

《與談》

建構以社會投資爲導向的社福政策

◎胡勝正

全球化導致台灣經濟結構改變

很榮幸有機會來參與「全球化」議題的與談。我對王院長的論點非常敬佩，在這裡只作一點補充。從經濟的觀點，「全球化」代表經濟的開放。它帶來的機會是：全球佈局促進產業分工、提升效率，與發揮規模經濟。全球化雖有助振興經濟，但並非每一個人都是贏家，有些人則被排除在「贏者圈」之外。因此，有人對它欣然接受，有人則頑強抵抗它。政府面臨的挑戰在於使更多人成爲全球化的贏家。

如果以貿易總額代表經濟的全球化程度，台灣對外貿易總額占GDP比率於一九八〇年達到一〇六·三%的高峰，此後一直徘徊在九〇%至一〇〇%之間，直到二〇〇〇、二〇〇三年才分別回升至一〇六·六%、一〇六·八%。所以，過去二十年來，台灣經濟的全球化，不在程度的加深，而在結構的改變。

美日一向是台灣的最大貿易伙伴，但誠如王院長所說，於一九八〇年代末期之後，由於中國經濟開放，兩岸貿易快速發展，到二〇〇三年八月，我們對大陸的出口，更已達到出口總值的三分之一；中國不但躍居為台灣的最大貿易伙伴，更吸收了台灣對外直接投資的七十五%。然而，台灣產業雖然外移，但並未空洞化，只是傳統產業被電子資訊產業取代。實際上，根據國際前鋒論壇（2003/10/25）的報告，從一九九五至二〇〇二年，台灣是少數製造業工作機會增加的國家，同期間大陸的製造業工作機會減少了二〇%。過去三年來，台灣經濟整體競爭力的國際評比也每年都有進步。

勞工、農民及中小企業備受威脅

最受全球化威脅的應屬勞工、農民及中小企業，他們是全球化「贏者圈」的圈外人。

王教授提及中小企業的外移，以致大型企業占GDP比重愈來愈高。的確，二〇〇一年工商及服務業普查顯示，五至九十九人規模企業的家數及員工人數都呈下降趨勢，但微型（五人以下規模）企業卻大幅成長：從一九九六至二〇〇一年，家數增加十六·五%、員工人數增加十一·五%、產值成長三十三·九%、實際運用資產上升二十八·九%。

微型企業的崛起反映服務業重要性的增加，以及台灣消費型態的改變。隨經濟水準的提升，台灣的消費需求由製造品轉為服務，從量的增加變為質的要求，由物資而文化。旅遊則由走馬看花而生態之旅，走遍全世界之後，回頭發現台灣之美。「台灣尚青」、「台灣全紀錄」等本土節目與「Knowledge」及「大陸尋奇」等外地節目同時並存。總之，台灣消費者已不再滿足於消費標準化的量產品，他們更要求文化、創意、精緻化、多樣化。這些發展不但為微型企業提供發展的空間，也顯示在地化與全球化的互補與並存。

各國農民受到全球化的威脅最大，因此對WTO的反彈也最大。因為台灣的勞動與土地成本高，台灣農民受到的衝擊更不能小看。其實台灣有優異的農業技術與產品，發展生物技術與精緻農業的潛力相當雄厚。問題在於未能注重行銷、嚴控品質、保護專利。最近修訂的「植物種苗法」已大幅加強保護農業技術。政府也已積極輔導農民發展高值化農業，結合生物技術，並拓展國際行銷。農業的第二春應可預期。

解決失業問題須本標兼治

台灣經濟的景氣雖已復甦，失業率仍然居高不下，中高齡低教育藍領勞工的失業更衍生成嚴重社會問題。解決失業問題必須治本與治標兼顧。治本策略需要時日才能發揮效果，因此必須輔以寬鬆的貨幣與財政政策等的短期治標措施。寬鬆的財政政策以「公共建設、振興經濟」與「公共服務、擴大就業」二方案最受矚目，這兩個方案總共創造了十餘萬就業機會，對紓解失業困境，頗有助益。

在治本方面，這次失業率攀高，不只因為產業轉型，更因為勞動市場僵化，無法調解勞動供需所致。因此解決失業問題，首先必須鬆綁勞動法規、減少政府干預、鼓勵勞資雙方決定工資與勞動條件、活化勞動市場，以及調節勞動供需。最近修訂的「勞動三法」（工會法等），其目的就是要提供勞資雙方一個理性協商的平台，讓市場價格機制發揮功能。

勞動市場的彈性化雖然有助降低失業率，但不能解決所得分配不均問題。經濟全球化常被認為是各國貧富差距擴大的主因，其實，在台灣早期經濟發展的過程中，貧富差距縮小，就是因為經濟開放，導致出口與就業的增加之故。從一九八〇年代起，經濟全球化導致經濟知識化，而如上所述，只有少數人是經濟知識化的贏家，大多數人被排除在「贏者

圈」之外。以教育而言，知識經濟「贏者圈」的圈內人大都是受過大專以上教育者，目前大概每三個半人中，只有一個圈內人，其他兩個半人是圈外人。

一套完善「社會福利制度」的建構，有助縮短因全球化所引起的貧富差距。這套社會福利制度應該以「社會投資」為導向，給魚竿而不是給魚；從人力資本的投資出發，以教育與職業訓練的加強為重點，提升勞動品質，並擴大勞動所得，才能達到縮小貧富差距的目的。去年公布的「就業保險法」除暫時解決失業勞工的經濟困境之外，更要求領取失業保險的勞工接受職業訓練，其用意就在為他們找到第二專長，提升就業能力，增加就業機會。

當然，傳統的所得移轉仍有其必要性，天資較差的低教育勞工或學習能力退化的高齡勞工可以從職訓得到的好處有限，必須以所得移轉作為社會福利的最後防線。