

性騷擾防治法

焦興鎧

與兩性工作平等法相關規定之異同

壹、序言

近年來在我國，由於性別意識逐漸抬頭，在婦女團體之努力推動下，各類防治性騷擾之立法紛紛制定。以工作場所為例，在二〇〇二年公布並自三月八日實施之兩性工作平等法中，即曾以第三章明文規定職場性騷擾之類別及雇主防治此類事件之法律責任。¹ 在二〇〇四年公布施行之性別平等教育法中，也以第四章來規範有關校園性侵害或性騷擾防治之事項。² 至於在二〇〇五年制定，並自二〇〇六年二月五日正式施行之性騷擾防治法中，更將防治保障範圍擴大至職場及教育場域以外，並以保護此類事件被害人之人身安全及個人尊嚴為重心，³ 使我國成為全世界在這方面投注最大心力與資源之國家之一，雖然是一相當進步之立法，但究屬首創之舉，是否得以有效執行，仍實值進一步加以觀察。

本文之目的，是要對近年來我國針對發生在工作場所性騷擾事件所建構之預防及處理機制，做一整體之檢視，並對甫經施行性騷擾防治法之內容加以說明，且論及相關人員所應採取之各類因應作為。除序言及結語外，全文共分四大部分：第一部分說明兩性工作平等法中防治職場性騷擾相關規定之重要內容。第二部分討論性騷擾防治法之相關規定。第三部分則是分析此二法所規定事項相同及差異之處。第四部分對相關人員所應採取之因應對策，個別提出各項建言。

貳、兩性工作平等法相關規定之重要內容

目前，我國規範發生在職場上性騷擾事件最主要之法律依據，當屬兩性工作平等法之相關規定，雖然該法第三章有關性騷擾之防治僅有兩條實體性之條文，但連同程序性及其他部分之條款，則有十一條條文之多，足見所受重視之程度，而這些條文之內容，大體可細分為下列五項：首先在定義部分，本法在第十二條將此類行為區分為兩大類型：「敵意工作環境性騷擾」(hostile environment sexual harassment) 是指任何人在受雇者執行職務時，以性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，對其造成敵意性、脅迫性或冒犯性之工作環境，致侵犯或干擾其人格尊嚴、人身自由或影響其工作表現。「交換性騷擾」(quid pro quod sexual

¹ 關於對兩性工作平等法中這些規定之評析，參見焦興鎧，〈兩性工作平等法中性騷擾相關條款之解析〉，《律師雜誌》，第二七一期，頁45-47（民國九十一年四月）。

² 關於性別平等教育法中這些規定之評析，參見羅燦煥，〈政策面vs.執行面：校園性侵害及性騷擾防治之政策分析、現況檢視及實務芻議〉，《國家政策季刊》，第四卷第一期，頁114-116（二〇〇五年四月），因此法與本文之討論主題並無直接關聯，故未作進一步之探討。

³ 關於此點，參見高鳳仙，〈性騷擾防治法之立法問題探討〉，《萬國法律》，第一五期，頁61-63（民國八十八年六月）。

harassment) 是指雇主對受雇者或求職者為明示或暗示之性要求、具有性意味或性別歧視之言詞或行為，作為勞務契約成立、存續、變更或分發、配置、報酬、考績、陞遷、降調、獎懲之交換條件。⁴ 其次是有關雇主之防治責任之規定，可區分為一般防治及設置企業內部處理機制兩種。前者是指第十三條第一項前段所稱雇主應事先防治此類行為發生，以及同條第二項所稱雇主在知悉此類事件後所應採取之立即有效糾正及補救措施。後者則是特別指第十三條第一項後段所稱僱用受雇者三十人以上之雇主，應訂定防治性騷擾措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。⁵

此外，本法亦訂有詳盡之損害賠償規定，大體可區分為三種情形。一是如受雇者或求職者遭受敵意工作環境或交換性騷擾而受有損害，則根據第二十七條之規定，應由雇主及行為人連帶負損害賠償責任，但雇主亦得提出所謂「免責抗辯」，也就是如能證明其已遵行本法所定之各種防治規定，且對該事情之發生已盡力防止仍不免發生者，即不必負賠償責任，惟如被害人依此一規定無法受償時，法院仍得因其聲請，在斟酌雇主與之經濟情況後，令雇主為全部或一部之損害賠償。⁶ 此外，同條復規定雇主賠償損害後，對性騷擾之行為人有求償權。另一則是雇主未能在此類事件發生後採取立即有效之糾正及補救措施，致使受雇者及求職者受有損害之情形，雇主亦應負賠償責任。⁷ 第三則是第二十九條所指稱之非財產損害賠償及回復名譽之請求權。至於這類損害賠償請求權之時效期間，第三十條則規定自請求權人知有損害及賠償義務人時起二年間不行使而消滅，自有性騷擾行為時起逾十年者亦同。⁸

為鼓勵此類事件被害人勇於主動檢舉，本法也訂有事業單位內部及外部之申訴制度。在前者之情形，除前述第十三條第一項後段之特別內部處理機制外，第三十二條亦訂有協調處理一般申訴之制度可供使用。⁹ 至於外部申訴制度則是指受雇者及求職者得依第三十四條向地方主管機關提出申訴，如對其處分有異議時，則得向中央主管機關之兩性工作平等委員會申請審議，或逕行提起訴願。如對其處分仍有異議時，則得提起訴願或進行行政訴訟。¹⁰

最後在罰則部分，本法第三十八條對違反相關規定之雇主，亦設有科處新臺幣一萬元以上十萬元以下罰鍰之規定，至於雇主所可能觸犯本法之情形，共有以下數端：第一是僱用員工三十人以上者未能訂定性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法，並在工作場所公開揭示。¹¹ 第二是在知悉此類事件發生後未能採取立即有效之糾正及補救措施者；第三則是有本法第三十六條所規定對提出或協助他人申訴之受雇者採取報復不利處分者。¹²



⁴ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁44。

⁵ 同前註，頁44-45。

⁶ 同前註，頁45。

⁷ 同前註。

⁸ 同前註。

⁹ 同前註。

¹⁰ 同前註。

¹¹ 同前註。

¹² 同前註。

參、性騷擾防治法相關規定之重要內容

本法共有六章二十八條條文，首先在總則章中，除第十二條、第二十四條及第二十五條外，特別排除兩性工作平等法及性別平等教育法相關條文之適用，藉以與工作場所及校園性騷擾事件之處理加以區隔。¹³ 至於對性騷擾之定義方面，則也與前述二法略有不同，除排除性侵害犯罪以外，主要仍大體區分為所謂「交換」及「敵意環境」性騷擾兩大類型。¹⁴ 此外，該法還設法為適用之公務員、機關、部隊、學校及機構加以定義，而明定內政部、臺北與高雄兩直轄市及各縣（市）政府等，為中央及地方之主管機關，其中後者應設置性騷擾防治委員會，實際處理本法有關爭議之調查、調解及移送有關機關等事宜。¹⁵ 依本法之規定，此類委員會設主任委員一人，由直轄市市長、縣（市）長或副首長兼任，委員則是由機關高級職員、社會公正人士、民間團體代表、學者及專家出任，其中非機關高級職員以外委員之人數不得少於二分之一，而女性代表亦不得少於二分之一。¹⁶

其次在第二章中，本法明定性騷擾之防治與責任範圍，是本法最主要之部分，它責成機關、部隊、學校、機構及僱用人，應防治性騷擾行為發生，並在知悉有此類情形時，即應採取立即有效之糾正及補救措施。在組織成員、受僱人或受服務人員人數達十人以上者之情形，還另應設立申訴管道協助處理，而在人數達三十人以上者，則更要訂定性騷擾防治措施，並要公開揭示。¹⁷ 至於對他人為性騷擾行為者，本法明定應負賠償責任，雖非財產上之損害，被害人亦得請求賠償相當之金額，而在名譽被侵害之情形，並得請求回復名譽之適當處分。¹⁸ 同時，在受僱人或機構負責人利用執行職務之便而對他人為性騷擾，而對被害人為回復名譽之適當處分時，本法還規定雇主及機構應提供適當之協助，而在學生、接受教育或訓練之人在學校、教育或訓練機構接受教育或訓練時對他人為性騷擾，而對被害人為回復名譽之適當處分時，學校、教育或訓練機構亦應提供適當之協助。¹⁹ 此外，本法還特別訓令機關、部隊、學校、機構及僱用人等，在性騷擾事件申訴、調查、偵查或審理程序中，對為申訴、告訴、告發、提起訴訟、作證、提供協助或其他參與行為之人，不得為不當之差別待遇，否則即應負賠償責任。²⁰ 為進一步保障此類事件被害人之隱私權，本法還特別規定廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，不得報導或記載被害人之姓名，或其他足資識別被害人身分之資訊。但經有行為能力之被害人同意，或犯罪偵查機關依法認為有必要者不在此限。²¹

至於本法第三章則是明定此類事件之申訴及調查程序，其中申訴之程序共有兩種：一般之申訴程序是指被害人在性騷擾事件發生後一年內，除可依相關法律請求協助外，得向加害人所屬之機關、部隊、學校、機構、僱用人或直轄市、縣（市）主管機關提出申訴。²² 直轄市或縣（市）主管機關在受理此類申訴後，即應將該案件移送加害人所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人調查，並錄案列管；在加害人不明或不知有無所屬機關、部隊、學校、機構或僱用人之情形，則應移請事件發生地警察機關調查。至於機關、部隊、學校、機構或僱用人，則應在申訴或移送到達之日起七日內開始調查，並應在二個月內完成調查程序，必要時得延長一個月，並應通知當事人。²³ 而此項調查之結果，應以書面通知當事人及直轄市、縣（市）主管機關。²⁴

¹³ 關於此點，參見性騷擾防治法第一條第二項之規定。

¹⁴ 參見同法第二條之規定。

¹⁵ 參見同法第三條至第六條之規定。

¹⁶ 參見同法第六條第二項之規定。

¹⁷ 參見同法第七條第一項及第二項之規定。

¹⁸ 參見同法第九條第一項及第二項之規定。

¹⁹ 參見同法第十一條之規定。

²⁰ 參見同法第十條之規定。

²¹ 參見同法第十二條之規定。

²² 參見同法第十三條第一項之規定。

²³ 參見同法第三項之規定。

²⁴ 參見同法第四項之規定。

再申訴程序是在機關、部隊、學校、機構或僱用人逾期未完成調查，或當事人不服其調查結果，則得在期限屆滿或調查結果通知到達之次日起三十日內，向直轄市或縣（市）主管機關在受理此類再申訴案件後，即應由性騷擾防治委員會主任委員在七日內，指派委員三人至五人組成調查小組，並推選一人為小組召集人進行調查，至於再申訴之調查期限，則與申訴之程序相同。²⁵ 同時，在當事人逾期提出申訴或再申訴之情形，直轄市或縣（市）政府得不予受理。²⁶ 此外，在性騷擾事件已進入偵查或審判程序之情形，則直轄市或縣（市）政府性騷擾防治委員會認為有必要時，得議決在該程序終結前，停止對該事件之處理。²⁷

為讓此類事件之爭議得以採用所謂「替代性紛爭解決途徑」(alternative dispute resolutions: ADRs) 處理，本法還特別在第四章列有調解之程序，規定此類事件雙方當事人得以書面或言詞，向直轄市或縣（市）主管機關申請調解，其以言詞申請者，應製作筆錄，而在為此類申請時，應表明調解事由及爭議情形。²⁸ 為減輕此類事件當事人之負擔，本法還特別規定除勘驗費應由當事人核實支付外，此類調解程序不得收取任何費用或報酬。²⁹ 至於調解之效力，在成立之情形，除應作成調解書外，並準用鄉鎮市調解條例第二十五條至第二十九條之規定。³⁰ 在不成立之情形，當事人得向該管地方政府性騷擾防治委員會申請將調解事件移送該管司法機關，並暫免徵收第一審裁判費。³¹

在本法第五章罰則中，共對四種情形科處罰鍰，並對情節特別嚴重之肢體性騷擾科以刑罰。其中對他人為性騷擾者，由直轄市或縣（市）主管機關科處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，³² 至於對因教育、訓練、醫療、公務、業務、求職或其他相類關係受自己監督、照護之人，利用權勢或機會為此類行為者，則得加重科處罰鍰至二分之一。³³ 在機關、部隊、學校、機構或僱用人知悉有性騷擾而未採立即有效之糾正及補救措施，或未設立申訴管道及訂定性騷擾防治措施者，由直轄市或縣（市）主管機關科處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，如經通知限期改正仍不改正者，得按次連續處罰，以收警示嚇阻之效。³⁴ 至於在機關、部隊、學校、機構或僱用人對提出此類事件之申訴人、證人或其他相關當事人為不當差別待遇情形者，本法亦規定由直轄市或縣（市）主管機關科處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，經通知限期改正仍不改正者，得按次連續處罰。³⁵ 在違反本法第十二條規定之情形，亦即以廣告物、出版品、廣播、電視、電子訊號、電腦網路或其他媒體，報導或記載被害人之姓名，或其他足資識別被害人身分之資訊者，亦得由各該目的事業主管機關科處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰，並得沒入該條所列之物品，或採行其他必要之處置，而在經通知限期改正仍不改正者，亦得按次連續處罰。³⁶ 有鑑於某些肢體性騷擾行為情節特別重大，對受害人極為不利，又不易與刑法上某些涉及性侵害之犯罪區別，本法特別規定：「意圖性騷擾，乘人不及抗拒而親吻、擁抱或觸摸其臀部、胸部或其他身體隱私處之行為者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。」但須告訴乃論，以免羅織過度。³⁷

最後，本法在附則中，除前述本法自公布後一年施行，以及有關訂定施行細則之規定外，還特別明示在性侵害犯罪之情形，本法前述第七條至第十一條有關防治、糾正及補救措施、教育訓練、損害賠償（包括回

²⁵ 參見同法第十四條之規定。

²⁶ 參見同法第十三條第六項之規定。

²⁷ 參見同法第十五條之規定。

²⁸ 參見同法第十六條第一項及第二項之規定。

²⁹ 參見同法第十七條之規定。

³⁰ 參見同法第十八條之規定。

³¹ 參見同法第十九條之規定。

³² 參見同法第二十條之規定。

³³ 參見同法第二十一條之規定。

³⁴ 參見同法第二十二條之規定。

³⁵ 參見同法第二十三條之規定。

³⁶ 參見同法第二十四條之規定。

³⁷ 參見同法第二十五條第一項及第二項之規定。

復名譽) 免受不當差別待遇及在回復名譽處分時提供適當之協助之相關規定，以及第二十二條及第二十三條有關機關、部隊、學校、機構或僱用人未能採取相關作為，或對當事人採取不利行動之相關規定等，都能加以準用，但有關行政罰鍰之科處，則是由性侵害犯罪防治之主管機關，也就是性侵害犯罪防治法第三條所規定之中央及地方主管機關為之。³⁸

肆、兩法異同之處

一般而言，兩性工作平等法對職場性騷擾事件，以及性騷擾防治法對工作及教育領域以外此類事件之規範，其目的都是希望藉由國家公權力介入，來事先防範及事後處理此類在社會上經常發生之事件，因為根據相關之調查研究顯示，性騷擾在我國職場、校園、軍中、一般服務、專業服務甚至公共場所等之普遍嚴重情形，已有直追歐美國家之趨勢，對被害人及整體社會所造成之負面影響甚為深遠，而目前相關民法、刑法、勞工法及社會秩序維護法等，雖都有相關條款來處理此類問題，但都有嗣應不足之情形，從而有另訂新法來加以因應之必要，所以此二法之立法精神堪稱相當一致。至於在內容部分，雖有相當大之差異，但大體上仍有以下幾個共通之處。

首先，此二法均大體將性騷擾行為區分為前述交換性騷擾，以及敵意環境性騷擾兩大類型。前者是指發生在彼此地位不對等者之間，而以性作為交換條件之情形，例如發生在上司對下屬，或提供服務者與接受服務者間均屬之。³⁹ 後者則是指發生在彼此地位大致相等者之間，而會讓被害人感受敵意或冒犯之情形，例如發生在同事，或完全不相干者間均屬之。⁴⁰ 這種分類之方式，主要是沿襲歐美各國（尤其是美國）之經驗而來，其目的是要決定雇主所負法律責任（employer liability）之輕重，⁴¹ 但在我國此二法中，雇主並不因此類行為種類及對象不同而負不同之法律責任，而僅有在兩性工作平等法中，訂有雇主在受僱者因性騷擾而受有損害時，得提出免責之抗辯（affirmative defense）而已。⁴²

其次，此二法對性騷擾之立法界定雖在字義上略有不同，但所強調者均是以此類行為被害人本身之感受為認定標準，也就是只要她（或他）主觀上認為不舒服或不歡迎此類行為，即足以構成觸犯性騷擾，至於加害人之動機及想法等，則不在考慮之列，⁴³ 但為避免有被害人過份敏感之情形，此二法均在施行細則中訂有主觀及客觀之認定標準，而以逐案審查之方式處理，⁴⁴ 大體上都是以所謂「合理之被害人」（reasonable victims）

³⁸ 參見同法第二十六條之規定。

³⁹ 關於此點，參見兩性工作平等法第十二條第二款，以及性騷擾防治法第二條第一款之規定。

⁴⁰ 關於此點，參見兩性工作平等法第十二條第一款，以及性騷擾防治法第二條第一款之規定。

⁴¹ 關於此點，參見焦興鎧，〈美國雇主對工作場所性騷擾事件之法律責任及預防之道〉，《歐美研究》，第二十七卷第四期，頁114-153（民國八十六年十二月），有極詳盡之說明。

⁴² 關於此點，參見兩性工作平等法第二十七條第一項之規定，在此應注意者是，在性騷擾防治法中，僱用人並沒有負連帶賠償責任之問題。

⁴³ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁48及高鳳仙，〈性騷擾之法律概念探究〉，《法令月刊》，第五十二卷第四期，頁39-40（民國九十年四月），此二法此一認定標準，主要是根據美國之經驗而來，關於此點，參見焦興鎧，〈美國最高法院與工作場所性騷擾之爭議〉，載同作者，〈性騷擾爭議新論〉，頁133-139（二〇〇三年）。

⁴⁴ 關於此點，參見兩性工作平等法施行細則第四條：「本法所稱性騷擾之認定，應就個案審酌事件發生之背景、工作環境、當事人之關係、行為人之言詞、行為及相對人之認知等具體事實為之。」而性騷擾防治法施行細則第二條則明定：「性騷擾之認定，應就個案審酌事件發生之背景、環境、當事人之關係、行為人之言詞、行為及相對人之認知等具體事實為之。」兩者在用語上幾屬完全相同。



為主觀條件，並輔以所謂「合理之個人」(reasonable persons) 為客觀標準，儘量給予事件雙方當事人同等之保障。⁴⁵ 同時此二法對「性」(sex) 一詞均是採廣義之解釋，除包括一般通念之生理要件外，還將所謂「性別」或「性屬」(gender) 包括在內，從而，因性傾向或性癖好所衍生之相關爭議，也在此二法之保障範圍內。⁴⁶

再者，此二法均科中央及地方主管機關一定之責任。舉例而言，兩性工作平等法規定中央主管機關應訂定工作場所性騷擾防治措施、申訴及懲戒辦法之相關準則，⁴⁷ 而性騷擾防治法亦同樣訓令中央主管機關應訂定性騷擾防治之準則，以預防及處理此類事件。⁴⁸ 此外，各直轄市及縣市政府亦應遵循此二法設置兩性工作平等（就業歧視評議）委員會，或性騷擾防治委員會，來處理相關之申訴及調查事項。⁴⁹ 雖然這些委員會之組成份子各有不同，但因目前在我國此類事件之被害人以女性居多，故此二法均規定女性代表皆不得少於二分之一。⁵⁰

又者，此二法均強調預防此類事件發生之重要性，因此，都規定僱用達一定人數員工之雇主或提供服務者，均應訂定防治此類行為之措施，並公開加以揭示。⁵¹ 此外，對相關之教育訓練等課程，也同樣加以重視，而責成雇主或單位負責人定期舉辦或鼓勵所屬員工參加。⁵² 同時，為迅速處理此類爭議，此二法也規定雇主或單位負責人應設立內部申訴機制來負責協調處理。⁵³

最後，為有效執行性騷擾之防治事項，此二法均訂有罰則之規定，而以科處罰鍰為主，並另訂有損害賠償責任之條款，即使非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額，而在名譽受損害之情形，被害人並得請求回復名譽之適當處分，以對此類事件之被害人提供較充份之保障。⁵⁴ 同時，此二法與性別平等教育法之相關規定不同，均未定有所謂「通報」之義務。

至於此二法相異之處，則在於兩性工作平等法是以雇主必須提供一讓其員工免於遭受性騷擾工作環境為前提，所側重者為雇主對此類事件之預防及處理，故以追究其這方面之法律責任為主軸，藉以保護其員工之工作權，而性騷擾防治法則是以保護此類事件被害人之人身安全及人格尊嚴為重點，因此，其設計所強調者

⁴⁵ 關於此點，參見焦興鎰，前揭註43第二文，頁133-139，對美國最高法院在相關判決中所採取之主、客觀認定標準，有甚詳盡之說明。

⁴⁶ 關於此點，參見兩性工作平等法第十二條第一、二款，以及性騷擾防治法第二條第一、二款之規定，均將性騷擾之性一詞作擴張之界定，包括性意味（或性）及性別兩者在內，與美國所採限縮之看法不同，顯屬較為前衛先進，關於此點，參見焦興鎰，前註文，頁145-149。

⁴⁷ 關於此點，參見兩性工作平等法第十三條第三項之規定，而行政院勞工委員會亦已訂定「工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則」，共有十四條條文，並為不同規模之事業單位設計所能適用之範本。

⁴⁸ 關於此點，參見性騷擾防治法第七條第三項之規定，而內政部亦已訂定「性騷擾防治準則」，共有二十四條條文，其內容要較行政院勞工委員會前述所訂定之認定準則詳盡甚多。

⁴⁹ 關於此點，參見兩性工作平等法第五條，以及性騷擾防治法第六條第二項之規定。在此應注意者是，因性騷擾防治法第一條第二項明定除某些條款外，排除兩性工作平等法之適用，故有關職場性騷擾之爭議，仍應由直轄市及各縣市兩性工作平等委員會處理，其他則是由性騷擾防治委員會處理。

⁵⁰ 關於此點，參見兩性工作平等法第五條第二項及性騷擾防治法第六條第二項之規定。

⁵¹ 關於此點，參見兩性工作平等法第十三條第一項後段，以及性騷擾防治法第七條第二項後段之規定。

⁵² 關於此點，參見工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則第四條第一款、性騷擾防治法第八條，以及性騷擾防治準則第三條之規定。

⁵³ 關於此點，參見兩性工作平等法第十三條第一項，以及性騷擾防治法第七條第二項之規定。

⁵⁴ 關於此點，參見兩性工作平等法第三十八條及第二十六條至二十九條，以及性騷擾防治法第五章之規定。

是科罰此類事件之加害人，甚至處以刑責。基於立法目的之差異，此二法在重要條款之內容上，即有甚多差異之處。

首先，兩性工作平等法所強調者為受僱者之工作權，故該法之中央主管機關為行政院勞工委員會，⁵⁵ 而性騷擾防治法所偏重者是被害人之人身安全及人格尊嚴，與社會秩序維護法所規範之事項較為接近，故其中央主管機關是內政部。⁵⁶ 至於在中央主管機關之組織架構部分，行政院勞工委員會目前已依據兩性工作平等法之規定，設置有兩性工作平等委員會，來負責審議不服直轄市或各縣市兩性工作平等（或就業歧視評議）委員會所處理工作場所性騷擾之爭議。⁵⁷ 反之，內政部依據性騷擾防治法之規定，並不需成立中央政府級之性騷擾防治委員會，目前是由該部之家庭暴力及性侵害防治委員會來支援處理相關之業務。⁵⁸

其次，兩性工作平等法所禁止之性騷擾行為，限於發生在職場內上司對下屬、同事相互間及任何第三者對員工所為者，並不及於受僱者在工作場所對任何員工以外之第三者。同時，對發生在員工執行職務以外（off-duty）之此類行為，雇主也並不必根據該法負責。⁵⁹ 反之，性騷擾防治法所禁止者範圍即擴大甚多，除場域擴及至軍中、一般與專業服務及公共場所外，適用之對象也大為增加。以前述兩性工作平等法所規範之行為及對象為例，受僱者除會因在職場內性騷擾任何員工以外之第三者而受罰外，在非執行職務，諸如下班以後，亦不得觸犯此類行為。至於發生在公共場所之此類事件，則不論是否知悉加害人所屬之機關、部隊、學校、機構或僱用人與否，均可啟動該法之申訴及調查程序。⁶⁰

再者，兩性工作平等法既以設法透過事業單位之內部申訴機制，來為此類事件當事人尋求解決之道為優先考量，從而，在處理申訴而加以調查之過程中，通常即會儘量以非抗爭對立之方式來進行，⁶¹ 但並未設置任何正式之調解程序。反之，在性騷擾防治法中，由於雙方當事人往往平常並無任何關係，一旦發生此類糾紛，如不採用所謂「替代性解決紛爭」（alternative dispute resolutions: ADRs）方式來加以解決，常易衍生更多之誤會爭端，故該法除以專章鼓勵雙方當事人透過調解程序來加以處理外，並還特別另訂定一調解辦法，詳細規定相關之事宜，⁶² 此亦為兩性工作平等法之相關規定中所未見者。

又次，兩性工作平等法中有關性騷擾之處理，主要是透過事業單位內部申訴機制為之，故此類事件之被害人在提出申訴時，根據前述訂定準則之相關規定，是由其以言詞或書面向雇主提出此類申訴。⁶³ 反之，根據性騷擾防治法之規定，此類事件之被害人除可依相關法律請求協助外，得向加害人所屬單位或僱用人，或直轄市及縣市主管機關提出申訴。⁶⁴ 至於在加害人為單位首長、最高負責人或僱用人本身之情形，則可向該單位

⁵⁵ 關於此點，參見該法第四條第一項之規定。

⁵⁶ 關於此點，參見該法第四條第一項之規定。

⁵⁷ 關於此點，參見兩性工作平等法第三十四條第一項、行政院勞工委員會兩性工作平等委員會設置要點第二條第（二）款，以及兩性工作平等申訴審議處理辦法第二條第一款之規定。

⁵⁸ 事實上，由於本法不易執行，故在制定後之一年準備期間內，該部就此法究應由社會司、警政署或家庭暴力及性侵害防治委員會來負責一事，曾有不同之意見，而在直轄市及縣市政府內也是如此，最後始協調由家庭暴力及性侵害防治委員會負責支援業務。

⁵⁹ 在此值得注意者是，雇主根據工作規則或其經營特徵，對受僱者之此類行為自得另予懲處，而僅是不適用本法之相關規定而已。

⁶⁰ 關於此點，參見性騷擾防治準則第五條至第十條之規定。

⁶¹ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁48。

⁶² 關於此點，參見性騷擾防治法第四章之規定，至於性騷擾事件調解辦法則另有十三條條文，大多屬程序及效力之規定。

⁶³ 關於此點，參見工作場所性騷擾防治措施申訴及懲戒辦法訂定準則第六條之規定。

⁶⁴ 關於此點，參見該法第十三條第一項，以及性騷擾防治準則第五條第一項之規定。

或僱用人所在地之直轄市或縣市主管機關提出申訴。⁶⁵ 在此值得注意的是，此二法之申訴時數亦有所不同，在兩性工作平等法是必須在事件發生後十年內提出，而性騷擾防治法則規定必須在事件發生後一年內提出。⁶⁶

次者，為保障被害人之隱私及安全，兩性工作平等法對此類事件在事業單位內部之申訴，並未設有任何規定，而僅在訂定準則中規定：「雇主處理性騷擾之申訴，應以不公開之方式為之。」⁶⁷ 反之，在性騷擾防治法中，則除對申訴之對象及初步處理程序等加以規定外，另在防治準則中還詳訂這類申訴之移送、副知、緊急處理，以及不受理此類申訴之處理等條款。⁶⁸ 同時，在此類事件之被害人向警察機關報案之情形，則警察機關即應處理並詳予記錄，在知悉加害人所屬單位或僱用人時，即應移請後者續為調查，並副知該管地方主管機關及申訴人，而在加害人不明或不知所屬單位或僱用人之情形，則警察機關即應進行調查，⁶⁹ 其規定顯要較兩性工作平等法周延複雜。

又者，由於兩性工作平等法所規範性騷擾爭議之雙方當事人，通常都有同事之誼（除非是任何員工以外第三者到工作場所觸犯此類行為），而相關證人之身份等也都是同一地點工作之同仁，因此，在從事相關調查時，其認定之難度並不會太高，從而，在該法及前述訂定準則中，對相關之調查程序均沒有太詳盡之規定，除一般性原則之宣導外，通常是委由雇主就事業單位之實際情況自行規定處理，且對相關調查人員亦未訂有迴避之規定。⁷⁰ 反之，在性騷擾防治法中，有鑑於爭議當事人可能素昧平生，而相關證人又難以尋獲或配合，同時，又是由加害人所屬之僱用人或相關單位來負調查之重任，因此，該法除以專章詳定對申訴及再申訴之調查原則外，⁷¹ 並在前述防治準則中對調查之方式及程序等事項，均做出極為周全之規劃，⁷² 甚至還包括調查人員之自行或申請迴避之條款，⁷³ 其內容顯要較兩性工作平等法之相關規定週延甚多。

此外，兩性工作平等法所建構之防治職場性騷擾機制，是透過雇主所設置之內部申訴管道，來對被害人所提出之申訴進行調查，並設法找出讓當事人均能滿意之解決方式，只有在當事人對這類事業單位內部處理機制之結果不服時，才有可能向地方主管機關之兩性工作平等委員會提出申訴，如有異議之情形，則可向行政院勞工委員會之兩性工作平等委員會申請審議，或逕行提起訴願。⁷⁴ 而這些中央及地方兩性工作平等委員會在嗣後處理這類性騷擾申訴案件時，通常都不會再對這類爭議是否發生之事實進行調查，而僅對雇主是否設有內部申訴處理機制；或有無在知悉此類事件後，採取立即有效之糾正及補救措施；或其所從事之調查或處理，有無遵循本身所訂定之內部申訴機制等事項做書面之審查而已。⁷⁵ 至於性騷擾防治法則是以懲罰加害人為目標，故被害人所指控之性騷擾事件是否確實發生一事，幾成為整個事件處理之最重要部分，從而，加害人

⁶⁵ 關於此點，參見性騷擾防治準則第五條第二項之規定。

⁶⁶ 關於此點，參見兩性工作平等法第三十條後段，以及性騷擾防治法第十三條第一項之規定。

⁶⁷ 關於此點，參見該訂定準則第七條第一項之規定。

⁶⁸ 關於此點，參見該防治準則第六條至第九條之規定。

⁶⁹ 關於此點，參見同防治準則第七條及第十條之規定。

⁷⁰ 關於此點，參見焦興鏞，前揭註1文，頁45、47-48，至於在美國事業單位則是全然不同，參見同作者，前揭註41文，頁160-167。

⁷¹ 關於此點，參見該法第三章（第十三條至第十五條）之規定。

⁷² 關於此點，參見該防治準則第十三條至第十九條之規定。

⁷³ 關於此點，參見同防治準則第十五條之規定。

⁷⁴ 關於此點，參見該法第三十四條第一項之規定。

⁷⁵ 事實上，行政院勞工委員會兩性工作平等委員會因限於經費及人力，對在我國極為常見之職場懷孕歧視及性騷擾爭議，都是採用此種書面審查之方式，但曾在一件懷孕歧視之案件中，被行政院訴願審議委員會撤銷原審議決定，而不得傳喚當事人到場說明並重為決定。

所屬僱用人或單位本身有無設置此類內部申訴機制，固屬決定其法律責任之一重點，⁷⁶ 但更重要的是，僱用人或單位有無就被害人申訴進行調查及其結果如何，而在被害人不服此類調查結果時，尚可向直轄市或縣市政府之性騷擾防治委員會提出再申訴，而這些委員會即應重行做事實之調查，而不得僅以原處分機關有無進行調查員為認定之標準。⁷⁷

最後，兩性工作平等法主要賦予雇主提供其受僱者一免於遭受職場性騷擾行為侵害工作環境之責任，故在罰則中是以雇主為科罰之對象，⁷⁸ 如受僱者或求職者因此而受有損害，雇主及加害人還應另負連帶法律責任，而雇主僅有前述免責抗辯之權利而已，⁷⁹ 雖雇主在做出這類賠償後，對加害人有求償之權利，並可嗣後加以懲戒，⁸⁰ 但該法是以雇主為訴追主要對象之設計，應屬無庸置疑。反之，性騷擾防治法則是以這類事件之加害人為處理之對象，因此，除會由直轄市或縣市政府科以罰鍰外，⁸¹ 對被害人還要負損害賠償責任，⁸² 在情形嚴重之肢體性騷擾行為，甚至要負刑事責任，⁸³ 至於其雇主及所屬單位，則無需負連帶賠償責任，只有在調查後未採取立即有效之糾正及補救措施，或未設置申訴管道或防治措施，或對相關當事人為不當之差別待遇之情形下，才可能會被科處罰鍰之處分。⁸⁴ 同時，該法為嚇阻加害人利用權勢或機會實施此類行為，或督促僱用人或相關單位能更有效遵循，還特別訂有加重科罰，⁸⁵ 以及對經通知限時改正仍不改正者按次連續處罰之規定，⁸⁶ 都顯要較兩性工作平等法之相關罰則為重。

伍、相關人員因應之道

由於此二法規範之對象大不相同，而保護之權利法益亦有差別，因此，各類相關人員所應採取之因應之道即有差別。本文此一部分首先將探討在兩性工作平等法之規範下，各類相關人員所應採取之作為，然後再論及在性騷擾防治法之要求下，各類相關人員之因應之道。

(1) 兩性工作平等法規範之相關人員因應之道

由於兩性工作平等法科雇主事先防範及事後處理工作場所性騷擾事件之法律責任，而在行政院勞工委員會所公布之工作場所性騷擾防治措施、申訴及懲戒訂定準則中，又對雇主所應採取之各項相關措施做出明確之規定，因此，雇主即應採取下列之對策，藉以防杜此類事件發生，或即使因此而被受僱者向兩性工作平等委員會提出申訴或向法院提出控訴，亦得主張免責之抗辯。⁸⁷

⁷⁶ 關於此點，參見該法第七條第二項及第二十二條之規定。

⁷⁷ 關於此點，參見該法第十三條第五項，以及臺北市性騷擾防治委員會設置要點第六點之規定。

⁷⁸ 關於此點，參見該法第三十八條之規定。

⁷⁹ 關於此點，參見該法第二十七條第一項之規定。

⁸⁰ 同條第二項之規定。

⁸¹ 關於此點，參見該法第二十條之規定。

⁸² 關於此點，參見該法第九條之規定，至於非財產上之損害或名譽上之侵害，加害人亦應負責賠償或予以回復。

⁸³ 根據該法第二十五條第一項之規定：「意圖性騷擾、乘人不及抗拒而為親吻、擁抱或觸摸其臀部、胸部或其他身體隱私處之行為者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣十萬元以下罰金。」此一刑責堪稱非常嚴重，但為避免衍生更多之爭議並保障當事人之隱私，同條後段還特別規定此罪應屬告訴乃論。

⁸⁴ 關於此點，參見該法第二十二條及第二十三條之規定。

⁸⁵ 關於此點，參見該法第二十一條之規定。

⁸⁶ 關於此點，參見該法第二十二條至第二十四條之規定。

⁸⁷ 關於此點，參見焦興鎧，前揭註1文，頁47-48。

- (a) 發布一項書面之禁止工作場所性騷擾事件之政策聲明，明確禁止在工作場所任何形態之性騷擾行為，並強調處理這類事件絕不寬貸之嚴正立場，而且要讓所有員工均能週知。
- (b) 加強管理監督者在這方面之教育，使他（她）們能成為迅速處理這類事件之專業人員，而且也能提高警覺，及早向經理部門或雇主報告反映工作場所不恰當之言行，同時，並應防範這些人員本身觸犯性騷擾行為，以避免負擔連帶之法律責任。此外，對一般受僱者也應施以相關訓練，以加強其對此類問題之認知，不但能避免此類行為之侵害，也不致成為此類事件之加害人。
- (c) 制定一套正式之申訴程序，俾便讓所有受僱者均能利用此一內部申訴管道提出投訴，但對那些被管理監督者所性騷擾之受僱者，則應另闢一替代性申訴管道。至於規模較小之事業單位，則可考慮設置非正式之申訴管道，以其發揮更大效應。
- (d) 對這種正式申訴進行迅速、客觀、完整而保守機密之調查，而且還要特別注意程序之公平性及當事人隱私權之保障，以避免讓當事人遭到二度傷害，或甚至嗣後有被控誹謗或妨害名譽訟爭之危險。
- (e) 在調查程序結束後，應對結果採取合適之行動，如確有這種情事發生，則應對被害人儘速給予補償，並嚴防此類事件再度發生或有報復之情形，而對觸犯者則應依情節之嚴重情況，給予不同等級之懲戒處分，但對誣陷或挾怨報復之情形，也應明確加以處理。

至於在受僱者本身，平時則應注意衣著、行為及舉止之適度合宜，避免給可能騷擾者任何可乘之機（如單獨相處、共同餐飲、要求或給予小惠等）；在公事與私事間要有明確分際界限。在遭遇性騷擾行為侵害時，應相信自己之直覺並尋求可靠情緒上支持，而且應嚴正向騷擾者表達直接拒絕之立場；或要求騷擾者立即停止該項行為，這種表達方式或可當面以言詞或行為抗議，亦可以簡單書面為之，切勿逃避或漠視，致使事件演變更形惡化。受僱者如希望提出正式申訴或甚至採取法行行為，尚應將每次騷擾事件詳加記錄，以作舉證之用，並向其他同事或離職者蒐集相關證據。在最嚴重之情況，應運用事業單位之申訴管道提出控訴，或向工會組織提出訴怨，或透過婦女團體及其他公益社團尋求援助，目前這些團體都設有熱線電話，由經過訓練之專人提供諮詢服務。此外，亦可向各縣市所成立之「就業歧視評議委員會」或「兩性工作平等委員會」提出就業上性別歧視之申訴，甚至採取必要之法律行動。⁸⁸

(2) 性騷擾防治法規範之相關人員因應之道

由於性騷擾防治法除維持雇主及校方原有根據兩性工作平等法，以及性別平等教育法所負防治發生在這些場域內性騷擾事件之法律責任外，還特別要它們對所屬員工及發生在工作或受教育場域以外之這類行為負調查及懲處之責，此外，當事人另尚要為自己本身所觸犯這類行為負責，或在被騷擾後主動舉發此類行為，而國家本身也因公權力必須直接介入此類事端中，因此，相關人員所應採取之因應措施即較前述兩種場域更具多樣性，現分述其情形如下。

(a) 僱用人或相關負責人所應採取之措施

本法適用之僱用人或公私單位負責人等，除要採取各類防止員工相互間或他人對本身所屬人員所為之性騷擾行為外，還要注意隨時告誡所屬人員在任何公共場所亦應注意言行嚴守分際，而不得有任何逾

⁸⁸ 同前註，頁48。

越之舉，從而，定期舉辦相關之教育訓練即有必要，且應在員工手冊或通訊上隨時提醒注意，並應依本法所頒布準則之規定，建構申訴管道及防治措施。在知悉有此類事件後，應採取立即有效之糾正及補救措施，而不得再以消極態度面對處理。⁸⁹ 此外，還應主動告知相關人員依本法所應採取之防範及處理措施，以保障自己的人身安全及權益，並能協助其他此類事件之被害人。

(b) 相關個人所應採取之措施

由於性騷擾防治法是純以當事人之行為本身，來做為判定性騷擾行為是否發生之基準，因此，對可能是此類行為加害人而言，如何避免觸犯此類行為即成首要目標。事實上，根據處理工作及教育場所性騷擾事件之經驗顯示，任何人只要嚴格遵守所謂「媽媽、姐妹、太太及女兒條款」，也就是：如果不希望任何人對自己最親近鍾愛的異性親人說任何不禮貌的話，或做任何不禮貌的動作，只要自我克制不去說這些話或做這些動作，就不太可能對他人觸犯這類行為，簡而言之，「設身處地、將心比心」是一要隨時銘記之真言。至於個人在不幸遭遇此類事件時，以本法所設計之處理機制而言，最適當之途徑還是在事發後立即通知警察機關介入處理，不但得以保全相關之證據，並可以利用調查報告「知悉」加害人所屬之單位，俾便進行進一步之申訴程序，以達到維護自己權益及懲處加害人之目的。此外，雖然本法僅對此類事件之證人及提供協助者約略提及，但鑑於證人相關證詞對發現事實真象之重要性，國人如能適時發揮助人之精神，在目睹或經歷此類事件後挺身而出，讓以身試法者接受法律之制裁，當也有助於剷除此類行為之發生。⁹⁰

(c) 主管機關所應採取之措施

根據本法第五條之規定，中央主管機關之內政部及中央目的事業主管機關所應辦理之事項頗多，而其中最重要者是有關教育宣導及設立醫療與服務網絡兩者，由於本法適用範圍遍及全國，而所防範之事項又充滿不確定性，再加上國人性別意識認知普遍仍待加強，因此，相關之教育宣導即顯得益形重要，目前最重要之任務，應屬對直轄市及各縣（市）之性騷擾防治委員會之委員進行訓練，尤其是有關機關之高級職員部分。根據過去類似之就業歧視評議委員會或兩性工作平等委員會經驗顯示，這類委員常屬任務取向，易因職務異動而換人，發揮之功能不彰。目前臺北市已根據臺北市性騷擾防治委員會設置要點之規定，設置此一委員會，並將在近期內展開密集之講習，而內政部亦有工作坊之構想，準備進行對調查及調解人員之相關訓練，都屬相當正確之做法，值得進一步加緊推動。至於在醫療及服務網絡之建構方面，由於性騷擾防治準則第二十一條中，特別明定有轉介及心理輔導之服務項目，而鑑於性騷擾事件對被害人及被指控之加害人身心健康俱有一定程度之影響，尤其是對發生在公共場所領域者，甚難如工作或教育領域得以提供此類之服務，在地方主管機關囿於人力資源無法因應之情形下，中央主管機關更屬責無旁貸。⁹¹



⁸⁹ 根據本法第七條及第二十二條之規定，僱用人或單位負責人未能採取立即有效之糾正及補救措施者，由地方主管機關科處新台幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得在通知限期改正而仍不改正時，按次連續處罰，所負法律責任顯要較兩性工作平等法為重。

⁹⁰ 以本文作者個人之經驗，在調查職場及校園性騷擾事件時，最難以解決者是證人不願合作，在公共場所之情形，勢必更是難上加難，所以被害人本身在蒐證時即應投注極大之心力。

⁹¹ 根據家庭暴力防治法及性侵害犯罪防治法實施之經驗顯示，在地方主管機關因限於資源而無法因應之情形下，這些立法之目的往往無法達成，關於此點，參見焦興鐸，《工作場所性騷擾問題與法律對策》，頁220-221（二〇一二年）。

(d) 國家所應採取之措施

一般而言，對各種領域性騷擾事件之防範與處理，單純希冀透過法律之制定及國家公權力之介入，事實上並無法發揮應有之功效，最應循之途徑應是以教育為主。目前我國兩性工作平等法及性別平等教育法中，雖都訂有教育訓練之相關規定，但顯然多屬治標性質，或有緩不濟急之情形。在性騷擾防治法正式施行後，對此類事件之防範及處理，幾已成為「全民運動」之一，國家當局除應更加速推動有關加強性別意識之教育工作外，另外也應做效其他國家之某些作為，藉以避免在公共場所發生此類爭議。舉例而言，捷運在交通尖峰時期確是最易造成性騷擾事件發生之「溫床」，如能採用所謂「女性專屬車廂」之措施，或可減少此類事件發生之頻率。⁹²此外，在公共場所多裝設監視錄影設備，並加強警察人員執行本法之資源等，也都不失為可行之策。

(六) 結語

隨著我國經濟快速成長，職業區隔之現象已逐漸消除，某些本是屬男性主導之職業，諸如軍隊、警察、法官、律師及建築業等已有相當數量之婦女投入參與，而某些原本以女性員工為絕大多數之職業，諸如護士、中小學教職、餐飲業及金融服務業等，也逐漸有男性加入工作行列。在這種情形下，尋求兩性在工作場所之和諧相處，可說更具重要性。性騷擾在本質是一種性別歧視行為，它不但會對被害人本身、雇主、事業單位及整個社會產生負面影響，而且也與兩性平等工作權之理念直接抵觸。目前，這類問題在我國已經因兩性工作平等法之實施逐漸受到重視，而隨著兩性平權意識之普遍覺醒，將來應如何徹底防杜這類事件發生或迅謀解決之道，實值得吾人密切加以關懷及注意。

至於性騷擾防治法之制定及實施，雖有矯枉過正及國家社會現有資源無法配合負荷之弊，但也確能處理一些現有法律無法適時充份解決之爭端，況且在聯合國「性別主流化」(gender mainstreaming)運動高唱入雲之際，我國能向國際社會展示追求各領域性別平等一事，對提高國際形象，以及突顯被排除國際社會以外之不合理現象，都屬正面之發展。目前雖然可以預見會遭到甚多之阻力，甚至會影響各領域各類性別者之良性互動，但透過兩性工作平等法及性別平等教育法在職場及教育領域所發揮之功效，再加上對此法某些窒礙難行之處加以修正，我國假以時日將會逐漸由男性主導之社會，向上提昇為各類性別者在各個領域內均能和諧共處各展所長，這可能是此法未來所能發揮意想不到之功效！

(本文作者 中央研究院歐美研究所專任研究員)

⁹²事實上，日本東京都為防範日益增多之公共運輸工具上性騷擾事件，即採取這些相關措施，而中國大陸也開始做效，以目前我國捷運在尖峰時段之乘客擁擠情形觀之，亦應及早規劃採取相同之作法。

參考資料

- (1) 高鳳仙，性騷擾之法律概念探究，《法令月刊》，第五十二卷第四期，民國九十年四月，頁24-44。
- (2) 高鳳仙，性騷擾防治法之立法問題探討，《萬國法律》，第一五期，民國八十八年六月，頁57-65。
- (3) 焦興鎧，美國雇主對工作場所性騷擾事件之法律責任及預防之道，《歐美研究》，第二十七卷第四期，民國八十六年十二月，頁85-197。
- (4) 焦興鎧，《工作場所性騷擾問題與法律對策》，臺北市：元照出版公司，民國九十一年。
- (5) 焦興鎧，兩性工作平等法中性騷擾相關條款之解析，《律師雜誌》，第二七一期，民國九十一年四月，頁40-56。
- (6) 焦興鎧，美國最高法院與工作場所性騷擾之爭議，載同作者，《性騷擾爭議新論》，臺北市：元照出版公司，民國九十二年，頁87-183。
- (7) 焦興鎧，《性騷擾爭議新論》，臺北市：元照出版公司，民國九十二年。
- (8) 羅燦煥，政策面vs.執行面：校園性侵害及性騷擾防治之政策分析、現況檢視及實務芻議，《國家政策季刊》，第四卷第一期，二五年四月，頁101-140。



我國婦女與中高齡勞動力參與率情勢分析與建議

吳宏翔

壹、概況說明

所謂勞參率全名是勞動力參與率，是指勞動力占15歲以上民間人口的比例。截至95年2月止，臺灣地區勞動力人口數為1,041萬4千人，勞動力參與率為57.85%，其中男性勞參率為67.44%，女性勞參率為48.44%（見附表一），與世界各主要國家比較，我國勞參率之水準偏低。

若按年齡層觀察，我國勞動力參與率在15歲至24歲之青少年年齡組及45歲至64歲之中高齡年齡組均有相對偏低現象（見附表二）。就男性而言，25歲至44歲間之青壯年各年齡組因大多為家庭經濟來源之支柱其參與勞動之意願最高，因此勞參與他國大致相當，但中高齡勞參率則相對較低（見附表三）。就女性而言，25歲至44歲間青壯年之勞參率亦與他國大致相當，但45歲至64歲之各年齡組則較其他國家明顯偏低，且未曾出現如日、韓等亞洲諸國「二度就業」之情形（見附表四）。

由於我國男、女性勞參率在15歲至24歲及45歲至64歲之各年齡組均較各主要國家有明顯偏低現象，其原因值得深入研究。

附表一 台灣地區勞動力參與率統計表（80年至94年）

年	總計	男	女
80	59.11	73.8	44.39
81	59.34	73.78	44.83
82	58.82	72.67	44.89
83	58.96	72.44	45.4
84	58.71	72.03	45.34
85	58.44	71.13	45.76
86	58.33	71.09	45.64
87	58.04	70.58	45.6
88	57.93	69.93	46.03
89	57.68	69.42	46.02
90	57.23	68.47	46.1
91	57.34	68.22	46.59
92	57.34	67.69	47.14
93	57.66	67.78	47.71
94	57.85	67.44	48.44

資料來源：行政院主計處

附表二 各主要國家勞參率統計表（按年齡分）

年齡別	台灣 2004	韓國 2004	新加坡 2004	香港 2003	日本 2004	美國 2004	加拿大 2003	法國 2003	德國 2003	義大利 2003	英國 2003
總計	57.66	62	64.2	61.4	60.4	(1)66.0	67.5	55.6	57.1	49.2	(1)50.1
15 19歲	11	9.7	13.7	16.3	16.3	(2)43.9	54.6	11	30	14.8	(2)58.6
20 24歲	54.44	58	71	72.4	68.8	75	79.1	56.5	70.8	53	74.8
25 29歲	82.67	73	88.4	91.1	84.3	82	86.1	84.6	80.1	73.4	(3)83.2
30 34歲	82.14	72.4	86.2	85.2	79.3	83.4	87.1	87.1	86.7	79.7	...
35 39歲	81.39	77.3	82.2	81.2	79.7	83.5	87.5	88	87.9	80.6	(4)85.1
40 44歲	78.91	80.2	80.5	79.4	83.8	83.8	87.5	89.8	89	78.9	...
45 49歲	74.32	77.7	78.7	76.7	84.9	83.7	86.6	87.6	87.9	76.4	...
50 54歲	64.31	72.9	73	70.3	82	79.8	82.2	83.3	82.9	67.3	(5)38.0
55 59歲	48.63	65	58.2	55.7	76.3	71.1	67.6	62.4	69.7	42.8	...
60 64歲	33.49	53.6	34.4	29.5	54.7	50.9	42	17.2	26.3	20.6	...
65歲以上	7.42	29.8	10.1	5.5	19.8	14.4	7.3	1.3	2.9	3.4	...

資料來源：我國--行政院主計處「人力資源統計年報」，日本--「勞動力調查年報」，韓國統計資料庫 <http://www.nso.go.kr/eng/>，其他--ILO。附註：(1)係指16歲及以上之勞動力參與率。
(3)係指25-34歲之勞動力參與率。
(5)係指50歲以上之勞動力參與率。(2)係指16-19歲之勞動力參與率。
(4)係指35-49歲之勞動力參與率。

附表三 各主要國家男性勞動力參與率統計表（按年齡分）

年齡別	台灣 2004	韓國 2004	新加坡 2004	香港 2003	日本 2004	美國 2004	加拿大 2003	法國 2003	德國 2003	義大利 2003	英國 2003
總計	67.78	74.8	75.6	72.5	73.4	(1)73.3	73.6	62.6	65.4	62.3	(1)55.7
15 19歲	11.51	8.5	12.3	17.4	16.3	(2)44.9	54.2	13.9	33.2	17.7	(2)59.4
20 24歲	51.01	51.8	68.1	72	68.5	79.6	81.5	61.1	74.7	60.5	80.7
25 29歲	89.44	82	92.1	95.6	94	90.9	91.1	90.2	85.5	82.4	(3)92.4
30 34歲	94.85	93.8	97.8	96.9	96.6	92.9	93.3	95.6	95	93.2	...
35 39歲	95.18	95.1	97.7	97	96.8	92.7	92.9	95.8	95.9	95.7	(4)92
40 44歲	93.73	94.8	97.3	96.3	97.2	91.2	92.7	95.5	95.3	95.9	...
45 49歲	90.97	92.5	96.3	94.8	97	89.3	91.4	94.2	94.2	94.7	...
50 54歲	83.65	89.4	93.2	90.2	95.7	85.4	88	91.2	90.7	86.5	(5)46.2
55 59歲	68.49	80.7	78	76.5	93.2	77.6	75.8	69.5	79.5	57.3	...
60 64歲	49.88	64.8	52	43.3	70.7	57.6	82.6	18.8	35.3	31.7	...
65歲以上	10.83	41.3	17.1	9.6	29.2	19	11.5	2	4.4	5.9	...

資料來源：我國--行政院主計處「人力資源統計年報」，日本--「勞動力調查年報」，韓國統計資料庫 <http://www.nso.go.kr/eng/>，其他--ILO。

附表四 各主要國家女性勞動力參與率統計表（按年齡分）

年齡別	台灣 2004	韓國 2004	新加坡 2004	香港 2003	日本 2004	美國 2004	加拿大 2003	法國 2003	德國 2003	義大利 2003	英國 2003
總計	47.71	49.8	54.2	51.6	48.3	(1)59.2	61.6	49.2	49.3	37.1	(1)44.8
15 19歲	10.47	11	15	15.2	16.3	(2)43.8	54.9	8.1	26.5	11.8	(2)57.8
20 24歲	57.26	62.5	73.2	72.8	68.9	70.5	76.6	51.7	66.7	45.3	69
25 29歲	76.06	63.7	85.6	87	74	73.1	81.1	78.8	74.6	64.2	(3)74.5
30 34歲	69.51	50.3	76.5	76.6	61.4	74	80.9	78.6	78.1	65.8	...
35 39歲	67.52	58.8	68.5	68.9	62.4	74.5	82.1	80.4	79.5	65.2	(4)78.3
40 44歲	63.93	65.4	64.3	64.1	70.4	76.7	82.3	84.2	82.3	61.8	...
45 49歲	57.64	62.6	61.7	59.4	73	78.2	81.9	81.4	81.5	58.2	...
50 54歲	45	56.1	52.9	50.4	68.4	74.5	76.4	75.6	75.4	48.4	(5)30.9
55 59歲	29.1	49.4	39.3	33.4	59.6	65	59.7	55.5	59.8	28.9	...
60 64歲	17.97	43.4	18	13.5	39.7	45.4	31.9	15.8	17.5	10.3	...
65歲以上	3.93	22.2	5	1.9	12.9	11.1	4.1	0.9	1.8	1.6	...

資料來源：我國--行政院主計處「人力資源統計年報」，日本--「勞動力調查年報」，韓國統計資料庫 <http://www.nso.go.kr/eng/>，其他--ILO。

貳、問題探討

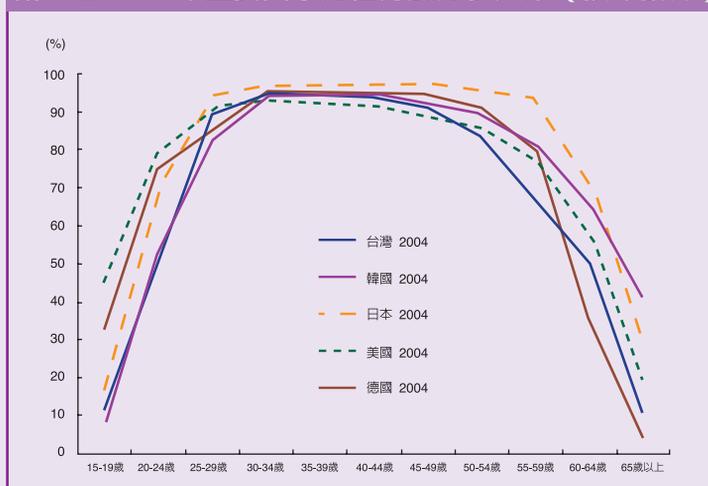
一、我國青少年及中高齡男性勞參率相對偏低原因：

十餘年來我國勞參率下降，主要集中在男性、青少年及中高齡與低教育程度者，其中男性青少年部分主要是因為我國大學以上教育日漸普及，青少年在學比例升高，求學年限延長，導致青少年因求學及準備升學因素成為勞動市場的游離份子，就業不穩定。另由於男性青少年有等待兵役問題，工作穩定性低，一般業者僱用意願較低，以致降低勞參率水準。而低教育程度部分主要是因應全球化國際市場分工情勢之發展，我國產業結構轉型，勞力密集產業外移、工作場所歇業、業務緊縮，對於低技術勞力需求減少所致。至於男性中高齡者勞參率比例逐漸下滑則緣於公教人員及勞工退休制度設計（如公務人員工作25年滿50歲及勞基法勞工受僱同一事業單位，工作25年或工作15年以上年滿55歲均可辦理自請退休），鼓勵提早退休及兼受以上產業結構轉型、低教育程度低技術人力需求降低，轉換工作後求職不易等因素影響，此點可從近年來男性失業者轉為非勞動力之人數超越女性可看出端倪。因此導致我國男性之勞參率10年來由72.44%降至67.44%，計下降5個百分點。

二、我國青少年及中高齡女性勞參率相對偏低原因：

以2004年為例，我國女性勞參率為47.71%，低於日本的48.3%，美國的59.2%，韓國的49.8%，新加坡的54.2%，香港的52.9%。近10年來，由於國內新興服務業興起，提供女性較多的工作機會，雖然國內外經濟不景氣，但國內女性勞參率由83年之45.4%逐年提升至94年之48.44%，計增加3.04個百分點。按年齡層觀察，在15-24歲之青少年階段，因就學年限之延長，我國及日、韓之勞參率均下降，但以我國之降幅最大，此與我國近年大幅增設大學系所，國人受傳統升學主義觀念影響，女性青少年因求學及準備升學因素，亦如男性一般，成為勞動市場不穩定的成員所致。在25-39歲之壯年期，我國女性勞參率略高於日、韓，且十年來我國45-49歲及50-54歲年齡組之女性勞參率各上升5.62及2.68個百分點，但整體而言中高齡女性勞參率明顯低於日本、韓國。

附表五 2004年主要國家男性勞動力參與率（按年齡分）



附表六 2004年主要國家女性勞動力參與率（按年齡分）



依表七所示，雖然近10年來我國女性勞參率之上升幅度高於韓國、日本。但中高齡女性勞參率因國內少數行業，如航空業空服員、百貨公司專櫃售貨員、等行之有年之年齡限制，以及與男性中高齡者相同原因，受現行公教及勞工退休制度鼓勵提早退休因素影響，加上我國女性因職場上薪資、職位與男性相比，有略為偏低之不平等現象，導致料理家務及高齡化社會家庭照顧等家庭照顧負擔多落於女性身上，以及低教育程度者再就業不易等因素，婚後因生育及上述原因，復出職場比率較低，致我國中高齡女性之勞參率遠低於日、韓等國。

表七 台日韓女性勞動參與率比較表

單位：%，百分點

項目別	台灣			韓國			日本		
	1994年	2004年	增減百分點	1994年	2004年	增減百分點	1994年	2004年	增減百分點
總計	45.40	47.714	2.31	47.9	49.8	1.9	50.2	48.3	-1.9
15 19歲	19.43	10.47	-8.96	15.6	11.0	-4.6	17.0	16.3	-0.7
20 24歲	63.02	57.26	-5.76	64.7	62.5	-2.2	74.2	68.9	-5.3
25 29歲	63.87	76.06	12.19	45.6	63.7	18.1	65.3	74.0	8.7
30 34歲	57.75	69.51	11.76	48.6	50.3	1.7	53.5	61.4	7.9
35 39歲	58.78	67.52	8.74	59.6	58.8	-0.8	61.6	62.4	0.8
40 44歲	58.91	63.93	5.02	64.2	65.4	1.2	69.8	70.4	0.6
45 49歲	50.61	57.64	7.03	61.1	62.6	1.5	71.2	73.0	1.8
50 54歲	41.41	45.00	3.59	58.7	56.1	-2.6	67.4	68.4	1.0
55 59歲	30.44	29.10	-1.34	53.9	49.4	-4.5	56.4	59.6	3.2
60 64歲	20.14	17.97	-2.17	27.9	43.4	16.4	39.4	39.7	0.3
65歲以上	4.04	3.93	-0.11	-	22.2	-	15.9	12.9	-3.0

資料來源：勞委會統計處「國際勞動統計」

另依據行政院主計處93年所作「人力資源調查統計年報」顯示，我國女性非勞動力未參與勞動之原因，以「料理家務」所占比重為最高，由83年之62.1%降至93年54.50%，顯示家庭照顧負擔是女性勞動力人口成長的一大威脅。其次為「求學及準備升學」22.38%占將近四分之一，因「高齡、身心障礙」未參與勞動之比率由83年之14% 升至93年之19.54%，顯示人口老化女性退出職場之比重漸增，「想工作而未找工作」則由0.7% 升至1.49%。

表八 女性非勞動力未參與勞動之原因

單位：%

項目別	83年	84年	85年	86年	87年	88年	89年	90年	91年	92年	93年
總計(千人)	4,191	4,281	4,324	4,407	4,493	4,521	4,594	4,651	4,671	4,677	4,682
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
料理家務	62.1	61.1	59.8	59.0	58.6	58.2	58.0	57.3	57.0	56.1	54.50
求學及準備升學	22.4	22.6	23.1	23.7	23.5	23.2	23.1	22.7	22.3	22.3	22.38
高齡、身心障礙	14.0	14.4	15.2	15.6	16.1	16.3	16.8	17.4	17.8	18.5	19.54
想工作而未找工作	0.7	0.9	1.0	0.8	0.8	1.0	0.9	1.3	1.4	1.4	1.49
其它	0.9	1.0	1.0	1.0	1.1	1.4	1.3	1.3	1.5	1.7	2.07

資料來源：行政院主計處「人力資源調查統計年報」

參、綜合原因歸納及建議

一、原因歸納

(一) 男女性中高齡者勞參率皆因國人退休年齡提前而持續走低：

依「就業服務法」第二條第四款定義，「中高齡者」係指年滿45歲至65歲之國民。依主計處人力資源調查統計顯示，10年來（84年至93年），我國中高齡（45-65）者平均勞參率為56.63%，其中以45-49歲年齡組之73.71%最高，但隨著年齡之增加而遞減，至60-64歲時僅36.77%。若由10年來之統計資料觀察，中高齡者之勞參率，55-59歲及60-64歲降幅均逾7個百分點最顯著，主要原因係受國人提早退休觀念所致。

依據行政院主計處調查顯示，國人因「退休」而成為非勞動力者之年齡分布有提前趨勢，由76年之57.79歲逐漸提前至87年之56.44歲，而30歲及以下者未來欲退休之年齡較55歲及以上者降低8歲左右，顯示國人退休年齡提前之觀念是導致勞參率下降之重要原因。

表九 84年至93年勞參率（按年齡分）

單位：%

年月別	計	15-19歲	20-24歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲	40-44歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上
84年 平均	58.71	19.46	62.95	78.93	77.76	78.27	77.86	73.98	65.79	55.75	41.06	9.79
85年 平均	58.44	18.71	61.68	79.47	78.29	78.57	78.03	74.20	65.30	55.18	39.79	8.95
86年 平均	58.33	17.94	60.91	79.81	78.59	78.57	78.22	74.07	65.09	54.75	40.10	8.76
87年 平均	58.04	16.13	60.48	80.51	79.27	78.84	78.05	73.61	65.49	53.52	38.25	8.51
88年 平均	57.93	16.09	60.13	81.01	79.35	79.24	77.87	73.64	64.25	52.31	37.24	7.92
89年 平均	57.68	15.14	59.41	81.22	80.08	79.15	78.04	73.43	63.91	50.54	35.68	7.71
90年 平均	57.23	13.73	58.11	80.98	80.37	79.85	77.71	73.43	62.33	49.22	34.15	7.39
91年 平均	57.34	13.03	57.22	81.34	80.86	79.88	77.86	72.73	62.78	49.13	33.89	7.79
92年 平均	57.34	11.71	54.83	81.51	81.45	80.53	77.97	73.67	63.59	48.53	34.03	7.78
93年 平均	57.66	11	54.44	82.67	82.14	81.39	78.91	74.32	64.31	48.63	33.49	7.42

表十 台灣地區勞動力參與率（按年齡之男性分）

民國 84 年至民國 94 年 年平均 單位:%

年(民國)	總計	15-24歲	15-19歲	20-24歲	25-44歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲	40-44歲	45-64歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上
84	72.03	37.93	20.4	64.83	95.83	92.75	96.79	97.18	96.64	82.96	95.43	90.12	80.86	59.13	14.39
85	71.13	36.44	19.4	62.87	95.41	92.59	96.21	96.72	96.08	82.44	94.47	88.68	80.09	57.81	13.05
86	71.09	36.07	18.69	62.4	95.38	92.53	96.41	96.33	96.14	83.01	94.37	88.57	79.21	59.31	12.87
87	70.58	34.76	16.82	61.27	95.18	92.44	96.32	96.26	95.53	82.8	94.03	89.08	77.92	57.89	12.45
88	69.93	35.29	17.13	59.82	94.81	92.17	95.78	95.89	95.21	81.09	92.65	86.82	74.91	56.27	11.49
89	69.42	35.28	16.24	59.43	94.54	91.49	95.72	95.8	94.91	80.12	92.48	85.56	72.59	53.92	11.25
90	68.47	33.56	14.19	56.9	94.09	90.93	95.06	95.62	94.45	78.93	91.76	83.37	71.12	52.01	10.91
91	68.22	32.75	13.42	54.7	93.57	90.12	94.9	95.31	93.76	78.35	90.59	82.86	70.78	51.66	11.54
92	67.69	30.79	11.77	51.33	93.12	89.31	94.82	94.92	93.34	78.05	91.02	83.07	68.8	50.24	11.38
93	67.78	30.77	11.51	51.01	93.3	89.44	94.85	95.18	93.73	78.1	90.97	83.65	68.49	49.88	10.83
94(1~9月平均)	67.69	29.67	10.94	49.41	93.18	89.1	94.59	95.21	93.95	78.25	91.32	83.8	69.41	48.44	10.95

表十一 台灣地區勞動力參與率（按年齡之女性分）

民國 84 年至民國 94 年 年平均 單位:%

年(民國)	總計	15-24歲	15-19歲	20-24歲	25-44歲	25-29歲	30-34歲	35-39歲	40-44歲	45-64歲	45-49歲	50-54歲	55-59歲	60-64歲	65歲以上
84	45.34	38.93	18.5	61.57	60.35	65.18	58.33	59.07	58.67	38.11	51.96	41.3	31.13	21.09	4.24
85	45.76	38.25	18	60.82	61.6	66.46	60.04	60.18	59.62	39.04	53.45	41.78	30.89	21.03	3.98
86	45.64	37.59	17.18	59.84	62.04	67.18	60.45	60.54	60	39.34	53.31	41.48	30.89	20.99	3.86
87	45.6	37.01	15.44	59.92	62.98	68.65	61.91	61.09	60.33	38.91	52.83	41.77	29.72	19.26	3.89
88	46.03	37.69	15.03	60.36	63.72	69.89	62.58	62.28	60.33	39.7	54.33	41.6	30.13	19.01	3.84
89	46.02	37.18	14	59.39	64.52	71	64.2	62.21	60.98	39.62	54.13	42.14	28.84	18.42	3.73
90	46.1	37.21	13.24	59.08	65.31	71.24	65.53	63.9	60.8	39.47	54.9	41.14	27.71	17.3	3.52
91	46.59	37.59	12.62	59.23	66.33	72.74	66.75	64.28	61.77	39.91	54.73	42.6	27.88	17.17	3.78
92	47.14	36.76	11.65	57.64	67.55	73.86	68.09	66.01	62.42	41.31	56.23	44.09	28.59	18.76	4.01
93	47.71	36.05	10.47	57.26	69.25	76.06	69.51	67.52	63.93	42.03	57.64	45	29.1	17.97	3.93
94(1~9月平均)	48	35.38	9.62	56.79	70.31	77.06	71	68.67	64.37	42.55	59.22	45.28	28.81	17.83	3.87

(二) 產業結構改變對中高齡勞動力就業衝擊大：

以93年各主要國家就業人口所屬行業結構比較為例（如表十一所示），我國農業人口佔6.56%，工業人口佔35.21%，服務業人口佔58.23%。因應產業結構的變遷，雖然服務業人口成長快速，但在我國加入WTO世界貿易體系後，服務業就業人口的比例似乎仍嫌不足，表十二所示為主要國家三大產業人口佔總人口比率，我國服務業就業人口比率仍低於韓、日、美、法等國。另外，我國服務業占整體產出（GDP）比率為66%，亦低於美國（71%）、日本（68%）、德國（69%）、新加坡（67%）等國，顯示台灣服務業就業結構遠較生產結構改變慢，人力資源的結構與素質難以滿足服務業升級及國際化的需求。

其次，台灣近年來失業率高漲之原因乃源自國內企業工作場所歇業、業務緊縮及產業外移所致，檢視失業人口的結構特性，由年齡層區分，可以發現45歲至64歲的中高齡勞工失業狀況顯較其他年齡層之勞工嚴重，依據行政院主計處之「人力資源調查」，非初次尋職的中高齡失業者失業原因，約有4至5成係因上述因素所造成。如再檢視中高齡勞工原先所從事之行業，以營造業居首，其次為製造業，「建築業不景氣」及「傳統產業缺乏競爭」及「民間消費減弱」，是讓中高齡失業人口無法下降的主因。

綜合上述現象，國內產業在國際競爭壓力下，傳統產業萎縮，雖然台灣產業結構由工業朝服務業轉型，但台灣的服務業都屬內需導向的發展，因國內市場狹小，易於飽和，無法吸納製造業及營造業釋出之中高齡勞動力是台灣近年來中高齡勞動力參與率下降之主因。

表十二：2004年主要國家就業人口所屬之行業結構

(單位：%)

	台灣	南韓	日本	美國	法國
農業	6.56	7.75	4.17	1.17	4.1
工業	35.21	27.82	27.95	19.96	24.6
服務業	58.23	64.43	67.88	78.87	71.3

資料來源：行政院主計處

(三) 中高齡勞動力因教育程度較低失業後再就業不易：

依行政院主計處之失業調查顯示，以88年為例，就失業者之教育程度觀察，中高齡失業者以國中及以下程度者佔72.34%最多；高中（職）程度者次之，佔18.31%；大專及以上程度者僅佔9.35%。

再就失業者希望找尋之職業觀察，35歲以上者均以找尋生產操作工作為主，比率逾56%，其中45-49歲及50歲以上年齡組更高達69.54%及63.07%，而廠商短缺生產操作工之年齡要求，則集中在20-39歲之間佔74.29%，且隨年齡增加而有降低現象，40-49歲年齡組降為11.22%，50歲以上年齡組更降至1.10%，顯示中高齡失業者之就業機會較少，致失業者與缺工無法媒合。另在失業者找尋工作過程中，未遇有工作機會之比率，以50歲及以上之72.52%最高，45-49歲組之61.16%次之，其所遭遇之困難在「年齡限制」因素方面分佔56.34%及48.48%最多。

另由於中高齡勞動力年紀已長，在體力、記憶、反應以及退休條件等方面均較年輕勞工不利，依主計處87年事業單位人力僱用狀況調查結果顯示；工業及服務業廠商遇有短缺員工時，僅20.47%廠商願意僱用中高齡勞工，另79.53%廠商不願意僱用中高齡勞工之主要原因，係以其「體力狀況不良」、「生產技術不符所需」及「工作效率較差」等因素居多，分占46.17%、31.86%及31.43%，至於考慮「退休金成本負擔較高」者占17.46%、「社會保險費用之考量」者占11.62%。

(四) 我國勞基法退休規定課雇主發給勞工退休金義務導致企業多不願意僱用中高齡勞工：

由於我國尚未實施國民年金保險，有關軍、公、教、勞工之養老問題，分散於各相關立法。攸關廣大勞工退休後生活保障者，除勞工保險之老年給付外，另一保障則為課適用勞基法之事業單位，對於符合退休條件之勞工應發給退休金之義務。另由於勞工服務年資之採計僅限於同一事業單位，勞工因資遣、解僱或自動離職，在轉換新的工作後，其服務年資須重新計算，且雇主對於符合一定年齡及年資之勞工，在其非自願性離職時須發給退休金或資遣費，增加企業用人成本及社會保險負擔，因此一般企業對於中高齡勞工，基於成本考量多不願意進用，導致中高齡勞動力轉業後即不容易再就業。此點可從坊間一般公司之人事招募廣告均訂有年齡上限（40歲以下或35歲以下），即可看出。基此，導致中高齡勞動力一旦離開原有工作崗位即不容易再進入勞動市場，甚至因求職不易更進一步轉為非勞動力，此為我國中高齡勞參率遠低於美、日諸國之關鍵因素。正因為要改善此種現象，遂有94年7月1日「勞工退休金條例」之頒行。



二、建議

由於我國不論是男性或女性，在青少年及中高齡勞動力參與率與美、日諸國比較均有相對偏低現象，其中意涵包括缺工問題之解決、高齡化社會家庭照顧負擔減輕問題、國人育嬰及托兒問題、人力資源浪費等問題，整體而言，更是攸關人口政策、社會安全、就業安全、經濟發展之國家競爭力問題。為改善我國中高齡勞動力參與率相對偏低現象，建議採行以下改善措施：

提升中高齡勞動力參與率方面：

- (一) 仿效日本「高齡僱用安定法」、美國「年齡歧視法」，訂定相關立法，禁止國內企業歧視僱用中高齡勞工之不正常現象。
- (二) 仿效先進國家提高退休年齡之作法，修正「勞動基準法」、「勞工退休金條例」、「勞工保險條例」等退休之相關規定。

- (三) 早日開辦國民年金保險。
- (四) 修訂「勞動基準法」有關工時之規定，促使工時更具彈性化，以利中高齡者就業。
- (五) 加強宣導「勞工退休金條例」施行後，勞工服務年資之採計不因轉換雇主而中斷，鼓勵中高齡勞動力勇於投入職場，貢獻心力。
- (六) 加強雇主對於勞退條例之正確認知，尤其勞退條例頒行後勞工年資係採個人帳戶制，不因僱用中高齡勞工而增加額外人事成本，打破我國企業以往不願意僱用中高齡勞工之偏頗現象。
- (七) 鼓勵企業針對中高齡人力資源開發部分時間工作機會。
- (八) 強化就業安全體系之各項環結，包括加強中低教育程度勞動力「二度就業」之職前訓練、開發適合中高齡者之就業機會，並運用電腦資訊之連結加強人與事之媒合。
- (九) 推動企業辦理員工終身學習及第二專長學習，避免結構性失業。
- (十) 鼓勵企業重視中高齡人力，舉辦重視中高齡人力資源優良事業單位評鑑活動，鼓勵中高齡人力投入服務業部門，如百貨公司銷售員、安親班輔導員等，使有意願投入職場之中高齡者均能發揮所長。

提升婦女勞動力參與率方面：

- (一) 建立以「機構式」為中心之國內照顧服務產業體系，有效解決國內高齡、失能人口之安養問題以提高婦女勞參率。
- (二) 鬆綁現行托兒設置標準，建構出以社區為主，職場為輔之托兒服務體系，鼓勵企業積極為員工辦理托兒福利服務。
- (三) 落實「兩性工作平等法」有關僱用機會平等、育嬰留職停薪、哺乳時間、家庭照顧假、托兒設施措施及「勞動基準法」同工同酬規定，以打造兩性平權的工作環境，穩定婦女就業。
- (四) 及早依據「兩性工作平等法」第16條第3項規定，訂定「育嬰留職停薪津貼」發放標準之立法。

(本文作者 行政院勞工委員會綜合規劃處科長)



2015年我國經濟發展與 優質勞動力環境之建構

單驥、黃麗璇、黃同圳

壹、前言

依據行政院經建會於民國93年時所提出的「新世紀第二期國家建設計畫(民國94至97年四年計畫暨民國104年展望)」的規劃，台灣於民國104年(即西元2015年)時，台灣每人名目GDP的金額將由當時的每人一萬三千五百多美元提升至兩萬七千美元，換言之，依經建會的規劃，在未來十年中台灣的每人名目GDP所得將增加一倍。這的確是一個非常有遠見而且也十分具挑戰性的計畫，在本報告中，我們將特別就優質勞動力環境之建構作一深入討論，以期瞭解現今我國勞動力市場中其相關的優勢為何？而需進一步加強與改進的地方又為何？再者，其他相關的整體經濟環境又應如何與勞動力市場相結合，以充份發揮我國優勢的勞動力，而期能達成此一人均所得倍增的政策目標。

一、台灣經濟發展的預測與願景

依據經建會新世紀第二期國家建設計畫的規劃，除預期2015年時台灣每人名目GDP的金額達到2萬7,000美元外，在該規劃中，它對我國於工業、服務業、科技發展、及人力市場等各相關重要構面，都提出了未來的預測與願景。由表1.1所示，就工業的發展而言，製造業中「高技術密集度」的製造業占製造業產值的比率，將由2004年50.6%提升至2015年65%，相對地，「中技術密集度」產業占製造業結構的比率將由2004年40.5%下降至2015年25%¹，換言之，依經建會所訂的台灣未來經濟發展的願景，在未來十年中，我國產業發展的最重要結構轉變之一，就是要將「中技術密集度」產業的比率下降15個百分點，而使「高技術密集度」產業的比率再提高15個百分點，此一產業結構轉變與提升將是我國製造業未來發展中最重要指標與努力方向。另外，亦特別注意的是，就製造業與服務業兩大產業之間的結構轉變上，依經建會所提出來的願景與預測，其亦認為台灣未來製造業的產值占GDP的比率將會下降，而相對地，服務業產值占GDP的比率也將持續地上升，具體而言，經建會預期，服務業產值占GDP的比率，將由2004年的68.7%進一步提升至2008年的71.4%，而於該建設計畫中，經建會雖未對2015年服務業產值占GDP的比率作更精確的描述與預測，惟合理的推估與預期是，在2015年時，台灣服務業產值占GDP的比率很可能會達75%的水準，而製造業占GDP的比重則可能下降至20%左右。

另外就「服務業就業人數占總就業人數的比率」而言，經建會的預測是，台灣服務業就業人數的比率將由2004年58.3%提升至2008年60%，而在2015年時台灣服務業就業人口占總就業人口數的比率將有可能達62.3%(請詳表1.2)。誠然，製造業產值與就業人口相對地下降，而服務業其產值與就業人數比率雙雙地相對上升是多數已開發國家的主要變化趨勢，這種趨勢的改變對台灣而言亦將無法避免，而此也是吾人在討論如何建構2015年我國經濟發展的優質勞動力環境時所應特別重視的。另外，由表1.2經建會所提出來的預測統計數字顯示，台灣製造業在2015年就業結構的比率將達到25.9%的水準，而此一水準相較於許多兩萬七千美元國民所得水準的國家而言，其比率可能較為偏高，因此，本報告預期，台灣製造業在兩萬七千美元的國民所得時，其就業人口所占的比率約在20%之間，相對地，服務業就業人口的比率有可能達65%以上的水準。

另外，由表1.1的統計數字中我們也可以看到，經建會期望台灣產業其研發經費占營業額的比率應再持續提高，而於2008年時達到1.8%的水準，另外，產業中專門技術人員占總受雇員工的比率也期能由目前的13.7%的水準進一步提升至2015年的17.3%；再者，由表1.2中我們也可以看到，經建會對我國未來科技發展所提出來的國家發展指標如：於2008年時，全國研發經費占國內生產毛額比率將由目前的2.5%提升至2008年的3.17%，此外，在表1.2中，我們也可以看到其他相關如全國每萬就業人數中之研究人員數、每百萬人人口SCI論文篇數、每百萬人人口EI論文篇數、申請專利數、技術移轉件數等等的國家科技發展指標。

¹ 參考OECD (1997)科技產業的分類方式。OECD根據不同的技術密集度將產業區分為四大技術產業，分別為：高科技、中高科技、中低科技、低科技四類(中科技產業細分為中高與中低科技)。

表1.1 國家發展指標 (經濟類)

項目	單位	現況值 (93年)	目標值	
			97年	104年
總體經濟				
1. 每人名目GDP	美元	13,524	18,000*	27,000*
工業				
1. 研發經費占營業額比例	%	1.2(91年)	1.8	-
2. 受雇員工		(93年上半年)		
受雇員工人數	千人	2,400	2,500	2,500
專業技術人員占受雇員工比	%	13.7 (93年上半年)	16.1	17.3
3. 製造業結構				
a. 依技術密集度分				
高	%	50.6	55	65
中	%	40.5	35	25
低	%	8.9	10	10
服務業				
1. 產值(占GDP比率)	%	68.7**	71.4	-
2. 就業人數(占總就業人數比率)	%	58.3**	60.0	-

資料來源：行政院經建會「新世紀第二期國家建設計畫(民國94年至97年四年計畫暨民國104年展望)。

*依93年12月初匯率換算。

**依經建會出版的「Taiwan Statistical Data Book (2005)」更新資料至93年。

表1.2 國家發展指標(教科文類)

項目	單位	現況值 (93年)	目標值	
			97年	104年
科技				
1. 全國研發經費占國內生產毛額比率	%	2.5(68SNA)*	3.17	-
2. 全國每萬就業人數中之研究人數(FTE)	人	74*	69.7	-
3. 每百萬人人口SCI論文篇數	篇	572*	574	-
4. 每百萬人人口EI論文篇數	篇	485*	265	-
5. 每百萬人人口SSCI論文篇數	篇	19(91年)	33	-
6. 專題研發成果申請專利數	件	149(91年)	330	-
7. 研發成果技術移轉件數	件	492(91年)	1,200	-
人力				
1. 勞動力參與率	%	57.6	58.2	59.0
2. 失業率	%	4.5	4.0	4.0
3. 就業結構				
農業	%	6.6	5.7	5.0
工業	%	35.2	34.2	32.7
製造業	%	27.3	26.6	25.9
服務業	%	58.3	60.0	62.3

資料來源：行政院經建會「新世紀第二期國家建設計畫(民國94年至97年四年計畫暨民國104年展望)。

*依國科會「科學技術統計要覽(2005年版)」更新資料至93年。

值得注意的是，上述經建會對於我國未來2015年的經濟展望所訂定的各項發展指標，固有其重要的指標性效果，然而如何有效的達成上述各該指標實為各相關政策重點所在，為此，檢討並盤點我國現有勞動力市場環境及各相關科技發展的表現與條件，當是件重要的工作，吾人認為，經由此一檢討、盤點及比較工作的開展，我們也將更能釐清台灣在優質勞動力環境建構上的主要優點與亟待改進加強之處，如此一來，相關政策措施的調整與加強方能切中重點，而期能有效達成2015年國家各項發展目標。

二、台灣與相關指標性國家比較的選定

為了進一步建構與釐清我國在2015年國民所得達2萬7,000美元的目標下其可能的產業結構、勞動力環境與其他各相關表現為何，本文參考世界銀行的資料庫，特別將2003至2004年間人均所得在2萬7,000元左右的十個國家整理出來。由表1.3所示，這10個國家中有幅員廣大的德國、加拿大及澳洲，也有具長久產業發展歷史的英國、瑞典及義大利。而在該表中，也有歐洲的「三蘭國家」，它們分別是芬蘭、愛爾蘭及荷蘭，由於上述三蘭國家在面對廣大的歐體市場中，不論就其國家大小、地理位置、國家產業發展歷史等各層面來觀察，其與台灣相對於亞太經濟市場中所處的地位、區位優勢、市場環境等重要相關因素均十分相似；而另就國家發展策略而言，上述歐洲三蘭國家，它們所採用的國家發展策略實各具特色，譬如荷蘭是以擴大其區位發展優勢以作為國家經濟發展的主軸，而此一策略與我國先前所推動的亞太營運發展中心策略十分相似。再者，芬蘭其主要的發展策略是以優質化的高教育水準及積極發展高科技產業作為其國家發展的主軸，而此一發展模式對於積極發展高科技產業並希冀進一步提升我國「高技術密集度」製造業產業發展的

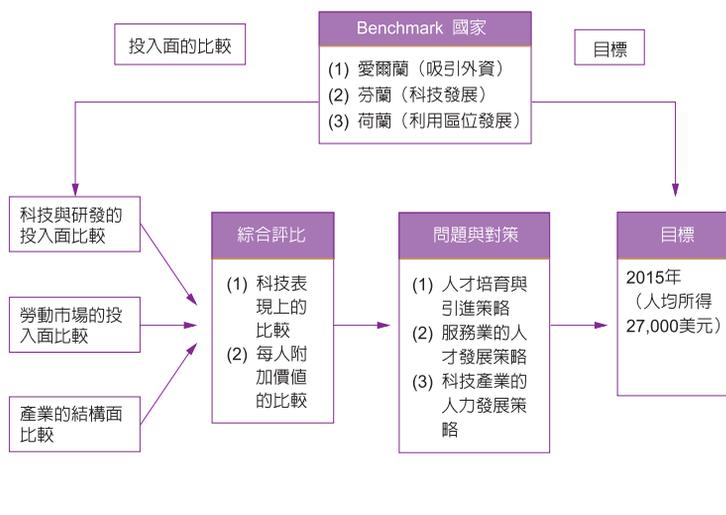
目標是十分相近的。另外，近年來愛爾蘭的發展十分神速，的確讓人刮目相看，就發展策略而言，愛爾蘭成功地利用其在歐盟及英國市場的門戶區位，而全力突顯出其製造業的區位優勢，引進大量外資，並擴大其生產成本的優勢為其主要的國家發展模式，而此一發展模式對照我國過去的經濟發展模式也十分相似，為此，在有關我國2015年人均所得達2萬7,000元水準的目標下，本文決定選取荷蘭、愛爾蘭、芬蘭等歐洲「三蘭國家」對照比較(benchmark)我國2015年時國家發展的目標，用以檢討並對應出我國未來建構優質勞動力環境之相關政策措施。為此，在是項研究工作的開展上，我們亦可由圖1.1的研究架構圖作說明。由圖1.1所示，未來2015年在人均所得預期達2萬7,000美元的目標下，本文選取歐洲三蘭國家作為對照比較國家，我們首先將就台灣與三蘭國家在相關投入面的重要指標作比較，這些投入面的比較包括：科技與研發投入面、勞動市場投入面、外人投資之資本面及產業結構變化等四大項。之後，本文將進一步綜合評比上述四個國家在相關科技成就上、及每人附加價值上的表現，而在綜合投入面及產出面的表現後，我們希望能更清楚地看出台灣與歐洲三蘭國家其在政策面、投入面與表現面上所可能存在有的各項差距，而希冀由此一差距的檢討，而能進一步引伸出我國在經濟發展的定位、在人才培育與引進、在服務業的人才發展及科技產業的人力發展等各相關政策構面上的對策，而期能達成我國2015年2萬7,000美元所得的國家發展目標。

表1.3 人均所在27,000美元左右之國家

	2003年	2004年
澳洲	26,960	26,900
比利時	25,760	31,030
加拿大	24,470	28,390
芬蘭	24,060	30,090
德國	25,270	30,120
愛爾蘭	27,020	34,280
義大利	21,570	26,120
荷蘭	26,240	31,700
瑞典	28,910	35,770
英國	28,320	33,940

資料來源：世界銀行資料庫

圖 1.1 研究架構圖



本報告將分伍章作論述，除本章中先對我國未來經濟發展的願景與目標作一扼要說明外，本報告的第貳章將特別就歐洲「三蘭國家」的發展模式作進一步的探討與說明，之後，本報告於第參章中將特別就台灣與歐洲三蘭國家其在科技與勞動市場相關投入面作一深入比較，於第肆章中，本報告將再就上述四國在科技及附加價值等相關的表現上作一綜合評比，最後於第五章中，本文將就上述投入面與表現面各方面的評比結果提出問題與對策，作為2015年時我國經濟發展與優質勞動力環境建構之參考。

貳、歐洲三蘭(芬蘭、荷蘭、愛爾蘭)之經濟發展策略

於本研究中我們選定芬蘭、荷蘭及愛爾蘭等歐洲「三蘭國家」做為我國於2015年國家經濟發展的對照國家：

一、芬蘭

芬蘭面積是台灣的9倍，但人口僅520萬，不到台灣的四分之一，芬蘭林業資源豐富，早期以出產木材和紙張聞名。芬蘭左鄰瑞典，右連前蘇聯邊境，解體前的蘇聯是芬蘭最倚重的市場，吸納芬蘭每年三分之一的出口量。蘇聯在1992年解體後，導致芬蘭的主要市場一夕間消失，連續三年經濟大衰退，每5個人就有1位失業。在此之前，芬蘭一直以森林工業為主，工業則陷入鋼鐵、造船、以及紡織服裝行業的結構危機中。1990年代初的經濟大蕭條，成了改變芬蘭產業結構的契機(王志仁，2002；王穎，2006)。

1995年，芬蘭政府提出「資訊社會」願景，由兩位部長負責，邀請相關專家成立論壇，起草芬蘭未來的發展藍圖，在四年內召集了20多場會議，並提出多項企劃案和投資計畫(王志仁，2002)。當時，芬蘭科技發展規劃強調，科技發展要適應產業結構調整的需要，支持、鼓勵企業進行科技開發與合作。同時，集中優勢，只發展能帶動國民經濟整體增長的重點領域，例如電子通信、現代生物技術等(王穎，2006)。芬蘭經由這幾年發展策略的調整，整體國家競爭力大幅提升，在IMD及WEF全球競爭力評比中分列第一及第二(見表2.1)。芬蘭近年主要之經濟發展策略與成長因素在於高度的研發投資與正確的科研政策。

(一)高度的研發投資

芬蘭的科研經費占國民生產總值的3.5%左右，僅次於瑞典及以色列，位列世界第三，比美、日、德等先進國都高。在芬蘭每年的研發投入中，政府投入之經費約30%，企業則占70%，政府還將重大科技發展項目納

表2.1 芬蘭之國家競爭力

IMD 2003年世界競爭力年鑑芬蘭經濟主要指標排名狀況			
國家競爭力	1	經濟表現	18
		政府效率	1
		企業效率	1
		基礎建設	2
WEF 2002-2003年全球競爭力報告芬蘭經濟主要指標排名狀況			
成長競爭力指標	2	科技	3
		公共機構	1
		總體經濟環境	14
		企業營運與策略	4
當前競爭力指標	2	國家商業環境品質	2
		創新	3
		ICT指標排名	3
		契約與法律	1
		腐敗指數	1
		總體經濟穩定	3
		國家信用	11
		政府支出	69

入國家計畫，與企業共同投資，成果歸企業享用(王穎，2006)。顯然，科技研發的投資是強化芬蘭工業競爭力，創造新產品和就業機會以及提升人民生活水準的關鍵。不過，台灣經濟研究院(2003)的研究報告也指出高比例的研發支出並非芬蘭的傳統，早期(1980年代)芬蘭的研發投入比例(1.2%)較之整體OECD的2%明顯為低。然而1990年代當OECD各國的研發比例出現下降趨勢時，縱使芬蘭政府因經濟衰退大幅削減支出，但卻反向提高研發的經費，到了1990年代後期時，公部門之研發經費已比原先的增加至1.5倍。

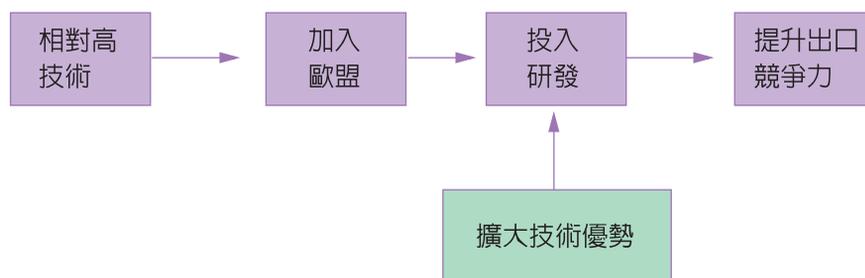
(二) 正確的科技發展政策

芬蘭科技發展政策採取的是產、學、研三位一體的國家創新發展戰略，政府除發揮領導和協調職能外，還經由主管科技的下屬專業機構將科技創新同國家科技發展規劃串聯起來。王穎(2006)的報導指出，芬蘭貿工部下的「國家技術開發中心」在各地設有經濟開發中心，服務芬蘭各企業、高等院校和研究機構。技術開發中心提供研發資金和專家服務的方式，加速新產品的研發。此種結合產、學、研的機制，促進了國家創新體系的聯繫。

台灣經濟研究院(2003)的研究也指出芬蘭的科技發展政策有如下幾項特色：(1)政府引導資金投入：企業必須透過競爭申請研發經費補助，但企業仍得自行投入60%之研發經費，如此有助於提高企業之研發投資。(2)集中研發火力：在資源有限的情況下，芬蘭將研發重點置於發展資訊技術和生物技術。(3)強化大學角色：包括1. 增加研發經費補助，但也要求大學與產業合作，自籌部分經費；2. 補助集合不同背景專家組成的研究中心(例如卓越中心)，但定期對研究中心進行績效評估，惟有表現優良者，可繼續獲得補助；3. 研發經費分配採績效導向，促使各種研發的投入更有前瞻性與發展性；4. 組建「國家創新體系」結合產、學、研三位一體，並由主管科技的「國家科技局(TEKES)」將科技創新與國家發展規劃加以有效聯結。值得注意的是，在芬蘭科技創新體系中，企業在研發的投入上扮演相當重要角色，每年成長15~20%；5. 強化與歐盟各研究機構的合作，以引進最新科技成果，提高自身科技水準。

圖 2.1 芬蘭（科技發展）模式

主力：研發投入；領域：製造業；鄰近市場：歐盟
優勢：技術



資料來源：台灣產業的發展與未來，2005，台灣經濟研究院，ppt檔，頁40。

(三)小結

早期芬蘭產業結構以森林工業及傳統鋼鐵、造船、及紡織工業為主，歷經1990年代的經濟大蕭條，促使芬蘭奠定產業轉型的契機。在這浴火重生的過程中，科技發展策略扮演相當重要的角色(如圖2.1所示)。芬蘭政府不僅加大力度於研究發展之投資，即使政府預算緊縮時期，研發經費仍不斷增加，高達國民生產總值之3.5%。除了政府之經費投入外，企業在研發之投資更是積極，將近65~70%之研發投資來自於企業。

芬蘭終屬經濟小國，相對於美、日、德等大國，資源有限。因此芬蘭政府在貿工部下設立「國家科技局」結合產、學、研成為三位一體，集中資源於電子、通訊、及生物科技之重點領域發展，並加大力度於學術研究人才的科際整合研究補助與培育，對於資金的補助運用則以績效導向與產業導向為審核指標，使得科研達到最大之成效。

二、荷蘭

地理上，荷蘭比台灣大不了多少，偏處歐洲大陸一角，卻掌握住「歐洲門戶」的地位(陳雅慧，2002)。荷蘭距離西歐各主要經濟都市甚近，若以阿姆斯特丹為中心，則周圍500公里範圍內涵括1.7億的歐洲人口，因此縱使環境惡劣(時時要面對洪水威脅)，但藉由完善的海、空運基礎建設，以及便捷的物流系統，使得荷蘭成為企業服務全歐洲乃至全球市場的最佳地點(台灣經濟研究院，2003)。

2一九八二年，荷蘭經濟衰退1.2%、失業率高達10%，通貨膨脹率7%。所有福利國的後遺症，統統發生在荷蘭，是舉世警惕的「荷蘭病」。瑞典社會學者余柏(Goran Therborn)批評當時的荷蘭，是「福利國家最失敗的特例，人民只有福利、沒有工作」。二十年後，「荷蘭病」奇蹟痊癒，並以新體質贏得西方社會傳頌。

經濟上，荷蘭從1980年代的「荷蘭病」危機²，搖身一變成為21世紀的「荷蘭奇蹟」。1982年，荷蘭經濟衰退1.2%，失業率高達10%，通貨膨脹率7%。於是政、勞、資三方會談決議，勞工自願未來幾年不調薪，以取得雇主減少工時但不裁員的承諾；政府方面則保證彈性工時的勞工擁有完整的社會福利，但另一方面則削減失業給付，以鼓勵就業，奠定荷蘭勞動結構轉型，勞工成本變得相對低廉(陳雅慧，2002)，加上荷蘭政府積極吸引外資政策，終使經濟成長率提升，失業率則大幅降低到2~3%之間。具體而言，荷蘭的經濟發展策略主要源自兩個主軸：擴大區位優勢及吸引外人投資。

(一)區位優勢的利用

台灣經濟研究院(2003)的研究指出荷蘭由於史基浦(Schiphol)機場及鹿特丹與阿姆斯特丹兩海港優越的地理區位及良好的設施及物流系統，使得荷蘭的港口吞吐量占歐洲總量的40%，並承擔歐盟跨界運輸的35%。另外荷蘭採行(1)共享式服務中心(即由一個單位來處理多項行政支援的業務，包括會計、財務、保險、人事、資訊科技、地產租售、宣傳等業務)；(2)荷蘭本身開放且包容的環境、多元文化以及語言能力；(3)進、出口稅制優惠；(4)多種保稅辦法；以及(5)簡便的海關手續等均使得荷蘭成為歐洲的營運中心。

(二)積極吸引外資

荷蘭因為本身很小，因此對外投資熱絡，對外投資金額占GDP之20%；高居全球第一位。不過，外人在荷蘭的投資也占GDP之15%，由於資金進出及產業的變遷未受到人為的扭曲，競爭力與效率相對較高，較不易形成產業的空洞化(顧瑩華，2001)。

顧瑩華(2001)在「荷蘭吸引外人投資的作法及對我國的啟示」的研究中指出，荷蘭吸引外人投資的作法主要有：

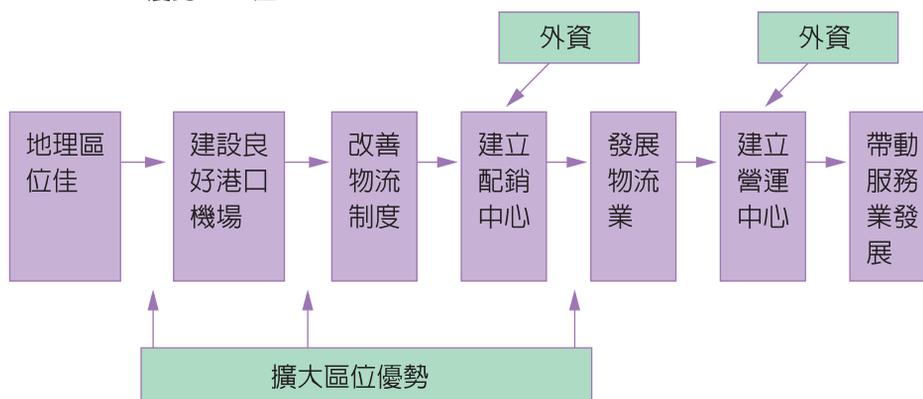
1. 設立「外人投資局」積極吸引外商，多達7,000家外國公司在荷蘭設立配銷、製造、組裝、研發、銷售及管理據點，為荷蘭提供了近40萬個工作機會。
2. 外籍專業人士的所得稅優惠：荷蘭政府為方便外商公司吸引外國人才到荷蘭工作，在滿足特定條件下給予企業聘僱外國員工可以享有30%個人所得稅免稅之優惠。
3. 荷蘭高素質的勞動人口，彈性化的勞動政策提供外商良好的人力來源。另外，荷蘭的國際化程度高，使得外國人在荷蘭生活相當自在，沒有困難。
4. 便利的交通。完善的基礎設施，以及有效率且具吸引力的稅制優惠等均是荷蘭吸引外資成功的原因。

(三)小結

荷蘭之所以能從1980年代「荷蘭病」蛻變成今日經濟上的「荷蘭奇蹟」，最主要的原因乃在於荷蘭能針對自身面向歐洲市場的特性，建設先進的機場與港口設施，建立高效率的海關作業流程及健全的保稅倉庫制度，使荷蘭得以成為歐洲的營運與物流中心(如圖2.2所示)。另一方面，政府積極的海外招商政策，優惠且具吸引力的稅制及投資獎勵、高素質的專業勞動力，以及彈性化的勞動政策與勞動市場，帶動外資到荷蘭建立據點，促進整體經濟的起飛與成長。因此，善用區位優勢以及效率化的政府是荷蘭經濟競爭優勢的來源。

圖 2.2 荷蘭（利用區位發展）模式

主力：外資帶動；領域：服務業；鄰近市場：歐盟
優勢：區位



資料來源：同圖2.1，頁43。

三、愛爾蘭

愛爾蘭面積只有7萬平方公里，人口392萬，1960年代以前以農牧經濟為主，1973年加入歐洲共同體後，一直受著歐盟的援助，1980年代開始愛爾蘭政府決定加大引進外資，發展高科技產業以振興經濟，這一具有戰略眼光的規劃，使得愛爾蘭經濟呈現高速發展，1994-1997年間GDP年均增長7.7%，1998-2000年間均增長達10%，成為歐盟中經濟增長最高的國家。2001-2003受世界經濟衰退的影響，經濟成長雖稍為延緩，但仍是歐盟國家中成長最快的(中共駐愛經濟商務處，2004)。2004愛爾蘭之年均國民所得為35,000美元，為歐盟第二高，全球排名第四，Deutsche Bank之分析指出2006年至2020年愛爾蘭GDP年平均將繼續成長3.8%(中華民國外交部，2006)。

近年來愛爾蘭政府尤其致力於吸引外商投資，以發展資訊電信科技業、保健醫藥業、生物科技業、軟體業及工程業，外商跨國企業在愛投資經營電子商務、資訊電信科技業、醫藥業、生醫科技業、金融、工程業及國際服務業等(中華民國外交部，2006)。總體而言，愛爾蘭的發展策略乃以吸引外資為主軸，搭配優質的專家勞動力及健全的配套措施，帶動愛爾蘭的快速發展。

(一)吸引外資策略

截至2004年底止，愛爾蘭的外資企業達1,300家，直接雇用14萬人左右之員工，產品銷售額達700億歐元以上，外資企業的生產和出口占全國產品總量和出口的85%，愛爾蘭人口雖僅占歐洲的1%，但卻吸引了投向歐洲全部投資的6%(中共駐愛經濟商務處，2005)，截至2004年底愛爾蘭吸引外資達1,139.6億美元，外資企業2003年向愛爾蘭政府繳稅24億美元，占愛爾蘭公司稅收近50%。愛爾蘭的引資政策有如下幾項特色：

1. 運作效能高的引資機構 - 愛爾蘭工業發展局(IDA)：工業發展局是設在愛爾蘭企業、貿易和就業部下面的一個獨立機構，IDA雖由政府組建，但不屬於政府機關，有自己的董事會，董事會內包括合作伙伴在內的12人組成，由首席執行官和執行委員會運行，擁有一支295人組成的專業團隊，對愛爾蘭引進外資工作發揮有效的指導作用。工業發展局的主要任務有三：(1)提高外國投資品質，使外國投資在國內地區間分佈平衡；(2)推銷愛爾蘭的投資優勢；(3)嚴格挑選外資，特別是選擇那些能夠提升愛爾蘭競爭力，及不依賴低成本的高附加價值產業(施曉慧，2004)。愛爾蘭工業發展局吸引外來投資專案包括：資訊通訊、電腦、軟體製造、製藥、醫療儀器、工程等諸多領域。
2. 優惠的吸引外資政策：愛爾蘭對外資的優惠政策包括：(1)資本補助：補貼外資購買土地、房屋、新廠房與設備的資本支出費用；(2)就業資助：只要外資能創造長期就業的機會，即可申請每人1,250至12,500歐元不等的就業補助，依位置、投資額、業務與雇員技術水準而定；(3)培訓資助：IDA會協助外企規劃培訓方案並確定是否符合IDA的資助要求；(4)研發資助：包括資助公司建立或升級改造其常設研發職能部門和設備，及資助有相當研發實力公司的高品質高風險研發活動；(5)低稅賦政策，愛爾蘭的公司稅僅12.5%，較之歐盟平均之30-40%為低，外國人個人所得稅平均為總收入之5%，在OECD國家中排名在最後第七位(中共駐愛經濟商務處，2005)。
3. 讓愛爾蘭成為外資進入歐盟市場的門戶：愛爾蘭為歐盟成員國，外資企業在愛爾蘭生產之產品可避開進入歐盟的手續和配額限制，外資企業將愛爾蘭視為進入歐盟市場的橋頭堡。愛爾蘭巧妙地以歐盟3億人口的巨大市場作為自己的後盾，達到了使外國企業得益和本國經濟高速發展的雙贏目的。(中共駐愛經濟商務處，2004)。
4. 健全的相關配套措施：愛爾蘭在都柏林碼頭建有國際金融服務中心，為國內外企業提供良好的資金管理、保險、外匯、債務、金融諮詢和資金籌措等服務。英語環境，與國際接軌的法律、審計制度，便捷的寬頻網路通訊，發達的海陸空運，人員流動往來無限制，進出口貨運運送方便均成就了近年愛爾蘭的快速發展(中共駐愛經濟商務處，2004)。

(二)積極發展服務業

愛爾蘭政府自1999年起即開始推動高潛力技術服務出口的長期性計畫(ITS2007)，鎖定具備高出口潛力的資訊、數位媒體、電子商務、醫療研發、國際教育訓練、後勤管理、商業外包、農漁，支援大型組織及專業等十種服務業。為了鼓勵服務出口，在服務業的先進國及地區(如資訊服務業密集的矽谷、數位媒體服務業密集的洛杉磯)設立育成公司與市場發展推廣中心，一方面提供本國廠商在國外發展所需的各項服務，一方面吸取先進國家的發展模式與經驗，以強化出口服務業者的國際競爭力(王健全，2004)。使得服務業部門所吸納的就業人口於2004年時達65.99%。王健全(2004)指出若將服務業分為公共服務、國內服務與可進出口服務三種，則愛爾蘭可進出口服務業的62%營業額屬於出口部分。因此，發展可進出口服務所創造的就業與所得值得重視。

(三)教育搭配產業發展

台經院(2003)的研究指出，愛爾蘭為了讓教育配合產業發展，啟動了主題為「學校與2000年資訊技術」的科教工程，以加強中小學的電腦教育。愛爾蘭並設立各種委員會與基金會，投資3.9億美元改善教育設施。愛爾蘭政府從70年代初起即擴大高校學生人數，尤其電腦軟體方面之人才培育，光是1999至2002年間即成長近1.64倍。愛爾蘭2003年公共教育占總支出的比例達13.2%，在先進國家中占第二，僅次於美國的14.4%。

(四)提供優惠待遇吸引各國優秀人才

愛爾蘭除了歡迎曾在歐洲大陸或美國學習和工作的愛爾蘭人回國創業或工作外；同時，放寬移民政策，大量吸引外籍技術和專業勞動力到愛爾蘭就業，並提供各種優惠條件。例如，提供接機和住宿安排；提供一週的培訓，以協助外籍專業人士瞭解當地法律、社會，和生活常識；赴愛爾蘭工作的交通費和簽證費由愛方負擔；在愛爾蘭工作滿一年以上者，可享受每年四周帶薪假期，隨赴愛爾蘭的家屬可以就業，子女亦可以跟當地人一樣享受從小學到大學的免費教育和醫療。

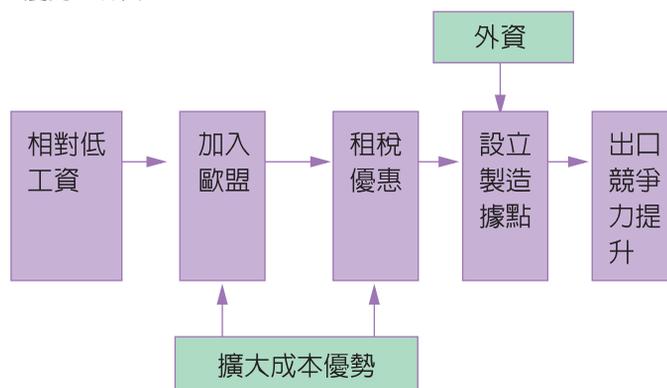
(五)小結

愛爾蘭從早期農牧經濟為主，仰賴歐盟援助的經濟體，經歷1990年代的快速成長，如今國民所得已躍升至2004年之35,000美元。觀其發展策略，乃在於運用其為歐盟成員之區位優勢(如圖2.3所示)，讓愛爾蘭成為各國企業進入歐盟市場的門戶，搭配以各種優惠措施，吸引1,300家左右之外資企業。但在引資的過程，愛爾蘭並非來者不拒，而是在企業、貿易和就業部下設一工業發展局，擬定工業發展策略，精選具競爭優勢及高附加價值的產業進行引進投資，尤其以電子、電腦相關服務、製藥以及醫療應用為大宗，使得愛爾蘭超過美國成為世界第一大軟體出口國，高科技產品出口占GDP之35%(台經院，2003)。

除了積極吸引外資外，愛爾蘭極力推展十種高出口潛力的服務。徒有產業政策，若無其他配套措施仍無法成就其經濟發展，這些包括積極投入基礎建設、大規模的教育經費投資、建構優質勞動力、營造親商環境，吸引外籍優秀人才前來愛爾蘭工作與定居，均屬不可或缺的要件。

圖 2.3 愛爾蘭（吸引外資）模式

主力：外資投入；領域：製造業；鄰近市場：歐盟、英國
優勢：成本



資料來源：同圖2.1，頁38。

四、本章小結

由本章的分析可知，荷蘭的善用自己在歐盟的地理優勢地位，成功地以其營運中心的建立，帶動國家各項基礎建設及制度改革，再者，其營運中心的建立復又帶動其服務業的發展，而此正可充分發揮其國家多元語文的競爭優勢，而達到國家產值快速提升的結果。另外，愛爾蘭的發展策略也與荷蘭相似但也有若干的差異，她成功地塑造其為其他非歐盟國家對歐的門戶地位，如此一來，再善用其語言上、生產成本上的優勢，同時積極改善其生產環境，以達到吸引外資的目的；而在其成功地達到吸引外資的同時，相關海外人才的吸引及其海外愛裔人才的回流也自然水到渠成。就歐洲的三蘭國家而言，芬蘭雖也在歐盟的體系下，然其地理位置並不如荷蘭般具區位優勢，也不如愛爾蘭般可發展為歐盟的製造中心，建立其門戶地位，故其致力於研發及技術水準的提升，而芬蘭在政府廉潔、效率、基礎建設、企業效率及高級人才教育上均已達世界第一的頂尖水準，很明顯地，芬蘭是憑藉其本身在各相關絕對優勢條件上的塑造，而能發揮其國家整體的競爭優勢。

誠然，就國家的發展而言其可能採行的策略是多元的，所謂「條條道路通羅馬」，只要是可行、有效的經濟發展策略，在其落實執行後，就能發揮它一定的效果。而在綜合瞭解歐洲三蘭國家的競爭優勢後，吾人也注意到，歐洲的三蘭國家其經濟規模顯然較歐洲許多大國為小，故其在國家發展的策略上，不論是採行何種發展策略，基本上都是善用(leverage)其在歐盟市場中可以扮演的角色與資源，而能趁勢而起。

歐洲三蘭國家的發展經驗對照現今台灣的發展策略而言當有很大的參考價值。若我們覺得荷蘭及愛爾蘭的發展模式是能為我所用，則我在經濟發展上將較能有「事半功倍」之效，然若我無欲以「區位優勢」及「門戶優勢」作為我在亞太區域經濟發展上的著力點，而是以芬蘭為師時，則在發展上，勢將會「事倍功半」。再者，政府效能、廉能、企業效率及世界第一流的基礎建設等各方面的條件也是缺一不可，而此也將再再考驗我政府，若我囿於各方面的因素而無法比擬達成時，則可能落入「既平白坐失區位優勢，又無力開創自身優勢」的兩難之局，而使國家的競爭優勢坐失於股掌之間。

參、台灣與歐洲「三蘭國家」在科技與研發投入面的比較

本章擬由經濟學理論中提升產量最主要的三個要素即：生產技術、勞動投入與資本投入等三方面著手，進行台灣與三蘭國家之跨國比較分析。生產技術的探討將集中於研發支出與研發人才投入之比較。勞動投入方面則包括勞動人口、勞動參與率、失業率以及高等教育人數。再者，如第二章所述，文獻上一般將愛爾蘭歸屬於吸引外資的發展模式，且鑑於外資對一國經濟發展的重要性，本章有關資本投入的部分，將著重於台灣與三蘭國家吸引外資成效差異之分析。最後，則將進行四國產業結構以及就業結構現況之比較，藉以找尋台灣產業的發展優勢³。

4 本章節的資料來源最主要包括：國科會的科學技術統計要覽(2005年)、世界銀行World Development Indicators(WDI)資料庫、以及中華民國統計月報。另尚有些由其他國際組織公布的資料庫獲得，詳細的資料來源請參考每一表格的附註說明。

一、研發支出方面

依據經濟理論所示，生產技術決定生產量之高低。透過技術進步，同樣數量的勞動或資本投入，將可產生更多的產量。因此，相關提升生產技術的措施如政府直接投資於研究與發展、刺激私人部門進行研發活動、加強科技與產業發展的基礎建設、快速與方便的網際網路設立、以及高品質的高學歷政策等，便成為各國政府促進經濟繁榮的主要著力點。

表3.1彙整了近年來台灣與歐洲三蘭國家研發投入占GDP的比率(%)、企業研發經費占產業附加價值的比率(%)、製造業研發經費占產業附加價值的比率(%)與每一就業人口之平均研發經費金額(US\$)等研發投入上的比較。

首先，就研發投入占GDP的比率而言，由該表顯示，這些年來我國「全國的研發投入占GDP的比率」均低於芬蘭，但明顯高於荷蘭與愛爾蘭，而愛爾蘭則是四國中的最低，僅約達芬蘭的1/3，上述觀察亦適用於此投入對附加價值的貢獻。不過，四個國家製造業研發經費占產業附加價值比率之差異為表3.1各指標中最顯著的。至於「每一就業人口之平均研發經費金額」等指標亦有同樣的趨勢。換言之，表3.1四個研發投入指標台灣均低於芬蘭，但明顯高於荷蘭與愛爾蘭。

表3.1 台灣與歐洲三蘭國家在研發支出之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
研發投入占GDP的比率(%)	2.20 ^a (2002)	3.44 ^a (2002)	1.80 ^a (2002)	1.12 ^a (2002)
企業研發經費占產業附加價值的比率(%)	1.95 ^a (2003)	3.55 ^a (2002)	1.54 ^a (2002)	1.02 ^a (2001)
製造業研發經費占產業附加價值的比率(%)	1.82 ^a (2003)	2.75 ^a (2002)	1.17 ^a (2002)	0.71 ^a (2001)
每一就業人口之平均研發經費金額(PPP US\$)	1,295 ^{ab} (2002)	2,088 ^{ac} (2002)	1,095 ^{ac} (2002)	819 ^{ac} (2002)
	排名：芬蘭>台灣>荷蘭>愛爾蘭			

資料來源：a.科學技術統計要覽(2005年版)，國科會。

b.人力資源調查統計年報，各期。

c. LABORSTA Internet (ILO) <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>.

在下頁表3.1的續表中，吾人發現台灣的研發經費支出(2002年)高達122.4億美元，排名四國第一；荷蘭次之，其全國的研發經費支出為87億美元，我國比之高出40%。芬蘭再次之，其研發經費總支出僅49.9億美元，約為台灣的40%左右。愛爾蘭研發經費的支出總額則甚低，2002年全年僅達14.3億美元，不及台灣的12%。故就研發的總支出經費觀之，四國的差異達數倍之多。其中，台灣的投入為四國之最，用力最多，愛爾蘭則居末。

表3.1 台灣與歐洲三蘭國家在研發支出之比較 (續)

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
研發經費總支出 (億美元, 購買力評價(PPP))	122.4 (2002)	49.9 (2002)	87.0 (2002)	14.3 (2002)
	排名：芬蘭>台灣>荷蘭>愛爾蘭			

資料來源：科學技術統計要覽，(2005年版)，國科會。

因此，綜合表3.1所有與研發支出相關的指標看，台灣研發支出雖然在四國當中名列前茅，但是，若以人均所得看，其表現卻是最不佳的。故如何提升台灣研究發展支出的報酬率或效率甚值注意。

研發人才投入方面，四國的資料顯示(詳表3.2)，不論就「每千就業人口中研究人員數」、「每百萬人中的研發人員數」或是「大專學生入學比率」，上述四國家當中，仍以芬蘭遙遙領先、台灣次之，再其次為荷蘭與愛爾蘭。其中，除了大專學生入學比率之外，台灣的上述數值大約均為芬蘭的一半；荷蘭與愛爾蘭的數據則都頗為接近，愛爾蘭與排名第一的芬蘭相較，這些指標的數值均不及芬蘭的1/3。故表3.2前三個指標數據顯示，相對這些國家而言，台灣研發人才的投入不論是以就業人口或總人口衡量，其均高於荷蘭與愛爾蘭。芬蘭則均排名第一，且遙遙領先三國。

大專學生入學比率方面，芬蘭亦為最高，達85.66%；台灣為62.96%；荷蘭與愛爾蘭兩國大專學生入學比率則均低於六成，且愛爾蘭大專學生入學之比率甚至低於50%。在如此低的大專學生入學比率下，愛爾蘭人均所得卻高達34,280美元，其傑出的經濟表現著實令人驚豔；而其大量引進國外高技術人才並鼓勵人才回流的作法顯已奏效。

綜言之，表3.2這些衡量研發經費與人才投入的指標顯示，台灣研發人才的投入與科技人才的供給相對這些國家而言，不僅毫不遜色，甚至明顯高了許多。所謂他山之石可以攻錯，以歐洲三蘭國家的經驗來看，高

表3.2 台灣與歐洲三蘭國家在研發人才之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
每千就業人口中研究人員數	7.1 ^a (2003)	16.4 ^a (2002)	5.5 ^a (2001)	5.1 ^a (2001)
每百萬人中的研發人員數	3,990 ^c (2001)	7,110 ^b (2001)	2,826 ^b (2001)	2,315 ^b (2001)
大專學生入學比率 (%)	62.96 ^c (2001)	85.66 ^b (2001)	56.97 ^b (2001)	49.89 ^b (2001)
	排名：芬蘭>台灣>荷蘭>愛爾蘭			

資料來源：a.科學技術統計要覽(2005年版)，國科會。

b.人力資源調查統計年報，各期。

c. LABORSTA Internet (ILO) <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>.

額的研發經費以及高技術人才的投入，不必然可以促使經濟快速成長。從芬蘭的經驗來看，其研發經費與人才之投入的確配合了30,090人均高所得；但是荷蘭與愛爾蘭在相對較少的研發經費與人才投入下(不論是絕對數量或相對數量)，其人均所得卻高於台灣或芬蘭許多，愛爾蘭的人均所得甚至達到台灣的兩倍以上。以上的統計數據已反映出「量」與「質」的差別這個重點。直言之，欲提升台灣的經濟表現，除了研發量的投入之外，癥結可能在於質的提升。譬如如何提高台灣研發人才的投入效率、如何提升科技人才的品質、促進供需的配適度、以及如何達到人才運用的最佳狀態與提升效能等，可能才是台灣首應加強之處。為此，參考與我國規模類似的歐洲三蘭國家的發展經驗，將台灣研發上投入的優勢，鎖定亞太及中國大陸市場，並搭配合適的區位發展策略，始可發揮其應有的產出效率與表現。

二、台灣與歐洲三蘭國家在勞動市場上的比較

經濟的分析顯示，有效勞動力(the effective labor)為決定經濟成長的主要因素之一。所謂的有效勞動力即為勞動數量與勞動素質的結合，其中決定勞動素質最重要的因素即為人力資本存量的多寡。經濟成長的實證文獻發現，有效勞動力與一般實體資本最大的差別在於，有效勞動力可能不存在報酬遞減的現象，其甚至存在有報酬遞增的效果。此亦說明了為何不論經濟開發程度的高低，近幾十年來各國家均積極進行教育投資。此外，如何提升一國高學歷者的品質，也成為各國政府施政上的努力重點。

為瞭解台灣與歐洲三蘭國家在有效勞動力的差異，此小節將以幾個層面進行比較。首先，就勞動力而言(表3.3)，我國的勞動力規模約為芬蘭的4倍，荷蘭的1.35倍，愛爾蘭的5.89倍。因此，相對台灣的勞動規模而言，歐洲三蘭國家應該稱為相對的小國。然就GDP的總產值而言，我國卻僅約為芬蘭、荷蘭與愛爾蘭的1.85倍、0.586倍與1.95倍。另以人均所得觀之，台灣的人均所得僅為荷蘭的0.427倍，芬蘭的0.562倍以及愛爾蘭的0.395倍。故台灣的勞動力規模為這些國家之最，然其經濟表現卻遠低於這些國家。表3.3的指標透露著台灣勞動生產力可能相對歐洲三蘭國家低落許多的事實。

另外，勞動參與率反映著一國的勞動供給能量。就勞動參與率而言，表3.4的資料顯示，我國的「平均勞動參與率」為四國最低，而與愛爾蘭相當。男性的勞動參與率為最低之外，女性勞動參與率則與愛爾蘭相當，但與其他國家存在明顯的差距。此結果或因男主外女主內的家庭羈絆效果使然，又或許反映了台灣社會尚未提供足夠的育兒輔助。故而，即使近年來台灣女性的平權觀念加強了，但是，台灣女性參與正式工作的比率仍遠不如一般先進工業國家。其勞動參與率與先進國家尚存在一大段差距外，甚且不如亞洲其他三小龍國家。由於台灣女性教育程度快速提升，如何充分運用女性高技術人才，應該是政府人才運用政策擬定上不可忽略的一環。

為此，不論是站在充分運用科技人才或是減低少子現象衝擊之觀點，擬定一個可以減輕女性就業時的家庭羈絆，增加女性的就業意願與生育子女的意願，應是相當急迫的議題。

決定一國有效勞動力的另一個要素即為勞動素質，或稱為勞動品質。勞動素質高低決定於人力資本存量之多寡，其中教育是提升人力資本存量最重要的方法之一，其亦被視為科技進步的重要基石。就高學歷勞工數量而言，表3.5整理了台灣與歐洲三蘭的「勞動力中受有專上教育程度者的比率」，此一數值以芬蘭及台灣較高，約達3成，荷蘭及愛爾蘭兩國則均在2成5左右。故1990年至2002年，台灣教育經費總支出占GDP百分比率

表3.3 台灣與歐洲三蘭國家在勞動力與總產值之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
勞動力 (千人)	10,076 ^a (2003)	2,582 ^b (2003)	7,472 ^b (2003)	1,711 ^b (2003)
	勞動力規模排名：台灣>荷蘭>芬蘭>愛爾蘭			
GDP總產值 (Billion US\$)	299.79 ^a (2003)	161.88 ^b (2003)	511.50 ^b (2003)	153.72 ^b (2003)

1. GDP總產值排名：荷蘭>台灣>芬蘭>愛爾蘭
2. 台灣勞動力為他國的倍數：荷蘭(1.35); 芬蘭(4); 愛爾蘭(5.89)
3. 台灣GDP總產值為他國的倍數：荷蘭(0.568); 芬蘭(1.85); 愛爾蘭(1.95)
4. 台灣人均所得為他國的倍數：荷蘭(0.427); 芬蘭(0.562); 愛爾蘭(0.395)

資料來源：a. World Development Indicators, (2005), The World Bank.

b. 中華民國統計月報，行政院主計處，民國94年12月。

表3.4 台灣與歐洲三蘭國家在勞動參與率力之比較 --- 依性別區分

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
總勞動參與率 (%)	57.66 ^d (2004)	65.20 ^a (2004)	68.60 ^c (2004)	58.83 ^b (2004)
男性總勞動參與率 (%)	67.78 ^d (2004)	..	78.20 ^c (2004)	70.92 ^b (2004)
女性總勞動參與率 (%)	47.71 ^d (2004)	..	58.70 ^c (2004)	47.07 ^b (2004)
	排名：荷蘭>(芬蘭)愛爾蘭 台灣			

資料來源：a. Labour Force Survey, (2005), November. Statistics Finland.

b. Central Statistics Office Ireland.

(<http://www.cso.ie/releasespublications/documents/economy/nie2004.pdf>).

c. Statistics Netherlands, Voorburg/Heerlen 1/18/2006(主計處四局提供)。

d 中華民國統計月報，行政院主計處，民國94年12月。

平均5達6.37%的支出結果，不論是就絕對數量或相對比值而言，確實創造了台灣相對三蘭國家有過之而無不及的高學歷勞動供給。

5 資料來源：各年中華民國統計年鑑。

因此，綜合表3.3至3.5的統計結果所示，我國全體勞動力規模數倍於三蘭國家，再以專上勞工作為高技術工數量的指標觀察，台灣與此三國相較，其高技術勞工的供給亦毫不遜色。惟台灣的經濟表現卻遠不如這些國家。為此，台灣高學歷勞工的素質是否相對這些國家低落，或是其表現受到約制？若是其表現受到約制，則政府在相關總體經濟策略上即須作一檢討，此外，持續提升高學歷勞工的品質，也應是政府長期在政策上努力的重點。

3.5 台灣與歐洲三蘭國家其勞動力中具專上高學歷者之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
勞動力具專上教育程度者的比率 (%)	28.46 ^b (2001)	31.60 ^a (2001)	23.50 ^a (2001)	25.80 ^a (2001)
排名：芬蘭>台灣>愛爾蘭>荷蘭				

資料來源：a. World Development Indicators, (2005), The World Bank.

b. 人力資源調查統計年報，行政院主計處，2002年。

接著，吾人以失業率做為勞工不適當運用或勞動供需不均衡程度的指標。表3.6為四國失業率的整理。其中，荷蘭的表現最好，在世界經濟情勢普遍不佳的年度裡，其2001年的失業率甚至僅為2.7%，2002年則稍微上升為3.1%。表現次佳的為愛爾蘭，其於2001年時失業率為3.7%，2002年上升為4.20%。芬蘭的失業率為四國最高，2000至2002年每年均超過9%，三年的平均失業率為9.3%。然而，與1990年中期比較，其當時的失業率曾經高達16.8%、政府負債則高達GDP的60%以上⁶，但芬蘭卻能以短短十年的時間擺脫經濟劣勢，急速降低失業問題並交出亮麗的經濟成績，其降低失業率的成果也是相當值得參考的。

雖然台灣2000年之後一反過去20年來低於2%失業率之趨勢，迅速上升至高於4%之水準，其並曾於2002年創下超過5%失業率的歷史新高。但是，與目前歐洲的三蘭國家相較，台灣在失業方面的表現並不算太差，其僅明顯落後荷蘭，而與愛爾蘭相當。然而深入觀察表3.6第二列的資料吾人卻發現，芬蘭與荷蘭兩國的失業人口中大專以上學歷者所占的百分比僅介於13.0至16.0%，遠低於台灣的23.11%，且值得注意的是，在台灣，此一比率呈持續快速上升的趨勢(圖3.1)，及至2005年時，失業者中具大專以上學歷之比率已高達33.64%。而此統計數字表示，現今台灣100個失業者當中，將近34人具有大專以上學歷。與芬蘭相較，雖然其失業率高達9%之多，但是，卻明顯地集中於低技術勞工，而大專學歷失業者僅占全體失業者的16%，約為台灣一半的水準。

⁵ 參見OECD Economic Outlook 78 database 以及OECD International Comparisons - Central Government Debt, Statistical Yearbook, 1980-2003。

表3.6 台灣與歐洲三蘭國家失業率之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
失業率 (%)	4.44 ^c (2004)	9.00 ^b (2002)	3.10 ^a (2002)	4.20 ^a (2002)
	排名：芬蘭>台灣>愛爾蘭>荷蘭			
失業者具大專學歷之比率 (%)	23.11 ^c (2001)	16.0 ^b (2001)	13.2 ^a (2001)	NA
	排名：台灣>芬蘭>荷蘭			

資料來源：a. World Development Indicators, (2005), The World Bank.

b. Labour Force Survey, (2005), November. Statistics Finland.

c. 中華民國統計月報，行政院主計處，民國94年12月。

圖3.1 台灣失業者按學歷區分的百分比趨勢圖

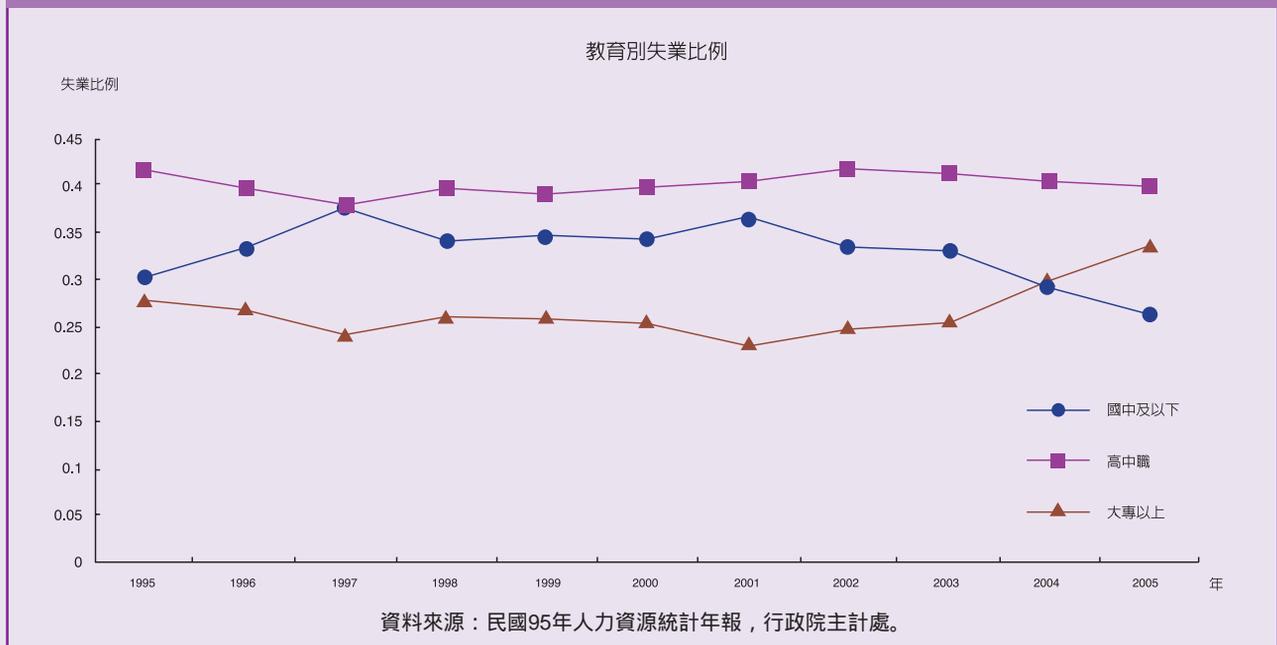


圖3.1亦顯示，失業者當中高學歷勞工所占的比率於2004年時已經超越國中及以下學歷者；且自2001年以來，此一比率的成長亦為所有勞工之最，因此，芬蘭的勞動市場問題來源可能主要在於低技術勞工的供需失衡，台灣則不然，現今台灣的高級人力市場很可能存在著不可輕忽的供需失衡狀況。造成此一現象的出現，其由供給面觀察，或因學校訓練出來的高技術勞工種類並非業者所需，而由需求面觀察，則很可能是國內對高級技術人才的有效需求不足所致，本研究認為，兩者間都有其可能性，其中尤以需求面的不足特別值得吾人重視。

三、台灣與歐洲三蘭國家在吸引外資成效上的比較

本小節擬探討台灣與三蘭國家資本投入面的差異，鑑於外資對一國經濟發展的重要性，本章節將著重於台灣與三蘭國家吸引外人直接投資(foreign direct investment, FDI)成效上之差異。表3.7彙整了聯合國UNCTAD所發表的2000年以來四國FDI投入存量的數額。首先由平均值觀之，台灣殿後，五年平均僅達每年31,965百萬美元，為愛爾蘭的18%，且不及荷蘭的10%。雖然台灣外人直接投資數額與芬蘭相若，但以此一數額的趨勢看來，2001年之後其外人直接投資的成效顯著增強，由38,026百萬美元持續快速增加為55,946百萬美元。台灣同一時期的FDI外資投入數額則呈現上下劇烈浮動的情況，然各年均低於40,000百萬美元的水準。

再者，若依據UNCTAD所發表的世界各國吸引外人直接投資潛力之排名(表3.8)，歐洲三蘭國家遠遠將台灣拋在後面，其世界排名介於10-13之間，台灣則為第21。由於此一指標代表了國際投資環境之優劣排序以及未來跨國企業可能的投資趨勢，其對台灣吸引外資政策的擬定而言，應該值得參考。

表3.9另彙整了此四國外人直接投資流量占各年度固定資本形成的比率，雖然荷蘭在2004年的外人直接投資流量曾經出現負數，但是，其過去5年來的平均在本研究四國中仍位居第二，並高達36.79%。愛爾蘭在此一比率當中則仍居四國第一，5年的平均比率甚至高達70.32%，相當驚人。而此顯示，過去5年以來，外資在愛

表3.7 台灣與歐洲三蘭國家吸引外人直接投資存量之比較

	(Inward FDI stock)					單位：(Millions of dollars)
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004平均
台灣	17,581	38,025	28,061	37,131	39,029	31,965
芬蘭	24,272	24,070	34,006	46,223	55,946	36,903
愛爾蘭	127,088	134,051	178,566	217,155	229,241	177,220
荷蘭	243,733	282,882	349,969	433,408	428,803	347,759
2000-2004平均值的排名	排名：荷蘭>愛爾蘭>芬蘭>台灣					

資料來源：UNCTAD, http://www.unctad.org/sections/dite_dir/docs/wir2005_instock_en.xls.

表3.8 台灣與歐洲三蘭國家吸引外人直接投資潛力排名

	(Inward FDI Potential index)			
	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
Inward FDI Potential index (Rank)	21	13	11	10
(2001-2003)	排名：愛爾蘭>荷蘭>芬蘭>台灣			

資料來源：UNCTAD INWARD FDI POTENTIAL INDEX – Results.

<http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=2472&lang=1>.

表3.9 台灣與歐洲三蘭國家外人直接投資流量占固定資本形成比率之比較

	(Inward FDI flow)					單位：(%)
	2000	2001	2002	2003	2004	2000-2004平均
台灣	6.79	7.79	2.89	0.91	3.09	4.29
芬蘭	37.23	15.04	31.67	11.30	13.42	21.73
愛爾蘭	110.51	39.86	106.25	74.88	20.12	70.32
荷蘭	77.91	62.48	28.74	18.69	(3.89)	36.79
2000-2004平均值的排名	排名：愛爾蘭>荷蘭>芬蘭>台灣					

註：a. 資料來源：UNCTAD, Key Data from WIR Annex Tables <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=3277&lang=1>.

b. 表中荷蘭2004年的流量資料為負數，故以括號標示。

爾蘭全國總投資的地位與重要性。相對地，由表3.7與3.8顯示，台灣在此一方面的表現遠遠落後。由於外資對台灣的定位與其對荷蘭及愛爾蘭兩國對歐盟市場的定位頗為相似，它們多以台灣作為其前進亞太市場及中國大陸市場的主要門戶及踏板，而若台灣竟不能在此一市場定位上有所發揮，或自我否定此一角色時，則外資引進自然不彰，而前述台灣專上教育程度的高級人力的運用也將直接受到影響。

四、台灣與歐洲三蘭國家在產業結構上的比較

本節將藉由四國產業與勞動結構的比較，嘗試找尋台灣產業發展的相對優勢。首先，就2004年「服務業占GDP的比率」而言(表3.10)，以荷蘭的73.96%為最高，台灣的72.73%次之，芬蘭及愛爾蘭分別為66.60%及50.80%。因此，就此三蘭國家看來，荷蘭是以服務業為主的經濟體系，愛爾蘭則因政策導向、強調科技製造產業，故其服務業占GDP的比率最近幾年與一般先進工業國家不同，呈現了減少的趨勢，而其製造業所占的比例則反而上升，故愛爾蘭屬於服務業與製造業並重的發展模式。我國近年來服務業的發展比重則漸趨重要，是增加最快速的產業。

在比較四國的勞動結構，吾人發現台灣參與服務業的就業人口占全體就業人口之比率不及6成，低於三蘭國家之水準。換言之，結合服務業占GDP的比率與服務業占全體就業人口比率兩個面向看來，就此四國而言，台灣的服務業雇用了比較少的勞工，但產出了比較高的產值。相對地，製造業就業人口比率則為27%以上，遠高於上述三蘭國家15%-18%之水準。因此，與歐洲三蘭國家相較，目前我國勞工雇用結構趨向於製造業，在產業產出結構上，服務業的比重則僅低於荷蘭，而明顯高於愛爾蘭許多。此現象意謂著台灣的服務業頗具生產效率，未來2015年的發展方向，或許應該逐漸加速朝向服務業為重的產業結構發展。另參考先進國家在每人均所得由13,000美元至20,000元時，其製造業每就業人數之附加價值成長幅度多高於服務業的情況而言⁶，如何在此一產業轉型的過程中進一步提升製造業的附加價值，也是值得重視的政策方向。

⁶ 台灣產業的發展與未來，2005，台灣經濟研究院，PowerPoint檔。

表3.10 台灣與歐洲三蘭的產業結構與雇用結構比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
服務業占GDP的比率 (%)	72.73 ^a (2004)	66.60 ^c (2004)	73.96 ^d (2004)	50.80 ^b (2004)
	排名：荷蘭>台灣>芬蘭>愛爾蘭			
服務業占全體就業人口比率 (%)	58.20 ^e (2004)	69.67 ^f (2004)	76.70 ^f (2002)	65.99 ^f (2004)
	排名：荷蘭>芬蘭>愛爾蘭>台灣			
製造業占全體就業人口比率 (%)	27.30 ^e (2004)	18.22 ^f (2004)	13.67 ^f (2002)	15.25 ^f (2004)
	排名：台灣>芬蘭>愛爾蘭>荷蘭			

資料來源：

- 中華民國統計月報，行政院主計處，民國94年12月。
- Central Statistics Office Ireland. (<http://www.cso.ie/releasespublications/documents/economy/nie2004.pdf>).
- http://tilastokeskus.fi/til/vtp/2004/vtp_2004_2005-07-14_tau_001_en.html .
- <http://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/ff077182-cd87-4d72-8b3c-fd8a190cc38d/0/2004p22pub.pdf> .
- Taiwan Statistical Data Book, (2005), 行政院經建會出版。
- LABORSTA Internet (ILO) (<http://laborsta.ilo.org/cgi-bin/brokerv8.exe>).

五、本章小結

我們針對台灣與歐洲三蘭國家她們在科技與研發投入、勞動市場投入、外人直接投資以及產業結構等方面進行統計數據的比較，希冀藉由此統計數據的比較而能解析出台灣於科技相關投入方面與這些國家的差異，並由此推論出相關的政策意涵。

綜言之，在科技與研發的投入面的四國比較上，吾人可以歸納出五點結論：(1)研發投入占GDP的比率，台灣排名第二。(2)研發經費占產業附加價值的比率，台灣排名第二。(3)每一就業人口之平均研發經費金額，台灣排名第二。(4)研發經費總支出，台灣排名第一，且數倍高於他國。(5)研發人才投入方面，台灣均排名第二，且高於他國許多。由此，吾人可以推論出相關的政策意涵為：台灣未來經濟發展的問題癥結主要應該是在於質量問題上。因此，參考與我國規模類似的歐洲三蘭國家的發展策略，將台灣之科技研發投入優勢，鎖定亞太及中國大陸市場為其重點，搭配合適的區域經濟發展策略，應該可以讓這些投入發揮其應有的產出效率來。

而在勞動市場的投入面比較上，相關的四國比較亦可整理成以下五項結果：(1)勞動力方面，台灣排名第一，並遠高於三蘭。(2)勞動參與率，台灣則居末，且不論男女均然。(3)勞動力具專上教育程度者的比率台灣排名第二。(4)大專學生入學率，台灣則名列第二高；(5)失業率，台灣則名列第二高；且(6)失業者具大專學歷之比率，台灣則為第一，並數倍高於這三蘭國家。故其政策意涵為：台灣高技術勞工供給上的問題可能在於質量與供需配適上，而非僅在於供給之數量。以科技主導發展的現今經濟趨勢上，依據三蘭國家的發展經驗所示，持續提升台灣高學歷勞工的品質，應是我政府的主要政策方向之一。再者，台灣女性參與正式工作的比率與勞動參與狀況亦與先進國家存有一大段的差距，而當台灣女性教育程度快速提升時，如何充分運用女

性高技術人才應該是人才運用政策制訂上不可忽略的一環。故擬定一個可以減輕女性就業時的家庭羈絆，增加女性就業意願與生育子女意願的政策，亦應為相當急迫的課題。

在外人直接投資上，不論是過去五年的平均外人直接投資存量、外人投資潛力之世界排名、或外人直接投資流量占固定資本形成的比重而言，台灣均居於四國之末。因此，多多重視外資廠商其對台灣在亞太經濟及中國大陸市場的定位，以積極發揮台灣在亞太及中國大陸市場的門戶及戰略地位，而此方能制訂一個有效可行的吸引外資策略，並能活絡我高階人力市場的需求，尤值得我政府相關單位重視。

產業結構的比較方面，則可獲致三點結論：(1)服務業占GDP的比率，台灣排名第二，且高於他國許多；(2)服務業占全體就業人口比率，台灣居末，且低於他國許多；(3)製造業占全體就業人口比率，台灣居首，且高於他國許多。因此，其政策意涵為：台灣的服務業頗具生產效率，未來2015年的發展方向，或許應該逐漸加速朝向以服務業為重的產業結構發展。而在此過程中，如何進一步提升製造業的附加價值，也應是值得重視的政策方向。

肆、台灣與歐洲三蘭國家在各表現指標上的比較

於本章中，我們將就上述四個國家她們在各相關表現指標作進一步的比較。在各國表現面(performance)的比較上，將以科技發展上的表現及相關產值上的表現為主要的比較重點。希望經由本章表現面的比較與分析，能更彰顯出台灣在各相關方面的優勢與其不足之處，從而更能確定我國在未來相關政策上的努力方向與重點。

一、就科技發展的相關表現而言

就各國在科技面的表現而言，本研究盡量蒐集各相關指標後，現將相關的比較結果綜合於表4.1至表4.3中以供參考。首先由表4.1的「SCI及EI發表論文數」而言，台灣顯著高於芬蘭及愛爾蘭，而低於荷蘭。而若以

表4.1 台灣與歐洲三蘭SCI及EI發表論文數之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
SCI發表論文數 (篇)	12,939 (2004)	7,421 (2004)	19,982 (2004)	3,151 (2004)
EI發表論文數 (篇)	10,980 (2004)	2,953 (2004)	6,020 (2004)	1,075 (2004)
SCI及EI發表論文數 (篇)	23,919 (2004)	10,374 (2004)	26,002 (2004)	4,226 (2004)
平均每位研究人員發表之SCI及EI論文數 (篇)	0.301 (2003)	0.230 (2002)	0.512 (2002)	0.373 (2002)
排名：荷蘭>台灣>愛爾蘭>芬蘭				

資料來源：科學技術統計要覽，2005年版，國科會。

「平均每位研究人員發表之SCI及EI之論文數」來看，以2002年為例，以荷蘭之0.512最高，其次為台灣於2003年的0.301，其次為愛爾蘭的0.373，再其次為芬蘭的0.230。很明顯的，台灣在各相關學術性論文的發表而言是略較荷蘭為差而比其他歐洲三蘭國家的芬蘭及愛爾蘭為佳。故由相關的統計數字顯示，台灣就學術的表現而言，與歐洲三蘭國家相較並不遜色。

除學術性論文的發表外，本研究再以「高科技產業出口占製造業出口的比率」、「每元研發投入其所產生的高科技出口值的金額」及「製造業平均每一就業人口的高科技產業出口值」等三個與產業產出相關的表現指標作比較，而其相關的評比結果綜合於表4.2中以供參考。由該表所示，以2003年為例，就「高科技產業出口占製造業出口的比率」而言，其以台灣的42.86%為最高，其次為愛爾蘭的34.47%，荷蘭的30.89%及芬蘭的23.75%，很明顯的，就高科技的整體產出與出口而言，我國的表現是四國中最好的。另就表4.2中「每元研發投入其所產生的高科技出口值的金額」、「製造業平均每一就業人口的高科技產業出口值」來看，均以愛爾蘭為最高，台灣與荷蘭則各有領先，芬蘭殿後。由上述統計結果可以明顯地看出，愛爾蘭雖未能充分發展其本國的高科技產業，惟因其能充分地運用她在歐盟中的門戶地位，而能成功地引進高科技的外資，故在此一評比項目中，她以「四兩撥千斤」的方式脫穎而出，而此亦可彰顯其國家「借力使力」與善用「區位優勢」的成功發展策略。另在此也必須一提的是，芬蘭因其在歐洲不具地理區位上的優勢，因此她在發展策略上必須以「較硬」且紮實的科技及研發工作的投入作為其國家發展的主軸，而是項策略因其回收期間通常較慢，也可能較低，如此一來，也就影響其在表4.2中的表現。

另外，本研究在表4.3中也再比較上述四國在美國所獲得的專利數，而就此項統計而言，毫無疑問地，我國是遠高於歐洲三蘭小國的。另外，若就「平均每位研究人員在美國所獲得的專利數」而言，我國平均值亦

表4.2 台灣與歐洲三蘭高科技產業出口之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
高科技產業出口占製造業出口的比率 (%)	42.86 ^a (2003)	23.75 ^b (2003)	30.89 ^b (2003)	34.47 ^b (2003)
	排名：台灣>愛爾蘭>荷蘭>芬蘭			
每元研發投入所產生的高科技出口值金額 (PPP US\$)	4.55 ^{a,c} (2002)	1.83 ^{b,c} (2002)	3.87 ^{b,c} (2002)	22.07 ^{b,c} (2002)
	排名：愛爾蘭>台灣>荷蘭>芬蘭			
製造業平均每一就業人口的高科技產業出口值 (US\$)	23,812 ^{a,d} (2003)	23,615 ^{b,e} (2003)	30,972 ^{b,e} (2002)	96,089 ^{b,e} (2003)
	排名：愛爾蘭>荷蘭>台灣 芬蘭			

資料來源：

- a. 台經院，計算自台灣出口貿易磁帶。
- b. World Development Indicators, (2005), The World Bank.
- c. 科學技術統計要覽，2005年版，國科會。
- d. 人力資源調查統計年報，2002-2004，行政院主計處。
- e. (BA) Labour Force Survey, International Labour Organization, (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/portal/index.htm>).

遠高於上述三蘭小國。吾人若比較表4.1、表4.2及表4.3的結果可以看出，我國不論在學術性論文與在美國所獲的專利數而言均有相當不錯的表現，惟就這些研發成果的產出對應到高科技業的產值而言，其表現就不出色，而其可能的原因有二：第一，我國的學術性研究與產業發展的直接關聯性較低，如此一來，學術性研究無法直接地與產業的發展有緊密地互動關係，而此也彰顯出我國在產學合作上實有很大的改善與強化空間。第二，我國在美國所獲得的專利權數雖多，然多集中於電子產業，而就其他各產業而言，相對電子業的表現尚有很大的落差。再者，我國所獲之專利被引述的比率也偏低⁷，而此也可顯示出其離商業應用間常有相當距離。對於上述情形吾人實無法苛責，然如何強化我國電子業與其他產業間的技术交流，使我電子業的相關優勢能及早擴散到其他產業中，以加速其他各相關產業的升級，並期藉由產業間的跨業合作而能創造出新的產業與產品來，這也應是政府在政策上可以努力的重點。

表4.3 台灣與歐洲三蘭在美獲得的專利數之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
在美獲得的專利數	5,431 (2002)	809 (2002)	1,391 (2002)	132 (2002)
平均每位研究人員在美國所獲得的專利數	0.078 (2003)	0.021 (2002)	0.032 (2002)	0.014 (2002)
排名：台灣>荷蘭>芬蘭>愛爾蘭				

資料來源：科學技術統計要覽，2005年版，國科會。

本研究雖選定歐洲的三蘭國家作為台灣與其相對照的標的，然就此三蘭國家而言，荷蘭與我國就業人口的經濟規模最為相近，為此，我們實可就台灣與荷蘭兩國的表現再作一深入的比較與對照，由上述表4.1至表4.3的統計數字顯示，就「SCI論文」與「EI論文」的發表篇數而言，兩國互有勝負，荷蘭在「SCI的論文」較我國為多，而我國在「EI的論文」發表上則較荷蘭為多。另外再以兩國「於美國取得的專利數」相比，我國的專利數約為荷蘭的4倍。再者，不論就「每千就業人口中研究人員數」，或是就「每百萬人中研發人員數」而言，我國的統計指標均較荷蘭為高，而為荷蘭的1.4倍。綜合上述的比較結果顯示，就投入面而言，不論在研發投入上或是在研究人員數上之相關指標而言，我國與荷蘭相較均毫不遜色，而在研發的論文表現上固與荷蘭互有高低，而就在美國所獲的專利數而言，則是明顯地高於荷蘭。雖台灣在上述評比中與荷蘭相較有諸多的優勢，惟就製造業每就業人口的高科技出口產值而言則是顯著低於荷蘭，而其原因也與我國在吸引外資的表現與荷蘭相差甚大有關。

7 李慧萍，(2005)，「製造業發展策略與升級指標發布研究(一)」，經濟部工業局委託研究，台灣經濟研究院。

二、就每人附加價值而言

衡量各國產業表現的另一個重要的指標就是比較各國的「每就業人口所創造的附加價值的金額」，換言之，若每就業人口能創造愈高的附加價值時，則不但能有效地提升國家的國民所得，同時也能凸顯出國家在產業上的國際競爭力與相對優勢。現我們將上述四國的製造業與服務業「每就業人口所創造的附加價值的金額」的相關統計綜合於表4.4中以供參考。由該表的統計資料所示，不論是服務業或是製造業，台灣在各該業別中，其「每就業人口所創造的附加價值的金額」的統計，均遠低於歐洲三蘭國家。以製造業而言，台灣約為荷蘭的1/2，芬蘭的1/3。而就服務業而言，台灣約為荷蘭的76%，芬蘭及愛爾蘭的60%，而此實為問題的關鍵所在。

表4.4 台灣與歐洲三蘭每就業人口產值之比較

	台灣	芬蘭	荷蘭	愛爾蘭
製造業每就業人口產值 (US\$)	26,020 ^{a, g} (2003)	82,761 ^{c, g} (2003)	54,973 ^{c, g} (2002)	110,630 ^{c, g} (2003) (製造業及營造業)
服務業每就業人口產值 (US\$)	38,805 ^{a, g} (2003)	65,085 ^{c, g} (2003)	50,477 ^{c, g} (2002)	65,868 ^{c, g} (2003)
	排名：愛爾蘭>芬蘭>荷蘭>台灣			

資料來源：a.國民所得統計年報，民國93年，行政院主計處。

b.中華民國統計月報，民國94年12月，行政院主計處。

c. World Development Indicators, (2005), The World Bank.

d. Central Statistics Office Ireland. (<http://www.cso.ie/releasespublications/documents/economy/nie2004.pdf>).

e. http://tilastokeskus.fi/til/vtp/2004/vtp_2004_2005-07-14_tau_001_en.html.

f. <http://www.cbs.nl/nr/rdonlyres/ff077182-cd87-4d72-8b3c-fd8a190cc38d/0/2004p22pub.pdf>.

g. (BA) Labour Force Survey, International Labour Organization, (<http://www.ilo.org/public/english/bureau/stat/portal/index.htm>).

三、本章評比小結

綜合本章有關台灣與歐洲三蘭國家其在各表現指標上的比較後，我們的主要比較結果可總結如下：

1. 若以「每元研發投入其所產生的高科技出口值的金額」、「製造業平均每一就業人口的高科技產業出口值」來看，均以愛爾蘭為最高，台灣與荷蘭則各有領先，芬蘭殿後。由上述統計結果可以明顯地看出，愛爾蘭善用「區位優勢」的成功發展策略。

2. 若比較四國家「在美國所獲得的專利數」及「平均每位研究人員在美國所獲得的專利數」而言，我國平均值是遠高於上述三蘭小國。為此，我國不論在學術性論文與在美國所獲的專利數而言均有相當不錯的表現，惟就這些研發成果的產出對應到高科技業的產值而言，其表現就不出色，而此或也彰顯出我國在產、學、研工作上的合作尚有相當大的努力空間。
3. 我國科技產業在研發經費上的投入或是在研發人員上的比例，就四國相較，其差距並不顯著，惟若就每人附加價值的創造而言，不論是製造業或是服務業，我國與三蘭國家的差距甚大，為此，由本章的評比結果顯示，台灣與歐洲三蘭國家相較，其問題的重點並不在於研發投入的差距大，而是在於研發的成果一旦以「產業附加價值的創造」來展現時，則台灣的表現大幅相對偏低，很明顯的，台灣當前主要的問題當不在投入面(input)的不足而是在產出面(output)的低成果表現。而本研究在上述各章中所提及的區位優勢地位利用的發展策略、利用外資、強化產學合作等相關策略實可作進一步思考。

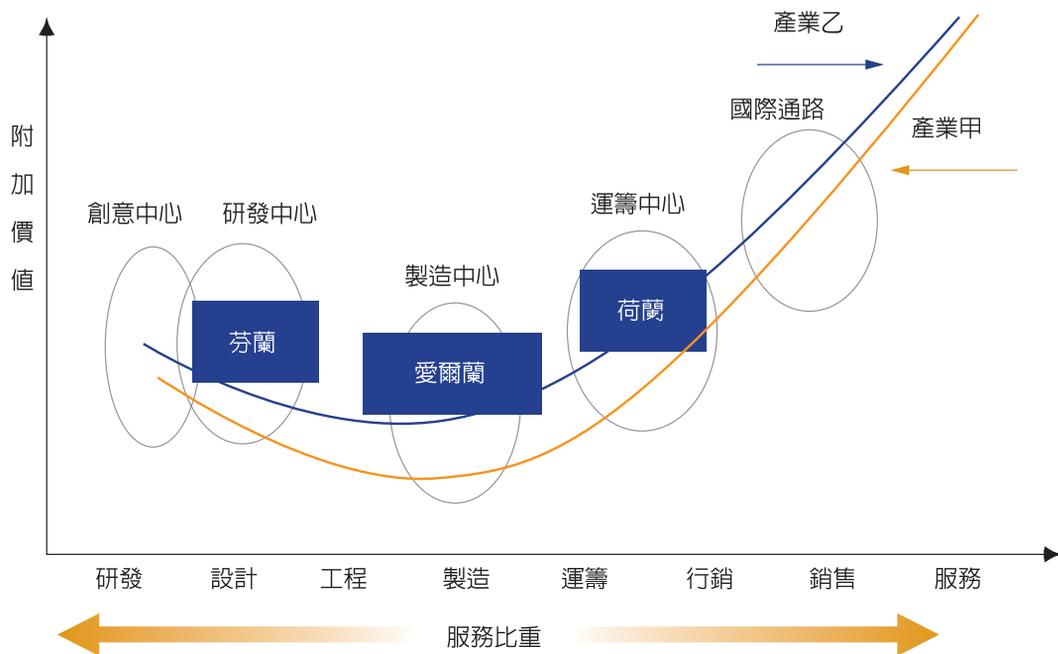
伍、台灣經濟發展與優質勞動力之建構策略 - 歐洲三蘭國家之啟示

首先，就台灣未來產業之升級與轉型趨勢而言，無疑的未來台灣的產業發展必須走向知識創新驅動的階段，而此也方能依經建會的構想，將台灣「高技術密集度」製造業作大幅提升，再者，依目前全球化競爭的態勢，中國成為世界的工廠甚至主要市場已是必然，台灣已不再可能成為廉價產品之製造基地，因其實無法與中國大陸及東南亞其他國家低成本優勢相抗衡，如此一來，低附加價值之製造生產活動勢需外移，擴大與深化以創新為基礎之知識型服務業(包括金融、保險及工商服務)及知識型製造業(例如製藥、辦公室自動化與電腦設備、電子與通訊、醫療、精密與光電器材及航太等產業)等知識型產業發展，應是必然之走向。

從本文第貳章之國家產業發展模式分析可知，芬蘭的發展策略乃是加大其研究發展的投資力度，結合產、學、研，集中資源於電子通信及生物科技之發展，實屬於研發驅動的成果策略。荷蘭則是利用自身面向歐洲市場的特性，建設先進的機場與港口設施，建立高效率的海關作業流程及健全的保稅倉庫制度，使荷蘭成為歐洲的營運與物流中心，當屬於以物流及運籌帶動的成長策略。愛爾蘭則是運用其為歐盟成員之優勢，而讓愛爾蘭成為各國企業進入歐盟市場的門戶，搭配以各種優惠措施及相關配套措施吸引外資投入高科技產業之生產與製造，因此，愛爾蘭乃是以科技製造生產中心並以歐盟市場為門戶作為其成長與驅動的策略。

台經院曾將上述三蘭國家的發展策略整合在施振榮先生所提出之微笑曲線中這是一個很好的說明，由圖 5.1 所示，芬蘭較接近於研發、設計之一端，荷蘭則較接近服務、銷售之另一端，愛爾蘭則以製造為主。早期台灣發展策略較近似於愛爾蘭之製造中心。借用該圖，吾人以為，而今台灣的挑戰在於如何將該圖中的微笑曲線持續地向上提升，以使每人的附加價值也不斷增加。固然每一個國家的經濟發展策略有其各自的時空背景，全盤的模仿與抄襲，不僅沒有意義而且成效將終歸不彰，惟歐洲三蘭國家在發展過程中與台灣有諸多的相關及類似之處，故其發展策略與配套措施，實有許多值得台灣借鏡。為了達成以創新為基礎之知識型產業發展戰略，我們認為台灣在未來優質的勞動力環境的建構下宜積極考慮採取以下措施：

圖5.1 歐洲三蘭國家之發展策略與定位



資料來源：台灣產業的發展與未來，(2005)，台灣經濟研究院，ppt檔，頁44。

一、國家整體經濟與產業發展的政策上

(一) 重新定位台灣在亞太區域市場的角色與策略

由台灣與歐洲三蘭國家的評比可知，台灣在相關高級技術人才的教育程度上、研發投入上、國外相關的學術期刊發表上以及在美國所獲的專利權數量上均不遜色。為此，台灣高科技產業的發展基礎的確很強，惟其動能似無法進一步的發揮，此為主要的問題所在。參考歐洲三蘭國家的經濟發展策略可知，不論是以科技(芬蘭)、投資與製造(愛爾蘭)、或是以區位優勢(荷蘭)作為其發展的主軸策略者，均以歐盟作為其主要的發展腹地，以擴大經濟力發展的縱深，而此也提供其國內高科技人才的發揮舞台，相對而言，台灣近年來的經濟不鼓勵廠商多利用大陸市場的結果，不但與歐洲三蘭國家的發展策略不同，亦與直接與我作競爭的日、韓兩國大舉擴張大陸市場的策略相左。為此，吾人實須對目前的政策作積極地檢討。高科技人才的運用，其最重要的就是提供其發揮的舞台，而若此舞台搭建的愈好，則將愈能吸引一流的人才與企業在此舞台一展長才。證諸歐洲三蘭國家，即使在歐洲經濟大國(如德、法、英)的主導下，仍能無懼而成功地利用歐盟市場，發展經濟，吸引大量外資故能趁勢而起。相對的，若是高科技人才失去其發展舞台，則再高的人力素質，再好的教育水準，都無助於其附加價值的創造。台灣近年來外資的吸引成果不如理想，也是因其未能在亞洲此一快速崛起的發展市場上，就政策面作一積極有效的切入，並在政策的大方向上契合多數本國及外資廠商對台灣的

發展定位與期待，如此一來，其既不能積極地在亞洲區域發展的主舞台上找到自我定位，復又無法在此主舞台外另建新舞台，長此以往，極可能有進退失據、人才渙散的危機，而此特別值得政府重視。

(二) 擴大研究發展支出的質與量

我國研發投入占GDP的比率(2.2%)雖略高於荷蘭及愛爾蘭，卻不及芬蘭(3.44%)。既然我們的產業發展策略定位在創新知識產業，其發展模式接近芬蘭，則我國在研發經費之投資上應大幅提升。建議政府參考荷蘭之作法，結合產、學、研成為一體，運用績效導向之方式作為科研投資資源之分配，及政府與企業各投入30/70比例之研發經費方式，則若能自民國九十六年起每年專案編列相當之專案研發經費，將可帶動很大幅度之研發投資，如此將可迅速提升我國研發投入之質與量，加速知識型產業之發展。

(三) 建構更開放自由的經營環境

誠如台灣經濟研究院(2003)的研究指出，由於我國與中共長期政治對立，難以建立更親密的經貿關係，儘管如此，創新驅動的知識產業發展仍需借助於更開放的經濟社會環境，始有滋長之空間。波特(Michael E. Porter)也指出台灣的透明度不夠，自由化程度更遠落後於其他主要創新發展國家之標準。波特建議台灣必須開放、解除管制，讓外國公司經驗可投入。要建構更開放自由之環境，政府亟需採取如下措施(台灣經濟研究院，2003)：

1. 對外商態度積極主動，營造親商環境；
2. 加入區域經濟聯盟，降低交易成本；
3. 營造兩岸和諧環境，加速三通以促進人流及物流之便利性；
4. 積極投入基礎建設，打造良好投資環境；
5. 改善機場與港口的服務效率；
6. 發展高效率海關流程以及健全的物流制度；
7. 積極與亞洲各國維持緊密的親密關係；
8. 減少產業(尤其是金融服務業)前往大陸投資的管制。

(四) 強化產學合作及產業內及產業間的技术擴散機制

由本研究對台灣與歐洲三蘭國家在投入面與表現面的比較可知，台灣在各相關科技發展上的條件其實並不差，且其在學術論文表現及在美專利權數的取得上也有很好的成績，然其在每人附加價值的創造上則出現很大的落差，究其原因，除上述對台灣經濟的定位及大環境的發展策略不夠理想而使其不能全力發揮外，我國在產、學、研三方合作的加強也有很大改善的空間，我們應積極地思考強化產、學、研更密切合作的具體機制，以使學、研能作產的最佳後盾，而產也能支持學與研的相關活動。另外，強化我國電子業與其他產業間的技术擴散，而使跨業間的技术能作更緊密的結合從而能建構出新的產品及產業，這也是積極提升我產業附加價值的有效途徑。

另外，於下節中本文也將特別就人力培育與引進策略、服務業人才發展策略及科技人才發展策略分別提出相關政策建議，上述各相關問題、策略與評比結果將綜合於表5.1中以供對照參考。

表5.1 台灣與歐洲三蘭國家在政策、投入、表現之相關比較與政策意涵彙整表 -1

	比較結果	政策意涵
國家經濟發展策略	<ol style="list-style-type: none"> 1. 荷蘭以其區位優勢發展成為歐盟的「營運中心」。 2. 愛爾蘭以歐盟市場為腹地，發展成為非歐盟國家的「入歐門戶」。 3. 芬蘭以其科技、教育、政府廉能及企業效率在世界上的絕對優勢，再以歐盟市場作其腹地，而奠定其「科技立國」的發展基礎。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台灣是否應以荷蘭及愛爾蘭為師，以區位優勢作為其國家經濟發展的主軸是重點所在。 2. 若台灣不採「區位優勢」的發展策略，而採科技、教育、廉能政府及企業效率的「絕對優勢」發展策略時，就必須能貫徹做到。否則，將有可能導致「既平白坐失區位優勢，又無力開創自身優勢」的困境，而致人才渙散，進退失據之嚴重後果。
科技與研發投入面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 研發投入占GDP的比率 ---- 台灣排名第2 2. 研發經費占產業附加價值的比率 ---- 台灣排名第2 3. 每一就業人口之平均研發經費金額 ---- 台灣排名第2 4. 研發經費總支出 ---- 台灣排名第1，且數倍高於他國 5. 研發人才投入方面 ---- 台灣均排名第2，且高於他國許多 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 台灣未來經濟發展研發投入的質量問題是不可忽視的。 2. 參考與我國規模類似的歐洲三蘭國家的發展策略，將台灣研發上投入的優勢對亞太及中國大陸市場作發揮，並搭配合適的區位發展策略，始可發揮其應有的產出效率與表現。
勞動市場投入面	<ol style="list-style-type: none"> 1. 勞動力方面 ---- 台灣排名第1，並遠高於三蘭 2. 勞動參與率 ---- 台灣居末，不論男女均然 3. 勞動力具專上教育程度者的比率 ---- 台灣排名第2 4. 大專學生入學比率 ---- 台灣排名第2 5. 失業率 ---- 台灣排名第2 6. 失業者具大專學歷之比率 ---- 台灣排名第1，且數倍高於他國 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 以科技主導發展的現今經濟趨勢上，提供優質的高技術勞工政策應該是比確保勞動數量的供給來得重要。故經由中等、高等教育上相關的重點施政，期能持續提升台灣高學歷勞工的品質，而此仍應是我政府的主要政策方向之一。 2. 我國中等教育應避免城鄉差距所出現的教育雙峰問題，而在高等教育人才培育上各大學院校的教育目標及定位應更清楚，而此在高級人才的培育上方能有更紮實的基礎。 3. 持續強化我國技職體系使其成為我國高科技製造業發展的堅實後盾。 4. 強化自國外吸引優秀學生來台就學並配合移民政策將優秀人才留在國內就業。 5. 參考鄰近國家之積極作為，提高外國優秀人才居留台灣工作的興趣與意願。 6. 台灣女性勞動參與狀況亦與先進國家存有一大段的差距。當台灣女性教育程度快速提升時，如何充分運用女性高技術人才應該是人才運用政策制訂上不可

表5.1 台灣與歐洲三蘭國家在政策、投入、表現之相關比較與政策意涵彙整表 -2

	比較結果	政策意涵
勞動市場投入面		<p>可忽略的一環。故擬定一個可以減輕女性就業時的家庭羈絆、增加女性的就業意願與生育子女意願的政策，亦應為相當急迫的課題。</p> <p>7. 相關統計數字顯示，台灣勞動力結構趨於老化亦殊值得重視。</p> <p>8. 與歐洲三蘭國家相較，我國失業人口中高教育者失業的比率明顯過高，而此顯示出我國在高級人力上運用不足的事實，造成此一現象的原因，與其說是高級人力供給過多，勿寧說是台灣高級人才的市場需求不足，歐洲三蘭國家經濟發展策略之討論實可對照本部分的統計結果。</p>
吸引外資方面	<p>1. 平均外人直接投資存量 ----- 居末</p> <p>2. 外人投資潛力排名 ----- 居末</p> <p>3. 外人直接投資流量占固定資本形成的比重----- 居末</p>	<p>1. 重視外資其對台灣的定位，積極發揮台灣成為外資其在亞太及中國大陸市場的門戶及樞紐地位，以積極吸引外資，並期活絡並大幅開展台灣高階人力市場的需求。</p>
產業結構比較面	<p>1. 服務業占GDP的比率 ----- 台灣排名第2，且高於他國許多</p> <p>2. 服務業占全體就業人口比率 ----- 台灣居末，且低於他國許多</p> <p>3. 製造業占全體就業人口比率 ----- 台灣居首，且高於他國許多</p>	<p>1. 台灣的服務業頗具生產效率，未來2015年的發展方向，應該加速朝向以服務業為重的產業結構發展。</p> <p>2. 加強對台灣服務業人才的培訓及員工的在職訓練，並加強英文語文能力，強化技能檢定，解決高教育程度已婚婦女勞動參與的相關問題。</p> <p>3. 上述調整過程中，如何進一步提升製造業的附加價值，也是值得重視的政策方向。</p>
表現指標上的比較	<p>1. 以學術性論文及平均每位研究人員發表之學術論文而言，台灣的表現與荷蘭相當，而高於愛爾蘭及芬蘭。</p> <p>2. 若以在美國所獲得的專利數及平均每位研究人員在美國所獲得的專利數而言，以台灣為最高。</p>	<p>1. 就四國相較，我國科技產業在研發經費上的投入或是在研發人員上的比例其差距均不顯著，為此，問題的重點並不在於研發投入的差距過大，而是在於研發的成果以產業附加價值的創造而言相對明顯較低，換言之，主要的問題實不在投入面(input)的不</p>

表5.1 台灣與歐洲三蘭國家在政策、投入、表現之相關比較與政策意涵彙整表 -3

	比較結果	政策意涵
表現指標上的比較	<p>3. 就高科技產業出口占製造業出口的比例以台灣為最高，但美元研發投入其所產生的高科技出口值則以愛爾蘭為最高。</p> <p>4. 另就製造業及服務業每就業人口產值相較，台灣不論就製造業及服務業而言均在上述四國之末。</p>	<p>足，而是在產出面(output)的低成果表現。</p> <p>2. 而本研究在上述各章中所提及的區位優勢地位利用的發展策略、利用外資、強化產學合作及產業間的技術擴散機制等相關策略實可作進一步思考。</p> <p>3. 擴大研發支出的質與量並結合產、學、研為一體以迅速提升我國研發投入的能量以加速知識型產業的發展。</p>

二、在人才培育與引進政策上

- (一) 我國大專學生占全體在學學生的比例，與歐洲三蘭國家相較其比例並不低，為此今後在高等教育政策上，質的提升將比量的擴充更為重要。直言之，我國在中等教育上的努力將在日後直接地影響我國在高等教育人才的培養，故就國家長期發展而言絕不可忽視，此外在教育政策上也應避免城?差距所致的教育雙峰問題。而在高等教育的人才培育上，各大專院校的教育目標及定位應更清楚，研究型大學與教學型大學應各有職司，各自確實扮演好自身的角色，如此台灣在高級人才培育上就能有更紮實的基礎。
- (二) 我國高等教育與高科技產業發展上的互動仍有相當待加強的空間，另在職業教育體系的健全發展上亦與我國高科技製造業的發展有密不可分的關係，為此強化我國技職體系使其成為我國高科技製造業發展的堅實後盾實不容忽視。
- (三) 研究顯示，專業技術性人才的增加為過去10多年以來提升我國各行業勞動品質的重要因素，由於此類型的人才有助於發展附加價值較高的研發活動，故可參考鄰近科技人才競爭國教育政策的相關作法，強化自國外吸引優秀學生前來就學，並配合移民政策，將優秀學生留在國內就業。另外，我們也可參考鄰近科技人才競爭國的作法，提供自由化、無歧視與國際化的居住環境；明確的工作與移民法規、優惠的所得稅、獎學金，提高外國人才居留台灣的興趣。

三、在服務業的人才發展策略上

- (一) 在荷蘭的經濟發展策略上，其善用區域發展優勢，以積極發展服務業是其重要的策略。而在服務業的發展上優質的勞動人口、強大的語文與國際事務處理能力、勞動市場上相關的彈性化措施與婦女勞動市場上的積極投入均為其服務業發展的重要因素。相對於未來我國製造業占GDP比例及製造業就業人口的比率均有進一步下降的可能，而服務業占GDP的比例可能進一步的上升，為此，我國在與未來服務業發展相關的人才培訓上，不論是就正式的技職教育或是就企業的員工在職訓練，都應是未來可再進一步強化的方向。
- (二) 在服務業未來的發展方向上，有關於產業跨業間的整合，如製造業、服務業、物流業與金流業的密切結合是未來的主要發展趨勢。再者我國產品在國際間品牌上的建立，也需要大量的國際行銷與企劃人才，而此也與我國未來服務業的發展關係密切。
- (三) 加強勞工職業訓練、勞工教育以及提高政府在職業訓練的經費。研究顯示，台灣自1990年以來，在勞工職業訓練、勞工教育、政府職業訓練經費上投入的增加，均對提升台灣服務業勞動力品質有實質的貢獻，為此，相關服務業職業訓練的強化對台灣服務業未來的發展十分重要，故應可持續加強。此外，外國語文(特別是英文)能力的加強應是我國不論是在正規教育及在職教育上持續努力的重點。
- (四) 研究顯示，台灣1990年以來因該業技能檢定合格率的提升是改善該業勞動品質的最重要因素，故有關服務業技能檢定與證照制度的強化對於台灣服務業的發展不可忽視。
- (五) 另有關高教育程度已婚女性婦女勞動參與率的提升，也可以是未來政府政策上努力的重點方向。

四、在科技產業的人才發展策略上

- (一) 以愛爾蘭為例，其成功的利用外資以發展其在歐洲製造業市場上的戰略地位，成功打入歐盟市場是值得重視的成功發展範例。此外荷蘭及芬蘭的發展其得益於歐盟的經濟市場甚大亦為不爭的事實，為此台灣在未來產業發展的地位上如何爭取其在亞太區域經濟內的融合並期能爭取到區域經濟成長上最大的利益，此對於我國高級人力的發展當能提供最大的誘因與動力。
- (二) 另由於愛爾蘭成功地打入歐盟市場，並成功發展出其在歐盟中的經濟戰略地位，而此也促使愛爾蘭裔的科技及高級專業人才回流至愛爾蘭，如此一來，兩者互蒙其利，而此亦為其重要的成功因素，為此，有關我國經濟是否能與亞太經濟作更密切的融合，此將直接關係到我國高科技人才的發展、高級技術人員的引進，及國家產業高附加價值的創造，此一問題十分關鍵，殊值重視。
- (三) 研究顯示，台灣自1990年以來，製造業每人實質資本的提高為提升製造業勞動品質中的重要因素之一，故可參考荷蘭經驗，在調整國家經濟定位後，強化引進外資科技產業，而此對於該產業的發展及台灣高級人力的充分運用十分重要。
- (四) 研究顯示，台灣勞動力結構趨於老化亦為近10年來不利台灣製造業勞動品質提升的主要因素之一，為此提早因應勞工老化問題對於整體製造業與科技產業的長期發展十分重要。
- (五) 荷蘭為了成為歐洲營運中心，除本身優質的國際化環境，便利外國人之生活外，對外籍專業人士更給予30%個人所得稅免稅之優惠。愛爾蘭為吸引外資，更提供各項優惠待遇吸引各國優秀人才。我國過去十幾年間，由於基層勞動力不足，因此開放外勞來台工作，以致目前在台工作之外籍人士以藍領勞工為主，固然紓解了傳統產業人力不足之問題，但對於產業之升級與轉型並無助益。為了落實知識經濟之發展，政府宜加速優質之外籍白領專業勞動力之引進。

(本文作者 均為國立中央大學管理學院教授)