

兩岸服務貿易協議對臺灣社會的影響

林萬億（臺灣大學社會工作學系教授）

任何重大開發案、公共建設、公共政策均須要進行社會影響評估（**Social impact assessment, SIA**），其目的在於使政策擬定過程中，有效監控社會變化，並妥善提出因應對策，避免政府決策失靈與社會資源浪費，最終目的是要維護生物、社會與人類環境的永續與均衡發展。

我國的經驗大多聚焦在硬體建設為主的環境影響評估，其是依環境影響評估法第 5 條所規範的範圍。例如：工業區、水庫、道路、遊樂區、都市更新、大型賣場、觀光賭場興建等。至於，影響社會民生至巨的公共政策，鮮少被要求進行社會影響評估，例如：美國牛肉進口、禽流感疫情、油水電漲價、核四安全與運轉、臺商回流、外勞鬆綁，以及中資來臺等議題。更不用說關於此次的「海峽兩岸服務貿易協議」簽署。

不同的公共政策、建設或開發案，對社會的影響層面不同。基本上，不外乎對人口（組成、分布、流動等）、政治、文化、就業、社區關係、資源分配、家庭、健康、社會價值、社會穩定等的影響。

此次的「海峽兩岸服務貿易協議」簽署於 2013 年 6 月 21 日完成，之前並無進行任何包括經濟效益評估在內的評估。直到社會各界嘩然，才於 7 月 16 日公布中華經濟研究院的〈兩岸服務貿易協議經濟影響評估報告〉，指出服務貿易協議生效將可帶動臺灣實質國內生產毛額(GDP)增加 9700 萬至 1.34 億美元，增加率 0.025% 至 0.034%，經濟效益並不顯著。

如上述，64 項開放項目涉及數百種工作人力，到底哪些人獲益？在哪方面獲益？哪些人受害？雖然，受影響的都是服務業，但是，職種差異太大，有些會獲利，而受害者因專長限制、地域限制、時間限制根本無法從受益者的職種獲得補償。也就是，不可能要洗衣業工人轉行成為修車工人；也不可能讓嘉義的修車工人到花蓮工作當餐旅服務人員；同時，一種新擴張行業不可能立即找到可用之才，需要時間培育。這些因素都會限制受害者的就業機會。絕非只提出 GDP 增加率與粗估的就業增加人數，就能說明這項協議利大於弊。以下，本文針對服務貿易協議可能造成的社會影響逐項簡要分析。

一、 人口

服務貿易協議對人口的影響，可分為兩方面：移出與移入。關於移出人口議題，臺灣早在 1987 年 11 月 2 日宣佈開放人民赴中國大陸探親，1988 年 7 月起中共開始鼓勵臺灣企業投資中國，就陸續有老兵返鄉定居；也有為數數十萬的臺商與臺幹前往中國經商、結婚成家。服務貿易協議之後，這種臺商、臺幹外移的趨勢只會增加，不會減少。臺商家庭被稱為「分偶家庭」、「候鳥家庭」、「通勤家庭」等，已有不少實證研究探討。其所產生的高離婚率、子女教育與教養問題、社區認同、國家認同等，許多研究均證實其問題相當嚴重。

而移入人口部分，服貿協議並無涉開放勞動移民，不會直接影響中國人民移民臺灣。但是，大部分項目均有自然人進出的規範。商業訪客進入臺灣停留期間不得超過三個月；跨國企業內部調動人員進入臺灣初次停留期間為三年，惟可申請展延，每次不得逾三年，且展延次數無限制；在臺灣無商業據點的中國企業所雇用的人員得進入臺灣，從事與本投資案相關的業務活動，每次停留期間不得超過三個月或契約期間。亦即，未來臺灣將出現更多非移民的中國流動勞工。尤其展延次數無限的跨國企業內部調動人員，其實就很像長期居留的外國人了。

跨國企業內部調動人員可以無限延長地留在臺灣從事勞動，這比中國移工的自由度更大。依「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第 11 條規定，「僱用大陸地區人民在臺灣地區工作，應向主管機關申請許可。經許可受僱在臺灣地區工作之大陸地區人民，其受僱期間不得逾一年，並不得轉換雇主及工作。但因雇主關廠、歇業或其他特殊事故，致僱用關係無法繼續時，經主管機關許可者，得轉換雇主及工作。」雖然，這些人員不能從事非本業的工作。但是，他們實質上是可長期生活在臺灣。不能說對臺灣社會人口毫無影響。他們的雇主是中國人或中資投資的本地企業，他們可能長期在臺灣生活，臺灣社會還是需要提供各種生活資源。例如：住宅、健康照顧、治安等，這些也是我們必須及早納入思考的。

二、 就業

依中經院報告，服貿協議將增加就業人數 11,380-11,923 人。其中以批發、零售的商品買賣最多，估計將創造 5000 多個就業人數，公共行政、教育及其它服務業，2200 人，運輸倉儲、工商服務各 1000 人，娛樂及其它服務 900 人、營造業 500 人，金融服務 200 人，通訊服務、保險各 150 人，空中運輸 70 人，水上運輸 12 人。姑且不論這個評估是否吻合事實，單論創造就業機人數，只是目前臺灣失業人口年平均約 48 萬人的 2.4% 而已，實在微不足道。何況說，中經院的就業評估太容易被找到瑕疵。

我們以我國歷年來從事服務及銷售人員的從業身分變動來看（詳見表 1），從 2004 年到 2012 年，總計增加了 17 萬 4 千人。增加的人數受兩方面影響，一是就業人數自然成長，2012 年是 1086 萬人，2004 年為 1024 萬人，增加了 62 萬人。就業人數成長受人口成長的影響，2004 年臺灣總人口是 2268 萬 9112 人，2012 年增加到 2331 萬 5822 人，增加了 62 萬 6710 人。增加的人口數是 1980 年代仍然偏高的嬰兒出生率的結果，例如：1981 年我國生出 412,779 個嬰兒。另一方面是服務業占就業人數比率的增加。2012 年服務業部門平均就業人數為 638 萬 1 千人，占總就業人數的 58.75%；比 2004 年的 569 萬 8 千人，占總就業人數的 58.23%，微幅成長。

然而，從表 1 可以發現，服務及銷售人員的從業身分變動的趨勢。雇主人數變動不大，大約維持在 10 萬人左右。除了在 2009 年受到國際金融風暴影響，我國經濟成長率也下滑而呈現萎縮之外，趨勢穩定。新雇主出現的機會不大，表示市場已趨近飽和。而自營作業者明顯減少，從 2004 年的 58 萬人，減少到 2012

年的 52 萬 6 千人，減少了 5 萬 4 千人。自營作業者，依勞工保險條例施行細則第 11 條第 2 項規定，係指獨立從事勞動或技藝工作，獲致報酬，且未僱用有酬人員幫同工作者而言。亦即，近十年來服務及銷售人員自雇的機會明顯減少。

無酬家屬工作者的人數也明顯下降，從 2004 年的 30 萬 1 千人，降為 2012 年的 24 萬 5 千人，減少了 5 萬 6 千人。這些人轉到哪裡去呢？受僱於政府者並沒有明顯變化，除了 2009 到 2010 年因為失業率升高，政府大量擴大公共部門的短期就業機會，而使政府雇用的服務業人數增加了一、二萬人外。自營作業者與無酬家屬工作者主要轉到受私人雇用，表示產業出現重組，自雇與家庭式服務機會逐漸被蠶食。2004 年，受私人雇用從事服務與銷售人數為 75 萬 6 千人，增加到 2012 年的 114 萬 4 千人，增加了 38 萬 8 千人。也就是，服務及銷售人員十年來雖然增加了 17 萬 4 千人，但自營作業者與無酬家屬工作者明顯減少，受私人雇用者明顯增加。也就是，服務及銷售業的規模擴大趨勢明顯。若新的投資者出現，很難再創造更多就業機會，只是擠掉原先的競爭者，被淘汰的業者及其從業人員，轉向受僱身分。

表 1：歷年服務及銷售人員從業身分人數變動趨勢 單位：千人

年	總計	雇主	自營作業者	無酬家屬工作者	受私人雇用者	受政府雇用者
2004	1847	107	580	301	756	104
2005	1865	110	594	287	776	96
2006	1913	111	571	297	836	97
2007	1963	106	573	286	900	98
2008	1927	113	555	276	879	104
2009	1906	89	528	260	919	110
2010	1980	99	541	252	969	119
2011	2079	104	545	250	1072	108
2012	2121	108	526	245	1144	99

我們再以「健康與社會服務業」中的醫院服務業為例。中國服務提供者可在臺灣以合資方式捐助設立非營利的醫療財團法人醫院，這類醫院目前在臺灣已有 62 家，占醫院總數 502 家的 12.4%。除了澎湖、金門、馬祖沒有之外，全臺各地都有。而這些醫療財團法人醫院大多集中在 200 床以上的中大型醫院，200 床以上占 51 家。臺灣的醫療資源分布的主要問題不是不足，而是不均。要再增加非營利的醫療財團法人醫院的空間不大。亦即，很難有創造新醫療照護的就業機會。只會因引進中國投資者所帶進來的人力替代而失業。

進一步，以社會服務業（老人及身心障礙者福利機構）為例。臺灣目前有老人福利機構（不包括長期照護機構）1036 家，其中 87% 是小型機構，約 9 百家。身心障礙福利機構 276 家，僅 6 家為小型非法人經營。也就是，中國人可以來臺

灣投資營利的小型老人與身心障礙機構賺錢；而臺灣人只能去中國做善事。目前臺灣的老人福利機構已飽和，使用率僅 75% 左右。中國投資者如果要來臺灣，不會新設機構，只會買下現有機構，無助於增加臺灣老人服務的就業機會。如同醫療機構一樣，會因其內部調動人員來臺，每投資 6 百萬臺幣，即可引進 3 人，而搶走本地員工的就業機會。

三、 不平等條約

在服貿協議中部分項目出現不對等開放。例如：社會服務業。中國方面可來臺以合夥方式投資小型老人及身心障礙機構。我們卻只能去福建與廣東提供獨資民辦非企業單位形式舉辦養老院與殘疾人福利機構。這有什麼差別呢？先要看我們的老人福利法、身心障礙者權益保障法的相關規定。依老人福利法第 36 條規定「經許可設立私立老人福利機構者，應於三個月內辦理財團法人登記。但小型設立且不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者，得免辦財團法人登記。」亦即，我國的老人福利機構設立形式雖為非營利的財團法人，但小型者（收容未滿五十人）不在此限。只要不對外募捐、不接受補助及不享受租稅減免者即可營利。此次開放中資來臺投資的正是此類可營利的機構。身心障礙者權益保障法第 63 條對小型身心障礙福利機構有同樣的規定。2013 年 3 月起中國民政部已對港澳開放興辦獨資民辦營利的企業單位形式養老院與殘疾人福利機構。而臺灣業者仍不適用這項新規定。

四、 加速非營利服務營利化

前述，在「健康與社會服務業」類中開放了中國服務提供者可在臺灣以合資方式捐助設立非營利的醫療財團法人醫院。我們要問的是為何要開放這類醫院，既然名為非營利的醫療財團法人醫院，就是不可將醫療行為作為營利的標的。為何將非營利事業納入「服務貿易」？是不是暗示這類醫療機構有營利的潛力？還是，要突破醫療非營利化的圍牆。

同樣的思維，也出現在社會服務業中。臺灣的小型老人照顧機構，雖然有營利的事實，是基於早年政府對於兒童、老人、身心障礙者的照顧設施，投入相對少的資源，而以引進民間資源進入社會福利事業來正當化自己的不盡責，才出現高比例的托兒所、幼稚園、老人照顧機構、身心障礙者照顧機構由民間經營。這種將公共福利私有化的現象凸顯政府的推諉塞責。但是，在民間社會福利團體的監督下，政府不得不加以管制，才會有老人福利法、身心障礙者權益保障法將這些小型機構加以規範，而使服務使用者（老人、身心障礙者及其家屬）、服務提供者、政府三方相安無事了一陣子。此次政府將之明目張膽地納入服務貿易，大門一開，堂而皇之進入營利化的時代。老人照顧將更加商品化。那是臺灣老人要的結局嗎？只有不負責任的政府會將老弱婦孺的照顧推給市場成為商品營利。

五、 資源分配

服務貿易協議對資源分配的影響，會出現在以下二方面：一是貧富差距擴大，二是服務資源分配不均惡化。首先，貧富差距擴大問題會發生在獲利者前往中國設點佈局，例如：大型企業，或受臺灣內需市場限制規模發展的行業，他們可能賺到因協議簽署的經濟利益。反之，會有人因中國投資者進入臺灣市場造成不利而有經濟損失。例如：被取代的人力失業，或因價格競爭而導致受僱者薪資停滯不前。後果是，前往中國投資獲利者不一定會將其獲利成果透過稅收回饋給臺灣社會；而在臺灣的不利產業與低薪勞動者卻是直接受害者，臺灣的貧富差距將持續擴大。政府雖然提出「因應貿易自由化產業調整支援方案」的救濟措施982.1億臺幣，包括：振興輔導、體質調整以及損害救濟。這是產業的，而非社會的，對受僱者沒好處。

第二是資源分配不均的問題。既然是「貿易」，就不會做賠錢生意。投資者當然會投資在有利可圖的地點、對象、服務項目。於是，出現擷取精華、錦上添花、趨吉避凶的策略，投資者會針對支付得起的對象下手，提供高價的服務商品，偏遠的地區、弱勢的人口群，就不會有服務提供者願意前去開疆拓土，醫療服務如此，老人照顧也一樣，其它服務也不會例外。如此一來，服務資源分布不會更平均分配，只會更惡化。尤其是攸關民生的公共服務。

當然，這些弱勢者的照顧、偏遠地區的服務責任，就會落入政府手上。而此時，政府的稅收有限，財政赤字將更嚴重，根本無力因應這些急需服務的弱勢對象。尤其醫療與老人照顧在地消費性很強。競爭激烈的都會區服務提供者也照顧不到偏遠地區的需求。往往又因服務提供者少，或被壟斷，偏遠地區的服務價格更貴，資源分配問題益形嚴重。

六、 社會凝聚

有些重大建設、投資、公共政策是具有高度社會滲透性的。例如：因災害或建設而將原居住地的居民強制遷移到另一個社區安置；引進高污染的工廠進入鄉村或部落；引進賭博或色情行業到純樸的鄉鎮等等。一旦這些活動與設施進入社區之後，可能帶來物質的繁榮、短暫的興盛，但是，必然會改變原社區的文化、生活方式、社會認同、社區互動，甚至瓦解該社會的社會連帶。

此次開放的服務貿易協議，開放的項目很多事具有高社會滲透的行業。例如：零售、市場研究、科學技術顧問、印刷及其輔助服務業、網路服務、醫院服務、社會服務文化服務、運輸服務、銀行及其他金融服務等，都是與人民生活、資訊、情感、文化、社區認同、社區互動高度相關。尤其臺灣社會是一個高度開放的社會，社會系統界限相對模糊，進出相對自由，如果不對開放項目進行詳細風險評估，很容易陷入開門揖盜的愚昧行動。

此外，此次協議開放行業大多是小型企業，甚至微型產業，讓人民覺得政府更加傾向大企業與財團，以犧牲弱勢者的利益來成就大企業與財團利益。這是更進一步侵蝕臺灣社會的團結。任何社會莫不思以公共政策來促成階級、性別、族群、地域、職業別間的社會團結，此次貿易協議反而陷臺灣社會於自我分裂中？

這是我們的談判代表要的？還是對手要的？

進一步，引進中資提供某些服務，特別是健康、老人與身心障礙者服務，讓人民覺得政府連照顧病人、老人、身心障礙者都撤守，傷害臺灣人民感情之深，豈是蠅頭小利能彌補。何況說，將老人與身心障礙機構開放根本是陪嫁的犧牲品，無利可圖。這是典型的冷血政策，無視於人民對社會、國家的情感依附、希望寄託，而將此臍帶自我剪斷，讓對手輕易進入脆弱的個人、家庭、社區裡。要知道老、病、殘是人類社會最脆弱的生命經驗，意志最容易被動搖。這也是為何歐洲民主國家，如此重視人民的社會福利保障的原因。一個重視社會團結的福利國家，根本不會將這種提供生老病死的愛的勞務交給商人營利，更不用說寄託於外國人了。

政府口口聲聲說我們的服務業水準較高，不怕中國投資者來競爭。如果人家的目的不是跟你競爭生意，而是收買人心、滲透社會、瓦解鬥志？實在不知道政府安什麼心，要將國安敏感產業、弱勢產業、病人、老人與身心障礙者照顧出賣出去。