

愛爾蘭成長模式？

林健次

淡江大學國際貿易學系副教授

摘 要

本文整理出 20 年來愛爾蘭經濟成長快速的主要因素為：(1) 減支、減債、財政改革；(2) 以社會契約 (social pact) 促成勞、資、政三方的合作與三贏；(3) 維持低公司所得稅率、積極吸引外商投資；(4) 注重教育、建立知識經濟基礎；(5) 對客觀環境的正確策略回應；(6) 正確適時的政策性選擇。作者認為第 (1)、(2)、(4) 項的方向與精神值得台灣學習。作者同意有條件的吸引外人投資，但對為了吸引外人投資而調降台灣目前的營利事業所得稅率則持保留態度。

關鍵字：愛爾蘭、愛爾蘭模式、愛爾蘭成長模式、經濟發展、外人投資、財政改革、財政改革與經濟成長

壹、前言

媒體喜歡把愛爾蘭 20 年來的經濟表現，套用東亞四虎的「經濟奇蹟」稱它為「蓋爾特老虎」(Celtic Tiger)¹。20 年以前愛爾蘭的經濟和希臘、西班牙、葡萄牙各國一樣，同是歐盟的後段班、低所得會員國；其每人 GDP 大約是歐盟會員國平均的 70%。2007 年它的每人 GDP 以市場匯率計算為美金 59,272 元，以購買力計算為美金 43,380 元，均已超過英國（分別為美金 45,445 元與 35,048 元）二成以上，在歐盟國家中每人 GDP 僅次於盧森堡。同一個愛爾蘭共和國隔了 20 年差別如此之大，真是令人刮目相看。

「蓋爾特老虎」的所謂經濟奇蹟，當然是持續成長的結果。愛爾蘭經濟持續成長的原因為何，一直是很多經濟成長學者與政客亟欲知曉的真相。21 世紀以來，愛爾蘭政府及其經濟策略一直是發展中國家政府與政客請益的對象。這些請益的國家主要是歐盟的中東歐新會員，但也包括在野時期馬英九政府的「經濟設計總工程師」蕭萬長先生在內。蕭萬長先生喜歡談三蘭經驗；其中的一蘭就是愛爾蘭。

到底各國政客要學習的所謂愛爾蘭模式是什麼？到底愛爾蘭經濟成長的真正原因為何？在諸多的所謂原因之中，哪些是真實的，哪些是虛幻的；哪些是愛爾蘭獨有的利基，哪些是外國可以借鏡的；哪些是台灣可以學習的，哪些是台灣不能輕易嘗試的；哪些又是台灣的補藥，哪些是台灣的毒藥，是本文即欲探討的對象。

本文第二節介紹愛爾蘭的經濟發展簡史與概況，第三節探討近 20 年來愛爾蘭經濟成長的虛與實，第四節介紹愛爾蘭模式，第五節討論愛爾蘭模式是否適用於台灣，第六節為結語。

本文第二、三節全部與第四節部份均採自既有文獻，第四節在既有文

¹ 事實上它是美國投資銀行 Morgan Stanley 公司於 1994 為推銷愛爾蘭資本市場而創造出的名詞 (O'Hearn, 1998: 1)。

獻之外，部分加入個人意見。第五與第六節則純為個人看法。

貳、愛爾蘭經濟發展簡史與概況²

今日的愛爾蘭共和國位於英國西邊北大西洋中的愛爾蘭島。愛爾蘭島的東北角為北愛爾蘭，約佔愛爾蘭島的五分之一，稱為北愛爾蘭（Northern Ireland），屬英國領土。該島五分之四屬於愛爾蘭共和國，其陸地面積約為 68,890 平方公里，差不多是台灣的 1.9 倍。全國大部分為平原、緩坡、低山；可耕地約占 17%。人口 410 萬，不到台灣的五分之一，少於香港，也少於新加坡。

在 18 世紀愛爾蘭是英國經濟的邊陲與資源供應地。愛爾蘭的生產約有四分之一由英國地主所取得。19 世紀愛爾蘭島曾經數次的飢荒；其中最嚴重的一次發生在 1846-1848 年之間。該次大飢荒前的愛爾蘭島總人口約為 850 萬³。該次飢荒約餓死 75 萬人，並造成 100 萬人以上的移民，使愛爾蘭島人口在 1841-1851 年的 10 年間人口少了約 200 萬人。該大飢荒啟動的移民潮，造成據稱在愛爾蘭之外有 7 千萬的愛爾蘭子孫⁴。

愛爾蘭島於 1922 年之後分為南部的愛爾蘭共和國和屬於英國的北愛爾蘭。獨立之後經過內戰至 1923 年。當時共和國總人口不到 300 萬而且在減少之中。

共和國獨立之後曾試圖推動經濟發展與工業化。為達到政治獨立之外的經濟獨立、自給自足，和當時很多其他國家一樣，採取比較內向，比較保護主義的經濟政策：高關稅、禁止外國人掌控主要產業與公司、由國有公司經營發電、航運、銀行、保險等產業。這些政策一直延續到 1950 年

² 本節參考 Burnham (2003)、Honohan and Walsh (2002)、Barry (2003)、Murphy (2000)、Wikipedia (2008)、Central Intelligence Agency (n.d.)、Economist Intelligence Unit (2008a) 整理而成。

³ 2008 年包含愛爾蘭共和國和北愛爾蘭的愛爾蘭島總人口約為 600 萬。

⁴ 注意，愛爾蘭 19 世紀和 20 世紀的移民史和所謂的愛爾蘭經濟奇蹟有相當程度的關係。

代，而且經濟表現一直並不突出。1950年代愛爾蘭經濟遲滯，人口大量外移；小小的共和國在1951到1961年10年之間外移人口竟超過40萬，而所謂對外貿易事實上也主要是對英國貿易而已。

或許是對舊經濟政策失靈的絕望，也或許是歐洲共同市場的出現，或者兩者兼而有之，愛爾蘭共和國對經濟的態度在1950年代中期有相當大的轉變，於政策上開始歡迎外資，特別是出口產業。自1956年開始，新投資人的出口所得可以享受15年的免稅；對外人在各產業所有權的限制也逐年解除，至1964年完全不受限制⁵。愛爾蘭政府知道低進口原料價格對出口產業的重要性，關稅也逐年降低。雖尚未加入歐洲共同市場，愛爾蘭於1965年和英國簽訂『自由貿易協定』。

愛爾蘭的產業發展部（Industrial Development Authority，簡稱IDA），於1950年代設立，對吸引外國投資扮演非常重要的角色。IDA對吸引外人投資被授予相當大的權利，甚至曾被批評對外國人的資本、設施、訓練、研發提供補貼。

不過以上愛爾蘭開放與吸引外資的政策，仍是在政府應積極作為以擬定經建計畫，控制、擁有電力與交通電訊產業等思維下的發展。雖然教條式的社會主義一向不是愛爾蘭的經濟特色，但是愛爾蘭也並未全心擁抱市場經濟。

1960年代以後政府開始注重住宅政策、高科技產業、引進外資、教育，尤其是技職教育。吸引外人投資於1960年末期開始有巨幅進展。1960年代十年之間，吸引了350家外國廠商，並成為出口的主流。但是愛爾蘭的傳統產業並未隨之進步而增加其出口。

如表1所示，愛爾蘭經濟成長率在1960年代平均超過4%，差強人意。不過，人口淨移出雖低於1950年代，10年之間總數仍高達165,000人。這10年之間，就業總量沒有增加，而失業率平均為4.8%。

⁵ 這些對外國與企業的態度與措施是世界各國少有的，也比台灣早得多；台灣的加工出口區設立於1965年。

表 1：愛爾蘭經濟表現 1961-80⁶

(平均年成長率 %)

	1961-70	1971-80
實質 GDP	4.2	4.7
實質 GNP	4.2	3.9
就業	0.0	0.9
失業率 (平均水準)	4.8	6.8
消費者物價	4.8	13.6
淨移民 (十年總額)	-165,000	96,000

1973 年愛爾蘭與英國同時加入歐洲共同市場，經濟視野與角度產生巨幅改變；歐洲成爲英國與美國之外的愛爾蘭經濟選項，也使愛爾蘭逐漸脫離對英國的經濟依賴有結構性的基礎。

進入共同市場之後，農產品首因得以受到補貼並自由進入歐洲市場而得利。1972 至 1978 年之間實質農業所得上升 40%，外人投資也持續增加。從表 1 可以看出，1970 年代經濟年成長率維持 4% 左右；人口從淨移出轉爲淨移入 96,000 人。但是由於 1973 年與 1979 年的石油危機、伴隨更迭頻繁的政府與錯誤的經濟管理，貨幣政策寬鬆、財政紀律不佳，導致通貨膨脹。愛爾蘭於 1970 年代大量舉債、失業率上升。整體而言，比起其他西歐國家，此一 10 年愛爾蘭的經濟表現低於平均；看不出任何經濟脫胎換骨的先兆。

不過，由於加入歐洲共同市場的關係，租稅政策於 1970 年代有重大的轉變。由於愛爾蘭內銷營利所得稅高達 50% 而出口營利所得卻是零稅率，被歐洲共同市場視爲高度歧視，必須改正。愛爾蘭於 1978 年與歐洲共同市場取得妥協，將所有製造業的所得稅率改爲 10%，至於原來享受零稅率者仍可繼續享受 25 年。從這裏可以看出來，愛爾蘭對製造業的低營

⁶ 資料來源：Burnham (2003)。

利所得稅有很長的歷史。

1980年代開始的經濟情勢比1970年代更為悲觀。1980年代上半葉政府財政赤字高達GDP的12%，愛爾蘭的國際債信大幅滑落。政府雖曾試圖控制支出，卻使得1986年的失業率高達17%。如表2所示，在1981-86年之間總就業量以每年1.3%滑落，人口恢復淨移出。人口淨移出在1989年達到44,000人的高峰。

表2：愛爾蘭經濟表現 1981-2000⁷

（平均年成長率 %）

	1981-86	1987-93	1994-2000	2000
實質 GDP	2.1	4.8	9.0	10.2
實質 GNP	0.1	4.1	8.4	9.8
就業	-1.3	1.1	5.1	4.7
失業率（平均水準）	13.8	15.2	9.5	4.2
消費者物價	10.8	2.9	2.5	6.5
淨移民（十年總額）	-70,000	-94,000	72,400	20,000

1986年以前，愛爾蘭政府對經濟結構與環境的改善，並沒有什麼大的作為；但是也有例外。1982年一份政府的報告認為IDA對外國公司太過慷慨，而且偏重資本密集的化學與製藥產業，對多國公司沒有履行其僱用、外包愛爾蘭公司的承諾也沒什麼罰則。之後，IDA開始注重服務產業，特別是軟體與資料處理部門。到1985年，IBM、Lotus、Microsoft，均已在愛爾蘭成立發展中心。不過1980年代後半，由於外人投資大幅滑落，美國三個著名的多國公司：AT&T、Black and Decker、Hyster也在這時退出愛爾蘭。

1980年代經濟發展每況愈下，不穩定的政府、腐敗的政客與官僚、

⁷ 資料來源：Burnham（2003）。

不負責的財政造成大量的赤字與債務。以債養債的財政、高至 58% 的個人所得稅率、50% 的非製造業營利所得稅率、高估的幣值使得投資遲滯，外資不前，造成大量失業。這種情況到了 1987 年終於有了轉機。當時執政的少數黨 Fianna Fail 與在野的 Fine Gael 黨達成所謂的『*Tallaght Strategy* 協議』，在野黨承諾只要政策對愛爾蘭有利，在野黨不會為反對而反對。

在以上的氛圍下，愛爾蘭政府開始採行包括政府減支、減債、減稅、福利改革等經濟改革措施。這些政策之中包括「社會契約」式的作法。自 1987 年開始透過政府、資方、工會的談判與合作，訂定 *Programme for National Recovery*，以降低人民稅負、兼顧就業穩定、工人福利與教育，以交換工會對薪資要求的自制。勞、資、政三方的協議使 1987 年之後的轉型期順利度過。由於兩大黨的協議有良好的開始，這些措施與政策大部份均為後來的政府所遵循。由於都是減支、減債、減稅、福利改革、偏向市場等經濟改革措施，合乎歐盟宗旨，也為歐盟所支持。這些政策使愛爾蘭的財政金融步上軌道，也增強投資者的信心。

1990 年代就是所謂的蓋爾特老虎年代的開始。表 2 中，可以看出 1987-1993，1994-2000，以及 2000 年間的轉變。1990 年代以後，經濟大幅成長，就業量大幅增加，失業率降低，人口大量回流。

愛爾蘭經濟過去三十幾年的追趕過程，可以由表 3 看出。該表用美金並以購買力加權計價。由該表可以看出，在 1975 年每人 GDP 為 3,140 美元，約與葡萄牙相當，遠低於英國，也遠低於西班牙和希臘。1990 年追過希臘，追平西班牙，1995 年追過西班牙，2000 年以前追過英國。

表3：各國每人 GDP 成長比較⁸

（以購買力－美金計算）

年 國	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
愛爾蘭	3,140	5,430	8,270	12,390	17,470	30,100	36,360
英 國	5,430	8,590	12,110	16,580	20,050	24,690	26,150
西 班 牙	4,410	6,610	8,920	12,880	15,540	19,960	21,460
葡 萄 牙	3,060	5,320	7,240	10,770	13,110	17,310	18,280
希 臘	4,320	7,050	9,080	10,960	12,790	16,660	18,720
南 韓	1,310	2,440	4,320	7,400	11,450	15,220	16,950

愛爾蘭與高所得國家、港、星小經濟體與台、韓等國家主要經濟指標的比較，更可知其在經濟發展中的位置。表 4 顯示，愛爾蘭過去四年實質成長率為 5.1%，

為表列中四大成熟經濟體的平均實質成長率 2.3%（從德國的 1.4%到美國的 2.9%）的二倍以上；比小經濟體的香港與新加坡的成長率分別低 1.3%與 2%，可是卻高於所得較低的中型經濟體台灣與南韓。此外，與表中其他經濟體比較，愛爾蘭的平均通貨膨脹率 3.4%是所有國家中最高的。而由名目每人 GDP 遠大於實質每人 GDP 觀察，愛爾蘭在所有國家中物價最高。另外，由於境外勞動移入的關係，愛爾蘭是表中各國人口成長率最高的國家。

2007 年之外貿統計可粗略看出愛爾蘭的產業與資源概況。2007 年愛爾蘭的出口主要為化學與相關產品（占 48.2%），機器與交通設備（占 24.6%），雜項製造品（占 9.52%），食品與活牲畜（占 8.3%）。主要進口商品為機器與交通設備（占 40.2%），化學與相關產品（占 13.2%），雜項製造品（占 12.0%），礦物燃料（占 7.9%）。主要出口市場為：英國（占 18.7%），美國（占 17.8%），比利時（占 14.3%），德國（占 7.5%）。主要進口來源國為：英國（占 32.2%），美國（占 11.3%），德國（占 8.7%），中國（占 7.7%）。

⁸ 資料來源：UN Common Database/World Bank（<http://globalis.gvu.unu.edu>）。

表 4：2003-2007 主要經濟指標平均比較⁹

	人口 成長率 %	實質 GDP 成長率%	通貨 膨脹率	經常帳餘 額 (% of GDP)	2007 每人 GDP (\$)	2007 每人 GDP (\$購買力)
香 港	0.6	6.4	0.4	11.3	29,612	41,935
新加坡	1.4	7.1	1.1	24.8	35,956	41,701
愛爾蘭	1.6	5.1	3.4	-2.7	59,272	43,380
英 國	0.6	2.8	1.9	-2.7	45,445	35,048
美 國	0.9	2.9	2.9	-5.6	45,963	45,963
德 國	0.0	1.4	1.4	4.3	40,225	33,991
日 本	0.1	2.1	0.0	3.9	34,331	33,602
台 灣	0.2	4.9	1.2	6.5	16,913	34,566
南 韓	0.6	4.4	2.9	2.2	19,794	24,477

參、愛爾蘭經濟成長的虛與實

找出並討論愛爾蘭模式，目的之一是看看是否可以從愛爾蘭發展的經驗，找出一套其他國家可以學習的經濟成長模式。可是，要套用愛爾蘭模式，必須確立以下幾個事實：第一、愛爾蘭經濟表現的指標，是否反映它的經濟實況。第二、找出過去 20 年來可能有助於愛爾蘭經濟發展的因素。第三、抽離愛爾蘭天生的內在與外在環境之後，這些 20 年來可能有助於愛爾蘭經濟發展的因素，是否仍是強有力的發展因素；答案假如是肯定的，則這些因素的組合可以稱之為愛爾蘭模式。第四、愛爾蘭模式的政治與社會代價是什麼。第五、套用愛爾蘭模式的經濟體是否值得付出這些政治與社會代價。

首先，愛爾蘭的每人所得的水準成長之快速，是否如其每人 GDP 所示，值得懷疑。如表 3 所示，愛爾蘭經濟成就的特點在於它在不到 20 年

⁹ 資料來源：整理自 Economist (n.d.)。其中，前四欄為四年平均。

之間，其每人 GDP 從歐洲的相對落後國家，在第一階段先趕上歐洲的先進國家，然後在第二階段更進一步超越歐洲的先進國家。不過愛爾蘭的 GDP/GNP 之比率長期呈上升趨勢，異於多數國家，早為人所注意。用每人 GDP 去估計愛爾蘭人的所得，事實上高估了愛爾蘭的每人所得。如圖 1 所示，大部分的國家 2001 年 GDP/GNP 之比率均在 100% 左右，但愛爾蘭的比例卻為 120%，在 2002 此一更增加為 125%。根據表 4，2007 年愛爾蘭實質每人 GDP 為 43,380 美元，而英國為 35,048 美元，愛爾蘭是英國的 124%。因此，假如 2007 年英國的 GDP/GNP 比率仍維持 100% 左右，愛爾蘭的 GDP/GNP 比率仍維持 125%，則愛爾蘭的實質每人 GNP 事實上仍然略低於英國，尚未進一步超越英國。

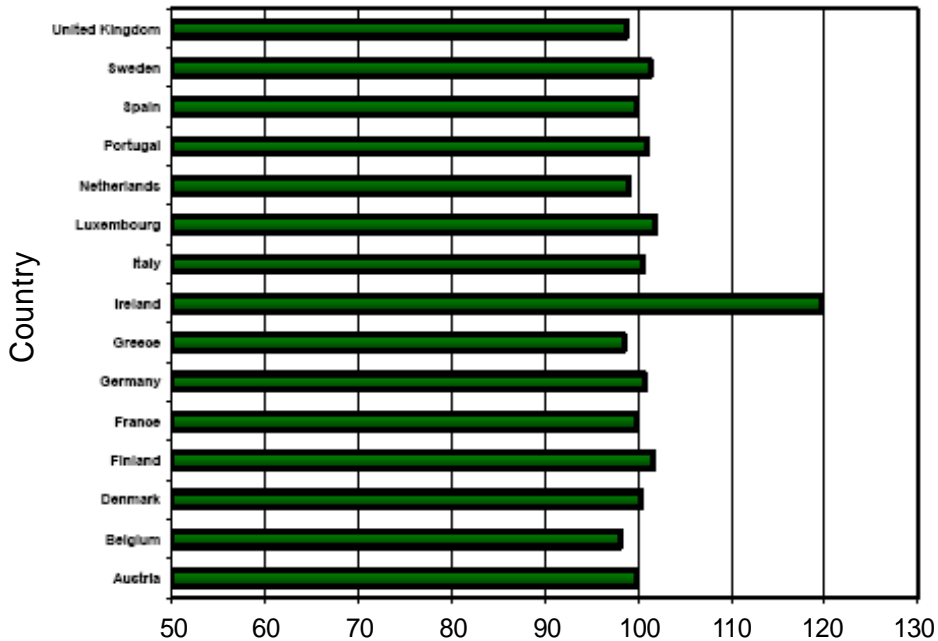


圖 1：2001 年歐盟國家 GDP/GNP 百分比（GDP as % of GNP 2001）¹⁰

愛爾蘭的 GDP/GNP 之比率之所以大於其他國家與愛爾蘭大量吸引

¹⁰ 資料來源：McCarthy (2004)。

外資有關；因為外人投資，所以利潤部分屬外國人所有。圖 2 顯示愛爾蘭的 GDP/GNP 之比率，在 1976 以前小於 1，這應與愛爾蘭早期經濟不佳時外移人口匯回國的移轉性支付有關。愛爾蘭自 1950 年代開始即致力吸引外資。移民匯入與境內外資所得的相對消長，使 GDP/GNP 之比自 1976 開始突破 100%，此後並呈長期上升趨勢。

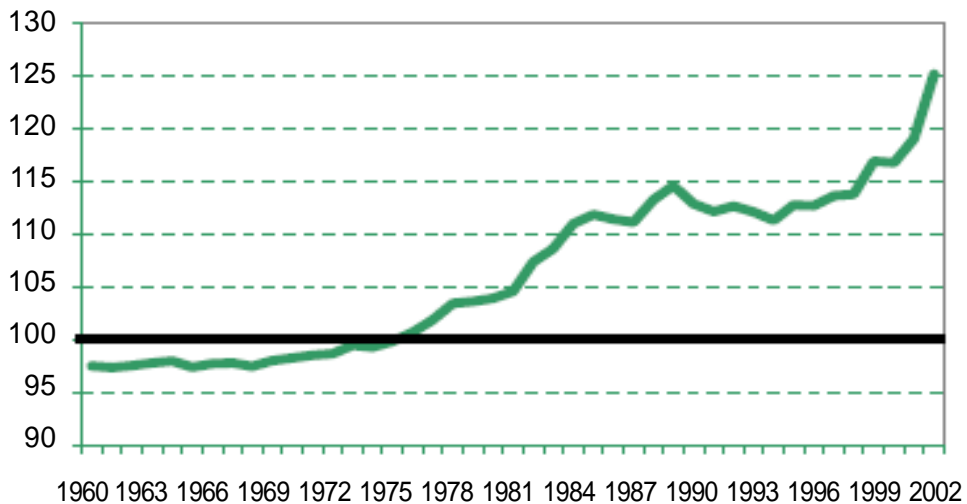


圖 2：1960-2002 愛爾蘭 GDP/GNP 百分比¹¹

一般而言，GDP 雖不能準確估算國民所得，但是它屬於國境內的產值，因此它可以相當程度的代表一個國家的經濟實力與重要性。這一點對愛爾蘭來講也並不盡然。由於愛爾蘭製造業的營利所得稅長期低於外國，多國公司為了節稅、避稅，用移轉性定價（transfer pricing）將附加價值與利潤做帳給位於愛爾蘭的子公司或母公司，應是合理的推論。這當然會虛增愛爾蘭的經濟規模。因此，所謂的蓋爾特奇蹟有一部分跟租稅天堂一樣，應是作帳做出來的。

¹¹ 資料來源：McCarthy (2004)。

肆、愛爾蘭模式

過去 20 年來可能有助於愛爾蘭經濟發展的原因，學者們提出多種不同的解釋。Honohan & Walsh（2002）認為，根據成長理論，只要條件符合，鄰近國家之間，較窮的國家經濟會成長較快，以逐漸趕上富國。他們認為愛爾蘭在 20 世紀結束以前急起直追，就像一隻不該落後而卻落後的小白兔向前追趕一樣。而這小白兔會落後的最主要原因，是因為在 1986 年以前不良的財政政策與貨幣體系所造成。在財政政策與貨幣體系政策上軌道以後，配合其他主客觀因素，愛爾蘭小白兔自然就趕上了¹²。

Walsh（2000）把愛爾蘭 1980 年代末期以來的經濟再生（economic renaissance）歸因於多重因素，並認為很難分辨其相對重要性。這些因素包括：

1. 1987 年以後的精簡財政支出。財政改革造成經濟良性循環。
2. 以社會契約建立政府、勞、資三方的夥伴關係，並以之為降低自然人所得稅負的基礎，造成勞工實質所得溫和增加，勞、資關係改善，減少經濟運作干擾。
3. 愛爾蘭充分提供（a）高教育、品質良好，（b）說英文的技術工人。
4. 對外資有利與友善的環境：（a）1950 年代中期起即對出口製造業外資所得稅採零或超低稅率，（b）與美國文化、語言接近，（c）到美國東岸比從歐洲其他地方相對方便。
5. 吸引外人到愛爾蘭投資行銷成功。愛爾蘭的 IDA 對於尋找、說服外國績優廠商到愛爾蘭投資，作法主動進步。
6. 善用歐盟的補貼。歐盟的補貼使得愛爾蘭有經費、有計劃、有效率的進行必要的經濟基礎建設。

¹² 他們認為把愛爾蘭的經濟快速成長比喻為老虎是不恰當的，因為就地緣與氣候上愛爾蘭不可能有老虎。另一方面，愛爾蘭到處有兔子，合乎經濟發展的會合（convergence）理論。

7. 匯率政策配合。愛爾蘭於 1979 年脫離英鎊區，使用愛爾蘭鎊，並加入歐洲貨幣機制，並未對英、愛貿易產生顯著不利。愛爾蘭鎊於 1993 年貶值 10% 對愛爾蘭快速成長非常有利。

很多學者對以上有原因有類似的看法。此外，還有其他學者強調：

8. 1992 歐洲單一市場的建立 (Barry, 2003)。
9. 愛爾蘭電訊體系及時現代化 (Burnham, 2003)。
10. 1980 年代以後對高等教育，尤其是科學技術教育的投入與方向 (Burnham, 2003)。
11. 愛爾蘭與英國間空中交通的自由化 (Barry, 2003; Burnham, 2003)。
12. MacSharry & White (2000) 特別強調 (a) 減支、減稅的重要，與 (b) IDA 吸引外商產業眼光的獨到與策略的成功。
13. 人口結構因素 (Honohan and Walsh, 2002)。
14. 勞動參與率 (labor participation rate) 的提高 (Honohan & Walsh, 2002)。

上列因素之中，人口結構因素與勞動參與率的提高，是社會因素導致的，不但其他各國做不到，甚至愛爾蘭都不可能再度靠這兩種原因持續提高其每人平均 GDP。Honohan 和 Walsh (2002) 檢驗成長資料也發現，愛爾蘭並沒有生產力的奇蹟，而其生活水準也並不如一般統計數字所指出的那麼好。他們認為所謂的蓋爾特奇蹟期間每人所得上昇速度快速，其實部份是因為能工作的人較多，被撫養的人相對較少，因而平均值較大的緣故。愛爾蘭二次戰後的嬰兒潮較歐洲其他地區持續較久，加上 1950 年代與 1960 年代人口大量外移，以及 1990 年代以後的淨移入，使得愛爾蘭人口相對年輕¹³。愛爾蘭每人所得快速接近西歐平均，因為愛爾蘭僱用新的、年輕的、高教育的工人在新的、薪資較高的非農業、非傳統的部門工作。一個

¹³ 即使依 2008 年的估計，愛爾蘭人口的中位數年齡，不但比歐盟所得較高的國家年輕，也比所得較低的國家年輕。依 Central Intelligence Agency (n.d.) 整理，2008 年愛爾蘭與歐盟主要國家中位數年齡為愛爾蘭 34.6、英國 39.9、德國 43.4、法國 39.2、義大利 42.9、西班牙 40.7、希臘 41.5，台灣則為 36。

就業人口的撫養人數在 1986 年為 2.24 人，在 2001 年為 1.24 人。被撫養親屬相對較少，平均每人所得當然較高。人口是會逐漸老化的，而且世界生育率的趨勢是下降的。當然愛爾蘭或其他國家永遠可以引進年輕移民，使每人平均所得提高。但是這種方法只是在數字上使平均每人所得提高而已，除非產生外部效果，否則對原來的住民的經濟福利是沒有意義的。

另外，由於社會變遷的結果，女性勞動參與率（labor participation rate）提高。女性勞參率提高，增加就業人口又同時使受撫養親屬減少，當然會增加平均所得。

愛爾蘭女性就業率從 1980 年代的低於國際水準，到今日的水平國際水準。整體勞動參與率從 1980 年代的 60% 提升到 2004 年的 70%（The Economist, 2004）。不過，女性勞動參與率也不可能無止境的提高。事實上，就連婦女勞參率增加所造成的經濟成長，部分也是統計的結果。一個有幼齡孩童的媽媽從自己帶小孩變成職業婦女，在統計上多了兩份所得。一份是媽媽的所得，一份是保姆的所得。

其他導致蓋爾特奇蹟的十二項原因可以分為二類：甲類為與愛爾蘭自然與人文內外環境有關的因素，乙類為與愛爾蘭自然與人文內外環境無關的因素。一國面對某些客觀環境，其策略的反應不同，可能影響經濟效果。因此甲類因素可以分為與策略無關和與策略相關兩種。乙類因素則可分為策略性選擇與政策性選擇兩種；對整體經濟有全面性、長時間、關鍵性影響的選擇，歸類為策略性影響，否則為政策性選擇。此十二項因素，可依前頁列出的因素號碼分類如下：

甲類、與自然與人文環境有關的因素

甲 I. 與策略選擇無關：

3. (b) 提供說英文的技術工人。

4. (b) 與美國文化、語言接近，(c) 到美國東岸比從歐洲其他地方相對方便。

甲 II. 與策略選擇有關：

6. 善用歐盟的補貼。
7. 匯率政策配合。
8. 1992 歐洲單一市場的建立。

以上三者都是基於客觀的環境，於特定時機選擇加入歐洲共同市場、歐洲貨幣機制有關。

乙類、與自然與人文環境無關的因素

乙 I. 策略性選擇

1. 與 12. (a) 營所稅低；1987 年以後的精簡財政支出；財政改革造成經濟良性循環。
2. 1987 年以後以社會契約建立政府、勞、資三方的夥伴關係。
3. 與 10. 注重教育，尤其科技教育。

上列第 1 點與第 2 點之選擇雖然受制於愛爾蘭客觀的政治、社會與人文環境，但愛爾蘭仍能有其他選擇，故仍應列為該政治社會的策略性選擇較具意義。

乙 II. 政策性選擇

5. 12. (b) IDA 吸引外商產業，眼光的獨到與策略的成功。
9. 愛爾蘭電訊體系及時現代化。
11. 愛爾蘭與英國間空中交通的自由化。

電訊體系屬基礎建設。愛爾蘭電訊體系及時現代化屬政策性選擇，是指其在此其他基礎並未全面現代化以前，先將其現代化以配合 IDA 吸引外國資訊軟硬體及服務外包廠商。愛爾蘭與英國之間航線的去壟斷化，對觀光事業有非常正面的影響。

以尋求成長模式，以為其他經濟體效法的角度，以上甲 I、甲 II、乙 I、乙 II 四類因素之中，乙 I 策略為愛爾蘭政治經濟自主的策略選擇，應為愛爾蘭模式的主要內涵。乙 II 為政策層次的自主選擇，但政策性選擇之正確性可能因為時空不同而大異其趣，故乙 II 可以「正確適時的政策性選擇」

涵蓋。甲 I.與選擇無關，可以排除。甲 II.雖與選擇有關，但其他國家不必然有類似的客觀環境，故可用「對客觀環境的正確策略回應」稱之。故所謂的愛爾蘭模式可以下列六點涵蓋：

1. 減支、減債、財政改革。
2. 以社會契約（social pact）促成勞、資、政三方的合作與三贏。
3. 維持低公司所得稅率、積極吸引外商投資。
4. 注重教育、建立知識經濟基礎。
5. 對客觀環境的正確策略回應。
6. 正確適時的政策性選擇。

必須注意的是，第3點「低公司所得稅率」，與第4點「注重教育」，在1987年以前本來就是愛爾蘭經濟的特點，可是蓋爾特奇蹟並未因此發生。愛爾蘭在1987年前後政治經濟最大的不同在於第1點「減支、減債、財政改革」，與第2點「以社會契約的促成勞、資、政三方的合作與三贏」，由此可見此二者的重要性。

伍、台灣可以從愛爾蘭經驗學到什麼？

上一節有關愛爾蘭模式形貌的描述中的第五點「對客觀環境的正確策略回應」，由於台灣客觀環境迥異，不予討論。第六點「正確適時的政策性選擇」偏向於政府主導式的產業政策選擇，其正確性、有效性、風險性，學者之間頗有爭議，亦不予討論。

愛爾蘭模式中的第一點「減支、減債、財政改革」，從效率面可以很容易了解其重要性，可是卻也是最為台灣政府政客忽略的一點。國民黨到台灣來以後，在戒嚴以前，以限制預算規模、達成預算盈餘為財政主軸。解嚴以後則以多支、赤字為趨勢。但不管是解嚴以前或以後，政府官員與官商勾結從事公共建設傳言醜聞一直不斷，民代包工程更是家常便飯。民進黨上台以後，公共建設貪腐事件較少，但是在國民黨的杯葛之下，危險

橋樑增多但所謂蒼蠅蚊子館之類的建設仍不斷出現。國、民兩黨不斷的支出之下，台灣的中央政府的債務餘額已逾 4.6455 兆（蔡吉源，2008），約占 2008 預估台灣國民所得 12.9603 兆的 35.8%。民國 97 年度中央政府總預算赤字，依主計處估算約占 GDP 的 1.8%；不過考量以多年來以「減少資產」與「收回資產」挹注收入的實況，以及地方政府的普遍的預算赤字，實質全國財政赤字可能已經逼近歐盟標準的上限（GDP 的 3%）。比較令人擔憂的是政府與諸多媒體、民代均以增加支出作為拚經濟的良方，似乎忘了沒有白吃的午餐。寅吃卯糧的結果將影響以後的基礎建設與對經濟的信心。財政將是將來台灣經濟成長的阻力。

愛爾蘭模式中第二點「以社會契約（social pact）促成勞、資、政三方的合作與三贏」是針對愛爾蘭社會中強有力的工會與資方之間關係的改善。台灣無強有力的工會組織，此點似與台灣無關。但就社會和諧、促進經濟運作順利而言，台灣政府有必要認識：工作穩定、福利制度、社會和諧透過經濟順利運作在經濟發展中的正面效應。

愛爾蘭模式中第四點「注重教育、建立知識經濟基礎」，合乎國際經濟學中人力素質愈高，國民所得愈高的結論。自然資源稟賦缺乏的台灣，要在世界、尤其是亞洲鄰近諸國學習速度增快的環境中保持經濟領先，就是要保持人力素質的領先以生產力、競爭力超前其他國家。

愛爾蘭模式中第三點「維持低公司所得稅率、積極吸引外商投資」，是最為媒體與政客注意到的特點。由於很多企業、媒體、政客的宣傳，很多人對愛爾蘭模式的認識也僅止於這一點。這一特點的內容了營利事業所得稅 12.5% 之外，還包括由 IDA 選取產業、修改國內法令並主動爭取世界各產業之龍頭企業到愛爾蘭投資在內。其配套措施事實上還包括歐盟會員國內勞動的自由流動、愛爾蘭移民自由進出與容許世界其他國家勞動的寬鬆進出在內。這第三點是否值得台灣學習討論如下。

第一、愛爾蘭 IDA 主動爭取外人到愛爾蘭投資的方法是可以學習的，尤其是主動發掘外人投資的障礙，並針對世界產業的龍頭公司下工夫，以

帶動外人投資的連鎖效果（Krugman, 1997），成效很大。不過，像台灣這種國家爲了給外資方便，到底要修改國內法律到什麼程度，可能必須多所斟酌。愛爾蘭是一個人口比香港、新加坡都小的經濟體，本身沒有大量的本土企業而農業又受歐盟補貼，因此爲了引進外資、給外資好處，較少有傷害國內產業、國內產業要求一體適用的問題。台灣在給外資優惠這方面，必須更審慎考量對國內企業的副作用。

第二、台灣是否適合調降營利事業所得稅至 12.5% 或更低，必須考量：（1）鄰近類似經濟體的稅率，（2）降稅以後對台灣整體的租稅收入效果，（3）降稅以後有助外人投資的程度及對經濟、就業的影響，（4）降稅以後是否會造成各國租稅競賽、使多國公司的國際投資分佈回到原點。以上這些都有待做更詳細的研究。現只就筆者的基本了解做初步的討論。台灣鄰近的經濟體可分爲兩種。一種是都市型的經濟體，產業比重分配不平均，本土性企業比重輕，幾乎沒有農業。新加坡與香港就是這種經濟體。事實上，港、新的經濟發展傳統上靠對鄰近國家經濟的服務；這兩個經濟體並不是一獨立經濟體，而是其鄰近國家經濟的區域中心¹⁴，而且港、新互相之間有某程度上的競爭性。港、新之外的其他的國家我們可以稱爲正常經濟體。由表 5 可以看台灣的營利事業所得稅雖比港、新高 7% 到 8.5%，卻是所有鄰近正常經濟體中營利所得稅最低者。

¹⁴ 愛爾蘭近 20 年的發展可稱之爲鄰近國家的區域製造中心。

表 5：台灣相關國家營利事業所得稅率（%）¹⁵

國家別	2007年	2008年	國家別	2007年	2008年
香港	17.5	16.5	泰國	30.0	30.0
新加坡	20.0	18.0	馬來西亞	27.0	27.0
中國	33.0	25.0	菲律賓	35.0	35.0
日本	40.69*	40.69*	越南	28.0	28.0
南韓	27.5	27.5	美國	40.0*	40.0*
台灣	25.0	25.0			

註：*包含地方政府營利事業所得稅。

台灣的所得稅約 7 千 3 百億元，約占國稅的一半，而營利事業所得稅又占所得稅一半以上。又，台灣降稅勢必引起鄰近港、星、韓租稅競賽的壓力。台灣相對的租稅優勢可能回到原點，到頭來可能只造成租稅的損失，而對經濟成長與就業沒有好處。

第三、愛爾蘭的移民傳統以及歐盟國家間人口自由流動，使得人口的移入與移出，包含高技術與低技術的工人，隨著經濟的成長起伏（O'Hearn, 1998: 145）。這固然合乎多國公司的需要，也使得統計上每人 GDP 甚至每人 GNP 提高。但是對於部分愛爾蘭的常住國民，尤其原住低技術工人而言，其結局往往是長期的失業與貧窮（O'Hearn, 1998: 116）。愛爾蘭的人口少，經濟小甚且發生這些問題。台灣的人口是愛爾蘭的四倍。假如不從發展國內產業，提高人力素質著手，問題可能只會比愛爾蘭更嚴重。這又指出一個問題，到底台灣的經濟發展是爲了資本家與其所帶來的進進出出的流動移民，還是爲了土生土長根植台灣的台灣國民？

第四、經濟集中在外資與少數產業，對經濟的穩定與安全是很不利的。根據愛爾蘭的商業網頁 Finfact Ireland 報導，在 2004 年外資產品的佔總出口的 87.6%，而出口的 71.6% 集中在化學／藥品與資訊／機械兩產業

¹⁵ 資料來源：KPMG (2008)。

（Finfacts team, 2006）。外資產品佔出口的百分比在 2006 年更升高為 92%（Finfacts team, 2007）。外資可以因為某些國家的相對成本因素改變而同時出走，外資比重太大可能變成成長與就業的最大變數，非常不利經濟與就業的穩定與安全。這個結構性因素，加上歐元近二年的升值與過熱的房地產，使得愛爾蘭的經濟成長率，在 2008 的到預估年成長率為負 2.4%（Economist Intelligence Unit, 2008b）。這些因素再加上世界性不景氣導致出口衰退與金融危機，同一資料來源預估：（一）2009 與 2010 的成長率預估均為負數；（二）世界金融危機延燒至愛爾蘭，在 2008 年 9 月政府大力介入之後雖度過系統性危機，但某種形式的銀行國有化已是不可避免的結果。愛爾蘭這種因外資與國際因素所導致經濟體質與成長率巨幅變化的代價，是台灣應該避免付出的。

陸、結語

經濟與政治是一體的兩面。它們的發展最好是齊頭並進，至少也不能使一方面的發展，阻礙另一方面的進步。台灣的經濟必須避免以政治前途為祭品的發展方向。

2008 年 7 月 30 日《自由時報》自由廣場有林洽先生〈獨立：愛爾蘭的核心精神〉一文（林洽，2008）。該文最後一段說：「在經濟上不依賴、在政治上不受制於英國是愛爾蘭人永遠的夢。愛爾蘭的開放讓歐洲、美國的資金與企業走進愛爾蘭，讓愛爾蘭產品行銷全世界，擺脫對英國投資、貿易的依賴，達到了愛爾蘭人政治和經濟的真正獨立。」因此，愛爾蘭可以說是經過經濟的對外開放，巧妙的達成經濟獨立與經濟發展的雙重目的。

被選為台灣總統的馬英九和他的副手蕭萬長也喜歡談愛爾蘭經驗。馬先生在 2008 年 7 月 23 日對亞洲台商聯合會演說，說要「師法愛爾蘭經驗」，可是演說的內容卻是去除台商到中國投資的障礙，而不是鼓勵世界

進步的產業到台灣投資（《中時電子報》，2008）。

愛爾蘭「開放」的重點是吸引外商，把資金與工作機會帶進來。馬先生的「開放」則是把資金與工作機會集中的往外送到一個不承認台灣主權的地方。兩者意義完全相反。馬先生的政策、伴隨政治上的自我矮化，終將使本來相當獨立的台灣經濟依賴中國；經濟的依賴、以商圍政的結果，終將導致政治受制、主權淪喪，這實在是道地的「反愛爾蘭經驗」。

除了強調經濟發展應避免危害政治的自由與民主的發展之外，筆者願意強調增進財政效率的重要性。負責任有效率的支出預算，可以達成兩種效果：一是正確的支出方向可以避免基礎投資的虛擲，二是可以在同樣的支出規模下增加經濟基礎建設或在較少的稅收做同等規模的經濟基礎建設。財政的效率的結果就是整體經濟的效率與生產力的提高。整體經濟的效率的提高，才是吸引投資、增進實質工資，甚至降低租稅的根本。

參考書目

- 《中時電子報》。2008。〈師法愛爾蘭馬英九：彈性靈活務實小經濟體成功之道〉。7月23日（<http://forum.nownews.com/viewthread.php?t=3228&order=desc>）（2008/12/2）。
- 林洽。2008。〈獨立：愛爾蘭的核心精神〉。《自由時報》。7月30日（<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jul/30/today-o5.htm>）（2008/12/20）。
- 蔡吉源。2008。〈拚經濟救財政？〉《全球台商e焦點》103期（<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaper/y08/05/103-232.htm>）（2008/11/4）。
- Barry, Frank. 2003. "Irish Economic Development over Three Decades of EU Membership." *Czech Journal of Economics and Finance*, Vol. 53, No. 9-10, pp. 394-412.
- Burnham, J. B. 2003. "Why Ireland Boomed." *The Independent Review*, Vol. 7, No. 4, pp. 537-56.
- Central Intelligence Agency. n.d. "The World Factbook." (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>) (2008/11/4)
- Economist. n.d. "Country Briefings." (<http://www.economist.com/countries/>) (2008/11/4)
- Economist. 2004. "Tiger, Tiger, Burning Bright." *Economist*, Vol. 373, No. 8397, pp. 4-6.
- Economist Intelligence Unit. 2008a. "Factsheet." (<http://www.economist.com/countries/Ireland/profile.cfm?folder=Profile-FactSheet>) (2008/12/3)
- Economist Intelligence Unit. 2008b. "Economic Data." (<http://www.economist.com/countries/Ireland/profile.cfm?folder=Profile%20Economic%20Data>) (2008/12/3)
- Finfacts team. 2006. "Foreign-owned Sector Accounted for 87.6% of Irish Exports in 2004; 71.6% of Total Exports Came from Two Sectors: Chemicals/Pharmaceuticals and ICT/Machinery." February 20 (http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/article_10004926.shtml) (2008/11/4).
- Finfacts team. 2007. "Foreign-owned Firms Increased share of Irish Exports to 92% in 2006; Irish Firms Facing Increasing Competition in Key UK Market." January 4 (http://www.finfacts.com/irelandbusinessnews/publish/article_10008570.shtml) (2008/11/4).

- Honohan, P., and B. Walsh. 2002. "Catching up with the Leaders: The Irish Hare." *Brookings Papers on Economic Activity*, Vol. 33, No. 1, pp. 1-78.
- KPMG. 2008. "KPMG's Corporate and Indirect Tax Rate Survey 2008." (<http://www.kpmg.com/Global/IssuesAndInsights/ArticlesAndPublications/Pages/Corporateindirecttaxsurvey2008.aspx>) (2008/11/4)
- Krugman, P. 1997. "Good News from Ireland: A Geographical Perspective," in A. W. Gray, ed. *International Perspectives on the Irish Economy*, pp. 38-53. Dublin, Ireland: Indecon.
- McCarthy, Colm. 2004. "Volatility in Irish Quarterly Macroeconomic Data." *Quarterly Economic Commentary*, Vol. 1, pp. 1-9.
- MacSharry, R., and P. White. 2000. *The Making of the Celtic Tiger: The Inside Story of Ireland's Boom Economy*. Dublin, Ireland: Mercier Press.
- Murphy, A. E. 2000. *The "Celtic Tiger": An Analysis of Ireland's Economic Growth Performance*. EUI Working Papers RSC No. 2000/16. Florence: European University Institute.
- O'Hearn, Denis. 1998. *Inside the Celtic Tiger: The Irish Economy and the Asian Model*. London: Pluto Press.
- Walsh, Brendan. 2000. "The Role of Tax Policy in Ireland's Economic Renaissance." *Canadian Tax Journal*, Vol. 48, No. 3, pp. 658-73.
- Wikipedia. 2008. "Economic history of the Republic of Ireland." October 14 (http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_history_of_the_Republic_of_Ireland) (2008/11/4).

Irish Growth Model?

Kien-Tsu James Lin

Associate Professor, Department of International Trade

Tamkang University, Tamsui, Taiwan

Abstract

This paper categorizes the causes of the fast growth of the Irish economy in the past two decades into six areas: (1) expenditure reduction, debt reduction, and fiscal reform; (2) labor-capital-government trilateral win-win policy via social pact; (3) low corporate income tax and aggressive policy in attracting foreign direct investment; (4) emphasizing education and building sound foundation for knowledge based economy; (5) correct strategic responses to the environment of Ireland; (6) correct and timely policy choices. The directions and contents in areas (1), (2), and (4) above deserve Taiwan's learning. The author also supports aggressive policy in attracting foreign direct investment under conditions suitable for Taiwan. However, the author takes a reserved position regarding a policy of reducing corporate income tax rate for the purpose of attracting foreign direct investment.

Keywords: Ireland, Irish model, Irish growth model, economic development, Foreign Direct Investment (FDI), fiscal reform, fiscal reform and economic growth