

# 全球化對台灣勞動市場之衝擊\*

辛炳隆\*\*

## 摘要

本文主旨在探討全球化對台灣就業與失業、就業型態與勞動所得的影響，以及政府的因應策略。由於台灣經濟規模小，且欠缺天然資源，其經濟發展必須藉助與其他國家的經貿互動，因此，對全球化的參與未曾中斷，而全球化對其勞動市場的影響也隨著不同階段參與樣態的改變而有所差異。過去，藉由出口勞力密集產品與外人來台投資，不僅促使台灣經濟快速發展，也創造大量就業機會，並且縮小工資差距。惟自 1990 年代起，雖然正面效應依然存在，但受到台灣進出口結構改變，產業外移益趨普遍的影響，全球化對國內勞動市場的負面衝擊開始浮現，包括失業問題結構化、非典型就業型態興起、勞動所得分配惡化等。針對這些全球化之惡果，政府已經在強化社會安全機制與推動積極性勞動市場政策方面有所回應，惟仍有需要改進之處。展望未來，台灣對全球化的參與將有增無減，因此，如何善用全球化的機制來改善國民生活，將是政府相關單位必須積極面對的重要議題。

---

\* 本文已發表於監察院「第 4 屆人權保障工作研討會」，99 年 9 月 10 日

\*\* 國立台灣大學國家發展研究所副教授，台北市羅斯福路 4 段 1 號，電話 (02) 33663338，  
E-mail：[plh@ntu.edu.tw](mailto:plh@ntu.edu.tw)

## 一、前言

全球化(Globalization)係藉由不斷增加之國際貿易、跨國投資等經濟活動，使全球經濟逐漸融為一體的過程。根據自由學派經濟理論，全球化能使各國突破天然稟賦的限制，提高經濟可能發展的空間，進而擴大經濟發展的受益範圍，而包括亞洲四小龍在內的部分開發中國家確實因參與全球化而獲致快速經濟成長(瞿宛文, 2000)。在經濟理論與成功實際個案的相互輝映下，全球化已成為引導國際經貿活動的主流價值，而世界貿易組織(WTO)的成立便是此主流價值的具體呈現。然而，當各國積極開放市場，全力迎向全球化之際，國際間貧富差距開始擴大，許多參與全球化國家境內失業問題日益惡化，大量低薪工作者湧現，甚至出現嚴重的工作貧窮問題，這種全球化與就業問題惡化的同步現象開始促使世人修正對全球化的觀感，有些社會團體更以激烈的街頭運動表達對全球化的抗拒態度，而全球化對就業問題與所得分配的影響也再度成為各國學術界之重要研究議題。

台灣受限於天然資源不足，國內市場需求狹小，經濟發展必須高度依賴對外貿易，故參與全球化是必然選擇。配合全球化的態樣演變，台灣早期主要是以進出口貿易參與全球經貿活動，跨國投資則較為罕見。當時依據國際分工之比較利益原則，台灣極力發展出口導向之勞力密集產業，在進口方面則相對保守，頻頻以高關稅措施來扶持國內關鍵產業。此種貿易策略不僅締造台灣二位數的經濟成長率，並能長期維持充分就業與所得分配的平均性。惟自1980年代中期起，隨著經濟快速成長，國內土地、勞動力等生產要素成本大幅上升，再加上中國大陸、東南亞與東歐國家挾其豐沛勞動力紛紛投入全球生產體系，使得台灣傳統勞力密集產業逐漸喪失競爭優勢。此外，近幾年來全球化的樣態不再侷限於國際貿易，資金市場開放與資訊科技的發達使得跨國投資日益普遍，而其對台灣的影響除了在吸引外資方面的競爭對手增加之外，政府也因此而放寬國內廠商對外投資的限制。這些客觀情勢改變促使台灣不得不調整產業結構，傳統勞力密集產業陸續外移，代之而起的是資本與技術密集之資訊科技業。

除了產品貿易與資金移動之外，台灣參與全球化樣態改變的另一表徵是勞動力的跨動。過去我國幾乎禁止外籍勞動力進入，只開放來台投資之僑外資企業的董監

事或高階經理人可以來台工作，但每家企業有名額限制。到了 1980 年代後期，由於全面缺工問題嚴重，政府才逐漸開放外籍基層人力來台工作。到了 1990 年代後期，一方面全球掀起人才跨國爭奪風潮，另一方面國內企業開始面臨專業人才不足的問題，再加上越來越多國內專業人士移往大陸就業，政府於是大幅開放外籍專業人士來台工作限制，甚至以租稅補貼與開放移民等方式來吸引外籍專業人士。

在我國參與全球化的程度與樣態改變之際，國內勞動市場也不再維持過去低失業，高薪資成長的榮景。自 1990 年代中葉起，國內失業率逐漸攀升，長期失業者人數也較以往增加，而國內平均薪資水準的增幅不緊縮小，甚至出現負成長的現象。此外，包括部分工時、定期契約與派遣勞動在內的非典型工作者人數，也在 1990 年代以後大幅增加。由於上述勞動市場景氣惡化現象是在我國積極參與全球化之後發生，因此，國內部分專家學者認為前者是企業因應全球化的必然結果，並建議政府仿效多數歐美國家所採行的「彈性安全」(flexicurity) 的政策措施，亦即一方面適度鬆綁勞動法令，提高企業人力資源運用彈性，另一方面透過積極性的福利措施來照顧勞工生活，降低其所面臨的全球化風險。另有些學者卻持不同看法，他們認為上述勞動市場所出現的問題主要肇因於企業為追求更多利潤，而刻意壓低勞動成本，未必與全球化有關，因此，他們建議政府應藉由落實現有勞工法令，來保障勞動者應有權益。

以台灣的經濟規模與外貿依存度來看，實在很難獨立於全球化的潮流之外。尤其，在兩岸簽訂「經濟合作架構協議」(ECFA) 之後，台灣將積極爭取跟其他國家或地區簽訂雙邊或區域經濟協定，屆時全球化對國內就業市場的衝擊可能更大，而政府勞動政策對全球化的回應是否適當，不僅影響台灣產業發展，更攸關廣大勞動者的權益。爰此，本文主要研究目的就是透過文獻探討與次級資料分析，釐清全球化對台灣勞動市場的衝擊，進而檢討過去政府因應措施之適當性，並針對未來台灣所面臨之全球化變局，提出政策建議。雖然全球化可能影響勞動市場的層面甚廣，但為能配合本次研討會主旨，本文將以就業與失業、薪資水準、以及就業型態為主要考量變數。本文共分為七節，除本節前言之外，第二節簡要說明台灣參與全球化的歷程與樣態，以及未來可能面臨之全球化變局；第三節至第五節分別探討全球化對

國內就業與失業、就業型態、以及勞動所得的影響；第六節檢討我國因應全球化的勞動政策，並對未來的變局提出因應對策；第七節為結語。

## 二、台灣參與全球化的歷程與樣態

台灣參與全球化的歷程可以概略分為下列三個階段

### 1980 年代以前

此階段台灣對全球化的參與主要在於貨品貿易。為累積外匯，並發展國內產業，我國先後採行「進口替代」與「出口導向」的經貿政策。首先面對二次大戰帶來的傷害，台灣經濟由於政局動盪、人口劇增、物資短缺、物價上漲等因素更顯嚴峻。因此，台灣在戰後至 1950 年代末期所採取的經濟政策與措施，旨在穩定社會和恢復經濟，並以限制出口搭配進口替代政策，使台灣經濟在較短時間內得以恢復與發展。到了 1950 年代末期，一方面台灣經濟趨於穩定，另一方面國內市場規模已無法滿足產業發展所需，再加上農村過剩勞動力必須去化，因此我國開始優先發展可增加出口、減少進口及對改善國際收支有幫助的產業，亦即投資少、技術要求不高、能增加就業及自己能夠生產的民生工業，如紡織、食品、水泥、塑膠等。諸如對外貿易政策、獎勵投資條例、設立加工出口區等措施，皆以出口為導向，台灣逐漸形成較開放的經濟體制，造就未來經濟奇蹟的起跑點。

相較於貨品貿易，此階段跨國投資與勞動力跨國移動規模很小，主要是受到政府法令限制。基於國家安全與經濟發展的考量，政府在跨國投資方面是採「只進不出」的立場，亦即鼓勵僑外資來台投資，但限制國人對外投資。事實上，我國政府一直非常重視外資的引進。早在 1950 年代間即相繼頒布「外國人投資條例」與「華僑回國投資條例」，1960 年又頒布「獎勵投資條例」、「技術合作條例」，並開始設立對投資者在貿易及外匯交易上不設限之「加工出口區」。儘管如此，根據經濟部投審會的統計，此階段外人投資件數與金額並不高，自 1952 至 1980 年，投資件數只有 2,627 件，投資金額累計 2,252.44 百萬美元（見表一）。

在勞動力跨國移動方面，專業人力是呈現進出雙向移動，惟人數都很少。在移出方面，主要是透過留學，並在畢業後留在當地工作。在移入方面，開放外籍專技人士來台工作，在我國已行之多年。早自 1960 年代起，經濟部為引進僑外資，就已

表一：歷年外人來台投資與對外投資（含對大陸投資）統計資料

單位：美金千元、件

年 (西元)	外人來台投資		對外投資			
			全部（不含對大陸投資）		對大陸投資	
	金額	件數	金額	件數	金額	件數
1952-1979	2,252,439	2627	59,260	135	-	-
1980	465,964	110	42,105	17	-	-
1981	395,757	105	10,764	10	-	-
1982	380,006	132	11,632	4	-	-
1983	404,468	149	10,563	7	-	-
1984	558,741	174	39,263	22	-	-
1985	702,460	174	41,334	23	-	-
1986	770,380	286	56,911	32	-	-
1987	1,418,796	480	102,751	45	-	-
1988	1,182,538	527	218,736	110	-	-
1989	2,418,299	548	930,986	153	-	-
1990	2,301,772	461	1,552,206	315	-	-
1991	1,778,419	389	1,656,231	365	174,158	237
1992	1,461,374	411	887,259	300	246,992	264
1993	1,213,476	323	1,661,046	326	1,140,365	1,262
1994	1,630,717	389	1,616,844	324	962,209	934
1995	2,925,340	413	1,356,878	339	1,092,713	490
1996	2,460,836	500	2,165,404	470	1,229,241	383
1997	4,266,629	683	2,893,826	759	1,614,542	728
1998	3,294,714	918	3,296,302	896	1,519,209	641
1999	4,185,403	1,068	3,269,013	774	1,252,780	488
2000	7,607,739	1,410	5,077,062	1,391	2,607,142	840
2001	5,128,539	1,178	4,391,654	1,387	2,784,147	1186
2002	3,271,747	1,142	3,370,046	925	3,858,757	1490
2003	3,575,674	1,078	3,968,588	714	4,594,985	1,837
2004	3,952,148	1,149	3,382,022	658	6,939,912	2,000
2005	4,228,068	1,131	2,447,449	521	6,002,029	1,287
2006	13,969,247	1,846	4,315,426	478	7,375,197	897
2007	15,361,173	2,267	6,469,978	464	9,676,420	779
2008	8,237,114	1,845	4,466,491	387	9,843,355	482
2009	4,797,891	1,711	3,005,554	251	6,058,497	249

資料來源：經濟部統計月報

經訂定「公民營事業申請聘僱外籍或僑居外國人辦法」。爾後，各部會也基於業務需要，紛紛訂定相關辦法，允許相關之外籍專技人士可以申請來台工作。至於基層人力部分，此階段是禁止外籍基層人力來台工作，而國人也因法令禁止而無法到其他國家工作。

### 1980 年代~1990 年代中期

此階段台灣對全球化的參與雖然仍以貨品貿易為主，但出口結構明顯改變。首先在美國貿易保護主義的壓力下，台幣被迫大幅升值，接著工資迅速上漲，土地價格飆升，台灣許多出口導向的傳統產業在生產成本急速上升之下，逐漸喪失國際競爭力，迅速移往中國大陸與東南亞。國內代之而起的是科技產業，尤其是資訊半導體產業。這種產業之間相互消長也反映在台灣出口產品的結構改變，根據財政部的統計，高勞勞力密集產品在出口所占比例由 1984 年的 47.0% 下降至 1996 年的 33.9%，高資本密集度與高技術密集度產品所占比例，則分別由 23.0% 與 18.3% 增加至 31.8% 與 39.7%（見表二）。反觀進口產品結構則出現高資本密集與高技術密集產品佔總進口比例下降，而勞力密集度上升的趨勢（見表三）。

在跨國投資方面，受到傳統產業外移影響，此階段對外投資的件數與金額皆大幅成長。由 1980 年的 17 件，金額 42.11 百萬美元，增加至 1990 年的 315 件，金額 1,552.21 百萬美元。即使 1991 年以後，對大陸投資資料另列，台灣對其他地區的投資仍呈現增加趨勢，直到 2000 年為止。同時，對大陸投資的件數與金額在 1997 年以前也是明顯增加，惟其數據常因申報不實而有所波動。另一方面，外人來台投資部分，在 1980 年至 1989 年之間大抵呈現增加趨勢，但在 1989 年至 1993 年之間則逐年遞減，直到 1994 年才又開始增加。

此階段台灣在全球化歷程中最大改變是引進外籍基層人力。隨著經濟成長，勞動力需求增加，台灣自 1970 年代起開始出現結構性人力短缺現象（李誠，1975）。到了 1980 年代中期，由於國內多項重大公共建設同時推動，基層勞動力需求大幅增加，而勞動供給方面卻因股市與大家樂盛行而相對降低，勞動供需失衡嚴重，出現全面性勞力短缺問題（吳惠林，1990）。因此，政府自 1989 年起逐漸開放外籍基層人力來台工作。如表四 所示，台灣外勞人數自開放引進以來一直呈現上升趨勢，直

表二：歷年我國出口貨品結構按投入要素密集度分類比例

單位：%

年別	出口 金額	勞力密集度			資本密集度			技術密集度		
		高	中	低	高	中	低	高	中	低
1982	100	42.7	30.8	21.9	26.9	45.4	27.6	18.3	32.6	49.1
1983	100	46.6	34.4	19.0	27.5	46.6	28.9	18.2	33.4	48.4
1984	100	47.0	35.4	17.5	23.0	48.7	28.3	18.3	34.0	47.7
1985	100	45.9	36.5	18.5	24.5	48.7	26.8	18.8	33.6	47.6
1986	100	47.0	36.9	16.0	22.9	49.4	27.7	18.4	33.7	47.9
1987	100	47.9	37.2	14.9	22.4	50.5	27.1	19.4	35.2	45.4
1988	100	46.3	36.8	16.9	23.5	51.5	25.0	22.6	36.9	42.6
1989	100	43.4	37.8	18.8	26.6	50.7	22.7	24.2	38.1	37.7
1990	100	41.0	38.3	20.7	28.9	50.5	20.5	26.7	38.6	34.7
1991	100	40.1	38.8	21.2	29.8	51.0	19.2	27.2	38.5	34.3
1992	100	39.2	40.3	20.5	29.3	53.0	17.7	29.5	38.5	32.0
1993	100	38.9	41.2	19.9	28.9	54.8	16.3	31.4	40.3	28.3
1994	100	38.7	39.8	21.5	31.0	55.0	14.0	32.5	42.0	25.6
1995	100	36.4	40.6	23.0	31.9	56.5	11.6	36.5	41.4	22.0
1996	100	33.9	43.6	22.5	31.8	57.5	10.8	39.7	38.9	21.4
1997	100	34.9	43.1	22.1	30.3	60.6	9.1	39.7	41.1	19.2
1998	100	34.3	44.4	21.3	29.3	62.3	8.4	41.1	40.5	18.4
1999	100	35.4	43.7	20.9	28.4	63.8	7.9	42.1	41.0	16.9
1990	100	41.0	38.3	20.7	28.9	50.5	20.5	26.7	38.6	34.7
1991	100	40.1	38.8	21.2	29.8	51.0	19.2	27.2	38.5	34.3
1992	100	39.2	40.3	20.5	29.3	53.0	17.7	29.5	38.5	32.0
1993	100	38.9	41.2	19.9	28.9	54.8	16.3	31.4	40.3	28.3
1994	100	38.7	39.8	21.5	31.0	55.0	14.0	32.5	42.0	25.6
1995	100	36.4	40.6	23.0	31.9	56.5	11.6	36.5	41.4	22.0
1996	100	33.9	43.6	22.5	31.8	57.4	10.8	39.7	38.9	21.4
1997	100	34.9	43.1	22.1	30.3	60.6	9.1	39.7	41.1	19.2
1998	100	34.98	39.95	25.07	25.68	66.34	7.97	40.85	40.78	18.37
1999	100	33.76	41.04	25.20	28.49	64.26	7.26	44.32	38.99	16.68
2000	100	31.64	43.05	25.32	32.97	60.86	6.17	48.05	37.33	14.62
2001	100	33.22	42.31	24.47	32.63	61.17	6.20	47.28	38.25	14.47
2002	100	33.89	41.71	24.40	35.88	58.52	5.60	48.28	38.40	13.32
2003	100	34.86	42.22	22.92	41.00	53.79	5.21	48.64	39.45	11.91
2004	100	34.60	43.46	21.95	47.60	48.07	4.33	50.56	39.31	10.13
2005	100	34.48	43.00	22.52	51.98	44.12	3.90	49.95	40.99	9.05
2006	100	34.08	43.82	22.10	56.25	40.20	3.55	51.83	39.99	8.19
2007	100	34.50	41.41	24.09	58.71	37.96	3.33	51.12	41.25	7.63
2008	100	34.43	39.80	25.76	59.08	37.61	3.31	49.41	43.50	7.08
2009	100	32.74	43.70	23.56	58.33	38.37	3.30	51.64	41.31	7.06

資料來源：財政部編印之中華民國台灣地區進出口貿易統計月報

表三：歷年我國進口貨品結構按投入要素密集度分類比例

單位：%

年別	進口 金額	勞力密集度			資本密集度			技術密集度		
		高	中	低	高	中	低	高	中	低
1982	100	31.0	14.8	54.2	55.4	27.0	17.6	61.5	17.3	21.2
1983	100	31.0	14.9	54.1	55.8	27.5	16.7	60.7	18.6	20.7
1984	100	32.7	17.0	50.3	52.1	30.9	16.9	57.5	21.1	21.4
1985	100	31.7	17.6	50.8	53.0	29.1	17.9	58.1	20.2	21.7
1986	100	34.5	19.2	46.3	48.6	34.9	16.5	55.5	24.0	20.5
1987	100	33.8	22.7	43.5	45.6	39.2	15.2	55.9	25.7	18.4
1988	100	30.5	29.0	40.5	42.7	43.6	13.7	60.5	23.2	16.3
1989	100	32.8	23.6	43.6	46.6	39.9	13.5	57.7	25.4	16.9
1990	100	33.2	23.3	43.6	46.4	39.8	13.8	57.5	25.8	16.6
1991	100	34.1	21.5	44.4	47.3	40.0	12.7	57.3	26.5	16.2
1992	100	34.0	23.1	42.9	46.1	41.6	12.3	56.5	27.4	16.1
1993	100	35.5	21.8	42.7	46.3	41.9	11.9	51.2	32.8	16.0
1994	100	37.3	21.4	41.3	45.0	42.9	12.1	50.0	33.9	16.1
1995	100	37.3	21.4	41.3	44.5	44.0	11.5	50.6	34.9	14.5
1996	100	37.9	21.5	40.6	43.4	44.1	12.4	50.9	34.0	15.1
1997	100	39.5	21.1	39.4	42.6	45.2	12.2	49.9	36.6	13.5
1998	100	38.9	23.9	37.3	40.5	47.3	12.2	51.5	35.8	12.7
1999	100	39.3	26.5	34.3	37.6	50.4	12.0	50.0	37.8	12.2
1990	100	40.9	24.7	34.4	37.7	50.4	11.9	48.3	41.5	10.2
1991	100	34.5	25.9	39.5	43.2	43.6	13.2	50.6	36.3	13.1
1992	100	32.2	26.2	41.6	45.4	43.9	11.7	51.7	35.9	12.4
1993	100	35.48	21.79	42.73	46.26	41.86	11.88	51.18	32.84	15.98
1994	100	37.26	21.44	41.31	44.96	42.95	12.09	50.03	33.90	16.06
1995	100	37.29	21.41	41.30	44.47	43.99	11.53	50.56	34.93	14.51
1996	100	37.92	21.52	40.56	43.44	44.13	12.43	50.93	33.99	15.08
1997	100	39.50	21.11	39.39	42.62	45.16	12.22	49.89	36.58	13.53
1998	100	36.14	36.09	27.76	40.00	51.52	8.48	40.91	49.82	9.27
1999	100	35.62	35.15	29.23	40.45	51.62	7.93	43.65	48.41	7.94
2000	100	34.32	35.66	30.02	43.27	49.73	7.01	45.65	47.97	6.38
2001	100	33.69	35.81	30.50	45.45	46.90	7.65	45.24	47.84	6.92
2002	100	31.83	37.37	30.79	46.37	45.87	7.75	45.86	47.32	6.82
2003	100	32.75	36.12	31.14	49.19	43.34	7.47	44.20	49.18	6.62
2004	100	34.24	34.08	31.68	49.12	43.17	7.72	41.38	52.66	5.95
2005	100	32.87	33.91	33.22	51.09	41.15	7.76	40.52	53.76	5.72
2006	100	30.88	34.23	34.90	52.87	38.86	8.28	39.84	54.95	5.21
2007	100	30.14	32.82	37.04	53.52	38.12	8.36	38.69	56.02	5.29
2008	100	26.89	29.50	43.61	56.12	35.36	8.52	35.70	59.00	5.30
2009	100	29.50	33.49	37.01	52.97	38.86	8.17	39.48	55.06	5.46

資料來源：財政部編印之中華民國台灣地區進出口貿易統計月報

表四：歷年外籍勞工在台人數

年別	外勞在台人數		重大公共 工 程	重大投資 製 造 業	看 護 工 或家庭幫 傭	其 他 (一般製造業 及營造業)
		不含看護工 與家庭幫傭				
1991	2,999	2,999	2,999	—	—	0
1992	15,924	15,255	6,463	—	669	8,792
1993	97,565	90,040	17,287	—	7,525	72,753
1994	151,989	138,531	28,241	—	13,458	110,290
1995	189,051	171,644	35,117	11,089	17,407	125,438
1996	236,555	206,300	39,696	28,891	30,255	137,713
1997	248,396	209,284	40,138	36,160	39,112	132,986
1998	270,620	217,252	44,702	49,718	53,368	122,832
1999	294,967	220,174	41,588	67,128	74,793	111,458
2000	326,515	220,184	32,572	65,916	106,331	121,696
2001	304,605	191,671	29,619	50,520	112,934	111,532
2002	303,684	182,973	21,191	47,900	120,711	113,882
2003	300,150	179,552	12,747	47,226	120,598	119,579
2004	314,034	182,967	7,763	44,261	131,067	130,943
2005	327,396	183,381	6,193	40,379	144,015	136,809
2006	338,755	184,970	5,884	36,915	153,785	142,171
2007	357,937	195,709	5,992	34,705	162,228	155,012
2008	365,060	196,633	4,467	28,762	168,427	163,404
2009	351,016	176,073	2,725	23,098	174,943	150,250

資料來源：勞委會職訓局

到 2000 年時因國內失業問題惡化，政府才採緊縮政策，使得在台外勞人數由 2000 年的 326,515 人減少為 2003 年的 300,150 人，其中，除了看護供貨家庭幫傭類人數持續增加外，其餘各類引進人數皆明顯減少。2003 年以後，隨著景氣復甦，廠商用需求增加，除外籍看護工與家庭幫傭人數仍持續成長之外，產業外勞人數也止跌回升。惟受到勞委會提高科技產業申請重投專案的門檻，並降低其外勞核配比例，並於 2007 年 10 月更宣布取消重大投資專案引進機制的影響，表中所列「重大投資製造業」人數逐年減少。另一方面，由於勞委會於 2006 年以定額方式重新開放 3K 產業特定製程申請外勞，故一般製造業外勞人數激增。至於重大公共工程外勞人數也因勞委會採緊縮政策而明顯減少。到了 2009 年，受到金融海嘯的影響，產業外勞人數再次減少。

### 1990 年代中期以後

時至 1990 年代中期，受到全球風潮影響，政府改採自由化經濟政策。尤其為能順利加入世界貿易組織（WTO），政府遂大幅降低關稅，撤除非關稅貿易障礙，導致進口快速增加。根據財政部統計，我國每年進口（含復進口）金額由 102,367.83 百萬美元增加至 2008 年的 240,444.37 百萬美元，其增加幅度大過同時其出口（含復出口）金額。

在出口方面，受到中國大陸經濟興起，市場需求增加，以及當地台商需要國內提供零組件與半成品，台灣的出口愈來愈朝此集中。根據陸委會的估算，台灣對中國大陸出口比重由 1996 年的 17.63% 增加至 2009 年的 30.48%。此外，高資本密集與高技術密集占出口的比例持續攀高，到了 2009 年時已分別高達 58.33% 與 51.64%。

不僅貨品出口越來越集中於中國大陸，對外投資部分也是如此。隨著政府進一步放寬對外匯管制，國人對外投資明顯增加，而對中國大陸投資金額更是由 1996 年的 1229.24 百萬美元增加至 2008 年的 9,843.36 百萬美元。另根據經濟部投審會的資料，1991 至 2009 年台灣對中國大陸投資累計 37,771 件，累計金額 82,703.05 百萬美元，佔全部對外投資的 58.08%。

不僅台灣對外投資結構改變，外人來台投資的產業別分佈也有所變化。根據經

濟部相關統計顯示，1990 年代之前我國外資近八成係對台投資製造業，但此狀況在 1990 年代以後幾乎是逐年減少，至 2000 年，外人在台投資製造業比重降至三成不到，2000 年以後則多在三成至五成間擺盪，2008 年以後又降至三成以下，與此同時，外商投資服務業比重幾近七成，此顯示外人投資標的已由製造業朝向服務業的長期趨勢。

受到產業外移的影響，此階段國人赴中國大陸就業人數激增。雖然截至目前為止，國內對於有多少台灣人民赴中國大陸就業仍無一可靠的統計數據，但根據林金明與辛炳隆（2007）的估算，其人數可能高達 33 萬人以上。另根據李宜等人（2009）的分析，我國赴大陸工作人是多集中於電子零組件製造業、皮革、毛皮及其製品製造業、批發零售業、電腦、通信及視聽電子產品製造業、金屬製品製造業等，這些產業多為台商赴大陸投資較高之產業，其中電子產業為我國當前主力產業之一，若以學歷來看，赴大陸工作者學歷在專科與大學以上者佔 58%，顯示國人赴大陸工作多屬於高學歷者。

在國人隨台商西進赴大陸工作，了解當地文化以及消費型態，並藉由工作與客戶交流建立當地人脈網絡後，其在大陸的就業機會（受聘於當地陸商或外商）隨之提高，大陸基於廣大市場競爭優勢，對專業人士的吸引力較台灣市場大，因此，許多外派至大陸的台籍員工會選擇繼續留在當地工作。依據林燦螢等人 2002 年「大陸台商人力供需運用研究」中發現，在大陸工作者只有四成在任務結束後回台灣工作，超過六成的受訪台籍員工預計在大陸工作 5 年以上，同時也有超過六成的受訪者表示在大陸工作期滿後計畫留在大陸發展，顯示大陸對我國人才的磁吸效應不容忽視。

相較於上述人才西進的活絡現象，外籍專業人士來台工作的情況明顯冷清許多。近幾年來，政府相關單位為提高產業競爭力，並解決企業人才短缺問題，透過放寬法令限制，提供租稅與費用補貼，甚至開放技術移民等方式，積極延攬外籍專業人士來台工作，惟其成效並不明顯。根據職訓局統計，在台工作之外籍專業人數雖然在 2006 年以前增加至 29,336 人，但之後逐年減少至 2009 年的 25,909 人。此外，在這些專業人士中，真正從事專門性及技術性工作者大約只有五成，其餘大多數是學校或補習班教師，以及藝術及演藝工作者。

綜言之，受到國際經貿環境與國內社經情勢的改變，我國在上述三個階段參與全球化的樣態也明顯不同。展望未來，雖然越來越多民間團體與專家學者對全球化的發展感到疑慮，甚至倡導全球化公民社會，亦即針對經濟全球化所帶來之不利影響，由國際組織（官方或非官方）或個別國家或團體建置全球性之社會規範，例如社會責任標準（SA8000）或公平貿易制度的推廣。雖然如此，全球化的風潮並未因此而緩和下來。相反的，受到 WTO 多邊談判受挫，各國紛紛改採區域經濟整合策略，亦即簽訂雙邊或區域貿易協定，使彼此能享有更低的出口關稅與障礙，以及更便利安全的跨國投資管道，並且藉由可以免除 WTO 最惠國待遇原則之適用，達到變相貿易保護的效果。

依據 WTO 之統計，自 GATT 時代至 2009 年 10 月 1 日止，共有 266 個區域貿易協定（RTA）或自由貿易協定（FTA）生效實施，且近年來發展迅速。自 2000 年至 2008 年間，每年約有 11~24 個 RTA/FTA 生效實施，這 9 年生效的 RTA/FTA 共計有 148 個，已超過前述總數的 1/2。面對這樣的風潮，台灣近幾年來也積極尋求與主要貿易伙伴簽訂自由貿易協定，而最近與中國大陸所簽訂的 ECFA 便是政府在這方面努力的初步成果。

雖然區域貿易協定或自由貿易協定所涉及的國家數目比較少，但參與國家必須承諾比加入 WTO 更自由化的貿易條件，包括更低的關稅、開放更多進口品項與服務業市場等。因此，其對台灣產生的影響絕不亞於加入 WTO。易言之，未來台灣對全球化的參與程度將有增無減，而政府能否妥善因應也越顯得重要。

### 三、全球化對就業與失業之影響

貨品貿易一直是台灣參與全球化的最主要途徑，而其對台灣就業與失業的影響，決定於進出口相對數量與產品結構。在 1980 年代以前，由於出口的大多是勞力密集產品，不僅為我國締造驚人的經濟成長，也創造大量就業機會。根據梁國樹（1979）的研究，貿易輸出所直接或間接創造的就業佔就業總數的比例在 1966 年達 23%，1971 年達 31%；若僅就製造業而言，貿易輸出所直接或間接創造的就業佔就業總數的比例在這二年更分別高達 56% 與 54%。反觀進口數量不僅少於出口，而且進口的大多是國內原本就無生產，或者是用來加工生產的原物料或半成品，其資本

密集度與技術密集度皆相對較高，對國內就業機會的負面影響較小。因此，此階段的貨品貿易對台灣就業市場是有利的。

到了1980年代中期以後，由於出口產品結構改變，高勞力密集產品所占比例降低，代之而起的是高資本密集與高技術密集，出口的就業效果降低。根據張萃貞（2003）的分析，在1991年至2001年，我國出口誘發之就業人數佔總就業人數的比例大約介於25.3%至28.9%，略低於上述1971年的比例，而每1百萬元出口之就業誘發人數，則由1.21千人一路跌至0.64千人。另一方面，進口數量增加，而且勞力密集度提高，對台灣就業機會的排擠效應可能會增加。惟從國內失業率仍長期維持超低水準的情況來看，貨品貿易對台灣整體就業機會的創造仍是有利的，而這種效果即使是簽訂ECFA之後依然存在。根據中華經濟研究院與致理技術學院的模擬分析，兩岸簽訂ECFA雖會減少台灣某些產業的就業機會，但整體就業機會還是增加。

既然貨品貿易可以增加國人整體就業機會，為何仍有不少專家學者與勞工團體擔心國內失業問題會因此而惡化？究其原因，主要是台灣的失業率自1996年起開始上升，由前一年的1.79%上升至2.60%，並且一路向上攀升。由於當年國內經濟成長率仍有5.7%，若以過去經驗值來看，5.7%經濟成長率所對應的失業率絕對低於2%，表示此階段失業問題惡化並非肇因於經濟不景氣。此外，根據行政院主計處的調查，1996年國內因工作場所歇業或業務緊縮而失業的人數有6萬8千人，而前一年因相同原因而失業人數只有2萬9千人，增加人數多達近4萬人。此外，主計處的調查結果也顯示當年失業率平均失業週數由前一年的17.20週增加為20.45週，並且開始呈現明顯增加趨勢。時至今日，雖然金融海嘯所引發的經濟不景氣，是造成當前失業問題惡化的主要因素，但絕非唯一因素，因為在2003年至2006年間儘管國內經濟景氣已擺脫美國網路泡沫化的衝擊而趨於平穩，失業率仍將近4%，無法回到過去低於2%的水準。

根據辛炳隆（2001）與辛炳隆、吳秀玲（2002）的分析，造成上述國內失業問題惡化原因與全球化的影響，以及政府在產業政策方面的因應策略有關。長期以來，我國產業政策一直是採重點輔導的方式，亦即由政府相關部門根據國際市場需求與

國內所具有的比較優勢，選擇特定產業不僅給予租稅金融優惠，甚至連相關基礎研究與技術移轉都是由政府出資成立的研究機構負責進行，而對於未被選擇的產業所提供的協助則相對有限。在此政策下，我國產業結構調整是採「水平升級」的方式進行，亦即由 A 產業移向 B 產業，或許 B 產業的平均技術密集度較 A 產業高，但基本上我國所生產的都是這類產業技術層次較低的部分。至於一般先進國家所採行的「垂直升級」方式，亦即在相同產業提高技術層次與產品附加價值，則在我國並不常見。雖然「水平升級」的產業結構調整可使我國產業因在國際市場掌握商機而快速成長，但國內勞工卻可能因新舊產業差異性過大而發生結構性失業。

若以相對產值變化為指標，上述水平升級式的產業結構轉型早在 1970 年代與 1980 年代就已經出現，但那時新舊產業都屬傳統勞力密集產業，勞工跨業工作的技術門檻不高，並未造成結構性失業問題。但自 1990 年代起，面對全球化競爭，國內傳統產業因勞動成本優勢不及中國大陸與其他新興國家，而喪失出口競爭力時，政府並非協助這些產業提升產品附加價值，而是改以資訊電子、通信、光電等高科技產業列為重點輔導對象，由於這些產業資本密集度較傳統製造業高，相同產出水準所能創造出來的就業機會相對減少，而其所需職能也非傳統產業所釋放出來勞工可以在短時間內養成，再加上當時傳統產業所釋放出來的勞動力以中高齡、低教育程度者居多，學習能力較低。因此，即使這些產業可以成為我國出口的新主力產品，在產出面的成長足以彌補傳統製造業的衰退，使經濟成長率得以持續上升，但仍無法避免產業結構調整所帶來的失業風險。

所幸經濟長期成長所帶動民眾消費能力增加，使得國內服務業大幅成長，吸納不少由傳統產業所釋放出來的勞動力，故國內失業率並未明顯上升。到了 1990 年代中期，我國產業政策「重科技、輕傳產」的趨勢益加明顯，部分傳統產業在無法獲得政府資源協助的情況下，轉往中國大陸發展。由於這些產業關聯效果大，會造成相關產業外移之連鎖效應，導致國內關廠歇業的廠商家數激增。再加上國內服務業成長幅度縮小，對勞動力的吸納逐漸呈現飽和，國內失業問題便開始浮現。

除了產業結構調整的影響之外，服務業就業門檻提高是造成台灣失業問題結構化的另一重要因素。長期以來，服務業的發展不僅為台灣創造大量就業機會，也成

為就業市場的穩定機制。根據行政院主計處的統計資料，當經濟成長率上升時，服務業就業人數所占的比例則下降；反之當經濟成長率下降時，服務業就業人數所占比例則上升。此現象反映當經濟不景氣時，工業部門被迫釋出勞動力，其中有部分勞工就轉向服務業就業，故其就業比例上升；而當景氣復甦時，這些勞工又移回工業部門，致服務業就業比例下降。

台灣的服務業之所以能扮演上述吞吐的角色，主要緣於二項因素。第一項因素是多數服務業的就業市場正式化程度較低，<sup>1</sup>較不受景氣影響，而且轉業者所面臨的進入障礙也較低。第二項因素是過去國內金融業公營比例極高，故其僱用人數較不易因景氣波動而調整。然而自 1990 年代起，外資經營的服務業家數增加，帶來新的經營模式，包括服務流程自動化、電子化，以及服務據點規模逐漸擴大，導致這些產業的就業市場正式化程度增加，進入障礙也日益明顯。另一方面，對就業人員素質要求的提高，也不利於其他產業失業者之轉入。再者，為了遵守服務業貿易總協定（GATS）的國民待遇原則，政府無法再像從前一樣保護國內公營的金融業。為提升其競爭力，以因應外資企業的挑戰，政府便著手進行公營事業民營化。民營化之後，新的管理階層將秉持利潤極大化的原則來經營公營企業，因此，一旦經濟不景氣，這些企業不但無法吸納其他失業勞工，反而會資遣原有勞工。凡此種種都會將低服務業在就業市場的穩定機制，提高全球化所帶來的失業風險。

#### 四、全球化對就業型態的影響

受到全球化的影響，許多國家部分工時、定期契約與派遣勞動等非典型就業型態快速興起，其佔總就業人數的比例有些甚至超過四成以上。這些非典型就業者的勞動條件與就業穩定度明顯偏低，甚至無法跟一般典型勞動者享受相同的勞動權益與社會福利保障。因此，國際勞工組織、許多民間團體與專家學者皆視其為全球化的惡果，時時呼籲各國政府應正視此問題，並積極研擬因應對策。

反觀我國過去雖然有些廠商會使用部分工時勞動，但比例不高。根據行政院主計處調查，在 1979 年至 1998 年間，國內受私人雇用之部分工時者人數大約是在 12

---

<sup>1</sup>所謂就業市場的正式化程度一般都以薪資受雇者占總就業者的比例來衡量。比例愈高，表示正式化程度愈高，轉業者進入的障礙也愈高。

萬人至 34 萬人間上下波動，而其占總受私人僱用者之比例則是介於 3%至 7%之間，遠低於大多數 OECD 國家<sup>2</sup>。

在定期契約部分，由於調查資料較不完整，很難精確知道其人數與所占比例。根據李誠等人(2000)利用薪資與生產力統計年報資料所做的分析，在 1975 至 1992 年間，除了商業與金融保險不動產業及工商服務之外，其餘各產業臨時員工人數及占總受僱員工人數的比例皆明顯下降。此外，其利用歷次工商普查報告資料的分析結果也顯示，國內定期契約工相對規模逐漸縮小的趨勢。就全體受調查的產業而言，1981 年工商普查所統計之臨時員工人數超過 60 萬人，約占總受僱員工的 15.93%，而 1996 年所統計的人數則不到 30 萬人，所占比例亦僅剩下 5%。

在派遣勞動方面，早期國內有關的統計資料更是有限。根據行政院勞委會於 1995 年所進行之「民營事業單位僱用中高齡勞工及派遣人力調查」，在當年 12 月時，國內有使用派遣勞動之民營事業單位僅占 4.11%，所使用的人數約有 62601 人，其中以專業人員 19227 人居首，其餘依次為售貨員及展售說明人員 17363 人，技術 7285 人，服務工作人員 6874 人，技術工 4320 人，助理專業人員 2841 人，體力工 1920 人，作業員 1406 人，而事務工作人員人數最少，僅有 1365 人。

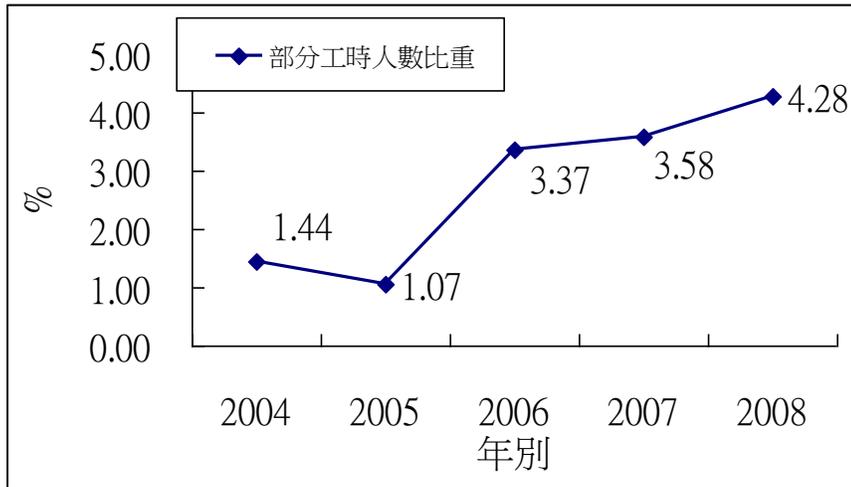
綜合上述次級資料分析，過去我國非典型就業型態並不常見，其人數佔總就業人數比例也很低，並未出現全球化引發非典型就業風潮的問題。惟近幾年來，政府相關單位所發布的幾項調查結果顯示情況似乎有所改變。根據行政院主計處人力運用調查資料，若以工作 35 小時以下作為認定部分工時工作者的標準，則其佔全體就業者的比例由 2005 年的 1.07%增加至 2008 年的 4.28%(見圖一)；若以 40 小時以下為認定標準，則 2008 年所占比例為 7.40%，高於 1990 年代的比例。

另根據薪資與生產力統計調查資料，就整體趨勢觀察，2000~2007 年工業及服務業臨時員工人數占總受僱員工人數的比例呈逐年上升趨勢，由 2000 年的 2.11%逐年微幅增加，2007 年達 3.40%，增加 1.29 個百分點；而 2008、2009 年臨時員工人數占總受僱員工人數的比例則呈微幅下滑，可能是受到全球金融海嘯的影響，企業在面對景氣衰退時，會先針對臨時員工進行解僱，故導致臨時員工的占比

---

<sup>2</sup> 根據主計處當時的定義，凡每週工作四十小時(含)以下者為部份工時者。

微幅下滑。



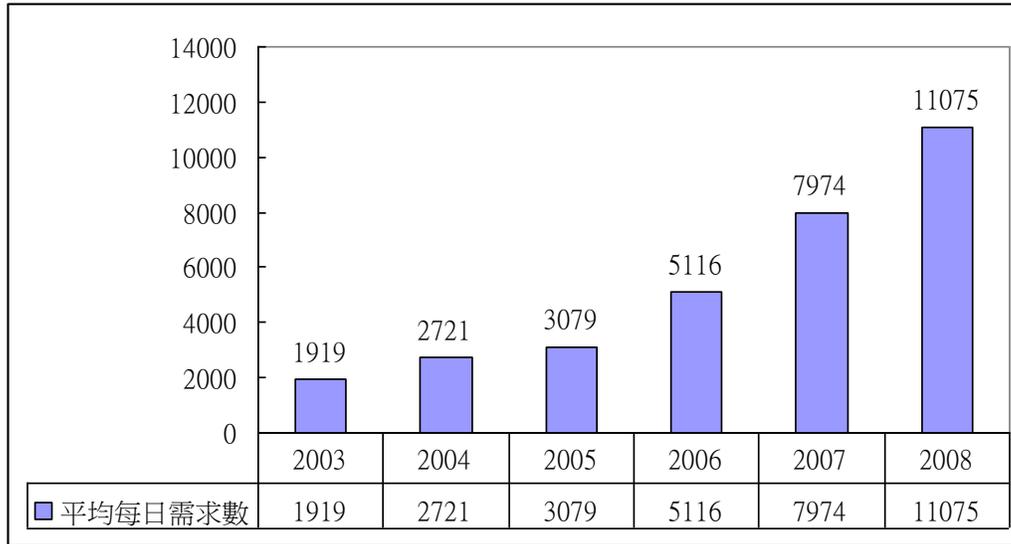
資料來源：行政院主計處

圖一：部分工時（35 小時以下）就業者所占比例

在勞動派遣方面，依據勞委會於 95 年發佈之「事業單位使用派遣勞工概況」調查結果，在回收 9,264 家之樣本中，有使用派遣勞工的事業單位計 729 家，占回收樣本之 7.9%。其中，公營事業單位使用派遣勞工之比率為 41.2%，民營事業單位為 7.3%。就部門別觀察，工業部門有使用者為 8.3%、服務業部門為 7.4%。各大行業廠商使用派遣勞工以金融保險業最多（28%），其次為水電燃氣業（23.2%），醫療保健服務業（23%）再次之。另外，從行政院主計處 95 年工商及服務業普查資料中，發現有使用派遣勞工的廠商家數為 7,792 家，平均每月使用派遣人數 11 萬 4,506 人，占僱用員工之 1.68%，全年派遣費用支出近 260 億元，占各項支出 0.06%，其中以製造業使用 4 萬 7,065 人居冠。

上述兩項調查是從企業端調查企業使用勞動派遣的情況，而行政院主計處公佈的「人力運用調查」則可從家戶端了解目前勞工從事派遣工作的狀態。從 98 年 5 月的調查資料可以發現，從事部分時間、臨時性或人力派遣工作者計 68 萬 7 千人，占全體就業者之 6.71%，較 97 年增加 3 萬 7 千人或 0.47 個百分點（見表 2-6）。其中部分時間工作者 36 萬 8 千人，臨時性或人力派遣工作者 51 萬 7 千人，各占全體就業者之 3.60% 與 5.04%，較上年分別增加 5 萬 7 千人與 1 萬 9 千人或 0.62 個百分點與 0.26 個百分點。

除了上述由政府相關單位所進行的調查之外，104 派遣工作銀行曾於 2008 年 10 月針對其會員企業資料進行統計，發現平均每日的派遣職缺數為 11,075 個（如圖二），較 2003 年平均每日之需求數 1919 成長近 6 倍，而相對於 2007 年的 7974，亦有 140% 的漲幅，顯示近年來企業僱用派遣勞工之意願大幅增加。

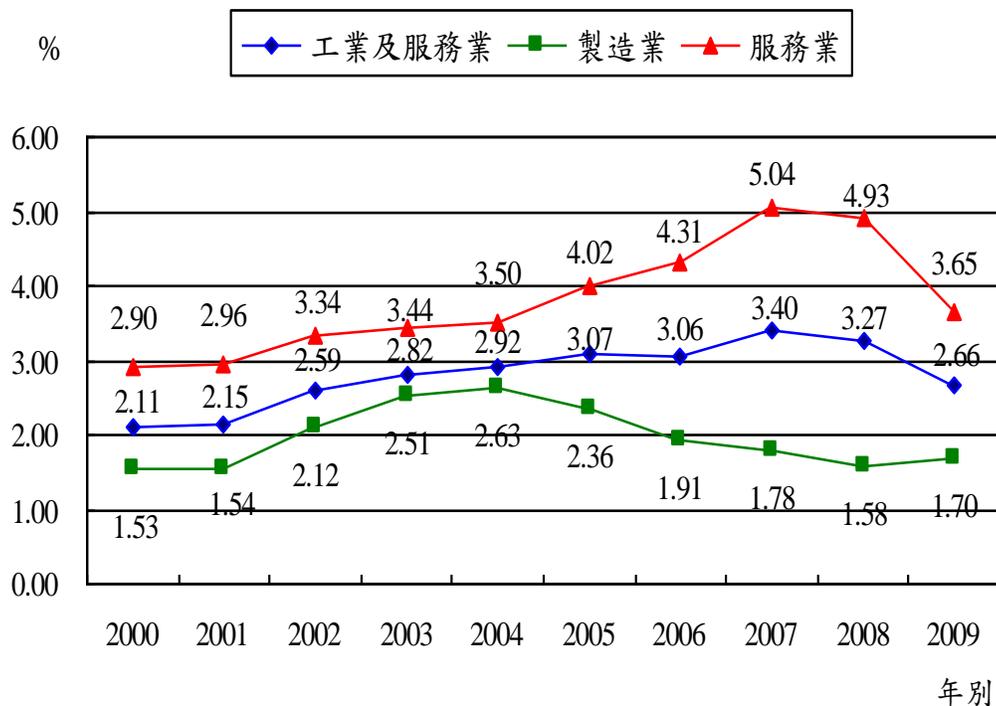


資料來源：104 人力銀行

圖二 2003~2008 年派遣職缺需求數

由上述較新統計資料可以看出我國非典型就業型態已越來越普遍。雖然從其他國家經驗或本土觀察，全球化絕對與此發展有關，但不是唯一的因素。事實上，非典型就業人數在許多與全球化無直接關聯的產業也快速成長。以派遣勞動為例，上述 104 人力銀行資料顯示，2008 年派遣需求最高的是「金融機構及其相關業」占 28.0%，其次依序是「半導體業」與「保險業」的 7.7% 及 5.7%；而相較於 2007 年的需求數，2008 年派遣需求成長最多的產業分別為「電信及通訊相關業」的 194.7%、「保險業」的 171.2% 以及「金融機構及其相關業」的 153.1%。由於金融業與保險業皆屬內需產業，其業者使用派遣勞動的主要動機應該不是為了因應全球化競爭。

再以臨時員工佔僱用人數的比例來看，如圖三所示，在 2000 年至 2009 年間服務業不僅比例高於製造業，而且上升幅度也比較大。因此，若將國內近幾年來非典型就業型態的興起完全歸因於全球化的影響，將過於簡化問題的真相，甚至誤導政府因應措施之擬定。



資料來源：行政院主計處，薪資與生產力統計月報

圖三 歷年各業別臨時員工人數占受僱員工人數比重

## 五、全球化對勞動所得的影響

全球化對勞動所得的影響不僅是各國政府所關注的政策議題，也一直是國內外學者研究分析的學術議題，而其探討的主要焦點是所得分配的變動，並非勞動所得的絕對水準。根據新古典經濟理論，在市場價格機制能夠健全運作的前提下，全球化可以使各國基於比較利益原則將生產要素集中生產在國際市場上具相對優勢的產品，如此雖可提高各國生產資源配置效率，增加經濟總利得，但全球化的益處並非均需於全體國民，而是由參與具相對優勢產品之生產活動者所享有，至於參與其他生產活動者則可能反而受害，而這也是許多人將所得分配惡化歸因於全球化的主要理由。

儘管全球化會改變不同生產活動者之間的所得差距，但其對整體所得分配的影響仍須視不同生產活動者在全球化之前的相對所得與相對人數而定。一般來說，若參與具相對優勢產品之生產活動者在的所得全球化之前得較其他生產活動者低，且

人數較多，則全球化不僅不會使整體所得分配惡化，反而會有平均化的效果。由於各國的秉賦差異是決定相對優勢產品種類與參與人數的關鍵因素，故全球化對各國所得分配的影響將隨其秉賦之相對優勢不同而有差異。此外，由於一個國家的稟賦與相對優勢會隨經濟發展而改變，故全球化對所得分配的影響也會因經濟發展階段而不同。

除秉賦之相對優勢之外，各國國內經濟自由度高低也會左右全球化對所得分配的影響，上述新古典經濟理論的推論是以市場價格機能健全運作為假設前提，而此假設未必適用於所有參與全球化的國家，例如若干開發中國家為吸引外來資金，刻意壓低工資與勞動條件，並且透過政商勾結由少數特權階級獨享全球化的利益。此外，全球化所帶來的高度不確定性也常使民眾在資訊不充分的情況下進行經濟決策，而這也會阻礙市場價格機能的健全運作，凡此種種，皆可能導致全球化對所得分配的實際影響偏離新古典經濟理論的預期。

綜言之，全球化對一個國家所得分配的影響並非一成不變，更非純然理論所能預判。因此，部分專家學者便以實証分析方法來檢驗全球化對所得分配的影響，惟其結果仍不一致。例如 Bourguignon 和 Morrision (2002) 利用是各國的歷史資料分析 1820 年至 1992 年國際之所得分配情況，發現二次世界大戰以後，當全球貿易逐漸活絡，所得並未隨之惡化。Beyer, Rojas 和 Vergara (1999) 發現開放貿易造成智利技術與非技術勞工工資差異擴大，而 Harrisin 和 Hanson (1999) 則發現開放貿易會縮小工資差異。在跨國投資方面，Malher. Jesuit 和 Roscoe(1999)等學者利用已開發國家之橫剖面資料進行分析發現外人投資對各國所得不均度並無顯著影響。

除上述以歐美國家為對象進行的實証研究之外，韓國學者 Mah 亦曾利用 1975 至 1995 年的年資料分析這段期間韓國經濟開放對其所得的分配的影響。作者以基尼係數為所得的分配的衡量指標，而經濟開放的衡量指標則有貿易依存度<sup>3</sup>、進口佔 GDP 的比例與外人投資佔 GDP 的比例。其迴歸結果顯示所有經濟開放指標的估計係數皆不顯著，表示全球化並不影響韓國的所得分配。

---

<sup>3</sup> 貿易依存度係出口與進口總和占 GDP 的比例。

相較於其他開發中國家，我國參與全球化的時程較早，故對於全球化對所得分配的影響也較為關注。由於 1980 年代中期以前，我國參與全球化的主要模式是對外貿易，對外投資或外人來台投資金額很少，而在各種所得來源中，勞動所得所佔比例相對較高，因此，既有相關文獻大都聚焦在出口貿易對勞動所得分配的影響。其中，梁國樹(1979)利用基尼係數與製造業實質工資率等時間數列資料說明 1980 年代以前我國輸出貿易型態不僅符合比較利益原則，亦吸引大量勞工由收入較低的農業部門轉向工資較高的製造業部門，進而促使所得分配更趨平均。朱雲鵬（2001）亦曾利用 1976 年至 1996 年的年資料分析勞力密集產業出口對國內技術與非技術工工資差異的影響，其迴歸結果顯示勞力密集出口產品佔總出口比例愈高，技術工與非技術工工資差距愈小。

雖然上述文獻皆指出出口貿易對我國所得分配有平均化效果，惟隨著出口結構與參與全球化模式改變，此結論未必仍然適用。如前面所言，我國出口貨品之勞力密集度已逐漸降低，而資本密集度與技術密集度則逐漸上升。此外，自 1980 年代起，不論是對外投資或外人來台投資的件數與金額皆明顯上升，尤其是近幾年對大陸投資金額遽增，表示資本跨國移動亦成為我國參與全球化的另一種模式。不論是出口結構或對外投資增加，其對國內勞動市場皆可能產生不良影響，包括產業結構轉型所引發的結構性失業，以及對外投資導致就業機會流失等。此外，為因應全球化競爭，企業對部分工時、定期契約工、派遣勞動等非典型僱用勞動力的需求增加，而勞工也迫於失業壓力對非典型僱用的接受度提高。根據國外經驗，非典型僱用的興起雖有助於解決失業問題，但也可能產生「新工作貧窮」(New Working Poor) 的問題。因此，隨著我國參與全球化模式改變，其對所得分配的影響是否會由正轉負確實堪憂。事實上，根據辛炳隆（2003）的實證分析，在 1991 年至 2002 年期間，對中國大陸投資，以及外人來投資對台灣所得分配都有不均化效果。至於進出口貿易的影響則是進口對所得分配有平均化效果，出口則無影響。

## 六、勞動政策對全球化的因應

面對全球化對勞動市場的衝擊，許多國家採行各種不同因應措施。其中，以北歐國家的「彈性安全」模式最受認同，其內涵包括三方面：鬆綁勞動法令、強化社

會安全機制、實施積極性勞動市場政策。其中，積極性勞動市場政策的基本精神是以促進就業來解決失業問題，而不只是依靠發放津貼之類的消極措施。此模式的政策邏輯是一方面透過法令鬆綁來提升企業國際競爭力，另一方面透過強化社會安全機制與實施積極勞動市場政策來減緩勞工在彈性化過程所面臨的失業風險，並提高失業時的生活保障。

基本上，我國在面對全球化衝擊時，雖然也是以「彈性安全」的政策邏輯作為規劃各項因應措施之準則，但在勞工法令鬆綁方面是相對保留，不僅既有主要法令沒有鬆綁，還制訂「大量解雇勞工保護法」，限縮企業對解雇員工的主導權。究其原因，主要是北歐國家在鬆綁勞工法令之前，是先經過勞資對話取得共識，而我國並無此條件。過去受到政策的影響，台灣工會力量薄弱，勞資集體協商的空間與條件皆十分不足。儘管近幾年來政府積極發展集體勞資關係，推動各種社會對話，但要勞資雙方就勞工法令鬆綁取得共識幾乎是不可能，而政府主管機關的主導力量與意願也因全球化的影響而降低。因此，勞工法令的鬆綁就一直停留在政策辯論的層次。

另一個可能原因則是台灣勞動市場現有彈性機制，已足以因應全球化的衝擊，故無須進一步鬆綁相關勞工法令。根據李誠（2007）的研究，如依勞工法令來衡量台灣的勞動市場彈性，台灣屬低彈性、高保障國家，但如以勞動市場的實際運作來衡量台灣勞動市場彈性，則雖然無法做國際性的比較，但台灣勞動市場彈性在過去25年都一直在提升中，而且此彈性的波動是受經濟因素的影響，只有少數幾個指標，如工資彈性，則是受基本工資的調整與就業保險法之通過所影響。

強化社會安全機制是政府著力較深的因應策略，而其具體措施是開辦就業保險、實施勞工退休金新制，以及推動勞保老年給付年金化。有鑑於國內失業問題惡化，我國已自1999年起開辦失業給付，並於2002年公告實施就業保險法，其目的是希望對失業勞工提供必要的生活保障，並藉由與就業服務、職業訓練的結合，協助其儘早就業。除了失業給付之外，政府也對失業者提供子女教育補助、健保保費補助等。

全球化所引發的失業風險增加與勞動待遇下降，勢必會降低勞工工作期間的儲蓄能力，而這將嚴重危及其未來退休之後的經濟安全。對此，政府已經將勞基法退

退休金改制為可攜帶性的個人帳戶制，並強制雇主提撥率不可低於 6%，除確保數勞工退休之後可以領有退休金之外，其退休金權益也不會因轉換工作而有損失。另一面，為解決原有一次給付保障不足的問題，政府已將勞保老年給付改為年金制，未來工作滿 40 年的勞工退休之後，所領取的勞工退休金與勞保老年給付將可以達到退休前薪資的六成至七成。

經過政府這幾年來的努力，我國整體社會安全機制雖然已經大幅改善，但仍有部分勞工無法納入社會安全網，或者只能享有部分措施。例如受僱於四人以下企業的勞工因欠缺強制加保規定，可能就無法成為勞保被保險人，進而凡是以勞保加保身份為條件的社會福利措施都無法使其受惠。又如自營作業者與小型企業的雇主，雖然他們不具法律上所稱「勞工」身份，但他們與一般勞工同樣會面臨失業風險，承受失業的能力也一樣不足，卻無法加入就業保險。再者，雖然既有法令並未排除非典型受僱者適用各種社會保險與勞工退休金條例，但因為雇主不守法，而且用以保障其法定權益的工具不足，實際上仍有許多非典型受僱者無法享有勞健保、勞工退休金，甚至連基本工資的保障都沒有。這些都是政府應積極面對、解決的問題。

為強化社會安全機制，過去幾年投入社會福利的政府預算大幅增加，而這也引起國內部分人士對社會福利過多，會阻礙經濟發展的依賴。這些人士大都以新古典經濟成長模型為理論根據，強調勞動供給數量增加與物質資本累積是造成經濟成長的兩大動力，而社會福利對工作意願與投資意願都會有不利影響。儘管新古典經濟成長理論在 1980 年代以前被許多經濟學者或各國財經首長奉為圭臬，但隨著產業科技進步，與知識經濟時代的來臨，該理論因無法解釋各國經濟成長的差異而逐漸受到質疑，繼之而起的是「內生成長理論」，其特點在於強調對經濟成長最具影響力的並非勞動數量或物質資本，而是人力資源的品質。因此，凡是能夠改善人力素質的各種活動皆可視為有益經濟發展的投資行為。

內生成長理論不僅清楚解釋造成後工業時代各國經濟成長差異的原因，更可做為融合社會福利與經濟發展的理論基礎，因為依此理論，過去被視為消費支出的失業給付、健康保險、托兒與托老補助等社會福利皆可因有助於改善人力資源品質而被視為社會投資。以失業給付為例，其可以改善人力品質的途徑除了要求領取給付

者接受就業輔導與職業訓練外，尚可藉由降低失業者經濟壓力，使其能從容找到更能提高自己勞務價值的工作。又如托兒與托老補助使婦女安心留在職場工作，繼續累積人力資本，而健康保險則可藉由改善健康狀況來提升人力品質。易言之，在內生成長模型架構下，社會福利不再必然是單純的消費支出，而可能成為有助於經濟發展的社會投資。

與內生成長理論有關的社會資本理論亦可被用來說明社會福利可發揮的投資功能。該理論強調「社會資本」是影響一個國家競爭力與經濟成長的關鍵因素，而信任、共同價值的建立、社會規範與公民參與皆可視為社會資本的一環。依此理論，社會福利可以經由所得重分配，化解產業科技化與資訊化所帶來「贏者圈」縮小現象，促進經濟強勢者與弱勢者之間的相互信任，故可視為對社會資本的投資。易言之，設計良好的社會福利不僅不會排擠經濟發展，二者甚至可以形成良性循環。

在積極性勞動市場政策方面，有鑑於國內失業問題日益嚴重，而原有就業安全體系又不甚周延，政府近幾年來依循大多數 OECD 國家的模式，大量投入經費推動各種積極性勞動市場政策。其中較受矚目者包括為創造就業機會所實施的公共就業措施（含對民間企業的薪資補貼），以及職業訓練體系的改革，包括增加訓練容量、調整公立職訓機構的功能、以及擴大對企業辦理職業訓練的補貼等。雖然，相較於 OECD 國家，我國在這方面的支出規模偏低，但仍招致部分專家學者及媒體批評是浪費資源，尤其是對公共就業措施的批評最為嚴厲。

事實上，各種公共就業方案，其原意是希望藉由工作與福利的結合，積極開發弱勢族群之勞務價值，使其在接受福利的同時亦能回饋社會。然而，由於執行者欠缺正確觀念，誤將其視為短期救濟措施，不僅未認真規劃可以提升就業能力之工作內容，甚至連是否按時上工亦未確實督導，而使此項措施真的淪為「只救貧，不除貧」之消費性福利。因此，若要發揮這些方案應有之正面功能，為政者除應調整政策基調，重新規劃工作內涵，重視其對勞工個人人力資本的累積與未來整體經濟發展的影響，包括檢視其能否提高勞工未來的可僱用能力，降低其職場疏離感，而不應只著重於其所創造出就業機會的多寡。

在職業訓練方面，雖然政府投入許多資源，但長期以來，我國職業訓練最大的

問題就是勞工參訓意願與企業辦訓意願皆偏低。即使政府近幾年來提供許多誘因，但問題並未獲得改善。根據政府相關單位與專家學者的調查，國內中大型企業辦訓意願與能力都優於小型企業，而教育程度較高的勞工參訓意願也明顯高於低教育程度者。在這種情況下，過去政府所投入職訓資源的受惠者大多是大中型企業與高教育程度的勞工。因此，如果無法加強弱勢勞工與中小企業對職業訓練的重視，則政府投入再多的職訓資源，也無法幫助到真正需要幫助的人，反而會造成所得分配的惡化。

## 七、結語

長期以來，台灣對全球化的參與未曾中斷，而過去藉由貨品貿易與外人來台投資，不僅促使台灣經濟快速成長，更創造大量就業機會，使台灣成為全球化的受益者。然而，隨著國際經貿環境與國內社經情勢的改變，台灣參與全球化樣態隨之調整，而其對勞動市場雖然仍有許多正面影響，但也出現若干令人疑慮之處，包括失業問題結構化、非典型就業型態的興起、以及所得分配的惡化。針對這些可能之全面化之惡果，政府在強化社會安全機制與推動積極性勞動市場政策方面已多所著墨，但仍有不少需要改進之處。此外，隨著在台外勞人數的增加，其勞動權益的保護也成為政府因應全球化衝擊的重要議題。

展望未來，隨著區域經濟整合的風潮高漲，全球化對各國的影響將有增無減。雖然國內部分民間團體與專家學者反對當前全球化的發展趨勢，但以台灣的經濟規模與產業發展現況來看，勢必無法自外於全球化的趨勢。尤其在簽訂 ECFA 之後，台灣對全球化的參與勢必會大幅增加。因此，如何善用全球化的機制來改善國民生活，可能是台灣執政者唯一的選擇。

## 參考文獻：

1. 辛炳隆 (2001),「當前失業問題成因之探討」,當前失業問題研討會,中研院社會問題研究推動委員會主辦,2001年3月
2. 辛炳隆、吳秀玲 (2002):《對當前台灣失業問題之因應對策》,行政院研考會委託研究報告。
3. 李誠 (1975):〈台灣現階段勞動短缺之研究〉,《台灣人力資源論文集》,聯經出版社,153-192頁。
4. 李誠 (2007):〈高保障、低彈性的台灣勞動市場:法律的幻象〉,《台灣經濟論衡》,第5卷,第9期,70-89頁。
5. 李誠、辛炳隆、成之約 (2000):《勞動市場彈性化與非典型僱用》,行政院勞委會委託研究報告。
6. 李宜、李誠、辛炳隆、王素彎 (2009):《國際人口移動對我國勞動市場及經社發展之影響與因應對策》,行政院經建會委託研究報告。
7. 吳惠林 (1991):〈勞力短缺與外籍勞工問題〉,《台灣經濟研究論叢》,第三輯台灣勞動市場,中華經濟研究院出版,25-51頁。
8. 林金明、辛炳隆 (2007):台灣人民赴中國大陸就業人數之推估,未發表。
9. 張萃貞 (2003):〈台灣地區商品出口對經濟發展之影響〉,《經濟研究》,第3期,87-107頁。
10. 梁國樹 (1979):〈台灣輸出擴張的就業與分配效果〉,中研院經濟研究所「台灣人力資源會議」論文。台北,南港。
11. 瞿宛文 (2000):〈全球化與後進國之經濟發展〉,《台灣社會研究季刊》,第37期,91-117頁。
12. Bourguignin, Francois & Christian Morrisson(2002).“Intequality among world citizens: 1820-1992”, American Economic Review, 92(4), 727-744.
13. Byer, H., Rojas, p.&Vergara, R.(1999).“Trade liberalization and wage inequality”, Journal of Development Economics, 59(1), 103-123.

14. Chu, Yun-Peng (朱雲鵬) (2001) "Equalization Effect of the Expansion of Labor-Intensive Exports: the Case of Taiwan", *The Developing Economics*, 34(3), 235-66.
15. Harrison, A. & Hanson, G. (1999) "Who gains from trade reform? Some remaining puzzles", *Journal of Development Economics*, 59(1), 125-154.
16. Mahler, V.A., Jesuit, P.K., & Roscoe, P.D. (1999) "Exploring the impact of trade and investment on income inequality." *Comparative Political Studies*, 32(3), 363-395.