

包容性成長的意義與政策啟示

徐如賓*

壹、前言
貳、包容性成長的意義與內涵
參、臺灣促進包容性成長相關政策之盤點
肆、其他國家推動包容性成長的做法
伍、臺灣促進包容性成長之政策建議
陸、結論

❖ 摘要 ❖

近20年來，世界許多國家皆面臨所得分配漸趨惡化的現象，一般文獻探究其主要原因包括：全球化趨勢的開展、技術偏向的科技進步(skill-biased technology change)，以及勞工談判力的式微等。特別在2008年全球金融危機爆發後，世界經濟與產業結構改變，各國更加體認所得分配不均對經濟成長的潛在衝擊，紛紛研擬、推動包容性成長(inclusive growth)的相關政策措施，以維繫經濟的持續穩健成長。本文旨在透過探討文獻上包容性成長的意義與評估方式，分析臺灣包容性成長的發展狀況，檢視臺灣目前推動包容性成長的相關政策，並研提促進臺灣包容性成長的政策建議。重要結論如下：

一、綜整各文獻對於包容性成長的定義，包容性成長同時重視經濟成長的速度與型態、過程與結果，並不單指所得分配的平均，亦與惠貧式成長(pro-poor growth)與分享式成長(shared growth)不同。包容性成長指經濟成長伴隨著機會均等，使社會各階層的人都能在經濟成長的過

* 作者為綜計處專門委員，獲本會101年度研究發展「經濟政策」類甲等獎；本研究為個人觀點，不代表本會意見。

程中參與並分享經濟成長的結果。主要包含三大政策主軸：快速、效率與持續的經濟成長，以創造生產性工作與經濟機會；社會包容，確保獲取經濟機會的均等；社會安全網，保護「持續貧窮」人口，降低受經濟危機危及生活的風險。

二、經檢視臺灣目前發展包容性成長相關措施，仍有經濟成長速度不足、生產性就業機會擴增不足、弱勢族群認定仍須調整、經濟機會的提供未臻公平等問題。具體建議包括：

- 維持穩定的經濟成長率以及較低的通貨膨脹率，以利所得分配的改善。
- 以制度性安排推升薪資。
- 人力培育方面應重視經濟機會的提供、人力資本的投資，勝於消費性補貼。
- 社會政策重視勞工權益的保障。

壹、前言

近20年來，世界許多國家皆面臨所得分配漸趨惡化的現象，一般文獻探究其主要原因包括：全球化趨勢的開展、技術偏向的科技進步(skill-biased technology change)，以及勞工談判力的式微等。特別在2008年全球金融危機爆發後，世界經濟與產業結構丕變，各國更加體認所得分配不均對經濟成長的潛在衝擊，紛紛研擬、推動包容性成長(inclusive growth)的相關政策措施，以維繫經濟的持續穩健成長。亞洲開發銀行(ADB) 2008年「2020年策略」(Strategy 2020)提出「包容性成長」為長期發展三大策略之一，強調「機會平等的成長」，使社會上的每個成員都能在平等的基礎上，參與經濟成長的過程，並分享經濟成長成果；聯合國亦成立「包容性成長國際政策中心」(International Policy Centre for Inclusive Growth, IPC-IG)，做為政策討論及溝通的平臺，促進各國落實

推動包容性成長；2010年歐盟制訂未來10年發展綱領(Europe 2020)，以及新加坡制訂的「未來10年發展策略」，皆將「包容性成長」列為國家未來發展的重要方向，致力推動在經濟成長的同時，能兼顧社會公平與正義。

臺灣在全球化的浪潮下，所得分配漸趨不均的情況亦無法倖免。近年來，臺灣貧富差距漸趨明顯，尤其是薪資幾乎停滯成長，勞動報酬占GDP比率下降，民眾生活收支日趨緊絀，近貧家庭明顯增加，成為影響國內需求擴張的重要因素，波及經濟成長動能的提升，成為政府亟須解決的課題。為此，民國98年吳敦義院長上任時即提出「庶民經濟」的施政理念，由「促投資、條結構、樂民生、廣節能」等面向著手，促進經濟繁榮，並落實經濟成果全民共享；民國101年陳冲擔任行政院院長，亦以「富民經濟」為政策目標，將「實現社會公義，落實成果共享」作為五大施政主軸之一，力主「藏富於民」，此些政策理念雖未明顯強調「包容性成長」一詞，已涵蓋其中部分概念。

推動包容性成長是當今各國政府的重要政策主軸，我國也不例外。事實上，根據文獻上對於「包容性成長」的探討與研究，「包容性成長」的內涵並不僅指經濟成長的果實為全民所共享，其與「惠貧式成長」(pro-poor growth)的意義不盡相同，與僅強調所得分配平均的均等成長(growth with equality)模式亦有差異。「包容性成長」具有更積極面的政策意涵，有必要加以釐清，以形成有效的政策措施，促進經濟的穩健成長與社會的和諧凝聚。

貳、包容性成長的意義與內涵

「包容性成長」一詞首見世界銀行2006年發布的有關印度包容性成長發展政策評估報告(World Bank 2006a)，闡述印度的包容性成長策略。同年，世界銀行「世界發展報告」(World Development Report) (World Bank 2006b)，亦強調追求經濟機會均等與避免極端剝奪的重要性；印度規劃委員會(Planning Commission of India) 2006年「第11期五年計畫」即制定

「促進快速與包容性的成長」為其發展目標；中國「第11期五年計畫」(2006年)旨在優先創造和諧社會，其概念即非常接近「包容性成長」。2008年9月全球金融危機爆發後，為因應內外環境的變遷，若干國家紛紛提出促進包容性成長相關措施，做為未來中長期發展策略，以解決所得分配愈趨不均、社會對立等問題。

文獻上對於包容性成長的定義有多所討論，茲將重要文獻整理如下：

一、包容性成長是經濟成長伴隨著所得分配改善(Rauniar and Kanbur 2010)

Rauniar and Kanbur (2010)提供亞洲開發銀行探討包容性成長相關文獻的整理與回顧，並定義包容性成長為「經濟成長伴隨所得分配不均度的改善」。此概念與相對性(relatively)扶貧式成長相同，相對性扶貧式成長強調成長伴隨著在窮人與富人之間所得不均度獲得改善，唯一不同的是扶貧式成長係窮人與富人之間所得不均度的改善，包容性成長係重視更廣泛層面不均度的下降。當經濟成長使窮人所得成長速度相對富人為快，即可稱為相對性扶貧式成長，惟當較貧窮的富人所得成長較富人為慢時，則仍為非包容性成長，此情況甚少發生。此定義方式，相對性扶貧成長與包容性成長在大多數情況會導致相同結果，因此，一般文獻較不引用此定義。

二、包容性成長是社會機會呈惠貧式的方向改善 (Ali and Son 2007)

Ali and Son (2007)定義包容性成長是當社會機會(例如健康、教育等服務的獲取)在各階層的分配改善是有利於窮人的(即惠貧)。由於社會機會分配的改善與公共政策有關，並不一定伴隨著所得成長，此定義重視非所得方面的提升，一般研究並未採用。

三、包容性成長是機會的均等與獲取機會的均等(Ali 2007, Ali and Zhuang 2007, Zhuang and Ali 2009)

Ali and Zhuang (2007)與Zhuang and Ali (2009)定義包容性成長是經濟成長並能促進機會均等；亦即包容性成長是經濟成長的同時，能使社會中的每個人，不管個人狀況如何，都能同等的參與並貢獻於經濟成長。機會均等使個人所得的差異僅來自個人的努力，與個人的狀況無關。因此，作者主張政府為促進包容性成長，必須透過政策措施，一方面矯正市場、制度的失靈，為所有人(特別是較貧窮的人口)擴展經濟機會；一方面要確保機會均等化，使每一個人在機會獲得方面的差異，僅因為個人努力的不同，而非環境造成。

Ali and Zhuang(2007)指出，包容性成長是一種具有均等機會的成長，強調為所有人創造機會，並使所有的人皆取得發展機會。Ali教授指出，在政策落實上可分二個層面：其一是需有高度且持續的經濟成長，以創造足夠的就業機會；其二是社會包容，以確保機會的平等取得。其中，高成長必須靠民間部門啟動，政府的職責在透過投資基礎設施及人力資本、維持總體經濟穩定等措施，解決市場失靈、制度缺陷等部分，以維繫良好的投資及經商環境。在促進社會包容方面，公部門必須強化三大領域：

- 教育、健康等社會服務的投資，以強化人民的能力。
- 良好的制度設計與政策實施，以增進經濟與社會公義(justice)，促進公平競爭。
- 提供社會安全網，防止極端的剝奪。

Ali(2007)指出，經濟每成長1%，可降低貧窮發生率2%，惟經濟成長的速度與型態攸關貧窮的降低。包容性成長強調機會的均等與經濟成長同等重要，主要有二大重點：其一是降低因市場、制度及政策失靈所引起的扭曲，為「較不富有」(less well-off)¹的人擴展機會；其二是，認定「持續貧窮」(chronically poor)²的人口，以利建立社會安

1 根據Ali(2007)定義，「較不富有」人口係指家庭支出分配在底層二分之一的人。

2 根據Ali(2007)定義，「持續貧窮」人口係指未能滿足最低消費需求的人。

全網，滿足其需求。為幫助失業者找到合宜且有生產性(productive)的工作，經濟成長必須大規模創造機會，而且這些機會必須為各階層的人均等分享。

四、包容性成長著重「參與」與「分享」(UN IPC-IG)

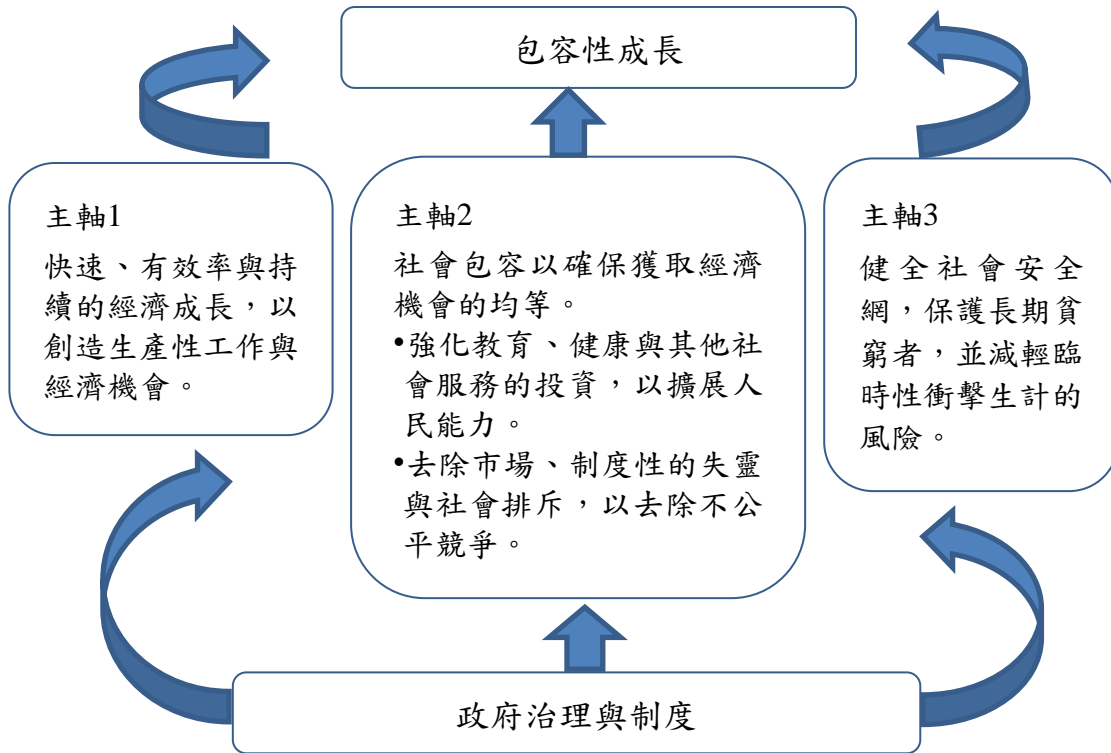
聯合國包容性成長國際政策中心(UN IPC-IG)強調，包容性成長是經濟成長伴隨著低度與下降的所得不均度，以及窮人在經濟發展過程中經濟與政治參與程度的增加，並能在經濟成長過程中獲利。因此，包容性成長著重「參與」與「分享」，涵蓋「過程」與「結果」二方面：在「過程」上，要確保每個人都能參與經濟成長；在「結果」方面，則是確保每個人都能分享成長的果實。

五、包容性成長是經濟成長伴隨機會均等(ADB 2011)

ADB(2011)綜合相關文獻，定義包容性成長是經濟成長伴隨機會均等，包含經濟成長速度的提升、經濟規模的擴大、投資機會的公平、生產性就業機會的增加，以及確保擷取機會的公平，允許社會中的每個人，不管個人條件差異，在經濟成長的過程中都能平等的參與並有所貢獻。ADB(2011)並具體指出包容性成長包含三大政策主軸，由良好的政府治理與政策機制加以支持(圖1)。

- 快速、效率與持續的經濟成長，以創造生產性工作與經濟機會。
- 社會包容，確保獲取經濟機會的均等。
- 社會安全網，保護「持續貧窮」人口，降低受經濟危機危及生活的風險。

圖1 包容性成長三大政策主軸



資料來源：ADB, Framework of Inclusive Growth Indicators, 2011.

參、臺灣促進包容性成長相關政策之盤點

一、臺灣促進包容性成長之相關政策

臺灣近年來推動的包容性成長相關政策措施，包括例行性措施與專案性措施，專案性措施包括改善所得分配小組制定之措施與黃金十年計畫重要措施。

(一) 例行性措施

1. 經濟成長與就業促進

(1) 經濟成長

- 因應景氣振興方案(97年)。
- 經濟景氣因應方案。

(2) 就業促進

- 97-98年短期促進就業措施(勞委會)。
- 98-101年促進就業方案(經建會)。
- 98-100年培育優質人力促進就業計畫(教育部)。
- 促進就業融資保證專案。
- 100-105年低收入及中低收入戶就業促進實施計畫。
- 101年7月推動「就業安心計畫」(勞委會)，優先安排非自願離職者到公部門就業，就業部門包括照顧服務、節能減碳、勞安衛生等具社會公益價值及產業願景之1500個職缺(包含環保署、內政部、衛生署、勞委會等)，由就業安定基金支應2.5億元，實施期程自101年7月至101年12月31日止，任用期間至101年12月底，期促進短期就業，並提升就業技能。

2. 社會包容

(1) 教育

- 低收入就學補助。
- 弱勢家庭兒童學前啟蒙服務。

(2) 健康

- 偏遠地區醫療：「提升偏遠地區醫療服務品質計畫」、「醫院支援西醫基層總額醫療資源不足地區改善方案」。
- 保障弱勢就醫：「山地離島醫療給付提升計畫」。
- 低收入戶及弱勢兒童少年醫療補助、健保費補助。

3. 社會安全網建構

(1) 社會保險

- 勞保年金。
- 農民健康保險。

(2) 社會救助

- 修正社會救助法，放寬貧窮線，提供中低收入健保費補助二分之一，子女學雜費減免。
- 中低收入戶家庭生活補助、就學補助、醫療補助。
- 弱勢家庭兒童及少年緊急生活扶助計畫。

(二) 改善所得分配小組政策

為改善我國所得分配狀況，行政院於99年8月成立「行政院改善所得分配專案小組」，以「促進民間投資，擴大國內需求」、「平衡發展落差，活化在地人力」、「促進經濟成長，提升就業水準」、「運用租稅措施，強化移轉效果」、「擴大照顧弱勢，健全社會安全網」、「改善產業結構，促進服務業發展」、「提升勞動生產力，增進所得水準」七大策略為架構(圖2)，研提「改善所得分配具體方案」(表1)。

(三) 「黃金十年 國家願景」計畫

「黃金十年 國家願景」計畫係政府於100年9月研提未來10年國家發展願景與施政主軸。其中，在促進經濟成長、社會包容，以及建構社會安全網方面，亦已規劃相關措施，臚列如下：

1. 經濟成長方面：活力經濟願景

(1) 「結構調整」施政主軸

- 促進投資，擴大內需，促進產業結構多元化發展，持續推動「產業有家、家有產業」計畫，引導投資六大新興產業、四大智慧型產業、十大重點服務業，促進區域平衡發展。

(2) 「促進就業」施政主軸

- 促進民間投資，開發在地就業機會：推動「產業有家、家有產業」計畫，帶動民間投資，繁榮地方經濟，促進在籍就業增加提薪資提升。
- 定期檢討基本工資，落實合理薪資：落實勞動三權(團結權、集體協商權(或稱團體交涉權)和爭議權)，強化集體協商機制，以利透過協商，提高實質所得。
- 營造兼顧家庭與工作之友善職場，促進婦女就業：強化女性專業培力，提升女性勞動力附加價值，鼓勵女性創業，提供必要德協助與支持。
- 加強人力資本投資，提升就業率：加強關鍵專業人才培訓，提供多元職業訓練，強化失業者就業競爭能力，提升身心障礙者及特定對象勞工就業技能，協助就業。結合民間訓練單位辦理訓練課程，以提升職場競爭力。

圖2 「改善所得分配具體方案」架構圖

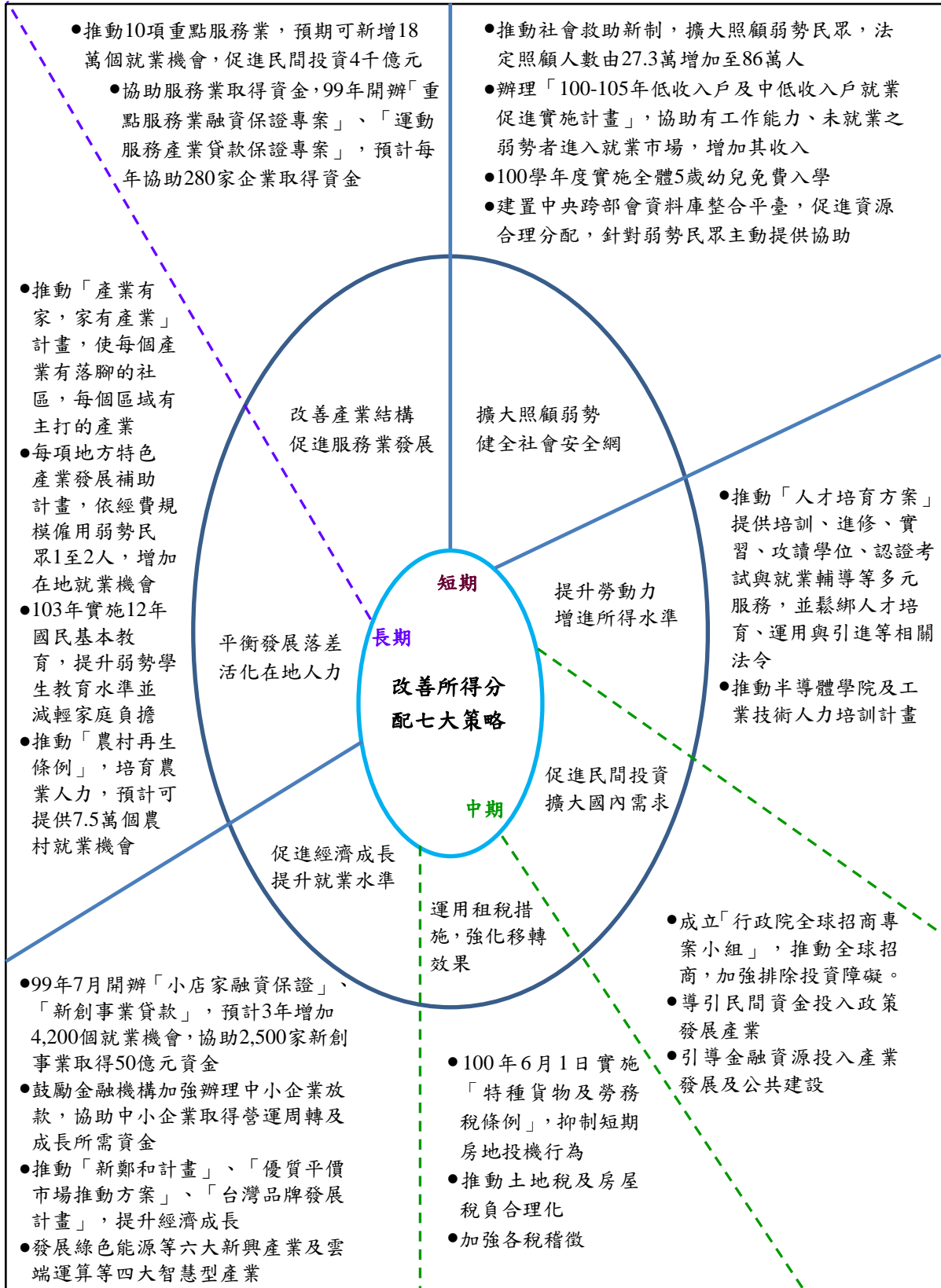


表1 「改善所得分配具體方案」重點工作

	策略方向	重點工作項目	主辦機關
短期策略	一、擴大照顧弱勢，健全社會安全網	1.推動新修正「社會救助法」，並強化工作福利 2.擴大辦理保母托育費用補助內政部 3.擴大辦理促進低收入及中低收入戶民眾就業措施 4.推動「5歲幼兒免學費教育計畫」 5.推動「齊一公私立高中職（含五專前三年）學費方案」 6.鼓勵金融機構積極對勞工、青年及婦女等族群提供各項貸款 7.鼓勵保險業者積極開發並推廣微型保險商品 8.置中央跨部會資料庫整合平臺研考會	內政部 內政部 勞委會 教育部 內政部 教育部 金管會 金管會 研考會 內政部 教育部 勞委會 衛生署 經建會
中期策略	二、提升勞動生產力，增進所得水準	1.研擬解決「mismatching」之對策並落實推動「人才培育方案」 2.推動半導體學院及各項工業技術人才培訓計畫	經建會 教育部 經濟部 勞委會 國科會 經濟部
	三、促進民間投資，擴大國內需求	1.推動全球招商，加強排除投資障礙 2.導引民間資金投入政策發展產業 3.適時檢討金融相關法規，引導金融資源投入產業發展及公共建設	經濟部 經建會 經濟部 金管會

	策略方向	重點工作項目	主辦機關
	四、運用租稅措施，強化移轉效果	1.推動土地稅及房屋稅稅負合理化 2.加強各稅稽徵，包括：加強綜合所得稅高所得者利用捐贈列舉扣除案件之查核、加強遺產稅及贈與稅案件之查核、地價稅及房屋稅稅籍及使用情形之清查作業等 3.實施「特種貨物及勞務稅條例」（簡稱特種銷售稅）	財政部 財政部 財政部
	五、促進經濟成長，提升就業水準	1.發展綠色能源等六大新興產業，以及雲端運算等四大新興智慧型產業 2.爭取新興市場商機，推動「新鄭和計畫」、「優質平價新興市場推動方案」、「臺灣品牌發展計畫」 3.提供創業資金協助信用保證措施：開辦「小店家融資保證」及「新創事業貸款」 4.鼓勵金融機構加強辦理中小企業放款 5.健全股市交易制度，檢討金融機構及公開發行公司募集資金相關規定	經濟部 交通部 衛生署 農委會 文建會 經濟部 經濟部 金管會 金管會
長期策略	六、平衡發展落差，活化在地人力	1.推動「產業有家、家有產業」計畫 2.強化地方特色產品通路布建，遴選地方產業示範案例及亮點 3.提升微型企業能力(推動e-care、協助中小企業群聚發展) 4.推動「創新臺灣品牌商圈四年計畫(2008 -2011)」	經建會 經濟部 經濟部 經濟部

	策略方向	重點工作項目	主辦機關
		5.於地方特色產業發展補助計畫審查標準中增列「僱用低收入戶及中低收入戶之就業人數」績效指標 6.推動十二年國民基本教育 7.依據「農村再生條例」執行農村再生計畫(2011-2020) 8.設立農民學院，整合農業訓練體系，加強農業人力培育 9.加強推動原住民族觀光產業輔導，發展具原住民特色之在地經濟	經濟部 教育部 農委會 農委會 原民會
	七、改善產業結構，促進服務業發展	1.推動十項重點服務業具體行動計畫 2.研訂「產業創新條例」、「文化創意產業發展法」相關子法，提供相關獎勵及輔導措施 3.提供服務業資金協助：開辦「重點服務業融資保證專案」、「運動服務業產業貸款保證專案」	經建會 經濟部 交通部 財政部 內政部 教育部 新聞局 衛生署 金管會 經濟部 文建會 經濟部

2.社會包容方面

(1)公義社會願景

①均富共享施政主軸

—持續改善投資環境，藉由投資的增加，提供更多就業機會，帶動薪資成長。

- 擴大弱勢照顧範圍，包括低收入戶、中低收入戶及經濟弱勢老人與身心障礙者，積極推動低收入戶及中低收入戶自立脫貧措施及社會參與，
- 提高弱勢家庭工作機會：透過中央補助計畫績效考評制度，結合地方產業發展資源，優先雇用低收入及中低收入戶，每年預計2,000名。
- 強化辦理低收入戶及中低收入戶就業促進措施與轉介就業機制，至少提供有就業意願者九成以上之就業機會。
- 運用移轉收支措施，縮小所得差距：積極推動弱勢族群生活補助及福利措施，保障低所得家庭基本生活水準。

② 平安健康施政主軸

- 落實健保改革，保障民眾就醫，保障弱勢就醫、增進醫療品質。
- 推動有益健康的公共政策，降低吸菸率、癌症死亡率。
- 推動長照保險，建構完善長期照顧服務網絡，提高失能民眾長照服務涵蓋率自目前16%，五年提升至45%，十年提升至70%。
- 加速健全身心障礙照顧及支持服務體系，五年內成立250個服務據點，照顧3萬人，十年內成立350個服務據點，照顧4萬5,000人。由專業團隊進行身心障礙者個人需求評估，以個人需求為導向提供服務；廣設身心障礙者個人照顧及家庭支持服務網絡資源，提供所需照顧、支持及服務；培植身心障礙專業服務人力。

③ 居住正義施政主軸

- 提供中低收入戶及弱勢者住宅補貼，賡續辦理「整合住

宅補貼資源實施方案」。^o〔整合以往以職業身分別區分之各項住宅補貼措施，而以國民的家庭所得及各種弱勢狀況作為住宅補貼制度之主要考量，96年1月開始實施。〕

④性別平等施政主軸

—營造女性幸福生活學習環境，強化女性科技運用能力，弭平性別數位落差。

(2)優質文教願景：教育革新施政主軸

—實施十二年國民基本教育，推動高中職及五專免試入學，提升高中(職)就近入學率。

—提升大學教育水準，推動邁向頂尖大學計畫。

二、當前臺灣促進包容性成長政策成效檢討

經檢視政府目前推動的各項包容性成長相關措施，初步分析政策成效如下：

(一)政府雖規劃實行促進經濟成長相關措施，惟未能達成經濟快速成長，促進生產性就業擴增的成效

近年來我國經濟成長速度明顯減緩，政府為提振經濟景氣，已推出多項振興經濟與促進就業方案，惟工作品質惡化，包括實質薪資停滯成長、非典型就業增加。

(二)社會安全網的建立仍未臻健全，弱勢族群的認定應合理調整

儘管政府已推動若干社會保障政策，惟仍有很多弱勢民眾無法受到基本生活的保障，因為單親、失業、孤苦、疾病等自殺的案例屢見不鮮，社會安全網的建立仍未臻健全。有關弱勢族群定義，依據「就業服務法」第24條為「負擔家計婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、

其他經中央主管機關認為有必要者」。目前，「所得低於當地平均消費額的60%以下」者，即可視為低收入戶。儘管貧窮線的定義很清楚，但審查門檻的認定仍未調整，以致有很多人生活水平雖是低收入戶者，卻未能受到社政單位照顧。政府應放寬低收入戶門檻，包括家暴婦女、離婚婦女、原住民及孤苦無依的老人等，皆能接受政府的保障。

肆、其他國家推動包容性成長的做法

包容性成長概念起源於2006年，其後並有許多國際研究機構持續進行理論與實證方面的探討；2008至2009年金融危機爆發後，各國經濟弱勢族群遭受相對嚴重衝擊，致使各國政府更加重視包容性成長政策的推動。本節蒐集各國推動包容性成長的相關政策措施分述如下：

一、新加坡

新加坡為促進經濟趨向包容性成長，兼顧經濟成長的效率與公平，「經濟策略委員會」(Economic Strategies Committee, ESC)於2010年2月研提促進包容性成長相關政策建議，規劃擬透過技術與創新、勞動力培育、強化職業訓練等策略，建構屬於所有新加坡人的包容性成長模式。包含四大政策重點：

(一) 透過技術與創新的成長

- 透過國家委員會，監督及促進生產力成長，並發展「永續培育與教育」(Continuing Education and Training, CET)體系，強化人力資本。
- 政府提供適當誘因，鼓勵企業進行商業模式、技術、經營方式等創新，促進生產力提升。
- 設立新加坡生產力與創新中心，進行生產力與創新的應用研發，提供企業運用；強化企業經理人、生產線主管、勞工等

生產力訓練，普及所有階層員工都能習得生產力創新的重要技能。

(二) 培育技術一流的勞動力

- 透過學校及CET體系，發展多重的技術精進管道，以彌補學術教育之不足。
- 強化學術教育與技術管道的連結，利便勞工學習，向上提升技能。
- 擴展CET體系涵蓋範圍，以滿足不同階層的訓練與進修需求，特別是專業人士、經理主管、技術人員等；引進一流的外國訓練機構與方案，與CET體系合作。

(三) 建構屬於所有新加坡人的包容性成長

- 強化低工資工作者的教育訓練，以提升職業技能，賺取更好的待遇。
- 規劃誘因機制，鼓勵雇主提供低工資勞工更多訓練機會。
- 強化生產力與薪資成長的連結關係，透過績效為主的報酬給付方式，激勵勞工提升技能，並確保勞工持續努力追求生產力成長。

(四) 維持適當的外籍勞動力

- 減緩外籍勞動力成長，適度維持本國勞工與外籍勞工長期間的平衡。
- 提高外籍勞工稅，反映外籍勞工增加的社會成本，提升企業雇用外籍勞動力的效率；加大外籍技術工與非技術工的稅率差距，鼓勵企業保留具有經驗及技能的外籍技術工，支持新加坡的生產力成長。

- 改善外籍勞工的就業環境，降低勞資爭議，減少工作場所意外事故發生等，以維持新加坡對於優秀外籍勞動力的吸引力。

新加坡於2011年成立「包容性成長方案」(inclusive growth programme)，取代過去5年期的創造工作計畫，提供資金補助企業，以協助企業提高生產力，協助2萬5,000名月薪不足1,400星元之勞工，提升技能和生產力，以賺取更高薪資，促進勞工工作更有效率，以提高生產力、改善勞工技術，並提升低薪資工作就業者所得。

二、歐盟

(一)政策方向

歐盟2010年提出未來十年發展策略(Europe 2020)，制訂智慧成長、永續成長、包容成長三大目標，其中，包容性成長包含三大政策方向：

- 提高歐盟的就業率，包括更多、更好的工作，特別是女人、年輕人與老年人。
- 協助所有年齡層的人，透過技術與訓練等人力資本投資，因應經濟與就業情勢的轉變。
- 進行勞動市場現代化改革，並改善福利制度。
- 確保歐盟各國家皆能分享，歐盟經濟成長的利益。

(二)旗艦計畫

為促進包容性成長目標的達成，歐盟研擬下列2項旗艦計畫：

1. 新技術與新工作倡議

- 對個人而言，必須幫助人民獲得新技術，以因應勞動市場變遷，順利轉換工作。

—對整體而言，政府進行結構改革，提高勞動市場彈性與安全性，改善就業品質(quality of jobs)及工作條件，促進勞動市場現代化，創造就業，提高就業水準，降低失業，提高勞動生產力。

2.建立消弭貧窮平臺，使廣大社群共享成長與就業效益

- 透過高就業、新技術的取得、勞動市場改善等，促進經濟、社會與區域的融合。
- 確保對貧窮者與因某種個人因素(如年齡、性別、種族、身體缺陷、社會身分和價值取向等)被社會排斥的人，其基本權利的尊重，使他們能有尊嚴的生活，並在社會上扮演積極的角色。
- 幫助人民融入社群，能接受訓練、找到工作，並能得到社會效益³(social benefits)。

(三)具體行動

具體行動包含：

- 1.促進工作、社會安全、教育、重要服務(如健康照顧、住宅等)的獲得。
- 2.使用歐盟基金支持社會包容，並對抗歧視。
- 3.發展聰明的方法，促進有效率的社會支持。
- 4.建立公部門與私部門的新夥伴關係，共同採取具體行動，降低社會排斥(social exclusion)。

三、馬來西亞

為促進經濟轉型，晉升成為高所得國家，2010年3月30日馬來西亞總理公布「新經濟模式」計畫，訂定高所得、永續成長、包容成長三大目標，包容性成長的相關做法如下：

³ 社會效益(Social benefit)為整個經濟體系所獲得的利益，為私人利益與外部利益(external benefit)的總和。

- (一)建立透明且有利市場機制發揮的平權措施，使各種族都能享有公平的經濟機會。
- (二)縮減所得差距，針對最低所得40%的家庭提供協助。

伍、臺灣促進包容性成長之政策建議

一、維持穩定的經濟成長率以及較低的通貨膨脹率，以利所得分配的改善

經濟應持續成長，才能提供就業機會，改善人民生活。因此，經濟成長是改善生活品質的方法，而非最終目的。過去以來，一般文獻認為維持經濟持續成長與低的通貨膨脹率，可促進就業成長。因此，政策導向以控制低的物價上漲率及財政赤字為主。例如：中國大陸在十二五的規劃方面，把經濟成長率目標訂於7%，低於多數學者的預期，即是希望把經濟成長略為調降，以換取較低的通貨膨脹率。此一作法若能長期維持，有利於所得分配的改善。

二、提升民間消費力

當經濟成長利益大部由企業主享有，一般民眾的所得成長較慢時，社會消費力不易有所展現。因此，必須一般民眾所得與經濟成長率同步成長，人民獲得相對的經濟利益，改善收入，民間消費才能提升。

三、以制度性安排推升薪資

臺灣薪資停滯成長已成為阻礙內需及整體經濟成長的重要因素。依據經濟學原理，工資水準係由勞動供給與需求雙方決定。由於臺灣工會力量相對其他國家薄弱，勞工對薪資的議價能力有限，勞方經常居較為弱勢的一方；同時近年來勞動生產力的成長，並未反映在工資的調漲上，此皆反映市場機制失靈的現象，政府政策有必要加以干預、矯正。

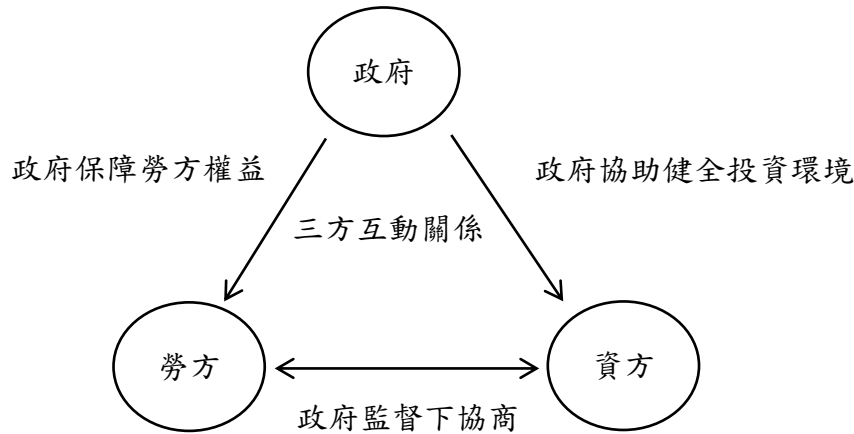
為創造穩定的經濟發展環境，維持勞資的和諧關係至為重要，政府應思考從制度上作設計，讓勞資雙方有機會進行對話與形成共識，以協調勞資雙方的歧見。綜觀其他國家推動工資協商的政策，中國大陸自2011年開始推動工資集體協商制度，南韓、新加坡則是透過「勞資政三方會談」引領薪資成長。建議政府可參考、採取新加坡「三方協商」機制，訂定薪資調漲參考幅度。同時因各產業資本與勞力密集程度不同，可分產業類別進行薪資議題的會商(圖3)。

新加坡的做法是每年由政府、資方與勞方代表共同開會，參考當年的經濟成長、勞動生產力等發展情勢，協商次年合理的薪資調整幅度，做為資方調整薪資的參考，但不具強制性。此機制的優點是，因其為非強制性，不至於發生薪資過度調整而與生產力成長脫鉤的情況；同時，可避免企業勾結凍漲薪資的情形發生，並抑制勞工抗爭行為。根據新加坡經驗，一般大企業皆依照這個幅度調整薪資。

四、改善所得分配方式

近幾年來臺灣國民所得中勞動份額占GDP比率明顯下降，根據行政院主計總處資料，受僱報酬占GDP比率由民國84年的56.6%，降至民國98年的46.3%；同期間，營業盈餘所占比率則由18.3%升至21.3%。因此，企業盈餘是否分配股東，影響所得分配愈趨重要。政府應妥善運用金融政策，制定適當機制，鼓勵企業盈餘分配，以利改善所得分配。

圖3 新加坡三方協商互動關係



資料來源：李耀泰(民國97)。

五、產業政策重視服務業的發展

部分學者認為，臺灣過去政府過度重視製造業，尤其是高科技出口產業，其股利分紅制度，是造成股利所得增加、勞動所得相對下降的原因之一。因此，政府宜鼓勵內需型產業的發展，帶動一般民眾工作所得的提升。例如：包容性成長強調促進經濟成長為所有人皆能參與，以產業政策的觀點，服務業因具備勞力密集、較能促進就業的特質，促進高附加價值服務業的發展是一個重要方向。

六、人力培育應重視經濟機會的提供、人力資本的投資，勝於消費性補貼

包容性成長不單是在降低所得分配差距，就長期而言，還應重視教育資源的平均，提供所得較低家庭小孩更多教育資源，讓低所得家庭小孩也能受高等教育，藉由教育投資，提升弱勢家庭競爭力。目前政府雖針對低收入家庭有教育補貼、助學貸款補貼，惟仍顯不足，應再加強；同時重視教育投資，甚於消費，發放救濟金不如多發放教育津貼，以促進包容性成長。

另一方面，面對全球化的激烈競爭，終身學習以提高就業技能勢不可免。政府除應積極進行各種在職訓練，以強化勞工的能力外，並

應加宣傳如何善用公共職訓資源，使受僱者持續強化自身附加價值，避免成為職場邊緣人。

七、社會政策重視保障勞工權益

隨著經濟型態的改變，非典型的僱用型態日漸增加，非典型僱用所產生的勞資關係也成為各國勞動政策所關切的議題。面對全球化的挑戰，各國政府在勞動政策上面臨如何一方面維持或促進勞動市場的彈性，以增加企業的競爭力；一方面又能維持勞工的就業權益與社會安全。目前企業最主要所使用的非典型勞動型態有部分工時、定期契約與派遣勞動三種，應考量如何從法令的修訂與落實執行來保障勞工權益。

陸、結論

- 一、綜整各文獻對於包容性成長的定義，包容性成長同時重視經濟成長的速度與型態、過程與結果，並不單指所得分配的平均，亦與惠貧式成長(pro-poor growth)與分享式成長(shared growth)不同，包容性成長指經濟成長伴隨著機會均等，使社會各階層的人都能在經濟成長的過程中參與並分享經濟成長的結果。主要包含三大政策主軸：快速、效率與持續的經濟成長，以創造生產性工作與經濟機會；社會包容，確保獲取經濟機會的均等；社會安全網，保護「持續貧窮」人口，降低受經濟危機危及生活的風險。
- 二、經檢視臺灣目前發展包容性成長相關措施，仍有經濟成長速度不足、生產性就業機會擴增不足、弱勢族群認定仍須調整、經濟機會的提供未臻公平等問題。具體建議包括：
 - 維持穩定的經濟成長率以及較低的通貨膨脹率，以利所得分配的改善。
 - 以制度性安排推升薪資。
 - 人力培育應重視經濟機會的提供、人力資本的投資，勝於消費性補貼。
 - 社會政策重視勞工權益的保障。

參考文獻

英文部分

- 1.Asian Development Bank (ADB), 2008. Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank, 2008-2010.
- 2.Asian Development Bank (ADB), 2011. Framework of Inclusive Growth Indicators, Key Indicators for Asia and the Pacific 2011, Special Supplement.
- 3.Ali, I. 2007. Pro-Poor to Inclusive Growth: Asian Prescriptions. ERD Policy Brief. No. 48, Manila: Asian Development Bank (ADB).
- 4.Ali I. and J. Zhang. 2007. Inclusive Growth toward a Prosperous Asia: Policy Implications. ERD Working Paper Series. No. 97, Manila: ADB.
- 5.Ali, Ifzal and Hyun Hwa Son. 2007, Measuring Inclusive Growth, Asian Development Review, Vol.c24, No. 1, pp.11-31, Manila: ADB.
- 6.Baulch, B. et al. 2008. Social Protection Index for Committed Poverty Reduction. Vol. 2: Asia. Manila: ADB.
- 7.Balakrishnan, Ravi, Chad Steinberg, and Murtaza Syed, “Asia’s Elusive Quest for Inclusive: The Links between Growth Poverty and Inequality”, IMF Working Paper, Forthcoming.
- 8.Europe 2020, A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth, European commission, March 2020.
- 9.Felipe, Jesus 2009, Inclusive Growth, Full employment, and structural Change, ADB, 2009.
- 10.IMF, Regional Economic Outlook, Asia and Pacific, Oct. 2011.
- 11.Mckinley, Terry. 2010, Inclusive Growth Criteria and Indicators: An Inclusive Growth Index for Diagnosis of Country Progress, ADB Sustainable Development Working Paper Series, No.14, June 2010.

12. New Economic Model for Malaysia, National Economic Advisory Council, April 2010, Malaysia.
13. On the New Growth Strategy, the Cabinet, Japan, June 18, 2010.
14. Planning Commission of India, 2006, Towards Faster and More Inclusive Growth: An Approach to the 11th Five Year Plan, New Delhi.
15. Rauniyar, Ganesh and Ravi Kanbur, 2010, Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective, ADB.
16. Report of the Economic Strategies Committee, High-Skilled People, Innovative Economy, Distinctive Global City, Economic Strategies Committee, Singapore.
17. World Bank, 2006a, India Inclusive Growth and Service Delivery: Building on India Success, Development Policy Review Report No. 34580-IN, Washington, DC.
18. World Bank, 2006b, World Development Report 2006: Equity and Development, Washington, DC.
19. World Bank, 2009, What is Inclusive Growth? PRMED knowledge Brief, Washington, DC: Economic Policy and Debt Department, the World Bank.
20. Zhuang, Juzhong and Afzal Ali, 2009, Inequality and Inclusive Growth in Developing Asia, Introduction to a Book Publication, ADB.

中文部分

1. 中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十二個五年規劃的建議，新華社，2010年10月27日。
2. 別蓮蒂，「臺灣的薪資為何難漲」，天下雜誌第501期，101年7月。
3. 李耀泰，「新加坡勞、資、政三邊關係的檢視：一個歷史制度主義的觀點」，人文暨社會科學期刊第4卷第2期，民國97年。