

編號：(101)011.104

台灣促進包容性成長的做法

行政院經濟建設委員會

民國 101 年 3 月

編號：(101)011.104

台灣促進包容性成長的做法

計畫主持人：陳建良

協同主持人：林佑龍

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：國立暨南國際大學

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託機關之意見

行政院經濟建設委員會

民國 101 年 3 月

目 錄

頁次

中文摘要	i
Abstract.....	iii
委託研究計畫執行成果表	vi
第一章 緒論	1
第一節 研究目的.....	1
第二節 研究架構.....	3
第三節 成果	4
第二章 包容性成長的內涵及衡量指標	7
第一節 包容性成長的概念.....	7
第二節 文獻回顧.....	9
第三節 包容性成長的衡量指標	17
第四節 我國與其他國家比較的包容性成長指標.....	21
第五節 FIGI 補充資料	68
第六節 小結.....	76
第三章 台灣經濟不平衡成長之現象.....	77
第一節 台灣整體經濟發展之現況與國際比較.....	78
一、台灣總體資料之觀察	78
二、新加坡與日本的所得不均度情況.....	90
第二節 台灣經濟不平衡成長趨勢之觀察	93
一、個體資料的觀察.....	94
二、總體資料的觀察.....	116

第四章 台灣經濟不平衡成長之成因及其影響.....	129
第一節 台灣經濟成長不均度的討論.....	129
一、個體資料的討論.....	130
二、總體資料的討論.....	147
第二節 社會人口與產業勞動變遷對不平衡成長的影響.....	165
一、台灣面對的社會變遷.....	165
二、台灣面對的產業與勞動變遷.....	167
第三節 台灣經濟不平衡成長所造成之影響.....	171
第五章 導致台灣經濟不平衡成長之政策分析.....	175
第一節 國際貿易環境與兩岸競合.....	175
第二節 產業政策.....	183
第三節 勞動政策.....	189
第四節 福利政策.....	194
第六章 2008~2010 年具包容性概念相關政策盤點.....	197
第七章 其他國家推動包容性成長之作法*.....	215
第一節 歐盟.....	215
第二節 中國與香港.....	219
第三節 日本.....	223
第四節 新加坡.....	233
第五節 綜合整理.....	242
第八章 結論與建議.....	247
第一節 本研究主要發現與結論.....	247
第二節 具體政策建議.....	258
參考文獻.....	275

*含與我國發展程度或規模相近國家

附錄一：新加坡參訪報告書.....	279
附錄二：日本參訪報告書.....	301
附錄三：專家學者座談會.....	311
附錄四：期初報告委員意見處理情形.....	319
附錄五：期中報告委員意見處理情形.....	325
附錄六：期末報告委員意見處理情形.....	333

圖目錄

頁次

圖 3-1：國內生產毛額 (GDP) 成長率.....	78
圖 3-2：失業率—全體及男女.....	79
圖 3-3：家戶可支配所得.....	80
圖 3-4：台灣的家戶所得分配趨勢.....	80
圖 3-5：台灣三級產業佔 GDP 比重變化.....	81
圖 3-6：台灣三級產業與就業結構變化.....	82
圖 3-7：家計儲蓄率.....	82
圖 3-8：中等及高等教育就學率—按男女年齡分.....	83
圖 3-9：勞動參與率—按性別分.....	84
圖 3-10：家庭收支：食品與房租水電.....	85
圖 3-11：台灣家戶消費支出型態.....	85
圖 3-12：總體受僱人員總數.....	87
圖 3-13：總體資料受僱人員平均名目薪資.....	88
圖 3-14：總體資料受僱人員平均名目薪資成長率.....	88
圖 3-15：總體資料受僱人員平均實質薪資.....	89
圖 3-16：總體資料受僱人員平均實質薪資成長率.....	89
圖 3-17：新加坡受僱人員實質薪資所得分配.....	91
圖 3-18：日本國民生活基礎調查不均度.....	92
圖 3-19：日本各種調查資料所得不均度比較.....	92
圖 3-20：台灣家戶消費支出型態.....	95
圖 3-21：每人平均實質所得.....	95
圖 3-22：所得分配跨時趨勢.....	96
圖 3-23：指標化所得跨時趨勢.....	96

圖 3-24：指標化所得跨時趨勢	97
圖 3-25：男性受雇人員各產業別分佈百分比	98
圖 3-26：女性受雇人員各產業別分佈百分比	98
圖 3-27：男女製造業所得比較	99
圖 3-28：男女建築業所得比較	99
圖 3-29：男女通訊業所得比較	100
圖 3-30：男女運輸業所得比較	100
圖 3-31：男女金融業所得比較	100
圖 3-32：男女生產性服務業所得比較	100
圖 3-33：男女消費性服務業所得比較	100
圖 3-34：全體受雇人員平均時薪	102
圖 3-35：全體受雇人員時薪成長趨勢	102
圖 3-36：男女受雇人員時薪成長趨勢	104
圖 3-37：男性勞工產業別比例	105
圖 3-38：女性勞工產業別比例	105
圖 3-39：男性受雇人員在各產業別之平均時薪	106
圖 3-40：女性受雇人員在各產業別之平均時薪	106
圖 3-41：男性受雇人員時薪—製造業	107
圖 3-42：女性受雇人員時薪—製造業	107
圖 3-43：男女性受雇人員時薪—服務業	107
圖 3-44：男性受雇人員平均實質月薪	108
圖 3-45：男性受雇人員月薪—製造業	108
圖 3-46：男性受雇人員月薪—建築業	108
圖 3-47：男性受雇人員月薪—通訊業	108
圖 3-48：男性受雇人員月薪—運輸業	108
圖 3-49：男性受雇人員月薪—金融業	108

圖 3-50：男性受僱人員月薪－服務業.....	108
圖 3-51：女性受僱人員平均實質月薪.....	109
圖 3-52：女性受僱人員月薪－製造業.....	109
圖 3-53：女性受僱人員月薪－建築業.....	109
圖 3-54：女性受僱人員月薪－通訊業.....	109
圖 3-55：女性受僱人員月薪－運輸業.....	109
圖 3-56：女性受僱人員月薪－金融業.....	109
圖 3-57：女性受僱人員月薪－服務業.....	110
圖 3-58：男性全時工作者比例.....	110
圖 3-59：女性全時工作者比例.....	110
圖 3-60：男性全時工作者比例－製造業.....	111
圖 3-61：女性全時工作者比例－製造業.....	111
圖 3-62：男性全時工作者比例－商業.....	111
圖 3-63：女性全時工作者比例－商業.....	111
圖 3-64：男性全時工作者比例－服務業.....	111
圖 3-65：女性全時工作者比例－服務業.....	111
圖 3-66：男性在製造業全時工作者比例－民生工業.....	112
圖 3-67：男性在製造業全時工作者比例－化學工業.....	112
圖 3-68：男性在製造業全時工作者比例－資訊電子.....	112
圖 3-69：男性在製造業全時工作者比例－金屬機械.....	112
圖 3-70：男性在服務業全時工作者比例－生產性服務業.....	113
圖 3-71：男性在服務業全時工作者比例－消費性服務業.....	113
圖 3-72：女性在製造業全時工作者比例－民生工業.....	113
圖 3-73：女性在製造業全時工作者比例－化學工業.....	113
圖 3-74：女性在製造業全時工作者比例－資訊電子.....	113
圖 3-75：女性在製造業全時工作者比例－金屬機械.....	113

圖 3-76：女性在服務業全時工作者比例—生產性服務業	114
圖 3-77：女性在服務業全時工作者比例—消費性服務業	114
圖 3-78：主要國家製造業工資指數 (資料來源：主計總處，本研究計算)。	114
圖 3-79：主要國家製造業與服務業工資指數	115
圖 3-80：製造業、電力煤氣供應業、與營造業之工業生產指數走勢圖	117
圖 3-81：製造業各主要產業之生產指數走勢	118
圖 3-82：運輸倉儲業、金融及保險業、資訊與通訊傳播業、批發零售業與不動產租賃業之產值走勢	119
圖 3-83：工業各主要產業之僱用份額走勢	120
圖 3-84：服務業各主要產業之僱用份額走勢	120
圖 3-85：工業中各主要產業之男性經常性平均月薪走勢	122
圖 3-86：服務業各主要產業之男性經常性平均月薪走勢	123
圖 3-87：工業中各主要產業之女性經常性平均月薪走勢	124
圖 3-88：服務業各主要產業之女性經常性平均月薪走勢	124
圖 4-1：男性所得不均度(SFIE).....	131
圖 4-2：女性所得不均度(SFIE).....	131
圖 4-3：男性在製造業所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-4：女性在製造業所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-5：男性建築業年所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-6：女性建築業年所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-7：男性通訊業所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-8：女性通訊業所得不均度(SFIE).....	132
圖 4-9：男性運輸業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-10：女性運輸業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-11：男性金融業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-12：女性金融業所得不均度(SFIE).....	133

圖 4-13：男性生產性服務業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-14：女性生產性服務業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-15：男性消費性服務業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-16：女性消費性服務業所得不均度(SFIE).....	133
圖 4-17：男性受僱人員時薪不均度.....	134
圖 4-18：女性受僱人員時薪不均度.....	134
圖 4-19：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-低薪資.....	135
圖 4-20：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-低薪資.....	135
圖 4-21：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-中位薪資.....	135
圖 4-22：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-中位薪資.....	135
圖 4-23：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-高薪資.....	135
圖 4-24：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-高薪資.....	135
圖 4-25：男性受僱人員在農業的時薪不均度.....	136
圖 4-26：女性受僱人員在農業的時薪不均度.....	136
圖 4-27：男性受僱人員在製造業的時薪不均度.....	137
圖 4-28：女性受僱人員在製造業的時薪不均度.....	137
圖 4-29：男性受僱人員時薪不均度—民生工業.....	137
圖 4-30：女性受僱人員時薪不均度—民生工業.....	137
圖 4-31：男性受僱人員時薪不均度—化學工業.....	137
圖 4-32：女性受僱人員時薪不均度—化學工業.....	137
圖 4-33：男性受僱人員時薪不均度—金屬機械.....	137
圖 4-34：女性受僱人員時薪不均度—金屬機械.....	137
圖 4-35：男性受僱人員時薪不均度—資訊電子.....	138
圖 4-36：女性受僱人員時薪不均度—資訊電子.....	138
圖 4-37：男性受僱人員在建築業的時薪不均度.....	138
圖 4-38：女性受僱人員在建築業的時薪不均度.....	138

圖 4-39：男性受僱人員在通訊業的時薪不均度.....	138
圖 4-40：女性受僱人員在通訊業的時薪不均度.....	138
圖 4-41：男性受僱人員在運輸業的時薪不均度.....	138
圖 4-42：女性受僱人員在運輸業的時薪不均度.....	138
圖 4-43：男性受僱人員在金融業的時薪不均度.....	139
圖 4-44：女性受僱人員在金融業的時薪不均度.....	139
圖 4-45：男性受僱人員在服務業的時薪不均度.....	139
圖 4-46：女性受僱人員在服務業的時薪不均度.....	139
圖 4-47：男性受僱人員平均薪資.....	140
圖 4-48：男性受僱人員平均工資不均度—民生工業.....	140
圖 4-49：男性受僱人員平均工資不均度—化學工業.....	140
圖 4-50：男性受僱人員平均工資不均度—資訊電子.....	141
圖 4-51：男性受僱人員平均工資不均度—金屬機械.....	141
圖 4-52：女性受僱人員平均薪資.....	141
圖 4-53：女性受僱人員平均工資不均度—民生工業.....	142
圖 4-54：女性受僱人員平均工資不均度—化學工業.....	142
圖 4-55：女性受僱人員平均工資不均度—資訊電子.....	142
圖 4-56：女性受僱人員平均工資不均度—金屬機械.....	142
圖 4-57：服務業受僱人員月薪變化.....	143
圖 4-58：服務業受僱人員月薪變化—左尾.....	143
圖 4-59：服務業受僱人員月薪變化—中位數.....	144
圖 4-60：服務業受僱人員月薪變化—右尾.....	144
圖 4-61：工業各主要產業投資中國大陸金額.....	160
圖 4-62：服務業各主要產業投資中國大陸金額.....	160
圖 4-63：各主要產業投資中國大陸金額占國內固定資本之比例.....	161
圖 4-64：各主要產業內銷占產值之比例.....	164

圖 5-1：2004 年台灣對主要國家出口品項分佈.....	177
圖 5-2：2010 年台灣對主要國家出口品項分佈.....	178
圖 5-3：台灣對外投資與對中國大陸投資比例.....	180
圖 5-4：製造業與批發零售業對大陸投資趨勢.....	181
圖 5-5：台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產比例.....	181
圖 5-6：台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產年度比較.....	182
圖 5-7：台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產變化排序.....	183

表 目 錄

頁次

表 2-1：相關文獻內容比較.....	14
表 2-2：我國與主要國家包含之包容性指標一覽表	22
表 2-3：FIGI 各指標項目列表.....	40
Table 1.1(1) Income Poverty and Inequality	40
Table 1.1(2-3) Income Poverty and Inequality	41
Table 1.2(4) Nonincome Poverty and Inequality.....	42
Table 1.2(5) Nonincome Poverty and Inequality	43
Table 1.2 (5) Nonincome Poverty and Inequality (continued)	44
Table 1.2(6) Nonincome Poverty and Inequality.....	45
Table 1.2(6) Nonincome Poverty and Inequality (continued)	46
Table 2.1(7) Economic Growth and Employment	47
Table 2.1(8) Economic Growth and Employment	48
Table 2.1(9) Economic Growth and Employment	49
Table 2.1(10) Economic Growth and Employment	50
Table 2.1(11) Economic Growth and Employment	51
Table 2.2(12-15) Key Infrastructure Endowments.....	52
Table 3.1(16) Access and Inputs to Education and Health.....	53
Table 3.1(17) Access and Inputs to Education and Health.....	54
Table 3.1(18) Access and Inputs to Education and Health	55
Table 3.1(19) Access and Inputs to Education and Health.....	56
Table 3.1(20-21) Access and Inputs to Education and Health.....	57
Table 3.2(22) Access to Basic Infrastructure Utilities and Services	58

Table 3.2(23) Access To Basic Infrastructure Utilities and Services	59
Table 3.2(24) Access to Basic Infrastructure Utilities and Services	60
Table 3.2(25) Access To Basic Infrastructure Utilities and Services	61
Table 3.3(26) Gender Equality and Opportunity	62
Table 3.3(27) Gender Equality and Opportunity	63
Table 3.3(28) Gender Equality and Opportunity	64
Table 3.3(29) Gender Equality and Opportunity	65
Table 4 (30-32) Social Safety Nets	66
Table 5(33-35) Good Governance and Institutions	67
表 2-4：所得貧窮及不均度 (五等分位差距倍數).....	68
表 2-5：吉尼係數.....	69
表 2-6：每人平均 GDP 成長率	70
表 2-7：平均每人所得與消費成長率.....	71
表 2-8：就業率.....	72
表 2-9：就業彈性.....	73
表 2-10：無酬家屬工作者佔總雇用人數比例.....	74
表 2-11：勞動參與的性別平等.....	75
表 3-1：個體資料分析內容.....	93
表 3-2：工業與服務業受僱人員經常性平均月薪.....	121
表 3-3：工業與服務業受僱人員平均進入率與退出率	125
表 3-4：工業與服務業受僱人員每人每月平均工時 (1982M1~2010M12).....	126
表 3-5：各國 GDP 成長率與工資成長率之比較.....	127
表 4-1：個體資料分析內容.....	130
表 4-2：台灣特定行業變遷形式	145
表 4-3：主要業別男性職業分類分配.....	146

表 4-4：主要業別女性職業分類分配.....	146
表 4-5：工業之共整合分析 (全期: 1991 年 1 月~2011 年 07 月).....	149
表 4-6：服務業之共整合分析 (全期: 1991 年 1 月~2011 年 07 月).....	151
表 4-7：男性工業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析 (兩期分析).....	153
表 4-8：女性工業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析 (兩期分析).....	155
表 4-9：男性服務業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析 (兩期分析).....	156
表 4-10：女性服務業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析 (兩期分析)...	156
表 4-11：全期與兩期分析之結果比較: 男性經常性平均月薪.....	157
表 4-12：全期與兩期分析之結果比較: 女性經常性平均月薪.....	158
表 4-13：各主要產業投資中國大陸金額與國內資本形成之平均比例.....	162
表 4-14：大量外移中國大陸的主力製造業之共整合分析結果整理.....	163
表 5-1：台灣產業發展策略、措施與代表性產業.....	185
表 5-2：台灣產業發展分階段背景、產業發展政策與影響.....	185
表 5-3：各國勞動爭議次數.....	191
表 5-4：我國勞資爭議件數與人數統計.....	192
表 5-5：我國勞資爭議類別統計.....	193
表 5-6：1940 年至 2010 年社會政策與法規頒佈及修正概況表.....	195
表 6-1：經建會「98-101 年促進就業方案」計畫內容及成效.....	204
表 6-2：經建會「98-101 年促進就業方案」預估辦理人數及經費.....	207
表 6-3：勞委會因應金融海嘯相關方案及計畫.....	208
表 6-4：教育部「培育優質人力促進就業計畫」相關方案.....	213
表 7-1：十二五時期社會經濟主要發展指標.....	220
表 7-2：日本振興經濟方案.....	231
表 7-3：各國推動包容性成長之政策.....	242

中文摘要

自上個世紀末以降，諸多國家經濟成長皆面臨經濟不平衡成長 (unbalanced growth) 的問題，至 21 世紀第一個 10 年更為嚴重；由於部門間的成長速度不一，導致貧窮問題的威脅增加與所得／工資分配不均惡化。面對共通性的貧窮現象普遍與貧富差距擴大，各主要國家的經濟發展政策主軸也從「快速成長」(fast growth) 轉變為「包容性成長」(inclusive growth)。

本研究計畫的主要目的，是探討 1990 年代以來二十年期間台灣經濟不平衡成長的現象、成因與模式。主要發現如下：1. 根據亞洲開發銀行提出的不平衡成長指標，顯示我國面臨低就業率、消費/所得比分配惡化、教育支出佔比低和社福支出佔比高等現象的挑戰。2. 工資在 1995 年之前快速成長，其後停滯甚至下降；高工資成長快跌幅小，低工資趨勢剛好相反，導致工資不均度惡化。家戶所得也有類似的成長停滯與不均度擴大現象。3. 近二十年製造業比例逐漸縮減，歸屬於第三產業的商業和服務業的重要性與日俱增，兩者吸納 40% 男性和 60% 女性的勞動力。從產業別薪資來看，男性製造業大致持平，商業與服務業薪資下降；女性多有微幅上升，但主要集中在低薪資勞工。民生工業、商業和服務業的非全職勞工比例，近年來上升最明顯。4. 2008 年以來各部會推動各項就業政策，平均達成率皆在八成以上，以合理經費發揮具體功能，應顯著有助於就業保障與就業穩定。截至目前，我國並未用「包容性」一詞作為政策主軸，但歐盟、日本、香港和新加坡，已明確定義包容性成長為施政依據或目標，而多有可供我國借鏡之處。

根據上述資料分析，本研究提出具體的包容性成長建議如下：1. 針對幾種評比的各項指標，比較台灣與鄰近國家地區（例如星、港、韓）的差異，逐一檢視並排定哪幾個項目待改善的優先順序，設定目標，預計於幾年之內達成。針對目前討論的包容性成長，如果透過評比項目推動政策可能比較有架構性，也易於追蹤考核。

2. 當前推動包容性成長的目標為：提高所得、提昇就業率、降低失業率，並改善分配不均。最需要關照的業別為製造業中的傳統產業、商業及服務業。3. 我國 GDP 雖然持續維持成長，但是勞動所得成長停滯，直接的推論就是勞動所得與資本所得的分配不均。建議透過薪資結構合理性的跨時與跨國的嚴謹分析，以此作為政策推動的具體依據，再結合法令制定與政策宣導，應可逐步引導我國薪資分配趨於公平合理。本研究同時發現台灣的勞動爭議次數遠高於其他主要國家。從包容性成長的角度來看，台灣的勞動市場對於勞資雙方的平衡與保障可能仍有不週全之處。4. 參酌其他國家經驗，強化我國的產業均衡發展，例如：歐盟的包容性成長首要任務為提升就業率；香港是發展新興產業、建構優良經商環境以及提倡創業精神；日本配合社會人口與社會經濟環境變遷的概念，標舉以個人服務為中心的生活充實型服務產業發展政策；新加坡的產業人力焦點在就業力的提升，同時對雇主、受雇人員與訓練機構三方一起實施改造與推動。

本研究從不平衡成長的指標建立與比較開始，探討此指標的跨時變化及跨國比較；藉由產業變遷的角度，分別從個體和總體資料的觀點，探討勞動市場不穩定和所得分配不均議題。就本研究專注的不平衡成長指標的完整探討，個別和加總資料觀點的分析，以及對應不同資料形式對產業進行的廣泛觀察，都是國內現有政策實證研究仍舊少見或缺乏的。本研究針對不平衡成長現象提供先導性分析，並依據研究成果提出具包容性成長概念的政策建議。

Abstract

By the end of the 20th century, many countries encountered the common problems of unbalanced growth: unequal growth between and within sectors leads to increasing threats of poverty and widening income/wage inequalities. These problems are getting worse during the first decade of the 21st century. Facing the general features of unbalanced growth, the policy goal of contemporary economic development has been shifting from the pursuit of “fast growth” toward “inclusive growth”.

Purpose of this research project is to comprehensively analyze the phenomena, causes and consequences of the unbalanced growth in Taiwan over the past two decades. Main findings are as follows: 1) According to the indicators of unbalanced growth developed by the Asian Development Bank, Taiwan has to deal with the challenges of low employment rate, deteriorating distribution of consumption/income ratio, low level of educational expenditure and high level of wealth expenditure of the government. 2) Incomes and wages have showed fast growing pattern prior to 1995, then they turned to remain stable or decline afterward. With regard to distribution, higher incomes (wages) increased more and decreased less, while the reverse is true for lower incomes (wages). Consequently, income (wage) inequalities are deteriorating over time. 3) The proportion of the service industry has been expanding gradually at the expense of shrinking manufacture industry. To date, commerce and service industries have employed around 40% of male labors and 60 % of female labors, respectively. Male wages in manufacture industries are stable but in commerce and services, decreasing. Female wages increase moderately in most industries but the lower wages increase more than the higher counterparts.

Traditional manufacture, commerce and service industries tend to hire more part time workers than other industries. 4) The Ministries and Commissions of the Central Government conducted many employment enforcement programs and most of them have accomplished more than 80% of the set-up goal. These programs have significantly improved the employment security and stability under reasonable cost. Taiwan did not proclaim “inclusive growth” as the theme of development policies yet. The Europe Union, Honk Kong, Japan and Singapore, however, have explicitly declared inclusiveness as the objectives of economic policies and there are plenty lessons for us to learn.

Based on micro and macro data analyses, this project specifies five policy suggestions for inclusive growth as follows: 1) Compare the crucial inclusive growth indicators with neighboring countries, such as that of Hong Kong, Korea and Singapore. Rank the order of items needed to be improved and set up a time table to pursue. 2) The immediate objectives of inclusive growth policy are to raise income level and employment, reduce unemployment and ease income inequality. Particularly, traditional manufacture, commerce and service industries are those that need to shed light on. 3) Taiwan’s GDP kept growing but labor income has been stagnating for over a decade. A direct inference of the phenomenon is that labor income and capital income were not fairly divided. It is suggested to conduct rigorous inter-temporal and inter-country analyses on wage structure and the results can serve as a guideline for a fair wage scheme.

It is also found that the labor dispute cases in Taiwan are far more frequent than other major countries. Arguably, there is still room to improve on labor protection in Taiwan. 4) The successful experiences of inclusive growth policies of other countries can be introduced to and implemented in Taiwan. For example, priority of inclusive growth policy in EU is the rise of employment rate. Fostering new industries and development of

business environment and entrepreneurship are the major component of Hong Kong's inclusive strategy. Japan takes the drastic socio-demographic and socio-economic transition into account, and flags the industrial development policy as to improve individual-centered living services. Industrial evolution policy in Singapore focuses on the investment and improvement on employees, employers and the training institutes simultaneously.

This project is one of the pioneers to compare the indicators of unbalanced growth along with detailed analyses on both micro and macro data to discuss the issues of labor market instability and income inequality from industrial development point of views. Findings of this project are not only different from those in the existing literature but also insightful for policy recommendation to reach the goal of inclusive growth.

委託研究計畫執行成果表

(100 會計年度)

編號：(101)011.104

研究計畫名稱	台灣促進包容性成長的做法
受託人	國立暨南國際大學
研究計畫主持人	陳建良
研究期間	100 年 6 月 29 日至 101 年 3 月 31 日
研究經費	1,055,200
研究成果	<p>本研究計畫的主要目的，是探討 1990 年代以來二十年期間台灣經濟不平衡成長的現象、成因與模式。影響經濟成長的原因眾多，若要討論失衡現象之成因，應首先對不平衡成長建立指標，透過不平衡成長指標的衡量與變化的觀察，說明我國的不平衡成長變化趨勢，並與其他主要國家對照，藉此了解我國不平衡成長程度的主、客觀變化趨勢。其次，回顧過去二十年來社會經濟與社會人口的變遷趨勢，殆以產業結構變動最為劇烈，是以本研究聚焦於產業觀點，由此探討不平衡成長現象歸因於產業的比重，逐一對造成此現象之個別產業深入觀察，刻劃不平衡成長的產業觀點，由此提出政策建議，並指引後續研究的發展方向。此外，本研究參酌其他主要國家的經驗，並實地參訪新加坡與日本，透過與當地學者和政策制定者面對面討論，取得該國包容性成長問題的第一手資料，充實本研究內容。</p>

本研究探討的二個主題，分別是不平衡成長指標的深入觀察，以及個體與總體資料在勞動市場不穩定和所得分配不均的分析。研究架構分為兩個主軸：一為不平衡成長各指標的對照比較，二是實證資料的深入分析。針對實證資料部份又可分為兩端，一為個體資料實證分析，一為總體時間序列分析。兩個主軸平行發展，分別對應指標比較和資料分析。雖然指標的比較和個、總體經濟計量模型估計各有不同，但兩種觀點的發現彼此交互驗證，可以強化政策分析的完整性，以供研提更周全的政策建議。因此，本研究重點分別聚焦於指標建構以及資料分析。希望隨著研究期程經過與後續推展，逐步建立一套相對完整的不平衡成長分析模型（地圖），描繪完整的失衡成長，並提出具體的政策建議。

本研究完成的內容如下：

- (一) 包容性成長的指標探討：依據亞洲開發銀行（2011）的提議，整理關於包容性成長的指標，並討論台灣在這些指標定義下，是否符合包容性成長的定義，及其與他國的比較狀況。
- (二) 經濟成長基本背景分析：從本研究採用的個體和總體資料，整理並分析經濟成長過程的各種現象，強調失業率、勞動參與率、工資分配與所得分配的變化，觀察成長過程與包容性成長抵觸的變化趨勢，以及這些趨勢的可能隱含。
- (三) 檢討導致台灣經濟不平衡成長的相關措施：由各種可能角度討論台灣近二十年的成長失衡，有哪些部份歸因於政府相關措施？尤其重要的是由產業政策、勞動政策、社會政策與教育政策的角度，觀察政府政策與不平衡成長的交互影響，乃至與此相關的勞動市場與

社會人口特性改變，對於工資與所得分配所可能造成的衝擊。

(四) 勞動市場個體資料計量分析：採用人力運用調查、家庭收支調查與工商普查資料，從產業變遷的論點觀察勞動市場的工資變化與勞動力供需失衡，由此檢討包容性成長的政策重點。

(五) 產業發展失衡的總體資料計量分析：從總體資料時間序列觀點，探討各產業別的產值、平均薪資水準、產業別薪資不均度與人員退出率等，這些總體經濟因素的彼此交互影響，由此觀察產業成長失衡的成因。

(六) 觀摩其他國家推動包容性政策的經驗與作法：參考歐盟、日本、新加坡與中國大陸近年來推動社會包容性的政策，同時實地參訪新加坡與日本，了解該國推動包容性成長的做法。

(七) 根據資料分析結果，研提包容性成長政策建議：根據個體與總體資料經由經濟計量模型分析所獲結果，配合當前台灣面臨的各種社會經濟與社會人口變遷方向，引進包容性成長概念，提出具體的政策建議，期能促進勞動市場效率，一方面提高薪資水準，一方面降低所得分配不均，期能有助於國民福利水準的普遍提升。

本研究獲致的成果如下：

(一) 透過國際指標了解我國的不平衡成長：在國際指標的界定下，估計我國不平衡成長的變化趨勢，並以此和其他主要國家比較，提出我國朝向包容性成長的方向。

(二) 了解勞動市場失衡的成因並提出對策：透過個體和總

體資料的經濟計量分析，了解產業變遷造成勞動市場失衡的可能影響，據此提出促進勞動力供需效率的政策建議。

(三) 估計工資分配的變化趨勢並研擬對策：同時從分配觀點與時間趨勢觀察工資分配惡化的成因，強調產業變遷在工資不均所造成的影響，並藉由分析結果研擬可能對策。

(四) 參考與我國發展程度或經驗相近的國家，觀摩這些國家的包容性成長政策，作為政策建議的依據。

(五) 了解產業發展失衡的成因，並提出包容性成長的政策建言：從經濟資料的分析結果，推論產業發展失衡的可能因素，搭配目前台灣的社會經濟和社會人口背景，加上台灣面對晚近外界環境的大幅變動，本計畫針對產業失衡現象提出可能的產業政策建言，透過產業均衡發展，帶動包容性成長。

第一章 緒論

第一節 研究目的

經濟成長追求人民所得財富的增加，以及福利水準的普遍提升，而為各國政府經濟政策致力之目標。上個世紀末以來，諸多國家皆面臨經濟不平衡成長 (unbalanced growth) 的問題，至21世紀第一個 10 年更為嚴重。經濟成長失衡的直接現象，就是相對貧窮人口增加與所得分配不均惡化。面對共通性的貧窮現象普遍與貧富差距擴大，各主要國家的經濟政策不再只著重於追求快速成長，轉而強調提供具生產性 (productive) 的工作機會，透過鼓勵就業提高社會包容性，強化社會安全網，藉由經濟發展帶動社會平均；經濟發展的主軸從「快速成長」 (fast growth) 轉變為「包容性成長」 (inclusive growth)。

馬英九總統日前 (101年2月22日) 宣示，他未來四年施政的四大目標，分別是均富、就業、產業創新以及擴大區域經濟連結。其中，第一個重要的目標是均富，其次是就業與產業創新。這三個施政目標，呼應當前我國面臨的困境與挑戰，而與包容性成長的概念密切相符。至於擴大區域經濟連結，也正是台灣經濟過去與未來的出路與活路。台灣從 1970 至 1990 年代三十年間的發展歷程，存在快速的國民所得成長、穩定的失業率和物價膨脹率，伴隨平均的所得分配，被譽為「經濟奇蹟」。不過，台灣自 1990 年代中期以來進入中度成長，所得分配不均度逐漸上升；2000 年之後不均度快速惡化，失業率大幅增加，勞動力不足，與鄰近國家對照薪資水準日益低落。顯然，晚近二十年來台灣正面臨經濟發展的不平衡現象。

然而，台灣的發展失衡由來為何？是肇因於全球化衝擊、技術偏向 (technology biased) 的技術進步、產業消長、管理規範制度改變、產業發展政策的導引，亦或是社會經濟 (socio-economic) 及社會人口 (socio-demographic) 變化趨勢，乃至於是租稅制度、公私部門移轉與福利制度的興革？上述諸多可能因素對於經濟發展的個

別影響，現有國內外相關研究仍然有限；也因此，對於各別因素影響成長失衡的掌握有所困難，遑論對此提出解決不平衡成長的政策建議與對策。

本研究計畫的主要目的，是探討 1990 年代以來二十年期間台灣經濟不平衡成長的現象、成因與模式。影響經濟成長的原因眾多，若要討論失衡現象之成因，應首先對不平衡成長建立指標，透過不平衡成長指標的衡量與變化的觀察，說明我國的不平衡成長變化趨勢，並與其他主要國家對照，藉此了解我國不平衡成長程度的主、客觀變化趨勢。其次，回顧過去二十年來社會經濟與社會人口的變遷趨勢，殆以產業結構變動最為劇烈，是以本研究聚焦於產業觀點，由此探討不平衡成長現象歸因於產業的比重，逐一對造成此現象之個別產業深入觀察，刻劃不平衡成長的產業觀點，由此提出政策建議，並指引後續研究的發展方向。此外，本研究參酌其他主要國家的經驗，並實地參訪新加坡與日本，透過與當地學者和政策制定者面對面討論，取得該國包容性成長問題的第一手資料，充實本研究內容。

由於不平衡成長的指標反映在勞動市場不穩定與所得分配不均，本研究採用台灣的個體與總體資料，在產業變遷的維度 (dimension) 之下，陸續依照下列議題逐步進行分析：一，探討產業變遷引起的經濟不平衡成長，對於勞動市場與所得分配造成的影響；二，觀察產業的消長變化，以及由此導致經濟不平衡成長的可能因素或措施；三，觀摩與我國發展階段類似或規模相近國家，引介其推動包容性成長的經濟與社會政策；四，研提合乎我國社會、經濟、政治與文化情勢的包容性成長政策建議。

本研究從不平衡成長的指標建立與比較開始，探討此指標的跨時變化及跨國比較；然後藉產業變遷的角度，分別從個體和總體資料的觀點，探討勞動市場不穩定和所得分配不均議題。就本研究專注的不平衡成長指標探討，個別和加總資料觀點的分析，以及對應不同資料形式對產業進行的廣泛觀察，都是國內現有政策實證研究仍舊少見的。本計畫的實施，希望可針對不平衡成長現象提供先導性研究，並依

據研究成果提出具包容性成長概念的政策建議。

第二節 研究架構

本研究探討的二個主題，分別是不平衡成長指標的深入觀察，以及個體與總體資料在勞動市場不穩定和所得分配不均的分析。研究架構分為兩個主軸：一為不平衡成長各指標的對照比較，二是實證資料的深入分析。針對實證資料部份又可分為兩端，一為個體資料實證分析，一為總體時間序列分析。兩個主軸平行發展，分別對應指標比較和資料分析。雖然指標的比較和個、總體經濟計量模型估計各有不同，但兩種觀點的發現彼此交互驗證，可以強化政策分析的完整性，以供研提更周全的政策建議。因此，本研究重點分別聚焦於指標建構以及資料分析。希望隨著研究期程經過與後續推展，逐步建立一套相對完整的不平衡成長分析模型（地圖），描繪完整的失衡成長，並提出具體的政策建議。

本研究完成的內容如下：

- (一) 包容性成長的指標探討：依據亞洲開發銀行 (2011) 的提議，整理關於包容性成長的指標，並討論台灣在這些指標定義下，是否符合包容性成長的定義，及其與他國的比較狀況。
- (二) 經濟成長基本背景分析：從本研究採用的個體和總體資料，整理並分析經濟成長過程的各種現象，強調失業率、勞動參與率、工資分配與所得分配的變化，觀察成長過程與包容性成長抵觸的變化趨勢，以及這些趨勢的可能隱含。
- (三) 檢討導致台灣經濟不平衡成長的相關措施：由各種可能角度討論台灣近二十年的成長失衡，有哪些部份歸因於政府相關措施？尤其重要的是由產業政策、勞動政策、社會政策與教育政策的角度，觀察政府政策與不平衡成長的交互影響，乃至與此相關的勞動市場與社會人口特性改變，對於工資與所得分配所可能造成的衝擊。

- (四) 勞動市場個體資料計量分析：採用人力運用調查、家庭收支調查與工商普查資料，從產業變遷的論點觀察勞動市場的工資變化與勞動力供需失衡，由此檢討包容性成長的政策重點。
- (五) 產業發展失衡的總體資料計量分析：從總體資料時間序列觀點，探討各產業別的產值、平均薪資水準、產業別薪資不均度與人員退出率等，這些總體經濟因素的彼此交互影響，由此觀察產業成長失衡的成因。
- (六) 觀摩其他國家推動包容性政策的經驗與作法：參考歐盟、日本、新加坡與中國大陸近年來推動社會包容性的政策，同時實地參訪新加坡與日本，了解該國推動包容性成長的做法。
- (七) 根據資料分析結果，研提包容性成長政策建議：根據個體與總體資料經由經濟計量模型分析所獲結果，配合當前台灣面臨的各種社會經濟與社會人口變遷方向，引進包容性成長概念，提出具體的政策建議，期能促進勞動市場效率，一方面提高薪資水準，一方面降低所得分配不均，期能有助於國民福利水準的普遍提升。

第三節 成果

根據研究架構的規劃，本研究獲致的成果如下：

- (一) 透過國際指標了解我國的不平衡成長：在國際指標的界定下，估計我國不平衡成長的變化趨勢，並以此和其他主要國家比較，提出我國朝向包容性成長的方向。
- (二) 了解勞動市場失衡的成因並提出對策：透過個體和總體資料的經濟計量分析，了解產業變遷造成勞動市場失衡的可能影響，據此提出促進勞動力供需效率的政策建議。
- (三) 估計工資分配的變化趨勢並研擬對策：同時從分配觀點與時間趨勢觀察工資

分配惡化的成因，強調產業變遷在工資不均所造成的影響，並藉由分析結果研擬可能對策。

- (四) 了解產業發展失衡的成因，並提出包容性成長的政策建言：從經濟資料的分析結果，推論產業發展失衡的可能因素，搭配目前台灣的社會經濟和社會人口背景，加上台灣面對晚近外界環境的大幅變動，本計畫針對產業失衡現象提出可能的產業政策建言，透過產業均衡發展，帶動包容性成長。

第二章 包容性成長的內涵及衡量指標

第一節 包容性成長的概念

包容性成長 (inclusive growth) 的概念近年來蔚為風潮。包容性成長的要義，在於快速與持續成長的目標下，同時可以創造具有生產力和優質的雇用條件；此成長必須有社會包容性，以保障所有人有均等獲取的機會 (Ali and Zhuang, 2007)。換言之，包容性成長是對全體和個人提供更多的機會和能力的強化，旨在降低不均度並推動成長。不過，現有相關主題之文獻多屬政策討論，所引用數據亦多為現成之基本統計量；具有嚴謹分析內容的學術文獻仍然有限。

包容性成長一詞用於定義明確的經濟政策目標，首見於 World Bank (2006a)。包容性成長概念的提出，主要是在提醒諸如印度、中國、巴西等新興開發中國家，經濟發展過程的重點已然改變。過去這些國家經濟發展的主張，都在於追求速效，打擊貧窮；晚近所面臨的成長挑戰，已經從貧窮的降低移轉到促進具有包容全體的成長，重點在創造各種經濟機會。這些經濟機會必須對所有人都可及 (尤其是貧窮和弱勢族群)，以維持經濟的持續成長。根據 World Bank (2006a)，包容性成長概念的重點有三：一、經濟政策的目標不僅在追求每人平均所得提高，同時也應致力於分配不均等下降；二、所得不均度的升高和非所得不均度的惡化，可能危及整個亞洲的持續成長；三、包容性成長所欲降低的不均度現象，範圍及於經濟、社會和政治的不均度。值得重視的是，此處所謂的不均度，在傳統的所得、工資與消費等貨幣性 (pecuniary) 衡量之外，還包括非貨幣 (non-pecuniary) 衡量的項目，例如社會地位、教育和健康、性別歧視、文化差異與政治參與。準此，包容性概念的不均度下降，是涵蓋全面的概念，並不侷限某些特定指標。

Felipe and Hasan (2006) 從另一個角度指出，包容性概念下的成長與傳統經濟成長的作法兩者有別，其間的差別在於從給予津貼 (entitlement) 到賦予活力 (empowerment)，從打擊貧窮 (war on poverty) 到扶貧發展 (pro-poor development) (World Bank, 2006a)。過去政府是經濟成長推動的唯一要角，包容性成長概念下不

同於以往，除了需要開明活躍的政府，更需要私部門和第三部門的公民社會 (civic society) 攜手合作，才能創建共同分享的繁榮果實。Murshed and Gates (2006) 強調，長期持續的分配不均會帶來三個現象：成長遲緩、社會與政治不安，極端者甚至可能造成社會的武力衝突；唯有社會持續進行包容性成長，才能避免上述的遲緩、不安與衝突的現象。

所得和非所得不均度的擴大，是造成獲取機會 (access to opportunity) 不均等的主因。當今多數已開發和開發中國家，同樣面臨以下幾種類型的不均度擴大：一，產出成長的速度遠超過雇用機會的成長；二，首尾 20% 實質工資的差異，在絕對數字和相對數字都持續擴大；三，工資不均度惡化除了發生在都市地區，都市和非都市之間的差異也擴大；四，非正式部門 (informal sector) 的雇用持續增加，相對的，有正式契約和工作保障的正式部門雇用卻逐漸式微。

針對不均度指標的分類，文獻上指出的項目有以下幾個可能方向：所得、工資、消費、住宅、教育、健康、嬰兒體重、子女數...各種社會經濟與環境條件，在不同性別 (男女)、戶長 (夫妻之間)、部門 (公私)、產業 (製造業與服務業)、地區 (城鄉、南北) 之間的不均，以及依此為戶長定義的家戶不均。顯然，包容性成長關照的不均度涵蓋面極廣，經濟和社會各層面的不均度，都屬於不平衡成長的觀察指標，而可以成為一系列的分析主題。

面對這些不均現象的普遍化，包容性成長政策就致力於獲取機會的管道均等化。社會上的各類型差異應該來自努力 (effort)，而非獲取機會的環境。在包容性成長的概念下，可以引伸正面和負面的不均度：前者指不均度來自於市場和誘因、發明、企業家精神與努力工作；後者指來自環境的差異 (包括地理、社會排除、人力資本差異、信用取得困難) 排除人們參與高生產力的活動。如果負面效果超過正面，可能造成雙重陷阱：低成長率和高不均度。即使正面的不均度超過負面，對於無法參與經濟活動與分配的弱勢族群，還是必須透過社會保護，使他們有尊嚴過活。

第二節 文獻回顧

以下就現有相關文獻做歸納性整理，除了提供文獻回顧之外，同時也藉著文獻對照比較，釐清並闡明包容性成長政策的想法與作法。針對包容性成長的定義，各家說法並不完全相同。Klasen (2010) 首先提出明確的指標定義，說明包容性成長帶來歧視的下降和弱勢族群的減少，並且就如何衡量包容性成長帶來的改善效果，提出具體的說明。該文的重點建立在每天生活費用低於 2.5 美元水準，討論日費用在此水準以下人民，如何透過政府的政策或計畫，獲得就業機會或生活改善；這個改善的比例或人數，就是包容性成長的具體衡量。Rauniyar and Kanbur (2010) 和 Ali and Son (2007) 同樣也提出具體的衡量方式，他們都單方面注重教育、醫療或公共建設帶來的弱勢族群機會改善，以此衡量包容性成長的成果。準此，這些衡量是建立在低度開發國家或開發中國家的貧窮人口比例，在經濟成長過程的減少，以此作為不平衡的改善與包容性擴增的指標。

Ali (2007) 專注於所得不均度的討論。他們強調包容性成長不止關心貧窮家戶的改善，對於各級貧窮以及接近貧窮同樣都投以關注，所以對分配不均的討論也更為廣泛。例如，Gini 是單一數值指標，無法提供全面分配變化的觀察，因此該文建議用最低 60% 家戶所得的比例來討論，或是最低所得 60% 家戶的平均消費和最高 10% 家戶的消費比。另外，家戶所得高低分配是「垂直」的不均度比較，城鄉的或地區分配是「水平」的不均度比較；不均度的討論也該同時重視垂直與水平的比較。這些文獻提出的衡量方式固然明確容易操作，但部份失之簡略或單向，不易涵蓋全面的包容成長概念。

相對的，Ali and Zhuang (2007) 和 World Bank (2006b) 提出全面的衡量方式，但操作過程也因此相對困難。Ali and Zhuang (2007) 指出，經濟發展過程固然帶來貧窮現象減少，但是所得與消費不均度隨之上升，非所得不均度亦上升；尤其是獲取公共服務、土地和信用的機會，在發展過程中出現的不均度惡化尤其明顯。他們採用 Gini 係數和 Oshima 指標，觀察人均所得與消費的分配不均度的絕對值變化。另外，他們計算最高和最低 20% 的所得與消費各自相對水準和成長率，檢討不均

度惡化是肇因於分配兩尾各自離散，還是各自均有成長但速度不同；透過分配指標在絕對值與相對值的比較，深入探討包容性政策的著力之處。除了所得、消費和工資之外，教育、健康和消費（包括土地）的不均度也值得注意。例如，新生嬰兒體重高低在不同所得家戶的分布的差異，城鄉差乃至數位差距，也都是包容性成長政策值得重視的項目。這些項目個別來看固然重要而有不均度的經濟隱含，但是各種指標的資料取得來源不同，衡量單位與分析方式也各有異同；如何由此多類項目求得一致性指標的衡量估計，對於政策制定者是很大的挑戰。

McKinley (2010) 提出一個完整的操作型定義，從經濟成長速度、所得不均度和一般不均度、人力指標和社會指標各方面，給予不同權數，計算各發展階段的包容性。值得注意的是，該文提出的定義雖然完整可行，但是未必適用於我國的情況。例如他們建議的衡量指標中包括嬰兒夭折率、自來水接管數，以及每天生活費用低於 2.5 美元的弱勢族群數，這些指標在我國現階段的經濟發展程度，已經不再是問題，自然不適於將該文提出的衡量模型直接套用。關於 McKinley (2010) 提出的衡量方式，後續有專節說明。

其次，關於包容性成長關注的議題，各方也不完全一致。包容性成長固然都重視國民所得成長的重要性，但是伴隨經濟成長的同時，希望達到的目的各有偏重。就成長伴隨的目的而言，ADB (2008) 和 Ali and Zhuang (2007) 都強調機會的均等和可及性的擴增。ADB (2008) 提出一個 2020 年策略 (Strategy 2020) 操作手冊，其中詳列各種不均等的定義與衡量方式；針對各層面的機會均等條件，以及如何促進均等的策略，該策略皆有詳細描述。Ali and Zhuang (2007) 則指出，在包容性成長的概念下，探討的重點並非不均度本身，而是造成不均度的驅動力 (drivers of inequality)。與此類似的，不均的結果和不均的機會，兩者是不一樣的概念。如果不均是來自努力 (effort)，屬於正面的不均 (Chaudhuri and Ravallion, 2007)；如果不均是受到環境的影響，就屬負面的不均。顯然，機會的創造和結果的分配，兩者互為因果。透過機會的平等致力於消除環境造成的不均等，是包容性成長的核心 (core)，也是包容性策略的重心 (heart)。準此，包容性成長的概念，為不均度的診

斷與平衡成長政策的形成，提供了一個有力的分析工具。

Rauniyar and Kanbur (2010) 和 UNESCO (2009) 都希望成長過程帶來不均度的降低或平均指標的提升。兩個具有代表性的研究中，前者強調「成長」和「扶貧成長」的概念，都有別於包容性發展 (inclusive development)，理由在於包容性的重點所在，是全面的不均度下降，而不只是少數弱勢或貧窮族群的改善，並引用鄉村地區公共建設的例子，說明包容性發展的全面性與平均性；後者特別重視中度或低度開發國家教育機會的不均等，反映經濟發展過程對於機會均等化的期待。

Ali and Son (2007) 注重扶貧成長與非所得不均度的下降，並且提出實證模型的操作範例。該文從理論模型出發，建立社會的機會曲線 (opportunity curve)，然後透過社會機會曲線討論不均度下降時帶來的福利水準，並藉此衡量不均度下降的程度。將實證資料代入理論模型之後，他們可以深入討論教育和醫療不均度在菲律賓的改善程度。World Bank (2006b) 重視成長過程帶動的生產性就業機會，強調多維度 (multi-dimensional) 的均等代表不均度下降，其間包括獲取機會、公共財與服務，以及社會安全網照顧的途徑增加。要達成上述均等目標的方法，就是包容性成長，有以下兩個要項：第一，包容性成長的機會均等，重點在於對弱勢族群的機會開發，執行手段是經由政策和制度矯正市場失靈帶來的扭曲 (through the elimination of distortion created by market failure)；第二，長期弱勢必須受到認定，並設立社會安全網提供照顧。按照一般定義，60% 所得用於食物即為貧窮。包容性成長的目的，在保證成長的果實為全民分享 (包括弱勢族群)，並且避免極端剝奪，由此達到扶助貧窮弱勢的成長 (pro-poor development)。關於「扶貧成長」的達成途徑如下：一，提供效率、持續且環境友善的成長；二，經濟和政治場域必須調整，使得每個人能參與 (participate in)、貢獻 (contribute to)、並且受益於 (benefit from) 新機會；三，推動有效而且效率的社會保護系統，避免極端的剝削。第二和第三項是包容性成長的核心。除此之外，「扶貧成長」關注的差異項目，尚且包括健康、教育、衛生、飲水和住宅服務。

至於如何達成包容性成長的目的，Ali and Zhuang (2007) 提出具體的政策建

議，有以下三個要項：1. 就業機會的增加（機會的延展）；2. 人力資本的提升（更多可及的機會）；3. 社會安全網的照顧（針對弱勢族群）。包容性成長不止在追求成長過程中照顧弱勢族群，同時也重視事前政策規劃（*ex ante policy formulation*）和事後包容政策成果評估（*ex post assessment of inclusiveness attained*）。因此，包容性成長關照的項目涵蓋經濟、社會與政治的機會均等與可及性，最直接的觀察項目是所得與消費的分配。不均度的成因來自不平衡的成長，地區之間、城鄉之間，乃至家戶之間的所得高低差異，都會阻礙分配的平均化。尤其，低所得家戶和個人因為貧窮的限制，無法進行人力資本投資，也就愈無機會參與生產活動，彼此互為因果，造成惡性循環。因此，政府政策的重點，就在針對上述議題，提出改善不均並促進平均的具體政策或策略。

除了從個別指標或全體現象衡量包容性成長的改善程度，針對勞動市場現象討論包容性成長，是最直接的觀察。Felipe and Hasan (2006) 提出二個關於勞動市場不均化的現象：一，近年來就業成長逐漸減少；二，不管是相對或絕對數字，最高和最低 20% 都市地區實質工資差異，在過去 20 年逐漸擴大，城鄉間的差距也擴大。他們強調，包容性成長不僅在達成經濟機會最大化，均等經濟機會的可及性，同時也在保障最低經濟福利。包容性成長的重點不在於重分配（*redistribution*），而是機會的創造並保證獲取機會的均等。均等獲取機會的前提，建立在強化人力資本的大量投資，包括貧窮弱勢個人的能力提升；如此才有被雇用的可能，進而獲取全面的機會均等。

除了 ADB 與 UNESCO 針對低度和中度開發國家提出包容性成長的衡量與政策建議，歐美國家也不乏包容性成長的概念推動。經建會綜合計劃處 (2010) 討論歐盟 2002 年策略 (Europe 2020)，對於該策略有簡要說明。歐盟 2002 年策略中提出未來十年的發展，希望成為永續的社會市場經濟，達成智慧、永續和包容三大領域的經濟成長 (*smart, sustainable, and inclusive growth*)。策略包含七大方案，可以歸納為人力資本提昇（教育、就業與技能），社會公共建設（創新、數位社會、能源、產業策略），以及社會安全（對抗貧窮）。值得一提的是，該計畫內容主要是透過網際

網路平台，徵詢社會大眾意見，藉由公民參與達到集思廣益之效，這種利用電子科技進行的意見收集與行動參與，值得未來收集政策意見的借鏡。

綜合上述關於包容性成長的文獻，可以歸納以下幾項重點。首先，現有關於不平衡成長的文獻中，固然強調各種角度的不均度變化與成因，但對於產業發展不均帶來的經濟失衡，討論相對有限；從產業角度討論包容性成長的方向更是少見，本計畫希望對此提出補充性看法。其次，Ali and Zhuang (2007) 認為亞洲新興國家的快速成長，大多帶來所得不均度的惡化，但是我國和南韓卻是例外，兩國的 Gini 都沒有超過 40%。然而，該文引用的數據，多數國家都專注於「消費」不均度惡化，只有我國和韓國數字是「所得」不均度。再就我國的所得分配不均度而言，雖然絕對數字不若其他開發中國家嚴重，但是我國在近十年間的所得不均度有極大幅度的惡化；分配不均度快速上升的理由與解決辦法，本研究也將有所討論。尤其，現有文獻的分析內容中，不乏我國資料在內（例如 Ali and Zhuang, 2007），但是多數文獻採用資料多屬早期，並未涵蓋我國晚近所得分配快速惡化的階段，這也是我國關於包容性成長研究需加著墨的部份。

與此相關的是，現有包容性成長的討論，大多強調各種分配指標不均度的觀察，但是少有直接觸及發展過程帶來的社會變遷，及因此造成估計結果的變化；這樣可能面臨的侷限是，在包容性成長的討論過程忽略非經濟因素帶來的效果。理論上而言，除非社會環境處於定態 (stationary)，否則成長過程的內生變化應該排除，亦即經濟環境條件（包括社會經濟與社會人口因素）需加以考量，才能掌握不均度變化的真正意涵。

表 2-1：相關文獻內容比較

概念提出	文章摘要	主要想法	過程/ 結果	所得/ 非所得	所得成長 是否必需	是否容易 衡量	衡量方 法
ADB (2008) --Strategy 2020	<ol style="list-style-type: none"> 文中強調機會的均等和可及性的擴增。 詳列各種不均等的定義與衡量方式，並就各層面的機會均等條件，以及如何促進均等的策略，有詳細描述。 達成包容性成長的策略包含七大方案，可以歸納為人力資本提昇（教育、就業與技能），社會公共建設（創新、數位社會、能源、產業策略），社會安全（對抗貧窮）。 	創造機會並擴增可及性的成長	大部份是觀察成長的過程	著重所得的成長	是	無法很清楚的衡量	與 Ali and Zhuang 很接近
Rauniyar and Kanbur (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 希望成長過程帶來不均度的降低或平均程度的提升 提出具體的衡量方式，注重教育、醫療或公共建設帶來的弱勢族群機會改善，以此衡量包容性成長的成果。 強調成長和扶貧成長的概念，理由在於包容性的重點所在，是全面的不均度下降，而不只是少數弱勢或貧窮族群的改善。 	降低不平等的成長	衡量成長帶來的結果	同時著重所得與非所得的成長	是(所得面向)	衡量方式較簡單	與相對 PPG 很相同
Ali and Son (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 注重扶貧成長與非所得不均度的下降，並且提出實證衡量的模型。 該文從理論模型出發，建立社會的機會曲線 (opportunity curve)，然後透過社會機會曲線討論不均度下降時帶來的福利水準，並藉此衡量不均 	非所得面向的扶貧改善	衡量成長帶來結果	著重非所得的成長	否	技術上有困難	接近非所得成長發生曲線

概念提出	文章摘要	主要想法	過程/ 結果	所得/ 非所得	所得成長 是否必需	是否容易 衡量	衡量方 法
	度下降的程度。						
Ali and Zhuang (2007)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 探討的重點並非不均度本身，而是造成不均度的驅動力 (drivers of inequality) 2. 透過分配指標在絕對值 (Gini 係數和 Oshima 指標)與相對值(最高和最低 20% 的所得與消費各自相對水準和成長率)的比較，深入探討包容性政策應著力之處。 3. 除了所得、消費和工資之外，教育、健康和消費 (包括土地) 的不均也值得注意。 4. 各種指標的資料取得與分析方式各異，對於指標的衡量帶來很大挑戰。 	以平等機會與管道為基礎，並擴展此管道的成長	大部份是觀察成長的過程	同時著重所得與非所得的成長	是	提出全面的衡量方式，但操作過程相對困難。	接近公平機會擴展的概念
The World Bank (2006b)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重視的是成長過程帶動的生產性就業機會。 2. 包容性成長有以下兩個要項：第一，包容性成長的機會均等，強調對於弱勢的機會開發，經由市場，政策和制度的失敗的矯正；第二，長期弱勢必須獲得認定，並設立社會安全網提供照顧。 3. 包容性成長的目的，在保證成長的果實為全民分享 (包括弱勢族群)，並且需避免極端剝奪，亦可視為扶貧成長。 4. 達成途徑：一，提供效率、持續且環境友善的成長；二，經濟和政治場域必須調整，使得每個人能 	提倡具生產力就業的成長	大部份是觀察成長的過程	同時著重所得與非所得的成長	是	操作過程困難	部份與 Ali and Zhuang 方法相近

概念提出	文章摘要	主要想法	過程/ 結果	所得/ 非所得	所得成長 是否必需	是否容 易衡量	衡量方 法
	參與、貢獻、並且受益於新機會；三，推動有效而且效率的社會保護系統，避免極端的剝削。						
United Nations Development Programme (2009)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 希望成長過程帶來不均度的降低或平均程度的提升 2. 特別重視中度或低度開發國家教育機會的不均等，反映經濟發展過程對於機會均等化的期待。 	平等的成長	同時衡量過程及結果	同時著重所得與非所得的成長	不是必要的	操作過程困難	部份與Ali and Zhuang方法相近
McKinley (2010)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 提出完整的操作定義，從經濟成長速度、所得不均度和一般不均度、人力指標和社會指標各方面，給予不同權數，計算各發展階段的包容性。 2. 缺點：文提出的定義雖然完整可行，但是未必適用於我國的情況。 	包含經濟、所得、人力資本和社會保護的成長	同時衡量過程及結果	同時著重所得與非所得的成長	是	操作簡單	全面性的完整衡量

資料來源：自行整理。

第三節 包容性成長的衡量指標

在討論不均度的現象時，指標的定義和選取很重要。McKinley (2010) 提出一個完整的，同時也較容易進行資料搜集與衡量的方式。相關變數略述如下：

1. 成長、就業力、經濟基礎結構部門 (權重 50%)

(1) 經濟成長

- a. 人均國民生產毛額實質成長率。
- b. 工業，服務業及農業在總附加價值中所佔的份額

(2) 生產力就業

- a. 工業的雇用份額
- b. 製造業的雇用份額
- c. 總就業人口中，自營作業者及無酬家屬工作者的比例
- d. 補充指標：家戶成員所得每日每人在 2.5 美元以下 (國際 PPP 貧窮線)

(3) 使用經濟建設

- a. 使用電力的人口比例
- b. 每 100 人中手機使用人數

2. 所得貧窮及公平，包含性別平等 (權重 25%)

(1) 貧窮衡量

- a. 生活水準在國內貧窮線之下的人口比例
- b. 生活水準每人每天 2.5 以下國際貧窮線以下的人口比例，以 2005 年價格

(2) 不平等衡量，垂直

- a. Gini 係數
- b. 最貧窮的 60% 人口的所得佔有率

(3) 不平等衡量，水平

- a. 城鄉間的所得或支出差距
- b. 宗教或主要種族間的所得或支出差距

(4) 性別不平等

- a. 15~24 歲識字女性及男性比例
- b. 男女接受中等教育比例
- c. 由技術健康人員接生的比例
- d. 在非農部門女性就業比例

3. 人力資本 (權重 15%)

- (1) 5 歲以下死亡率
- (2) 40 歲以下死亡率
- (3) 5 歲以下體重過輕的比例
- (4) 淨初等教育入學率
- (5) 淨中等教育入學率
- (6) 使用自來水的人口比例
- (7) 使用合適衛生設備的人口比例

4. 社會保護(權重 10%)

- (1) 所有社會保護系統支出佔 GDP 比例
- (2) 社會保護系統的獲益數，參考人口相對於主要目標群體的比例
- (3) 社會保護系統的獲益數，貧窮者佔總貧窮人口比例
- (4) 平均社會保護支出對貧窮者佔貧窮線的比例

5. 管理制度 (權重 0%)

很難衡量，因為無法定義何謂好的管理。可能的有二個指標：(1)收益/GDP 比例；(2)公共投資/GDP 比例。

依據上述定義，所得成長、就業力、經濟基礎結構是最主要的部份，權數佔有 50%。就低度開發或開發中國家而言，先求富後求均是合理的順序。因此，所得的成長速度，位於貧窮線以下的人口比例，生產力在各業別的分佈與雇用，以及電力與手機的使用，這些指標直接反映一國成長的果實，也成為最基本指標。在成長之外，其次的 1/4 權重放在貨幣性和非貨幣性的不均度，前者包含所得、支出的分配

不均度，後者則涵蓋性別、種族、教育、城鄉等維度的不均。由此可見，包容性成長的不均度概念不僅止於貨幣性項目，連同非貨幣性指標也需一併考量。這種觀點是相對新穎的，不但是先求富後求均，同時這個均等概念還涵括城鄉、宗教、性別等傳統成長指標比較忽略的，也反映了包容性成長的現代意義，是追求全面的、無偏差或歧視的成長。

再其次有 15% 的權數是人力資本指標，包含各種年齡的死亡率以及就學率，乃至乾淨的飲水和衛生的使用比例。這些人力資本的指標，連結到一國生活環境的健康衛生，由此延伸到各種機會獲取的均等，以及個人機會的增加。雖然五歲以下體重過輕的比例，或是使用自來水和合適衛生設備的比例，在新興工業化國家或已開發國家都不是問題，但是對於尚在發展階段初期的國家而言，這些指標的建立，超過傳統只討論嬰兒夭折率或是青少年就學率的問題，而及於更廣泛的均等化指標。社會保護相關指標的權重較低，為 10%。對於發展初期的國家而言，社會保護系統相對粗略或不健全，但社會保護是對於弱勢族群的最後一道保護網，在討論包容性成長時還是不應該忽略。最後一個國家的管理制度也對包容性成長有影響，但權重是零，可能的理由是開發初期的國家管理制度不健全，亦不易衡量。此處提出收益或公共投資佔 GDP 的比例，只能算是間接式的衡量方法。

McKinley (2010) 臚列的不均度指標有一特色，就是多為實質可以觀察並衡量的數量不均度，而少如其他文獻提出的質化（例如政治和社會參與）不均度。質化指標的缺點是取得不易，也有衡量上的困難。就個體資料的層面而言，比較明確的是所得和消費的不均度。至於總體面的指標，包括三級產業觀察附加價值 (value-added) 的貢獻度、各產業別的雇用比例、製造業中各業的雇用比例等，都是帶來不均度的可能原因。在勞動市場的指標中，勞動參與的改變、就業比例中的自營作業者和無酬家屬工作者、低度就業者、非自願性部份工時等，是透露成長受否具包容性的指標。但是，該文建議的宗教或種族間的所得不均，社會保護系統對於貧窮人口的保障，乃至一國的管理制度，類似的指標在先進國家也未必可以取得，對開發中國家而言，可能面臨資料可用性的不足。

該文部份指標並不完全適用於我國目前的發展階段，例如所得 2.5 美元以下，或是使用自來水人口比例，在我國都缺乏資料或早已達到 100%。其次，項目的增減方向是好是壞，對不同發展階段的國家而言，亦有不同的隱含。再者，各主要項目的權數縱然明確，但是細項的衡量單位未必相同，個別項目的權數如何分配和加總，亦缺乏清楚的操作說明。不過，整體而言，該文提出的指標大致都是可以衡量的數值，也具備跨時或跨國比較的基礎，例如工業雇用份額或服務業雇用份額。ADB (2007) 認為亞洲國家的經濟發展過程都是從農業轉型，但是成功的轉型大多得力於成功的製造業，而非服務業，因為有生產力的工作大多由製造業所創造，服務業就業通常意味著低生產力的非正式雇用。類似的陳述可能不完全適用於經濟發展相對成熟的國家。以我國為例，商業與服務業佔 GDP 比例在 2000 年以來就超過 70%，就業人數也超過 60%；透過服務業引領製造業發展經濟，是我國經濟成長無可避免的方向。

據此，從產業發展的角度來討論，觀察三級產業的消長，以及經濟成長下各種行業的不均，可能是包容性成長政策形成的重要參考。再者，在 ADB (2008) 的定義中，繁榮意味著國家內 (intra-country) 與國家間 (inter-country) 的繁榮。也因此，ADB 推動的包容性成長，不僅強調經濟成長必須整合國內的效率和資源，同樣也要求地區間和國際間的市場整合。這種更為廣義的經濟成長策略概念，有助於我們在討論包容性成長政策時，將相關的自由貿易政策加入整體考量。應該注意的是，類似主題的研究，以我國資料為對象的分析仍然有限，尤其是消費不均和一般社會經濟與環境條件不均的主題，都未受到足夠重視。這些研究的主題，雖然不可能在本研究中一次完成，但是本研究希望大致描繪上述不平衡成長的分析架構，以供後續研究的參考。

第四節 我國與其他國家比較的包容性成長指標

雖然 McKinley (2010) 提出完整的衡量方式，但是這種衡量模式只是概念性的說明，加上有些資料指標不一定適用於不同發展程度的國家，乃至指標本身缺乏明確定義，因此並未廣泛應用在各國家的資料的比較上。ADB (2011) 提出一個完整的包容性成長指標架構 (Framework of Inclusive Growth Indicator, 簡稱 FIGI)。此指標經過縝密的審查和挑選，目的是提供未來推動包容性成長所需的研究與衡量，同時希望成為包容性成長的共通性衡量指標。FIGI 共包含 35 個指標項目，根據包容性成長的主要問題和三大政策支柱而來，主要的指標是所得與非所得面的貧窮與不均度，接著是涵蓋持續成長帶來的工作機會、社會包容和平等的經濟機會獲取，以及社會安全網的項目。以下首先就我國的 35 個指標逐一討論，接續整理日、韓、星、中等國與我國的比較，最後再提出相關指標的評論。

表 2-2 是 35 個項目的列表，表格中打叉的代表該統計數字沒有提供。表中顯示，我國沒有人生活在每天 2 美元的水準下，但是仍舊有低於貧窮線的家戶。所得／消費比例及受教育年數我國有提供統計數字。嬰兒夭折率和體重過輕在我國不是問題。15 歲以上就業率及 GDP 中的就業彈性比例亦有之，生師比數字亦有，但是以購買力平價計算的人均所得數字我國並未提供，所得／消費比例則台、日、韓、星等國皆無。無酬家屬工作者比例、每人電力消費與鋪面道路比例只有我國缺乏資料。成年人在二家以上存款機構擁有帳戶比例，一歲幼兒流行病疫苗接種亦無我國資料。醫生、護士與助產士的每萬人比，政府教育支出與健康支出佔比，獲得電力和改善飲用水的比例，教育的性別不均等，這些數字我國都有。使用固態燃料和產前檢查的資料在台、日、韓、星皆無，但使用先進的衛生設備的比例，只有我國缺乏資料。性別間勞動參與率差異各國皆有資料，國會中女性保障名額的比例獨缺我國。勞工分級社會保護台、日、韓、星各國皆無資料，政府支出在社會福利和社會安全的比例，人民意見是否受到重視，政府效能與廉潔程度則各國皆有。

表 2-2：我國與主要國家包含之包容性指標一覽表

No.	Indicator	Taiwan	Singapore	Korea	China	Japan
1	Proportion of Population below the National Poverty Line (percent)		x			x
2	Proportion of Population Living Below \$2 a day at 2005 PPP \$ (percent)	x	x	x		X
3	Income/Consumption Share					
4	Average Years of Total Schooling of Youth (15-24) and Adults (25 and over)					
5	Prevalence of Underweight Children Under Five Years of Age (percent)	x		x		x
6	Under-Five Mortality Rate (per 1,000 live births)	x		x		
7	Growth Rate of GDP per Capita at PPP (constant 2005 PPP \$)	x				
8	Growth Rate of Average Per Capita Income/Consumption in 2005 PPP \$ (a)	x	x	x		x
9	Employment Rate (youth and aged 15 years and over)					
10	Elasticity of Total Employment to Total GDP (a)					
11	Number of Own-Account and Contributing Family Workers (per 100 wage and salaried workers)	x			x	
12	Electricity Consumption(per capita kWh)	x				
13	Paved Roads(percent of total roads)	x				
14	Number of Cellular Phone Subscriptions (per 100 people)					
15	Depositors with Other Depository Corporations (per 1,000 adults)	x				
16	School Life Expectancy (years)	x	x			
17	Pupil-Teacher Ratio (primary)					
18	Diphtheria, Tetanus Toxoid, and Pertussis (DTP3) Immunization Coverage among 1-Year-Olds	X				
19	Physicians, Nurses and Midwives (per 10,000 population)					

No.	Indicator	Taiwan	Singapore	Korea	China	Japan
20	Government Expenditure on Education (percent of total expenditure)					
21	Government Expenditure on Health (percent of total expenditure)					
22	Population with Access to Electricity(percent)			x		x
23	Share of Population using Solid Fuels for Cooking	x	x	x		x
24	Population Using Improved Drinking Water Sources (percent)					
25	Population Using Improved Sanitation Facilities (percent)	x				
26	Gender Parity in Education					
27	Antenatal Care Coverage (at least one visit)	x	x	x		x
28	Gender Parity in Labor Force Participation, Aged 15 Years and Over (percentage)					
29	Percentage of Seats held by Women in National Parliament	x				
30	Social Protection and Labor Rating	x	x	x	x	x
31	Social Security Expenditure on Health (percent of government expenditure on health)	x			x	
32	Government Expenditure on Social Security and Welfare (percent of total expenditure)					
33	Voice and Accountability					
34	Government Effectiveness					
35	Corruption Perceptions Index					

資料來源：ADB，2011；作者自行整理。

首先要說明的是，FIGI 適用於 ADB 的 48 個會員國，而這些會員國包含日澳紐等先進國家，韓港星台等新興工業化國家，也包含中國印度等開發中的大國，更涵蓋中亞、西亞和南亞以及南太平洋諸國等在內。由於 ADB 這些會員國的特性差異很大，為了兼容並蓄這些國家的包容性特性並加以比較，有些包容性指標項目可

能只適用於部份國家，而無法一體適用。綜觀這 35 個指標的特性，大概可以分為所得和非所得的指標，以下先做各指標採用的可能理由與適用性討論。

FIGI 的 35 個指標，如表 2-2 中所列，可以分成五大部分來討論。第一部份是貧窮和不均，又可區分為所得和非所得的，每個項目有三個指標，合計六個，對應表 2-2 的子項目 1 至 6。第二部份是高而有效率的成長，用以創造有生產力的工作和經濟機會，一共有九個項目；經濟成長和就業是子項目 7 至 11，重要的公共建設是子項目 12 至 15。第三部份是社會包容和經濟機會均等保證，又可分為三個次組合，第一個組合健康及教育投入的取得，分別為子項目 16 至 21；第二個組合是基本公共建設設施與服務的取得，是為子項目 22 至 25；第三個組合是性別平等與機會，屬於子項目 26 至 29。第四部份是社會安全網，設計於子項目 30 至 32，最後一部份是政府治理與制度，列於子項目 33 至 35。

以下逐一說明每個指標的意義。FIGI 關注所得貧窮及不均度，討論所得低於國家貧窮線的人口比例，每日生活低於二美元的人口比例，所得不均度（頂端與底端所得 20% 比數），以及所得消費比例。這些指標是標準的所得水準和所得和消費不均度指標，重點在計算貧窮的比例，或者說不均的偏差。不過，貧窮線的定義各國不同，每日生活低於二美元的人口比例對於開發程度稍高的國家都不適用，某種程度限制了這兩個指標在跨國間的比較與應用。至於所得不均度指標則是國際通用，所得和消費比例的不均度一般比較少見，可能多數用於低度開發國家的衡量。不過，包容性成長強調消費不均度，而由消費衡量福利水準比所得更直接，此處引進所得消費比討論不均度，可以提供比只觀察所得不均度更接近福利水準差異的指標。

青少年與成年人的平均教育年數也是典型的成長指標，再區分男性與女性，除了可以觀察不同世代 (cohort) 的教育程度改善，同時也可以比較男性和女性不同年齡與不同世代間的教育機會是否普及，是一個應用廣泛的指標。五歲以下兒童的體重過輕比率與夭折率，這些指標用於衡量發展中國家可以清楚界定出不同的發展進程，但是對於和我國類似發展程度的國家，則不易看出其中的變化；尤其是五歲以

下兒童的特性變化，對於多數工業化國家已經不是重要問題。

以購買力平價 (PPP) 計算的 GDP 成長率以及每人平均 GDP，可以提供標準化的生活水準衡量，而為適當的指標。就業率及就業產出彈性兩個指標，前者在觀察勞動力參與勞動的比率，後者則討論就業和產出成長間的關係，同時也都分別觀察男性和女性的差異。這樣的指標不只提供一國之內或國家之間的「時間點」或「時間軸線」的比較，更加入性別間的差異衡量，因而有「全面」的觀點；這也是傳統的總體跨國比較相對少見的。FIGI 提出一個新的衡量指標，是每百位受薪人員，對應多少位的無酬家屬工作者。在相對初級的經濟發展程度，家庭員工的情況比較常見，也可能因此不易計算合理的待遇和生產力。這個指標的比較，提供我們更深入了解標準的勞動市場統計無法呈現的結果。

電力使用度數、鋪面道路比例和手機電話註冊人比，以及成年人在不同金融機構的開戶數，反映一國基礎建設和現代化設備（包括金融機構）的可及性，同時也和一國人民的福利水準有直接關連；這類指標的提出，使我們更容易進行跨時或跨國間的進步程度比較。預期就學年數的長度，顯示一國教育資源的充裕與否，同時也和一國人民對於教育需求的程度。不過，這個指標的計算是以當前某一年紀的族群就學率作為計算基礎，牽涉部份的總體資料分析與預測估計，我國的資料並未提給 ADB；本計畫嘗試透過現有的個體資料進行簡單設算，但是數字和週邊類似國家無法對照。經與主計總處聯繫，也無法取得相關數據。基礎教育的生師比以及一歲幼童法定傳染病的疫苗接種比例，這類指標主要還是適用於低度開發或開發中國家的比較標準，對於高度開發國家的比較意義不大。尤其像我國面臨少子化的危機，小學生師比逐年上升，這個情況並不是基礎教育支出的大幅擴張，而是社會趨勢自然造成，在指標數字的解釋與對照，不可不慎。

每萬人分配的醫師、護士與助產士人數比，以及政府支出於教育與健康相關政事的比例，可以直接衡量並比較一國廣泛的健康與教育水準。不過，我國政府在健康支出的比例遠低於相同類型的國家，但是我國全民健保制度提供先進而完善的醫療照顧，顯然這個項目的政府統計在各國間因為制度不一而無法直接對照，在使用

與解釋指標時同樣需要格外注意。獲取使用電力、乾淨飲水、固體燃料烹食和先進衛生設備的人口比例這四個指標，應該適用於發展中國家或低度發展國家，對於新興工業國並不適用。教育機會的性別差異，強調性別間的平衡甚於教育機會的提昇。產前檢查的有無，不只反映產婦是否受到良好照顧，更影響出生嬰兒的健康與未來發展，對於一國人力資本品質的提昇有長遠影響。

FIGI 的指標之一是勞動參與率的男女平衡，並不直接討論個別勞動參與率的高低。對於開發程度較低的國家而言，性別間是否具有相同的勞動市場機會，可能也和是否有足夠的勞動參與機會同樣值得重視。至於國會中的女性席次，也是直接衡量性別差異的代表性指標。不過，ADB 的會員國如此眾多，並非每一個都具備民主國家的國會，遑論是否規定女性在國會中的席次，因此這個指標不僅可以清楚區分一國的男女差異，更可能同時觀察一國的民主體制是否健全。再者，這類指標對於高度開發國家或已開發國家同樣適用，一般的性別保障名額門檻是組成成員的 1/5 或 1/3，如果部份國家的比例高過此門檻，應可反映該國性別平等與性別主流意識的成熟程度。

社會安全保障與勞工分級指標，是 ADB 從國家表現衡量 (Country Performance Assessment, CPA) 的 17 個項目中統計得來，目的是提供一個質化的數據用於衡量社會安全網的效果。如果部份國家或地區沒有類似 CPA 的統計數字，就無法計算此指標；我國的統計數字中可能無法完全搭配 CPA 的標準，所以這個指標我國並未申報。政府支出用於健康和社會安全 (福利) 的比例，直接反映一國對於健康人力資本投資的重視，以及對於弱勢族群的照顧。關於政府管理與職能的表現，FIGI 採用三個指標，分別是人民發聲和受重視程度，政府管理有效性以及政府貪污程度。第一個指標以人民參政的可能性及媒體自由作為衡量標準，第二個指標討論政府施政品質與政策達成性，第三個指標則是標準的政府清廉程度衡量。

根據上述，FIGI 的指標有幾點值得深入討論。

第一，包容性成長的五大要項，分別為 (1) 貧窮和不均；(2) 效率成長創造有生產力的工作和經濟機會；(3) 社會包容和經濟機會均等保證；(4) 社會安全

網；(5) 政府治理與制度。這些項目中，除了 (1) 的貧窮和不均是消極的界定不均和哪些族群屬於貧窮之外，另外四個是包容性成長的四大支柱，分別從工作的創造，機會均等的保證，積極的社會安全網以及政府治理的監督與提昇，設法建構一個具有包容性成長的環境。傳統的發展理論只強調成長，欠缺包容與分配的概念，也因此忽略了平等與包容的重要，乃至於對弱勢的照顧，以及對政府的監督。FIGI 的 35 個指標，在傳統思維上另外提供了新想法，也為未來國家發展如何在包容和成長間取得平衡，指出具體的方向。

第二，對照早期文獻提出的包容性成長指標，大多著重在所得水準與所得分配不均兩個層面，但是 FIGI 的 35 個指標中，關於貨幣所得與所得不均的只是其一部份，同時在所得的概念中加入消費；更重要的是，FIGI 的指標特別強調族群、世代與性別間的可能不均。這種從傳統貨幣性不均延伸到非貨幣性不均的概念，在包容性成長中有深刻意涵：唯有排除非貨幣性的不均，使得各族群間平衡發展並受益，才是解決貨幣性不均的根本之道，並能達到長期的成長目標。

第三，FIGI 最強調的是人力資本相關指標，包括受教育機會、體重過輕、嬰幼兒夭折率、健康支出、教育支出、生師比例、乾淨飲水、電力獲取、先進衛生設備、產前檢查等等，這些指標隱含 FIGI 重視的是人力資本（尤其是教育和健康指標）的各種考量，理由是包容性成長強調平衡成長，唯有在人力資本投資的平均，才可能引導後續的平衡成長。這種先進的觀念不只適用於開發中國家，對於目前遭遇或即將面臨失衡成長威脅的已開發或先進國家而言，同樣有重要的參考價值。

第四，FIGI 並未直接關照失業率，也不探討直接討論男性和女性個別失業率高低，相反的，他們更注重就業率，以及男女之間勞動參與率是否平衡，乃至各種可能影響未來就業能力的特質與環境。這些指標具體顯示，包容性成長的概念，除了成長之外，對於如何達到平衡成長的根本手段，有不同

於以往的見解，值得重視。

第五， FIGI 2011 年報告的 35 個指標中我國缺少 16 個項目，但是新加坡和韓國只缺少 7 個項目，日本缺少 8 個項目。即使我國是亞銀會員，扣除部份在我國已經不是問題的每天 2 美元生活水準或疫苗接種比例，我國資料和國際接軌的完整性仍有待加強的空間。再者，ADB 表格中各種數字定義，未必和各國現行統計方法或國際定義一致。雖然如此，我國可以設法在既有的資料上和 ADB 表格配合，盡可能提供可以對照比較的數字。當然，未來此表格的推廣與應用，仍待各國間的統計方法與資料處理互相配合，尋求共同一致的標準，以利推廣。

以下依據表 2-3 的內容，首先針對我國的統計數字深入分析，之後再進行國際比較。我國低於貧窮線的人口比例，1993 年僅有 0.6%，2009 年增加為 1.1%。這個數字可能比歐美先進國家都來得低。根據內政部 2009 年年中的新聞稿（中國時報，2009, 6, 21），當年受到全球金融海嘯衝擊，景氣衰退、失業激增及薪資大減，落到貧窮線以下的家庭，以及低所得的家庭人口數，雙雙創下歷年新高紀錄。這一波來自美國的金融海嘯使得我國失業人口於一年之間激增 21 萬人，薪資驟降一成，正是導致貧窮線以下家庭快速增加的重要原因。內政部表示，鑑於國內貧窮人口快速升高，內政部已展開「低收入戶生活狀況調查」，藉以瞭解落入貧窮線以下的民眾實際面臨的困難，以做為未來政府施政的參考。在當時的情況下，政府除了對落至貧窮線以下的家庭給予種種津貼補助外，更自 2008 年 10 月起推出「工作所得補助方案」，此方案針對全年薪資偏低的工作者給予每月 3,000 至 6,000 元的補助，適時保障工作人口的基本生活水準及家庭消費能力。根據內政部的統計，若無此補助方案，落至貧窮線以下的家庭可能還要更多。此方案實施半年，補助 23 萬人，有效紓緩低所得家庭的壓力。由此觀之，低收入人口的比重變化，固然反映一國的貧窮狀況，政府若能適時伸出援手，透過像內政部對低薪但有工作意願的勞工實施薪資補貼，正符合包容性成長概念的扶貧（pro-poverty）方案，而有助於貧窮的減少。

每人每天生活水準低於 2 美元（以 2005 年為基期的購買力平價）的人數，我國

並無相關數字。以當時匯率計算，2 美元約為 60 元新台幣，等於每月 1,800 元，每年尚不足 22,000 元新台幣。以我國目前的國民所得與生活水準，即使有類似的生活費用支出者，應該屬於界外值 (outlier) 或特例，並無討論的意義，因此沒有該數字報告。所得佔消費倍數 (所得／消費) 也是一種不均度衡量，不過，ADB 各國中只有我國是以可支配所得 (disposable) 進行估計，所以比數較其他國家為低；參見表 2-3 下方說明。此數字分為五等分，之後再進行頂端與底部等分的比數計算。我國在 1993 年最低 20% 的比數是 2.6，最高 20% 是 14.1，兩者的比例是 5.4。不管是個別端點的比數，或是高低兩端的所得消費比例，大概都是各國間最低；這也反映我國所得和消費之間的不均度，在亞洲各國之間相對來得平均。對照日、澳、紐等國同一時期的數字，日本的高低兩端比數為 3.4，遠低於我國，紐澳等國都接近 7，則遠高於我國。不過，日本的頂端與底端比數雖低，但是最低和最高的五等分的比數，分別為 10.6 和 35.7。其中底端的比例是亞洲國家中最高。顯然，日本的所得消費比固然平均，反映高低兩端的差異不大，但是個別分組內的所得消費比數也很高，反映日本人民所得用於消費的餘裕。到了 2008 年，我國的所得消費比三個數字，分別為 3.0、18.3 和 6.1，其中頂端和底端的比數從 5.4 升高為 6.1，顯示晚近我國的所得消費比逐漸惡化，不均度有漸增的趨勢。

關於平均受教育年數的比較，表中分為青年人與成年人，分別對應 15-24 歲以及 25 歲以上。從 1990 至 2010 年二十年間，青年人平均教育年數從 11.1 提高到 13 年，成年人則從 8 年增加為 11 年，兩者都有明顯增加，反映我國近年來的教育大幅擴張。若分為女性和男性來看，女性青年人的教育程度高於男性，但男性成長較快，到了 2010 年，兩者的平均教育年數都接近 13 年。是就成年人而言，上述的趨勢剛好相反，女性的教育年數低於男性，但女性成長較速，到了 2010 年，女性教育年數為 10.5 年，仍低於男性的 11.6 年。此結果反映早年女性受教育機會少於男性，因此成年人族群中仍舊呈現女性不利的情況。不過，隨著女性受教育機會和男性均等甚至超越，男女間平均受教育年數的差異應該會逐漸消除。

五歲以下體重不足的兒童的比例，除了我國之外，韓、港、澳、日、紐等國均

無報告，顯示此問題可能不存在於上述國家。新加坡有少部份兒童體重不足，推測可能是因為星國有多類種族，特定或弱勢族群比較有此問題。五歲以下嬰兒夭折率先進國家和落後國家皆有數字，唯獨我國和韓、港缺乏此統計。至於 2005 年購買力平價的所得消費比，大多數主要國家都無此統計，韓、港、日、澳、紐皆無，我國自不例外。

從 1991 至 2009 年間 15 歲以上和青少年的就業率，全體從 36.8% 下降為 23.8%，女性由 41.8% 下降到 28.5%，男性由 32% 下降到 18.5%。我國的數字是 ADB 國家中最低的。其中的主要原因可能來自於青少年和青年的就業率逐年下降，此情況固然和我國的中高等教育大幅擴張有關，但另一方面也反映我國就業狀況逐年惡化。這個情況有正反兩面。從好的一面來看，青年就業率低，在經濟不景氣時不至於造成大量失業壓力，因為經濟情況不佳時都是青年和青年勞工首當其衝，遭到裁員而失業。但是，從另外一面來看，青年和青少年缺乏職場經驗，畢業後需要更長的時間學習職業技能，也可能造成學非所用，形成人力資本的不效率與浪費。綜而言之，我國的就業比如此低，和澳、日、紐等國有相當差距，值得勞動主管機關再做檢討，針對人力資本投資與應用的效率性，參酌先進國家的經驗，在包容性成長的概念下再做調整。

產出與就業彈性是衡量某一期間 1% 的 GDP 成長，帶動 (associated with) 多少的就業變動。在 1992-94 和 2004-08 年期間，我國全體產出就業彈性從 0.19 上升為 0.45，女性是 0.32 上升為 0.67，男性由 0.1 增加為 0.28。由於 1995 年之前我國經濟成長速度較快，加上以製造業為主，因此產出與就業彈性較小，亦即可以較少的就業人數增加，帶動固定的 GDP 成長。1995 年之後我國進入中度成長，同時製造業比例下降，服務業比例上升；為了達成固定的 GDP 成長，必須要有更多的就業增加，因此產出與就業彈性上升。女性的彈性是男性的二倍至三倍，顯示女性就業對 GDP 成長的貢獻度比男性低，理由可能和女性投入製造業(服務業)的比例低(高)於男性有關。此外，女性在這段期間的彈性上升兩倍，但是男性上升將近三倍；此趨勢顯示男性就業對於 GDP 成長貢獻的退化，比女性更為嚴重。這些數字都反映

我國經濟發展的方向，在經過快速成長的階段之後，朝向服務業的勞力密集型方向發展。有鑒於此，未來的經濟發展政策，除了提昇就業之外，也應兼顧經濟體質的轉換，強化性別間的平衡，減少性別差異，以符合包容性成長在各維度下力求平均的目標。對照中國大陸這種高速成長而且以製造業為主的經濟體，我國的彈性固然偏高，但是和澳紐等先進國家相較，我國的彈性相對還低得多。不過，我國彈性還是高於韓、港這兩個與我體質相近的經濟體。顯然，在包容性成長的目標下，除了追求就業，同時也應考慮就業如何帶動顯著的產出成長。

每百位受薪人員中對應多少位無酬家屬工作者的比例，我國並未呈報類似數字。本研究應用主計總處人力運用調查資料，自行計算 1990 和 2010 年的對照數字，回填於表中。根據估計，我國早年每百位受薪人員，對應 13.4 位無酬家屬工作者，這個比例到了晚近只剩下 8.4 位。若區分性別來看，女性的比例很高，這段期間從 25.4 下降到 14.0，男性從 5.6 減為 2.5 位。此比例反映一國勞動市場中，有多少勞動力是缺乏正式給付的，或是從事無酬勞動貢獻家庭。所以，部份開發程度較低的國家，此比例遠超過 100%，甚至接近 200%，亦即無酬工作者遠比有正式薪酬者來得多。我國此比例低於韓、日，但高於香港，而和澳洲相近。如果無酬家屬工作者的比例過高，可能不利於包容性成長的概念。我國的資料顯示，此情況在我國並不嚴重，而且過去二十年有明顯改善，不過女性的比例遠高於男性，表示女性從事無酬工作貢獻家庭的比例比男性高，仍有待改善空間。

每人平均消耗電力和鋪面道路，我國並未呈報 ADB，本計畫嘗試至主計總處搜尋相關資料，但是無法取得正確數字。每百人手機電話註冊率，我國從 2000 年的 81.5% 增加到 2010 年的 120%。這個數字高於日、韓、澳、紐，只低於香港，增長速度則略低於韓、澳、紐等國。此結果顯示我國的通訊傳播普及程度名列前茅，但成長速度似乎不及其他類似國家。每一千位成年人有多少超過一個金融機構存款帳戶的比例，香港、澳紐等地皆無資料，韓國約為 4.5，日本則介於 7 和 8 之間。我國可能受制於金融法規，類似資料無法提供。

預期教育年數 (school life expectancy) 我國是少數沒有呈報的國家。按照預期

生命長度的概念，本研究採用人力運用調查自行推估，1999 年是 13.1 年，2009 年成長到 14.2 年。女性的預期教育年數比男性長，前者從 13.1 增加到 14.4 年，後者由 13.0 上升為 14.1 年。這個數字比星、日、紐、澳都來得低，和港、韓相近。我國自行推估的數字較低的原因，可能是人力運用調查的教育程度以階層來分，而未實際登錄受教育年數，因而有低估的可能（例如碩士班和博士班的就學年數不一，推估方式是分別假設為 2 年及 4 年）。再者，預期教育年數是以目前在學的學生註冊率來推估，人力運用調查的樣本並不是以在校生為主體，因而有所差異。再就教育品質而言，1990、2000 至 2009 年我國小學教育的生師比分別是 29, 19 和 16。這個比例較韓、日都低，和香港很接近，只比澳、紐高一些。另外，此比例的下降我國是最快的國家，與香港近似。觀察我國小學教育的生師比快速下降，對照小學教育逐漸萎縮，學校數目減少，顯示此現象的主因是生育率下降所造成。此結果固然有助於教育機會的均等和教育品質提昇，和包容性成長的目標一致，但是對於未來勞動市場的青壯人力供給，可能帶來不利後果之隱憂，值得主管當局密切關注。

在醫療照顧與醫療品質方面，一歲幼兒流行病疫苗接種我國並未提出資料，和其他主要國家的情況類似。2009 年我國每一萬人中，有 72.8 位醫療人員，其中 18.7 是醫師，54.1 位是護士與助產士。這個比例和韓、港相近，而遠低於澳、紐等國。尤其是護士和助產士的數字，澳、紐等國是我國的兩倍以上，反映我國的醫療照護品質與先進國家仍有相當距離。從 1995, 2000 至 2009 年，我國中央政府支出中歸給教育支出的比例，依序是 10%，10.2% 和 12.9%；有逐年增加的趨勢。然而，此數字不僅低於日、紐等先進國家，亦不及與我國類似的韓、港、星等地。星、港等地的教育支出都接近中央政府支出的 1/5，顯示我國仍有大幅提昇教育支出的必要。

同一期間我國健康支出佔中央政府支出的 0.5%，1.0% 和 1.4%。此比例一致遠低於韓、港、日、星、澳、紐等國。其中，日本的比例已經超過 20%，最低的星國亦有 7% 的水準。我國自 1995 年實施全民健保，健保制度原先設計是自給自足，雖然長期虧損，但是健保收入和支出的歸類，和其他國家的制度不盡相同，無法納入中央政府支出併計。不過，我國的健保制度舉世稱羨，被譽為全球最佳的健保制度。

此項統計數字很可能受限於政府統計的規定，無法將全民健保的支出納入，顯然不足以反映我國目前的健康水準與醫療環境品質。

從 2000 至 2009 年，我國家戶可以獲得電力消費的比例，從 98.6% 增加到 99%，其中都市地區的電力普及程度已經高達 100%，非都市地區則為 98%。日、澳、紐等先進諸國皆未呈報數字，可能都已達到 100%。因此，就電力普及的推廣，我國在非都市地區仍有未竟之處。使用固態燃料的家戶比例，我國與韓、港、星、日、澳、紐等國相同，皆無數字呈報，應是這類家戶已經很少，因此缺乏統計。另我國家戶獲取自來水的比例，1990 年都市地區達 84%，2008 年更高達 92%。但是，日、澳、紐、星等國的自來水普及率已經達到 100%，顯示我國在非都市地區的家戶，可能尚有相當比例沒有自來水可用。家戶可以有先進衛生設備使用的比例，在韓、澳、日、星皆已達 100%，我國則缺乏此項數字。

性別間的教育程度差異，以女性相對男性的粗就學率，分三級教育程度來衡量。從 1991 到 2009 年，此比例在初級教育是 1.01 到 1.02，中級教育是 1.04 至 1.01，第三級教育是 0.96 至 1.08。顯然，我國的性別教育差異並不大，而且在三級教育中，都是女性高於男性；唯一例外是第三級教育在 1991 年時女性比男性低。顯然，我國的性別間教育程度差異問題並不存在。我國的性別教育差異的情況，初級和中級教育的比例和日、澳、紐、港、韓接近。不過，針對第三級教育的比例來看，我國則相對平均，韓國和日本則似乎仍存在嚴重的男女就學差異；澳、紐等國卻相反，長期以來女性高等教育就學率遠高於男性，其間差異甚至高達 45%。

產婦至少進行一次產前檢查的比例，只有開發中國家呈報數字。我國和日、澳、紐、港、韓、星相同，都未提供相關訊息。從 1990 年至 2009 年，我國女性相對男性的勞動參與率，分別是 64%、66.5% 和 71.1%，這個比例和香港非常接近，略高於韓國和日本。澳洲和紐西蘭的女性勞動參與比例，已經達到男性的 80% 以上。我國的勞動參與男女差異，和同樣發展水準的國家相近，未來應該朝向已開發國家的水準提高。另一方面，FIGI 指標同時注重男女差異，以及青少年與成年人的勞動參與。目前我國的勞動參與率偏低，可能的情況包括就業意願低落，怯志工作者增加，

退休年齡提前等，這些情況都會造成人力資本運用程度不足，可能也值得未來勞動政策進一步思考，如何提昇我國的勞動參與率。

從 1990 至 2009 年，我國並未呈報女性在國會擁有席次的資料。不過，我國各種民意代表選舉，大概都有女性保障名額的規定，而且各種公務機關（包括學校）的委員組成，也都有性別比例平衡的規定；任一性別比例不得低於 1/3。本研究自行蒐集我國資料，結果發現，立法委員的女性比例在 1993 年是 10.6%，1995 年是 11.6%，1998 年是 19.8%，2001 至 2004 年都約為 20%，到了 2008 年已經提高到 30%。除了立委的女性席次有大幅成長，性別主流 (gender mainstream) 是各公務機關都遵循且依規定執行的。對照鄰近韓國的情況，女性國會席次比例在這段期間從 2.0% 增加到 14.7%，二十年間增加七倍。澳、星晚近接近 25%，紐西蘭更已超過 1/3。日本的比例較低，二十年來只從 1.4% 增加到 11.3%。由此觀之，我國的標準已接近澳、紐等先進國家水準。

社會安全與勞工表現分級（從 1 至 6 分為六級，分數愈高工作表現愈好），我國和日、澳、紐、港、韓、星相同，都無相關數據。政府的健康支出屬於社會安全的比例，我國沒有資料呈報；澳、紐等國亦無。由於我國的全民健保情況特殊，可能因此不易和其他國家的計算方式對照。此比例在韓國和日本都接近或超過 80%。紐西蘭只達 10% 左右。至於政府支出歸屬於社會安全與福利的比例，我國長期以來都超過 20%：1995 年為 23.7%，2000 年為 25.3%，2009 年為 21.8%；支出比例在近年有稍降的趨勢。日、澳、紐等先進國家的支出比例，二十年來都超過 1/3，甚至多次接近 40%。星、港支出比例較低，晚近約達 10%。韓國的變動最大，從 1995 年的 7.7% 快速增加到 2009 年的 22.4%，近年已和我國水準相近。

關於政府治理的有效性上，ADB 提出三個指標。第一個是人民發聲和受重視程度，分數從 -2.5 至 2.5，分數愈高表示成效愈好。從 1996 至 2009 年，我國的分數從 0.6 進步到 0.9，韓國較低，從 0.5 至 0.7；港星等地則遠低於我國，星國指標甚至是負的。日本在 2009 年為 1.0，澳、紐等國已經達到 1.5，顯示我國對人民意見的重視程度與日本相近，但仍需繼續朝向澳、紐等國的水準努力。在政府治理的有

效程度上，我國分別為 1.2 與 1.1，似乎稍有下降。同一期間韓國由 0.8 提昇為 1.1，和我國相同。香港更由 1.1 提高到 1.8，新加坡都在 2 以上。日、澳、紐等國也都超過我國水準。雖說我國政府治理在近年來有長足進步，國際評比也有多項數字超越以往，但是我國的分數為何沒有超過鄰近類似國家或地區，值得針對 ADB 的政府治理數字計算方式，再做檢討。關於政府貪污的程度分數由 0 至 10，分數愈高貪污程度愈低。2009-2010 年間我國分數為 5.6 至 5.8，和韓國相近。日、港、澳等地都在 7 以上，星、紐等國甚至超過 9。上述比較顯示，我國在政府治理也仍有待改善之空間。

綜觀上述 FIGI 的 35 個指標和亞洲主要國家的比較，可以歸納以下幾點：

1. 就詳細的列表內容來看，針對所得貧窮和不均而言，我國低於貧窮線的人口從 1993 年的 0.6% 上升到 2009 年的 1.1%，這個數字上升同時有兩種原因，一是我國調升貧窮線水準，二是有更多人口落入早年貧窮線的水準。¹至於星、港則皆無此數字，但韓國在近年有 5% 人口低於貧窮線水準，高於我國。所得／消費比例在最高和最低 20% 家戶的比例，我國在 1994 是 5.4 倍，2008 年升高到 6.1 倍，這個數字只比早年的韓國高 (1998 年 4.7 倍)，但低於澳洲、紐西蘭、香港和星國。換言之，從所得和消費共同考慮的角度來看，我國的不均度情況低於星、港、韓諸國。日本 1994 年的比例只有 3.4，雖然是全球最低，但此數字值得討論；請見本研究關於日本不均度的討論一節，以及日本參訪報告。
2. 青年人和成年人的平均受教育年數，我國在 1990 年低於韓國和香港，但是 2000 年時各國相近；2010 年我國致超越韓港，和日本相近。我國的教育水準提升速度比韓、日、星、港都快，理由之一是我國的高教體系從 1995 年開始大幅放寬，眾多技術學院改制科技大學。不過，教育的快速擴張反而可能帶來勞動市場的不均度擴大。本研究團隊參訪新加坡時，該國 e2i 中心和李光耀政策研究中心的主事者，都曾提及我國的錯誤政策可能帶來負面影響；參見後續章節新加坡參訪報告。不過，即使我國的教育快速成長，仍明顯低於紐澳等先進諸國。

¹ 我國的貧窮線計算水準偏低，長年受到學界詬病 (中國時報，2010, 9, 5)。內政部提出的社會救助法草案仍在審議階段，可望於近期內改善此一不合理現象。

3. 青年 (youth) 和 15 歲以上人口就業率比例，我國的數字稍低於韓國，而遠低於香港、日本和星國。澳紐等國的就業率又更高於日港等國。我國的全體就業率不高，主因可能來自青年和青少年的就業率偏低，而和社會習性有關，但是為了及早培養就業力，青年和青少年就業率的提昇值得勞動力主管單位考慮。至於在 1992-1996 和 2004-2008 兩段期間，總就業相對於 GDP 的彈性（亦即 1% 的 GDP 增加相對於 1% 就業增加），我國在早年的就業彈性低於韓港等地，但晚近此數字卻高於韓港，女性的彈性甚至和澳紐等國接近。此現象反映我國近年來的勞動力對國內生產參與不足，提高勞動參與率（尤其是女性）應有助於 GDP 的成長。每百人手機註冊率我國遠高於韓日澳紐，只低於香港。生師比我國在近年和港日紐相近，低於韓國。每萬人的醫生和護士比例我國和星港韓相近，但低於紐澳。
4. 教育支出的比例，我國從 1990 到 2000 年都在 10% 左右，晚近提高到 12%，但此比例遠低於韓國的 15%，以及星港的 20%。顯然，我國的人力資本投資，落後於亞洲和我們相近的國家和地區。至於健康相關的支出，我國的數字只有 0.5% 至 1.5%，和韓國的水準相近，但遠低於新加坡的 7%、香港的 12% 和日本的 20%。²
5. 電力的可及性我國還尚未達 100%，但是其他國家都沒有數字顯示，可能同樣都是接近 100%。改善的飲用水取得，在我國的 1990 和 2008 年間，只有 84% 和 92%，這是城市地區的數字，鄉村地區並無數字，而此數字甚至低於韓國對照的 97% 和 100%，星日紐澳的數字都是 100%，顯見我國在此項目的表現必不如其他國家。
6. 在性別間的教育均等上，一、二級教育的比例我國和韓國相近，但是第三級教育我國女性的機會和男性相等，這個情況遠超過日本和韓國，但低於紐澳等先進國家。我國的勞動參與率和星韓港相近，但是比日本低得多。由於表中只有男女混合的勞動參與率，無法看出各國間男女的差異。以我國女性勞動參與率

² 針對此部份，審查委員提出我國自 1995 年實施全民健保，健康支出的比例應該遠高於此。可能的原因是各國對於政事支出的歸納計算原則不同。

的低落對照其他國家的水準，我國的女性勞動參與應該還有提昇的空間。可能的作法是強化家庭照顧體系，對於家中的老人與幼年子女，有更好的日間照顧或托育制度，以此降低機會成本，提昇女性參與勞動的意願。

7. 從 1995 至 2009 年間，我國社會福利和社會安全支出比例從 25% 下降到 22%，同一期間韓國則是從 8% 上升到 23%。香港和新加坡到最近也才只有 12% 左右。相關數字在紐、澳、日等國都已經接近 40%。以亞洲四小龍的狀況來看，我國的社福支出最高；如何透過社會福利體系達到扶貧成長，而不只是補助和移轉，在包容性成長的概念下，讓社福支出更有效率性與生產力，應該是未來社福支出項目和方式應該更深入檢討的。在政府治理的有效性上，我國和韓日相近，近年低於香港，但是在政府貪污的程度上，2009-2010 年間和韓國相近，仍舊遠低於日、港、星等國。
8. FIGI 項目內容對於經濟成長或所得成長的速度快慢著墨不多，直接與所得成長相關的，只有人均購買力平價 GDP，以及所得相對消費成長的購買力平價（兩個數字我國都沒有申報）。其餘的 33 個數字關心的，都是貨幣和非貨幣不均度的變化，和經濟與非經濟相關機會的不平等。顯然，包容性成長的概念，已經超越傳統只專注所得不均的想法，而及於全面的不均度消除。
9. 我國的教育水準雖然超越星港，和日本接近，但是我國的教育水準是近期內突然增加，加上出生率下降，因此擴張速度超越韓國，更遠超過星、港。高教的快速擴張對勞動市場帶來的不利影響，不僅衝擊工資成長，甚至可能帶來高等教育人力資本與實質資本的過度投資，而有違包容性成長目標，值得勞動和教育主管當局速謀對策。
10. 我國的教育程度雖然已經屬於亞洲各國前段，但政府支出在教育健康的比例卻低於與我國類似水準的星、韓、港等地。由於我國自 1995 年推動的全民健保制度受到國際推崇，健康項目的政府支出即使在統計上不及其他國家，可能是項目歸類的關係，並不表示我國的健康水準低於其他國家。另外，與我國類似的星、港、韓等國投入相當高的支出比例於教育，我國如果要在未來保持競

爭力，勢必要考慮提高教育支出比例，但不是廣設學校招生大學生。從總體角度來看，我國的教育應該朝向以質換量 (quality-quantity tradeoff) 的角度思考。

11. 和鄰近國家相較，與勞動力有關的青年就業率及就業與 GDP 產出彈性，反映我國的產業發展似乎朝向勞動力密集的方向，加上青年就業率和整體勞動參與率偏低。如何吸引這些特定族群投入勞動力，以促進經濟成長，實有賴教育體系和婦女就業扶助體系(例如晚近我國積極開辦的幼兒托育整合)的共同努力。
12. 以亞洲四小龍的狀況來看，我國的社福支出最高，如何透過社會福利體系達到扶貧成長，而不只是補助和移轉，讓社福支出更有效率性與生產力，是包容性成長的重要概念，也是未來社福支出項目和方式應該深入檢討的。
13. 針對性別平等的議題來看，我國男性與女性間的工作、勞動參與、教育、參政等性別平等指標超越韓、日等國，和澳、紐等先進國家相近，顯然，包容性成長關照的性別不平等議題，在我國並不成立。
14. 我國在 FIGI 幾個統計項目上沒有數字，可能的理由有二：一是我國並未計算或公佈相關的資料，這部份的資料補齊有待政府統計相關部門努力。其實，我國政府統計的資料品質是世界公認的 (Deaton and Paxson, 2004)，但是對照先進國家的統計問項與資料分析，我國則顯得保守，多年來的作法都相同，較缺乏針對時勢變遷進行問項更新與資料分析性的加強(人力運用調查的問項多年未加入新項目，家庭收支調查甚至有部份重要問項取消)，如果希望提高政策品質，就必須參照先進國家的作法，我國統計資料的收集與分析方式也應與時俱進。二是各國的政府統計和資料歸屬原則不盡相同，例如我國獨特的全民健保，亞洲各國並無對等制度，健保支出也因此和 FIGI 中的政府健康支出無法對照，導致我國資料無法和他國直接比較。即使無法直接比較，負責資料承辦的單位是否可以在大致比較的原則下，計算可靠的數字供參，如此一方面可以避免我國資料在國際比較中的闕漏，同時也可以讓各界明瞭我國現階段的生活水準狀況。
15. 部份 FIGI 指標的計算原則可以作為我國後續改善的依據，例如政府治理的有

效性指標，來自哪些細項，若是政府希望提昇治理有效性，即可依據這些細項進行檢查與修正，達到改善目的。

16. 延伸 FIGI 資料比較的一個可能想法是，如果包容性成長的計算是跨國比較的，也可以在一國之內進行地區或族群的比較，採用類似的指標來進行。以我國為例，南北差距或城鄉差異經常受到關注和討論，但是大多僅只於某些特定項目的觀察，未來如果透過類似 FIGI 這種系統性的架構，也就可以具體找出一國之內包容性不足之處，進而透過政策來推動具有包容性的成長。
17. 星日等國對於個體資料的管制非常嚴格，學術機關通常無法取得個體資料進行研究分析，只能依賴政府發布的總體統計資料或次級資料進行討論。我國的個人資料保護法近年已經通過實施，但研究單位還是可以取得多數所需的個體資料進行研究分析，由這個觀點來看，我國對於與所得相關的調查資料提供態度，比之星日等國更接近歐美國家的水準。

表 2-3：FIGI 各指標項目列表

Table 1.1(1) Income Poverty and Inequality

	1. Proportion of Population below the National Poverty Line (percent)					
	Earliest Year			Latest Year		
	Total	Rural(a)	Urban(a)	Total	Rural(a)	Urban(a)
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	33.0 (2005)	36.2	21.1	36.0 (2008)	37.5	29.0
Armenia	54.8 (1999)	46.1	61.4	26.5 (2009)	25.5	26.9
Azerbaijan	49.6 (2001)	42.5	55.7	15.8 (2008)	18.5	14.8
Georgia	52.1 (2002)	...	...	23.6 (2007)	29.7	18.3
Kazakhstan	17.6 (2001)	23.2	13.0	8.2 (2009)	...	...
Kyrgyz Republic	49.9 (2003)	57.5	35.7	31.7 (2008)	50.8	29.8
Pakistan	30.6 (1999)	34.7	20.9	22.3 (2006)	27.0	13.1
Tajikistan	92.3 (1999)	73.8	68.8 (2003)	46.7 (2009)	49.2	41.8
Turkmenistan	...	...	...	29.9 (1998)	...	...
Uzbekistan	31.5 (2000)	...	...	25.8 (2005)	30.0	18.3
East Asia						
China, People's Rep. of	6.0 (1996)	7.9	2.0	...	3.8 (2009)	...
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea	...	...	...	5.0 (2004)	...	...
Mongolia	36.3 (1995)	33.1	38.5	38.7 (2009)	49.6	30.6
Taipei, China(b)	0.6 (1993)	...	...	1.1 (2009)	...	...
South Asia						
Bangladesh	56.6 (1992)	58.7	42.7	40.0 (2005)	43.8	28.4
Bhutan	31.7 (2003)	38.3	4.2	23.2 (2007)	30.9	1.7
India	36.0 (1994)	37.3	32.4	27.5 (2005)	28.3	25.7
Maldives	...	...	...	21.0 (2004)	...	...
Nepal	41.8 (1996)	43.3	21.6	25.4 (2009)	28.5	7.6
Sri Lanka	26.1 (1991)	29.5	16.3	7.6 (2009)	7.7	6.5
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(c)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	47.0 (1994)	40.1	21.1 (1997)	30.1 (2007)	34.5	11.8
Indonesia	17.6 (1996)	19.8	13.6	13.3 (2010)	16.6	9.9
Lao PDR	45.0 (1993)	48.7	33.1	27.6 (2008)	31.7	17.4
Malaysia	5.7 (2004)	11.9	2.5	3.8 (2009)	8.2	1.7
Myanmar	...	...	...	...	...	...
Philippines	40.6 (1994)	...	...	26.5 (2009)	...	...
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	33.7 (1990)	39.2	20.5	8.1 (2009)	10.4	3.0
Viet Nam	58.1 (1993)	66.4	25.1	14.5 (2008)	18.7	3.3
The Pacific(d)						
Cook Islands	...	...	...	28.4 (2006)	...	...
Fiji, Rep. of	35.0 (2003)	40.0	28.0	31.0 (2009)	43.3	18.6
Kiribati	...	...	...	21.8 (2006)	...	...
Marshall Islands	...	...	...	20.0 (1999)	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	29.9 (2005)	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	24.9 (2006)	...	...
Papua New Guinea	24.0 (1990)	...	...	30.2 (1996)	...	...
Samoa	15.0 (1997)	...	...	26.9 (2008)	...	...
Solomon Islands	...	...	...	22.7 (2006)	...	...
Timor-Leste	39.7 (2001)	...	...	49.9 (2007)	...	...
Tonga	...	...	...	22.3 (2002)	...	...
Tuvalu	17.2 (1994)	...	...	26.3 (2010)	...	...
Vanuatu	...	...	...	15.9 (2006)	...	...
Developed Member Economies						
Australia	...	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...

a. Figures refer to the same year as indicated in the column for "Total" unless otherwise specified.

b. Refers to percentage of low-income population to total population.

c. Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

d. Except for Nauru and Tonga, data refer to percentage of population below the basic needs poverty line.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011), economy sources.

Table 1.1(2-3) Income Poverty and Inequality

	2. Proportion of Population Living Below \$2 a day at 2005 PPP \$ (percent)		3. Income/Consumption Share					
	Earliest Year	Latest Year	Earliest Year			Latest Year		
			Bottom 20%	Top 20%	Ratio of Top 20% to Bottom 20% (a)	Bottom 20%	Top 20%	Ratio of Top 20% to Bottom 20% (a)
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	...	...	...	...	...	9.0	38.7	4.3 (2008)
Armenia	38.9 (1996)	12.4 (2008)	5.4	50.4	9.3 (1996)	8.8	39.8	4.5 (2008)
Azerbaijan	39.1 (1995)	7.7 (2008)	6.9	42.3	6.1 (1995)	8.0	42.1	5.3 (2008)
Georgia	14.0 (1996)	32.2 (2008)	6.1	43.6	7.1 (1996)	5.3	47.2	8.9 (2008)
Kazakhstan	17.6 (1993)	1.5 (2007)	7.5	40.4	5.4 (1993)	8.7	39.9	4.6 (2007)
Kyrgyz Republic	30.1 (1993)	29.4 (2007)	2.5	57.0	22.7 (1993)	8.8	42.8	4.8 (2007)
Pakistan	88.2 (1991)	60.9 (2006)	8.1	41.7	5.2 (1991)	9.0	42.1	4.7 (2006)
Tajikistan	78.5 (1999)	50.8 (2004)	8.1	39.3	4.9 (1999)	7.8	41.7	5.4 (2004)
Turkmenistan	85.7 (1993)	49.6 (1998)	6.9	42.5	6.2 (1993)	6.0	47.5	7.8 (1998)
Uzbekistan	53.6 (1998)	76.7 (2003)	3.9	49.6	12.7 (1998)	7.1	44.2	6.2 (2003)
East Asia								
China, People's Rep. of(b)	84.6 (1990)	36.3 (2005)	...	...	...	5.7	47.8	8.3 (2005)
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	5.3	50.7	9.7 (1996)
Korea	...	...	...	...	...	7.9	37.5	4.7 (1998)
Mongolia	43.5 (1995)	49.1 (2005)	7.3	40.4	5.6 (1995)	7.2	40.5	5.6 (2005)
Taipei, China(c)	...	...	2.6	14.1	5.4 (1993)	3.0	18.3	6.1 (2008)
South Asia								
Bangladesh	92.5 (1992)	81.3 (2005)	10.0	36.2	3.6 (1992)	9.4	40.8	4.4 (2005)
Bhutan	...	49.5 (2003)	...	...	...	5.4	53.0	9.9 (2003)
India	81.7 (1993)	75.6 (2005)	...	...	...	8.1	45.3	5.6 (2005)
Maldives	40.6 (1998)	12.2 (2004)	...	...	...	6.5	44.2	6.8 (2004)
Nepal	88.1 (1996)	77.6 (2004)	7.6	45.7	6.0 (1996)	6.1	54.2	8.9 (2004)
Sri Lanka	49.5 (1991)	29.1 (2007)	8.7	41.5	4.8 (1991)	6.9	47.8	6.9 (2007)
Southeast Asia								
Brunei Darussalam(d)	...	...	...	...	...	...	...	...
Cambodia	77.8 (1994)	56.4 (2007)	8.0	46.8	5.9 (1994)	6.6	51.7	7.9 (2007)
Indonesia (b)	84.6 (1990)	50.6 (2009)	7.1	47.3	6.6 (2005)	7.6	44.9	5.9 (2009)
Lao PDR	84.8 (1992)	66.0 (2008)	9.3	40.1	4.3 (1992)	7.6	44.8	5.9 (2008)
Malaysia	11.2 (1992)	2.3 (2009)	4.7	53.1	11.4 (1992)	4.5	51.5	11.3 (2009)
Myanmar	...	...	...	...	...	...	...	...
Philippines	55.4 (1991)	45.0 (2006)	5.9	50.5	8.6 (1991)	5.6	50.4	9.0 (2006)
Singapore	...	...	...	...	...	5.0	49.0	9.7 (1998)
Thailand	25.6 (1992)	11.5 (2004)	5.6	52.7	9.4 (1992)	6.1	49.0	8.1 (2004)
Viet Nam	85.7 (1993)	38.4 (2008)	7.8	44.0	5.6 (1993)	7.3	45.4	6.2 (2008)
The Pacific(d)								
Cook Islands	...	...	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	57.4 (1996)	...	...	...	4.5	56.4	12.5 (1996)
Samoa	...	...	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	77.5 (2001)	72.8 (2007)	6.7	46.8	7.0 (2001)	9.0	41.3	4.6 (2007)
Tonga	...	...	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	...	...	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies								
Australia	...	...	...	...	...	5.9	41.3	7.0 (1994)
Japan	...	...	...	...	...	10.6	35.7	3.4 (1993)
New Zealand	...	...	...	...	...	6.4	43.8	6.8 (1997)

a Derived from income and expenditure of the highest 20% and lowest 20% groups.

b Values are weighted average of urban and rural.

c Defined as disposable income, consumption.

d Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: PovcalNet Database Online (World Bank 2011); World Development Indicators Online (World Bank 2011); for Taipei, China: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics.

Table 1.2(4) Nonincome Poverty and Inequality

	4. Average Years of Total Schooling of Youth (15-24) and Adults (25 and over)																	
	Total						Female						Male					
	Youth			Adult			Youth			Adult			Youth			Adult		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
Developing Member Economies																		
Central and West Asia																		
Afghanistan	2.9	4.4	5.9	1.5	2.2	3.3	1.4	2.0	2.3	0.5	0.8	1.3	4.3	6.6	9.2	2.4	3.4	5.2
Armenia	11.5	9.3	9.3	10.1	10.8	10.8	11.6	9.5	11.1	9.9	10.7	10.9	11.3	9.1	7.5	10.3	10.9	10.6
Azerbaijan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Georgia	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Kazakhstan	7.7	10.0	10.5	7.7	9.9	10.4	7.9	10.1	10.3	7.3	9.7	10.3	7.5	9.9	10.6	8.1	10.1	10.4
Kyrgyz Republic	8.1	7.6	7.5	8.1	9.2	9.3	8.2	7.7	7.7	7.7	9.0	9.2	8.1	7.4	7.3	8.6	9.4	9.3
Pakistan	4.1	5.1	7.2	2.3	3.3	4.9	2.8	3.8	6.3	1.0	1.9	3.4	5.2	6.2	8.0	3.5	4.6	6.3
Tajikistan	9.9	8.9	8.5	9.0	9.9	9.8	9.9	9.8	9.9	8.3	9.5	10.0	9.9	8.0	7.0	9.8	10.4	9.7
Turkmenistan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
East Asia																		
China, People's Rep. of	7.6	9.5	10.9	4.9	6.6	7.5	7.6	9.3	10.9	4.4	5.8	6.9	7.5	9.6	11.0	5.3	7.4	8.2
Hong Kong, China	12.5	12.0	12.6	8.5	8.7	10.0	12.7	12.2	13.0	7.7	8.3	9.7	12.4	11.7	12.3	9.4	9.2	10.3
Korea,	11.0	12.7	12.7	8.9	10.6	11.6	11.0	12.9	12.9	7.5	9.6	11.0	11.1	12.6	12.6	10.4	11.6	12.3
Mongolia	8.0	7.3	8.6	7.6	8.1	8.3	8.2	7.8	8.6	7.3	8.0	8.4	7.8	6.8	8.5	7.9	8.2	8.2
Taipei, China	11.1	11.9	13.0	8.0	9.6	11.0	11.7	12.0	13.1	7.2	8.9	10.5	10.6	11.8	12.9	8.8	10.2	11.6
South Asia																		
Bangladesh	3.7	6.6	8.3	2.9	3.7	4.8	3.3	6.3	9.3	1.9	3.2	4.3	4.1	6.8	7.4	3.7	4.2	5.2
Bhutan	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
India	4.6	5.8	7.1	3.0	3.6	4.4	3.5	4.9	6.4	1.7	2.3	3.2	5.5	6.6	7.7	4.1	4.8	5.5
Maldives	5.2	6.6	9.0	4.0	3.0	4.7	5.1	6.6	9.4	3.7	2.8	4.4	5.3	6.6	8.6	4.4	3.3	5.0
Nepal	3.3	4.0	5.6	2.0	2.4	3.2	2.4	3.8	6.3	0.8	1.3	2.4	4.2	4.2	4.9	3.3	3.6	4.2
Sri Lanka	9.0	9.6	9.2	6.9	7.6	8.2	9.0	9.5	9.1	6.4	7.3	8.1	8.9	9.8	9.3	7.3	7.8	8.4
Southeast Asia																		
Brunei Darussalam(a)	7.9	7.7	8.3	7.5	8.2	8.6	8.3	8.1	8.9	6.6	8.0	8.5	7.5	7.2	7.7	8.3	8.4	8.6
Cambodia	6.0	6.0	6.5	5.3	5.7	5.8	5.5	5.9	6.5	4.9	5.3	5.4	6.4	6.2	6.5	5.8	6.1	6.2
Indonesia	6.5	6.5	7.7	3.3	4.8	5.8	5.8	6.1	7.4	2.5	4.0	5.1	7.2	6.9	7.9	4.1	5.5	6.6
Lao PDR	4.5	4.9	5.9	3.1	3.9	4.6	3.9	4.4	5.7	1.9	2.9	3.8	5.1	5.3	6.1	4.3	5.0	5.4
Malaysia	10.2	11.4	12.0	6.5	8.2	9.5	10.3	11.6	12.2	5.7	7.5	9.2	10.2	11.2	11.7	7.3	8.8	9.9
Myanmar	3.6	5.0	7.0	2.4	3.1	4.0	3.6	5.0	6.9	2.4	3.1	3.9	3.5	5.0	7.1	2.4	3.1	4.0
Philippines	8.1	8.9	9.7	7.1	8.0	8.7	8.5	9.3	10.0	7.0	8.0	8.8	7.8	8.5	9.4	7.2	7.9	8.5
Singapore	8.4	10.6	10.8	5.8	7.6	8.8	8.1	10.8	11.1	5.4	7.1	8.3	8.6	10.4	10.6	6.1	8.1	9.3
Thailand	7.2	8.3	10.6	4.6	5.4	6.6	7.5	8.5	11.4	4.1	5.0	6.2	7.0	8.2	9.8	5.0	5.8	6.9
Viet Nam	4.5	6.6	8.8	4.0	4.5	5.5	4.5	6.5	8.9	3.5	4.2	5.2	4.5	6.7	8.7	4.5	4.8	5.7
The Pacific																		
Cook Islands	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	10.9	11.9	12.4	8.3	10.3	11.0	11.2	11.9	12.6	8.0	10.1	10.9	10.7	11.8	12.3	8.6	10.5	11.2
Kiribati	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	5.0	5.7	5.6	2.3	3.4	4.3	4.0	4.9	4.8	1.6	2.3	3.0	6.1	6.5	6.4	3.0	4.5	5.6
Samoa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Tonga	10.0	10.7	10.6	8.5	9.8	10.5	10.0	10.9	10.5	8.2	9.7	10.2	9.9	10.6	10.7	8.8	9.9	10.7
Tuvalu	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies																		
Australia	11.0	11.2	12.5	11.7	11.9	12.0	11.6	11.8	13.1	11.7	12.0	12.4	10.5	10.6	11.9	11.8	11.7	11.7
Japan	11.0	11.7	12.1	9.9	10.7	11.5	11.1	12.0	12.5	9.4	10.3	11.2	10.9	11.4	11.8	10.4	11.2	11.8
New Zealand	12.0	13.0	13.7	11.7	12.0	12.5	12.2	13.2	13.9	11.4	11.8	12.4	11.8	12.7	13.4	12.1	12.2	12.6

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: Barro and Lee (2010), ADB staff estimates.

Table 1.2(5) Nonincome Poverty and Inequality

	5. Prevalence of Underweight Children Under Five Years of Age (percent)				
	Total		Gender(a)		
	Earliest	Latest	Female	Male	Female to Male Ratio
Developing Member Economies					
Central and West Asia					
Afghanistan	44.9 (1997)	32.9 (2004)	33.0	32.7	1.0
Armenia	2.7 (1998)	4.2 (2005)	5.2	3.4	1.5
Azerbaijan	8.8 (1996)	8.4 (2006)	8.0	8.7	0.9
Georgia	2.7 (1999)	1.1 (2009)	1.0	1.3	0.8
Kazakhstan	6.7 (1995)	4.9 (2006)	4.3	5.4	0.8
Kyrgyz Republic	8.2 (1997)	2.7 (2005)	2.5	2.9	0.9
Pakistan	39.0 (1990)	31.3 (2001)	31.0	31.6	1.0
Tajikistan	...	14.9 (2005)	13.3	16.4	0.8
Turkmenistan	10.5 (2000)	8.2 (2005)	7.1	9.3	0.8
Uzbekistan	15.3 (1996)	4.4 (2006)	4.3	4.6	0.9
East Asia					
China, People's Rep. of	15.3 (1992)	4.5 (2005)	4.2	4.7	0.9
Hong Kong, China	... ..	... ..	...	...	...
Korea	... ..	... ..	...	...	...
Mongolia	10.8 (1992)	5.3 (2005)	5.3	5.3	1.0
Taipei, China	... ..	... ..	...	...	...
South Asia					
Bangladesh	64.1 (1992)	41.3 (2007)	42.4	40.2	1.1
Bhutan	14.1 (1999)	12.0 (2008)	7.5	16.0	0.5
India	50.7 (1992)	43.5 (2005)	43.9	43.1	1.0
Maldives	32.5 (1994)	25.7 (2001)	26.0	25.5	1.0
Nepal	44.1 (1995)	38.8 (2006)	39.8	37.7	1.1
Sri Lanka	21.1 (2006)	21.6 (2009)	21.6	21.6	1.0
Southeast Asia					
Brunei Darussalam(b)	... ..	... ..	...	...	...
Cambodia	42.6 (1996)	28.8 (2008)	29.2	28.4	1.0
Indonesia	29.8 (1992)	19.6 (2007)	18.6	20.7	0.9
Lao PDR	39.8 (1993)	31.6 (2006)	30.6	32.5	0.9
Malaysia	... 17	-1999.0 ...	...	...	...
Myanmar	28.8 (1990)	29.6 (2003)	28.2	31.1	0.9
Philippines	29.8 (1992)	20.7 (2003)	21.3	20.3	1.0
Singapore	...	3.3 (2000)	2.9	3.6	0.8
Thailand	16.3 (1993)	7.0 (2005)	7.1	6.9	1.0
Viet Nam	36.9 (1992)	20.2 (2006)	...	...	...
The Pacific					
Cook Islands	... ..	... ..	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	6.9 (1993)	...	...	...
Kiribati	... ..	... ..	...	...	...
Marshall Islands	... ..	... ..	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	... ..	... ..	...	...	...
Nauru	...	4.8 (2007)	2.9	6.9	0.4
Palau	... ..	... ..	...	...	...
Papua New Guinea	...	18.1 (2005)	14.6	21.0	0.7
Samoa	...	1.7 (1999)	...	...	...
Solomon Islands	...	11.5 (2006)	...	...	...
Timor-Leste	40.6 (2002)	41.5 (2003)	38.1	43.0	0.9 (2002.0)
Tonga	... ..	... ..	...	...	...
Tuvalu	... 2	-2007.0 ...	...	...	...
Vanuatu	10.6 (1996)	11.7 (2007)	9.0	14.1	0.6
Developed Member Economies					
Australia	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...

a Figures refer to the latest year as indicated in the column for "Total" unless otherwise specified.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Table 1.2 Nonincome Poverty and Inequality (continued)

	5. Prevalence of Underweight Children Under Five Years of Age (percent)					
	Urbanity			Wealth Quintile		
	Rural	Urban	Rural to Urban Ratio	Lowest	Highest	Lowest to Highest Ratio
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	...	...	...	4.60	3.20	1.40 (2005)
Azerbaijan	11.50	3.70	3.10 (2006)	15.40	2.20	7.00 (2006)
Georgia	1.40	0.90	1.60 (2009)	...	...	...
Kazakhstan	...	...	...	4.60	1.60	2.80 (2006)
Kyrgyz Republic	...	...	...	1.60	2.00	0.80 (2006)
Pakistan	32.60	29.10	1.10 (2001)	...	...	...
Tajikistan	15.90	12.20	1.30 (2007)	16.60	13.00	1.30 (2007)
Turkmenistan	8.70	7.30	1.20 (2005)	7.80	2.40	3.20 (2005)
Uzbekistan	...	...	...	4.50	3.10	1.50 (2006)
East Asia						
China, People's Rep. of	8.00	3.00	2.70 (2005)	...	...	...
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea	...	...	...	...	...	...
Mongolia	5.60	4.50	1.20 (2005)	7.30	2.60	2.80 (2005)
Taipei, China	...	...	...	...	...	...
South Asia						
Bangladesh	43.00	33.40	1.30 (2007)	50.50	26.00	1.90 (2007)
Bhutan	...	...	...	...	...	...
India	45.60	32.70	1.40 (2005)	56.60	19.70	2.90 (2005)
Maldives	...	...	...	...	...	...
Nepal	40.70	23.10	1.80 (2006)	47.00	18.80	2.50 (2006)
Sri Lanka	...	...	... 29	11.20	2.60	-2007.00
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(a)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	30.40	21.10	1.40 (2008)	34.50	19.30	1.80 (2008)
Indonesia	...	...	...	...	...	...
Lao PDR	33.80	20.00	1.70 (2006)	38.40	14.30	2.70 (2006)
Malaysia	...	...	...	...	...	...
Myanmar	31.00	24.70	1.30 (2003)	...	...	...
Philippines	...	...	...	...	...	...
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	7.80	4.70	1.70 (2005)	10.70	3.30	3.30 (2005)
Viet Nam	...	...	...	...	...	...
The Pacific						
Cook Islands	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	6.70	2.50	2.70 (2007)
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	19.80	12.40	1.60 (2005)	...	...	...
Samoa	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...
Tonga	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	0.70	0.00	... (2007)
Vanuatu	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies						
Australia	...	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011), World Health Organization (WHO 2011) Global Health Observatory Database, UNICEF Childinfo Website (<http://www.childinfo.org/index.html>).

Table 1.2(6) Nonincome Poverty and Inequality

	6 Under-Five Mortality Rate (per 1,000 live births)							
	Total		Gender					
			Female	Male	Male to Female Ratio	Female	Male	Male to Female Ratio
1990	2009	1990			2009			
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	250.0	199.0	237.0	262.0	1.1	189.0	208.0	1.1
Armenia	56.0	22.0	49.0	63.0	1.3	19.0	24.0	1.3
Azerbaijan	98.0	34.0	85.0	109.0	1.3	29.0	37.0	1.3
Georgia	47.0	29.0	42.0	51.0	1.2	26.0	32.0	1.2
Kazakhstan	60.0	29.0	51.0	69.0	1.4	24.0	33.0	1.4
Kyrgyz Republic	75.0	37.0	69.0	80.0	1.2	34.0	39.0	1.1
Pakistan	130.0	87.0	130.0	130.0	1.0	87.0	87.0	1.0
Tajikistan	117.0	61.0	97.0	136.0	1.4	51.0	71.0	1.4
Turkmenistan	99.0	45.0	84.0	112.0	1.3	39.0	52.0	1.3
Uzbekistan	74.0	36.0	70.0	77.0	1.1	35.0	38.0	1.1
East Asia								
China, People's Rep. of	46.0	19.0	52.0	39.0	0.8	22.0	17.0	0.8
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...	...	...
Korea	9.0	5.0	...	...	...	...	...	...
Mongolia	101.0	29.0	85.0	117.0	1.4	24.0	33.0	1.4
Taipei, China	...	...	...	...	...	...	...	...
South Asia								
Bangladesh	148.0	52.0	144.0	151.0	1.0	51.0	53.0	1.0
Bhutan	148.0	79.0	137.0	158.0	1.2	73.0	84.0	1.2
India	118.0	66.0	126.0	111.0	0.9	70.0	62.0	0.9
Maldives	113.0	13.0	111.0	114.0	1.0	11.0	14.0	1.3
Nepal	142.0	48.0	140.0	144.0	1.0	48.0	49.0	1.0
Sri Lanka	28.0	15.0	24.0	33.0	1.4	13.0	18.0	1.4
Southeast Asia								
Brunei Darussalam(a)	11.0	7.0	11.0	12.0	1.1	6.0	7.0	1.2
Cambodia	117.0	88.0	107.0	126.0	1.2	80.0	95.0	1.2
Indonesia	86.0	39.0	77.0	93.0	1.2	35.0	42.0	1.2
Lao PDR	157.0	59.0	148.0	166.0	1.1	55.0	62.0	1.1
Malaysia	18.0	6.0	16.0	19.0	1.2	5.0	7.0	1.4
Myanmar	118.0	71.0	104.0	131.0	1.3	63.0	79.0	1.3
Philippines	59.0	33.0	53.0	64.0	1.2	30.0	36.0	1.2
Singapore	8.0	3.0	...	...	...	2.0	3.0	1.5
Thailand	32.0	14.0	27.0	36.0	1.3	12.0	15.0	1.3
Viet Nam	55.0	24.0	53.0	58.0	1.1	23.0	25.0	1.1
The Pacific								
Cook Islands	18.0	15.0	21.0	15.0	0.7	12.0	18.0	1.5
Fiji, Rep. of	22.0	18.0	19.0	25.0	1.3	15.0	20.0	1.3
Kiribati	89.0	46.0	84.0	93.0	1.1	46.0	47.0	1.0
Marshall Islands	49.0	35.0	48.0	49.0	1.0	35.0	36.0	1.0
Micronesia, Fed. Sates of	58.0	39.0	57.0	58.0	1.0	38.0	39.0	1.0
Nauru	9.0	44.0	6.0	12.0	2.0	30.0	58.0	1.9
Palau	21.0	15.0	17.0	25.0	1.5	11.0	18.0	1.6
Papua New Guinea	91.0	68.0	87.0	95.0	1.1	65.0	71.0	1.1
Samoa	50.0	25.0	49.0	51.0	1.0	14.0	36.0	2.6
Solomon Islands	38.0	36.0	39.0	37.0	0.9	37.0	35.0	0.9
Timor-Leste	184.0	56.0	158.0	207.0	1.3	49.0	64.0	1.3
Tonga	23.0	19.0	20.0	24.0	1.2	18.0	20.0	1.1
Tuvalu	53.0	35.0	52.0	54.0	1.0	35.0	35.0	1.0
Vanuatu	40.0	16.0	42.0	39.0	0.9	17.0	16.0	0.9
Developed Member Economies								
Australia	9.0	5.0	8.0	10.0	1.3	5.0	6.0	1.2
Japan	6.0	3.0	6.0	7.0	1.2	3.0	4.0	1.3
New Zealand	11.0	6.0	9.0	13.0	1.4	5.0	6.0	1.2

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Table 1.2(6) Nonincome Poverty and Inequality (continued)

	6 Under-Five Mortality Rate (per 1,000 live births)					
	Urbanity			Wealth Quintile		
	Rural	Urban	Rural to Urban Ratio	Lowest	Highest	Lowest to Highest Ratio
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	42.0	26.0	1.6 (2005)	52.0	23.0	2.3 (2005)
Azerbaijan	64.0	52.0	1.2 (2006)	63.0	41.0	1.5 (2006)
Georgia	45.0	24.0	1.9 (2005)	...	...	...
Kazakhstan	43.0	30.0	1.4 (2006)	...	...	...
Kyrgyz Republic	50.0	35.0	1.4 (2006)	...	...	...
Pakistan	100.0	78.0	1.3 (2007)	121.0	60.0	2.0 (2007)
Tajikistan	83.0	70.0	1.2 (2005)	...	...	...
Turkmenistan	100.0	73.0	1.4 (2000)	106.0	70.0	1.5 (2000)
Uzbekistan	59.0	51.0	1.2 (2006)	72.0	42.0	1.7 (2006)
East Asia						
China, People's Rep. of	...	...	...	...	...	...
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea	...	...	...	...	...	...
Mongolia	69.0	31.0	2.2 (2005)	...	...	...
Taipei, China	...	...	...	...	...	...
South Asia						
Bangladesh	77.0	63.0	1.2 (2007)	86.0	43.0	2.0 (2007)
Bhutan	...	...	...	...	...	...
India	94.0	61.0	1.5 (2006)	118.0	39.0	3.0 (2006)
Maldives	28.0	23.0	1.2 (2009)	28.0	21.0	1.3 (2009)
Nepal	84.0	47.0	1.8 (2006)	98.0	47.0	2.1 (2006)
Sri Lanka	...	...	...	...	...	...
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(a)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	111.0	76.0	1.5 (2005)	127.0	43.0	3.0 (2005)
Indonesia	...	...	... 77	32.0	2.4	-2007.0
Lao PDR	...	...	...	...	...	...
Malaysia	...	...	...	...	...	...
Myanmar	...	...	...	...	...	...
Philippines	46.0	28.0	1.6 (2008)	59.0	17.0	3.5 (2008)
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	...	...	...	...	...	...
Viet Nam	36.0	16.0	2.3 (2002)	53.0	16.0	3.3 (2002)
The Pacific						
Cook Islands	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	...	...	...
Samoa	17.0	3.0	5.7 (2009)	23.0	7.0	3.3 (2009)
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	87.0	61.0	1.4 (2010)	87.0	52.0	1.7 (2010)
Tonga	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	32.0	27.0	1.2 (2007)	...	...	...
Developed Member Economies						
Australia	...	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011), Global Health Observatory (World Health Organization 2011), UNICEF Childinfo Website (<http://www.childinfo.org/index.html>).

Table 2.1(7) Economic Growth and Employment

	7 Growth Rate of GDP per Capita at PPP (constant 2005 PPP \$)			
	1990–1995	1995–2000	2000–2005	2005–2009
Developing Member Economies				
Central and West Asia				
Afghanistan	...	...	9.9 (2002–2005)	9.5
Armenia	-10.3	6.1	12.3	4
Azerbaijan	-17.2	6.1	12.5	18.1
Georgia	-21.2	7.2	8	4.7
Kazakhstan	-8.7	3.7	10	4.7
Kyrgyz Republic	-13.3	4.2	2.8	4.7
Pakistan	2	0.8	2.5	2
Tajikistan	-19	-1.3	8.1	4.9
Turkmenistan	-11.4	2.6	15	8.9
Uzbekistan	-6.1	2.2	4.2	6.9
East Asia				
China, People's Rep. of	10.9	7.6	9.1	10.8
Hong Kong, China	3.6	1	3.7	2.4
Korea	6.7	3.5	4	2.8
Mongolia	-3.3	1.7	5.1	5.2
Taipei, China	...	...	...	...
South Asia				
Bangladesh	2.3	3.2	3.7	4.7
Bhutan	5.5	4.2	4.8	7.5
India	3.1	4	5.4	6.8
Maldives	...	6.2	3.1	5.4
Nepal	2.6	2.3	1.1	2.3
Sri Lanka	4.2	4.3	2.9	5.1
Southeast Asia				
Brunei Darussalam(a)	0.4	-1.1	0	0.5 (2005–2007)
Cambodia	4.6 (1993–1995)	4.9	7.5	4.6
Indonesia	6.2	-0.7	3.4	4.3
Lao PDR	3.4	3.7	4.5	5.5
Malaysia	6.7	2.3	2.7	2
Myanmar	...	...	...	...
Philippines	-0.1	1.8	2.5	2.4
Singapore	5.7	3.5	4.3	0.3
Thailand	7.3	-0.3	3.9	1.8
Viet Nam	6.1	5.6	6.1	5.8
The Pacific				
Cook Islands	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	1.4	1.2	1.8	-1.1
Kiribati	-0.5	4.4	-0.1	-1.4
Marshall Islands	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	2.6	-0.1	0.1	-1.4
Nauru	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...
Papua New Guinea	5.8	-2.9	-0.9	2.7
Samoa	0.2	2.9	4.8	0.9
Solomon Islands	4.9	-5.4	-1.6	3
Timor-Leste	...	13.1 (1999–2000)	-4	0.6
Tonga	3.2	1.6	1.3	-0.3
Tuvalu	...	...	...	...
Vanuatu	0.4	1.6	-1.6	3.4
Developed Member Economies				
Australia	1.3	3.1	1.9	1.2
Japan	1.1	0.7	1.2	-0.5
New Zealand	1.8	1.6	2.5	-0.6

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: ADB estimates based on data from World Development Indicators Online (World Bank 2011).

Table 2.1(8) Economic Growth and Employment

	8 Growth Rate of Average Per Capita Income/Consumption in 2005 PPP \$ (a)					
	Earliest Year			Latest Year		
	Total	Lowest Quintile	Highest Quintile	Total	Lowest Quintile	Highest Quintile
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	-2.8	3.6	-5.5 (1996–2001)	4.3	6.3	2.8 (2001–2008)
Azerbaijan	4.2	5.4	5 (1995–2001)	4.9	5.9	4.1 (2001–2008)
Georgia	-7	-7.8	-6.1 (1996–2000)	-1.3	-2.7	-0.7 (2000–2008)
Kazakhstan	2.3	3.3	2.1 (1993–2001)	4.4	5.5	4.5 (2001–2007)
Kyrgyz Republic	-11.8	6.6	-16.7 (1993–1999)	2.5	4.4	2.6 (1999–2007)
Pakistan	3.2	4.6	2.9 (1991–2002)	5.2	4.2	6.5 (2002–2006)
Tajikistan	...	...	...	8.5	7.8	9.4 (1999–2004)
Turkmenistan	...	...	...	15.9	13.6	18.1 (1993–1998)
Uzbekistan	...	...	...	...	...	...
East Asia						
China, People's Rep. of (Rural)	3.9	2.3	4.9 (1990–1999)	6.6	5.8	6.6 (1999–2005)
China, People's Rep. of (Urban)	5.9	3.9	7.2 (1990–1999)	8	6.5	9 (1999–2005)
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea	...	...	...	...	...	...
Mongolia	0.9	1.1	0.8 (1995–2002)	-5.5	-6.6	-5.5 (2002–2005)
Taipei, China	...	...	...	...	...	...
South Asia						
Bangladesh	2	1.1	3.3 (1992–2000)	2.2	2.5	2.5 (2000–2005)
Bhutan	...	...	...	...	...	...
India(Rural)	...	...	...	1.2	1	1.6 (1994–2005)
India(Urban)	...	...	...	1.2	0.2	1.7 (1994–2005)
Maldives	...	...	...	...	...	...
Nepal	...	...	...	4.8	1.7	6.9 (1996–2004)
Sri Lanka	2.4	0.2	3.7 (1991–2002)	3.9	4.4	3.6 (2002–2007)
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(b)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	1.9	0.3	2.4 (1994–2004)	8.6	7	10.2 (2004–2007)
Indonesia(Rural)	0.2	0.6	-0.2 (1990–1999)	5.1	3.9	6.1 (1999–2009)
Indonesia(Urban)	1.5	1.7	1.7 (1990–1999)	3.9	2.9	4.2 (1999–2009)
Lao PDR	1.7	0.9	2 (1992–2002)	3.6	1.6	4.9 (2002–2008)
Malaysia	5.2	3.9	5.7 (1992–1997)	13.4	6.4	16.2 (2004–2009)
Myanmar	...	...	...	...	...	...
Philippines	2.7	1.7	3.1 (1991–2000)	-0.7	0	-1.3 (2000–2006)
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	0.7	1.7	0.1 (1992–1999)	3.3	4	2.9 (1999–2004)
Viet Nam	4.3	3.8	4.7 (1993–2002)	8.1	7.8	8.1 (2002–2008)
The Pacific						
Cook Islands	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	...	...	...
Samoa	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	...	...	2	6.8	-0.1 (2001–2007)
Tonga	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies						
Australia	...	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...

a Derived from mean per capita income/consumption share of the lowest 20% and highest 20% groups.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: ADB estimates based on data from PovcalNet Database Online (World Bank 2011).

Table 2.1(9) Economic Growth and Employment

	9. Employment Rate (youth and aged 15 years and over)											
	1991			2009			Earliest Year			Latest Year		
	Total	Female	Male	Total	Female	Male	Total	Female (a)	Male (a)	Female (a)	Male (a)	Male (a)
Developing Member Economies												
Central and West Asia												
Afghanistan	42.1	24.2	58.6	41.6	24.5	57.4	...	...	...	...	...	...
Armenia	26.6	17.9	35.1	30.2	22.7	37.7	41.9 (2001)	34.7	50.2	42.5 (2006)	36.8	48.8
Azerbaijan	42.6	44.5	40.7	29.2	30.8	27.7	45.4 (2002)	42.6	48.4	60.1 (2008)	57.5	62.8
Georgia	28.2	23.9	32.4	21.1	14.2	27.9	56.9 (1999)	51.1	63.8	55.2 (2005)	48.8	62.6
Kazakhstan	45.5	41.0	49.8	44.2	41.1	47.1	63.6 (2002)	57.6	70.2	66.1 (2008)	61.4	72.0
Kyrgyz Republic	40.8	37.1	44.4	41.2	31.1	51.1	56.3 (2002)	47.4	65.7	60.1 (2006)	49.3	71.3
Pakistan	38.4	10.5	64.5	43.2	17.1	67.8	40.5 (1990)	9.8	68.9	42.8 (2007)	17.5	67.0
Tajikistan	50.1	45.8	54.4	49.3	43.1	55.4	50.9 (2003)	43.1	59.0	58.4 (2004)	47.8	69.1
Turkmenistan	37.9	33.8	41.9	39.6	36.1	43.0	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	33.4	29.1	37.8	38.6	34.2	42.8	...	...	...	...	...	...
East Asia												
China, People's Rep. of	71.5	74.0	69.2	55.9	59.2	53.0	...	...	...	...	...	...
Hong Kong, China	53.7	52.7	54.6	34.8	36.8	32.9	61.5 (1990)	45.5	77.0	57.6 (2009)	51.2	65.4
Korea	36.0	39.6	32.5	25.5	29.2	22.2	58.7 (1990)	46.4	71.9	58.6 (2009)	47.7	70.1
Mongolia	45.2	40.0	50.2	38.6	33.4	43.6	55.9 (1998)	51.8	60.3	56.0 (2005)	54.3	57.7
Taipei, China	36.8	41.8	32.0	23.8	28.5	19.5	...	...	...	...	...	...
South Asia												
Bangladesh	66.2	57.2	75.0	53.1	46.3	59.5	68.2 (1991)	57.1	78.0	56.0 (2005)	27.1	83.9
Bhutan	38.4	30.7	45.9	45.2	40.1	50.1	69.8 (2003)	66.0	74.0	58.6 (2005)	46.0	69.4
India	45.9	27.7	62.7	40.0	21.8	56.6	55.3 (1994)	33.0	76.4	57.7 (2005)	35.5	79.4
Maldives	31.6	16.9	47.1	45.2	37.0	53.0	51.3 (1995)	27.9	74.2	54.9 (2006)	40.3	69.5
Nepal	59.1	50.6	67.2	56.4	54.5	58.1	67.2 (1996)	63.7	71.0	91.6 (2003)	93.0	90.0
Sri Lanka	28.2	16.2	39.8	32.8	20.7	44.5	42.5 (1993)	25.9	59.3	45.9 (2009)	30.0	63.8
Southeast Asia												
Brunei Darussalam(b)	41.4	33.0	49.4	41.6	38.8	44.2	62.6 (1991)	43.3	79.3	63.1 (2001)	52.4	73.6
Cambodia	70.9	74.2	67.6	71.2	68.8	73.6	76.4 (2000)	74.1	79.1	64.8 (2004)	64.5	65.1
Indonesia	45.9	36.7	54.9	42.0	33.1	50.7	55.7 (1992)	42.9	68.7	61.9 (2009)	46.7	77.4
Lao PDR	72.2	80.2	64.4	62.0	69.9	54.3	68.6 (1995)	69.5	67.7	92.8 (2003)	92.9	92.6
Malaysia	46.9	38.3	55.2	41.0	34.7	47.2	63.5 (1990)	45.2	81.9	63.1 (2000)	46.1	79.3
Myanmar	69.2	62.7	75.9	45.4	33.9	57.0	...	...	...	...	...	...
Philippines	42.2	30.9	53.1	36.1	27.9	44.0	59.3 (1990)	42.8	75.9	59.2 (2009)	45.6	73.0
Singapore	55.8	54.8	56.8	32.6	30.6	34.4	63.6 (1990)	49.5	77.5	61.6 (2009)	51.6	72.2
Thailand	69.5	67.3	71.6	46.3	37.8	54.5	76.9 (1990)	71.5	82.4	72.7 (2009)	64.9	81.0
Viet Nam	74.2	74.6	73.8	50.4	49.4	51.3	74.3 (1996)	71.3	77.7	69.9 (2004)	66.0	74.1
The Pacific												
Cook Islands	...	...	...	...	...	...	...	...	...	60.0 (2001)	52.3	67.5
Fiji, Rep. of	41.5	23.5	58.8	39.2	26.1	51.5	56.0 (1996)	36.3	75.4	50.3 (2007)	32.8	67.4
Kiribati	...	...	...	...	...	...	...	...	...	80.1 (2000)	74.8	84.7
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	57.2	57.7	56.6	56.4	57.0	55.9	...	...	...	...	...	...
Samoa	...	...	...	...	...	...	...	...	...	48.2 (2001)	30.3	64.7
Solomon Islands	27.4	21.1	33.2	29.7	22.8	36.1	...	...	...	23.1 (1999)	14.6	31.1
Timor-Leste	53.4	48.8	57.8	59.7	54.2	64.9	...	...	...	52.4 (2001)	32.1	73.0
Tonga	...	...	...	...	...	...	...	...	...	50.6 (1996)	37.6	63.8
Tuvalu	...	...	...	...	...	...	...	...	...	53.3 (2002)	42.8	64.8
Vanuatu	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies												
Australia	57.5	55.7	59.2	62.4	62.4	62.4	59.1 (1990)	48.4	70.0	61.7 (2009)	55.5	68.1
Japan	42.9	43.4	42.4	39.6	40.3	38.9	61.9 (1990)	49.0	75.6	56.8 (2009)	46.2	68.2
New Zealand	54.6	52.9	56.3	53.5	51.1	55.8	59.1 (1990)	50.4	68.1	64.1 (2009)	58.4	70.1

a Figures refer to the same year as indicated in the column for "Total."

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Key Indicators of the Labour Market 6th edition (ILO), Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011).

Table 2.1(10) Economic Growth and Employment

	10. Elasticity of Total Employment to Total GDP (a)					
	Total		Female		Male	
	1992-1996	2004-2008	1992-1996	2004-2008	1992-1996	2004-2008
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	0.1	0.1	0.19	0.09	0.02	0.11
Azerbaijan	-0.06	0.13	-0.07	0.12	-0.05	0.13
Georgia	0.15	-0.08	0.12	-0.1	0.17	-0.06
Kazakhstan	0.06	0.2	0.02	0.22	0.1	0.17
Kyrgyz Republic	-0.09	0.44	-0.07	0.38	-0.1	0.48
Pakistan	0.52	0.77	-0.1	1.48	0.6	0.63
Tajikistan	0.22	0.76	0.16	0.71	0.28	0.79
Turkmenistan	-0.26	0.23	-0.27	0.24	-0.26	0.21
Uzbekistan	-0.68	0.43	-0.74	0.42	-0.63	0.44
East Asia						
China, People's Rep. of	0.1	0.1	0.12	0.1	0.08	0.09
Hong Kong, China	0.33	0.33	0.75	0.52	0.07	0.16
Korea	0.29	0.22	0.36	0.24	0.24	0.2
Mongolia	0.61	0.22	0.67	0.26	0.55	0.19
Taipei, China	0.19	0.45	0.32	0.67	0.1	0.28
South Asia						
Bangladesh	0.44	0.39	0.18	0.45	0.6	0.35
Bhutan	-0.46	0.46	-0.87	0.91	-0.36	0.27
India	0.28	0.24	0.32	0.28	0.27	0.22
Maldives	0.6	0.49	1.39	0.57	0.37	0.45
Nepal	0.58	0.95	0.82	1.18	0.43	0.77
Sri Lanka	0.32	0.34	0.32	0.55	0.32	0.22
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(b)	1.11	1.27	1.76	1.86	0.75	0.86
Cambodia	0.44	0.32	0.4	0.28	0.48	0.35
Indonesia	0.29	0.43	0.26	0.43	0.31	0.42
Lao PDR	0.32	0.37	0.34	0.37	0.3	0.38
Malaysia	0.35	0.47	0.33	0.55	0.37	0.43
Myanmar	0.35	0.13	0.36	0.15	0.34	0.11
Philippines	0.79	0.58	0.92	0.66	0.72	0.54
Singapore	0.26	0.58	0.26	0.63	0.26	0.53
Thailand	0.11	0.21	0.11	0.19	0.11	0.23
Viet Nam	0.3	0.28	0.3	0.27	0.31	0.3
The Pacific						
Cook Islands	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	0.21	-0.33	0.53	-0.29	0.07	-0.34
Kiribati	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	0.35	0.59	0.42	0.6	0.28	0.58
Samoa	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	0.53	0.38	0.51	0.36	0.55	0.4
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...
Tonga	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies						
Australia	0.57	0.66	0.72	0.82	0.47	0.53
Japan	0.19	-0.1	0.13	0.09	0.22	-0.24
New Zealand	0.79	0.79	0.86	0.94	0.74	0.66

a Employment elasticity is the average percentage point change in employment for a given employed population group (total, female, male) associated with a 1 percentage point change in output over a selected period.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: Key Indicators of the Labour Market 6th edition (ILO).

Table 2.1(11) Economic Growth and Employment

	11. Number of Own-Account and Contributing Family Workers (per 100 wage and salaried workers)					
	Total		Female		Male	
	1990	2007	1990	2007	1990	2007
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	74.2 (1997)	101.2	...	...	...	...
Azerbaijan	68.4 (2003)	127.2	75.3 (2003)	201.7	63.8 (2003)	79.9
Georgia	124.9 (1998)	169.4	126.8 (1998)	187.7 (2005)	123.1 (1998)	185.8 (2005)
Kazakhstan	69.4 (2001)	48.8	82.1 (2001)	53.3	58.8 (2001)	47.6
Kyrgyz Republic	120.5 (2002)	93.0 (2006)	115.0 (2002)	90.9 (2006)	125.0 (2002)	94.5 (2006)
Pakistan	190.2 (1995)	165.1	302.3 (1995)	305.8	179.3 (1995)	143.7
Tajikistan	...	...	...	...	...	...
Turkmenistan	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	...	...	...	...	...	...
East Asia						
China, People's Rep. of	...	...	...	...	...	...
Hong Kong, China	6.2 (1993)	8.0	3.8 (1993)	4.6	7.7 (1993)	11.4
Korea	18.9	36.9	43.1	40.3	3.9	34.5
Mongolia	137.1 (2000)	152.1 (2003)	126.1 (2000)	137.3 (2003)	147.5 (2000)	166.6 (2003)
Taipei, China (self-calculated)	13.4 (1990)	8.4 (2010)	25.4 (1990)	14.0 (2010)	5.6 (1990)	3.5 (2010)
South Asia						
Bangladesh	558.3 (1996)	612.8 (2005)	977.5 (1996)	740.4 (2005)	405.8 (1996)	580.8 (2005)
Bhutan	...	132.3 (2005)	...	420.9 (2005)	...	75.1 (2005)
India	...	...	...	...	...	...
Maldives	99.5	53.7 (2006)	152.3	104.5 (2006)	89.6	32.0 (2006)
Nepal	...	290.6 (2001)	...	654.7 (2001)	...	185.1 (2001)
Sri Lanka	64.4 (1997)	72.0	60.3 (1997)	80.2	66.4 (1997)	68.0
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(a)	4.3 (1991)	...	3.6 (1991)	...	4.7 (1991)	...
Cambodia	555.0 (2000)	514.5 (2001)	727.9 (2000)	634.0 (2001)	434.2 (2000)	423.4 (2001)
Indonesia	177.2 (1997)	185.8	243.2 (2002)	221.5	180.3 (2002)	168.0
Lao PDR	932.9 (1995)	...	1766.5 (1995)	...	598.3 (1995)	...
Malaysia	43.5 (1991)	30.1	35.1 (1991)	27.6	47.8 (1991)	31.5
Myanmar	...	...	...	...	...	...
Philippines	90.1 (1998)	87.5	97.2 (1998)	91.3	85.9 (1998)	85.2
Singapore	9.4 (1991)	12.1	6.0 (1991)	8.1	11.9 (1991)	15.3
Thailand	247.2	122.4	289.0	131.7	217.0	114.8
Viet Nam	489.4 (1996)	289.1 (2004)	633.4 (1996)	371.3 (2004)	389.1 (1996)	233.4 (2004)
The Pacific						
Cook Islands	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	66.6 (2005)	...	69.5 (2005)	...	65.4 (2005)
Kiribati	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	37.5	(1999)	42.9 (1999)	...	35.3 (1999)	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	...	...	...
Samoa	...	95.6 (2001)	...	60.4 (2001)	...	116.0 (2001)
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...
Tonga	134.9 (1996)	...	146.9 (1996)	...	128.3 (1996)	...
Tuvalu	...	2.0 (2002)	...	1.7 (2002)	...	2.2 (2002)
Vanuatu	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies						
Australia	12.2	10.6	9.7	7.6	14.1	13.2
Japan	24.9	12.6	36.1	13.9	18.0	11.6
New Zealand	1.5	14.4	2.2	10.9	0.9	17.8

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: Key Indicators of the Labor Market 6th edition (ILO).

Table 2.2(12-15) Key Infrastructure Endowments

	12 Electricity Consumption (per capita kWh)			13 Paved Roads (percent of total roads)		14 Number of Cellular Phone Subscriptions (per 100 people)		15 Depositors with Other Depository Corporations (per 1,000 adults) (a)	
	1990	2000	2008	1990	2008	2000	2010	2004	2010
Developing Member Economies									
Central and West Asia									
Afghanistan	...	...	...	13.3	29.3 (2006)	0.1 (2002)	41.39	33.5 (2008)	99.7
Armenia	2718	1295	1578	99.2	90.5	0.57	125.01	212.3	588.8
Azerbaijan	2584	2041	2317	93.9 (1994)	50.6 (2006)	5.18	99.04	18.1 (2005)	41.2
Georgia	2673	1353	1678	93.8	94.1 (2007)	4.1	73.36	242.1 b	696.7
Kazakhstan	5905	3170	4689	55.1	89.9	1.32	123.35	722.7	873.8
Kyrgyz Republic	2314	1904	1449	90	91.1 (2001)	0.18	91.86	144.1 (2009)	181.8
Pakistan	277	374	436	54	65.4 (2006)	0.21	59.21	118.7 b	249.5 b
Tajikistan	3346	2177	2072	71.6	82.7 (1995)	0.02	86.37	...	...
Turkmenistan	2293	1698	2273	73.5	81.2 (2000)	0.17	63.42	...	...
Uzbekistan	2383	1780	1646	79	87.3 (2000)	0.21	76.34	518.8	958.7
East Asia									
China, People's Rep. of	511	993	2455	72.1	53.5	6.72	64.04	...	...
Hong Kong, China	4178	5447	5866	100	100	80.31	190.21	...	...
Korea,	2373	5907	8853	71.5	78.5	58.31	105.36	4279.3 b	4522.2 b
Mongolia	1523	1080	1473	10.2	3.5 (2002)	6.41	91.09	297.3 b	1339.1 b (2009)
Taipei, China	...	...	...	...	...	81.48	119.91	...	...
South Asia									
Bangladesh	44	95	208	7.2 (1991)	9.5 (2003)	0.22	46.17	579.7	845.1
Bhutan	...	...	...	77.1	62 (2003)	0.36 (2003)	54.32	...	...
India	276	402	566	47.3 (1991)	49.3	0.34	61.42	636.8 b	747.3 b (2008)
Maldives	...	...	...	...	100 (2005)	2.8	156.5	704 b	1200.1 b
Nepal	35	58	89	37.5	55.9 (2006)	0.04	30.69	...	...
Sri Lanka	153	296	409	32 (1991)	81 (2003)	2.3	83.22	...	...
Southeast Asia									
Brunei Darussalam(c)	4354	7539	8308	31.4	77.2 (2005)	29.05	109.07	...	...
Cambodia	10 (1995)	29	113	7.5	6.3 (2004)	1.05	57.65	17.7	108.1
Indonesia	162	402	591	45.1	59.1	1.72	91.72	...	...
Lao PDR	...	...	...	24	13.5	0.24	64.56	...	44.3 b
Malaysia	1178	2742	3490	70	82.8 (2006)	21.87	121.32	1820.7	2275.7
Myanmar	45	75	97	10.9	11.9 (2005)	0.03	1.24	...	...
Philippines	376	501	588	16.6 (1994)	9.9 (2003)	8.35	85.67	513.8 (2005)	643.2
Singapore	4983	7575	8185	97.1	100	70.1	143.66	2043.7 b	2134.3 b
Thailand	708	1462	2079	55.3	98.5 (2000)	4.84	100.81	1798.5 (2006)	1802.2 (2009)
Viet Nam	98	295	799	23.5	47.6 (2007)	1	175.3	...	...
The Pacific									
Cook Islands	...	...	...	...	...	3.1	38.46	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	44.5	49.2 (2000)	6.78	116.19	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	0.36	10.05	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...	0.86	7.03	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	15.9	17.5 (2000)	0.09 (2002)	24.78	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	11.95	60.46	...	...
Palau	...	...	...	...	...	12.56 (2002)	70.89	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	3.2	3.5 (2000)	0.16	27.84	203.1 (2005)	317.3
Samoa	...	...	...	42 (1995)	14.2 (2001)	1.42	91.43	...	...
Solomon Islands	...	...	...	2.1	2.4 (2000)	0.28	5.57	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	2.15 (2003)	53.42	...	...
Tonga	...	...	...	27 (1995)	27 (2000)	0.18	52.18	1178.8	733.2 (2009)
Tuvalu	...	...	...	...	...	5.18 (2004)	25.44	...	...
Vanuatu	...	...	...	21.6	23.9 (2000)	0.2	119.05	...	...
Developed Member Economies									
Australia	8527	10194	11217	35	38.7 (1998)	44.68	101.04	...	...
Japan	6486	7974	8071	69.2	79.6 (2007)	53.12	95.39	7984.9 b	7169 b
New Zealand	8301	9413	9492	57	65.9	39.97	114.92	...	...

a Comprises of depositors with commercial banks and other deposit takers (except the central bank).

b Figures refer to depositors with commercial banks only.

c Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: World Development Indicators Online (World Bank 2011), World Road Statistics (International Road Federation 2011), World Telecommunication/ICT Indicators Database (International Telecommunication Union 2011), Financial Access Survey (International Monetary Fund 2011).

Table 3.1(16) Access and Inputs to Education and Health

	16. School Life Expectancy (years)					
	Total		Female		Male	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	2.2 (2001)	9.1	4.8 (2003)	6.8	8.9 (2003)	11.2
Armenia	11.3	12	11.4 (2001)	12.5	10.5 (2001)	11.6
Azerbaijan	11	11.8	10.8	11.8	11.2	11.7
Georgia	11.4	13.1	11.5	12.6 (2008)	11.4	12.6 (2008)
Kazakhstan	12	15.1 (2010)	12.2	15.5 (2010)	11.9	14.7 (2010)
Kyrgyz Republic	11.5	12.5	11.7	12.9	11.4	12.1
Pakistan	5.7 (2003)	6.9	4.9 (2003)	6.2	6.5 (2003)	7.5
Tajikistan	9.8	11.4 (2008)	8.9	10.4 (2008)	10.6	12.3 (2008)
Turkmenistan	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	10.6	11.4	10.5	11.3	10.8	11.6
East Asia						
China, People's Rep. of	9.9 (2001)	11.6	10.3 (2003)	11.9	10.4 (2003)	11.3
Hong Kong, China	13.9 (2003)	15.7	13.6 (2003)	16.1	14.2 (2003)	15.4
Korea	15.6 17	14.6	15.8	16.5	17.9	...
Mongolia	9.1	14.1	10	14.9	8.2	13.3
Taipei, China (self-calculated)	13.1	14.2	13.1	14.4	13.0	14.1
South Asia						
Bangladesh	8 (2005)	8.1 (2007)	8.1 (2005)	8.3 (2007)	7.9 (2005)	8 (2007)
Bhutan	7.3	11 (2008)	6.6	10.8 (2008)	8	11.2 (2008)
India	8.1	10.3 (2007)	7.3 (2000)	9.8 (2007)	9.4 (2000)	10.9 (2007)
Maldives	11.9	12.4 (2006)	11.9	12.3 (2006)	11.8	12.5 (2006)
Nepal	8.4	8.8 (2002)	7.1	7.8 (2002)	9.6	9.8 (2002)
Sri Lanka	12.5 (2002)	12.7 (2004)	12.7 (2002)	12.8 (2003)	12.4 (2002)	12.4 (2003)
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(a)	13.5	14.1	13.9	14.4	13.2	13.8
Cambodia	7.5 (2000)	9.8 (2007)	6.6 (2000)	9.2 (2007)	8.3 (2000)	10.4 (2007)
Indonesia	11.2 (2001)	13.2	11 (2001)	13	11.4 (2001)	13.3
Lao PDR	8.2	9.2 (2008)	7.2	8.5 (2008)	9.1	9.9 (2008)
Malaysia	11.8	12.6 (2008)	11.9	12.9 (2008)	11.7	12.2 (2008)
Myanmar	8.1 (2001)	9.2 (2007)	...	...	...	...
Philippines	11.4	11.9 (2008)	11.7	12.1 (2008)	11.2	11.6 (2008)
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	11.5 (2001)	12.3	11.5 (2001)	12.6	11.5 (2001)	11.9
Viet Nam	10.2	10.4 (2001)	9.7	10 (2001)	10.7	10.8 (2001)
The Pacific						
Cook Islands	10.6	12.4 (2010)	10.6	12.8 (2010)	10.5	12.1 (2010)
Fiji, Rep. of	12.9 (2003)	13 (2005)	13.2 (2003)	13.2 (2005)	12.7 (2003)	12.8 (2005)
Kiribati	11.8	12.1 (2008)	12.3	12.5 (2008)	11.3	11.7 (2008)
Marshall Islands	11.8 (2002)	10.8 (2003)	11.9 (2002)	11.2 (2003)	11.8 (2002)	10.5 (2003)
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...
Nauru	8.7 (2000)	9.3 (2008)	9.8 (2000)	9.9 (2008)	7.7 (2000)	8.9 (2008)
Palau	14.5 (2000)	14.7 (2001)	15.4 (2000)	...	13.7 (2000)	...
Papua New Guinea	5.8 (1998)	...	5.2 (1998)	...	6.3 (1998)	...
Samoa	12.3	12.3 (2005)	12.5	12.5 (2005)	12.1	12.1 (2005)
Solomon Islands	7.3	9.1 (2007)	6.8	8.8 (2007)	7.7	9.4 (2007)
Timor-Leste	11.1 (2001)	11.2 ...	...	...	...	...
Tonga	13.2	13.7 (2006)	13.4	13.8 (2006)	12.9	13.5 (2006)
Tuvalu	10.8 (2001)	...	11.4 (2001)	...	10.3 (2001)	...
Vanuatu	9.2	10.4 (2004)	9	10 (2004)	9.4	10.7 (2004)
Developed Member Economies						
Australia	20.3	20	20.6	20.4	20	19.6
Japan	14.4	15.1	14.2	15	14.5	15.3
New Zealand	17.1	20.3	17.8	21.1	16.5	19.5

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: Key Indicators of the Labor Market 6th edition (ILO).

Table 3.1(17) Access and Inputs to Education and Health

	17 Pupil-Teacher Ratio (primary)		
	1990	2000	2009
Developing Member Economies			
Central and West Asia			
Afghanistan	41	32 (1998)	43 (2008)
Armenia	21 (1995)	20 (2001)	19 (2007)
Azerbaijan	19 (1995)	19	11
Georgia	17 (1991)	17	9
Kazakhstan	22	19	16
Kyrgyz Republic	16	24	24
Pakistan	43	33	40
Tajikistan	21 (1991)	22	23 (2008)
Turkmenistan	...	...	...
Uzbekistan	24	21	17
East Asia			
China, People's Rep. of	22	19 (2001)	18 (2008)
Hong Kong, China	27	21	16
Korea,	36	32	24 (2008)
Mongolia	30	33	30
Taipei, China	29	19	16
South Asia			
Bangladesh	63	47 (2005)	44 (2008)
Bhutan	...	41	28
India	46	40	40 (2004)
Maldives	...	23	13
Nepal	39	43	33
Sri Lanka	29	26 (2001)	23 (2008)
Southeast Asia			
Brunei Darussalam(b)	15 (1991)	14	12
Cambodia	35	50	49
Indonesia	23	22	17 (2008)
Lao PDR	28	30	29
Malaysia	20	20	15 (2007)
Myanmar	45	33	29 (2008)
Philippines	33	35 (2001)	34 (2007)
Singapore	26	25 (1995)	19 (2008)
Thailand	20	21	16 (2008)
Viet Nam	34	30	20
The Pacific			
Cook Islands	17	18	15 (2010)
Fiji, Rep. of	34	28	26 (2008)
Kiribati	29	32	25 (2008)
Marshall Islands	...	15 (1999)	14 (2003)
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	17 (2007)
Nauru	...	21	22 (2008)
Palau	...	16	13 (2005)
Papua New Guinea	32	35	36 (2006)
Samoa	24	24	32
Solomon Islands	19	19 (1999)	...
Timor-Leste	...	51 (2001)	29
Tonga	24	22	22 (2006)
Tuvalu	...	20	19 (2004)
Vanuatu	27	23	24 (2007)
Developed Member Economies			
Australia	17 (1991)	18 (1999)	...
Japan	21	21	18 (2008)
New Zealand	18	18	15 (2008)

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: World Development Indicators Online (World Bank 2011); Institute for Statistics Online (UNESCO 2011); for Taipei, China: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics 2011.

Table 3.1(18) Access and Inputs to Education and Health

	18 Diphtheria, Tetanus Toxoid, and Pertussis (DTP3) Immunization Coverage among 1-Year-Olds							
	Total		Urbanity			Urban Wealth Quintile		
	1990	2009	Rural	Urban	Urban to Rural Ratio	Lowest	Highest	Highest to Lowest Ratio
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	25	83	...	...	...	...	...	...
Armenia	85 (1992)	93	...	...	...	...	...	...
Azerbaijan	58 (1992)	73	...	...	...	...	...	...
Georgia	58 (1992)	88	...	...	...	...	...	...
Kazakhstan	81 (1992)	98	87.5	84.8	1 (1999)	86.1	74.7	0.9 (1999)
Kyrgyz Republic	84 (1992)	95	80	79.8	1 (1997)	78	80.9	1 (1997)
Pakistan	54	85	56.7	72.8	1.3 (2006)	58.2	85.4	1.5 (2006)
Tajikistan	72 (1992)	93	...	...	...	...	...	...
Turkmenistan	84 (1992)	96	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	90 (1992)	98	91.4	86	0.9 (1996)	85.3	85.5	1 (1996)
East Asia								
China, People's Rep. of	97	97	...	...	...	...	...	...
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...	...	...
Korea,	74	94	...	...	...	...	...	...
Mongolia	84	95	...	...	...	...	...	...
Taipei, China	...	...	...	...	...	...	...	...
South Asia								
Bangladesh	69	94	88.9	91.6	1 (2007)	85.7	98.2	1.1 (2007)
Bhutan	96	96	...	...	...	...	...	...
India	70	66	50.3	68.4	1.4 (2005)	46.1	87.4	1.9 (2005)
Maldives	94	98	...	...	...	...	...	...
Nepal	43	82	86.6	89.9	1 (2006)	75.2	92.4	1.2 (2006)
Sri Lanka	86	97	...	...	...	...	...	...
Southeast Asia								
Brunei Darussalam(a)	93	99	...	...	...	...	...	...
Cambodia	38	94	73.7	74.7	1 (2005)	58.7	90.1	1.5 (2005)
Indonesia	60	82	57.5	71.9	1.3 (2007)	58.9	84	1.4 (2007)
Lao PDR	18	57	...	...	...	...	...	...
Malaysia	90	95	...	...	...	...	...	...
Myanmar	88	90	...	...	...	...	...	...
Philippines	88	87	73.8	83.2	1.1 (2003)	71.8	91.9	1.3 (2003)
Singapore	85	97	...	...	...	...	...	...
Thailand	92	99	...	...	...	...	...	...
Viet Nam	88	96	74.2	92.7	1.2 (2002)	84.6	96.7	1.1 (2002)
The Pacific								
Cook Islands	93	82	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	97	99	...	...	...	...	...	...
Kiribati	97	86	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	92	93	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	85	91	...	...	...	...	...	...
Nauru	74	99	...	...	...	...	...	...
Palau	99	49	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	68	64	...	...	...	...	...	...
Samoa	90	72	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	77	81	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	54 (2002)	72	...	...	...	...	...	...
Tonga	94	99	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	99	89	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	76	68	...	...	...	...	...	...
Developed Member Economies								
Australia	95	92	...	...	...	...	...	...
Japan	90	98	...	...	...	...	...	...
New Zealand	90	92	...	...	...	...	...	...

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Global Health Observatory Database (World Health Organization 2011).

Table 3.1(19) Access and Inputs to Education and Health

	19 Physicians, Nurses and Midwives (per 10,000 population)		
	Total	Latest Year	
		Physicians	Nurses and Midwives
Developing Member Economies			
Central and West Asia			
Afghanistan	7.1 (2009)	2.1	5.0
Armenia	85.7 (2007)	37.0	48.7
Azerbaijan	122.1 (2007)	37.9	84.2
Georgia	84.3 (2007)	45.4	38.9
Kazakhstan	117.1 (2007)	38.8	78.3
Kyrgyz Republic	79.6 (2007)	23.0	56.6
Pakistan	13.7 (2009)	8.1	5.6
Tajikistan	70.4 (2006)	20.1	50.3
Turkmenistan	69.6 (2007)	24.4	45.2
Uzbekistan	134.3 (2007)	26.2	108.1
East Asia			
China, People's Rep. of	28.0 (2009)	14.2	13.8
Hong Kong, China	77.1 (2007)	17.2 a	59.9 b
Korea	72.6 (2008)	19.7	52.9
Mongolia	62.6 (2008)	27.6	35.0
Taipei, China	72.8 (2009)	18.7	54.1
South Asia			
Bangladesh	5.7 (2007)	3.0	2.7
Bhutan	3.4 (2007)	0.2	3.2
India	19.0 (2005)	6.0	13.0
Maldives	60.5 (2007)	16.0	44.5
Nepal	6.7 (2004)	2.1	4.6
Sri Lanka	...	4.9 (2006)	19.3 (2007)
Southeast Asia			
Brunei Darussalam(c)	63.0 (2008)	14.2	48.8
Cambodia	10.2 (2008)	2.3	7.9
Indonesia	23.3 (2007)	2.9	20.4
Lao PDR	12.4 (2005)	2.7	9.7
Malaysia	36.7 (2008)	9.4	27.3
Myanmar	12.6 (2008)	4.6	8.0
Philippines	71.5 (2004)	11.5	60.0
Singapore	77.3 (2009)	18.3	59.0
Thailand	18.2 (2004)	3.0	15.2
Viet Nam	22.3 (2008)	12.2	10.1
The Pacific			
Cook Islands	58.9 (2004)	11.8	47.1
Fiji, Rep. of	24.3 (2003)	4.5	19.8
Kiribati	...	3.0 (2006)	30.2 (2004)
Marshall Islands	30.9 (2008)	5.6	25.3
Micronesia, Fed. Sates of	28.2 (2005)	5.6	22.6
Nauru	56.4 (2008)	7.1	49.3
Palau	72.0 (2006)	13.0	59.0
Papua New Guinea	5.6 (2008)	0.5	5.1
Samoa	12.1 (2005)	2.7	9.4
Solomon Islands	16.4 (2005)	1.9	14.5
Timor-Leste	22.9 (2004)	1.0	21.9
Tonga	...	2.9 (2002)	29.3 (2007)
Tuvalu	64.6 (2008)	6.4	58.2
Vanuatu	18.2 (2008)	1.2	17.0
Developed Member Economies			
Australia	125.8 (2009)	29.9	95.9
Japan	62.0 (2006)	20.6	41.4
New Zealand	132.5 (2007)	23.8	108.7

a Figures refer to doctors with full registration on the local and overseas lists.

b Figures refer to nurses registered/enrolled with the Nursing Council; midwives also include those registered nurses in the general stream possessing a postbasic qualification on midwifery.

c Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Global Health Observatory Database (World Health Organization 2011); for Hong Kong, China: Department of Health Annual Report 2007 (The Government of Hong Kong Special Administrative Region 2007); for Taipei, China: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics.

Table 3.1(20-21) Access and Inputs to Education and Health

	20 Government Expenditure on Education (percent of total expenditure) (a)			21 Government Expenditure on Health (percent of total expenditure) (a)		
	1995	2000	2010	1995	2000	2010
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	...	...	...	...	...	...
Armenia	11.9 (1996)	12.8	11.1	7.1 (1996)	4.4	6.1
Azerbaijan	17.5	23.8	10.0	6.9	5.4	3.6
Georgia	10.7	13.4	8.7	8.7	3.9	6.5
Kazakhstan	...	...	...	...	...	...
Kyrgyz Republic	23.1	20.7	10.0	13.6	11.7	18.6
Pakistan	...	...	...	...	...	...
Tajikistan	12.5	15.9	17.8	7.8	6.5	6.0 (2009)
Turkmenistan	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	...	...	...	...	...	...
East Asia						
China, People's Rep. of	17.5	18.0 (2002)	13.9	...	3.3 (2006)	5.3
Hong Kong, China	17.7	18.9	19.1	12.7	11.9	12.3
Korea	18.9	15.3	15.0	0.8 (1996)	0.7	1.2
Mongolia	16.4	19.1	9.4 (2007)	11.1	10.7	5.2 (2007)
Taipei, China	10.0	10.2	12.9 (2009)	0.5	1.0	1.4 (2009)
South Asia						
Bangladesh	16.7	19.7	16.5 (2008)	7.4	9.4	6.6 (2008)
Bhutan	...	14.0 (2002)	16.2	...	11.2 (2002)	7.2
India	18.2 (1999)	17.5	16.5 (2008)	3.9 (1999)	3.9	4.0 (2008)
Maldives	13.1	19.9	15.2	9.2	11.0	8.3
Nepal	14.0	15.2	19.4	4.1	5.7	7.0
Sri Lanka	9.1	9.2	8.1	5.3	6.2	5.7
Southeast Asia						
Brunei Darussalam(c)	13.2	12.3	18.3 (2005)	6.5	6.1	8.3 (2005)
Cambodia	10.6	16.2	15.5	3.5	10.7	11.3
Indonesia	...	...	...	...	...	...
Lao PDR	...	...	...	...	...	...
Malaysia	20.9	23.7	24.4	5.5	6.4	8.1
Myanmar	...	...	...	...	...	...
Philippines	16.6	17.1	15.6	2.3	2.1	2.6
Singapore	18.9	21.0	18.3 (2009)	7.6	5.1	7.7 (2009)
Thailand	22.4	23.1	20.5	7.5	7.6	9.7
Viet Nam	...	...	...	...	...	...
The Pacific						
Cook Islands	12.0	10.4	13.4	9.9	9.9	11.2
Fiji, Rep. of	27.6	27.1	27.7	14.0	14.7	15.1
Kiribati	19.4	19.9	18.6	14.9	13.7	16.3
Marshall Islands	...	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	17.1	16.4	10.0 (2002)	7.3	5.2	5.7 (2002)
Samoa	19.5	20.8	17.7	13.1	16.9	15.2
Solomon Islands	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	18.9 (2004)	10.2 (2009)	...	11.1 (2004)	4.8 (2009)
Tonga	17.8	12.9	...	12.0	13.9	...
Tuvalu	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	23.7	25.7	26.1 (2007)	10.7	12.6	10.8 (2007)
Developed Member Economies						
Australia	6.8 (1999)	6.7	10.6	14.6 (1999)	16.4	15.3
Japan	14.7	13.5	10.7 (2009)	20.9	21.8	22.6 (2009)
New Zealand	14.9	16.5	18.1 (2004)	15.1	17.6	19.5 (2004)

a Data refer to central government, except for the People's Republic of China, Georgia, Japan, the Kyrgyz Republic, and Tajikistan, where data refer to consolidated government or general government.

b From 1990 to 2005, health expenditure is included in education category.

c Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: Economy sources.

Table 3.2(22) Access to Basic Infrastructure Utilities and Services

	22 Population with Access to Electricity(percent)				
	Total			Urban	Rural
	2000	2005	2009	2008	
Developing Member Economies					
Central and West Asia					
Afghanistan	2.0	7.0	15.6	22.0	12.0
Armenia	...	...	...	...	...
Azerbaijan	...	...	...	...	...
Georgia	...	...	...	...	...
Kazakhstan	...	...	...	...	...
Kyrgyz Republic	...	...	...	...	...
Pakistan	52.9	54.0	62.4	78.0	46.0
Tajikistan	...	...	...	...	...
Turkmenistan	...	...	...	...	...
Uzbekistan	...	...	...	...	...
East Asia					
China, People's Rep. of	98.6	99.4	99.4	100.0	99.0
Hong Kong, China	...	...	...	...	...
Korea,	...	...	...	...	...
Mongolia	...	64.6	67.0	90.0	36.0
Taipei, China	98.6	99.2	99.0	100.0	98.0
South Asia					
Bangladesh	20.4	32.0	41.0	76.0	28.0
Bhutan	...	...	...	...	...
India	43.0	55.5	66.3	93.1	52.5
Maldives	...	...	...	...	...
Nepal	15.4	33.0	43.6	89.7	34.0
Sri Lanka	62.0	66.0	76.6	85.8	75.0
Southeast Asia					
Brunei Darussalam(a)	99.2	99.2	99.7	100.0	98.6
Cambodia	15.8	20.1	24.0	66.0	12.5
Indonesia	53.4	54.0	64.5	94.0	32.0
Lao PDR	...	...	55.0	84.0	42.0
Malaysia	96.9	97.8	99.4	100.0	98.0
Myanmar	5.0	11.3	13.0	19.0	10.0
Philippines	87.4	80.5	89.7	97.0	65.0
Singapore	100.0	100.0	100.0	100.0	na
Thailand	82.1	99.0	99.3	100.0	99.0
Viet Nam	75.8	84.2	97.6	99.6	85.0
The Pacific					
Cook Islands	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	...	...	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	...	...	...	...	...
Nauru	...	...	...	...	...
Palau	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	...	...
Samoa	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	...	22.0	52.0	10.5
Tonga	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	...	...	...	...
Vanuatu	...	...	...	...	...
Developed Member Economies					
Australia	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Source: World Energy Outlook (International Energy Agency 2011, <http://www.iea.org/weo>).

Table 3.2(23) Access To Basic Infrastructure Utilities and Services

	23 Share of Population using Solid Fuels for Cooking							
	Earliest Year			Latest Year			Lowest Wealth Quintile	Highest Wealth Quintile
	Total	Urban (a)	Rural (a)	Total	Urban (a)	Rural (a)		
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	98.0 (1999)	...	...	85.6 (2007)	34.5	95.7	...	...
Armenia	26.4 (2000)	8.7	53.9	4.4 (2005)	0.6	11.8	18.8	0.0
Azerbaijan	41.6 (1995)	...	...	9.8 (2006)	0.9	22.7	38.6	0.0
Georgia	...	...	...	42 (2003)	8.6	77.2	88.5	3.6
Kazakhstan	20.3 (1999)	3.3	41.7	19 (2005)	6.9	40.8	69.4	0.0
Kyrgyz Republic	...	...	...	...	...	...	76.6	0.3
Pakistan	68.8 (1998)	32.0	85.7	66.6 (2006)	22.2	89.6	100.0	31.3
Tajikistan	74.5 (1999)	32.7	90.2	35 (2005)	7.5	48.4	75.3	2.3
Turkmenistan	...	...	...	0.2 (2000)	0.0	0.5	...	...
Uzbekistan	16.5 (2002)	3.5	27.1	15.7 (2005)	0.7	24.8	54.7	0.2
East Asia								
China, People's Rep. of	84.8 (1991)	66.4	93.5	49.3 (2006)	32.0	59.6	66.8	33.3
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...	...	...
Korea	...	...	...	...	...	...	...	...
Mongolia	...	...	...	76.5 (2005)	60.9	97.6	99.0	2.0
Taipei, China	...	...	...	...	...	...	...	...
South Asia								
Bangladesh	44.3 (1991)	57.6	42.7	91.1 (2007)	61.5	99.4	99.9	55.8
Bhutan	66.5 (2003)	4.7	84.8	40.7 (2007)	2.3	57.2	84.3	8.5
India	77.7 (1992)	41.3	91.6	56.9 (2006)	26.1	85.3	99.8	10.6
Maldives	42.7 (2000)	...	...	13.6 (2006)	...	...	...	...
Nepal	88.3 (2001)	39.1	94.1	83.3 (2006)	39.1	92.3	98.3	30.9
Sri Lanka	89.4 (1994)	...	...	66.1 (2003)	27.2	75.0	92.0	23.0
Southeast Asia								
Brunei Darussalam(b)	...	...	...	...	...	...	...	...
Cambodia	...	...	...	96.2 (2000)	81.9	98.6	...	...
Indonesia	44.8 (2002)	16.0	69.0	54.6 (2007)	22.0	77.8	97.0	0.8
Lao PDR	97.7 (1995)	85.6	99.4	97.5 (2006)	91.4	99.9	100.0	89.0
Malaysia	...	...	...	0.8 (2003)	0.1	2.1	3.9	0.1
Myanmar	...	...	...	92.6 (2003)	84.7	95.8	96.6	81.2
Philippines	...	...	...	44.5 (2003)	26.5	70.5	91.6	3.4
Singapore	...	...	...	...	...	...	...	...
Thailand	65.5 (1990)	...	...	34.4 (2005)	9.6	45.8	87.8	0.4
Viet Nam	87.0 (1997)	53.6	97.6	67 (2005)	25.5	77.4	98.2	9.2
The Pacific								
Cook Islands	19.0 (1991)	...	...	4.8 (2006)	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	48 (1996)	...	...	...	...
Kiribati	...	...	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	29.9 (1999)	...	...	36.2 (2007)	8.8	93.6	...	...
Micronesia, Fed. States of	47.4 (1994)	...	...	41.5 (2005)	...	...	...	...
Nauru	0.8 (1992)	...	...	7.1 (2007)	...	...	18.7	1.5
Palau	...	...	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	...	...	...	89.7 (1996)	34.4	98.3	...	...
Samoa	72.1 (1990)	...	...	40.7 (2006)	...	...	...	...
Solomon Islands	90.8 (2005)	62.7	95.5	92.1 (2007)	57.0	96.8	...	...
Timor-Leste	...	...	...	...	...	...	...	...
Tonga	74.3 (1996)	...	...	40.9 (2006)	9.4	50.2	...	...
Tuvalu	69.9 (1991)	...	...	31.5 (2002)	...	...	...	...
Vanuatu	83.3 (1999)	...	...	85.1 (2007)	52.2	95.2	98.3	38.2
Developed Member Economies								
Australia	...	...	...	...	...	...	...	...
Japan	...	...	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...	...	...

a Figures refer to the same year as indicated in the column for "Total" unless otherwise specified.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Household Energy Database: (World Health Organization 2010), data files received from WHO.

Table 3.2(24) Access to Basic Infrastructure Utilities and Services

	24 Population Using Improved Drinking Water Sources (percent)					
	1990			2008		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	3 (1995)	12 (1995)	1 (1995)	48	78	39
Armenia	92 (1995)	99	78 (1995)	96	98	93
Azerbaijan	70	88	49	80	88	71
Georgia	81	94	66	98	100	96
Kazakhstan	96	99	92	95	99	90
Kyrgyz Republic	78 (1995)	98 (1995)	66 (1995)	90	99	85
Pakistan	86	96	81	90	95	87
Tajikistan	58 (1995)	91 (1995)	45 (1995)	70	94	61
Turkmenistan	83 (1995)	97 (1995)	72 (1995)	84 (2005)	97 (2005)	72 (2005)
Uzbekistan	90	97	85	87	98	81
East Asia						
China, People's Rep. of	67	97	56	89	98	82
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea	90 (1995)	97 (1995)	67 (1995)	98	100	88
Mongolia	58	81	27	76	97	49
Taipei, China (a)	a	84	...	...	92	...
South Asia						
Bangladesh	78	88	76	80	85	78
Bhutan	91 (2000)	99 (2000)	88 (2000)	92	99	88
India	72	90	66	88	96	84
Maldives	90	100	87	91	99	86
Nepal	76	96	74	88	93	87
Sri Lanka	67	91	62	90	98	88
Southeast Asia						
Brunei Darussalam (b)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	35	52	33	61	81	56
Indonesia	71	92	62	80	89	71
Lao PDR	44 (1995)	78 (1995)	37 (1995)	57	72	51
Malaysia	88	94	82	100	100	99
Myanmar	57	87	47	71	75	69
Philippines	84	93	76	91	93	87
Singapore	100	100	na	100	100	na
Thailand	91	97	89	98	99	98
Viet Nam	58	88	51	94	99	92
The Pacific						
Cook Islands	94	99	87	95 (2005)	98 (2005)	88 (2005)
Fiji, Rep. of	...	92	...	...	93 (2000)	...
Kiribati	48	76	33	64 (2005)	77 (2005)	53 (2005)
Marshall Islands	95	94	97	94	92	99
Micronesia, Fed. States of	89	93	87	94 (2005)	95 (2005)	94 (2005)
Nauru	90 (2005)	90 (2005)	na	90	90	na
Palau	81	73	98	84 (2005)	80 (2005)	94 (2005)
Papua New Guinea	41	89	32	40	87	33
Samoa	91	99	89	88 (2005)	90 (2005)	87 (2005)
Solomon Islands	69 (1995)	94 (1995)	65 (1995)	70 (2005)	94 (2005)	65 (2005)
Timor-Leste	52 (2000)	69 (2000)	47 (2000)	69	86	63
Tonga	100 (1995)	100 (1995)	100 (1995)	100	100	100
Tuvalu	90	92	89	97	98	97
Vanuatu	57	91	49	83	96	79
Developed Member Economies						
Australia	100	100	100	100	100	100
Japan	100	100	100	100	100	100
New Zealand	100	100	100	100	100	100

a Refers to percent of total population served with tap water.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011); for Taipei, China: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics.

Table 3.2(25) Access To Basic Infrastructure Utilities and Services

	25 Population Using Improved Sanitation Facilities (percent)					
	1990			2008		
	Total	Urban	Rural	Total	Urban	Rural
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	29 (1995)	36 (1995)	27 (1995)	37	60	30
Armenia	88 (1995)	95 (1995)	75 (1995)	90	95	80
Azerbaijan	57 (1995)	70 (1995)	43 (1995)	45	85	39
Georgia	96	97	95	95	96	93
Kazakhstan	96	96	97	97	97	98
Kyrgyz Republic	93 (1995)	94 (1995)	93 (1995)	93	94	93
Pakistan	28	73	8	45	72	29
Tajikistan	89 (1995)	93 (1995)	87 (1995)	94	95	94
Turkmenistan	98	99	97	98	99	97
Uzbekistan	84	95	76	100	100	100
East Asia						
China, People's Rep. of	41	48	38	55	58	52
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...
Korea,	100	100	100	100	100	100
Mongolia	49 (1995)	67 (1995)	25 (1995)	50	64	32
Taipei, China	...	...	...	...	...	...
South Asia						
Bangladesh	34	57	28	53	55	52
Bhutan	62 (2000)	87 (2000)	54 (2000)	65	87	54
India	18	49	7	31	54	21
Maldives	69	100	58	98	100	96
Nepal	11	41	8	31	51	27
Sri Lanka	70	85	67	91	88	92
Southeast Asia						
Brunei Darussalam (a)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	9	38	5	29	67	18
Indonesia	33	58	22	52	67	36
Lao PDR	18 (1995)	56 (1995)	10 (1995)	53	86	38
Malaysia	84	88	81	96	96	95
Myanmar	49 (1995)	77 (1995)	39 (1995)	81	86	79
Philippines	58	70	46	76	80	69
Singapore	99	99	na	100	100	na
Thailand	80	93	74	96	95	96
Viet Nam	35	61	29	75	94	67
The Pacific						
Cook Islands	96	100	91	100	100	100
Fiji, Rep. of	...	92	...	...	96 (2000)	...
Kiribati	26	36	21	35 (2005)	49 (2005)	22 (2005)
Marshall Islands	64	77	41	73	83	53
Micronesia, Fed. States of	29	55	20	25 (2005)	61 (2005)	15 (2005)
Nauru	50 (2005)	50 (2005)	na	50	50	na
Palau	69	76	54	83 (2005)	96 (2005)	52 (2005)
Papua New Guinea	47	78	42	45	71	41
Samoa	98	100	98	100	100	100
Solomon Islands	30 (1995)	98 (1995)	18 (1995)	32 (2005)	98 (2005)	18 (2005)
Timor-Leste	32 (2000)	55 (2000)	25 (2000)	50	76	40
Tonga	96	98	96	96	98	96
Tuvalu	80	86	76	84	88	81
Vanuatu	35 (1995)	53 (1995)	30 (1995)	52	66	48
Developed Member Economies						
Australia	100	100	100	100	100	100
Japan	100	100	100	100	100	100
New Zealand	...	...	88	...	...	88 (1995)

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as developing member.

Source: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011).

Table 3.3(26) Gender Equality and Opportunity

	26 Gender Parity in Education (a)					
	Primary		Secondary		Tertiary (b)	
	1991	2009	1991	2009	1991	2009
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	0.55	0.67	0.51	0.49	0.28 (2003)	0.24
Armenia	1.01 (2001)	1.03	1.06 (2001)	1.03	1.11 (1999)	1.29
Azerbaijan	0.99	0.99	1.01	1.03	0.67	0.99
Georgia	1.00	1.00	0.97	0.96 (2008)	0.91	1.23
Kazakhstan	1.01 (1999)	1.01 (2010)	1.00 (1999)	0.98 (2010)	1.15 (1999)	1.45 (2010)
Kyrgyz Republic	0.99 (1999)	1.00	1.02	1.01	1.04 (1999)	1.32
Pakistan	0.68 (2000)	0.84	0.48	0.79	0.81 (2002)	0.85 (2008)
Tajikistan	0.98	0.96 (2008)	0.86 (1999)	0.87 (2008)	0.35 (1999)	0.41
Turkmenistan	...	...	...	...	...	...
Uzbekistan	0.98	0.98	0.98 (1999)	0.99	0.82 (1999)	0.70
East Asia						
China, People's Rep. of	0.92	1.04	0.75	1.07	0.83 (2003)	1.07
Hong Kong, China	0.96 (1999)	1.02	0.97 (2001)	1.03	0.96 (2003)	1.03
Korea,	1.01	0.98	0.96	0.96	0.49	0.70
Mongolia	1.02	0.99	1.14	1.07	1.86 (1999)	1.55
Taipei,China	1.01	1.02 (2010)	1.04	1.01 (2010)	0.96	1.08 (2010)
South Asia						
Bangladesh	1.04 (2005)	1.04	0.98 (1999)	1.12 (2008)	0.49 (1999)	0.56
Bhutan	0.85 (1999)	1.01	0.81 (1999)	0.99	0.58 (1999)	0.59 (2008)
India	0.76	0.97 (2007)	0.70 (1999)	0.88 (2008)	0.54	0.70 (2007)
Maldives	1.00 (1999)	0.95	1.09 (1999)	1.05 (2006)	2.41 (2003)	2.40 (2004)
Nepal	0.63	0.86 (2002)	0.46	0.89 (2006)	0.33	0.40 (2004)
Sri Lanka	0.96	1.00	1.09	1.02 (2004)	0.48	...
Southeast Asia						
Brunei Darussalam (c)	0.94	1.01	1.09	1.02	1.98 (1999)	1.76
Cambodia	0.87 (1999)	0.94	0.53 (1999)	0.82 (2007)	0.34 (2000)	0.54 (2008)
Indonesia	0.98	0.97	0.83	0.99	0.76 (2001)	0.96
Lao PDR	0.79	0.91 (2008)	0.69 (1999)	0.81 (2008)	0.49 (1999)	0.78 (2008)
Malaysia	0.99	0.99 (2008)	1.05	1.07 (2008)	1.02 (1999)	1.30 (2008)
Myanmar	0.95	0.98	0.97	1.02	...	1.37 (2007)
Philippines	0.99	0.98 (2008)	1.09 (1999)	1.09 (2008)	1.26 (1999)	1.24 (2008)
Singapore	...	...	...	...	...	...
Thailand	0.98	0.98	0.99	1.08 (2010)	1.14 (1999)	1.31 (2010)
Viet Nam	0.93 (1999)	0.95 (2001)	0.90 (1999)	0.92 (2001)	0.76 (1999)	0.73 (2001)
The Pacific						
Cook Islands	0.95 (1999)	1.02 (2010)	1.08 (1999)	1.10 (2010)	...	...
Fiji, Rep. of	1.00	0.99 (2008)	0.97	1.07 (2008)	1.20 (2003)	1.20 (2005)
Kiribati	1.01 (1999)	1.04 (2008)	1.19 (1999)	1.11 (2008)	...	...
Marshall Islands	0.98 (1999)	0.99	1.07 (1999)	1.05	1.28 (2001)	1.30 (2003)
Micronesia, Fed. States of	0.99 (2004)	1.01 (2007)	1.05 (2004)	1.07 (2005)	...	...
Nauru	1.33 (2000)	1.06 (2008)	1.17 (2000)	1.20 (2008)	...	...
Palau	0.93 (1999)	1.03 (2007)	1.07 (1999)	0.98 (2007)	2.35 (2000)	2.04 (2002)
Papua New Guinea	0.85	0.84 (2006)	0.62	...	0.55 (1999)	...
Samoa	0.98 (1999)	0.98	1.10 (1999)	1.13	1.04 (1999)	0.93 (2001)
Solomon Islands	0.87	0.97 (2007)	0.61	0.84 (2007)	...	...
Timor-Leste	0.93 (2004)	0.95	0.99 (2004)	1.00 (2005)	1.27 (2002)	0.71
Tonga	0.98	0.97 (2006)	1.03	1.03 (2006)	1.30 (1999)	1.62 (2004)
Tuvalu	1.02 (1999)	0.95 (2006)	...	1.10 (2001)	...	...
Vanuatu	0.96	0.95	0.80	1.09	0.57 (2002)	0.59 (2004)
Developed Member Economies						
Australia	1.00	1.00	1.00 (1999)	0.96	1.19	1.32
Japan	1.00	1.00	1.02	1.00	0.65	0.89
New Zealand	0.99	1.01	1.01	1.04	1.13	1.45

a Measured as the ratio of female gross enrollment ratio to male gross enrollment ratio.

b There is no tertiary education in Cook Islands, Kiribati, Nauru, Solomon Islands, and Tuvalu. In Maldives, tertiary education became available only recently.

c Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011); Institute for Statistics Online (UNESCO 2011); for Taipei,China: Educational Statistical Indicators Online (Ministry of Education 2011).

Table 3.3(27) Gender Equality and Opportunity

	27 Antenatal Care Coverage (at least one visit)							
	Total		Urbanity			Wealth Quintile		
	Earliest Year	Latest Year	Urban	Rural	Urban to Rural Ratio	Lowest	Highest	Highest to Lowest Ratio
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	36.9 (2000)	36.0 (2008)	38.3	8.0	4.8 (2003)	...	...	...
Armenia	82.0 (1997)	93.0 (2005)	95.6	88.9	1.1 (2005)	84.6	99.2	1.2 (2005)
Azerbaijan	98.3 (1997)	76.6 (2006)	89.7	62.7	1.4 (2006)	53.2	95.3	1.8 (2006)
Georgia	74.0 (1997)	96.3 (2005)	97.6	95.0	1.0 (2005)	91.9	97.6	1.1 (2005)
Kazakhstan	92.5 (1995)	99.9 (2006)	100.0	99.7	1.0 (2006)	99.7	100.0	1.0 (2006)
Kyrgyz Republic	97.3 (1997)	96.9 (2006)	99.0	95.4	1.0 (2006)	93.6	99.0	1.1 (2006)
Pakistan	25.6 (1991)	60.9 (2007)	78.1	53.5	1.5 (2007)	36.9	91.9	2.5 (2007)
Tajikistan	71.3 (2000)	88.8 (2007)	93.5	87.1	1.1 (2007)	90.0	91.8	1.0 (2007)
Turkmenistan	98.1 (2000)	99.1 (2006)	98.8	99.3	1.0 (2006)	98.0	97.6	1.0 (2006)
Uzbekistan	94.9 (1996)	99.0 (2006)	99.1	99.0	1.0 (2006)	98.0	99.2	1.0 (2006)
East Asia								
China, People's Rep. of	69.7 (1992)	91.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	...	...	...
Korea,	...	...	...	...	...	...	...	...
Mongolia	89.8 (1998)	99.5 (2008)	99.6	99.2	1.0 (2008)	...	...	...
Taipei, China	...	...	...	...	...	...	...	...
South Asia								
Bangladesh	25.7 (1994)	51.2 (2007)	71.1	45.8	1.6 (2007)	30.4	83.2	2.7 (2007)
Bhutan	51.0 (2000)	88.0 (2007)	93.4	86.0	1.1 (2007)	...	...	...
India	61.9 (1993)	75.2 (2008)	87.1	70.6	1.2 (2008)	...	...	...
Maldives	81.0 (2001)	99.1 (2009)	...	...	...	...	...	...
Nepal	15.4 (1991)	43.7 (2006)	84.6	37.5	2.3 (2006)	17.7	84.1	4.8 (2006)
Sri Lanka	80.2 (1993)	99.4 (2007)	99.5	99.4	1.0 (2007)	99.0	99.6	1.0 (2007)
Southeast Asia								
Brunei Darussalam (a)	100.0 (1994)	99.0 (2009)	...	...	...	...	...	...
Cambodia	34.3 (1998)	69.3 (2005)	79.2	67.7	1.2 (2005)	55.2	90.3	1.6 (2005)
Indonesia	76.3 (1991)	93.3 (2007)	97.7	90.1	1.1 (2007)	82.2	99.2	1.2 (2007)
Lao PDR	26.5 (2001)	35.1 (2006)	76.2	27.1	2.8 (2006)	16.3	87.6	5.4 (2006)
Malaysia	73.6 (2003)	78.8 (2005)	...	...	...	...	...	...
Myanmar	75.8 (1997)	79.8 (2007)	90.5	76.4	1.2 (2007)	...	...	...
Philippines	83.1 (1993)	91.1 (2008)	94.2	88.1	1.1 (2008)	77.1	98.3	1.3 (2008)
Singapore	...	...	...	...	...	...	...	...
Thailand	85.9 (1996)	99.1 (2009)	97.8	97.8	1.0 (2006)	96.0	99.5	1.0 (2006)
Viet Nam	70.6 (1997)	90.8 (2006)	98.0	88.6	1.1 (2006)	68.5	98.8	1.4 (2006)
The Pacific								
Cook Islands	...	100.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	100.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Kiribati	88.0 (1994)	100.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Marshall Islands	...	81.2 (2007)	94.4	56.9	1.7 (2007)	59.8	97.8	1.6 (2007)
Micronesia, Fed. Sates of	...	80.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Nauru	...	94.5 (2007)	...	...	...	95.3	93.6	1.0 (2007)
Palau	100.0 (2007)	100.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	77.5 (1996)	78.8 (2006)	93.4	76.4	1.2 (2006)	...	...	...
Samoa	...	93.0 (2009)	...	...	...	...	...	...
Solomon Islands	...	73.9 (2007)	84.3	72.4	1.2 (2007)	64.0	81.8	1.3 (2007)
Timor-Leste	70.9 (1997)	84.4 (2010)	78.5	55.3	1.4 (2003)	...	...	...
Tonga	...	99.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
Tuvalu	...	97.4 (2007)	...	...	...	97.9	98.1	1.0 (2007)
Vanuatu	...	84.3 (2007)	87.4	83.7	1.0 (2007)	77.8	88.5	1.1 (2007)
Developed Member Economies								
Australia	100.0 (1991)	98.3 (2008)	...	...	...	...	...	...
Japan	...	95.0 (1994)	...	...	...	...	...	...
New Zealand	...	...	...	...	...	...	...	...

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011), UNICEF Childinfo Website (<http://www.childinfo.org/index.html>).

Table 3.3(28) Gender Equality and Opportunity

	28 Gender Parity in Labor Force Participation, Aged 15 Years and Over (percentage) (a)		
	1990	2000	2009
Developing Member Economies			
Central and West Asia			
Afghanistan	38.6	37.1	39.2
Armenia	78.2	78.9	79.9
Azerbaijan	80.3	80.2	89.1
Georgia	76.4	74.0	74.6
Kazakhstan	79.9	84.8	86.1
Kyrgyz Republic	78.6	75.9	69.2
Pakistan	15.9	19.1	25.6
Tajikistan	73.2	66.6	73.4
Turkmenistan	80.4	82.1	84.4
Uzbekistan	79.0	82.3	82.2
East Asia			
China, People's Rep. of	86.0	84.8	84.5
Hong Kong, China	59.3	67.5	75.8
Korea,	64.2	66.6	69.6
Mongolia	81.8	84.6	86.7
Taipei, China	60.2	66.3	74.7
South Asia			
Bangladesh	69.2	63.6	71.1
Bhutan	67.2	51.2	75.7
India	40.4	40.1	40.4
Maldives	40.1	52.5	74.2
Nepal	61.9	73.7	78.8
Sri Lanka	47.2	47.4	45.6
Southeast Asia			
Brunei Darussalam (b)	54.7	70.0	79.8
Cambodia	92.6	89.2	85.9
Indonesia	61.8	59.4	60.5
Lao PDR	96.8	97.7	98.5
Malaysia	53.4	54.8	56.1
Myanmar	79.3	76.6	74.2
Philippines	57.3	59.5	62.7
Singapore	64.0	66.5	71.1
Thailand	86.3	81.3	81.1
Viet Nam	90.1	89.9	89.4
The Pacific			
Cook Islands	66.7 (1996)	80.4 (2001)	84.4 (2006)
Fiji, Rep. of	34.8	49.7	49.4
Kiribati	...	88.4	78.7 (2005)
Marshall Islands	53.4 (1999)	51.7	51.6 (2007)
Micronesia, Fed. States of	53.0 (1994)	74.6 ...	
Nauru	... ..	...
Palau	77.1 (1995)	77.6	77.6 (2005)
Papua New Guinea	96.2	96.7	96.5
Samoa	52.0	51.4	50.3
Solomon Islands	50.7	49.4	48.4
Timor-Leste	70.6	69.9	71.2
Tonga	55.6	64.2	73.1
Tuvalu	...	...	...
Vanuatu	89.6	89.8	89.8
Developed Member Economies			
Australia	68.9	75.4	80.8
Japan	64.7	64.5	66.8
New Zealand	72.0	77.4	81.7

a Gender parity is measured as the ratio of female labor force participation rate to male labor force participation rate.

b Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: ADB estimates based on data from Key Indicators of the Labour Market 6th Edition (ILO); Secretariat of the Pacific Community website (<http://www.spc.int/prism>); for Taipei, China: Directorate-General of Budget, Accounting and Statistics 2011; economy sources.

Table 3.3(29) Gender Equality and Opportunity

	29 Percentage of Seats held by Women in National Parliament		
	1990	2000	2009
Developing Member Economies			
Central and West Asia			
Afghanistan	3.7	27.3 (2006)	27.7
Armenia	35.6	3.1	9.2
Azerbaijan	12.0 (1997)	12.0	16.0
Georgia	6.8 (1997)	7.2	6.5
Kazakhstan	13.4 (1997)	10.4	17.8
Kyrgyz Republic	1.4 (1997)	1.4	23.3
Pakistan	10.1	2.3 (1999)	22.2
Tajikistan	2.8 (1997)	2.8	19.0
Turkmenistan	26.0	26.0	16.8
Uzbekistan	6.0 (1997)	6.8	22.0
East Asia			
China, People's Rep. of	21.3	21.8	21.3
Hong Kong, China	...	...	...
Korea,	2.0	3.7	14.7
Mongolia	24.9	7.9	3.9
Taipei, China (Self-reported)	10.6 (1993)	20 (2001)	30 (2008)
South Asia			
Bangladesh	10.3	9.1	18.6
Bhutan	2.0	2.0	8.5
India	5.0	9.0	10.8
Maldives	6.3	6.0 (2001)	6.5
Nepal	6.1	5.9	33.2
Sri Lanka	4.9	4.9	5.3
Southeast Asia			
Brunei Darussalam (a)	...	...	...
Cambodia	5.8 (1997)	8.2	21.1
Indonesia	12.4	8.0 (2001)	18.0
Lao PDR	6.3	21.2	25.2
Malaysia	5.1	10.4 (2001)	9.9
Myanmar	...	...	4.3
Philippines	9.1	12.4	22.1
Singapore	4.9	4.3	23.4
Thailand	2.8	5.6	13.3
Viet Nam	17.7	26.0	25.8
The Pacific			
Cook Islands	6.0 (1995)	8.0 (2001)	12.5 (2009)
Fiji, Rep. of	4.3 (1997)	11.3	8.5 (2006)
Kiribati	-	4.9	4.3
Marshall Islands	...	3.0 (2001)	3.0
Micronesia, Fed. States of	- (1997)	-	-
Nauru	5.6	-	-
Palau	- (1997)	-	-
Papua New Guinea	-	1.8	0.9
Samoa	-	8.2	4.1
Solomon Islands	-	2.0	-
Timor-Leste	...	26.1 (2003)	29.2
Tonga	-	- (2001)	3.6
Tuvalu	7.7	-	-
Vanuatu	4.3	-	3.8
Developed Member Economies			
Australia	6.1	22.4	24.7
Japan	1.4	4.6	11.3
New Zealand	14.4	29.2	33.6

a Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Millennium Indicators Database Online (UNSD 2011), Women in National Parliament Online (IPU 2011), Pacific Regional Information System (SPC 2010).

Table 4(30-32) Social Safety Nets

	30 Social Protection and Labor Rating (a)		31 Social Security Expenditure on Health (percent of government expenditure on health)			32 Government Expenditure on Social Security and Welfare (percent of total expenditure) (b)		
	2005	2010	1995	2000	2009	1995	2000	2009
Developing Member Economies								
Central and West Asia								
Afghanistan	...	2.5	...	...	...	...	...	...
Armenia	...	5.0	...	...	...	6.0 (1996)	9.8	36.1
Azerbaijan	3.5	...	...	...	...	8.5	18.2	9.5
Georgia	...	4.5	39.2	44.3	64.6	25.0	26.3	20.2
Kazakhstan	...	...	13.7 (1996)	19.4 (1998)	...	...	...	...
Kyrgyz Republic	3.5	4.0	0.6 (1997)	10.0	70.1	19.9	10.1	6.0
Pakistan	3.0	3.0	5.2	5.8	3.8	...	...	...
Tajikistan ©	3.0	3.5	...	...	...	0.6	12.3	12.7 (2009)
Turkmenistan	...	...	6.0 (1996)	6.5	6.5	...	...	...
Uzbekistan	3.5	4.0	...	...	...	...	...	...
East Asia								
China, People's Rep. of	...	...	64.2	57.2	66.3	1.7	4.7	10.1
Hong Kong, China	...	...	...	...	...	7.3	10.1	12.6
Korea	...	...	79.3	77.3	78.8	7.7	15.2	22.4
Mongolia	3.5	4.0	39.0	24.5	28.5	16.3	17.7	14.2 (2007)
Taipei, China	...	...	...	...	...	23.7	25.3	21.8 (2009)
South Asia								
Bangladesh	4.0	4.0	...	...	...	0.9	1.3	2.9 (2008)
Bhutan	3.5	4.0	...	...	...	...	4.7 (2002)	4.3
India	...	...	12.1	16.9	15.9	4.5 (1999)	4.2	5.6
Maldives	3.5	3.5	...	...	3.6 (2008)	3.1	2.8	10.9
Nepal	3.0	4.0	...	...	...	3.1	5.4	4.8
Sri Lanka	3.5	3.5	...	...	...	16.3	10.8	8.3
Southeast Asia								
Brunei Darussalam (d)	...	...	...	...	...	3.7	3.6	4.8 (2004)
Cambodia	2.5	3.5	...	...	...	5.1	2.4	4.0
Indonesia	3.5	...	10.1	6.2	13.7	...	...	...
Lao PDR	3.5	3.5	1.3	1.4	12.1	...	...	...
Malaysia	...	...	0.8	0.6	0.8	3.5	3.7	4.8
Myanmar	...	...	1.6	3.1	1.6	...	...	...
Philippines	...	...	11.4	14.7	19.7	1.9	3.9	6.7
Singapore	...	...	4.0	4.8	11.2	5.0	3.5	12.5 (2009)
Thailand	...	...	7.1	9.4	9.1	3.5	5.6	7.4
Viet Nam	4.0	4.5	7.0	19.7	31.4	...	...	...
The Pacific								
Cook Islands	4.0	...	...	...	...	...	...	...
Fiji, Rep. of	...	...	...	...	...	0.3	0.4	0.5
Kiribati	3.0	3.0	...	...	...	0.0	1.7	3.1
Marshall Islands	3.0	3.0	29.2	35.0	12.9	...	...	...
Micronesia, Fed. States of	2.5	2.0	12.8	21.4	17.6	...	...	...
Nauru	...	3.5	...	...	...	...	...	...
Palau	...	3.5	...	...	...	...	...	...
Papua New Guinea	3.0	3.0	...	...	...	0.8	1.7	1.5 (2002)
Samoa	4.0	3.5	1.1	1.0 (1999)	0.8	4.0	4.5	4.0
Solomon Islands	2.0	2.5	...	...	...	...	...	...
Timor-Leste	...	3.0	...	...	...	...	8.5 (2007)	18.5 (2009)
Tonga	2.5	2.5	...	...	...	2.5	4.6	...
Tuvalu	3.5	3.0	...	...	...	...	...	...
Vanuatu	2.5	3.0	...	...	...	...	0.2	0.2 (2004)
Developed Member Economies								
Australia	...	...	...	...	...	37.3 (1999)	36.6	32.3
Japan	...	...	81.7	80.9	81.5	36.5	36.8	39.5 (2009)
New Zealand	...	...	...	9.7 (2004)	11.2	38.2	39.4	36.1 (2004)

a A rating of "1" corresponds to a very weak performance, and a "6" rating to a very strong performance.

b Data refer to central government, except for the People's Republic of China, Georgia, Japan, the Kyrgyz Republic, and Tajikistan, where data refer to consolidated government or general government.

c From 2000 onward, data on social security and welfare include defense.

d Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Country Performance Assessment Annual Report (ADB 2011, <http://www.adb.org/ADF/cpa.asp>), Global Health Observatory (World Health Organization 2011), economy sources.

Table 5(33-35) Good Governance and Institutions

	33 Voice and Accountability (a)		34 Government Effectiveness (a)		35 Corruption Perceptions Index (b)	
	1996	2009	1996	2009	2009	2010
Developing Member Economies						
Central and West Asia						
Afghanistan	-1.8	-1.4	-2.3 (1998)	-1.6	1.3	1.4
Armenia	-0.7	-0.8	-0.6	0.1	2.7	2.6
Azerbaijan	-1.1	-1.2	-0.9	-0.6	2.3	2.4
Georgia	-0.4	-0.2	-0.4	0.2	4.1	3.8
Kazakhstan	-0.9	-1.0	-1.1	-0.2	2.7	2.9
Kyrgyz Republic	-0.7	-1.0	-0.4	-1.0	1.9	2.0
Pakistan	-0.7	-1.0	-0.6	-0.9	2.4	2.3
Tajikistan ©	-1.7	-1.3	-1.5	-1.1	2.0	2.1
Turkmenistan	-1.8	-2.1	-1.1	-1.3	1.8	1.6
Uzbekistan	-1.5	-1.9	-1.1	-0.7	1.7	1.6
East Asia						
China, People's Rep. of	-1.7	-1.7	0.0	0.1	3.6	3.5
Hong Kong, China	0.2	0.5	1.1	1.8	8.2	8.4
Korea,	0.5	0.7	0.8	1.1	5.5	5.4
Mongolia	0.5	0.0	-0.2	-0.8	2.7	2.7
Taipei, China	0.6	0.9	1.2	1.1	5.6	5.8
South Asia						
Bangladesh	-0.2	-0.4	-0.7	-1.0	2.4	2.4
Bhutan	-1.4	-0.6	0.6 (1998)	0.4	5.0	5.7
India	0.1	0.5	-0.1	0.0	3.4	3.3
Maldives	-1.1	-0.1	0.9 (1998)	-0.4	2.5	2.3
Nepal	-0.1	-0.6	-0.5 (1998)	-1.0	2.3	2.2
Sri Lanka	-0.2	-0.5	-0.5	-0.2	3.1	3.2
Southeast Asia						
Brunei Darussalam (c)	-1.1	-0.8	1.0	0.9	5.5	5.5
Cambodia	-1.0	-0.9	-1.3	-0.7	2.0	2.1
Indonesia	-1.2	-0.1	0.2	-0.2	2.8	2.8
Lao PDR	-1.1	-1.7	-0.7 (1998)	-1.0	2.0	2.1
Malaysia	-0.3	-0.5	0.9	1.0	4.5	4.4
Myanmar	-2.1	-2.2	-1.2	-1.9	1.4	1.4
Philippines	0.2	-0.1	0.0	-0.1	2.4	2.4
Singapore	-0.2	-0.4	2.0	2.2	9.2	9.3
Thailand	0.3	-0.4	0.4	0.2	3.4	3.5
Viet Nam	-1.5	-1.5	-0.2	-0.3	2.7	2.7
The Pacific						
Cook Islands	...	-0.3	0.1 (2000)	-1.0	...	...
Fiji, Rep. of	-0.3	-0.7	-0.2 (1998)	-1.0	...	...
Kiribati	1.2	0.7	-0.6 (1998)	-0.7	2.8	3.2
Marshall Islands	1.3	1.1	-0.4 (1998)	-1.4	...	...
Micronesia, Fed. Sates of	1.1	1.1	-0.4 (1998)	-0.6	...	...
Nauru	1.1	1.1	-0.6 (2007)	-0.4	...	...
Palau	1.2	1.3	-0.6 (2008)	-0.5	...	...
Papua New Guinea	0.4	0.1	-0.3	-0.8	2.1	2.1
Samoa	0.7	0.5	0.4 (1998)	0.0	4.5	4.1
Solomon Islands	1.1	0.2	-0.8 (1998)	-1.0	2.8	2.8
Timor-Leste	0.1 (2000)	0.1	-0.8 (2002)	-1.1	2.2	2.5
Tonga	-0.1	-0.1	-0.3 (1998)	-0.4	3.0	3.0
Tuvalu	1.5	0.8	0.5 (2000)	-0.4	...	...
Vanuatu	0.5	0.6	-0.4 (1998)	-0.3	3.2	3.6
Developed Member Economies						
Australia	1.3	1.4	1.3	1.7	8.7	8.7
Japan	0.9	1.0	1.1	1.3	7.7	7.8
New Zealand	1.6	1.5	2.1	1.9	9.4	9.3

a Presented in standard normal units of the governance indicator, ranging from -2.5 to 2.5 with higher values corresponding to better governance outcomes.

b Scores relate to perceptions of the degree of corruption and ranges from 10 (very clean) to 0 (highly corrupt).

c Brunei Darussalam is a regional member of ADB, but it is not classified as a developing member.

Sources: Worldwide Governance Indicators, The World Bank (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>); Transparency International (2011).

第五節 FIGI 補充資料

由於 FIGI 表中數字只有代表性年度，無法觀察長期變化趨勢。以下就幾個重要指標設法補齊 1990 至 2010 年資料，同樣針對亞洲重要國家進行國際比較。³表 2-4 是所得五等分位差距倍數，清楚可見我國的不均度從 5.18 穩定上升至 6.19，變化將近 20%。同一期間日本的不均度惡化程度更甚於我國，從 4.71 增加到 6.22。中國大陸的數字高低不一，不易進行比較。新加坡與香港不均度大多超過二位數，反映該地經濟人口的特殊性。韓國資料只選取都市家戶，無法和我國與日本的全體家戶直接比較，不過，韓國的所得不均度也呈現惡化的趨勢。

表 2-4：所得貧窮及不均度（五等分位差距倍數）

年度	台灣	日本(全體家庭)	新加坡(就業家庭)	中國大陸	香港	韓國(都市家庭)
1990	5.18	--	--	--	--	--
1991	4.97	4.71	--	--	--	--
1992	5.24	4.64	--	--	--	--
1993	5.43	4.63	--	--	--	5.26
1994	5.38	4.62	--	--	--	
1995	5.34	4.72	8.81	--	--	3.68
1996	5.38	4.76	--	--	15.44	3.79
1997	5.41	4.78	9.11	--	--	3.80
1998	5.51	4.62	8.98	--	--	4.55
1999	5.50	4.84	9.69	--	--	4.62
2000	5.55	4.74	10.10	--	--	4.05
2001	6.39	4.68	11.10	--	17.93	4.29
2002	6.16	6.36	11.30	6.88	--	4.34
2003	6.07	6.11	11.50	7.33	--	4.22
2004	6.03	6.04	11.70	6.88	--	4.41
2005	6.04	5.97	12.30	7.29	--	4.55
2006	6.01	6.24	12.40	7.17	19.54	4.62
2007	5.98	6.39	13.20	7.27	--	4.84
2008	6.05	6.07	13.00	3.85	--	4.88
2009	6.34	6.25	12.70	5.73	--	4.97
2010	6.19	6.22	12.90	--	--	4.82

資料來源：台灣、日本、新加坡及韓國資料為行政院主計總處「家庭收支調查報告」；中國大陸資料為「中國統計年鑑」並經作者自行計算。

³ 依據期末報告委員意見補充內容。

表 2-5 是各國吉尼係數，我國的不均度由 0.31 上升至 0.34。日本的吉尼係數高達 0.4，唯獨 2010 年下降為 0.34。星、港、中國大陸等地也呈現明顯的不均度惡化趨勢，晚近甚至接近 0.5。韓國的吉尼係數長年維持在 0.3 以下，是亞洲國家分配最平均的地區之一。

表 2-5：吉尼係數

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	0.31	0.38	--	0.31	--	--
1991	0.31	--	--	0.31	--	--
1992	0.31	--	--	0.31	--	--
1993	0.32	0.36	--	0.32	--	0.31
1994	0.32	--	--	0.34	--	--
1995	0.32	--	0.42	0.32	--	0.25
1996	0.32	--	--	0.38	0.52	0.26
1997	0.32	0.40	0.43	0.38	--	0.26
1998	0.32	--	0.42	0.39	--	0.29
1999	0.33	--	0.44	0.40	--	0.29
2000	0.33	0.40	0.44	0.40	--	0.27
2001	0.35	--	0.45	--	0.52	0.28
2002	0.35	--	0.45	--	--	0.28
2003	0.34	--	0.45	0.47	--	0.27
2004	0.34	--	0.45	0.53	--	0.28
2005	0.34	0.40	0.47	0.42	--	0.28
2006	0.34	0.39	0.47	0.50	0.53	0.29
2007	0.34	0.40	0.49	0.48	--	0.29
2008	0.34	0.39	0.48	0.47	--	0.29
2009	0.35	0.40	0.48	0.50	--	0.30
2010	0.34	0.34	0.48	0.47		0.29

資料來源：台灣為行政院主計總處「家庭收支調查報告」、日本為「全國消費實態調查報告」、新加坡為統計局資料、中國大陸資料為「中國統計年鑑」、香港為香港統計局資料、韓國為「韓國全國消費實態調查報告」。

表 2-6 是每人平均 GDP 成長率，我國在亞洲主要國家的表現只屬中等。二十年平均只比日本高，而低於星、港、韓與中國大陸等經濟體。

表 2-6：每人平均 GDP 成長率

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	6.52	2.00	20.76	-13.23	10.38	13.37
1991	10.77	13.95	14.04	3.55	13.89	15.73
1992	17.55	8.79	12.32	16.52	15.36	5.55
1993	4.61	14.43	13.71	26.89	15.24	13.92
1994	8.25	9.00	17.45	-10.03	10.95	15.80
1995	7.63	9.92	15.30	28.63	4.62	21.00
1996	4.81	-11.90	6.89	16.69	8.49	6.89
1997	2.79	-8.38	0.37	9.38	9.28	-8.19
1998	-8.81	-9.67	-16.61	5.14	-6.65	-33.61
1999	7.33	13.02	-2.46	4.22	-3.47	28.02
2000	6.69	6.61	9.60	7.68	2.24	14.14
2001	-9.82	-12.42	-9.46	9.55	-2.71	-6.35
2002	1.51	-4.48	1.45	9.68	-2.85	12.93
2003	2.23	7.78	4.11	12.60	-4.28	10.70
2004	7.92	8.79	15.73	16.78	3.46	11.44
2005	7.17	-1.24	8.38	18.19	6.01	15.85
2006	7.62	-3.91	12.59	19.74	5.76	11.81
2007	4.05	0.07	16.70	16.19	7.92	8.79
2008	-1.12	11.82	10.88	39.49	6.76	-4.72
2009	-6.01	3.81	-7.52	8.06	-2.83	-10.89
2010	13.67	4.11	8.16	8.74	5.30	18.69
平均	4.54	2.96	7.26	12.12	4.90	7.66

資料來源：IMF International Financial Statistics (IFS)，行政院主計總處「國民所得統計」。

表 2-7 是平均每人所得與消費成長率，所得部份的趨勢和總體每人平均 GDP 類似，但是消費成長率有很大不同。表中可見我國的消費成長率逐年下降，從 1990 年代初期的 10% 左右，下降到 2007 年的 4%；其後年度受到全球金融風暴影響，數

字不完全一致。其他亞洲國家的趨勢也和我國類似，唯獨韓國長期以來維持相當程度的消費成長。

表 2-7：平均每人所得與消費成長率

年度	台灣		日本		新加坡		中國大陸		香港		韓國	
	所得	消費	所得	消費	所得	消費	所得	消費	所得	消費	所得	消費
1990	8.86	10.95	4.27	4.84	7.46	3.53	1.81	-1.31	--	--	5.90	11.53
1991	10.79	10.41	3.26	1.87	1.38	3.01	9.51	10.16	--	--	8.63	14.72
1992	8.98	12.46	1.00	1.85	4.34	2.63	15.11	17.12	--	--	5.63	7.18
1993	9.16	10.50	0.12	0.76	9.85	8.68	10.88	8.82	--	--	5.65	9.25
1994	8.33	11.74	0.66	1.93	2.95	3.72	18.69	7.73	--	--	8.17	16.56
1995	7.47	8.28	1.61	1.49	2.70	-0.37	8.25	8.62	--	--	6.26	20.12
1996	7.57	9.24	2.22	2.21	4.23	1.96	9.49	10.56	--	--	3.74	8.36
1997	7.24	7.49	1.18	0.47	6.81	2.19	9.77	8.37	--	--	2.20	-8.11
1998	5.23	6.73	-1.82	-1.11	-12.75	-6.49	7.58	8.85	--	--	-5.82	-38.26
1999	3.71	5.03	-0.42	0.82	7.12	9.01	4.96	8.63	--	--	5.56	34.65
2000	4.82	4.85	2.12	0.56	16.30	11.91	4.84	6.96	4.46	3.64	5.78	25.05
2001	-3.77	-0.04	0.21	1.41	-8.02	3.02	7.26	6.45	1.84	2.11	2.71	-4.03
2002	4.50	2.92	0.09	0.86	-0.85	3.94	6.64	1.61	1.65	-1.04	7.50	15.28
2003	3.43	2.13	1.03	0.20	-5.88	3.10	9.22	5.06	3.09	-0.08	2.12	7.48
2004	5.27	6.01	2.44	1.58	12.98	4.78	7.51	6.96	3.24	5.63	3.92	7.23
2005	1.99	3.77	1.43	1.32	0.27	1.17	11.33	4.33	3.51	1.88	1.32	19.33
2006	3.28	1.80	1.47	1.54	4.96	0.32	10.31	4.76	5.87	4.57	3.42	13.82
2007	4.16	3.14	2.11	1.59	-0.23	2.07	11.56	8.10	7.28	6.95	4.37	9.66
2008	-3.95	1.03	-2.61	-0.67	10.65	-2.15	3.03	4.72	2.34	1.70	-1.17	-11.01
2009	-1.66	-0.83	-4.79	-1.81	-9.74	-2.76	17.90	16.74	-4.40	1.06	1.36	-11.77
2010	10.62	4.06	2.72	1.93	3.68	2.40	--	0.26	3.34	4.85	--	18.35

資料來源：<http://www.indexmundi.com/>；作者自行計算。

如表 2-8 所示，亞洲主要國家的就業率都有逐年降低的趨勢，但我國是其中最低者，連日本的就業率都高於我國。顯然，如何透過產業發展提高就業率，是包容性成長政策的重要考量之一。

表 2-8：就業率

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	54.62	61.90	--	--	--	--
1991	54.95	62.40	64.40	75.30	62.60	59.00
1992	55.49	62.60	64.40	75.90	61.40	59.10
1993	55.65	62.30	63.90	76.00	60.70	58.80
1994	56.21	61.80	64.10	76.00	60.40	59.80
1995	56.35	61.50	62.60	75.80	59.60	60.40
1996	56.13	61.40	64.00	75.80	59.50	60.80
1997	56.20	61.50	63.90	75.80	59.70	60.90
1998	56.36	60.80	63.10	75.50	58.20	56.40
1999	56.48	59.90	62.00	75.00	57.20	56.70
2000	56.00	59.40	62.30	74.80	57.90	58.20
2001	54.60	58.90	63.60	74.50	57.80	58.50
2002	54.40	58.00	62.60	75.00	56.90	59.40
2003	54.50	57.80	62.40	74.50	56.30	58.70
2004	55.10	57.70	61.70	73.70	57.00	59.20
2005	55.40	57.80	61.70	73.00	57.40	59.20
2006	55.70	57.90	62.30	72.40	57.80	59.20
2007	56.00	58.20	62.50	72.00	59.00	59.30
2008	55.90	58.00	62.50	71.30	58.80	58.80
2009	54.50	56.50	60.80	71.00	56.90	58.70
2010	55.00	56.60	--	--	--	--

資料來源：ILO(internation labour organization)；作者自行計算。

由亞洲各國的就業彈性來看，扣除異常值（大於 1）之後，我國的就業彈性仍舊是亞洲最低的國家之一，與韓國相近，但低於其他國家。顯然，我國的 GDP 成長並未能帶動太多的就業人口增加，加上我國的就業率也是處於較低水準，使得所得成長不易。

表 2-9：就業彈性

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	--	--	--	--	--	--
1991	0.16	0.23	0.15	0.32	0.09	0.11
1992	0.06	0.21	0.22	0.03	0.07	0.35
1993	0.04	0.10	0.06	0.08	0.11	0.11
1994	0.01	0.32	0.17	0.28	0.07	0.11
1995	0.01	0.26	0.17	0.04	0.14	0.05
1996	0.08	0.16	0.26	0.32	0.13	0.03
1997	0.30	0.17	3.97	0.42	0.12	0.16
1998	0.08	0.56	0.03	0.14	0.22	0.04
1999	0.10	0.11	6.34	0.06	0.49	0.04
2000	0.03	0.63	0.19	0.36	0.27	0.08
2001	0.06	0.16	0.88	0.14	0.87	0.20
2002	0.62	0.64	0.18	0.10	0.58	0.06
2003	0.08	0.02	0.36	0.06	0.30	0.11
2004	0.02	0.21	0.10	0.15	0.22	0.19
2005	0.04	1.14	0.06	0.10	0.12	0.07
2006	0.13	0.33	0.57	0.09	0.11	0.13
2007	0.11	14.24	0.02	0.14	0.09	0.18
2008	0.17	0.05	0.40	0.03	0.17	0.09
2009	16.98	26.99	31.26	0.11	0.33	0.11
2010	--	--	--	5.33	15.35	0.10

註：就業彈性為就業人數變動百分比除以 GDP 變動百分比

資料來源：ILO(internation labour organization)；作者自行計算。

無酬家屬工作者佔總雇用人數的比例，我國從 9% 逐年下降到 6%，日本從 8% 減少到 3%。星、港和中國大陸的比例都很低，只有 1% 左右。韓國在 1990 年時的比例高達 11.5%，遠高於我國，但是 2009 年下降到和我國相同的水準。顯然，日、韓等國的產業發展方向，比我國更快脫離家庭產業的方式，可能也因此創造更多的就業機會，提高就業率。

表 2-10：無酬家屬工作者佔總雇用人數比例

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	8.98	8.30		--	--	11.40
1991	9.12	7.70	1.10	--	--	10.90
1992	8.90	7.10	0.90	--	--	10.50
1993	8.50	6.50	0.90	--	0.90	10.80
1994	8.57	6.30	1.10	--	0.80	10.20
1995	8.48	6.10	1.20	--	0.60	9.60
1996	8.36	5.90	1.20	1.2	0.60	9.30
1997	7.97	5.70	1.10	1.5	0.60	9.00
1998	7.70	5.60	1.10	1.6	0.60	10.10
1999	7.74	5.50	1.20	1.6	0.70	9.50
2000	7.48	5.30	0.40	1.5	0.60	9.10
2001	7.26	5.10	1.00	1.4	0.60	8.60
2002	7.35	4.80	0.90	1.4	0.70	8.10
2003	7.26	4.70	0.80	1.6	0.70	7.70
2004	7.01	4.60	0.80	1.8	0.70	6.90
2005	6.70	4.40		1.2	0.70	6.60
2006	6.40	3.90	0.70	0.9	0.60	6.30
2007	6.23	3.70	0.80	0.7	0.60	6.00
2008	5.95	3.50	0.60	0.7	0.50	5.90
2009	5.72	3.20	0.60		0.50	5.70
2010	5.58	--	--	--	--	--

資料來源：台灣為行政院主計總處統計資料庫、日本為「勞動力調查」、新加坡為「Report On Labour In Singapore 2010」、中國大陸資料為「中國統計年鑑」、香港為香港統計局資料、韓國為統計資料庫。

從勞動參與率的性別平等來看，我國有長足進步。表 2-11 顯示，1990 年我國的勞動參與性別比例只有 60%，和香港相近，大概是亞洲主要國家最低。二十年經過之後，我國和香港都同時達到 75% 的水準，只低於中國大陸的 84.6%，而高於日、星、韓等國。

表 2-11：勞動參與的性別平等

年度	台灣	日本	新加坡	中國大陸	香港	韓國
1990	60.17	64.90	62.97	85.88	59.17	64.17
1991	60.15	65.34	60.45	85.88	60.71	63.65
1992	60.76	65.08	61.21	85.65	59.28	63.09
1993	61.77	64.49	60.91	85.53	59.34	63.17
1994	62.67	64.52	61.36	85.39	60.75	63.78
1995	62.95	64.43	60.62	85.16	62.14	64.41
1996	64.33	64.35	63.41	85.12	63.14	65.21
1997	64.20	64.86	63.30	85.09	63.78	66.53
1998	64.61	64.81	63.82	84.93	65.01	63.80
1999	65.82	64.50	65.17	84.88	66.49	65.08
2000	66.29	64.53	65.54	84.81	67.89	66.62
2001	67.33	64.99	66.41	84.74	69.59	67.44
2002	68.29	64.93	65.54	84.75	71.69	67.30
2003	69.64	65.18	66.89	84.76	71.81	66.49
2004	70.39	65.80	67.77	84.64	72.49	67.57
2005	71.16	66.03	69.89	84.67	72.86	68.21
2006	72.28	66.26	71.26	84.70	74.19	68.86
2007	73.53	66.35	70.98	84.75	75.43	68.86
2008	74.03	66.48	73.06	84.69	76.18	69.21
2009	74.73	67.36	72.35	84.57	76.66	69.58
2010	75.01	67.74	73.86	--	75.77	--

註：勞動參與的性別平等為女性勞動參與率除以男性勞動參與率

資料來源：台灣為行政院主計總處「人力資源調查」、日本為「勞動力調查」、新加坡為「Singapore Department of Statistics」、中國大陸資料為「中國統計年鑑」、香港為「General Household Survey」、韓國為統計資料庫。

第六節 小結

總結而言，包容性成長關照的層面千頭萬緒，本計畫遵循從產業發展的角度，觀察過去二十年來經濟成長所帶來的包容性變化，以及後續政府政策應該著力的方向，嘗試從個體與總體資料的角度，就現象的觀察提出政策建議。

近年來我國政府大力推動的幾項政策，其實正體現包容性成長的概念在內。例如近期報載（中國時報 2011, 9, 30），我國的社會福利支出已經是中央政務支出項目的第一位，同時歸類於貧窮家戶的戶數超過 50 萬，這些結果是社會福利的重大突破。然而，依據包容性成長的概念，社會扶助或補助固然是指標之一，但是更重要的是扶貧成長，也就是將仍有工作能力的族群，依照其工作付出給予應有的報償，減低社會的貧富不均。在此概念下，後續章節依照產業別分類，觀察各產業間和產業內的不均現象，深入分析成因之後，提出具體的政策建議。

第三章 台灣經濟不平衡成長之現象

本章討論我國不平衡成長之現象，除了分析本國總體統計資料，並針對所得不均做國際比較之外，再分別對個體與總體資料進行產業別的觀察，依照資料特性分段深入探討。第一節分為兩部份，第一部份是為台灣總體經濟發展現況，本研究選取重要的總體統計變數，觀察長期間的變化，提供經濟成長的背景說明。第二段選取亞洲兩個重要的國家：日本與新加坡，進行所得分配不均度的國際比較。日本所得分配不均度一向偏低，新加坡則偏高，本研究深入了解這兩個亞洲的代表性國家，對該國的所得分配數據提出更明確的觀察。第二節是台灣經濟成長趨勢下產業觀點的不平衡成長分析，同樣分為兩部份，第一部份針對個體資料進行分析，第二部份則以總體資料為探討主題。

個體資料本研究採用主計總處提供的家庭收支調查與人力運用調查兩個資料庫的原始磁帶資料，進行深入分析。家庭收支調查以家戶為單位登錄家戶總所得，家戶所得不均度是包容性成長的所得不均主要指標 (ADB, 2011)，因此本研究關注此指標。另外，個人所得不均也是包容性成長的討論主題，更是家戶所得不均的根本。本研究嘗試將家庭收支調查依個人所得拆解，進行深入分析；由於家庭收支調查登錄年薪資，因此薪資資料除了本薪之外，還包含獎金與紅利，提供我們更完整的薪資資料。不過，家庭收支調查並無工時資料，無法計算單位薪資的差異。本研究因此同時引用人力運用調查資料的個人薪資資料進行分析與比對。人力運用調查是勞動市場調查，以個人資料為主，雖然只有每年五月份的薪資所得資料，但是同時登錄了工作時數，使得單位薪資（時薪）的討論成為可能。

此外，產業別的不均度變化是本研究觀察重點。家庭收支調查是標準的家庭預算調查，產業別的分類較為粗略，而且定義經過數次更動，在產業分類上有所限制。人力運用調查是標準的勞動力調查，產業分類較為精細且一致，提供我們深入討論

產業別不均度變化的機會。本研究同時採用兩個資料庫，目的在應用不同資料庫的資料特性，希望提供更完整的分析與觀察。

總體資料引用產業別指標，透過時間序列模型，估計產出、所得與雇用量之間的關係，由此推論產業成長的原因，結果亦可與個體資料比對。

第一節 台灣整體經濟發展之現況與國際比較

一、台灣總體資料之觀察

以下就台灣經濟成長過程的經驗，針對重要的總體統計數據長期演變，提供背景資料說明。圖 3-1 是國內生產毛額年成長率，圖中顯示台灣在 1960 年代之前的年成長率都在 5% 以上；1960 年開始經濟起飛，從 1960 至 1980 年三十年間的平均年成長率高達 9% 左右。1990 年代以來，台灣的國內生產進入中度成長，平均只有 5% 到 6%；2001 年的經濟成長率出現半世紀以來首度的負成長。2008 年遭遇全球金融海嘯衝擊，台灣的國內毛額成長率在 2008 年接近 0，2009 年二度出現負數。



圖 3-1：國內生產毛額 (GDP) 成長率

圖 3-2 是台灣的失業率時間趨勢。2000 年之前台灣的失業率一直都控制在 3% 以下，甚至有相當長的期間失業率低於 2%。2000 年以來失業率開始上升，男性和女性失業率出現明顯差異。到了 2002 年男性失業率高達 5.9%，女性失業率也達到 4.1%；此後失業率逐年下降，到 2006 年年中，男女總和失業率為 3.86%。不過，2009 年失業率達到歷史高峰，男性和女性失業率分別達到 6.53% 和 4.96%，勞動市場面臨前所未見的嚴峻情勢。失業現象至 2009 年稍見緩和，全體失業率已經跌至 5% 以下。

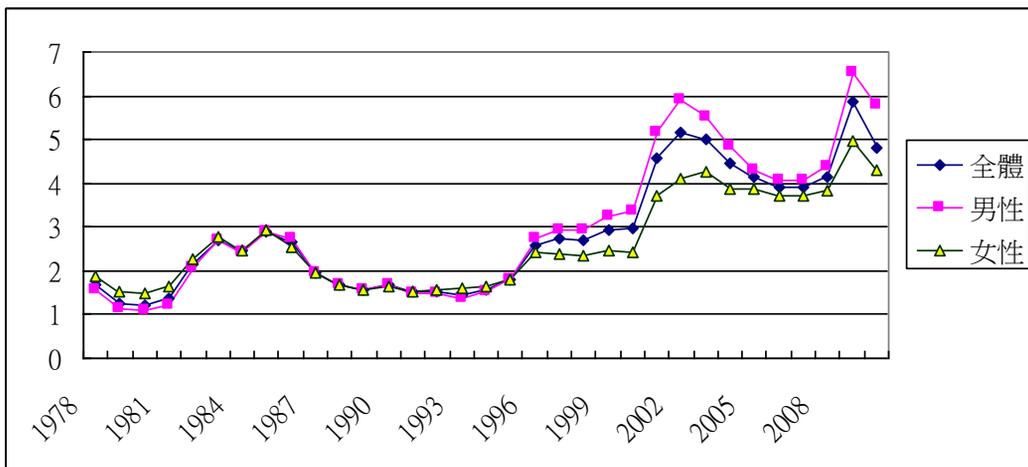


圖 3-2：失業率—全體及男女

圖 3-3 是台灣平均每戶名目可支配所得在經濟成長過程的變化，可以發現 1960 年代初期每戶可支配所得只有新台幣 28,591 元；隨著經濟的快速成長，可支配所得也在 2000 年達到 891,445 元，成長超過三十倍。不過，2000 年之後家戶所得成長停滯，到 2004 年時仍維持在 2000 年的水準。2007 年超過 90 萬水準，不過到了 2009 年，還是回復到 2000 年時的水準。所得的快速增加也帶來分配不均的問題，圖 3-4 是 Gini 係數和 Oshima 指數(最高和最低所得五分位組倍數)，可以清楚兩種不均度指標的趨勢完全一致：所得不均度此倍數在 1960 年代經濟起飛之後逐年下降，到 80 年代初期達到最低點，不均度又逐年增加到 1990 年代末。2001 年是台灣所得分

配最不公平、惡化最快的一年，Gini 係數達到 0.35，Oshima 指數高達 6.4；之後雖然稍微緩和，但是到 2004 年此倍數仍高於 6，2009 年時達到 6.34 的高點。包容性成長概念下，強調亞洲國家的快速成長帶來分配不均，對照台灣近年來所得成長緩慢但分配愈趨不均，亟需尋求可以帶動成長並均等化分配的包容性對策。

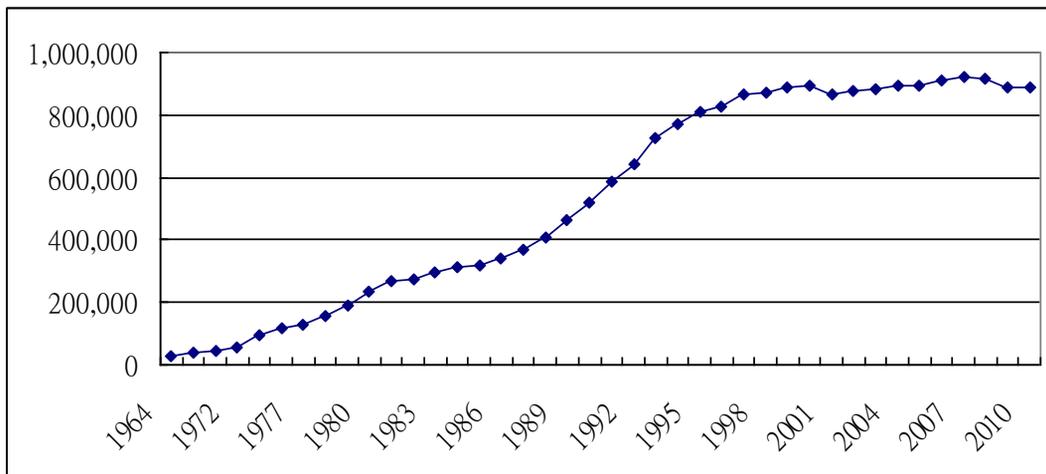


圖 3-3：家戶可支配所得

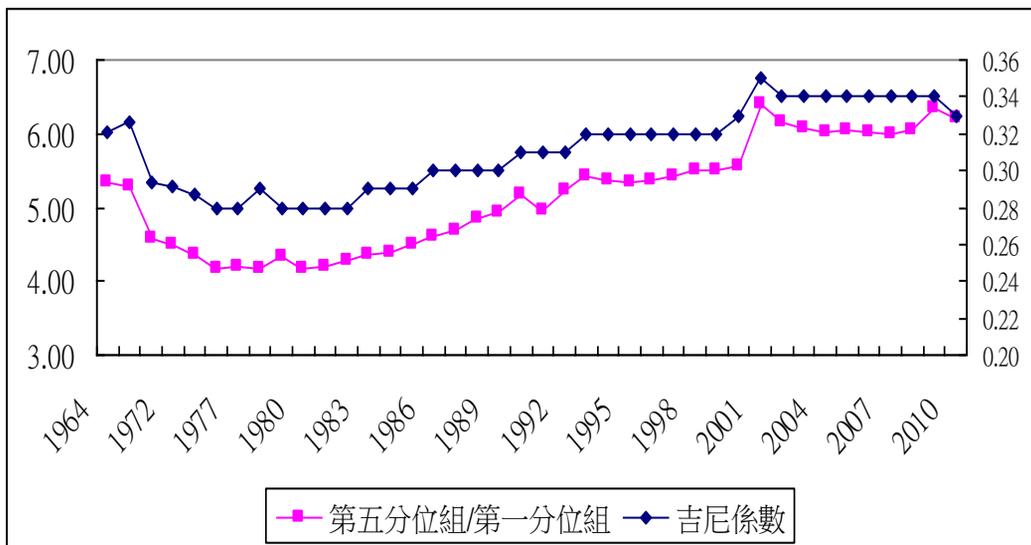


圖 3-4：台灣的家戶所得分配趨勢

快速的經濟發展隱含經濟結構的大幅度轉變，可以從三級產業佔 GDP 的比重以及就業結構來觀察。圖 3-5 是農林漁牧業、工業以及服務業佔 GDP 比重在過去各年度的變化，可以清楚看出經濟發展早期農林漁牧業佔 GDP 的比重約為 30%，製造業約為 20%，服務業的比重不到半數。隨著經濟的快速發展，農業重要性快速下降，工業的產出比重在 1960 年代初期超過農業，70 年代到 80 年代之間工業的產值和服務業相近。不過，從 80 年代末期開始，服務業產值取代工業大幅上升，工業的重要性也逐漸衰退。2000 年以來，整體產業的服務業比重都在接近 70% 左右，工業比重則不足 30%，農業只剩下微不足道的 1.5%。對照三級產業的產值比重變化，就業結構的變化更為劇烈。如圖 3-6 所示，1951 年農業就業人口佔總就業人口的 56.7%、服務業佔 27%、工業佔 16.3%；到了 70 年代初期，三級產業就業比例的高低排序調換，成為工業最多、服務業次之、農業最少。80 年代中期之後，服務業重要性日增超過工業，成為雇用比例最高的產業，工業及農業的比例則持續下降。到了 2000 年，服務業就業人口佔總就業人口數的 54.99%，工業佔 37.23%，農業只剩下 7.78%。2009 年時，服務業就業人口接近 60%，工業是 35.84%，農業為 5.28%。

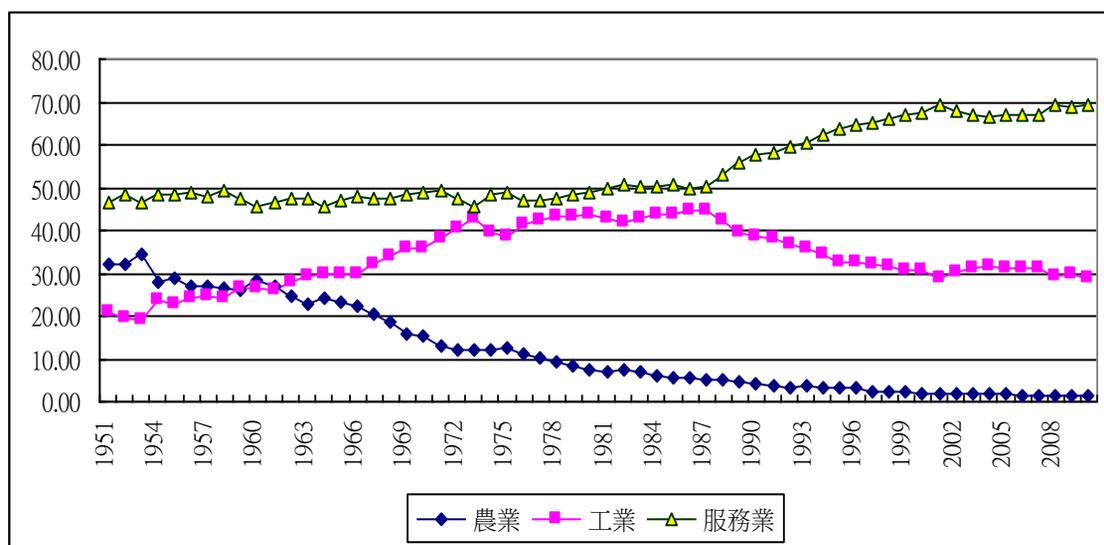


圖 3-5：台灣三級產業佔 GDP 比重變化

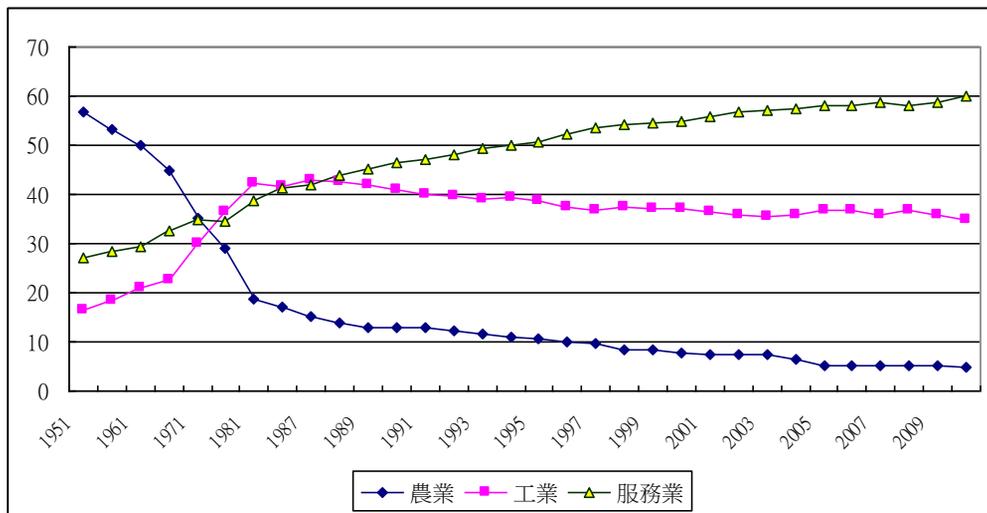


圖 3-6：台灣三級產業與就業結構變化

如圖 3-7 所示，台灣的家戶儲蓄率隨著經濟快速發展也逐步增加，從 1960 年代的 10% 左右持續上升到 80 年代的 25% 左右，並在 1990 年代初期達到高峰，超過 30%；之後的家戶儲蓄率日益降低，2000 年之後低於 25%，到了 2004 年只剩下 22.3%；2009 年接近 20%。個體家戶的儲蓄率下降，表示家戶的預防性 (precautionary) 準備愈來愈少，是否隱含福利水準的下降與貧窮家戶壓力日增，值得深入檢討。

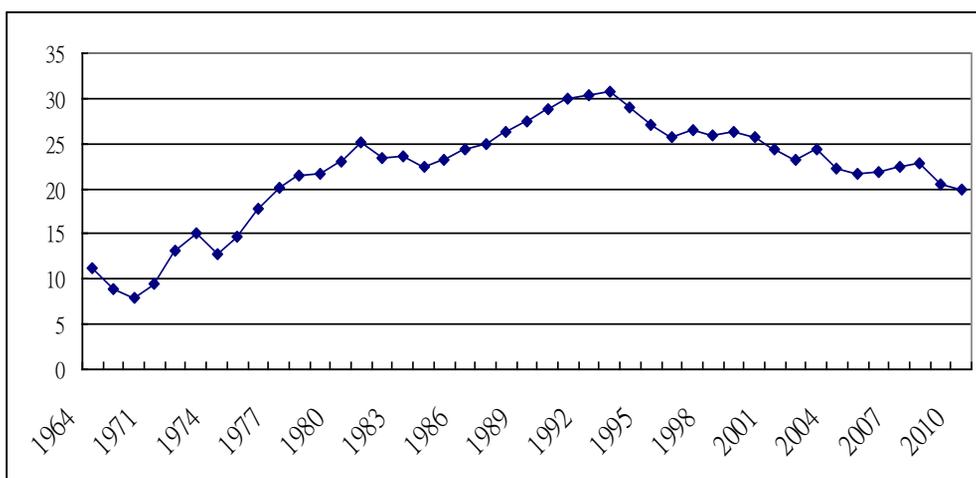


圖 3-7：家計儲蓄率

台灣自 1968 年推行九年義務教育，不僅大幅提昇國民教育水準，平衡男女教育程度差異，也提供了經濟發展所需的高品質勞動力 (Becker, 1993)。圖 3-8 是 12-17 歲以及 18-21 歲的男女接受教育（分別屬中等教育及高等教育）的就學比例。圖中清楚顯示，早期 12-17 歲男性接受中等教育的比例高於女性，到了 70 年代男女比例相近，約為 75%；從 80 年代初期開始，女性接受中等教育的比例超過男性。1990 年之後，12-17 歲的男女接受教育的比例幾達 100%。相對於中等教育，高等教育變化更大，18-21 歲青年接受高等教育的比例在 70 年代只有 10% 左右，80 年代中期之前增加至 20%，受教育比例一直都是男性高於女性。1990 年代中期受高等教育的比例增為 40% 而且女性超過男性，此後台灣的高等教育急速擴張，到 2004 年女性受高等教育的比例已經達到 81.8%，男性也有 74.6%。2009 年此比例上升到 85.1% 和 79.5%。中等和高等教育的大幅擴張，以及男女性受教育比例接近，帶來性別和教育程度工資差異的何種變化？相關討論也是包容性成長的重點，但是既有文獻仍然有限。

根據 FIGI 指標，男性與女性勞動參與比例，以及男女受教育的差異，都是包容性成長的重要觀察對象，以台灣的現況來看，男性與女性在勞動市場與教育機會的差異逐漸縮小，應有助於接近包容性成長的目標。

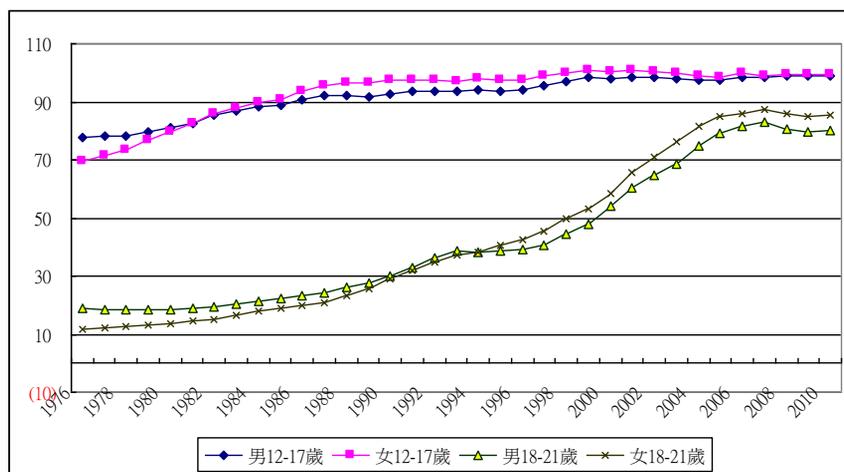


圖 3-8：中等及高等教育就學率—按男女年齡分

對照教育程度的擴張，台灣的勞動參與率也呈現明顯的趨勢變化。如圖 3-9 所示，男性勞動參與率從 1978 年的 78% 穩定下降至 2009 年的 66.4%；相反的，同一段時間的女性勞動參與率則從 39.1% 上升至 49.6%。男性和女性的勞動參與率增減，主要的影響因素都來自教育水準的提昇。男性受教育年限延長，勞動參與率下降；反之，女性教育程度提昇，加入勞動市場的意願也增加。不過，台灣的男女勞動參與率是亞洲四小龍中最低的，顯示台灣勞動市場人力運用的效率仍待改進；相關的低度就業與非志願性失業現象，也值得深入觀察並探究其成因。

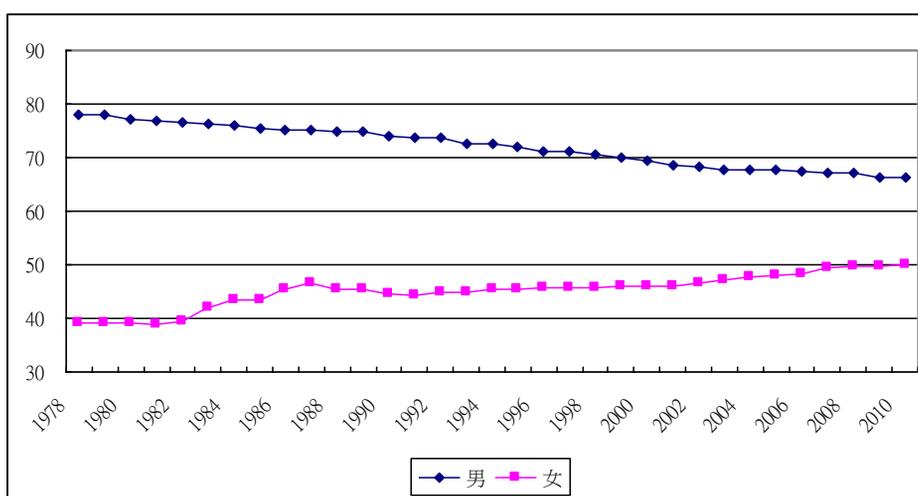


圖 3-9：勞動參與率—按性別分

經濟發展不僅提昇所得及教育水準，家戶的消費支出型態也隨之變化。圖 3-10 顯示，1960 年代初期台灣家戶平均有將近 60% 的支出在食物上，佔了家戶支出的絕大部分，可見當時台灣的平均家戶大概處於貧窮情況下；房租水電支出比例次之，只有 17.2%。經濟快速發展之下，食物支出比例隨之下降。1990 年代之後，家庭花費在食物的部份只剩下 1/4；房租水電的支出比例在同一段時間內逐漸上升，到了 1990 年代初期所佔比例也大約為 1/4，與食物支出相當。此後，食物的比例陸續下降到 17%，房租則一直維持在 25% 左右；住宅支出成為台灣家戶的首要項目。

在食物及房租之外，如圖 3-11，其他的衣著、家管、醫療、運輸、教育及雜項支出所佔比例，在發展早期都不到 10%。隨著所得水準的提昇，教育支出的比例上升最快也最多，從 1964 年的 1.2% 增加到 2004 年的 13.3%。

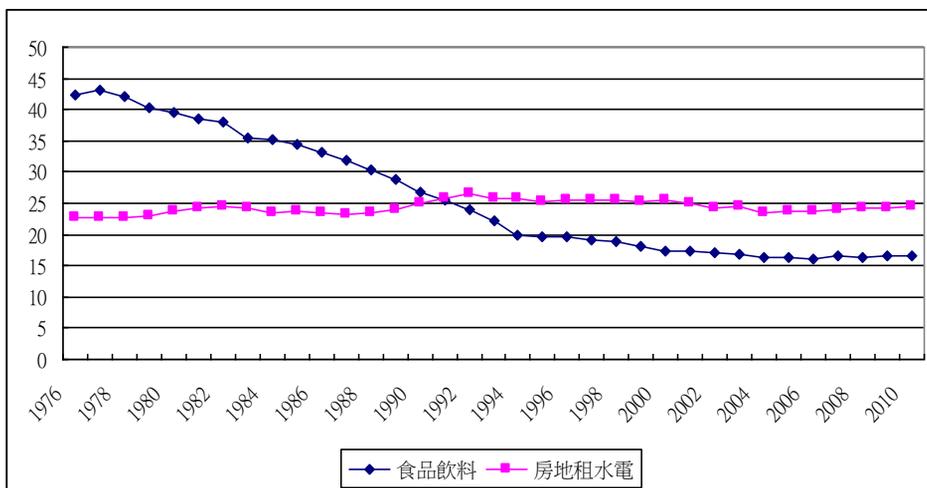


圖 3-10：家庭收支：食品與房地租水電

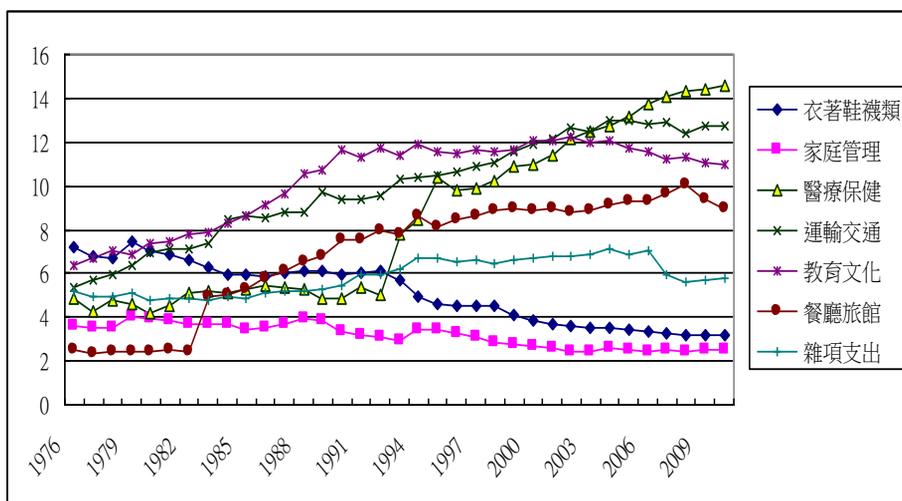


圖 3-11：台灣家戶消費支出型態

值得注意的是，台灣的生育率在同一段時間明顯下降，搭配快速增加的教育支出比例，反映台灣家戶的子女養育符合 Becker (1993) 「以質量換取數量」

(quality-quantity tradeoff) 的學說。另一個快速增加的支出項目是運輸交通（包括通訊），從 2% 增加到 12.5%。醫療保健支出在 1990 年代之前穩定維持在 4% 至 6% 之間，1993 到 1995 年間突然增加到 10%，並且持續增加到 2004 年的 12.9%。到了 2009 年，醫療保健的支出比例達到 14.5%，運輸交通為 12.7%，教育文化為 11%。醫療支出在 1990 年代初期大幅變動的現象，除了反映經濟發展帶來對健康的重視，也則和 1995 年開始推行的全民健保有關。家庭管理及雜項支出的比例大致維持穩定，理論上而言，經濟發展愈成熟，對於家庭管理的需求也愈大。台灣家戶的家庭管理支出比例長期維持低水準，是否反映此市場的發展受限？家庭管理所需勞動通常屬於基礎人力，如果此市場得以發展，對於基礎人力的運用效率可能提升，提供基礎人力的工作機會，亦符合包容性發展的政策原則。

另一個值得注意的現象是餐廳旅館的支出大幅增加，佔支出比例從早年的 2% 到晚近的 10% 左右。這個項目反映家戶外食的機會與頻率隨著經濟成長而增加，和一般經濟理論預測經濟發展帶來家事服務的機會成本上升，於是以市場食物取代家庭料理食物的趨勢一致。這個趨勢同時和工商普查項目中屬於飲食類的登記家數大幅上升現象相合。如果經濟發展在產業發展的需求面呈現的食品類的增加，政策上應該結合是類需求，並透過政策結合國內製造業和農業發展，以追求國民健康和經濟發展為最終目標。相關的詳細討論，請見以下說明。

若由總體資料來看，如圖 3-12 所示，過去二十年間全體受雇人數私部門從 460 萬上升到 700 萬，公部門受雇人員則大致維持在 100 萬上下，合計全體受雇人數大約從 550 萬增加到 800 萬。所以，即使工資佔 GDP 比例固然逐漸上升，但是受雇人員總數也是上升，平均每人工資未必上升，端視工資佔 GDP 比例上升快或受雇人數增加多。

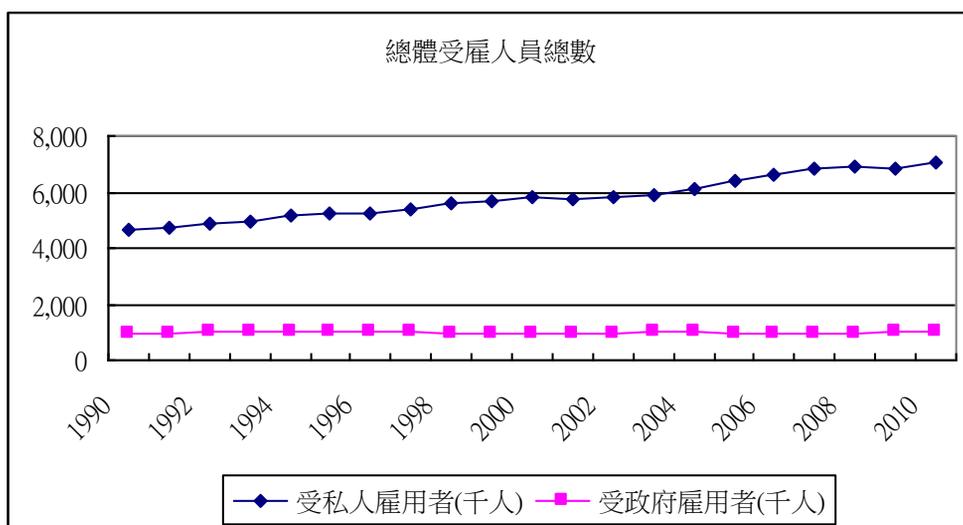


圖 3-12：總體受僱人員總數

圖 3-13 計算的受雇人員平均名目薪資，不管資料來源是家計調查或產業調查，趨勢都很類似。產業調查的水準比家計調查來得高，差異的來源可能和賦稅或申報薪資有關，兩者在 1990-2010 的二十年間，前十年工資有明顯的成長：家計調查的薪資水準從 34 萬成長到 60 萬，產業調查的資料從 40 萬成長到 70 萬。但是後十年期間，兩種資料來源的薪資水準幾乎沒有變化。如果以 1990 年為基期從成長率來看，如圖 3-14 所示，兩種資料來源的薪資成長趨勢幾乎相同，前十年有 80% 的成長，後十年則毫無成長。有一點必須提醒的是，此處的總體薪資總額無法區分私部門和公部門，因此全體和平均的數字都是公私合計。考量公部門的薪資水準一向高於私部門，而且公部門的加薪比私部門穩定，如果只統計私部門受雇人員薪資，情況應該比公私合計更不樂觀。

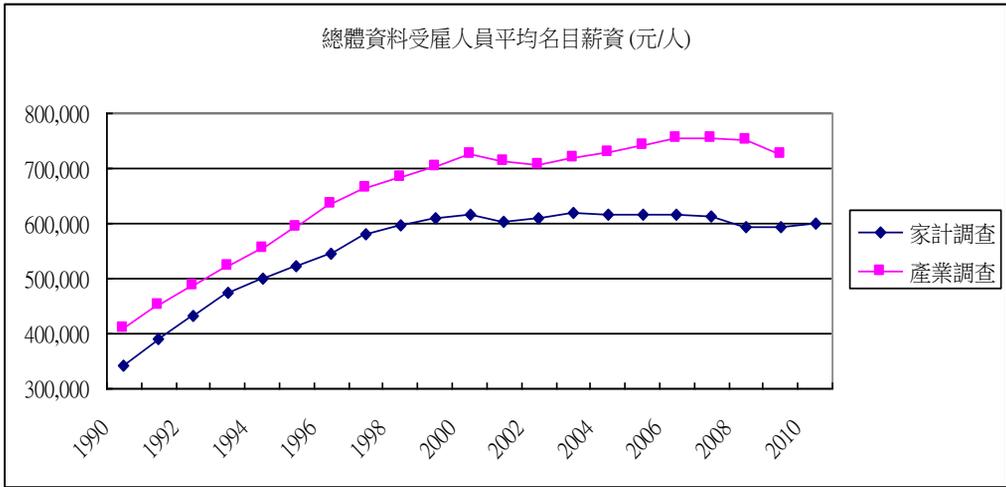


圖 3-13：總體資料受僱人員平均名目薪資

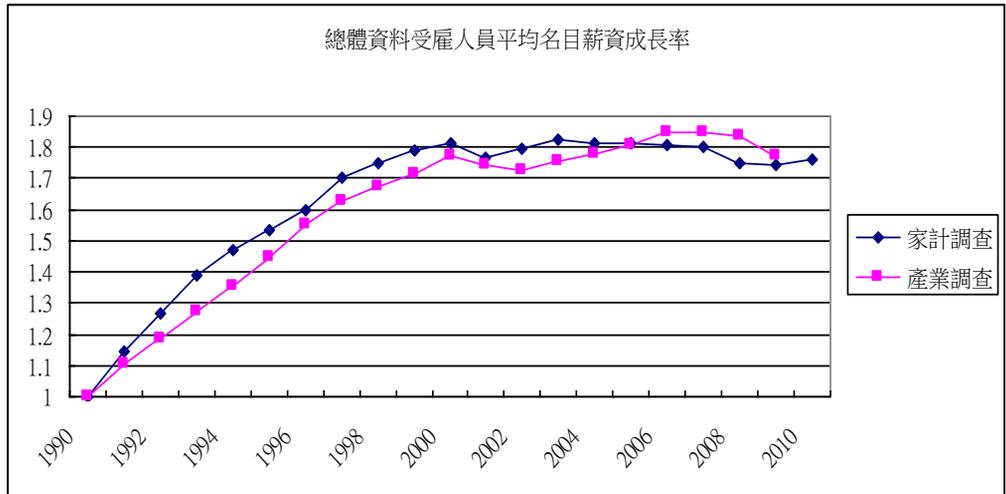


圖 3-14：總體資料受僱人員平均名目薪資成長率

圖 3-14 是名目所得，如果考量物價平減之後的實質所得，如圖 3-15 所示，前十年的成長幅度沒有這麼高，後十年的所得成長幅度應該是負的。圖 3-16 是以消費者物價指數 (2001=100) 平減計算的平均每人實質所得。圖中顯示，實質的受僱人員平均實質薪資都在 2000 年左右達到高峰，之後持平乃至下跌，產業調查的薪資水準在 2009 年為 65 萬元左右，家計調查則為 55 萬元。再以成長率來觀察，兩

種調查的實質薪資成長率前一個十年約有 40%，但是第二個十年成長率回落到 1990 年起算的 25% 左右。二十年間的實質薪資成長率先升後降，全部期間只有 25%。

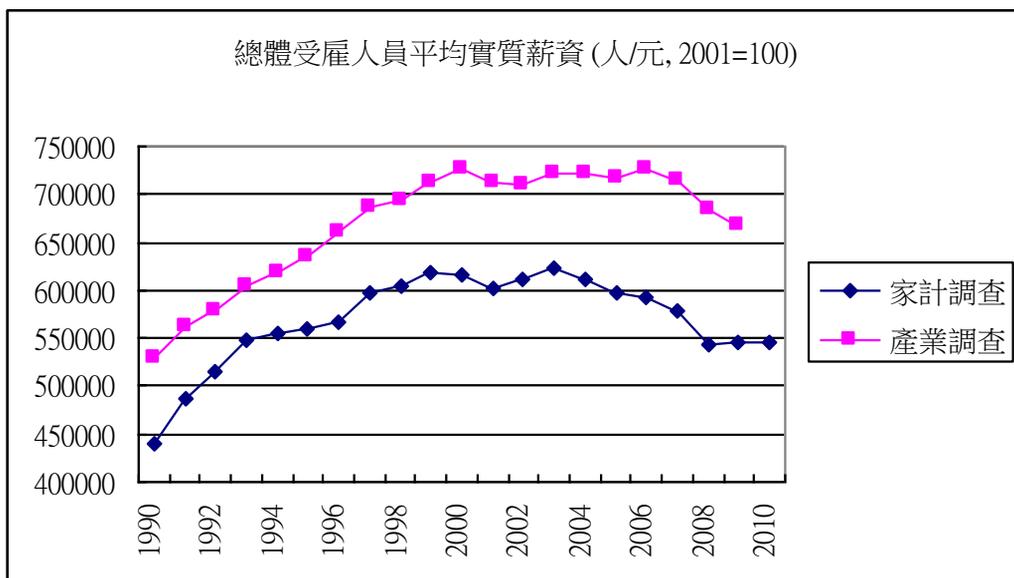


圖 3-15：總體資料受僱人員平均實質薪資

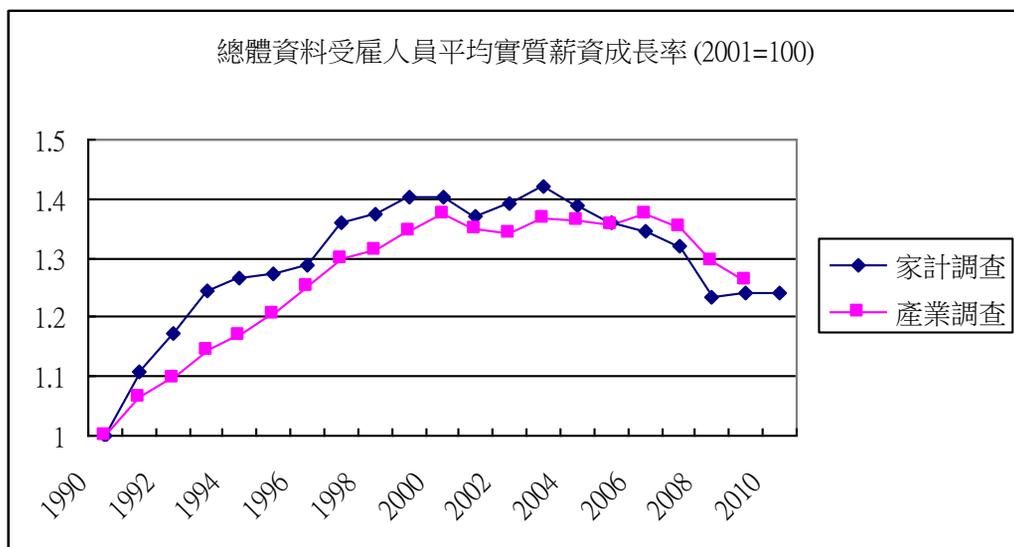


圖 3-16：總體資料受僱人員平均實質薪資成長率

二、新加坡與日本的所得不均度情況

國際資料的各國政府統計中，日本的所得不均度大概是全球最低，可與北歐國家相提並論；新加坡的所得不均度則很高，甚至接近落後國家的水準。但是根據李貳連等 (2004) 和饒志堅 (2007) 的說明，直接從各國官方發布數字比較可能失真，理由是各國所得分配不均度的計算定義未盡相同。李貳連等 (2004) 明確指出日韓等國的所得分配統計只估計兩人以上家戶，並未將單人家戶樣本納入計算。本計畫執行過程中，分別前往日、星兩國實地參訪，進一步了解兩地所得分配的實際情況與政府相關政策。本節根據實地訪查結果，對照文獻資料，提出兩地的所得分配分析。經由當地學者協助取得的資料，和一般國際資料的統計印象不同，可以提供更直接而正確的比較。

新加坡所得不均度之高，在新興經濟體中名列前茅，甚至和中南美洲國家的水準相近。圖 3-17 是星國國民實質薪資的分量比較。圖中可見最低 20% 的實質薪資在過去十五年期間幾乎沒有變化，從 711 上升到 749 元，成長率只有 5% 左右。中位數薪資從 1,767 元上升到 2,420 元，最高 20% 所得則從 5,328 元上升到 7,278 元；兩者的成長率都在 35% 以上。由於中高水準的薪資大幅增加，最高和最低 20% 的薪資比 (大島指數) 的從 7.5 倍增加到 9.7 倍。對應台灣大島指數到 2010 年也不過六倍多，星國的不均度確實比台灣大得多。不過，這樣的比較有幾點值得考量，第一，星國的實質工資在過去十五年間維持實質的正向成長，台灣的實質薪資在過去二十年間則先升後降。如果以近期的十年間比較，星國從 1999-2009 年的實質中位數薪資成長 23%，最高 20% 薪資成長 33%，對照台灣在這段時間實質薪資負成長，顯示台灣的經濟活力不如以往。再者，星國的所得不均度雖然很高，但是星國有來源各異的種族，本來就容易造成族群間的不均，加上星國同時有獨步全球的公屋制度以及特別帳戶制度，如果從國民的消費水準、資產分配以及福利水準的平均程度來看，星國人民的實質不均度應該顯著低於所得不均的單一數字。

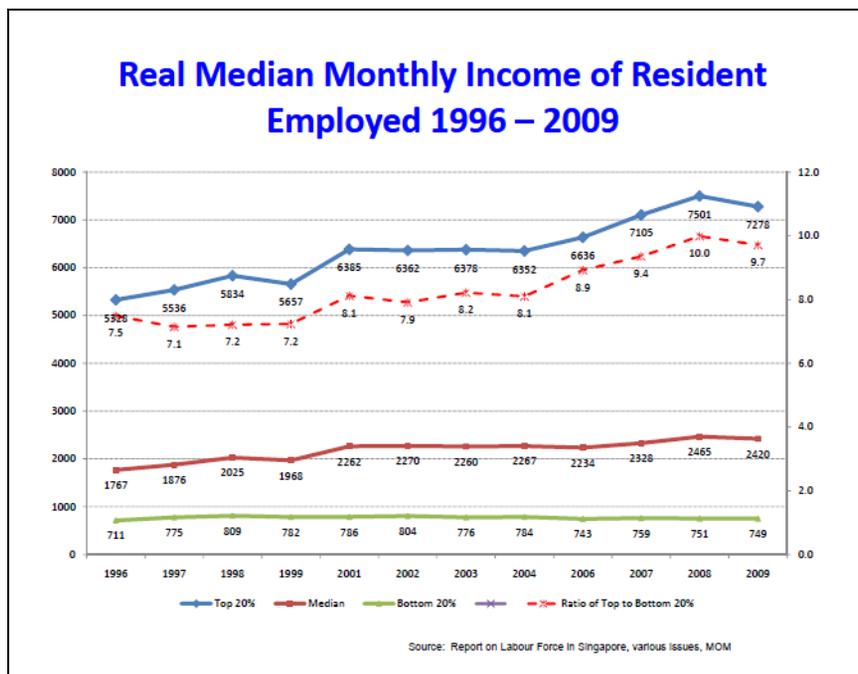


圖 3-17：新加坡受雇人員實質薪資所得分配

資料來源：Tat (2010)

日本一向名列全球所得分配最均等的國家，甚至和北歐國家相提並論。但是這個現象可能和日本的統計數據發布有關。根據大竹文雄 (2005) 書中圖形，如圖 3-18 及圖 3-19 所示，國民生活基礎調查資料的課稅前所得吉尼係數已經超過 40%，課稅之後的可支配所得吉尼係數仍達 38%。這個所得不均程度其實不下於台灣。再從不同資料來源之間做比較，日本家計調查和全國消費信息的吉尼係數，多年來都維持在 0.3 左右的水準，但是國民生活基礎調查的所得不均度是 0.35，所得再分配調查的不均度更高達 0.5。根據 OECD (2001) 出版品，OECD 各國中以日本的所得不均度最低；該書引用的資料正是日本的家計調查。

日本的家計調查資料不均度數字和其他資料來源有相當差距，理由之一是該調查只選取夫妻同在且戶長有工作的家戶進行調查（不是主計總處內部研究說明排除單人家戶）進行調查，所以可能有嚴重的樣本選擇問題。另一種非正式的說法是，

由於日本的家計調查問項非常多，而日本人生性保守，非常排斥這樣的調查，只有服務於日本大公司和地方政府公務員，會接受家計調查訪問。另外，該項調查會排除受到天災衝擊的地區資料，例如近期內日本發生嚴重的地震海嘯，日本政府發布的所得不均度調查，就沒有包含受災地區的縣市在內。對照我國在 1999 年的 921 地震，隔年進行的家庭收支調查仍舊涵蓋受災最嚴重的南投地區。根據上述，在觀察各國所得不均資料的同時，必須了解該國的資料背景與形成因素，才能對資料結果做正確的解讀。

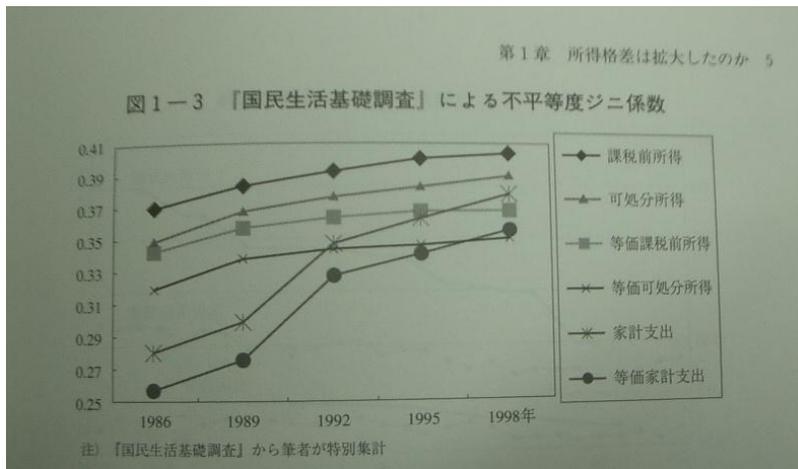


圖 3-18：日本國民生活基礎調查不均度

資料來源：大竹文雄 (2005)

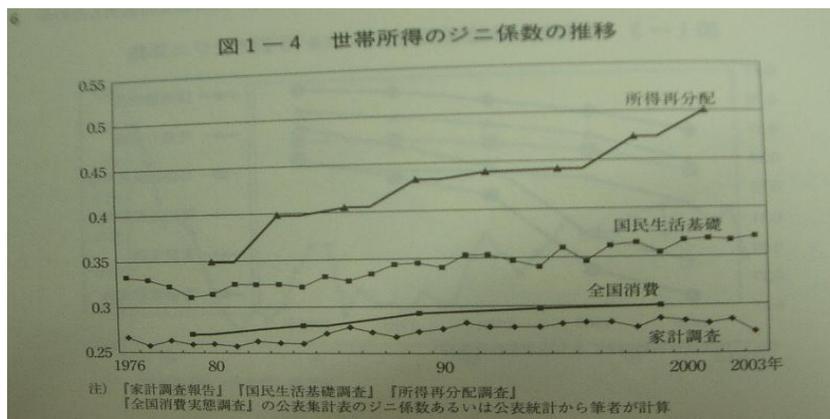


圖 3-19：日本各種調查資料所得不均度比較

資料來源：大竹文雄 (2005)

第二節 台灣經濟不平衡成長趨勢之觀察

本節分為個體資料與總體資料兩個部份，分別深入觀察經濟成長過程可能伴隨的分配不均與失衡現象。個體資料部份分為四個段落，第一段透過家庭收支調查資料觀察全體家戶實質所得的變化，並區分男女戶長進行對照分析，接續進一步觀察男女性受雇人員的產業分佈，以及各產業別男女薪資的差異。家庭收支調查是全年收入的估計，但是缺少工時資料，無法提供標準化時薪分析，因此第二段採用人力運用調查資料，由此觀察全體受雇人員的時薪變化，區分男女受雇人員進行工資分配比較，並依照產業別的分佈與薪資進行深入討論。第一段和第二段的分析內容，如表 3-1 所列。第三段分析全時受雇人員比例的變化，探討全體受雇人員的工資與工時現象，並分別男女分析產業別分佈的工資趨勢；第四段檢討生產力指標變化，由勞動生產力探討不均度的現象。

表 3-1：個體資料分析內容

	全體家戶所得分配	全體受雇人員薪資分配	男女戶長家戶所得（男女受雇人員工資）平均趨勢與分配	男女受雇人員產業別分佈	產業別所得分佈
家庭收支調查 (SFIE)	√		√	√	√
人力運用調查 (MUS)		√	√	√	√

總體資料的部份探討兩個面向，一是以產業別(含工業與服務業，其中工業包括營建業、電力及燃氣供應業與製造業六個主要中分類產業，服務業包括五個主要中分類產業)和男女性別為研究標的，分別針對各主要產業的總產值(第一段)、僱用份額(第二段)、經常性平均月薪(第三段)、平均進入率與退出率(第四段)、平均工時(第五段)做結構性分析，一是將台灣與世界各主要國家的經濟成長率與工資成長率之差距做相互比較，觀察台灣是否將經濟成長的果實落實到人民的薪資所得上(第六段)。

一、個體資料的觀察

(一) 家戶所得的成長 (採用 SFIE 資料)

本研究採用行政院主計總處的家庭收支調查資料 (Survey of Family Income and Expenditure, SFIE)，觀察台灣家戶在過去二十年間的所得變化趨勢。家庭收支調查由行政院主計總處提供，是中央政府自 1960 年代開始執行的家計調查；可用資料從 1976 年迄今，累計超過三十年。高品質的資料正確性國際公認 (Deaton and Paxson, 1994)。早年調查樣本數較少，1980 年代之後各年抽取樣本大致在 16,000 戶左右，1995 年之後因經費減少樣本數下降至約 14,000 戶。該調查樣本每年重新選取，並無跨時追蹤 (panel) 性質。家庭收支調查是一個典型的家庭預算調查 (budget survey)，大致分為戶口組成、家庭設備、住宅概況、經常性收入、非消費支出、消費支出等六大項。其中，戶口組成、家庭設備及消費支出等項目，是一般預算調查的共同項目，問項也符合國際慣例。值得一提的是，家庭收支調查的經常性收入以個人為基礎登錄，包含受雇人員報酬、產業主所得、財產所得、移轉收入及其他收入，以及每個有此收入項目的家庭成員資料；這在其他國家的調查並不多見，也提供本研究更精確的所得資料。以下的所得衡量都是實質的，以消費者物價指數進行平減 (2001=100)。

1. 家戶實質所得成長趨勢

如圖 3-20 所示，台灣家戶實質總所得從 1980 至 1995 年間是快速成長的階段，所得水準從 40 萬元成長到 107 萬，15 年間的成長超過二倍半。但是 1995 年之後成長停滯，到 2010 年時甚至下跌至低於 100 萬元。家戶所得的成長減緩乃至降低，是 2000 年以來的共通現象，值得深入討論。

同一期間家戶人口特性有很大的改變，從 1980 年平均每戶 4.8 人，穩定下降到 2010 年的 3.2 人，如果以每人平均所得的角度來看，如圖 3-21 所示，

其成長和減緩乃至下降的趨勢，和家戶總所得完全一致。顯然，不管從哪個角度來衡量，家戶所得在晚近 10 年有明顯減少；類似的例子雖然發生在美國和日本，與我們相近的新加坡和韓國則無類似的現象。再從另一個角度來看，總體的國民所得成長率在近十年來還是有相當幅度的成長，並沒有停滯乃至負成長的現象（除了 2008 年全球金融風暴那一年例外）。顯然，總體經濟的成長並未能完全傳達到每個家戶所得上。

若從所得分配的跨時趨勢來看，如圖 3-22 所示，不管是分配左尾（第 0.1 個分量）、中位數（第 0.5 個分量）或右尾（第 0.9 個分量），都是相同的趨勢。不同的是，分配右尾的成長率比較高，中位數的成長也明顯可見；分配左尾幾乎沒有成長而且 1995 年之後就下滑。

如果每一個分量位置的所得都以 1980-1982 年平均為基期，觀察其後 30 年期間每一分量所得的成長趨勢，如圖 3-23 所示，可見分配右尾的成長率在 1995 年達到 2.5 倍，其後幾年高於 2.5 倍，到了 2010 年落於 2.5 倍之下。中位數所得至多只達到 2.5 倍，至 2010 年只剩下起初的 2.2 倍。分配左尾的情況最差，1995 年達到起初的 2 倍之後，2010 年回落到原先的 1.5 倍。

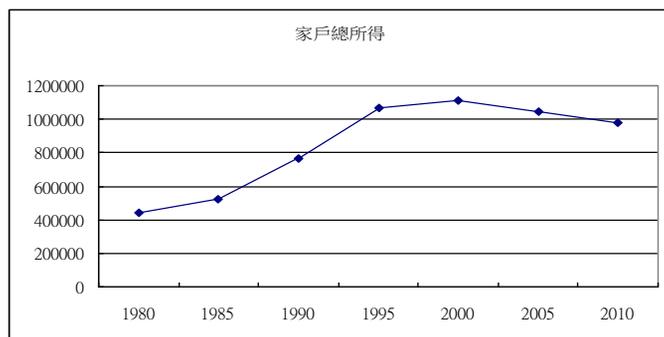


圖 3-20：台灣家戶消費支出型態

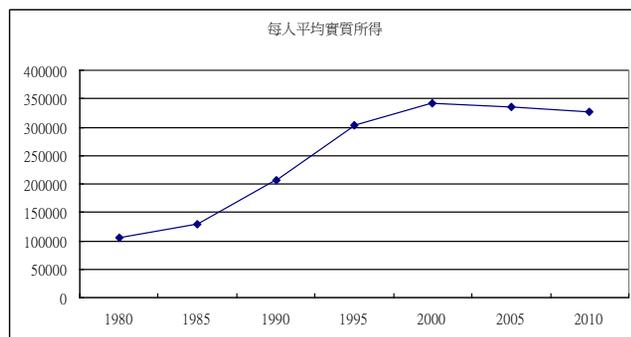


圖 3-21：每人平均實質所得

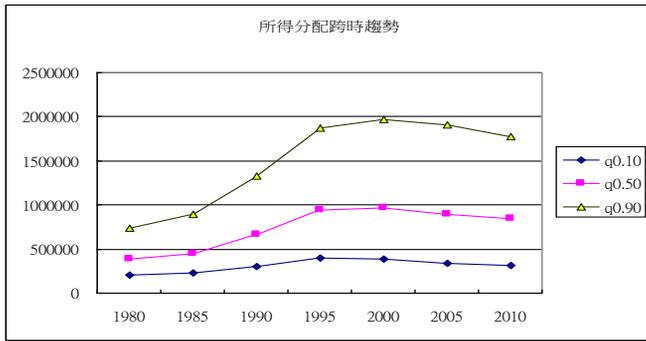


圖 3-22：所得分配跨時趨勢

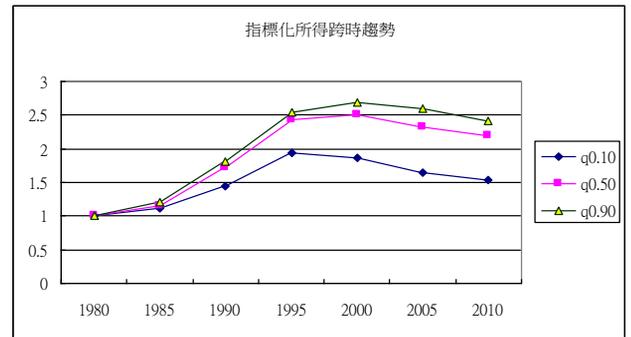


圖 3-23：指標化所得跨時趨勢

由這幾個圖形的比較，可以看出台灣家戶所得的兩大問題：第一，所得在 1995 年之前有快速成長，其後停滯甚至下降。第二，高低所得的成長速度並不同，高所得的成長快，下跌幅度小，低所得家戶的趨勢剛好相反；高低所得的成長趨勢不一，隱含所得不均度的明顯惡化。晚近二十年的家戶所得，同時呈現包容性成長所關照的兩個問題：成長幅度少甚至下跌導致不均度擴大。這個情況和一般文獻探討的包容性成長，強調所得成長快速時帶來的不均度擴大，問題更為嚴重。

2. 男女戶長家戶實質所得成長趨勢

圖 3-24 是男女性別戶長家戶實質所得的比較，清楚可見家戶所得在 2000 年之前有清楚的成長趨勢，但之後的所得不僅沒有成長，還偶有減少的現象。男性戶長的家戶所得一向高於女性戶長的，不過期間的差異大多維持相同。晚近女性戶長的比例逐漸增加，但是男女家戶的所得差異多年來持續，是另外一種不均度的呈現。

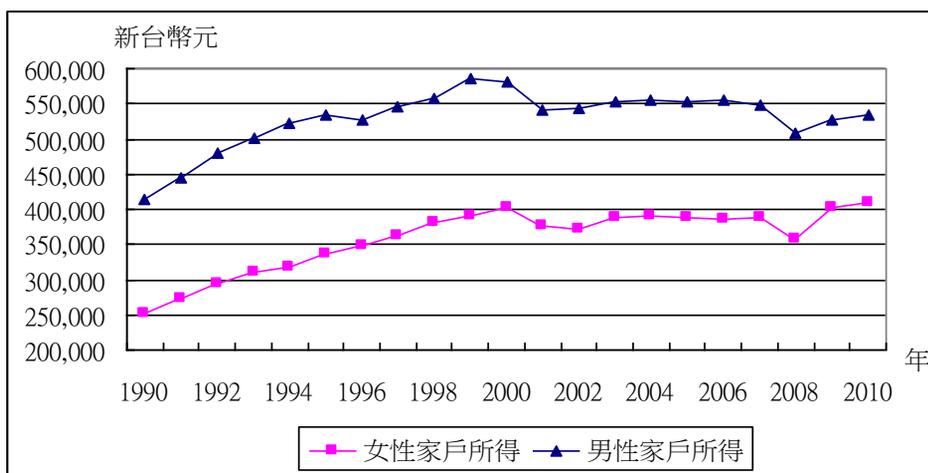


圖 3-24：指標化所得跨時趨勢

3. 男女受雇人員各產業別所得分配

接著觀察男性和女性受雇人員在各產業的分配比例。由於家庭收支調查詳細登錄家戶中每一經濟成員的所得來源，我們依此選取領有受雇人員薪資的樣本，先觀察受雇人員的產業別分佈，之後再觀察薪資水準變化。圖 3-25 是男性受雇人員的產業別分佈，1990 年之後製造業的比例大致維持在 35% 左右，建築業在 1993 年達到高峰之後下降，農業受雇人員的比例也明顯減少，商業、服務業、金融業和運輸通信業則有明顯增加（由於家庭收支的行業別定義迭有更動，單一業別的歸類可能在年度間不同）。

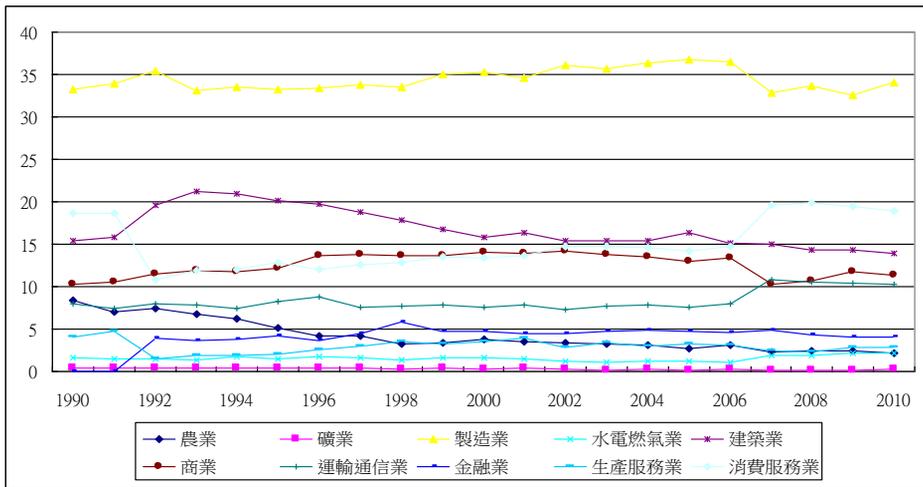


圖 3-25：男性受雇人員各產業別分佈百分比

女性受雇人員的業別變化趨勢比男性明顯得多。圖 3-26 中可見女性在製造業的比例從 40% 下降到 25%，消費性服務業從 25% 增加到 33%，金融業、商業與運輸通信業合計的比例也上升，顯見女性受雇人員離開製造業投入服務業，是過去 20 年來的共通趨勢。

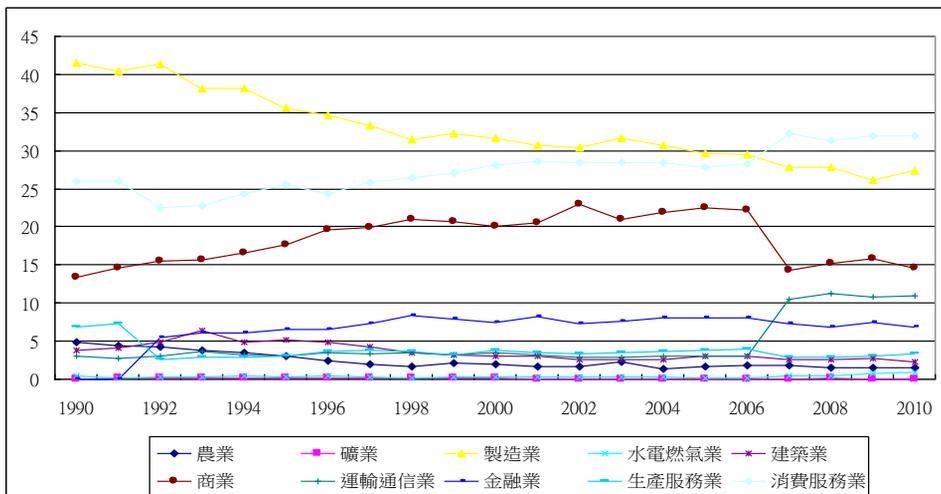


圖 3-26：女性受雇人員各產業別分佈百分比

4. 男女受雇人員各產業別所得比較

以下從受雇人員全年所得（包含薪資所得與各項紅利及年終獎金）來觀察各業別和男女的趨勢，如圖 3-27 至圖 3-33 所示：(1) 製造業薪資在 2000 年之前的趨勢大概是成長的，但是其後就持平，晚近幾年是下跌的。男性薪資持續高於女性，晚近的差異似乎有縮減的趨勢。(2) 建築業的所得在 1994 年之後就沒有明顯的成長，只在有限的範圍內起伏。男女之間的薪資差異在近年來明顯縮小。(3) 通訊業的所得成長到 2000 年才開始下跌，男女之間的差異也在近年縮減。(4) 運輸業的所得較前述製造業和建築業為高，變動也較大，一直到晚近幾年才有明顯的所得下降；女性下降的幅度大於男性。(5) 金融業所得是最高的，雖然說 2000 年之後男性的所得成長為負，女性的所得則維持平穩，但整體而言金融業所得水準比其他業別為高。男女性的所得差異，也在近年來有明顯縮減。(6) 有別於前述幾種業別，生產性服務業的所得，在過去 20 年間並無明顯的衰退，男性平均所得從 60 萬成長到 80 萬，女性也從 40 萬成長到 50 萬左右。

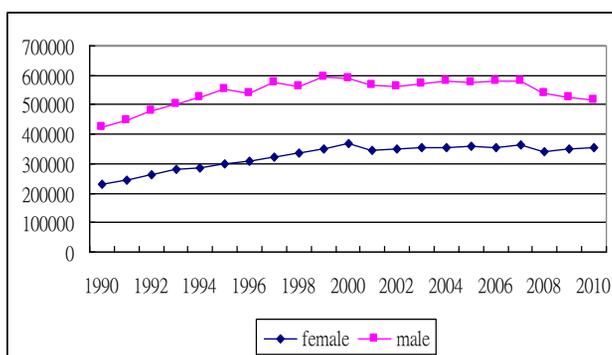


圖 3-27：男女製造業所得比較

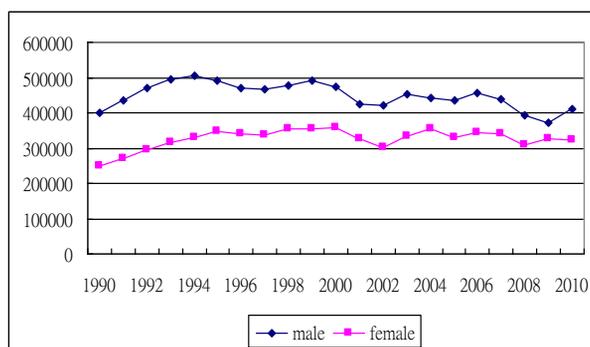


圖 3-28：男女建築業所得比較

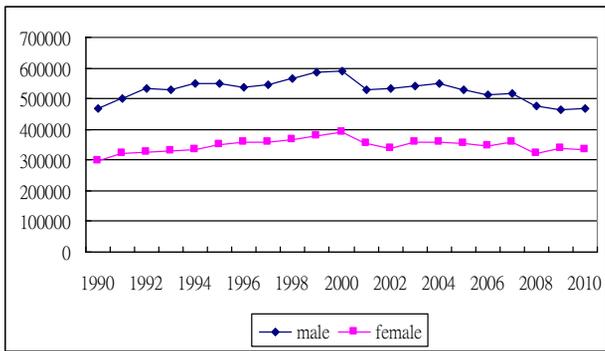


圖 3-29：男女通訊業所得比較

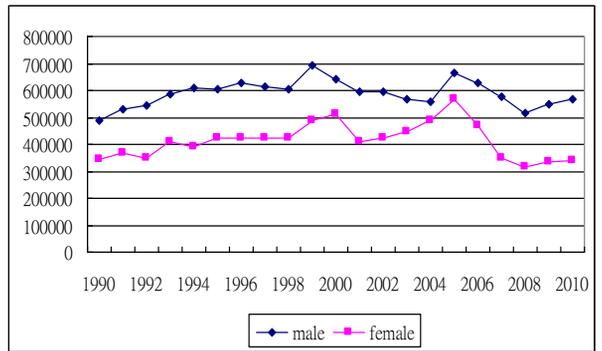


圖 3-30：男女運輸業所得比較

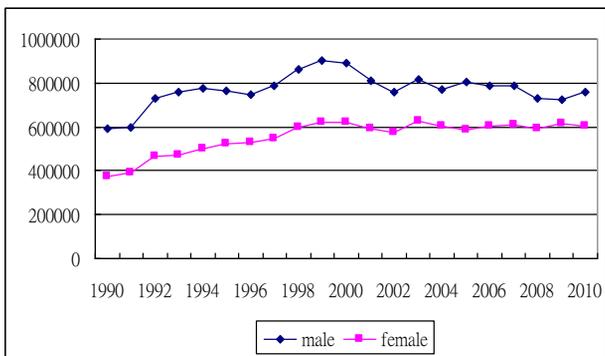


圖 3-31：男女金融業所得比較

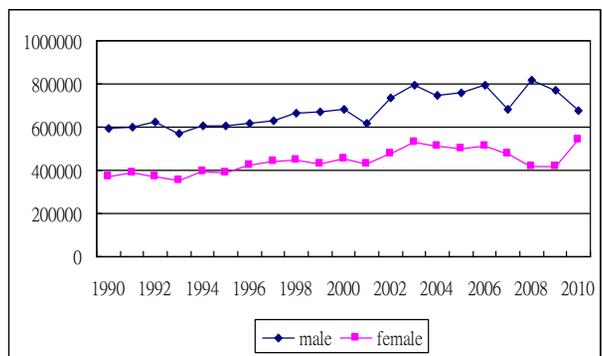


圖 3-32：男女生產性服務業所得比較

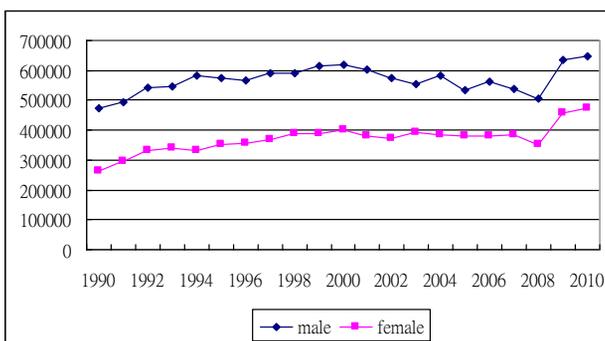


圖 3-33：男女消費性服務業所得比較

(二) 工資的成長 (採用 MUS 資料)

針對受雇人員的薪資變化，本研究再根據人力運用調查 (Manpower Utilization Survey, MUS) 進行深入分析。人力運用調查是家計調查形式，每年五月份搭配原本每月收錄的人力資源調查進行。每次調查樣本約為 20,000 戶，家戶中每位 15 歲以上人口為一個觀察樣本，登錄該樣本的人口特性，包括年齡、性別、教育程度、主修科目、就業、失業與非勞動力狀況，加上前一個月的工資水準與求職方法。此調查供外界使用的原始磁帶資料自 1978 年迄今，已經延續超過 30 年，是研究台灣勞動市場現象的重要資料。以下專注於受雇人員樣本，排除雇主、自營作業者及無酬家屬工作者。該調查提供月薪資與每週工時的資料，我們以月薪除以月工時 (每週工時*4.33)，由此計算時薪。以下討論的受雇人員每小時薪資衡量都是實質的，以消費者物價指數進行平減 (2001=100)。

1. 全體受雇人員的工資變化與成長趨勢

以時薪計算的全體受雇人員平均實質工資如圖 3-34 所示。從 1990 年以來，除了 1990 年代初期工資有明顯成長之外，後續超過 15 年期間，平均時薪都在 155 至 165 元之間波動，並無明顯的變化趨勢。換一個角度來看，長達 15 年期間的受雇人員平均實質時薪大致維持固定水準，反映的是薪資長期停滯沒有成長。

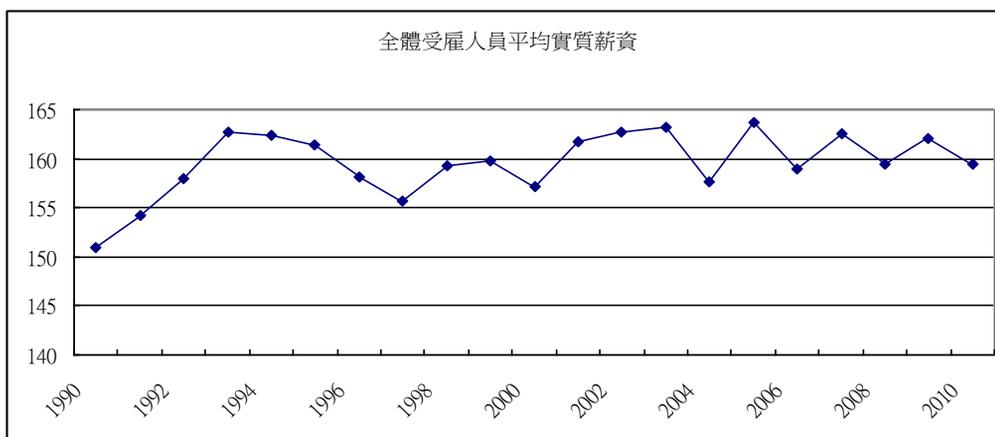


圖 3-34：全體受僱人員平均時薪

再從全體受僱人員薪資分配指數的變化來看，如圖 3-35 所示，過去二十年間薪資成長最多的是分配左尾（最低 10%）的工資，成長幅度達到 10%。分配右尾（最高 90%）的成長幅度只有 5%。至於工資分配的中位數則幾乎沒有成長。從分配的概念來看，工資左尾提高較多，右尾也上升但較少，但中位數維持固定，整個分配應該朝向更為集中的型態。雖然整體薪資的分配變得較為集中，但是缺乏成長可能是最大的問題。再者，薪資分配的情況，在不同性別和各種產業間又呈現何種趨勢，更是討論包容性成長不能忽略的，以下進行更細緻的分組工資討論。

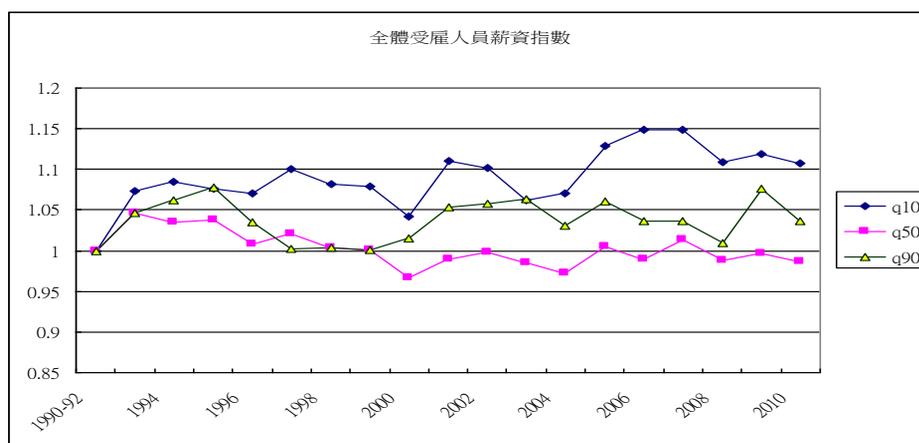


圖 3-35：全體受僱人員時薪成長趨勢

2. 男女的工資成長趨勢

以時薪計算的男性受雇人員平均實質工資如圖 3-36 所示，在過去二十年期間幾乎沒有變化，大致都在 180 元水準附近。女性平均實質時薪則從 120 元成長到 140 元。對照家庭收支調查的全年薪水加總（包括紅利與年終獎金），顯然台灣的勞動薪資結構有所改變，雇主為了節省勞健保費以及員工所得稅，可能把員工薪資的相當比例從經常性薪資轉為紅利或獎金。

另一方面，台灣近 20 餘年的產業發展與經濟成長，基本上是由高科技產業帶動，但是就業勞動力的去處，卻逐漸朝向勞力密集的服務業集中。因此，高附加價值、高生產力、高創新能力與高風險的科技與資本密集產業，成為高經濟成長率來源的創造者。這些高科技產業的共通特質之一，是其獲利有極大部分是在生產外包的大陸或其他國家所創造，本國的受雇人員並無貢獻，自然無法分享該部分。再者，這些高科技大企業在分配盈餘時，又將多數股票股利分配給股東，而不是分配給員工。對於中下階層的勞工而言，他們也不易成為這些高科技大企業的股東。綜合上述現象，形成我國過去二十年來經濟成長維持表面數字亮麗，但是多數中低技術的勞工工資停滯，也無法感受經濟成長的果實的「無感」狀況。

不過，根據資料顯示，長達 20 年期間男性時薪維持穩定乃至下跌，女性時薪只有 17% 的成長，仍舊屬於低成長。

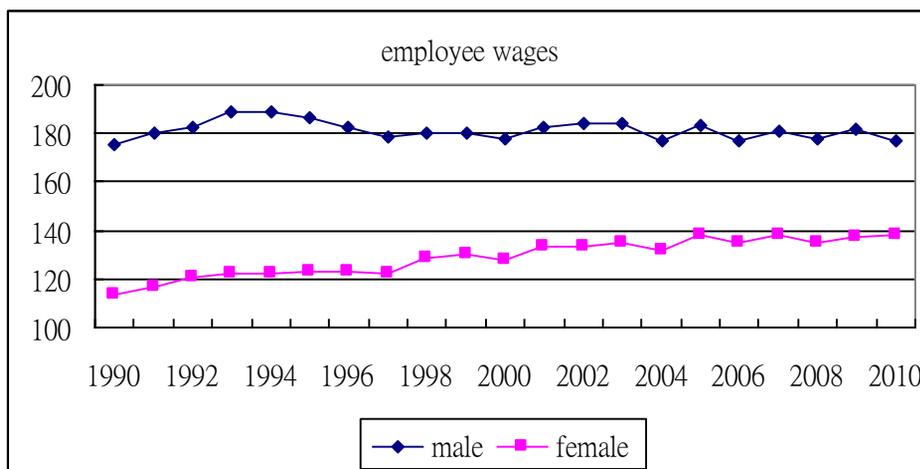


圖 3-36：男女受僱人員時薪成長趨勢

3. 男女在各產業別的平均時薪

男性和女性不只勞動參與傾向存在差異，就業選擇產業別的傾向亦有所不同。圖 3-37 和圖 3-38 分別為男性和女性勞工的產業別比例。男性勞工最主要分佈於製造業，其比例大致介於 25% 至 30% 之間，90 年代中期比例最低，晚近回升至與 1990 年相似的高水準。其次是商業和服務業，兩者合計在晚近已達 40%，二十年間的成長率將近 10%。男性農業人口明顯下降，從 15% 逐年遞減至 7%。建築業則於 15% 附近波動。運輸通信與金融業相對穩定，前者約為 7%，後者約為 4%。至於礦業與水電燃氣業的人數很少。女性勞工的產業選擇和男性大不相同，雖然 1990 年女性參與製造業的比例高達 40%，但是這個比例在二十年間下降到 25%；相對的，服務業從 25% 增加到 35%，商業也從 20% 提高到超過 25%。剩下的產業別女性參與都不多，金融業大概在 7% 上下，農業從 5% 下降到 2.5%，運輸通信業大致都在 2.5% 左右，礦業及水電燃氣業很少。

比較男性和女性的產業分佈，顯然可見製造業過去是主要的生產性產

業，勞動力參與的比例在男女性都是最高。但是商業和服務業的重要性與日俱增，兩者合計的比例在男性將近 40%，女性甚至超過 60%，是勞動力投入的主要產業。至於農業的重要性雖然不高，但是過去二十年間農業人口的比例下降最快。產業勞動力比例的消長不可避免和工資相關，其間的互動趨勢如何，對於不均度有何隱含，現有文獻的討論仍然有限，值得深入探討。

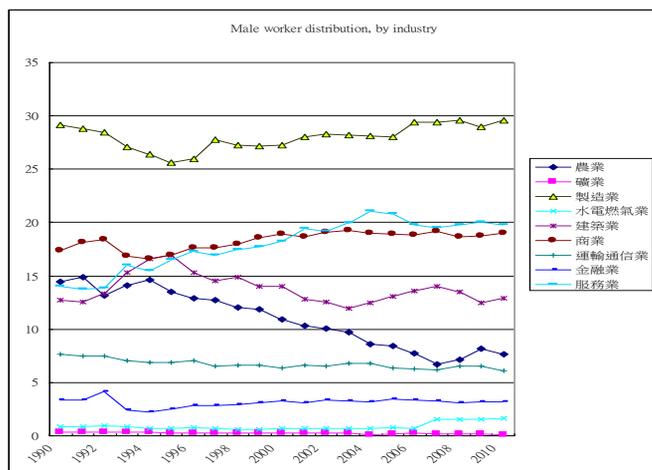


圖 3-37：男性勞工產業別比例

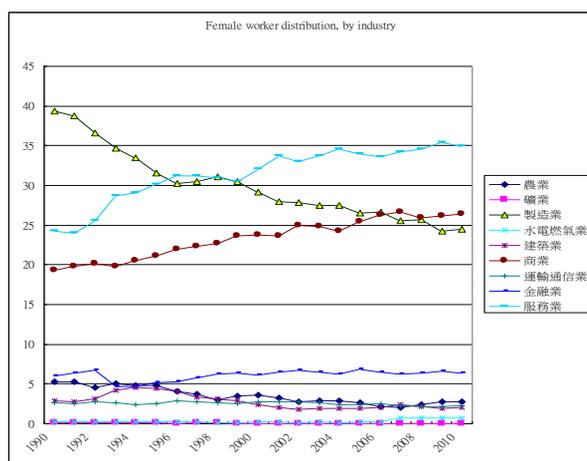


圖 3-38：女性勞工產業別比例

從產業別的時薪來觀察，如圖 3-39 所示，男性平均最高的是金融業，超過 220 元，但是晚近的水準低於之前；最低的是農業，大多低於 140 元，而且越來越低。其他業別大致都在 160-180 元之間；其中的商業薪資明顯越來越低，從 180 元下降至 160 元以下。產業別的男性薪資有幾個特性：一，男性實質薪資幾乎沒有成長，部份產業甚至下跌。二，產業間的薪資差異維持穩定，並未出現不同產業間的薪資差異變化。如同亞洲開發銀行 (2007) 強調的，就業增加和工資成長為決定收入分配結構及實現分享式經濟成長之關鍵。以台灣勞動市場顯示的情況來看，工資長達二個十年沒有成長，顯然與分享式的經濟成長有相當距離。

女性受雇人員的實質薪資和男性略有不同，如圖 3-40 所示，金融業的薪

資水準仍然最高且有明顯上升的趨勢，運輸通信業也有類似的情形；農業薪資仍舊最低。製造業薪資有微幅增加，但是商業的薪資則下降。其餘的產業薪資持平。女性薪資的特性如下：一，過去二十年固然有部份產業上漲，尤其是金融業和運輸通信業，但是這兩個業別的從業人員所佔的比例並不高；比重較大的商業、服務業和製造業，薪資水準不高之外，甚至有下跌的趨勢。二，女性薪資和男性的差異仍舊明顯，並無縮減趨勢。

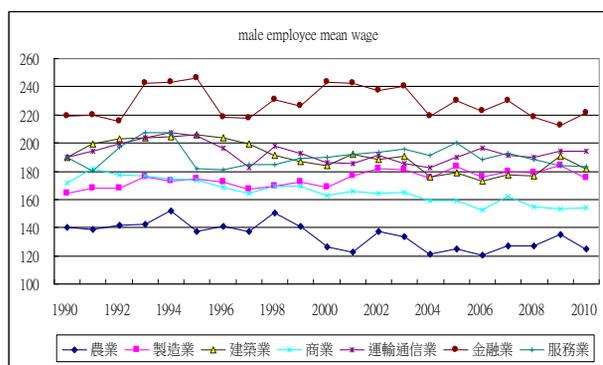


圖 3-39：男性受僱人員在各產業別之平均時薪

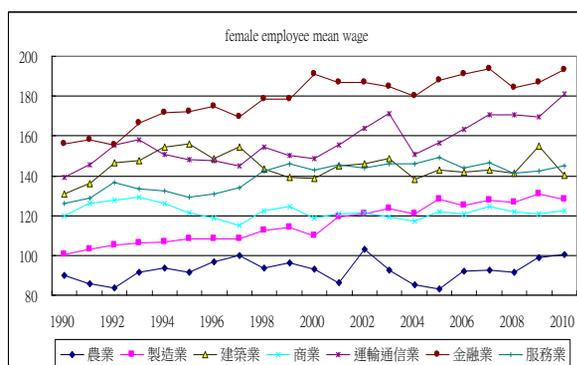


圖 3-40：女性受僱人員在各產業別之平均時薪

4. 男女在製造業與服務業的平均時薪

由於製造業和服務業是受僱人員的主要業別，以下進一步觀察製造業和服務業的細分類，除了可以做深入比較，也和本計畫總體部份的分類做關連性探討。圖 3-41 為男性受僱人員在製造業的時薪，平均而言是資訊電子業薪資最高，二十年兼有些微成長，化學工業次之，亦有類似的成長幅度。民生工業與金屬機械這些屬於傳統和勞力密集產業的薪資變化有限，甚至有下跌的趨勢。女性製造業各業別的薪資都有成長，如圖 3-42 所示，但是資訊電子和化學工業成長幅度大於另外兩種傳統工業。

如果把服務業分為生產性服務業和消費性服務業，如圖 3-43 所示，男性消費性服務業的平均薪資變動大致維持在相同的水準附近，但生產性服務業

的薪資則明顯下降。由於生產性服務業大多是為了製造業提供服務，台灣的製造業不振，連帶影響了生產性服務業的薪資水準。女性服務業薪資在生產性和消費性業別差異並不大，也都有微幅上升。

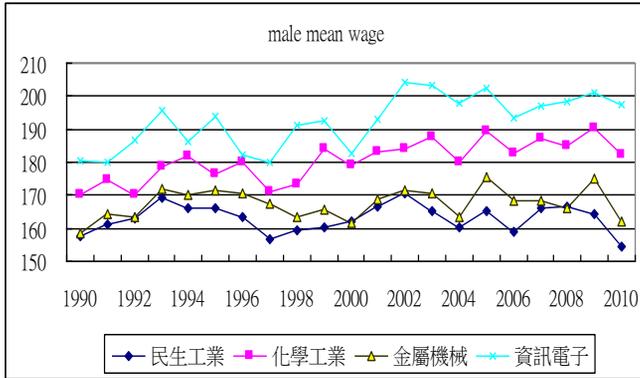


圖 3-41：男性受僱人員時薪－製造業

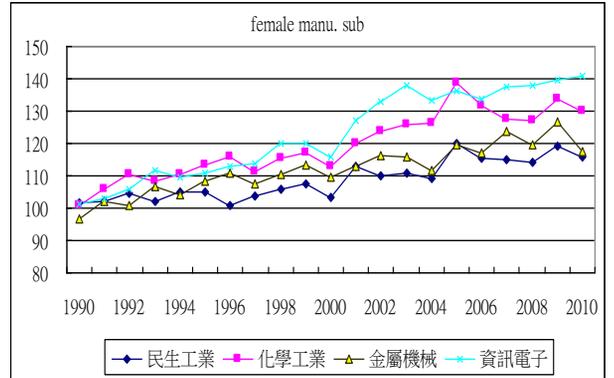


圖 3-42：女性受僱人員時薪－製造業

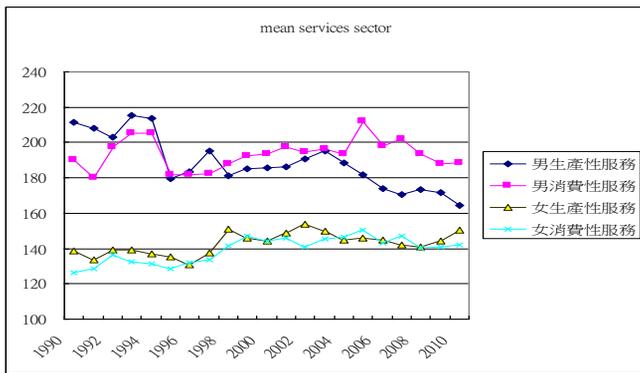


圖 3-43：男女性受僱人員時薪－服務業

5. 男性各業別實質月薪

以下從月薪的觀點來討論受雇人員薪資變化。首先，如圖 3-44 至 3-50 所示，男性受雇人員的平均實質月薪在過去二十年來幾乎都是下降的，從 1993 年開始一直下跌。類似的情況幾乎在各業別都重複出現，尤其明顯的是製造業，唯獨金融業的月薪在過去二十年都持平。如果男性受雇人員的薪資在過去二十年間只有前面幾年增長，後續都是下跌的；即使紅利或年終獎金有所增加，就包容性成長的標準來看，仍舊是不利的現象。

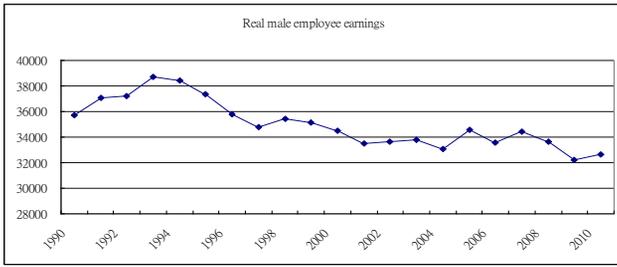


圖 3-44：男性受僱人員平均實質月薪

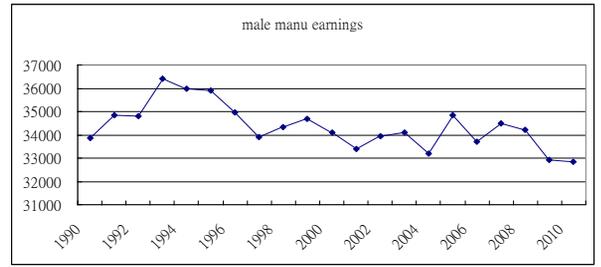


圖 3-45：男性受僱人員月薪—製造業



圖 3-46：男性受僱人員月薪—建築業

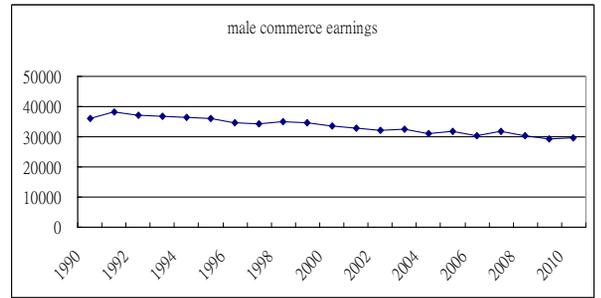


圖 3-47：男性受僱人員月薪—通訊業

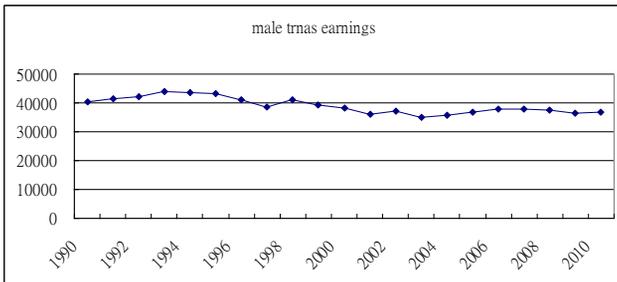


圖 3-48：男性受僱人員月薪—運輸業

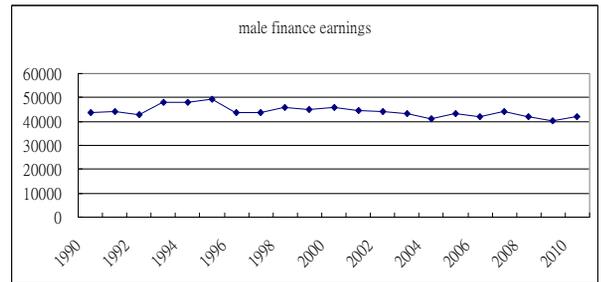


圖 3-49：男性受僱人員月薪—金融業

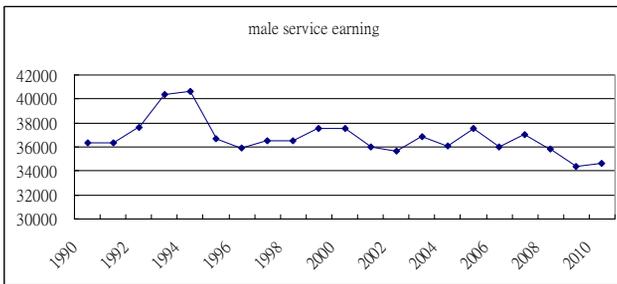


圖 3-50：男性受僱人員月薪—服務業

6. 女性各業別實質月薪資

女性月薪資，如圖 3-51 至 3-57 所示，有在過去二十年有明顯成長，但是幅度有限，而且集中在前面十年間，後續十年的薪資呈現持平現象。和男性不同的是，女性製造業有明顯成長，建築業則下跌；商業的月薪下降最明顯，晚近只有二萬二千元左右（當然這是實質的）。運輸通信和金融業亦有成長，後者的幅度大於前者。服務業雖有成長，但晚近的水準回到早年的薪資附近。

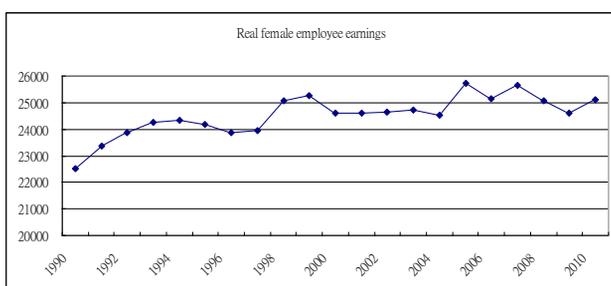


圖 3-51：女性受僱人員平均實質月薪

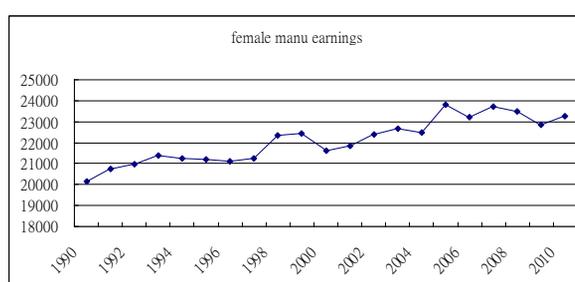


圖 3-52：女性受僱人員月薪—製造業



圖 3-53：女性受僱人員月薪—建築業

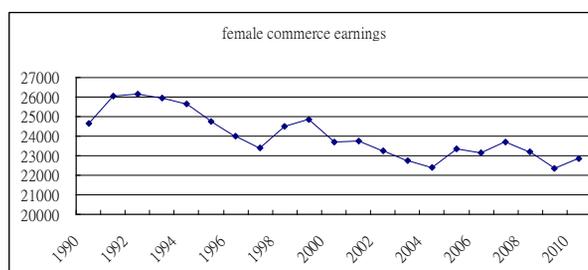


圖 3-54：女性受僱人員月薪—通訊業

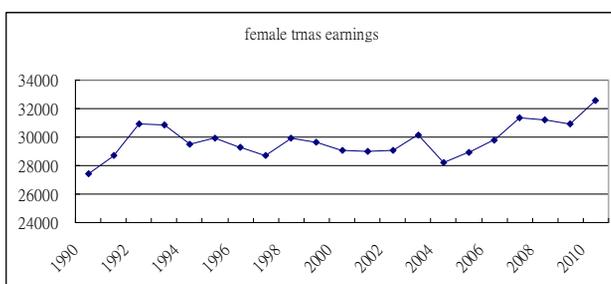


圖 3-55：女性受僱人員月薪—運輸業

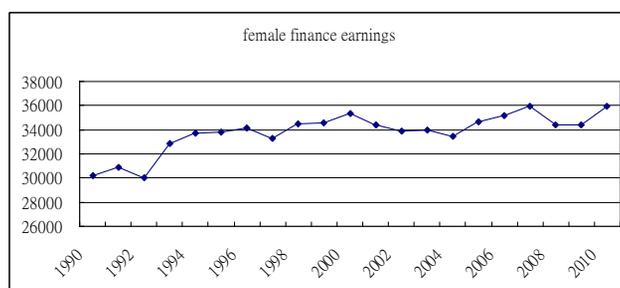


圖 3-56：女性受僱人員月薪—金融業

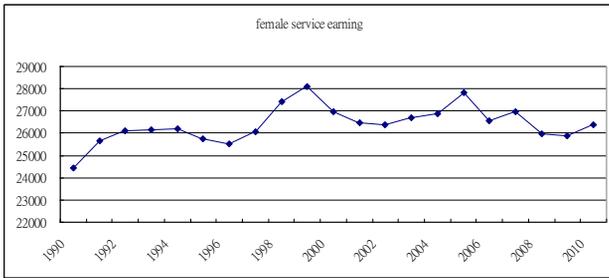


圖 3-57：女性受僱人員月薪－服務業

(三) 全時受僱人員比例

1. 男女受僱人員比例

薪資的結構沒有明顯成長，是不是全受僱人員減少而派遣人力或兼職勞工增加？⁴從全體受僱人員來看，如圖 3-58 及圖 3-59 所示，全時工作者的比例在整個二十年間的前 3/4 部分，並無明顯變化，一直到要到 2005 年開始，全職受僱人員的比例才出現下降趨勢，2009 年受到全球金融危機的影響，效果更是明顯。2010 年的全職受僱人數雖然回升，但是水準還是下降的趨勢。顯然，兼職和派遣人力的增加，將可能使得受僱人員的薪資成長和不均度，受到更不利的影響。

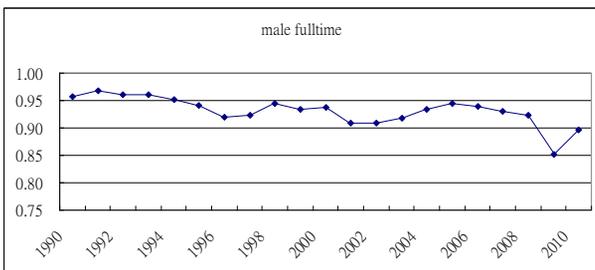


圖 3-58：男性全時工作者比例

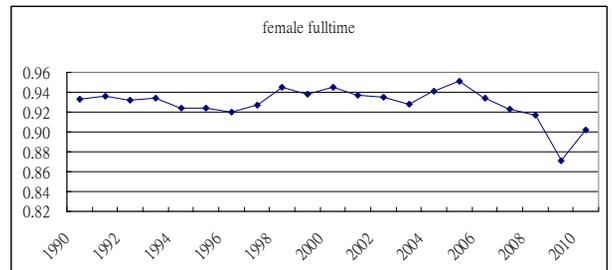


圖 3-59：女性全時工作者比例

⁴ 這是林祖嘉老師在專家座談中提出的疑問，要求本計畫進一步分析。

2. 男女製造業、商業和服務業受雇人員比例

進一步區分製造業、商業和服務業，如圖 3-60 至圖 3-65 所示，可以見到製造業一直到 2009 年金融風暴，才明顯出現大幅度的非全職受雇人員，2010 年的水準雖然回升和不若以往。值得注意的是，商業和服務業都從 2005 年前後就出現明顯的全職人力比例下降，這個趨勢男女都相同。非全時工作者隱含工作性質較不穩定，薪資來源不確定，可能也帶來對包容性成長的不利影響。

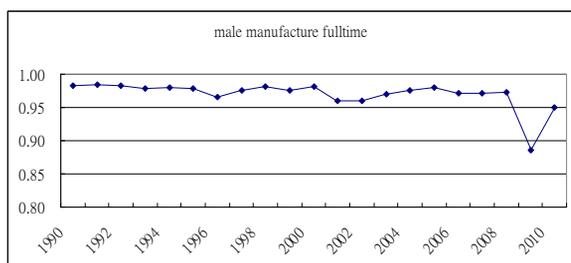


圖 3-60：男性全時工作者比例－製造業

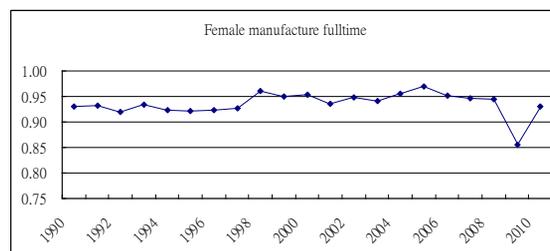


圖 3-61：女性全時工作者比例－製造業

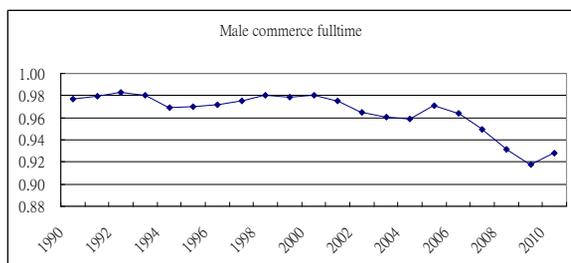


圖 3-62：男性全時工作者比例－商業

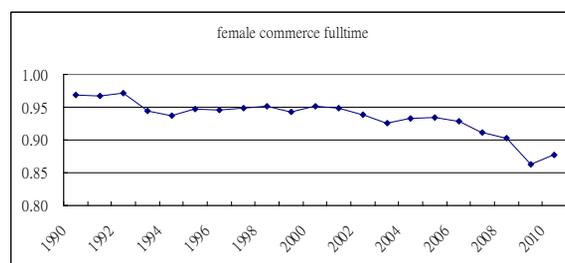


圖 3-63：女性全時工作者比例－商業

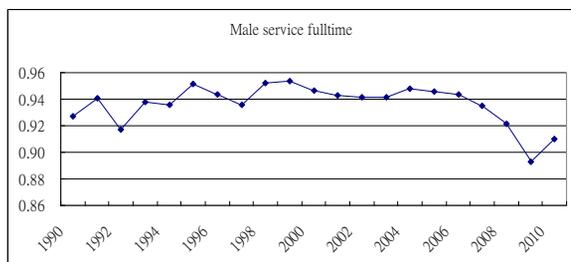


圖 3-64：男性全時工作者比例－服務業

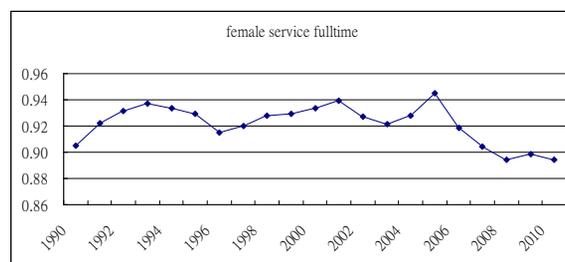


圖 3-65：女性全時工作者比例－服務業

3. 男女製造業與服務業細分業別的全體受雇人員比例

製造業是統合的產業定義，其中可以分為四個主要業別，分別為民生工業、化學工業、資訊電子與機械金屬。從製造業的四個細分業別來看，如圖 3-66 至圖 3-69 所示，只有民生工業的非全職人員比例有比較長期但幅度小的下降，其他業別都是到近年來才有明顯變化。

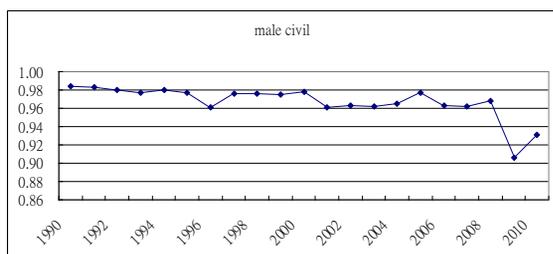


圖 3-66：男性在製造業全時工作者比例
— 民生工業

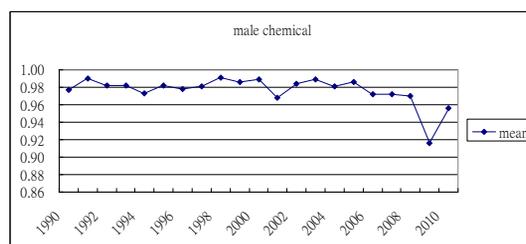


圖 3-67：男性在製造業全時工作者比例
— 化學工業

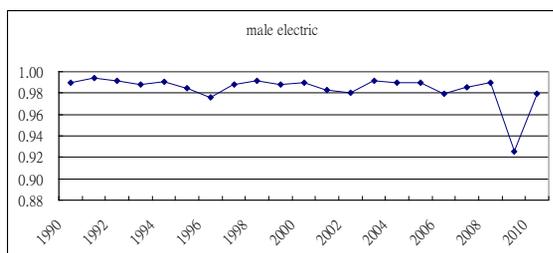


圖 3-68：男性在製造業全時工作者比例
— 資訊電子

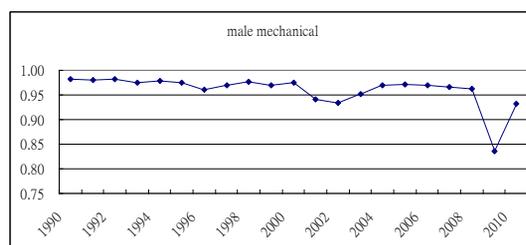


圖 3-69：男性在製造業全時工作者比例
— 金屬機械

服務業依照業別特性也可以區分為生產性服務業和消費性服務業兩種。如圖 3-70 至圖 3-71 所示，不管是生產性或消費性，男性受雇人員都有明顯的全職人力比例降低的現象。顯然，男性服務業受雇人員直接面臨非全職和派遣人力的問題。

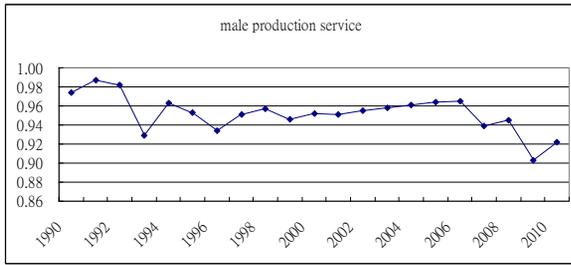


圖 3-70：男性在服務業全時工作者比例
—生產性服務業

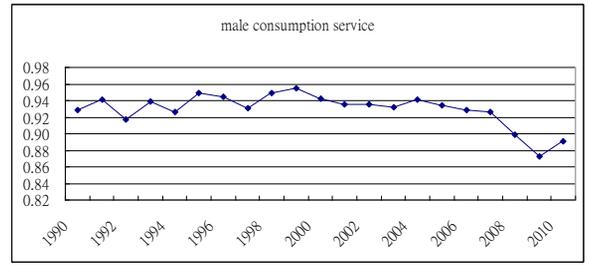


圖 3-71：男性在服務業全時工作者比例
—消費性服務業

女性的趨勢和男性不同。如圖 3-72 至圖 3-77 所示，到晚近之前，女性製造業的四種細分類全職受雇人員比例反而是上升的。不過生產性服務業和消費性服務業都是下降的，後者的幅度尤其明顯。因此，對男性和女性而言，服務業的就業都是相對不穩定的。

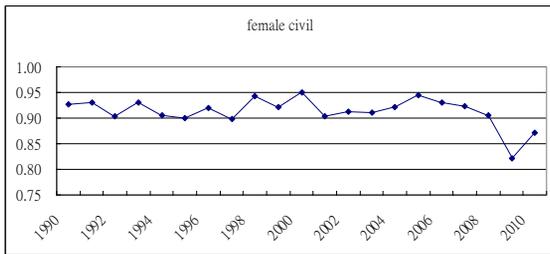


圖 3-72：女性在製造業全時工作者比例
—民生工業

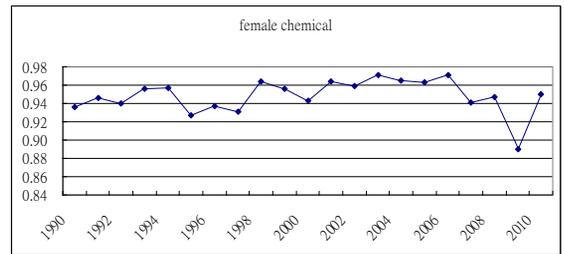


圖 3-73：女性在製造業全時工作者比例
—化學工業

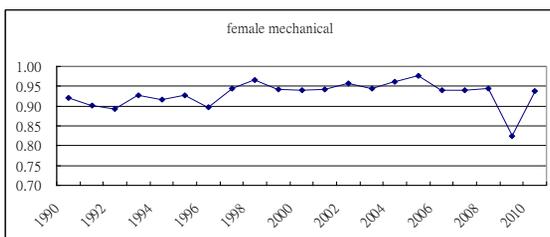


圖 3-74：女性在製造業全時工作者比例
—資訊電子

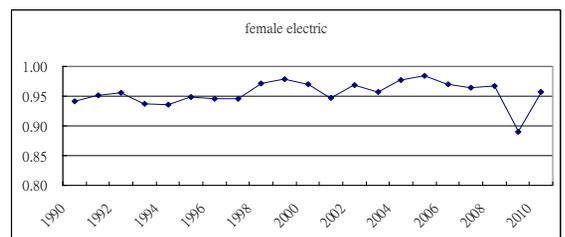


圖 3-75：女性在製造業全時工作者比例
—金屬機械

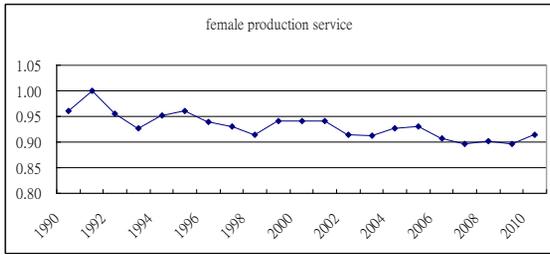


圖 3-76：女性在服務業全時工作者比例—生產性服務業

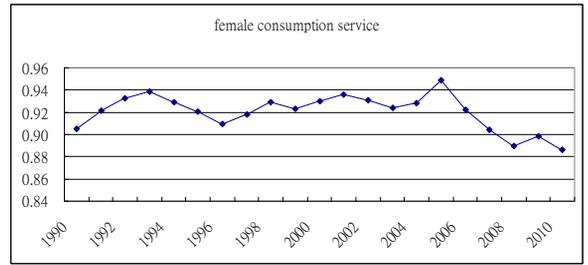


圖 3-77：女性在服務業全時工作者比例—消費性服務業

(四) 生產力指標變化

在台灣資料的深入觀察之後，接著進行國際資料的比較。如圖 3-78 所示，從 1990 年開始之後的二十年，韓國和新加坡的製造業工資指數成長了 200%，台灣只成長 20%。香港、日本與美國則幾乎都沒有成長。顯然，針對製造業而言，台灣的製造業生產力成長很有限。

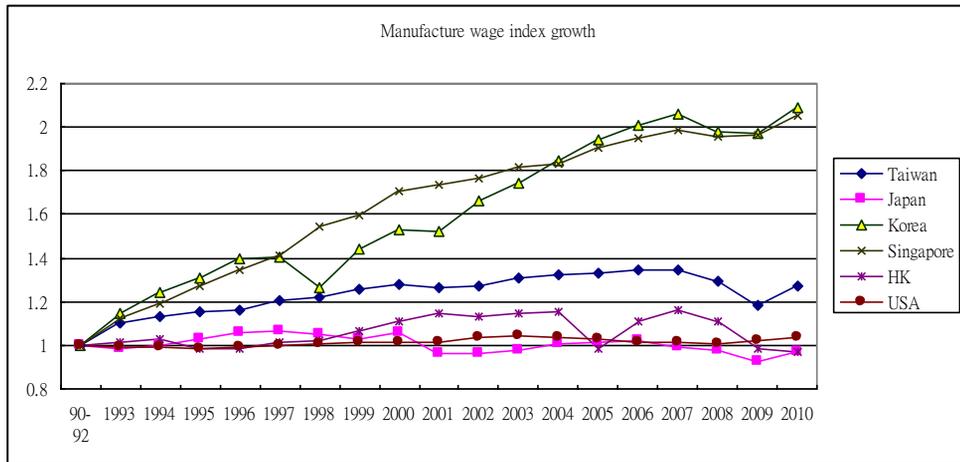


圖 3-78：主要國家製造業工資指數（資料來源：主計總處，本研究計算）。

如圖 3-79 所示，製造業與服務業合計工資指數的成長以韓國最高，過去十年達到 80%，美國和新加坡也有 40%，台灣只有 10% 不到，日本則是下降的。對照前述的製造業工資指數，此趨勢反映台灣的製造業和服務業生產力

成長遠低於韓國和新加坡。美國的服務業加上製造業之後的工資指數上升很多，顯示美國服務業的生產力也增加很多。台灣的情況是服務業的生產力也增加有限。

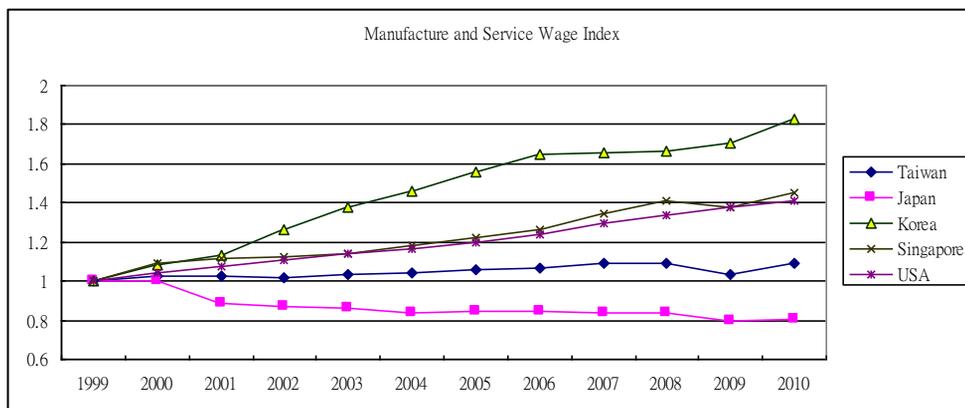


圖 3-79：主要國家製造業與服務業工資指數

二、總體資料的觀察

除了前述以家戶所得、男女工資、男女受僱人員比例等個體資料觀察台灣的不平衡成長現象之外，亦可由總體角度切入分析過去二十年來台灣的不平衡成長現象。總體面的觀察可分為兩個面向，一是以台灣各主要產業與性別為觀察標的，探討其總產值、僱用份額⁵、經常性平均月薪、進退出率、平均工時等結構性分析，一是以經濟成長率與工資成長率之差距為標的，探討台灣與世界各主要國家是否將經濟成長的果實落實到人民的薪資所得上。

在主要產業分析方面，此處挑選工業與服務業及重要的大分類產業為研究對象，包括工業中的製造業、電力及燃氣供應業、營造業，與服務業中的批發零售業、金融保險業、不動產租賃業、運輸倉儲業、與資訊及通訊傳播業。其中製造業亦深入分析僱用人數最多的六個中分類產業：紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業、電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業。台灣本土資料的數據來源為行政院主計總處「中華民國統計資訊網」(包括男性與女性經常性平均月薪、各產業受僱人員人數、受僱人員每月平均工時、受僱人員平均進入率、受僱人員平均退出率)及台灣經濟新報(包括工業各產業生產指數之原始值⁶、服務業各產業之名目 GDP⁷)。男性與女性經常性平均月薪、各產業受僱人員人數、工業各產業生產指數之原始值均為月資料，數據期間為 1991 年 1 月至 2011 年 7 月。服務業各產業之名目 GDP 為季資料，數據期間為 1991 年第 1 季至 2011 年第 3 季。相關指標均經季節調整。國際資料方面，數據來源主為 OECD Employment Outlook 2011 的年資料。

⁵ 僱用份額之計算是以各產業之受僱人員人數除以工業與服務業從業人口總和。

⁶ 工業生產指數以 2006 年為基期。

⁷ 服務業各產業之名目 GDP 均經 CPI 平減，基期為 2006 年。

(一) 各產業之產值

由於資料的限制，工業與服務業的產值的定義稍有不同，此處以工業各產業生產指數之原始值代表工業各產業之產值，以服務業各產業之 GDP 代表服務業各產業之產值。首先觀察工業中的三個主要產業：製造業、電力煤氣供應業、與營造業之產值。圖 3-80 為近二十年製造業、電力煤氣供應業、與營造業之工業生產指數走勢圖，圖中顯示營造業在歷經 1995 年之高峰後即往下衰退，在 2003 年及 2011 年到達谷底，而製造業及電力煤氣供應業之產值則有持續上升之趨勢，但速度十分緩慢，在 2004 年之後電力煤氣供應業之成長甚至有停滯現象。在 2008-2009 年之金融海嘯期間，製造業有受到強烈之衝擊，但在 2010 年即上揚，電力煤氣供應業似乎受到的衝擊較小，但產值自 2008 年後未見上升。營造業受金融海嘯衝擊甚重，產值在 2008 年之後仍持續探底。

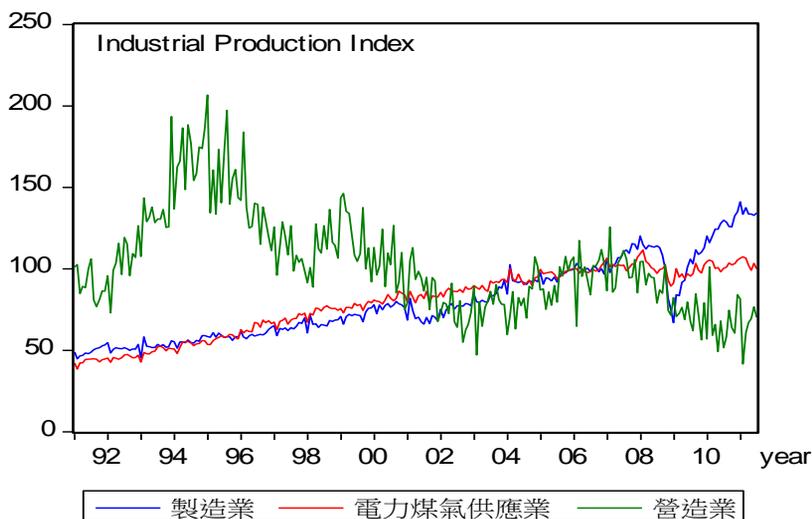


圖 3-80：製造業、電力煤氣供應業、與營造業之工業生產指數走勢圖

若深入分析製造業中僱用人數最多的六個中分類產業，我們可得到較深刻之結果。由圖 3-81 中可知，在 2007 年之前，電子零組件製造業之工業生產指數為六個

產業中最低，紡織業的工業生產指數為六個中分類產業中最高，但自 2007 年之後，電子零組件製造業之產值為六個產業中最高，紡織業的產值卻變為六個產業中較低者。而塑膠製品製造業在 2007 年之前為六個產業中產值第二高者，自 2007 年之後亦成為產值較低者。仔細觀之，紡織業、金屬製品製造業和塑膠製品製造業的產值都在 2000 年開始極盛轉衰，因此 2000 年似乎可以做為紡織業、金屬製品製造業和塑膠製品製造業成長趨勢之轉捩點。此外，在 2008-2009 年之金融海嘯期間，此六個產業都有受到波及，但只有電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業在金融海嘯後有復甦跡象，尤以電子零組件製造業復甦最迅速，而其餘三個產業(紡織業、塑膠製品製造業、與金屬製品製造業)之產值在金融海嘯後仍持續衰弱。因此針對未復甦之產業採取挽救措施乃當務之急。

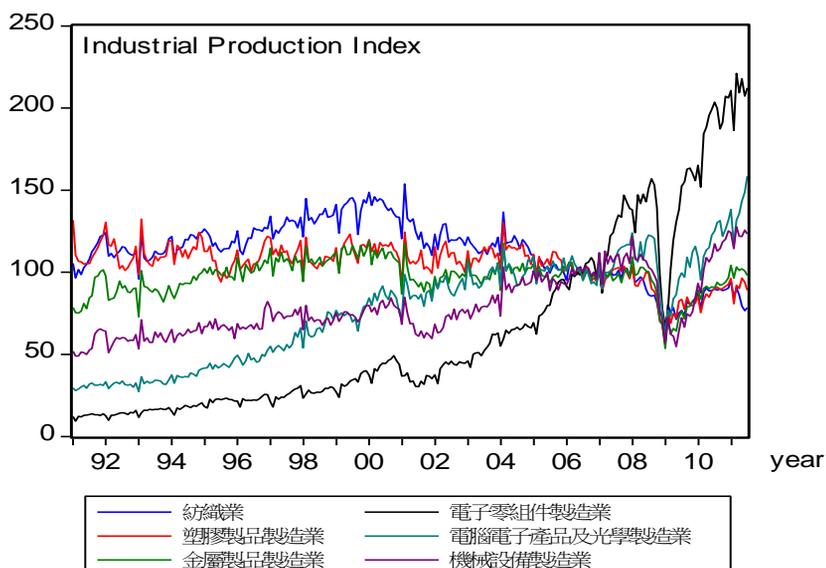


圖 3-81：製造業各主要產業之生產指數走勢

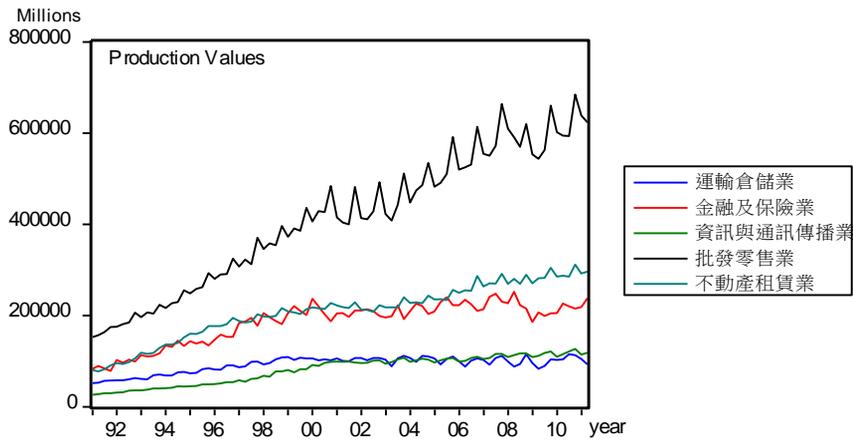


圖 3-82：運輸倉儲業、金融及保險業、資訊與通訊傳播業、批發零售業與不動產租賃業之產值走勢

在服務業方面(圖 3-82)，過去二十年來，除了批發零售業之生產力持續上揚之外，其餘四個產業在 2000 年之後成長步伐轉為趨緩(不動產租賃業)，甚至未見成長(運輸倉儲業、金融及保險業、與資訊與通訊傳播業)，亦即除了批發零售業之外，其餘產業其實都處於停滯的狀態。因此 2000 年似乎可以做為服務業大部分產業成長趨勢之轉捩點。其次，服務業受金融海嘯的影響似乎較工業小，批發零售業和不動產租賃業在 2008-2009 年之後仍有上漲傾向，其他產業雖然成長停滯，但未見強力衝擊，只有金融及保險業稍有頓挫。

(二) 各產業之僱用份額

圖 3-83 為工業中各主要產業的僱用份額走勢圖，在 2003 年以前，營造業的僱用份額一直在工業中居冠，但自 1994 年起營造業的僱用份額即開始大幅下降，此應是造成前述(圖 3-80)營造業產值在 1995 年後開始衰退之因。同時，自 1995 年起電子零組件製造業的僱用份額大幅上升，此也應和前述(圖 3-81)之電子零組件製造業在 1995 年後之快速成長有關。至此或可推論電子零組件製造業與營造業的產值

和僱用份額有直接的互為因果關係。此外，紡織業的僱用份額自 2001 年後開始顯著下降，此也和前述之紡織業產值都在 2000 年開始極盛轉衰相互印證。

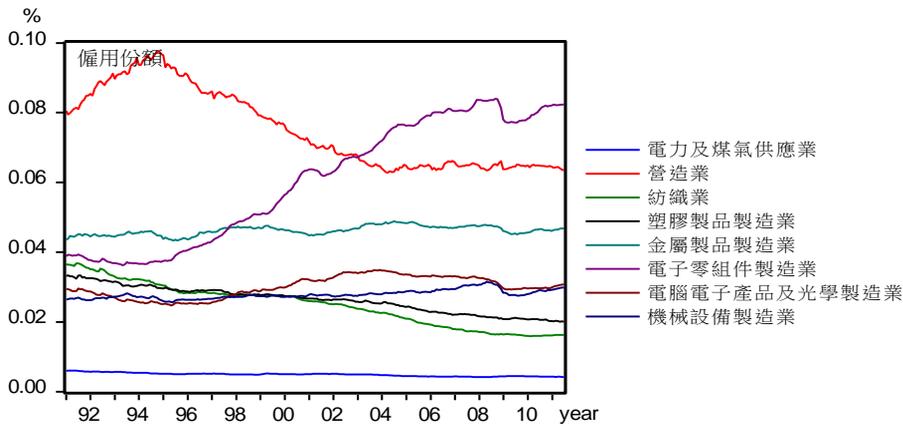


圖 3-83：工業各主要產業之僱用份額走勢

圖 3-84 顯示服務業各主要產業之僱用份額走勢圖，批發零售業的從業人員向來占服務業的大部分，但自 2002 年之後，有逐漸減少的跡象。其餘各產業(不動產租賃業、運輸倉儲業、金融及保險業、與資訊與通訊傳播業)的僱用份額在 2000 年之後都沒有顯著變動的現象，而金融及保險業、不動產租賃業之僱用份額在 2000 年之後甚至有稍微減少的情況，這或許和前述之這些產業在 2000 年之後都處於停滯狀態有關。

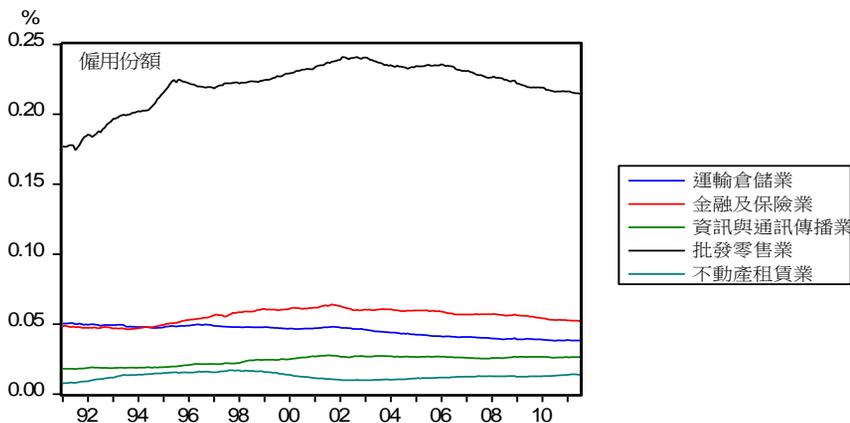


圖 3-84：服務業各主要產業之僱用份額走勢

(三) 男女經常性平均月薪

受僱人員之經常性平均月薪是反映經濟成長果實有無落實到受薪階級的重要指標之一。首先我們以部門別和性別觀察經常性平均月薪的平均值和平均成長率，表 3-2 顯示部門別與性別在經常性平均薪資的差異。最右欄說明自 1982 年 1 月至 2010 年 12 月為止，儘管工業部門受僱人員的經常性平均薪資的成長率(0.395%)略高於服務業受僱人員的經常性平均薪資(0.352%)，但工業部門受僱人員的經常性平均薪資(\$25,077)仍略低於服務業受僱人員的經常性平均薪資(\$28,069)。若以性別來分析，服務業的男性受僱人員的經常性平均薪資(\$31,402)高於工業部門的男性受僱人員的經常性平均薪資(\$28,689)，而服務業的女性受僱人員的經常性平均薪資(\$24,521)亦高於工業部門的男性受僱人員的經常性平均薪資(\$19,295)。因此不分男女，在服務業工作的經常性薪資普遍上均高於在工業部門工作的經常性薪資。

以部門觀之，工業部門之受僱人員，儘管女性受僱人員的經常性平均薪資的成長率(0.413%)略高於男性受僱人員的經常性平均薪資(0.378%)，但女性受僱人員的經常性平均薪資(\$19,295)仍略低於男性受僱人員的經常性平均薪資(\$28,689)。服務業亦有此現象，雖然女性受僱人員的經常性平均薪資的成長率(0.419%)略高於男性受僱人員的經常性平均薪資(0.329%)，但女性受僱人員的經常性平均薪資(\$24,521)仍略低於男性受僱人員的經常性平均薪資(\$31,402)。

表 3-2：工業與服務業受僱人員經常性平均月薪

		男	女	合計
工業部門經常性平均薪資 (1982M1~2010M12)	平均值 (新台幣元)	28,689	19,295	25,077
	平均成長率 (%)	0.378	0.413	0.395
服務業部門經常性平均薪資 (1982M1~2010M12)	平均值 (新台幣元)	31,402	24,521	28,069
	平均成長率 (%)	0.329	0.419	0.352

數據來源：行政院主計總處「中華民國統計資訊網」。

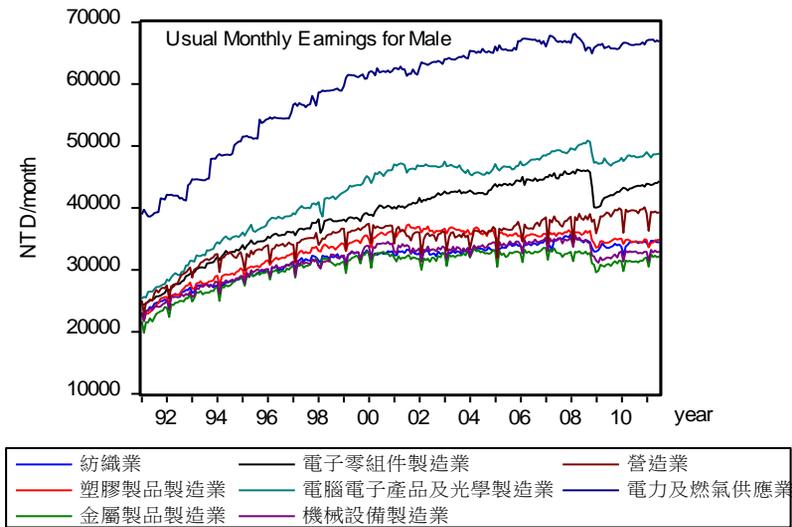


圖 3-85：工業中各主要產業之男性經常性平均月薪走勢

接著以部門別和性別來觀察受僱人員經常性平均月薪之成長趨勢。由圖 3-85 可知工業中各主要產業的男性受僱人員經常性平均月薪之走勢。其中，電力及燃氣供應業的男性經常性平均月薪明顯高出其他產業許多，但自 2000 年之後成長步伐緩慢，甚或不再成長，此或許與前述之電力及燃氣供應業在 2004 年後之成長停滯有相互作用關係，因此我們可推論電力及燃氣供應業之男性經常性平均月薪與該產業的產值有因果關係。此外，在 2000 年之前，雖然電子零組件製造業與電腦電子產品及光學製造業的男性經常性平均月薪有快速成長之現象，但自 2000 年之後，該二產業之薪資成長速度也面臨成長趨緩甚至停滯的情況，在 2008-2009 年金融海嘯期間兩產業都遭受嚴重衝擊。至於其他產業(紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業、機械設備製造業、營造業)之男性經常性平均月薪自 2000 年之後就沒有顯著的起伏，幾乎沒有成長現象。因此可以說，2000 年可做為工業各主要產業中男性經常性平均月薪成長趨勢之轉捩點。

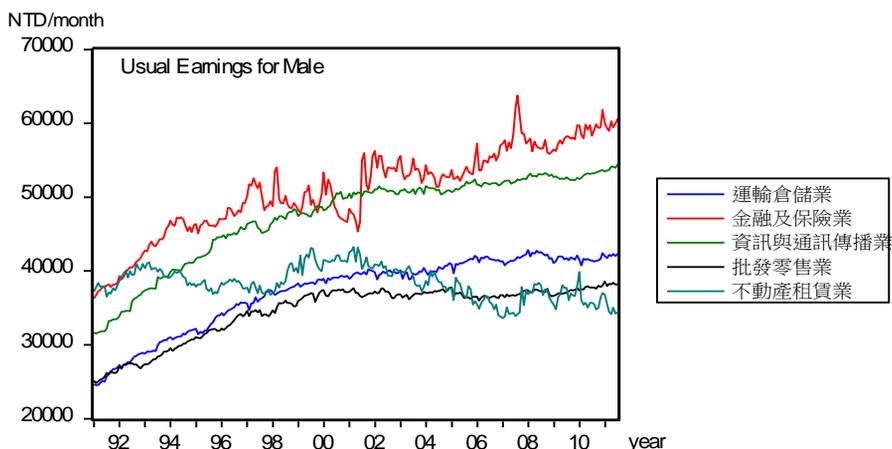


圖 3-86：服務業各主要產業之男性經常性平均月薪走勢

圖 3-86 顯示服務業中五個主要產業的男性經常性平均月薪，在 2000 年之前金融及保險業、資訊與通訊傳播業、運輸倉儲業、與批發零售業等四個產業的男性經常性平均月薪成長趨勢顯著上升，但自 2000 年之後此四個產業之男性經常性平均月薪成長趨勢明顯趨緩，運輸倉儲業與批發零售業之男性經常性平均月薪甚至停滯不前，至於不動產租賃業的男性經常性平均月薪則在 2000 年之後持續下滑未止。因此對於主要的服務業而言，2000 年是男性經常性平均月薪成長趨勢之轉捩點。

圖 3-87 顯示工業中各主要產業之女性經常性平均月薪，如同男性，電力及燃氣供應業的女性經常性平均月薪明顯高出其他產業許多，其他各業的女性經常性平均月薪彼此之間差異較小。除電子零組件製造業之外，其他產業的女性經常性平均月薪自 2000 年之後的成長趨勢明顯趨緩(如紡織業、電腦電子產品及光學製造業、電力及燃氣供應業)，有的產業的女性經常性平均月薪甚在 2000 年之後呈成長停滯狀態(營造業、金屬製品製造業、機械設備製造業、塑膠製品製造業)，因此，2000 年可說是大部分主要工業之女性經常性平均月薪成長趨勢的轉捩點。

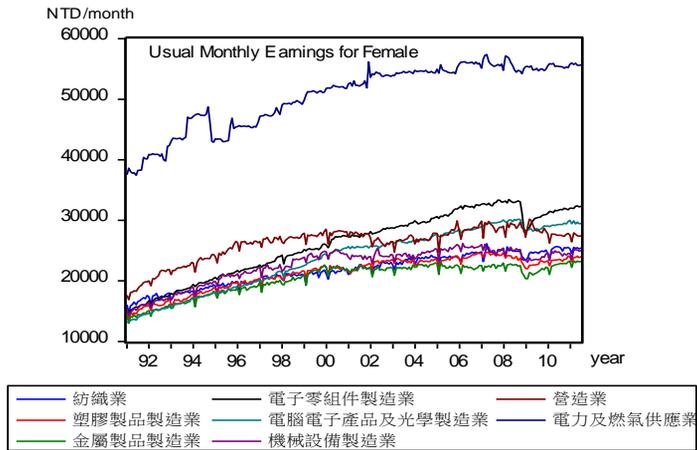


圖 3-87：工業中各主要產業之女性經常性平均月薪走勢

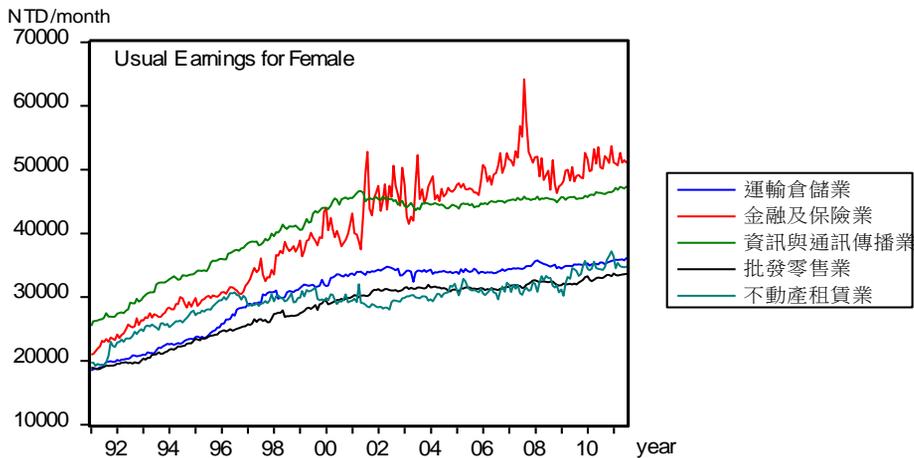


圖 3-88：服務業各主要產業之女性經常性平均月薪走勢

圖 3-88 為服務業中五個主要產業的女性經常性平均月薪，在 2002 年以前資訊與通訊傳播業的女性擁有五個產業中最高的經常性平均月薪，但 2001 年之後金融及保險業的女性受僱人員擁有五個產業中最高的經常性平均月薪。與男性經常性平均月薪相似的是，除了金融及保險業的女性經常性平均月薪持續成長之外，不動產租賃業的女性經常性平均月薪在 1997 年後呈停滯狀態，而資訊與通訊傳播業、批發零售業和運輸倉儲業的女性經常性平均月薪也在 2001 年之後停滯不前。因此

2001年前後是大部分主要服務業之女性經常性平均月薪成長趨勢的轉捩點。

綜合上述各業別產值趨勢和平均月薪的變動趨勢，可以發現過去二十年間各業別產值持續增加，但是平均月薪的成長率卻遠低於產值增加率，由此可以引伸直接的推論，是經濟發展過程勞動與資本之間的分配不均，平均勞動所得的份額逐漸下降，導致勞資之間的不均度惡化。就產業別之間來看，服務業的工資上漲幅度大於製造業，因此勞資報雙方報酬分配不均的情況，在製造業更為嚴重。

(四) 平均進入率與退出率

表 3-3 顯示工業與服務業受僱人員的平均進入率與退出率。中間兩欄顯示 1982 年至 2010 年工業與服務業受僱人員的平均進入率與平均退出率，右邊兩欄表示近五年(2006 年至 2010 年)工業與服務業受僱人員的平均進入率與平均退出率。以時間軸觀之，近五年(2006 年至 2010 年)工業的平均退出率(2.149%)低於 1982 年至 2010 年的平均值(2.841%)，但是服務業的平均退出率(2.524%)卻高於 1982 年至 2010 年的平均值(2.488%)。而部門間的相互比較顯示，1982 年至 2010 年服務業的平均退出率(2.488%)低於工業的平均退出率(2.841%)；然而，近五年(2006 年至 2010 年)服務業的平均退出率(2.524%)卻高於工業的平均退出率(2.149%)。此結果顯示，雖然工業的退出率緩慢下降，但服務業的退出率有漸漸上升之勢。

表 3-3：工業與服務業受僱人員平均進入率與退出率

	1982M1~2010M12		2006M1~2010M12	
	平均進入率	平均退出率	平均進入率	平均退出率
工業	2.899	2.841	2.213	2.149
服務業	2.783	2.488	2.637	2.524

數據來源：行政院主計總處「中華民國統計資訊網」。

(五) 平均工時

各產業平均工時的多寡可能會影響各產業受僱人員的經常性平均薪資、進入率

與退出率，代表整體產業之經濟規模與勞動投入量可能是影響成長過程中不平衡的因素之一。表 3-4 顯示部門別與性別在每人每月平均工時的差異。以部門觀之，服務業部門每人每月平均工時(188.11 小時)是低於工業部門每人每月平均工時(196.28 小時)。以性別觀之，不論在工業或服務業，男性每人每月平均工時均高於女性每人每月平均工時。

表 3-4：工業與服務業受僱人員每人每月平均工時 (1982M1~2010M12)

	男	女	合計
工業部門每人每月平均工時 (單位:小時)	197.52	194.27	196.28
服務業部門每人每月平均工時 (單位:小時)	189.25	186.97	188.11

數據來源: 行政院主計總處「中華民國統計資訊網」。

(六) 各國 GDP 成長率與工資成長率

表 3-5 列出世界各主要國家與台灣的實質 GDP 成長率與工資成長率之比較，表中可知各國 2000 年與 2010 年的實質 GDP 成長率或有消長，但各國的工資成長率與實質 GDP 成長率的差距都不會相距太遠，例如日本在 2000 年的實質 GDP 成長率與工資成長率分別為 2.9%與 2.6%，在 2010 年分別為 4.0%與 2.1%；法國在 2000 年的實質 GDP 成長率與工資成長率分別為 4.1%與 2.2%，在 2010 年分別為 1.4%與 0.8%；挪威甚至有工資成長率超過實質 GDP 成長率的情況(在 2011 年實質 GDP 成長率為 0.5%，工資成長率為 1.8%)。

然而，台灣在 2010 年的實質 GDP 成長率與工資成長率分別為 5.8%與 2.7%，在 2010 年卻擴大差距成為 10.7%與 1.8%。相對於世界各主要國家，台灣的經濟成長之果實未落實到人民工資上的情況特別明顯，實為台灣經濟不平衡成長的主要因素之一。

表 3-5：各國 GDP 成長率與工資成長率之比較

	2000		2010	
	實質 GDP 成長率	工資成長率	實質 GDP 成長率	工資成長率
澳洲	3.4	-2.7	2.6	1.7
加拿大	5.2	2.2	3.1	1.1
法國	4.1	2.2	1.4	0.8
德國	3.5	3.0	3.5	0.2
日本	2.9	2.6	4.0	2.1
南韓	8.8	0.8	6.2	4.7
荷蘭	3.9	3.1	1.8	-0.4
挪威	3.3	0.0	0.5	1.8
瑞典	4.6	4.0	5.3	0.2
芬蘭	5.3	0.8	3.1	1.1
美國	4.1	2.4	3.0	0.7
台灣	5.8	2.7	10.7	1.8

數據來源：台灣數據來自行政院主計總處「中華民國統計資訊網」，工資成長率以經常性平均月薪的成長率表示之。美國數據來自 Bureau of Economic Analysis, Department of Commerce, USA，其餘數據來自 OECD Employment Outlook 2011。

第四章 台灣經濟不平衡成長之成因及其影響

在前一章的基礎上，本章藉由產業別觀點，透過個體資料與總體資料討論我國不平衡成長之成因及其影響。本章分為三節，第一節分為兩部份，分別是個體和總體資料分析。第二節是社會經濟與社會人口不平衡成長對台灣的影響，第一部份探討社會人口與社會經濟特性演進對於不平衡成長的隱含，第二部份從台灣的產業變遷與勞動市場變化，分析其對於不平衡成長的可能影響。第三節綜合討論台灣不平衡成長所造成的影響。

第一節 台灣經濟成長不均度的討論

本節關於個體資料的討論，仍採用主計總處提供的家庭收支調查與人力運用調查兩個資料庫的原始磁帶資料，針對所得不均的主題進行更深入的分析。同時，本節再加入工商普查資料，透過營業登記數量的變動，觀察產業變動的可能方向，指引未來邁向包容性成長的產業政策。個體資料分析分為四個部份。第一部份透過家庭收支調查，本研究針對男性與女性受雇人員年所得不均進行分析，並依產業分類個別檢討。第二部分是人力運用調查依照男女分類，進行業別間的高低比較，以及各業別內的工資不均度變化進行深入分析。第三部分是職業與行業類別的分佈。由於人力運用調查產業分類較為精細，故本研究進一步針對製造業與服務業細分類分析工資分配變化。由於職業類別和薪資高低有關，本研究引用人力運用調查分析男性與女性的職業分佈變化，觀察職業分佈與薪資分配間的可能關連。此外，第四部分引進工商普查資料，分析行業類別的變化。個體資料分析內容列於表 4-1。

表 4-1：個體資料分析內容

	男女所得分 配不均	產業別所得分 配不均	產業別細分類所得 分配不均	職業類別 分佈	特定行業類 別分佈
家庭收支調查 (SFIE)	√	√			
人力運用調查 (MUS)	√	√	√	√	
工商普查					√

資料來源：作者自行整理。

關於總體資料的部份，將以總體計量時間序列方法切入各主要產業，逐一探討其產出、薪資、與僱用人數之間的問題。由於各主要產業之產值、各產業的僱用份額、與各產業受僱人員的經常性平均月薪三者之間，很可能存有相互因果關係，而這些因果互動很可能是導致各產業成長過程中的不平衡發展的重要因素，因此我們挑選出工業與服務業中十四個主要產業進行分析，分析的期間為 1991 年 1 月至 2011 年 7 月。其次，有鑒於台灣的主要產業在 2000 年前後似乎是截然不同的兩種經濟狀況，因此除了前述之全期間分析之外，再將數據切成兩期進行前後比對，第一期從 1991 年 1 月至 2000 年 12 月，第二期從 2001 年 1 月至 2011 年 07 月，希望藉由全期分析與兩期分析的交互觀察，深入瞭解造成台灣各主要產業不平衡成長之原因。

一、個體資料的討論

(一) 受雇人員年所得不均度 (採用 SFIE 資料)

1. 男女受雇人員所得不均度的差異

從家庭收支來看，如圖 4-1 所示 1996 年之前男性工資結構是一致成長，之後則高工資維持大概水準，中位數和分配左尾工資下降，到晚近呈現明顯

的工資離散。所以男性受雇人員年所得的成長很有限，但是分配變得離散。包容性成長的兩個問題，台灣男性同時面對。女性受雇人員的年所得的成長從 1990 年持續到 2000 年，然後持平，如圖 4-2 所示。成長最多的是分配左尾的年所得，中位數和分配右尾的成長較低。但是到晚近相對於 90 年代初期，大致都是 40% 的成長。

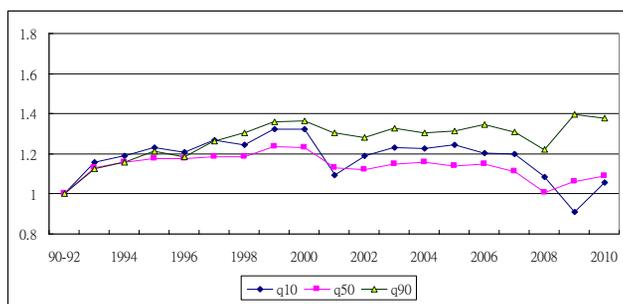


圖 4-1：男性所得不均度(SFIE)

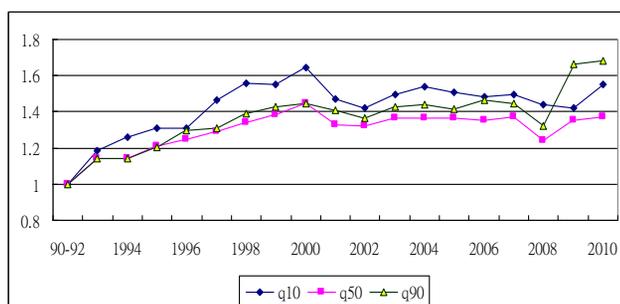


圖 4-2：女性所得不均度(SFIE)

2. 不同產業之男女年所得不均度的差異

圖 4-3 至圖 4-16 是各業別的所得不均度圖形。男性製造業年所得成長有限，但分配愈來愈離散。二十年間的分配右尾成長 40%，中位數幾乎沒有成長，分配左尾的成長率是負的。女性大致都成長 40%，但是分配的兩尾成長較多，中位數成長較少。男性建築業年所得二十年間分配右尾沒有成長，分配的中間和左尾成長率是負的。女性同一時間變化很大，但成長大致介於 20% 至 40% 之間。男性運輸通訊業所得沒有成長，低所得晚近下降到只有起初的 50%。女性的通訊業在 2000 年時成長率有 20%，但晚近回到起初的水準。

運輸業的男性和女性類似，年薪資都成長有限但分配變得離散。女性的薪資成長在晚近幾年都是負的。男性金融業的年所得本來一致成長，一直到晚近才變得離散，高薪資成長 40%，中位數成長 20%，低薪資沒有成

長。女性金融業薪資成長在中低水準的有 40%，分配右尾的成長率達到 60%。男性生產性服務業的年薪呈現明顯的離散現象，二十年間分配左尾的薪資只有原先的 60%，中位數沒有成長，分配右尾則有 20% 以上的成長。女性則整個分配的成長一致，大約是 20%。男性和女性消費性服務業的趨勢不同，男性變得離散；女性同時成長，幅度約 50%-60%。

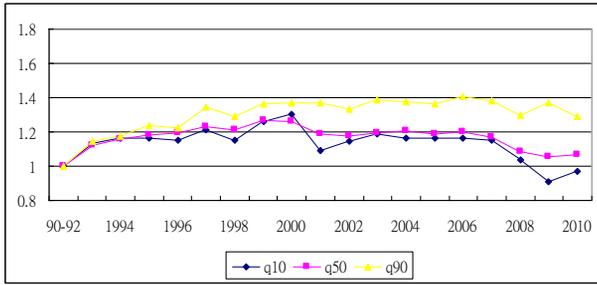


圖 4-3：男性在製造業所得不均度(SFIE)

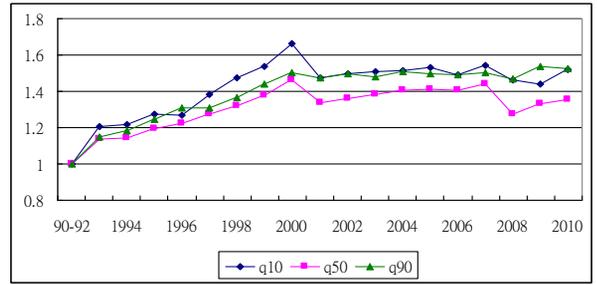


圖 4-4：女性在製造業所得不均度(SFIE)

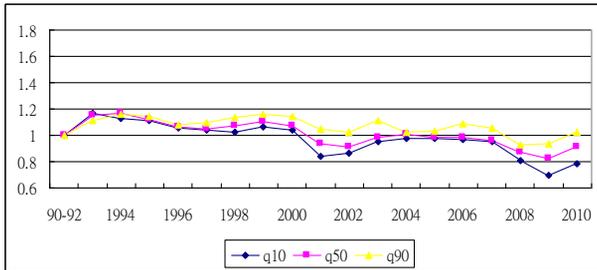


圖 4-5：男性建築業年所得不均度(SFIE)

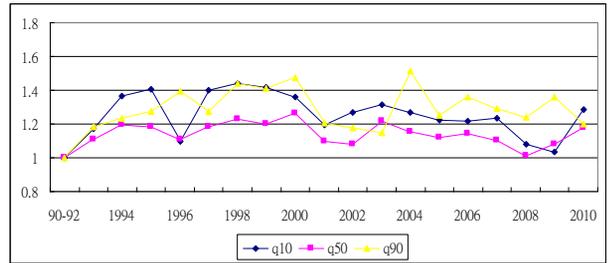


圖 4-6：女性建築業年所得不均度(SFIE)

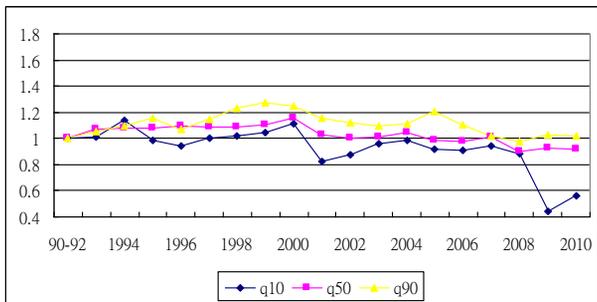


圖 4-7：男性通訊業所得不均度(SFIE)

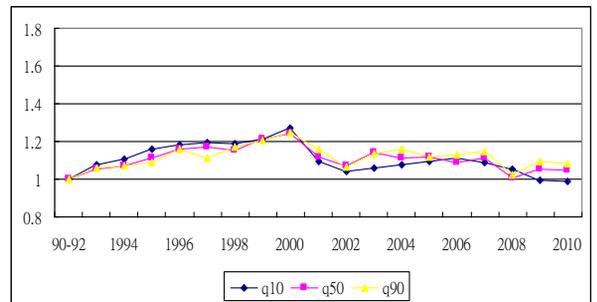


圖 4-8：女性通訊業所得不均度(SFIE)

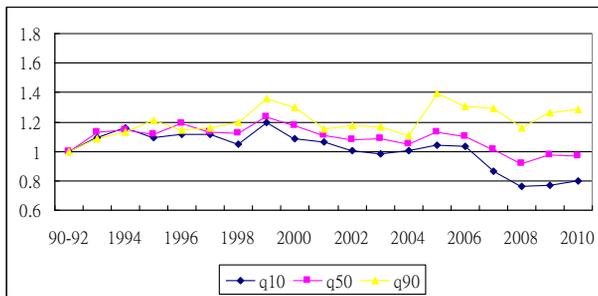


圖 4-9：男性運輸業所得不均度(SFIE)

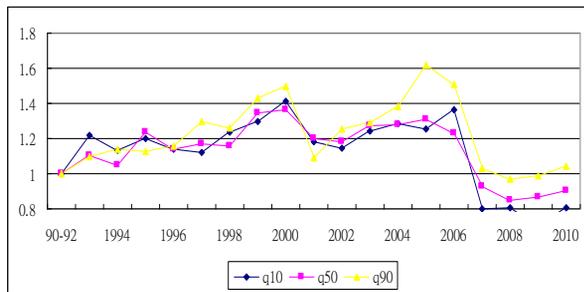


圖 4-10：女性運輸業所得不均度(SFIE)

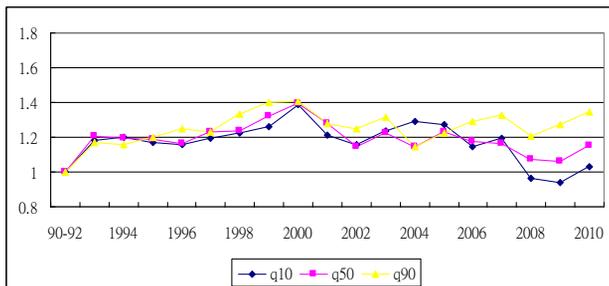


圖 4-11：男性金融業所得不均度(SFIE)

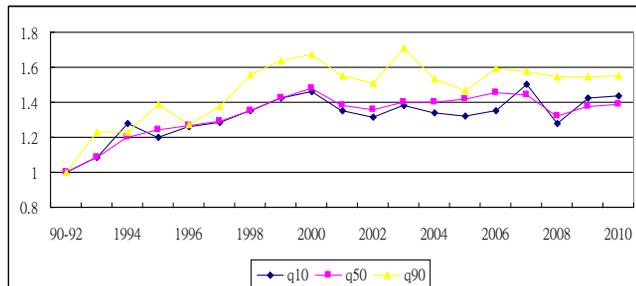


圖 4-12：女性金融業所得不均度(SFIE)

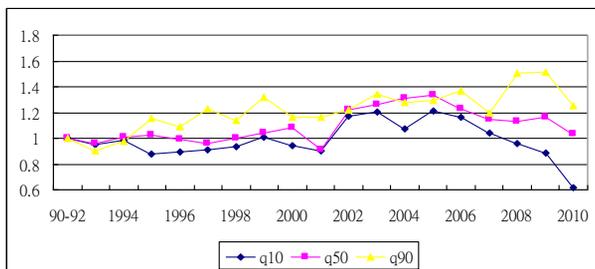


圖 4-13：男性生產性服務業所得不均度(SFIE)

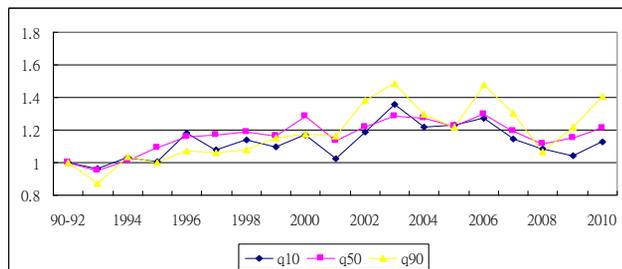


圖 4-14：女性生產性服務業所得不均度(SFIE)

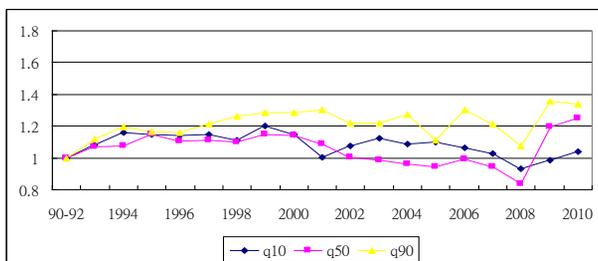


圖 4-15：男性消費性服務業所得不均度(SFIE)

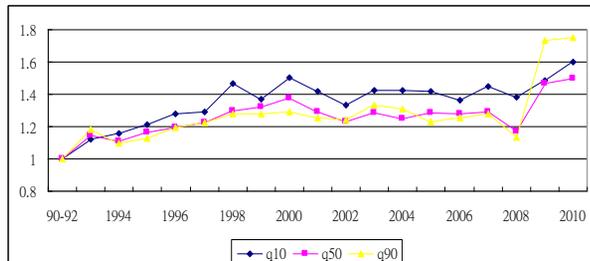


圖 4-16：女性消費性服務業所得不均度(SFIE)

(二) 工資的不均度 (採用 MUS 資料)

1. 男女工資不均度的差異

圖 4-17 和圖 4-18 是男女時薪分配。男性時薪分配變得離散，分配右尾只成長 5%，中位數與左尾成長率是負的。女性時薪一致成長，幅度約為 20%。

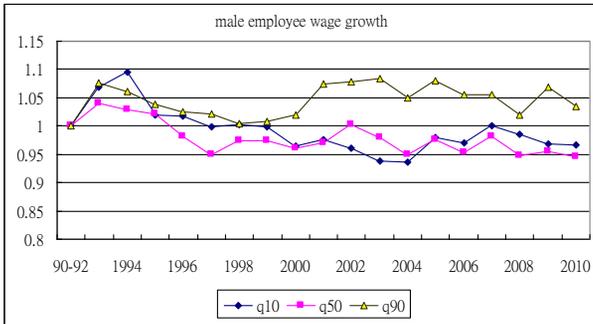


圖 4-17：男性受僱人員時薪不均度

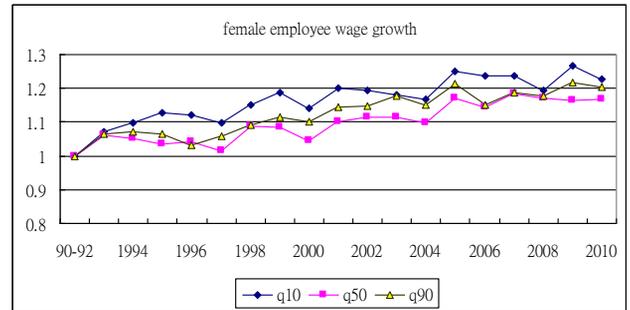


圖 4-18：女性受僱人員時薪不均度

2. 不同產業之男女工資不均度的差異

以下先就各產業的薪資分配，依照薪資分配位置分組，觀察分配左尾（第 10%分位）、中位數和右尾（第 90%分位）的薪資，做跨業別間的比較。圖 4-19 顯示男性薪資分配左尾在各業別相近，農業特別低。女性的情況如圖 4-20 所示，和男性相近，但農業與其他業別的離散程度，不若男性嚴重。值得注意的是，農業之外的男性低薪集中在商業和服務業，女性則是商業、服務業與製造業，剛好都是就業人數最主要的行業。男性中位數薪資的差異更擴大，如圖 4-21 所示，除了農業之外，最高（金融）和最低（商業）的時薪差距將近 50 元，換算成月薪差異就將近 9,000 元。女性的情況如圖 4-22，和男性近似。對分配右尾（第 90%分位）來說，如圖 4-23 所示，男性薪資最高的是金融業，其次是服務業，最低的除了農業之外，就是商業。顯然，服務業的薪資差異擴大，但商業的最高薪僅高於農業。女性的情況和男性不盡相同，如圖 4-24 所示，金融和運輸通信的薪資較高，商業和製造業在農業之外

最低，服務業則介於高低之間。

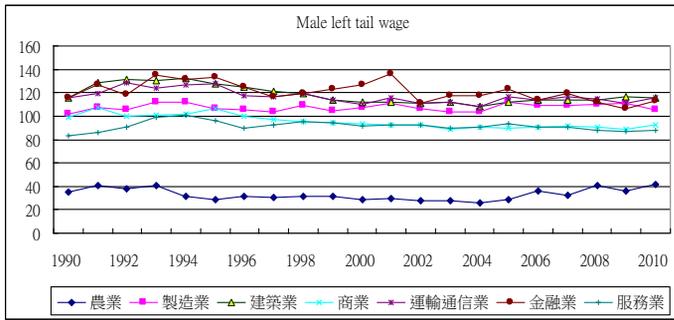


圖 4-19：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-低薪資

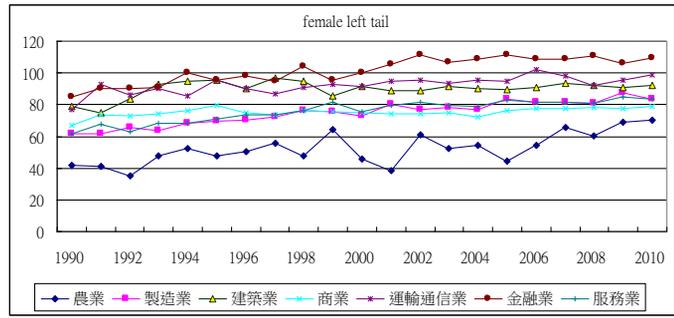


圖 4-20：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-低薪資

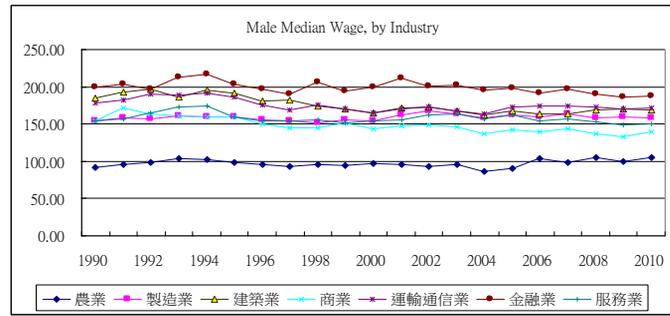


圖 4-21：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-中位薪資

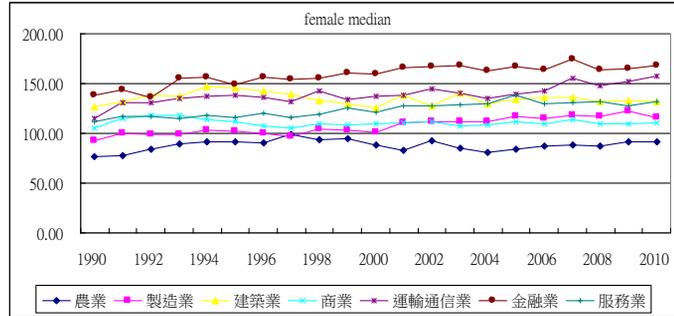


圖 4-22：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-中位薪資

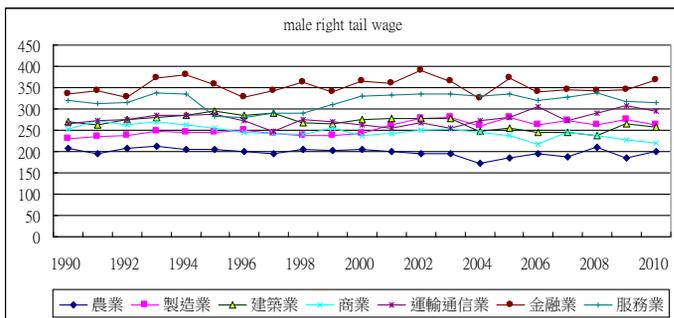


圖 4-23：男性受僱人員在各產業別之平均時薪-高薪資

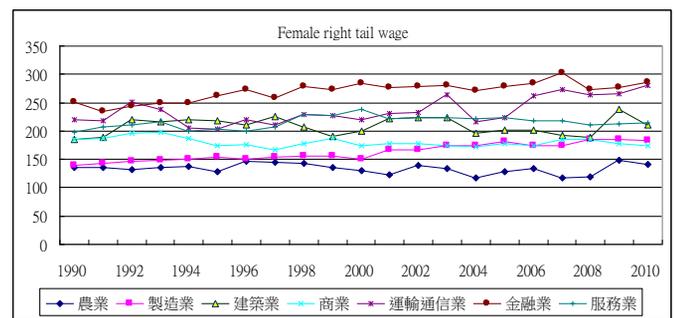


圖 4-24：女性受僱人員在各產業別之平均時薪-高薪資

接著就男女各業別不同分量位置的薪資做比較，如圖 4-25 至圖 4-46 所示。男性農業受雇人員時薪幾乎沒有成長，女性的成長集中在低工資。男性製造業時薪在分配右尾成長 10%，中位數和左尾幾乎沒有成長。女性成長幅度在 20% 至 30% 之間，分配左尾的成長率最高。由製造業的細分類來看，男性民生工業時薪幾乎沒有成長，女性成長率約為 10% 至 20%，分配左尾的成長率最高。男性化學工業薪資分配離散，只有分配右尾成長 10%，其餘沒有成長。女性則一致成長，幅度大約 20%。男性在金屬機械的工資分配變得離散；女性工資左尾成長 40%，其他分量成長 20%，工資分配應該變得集中。男性資訊電子業的時薪成長很有限，而且分配沒有離散趨勢。女性也沒有離散趨勢，成長率約為 40%。

男性建築業時薪全體都下降，女性是分配左尾上升，其他持平。男性通訊業一致下降，女性中位數到右尾下降，左尾上升，所以分配應該變得集中。男性運輸業只有分配右尾成長 10%，分配中位數和左尾下降 10%，分配變得離散。女性則大概有 20% 的共同成長。男性金融業時薪也是有離散趨勢，女性則有 20% 的一致成長。男性服務業時薪毫無成長，女性的時薪成長和分配呈反向相關，低薪資成長幅度大，高薪資幾乎沒有成長。

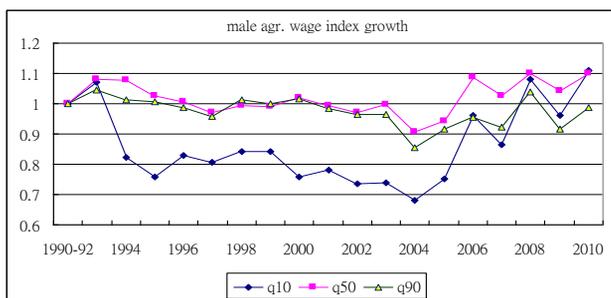


圖 4-25：男性受雇人員在農業的時薪不均度

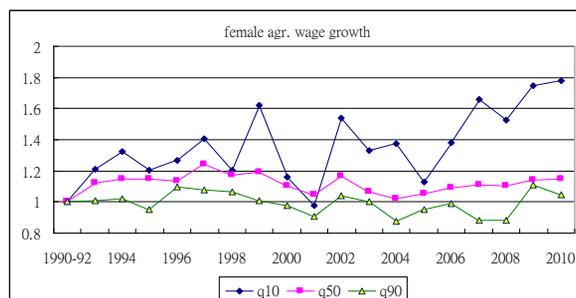


圖 4-26：女性受雇人員在農業的時薪不均度

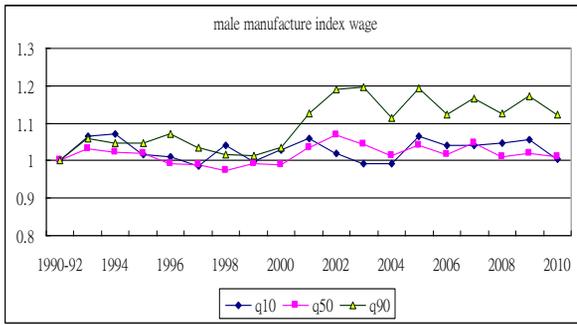


圖 4-27：男性受僱人員在製造業的時薪不均度

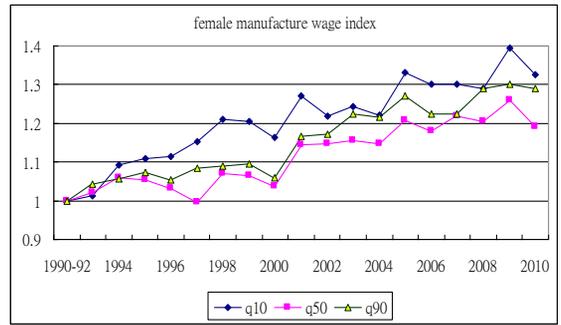


圖 4-28：女性受僱人員在製造業的時薪不均度

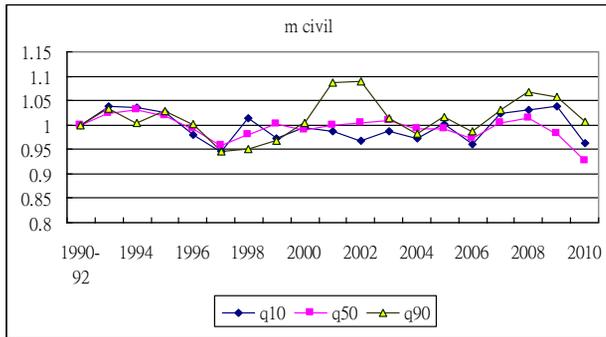


圖 4-29：男性受僱人員時薪不均度－民生工業

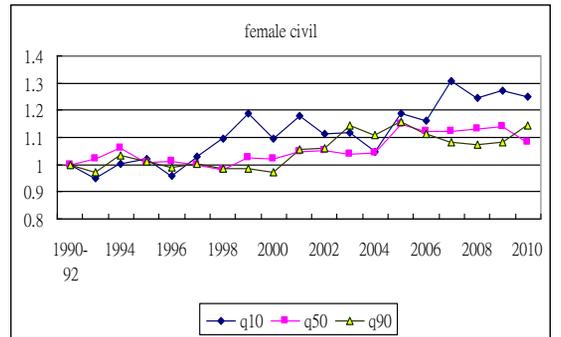


圖 4-30：女性受僱人員時薪不均度－民生工業

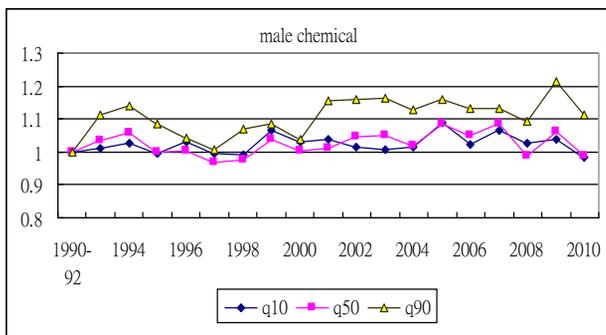


圖 4-31：男性受僱人員時薪不均度－化學工業

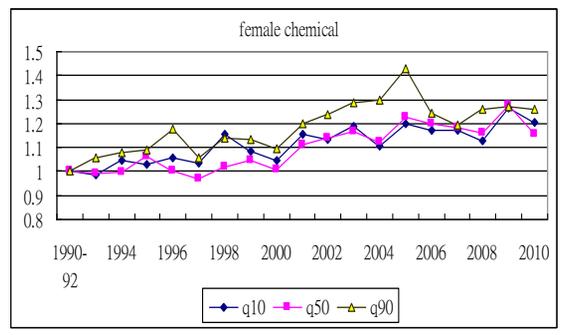


圖 4-32：女性受僱人員時薪不均度－化學工業

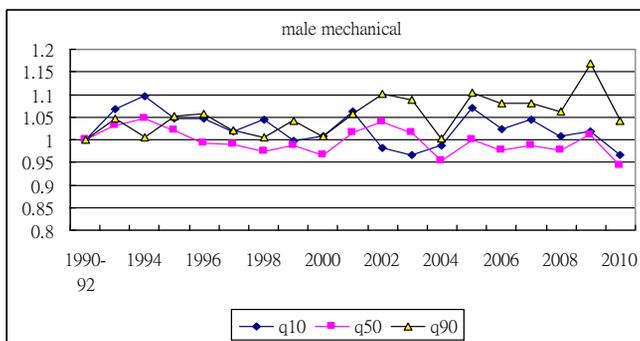


圖 4-33：男性受僱人員時薪不均度－金屬機械

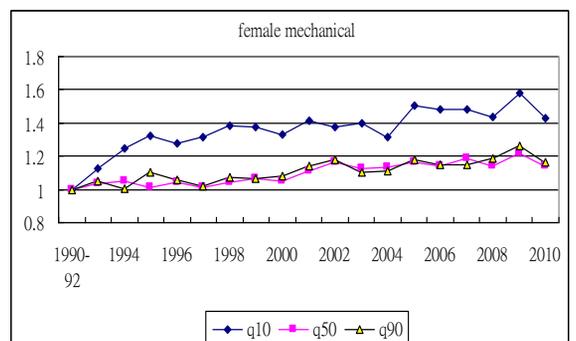


圖 4-34：女性受僱人員時薪不均度－金屬機械

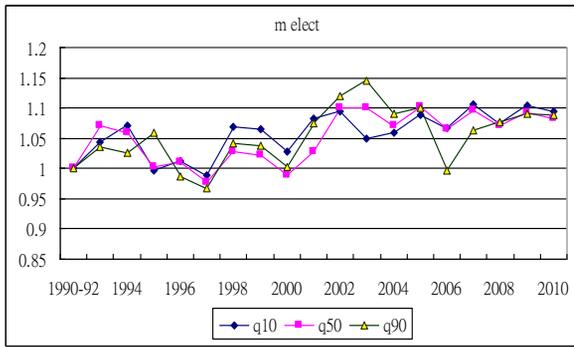


圖 4-35：男性受僱人員時薪不均度－資訊電子

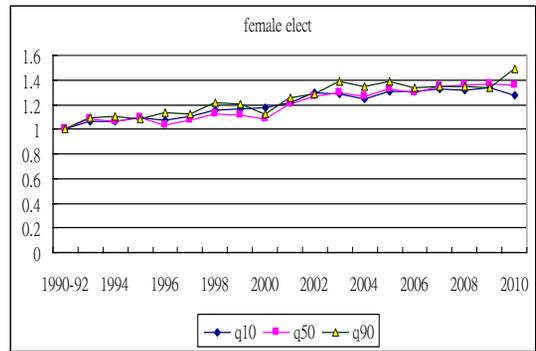


圖 4-36：女性受僱人員時薪不均度－資訊電子

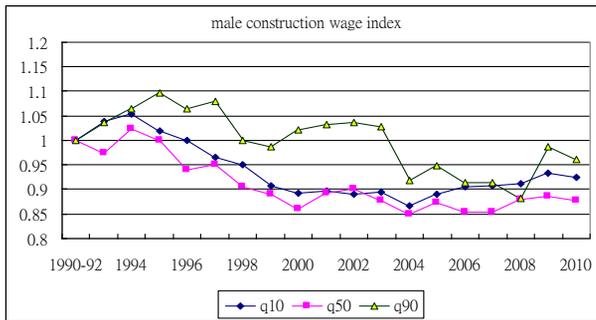


圖 4-37：男性受僱人員在建築業的時薪不均度

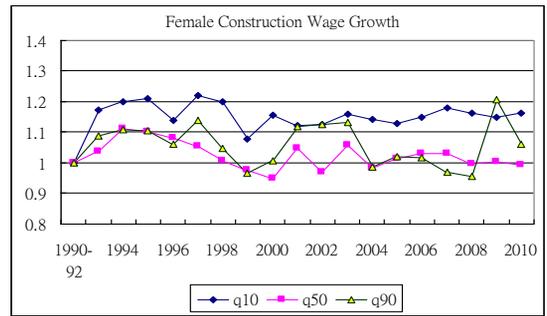


圖 4-38：女性受僱人員在建築業的時薪不均度

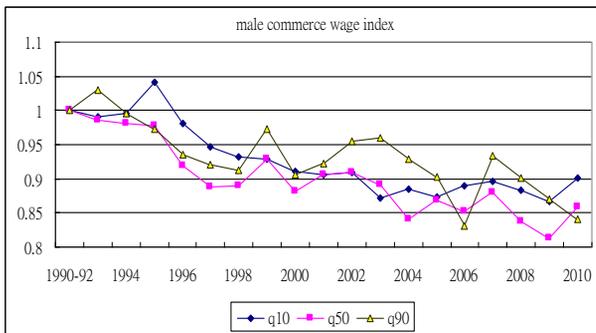


圖 4-39：男性受僱人員在通訊業的時薪不均度

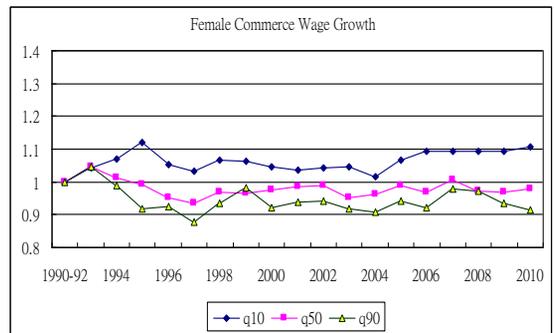


圖 4-40：女性受僱人員在通訊業的時薪不均度

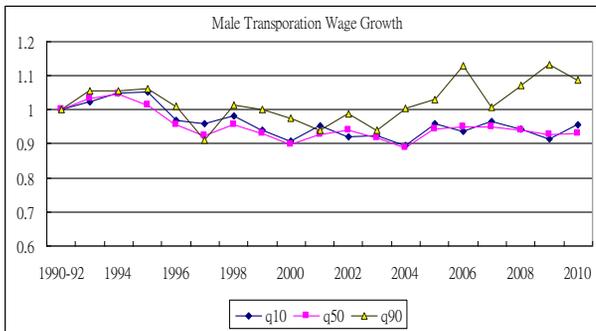


圖 4-41：男性受僱人員在運輸業的時薪不均度

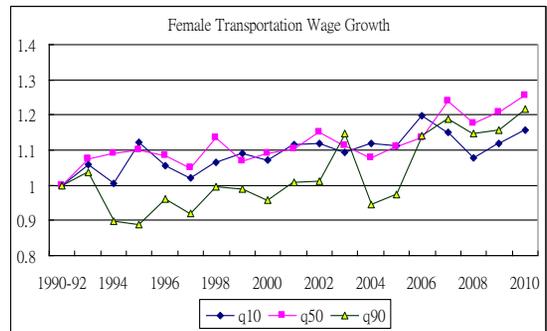


圖 4-42：女性受僱人員在運輸業的時薪不均度

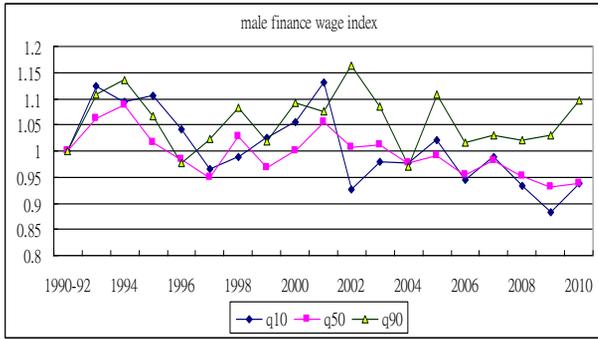


圖 4-43：男性受僱人員在金融業的時薪不均度

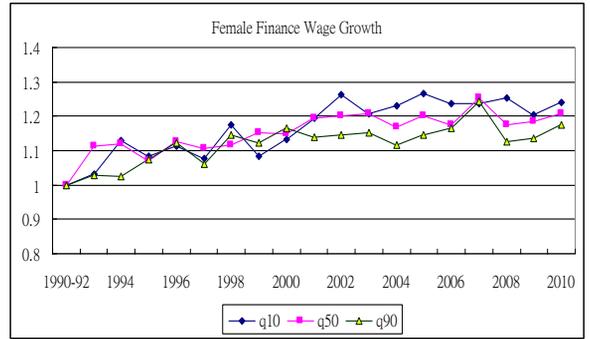


圖 4-44：女性受僱人員在金融業的時薪不均度

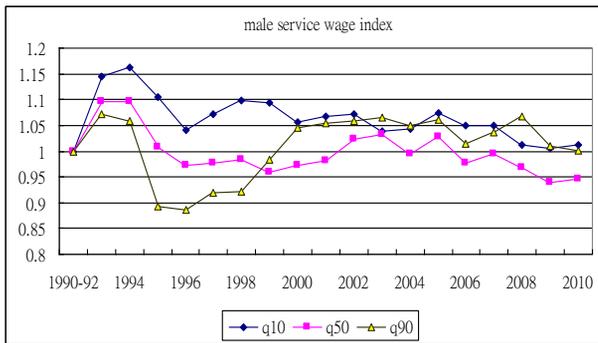


圖 4-45：男性受僱人員在服務業的時薪不均度

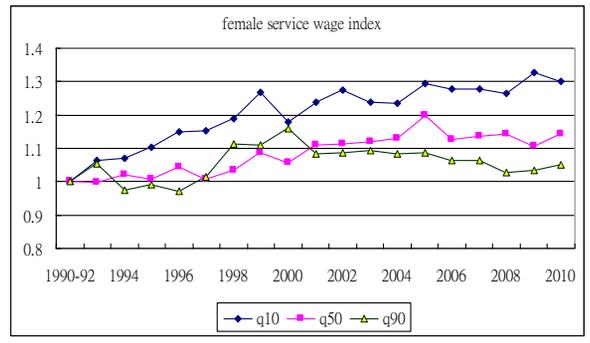


圖 4-46：女性受僱人員在服務業的時薪不均度

3. 男女製造業與服務業細分類工資不均度的差異

圖 4-47 是男性製造業細分類的月薪資，民生工業和機械金屬業下降最為明顯，資訊電子業則維持固定水準。圖 4-48 至圖 4-51 是四種行業的各自比較，如圖中所示，男性製造業細分類薪資分配，大致是分配右尾的成長較高（或下降較少）但分配左尾的下降較多（或成長較少），所以薪資的分配愈趨離散。

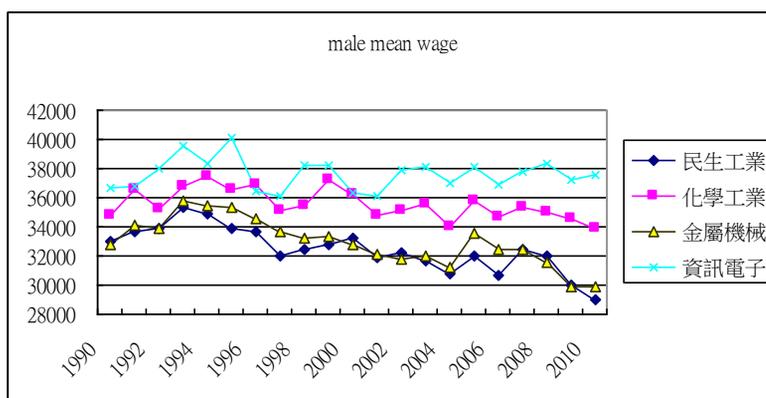


圖 4-47：男性受僱人員平均薪資

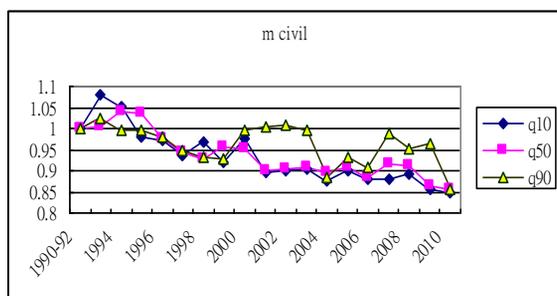


圖 4-48：男性受僱人員平均工資不均度
— 民生工業

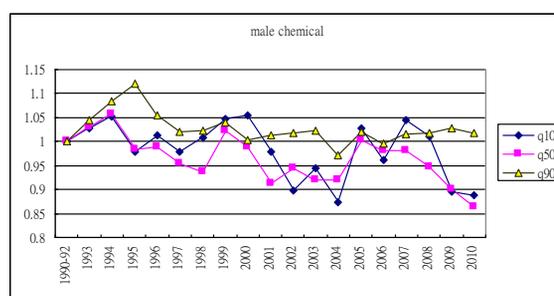


圖 4-49：男性受僱人員平均工資不均度
— 化學工業

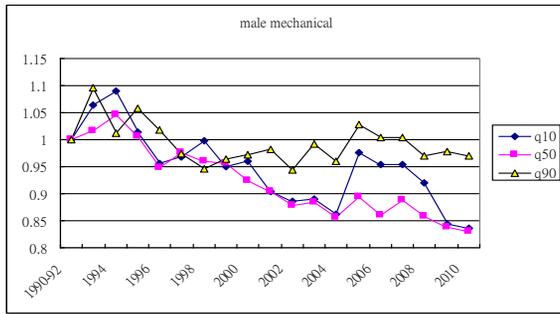


圖 4-50：男性受僱人員平均工資不均度
—資訊電子

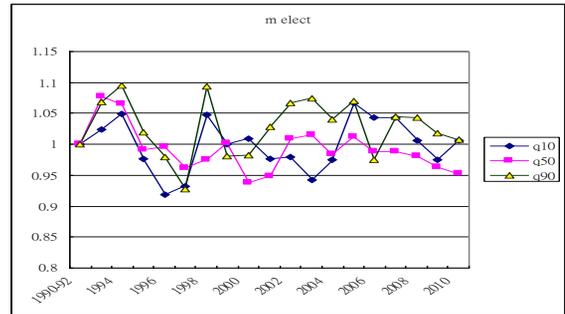


圖 4-51：男性受僱人員平均工資不均度
—金屬機械

女性製造業平均工資如圖 4-52 所示，各業大致都有成長，成長的幅度大小和男性類似，都是集中在電子產業和化學工業，民生工業和機械金屬的成長較慢。若以各業別深入分析，如圖 4-53 至 4-56 所示，可以發現成長的分量位置不完全相同。就四個製造業細分類來說，成長最多的都是最低 10% 薪資，換言之，女性除了電子電機薪資在整個分配都成長之外，其他製造業的薪資成長集中在分配左尾，分配的中位數到右尾的成長很有限。

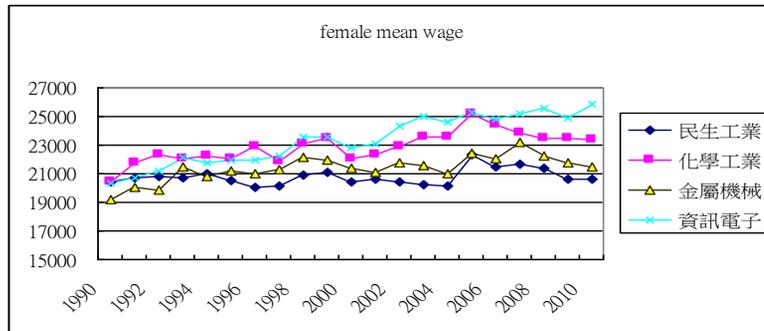


圖 4-52：女性受僱人員平均薪資

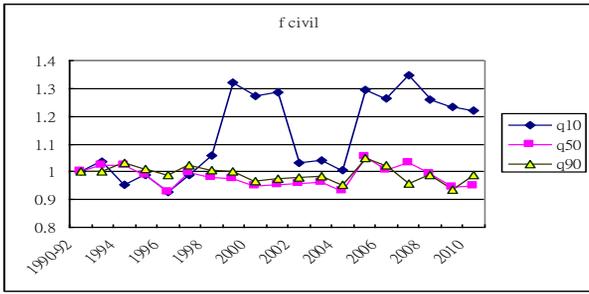


圖 4-53：女性受僱人員平均工資不均衡度
— 民生工業

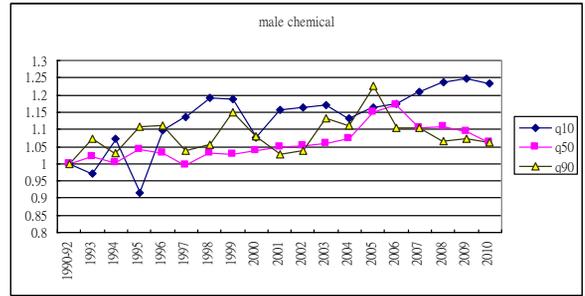


圖 4-54：女性受僱人員平均工資不均衡度
— 化學工業

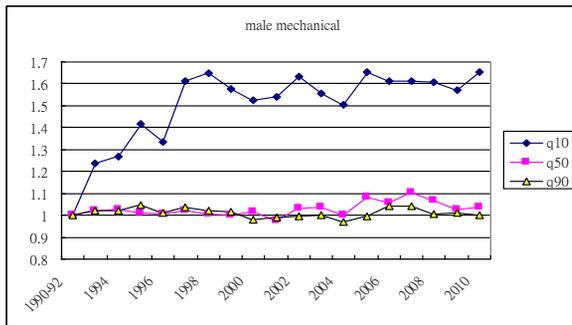


圖 4-55：女性受僱人員平均工資不均衡度
— 資訊電子

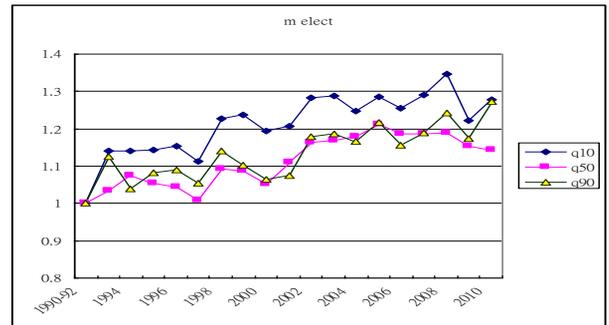


圖 4-56：女性受僱人員平均工資不均衡度
— 金屬機械

4. 男女服務業細分類工資不均度的差異

從受僱人員主要工作月薪平均值來看，如圖 4-57 所示，女性服務業（包括生產性和消費性）在過去二十年的變化並不大，大致都位於 25,000 至 30,000 元之間。但是男性的變化就很明顯，1990 年代初期的生產性服務業薪資很高，超過四萬元，但是此後一路下滑，到 2010 年只剩下三萬元出頭；同一期間的消費性服務業雖然有高有低，至少都維持在三萬伍至四萬元之間。如果生產性服務業倚賴的產業和製造業有關，則製造業外移及萎縮，直接或間接造成生產性服務業的薪資下降。換言之，目前推動的發展服務業政策，如果未能兼顧製造業的擴張，顯然無法提昇生產性服務業的薪資。再者，製造業的品質提昇，和生產性服務業彼此相關，政府目前的各種服務業提昇措

施，似乎未見專責單位與特定政策，是聚焦於生產性服務部門上。

女性在服務業的薪資維持不動，並不代表他們的薪資維持穩定。對照男性的工資水準，女性的服務業薪資一直處於相當低的水準。對最左尾的服務業工資來說，如圖 4-58 所示，女性工資變動有限，消費性服務業甚至有些微成長（過去的水準可能低於最低工資），但是男性的工資都有明顯下降，最顯著的是生產性服務業。

圖 4-59 是中位數工資，圖中可見對中位數工資而言，女性還是持平，男性有明顯的下降，對兩種服務業都相同。顯然，服務業的擴張，帶來中位數工資的下降。從另一個角度來看，可能是製造業萎縮，服務業比重變大，但是服務業的產業生產力，並未能等比例擴張，使得人力資本供過於求，因此報酬率下降；至少在月薪資是如此。圖 4-60 是最右尾的受雇人員工資。其中，男性消費性服務業和女性兩種服務業都持平，唯獨男性生產性服務業還是出現明顯的下降。

在發展過程中，製造業比例固然會下降，但是製造業的生產力和邊際產值（附加價值）還是要設法提昇。換言之，產業政策可能要專注在目前仍然在台灣存活的製造業，並且強化他們的競爭力，透過研究發展的經費挹注，產學合作，重點產業的扶植，人力資本的投入，搭配目前的各種外貿和內需計畫。

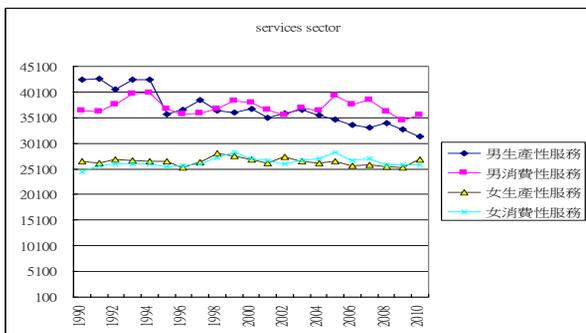


圖 4-57：服務業受僱人員月薪變化

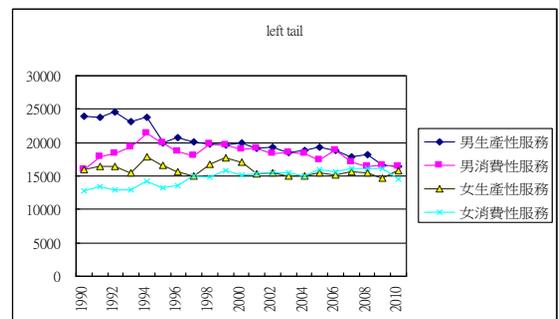


圖 4-58：服務業受僱人員月薪變化—左尾

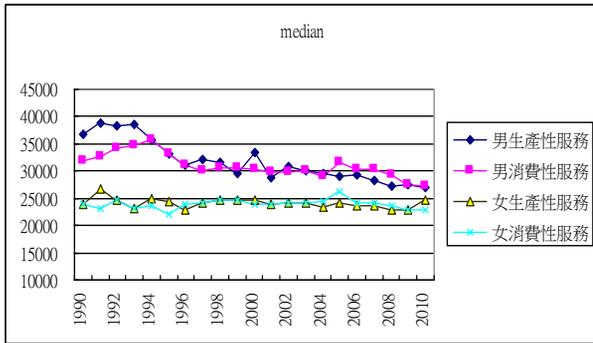


圖 4-59：服務業受僱人員月薪變化—中位數

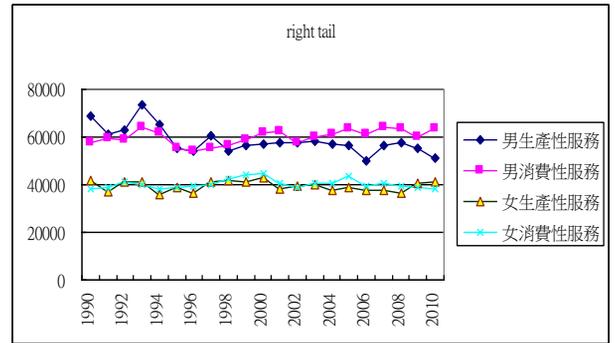


圖 4-60：服務業受僱人員月薪變化—右尾

(三) 受僱人員的行業類別與職業類別分配

根據前述部份工時人數在某些行業增加，以及服務業的工資下降兩個趨勢，本研究透過工商普查資料，觀察人力派遣業以及餐飲業的家數與雇用人數變化。工商普查調查是由行政院主計總處主辦，從 1981 年開始每五年進行一次。工商普查因為是全體工廠的調查，問項有限，大致涵蓋工廠登記的地點、資本額、雇用人數等基本特性，而且近十年來三次調查問項都有相當變動，跨年度間不易進行全部問項比對。不過，本研究只討論人力派遣與餐飲業二個特定業別，在 1996-2006 年間的變化，工商普查應可提供可靠的資料。

如表 4-1 所示，人力派遣業的家數在 1996-2006 的十年期間，從 338 家增加到 2,609 家，平均每家的雇用人數也從 7.51 人增加到 38.67 人；顯然，人力派遣行業在這段期間快速成長。由於派遣人員的特性是非全職或兼職居多，這樣的趨勢和日本近年來的情況相近，可能造成低薪人員的增加以及工資分配的離散。與此對照的是，人力派遣業為主的商業服務業，薪資分配左尾在同一期間也沒有成長。另外，1996-2006 期間，餐飲業家數從 37,875 穩定增加到 91,716 家，但是平均每家雇用人數從 5.74 人下降到 3.71 人。這個趨勢反映製造業衰退之後，剩餘的低技術勞力可能轉而經營餐飲，而且是小

規模的，可能有不少是由家戶內人員協助經營的。由於製造業就業人數比例縮減，商業服務業比例上升，類似餐飲業的發展可能是政策可以著力的，包括提昇餐飲業的生產力與競爭力。至於人力派遣業對於工資離散可能帶來的效果，政策應該預先防範。

表 4-2：台灣特定行業變遷形式

	1996	2001	2006
人力派遣業			
家數	338	906	2,609
雇用人數	7.51	16.14	38.67
餐飲業			
家數	37,875	64,008	91,716
雇用人數	5.74	3.34	3.71

資料來源：經濟部工商普查，各年度。

造成薪資離散的另一個可能因素是職業類別的變化。⁸從台灣受雇人員的職業類別分配來看，男性主管和專業人員比例明顯增加的有製造業和商業，至於技術人員增加的則有製造業、商業、運輸業和金融業。金融業的技術人員比例從 27% 增加到 70%，變化最大。至於基層的銷售與操作人員，製造業從 47% 下降到 18%，商業、運輸與金融的下降比例也很大，唯獨服務業的基層人員從 42% 增加到 52%。女性製造業的趨勢和男性近似，但是女性在商業的基層人員比例從 59% 增加到 82%，運輸業的基層人員也從 20% 上升到 64%。從職業分類的分配來看，服務業（男性）以及商業（女性）不僅是從業人員成長最多的行業，同時也是基層人員比例增加最多的行業。顯示這些行業多出來的就業機會，多數都是基層的工作，缺乏專業或技術性的工作。另一個值得注意的是女性擔任主管或專業人員的比例，遠比男性低得多。

⁸ 此段分析內容係辛炳隆委員於期中報告提出的建議。

表 4-3：主要業別男性職業分類分配

		銷售操作員	主管和專業人員	技術人員	樣本數
製造業	1990	47.1	7.1	45.8	4,286
	2000	21.5	9.7	68.8	4,228
	2010	18.3	16.2	65.5	4,174
建築業	1990	86.6	2.3	11.1	1,997
	2000	87.5	1.7	10.8	2,212
	2010	83.4	2.3	14.3	1,755
商業	1990	82.8	3.2	14.0	1,218
	2000	47.3	8.0	44.7	1,511
	2010	56.4	8.7	34.8	1,570
運輸業	1990	76.5	3.9	19.7	621
	2000	26.1	2.4	71.5	541
	2010	29.3	5.1	65.7	629
金融業	1990	51.1	22.3	26.6	395
	2000	26.0	12.0	62.1	527
	2010	18.5	11.5	70.0	470
服務業	1990	41.8	29.3	28.9	799
	2000	47.9	22.4	29.8	1,381
	2010	51.7	22.1	26.2	1,483

資料來源：經濟部工商普查，各年度。

表 4-4：主要業別女性職業分類分配

		銷售操作員	主管和專業人員	技術人員	樣本數
製造業	1990	52.4	1.8	45.9	3,402
	2000	27.7	1.4	70.9	2,898
	2010	27.8	3.5	68.7	2,640
建築業	1990	78.1	1.7	20.3	242
	2000	83.4	0.4	16.2	235
	2010	76.9	1.9	21.3	216
商業	1990	58.8	1.2	40.1	1,046
	2000	79.7	1.4	18.9	1,642
	2010	81.9	3.8	14.4	2,183
運輸業	1990	19.7	3.0	77.3	132
	2000	70.6	4.1	25.3	194
	2010	63.7	6.9	29.4	204
金融業	1990	33.4	8.9	57.7	440
	2000	42.0	2.6	55.4	576
	2010	32.4	4.4	63.2	677
服務業	1990	50.3	34.1	15.6	948
	2000	53.8	23.2	23.1	1,800
	2010	48.5	22.4	29.1	2,247

資料來源：經濟部工商普查，各年度。

二、總體資料的討論

以總體角度分析台灣各主要產業不平衡成長的成因，可以總體計量時間序列檢定法來切入。由第三章第二節之二(總體資料的觀察)的分析可知，各主要產業之產值、各產業的僱用份額、與各產業受僱人員的經常性平均月薪三者之間，很可能存有相互因果關係，而這些因果互動很可能是導致台灣經濟成長過程中的不平衡發展的因素，因此本段以下列標的為觀察重點：(a)各產業的產值、(b)男性與女性經常性平均月薪、與(c)僱用份額(各產業受僱人員人數占工業與服務業總從業人口的比例)，期能發現產業結構不平衡成長的可能原因。

以下討論的工業與服務業產值定義稍有不同。在工業方面，本節以各產業生產指數之原始值代表各產業之產值；在服務業方面，則以各產業之 GDP 代表各產業之產值。由於 ADB 建議產業結構不平衡發展的總體面指標有製造業僱用份額與服務業僱用份額，因此本文選定僱用份額為觀察指標之一。此處挑選工業與服務業及重要的大分類產業為分析對象，包括工業中的製造業(C 大類)、電力及燃氣供應業(D 大類)、與營造業(F 大類)；其中，製造業將深入分析僱用人數最多的六個中分類產業：紡織業(C11)、塑膠製品製造業(C22)、金屬製品製造業(C25)、電子零組件製造業(C26)、電腦、電子產品及光學製造業(C27)、與機械設備製造業(C28)。在服務業中，本節要分析批發零售業(G 大類)、金融保險業(K 大類)、不動產租賃業(L 大類)、運輸倉儲業(H 大類)、與資訊及通訊傳播業(J 大類)。⁹

本節首先觀察各產業之產出趨勢，依各產業特性將產業做季節調整，再以總體時間序列實證方法探討台灣產業成長過程中的不平衡發展狀況，採用的方法為可測定長期穩定均衡的共整合檢定法(Johansen cointegration test)。共整合檢定可分析多個變數之間是否具長期均衡的穩定趨勢與因果關係，值得注意的是，此處檢定的是前一期與後一期之間的因果關係，本文以正號代表前一期的某變數會對後一期的某變

⁹ 行業分類請參照中華民國行業分類標準第八次修訂版。

數產生正向的影響，以負號代表前一期的某變數會對後一期的某變數產生負向的影響。¹⁰ 本節將各產業的產值、僱用份額、經常性平均月薪三變數同時進行共整合分析檢定。相關數據來源為行政院主計總處「中華民國統計資訊網」(包括男性與女性經常性平均月薪、各產業受僱人員人數)及台灣經濟新報(工業各產業生產指數之原始值¹¹、服務業各產業之 GDP¹²)。男性與女性經常性平均月薪、各產業受僱人員人數、工業各產業生產指數之原始值均為月資料，數據期間為 1991 年 1 月至 2011 年 7 月。服務業各產業之 GDP 為季資料，數據期間為 1991 年第 1 季至 2011 年第 3 季。

(一) 全期分析

首先觀察 1991 年 1 月至 2011 年 7 月全期間內，各主要產業的產值(生產指數)、僱用份額、與經常性平均月薪三者之間的因果狀況，因經常性平均月薪又分男性與女性，故每個產業分別有兩組觀察值。表 4-5 為工業各主要產業之共整合分析結果，其中「薪資走勢」是依第三章第二節之二的圖形(圖 3-85 與圖 8-87)來判定。檢定結果顯示，男性經常性平均月薪與該產業產值的長期趨勢有負向關係的產業有營造業、塑膠製品製造業與金屬製品製造業，表示前一期產值之成長會削減後一期男性經常性平均月薪的成長幅度，由第三章第二節之二的圖形分析可證實，此三個產業近二十年來的產業成長情況並不佳，因此連帶影響此三產業的男性受僱員工薪資之成長。同時，金屬製品製造業的僱用份額與其男性受僱人員的經常性平均月薪有長期負向關係，代表前一期的僱用份額之增加會削減後一期的男性經常性平均月薪之成長幅度，此或可謂金屬製品製造業在台灣的僱用份額已超過最適狀態。值得注意的是，沒有任何主要產業的產值與男性受僱人員經常性平均月薪有正向因果關係，亦即沒有一個產業的前一期產值之成長會增加後一期男性經常性平均月薪之成長。

¹⁰ 詳細的共整合檢定法請參見 Engle and Granger (1987)。

¹¹ 工業生產指數以 2006 年為基期。

¹² 服務業各產業之名目 GDP 均經 CPI 平減，基期為 2006 年。

表 4-5：工業之共整合分析 (全期: 1991 年 1 月~2011 年 07 月)

	男性經常性平均月薪			女性經常性平均月薪		
	薪資走勢	與工業生產指數 之關係	與僱用份額 之關係	薪資走勢	與工業生產指數 之關係	與僱用份額 之關係
製造業	↑	無	無	--	無	無
電力及燃氣供應業	↑	無	無	↑	⊖	⊕
營造業	↑	⊖	無	--	⊖	無
紡織業	↑	無	無	↑	⊕	⊕
塑膠製品製造業	--	⊖	無	--	無	無
金屬製品製造業	--	⊖	⊖	--	⊖	⊖
電子零組件製造業	↑	無	無	↑	無	無
電腦電子產品及光學製造業	↑	無	無	↑	無	無
機械設備製造業	--	無	無	--	無	無

註: ⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係, ⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

女性經常性平均月薪與產業產值的長期趨勢有正向關係的產業有紡織業，亦即紡織業的前一期產值之成長會增加後一期女性經常性平均月薪之成長，由此可知紡織業的產業成長果實在這二十年來有落實在女性受僱員工的薪資上。女性經常性平均月薪與產業產值呈負向關係的有電力及燃氣供應業、營造業與金屬製品製造業，代表這些產業的前一期產值之成長會削減後一期女性經常性平均月薪之成長漲幅。女性經常性平均月薪與僱用份額呈長期正向關係的產業有電力及燃氣供應業及紡織業，代表他們前一期僱用份額之增加會拉抬後一期女性經常性平均月薪之成長，可見紡織業在台灣的女性員工僱用份額仍有成長空間，同時亦可知電力及燃氣供應業之女性受僱人員薪資之提升乃受惠於僱用份額之增長。女性經常性平均月薪與僱用份額呈長期負向關係的是金屬製品製造業，意謂金屬製品製造業在台灣僱用份額可能已超過最適狀態，且金屬製品製造業的女性受僱員工薪資未見大幅提升是受累於該產業不佳的成長狀況。

有趣的是，近二十年台灣製造業發展的主力：電子零組件製造業與電腦電子產品及光學製造業，它們的受僱員工的經常性平均月薪整體趨勢都是上漲的狀態，但

是根據共整合檢定結果，不論男性經常性平均月薪或女性經常性平均月薪，均與生產指數(產值)和僱用份額無關，代表前一期生產指數之成長或僱用份額之增加都無法改變後一期男性和女性的經常性平均月薪。仔細分析之，這應該是因為電子零組件製造業和電腦電子產品及光學製造業有大量廠商外移中國大陸與東南亞所致。由於大量廠商外移至勞力密集之地，致使該產業的國內生產指數與該產業的國內僱用份額無法準確地反應與受僱員工薪資之間的因果關係。同樣的解釋可以適用在紡織業和機械設備製造業，由於此二產業的大量廠商外移，使生產指數和僱用份額這兩個指標無法解釋它們和男性經常性平均月薪(機械設備製造業)及女性經常性平均月薪(紡織業和機械設備製造業)之間的關係。

服務業之全期共整合檢定結果表示在表 4-6，其中「薪資走勢」是依第三章第二節之二的圖形(圖 3-86 與圖 8-88)來判定。表中顯示產業 GDP 和男性經常性平均月薪呈反向趨勢的有運輸倉儲業、金融及保險業與資訊與通訊傳播業，表示前一期產值之成長會削減後一期男性經常性平均月薪的成長幅度。其中資訊與通訊傳播業的男性經常性平均月薪與僱用份額呈正向關係，意謂該產業的男性經常性平均月薪的長期上漲趨勢是被僱用份額的增加所帶動；而運輸倉儲業產業的男性經常性平均月薪長期呈上漲趨勢但其產業 GDP 長期持續衰弱，也與檢定結果相吻合。而金融及保險業近二十年來產值持續衰弱與僱用份額持續減少，卻造成了男性經常性平均月薪持續上漲，除了業者近幾年的產業外移之外，薪資集中在少數高薪者所導致的薪資分配不均可能也是重要因素之一。

表 4-6：服務業之共整合分析 (全期: 1991 年 1 月~2011 年 07 月)

	男性經常性平均月薪			女性經常性平均月薪		
	薪資走勢	與產業 GDP 之 關係	與僱用份額之 關係	薪資走勢	與產業 GDP 之 關係	與僱用份額 之關係
運輸倉儲業	↑	⊖	無	↑	無	無
金融及保險業	↑	⊖	⊖	↑	無	無
資訊與通訊傳播業	↑	⊖	⊕	↑	⊖	⊕
批發零售業	↑	無	無	↑	⊖	無
不動產租賃業	↓	無	無	↑	⊕	無

註: ⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係, ⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

服務業主要產業之女性經常性平均月薪普遍都是上揚趨勢,其中不動產租賃業的產業 GDP 與女性經常性平均月薪呈正向關係,顯示不動產租賃業的成長果實有落實在女性受僱員工的薪資上。而資訊與通訊傳播業的女性經常性平均月薪與產業 GDP 成負向關係但與僱用份額呈正向關係,可知該產業的女性經常性平均月薪上漲是被僱用份額的增加所帶動。與男性經常性平均月薪相同的是,金融及保險業的女性經常性平均月薪持續上漲和產業 GDP 與僱用份額均無關,這可能是因為薪資集中在少數高薪者所造成。

(二) 兩期分析(工業)

上述的全期間分析雖可讓我們初步掌握產業產值、僱用份額與經常性平均月薪的因果關係,然而由於檢定時間長達二十年,各產業的生產狀況會因時間的更迭而有所變動。回顧第三章第二節之二的分析,在圖 3-81 我們發現 2000 年是部分製造業產值極盛轉衰的轉捩點(如紡織業、金屬製品製造業和塑膠製品製造業),在圖 3-82 我們發現 2000 年是大部分的服務業產業產值成長趨緩甚至停滯的轉捩點(如不動產

租賃業、運輸倉儲業、金融及保險業與資訊與通訊傳播業)，在圖 3-83 我們發現紡織業的僱用份額自 2001 年後開始顯著下降，在圖 3-84 我們發現大部分服務業的僱用份額在 2000 年之後都沒有顯著變動的現象(如不動產租賃業、運輸倉儲業、金融及保險業、與資訊與通訊傳播業)，在圖 3-85 我們發現 2000 年是工業各主要產業中男性經常性平均月薪成長趨勢之轉捩點，在圖 3-86 我們發現 2000 年是男性經常性平均月薪成長趨勢之轉捩點，在圖 3-87 我們發現 2000 年是大部分主要工業之女性經常性平均月薪成長趨勢的轉捩點，在圖 3-88 我們發現 2001 年前後是大部分主要服務業之女性經常性平均月薪成長趨勢的轉捩點。綜合以上觀察，台灣的主要產業在 2000 年前後似乎是截然不同的兩種經濟狀況，因此接下來將數據切成兩期，第一期從 1991 年 1 月至 2000 年 12 月，第二期從 2001 年 1 月至 2011 年 07 月，希望藉由兩期檢定的比對分析，深入瞭解造成台灣產業不平衡成長的原因。

表 4-7 為工業中主要產業之兩期共整合分析，表中明顯可知所有產業在 2000 年之前(第一期)的男性受僱人員經常性平均月薪都是上漲的，其中電力及燃氣供應業、紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業、電子零組件製造業的生產指數和男性經常性平均月薪都是成正向的長期穩定關係，亦即這五個產業前一期產值之成長會帶動後一期男性經常性平均月薪之成長，表示他們的經濟成長的果實有落實在男性受僱員工的薪資上。而電腦電子產品及光學製造業與機械設備製造業的生產指數和男性經常性平均月薪是成負向的關係，代表他們前一期產值之成長會削減後一期男性經常性平均月薪之成長幅度，因此雖然該二產業第一期的男性經常性平均月薪都是呈現上漲狀態，但薪資成長的幅度會隨著產值的增加而縮減。此外，圖 3-83 顯示電力及燃氣供應業、紡織業、塑膠製品製造業的僱用份額在 2000 年之前都是縮減的狀態，而這些產業的男性經常性平均月薪也是上漲的，這也確實反映在表 4-7 的檢定結果上。

表 4-7：男性工業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析（兩期分析）

	1991 年 1 月~2000 年 12 月			2001 年 1 月~2011 年 07 月		
	薪資走勢	與工業生產指數 之關係	與僱用份額 之關係	薪資走勢	與工業生產指 數之關係	與僱用份 額之關係
製造業	↑	⊖	⊖	--	無	無
電力及燃氣供應業	↑	⊕	⊖	↑	⊕	⊖
營造業	↑	⊖	⊕	↑	⊖	⊖
紡織業	↑	⊕	⊖	--	⊕	⊖
塑膠製品製造業	↑	⊕	⊖	↓	⊕	⊖
金屬製品製造業	↑	⊕	⊖	--	⊕	⊕
電子零組件製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電腦電子產品及光學製造業	↑	⊖	⊖	--	無	無
機械設備製造業	↑	⊖	⊖	↓	無	無

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

表 4-7 之右方為第二期的檢定結果，我們可發現電力及燃氣供應業、紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業的生產指數和男性經常性平均月薪仍像第一期一樣呈正向相關，但圖 3-85 卻顯示男性經常性平均月薪不再成長了(紡織業、金屬製品製造業)，甚至呈下跌趨勢(塑膠製品製造業)，這是因為紡織業、金屬製品製造業與塑膠製品製造業的產值在這段期間的是衰退期，而正向因果關係意謂他們前一期產值之衰退會造成後一期男性經常性平均月薪之下降，然而紡織業的男性經常性平均月薪與僱用份額是負向關係，代表紡織業前一期僱用份額的減少帶動後一期男性經常性平均月薪之上漲，而這一來一往之間使紡織業的男性經常性平均月薪仍然維持在停滯狀態。同理可知金屬製品製造業的男性經常性平均月薪之所以仍然維持在停滯狀態，乃是因金屬製品製造業前一期僱用份額的增加帶動後一期男性經常性平均月薪之上漲，一來一往之間將金屬製品製造業的男性經常性平均月薪仍然維持在停滯狀態。然而在第二期的檢定結果裡，除了電力及燃氣供應業證明了其產值成長

的果實有落實在男性受僱員工的薪資上以外，其餘產業都沒辦法證實這點。特別是電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業，此三產業可能是大量廠商外移至國外的因素，使生產指數、僱用份額與男性經常性平均月薪之間的因果關係從第一期的顯著，變成第二期的不明朗。也因為如此，我們很難探究電腦電子產品及光學製造業的男性經常性平均月薪由上漲變成停滯不前、機械設備製造業的男性經常性平均月薪由上漲變為下跌的真實原因。

表 4-8 顯示所有產業在 2000 年之前(第一期)的女性受僱人員經常性平均月薪也都是上漲的，其中營造業、紡織業、電子零組件製造業、與電腦電子產品及光學製造業，表示這些產業在 2000 年之前其經濟成長的果實有落實在女性受僱員工的薪資上，然而在 2000 年之後，營造業的女性經常性平均月薪不再成長，紡織業的女性經常性平均月薪之成長乃受惠於紡織業受僱份額之減少，電子零組件製造業與電腦電子產品及光學製造業的女性經常性平均月薪之成長與生產指數和僱用份額無關(此可能因大量廠商外移至國外所造成)。而塑膠製品製造業、金屬製品製造業、與機械設備製造業在 2000 年以前(第一期)之產值與女性經常性平均月薪都呈負向關係，表示雖然女性經常性平均月薪仍呈上漲趨勢，但此上漲趨勢會隨著產值的增加而減少。在 2000 年之後(第二期)，此三個產業的女性經常性平均月薪都已不再成長。

表 4-8：女性工業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析（兩期分析）

	1991 年 1 月~2000 年 12 月			2001 年 1 月~2011 年 07 月		
	薪資走勢	與工業生產指數 之關係	與僱用份額 之關係	薪資走勢	與工業生產指數 之關係	與僱用份額 之關係
製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電力及燃氣供應業	↑	無	無	--	⊕	⊖
營造業	↑	⊕	⊕	--	⊕	⊕
紡織業	↑	⊕	⊖	↑	⊖	⊖
塑膠製品製造業	↑	⊖	⊖	--	⊕	⊖
金屬製品製造業	↑	⊖	⊖	--	⊕	⊖
電子零組件製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電腦電子產品及光學製造業	↑	⊕	⊕	↑	無	無
機械設備製造業	↑	⊖	⊖	--	⊖	⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

(三) 兩期分析(服務業)

表 4-9 列出服務業男性經常性平均月薪之兩期分析結果，從表中可知在第一期中無論各產業 GDP 或僱用份額都不能解釋各產業男性受僱員工經常性平均月薪之走勢。在第二期中，批發零售業產值增加迅速(見圖 3-82)，卻無法帶動其男性受僱員工的經常性平均月薪，此點值得注意。除此以外，不動產租賃業的男性經常性平均月薪下跌，是因該產業僱用份額擴大所引起，此點在表 4-9 也得到證實。金融及保險業的產值與僱用份額在第二期中均褪減，但男性經常性平均月薪卻持續上漲，如前所述可能是因為薪資集中在少數高薪者所導致的薪資分配不均現象所造成。

表 4-10 為服務業女性經常性平均月薪之兩期分析，在 2000 年之前五個產業的女性受僱人員經常性平均月薪都是上漲的，但到了 2000 年之後有四個產業的女性受僱人員經常性平均月薪都變成停滯狀態(只有金融及保險業除外)。其中不動產租

賃業的女性經常性平均月薪下跌，是因該產業僱用份額擴大所造成；而批發零售業的女性經常性平均月薪從第一期的上漲到第二期的停滯，產值增加迅速卻無助女性經常性平均月薪的增加，此與男性經常性平均月薪的問題相同；資訊與通訊傳播業的產值雖稍有增加但也無助於女性經常性平均月薪之成長，使資訊與通訊傳播業的女性經常性平均月薪從第一期的上漲變成第二期的停滯。而金融及保險業的產值停滯但女性經常性平均月薪卻上升，這是因金融及保險業僱用份額減少之故。

表 4-9：男性服務業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析（兩期分析）

	1991年1月~2000年12月			2001年1月~2011年07月		
	薪資走勢	與產業GDP之關係	與僱用份額之關係	薪資走勢	與產業GDP之關係	與僱用份額之關係
運輸倉儲業	↑	無	無	--	無	無
金融及保險業	↑	無	無	↑	⊖	⊕
資訊與通訊傳播業	↑	無	無	↑	無	無
批發零售業	↑	無	無	--	無	無
不動產租賃業	--	無	無	↓	⊖	⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

表 4-10：女性服務業受僱人員經常性平均月薪之共整合分析（兩期分析）

	1991年1月~2000年12月			2001年1月~2011年07月		
	薪資走勢	與產業GDP之關係	與僱用份額之關係	薪資走勢	與產業GDP之關係	與僱用份額之關係
運輸倉儲業	↑	無	無	--	無	無
金融及保險業	↑	無	無	↑	⊕	⊖
資訊與通訊傳播業	↑	無	無	--	無	無
批發零售業	↑	無	無	--	無	無
不動產租賃業	↑	無	無	--	⊖	⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

(四) 全期與兩期分析之比較

為方便檢視，此處將所有主要產業的男性經常性平均月薪之全期與兩期分析檢定結果羅列於表 4-11，而女性經常性平均月薪之全期與兩期分析檢定結果羅列在表 4-12。兩張表的有幾個共通點，首先我們觀察電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業的產業產值、僱用份額和男女性經常性平均月薪之間的關係，都從第一期的有因果關係變成第二期的無因果關係，且第二期的影響力大過第一期，致使它們在全期的檢定都是無因果關係，由此可見廠商的大量外移對這些產業的影響之鉅；由於廠商大量地外移至低勞動成本之地、僱用當地廉價的勞力，致使該產業的僱用份額、國內生產指數無法解釋其與男女性經常性平均月薪的因果關係。其次，製造業整體資料的檢定結果也與上述三產業有相同的結果，故也可以製造業廠商的大量外移來解釋。由第三章第二節之二的各圖形可知，台灣許多製造業產業自 2000 年之後的產值都停滯不前，製造業為節省人事成本，一來就是將產業外移至低勞動成本之地；一來就是凍漲本國員工薪資，此乃製造業薪資長期不上漲的主因之一。

表 4-11：全期與兩期分析之結果比較：男性經常性平均月薪

	產業產值與男性經常性月薪		僱用份額與男性經常性月薪	
	全期	兩期變化	全期	兩期變化
製造業	無	⊖ → 無	無	⊖ → 無
電力及燃氣供應業	無	⊕ → ⊕	無	⊖ → ⊖
營造業	⊖	⊖ → ⊖	無	⊕ → ⊖
紡織業	無	⊕ → ⊕	無	⊖ → ⊖
塑膠製品製造業	⊖	⊕ → ⊕	無	⊖ → ⊖
金屬製品製造業	⊖	⊕ → ⊕	⊖	⊖ → ⊕
電子零組件製造業	無	⊕ → 無	無	⊖ → 無
電腦電子產品及光學製造業	無	⊖ → 無	無	⊖ → 無
機械設備製造業	無	⊖ → 無	無	⊖ → 無
運輸倉儲業	⊖	無 → 無	無	無 → 無
金融及保險業	⊖	無 → ⊖	⊖	無 → ⊕
資訊與通訊傳播業	⊖	無 → 無	⊕	無 → 無
批發零售業	無	無 → 無	無	無 → 無
不動產租賃業	無	無 → ⊖	無	無 → ⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

再者，金融及保險業的產業產值、僱用份額和男女性經常性平均月薪之間的關係，都從第一期的無因果關係變成第二期的有因果關係，在男性受僱人員方面，由於第一期的影響力大過第二期，致使它們在全期的檢定都是有(負向的)因果關係；在女性受僱人員方面，因第二期的影響力大過第一期，致使它們在全期的檢定都是無因果關係。然而不論是負向因果關係或是無因果關係，二十年來金融及保險業產值成長的幅度遠小於男女性經常性平均月薪的持續上漲幅度，其中很可能的原因就是薪資集中在少數高薪者所導致的薪資分配不均。

最後，包容性成長的目的，在於讓低薪及低技術勞工提昇技能及提高收入。雖然採用薪資移轉或所得補貼政策，可以立即提高基層人員的薪資或所得，但是薪資的移轉只是治標，唯有透過人力資本投資使勞動生產力提高、工作技能提升，才是治本之道。對於服務業中僱用人數最多、產值最大且持續上漲的批發零售業，其產值的成長趨勢與僱用份額完全無法反應在男女性經常性平均月薪上，尤以 2000 年之後不論男女性經常性平均月薪都呈停滯狀態，此點確實值得檢討及深思。政府應輔導部分批發零售業的從業人員提升工作技能與專業知識，或輔導部分批發零售業的企業轉型，從而使其勞動生產力提高，以提升其薪資水準。

表 4-12：全期與兩期分析之結果比較：女性經常性平均月薪

	產業產值與女性經常性月薪		僱用份額與女性經常性月薪	
	全期	兩期變化	全期	兩期變化
製造業	無	⊕ → 無	無	⊖ → 無
電力及燃氣供應業	⊖	無 → ⊕	⊕	無 → ⊖
營造業	⊖	⊕ → ⊕	無	⊕ → ⊕
紡織業	⊕	⊕ → ⊖	⊕	⊖ → ⊖
塑膠製品製造業	無	⊖ → ⊕	無	⊖ → ⊖
金屬製品製造業	⊖	⊖ → ⊕	⊖	⊖ → ⊖
電子零組件製造業	無	⊕ → 無	無	⊖ → 無
電腦電子產品及光學製造業	無	⊕ → 無	無	⊕ → 無
機械設備製造業	無	⊖ → ⊖	無	⊖ → ⊕
運輸倉儲業	無	無 → 無	無	無 → 無
金融及保險業	無	無 → ⊕	無	無 → ⊖
資訊與通訊傳播業	⊖	無 → 無	⊕	無 → 無
批發零售業	⊖	無 → 無	無	無 → 無
不動產租賃業	⊕	無 → ⊖	無	無 → ⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

(五) 產業外移中國大陸之影響¹³

綜觀以上分析，諸多產業的檢定結果，如電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、金融及保險業、機械設備製造業與紡織業等，都可能是因為廠商大量外移至低勞力成本之地所致(詳見表 4-5、表 4-6、表 4-7、表 4-11、表 4-12 之分析)。由於國內接單、海外生產模式的廠商，有超過 87% 集中在中國大陸地區¹⁴，因此本部分將觀察產業大量外移中國大陸的現象，以解釋並映證共整合之檢定結果。

圖 4-61 為工業中各主要產業近二十年來投資中國大陸的金額，資料來源為經濟部投資審議委員會，並將金額換算為新台幣。圖中顯示 2000 年之前與之後對中國大陸之年投資金額有顯著之改變，2000 之前幾乎所有產業對中國大陸之年投資金額均在新台幣 200 億以下，但 2000 年之後電子零件組業、和電腦電子產品及光學製造業對中國大陸之年投資金額均突破新台幣 200 億，其餘如金屬製品業、機械設備製造業、和塑膠製品業等對中國大陸之年投資金額亦大幅增加，因此吾人可將電子零件組業、電腦電子產品及光學製造業、金屬製品業、機械設備製造業、和塑膠製品業等五產業視為 2000 年後大量外移中國大陸的主力製造業。

在服務業方面，圖 4-62 顯示在 2000 年之前各主要產業對中國大陸之年投資金額均在新台幣 50 億元以下，但在 2000 年之後投資金額亦大幅增加，其中批發零售業、不動產業、金融保險業在 2008 年後投資中國大陸的金額都突破 350 億新台幣，資訊通訊傳播業也有 100 億新台幣，可知除了運輸倉儲業外，批發零售業、不動產業、金融保險業、資訊通訊傳播業都是 2000 年後大量外移中國大陸的主力服務業。

¹³ 此段分析內容乃依據謝德宗委員於期末報告提出的建議。

¹⁴ 詳見第五章之分析。

圖4-61:工業各主要產業投資中國大陸金額

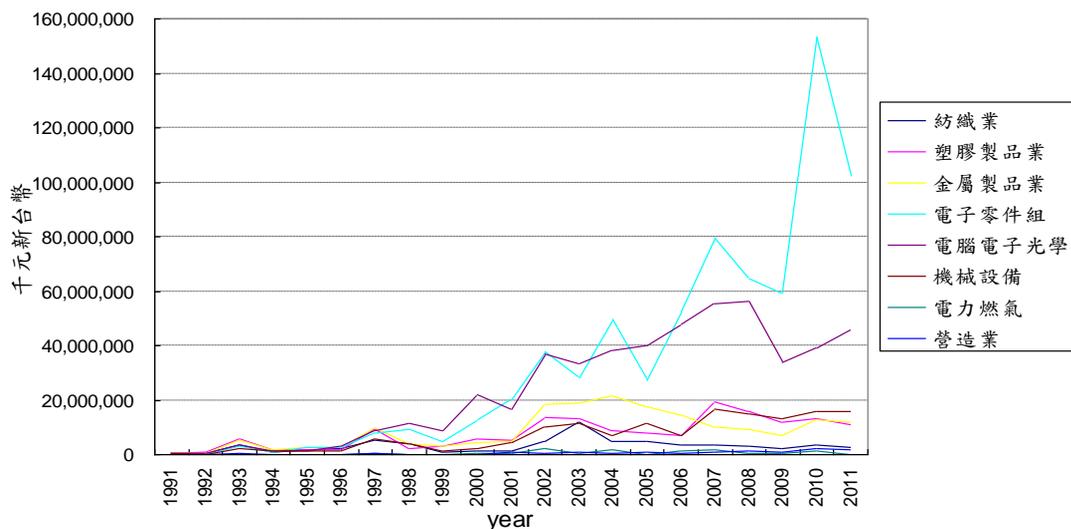


圖 4-61：工業各主要產業投資中國大陸金額

圖4-62:服務業各主要產業投資中國金額

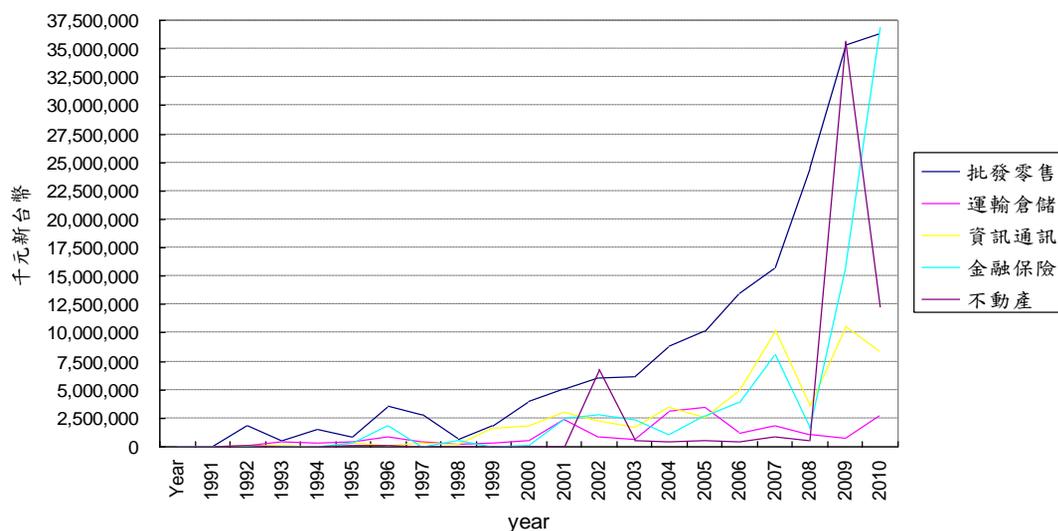
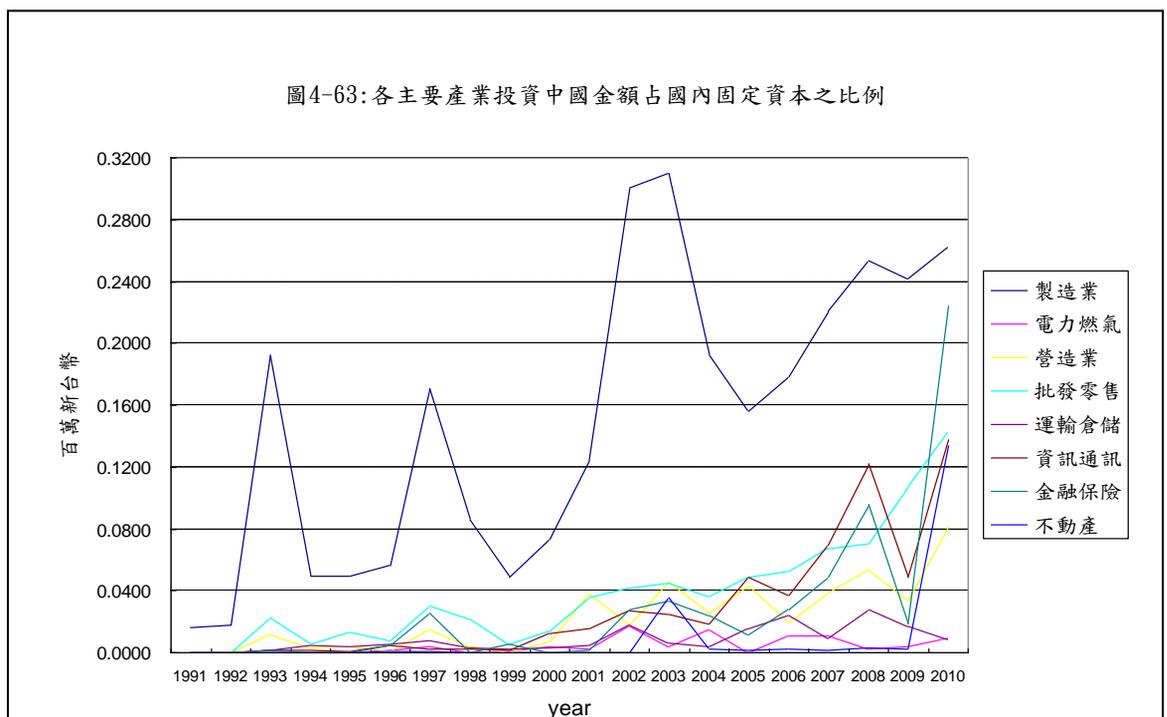


圖 4-62：服務業各主要產業投資中國大陸金額

以上是以絕對投資量來觀察產業外移中國大陸的情況，但若要判別個別產業外移中國大陸的程度，應以各產業對中國大陸的投資金額與各產業對國內的投資金額

相比較。圖 4-63 為各主要產業投資中國金額與投資國內金額(固定資本形成)之比例，圖中顯示製造業投資中國大陸的金額與投資國內金額的 5%至三成左右。製造業之外，在 2000 年之前幾乎所有產業投資中國大陸的金額不到投資國內金額的 4%，直到 2008 年後，金融保險業、批發零售業、資訊通訊傳播業和不動產業對中國大陸的金額與對國內投資金額的比例才突破一成。可見製造業是近二十年來外移中國大陸的主力產業。表 4-13 顯示第一期(1991 年 1 月至 2000 年 12 月)與第二期(2001 年 1 月至 2010 年 12 月)各主要產業投資中國大陸金額與國內資本形成之比例的平均值。其中製造業在 2000 年之前投資中國大陸金額與國內資本形成之比例為 7.6%，在 2000 年之後巨增為 22.4%；其餘如批發零售業、資訊通訊傳播業、和金融保險業在 2000 年之前與之後的比例也有顯著增加，但幅度都遠小於製造業。



據此，吾人可說製造業為 2000 年後外移程度最大的產業。

圖 4-63：各主要產業投資中國大陸金額占國內固定資本之比例

表 4-13：各主要產業投資中國大陸金額與國內資本形成之平均比例

	1991 年 1 月~2000 年 12 月	2001 年 1 月~2010 年 12 月
製造業	7.6	22.4
電力燃氣供應業	0.1	0.7
營造業	0.5	0.4
批發零售業	1.2	6.5
運輸倉儲業	0.3	1.4
資訊通訊傳播業	0.3	5.5
金融保險業	0.4	5.1
不動產業	0.02	1.8

單位：百分比，數值為該期的平均值。本研究製表。

資料來源：經濟部投資審議委員會、行政院主計總處「中華民國統計資訊網」。

根據以上分析，製造業為 2000 年後外移程度最大的產業，而電子零件組業、電腦電子產品及光學製造業、金屬製品業、機械設備製造業、和塑膠製品業等五產業視為 2000 年後大量外移中國大陸的主力製造業。為方便對照之前的全期共整合分析與兩期共整合分析，在此將大量外移中國大陸的主力製造業之共整合分析結果整理於表 4-14。在男性受僱人員經常性平均月薪方面，製造業全業、電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業，此三產業因為廠商大量外移，致使生產指數、僱用份額與男性經常性平均月薪之間的因果關係，從第一期的顯著因果關係變成第二期的無因果關係，且第二期的影響力大過第一期，致使它們在全期的檢定都是無因果關係，由此可見廠商的大量外移對這些產業的影響之鉅。在女性受僱人員經常性平均月薪與產業產值、僱用份額三者的共整合檢定方面，也因為廠商大量外移的因素，使製造業全業、電子零組件製造業、與電腦電子產品及光學製造業亦從第一期的有因果關係變成第二期的無因果關係，且第二期的影響力大過第一期，使它們在全期的檢定都是無因果關係。

表 4-14：大量外移中國大陸的主力製造業之共整合分析結果整理

男性受僱人員經常性平均月薪之共整合分析						
	1991年1月~2000年12月			2001年1月~2011年07月		
	薪資走勢	與工業生產指數之關係	與僱用份額之關係	薪資走勢	與工業生產指數之關係	與僱用份額之關係
製造業	↑	⊖	⊖	--	無	無
電子零組件製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電腦電子產品及光學製造業	↑	⊖	⊖	--	無	無
機械設備製造業	↑	⊖	⊖	↓	無	無

女性受僱人員經常性平均月薪之共整合分析						
	1991年1月~2000年12月			2001年1月~2011年07月		
	薪資走勢	與工業生產指數之關係	與僱用份額之關係	薪資走勢	與工業生產指數之關係	與僱用份額之關係
製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電子零組件製造業	↑	⊕	⊖	↑	無	無
電腦電子產品及光學製造業	↑	⊕	⊕	↑	無	無
機械設備製造業	↑	⊖	⊖	--	⊖	⊕

註：⊕代表經常性平均月薪與該變數具正向的因果關係，⊖代表經常性平均月薪與該變數具負向的因果關係。

(六) 內銷金額變動之影響¹⁵

國內市場的消長會影響共整合檢定結果，而內銷市場的消長與產業的外移、和該產業的產品受不受到國內市場的青睞有關。圖 4-46 顯示各主要製造業內銷值占生產產值之比例，資料來源為經濟部經濟統計資訊網路與行政院主計總處「中華民國統計資訊網」，圖中在 2000 年前後有明顯變化趨勢的是製造業全業、紡織業、金屬製品業與機械設備製造業。表 4-15 更進一步整理第一期(1991 年 1 月至 2000 年 12 月)與第二期(2001 年 1 月至 2010 年 12 月)各主要製造業內銷值占產值之比例的

¹⁵此段分析亦依據謝德宗委員於期末報告提出的建議。

各期平均值，其中製造業全業、金屬製品業與機械設備製造業第二期比第一期跌略約十個百分點以上，是內銷市場萎縮最嚴重的幾個產業。然而在上該各產業中，男女性受僱人員經常性平均月薪與產業產值、僱用份額三者之共整合檢定結果並沒有顯著的相似性，因此吾人認為內銷市場的變動並不是造成男女性受僱人員經常性平均月薪與產業產值、僱用份額因果關係變化的顯著因素。

圖4-64:各主要產業內銷占產值之比例

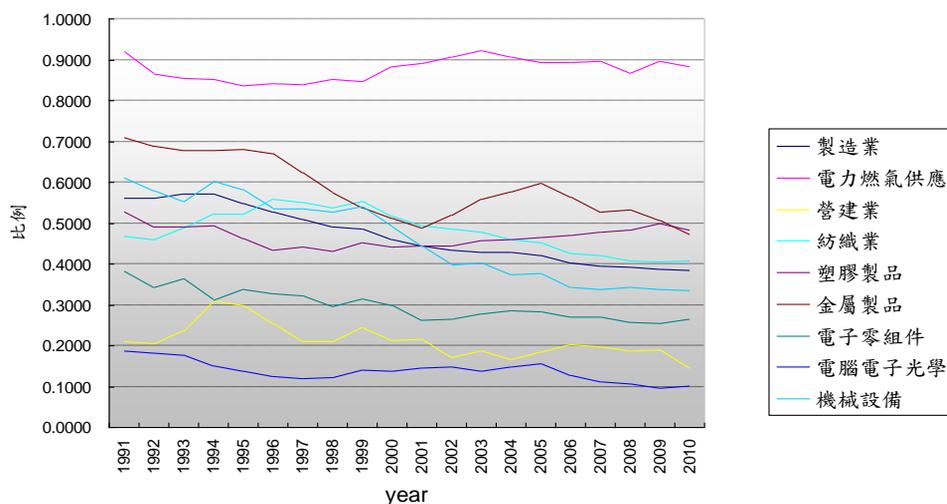


圖 4-64：各主要產業內銷占產值之比例

表 4-15:各主要製造業內銷值占產值之比例的各期平均值

	1991年1月~2000年12月	2001年1月~2010年12月
製造業	52.89	41.2
電力燃氣供應業	85.89	89.55
營建業	23.91	18.45
紡織業	51.84	44.37
塑膠製品業	46.62	46.82
金屬製品業	63.48	53.43
電子零件組	32.96	26.95
電腦電子及光學製品	14.79	12.79
機器設備製造業	55.56	36.86

單位: 百分比。資料來源:經濟部經濟統計資訊網路、行政院主計總處「中華民國統計資訊網」。本研究計算並製表。

第二節 社會人口與產業勞動變遷對不平衡成長的影響

台灣私部門受雇人員的實質所得在多數行業中有將近十五年期間沒有成長，甚或成長率是負的，同時間的所得不均度又隨之擴大，顯見包容性成長的兩個問題，台灣都出現。此外，台灣的社會結構與產業環境對包容性成長同時帶來挑戰，一個是社會變遷趨勢的壓力，另一個是產業面對的內外條件都與過去不同，以下分別討論社會經濟與社會人口的變遷，對於台灣的成長可能帶來的失衡壓力。

一、台灣面對的社會變遷

根據前述內容，台灣目前面臨的是成長有限、不均度擴大，加上人口老化與家庭結構改變。由於台灣在過去三十年間經歷劇烈的社會人口與社會經濟轉變，家戶所得不均度的惡化固然值得重視，但是更直接的是觀察受雇人員薪資的變化。這也是其他亞洲國家觀察包容性成長的慣例；參閱 Tan (2010)。本研究採用兩份個體資料的內容雖然不完全一致，但是共通的發現是：第一，台灣過去二十年間的實質所得成長有限（甚至是負的），男性的成長率不如女性，但是女性所得一直低於男性。第二，所得不均度都隨著時間的經過而擴大。第三，這個現象在不同的行業和性別間都不同。這三個現象的形成，都受到社會經濟與社會人口變遷的影響，以下針對過去二十年來的社會變遷，對於不平衡成長的可能影響進行討論。

針對社會變遷趨勢，根據主計總處近日內公佈的「2000年人口及住宅普查初步統計結果提要分析」，對照十年前的人口普查，十年間的社會經濟變化趨勢明顯，而且在下個十年間，此趨勢可能更為加速和嚴重。政府各種經濟規劃，都應該加入這些基本的社會經濟與社會人口變遷的考量。過去十年台灣社會經濟與社會人口主要的三個變化是：

第一，性別比例首度出現女多於男的現象；第二，人口快速老化；第三，單親家庭戶數十年間增加率達 50.2%，隱藏社會不安的潛在因素。女性首度多於男性的

原因，是 10 年間女性外籍人口增加 16 萬 2 千人，反映「外籍新娘」人數大幅增加；後續的現象是有很多外籍第二代，亦即「新台灣人」融入台灣社會的問題。不過，新台灣人可能具有比較利益，是他們的東南亞背景。政府多年推動產業南進政策，以及最近開始著手的教育輸出，都可以考慮以這些外籍第二為我國產業前進東南亞的聯絡人或代表人。以下會再針對此點引申說明。

人口老化固然是多數國家共同面對的現象，但是台灣的生育率下降之快與老化程度之速，可能在全球排名數一數二。根據人口普查資料，「老化指數」（65 歲以上人口相對於 14 歲以下人口的比率）由 2000 年的 40.4%，快速增加到 2010 年的 68.2%。若與 1990 年的 22.6% 相比，20 年間比率增加至 3 倍之多。老年依賴比例（65 歲以上人口相對於 15 歲至 64 歲人口的比率）由 1990 年的 9.1%，增至 2000 年的 12.2%，到 2010 年更達 14.6%，顯示青壯年扶養老年人的負擔日益沉重。社會老化對於不平衡成長有重大意涵，由於人口結構轉變加上產業轉型，導致中高齡再就業不易，失業或退出勞動力增加，所得差異逐漸擴大。

另一方面，單身／親／人家戶的比例，也因為經濟發展的變遷而有重大改變。2010 年的單親／身家庭形成原因中，因未婚或離婚所致者計 33 萬 5 千戶或占 59.6%，與 2000 年比較提高 11.3 個百分點；而 2010 年底 15 歲以上已離婚或分居人口達 105 萬 4 千人，近 10 年間增加 54 萬 9 千人，增幅幾乎加倍。婚姻關係的衰減或不和諧，對於產業發展的隱含是，愈來愈多的家庭勞務無法提供，原來透過家庭功能提供的服務，可能需要由市場功能來取代。

根據主計總處家庭收支調查資料顯示，低所得的戶長年齡增長遠超過高所得家戶，但是教育年數、家庭規模、男性戶長比例、夫妻同在與有所得人數等特性，則比高所得家戶增加得慢或下降得快。由此就可看出家戶特性變化因所得高低而有明顯差異。值得注意的是，60 歲以上的高齡戶長比例在晚近年度上升很多。到了 2010 年 70 歲以上的戶長比例甚至超過 60-69 歲的。最低 20% 所得家戶的戶長年齡分佈

型態，從 1980 接近右尾分配，到 2010 年變成清楚的左尾分配。高所得家戶以中壯年為主，青年與老年家戶的比例較低，晚近趨勢更為集中，同時也出現戶長老化的現象。家庭收支調查以經濟戶長定義，戶長年齡普遍老化同時集中在低所得家戶的現象，理應對所得分配不均度產生重大影響。另一方面，早年的家戶規模和戶量數目呈正向相關；晚近 2-4 人的家戶最多，單人家戶數量則多過 5-6 個人家戶。低所得家戶過去平均散布於各種規模的家戶中，現在明顯集中於 1-2 人的家戶。高所得家戶則反是，早年規模大的家戶有比較高的機率落在高所得區間，晚近高所得家戶以 4 人家戶最多。上述關於家庭人口特性變化的說明，隱含家戶社會人口特性在所得分配的分布改變，特別是高低所得組內戶長年齡和家戶規模趨勢反轉，可能在不均度變化扮演重要角色。台灣的家庭人口特性在過去二十年來有很大的變化，這些變化導致在其他條件不變之下，家庭所得分配的改變。另一方面，家計主所得佔有家戶總所得的 70%，如果個人所得不均度惡化，當然直接影響家戶所得不均，使得不均度程度加大。

展望未來，勞動市場的人力供需都將因為老化的關係帶來重大轉變。針對供給而言，勞動力的青壯人力逐漸減少，所以應該鼓勵中高齡勞動力的參與。對於需求而言，人口老化意味著更多的醫療、安養、照護與家事服務需求，相關的人力需求也應有所規劃。

二、台灣面對的產業與勞動變遷

除了內在的社會變遷之外，產業所面對的國內外環境也過去都不相同。產業發展策略，已經不是過去常見的開發工業區或成立加工出口區、引進國外資本、設立工廠生產外銷的形式就可以成功，也可能也不是由政府主導發展某一種產業，就可以同時帶動各階層所得成長，一舉解決包容性成長問題。台灣外在環境的迅速改變，包括世界各地的貿易組織興起，歐美國家面臨亞洲各國（尤其是韓國）貿易協

定改變，台灣與中國大陸簽訂 ECFA，以及台灣和其他國家談判貿易協定的進行；這些外在環境的改變是過去未曾預見的。面對這些內在和外在的同時改變，經濟政策可能不再是某一產業的推動促進，或是各地區工業區的開發，而必須有更全面的、迎合內外經濟社會和經濟人口變遷因素考量在內的政策，才得以改變甚或扭轉目前的趨勢。

過去經濟快速成長過程，產業發展的趨勢由勞力密集轉向資本密集，搭配台灣人力資本投資的增加，使得產業發展順利由農業為主轉向製造業為主，製造業亦由傳統產業逐漸提升技術層次與資本密集度，朝向高附加價值和高科技產業。產業轉型的過程朝向高技術和資本密集，因為上下游產業的聚集以及產業擴散效果，不必然帶來失業率的上升，對於所得分配不均的影響，也缺乏明確的結論；參閱吳中書 (2000) 的研究結果。所以，若說台灣的產業發展朝向高技術發展，因而帶來所得分配不均，應屬臆測，尚須更堅實的研究才能有定論。

不過，由於台灣小型開放體系的特性，長期以出口成長帶動經濟成長，一旦遭遇國際景氣變化或出口減緩，立刻會造成失業率增加，連帶牽動分配不均度的惡化。依據吳中書 (2000) 研究近二十年來我國失業率逐步走高的趨勢，發現有三次明顯的躍升期。第一次為 1995 年之 1.79% 上升至 1996 年之 2.6%，第二次是 2000 年之 2.99% 攀升至 2001 年之 4.59%，而第三次是 2008 年之 4.14% 擴增至 2009 年之 5.85%。該文發現，1995 年至 1996 年服務業勞動人口增加 16.4 萬人，其中批發、零售與餐飲勞動人口增加 5.7 萬人，社會服務與個人服務業勞動人口增加 6.5 萬人，反映製造業勞動力因為景氣變動後轉移至服務業。但是這類的移轉可能僅是解決暫時性的失業問題，因為工業釋出勞動力所從事的服務業，大多屬於穩定性較低的、非正職長期雇用的行業與工作。若國內外需求無法回復先前的水準，則這些從事服務業的勞動力，很可能在短期內形成失業人口。1990 年以來的三次製造業明顯衰退，服務業吸納的就業人口分別是 16.4 萬、8 萬與 1.5 萬人。吳中書 (2000) 強

調此現象可能反映我國服務業長期擴增的趨勢逐漸邁入飽和點，未來的擴增幅度相對有限。

以吳中書 (2000) 的發現對照本研究的資料分析，可見勞動力集中到商業服務業的趨勢日益明顯，而商業服務業的薪資成長也相當有限。前經建會主委陳添枝教授認為，台灣經濟在一萬五千美元的每人GNP水準時陷入停滯的主要原因，是服務業的發展未能有所突破。而服務業的勞動生產力停滯不進的原因有三：分別是缺乏投資、缺乏創新、與缺乏出口的拉抬，三者相互關連。最關鍵的還是缺乏出口的能力，因此若要提升台灣經濟成長的動能，最根本有效的方法是要促進台灣服務業的出口。但在推動服務業出口之前，先要放棄服務業的鎖國政策 (中國時報，2011. 12. 11)。

然而，服務業的出口猶如產業外移或海外生產，未必能直接嘉惠本國國民，但是服務業缺乏投資與創新，卻是不爭的事實。當前的產業發展策略，有相當比重還是在投資資本密集的高科技產業。觀諸台灣的所得不均惡化，某種程度可能歸因於產業發展偏向高科技和資本密集，加上部份製造業的出走，使得產業所得的分配趨向更不平均。

由上述文獻與政策的討論可以得知，台灣的產業發展由製造業轉向服務業，但是商業與服務業的就業人口增加似乎遭遇瓶頸。如果要透過各業別的勞動力雇用，一方面減少失業，一方面提高所得，則產業發展的策略也應該改弦更張，產業發展的思維也應配合社會經濟和社會人口的變遷趨勢，使產業發展和社會變遷兩者有所搭配，因勢利導，希望能再創經濟發展的新高峰。

經建會前主委陳添枝表示，：台灣產業發展過度集中在「兩兆雙星」等資本密集產業，不僅創造就業有限，政府用於鼓勵產業提升的資源過度集中，且排擠到其他傳統產業和服務業，導致過去 10 年薪資原地踏步。自 2000 年起台灣有三分之二生產活動屬服務業範疇，服務業勞動生產力若不提升，人均所得不可能大幅提升。

究其實，服務業的產業需求對象不是外國人，是本國人。過去以外銷為導向的產業發展，生產的產品是要迎合國外買主的需要。現在如果發展服務業，在服務業可以大量外銷（或是進口觀光客）之前，我們應該先針對本國需求，設法提昇商業服務業的生產力，提昇產品的附加價值，如此才能嘉惠將近 60% 的服務業就業人口。

觀諸總統府規劃的未來具有潛力的十大重點服務業，分別是美食國際化、國際醫療、音樂及數位內容、華文電子商務、國際物流、會展、都市更新、WiMAX、教育（高等教育輸出）、金融服務（高科技及創新產業籌資平台）。這些服務業除了都市更新和 WiMAX 是內需為主之外，大概都和國際化有關。但是，這樣的思維就和過去製造業外銷相去不遠。如果在製造業外銷之外，也需要服務業帶動經濟成長，服務業本身的品質需要提昇，才有國際競爭力。品質提昇的首要之務，是依據國內的社會變遷趨勢，推出迎合社會所需的高品質服務業，唯有國內的服務業品質超過國外，才有可能吸引國外的需求，甚至外銷出口。

根據前述資料發現，台灣的製造業細分類中，民生工業與金屬機械的薪資水準下降，商業的薪資下降，生產性服務業的薪資也是下降，消費性服務業則不均度擴大。顯然，傳統製造業的生產力與附加價值的提昇，有賴生產性服務業的協助。至於商業和消費性服務業，則應設法創新提昇品質與附加價值，才能提昇工資水準，達到包容性成長的目標。

台灣近年來的就業人口主要集中在商業服務業，而其中成長最快的產業之一是餐飲業，如果這些創新服務業的規劃，都從各面向聚焦於餐飲業的發展與品質提昇，引進包括品牌，一鄉一特產，在地農業，會展，數位內容，電子商務，國際物流等概念，以各種新科技和新觀念，推動飲食產業和餐旅產業創新發展，如此不僅可以提高商業服務業產值，同時可以讓多數從業人員的薪資提高，獲得利益廣佈的效果。這和目前推動的六大新興、四大智慧與十大服務業的概念不同，本計畫透過資料分析發現，商業服務業中的餐飲旅遊相關行業是擴張最快，但是薪資偏低或離

散，如果透過目前政府已經推動的產業發展策略，在不影響原政策架構下，另外以餐飲旅遊業為主軸，引進各種產業政策的策略或成果，扶助並輔導餐飲旅遊業的品質與附加價值提昇，可以直接符合包容性成長的目標。

第三節 台灣經濟不平衡成長所造成之影響

台灣過去二十年來，在所得分配、薪資成長與產業發展方面，出現明顯的不平衡成長現象。這些現象既是造成不平衡成長的原因，同時也是不平衡成長引發的結果；兩者互為因果且交互強化。以下整理前述章節發現的不平衡成長現象所造成的影響。從所得分配不均度趨勢來看，從 1980 年開始往後的三十年，不均度指標都持續上升；尤其是 2001 年所得不均度突然增加，顯示所得不均度明顯惡化。若從所得分配的跨時趨勢來看，所得分配右尾的成長率比較高，中位數的成長也明顯可見，但分配左尾幾乎沒有成長而且 1995 年之後就下滑。由此可見台灣家戶所得的兩大問題：第一，所得在 1995 年之前有快速成長，其後停滯甚至下降。第二，高低所得的成長速度並不同，高所得的成長快，下跌幅度小，低所得家戶的趨勢剛好相反；高低所得的成長趨勢不一，所得不均度明顯惡化。簡而言之，晚近二十年台灣的家戶所得，同時呈現包容性成長所關照的兩個問題：成長幅度少甚至下跌，不均度擴大。顯然，我國的情況和一般文獻探討的包容性成長問題，所強調所得成長快速時帶來的不均度擴大更為嚴重，因為我們缺乏所得的快速成長，卻有所得不均度惡化的事實。

另一方面，從受雇人員平均名目薪資來看，不管資料來源是家計調查或產業調查，都呈現薪資在第一個十年成長，第二個十年停滯的趨勢。產業調查的薪資水準雖然比家計調查來得高，但趨勢相近。再以成長率來觀察，各種不同來源的資料顯示，實質薪資成長率前一個十年約有 40%，但是第二個十年的成長率是負的，回落

到 1990 年起算的 25% 左右。二十年間的實質薪資成長率先升後降，全部期間只有 15% 左右。以時薪計算的全體受雇人員平均實質工資，除了 1990 年代初期工資有明顯成長之外，後續超過 15 年期間，平均時薪都在 155 至 165 元之間波動，並無明顯的變化趨勢。換一個角度來看，長達 15 年期間的受雇人員平均實質時薪大致維持固定水準，反映的是經常性薪資長期停滯沒有成長。這種情況有兩個可能，一是受雇人員的人力資本毫無成長，二是薪資結構發生變化，高低薪資的變化幅度不同但相互抵銷。如果就細項業別和性別來看，薪資結構改變在不同行業和不同性別間，呈現不同的趨勢和問題。就勞動力參與主要集中的製造業、商業和服務業來看，男性製造業薪資持平，女性上升；男性商業薪資離散，服務業下降；女性商業和服務業都微幅上升。

對照總體資料的現象，在 2000 年之前，雖然電子零組件製造業與電腦電子產品及光學製造業的男性經常性平均月薪有快速成長之現象，但自 2000 年之後，該二產業之薪資成長速度也面臨成長趨緩甚至停滯的情況。在 2008-2009 年金融海嘯期間，兩產業都遭受嚴重衝擊。至於其他產業(紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業、機械設備製造業、營造業)之男性經常性平均月薪自 2000 年之後就沒有顯著的起伏，幾乎沒有成長現象。因此可以說，2000 年可做為工業各主要產業中男性經常性平均月薪成長趨勢之轉捩點。

女性經常性平均月薪趨勢類同於男性，電力及燃氣供應業的女性經常性平均月薪明顯高出其他產業許多，其他各業的女性經常性平均月薪彼此之間差異較小。除電子零組件製造業之外，其他產業的女性經常性平均月薪自 2000 年之後的成長趨勢明顯趨緩(如紡織業、電腦電子產品及光學製造業、電力及燃氣供應業)，有的產業的女性經常性平均月薪甚在 2000 年之後呈成長停滯狀態(營造業、金屬製品製造業、機械設備製造業、塑膠製品製造業)，因此，2000 年可說是大部分主要工業之女性經常性平均月薪成長趨勢的轉捩點。

對於服務業中僱用人數最多、產值最大且持續上漲的批發零售業，其產值的成長趨勢與僱用份額完全無法反應在男女性經常性平均月薪上，尤以 2000 年之後不論男女性經常性平均月薪都呈停滯狀態，此點確實值得檢討及深思。

綜合而言，我國所得分配指標持續惡化，加上薪資從 2000 年前後開始長期沒有成長，在包容性成長的概念下，特別值得注意。再者，台灣在 2010 年的實質 GDP 成長率與工資成長率分別為 5.8% 與 2.7%，在 2010 年卻擴大差距成為 10.7% 與 1.8%。相對於世界各主要國家，台灣的經濟成長之果實未落實到人民工資上的情況特別明顯，實為台灣經濟不平衡成長的主要影響，值得後續的政策持續關注並扭轉此現象。

除了薪資之外，工作的穩定性也是包容性成長的要項。全時工作者的比例在整個二十年間的前 3/4 部分，並無明顯變化，一直到要到 2005 年開始，全職受雇人員的比例才出現下降趨勢，2009 年受到全球金融危機的影響，效果更是明顯。2010 年的全職受雇人數雖然回升，但是水準還是下降的趨勢。顯然，兼職和派遣人力的增加，將可能使得受雇人員的薪資成長和不均度，受到更不利的影響。進一步觀察主要勞動力投入的製造業、商業和服務業，結果發現製造業一直到 2009 年金融風暴，才明顯出現大幅度的非全職受雇人員，2010 年的水準雖然回升和不若以往。但是，商業和服務業都從 2005 年前後就出現明顯的全職人力比例下降，這個趨勢男女都相同。由於非全時工作者隱含工作性質較不穩定，薪資來源不確定，非全職的比例愈高，顯示勞動市場的保障性愈低。台灣的現象是非全時工作者集中在佔比最大的商業和服務業類別，對包容性成長的目標帶來不利影響。

再從職業分類的分配來看，服務業（男性）以及商業（女性）不僅是從業人員成長最多的行業，同時也是基層人員比例增加最多的行業。此結果顯示近年來這些行業多出來的就業機會，多數都是基層的工作，缺乏專業或技術性的工作。這也是因不平衡成長現象下影響勞動市場的職業分佈。另一個值得注意的是女性擔任主管或

專業人員的比例，遠比男性低得多。包容性成長關照的焦點之一，是性別之間的平等。就勞動市場職業的性別分佈，台灣顯然尚有待努力的空間。

除了薪資與所得受到不平衡成長的影響之外，台灣的社會人口特性，同一時間也受到不平衡成長帶來的壓力。主要的問題有三：第一，家庭規模快速縮減；第二，人口快速老化；第三，單親和單身家庭戶數快速增長。台灣的家戶規模從 1980 年平均每戶 4.8 人，穩定下降到 2010 年的 3.2 人；家庭規模縮減同時帶來每人平均所得下降。人口老化使得社會承擔的扶養比例更重，生產力下降，社會福利支出壓力增加。至於單親和單身家戶增加隱含社會不穩定因子，長期更加重人口老化問題，不利於產業發展與社會安定。這些社會人口特性的變化和不平衡成長的經濟變數交互影響，可能帶來更嚴重的後果。顯然，不平衡成長同時帶來經濟與社會人口等方面的影響，這些影響的結果可能帶來長期的不利因素，有待包容性成長政策逐漸導正。

第五章 導致台灣經濟不平衡成長之政策分析

第一節 國際貿易環境與兩岸競合

台灣在 1950 到 1970 年代締造了快速經濟成長，不過，推動經濟發展的主要動力並不是大型的國營企業或政府扶植的策略性產業，而是中小企業努力打拼的結果。從 1961 年到 1971 年，68% 的廠商是雇用員工低於 20 人的中小企業，另有 23% 的廠商是雇用員工介於 20 人至 50 人之間的中型企業；兩種企業的廠商數目就佔了全台灣企業數目的 90% 以上。台灣的經濟發展造就這麼多中小型企業，主因之一是來自高度管制的銀行體系。由於銀行利率並不是由市場決定，加上一般廠商不容易透過銀行取得大筆的營運資金，大企業不容易成形，因此台灣早期發展過程多以中小型企業為主，和韓國的發展經驗有很大不同。

中小企業在台灣經濟發展過程中扮演角色的重要性，可以從公營與民營部門比重的變化看出。1960 年台灣全部的產值有 48% 是由公營單位（國營事業）所生產，但是到了 1981 年，民營部門產值的比重已經超過 80%。公民營企業的比重扭轉，同樣代表台灣的經濟起飛，顯然，中小企業在台灣經濟發展的過程中居功厥偉。另一方面，由於中小企業的利潤分配和個別家戶的財富水準有密切關連，中小企業的蓬勃發展直接促成台灣家戶經濟條件的快速提升，所得分配的不均度在成長過程也逐漸改善。以家戶最高和最低所得五分位組（亦即最高和最低 20% 家戶的平均所得）的比例來看，1953 年此比例高達 20.47 倍，1961 年下降為 11.56 倍，到了 1980 年更低到 4.17 倍。

除上述層面的討論外，勞動力質量的提升同是也是帶動經濟起飛不可或缺的重要因素。台灣在 1968 年開始實施九年國民義務教育，培養大量高品質的勞動力，也提供中小企業經營所需的人力。中小企業的興起帶動大量人口由鄉村地區移往都市，造成發展初期迅速的都市化過程，失業率則維持穩定的低水準。

從國際經濟外在環境來看，1990 年代以來全球區域經濟整合已進入實際運作階段，國際競爭態勢亦由國家之間的彼此互動轉化成區域之間的合縱連橫。以 1990 年代的數字觀之，歐盟 (EU) 佔世界貿易量 41%、北美自由貿易協定 (NAFTA) 佔世界貿易量 16%、紐澳貿易協定 (ANZCERTA) 佔世界貿易量 1.5%、東南亞國協 (ASEAN) 佔世界貿易量 4.3%、南美貿易協定 (ANDEAN) 佔世界貿易量 0.9%，西非貿易協定 (ECOWAS) 佔世界貿易量 0.6%。隨著區域整合的興起，企業經營跨國化隱然成形，產業間的國際分工加上業內及跨業整合，已經是大勢所趨。台灣在 2010 年七月和大陸簽訂 ECFA，未來並且樂觀預期和其他國家簽訂自由貿易協定，區域間的經濟整合與交流可望更形加強。

由於全球自由化的加速度發展，跨國企業紛紛以擴大經營規模，透過合併或收購方式汲取新科技，並拓展國內外行銷據點。跨國經營隨之而來的必然現象即是產業趨向國際分工，由此在技術共享、互補的情況中尋求共存共榮的空間。低度開發國家（尤其是中國大陸、東南亞以及印度等國）廉價勞力大量釋出，嚴重衝擊各國產業的比較利益與分工條件。自從 1980 年代以來，中國大陸與東南亞國家沿襲過去亞洲四小龍的發展經驗，採取加工出口的經貿發展策略，極力推動以勞力附加價值為主的勞力密集產業。面對亞洲鄰近低度開發國家快速興起，台灣的中小企業長期以來賴以憑恃的低工資優勢已漸消失；也由於中小企業過去從出口擴張獲得的利益均霑效益逐漸遞減，使得台灣勞動市場的工資不均度逐漸加深。台灣海峽兩岸的經貿互動，左右 1990 年代以來台灣的經濟發展。2000 年之後，兩岸經濟交流持續深化，台灣對大陸的貿易順差快速上升，但是台灣的人力與資本也快速移動到對岸，短期造成台灣經濟體質的轉變，長期則對台灣的工資結構與產業結構產生衝擊。

台灣與中國大陸的經貿依存關係在過去十多年來持續加深，由兩岸對外貿易概況來觀察，近幾年來由於赴大陸地區投資衍生對國內原料、零組件與機器設備之需求增加，使我國對香港出口大幅增加。自 1991 年起，台灣對香港出超首度超越對

美國出超金額，且逐年不斷擴大。自 1992 年起，若將全年出超金額扣除對香港出超，台灣對外貿易反呈大幅逆差，此結果顯示台灣對香港及中國大陸市場之依賴。1992 年以來由於台灣政府不斷開放大陸地區物品間接進口項目，致使台灣對香港出超成長幅度減緩，對大陸出超則呈大幅上升。如圖 5-1 顯示 2004 和 2010 年的出口品項分佈與地區來看，出口最多的是電子產品、精密機械、化學及塑膠製品，不僅出口項目更集中於前述幾項資本密集製造業，出口地區也愈集中於香港和大陸地區；電子業出口東協六國亦有明顯成長。由於出口項目集中在資本密集產業，基層和非技術勞力當然不易從外貿的增加獲得好處。

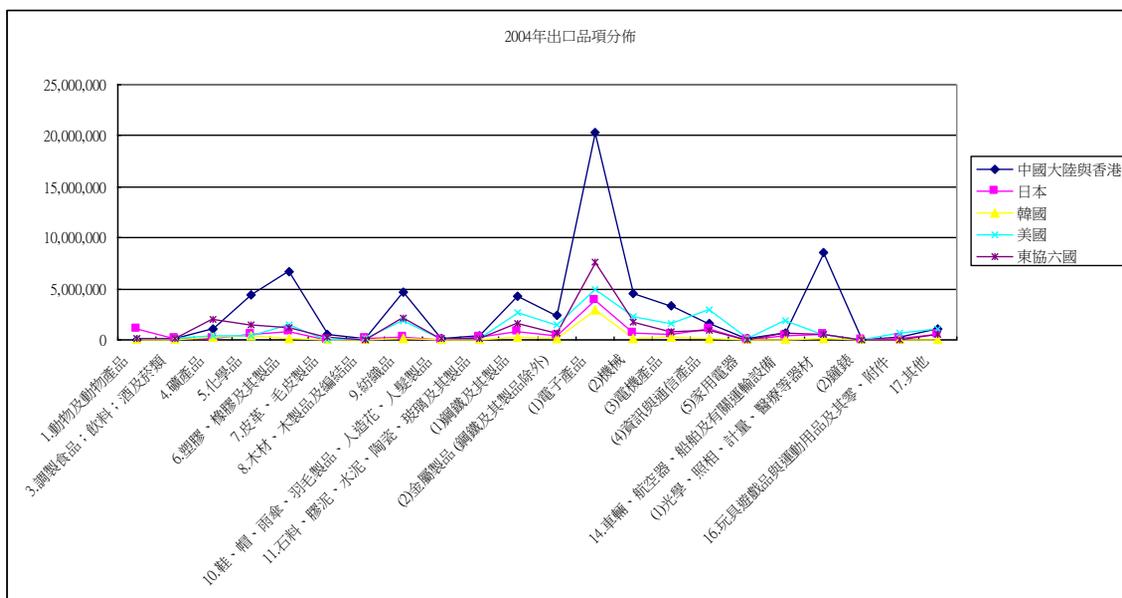


圖 5-1：2004 年台灣對主要國家出口品項分佈

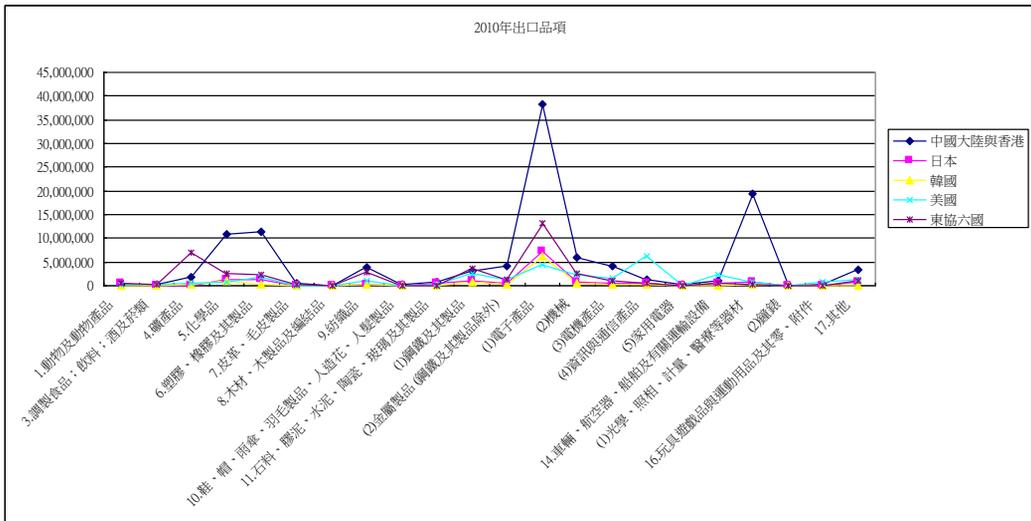


圖 5-2：2010 年台灣對主要國家出口品項分佈

近年來台海兩岸在出口方面競爭實力的拉近，以及中國大陸在美國及日本市場占有率的逐年提高，兩岸在國際市場已逐漸從互補關係轉為競爭趨勢。檢視台灣在美國及日本市場面臨的競爭項目中，除部分勞力密集型產品之競爭威脅來自中國大陸外，亦遭受來自美國、日本、新加坡與韓國的競爭壓力；而技術密集型產品中，主要競爭對手國則為日本與美國。因此，在探討台灣產品於國際市場上所面臨的競爭問題時，不應過度強調來自中國大陸之威脅，而忽略來自美、日、新、韓等國之壓力。此外，就長期觀點考量，兩岸經貿發展仍深具潛在競爭與衝突因素；今後為維持台灣對大陸經濟及技術發展的領先形勢，避免中長期可能出現產業空洞化之可能性，當務之急是加速台灣產業的技術升級。類似狀況的呼籲在 1990 年代中期已經提出，但十五年的時間過去，似乎仍未有足夠的作為。

不過，晚近的經濟成長倚賴策略性與前瞻性的產業愈多，正確的產業政策引導民間產業朝向有利的發展方向，相關的社會政策及福利政策也提昇人民的生活水準，政府在經濟發展的積極角色功不可沒。回顧半世紀以來台灣的經濟發展歷程，是在美國的經濟援助以及國際貿易的帶動下，呈現快速成長、物價穩定、低失業率

及所得分配平均同時出現的綜合體，可以稱之為經濟發展的奇蹟。但是，台灣的發展過程仰賴的並不是奇蹟式的幸運，而是台灣人民集體投入的智慧和努力。另一方面，政府積極穩定的經濟政策發揮引領經濟發展的作用，安然渡過二次石油危機和中美斷交，並且阻絕 90 年代末期的亞洲金融風暴於國家之外。可是，2003 年韓國在大陸直接投資額超過台灣，2004 年之後韓國的人均國民所得超過台灣，2005 年在大陸的市場佔有率超過台灣，這幾個年度不是巧合，應是韓國善用大陸市場的結果。韓國與美國簽訂自由貿易協定，即將於 2012 年生效。台灣與韓國在出口產業有相當高度的替代性與競爭性，未來在韓國的威脅下，台灣的出口產業可能受到更進一步的衝擊，應該及早因應。

1990 年代之前，台灣主要的出口對象是美國，台灣相對於美國是勞力密集國家，因此以出口為導向的貿易政策，帶來的是多數勞動力投入製造業出口產品的生產，也使得多數人可以分享貿易帶來的利益；早年多數加工出口區的成立，以及客廳即工廠的政策，正足以反映上述的情況。1990 年代之後，台灣的主要出口地區轉向中國大陸（包含香港）。中國大陸勞動力相對充沛，台灣相對於中國大陸是資本密集國家，因此台灣出口至大陸的產品，當然是相對資本密集的製造業產品，也使得台灣的勞動力出路受到阻礙，失業率開始上升，勞動力出現供過於求的狀況。這個情況同時也影響所得與工資率的成長，造成十年來的工資與所得成長停滯。

1980 年代中期之後台幣對美元大幅升值，台灣的傳統製造業大量外移至中國大陸與東南亞。台灣對外投資主要的產業是電機電子和精密工業，國內的製造業雇用人數愈來愈少，不僅使得成長速度減緩，同時逐漸失衡。另一方面，早年許多外資來台灣投資製造業，晚進的外資引進也愈來愈少，少數的外資投資亦集中在相對資本密集的產業，因為勞動力密集產業的外資，都移轉到中國大陸。台灣吸引外資的政策，並不如亞洲鄰近國家。2011 年世界銀行的評比報告指出，台灣的經商環境甚至輸給韓國（中央社 10/22/2011）。韓國的區域貿易協定簽訂態度比我國積極，經

商環境亦超越我國。展望未來產業發展，貿易協定的簽署與經商環境的改善，應是改善不平衡成長的重要途徑。

過去二十年來，台灣三級產業中的製造業 GDP 佔比下降，以及製造業就業人數的比例下降，主因有二，一是產業外移，廠商大舉直接投資中國大陸；另一個原因是台灣外銷產品改為國內接單，海外生產，主要地區當然也是中國大陸。兩個原因都不利於台灣本地的生產以及就業。針對第一個理由來看，台灣近年來的對外投資，幾乎全部集中在中國大陸。如圖 5-3 所示，1991 年至 2010 年的二十年期間，台灣的對外投資金額從 20 億逐年增加到 160 億左右；除了早年之外，對大陸投資的金額都遠超過其他地區。2002 年以降，對大陸投資金額持續佔對外投資金額的 60% 以上，晚近甚至高達 80%。

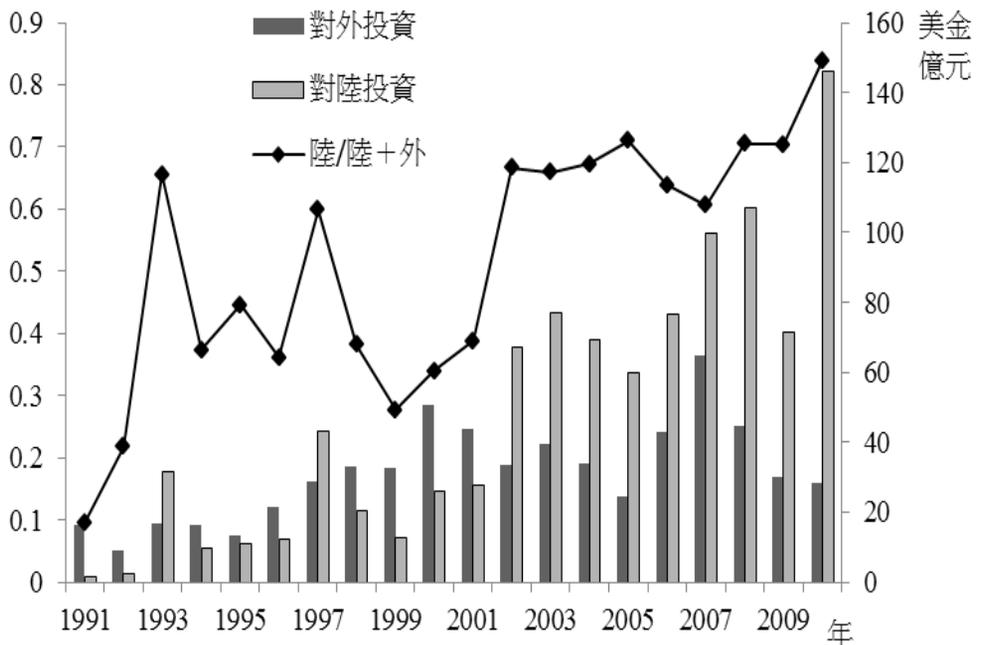


圖 5-3：台灣對外投資與對中國大陸投資比例

至於對外投資的產業，主要集中在電子業（包含電子零組件製造業、電腦電子產品及光電製品製造業，以及電力設備製造業）；製造業合計對大陸投資金額逐年上升，到 2010 年甚至超過一百億美元。與此同時，批發零售業對大陸投資金額也逐步上升，到 2010 年超過十億美元。

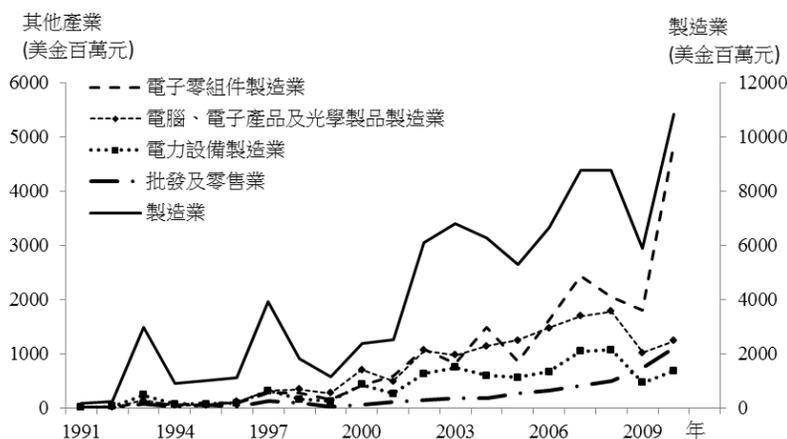


圖 5-4：製造業與批發零售業對大陸投資趨勢

至於台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產的模式，在過去十年間也蔚為風潮。圖 5-5 顯示，這種接單一生產分離模式的比率，從 1999 年全體平均佔 10%，到 2010 年已經超過 50%。50% 的國外生產，43.8 個百分點集中於大陸和香港地區，換言之，我國的國內接單、海外生產模式，超過 87% 集中在海峽對岸地區。

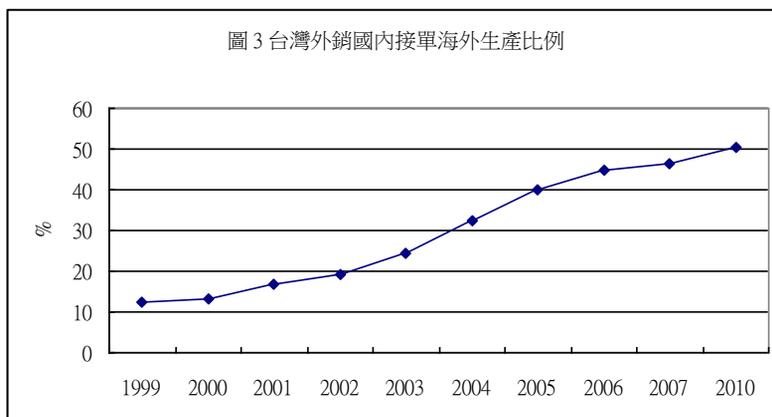


圖 5-5：台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產比例

圖 5-6 顯示，台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產模式，在 1999 至 2010 年間的比較，其中資訊通訊產業的外移生產比例從初期的 20% 增加到超過 85%，電子、電機、精密儀器和其他產業的海外生產比例，也都在 2010 年接近或超過 50%。塑膠橡膠、皮革毛皮、石料、基本金屬和運輸工具，比例則低於 20%。

若依此段期間的產業移轉變化比例來排序，如圖 5-7 所示，資訊通訊的變化超過 60% 最高，電機、其他和電子產品超過 40%，精密儀器約為 35%，其他的多低於 20%。調製食品、石料、家具與皮革則反而減少海外生產比例。

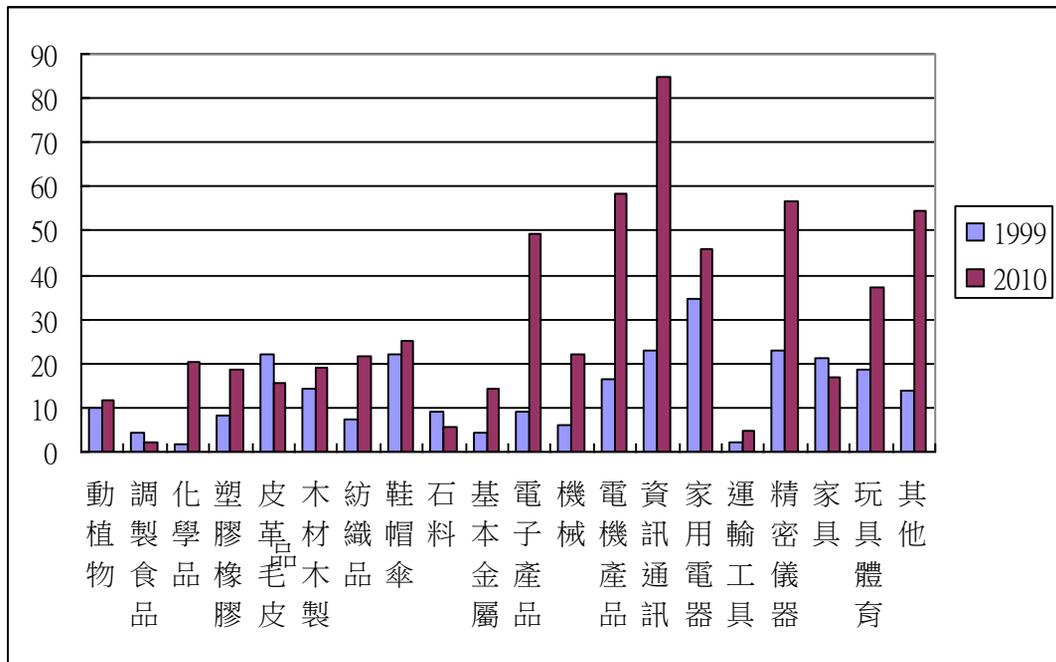


圖 5-6：台灣外銷廠商採取國內接單、國外生產年度比較

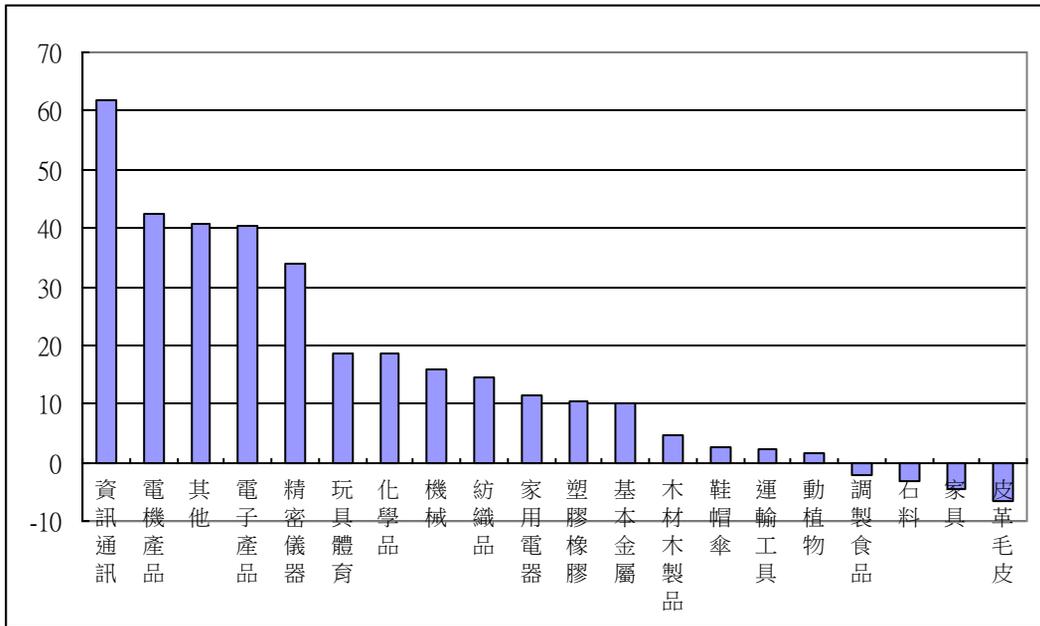


圖 5-7：台灣外銷廠商採取國內接单、國外生產變化排序

論及台灣的不平衡發展，中國大陸是不可忽略的因素。以台灣對大陸出口的相關程度如此緊密，但是政策上的評估與討論並不多。重要的政策補強方向之一，是深入討論並切實評估台灣和大陸的經濟互動。ECFA 簽訂之後一年的台灣經濟並未如當初預期，現在規劃的政策，雖然和十二五規劃有關連，但是針對所得成長遲緩和不均的問題，如何透過 ECFA 及與大陸經濟發展連結，則討論有限。當然兩岸經貿關係受限於政治因素不可忽略，但是以更積極主動的態度看待兩岸關係，以輔助台灣達成包容性成長的目的，應該是正面而且各方都期待的。

第二節 產業政策

台灣的產業發展政策整理的大要如表 5-1 及表 5-2 顯示，從早年的進口替代到出口擴張，1970 年代的基础建設，1980 年代的產業自由化，乃至 1990 年代的產業升

級計畫，這些產業發展過程大多可以帶來利益分享的效果，但是我們也看到 1990 代中期之後的經常性薪資和全年薪資的趨勢逐漸分離。受雇人員報酬的經常性比例偏低，但是績效性的或是年終紅利的比例則上升很多，即使如此，全年薪資依舊有十年沒有成長。依據前述圖 3-78 與圖 3-79 所示，我國的製造業工資指數近年來幾乎沒有成長；製造業與服務業的工資指數雖然情況較佳，但是成長仍舊有限。但是，從另一個角度來看，全體產業的勞動生產力有明顯成長。全體勞動生產力是以 GDP 為基礎計算，涵蓋雇主、自營作業者、受雇者與無酬家屬工作者，等於是全部人員的生產力總計。由工資指數和全體勞動生產力的差異，同樣可以引申我國總體和個體經濟成長數字的不一致。涵蓋雇主與自營作業者的生產力有明顯上升，但是只有受雇者的工資指數卻維持穩定而無成長，直接的解釋是雇主與自營作業者取得經濟成長的利益多於受雇人員。過去十多年來全體受雇人員的薪資不高，也就是他們的邊際生產力不高或產品價格不高。¹⁶但是邊際生產力不高或產品價格不高並不全然歸因於受雇人員本身的人力資本不足，產業的技術層次與生產加值不足，才是造成薪資成長緩慢的主因。

過去經濟成長初期，政府為了提昇產業發展的資本密集程度，相關的產創條例都是針對高科技產業減稅，使得產業發展朝向資本密集產業發展。由於產創條例以減稅做為獎勵創新的手段，造成主要都是大財團受惠，中小企業不易得到幫助。另外，傳統產業的中小企業也不易得到政府補助，甚至連貸款都有困難。專家座談中張清和委員就提及，政府的指標性產業銀行聯貸金額動輒以百億乃至千億計算，只要有這種大額貸款的一小部份，也許就可以使得為數不少的中小企業受惠。所以最近二十年來所謂科技新貴的名詞，恰可形容因為政府選定的重點產業賺取大量利潤，但是科技產業的資本密集性質只能使少數高技術人力獲取好處，而這種產業的利潤也不易均分給低技術人力。

¹⁶ 依據經濟學原理，受雇人員薪資等於邊際產值；邊際產值是邊際生產力與產品價格的乘積。

表 5-1：台灣產業發展策略、措施與代表性產業

年代	發展策略	重要措施	代表性產業
1950 年代	進口替代	<ul style="list-style-type: none"> ● 1951 年推動土地改革 ● 1953 年實施經建計畫 ● 1960 年實施獎勵投資條例 	食品
1960 年代	出口擴張	<ul style="list-style-type: none"> ● 1966 年設置加工出口區 	紡織
1970 年代	改善基礎設施	<ul style="list-style-type: none"> ● 1971 年推動十大建設 ● 1974 年設立工業技術研究院 ● 1979 年推動科學技術發展方案 ● 1980 年成立資策會 ● 1980 年設置科學園區 ● 1980 年聯華電子公司成立 	石化 鋼鐵
1980 年代	經濟自由化	<ul style="list-style-type: none"> ● 1982 年推動資訊工業十年發展計畫 ● 1982 年起推動策略性工業 ● 1987 年成立環境保護署 ● 1987 年台灣積體電路公司成立 	資訊
1990 年代	產業升級	<ul style="list-style-type: none"> ● 1991 年實施促進產業升級條例 ● 1991 年六年國建計畫 ● 1994 年次微米計畫成立衍生公司 	半導體
2000 年代	創新研發、產品高值化	<ul style="list-style-type: none"> ● 2000 年知識經濟發展方案 ● 2000 年挑戰 2008 國家發展重點計畫 	服務業、兩兆雙星、高值化傳統產業

資料來源：經濟部工業局。

表 5-2：台灣產業發展分階段背景、產業發展政策與影響

	戰後恢復期 (1946-51)	第一階段 進口替代 —輕工業 (1952-60)	輕工業出口 擴張 (1961-71)	第二階段進口 替代—重化工 業 (1972-80)	經濟自由化及 高科技工業萌 芽時期 (1981—1990)	高科技工業出 口擴張時期 (1991—2000)	產業調整 與發展 (2001-)
背景	<ul style="list-style-type: none"> ● 資本設備嚴重破壞 ● 高通貨膨脹 ● 基本需求暴增 ● 韓戰之轉機 	<ul style="list-style-type: none"> ● 缺糧、缺資金及外匯 ● 低所得 (GNPP C 1952 US\$196, 1965) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 國內需求飽和 ● 國內生產能力未全部利用 ● 轉為出口擴張 	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共設施不足 ● 勞工缺乏 ● 中間品缺乏 ● 貨幣供給快速增加 ● 1973 石油危機及其他 	<ul style="list-style-type: none"> ● 勞動密集產業衰退，工資上揚，荷蘭病環保意識抬頭，水電供應不足 ● 要求政治開放 (1/1988) 		<ul style="list-style-type: none"> ● 國際不景氣 ● 兩岸關係 ● WTO 入會問題 ● 製造業

	戰後恢復期 (1946-51)	第一階段 進口替代 —輕工業 (1952-60)	輕工業出口 擴張 (1961-71)	第二階段進口 替代—重化工 業 (1972-80)	經濟自由化及 高科技工業萌 芽時期 (1981—1990)	高科技工業出 口擴張時期 (1991—2000)	產業調整 與發展 (2001-)
		\$217) ● 高失業 率 (1952 - 4.4%, 1965 - 3.3) ● 外貿政 府雙赤 字		國際衝擊 ● 開放國內市 場及台幣升 值壓力	後蔣時代開 始) ● 與大陸關係 漸解凍 (1987) ● 外貿盈餘及 外匯存底大 增，引來國 際壓力 ● WTO ● 亞洲金融危 機(7/1997)		移向大 陸 ● 政治問 題 ● 資本流 動 ● 競爭力 ● 全球化 與知識 經濟下 的失業 問題
產業 發展 政策	● 產業重建 ● 增加基本 需求 ● 保護國內 產業 ● 進出口管 制 ● 基本產 業：肥 料、水 泥、紡 織、糖	● 目標： 穩定物 價、賺 外匯、 吸引投 資、增 加就業 ● 促進進 口替代 ● 土地改 革 ● 第一次 四年計 劃，工 農並行 發展 ● 基本產 業：肥 料、電 力、紡 織	● 設立高雄 (1966)、楠 梓(1971)、 台中(1971) 加工出口 區	● 改善產業結 構，發展 中間物品及 策略產業 ● 發展重化產 業、原料及 中間組件 ● 大型投資案 ● 推動十大建 設：完成中 鋼、中油、 中船建廠 ● 發展產業技 術：設置工 業技術研究 院 (1973)、資 訊工業策進 會(1979)、 生物技術開 發中心 (1984)執行 科技專案計	● 1970 年代末 期起開始推 動經濟自由 化(包括金融 自由化及國 際化) ● 1981 新竹科 學園區 ● 改善產業結 構：1991 產 業升級條例 ● 1990 亞太營 運中心、 1996 亞太 金融中心 ● 1990 六年國 建計劃、12 高科技方案 ● 允許台商到 大陸投資 獎勵創業投資 事業：「獎勵投 資條例」給予	● 推動十大新 興工業：「促 進產業升級 條例」 (1991) 給 予五年免稅 或投資抵減 ● 補助產品研 發：實施「主 導性新產品 開發輔導辦 法」 (1991)，最 高補助研發 費用 50% ● 補助技術研 發：民間參 與科技專案 計畫(1997) ● 推動 NII(國 家通訊與資 訊基礎建設) (1996)	● 亞太營 運中心—國民 黨執政 時之口 號 ● 全球運 籌中心—民 進黨執 政時之 口號 ● 六大新 興產業 ● 四大智 慧型產 業 ● 十大重 點服務 業

	戰後恢復期 (1946-51)	第一階段 進口替代 —輕工業 (1952-60)	輕工業出口 擴張 (1961-71)	第二階段進口 替代—重化工 業 (1972-80)	經濟自由化及 高科技工業萌 芽時期 (1981—1990)	高科技工業出 口擴張時期 (1991—2000)	產業調整 與發展 (2001-)
				畫	租稅減免 (1984) 加強環保：成 立「行政院環 境保護署」 (1987)	<ul style="list-style-type: none"> ● 在大學及研究機構設立創業育成中心 (1998) ● 研究單位可擁有政府資助之研發成果：「科學技術基本法」 (1999) 	
影響	<ul style="list-style-type: none"> ● 通貨膨脹下降 ● 經濟漸穩工業產值提升至戰前水準 ● 美援 (1951-1968, US\$1,482 Million) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 經濟成長快速、外匯增加、農產加工多 	<ul style="list-style-type: none"> ● 1960-71：GNP 年成長率 9.9% ● 1971 每人 GNP US\$443 ● 外貿盈餘外匯漸增 	<ul style="list-style-type: none"> ● GNP 年增率 1971-80：9.4% ● 1980：每人 GNP US\$2,344 ● 外匯 1971 US\$617 MN, 1980 \$7.2BN ● 物價穩定 (1974 除外) 	<ul style="list-style-type: none"> ● 從泡沫經濟到經濟調整 ● GNP 年增率漸減 ● 外貿盈餘外匯及減少 ● 與世界經濟整合 ● 對大陸經濟依存度上升 ● 亞洲金融危機開始影響台灣經濟 		

資料來源：經濟部工業局。

1990 年代我國的產業政策主軸是產業升級，代表性產業是半導體，新竹科學園區成為帶動經濟成長的代表性區域。進入 2000 年之後，政府選定服務業、兩兆雙星與高值化傳統產業，作為創新研發與產品高值化的對象。但是兩兆雙星產業在十年的發展之後，近來證實發展遭遇瓶頸。至於服務業與高值化傳統產業兩部分，成效似乎也相對有限。我國有擠入全球排名的資訊產業與自行車製造業，但是服務業

與傳統產業至今尚無知名品牌。

馬英九總統於 2008 年就任後，行政院陸續推出六大新興產業，四大智慧型產業，以及十大重點服務業。政府於 2009 年初選定生物科技、綠色能源、精緻農業、觀光旅遊、醫療照護、文化創意為重點的六大新興產業，2010 年 12 月 2 日行政院會通過四大智慧型產業，包括雲端運算、智慧電動車、發明專利產業化與智慧綠建築。2009 年 10 月的總統府財經諮詢小組會議，建議未來具有潛力的十大重點服務業：美食國際化、國際醫療、音樂及數位內容、華文電子商務、國際物流、會展、都市更新、WiMAX、教育（高等教育輸出）、金融服務（高科技及創新產業籌資平台）。除此之外，近年來亦有經建會主導的「產業有家，家有產業」，又如經濟部的「一鄉一特產」，「品牌台灣」與「搭橋計畫」等計畫。綜合而言，過去幾年來政府推出的之產業規劃相當廣泛，幾乎涵蓋各種產業發展的可能。但是，每一項目大都選定一種產業，單獨針對該產業別進行發展規劃，這種規劃方式固然可望對特定產業發展有所挹注，但是也可能面臨以下侷限：一方面缺乏不同產業間橫向互補的連結，另一方面也對產業發展所面臨的社會狀況、所需的人力培植和相關配套著墨較少。

再者，晚近十年來的產業發展策略，主要集中在六大新興產業、四大智慧型產業以及十大重點服務業。除了六大新興產業與四大智慧型產業，是知識密集和資本密集的產業之外，十大重點服務業有許多是勞力密集型產業。同時，近年來廠商類別增加最多的為餐飲業與勞動派遣業已如前述。換言之，從 2000 年以來，產業發展的方向逐漸偏向發展服務業，以此吸納工業部門釋出的人力。服務業的擴展固然可以創造更多就業機會，解決失業問題，但服務業也是相對低薪、低技術內涵與低附加價值的工作。過去發展服務業的政策動機相對單純，主要是為了解決失業問題而不得不然的政策。不過，類似政策在多次的失業結構改變之後，以服務業吸收製造業釋出的勞動力效果已經逐漸消失；參閱本計畫第四章第二節第二段的討論。未

來的產業發展策略，除了注重就業機會的開發之外，應該同時強調工作所得的提昇與附加價值的增添，如此才能達到包容性成長的目的。

第三節 勞動政策

台灣過去二十年的成長面對典型的包容性成長問題。台灣的產出成長的速度遠超過雇用機會的成長，實質工資和所得的差異，在絕對數字和相對數字都持續擴大，工資不均度惡化普遍發生在產業之間與性別之間，非正式部門 (informal sector) 的雇用持續增加，相對的，有正式契約和工作保障的正式部門雇用也相對減少。

勞動政策中的工資政策，在過去二十年來持續提高最低工資，同時也強化最低工資政策的強制執行 (enforcement)。由資料來看，此政策確實有助於女性最低薪資的成長；根據本研究的資料分析，產業別的工資分配可以明顯看出此趨勢，尤其是農業和製造業的薪資分配左尾大幅上升。另一方面，勞動政策對於婚育女性的照顧，近年來有長足進步，對於性別就業間的平等，應有明顯成效。

由於生產模式逐漸改變，工作外包 (outsourcing) 和部份工時的受雇人員比例在近年來持續擴大，雇主雖然不必對這些派遣勞工和部份工時勞工給付勞健保、資遣費及退休金，但是人力派遣公司對於這類勞工還是受到嚴格的法規限制。派遣公司雇主必須提供勞保與按月付薪，不過政策的執行是否完整，就端賴勞方與資方的協商是否順利。本研究的資料分析顯示，人力仲介公司在晚近幾年大幅增加，對於這類勞工的保障，政府應該有專責單位控管與了解。

外勞增加是另一個可能造成包容性成長的問題。對照新加坡和日本的情況，星國超過 1/3 人口是外籍勞工，而且該國沒有最低工資限制，因而造就星國經濟活力與勞動市場彈性。最近該國正在熱烈討論的「新加坡人優先」(Singaporean first) 的政策，考慮在勞動市場上給予新加坡公民更多的保護，但是此舉造成多數企業的反

對。對於最低工資的設定，該國企業也多反對的聲音。另一方面看日本的情況，日本對於外籍勞工的限制很嚴格，國內的工作機會大多由本國勞工承擔，不均度的數字也比其他國家低得多。顯然，外勞政策是兩難的問題，要顧及勞動市場的活力與效率，引進外籍勞工填補本國勞工的不足，增加勞動市場的互補性是一端，但是這樣做不免帶來本國勞工被替代，以及低薪資水準無法提高。如果限制外勞進口，又可能造成部份惡劣工作環境的產業缺乏勞工，同時基層或勞力密集的工作缺乏人力。

針對外勞與本國勞工的互補與替代問題，一個可能的考慮是引進各種證照或認證制度，設法區分本國勞工與外籍勞工的品質；這也是新加坡當局正在規劃的事項。以人口老化社會所需的家事管理、看護或照護工為例，本國勞工的薪資受到外籍勞工的壓縮，通常只能領取最低工資水準。因此，星加坡的勞動相關官員指稱，最低工資的設定可能變成最高工資。即使這樣的立論不完全正確，確實可能造成本國和外籍勞工之間的不和諧。引進認證制度的好處是針對服務品質分級，這種制度的引進需要官方和民間共同配合，加上對於雇主、勞工與訓練機構的三方共同合作，才可以竟全功。相關的可能做法請見後續的政策建議部份。

另關於外籍白領勞工的聘雇，參考日本和新加坡的例子，他們都在人口老化的思考下，為了維持經濟成長活力，對於高技術人員的移民採取更為放寬的態度。依據勞委會職訓局資料，到 2011 年十月份為止，台灣的有效聘雇白領外籍人員只有 26,253 人，主要集中在台北、新竹與桃園地區。從整體就業人數比例來看，只佔千分之 3.3。展望長遠未來，要強化產業的新技術與競爭力，台灣在未來引進更多的外籍白領高技術人員，可能是勞動主管當局必須考慮的方向。

另一個值得注意的現象是台灣的勞動爭議次數遠高於其他主要國家。表 5-3 是包括日、韓、美、加和歐洲諸國的勞動爭議次數。過去十年之間，各國的爭議次數大約都是三位數，只有法國在 2000 年前後達到四位數。美國和加拿大的勞動爭議

定義相對嚴格，因此次數少。歐洲國家是典型的工會主導勞動市場，爭議次數少，但平均每案涉及的人數從數十人到數千人都有。我國的勞工爭議次數多，主要理由應該在於工會力量有限，勞資雙方遇有不一致，只能以方式爭議表達，不易由工會主導，和資方談判爭取勞工權益。

表 5-3：各國勞動爭議次數

年別		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
韓國	次數	198	250	235	322	320	462	287	138	115	108
	人數(1)	92	178	88.5	93.9	137.2	185	117.9	131.4	93.4	114.3
日本 (1)(2)	次數	154	118	90	74	47	51	50	46	54	52
	人數	25.7	15.3	12.2	7	4.4	7	4.1	5.8	20.8	8.3
美國(3)	次數	17	39	29	19	14	17	22	23	23	16
	人數	72.6	393.7	99.1	45.9	129.2	173.3	99.7	76.6	192.9	82.7
加拿大(4)	次數	413	378	381	294	266	297	260	151	206	187
	人數	159.6	142.7	221.1	165.6	78.8	259.2	199	42.3	65.6	41.3
法國(5)	次數	1,417	1,427	1,105	745	785	699	...	...	...	...
	人數	151.6	210.7	118.6	66.7	62.5	60.4	...	...	...	...
德國(6)	次數	...	67	48	938	...	...	...	...	...	...
	人數	187.7	7.4	60.9	428.3	39.7	101.4	17.1	168.7	106.5	154.1
義大利	次數	753	966	746	616	710	745	654	587	667	621
	人數	935	687	1,125.00	5,442.00	2,560.70	709.5	960.9	466.9	906.3	669.2
英國(8)	次數	205	226	207	162	138	135	116	158	152	144
	人數	140.9	183.2	179.9	942.9	150.6	292.7	92.6	713.3	744.8	511.2

資料來源：日本—「國際勞働比較」(2011年)；其他國家—ILO

附註：

(1)不包括無直接影響者。(2)不包括歇業不及半日者。

(3)美國不包括涉及少於千人之罷工以及罷工期間不及一天或輪班者。美國勞資爭議次數及人數僅指發生於當分之爭議。

(4)罷工持續至少半天且損失日數 10 天以上。

(5)僅統計民營企業(不含交通運輸業)。包括局部性的爭議。以場所單位為統計標準。調查資料中斷於 2004 年。

(6)含罷工期間不及一日，且總損失日數達 100 工作天以上之案件。不含公共行政業。

(7)按每日工時 7 小時計算。

(8)含罷工參與人數不超過 10 人或罷工期間不及 1 日，且總損失工作日數達 100 日以上之案件。不含政治罷工。

對照台灣的勞資爭議案件與人數統計，如表 5-4 所示，案件數從 1999 年的 6,000 件增加到 2010 年的 23,865 件，總爭議人數則介於三萬人至十二萬人之間。如果從

全部牽涉的總人數來看，台灣的勞資爭議人數遠高於日、韓水準，甚至與英、德等國相當。重點是，台灣的勞動市場規模比這些國家都要小得多。如果勞資爭議的件數和人數，佔整體勞動力的比例遠高於日、韓乃至歐洲國家，則台灣的勞動市場平等條件，顯然有不少尚待加強之處。再從爭議的類別來看，如表 5-5 所示，主要的爭議集中在工資和工時，其次是福利。由於工會力量薄弱，企業分配盈餘時也較有可能忽略勞工權益，所以我國的勞資爭議集中在工資和工時，有其背景原因。¹⁷工資與福利是包容性成長關照的要項。在推動包容性成長時，降低勞資爭議也有需要著力之處。

從包容性成長的角度來看，台灣的勞動市場對於勞資雙方的平衡與保障可能仍有不及週全之處，才會產生這麼多勞資爭議。勞資爭議不僅有害經濟成長效率，也同時帶來社會成本和無謂損失。如何透過法規與宣導，加強勞資雙方溝通並減少勞資爭議，應該也是我國在包容性成長的概念下，應該努力的方向。

表 5-4：我國勞資爭議件數與人數統計

年別	總爭議件數 (件)	單位：件，人		
		勞工行政主管機關(構) 協商調處案件(件)	總爭議人數 (人)	勞工行政主管機關(構) 協商調處案件(人)
1999	5,860	5,806	30,440	30,363
2000	8,026	6,579	56,543	53,790
2001	10,955	7,405	58,643	51,961
2002	14,017	9,392	105,714	97,436
2003	12,204	6,892	28,821	20,815
2004	10,838	5,827	32,478	25,932
2005	14,256	8,173	85,544	77,642
2006	15,464	10,105	81,639	74,811
2007	19,729	10,188	121,563	109,242
2008	24,540	11,074	65,274	48,182
2009	30,385	15,104	68,649	48,954
2010	23,865	11,565	42,934	28,367

資料來源：中華民國一本會勞動統計月報。

說明：2008 年以前每一爭議案件容許 2 種以上爭議類別，自 2008 年起每一爭議案件僅依主要爭議類別進行統計。

¹⁷ 感謝辛炳隆委員提供此觀點的說明。

表 5-5：我國勞資爭議類別統計

	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	
爭議件數	12,204 (6,892)	10,838 (5,827)	14,256 (8,173)	15,464 (10,105)	19,729 (10,188)	24,540 (11,074)	30,385 (15,104)	23,865 (11,565)	
爭議類別	契約爭議	6,427 (3,640)	4,851 (2,709)	6,732 (4,086)	6,669 (4,429)	8,668 (4,763)	1,737 (1,021)	2,230 (1,364)	1,773 (1,305)
	工資爭議	5,536 (3,042)	5,289 (2,543)	6,456 (3,391)	7,584 (4,703)	10,034 (4,781)	9,186 (3,427)	9,756 (4,345)	9,217 (3,547)
	工時爭議	120 (82)	169 (138)	204 (167)	235 (203)	380 (295)	8,343 (3,741)	10,372 (5,051)	6,722 (3,169)
	退休爭議	507 (335)	461 (307)	762 (485)	610 (394)	766 (493)	762 (415)	852 (496)	746 (412)
	福利爭議	234 (186)	236 (185)	258 (205)	221 (177)	348 (238)	1,381 (819)	1,412 (946)	1,598 (1,070)
	勞保爭議	322 (180)	357 (248)	414 (303)	535 (417)	817 (522)	8 (8)	7 (7)	11 (11)
	管理爭議	198 (148)	159 (121)	184 (130)	228 (169)	216 (153)	— —	— —	— —
	職災爭議	866 (565)	922 (564)	1,144 (736)	1,221 (861)	1,393 (861)			
	安全衛生爭議	—	1 (1)	7 (6)	—	3 (3)	2,486 (1,240)	4,680 (2,258)	3,157 (1,583)
	工會爭議	4 (4)	5 (5)	10 (10)	8 (8)	11 (10)	69 (39)	135 (21)	27 (18)
就業歧視爭議	8 (8)	8 (8)	29 (28)	64 (61)	80 (66)	13 (12)	103 (4)	4 (4)	
大量解僱爭議	—	2 (2)	5 (5)	3 (2)	2 (2)	109 (104)	271 (269)	195 (195)	
其他爭議	1,634 (1,156)	1,241 (737)	1,207 (588)	1,736 (1,044)	3,422 (1,489)	119 (77)	69 (29)	44 (26)	
爭議人數	28,821 (20,815)	32,478 (25,932)	85,544 (77,642)	81,639 (74,811)	121,563 (109,242)	65,274 (48,182)	68,649 (48,954)	42,934 (28,367)	
處理方式	協調	10,559 (5,224)	9,199 (4,191)	11,756 (5,759)	12,796 (7,521)	16,367 (7,221)	19,546 (6,405)	25,441 (9,852)	19,108 (6,867)
	調解	1,933 (1,933)	1,724 (1,724)	2,135 (2,130)	2,388 (2,376)	2,846 (2,813)	4,320 (4,320)	5,201 (5,201)	4,469 (4,469)
	仲裁	—	1 (1)	—	—	—	—	—	—

資料來源：勞委會勞工統計月報。

說明：勞資爭議案件包括勞工行政主管機關協商調處及委託民間團體協商調處案件，括弧()內數字係勞工行政主管機關勞資爭議協商調處案件。

第四節 福利政策

如表 5-6 所示，台灣的社會福利法規可以追溯到 1940-1964 年的第一階段，主要是勞保條例的設定。第二階段從 1965-1979 年，重要的法令是兒童福利法；第三階段從 1980-1987 年，老人福利法和社會救助法幾項重要法案都在此時訂定。第四階段由 1933 迄今，通過的法案數目數倍於之前的其間，可見得福利措施隨著經濟成長與日俱增。

早年台灣的福利政策相對保守，歸屬於貧窮家戶的比例，在過去只佔全體家戶的 1%，晚近逐漸調高到 2%，但所涵蓋的比例仍低。1995 年台灣開辦全民健保，一舉解決貧病相依的問題，台灣的健保亦同時被譽為全球最佳的制度 (Krugman, 2010)。在包容性成長的文獻中，談到全民健保的情況並不多，理由是多數國家並未有類似制度，台灣的全民健保在包容性成長的衡量，應該樹立了典範而值得肯定。但是全民健保財務一直面臨挑戰，必須於近期內獲得解決。台灣近年的福利政策不斷擴張，支出比例比之星港韓都高。

如下表所列，台灣從 1940 至 2010 的各項社會政策與法規頒布，大多數法規集中於 1990 年代之後頒布或修正。尤其 2000 年之後的社福法規更快速擴張。2001 年開始，台灣的失業保險請領制度從五年一次，一生三次，改變為隔年可以請領一次，台灣的失業期間從此大幅上升。2011 年台灣的福利支出已經是政府政務支出的第一大項。由此觀之，台灣的某些福利制度固然有助於包容性（平均）的達成，但是同時也可能造成更多不均度或成長遲緩。日前（12 月 2 日）立法院才剛通過老農津貼與八大社福補助同時也調升。以台灣的社會福利支出佔政府支出最大項目，再對照星港韓等國社福支出比例，台灣的社福支出確實偏高。

部份項目的社福支出的補助所得或消費性質固然有其必要性，例如低收入戶的兒童生活補助或就學生活補助；但是部份項目應該可以納入工作津貼的概念，例如身心障礙生活補助或原住民給付，這些項目看來似乎都是消費直接補貼，較少工作

津貼的概念。類似這種直接補貼消費的作法，和扶貧成長為主的包容性成長概念有別，因為這種補貼方式和個人的努力或投入勞動力無關，純粹依照身分別補貼，反而可能造成更多不均。未來針對可能造成更多不均度或阻礙就業的福利制度，應該逐一檢討誘因機制，以扶貧就業的精神推動，逐漸減少對消費和所得的直接補貼。

表 5-6：1940 年至 2010 年社會政策與法規頒佈及修正概況表

政策與立法名稱	頒佈時間	最後修正
第一階段		
社會部成立	1940	
戰後四大社會政策綱領 包括民族保育政策、勞工政策、農民政策及戰後社會安全初步設施	1945	
憲法基本國策章社會安全節—152-157	1946	
勞工保險條例	1958.07.21	2009.11.25(第 14 次)
第二階段		
民生主義現階段社會政策綱領	1965	
行政院令頒施行”社區發展工作綱要”	1968	
現階段社會建設綱領	1969	
小康計畫	1972	
兒童福利法	1973.02.08	2000.06.14(註 1)
復興基地重要建設方案	1979	
第三階段		
老人福利法	1980.01.26	2009.07.08(第 5 次)
殘障福利法	1980.06.02	(註 2)
社會救助法	1980.06.14	2010.12.29(第 6 次)
貫徹復興基地民生主義社會經濟建設方案	1981	
少年福利法	1987.01.23	2000.06.14(註 1)
農民健康保險條例	1987.06.23	2010.01.28(第 5 次)
第四階段		
台灣人口邁入高齡化	1933	
全民健康保險法	1994.08.09	2011.01.26(第 8 次)
兒童及少年性交易防制條例	1995.08.11	2007.07.04(第 6 次)
老年農民福利津貼暫行條例	1995.05.31	2007.08.08(第 6 次)

政策與立法名稱	頒佈時間	最後修正
性侵害犯罪防治法	1997.01.22	2010.01.13(第4次)
社會工作師法	1997.04.02	2009.05.27(第5次)
身心障礙者保護法	1997.04.23	(註2)
儲蓄互助法	1997.05.21	2002.02.06
家庭暴力防治法	1998.06.24	2009.04.29(第4次)
特殊境遇婦女家庭扶助條例	2000.05.24	(註3)
志願服務法	2001.01.20	
兩性工作平等法	2002.01.16	(註4)
敬老福利生活津貼暫行條例	2002.05.22	2008.09.30 廢止
原住民敬老福利生活津貼暫行條例	2002.05.22	2009.04.29 廢止
兒童及少年福利法	2003.05.28	2010.05.12(第3次)
社會福利政策綱領(修訂)	2004	
勞工退休金條例	2004.06.30	2007.07.04(第1次)
性騷擾防治條例	2005.02.05	2009.01.23(第2次)
公益勸募條例	2006.05.17	
身心障礙者權益保障法	2007.07.11	2011.02.01(第3次)(註2)
國民年金法	2007.08.08	2008.08.13(第1次)
性別工作平等法	2008.01.16	2011.01.05(第3次)(註4)
特殊境遇家庭扶助條例	2009.01.23	2009.01.23(註3)

註1：「兒童福利法」及「少年福利法」於2003.05.28合併為「兒童及少年福利法」

註2：「殘障福利法」(1980)及「身心障礙者保護法」(1997)於2007.07.11陸續修訂名稱為「身心障礙者權益保護法」

註3：「特殊境遇婦女家庭扶助條例」於2009.01.23修正名稱為「特殊境遇家庭扶助條例」

註4：「兩性工作平等法」於2008.01.06修正名稱為「性別工作平等法」

第六章 2008~2010 年具包容性概念相關政策盤點

為防範 2008 年下半年以來因全球金融海嘯引發經濟衰退，並進而波及就業市場，導致失業率上升之情勢，我國自 2008 年 11 月起積極推動「97-98 年短期促進就業措施」及「98-101 年促進就業方案」，以此減緩失業問題，同時於 2009 年 3 月推動「培育優質人力促進就業計畫」。另為有效及時因應就業情勢，在「98-101 年促進就業方案」之基礎上，加強推動「99 年促進就業實施計畫」、「100 年促進就業實施計畫」等相關促進就業措施。

(一)「97-98 年短期促進就業措施」

本措施提供公部門短期工作機會，以中高齡勞工、婦女、原住民、身心障礙者、大學畢業無工作經驗者為優先進用對象，同時結合就業與訓練，厚植勞工的就業準備力，有利於勞工穩定就業。97 年 11 月起提供約 4.8 萬個就業機會，相關措施多可延續至 98 年底，陸續已提供 7.3 萬個就業機會。2008 與 2009 年經費支出約分別為 30 億元與 110 億元。其中，為鼓勵企業提供工作機會增聘失業勞工者，以其安定生活，由勞委會推動「立即上工」計畫。

(二)「98-101 年促進就業方案」

本方案以積極勞動市場政策的理念，規劃「擴大產學合作」、「強化職業訓練」、「提升就業媒合成功率」、「提供工資補貼」、「協助創業或自僱工作者」，以及「加強短期促進就業措施」等六大策略，藉由短、中、長期促進就業措施，協助降低失業率。原訂 98 至 101 年平均每年約提供 5.5 萬人就業機會、24 萬人次訓練機會，並衡酌就業情勢，如有必要，研擬額外之加強促進就業措施。截至 98 年底，本案共計促進 7.7 萬人就業、培訓 42.5 萬人次，執行率分別為 133%與 180%。關於

98-101 年促進就業方案各項計畫案之工作項目、主辦機關與就業效果，詳列於表 6-1。本案辦理人數及經費整理詳見表 6-2。

根據表 6-1 及表 6-2 的內容，各計畫案的就業效果未必達到 100%，至於是確實未達成，抑或是資料未完全登錄，不得而知。不過，若以全部的就業方案來看，促進就業人數達 215,357 人，培訓人次更高達 943,530 人次。以總經費 331 億來看，每人平均分得的經費是 28,561 元。若只計算就業人數分得全部經費，每人也只有 153,699 元。由此觀之，以每人有限的經費協助短期就業或受訓，可以有效提供就業機會或人力資本增進，並可渡過經濟衝擊期間，避免失業率過度上升造成人力資本損失與社會不安，政策之正當性與有效性值得肯定。

(三)「培育優質人力促進就業計畫」

為協助青年就業，由教育部協調相關部會提供近 3 年大專畢業之待業者至職場(企業、非營利事業組織及教育基金會等)實習、從事教學服務、研究助理等工作機會，以及針對大專以上待業者提供訓練進修機會等 16 項培育優質人力促進就業措施。本計畫期程為 98 至 100 年，共計促進 10.2 萬人就業，培訓 4.2 萬人，投入經費 292 億 7,738 萬元。

(四)2010 年促進就業相關措施

1.「99 年促進就業實施計畫」

為因應金融海嘯之後續影響，並減緩 2008-2009 年政府短期促進就業措施結束對就業市場之衝擊，我國政府於「98-101 年促進就業方案」基礎上，推動「99 年促進就業實施計畫」，優先將政府資源投入民間，推動薪資補貼計畫，再輔以公共就業型計畫，並持續推動提升就業媒合成功率、協助創業與自僱工作者等中長期促進就業計畫，計畫以促進 18.7 萬人就業、培訓 23.7 萬人次為目標。本實施計畫於

2011年2月底結束，計畫成果總計促進約近20萬人就業，培訓42.6萬人次，執行率分別為107%、179%。

2. 「96-98學年度大專畢業生至企業職場實習方案」

由教育部推動「96-98學年度大專畢業生至企業職場實習方案」，自2010年9月開始辦理，共計媒合3萬人次。

(五) 2011年促進就業相關措施

促進就業向為政府施政重點，2011年政府持續加速推動全球招商、區域產業及服務業發展，以擴增國內投資機會，創造長期的就業機會。此外，由於就業情勢逐漸復甦，2011年縮減促進就業辦理規模，尤其是短期促進就業相關措施，惟仍持續推動「100年促進就業實施計畫」、「96-99學年度大專畢業生至企業職場實習方案」（按原名稱為96-98學年度大專畢業生至企業職場實習方案）、「促進中小企業創新增僱員工補助計畫」等促進就業措施，加強與活絡勞動市場機制，配合經濟及產業發展，以減緩失業問題。

(六) 勞委會因應金融海嘯相關方案及計畫

1. 勞委會主導之促進就業方案從97年九月開始執行，包括立即上工計畫、訓練後推介就業、僱用獎助津貼、就業啟航計畫、公部門短期就業專案、多元就業開發方案、希望就業專案、黎明就業專案等，至100年七月止，共計協助266,121人次就業，核定經費174.88億元。
2. 針對擴大提升勞工職能，勞委會推動立即充電計畫、產業人才投資方案與充電加值計畫，共計培訓542,737人，核定經費34.97億元。

3. 保障勞工權益及穩定就業，勞委會頒布法規保障無薪休假勞工權益，啟動立即關心計畫，穩定就業輔導團，並積極辦理多次大型就業博覽會。確實有助於勞工權益之保障與就業穩定。

以上三項措施之詳細內容分列於表 6-3 各表中。

(七) 教育部「培育優質人力促進就業計畫」

相關方案共計有 16 個主要方案，連同次方案共計 18 個，主要都是引介並協助大專畢業生、碩士生、博士生及博士後研究人員，至相關的學術或研究機關進行實習、服務、推廣與增能。各方案詳細項目列於表 6-4，相關計畫共計協助 112,055 人次就業，核定經費 291 億元。每人平均費用為 26 萬元左右。以接近基本工資的成本，鼓勵大專以上畢業生至學術機構實習與服務，除了可以提供這些具大專以上學歷初入勞動市場的勞動力最直接的工作機會，又因為在學術機關中任職，可以延續更多的學習機會，避免因為失業造成人力資本浪費，同時顯著增進人力資本，可謂是一舉多得的勞動政策。

馬英九總統就任後，行政院先後提出六大新興產業，四大智慧型產業，以及十大重點服務業，涵蓋目前台灣的主要產業，也多在發揮台灣現有的產業優勢。除此之外，政府同時推動許多計畫協助企業發展品牌與拓展市場，例如經建會的「產業有家，家有產業」，又如經濟部的「一鄉一特產」，「品牌台灣」與「搭橋計畫」等，這些都顯示出政府長年的經營與努力。

(八) 中小企業技術研發補助計畫 (SBIR)

經濟部中小企業處對於中小企業技術研發補助計畫(SBIR)，以經費資助廠商進用研發人員，鼓勵產學合作以創造就業機會。從 2004 至 2010 年為止，該計畫的核准件數大致都在 300 至 350 件左右，唯獨 2009 年和 2010 年分別為 700 件和 450 件，

顯然是為了協助廠商渡過金融危機的衝擊而進行的權宜分配。根據 SBIR 2004-2008 年的成效追蹤評估，發現廠商平均實收資本額 89,226 千元，成長至 109,794 千元，成長幅度 23%；平均營業額由 296,352 千元，成長至 650,515 千元，成長幅度 11%；平均總員工人數由 41 人，成長至 57 人，成長幅度 39%。上述資料指出，SBIR 對於企業之資本額、營業額與雇用人數，都帶來正面而明顯的效果。SBIR 同時帶來廠商增加國內投資（比例達 33%），增加相關研發投資（比例達 21.5%），擴建廠房投資（比例達 20.9%），新購設備投資（比例達 12.4%）與商業化應用投資（比例達 11.5%）。再從 SBIR 衍生之產值效益部份來看，增加產品產值部分佔全部效益的 78%，降低成本佔 11%，增加技術或製程產值佔 9.3%，增加服務或其他產值佔 2%。綜觀上述，顯示 SBIR 之推動有具體成效。

（九）勞委會外勞政策近期變革

過去十多年來政府的產業發展政策聚焦於振興景氣及國內產業發展，因而允許外勞專案引進，適用於新廠及擴充設備案、經濟部加工出口及科學園區專案、重大投資製造業、與重大投資營造業等 4 項專案。但為了避免外勞過多影響本國勞工就業，則規定非專案引進的外勞名額僅能循環使用。此結果造成上述 4 項專案所引進外勞人數與所占比例，隨著時間經過而增加，其中以重大投資製造業引進名額成長幅度最大。由於政府所訂投資金額下限很高，對於非傳統製造業的下限為五億新台幣，對傳統製造業的下限則為二億新台幣。過去十多年來傳統產業面臨經營困難，廠商投資意願低落，導致專案引進外勞者大多集中在高科技產業。根據辛炳隆（2007）的估計，1995 至 2002 年間，國內電力及電子機械業所引進外勞人數平均每年增加 3,114.25 人，不僅在絕對數字上遠高於其他產業，在外勞和本國勞工的雇用比例上，也遠高於同期的其他傳統產業。這樣衍生的直接問題是，高科技產業是資本密集產業，開放外勞的同時造成高科技產業的成本下降與雇用外勞增加，對於本國基層勞

工的就業幾無助益。尤有甚者，高科技的從業人員普遍也是人力資本較高的族群，因而更進一步造成科技產業和傳統產業的薪資差距與就業機會不均衡。與此同時，傳統產業不易使用外籍勞工降低成本，只好直接外移到人力成本較低的國家。傳統產業也是勞力密集產業，這些產業一旦出走之後，直接受到衝擊的就是低技術和中高齡的勞工，更造成失業、低就業與工資不均度惡化問題。

有鑒於此，勞委會於 2007 年修訂外勞聘雇標準，規定具有特定製程或特殊時程製造工之人數，每 5 人得申請聘僱外國人 2 人。此外，該審查標準也依照缺工人數訂定核配比例上限。這次修正透過機制設計，使得雇主進用外勞的同時，必須以雇用本國勞工為前提，因此對於本國勞工的就業機會有正面效果。至於將缺工人數連結核配比例上限，也是直接有助於降低外籍勞工排擠本國勞工的措施。此外，由於傳統產業有製程的比例較高科技產業為多，因此在這次的聘雇標準更改，對於傳統產業的外勞聘雇較為有利，某種程度上可以矯正前述高科技產業進用較多外勞的不公平，及因此衍生的分配不均。綜合上述，可見勞委會的外勞政策具體考慮國內目前的就／失業狀況，配合產業發展趨勢，而與包容性成長之目標一致。

（十）行政院改善所得分配具體方案

為因應 2008 年金融海嘯帶來的所得分配惡化，由經建會主導，會同行政院 13 個部會，於 99 年 8 月 26 日成立「行政院改善所得分配專案小組」，提出「改善所得分配具體方案」，並協調解決各項問題，期使所得分配達到相對公平，逐步縮短貧富差距。該小組標舉七大策略，分為短、中、長期措施之各項重點工作。短期策略涵蓋社會安全網的健全，擴大辦理各項費用補助與就業補貼，以及建置中央跨部會資料庫整合平台，強化對於貧戶與弱勢的掌握及照顧。這些措施直接改變法令或制度，對於貧戶與弱勢帶來直接的福利水準提昇，當可收立竿見影之效。中期策略的目標主要在提升勞動生產力，擴大國內需求，改革稅制與提升就業水準。長期

策略有二，分別是平衡發展落差，活化在地人力，以及改善產業結構，促進服務業發展。兩個策略中，第一個以經建會的「產業有家，家有產業」為主，涵蓋十二年國教推動，農村人力的活化利用，以及行銷原住民特色之在地經濟。本方案之規劃設計與執行，與包容性成長的目標完全相合，相信在幾年之內就可以有具體成效。

表 6-1：經建會「98-101 年促進就業方案」計畫內容及成效

促進就業措施類別	工作項目	主辦機關	就業效果 ¹
一、擴大產學合作	(1)青年人才培訓深耕方案	勞委會	8%
	(2)產業二技專班	教育部	80%
	(3)產學攜手合作計畫	教育部	80%
	(4)高職重點產業類科就業方案	教育部	80%
	(5)實用技能學程	教育部	40%
	(6)建教合作班	教育部	40%
	(7)產業研發碩士專班	教育部(高、技)、經濟部	80%
二、強化訓練以促進就業與預防失業	1、失業者訓練		
	(1)照顧服務訓練	勞委會	0%
	(2)物流人才培訓	勞委會	0%
	(3)青年職場體驗計畫	青輔會	80%
	2、在職者訓練		
	(1)照顧服務員在職訓練	內政部	0%
	(2)物流人才培訓補助	經濟部	0%
	(3)商業優化人才培訓補助	經濟部	0%
	(4)回流教育班--配合企業需求，提供在職進修	教育部	0%
	(5)產業人才投資方案	勞委會	0%
	(6)協助企業人力資源提升	勞委會	0%
	3、特定對象訓練		
(1)觀光從業人員輔導訓練計畫(含旅行業、觀光旅館業、觀光遊樂業)	交通部	20%	

促進就業措施類別	工作項目	主辦機關	就業效果 ¹
	(2)觀光產業相關人才培訓	勞委會	7%
	(3)榮民訓練後推介就業	退輔會	100%
	(4)原住民訓練後推介就業	原民會	100%
三、提升就業媒合成功率，減少摩擦性失業	(1)加強辦理就業諮詢，以協助就業	勞委會	
	(2)青年就業達人	勞委會	--
	(3)提高就業媒合成功率	勞委會	50%
	(4)訓練後推介就業	勞委會、青輔會	60%
	(5)提高保母在職數	內政部	100%
	(6)擴大及深化青年就業媒合管道—強化大專院校就業輔導機制及活動，成功媒合畢業生就業	教育部(高、技)、勞委會、青輔會	0%
	(7)「建立策略聯盟，促進榮民就業」專案	退輔會	50%
四、提供工資補貼增加就業機會	(1)臨時工作津貼	勞委會	100%
	(2)僱用獎助津貼	勞委會	100%
	(3)多元就業開發方案	勞委會	100%
五、協助創業與自僱工作者	(1)地方特色產業深耕加值四年計畫	經濟部	100%
	(2)微型創業鳳凰貸款及諮詢輔導服務計畫	勞委會	100%
	(3)青創貸款專案計畫	青輔會	100%
	(4)原住民微型經濟活動貸款	原民會	100%
六、加強短期促進就業措施	(1)加強各縣市長期照顧管理中心人力計畫	衛生署	100%
	(2)志願士兵招募	國防部	100%

促進就業 措施類別	工作項目	主辦機關	就業 效果 ¹
	(3)專業士官班招募	國防部	100%
	(4)原住民促進就業措施-資源回收計畫	環保署	100%
	(5)就業多媽媽	勞委會	100%
	(6)鼓勵企業辦理托兒措施或設施	勞委會	50%
	(7)獎勵國人上漁船工作輔導計畫	農委會	100%
	(8)加強造林及森林永續經營計畫-招募在地居民參與巡山、保育及森林火災防救工作	農委會	100%
	(9)加強造林及森林永續經營計畫-提供造林撫育工作機會	農委會	100%
	(10)加強造林及森林永續經營計畫-辦理森林遊樂區環境美化及清潔維護工作	農委會	100%
	(11)加強造林及森林永續經營計畫-社區林業與棲地經營管理	農委會	100%
	(12)青年農場見習計畫	農委會	100%
	(13)擴增農業科技研究人員計畫	農委會	100%
	(14)原住民就業服務員	原委會	100%
	(15)推動部落永續發展計畫-重點部落在地人員就業計畫	原委會	100%
	(16)發展部落照顧服務產業-辦理「原住民家庭暨婦女服務中心」及原住民部落老人日間關懷服務	原委會	100%

促進就業措施類別	工作項目	主辦機關	就業效果 ¹
	(17)發展部落照顧服務產業—設置部落托育班	原委會	100%
	(18)促進部落在地就業計畫—發展合作事業與特色部落，促進原住民在地就業	原委會	100%
	(19)促進部落在地就業計畫—因應天災及其他短期就業機會計畫	原委會	100%

資料來源：行政院經濟建設委員會。

說明：1. 就業效果係指促進就業人數與培訓人次，達到原計畫目的之百分比。

表 6-2：經建會「98-101 年促進就業方案」預估辦理人數及經費

年 \ 項目	促進就業人數(人)	培訓人次(人次)	經費(億元)
98	58,334	235,870	70.9
99	54,478	234,120	81.5
100	52,314	235,670	88.4
101	50,231	237,870	91.1
合計	215,357	943,530	331.9

表 6-3：勞委會因應金融海嘯相關方案及計畫

(一) 促進就業方案 (共已協助 266,121 人次就業，核定經費 174.88 億元)

計畫名稱	辦理期間	執行數 (人次)	核定經費 (億元)	辦理申請資格	適用對象	經費補助 / 政府協助辦法
立即上工計畫	97.10-99.12 (結束)	74,166	27.32	依法登記或立案、且加入勞工保險及就業保險之民營事業單位	連續失業3個月以上失業者、屬非自願性離職者、初次尋職者、就業服務法第24條第1項規定失業者或持有受災證明災區失業者之任一資格之失業者	每僱用1人補助新臺幣1萬元或1萬2千元及僱用訓練津貼5千元，補助僱用期間最長為6個月。
訓練後推介就業	98.1-100.7	35,201	5.88	依法登記或立案、且加入勞工保險及就業保險之民營事業單位	失業期間連續達3個月以上者之失業	針對每一件失業給付申請案，分案後即由專人辦理深度就業諮詢，輔導申請人擬定就業計畫，並運用各項就業促進工具，以協助其再就業。
僱用獎助津貼	97.1-100.7	7,067	2.75	依法登記或立案、且加入勞工保險及就業保險之民營事業單位	失業期間連續達3個月以上者，或失業期間連續達30日以上之特定對象，如下列： (1) 負擔家計婦女 (2) 年滿40歲至65歲失業者 (3) 身心障礙者 (4) 原住民 (5) 生活扶助戶中有工作能力者 (6) 更生受保護人 (7) 家庭暴力及性侵害被害人 (8) 其他經中央主管機關認定者	雇主僱用公立就業服務機構或受託單位所推介符合資格之人員，連續僱用達30日以上，得申請僱用獎助津貼，津貼按受僱勞工人數每人每月發給新臺幣1萬元(全時工作者)或每人每小時10元(部分工時者)，最長以12個月為限。
就業啟航計畫	99.1-100.7	66,140	25.03	(1) 依法辦理登記或立案之民營事業單位。 (2) 依人民團體法或其	協助中高齡者等15款特定對象及就業弱勢者就業	每僱用1人前3個月補助新臺幣1萬7,280元，後9個月補助新臺幣1萬元，補助僱用期間最長為12個月。

計畫名稱	辦理期間	執行數(人次)	核定經費(億元)	辦理申請資格	適用對象	經費補助 / 政府協助辦法
				他法令取得設立許可之民間團體。 (3) 依促進民間參與公共建設法規定受委託之民間機構。		
公部門短期就業專案	97.9-98.12 (結束)	14,955	17.32	地方政府提出具有提升生活品質或促進社會公益之臨時性專案計畫，主要為環境景觀維護、觀光導覽解說、社區照顧服務及原住民、新住民相關協助工作	以弱勢族群、長期失業者及其他經勞委會指定之對象為限，並以辦理求職登記日前連續失業達三個月以上者為優先	計畫執行之用人費用（工作津貼每人每日800元，每月22天以及勞健保費等）及其它費用（如進用人員訓練、計畫督導及管理費用），補助期程以6個月為原則
多元就業開發方案	97.1-100.7	38,197	58.73	中華民國境內合法立案之民間團體： (1) 依人民團體法立案：社會團體、職業團體 (2) 依民法設立：財團法人 (3) 依合作社法設立：合作社 (4) 依儲蓄互助法設立：儲蓄互助社 (5) 依工會法設立：工會	1. 社會型計畫限用對象： (1) 弱勢族群 (2) 辦理求職登記滿5個月仍未就業者 (3) 其它經勞委會指定之對象 (4) 家庭暴力及性侵害個案、自殺暨高危險群個案、愛滋病個案、生活陷入緊急危難之非低收入戶 2. 經濟型計畫適用及優先對象： (1) 非自願性失業者 (2) 中高齡失業者	計畫執行之用人費用（工作津貼每人每日800元，每月22天以及勞健保費等）及其它費用（如進用人員訓練、計畫督導及管理費用），補助期程以6個月為原則，最長得連續補助3年

計畫名稱	辦理期間	執行數(人次)	核定經費(億元)	辦理申請資格	適用對象	經費補助 / 政府協助辦法
					(3) 連續失業達3個月	
希望就業專案	99.8-100.7	13,709	18.35	依法登記或立案、且加入勞工保險及就業保險之民營事業單位	以就業服務法第二十四條所列各類特定對象（獨力負擔家計者、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者及其他經中央主管機關認為有必要者等）之失業者為限	進用人員的工作津貼每小時102元，每月最高工作176小時，最多可領取津貼約17,952元。享有勞保、健保與職災保險。工作期間以不超過六個月為原則
黎明就業專案	99.1-99.9 (結束)	16,686	19.5	依法登記或立案、且加入勞工保險及就業保險之民營事業單位	本專案所僱用之人員以特定對象為原則，僱用單位得由僱用單位自行僱用，或由公立就業服務中心推介，惟需於全國就業e網揭露招募訊息，僱用人員之遴選程序，應符合公平公開原則。	薪資每日800元，每月薪資以工作日數計算。工作期間：最長為6個月
合計		266,121	174.88			

資料來源：行政院勞工委員會；本研究自行整理

(二) 擴大提升勞工職能 (共已培訓 542,737 人，核定經費 34.97 億元)

計畫名稱	辦理期間	執行數 (人次)	核定經費 (億元)	適用對象	經費補助辦法
立即充電計畫	97.12-98.12	補助約 1200家企業； 培訓約 220,000人	27.57	1. 一般申請單位：涵蓋就業保險之民營投保單位，並領有設立登記證明文件之事業機構及組織團體 2. 專案申請單位：經勞委會穩定就業輔導團輔導，並與工會、勞資會議或勞工代表協議應實施在職訓練之事業單位	一般申請單位獲補助比率介於50%-70%，專案申請單位則為全額補助；中小型企業補助金額以95萬元為上限，大型企業以190萬元為上限
產業人才投資方案	98.01.01-101.12.31	303,959	1.5	1.申請單位： (1) 教育部核准設立之大專校院。 (2) 依法立案一年以上之職業訓練機構、工業團體、商業團體、農民團體、漁民團體、研究機構或財團法人、社團法人。 (3) 其他具特殊情形，經專案核定。 2.補助對象：年滿十五歲至六十五歲，具勞工保險、農民保險身分之在職勞工。	遴選民間訓練單位，提供在職勞工實務導向之訓練課程，補助其80~100%訓練費用，特定對象則全額補助，每人每3年內最高補助5萬元，98年度特別納入非自願離職勞工為適用對象，以促其儘速返回職場。
充電加值計畫	98.2-98.12	18,778	5.9	限於實施無薪假的企業，且基於勞資協議共識，縮減工作時間達每二周16小時以上，運用工作日實施員工在職訓練，並於參訓期間維持僱用參訓人員及員工僱用規模達99%以上者	(1) 申請單位之訓練費用可獲得全額補助；中小型企業補助金額以95萬元為上限，大型企業以190萬元為上限 (2) 參訓勞工每人每參訓1小時可以獲100元補助，每月至多補助100小時
合計		542,737	34.97		

資料來源：行政院勞工委員會；本研究自行整理

(三)保障勞工權益及穩定就業

保障無薪休假勞工權益	啟動立即關心計畫	穩定就業輔導團	辦理大型就業博覽會
<p>1. 正式函釋不得片面實施「無薪休假」： 97年12月22日令釋，縱因為景氣因素，雇主亦不得片面實施「無薪休假」，若需減少工時並減少工資必須經由勞資協商。至原約定按月計酬的全時勞工，每月給付之工資仍不得低於基本工資新台幣17,280元，以保障勞工之基本生活。</p> <p>2. 提供協議書範例： 97年12月25日公布「勞雇雙方協商減少工時協議書（範例）」，針對協商時應特別注意之重要事項，提供勞資雙方具體之條文，作為協議之參考。</p> <p>3. 建立「無薪休假通報機制」及申訴專線： 98年1月14日訂頒「地方勞工行政主管機關因應事業單位實施勞雇雙方協商減少工時通報及處理注意事項」，責成各地方勞工行政主管機關據此辦理通報協處等事項，俾減少勞資爭議。另外，本會亦設立申訴專線，針對申訴案件即時進行查處，以確保勞工權益。</p> <p>4. 實施「勞雇協商減少工時並比例減少工資」勞動條件專案檢查： 本會98年衡酌事業單位產業型態及區域分布，針對實施所謂「無薪休假」之事業單位進行抽檢，違法者除責其立即改善外，並依法裁罰。</p>	<p>面對金融海嘯衝擊，為協助受影響勞工及其家人的紓壓、解壓服務及危機處理機制，於98年4月21日啟動「立即關心計畫」，透過建置勞工紓壓健康網站、製作「心靈關懷站」廣播節目、「就業補給站」資源地圖，並推動心靈加油列車，辦理企業申請入場輔導，藉由心理諮商專家提供第一線諮商等服務，提供勞工壓力管理、健康管理、職場健康促進等心理健康促進服務，並幫助勞工作轉職準備。</p> <p>截至99年12月底（完成階段性任務），計提供勞工心理諮詢3,952人次，辦理60場紓壓巡迴講座，受惠勞工達4,275人次。</p>	<p>為因應金融海嘯時嚴峻經濟變化情勢，避免企業以解僱勞工方式為降低營運成本之手段，造成大量勞工失業之社會問題。本會自97年11月24日召集各目的事業主管機關代表、各地方勞工行政主管機關代表及勞資關係專業人員共同組成「穩定就業輔導團」。截至99年3月止專線電話接獲416通電話，其中申請輔導55件（其餘均為諮詢電話），已入廠輔導44件（其中23家事業單位同意與員工協商簽定替代方案，且有9家配合立即充電計畫簽訂就業安定措施，給予勞工在職訓練補助，以達到勞資雙方透過協商方式，形成共度經營困境及穩定就業之勞資雙贏就業安定措施，符合「企業挺勞工」之施政目標。</p>	<p>97年下半年受國際金融風暴衝擊影響，國內失業率逐漸攀升，不僅引發前所未見之失業潮，更嚴重衝擊國內就業市場，使得國內失業率攀升，為期協助國內失業勞工能迅速順利就業，於98年舉辦「就業及人力加值就業博覽會」共提供12,852個職缺數，求才僱用人數為10,619人；「愛與關懷就業博覽會」共提供18,572個職缺，求才僱用人數為12,200人；99年「虎力旺就業博覽會」共提供30,794個職缺，求才僱用人數為26,469人；另100年「職訓精彩 就業滿百就業博覽會」截至7月底，共提供4萬7,255個職缺，求才僱用人數為3萬2,320人。</p> <p>在金融海嘯期間舉辦上述就業博覽會，提供失業勞工求職面試機會，提升媒合效率，達到穩定就業市場的目的。</p>

資料來源：行政院勞工委員會；本研究自行整理

表 6-4：教育部「培育優質人力促進就業計畫」相關方案

(共已協助112,055人次就業，核定經費291億元)

屬性	推動措施	對象	類別	工作內容	計畫目標	進用時程	預估人數
就業 / 創業	方案1-1 大專畢業生至企業 大專職場實習方案 (教)	95~97學年度在 大專畢業非在 學學生	企業實習員	依各企業屬性，及其分派工作，協助企業業務推展，並跟隨業師職前學習。	提供大專畢業生至全國各企業機構實習機會，以發揮個人專長及取得相關業界經驗。	98.4-9 9.9	33,000
	方案1-2 大專畢業生至教育基金會 大專職場實習方案(教)	95~97學年度在 大專畢業非在 學學生	基金會實習員	協助各教育基金會推動	提供大專畢業生至教育基金會職場實習之機會，以解決目前基金會人力短缺問題。	98.4-9 9.7	100
	方案1-3 大專畢業生至非營利組織 大專職場實習方案(青輔會)	95~97學年度在 大專畢業(不含研究所)非 在學學生	非營利組織實習員	協助非營利組織辦理相關業務	以青年活力與專長，協助非營利組織順利渡過金融海嘯危機，朝向永續經營與發展。	98.4.1 0- 99.9.3 0	2,000
	方案2 大專以上應屆畢業生 大專以上畢業生創業服務方案(教)	95至97學年度在 大專以上畢業生	參與創業者	公司管理	提升校園創新創業文化及畢業生就業機會	98.3-9 9.2	1,000
訓練進修	方案3 大專以上人力加 值方案(教、勞)	大專以上失業 人員	學分班 (教)	修習學分 或職業訓練	由各大專校院及職訓中心提供務實之教育訓練，提升失業者工作技能、職場知識與工作態度等，以培育國家未來中高級人力需求，並增進職場工作能力，藉以提升國家競爭力。	98.3-9 9.2	35,000
			職業訓練 (勞)			98.4-9 9.3	7,200
教學服務 / 就業	方案4 加強各級學校學生 輔導及閱讀推廣方案(教)	大專以上畢業 生(為原則)	各級學生 輔導及行政 服務、圖書館 助理	大專學生輔導、縣市鄉鎮圖書整理、國民中學弱勢學生照顧、高職學生輔導及行政服務	舒緩當前社會失業人數攀升之情勢，並提供各級學校學生輔導及相關行政服務。	98.3-9 9.10	9,000
	方案6 高中職引進科技 產業人力服務方案(教)	碩士以上具有 科技特殊專 長、資訊教 育、相關科技 產業及文化 創意(包括文 、藝術、音 樂及美學等 方面)產業之 人才人才；失 (待)業1個 月以上為優 先	教學助理	高中職生專案(題)指導、實習課程指導、資訊服務、實習(驗)室管理等	1.維持高科技等相關產業失業人員之就業能力。 2.強化中等教育研究學術、學習專門知能及職場實務導向教學。 3.活絡產學界人才之流通。	98.5-9 9.9	1,520
	方案8 大專校院教學、職 涯輔導及專案管 理人力增能方案 (教)	95~97學年度 碩博士畢業 生為優先	博士教 師 教學助 理 輔導專 業管 理師	教學、輔導、行政專案管 理(含駐校藝 術家及作家)	1.提升大學校院人文、藝術水平 2.協助大學建置完善之各項教學支援系統，提供教師改善教學、行政及生涯輔導所需之各項協助。	98.8-9 9.7	5,200
	方案9 大專校院遴聘業 界專業教師方案 (教)	具1年以上業 界經驗之失 業人員	業界專 業教師	支援教學	提供高科技失業人員工作機會，解決大專校院業界師資短缺問題，並促進大專校院之產學連結，分享產業研發經驗，強化實	98.4-9 9.12	2,540

屬性	推動措施	對象	類別	工作內容	計畫目標	進用時程	預估人數
					務教學，縮短產學落差。		
	方案10 國立社教機構人力服務方案(教)	95~97學年度碩博士畢業生	專業助理	協助各社教館所辦理典藏、研究、展示、教育、資訊及行銷企劃等館務工作。	舒緩當前社會失業人數攀升之情勢，亦可暫緩目前國立社教機構之人力短缺問題。	98.4-9 9.7	75
	方案11 國中、小增加專長教師方案(教)	大專以上，具國中小學及幼教教師證人員為優先	專長教師	教學	落實執行教改行動方案及教育改革方案所需人力請增計畫	98.7-9 9.6	3,000
	方案12 學校體育班增加專任運動教練實施方案(教)	具體委會專任運動教練證書人員，失業1月以上為優先	專任運動教練	體育教學及協助學校體育班選手培訓	協助績優選手生涯就業照顧，繼續發揮專長，以培育國家優秀運動選手為國爭光。	98.4-9 9.3	250
研究 / 就業	方案5 農業產業研發及人才培育提升方案(農)	95~97學年度大專以上畢業非在學學生為優先	研究助理	研究工作	為因應我國加入WTO之衝擊，促進農業轉型，提升農業競爭力	98.3-9 9.2	1,500
	方案7 大專校院研究人才延攬方案(教)	95~97學年度碩、博士畢業生為優先	博士後研究人員	研究工作	提升大學學術研究水準，培養並厚植高級研發人才之需要，並落實學術研究於產業發展。	98.8-9 9.7	3,690
	方案13 擴增現有專案研究人員方案(國)	學碩士畢業生	研究助理	研究工作	提供就業及參與研究機會，有助提昇研究計畫成果，並為科研及產業加強培育所需人才。	98.3-9 9.2	3,500
		博士畢業生	博士後研究員	研究工作	1.有效建構博士後研究機制，鼓勵在博士畢業的黃金時期參與研究，強化獨立研究能力，提昇我國高級科技人才研發潛能。 2.擴展及延伸培育高科技人才，提升研發能量及產業競爭力。		
	方案14 強化並擴大園區廠商固本精進方案(國)	園區內廠商現有技術人力及學研機構配合研究人員	研究助理	研究工作	1.有效保存核心技術研發人才固守產業根本。 2.技術創新與開發以精進研發能量。	98.3-9 9.2	800
	方案15 學研聯合研究方案(經)	大專以上畢業生	研究人員	研究工作	透過產、學、研合作的研發模式，鼓勵國內大專院校結合法人單位共同研提研究計畫，進行產業關鍵技術之合作研究。	98.4-9 9.3	2,450
	方案16 產學聯合研發方案(經)	大專以上畢業生	研究人員	研究工作	協助企業引進學界研發能量，共同進行產業技術研究開發，以提升產業競爭優勢。	98.3-9 9.2	230

資料來源：培育優質人力促進就業計畫資訊網，http://www.excellent.lhu.edu.tw/plan_all.htm

第七章 其他國家推動包容性成長之作法

第一節 歐盟

全球金融風暴爆發，對歐洲的負面衝擊超乎想像，暴露歐盟體系若干基本問題。尤其是希臘財政問題的爆發，突顯歐盟各會員體間的經濟相依性，各會員國之間的差異性，將不可避免的對每一個會員國產生影響，因此亟需強化各會員國間的經濟治理及政策協調，以確保永續成長。包容成長的主旨在建構包容的社會，落實彈性保障 (flexicurity) 概念，增加人力資本投入，提高就業對抗貧窮。

歐盟認為，包容性成長的精神，是將就業率提高以強化並鞏固該經濟體在經濟、社會和整個區域的凝聚力。因此，歐盟認為包容性成長的首要任務為減少失業、提升就業率；精確地說，包容性成長應包含下列層面：

- (一) 提升就業率，創造更多更好的工作機會，尤其是針對女性、青年、及年紀較大的勞動者。
- (二) 透過技能與職能訓練的投資，幫助所有年齡層的人們參與職場，並培養他們面臨職場發生變動時的管理能力。
- (三) 促進勞動市場和福利系統的現代化。
- (四) 確保經濟成長的利益及於歐盟的每個地區。

一、 歐盟目前面臨的問題

根據以上的理念，歐盟檢視目前全歐洲所面臨的社會現象，其中最嚴重的就是就業問題、工作技能問題與貧窮問題：

- (一) 就業問題：全歐洲現今有二千三百萬人失業，占總人口的 10%。隨著經濟的快速發展，競爭越來越激烈，工作機會越來越難尋。但由於人口結構的改變，自 2012 年起，老年人口將急遽增加，為了維持社會福利支出，需要更多人出

來工作。但因為勞動力漸漸萎縮，勞動人口越來越少，卻要支撐越來越多的非勞動人口，因此，歐盟必須致力創造就業機會，以提升全歐洲的就業率，尤其是就業率特別低的女性和高齡勞動者。20 歲至 64 歲女性現今的就業率只有 63%，比男性的就業率 76% 還低很多；55 歲至 64 歲高齡人口的就業率只有 46%，比日本和美國的 62% 還低。

- (二) 技能問題：歐洲現今的低技術勞動者約有八千萬人，而低教育程度者的就業能力最易受到總體環境變遷的衝擊，以 2009 年金融海嘯為例，不論男性或女性，低教育程度者的失業率均向上飆升至 14% 左右。且據估計在 2020 年之前，高技術能力的職缺會增加一千六百萬個，但低技術能力的職缺需求會減少一千兩百萬，因此市場對高技術能力者的需求越來越多，對低技術能力者的依賴會越來越少，故加強教育並培養高技術的能力是當務之急。在 2010 年，20 至 64 歲男性受高等教育的人口比例為 36.4%，女性為 43.8%。
- (三) 與貧困作戰：在歐洲金融危機爆發之前，有八千萬人處於貧窮線之下，其中一千九百萬是兒童。在 2010 年時，男性在貧窮線下人口占總人口的比例為 22.3%，女性為 24.5%；而 8% 的勞動者所賺的錢不足以使其脫離貧窮線。

二、歐盟的促進包容性成長計畫

由於全歐洲現在所面臨最嚴重的社會現象就是上述所述之就業問題、工作技能問題與貧窮問題，據此，歐盟在 2010 年擬訂了 10 年期計畫：「歐盟 2020 年五大目標計畫」，在這五大目標計畫裡，促進包容性成長的目標即占了三大項。這些目標除了全歐盟整體需達成的目標之外，還特地訂定了歐盟各會員國自己需完成的目標。它們是：

- (一) 提升就業率：在 2020 年之前，20 歲至 64 歲男女勞動人口的就業率要提升至 75% 以上：尤其是針對婦女、青年、及年紀較大者、和低技術能力者。其中，

奧地利、保加利亞、賽普勒斯、德國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、荷蘭、瑞典等國需達到就業率 76% 以上。

- (二) 更好的教育：在 2020 年以前，要將輟學率減少至 10% 以下，且 30 歲至 34 歲人口中至少有 40% 完成了高等教育(或相等的學歷)。其中捷克、荷蘭、波蘭、愛爾蘭、芬蘭、斯洛維尼亞、斯洛伐克等國要將輟學率減少至 8% 以下，比利時、賽普勒斯、法國、愛爾蘭、荷蘭、波蘭等國要將 30 歲至 34 歲中的高等教育人口提升至 45% 以上。
- (三) 打擊貧窮：在 2020 年以前，貧窮線之下、弱勢者、與被社會排斥者的人口數要減少兩千萬人。全歐洲目前有八千萬人處於貧窮線之下，其中兒童占兩千萬。在 2020 年以前，西班牙要減少 140 萬至 150 萬貧窮人口、法國要減少 160 萬、波蘭要減少 150 萬、義大利要減少 220 萬，愛沙尼亞要將貧窮人口減少至總人口數的 15%。

對於以上促進包容性成長的三大目標，歐盟也擬定了兩個行動執行計劃：(1) 新技能與新工作機會要點，和(2)對抗貧窮與弱勢平台。

- (一) 新技能與新工作機會要點：此工作要點著重於增加就業率、增加高等教育機會、減少輟學率、減少貧窮人口，它們包括：
1. 改革勞動市場，使之更安全且更有彈性。
 2. 讓人們具備足夠的工作能力，使其足以勝任現在和未來的工作所需。
 3. 增加工作機會，並改善工作環境以吸引就業。
 4. 培養創造工作機會的環境。
- (二) 對抗貧窮與弱勢平台：對抗貧窮與弱勢的任務主要由各國各自執行，但歐盟也扮演統合任務的角色，以鞏固該經濟體在經濟、社會和整個區域的凝聚力，並確保貧困人口和受社會排斥人口享有基本權利、活得有尊嚴並願意積極地參與社會中。主要的執行計劃包括：

1. 增加並改善醫療、居住等基本社會福利、社會安全和教育的工作。
2. 以歐盟基金會支援社會包容與區域凝聚力。
3. 激發創新，並藉由更有效率和影響力的社會支援，帶領歐洲度過「後金融危機」時期。
4. 建立公部門與私部門的新夥伴關係。

除此之外，均衡的區域發展和均衡的投資也可縮小各國之間的經濟與社會發展的差距，讓經濟成長的果實由全歐洲來共享。

三、歐盟做法的啟示

歐盟的作法有值得我國借鏡之處。第一，歐盟的包容性成長首要任務為提升就業率，亦即創造更多更好的工作機會，尤其是針對女性、青年、及年紀較大的勞動者。他們的目標是在2020年之前，20歲至64歲男女勞動人口的就業率要提升至75%以上；尤其是針對婦女、青年、及年紀較大者、和低技術能力者。台灣的男性勞動參與率大致有此水準，但是女性的水準則遠低於此。經濟部目前設定的男性與女性勞動參與率的提升目標，也許可以更積極，同時目標應該更明確定義於婦女、青年、及年紀較大者、和低技術能力者。

第二，歐盟強調透過技能與職能訓練的投資，幫助所有年齡層的人們參與職場，並培養他們面臨職場發生變動時的管理能力。我們的中高等教育和職場的聯繫並不緊密，在職的人員面臨職場發生變動時的管理能力也多有不足。如何透過技能與職能訓練，強化這個部份的能力，可能還是要透過教育體系和職訓體系一同努力。教育體系和職訓體系的攜手合作，可以參考新加坡的經驗。

第三，歐盟強調均衡的區域發展和均衡的投資，可縮小各國之間的經濟與社會發展的差距，讓經濟成長的果實由全歐洲來共享。類似的概念縮小到台灣全國來看，也是完全一致的。台灣長期以來重北輕南與重城市輕鄉村策略，帶來嚴重的社

會差距。全國均衡的區域發展可望在五都設立之後重新規劃，均衡的投資則有賴於中央和地方經費分配時的再調整，排除政治考量，設法拉近南北與城鄉之間的差異。

第二節 中國與香港

包容性成長是基於中國加入WTO以後，經濟增長快速之下所提出的概念。數據顯示，2002年至2007年間，中國年均經濟快速增加達11.65%，尤其是2004及2005年的增長，甚至超過10%以上，2006年及2007年更達到12.7%和14.2%的增長。在經濟增長的過程中，最大的問題就是收入分配不均，因此，如果中國GDP一直保持兩位數以上的增長，資源及環境的壓力會增大，由增長本身不均衡導致的矛盾也會增多。另外，導致中國不平衡成長的原因，主要是由投資、出口拉動，消費的比重偏低；在產業方面，重工業勞動高，服務業比重偏低；經濟和社會相比較，社會領域發展相對較差，特別是收入分配結構、收入分配狀況、城鄉差距還比較大，這種增長不利於長期的可持續、均衡的增加。

從中國的國內經濟形勢來看，此時正是中國經濟增長方式轉變，產業結構重要調整的時期，為了應對國際金融危機影響，中國經濟增長將從依外需型轉為內需性的經濟增長。因此，胡錦濤主席強調：應結合應對國際金融危機，優化產業結構，提高經濟發展質量，提高全社會就業水平，增強抵禦危機和風險能力；加強社會保障網絡建設，著力解決教育、醫療、養老、住房等民生問題，實現發展為了人民、發展依靠人民、發展成果由人民共享的目標。旨在建立一個內需性的經濟增長。而從國際經濟形勢來看，國際金融危機的深層次影響依然存在，世界經濟形勢好轉的基礎並不牢固。

中國在第十七屆五中全會（2010年10月15日至18日在北京召開）中，中國國家主席胡錦濤在會上提倡將包容性增長加入十二五規劃內，認為實現包容性增長可確

實解決經濟發展中出現的社會問題，為推進貿易與投資自由化，實現經濟長遠發展奠定堅實社會基礎。中國經濟增長目標於十二五期間將減慢，但會加快經濟結構調整和生產方式轉變，以強調如何富民。

「十二五」規劃未來5年以「包容性增長」作為經濟發展重點，代表中國將從追求高速經濟成長轉向追求社會均衡發展，主要內容包含調整經濟結構、均衡區域發展、發展綠色經濟以及產業升級。值得注意的是中國調降經濟成長目標至7%，雖展現其發展重質重量的經濟模式，但根據以往經驗顯示，各地方政府的GDP競逐心理可能導致經濟成長高於設定目標，預料改革的步調會漸進而持續，且採取更多社會福利措施來解決結構改變造成的問題。針對草案內容所擬定的社會經濟發展量化指標如表7-1所示：

表 7-1：十二五時期社會經濟主要發展指標

指標		2010年	2015年	年均成長(%)	屬性	
經濟發展	國內生產總額(兆人民幣)	39.8	55.8	7	預期性	
	服務業增加值比重(%)	43	47	[4]	預期性	
	城鎮化率(%)	47.5	51.5	[4]	預期性	
科技教育	九年義務教育率(%)	89.7	93	[3.3]	約束性	
	高中階段教育入學率(%)	82.5	87	[4.5]	預期性	
	R&D 經費佔 GDP 比重(%)	1.75	2.2	[0.45]	預期性	
	每萬人口發明專利件數 (件)	1.7	3.3	[1.6]	預期性	
資源環境	耕地保有量(億畝)	18.18	18.18	[0]	約束性	
	單位工業增加值用水量降低 (%)			[30]	約束性	
	農業灌溉用水有效利用係數	0.5	0.53	[0.03]	預期性	
	非石化能源佔一次能源消費比重(%)	8.3	11.4	[3.1]	約束性	
	單位 GDP 耗能降低(%)			[16]	約束性	
	單位 GDP 二氧化碳排放降低(%)			[17]	約束性	
	主要污染物排放總量減少 (%)	化學需氧量			[8]	
		二氧化硫			[8]	約束性
		氨氮			[10]	
		氮氧			[10]	
森林增長	覆蓋率(%)	20.36	21.66	[1.3]	約束性	
	蓄積量(億立方公尺)	137	143	[6]		

指標		2010年	2015年	年均成長(%)	屬性
人民生活	城鎮居民人均可支配收入(元人民幣)	19,109	>26,810	>7	預期性
	農村居民人均純收入(元人民幣)	5,919	>8,310	>7	預期性
	城鎮登記失業率(%)		4.1	<5	預期性
	城鎮新增就業人數(萬人)			[4500]	預期性
	城鎮參加基本養老保險人數(億人)	2.57	3.57	[1]	約束性
	城鄉三項基本醫療保險參保率(%)			[3]	約束性
	城鎮保障性安居工程建設(萬套)			[3,600]	約束性
	全國總人口(億人)	13.4109	<13.9	<7.2%	約束性
	人均預期壽命(歲)	73.5	74.5	[1]	預期性

資料來源：新華網

胡主席倡導的包容性成長是有非常重要的意義：(1)科學合理調度生產關係，有助於增強人民對政府的信心，使民眾能夠更積極投入國家建設當中。(2)提高各產業鏈的發展，擴大國內消費需求，增強出口經濟，有助於提高社會經濟發展和諧。(3)包容國內外環境，於外有助於適配國際形象，與國際接軌，於內有利於提高國民生產，為國內市場經濟提供自由但規範的境爭環境。

至於香港的包容性增長政策，則是建立在經濟、民生和政治制度的發展上。過去，香港過份注重經濟，政府奉行重商主義，致使深次矛盾叢生。因此，香港政府未來的施政重點將從發展經濟轉向處理民生問題，包括：

(一) 以經濟帶動民生

社會現象往往有其經濟根源。香港的許多社會問題歸根究底是拜產業失衡所賜，可以說是經濟問題的衍生品。1980年代以來，香港工業轉型主要是循「向外移轉」並非「內在升級」的方向進行，代之而起服務業又日益朝高附加價值和知識密集型發展。但香港的勞動人口一直未擺脫初級形態，至今仍有近三成的教育程度在中三或以下，許多低技術人士只能湧入服務業的基層崗位或是被迫退出勞動市場，直接導致失業率上升，勞動參與率下降以及部分產業工資偏低等現象，種下了在職

貧窮、分配不均、貧富懸殊、階級矛盾等社會問題的禍根。在經濟全球化的時代背景下，香港愈來愈多的高階服務業還呈現市場和人才兩頭在外的趨勢，對本土產業的聯繫與財富的回流效果不大。

值得注意的是，香港在 1960 年至 1980 年代的年均實質經濟增長率達 8.4%，但 1997 年至 2010 年期間已大幅下降至 3.6%，並且波動性增大，還二度出現過去 30 多年從未發生過的負增長。經濟成長持續減速，自然會影響就業、收入分配乃至社會流動，因此社會問題近年相繼浮出，這在一定程度上亦足以解釋為何 80 年代後年輕人向上發展的機會已今非昔比，無法與上一輩人相提並論。

香港近 10 年的公共開支中，與經濟發展相關的項目平均佔 16.3%，教育、衛生、福利、房屋等社會發展開支的份額則達六成左右，遠高於同期台灣的 46.3% 及新加坡的 42.9%。這些數字反應了香港政府對經濟建設奉行的其實是簡約主義，但在公共服務方面則一向並不吝嗇。香港長期在社會領域投入不菲，民生問題反而愈趨嚴重，證明了以移轉支付和公共服務為本的收入再分配政策已墜入了邊際效益遞減的陷阱。從源頭上扭轉經濟結構失衡，才是解決社會亂象和民生問題的治本之道。

(二) 以包容性成長提振經濟

香港必須重新開啟經濟增長之門，才有可能用增量帶動存量的調節，為解決經濟和社會的結構性問題創造條件。政府如何在尊重市場機制的前提下有所作為，正是開啟這道大門的鑰匙。胡錦濤主席提出中國應走包容性成長的道路，在提高經濟水平的同時兼顧其他目標，使得經濟增長、社會進步和人民生活改善同步進行，達至全面、均衡、機會平等和可持續的發展。這一發展觀點十分切合香港目前的清況和民眾的訴求。

香港的包容性增長除了應推動經濟恢復平穩且較快的增長，以及拓展多元化、高生產力的就業機會之外，還可包含多個質的元素，例如構建均衡而有活力的產業結構、協助中小企業持續發展、加強個人的能力建設、促進公平分享經濟成果、保

障弱勢群體等。其中，前3項是再造未來香港經濟優勢的著力點，可以3個E來說明。

第一個E是新興產業 (Emerging Industries)。要改變倚重服務業的單一化產業結構，推動經濟多元化和培育產業增長點是必由之路。而政府要在此過程中發揮催化劑的作用，除了應適當增加財政對經濟領域的投入之外，亦須建立產業規劃的能力和機制，以及設置一個類似新加坡經濟發展局的專門機構，作為推動產業結構優化的領航旗艦。

第二個E是指有利於中小企業的經商環境 (Environment for SMEs)。中小型企業的重要性不僅源於它們佔全港企業總數的98%，更是因為中小企業是將近一半私營機構僱員的上班族僱主，為大批基層人員帶來就業機會。中小企業提供價格相宜的產品和服務，更與許多低收入消費者的日常生活息息相關，維持一個適合中小企業發展的經商環境，既是保持香港經濟活力的前提，更是匡護民生和維繫社會核心價值的重要環節。

第三個E代表創業精神 (Entrepreneurship)。企業家的創造性活動是將創新意念市場化、點石成金的夢工場，是中小企業誕生的搖籃，對創造就業以及構建社會階層晉升的階梯更具有不可替代的作用。香港在1970和1980年代曾湧現過無數學徒開廠，職員自立門戶的創業故事，形成當時社會向上流動的一股強大動力，更為香港工業締造了一個龐大而高效的分工協作體系。

第三節 日本

一、九〇年代以前的日本

戰後的日本在經濟發展初期，也曾經歷農村與城市，大企業與中小企業，經濟發展密集地區與經濟發展滯後地區，經濟發展差距較大的時期。然而，經歷十幾年

高速經濟增長，在 20 世紀 60 年代末，成為繼美國之後的世界第二經濟大國後，同樣是經濟大國，日本貧富差距相對較小，國內經濟社會發展水準相對均衡，因此有學者稱日本為公平社會或均質社會，與本文所提包容性成長具有相同的意涵，其做法如下：

(一) 給農產品保價縮小城鄉差距

農村與城市的差距，是發展過程中帶有決定性的處於主要矛盾位置的差距，從根本上決定著整個社會的發展均衡和公平。

發展的城市，其人均收入、社會基礎設施水準、公共福祉，都遠高於農村，形成城市與農村的巨大落差。這導致農村人口大量湧向少數大城市，造成城市糾結和農村落後。

為解決農村與城市的差距問題，日本在不同發展階段做了多種努力。

20 世紀 50 年代到 60 年代高速經濟增長期，日本城市中的工人工資快速上漲，農民收入增速較慢，為穩定農民收入，政府對以大米為主的農產品價格給以保價，代表農民利益的組織，還參照城市工人每年工資上漲幅度，為農民爭取相應幅度的收入增長。由於農村勞動力大量流出，農業勞動人手銳減，政府鼓勵農民實現農業勞動機械化、技術進步。依靠機械化、技術進步和農業經營現代化，提高農業生產力，促進農村的富裕。伴隨經濟發展和日本的城市化，農村與城市的差距、地域間的經濟差距逐漸縮小，實現了日本總體發展的均衡。

(二) 縮小企業間收入差距

20 世紀 50 年代，日本處於高速經濟增長初期，高收入的大企業與低收入的中小企業之間差距較大，資本家與勞動者之間的利益矛盾也比較突出。

據統計，1958 年，500 人以上大企業工資水準為 100，100 人到 499 人規模的企業工資水準是 70.8，30 人到 99 人的中小企業工資水準是 54.7，30 人以下的小企業工資水準是 43.6。日本中小企業占企業總量 99%，其中絕大部分是小企業，因此，

低收入的小企業群體占相當大的比重。直到經濟高速增長後期，大企業與中小企業收入差距明顯縮小，100 人到 499 人企業工資水準上升至 80.9，30 人到 99 人中小企業工資水準上升至 71.0，30 人以下小企業工資水準上升至 63.2。

大企業與中小企業收入差距的縮小，大幅度縮小了日本社會不同群體間的收入差距，提高整個社會收入均衡程度。加之社會勞動福利整體改善和社會保障制度的建立及完善，日本社會擁有生活穩定感和滿足感的中等收入階層擴大。據日本總理府實施的“國民生活調查”，1958 年，認為自己的生活屬於“中上”的人占 3%，屬於“中中”的占 37%，屬於“中下”的占 32%。1970 年，“中上”的比例擴大至 8%，“中中”的比例擴大至 57%，“中下”的比例縮小至 25%。具有中等階層意識的群體占 90%，日本自稱是“一億總中流”的社會，即收入差距較小、社會福利較均衡的公平社會。

(三) 以調節手段縮小地方經濟差距

由於資源稟賦、發展階段等各種因素的影響，任何國家都存在地方之間的經濟差距。日本在 20 世紀 70 年代以前的經濟增長中，製造業過於集中在以東京、大阪、名古屋為中心的三大城市圈，特別是東京的經濟發展過於一級集中，曾經導致東京人口密集，交通擁塞，地價、房價、物價飛速上漲。為了調整東京與其他欠發展地區之間的不平衡，日本在 60 年代到 80 年代，通過國土綜合開發政策和市場的調節，不斷將密集在東京的一些產業和企業分散向周邊地區，一方面緩解東京的壓力，一方面促進周邊地區經濟發展，縮小地區間差距。經過多次調整，日本形成了三大城市經濟圈和太平洋沿岸工業地帶的經濟格局，盡可能縮小了地域經濟差距。

20 世紀 90 年代以來，伴隨經濟全球化的進展，日本很多企業離開本土，向海外發展，又一次給日本帶來地域經濟空洞化和貧困化的問題。企業的出走大幅度減少了日本一些地方的雇傭機會，日本失業者增加，低收入群體增加，社會貧富差距出現反彈。再次治理差距，找回均衡，成為當今日本政府的重要政策課題。

(四) 制定合理的稅收制度保障財富分配公平

縮小社會群體間經濟差距，實現利益共用式經濟增長，發展經濟是前提，搞好分配是保障。經濟不發展，蛋糕做不大，沒有利益可分。經濟發展了，蛋糕做大了，分配不公，人心不穩，無法保障下一步的再發展。

戰後日本建立了累進稅率制，收入越高稅率越高，1986 年最高稅率曾高達 70%，1999 年稅制調整，降至 37%，2007 年回調到 40%。日本徵收所得稅的稅種很多，有利息，分紅、不動產、工資、退職所得、臨時所得等十幾種，對遺產課稅的稅率較高，高額遺產稅可讓遺產財富大幅度縮水，因此日本有富不過三代之說。除此以外還有高消費稅等等。日本稅收制度既保證了國家的稅收，彙集興辦公共事業的財源，也起著調節貧富差距的作用。當然，過苛的稅收可能導致一些資金外流，有人指出日本一些企業苦於國內稅負擔太重，才將企業轉移海外。稅收制度既要照顧社會公平，也要注意實際效果。除稅收制度是調節收入的重要手段外，還有其他方法也可調節收入再分配，如鼓勵慈善事業，支持興辦公益事業等等。

(五) 完善社會保障體系，幫扶弱勢群體

社會保障體系包括勞動福祉保障，失業保障，醫療保障，養老保障，住宅保障等一系列保障體系。依法制定最低工資，年均勞動工時，交納失業稅費，一旦失業，領取失業救濟金，是保障所有勞動者基本利益的制度。實行全民醫療保險，養老保險，是減輕勞動者後顧之憂，造福全社會的基本保障制度。向低收入群體提供低廉公營住宅，是關懷弱勢群體的一種社會福利措施和穩定國民基本生活的重要措施。

日本於 1951 年頒佈《公營住宅法》，該法律目的在於，促進國家和地方公共團體協作，建設公益住宅，以低廉的租金租借給低收入群體，以此保證國民生活的穩定和社會福利的進步。

隨著經濟快速增長，人們生活水準提高，對生活的要求從生活必需品的滿足提升到昂貴消費品的滿足。生活欲望的增加既促進相應產業和經濟發展，如家電產

業、汽車產業、住宅產業，也帶動相應資源價格和物價的上漲。日本地價和房價在50年代到80年代末期間，一直處於波動上漲的趨勢。80年代房價高漲，讓許多工薪族望房興歎。買房的工薪族背上巨額銀行貸款負擔，出現了大批負債長達10到20年的負債族。一些買房的工薪族感歎，自己還完銀行貸款也就老了，為一套房子付出終生代價。很多低收入者更是無力在城市買房，依靠住宅出租市場或政府廉租房解決自家居住問題。在日本大城市，購房者約占70%，租房者占30%。

政府提供廉租房只面向最低收入者，其籌建和運營主體一般有國家、地方政府、地方公共團體。為籌建和運營廉租房獲得土地、佔用農地、購買不動產、轉讓承租不動產，可依法獲得政策免稅、補貼、低息住宅金融貸款。為解決國民住宅問題，國家設立了住宅金融機構。鑒於日本少子高齡化社會引發了新的住宅問題，2006年日本又頒發了《住生活基本法》，目的在於針對日本住宅現實問題，進一步明確政府、公共團體及住宅相關事業者的責任和義務，繼續確保國民住生活穩定和提高住生活品質。

二、九〇年代以後的日本

然而，1990年代以來，日本經濟成長陷入長期低迷困境，經濟成長遠較美、歐及亞洲各國遲緩。2008年全球金融風暴爆發，重創日本產業生產及國民生活。同時，為激勵景氣復甦，政府支出大幅擴增，財政惡化，達到65年前二次大戰後的嚴峻水準。另，日本快速進入少子化高齡社會，亦亟須規劃因應。法規的鬆綁與社會風氣轉變，造成勞動派遣業的興盛，但這個產業的發展同時帶來的是就業不穩定與薪資低落。

了解到了該國在經濟體系各部門結構性的改變，亦即，「在人口減少社會中，不得不面對既有的財產與服務已經飽和的情況。其中，為了持續日本經濟的活力，在占了日本經濟7成的服務領域總是需要創造、擴大新的需求。隨著國民所得提高、

少子高齡化的發展，必須積極應對多樣化、個人化的需求，創造、擴大對新服務的需求」。而面對此一與「經濟體系各部門結構性改變」有關之需求，日本經濟產業省進一步提出了將推動之「未來有希望之重點服務業」。¹⁸其中包括二大類：

(一) **對個人服務為中心的生活充實型服務**：由於個人所得增加及高齡化發展，生活充實型服務的需求未來也會持續擴大。其主要型態包括：

1. 健康福利相關服務：醫療服務、醫療機器、醫藥品、運動促進健康維持服務、看護服務、美容治療服務等。
2. 育兒支援服務：幼兒支援服務（保育服務、安全提供服務、就學前教育服務等）。
3. 家庭支援服務：接送服務、菜單製作服務等。
4. 觀光集客服務：旅遊業、住宿業、運輸業、飲食業、娛樂服務業等。
5. 多媒體：製作、流通、發送、影像（電影、電視、動畫等）、音樂、遊戲、出版・報紙等處理產業等。

(二) **對事業充實型服務**：由於製造業的服務職業種類比例或服務佔中間投入的比例增加，由製造業與服務業的策略聯盟發展中，製造業競爭力強化的觀點來看，事業充實型服務的發展受到期待。

換言之，日本政府理解到了日本目前經濟發展的困境，即「既有的財產與服務已經飽和」的狀況，在「持續日本經濟活力」的產業政策目的下，日本政府認為占了日本經濟7成的服務領域必須創造、擴大新的需求，且必須積極應對多樣化、個人化的需求」。確認此一與「經濟體系各部門結構性改變」有關之需求後，日本經濟產業省進一步提出了將推動之「未來有希望之重點服務業」。

依經濟省的角度，服務業之發展有其社會意義，意即，服務業的發展，不只是

¹⁸ 詳參日本經濟產業省網站，網址：<http://www.meti.go.jp/press/20060609004/senryaku-hontai-set.pdf>

因應健康、安全或娛樂等國民新需求，也利於身處國際競爭的製造業競爭力強化。其經濟面、社會面的意義重大。

再者，從地方雇用機會方面來看，不少地區只靠製造業生存已變得困難。為了讓地方有活力的發展，觀光集客服務或健康福利服務等地方服務產業的發展備受期待。日本已進入人口減少社會，為了盡可能縮小勞動力減少的影響，必須比現在更加促進女性及高齡者的活用，從提升勞動力比率來看，女性及高齡者占了就業者較高比例的服務業其任務重大。

除了發展服務業外，日本為因應金融風暴的衝擊，提出相關重振經濟的重要措施，如下說明：

(一) 振興經濟方案

日本政府於2008年8月29日宣布總規模11.7兆日圓（約1,072億美元，相對GDP比重為2.3%）的振興經濟方案，以協助民眾安然度過通膨，並挽救瀕臨衰退的日本經濟。之後，為因應全球金融危機，再於10月30日進一步推出規模達26.9兆日圓（相對GDP比重為5.2%）之振興經濟方案，其中包括部分前次方案之擴大與延伸，如表7-2所示。

(二) 擴大實施振興經濟方案

為了克服金融海嘯風暴，日本政府於2009年4月推出規模達57兆日圓之擴大振興經濟方案，該振興方案聚焦在推動環境產業政策、企業融資及福利措施等，重點摘要如下：(1) 成立官民共同基金，協助企業投資購買尖端科技。(2) 補助購電動汽車及充電設備之裝設費用，推動普及不排放二氧化碳第2代電動汽車。(3) 提高太陽能產業全球市場佔有率計畫，設定在2020年提高全球市佔率為35%之目標。(4) 擬訂官民共同推動太陽能展業方案，擬將目前日本占全球1/4規模之太陽能電池產業，至2020年提高至1/3以上。(5) 假日配備ETC自用車行駛高速公路，收取1,000日圓定額通行費。(6) 發放定額給付金（類似

我國發放消費券)：日本政府於2009年3月起發放2兆日圓額度「定額給付金」予日本全體國民與領有外國人登記證之非日本國民，每位民眾可領12,000日圓。

(三) 追加經濟振興政策，促進經濟成長

日本政府為促進經濟成長，本著擴大個人消費、開拓新領域的產業、增加就業等重視內需的政策營運方針，2009年12月提出第2次追加約7.2兆日圓之財政支出預算案，主要特色在經濟、就業及削減二氧化碳排放的效果上。2009年緊急經濟振興方案中，對提升景氣有明顯效果之環保家電點數、環保汽車購車補助等政策延長實施期限，另新設立環保住宅點數制度。主要包括項目：(1)調高就業獎勵金、失業補助及實施就業輔導。(2)減輕老人醫療制度之自付額負擔、新型流感因應對策及改善醫療體制措施。(3)環保家電點數制度、環保汽車購車補助、省能源住宅環保點數制度。(4)協助改善社會基礎設施、調整地方交付稅政策。(5)提供緊急信用融資保證、構築社會安全網及對高利貸業者採取因應對策。

表 7-2：日本振興經濟方案

2008年8月29日首相福田康夫提出之振興經濟方案	2008年10月30日首相麻生太郎提出之振興經濟方案
<p>1. 協助民生與就業</p> <p>(1) 舒緩物價高漲：包括監督不公平的訂價行為、平抑小麥進口價格、擴大低收入民眾與單親家庭生活支出之貸款、提高法定最低工資，要求企業提高工資、降低高速公路通行費等。</p> <p>(2) 減免個人所得稅：為協助家計單位，推出2008年個人所得稅定額減免 (fixed-sum tax cut) 的緊急措施，詳細規模與方法預計將於年底的租稅制度改革說明。另外，亦將針對老年人推出為期1年的特別福利津貼 (special welfare benefit)。</p> <p>(3) 強化消費者政策：如創設消費者廳、提升消費者諮商服務等。</p> <p>(4) 協助非正式雇用者之政策：檢討勞工派遣制度之法律、協助部分工時的勞工轉為全職勞工 (3年內目標100萬人)、協助婦女就業 (3年內目標20萬人)等。</p> <p>2. 提升健康醫療、退休及老年照護</p> <p>(1) 解決健康醫療的不安：包括調降低收入老年人健康照護保險費用、強化健康醫療體系 (增加培訓醫師)、增加新型流感接種與處方、引進社會安全卡等。</p> <p>(2) 關注退休記錄的問題。</p> <p>(3) 確保老年照護服務。</p> <p>3. 支持兒童照護與教育</p> <p>(1) 增加托兒所的設置。</p> <p>(2) 補貼地方政府學校午餐費用。</p> <p>4. 創造低碳社會</p> <p>(1) 加速節能與新能源技術之引進，提升運輸系統的能源效率。</p> <p>(2) 促進節能與新能源技術之發展。</p> <p>(3) 針對國際商品價格高漲，強化與國際間合作，以確保能源供給無虞，包括加速生產國與消費國間之對話、增加原油市場之透明化等。</p> <p>5. 重新設計住宅與災害管理之政策</p> <p>(1) 延長及擴大住宅貸款減稅，並在2015年之前將老年人無障礙住宅所占比率提高至75%。</p> <p>(2) 翻新校舍以保護學生免於地震災害。</p> <p>6. 創造強有力的農、林、漁業</p> <p>(1) 擴充產能，達成糧食自足率50%的目標。</p> <p>(2) 提升農、林、漁業產品之國內需求。</p> <p>(3) 促進出口，創造新市場。</p> <p>7. 提升中小企業活力對策</p> <p>(1) 協助中小企業：包括引進緊急保證機制 (emergency guarantee scheme)，協助處理原料價格高漲問題；增加對燃料支出比重較大產業 (如貨運、公車、計程車與營建業等) 的協助。</p> <p>(2) 藉提高生產力促進成長潛力：如加速引導儲蓄轉至投資、提高生產力等。</p> <p>8. 提供地方政府補助金：針對地方政府減少之道路通行費稅收給予補助金。</p>	<p>本次振興經濟方案主要重點在於安定金融、資本市場及支援中小企業營運資金，其他大致係延續及擴大前任首相福田康夫擴大內需、刺激消費，以及協助照顧弱勢民眾之措施。</p> <p>擴大與延伸前次方案者，包括：(1) 降低高速公路通行費以刺激地方經濟；(2) 提供幼兒與年長者照護；(3) 增加對中小企業信用保證額度；(4) 提供地方政府補助金；(5) 針對個人所得稅減免部分，進一步發放國民家庭生活補助金 (相當於退稅)，總額達2兆日圓；(6) 住宅貸款減稅方面，延長減稅實施年限，明年度起提高住宅貸款的免稅扣除額 (根據新聞報導將從160萬日圓提高至600萬日圓)，以減輕購屋者負擔；(7) 提供孕婦免費產檢，設立看護、雇用、少子化對策基金，以及調降勞工保險費，以減輕勞資雙方的負擔。</p> <p>安定金融與資本市場之主要因應對策如下：</p> <ol style="list-style-type: none"> 穩定國內資本市場 <ol style="list-style-type: none"> 放寬企業購買庫藏股之限制。 鼓勵企業購買庫藏股。 鼓勵企業員工購買所屬公司的股票。 擴大證券交易所放空資訊之揭露。 強化放空規範 (包括禁止無券放空、一定規模以上之放空部位必須報告及公布等)。 嚴厲執行放空交易規範，避免操縱市場之不正當行為。 暫時凍結政府釋出手中持股。 彈性放寬銀行持有股票之限制。 再度啟動「強化金融機能特別措施法」：為強化金融機構資本結構，確保金融機構之金融中介能力，將擴大政府公共資金購買金融機構股票之規模。 延長政府補助人壽保險公司安全網制度：從確保保險契約者安全網之觀點，政府將延長對人壽保險契約者保護機構之補助 (延長時間約4年)。 伴隨國際會計準則之修正，儘速檢討放寬金融商品持有目的之變更。 檢討彈性放寬銀行自有資本比率規制。 強化證券化商品之透明度，促使證券化商品之再度流通。 金融機構的流動性對策：日本央行將充分供應流動性，以因應企業年底之資金需求。 持續推動金融所得課稅一體化政策，改善個別投資人之投資環境。 儘速檢討「銀行持股之收購機構」恢復購買銀行持有股票之計畫。 擴大支援中小企業營運資金對策 (加上8月29日振興經濟方案之9兆日圓，總規模達30兆日圓)。

(四) 擬訂「新成長戰略」

日本政府於 2009 年 12 月 30 日公布「新成長戰略」，計畫在「環境・能源」、「健康（醫療及照護）」、「拓展亞太市場」、「觀光・活絡地方經濟」、「科學・技術」及「就業・人材」等六大領域創造新的需求，其要點如下：(1) 「環境・能源」：積極在環境及能源領域方面，進行大規模投資，發展太陽光電、風力發電等再生能源。(2) 「健康（醫療及照護）」：推動民間企業參與醫療及看護的事業領域，研發新醫療技術、藥品及機器，積極拓展海外市場。(3) 「拓展亞太市場」：致力在 APEC 架構下推動成立亞太自由貿易圈，目標設定為至 2020 年亞洲區域之人員、貨品及資金的流通規模，較目前增加 2 倍，亞洲各國所得亦成倍數成長。(4) 「觀光・活絡地方經濟」：積極與中、韓及亞洲國家等推展觀光合作政策，放寬外國人來日旅遊相關規定，以達成 2020 年招攬外國觀光客達 2,500 萬人之目標。(5) 「科學・技術」：加強政府與民間的研究開發，未來 10 年投入研發經費設定在 GDP 之 4% 以上；改善資訊通信技術，提升國民使用之便捷性。(6) 「就業・人材」：改善就業環境，讓自由業人數減半；解決保育園設施不足問題，以鼓勵女性加入就業市場。

(五) 設定防止地球暖化之中期減碳目標

日本首相鳩山由紀夫於出席 2009 年 9 月 22 日在美國紐約召開之聯合國氣候變動高峰會時率先公開承諾，日本將 2020 年二氧化碳減量的中期目標，訂為比 1990 年減少 25%。鳩山首相並提出所謂的「鳩山倡議 (Hatoyama Initiative)」構想，表示日本將積極協助新興國家及開發中國家相關節能技術及提供資金援助，展現日本主導國際節能減碳領域的高度企圖心。為達成此項高度削減目標，日本政府擬訂涵蓋溫室氣體減量排放之經濟振興方案，促進地方再生能源的利用，推廣節能家電、節能住宅及電動汽車，並創設環境事業零利率融資制度。

(六) 擬定爭奪全球資源戰略

日本能源政策目標在於實現能源安全、經濟成長及環境保護之共同發展，主要戰略包括：(1) 穩定石油供給來源；(2) 擬訂海外礦產探勘補助計畫，鼓勵企業積極進行海外礦產探勘；(3) 建立戰略資源儲備制度，對象包括石油、天然氣及煤炭等能源礦產，鎳、鉬、鉻等稀有金屬原料礦產等；(4) 石油替代政策，鼓勵開發新能源，主要包括太陽能、地熱能、煤炭液化及汽化技術、風力發電、海洋能源開發及向國外輸出節能技術。

(七) 修訂實施「產業活力再生法」

為讓日本經濟能因應目前國際經濟現勢變化，促進相關產業進行革新活動，日本國會於 2009 年 4 月 22 日通過「促進產業活動革新之產業活力再生特別措施法等法律部分修正案」，修正「產業活力再生特別措施法」，並於同年 6 月 22 日施行。其主要修正要點為日本政府將出資與民間合作，成立「產業革新機構」股份有限公司，目的在結合公私資源，投資創新活動，包括集結最尖端基礎技術以協助進入應用開發階段，建立連結創投資本與新創企業之機制，將有技術優勢但埋沒於企業之技術加以組合，集中投入人力及資金以發揮價值。

第四節 新加坡

新加坡的經濟發展舉世矚目，且對弱勢族群的安置與照護亦為人所稱道。新加坡從 2007 年開始注意到包容性成長的問題，並致力於滿足人民基本的生活需求、促進社會公平正義，使人民生活的滿足程度提高，且人人都能分享到經濟成長的果實。為了達成以上的目的，新加坡政府認為，必須透過人力的投資：尤其是透過對教育、職業訓練、醫療保險的投資，才能得到長遠的成效，而非僅僅是由政府補貼給弱勢族群即可。因此，若由不同的角度與觀點檢視新加坡政府對於包容性成長的

做法，應有不少可以借鏡之處。

近年來新加坡所面臨的挑戰主要有二：一為人口老化問題，一為外來勞動力(非居民的勞動人口)的問題。因人口結構改變所造成的人口老化問題，似乎為全球先進國家的共同隱憂，然而新加坡似乎特別嚴重。在 2008 年，60 歲以上人口占總人口的比例，新加坡是全球第五高，60 歲人口的增加率新加坡居全球第二位，這兩年老年人口的比例仍持續上升中。¹⁹ 老年人口增加所帶來的影響是非勞動人口或閒置(inactive)人口的比例會增加，一方面會影響生產面的勞動供給，另一方面是老年人口退休後的生活問題。所幸新加坡政府及早發現此問題，在公積金(Central Provident Fund; CPF)內設立特別帳戶，在強制儲蓄的規定下，輔助人民累積資產，以供退休後當退休金使用。

另一方面，新加坡非居民(non-resident)的比例近年來也顯著且持續地上升，1998 至 2008 年間，在所有新工作者中，外籍工作者增加了 48%；在 2011 年，非居民占新加坡總人口數的 25.7%。非居民享受到的社會照顧較居民為少，²⁰ 從事的多為低階的勞力工作，工作上的保障也較居民為少，也較易產生社會公平問題。外籍工作者多來自鄰國馬來西亞與印尼等國，這些國家擁有大量且低廉的勞力，這些對新加坡的勞力密集產業有著不可或缺的顯著貢獻，因此如何保持外籍工作者勞動供給來源的暢通，並有效保障外籍工作者的工作權益，也是新加坡政府當前的重點課題。

一、新加坡包容性成長的理念與策略

一般認為，要做到包容性成長，只需透過所得重分配，政府移轉所得予低收入與弱勢家庭即可。然而新加坡政府認為，光靠政府移轉或薪資補貼只是治標不治本，因為政府的責任是要幫助低技術能力的勞動者找到好的工作、協助其提升工作技能及提高收入，因此，對人力資本的投資才是治本之道。對人力資本的投資包括

¹⁹ 聯合國世界人口調查 (World Population Prospects, the 2006 Revision. The United Nations)。

²⁰ 居民(resident)係指公民與擁有永久居留權者。2010 年新加坡居民數為 377.2 萬人。

加強高等教育、職能訓練、在職訓練、對企業主訓練、醫療保險等等。主要的理念如下：

- (一) 包容性成長應是透過長期對人力與勞動力的投資，而非僅僅是補貼或 移轉所得。
- (二) 對人力資源的投資方式，有補強勞工的教育、提升高等教育品質、與加強職能訓練等等。
- (三) 讓人民有能力擁有住屋，並使其資產增值。
- (四) 減少政府的公共支出、降低所得稅、商業稅，以維持新加坡企業 的競爭力和利潤，讓他們能以較高的薪資聘雇勞工。

如前所述，欲提升生活品質須先有持續成長的經濟。新加坡政府的運作模式是採 Top-down 的決策方式，內閣中有新加坡經濟戰略委員會(Economic Strategies Committee, ESC)，針對未來的經濟、社會與國際趨勢規劃策略性經貿政策，以提升新加坡之生產力。此外，新加坡另設有三個促進投資與產業成長的組織，協助企業改造、提升生產力、使新加坡成為全亞洲的營運樞紐，近年來均發揮很大成效：

- (a) 經濟發展局(Economics Development Board)：成立於 1961 年，目標為促進對內投資、建立國內製造業和國際企業商的互動與營運機制。
- (b) 新加坡國際企業(International Enterprise Singapore)：成立於 1983 年，其目標為促進產業出口，並協助新加坡企業的國際化。
- (c) 標準化、生產力和創新局(Standards, Productivity, and Innovation Board；SPRING)：成立於 1996 年，目標為促進企業生產力、創新、協助中小企業的改造與成長。

值得注意的是，新加坡並沒有採行法定最低工資率(the minimum wage)制度，因此低技術的本國及外國勞工都沒有最低薪資的保障。新加坡政府認為不採取最低工資制度的理由是，法定最低工資率勢必會增加企業的人力成本，若有企業因無法

負擔所增加的人力成本而被迫裁員，這樣反而導致失業者增加，使勞工受害。其次，某些企業會認為執行最低薪資已履行了法律上的義務，為了壓低人力成本，法定最低工資剛好成為公司制訂工資的標準，即使公司獲利時，也不再誘因去幫員工加薪。再者，由於將最低薪資往上調常常會面臨許多企業主與民意團體的阻力，因此最低薪資往往成為粘性工資而無法上調，是故施行最低工資制度受害的反而是勞工本身。因此新加坡政府主張不應限制企業的工資訂定標準，對於工資太低的勞動者，應以政府移轉等社會救濟措施，使其可獲得最基本的生活所需，再加以職能訓練，才是治本之道。

二、新加坡針對包容性成長的五個核心

新加坡政府針對包容性成長的做法，環繞在五個核心層面。此五個做法都有得到初步的成就，其中公積金(CPF)的特別戶頭使人民在工作時可自動累積足夠的退休金，在人口逐漸老化的大趨勢之下，人們退休後的生活依舊無虞；就業入息補助計畫(Workfare Income Supplement Scheme; WIS)與特別分紅措施(Workfare Special Bonus)有效縮小了貧富差距，並使低薪及低技術工人提高收入，降低生活上的壓力；人民擁有住房的能力提高，使可支配所得中住房項目的支出減少，讓多餘的錢可應用在其他項目方面；就業與職能訓練不但幫助低薪及低技術工人提升工作技能及提高收入，協助他們解決技術能力不足等等根本性的問題，也為市場訓練了高專業高技術的員工，幫助提升企業的生產力；降低所得稅、規費與特別分紅，則可使人民的可支配所得增加。

(一) 公積金的退休金帳戶

新加坡的每位居民必須設立公積金，按月將薪水(含獎金)的一部分扣入公積金中。工作滿三年者，每月需提撥薪水的 20% 進入自己的公積金帳戶，而僱主亦須提撥該僱員薪水的 14.5% 進入該僱員的公積金帳戶，但剛就業第一年的社會新鮮人只

需提撥薪水的 4% 進入自己的公積金帳戶，而僱主亦僅須提撥該僱員薪水的 5% 進入該僱員的公積金帳戶。如果僱主不願幫僱員繳交公積金費用，僱員的實質工資會下降。每個公積金帳戶可分為三個子戶頭：一般戶頭(Ordinary Account)、特別戶頭(Special Account)和醫療保險戶頭(Medisave Account)，各戶頭存款比例分別為總金額的 66.67%、14.49%、18.84%。一般戶頭可用來購支付住院費、付醫療險、購買 HDB 的組屋等等，特別戶頭即為退休金帳戶。一般戶頭可領年利率 2.5%，特別戶頭和醫療保險戶頭可領年利率 4%。

公積金制度的實施成功地輔助人民儲蓄、並且累積其財富。有別於加拿大及日本入息再分配模式的退休金制度，新加坡的公積金將人民的錢積存於其個人專有戶口，不會再分配予其他人。此種儲蓄方式乃將個人的收入入息攤勻供其終身使用，故其年老時仍有相當的退休金，可使退休後的生活無虞。

(二) 就業入息補助計畫(WIS)

WIS 制度於 2007 年開始實施，旨在幫助為低薪低技術的工作者(包含受僱人員和自營工作者)提供工資補助並補貼其公積金內的儲蓄額，以提高其收入並提升其生活水平，凡是 35 歲以上的工作者月薪在 1700 以下者均可享用此制度。新加坡政府有意以 WIS 取代最低工資率的施行，因為 WIS 能幫助低薪工作者提高實質收入，然而與最低工資制度不同的是，WIS 不會造成低薪工作者丟掉工作的風險，而所增加的成本是由政府來負擔。WIS 的施行措施有：

- (a) 鼓勵年長及低薪的工作者繼續就業、鼓勵他們繼續尋找較好的工作機會，以增強其平時與退休後的生活能力。此即補充就業培訓計劃(Workfare Training Support Scheme)。
- (b) 2010 年起，凡 35 歲以上的工作者月薪在 1700 以下者，每年可以現金及公積金儲蓄的方式領取至多 2800 新幣的就業補助金。

新加坡政府至今已撥出近七億新幣在此計劃，目前累計的受惠者約有四十萬

人。

(三) 住者有其屋，使人人財富累積

新加坡政府為讓人民有能力擁有住屋，採取了全方面的住者有其屋措施 (Universal Home Ownership Scheme)，居民若使用公積金購買建屋發展局(Housing & Development Board；HDB)所建造的組屋，可享有政府的住屋補助。一旦人民住屋的問題獲得順利解決，將使可支配所得中住房項目的支出減少，多餘的錢將可應用在食品、教育、休閒娛樂等其他方面，使其生活水平提升。

新加坡建屋發展局(HDB)成立於 1960 年，其任務是提供高品質且人人可負擔得起的公共住宅(組屋)給新加坡居民。組屋可供買賣和租賃，目前租屋者占 5%，購屋者占 91.1%，餘為工業或商業用途。HDB 認為，他們不僅僅要提供公共住宅，而且要提供住起來感到光榮的公共住宅；不僅僅是建造房舍，而是要建造一個現代化且與時俱進、具前瞻規劃的房舍；不僅僅是規劃一個住宅小鎮，而是要規劃一個綜合性、族群和諧的社區。到 2010 年為止，HDB 已在狹小的 710.3 平方公里的國土裡建造了 99.5 萬戶房舍，不但解決了僧多粥少的居住問題，並獲得了 2010 年聯合國人居榮譽獎，為全世界表彰人類居住規劃的最高榮譽。

在 2010 年，新加坡居民擁有住屋者的人口比例為 87.5%，其中住在 HDB 所提供的組屋者占 82.4%，其中華人的住屋為組屋者占 81.3%，馬來人的住屋為組屋者占 96.8%，印度人的住屋為組屋者占 82.7%。HDB 提供了六種居住房型，目前最普遍的是四人房(40.6%)，其次為三人房(27.6%)。以四人房為例，面積為 90 平方公尺，包含了一廳雙衛三間臥房，一間廚房和一間儲藏室(store room)。²¹

2010 年新加坡政府總預算支出有 3.9% 花費在組屋的相關部分，約 84.2 億新幣，其中 48% 為營運支出，52% 為資本支出。HDB 不但負責興建屋舍予新加坡居民，還致力於社區的規劃與營造，社區內除了街道、小商店、公園、橋樑等公共設

²¹ 六種居住房型為單人房、雙人房、三人房、四人房、五人房、和高級房型。數據資料來源為 *Public Housing in Singapore: Facts*, edited by Housing and Development Board, Singapore.

施，亦安排診所、學校、大賣場等的進駐，並提供災害防治，例如海嘯防範，俾使整個社區更有向心力。為了讓組屋的功能隨著時代的變化與時俱進，HDB 現正積極推動社區綠化與綠建築，親水設施，最新型的組屋社區達士林，樓高五十層高聳入雲，新屋每戶六十至七十萬新幣，二手屋市場可賣至每戶一百萬新幣以上。此外，HDB 為讓大家可以買得起政府推出的組屋，新加坡居民有需要時可向 HDB 貸款，甚至辦理抵押借款，HDB 不只是組屋的營建機構，同時也扮演金融機構的角色。

HDB 規定，凡是在 21 歲以上的新加坡居民均有權購買組屋，組屋的使用權年限為九十九年，並得在公開市場轉售。想直接從 HDB 購買新屋者必須以家庭為單位，且家計月所得須少於 8000 元新幣。由於 HDB 的理念是提供負擔的起的各類住屋，因此家計部門可動用公積金的一般帳戶來購買組屋。若是單身者想購買組屋則須在公開市場買二手屋，且不得使用公積金一般帳戶內的金錢。還有一種是私人參與設計與建造的模式 DBSS (Design, Build and Sell Scheme)，類似於 BOT，想購買 DBSS 者也必須以家庭為單位，且家計月所得須少於 10000 元新幣。HDB 亦配合新加坡政府所推行的種族融合政策，讓各種族的人們都能和樂的住在一起並保持種族間的和諧，讓每個小社區就是個小新加坡。

雖然只有新加坡居民可以購買 HDB 所建造的房舍，但並非不照顧非新加坡居民。非新加坡居民和單身的新加坡居民仍可在二手屋公開市場購買 HDB 所建造的房舍，因此非新加坡居民亦在組屋計畫中受益。

居民若使用公積金購買 HDB，可享有政府的住屋補助。已婚者每戶可獲得 30000 元新幣補助，若購買的組屋與父母親的住所相鄰，則補助金增加為 40000 元新幣。此外，為了讓低薪工作者有能力購買組屋，月薪在新幣 5000 元以下者均可獲政府的額外購屋補助(Additional Housing Grant)。月薪在新幣 1500 以下者，可獲 40000 新幣的額外購屋補助。月薪在新幣 1501 元以上、2000 元以下者，可獲 35000 新幣的額外購屋補助。月薪在新幣 2001 元以上、2500 元以下者，可獲 30000 新幣

的額外購屋補助，依此類推。最高級距為月薪在新幣 4501 元以上、5000 元以下者，可獲 5000 新幣的額外購屋補助。

(四) 就業與職能訓練

新加坡政府對於人力資源的投注不遺餘力，對於有工作的在職員工，不論從事多麼基礎性的工作，政府出資補貼其在職訓練的費用，以提升他們的工作技能。成立於 2008 年的新加坡職工總會就業與職能培訓中心(Employment and Employability Institute, e2i)為專門訓練尋職者、企業、與職業訓練中心的機構。e2i 認為，政府要幫助低技術能力的勞動者增加所得，光靠政府移轉或薪資補貼是不夠的，必須要讓尋職者知道他所缺乏的是什麼樣的工作技能，也要讓企業知道他所需要的是什麼樣的勞工，才能讓勞動市場的供給與需求媒合。此外，對企業做訓練，不但可協助創造職缺、找尋適合的人才，亦使企業提升其生產力，生產力高才有能力回饋員工，讓員工共享企業成長之利。e2i 每年的訓練對象有 40% 是工作者，40% 是雇主或廠商，20% 是針對職業訓練機構。

e2i 的主要工作內容為創造職缺、提升工作技能、與減少失業率，其目標有三：讓工作者找到更好的工作、讓工作者擁有更專業的技能、讓工作者更有生產力。詳細地說，e2i 旨在協助工作者增進專業技能、參加在職訓練、改進職能與心態、投資終身學習與取得國家證照，使自己成為更有競爭力、更符合市場需求的工作者，並讓自己能獲得更好的工作機會、和更好的生活。對工作熱情、融入公司的文化、保持團隊合作的精神，是 e2i 訓練勞工的方式。截至 2010 年底，e2i 已協助了四萬名勞工找到更好的工作，這些勞工透過專業訓練，可幫助廠商或公司獲取更大的利潤，也為自己開拓更好的工作視野。其中 23100 人增強了他們的工作能力和專業深度，14700 人找到了更好的工作，2600 人得到了生產力增加後的利得。同時，e2i 和 244 家公司與 65 家職業訓練機構保持密切合作，並幫助他們提升就業量、創造工作職缺、和增加生產力。在剛結束的兩年期勞工技能提升與應變計畫(Skills

Programme for Upgrading and Resilience; SPUR)內，e2i 幫助了 188 家公司的七萬名工作者提升其工作技能。

2010 年底新加坡的失業率只有 2.2%，e2i 的努力居功厥偉。在 2010 年有 60% 的尋職者在 e2i 找到了滿意的工作，其中 39% 的年齡在 50 歲以上，12% 的年齡在 60 歲以上。現今新加坡的人口結構顯示，老年勞動者的失業問題是新興的問題。老年人和年輕人都是職場上的弱勢族群，兩者在一起競爭工作職缺，所衍生的失業問題和社會所得不均的問題會較以前更嚴重。因此老年人和年輕人都是 e2i 未來要協助的主要族群。在 2011 年，e2i 預計要幫助五萬名工作者找到更好的工作並提升其生產力。e2i 的經費主要來自政府。2010 年會計年度 e2i 共支出一千九百萬新幣，其中 33% 用於訓練尋職者提升工作技能，43% 用於提升在職員工的專業深度，24% 協助公司提升生產力。

(五) 減稅與分紅措施

減少政府的公共支出、降低所得稅是新加坡政府針對包容性成長的理念之一。新加坡政府於 2011 年給予新加坡居民每人 20% 的個人所得稅回扣，且 2012 年將調低中等收入者的所得稅邊際稅率。此外，每年 110 元新幣的電視執照費，每輛車 27 元新幣的執照費也在 2011 年一併取消。取消此二項規費雖可能使政府每年的稅收減少 1 億 2000 萬元新幣，但卻可讓人民的可支配所得增加。

此外，新加坡政府於 2010 年開始發放就業獎勵特別紅利(Workfare Special Bonus)給參與就業入息補助計畫者，將分四次發放，2010 年兩次，2011、2012 年各一次，受惠者有 35 萬 4000 人。低收入勞工在 2010 年可多獲 50% 的就業入息補助，在 2011 年與 2012 年將可分別多獲得 25% 的就業入息補助。所有受僱者的特別紅利將以現金的形式發放，自營人士的特別紅利一半是現金，另一半將存入公積金的醫療保險戶頭。

第五節 綜合整理

前述各國家推動包容性成長之重要政策整理於表 7-3，以利閱讀及比較。首先針對儲蓄與醫療，星國多年推動公積金有成，日本以經濟振興方案減輕老人就醫負擔，中國在十二五計畫中推動醫療保險與老人保險。我國的全民健保已經成為典範，近年亦已經開辦國民年金，對於國民健康與老人照顧有長足進步。不過，針對老人照顧仍有需要改善空間。

對於教育與訓練來說，歐盟推動降低輟學率與提升高等教育比例，中國則提升國民義務教育的受教比例，這些策略與我國關連不大。不過，星國推動就業與職能培訓中心(e2i)機構，將職訓的範圍從傳統的尋職者，擴大到企業與職業訓練中心三者。此點值得我國參考。針對就業率的提高，歐盟與日本皆透過補助與補貼，以及各種職能訓練，提高就業率，降低失業率。在降低所得不均方面，日本引進農產品保價與區域均衡發展；中國大陸透過十二五計畫，為所得不均的改善訂定目標。中國則以十二五計畫，帶動城市與鄉村的就業人數。

新加坡的住宅政策足為典範。該國住者有其屋的基本精神，在各階段組屋興建時加入的設計主旨，以及對於不同所得提供各種程度的住宅補貼，值得各國推動住宅政策時參考。歐盟減少貧窮計畫從各種補貼與救助著手，預計以十年期間改善貧窮者的狀況。新加坡設計廣泛的所得補貼政策，設法改善所得分配不均。香港則致力於改善中小企業的經商環境，改變倚重服務業的單一化產業結構。

表 7-3：各國推動包容性成長之政策

類型	國家	計畫名稱	主要內容和目的
儲蓄與醫療保險	新加坡	公積金退休帳戶(CPF)	<p><u>方式</u>: 1.每位居民須設立公積金，按月將薪水的一部份扣入公積金中。工作滿三年者，每月需提撥薪水的 20% 進入自己的公積金帳戶。</p> <p>2.每個公積金帳戶分為一般戶頭、特別戶頭和醫療保險戶頭，一般戶頭用來購支付住院費、付醫療險、購買 HDB 的組屋等等，特別戶頭即為退休金帳戶。一般戶頭可領年利率 2.5%，特別戶頭和醫療保險戶頭可領年利率 4%。</p> <p><u>目的</u>: 輔助人民儲蓄、累積財富。</p>

類型	國家	計畫名稱	主要內容和目的
	日本	2009年緊急經濟振興方案	<u>方式</u> : 減輕老人醫療制度之自付額負擔、新型流感因應對策及改善醫療體制措施。
	中國	十二五計畫	<u>方式</u> : 1. 2015年城鎮參加基本養老保險人數達到3.57億人。 2. 城鄉三項基本醫療保險參保率達到3%。
教育與職能訓練	歐盟	提升教育 (EU 2020 Strategy)	<u>方式</u> : 1. 在2020年以前, 要將輟學率減少至10%以下, 且30歲至34歲人口中至少有40%完成了高等教育。 2. 其中捷克、荷蘭、波蘭、愛爾蘭、芬蘭、斯洛維尼亞、斯洛伐克等國要將輟學率減少至8%以下。 3. 比利時、賽普勒斯、法國、愛爾蘭、荷蘭、波蘭等國要將30歲至34歲中的高等教育人口提升至45%以上。增加高等教育機會、減少輟學率。 <u>目的</u> : 讓人們具備足夠的工作能力, 使其足以勝任現在和未來的工作所需。透過技能與職能訓練的投資, 幫助所有年齡層參與職場, 並培養他們面臨職場發生變動時的管理能力。
	新加坡	就業與職能訓練	<u>方式</u> : 1. 由新加坡職工總會就業與職能培訓中心(e2i)專門訓練尋職者、企業、與職業訓練中心三者。 2. 2010年度e2i共支出一千九百萬新幣, 其中33%用於訓練尋職者的工作技能, 43%用於提升在職員工的專業深度, 24%協助公司提升生產力。 3. 截至2010年底, e2i已協助了四萬名勞工找到更好的工作, 其中23100人增強了他們的工作能力和專業深度, 2600人得到了生產力增加後的利得。 <u>目的</u> : 不但要幫助低薪及低技術工人提升工作技能、提高收入, 協助他們解決技術能力不足等根本性的問題, 也要為市場訓練高專業高技術的員工。而對企業做訓練, 不但可協助創造職缺、找尋適合的人才, 亦能使企業提升其生產力, 生產力高才有能力回饋員工, 讓員工共享企業成長之利。
	中國	十二五計畫	<u>方式</u> : 1. 2015年九年義務教育率達到93%, 高中階段入學率達到87%。 2. 2015年R&D經費佔GDP比重達到2.2%, 每萬人口發明專利件數達到3.3件。
促進就業	歐盟	提升就業率計劃 (EU 2020 Strategy)	<u>方式</u> : 1. 在2020年之前, 20歲至64歲男女勞動人口的就業率要提升至75%以上, 尤其是針對婦女、青年、及年紀較大者、和低技術能力者。 2. 奧地利、保加利亞、賽普勒斯、德國、丹麥、愛沙尼亞、芬蘭、荷蘭、瑞典等國需達到就業率76%以上。 <u>目的</u> : 創造更多更好的工作機會。
	日本	2009年緊急經濟振興方案	<u>方式</u> : 調高就業獎勵金、失業補助及實施就業輔導。 <u>目的</u> : 增加就業。
	中國	十二五計畫	<u>方式</u> : 1. 2015年城鎮登記失業率少於4.1%。 2. 城鎮新增就業人數4500萬人。
消除所得差	日本	農產品保價	<u>方式</u> : 1. 對以大米為主的農產品價格給以保價。 2. 代表農民利益的組織參照城市工人每年工資上漲幅度, 為農民爭取相應幅度的收入增長。 <u>目的</u> : 解決農村與城市的差距問題, 穩定農民收入。

類型	國家	計畫名稱	主要內容和目的
	日本	縮小地方差距	<p><u>方式</u>: 1.通過國土綜合開發政策和市場的調節,將密集在東京的一些產業和企業分散向周邊地區,一方面緩解東京的壓力,一方面促進周邊地區經濟發展,縮小地區間差距。</p> <p><u>目的</u>: 形成三大城市經濟圈和太平洋沿岸工業地帶的經濟格局,縮小地域經濟差距。</p>
	中國	十二五計畫	<p><u>方式</u>: 1.2015年城鎮居民人均可支配收入達到26810人民幣。</p> <p>2.2015年農村居民人均純收入達到8310人民幣。</p>
住宅政策	新加坡	住者有其屋措施 (Universal Home Ownership Scheme)	<p><u>方式</u>: 1.居民若使用公積金購買建屋發展局(HDB)所建造的組屋,可享有政府的住屋補助。已婚者每戶可獲得30,000元新幣補助,若購買的組屋與父母親的住所相鄰,則補助金增加為40,000元新幣。</p> <p>2.低薪工作者月薪在新幣5,000元以下者均可獲政府的額外購屋補助(Additional Housing Grant)。</p> <p><u>目的</u>: 人民住屋的問題獲得順利解決,使可支配所得中住房項目支出減少,多餘的錢將可應用在食品、教育、休閒娛樂等其他方面,使其生活水平提升。</p>
減少貧窮	歐盟	打擊貧窮計畫 (EU 2020 Strategy)	<p><u>方式</u>: 1.對抗貧窮與弱勢的任務由各國各自執行,歐盟則扮演統合任務的角色,以鞏固該經濟體在經濟、社會和整個區域的凝聚力,確保貧困人口和受社會排斥人口享有基本權利。</p> <p>2.增加並改善醫療、居住等基本社會福利、社會安全和教育的工作。</p> <p>3.在2020年以前,貧窮線之下、弱勢者、與被社會排斥者的人口數要減少兩千萬人。其中西班牙要減少140萬至150萬貧窮人口、法國要減少160萬、波蘭要減少150萬、義大利要減少220萬。</p> <p><u>目的</u>: 使更多人脫離貧窮線;確保經濟成長的利益及於歐盟的每個地區。</p>
所得補貼措施	新加坡	就業入息補助計畫 (WIS)	<p><u>方式</u>: 1.為低薪低技術的工作者(包含受僱人員和自營工作者)提供工資補助並補貼其公積金內的儲蓄額。</p> <p>2.凡35歲以上月薪在1700新幣以下者,每年可以現金及公積金儲蓄的方式領取至多2800新幣的就業補助金。</p> <p><u>目的</u>: 縮小貧富差距,並使低薪及低技術工人提高收入,降低生活上的壓力。</p>
	新加坡	特別分紅措施(WSB)	<p><u>方式</u>: 1.2010年開始發放就業獎勵特別紅利給參與就業入息補助計畫者,受惠者有35萬4000人。</p> <p>2.低收入勞工在2010年可多獲50%的就業入息補助。</p> <p><u>目的</u>: 使低薪及低技術工人提高收入,降低生活上的壓力</p>
	新加坡	降低所得稅、規費	<p><u>方式</u>: 1.2011年給予新加坡居民每人20%的個人所得稅回扣,且2012年將調低中等收入者的所得稅邊際稅率。</p> <p>2.每年110元新幣的電視執照費,每輛車27元新幣的執照費也在2011年一併取消。</p> <p><u>目的</u>: 人民的可支配所得增加。</p>

類型	國家	計畫名稱	主要內容和目的
經營環境	香港	3E 規劃	<p><u>方式</u>: 1.推動新興產業。要改變倚重服務業的單一化產業結構，推動經濟多元化和培育產業增長點。設置一個類似新加坡經濟發展局的專門機構，作為推動產業結構優化的旗艦。</p> <p>2.建構有利於中小企業的經商環境。</p> <p>3.鼓勵創業精神。</p> <p><u>目的</u>:重新開啟經濟成長之門，才有可能用增量帶動存量的調節，為解決經濟和社會的結構性問題創造條件，達至全面、均衡、機會平等和可持續的發展。</p>

第八章 結論與建議

根據包容性成長的概念，經濟政策的目的不僅在追求每人平均所得提高，同時也應致力於廣義的分配不均度下降。包容性成長所關照的廣義不均度，除了傳統的所得、工資與消費等貨幣性衡量之外，還包括教育機會取得、健康衛生環境、性別平等與歧視、文化差異與政治參與等非貨幣性衡量項目。質言之，包容性成長追求的目標，是經濟具體成長與廣義分配不均度下降的同時達成。根據 ADB (2011) 整體的包容性成長概念指標項目，我國在非貨幣性衡量項目的不均度問題並不嚴重，雖然在幾個特定項目或缺乏資料，或仍有待改善空間，但在教育、公共設施、機會均等及政府治理等多數指標，與類似發展程度國家並列；在性別與教育等相關指標，更已達到先進國家水準。從廣義的非貨幣性衡量項目來看，我國經濟發展方向與包容性成長目標可謂相符而一致。然而，晚近二十年來台灣的所得低成長或成長有限，就業率相對低落，加上所得分配不均度指標漸有惡化趨勢，顯現我國正逐漸面臨包容性成長在就業與貨幣衡量的雙重挑戰，而為當前經濟政策應正視的問題。以下總結本研究各章節在各資料來源與觀察角度的發現，整理我國目前遭遇的不平衡成長問題，之後再就這些問題提出相關的政策建議。

第一節 本研究主要發現與結論

一、從 FIGI 指標談不平衡成長

ADB (2011) 的 FIGI 35 個指標分成五大部分。第一部份是所得和非所得的貧窮和不均。第二部份高而有效率的成長，涵蓋經濟成長和就業，以及重要的公共建設。第三部份是社會包容和經濟機會均等保證，分別是健康及教育投入的取得，基本公共建設設施與服務的取得，以及性別平等與機會。第四部份是社會安全網。第五部

份是政府治理與制度。除了第一部分對於貧窮和不均是傳統的成長觀點之外，另外四個是包容性成長的四大支柱，分別從工作的創造，機會均等的保證，積極的社會安全網以及政府治理的監督與提昇，設法建構一個具有包容性成長的環境。傳統的發展理論只強調成長，欠缺包容與分配的概念，也因此忽略了平等與包容的重要，乃至於對弱勢的照顧，以及對政府的監督。FIGI 的 35 個指標，在傳統思維上另外提供了新想法，也為未來國家發展如何在包容和成長間取得平衡，指出具體的方向。

我國在這 35 個指標中沒有全數呈報，本研究設法補入可以收集的資訊，以此比對我國與亞洲類似成長程度的國家。其中，FIGI 直接與所得成長相關的兩個指標，分別是人均購買力平價 GDP，以及所得相對消費成長的購買力平價；兩個數字我國都沒有申報，可能是我國統計計算的基期與 FIGI 不一致。不過，另有部份指標屬於固定發布的統計資料，我國也缺乏資料，例如無酬家屬工作者佔勞動力比例；本研究已於報告書中補列。

我國低於貧窮線的人口比例，過去二十年來稍有增加，但至 2009 年也僅為 1.1%；這個數字比亞洲主要鄰近及歐美先進國家都來得低。貧窮人口比例增加有兩個原因，一是來自 2008 年金融海嘯的影響，一是我國調升貧窮線水準。幸而內政部與相關部會於 2008 年陸續推動多項就業補貼政策，有效抑制勞動市場就業條件的惡化，降低貧窮人口的發生機率。根據本研究針對 2008 年以來的政策盤點，也顯示金融海嘯期間的各項就業補助措施，有效減少大量初入職場勞動力的失業，在維持社會穩定與勞動市場效率，發揮莫大功效。顯然，在面對景氣大幅波動的期間，政府若能適時伸出援手，透過像內政部對低薪但有工作意願的勞工實施薪資補貼，正符合包容性成長概念的扶貧（pro-poverty）方案，應可有效減少貧窮的發生。

FIGI 並未直接比較所得不均度，而是以所得消費比觀察不均度變化。我國的所得消費比頂端和底端的比數近年來有明顯上升，顯示我國的貨幣衡量不均度有漸增的趨勢，值得注意。至於青年人和成年人的平均受教育年數，我國的成長快速，在

二十年期間超越韓港，主要理由是我國的高教體系快速擴張。不過，即使如此，我國的勞動力教育程度仍明顯低於紐澳等先進諸國。

我國 15 歲以上就業率稍低於韓國，而遠低於香港、日本和星國。澳紐等國的就業率又更高於日港等國。我國的全體就業率不高，主因可能來自青年和青少年的就業率偏低，女性勞動參與率偏低，以及退休年齡過早。上述幾個族群的就業力與就業率提昇，值得勞動力主管單位考慮。

由亞洲各國的就業彈性（總就業變化相對於 GDP 變化）來看，我國的就業彈性是亞洲最低的國家之一，此結果反映我國的 GDP 成長並未能帶動太多的就業人口增加，加上我國的就業率也是處於較低水準，使得所得成長更為不易。直接的解釋是高科技資本密集產業的增加，另一個可能是國內接單海外生產，這些因素造成 GDP 持續成長，但薪資停滯，就業率降低。與此相關的還有 GDP 的成長未能直接帶動就業，使得 GDP 的成長果實不能為勞動力所分享，進一步造成勞資間的分配不均。

我國教育支出佔中央政府政事支出比例雖然在晚近提高到 12%，但仍遠低於韓國的 15%，以及星、港的 20%。我國的人力資本投資落後於這些國家和地區，長期可能使得人力資本競爭力落後，不利於經濟成長。

針對性別平等相關的指標，我國男性與女性間的工作機會、勞動參與、教育、參政比例等性別平等指標，平均超越韓、日等國，和澳、紐等先進國家相近。顯然，FIGI 關照的多種性別不平等指標現象，在我國大致不成為問題。

與亞洲四小龍的狀況相比，我國的社會福利支出佔政府政事支出的比例最高，大約在 23% 左右。不過，紐、澳、日等國都已經接近 40%，我國距此尚有相當距離。根據包容性成長的概念，如何透過社會福利體系達到扶貧成長，而不只是補助和移轉，讓社福支出更有效率性與生產力，應該是未來社福支出項目和方式應該更深入檢討的。在政府治理的有效性上，我國和韓、日相近，近年低於港、星等地。在政

府貪污的程度，只與韓國相近，仍舊遠低於日、港、星等國。

二、 台灣整體經濟發展之失衡現象

1990 年代以來，台灣的 GDP 進入中度成長，年平均 5% 到 6%；2001 年的成長率出現半世紀以來首度負成長。2008 年遭遇全球金融海嘯衝擊，2009 年二度出現負成長。2000 年之前台灣的失業率一直都控制在 3% 以下，2000 年以來失業率開始上升，男性和女性失業率出現明顯差異。到了 2002 年男性失業率高達 5.9%，女性失業率也達到 4.1%；此後失業率逐年下降，到 2006 年年中，男女總和失業率為 3.86%。不過，2009 年失業率達到歷史高峰，男性和女性失業率分別達到 6.53% 和 4.96%。同一段時間，台灣的家戶所得在第一個十年有明顯成長，但是第二個十年所得幾乎沒有成長。所得歷經上升與遲滯的趨勢，但是所得分配不均度的指標（包括 Gini coefficient 和 Oshima index）同樣呈現惡化趨勢。2001 年是台灣 GDP 首度負成長，同時是家戶所得分配最不公平、惡化最快的一年。包容性成長概念強調快速成長可能帶來分配不均，對照台灣近年來所得成長緩慢但分配愈趨不均，顯示我國面對更嚴重的失衡現象，也需要直接針對這些現象的包容性對策。

理論上而言，經濟發展愈成熟，家戶的食物支出比例愈低，取而代之的是醫療、教育和家庭管理。本研究分析台灣的家庭收支調查資料，大致顯示類似趨勢。一個值得注意的現象是餐廳旅館的支出大幅增加，晚近已經達到家戶支出的 10%；對於都會區的家戶此比例應該更高。這個趨勢同時和台灣近年來工商普查項目中，屬於飲食類的登記家數在同一段期間大幅上升的現象相合。另一個值得注意的現象，是家庭管理支出的比例大致維持穩定的低比例（約為 3%）；此趨勢與理論預測不符。經濟發展如果帶來市場勞務取代家庭勞務，例如前述餐廳旅館的支出比例上升，家戶在家庭管理的支出比例也應該上升。這兩個家庭支出項目都是典型的內需產業，積極發展這些內需產業，應可帶動以內需為主的經濟成長，有經濟政策的重要意涵。

三、 所得成長、工資分配與勞資爭議問題

從所得成長的問題來看，總體面的 GDP 成長率雖然維持一定水準，但是個人或家戶所得的個體資料而言，所得成長確實有限。本研究比對國際資料顯示，主要國家的工資成長率與實質 GDP 成長率兩者相距不大，但我國的差距持續擴大，而遠高於其他主要國家，經濟成長之成果未能落實到工資的情況特別明顯，難怪台灣的成長是所謂「無感」成長，而為台灣經濟不平衡成長的主要因素之一。根據國民所得帳概念，GDP 在所得面的歸屬有兩部份：一是資本所得，一是勞動所得。如果 GDP 持續維持成長，但是勞動所得成長停滯，直接的推論就是勞動所得與資本所得的分配不均。²²

根據家庭收支調查與人力運用調查的分析，本研究發現台灣家戶所得有以下幾個明顯趨勢：第一，所得在 1995 年之前有快速成長，其後停滯甚至下降。第二，高低所得的成長速度並不同，高所得的成長快，下跌幅度小，低所得家戶的趨勢剛好相反；高低所得的成長趨勢不一，所得不均度明顯惡化。顯然，晚近二十年的家戶所得，同時呈現包容性成長所關照的兩個問題：成長幅度少甚至下跌，而且不均度擴大。第三，本研究發現男女家戶的所得差異多年來持續出現，是另外一種不均度的呈現。第四，比對人力運用調查的五月份薪資與家庭收支調查的全年薪水加總，發現兩種趨勢在 2000 年之後漸趨不一致：人力運用調查的五月份薪資持平或下降，但家庭收支調查的全年薪資仍有上升。此結果隱含台灣的勞動薪資結構在這段期間有所改變，可能的情況是雇主為了節省勞健保費以及員工所得稅，把員工薪資的相當比例從經常性薪資轉為紅利或獎金。這些所得變化的趨勢，都與包容性成長的概念不盡相符，有待政策導正。

在薪資的成長與分配趨勢之外，本研究同時發現，台灣的勞動爭議次數遠高於其他主要國家。主要理由應該在於工會力量有限，勞資雙方遇有意見不一致，只能

²² 感謝辛炳隆委員在期中會議提出此看法。

以方式爭議表達，不易由工會主導，和資方談判爭取勞工權益。²³勞動爭議次數高可能也和工資成長與產出成長在 2000 年以來差異擴大有關。

四、產業別的薪資成長與全職比例變化

在傳統包容性成長的概念下，貨幣性衡量大致只涵蓋家戶所得的分析。本研究在所得之外，同時關照產業別的薪資變化，提供關於包容性成長更基礎也更深入的觀察。在 1960 至 1980 年經濟快速發展期間，製造業是吸收勞動力的主要產業。近二十年商業和服務業的重要性與日俱增，兩者合計比例男性已達 40%，女性超過 60%，是勞動力投入的主要產業。從產業別的薪資來看，男性製造業大致持平，商業與服務業薪資下降。女性在此三個產業的薪資水準不高，長期下跌。值得注意的是，女性薪資和男性的差異仍舊明顯，長期以來並無縮減趨勢。再就細分業別來看，製造業中男性受僱人員薪資以資訊電子業最高，化學工業次之；民生工業與金屬機械這些屬於傳統和勞力密集產業的薪資下跌。女性製造業各業別的薪資都有成長，資訊電子和化學工業成長幅度大於另外兩種傳統工業。男性消費性服務業薪資大致持平，生產性服務業明顯下降。由於生產性服務業大多是為了製造業提供服務，台灣的製造業不振，連帶影響了生產性服務業的薪資水準。女性服務業薪資在生產性和消費性業別差異並不大，有微幅上升。

經歷 2008 年的金融海嘯衝擊，只有電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業在 2009 年開始有復甦跡象，紡織業、塑膠製品製造業、與金屬製品製造業之產值，在金融海嘯後仍持續衰弱。其次，服務業受金融海嘯的影響似乎較工業小，批發零售業和不動產租賃業在 2008 至 2009 年之後仍有上漲傾向，其他產業雖然成長停滯，但未見強力衝擊，金融及保險業稍有下滑。

此外，本研究亦發現產業間非全職雇用的比例在金融海嘯之後增加，以製造業

²³ 感謝辛炳隆委員在期末報告提出此意見。

中的民生工業，以及商業和服務業的狀況最為明顯。由於非全職工作的性質較不穩定，薪資來源不確定，可能也帶來對包容性成長的不利影響，值得政策關注。

五、服務業與傳統製造業發展趨勢

本研究分析個體和總體資料，發現男性受雇人員所得成長很有限，但是分配變得離散。女性受雇人員的所得固然有成長，但成長最多的是分配左尾，中位數和分配右尾的成長較低。簡言之，男性所得成長有限且分配不均度惡化，女性所得稍有成長但集中在低所得部份，中、高所得成長有限。就產業別的細分類來看，男性製造業薪資分配，大致是分配右尾的成長較高（或下降較少）但分配左尾的下降較多（或成長較少），所以薪資的分配愈趨離散；化學工業與金屬工業尤其明顯。女性除了電子電機薪資在整個分配都成長之外，其他製造業的薪資成長集中在分配左尾，分配的中位數到右尾的成長很有限；換言之，女性的工資大多成長，且左尾成長較多，大多應是符合最低工資的要求。男性和女性消費性服務業的趨勢不同，男性變得離散，女性同時成長。男性的生產性服務業工資明顯下降，女性則稍有成長。綜合而言，工資分配惡化的主因，來自於幾個主要產業的低薪資水準下降，高薪資水準上升，因而造成工資差距擴大。

對應工資離散的現象是特定業別的快速增加。人力派遣業的家數與規模，在過去十五年間有快速的成長與擴張。由於派遣人員主要是非全職或兼職居多，這個趨勢可能造成工作不穩定、低薪人員增加以及工資分配離散，政府應重視此現象並制定相關政策保障勞工權益。同一期間，餐飲業是登記家數成長最多的行業，但是平均規模縮減；此趨勢反映製造業衰退之後，剩餘的低技術勞力可能轉入服務業（尤其是餐飲業），和吳中書（2000）的發現一致。勞動力從製造業轉出集中到商業服務業的趨勢日益明顯，但是小規模的服務業通常是短期或不穩定的工作，薪資成長也相當有限，同樣可能帶來對就業不穩定的影響，以及薪資分配離散的壓力。

造成工資離散的另一個可能因素是職業類別的變化。從職業分類的分析來看，服務業（男性）以及商業（女性）不僅是從業人員成長最多的行業，同時也是基層人員比例增加最多的行業。此結果顯示，近來擴張行業新增的就業機會多數是基層工作，缺乏專業或技術性。另一個值得注意的是女性擔任主管或專業人員的比例，遠比男性低得多。

六、 高科技產業的外移與海外生產

透過總體計量模型的估計，本研究發現電子零組件製造業、電腦電子產品、光學製造業與機械設備製造業的產業產值、僱用份額和男女性經常性平均月薪三個變數，1990-2000 年間存在因果關係，2000-2010 年則無因果關係；這些是對外直接投資、廠商外移及境外生產最多的產業，顯見廠商的大量外移造成國內的僱用份額、薪資水準及產值間的關係消失。²⁴換一個角度來看，這些產業的產值因此無法直接對國內的僱用與薪資水準有所助益。金融及保險業產值成長的幅度遠小於男女性經常性平均月薪的持續上漲幅度，可能的原因是金融產業的薪資集中在少數高薪者，進一步導致分配不均。另一方面，服務業中僱用人數最多、產值最大且持續上漲的批發零售業，其產值的成長趨勢與僱用份額同樣無法反應在男女性經常性平均月薪上。2000 年之後批發零售業不論男女性經常性平均月薪都呈停滯狀態，此點確實值得檢討及深思。

七、 2008~2010 年我國與包容性成長概念相關的政策盤點

2000 年以來我國勞動市場出現大幅度的失業率上升，其後的產業政策也從追求高成長逐步轉為強調高就業。隨著製造業的比例下降，商業服務業等部門也逐漸擴大。2008 年發生全球金融風暴，行政院勞委會在 2008 至 2010 年推動數個就業促進

²⁴ 此觀點為謝德宗委員在期末報告提出。

方案，因此受惠的就業人數總共有 215,000 多人，培訓人次則超過 940,000 人次。以總經費 331 億來看，每人平均分得的經費是 28,561 元；若只計算就業人數與全部經費的分配，每人也只有 153,699 元。整體而言，計劃案的推動平均達成率應有八成以上。另教育部「培育優質人力促進就業計畫」相關方案共計 18 個，主要都是引介並協助大專畢業生、碩士生、博士生及博士後研究人員，至相關的學術或研究機關進行實習、服務、推廣與增能。共計協助 112,055 人次就業，核定經費 291 億元。每人平均費用為 26 萬元左右。上述各項方案都在合理經費額度下發揮具體功能，應顯著有助於就業保障與就業穩定

為因應 2008 年金融海嘯帶來的所得分配惡化，由經建會主導，會同行政院 13 個部會，於 2000 年 8 月 26 日成立「行政院改善所得分配專案小組」，提出「改善所得分配具體方案」，並協調解決各項問題，期使所得分配達到相對公平，逐步縮短貧富差距。該小組標舉七大策略，分為短、中、長期措施之各項重點工作。短期策略涵蓋社會安全網的健全，擴大辦理各項費用補助與就業補貼，以及建置中央跨部會資料庫整合平台，強化對於貧戶與弱勢的掌握及照顧。中期策略的目標主要在提升勞動生產力，擴大國內需求，改革稅制與提升就業水準。長期策略有二，分別是平衡發展落差，活化在地人力，以及改善產業結構，促進服務業發展。兩個策略中，第一個以經建會的「產業有家，家有產業」為主，涵蓋十二年國教推動，農村人力的活化利用，以及行銷原住民特色之在地經濟。第二個策略則以十大重點服務業為主軸，逐步吸引投資，促進消費。「改善所得分配具體方案」之設計，可說與包容性成長的目標完全相合。本研究依據資料分析結果，針對該方案的設計與目標有幾點建議，詳述於下節。

八、新興產業政策盤點

馬英九總統就任後，行政院先後提出六大新興產業、四大智慧型產業，以及十

大重點服務業，涵蓋目前台灣的主要產業，也多在發揮台灣現有的產業優勢。除此之外，政府同時推動許多計畫協助企業發展品牌與拓展市場，例如經建會的「產業有家，家有產業」，又如經濟部的「一鄉一特產」，「品牌台灣」與「搭橋計畫」等，這些都顯示出政府長年的經營與努力。上述產業規劃相當廣泛，幾乎涵蓋各種產業發展的可能。這些政策或推出不久，或尚在規劃起步階段，目前不易進行具體的政策評估。不過，相關政策與包容性成長目標，有部份相合或或相異之處，值得在政策推動過程檢視並討論。

九、 各國包容性成長政策比較

本研究整理並比較幾個主要國家的包容性成長政策，摘要重點臚列如下。歐盟的包容性成長首要任務為提升就業率，尤其是針對婦女、青年、年紀較大者和低技術能力者。其次，歐盟強調透過技能與職能訓練的投資，幫助所有年齡層的人們參與職場，並培養他們面臨職場發生變動時的管理能力。第三，歐盟強調均衡的區域發展和均衡的投資，可縮小各國之間的經濟與社會發展的差距，讓經濟成長的果實由全歐洲來共享。

香港的包容性政策可以三個 E 代表。第一個 E 是新興產業 (Emerging Industries)，目的是改變倚重服務業的單一化產業結構，推動經濟多元化和培育產業增長。政府要在此過程中發揮催化劑作用，除了應適當增加財政對經濟領域的投入之外，亦須建立產業規劃的能力和機制，以及設置一個類似新加坡經濟發展局的專門機構，作為推動產業結構優化的領航者。第二個 E 是指有利於中小企業的經商環境 (Environment for SMEs)。中小型企業的重要性不僅源於它們佔全港企業總數的 98%，更是因為中小企業是將近一半私營機構僱員的上班族僱主，為大批基層人員帶來就業機會。中小企業提供價格相宜的產品和服務，更與許多低收入消費者的日常生活息息相關，維持一個適合中小企業發展的經商環境，既是保持香港經濟活力

的前提，更是匡護民生和維繫社會核心價值的重要環節。第三個 E 代表創業精神 (Entrepreneurship)，透過創業精神的扶植，強化香港的經濟競爭力。

日本政府以「持續經濟活力」作為產業發展政策重點，主因是政府體察日本面臨的高齡化與個人化社會趨勢，因此標舉以個人服務為中心的生活充實型服務。日本政府理解日本目前經濟發展的困境，認為占了日本經濟 7 成的服務領域必須創造、擴大新的需求，且必須積極應對多樣化、個人化的需求。確認此一與「經濟體系各部門結構性改變」有關之需求後，日本經濟產業省進一步提出了將推動之「未來有希望之重點服務業」。

新加坡政府強調，要解決分配不均的問題，光靠政府移轉或薪資補貼只是治標作法，人力資本的投資才是治本之道；人力資本投資包括加強高等教育、職能訓練、在職訓練、對企業主訓練，以及醫療保險等。值得一提的是，新加坡於 2008 年成立職工總會就業與職能培訓中心 (Employment and Employability Institute, e2i)。與多數國家的職訓中心不同的是，e2i 不僅訓練尋職者，同時也訓練雇主與職業訓練中心。e2i 每年的訓練對象有 40% 是工作者，40% 是雇主或廠商，20% 則是改造職業訓練機構。

第二節 具體政策建議

以下依照各章節資料分析與國際比較，歸納提出具體政策建議。

一、從 FIGI 指標談包容性成長的政策建議

根據 ADB (2011) 發表的 FIGI 35 個指標，可能逐漸成為亞洲國家跨國間包容性成長衡量的共同標準。本研究建議，未來的經濟發展政策規劃，可以 FIGI 的部份（不是全部）指標作為政策推展的評估方向。可能的作法是針對幾種評比的各項指標，比較台灣與鄰近國家地區（例如星、港、韓）的差異，逐一檢視並排定哪幾個項目待改善的優先順序，設定目標，預計於幾年內達成。針對目前討論的包容性成長，如果透過評比項目推動政策可能比較有架構性，也易於追蹤考核。

以下選出幾項 FIGI 適用指標逐一說明。按照先進國家的定義，貧窮家戶是所得分配底端某一個比例的家戶屬之。我國的貧窮家戶與人數長期偏低，晚近逐步調整貧窮認定水準，加上國際景氣變動，導致貧窮人數上升。我國政府除了對落至貧窮線以下的家庭給予種種津貼補助外，內政部自 2008 年 10 月起推出「工作所得補助方案」，此方案對低薪但有工作意願的勞工實施薪資補貼，正符合包容性成長概念的扶貧（pro-poverty）方案，也和新加坡實施多年的薪資補貼方案類似，可以從積極面減少貧窮發生。本研究建議，類似概念的扶貧方案可以更擴大推動，及於各種層面的低收入弱勢勞動力，以及部份受到景氣影響的非志願性兼職工作，乃至暫時面對無薪假或面臨裁員的勞工。類似政策的積極意義，還在於避免人力資本的浪費，促進勞動市場的效率，透過政府和民間合作，有效減緩貧窮狀況的發生。

FIGI 關照的貨幣衡量不均度是所得消費比，另外也及於工資不均的討論。我國的所得消費比頂端和底端的比數近年來有明顯上升，反映我國不均度有漸增的趨勢。不過，我國現有的不均度指標大多停留在所得不均，類似消費不均或工資不均的指標統計與應用，在國內尚未普及。建議我國負責經濟統計與政策規劃部會，未

來逐步參酌並發布製作國際間共通的不均度指標，一方面與國際接軌，另一方面以此作為政策評估的指標與依據，強化政策有效性。

我國勞動力的平均受教育年數固然成長快速，符合 FIGI 的目標，但此結果主要歸因於我國的高教體系快速擴張，以及出生率大幅下降。雖然我國的勞動力教育程度仍明顯低於紐澳等先進諸國，仍有增長空間，但是面對學生來源不足，高學歷勞工充斥，學非所用及學未所用勞工日增，即使勞動力平均受教育年數延長，並不保證這些勞動力的人力資本即可為社會所用。長遠來看，本研究建議我國教育政策應該更彈性，配合產業發展方向，培養社會所需的人力。我國 15 歲以上就業率稍低於韓國，而遠低於港、日、星、澳、紐諸國。我國的全體就業率不高的原因包括：男性與女性勞動參與率皆不高，青少年與青年就業率亦低，加上退休年齡過早，以致於就業率偏低。建議未來的勞動政策必須從供需雙方鼓勵就業，並積極運用早退休的人力資本，提振勞動市場的效率性。

根據 FIGI 指標，我國的就業彈性是亞洲最低的國家之一，顯示我國的 GDP 成長並未能帶動太多的就業人口增加；GDP 的成長果實不能為勞動力所分享，就業率也處於較低水準，兩個現象交互影響彼此強化，長期可能造成發展更失衡與分配更不均。本研究建議，產業發展方向朝向鼓勵帶動就業的產業，例如勞力密集的生產性服務業與消費性服務業，一方面增加就業率，一方面可使分配均等化。舉例而言，我國即將步入高齡化，醫療照護與家事服務的需求逐步增加。FIGI 有一指標顯示我國每萬人的護士比例低於紐、澳，如果透過政策逐步提昇護士比例，即可直接有助於就業率與勞動參與率提昇，不僅有助於勞動市場指標，使所得分配平均，更可也提昇我國的醫療照護水準。

根據 FIGI 指標，我國教育支出佔中央政府政事支出比例，長期落後於韓、星、港等與我們發展程度相近的國家和地區，可能使得我國人力資本競爭力下降，不利於長期經濟成長。直接的建議是政府在既定的預算額度內，設法提高教育支出比

例。另一個可以討論的議題是研擬提升高等教育學費，搭配對弱勢與貧窮家戶的就學補助，強化人力素質的提昇，避免我國人力資本落後於其他國家。

除了教育經費支出仍待提高之外，另一個問題是教育資源的分配不公。例如，基礎教育和中等教育的資源，城鄉之間和南北之間有明顯落差。針對高等教育而言，公立大專校院享有大量政府補助，並得以爭取更多競爭型資源補助，反觀私立學校的政府補助有限，無力爭取競爭型資源；長期以來造成公私立大專校院的資源不公。再者，進入私立大專校院就讀的，比例上也以收入較低的家庭佔比較高，他們在學時可能要半工半讀，影響學習成效；為了繳學費辦理助學貸款，畢業後因貸款還清壓力可能被迫接受較低薪資的工作。上述這些存在於地區之間、學校之間乃至個人之間的各種資源分配不公平，都會影響求學者日後的人生發展，阻礙社會流動 (social mobility)。在包容性成長的概念下，如何透過教育政策均平機會與資源的分配，扶助弱勢並加強社會流動，也是政府政策不應忽略的。

FIGI 中關於男性與女性間的工作機會、勞動參與、教育、參政比例等性別平等的衡量，我國指標大多超越亞洲類似國家，已達先進國家水準。透過 FIGI 標準關照的性別不平等現象，在我國幾乎不成立。但是，表面上的均等之外，勞動市場可能存在的性別歧視、男女工資的差異、主管與技術職位的男女比例，以及晉升管道的差異等問題，雖然不在 FIGI 指標中，但仍多少存在我國的勞動市場，也是我國追求包容性成長仍待著力之處。

我國的社會福利支出，近年已佔政府政事支出最大比例。不過，在 FIGI 表格中，我國的福利支出負擔，仍舊與紐、澳、日等國有相當距離。根據包容性成長的概念，福利支出的絕對比例高低固然值得重視，更應注意的是社會福利體系的最終目的不是補助和移轉，而是扶貧成長；是透過社福支出提高生產力與就業能力。我國近年來的福利措施，已經體認此趨勢而朝這個方向推動（例如內政部的鼓勵就業薪資補貼政策）。建議未來各項福利政策的設計與評估，除了針對缺乏工作或自立

能力的弱勢族群的濟助之外，都可以超越「救濟、補助」的思維，從「扶貧、自力」的角度出發，尤其重視工作意願的鼓勵以及人力資本的提昇，在福利制度納入包容性成長概念，使之兼具積極的人力資本投資概念。

FIGI 中關於政府治理的有效性與清廉度，我國與亞洲類似國家相比，仍有改善的空間。針對政府治理有效性的評估，ADB 已建構一套標準。建議相關指標的業管單位參考 ADB 所設標準，設定目標逐年改善，使我國的政府治理逐步邁向亞洲國家的高標準。

我國在 35 個 FIGI 指標中，闕漏 16 個項目，大概是日、韓、港、星的兩倍。部份項目不符合現況（例如生活在每日 2 美元以下的貧窮人數），與我國相類似的國家都未申報。但部份缺乏數字的項目，例如人均購買力平價 GDP，以及所得相對消費成長的購買力平價，可能是我國統計計算的基期與 FIGI 不一致，或是我國本來就未進行類似統計。不過，另有部份指標屬於固定發布的統計資料，例如無酬家屬工作者佔勞動力比例，雖然在國內政府網頁可以取得詳細訊息，我國在 FIGI 表格也缺乏資料。本研究建議未來在資料統計上和 FIGI 表格配合，盡可能提供可以對照比較的數字，對外增進國際能見度，對內可以作為政策實施依據與評估參考。

FIGI 表格基本上是跨國間的比較，不過包容性成長的概念並不限於跨國間比較，建議未來可以在類似架構下，擴展為一國內不同地區或族群間的比較，運用 FIGI 部份指標進行評估。舉例而言，我國長期以來存在南北差距或城鄉落差，未來若能在推動包容性成長的概念時，適度引進 FIGI 指標的系統性架構，由此具體衡量地區間的失衡之處，應可更精確制定不同地區的發展策略，進而透過政策推動「因地制宜」的區域內包容性成長。

二、從個體與總體資料分析結果指出包容性成長方向

包容性成長概念強調要避免快速成長可能帶來分配不均。台灣近二十年來出現

所得成長停滯、失業率升高以及所得分配不均惡化等現象，這些現象直接指出我國正面對某種程度的成長失衡現象，亟需提高所得，降低失業率，並改善分配不均。

本研究分析家庭收支調查資料，發現台灣家戶餐廳旅館的支出比例近年大幅增加，此趨勢和工商普查顯示飲食類登記家數大幅上升的現象一致。由於餐廳旅館是典型的內需產業，直接的建議是在政策上主導餐廳旅館類的產出升級，同時結合國內製造業和農業發展，以追求所得提高和經濟發展，並以國民健康的增進為最終目標。另一個值得注意的現象是家庭管理支出的比例在過去二十年維持穩定，這個趨勢與餐廳旅館的支出不同，也與理論預測不符。經濟發展理論上是以市場勞務取代家庭勞務，例如前述餐廳旅館的支出比例上升，家戶在家庭管理的支出比例也應該上升。台灣家戶的家庭管理支出比例長期維持低水準，提供政策引導供給的可能性。由於家庭管理所需勞動屬於基礎人力，建議以政策輔導家庭管理的人力訓練（例如仿效高鐵公司清潔人力的訓練），引導市場發展。如此一來，基礎人力的運用效率可以獲得提升，亦符合包容性發展的政策原則。

三、追求所得成長過程不應忽略工資分配與勞資爭議問題

本研究發現台灣家戶所得的兩大趨勢：一是所得在 1995 年之前有快速成長，其後停滯甚至下降；二是高所得成長快，下跌幅度小，低所得的趨勢剛好相反，導致所得不均度惡化。由於 GDP 持續維持成長，但是勞動所得成長停滯，經濟成長之果實未能落實到工資上，造成台灣的「無感」成長，直接的推論就是勞動所得與資本所得的分配不均。對於資本和勞動所得的分配問題，本研究建議可以仿效日本的作法（參閱第六章各國政策及日本參訪心得一節），以公司規模作為薪資標準的分類，分析我國受雇人員在不同規模公司的薪資比例，在過去的長期發展期間是否有明顯變化。根據日本經驗，不同規模公司的薪資比例近年來逐漸接近，因而有助於所得平均。至於新加坡的作法，是政府鼓勵勞資雙方協商，議定更為合理的薪資結

構。我國政府也可以採納類似措施並試行。如果台灣受雇人員的薪給制度在過去十五年間出現重大變化，而此變化可能牽涉廠商的避稅行為、勞保費用的減省，乃至於薪給制度的不公平。這些問題應該由專責單位進行研究分析，並透過宣導與政策，協助勞工取得合理的薪資報償，追求包容性成長目標。未來若能透過薪資結構合理性的跨時與跨國的嚴謹分析，以此作為政策推動的具體依據，結合法令制定或政策宣導，應可逐步引導我國薪資分配趨於公平合理。

此外，本研究同時發現台灣的勞動爭議次數遠高於其他主要國家。從包容性成長的角度來看，台灣的勞動市場對於勞資雙方的平衡與保障可能仍有不及週全之處，才會產生這麼多勞資爭議。勞資爭議不僅有害經濟成長效率，也同時帶來社會成本和無謂損失 (deadweight loss)。如何透過法規與宣導，加強勞資雙方溝通並減少勞資爭議，也是我國在包容性成長的概念下，應該努力的方向。

四、產業別薪資結構與就業結構對包容性成長的隱含

本研究分析 1980 至 2010 年個體與總體資料後發現，從產業別的薪資來看，男性製造業大致持平，商業薪資下降，服務業薪資趨於離散。女性製造業薪資亦上升，但商業、服務業的薪資水準不高，兼有下跌趨勢。就細分的業別來看，男性薪資以資訊電子業最高，化學工業次之；傳統和勞力密集產業的薪資下跌。女性製造業各業別的薪資都有成長，資訊電子和化學工業成長幅度大於另外兩種傳統工業。男性消費性服務業薪資大致持平，生產性服務業明顯下降。女性服務業薪資在生產性和消費性業別差異並不大，也都有微幅上升。再者，女性和男性薪資的整體差異仍舊明顯，並無縮減趨勢。

根據上述，可以發現工資成長與分配趨勢在產業與性別間並不完全相同，反映我國勞動市場在這些產業與性別間的差異。首先，科技和資本密集產業的薪資較高，傳統產業較低。提高傳統產業勞工薪資的直接方法，是提高勞動生產力。我國

類似的政策並不少，分別從政府輔導、技術移轉與職業訓練等方面協助廠商提高生產力。晚近政府推動的新興產業與重點科技產業，應該也對傳統產業轉型提高生產力有所助益。不過，本研究發現生產性服務業的薪資有明顯下降，反映我國與生產相關的服務業水準亦有待提昇。近來推動的十大重點服務業，各針對特定業別鼓勵技術升級，但是相對缺乏對於全面的生產性服務業的技術提昇。由於生產性服務業大多是為了製造業提供服務，生產性服務業技術不彰，傳統製造業生產力成長不夠快，兩者交互影響，因而使得生產性服務業與傳統製造業薪資低落。本研究建議未來推動的各項技術提昇策略與產業政策，可以就生產性服務業與傳統製造業的生產力提昇兩者併同考量。舉例而言，提昇民生工業生產力的政策考量，除了就民生工業本身的生產力提昇，亦應同時思考與此有關的服務業如何藉由技術提昇，與生產部門相輔相成。易言之，政策的制定可以橫跨產業別，以某一特定產業及相關產業做全面思考。又例如，食品製造業是典型的傳統民生工業，如果在食品製造業加入倉儲、運輸、設計、保鮮、標示、本地原物料、品牌、通路、文創等相關的服務業內涵，可以同時提昇製造業與服務業的生產力，獲得更大的政策效果。

至於性別間的工資差異，表面上的工資差異並不是重點，男性和女性是否同工同酬才是要項。我國近年來致力於性別主流 (gender mainstream) 的推動，性別間的教育與勞動參與的比例也相近；對於男女勞工之間同工同酬的環境建立，本研究建議以資料分析與政策宣導持續推動。至於非全職員工比例的變化，本研究發現民生工業、商業和服務業的非全職勞工比例近年來上升最明顯。為了提高非全職工作的穩定性，目前政府在提高最低工資的同時，已有工資保障 (非全職員工以時薪計算) 的政策；建議未來可再就非志願性部份工時的勞工，提供保險與薪資的相關補助，透過政策獎勵企業多聘用全職勞工，協助包容性成長目標之達成。

五、服務業與傳統製造業發展趨勢對包容性成長的影響

本研究透過資料分析發現，近二十年來產業發展過程中，男性製造業和消費性服務業的薪資分配愈趨離散，女性製造業與消費性服務業薪資多有成長且分配集中。再者，男性的生產性服務業工資明顯下降，女性則稍有成長。從工資分配的變化趨勢，大概可以推估男性在製造業和消費性服務業的生產力出現明顯差異；尤其，男性在傳統製造業與生產性服務業的工資率下降，都顯示某些男性受雇人員的人力資本不合於產業發展趨勢。更重要的是，部份產業的低薪資水準下降，高薪資本水準上升，因而造成工資差距擴大。

依據這些工資結構的變化，本研究建議目前推動的發展服務業政策，應能兼顧傳統製造業的擴張；傳統製造業升級的策略，同時要能提昇相關的生產性服務業品質。如此一來，製造業的品質提昇，和生產性服務業彼此相關，兩種產業的受雇人員因此可以相互受益。不過，政府目前的各種服務業提昇措施，似乎未見專責單位與特定政策，聚焦於生產性服務業部門上。尤其重要的是，產業發展政策必須兼顧這些屬於工資分配左尾的勞工，進行就業機會的提供與人力資本提昇，如此才能有效扭轉經濟失衡成長帶來的問題。

針對過去二十年間產業發展的趨勢來觀察，明顯可見人力派遣與餐飲兩個特定產業的迅速擴張。其中，人力派遣業的家數與規模快速成長與擴張，餐飲業是登記家數成長最多的行業但平均規模縮減。此趨勢和吳中書 (2000) 的發現一致，可以推論製造業縮減之後被排除的勞動力集中到商業服務業。再者，本研究所用的個體與總體資料顯示，服務業 (男性) 以及商業 (女性) 不僅是從業人員成長最多的行業，同時也是基層人員比例增加最多的行業。顯然，近來擴張最快的人力派遣或餐飲業，這類行業新增的就業機會多數是基層工作，缺乏專業或技術性，同時主要也是薪資分配左尾的勞動力族群。在這些一致性的趨勢下，本研究建議政策針對餐飲業提供技術升級輔導，同時關照人力派遣業的主要業別，透過法令與勸導，維護人

力派遣業從業人員的薪資水準與基本福利。

六、吸引高科技外移廠商回台對包容性成長的影響

本研究發現電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業的產業產值、僱用份額和男女性經常性平均月薪之間的關係，在 1990 至 2000 年間存在因果關係，但是 2000 至 2010 年因果關係就不存在。針對高科技產業的產值與僱用及薪資間的關連現象，可能的原因是 2000 年以後廠商大量外移，使得這些產業的產值成長，無法直接對國內的僱用與薪資水準有所助益。本研究建議，透過政策鼓勵與獎勵機制的規劃，吸引這些曾經大量外移的廠商逐步回台。目前雖已經有許多相關政策朝向此目標規劃，希望未來吸引台商回台的政策可以更效率，誘因機制更明確；唯有如此，才能使得產業發展與勞動市場兩者同時健全成長。根據 2011 年世界銀行的評比報告指出，台灣的經商環境輸給韓國（中央社 10/22/2011）。韓國的區域貿易協定簽訂態度比我國積極，經商環境亦超越我國。展望未來產業發展，本研究建議政府積極與區域經濟體內各國簽署貿易協定，同時致力於經商環境的改善，以吸引更多外資來台或外移廠商回台，帶動產業升級並提供更多的就業機會，是改善不平衡成長的重要途徑。

七、我國晚近包容性政策之評估與建議

為因應 2008 年以來金融海嘯的衝擊，行政院勞委會陸續推動多項就業促進方案，受惠的就業人數總共有 215,000 多人，培訓人次則超過 940,000 人次。以總經費 331 億來看，每人平均分得的經費是 28,561 元；若只計算就業人數與全部經費的分配，每人也只有 153,699 元。整體而言，計劃案的推動平均達成率有八成以上，以此合理經費發揮具體功能，應顯著有助於就業保障與就業穩定。同一時間教育部「培育優質人力促進就業計畫」相關方案，共計協助 112,055 人次就業。每人平均

費用為 26 萬元左右。以每人有限的經費協助短期就業或受訓，可以有效提供就業機會或人力資本增進，並可渡過經濟衝擊期間，避免失業率過度上升造成人力資本損失與社會不安，政策之正當性與有效性值得肯定。再者，以接近基本工資的成本，鼓勵大專以上畢業生至學術機構實習與服務，除了可以提供這些具大專以上學歷初入勞動市場的勞動力最直接的工作機會，又因為在學術機關中任職，可以延續更多的學習機會，避免因為失業造成人力資本浪費，同時顯著增進人力資本，可謂是一舉多得的勞動政策。本研究評估上述具有包容性積極思考之政策，給予正面肯定，並建議未來政府的施政品質，都能具備類似的包容性思考在內。

2000 年以來我國勞動市場出現大幅度的失業率上升，其後的產業政策也從追求高成長逐步轉為強調高就業。隨著製造業的比例下降，商業服務業等部門也逐漸擴大。馬英九總統於 2008 年就任後，行政院先後提出六大新興產業，四大智慧型產業，以及十大重點服務業，涵蓋目前台灣的主要產業，也多在發揮台灣現有的產業優勢。除此之外，政府同時推動許多計畫協助企業發展品牌與拓展市場，例如經建會的「產業有家，家有產業」，又如經濟部的「一鄉一特產」，「品牌台灣」與「搭橋計畫」等，這些都顯示出政府長年的經營與努力。這些政策的目的都在透過產業發展，促進就業率提昇與所得分配的平均。相關政策或者剛執行不久，或者仍在規劃與起步階段，雖然不易進行直接的政策評估，但假以時日，類似政策的效果應可逐漸顯現，而有助於我國之包容性成長目標達成。

經濟部中小企業處對於中小企業技術研發補助計畫 (SBIR)，以經費資助廠商進用研發人員，鼓勵產學合作以創造就業機會，自 1999 至 2010 年，合計補助將近四千件案子。根據 SBIR 計畫的成效評估，發現受補助廠商廠商的實收資本額、平均營業額、平均總員工人數都有明顯成長。另一方面，廠商的新建、研發、擴建與新購設備與商業化應用投資，都有大幅上升。因此而衍生的產值效益，在增加產品產值部分尤其明顯，顯示 SBIR 之長期推動有助於廠商生產收益，同時有助於就業

機會增加，對於包容性成長目標之達成有具體貢獻。

過去的外勞政策長期出現外勞與本國勞工產生替代的問題，以及外勞集中在高科技產業，對於本國基層勞工的就業幾無助益，同時造成傳統產業外移，更進一步造成科技產業和傳統產業的薪資差距與就業機會不均衡，以及低技術和中高齡的勞工的失業、低就業與工資不均度惡化問題。勞委會於 2007 年修訂外勞聘雇標準，透過機制設計，使得雇主進用外勞的同時，必須以雇用本國勞工為前提，因此對於本國勞工的就業機會有正面效果。至於將缺工人數連結核配比例上限，也是直接有助於降低外籍勞工排擠本國勞工的措施。此外，由於傳統產業有製程的比例較高科技產業為多，因此現行聘雇標準對於傳統產業的外勞聘雇較為有利，某種程度上可以矯正前述高科技產業進用較多外勞的不公平，及因此衍生的分配不均。由此可見，勞委會的外勞政策具體考慮國內目前的就／失業狀況，配合產業發展趨勢，而與包容性成長之目標一致。

為因應 2008 年金融海嘯帶來的所得分配惡化，由經建會主導，會同行政院 13 個部會，於 99 年 8 月 26 日成立「行政院改善所得分配專案小組」，提出「改善所得分配具體方案」，並協調解決各項問題，期使所得分配達到相對公平，逐步縮短貧富差距。該小組標舉七大策略，分為短、中、長期措施之各項重點工作。短期策略涵蓋社會安全網的健全，擴大辦理各項費用補助與就業補貼，以及建置中央跨部會資料庫整合平台，強化對於貧戶與弱勢的掌握及照顧。這些措施直接改變法令或制度，對於貧戶與弱勢帶來直接的福利水準提昇，當可收立竿見影之效。中期策略的目標主要在提升勞動生產力，擴大國內需求，改革稅制與提升就業水準。從中期策略產業人才培育相關的策略來看，大多仍以半導體或工業技術人才培訓為主，對於目前相對低薪資、低就業的傳統製造業或商業服務業的人才培訓，關照似乎有所不足。長期策略有二，分別是平衡發展落差，活化在地人力，以及改善產業結構，促進服務業發展。兩個策略中，第一個以經建會的「產業有家，家有產業」為主，

涵蓋十二年國教推動，農村人力的活化利用，以及行銷原住民特色之在地經濟。第二個策略則以十大重點服務業為主軸，逐步吸引投資，促進消費。根據本研究的資料分析，服務業是過去二十年來吸收最多勞動力的產業，同時也是低薪資與派遣人力集中的產業。透過政策輔導服務業的轉型升級應是包容性成長目標下的當務之急，以長期策略作為服務業的發展的目標，可能緩不濟急，同時喪失我國產業轉型發展的契機。

八、新興產業發展趨勢對包容性成長的影響

行政院在 2008 年之後陸續提出六大新興產業，四大智慧型產業，以及十大重點服務業，每一項目大都選定一種產業，單獨針對該產業別進行發展規劃，這種規劃方式固然可望對特定產業發展有所挹注，但是也可能面臨以下侷限：一方面缺乏不同產業間橫向互補的連結，另一方面也對產業發展所面臨的社會狀況、所需的人力培植和相關配套著墨較少。也因此，這些產業政策的規劃大致與傳統的產業發展思維相去不遠，對於台灣當前面臨的各項社會經濟困境與社會人口變遷，較未能有完整充分的考量。以南投縣的產業發展計畫為例，規劃中的四個未來產業類型分別是觀光產業、文化創意產業、精密機械產業和精緻農業（優質茶葉外銷）。除了觀光產業是以竹山太極峽谷為規劃地區，茶葉外銷專區以現有茶葉栽培區為專區之外，文創園區和精密機械產業都是規劃一個產業園區，希望吸引外資投資，生產之後可以外銷。這些產業政策都是設立園區和重視外銷，和南投縣地區性的社會人口和社會經濟沒有重大關聯。又如該計畫中對於茶葉專區推估，設立之後一年的產值可以增加兩億元。這個產值改變對於整體經濟的影響可能很有限。如果優質茶葉專區的想法改為優質農業專區，結合本地的優質水果、花卉與農產品，再配合本地現有的觀光資源和農業政策，可能帶來更為全面的效果。

九、歐盟、香港與日本包容性政策可供我國借鏡之處

截至目前，我國並未用「包容性」一詞作為政策主軸，但是觀諸歐盟、日本、香港和新加坡，已經明確定義包容性作為施政依據或目標。歐盟的包容性成長首要任務為提升就業率，其次強調透過技能與職能訓練的投資，強化就業力與職場管理能力；同時，歐盟強調均衡的區域發展和均衡的投資，縮小各國之間的經濟與社會發展的差距。這三個目標應該都有可供我國借鏡之處。第一，台灣的勞動參與率不高，同時也面臨勞動力受教育年數延長、女性勞動參與率低，以及退休年限提早的趨勢。本研究建議，經濟部目前設定的男性與女性勞動參與率的提升目標，也許可以更積極推動，同時目標應該更明確定義於婦女、青年、年紀較大者，和低技術能力者。第二，我們的中、高等教育和職場的聯繫並不緊密，在職的人員面臨職場發生變動時的管理能力也多有不足。本研究建議透過校內及校外的技能與職能訓練，強化勞工的就業力與應變能力，同時參考新加坡的經驗，透過教育體系和職訓體系攜手合作，提昇勞動力的就業力。第三，歐盟強調均衡的區域發展和均衡的投資，類似概念縮小到一國之內不同區域來看，仍然適用。台灣長期以來重北輕南與重城市輕鄉村的發展策略，社會差距日益嚴重。本研究建議，在五都設立之後重新規劃全國均衡的區域發展，經由中央和地方經費分配時的再調整，設法拉近南北與城鄉之間的差異。至於區域間均衡發展的衡量方式，如同本節前段所言，可以 FIGI 的相關指標進行評估與比較。

香港的包容性政策可以三個E代表，分別是是新興產業 (Emerging Industries)，有利於中小企業的經商環境 (Environment for SMEs)，以及創業精神 (Entrepreneurship)。關於新興產業的發展，香港將仿效新加坡建制類似經濟發展局的專門機構，作為推動產業結構優化的整合者。我國行政院先後提出六大新興產業，四大智慧型產業，以及十大重點服務業，已經為未來產業擘畫長期發展的藍圖。不過，星國經濟發展局的重點工作，對外是引進新技術投資，對內是結合教育單位

與廠商，為即將引進的新技術做準備。本研究建議在推動我國的各種新興產業時，可以仿效新加坡作法，著重本國人力資本的培養與生產廠商的配合，放寬高等教育的限制，引導廠商增加對內投資、建立國內製造業和國際企業的互動與營運機制。

日本面臨的高齡化與個人化社會趨勢，和我國即將面臨的情況完全相同。因此，日本標舉以個人服務為中心的生活充實型服務產業發展政策，尤其值得我國參考與效法。日本政府認為占日本經濟七成的服務業領域必須創造、擴大新的需求，且必須積極應對多樣化、個人化的需求，因此推動「未來有希望之重點服務業」。中日兩國的社會人口與社會經濟環境多有類同，我國目前推動的十大重點服務業，在名目上與目的上亦應與日本的「未來有希望之重點服務業」相去不遠。不過，觀諸我國的十大重點服務業，分別是美食國際化、國際醫療、音樂及數位內容、華文電子商務、國際物流、會展、都市更新、WiMAX、教育（高等教育輸出）、金融服務（高科技及創新產業籌資平台）。與上述所謂配合社會人口與社會經濟環境變遷的概念，相關之處有限。本研究建議在推動產業發展過程中，應加入上述社會趨勢的考量；具體建議請見本節最後一段。

十、新加坡人力資本投資政策的啟示

新加坡政府強調要解決分配不均的問題，治本之道是對人力資本的投資。我國政府與民間在人力資本投資固然不遺餘力，但除了前述教育支出比例仍待趕上其他亞洲國家之外，我國在職業訓練的部份也可以參考星國的經驗。所有產業政策的深層與基本，應該都回歸落實到教育政策的層面來討論，人力資本投資的概念要從產業回溯到中高級教育體系內，尤其重要的是教育主管單位的共同配合，共同推動產業所需人力資本在教育體系紮根。以國內產業面對的內外環境變化之快速，中等和高等教育的科系配置和科目人數，因應環境變遷的改變可能都不夠快，更難有前瞻性的規劃。

另外，本研究搜尋國內經濟相關的政策研究案，大多在政策建議一節提及需要配套的人力資本投資政策；但是這類政策規劃大多獨立於中等或高等教育體系之外，和既有的教育體系關係不大。針對各行業從業人員所需的人力資本，在產業競爭日益嚴苛環境下，也許不應等到學校畢業後才開始進行在職訓練，必須要連結到高等教育與技職教育的規劃與設計。質言之，不能等學生畢業之後才訓練工作所需的人力資本，而應該從中等教育及高等教育開始。星國 e2i 的主事者認為，未來的趨勢是大學課程設計朝向技術與就業力養成，重點就在學校層面培養產業所需的人力資本與競爭力。同時，e2i 的主事者體認工資不能上升得比生產力快，所以，提高就業力（亦即生產力）是保障勞工就業與提高工資的前提要件。

e2i 的首要目標是提昇職能和技能，值得一提的是：他們清楚了解職能和技能的提昇問題不僅在於工作者，也在於工作的本身（亦即雇主）。工作的設計如果不佳，工資自然無法提高，所以改變工作者的同時，也要改變工作的內容。所以除了訓練勞工之外，政府亦對雇主提供相對基金，誘使廠商改變工作設計。e2i 計畫輔導對象的經費分配是：40% 改變雇主，40% 改變勞工，20% 改變訓練單位；三個方面都要改進，才能創造一個高工資的完整環境。由此觀之，e2i 對於提升勞工和提升雇主的付出給予一樣權數，同時他們也注意到訓練單位也需要改變，而其付出比例是雇主和勞工比例的一半。e2i 選定的訓練機構大多外包，同時對全世界徵求。

準此，我國未來與產業人力有關的包容性政策，應該逐漸擺脫以補助失業者薪資或消費的角度，轉而將焦點放在就業力的提升，同時對雇主、受雇人員與訓練機構三方一起實施改造與推動。本研究建議仿效新加坡經濟發展局與 e2i 的作法，一方面透過經濟發展局引導學校的人力資本養成配合產業發展方向，一方面透過 e2i 擴大職業訓練的對象與規模。我國目前的職業訓練仍以勞工為主，少數及於雇主，²⁵但對於職業訓練機構本身訓練品質提昇的關照應該很有限。類似的 e2i 概念，未

²⁵ 感謝辛炳隆委員提供此訊息。

來也應逐步推展到各種競爭力不足、就業力有待提升的幾種行業。星國於 2008 年才成立 e2i 機構，我國若能儘速引進類似概念，應有助於我國職訓品質提昇，進而達到包容性成長目標。

十一、以餐飲服務業帶動包容性成長

本研究分析家庭收支調查資料，發現家戶的餐飲旅館支出（主要是外食佔支出比例）增加最快，人力運用調查也發現商業（包含批發、零售以及餐飲旅館業）的受雇人員比例上升很多。再根據工商普查以及財稅資料中心的統計，餐飲業家數在二十年間成長至少 2.5 倍，銷售額在 2002-2010 年間成長超過 60%；餐飲可能是近年來成長最快速的產業之一，顯然是多數脫離製造業或其他產業的從業人員去處。但是未見政府政策針對這一行業提出具體產業發展策略。官方雖然注意到商業和服務業的重要，預計挹注相當數目的國發基金，發展商業和服務業，其中一個要項是連鎖餐飲。但根據工商普查資料，近年來新增的餐飲業數目很多，主要集中在雇用人數少的微型商家。如果目標是協助連鎖餐飲，對於吸納就業市場低技術人力的一般餐飲業幫助不大，甚至可能抑制他們的收入，因而不利於包容性成長目標。

隨著經濟發展的進程，資料顯示外食人口和支出比例有明顯上升；從社會變遷的角度來看，外食人口與比例逐年上升，餐飲可能是真正立即可開發的內需產業。但是外食餐飲主要的增加部份，可能有相當比例被品牌連鎖的商家或便利商店取得，與外食或熟食相關的小型或微型企業獲得有限。但是，熟食或外食的生產，最具有在地特性，不僅是典型內需產業，同時也是勞力密集產業。如果在餐飲業的投入要素加上某些誘因或設計，可以多採用本土出產的農產品，就可以照顧農家所得，同時解決農業部門所得低落的問題。再者，餐飲業的發展也會帶動其他消費服務業和生產服務業的產量和產能。綜合上述，本研究建議現行產業政策，應有一部份朝向以餐飲業帶動相關產業。如果可以透過政策引導這些與餐飲相關的小型或微

型企業，在餐具、用品、用料、服務上面提昇品質，不僅可以有助於商家的收益，反映在從業人員的薪資上，同時也可以提昇國民健康與衛生水準。透過餐飲業品質提昇，可以帶動包括農業（強調本土生產）、教育（餐飲業人力訓練、僑教、企業與學術單位合作）、製造（食品器具，包裝材料）、服務品質（勞力密集）、運輸業等共同發展。針對餐飲業的品質提升，可以推動類似美國加州或新加坡的衛生品質認證計畫，先以自願方式推動，未來再視成效推動法制，以此營造良性的競爭環境，並有提高品質的誘因。此政策之推動同時有助於國民健康提升之效果。

政府並非忽略餐飲業的重要性，但是推動餐飲商業服務業的方向，主要是對外投資計畫。近來政府選定東南亞（尤其是馬來西亞）為對外投資餐飲業之對象。餐飲業對外投資應以本土成功經驗做後盾，結合既有的僑教政策和新移民第二代，共同開拓東南亞市場。馬來西亞有組織綿密且向心力極強的留台同學會，可以利用僑生或留台同學會的社團組織，協助台商拓展海外市場。再者，新移民第二代的母系有相當比例屬於東南亞國家，他們成年之後也相對有比較利益成為台商開拓東南亞市場的代表。同時，可以建議企業認養東南亞來台求學的僑生或外籍學生，未來作為企業南進的人力資本。類似的概念可以運用於大陸學生。具體而言，台商餐飲業的南進與服務業輸出，要結合高教輸出、僑教歷史，以及新移民第二代，以完整的配套提升競爭力。傳統的機械和民生工業，要轉而為以提供服務業所需的生產性服務業和商業製造業。例如飲食業所需的餐具裝潢，點菜的資訊設備，採用本地生產的碗筷與食材物料，以此帶動傳統製造產業。

參考文獻

一、中文參考文獻

- 丁敏 (2010)，〈日本如何增進「共享式增長」〉，《價值中國網》。
- 大竹文雄 (2005) 〈日本の不平等:格差社会の幻想と未来〉,日本經濟新聞出版社。
- 辛炳隆，(2007) 「運用外籍勞工，促進本國勞工就業」，《就業安全》，第6卷第2期。
- 李貳連、呂光和、莊文寬、陳隆華 (2004)，「我國與主要國家所得分配之比較」，行政院主計處 93 度自行研究報告。
- 饒志堅 (2007)，「主要國家等值規模所得差距比較分析」，《主計月刊》，619，頁41-48。
- 吳中書 (2000)，「從產業結構探討高失業率的成因與政策建議」，行政院經濟建設委員會專題深度報告。
- 吳福成 (2010)，〈亞太地區的新成長策略：走出最嚴重經濟危機的思考〉，《APEC 通訊》5 月號，電子報第 128 期。
- 陳界良 (2011 年 10 月 22 日)，〈摩坦森：再拚第二個諾貝爾獎〉，《中國時報》。
- 黃友嘉 (2011 年 7 月 5 日)，〈下任特首要務 促包容性增長〉，《明報》（中國）。
- 經建會綜合計劃處 (2010)，〈討論歐盟「Europe 2020」策略〉。
- 經建會綜合計劃處 (2010)，〈新加坡未來 10 年經濟發展策略〉。

二、英文參考文獻

- Ali, I. (2007). Inequality and the imperative for inclusive growth in Asian. Working paper.
- Ali, I. and H.H. Son (2007). Measuring inclusive growth. *Asian Development Review*, 24:1, 11-31.

- Ali, I., and J. Zhuang (2007). Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications. ERD Working Paper Series No. 97, Asian Development Bank.
- Almeida, R. (2007). Local economic structure and growth, *Spatial Economic Analysis*, 2:1, 65-90.
- Asian Development Bank (2006). Special Chapter on Measuring Policy Effectiveness in Health and Education, in *Key Indicators 2006*, Manila.
- Asian Development Bank (2007). Inequality in Asia, in *Key Indicators 2007*, Manila.
- Asian Development Bank (2008). *Strategy 2020*. Manila: ADB.
- Asian Development Bank (2011). *Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators for Asia and the Pacific 2011 Special Supplement*.
- Baumol, W.T. (1967). Macroeconomics of Unbalanced Growth: the Anatomy of Urban Crisis, *American Economic Review*, 57:3, 415-426.
- Chaudhuri, S., and M. Ravallion (2007). Partially Awakened Giants Uncover Growth in China and India, In L. Alan Winters and S. Yusuf, eds., *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*. The World Bank, Washington, DC.
- Engle, R.F. and C.W.J. Granger (1987). Co-integration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing, *Econometrica*, 55, 251-276.
- Felipe, J., and R. Hasan, eds. (2006). *Labor Markets in Asia: Issues and Perspectives*. London: Palgrave MacMillan for the Asian Development Bank.
- Johnson, H. (1955). Economic Expansion and International Trade, *The Manchester School of Social and Economic Studies*, 23, 95-112.
- Klasen, S (2010). Measuring and Monitoring Inclusive Growth: Multiple Definitions, Open Questions, and Some Constructive Proposals. *ERD Working Paper Series No. 12*, Asian Development Bank.

- Krugman, P. (2010). Learning from the Europe, New York Times.
- Lin, Yifu J. (2004). Development Strategies for Inclusive Growth in Developing Asia. Paper presented for Asian Development Bank's Distinguished Speakers Program. Manila.
- McKinley, T. (2010). Proposing Indicators for Monitoring Inclusive Growth. *Initial Notes*. Center for Development Policy Research, School for Oriental and African Studies at the University of London.
- Murshed, S.M. and S. Gates (2006). Spatial-Horizontal Inequality and the Maoist Insurgency in Nepal, in R. Kanbur and A. Anthony (eds) *Spatial Disparities in Human Development: Perspectives from Asia*, 188-206.
- OECD (2001), Economic Outlook, OECD.
- OECD (2008). Growing Unequal? : Income Distribution and Poverty in OECD Countries, COUNTRY NOTE: JAPAN.
- Rauniar, G. and R. Kanbur (2010). Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization, Application, and the ADB Perspective. January draft. Independent Evaluation Department, ADB.
- Rybezynski, T.M. (1955), Factor Endowment and Relative Commodity Prices, *Economica*, 22:88, 336-341.
- Tat, H.W. (2010), Quality of Life and Inclusive Growth: The Case of Singapore, Lee Kuan Yew School of Public Policy.
- UNESCO (2009). *Global Monitoring Report: Overcoming Marginalization*. Paris: UNESCO.
- World Bank (2006a). India Inclusive Growth and Service Delivery: Building on India's Success. *Development Policy Review Report No. 34580*, Washington, DC.

World Bank (2006b). *World Development Report 2006: Equity and Development*.
Washington, DC.

附錄一：新加坡參訪報告書

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書

(出國類別：考察)

台灣促進包容性成長的做法

新加坡參訪報告

服務機關：國立暨南國際大學經濟學系

姓名職稱：陳建良教授、林佑龍助理教授

派赴國家：新加坡

出國期間：100年11月09日至11日

報告日期：100年11月28日

目 錄

一、 參訪目的及任務-----	3
二、 參訪行程表-----	8
三、 參訪心得-----	9
四、 結論與建議事項-----	19

一、參訪目的及任務

包容性成長乃效率與公平兼顧之經濟問題。新加坡的經濟發展舉世矚目，且對弱勢族群的安置與照護亦為人所稱道，因此本次參訪新加坡的目的，在於觀察與學習新加坡如何在高度經濟發展的情況下，如何同時兼顧社會公平正義、縮小貧富不均、並滿足社會底層者最基本的生活需求。尤以沒有最低工資制度的經濟體而言，新加坡的經濟果實能得到大多數居民及國際社會的認同，實屬不易之成就。

2010年新加坡總人口數507.7萬，但公民只占63.6%，約323萬人。新加坡與台灣均為多族群國家，但新加坡的種族差異性較台灣為大，居民中華人占74%，馬來人占13.4%，印度人約9.2%。²⁶ 2010年新加坡的GDP約為二千二百一十億美元，平均每人GDP為43867美元，為1981年5655美元的7.76倍，也是台灣2010年平均每人GDP的2.36倍。²⁷ 圖1顯示近年來新加坡平均每人GDP的走勢，除了1997年東亞金融風暴與2008-2009年金融海嘯兩個時期之外，整體均呈現穩定上揚的趨勢。圖2為近年來新加坡實質工資走勢，圖中顯示製造業和服務業的實質工資明顯高於營造業，而在經歷金融海嘯之後，製造業的實質工資已超越服務業的實質工資。以趨勢觀之，近六年來製造業和營造業的實質工資均有微幅上揚，而服務業的實質工資在歷經金融海嘯時期的短暫下跌之後，在2010年也能止跌回升。因此，基本上，製造業、營造業與服務業的實質工資大致都能反應經濟成長的成果。

以產業結構觀之，新加坡是以服務業為主的經濟體。圖3為近年來三大產業產值占GDP之比重，圖中顯示服務業產值占GDP的比例都在六成二以上，特別的是，在2008-2009年金融海嘯期間，服務業產值占GDP的比例並沒有顯著衰退。新加坡主要的服務業為批發零售貿易業(Wholesale & Retail Trade)、金融服務業(Financial Services)、運輸倉儲業(Transport & Storage)、與商業服務業(Business

²⁶ 關於新加坡之數據資料均來自 Singapore Department of Statistics, 2010。以下數據及圖表皆同。

²⁷ 2010年台灣平均每人GDP為18588美元。

Services)。根據英國世界經濟論壇所公布的 2011 年全球金融中心排名，新加坡列為全球第四位，在亞洲僅次於香港。在運輸倉儲方面，2010 年新加坡為世界最第二大集裝箱轉口港，僅次於上海。

圖 1: Singapore GDP per capita

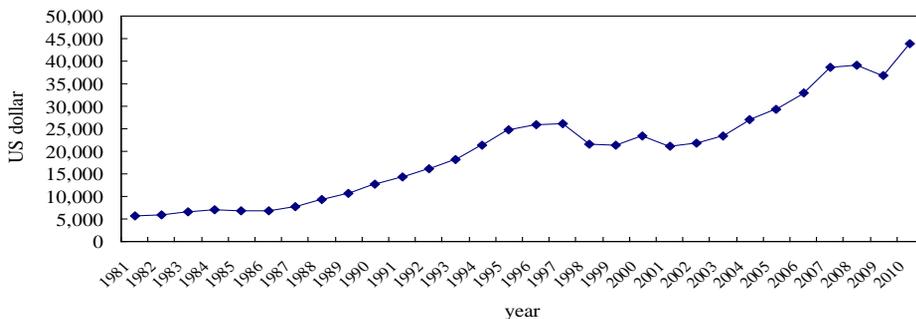
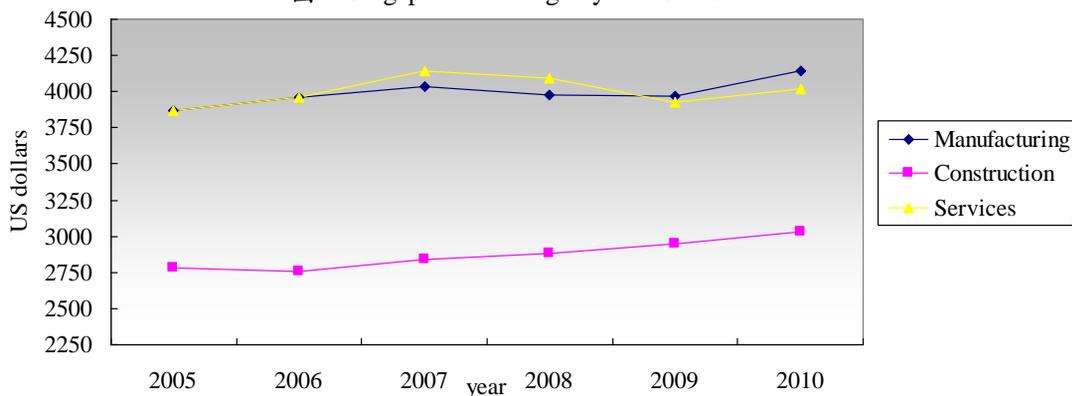


圖 2: Singapore real wage by industries



近年來新加坡的工業產值占 GDP 的比例都在三成二以下，主要的工業產值來自製造業，在 2010 年，製造業產值占工業總產值的 83.2%，營造業產值只占工業總產值的 12.3%。新加坡主要的製造業為西南部的煉油業，煉油工業的產值占製造業的總值約 40%，是世界第三大煉油中心，僅次於休斯頓和阿姆斯特丹。圖 4 顯示近年來新加坡各主要產業產值占 GDP 之比例，製造業產值占 GDP 的比例在兩成五到兩成七之間，批發零售貿易業產值占 GDP 的比例在一成五到一成七之間，金融業與商業約在一成與一成之間，運輸倉儲業大約在 8% 至 10% 左右。此外，在

2008-2009 年金融海嘯期間，製造業、批發零售貿易業與運輸倉儲業產值占 GDP 的比例略有下降，但金融業與商業的產值占 GDP 之比例仍持續上揚，由此可知新加坡的製造業、批發零售貿易業與運輸倉儲業較易受到總體經濟波動的衝擊，而金融業與商業受到總體經濟衝擊的影響較小。

圖 3: Singapore GDP by industries

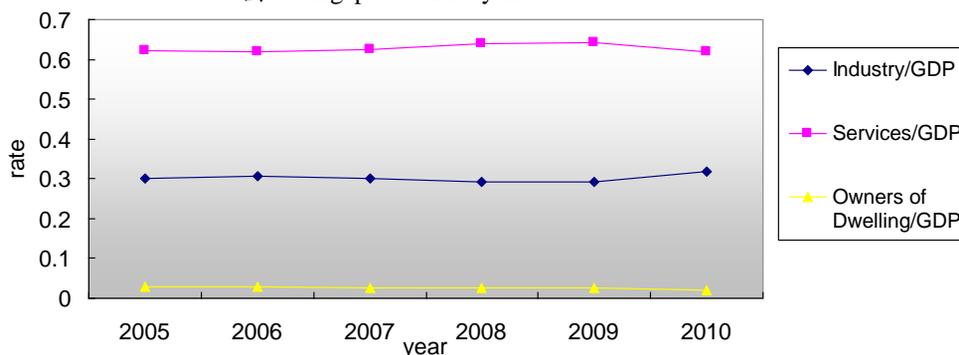
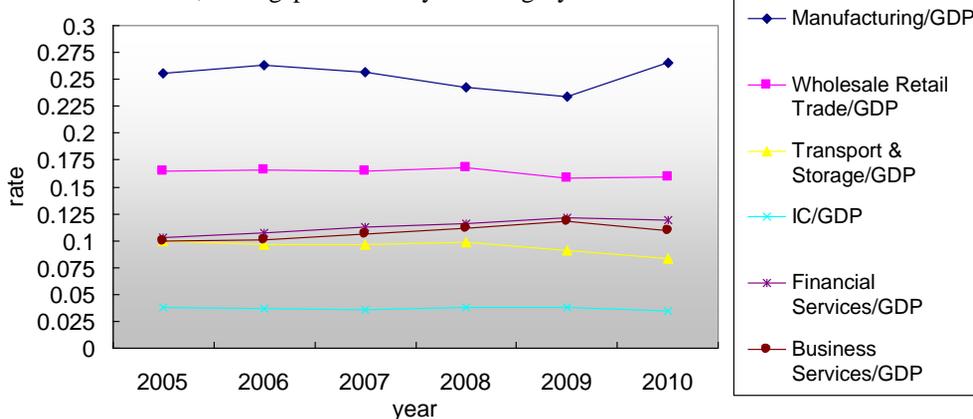


圖 4: Singapore GDP by subcategory industries



由上述總體面觀之，新加坡的實質工資大致都能反應經濟成長的成果，即使面臨 2008-2009 年的金融海嘯，產業總體結構之變化亦不大，由此可見新加坡的產業結構穩定，此應與政府部門對金融之全面掌控能力有關，但在經濟成長的同時，每個家計部門是否也同時分享到經濟成長的果實，這是我們關注的目標。由於包容性

成長之重要意義在於發展經濟的同時仍須兼顧社會之公平與正義，亦即政府不能忽略人們最基本的生活需求之滿足，而究竟哪些項目是人們日常消費的重要負擔，哪些項目是政府應關照的項目，吾人可從人民日常消費支出之比重來窺知一二。圖 5 為台灣家計部門各類消費支出占總消費支出之比例，很明顯地，住宅服務、水費瓦斯及其他燃料為台灣家計部門消費支出的最大宗，占總消費支出比例一直在 23.5% 以上(2010 年為 24.57%)，其次為食品飲料及菸草(約 16%~17%)、醫療保健(約 13%~15%)、運輸交通及通訊(約 12%~13%)，而對休閒、文化及教育消費的支出只占總消費支出之 11% 左右。由此可知，台灣的家庭有近四分之一的消費支出都花費在住宅相關方面，如此一來，勢必會排擠到其他經常性消費的支出。當家計部門因大量住宅消費支出的壓力而迫使其減少其他經常性消費支出時，對於生活的滿足程度當然會大打折扣，從而不易感受到經濟成長的果實。

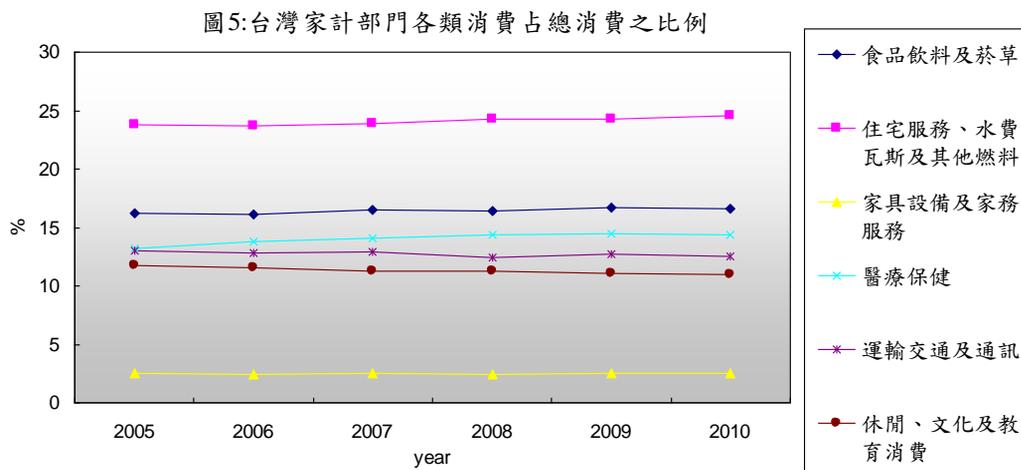
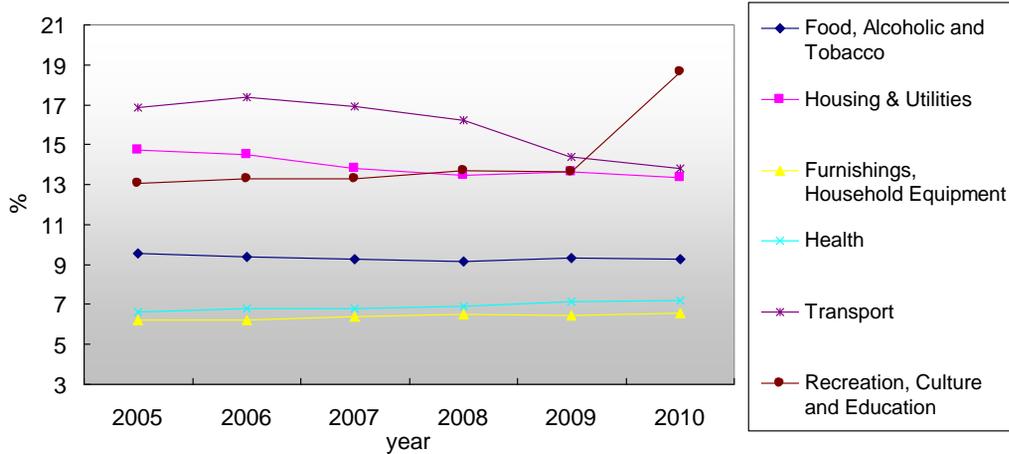


圖6: 新加坡家計部門各類消費占總消費之比例



相對地，新加坡家計部門的住宅相關消費支出占總消費支出的比重就少了許多。圖 6 顯示新加坡家計部門各類消費支出占總消費支出之比例，以 2010 年為例，家計部門消費支出的最大宗為休閒、文化及教育消費(18.64%)，其次為運輸交通及通訊(13.8%)，而住宅服務、水費瓦斯及其他燃料排第三位，為 13.34%，比台灣家計部門對住宅相關支出的比重足足少了 11% 以上。住屋一向是最基本的民生需求，一旦取得住屋較為順利，或者住租屋的負擔占總消費的比例較低，則可用於其他經常性消費的所得將較為寬裕，自然地，對於生活的滿足程度將較高，且較易感受到總體經濟成長對其生活品質改善的貢獻。

因此本次參訪新加坡的目的，乃在觀察與學習新加坡政府部門如何滿足人民基本的生活需求、促進社會公平正義，使人民生活的滿足程度提高，且人人都能分享到經濟成長的果實。拜訪行程共計三天，從第一天下午初抵新加坡，稍事休息後隨即展開拜訪，第三天中午在拜訪 GSK Global Group 完畢即直奔樟宜國際機場，行程非常緊湊。在滿足家庭住屋需求方面，我們拜訪了新加坡國立大學房地產研究中心的鄧永恆(Yongheng Deng)院長和程天富(Tien Foo Sing)副院長，以及新加坡政府建屋發展局房地產管理與產權處副處長 Mr. Er. Ignatius Lourdesamy。一般而言，年輕家庭與老年人對住屋的取得較為困難，新加坡政府對處理此問題有長久的經驗，並

且有一套強迫人民儲蓄的公積金制度(Central Provident Fund; CPF)，因此我們分別探訪學界與政府界，希望能從不同的角度與觀點吸收到適合台灣的建議。

對於就業、工資與勞動市場問題，我們分別拜訪了新加坡職工總會就業與職能培訓中心(e2i)的 CEO 洪鼎基(Hin Kee Ang)先生，與產業界的 Mr. Eric Tan(陳)。陳先生為 GSK Global Group 的 CEO，年輕有為，他與洪先生均為我們介紹了許多新加坡政府與產業界互動的概況，以及政府與產業界對人才培訓的重視，令我們感觸良多。

對於產業結構、與經濟政策效果的問題，我們拜訪了新加坡國立大學李光耀公共政策學院的許榮達(Weng Tat Hui)教授。許教授長年從事公共政策研究，是新加坡包容性成長問題的專家，對包容性成長問題有獨到見解，也為我們分析了台灣與新加坡包容性成長問題的差異性。

二、參訪行程表

日期	時間	活動 / 參訪單位	備註
11/09 (三)	07:55-12:35	台北—新加坡	
	17:00	新加坡國立大學房地產研究中心 (Institute of Real Estate Studies, NUS)	拜訪 Professor Yongheng Deng 和 Professor Tien Foo Sing
11/10 (四)	11:00	新加坡政府建屋發展局 (Housing & Development Board)	拜訪 Mr. Er. Ignatius Lourdesamy (Dy. Director of Estate Administration & Property Department)
	14:00	就業與職能培訓中心 (e2i, Employment and Employability Institute)	拜訪 Mr. Hin Kee Ang (CEO)
	17:00	新加坡國立大學李光耀公共政策學院 (Lee Kuan Yew School of Public Policy, NUS)	拜訪 Professor Weng Tat Hui
11/11 (五)	10:00	GSK Global Group (Real Estate Investment Trusts Company)	拜訪 Mr. Eric Tan (CEO)
	13:35-18:10	新加坡—台北	

三、參訪心得

(一) 新加坡國立大學房地產研究中心 (Institute of Real Estate Studies, NUS)

1. 簡介：

房地產是一個跨領域的研究，它包含了經濟學、財務學、都市發展學、人口學、環境保護政策等各領域，因此新加坡國立大學房地產研究中心(IRES)網羅了上述各領域的頂尖優秀人才，致力成為全亞洲房地產研究的領導者，並為全球房地產研究提供最新的專業知識和專業教育。此外，IRES 的另一個任務為擔任產業界與政府之間的橋樑，加強房地產和工業、經濟發展、社會活動之間的聯結。IRES 近年來並推動綠建築的研究，並認為以新加坡房地產快速發展的經驗而言，綠建築提供了永續經濟的實踐方法。IRES 亦常和國際多所大學交流合作，今年六月即與加州大學柏克萊分校、加州大學洛杉磯分校、哥倫比亞大學、康乃爾大學、德州大學奧斯汀分校等學校在美國新墨西哥州共同主辦西部金融學會(WFA)的夏季房地產座談會。

IRES 的主持人鄧永恆院長為加州大學柏克萊分校經濟學博士，曾任美國南加大(USC)政策規劃與發展學院院長與商學院教授，現為世界經濟論壇(WEF)全球房地產委員會主席，和美國房地產研究協會(RERI)顧問委員會委員。程天富副院長為劍橋大學經濟學博士，研究專長為房地產選擇權理論、房地產收益與租賃架構。

2. 參訪心得：

鄧永恆院長與程天富副院長為我們介紹了新加坡勞動人力與工資結構的概況，以及政府對人民的照護措施。新加坡政府的運作模式是採 Top-down 的決策方式，在內閣中有新加坡經濟戰略委員會(Economic Strategies Committee, ESC)，針對未來的經濟、社會與國際趨勢規劃策略性經貿政策，交由總理定奪。由於政策一向具有前瞻性，因此需要大量頂尖的研究與分析人才，故新加坡政府對於優秀人才之

養成十分重視，每年會挑選成績優異的大學生赴國外知名大學攻讀博士學位，由政府提供豐厚的獎學金，俾使畢業後回新加坡政府為國家效力。

新加坡並沒有法定的最低工資率(the minimum wage)，因此低技術與高勞動密集產業的勞工並沒有薪資的保障，但因為鄰國馬來西亞與印尼等國擁有大量且低廉的勞力，故新加坡的低技術勞力供給不虞匱乏，這些非屬新加坡居民的外籍勞動人力對新加坡的勞力密集產業有著很大的貢獻。²⁸ 2010年新加坡政府所公布之居民家計部門(resident employed household)的 Gini 係數為 0.48(稅前薪資)、0.472(稅前薪資加僱主公積金移轉)、與 0.452(稅後薪資加政府移轉和僱主公積金移轉)，²⁹ 然而此數據的計算方式是有缺陷的。因為它以家計所得而非以個人所得為衡量對象，因此單身居民的所得並未計入其中，在 2010 年，新加坡平均每家庭人口數為 3.5 人，因此以家計做為計算單位可能會存在不小的誤差。³⁰ 況且，它只計算新加坡居民(約占總人口的 74.3%)的家計所得，換句話說，有 25.7%的非居民的家計所得並未計算在內，然而這些非居民應有很大的比例是為低技術勞動人力提供來源。

兩位教授並為我們介紹了公積金制度。新加坡的每位居民必須設立公積金，按月將薪水(含獎金)的一部分扣入公積金中。工作滿三年者，每月需提撥薪水的 20% 進入自己的公積金帳戶，而僱主亦須提撥該僱員薪水的 14.5% 進入該僱員的公積金帳戶，但剛就業第一年的社會新鮮人只需提撥薪水的 4% 進入自己的公積金帳戶，而僱主亦僅須提撥該僱員薪水的 5% 進入該僱員的公積金帳戶。如果僱主不願幫僱員繳交公積金費用，僱員的實質工資會下降。每個公積金帳戶可分為三個子戶頭：一般戶頭(ordinary account)、特別戶頭(special account)和醫療戶頭(medisave account)，各戶頭存款比例分別為總金額的 66.67%、14.49%、18.84%。一般戶頭可用來購支

²⁸ 居民包含公民與擁有永久居留權者。2010年新加坡居民數為 377.2 萬人。

²⁹ 資料來源: *Key household income trend, 2010*, edited by Department of Statistics, Singapore.

³⁰ 其中平均每個華人家庭人口數為 3.4 人，平均每個馬來人家庭人口數為 4.2 人，平均每個印度人家庭人口數為 4.2 人

付住院費、付醫療險等等。一般戶頭可領年利率 2.5%，特別戶頭和醫療戶頭可領年利率 4%。



(照片 1: 拜會新加坡國立大學房地產研究中心。由右至左: 陳建良教授、鄧永恆院長、程天富副院長、林佑龍助理教授。)

(二) 新加坡政府建屋發展局 (Housing & Development Board)

(一) 簡介：

新加坡建屋發展局(HDB)成立於 1960 年,其任務是提供高品質且人人可負擔得起的公共住宅(組屋)給新加坡居民。HDB 認為,他們不僅僅要提供公共住宅,而且要提供住起來感到光榮的公共住宅;不僅僅是建造房舍,而是要建造一個現代化且與時俱進、具前瞻規劃的房舍;不僅僅是規劃一個住宅小鎮,而是要規劃一個綜合性、族群和諧的社區。到 2010 年為止,HDB 已在狹小的 710.3 平方公里的國土裡建造了 99.5 萬戶房舍,不但解決了僧多粥少的居住問題,並獲得了 2010 年聯合國人居榮譽獎,為全世界表彰人類居住規劃的最高榮譽。

在 2010 年，新加坡居民擁有住屋者的人口比例為 87.5%，其中住在 HDB 所提供的組屋者占 82.4%，其中華人的住屋為組屋者占 81.3%，馬來人的住屋為組屋者占 96.8%，印度人的住屋為組屋者占 82.7%。組屋可供買賣和租賃，目前租屋者占 5%，購屋者占 91.1%，餘為工業或商業用途。HDB 提供了六種居住房型，有單人房、雙人房、三人房、四人房、五人房、和高級房型，目前最普遍的是四人房(40.6%)，其次為三人房(27.6%)。以四人房為例，面積為 90 平方公尺，包含了一廳雙衛三間臥房，一間廚房和一間儲藏室(store room)。³¹



(照片 2: 新加坡組屋實景。)



(照片 3: 新加坡組屋模型。)

³¹ 數據資料來源為 *Public Housing in Singapore: Facts*, edited by Housing and Development Board.

HDB 規定，凡是在 21 歲以上的新加坡居民(公民加擁有永久居留權者)均能購買組屋，組屋的使用權年限為九十九年，並得在公開市場轉售。想直接從 HDB 購買新屋者必須以家庭為單位，且家計月所得須少於 8000 元新幣。由於 HDB 的理念是提供負擔得起的各類住屋，因此家計部門可動用公積金的一般帳戶來購買組屋。若是單身者想購買組屋則須在公開市場買二手屋，且不得使用公積金一般帳戶內的金錢。還有一種是私人參與設計與建造的模式 DBSS (Design, Build and Sell Scheme)，類似於 BOT，想購買 DBSS 者也必須以家庭為單位，且家計月所得須少於 10000 元新幣。HDB 亦配合新加坡政府所推行的種族融合政策，讓各種族的人們都能和樂的住在一起並保持種族間的和諧，讓每個小社區就是個小新加坡。



(照片 4: 新加坡組屋推廣海報。)

(二) 參訪心得：

HDB 管理與產權處副處長 Mr. Er. Ignatius Lourdesamy 為我們介紹了新加坡組屋的營運概況和未來規劃。HDB 的目地在提供人人可負擔得起的公共住宅，因此雖然只有新加坡居民可以購買 HDB 所建造的房舍，但並非不照顧非新加坡居民。非新加坡居民和單身的新加坡居民仍可在二手屋公開市場購買 HDB 所建造的房

舍，因此非新加坡居民亦在組屋計畫中受益。

2010年新加坡政府預算支出有3.9%花費在組屋的相關部分，約84.2億新幣，其中48%為營運支出，52%為資本支出。HDB不但負責興建屋舍予新加坡居民，還致力於社區的規劃與營造，社區內除了街道、小商店、公園、橋樑等公共設施，亦安排診所、學校、大賣場等的進駐，並提供災害防治，例如海嘯防範，俾使整個社區更有向心力。為了讓組屋的功能隨著時代的變化與時俱進，HDB現正積極推動社區綠化與綠建築，親水設施，最新型的組屋社區達士林，樓高五十層高聳入雲，新屋每戶六十至七十萬新幣，二手屋市場可賣至每戶一百萬新幣以上。此外，HDB為讓大家可買得起政府推出的組屋，新加坡居民有需要時可向HDB貸款，甚至辦理抵押借款，HDB不只是組屋的營建機構，同時也扮演銀行的角色！



(照片 5: 新加坡組屋發展歷程。)

(三) 就業與職能培訓中心 (Employment and Employability Institute)

1. 簡介：

新加坡職工總會就業與職能培訓中心(Employment and Employability Institute, e2i)成立於2008年，其目地有三：讓工作者找到更好的工作、讓工作者擁有更專業

的技能、讓工作者更有生產力。詳細地說，e2i 旨在協助工作者增進專業技能、參加在職訓練、改進職能與心態、投資終身學習與取得國家證照，使自己成為更有競爭力、更符合市場需求的工作者，並讓自己能獲得更好的工作機會、和更好的生活。

對工作熱情、融入公司的文化、保持團隊合作的精神，是 e2i 訓練勞工的方式。在 2010 年有 60% 的尋職者在 e2i 找到了滿意的工作，其中 39% 的年齡在 50 歲以上，12% 的年齡在 60 歲以上。在 2010 年底，e2i 協助了四萬名勞工找到更好的工作，這些勞工透過專業訓練，可幫助廠商或公司獲取更大的利潤，也為自己開拓更好的工作視野。其中 23100 人增強了他們的工作能力和專業深度，14700 人找到了更好的工作，2600 人得到了生產力增加後的利得。同時，e2i 和 244 家公司與 65 家職業訓練機構保持密切合作，並幫助他們提升就業量、創造工作職缺、和增加生產力。在剛結束的兩年期勞工技能提升與應變計畫(Skills Programme for Upgrading and Resilience; SPUR)內，e2i 幫助了 188 家公司的七萬名工作者提升其工作技能。在今(2011)年，e2i 預計要幫助五萬名工作者找到更好的工作並提升其生產力。

2010 年底新加坡的失業率只有 2.2%，e2i 的努力居功厥偉。e2i 的經費主要來自政府。2010 年會計年度 e2i 共支出一千九百萬新幣，其中 33% 用於訓練尋職者提升工作技能，43% 用於提升在職員工的專業深度，24% 協助公司提升生產力。

我們此次要拜訪的是 e2i 的 CEO 洪鼎基先生。洪執行長畢業於新加坡國立大學，曾任職工總會(National Trades Union Congress; NTUC)職能增進部(Employability Enhancement Department)的執行長，其專長為創造就業與職缺再造(Job re-creation)。洪執行長現同時為新加坡人民行動黨宏茂橋集區的國會議員。

2. 參訪心得：

洪執行長為我們介紹 e2i 的工作內容和目標。首先，e2i 不單只為尋職者做訓練，它同時也針對公司和職業訓練機構做訓練。因為政府要幫助低技術能力的勞動者，

光靠政府移轉或薪資補貼是不夠的，政府移轉是治標不治本，職能訓練才是治本之道。而對公司做訓練可使公司提升其生產力，公司生產力高，才有能力回饋員工，讓員工共享公司成長之利。此外，對公司做訓練可讓公司知道它想要甚麼樣的勞工，才能開出適合的職缺，找尋適合的人才。e2i 每年的收益有 40% 來自工作者，40% 來自公司或廠商，20% 來自職業訓練機構。

e2i 的主要工作在創造職缺、提升工作技能、減少失業率，一旦失業者越多，社會的所得不均程度將越嚴重。所得分配越不均，會造成富者越富、窮者越窮的現象。然而所得不均程度的估計，應以可支配所得(disposable income)為計算基礎，而非以名目工資所得計算。因為將政府移轉等社會救濟措施納入計算，才能真正顯示社會的所得不均程度。洪執行長認為，現在的勞動結構裡，老年勞動者的失業問題是新興的問題。以前的勞動結構有藍領和白領，現在應多增加 no color(無領)和 silver color(銀領，指老年人)。老年人和年輕人都是職場上的弱勢族群，兩者在一起競爭工作職缺，所衍生的失業問題和社會所得不均的問題會較以前更嚴重。

有些人批評為何新加坡近年來生產力沒有提升的原因，在於新加坡沒有法定最低工資制度。然而洪執行長主張最低工資制度是有缺陷的，因為最低工資很可能會變成最高工資。當公司或廠商為了壓低人力成本，往往會把工資壓低，法定最低工資剛好成為公司制訂工資的標準，因此，最低工資具有黏性，即使公司獲利時，也沒有誘因把工資提升，是故施行最低工資制度受害的反而是勞工本身。洪執行長認為政府不應限制公司或廠商的工資的標準，對於工資太低的勞動者，應以政府移轉等社會救濟措施，使其可獲得最基本的生活所需，再加以職能訓練，才是治本之道。

(四) 新加坡國立大學李光耀公共政策學院 (Lee Kuan Yew School of Public Policy, NUS)

(一) 簡介：

李光耀公共政策學院成立於 2004 年，現有來自 50 個國家的 400 位學生。其目的地在於利用新加坡地處東南亞與南亞交會的多種族、多文化多宗教、的特殊環境，教育與訓練下一代亞洲的領導與決策者。李光耀公共政策學院提供了全球化的教育環境，訓練並培養學生獨特的眼光，在亞洲政治經驗的薰陶之下，成為一個跨越宗教、種族、歷史、地域等差異的 21 世紀新領袖。

李光耀公共政策學院的前身為哈佛大學甘迺迪政府學院的一部分，在 2004 年成立後，不但繼承了哈佛大學甘迺迪政府學院的精神，現並與其為合作夥伴關係。同時，李光耀公共政策學院和哥倫比亞大學國際事務學院(SIPA)、倫敦政經學院(LSE)、巴黎高等政治學院(Institut d'Etudes Politiques de Paris, Sciences Po)均有夥伴關係。2007 年李光耀公共政策學院加入了全球公共政策網絡(Global Public Policy Network, GPPN)，是該組織第一且唯一的亞洲會員。

我們此次要拜訪的許榮達教授為澳洲國立大學經濟學博士，專長為勞動市場的全球化問題，新加坡的勞動市場政策，以及移民、教育、退休、老年化等經濟問題。他同時也是新加坡內閣人力部(Ministry of Manpower)的顧問、聯合國貿易和發展會議國際勞動組織(International Labour Organization, UNCTAD)的顧問、和新加坡國家工資委員會(National Wages Council)的成員等等。

(二) 參訪心得：

許教授為我們詳述了幾個探討包容性成長時須注意的問題。首先在觀察各國所得分配不均時，Gini 係數的計算必須在同一個基礎上；因新加坡是以家計為計算基礎，應確認家計部門的成員的多寡。³² 其次，在分析實質工資時，工資收入占國民所得的比例(Wage share)亦為重要。此外，派遣人員(outsourcing)的僱主數與工資估算須非常小心。再者，台灣許多飲食業者都

³² 如前所述，2010 年新加坡平均每家庭人口數為 3.5 人。

是自營業者(self-employee)，例如在夜市販賣小吃者，這些業者(或家庭)之可支配所得的估算，都是值得注意的地方。



(照片 6: 新加坡國立大學李光耀公共政策學院外觀。)

許教授亦分析台灣近年來經濟成長雖或快或緩，但長期而言都是向上成長的趨勢，可是實質工資並未增加，確實是個詭異的現象。從教育面觀之，台灣自 1994 年開始，大學錄取率逐年增加，然而，實質工資未見增加，此乃因更多的大學生畢業後進入職場，使勞動市場供給大增，但企業主無法提供更多的薪資，才使實質工資一直停留在原處。

許教授同時反駁了法定最低工資制度會變成最高工資的說法，因為有能力的人可以要求更高的工資，在勞動市場供需自由的情況下，若公司仍只給予最低工資，勞動者大可求去，去尋找更好的工作機會。因此最低工資制度不但不會使勞工受害，反而能發揮保障勞工薪資的功效。許教授同時指出，政府面對失業問題時，其心態應改變，政府應創造好的工作，而非只是只想增加就業量。

(五) GSK Global Group (Real Estate Investment Trusts Company)

1. 簡介：

GSK Global Group 是一家全球房地產服務公司，他們提供商業空間租賃、財產估價、私人住宅銷售與租賃仲介、財產稅諮詢、本地與海外市場經營等商品。Mr. Eric Tan 為該公司的 CEO。



(照片 7: 新加坡國立大學李光耀公共政策學院。)

2. 參訪心得：

Mr. Eric Tan 為我們提供了來自產業界的寶貴意見。陳先生表示，新加坡政府對於人力資源的投注不遺餘力。即使對於有工作的在職員工，不論從事多麼基礎性的工作，政府仍自行出資讓他們再訓練，以提升他們的工作技能。對於優秀的人力，政府從在大學生時就開始栽培，政府提供獎學金赴國外大學深造，並要求回國後至少服務三年。低技術性勞工則多從鄰近國家引進，每天通勤大馬與新加坡之間的外籍勞工絡繹不絕，即為一例。

此外，為解決低技術性勞動來源問題，政府常以海外暑期實習的名義到周遭國家(如菲律賓)請當地大學生至新加坡的餐廳或工廠打工數月至半年，如此不但可解決外勞配額的問題，又可舒緩低技術性勞動來源的短缺，同時學生實習津貼又低，

可降低公司的人力成本。

四、結論與建議事項

包容性成長是有代價的，它或許會使成長趨緩，但可使更多人民受益。此次三天兩夜的新加坡參訪行程，讓我們了解到新加坡政府對於人力資源的培養與重視、對於人民基本的生活需求如何盡力滿足、對於產業生產力的努力提升，使人人都能分享到經濟成長的果實。第一天下午我們拜訪了新加坡國立大學房地產研究中心的鄧永恆院長與程天富副院長，討論新加坡政府的決策模式、工資結構、及公積金制度。第二天早上拜訪 HDB，瞭解新加坡公共住宅對人們最基本的民生需求的貢獻，其受益者不限於新加坡居民，亦包括沒有居留權的非居民。第二天下午我們就教於 e2i 的洪執行長有關就業、工資與勞動市場問題，瞭解新加坡如何處理失業問題與提升工作者專業技能，傍晚我們拜訪李光耀公共政策學院的許榮達教授，他以學術角度告訴我們關於處理包容性成長議題的切入點。第三天早上我們拜訪 Mr. Eric Tan，他為我們生動地描述了新加坡政府與產業界之間的互動狀況。

經過實際探訪新加坡之後，我們認為有下列數項措施值得我們參考：

- (a) 政府的職能訓練措施，應由勞動者、僱主、和職業訓練機構三方面同時著手。對僱主做訓練可使公司提升其生產力，公司生產力提高後，政府可協助僱主創造好的工作職缺，同時，公司生產力高，才有能力回饋員工，讓員工共享其利。另外，對僱主做訓練可使僱主知道他需要何種勞工，如此才能開出適合的職缺，找尋適合的人才。對職業訓練機構做訓練，則能使職業訓練機構同時瞭解僱員和僱主的需求。
- (b) 對於已有工作者，政府鼓勵讓他們進行再訓練，以提升他們的專業深度，其費用由政府補貼。政府應主動找尋失業者，主動詢問他們的需要，幫助他們弄清楚失業的原因，而非只是給予社會救濟的支援。
- (c) 大學生畢業人數的氾濫造成就業市場的超額供給，導致實質工資數年來停滯不

前。對於優秀的人才，政府應從其在大學生時就開始大量栽培，由政府提供獎學金赴國外大學深造，並限定回國服務年限。對於未擁有高技術能力的準社會新鮮人，政府應主動要求在畢業前要進入職業訓練機構訓練，以培養其適當的工作能力。

附錄二：日本參訪報告書

行政院所屬各機關因公出國人員出國報告書 (出國類別：考察)

台灣促進包容性成長的做法 日本參訪報告

服務機關：國立暨南國際大學經濟學系

姓名職稱：陳建良教授

派赴國家：日本

出國期間：100年11月16至19日

報告日期：100年11月30日

目 錄

一、 參訪目的及任務-----	3
二、 參訪行程表-----	8
三、 參訪心得-----	9
四、 結論與建議事項-----	19

一、參訪目的及任務

包容性成長乃效率與公平兼顧之經濟問題。日本雖然在晚近十年的經濟成長停滯，但是日本的所得分配不均度仍舊屬於全球最低的國家，加上日本社會福利制度也多屬於先進國家水準。此次參訪日本的目的，在於觀察與學習日本如何在經濟低迷的限制下，仍舊可以獲得所得分配平均的成果。

本次參訪日本的行程總共四天，扣除第一天和最後一天旅程，實際可以參訪的時間有兩天。第一天下午抵達日本東京成田機場，經過三次轉乘電車，才抵達位於新宿的住宿地點。第二天早上前往位於東京六本木地區的國立政策研究大學院大學，先參觀該校的各项設施與圖書館。下午三點與任教於該校經濟系的徐敏鐘老師見面，討論日本經濟發展過程的不均度問題，以及日本的社會照顧體系。第二天早上同樣在政策研究大學院大學，與任教於該校公共政策學系的 Okita Youichi (大來洋一) 教授見面。Okita 教授早年留學哈佛大學，是哈佛大學經濟學博士，畢業回國之後先服務於日本經濟規劃委員會 (類似我國經建會)，負責多次經濟政策白皮書的撰寫。Okita 教授非常和藹，與本人談話超過二小時，其間多次引經據典，也提供本人多樣參考資料，使本人有很多學習。當天下午與該校副校長 James Rhode 見面，由於 Rhode 教授是美國華盛頓大學經濟學博士，在日本停留的時間超過二十年，因此就經濟學觀點談日本社會的變遷，有許多深入觀察。

二、參訪行程表

日期	時間	參訪 / 訪談對象	備註
11/16 (三)	09:35-13:35	台北—日本東京	
11/17 (四)	10:00	參訪東京六本木國立政策研究大學院大學	
	13:00- 16:00	拜訪徐敏鐘教授	從總體經濟觀點談日本的分配不均
11/18 (五)	10:00- 12:00	拜訪 Okita Yuichi 教授	從日本經濟政策觀點看近期的日本所得不均
	14:30-16:30	拜訪 James Rhode 副校長	從日本社會現象觀察日本經濟成長與分配不均問題
11/19 (六)	09:30-13:30	日本東京—台北	

三、訪談心得

(一) 徐敏鐘教授

金融危機之後，日本國內對於所得不均惡化的檢討聲音日增，於是日本國內發起找尋肥貓的行動，亦即要找出獲取大多數公司利潤的經理人，結果後來發現領取超高額薪資的經理人，大多是由國外聘請來的專業經理人；日本人自己並無太多肥貓現象。另外，徐教授談到日本對於外籍勞工的管制甚嚴，日本國內幾乎沒有進口的外勞（外籍學生打工是例外）。日本的移民政策也非常嚴格，近年來才允許少部份的技術人員在日本工作，但是技術人員的簽證就有很多種，反映管制的嚴格程度。也因為幾乎沒有外籍勞工，不管是惡劣的工作環境或辛苦的工作，都由日本人承擔，例如修築馬路的辛苦工作，大多由中老年人進行。這種限制外勞的政策，某種程度應該也對於所得分配不至於過度惡化有所幫助。



陳建良訪談徐敏鐘教授合影

(二) Okita 教授

日本晚近的經濟停滯，和之前快速成長相比，主要是就業結構 (employment structure) 的改變。以往日本企業在每年春季都有所謂 shunto 制度，亦即勞資雙方議定下年度的薪資調幅以及紅利的分配方式；主要的大公司確定分配方式之後，其他的中小企業也會隨之遵循。另一方面，日本傳統是終身雇用制度，公司經歷各種經濟變局，通常也不會以裁員的方式來維持公司運作。整個 60 年代到 70 年代初期，日本的所得分配其實是下降的。70 年代中期，日本有一個口號是日本沒有貧窮人口，所有的人都是中產階級。

但是過去二十年來日本經濟遭遇前所未見的衝擊，許多公司因財務危機而結束營業，多數勞工面對很大的不確定性。年輕人不再可能在同一家公司工作終身。除了幾家大公司嘗試維持終身雇用的制度之外，多數的中小企業轉而為以契約雇用的，人力派遣行業的人力取代傳統的正式雇用人力。當然，另一方面是日本的年輕一代想法和老一輩的想法不同，他們也不再願意持續待在同一公司超過太久，反而想要不停換工作，甚至是工作一段時間之後暫時離開勞動力，然後再回來工作。1980 年代日本對勞動市場的規範放寬，允許部份工時的雇用制度，派遣加上部份工時制度盛行，所得不均度就更增加。

Okita 教授引用日本大阪大學大竹文雄 (2005) 的著作，其中清楚說明日本的所得不均等肇因於人口老化。本人特別請教 Okita 教授關於日本所得不均度持續維持低水準的問題，結果 Okita 教授說這是資料來源的問題。他出示大竹文雄 (2005) 中的資料，圖形顯示，日本家計調查和全國消費信息的基尼係數，多年來都維持在 0.3 左右的水準，但是國民生活基礎調查的所得不均度是 0.35，所得再分配調查的不均度更高達 0.5。之後 Okita 教授又拿出 OECD 2001 年的出版品，在 OECD 國家中日本的所得不均度最低；該書引用的資料正是日本的家計調查。本人又追問 Okita 教授為何家計調查資料的數字和其他資料來源有如此大

的差距。Okita 教授回應說，日本的家計調查只選取夫妻同在且戶長有工作的家戶（不是主計總處內部研究說明排除單人家戶）進行調查，所以這個資料有嚴重的樣本選擇問題。他還說資料調查界有一個耳語 (rumor)：只有服務於日本鐵道株式會社的人員和地方政府公務員，會接受家計調查訪問；理由是該調查的問項非常多，而日本人生性保守，非常排斥這樣的調查，鐵道公司的人員和政府公務員比較服從，所以願意接受調查。本人看到日文書籍的內容，又聽到 Okita 教授的說明，因此對日本所得不均度的現象有更深入的了解。同樣的，最近日本發生嚴重的地震海嘯，所以近期內發布的所得不均度調查，就沒有包含受災地區的縣市在內。這種作法和台灣很不相同，九二一地震後，台灣的家庭收支調查仍舊包含全台各地資料，並無樣本選擇的作法。

Okita 教授另外提供他的上課講義以及著作，Okita (1999) 中強調，政府的角色主要在作為聯繫者 (coordinator)，把原來不存在但經濟發展所需的市場建構出來。他以鋼鐵公司需要焦煤廠才有原料、焦煤廠需要鋼鐵公司才有市場為例，如果放任市場運作，鋼鐵公司無法成立，焦煤廠也不會存在。政府的角色就是聯繫這兩種公司，使其同時成立，因而建立鋼鐵工業。類似的思維，可以引用於台灣的政府政策，積極以聯繫者的角度來串接各種不同的產業，促進經濟發展。



陳建良訪談 Okita 教授合影

(三) Rhode 教授

日本的社會不穩定，諸如失業或貧窮問題，會受到一個因素的掩蓋而不易顯露於統計數字，這個因素是傳統的東方家庭結構。晚近日本的失業人口眾多，年輕人找不到工作的，或是只能找到兼職工作的，甚至是無法自力更生而需要社會救助的，人數和比例應該都比目前官方發布的統計數字來得高。但是日本社會還是維持某一種傳統想法，通常認為這樣的事情發生對於別人來看的觀感是有負面效果 (stigma effect)，所以只要父母親／家族成員還有能力，通常會以家庭保險取代社會保險，透過家庭的力量扶助這樣的家庭成員，所以單獨從統計數字不易看出這些比較負面的社會現象。

Rhode 同樣也強調派遣勞工制度對於所得不均度的影響深遠。他另外說明日本的製造業可能因為日本經濟的衰退，連帶受到進口廉價品的衝擊，因而內需不振，導致許多廠商關廠歇業。尤其最近的 311 地震，可能使得日本的景氣復甦更慢，也會造成所得分配的不均度更惡化。



陳建良訪談 Rhode 副校長合影

四、結論與建議事項

經過與政策研究大學院多位教授訪談之後，我們認為日本的所得不均度問題，有以下幾點值得我們參考：

1. 日本的所得分配數字雖然相對低，但是根據日本當地的學者說明，部份不均度的數據是經過樣本選擇得來。參考日本當地出版的學術文獻，確實可見不均度數字高低和資料來源有關。有所謂關於日本國內所得分配和北歐國家相提並論的說法，應該還有保留。
2. 日本政府在產業發展過程所扮演的角色，主要是提供一個良好的商業環境，並且擔任聯絡者的角色。成功的產業依靠的通常不是政府的各項補貼或減免，而是國內相關產業的競爭所培養出來的競爭力，這個競爭力使得日本產品在國外市場也具有同樣的競爭力。
3. 勞工管制法令的鬆綁，造成兼職勞動力、契約勞動力和派遣勞動力的普遍增加，連同傳統終身雇用制度的式微，使得日本勞動力面對日益增加的不穩定性。台

灣如果要提高勞動市場的穩定性，對於契約勞工和派遣勞工的相關法令，可能要仔細審視，希望可以透過法令規範契約勞工和派遣勞工的權益和基本保障。

4. 另一方面，派遣勞工和兼職勞工大多只領取法定最低薪資，這種勞動力面對的不卻定性也最大。日本每位學者都慮及這類勞工面臨的困境，對於社會不安定可能帶來的負面效果，及其可能依賴政府的福利措施度日，卻沒有人提及政府部門可能提供積極的訓練措施，協助這些勞工提高就業與就業力。台灣資料顯示，部份工時的勞工比例在商業和服務業裡有顯著增加，雖然比例不是很高，如果要避免日本社會派遣勞工和部份工時勞工的負面效果，我們對於這類勞工就應該有更積極的作法。
5. 日本至今對於外國勞工的管制仍舊十分嚴格，也由於對外籍人士的嚴格管制，可能對所得不均度的離散有部份的抑制。以台灣開放大量的外籍勞工和外籍配偶來看，可能也對於所得不均帶來不利的影響。不過，日本有鑑於人口老化對於經濟活力帶來的負面影響，逐漸放寬外籍白領勞工進入，台灣也有類似的問題，應該審慎考慮開放外籍白領的成本效益，設法尋求有效的解決辦法與平衡點。
6. 另外有一點建議，但因議題敏感，受訪者不願意揭露提議者的身分。受訪者提到日本地震後帶來的放射線陰影，使得許多日本家戶都希望購買沒有輻射污染的農產品。他建議台灣可以善用這個機會，推銷沒有污染的農產到日本。近年來台灣有幾種農產品透過品質的穩定提升，成功打開日本市場，如果後續可以朝向精緻農業的方式，以提供沒有輻射污染疑慮為訴求的生鮮蔬果，可能可以再提升台灣的農業生產與收入。

附錄三：專家學者座談會

國立暨南國際大學經濟學系 開會通知單

聯絡人：李巧琳
電話：0952-113-896

受文者：如出列席單位

日期：中華民國 100 年 10 月 26 日

文號：(100)暨校經字第 10001031000001 號

速別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

開會事由：行政院經濟建設委員會委託研究計畫「台灣促進包容性成長的做法」專家學者座談會（第一場次）

開會時間：100 年 11 月 3 日（星期四）中午 12 時

開會地點：台北市徐州路 46 號，市長官邸藝文餐廳

主持人：陳教授建良

出席者：林教授祖嘉、徐教授美、劉副總經理宏基

列席者：無

備註：

1. 本次會議討論台灣未來如何促進包容性成長。
2. 會議資料現場提供。
3. 敬備午餐。

專家學者座談會會議紀錄

陳建良：

首先說明提供給各位的資料，這是從主計總處的人力運用調查做出來的。可以看到過去二十年來我們的薪資幾乎都維持穩定，沒有成長。從分別男女來看，男性的工資幾乎都沒有變動，甚至下降；女性則維持穩定成長，惟幅度有限。若從產業別來看，男性製造業薪資幾乎固定，女性有所成長。男性的商業和服務業就業人員薪資變化不同，前者下降，後者擴散；女性則都是維持成長。值得注意的是，服務業的時薪和製造業相比，並不會比較低。

林祖嘉：

台灣的所得分配最不均的年度，分別是 2001 和 2009 年，這兩年同時也是台灣的失業率最高的年度。從資料來看，20 年來的薪資都沒有成長確實是很嚴重的問題。資本外移與產業轉型是兩大主因。一九八〇年代後期，傳統製造業首先外移，二〇〇〇年後，科技產業也陸續跟進，過去十年來，台灣製造業的海外生產比重已增加三倍，導致國內的就業機會大量減少，首當其衝的是工廠作業人員、中低階管理人員，結構性長期失業者大增。目前大多數的高科技和製造業都去對岸，國內的就業機會有限，所以應該推動更多的勞力密集產業，例如觀光業是最重要的。另外，因應人口變化的趨勢，老人照護、醫療照護和老化社會所需的產業，包括家事服務、大樓管理等，也都應該順應社會變遷所需。

考慮台灣人口老化速度加快，應該加緊訓練居家照護人員，可以擴大招生護佐類人員，加以訓練後即可成為合格的照護人員。另外，派遣人力的興起可能也有很大的影響。是否可以從產業資料看出中小企業的人數與家數變化，這個從工商普查好像可以看出來。如果廠商的平均人數在變少，就需要更多的資源去援助中小企業。

劉宏基：

工資率和薪資的成長率不一致，這個和美國的情況相近。晚近的企業薪資分配機制和過去不同，大多數的利潤集中在少數人手中，造成不均度更大。針對金融業而言，雖然金融產業的薪資較高，但是和早年相比還是有很大的落差。一個可能的原因是台灣的金融機構家數太多，市場缺乏效率，加上台灣和大陸金融市場的整合還受到法令限制，因此金融業的經營不易。是否可能加速開放大陸市場，讓台灣的金融業進軍大陸，這樣也有助於台灣的金融業經營與獲利。

先進國家的中小企業獲利能力不差，理由在於他們有大量的基礎研發作為獲利的支撐。台灣的中小企業研發經費不足，可以由政府單位協助，研發成功後進行技術移轉。對照政府曾經投注大量經費進行的高科技計畫，事後證明未必可行，或是計劃成果與預期有所差距。希望未來台灣的產業政策回歸中小企業為主的經濟環境，找回中小企業的活力。如果出口和內需是經濟成長的雙引擎，如何扶植內需的中小企業，應該是政策上應該多著墨的。

張清和：

產業政策獨厚高科技和大公司，中小企業很不容易借款，資金的輔助很有限，技術的輔助也不足。針對觀光產業的輔導，偏重主要的風景區和景點，對於散布各地的觀光產業，如何可以一起提昇品質與水準，是否可以透過產業政策協助觀光產業的中小企業升級。資料中顯示的生產性服務業薪資下降，低於消費性服務業，和目前的狀況相符。因為製造業大量外移至中國大陸，專業技術服務的業務量減少，使得相關產業的從業人員薪資下降。

徐美：

薪資低落的主要原因是產業外移，使得國內的製造業就業機會減少。另一方面，男性工資和女性工資的趨勢不同，可能也反映大多數白領外移到大陸去，男性的比例可能遠高於女性。台灣的薪資水準低於鄰近國家，自然留不住人才。目前政府為了挽救失業率所提出的 22K 或 57K 政策，反而使得起薪下降，更不利於人才的挽留。金融業的薪資較高，理由之一可能是金融業從業人員的教育水準平均較高。另一個值得注意的是失業救濟的問題，是不是有些人不願意工作，只領取失業救濟金。這個可能可以上勞委會或職訓局網站，看他們是否有相關數據，可以看出來不願意就業的人是否增加？

簡碧英：

保險金融業在過去幾年曾經有大量的人力投入，這個行業的特性是有許多兼職人員。這個行業的所得不均度可能也比其他行業高，因為有許多時候薪資是以獎金的形式來計算的。台灣的保險金融業目前面臨的是人口減少的限制，如果可以積極開放到大陸去經營，加上既有的經營經驗與知識，應該可以使得保險金融業從業人員的所得與就業再提昇。

國立暨南國際大學經濟學系 開會通知單

聯絡人：李巧琳

電話：0952-113-896

受文者：如出列席單位

日期：中華民國 100 年 12 月 9 日

文號：(100)暨校經字第 10001031000002 號

速別：速件

密等及解密條件或保密期限：普通

附件：無

開會事由：行政院經濟建設委員會委託研究計畫「台灣促進包容性成長的做法」專家學者座談會 (第二場次)

開會時間：100 年 12 月 9 日 (星期五) 上午 10 時

開會地點：南投縣埔里鎮大學路一號，國立暨南國際大學管理學院經濟學系教師休息室 (R320)

主持人：陳教授建良

出席者：蕭教務長文、佘教授日新、林常務理事宥岑

列席者：無

列席者：無

備註：

1. 本次會議討論台灣未來如何促進包容性成長。
2. 會議資料現場提供。
3. 敬備午餐。

專家學者座談會會議紀錄

陳建良：

首先說明提供給各位的資料，這是從主計總處的人力運用調查做出來的。可以看到過去二十年來我們的薪資幾乎都維持穩定，沒有成長。從分別男女來看，男性的工資幾乎都沒有變動，甚至下降；女性則維持穩定成長，惟幅度有限。若從產業別來看，男性製造業薪資幾乎固定，女性有所成長。男性的商業和服務業就業人員薪資變化不同，前者下降，後者擴散；女性則都是維持成長。值得注意的是，服務業的時薪和製造業相比，並不會比較低。請各位針對台灣面對的工資成長停滯、工資離散與所得分配不均惡化等現象，提供本計畫政策建議的參考。

蕭文教務長：

提升弱勢（尤其是農村）的經濟能力，可能的方向是結合政府、學界及產業界，由政府出資，提供學校學生實習經費，然後由產業界協助建立商業模式，協助偏鄉或在地產業，以活絡產銷，增加在地弱勢人士或團體的收入。例如，哈佛大學全體新生有八百人，學校出資以每十人一組的方式，前往世界各貧困地區，協助在地生產物品行銷到先進國家，發揚在地文化與比較利益。由學生發揮創意投注當地產業，賦予國際商業的包裝與行銷，因而創造良好成績。與此類似的，台灣大學也有學生協助阿里山茶農行銷茶葉，而後成立產銷班，協助當地茶農增加收入。如果可以透過產學合作，賦予這些產品的品牌建立與行銷管道，應該可以協助弱勢產經營者獲得更好的收益。另一方面，學生實習過程也可以更貼近業界需求，學習未來就業所需的技術。總而言之，最重要的是提供這些弱勢人士工作的知識力，以及認識電腦網路媒介和操作電腦的技術。

余日新教授：

因為產業集中和全球化的趨勢，造成所得分配不均，這是世界各國一致面對的問題。因為競爭所造成的高所得和低所得群組分別集中，而有兩極化的趨勢。兩極化不是 M 型，而是貧窮族群的集中擴大伴隨高所得族群的增加與延伸，導致分配的離散與不均度惡化。這是產業發展的必然結果，政策補貼不是根本的解決辦法。社會公益與社會住宅能夠協助解決的不均度問題也有限。在產業發展的過程中，知識、能力與具備專業能力者，也就聚集更多的財富。

以目前台灣的情況，經濟內冷外熱的原因大概是人民所得不高，因為只有能賺取國際的錢才有能力消費。只有創造就業才能提昇消費力。在我看來，創業才能真正創造就業機會。另一個結構性的問題是公務機關的效能有待提昇。由於外在情勢變動快速，台灣還有很多法令規章跟不上時代，加上公務人力的守舊心態，不易在短時間內出現大幅度的改變。

我相信觀光是未來經濟成長的重點產業。觀光可以提供大量就業機會，目前的問題是如何可以提昇觀光從業人員的薪資水準。我所謂的觀光不是單純只觀光客來台灣旅遊，而是觀光客所帶來的相關產業的生產以及週邊效益。其中的一個重點是文化產業的發揚。當然，文化產業的發展最終所依據的是資本運作，因為需要有規模經濟。如果沒有足夠的規模，不太容易透過文化產業提昇觀光產業。

林宥岑：

農業團體目前推動的方向主要是成立有機協會，邀請會員種植有機蔬果，經由銷售增加收入。這些產銷班同時也向政府有關單位申請多元就業開發方案的人力，協助經營。另外，青輔會（飛雁計畫）和勞委會（鳳凰計畫）也有各種創業方案的講習與輔導班，有助於想創業的人士增進知識，並廣結人脈。我本人就獲得青輔會的微型創業楷模獎。目前的困難是多數的經營者不會寫政府補助的申請案表格，雖然

有些輔導班級，但是收效不大。另一個困難是政府的多元就業開發方案，資訊流通有限。部份弱勢團體或人士，缺乏訊息管道，不知道有類似的補助或機會可以申請。解決方法是透過社區發展協會的協助，或是請村里長宣傳。其實，政府單位（例如鄉鎮公所）應該都有這些弱勢或待補助人士的名單，可以直接與他們聯繫。

另外，我也觀察到農村的中高齡人士，婦女工作意願比男性來得高。如何結合這些婦女勞動力，提供他們工作機會，可能也是可以思考的方向。

目前政府推動的方向是將 NPO 轉型為社會企業，亦即希望原本是以公益或志願服務扶助弱勢的團體，積極轉型為以企業經營方式協助弱勢的機構。這個部份政府花費相當多的資源，相信未來可以有成效。

附錄四：期初報告委員意見處理情形

期初報告委員意見及處理情形

計畫名稱：台灣促進包容性成長的做法

審查會議：競標評選會議 期初報告 期中報告 期末報告

審查意見	辦理情形
謝德宗	
<p>包容性成長議題的重點在於成長問題，但文章中著重的是分配的問題，是否符合委託單位的需求？</p>	<p>包容性成長文獻探討的主題固然是成長，但是包容性成長的問題來源和解決辦法，都和不均度有關。本研究委託單位需求項目是以產業別角度探討包容性成長問題。因此，本研究在個體與總體部份分析，皆區分產業別以為分析主軸。另個體部份深入討論分配主題，目的是希望藉此發現包容性成長問題之根源，後續討論成長問題時，可以針對特定產業明確提出解決辦法。</p>
<p>文章中提到個體部份較多，是否總體的份量多一點，個體的份量少一點？</p>	<p>個體與總體資料分析二者互補，彼此對照。期初報告中個體部份多於總體，理由是個體資料是包容性成長的問題根源部份，總體部份牽涉政策較多，因此有此印象。總體面成長的部份在期中報告及有相當比例，主要討論總體因素如何影響各產業的成長型態，造成各產業的不平衡成長。</p>
<p>文章中引進先進的計量方法，可以對過去的資料做很詳盡的分析，但實用性如何？委託計畫重點在於平衡成長的措施，不知道是否能從這樣的計量模型中做出來？如何將計量結果用文字說明政策的做法，可能有相當的困難度。</p>	<p>至期中報告為止，並未使用先進的計量模型。未來是否進一步對資料做詳盡深入分析，端視計畫所需，以及模型估計結果是否得以具體呈現支持政策建議所需的經濟意涵。</p>
辛炳隆	
<p>頁 30 提到，利用一位碼的產業分類資料進行分析，可能無法提出可操</p>	<p>本計畫採用主計總處行業分類表二位碼，歸納出九種產業別，進行個體</p>

審查意見	辦理情形
作、具體的產業政策建議。	和總體資料的分析。
利用出口偏向及進口偏向來分析不平衡成長涉及貿易，可能要再考慮，例如台灣目前即以內需發展為主，除非跟分配不均度有關係，否則以進出口偏向來進行分析，意義不大。	總體模型中同時納入內需和進出口指標，進行各業別經濟成長的因果分析。
應針對各部會相關政策進行盤點。	遵照委員意見，納入研究。
報告內容順序建議：(1)定義包容性成長以及衡量的指標。(2)從衡量指標來看台灣過去的成長是否造成嚴重的不平衡或非包容性。(3)造成不平均成長的因素是什麼，包含產業政策、教育政策...等。(4)針對這些因素，進行國內政策的盤點及成效的分析檢討。(5)針對有瓶頸之處，再去看其他國家的經驗。(6)最後提出政策建議分析。	遵照委員意見，修改研究架構，先以專章討論包容性成長之定義與指標。針對包容性成長之衡量，現有指標多偏向開發中國家，本研究將選取合乎台灣目前狀態之指標加以分析，由此推導後續的政策與建議。
有關出國參訪的國家，新加坡可能不是最合適的，因為新加坡是城市國家，與台灣的規模不同，且新加坡的所得不均度是亞洲四小龍中最高的。反之，韓國可能是比較適合的參訪國家。韓國多為財團企業，應該會造成所得分配不均及高失業率，但其實不然，原因何在？參訪國家是否需調整，請再考量。	經過進一步研讀主計總處資料，發現日韓等國所得分配比我國低的原因，是因為他們的所得分配資料分析過程與我國不同。依照主計總處的研究，在相同的所得分配定義下，台灣的所得不均度低於日韓等國；請參見期中報告內容。 至於參訪新加坡的主要理由，是希望觀察該國從將近 20,000 美元成長到 40,000 美元的過程中，政府政策扮演的角色，以供我國未來政策制定參考。
公共政策應該要集思廣益，建議進行深度的質化訪談或座談會。	計畫中已安排 2 次專家學者座談會，視研究需要，可再安排質化訪談。
黃芳政	
不平衡成長的定義很重要，可以從文獻回顧中摘要出概括的觀念，然後再從經濟、產業的角度分析。	遵照委員意見，將納入研究中。

審查意見	辦理情形
有關分析的期間，是從分析中看出哪段期間是不平衡成長要注意的期間，還是從 1964 年以後的期間？	需求書中規定研究期間從 1990 開始。
除了從經濟的角度分析外，很多學者也討論幸福感、環境、住宅方面，文章中可以從廣義的定義及衡量方法，再做特定幾個主題的分析討論。	修正稿加入 ADB (2011) 定義的 FIGI 指標，做詳細而廣泛的討論與比較；參見修正稿第二章。另新加坡與日本參訪，也分別針對住宅與環境議題做了詳細分析；參見修正稿第二章與出國參訪報告。
所得跟支出造成成長不均是很重要的議題，應該要更細分，例如：個人與家庭所得，男性與女性所得，農民與非農民所得，工時...等。	本研究著重於工資與所得分配的產業內與產業間不均度深入探討。另因勞動參與具有明顯的性別差異，所以不均度的討論都依照性別分類。工時變化亦在討論範圍之內。受雇人員則依照業別區分，詳細關照工資與所得的變化趨勢。
消費支出的型態後續如何分析？支出的分配代表不平衡嗎？	消費不均度也是不平衡成長的指標要項之一，但是家戶消費和產業別之間的聯繫較弱，未來是否有進行此部份討論之必要，懇請審查委員給予後續指導。
資料的取得性有沒有困難？	經建會已協助取得所需資料，進行完整分析。
文章中利用主計總處家庭收支調查以及人力資源調查來做家庭所得與勞動薪資的確定，但又加入受雇員工的薪資，對於所得不均的分析是否有所貢獻？	本計畫使用人力運用調查及家庭收支調查，分析所得不均度與工資結構的變化，目的在從不同角度觀察所得與工資不均的議題。由於人力運用調查是每年五月份的資料，家庭收支調查則提供家戶全年所得與受雇人員全年薪資，利用三個不同工資和所得的觀點討論工資結構與所得不均的現象，除了可以提供不同角度觀察不均現象，更可以由此推論勞動所得和資本利得分配差異，對於我國所得和工資變化的隱含。請參見修正稿第三章第一節第一段，第三章第二節第一

審查意見	辦理情形
	段，以及第四章第一節第一段的分析說明。
受雇人員的進入率及退出率與不平衡成長之間的關係為何？	進入率與退出率確實和不平衡成長有關，也是屬於不均度的一部份。本計畫 總體部份包含此變數的考量，會納入分析中。
文章中應加入政府補助的部份。從家戶所得中的非勞動所得，分析政府補助對所得不均的影響程度。	主計總處已有估計資料並公佈週知，本計畫將引用主計總處資料加強說明。
有關產業變遷對包容性成長的影響，文章中所用的家庭收支調查及人力資源調查都是屬於供給面的部份，如何連結到屬於需求面的產業？	調查資料中呈現的工資或所得，理論上是供需均衡下的工資或所得，並不是供給者的或需求者的保留價格。我們如果關注工資或所得的不均度改變，也就是觀察供需均衡下的分配改變，無須分別就供給面和需求面個別討論。
目前各國的產業變遷大都是從農業發展到服務業，這是產業的不平衡發展，但有沒有區分為好的不平衡發展及不好的不平衡發展？目前的不平衡發展是好的還是不好的？	產業消長是大勢所趨。以本研究目前所得到的發現是，製造業、商業和服務業是最主要的勞力投入產業，其他產業的比例都不高。農業雖然比例低，但是農業從業人員也是最弱勢的。服務業和商業比例很高，但是薪資的分配與變化卻大有不同，如何由此引伸不均度惡化及包容性政策，是本研究希望可以提出的。
曾處長	
簡報請印成上下二頁，正反兩面，以方便閱讀。	遵照委託單位意見。
希望最後的報告不要有補貼的數字出來(治標)，希望觀察過去產業不平衡的成長(治本)，才會導致現在的情況。最後的結論或建議裡，還是談及政府的移轉性支付，但不是最重要的部份。	遵照委託單位意見，已納入研究報告中，請參閱修正稿第七章結論與建議部份。

審查意見	辦理情形
<p>綜合計劃處主要負責基礎的研究，這個計畫有嚴謹的數據分析，如果做出方向性的建議，在執行方向或措施的時候有所依據而非直覺。</p>	<p>謝謝委託單位指教，本研究希望可以盡力達成委託單位之需要。</p>
<p>政策的盤點從金融海嘯之後(2008年下半年)開始即可，因為當時政府各部會為了因應景氣蕭條，包括經濟部、勞委會、教育部都做了很多措施，包容性成長的概念其實已經包含進來了。</p>	<p>遵照委託單位意見納入研究中。請參見修正稿第六章關於政策盤點一段，主要內容是2008~2010年我國與包容性成長概念相關的政策，相關內容請參閱修正稿第五章第五節。</p>
<p>有關產業分類，如果主計總處有但未公開，經建會可以發函索取。另外，也要注意產業別的變動，變化前後如何銜接。有關量化模型產業分別至1位碼或2位碼，也請多考量。如果無法衡量，是否能採用座談會或訪談方式取得資訊？</p>	<p>遵照委託單位意見。個體資料部份採用主計總處行職業分類二位碼，歸納為九種產業進行分析。其中，製造業再細分類為民生工業、金屬機械、化學工業與電子電機，服務業也再來細分為生產性服務業與消費性服務業。至總體部份則挑選工業與服務業及重要的大分類產業為研究對象，包括工業中的製造業、電力及燃氣供應業、營造業，與服務業中的批發零售業、金融保險業、不動產租賃業、運輸倉儲業、與資訊及通訊傳播業。其中製造業亦深入分析僱用人數最多的六個中分類產業，分別是紡織業、塑膠製品製造業、金屬製品製造業、電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製造業、與機械設備製造業。請參閱修正稿第三章與第四章，分別針對個體與總體資料進行的分析。</p>
<p>有關出口偏向及進口偏向會涉及到貿易，在做數量方法時，內需的部份應納入考量。</p>	<p>遵照委託單位意見進行修正。進行數量分析時，以各產業之產值、產業的僱用份額，與產業受僱人員的經常性平均月薪之相關性進行分析，兼顧進出口偏向與內需之考量。請參閱修正稿第四章第一節第二段內容。</p>
<p>討論分配的問題不要超過成長的問</p>	<p>遵照委託單位意見。</p>

審查意見	辦理情形
題，所以分配的分析不用過於詳細。黃教授提到的部份可以參酌辦理。	
文獻可以做有系統的整理。	遵照委託單位意見，期中報告對文獻再做整理。
定義包容性成長，觀察台灣 1990 年後的現象，是否有分配不均的問題，再來參考其他國家的政策，提出建議。	遵照委託單位意見，納入研究中。請參見修正稿第四章及第六章內容。
處內人員	
總體資料提到不平衡成長及不公平成長，這二者的定義有何差異？希望可以在文章中做註解。	不平衡成長是文獻統一名詞，期初報告誤植不公平成長，後續會統一名詞用法。
有關各國的推動包容性成長的做法，需求書是要求蒐集發展程度或規模相近的國家，而非鄰近國家，所以計畫書中的第六章名稱應做修改。	第六章主題為其他國家推動包容性成長之作法，內容涵蓋歐盟、中國與香港、日本與新加坡等國家；其中，香港與新加坡是與我國發展程度與規模皆相近之國家。請參見修正稿第六章前四個分節內容，以及第五節的綜合整理。
字體的大小請統一，圖表請設標題。	遵照委託單位意見，將統一版面並設標題。

附錄五：期中報告委員意見處理情形

期中報告委員意見及處理情形

計畫名稱：台灣促進包容性成長的做法

審查會議：競標評選會議 期初報告 期中報告 期末報告

審查意見	辦理情形
黃芳政教授	
<p>提出促進包容性成長的做法，應先了解台灣的經濟成長是否為包容性成長，特別是1990~2008? 是那些層面符合? 那些層面不符合? 包容性成長的指標是多層面的(如文獻所示)，然而，此計畫只著重個人所得之不均度，特別是薪資率的不均度，太過狹隘，應該加入多個指標，才能夠判斷台灣的成長是否符合包容性成長。</p>	<p>本計畫以專章段落進行包容性成長指標之分析與比較，在工資不均之外，廣泛討論與包容性成長概念的相關指標；參見修正稿第二章第三節、第四節與第五節。</p>
<p>文中引用了多人的研究成果認為台灣的家庭所得不均主要來自於家庭結構之變化，因此，不需探討家庭所得不均之問題。然而應該再加以說明什麼樣的家庭結構變化造成家庭所得不均，同時應考慮個人所得不均之變化會轉移至家庭所得之不均。</p>	<p>台灣的家庭人口特性在過去二十年來有很大的變化，這些變化導致在其他條件不變之下，家庭所得分配的改變。另一方面，家計主所得佔有家戶總所得的70%，如果個人所得不均度惡化，直接影響家戶所得不均。相關說明請參見修正稿第四章第二節第一段。</p>
<p>台灣的家庭所得不均之擴大另一個來源為家庭所得為零之家庭數增加，若扣除無一人就業之家庭，則家庭所得不均並沒有明顯的變化，因此，就業問題應是此包容計畫中除了所得之外需要關注的重點之一。</p>	<p>針對就業提昇的關注，請參見修正稿第五章第三節、第四節與第五節的廣泛討論，以及第七章第二節的具體建議。</p>
<p>本研究計畫主要從產業結構的改變所造成的產業包容性成長來探討經濟的包容性成長，由於產業面是勞動市場的需求面，計畫主持人應特別注意勞動市場需求面的變化，所造成的薪資與就業，進而包容性成長的變化。</p>	<p>本計畫從產業面討論包容性成長，主要目的即在關注勞動市場需求面變化，由此推論薪資與就業的變化，進而引伸包容性成長之政策建議。相關討論請參閱修正稿第三章第二節，第四章第一節，與第四章第二節第二段的深</p>

<p>在第三章中，討論的是所得分配的不均，第四章則以成長面來分析台灣製造業不平衡發展的成因，此二章節應做連結。為求兩個章節的連結，第三章之產業分類，應將製造業做更細部的分類，此分類應與第四章製造業的分類求一致性，如此，才能看出在產業不平衡發展中所造成的產業所得分配不均之現象。同時，第四章只做製造業的成長，應再去尋找服務業之資料，如此，才能與第三章之所得分配來做連結，也才能夠全盤看出產業結構的改變，以及造成其成長變動之原因對所得分配之影響。</p>	<p>入討論。</p> <p>產業分類在個體和總體的標準不盡相同，加上主計處的行職業分類碼在過去二十年有四種不同版本，造成個體和總體行業分類的對照困難。修正稿分析中，個體部份的製造業分類盡可能依據總體部份進行。至於服務業的分類，個體資料大致分成消費性服務業和生產性服務業二類。總體受限於資料來源限制，無針對服務業再行細分。第三章與第四章之產業別討論，同時針對製造業與服務業的大分類與細分類做深入分析。請參見修正稿第三章第二節與第四章第一節的深入分析。</p>
<p>第三章中比較 1990 年與 2008 年所得分配，發現，此 20 年所得分配變動不大，然而，若將所得分配拆解成報酬因素以及勞工特性因素，對男性而言，2008 年報酬因素使得所得分配往左移，而勞工特性因素則使得所得分配往右移，合計的結果，在男性所得分配變動不大，女性之報酬因素稍微往右移，勞工特性因素因教育的擴張往右移，造成女性 2008 年所得分配稍微往右移，勞工特性之往右移，主要由於教育的擴張，然而，報酬因素的左移卻是與產業之成長有密切關係，而此關聯性需進一步探討，以了解產業的不均衡成長所造成的報酬因素在男性是左移，女性稍微右移的原因。</p>	<p>產業的不均衡成長造成報酬因素在男性是左移，女性稍微右移，可以從全體與個別產業的工資分配情況進行了解。過去二十年來，女性工資分配上升，其中又以低工資的上升幅度最多；男性工資平均下降，但是中高工資微幅上升或持平，低工資下降很多。這些現象在各種產業間又有不同，但是在雇用勞動力的三個主要行業（製造業、商業與服務業）中，趨勢大致相同。請參閱第三章第二節與第四章第一節的討論。</p>
<p>Gini 係數求算要加入擴大數。</p>	<p>辛炳隆委員認為台灣所得分配與他國相較並不嚴重，以所得分配（工資分配）不均作為討論主題，不僅邏輯上不一致，也不應以所得或工資不均度做為衡量台</p>

	<p>灣包容性成長的唯一指標（參見下方辛委員意見表）。另謝德宗委員亦認為工資 Gini 係數的計算沒有必要（參見下方謝委員意見表）。因此，修正稿排除所得與工資不均度的估計，專注於就業提昇與改善不均度的政策分析。</p>
<p>農業勞動力主要為雇主與自營作業，此者討論其每小時工資率似有不妥。</p>	<p>如同黃芳政委員於期中審查時所提出，農業受雇人員比例極低，加上農業從業人員多有其他工作，農業收入可能為兼職收入，農業從業人員之工時與每小時工資率難以正確衡量。準此，修正稿的討論集中在製造業與服務業兩個產業別的大類與細類討論，排除農業勞動力的工資率分析。</p>
<p>農業低工資者是否為所得為零者，所得為零主計處有其不為零之 coding，向主計處確認一下。農業因有休耕政策，可能有所得為零之現象。</p>	<p>承上一個問題，排除農業勞動力的工資率分析。</p>
<p>辛炳隆教授</p>	
<p>有關農業工資函數的估計部分，本研究同時使用僱主、自營工作者、薪資受僱者資料。一般而言，將薪資所得與營業所得一起做迴歸分析較為少見。農業自營工作者比率較高，營業所得較易受景氣、市場定價等影響，本研究著重分析工資分配情形，建議研究團隊在這部分還是將研究範圍限為薪資受僱者資料。</p>	<p>依據辛委員意見，修正稿中關於工資部份的分析，樣本選擇限定為受雇人員薪資。請參閱修正稿第三章第二節與第四章第一節的討論。</p>
<p>本報告的研究邏輯宜釐清。本文以所得分配(工資不均度)做為衡量台灣包容性成長的指標，惟本報告第 18 頁指出台灣所得分配沒有這麼嚴重，邏輯不一致，恐難以衍生政策建議。同時，包容性成長是否只能以所得分配不均度為衡量指標，仍有爭議。此外，若以所得不均度為唯一衡量指標，則後續的政策盤點就應以現有改善所</p>	<p>根據委員建議，修正稿於第二章加入包容性成長的內涵與指標；該章第三節討論包容性成長指標，第四節進行國際比較，第五節補充我國資料；這些討論都不是以所得分配為唯一衡量指標來討論的。後續第三章與第四章的個體與總體資料分析，也從所得</p>

<p>得分配之相關政策措施為主，而不只有報告所列促進就業措施。再者，經建會針對所得分配已另有委託研究，若本計畫也只做所得分配議題研究，二者重複性可能過高。</p>	<p>和工資的分配出發，及於工資結構的改變，與工資和其他生產變數的時間序列相關性分析，排除只以所得（工資）不均度為唯一指標的考量。第五章五個分節段落的政策盤點，也廣泛討論造成不平衡成長的諸多面向，並未侷限於所得分配改善及促進就業方案而已。請參見修正稿第三章、第四章及第五章內容。</p>
<p>人力運用調查資料的參考性日益降低，因為台灣的經常性薪資日低，非經常性報酬漸增；尤其5月份薪資資料，不含年終獎金，衡量結果將與實際情形差異頗大。且此差異因產業別不同而有差異，科技產業薪資高度變動，分紅(股票)多，與傳統產業或低薪服務業有別。若根據經常性薪資進行分析來看產業別的差異，極易產生偏誤，故建議研究另尋適當的次級資料。</p>	<p>依據辛委員建議，修正稿另引進家庭收支調查資料，計算受雇人員全年薪資，並以之與人力運用調查對照。兩個資料庫分析結果的差異，可以引伸過去二十年來台灣工資分配制度與工資結構逐漸改變的推論。請參見修正稿第三章第一節第一段，第三章第二節第一段，以及第四章第一節第一段的分析說明。</p>
<p>個體資料顯示薪資沒有增加，惟總體的國民所得資料呈現勞動報酬是增加的，表示雇主所支付的勞動報酬沒有反映在薪資上，而係反映在法定的福利上(勞健保保費、勞工退休金等)，這些皆屬雇主的勞動支出，也屬勞工的勞動所得。本報告討論所得不均，建議對於所得的定義宜多加注意。</p>	<p>承上一個問題說明，修正稿對於勞動報酬結構的改變多加著墨，請參見修正稿第三章第二節(二) 2 中說明。</p>
<p>針對本報告所提 Mckinly(2010)包容性成長指標不適用台灣的情況(第14頁)，建議應找出適合台灣的衡量指標，據以分析台灣過去包容性成長的情形，並研提政策建議。</p>	<p>修正稿依據 ADB (2011) 的建議，透過 FIGI 設定的 35 個指標，進行台灣資料的分析與比較；參見修正稿第二章第三節、第四節與第五節內容。</p>
<p>主計處資料顯示，勞動生產力提高，薪資沒有上漲，究其原因在於分配問題。以科技業為例，有些公司直接工人佔總員工人數的比例約為 6 成到 7 成，其薪酬所佔比</p>	<p>針對工資低薪化，工資分配惡化的問題，辛炳隆委員提醒透過次級資料分析，其中可能成因，第一是生產力變化，第二是不同產</p>

<p>例卻只有 3 成到 4 成。類似這種情形是造成工作低薪化，所得分配惡化的主要原因之一。建議研究團隊就此進行次級資料分析，並研提具體的改善建議。</p>	<p>業的工資低薪化趨勢，第三是職業類別的變化。修正稿第三章第二節（四）討論台灣產業生產力變化。至於工作低薪化問題，本計畫引用人力運用調查與家庭收支調查，深入分析各種產業別，一致發現發現民生工業、金屬機械以及商業，確實有工資低薪化現象。此段分析請參見修正稿第三章第二節第一段與第四章第一節第一段分析。修正稿第五章第二節第一段並從產業政策觀點，討論產業的技術層次與生產加值不足，才是造成薪資成長緩慢的主因，請參閱修正稿內容。</p> <p>關於職業類別對於低薪化的影響，本計畫透過人力運用調查資料分析，發現受雇人員的行業類別與職業類別分配，亦造成薪資分配惡化趨勢；參見修正稿第四章第一節第一段（三）的說明。針對上述現象的具體建議，請參閱第七章第二節第五項。</p>
<p>有關本報告所提初步建議(第 37 頁)「全面檢討商業與服務業薪資結構」部分，似較難提出政策建議。從 2000 年以來，政府透過發展服務業，吸納工業部門釋出的人力，解決失業問題，惟同時也創造大量的低薪(低技術內涵、低附加價值)工作，而這些低薪工作者大多集中在服務業，尤其是住宿餐飲、批發零售、教育服務等。引申的政策意涵在於，過去發展服務業的政策措施、動機是否適當，可加以討論。</p>	<p>修正稿中加入表 5-1 與表 5-2，檢討我國的產業發展政策。相關討論請參見修正稿第五章第二節產業政策之討論。</p>
<p>在政策盤點方面，探討所得不均度的相關政策，除促進就業方案外，可包括改善所得分配的措施(如行政院改善所得分配小組研擬的七大措施)。在產業政策方面，台</p>	<p>修正稿中關於政策盤點一段，主要內容是 2008~2010 年我國與包容性成長概念相關的政策，對於所得不均的改善政策進行廣泛討</p>

<p>灣自 2000 年失業率飆漲以來，產業政策思維已明顯由過去的高成長，轉為強調高就業。這些思維如何落實在政策內涵，例如：經濟部技術處即開始透過 SBIR 補助中小企業進行研發與產學合作，以創造更多的就業機會；勞委會的外勞政策亦將外勞名額從科技產業移轉到傳統產業，建議本報告可將這些措施也列入盤點。</p>	<p>論。</p> <p>其中，關於經濟部中小企業處對於中小企業技術研發補助計畫 (SBIR)，以經費資助廠商進用研發人員，鼓勵產學合作以創造就業機會，經成效評估顯示有具體成效。</p> <p>另勞委會的外勞政策，也應該考慮國內目前的就／失業狀況與產業發展趨勢，因應產業結構轉變而有具體變革。相關內容請參閱修正稿第五章第五節 (八)(九) 兩點討論，以及第七章第一節第七點的說明。</p>
<p>謝德宗教授</p>	
<p>本報告第二章針對包容性成長的相關文獻進行探討，堪稱內容豐富，基本上係在探討經濟成長所帶來的各方面不均等的問題。不過本報告獨樹一格，將討論台灣包容性成長議題限縮至所得分配不均(雖然是包容性成長的核心沒錯)，而且更進一步將所得分配不均歸結於工資分配不均，導致本報告的研究主題完全轉向研究勞動市場的男女工資在各級產業的變化趨勢，顯然背離委託單位想要了解的問題所在，而成為勞動市場的研究報告。</p>	<p>修正稿針對謝德宗委員的提議，在所得與工資不均之外，加入包容性成長諸多指標的相關討論。參見修正稿第二章第三節、第四節及第五節的新增內容，以及第四章與第五章在工資與所得不均之外，關於工資結構與工資時間序列相關性的討論。</p>
<p>本報告以工資分配不均度做為所得分配不均的指標，更作為包容性成長的主軸，也看不出經濟成長、產業發展與工資不均度有何關聯性，想要獲得有關促進包容性成長的政策結論，很值得商榷。</p>	<p>修正稿已經針對此疑慮做大幅度修正，以 ADB (2011) 的 FIGI 指標為主軸，開展後續關於工資與所得結構、工資相關性及政策盤點等廣泛性討論，請參閱修正稿第二章至第六章修正後內容。</p>
<p>依據本報告分析，台灣各產業的工資分配不均的問題不甚嚴重，並非台灣推動經濟成長造成所得分配不均的原因，本報告未深入分析台灣所得分配不均的來源，做出錯誤的推導。</p>	<p>工資不均度的單一指標 (Gini coefficient) 容或沒有明顯變化趨勢，但是在此單一指標之外的其他包容性指標，還有許多值得討論與改進之處。修正稿針對此問</p>

	<p>題大幅改寫，請參閱修正稿第二章、第三章、第四章與第五章內容。</p>
<p>經濟成長帶動各產業的工資不均，理論上來說相當合理，並不構成推動包容性成長所需要糾正的對象。理由是，每個產業能夠創造的附加價值不同，勞工的工時不同、生產力不同，所要求的人力資本與技術投入不同，工資出現顯著差異當然不足為奇，也不該做為必須矯正的原因。</p>	<p>工資不均是包容性成長的指標之一，還有許多其他指標需要檢視與討論。修正稿在工資不均的討論之外，引進 ADB (2011) 年的包容性成長指標，進行廣泛的討論；請參見修正稿第二章第三節、第四節與第五節的討論。</p>
<p>台灣近 20 餘年的產業發展與經濟成長，基本上是由高科技產業帶動，這些產業係屬高附加價值、高生產力、高創新能力與某些程度的高風險產業，從而創造出高經濟成長率。然而這些高科技產業的共通特質之一是，其獲利主要來源有極大部分是在大陸或國外創造，本國勞工並無貢獻，自然無法分享該部分。另外，這些企業在分配盈餘時，又僅是歸屬於股東所有，從而形成經濟成長亮麗，多數庶民(勞工)無感的狀況。這才是成長果實無法平均分配給所有人的癥結所在，而要分析包容性成長問題，即是要從此處著手去探討，才能提出政策建議。</p>	<p>修正稿對於產業生產模式與盈餘分配模式的改變多加著墨，請參見修正稿第三章第二節 (二) 2 中說明。</p>
<p>建議本研究參考去(99)年綜合計劃處委託台綜院完成的「台灣產業附加價值提升策略之研究」報告，從各產業附加價值分析盈餘情況，再搭配其盈餘是來自於國內與國外，以及盈餘分配對象為誰，這樣才能找出包容性成長所想要解決的問題核心。</p>	<p>本計畫團隊參酌經建會 2010 年委託計畫「台灣產業附加價值提升策略之研究」，發現該計畫內容多為技術性計量分析，與本計畫內容著重之包容性成長相關指標(修正稿第二章)未必能直接對照。再者，針對盈餘分配的來源與對象，該計畫已經提出分析結果，亦有直接之政策建議。本計畫依循需求書主題，強調包容性成長的指標分析、不平衡成長之成因與影響，據此提出具體建議；請參閱修正稿內容。</p>

<p>本報告的研究過程做了一堆共整合性分析、因果關係，與報告的主題無關，而且做了男性與女性所得的 Gini 係數，也委實讓人無法了解其與包容性成長有何關聯性。</p>	<p>修正稿依據委員意見排除所得的 Gini 係數估計。共整合與因果關係之分析結果，在謝德宗委員的指導下，亦獲致具有經濟意義之結果；參見第七章第一節第六點及註腳 21 的說明。</p>
<p>經建會</p>	
<p>依據計畫需求書，本計畫委託辦理項目中，第一項「由產業面探討過去 20 年來台灣經濟不平衡成長的現象、成因與模式」，目前僅開始初步探討；第二項「分析台灣經濟不平衡成長造成的影響」尚未開始進行研究，進度落後，請委辦團隊加緊腳步。</p>	<p>計畫團隊加快研究進行速度，應可以如期完成。</p>
<p>有關家庭所得不均的探討方面，考量無收入的家庭數增加，是造成家庭所得不均的原因之一，請委辦單位將就業、失業問題納入討論。另外，本報告第三章從分配面分析工資不均度，第四章從成長面分析產業成長狀況，其間的連結，亦應加以強化。</p>	<p>修正稿章節重新編排。就業問題是 FIGI 的重要指標，參見修正稿第二章第三節的詳細分析。失業問題也是包容性成長的主題之一，請參見修正稿第三章第一節第一段的討論。</p> <p>另外，修正稿第三章為台灣經濟不平衡成長之現象，第四章為不平衡成長之成因分析，第五章為導致台灣經濟不平衡成長之政策分析。章節內容從各角度討論工資結構改變與產業成長狀況，強化彼此間內容的連結；請參閱修正稿內容。</p>
<p>有關本報告文字敘述部分，在意義表達、文章邏輯上應注意與研究主題呼應；另進行業別分析時，各項分析採用的層次亦請作一致化的處理並標示清楚。</p>	<p>修正稿已針對此處各項提醒逐一修正，請參閱修正稿內容。</p>
<p>各審查委員意見如附件，請委辦團隊參照修正。</p>	<p>遵照各委員及貴會意見辦理。</p>

附錄六：期末報告委員意見處理情形

期末報告委員意見及處理情形

計畫名稱：台灣促進包容性成長的做法

審查會議：競標評選會議 期初報告 期中報告 期末報告

審查意見	辦理情形
黃芳政教授	
<p>在表2-2所列出之台灣與主要國家的包容性指標一覽表中，提到台灣在眾多指標中無此資料，因而作者無法進行更多的探討與比較。然而，此眾多無資料之指標，在國內的資料庫中其實皆有該數值。主持人應對國際資料中我們沒有提供之資料利用國內之資料庫將其補上，例如表中的第五、第六、第七、第八、第十一、第十二、第十三、第十五、第十八、第二十五、第二十九、第三十一項目指標，在國內資料庫應該都可以找得到。</p>	<p>依據建議，本研究搜尋現有國內資料，或依據個體資料庫嘗試進行設算，亦多次前往主計總處承辦科尋求協助，已盡量設法搜尋相關表格數據。修正稿第二章新加入第五節補充資料，強化說明。</p>
<p>補齊了國內的指標資料後，主持人可以根據這一些指標的跨國與跨時間資料，參考Mckinley(2010)之衡量指標給予不同特性之指標權數，以建構一個單一具有多元特性的跨時與跨國之包容性指標。如此，才可以了解在台灣經濟發展過程中包容性指標的變化，同時藉由各子指標之變化，了解所建構之單一具有多元特性之包容性指標之變化主要來自哪一些子指標之變化。</p>	<p>McKinley (2010) 一文的單一指標建構，權數的設定方式相對粗略，只對大項賦予權數，但是細項間的分佈與計算原則，並未有詳細說明；理論的結構和實務的操作仍有相當距離，在此架構尚未有文獻共識之前，不易直接引介FIGI 的 35 個指標進行單一指標的計算。再者，FIGI 的項目涵蓋甚廣，並不是每一個國家在每一個指標上都可以提供具有明確意義相關指標；參見修正稿第二章第三節、第四節與第五節關於 FIGI 指標在各個應用層面的深入討論。</p>

審查意見	辦理情形
<p>在McKinley(2010)包容性成長的指標衡量中，就業、所得、貧窮與公平占了一半以上的權重，主持人可以透過2中所建構之單一具多元特性之包容性指標了解由於產業結構的變化所造成的就業、所得、貧窮與公平所導致的包容性成長之變化，如此可與後面之章節，特別是第三、四章進行連結。</p>	<p>在 McKinley(2010)包容性成長的指標衡量之外，本計畫依據委員建議，另外加入 ADB (2011) 的衡量指標討論。在這些廣泛性的指標之下，後續第三章與第四章的內容，主要依據就業、所得、貧窮與公平等主軸進行討論；請參見修正稿第三章與第四章內容。</p>
<p>本研究使用了多個資料庫，包括行政院主計總處的家庭收支調查資料(SFIE)，人力資源與運用調查資料(MUS)，以及台灣經濟研究院產經資料庫，來進行分析。由於家庭收支調查資料以及人力資源與運用調查資料皆針對個人或家庭進行調查，此兩資料庫之樣本抽樣屬全國隨機樣本，而產經資料庫是針對企業界進行調查，此企業界之調查是否屬於企業之隨機樣本，還是偏重在大企業，主持人應在文中對此三個資料之不同點做一些說明。由於此兩類資料庫所得到的薪資趨勢有所不同，此不同是來自於資料庫的調查誤差或來自於資料庫是否為隨機樣本而有所不同，主持人應加以討論。</p>	<p>依照委員建議修正，請參閱修正稿第三章第二節第一段，以及第四章第一節第一段針對資料比較的說明。</p>
<p>在文中所採用的他國資料，請翻譯成中文並更新至近期之資料。</p>	<p>依照委員建議修正，請參閱修正稿中各國外資料之中文翻譯與日期更新。</p>
<p>在薪資與所得不均之探討中，主持人主要以受雇員工之薪資與所得進行探討，但是對於非受雇員工之所得不均並無著墨，由於受雇員工占台灣勞動力之六成，亦即非受雇員工占勞動力之四成，此四成之所得不均是否比受雇員工之所得不均來的大，可能需要略加討論。</p>	<p>所得不均度討論有兩個主軸，一是家戶所得，一是勞動所得。雇主與自營作業者的所得和受雇人員不同，申報時的概念亦有異，加上勞動所得主要反映人力資本合理報酬，這也是包容性成長主要關照，但雇主與自營作業者的報酬可能牽涉非勞動部份或資本報酬，兩者不能相提並論。本研究同時檢討家戶所得不均度，並和勞動所得不均度對照，目的即是希望同時兼顧全面的(包括受雇和非受雇人員家戶)不均度分析。請參閱修正稿第三章第二節第一段，以及第四</p>

審查意見	辦理情形
	章第一節第一段分別採用人力運用調查與家庭收支調查進行的資料分析與比較。
在第七章之具體政策中，建議透過單一具有多元特性之包容性成長指標之建構，針對前面章節中的討論做逐項的總結與建議。	依照建議對前面章節討論做逐項總結與建議；請參見修正稿第七章第一節與第二節內容。
主持人在文中提出要提高台灣女性之勞參率，然而在家庭照顧(包括幼兒與老人)之機構與設備尚未健全之前，台灣的婦女勞動力是否有提升的必要。	根據 FIGI 數字各國比較，我國的勞動就業率在亞洲主要國家中最低。誠如委員所指出，勞動政策應該提昇關於老人與幼兒照顧的機構與制度，如此才能提高就業率，進而提高所得成長。而老人與幼兒照顧的機構與制度，在某種程度上有助於女性獲取工作機會的均等，和包容性成長的目標一致。此段內容加入正文補充說明，請參見修正稿第二章第四節，以及第七章第二節的具體討論。
主持人在文中所提到的教育與健康經費偏低，此數據可能有錯，由於 1995 年之後全民健保的實施政府在 health 上的經費應是大幅的提升。	根據文獻分析，FIGI 的資料來自政府統計。由於我國全民健保建構於中央健保局的收支制度上，單純由中央政府政事支出的教育與健康經費，並未包含全民健保經費；請參閱修正稿第二章第四節關於健康支出項目的討論。
辛炳隆教授	
有關第二章第三節包容性成長衡量指標方面(第14頁)，建議本報告可針對ADB指標進一步說明，包括ADB報告為什麼用這些指標，以及對這些指標的評論等。其次，包容性成長指標的建立應與後面的分析有所關連性，建議應以包容性成長指標衡量台灣經濟不平衡成長的情形，據以衍生政策建議。	依照建議針對 ADB (2011) 的 FIGI 指標做深入討論，請參見修正稿第二章第三節、第四節與第五節新增內容。後續第三章與第四章的討論，即依照 FIGI 中關於所得、工資、不均度與貧窮等指標進行深入分析，並作為第七章政策建議之依據。請參閱修正稿相關章節內容。
第三章第二節台灣經濟成長趨勢的觀察方面(第65頁)，本研究以家戶所得的成長探討台灣經濟成長趨勢，是否恰當，請再斟酌。	家戶所得不均度，是包容性成長的所得不均度主要參考指標；參見 ADB (2011) 的 FIGI。本研究同時討論家戶所得與受雇人員所得不均，目的就在提

審查意見	辦理情形
	供更為全面的不均度分析。請參閱修正稿第三章第二節第一段與第三章第一節第一段內容。
<p>第四章台灣經濟不平衡成長之成因分析方面(第83頁)，本研究僅在描述不均度的情形，並未真正探討不平衡成長的原因；在第四章第二節(第110頁)「二、台灣面對的產業現況」第二段，述及產業政策對不平衡成長的影響，似乎不應擺在第二節「經濟不平衡成長對台灣的影響」。</p>	<p>針對委員建議，修正稿第四章第二節主題，更改為社會人口與產業勞動變遷對不平衡成長的影響，內容分為兩段，分別從社會與人口變遷，以及產業與勞動變遷，探討台灣經濟不平衡成長的原因；請參閱修正稿更正後內容。</p>
<p>第五章探討台灣經濟不平衡成長的政策分析中：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第二節產業政策的檢討至為重要，惟本報告產業政策的討論(第115頁)篇幅過少，內容似乎不夠深入，建議應加以強化。 2. 在第一節兩岸競合造成不均的探討方面，若本研究認為至大陸投資是導致台灣失業、所得分配惡化的因素，本研究可直接加以分析。 3. 在勞動政策的檢視方面(第116頁)，本報告主要在檢討外勞政策，由於外勞人數占就業人數比率甚低，是否是造成台灣經濟不平衡成長的原因，又外籍白領的部分是否與不平衡成長有關，請再斟酌。此外，派遣、非典型勞工對薪資的影響如何反而著墨較少，請再補強。另，本報告討論勞資爭議案件數(第118頁)，建議應從工會力量薄弱，導致企業盈餘分配時，勞資獲得較少的觀點切入，探討台灣工會的定位問題，較為妥當。 4. 在教育政策方面，政府對公立學校的補助高，對私校的補助少，造成補助的不公平，因念私校大部分為收入較低的家 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 依據委員建議修正，加入產業政策討論，請參閱修正稿第五章第二節新增內容。 2. 依據委員建議修正，加入兩岸產業競合、產業外移大陸、國內接單海外生產等現象的討論，及其對不均度惡化的可能影響；請參閱修正稿第五章第一節新增內容。 3. 外勞人數對本國勞工就業可能帶來的影響，請參見第五章第五節(九)的新增內容。關於派遣與非典型勞工對薪資不均的可能影響，請參閱修正稿第三章第二節第一段(三)，以及第四章第一節(三)的加強討論。第五章第三節為勞動政策檢視，針對白領外勞與一般外勞的影響，根據委員意見修正增加說明。另關於勞資爭議案件數與工會與盈餘分配間的相關性，也依照委員建議加強說明。請參閱修正稿內容。 4. 教育政策攸關人力資本投資與運用，是包容性成長考慮的要項。關於教育政策的影響與建議，在第七章第二節第一段再加詳述；請參閱修正稿內容。

審查意見	辦理情形
<p>庭，這些學生畢業後因助學貸款被迫接受較低薪資的工作，或為了繳學費，被迫在學習過程打工，影響學習成效及其後續發展，此方面的政策宜加以檢討。</p>	
<p>在第七章台灣促進包容性成長的具體策略方面(第153頁)：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 第一節政策盤點部分，建議應針對不平衡成長相關政策的成效加以檢討；除人力政策外，建議應針對產業政策加以討論，從2000年開始，產業政策慢慢從高成長轉向高就業，重視傳統產業與中小企業等，應加以檢視。 2. 第166頁建議「以工資補助提升全職工作誘因」，應如何操作；政策建議中許多方面目前政府已有相關政策，例如本報告建議仿效新加坡職訓政策，其實台灣已有「訓用合一」等相關政策，建議此部分的政策盤點應更深入。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 原第七章政策盤點一段，依照委員建議移至第五章（請見下方建議）。政策盤點除了人力政策外，另針對2000年已來的產業政策與勞動政策，以及2008年以來的各項人力、教育、就業、外勞與產業政策，再做深入探討與分析；請參閱修正稿第五章第二節、第三節與第五節之新增內容。另請參閱第七章第一節第七點討論。 2. 由於台灣已有類似新加坡的訓用合一政策，依照建議修正原有內容，建議參考新加坡就業與職能培訓中心 (e2i) 的建制，同時強化對於雇主、受雇人員與訓練機構的職能提升。請參閱修正稿第六章第四節與第五節新增內容。

審查意見	辦理情形
第五章第一節(第113頁)討論台海兩岸出口競爭實力拉近問題，引用的文獻過於早期；此外，章與章的連結、章節內容與名稱的配合應加以強化。	修正稿加入近期文獻。章節內容與連結已依照委員建議修正；請參閱修正稿。
建議章節安排可再調整，第五章「導致台灣經濟不平衡成長的政策分析」應放在第四章成因分析內，將過去政策措施的盤點(包含成效分析)列在第五章，第六章為其他國家的做法，第七章為結論與建議。	感謝委員建議。由於第五章的內容皆與政策有關，置於同一章節中可以直接對照政策的實施與政策盤點。再者，目前的內容第四章和第五章分量大致相當，如果將第五章內容移動大部份至第四章，可能造成章節間的份量不平均。不過，原來第七章的政策盤點部份，依據委員建議移至第五章第五節，第七章則改為結論與建議。
為利於從產業面切入分析台灣不平衡成長的趨勢，建議本報告可從 ADB 包容性指標中選取第 1-3、7-11、28、30-32 等項進行研析。	根據建議進行改寫，請見修正稿第三章、第四章與第五章新增內容。
謝德宗教授	
統一全文的紀年，將民國紀年改為西元紀年。	依照委員建議修正，請參閱修正稿。
將60年代、70年代...等改為1960、1970年代，20世紀50年代等改為1950年代。	依照委員建議修正，請參閱修正稿。
所有圖形註明資料來源，並將時間統一，修正調整。	依照委員建議修正，請參閱修正稿。
P.3(六)中刪除馬來西亞，後文沒有。	依照委員建議修正，請參閱修正稿第一章。
<p>第三章部分</p> <p>(a)在第一節與第二節敘述台灣發展現狀時，是否先有一個簡單敘述，說明經濟發展資料的排列順序。</p> <p>(b)第一節是在描述台灣的現象，突然冒出新加坡與日本資料(P54&P55)甚為奇怪，可將這兩頁搬至其他適當地方。</p> <p>(c)這兩節僅是描述台灣發展與成長現象，請補足不平衡成長現象到底在哪裡？</p>	<p>(a)依照建議修正，請參見修正稿第三章第一節前新增內容。</p> <p>(b)針對新加坡與日本資料的對照比較，於第三章第一節中另起一段分別討論，請參閱修正稿。</p> <p>(c)第三章主要為現象描述，第四章為成因分析，相關討論置於第四章，請參閱修正稿。</p>

審查意見	辦理情形
P.65的個體資料部份，是否先有簡單敘述，說明為何要分析各種所得變化資料，其跟不均衡成長的關連性。	依建議修正，請參閱修正稿第三章第一段新增內容。
P.79的總體資料部份，由於各體部分已經詳細描述各產業的薪資所得變化，本節顯然無需針對工業與服務業進行分析，是否考慮分析工業與服務業的薪資所得與資本所得的相對變化情況，以突顯不平衡成長狀況。	依建議修正，請參閱修正稿第三章第二節（三）最後一段新增內容。
P.108無須再分為兩段，該節僅是描述現狀，補強如何影響台灣。	第四章第二節主題為社會人口與產業勞動變遷對不平衡成長的影響，內容分為兩段，分別從社會與人口變遷，以及產業與勞動變遷，探討台灣經濟不平衡成長的原因，請參閱修正稿更正後內容。
P103，共整合分析結果，可以配合產業的特質(內需或外銷，有無赴大陸生產、引進外勞)，這樣就能解釋其有無因果關係，才能看出哪些產業是屬於不平衡成長的理由。	依照建議修正加入新內容，請參閱修正稿第四章第一節（五）、（六）兩段。
第五章的政策分析無法言之成理，需補強。	修正稿經改寫加強內容，請參閱修正稿。
P127，第二節APEC與世界銀行考慮刪除或併入其他節。	依照委員意見刪除。
第五章的新加坡部份可考慮濃縮(如新加坡的現狀分析可以刪除，其他國家沒寫，此係多餘)，超過其他國家所佔分量。	依照委員意見刪除多餘部份，並調整內容使與其他國家之份量相當。
第七章的結論建議重寫，可將各國的政策分類以表格作一比較，並將台灣已經做的並排列出，自然可以看到沒做的部份以及該補強的部份。	各國政策之比較對照，已於表 6-3 做整理說明。本計畫建議參酌的各國政策相似程度不大，因此以文字強調說明，強調國外經驗可以借鏡之部份；請參閱修正稿第七章內容。
經建會	
針對本研究若干論述邏輯及表格數據資料之連貫性等問題，請委辦單位全面詳細檢視並進行調整。	依照委員建議修正，請參閱修正稿。

審查意見	辦理情形
有關本報告第二章引用亞洲開發銀行(ADB)文獻所提包容性成長指標做為衡量指標，建議將台灣部分單獨討論，補充台灣資料缺漏部分，並將台灣與其他國家的相對狀況加以比較、分析。	依照指示改正，請參見修正稿第三章第一段新增內容與表格。
本報告第三、四章進行資料分析時，建議先加一段前言，概述本研究採取的做法及原因；另由於實證資料圖表數量甚多，不易聚焦，可以表格加以總結整理；第六章檢視其他國家推動包容性成長相關政策部分，亦可綜整後以表格方式呈現，以利閱讀。	依照指示改正，請參見修正稿第四章第一段新增內容與表格。第六章內容已綜合整理於新加入的表 6-3，請參閱修正稿。
有關第七章台灣包容性成長相關政策盤點方面，本研究僅涵蓋人力資源面向政策，應包含其他面向(如教育、產業)相關政策；同時，應一併檢視政策效益，俾利後續衍生政策建議。	依照建議修正加入新內容，請參閱修正稿。
本會委託研究計畫為政策導向，實證研究成果與政策建議一致性至為重要，請委辦單位將本報告最後一章列為「結論與建議」，「結論」部分應加以歸類整理，分層次說明，避免失焦；「建議」部分應與結論相互呼應。	依照建議修正，請參閱修正稿。
審查委員意見詳如附件，請委辦團隊參照委員意見補充、修正報告，修正後之「結論與建議」部分仍委請審查委員協助審閱。	依照建議辦理。
依據契約書規定，本計畫期程至 12 月 28 日止。委辦單位若需展延期程，請於期限內完成相關行政程序。	依照建議辦理。

台灣促進包容性成長的做法/陳建良計畫主持；林佑龍
協同主持. —初版. —台北市：行政院經濟建設委員會，民 101

面：表，公分

編號：(101)011.104

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：國立暨南國際大學

總體經濟

553

台灣促進包容性成長的做法

計畫主持人：陳建良

協同主持人：林佑龍

委託單位：行政院經濟建設委員會

研究單位：國立暨南國際大學

出版機關：行政院經濟建設委員會

電話：02-23165300

地址：臺北市 100 中正區寶慶路 3 號

網址：<http://www.cepd.gov.tw/>

出版年月：中華民國 101 年 3 月

版次：初版 刷次：第 1 刷

編號：(101)011.104 (平裝)