



Taiwan
Economic
Forum

經建專論

THESIS

包容性成長概念與指標的 比較與應用

陳建良*、林佑龍*、李巧琳**

壹、前言

貳、文獻回顧

參、包容性成長的衡量指標

肆、我國與亞洲主要國家 FIGI 指標之比較

伍、結論與建議

摘要

上個世紀末以降，諸多國家面臨經濟不平衡成長的問題；21 世紀第一個 10 年更為嚴重。面對此共通性的所得與工資分配愈趨不均，貧富差距逐漸擴大，

* 國立暨南國際大學經濟學系，南投縣埔里鎮大學路一號。Tel：886-49-291-1247；Fax：886-49-2914435；E-mail：clchen@ncnu.edu.tw；yolong@ncnu.edu.tw

** 國立暨南國際大學國際企業學系，南投縣埔里鎮大學路一號。Tel：886-49-600-3100 ext 4511；Fax：886-49-291-4435；E-mail：cllee0312@gmail.com

本文係經建會委託研究計畫「台灣促進包容性成長的做法」（編號 101-011.104）部分內容改寫，經委託單位同意准予發表；管中閔院士於該計畫執行期間擔任顧問。作者感謝一位匿名審查人對初稿提出的諸多寶貴建議。

貧窮的威脅日增，各主要國家的經濟發展政策主軸，也從追求「快速成長」(fast growth) 轉變為強調「包容性成長」(inclusive growth)。包容性成長的要義在於創造各種可及的經濟機會，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均等。本研究根據亞洲開發銀行提出的包容性成長指標，針對台灣與鄰近的中、日、星、港、韓等地進行跨時及跨國的比較分析。結果發現，台灣的包容性指標有部分不及鄰近國家。要達成包容性成長的經濟發展政策規劃，應該參酌相關指標的改變，作為政策推展的評估依據。本研究具體的政策建議是：選定幾個重要指標，逐一檢視並排定待改善項目的先後順序，設定目標及預計達成時間。依循特定指標項目追求包容性成長，不僅在政策推動上較有架構性，也有助於政策制定單位的追蹤考核。

Abstract

Many countries confronted unbalanced growth by the end of last century, and the problem has become worse in the first decade in the 21st century. Suffering from the common phenomenon of enlarging inequality of income and increasing threat from poverty, the economic development strategy of the major countries have turned from fast growth to inclusive growth. The key of inclusive growth is to create all kinds of accessible economic opportunities to encourage employment and strengthen social safety net. Thus the goal of social equality can be achieved through economic development. This study introduces the inclusive growth indicators that provided by Asian Development Bank to make cross-sectional and time-series analyses on Taiwan, China, Japan, Hong Kong, and Korea. It is found that Taiwan's economic development is not quite balanced at certain aspects in comparison with other Asian major countries. The indicators can serve as a guide line for policy implementation to

move toward efficiency and equity simultaneously. Policy recommendation of this study is to select and prioritize a set of import indices and then set a time table to reach the goals. It is easier to pursue inclusive growth policy under the structural index system.

壹、前言

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均等。也因此，一國追求經濟發展的主軸，從「快速成長」（fast growth）逐漸轉變為「包容性成長」（inclusive growth）。

包容性成長一詞用於定義明確的經濟政策目標，首見於世界銀行（World Bank）2006 年的文獻中（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具可及性（尤其是貧窮和弱勢族群），以維持經濟的持續成長。根據 Ali and Zhuang（2007），「包容性成長」是指在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環境的僱用條件；經濟成長必須有社會包容性，以保障所有人均等獲取資源的機會。包

容性成長是對全體和個人提供更多機會和能力，旨在降低不均度並推動成長。在此概念下，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、信用取得困難等，各種可能排除人們參與高生產力的活動。直言之，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；如果不均是受到外在環境的影響，就屬負面的不均（Chaudhuri and Ravallion, 2007）。如果一個經濟體中的負面效果超過正面效果，可能造成雙重陷阱：低成長率和高不均度。要追求一個「富而均」的社會，必定是正面不均度超過負面不均度。然而，在包容性成長的概念下，並非一味追求正面不均度；對於無法參與經濟活動與分配的弱勢族群，或先天上容易落入貧窮境界的人口，仍舊必須透過社會保護，使他們能有尊嚴的過生活。顯然，要達到包容性成長的社會，一方面鼓勵市場機制，一方面也強調社會照顧。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。

台灣從 1970 至 1990 年代 30 年成長期間，經歷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，部分行業的勞動力出現不足，與鄰近國家對照薪資水準日益低落。由此觀之，台灣正面臨經濟不平衡發展的嚴重威脅。馬英九總統在 101 年 2 月 22 日宣示，第 2 個任期未來 4 年施政主軸，分別是均富、就業、產業創新以及擴大區域經濟連結。這 4 個施政目標，正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，同樣回饋到均富、就業以及產業創新的目標上。綜而言之，這 4 個施政目標都在於追求包容性成長的結果。

然而，台灣經濟發展的不平衡程度如何？在時間過往的演變及與其他國家的比較又是如何？上述諸多可能造成經濟不平衡發展的因素，個別成因及探討並不少，但是透過架構性指標，討論不平衡成長的程度，進而提出可操作定義的研究仍屬有限。本研究的主要目的，在於建立相關概念的衡量方式，透過指標架構的變化觀察，說明我國不平衡成長變化趨勢，同時與其他主要國家對照，並由此提出政策建議。本文架構如下：在第一節前言之後，第二節為文獻回顧，詳述包容性成長概念在近期內的發展與演進；第三節說明包容性成長的衡量架構；第四節為我國與亞洲主要國家的資料比較；第五節為結論與政策建議。

貳、文獻回顧

以下就現有包容性成長相關文獻做歸納性整理，釐清並闡明包容性成長政策的想法與作法。Ali（2007）專注於所得不均度的討論，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，基尼係數（Gini Coefficient）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。上述衡量方式固然明確容易操作，但部分失之簡略或單向。再者，這些衡量大多專注於低度開發國家或開發中國家的貧窮人口比例，在發展過程中如何減少；以此作為不平衡的改善與包容性擴增的指標，不易涵蓋高度開發或已開發階段國家的全面包容成長概念。

相對地，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。他們採用吉尼係數和大島指數（Oshima Index，即五等分位差距倍數），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需著力之處。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，城鄉差距乃至數位落差，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一，衡量單位與分析方式也各異；如何由此多類項目求得一致性指標的衡量估計，對於決策者而言是很大的挑戰。

在包容性成長的概念下，不僅指標變數選取有所歧異，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的重要性，就成長伴隨的目的而言則各有偏重。亞洲開發銀行（Asian Development Bank，以下簡稱 ADB）於 2008 年提出「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）。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 3 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）。

Rauniyar and Kanbur（2010）和聯合國教科文組織（the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization，以下簡稱 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，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) 則專注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，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；第二，長期弱勢必須受到認定，並設立社會安全網提供照顧。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)。「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。

從個別指標或全體現象固然可以衡量包容性成長的改善程度，也有文獻針對勞動市場現象討論包容性成長，從獲取經濟機會進行直接觀察的討論。Felipe and Hasan (2006) 提出 2 個關於勞動市場不均化的現象：一、近年來就業成長逐漸下降，失業增加；二、最高和最低 20% 都市地區實質工資差異，相對或

絕對數字在過去 20 年都逐漸擴大，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，歐美先進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 10 年的發展，希望達成智慧、永續和包容（smart, sustainable, and inclusive growth）三大領域的經濟成長。策略包含七大方案，可以歸納為人力資本提升（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，該策略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。

前述諸多研究對包容性成長的概念性描述很多，但是就可操作性定義的探討較少。Klasen（2010）首先提出明確的指標定義，說明包容性成長帶來歧視程度下降和弱勢族群減少，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，討論日支在此水準以下人民，如何透過政府的政策或計畫，獲得就業機會或生活改善；政策所能改變的比例或人數，就是包容性成長的具體衡量。與此類似的，McKinley（2010）建議一個完整的操作型定義，從經濟成長速度、所得、人力指標和社會指標各方面的分配不均狀況，給予不同權數，計算各發展階段的包容性。該文提出的定義雖然完整可行，但是各指標之間如何設定分數與權數進行實質計

算，卻缺乏明確說明。再者，部分指標未必適用於開發程度較高的國家，例如嬰兒夭折率、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。Klasen（2010）和 McKinley（2010）建議的指標主要適用對象是低度開發或開發中國家，對於已開發國家則未必全部適用。

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，包容性成長概念普遍受到各種發展階段國家的認同，但是不同開發程度者所注重的指標也有異；這是討論相關概念首要釐清的。其次，包容性成長的指標涵蓋多元，除了可以進行一國之內的跨時比較，也可以進行同一時期的跨國比較。我國是 ADB 會員國，現有國際比較研究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，並未涵蓋我國晚近不均度快速惡化的階段；這也是我國關於包容性成長研究，需透過跨時和跨國比較多加著墨的部分。再者，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；政府政策應該針對上述項目進行評估，據以提出改善不均並促進平均的具體政策或策略。

叁、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）提出一個由五類項目所構成的包容性成長指標架構（*Framework of Inclusive Growth Indicator*，以下簡稱 FIGI），可以透過實證資料來衡量包容性成長的程度。首先要說明的是，FIGI 適用於 ADB 的 48 個會員國，而這些會員國不僅涵蓋日、澳、紐等先進國家，以及韓、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，有些指標項目可能只適用於部分國家，而無法一體適用。

FIGI 是一個完整的操作型定義，35 個指標詳細的項目、權重與指標如表 1 所示，可以分成五大部分、35 子項目來討論。其中，第一大類是貧窮和不均，又可區分為所得和非所得的，每個項目有 3 個指標，合計 6 個子項目。第二大類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，共有 9 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。第三大類是社會包容和經濟機會均等保證，又可分為 3 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 2 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 3 個組合是性別平等與機會，屬於子項目 26 至 29。第四大類是社會安全網，設計於子項目 30 至 32，最後一類是政府治理與制度，列於子項目 33 至 35。

表1 包容性成長指標架構 (FIGI)

項目	權重	指標	項目
貧窮和不均	25%	<ol style="list-style-type: none"> 1. 貧窮的衡量 2. 不均的衡量，垂直 3. 不均的衡量，水平 	<ul style="list-style-type: none"> · 低於貧窮線的人口比例 · 每人每天生活水準低於2美元的人口比例 · 所得占消費倍數 (所得 / 消費) · 平均受教育年數：青年人 (15~24歲) 與成年人 (25歲以上) · 5歲以下體重不足的兒童的比例 · 5歲以下嬰兒夭折率 (每千位出生嬰兒)
高而有效率的成長	50%	<ol style="list-style-type: none"> 1. 用以創造有生產力的工作和經濟機會 2. 經濟成長和就業 3. 重要的公共建設 	<ul style="list-style-type: none"> · 平均每人GDP成長率 · 平均每人所得占消費倍數成長率 · 就業率 (15歲以上和青少年) · 產出與就業彈性 · 每百位受薪人員中對應多少位無酬家屬工作者的比例 · 每人平均消耗電力 · 每人平均鋪面道路 · 每百人手機電話註冊率 · 每一千位成年人有多少超過1個金融機構存款帳戶的比例

(續下頁)

項目	權重	指標	項目
社會包容和經濟機會均等保證	15%	<ol style="list-style-type: none"> 1. 健康及教育投入的取得 2. 基本公共建設設施與服務的取得 3. 性別平等與機會 	<ul style="list-style-type: none"> · 預期教育年數 · 小學教育的生師比 · 1歲幼兒三合一流行病疫苗接種 · 每萬人分配的醫師、護士與助產士人數比 · 教育支出占中央政府支出比例 · 健康支出占中央政府支出比例 · 可以獲得電力消費的人口比例 · 使用固態燃料的人口比例 · 獲取自來水的人口比例 · 可以有先進衛生設備使用的人口比例 · 女性相對男性的粗就學率 · 產婦至少進行1次產前檢查的比例 · 女性相對男性的勞動參與率 · 女性在國會擁有席次的資料
社會保護	10%	<ol style="list-style-type: none"> 1. 社會保護系統支出占GDP比例 2. 社會保護系統的獲益數 3. 社會保護支出貧窮者所占比例 	<ul style="list-style-type: none"> · 社會安全與勞工表現分級 · 政府的健康支出屬於社會安全的比例 · 政府支出歸屬於社會安全與福利的比例
政府治理與制度	0%	很難衡量，可能的有二個指標：(1) 收益 / GDP 比例；(2) 公共投資 / GDP比例	<ul style="list-style-type: none"> · 人民發聲和受重視程度 · 政府治理的有效程度 · 政府貪汙的程度分數

資料來源：McKinley (2010)；作者自行整理。

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分，權數占有 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，其次的四分之一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。顯然，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。這種均等觀點是相對先進而且廣義的，不但是先求富後求均，還涵括城鄉、宗教、性別等質化概念的均平，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 5 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，在新興工業化國家及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，超越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只有 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不應該忽略。至於國家的管理制度也對包容性成長有影響，但並未給予權重，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。此處提出政府收益或公共投資占 GDP 的比例，用來代表國家管理品質，只能算是間接式的衡量方法。

McKinley (2010) 臚列的可操作不均度指標，在實際運用上有所限制。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、非自願性部分工時等項目，都是反映經濟成長是否具包容性的指標。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，類似指標在先進國家的政府統計也未必可以取得，對開發中國家而言更可能面臨資料可用性的不足。

如同前述，McKinley (2010) 提出的指標系統不必然適用各發展階段國家，例如日所得 2.5 美元以下，或是使用自來水人口比例，對高度開發國家已不是問題。其次，特定項目增減對經濟發展的利弊，對不同發展階段的國家而言，可能有不同的隱含；例如勞動力在農業部門的占比上升，在發展初期和

發展後期的意義顯然有異。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一致；個別項目的權數如何分配和加總，缺乏清楚的操作說明。不過，整體而言，該文提出的架構式概念，提供政策評估的主要依據，相關指標大都是可以衡量的數值，也具備跨時或跨國比較的基礎。

肆、我國與亞洲主要國家FIGI指標之比較

表 2 是我國與星、韓、中、港、日等亞洲主要國家 FIGI 35 個項目在 ADB (2011) 統計的呈現情況。以下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，2009/06/21），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 1 年之間激增 21 萬人，薪資驟降 1 成，正是導致貧窮線以下家庭快速增加的重要原因。

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。所得占消費倍數（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。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。對照日本同一時期的數字，高低兩端比數為 3.4，遠低於我國，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，我國的所得消費比兩端分別為 3.0 和 18.3，頂端和底端的比數也升高為 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，表中兩欄各別為青年人與成年人，分別對應 15～24 歲以及 25 歲以上。從 1990 至 2010 年 20 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。若就成年人而言，上述趨勢剛好相反：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逐漸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。

5 歲以下體重不足的兒童的比例，除了新加坡及中國大陸之外，我國、韓、港、日等國均無報告，顯示此問題多不存在於上述國家。新加坡有少部分兒童體重不足，可能是因為星國有多類種族，特定或弱勢族群較容易面臨此問題。中國大陸自 1990 年代以來致力於減少兒童營養不良的問題，因此 5 歲以下體重不足的兒童比例也從 1992 年 15.3% 下降至 2005 年 4.5%。五歲以下嬰兒夭折率先進國家和開發中國家皆有數字，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、星、日等國皆無，我國自不例外。

我國從 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%；這個數字是 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，值得勞動主管機關再做檢討。

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 ~ 1994 和 2004 ~ 2008 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 2 倍至 3 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 3 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，除了提升就業之外，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。

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 位，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，部分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。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。

每人平均消耗電力和鋪面道路，我國並未呈報 ADB，本研究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，只低於香港，增長速度則略低於韓國。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。至於每一千位成年人有多少個金融機構存款帳戶數目，中國大陸及香港無此資料，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。每成年人平均存款帳戶愈多，反映的是一國金融市場效率及民衆財務自由，也和消費及福利水準正向相關。

預期教育年數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、星、中都低，和香港很接近。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升，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，1 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 1 萬人中，有 62.6 位醫療人員，其中 27.6 是醫師，35 位是護士與助產士，這個比例和日本相近。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五分之一，顯示我國仍有大幅提升教育支出的必要。

同一期間我國健康支出占中央政府支出的 0.5%，1.0% 和 1.4%。此比例僅較韓國為高，但遠低於中、韓、港、日、星等國。其中，日本的比例已經超過 20%，最低的中國大陸亦有 5.3% 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%。

使用固態燃料的家戶比例，我國與韓、港、星、日等國相同，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，日本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、日、星皆已達100%，中國大陸由41%提高至55%，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，我國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。至於我國的性別教育差異與其他國家的比較，我國初級和中級教育的比例和日、港、韓接近，中國大陸則是於近年來已漸縮小性別教育程度的差距。不過，針對第三級教育的比例來看，我國與中、港則相對平均，韓國和日本則似乎仍存在嚴重的男女就學差異。

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、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60.2%、66.3%和74.7%，這個比例和香港非常接近，略高於韓國和日本，低於中國大陸。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，如何提升我國的勞動參與率。

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三分之一。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%,20年間增加7倍。星國晚近接近25%,日本的比例較低,20年來只從1.4%增加到11.3%,中國大陸則大約維持在21%的比例。

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),我國和中、日、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,可能原因為我國的全民健保情況特殊,故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%,中國大陸也有60%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。日本的支出比例,20年來都超過三分之一,甚至多次接近40%。中、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。星國上二項指標的數值皆不高,可能與該國以強迫個人儲蓄的公積金為主要社會福利支出有關。

關於政府治理的有效性上,ADB提出3個指標。第1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,中國大陸及星國指標甚至是負的。日本在2009年為1.0,顯示我國對人民意見的重視程度與日本相近。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提升為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，中國大陸則幾乎為零。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。關於政府貪汙的程度分數由 0 至 10，分數愈高貪汙程度愈低。中國大陸只約為 3，2009～2010 年間我國分數為 5.6 至 5.8，和韓國相近，低於日本的 7 以上，而星國甚至超過 9。上述比較顯示，我國在政府治理也仍有待改善之空間。

表2 我國與亞洲主要國家FIGI各指標項目之比較

	1. 低於貧窮線的人口比例 (%)						
	早期			近期			
	計	鄉村	都市	計	鄉村	都市	
中國大陸	6.0 (1996)	7.9	2.0	...	3.8 (2009)	...	
香港	...	...	...	...	...	...
韓國	...	...	...	5.0 (2004)	...	...
台灣	0.6 (1993)	...	...	1.1 (2009)	...	...
新加坡	...	...	...	...	...	...
日本	...	...	...	...	...	...

	2. 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) 的人口比例 (%)		3. 所得占消費倍數 (所得 / 消費)					
			早期			近期		
	早期	近期	最低 20%	最高 20%	最高 20%相對 最值後 20%比例	最低 20%	最高 20%	最高 20%相對 最值後 20%比例
中國大陸	84.6 (1990)	36.3 (2005)	...	...	...	5.7	47.8	8.3 (2005)
香港	5.3	50.7	9.7 (1996)
韓國	7.9	37.5	4.7 (1998)
台灣	2.6	14.1	5.4 (1993)	3.0	18.3	6.1 (2008)
新加坡	5.0	49.0	9.7 (1998)
日本	10.6	35.7	3.4 (1993)

(續下頁)

4. 平均受教育年數：青年人（15～24歲）與成年人（25歲以上）

	計						女性						男性					
	青年人			成年人			青年人			成年人			青年人			成年人		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010	1990	2000	2010
中國大陸	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
香港	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
韓國	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
台灣	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
新加坡	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
日本	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

5. 5歲以下體重不足的兒童的比例（%）

	計				性別		
	早期		近期		女性	男性	女性相對男性比例
中國大陸	15.3	(1992)	4.5	(2005)	4.2	4.7	0.9
香港
韓國
台灣
新加坡	3.3	(2000)	2.9	3.6	0.8
日本

5. 5歲以下體重不足的兒童的比例（%）（續）

	按都市化程度			按財富多寡		
	鄉村	都市	鄉村相對都市比例	最低	最高	最低相對最高比例
中國大陸	8.00	3.00	2.70 (2005)	...	...	...
香港
韓國
台灣
新加坡
日本

(續下頁)

6. 5 歲以下嬰兒夭折率（每千位出生嬰兒）								
	計		性別					
			女性	男性	女性相對 男性比例	女性	男性	女性相對 男性比例
	1990	2009	1990			2009		
中國大陸	46.0	19.0	52.0	39.0	0.8	22.0	17.0	0.8
香港	...	...	...	...	...	...	...	...
韓國	9.0	5.0	...	...	...	...	...	...
台灣	...	...	...	...	...	...	...	...
新加坡	8.0	3.0	...	...	...	2.0	3.0	1.5
日本	6.0	3.0	6.0	7.0	1.2	3.0	4.0	1.3

6. 5 歲以下嬰兒夭折率（每千位出生嬰兒）（續）						
	按都市化程度			按財富多寡		
	鄉村	都市	鄉村相對都市比例	最低	最高	最低相對最高比例
中國大陸
香港
韓國
台灣
新加坡
日本

7. 平均每人 GDP 成長率				
	1990 ~ 1995	1995 ~ 2000	2000 ~ 2005	2005 ~ 2009
中國大陸	10.9	7.6	9.1	10.8
香港	3.6	1	3.7	2.4
韓國	6.7	3.5	4	2.8
台灣	...	...	...	...
新加坡	5.7	3.5	4.3	0.3
日本	1.1	0.7	1.2	-0.5

（續下頁）

8. 平均每人所得占消費倍數成長率							
	早期			近期			
	計	最低倍數	最高倍數	計	最低倍數	最高倍數	
中國大陸	3.9	2.3	4.9	(1990 ~ 1999)	6.6	5.8	6.6 (1999 ~ 2005)
香港	5.9	3.9	7.2	(1990 ~ 1999)	8	6.5	9 (1999 ~ 2005)
韓國	...	...	...		...	...	...
台灣	...	...	...		...	...	...
新加坡	...	...	...		...	...	...
日本	...	...	...		...	...	...

9. 就業率 (15 歲以上和青少年)												
	1991			2009			Earliest Year			Latest Year		
	計	女性	男性	計	女性	男性	計	女性	男性	女性	男性	
中國大陸	71.5	74.0	69.2	55.9	59.2	53.0	...	...	...	...	...	...
香港	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
韓國	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
台灣	36.8	41.8	32.0	23.8	28.5	19.5	...	...	...	...	...	...
新加坡	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
日本	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

10. 產出與就業彈性						
	計		女性		男性	
	1992 ~ 1996	2004 ~ 2008	1992 ~ 1996	2004 ~ 2008	1992 ~ 1996	2004 ~ 2008
中國大陸	0.1	0.1	0.12	0.1	0.08	0.09
香港	0.33	0.33	0.75	0.52	0.07	0.16
韓國	0.29	0.22	0.36	0.24	0.24	0.2
台灣	0.19	0.45	0.32	0.67	0.1	0.28
新加坡	0.26	0.58	0.26	0.63	0.26	0.53
日本	0.19	-0.1	0.13	0.09	0.22	-0.24

(續下頁)

11. 每百位受薪人員中對應多少位無酬家屬工作者的比例						
	計		女性		男性	
	1990	2007	1990	2007	1990	2007
中國大陸	...	...	...	...	...	...
香港	6.2 (1993)	8.0	3.8 (1993)	4.6	7.7 (1993)	11.4
韓國	18.9	36.9	43.1	40.3	3.9	34.5
台灣	13.4 (1990)	8.4 (2010)	25.4 (1990)	14.0 (2010)	5.6 (1990)	3.5 (2010)
新加坡	9.4 (1991)	12.1	6.0 (1991)	8.1	11.9 (1991)	15.3
日本	24.9	12.6	36.1	13.9	18.0	11.6

	12. 每人平均消耗電力 (每 kWh)			13. 每人平均鋪面道路		14. 每百人手機 電話註冊率		15. 每一千位成年人金融 機構存款帳戶數目	
	1990	2000	2008	1990	2008	2000	2010	2004	2010
中國大陸	511	993	2455	72.1	53.5	6.72	64.04	...	...
香港	4178	5447	5866	100	100	80.31	190.21	...	...
韓國	2373	5907	8853	71.5	78.5	58.31	105.36	4279.3 b	4522.2 b
台灣	...	...	...	...	...	81.48	119.91	...	...
新加坡	4983	7575	8185	97.1	100	70.10	143.66	2043.7 b	2134.3 b
日本	6486	7974	8071	69.2	79.6 (2007)	53.12	95.39	7984.9 b	7169 b

16. 預期教育年數						
	計		女性		男性	
	1999	2009	1999	2009	1999	2009
中國大陸	9.9 (2001)	11.6	10.3 (2003)	11.9	10.4 (2003)	11.3
香港	13.9 (2003)	15.7	13.6 (2003)	16.1	14.2 (2003)	15.4
韓國	15.6	17	14.6	15.8	16.5	17.9
台灣	13.1	14.2	13.1	14.4	13.0	14.1
新加坡	...	...	...	...	...	...
日本	14.4	15.1	14.2	15	14.5	15.3

(續下頁)

17. 小學教育的生師比			
	1990	2000	2009
中國大陸	22	19 (2001)	18 (2008)
香港	27	21	16
韓國	36	32	24 (2008)
台灣	29	19	16
新加坡	26	25 (1995)	19 (2008)
日本	21	21	18 (2008)

18. 1 歲幼兒三合一流行病疫苗接種								
	計		按都市化程度			按財富多寡		
	1990	2009	鄉村 I	都市	都市相對 鄉村比例	最低	最高	最高相對 最低比例
中國大陸	97	97	...	...	...	...	...	...
香港	...	...	...	...	...	...	...	...
韓國	74	94	...	...	...	...	...	...
台灣	...	...	...	...	...	...	...	...
新加坡	85	97	...	...	...	...	...	...
日本	90	98	...	...	...	...	...	...

19. 每萬人分配的醫師、護士與助產士人數比				
	近期			
	計	醫師		護士與助產士
中國大陸	28.0 (2009)	14.2		13.8
香港	77.1 (2007)	17.2	a	59.9 b
韓國	72.6 (2008)	19.7		52.9
台灣	62.6 (2008)	27.6		35.0
新加坡	72.8 (2009)	18.7		54.1
日本	77.3 (2009)	18.3		59.0

(續下頁)

	20. 教育支出占中央政府支出比例			21. 健康支出占中央政府支出比例		
	1995	2000	2010	1995	2000	2010
中國大陸	17.5	18.0 (2002)	13.9	...	3.3 (2006)	5.3
香港	17.7	18.9	19.1	12.7	11.9	12.3
韓國	18.9	15.3	15.0	0.8 (1996)	0.7	1.2
台灣	10.0	10.2	12.9 (2009)	0.5	1.0	1.4 (2009)
新加坡	18.9	21.0	18.3 (2009)	7.6	5.1	7.7 (2009)
日本	14.7	13.5	10.7 (2009)	20.9	21.8	22.6 (2009)

	22. 可以獲得電力消費的人口比例 (%)				
	計			都市	鄉村
	2000	2005	2009	2008	
中國大陸	98.6	99.4	99.4	100.0	99.0
香港	...	...	...	...	...
韓國	...	...	...	...	...
台灣	98.6	99.2	99.0	100.0	98.0
新加坡	100.0	100.0	100.0	100.0	na
日本	...	...	...	...	...

	23. 使用固態燃料的人口比例 (%)							
	早期				近期			
	計	都市	鄉村	計	都市	鄉村	最低財富	最高財富
中國大陸	84.8 (1991)	66.4	93.5	49.3 (2006)	32.0	59.6	66.8	33.3
香港
韓國
台灣
新加坡
日本

(續下頁)

24. 獲取自來水的人口比例 (%)						
	1990			2008		
	計	都市	鄉村	計	都市	鄉村
中國大陸	67	97	56	89	98	82
香港	...	...	...	...	...	...
韓國	90 (1995)	97 (1995)	67 (1995)	98	100	88
台灣	a	84	...	...	92	...
新加坡	100	100	na	100	100	na
日本	100	100	100	100	100	100

25. 有先進衛生設備可使用的人口比例 (%)						
	1990			2008		
	計	都市	鄉村	計	都市	鄉村
中國大陸	41	48	38	55	58	52
香港	...	...	...	...	...	...
韓國	100	100	100	100	100	100
台灣	...	...	...	...	...	...
新加坡	99	99	na	100	100	na
日本	100	100	100	100	100	100

26. 性別間的教育程度差異 (女性相對男性的粗就學率)						
	基礎教育		中等教育		高等教育	
	1991	2009	1991	2009	1991	2009
中國大陸	0.92	1.04	0.75	1.07	0.83 (2003)	1.07
香港	0.96 (1999)	1.02	0.97 (2001)	1.03	0.96 (2003)	1.03
韓國	1.01	0.98	0.96	0.96	0.49	0.70
台灣	1.01	1.02 (2010)	1.04	1.01 (2010)	0.96	1.08 (2010)
新加坡	...	...	...	...	...	...
日本	1.00	1.00	1.02	1.00	0.65	0.89

(續下頁)

27. 產婦至少進行一次產前檢查的比例								
	計		按都市化程度			按財富多寡		
	早期	近期	都市	鄉村	都市相對 鄉村比例	最低	最高	最高相對 最低比例
中國大陸	69.7 (1992)	91.0 (2008)	...	...	...	...	...	...
香港
韓國
台灣
新加坡
日本	...	95.0 (1994)	...	...	...	...	...	...

28. 女性相對男性的勞動參與率 (%)			
	1990	2000	2009
中國大陸	86.0	84.8	84.5
香港	59.3	67.5	75.8
韓國	64.2	66.6	69.6
台灣	60.2	66.3	74.7
新加坡	64.0	66.5	71.1
日本	64.7	64.5	66.8

29. 女性在國會擁有席次的資料			
	1990	2000	2009
中國大陸	21.3	21.8	21.3
香港	...	...	...
韓國	2.0	3.7	14.7
台灣	10.6 (1993)	20 (2001)	30 (2008)
新加坡	4.9	4.3	23.4
日本	1.4	4.6	11.3

(續下頁)

	30. 社會安全與 勞工表現分級		31. 政府的健康支出屬於 社會安全的比例			32. 政府支出歸屬於社會安全與 福利的比例		
	2005	2010	1995	2000	2009	1995	2000	2009
中國大陸	64.2	57.2	66.3	1.7	4.7	10.1
香港	7.3	10.1	12.6
韓國	79.3	77.3	78.8	7.7	15.2	22.4
台灣	23.7	25.3	21.8 (2009)
新加坡	4.0	4.8	11.2	5.0	3.5	12.5 (2009)
日本	81.7	80.9	81.5	36.5	36.8	39.5 (2009)

	33. 人民發聲和受重視程度		34. 政府治理的有效程度		35. 政府貪汙的程度分數	
	1996	2009	1996	2009	2009	2010
中國大陸	-1.7	-1.7	0.0	0.1	3.6	3.5
香港	0.2	0.5	1.1	1.8	8.2	8.4
韓國	0.5	0.7	0.8	1.1	5.5	5.4
台灣	0.6	0.9	1.2	1.1	5.6	5.8
新加坡	-0.2	-0.4	2.0	2.2	9.2	9.3
日本	1.6	1.5	2.1	1.9	9.4	9.3

資料來源：ADB (2011)；作者自行整理。

伍、結論與建議

根據上述幾項 FIGI 適用指標，透過我國和亞洲主要國家資料的比較，有以下幾點發現與建議。首先，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。其次，FIGI 關照的不均度同時包含所得和消費。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，國際間已經廣為接受，惟國內尚未普及。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。

其次，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，但是面對各級教育學生來源不足、高學歷高失業、學非所用及學末所用勞工日增，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允許更大的彈性，配合國際經濟走向與國內產業發展方向，培養社會所需的人力。

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升護士比例，即可直接有助於就業率與勞動參與率提升，不僅有助於勞動市場指標，使所得分配平均，更可也提升我國的醫療照護水準。

另外，根據 FIGI 指標，我國教育支出占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，強化人力素質的提升，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；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，在我國幾乎都不存在。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，近年已占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，而是透過社福支出提高生產力與就業能力的扶貧成長。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升，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。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 的部分（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（例如中、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。

再者，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 部分指標進行評估。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。📍

參考文獻

1. 經建會綜合計劃處（2010），〈討論歐盟「Europe 2020」策略〉。
2. Ali, I. (2007) . "Inequality and the imperative for inclusive growth in Asian". Working paper.
3. Ali, I. and H.H. Son (2007) . "Measuring inclusive growth". Asian Development Review, 24:1, 11-31.
4. Ali, I., and J. Zhuang (2007) . "Inclusive Growth Toward a Prosperous Asia: Policy Implications". ERD Working Paper Series No. 97, Asian Development Bank.
5. Asian Development Bank (2008) . "Strategy 2020: The Long-Term Strategic Framework of the Asian Development Bank, 2008–2020". Manila.

6. Asian Development Bank (2011) . "Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators for Asia and the Pacific 2011 Special Supplement".
7. 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.
8. Felipe, J., and R. Hasan, eds. (2006) . "Labor Markets in Asia: Issues and Perspectives". London: Palgrave MacMillan for the Asian Development Bank.
9. 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.
10. 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.
11. Rauniyar, G. and R. Kanbur (2010) . "Inclusive Development: Two Papers on Conceptualization", Application, and the ADB Perspective. January draft. Independent Evaluation Department, ADB.
12. UNESCO (2009) . "Global Monitoring Report: Overcoming Marginalization". Paris: UNESCO.
13. World Bank (2006a) . India Inclusive Growth and Service Delivery: Building on India's Success. "Development Policy Review Report". No. 34580, Washington, DC.
14. World Bank (2006b) . "World Development Report 2006: Equity and Development". Washington, DC.