



就業與社會安全

●劉進興／前行政院勞工委員會顧問

2008年馬政府上台後，失業潮猛烈撲來，失業率由5月的3.84%升至年底的5.03%，次年8月更達前所未見的6.13%。五等分位家戶所得分配比，2007年是5.98，2008年是6.05，2009年是6.34。失業創造貧窮，貧富差距急速拉大。而馬政府的對策可謂手忙腳亂，不但浪費了將近九百億發放毫無效果的消費券，推出腐蝕薪資水平的22K政策。馬政府不斷咒罵「前朝」，但在失業狂潮中唯一拯救人民免於滅頂的正是前朝所建立的就業安全體制。

民進黨執政時期，制訂就業保險法，使失業者可以領取六個月的失業給付，並可獲得就業輔導與職業訓練的協助。制訂大量解雇勞工保護法，防止惡性及不負責任的關廠。勞退新制，使就業者的退休年資不因離職而中斷，每個人都領得到退休金。並推動勞保年金化與國民年金（被國會拖延至2008年政權交替後才通過），以強化退休保障。可以說建立了相當完備的社會安全網。

民進黨於九〇年代初期開始宣揚福利國家理念，並於2000年執政後建立社會安全網落實，反映出其扶助弱勢的傾向。一般只從統獨立場比較國、民兩黨，其實社會保險／社會福利可以建立休戚與共的共同感，甚至比敵國外患造成的危機感更能凝聚國族認同。

可惜的是，兩黨的差異僅止於後端的保障與救助，前端的經濟發展路線則無太大不同，基本上都是GDP成長掛帥，外銷重於內需，高科技新興產業優於傳統產業與生活品質服務業，以致民進黨執政後，對中國的經濟依賴有增無減，九〇年代後期出現的結構性失業繼續擴大，平均薪資也從2000年左右開始與GDP的成長脫勾，停滯成長。失業者愈來愈多，就業者所得不再增加，但資本利得者的財富繼續成長，貧富差距當然擴大。

導致結構性失業與貧富差距擴大的原因包括：

1. 產業外移：九〇年代的產業升級集中在技術密集產業，傳統產業西進帶走了大量工作機會。所謂三角貿易，「台灣接單，中國生產，行銷全球」，只能提高 GDP 的數字，不能在台灣創造工作機會。
2. 創造就業不足：



- (1) 新興產業集中在高科技部門，投資金額龐大，創造的工作機會卻不多，勞工也無法順利轉到新產業。
 - (2) 傳統產業升級不順利，就業人口逐漸下滑。
 - (3) 受雇者所得萎縮，消費不足，以致內需服務業成長緩慢，無法創造足夠工作機會。
3. 引進大量外勞：外勞政策背離暫時性、補充性的原意，不但無助於產業轉型，反而抑制薪資成長，甚至取代了本國勞工，使失業情勢雪上加霜。
 4. 稅制不公：薪資扣稅，資本利得卻可減稅或免稅。前幾年降低遺贈稅，雖使資金回流，卻大多投入股市與房市，更進一步擴大貧富差距。
 5. 房價過高：都會地區房價飆漲，已成人民最大夢魘，不但人民負擔加重，也增加中小企業營運成本，影響投資。有此暴利，沒有人願意經營正常事業，是貧富差距擴大的主因之一。

真正的就業與社會安全，不能只是在創造失業之後的亡羊補牢，而必須均衡發展產業，創造就業與創造外匯並重。最近民進黨開始檢討，在「十年政綱」中開始提出「以就業為核心的發展策略」，與馬政府仍然堅持的唯GDP主義有了本質的差異。

過去以勞力密集為主，提高 GDP 就能提高就業。現在的生產型態改變了，GDP 與就業開始脫勾，於是台灣面對兩條道路的選擇：

第一條以提高 GDP 為前提。量的擴大取代了質的提升，產品附加價值低，只能靠壓低工資以降低成本，於是引進外勞、產業西進，以產業留級代替升級。這樣的經濟發展，在帳面提高了 GDP，卻未能創造穩定的就業機會，無法提升勞工所得，甚至連應繳的稅也都減稅減掉了，對台灣根本沒有貢獻。馬政府的「台灣接單，中國生產，行銷全球」就是走此路線。

其二，以提高受雇者所得為前提，引導產業升級，提高附加價值。高附加價值產品不易被取代，可以增加經濟的穩定性，也才能承擔高工資。人民所得提高，消費增加，才可能發展優質服務業，提供充分就業，並提高生活品質；也才能節能減碳，發展有高度文明與文化的優質社會。優質生活才能吸引人才，不斷創新並提升生產力。「以就業為核心的發展策略」，就是要催化以上的善性循環。

唯 GDP 成長的思維影響台灣很深。大家雖然都贊成產業升級，但景氣稍有風吹草動，又把西進、減稅、引進外勞、凍結基本工資，當成救命符。一說要提高勞工所得（包括提高福利、縮短工時）時，反而心裡怕怕。這樣的矛盾使得台灣在升級路上躊躇不前，造成今日的困境。



但金融危機對舊思維當頭棒喝。以就業為核心的發展策略，主張放棄舊思維，走高工資、高附加價值的道路，讓台灣經濟向上向前，而不是向下向西，才能擺脫宿命，重獲新生。

吳敦義砸大錢創造了許多臨時性工作，才勉強將失業率壓至 5% 以下。官位固然保住了，但失業議題不會就此消失。全球化的衝擊，加上中國的磁吸效應，未來十年最大的經濟、政治、與國家安全挑戰必然是就業問題，只有從源頭的產業政策著手，才能建立真正的就業安全。◆