

Taiwan
Economic
Forum

政策焦點

FOCUS

國家發展計畫

106至109年四年計畫暨106年計畫

國發會主委 陳添枝

國家發展計畫旨在擘劃國家整體發展策略與目標，具體揭示未來國家發展藍圖，作為民間企業營運與政府各部門施政依據，以凝聚全民共識。自民國 42 年迄今，政府已繼續推動 16 期國家建設中期計畫，適值新任總統就任暨現行「國家發展計畫（102-105 年）」執行屆滿，為開展國家各項改革工程，具體落實蔡總統的施政承諾，國發會爰規劃第 17 期中期計畫：「國家發展計畫——106 至 109 年四年計畫暨 106 年計畫」，擬定未來四年國家整體發展目標、策略及施政重點。

壹、前瞻國際趨勢 審視內在課題

一、國際趨勢

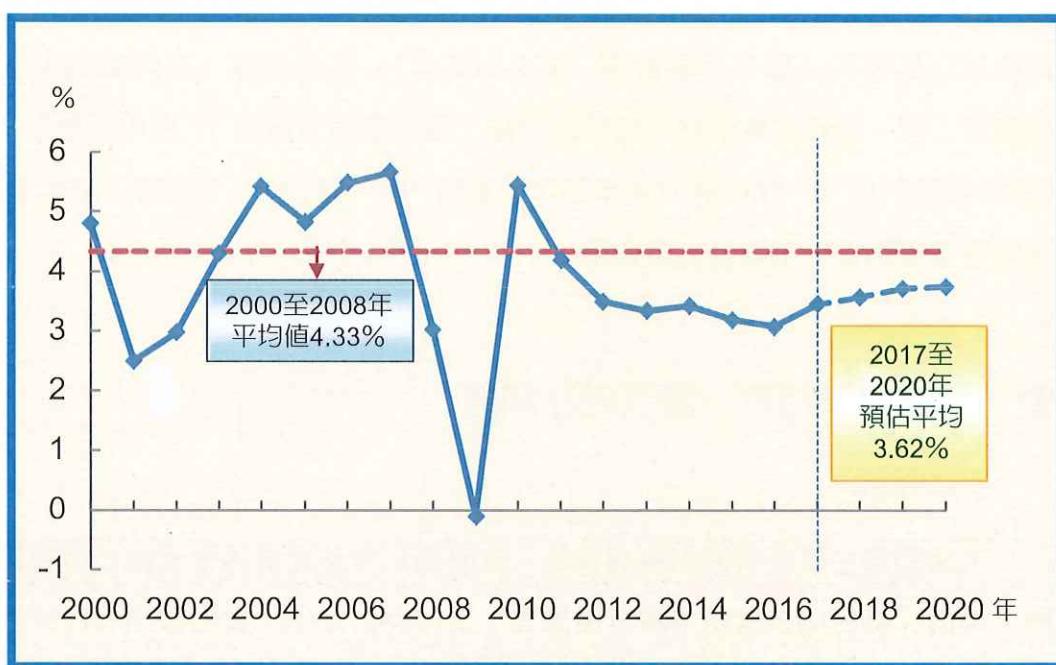
依據國際主要經濟預測機構預估，未來四年全球經濟將呈現緩步復甦趨勢，惟世界貿易成長呈現持續平緩局面，加以反全球化、貿易保護及民粹風潮興起，以及中國大陸經濟持續進行結構調整等，恐將衝擊全球經貿秩序與結構，影響各國經社發展。

(一) 全球經濟緩步成長

國際貨幣基金（IMF）預估，2017 年全球景氣可望升溫，成長率預估 3.4%，較 2016 年提升 0.3 個百分點；未來四年全球經濟成長動能則可望逐年增強，2017 至 2020 年平均為 3.62%，高於 2009 至 2016 年平均之 3.26%，惟仍不及金融海嘯前 2000 至 2008 年平均的 4.33%。

根據 IMF 預估，先進經濟體的經濟成長率亦緩步復甦，其中美國經濟成長率預測在 2017 年將回升為 2.3%；歐盟受債務結構問題影響，成長幅度較小；日本則因人口高齡化及少子文化，受勞動力負成長、生產潛能漸失等結構桎梏拖累，未來四年平均經濟成長率預估將僅 0.45%。

另方面，2017 年新興市場及開發中國家經濟成長率預估 4.5%，未來四年將逐年增溫，2017 至 2020 年平均成長率 4.85%，較全球平均高 1.23 個百分點。其中，中國大陸持續呈現 L 型成長的新常態，東協國家以及印度等經濟表現亮麗，亞洲新興國家成長力道相對較強。

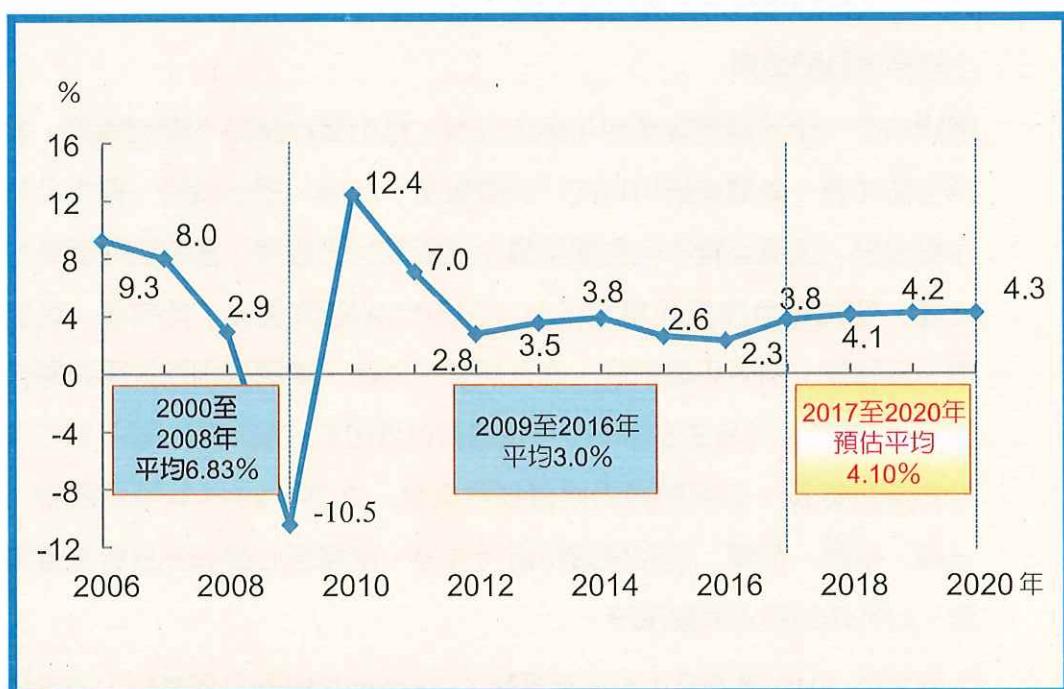


資料來源：1. IMF, World Economic Outlook Databases, Oct. 2016.
2. IMF, World Economic Outlook Update, Jan. 2017.

圖1 全球經濟成長率

(二) 世界貿易成長平緩

世界貿易成長平緩未來將成為常態，2017至2020年全球平均貿易成長率預估為4.10%，雖較2009至2016年平均回升超過1個百分點，但卻僅為2000至2008年平均6.83%的6成。究其原因，除受歐美需求續疲弱、中國大陸景氣放緩等景氣循環因素影響外，反全球化聲浪高漲，以及數位經濟導致產業國際分工與消費模式改變等長期結構性改變，亦有密切關連。



資料來源：1. IMF, World Economic Outlook Databases, Oct. 2016.

2. IMF, World Economic Outlook Update, Jan. 2017.

圖2 世界貿易成長率

在反全球化方面，1980年代以來全球化驅動雖全球經濟高度整合、創造貿易繁榮，惟伴隨的要素移動與技術進步，亦衍生薪資成長停滯、貧富差距擴大、中低技術勞工工作機會流失、社會階級對立等嚴峻問題；尤其2008年全球金融危機爆發以來，先進經濟體遲未突破低成長陷阱，

低迷經濟更讓深受全球化衝擊的民衆備感挫折，導致反全球化及貿易保護主義聲浪急劇升溫，不利世界貿易的推展。

而隨著網際網路擴大應用與普及化，驅動電子商務、物聯網產業等蓬勃發展，數位貿易蔚為風潮，不僅改變全球消費與交易模式，數位貿易更逐漸取代部分實體交易。展望未來，隨著數位科技持續創新，智慧應用服務需求上升，電子商務與服務貿易商機可期，將續改變世界貿易結構與樣態。另為因應數位貿易逐漸顛覆傳統國際經貿發展模式，國際相關機構刻加速研議建立友善數位發展環境。

(三) 全球經濟風險因素

展望未來，全球經濟雖預期可緩步成長，惟仍潛存諸多不確定因素，值得密切注意。美國總統川普的「美國製造」政策，提出減稅、擴大公共建設政策，這項巨變不但影響美國，也牽動世界經濟，衝擊全球產業分工鏈，但能否發揮振興景氣效益，引領全球經濟邁出「低成長、低物價、低利率」的新平庸困局，尚待關注；同時，美國退出跨太平洋夥伴協定（TPP），以及主張對不公平貿易夥伴課懲罰性關稅等，恐不利未來世界貿易成長，亦牽動國際經貿秩序重整。此外，2017年英國脫歐，法國、德國、荷蘭、捷克等國將進行大選，歐盟核心國如受民粹主義影響，恐將增添歐盟解體風險。

中國大陸2016年通過「十三五規劃」，提出創新驅動發展戰略，力求由「投資、製造」朝向「消費、服務」轉型；其結構調整的外溢效應尚不明顯，惟定將持續透過貿易、生產鏈等管道影響各國，亞洲受到的衝擊將是最大；另方面，中國大陸經濟仍潛存硬著陸風險，如房市泡沫化之金融系統風險，美元匯價上漲引發人民幣持續走貶等，值得關注。

再者，金融海嘯以來，美國、歐元區、日本相繼實施量化寬鬆（QE）貨幣政策，其政策效果已接近極限，並衍生資產價格泡沫等副作用，QE恐無法持續。美國Fed未來恐將持續升息，全球金融市場波動恐

將加劇，尤其美元升值將對經濟體質脆弱、高負債之新興市場國家造成衝擊。

二、內在課題

臺灣經濟體質厚實，在產業聚落、專利研發、企業家創業精神及數位發展環境的條件與實力，均具全球競爭力優勢。然近年我國面對全球經濟成長復甦遲滯、世界貿易成長持續減緩的外在衝擊，導致國內經濟成長下滑，也反映國內投資環境、產業升級、人才短缺、薪資成長等結構性問題亟待解決。

(一) 投資提振及產業升級

我國投資環境仍待改善，投資為經濟活動的核心要素，對成長、就業、創新及分配至關重要。惟 97 至 104 年國內投資對經濟成長的貢獻僅 0.11 個百分點，遠低於消費的 1.28 個百分點；同期間，投資率（占 GNI 比率）由平均 23.17% 降至 21.90%（105 年預估為 20.24%），若以占 GDP 比率計算，97 至 104 年臺灣投資率 22.51%，為亞洲四小龍最低。我國投資表現不佳，除因國際景氣不振外，亦與國內整體投資環境攸關，舉如生產因素短缺（業界所謂五缺，即缺水、缺電、缺工、缺地、缺人才），以及法規制度未能與時俱進等。

其次，臺灣產業有待進一步升級轉型，目前產業發展面臨的主要挑戰有二：一是現有代工出口模式面臨威脅，隨著歐美國家再工業化及中國大陸自主供應鏈興起，將壓縮臺灣現有產業成長空間，亟需因應突破；二是數位經濟崛起改變產業圖像，產業創新與轉型升級成為推動經濟成長的重要驅動因素。

為提升產業競爭力，我國產業宜調整過去量產的傳統思維，發展客製化、量少質精的生產模式，並且提升研發實力，從 IT（Information Technology, 資訊科技）全面轉型升級到 IoT（Internet of Things, 物聯網），必能有效掌握全球物聯網龐大商機。

(二) 勞動人力及人才短缺

臺灣除面臨工作年齡人口減少及高齡化趨勢外，隨著高等教育普及化，青年勞工普遍延後進入職場；相較於 OECD 國家，臺灣 15 至 24 歲青年及 45 歲以上的中高齡者之勞動力參與率仍相對偏低，呈現「晚入早出」現象。另方面，現行人才培育體系較缺乏業界實務經驗，無法即時回應產業需求，加上學生基礎能力相對薄弱，致產學落差擴大，而且高級研發人才過度集中於學界與政府，研發能量未能擴散到產業界。

此外，在國際人才競逐下，我國人才流失及人才短缺問題亦日趨嚴重，使得近年來我國人口國際流動呈現「高出低進」現象，即移出者多為高階白領人才，而移入者多為外籍藍領人才。相較於鄰近國家，我國延攬優秀國際人才的條件，缺乏競爭力及吸引力，面臨人才流失的危機。

為確保國家能維持量足質佳的人力資源，政府未來應由「充裕人力」及「廣納人才」兩大面向著手，促進學校培育人才與產業用人需求接軌，並提升中高齡及婦女勞動參與，同時強化外國人才引進及留用，以充實人力資本。

(三) 薪資水準及所得分配

經濟發展的目的除了追求經濟成長外，也必須兼顧所得分配的公平與世代正義。近幾年來我國「每戶」及「每人」五等分位所得差距倍數相對其他國家尚屬公平，惟不可諱言實質薪資成長卻仍呈現停滯狀態；105 年每人每月實質總薪資為 4 萬 6,422 元，較上年下降 0.77%，亦低於 89 年的 4 萬 6,605 元，與新加坡、南韓、日本等亞洲鄰國相較，我國實質薪資成長趨緩狀況屬相對嚴重。

依據瑞士信貸估計，我國前 10%、前 1% 富人擁有財富占整體財富比重在 97 年之後呈上升趨勢，財富明顯往金字塔頂端集中；如何改善所得分配，讓經濟果實能夠為全民所共享，實為重大挑戰。

貳、國家發展願景與策略

面對全球化風潮逆轉、世界經社秩序重整的外在挑戰，以及國內投資動能不足、人口急遽老化、社會安全網亟待補強等內在課題，未來四年國家各項結構改革的推動勢在必行，而且必須加大、加快執行的力道與速率。準此，未來四年國家建設的推展，將依循總統揭示之「創新、就業、分配」核心理念，擬訂國家發展的願景、目標與策略，力求全力提振國內經濟，並確保社會安全正義，維持和平穩定情勢，為全民打造一個更好的國家。

一、國家願景

未來四年，國家建設的推展，將由總統揭示的「經濟結構的轉型」、「強化社會安全網」、「社會的公平與正義」、「區域的和平穩定發展及兩岸關係」、「外交與全球性議題」等五大面向著手，達成「新經濟模式的開創」、「社會安全網的完善」、「社會公平正義的維護」、「區域和平的推進」、「全球公民社會的模範」等國家發展願景。



圖3 國家發展願景與策略

二、發展策略

未來四年，政府將「全力提振國內經濟」，透過加強投資臺灣及落實結構改革，創造新的經濟動能，讓經濟更活絡、更強韌，走出嶄新局面；同時，將推動「確保社會安全正義」、「維持和平穩定情勢」兩大國家發展策略，確保社會公平及環境安定，奠定國家長治久安的基礎。



圖4 國家發展策略

(一) 全力提振國內經濟

「新經濟成長模式」將以創新為成長動能，以創造就業為成長的主要目標，而且在成長的同時兼顧分配的公平。此一成長模式係以創新為主動驅動力，將不會加重環境的負擔，也可達成生態的和諧永續；同時，因為注重成長紅利的分配，可達成社會的和諧共榮。為此，未來四年政府將以兩大主軸來推動這個新成長模式。第一是加強投資臺灣，第二是落實結構改革，以此可望脫離長久以來產業外移、企業低利、薪資停滯的困境，翻轉臺灣經濟。

主軸一：加強投資臺灣

在半導體等既有優勢產業基礎上，投資「五+二」產業創新、數位經濟創新、晶片設計與半導體產業創新以及文化創意產業科技創新，打造下一世代臺灣產業主力，並排除投資障礙，穩定電力、水、土地之供給。同時，積極投資前瞻基礎建設，以因應新產業、新技術、新生活的需求。

1. 投資產業創新：創新是驅動臺灣經濟成長的主動能，也是產業轉型升級的重要關鍵。為激勵經濟創新，政府將推動「亞洲・矽谷」、「智慧機械」、「綠能科技」等「五+二」產業創新；發展數位國家・創新經濟、晶片設計與半導體產業創新、文化創意產業科技創新，以及觀光休閒、住宅改造、防災技術等生活產業與其他具潛力之產業發展，具體揭示下一世代產業創新圖像。

2. 投資前瞻基礎建設

- － 軌道建設：整合高鐵、臺鐵連結成網，完善城際軌道建設，提升軌道運輸效能及建置觀光鐵路，推動都會區捷運。
- － 水環境建設：因應氣候變遷，擘劃安全宜居水環境，加速治水及供水基礎建設，降低淹、缺水風險。
- － 綠能建設：建構沙崙綠能科學城，強化太陽光電與風力發電等綠能建設，強化能源安全與環境永續。
- － 數位建設：推動資安基礎建設，完備數位內容並保障寬頻人權，發展數位文創、普及高畫質服務，建構開放政府及智慧城市服務，以及建設下世代科研與智慧學習環境。
- － 城鄉建設：改善停車問題、提升道路品質，推動城鎮之心工程、開發在地型產業園區，建設文化生活圈、校園社區化改造、整備公共服務據點，營造休閒運動環境、客家浪漫臺 3 線、原民部落營造。

主軸二：落實結構改革

為迎接數位化時代的到來，政府將重新調整現行的法規制度，並針對人才流失、國土資源配置失當、資金運用欠缺效率等課題，積極在國土資源的利用、人才的培育及延攬、資金的配置等各方面進行必要之制度改革，使人盡其才，地盡其利，資金盡其用。

1. 法規制度改革：推動法規制度與先進國家接軌；進行數位經濟法規調適，打造相關產業及創新創業友善環境。
2. 勞動市場改革：制定外國專業人才專法，縮減學用落差，充實新世代經濟發展人才；推動幼兒托育公共化，並激勵婦女、銀髮族勞動參與意願。
3. 國土空間改造：前瞻規劃國土空間發展策略，健全國土規劃法制體系；調配國土的運用效率，塑造在地特色產業；強化區域聯合治理機制，推行區域整合及資源配置工作；提供無落差資訊通訊服務，消除地理上偏鄉，打造智慧城鄉。
4. 資本市場及稅制改革：推動金融科技（FinTech）發展，在兼顧財政健全與稅制公平原則下，進行稅制合理化，活絡資本市場，並引導民間資金進入公共建設。

（二）確保社會安全正義

為促進社會的安定與包容，政府將全力強化社會安全與推動轉型正義，確保民衆生活安全、飲食安全、居住安全，並彰顯社會公義，以擴大社會凝聚力。

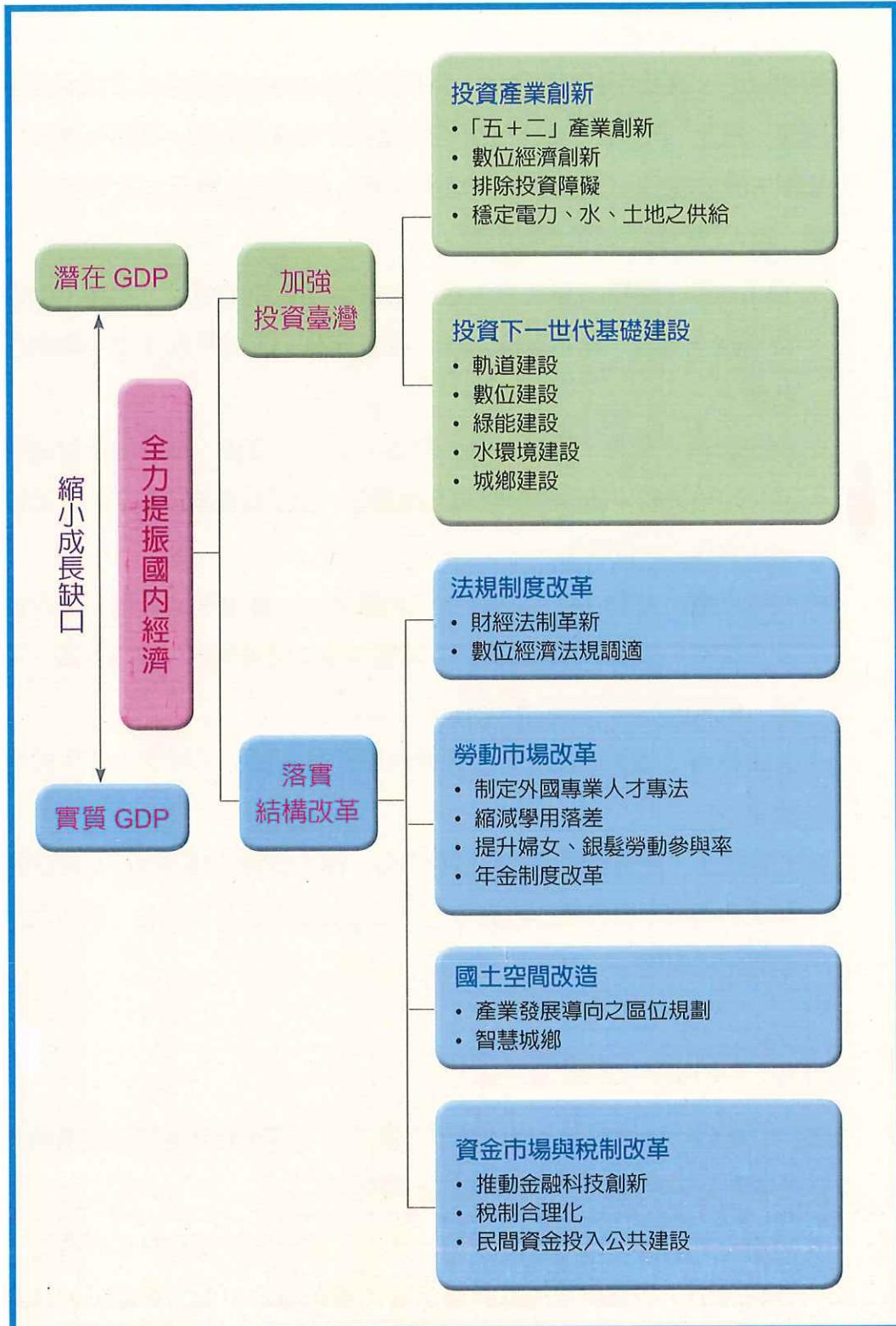


圖5 全力提振國內經濟

主軸一：強化社會安全

長期以來，臺灣經濟快速發展，惟成長的背後也衍生諸多社會問題亟待因應。為此，未來四年政府將致力創造安定社會的力量，具體落實安心家園、食安管理、長期照顧、年金改革、社會安全等五大社會安定計畫，讓人民受到妥善的保護照顧。

1. 安心家園：積極興辦社會住宅，並主導推動都市更新，引導不動產市場健全發展；推行耐震安檢、老屋改建，以提升居住安全與居住品質。
2. 食安管理：落實「食安五環」改革，由源頭控管、重建生產管理體系、加強查驗、加重惡意黑心廠商責任、全民監督食安等著手，締造安心食品之消費環境。
3. 長期照顧：推動「長期照顧十年計畫 2.0」，實現在地老化，提供從支持家庭、居家、社區到機構式照顧的多元連續服務，建立優質、平價、普及的長期照顧服務體系。
4. 年金改革：推動制度改革，建構永續年金制度，保障國人老年經濟安全。
5. 社會安全：設置區域型福利服務中心，擴大弱勢照顧與保護，確保弱勢民衆獲得必要之協助與支持；防制毒品擴散與詐欺行為，讓人民受到最好的保護。

主軸二：推動轉型正義

政府以誠懇與謹慎態度，完成轉型正義工程，打造有利各族群經濟與文化發展的公平環境，追求社會真正的和解。

1. 尊重多元族群：維護原住民族、客家及新住民等族群文化與權益，保護母語，並協助各族群社會及經濟整體發展，營造尊重多元族群的臺灣文化特色。

2. 原住民族轉型正義：梳理與詮釋歷代統治者加諸原住民族之國家暴力歷史，釋放歷史記憶，並逐步推動自治。

(三) 維持和平穩定情勢

政府將以「維持兩岸穩定」與「擴大國際合作」兩大主軸，開展和平共榮、人道關懷相關措施，強化臺灣在全球的能見度與主體性。

主軸一：維持兩岸穩定

在普遍民意的基礎上，致力維繫兩岸和平穩定關係，並本於尊重歷史及求同存異的精神，向對岸持續釋出善意；同時，在既有的事實與政治基礎上，持續推動兩岸關係和平穩定發展，促進兩岸經貿及文化交流，逐步化解對立和分歧。

1. 推動兩岸良性互動與協商對話，建構可長可久的兩岸和平穩定關係，保障國家安全與民衆福祉。
2. 促進兩岸文教交流有序發展，傳遞臺灣核心價值與軟實力，引領兩岸關係正向發展。
3. 穩健推動兩岸經貿交流，建立雙方互惠互利關係。
4. 完善兩岸互動的法制基礎，維護兩岸交流秩序，建構友善有序的交流環境。

主軸二：擴大國際合作

推動新南向政策與經貿結盟，落實擴大國際布局，塑造臺灣在全球經貿版圖的獨特與關鍵地位，並積極推動踏實外交，讓臺灣走向世界，也讓世界走進臺灣。

1. 新南向政策：秉持「以人為本、因地制宜」原則，推動經貿合作、人才交流、資源共享及區域鏈結，與東協、南亞及紐澳等國家共創互利共贏的新合作模式。

2. 經貿結盟：除持續強化多邊與區域貿易協議洽簽，舉如：世界貿易組織（WTO）、亞太經濟合作（APEC）所推動的各項協議，並積極與友我國家簽訂自由貿易協定，強化雙邊經貿合作。
3. 踏實外交：堅持「踏實外交，互惠互助」理念，致力強化友邦關係，並積極參與國際組織，提升國際地位，成為受尊敬的國際成員。

叁、國家發展目標

衡酌國際機構預測，並綜合考量國際經濟風險及政府積極作為，分別釐訂「總體經濟目標」與「重要經社發展目標」如次：

表1 總體經濟目標

	106 年	106 至 109 年平均
經濟成長率 (%)	2.0-2.5	2.5-3.0
每人GDP (美元)	23,100-23,300	25,000-26,000
CPI上漲率 (%)	不超過2.0	不超過2.0
勞動力參與率 (%)	58.81-58.93	58.89-59.20
就業增加率 (%)	0.54-0.75	0.48-0.72
失業率 (%)	3.90-3.93	3.75-3.82

表2 重要經社發展目標

領域及指標	現況值	目標值		
	104 年	106 年	109 年	
經濟面	1. 固定資本形成成長率 (%)	1.64	3.33	4.35 ^d
	2. 製造業人均生產總額 (萬元)	473.44	456.34	472.69 ^d
	3. 服務業人均生產總額 (萬元)	235.3	239.1	244.9 ^d
	4. 農業新增產值 a (與 104 年相較 : 億元)	n/a	383.2	434.2
	5. 數位經濟 b 占 GDP 比率 (%)	20.5	23.1	25.2
	6. 高速 (1Gbps) 寬頻服務涵蓋率 (%)	30	40	90
	7. 物聯網經濟商機占全球規模比率 (%)	3.8	3.9	4.2
社會面	8. 家庭可支配所得吉尼係數	0.338	≤ 0.35	≤ 0.35
	9. 總生育率 (人)	1.18	1.23	1.24
	10. 醫療保健支出占 GDP 比率 (%)	6.2	6.3	6.4
	11. 社會住宅累計興辦戶數 (萬戶)	0.72	3.9	8.4
	12. 公共化幼兒園增設班數 (班)	112	143	187
	13. 托育服務 (包括居家式及機構式) 之供給涵蓋率 (%)	16.9	17.6	18
	14. 緩和失能創新服務據點佈建 (累計數 : 處)	n/a	1,000	1,150
環境面	15. 公共運輸使用量成長率 (與 104 年相較 : %)	n/a	0.5	2
	16. 污水下水道建設用戶累計接管數 (萬戶)	240	262	298
	17. 再生能源發電量 (億度)	105	144	234
	18. 室氣體排放減量 (較 2005 年排放量減少百分比) c.	n/a	n/a	≥ 50 (139 年)

註 : a. 為「新農業創新推動方案」之整體預期效益。

b. 數位經濟之範疇包含數位製造業 (包含電子零組件製造業與資訊數位產品製造業) 與數位服務業 (包含資訊產品銷售與設備維修服務、傳播業、通信業、資訊服務業等) 等生產毛額，以及電子商務 (包含網路零售 B2C、農業電商、網路金融、線上旅遊、數位學習等) 等交易額。

c. 為「溫室氣體減量及管理法」訂定之國家溫室氣體長期減量目標。

d. 為 106 至 109 年平均。

肆、結語

現階段臺灣正面臨全球化風潮逆轉、世界經貿秩序重整的外在挑戰，以及國內投資動能不足、人口急遽老化、社會安全網亟待補強等內在課題，未來四年國家各項結構改革的推動，必須加大、加快執行的力道與速率，政府各部會將通力合作，全力以赴，達成國發計畫設定之各項目標，讓全民擁有一個更好的國家，以及繁榮、尊嚴、團結、自信與公義的未來。