

# 台湾推动服务业转型升级的策略及启示

摘要：近年来台湾服务业增长乏力，正成为台经济转型升级的瓶颈。台当局将发展服务业作为施政重点内容，并大力加强两岸服务业交流与合作。台服务业发展过程中暴露的问题以及台当局重要举措，可为大陆调整经济结构、加快发展服务业提供经验借鉴。

20 世纪 80 年代中期起台湾逐渐向服务业社会转变，但近年来台湾服务业以内需为主、传统产业比重较大等特点，使其增长趋缓，吸纳就业比重偏低，成为台湾经济转型升级的重要瓶颈。台湾当局为应对国际金融危机后岛内外经济新形势，将发展服务业及推动服务业转型升级作为施政重点内容之一，并大力加强两岸服务业交流与合作。本文将对岛内服务业发展的现状、特点及台当局推动策略与措施加以综合分析。

## 一、台湾服务业发展历程

根据台湾“行业标准”规定，“服务业”共计 13 类：批发零售业、运输仓储业、住宿餐饮业、资通讯传播业、金融保险业、不动产业、技术服务业、支援服务业、公共行政与“国防”、教育服务业、医疗保健及社会工作服务业、艺术

及休闲服务业及其他服务业<sup>[1]</sup>。台湾服务业发展主要经历了以下几个阶段。

### （一）畸形发展阶段（20 世纪 60 年代以前）

日据时期台服务部门中的行政、贸易、商业、金融、保险、交通运输等行业已初具规模。国民党退据台湾后，大量迁台人员和由此产生的庞大服务需求，使台服务业畸形膨胀。20 世纪 50 年代台服务业占 GDP 比重已达近五成，但这一时期服务业所包含的服务内容单一，产业发展水平低下<sup>[2]</sup>。

### （二）初期发展阶段（1960 年~1985 年）

进入 60 年代以后，台经济开始起飞，并逐步迈入工业化时期。工业尤其是制造业的快速发展拉动岛内服务需求增长，交通运输等生产性服务发展较快，服务业产业发展水平逐步提高，服务业产值与 GDP 增长呈现相同走势，始终维持约五成比重，服务业就业人口比重由 1961 年的 30%左右提高至 1986 年的 41.4%。

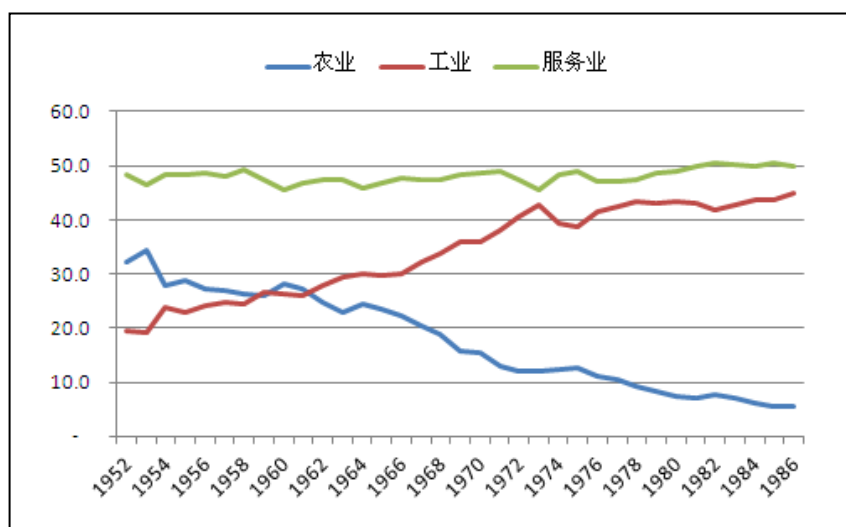
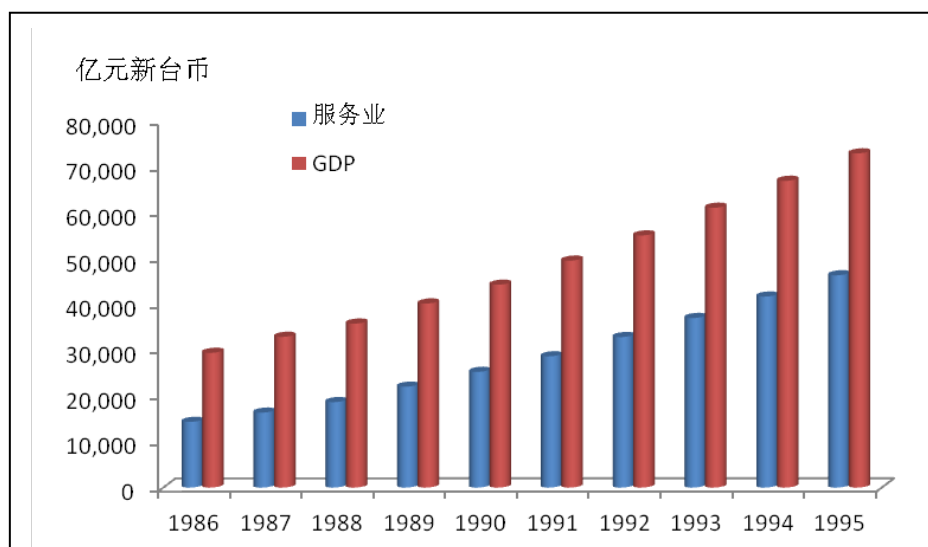


图 1 1952-1986 年台湾产业结构变迁

资料来源：根据台湾“经建会”Taiwan Statistical Data Book 2009 绘制。

### （三）向服务业社会转变时期（1986 年~1995 年）

80 年代中期以后，台服务业发展速度超过工业，成为引领经济增长的主要动力。1988 年台服务业占 GDP 比重突破 50%，1993 年又突破 60%。台服务业快速发展的主要原因包括：**一是**台当局自 1985 年开始全面推动经济自由化，开放设立外资及民营银行，10 年内银行家数增长了约 2 倍，带动岛内金融服务业迅速发展；**二是**台当局推动实施利率、汇率自由化，“重储蓄，轻消费”的高利率时代宣告结束，岛内消费服务业也得到快速发展；**三是**在生产发展、就业增加作用下台人均收入水平迅速提高到 1 万美元以上，由此形成了对消费性服务业数量与品质提升的需求；**四是**80 年代中后期岛内投资环境恶化，制造业大规模外移，加上股市、房市泡沫等因素，加快了制造业和服务业比重的此消彼长。1995 年服务业就业人口比重超过 50%，台基本实现了向服务型经济的转型。



## 图 2 1986-1995 年台湾 GDP 及服务业产值

资料来源：根据台湾“经建会”Taiwan Statistical Data Book 2009 绘制。

### （四）调整转型时期（1996 年迄今）

20 世纪 90 年代中期以后，以内需为主，市场狭小、国际竞争力有限的台服务业难以再维持高增速，台当局被迫加快了服务业及整体经济结构的转型发展。1995 年开始推动实施的“亚太营运中心”计划，6 大中心除制造中心外，其他包括海运转运中心、航空转运中心、金融中心、电信中心及媒体中心等 5 项均为台当局发展外需为主的服务业、开拓国际服务市场的重要举措。但 1997 年后李登辉在台对外经济关系尤其是两岸经贸方面采取“戒急用忍”政策，“亚太营运中心”计划无疾而终，使台服务业又回到内需主导，而岛内制造业外移导致服务对象流失，也使台服务业转型发展面临瓶颈。

## 二、台服务业发展现状、特点与问题

台湾服务业发展受岛内特殊的经济、社会环境影响，呈现以下特征：

## （一）台湾服务业发展早熟

按大多数地区的产业发展规律来看，都是由农业开始，进而工业最后带动服务业发展。服务业发展较为成熟的地区如美、英、日等，人均 GDP 大约在 35,000-40,000 美元，服务业产值占 GDP 比重大约占 70%-80%。但台湾在过去 60 年里，产业结构中服务业比重始终高于农、工业。2001 年台服务业占 GDP 比重达 69.4%，接近美（78.2%）、英（73%）、日（71.6%）等发达国家水平。而同期台湾人均 GDP 仅 13,348 美元左右，与美（35,441 美元）、英（24,387 美元）、日（32,651 美元）<sup>[3]</sup>等相比台湾服务业提前进入成熟期。台湾服务业发展早熟的主要原因为：台湾外向型岛屿经济对服务业（如外贸、金融、保险、仓储、运输等）依赖相当高；早期国民党当局为对抗大陆，设置了异常庞大的军队、行政系统，以致公共行政及“国防”服务产值庞大；上世纪 80 年代末 90 年代初，岛内资金过剩，大量涌入股市和房市，金融及不动产等行业出现“泡沫”，撑大了台湾服务业产值。

## （二）近十年来增长缓慢，对经济和就业贡献不足

服务型经济一般表现为经济增速与服务业增速大致相当。但近十年来台服务业增长缓慢，2000-2010 年间服务业年均增速仅 2.9%<sup>[4]</sup>，低于工业和整体经济的增长速度，无法成为带动经济成长的引擎。主要原因为：一是服务业结构仍以人力密集和低附加价值的传统服务业为主，批发零售业、

不动产、住宿餐饮、运输等产值合计超过服务业总额的一半以上。医疗保健业(-1.1%)、金融保险业(0.3%)、技术服务业(-0.3%)等现代服务业劳动生产力基本呈低增长或负增长状态，难以带动整体服务业的快速增长。二是台湾服务业以岛内需求为导向，过去主要依靠生产性服务业（支持生产活动并使其他产业顺利经营和发展的服务业）如金融、通讯、信息、流通业等带动整体服务业发展，但上世纪90年代以来岛内企业加快对外投资和生产外移步伐，对岛内生产性服务业市场造成较大冲击。三是台湾民众收入增长缓慢，2000年以来人均GNP一直处于13000-17000美元的水平，由于民众收入未随经济增长而明显提升，岛内生活型服务业如批发零售、医疗保健业等也呈低速增长态势。

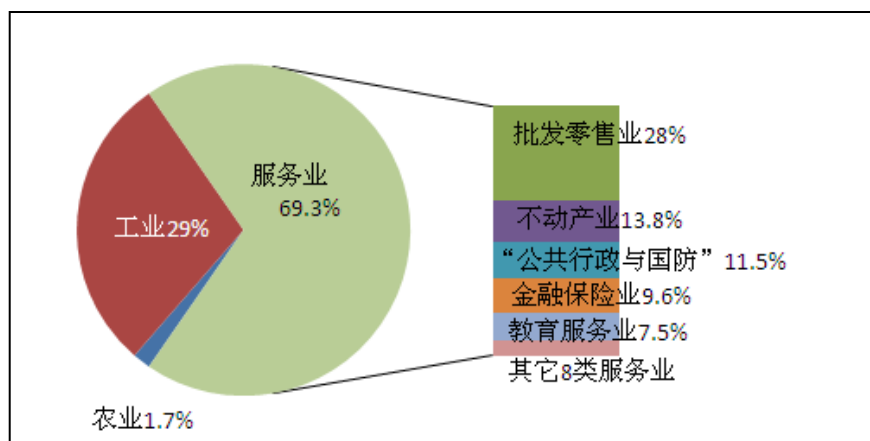


图3 2009年台湾服务业产业结构

资料来源：根据台湾“经建会”Taiwan Statistical Data Book 2011、“主计处”统计资料库数据计算绘制。

台湾服务业吸纳就业的能力也低于正常水平。大多数服

务业仍属于劳力密集型，随着工业化发展劳动力从农业部门大量流入工业部门，而当服务业发展成经济主体时，劳动力应转而流入服务业部门。服务业就业人口比重一般高于或接近产值比重，如香港、美国、英国的服务业就业人数分别占总就业人数的 86%、79%、77%（2006 年），韩国服务业产值和就业人口比重分别为 62%和 66%<sup>[5]</sup>。但**台服务业就业人口比重仅 58%，远低于产值比重 68%**。造成台服务业就业能力低于正常水平的主要原因是：服务业中公共行政及“国防”、不动产业、进口税、加值型营业税等占 GDP 比重超过 20%<sup>[6]</sup>，但这些服务行业对就业的贡献很小，拉低了整体服务业的实现就业率。

### **(三)台湾服务业以内需为导向，岛内市场竞争激烈**

台湾多数服务业以内需市场为主。金融业方面，60 多家银行约 3400 多个分支机构<sup>[7]</sup>在岛内争夺狭小的市场，使竞争白热化，岛内金融环境不断恶化，金融机构普遍存在低利率、低利润问题，也曾导致金融机构陆续倒闭、卡债危机等本土性金融危机。另一方面，制造业厂商持续外移，使金融、港口业的服务对象不断流失，导致这些生产型服务业竞争力下滑：曾为全球第三大港口的高雄港，全球排名已滑落至 10 名之后；台消费型服务业如批发零售、住宿餐饮等，在人口增长停滞、收入增长缓慢等因素影响下日益萎缩。2008 年以后，在大陆居民赴台旅游热潮的带动下，台消费市场才出现

快速复苏势头。

#### （四）国际竞争力较弱，服务贸易长期逆差

对外贸易包括商品进出口和服务进出口，在经济全球化趋势下服务贸易的内容不断增加、规模不断扩大、重要性不断提升，美、欧等发达国家服务业贸易已成为对外贸易的主体和服务业发展的重要动力。台湾推动经济自由化和国际化已逾 20 年，服务业与服务贸易市场也由最初的台当局严格管控、设置垄断性特许市场，逐步向外资（大陆除外）与民间企业开放。但台服务业在国际竞争中仍处于劣势地位，国际竞争力较弱、服务贸易长期逆差的状态一直没有得到明显改善。

台“中央银行”将服务贸易分为运输服务、旅行服务与其他服务三类，运输服务包括海、陆、空领域的客、货运等；旅行服务指游客购买商品或服务的费用等；其他服务包括电信、建筑、保险、金融、电脑、专利技术、文化艺术、三角贸易、“政府”驻外消费等。据台相关部门统计，1995-2007 年台服务贸易逆差累计达 730 亿美元。直到 2008 年以后，受两岸加快经济合作、大陆居民赴台旅游规模扩大等因素影响，台服务贸易才由逆差转变为顺差。2010 年台服务贸易出口金额增长了 28.7%，服务贸易实现 29 亿美元顺差，其中旅行服务贸易逆差由 2007 年 39 亿美元缩小至 2010 年 7 亿美元<sup>[8]</sup>是重要因素。另一个重要因素是“三角贸易”规模扩大，



“台湾接单、海外生产”的订单收入被计入服务贸易，2010年台“三角贸易”净流入超过100亿美元。若剔除这部分原本属于商品贸易范畴的“三角贸易”，台服务贸易实际仍处于逆差状态。

另外，在全球范围内进行比较，台服务贸易影响力呈下降态势。2000-2008年台服务贸易出口占全球比重由1.34%下降至0.89%，占亚洲比重由6.52%下降至4.64%；2000-2009年服务贸易进口占全球比重由1.75%下降至0.94%，占亚洲比重由7.08%下降至3.77%；2009年台服务贸易出口比其他“四小龙”地区香港、新加坡、韩国分别少551亿美元、431亿美元、251亿美元，且差距仍呈扩大趋势。

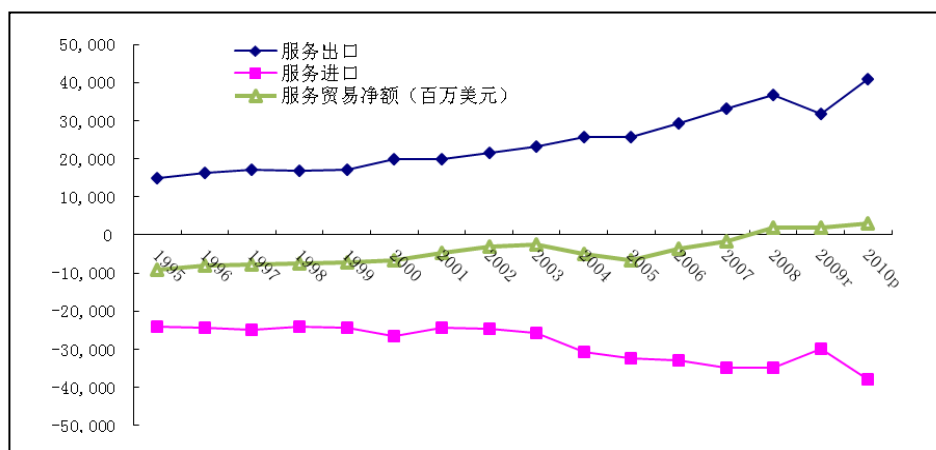


图 4 1995-2010 年台湾服务贸易收支情况

资料来源：根据台湾“中央银行”国际收支平衡季报绘制。

#### （五）两岸服务业合作相对滞后，但呈加速发展态势

20 世纪 80 年代受岛内劳动力、土地等生产成本大幅上

涨，以及新台币快速升值等因素影响，台商纷纷赴海外展开大规模投资。台商对外投资（大陆除外）的重点迅速由制造业转移至服务业，据台“主计处”统计，截至 2010 年底台对外投资服务业金额累计达 402 亿美元，约占对外投资总金额的 61.3%；2010 年投资海外服务业 15.9 亿美元，其中，亚洲占 37%，主要集中在香港（10%）和马来西亚（23%）；北美洲占 25%，以美国（24%）为主；欧洲仅占 1%；其余大部分经“免税天堂”进行转投资，包括加勒比海（28%）、萨摩亚（3%）等<sup>[9]</sup>。

祖国大陆是台商赴海外投资的最重要地区，截至 2010 年底台湾投资大陆金额累计达 973 亿美元，占台资金流出总额（1629 亿美元）的 60%，但台商投资大陆呈现与其他海外地区不同的特点。台商对大陆地区的投资活动仍以制造业为主，两岸服务业合作相对滞后。截至 2010 年底台湾投资大陆金额累计达 973 亿美元，占台资金流出总额（1629 亿美元）的 60%，但服务业投资额仅 120 亿美元，约占 12%。值得注意的是，2008 年以来台商投资大陆服务业呈快速增长态势，2008 年、2009 年服务业占投资总额比重分别升高至 14.8% 和 15.7%，2010 年更快速攀升至 24%。2010 年台投资大陆服务业 35 亿美元，首次超过对其他海外地区的投资，且超出金额在 1 倍以上。从投资行业来看，2010 年台商投资大陆通讯传播业增长 2 倍多、金额保险业增长 9 倍多、不动产业增

长 65 倍、技术服务业增长 11 倍、公共行政及国防业增长 25 倍。

年份	对大陆投资总金额 (亿美元)	服务业	
		金额(亿美元)	比重
2002	67.23	5.29	7.87%
2003	76.99	7.74	10.05%
2004	69.41	5.42	7.80%
2005	60.07	6.52	10.85%
2006	76.42	9.09	11.89%
2007	99.71	9.83	9.86%
2008	106.91	15.83	14.80%
2009	71.43	11.23	15.73%
2010	146.18	35.10	24.01%

图 2002-2010 年台商赴大陆投资服务业情况

资料来源：根据台湾“投审会”统计数据计算绘制

### 三、 台当局推动服务业转型发展的政策措施

近 10 年来，台当局先后制定多项服务业发展规划，包括“服务业发展纲领及行动方案”（2004 年）、“服务业产业升级转型计划”（2006 年）等，但未实现 2009 年服务业产值达 10.5 万亿元（实际值 8.7 万亿元）的目标。马英九执政后，重视经济转型和“产业再造”，加大力度推动服务业转型升级。

#### （一） 加快发展服务业的主要意图及目标

台湾经济面临外部金融危机冲击、内部增长动力不足的瓶颈，推动服务业转型升级有利于解决当前台湾经济困境：

1. **促进经济增长。**2009年7月台湾“行政院”通过“服务业发展方案”，明确提出将推动服务业成为带动经济增长的引擎，使服务业产值2012年达11万亿元<sup>[10]</sup>。依此目标估算，2009至2012年间台服务业每年应增长6%，总体经济也将在服务业的带动下实现6%以上的中高度增长。

2. **推动产业结构升级。**国际金融危机爆发后，台湾调整经济结构和促进产业升级转型的压力不断增大。推动服务业发展既可增大经济中内需比重，降低依赖海外市场带来的经济波动风险，也可促进产业结构升级与转型，为经济增长提供新动力。

3. **改善就业。**台湾失业率由1990年代的2%左右攀升至2009年的6%，近期虽然下降到4.3%，但仍为亚洲“四小龙”最严重者。长期来看，发展服务业，提高服务业吸纳就业能力才是改善岛内就业的解决途径。台当局规划服务业每年创造就业达12万人。

4. **均衡收入分配。**岛内贫富差距扩大引起基层民众不满，发展服务业尤其是金融、技术、文化创意等高薪的现代服务业，也可均衡收入分配，避免岛内贫富差距进一步扩大。

2011年10月，马当局公布了未来施政纲领“黄金十年”愿景，提出将推动“制造业服务化与绿色化”和“服务业科技化与国际化”<sup>[11]</sup>，明确了未来较长时期台湾服务业的发展方向。而台湾“经建会”主委尹启铭，也指出了台湾服务业

发展的总体目标，即使服务业对经济成长的贡献度由目前的五成提高到 60-70%，成为带动经济增长的引擎之一<sup>[12]</sup>。

## （二）加快发展服务业的主要措施及做法

为实现服务业“科技化、国际化”，台湾当局制定了一系列相关的政策措施。

**第一，放宽服务业市场准入。**2002 年台湾加入 WTO 后，对外资（大陆等少数几个管制地区除外）开放了服务贸易及服务业投资与经营的大多数项目。但由于服务业涉及面广、影响力大、敏感度高，实际当外资进入岛内服务业市场时，仍受资本、人才、业务经营及营业规范等各种“政策”或“法规”的限制。为扩大服务业投资，尤其是吸引外资投资岛内服务业，马当局提出通过三种方式对服务业市场进行“法规松绑”。**一是**根据“民间”建议，“自下而上”的调整，台“经建会”为此专门建构了“法规松绑平台”网站，收集整理民众或企业的意见并提案讨论；**二是**根据台经济发展总体战略，“自上而下”的调整，台“政务委员”对执行“四年经建计划”、“爱台 12 建设”、“服务业发展方案”等总体规划时如遇“政策法规”类障碍进行整理并提案讨论；**三是**由各经济主管部门根据具体“政策”执行情况提案讨论。截至 2011 年 3 月底，台当局已调整 615 项“政策法规”，除大幅开放“陆资”投资岛内服务业外，主要措施还包括：取消外企到台第一及第二上市的条件限制，放宽海外投资控股公司治

理，取消外企在台营业资金限制，以及放宽海外人士到台工作限制，简化外籍人士入台申请及延长居留手续等。

**第二，加大政策支持力度。**现阶段台当局重点扶植的服务业包括两个部分，一是**6大新兴产业中的服务业**。2009年初台当局提出未来将重点支持6大新兴产业发展，其中，观光旅游产业、文化创意产业、医疗照护产业，以及精致农业的部分行业等都属服务业，台当局计划投入大量资源扶植上述产业成为岛内经济的新动力。二是**推动10大重点服务业发展**。2009年10月台“总统府财经咨询小组”按就业机会多、具出口竞争力、具发展潜力等原则，选取了10项重点服务业，分别为国际医疗、国际物流、音乐及数字内容、会展、美食国际化、都市更新、WiMAX、华文电子商务、教育、高科技与创新事业筹资(原名金融服务)等。2009年12月台“行政院”多个部门共同组建“服务业推动小组”，负责推动“服务业发展方案”及10项重点服务业“行动方案”。截至2010年底止，台当局制定完成了全部10项重点服务业的发展规划及执行措施，今年已全面启动10项重点服务业的推动方案。

**第三，鼓励研发创新及科技应用。**为增强服务创新能力，提升服务业附加价值及竞争力，台“经济部”研拟了服务业研发创新“政策”与措施，主要措施包括：**一是增加服务业研发创新经费**。2009年台服务业科研计划经费仅占“政府”

科研预算总额的 5.5%，台“经济部”、“国科会”、“金管会”等部门将增加科技预算中的服务业经费比重，同时采取优惠贷款、投资抵减、奖励补助等方式，鼓励企业增加服务业研发投入。二是鼓励企业建立常态性的服务研发组织。为改变以往的临时“专案”方式，台“经济部”提出“服务业设立研发中心推动策略”，对设立服务研发中心的企业提供技术、人才、资金、管理模式等方面的帮助。三是推动与制造业相结合的新型服务业。充分利用台信息通讯（ICT）方面的先进技术及生产制造优势，推动服务业与制造业跨领域合作，主要措施如帮助企业组建“跨业产业联盟”、推动跨业联合研发与技术合作等。四是加强“产学合作”及服务业创新成果产业化。在服务业领域充分利用创新育成中心、技术转移中心及区域产学合作中心等“产学合作”机制，推动服务创新成果产业化。

**第四，推动两岸服务业领域交流与合作。**台当局积极推动两岸在旅游、金融、医疗等服务业领域展开合作，以助其实现经济转型与持续增长目标。一是扩大开放大陆居民赴台旅游。逐步放宽对大陆居民赴台旅游人数的限制，由最初 3000 人/日提高到 5000 人/日；积极推动大陆居民赴台旅游自由行；逐步取消对大陆游客“团进团出”的限制，并提供更便捷的赴台通行流程。二是逐步放宽陆资企业投资岛内服务业。自 2009 年台当局开放陆资赴台投资以来，不断增加

服务业开放项目，截至目前共开放 138 项，占总数的 42%。2012 年马英九连任后，加快推动开放陆资的进程，预计将于 3 月公布第三阶段开放项目，使服务业对陆资开放项目比率达到 50%。三是加快推动两岸金融领域的开放与合作。通过了“两岸金融业务往来许可办法”修正案，放宽对银行业赴大陆投资、参股及办理两岸金融业务等方面的限制；开放大陆银行投资参股台湾银行或金融控股公司，核准中国银行、交通银行在台投资设立分行；积极与我展开协商，推动建立两岸金融监理合作平台、两岸货币清算机制等事项。

#### 四、 对大陆服务业发展的几点启示

目前，大陆经济增长仍主要依靠工业带动，2010 年服务业产值 17.1 万亿元，仅占 GDP 比重约 43%，服务业年增长率（9.5%）低于工业（12.2%）。但在“十二五”时期加快转变经济发展方式的要求下，促进内需尤其是增大服务业在经济中的比重将成为大陆经济发展的重要目标。台服务业发展过程中暴露的问题，以及台当局推动服务业转型升级的举措可为大陆调整经济结构、加快发展服务业提供经验借鉴。

首先，提高人均收入水平是服务业发展的长期动力。近 10 年台湾民众收入增速较慢是导致经济内需不振、服务业发展趋缓的重要因素。大陆方面，2010 年服务业产值占 GDP 比重已达 43%，年增长率接近 10%，但人均 GDP 不到 5000 美元<sup>[13]</sup>。



因此，现阶段大陆服务业虽然发展速度很快，但随着服务业产值比重不断提升，应注意民众收入是否得到相应增长，避免服务业发展后期出现需求减弱、动力不足现象。

其次，可采取制造业与服务业并重的产业发展策略。与台湾结构相似，现阶段大陆服务业仍以传统的批发、零售、餐饮等为主，但在制造业带动下金融、法律、咨询等生产型服务业快速发展，未来在发展服务业的同时应重视制造业对服务业的推动及转移效应，采取两者兼顾的发展策略。

第三，促进服务贸易出口。随着服务业在国际贸易中地位提升，大陆应重视加强服务业国际竞争力，扩大服务产品的国际行销，促进服务贸易出口。尤其是大陆加工出口业中，电子资讯类产品代工生产占一定比重，应吸取台湾的经验教训，大力推动技术创新和品牌经营，避免出现专利、技术服务贸易大幅逆差的现象。

此外，台湾服务业发展早于大陆地区，在金融、咨询等领域拥有优于大陆的管理经验和人才优势，在两岸关系和平发展新形势下，充分利用两岸服务业合作也是可行途径之一。

注释：

---

<sup>[1]</sup> 台湾“主计处”：“‘中华民国’行业标准分类”（2006年5月第8次修订），<http://www.dgbas.gov.tw>。

<sup>[2]</sup> 单玉丽主编：《台湾经济60年》，知识产权出版社，第101页。

<sup>[3]</sup> 台湾“经济部”经济统计指标，<http://www.moea.gov.tw>。

<sup>[4]</sup> 根据台湾“经建会”Taiwan Statistical Data Book 2011计算，<http://www.cepd.gov.tw>。

<sup>[5]</sup> 台湾“经建会”：《中长期资金提供各项政策性项目贷款以促进服务业发展》，

---

<http://www.cepd.gov.tw>, 2010 年 1 月 13 日。

[6] 台湾“主计处”：统计资料库, <http://www.dgbas.gov.tw>。

[7] 台湾“金管会银行局”：金融统计指标, <http://www.banking.gov.tw>。

[8] 台湾“中央银行”：《国际收支平衡季报》(2011 年第 3 季), <http://www.cbc.gov.tw>。

[9] 台湾“投审会”：《2011 年 12 月核准侨外投资、陆资来台投资、“国外”投资、对中国大陆投资统计新闻稿》, <http://www.moeaic.gov.tw>。

[10] 台湾“经建会”：《服务业发展方案》, <http://www.cepd.gov.tw>, 2009 年 7 月 9 日。

[11] 台湾“经建会”：《黄金十年愿景一，活力经济》, <http://www.cepd.gov.tw>, 2011 年 9 月 29 日。

[12] 台“经济日报”：《服务业占 GDP 要增至七成》, 2012 年 2 月 9 日。

[13] 国家统计局：《2010 年国民经济运行态势总体良好》, <http://www.stats.gov.cn>。