

## 第四章 當前重要問題探討

### 第一節 克服外在挑戰

#### 壹、中國磁吸效應解析

近年來，中國加入世界貿易組織（WTO），積極融入全球生產鏈體系，經貿力量快速崛起，扮演東亞區內經貿整合的樞紐角色。隨著中國政經實力的增強，中國貿易與資金磁吸效應明顯擴增，尤其是我對中國經貿依存度的逐年攀升，已構成我經貿穩健成長的風險因素。

#### 一、兩岸經貿整合深化的風險

中國挾著其低廉的工資及土地成本優勢，吸引各國企業紛紛赴中國投資，兩岸由於產業利基互補，加上地緣、語言等優勢，近年來雙邊經貿交流規模擴大，兩岸產業分工愈趨緊密。兩岸經貿的加速融合，雖有利於台灣出口擴增，產業升級與轉型。惟在政治面，中國一直對台灣存有敵意，而台灣對中國經貿的高依存度，也使台灣面臨中國經濟景氣波動的不確定性風險，值得重視。

- (一)兩岸貿易日趨活絡：據陸委會統計，2003年台灣對中國出、進口分別達353.6億美元、109.6億美元，較1991年擴增4.7倍和9.7倍；貿易總值則由86.2億美元增至463.2億美元，成長5.4倍。台灣對中國出口依賴度，2003年則已增至24.5%，2004年1至8月合計續增至25.9%；若加計香港，則該比率由34.5%增至37.0%。
- (二)兩岸投資規模擴大：據陸委會統計，至2004年6月底，台商在中國投資項目累計已達32,225件，核准投資金額累計達377.0億美元，占台灣對外投資總額比重超過40%。其中，2000年至2004年6月底，累計核准投資金額合計232億美元，占歷年總額的61.5%，顯示台商赴中國投資規模呈現明顯擴大趨勢。
- (三)兩岸產業分工日趨深化：近年來，「台灣接單、中國生產」的模式益趨明顯，台灣母公司的營業重心逐漸轉移，生產活動逐漸縮減，轉而加強行銷、研發和財務調度等運籌管理業務。據經濟部統計，2000年台灣赴中國投資的廠商，約10%在台灣已完全不生產，其中尤以皮革毛皮製品

業所占比重最高，達45%；此外，傢俱及裝設品業、木竹製品、橡膠製品等勞力密集型產業，在台灣已無生產部門所占比重亦達二成左右。至於廠商赴中國投資後，結束在台灣的生產業務，只保留生產以外其他業務的情形，亦呈現逐年增加趨勢。

## 二、中國主導東亞經貿結盟的威脅

近年來，中國積極參與國際經貿體系，擬藉由經濟戰略策略，以提高其國際政治地位及經貿力量。其中，中國對東亞國家經貿結盟的推展尤為積極，顯示中國積極透過締結國際經貿協定方式，強化其在東亞地區經貿的主導角色。為因應東亞各國與中國經濟結盟區域化及雙邊化的趨勢，我亦積極進行自由貿易協定（FTA）的洽簽工作，惟在中國的多方阻撓下，進展有限，不利台灣經貿新空間的拓展。

- (一)1992年中國正式加入亞太經合會議（APEC）成為會員；2001年與俄羅斯等5個國家組成「上海合作組織」；2001年加入WTO；2002年與東協十國簽署「中國－東協全面經濟合作框架協議」，並達成在10年內建立「中國－東協自由貿易區」的共識；2003年更分別與香港、澳門簽署「更緊密經貿關係安排（CEPA）」。此外，中國亦積極與日本、南韓協商，加強區域內經濟合作等相關事宜。
- (二)「中國－東協自由貿易區」的儼然成形，已牽引亞洲區域經濟整合重新洗牌的新局面，引起亞洲各國高度關切，催化亞洲各國迅速展開FTA之合縱連橫，競相加緊FTA洽簽工作。

表I-4.1.1 台灣對中國貿易金額及依存度

	貿易金額（億美元）			依存度（%）		
	出口	進口	貿易總額	出口	進口	貿易總額
1991	74.9	11.3	86.2	9.8	1.8	6.2
1995	194.4	30.9	225.3	17.4	3.0	10.5
2001	219.5	59.0	278.5	17.9	5.5	12.1
2002	294.6	79.5	374.1	22.6	7.1	15.4
2003	353.6	109.6	463.2	24.5	8.6	17.1
2004*	293.1	103.4	396.5	25.9	9.6	17.9

註：\*係指2004年1至8月資料。

資料來源：陸委會編印兩岸經濟統計月報。

## 貳、因應國際能源、環保課題

根據國際能源總署（IEA）指出，世界石油將在2008年左右達到產值巔峰，而依目前使用量，預估45年後將會耗竭；至於石化燃料造成的溫室效應、全球生態環境破壞，也廣受國際重視，日前「京都議定書」的正式簽署即為最佳例證。台灣高度依賴能源進口，近年來溫室氣體排放量亦明顯擴增，如何確保能源供應安全與環境品質，為未來面對的重大課題。

### 一、高原油進口依賴度的風險

展望未來，在中國與印度等開發中國家需求殷切下，全球原油供需將持續緊縮，國際油價恐將居高不下，能源供應來源與高油價對台灣經濟的影響，值得重視。

- (一)根據經濟部能源局統計，1992年至2002年間台灣石油、煤炭、天然氣及電力的能源需求的平均成長率，分別達4.0%、8.7%、10.1%及66.7%，遠高於同期間OECD國家石油需求平均成長率的1.0%，及全球煤炭需求平均成長率的1.2%。台灣能源需求的強勁現象，一方面反映台灣經濟體的快速成長與發展；另一方面則顯示能源的使用效率仍有提升的空間。若根據目前政府的規劃目標：未來20年間石油需求成長每年為2.4%、煤炭為2.2%、電力為2.4%，仍高於過去10年OECD國家的成長水準，顯示台灣對能源的高依賴度。
- (二)我國能源高度依賴進口供應，惟由於我國的原油進口比重及我國與石油密切相關產業比重，已較過去大幅下滑，高油價對我國總體經濟之衝擊已不若以往。2003年，我國石油進口總值占總進口比重已由1982年的22.8%驟降至8.3%；石油進口總值占國內生產毛額（GDP）比重亦由1982年的8.2%降至3.7%；另我國與石油密切相關之產業產值占GDP比重已由1980年的37%降至27%。雖然國際油價飆高對我國整體經濟之壓力相對減輕，但長期而言，台灣天然資源缺乏，未來政府仍應積極採行研發替代能源、提升能源使用效率等具體措施，以因應全球原油蘊藏量日益枯竭，高油價時代來臨的挑戰。

### 二、國際環保公約規範的因應

為積極因應全球溫室效應所造成的氣候變遷問題，近年來國際環保公

約持續結合貿易規範，擴大貿易抵制範圍，以管制各國二氧化碳等廢棄氣體的排放量。目前近200個國際多邊環保公約與協定中，約有20個公約與協定附有貿易制裁條款。其中，以「京都議定書」涵蓋範圍最為廣泛，影響亦相對深遠。

- (一)「京都議定書」於今(2004)年10月在俄羅斯的簽署下，可能於2005年2月正式生效。根據該協定決議，全球38個工業國家與歐盟(美國未簽署)在2008至2012年間溫室氣體排放量應降至1990年水準，且平均再減5.2%，違反此規定將遭受貿易報復。繼第一階段的協商後，明年開展的第二階段協商，擬逐步將開發中國家納入規範的範疇。此外，為減少溫室氣體的排放量，工業國家勢將加速提升產業的能源效率標準，全力推動潔淨生產體制，恐將影響我國出口市場的擴增。
- (二)我國非「京都議定書」的締約國，在「京都議定書」實施後第一階段，尚無立即減量壓力。但我國溫室氣體排放總量占全球總量的1%，名列全球第22位，有可能被列入次一波要求減量的目標。同時，台灣身為世界村之一分子，除了應盡溫室氣體減量的義務外，亦需考量「後京都時代」溫室氣體減量對我國經濟產業的威脅與機會，積極因應。
- (三)政府積極推動溫室氣體排放的減量，已於89年和鋼鐵、石化、造紙、人造纖維和水泥業等五大耗能產業公會簽訂「自發性節約能源行動計畫」，責成企業推動潔淨生產機制。同時，於93年10月成立跨部會的「氣候變遷暨京都議定書因應小組」，積極輔導產業推動自動性減量，並鼓勵企業落實綠色生產、推展綠色消費。

表I-4.1.2 主要工業國家溫室氣體排放的減量承諾  
(2008-2012年)

	排放量限制 (1990年=100)
歐 盟	92
日 本	94
加 拿 大	94
俄 羅 斯	100

註：溫室氣體管制種類包括二氧化碳(CO<sub>2</sub>)、甲烷(CH<sub>4</sub>)、一氧化二氮(N<sub>2</sub>O)、氫氟碳化物(HFCs)、全氟碳化物(PFCs)與六氟化硫(SF<sub>6</sub>) 6種。

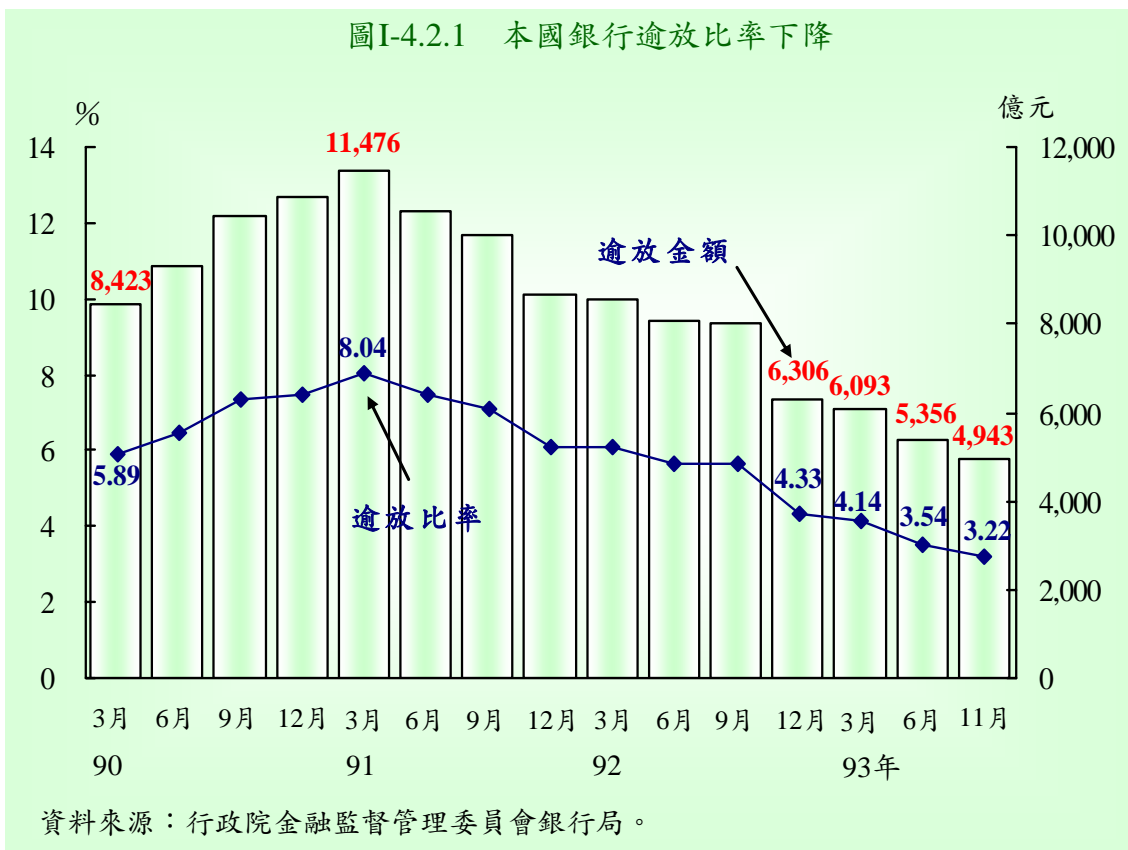
## 第二節 深化財政、金融及行政改革

台灣政治民主化、經濟自由化、社會多元化雖快速轉型，但舊有體制殘留的失衡現象，亦構成國家整體發展的沈重包袱。其中尤以「政府財政」、「金融體系」及「政治體制」的改革最為迫切，必須以大魄力啟動大改革，才能開展國家新局。

### 壹、啟動二次金融改革

民國90年，國內外經濟金融環境欠佳，我國金融機構資產品質惡化，本國銀行逾放比率攀升至91年3月8.04%的高峰。政府乃自91年7月起推動一系列金融「除弊」、改革工程，訂定「258」的目標，即2年內將銀行逾放比率降到5%以下、資本適足率提高至8%以上。歷經兩年來的積極推動，資本適足率早已在92年底增至10.07%，逾放比率則遞降至93年11月的3.22%，並陸續完成金融相關法制基礎建設。

圖I-4.2.1 本國銀行逾放比率下降



在除弊、改革過程中，建構優質金融環境，發展公平、公開、效率與紀律並重之金融服務業，活絡經濟脈絡、促進成長，並促使金融體制與國際接軌，一直就是施政主要目標。未來更將衡酌國際金融趨勢及國內經濟發展情況，加速推動以「興利」為核心的「二次金融改革」，期在政府與民間相互配合下，完成金融改革工程，並推動台灣成為區域金融服務中心。

### 一、面臨問題

#### (一)強化金融業發展法制環境

配合銀行、證券、期貨及保險業之金融監理一元化、國內14家金融控股公司積極拓展金融服務版圖，以及非金融控股公司之銀行得跨業行銷等，應積極研修金融相關法令，朝自由化及強化風險管理等方向，建構金融業發展之良好法制環境。

#### (二)加速培養與引進專業人才

早期我國金融業受政策保護，影響國際化程度。近年推動國際化與自由化後，突顯國內金融專業人才歷練不足、專業經營管理人才欠缺等問題。應加速金融專業人才之養成，積極引進國外優秀專業人才，提升金融服務品質。

#### (三)充實風險控管能力

因應2006年底即將實施之「新巴塞爾資本協定(Basel II)」，除配合修訂「銀行資本適足性管理辦法」等法令外，應加強宣導銀行業建立風險管理觀念，尤應強化資訊揭露，並落實公司治理等制度，健全金融業自律功能。

#### (四)積極處理不良債權

政府雖已推動諸多改革措施，惟問題金融機構之處理仍應積極執行；資產管理公司於處理不良資產時，所遭遇債權移轉、執行費用分攤及收費標準等困難，均待改善。

#### (五)提升金融機構經營效率

民國80年起，大幅開放新銀行設立、鼓勵信託投資公司或信用合作社改制商業銀行，致銀行家數激增、規模過小，難以發揮規模經濟效益；又國內金融自由化程度不足，影響金融商品創新速度，無法有效落實差異化經營。為提升金融機構經營效率，鼓勵金融機構合併、強化退場機制等，均為當務之急。

### (六)加速放寬金融業務及商品

國內金融機構主要從事傳統存、放款、證券、保險或國內外基金等業務。面對競爭劇烈的國際金融環境，未來應在兼顧市場安全下，抱持興利心態，積極鼓勵多樣化經營，開放相關金融商品與業務，提高金融機構獲利能力與國際競爭力優勢。

## 二、二次金融改革方向與目標

為健全金融體質，改善金融業經營效率，加強金融服務創新，提升國際競爭力優勢，政府研擬推動「二次金融改革」。

### (一)方向

#### 1.健全總體金融環境

- (1)整合金融相關法令，研訂「金融服務業法」。
- (2)採負面表列原則審查新金融商品，鼓勵金融創新。
- (3)鼓勵金融機構合併，擴大經營規模，提升經營效率。
- (4)加強金融專業人才培育，提升金融專業素養，建立與國際接軌之金融租稅環境。
- (5)加速法規鬆綁，落實金融自由化，強化風險管理，推動金融紀律與資訊透明化等措施。

#### 2.推動區域籌資中心

- (1)衡酌中國政策與兩岸經貿發展，循序擴大兩岸金融業務往來。
- (2)強化國際金融業務分行（OBU），扮演區域籌資中心功能。
- (3)為執行台巴（巴拿馬）自由貿易協定關稅減讓承諾，吸引國際保險集團來台經營金融相關業務，協助我國業者發展為亞洲區域保險集團。
- (4)強化股票市場，協助國內外企業籌資；擴大債券市場，暢通企業籌資新管道，建立中長期利率指標。

#### 3.推動資產管理業務

- (1)研議制訂「資產管理法」可行性，並運用市場豐沛資金發展財富管理業務。
- (2)研議保險業管理自有資金，積極推動退休基金管理業務。
- (3)擴大證券與期貨事業相互兼營，拓展業務範疇，提升經營及資金運用效率，並建立有價證券私募交易平台，提供流通管道。

(4)健全貨幣及票券市場各項商品之造市者 (market maker) 機制，擴大貨幣市場規模。

#### 4.發展多樣化金融服務

(1)發展投資銀行業務，協助並鼓勵金融業者轉型。

(2)積極推動證券化市場，發展固定收益金融商品，加速債券市場發展。

(3)鼓勵保險產品創新發展，推動保險業電子商務，強化行銷通路管理。

(4)建置「資訊交換平台」，簡化證券市場交割流程，提升結算交割效率；建置「股東會委託書平台」，落實公司治理，保障投資人權益。

(5)發展期貨市場，加強金融商品創新，提供企業多元化避險管道。

#### 5.強化金融市場體質

(1)配合國際規範調整，修正銀行資本適足管理等相關法令。

(2)強化金融業風險管理制度，加速推動金融機構整併，提升競爭力。

(3)完成「行政院金融重建基金設置及管理條例」及「存款保險條例」修正，完成問題金融機構退場機制，強化金融體系健全穩定。

(4)強化預防保險業清償危機預警機制，建置完善的保險資料庫。

(5)落實資訊揭露原則，強化資訊品質，提升公開資訊觀測站運用效率。

(6)改進證券商及期貨商風險管理及資本適足等制度，研擬附條件交易及結構型金融商品等風險控管規範。

### (二)目標

1.94年底前促成3家金融機構「市占率」達10%以上。

2.94年底前官股金融機構至少減為6家。

3.95年底前國內14家金控公司家數減半。

4.95年底前至少促成1家金融機構由外資經營或在國外上市。

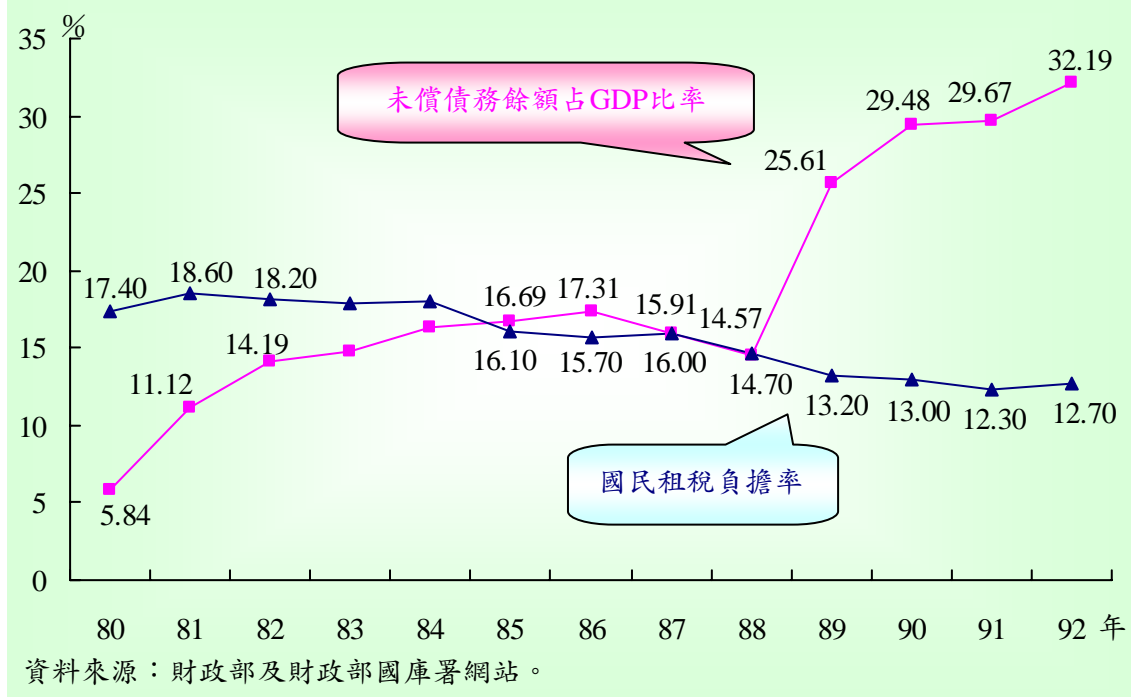
## 貳、財政改革

中央政府財政收入，歷年均以賦稅收入為主。惟近十年來，為持續發展經濟，積極推動各項重大公共建設，而政府實質收入受景氣及各項賦稅減免措施等影響，無法相應成長，需仰賴融資財源彌平收支差短，致政府債務負擔漸趨沉重。93年度中央政府未償債務餘額約3兆4千億元，占國內生產毛額 (GDP) 比率由92年度的32.2%略增至33.5%。因此，檢討支出結構，積極



開闢財源，控制政府支出規模，縮減收支赤字，達成財政收支平衡目標，係當前政府亟待解決的重要課題。

圖I-4.2.2 中央政府未償債務餘額占GDP比率及國民租稅負擔率



### 一、面臨問題

#### (一)賦稅依存降低

賦稅收入係政府施政的主要穩定財源，惟近年來因應經濟與社會發展需要，實施各項租稅減免措施，稅基不斷遭受侵蝕，影響稅收成長，賦稅依存降低，賦稅收入占各級政府支出淨額比率，自87年度70.1%，驟降至92年度51.5%；另國民租稅負擔率（賦稅收入占國民生產毛額比率）亦呈現逐年遞減趨勢，由87年度的16.0%，降至92年度12.3%。顯示政府穩定收入趨於減少，加重籌措財源壓力。

#### (二)租稅制度亟須檢討

- 1.各項租稅減免，如軍教人員薪資所得免稅、證券交易所所得停徵等措施已不合時宜。為維護租稅公平，建立合理租稅環境，有必要檢討相關租稅減免規定，促進租稅公平合理。
- 2.兼顧課稅公平及促進經濟穩定發展，積極檢討改進兩稅合一、貨物稅、地價稅、土地增值稅、遺產及贈與稅等稅制。

#### (三)歲出預算結構趨於僵化

近十年來，依法律義務必須編列之人事費、債務利息、社會保險與福利救助、教育支出，以及對地方政府補助支出等項目大幅擴增，合計支出占歲出比重不斷提高，至92年度約達70%，整體歲出結構趨於僵化，可供調整作為新興政務支出之資源漸趨不足。

#### (四)債務餘額與債務還本付息負擔遽增

近年來，政府加速推動公共建設及興辦各項福利措施，支出持續擴張，在歲入無法相應成長下，仰賴融資財源彌平收支短差，尤其88下半年及89年度因承受原台灣省政府債務，以及籌措921震災重建經費，致使政府累計未償債務餘額急遽增加，92年度中央政府未償債務餘額累計約達3兆1千億元，93年度預期將進一步增至3兆4千億元，龐大債務支出對其他政務經費產生排擠效應。

#### (五)社會福利支出遞增

社會多元化發展，各種社會運動及訴求不斷提出，導致政府社會福利支出呈逐年遞增趨勢。社會福利支出易增難減，一旦實施即成為政府長期負擔，故應謹慎評估成本效益，使有限資源有效分配利用，確保對社會弱勢族群照顧。

#### (六)國家資產經營管理效率尚待提升

當前國家資產總類龐雜，分屬眾多機關及事業機構管理，資源無法統籌運用，又各機關（構）對資產管理重視程度不一，缺乏有效考核機制，以致國家資產普遍存在低度利用、閒置、占用及不當利用等問題，實有必要提升經營效率，創造國家整體利益。

#### (七)地方財政呈現不均及不足

各地自然條件與人文環境不一，工商發展程度有別，形成稅源分配不均現象。北高兩直轄市因人口集中及高度商業化，擁有較多財政資源，其餘縣市普遍呈現財政赤字，龐大人事經費支出為主要原因。

## 二、財政改革的策略與措施

財政改革係持續性的工程，因應國家經濟進一步轉型及發展需要，將持續落實「財政改革方案」各項措施，促進經濟穩定成長，並兼顧長期財政收支平衡。

### (一)財政改革策略

#### 1.提高間接稅比重，減少改革阻力

(1)提高間接稅稅收比重係世界各國租稅改革的潮流。

- (2)廠商將稅負轉嫁給消費者，消費者不易察覺，可減少改革阻力。
  - (3)調高間接稅稅率時機應在景氣持續好轉、物價平穩、或台幣升值時。
- 2.成立超然中立的「財政改革委員會」，研擬財政改革方案。
- 3.扭轉由上而下的決策方式，由基層鄉、鎮到縣、市，再整合到中央，凝聚改革共識，可避免決策盲點。
- 4.推動租稅改革涉及層面寬廣，為維持改革完整性，應整合相關法令及措施，採包裹方式完成立法程序。

## (二)財政改革措施

為達成財政改革目標，應分別擬定短中長期具體改革方案依次進行。短期係指無需修法或若需修法，但無阻力者；中期係指須修法，且可順利實施者；長期則指爭議較多、阻力較大，或目前僅係概念，尚未具體化者。

### 1.短期改革措施

- (1)提高營業稅或其他附加價值稅稅率：不需經過修法程序，惟應考量執行時機。
- (2)調降遺產稅稅率：現行遺產稅稅率過高，影響租稅公平，且造成嚴重逃漏與避稅。
- (3)取消軍教人員薪資所得免稅規定：軍教人員長期免稅造成嚴重水平不公平。
- (4)綜合所得稅由現行「屬人主義」改成「屬人兼屬地主義」，以達租稅公平；成功關鍵在於與各國簽訂租稅協定，避免富人為避稅，將資金挪至海外，造成稅基流失。
- (5)落實「稅式支出決策機制」：評估政策方案稅收損失超過5,000萬元以上者，抑制租稅減免浮濫，減少財政赤字。
- (6)檢討租稅優惠規定：租稅減免目的主要在於改善國內企業體質，惟過度租稅優惠反而形成幫富人、企業家減稅，造成稅負不公平；又長期租稅優惠，造成稅收大幅短徵，破壞財政平衡。
- (7)修正「土地稅法」規定：土地公告現值應參考市價資訊，逐步拉近公告現值與市價差距；並縮短調整頻率，由現行每3年公告1次，改為2年或1年公告1次。

### 2.中期改革措施

- (1)復徵證券交易所稅：解決交易紀錄及不同時點買賣同一證券之成本與所得等課稅技術後，研議恢復課徵證所稅。
  - (2)加強綠色租稅：油氣類、車輛與水泥等貨物稅逐步改為綠色租稅，並採「統收統支」方式，不僅作為污染防治財源，並可充實公共建設財源。
  - (3)提高社會安全捐比重：目前主要社會安全制度如公、勞、農、健保等均面臨嚴重虧損，應適度提高社會安全捐，使社會安全制度達到財務平衡目標。
  - (4)追求預算平衡：透過預算剩餘持續不斷累積，彌平財政收支缺口。
  - (5)加速公營事業民營化：提高事業經營效率，且民營化過程中，透過官股釋出，政府可獲得龐大財政收入。
  - (6)公共建設引入民間投資提案制度（Private Finance Initiative, PFI）  
概念：政府由資產擁有者與經營者改為公共勞務購買者，不僅有效引導民間企業參與投資公共建設，並可降低政府採購成本。
  - (7)明確劃分中央與地方權限：中央與地方權限之劃分係財源分攤基礎，應依事務性質明確劃分中央與地方分工與權限，確立中央與地方財源分擔。
- 3.長期改革措施
- (1)實施地方所得稅：課徵地方所得稅係國際趨勢；由於地方公共建設良窳直接影響居民福利，基於受益原則，居民有義務分攤地方政府之公共支出。
  - (2)推動新績效預算制度：現行預算管考，重視預算執行率，輕忽施政目標之達成，新制度應以施政目標達成與否作為管考主要依據。

### 參、行政革新與政府再造

政府再造不僅是世界潮流，更是民意之所趨。依WEF與IMD等機構歷次發布之競爭力報告，我國「政府效能」排名皆落在總排名之後，行政革新與政府再造已成為施政改革的當務之急。

#### 一、願景、理念與目標

目前政府改造委員會已清楚勾勒我國政府改造的願景、理念及目標，如表I-4.2.1所示。

表I-4.2.1 行政革新與政府再造願景、理念及目標

願景	具全球競爭力的活力政府。
理念	顧客導向、彈性創新、夥伴關係、責任政治、廉能政府。
目標 與 策略	彈性精簡的行政組織。
	專業績效的人事制度。
	分權合作的政府架構。
	順應民意的國會改造。
	興利創新的服務機制。

資料來源：政府改造委員會 ([http://www.president.gov.tw/2\\_special/innovation/t3.html](http://www.president.gov.tw/2_special/innovation/t3.html))。

## 二、行政革新與政府再造策略

### (一)彈性精簡的行政組織

1. 加速通過政府改造三法：政府改造三法係指「中央行政機關組織基準法」（已於93年6月11日完成立法）、「中央政府總員額法」與「行政院組織法」。其中，「中央行政機關組織基準法」及「中央政府總員額法」為組織及人力總量管制之原則性規定，「行政院組織法」則規範行政院組織架構與職位配置。
2. 加強推動行政法人化：政府組織既有模式無法充分承擔日漸多樣化任務，故設計跨越公、私部門的組織，運用企業方法從事公共服務。
3. 目前政府組織內有部分機關預算編列未法制化，或任務編組演變成常設機關等現象，應積極檢討改善。

### (二)分權合作的政府架構

規劃行政革新與政府再造，應貫徹「尊重中央領導地位，充分授權地方政府」運作原則，建立融合一體的機能政府。

1. 修改「地方制度法」，研議鄉鎮市長官派可能性，並調整行政區域，使各區域具有一定程度規模及獨立自主能力。
2. 提升縣（市）財政權、組織權、人事權、立法權、計畫權等自治權限，健全地方自治組織，發揮自治功能。
3. 健全社會自發性組織，建立民眾社區意識，強化住民自主參與。

### (三)專業績效的人事制度

改革文官制度在於引導文官不斷學習，提高生產力，進而提升政府整體競爭力，建立一學習型政府組織和人力。

1. 倡導學習，增進能力：面對知識為基礎和全球化的新治理環境，知識性員工為組織最珍貴資產，政府文官應積極提升處理公共事務問題的

能力與知識。

2. 建立績效管理文化：績效係一行政責任，政府應以績效對納稅人負責，而文官管理重心應著重於塑造績效管理文化。因此，政府改革主軸即是策略與績效的管理。
3. 重視人力資源管理成本：積極管控單位人事成本、生產力，合理樽節文官人事費用，是未來政府未來必須努力的方向。
4. 建立功績化的工作環境：推動彈性管理，落實功績制度，創造效率的人力資源管理環境。

#### (四) 興利創新的服務機制

##### 1. 政府與市場的關係

政府須重塑與市場間「既競爭又合作」的互動關係，尊重市場機制，建立競爭規範，導正市場失靈，培育多元市場，建立市場導向政府。

- (1) 尊重市場機制，力行縮編管理：在不影響公共目標與利益前提下，尊重市場機制，融入企業精神，精簡政府組織、業務與人力。
- (2) 建立競爭規範，糾正市場失靈：政府是市場裁判者，須擬訂市場規則，維持公平正義。

##### 2. 國家與社會的關係

- (1) 政府必須重建「既監督又合夥」的均衡關係，吸納民間社團智慧，深化社區主義，建構公民社會，建立民意至上，社會為尊的平民化政府。
- (2) 建立「電子化政府」，資訊與通信科技是政府再造利器，其最大作用在於創新、改造作業流程與服務型態，使政府可即時回應人民顧客需求。

##### 3. 行政作業單一窗口

政府目前大力推動行政作業單一窗口化，惟成效仍侷限於都會區或特定政府業務。為有效提升施政成效，推動過程須重視「人民需求」，落實配套組織重組及流程整合。

- (1) 法規檢討與鬆綁：行政作業單一窗口，有賴法規鬆綁，強調授權予第一線服務機關及公務員更大處理彈性，激發行政活力。
- (2) 根植服務文化：教育公務人員體認「人民為尊」，以積極創新思維及態度來服務人民。
- (3) 跨組織業務整合：單一窗口，應以跨越組織界限態度，從事業務整合，求得迅速服務。
- (4) 落實資訊交流：整合顧客資訊，強調各顧客資料庫共通性及相容性，使各資料庫達到彼此連結、相互奧援功能。

### 第三節 擴大公共投資

投資為GNP流量之一，源源不斷的投資，一方面創造有效需求、提升當期經濟成長率，另一方面擴增供給能力、厚植未來發展潛力，兩者相輔相成，促進經濟穩健成長。依凱因斯學派看法，公共投資的增減可調整景氣變動，達到穩定效果；投資的增加，更可提高總需求，提升生產力，擴充生產能量，為經濟發展必要的投資活動。

近年來，台灣公共建設投資金額持續下滑，由88年5,125億元的高峰，至92年減少約1,168億元。另由IMD評比指標，歷年來台灣「基礎建設」的排名大都低於整體競爭力排名，基礎建設似乎成為競爭力難以大幅向前的因素之一。為提升台灣國際競爭力，擴大公共投資、強化基礎建設乃為重要手段。

#### 一、公共投資的重要性

在自由市場經濟體系，民間投資固為投資主力，但當民間投資意願低落時，具公共財性質的基礎建設擴張即成為促進內需、提振民間活力，支持經濟成長的重要動力。公共投資涵蓋範圍廣泛，攸關國家整體發展，特別是在全球化時代，基礎建設、法規制度等非貿易財已成為決定國家競爭力的主要因素。公共投資的功能如下：

##### (一)促進經濟成長

1.需求面，透過公共投資的增加，可擴大內需，提振景氣。

2.供給面，經由高效益公共投資的推動，可加速資本累積、增強供給潛能，並發揮外部效益，提升企業生產力，增進國家競爭力。

(二)便利運輸通信：擴充運輸系統，提供便捷交通，並充實通信網路基礎設施，降低網路使用費率，縮小數位差距。

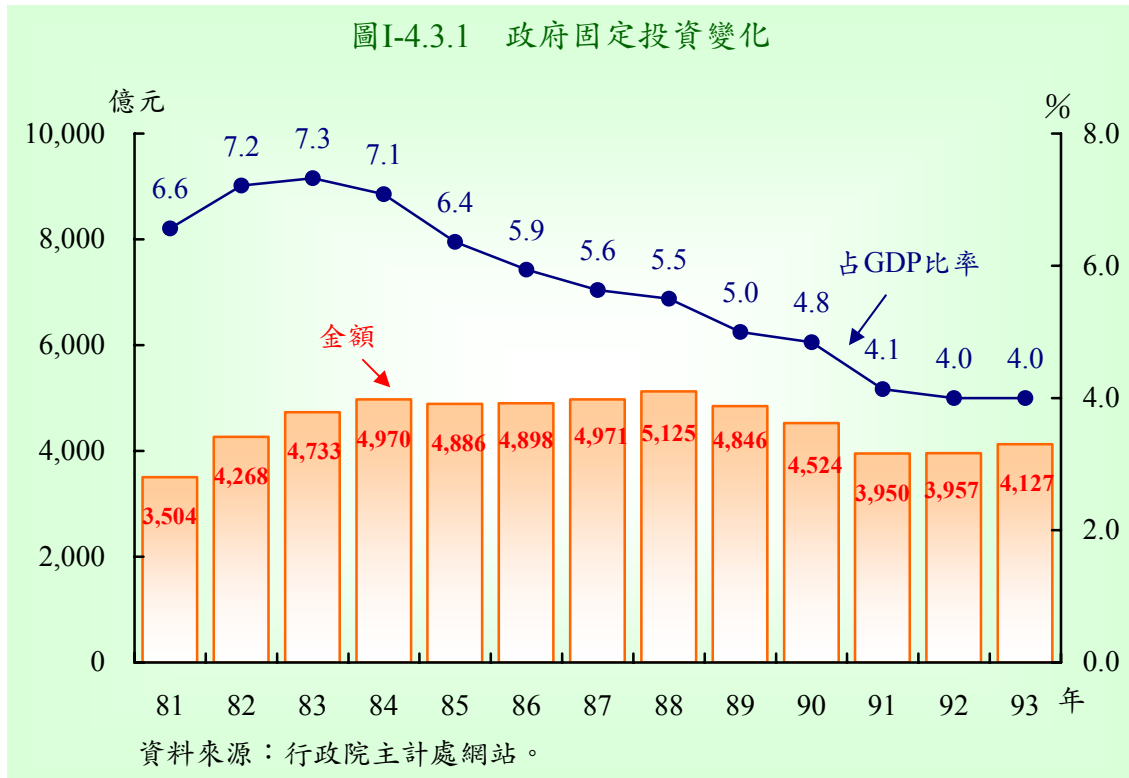
(三)強化社會福利：提高國民生活、文化有關的教育、醫療保健、休閒娛樂等服務與水準；並可直接創造就業機會，進而誘發民間投資及經濟成長，間接擴大勞動需求。

(四)改善環境生態：透過綠與水或治山防洪的建設，加強生態保育與環境保護，恢復大自然原貌，塑造新桃花源家園，確保生態資源永續利用。

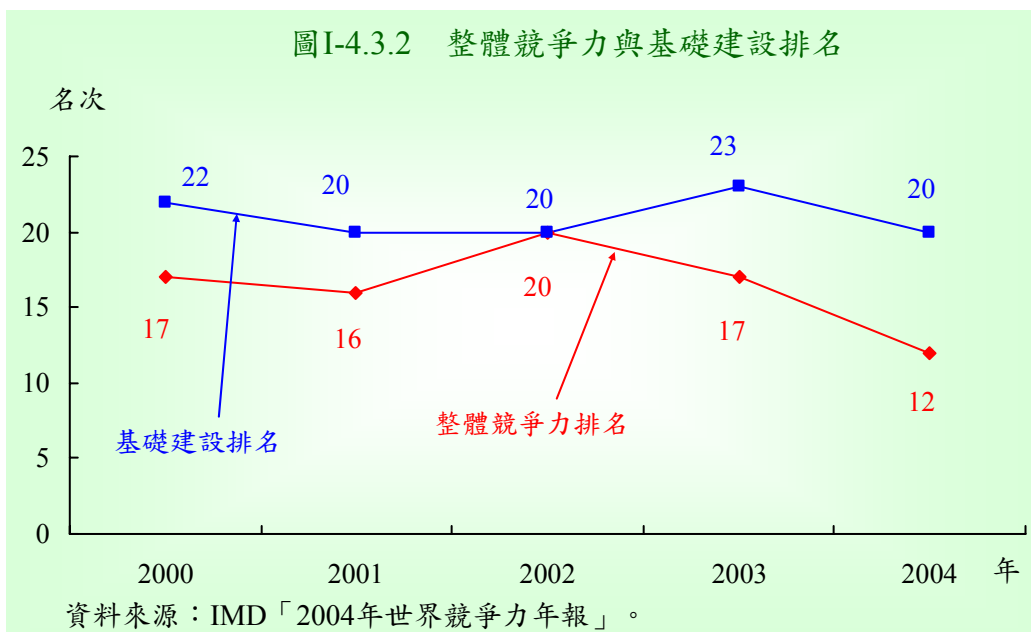
## 二、公共投資亟待充實

近年來，政府為改善整體投資環境，積極改革法規制度，大力鬆綁法規與採行獎勵措施，其成效已逐漸顯現。惟公共基礎設施投資規模卻連年萎縮，不利整體經濟的穩健成長。

圖I-4.3.1 政府固定投資變化



圖I-4.3.2 整體競爭力與基礎建設排名





(一)公共建設投資(依國民所得統計定義的各級政府固定投資)於88年達到5,125億元(占GDP比率5.5%)的歷史高峰後,轉呈下降趨勢,92年已降為3,957餘億元,僅占4.0%。

(二)93年6月「擴大公共建設投資特別條例」通過立法,即時編列預算365億元,投資略增為4,127億元(仍占4.0%),仍不及82年的水準。

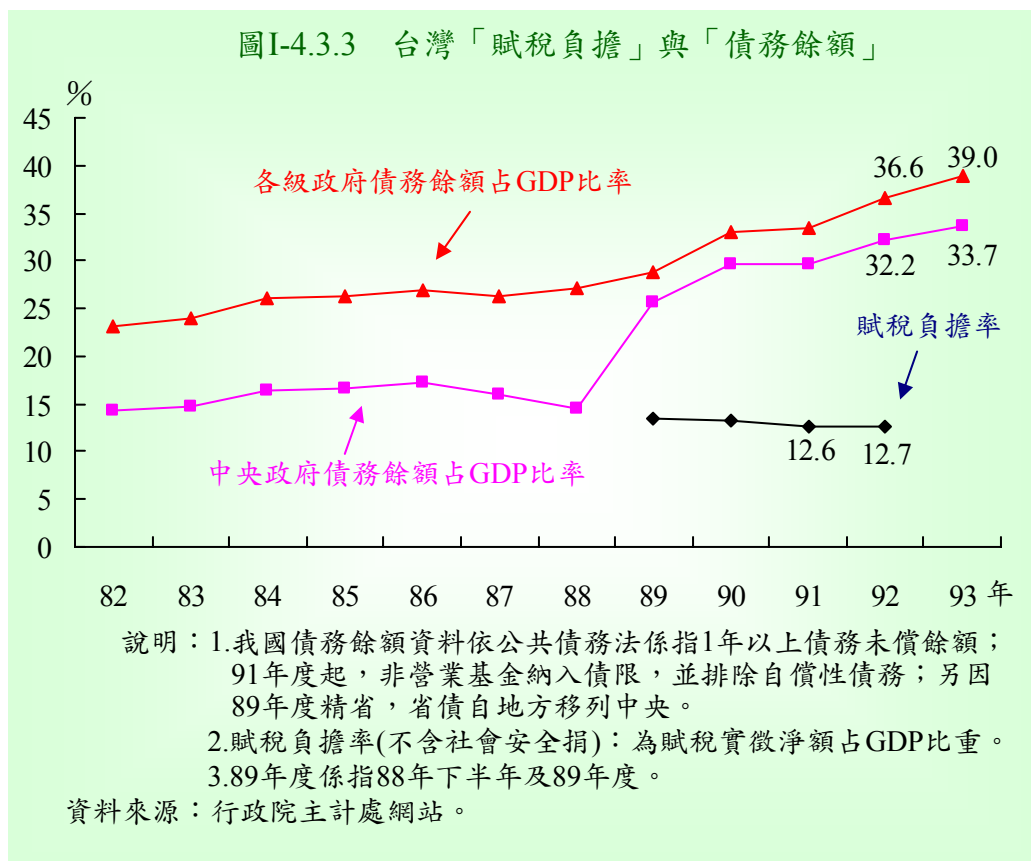
根據IMD「2004年世界競爭力年報」指出(如圖I-4.3.2),台灣整體競爭力排名第12位,但「基礎建設」僅居第20位,為拉低總排名因素之一。亟應加速充實基本設施,重振公共投資功能,提升國家競爭力。

### 三、擴大公共投資的考量因素

當前政府債務餘額占GNP比率已逼近法定上限,影響擴張性財政政策的運用與公共建設財源的籌措,為擴大公共投資,應通盤考量下列因素:

(一)舉債籌財與財政穩健並重

1政府租稅收入偏低,92年中央政府稅收占GDP比率降為12.7%,明顯低於世界主要工業國家。



- 2.中央政府歲出隨社會保險補助、福利津貼及補助、教育補助及對地方政府補助等法定支出金額連年增加，占中央政府92年總預算歲出比率高達70%，重大建設支出受到排擠；另因「公共債務法」的限制，壓縮舉債空間與公共投資財源籌措。
- 3.92年各級政府債務餘額占GDP比率已達36.6%，政府透過特別預算籌措財源，合理擴張政府固定投資支出，乃是權宜之計。
- 4.擴大公共投資應同時考量財政負擔，故必須採取相關配套措施，嚴格控管政府債務，確保財政穩健。
- 5.可擴大運用BOT模式，動員民間龐大資金，參與基本設施投資。

表I-4.3.1 主要國家「賦稅負擔」與「債務餘額」

單位：%

主要國家	賦稅負擔率	債務餘額占GDP比率	
		中央政府	各級政府
日本	15.9 (2002)	140.3 (2003)	—
英國	29.7 (2002)	48.9 (2000)	50.3 (2002)
美國	19.6 (2002)	33.2 (2002)	44.8 (2001)
德國	21.5 (2002)	—	62.8 (2002)
新加坡	13.0 (2003)	111.5 (2002)	—
台灣	12.7 (2003)	33.7 (2004)	39.0 (2004)

說明：1.債務餘額占GDP比率我國資料同圖I-4.3.3說明。

2.各國債務餘額資料根據新版CGS手冊定義修改為政府部門資產負債表之期末負債，包括1年以上債務、自償性債務、短期票券及融通等；政府部門除包括各級政府外，尚包含其附屬機構、政府附屬之非市場性生產單位、政府出資控制之非營利機構，以及社會安全基金。

3.賦稅負擔率同圖I-4.3.3說明。

4. ( ) 代表西元年度。

資料來源：行政院主計處網站。

## (二)時機與時效兼顧

- 1.新公共投資計畫的推動，應掌握時機，儘量減輕政府擔負之債息及建設成本，並避免排擠民間可用資金或投資機會。
- 2.財政政策功能的發揮，應確實掌握新公共投資計畫的時效。

## (三)效果與效率並重

- 1.新公共投資計畫必須矯正以往的發展失衡與偏差，兼顧經濟發展、環境保護與人文關懷，再造人力、環境、社會及生活新價值，促進國家永續發展。
- 2.提高公共支出效率，防止浪費公帑或淪為變相的移轉支付。
- 3.慎選公共投資項目，排列優先順序，做好成本效益評估及財務控管規劃，以發揮提升有效需求，激勵景氣的功效。

#### (四)掌控執行力

加強監督、管考，成立跨部會協調合作機制，解決重大問題；推動管制考核機制，實施定期追蹤檢討及不定期訪查，確實掌握執行進度。

近來政府陸續推動「挑戰2008：國家發展重點計畫」及「新十大建設」計畫，即在衡酌財政負擔下，精選最急需的項目，包括：頂尖大學與研究中心、M台灣計畫、國際藝術與流行音樂中心、台灣博覽會、全球運籌、鐵路捷運化、第三波高速公路、水與綠、生態保育等公共建設。此等計畫的推動，應可達成振奮民間需求，提升資源使用效率；創造就業機會，降低失業率；並加速e化，消除數位落差，均衡區域發展等預期效益。

#### 第四節 加速產業升級

在經濟發展過程中，成長與結構轉變同時並進、相輔相成。在市場經濟體制下，需求主導生產方向與資源配置，提升效率與生產力，創造成長的動態活力。台灣經濟進入成熟階段，成長相對轉緩，產業結構升級應重視「質」的提升，以彌補「量」擴張的不足；尤其全球化下產業專業分工益趨深化，更應著重創意與創新，以振奮經濟活力，促進經濟持續穩健成長。

##### 一、發展演進歷程

###### (一)服務業

###### 1.服務業主導成長（民國70年代中期至80年代中期）

70年代中期起，台灣勞力密集工業優勢逐漸喪失，全體製造業成長轉緩，產業結構急遽調整。在76至85年間，製造業平均成長率僅為4.8%，不僅低於7.6%的經濟成長率，亦僅為服務業成長率9.6%之半。製造業占實質GDP比率，相應由75年歷史高峰34.5%急轉直下，至85年降為26.3%；服務業所占比率則由53.3%急升至63.9%，並成為經濟成長的主導部門。

表I-4.4.1 製造業與服務業成長與結構變化

單位：%

年別	成長率			占實質GDP比率			
	GDP	服務業	製造業	年別	GDP	服務業	製造業
74	5.0	6.5	3.2	75	100.0	53.3	34.5
75	11.6	10.9	16.5	85	100.0	63.9	26.3
76-85	7.6	9.6	4.8	86	100.0	64.3	26.2
86-89	5.4	6.1	5.9	90	100.0	66.9	25.6
91-92	3.6	2.9	6.6	92	100.0	66.0	27.1
93	5.9	4.8	10.4	93	100.0	65.2	28.2

資料來源：1.行政院主計處整體統計資料庫。

2.行政院主計處國民所得統計評審委員會187次議程（93年11月19日）。

###### 2.服務業趨於成熟

80年代中期起，服務業比重持續提高，整體經濟趨於成熟。就產

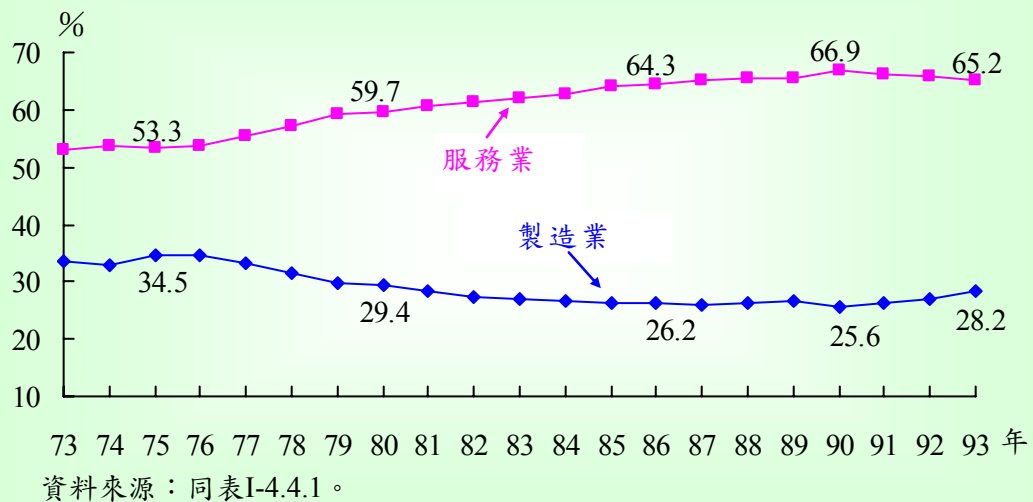
業結構觀察，服務業占實質GDP比率自81年起突破60%，並續呈遞增趨勢；87年超過65%，90年升至66.9%的歷史高峰，92年降為66.0%，93年再降為65.2%。台灣服務業占GDP比率高達三分之二，與工業先進國家水準相當；惟台灣每人GDP 1萬3千餘美元，不及歐、美、日等主要工業國家的一半，反映台灣經濟相對早熟。為促進服務業進一步發展，亟應加強「質」的提升與內部結構改善。

## (二)製造業

### 1.製造業成長活力再現（80年代中期起）

製造業歷經70年代中期至80年代中期的轉型調整，內部結構明顯改善，自86年起成長相對快速。亞洲金融風暴後的88及89年，以及景氣復甦的91及92年，製造業成長率明顯提高，超過經濟成長率與服務業成長率；93年所占比率更回升至28.2%。製造業順利轉型、再現活力，主要歸功於電子資訊高科技工業的快速發展；尤其ICT的突飛猛進，更加速傳統工業及服務業的知識化、科技化，促進製造業與服務業緊密的相輔相成。

圖I-4.4.1 製造業與服務業結構之變化（占實質GDP比率）

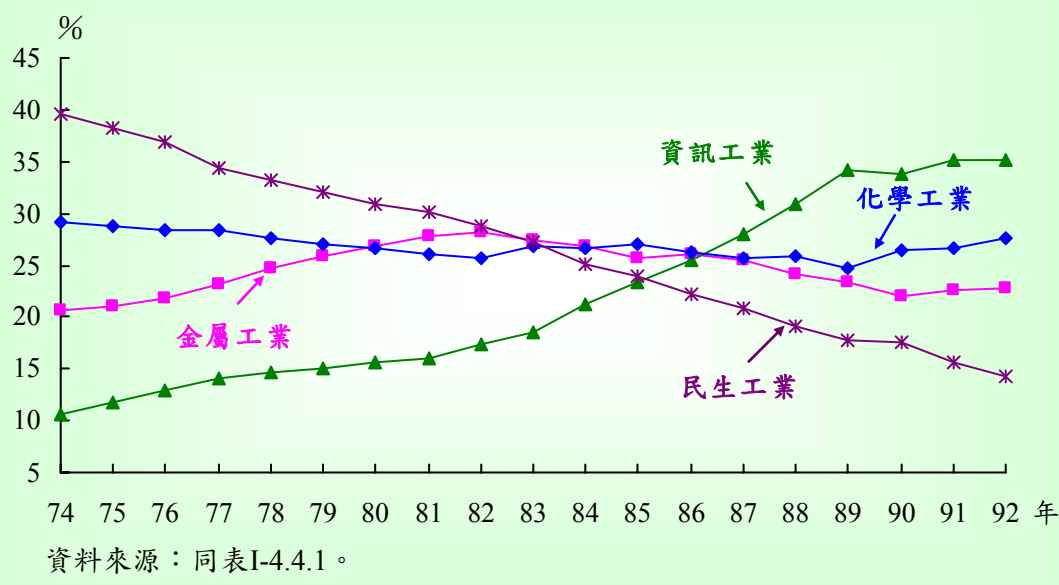


### 2.製造業發展兩極化

製造業轉型順利，內部結構不斷改善，效率與生產力相對提升。惟全球化快速推進，國際製造業分工專業化加深，台灣傳統工業與高科技工業發展呈明顯消長變化。

民生工業為典型傳統製造業，自70年代中期起持續衰退，平均成長率為-1.2%，占製造業實質生產毛額比率，由75年約39%迭降至92年之14%；電子資訊工業則具有競爭力優勢，同一期間平均成長率高達11.8%，所占比率由12%快速上升至35%，與民生工業形成兩極化的發展。金屬機械與化學工業的變動幅度則相對較小。

圖I-4.4.2 製造業中分類占製造業實質生產毛額比率之變化



## 二、努力方向

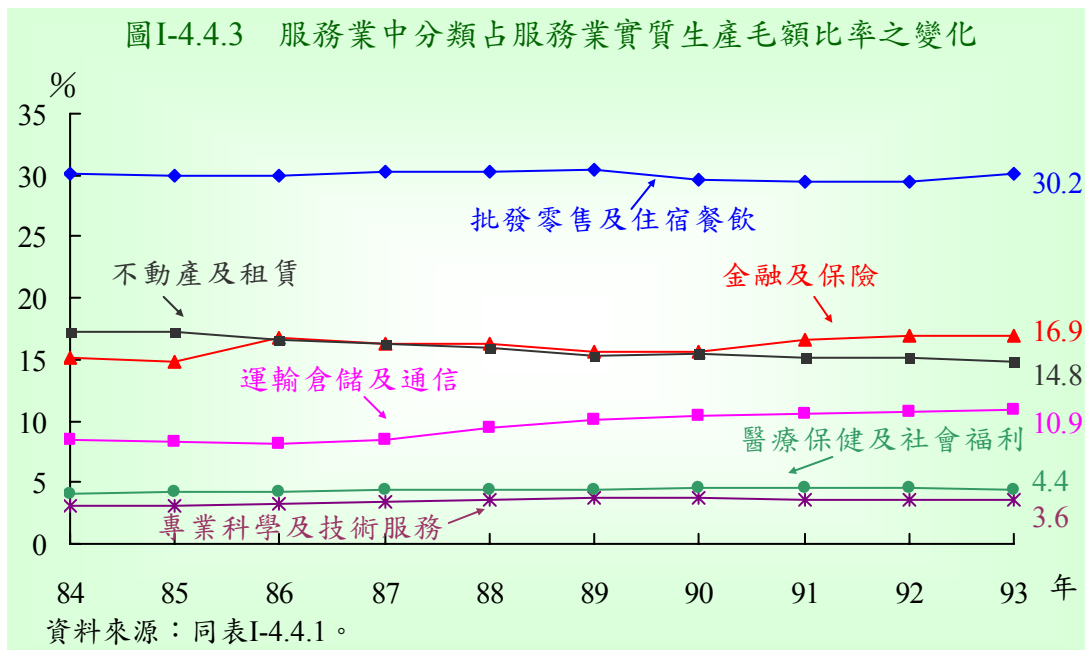
### (一)突破製造業「微利」瓶頸

76年，製造業銷貨利潤率達到7.2%的歷史高峰後，轉呈逐年下降，84年降至6%以下；90年受國際景氣低迷影響，更降為4.0%的新低。91年起隨國際金屬及石化原料缺貨，相關產品價格上漲，利潤率回增；惟以外銷為導向的高科技資訊電子產品輸出價格持續下滑。93年1至10月，全體製造業銷貨利潤率平均5.1%，仍低於80年代初期6%以上的水準。台灣資訊電子高科技工業產品雖具有競爭力優勢，惟因國際競爭劇烈，買方市場強勢，成為價格接受者；而關鍵零組件依賴進口，賣方市場強勢，亦為價格接受者。在雙重制肘下瀕臨微利瓶頸，亟待升級、突破，開展利潤空間。

### (二)促進服務業「質」的提升

服務業隨著知識經濟的發展，內部結構略有改善。其中，現代化專業型的運輸倉儲及通信業，自87年起占服務業實質生產毛額比率持續上升；金融保險業比率自90年起略呈上升趨勢；醫療保健及社會福利業（4至5%）、專業科學及技術服務業（3至4%）所占比率相當穩定。批發零售及住宿餐飲傳統服務業比重大致維持30%的水準；不動產及租賃業則略呈下降趨勢。

與製造業內部結構調整比較，傳統服務業與現代化服務業的相對地位變化有限，亦即專業型服務業並未隨經濟演進而加速成長，反映服務業「質」的提升落在所得增加之後，亟應加速普及服務業知識化，或加強知識型服務業發展，以提升服務業的「質」，並拓展出口。



### (三)加強研發投入

新設備與研發創新的投資，不僅是驅動經濟成長、提升製造業利潤率、促進產業升級的泉源，更為掌握競爭力優勢的關鍵因素。

- 1.就研發（R&D）經費占GDP比率而言，2002年台灣為2.3%，雖低於美國、日本及南韓等國，但高於英國、法國及新加坡。
- 2.就平均每人研發經費而言，2002年台灣為290美元，低於主要工業國家，與南韓接近；惟依購買力平價表示，則高達544美元，為前者的1.88倍，雖仍低於美國、日本、德國、法國、芬蘭，但明顯高於新加坡、英國及南韓。

- 3.就產業每1千名從業人員從事研發人數而言，2002年台灣為5.0人，與英國接近，惟低於美國、日本、新加坡、南韓等國。
- 4.研發經費、人員、設備投入的增加固然重要，台灣研發資源規模相對較小，整合資源發揮最大運用效率，積極發展相對優勢的專精領域尤為重要的課題。

表I-4.4.2 2002年主要國家研發投入比較

國別	研發經費占GDP比率 (%)	平均每人研發支出		產業每千從業人員研發人數 (人)
		依購買力平價表示 (美元)	依美元表示 (美元)	
美國	2.67 <sup>1</sup>	964	964	10.2
日本	3.12	838	973	10.4
德國	2.52	654	608	5.7
法國	2.20	598	514	5.4
英國	1.88	524	495	5.1
芬蘭	3.46	915	874	13.5
台灣	2.30	544	290	5.0
南韓	2.91 <sup>2</sup>	494	291	5.8
新加坡	2.15	526	457	6.2

註：1.美國研發經費不含資本支出。

2.南韓研發經費只含自然科學領域研發支出，不含社會人文研發支出。

資料來源：吳榮義、林秀英(2004)：「台灣研發與創新之國際競爭力」，「2004產業科技創新：創新經濟的成長引擎」國際研討會，2004年8月19-20日，台北。

#### (四)提高產業附加價值

高科技工業專精、快速發展，業者為強化核心競爭力，往往將過去概括包攬的周邊業務，以及新興製造業發展所衍生的關聯服務釋放外包，擴展服務業發展空間。服務業專業精緻發展，可提高製造業生產及行銷效率，兩者關係愈趨緊密。

- 1.以微笑曲線說明，在產業價值鏈的兩側，研發、創新、設計與行銷、物流、品牌等部分，皆為創造較大附加價值的發展空間，包含高度的專業服務成分。金融、流通運輸、通訊媒體等基礎型服務業順利發展，帶動設計、研發及工程顧問等相關服務業發展，亦可大幅提升製造業附加價值率。特別是傳統產業賦予設計、研發、財務調控、廣告行銷、物流、管理、技術支援等內涵，可大幅提升經營效率及生產力。
- 2.面對日益激烈的全球競爭，台灣要維持競爭力優勢，不僅要提升製造



部門的技術水準，創造產品差異性，降低替代性，鞏固市場地位，尤應強化產業互動關聯，發揮槓桿效益，加速向微笑曲線兩側研發創新與運籌物流的高附加價值階段發展。

(五)加速產業發展知識化

在知識化的潮流之下，各國極力發展知識密集產業，台灣積極朝知識經濟體系邁進，惟工商服務業所占比率相對偏低，亟待加強發展。

- 1.美國、英國、法國、荷蘭、澳洲等為服務業知識密集度較高的國家，知識型服務業占名目GDP比率超過20%，其中又以工商服務業為首；芬蘭為製造業知識密集度較高的國家，知識型製造業所占比率超過10%。德國十分特殊，製造業及服務業知識密集度皆相當高，分別超過10%及20%。
- 2.台灣知識型製造業占名目GDP比率為12.5%；知識型服務業所占比率為16.5%，其中工商服務業僅為2.8%，相對偏低。知識密集服務業與高科技工業同為驅動國家經濟成長之雙引擎，台灣積極發展高科技工業，亦應大力推動知識密集服務業發展，特別是工商服務業尚有相當大的發展空間。

表I-4.4.3 主要國家知識密集型產業占名目GDP比率<sup>1</sup>

國別	年別	知識型 製造業 <sup>3</sup>	知識密集服務業（市場性） <sup>2</sup>				知識密 集產業 （市場性）
			小計	郵政與通 訊服務	保險與 金融	工商 服務	
盧森堡	2002	1.6	36.8 <sup>4</sup>	—	28.5	8.2	38.4
瑞士	2000	9.3	27.6	3.0	16.1	8.5	37.0
德國	2002	12.0	20.2	2.5	3.8	13.9	32.2
美國	2001	6.9	22.5	3.5	9.0	10.0	29.4
法國	2002	7.6	20.8	2.1	4.7	14.0	28.4
英國	2002	6.5	21.3	3.2	5.0	13.1	27.8
荷蘭	2002	4.8	21.3	2.6	6.4	12.2	26.1
澳洲	2002	3.3	22.2	3.0	7.6	11.6	25.5
日本	2002	9.2	15.8	1.6	6.5	7.7	25.0
芬蘭	2002	10.2	14.2	3.5	3.7	6.9	24.3
<b>台灣</b>	<b>2002</b>	<b>12.5</b>	<b>16.5</b>	<b>2.5</b>	<b>11.2</b>	<b>2.8</b>	<b>29.0</b>

單位：%

註：1.名目GDP(或附加價值)以基本價格為基礎，美國、日本以生產者價格為基礎。  
 2.OECD狹義知識密集型服務業僅含有「市場」價格的服務業。  
 3.包含高科技、中高科技。  
 4.不含郵政及通訊服務業。

資料來源：同表I-4.4.2。

### 三、結語

經濟達到成熟階段，製造業與服務業在經濟體系中的實質相對地位趨於穩定，產業發展應重視「質」的提升與內部結構改善。尤應加強創新與創意，才能深化產業基礎，塑造新優勢產業，因應微利競爭；並強化高科技製造業與知識型服務業的夥伴關係，創造更多的就業機會。

一般而言，從研發開始至實現利益，必須歷經技術擴散、創新商品化及開拓新市場等冗長過程，變化難以預期，投資風險甚高。政府必須塑造優良的研發環境，培育尖端優秀人才，協助企業因應全球產業發展趨勢，以鼓勵創新，開創產業發展的新利基。

## 第五節 調和社會發展

### 壹、勞動市場調整

近年來，全球化競爭加劇，傳統勞力密集產業大舉外移，資訊電子等高科技產業崛起，國內產業結構快速調整。國內產業的升級，不利中高齡失業勞工的再就業，亦衍生知識勞工與基層勞工所得分配不均等問題。目前政府已研擬、推動多項就業促進對策，包括「中長期永續促進就業方案」、「多元就業開發方案」、「職業能力再提升方案」、「公共服務擴大就業計畫」等，積極因應。

#### 一、結構性失業問題的紓解

近年來國內產業結構的快速調整，嚴重衝擊國人就業機會。舉如：勞力密集產業的衰退，大幅縮減就業機會；農業的萎縮與服務業的轉型，則降低我國就業市場對經濟不景氣的緩衝機制；至於產業發展的區域化，更引發區域性就業市場失衡問題，值得重視。

##### (一)勞力密集產業衰退影響

勞力密集產業的單位產出所需勞動投入較高、技術層級較低，其產值的縮減，除將流失大量就業機會外，也將衍生低技術勞工轉業不易問題。民國89至92年間，傳統製造業共減少6萬個就業機會，營造業更減達13萬人。

##### (二)農業部門萎縮衝擊

農業部門在我國勞動市場向扮演重要的調節功能，可緩和景氣波動對國內就業人數的衝擊。惟隨著農業部門萎縮與生產組織的改變，此一調整機制已逐步消失。

##### (三)服務業部門轉型效應

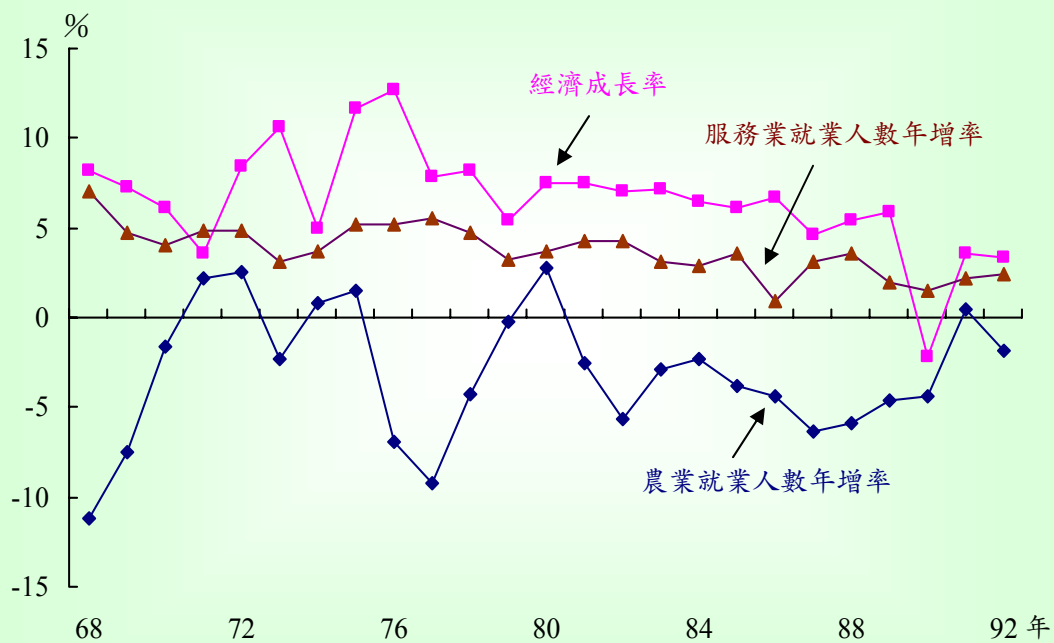
過去我國服務業部門具備商業與個人服務業正式化程度較低、轉業者進入障礙較低等特性，肩負調節就業市場的功能。隨著近年來服務業部門的現代化，此功能亦漸降低。

##### (四)產業發展區域化的影響

新竹科學園區的成功經驗，促使我國高科技產業朝向區域集中模式發展。大量同質性就業機會集中於特定地區，易產生就業市場區域性失

衡現象。產業發展較蓬勃的桃園縣、新竹縣，89年失業率分別僅為2.03%、1.69%，而同期間，基隆市、台南市的失業率則高達4.16%、4.09%，二者相差近一倍。

圖I-4.5.1 歷年我國農業、服務業就業人數年增率與經濟成長率



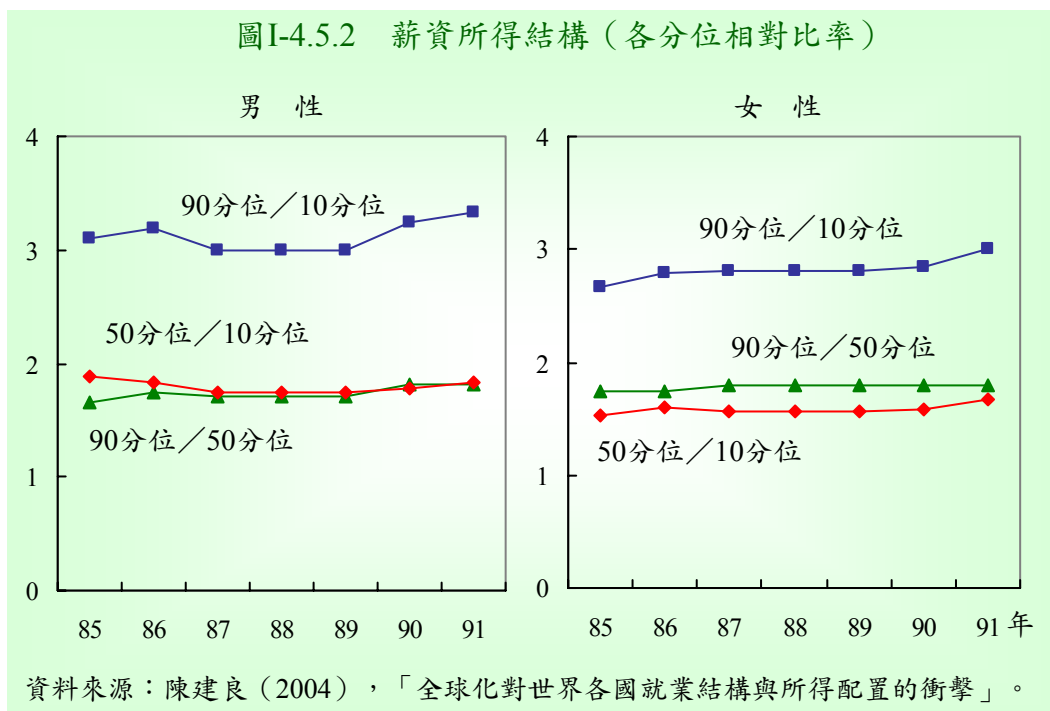
資料來源：行政院主計處。

## 二、薪資所得分配惡化的因應

「全球化」、「資訊化」的潮流橫掃全球，數位落差的擴大與產業結構的加速調整，促使台灣的勞動市場出現高技術及知識勞工所得增加、低技能勞工減薪或失業的現象。自民國89年以來，低薪勞工所得明顯惡化，為改善所得落差，亟需加強對弱勢勞工的職訓及就業輔導。

- (一)89至91年間，分別代表薪資分配高、低兩端的90分位與10分位兩者之相對比率，男性由3.00上升至3.33，女性由2.81上升至3.00。
- (二)同期間，50分位與10分位比率，男性由1.75上升至1.83，女性由1.56上升至1.67。
- (三)90分位與50分位相對比率，男性由1.75上升至1.83，女性則維持1.80。

圖I-4.5.2 薪資所得結構（各分位相對比率）



### 三、勞工法令的鬆綁

根據先進國家的經驗，勞工法規的鬆綁與勞動市場的彈性化是影響各國就業創造的關鍵因素。尤其是服務業的發展，更須工時彈性化與非典型就業的配合。

- (一)我國勞工法令的修改，由於勞資雙方欠缺共識，加以政治力之介入，十分困難，應考慮建置勞資政三邊協商平台，縮短立法、修法時程。
- (二)為順應產業發展，政府已放寬變形工時與女工夜間工作的規定，但在定期契約與資遣方面仍存在相當的限制。此外，對派遣工作的不必要干預亦應避免，以強化勞動市場的彈性機制。

### 貳、人口結構老化

「人口老化」與「少子化」是全球先進國家的共同現象。近年來台灣人口快速老化，生育率逐年下跌，且下跌速度超過多數國家。台灣自民國73年起平均每位婦女生育數少於2.1人，92年總生育率更降至1.23人，遠低於維持人口結構的替代生育水準。此一趨勢若繼續發展，台灣可能不久就會面臨勞動力短缺、財政惡化、國家競爭力衰退等危機。有鑑於此，政府刻正研擬「人口政策白皮書」，規劃未來國家整體人口政策及移民政策。

## 一、少子化

近年來，由於生育率降低，我國人口自然增加率節節下降，根據內政部統計，92年台灣地區總人口為2,260.5萬人，僅較91年增加8.4萬人。92年台灣育齡婦女生育數已降至1.23人，為先進國家中少子化速度最快者之一。少子化的影響，以教育部門首當其衝，學生人數明顯減少下，顯示教育制度與資源的重新調整分配，刻不容緩。

### (一) 出生人數劇減

1. 70年新生兒人數達41.4萬人，至92年已降至22.7萬人，預估93年將續降至僅21餘萬人。結婚對數為新生兒人數的領先指標，觀察近年來結婚對數成長的縮減，預期明年新生兒人數仍將持續減少。

2. 92年，台灣地區總生育率已降至1.23，93年可能低於1.20，遠低於替代人口生育率的2.1。未來總生育率可能跌至1的低水準，若依此趨勢，每隔一世代（約25年），台灣新生兒數目恐將減半，學齡人口將大幅縮減。

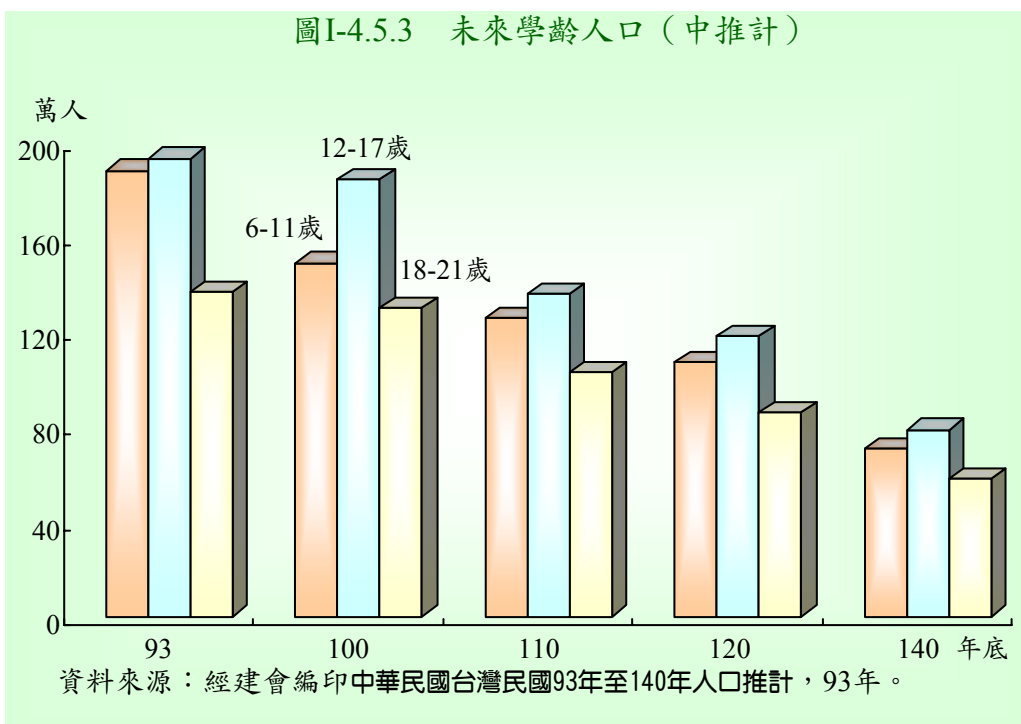
### (二) 婦女有偶率下降

育齡婦女有偶率持續降低，即晚婚、不婚以及離婚日趨普遍，是國內生育率降低的關鍵因素之一。至於婦女一旦結婚，生育數似未明顯降低。由此顯示，鼓勵結婚，尤其適齡結婚、生育，避免不孕症及高齡生育的風險，將可提高生育率。

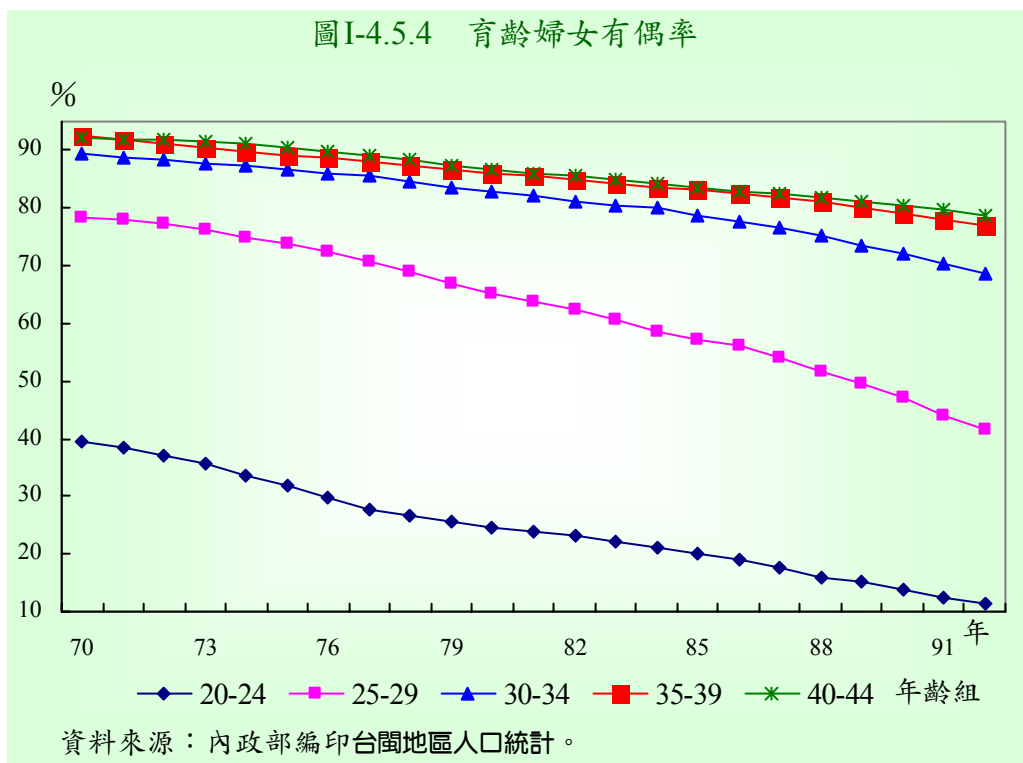
1. 根據內政部統計，70至92年間，育齡婦女有偶率大幅下跌。其中以25至29歲組跌幅最大，由78.5%降為41.5%，共下跌37.0個百分點；20至24歲組次之，由39.4%降為11.3%，下跌28.1個百分點。

2. 同期間，有偶婦女的生育率並未相應下跌。20至24歲組生育率由每千位婦女447人微升為457人，共增加10人，25至29歲組則減少29人，30至34歲組、35至39歲組則分別增加23、11人。

圖I-4.5.3 未來學齡人口（中推計）



圖I-4.5.4 育齡婦女有偶率



## 二、人口老化

近年來國內衛生醫療的進步與國民所得的提高，使得國人平均壽命不斷延長；92年，65歲以上人口占總人口比率已升達9.2%。隨著人口的加

速老化，老人醫療及照護需求日殷，老人社福支出恐將大幅增加，排擠其他族群的社福支出及國家整體的建設支出。

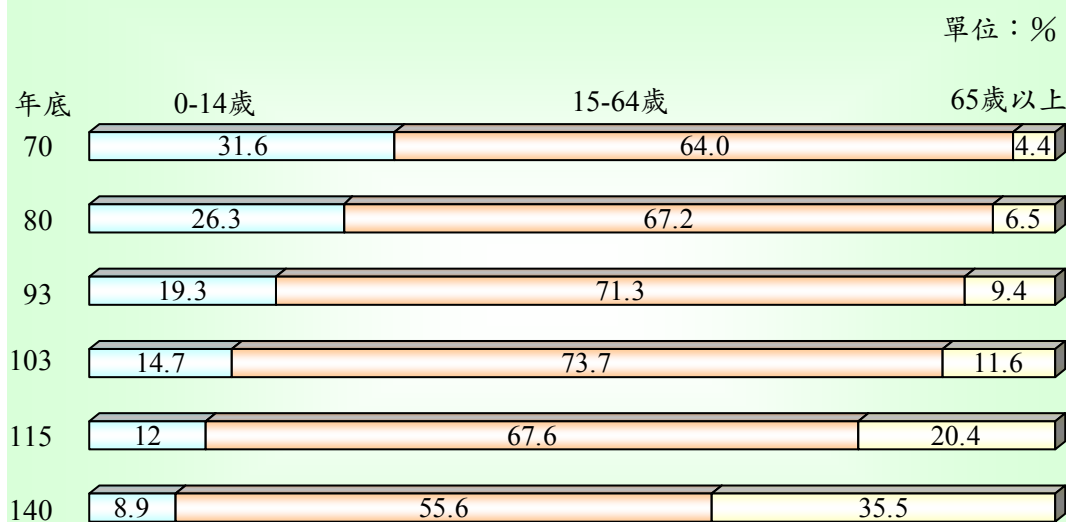
- (一)70至92年間，65歲以上人口占總人口比率，由4.4%攀升至9.2%，平均每年增加0.22個百分點，22年間老年人口共增加1.6倍。
- (二)根據經建會的中推計，未來20年間，65歲以上人口數將增加1.08倍，占總人口比率將由93年的9.4%倍升至113年的18.8%，人口老化已是未來不可避免的趨勢。

### 三、扶養比

扶養比為依賴人口對有工作能力人口的比率，亦即幼年（15歲以下）人口及老年（65歲以上）人口對15至64歲工作年齡的比率。隨著我國的少子化、人口老化，未來國內工作人口負擔指數將明顯揚升。未來青年勞動力減少、勞力供給不足的困境，各國已提出提高勞動力參與率、增加勞動生產力及延長工作年齡等對策。

- (一)70至92年間，台灣地區扶養比由56.3%降為41.0%，其中，幼年扶養比由49.4%降低為28.0%，老年扶養比則由6.9%升高13.0%。
- (二)根據經建會中推計，工作人口的總負擔指數將由93年的40.3%升高為113年的45.4%。預期107年起，老年扶養比將超過幼年扶養比。若再延長觀察至133年，工作人口的總負擔指數將高達70%以上。

圖I-4.5.5 未來人口結構（中推計）



資料來源：同圖I-4.5.3。



### 參、社會資本建置

社會資本 (social capital) 又稱為公民資本 (civil capital)，是實質資本、人力資本以外的第三類資本，根據世界銀行之定義，「社會資本」係指：「在人際間，主導彼此互動，並有助於經濟與社會發展之制度、關係、態度與價值」。近年來，台灣在經濟與民主等方面雖有相當成就，惟在維繫社會穩定的「社會資本」建置仍亟待努力。

#### 一、發展現況

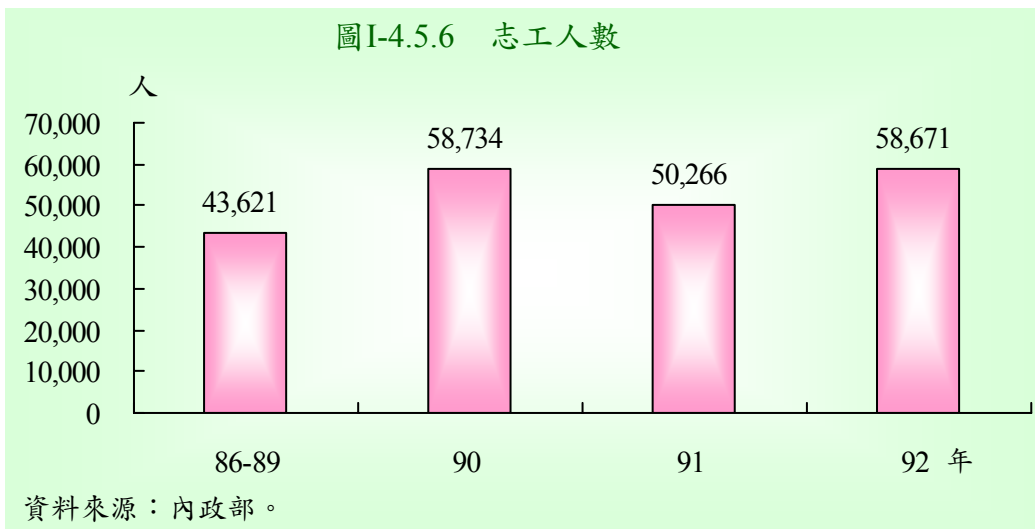
近年來，台灣在社會團體、社區組織等「結構性社會資本」 (structural social capital) 方面持續成長，公部門的社會安全體系亦漸趨完善，惟「信任」、「互惠」等「認知性社會資本」 (cognitive social capital) 則有明顯衰退傾向。

##### (一) 社會網絡

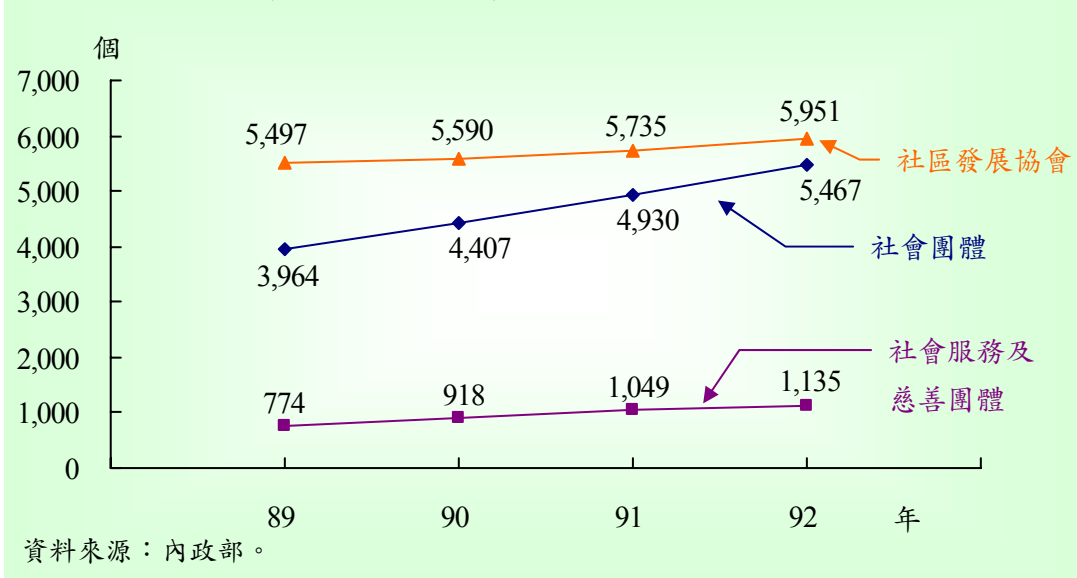
90至92年，志工服務、社團參與、社區發展等各項「社會網絡」衡量指標持續提升。

1. 志工服務：90年1月制定「志願服務法」，志工服務法制化；90至92年參加志願服務人數平均為55,890人，較86至89年平均之43,621人增加27.9%。
2. 社團參與：社會團體數由89年的3,964個增至92年的5,467個；其中，社會服務及慈善團體由774個增至1,135個。
3. 社區發展：社區發展協會由89年的5,497個增至92年的5,951個。

圖I-4.5.6 志工人數



圖I-4.5.7 社會團體與社區發展概況

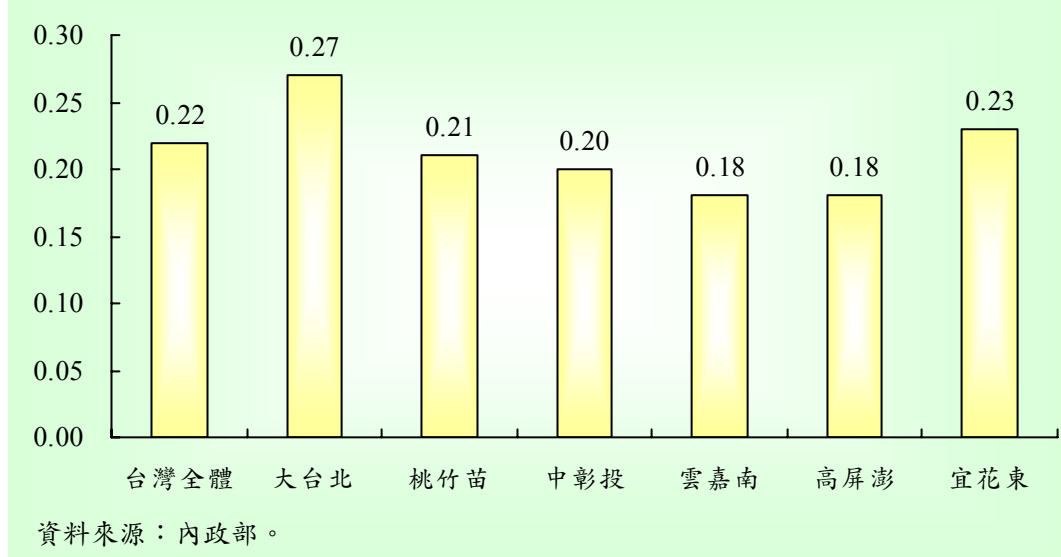


## (二) 社會價值

在抽象社會資本方面，隨著社會功利化程度加深，人際關係持續淡薄，社會互信指標呈現衰退現象。

1. 整體信任指數：依「台灣地區公民信任實證研究」\*，92年台灣「信任指數」\*\*為0.22，較84年中研院「世界價值調查」之0.40明顯下降。

圖I-4.5.8 台灣社會信任指標



\* 陳欽春（2004），「民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究」，國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文。

\*\* 受訪者對問題：「大多數人都可以信任，還是小心一點比較好？」意見之標準值（回答「信任」1分，「一半一半」0.5分，「小心點」0分）。

2.區域信任指數：台灣各區域之「社會信任指數」以大台北地區的0.27最高，宜花東地區0.23次之，雲嘉南、高屏澎地區0.18最低。

### (三)社會安全體系

民國89年以來，受全球景氣衰退影響，失業率持續居高，影響所得分配。因此，政府積極推動相關法案，加強弱勢族群照顧，社會安全體系更形健全。

191年5月制定「就業保險法」；92年2月制定「公共服務擴大就業暫行條例」、「大量解僱勞工保護法」；93年6月制定「勞工退休金條例」，保障勞工權益。

291年1月制定「兩性工作平等法」，消除性別歧視，推動兩性工作實質平等。

392年5月制定「兒童及少年福利法」，保障兒童及少年權益及福利。

492年6月修正「身心障礙者保護法」，維護身心障礙者合法權益及生活，保障公平參與社會生活的機會。

592年6月修正「敬老福利生活津貼暫行條例」，落實老人生活照顧，增進老人福祉。

690年10月制定「原住民族工作權保障法」；91年5月制定「原住民敬老福利生活津貼暫行條例」；93年修正「原住民族教育法」，保障原住民權益。

## 二、努力方向

社會資本攸關社會和諧與國家長期發展。惟在激烈的政黨競爭、功利意識下，詐騙事件頻傳，加以92年SARS疫情擴散影響，台灣社會互信基礎遭受侵蝕，社會資本的重新建置刻不容緩。

### (一)建置社會網絡

政治學者R. Putnam認為，社會信任、水平社會參與及公民參與都是社會資本的組成要素，而社團(associations)是這些要素的主要來源。除了個人、家庭、工作領域外，國人參與社團的意願較前提高，惟與歐美先進國家仍有落差，宜再加強倡導。

1.社會參與尚未蔚為風氣，管道亦屬有限，應積極創建社會參與網絡，形成長期與制度化體制。

2.非營利組織為公民社會發展指標，我國非營利組織之規模與實力雖然相當可觀，惟許多非營利組織為財團法人(基金會)型式，決策受資

金提供者掌控，造成參與的封閉性。

## (二)提升社會價值

「信任」乃社會資本的主要構成要件，現階段台灣在信任、互惠等社會價值上，仍待改善、提升。

- 1.國家公民意識歧異，族群意識與統獨主張對立，形成社會互信最大隱憂；台灣南北區域在政治、經濟及社會的失衡發展，不僅在政治意識形態上出現「南綠北藍」現象，亦影響社會基本人際互動<sup>\*</sup>。
- 2.不斷翻新的詐騙手法、企業不顧投資人及勞工權益的惡性倒閉、誇大不實的廣告及黑心商品所導致的消費者信心喪失等，在在侵蝕社會互信基礎。
- 3.部分國人視公民權與民族國家為不可分概念，對外勞、外籍新娘及新移民抱持歧視態度。

## (三)完善社會安全網

政府近年來積極推動各項社會福利措施，惟仍有許多需要通盤考量並持續改進之處。

- 1.65歲以上老年人口及其在人口結構所占比率快速增加，老人依賴子女供養比率逐年下降，又25至64歲國民中，尚有384萬人未享有政府辦理之公教、軍、勞保等第一層老年經濟安全保障，加強老年經濟保障刻不容緩。
- 2.近年產業結構快速調整，高科技與高值化產業蓬勃發展，傳統勞動密集產業則因無法與低勞動成本的開發中國家競爭，大量外移或業務縮減，造成部分低技術與中高齡失業勞工增加。
- 3.目前福利支出偏重現金補貼，缺乏實質福利服務的提供，惟弱勢族群所需之服務，市場機能往往無法提供，且福利服務有創造就業的積極效果，應積極加強福利服務產業的發展。
- 4.全民健保財務負擔日趨嚴重，如何改善財務狀況，並兼顧健保「消除弱勢者與高風險群的財務障礙，提供全民基本醫療保障」的目的，實為重要課題。
- 5.福利資源分配不均，兒童、老人、失業者、身心障礙者、原住民、低收入戶等弱勢族群的照顧仍有待加強。

---

<sup>\*</sup>江明修（民國93年）；「充實社會資本之研究」，行政院經濟建設委員會委託研究。