



加強投資計畫之 經濟效益分析

——對政府新閣建言——

我國過去廿五年來之經濟成長過程，可區分成三個不同的成長階段：即由最初的進口代替階段（一九五〇年至一九五九年），進入第二階段的出口代替成長（一九六〇年至一九七〇年），一九七〇年以後則進入屬於第三階段的第二次進口代替時期。在第一階段中，經濟成長在嚴格的管制政策下，着重於進口代替產業的發展；第二階段則在自由市場制度下，着重於勞動密集產品出口工業的發展；第三階段則以發展基本及中間原料與機器設備工業為主。

從第一階段順到地進入第二階段，此種發展方式，很成功地表現出在勞動剩餘開放經濟（labor surplus open economy）下過渡時期的經濟成長。在此時期中，臺灣由日據時代以土地資源為基礎的殖民地主義經濟出口型態，轉變為以勞動效率和企業家的經營才能為基礎的出口經濟。到了第三階段，由於繼續進行「出口代替」的結果，促使加工出口工業高度發展，與導致真實工資急速上升，臺灣的經濟已由過去勞力過剩（labor surplus）變為現在的勞力不足（labor shortage）現象。目前臺灣地區失業率僅及2%，已達充分就業水準，非技術工人及技術工人難求之現象普遍存在於各加工出口工業，而造成同業間互相挖角的現象。

在「出口代替」成長時期，臺灣雖屬資源小國，但却擁有過剩的勞力。因此，任何投資計畫均可增加國民的就業水準而有助於經濟成長；但進入第三階段以後，過去所擁有之充沛廉價勞力雖已逐漸消失，但資本仍非充裕對於投資計畫必須具有選擇性，否則將會導致資源的不合理分配，而有碍於進一步的成長。理論上，私人的投資計畫本身基於追

求最大利潤之原則，自會作最佳之安排，政府祇須間接指導投資的方向即可。惟事實上，私人投資目標不一定符合國家整體發展目標，例如我國的汽車工業在政府長期的保護下，目前已有五家工廠生產各型汽車，另有三家已核准尚未有產品應市，年產量可達八萬多輛，設備利用率僅及一半，換言之，有一半的設備閒置，造成國內有限資源的浪費。其原因為私人投資者認為在政府的保護下；投資汽車工業尚較其他行業有利，因而紛紛申請設立，但從國家總體立場而言，國內市場尚不足於支持一家夠經濟生產規模之汽車廠，者却准許五家工廠生產，豈非資源的浪費。

政府投資計畫不同於私人投資計畫，政府的投資目標不在於追求最大利潤，而在於改善經濟結構促進經濟成長為首要目標。例如，政府投資大鋼廠及石油化學工業，其目的並非賺錢而是希望透過大鋼廠及石化工廠的建立，而帶動其相關工業——諸如機械、塑膠、化學、橡膠等——的發展，因而導致經濟全面的發展。

過去我國之投資計畫，私人投資過份依賴政府的政策保護，政府投資却過份偏向工程技術面的探討，而缺乏對經濟效益的深入分析，因而往往造成該項投資計畫事後有效性之偏差而浪費國家資源。

世界銀行以及其他區域性的開發銀行在審核各國投資計畫之貸款案件時，有一套固定的審核方法，其步驟分為「認定」（identification），「準備」（preparation），「評鑑」（appraisal），及「監督」（supervision）等四個階段，而由各種技術專家、經濟專家及財務專家等組成委員會負責審核。「認定階段」首先要對該計畫是否在該國經濟發展上