

愛爾蘭經濟發展之經驗及其對我國之啟示

李秋錦*

摘要

愛爾蘭工業化起步，雖較西、北歐中大型工業國家為晚，但有效運用其高素質人力資源與科技實力，掌握技術跨越的優勢，特別是外人直接投資所引進的技術，又政府勵精圖治與人民奮發向上的精神，經濟乃在 90 年代起飛，獲得「Celtic Tiger」之名。愛爾蘭因具備優勢條件，特別是加入歐洲經濟整合的天時地利，獲致高成長、低失業、低物價的繁榮局面。這種發展模式雖不易移植到其他國家，但我們可以借鏡其發展經驗，再創台灣經驗新猷。

壹、前言

俗稱「翡翠之島 (Emerald Isle.)」的愛爾蘭，被英國殖民長達 800 年，直至 1949 年南方 26 州才宣告獨立。當時仍是一個貧窮落後的國家和人民大量外移的種族，1950 年代平均經濟成長率只有 2%，1960 年代結束閉關與保護主義，採取開放貿易和投資的經濟發展政策，平均經濟成長率上升到 4.5%，1970 年代雖然面臨石油危機和全球經濟的不穩定，因加入歐洲共同市場經濟依舊加速成長。Fianna Fail 政府在 1987 年接掌政權，大力推行振興經濟計畫，積極吸引外人直接投資，遵行歐洲單一市場的規範，透過教育投資提高技術水準等，政府赤字和負債問題逐漸解決。

在 1990 年代期間，經濟快速成長，國民所得倍增，物價保持平穩，政府財政收支改善，政府債務驟降，失業率大幅滑落，贏得歐洲「Celtic Tiger」之稱。根據發行有 30 年歷史的“外交政策雜

* 行政院經建會經濟研究處專門委員。本文承胡處長仲英、陳副處長寶瑞、吳組長家興費心指導，特此致謝。另，本研究撰寫過程承高副研究員翠霜指導資料庫蒐集資料，一併感謝。本文曾於 92 年 9 月 15 日提報本會第 1146 次委員會會議。

誌”，2003 年元月發佈全球化指數 (FOREIGN POLICY Magazine Globalization Index)，愛爾蘭連續第二年列為世界全球化程度最高的國家¹。愛爾蘭成功經濟發展經驗，值得我國參考，亦是本報告之撰擬源起。

貳、Celtic Tiger 經濟優異表現

愛爾蘭在 90 年代經濟蛻變的成就，為世界各國推崇，以下分生產、物價、財政、貿易、就業，以及結構轉變等方面具體的指標分析說明：

一、經濟快速成長，平均每人所得倍增：

1995 年至 2000 年間，愛爾蘭平均每年經濟成長率高達 9.9%。2001、2002 年經濟成長速度雖大幅減緩，分別降至 5.8% 與 5.5%，惟其成長速度仍居歐洲國家之冠。愛爾蘭平均每人 GDP 於 1984 年為 5,112 美元，並分別於 1989 年、1996 年、2002 年超過一萬、二萬、三萬美元（詳表一、圖一）。

表一 實質 GDP 成長率 單位：%

1960's	1970's	1980's	1990-94	1995-2000	2000	2001	2002
4.5	4.6	3.4	4.3	9.9	11.5	5.8	5.5



資料來源：International Financial Statistics, IMF, Yearbook 2002, & Aug. 2003。

¹ 排在愛爾蘭後面的依次是瑞士、瑞典、新加坡和荷蘭。該全球化指數衡量了經濟、社會、政治和技術的領域，涵蓋了 62 個國家，占世界人口的 85% 和世界經濟產出的 95%。

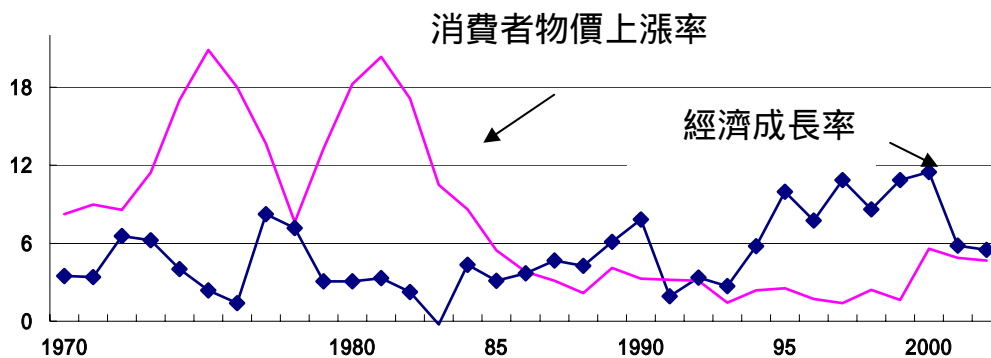
二、物價維持平穩

90年代愛爾蘭經濟不僅快速成長，且物價維持穩定。經濟快速成長雖帶來景氣過熱與通貨膨脹的隱憂，該時期消費者物價平均上漲率僅 2.6%。1999 年甚至僅達 1.6%。

2000 年國際經濟復甦致貿易財價格大幅回升，由於愛爾蘭是一個高度開放的小型經濟體，三分之二消費品由進口供應，加以非貿易財物價漲幅亦由 1998 年初不到 3%，持續擴大(2000 年第三季達 7% 高峰)²，2000 年以來消費者物價上漲率明顯上升（詳圖二）。

圖二 經濟成長與物價之變動

單位：%



資料來源：同表一。

三、財政收支與政府負債大幅改善

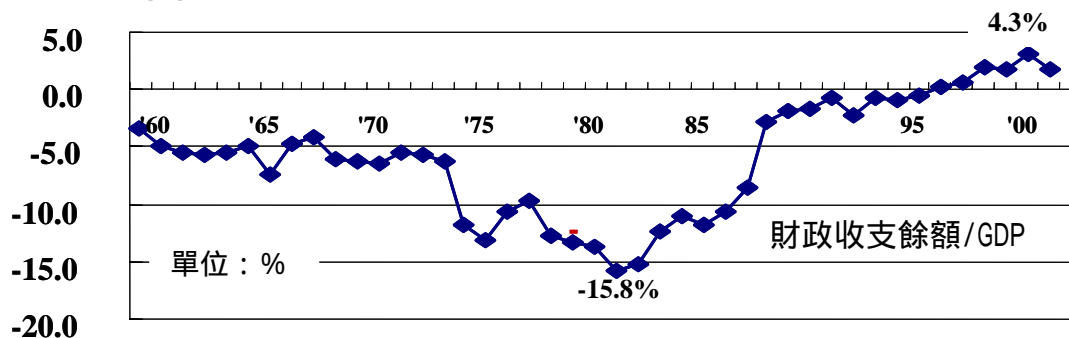
80 年代初期愛爾蘭發生政府債務危機，財政赤字高達 GDP 之 15.8%。由於 90 年代經濟快速成長帶給政府財政收入的增加，財政收支於 1997 年由赤字轉為盈餘，財政盈餘占 GDP 比重在 2000 年達到 4.3% 高峰（詳圖三）。

額外的財政收入用於減少政府負債，政府並大幅削減稅率。政府負債占 GDP 比重由 1993 年的 96% 降至 2001 年的 37%。有鑑於

² OECD, Economic Surveys, Ireland, June 2001.

近年經濟成長減緩，稅收因稅制自動穩定機制而減少，政府財政支出自 2002 年起由過去年成長率平均高達 20% 以上改為較節制態度

圖三 財政收支與政府債務之變動



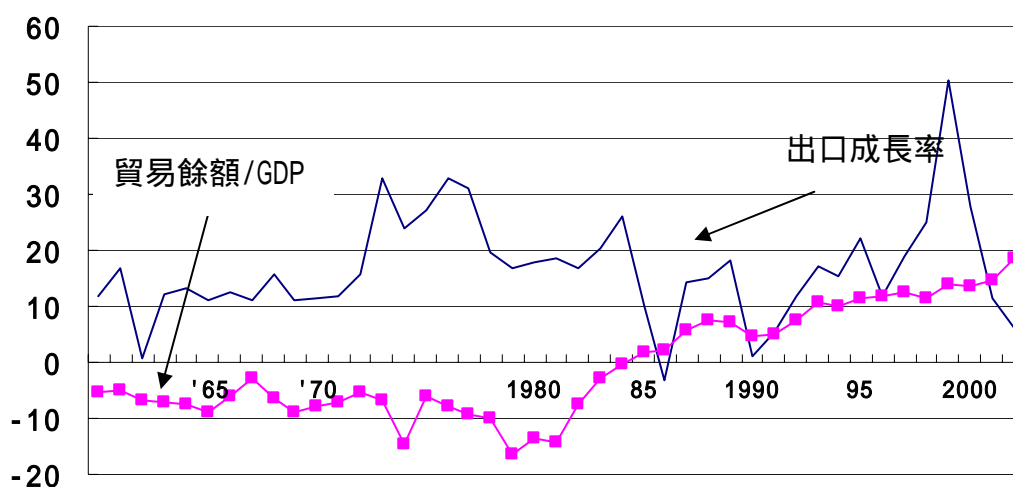
資料來源：同表一。

四、經濟開放程度高升，對外貿易轉呈順差

高科技出口部門之急速成長帶動了 90 年代愛爾蘭經濟成長，該國貿易餘額自 1985 年由逆差轉呈順差，且貿易順差持續擴大，至 2002 年順差金額占 GDP 比重高達 18.4%，創歷年最高紀錄。出口部門大多數是由多國籍公司所掌控，因此極易受國際景氣影響。2001 年以來面對全球經濟不景氣、出口需求驟減，2002 年出口擴張相較於過去二位數的成長已近乎停滯（詳圖四）。

圖四 愛爾蘭出口與貿易餘額之變動

單位：%



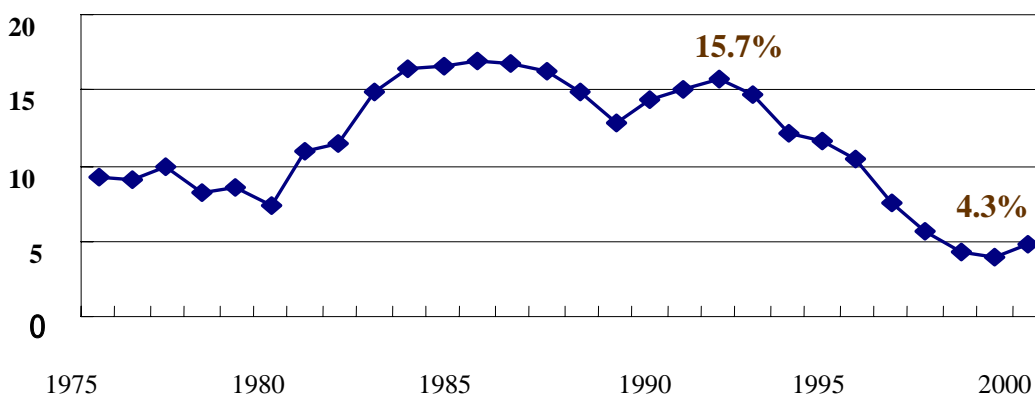
愛爾蘭可以說是全球最開放的國家之一，貿易總額占 GDP 比重遠遠超過歐盟平均水準。該比重由 1960 年的 69.1% 上升至 1980 年的 112.6%，至 2000 年再升為 182.4%。根據科爾尼/外交政策雜誌(A.T. Kearney/FOREIGN POLICY Magazine)公佈，2001 年愛爾蘭該比重僅次於新加坡和馬來西亞。

五、勞動市場良性發展，失業率銳減

1960 年以前愛爾蘭勞力大量外移，歐美各國到處可見到該國外移人口。1970 至 1980 期間由於停止閉關與保護主義，開放貿易與投資，外移勞力回流，至 1990 年，四分之一人口成長係淨移民。愛爾蘭的老年人口扶養負擔比率(dependency ratios)在歐盟各國中最低，人民受全職教育比例是歐洲國家中較高者之一，工資在西歐中亦較低，愛爾蘭在過去 10 年間蛻變成為歐元區電子中心，國外企業來此投資設立生產或服務中心，提供對整個歐洲的服務。1993 年至 2000 年間就業人口成長 60% 餘，失業率由 15.7% 下降為 4.3%。

圖五 愛爾蘭失業率之變動

單位：%



資料來源：同表一。

六、結構轉變方面

(一)高科技產業快速發展，主導產業結構升級

1990年以來，愛爾蘭高科技產業快速發展，使工業產出占GDP比重大幅上升，至2002年達到46.7%。另一方面，農業與服務業產出占GDP比重則明顯下降，至2002年分別為4.6%與48.7%(參見表二)。另在1990年代初期，高科技產品出口額約占出口總額的四分之一，2000年再提高至三分之二。根據美國商務部資料，美國企業赴歐直接投資，以愛爾蘭報酬率最高(2002, O'Malley)。愛爾蘭於1998年成為世界第一大軟體輸出國³。目前愛爾蘭也是世界重要化學原料出口國之一，跨國製藥與化學公司達120多家。

表二 愛爾蘭三級產業之比重

單位：%

	1970	1980	1990	1999	2000	2001	2002
農業	17	12	9	5.8	5.4	5.1	4.6
工業	36	37	35	44.1	45.5	45.1	46.7
服務業	47	51	56	50.2	49.1	49.9	48.7

資料來源：愛爾蘭中央統計局。

(二)由以農業、天然資源立國，轉變為歐元區電子中心

歐盟於1999年開始推動「e-歐洲」倡議，愛爾蘭整體政府電子化的比率(85%)是歐盟最高者，目前愛爾蘭企業透過網際網路銷售比率在歐洲僅次於德國(EC, 2002)。愛爾蘭的軟體當地化(localisation)世界馳名。微軟(Microsoft)公司設在都柏林的軟體本土化中心，是在日本之外設於海外最大的軟體本土化中心。2001年愛爾蘭提供橫貫大西洋的租用電路費率係全歐洲最低者。愛爾蘭為著名的泛歐電話服務中心(pan-European call centre)，主要提供電話行銷、顧客服務、技術支援等服務，全年無休、24小時的服務。

³至2001年降為世界第二大軟體輸出國，僅次於印度

參、成就 Celtic Tiger 重要因素

根據愛爾蘭政府以及學術界之文獻分析，愛爾蘭能在 90 年代脫離歐盟的後段班成員國隊伍，一躍而成為世界經濟之虎，其背後之貢獻因素甚多，其中主要包括：區域政治的和平、溝通式治理、優勢的吸引投資環境、量質兼備的人力資源以及區域整合的規範與支援等。

一、區域政治的和平，影響國家整體發展最大

2003 年 3 月 17 日愛爾蘭 Bertie Ahern 總理，受邀於世界銀行發表專題演講：「全球化、夥伴關係、投資人民 - 愛爾蘭經驗」(Globalization, Partnership, Investment in People : Ireland's Experience)，Ahern 總理表示他個人並不相信有一帖經濟發展萬靈丹，或所謂的「愛爾蘭模式」。他認為愛爾蘭經濟起飛(take off)背後主要貢獻因素為：和平、教育、合作關係、區域整合，以及外人投資。特別令人注意的是 Ahern 總理將區域政治的和平放在第一位。

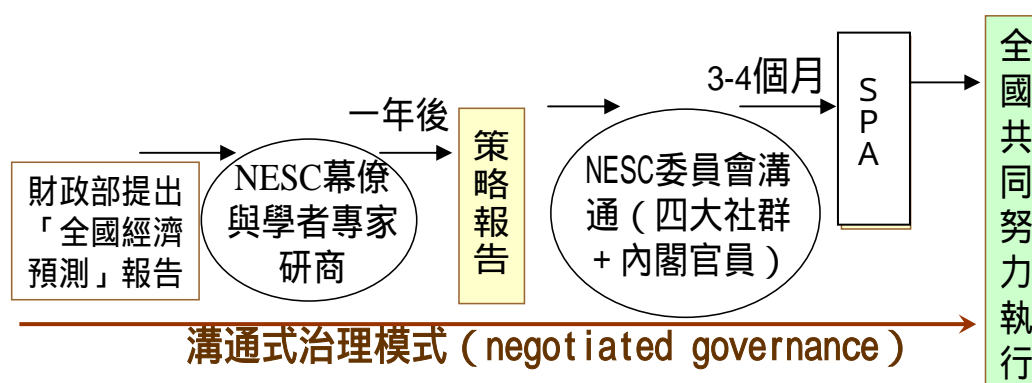
受益於 90 年代以來北愛爾蘭政治情勢的和平演進，以及 1998 年北愛爾蘭與英國、愛爾蘭三方達成的受難日合約(Good Friday Agreement)，愛爾蘭國內整體政治環境始能轉佳，各社群穩定地建立在合作、平等、相互尊重、以及堅持和平與和解(peace and reconciliation)；其他四項因素 Ahern 總理認為，傳統教育系統結合資訊通訊技術(ICT)，造就出優秀的人力資源；政府與整體社群代表共同協商國家經濟社會計畫；加入歐盟區域整合運動；以及，吸引 FDI 的環境(財稅誘因、獎勵金、訓練補助等)。

二、社會夥伴合約 (Social Partnership Agreements ; SPA)

世界銀行公開轉述學者專家，McCarthy (2001) 與 O'Donnell

(1999) 等之分析，認為「社群夥伴關係」(Social Partnership)政策形成模式，亦即所謂的「溝通式治理 (negotiated governance)」，係愛爾蘭在 90 年代經濟成功發展的主導力。隸屬於總理辦公室下的「國家經濟與社會委員會(NESC⁴)」自 1987 年開始推行共六期「社群夥伴合約」(SPA ; social partnership agreements)，為愛爾蘭全民帶來競爭力、勞資和諧、深具誘因的投資環境、以及經濟成長。

整個政策形成流程 (參考下圖)，首先是由財政部提出全國經濟預測報告，呈交 NESC 開始，然後經過一年時間由 NESC 內部與學者專家討論重要相關議題後，形成「策略報告」呈交委員會，由內閣決策者與國內四大社群進行溝通。四大社群代表包括：雇主與企業組織、工會、農會與社會義工團體等，實際包括政府官員、工會、企業團體、農會以及社區義工團體，共計有 20 個委員代表，討論期間約長達三至四個月，最後研擬完成各方共識的執行計畫。



1990 年 NESC 提出「策略報告」主要方針包括 (一) 兼顧低通膨與穩定的成長 ; (二) 兼顧所得成長與分配上的衝突 ; (三) 順

⁴在 1973 年成立的 N E S C，任務原是針對國家經濟發展與社會正義目標上提供政府諮詢意見。由於 1980 至 1987 年期間，愛爾蘭經濟深陷在停滯性通貨膨脹，政府債務與赤字，以及製造業出走，一段十分艱辛的衰退。SPA 的概念於是在 1980 年代末興起。各期策略報告請詳總理府網站: <http://www.taoiseach.gov.ie>

應外在環境變遷推動結構轉型。2000 年 NESC 準備的策略報告稱為「機會，挑戰，以及實力的抉擇」，主要重點在改革稅制、薪資協定形成、勞動市場與公司治理的政策，又稱為「繁榮與公平計畫」。

三、優勢的吸引投資環境

Fianna Fail 政府以少數內閣在 1987 年接掌政權，大力推行振興經濟計畫，積極吸引外人直接投資。相關措施其中包括在稅賦方面的誘因，愛爾蘭的稅率負擔是歐洲聯盟國家中最低者之一，特定產業⁵可享受 10% 優惠公司稅率(一般為 24%)，個人所得稅率在 1997 至 2001 年間削減了 6 個百分點。

政府其他吸引投資的作法包括：(一) 設立高科技產業創投基金，鼓勵對網路與軟體服務業投資；(二) 投資促進局 (IDA) 策略性引進 IT 與化學製藥產業多國籍企業；(三) 政府設定研究、科技與創新 (Research, Technology and Innovation; RTI) 四大領域 (軟體，製藥，電子，醫療設備) 的研發投資目標達到 GDP 的 2.5% 至 3%；(四) 與美國等主要 FDI 來源國，簽訂避免雙重課稅協定。此外，愛爾蘭屬歐元區，外商設立生產或營運中心，利於歐洲市場的銷售且匯率風險較低，因此，相當有助於吸引外商。

四、量質兼備的人力資源

愛爾蘭優勢人力市場發展也是造就 90 年代經濟加速發展，不可或缺的一項因素。該國開放的教育制度分別自 1960 年代中期與 1990 年代初起 中學與大學免聯考 (universal access)，人民受正式教育比率是歐洲國家中較高者之一，此外，愛爾蘭傳統上，相當重視教育與資歷觀念。根據統計，愛爾蘭高等教育畢業生主修科學的

⁵特定產業包括製造業、跨國服務業、特定電腦服務業 (軟體發展、資料處理及相關之技術及諮詢服務)、在愛爾蘭進行設計及規劃在歐盟以外施工之電機工程等。

比率，每一千人就有 27.9 人，是 22 個歐洲地區 OECD 會員國最高者，遠高於 OECD 平均數 12 人。⁶此外，老年人口扶養負擔比率（dependency ratios）在歐盟各國中最低。

愛爾蘭政府積極延攬許多愛爾蘭人和愛爾蘭裔美國人，在高薪、高科技工作的吸引下選擇回國，國內高科技勞動力充沛。又，以英語為國語的環境，相對於歐陸多元母語，國際企業經營較易溝通。

五、區域整合的規範與支援

愛爾蘭於 1973 年與英國、丹麥同時加入歐洲共同市場（EEC），隨著歐市的深化與廣化，融入單一市場且加入歐洲貨幣同盟（EMU）。為符合 1992 年馬斯垂克條約一致性標準以及 1996 年穩定成長公約規範，愛爾蘭致力於進行結構調整。另一方面，愛爾蘭也充分運用歐盟財政援助，在 1980 年代接受歐盟「結構基金」平均達 GDP 的 1.5%，1990 年代時期約 2.6%，初期運用於償還政府債務，之後並積極充實基礎建設。歐盟共同農業政策對愛爾蘭農業部門進行補貼約占 GDP 的 2% 至 6%。

由於加入歐盟，脫離只依靠英美市場的視野，而與歐陸市場整合，多年來進行結構調整與單一市場法令調和，又加入歐元區，整體性提高投資人對愛爾蘭遠景評分。

肆、愛爾蘭經驗對我國之啟示

一、區域和平影響國家整體發展最大

因為比鄰的北愛恐怖主義共和軍得到區域和平解決，愛爾蘭國內政治大環境轉佳，整體意識穩定的建立在合作、平等、相互尊重、以及堅持和平與和解（peace and reconciliation），才有 1990 年代的經

⁶ O'Malley, 2002.

濟起飛。對現階段我國重要啟示是，有區域的和平才有經濟穩定發展。當然，我們對兩岸的經貿合作與競爭，希望有更良性健康的發展，臺灣能融入市場力量推動的區域經濟整合，不缺席於全球化版圖中。

二、「溝通式治理」(negotiated governance) 有助於政策順利推動

愛爾蘭 20 餘年來常見少數內閣或聯合政權⁷，政策順利運作轉捩點，在 1986 年 NESC 委員會擴大代表性，規劃振興經濟相關方案階段，即在公平立足點的論壇平台，具代表性的整合來自各社群的不同意見。英國學者 R. O'Donnell 對 SPA 政策形成過程的結論：「相互教育、推動溝通、促成可信的資訊、高欺騙成本的機制，創造了耐性與信任的環境」。整份文件不僅是總體經濟政策的指導方針，而是達成更廣泛的經濟與社會目標的乙項獨特工具，因為它歷經多元社群的代表經過冗長的辯論與妥協而形成。

愛爾蘭此期間經濟發展經驗，在政治經濟學上對我之啟示是，政府之政策是國家經社發展的方針，政策的形成宜採溝通式治理模式，在擬定政策前更把握與社會多元社群及時溝通，例如愛爾蘭的總理府提出策略報告⁸後，再與多元化委員代表協商，將產業公會、工會組織、農漁會、宗教、青年、婦女團體、失業協會等的立場，以 SPA 執行計畫型式表現出來。

三、優勢發展人力資源

愛爾蘭 Ahern 總理於世界銀行專題演講中，提及傳統教育系統結合 ICT 普遍推廣應用，以及高科技人才大量流入，造就出優秀的

⁷ 自 1983 年起愛爾蘭已歷經 6 次聯合內閣，1997 年起 Finna Fail 與 民主進步黨的聯合內閣在國會也是占少數席位，至 2002 年 6 月改選後才成為多數席的連任內閣。

⁸ 自 1987 年第一份 SPA 開始以來，NESC 已提出之策略報告包括：A Strategy for Development 1986-1990 (1986), A Strategy for the Nineties: Economic Stability and Structural Change (1990), A Strategy for Competitive, Growth and Employment (1993), Strategy into the 21st Century (1996), Opportunities, Challenges and Capacities for Choice (December 1999).

人力資源供給，是愛爾蘭經濟起飛五項主要因素之一。另外愛爾蘭民進黨⁹黨揆 Desmond O'Malley，去（2002）年於亞洲銀行專題演講則提及：愛爾蘭最重視教育與訓練，目前已全方位進入數位經濟備戰狀態。

愛爾蘭二位政策制定者之想法提醒我們，迎接我國經濟發展更上一層樓，宜確實做到創備人力資源體系以同步配合數位新經濟之需求。

四、重視科技，發展具國際優勢之產業

造就 1995 至 2000 年間，愛爾蘭高科技出口部門（75% 外人投資）急速成長，其中電子業與製藥業為第一及第二大產業，需要許多因素共同配合的。重點包括：愛爾蘭政府投入資金加強研究、科技、創新（RTI）設立高科技產業創投基金，大學校園內高科技園區、普及高品質低價位的電信基礎建設、並以優勢的地理位置、語言、人力資源、以及友善完備的政府法令規章，吸引北美地區高科技業者 FDI 等。

為迎接我國經濟發展更上一層樓，創備優勢的科技體系同步配合數位新經濟之需求，是必備的。

參考文獻

1. 經濟部投資業務處(2002),「愛爾蘭投資環境簡介」(<http://www.idic.gov.tw>)
2. 資訊工業策進會(2003),「全球資訊服務業發展分析」,2003年8月。
3. 靖心慈,「愛爾蘭經濟情勢與對策」,國際經濟情勢週報第1483期,行政院經建會。
4. Economist Intelligent Unit, *Country Report -- Ireland*, May 2003 & various issues.
5. European Commission (2003), *Towards a Knowledge-based Europe*, Brussels:

⁹ Finna Fail 黨與民進黨組聯合內閣。

European Communities..

6. Hurley (2003) , John. “Economic Developments in Ireland and Other Issues”, Opening statement by the Governor of the Central Bank and Financial Services Authority of Ireland at the presentation of CBFSA Annual Report 2002, *BIS Review* 31/2003. (<http://web.worldbank.org>)
7. O’Malley (2002) , Desmond, “Technology and Growth: Ireland’s Recent Experience”, ADB..
8. OECD (2002) , *OECD Economic Surveys – Ireland*, June 2002, and various issues.
9. McCarthy (2001) , F. Desmond., “Social Policy and Macroeconomics: The Irish Experience,” Oct. 2001. (<http://web.worldbank.org>)
10. The World Bank (2003) , “Lessons from a Celtic Tiger - - Irish Prime Minister delivers address at World Bank”, *Press Releases* Mar. 17, 2003, feature stories: (<http://web.worldbank.org>)