

從產業政策解體看台灣石化業發展

近年來政府在扶植台灣產業方面有許多動作，但是它們是否稱得上是所謂的產業政策？這些做為的方向是什麼？值得我們來做分析。除了一些例行性的、由工業局執行的輔助策略工業的措施之外，近年來，比較重大的、與這方面有關的措施，以政府在石化業方面的作為最為顯著。

先是在一片「投資環境惡化」聲中，經濟部以答應任何條件的姿態，來設法滿足台塑公司為了(不)興建六輕，所開出的所有條件。然後因為條件優渥垂涎者眾，故稱其為「台塑模式」，若符合條件則可援用。同時連內閣也還深怕做得不夠，更推出「振興經濟方案」，進一步擴大投資的補貼與優惠，釋出更多的農地。

在「台塑模式」出籠之後，東帝士財團也推出一龐大的、與外資合作包括煉油廠的輕裂計劃，向經濟部要求比照辦理。而中油公司鑒於油品市場開放在即，壟斷地位即將失去，台塑與東帝士等大敵當前，而在當今氛圍之下，純粹國營公司的身份難以得到比照「台塑模式」的待遇，因此終於開始主動出擊，策畫所謂的八輕，並邀請其他私營的石化業者共同合作，以便能比照辦理。

一時之間，煉油廠以及石化中心的計劃滿天飛，這些動則千億台幣的投資計劃，好似替經濟部解決了原先所謂「投資環境惡化」的問題，但是這些措施算得上是產業政策嗎？它在幫助引導台灣產業未來發展的方向嗎？答案恐怕難以讓人樂觀。

產業政策必須是具有前瞻性的政策措施，能夠幫助一個經濟體比較順利的調整其產業結構，維持其競爭力。因為一個資本主義經濟體中，隨著經濟的發展，比較利益必然隨時變動，日出與夕陽工業的名單一直在改變，所以產業結構也必須隨時調整，而產業政策就是政府運用集體規劃與協調的力量，來協助各個產業作必要的調整。譬如日本就有特定的政策來協助不景氣的部門做調整，協調其企業合併、升級或裁減過量規模等。

或許有人會質疑產業政策這種干預，是否扭曲市場價格、妨礙市場機制運行，這當然是值得商議的問題，但就目前的情況而言，補貼優惠措施仍普遍存在，所以問題是或者就完全不要任何補貼，不然就必須質疑目前的補貼作為是否合理。若不要任何補貼，則各種因素價格，尤其是土地以及自然資源的價格，就必須全然反應社會成本，才能談得上不扭曲價格。在此且先不談這部份的問題，而只論及若要執行產業政策，則其應具有何種方向與內容。

日本在1970年代末期，曾因為石油危機之一再發生、以及政策方向決定要減少高能源密度、高污染的產業，因而做出決定將石化工業列入夕陽工業之中，不單不鼓勵並限制其擴張。而在差不多同時，台灣也發生類似的情形，三輕於1978年開工，而四輕在那時也早已在策畫進行中，但行政院於1980年宣布，基於類似日本通產省所用的理由，而決定不興建五輕，亦即不再擴大台灣石化業的規模。此舉至今仍讓台塑等石化業者耿耿於懷。

就方向而言，台灣比日本還要地窄人稠，自然資源（包括土地、水資源等）極為珍貴，未來要多向低污染、低能源密度、低自然資源利用度的產業發展，這個簡單的道理是不易批駁的，問題是如何做，各個產業的比重應如何，亦即石化業應發展到何種地步，以及能以何種新興產業替代。

十多年前不興建五輕的決定，在今日的氣氛中看來，幾近勇敢。事後來看至少它具有產業政策式的考量與做為，整體來說，失敗之處倒不在這決定本身，而在於其替代方案--大汽車廠案的失敗，公共投資驟減，因此在1980年代上半，政府並沒有為未來做什麼準備。

這些產業政策的具體內容雖不是可容易決定，但是方向是無可置疑的，亦即這作為一個公共議題，是應該如此界定：未來的產業發展方向應如何、以及現今之作法能如何幫助既有的產業結構往新方向轉移。但是在現在，在這方面的討論中，這個從產業政策來考慮事物之角度，已經在無形中消失，取而代之的是以下之邏輯：台灣投資環境惡化，資本家因而都移往大陸，所以急須給予補貼與優惠，使其留在台灣，因此任何投資都受歡迎，任何資本主所提出的投資上的障礙，政府都應盡力剷除。

所以「石化業應該如何發展或發展到何種地步」這問題的正當性就竟然消失了，近來若提出這問題，則似乎就會被當成沒有經濟理性的環保人士，因而六輕等興建與否的問題，竟成了環保與經濟發展的衝突，若將問題定義為如此，則經濟官員在這所謂的兩難之中，不得已選擇發展一途不就顯得合情合理了？

筆者已經在它處指陳「投資環境惡化」與事實相左，是一類似「狼來了」形態的虛警，而其方便之處當然就是可以為其所作所為辯護，「危機意識」的好處甚為明顯，亦即一切都可不照常規、開惡例是為了救國。

不過在此要指陳的一重要觀點是：拋棄前瞻性的產業政策的考慮，一味的滿足資本主所提出的一切要求，未必有助於台灣的經濟發展。

資源運用必然是排他性的，在如此的決策模式之下，很清楚的是越大的既得利益者，越能夠發出聲音，政商關係越好，越能夠搶到資源(包括補貼優惠、以及運用龐大社會與自然資源的權利)，而台灣未來的產業發展方向，就如此被決定了；亦即舊有的勢力，運用其既有的權力，鞏固其在未來的地位，也剝奪了潛在的新興產業成為台灣日出產業的機會。

在目前策畫中的石化生產計劃中，多是繼承過去的模式，生產單純的大宗石化產品，不容易找到太多產業升級的痕跡。同時，在下游勞力密集產業外移之際，台灣是否該運用其自然資源生產大宗石化商品外銷？更甚者，這些石化計劃中，煉油廠是一重要的部份，這是在油品市場開放下，六輕與東帝士/外資要搶奪中油公司市場份額的舉動，與產業升級更是毫無關係，為何納稅人要補貼私營公司去搶奪國營公司的市場，這不單談不上是產業政策，更清楚顯現了當今金權政治的邏輯，以及這邏輯是如何的妨礙台灣產業未來的發展。