

誰來決定經濟政策？

近來六輕與核四廠的興建與否成了很具爭議性的論題，贊成者包括政府官員都舉著經濟成長的旗子，認為為了台灣經濟的前途，是一定要實行這些計劃的。這社會當然是需要投資的，尤其是現在台灣游資很多而生產性投資不足，但是台灣的未來的產業應該是要繼續發展石化工業嗎？台灣的石化工業的比例還要提高嗎？即使要興建六輕，為什麼一定要建在宜蘭？王永慶既然表示了他要興建六輕的意願，顯然他認為六輕會賺錢。他要將巨額的資本投向石化業，當然有他的道理，因為那是台塑的老本行，台塑已經累積了相當的經驗，由台塑來做具有比較利益，台塑會繼續賺錢。不過這和台灣的產業在未來應走什麼方向是兩個不同的問題，台塑的利益並不同於台灣整體的經濟利益。那一定要興建六輕的政策決定是奠基於什麼呢？若仔細想想，這些問題實在並沒有被好好的討論過，但民眾卻已開始被推銷這一定要興建的結論了。為什麼？

在抽象層次，或是在紙上作業階段，一些從全面規劃的理性計劃的概念以及為全民利益著想的原則似乎是被政府所接受的，譬如說就產業政策而言，在台灣是如此地少人稠、水力資源幾近枯竭、其他資源原本稀少的情況下，政府官員都會承認未來應走向發展低污染的、高附加價值的、各種資源(包括能源、水力資源、土地資源等)密度較低的產業，在關於產業政策的檢討或研究報告上也都會如此說，但在具體層面，則聽不到決策單位對於興建六輕或繼續往石化業走的任何質疑，或說在為其必建的結論辯護時，就這些方面做任何討論。在其他種政策方面也是一樣的情形，就區域政策來說，宜蘭縣是被區域計劃列為發展觀光等業的縣，但就如陳志梧教授所指出的，這紙上計劃在最高決策單位一致推展六輕聲中已無影無蹤(中時晚報12月22日)。而在資源管理上，如台大環工所駱教授所說，六輕建廠的評估若單獨來作總是在某種標準下通過的，但其實重要的是將它放在整個環境、全體資源運用上來評估才有意義，而所缺的正是這種工作，他因此呼籲要環保局出版環境白皮書。

當然大家對這樣的情況也不是那麼驚奇，終究政策常常是實際利益運作的結果，而不是抽象理性的計劃的成績。但這顯現的是什麼呢？美國一位奧森(M. Olson)教授曾提出過一種理論來解釋為何各國的經濟力會有興衰起落。身處於這國際經濟體系，每一個資本主義國家的產業結構都會要產生變化，並且也必須變化，才能符合永遠會在變化的各國各產業的比較利益。譬如說到了一個階段有些產業就達到成熟或高原期了，或說當每一個家庭都買了洗衣機之後，這行業的成長空間就很有限了。又譬如說當工資升高到一個地步之後，一些勞力密集並且難以自動化的產業就會在這經濟體中失去生存空間，也就是這經濟體的比較利益已不在這種產業了，而必須發展別種產業了。

所以每個國家的產業結構必然會要隨時做調整、發生變化，這樣情況下整個國家才能維持產業的競爭力以及國力的富強。而這種產業結構的調整就意味著各方面必須配合，並且各做調整，也就是說無論是資本、勞工以及社會資源方面都要做相對的調適，企業主應要將利潤轉投入新的行業，舊有產業的部分勞工必須得到新的技能訓練以便轉業，新的產業在區域規劃上，在社會資源運用上，都需要社會政策的配合。

若每個國家都能適時做出調整，那就不會造成問題。但每個國家中因為過去的發展歷史，必然會形成一些既得利益集團，而這些利益集團常會為了維持現狀，而運用他們的影響力來阻礙這些產業結構上的變化。譬如說美國的汽車工業在近年來競爭力大幅下降，飽受日本汽車業的威脅，以至日本在美國汽車市場的佔有率，從1960年代的幾近於零而成長到現在的幾近30%。美國的汽車工業在這種情況下，自身的振作顯得欲振乏力，但確實是花了很多精力來遊說美國政府與國會，促其給予保護，而因其勢力的龐大，所以他們的關說成功的導致了美國對日本車進口設限(要求日本「自動」設限)。而一個國家其現行的產業結構建立的越久，它的既得利益集團的生命就可能越長，勢力可能越大，因而越能阻礙必要發生的調整與變化。因此一個經濟體越老越難調整，越不容易做出與國際競爭力相符的調整，越年輕則越可能彈性較大而做出各種調整。

一個國家的經濟力量所牽涉的因素很多，應不只是上述奧森教授所認為利益集團阻礙適時調整的問題，譬如就美國的汽車業而言，一時的保護卻導致了日本汽車業將生產部分搬到了美國，使競爭更加激烈。而汽車業的老大美國通用汽車公司(GM)在大難臨頭時所顯現出的因循怠惰，也表露出問題的所在並不只是抽象的比較利益的變化，而是有其更深層的社會原因。

不過這理論在這裡是可以用來解釋台灣現在的這些現象，來解釋為何政府官員會信誓旦旦的說六輕非建不可。他們對整體規劃的忽視應並不只是所謂抽象的決策品質粗糙的問題，而是實際利益在運做的結果。台灣現行的經濟體到現在已小有年紀了，已明顯的有既得利益集團的形成，它們在政治面的運做也越來越顯著，政商的關係也因此演變中。這些既得利益集團的個別力量則大致依其在現在產業結構中的份量而定，而它們能影響政策的程度也大致依其個別的力量而定。因此在現行產業結構中舉足輕重的王老板與石化業就很難不在台灣未來的產業藍圖之中了，而這樣的發展對台灣整體經濟力的影響會如何，是否會如上述理論所推論的一樣受到不利的影響，是未來大家拭目以待的發展了。

原載於一九九一年一月二十五日自立早報