



# 崩世代—財團化、貧窮化與少子女化的危機與轉機

●張烽益 整理／台灣勞動與社會政策研究協會執行長\*

《崩世代》，這是由台灣勞工陣線以及許多社運團體的朋友共同編著的一本書，探討台灣社會在最近二十年之內即將面對的各種重大危機，包括賦稅不公、工作貧窮、貧富差距與人口萎縮等。我們的分析顯示，這些重大危機主要來自經濟全球化之下，大財團對政治與經濟的長期影響。

這確實是一本「杞人憂天」的書籍。我們希望看到台灣社會有光明的前程，然而，從全球各先進國家的發展與目前台灣的統計趨勢來看，2030年台灣的社會局勢絕對不容樂觀。

## 壹、劫貧濟富：全球新自由主義的衝擊

從1980年代開始，過去的三十年是「新自由主義經濟學」成為主流價值的年代。新自由主義經濟學的基本信念就是「地球是平的」，對商品貿易與生產要素——包括金融投資（資本與貨幣）、房地產（包括土地與自然環境）與勞動力（例如移民）——等的政府租稅、國家直接經營與間接管制越少，市場機制給生產者與消費者的福利就越大。說得更簡單一點，新自由主義的經濟信念就是：市場都是好的，國家都是壞的，後者最好只負責保障市場交易的安全。

在新自由主義經濟論述的掩護之下，過去三十年間實際發生的不僅是經濟全球化，而且是全球資本主義的財團化——大財團的力量壓倒了國家與一般民眾。在世界各國，財團以資本外移要脅政府，創造出經濟管制的漏洞，以逃脫先進民主國家例如歐洲的強工會、高工資、高賦稅、高環保與高福利的約束，投資於無工運、低工資、低稅收、低環保與低福利的發展中國家，例如中國與印度等，在全球範圍內剝削土地與勞力，以壓低各種成本來謀求最大的利潤。

2008年金融海嘯戳破了新自由主義的意識形態，在先進國家，以公債支撐的消費需求難以持續，衍生性金融商品不但無法降低風險，反而製造出更大的金融與房地產泡沫。在發展中國家，剝削農民與工人的經濟成長果實被少數官商掠奪而內需不振，無法

轉化為更高的薪資與生活水準，新自由主義的信念終於導致了全球金融大海嘯。原來，過去三十年所謂的經濟全球化，其本質就是資本家開始改變遊戲規則，為了賺取更大的利潤，拒絕承擔各種國家與社會責任、不惜拋棄本國弱者、在世界各地劫貧濟富，甚至進行全球性的大規模金融詐騙。

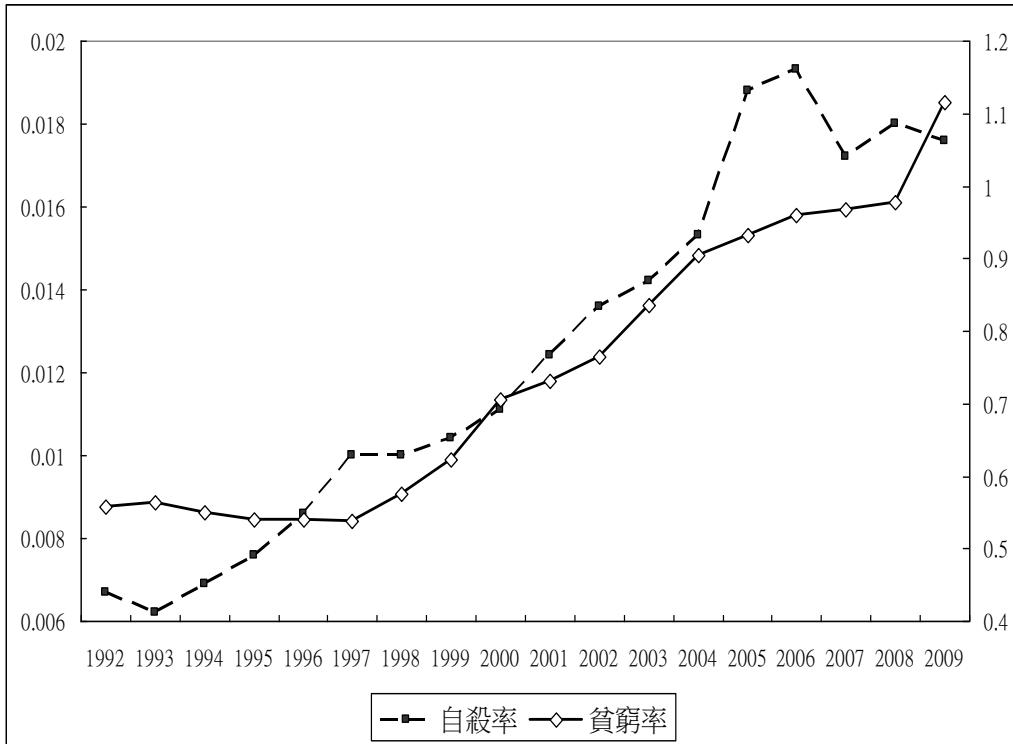
### 一、新自由主義在台灣

那麼，未來台灣會陷入類似的社會崩壞嗎？很不幸，我們的回答正是如此。過去二十年來，台灣社會也面臨了新自由主義的衝擊，無論藍綠各黨都成了財團的俘虜，政府配合財團減稅與企業逃避社會責任的結果，使得台灣的租稅不公、工作貧窮、貧富差距與人口老化的問題都加速惡化。

#### 衝擊之一：富者越富、窮者越窮

新自由主義造成的第一個後果當屬貧富差距。如前所述，全球化之下的兩岸經貿導致了失業率與貧窮率的提升，台灣官方的失業率由 1990 年代初期的低點 1.5% 提高到 2009 年的最高峰 5.9%；貧窮率則由 0.6% 左右提高到 1.1%，上述官方數字都有低估的嫌疑。失業率與貧窮率提高，代表社會底層民眾的所得減少，加上財團富人獲利增加，結果就是貧富差距逐漸擴大。

在沉重的經濟壓力下，貧困與失業人口很容易喪失繼續生活的希望，因此失業率與貧窮率、甚至貧富差距都跟自殺率有很高的關聯。隨著失業率與貧窮率的上升，台灣的自殺率從 1990 年代初期一年每十萬人中有七人自殺，到 1990 年代末期有十人自殺，2005 年後已經提高到每十萬人約有十八人自殺。顯然，家庭經濟壓力與貧富差距的惡化已經使貧困者失去了夢想。



圖一、台灣貧富差距惡化的後果：貧窮率越高自殺率也越高，1992~2009年  
資料來源：經濟部統計處，中華民國統計資訊網。

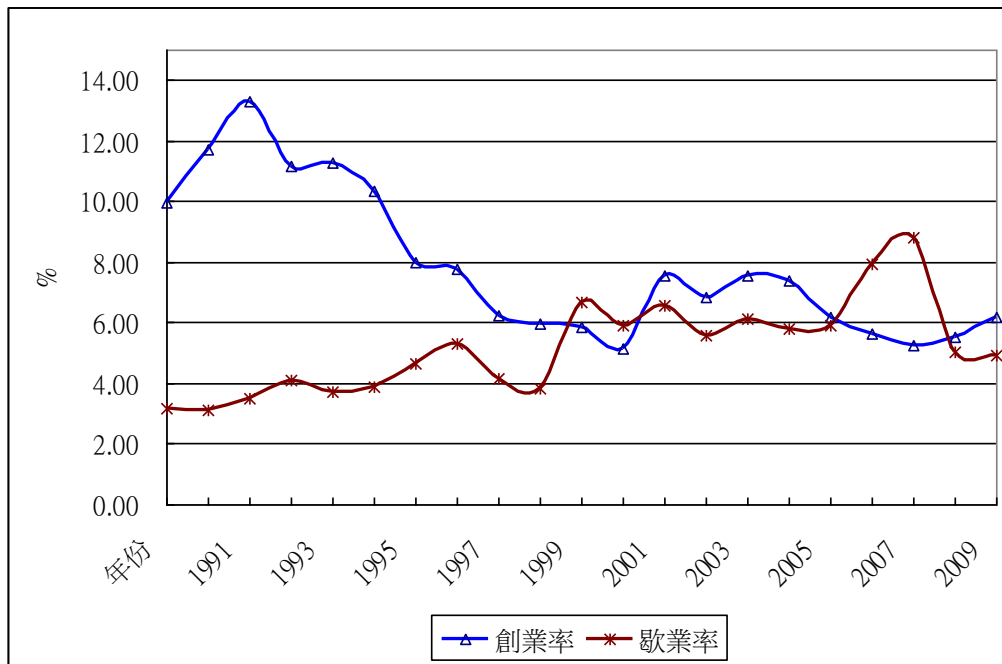
### 衝擊之二：資本集中、創業無望

白手起家的中小企業「黑手頭家」曾經一度是台灣經濟奇蹟背後的主要動力。如圖二所示，觀察過去二十年的公司新設與歇業數據可以發現，台灣企業的創業率在1993年達到了13%的最高峰，而歇業率只有3%左右，也就是說當年每一百家公司當中有十三家是新創企業，而且每一百家公司只有三家倒閉，可以說是企業的出生率遠遠大於死亡率的創業黃金時代。台灣的社會流動研究也顯示：勞工有機會自行創業成為老闆，表示台灣是個相當開放的社會。

然而，1993年之後的創業與歇業趨勢急轉直下，在1999年之後，創業比率從13%掉到6%，腰斬到一半，公司歇業比率也在6%左右，也就是企業的出生率與死亡率打平，公司總數長期維持在大約六十萬家上下。

為什麼台灣社會的創業機會大不如前？主要原因乃是經濟全球化與財團壟斷資本的效果，1990年代起的製造業外移與財團化，已經導致台灣產業結構的劇烈改變。在1985年，台灣的大企業與中小企業的銷售額剛好各佔一半，到了2005年，台灣大企業的銷售額突破了七成，在出口比例上，1985年大型企業只佔了24%，中小企業則有76%，但是

到了2005年，大型企業的出口比例已經飆漲到82%，中小企業只剩不到18%。總之，在內銷市場與出口部門，中小企業節節敗退，大型財團主導台灣經濟的時代已經駕臨了！



圖二、台灣公司創業及歇業趨勢，1990~2010年

資料來源：經濟部統計處，中華民國統計資訊網。

### 衝擊之三：文憑貶值與工作貧窮

台灣兩大社會流動管道之一的創業機會越來越少，另一個社會流動管道，也就是透過高等教育、考取專業證照以取得更好的職業生涯，究竟是越來越開放還是越來越封閉？從人力資本供給的一端來說，大學已經擴張到了人人都有機會入學的地步，按理說，台灣社會的向上流動應該越來越開放才對。

確實，台灣過去二十年的大學擴張與產業升級同時提高了受僱者的學歷與勞動生產力，許多年輕人成為電子業的工程師，各類金融與房地產業證照對於服務業的專業化產生正面影響。然而，隨著大學入學率的大幅度提高，年輕世代開始面對大學文憑的貶值，凸顯在高學歷高失業率與工作貧窮這兩個現象上。

台灣目前大學生的平均起薪究竟是多少？根據主計處的人力運用調查與勞委會的受僱員工動向調查等兩項數據顯示，近年來大學畢業生初職的薪資大約只有 26,500 元上下，研究所畢業生也只有 31,000 元，而且從 2006 年以來其名目工資呈現下滑的趨勢，

至於整體大學畢業之受僱者的每月主要收入未達 30,000 元的比率，則由 2004 年的 25% 上升到 2009 年的 37%。

#### 衝擊之四：生育罷工與人口老化

如上所述，台灣的社會流動可能已經逐漸停滯，年輕人創業與就業都面臨嚴重的困境，向上流動的機會萎縮，甚至出現工作貧窮的現象。貧富差距的惡化更導致社會發展的另一個危機——那就是年輕人的「生育罷工」。

撇開「傳宗接代」之類的傳統意識形態不談，人類的生育行為還是相當理性的——事實上在東亞各國，家長要求子女生育的傳統訴求已經完全失效了，從個人與家庭層次來看，生育決策主要受到年輕人——尤其是女性的生涯規劃、家庭整體經濟前景與收支狀況、還有托育跟幼教市場的價格所決定。

從結構上來說，有幾個因素決定了年輕人的「生育罷工」。首先，青年的經濟前景不佳，創業機會的萎縮與受僱者薪資報酬的低落使其缺乏經濟安全感。以台灣為例，受僱者薪資佔國內生產毛額（GDP）的比例就與生育率同時下降。

其次，雇主不願負擔員工結婚與生育所可能帶來的成本，女性一但因為結婚與生育而離開職場就等於長期失業，這一點使得台灣女性的結婚年齡不斷延後，平均已經逼近三十歲，結婚年齡越晚則生育的機會與子女數就越低。

最後，社會福利體制的保障不足，而托育產業偏偏是個市場失靈的案例——托育價格提高則生育率越低，但生育率越低則托育產業越偏好服務高所得家庭，定價更為昂貴，最後落入托育成本不斷提高與生育率不斷降低的惡性循環。

## 二、崩壞世代？2030？

新自由主義將會帶來嚴重的後果，在國家政策的層次上，財團化會導致政府不斷向資方讓步，給富人減稅，甚至給受僱者增稅，租稅越來越不公平，間接引發政府長期財政赤字與國債惡化，公債的擴張等於是將今天的公共開支轉嫁給未來的後代子孫去支付（更荒謬的是這些後代可能生不出來！），想想南歐各國的例子。而在勞資關係方面，資方的優勢越來越強，產業外移與工會萎縮已經導致受僱者工資停滯甚至下滑。

在產業層次上，勞資權力失衡的後果會反映在工資、工時與工作管理等各方面。在工資方面，年輕人面對長期低薪的工作貧窮危機。在工時方面，薪資偏低也可能導致勞工工作時間的延長，專業技術人員的責任制——無薪加班甚至更為嚴重，近年來已經引起好幾件竹科工程師或醫師過勞死的事件。此外，工作管理的彈性化，例如部分工時、勞動派遣、約聘僱用等制度更使得台灣受僱者的就業安全大打折扣。最後，無論在創業或者職業流動方面，台灣受僱者的未來的夢想是越來越渺茫。

在家庭層次上，勞動力所面對的經濟壓力一定會轉嫁到家庭裡的非勞動力，也就是

老人與兒童兩方面。在職場性別歧視與托兒福利欠缺的影響下，兩性尤其是女性晚婚晚育的趨勢越來越明顯，生育率持續降低使得人口結構加速老化，每個受僱者承擔的老年人口生活所需資金會持續提升，缺乏子女奉養者的老人貧窮率也會逐漸上升，最後反映在慢性病患與老年自殺人數上。

人口老化與少子女化負面的經濟與社會效應非常嚴重，從搖籃到墳墓，每一個環節都會引起過去難以想像的後果，包括從托兒所到大學，所有與托育以及教育有關的產業發展全面崩潰，還包括軍公教與勞工退休金、全民健保與老年照護部門入不敷出所造成的財務赤字，以及殯葬產業的巨大商機。

2011年的8月初，美國國債與歐債問題導致了新一波的金融危機，亞太股市慘跌，中國的房地產泡沫也岌岌可危。這幾年來的金融災難，已經導致全球各國陷入嚴重的社會問題。2030年的台灣將會面臨哪些危機？

據我們對前述數據與社會趨勢的估計，在2030年前後，若是出現另一波嚴重的全球金融危機，台灣社會將陷入如下的困境：

- **大量失業**。若是資本持續外移而產業升級不怎麼成功，持續依賴金融業與房地產，台灣的經濟將會泡沫化並且在全球金融危機衝擊下崩盤，失業率將會追上目前美國與歐盟10%的水準，而且難以下降。
- **貧富懸殊**。由於政府越來越偏向財團，為圖利財團而減少富人稅，加上解除金融管制與房地產炒作，使台灣社會的貧富差距直逼美國甚至追上香港，貧富懸殊可能導致社會不滿與群眾抗爭、甚至造成犯罪行為的增加。
- **人口衰減**。依目前的統計趨勢來看，在二十年後，台灣將會走上日本的人口萎縮之路，學校倒閉、內需不振、健保與勞保退休金破產，在人口老化與福利支出的壓力下，政府財政赤字將持續累積。
- **國家破產**。我國就像今天的義大利、西班牙或愛爾蘭一樣，公債可能會持續累積到引發資金外逃的地步，不得不求助於大量的外國資金援助與新移民——最有可能的援助來源就是中國。
- **族群衝突**。台灣過去的族群政治問題尚未化解，引進新移民雖然可能減輕人口老化的衝擊，更可能造成青年失業與族群衝突的惡化。

## 貳、財團化危機

新自由主義一向是財團生存及擴張的溫床，在「市場至上」的保護傘下，自由化、解除管制及私有化逐漸成為新興國家的主要經濟政策。在建構資本流動便利、金融投機自由、民營化商業模式的市場運作環境的同時，也迫使各國對勞動、稅制、環境開發等原有保護政策予以退讓，於是有利於財團擴張的溫床在國家制度的主導與支持下，一步

步被建構成型。

境內如此，境外更是財團的天下。進入二十一世紀，網路傳輸的便利性大幅提升，讓財團的遷移能力與範圍得以更快更遠，挾著快速移動資本的能力，在各國駐地的財團開始利用出走策略，迫使當地政府提供優惠的減稅、低利貸款、出讓農地及保護區在內的私有或公有土地，透過壓制勞動權利提高獲利，甚至要求國家以巨額的納稅錢為其建設一切所需。即使血汗工廠傳聞不斷，但世界各國政府仍然陷入割喉戰，不斷提供更低的稅制與廉價勞動力吸引財團入駐。換言之，與過去國家控管資本的時代相比，如今資本才是真正的老大，於是跨國財團就像一艘艘的海盜船，在新自由主義的汪洋中暢行無阻，不斷尋找下一座可供資源掠奪的金銀島。

### 一、經濟至上的政治迷思

「雞蛋不能放在一個籃子」這道理任誰都懂，但長年來掌政者緊抱科技產業不放，也弱化了國家對應衝擊的能力，說穿了，主因就在於歷任主政者對「經濟成長」的迷思。

政府帶頭鼓吹對經濟成長的崇拜，舉國上下都成為GDP的堅貞信徒，近十年來，台灣的GDP從十兆增加至十三點六兆新台幣，成長幅度超過三成，但實質薪資卻長期停滯，令人納悶，明明經濟有成長，為何就是不見荷包膨脹？

事實上，國內生產毛額（GDP）成長率一直被當權者當成政績宣揚的利器，反觀與民眾更直接關聯的經常性薪資、工時，甚至是基本工資，卻經常被忽略，造成GDP成長與薪資提高的不同軌。

GDP的計算方式依觀察角度的不同，可分成生產法、收入法及支出法三種，三種計算公式雖算法不同，卻都是計算國家或地區內特定時間（一般為一年）裡生產的所有最終商品和服務的價值，因而成為測量國家經濟狀況的指標。其中一般人最熟悉的計算公式如下：

$$\text{GDP} = \text{消費} + \text{投資} + \text{政府支出} + (\text{出口} - \text{進口})$$

以此計算GDP時，上述方程式中，除進口之外的各項目增加，都會造成等式左側GDP的增加，比如說，消費、投資及淨出口總額不變，只要政府支出增加，GDP總值就會增加，因此，國家利用統計技巧增加GDP，就遠比增加民眾薪資來得容易許多，畢竟當年度GDP只要大於前年度GDP，就代表著經濟成長與施政績效。

等式中的出口，一直是影響GDP計算的關鍵項目之一，由於我國的科技產業主要是替國際大廠提供OEM及ODM，也就是代工設計、生產與服務，即使生產流程是在中國進行，生產銷售也是仰賴國外市場的消費，最終仍然併計在台灣的GDP，因此政策思維愈是偏重經濟成長率，對於科技產業的依賴也就愈深。

1990年至2000年是科技產業出口擴張的美好年代，但2000年之後，科技產業在GDP

及就業人口的貢獻雙雙下滑，2001年經濟衰退導致民間失業人口從先前約二十萬人暴增，之後十年間就不曾低於四十萬人。失業的社會壓力，迫使執政者不得不把經濟優先隨時掛在嘴邊，即使科技產業貢獻日低，卻仍被當成經濟的唯一救星。

2010年，台灣經濟成長率超過空前的10%，但是對一般民眾根本是「無感復甦」，前經建會主委劉憶如就曾公開表示「經濟成長的果實，民眾吃不到」。為何會如此？這從另一種GDP的計算方式（收入法），就可以找到解答。

$GDP = \text{受僱人員報酬} + \text{間接稅淨額} + \text{固定資本消耗} + \text{企業營業盈餘}$

在此公式中，企業營業盈餘屬於雇主獲利的總和，受僱人員報酬則由全體受僱者分配，兩者就代表勞資雙方對經濟大餅的分配，因此這兩者就成為檢視經濟分配的主要觀察值。

根據主計處國內生產與成本構成分析，代表政府及勞動力所分配到的間接稅淨額與受僱人員報酬，占GDP比例自1990年開始下滑，反之固定資本消耗與企業營業盈餘是持續上升，事實上，後二項都屬資本收入，若予以併計則屬於企業的收入更由1990年的38.44%成長至2009年的48.54%，幾占GDP的一半。經濟成長的總獲利也並未流向國庫，因為政府由GDP成長中獲得的間接稅從1990年的9.85%一路降至4.97%，降幅幾近一半。由此可見，主要的GDP成長獲利是由四十七萬名雇主所擁有，扣除政府拿走近零點五成，剩餘四成六才是由八百餘萬的受僱人員分享。可想而知，當GDP成長果實歸勞工者少歸資方者多，貧富差距當然會持續惡化。

## 二、減稅：產業政策的嗎啡

在世界各國競逐發展的過程中，後進國家為協助國內產業發展，大多會採取租稅獎勵措施，透過降低生產成本，增加國內產品在國際上的競爭力。合時合宜的租稅優惠是鼓勵產業升級的工具；反之也容易淪為企業掠奪國家資源的工具。

從獎勵投資條例到促進產業升級條例，國家將租稅減免與圈地建廠當成協助產業發展的手段，由促產條例所衍生的租稅減免相關辦法多達十九種，促產條例以外的所得稅減免法規也高達十五種，科技、文創、醫藥、生技、教育、福利，甚至連體育產業的發展都有租稅優惠。減稅對科技創新的激勵有限，反而造成業者的依賴心理，以及公部門不思長進的怠惰擺爛。

浮濫的租稅優惠侵蝕稅基，造成國家財政的災難。2011年，我國稅賦依存度只剩下57.4%，這表示政府每花一百元，只有五十七元是來自稅收，其餘的四十三元都得靠變賣祖產、國營事業繳庫，但主要是靠舉債籌錢。

政府長年在產業政策中滲入減稅嗎啡，讓企業集體染上嚴重的低稅毒癮，一旦減稅期限結束，財團就動輒以出走相脅。2008年底，民間團體「公平稅改聯盟」以「反財團



減稅」為名發動大規模遊行，成為台灣史上第一次要求推動公平稅制的遊行，顯示民意對於財團長年享受租稅優惠造成財政崩壞，極度不滿。

自1960年《獎勵投資條例》生效開始，過去半個世紀，台灣產業對租稅優惠的依賴逐步加深，《促進產業升級條例》實施之後更是尾大不掉。兩項法令都在立法之際即明定實施十年後落日，以免稅收流失，但最後卻合計實施了長達五十年，更糟糕的是每次修法，租稅優惠的範圍就進一步放寬，成為補不了的破網。

1960年實施的獎投條例，是對政府核定的產業提供租稅優惠，減免的稅目包括營利事業所得稅、綜合所得稅、營業稅、印花稅、契稅、財產稅，及關稅減免；獎勵方式則提供營所稅免徵、納稅限額、保留未分配盈餘、擴充設備減免所得稅、轉投資收入免稅、股票溢價轉公債免稅、證券交易所免稅、外幣債務兌換損失、特別公債、個人投資抵減、個人二年期以上定期儲蓄存款利息所得免稅等。琳瑯滿目的優惠，讓經營者及投資人獲益匪淺。

1970年獎投條例雖屆滿，但正逢我國自輕工業轉型為重化工業，政府判斷仍需租稅誘因而首次展延十年，並加強對石化業、機器製造業、電工器材製造業、電子業與運輸工具業等重化工業的獎勵。當時政府為籌措公共投資財源，曾經大幅降低獎投條例租稅減免，但石油危機之後迫於經濟衰退，在利益團體的壓力下，又回頭走向擴大租稅減免，僅僅維持不到數年。

自1974年起，租稅獎勵範圍愈來愈廣，稅收流失現象愈見明顯，騙取獎勵的事件時有所聞。常見的詐騙手法，包括假出口真退稅、在海外設立空頭公司回台投資以騙取免稅優惠，甚至還有業者為了享受扣抵，拚命進行「汰半新換全新」，結果卻出現資金壓力與周轉問題，反而陷入經營困難。即使企業不以詐騙套利，但對租稅的過度依賴，使得企業主寧願擴廠獲取獎勵，也不願投注在技術提升及產品研發，或者變更原本較有效率的投資計畫，只為迎合獎投條例的減稅資格。

1980年獎投條例再次屆滿，享受租稅優惠的利益群體再度群起要求展延，迫於來自產業的巨大壓力，政府二度修法延長，使得獎投條例實施長達三十年。直到1990年，租稅獎勵已成為產業難以轉型的包袱，為積極申請加入世界貿易組織（WTO），台灣無法再維持關稅保護，終於讓獎投條例在1989年正式廢止，改以十年為期的《促進產業升級條例》取代，但搶搭上獎投末班車的廠商已經超過一千家以上，其中又以資訊電子業佔絕大多數。

接續其後的促產條例，以「功能別」取代獎投條例的「產業別」租稅獎勵。所謂的功能別是針對廠商進行研究發展、自動化和人才培訓等作為，提供租稅減免，藉以促使產業實質升級。

表面上，促產條例立意良善，但台灣政治長年來民代與政商之間，早就已培養出長

期合作的默契，修法根本易如翻掌。僅三年不到，就在立法院聯席會的主導下，原已隨獎投條例而消失的五年免徵營所稅優惠，又在促產條例中復辟，甚至適用範圍也從工業擴大至農業、服務業，適用範圍甚至放寬至四十六萬多家的有限公司、股份有限公司、兩合公司、無限公司，遠超過當初獎投條例只適用於股份有限公司的獎勵範圍。

由於1986年至1991年間龐大出超與外匯存底暴增造成游資氾濫，投機風潮造成股市及房地產大漲大跌，有鑑於資金缺乏適當投資管道，促產條例也對投資者提供誘因，只要投資「重要科技事業、重要投資事業及創業投資事業」等新興策略產業，就能享有五年免稅、股東抵減等多項優惠。

與獎投條例相較，促產條例的優惠更加豐富，適用範圍也從企業擴及一般投資人，整本促產條例的七十九項條文中，觸及租稅減免就多達二十四條。1990年至2000年促產條例發揮引導資金的作用，使產業發展明顯開始向科技產業傾斜。

除了產業間的稅收不公，促產條例對個人的綜合所得稅減免優惠，也在貧富間造成兩極化結果，金字塔頂端族群幾乎享盡一切好處。2005年個人適用股東投資抵租稅減免的四十一億元，就幾乎全由高科技業經營者獨享，其中更有60.17%的減稅優惠，是流向最高所得者的荷包，其結果當然是富者愈富、貧者愈貧。

科技產業大量免除營利事業所得稅，使得營所稅與綜所稅也產生互替效應。在稅目的分類上，營所稅來自企業獲利、綜所稅則來自個人，皆具有所得稅性質。此二項所得稅向來是我國主要稅收來源，合計可占國家總稅收四成左右，因此企業在營所稅上減免愈多，綜所稅的租稅負擔比例也就愈大。

根據財政部財政統計年報顯示，在1990年至2010年的二十年間，營所稅比例高於綜所稅，僅在2003年至2005年及2007年至2009年的六個年度中出現，其餘各年綜所稅比重都高過營所稅，然而2009年營所稅自25%降至20%後，營所稅比重立即下滑，2010年為例，當年我國總賦稅收入為一兆五千六百五十八億四千七百零五萬五千（1,565,847,055,000）元，其中，營所稅占17.6%，綜所稅占比例則為18.8%，個人繳納的綜所稅比重，再度高出企業繳納的營所稅，兩者合計的所得稅總比重也僅剩下36.4%，與2008年的47.4%相差甚遠。

營所稅稅率大幅下修，以致與綜所稅之間的差距愈拉愈開，即使二稅合一使得部分營所稅流向綜所稅，但營所稅比重下滑的趨勢仍極為明顯。由於綜所稅中以薪資所得（也就是一般受僱勞工）的繳納比例最高，幾占綜所稅的七成以上，由此可見，當企業所得對賦稅貢獻度隨著減稅而縮小，受薪階級就被迫承擔起較大比重。減稅政策使得少數業者順利邁向財團化，在絕對壟斷國家資源的同時，更是拿傳統產業、中小企業與受薪階級作為財團化的陪祭。

政府長年對產業提供租稅優惠，原本應該來自財團鉅富的歲入大量流失，使得台灣

的租稅負擔率（賦稅收入占GDP比重）持續下探。連新自由主義盛行的美國，租稅負擔率也還有19%，即使最被視為減稅模範生的新加坡，租稅負擔率也還維持在13.4%，反觀台灣在1990年的租稅負擔率尚能維持在20%，到了2011年只剩下11.9%，與主要工業國家相比，長期減稅讓台灣的稅賦成了世界最低。

表一、各國歷年租稅負擔率（不含社會安全捐）

單位：%

年別	台灣	瑞典	加拿大	法國	日本	南韓	新加坡	英國	美國
1990	20.0	38.0	31.5	23.5	21.3	17.5	15.0	29.5	20.5
1995	17.7	34.4	30.6	24.5	17.8	17.6	15.9	28.0	20.9
1996	15.8	35.7	30.9	25.6	17.8	18.4	16.8	28.6	21.5
1997	15.5	36.9	31.8	26.3	18.0	18.0	17.2	28.9	21.9
1998	15.6	37.5	31.6	28.2	17.4	17.5	16.1	30.1	22.4
1999	14.3	39.6	31.5	29.0	17.0	17.8	15.4	30.4	22.5
2000	12.8	37.9	30.8	28.4	17.5	18.8	15.5	30.2	22.6
2001	12.7	36.2	29.8	28.0	17.4	19.7	16.4	30.7	21.9
2002	11.8	34.7	28.6	27.3	16.2	19.8	13.2	29.4	19.6
2003	11.7	35.6	28.3	26.8	15.8	20.4	12.4	28.9	18.9
2004	12.2	36.2	28.6	27.3	16.4	19.5	12.2	28.9	19.2
2005	13.4	35.8	28.4	27.7	17.3	18.9	12.1	29.0	20.5
2006	13.1	36.0	28.4	27.7	17.7	19.7	12.5	29.8	21.3
2007	13.4	35.0	28.2	27.4	18.0	21.0	13.5	29.5	21.4
2008	13.9	34.8	27.6	27.1	17.3	20.7	14.0	28.9	19.5
2009	12.3	—	—	—	—	—	13.2	—	—
2010	11.9	—	—	—	—	—	13.4	—	—

資料來源：財政部99年財政統計年報。

信崇減稅救經濟的台灣，即使沒有外債，但減稅並未換到經濟成長，反而是赤字與公債上升。2001年我國的財政赤字為兩兆七千五百九十一億元，到了2012年的公債總額將達到五兆一千兩百七十七億元，光是明年就預估將再增添債務三千一百零三億元，平均每位國民負擔債務近二十四萬元，而這還沒列計未來三十年必須支付的高達十三兆三千億元的潛藏性債務。但依公平稅改聯盟推估，台灣實際國債數高達二十一兆一千三百七十億元，平均每人就要背負九十一萬九千元國家債務。當代的錯誤決策，導致龐大的債務累積，其結果卻全由後代子孫繼承。

我們深信，若能透過對民眾的預警——崩世代危機已經迫近，結集民意要求兩黨經

由「減債、減赤」公開的政策辯論，對在海外創造就業機會的財團全面取消租稅優惠、提高合理的營所稅稅率，並配合資本利得稅的開徵，降低受薪階級的租稅負擔；擴大服務行業、高科技產業的工會組織，透過基本工資的合理調整公式，讓全體勞動者真正共享經濟成長等具體作為，仍可望成為台灣社會的集體共識，扭轉未來。

反之，若接續放任財團化的橫行，隨減稅與薪資停滯而來的負面效應，將是貧富差距與工作貧窮的擴大與惡化，這也將是加速「崩世代」降臨的第二個成因。

### 參、工作貧窮化危機

在資本主義社會裡，工作是收入的主要來源，因此也是社會穩定的核心。不幸的是，台灣社會受到全球化與財團化衝擊的後果，已經反映在受僱大眾工作條件的長期停滯與惡化上。

非典型就業者，從台灣的職場相關法令來看，主要包括從事部分工時、定期契約或人力派遣等三大類工作者。根據勞委會的調查，在2008年，台灣十五到二十四歲的全體青年就業者共有八十一萬七千人，非典型就業的青年合計有十五萬七千人，占全體青年就業者的19.21%，其中從事部分時間工作的青年共有十一萬人，占全體青年就業者的13.47%，從事臨時性或人力派遣工作的青年共有十一萬九千人，占全體青年就業者的14.68%。無論上述哪一類青年所佔的比例，都遠高於非典型工作者佔全體就業者的比例6.92%。

在從事非典型工作的青年中，又以部分工時工作者人數最多，問題也最為嚴重。根據勞委會在2007年公布的「部分工時勞工就業實況調查」報告，部分工時勞工以「在學或準備升學」所占的比率49%最高，其中在學學生有45.5%，另「等待服役中」占2.3%，二者都是青年勞工，合計51.3%，遠高於「家庭主婦」的18.1%，顯示台灣職場上的部分工時勞工多為青年或學生兼職，青年打工族已經成為部分工時勞動力的主流。

2010年底監察院王建煊院長在一場演講中談到大學生不認真念書而去打工「笨死了」，語出驚人引發輿論爭議。在解釋青年為何打工上，我們認為王建煊院長搞錯了重點，問題在於為什麼台灣有越來越多的青年以及一般勞工，淪落到被迫從事各種非典型工作？答案主要是台灣的產業結構轉型、以及勞動市場彈性的變遷，使得全職的就業機會越來越少，而非典型的工作機會卻越來越多，進而導致台灣勞工——尤其是青年受僱者陷入了多重的工作崩壞風險當中。

#### 一、產業外移與就業崩壞

台灣人就業為何越來越困難？首先，新自由主義全球化下的產業外移衝擊了台灣勞動市場的需求。從1987年起，台灣政府在面對經濟全球化趨勢時，採取了新自由主義的經貿開放政策，自此台灣的產業資本跨國移動的限制逐漸減少，產業外移的趨勢日益顯著，迅速改變了以傳統製造業為主的產業結構。

新自由主義政策下的資本外移，對產業永續發展與穩定就業造成不利的影響。1980年代後期以來，勞力密集為主、技術層次較低的傳統製造業首先外移，在2000年之後，資訊電腦與電子科技產業也開始外移，紛紛西進至中國或南進至東南亞，形成科技產業外移的趨勢。根據經濟部的統計，2000年1月時，我國製造業的海外生產比重只有12.28%，至2002年10月時，首次超過20%，2004年4月首度超過30%，2005年6月首次超過40%，2010年3月更是首次超過50%，2010年的平均海外生產比重已經高達50.3%，創下歷史新高。

相對於鄰近的日本或韓國，我國產業外移的趨勢更為嚴峻。過去十年來，台灣製造業的海外生產比重已經增加三倍，製造業與電子業的生產線大量外移，國內就業機會也隨之大量減少，對勞動市場造成重大的衝擊，首當其衝的是工廠作業人員，其次是中低階管理人員，結構性長期失業者大增，其中一部分長期失業者即使再就業，多數也是淪為低薪工作者或非典勞工。

值得擔憂的不僅是製造業外移造成的失業問題。在2011年經濟合作架構協議（ECFA）正式生效後，由於中國與東協國家之間的免關稅自由貿易協定，再加上中國政府開始實施「十二五計畫」，從世界工廠轉型為世界市場，勢必吸引更多台商至中國投資，特別是金融服務業、製造服務業、消費通路業等產業，形成對於台灣資金與人才的新一波磁吸效應。

## 二、產業轉型的成本弊病

導致台灣工作崩壞的第二個因素是產業轉型。隨著傳統製造業與高科技業的大量外移，服務業興起，台灣開始進入後工業化社會的勞動市場結構型態。根據主計處的統計，過去的三十年間，台灣的工業部門就業比例由將近五成持續下降到36.8%，服務業部門的就業人數比例則是由大約四成快速成長到58.8%。

後工業社會的勞動市場結構中，服務業成為就業主流，容易出現服務業的「成本弊病」現象。在產業轉型過程中，製造業的自動化程度提高，而服務業大多是勞力密集、技術層面低，或自動化程度較低的職位，服務業的勞動生產力成長明顯低於製造業的生產力成長程度，因此當服務業雇用的人力越來越多、勞動成本日益增加時，生產力並沒有相對提高，雇主往往會以降低薪資水準，或是增加非典型人力的方式來降低勞動成本，因應市場競爭。

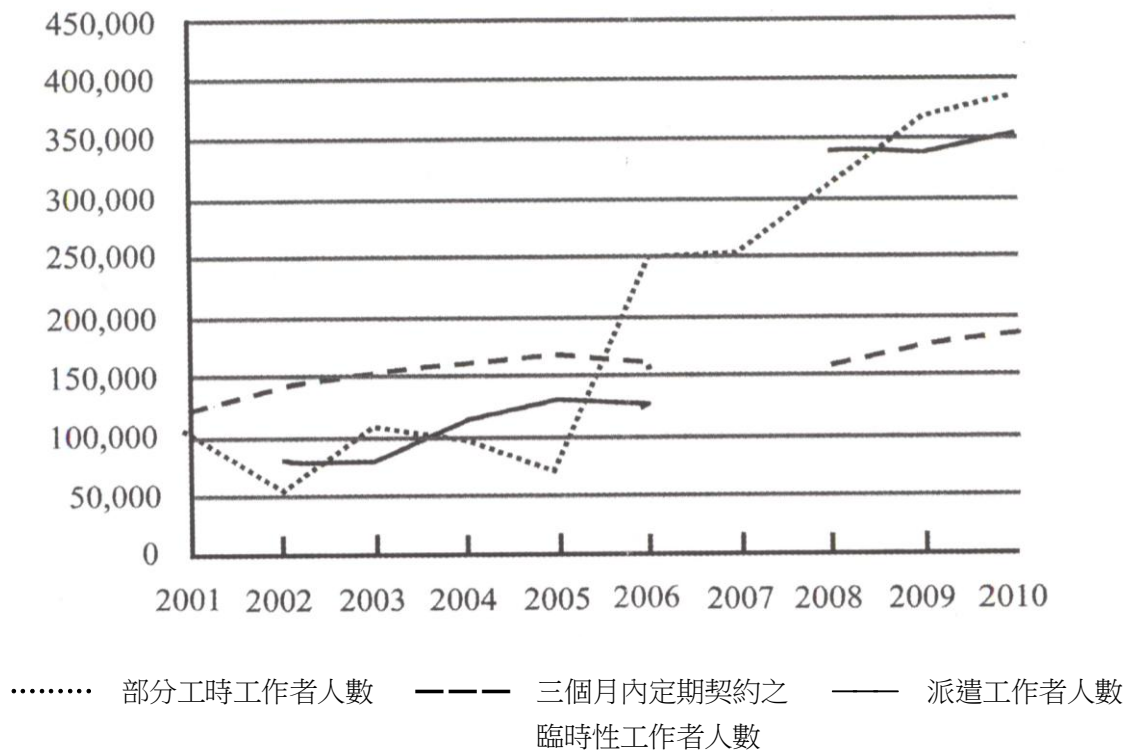
學術上所說的「成本弊病」意指服務業經常以壓低工資與非典型就業來面對市場競爭，服務業越發達，該產業多數勞工反而必須面臨薪資降低的困境。

近年來，台灣真的出現了服務業「成本弊病」嗎？目前台灣服務業佔GDP約七成，僱用近六成人力，但是對經濟成長率與就業機會的貢獻程度卻不高，也很難提高薪資。根據主計處的統計，從1999年到2009年間，十年來台灣製造業勞工每月平均薪資，由

1999年的27,738元上升至2009年的39,152元，平均年增率為0.37%；相對的，服務業勞工的平均年增率只有0.28%，如果與低層白領事務工作者比較，1980年以來製造業工人的所得成長了二點七倍，白領事務工作者的所得卻只成長了一點七倍，兩者薪資已經趨近相同，顯示服務業的「成本弊病」已經出現。

### 工作崩壞風險之一：非典型就業擴大

在資本外移與產業轉型的衝擊下，台灣勞動市場彈性化的趨勢日益明顯。綜合各項非典型工作者的相關調查資料，可以發現一項事實：自2000年以來，台灣各種非典型工作者人數不斷增加，特別是在2008年全球金融海嘯爆發後，台灣勞動市場的非典型工作者人數增加情勢更趨明顯。



圖三、台灣非典型工作者的成長趨勢 (2001~2010年)

資料來源：部分工時工作者人數，歷年主計處人力運用調查；三個月內定期契約之臨時工作者人數，主計處歷年受僱員工薪資調查；派遣工作者人數，2003年勞委會民營事業僱用中高齡與派遣勞工調查，2004年主計處人力派遣產業統計報告，2005年勞委會民營事業僱用中高齡與派遣勞工調查，2006年主計處工商及服務業普查調查；2008年、2009年以及2010年之派遣人數，係以2008年、2009年及2010年之主計處人力運用調查公布之「臨時性或派遣工作人數」，扣除2008年、2009年及2010年受僱員工薪資調查公布之臨時性工作人數，表中資料僅供參考。

除了勞基法第9條提供有限的就業保護規範之外，台灣政府對於部分工時工作、勞動派遣、承攬工作等其他各類非典型勞動型態提供的法令保障，付之闕如，因此在實務上不得不以「擴大適用範圍」來解決非典型就業相關的問題。

最為明顯的事例就是現行勞基法第6條「不得抽取他人不當利益」的模糊規定，但是對於人力派遣的中間剝削問題、工安意外發生時的僱主責任歸屬問題、三方勞動契約關係的模糊性問題等，現有勞基法漏洞百出。總之，由於勞基法修訂遠遠落後於時勢，非典型勞工面臨嚴重的就業風險，國家政策無力又無感，致使資方對非典型工作者的剝削行徑日益嚴重。

就勞動派遣而言，回顧政府的勞動派遣政策，可以區分為三個階段，第一階段是從1994年至2004年間的「消極規範期」，政府以行政解釋的方式，將人力派遣業納入勞動法令的適用範圍內，但是卻未能依法進行勞動檢查以落實勞動法令。

2004年到2008年間，我國勞動派遣的政策思惟方向出現明顯變化，從原本的「消極規範期」轉而進入「促進發展期」。經建會與勞委會共同公布「人力派遣服務業發展綱領及行動方案」，將人力派遣業納入政府積極輔導與促進發展的十二項新興重點服務業之一。此綱領公布之後曾經引發勞工團體強烈抗議。

2008年金融風暴後派遣勞工人數急遽成長，媒體持續報導派遣勞工權益受損的事件。在工運團體施壓與輿論反對剝削派遣勞工的聲浪下，勞委會身為勞工事務主管機關，在勞動派遣相關法規修訂之前，只有先行依據勞基法等既有法令，針對派遣業進行勞動檢查，進入「依法稽查」的階段。

勞委會於2009年4月14日做出行政函釋，人力派遣業者若僱用勞工從事經常性工作，不可採定期契約，以免影響勞工之資遣費、預告工資和特別休假等權益。對於人力派遣業者以業務承攬之名，參與政府勞務採購案件，應依據勞基法之規定，不得以簽訂承攬契約方式規避僱主責任。

在公布行政解釋後，勞委會進一步研訂「勞動派遣權益指導原則」，從2009年5月18日起，首次以一個月的時間進行「勞動派遣勞工權益專案檢查」，針對全國一千四百一十一家派遣業者，分北、中、南抽查其中八十八家。檢查結果，違反《勞動基準法》、勞工保險條例或就業保險法之家數共七十六家，佔抽查家數之比例高達86.4%，合法業者僅十二家，佔13.6%。主要違法事項包括濫用定期契約、未依法核給加班費、未立即參加勞工保險或就業保險、勞保投保薪資低報等，但在法令限制下，七十六家違規的累計罰款僅九十六萬元，實在不足以制裁違法的業者。

### 工作崩壞風險之二：工作貧窮

台灣非典就業人數快速增加，對於勞動市場產生的後果日益明顯，其中最值得關注

的議題就是「工作貧窮」，「工作貧窮者」多數從事非典就業，與長期失業者共同構成了台灣的「新貧階級」，是台灣工作崩壞的證據。

所謂「新貧」是指與「舊貧」不同的貧窮人口，傳統上的「舊貧」產生於全職穩定就業的工業社會，貧窮者係以老弱殘疾為主，失業導致的只是小規模、短暫性的貧窮者，不幸的是，產生於後工業社會的「新貧」人口大不相同，由於勞動市場從過去全職穩定的工作型態，轉變為高度不穩定的非典工作，而非典型受僱者雖然有工作但薪資微薄，仍無法避免全家陷入貧窮，是謂新貧。

在2000年之後，台灣社會的工作貧窮問題日益嚴重。台灣低收入貧窮家庭的總人口數持續增加，2010年的二十七萬三千人創下歷史新高紀錄。而隨著低收入總人數的增加，工作貧窮率（低收入戶內十五歲以上人口中的工作者佔其家戶人口的比例）與工作貧窮者（低收入戶內十五歲以上人口中的工作者）人數也隨之逐漸升高，從2001年的25.67%（25,709人）上升為2004年的26.75%（34,919人），至2008年金融海嘯發生時，再升高為27.86%（39,272人），由於《社會救助法》已經修法將中低收入戶也正式納入社會救助範圍，以五十九萬的中低收入戶人口乘以工作貧窮率來推算，工作貧窮者將會再多出十萬人以上，目前約達到將近十五萬人之譜。

除了工作貧窮者人數持續增加之外，低薪工作者人數也持續增加。以低於基本工資全時工作者人數，與低於所得中位數部分工時者之人數來估計，2010年的低薪工作者已經有七十二萬一千六百七十一人之多。在2000年以後，台灣貧窮家庭的就業率逐漸上升，工作貧窮者人數以及低薪工作者人數也持續增多，台灣人工作貧窮的風險正日益擴大。

以往台灣社會的主流價值認為：給人救濟不如給人工作，就業是擺脫貧困最重要的方式，但為何窮人家的工作者越來越多，卻無法脫離貧困呢？

這是因為貧窮家庭中的就業成員多數都從事非典型工作，全家收入才會低於貧窮線。根據內政部在2008年公布之低收入戶生活狀況調查報告，低收入戶的工作者中，有高達46.82%的工作者是從事臨時性或季節性的非典型工作，正因為工作貧窮者中有如此高比例的非典型工作者，因此每周的平均工時只有三十五小時，遠低於一般勞工每周超過四十三小時的平均工時。在這些工作貧窮勞工中，有53%雖然從事正職工作，但是家庭卻依然貧窮，可以稱之為又窮又忙的「窮忙族」；另外有46%從事非典型工作，往往短期之內又失業，經常為了無法養家活口而發愁，造成極大的精神痛苦，可謂不折不扣的「窮苦族」。

### 工作崩壞風險之三：過勞死的窮忙族

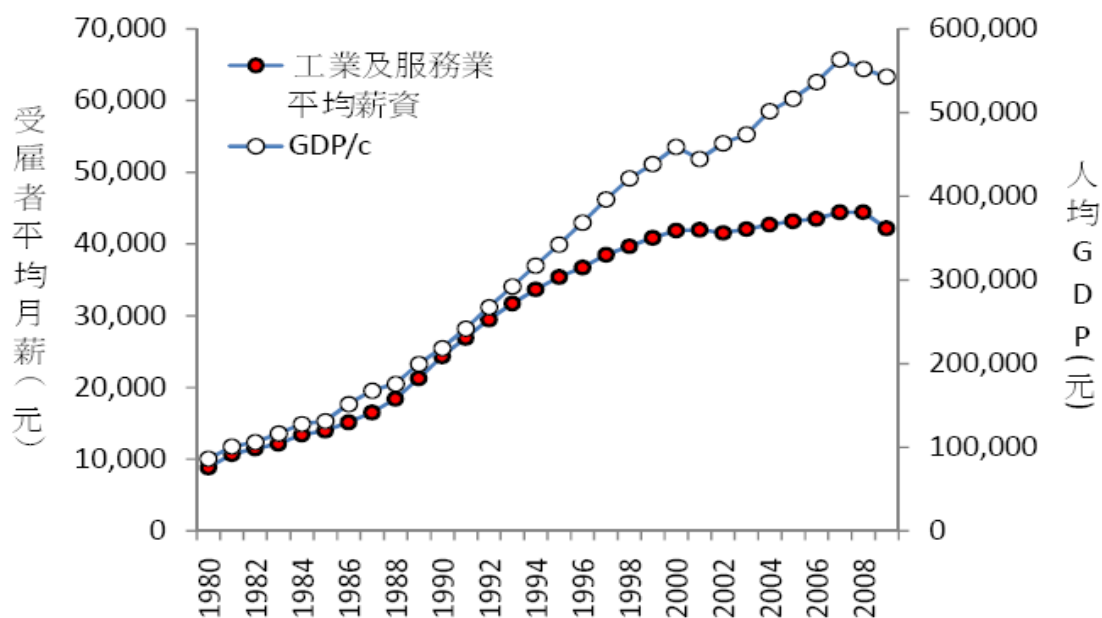
台灣工作崩壞的第三個現象是大量的窮忙族。相對於上述非典型就業的窮苦族，超時加班卻還是貧窮的「窮忙族」是過勞死與職業病的主角。



2000年之後，台灣不僅出現工作貧窮擴大的發展趨勢，勞工的薪資所得也被壓低。1980年代（1980~1989），台灣的人均GDP成長了二點三倍，非農受僱者（包括工業與服務業）薪資成長二點四倍，薪資與經濟成長平行的比率尚稱合理。1990年代（1990~1999）的人均GDP則是成長兩倍，受僱者薪資卻只成長一點七倍。進入2000年之後，經濟仍有成長，薪資竟然長期停滯甚至下滑。

其次，台灣的勞工正面臨「平均工時延長、平均薪資卻下降」的過勞化風險，在2008年第三季後，因為受到全球金融風暴的影響，全年平均薪資出現-3.88%負成長，2009年的實質平均薪資更出現-4.22%的大衰退。

雖然平均薪資都出現負成長，但是同時期的平均工時卻逆勢上揚，2009年12月台灣勞工的平均工時高達191.1小時，遠超過2007年12月的183.9小時；再從物價變動來看，若是以2006年為基期100，消費者物價指數二年內上升了4.36%。整體而言，2007年至2009年間，台灣的勞工正面臨著「平均工時延長、物價上升、平均薪資卻下降」的過勞化與工作貧窮化困境。



圖四、薪資與GDP的相對變化（1980~2008年）

資料來源：主計處，員工薪資與生產力歷年調查。

### 三、搶救貧窮與促進就業

事實上，大量「工作貧窮」勞工出現的主因在於「社會排除」(Social Exclusion)，由於工作貧窮勞工所面臨的高失業風險、彈性剝削導致的低所得、社會安全制度保障不足導致的各種人身風險，共同促使工作貧窮勞工成為被「社會排除」的一大群人，使他們跌落到社會最底層。

正因為工作貧窮者形成的主因在於遭受制度化的社會排除力量，台灣有愈來愈多的工作貧窮者，被失業、短期僱用、低薪資的風險所包圍，全家都面臨著無法脫離貧窮的困境。因此想有效解決新時代的工作貧窮危機，就必須雙軌並行，在制度層面的改革上，同時從「家庭」與「工作」兩個層面進行改革，在家庭層面應該從「消極協助安貧」到「積極協助就業」，在「工作」層面，應該從「合理調整基本工資」到「平等勞動待遇」。

首先，在家庭方面，政府必須「放寬貧窮線認定標準」以保障更多貧窮家庭。行政院已經修訂了社會救助法，將現行貧窮線（最低生活費）計算方式為最近一年平均每人消費支出60%，修改為最近一年平均每人可支配所得中位數的60%。我們認為，這項政策改革方向正確，但政府應該做得更多。

其次，政府應該積極協助就業：根據「2008年低收入戶生活狀況調查報告」的研究顯示，低收入戶的致貧主因為戶內無工作能力者眾多，且低收入戶家計負責人希望政府協助就業或創業者高達46.69%，顯示政府不僅應該加強對低收入戶補助，還應該藉由職業訓練、提供僱用獎助就業、強化就業服務等方式來提升貧窮家庭內失業者的就業意願、就業能力與就業機會。

第三，政府應該立法保障從事非典型工作之工作貧窮者的勞動權益，包括明確規範派遣公司與要派公司對於派遣勞工的法律責任，落實對於僱用部分工時勞工與定期契約勞工之公司的勞動檢查，加強非典型工作者的就業安全保障。

目前公立就業服務機構與職業訓練機構，在實務上是以典型全職工作者為主要服務對象，未能顧及非典型工作者的不同處境，以至於政策事倍功半。因此，未來政府應該擴大提供個別化就業諮商、就業媒合服務、職業訓練、僱用獎助等各種積極勞動市場政策措施，加強協助非典型工作者，使其順利轉銜到典型工作，才是真正適合台灣的勞動政策變革方向。

### 肆、少子女化危機

2009年，台灣總生育率降到1.0，「榮登」全球最低。2010年再持續蟬連墊底位置，且總生育率降到0.895。於是2011年，馬英九總統在元旦致詞時，特別說要把低生育率視為「國安危機」，提高到國家安全層級來因應。一時之間，「少子女化」蔚為熱門的社

會議題。

人們在心底這麼想：「低生育率，關我屁事？」、「不婚不生，又怎樣？」

的確，沒從事教育服務業或婦嬰用品業的人，不容易感受少子女化現象的衝擊力。然而，少子女化的真正威脅，其實並不是眼前的「生意」，而是長期總體經濟衰退、國家財政崩壞、家庭照顧壓力遽增的惡性循環。「國運昌隆」四個字，到了2030年，將是台灣人集體命運的諷刺。

少子女化的背後，是一個個年輕就業家庭，受到職場求生與養兒育女雙重壓力夾殺的真實故事。比較世界各國長時間的政策經驗，我們就會發現，台灣的超低生育率根本是政府一再「不作為」與「錯誤作為」所導致的人為困境。

當別的國家已經打破「先進國生育率必滑落」的詛咒，生育率逆轉向上，我們還在欺騙自己：「女性就業率提高，生育率一定降低啦」，「歐洲國家的稅收很高才能發很多津貼，生育率才會回升」。甚至，台灣還有人抬出父權意識形態的大旗，指責現代人太過自我中心、不重視婚育，故導致出生率下滑，應該多宣導家庭價值及養兒育女的好處云云。

台灣人口轉型起步雖然較日本及西方國家都晚，但少子女化與高齡化的速度卻「後來居上」。2011年，六十五歲以上老年人口佔總人口比例，雖然比歐美先進國家都低，但歐美國家過去花了五十年以上的時間慢慢步入高齡化社會，我們卻因為超速少子女化，很快就會「超英趕美」，成為老年人口比例高達40%的國家。

2008年，美國人口資料局用「筆直落下」(plummeting)來形容台灣的生育率下降頹勢。小孩子少，老年人就相對多。其結果就是相對於歐美國家，我們只有不到一半的時間來為高齡化社會預做準備。

只要再二十年，我們就會陷入別的國家花半個世紀，才會陷入的人口結構。

表二、高齡化所需時間：台灣、美國、義大利的比較

	65歲以上人口比率(估計年份)					倍化所需時間		
	7%	10%	14%	20%	30%	7% ↓ 14%	10% ↓ 20%	20% ↓ 30%
台灣	1993	2005	2017	2025	2040	24年	<b>20年</b>	15年
美國	1942	1972	2015	2034	—	73年	<b>62年</b>	—
義大利	1927	1966	1988	2007	2036	61年	<b>41年</b>	29年

資料來源：行政院經濟建設委員會人力規劃處(2008)。

出生數超快速減少的情形下，台灣的勞動人口萎縮已是必然的結果。

1980到1990年代，每一年都有三十萬到四十萬個小孩呱呱墜地。但由於近年生育率的超高速滑落，就算生育「率」上漲一倍（達到1.6），生育「數」還是會逐年降低到每年只有十四萬四千個新生兒。換句話說，新生兒的人頭數，是再也回不來了！

如果生育「率」沒有起色，生育「數」更是會低得驚人：按照行政院經建會的推估，生育率倘若持續低迷下去，到2060年，台灣每年可能只會剩下五萬六千個新生兒。

而且就算少子女化速度超快，台灣人口密度一樣名列前茅。人口變化的時間尺度極為漫長，即使過了五十年，2060年的台灣人口仍將在一千九百萬左右徘徊，地狹人稠的處境並沒有改變。換句話說，我們根本不會享受到人口減壓的「環保」好處，只會在這一世紀嚐盡人口轉型的苦果。

不只是教育服務業必須立即面對廢校、教師過剩、教室閒置的問題。隨著「少子女世代」轉大人，問題將擴散到所有的勞力密集產業。日本有所謂「失落的二十年」之說，因為二十年來經濟停滯，平均每人所得沒有起色。日經指數則是從四萬點跌到一萬點，房價、金融商品的泡沫破裂，人民財富大幅縮水。主要原因之一，正是少子高齡化的衝擊，使得勞動力短缺、消費萎縮、企業收益降低。日本中小企業自1991年來明顯落入「關門大吉」之勢，十三年來中小企業總家數減少將近17%，見證了少子女化與經濟失落的後果。

企業倒閉，經濟停滯，還只是寒冬的序曲。國家的總體經濟衰退，就會影響政府的財政收入，偏偏高齡化時代的政府，要支付一大群老人的退休金。行政院主計處2010年的資料顯示，台灣政府的潛藏負債約為十三兆八千億元，其中近十二兆的負債就是來自於軍公教的退休金與勞工保險。

如果財政收入沒有起色，政府如何填補退休制度的黑洞？政治大學保險學者張士傑的研究顯示，我國的退撫基金最快在2025年破產，勞保局自己的評估報告也指出，如果現行制度不變，勞保將在2031年破產。

1970年出生的世代繳了一輩子的退休金保險，假如屆齡退休時，卻將發現政府的公保、勞保破產了，真是情何以堪？

事實上，台灣的學齡前（0~6歲）幼兒托育費用居高不下，與世界上其他國家相比，瑞典每名幼兒托育費用佔家庭總收入的3%，美國每名幼兒托育費用佔家庭總收入的15%，但台灣幼兒的托育費可能高達家庭總收入的25%以上。

少子女化牽扯那麼多企業、政府、社會安全體系的衝擊效應，但是歸根究底，來源是一個個年輕就業家庭，所遭受的真實生存壓力。

造成此種壓力的關鍵因素之一，是國家政策官僚根深蒂固的意識形態：「養兒育女

是每個家庭自己的事，政府為什麼要幫忙？」

這種養兒自求多福的意識形態從1994年的「社會福利政策綱領暨實施方案」公佈以來，可說是昭然若揭。當時的政府在綱領文字中明確表達：「建構以家庭為中心之社會福利政策以弘揚家庭倫理」，養兒育女、照顧老人的責任，要回歸家庭本身。郝柏村擔任行政院長時，更明確強調要「三代同堂」，拒絕由政府推動普及性的照顧福利政策；部分媒體也附和郝柏村的說法，說國家支持家庭會拖垮經濟，把台灣變成「懶人國」。

當時的台灣尚未落到今日這步田地，國家財政尚未惡化，我們也沒有成為全球低生育率問題最嚴重的國家。

但是，抱守傳統家庭主義的政府，放任養兒育女由每一個就業家庭自行承擔——特別是由這些就業家庭中的女性（年輕的媽媽、年長的阿嬤）自行承擔。於是，我們當時錯過了由國家政策支持家庭育兒的歷史機會。

#### 一、「發錢催生」的陷阱

2000年到2010年是台灣生育率一洩千里的十年，但片面指責民進黨或國民黨政府，亦非公允。事實上，民進黨政府確實在2000年揭櫫「福利國家」的概念，提出幼兒教育券、保母托育補助等兒童照顧措施；國民黨政府也確實在2010年起，把少子女化視為「國安危機」，提出一百萬元徵求催生口號，未來要廣發兒童津貼，以及鼓吹托育服務應「價廉、質優、離家近」等觀念。

政府重不重視「少子女化」？如果從「錢」的角度來看，當然重視！但仔細看，這些政策與跨國研究所說的：「建立制度，實現工作與家庭的平衡」、「婚育不必離職」、「讓女性勞工兼顧工作與家庭」……好像不完全相關？

精明的民眾也許問得更直接：這些政策，真的能減輕勞動家庭的育兒壓力嗎？這究竟是提高生育率，還是提高「投票率」？

一位嬰兒從出生到養育成人，花費至少幾百萬元。有多少理性的夫妻會為了區區五千、一萬或兩萬元津貼，從「不想生」改為「想生」，甚至冒出「生了再生」的意願呢？本來就要生小孩的家庭恐怕是「不領白不領」；地方政府爭相加碼的心態，則是「輸人不輸陣」，別的縣市有發，我也一定要發。

生育津貼的問題不只是「發錢無用」，「一國多制」也加深了財政寬裕地區與貧窮地區的不平等。台北市天龍國的家庭，生育補助領得最多，非都會縣市的家庭，生育補助領得最少，小孩一出生就得面對國家財政不公平。

這時候，有辦法的人就會靠「遷戶籍」來賺取地方政府發放的現金福利。

例如台北市政府推出「助你好孕」半年後，發布官方新聞稿指出：台北市「助妳好

孕」方案奏效，2010年人口「淨移入」數達一萬四千九百二十人，為四年來首見的正成長。從遷入的人口增加，可看出這項政策「已獲得市民的認同」。

換句話說，台北市生育政策刺激的人口正成長，主要是「遷移」人口，甚至可能是幽靈人口——為了領取津貼，夫妻把戶籍遷到台北市的親友家，在台北生孩子，但之後仍在外縣市生活。

對台北市來說，帳面上的戶籍人口數增加了，支持市府的潛在選票也增加了，何樂而不為？至於「減緩少子女化」與「提振生育率」的長遠期待能落實嗎？發錢催生政策的成本與實際效益如何？誰還在意呢。

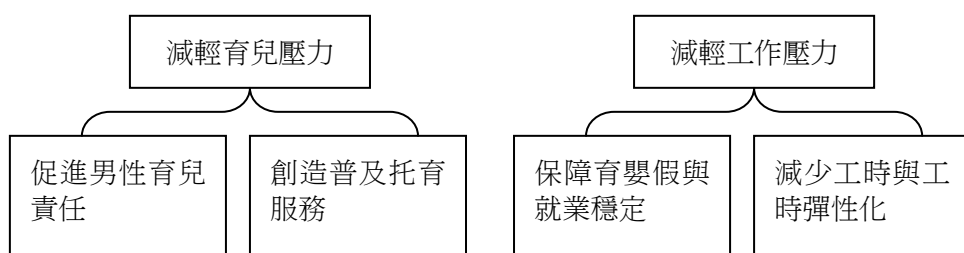
中央研究院2011年提出的《人口政策白皮書》明確指出：應該要「訂定完善家庭政策，取代既有生育福利」。可惜，一次性的生育津貼紅包，往往欠缺政策效果研究與思辨，是一種短期政治考量下的產物。

## 二、家庭分工與育兒壓力

少子女化並不是世界趨勢。少子女化是沒制度、沒政策、沒有花心思幫助女性勞工平衡生育與工作的「擺爛國家」所造成的惡果。

問題是，甚麼制度和政策，可以協助女性「兼顧工作和育兒」？

要讓青年男女同時「減輕育兒壓力」與「減輕工作壓力」，如下圖所示，大略分為下列四種可能的政策方向。



第一種減輕女性育兒壓力的政策是促進男性的育兒責任。如果養育子女的責任全都落在女性身上，現代女性的生育意願勢必大為降低。所以，創造「父親」願意育兒的文化雖然十分困難，卻是釜底抽薪的辦法之一。

第二種減輕女性育兒壓力的政策是創造普及低廉的托育服務。為了減輕家庭的育兒壓力，政府可以主動推廣托育措施，用價格合理、品質可信賴的兒童托育服務，分擔就業母親的照顧壓力。

台灣大學劉毓秀教授的研究指出，政府是否提供人民用得起（affordable）、也願意用（accountable）的三歲以下托兒服務，與生育率是有統計相關性的。這也可以解釋為什麼丹麥、加拿大、美國等嬰幼兒托育服務相對完整的國家，生育率也較高。反觀台灣，0~3歲的幼兒托育服務比例極低。因此，育兒責任重度集中於媽媽（約佔六成）和阿嬤（約佔三成）。

表三、各國三歲以下的托育率與生育率

	丹麥	美國	日本	台灣
0~3歲托育率（2004年）	64%	54%	13%	10%
2005生育率	1.7	2.1	1.39	1.5
2010生育率	1.9	2.0	1.4	0.9

資料來源：劉毓秀（2010），〈北歐普及照顧與充分就業政策及其台灣轉化〉；王兆慶整理。

至於3~6歲兒童，台灣的托育普及率雖然高，但政府官員因為觀念的限制與現有托業者的利益，一直不願意「下海」搞托育，所以台灣幼兒園幾乎都是私立學校的天下。同時，私立幼托的收費水準卻是公立托兒所的三至五倍，搞得家庭托育的經濟壓力極大——想要「搶進」公立托兒所的窄門，可能比搶上公立大學更難。若能改善這種托兒服務短缺的狀況，家庭育兒壓力自然減輕。

減少婦女育兒壓力的第三種方式是保障育嬰假與就業穩定。如果父母生育後可以請充足的育嬰假，回家照顧小孩時仍可領取部分薪資，之後也可回到工作崗位不必擔心沒頭路，勢必能降低許多女性在事業與生育二擇一的選擇壓力。

減輕女性育兒壓力的第四類政策是降低工時並促進工時彈性化。北歐的法定工作時間較短，有研究指出，北歐女性在生育與工作之間取得較好的平衡，原因之一就是因為工時較短加上靈活的工作時間安排，促進該地區婦女的兼職就業或半職就業，從而保障職場生涯與家庭責任能兩全。

## 伍、創新福利國

長期以來，台灣是個社會主義思想的沙漠。從日本殖民統治半世紀到戰後三十年，台灣的國家政權一向以消滅左派思想與壓制工農組織為己任，從帝國主義到反共抗俄，長期保守偏右的官方意識形態使得社會主義思想與自主工會組織難以茁壯。甚至在台灣民主化之後，從社會民主理念出發的政策爭論還是十分貧乏，自稱中間偏左的政治人物仍舊難得一見。

這二十幾年政治民主化過程，讓台灣成為歷史上第一個和平轉移政權的華人國家，

但政治民主的非凡成就之下卻隱含著致命危機。由於人民對過去威權政府的高壓統治記憶猶新，因此民主化之後的台灣社會，人民普遍的意識形態就是：「政府不要管太多」、「民間能做，政府就不要做」，過去對政府的不信任，正中新自由主義宣揚者之下懷，塑造出「小而美政府」的市場神話。

面對下個二十年，我們認為必須「把國家找回來」，但我們要的不是一個威權、冷漠、僵化、官僚的上對下的統治機器，我們找回來的是一個新的公共力量，是一個「公民參與、為民服務」的「再公共化」政府。

過去強調「企業能做，政府就不要做」、「政府不要與民爭利」等朗朗上口的魔咒，必須在每個經濟領域一一檢視。由於台灣從威權統治轉型不久，民眾對於國家的本質想像是一個壓迫者或是一個衙門，因此，民主化後的台灣，國民普遍不信任國家介入市場，也不相信國家的效率。因此金融、媒體、教育等過去由國家壟斷的領域，這近二十年來被市場力量衝破，而徹底商品化，現在該是國家重新介入市場的時候了。

我們認為，未來台灣福利國家的建構不應侷限在社會福利或是就業安全體系的改革，如此只是替資本主義「擦屁股」的效率提高罷了，面向未來的福利國家制度，應該考慮國家財政、產業發展與社會政策的關連性與協調性，努力將社會福利與產業創新相結合，這就是我們所謂的「創新福利國家」。

#### 創新福利國家之一：就業式成長

我們認為，創新福利國家的第一原則是促進就業式經濟成長。

台灣是一個天然資源貧乏，人口稠密的國家，過去一直以出口導向的製造業代工作為經濟發展的動力，但是，在中國這個世界工廠崛起的衝擊下，兩岸經貿開放進一步壓縮傳統產業發展空間，台灣過去以低工資、低環境成本為基礎所建立薄利多銷的代工生產體制，已經逐漸走向窮途末路。

過去十餘年來，受僱者薪資佔 GDP 經濟大餅的比例逐年下滑，加上台灣接单、中國生產與出口歐美的特殊三角貿易關係，使得台灣帳面上 GDP 雖有成長，台商在中國創造大量的工作機會，台灣社會卻面對工作貧窮與就業不足的後果。因此，我們認為受新自由主義荼毒的產業政策應該大幅調整，與其迷信 GDP 成長，不如重視國內工作機會的成長。除了鼓勵研發與技術創新之外，政府對企業的減稅融資等政策性獎勵，必須與工作機會的創造相扣連。

#### 創新福利國家之二：製造業為本

如前所述，由於製造業大量外移到中國，台灣面臨後工業化的趨勢，某些論述認為先進的國家都應該全力發展服務業，而把黑手製造業拋在腦後。結果，台灣引以為傲的優質加工產業，其技術領先優勢正逐漸流失。我們認為政府與廠商應該重新搶救台灣製



造業的版圖，不可以再迷信「服務業」的價值神話。

台灣沒有像中東、紐澳等國豐富天然資源可輸出，沒有像法、義、西等歐洲國家擁有深厚獨特的文化資本，也沒有美國日本的尖端創新科技能力，如果台灣產業發展的未來只侷限在科學園區的電子業，這些資本密集產業卻只能提供有限的工作職位，對台灣青年世代的就業幫助甚小。

另一方面，服務業的就業機會若是集中在金融與房地產仲介等資產炒作行業，不但無助於就業與產業升級，還會導致貧富差距與資產泡沫化；此外，若服務業就業機會集中在勞力密集的低技術行業，像批發零售或者觀光餐飲等，年輕人必將面對長時間加班又低薪不穩定、看不到未來的職場生涯。

因此，我們認為政府必須重視傳統製造業的發展，將服務業的擴張引導向協助工業設計研發與組織創新的製造服務業、並且由政府大力介入少子女化與高齡化的社會服務業，透過製造業的連鎖效應與社會福利產業來發展永續穩定的工作機會。甚至，政府應該鼓勵廠商與大學以及社服機構進行產學合作，結合科技製造業與社會服務業，來發展老齡化社會所需的醫療照護相關電子與機械產品。總之，政府應該以就業穩定、製造創新並兼顧社會服務為目標，結合台灣技術的優勢與社會未來的需要，來作為產業政策的方針。

### 創新福利國家之三：福利服務公共化

我們必須重新審視政府介入市場與福利服務的程度。過去二十年，政府放縱私人財團企業在各個領域橫行，政黨收受大量政治獻金，形成財閥與政黨的金權網絡。各政黨的政見中，鮮少敢挑戰財團與富人的既得利益，連幼教業者都不敢得罪，更別說拿金融與房地產業的財閥開刀。選舉期間一到，在金主與選民之間掙扎的朝野政黨，經常不顧國家財政困難，大舉發放現金津貼。

我們認為，國家必須重新管制已經過度私有化、泡沫化的金融與房地產市場，在托育、教育、媒體、文化、居住、交通、社福等領域，國家應該重新考慮提供直接或間接服務，才能保障社會服務的普及性與公平性、並且兼顧創造穩定的就業。我們雖然屬於社運團體，但是反對發放短期津貼為主的肉桶政治。

#### 【註釋】

\* 本文摘錄自林宗弘、洪敬舒、李健鴻、王兆慶、張烽益等著，《崩世代—財團化、貧窮化與少子女化的危機》（台北：台灣勞工陣線協會出版，2011年11月）。◆