

## 金權政治阻礙產業升級

近日來華隆集團涉入股市違約交割，引發了十八立委一齊出面救援的事件。確實，現今的金權政治總是偶爾會在一些事件中，露出其平日運作的真相，讓小民們為之心驚的發現，這些社會菁英對於特權的運用是如此的理所當然。

不過，雖然一般人容易對明顯易見的特權運用起反感，但並不表示它一定比較重要，更不意味這就是金權政治的全貌。其實金權政治主要的意涵不是在於特權的存在或運用如何，重要的實質影響在於它如何的決定社會資源的利用與分配，更令人關切的是，這種分配方式對於台灣的經濟發展會有何等影響。

一般而言，在台灣，不是以出口為主的、製造業之外的主要行業，政商關係的運作就特別顯著，重要的服務業如金融、保險、運輸、色情業等，營業權通常都不輕易開放，只有有力人士才能取得經營權以及壟斷利益，近年來所推行的自由化對於這些壟斷局面的影響仍相當有限；一些以國內市場為主的產業如水泥業，也是出名的被特權壟斷。另一方面，以出口為主的產業，競爭激烈，生產力進步快，是台灣經濟的主力所在，而這些產業相較之下，對特權的依賴少很多，尤其是中小企業多半沒有也無法利用政商關係。

現在台灣經濟短期內並無危機，但要持續發展的唯一途徑是產業升級，也就是這些以出口為主的產業要升級，才能維持在國際市場的地位；而要能做到這目標，除了眾人的努力之外，政策在這方面的介入必須是正面的，而不是起干擾與阻礙升級的作用；但是有種種跡象顯示，金權政治的運作已經妨礙正確的產業政策的制定。

受限於地狹人稠以及自身掌有的條件，台灣的新興產業必須是比較技術密集（利用台灣數量眾多又優秀的工程師）、低自然資源密度（台灣地少並且水資源不足）、低能源密度（依據國際公約我們必須控制二氧化碳的排放總量）、低污染（不須解釋）的產業，這些基本方向無可置疑，並且也一而再的出現在各份產業政策的相關研究報告之中；但是現今有關當局的實際做為，卻有許多與此相矛盾之處。

對於高科技產業的扶植措施一直在進行，有效性雖或有爭議，但是方向上沒有問題。但是除此之外，近年來一些非常措施卻是與此背道而馳，一年多前開始推動的「振興經濟方案」就是一個例證。這方案最主要的部分，是要協助投資廠商取得建廠所需的土地；如此的目標看來非常正當，但是實際上又是如何？實際上的措施卻成為國家以低價出讓公有地，而只有政商關係好的財團能廉價取得土地，過程中政策失去原來應有的目標，成就了私利而非公益。

如此的「分地」方式有各種問題：1) 首先，公有地數量必然有限，低價出讓之下索求者必然眾多，要分配給誰？以何種標準決定？2) 這些公有地是否應該都做為工業用地？3) 低價出讓土地是一種補貼，是否要補貼？4) 誰得到了土地漲價的利得？如果以後土地要出賣，利得歸誰？5) 如果土地利得數目龐

大，是否會成為廠商的主要目的，投資本身反成為次要？

譬如最近開始造勢的七輕 / 鋼鐵廠計劃案就是一例，東帝士的七輕廠計劃以及燁隆的鋼鐵廠計劃現在合併提出，要求在台南七股設立濱南工業區，想要的土地就是國營的台鹽七股鹽場的土地以及海埔地共一千多公頃，同時也要求當局低價供應水資源來滿足它們日後每日32萬噸的龐大需求。下面就以此案為例來討論「振興經濟方案」的實際效益。

政策議題：首先要清楚界定議題，這其中所牽涉的主要是產業政策的制定問題，亦即我們是否要以補貼方式「扶植」這樣的工業，我們是否要以這種方式處理公有土地與資源？我們要討論的不是這兩個廠該興建與否，而是公共資源的利用問題。

補貼：石化業與鋼鐵業在台灣都是很成熟的產業，絕對不是須要扶植的新興工業，它們雖然是資本密集產業，但卻也是高能源密度、高用水量、高污染的產業，這幾個因素都表示它們不應該得到補貼，我們雖談不上要禁止它們的發展，但是絕無理由運用國家資源補貼、扶植它們。產業政策只應用來扶植該發展而尚未發展的新興工業，否則產業升級就成了空談。

其他政策目標：七股鹽場的土地是台南縣沿海的一塊溼地，在把它破壞之前，我們應該問一下台灣的海岸線、溼地還剩多少？我們是否該有整體國土規劃，來計劃一下我們要在台灣保留多少海岸與溼地、生態保留區？不然不出多久，在「振興工業」之名義下，台灣的海岸線都將變為工業區？誰能保證屆時台灣在生態上能「永續生存」？

土地利得：政商關係使得國有土地的出售價格低，而這必然使私人得到土地增值利益，這對土地資源的分配利用也必然會起扭曲的作用，我們只須看全台灣工業區的利用率不到一半就可知其影響。

七股濱南工業區的案例清楚的顯示了「振興經濟方案」的運作模式，形式上是振興經濟，實質上是金權政治。這模式就是將社會資源分配給予既有的勢力，鼓勵不該鼓勵的產業，相對剝奪了新興事業以及其他目的對資源的使用權，妨礙產業的升級，同時也鼓勵企業在經營政商關係上進行競爭，以便取得土地增值利益，這對廠商生產活動的干擾作用，以及對經濟發展的負面影響不可謂不大，而這才是金權政治致命的影響。

（作者為中央研究院社科所研究員）