

台灣人口移入的區域政治經濟學分析

蔡宏政*

摘要

在戰後的東亞地緣政治與區域經濟分工中，日本因為東亞的區域權力平衡成為「亞洲馬歇爾計畫」的首選結盟者以防堵共產勢力的蔓延。透過韓戰的軍需採購，美元被大量地輸入日本。以日本為首的發展國家模型則將發展的動力建立在出口導向工業化之上。台灣與韓國則是被認為成功地複製了日本模式發展而來的後進者。東北亞的發展成就也就成為支持雁行發展模式的堅實基礎。然而，1970年代以來，美國全球金融調控能力的轉弱、貿易赤字的加大、工業能力差距相對於它所援助的西歐與日本逐漸縮短，使得美國的全球霸權統治越來越需要結構性的調整以符合新的情況。這就是1985年廣場協定（Plaza Accord）誕生的政治經濟學理由。這一因應美國霸權危機的升值行動造成了生產要素在東亞區域的跨國流動。它一方面引發了東亞區域一波波的對外投資流動；另一方面則造成勞動力的反向遷移。本文論證台灣過去十幾年來的人口移入現象正反映了這一區域趨勢。它也驗證了台灣在世界資本主義體系作為半邊陲國家的特性。

關鍵詞：全球化、美國霸權、雁行模式、台灣人口移入

* 台灣智庫暨台灣經濟研究院副研究員

壹、全球政經秩序重構及其對東亞的影響

對西方核心國家而言，第二次世界大戰之後的首要工作就是重新創造一個穩定的國際經濟體系以確保經濟的持續成長與充分就業。而一個穩定的國際經濟體系首賴於一個穩定的國際金融體系。在戰前的金本位時期（1870-1914），一個國家的信用體系必須立基於黃金，並通過相對固定的匯率與其他國家的信用體系保持穩定的關係。如果一個國家的國際收支呈現赤字，該國就被迫減少貨幣供給，並藉由出口更多更便宜的貨物以累積黃金。換言之，這樣的國際金融體系其穩定性必須以節制個別國家發展為代價。然而個別國家為了自身發展的需要，只有設立貿易障礙以改善收支平衡。經濟民族主義的結果是國際貿易摩擦的加劇，「第一次世界大戰的一個主要原因乃是世界貨幣體系的國家化」。¹

一次世界大戰之後，當西方國家試圖再一次恢復金本位制度，同樣地導致了大蕭條時代（the decade of the Depression）的災難。第二次世界大戰之後的 Bretton Woods System (BWS)便是要在穩定的國際金融體系與個別國家發展之間尋求一個適當的平衡。

BWS 要求各國貨幣與美元保持一定的匯率關係，而美元的價值則定在 35 美元兌換一盎司黃金上。除此之外，國際貨幣組織（International Monetary Foundation, IMF）與世界銀行（World Bank）則被設立來調和國際金融秩序與國家發展之間的矛盾。國際貨幣組織提供短期救援融資給財務陷於窘境的国家以避免各國展開競爭性貶值與貿易障礙。世界銀行則提供長期性貸款以供各國進行國內基礎建設，以達成各國國家發展目標。通過這種美元－黃金本位，國際金融體系在維持其穩定時，也能維持某種彈性，給予各國國家發展目標一定的空間。魯基（John G. Ruggie）形容這種制度是一種鑲嵌式自由主義：「不像 1930 年代的經濟民族主義，這個體系在性質上是多邊主義的。不過，它也不像金本位與自由貿易時期的自由主義，它的多邊主義是由國家干預主義所限定的。」²

¹Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton: Princeton University Press, 1987), p.128.

²Ruggie, John Gerard. 1982. "International Regimes, Transactions, and the Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," *International Organization*, Vol. 36, No. 2. 1982, p.393.

一個穩定的美元－黃金比例因此構成 Bretton Woods System 的核心。這種美元－黃金本位當然不是一種憑空的創制。它反映的其實是戰後美國全球霸權地位的形成。在 1947 年美國擁有全球貨幣黃金存量的 70% (Walters 1992, 73)。因此，戰後全球經濟要持續運轉必須有賴於美國黃金以美元的方式持續地輸出。所以，即使美國在 1945 年佔有全球經濟輸出的三分之一，美國仍然需要保持國際收支赤字以便輸出全球經濟運轉所需要資本。³作為全球金融體系的基準，美國並不能如同其他國家一般藉由調整匯率來增強其國際貿易競爭力。然而，美國卻享有一個獨一無二的有利之處。只要其他各國對美金保持信心，美國就可以藉由單純地印製美金來維持或甚於擴大其購買力。這種特殊的資本輸出能量再加上遙遙領先的工業製造能力共同支撐了美國在戰後全球政治經濟秩序重構中的干預能力。在歐洲的馬歇爾計畫中，美國藉由輸出資本與技術來啟動戰後西歐的經濟重建。為了清償美援，西歐諸國則出口其工業製品到他們戰前的殖民地。這些戰前的殖民地則輸出工農業原料到美國以完成整個資本循環。

日本則是美國在東亞的戰略結盟的主要對象。美國東亞戰略的最初目標是在解構日本軍國主義再次發動戰爭的能力。因此在整套的重建計畫中最主要的目標是拆除支持戰爭的財務引擎，日本財閥集團；民主化日本政治體系；以及改革日本的軍事文化。然而在 1947～1948 年所逐漸出現的冷戰對峙急遽地改變了美國的東亞政策。日本重建計畫中的首要任務不再是社會政治改革，而是東亞的區域權力平衡。作為東亞在戰前唯一的工業國家，而且具備大東亞共榮圈所建立起來的殖民地網絡，日本因此成為「亞洲馬歇爾計畫」的首選結盟者以防堵共產勢力的蔓延。整個日本重建計畫被逆轉其先前方向。戰前的財閥集團被重新組織起來，財經技術官僚與政治菁英也繼續被保留在戰後的權力階層中。⁴

透過韓戰的軍需採購，美元被大量地輸入日本。日本則透過戰前殖民地網絡，自東亞及東南亞其他國家取得農工原料並回輸工業製品以平衡其美元短缺。從表一

³Rapley, John. *Understanding Development: Theory and Practice in the Third World*. (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996), p.35.

⁴ Selden, Mark. "China, Japan, and the Regional Political Economy of East Asia, 1945-1995." In Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.). *Network Power: Japan and Asia*. (Ithaca: Cornell University Press, 1997.)

我們可以看出亞洲市場對早期日本復甦的重要性。這種政治經濟學的運作邏輯與歐洲的馬歇爾計畫是基本上一致的。換言之，日本乃是亞洲的英國或德國，是美國所選定加以扶持的區域強權。這種大小戰略伙伴的結盟關係使美國得以透過區域強權整合該區域的邊陲地區以維持美國全球性的支配能力。

在 1980 年代中期以日本為首的發展國家模型 (state-led development model) 像今日的全球化理論一般佔據著主流論述的地位時，台灣與韓國則是被認為成功地複製了日本模式發展而來的後進者 (late comers)。東北亞的發展成就也就成為支持雁行發展模式 (flying geese model) 的堅實基礎。現今的雁行理論將兩個部分精巧地結合在一起：一是國內產業部門從低附加價值轉向高附加價值的發展過程；二是低附加價值的生產活動會依照比較利益法則進行跨國間的遷移。當 Akamatsu 在 1930 年代晚期首次提出雁行發展模型時，他主要是在解釋第一部份；亦即，一個國家的經濟如何藉由發展國內的先進工業部門使得該國能從“未開發”的階段進入“已開發”階段。Akamatsu 認為後進工業國家再邁向工業國家的過程上將會經歷三個階段：輸入資本財，建立國內工業部門，最後是出口先前的進口產品。三個階段的發展歷程會彼此重疊，其曲線如同倒 V 字形的雁飛隊伍。第二部分的研究則來自 1966 年 Raymond Vernon 對產品週期理論的進一步發展。他根據美國的經驗認為，產品的創新首先會發生在美國。在買者逐漸增多的階段，該產品會出現在高收入地區的市場如歐洲。然而隨著產品生產的逐漸成熟，利潤的降低會使得運輸成本與關稅成為重要的考慮因素。此時在歐洲的海外生產基地就會被設立以滿足當地市場的需要，同時也進一步銷售至第三世界國家。在最後的階段，該商品生產完全標準化，利潤取決於低廉的勞力成本，海外生產據點就會進一步地被移往第三世界國家，其產品則被回銷至美國與歐洲市場，完成整個產品週期的循環。⁵

雁行理論在後來的日本學者如 Ippei Yamazawa, Saburo Okita 和 Kojima Kijyoshi 的手中就被進一步地建構成根據“比較利益法則”理性而且互惠地形成的區域分工模式。在這個模式中，日本由於其資本與科技的優越性成為產品創新的區域源頭，不言而喻地也就攫取商品鏈 (commodity chains) 中附加價值最高的一部

⁵Derick, Jason and Kenneth L. Kraemer. 1998. *Asia's Computer Challenge*. (New York: Oxford University Press, 1998.) p.161-162, p.181-184.

份。根據資本與技術密集程度及附加價值的獲取能力，日本依次將生產技術以國外直接投資（FDI）傳給第二梯隊的台灣、韓國、新加坡與香港，第三梯隊的馬來西亞、泰國、菲律賓與印尼，以及第四梯隊的中國與越南。這個圖像其實假設日本的發展過程將會，也應該，被其他「後進雁子」所跟隨，而日本的國外直接投資則是在幫助「後進者」縮短其發展進程。因此，日本做為區域性經濟霸權的地位就從描述性（descriptive）的語言進一步延伸成規範性（prescriptive）的語言。Kojima 就如此分別日本的國外直接投資與歐美跨國公司的國外直接投資。他論證道，歐美跨國公司的國外直接投資是在控制投資國的國內市場，並從而獲取其獨佔利益，歐美投資國因此是以傷害地主國的國家利益來擴大自身之出口。至於日本的國外直接投資則是發展導向：地主國擁有的潛在比較利益之所以無法實現，乃是因為欠缺技術、資本與管理能力。（日本的）國外直接投資將幫助地主國實現其潛在利益，並因此地主國的這些新產業得以發展成出口產業。同時，由於產業的轉移至國外，日本就能將資本與勞動力用於發展具有新的比較利益的產業。因此國內的結構調整就可以展開。⁶比起沒有日本直接投資的情形，如此和諧地擴大之雙邊的貿易是更具互補性與更高的利潤，而日本與在地國的產業結構也都可以在這個過程中得到改善。Ozawa 甚至於更進一步地稱頌日本在亞洲的投資為「羅賓漢效應」，因為日本的電子業生產者付給較高的工資，所以他們是劫先進國家消費市場之富，濟發展中國家勞動市場之貧。⁷

不論有無技術上的轉移或製造工序上的前向與後向連結⁸，一個“理念型”的雁飛行發展模型都是圍繞在以日本為首所垂直整合的區域製造網絡，以確保日本在東亞地區發展上的領導權。然而，日本的區域經濟霸權並不是自我充足的（self-sufficient）。如前所述，日本作為戰後美國在東亞的主要結盟者，其區域霸權地位最終還得視美國的東亞政策而定。雁飛隊伍的領導雁子（美國）其實並沒有在飛。

⁶Kojima, Kiyoshi. “Japanese-Style Direct Foreign Investment.” *Japanese Economic Studies* 1986:14 (Spring). P.68

⁷ Selden, Mark, *op. cit.*

⁸對雁行理論在這方面的典型批評可見於 Hatch and Yamamura (1996) 以及 Bernard and Ravenhill, (1995)。

Cumings 是首先揭露這個雁行秩序背後的美國霸權統制機制者。Cumings 指出，韓戰之後的美國東亞政策是透過日本戰前的殖民地網絡，藉由復興日本經濟來重塑東亞區域經濟，但卻保持該區域在政治與軍事上對美國的高度依賴。在這個「大新月彎 (the great crescent)」裡，東亞資本主義國家被轉化成「半主權國家」。他們的經濟與社會發展日漸繁榮，但卻不具有外交與軍事上的獨立地位，雖然處於同一區域，但是互相之間的關係主要取決於他們各自的對美關係而來，整個區域的發展方向最終是受制於美國的單邊影響力。

在戰後美國的例子中，霸權意味著一個「大區域」的劃定。在此區域裡的所有國家被導向華盛頓而非莫斯科的方向上去。這些國家被規制在一個具有經濟與政治偏好的階層體系中，其理想的方向是自由貿易、開放體系與自由主義式的民主政治，但也包括重商主義國家與威權政體。對於能夠分享西方傳統或接近美式政治與經濟發展的國家，美國的處理方式可以從典型的談判到收買，至於其他邊陲或第三世界國家，美國則以戰爭或干預為之。⁹

霸權的「政策」通常是由劃定一個外在的範圍以規制範圍內的國家所建立起來的，這個規制範圍必須寬廣到足以讓有能力者往上升，否則整個系統將因兩極化而不能持續，不過它也必須強固到足以防止整體發展方向脫離其統治領域之外。¹⁰

換言之，雖然美國霸權統治最終仍須依靠武力 (coercive power) 以貫徹其意志，但其有效統治首重設定發展的參數使各國「自由地」活動於它所劃定的範圍內而不逸離其基本的權力階層體系。因此，這種統治機制首在於說服被統治者相信被統治者所以願意遵守其權力階層，乃是因為在此權力階層體系中被統治者是能自由

⁹Cumings, Bruce. "The Origins of Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles, and Political Consequence". In Frederick C. Deyo (ed.) *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. (Ithaca: Cornell University Press.1987) p.49.

¹⁰Cumings, Bruce. "Japan and Northeast Asia into the Twenty-first Century". In Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi (eds.). *Network Power: Japan and Asia*.(Ithaca: Cornell University Press. 1997) p.137.

地作自己的選擇，而且能夠從選擇中獲得自己的利益。Cumings 的主要貢獻正是在指出，雁飛發展模型其實是美國霸權為戰後東亞資本主義國家所設定的發展參數。

貳、美國與日本在東亞的競合與 80 年代中期的重構

整個 Bretton Woods System 雖然維持了國際金融穩定與國家發展的平衡，然而這個體系的運作卻必須立基於美國的國際收支赤字。這明顯地是無法長久維持的。理論上來講，只要世界各國繼續保持對美元的信心，那麼 BWS 的黃金 - 美元本位就可以持續運作。但是實際上由於美國發行的美金數量如此之多，以致於在 1971 年海外美元的數目已經超過美國黃金存量的百分之三百。¹¹這意味著只要少數國家握有三分之一的美元就足以換取美國所有的黃金儲備。為了維持美國的政治與經濟自主性，美國總統尼克森遂於 1971 年宣布切斷美元與黃金的兌換關係。然而，美元危機並沒有因此減緩。光以歐洲美元（流通於歐洲貨幣市場的美元）而言就從 1960 年的三十億增加到 1970 年的七十五億，並在 1984 年躍升到一兆元。整體海外資本市場則從 1973 年的三千一百五十億美元增加到 1982 年的兩兆零五百五十億美元。¹²換言之，Bretton Woods System 固然支撐了美國的霸權，但是另一方面，從 70 年代到 80 年代中期，它也產生了美元信用過度擴張的危機，以及更為浮動多變、難以為個別國家所控制的資本跨國流動（transnational capital flow）。這種資本的跨國流動也就成爲九零年代全球化浪潮最重要的特徵之一。

除了金融全球化的轉變外，戰後美國的工業能力優勢相對於它所援助的西歐與日本及其區域內的雁子們也呈現差距縮短的現象。底下我便以東亞電子業的發展爲例作一個扼要的說明。

戰後日本電子業的發展首先得力於政府政策上的支持。早在 1953 年日本的 Ministry of International Trade and Industry (MITI) 就設定了百分之三十的高關稅來

¹¹Walters, Robert S. and David H. Blake. 1992. *The Politics of Global Economic Relations*. (Englewood cliffs: Prentice Hall. 1992) p.75.

¹²McMichael, Philip. 2000. *Development and Social Change: A Global Perspective*. (Thousand Oaks: Pine Forge Press. 2000) p.115-117.

保護國內生產的電視接收器。其次，美援、美國的技術引入及美國的市場則提供了日本發展其電子業的絕佳機會。當時美國的 Radio Corporation of America (RCA) 就是日本最重要的技術來源。¹³直到 60 年代中期，日本電視仍然掛美國的品牌銷往美國。美國公司當時主要是集中資源在電腦產業上，尤其是主機電腦 (mainframe computer) 的競爭。至於技術與利潤較低的消費性電子零件則依靠日本的供應。日本因此得以在這代工過程中快速地提高其製造能力，而 Keiretsu 垂直整合的生產組織及日本國家領導的發展策略更使得美國廠商到了 80 年代幾乎在消費性電子產品上消失。¹⁴美國而對日本零件的依賴還進一步延伸到工業用晶片、LCDs 及其他精密零件。正是在這樣的發展基礎上，日本政府也開始設立保護性關稅以阻延 IBM System/360 的進入及要求 IBM 以較低的權利金釋出專利權。對內，MITI 則設定保護期限，而且受保護的國內市場只留給表現最優秀的廠商。到了 80 年代初期，日本在主機電腦上就迅速地接近美國的技術水準。這種追趕壓力使得美國不得不加強其他替代生產網絡以減緩日本的競爭壓力，台灣、南韓、新加坡等「第二梯隊的雁子們」就成了美國的理想對象，而日本也不能不跟進以維持成本優勢。¹⁵台灣正式在美日競合這樣的脈絡下在 70 年代以前建立了早期電子工業的製造能力，從而有 80 年代的轉型，最終在 90 年代於世界市場上佔有一席之地。

戰後日本與「第二梯隊雁子們」的發展成就的確令人矚目，然而，這個發展「奇蹟」是建立在美國的資本與技術輸入以及美國的市場對這些東亞盟友的開放上¹⁶，其實也就是在先前所分析的「美國霸權」所定下的軌道中運行的結果。不過，逐漸地這個美國霸權所立基的 BWS 對美國產生了無法持續發展下去的巨大國際收支不平衡，另一方面，這個美國霸權所需要及挹注的區域強權則逐漸強大到其整體發展不見得能被美國規制於其統治領域之內。於是隨著 BWS 的傾頹、美元危機的加深、

¹³Baranson, Jack. 1980. *Sources of Japan's International Competitiveness in the Consumer Electronics Industry*. (Washington D.C.: Developing World Industry & Technology, Inc. 1980) p.31-32, p.46-52.

¹⁴Derick, Jason and Kenneth L. Kraemer. *Asia's Computer Challenge*. (New York: Oxford University Press. 1998) p.41-46.

¹⁵Boruss, Michael., Dieter Ernst and Stephan Haggard. 2000. *International Production Networks in Asia: Rivalry or Riches*. (New York: Routledge. 2000) p.67-68

¹⁶截至 1999 年為止，美國市場佔該國總出口的比例為，日本 30%，香港 23%，韓國 22%，新加坡 19%，台灣 26%，馬來西亞 21%，泰國 21%，印尼 15%，中國 18% (Pempel, 1999, 17)。

以及美國貿易赤字的持續增長，美國的霸權統治越來越需要結構性的調整以符合新的情況。這就是 1985 年廣場協定（Plaza Accord）的政治經濟學理由。

在廣場協定中，美國施壓東亞各國大幅度升值其貨幣以減輕其債務壓力，並重整其出口工業能力。然而這一因應美國霸權危機的升值行動卻引發了東亞區域一波波由上往下的對外投資流動。到 1989 年為止，日本相較於廣場協定簽訂之前對南韓與馬來西亞增加五倍的 FDI，對新加坡增加六倍，對香港增加 15 倍，對泰國則增加了 25 倍。¹⁷正是在這樣的區域變動下，南韓的 FDI 也增加了 56.4%，香港則佔有所有中國外資的 30%，而台灣則在 1996 為只對中國投資了所有外資的三分之一。¹⁸經由這一波國際金融重整以及其他各國國內的因素¹⁹，以美國為主導的亞洲生產網絡進一步延伸到冷戰時期不結盟的東南亞國家及東亞社會主義國家。換言之，由美國霸權所主導的統治範疇經由這次的國際金融與產業分工重整擴大了它的領域，也構築了東亞全球化的主要面貌。

參、台灣做為半邊陲國家的的浮現

作為美國與日本的國際加工出口區，台灣也憑藉著自身彈性的生產組織網絡²⁰在一波波的國際景氣循環與技術創新中逐漸地由各種商品鏈（commodity chains）的低利潤部門往較高利潤部門攀升。從 60 年代的紡織業、70 年代的石化業、到 1986 年出口產值超過紡織業與石化業的電子業，這一波波接續的策略性工業（pillar industry）讓台灣從早期的低技術代工（OEM）逐漸轉化成高科技代工（如晶圓代

¹⁷ Pempel, T. J. 1999. "Regional Ups, Regional Downs". In T. J. Pempel, (ed.) *The Politics of the Asian Economic Crisis*. (Ithaca: Cornell University Press. 1999) p.67.

¹⁸ Palat, Ravi. "Barbarians at the Gate? Restructuring Asia's Pacific Rim after the Crash of 1997-1998". *Economic & Political Weekly* 2001: Vol XXXVI, No 48, December 1 p.4475.

¹⁹ 我們並不能由國際金融的重整機械地推論以美國為主導的亞洲生產網絡就因此進一步地整合了先前不在此體系中的東南亞及社會主義國家。各國如何整合進入這一新的區域分工網絡其實有其各自的政經脈絡，需要對個別國家進行相關的案例研究來進一步釐清。在這裡我所要論證的是，區域金融的重整是構成了區域生產網絡重組的支配性因素（dominant factor），因此當我們要檢視某個國家的某一現象（如下文台灣的人口移入現象）時，我們需要檢討這個現象與主要區域變遷之間的辯證關係。

²⁰ 有關台灣彈性的生產組織網絡所帶來的國際競爭力，學者著述甚豐。請見謝國雄（1992，1993）、柯志明（1993）、潘美玲、張維安（1999）、陳介玄（1994）。晚近之著作請見陳東昇（2003）。

工)或甚至於原廠設計製造(ODM)。以資訊科技產品為例,從1984到1987其平均出口成長率每年超過60%的速度成長。²¹這一高速的發展培育了台灣日後跨國的大型電腦公司如Acer。而且到了在90年代末期,台灣的資訊產業不管是在世界市場佔有率(表二)或是與國際領導大廠的OEM/ODM分工連結關係上(表三),都在全球商品鏈上佔據著重要的半邊陲位置。Michael Hobday更認為台灣在電腦產業發展的四個階段上已經接近最後一個階段(自有品牌之行銷)。²²

台灣的專業晶圓代工也許是一個更加顯著的例子。由於快速的技術創新競爭壓力與商品生命週期的縮短抬高了各個製造工序的研發成本。資訊產業呈現了技術上垂直分化(vertical disintegration)的演進。例如,一座12吋的晶圓廠需要三十億美元的建廠經費,數倍於此的資金維持其正常的運轉。而這一巨額的投資將必須在三到四年內回收並創造一定的利潤。也因此光是晶圓製造的技術競爭與投資就足以它成爲一個個別IT製造領域。這種技術上垂直分化就爲台積電獨特的專業晶圓代工模式提供了成長的空間。到2000年爲止,台積電已經佔有世界上晶圓代工市場的76.8%。²³當台灣在1999年遭逢大地震時,全球IC價格因而波動達數週之久。台灣晶圓代工在全球資訊產業的重要性由此可見一斑。

然而這一產業提昇的過程並不是如現代化理論或是Kojima的雁飛型理論所論證的:只要夠努力學習,後進國家必然會依循先進國的發展軌跡「自然地」往更發達的階段上升。台灣的產業提昇是國內與國際、政治力與經濟力交錯推擠下的結果。就政治面而言,70年代的政治反對運動雖然在美麗島事件中被鎮壓下去,但是它在80年代的再度崛起表明了反對運動有其一定的社會基礎是無法以鎮壓的方式消除的。反對運動在八零年代的重新集結更帶領了一波波新興的社會運動以對抗國民黨政府的威權控制,並於80年代下半葉達於高潮。²⁴

國民黨政權的的另一個問題是來自於它無法處理前期產業升級的成功結果。⁷⁰

²¹ Poon, Teresa Shuk-Ching. *Competition and Cooperation in Taiwan's Information Technology Industry*. (Westport: Quorum Books. 2002), p.53.

²²Hobday, Michael. *Innovation in East Asia: The Challenge to Japan*. (Brookfield: Edward Elgar Publishing Company. 1995), p.40.

²³ 臺灣智庫,2002,〈晶圓代工產業西進中國對臺灣之影響〉,《臺灣智庫政策研究系列2》。(臺北:財團法人臺灣智庫,2002)。頁6。

²⁴ 王振寰,〈臺灣的政治轉型與反對運動〉,《臺灣社會研究季刊》,第2卷第1期(1989)。

年代蔣經國所實施的十大建設就是透過垂直整合重化學工業的上下游產業來提高產品的附加價值 (Gold 1988, 186-187)。這個台灣第一次的產業升級的成功使得台灣在 70 年代得以持續其快速的增長速度與外匯累積。然而台灣的投資率與儲蓄率差距從 1981 到 1986 卻開始持續擴大，直到 1990 年都還維持 10% 的差距。這一投資意願低迷嚴重地阻礙了進一步的產業升級，過多的外匯則徒然增加了土地與股票炒作的泡沫經濟。²⁵

正是在這樣的政經脈絡下，廣場協定所引發東亞金融與生產網絡重整對台灣在 80 年代的轉型產生關鍵而深遠的影響。如果國內社會運動導致土地與勞工成本的節節升高，形成台灣對外投資的推力。那麼，東亞金融與生產網絡則成為台灣從資本輸入國逆轉為資本輸出國的巨大吸力。二者相互激盪導致台灣自 80 年代末期開始對東南亞 (表四) 與中國大陸的快速投資增長。冷戰時期未曾進入東亞資本主義體系的大量勞動力在這一波區域生產網絡重組中成為源源不斷的產業後備軍，形成無法抵擋的區域性 (甚至於是全球性) 生產成本下降。從 1982 年到 1988 年，台灣的勞動需求對供給比率卻從 1.18 倍上升至 2.87 倍。²⁶ 這顯示台灣的勞力密集產業已經失去其競爭利基，台灣再也不能繼續維持它作為美國與日本的廉價加工出口區的比較優勢。所以，一方面，勞力密集產業與低附加價值的生產工序被逐漸地移往海外生產據點，而「廉價的」外籍勞動力則在台灣政府未有相關政策之前就被資本家引進以應付本勞節節升高的工資。另一方面，由於美國主導的新一波資訊產業技術上的垂直分化釋出許多高階硬體製造技術並由此重組了亞洲生產網絡²⁷。台灣的彈性生產網絡則充分掌握此一特性而在全球生產鏈上佔據著關鍵性的半邊陲角色。

如果說 80 年代後半葉是戰後台灣產業第二次轉型的關鍵時期，那麼它同時也標誌著台灣第二次政治轉型的發軔。戰後台灣的國民黨政權有兩個主要問題。第一、它是戰後從中國移入，不具備台灣社會基礎的非民主外來政權。第二、這個外來政權是一個權力壟斷在外省菁英手中的少數統治。這兩個特性使得民主化與本土

²⁵ 劉進慶，《臺灣戰後經濟分析》。(臺北：人間。1995)。頁 156-157。

²⁶ 鄭陸森，1999，〈一個半邊陲的浮現與隱藏：國際鞋類市場網絡重組下的生產外移〉，《台灣社會研究季刊》，第 35 期 (1999)。

²⁷ 有關資訊產業的技術垂直分化及其對亞洲生產網絡的重組效應之討論，請見 Borrus (2000)。

化成爲台灣政治改革運動中難以區分的二合一命題。在蔣介石大部分的時代，由於美國的冷戰領導所支持的台灣是中國的爲一合法代表，民主化與本土化還可以在「自由中國 V.S. 共產中國」的論述中被壓制。美台斷交之後的國際孤立與國內對國民黨政權合法性的質疑，使得蔣經國的國民黨不得不前進到一個更爲彈性與機敏的作法，包括有限制地開放中央民意代表機構以吸納台籍菁英和強化經濟實力（十大建設）以支持「實質外交」。此時國民黨的國家認同在戰略上其實已經處於一個轉變時期。對外而言，「中華民國在台灣」在外交上的敵人當然依舊是中華人民共和國。但是要對抗一個國際上多數承認的「中國」以保存「中華民國在台灣」，國民黨政權卻必須更加倚賴台籍資本家、台籍政治菁英、以及最終而言，台灣社會本身²⁸。

黨外陣營乘此風潮在 70 年代所集結的反對運動雖然最終以美麗島事件收場，然而反對運動的能量在轉型期的 80 年代卻以更具挑戰性的社會運動衝擊國民黨政權。所以廣場協定所引發的東亞經濟秩序重整實際上對台灣的政治改革運動創造了一個類似美台斷交的衝擊，亦即，這種衝擊改變了國民黨用以定錨的國際環境，從而減弱了國民黨對內的領導統御能力（*ruling capacity*），使得台灣社會由下往上的挑戰得以可能。另一個嚴重減弱國民黨統御能力的因素是統治菁英內部的分裂。蔣經國的突然辭世使得台籍的李登輝得以接任總統。作爲一個黨內沒有實權與班底的台籍領導者，李登輝只能以台灣人總統的民心向背作爲權力的來源。因此，民主化與本土化做爲台灣政治改革的歷史命題跟李登輝個人的權力鞏固方向是一致的。在李登輝主導的「寧靜革命」中，90 年代台灣民主化進程以一連串的國大選舉（1991，1996）、省長選舉（1994）、直轄市長選舉（1994）、以及最終的總統直選（1996）被推進。在一次次的投票中，台灣島上的人民其實是一次次地界定自己的公民身份，也因此反覆地界定台灣的國家疆界。這種「選舉建國運動」在快速地改變台灣人的集體國家與民族認同上，效果是明顯的。表五顯示，在短短的六年（1993-1999）中，外省族群自認爲是「中國人」或是「中國人也是台灣人」的比例由 23% 上升

²⁸ 此一轉變與國民黨內被收編的資本家以及台籍地方派系有密切關係，相關的詳細分析請見（Tsai 2003, chapter 4）。

到 63%，而自認爲只是「中國人」的則從絕大的多數優勢（73%）下降爲少數意見（30%）。換言之，中國人與台灣人在外省族群的認知中逐漸成爲族群或文化，而非政治的範疇。「台灣人」之所以共有相同的「民族身份」（nationhood）乃是因爲他們在同一套法律體系所共同擁有的公民權（common citizenship）。台灣的「選舉建國運動」所催化出來的是一個公民民族主義的雛形²⁹。

肆、台灣人口移入現象的初步解析

本文前面試圖指出，台灣在 1980 年代中期之後的轉變是因爲美國霸權爲因應其本身危機而重新調整東亞之金融與分工秩序。從而催化台灣內部原本已經快速進行中的政治經濟變化。80 年代下半葉由廣場協定所誘發的東亞金融與分工重組一方面讓台灣藉機從邊陲加工區上升到國際分工體系的半邊陲中間人（middleman）角色。另一方面，它的衝擊也誘發了台灣新一波的民主化進程，並在台灣內部的政治鬥爭中轉化出具有公民民族主義型式的「選舉建國運動」。因此，廣場協定的主要意義就是在於它扮演了這樣一個全球化與在地化的多重因素之歷史匯聚（historical conjuncture）。這也是底下我據以檢視台灣人口移入現象的理論與方法視角。

80 年代的國際與國內因素匯聚成強大的壓力使得台灣廉價代工失去其比較優勢，並被迫不斷外移其勞力密集產業。然而，要維持國內產業升級，依然需要相當部分的勞力密集生產活動，如某些傳統產業（營造業）、重大製造業、不可或缺的基礎非貿易財（non-tradable goods）如政府重大公共工程或改善生活品質的工作如家戶幫傭與監護工。這些就構成了台灣「廉價外勞」輸入的主要動力。易言之，外勞所提供的廉價勞動力貢獻了台灣進一步的資本累積，從而促使台灣資本密集與技術密集的產業轉型得以可能。這種一方面繼續接受核心國家的訂單從事相對較低利潤的 OEM 或 ODM 生產活動，另一方面則使用比本國工資水準更低的外國勞動力正是一種典型的半邊陲生產活動。這是台灣在世界資本主義體系力求上升的結果與

²⁹ 有關此一轉變的詳細分析，請見（Tsai 2003，237-253）。

下一波發展的動力。所以即便在八零年代早期，台灣政府表明了引進外勞乃是最不希望發生的下下策，而且限定它是一種過度性政策³⁰，然而外勞之引進人數呈現一路成長之趨勢，就台灣的結構性地位變遷而言，毋寧是一種「自然」的發展趨勢。

當然，人類固然可以提供商品化的勞動力，商品化的勞動力卻絕非人類唯一或最重要的存在目的，生產活動得以存在的一個重要問題即是如何構作生產活動所鑲嵌的社會關係與制度，使得生產得以達成其目的。³¹在台灣的外勞對台灣進一步的資本累積做出他們的貢獻時，台灣的外勞政策最爲人所批評正是台灣政府爲求進一步的資本累積而對外勞所設定的種種人身與工作自由的限制，包括：不得轉換雇主與工作地點、嚴苛的工作福利（如傷殘疾病或親人病故）之限制、限期離境以規避一般雇用關係的責任與需要考慮的政治社會問題等等。正如劉梅君（2000）所論證的，這些限制的首要目的就是爲了穩定地提供廉價勞動力以控制生產關係中的外勞與本勞，從而完成台灣資本積累的循環。不過本文要提醒的是，這種生產剝削與資本累積方式正反映了台灣作爲一個半邊陲國家的結構性處境。除非台灣要貢獻自己於世界性的無產階級革命中，否則這種半邊陲生產活動是台灣在不平等的世界資本主義體系往上攀爬的必經之路，因爲台灣不是美國，甚至於也不是日本或中國，它不能藉由改變國際政經規則來符應本身之利益，而只能在核心國家或區域強權所劃定的軌道下尋求其發展利基。前述對廣場協定誘發的東亞金融與分工重組所做的分析，其重要的意義之一即在於釐清美國領導之世界資本主義體系的區域結構，以及台灣在此區域結構中地位變遷的原因。對台灣勞動條件（包括本勞或外勞）的改善方法都必須立基於台灣這種結構性處境的考慮才能有實踐的可能性。

如果說台灣政府對外勞還想辦法限制他們在經濟性功能的履行之內，那麼，來自東南亞與中國快速增加的外籍配偶因爲長期的居留與生活層面涉入的廣泛，對台灣社會現在與未來的衝擊就更全面性了。根據內政部資料，截至 2003 年 11 月 13 日止，外籍配偶領有定居證者有 1 萬 2729 人，大陸配偶則爲 1 萬 2438 人。自 1987 年 1 月到 2004 年 3 月止，外籍配偶人數爲 11 萬 638 人。大陸（含港澳）配偶人數則爲 20 萬 94 人。中外聯姻比例自 1998 年的 15.69% 上升至 2003 年的 32.14%，

³⁰劉梅君，〈『廉價外勞』論述的政治經濟學批判〉，《台灣社會研究季刊》，第 38 期（2000）。頁 62-63。

³¹Polanyi, Michael. *The Great Transformation*. (Boston: Beacon Press. 1944)

亦即在 2003 年台灣結婚人數平均每 3.1 對中即有 1 對是中外聯姻。其中中國及港澳地區新娘佔 64.39%。外籍配偶所生之嬰兒由 1998 年的 5.12% 上升到 2003 年的 13.37%，也就是說每 7.5 個新生兒就有 1 個為外籍配偶所生。這些「新台灣之子」與「台灣之母」所影響的不只是台灣的健保、就業、教育等體制的發展方向及核心的社會價值關懷，他們在重塑台灣的民主進程與民族-國家認同也將扮演著日趨重要的角色。換言之，當台灣的生產活動在區域經濟結構重整中往上成為半邊陲方式時，台灣的人口移出入政策的制定其實正反應台灣社會與政治價值體系也必須相應地「升級」以符應台灣結構性地位的變遷。

就台灣政府與社會面對這一波人口移入現象的反應而言，本文同意成露茜的論點：「引領台灣建國工作的特殊意識尚未明確到足以型塑一個清晰且有一致性的公民政策來因應全球化下在台跨國移工的權利訴求」。不過，這裡的問題是否是因為「台灣的新建國意識型態基本上延續傳統的血緣排他原則，但政治上的考量不納入中國大陸的同血緣人民，而讓這個原則欠缺穩定性」³²則需要進一步的討論。如果說東亞區域經濟結構重組一方面模塑了台灣人口移入的經濟動力，另一方面又使得一個選舉引領（election-led）的台灣公民民族主義在九零年代出現得以可能，那麼台灣的新建國意識應該是與傳統的血緣主義有所杆格的，而政治上不納入中國大陸的同血緣人民則毋寧是公民民族主義的自然結果。所以問題是否可能在於，台灣在民主化過程透過選舉形塑而成的公民民族主義在現階段只停留在民主形式要件（如定期選舉與政黨輪替）的滿足，而沒有進一步地擴大公民參與的民主實質內涵，以至於台灣的新建國意識沒能更深一層地去反省公民民族主義與漢族中心的血緣主義移民政策之間的矛盾？

因此，本文的一個暫時性結論是，從根本而言，對台灣人口移出入的政策思考與政策制定牽涉到的是台灣人（最廣義下的定義）如何為自己在世界史的位置重新定位的問題。這個問題必須就現階段台灣作為東亞半邊陲國家的結構性地位以及台灣內部特有的政治、社會變遷脈絡來加以考量，才能更好地面對此一問題的深度與廣度。

³²成露茜，〈跨國移工、台灣建國意識與公民運動〉，《台灣社會研究季刊》，第 48 期（2002），頁 38。

表一、以目的地區分之日本出口金額

| Year | Total | Asia | Southeast Asia | China | United States |
|------|-----------|---------|----------------|--------|---------------|
| 1945 | 338 | 338 | - | 372 | - |
| 1946 | 2,260 | 747 | - | 221 | 1,472 |
| 1947 | 10,148 | 6,814 | - | 761 | 1,791 |
| 1948 | 52,022 | 24,581 | - | 287 | 16,894 |
| 1949 | 169,841 | 84,523 | - | 928 | 30,763 |
| 1950 | 298,021 | 137,931 | 102,011 | 7,068 | 64,547 |
| 1951 | 488,777 | 251,780 | 199,844 | 2,098 | 66,578 |
| 1952 | 458,243 | 236,237 | 166,001 | 216 | 82,504 |
| 1953 | 458,943 | 235,630 | 138,290 | 1,634 | 81,663 |
| 1954 | 586,525 | 286,852 | 185,975 | 6,875 | 99,628 |
| 1955 | 723,816 | 303,460 | 203,270 | 10,277 | 161,732 |
| 1956 | 900,229 | 367,990 | 235,173 | 24,242 | 195,594 |
| 1957 | 1,028,887 | 412,709 | 271,478 | 21,774 | 214,770 |
| 1958 | 1,035,562 | 386,756 | 233,827 | 18,216 | 244,942 |
| 1959 | 1,244,337 | 419,654 | 271,532 | 1,313 | 371,032 |
| 1960 | 1,459,633 | 540,325 | 359,640 | 981 | 389,837 |

Source: Borden 1984, 228.

表二：1999年台灣資訊硬體產品之市場佔有率

| Product | Total Units of Production (in thousands) | Share of World Market (%) |
|-----------------------|---|------------------------------|
| Image scanners | 21,901.0 | 91 |
| PC Housings | 75,768.0 | 75 |
| Switch power supplies | 80,211.0 | 70 |
| Keyboards | 79,445.0 | 68 |
| Monitors | 64,378.0 | 64 |
| Motherboards | 58,729.0 | 58 |
| Mice | 68,160.0 | 58 |

| | | |
|--------------------|----------|----|
| Analog modems | 42,016.5 | 57 |
| Notebook computers | 9,355.0 | 49 |
| Network cards | 27,922.5 | 40 |
| CD-ROMs | 48,690.0 | 34 |
| Graphic cards | 18,583.0 | 31 |
| Desktop computers | 19,457.0 | 19 |

Source: Poon: 2002, 58.

表三：台灣與世界主要電腦廠商之 OEM/ODM 合作關係

| OEM Buyer | Product | Taiwanese Producer |
|--------------|-------------|----------------------|
| Apple | Monitor | Tatung |
| | Notebook | ACER |
| Compaq | Monitor | AID, Teco |
| | Notebook | Inventec |
| | PC | Mitac |
| Dell | Monitor | Lite-on, Royal |
| | Notebook | Quanta |
| | Motherboard | GVC, Lung Hwa, FIC |
| IBM | Monitor | Sampo |
| | Notebook | ASE |
| | Motherboard | GVC, Elite, Lung Hwa |
| Packard Bell | PC | Tatung |
| | Motherboard | Tatung, GVC |
| AST | Notebook | Guanta, Compel |
| DEC | Alpha | Elite |
| Gateway | Monitor | Mag |
| | Notebook | ASE |
| Sharp | Notebook | Twinhead |
| NEC | Monitor | Tatung |
| | Motherboard | Elite |

| | | |
|-----------------|----------|-----------------------|
| Hitachi | Monitor | ACER |
| | Notebook | Twinhead |
| Epson | PC | Unitron |
| | Notebook | ASE, Compel, Twinhead |
| Philips | Notebook | Kapok |
| Siemens Nixdorf | Monitor | Kapok |
| | Notebook | Quanta |
| Vobis | Monitor | Royal |
| | Notebook | Clevo |

Source: Huang: 2002, 260.

表四：台灣對東南亞五國的投資趨勢變化

| | 新加坡 | 菲律賓 | 印尼 | 泰國 | 馬來西亞 |
|------|-------|--------|--------|--------|--------|
| 1976 | -- | 24 | 1926 | -- | 300 |
| 1977 | 331 | 9280 | 784 | 100 | 622 |
| 1978 | 409 | -- | -- | 238 | -- |
| 1979 | 300 | -- | 3700 | 145 | 971 |
| 1980 | 2794 | -- | 120 | 20 | -- |
| 1981 | 763 | -- | 1960 | 72 | -- |
| 1982 | 96 | -- | 8960 | -- | -- |
| 1983 | 909 | 250 | -- | 1764 | 3000 |
| 1984 | 209 | -- | 4900 | 200 | 1261 |
| 1985 | 253 | -- | 1000 | 2609 | -- |
| 1986 | 434 | 71 | 1780 | 5810 | -- |
| 1987 | 1301 | 2640 | 950 | 5360 | 5831 |
| 1988 | 6433 | 36212 | 1923 | 11886 | 2708 |
| 1989 | 5209 | 66312 | 311 | 51604 | 158646 |
| 1990 | 47622 | 123607 | 61817 | 149397 | 184885 |
| 1991 | 12540 | 1315 | 160341 | 86430 | 442011 |
| 1992 | 8790 | 1219 | 39930 | 83293 | 155727 |

| | | | | | |
|-----------|--------|--------|--------|--------|---------|
| 1993 | 69473 | 6536 | 25531 | 109165 | 64452 |
| 1994 | 100732 | 9600 | 20571 | 57323 | 101127 |
| 1995 | 31649 | 35724 | 32067 | 51210 | 67302 |
| 1996 | 164978 | 74252 | 82612 | 71413 | 93534 |
| 1997 | 230310 | 127022 | 55861 | 57546 | 85088 |
| 1987-1997 | 679037 | 484439 | 481914 | 734627 | 1361401 |
| 1952-1997 | 688770 | 494623 | 509523 | 749917 | 1368700 |

Source: 作者根據顧長永 (2000), 頁 172, 194, 重新計算。

表五：本省人與外省人的國家認同

| Ancestral birth place, Taiwan Province | 1993 | 1996 | 1999 |
|--|------|------|------|
| Taiwanese | 32% | 40% | 38% |
| Taiwanese and Chinese | 35% | 40% | 52% |
| Chinese | 27% | 17% | 9% |
| Ancestral birth place, outside Taiwan | | | |
| Taiwanese | 2% | 9% | 8% |
| Taiwanese and Chinese | 23% | 44% | 63% |
| Chinese | 73% | 47% | 30% |

Source: Lin 2001, 228.

The Analysis of Regional Political Economy on Taiwanese Immigration

Hung-Jeng Tasi

Abstract

In the postwar East Asian geo-politics and economic division of labor, Japan turned to be the linchpin of the American Marshall Plan due to the regional power balance. Through military purchase, huge capital was pumped into Japan which built its development on export-oriented industrialization under state guidance. Taiwan and Korea were then seen as the latecomers that successfully emulated Japanese model. The whole developmental experience was thus viewed as the solid evidence for the flying geese model. However, due to weakening global financial regulation, increase of trade deficits, and growing industrial capability of Western Europe and Japan since the 1970s, the American hegemony gradually needs structural adjustment to respond the emerging new situation. This is the politico-economic reason for the birth of the Plaza Accord in 1985. The main purpose of the Plaza Accord was to cope with the dollar crisis. However, the appreciation of East Asian currencies then induced waves of foreign direct investment flowing from Japan, via the second-tier of flying geese, to Southeast Asia and China. By the same reason, it also caused the labor flow in the counter-direction of FDI flow. The author argues that the immigration tendency of Taiwan since the late 1980s reflects this regional transformation. It also demonstrates the formation of Taiwan as a semi-peripheral country in the world capitalist system.

Keywords: globalization, American hegemony, flying geese model, Taiwanese immigration.