

社會福利政策之經濟背景分析

劉玉蘭
林至美

壹、前言

一個國家經濟發展的最終目標，在於追求大多數人民的最大福祉，而隨著經濟發展的階段的不同，人民所關心的重點也隨之改變。在開發中國家，人民以衣食飽足為最大目標，因此致力經濟發展，創造就業機會乃成為最優先的政策。但隨著國民所得之提高，人民對經濟發展的成果有更深的期待：如物價安定、財富平均、教育普及、舒適的生活環境、便利的交通、以及良好的社會福利及安全制度等等。因此，當國家在邁向已開發國家之發展過程中，除了必須維持經濟持續成長外，還必須兼顧社會、文化、教育等層面的同步發展，以滿足人民的多項需求。然而這些目標之間，有些或許齊頭並進，相輔相成，如教育與經濟成長；但也有些目標卻存在相互的衝突，如環境保護與工業生產。因此政府就必須負起妥善規畫及有效運用社會總資源之重責大任，並且在目前與將來的利益之間，求得一個平衡點，釐定整體性考量的政策，以能長期達成最多數人民的最大福祉（郭婉容，八十

一年八月；蕭萬長，八十二年三月）。

在經濟發展的過程中，由於資本及土地的集中，使得貧富差距更加懸殊，而這種不公平的現象，常引發經濟弱勢團體興起社會運動，要求政府擬定多項措施，以消除經濟發展所帶來的社會貧富不均現象。社會福利政策就是針對這種貧富不均的現象，對社會資源作一個重新分配，以彌補經濟快速發展所帶來的缺失。但另一方面，經濟發展使國家累積財富，以支持各項福利政策所需的財源。歐美許多社會福利國家，也都是在其經濟起飛，國民及國家所得提高之後，政府才有能力作整體社會資源的規畫與利用。

台灣地區在民國四〇年代以至六〇年代，政府政策是以經濟發展為優先，因此政策上多屬獎勵生產投資及提升經濟效率。在經濟快速成長過程中，資源的累積與分配之公平性部分受到扭曲。尤其是近幾年國內土地投機炒作之風及游資過多造成房地產價格的飆漲，使貧富更為不均。「無殼蝸牛」因一屋難求所累積憤懣的情緒已對經濟發展造成負面的影響。而隨著經濟發展程度之提升，以及人民教育水準的

提高，社會大眾對經濟效率與社會公平並重的期望也愈殷切，人民要求建立完善的社會福利制度的聲浪日益高漲。社會福利制度的規畫不僅攸關社會正義與公平，同時對國家經濟的發展亦有深遠的影響，如何規畫未來的福利制度，使社會福利與經濟發展能兼籌並顧，應是今後國家發展的關鍵所在。以下將先就近年經濟發展情勢作一個介紹，其次就未來經濟發展方向加以說明，最後再就經濟發展與社會福利的關係提出個人的看法。

貳、近年我國經濟發展情勢

一、經濟成長及來源

近年來我國經濟一直維持穩健成長，自民國七十五年至八十三年間國內生產毛額由七十五年之二八、五五二億元，增為八十三年之六三、八〇二億元，平均每年增加四、四〇六億元或一〇·六%，實質國內總生產毛額年平均經濟成長率為七·六%。就各年成長率而言，在民國七十五年及七十六年二年曾達二位數的成長率，但近幾年則降至六·〇%左右。同期間，平均每人生產毛額由一五一、一四八元增為三〇六、九三六元，平均每年增加九·三%，換算成美元，則由三、九九三美元增加為一、六〇四美元，平均每年增幅達一四·三%。在國內生產的處分上，以民間消費所占比率最高，八十二年達五八·九%，固

定資本形成居次，占二三·三%，而政府消費則占一五·〇%。與七十五年比較，民間消費比重增加最多，上升一個百分點，固定資本形成亦上升五·二個百分點，而政府消費則僅上升〇·二個百分點。

從產業結構觀察，在我國經濟發展初期，產業以農業及工業為主，而隨著經濟的繁榮與進步，近年服務業快速成長。八十三年農業產值占國內生產毛額之比重僅為三·六%，工業為三七·三%，其中之

表一 國內生產與經濟成長

	國內生產毛額		實質國內生產毛額		平均每人	
	金額 (百萬元)	年增率 (%)	金額 (百萬元)	經濟成長率 (%)	國民生產毛額 (新臺幣元)	(美元)
75年	2,855,180	15.4	3,225,062	11.6	151,148	3,993
76年	3,237,051	13.4	3,635,979	12.7	168,832	5,298
77年	3,523,193	8.8	3,921,060	7.8	182,511	6,379
78年	3,938,826	11.8	4,243,891	8.2	201,402	7,626
79年	4,307,043	9.4	4,472,799	5.4	218,092	8,111
80年	4,810,705	11.7	4,810,705	7.6	240,909	8,982
81年	5,337,693	11.0	5,126,014	6.8	263,420	10,470
82年	5,874,513	10.1	5,460,471	6.3	286,385	10,852
83年	6,380,199	8.6	5,816,098	6.5	306,936	11,604
75-83年 增加率(%)		10.6		7.6	9.3	14.3

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區國民經濟動向統計季報。

表二 國內生產處分

	單位：%						
	國內生 產毛額	民間 消費	政府 消費	固定資 本形成	存貨 增加	輸出	(減) 輸入
75年	100.0	47.9	14.8	18.1	-0.6	58.1	38.3
76年	100.0	47.7	14.4	19.2	1.4	57.3	40.0
77年	100.0	50.6	15.0	20.8	2.9	54.3	43.6
78年	100.0	53.3	15.6	22.0	1.4	49.5	41.7
79年	100.0	54.8	17.2	22.4	0.7	46.8	41.8
80年	100.0	54.8	17.4	22.2	1.1	47.4	42.9
81年	100.0	56.0	17.0	23.2	1.7	43.4	41.3
82年	100.0	57.0	16.0	23.7	1.5	44.2	42.4
83年	100.0	58.9	15.0	23.3	0.8	44.3	42.4

資料來源：同表一。

表三 產業結構變化對經濟成長之貢獻

	百分比 (%)	75年		百分比 (%)	83年	
		實質 成長率 (%)	對經濟 成長之 貢獻 (百分 點)		實質 成長率 (%)	對經濟 成長之 貢獻 (百分 點)
國內生產毛額	100.0	11.6	11.6	100.0	6.5	6.4
農業	5.6	-0.0	-0.0	3.6	-4.1	-0.1
工業	47.1	13.3	6.0	37.3	5.7	2.1
礦業	0.5	-0.3	-0.0	0.3	-1.4	-0.0
製造業	39.4	15.2	5.6	29.0	5.7	1.6
燃氣業	3.5	4.9	0.1	2.7	6.6	0.2
電業	3.8	5.3	0.3	5.3	6.2	0.3
營造業	47.3	11.5	5.7	59.1	7.7	4.5
服務業	13.0	8.0	1.1	15.3	6.8	1.0
運輸業	6.2	8.9	0.6	6.5	6.2	0.4
信託業	11.7	9.5	1.2	18.7	10.7	2.0
保險業	1.3	3.4	0.1	1.9	12.9	0.2
金融業	15.1	18.2	2.7	16.6	5.4	0.9
其他服務業						

資料來源：同表一。

表四 所得分配情形

	75年	82年
平均每人所得(元)	341,728	727,879
按戶數五等分位		
最高所得組	8.3	7.1
最低所得組	38.2	38.7
最高所得組	0.296	0.316
最低所得組		
平均每人所得(元)	75,604	177,531
按戶數五等分位		
最高所得組	45,874	103,752
最低所得組	118,545	279,750

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區個人所得分配調查報告。

，最低所得組在八十二年所占比率為七·一%，最高所得組占三八·七%，最高所得組為最低所得組的五·四倍，較七十五年的四·六倍提高，基尼係數亦由〇·二九六升為〇·三一六，顯示貧富差距有日益擴大趨勢。惟與世界各國比較，台灣地區仍屬所得分配較平均的國家之一。若觀察每人每年平均可支配之所得，由七十五年的七五、六〇四元增為八十二年的一七七、五三二元，平均每年增加一三·〇%。而八十二年最低所得組平均為一〇三、七五二元，最高所得組平均為二七九、七五〇元，最高與最低組間所得相差二·七倍，亦較七十五年的二·六倍擴大。所得分配不平均可能使低收入戶或中低收入戶增多，而增加社會福利及救助之需要。

在家庭消費支出方面，食品飲料及菸草支出占民間消費比率最高，八十二年為二七·七%，

製造業為二九·〇%；而服務業則高達五九·一%。與七十五年比較，農業與工業分別下降二·〇及九·八個百分點，工業部門主幹之製造業降幅更超過一〇個百分點，而服務業則上升一一·八個百分點，顯示服務業擴張甚為快速。若就經濟成長來源分析，七十五年時，經濟成長主要來自工業，其貢獻超過一半，而至八十二年時，服務業則躍居生產主力，對經濟的影響遠超過工業，而農業生產不但呈現縮減

，八十二年甚至對經濟成長率造成減少效果。

二、所得、消費及物價

根據台灣地區個人所得分配調查結果顯示，平均每戶可支配所得由七十五年的三四一、七二八元，增為八十二年的七二七、八七九元，平均每年增加一一·四%。若按戶數五等分位觀察所得分配之比率

表五 家庭消費支出結構

	單位：%	
	75年	82年
合計	100.0	100.0
食品	37.4	27.7
衣着	5.8	5.7
房租、水費、燃料	23.3	25.6
家庭器具及設備	4.3	4.1
醫療保健	5.4	7.8
運輸及通訊	8.2	9.8
娛樂教育及文化	10.0	13.0
雜項支出	5.5	6.4

資料來源：同表四。

表六 躉售物價變動情形
年增率(%)

	總指數	農產品	林產品	畜畜產品	水產品	礦產品	加工食品	飲料及菸類	紡織品	成衣及服飾	皮革製品	木竹製品	紙業紙製品
75年年	-3.3	-2.8	11.5	17.5	5.3	-34.3	1.7	-0.0	1.8	-2.9	4.1	-1.4	2.2
76年年	-3.3	2.7	5.6	-6.6	-8.6	-3.0	-4.9	-0.0	-0.1	1.1	0.9	-0.7	5.2
77年年	-1.6	-6.4	9.1	-0.4	-1.1	-16.1	-0.2	-0.3	-6.3	-4.0	3.6	4.7	0.3
78年年	-0.4	4.6	-0.3	13.1	5.2	3.1	2.2	-0.0	-1.8	-3.0	-1.0	1.1	2.2
79年年	-0.6	3.9	-2.7	-24.4	-2.2	18.5	-3.4	-0.1	-1.5	2.8	4.9	5.0	-2.1
80年年	0.2	0.8	5.6	-2.3	-3.6	-10.5	0.8	0.1	4.4	0.1	-1.2	1.4	3.2
81年年	-3.7	3.1	-7.8	16.3	11.5	-0.9	2.6	-0.5	-8.2	-2.4	-5.7	-2.3	-4.7
82年年	2.5	2.8	50.7	11.1	7.0	-3.5	4.6	-0.1	-3.1	3.0	3.0	14.3	-2.0
83年年	2.2	9.1	10.6	4.5	8.4	-6.7	1.6	-0.5	8.3	0.6	4.2	4.3	13.8
84年年													
1-2月	7.7	4.4	-1.7	5.6	7.5	13.8	3.0	-0.6	14.6	2.3	7.0	5.8	25.6

	化學材料	化學製品	橡膠及塑膠製品	非金屬礦物製品	基本金屬	金屬製品	機械設備	電機電器	運輸工具	精密機器	雜項工業製品	水電燃氣
75年年	-8.1	-11.6	-4.2	0.0	-2.0	1.9	2.9	-2.0	2.9	2.1	-4.4	-4.7
76年年	-2.7	-6.6	-3.3	-2.0	-5.2	-2.2	-0.6	-8.4	2.0	-3.6	-7.4	-6.2
77年年	10.9	-9.5	1.6	-0.9	6.5	-0.1	-0.5	-3.6	5.5	-6.4	-3.9	-13.6
78年年	-7.7	-4.3	-1.7	3.1	4.2	2.9	1.1	-3.4	-0.1	-2.8	-5.7	1.1
79年年	-8.3	4.4	-0.0	-0.4	-5.8	1.1	2.5	-0.6	0.7	2.0	1.5	-0.0
80年年	-3.0	5.9	0.7	1.1	-1.5	-0.2	-1.3	-1.4	0.5	2.1	1.6	0.1
81年年	-13.6	-4.6	-4.4	4.4	-7.3	-4.3	-2.3	-5.2	0.0	-5.7	-2.7	-0.5
82年年	-0.9	-0.2	0.8	1.9	1.9	2.0	7.1	3.9	4.2	5.6	6.7	-0.8
83年年	12.9	-4.0	2.6	-4.1	-0.2	0.7	3.1	-0.8	2.8	0.8	1.2	0.4
84年年												
1-2月	40.4	4.8	8.5	-5.5	11.8	3.7	4.1	1.4	2.5	1.3	8.1	1.6

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區物價統計月報。

惟此一比率已較七十五年下降近一〇個百分點之多，顯示食品類支出占家庭開銷比重明顯減少。家庭消費支出第二大項為房租、水費及燃料，所占比率在八十二年為二五·六%，較七十五年上升二·三個百分點；第三大項為娛樂教育及文化支出，從七十五年的一〇·〇%升為八十二年的二三·〇%。此外，醫療保健與交通運輸及通訊等消

費支出比率亦有提高，顯示隨著所得之增加，人民除滿足衣食的基本需求外，進而逐漸重視居住環境、娛樂及精神文化層面的享受，以提升生活水準。

物價方面，近幾年國內物價大致尚稱穩定，躉售物價指數自七十五年至七十九年間逐年下降，八〇年雖略升，八十一年又大幅回降，

但八十二—八十三年受國際經濟景氣復甦，需求增加，造成部分農工原料價格上揚影響，躉售物價開始上升，今年一—二月升幅更達七·七%。若進一步就躉售物價基本分類觀察各項物價變動情形，可發現農畜等產品躉售價格波動幅度不大，且多呈上漲趨勢。紙漿及紙製品與化學材料自八十三年起即呈明顯上漲，其增幅亦均在十二%以上，八十四年一—二月較上年同期漲幅更創下新高，此外，基本金屬價格亦於本年開始攀升，這種農工原料成本漲勢，將帶給未來物價上漲之壓力。

消費者物價在七十五至七十七年間尚屬平穩，七十八年之後則有

逐年上漲趨勢，除八〇年及八十二年外，各年之漲幅均超過四%，八十二年則受颱風連續侵襲影響，物價漲幅再達四·一%，超過原六年國建計畫所訂上限目標三·八%。就消費者物價基本分類觀察物價變動情形發現，七十五年及八十二年以來，食物類及教養娛樂類價格均明顯上揚，居住類及醫藥保健類價格亦自七十八年起大幅上漲，顯示

近年來國人在民生必需品、教育成本、租金及醫藥費等花費上負擔加重。

三、教育發展

教育與經濟發展可說是相輔相成的，經濟發展程度升高，使國民接受教育的意願及機會同呈增加，而教育發展亦有提升國民生產力的效果，從而帶動經濟發展。台灣地區八十二年教育經費支出占國民

表七 消費者物價變動情形
年增率(%)

	總指數	食物類	衣著類	居住類	交通類	醫藥保健類	教養娛樂類	雜項類
75年	0.7	2.2	-5.3	0.5	-3.4	-1.0	3.8	-0.0
76年	0.5	0.5	-3.2	0.3	-1.6	0.3	1.5	-2.9
77年	1.3	1.2	2.1	0.1	-1.1	0.5	5.3	-0.3
78年	4.4	6.3	-0.6	6.0	1.7	5.0	5.3	2.2
79年	4.1	3.5	1.0	7.6	2.3	2.6	8.5	2.7
80年	3.6	1.4	-2.3	7.5	5.8	4.0	8.2	1.2
81年	4.5	9.2	2.0	3.9	-1.0	4.8	5.5	1.0
82年	2.9	3.3	-2.7	4.3	0.8	2.9	6.3	0.7
83年	4.1	6.5	-0.5	4.3	0.5	2.3	5.3	1.7
1-2月	4.3	8.0	-0.1	3.8	1.6	2.0	3.2	2.6

資料來源：同表六。

表八 各級教育學齡人口在學率

單位：%

	75年	82年
粗總在學率(6-21歲)	78.3	85.6
初等教育(6-11歲)	99.6	101.8
中等教育(12-17歲)	92.2	95.3
高等教育(18-21歲)	25.2	45.0
幼稚園(3-5歲)	20.1	23.7
淨總在學率(6-21歲)	75.0	79.9
初等教育(6-11歲)	96.8	99.3
中等教育(12-17歲)	81.5	84.6
高等教育(18-21歲)	14.2	25.6
幼稚園(3-5歲)	20.0	23.1

資料來源：教育部，中華民國教育統計。

表九 6歲以上人口教育程度分配

單位：%

	75年	82年
6歲以上人口識字率	91.9	94.0
國小及自修程度	40.0	32.2
國中程度	19.8	20.6
高中、專科程度	22.4	27.6
以上程度	9.8	13.7

資料來源：內政部，中華民國台灣地區人口統計。

產毛額之比重為七·二%，較七十五年之五·一%上升二·一個百分點。八十二年各級學校總數為六、九三七所，較七十五年增加四四六所，平均每年增加六十四所。在接受教育的比率上，八十二年教育學齡人口粗在學率為八五·六%，其中初等教育在學率達一〇一·八%，中等教育為九五·三%，高等教育為四五·〇%，而學齡前之幼稚園在學率為二三·七%。與七十五年比較，各級教育在學率普遍提升，尤以高等教育增加速度最快，上升達一九·八個百分點，顯示國民

表十 勞動力、就業與失業

	75年	83年
勞動力(千人)	7,945	9,081
勞動力參與率(%)	60.37	58.96
就業人數(千人)	7,733	8,939
就業率(%)	97.3	98.4
失業人數(千人)	212	142
失業率(%)	2.66	1.56

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區人力資源統計月報。

表十一 男女性勞動力參與率按年齡組分

	75年	83年
男性勞動力參與率	75.15	72.44
15-19歲	31.92	20.98
20-24歲	73.51	65.06
25-29歲	94.45	92.92
30-34歲	97.82	97.14
35-39歲	97.96	97.40
40-44歲	97.68	97.14
45-49歲	95.96	95.70
50-54歲	90.12	90.62
55-59歲	78.12	80.75
60-64歲	56.14	58.04
65歲以上	16.66	14.38
女性勞動力參與率	45.51	45.40
15-19歲	35.16	19.43
20-24歲	64.93	63.02
25-29歲	53.88	63.87
30-34歲	52.22	57.75
35-39歲	55.98	58.78
40-44歲	54.38	58.91
45-49歲	48.68	50.61
50-54歲	39.69	41.41
55-59歲	30.04	30.44
60-64歲	17.59	20.14
65歲以上	3.89	4.04

資料來源：同表十。

在就業結構上，八十三年服務業就業者所占比率高達四九·九%，工業占三九·二%，而農業僅占一〇·九%。與七十五年比較，農業與工業分別下降六·一及二·四個百分點，而服務業則上升八·五個百分點。工業部

解的作用。惟今後要使更多婦女投入就業市場，必須解決其托兒與托老問題，才能使其無後顧之憂。八十三年就業人數為八、九三九千人，就業率高達九八·四%，失業率僅為一·五六%，較七十五年之二·六六%下降一·一〇個百分點。

接受高等教育的機會更多。
若觀察六歲以上人口接受教育之情形，識字率已由七十五年的九一·九%提高為八十二的九四·〇%，其中專科以上程度者由九·八%升為一三·七%，高中、高職程度者由二二·四%升為二七·六%，國中程度者由一九·八%升為二〇·六%，而國小及自修程度者則由四〇·〇%降為三二·二%，國民素質明顯提升。

四、勞動力與就業

在勞動市場方面，八十三年全國勞動力共計九、〇八一千人，占十五歲以上人口之比率（即勞動力參與率）為五八·九六%，較七十五年之六〇·三七%下降一·四一個百分點。但就男女年齡組別參與率觀察，參與率的下降主要係十五—二十四歲青年男女參與率下降，而二十五歲以上婦女參與率則有顯著上升，這對國內人力不足現象有紓

表十二 就業者行業結構變動

	單位：%	
	75年	83年
合計	100.0	100.0
農業	17.0	10.9
工業	41.6	39.2
礦業	0.4	0.2
製造業	34.1	27.8
燃氣業	0.5	0.4
水電業	6.6	10.8
服務業	41.4	49.9
商業	17.8	21.0
運輸業	5.3	5.3
金融業	1.7	3.3
工商服務業	1.2	2.4
社會個人服務業	11.7	14.4
公共行政業	3.8	3.5

資料來源：同表十。

表十三 就業者職業結構變動

	單位：%	
	75年	83年
合計	100.0	100.0
民意代表、企業主管及經理人員	3.9	4.9
專業人員	4.2	5.4
技術員及助理專業人員	8.7	14.5
事務工作人員	7.0	9.4
服務工作人員及售貨員	16.4	16.1
農林漁牧工作人員	16.9	10.8
生產操作工及體力工	43.0	39.0

資料來源：同表十。

表十四 就業者從業身分結構變動

	單位：%	
	75年	83年
合計	100.0	100.0
雇主	4.3	5.3
自營業者	20.2	17.3
無酬家屬工作者	10.9	8.6
受雇者	64.7	68.9
受私人僱用者	52.8	57.7
受政府僱用者	11.9	11.2

資料來源：同表十。

門主幹之製造業在勞力密集產業外移及生產自動化衝擊下，就業人數所占比例由七十五年之三四·一%，降為八十三年之二七·八%，下降幅度達六·三個百分點。

從就業者職業結構觀察，以生產操作工及體力工所占比例最高，而企業主管及專業人員比例最低。在七十五年至八十三年間，企業主

管、專業人員、事務人員及技術員等白領工作者所占比重增加，而從事服務售貨、農林漁牧及生產操作等體力工作者所占比例則相對減少，顯示隨著科技進步，專業技術人力需求增加，並逐漸取代體力工作者。

在從業身分方面，以受僱者人數最多，八十三年所占比例超過三

表十五 各業受僱員工貨幣薪資

	75年薪資 (元)	83年薪資 (元)	平均增加率 (%)
各業平均薪資	15,113	33,697	10.5
礦業	17,180	34,444	9.1
製造業	13,983	30,727	10.3
水電燃氣業	26,328	67,666	12.5
營造業	15,036	34,382	10.9
商業	14,929	30,922	9.5
運輸業	18,714	40,527	10.1
金融業	24,920	54,539	10.3
工商服務業	21,120	41,482	8.8
社會及個人服務業	14,566	30,992	9.9

資料來源：行政院主計處，中華民國台灣地區薪資與生產力統計月報。

分之二，而雇主所占比例最少。與七十五年比較，受僱者與雇主所占比例增加，而自營業者與無酬家屬工作者則見下降。受僱者中，受私人僱用者有增加趨勢，受政府僱用者所占比例減少，顯示民間部門的成長較政府部門為快。

至於受僱員工的薪資方面，八十三年各業平均每人每月貨幣薪資為三三、六九七元，較七十五年平均增加一〇·五%，若扣除物價漲幅後，增幅為七·一%。薪資是受僱者最主要的所得來源，近年員工

實質薪資增加應可提升勞工生活素質。各行業中以水電燃氣業薪資為最高，為六七、六六六元，其薪資增幅亦高居各業之冠，而以製造業薪資為最低，為三〇、七二七元，薪資最高與最低業別薪資相差了二·二倍。縮小薪資差距也是促進所得分配平均的方法之一，由於製造業受僱人數所占比例最高，達四四·七%，因此，促進產業升級，提升製造業生產力，以支持製造業的

再成長，應可縮小未來薪資差距。

參、未來台灣經濟發展方向

促成過去台灣經濟發展的成就，其因素固然甚多，但其中之一是我們採取對外導向的經濟發展策略，充分發揮國際經濟比較利益，並且掌握世界經濟脈動，而能不斷的擴大對外經濟關係。台灣是海島型經濟，未來要追求經濟不斷的進步，仍須繼續發展密切的對外經濟關係。展望未來，影響台灣經濟的因素可分下列幾點說明：

一、國際經濟發展情勢的變動

當前國際情勢的變化，主要可分二大方向：

- (一) 國際經濟自由化：一九九三年十二月關貿總協(GATT)烏拉圭回合談判達成最後協議，將一般商品、農業及服務業、貿易、外人投資、智慧財產權等全面納入規範，同時世界貿易組織(WTO)已於今年元月一日正式成立，將執行烏拉圭回合最後協議。此一發展勢將重建世界貿易的新秩序，促使國際經濟體系邁向全面自由化，全球市場的競爭也將日趨激烈，國際經濟資源將重新分配，進而形成新的分工體系及利益重新分配，其影響層面極為廣泛深遠。
- (二) 區域經濟整合：歐洲共同市場已發展為「歐洲聯盟」，美國、加拿大及墨西哥亦成立「北美自由貿易區」(NAFTA)，目前由於亞

太地區經濟因區域內貿易與投資的快速成長，亦有邁向自然整合的趨勢。尤其是東亞地區包括日本、韓國、大陸、台灣、香港及東協國家，近年經濟發展甚為迅速，一九九二年此一地區人口占世界總人口的三〇·八%，生產毛額占二〇·七%，約為一九九〇年七·〇%的三倍，貿易額占世界總貿易額二二·六%，估計至二〇一〇年將擴增至三三%。而東亞地區區域內貿易額佔其總貿易額由一九八〇年的三八·四%增至一九九二年的四九·二%，顯示此一地區經濟整合基礎。台灣屬東亞經濟的一環，以台灣

經濟實力，無論亞太經濟或東亞經濟的整合，均不能予以忽略，而我們亦不能置身於亞太或東亞區域經濟整合之外。目前東亞地區經濟發展潛力及經濟加速整合的趨勢，已成為世界經濟矚目的焦點，各國企業都希望擴大此一地區的投資，但相對的東亞地區各經濟體如香港、新加坡、菲律賓、澳洲、紐西蘭等亦是我們經濟競爭的強勢對象（蕭萬長，八十三年四月；徐立德，八十四年二月）。

二、兩岸經貿的發展

由於兩岸經濟發展階段不同，雙方的經濟條件具有互補性，再加上密切的地緣關係及相同的文化背景，兩岸經貿的發展是難以阻擋的趨勢。一九九三年兩岸間接交易達八十七億美元，較上年成長一七·三%，若加上對香港的直接貿易則高達二〇二億元，對香港出超達一六七億美元。一九九四年截至一〇月底止兩年間接貿易已達八〇億美

元，加上對香港直接貿易則達一八四億美元，已占我國對外貿易總額的一二·七%。全年對香港出超更高達一五九億美元，已成為我國出超的主要來源。另根據經濟部統計，截至八十三年六月台商赴大陸投資已達四〇億元，件數則超過一萬件。據中共方面統計，台商協議投資金額已達二二六億美元，家數超過二萬家（徐立德，八十四年二月）。以上數據均顯示兩岸經貿相互依賴的關係日益升高，對台灣經濟的長期發展具有舉足輕重的影響力。

三、國內經濟結構的調整

自民國七十六年以後，國內勞力密集產業因喪失生產比較利益而快速萎縮，資本及技術密集產業雖有相當幅度的成長，但仍未能扭轉工業生產成長趨緩的現象。近幾年台灣經濟成長的來源主要係來自服務業，惟工業生產仍是經濟發展的根本，服務業的發展，如果沒有工業部門發展支持，必將形成「產業空洞化」。在面臨國內外經濟情勢的變動，台灣經濟必須朝下列方向調整：

(一) 加入世界貿易組織之調適

在國際經濟邁入全面自由化後，我國惟有及早成為世界貿易組織的成員，才能避免遭受抵制，也才能分享世界貿易量增加的利益。據經建會委託中華經濟研究院之研究結果，估計我國順利加入關貿總協後，國內生產毛額將可額外增加二·一%，出口額增加三四·七%，進口額增加六一·五%，貿易順差可繼續維持（中

華經濟研究院，八十三年七月）。因此就加入關貿總協對台灣地區總體經濟具有長期利益。但就短期而言，由於須大幅開放市場，現行經貿體制必須大幅調整，對某些生產部門帶來衝擊，尤其以對農業部門的衝擊最為顯著。

(二)改善投資環境，加速產業升級

產業升級及經濟持續發展均須仰賴長期大量投資，台灣地區在民國六〇年代固定投資占國民生產毛額的比重約在二〇—三〇%之間，但自七〇年代初期，此一比例即自高峰滑落，近年我國固定投資占國民生產毛額之比例約在二〇%左右，遠低於日本、韓國及新加坡的三〇%。自七十七至八十二年間，國內固定資本形成年平均增加率為一三·六%，其中民間投資增加率則僅為九·四%，顯示民間投資的成長已有相對遲緩情勢。檢討民間投資不振的原因乃是受到不利的經濟因素及非經濟因素的綜合影響。就經濟因素而言，主要是水、電、運輸等公共設施不足，土地取得不易及基層人力不足造成勞動成本上升等。在非經濟方面涉及因素更為廣泛，如法制不健全，治安不良以及行政效率等均屬原因之一。為提振民間投資意願，經建會於民國八十二年七月研訂「振興經濟方案——促進民間投資行動計畫」，此一方案一方面在排除短期投資障礙，另一方面則在創造良好的長期投資環境，期能全面促進民間投資，促使經濟加速升級（經建會，振興經濟方案）。

(三)規畫建設亞太營運中心

為掌握經濟發展新機，政府已將「發展台灣地區成為亞太營運中心」列為經濟發展的長程目標。根據台灣的優勢經濟條件，亞太營運中心之規畫包括以下幾個重點：

1. 以台灣堅強的製造業為基礎，建立高附加價值產品之製造及研發中心，以及由其衍生之人員培訓中心、經營管理中心、技術支援中心等，以充分發揮台灣經濟的優勢，確保領先地位。
 2. 利用台灣地理位置的優勢條件，建立海、空貨物及旅客轉運中心，以專業特區的經營形態，利用合適的港口及機場設施，發展貨物及旅客轉運業務。
 3. 順應國際金融發展的趨勢，建立區域性金融中心，加強支援國內企業及跨國企業從事區域性投資及生產活動。
 4. 善用國內服務業發展的潛力，建立特定服務業的產業專業活動中心，包括電信傳輸中心、媒體事業中心等，推廣「國際村」的觀念，擴大台灣經濟與亞太經濟的聯繫（蕭萬長，八十三年四月）。
- 為建立亞太營運中心，必須就硬體設施的整建改善，以及為便於人員、物品、資金及資訊進出必須有的法令規章的調整修正，提出具體方案。目前行政院已成立推動小組，由院長擔任召集人，全力推動各項工作，以落實發展亞太營運中心的目标。

綜合上述，未來台灣經濟在國際經濟自由化以及對大陸貿易

關係升高影響下，國內產業面臨空前挑戰，爲了能持續保有經濟發展的成果，政府規畫亞太營運中心，期使台灣經濟在有利的競爭條件下繼續成長。而政府除了推動亞太營運中心外，也應同時加強研究發展、引進生產技術、促進生產自動化、有效利用土地資源等，才能使未來台灣經濟邁向繁榮。

肆、未來經濟發展及社會福利之關聯

誠如前述，經濟發展是支應公私部門社會福利的財源，適當的社會福利亦有助於經濟發展，但如社會福利支出過多，排擠公共投資支出時，勢必影響未來經濟發展。此外，社會福利規畫不當時，長期間亦可能減損國民的工作意願，從而妨礙長期經濟發展。因此，社會福利政策確需針對國家整體發展的環境與條件，審慎規畫。衡酌當前情勢之變動，對未來經濟發展與社會福利間之關聯提出幾點看法。

一、政府社會福利支出之增加應量力而爲，政府社會福利支出增加若排擠政府對基礎建設等的投資，必然會影響未來經濟發展，對未來社會福利的推動亦有不影響。如最近全民健保開辦，由於保險費增加，政府補助保費金額亦隨之增加，此外，因增加補助有雇主之勞工一成保費，合計健保、勞保及農保保費補助，估計第一年中央政府補助保費高達四五三億元。八十五年度社會福利支出占中央政府預算已達一二·六%，僅次於國防、教育科學文化支出及債務支出，較經濟發展尚多出六〇億元（工商時報，八十四年三月十七日）。

此外，「中低收入老人生活津貼計畫」適用範圍擴大，最近又有「老年農民福利金」之議，將使福利支出更加膨脹，對政府各項施政財源勢必造成排擠，對經濟發展可能造成負面影響。

近年在政府債務逐年上升下，經濟發展若未達理想，而福利支出陸續增加，政府就須舉債來支應社會福利支出。如此，可能造成財政性通貨膨脹，長期而言，對社會大眾，尤其是以薪資爲主要所得來源之勞工大眾或依賴固定生活津貼之低收入民眾更爲不利。

二、全民健康保險於本（八十四）年三月開始實施，全民健保保險費率每人爲四·二五%。雇主僱用勞工不但須負擔勞工本人之健保費，並且包括勞工的眷屬健保保費（每一勞工眷屬數以一·三六人計算），另須加上勞工保險保險費率六·五%至一一%，初期若按六·五%計算時，則每一勞工保險費率爲一六·五三%（四·二五%×二·三六六·五%），其中雇主負擔七成，爲一一·五七%，與過去僱用一位勞工所須負擔之保險費率五·六%（七·〇%×八〇%）比較，雇主分擔保險費率增加五·九七%。如投保薪資爲平均薪資六成計算時，短期間由於保險費率上升，雇主僱用員工成本平均增加三·六%。此一勞動成本的增加，長期固然可藉勞動生產力提升，或轉嫁至薪資成本予以抵消，但短期內可能以轉嫁至產品價格爲多（尤其是民生必需品之生產）。因之，全民健保造成短期內企業生產成本上升，可能影響物價的穩定。

三、至民國七十七年間，台灣地區物價相當平穩，但自七十八年後，消費者物價呈現較大的漲幅。躉售物價雖然至八十三年仍甚平穩

，但本年初由於國際農工原料上漲，新臺幣對日元及馬克相對貶值，受進口物價帶動影響，本年首二月躉售物價上漲率達七·七%，創下新高紀錄。最近民衆已有感受到物價蠢蠢欲動的壓力。再加上全民健保實施，在短期內亦有助長的效果。物價不穩定對薪資所得者或固定領取生活津貼者最爲不利。從而可能造成貧富更加不均，低收入戶相對增加，政府對社會救助部分的生活補助或津貼必然增加。在政府財政擴張效果下，有可能更助長物價上升，而陷入惡性循環中。因此穩定物價實爲當前財經部門不可忽視的課題。

四、台灣正積極爭取加入GATT以及WTO爲會員，以因應世界經濟自由化的趨勢。預期加入GATT後，產業結構的改變將更爲快速。尤其台灣農業部門生產條件相對較差，因之，所受衝擊必然最大。因此，加入GATT以後，農業部門生產萎縮後，農民轉業的訓練及輔導應予加強，而對無法轉業之老年農民，確需有妥善的補助措施。

五、隨著產業結構的變動，就業結構亦將有很大的變化。根據經建會所編「人力發展計畫」未來就業市場的需求，就行業別而言，以服務業需求人力最多；就職業別而言，將以主管與經理人員、專業人員、技術員及助理專業人員的成長最快，事務工作人員及服務工作人員其次，生產作業人員變動不大，農林漁牧工作人員則將繼續減少，顯見未來人力需求有逐漸趨向專業化之趨勢。

此外，如就技術程度分，則高級經理人員或專業人員將有不足，中級人力則呈過剩，基層人力則呈大量不足。未來人力需求因產業結構改變及工業升級等，將增加高素質人力需求，對目前高學歷失業現

象應可緩和，但高級主管或專業人力並非僅靠學校培育，更有賴在職的進修與訓練。此外，就業結構改變亦可能造成技術脫節人力（displace worker）增加，而增加結構性失業，因此加強在職訓練及轉業訓練或第二專長訓練應爲未來推動職業訓練的重點所在。

六、爲解決基層人力不足問題，依據行政院七十八年九月核定實施之「十四項重要建設工程人力需求因應措施方案」，政府自民國七十八年十月開始，在「限業限量」的原則下，先後開放公共工程營建、製造業及營造業引進外籍勞工。截至本（八十四）年三月，核准引進外勞人數已達二十八萬餘人，已獲得工作許可證人數亦達十九萬四千餘人，與八十三年就業人數八九三萬九千人比較，前者占三·一三%，後者占二·一七%。外籍勞工引進固然紓解基層勞力不足，對短期經濟發展有其貢獻，但長期而言，可能降低產業升級速度，並衍生許多外勞管理問題，且亦帶來社會成本由社會大眾所負擔的社會公平問題。此外，外勞核准人數現已超過未開放時企業缺工人數（註）。未來由於基層勞力短缺仍將存在，補充性的外籍勞工的引進應有其需要，但外籍勞工引進過多，勢將替代部分本國勞工，進而影響國內勞工就業機會，尤其供應國內基層勞工皆屬中高齡勞動者或原住民。因此，外籍勞工若無限制引進，可能造成這些人面臨失業問題，我國外勞政策似宜作階段性利弊評估。

七、隨著經濟發展程度的提升，受僱者，即薪資所得者之比例逐漸上升。一般而言，薪資所得者相對上較集中於都市或其周邊城鎮地區。因此，對勞工住宅或國民住宅的興建等應配合人口遷移趨勢加以

規畫，始能滿足國民的需要。此外，受僱者比例上升，代表的意義是更多的人須出外尋找工作，對求職、求才媒合等的就業服務工作需求也會增加。

八、婦女進入就業市場比例亦與經濟發展有密切關係。預期未來在婦女教育程度提升，以及服務業的發展有利婦女就業等因素的影響下，婦女勞動力參與率將會逐漸攀升。尤其是三〇歲以上已婚婦女就業將更為普遍。因應此一發展趨勢，為使婦女就業無後顧之憂，並促進兩性工作平等，育幼及托老機構的普及設置亦應列為今後社會福利推動的重點工作。

（本文曾於八十四年三月二十七日內政部舉辦之「社會福利政策規畫背景分析研討會」中宣讀；作者：劉玉蘭現任行政院經建會人力規畫處副處長；林至美現任行政院經建會人力規畫處科員）

註釋及參考書目

註：根據主計處受僱員工動向調查，七十九年一月製造業及營造業缺

工人數約二十五萬人，缺工率為八%。

1. 中華經濟研究院 我國進入關稅暨貿易總協定經濟評估模型之建立
八十二年七月

2. 行政院經建會 振興經濟方案——促進民間投資行動計畫 八十二年七月

3. 行政院經建會 人力發展專案計畫 八十三年五月

4. 行政院經建會 中華民國八十四年國家建設計畫 八十三年十二月

5. 行政院經建會 發展台灣成為亞太營運中心計畫 八十四年一月

6. 徐立德 迎向跨世紀的經濟挑戰與行動衝刺——發展台灣成為亞太營

運中心 八十四年二月

7. 郭婉容 當前經濟發展的重要課題 八十一年八月

8. 魯炳炎 社會支出滾雪球，政府財政雪上霜 八十四年三月十七日

工商時報

9. 蕭萬長 行政院經濟建設委員會工作報告 八十二年三月

10. 蕭萬長 在發展轉捩點上經建工作的方向及重點 八十三年四月