

# 弱勢團體的問題與對策

吳忠吉\*

## 壹、前言

「老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養。」是大同世界的意境，也是社會經濟活動的理想。在民主政治與市場經濟制度下，少數族群或低所得者，無力導引政策走向與競爭經濟資源，形成政治與經濟的弱勢族群。同時，因文化差異，亦有少數族群，受到社會的歧視與不公平的對待。

從勞動就業與經濟生活關係而言，先有工作能力，再有工作意願後，便可進入就業市場尋求工作，以提供勞動換取生活資源。然而交易對象的機關或企業，也需有新添或出缺的工作機會，才能吸納尋職的勞工。市場上，有了求職的勞工，亦有了職缺的求才企業，但相互的遇合卻有資訊障礙、年齡限制、性別區隔、技能差異、工作環境、薪資待遇、工作地點、和工作穩定性的出入，以致相互意合困難，產生失業與生活無著的問題。

又因自由市場體制，係放任民間個人運用自有資源去追求個人幸福，在市場競爭與企業營利導向下，體力弱、智慧低、和財產少的個人漸成經濟弱勢族群；而體力強、智慧高、和財產多的人，漸成經濟上的強勢族群。所得高低也因財富交易機會而漸趨懸殊。甚至於，有些人的所得收入，不足以養家活口，乃至面臨生命存活的壓力與威脅。因此，社會弱勢族群多屬體力弱，智慧低，或無其他資產的人群。

影響體能大小的因素，主要是年齡與體障。每個人一生由幼而長，由長

---

\* 本文作者為國立台灣大學經濟系教授。

而壯，由壯而衰，再由衰而亡。另外有人先天不幸有體能障礙，也有人因意外而有殘障現象。因此高齡殘障在就業市場是屬於弱勢族群之一。

影響個人智慧高低的因素有先天的秉賦與後天的訓練。天賦固然有高有低，但亦有更不幸的智能障礙現象。後天的訓練主要是教育機會。然而教育過程除須擔負資源成本之外，尚須投入個人的時間。從時機上，年青時接受教育後，智能運用時限較長，教育的效益較高，故多在年青時進學。但是，有的人因家境限制，須及早就業以貼補家用，而致喪失教育機會，難有提升個人智能的機會。因此，教育機會的有無與多寡，也是強弱族群的區隔因素。

不依恃體能與智能謀生者，尚可憑藉個人資產的孳息生活。個人資產是源自個人儲蓄累積與購置，或來自他人贈與與個人繼承。然而資產的孳息所得可能來自個人的運用，也可能來自他人運用結果的分享。前者有損益風險，而後者是坐享分利。後者的分享只是以資產所有權控制使用權的一種「不勞而獲」。

個人所得與生活水準的高低，在自由交易下，就是決定於個人體能、智能、與財富的強弱與多寡。自由交易與競爭結果，因資源限制與價格定位，在消費上，購買力不足，便無消費機會；資源運用成本偏高者便無獲利機會。財富分配涉及私有財產制度，但不勞而獲卻不值得鼓勵。同時，開放能力競爭之前，應先確立機會的均等。本文是基於「機會均等、能力競爭、和強弱調和」的理念來看待經濟弱勢族群的問題。

## 貳、教育機會與強弱族群

身外財物不論，個人體能深受年齡自然影響，因此能夠改造一己之工作能力者，即是後天智能開發的機會。教育投資不僅可以提升個人未來的生產力與所得收入，而且，教育機會的均等可以縮小所得分配的差距。在體能自然演化，財富無法調配的前提下，唯有教育機會的均等與提升是國家政策的

著力點，不僅可以提高國家整體競爭力，而且可以促成所得分配的均等；是朝向國民均富並行的政策與手段。

對個人而言，教育不僅耗用所謂教育資源，更需投入可以移用換取所得的可工作時間，且此一時間成本構成教育最主要的成本。若家境清寒者，因目前所得的效益遠高於富裕家庭者之目前所得的效益，雖有等量時間的投入，但清寒者犧牲目前生活的成本較高，其教育的報酬率較低。不僅如此，學校與住家的距離和往返交通的通學成本過高，也將降低教育的報酬率。再者，偏僻地區設校興學成本也較高，難以縮減偏僻地區的通學成本。清寒子弟與居住山地的原住民，便是在此情境下，放棄或減少升學的機會；不僅貧寒世襲，而且社會貧富差距擴大。

隨國家經濟發展與家庭所得的增長，教育機會漸由男性擴展至女性，於一九八八年後，兩性高等教育的機會已趨均等<sup>1</sup>。其效果是降低婦女對配偶的經濟依賴。經濟獨立，也使得女性不再只是扮演相夫教子的家庭角色，女性也開始一如男性地介入社會活動。因此，過去女性權益的壓抑，實是由於教育機會分配不均，與社會體能分工的原則；如今，教育發展與教育機會的均等，及社會專業智能的分工原則，自也使兩性的經濟和社會地位漸趨平等。事實上，只要兩性教育機會均等，兩性的社會地位也就會自然地趨於均等。

但隨兩性平等發展，傳統的家庭分工也正在調整的過程中。女性就業機會雖然在增長，但尚未從照顧家庭老幼的束縛中完全解脫，因此女性的工作負荷反而有增無減，而且，在調整的過程上，託兒、老人安養、和殘障者的照顧等的市場服務需求也正不斷地增加。然而，幼兒、老人、與殘障者照顧的市場化，因欠缺親情因素，而有受虐的問題。

---

<sup>1</sup>一九八八年以前，年介十八歲至二十一歲之人口的在學率，女性的低於男性的；但一九八八年以後則是女性的在學率高於男性的在學率。參見教育部，中華民國教育統計，1998年，頁33。

女性經濟獨立並降低對男性生活的依賴，屈從的去除反而升高對立的爭議，不僅使社會的離婚率升高，而且仍難以避免男性暴力的對待。這些都是社會家庭結構轉變過程中新生的社會問題。去除暴力與經濟安全是維護社會弱勢族群的重要思考方向；而體能不足、智能不足、知識有限、和信息不充分則是產生弱勢族群的原因。

文化是一族群因應周遭經濟資源調適而出的生活方法與社會價值。不同的環境與不同的謀生技能，便有不同的生活方法與不同的社會價值，也就是不同的文化。環境調適能力強者便形成強勢文化，調適能力低者即成弱勢文化。生活競爭下，弱勢文化可能被強勢文化所同化，或相互融合成新的文化。

文化不能融合多因於社會價值觀的差異。社會價值不能融合，相互間便有文化的誤解與衝突。避免衝突的方法，就是相互尊重。教育不僅是生活智能的培養，也是一種文化的傳承與開創。社會的生活教育亦應傳導社會不同文化與價值觀，以提升相互的交流與尊重。因此，文化教育也應是化解社會歧視的重要方法與手段。

### 參、市場競爭與資源配置效率

國家資源有人民與土地，人民結合土地資源從事生產與交易。資源在用途與社會成員間配置結果，若能不減損某物產量，而能增添他物產量；或是重新配置結果，能不減損某人福利而同時能增添他人福利；即顯示原有的配置仍未達最適狀態，以致尚有改善空間。這樣的改善過程一直進行到無法再改善時，便是達到最佳的調配狀態，即出現人盡其才，地盡其利，物盡其用，和貨暢其流的最適境界；顯示資源的運用與分配已達毫無浪費的局面。

必是對交易雙方福利都有增益才會進行彼此的交易。經由競爭交易機會，隨價格起伏導引個人交易，至市場價格不再起伏時，便可出現前述的最適境界。但欲達成此一境界，個人必須對交易標的物的功能完全瞭解，才能

建構心中正確的價值尺度，再評估市場價格，決定是否進行交易。

但是，市場自由交易過程不免有因個人掌握為數可觀的資源與資金，並足以干擾供需，從而具有控制與改變價格的壟斷力量。利用低價吸收資源，和高價出脫資源聚斂資金財富；或利用高價出脫資源，在利用低價買進以聚斂資產，而有兼併社會財富，造成社會貧富差距的擴大。體能與智能存乎個人身上，不可分割成為交易標的，形成個人之間可兼併的客體。沒有奴隸制度的社會，就沒有人力資本的兼併市場；因此教育機會的均等可確保個人財富免於被兼併的風險；而只有身外的財產才有被兼併的可能。

信息傳遞與價格指引交易行為，就是市場活動的機制與功能。市場雖是信息傳遞的空間，但信息傳遞至個人時的速度有快有慢；快者則在交易上有捷足先登的市場斬獲，慢者則變成價格套牢的犧牲者。因此，資訊傳遞的普及及速度的增強，或排除信息捷足先登的特權，也是保障弱勢族群權益之間接但有效的措施。

過去，在威權統治時期，黨營事業多以承包公共採購再轉包方式聚斂和累積龐大的財富；也以龐大資金介入股市孳生報酬。再者，政府常以「不能委諸個人，私人無力舉辦，或有獨佔性質者」，由國家經營；使國營事業跨足銀行、保險、運輸、郵政、電力、電信、糖、鹽、肥料、鋼鐵、機械、造船、石油，工程、及化學等經營的事業範圍。姑且不問這些國營事業是否具有經營效率？是否為個人不可經營，或私人無力經營的事業？或是否具獨佔性？其認定上便只是非常主觀，幾乎是維持國營的藉口而已。事實上，都只是立法排除民間參與機會，或設立民間參與的障礙。

國營獨佔地位的建立，多係以立法或管制措施排除民間的參與機會。事實上，任何事業經營是否存在著自然壟斷現象，是市場開放下的結果，不是研究判斷的認定。國營的利潤繳庫原則，對於事業主導者的經營，是盈餘預算限制下的經營，不是追求最大利潤的經營。事業主導者或基於政策目標，

或基於個人偏好的經營結果，雖未造成完全壟斷的價格剝削，但人事擴張，採購過度的浪費卻是不免。從市場經濟角度而言，在既有移轉民營的政策下，若同時開放市場，則應可杜絕內部浪費，亦可防阻價格剝削。縱有自然壟斷現象，亦可採取管制措施加以節制，不必非由國家經營不可。

在完全開放的市場中，壟斷力的形成多源自規模經濟的生產技術，與產品的異化。規模經濟自有利於大量生產，並形成所謂的大型企業。大型企業在原物料的採購易形成專買，而在產品銷售則易具有獨佔或專賣的力量。若上下游的廠商多屬中小企業，則中小企業便有遭致大型企業的價格剝削可能。這是一個經濟生態關係。

然而，大型企業亦可能面對進口的競爭壓力，而無力生存。有的國家則為了建立自有的石化工業，而採取關稅保護或管制進口，以排除國際競爭的威脅。在全球化的經濟體系中，大型企業的創設結果，只能內銷而無力外銷，便可能是在進口管制下，對國內中小企業產生價格剝削現象。

大型企業與中小企業之間的生態關係，多為上下垂直的交易關係，少有平行的競爭關係。然而在其他市場上，大型企業與中小企業間確有強弱差異的競爭關係。第一，在金融市場中，由於融資金額較高，融資成本較低，而易享有較低的利息成本，而中小企業則相對地處於金融市場的邊陲地位。第二，中小企業因規模較小，空間應用不易立體化，故在土地的利用效率上，不易與大型企業競爭，而有土地運用不易的困擾。第三，中小企業因同業林立，資訊有通用性，故多不願單獨花費成本搜集資訊，而讓其他同業坐享資訊，以致市場資訊不充分。第四，也因同業間的通用性，中小企業從事研發的意願也不高。因此，中小企業因先天規模限制，常有融資的困難，土地取得不易，資訊不足，與研發無力的普遍問題。

台灣中小企業是台灣多年來出口的主力企業，但近年來由於東南亞與大陸更廉價之勞力的競爭，出口漸趨不利，使得中小企業的出口比率自 1988

年以後，開始逐年下降，由 1987 年的 67.06% 下降至 1997 年的 48.77%。然而，1990 年代，台灣海外投資興起之後，中小企業將產地移至海外，由國內輸出原料與機械設備，導致大型企業出口比率的提高，與中小企業出口比率的下降。此顯示台灣海外投資多以中小企業為主。

然而台灣的中小企業有良好的經營管理能力與產品品質控制能力，但欠缺國際行銷自主權及科技研發能力。在海外投資結果，隨僱用當地勞工與幹部，被觀摩學習，優勢漸失，利潤下降，無力再承擔原料與設備的運輸成本，被迫就地採購，就地生產與行銷，逐漸與當地經濟關係越來越密切，與台灣經濟關係越來越疏遠。如今，中小企業之海外投資多集結於大陸，自與大陸經濟關係越來越密切，而與台灣經濟關係越來越疏遠。

以 1998 年之間接貿易觀察，台灣對香港的出口佔總出口的比率高達 22.4%，但進口佔總進口的比率卻只有 1.9%，顯示台灣對大陸而來的進口，仍有相當的管制。這些措施，將使海外投資的台商延長在大陸的加工層次，並增加當地的採購，且有在當地發生技術擴散的效果。兩岸經貿關係的發展，也使得台灣對大陸市場產生相當的依賴。

由於生產從農礦採掘、加工、組裝、成形、運輸、批發、與零售後，才到消費者手中的迂迴性，及產品生產所應用的科技知識屬性，消費者對產品的認知不及生產者的認知。消費者可能受到生產者的誘導，來評估商品的消費價值，也因此於事後，有可能遭致價款與身心傷害。如此因知識的不對稱，消費者可能在交易上，形成弱勢的族群。

市場競爭的目的在於善用資源提升效率，因此壟斷特權的排除，以免坐享他人效率果實應成為社會的價值。獎勵勞心勞力換取生活資源，及人身以外之資產運用，但應縮減市場兼併的交易空間。然而，參與市場交易競爭的機會，卻深受個人家境與個人知識和體能的限制，難有機會均等的實現。也因體能與智能形成的人力資本，及身外流動與固定資產之客體資本，在個人

之間的分配不均等，造成個人之間的所得與生活水準的差異與懸殊。

個人具有之體能、知能、與客體資產的高低與多寡，是社會強勢與弱勢歸屬的研判標準。體能是先天的限制，知能除了有先天的造化外，尚有後天的補強機會。因此，因先天不足形成的弱勢族群，便是社會應予額外關注的團體。依此而言，個人之體能與智能偏低者，便是就業謀生之弱勢的族群，也就是殘障高齡的人口群。

就業市場的競爭固然是人力資源運用效率的原動力，但是因科技的推陳出新，消費需求的改變，及國際的競爭結果，導至產業結構的轉移和勞動的重分配。勞動用途的移轉卻因年齡、性別、與技能的限制，造成某些族群轉業的困難與形成失業的風險。

市場機制固然在於資源調度與分配，但基於營利導向運作，人口集中的區域因市場較大，都會地區的人享有較便利的生活環境；人口零星分佈，且交通建設不易的偏僻地區，因運輸困難，服務成本過高，致使市場狹小而得不到市場服務的照顧。國民雖有遷徙的自由，但因文化差異，或遷徙成本過高，而難以遷住都會者；往往就地自給自足方式謀生，難以享有較佳之相互服務的生活環境，形成市場經濟的邊緣人。

#### 肆、經濟弱勢族群的生活與就業

以家庭戶數五等分位組的平均家庭所得比較，其最高之第五分組的平均所得為最低第一分組之平均所得倍數，原自 1964 年的 5.33 逐年下降至 1980 年的 4.17 後，又逐年轉趨上升至 1998 年的 5.51。此顯示，台灣自 1981 年後，社會所得分配開始轉趨惡化。

以 1998 年家庭所得分配五等分之所得最低的第一五等分位組之家庭人口結構觀察，其家庭人口數平均為 2.13 人，是各分位組中，人數最少的一組；但其戶中成年人比率卻是最高的一組；可是其就業人數比率又是最低的

一組。這顯示，台灣家庭中，所得偏低的多為老年人口密集的孤單家庭。

所得偏低的家庭，其平均每人每月的所得只有 1998 年幣值新台幣 15,242 元，若減除外來接濟之移轉收入 37.12%，將只有新台幣 9,584 元。依每人維持食衣住行最起碼的生活費新台幣 11,328 元<sup>2</sup>，仍有 15.40% 的落差。若以薪資佔所得的比率 32.94% 計算，其每人每月薪資也只有新台幣 5,021 元，考慮其人口數及就業率，其每一就業者的月薪資也只有新台幣 14,650 元，低於勞基法所訂新台幣 15,840 元的基本工資。

這一分位組的家庭，若以薪資與移轉收入總額 70.06% 計<sup>3</sup>，亦只有約新台幣 10,679 元，也只有基本生活費新台幣 11,328 元的 94.27%，實不足以維持基本的生活。因此，台灣地區，至少有相當比率的老年人口，存在著「孤單」與「窮困」的問題。

台灣 1993 年的失業率是 1.45%，失業人口數為 128 千人，而 1998 年的失業率是 2.69%，失業人口數是 257 千人；兩年比較，失業人口增加了 100.20%。就中男性失業人口增加 126.89%，女性則增加 63.24%；此顯示男性失業率較女性失業更為嚴重。

若以原因觀察，初次尋職之失業人口增加率是 42.00%，對原有工作不滿意辭職而失業的人口增加了 64.40%，因健康不良而失業的人口增加了 96.68%，因婚育復出而失業的人口增加了 31.62%，這些失業人口的增加率，都不及總失業人口的增加率。失業人口增加率最高的是歇業與業務緊縮的 296.93%，臨時工作結束的失業人口增加率 266.10%，退休再就業之失業人口增加了 246.20%，家務繁忙再復出的失業人口增加了 223.08%。

以失業前所屬產業觀察，近年來失業偏高的從業人員多以礦業與營造業

---

<sup>2</sup>依勞委會，《勞動統計年鑑》，1993 年，頁 484-485，表 11-13：台灣地區勞工生活狀況的數據資料，1992 年時，台灣勞工平均每人每日三餐費用是 152 元，即約是每月為 4,623 元；每人每月衣著費是 1,531 元；每人每月與家人合住之房租費是 2,312 元；每人每月之交通費是 1,176 元；合計是新台幣 9,642 元，約當 1998 年幣值的新台幣 11,328 元。

<sup>3</sup>參見附表一。

較為嚴重。而這兩個產業多以初級男性勞工為主要勞力的產業。勞工異動中，男女轉業成功率在 1993 年分別為 97.30% 和 97.71%；然而，在 1998 年時則分別降至 89.90% 和 96.79%<sup>4</sup>。

如果以學歷來觀察，在平均增加率為 100.20% 的標準上，男性失學人口的增加率是 211.34%，男性國小者的增加率是 208.78%，男性國中者的增加率是 155.68%，男性高職者的增加率是 120.03%，其餘男性高學歷者的增加率都在平均水準以下。女性只有失學者的增加率有 356.67% 外，其餘也都在平均值以下。

再以年齡來觀察，男性失業人口的增加率是以 45 歲至 49 歲組的 436.21% 為巔峰向 35 歲及 59 歲兩端擴散；而女性失業人口的增加率的年齡分配亦同。

從工作意願或勞參率觀察，男性在年青時期的勞參率深受教育在學影響，於 30 歲至 49 歲之間，各級學歷之勞參率都很高，且相差有限。在 50 歲至 59 歲時，勞參率開始轉趨下降，而且學歷越低者，其勞參率也降得越多；然而，除了大學以上者，於 60 歲以上的男性勞參率，卻是國小者遠高於國中與高中，並略高於高職與專科者。男性勞參率的這種態勢，於 50 歲以後，國小程度者仍有相當比率可能因生活壓力，尚需工作以換取生活資源。

女性的勞參率變化，國中以下程度者勞參率的高峰出現於 40 歲至 44 歲，高中職程度者有兩個高峰，其最高峰在 20 歲至 24 歲，其後下降至 30 歲至 34 歲，再後又轉趨上升，於 40 歲至 44 歲達到第二高峰，便轉趨下降。女性專科以上者的勞參率於 25 歲至 49 歲是居高且持平，而後才轉趨下降。這顯示出，專科以上者在職場有其連續服務的堅持，不太受婚育的影響。高中職程度者則較受婚育影響，有暫時退出職場，再行復出工作的現象。國中以下者，在婚育的年齡中，反有因生活壓力而提高工作意願的傾向。

這樣的失業態勢反映出，近年來的失業是由於營造業的不景氣，及台灣

---

<sup>4</sup>參見附表二。

產業由工業朝服務業轉型，以致於男性初級勞力大量釋出，卻難以朝服務業轉進。再者，退而復出之尋職者因學歷低，而難有就業機會可以就任。整個就業市場中，中高齡初級勞動有供過於求的現象，而年青高級勞力則相對呈現供不應求的趨勢。

同時，隨台灣教育發展與升學率的提高，年紀越青者，其學歷越高；反之，年齡越高者，其學歷越低。國中以下程度者，在現行國中生升學率已達93.94%水準時，已有漸趨老化的現象。於產業結構朝資本密集與知識密集轉型的過程中，低學歷之中高齡的人口有就業與轉業的困難，尤其是男性的初級勞力已漸漸成為弱勢的勞工族群。

## 五、弱勢族群的保護

基本上，依附管制保護所形成的壟斷特權應於減除，憑藉個人壟斷力量操縱價格，並套取價差利益的市場空間應於壓縮。在國內外市場開放下，仍有不可或免的壟斷力量，則應依國內民生需求福祇加以規範。這些理念在於尊重市場競爭的價格機制，及防阻政府介入事業的經營；對於不可避免之壟斷事業，則應以國民整體福祇為目標加以節制。個人知能補足機會應於均等化，不勞而獲之投機套利空間應於縮減。因技術規模限制，或因個人體能，知能，與財力的限制，造成個人生活上的既成困頓，則應於緩和。

無工作能力且須他人照顧之衰老殘障者的照顧問題；早期失學或未獲升學之中高齡的就業與轉業問題；女性勞參率上升下，托兒及老人照應市場化的問題；原住民的教育問題；女性經濟漸趨獨立後，兩性間的調適問題；這五個問題是社會重要的問題。另外，因知識不對稱，所帶來之消費安全問題，是六大弱勢族群的社會問題。

### 一、衰老殘障的照顧

先天性之體能與智能的不足，造成謀生能力不足，甚至自己也無法照顧

自己，而需要他人的照顧。隨經濟發展與工資率的提高，此類照顧的成本也就日形提高。若有家計的生活壓力，又有照顧的負擔時，將使整體家庭陷於貧窮的困境。若有社會專業經營的照護機構，自能使可工作人口解脫，以改善家境生計。

問題是專業經營的養護機構能否讓家屬安心放養，才是保護的目的。專業經營的養護機構，比起家庭的養護工作，具有規模經濟效果，可以降低個人的養護成本。但一味地降低成本，養護的品質也可能下降。養護品質的標準不僅在於設施的投資，和專業人力的服務，更須有人性的對待與管理。

養護機構的設立，須就其設施訂定起碼的標準；服務人員的專業素養亦須加以認證；經營管理的制度也須加以監督。這些基準的規範在於確保養護的起碼品質，也使市場競爭帶來服務品質的提升。

然而，服務品質的認定在於家屬的感受，而非受養護的個人。家屬對養護機構服務品質具有辨視能力，與移轉機會，才能促成養護機構之間的品質競爭。辨視能力的培養與養護機構的選擇，應有整體市場資訊的流通。市場資訊包括養護制度與管理觀察知識的傳播，養護機構的品級評估，收費標準，和養護機構的所在等信息。這類資訊的蒐集與傳遞，可由民間消保團體或其他公益組織來擔負。

對於家境較差無力委託養護機構照顧的家庭，政府應於補貼；補貼的方式則應以「殘障養護券」的發放方式給予，但不做養護機構的指定。

## 二、中高齡之初級勞力的就業問題

隨經濟發展，產業結構調整迅速，但過多之初級勞力折損緩慢，在相當的初期裡，台灣失業率可能有堆疊式的攀高趨勢。在就業安全上，營造業景氣的穩定是一重要的政策問題。當民間營建業不景氣時，政府應擴大公共工程的支出；當民間營建業景氣時，政府應減緩公共工程的進度，或引進外勞，

勿與民間競爭人力的使用。

初級勞力轉業的困難，在於新興的產業有年齡與性別的市場區隔現象，同時，又有知識與技能的障礙存在。以顧客服務為主導的行銷競爭策略，應從服務態度與禮儀的訓練效果著眼，勿以容貌為招攬手段。然而，多數的障礙在於技能改造的困難。

從職業訓練到就業的服務，因公立職訓服務之課程設計，未能有效迎合市場技能的需求，造成訓用脫節現象。職訓政策，除需有市場資訊靈活機制，也需有訓用合一的經營機構。放任民間職訓服務競爭，自須解除服務價格的管制。市場競爭一旦形成，資訓的傳遞自能循營利導向而靈活化。讓民間職訓服務兼職業媒合工作，更能有效招引職訓服務的需求，達到訓用合一的目的。對於特殊族群的職訓與就業輔導，則應採公辦民營的方式進行。

除了既有失業保險制度外，有為勞工投保失業保險之雇主，其勞基法中的資遣給付可以減免 60% 的負擔<sup>5</sup>。對於年滿 40 歲至 59 歲之失業勞工，願意參加職業訓練者，給予職訓生活津貼；並給予職業訓練券，使其有機會依自己的意願選擇職訓課程與職訓機構。

### 三、工作安全的加強

不論在礦業，製造業，或在營造業，台灣勞工之職業災害死亡率，常是遠高於歐美先進國家<sup>6</sup>。雖然工作危險性越高者，其薪資待遇也越高；但此一危險性的貼水，不足以彌補實際受害者家計的損失。如何強化雇主承擔勞工工作安全措施，訂定起碼的安全標準，購置起碼的安全設備，並有安全講習與工作規則的措施與制定，是國家必要的規範措施。

---

<sup>5</sup>依失業保險給付標準，投保年資在十年以上者，最高可以請領八個月的失業給付，每月支領投保薪資的 50%。又依勞基法規定，上可由雇主處支領十個月以上薪資之額外的資遣費。兩者合計可支領得十四個月以上的薪資以因應八個月的失業生活。超出的六個月薪資，是十個月薪資的 60%。為鼓勵投保失業保險，並降低雇主守法成本，似可就資遣給付義務降低 60% 的負擔。

<sup>6</sup>以 1991 年為例，台灣製造業的死亡率是美國的 7.5 倍，營造業的死亡率是美國的 4.75 倍，而礦業的死亡率則是美國的 15.12 倍。參見勞委會，《勞動統計年鑑》，1998 年。

此外，應強制雇主為勞工投保職業災害保險，而保險機構應以民營為主要保險單位，基於理賠的謹慎，民間保險機構，自會發揮監督企業安全設施的功能，達到事前防範與事後救濟的目的。

#### 四、終生學習環境的營造

近年來的失業增加多源自轉業的困難。轉業困難與產業結構變遷又有密切的相關。近年來，新興的產業多為高級勞力與女性密集的產業，漸趨萎縮的產業則多為初級勞力與男性密集的產業。萎縮產業釋出的勞力多屬，男性中高齡的初級勞力。年齡高，職訓效益較低，學歷低則訓練成本高，以致以職訓轉化的困難度提高。

因此，長期的政策應著眼於低學歷人口的減除，而需讓每一國民都具有隨時進修的起碼學習基礎。國民教育延伸為十二年，讓每一國民都具有高中職以上的學歷，自可提高國民進修專業技能的學習能力。偏僻地區的人口群，多為空間距離過長，交通往返費時，且多家計艱困的家庭。因此對於如原住民的教育，不僅應於住學貸款或提供講助學金外，更應於生活津貼的補助，必要時，亦可予集體住校的補助，以助其完成國民義務教育。

專業技能的有效養成，多有賴專上學術機構社會教育的開放。隨遠距教學的發展，學習將無空間距離，與人數多寡的限制。因此空中專業教學的普及是值得積極推廣的政策。專業教學的學費不應管制，聽任學術機構自訂，但對於特定之弱勢族群則以發放教育券或職訓券以為補貼與獎助。

#### 五、兒童及老人的照顧

隨高級女性勞參率的提高，幼兒及老人照顧之市場服務需求逐漸增加，而托兒，老人安養的市場也正不斷地擴張。然而，私人老幼照顧服務多為交易性的照顧方式，服務的提供多講求營利競爭，不免有偷工減料的結果，只講求動物性的照顧，缺乏關愛的教養方式；甚至有為求安靜，而令老幼者安

睡不已，或有恐嚇使其安靜就範，以減輕負擔。

這種可能結果，是使得受托之幼兒與老人，遭致虐待或有身心的傷害。類如託兒所或安養中心的設置。國家應有起碼的規範。照顧者應有專業的醫療和教育的知識，而應有專業的證照制度，及起碼的設施標準，方可許可其經營託兒與安養中心。政府並應有隨時檢查的機制與監管的责任。

通常，幼兒與老人缺乏自己照顧自己的能力，幼兒尚需教育訓練；而老人多因行動不便，而需旁人代勞或照顧。這些照顧措施都需投入必要的人力與物力，這些人力物力的負擔，自應由家眷來承當。若因家境不佳，無力負擔時，基於社會強弱調和的正義原則，便應有社會福利的救助。

## 六、弱勢族群的界定

經濟強勢族群與弱勢族群的界定，不在於個人身分、職業、性別、和年齡，而是在於個人所得水準的高低。以高所得者的所得去填補低所得者的生活所需，應是社會正義的原理或原則。

原則上，凡依家庭人口數，每人每月所得不及新台幣 11,328 元<sup>7</sup>者，便應歸為社會弱勢者之列，得享有國家的補貼與救助。再者，所得稅中的免稅額亦應調整為每人每年為 136,000 元<sup>8</sup>，才屬合理。

以所得高低標準來看，體能與知能不足，又無其他可以孳息之資產者，常是所得偏低的主因。社會福利的建立，首在於建立弱勢族群的檔案資料。以報稅資料建立這些檔案資料，以為社會福利實施的基本資料，實是刻不容緩的工作。

## 七、中小企業困境的排除

與大型企業間的生態關係，中小企業易受上下遊之大型企業價格剝削。

---

<sup>7</sup>同註 2。

<sup>8</sup>每人每月最低消費支出為新台幣 11,328 元，年需新台幣 135,936 元，可以化整為 136,000 元。

大型企業的壟斷力雖可能源自本身生產之規模經濟，但從國際化的角度而言，大型企業亦可能面臨國際競爭，而難維持其國內的壟斷力量；因此，為維持國內產業的國際競爭力，國內外市場的開放，是一有效的策略。

大型企業的創設應排除政策性的保護。國營事業的經營在非貿易財的情勢下，若確具有規模經濟之自然壟斷者，亦可公辦民營方式，並以平均成本加碼作價格的管制措施，以確保價格的合理化。

中小企業與大型企業比較，在金融市場易受到利率的歧視，蒙受較高的利息成本負擔。又因中小企業經營深受產業結構變遷影響，而有較高的轉業頻率，資本構置風險較高，租用的風險較低，因此租賃市場的開放，可以擴大租賃市場並降低中小企業的經營成本。由於自身財務結構較弱，融資也較為困難；已有的信保基金融資制度，透過信用保證，可以增加中小企業的融資機會。

做為工商專業區之公有土地的開發，宜由公辦民營方式，從事規劃、整地、營建、與經營，再行開放由中小企業承租使用，以充分反映地利價值，並避免土地的炒作。

中小企業先天不足的是資訊不足和研發無力，其主要的徵結在於同業林立，使得資訊與研發成果難以獨享與專用。因此資訊共享與成本分攤的方式，才能有資訊的流通與研發的擴散價值。因此公會應多鼓勵中小企業參與商展與技術觀摩，甚至企業聯誼活動也常是有效的資訊交換機會。

為降低大陸投資的政治風險，宜鼓勵台商作組織性的發展，以集體的力  
量發揮相互支援與照顧的功能。

## 陸、結論與建議

從經濟的處境，在市場活動中，參與機會遭致排擠，與工作能力偏低，是弱勢族群形成的主要原因。因此獨佔特權的排除，能力培養機會的均等，

和強弱調和的福利政策是社會努力的三大方向。基於上述的討論，我們擬作如下的建議：

- 1 任何產業的市場參與均作完全的開放，毫無法令規範的障礙。
- 2 事關公用事業或社會福利保險事業的經營，亦應採公辦民營方式進行。
- 3 社會福利補助對象以每人平均月所得不及新台幣 11,328 元者為區隔界線。綜合所得稅之每人免稅額亦應提高為新台幣 136,000 元。
- 4 延長國民教育至高中職的教育階段，以減緩低學歷人口的增加，及奠定每人進修的學習基礎。
- 5 對原住民的國民教育予以生活津貼及獎助學金的優惠，並強化國民教育族群文化課程，以促進不同生活文化間的相互瞭解與尊重。
- 6 鼓勵民間興辦托兒、殘障、及老人安養照護機關，對於家庭平均每人所得不及新台幣 11,328 元的家庭，給予安養券以為補助。
- 7 鼓勵高等教育機關辦理社會推廣教育，以營造國民終生學習環境。
- 8 失業勞工職業訓練宜採公辦民營方式進行，並由民營職訓機構負責就業轉業媒合工作，以達訓用合一的機制。對於國中以下，且年屆 40 歲至 59 歲之失業者，發給職業訓練券與職訓生活津貼。
- 9 修改勞基法第十七條，凡有為所雇勞工投保失業保險者，雇主於資遣勞工時，可減免 60% 之資遣給付義務。
- 10 擴大臨時工作津貼的實施，並以國中以下，年屆 40 歲至 59 歲之失業者為優先對象。
- 11 雇主於歇業、清算、與宣告破產時，所積欠之工資，及勞工應得之法定資遣費或退休金有優於抵押權之最優先受清償之權。
- 12 降低企業經營者股票之上市與上櫃的標準，以強化企業財務的透明化，使勞工有失業的預警資訊。
- 13 經由勞資協商，於勞動契約中，明訂企業緊縮業務時，資遣員工之先後

- 秩序的標準，讓勞工有所警覺與因應的心理準備。
- 14 以基本工資雇用殘障勞工之雇主，應獲得政府獎助與補貼。
  - 15 強制並監督雇主依安全起碼標準，購置工作安全設備，並向民營保險事業單位為勞工投保職業災害險。
  - 16 兩性間之工時與工作時段不應有差別限制，以免產生工作機會的不均等。
  - 17 建立企業求才通報系統，並就性別、年齡、學歷、職務、工作內容、工作地點、和薪資福利條件列示，以為求職者的就業情報來源。
  - 18 擴大中小企業信用保證基金以為中小企業融資信用後盾，便利中小企業融資。輔導中小企業間的聯誼活動，便利相互間的資訊交流。鼓勵中小企業合資委由研發機構從事產品研發工作。
  - 19 釋放公有土地，委由民間開發經營工商專業區，分租中小企業從事產銷經營。
  - 20 開放人力資源組合，訂定管理辦法，和釐清勞資關係，以有效支援中小企業短期規劃所需專業人才。
  - 21 基於永續經營的理念，國內產業政策的自由化或國際化，在層次上，應以國土規劃、環境保護、水土保育、和公共安全為前提。

**附表一：1998 年台灣家庭五等分位組之人口與所得結構**

等分位組	人口數	成年率	就業率	人均所得	薪資比率	移轉收入
第一分位	2.13	79.81	34.27	15242	32.94	37.12
第二分位	3.47	65.13	38.62	16963	51.72	16.99
第三分位	4.12	63.59	40.78	19274	54.79	13.13
第四分位	4.38	66.89	45.89	23643	60.58	10.26
第五分位	4.77	71.91	51.36	35986	65.17	7.36
平均	3.77	68.70	43.50	23658	58.14	12.50

資料來源：勞委會，《勞動統計年鑑》，1998 年，頁 214-215。

附表二：勞工異動比率

%

年度	男 性			女 性		
	退出率	轉業率	轉成率	退出率	轉業率	轉成率
1980	10.25	8.78	98.57	20.19	9.32	97.47
1981	10.06	8.53	98.39	20.93	9.82	98.06
1982	10.32	8.68	97.16	22.06	9.71	97.14
1983	11.35	9.28	94.23	20.95	9.55	96.90
1984	11.64	9.52	96.11	18.73	9.58	95.45
1985	11.58	9.79	95.65	20.78	10.30	95.96
1986	11.54	9.48	94.91	19.16	9.49	96.20
1987	11.12	9.15	96.20	18.76	9.30	98.17
1988	10.46	8.54	97.87	18.08	8.94	96.96
1989	9.99	8.29	96.69	17.82	9.31	97.89
1990	10.40	8.70	96.85	19.36	10.35	97.46
1991	8.62	6.79	95.54	14.49	7.37	97.89
1992	8.94	7.28	97.97	14.98	7.94	96.89
1993	9.11	7.49	97.30	13.89	7.84	97.71
1994	8.63	6.94	96.87	14.59	7.86	97.41
1995	7.67	5.96	96.08	13.15	6.86	96.28
1996	9.37	7.18	92.44	14.45	7.83	94.76
1997	8.63	6.84	91.12	12.86	7.10	95.79
1998	8.68	6.81	89.90	13.19	7.49	96.79

資料來源：主計處，《人力資源運用調查報告》，1980-1998。

附表三：女性可工作人口的勞參率

年度	%						
	失學	國小	國中	高中	高職	專科	大學以上
1987	38.72	47.83	57.10	59.94	72.08	80.81	82.91
1988	37.20	45.94	55.38	61.06	71.41	80.82	83.10
1989	36.51	45.36	54.72	61.27	70.32	80.00	82.96
1990	34.81	44.35	51.97	60.48	69.31	79.30	83.61
1991	33.54	43.75	51.28	60.88	69.51	80.72	84.46
1992	33.44	44.96	50.71	60.27	69.76	80.94	83.64
1993	33.28	44.78	49.76	60.71	69.67	81.33	83.99
1994	32.41	44.67	50.42	62.28	69.46	82.97	85.19
1995	32.31	44.05	50.00	61.81	68.94	82.00	85.79
1996	32.31	43.90	49.40	61.78	69.13	82.87	86.60
1997	31.04	44.18	49.11	59.59	69.13	83.10	87.67
1998	28.98	43.18	49.28	58.70	68.84	82.01	86.63

資料來源：主計處，《人力資源統計年報》，1987-1998。

附表四：1998年失業勞動人口增加率：以1993年為基準

性別年齡							%
	初次尋職	業務緊縮	工作不滿	健康不良	季節結束	婚	育
男性	45.50	347.81	72.72	132.71	329.68	-	
15-19	67.32	512.50	69.08	11.76	1113.85	-	
20-24	33.24	294.62	27.13	220.53	167.23	-	
25-29	55.35	285.85	72.25	153.43	231.34	-	
30-34	106.07	287.14	62.31	53.44	291.50	-	
35-39	85.31	302.70	88.66	70.57	469.34	-	
40-44	489.23	466.29	104.53	228.64	470.34	-	
45-49	-69.42	524.61	285.30	411.73	601.50	-	
50-54	-100.00	325.03	179.88	232.79	254.70	-	
55-59	-55.70	344.28	293.49	-45.50	287.72	-	
60-64	-100.00	511.32	9.77	-9.38	95.35	-	
65以上	-	-13.73	436.36	-100.00	135.29	-	
女性	37.60	182.66	54.30	47.16	146.52	31.80	
15-19	17.35	34.09	24.01	71.28	9.60	-	
20-24	50.58	139.31	39.66	23.71	10.30	-71.67	
25-29	35.21	152.61	58.53	2.69	70.02	1.90	
30-34	40.12	142.69	82.07	-9.49	286.67	204.59	
35-39	-34.74	174.69	182.90	5.32	414.36	-	
40-44	178.85	899.18	62.97	188.89	136.95	-	
45-49	-	297.04	492.62	-	-	-100.00	
50-54	-	369.60	333.33	88.37	254.13	-100.00	
55-59	-	100.00	-35.56	-	112.31	-	
60-64	-	269.23	-	-	-48.39	-	
65以上	-	-	-	-	88.89	-	
總計	42.00	296.93	64.40	96.68	266.10	31.62	

性別年齡	退 休	家務太忙	其 他	總 計
男性	196.84	1081.82	58.03	126.88
15-19	-	-	168.22	96.09
20-24	-	-	51.87	47.61
25-29	-	-100.00	3.76	98.42
30-34	-	-	22.48	128.79
35-39	-73.40	-	37.82	189.26
40-44	425.76	-	61.99	292.86
45-49	51.11	-	688.79	436.01
50-54	-	-	75.00	251.25
55-59	71.01	-	48.84	229.95
60-64	321.05	-	1371.43	149.79
65 以上	-4.35	-	-	50.74
女性	-	133.96	1.82	63.23
15-19	-	-100.00	-7.92	20.81
20-24	-	-	-17.34	45.65
25-29	-	-	17.46	59.85
30-34	-	-67.48	44.96	95.84
35-39	-	-	41.67	166.77
40-44	-	-100.00	-19.88	206.68
45-49	-	-	-100.00	499.76
50-54	-	-	-47.27	239.69
55-59	-	-	-	108.21
60-64	-	-	-	47.73
65 以上	-	-	-	855.56
總計	246.20	223.08	37.19	100.20

資料來源：主計處，《人力資源統計年報》，1993年與1998年。

附表五：中小企業之就業率、銷售率、與出口比率

年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
就業率	67.40	67.66	68.28	68.63	68.99	69.89	70.83	69.24	69.27
銷售率	33.32	34.51	34.34	33.66	33.98	32.20	35.97	34.29	32.11
出口率	61.58	57.31	56.88	55.92	54.77	52.56	50.65	49.75	48.77

資料來源：經濟部中小企業處，《中小企業白皮書》，1998年。