

淺談包容性成長

林淑君

一、前言

《論語》裡有一句話：「不患寡而患不均，不患貧而患不安。蓋均無貧，和無寡，安無傾。」⁽¹⁾，這句話有很多解釋空間，重點在於分配不均造成紛爭和對立的社會問題。

經濟發展帶來的社會問題長久以來一直存在著，例如英國工業革命，帶來更多技術進步與創新，機器取代了人力，生產大幅提升，促使國家經濟快速發展，其影響力擴及法國、美國，甚至全世界，並長達一百餘年之久，它影響了社會階層流動、所得不均、貧富差距擴大、汙染問題產生、生活品質改變等⁽²⁾。

二次世界大戰、金融海嘯、債務危機、資訊科技讓許多國家經歷了重大變革，使國家社會經濟發展產生轉變和改革政策不斷推陳出新，不論改革如何，皆有反對與贊同的聲浪。世界各國大都受全球化的衝擊，影響有利亦有弊，利是人才、生產要素和技術移動，為國家提升產值、生產效率，弊則是創造出的所得也許可能集中在少數人身上，造成所得分配問題、公平機會問題的產生。

世界各國都希望經濟發展更好，而採取一些振興經濟成長措施如貨幣政策、財政政策、產業促進方案和提升競爭力方式等，以促進經濟成長，是長久以來每個國家政府與人民所重視的發展目標之一。然而，社會問題是否因經濟發展變好而獲得改善？例如所得分配、貧富差距、階級對立衝突、公平機會、生活品質好壞的問題等。

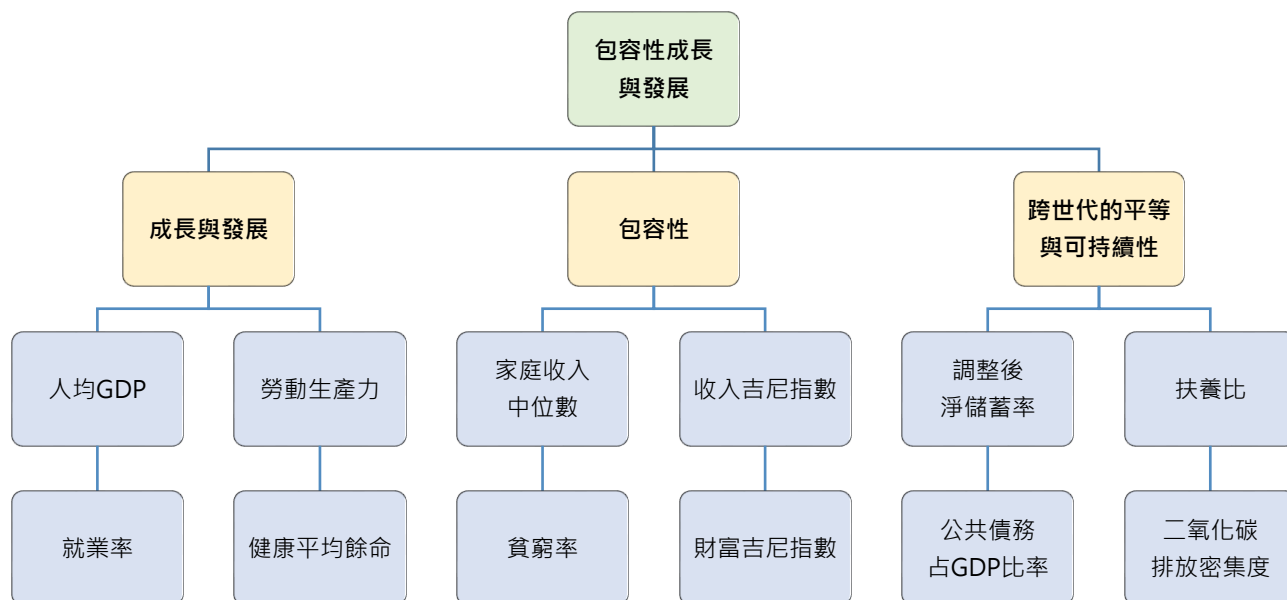
近幾十年來，世界各國以往較注重「經濟發展」，而忽略伴隨而來的社會問題，逐漸體認亟待解決迫切需要，而推動「包容性成長」。「包容性成長」係指經濟成長能夠兼顧機會均等，使各階層人民都能參與經濟成長的過程和分享經濟成長帶來的成果⁽⁷⁾。因此各國紛紛研擬改善措施與行動，例如亞洲開發銀行所發表《包容性成長指標架構：2011年亞太關鍵指標的特別補充版》的報告中，針對包容性成長提出三項主要政策：第一，快速、有效率和持續性成長以創造出具有生產力的工作和經濟機會；第二，確保均等地獲得經濟機會以達社會包容；第三，社會安全網建立。三項政策支柱需要政府有良好的政策與機制配合來達成⁽⁸⁾；聯合國發展計劃署提出解決不平等與社會排斥以達包容性成長的三大政策要點包括：第一，包容性和持續成長的綜合規劃，如訂定國家計畫、促進經濟多元化、持續成長和有效的資源管理；第二，維護社會保障體系，支持創造就業、正規工作、和再分配計畫以解決貧窮、不均等、排斥的問題，如推動正規工作、消除進入勞動市場機會的障礙、改善工作條件和擴大分配計畫；第三，發動擴大融資以實現包容性和持續性成長，如推動符合包容性和持續成長目標的財政政策、促進國內資源調動和採用創新融資機制等⁽⁹⁾。皆是希望各國不斷努力，使經濟成長，社會和諧，人民有更好的生活。

二、包容性成長及發展

世界經濟論壇(World Economic Forum, WEF)發布「2018年包容性成長及發展報告(The Inclusive Development Index 2018)」，共針對107個國家，分別為30個先進經濟體(advanced economies)與77個新興經濟體(emerging economies)的包容性成長指數(Inclusive Development Index, IDI)，就三大評比項目共計12項細項指標進行各國包容性成長指數之評比，報告強調國家經濟成長並不能實際反映出國家經濟社會發展的情況，必須兼顧經濟成長與社會包容⁽¹⁰⁾。

由於先進國家中的新加坡和新興國家的柬埔寨、肯亞和摩洛哥的12個細項指標資料有些不足，故 WEF 報告實際納入評比的是 29 個先進國家，以及 74 個新興國家。先進國家排名前十名的經濟體依序為挪威(6.08 分)、冰島(6.07 分)、盧森堡(6.07 分)、瑞士(6.05 分)、丹麥(5.81 分)、瑞典(5.76 分)、荷蘭(5.61 分)、愛爾蘭(5.44 分)、澳洲(5.36 分)和奧地利(5.35 分)。在亞洲國家中，韓國為第 16 名(5.09 分)，日本為第 24 名(4.53 分)，新加坡因資料不足而未列入排名；新興經濟體中的前十名依序為立陶宛(4.86 分)、匈牙利(4.74 分)、阿塞拜然(4.69 分)、拉脫維亞(4.67 分)、波蘭(4.61 分)、巴拿馬(4.54 分)、克羅埃西亞(4.48 分)、烏拉圭(4.46 分)、智利(4.44 分)和羅馬尼亞(4.43 分)⁽¹⁰⁾。

WEF 包容性成長指數架構如圖一。三大評比項目為：成長與發展(Growth and Development)、包容性(Inclusion)和跨世代的平等與可持續性(Intergenerational Equity and Sustainability)，共可分為 12 個細項指標，其定義如下：



資料來源：The Inclusive Development Index 2018, WEF；本研究整理

圖一、包容性成長與發展之評比架構

1. 人均 GDP：人均GDP是由GDP除以該國人口數。
2. 勞動生產力：勞動產出與投入之比。
3. 就業人口比：就業人數與人口的比率。
4. 健康平均餘命：扣除因疾病、受傷等不健康狀態的年數，所預期可健康存活年數。
5. 收入吉尼指數：衡量個人或家計單位淨所得(扣除稅額等項目)的分布情況。吉尼指數為0表示完全均等，為100表示完全不均等。
6. 貧窮率：貧窮人口占整體人口比例。
7. 財富吉尼指數：衡量財富分布的差異。
8. 家庭收入中位數：報告將每月的家庭收入中位數轉換為每日的家庭收入中位數。
9. 調整後淨儲蓄率：調整後淨儲蓄占國民所得之比率。調整後淨儲蓄等於淨儲蓄加上教育支出，減去能源、礦物、森林的消耗和微粒排放造成的損害。
10. 二氧化碳排放密集度：每產出一美元的GDP會排放多少二氧化碳。衡量碳與產出的關係。
11. 公共債務占GDP比率：公共債務是政府為了籌措財政資金而向民間企業、個人等投資者所借的錢。公共債務包含特別提款權、貨幣和存款、債券、貸款、保險、退休金等應付帳款，不含股票、投資基金份額、金融衍生性商品、員工認股權。
12. 扶養比：依賴人口(幼年人口和老年人口)與工作年齡人口之比。

WEF報告主要依據世界銀行、經濟合作暨發展組織、國際貨幣基金組織等資料庫近五年資料ⁱ進行12個細項指標計算。本研究將包容性成長指數排名前十名的先進國家與新興國家的細項指標來做比較，分別整理了表一和表二。

表一顯示，先進國家排名前十名國家中的盧森堡的人均 GDP、勞動生產力皆最高；瑞士的健康平均餘命最長壽；冰島的就業率最高；冰島的收入吉尼指數和財富吉尼指數顯示最為均等，冰島的貧窮率最低；家庭收入中位數以挪威最高；調整後淨儲蓄率以愛爾蘭最高；二氧化碳排放密集度以澳洲最高；公共債務比率以奧地利最高；扶養比以瑞典最高。

ⁱ 人均 GDP、勞動生產力、就業率、扶養比為 2012 年至 2016 年的資料，健康平均餘命為 2011 年至 2015 年的資料，貧窮率和公共債務 GDP 比率為 2012 年至 2016 年或者最近一年的資料，收入吉尼指數為過去近五年的資料，財富吉尼指數為 2013 年至 2017 年的資料，家庭收入中位數為 2008 年至 2012 年或者最近一年的資料，調整後淨儲蓄率為 2011 年至 2015 年或者最近一年的資料，二氧化碳排放密集度為 2010 年至 2014 年或者最近一年的資料。

表一、排名前十名先進國家之細項指標比較

國家	成長與發展				包容性				跨世代的平等與可持續性			
	人均 GDP(\$)	勞動生產力(\$)	健康平均餘命	就業率	收入基尼指數	貧窮率	財富基尼指數	家庭收入中位數(\$)	調整後淨儲蓄率	二氧化碳排放密集度	公共債務占 GDP 比率	扶養比
挪威	89,818	126,236	72	61.7	24.9	8.1	80.5	63.8	20.6	16.3	33.2	52.5
冰島	48,614	78,278	72.7	71.1	24.4	6.5	46.7	43.4	14.7	21.2	53.2	52.1
盧森堡	111,001	206,734	71.8	55.4	28.4	8.1	68.1	61.8	20.9	32.5	22.6	44
瑞士	75,726	98,724	73.1	65.4	29.3	7.8	69.4	55.6	17.9	11.8	45.4	49.4
丹麥	60,268	89,010	71.2	58.3	25.3	5.5	80.9	44.7	18.5	18.2	39.9	56.3
瑞典	56,319	94,533	72	59.9	25.7	8	83.4	48.3	19	14.2	41.7	59.3
荷蘭	52,111	94,244	72.2	59.7	26.6	7.9	73	43.3	15.2	38.9	62.6	53.8
愛爾蘭	66,787	146,230	71.5	54.9	30.3	9.2	81.3	38	26.2	19.5	76.4	54.5
澳洲	55,671	88,981	71.9	60.9	33.2	12.8	65.2	44.4	8.1	57.1	41.1	51.9
奧地利	47,704	92,169	72	56.5	27.8	9	78.8	49.2	12.7	22.6	83.9	49.5

資料來源：The Inclusive Development Index 2018, WEF；本研究整理

表二顯示，新興國家排名前十名國家中立陶宛的人均 GDP 和勞動生產力最高；智利的健康平均餘命最長壽；阿塞拜然的就業率最高、收入基尼指數最為均等、二氧化碳排放密集度最高；波蘭的貧窮率最低；克羅埃西亞的財富基尼指數最為均等和公共債務占 GDP 比率最高；家庭收入中位數以拉脫維亞最高；調整後淨儲蓄率以巴拿馬最高；扶養比以烏拉圭最高。

表二、排名前十名新興國家之細項指標比較

國家	成長與發展				包容性				跨世代的平等與可持續性			
	人均 GDP(\$)	勞動生產力(\$)	健康平均餘命	就業率	收入基尼指數	貧窮率	財富基尼指數	家庭收入中位數(\$)	調整後淨儲蓄率	二氧化碳排放密集度	公共債務占 GDP 比率	扶養比
立陶宛	15,873	60,195	66.1	53.9	34.2	2.7	51.6	18.2	18.8	63.7	40	50.5
匈牙利	14,840	57,179	67.4	51.2	28.7	1	45.3	18.2	11.3	48.3	74.2	47.9
阿塞拜然	5,859	33,242	64.7	61.9	28.6	2.7	51	8.5	15.9	145.4	37.7	40.9
拉脫維亞	14,715	51,112	67.1	54.5	36.3	0.9	53.6	25.2	1.9	49.6	34.3	53.3
波蘭	15,049	55,716	68.7	53.2	32.1	0.3	71.7	20.5	11	82.9	54.2	44.9
巴拿馬	10,982	47,744	68.1	61.6	46.1	7	76.3	14.5	31	65	39.2	54.7
克羅埃西亞	14,372	54,122	69.4	45.1	29.3	1.9	49.8	15.9	10.4	55.3	84.4	51.5
烏拉圭	14,010	42,265	67.9	60.1	37	1.4	63.9	19.5	4.6	33.9	60.9	55.7
智利	15,020	47,923	70.5	58.3	45.9	3.1	78.6	14.2	4.4	57.3	21.2	45.6
羅馬尼亞	10,081	48,450	66.8	52.1	33	4.5	62.3	8.7	7	81.8	39.2	48.7

資料來源：The Inclusive Development Index 2018, WEF；本研究整理

台灣因未列入 WEF「2018 年包容性成長及發展報告」評估中，因此本文試著藉由政策研究指標資料庫 PRIDE 所收錄與包容性成長相關的幾個指標，將報告中排名前五名先進國家挪威、冰島、盧森堡、瑞士和丹麥，以及鄰近亞洲國家如日本、南韓、香港、新加坡與台灣共 10 個國家來比較探討。

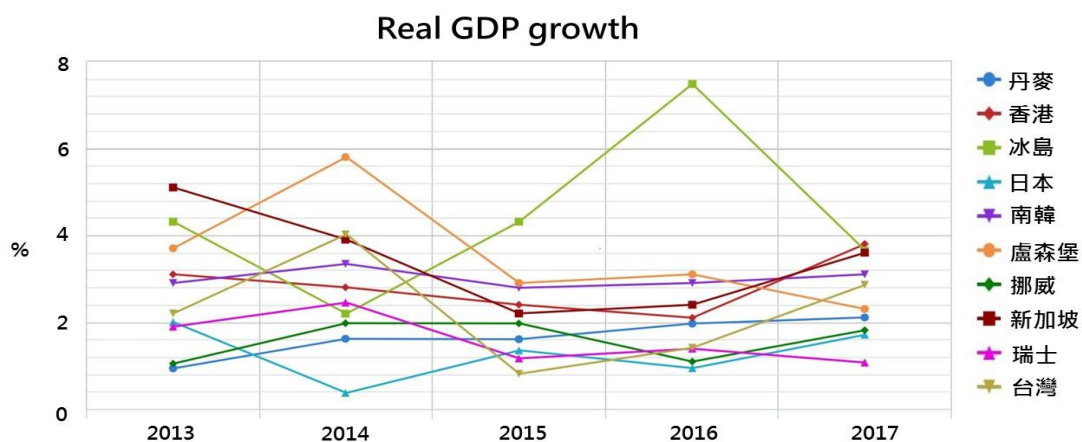
三、包容性成長指標之分析

1. 經濟成長率

國家經濟發展需要勞動力投入、資本累積、技術投入和適當政策方針使生產力提升，滿足最終需求，促使經濟成長趨於更佳的狀態。一般衡量經濟成長率都以實質國內生產毛額(GDP)的變動率來表示⁽³⁾。

經濟成長率是各國政府關切經濟發展的指標之一。圖一顯示主要國家近五年來，變化最大的是冰島、盧森堡、新加坡、台灣。多數國家 2016 年至 2017 年期間的經濟成長率有進步趨勢。比較國家中，2017 年經濟成長率前三高名的國家為香港 3.80%、冰島 3.65%、新加坡 3.60%，台灣為 2.86%，較 2016 年進步了 1.45%。

經濟成長率提升有時難以反映人民的貧富差距、生活品質、公平機會等實際社會情況⁽³⁾。因此還需透過其他指標輔助瞭解經濟成長變化對社會的影響。



資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

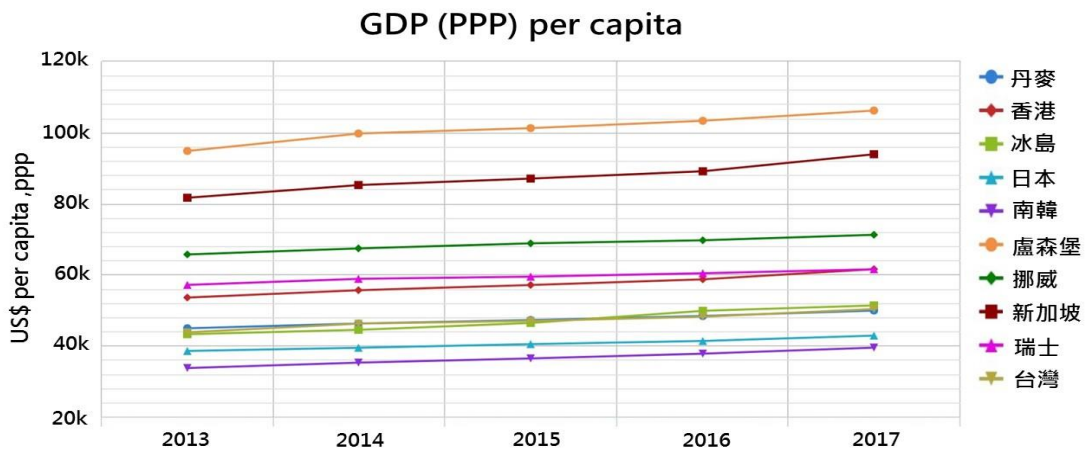
圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE 指標資料庫

圖一、主要國家經濟成長率

2. 人均 GDP

人均 GDP 是由 GDP 除以該國人口數。為了能夠客觀比較主要國家的人均 GDP，因此本報告採用購買力平價調整後的人均 GDP。圖二顯示 2017 年主要國家的人均 GDP 前三名國家為盧森堡 (US\$106,201.97)、新加坡 (US\$93,905.42) 和挪威 (US\$71,215.52)，最低的兩個國家為日本 (US\$42,818.71)、南韓 (US\$39,440.03)，台灣為 US\$50,294.01。近五年來，主要國家的人均 GDP 呈上升趨勢，台灣亦是。台灣在主要國家比較中，以購買力平價人均 GDP 來看有進步趨勢，也高於

亞洲鄰近國家如日本和南韓，可能因為這兩國物價長期偏高，使實際的所得和生活水準並未相當，以致在購買力平價比較下就顯得較低。



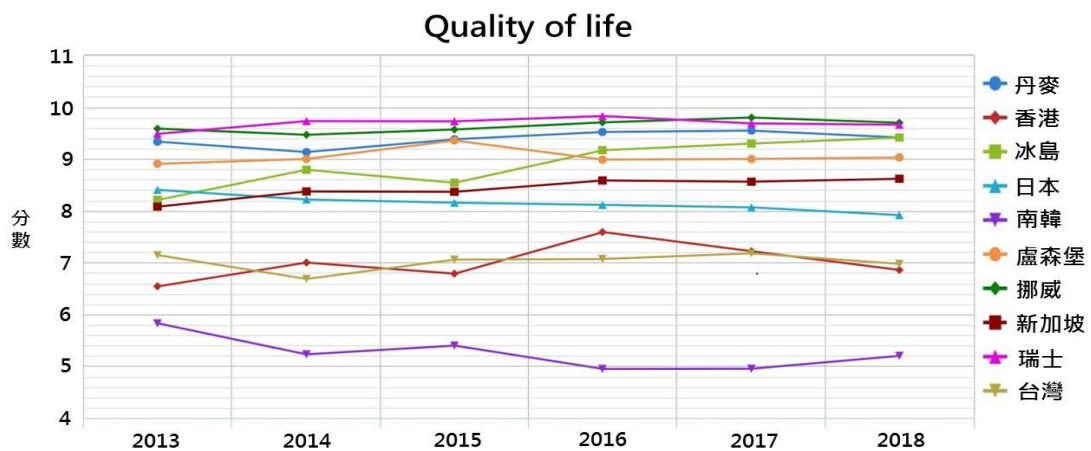
資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE指標資料庫

圖二、主要國家人均 GDP

3. 生活質量

世界衛生組織定義生活質量(Quality of life)為個人在其所處生活環境的文化與價值體系下，目前生活狀況達到目標、期望、標準、關心等的認知感受⁽¹¹⁾。因此，生活質量可能受到經濟發展、生活環境、文化、信仰和價值觀等因素而有所不同。IMD 評比生活質量，分數越高表示生活質量越好，圖三顯示，2018 年主要國家中前三名是挪威 9.70 分、瑞士 9.66 分和丹麥 9.41 分。近六年來，主要國家中，挪威和瑞士獲得最高分評比，顯示生活水平相較下優於其他主要國家。亞洲國家的評比以新加坡最優且不斷在進步。南韓雖呈退步趨勢，但在 2017 年至 2018 年間的評比稍有回升。台灣近六年來在 7 分上下，變化不大，2018 年評比為 6.97 分，低於日本，高於南韓。



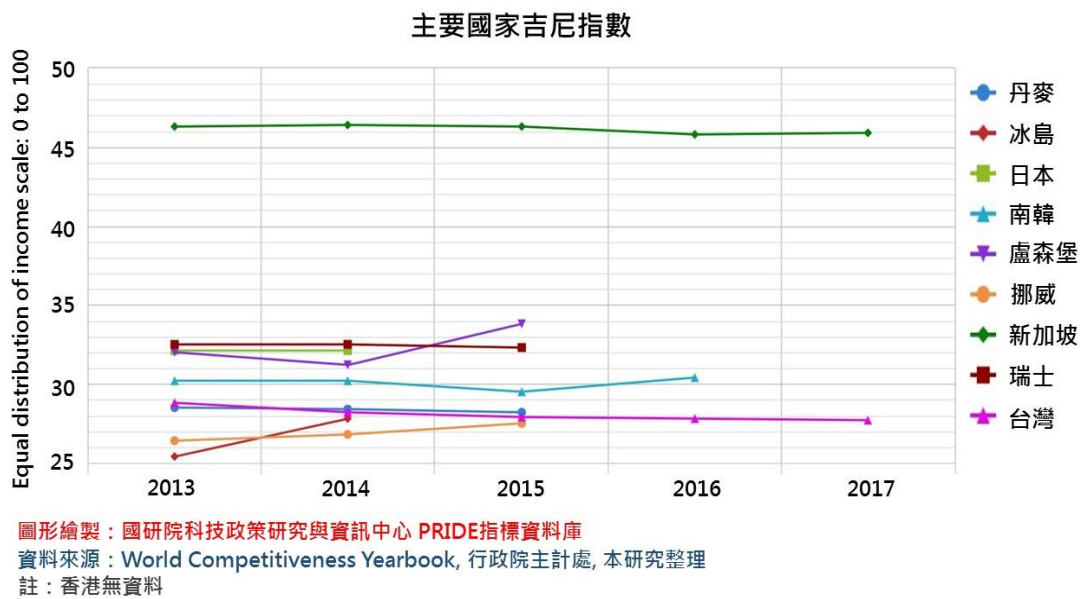
圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE指標資料庫

資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

圖三、主要國家生活質量

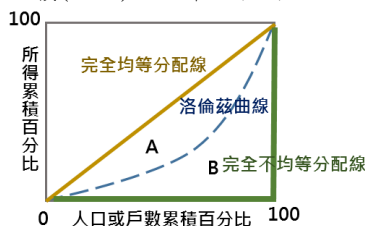
4. 吉尼係數ⁱⁱ

吉尼係數(Gini coefficient)是衡量貧富差距的重要指標之一，係數介於 0~1 之間，其係數越大表示所得分配不均等程度越高，反之，其係數越小，表示所得分配不均等程度越低。⁽⁴⁾聯合國發展計劃署等組織規定：低於 0.2 表示指數等級「極低」，0.2~0.29 之間表示指數等級「低」，0.3~0.39 之間表示指數等級「中」，0.4~0.59 之間表示指數等級「高」，0.6 以上表示指數等級「極高」。通常將 0.4 作為收入分配的「警戒線」，越過此線，貧富兩極的分化較容易引起社會階級的對立，導致社會動盪。圖四顯示主要國家的吉尼指數最高為新加坡，顯示所得分配是最不均等，挪威的吉尼指數最低，相較之下所得分配較為均等。台灣最新資料至 2017 年，吉尼指數 27.7，所得分配不均程度也較其他國家低。各國政府皆須改善貧富差距，以減緩衝突和對立。



圖四、主要國家吉尼指數

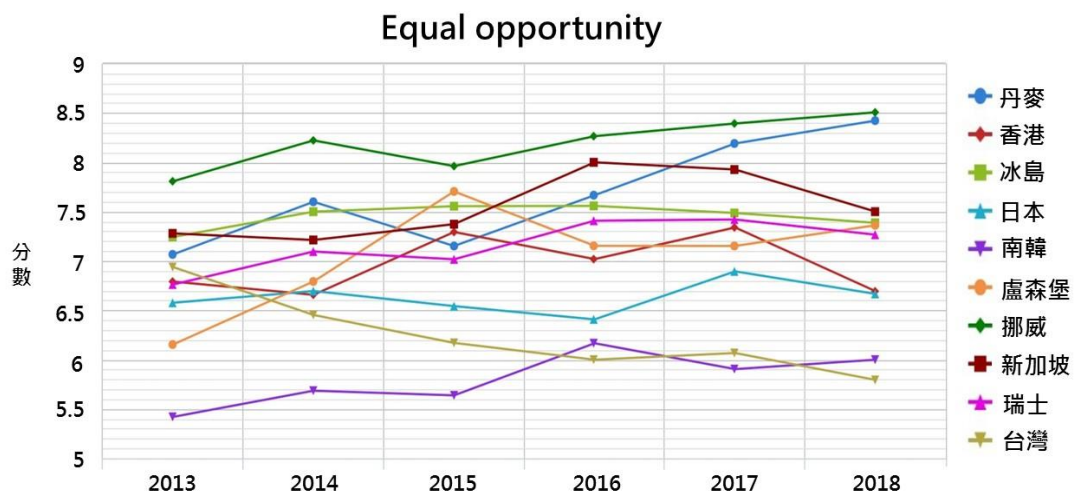
ⁱⁱ 吉尼係數為測量洛倫茲曲線(Lorenz curve)與完全均等直線之間所包含之面積(A)對完全均等直線以下的整個三角形面積(A+B)之比率，值介於 0~1 之間，0 為所得分配完全均等，1 為所得分配完全不均等。其公式： $A/(A+B)$ 。



5. 公平機會

公平機會包含人民的教育機會、就業機會、投資等，影響著人民生活的保障、享有的社會資源配置和社會階層流動性。因此相關公平機會立法必須從教育制度改革、改善失業問題和社會階層流動性等方面著手改善，方能鼓勵國家人民享有公平機會發展。

IMD 評比了各國公平機會的情況，分數介於 0~10 分之間，分數越高的國家，表示公平機會的立法能鼓勵到國家經濟成長，反之，則不利於國家經濟成長。圖五顯示，2018 年比較國家中，公平機會前三名的國家為挪威 8.51 分、丹麥 8.42 分和新加坡 7.50 分，其他有明顯進步的國家尚有瑞士，而台灣為 5.79 分，在這 6 年中持續退步，在比較的 13 個國家中位列最後一名，值得警惕。每個國家政經環境不同，公平機會也有所不同，為了社會有更均等的發展，公平機會是各國政府須持續不斷努力的課題。



資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

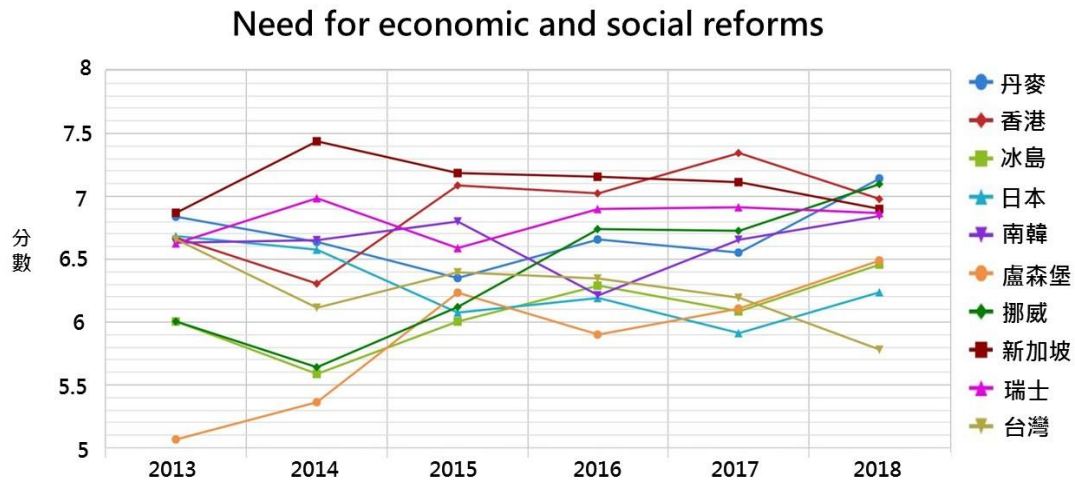
圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE 指標資料庫

圖五、主要國家公平機會

6. 對經濟和社會改革的需求

改革是帶領國家社會經濟發展的重要推力，對國家影響是深遠的。國家的改革包含社會、政治、經濟、文化等革新。經濟發展和社會進步是持續不斷漸進的過程，並且使人民的生活更好，使改革目標能夠更臻至善。

IMD 評比對經濟和社會改革的需求，分數介於 0~10 之間，分數越高表示對經濟和社會改革的需求越能符合人民的需要。圖六顯示 2018 年比較國家中前三名為丹麥 7.14 分、挪威 7.09 分和香港 6.97 分，台灣為 5.78 分。近六年來呈現明顯進步趨勢的有瑞士、挪威、新加坡和南韓等國家，台灣則是有退步趨勢。



資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

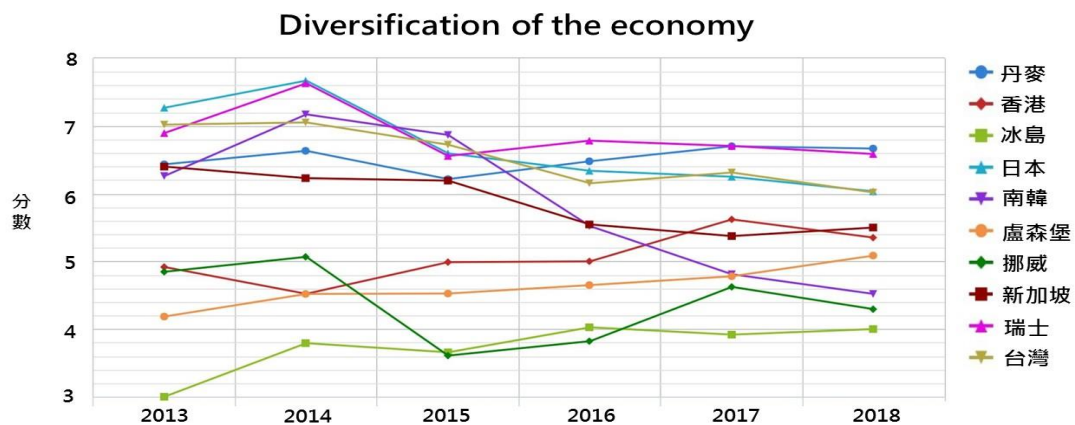
圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE指標資料庫

圖六、主要國家對經濟和社會改革的需求

7. 經濟多元化

經濟多元化指各行各業、出口市場等的運作呈現多樣化發展，能夠帶來更多的就業型態、提升就業機會以解決失業問題、吸引更多人才、提升產業技術、活絡經濟發展，甚至促進國際間合作與交流，穩定社會經濟發展。

IMD 評比各國經濟多元化的情況，分數介於 0~10 之間，分數越高表示經濟越多元化。圖七顯示 2018 年比較國家中前三名是丹麥 6.67 分、瑞士 6.59 分和日本 6.03 分，台灣為 6.02 分。近六年來，亞洲國家的南韓、日本、台灣、新加坡亦有退步現象。而促進經濟多元化須政府與企業合作推動、鼓勵投資新興產業、開拓新市場並帶動整體經濟結構升級與轉型，方能促進經濟多元化，平衡經濟發展。



資料來源：IMD, World Competitiveness Yearbook

圖形繪製：國研院科技政策研究與資訊中心 PRIDE指標資料庫

圖七、主要國家經濟多元化

四、結論

綜上所述，各國除了追求經濟成長率，還須同時兼顧改善所得分配、貧富差距問題、生活品質、公平機會、人民需要的改革政策與措施等，使經濟成長的成果可以人人受惠。

台灣與主要國家比較中，吉尼係數數值沒有比其他國家來得高，變化也沒來得大，顯示台灣在貧富差距問題沒有比其他國家嚴重；生活品質略低於本文所列的歐美國家、澳洲和日本；公平機會尚待加強；經濟和社會改革應須是被人民所能接受的；同時，加強推動經濟多元化，以促進就業、帶動技術提升、產業發展，並穩定經濟發展。

也許只重視經濟成長會忽略到一些社會問題的產生，長期下來，可能導致貧富差距擴大、生活品質變質、公平機會不對等、社會資源配置不均、社會階級對立等衝突。因此，要實現包容性成長並不是一蹴可及，必須要有適當的方法改善和補足，例如在產業發展與勞動市場上需改善產業條例、鼓勵投資、創造就業機會、輔導就業技能培訓、保障勞工權益，同時檢視與秉持憲法保障基本人權，制定符合現行社會的福利機制以設法補救與改善社會問題⁽⁷⁾，以落實社會福利和社會救助，保障弱勢的人民，使其能分享到經濟成長的成果。

因此，現今許多國家同時追求經濟發展，也還須兼顧貧富問題改善、促進就業機會、提升生產力、公平機會和社會安全網等政策與措施，保障貧窮弱勢的人們，從只是注重經濟成長，轉向「包容性成長」，冀望能有更多的社會包容、均等機會和社會福祉提升。

參考文獻

1. 《論語·季氏》第十六篇，中國哲學書電子化計劃。上網日期：107 年 8 月 2 日。取自：
<https://ctext.org/si-shu-zhang-ju-ji-zhu/ji-shi-di-shi-liu/zh>
2. 當英國成為「世界工廠」：那些發明家被自己發明的東西害得一貧如洗，關鍵評論。上網日期：107 年 8 月 1 日，取自：<https://www.thenewslens.com/article/56325>
3. 經濟小辭典，國家發展委員會。上網日期：107 年 8 月 2 日，取自：
https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=8F1B7698DDB3EA97
4. 經濟小辭典，國家發展委員會。上網日期：107 年 8 月 2 日，取自：
https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=01B17A05A9374683&sms=32ADE0CD4006BBE5&s=957AA5090843169A
5. 社會福利政策綱領，衛福部社會與家庭署。上網日期：107 年 7 月 28 日。取自：
<https://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=264&pid=1991>
6. 國家發展委員會通過「建設臺灣·看見執行力」之「107 年國家發展計畫」，行政院部會新聞。上網日期：107 年 8 月 5 日。取自：
<https://www.ey.gov.tw/Page/AE5575EAA0A37D70/394b9860-e124-4224-9b10-c356fa45a03b>
7. What is Inclusive Growth?。World Bank。上網日期：107 年 8 月 5 日。取自：
<http://siteresources.worldbank.org/EXTPREMNET/Resources/WhatIsIG.pdf?resourceurlname=What>

[IsIG.pdf](#)

8. Asian Development Bank (2011) . "Framework of Inclusive Growth Indicators: Key Indicators for Asia and the Pacific 2011 Special Supplement".
9. United Nations Development Programme，上網日期：107 年 8 月 8 日。取自：
<http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development/development-planning-and-inclusive-sustainable-growth/inclusive-growth--addressing-inequality-and-social-exclusion.html>
10. The Inclusive Development Index 2018, World Economic Forum. 上網日期：107 年 7 月 30 日。
取自：<https://www.weforum.org/reports/the-inclusive-development-index-2018>
11. WHOQOL: Measuring Quality of Life. 上網日期：107 年 8 月 9 日。取自：
<http://www.who.int/healthinfo/survey/whoqol-qualityoflife/en/>