多邊聯結。

— 促進綠色成長：為使環境政策能有助於維持市場的競爭性，建議確保市場和政策信號都能使汙染和氣候變化對廠商的成本變得更加昂貴，並使清潔環保的方法更具吸引力。

— 要考慮環境改革的分配效果：例如對石化燃料等能源補貼不僅對環境有害，亦對生產結構以及消費者的決策產生扭曲，有損經濟效率，若取消補助，則有利於環境品質的提升，亦可促進 GDP，雖不利分配的公平，但可利用再分配方案的設計使經濟環境與公平的目標同時達成。

3. 維持總體經濟穩定發展的政策：

- (1) 增加反景氣循環政策以及總體經濟政策的可持續性
- (2) 解決國際間成長與穩定間取捨的問題：隨著經濟整合深化，有必要就穩定政策或結構性政策進行國際合作與協同。
- (3) 為了增強經濟的彈性，關鍵是要制定一個框架，以監測經濟的脆弱性衝擊。

4. 健全金融部門與融資功能的可持續性：要求提高金融部門的穩定，包容性和可持續性，同時確保金融部門發揮其對實體經濟融資的關鍵作用。

- (1) 透過更高的資本和流動性要求，以及結構改革強化銀行的應變能力。
- (2) 改革對企業債務和股權在稅收上的減免待遇，以免影響資源配置和金融的穩定。
- (3) 對金融系統性風險加強監管，並關注不斷上升的影子銀行的發展。
- (4) 加強資本市場基礎設施，以確保其發揮作為企業融資的重要管道的作用。
- (5) 需要拓寬融資工具的範圍，特別是對年輕的創新型企業，以便對非銀行參與者提供長期融資，同時消除監管，法律和管理障礙，以利長期投資。

5. 對財政赤字挑戰的對策：建議進行結構改革以減輕財政壓力，且無損於經濟成長以及所得分配，並有利風險的管理。

- (1) 降低對政府支出的依賴：建議延後退休年齡（由於長壽）；高等教育的經費更依賴於學費的收取等。
 - (2) 建議年金制度採取確定提撥制（defined-contribution pension systems），將風險轉移給投保人。
 - (3) 考量多國籍企業可能的跨國避稅的規劃，OECD 建議各國加強國際租稅的協調與合作。
 - (4) 建議將稅收移至較不具移動性的稅基，如財產稅、消費稅等。
6. 重建對政府以及市場制度的信任（trust）：建議要重建信任，使這些改革在政治上可行和社會上可接受，政策制定過程應確保透明度包括開放政府資訊，結合利益相關者如工會雇主等共同參與制定。
- (1) 政治制度必須適用於所有的人，而不只是特殊利益團體。
 - (2) 加強商業和金融的適當監管。
 - (3) 建議採行稅基侵蝕與利益轉移（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS）行動計劃以及「資訊自動交換」（Automatic Exchange of Information, 或稱做 AEOI）¹ 重新審視對資本所得與財富的徵稅
 - (4) 透過教育系統提供信任所需的行為與社會技能如尊重、寬容、民主價值觀等。
 - (5) 促進政府廉潔以及反貪腐；海外賄賂和非法資金流動也應該更加果斷處理。

肆、臺灣未來中長期經濟展望推估

中長期而言，一國的經濟成長主要取決於生產要素如勞動、資本與技術等要素的高低所決定。在長期各要素的變化具不確定性，故本文以推估長期經濟成長潛力（即潛在 GDP 的成長率）作為長期經濟展望。中期則先對各生產要素的變化進

¹ OECD 於 2014 年 9 月起至 2015 年 12 月間，將在 G20 國家間分階段執行 BEPS 15 個行動方案，其中第五個行動方案亦提及關於「資訊自動交換」（Automatic Exchange of Information, 或稱做 AEOI），目的為建立一個全新且單一的標準做為國與國間稅務資訊交換，並致力減少適用此標準的阻礙。

行趨勢推估，再據以推算經濟成長率，並進行模擬分析。為進行趨勢推估，應就 2008 年金融海嘯以來國內的經濟情勢進行了解。

一、全球金融海嘯以來國內的經濟情勢

(一) 經濟成長

1. 需求面觀察

- (1) 受金融海嘯影響經濟成長率減緩，輸出帶動 (export-led) 的成長模式，經濟波動加劇。受金融海嘯影響，2008 至 2014 年國內經濟成長率平均 3.09%，低於全球金融海嘯前 2000 至 2007 年平均成長率 4.86%，且波動加劇 (標準差增加 1.5 倍)。成長來源以輸出為主，約占近 7 成，為 1990 年代的 2 倍。以輸出帶動的成長模式，使得國內經濟成長易受國際景氣波動的影響，波動擴大。根據 World Bank (2014) 的研究，產出波動每增加一個標準差，人均 GDP 的增加就會降低 1.3 個百分點，不僅不利長期的經濟成長，也加劇所得分配的不均。
- (2) 投資與經濟成長未形成良性循環。受全球景氣復甦遲緩影響，2008 至 2014 年國內輸出實質成長率降至 4.55%，不及 2000 至 2007 年的 9.55%。輸出產品以資通訊產品為主，多以代工為主，為壓低成本，薪資的調升亦未能反映勞動生產力的提升；加以國內出口商多為中小企業，商品缺乏品牌，對價格影響力微小，對原材料價格上漲 (如石油) 無法轉嫁至產品價格，只能以壓抑勞動報酬來吸收。故勞動分配率 (受僱人員報酬 / GDP) 由 2008 年 46.31% 降至 2013 年 44.65%，經濟成長的果實未能分享勞工，進而削弱民間消費能力。2008-2014 年民間消費實質成長率平均僅 1.76%，遠低於 1990 年代的 7.16%。由於內外需求擴張均大幅降低，且經濟波動與不確定性提高，2008-2014 年固定投資實質成長率平均僅 0.35%，不利就業創造與薪資調升，無法提升經濟成長，以致企業對投資保守，使得投資與經濟成長無法形成良性循環。

表1 1991-2014年臺灣需求面經濟成長來源（以輸入進行調整）

單位：%

年	實質	GDP	成長來源				
	成長率	波動	合計	民間消費	政府消費	投資	輸出
1991-1999	6.74	1.26	100.00	39.76	10.53	16.32	33.38
2000-2007	4.86	2.60	100.00	35.39	2.06	3.91	58.64
2008-2014	3.09	3.81	100.00	21.04	6.47	3.56	68.93

註：1. 波動係以標準差為代表。

2. 推估方式係將消費、投資、輸出等各細項以產業關聯表的輸入需求係數進行調整。

資料來源：根據行政院主計總處資料推估。

2. 投入面觀察

- (1) 資本累積速度減緩係經濟成長下降的主因：2008-2014年投資成長大幅降低，致資本累積對經濟成長的貢獻亦降為1.07個百分點（占34.6%），不及1990年代的一半，係經濟成長率降低的主因。其中，研發資本以及電腦軟體資本的貢獻分別僅占2.8%及0.65%，不利知識資本的累積，亟待強化。
- (2) 勞動貢獻略減約占2成：受金融海嘯影響，2009年失業率創高點，達5.85%，惟政府積極推動各項就業創造措施，2008至2014年就業增加率1.06%，略低於2000-2007年的1.17%，勞動對經濟成長貢獻略降為0.61個百分點。
- (3) 經濟成長來源近一半（約46%）係來自總要素生產力提升：2000年以來經濟成長率主要來自總要素生產力的提升，主要來自研發資本的貢獻，其次為人力資本的貢獻。惟總要素生產力成長率至2008-2014年降為1.42個百分點，主因貿易所引進的技術降低，對經濟成長貢獻減少0.45個百分點，次因電腦軟體資本存量貢獻減0.1個百分點；另資源配置效率提升的貢獻僅0.02個百分點，有待提升。

表2 1991-2014年臺灣投入面經濟成長來源

經濟成長率 (%)	1991-1999 年平均	2000-2007 年平均	2008-2014 年平均
	6.74	4.86	3.09
成長來源 (貢獻百分點)			
勞動	0.87	0.66	0.61
資本	3.53	2.07	1.07
研發資本	0.15	0.09	0.086
電腦軟體資本	0.03	0.04	0.02
總要素生產力	2.34	2.14	1.42
研發資本存量	1.15	0.78	0.76
電腦軟體資本存量	0.26	0.21	0.11
人力資本	0.40	0.44	0.39
貿易	0.29	0.51	0.06
資源配置	-	-	0.02
其他來源	0.24	0.20	0.08

註：1. 人力資本係以就業者受教育的年限為代表。

2. 其他來源包括外人投資、基礎建設資本存量等。

3. 依成長會計理論進行推估，總要素生產力成長率則依據迴歸分析進行成長來源的解析。

4. 因部分資料主計總處尚未公布故無法推算 2008 年之前的資源配置效果。

資料來源：依據主計總處國民所得統計資料庫推估。

(二) 所得分配

1. 所得分配的變動及變動來源

(1) 所得分配的變動：受全球金融海嘯影響，2009 年國內每戶可支配所得五等分位差距增至 6.34 倍，吉尼係數 0.345，均為 2003 年以來的高點。隨經濟景氣回升以及政府執行再分配措施效益發揮，2014 年五等分位差距降至 6.05 倍，雖仍高於金融海嘯前 2007 年的 5.98 倍，但吉尼係數則降為 0.336 低於金融海嘯前 2007 年的 0.341。就所得來源觀察，產業主所得不均最嚴重（吉尼係數 0.861），且不均程度趨增。移轉支出的吉尼係數趨增，反映移轉支出（包括直接稅及規費等）對所得重分配均等的作用減弱。移轉收入（包括社福補助等）的吉尼係數漸降，反映政府的社福移轉支出更偏重於對低收入族群的照顧。

(2) 所得分配變動來源：以受僱報酬的不均為主要來源，移轉收入影響最小。移轉支出對降低所得不均的影響約占 2 成，而移轉收入的影響不到 5%，顯示政府進行租稅改革所能發揮的所得重分配作用高於政府進行社福補助的影響。

2. 政府移轉收支對所得分配的效果：2008 至 2014 年政府移轉收支措施使所得差距倍數平均縮小 1.58 倍，雖較 2000-2007 年的 1.33 倍提高。但其中有超過 9 成是來自社福補助等措施，僅有不到 1 成係由租稅等措施所產生的效果。顯示租稅政策在作為所得重分配的功能上尚有改進的空間。

3. 財富所得

(1) 財富集中度在 2008 年後明顯上升：依據瑞士信貸估計，2000 至 2007 年我國前 1%（前 10%）富人擁有財富占整體財富比重大致呈現持平態勢，約占 24%（54.5%）左右，但 2008 年後明顯上升，至 2013 年增至 32.7%（62.0%）。

(2) 國際比較：我國 2014 年前 1% 富人擁有財富占整體財富 32.7%，低於全球的 48.2% 及韓國的 33.9%，惟高於新加坡的 28.6% 及日本的 17.9%。2014 年我國財富基尼係數為 0.733，低於香港（0.842）韓國（0.741），惟高於新加坡（0.724）。

(三) 政府財政

1. 長期存在財政缺口：1991 年以來（除 1998 年外），每年各級政府財政收支均呈現赤字，至 2009 及 2010 年為因應全球金融風暴採取擴張性財政政策，財政赤字創歷史高點及次高點，分別達 5,573 億及 4,513 億元，2012 年財政赤字仍有 3,568 億元（第 3 高）。在政府積極落實財政健全方案等效益發揮下，2014 年赤字降至 1,369 億元。平均而言，各級政府財政赤字規模由 1991-1999 年的 2,158 億元擴增至 2000-2007 年的 2,287 億元，2008-2014 年更擴大至 3,041 億元。

2. 財政赤字內涵：以結構性因素為主，並非景氣循環所造成，顯示即使實際 GDP 可達到潛在 GDP，結構性財政餘額仍存在赤字，無法產生財政盈餘，

政府財政將無法永續發展，亟待進行結構改革，包括歲入結構弱化（如租稅負擔率低）、歲出結構僵化（如法律義務支出的教育社福支出等）。

(1) 根據羅光達（2012）「我國財政收支餘額的結構性分析」的研究顯示：

1991 至 2011 年國內的財政赤字有超過 4/3 係屬於結構性因素所造成。

(2) 根據 IMF（2015 年 4 月）經濟展望資料庫，2008 至 2014 年我國平均的結構性財政餘額占潛在 GDP 的比重約為 -3.93%，低於 2000 至 2007 年平均 -4.06%，但仍呈現赤字，顯示我國結構性財政赤字持續存在。

(3) 根據主計總處「我國結構性財政餘額估算報告」（2014 年 5 月）估算，2008 至 2012 年我國平均的結構性財政餘額占潛在 GDP 的比重約為 -2.67%，指出我國財政赤字之結構性問題仍持續發生。

3. 舉債空間有限：2014 年底各級政府債務未償餘額為 6 兆 1,019 億元，占前三年度 GNP 平均數之 40.2%，雖尚在公共債務法規定上限之範圍內，但舉債空間有限。另若再加計政府潛藏負債，則截至 2015 年 6 月底止預估各級政府未來負擔之支出為 17 兆 9,049 億元。

(四) 經濟成長、所得分配與財政政策、再分配政策

1. 經濟成長、所得分配不均與再分配政策

(1) 經濟成長與所得不均：

— 國際研究：根據 IMF 研究部副主任 Jonathan Ostry（2014）研究顯示，所得分配不均是中期經濟成長速度和成長持續時間的重要決定因素，即使是考慮到再分配轉移的規模。因此，僅關注經濟成長而不解決分配不均問題的做法是錯誤的，因為這種情況下的經濟成長可能是緩慢、不可持續的。意涵分配不均與不可持續成長是同一枚硬幣的兩面。

— 國內資料分析：

• 分配不均與中期經濟成長：1980 年後臺灣所得分配趨向不均，經濟成長亦轉降，期間於 2001 及 2009 年因全球經濟衰退而出現負成長，同期間家庭可支配所得五分位所得差距倍數亦由 4.17 倍提高至 2009 年 6.34 倍的高點。兩者呈現負向關聯（相關係數 -0.88），顯示臺灣所得分配惡化，確實使中期經濟成長降低。

- 分配不均與經濟成長持續期間：國內景氣循環擴張期的持續期間由第 5 次循環（1980 年 1 月至 1983 年 2 月）的 59 個月，降至第 10 次循環的 21 個月，第 11 及 12 次循環略高於 30 個月，第 13 次循環再降為 24 個月，同期間家庭可支配所得五分位所得差距倍數亦由 4.23 倍提高為 6.21 倍。兩者呈現負向關聯（相關係數 -0.40），顯示臺灣所得分配惡化，確實使經濟成長永續性降低。

（2）經濟成長與再分配政策

- 國際研究：就傳統觀點來看，再分配政策本身雖然對成長有負作用，但透過促進公平性，最終將能促進成長。而 Jonathan Ostry（2014）實證研究發現，規模非常大的再分配措施可能對經濟成長的持續時間產生直接的不利影響，加上透過其減輕不平等而對經濟成長產生的有利影響，對總體影響大致是中性的。
- 國內資料分析：1980 年以來，國內再分配措施（以政府對家庭移轉收支所縮小的所得差距倍數為代表）與中期經濟成長率間呈現負向相關（-0.90）。原因可能是，政府再分配措施以社福補貼為主，租稅的比重極低，在經濟不景氣時再分配措施規模才會較大，因此改善分配不均的比重不高（12%），故改善公平性後進而促進經濟成長的效果不大，未能抵消其原先對經濟成長的負面作用。意涵應強化租稅政策的設計，提高其對所得分配改善的效果。

2. 經濟成長與財政政策

- （1）根據世界銀行「World Development Report : Risk and Opportunity- Managing Risk for Development」（2014）報告顯示，在 1960-1999 以及 2000-2012 年兩段期間，我國一般政府的消費支出與實質 GDP 的迴歸關係均顯現順週期（procyclical）的現象，意涵政府消費支出未能發揮反景氣循環的作用，促進經濟成長的穩定性。
- （2）由國民所得資料觀察：自 1996 年以來，我國政府投資實質成長率多呈現負成長的現象，除在 2009 年，為因應全球金融海嘯以特別預算籌措財源推動 4 年 5000 億的公共建設計畫，政府投資成長 14.07%。顯示政

府投資不僅無法促進經濟成長，反成為拉低經濟成長的因子，其主要原因為受限政府財政赤字，無執行反景氣循環的財政空間。

二、未來長期臺灣經濟成長潛力趨勢推估

潛在產出係指在穩定通貨膨脹（或無通貨膨脹壓力）條件下的產出水準。短期內，當經濟遭受衝擊時，實際產出將短暫偏離潛在產出。長期而言，潛在產出成長率係推估未來長期經濟成長率的重要參考指標。由於潛在產出是一個無法觀察的變數，必須進行推估。

（一）推估方法

1. OECD 推估模式：依據 OECD 經濟展望報告（2014），潛在經濟成長率可區分人口增加率及每人 GDP 的潛在成長率兩項的加總。根據成長會計架構，每人 GDP 的潛在成長率可解析成潛在就業增加率及生產力趨勢成長率兩部分。其中，影響潛在就業增加率包括勞參率的變動率、自然失業率的變化以及活動人口比率（active population rate）的變動；生產力的趨勢成長率可分解為勞動效率（labor efficiency）的趨勢變化、人力資本的變動以及資本產出比的變化三項影響因素。
2. IMF 的推估模式：IMF 經濟展望報告（2015 年 4 月）針對未來中期先進國家與新興國家的潛在經濟成長率進行推估，指出潛在產出的經濟定義不同於廣泛使用的趨勢產出概念，趨勢產出相當於在經濟總體上處於全產能運轉狀態這樣一個隱含假設下，在一段時間內對實際 GDP 進行平滑，而不考慮通貨膨脹或失業等變數資訊。IMF 除以 Hodrick-Prescott 統計濾波法進行推估外，主要係採用多變數濾波法（multivariate filter），將自然失業率（NAIRU）—與通貨膨脹（菲利普斯曲線）的關係，以及週期性失業與產出缺口（OKUN 定律）之間的關係形成簡單模型。IMF 比較兩者推估結果，指出兩者在性質上是類似的。
3. 本文推估模式：採用兩種模式推估，一為 HP 濾波法；一為 OECD 的成長會計架構進行推估，各影響因子依 HP 濾波法推算其趨勢值，再依 ARIMA 方法估測其未來的趨勢值。其中自然失業率的推估則運用 Beveridge curve 以

及無加速通膨失業率（Non-accelerating Inflation Rate of Unemployment, NAIRU）兩種模式進行推估。

（二）推估結果

以 IMF 資料庫（2015 年 4 月）推算，2000 至 2007 年臺灣潛在 GDP 成長率為 4.58%，低於韓國（4.92%）；2008-2014 年降為 3.53%，略高於韓國（3.53%）；2015-2020 年增至 3.97%，韓國則續降（3.51%）。

1. 趨勢推估

（1）依 HP 濾波法推估：2000 至 2007 年臺灣潛在 GDP 成長率為 4.11%；受金融海嘯影響，2008-2014 年降為 3.53%；依此趨勢推估，2015-2025 年續降至 3.02%，其中 2015-2020 年為 3.14%。

（2）依成長會計法推估：

- 2000 至 2007 年：臺灣潛在 GDP 成長率為 4.90%，高於韓國（4.6%）。
- 2008 至 2014 年：受金融海嘯影響，2009 及 2010 臺灣潛在 GDP 成長率較風暴前預估值減少 0.6 個及 0.45 個百分點（林慈芳，2009），並造成永久性（permanent）的損失，2008-2014 年降為 3.18%，低於韓國（3.7%），亦較風暴前降低 1.7 個百分點。根據 IMF（2015）指出，金融風暴後先進經濟體以及新興經濟體的潛在成長率均出現下滑，先進經濟體下降 0.5 個百分點，新興經濟體下降 2 個百分點。我國的影響程度介於其間。
- 2015-2025 年：根據本會「中華民國人口推計（103 至 150 年）」（2014），我國 15-64 歲工作年齡人口將於 2015 年達到最高峰後逐年下降，至 2025 年占總人口比重降至 68%。受經濟活動人口（Economically Active Population）縮減影響，2015-2025 年臺灣潛在成長率續降至 2.89%，略低於韓國（2.9%）。

2. 潛在經濟成長率成長來源

（1）2000-2014 年：國內潛在 GDP 成長率主要來自生產力的提升，約占 72%；潛在就業的貢獻占 18%。其中生產力的提升主要來自勞動效率的提高，其次為人力資本累積的貢獻，資本產出比則因投資增加有限呈下降現象，貢獻為負。

(2) 2015-2025 年：依趨勢推估，2025 年勞參率將增至 60.65%，自然失業率降至 3.6%，但在人口老化與少子化影響下，活動人口² 的比率增速趨緩，潛在就業增加率降為 0.55%，對潛在 GDP 成長率貢獻降至 19%。趨勢生產力的變動則因資本產出比下降趨緩下，增至 2.30%，對潛在 GDP 成長率貢獻增至 79.6%。其中，勞動效率的提升及人力資本的累積均減緩，分別為 1.68%及 0.82%。

表3 2000-2025年臺灣與韓國潛在經濟成長率變化

單位：%

平均	IMF 推估		以 HP 濾波法推估		以成長會計法推估	
	臺灣	韓國	臺灣	臺灣	韓國*	
2000-2007	4.58	4.92	4.11	4.90	4.6	
2008-2014	3.56	3.53	3.53	3.18	3.7	
2015-2020	3.97	3.51	3.14	2.98	-	
2015-2025	-	-	3.02	2.89	2.9	

註：* 韓國資料係引自 OECD (2014)，其中 3.7%係 2008-2013 年；2.9%係 2014-2030 年。

表4 2000-2025年臺灣潛在經濟成長率成長來源

單位：%

	潛在經濟成長率	人口增加率	潛在每人 GDP 增加率	生產力趨勢變動率				潛在就業增加率	勞參率	活動人口比率	自然失業率
				趨勢勞動效率	人力資本	資本產出比					
2000-2007	4.90	0.48	4.42	3.72	2.63	1.17	-0.08	0.70	0.06	0.74	-0.10
2008-2014	3.18	0.27	2.91	2.12	1.70	0.92	-0.50	0.79	0.13	0.71	-0.05
2015-2025	2.89	0.04	2.85	2.30	1.68	0.82	-0.20	0.55	0.31	0.21	0.03

資料來源：依據主計總處以及本會人力推估資料進行推算。

3. 模擬分析

(1) 自然失業率下降：假設政府推動結構改革使自然失業率至 2025 年降至 3.0%，則 2015-2025 年潛在經濟成長率將增至 2.95%。

² 凡年滿 15 歲，具有工作能力，希望獲得報酬，且有意願參加經濟活動之人口，無論已未參加，均稱為經濟活動人口。

(2) 提升勞參率：假設政府因應國內人口結構轉變，所採取提升勞參率的措施，可達成 2030 年勞參率提升至 65% 的目標，則 2015-2025 年潛在經濟成長率將增至 3.19%。

(3) 勞動生產力提升：根據「生產力 4.0 發展方案」所設定的目標，製造業及零售物流業人均生產總額將分別由 2014 年的 611 萬元及 160 萬元，提高至 2024 年的 1000 萬元及 230 萬元，即每年增加率分別為 5.05% 及 3.70%，假設製造業（零售物流業）人均生產總額提升有 3 成（7 成）來自附加價值率的提高，有 7 成（3 成）來自勞動生產力的提升，模擬若達成所設目標，2015-2025 年潛在經濟成長率將增至 3.4%。

綜合而言，2015-2025 年臺灣潛在成長率將趨降，與 IMF 推估新興經濟體在 2015 至 2020 年的潛在成長率進一步下降的趨勢類似。IMF 指出，潛在 GDP 成長率下降將使先進經濟體居高不下的公共債務更難削減，對新興經濟體而言，也更難重建財政緩衝的空間。

三、未來中期臺灣總體經濟展望

參考 OECD 的推估模式，將總體經濟面、分配面連結形成遞迴模型，並根據未來潛在 GDP，推估未來結構性財政餘額的變化。

（一）經濟成長

1. 推估方法

- (1) IMF 「An Assessment of IMF Medium-term Forecasts of GDP growth」(2014) 背景報告指出，在 IMF 中期預測與短期預測的主要差別在中期更強調供給面（supply side）。
- (2) 本文參考前述 OECD 經濟學家 Johansson, Å. et al. (2013) 在「Long-Term Growth Scenarios」報告，設定供給面的生產函數為 Cobb-Douglas 固定規模報酬的形式。

2. 推估結果

(1) 趨勢推估：在人口老化與少子化趨勢下，勞動對經濟成長貢獻降低，加以技術追趕減緩，總要素生產力成長率轉緩，2015 至 2020 年臺灣經濟成長率將降至 2.64%，低於 2008-2014 年的 3.09%。成長來源如下：

— 勞動：根據本會人口推計，2015 至 2020 年 15 歲以上人口增加率將降至 0.36%；依趨勢推估，2020 年勞參率將增至 59.73%，失業率降至 3.8%。在此設定下，2015-2020 年勞動對經濟成長貢獻降至 0.43 個百分點，占 16.4%。

— 資本累積：在創新經濟推動下，未來企業對研發及軟體投資將趨增，在此趨勢下推估 2015-2020 年研發資本以及電腦軟體資本的增加率將分別增加 4.75% 以及 5.23%，較 2008-2014 年的 4.67% 及 4.60% 為高，整體資本累積速度亦增至 2.61%。在此設定下，2015-2020 年資本累積對經濟成長貢獻略增為 1.12 個百分點，占 42.4%。

— 總要素生產力：各影響因子依 HP 濾波法推算其趨勢值，再依 ARIMA 方法估測其未來的趨勢值。在此設定下，2015-2020 年總要素生產力成長率轉緩至 1.09%，對經濟成長貢獻占 41.6%。總要素生產力提升約有一半來自研發資本的貢獻，其次是人力資本累積的貢獻。其中，研發資本及電腦軟體資本累積速度加快，但對總要素生產力貢獻均較 2008-2014 年降低，反映其效率有待強化。

(2) 模擬分析：

— 提升勞參率（模擬一）：假設政府推動各項友善家庭照顧等措施，使 2020 年女性勞參率增至 53.4%（低於香港 2014 年 54.6%），達成 2020 年勞參率提升至 60% 的目標，則 2015-2020 年經濟成長率將增至 2.67%。

— 激勵創新、加強軟體投資（模擬二）：假設政府推動「產業升級轉型行動方案」、「產業創新條例」以及各項創新創業措施使研發資本增加率提高至 5.2%，相當 2000-2013 年的平均增加率；另加強軟體投資以發展物

聯網，使電腦軟體資本存量增加率提高為 7.9%，相當 2000-2013 年的平均增加率。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將增至 2.78%。

- 積極加入區域經濟整合（模擬三）：假設政府積極加入區域經濟整合，使貿易依存度（輸出入占 GDP 比重）由 2014 年的 139% 提高至 2020 年的 150%。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將增至 2.76%。
- 強化人力資本投資（模擬四）：假設政府積極強化人力資本投資，使人力資本累積速度增至 1.06%，相當 2000-2013 年的平均增加率。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將增至 2.70%。

表5 2000-2020年臺灣投入面經濟成長來源

	2000-2007 年平均	2008-2014 年平均	2015-2020 年平均
經濟成長率 (%)	4.86	3.09	2.64
成長來源 (貢獻百分點)			
勞動	0.66	0.61	0.43
資本	2.07	1.07	1.12
研發資本	0.09	0.086	0.10
電腦軟體資本	0.04	0.02	0.03
總要素生產力	2.14	1.42	1.09
研發資本存量	0.78	0.76	0.53
電腦軟體資本存量	0.21	0.11	0.08
人力資本	0.44	0.39	0.28
貿易	0.51	0.06	0.15
資源配置	-	0.02	0.02
其他來源	0.20	0.08	0.03

註：1. 其他來源包括外人投資、基礎建設資本存量等。

2. 依成長會計理論進行推估，總要素生產力成長率則依據迴歸分析進行成長來源的解析。

資料來源：依據主計總處國民所得統計資料庫推估。

(二) 所得分配

1. 推估方法

(1) 前節 OECD 的推估方法 (Braconier, H. et al (2014))，主要係依據 Tinbergen's model 的擴展，由 CES 生產函數進行推導，影響高低技能勞工的相對薪資的因素包括教育、女性勞參率、勞動市場制度、國外需求 (如貿易等)、研發支出以及技術等。

(2) 根據主計總處（2008）研究發現，技術進步是造成我國所得分配擴大的主要因素，金融全球化亦加深所得不均程度。參考 OECD 的做法及主計總處對國內的實證研究，設定影響高技能人才與低技能人才薪資比率（以工資五等分位差距倍數為代表）的因素有研發資本存量、貿易依存度及生產中使用高技能人才與低技能人才比率等三項。

2. 設定條件

各影響因子依 HP 濾波法推算其趨勢值，再依 ARIMA 方法估測其未來的趨勢值，設定如下：2015-2020 年研發資本存量平均增加率 4.75%；2020 年貿易依存度 145.60%；2020 年高技能人才 / 低技能人才比率 53.38%

3. 推估結果

(1) 趨勢推估：根據趨勢推估，2015-2020 年平均經濟成長率將降至 2.64%，對應的工資五等分位差距倍數由 2014 年的 8.326 倍增至 2020 年的 10.56 倍。

(2) 模擬分析

— 積極加入區域經濟整合（模擬一）：假設政府積極加入區域經濟整合，使貿易依存度（輸出入占 GDP 比重）由 2014 年的 139% 提高至 2020 年的 150%。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將由 2.64% 增至 2.76%，2020 年工資五等分位差距倍數將降至 10.43 倍。

— 強化人力資本投資（模擬二）：假設政府積極強化人力資本投資，使 2020 年就業中高技能人才所占比重提高至 58.8%。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將增至 2.70%，2020 年工資五等分位差距倍數將降至 8.52 倍。

— 激勵創新（模擬三）：假設政府推動「產業創新條例」等措施使研發資本增加率提高至 5.2%。模擬結果，2015-2020 年經濟成長率將增至 2.76%，但 2020 年工資五等分位差距倍數也增至 11.05 倍。

表6 2020年我國所得分配的推估與模擬

	2020年工資五等分位差距倍數	2015-2020年平均經濟成長率
趨勢推估	10.56倍	2.64%
模擬分析		
模擬一：積極加入區域經濟整合	10.43倍	2.76%
模擬二：強化人力資本投資	8.52倍	2.70%
模擬三：激勵創新	11.05倍	2.72%

(三) 結構性財政餘額

1. 推估方法

參考日本「平成 25 年度年次經濟財政報告」(2013) 做法，利用潛在 GDP / 實際 GDP 比率分別與結構性財政收入 / 實際財政收入、結構性財政支出 / 實際財政支出的彈性值（以迴歸推估）進行估算。其中財政收入分為個人所得稅、營利事業所得稅、間接稅、其他稅收等租稅收入以及其他收入。

2. 設定條件

各彈性值依過去 5 年實際彈性的平均值設定如下：個人所得稅的實質 GDP 彈性值設定為 1.094；營利事業所得稅設定為 0.749；間接稅設定為 0.756；其他稅收設定為 0.393；其他收入設定為 0.095；政府支出設定為 0.445。

3. 推估結果

2015 至 2020 年我國結構性財政赤字占潛在 GDP 比重持續下降平均為 -3.34%，雖較 2008-2014 年平均值為低，但財政赤字的結構性問題持續存在，必須進行結構性改革，尤其租稅制度的改革。

表7 2020年我國結構性財政餘額之估算

	IMF 推估	本文估算
2008-2014年平均	-3.93	-4.55
2015-2020年平均	-1.53	-3.34

單位：%

說明：本文推算結果較 IMF 為高，部分原因係來自本文推算的潛在 GDP 成長率低於 IMF 的推估值所致。

資料來源：IMF、本文推算。

伍、臺灣未來政策挑戰與因應對策

一、未來中期國內經濟發展的挑戰

金融風暴後，國內經濟成長潛力受到持久性的影響，未能回到原有的成長軌跡上。實際經濟成長率亦因金融海嘯影響，平均經濟成長率降至 3.09%。主要以輸出帶動經濟成長的模式，也使國內經濟亦受國際景氣影響，波動加劇，致使廠商對經濟展望悲觀，連帶民間投資不振，以致勞動生產力成長減緩，薪資成長停滯，無法提升民間消費，與經濟成長未形成良性循環。

另政府財政持續存在赤字，舉債空間亦有限，無財政空間執行反景氣循環的措施（除 2009 年外），政府投資縮減反成為拉低經濟成長的因子。由於整體投資不振，資本累積速度減緩，總要素生產力成為經濟成長的主要來源，高技能勞工薪資成長較快，工資五等分位差距提高，致使家庭可支配所得五等分位差距也創新高（2009 年）。所得分配不均已經造成中期經濟成長減緩，成長的持續期間亦縮短，降低經濟成長的永續性。

未來受人口結構老化與少子化影響，以及前述趨勢下進行推估，至 2020 年國內經濟將面臨下列挑戰：

未來中期（至 2020 年）國內經濟成長將更趨緩，技術進步仍是經濟成長的重要來源；高技術勞工的工資成長亦將高於低技術的勞工，故工資所得的分配不均更惡化；受人口結構少子化、高齡化影響財政持續存在結構性赤字，加上環境面極端氣候趨頻繁，以及經濟穩定等挑戰。在全球化的趨勢下，以及人口結構少子化、高齡化的內在條件下，如何同時兼顧各項目標，參考 OECD 的研究成果，研提對策。

二、未來中期國內經濟挑戰的因應對策

（一）經濟成長：因應人口結構少子化、高齡化，必須提升生產力。

1. 勞動方面，建議提升婦女與中高齡勞參率；推動終身學習的措施；改革勞動市場，提高勞動移動的彈性。
2. 推動知識（knowledge-based）為基礎的經濟成長，以提升生產力。根據定義知識投資涵蓋：（1）電腦資訊化的投資，包括軟體、數據庫；（2）創新

資產的投資，包括研發、礦藏勘探、版權及創意資產、金融服務的新產品開發、機械及建築新設計；(3) 經濟競爭能力的投資，包括建立品牌、市場研究、員工訓練、管理諮詢、組織資本。

—國內現況：根據林惠玲「無形投資、創新與成長」(2014) 研究顯示：

- 我國整體產業以創新資產投資為主，超過五成，其次為經濟競爭力投資占四成四，而電腦化資訊投資僅占 4.14%，遠低先進國家的投資比率。
- 在製造業附加價值成長的貢獻上，無形資產的貢獻與有形資產相近；但無形投資的生產彈性係數低於有形資產的生產彈性，顯示我國無形投資對生產力的影響相對不具效率。
- 我國 2001-2011 年整體產業無形投資支出幾何成長率為 113.31%，至 2011 年無形投資支出金額為 1 兆 3 仟多億，無形投資占 GDP 的比率則由 2001 年 3.36% 提升至 2011 年的 12.42%，但相對歐美及日本在 2001 年時的無形投資支出仍屬偏低。

—既有政策：

- 創新政策的目標除激勵研發的增加外，尚需著重在研發報酬與效益的提高，必須能將研發成果商業化，並在市場擴大銷售，才能使研發效益體現為廠商的利潤或整體經濟附加價值的擴增，整體產業生產力才能提升。亦即影響創新的效果包括新點子的開發採用、新點子的執行與商業化、經由市占率的提高或獲利能力的提升來獲取新點子的利益等三階段。
- 目前國內政策多偏重在第一階段（如「產業創新條例」、生產力 4.0 發展方案、推動中堅企業躍升計畫、產業升級轉型行動方案等）以及第二階段（如創業拔萃方案、創新創業激勵計畫、創業天使計畫、虛實整合推動創新創業、貫徹保護智慧財產權行動方案等），較欠缺第三階段（出口轉型行動方案、虛擬世界發展法規調適規劃方案），致產品市占率未能擴展，故研發報酬偏低（林慈芳，2014），研發效果遞減（林惠玲，2014）。

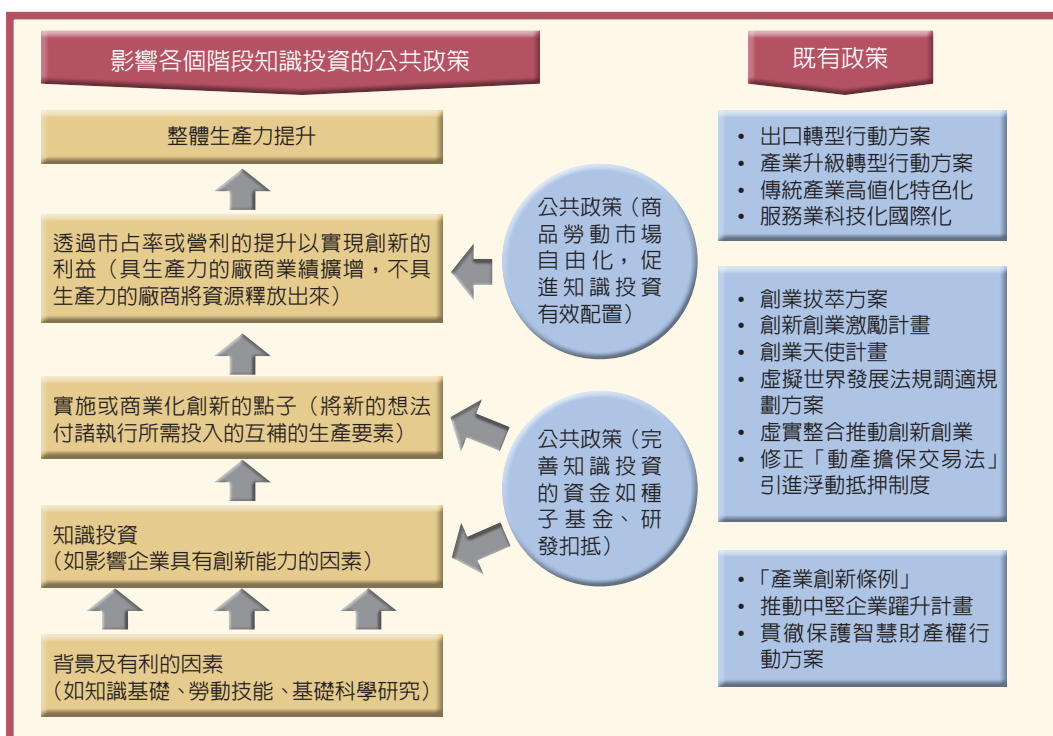


圖1 影響各個階段知識投資的公共政策

—政策建議：

- 鼓勵軟體投資，以利生產的智慧化，與發展電子商務及物聯網：國內軟體投資占知識投資比重偏低，軟體資本存量對經濟成長貢獻極小，需大幅度提升，並促進創業、就業與數位的融合。OECD「Digital Economy Outlook」(2015)也指出未來幾年應以網路的治理(internet government)為優先政策。進行軟體投資，促進電子商務及物聯網的發展，有利產品銷售，以實現創新的效益，提高研發效率。
- 發展資料驅動創新(Data-driven innovation)的經濟成長：建立大數據的生態系統包括資料趨動的創新與企業、資料分析者(如分析軟體)、資料提供者(如開放政府資料)、IT基礎設施供應者(如雲端運算)以及網際網路服務供應商等五部分。目前國內政策多關注在硬體的部分，資料驅動的創新所顯現的效益較小，仍有強化空間。建議大數據的資料運用若擴增至農業生產上，則較能達成包容性成長。

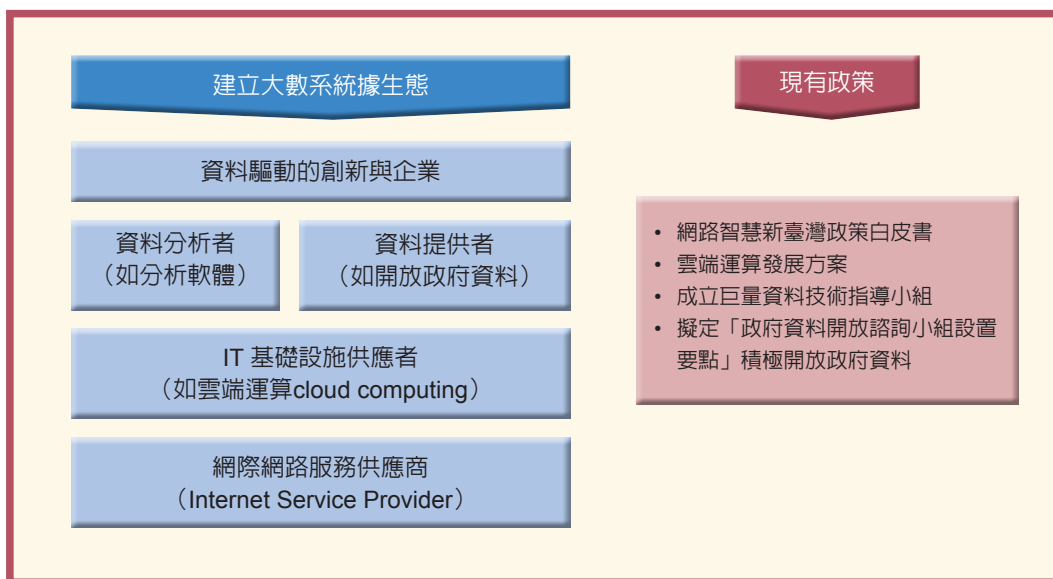


圖2 大數據生態系統的各階段

- 促進包容性創新³：創新政策多把重點放在提升生產力、促進經濟成長的目標上，而非成長的成果如何分配上。創新政策若能採取由下而上（bottom-up）的方式，較能支持包容性成長。

* 達成包容性的重要管道之一，如發展小額信貸項目、方便小企業獲得信貸、促進創業技能、協助社會弱勢群體創業等均能促進包容性的企業家精神。

* 教育政策：推動知識為基礎的經濟成長，需有高的技能配合，故需強化產學間技能的媒合；並建立終身學習制度，加強在職訓練，以因應高技能需求的不斷提升。

（二）發展包容性成長（Inclusive Growth），兼顧經濟成長與所得分配

OECD 認為影響福祉的層面是多方面的，包括所得與非所得的健康、就業機會、教育等，故將包容性成長擴充為多維的（multidimensional）。

³ 包容性創新是企業面向金字塔底層（BOP）市場進行多元價值創造的全新創新形態，在創造經濟財富的同時，也透過為窮人提供平等參與市場的機會而緩解與降低貧困，體現了創新促進商業與社會相容性發展的理念。

1. 國內現況

根據 OECD 2012 年國際學生能力評估計畫 (PISA) 結果顯示，國內在數學的表現高於 OECD 的平均水準，但在教育結果的公平上則低於 OECD 的平均水準，反映教育機會的公平有強化的必要。

2. 既有政策

現行「改善所得分配四大策略」，短期著重社福及就業策略；中、長期持續推動就業、教育及租稅策略。

3. 政策建議：將包容性的層面擴充包括就業、健康等。

(1) 制定活化政策，構建更具包容性的勞動力市場

— 各項勞動市場改革必須兼顧保持激勵求職者積極追求就業，同時提高他們的就業能力以及增加他們找到或與保留住合適工作的機會等三個要素，才能促進勞動市場的包容性。

— 建議就業保護立法 (employment protection legislation) 的措施應在保護勞工與雇主所付成本間取得平衡。

(2) 促進包容性就業，同時追求工作的量與質的提升

— OECD 國家經驗顯示，具有高就業率的國家也有最高的工作品質，二者可同時追求。

— 建議可採取改善青年就業前景的措施包括有效的諮詢、求職幫助和對低技能青年臨時僱用的補貼等。

(3) 強化人力資本投資

— OECD 就業展望報告 (2015) 指出，能更好滿足日益成長的技能需求的國家其工資不平等差距較小。

— 建議儘早開始終身學習制度；改善弱勢團體學習環境如網路設備。

(4) 促進綠色成長

— 減排方面：逐步取消石化燃料的補貼政策，並輔以社福等再分配措施；建立碳交易制度；通過能源稅法以開徵碳稅，同時調整汽車燃料費等。

(三) 兼顧經濟成長與所得分配公平，進行財政改革縮減財政赤字

1. 既有政策：根據「財政健全方案」策略有三：

- (1) 控制債務規模，不讓債限破表。
- (2) 調整支出結構，檢討法律義務支出、各項年金改革及非法律義務支出，以減少資源重複投入及不經濟支出。
- (3) 統籌各項資源多元籌措財源等三項。其中，稅制調整方案分短期及中長期二大部分，中長期將研議「改進不動產稅制度」等，短期內則著重在建立「回饋稅」(feedback tax)，讓少數行業或高所得者多回饋社會。

2. 政策建議

(1) 政府支出方面：

- 調整支出結構，將經常性支出移轉成資本支出，可提升長期經濟成長率。
 - IMF 於 2014 年 10 月及 2015 年 1 月「經濟展望報告」中，均建議先進經濟體及新興經濟體強化基礎建設投資。在財政赤字時期，要使公共投資增加，建議可採用財政規則 (fiscal rules) 及提高公共投資效率等方式。另世界銀行在 2015 年 1 月「全球經濟展望」報告也建議高所得國家及開發中國家要改善公共投資，可採取財政規則、穩定基金 (Stabilization Funds) 和中期支出框架等方式來增加財政空間。
 - 目前政府支出偏重經常性支出，建議短期可強化零基預算的編列，調整支出結構，由消費性支出轉至資本支出；中長期則採取中期支出框架 (Medium Term Expenditure Frameworks) 預算編列方式，強化國家發展規劃與預算管理間的協調性，提升資源配置效率。
- 強化政府支出的效率
 - 進行公共年金制度的改革，如採取確定提撥制，提高延後退休的誘因設計，加強領取退休年齡金與平均壽命間的聯繫等，並加強社會移轉支付對提高工作誘因的設計。
 - 強化政府投資效率：IMF 建議方法有二，一為投資成本效益較高的計畫：強化計畫的成本效益分析，將資源配置於效益較高的計畫；二是改善公共投資執程序，降低建造成本，如嚴謹的計畫評估、零基預算的編列，執行的控管與事後評估等。

(2) 政府收入方面：在總稅收不變的假設前提下，進行租稅結構改革，提高再分配政策對所得分配的改善效果。

- 稅負由所得稅轉至消費稅（如營業稅），將有利於經濟成長的提升，亦可增加稅收。
- 薪資所得者的稅負轉至地價稅（或房屋稅），除有助地方財政的改善，亦有益於所得分配的改善。
- 進行綠色稅制改革，並兼顧經濟效率的提升與社會公平：對有害環境的活動課稅如碳稅，並將其稅收用於對低收入戶如給予所得補貼、建設永續運輸系統。

(四) 因應全球化的影響

1. 貿易：進一步的貿易自由化可帶動技術創新。在全球供應鏈的整合加深下，降低進口關稅的課徵可提高下游產業的出口競爭力。
2. 稅收：在稅收領域的合作可限制全球對可移動稅基的稅收競爭，由於各國公司所得稅制規定的不一致以及漏洞可作為跨國公司避稅的來源，產生稅基侵蝕及利潤移轉（Base Erosion and Profit Shifting, BEPS），導致政府稅收的損失以及生產活動潛在效率的損失。由於目前國際租稅規範已無法充分因應全球化企業型態及數位經濟活動，造成跨國企業可利用租稅漏洞進行避稅，建議應重視稅基侵蝕及利潤移轉的問題。
3. 創新：未來經濟的成長將越依賴技術的創新，但在全球化日增趨勢下將降低各國進行基礎研究的誘因（因為技術外溢的擴散更快）。因此有必要進行國際協調與合作，此外，智財權的立法若在各國間缺乏一致性也會降低技術擴散的速度。

陸、結語

每人 GDP 的成長雖是家庭可支配所得增加的主要驅動力，但金融危機亦顯示經濟成長是手段不是目的，每人 GDP 的提升，不必然是一個經濟體更健康的表徵，也不代表個人生活品質的改善。因此，OECD「經濟挑戰新思路」計畫，提出

多維的包容性成長，兼顧經濟成長與所得、就業、教育等多層面的包容性。

金融海嘯後，國內經濟成長降低，所得分配不均提高，已經造成中期經濟成長減緩，成長的持續期間亦縮短，使經濟成長永續性下降。未來受人口結構老化與少子化影響，在前述趨勢下進行推估，研究結果：2015-2025年潛在經濟成長率平均為2.89%；2015-2020年經濟成長率平均為2.64%；對應的工資五等分位差距倍數至2020年增至10.56倍；結構性財政赤字占潛在GDP比重持續下降，2015至2020年平均為-3.34%，財政赤字的結構性問題持續存在。

政策應同時兼顧各項目標間的相互影響，研提對策建議如下：

- (一) 經濟成長：1. 提升婦女與中高齡勞參率；推動終身學習的措施；改革勞動市場，提高勞動移動的彈性。2. 推動知識（knowledge-based）為基礎的經濟成長：（1）鼓勵軟體投資，發展電子商務及物聯網，促進產品銷售，以實現創新的效益；（2）發展資料驅動創新（Data-driven innovation）的經濟成長；（3）促進包容性創新：發展創新的移動支付系統和端對端（peer to peer）網路借貸平臺。
- (二) 發展包容性成長（Inclusive Growth），將包容性的層面擴充包括就業、健康等。1. 制定活化政策，構建更具包容性的勞動力市場；2. 促進包容性就業，同時追求工作的量與質的提升；3. 強化人力資本投資；4. 促進綠色成長：逐步取消石化燃料的補貼政策，並輔以社福等再分配措施。
- (三) 兼顧經濟成長與所得分配公平，進行財政改革縮減財政赤字。1. 政府支出方面：（1）短期可強化零基預算的編列，調整支出結構，由消費性支出轉至資本支出；中長期則採取中期支出框架（Medium Term Expenditure Frameworks）預算編列方式，強化國家發展規劃與預算管理間的協調性，提升資源配置效率。（2）強化政府支出的效率：進行公共年金制度的改革，如採取確定提撥制。2. 政府收入方面：在總稅收不變的假設前提下，進行租稅結構改革如薪資所得者的稅負轉至地價稅（或房屋稅）；進行綠色稅制改革，兼顧經濟效率的提升、社會公平的考量。

(四) 因應全球化的影響：重視稅基侵蝕及利潤移轉的問題，以因應全球化企業型態及數位經濟活動。此外，積極強化「法規影響評估制度（RIA）」的能力，加強各項政策對分配面影響的評估。🌐

參考文獻

一、中文部分

1. 羅光達（2012），「我國財政收支餘額的結構性分析」，財政部委託研究計畫。
2. 林惠玲（2014），「無形投資、創新與成長」，主計總處委託研究計畫。
3. 主計總處「我國結構性財政餘額估算報告」（2014年5月）。
4. 林慈芳（2014），「國民所得統計新規範與經濟成長及其政策意涵」，臺灣經濟論衡，2015年夏季號。

二、英文部分

1. Braconier, H. and J. Ruiz-Valenzuela (2014), "Gross Earning Inequalities in OECD Countries and Major Non-member Economies: Determinants and Future Scenarios", OECD Economics Department Working Papers, No. 1139, OECD Publishing.
2. Brandt, N., P. Schreyer and V. Zipperer(2014), "Productivity Measurement with Natural Capital and Bad Outputs" , OECD Economics Department Working Papers, No. 1154, OECD Publishing.
3. Johansson, Å. et al. (2013), "Long-Term Growth Scenarios" , OECD Economics Department Working Papers, No. 1000, OECD Publishing
4. Jonathan D. Ostry, Andrew Berg, and Charalambos G. Tsangarides(2014)," Redistribution, Inequality, and Growth" , IMF Staff Discussion Note, Feb.2014
5. OECD (2012) , "Looking to 2060: Long-term global growth prospects: A GOING FOR GROWTH REPORT" , OECD Economic Policy Papers No.3

6. OECD (2014a) 「Policy Challenges for the Next 50 Years」 OECD economic Policy paper July 2014 No. 9
7. OECD(2014b), "Shifting Gear: Policy Challenges for the next 50 Years" , OECD Economics Department Policy Notes, No. 9 July 2014.
8. OECD(2014c) "ALL ON BOARD MAKING INCLUSIVE GROWTH HAPPEN"
9. OECD(2015), "New Approaches to Economic Challenges: FINAL NAEC SYNTHESIS" Meeting of the OECD Council at Ministerial Level Paris, 3-4 June 2015
10. World Bank 「World Development Report: Risk and Opportunity-Managing Risk for Development」 (2014)
11. IMF(2015), World Economic Outlook April 2015
12. 日本內閣府「平成 25 年度年次經濟財政報告」(2013)