

2023

中華民國全國商業總會

服務業展望報告



中華民國全國商業總會
The General Chamber of Commerce of the R.O.C.

10656 台北市大安區復興南路一段 390 號 6 樓
No.390, Sec. 1, Fuxing S. Rd., Da'an Dist., Taipei City 10656, Taiwan (R.O.C.)
TEL | 02-2701-2671 FAX | 02-2755-5493

www.roccoc.org.tw



2023.03 編印

序

受新冠疫情肆虐的影響，2020～2022年間，人流、物流管制的影響，除了少數電商、外送平台、房地產和電子、製造相關的物流、倉儲、批發、資訊與通訊服務業逆勢成長之外，其餘服務業普遍表現不佳。

不過，隨著2022年底的鬆綁、全球的解封，去年(2022)下半年開始，住宿、餐飲、觀光開始轉趨熱絡，部分的零售、物流也受惠於管制鬆綁，也有較大的轉機。當然，在景氣復甦之初，也必須配合政府政策的加持、口號的設計，才能帶動報復性消費。尤其在全球景氣降溫、出口下滑的影響下，必須透過內需、消費的熱絡，才能穩住景氣於不墜。

除了當前產業必須面對的問題之外，展望未來、數位轉型、淨零排放，人口老化、少子化所帶來的缺工問題，以及兩岸交流等更是企業因應競爭、升級轉型，乃至取得差異化優勢的關鍵。

在數位轉型上，AI、5G、AR、VR、電商、外送平台等新科技方興未艾，結合新科技、新商業零售模式，將是後疫情時代企業爭勝的關鍵。

在淨零排放上，第二十六屆全球氣候變遷會議(COP26)上，提出的全球淨零排放的目標、路徑及時程，國家發展委員會也據此規劃了台灣2050年淨零排放目標及達成目標的具體策略。雖然服務業不在第一波的規範目標，但根據範疇二，即電力引發的排碳也在未來規範項目之內，包括冷氣、倉儲、物流、運送帶來的排碳量，都是服務業的權責範圍，值得提早掌握因應。同時，攸關企業社會責任、公司治理、節能減碳的ESG也蔚為趨勢，影響公司的投資、融資貸款、公司形象至鉅，不能掉以輕心。

再者，受疫情及少子化的影響，各行各業缺工的問題越來越嚴重，透過產學合作吸引青年人投入，以及設計工作時間與地點的彈性，爭取中高齡族群投入職場，也是可以規劃的策略。

此外，兩岸交流有助於帶動觀光、住宿、餐飲及相關產業的動能，對擴大內需、提升景氣助益甚大。

本白皮書涵蓋十二個章節，探討的議題包括國際經濟整合與兩岸經貿、人口及勞動政策、數位與資訊產業、淨零轉型、流通、觀光、醫材長照、青年政策等。各個章節針對各個領域介紹產業發展概況、面臨問題、未來願景及發展策略，同時也提出相關的短期、中長期建言，供業界擬定策略及政府規劃政策的參考。

尤其是在政策建言上，我們敦促政府應更重視商業、服務業發展的重要性，因為服務業提供台灣六成多的GDP、六成左右的就業人口，也是青年人主要工作的領域，服務業能否加速升級轉型、克服目前的困境、掌握疫後的商機，將是台灣突破薪資水準停滯的關鍵，值得政府投入更多心力。當然，法規鬆綁、制度創新、兩岸交流等也攸關未來服務業的發展。寄望政府能更重視服務業，透過資源的投入、制度的創新、兩岸交流的強化等政策，為產業挹注更多的動能，為台灣產業的升級轉型、人民薪資水準的漲升，鋪下一條光明的坦途。

中華民國全國商業總會 理事長



謹誌

中華民國 112 年 3 月 31 日

目錄

序	1
壹、緒論	4
貳、國際及兩岸經貿整合	6
參、人口及勞動政策	10
肆、數位和資訊服務產業發展	14
伍、服務業淨零轉型	19
陸、臺灣綠能轉型	23
柒、推動流通事業政策	27
捌、觀光發展政策	30
玖、醫療器材產業	33
拾、健康促進與長照產業深耕	35
拾壹、青年政策	39
拾貳、結語	42

圖目錄

圖 3-1 臺灣歷年人數與死亡人數	10
圖 4-1 經濟部統計處之資料	14
圖 4-2 資訊服務業發展概況	15
圖 4-3 主要國家數位經濟表現的比較	15

壹、緒論

一、緣起

近兩、三年來，商業及服務業飽受新冠疫情的衝擊，整體產業表現低迷，慶幸的是，政府一連串的紓困措施、消費券的發放，使產業的發展能維持一定的格局。而隨著疫情的紓緩、管制的解封、國境的開放，我們期待服務業會有一番嶄新的氣象。

大體而言，服務業具有以下的特性，必須深入了解，才能對症下藥，使其破繭而出：

- 1.服務業基本上是以內需為主的行業，因此，政府的政策推動、法規的制定，對產業的發展影響甚大。若干政策制定、法規鬆綁有利於服務業發展的應加速推動，但若干政策過時，法規的制約應予以突破；
- 2.兩岸關係的冷熱攸關臺灣出口、整個觀光產業及其關聯產業的商機，進而影響臺灣服務業發展的榮枯。在不違反國家安全的前提下，儘速開放兩岸觀光、交流合作，必然有利於服務業的發展及整體景氣的熱絡；
- 3.人才、商業模式、規模的大小，影響服務業的發展，而服務業的規模大小，又受政府法規管制的影響，因此，法規的鬆綁、產業化有利服務業的發展，但鬆綁、產業化如無具體目標、KPI，似將曠日廢時、阻礙產業的發展。帶動超額儲蓄、保險資金投入，引進人才、精進商業模式，才能有效吸收專上畢業生的投入，改善臺灣薪水停滯的困境；
- 4.服務業的研發、創新關係著它的生產力，因此，科技如 AI、5G、自動化的投入都是背後的驅動力，這些投入都亟需政府租稅優惠、補助的支援。但服務業研發、創新不像製造業有研發部門、大量研究人力及雄厚的資本設備投資。反之，服務業比較偏向新商業模式的創新，如果政府有服務業的創新、商業模式補助及租稅優惠，必定對服務業的升級轉型有重大的提升作用；
- 5.隨著人口老化、少子化，服務業的缺工問題也為之凸顯，缺工問題攸關臺灣的人口政策、產業政策，因此，除了鼓勵生育、產學合作之外，產業結構的調整、商業自動化的補助、租稅優惠，是加速產業轉型的關鍵，也是政府責無旁貸的職責；
- 6.製造業、出口的下滑，導致整體經濟的下行，服務業的發展可以填補缺口、為景氣成長加溫。但設計政策、口號，營造報復性的消費，才能促成消費、景氣升溫，並解決臺灣產業 M 型化的困境。

有鑑於此，我們可得知服務業的發展，除了倚靠業界的努力之外，政府的政策推動、法規制定均攸關其前景、未來展望。因此，本會規劃〈服務業展望報告〉，釐劃服務業的願景、策略、面臨問題，以及亟待政府協助的建言，希望能為服務業的發展貢獻心力，也可以加速產業升級轉型，並為服務業的從業人員、青年人的未來帶新的希望。

二、章節安排

本〈服務業展望報告〉包括 12 個章節，除**第一章**緒論針對報告的緣起、期許及章節架構安排之外，**第二章**探討國際及兩岸經貿整合。因為國際整合攸關臺灣服務業的出口，而兩岸經貿、觀光也對臺灣服務業的商機有重大的影響。**第三章**分析人口及勞動政策。人口老化、少子化使得臺灣的缺工日益嚴重，以及勞動力供需失衡。因此，解決勞動力短缺及提高勞動力素質，才能維持臺灣經濟成長動能及服務業競爭力。**第四章**分析數位與資訊服務業產業的發展，分析主要包括兩個面向：一個是推動數位和資訊服務業的發展，另一個則是協助各個服務業數位化，以提高附加價值及競爭力。

第五章探討服務業淨零轉型。雖然服務業直接碳排比重不高，但因使用電力帶來的排碳（範疇二）及其他間接的碳排放（範疇三），仍不容輕忽。因此訂定合宜法規、創造經濟誘因、完善資訊建置、提升技術能量、建立商業模式，才能協助業者化危機為轉機。**第六章**則為綠能轉型的內容探討。主要涵蓋的範圍包括整體再生能源發展現況及未來展望，並釐劃目標，以及提出達成目標之建言。**第七章**涵蓋流通事業相關政策的討論。重點擺在流通事業面臨的挑戰，包括產品標示，以及流通業者與商品供應商之間的不公平競爭討論。

第八章針對觀光發展政策予以探討。隨著疫情的解封、國際的開放，寄望觀光業可以搭上復甦的列車。但欲提升觀光業的附加價值，跨域的結合、創新商業模式的設計相當重要。當然，缺工問題必須優先解決，尤其是長期中高階人才的培育更是重中之重。**第九章**探討標的為醫療器材產業。邁入高齡社會，醫療器材扮演著照護體系不可或缺的環節，對於臺灣醫療體系的健全與完善，發揮關鍵的作用。**第十章**則為健康促進與長照產業的深耕。隨著人口老化，健康促進與長照，邁向跨域整合及科技化，產業化的發展將是不可阻擋的趨勢。如此才能改善長照產業的形象、提升長照產業的附加價值，以及創造年輕人的高薪工作機會。**第十一章**則關心青年政策。降低青年失業率、創造青年高薪的工作機會，都是本章關心的重點。**最後一章**則為結語。總結本報告的分析以及各章節的重點建言。

我們希望政府對於前述建言能夠正視，並儘速尋求解決之道，使商業、服務業得以恢復榮景、再現風華，進而提升競爭力及薪資水準，才是社會之幸、國家之福。

貳、國際及兩岸經貿整合

一、前言

近年國際政經局勢丕變，新冠疫情（COVID-19）後各國更加重視全球供應鏈韌性，以及各國為推動疫情後經濟復甦，紛紛提出市場開放或獎勵投資措施，涵蓋運輸、金融（銀行、保險）、觀光、物流、能源服務、電子商務等，促使全球製造業與服務業積極展開對外布局，開啟新一波投資浪潮。

檢視國際間近年及2023年影響服務業發展之主要因素，包括：國際景氣衰退、主要國家貿易保護主義興起、COVID-19疫情與解封對服務業影響、國內外缺工議題，以及數位與綠色雙重轉型等。為擴大經濟合作，國際間與亞太區域多年推動經濟整合，已陸續出現重大進展。在多邊組織方面，世界貿易組織（WTO）推動會員間針對服務業國內規章的改革談判，已在2021年完成，將帶動WTO會員調整國內服務業法規政策，朝向更加開放、透明、具預測性等方向改革，以提供外國服務業者更好的投資與營運環境。

在區域層面，亞太區域巨型自由貿易協定（FTA）陸續生效上路，包括《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）、《跨太平洋全面進步夥伴協定》（CPTPP）等，將落實服務業自由化承諾，同時將接納新成員。此外，臺灣最重要的服務業市場中國大陸近年亦陸續放寬服務業貿易與投資限制。上述這些經濟整合與市場變化對臺灣服務業均將產生重大影響。

二、經濟整合現狀與臺灣服務業處境

（一）2023年國際經濟整合將持續深化

亞太巨型FTA如RCEP、CPTPP在2023年持續落實自由化承諾。其中，RCEP自2013年展開談判，2020年11月15日正式簽署，於2022年1月1日正式生效，至2023年已屆滿一年，相關成效漸顯。

RCEP共有15個成員（東協10國、中日韓澳紐），為現今全球最大自由貿易區，涵蓋人口約22億、GDP約26.2兆美元、出口金額約5.5兆美元，服務業貿易金額約400億美元。截至2023年2月底，RCEP會員均已完成批准程序¹。各會員將在十年內調降九成以上貨品關稅，整合原產地規則，並開放製造業與服務業投資，更將為新興或跨領域議題如跨境金融科技、數位金融、電子商務、競爭政策、政府採購等提供區域內統一的規範及更公平、透明的環境。RCEP生效將促使區域內貿易成本下降，提升產業價值鏈深度整合，進而促進疫情後經濟復甦。

CPTPP則自2018年12月生效後亦開放新會員申請加入，目前已有英國於2021年提出申請，兩岸亦分別在2022年9月提出申請案。英國加入CPTPP的談判進展順利，希望在2023年成為新會員。英國在「脫歐」（Brexit）後積極參與區域經濟整合，加入CPTPP將有助其工業產品與金融、教育等服務業進入亞太市場。

¹事實上緬甸曾於2021年9月遞交批准書，但因軍政府關係而不被部分RCEP成員（如紐西蘭、菲律賓等）所接受，僅獲中國承認，因此至今緬甸僅與中國互相適用RCEP下承諾事項。

（二）美國推動《印太經濟架構》（IPEF）及與臺灣展開「臺美 21 世紀貿易倡議」諮商

美國雖未參與任何亞太區域整合機制或貿易談判，但總統拜登（Joe Biden）在 2022 年先後公布印太戰略及宣布推動《印太經濟架構》（IPEF）倡議，目前 14 個成員已進入談判階段，預計在 2023 年美國擔任 APEC 輪值主席時，宣布 IPEF 談判成績。在已公布的 IPEF 內容中，服務業規章是美國推動 IPEF 的目標之一，以調和各國服務業規章，促成服務業市場法規整合。

臺美在「貿易暨投資架構協定」（TIFA）及「臺美經濟繁榮伙伴對話」（EPPD）與「臺美科技貿易暨投資合作架構」（TTIC）的架構下，則於 2022 年開啟「臺美 21 世紀貿易倡議」諮商。該倡議包含 11 項議題，涵蓋貿易便捷化、良好法規作業、數位貿易等，部分內容甚至超越 WTO 及 CPTPP 規範。由於諮商進展順利，可望在 2023 年上半年先完成早期收穫的談判，其中服務業國內規章即是雙方未來合作的重點。

（三）中國服務業市場自由化與競爭局勢等

中國大陸為全球最重要的服務業市場之一，近年服務業快速發展，根據《中國服務貿易行業發展研究報告（2020）》，「十三五」時期中國服務業快速發展，預測到 2025 年中國服務業增加值占 GDP 增加值比重將達 60%。中國大陸持續推動服務業自由化與服務貿易創新發展，服務貿易陸續寫下新頁，已躍升全球第二大服務外包承接國及第二大雲服務市場，尤其疫情後線上購物、直播帶貨等新消費模式強勢成長，快遞服務業、資訊傳輸、軟體和資通訊服務業等成長速度更創下新高。

中國大陸近年自主性地放寬外人直接投資（FDI）限制與放寬服務業管制，並積極參與經濟整合，包括參加 RCEP 及提出加入 CPTPP 申請。疫情後中國因實施嚴格的封控措施拖累服務業成長，因此在 2023 年 1 月 8 日全境正式解封後，將積極推動觀光旅遊、旅館餐飲、影視娛樂、運輸零售等服務產業復甦，其龐大服務業市場引起全球服務業者的關注。

在 2020 年新冠疫情爆發前，中國大陸穩居臺灣服務業出口的最重要市場。為協助業者拓展大陸銀行、保險、醫療等服務業市場，2010 年兩岸完成《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）談判，將銀行、保險、醫療等服務業納入「早期收穫」，為業者打開大陸服務業市場。其後，兩岸進行服務貿易與貨品貿易協定的談判，於 2013 年 6 月簽署《海峽兩岸服務貿易協議》（以下簡稱《兩岸服貿協議》），然未在立法院完成審查，迄今仍未批准生效。

此外，自 2009 年臺灣開放陸客來臺觀光，至 2015 年大陸團客和自由行來臺人數超過 400 萬人次，帶動觀光相關產業快速成長，然其後觀光人數驟減，2022 年 10 月我國界解封後力圖振興觀光產業，但因兩岸政治情勢以致仍無法迎回大陸觀光客。此外，疫情後兩岸直航航班銳減，何時恢復疫情前每周最高 590 次航班直飛大陸逾 60 個航點的盛況，恐也遙遙無期。

（四）其他影響服務業發展的國際議題

當前國際議題舉凡環境、勞動、企業社會責任（ESG）、供應鏈移動等均影響一國的服務業發展。勞動議題如彈性工作、勞工培訓、勞工權益、強迫勞動議題等，ESG 涵蓋議題包括環境面、社會面及治理面等，對服務業影響巨大。而自 2018 年以來全球快速形成的供應鏈移動熱潮，亦帶動服務業追隨製造業跨境移動或重組，將創造或帶動新的服務業商機與模式。

三、產業發展願景、策略及面臨問題

(一) 願景

1. 積極參與區域整合、排除貿易、投資障礙，以強化服務業出口及國際化。
2. 培植服務業成為臺灣未來經濟成長動能新引擎。

(二) 策略

1. 自主性推動服務業貿易及投資之體制檢視

為推動服務業貿易及投資，以了解臺灣發展服務業的機會與挑戰，包括面臨之發展瓶頸等，應參考國際經濟整合趨勢與內涵，以提出符合業者所需的服務業發展政策及振興措施、法規鬆綁、紓解勞動力缺口等政策。另應依據相關貿易協定的內容，檢視 / 盤點臺灣服務業在新時代下的體質、發展條件與優劣勢，及分析幾個重要次級服務業。

2. 持續推動臺灣申請加入 CPTPP 案

臺灣於 2021 年 9 月提出加入 CPTPP 申請案，雖然 CPTPP 成員尚未做出接受臺灣申請案之決議，但政府應持續爭取 CPTPP 成員支持臺灣，並可展開先期接觸與諮商。同時，政府應擴大對國內服務業展開相關宣導，以協助業者掌握市場開放先機，爭取 CPTPP 服務業商機。

3. 加速進行「臺美 21 世紀貿易倡議」諮商

政府應加速「臺美 21 世紀貿易倡議」諮商，盡快完成有關服務業國內規章調和章節的談判與落實。該倡議包含 11 項議題，截至 3 月，已完成貿易便捷化、良好法規作業、服務業國內規章、中小企業合作章節。由於諮商進展順利，可望在 2023 年上半年先完成早期收穫的談判，其中服務業國內規章是雙方未來合作的重點，將有利臺灣業者拓展美國服務業市場。

(三) 障礙

臺灣參與經濟整合因政治問題而困難重重，但當前國際社會對臺灣支持日增，我應持續爭取 CPTPP 會員盡快支持。

另因疫情影響，近年已鮮少陸客和陸生來臺，再加上兩岸航班和航點驟減，小三通亦功能不彰，限制兩岸人員往來。這些爭議應在兩岸逐漸恢復善意下，思考逐步解決的方案。

四、政策建言

(一) 短期

1. 持續推動 CPTPP 成員支持臺灣加入 CPTPP 申請案

今(2023)年 CPTPP 輪值主席國紐西蘭希望推動新會員申請案「解凍」，臺灣應全力爭取各方成員支持我申請案列入議程，以便能早日開啟談判。

2. 加速進行「臺美 21 世紀貿易倡議」諮商及協助業者拓展美國市場

政府應推動臺美談判儘早達協議，並在上半年完成宣布「早期收穫」成果，以展開協助業者布局美國市場的計畫。

3. 推動與中國大陸逐步恢復交流及協助業者拓展中國大陸服務業市場(含推動陸客來臺觀光)

中國大陸解除邊界管制後，服務業市場需求爆發，政府應推動兩岸逐步恢復交流，以拓展中國服務業市場。

4. 強化新南向政策下服務業拓展計畫及協助業者拓展新南向國家服務業市場

新南向政策實施7年迄今已漸收成效，政府應進一步研擬拓展服務業計畫，以進軍新南向國家市場。

(二) 中長期

1. 強化業者體質與競爭力，協助業者因應未來服務業自由化之衝擊

國際區域整合加速，各國服務業日益開放，為配合臺灣加入經濟整合如 CPTPP，亦須開放市場及調整相關政策與規章，政府應協助業者強化體質以因應自由化衝擊。

2. 參考國際潮流與經濟整合有關服務業自由化與法規調整的內涵，規劃臺灣中長期（五年期）關鍵服務業發展白皮書與路徑圖

因應國際間服務業規則、標準等調整趨勢（如數位經濟），政府應篩選外向型服務業及規劃關鍵服務業發展白皮書與路徑圖，包括金融、數位服務、智慧物流（含冷鏈等）、觀光、新能源等。

3. 針對主要服務業市場（中國、美國、新南向國家），研擬國家別服務業拓展計畫

中、美、東協、印度等為臺灣重要服務業出口市場，政府應依據各國市場特性與商機，研擬國家別拓展計畫。

參、人口及勞動政策

一、前言

近年因美中貿易戰、新冠肺炎疫情（COVID-19）影響，全球產業供應鏈產生急遽變化，加速臺商回流及外商投資，疫情後全球景氣回溫，促使勞動力需求大增，讓臺灣勞動市場缺工問題再度浮上檯面，臺灣的缺工、缺才問題，成為未來臺灣經濟成長的重要制約。面臨當前總體經濟環境惡化、服務業轉型與少子化問題，政府必須下定決心改善，方能避免人才不斷流失，並吸引國際人才到臺灣。

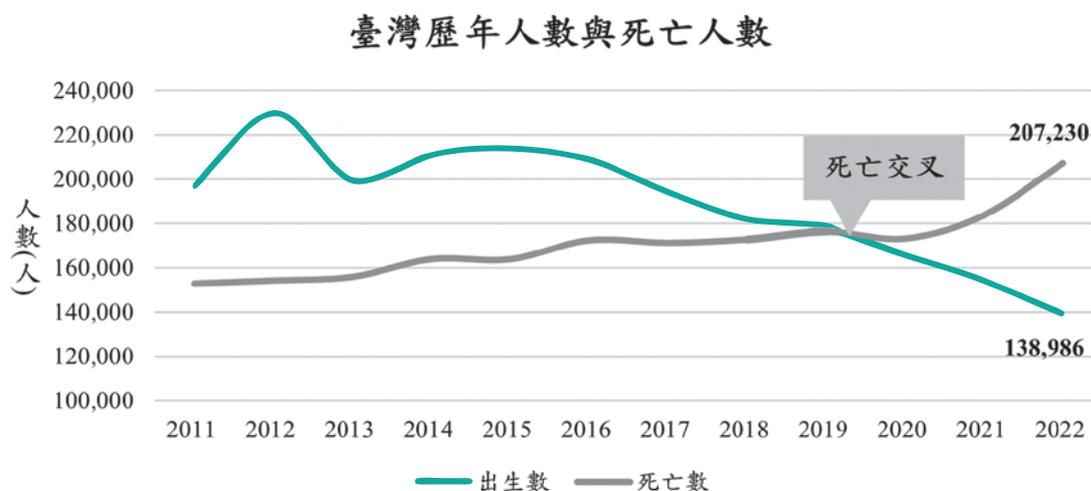
少子化、高齡化、高學歷化及民眾就業意願改變，致缺工問題日益嚴峻。勞動力供需嚴重失衡是目前臺灣社會的進行式，根據國家發展委員會推估2025年臺灣進入超高齡社會、2028年15至64歲工作年齡人口占總人口的比率開始低於三分之二，對社會經濟發展有利的人口紅利將在2028年消失或更早，而人口的減少對勞力密集服務產業（如代工、旅館、餐飲、長照等）將產生重大的衝擊。

新冠疫情自2020年爆發已逾3年，期間各產業配合政府政策實施各項防疫及分流政策，已使各產業受到不同程度之衝擊，尤以服務產業更甚，如旅行、旅館及餐飲，間接促成外送產業興起。而在2022年中後，疫情逐漸回穩之際，勞動力的就業傾向卻逐漸改變，原本旅遊產業勞動力無法回流，造成產業嚴重缺工、勞動力供需失衡的嚴重問題。如何解決勞動力的短缺及素質提升問題，以維持臺灣經濟成長動能、國家競爭力，儼然已是目前政府當務之急。

二、產業發展現況

（一）人口數

依據國家發展委員會資料顯示，1960年出生人數42萬2,319人，至2022年全年新生兒數僅13萬8,986人，新生兒人數達史上新低，扶老比亦自4.77提升至24.97，為史上最高；臺灣於2020年1月總人口數達到最高峰23,60萬4,265人，出現「死亡交叉」，人口總數旋即轉為負成長（見圖3-1）。



製圖：本會。

資料來源：內政部統計月報。

圖3-1 臺灣歷年人數與死亡人數

（二）婚姻狀況

依據行政院主計總處統計，臺灣 15 歲以上未婚男女人數各為 347 萬及 288 萬，意即約有 59 萬左右的男性人口可能透過外籍配偶方式，走向婚姻。

（三）服務業 GDP 及就業人口

服務業比重隨著經濟發展而不斷上升是公認的趨勢，服務業附加價值對 GDP 的占比與 GDP 成長趨勢長期應同方向上升，其間服務業的範疇與規模變動也代表著不同經濟發展階段的意義，例如當前新數位經濟時代，各種跨境、跨域的數位服務產業正革命性地應運而生。

臺灣製造業的 GDP 占比從 2000 年的 19.8%，大幅升高至 2021 年 35.76%；相反地，服務業占比卻從 71.44% 一路下降至 58.24%。尤有甚者，服務業就業人口比重還越來越高於製造業，顯見服務業相對於製造業的生產力落差一直擴大。

（四）職缺概況

同樣根據行政院主計總處「111 年事業人力僱用狀況調查（職位空缺概況）報告統計表」統計，111 年 8 月底工業及服務業職缺數平均為 2.73，而住宿及餐飲業卻達到 4.10，顯示產業嚴重缺工事實。

（五）產業缺工現況

104 人力銀行 2023 年 2 月 6 日公布最新統計，目前國內有 5.2 萬家企業同時徵才，創下歷年新高，共釋出 98.8 萬個工作機會，也創下年後開工的同期新高。

其中，五大徵才產業包括住宿餐飲業釋出 19.3 萬個工作數，排名第一，主要受惠疫情解封後的產業復甦，相關企業積極回補人力；第二為電子資訊／軟體／半導體業，有 16.4 萬個職缺；其他職缺數排名第三至第五名的產業分別是批發／零售 14.9 萬個、製造業 12.1 萬個、建築不動產 7.8 萬個。

根據 1111 人力銀行資料庫統計，農曆年後開工的前一天（1 月 29 日），履歷開啟數衝上歷年新高，有 157 萬筆履歷被打開，對比去年同期的 149 萬筆，成長 5.3%；過去幾年受到疫情影響，深怕轉職踩雷，求職者對轉職的態度相對保守，認為「一動不如一靜」，但隨著疫情解封，經濟活動逐漸回復正常步調、加上各產業年終獎金公布，比較效應下，求職者的轉職意願與信心度都明顯提高。

此外依據經濟部《2022 商業服務業年鑑》數據顯示，去（2021）年服務業產值突破 12 兆，服務業就業人口為 685.3 萬人，占就業人數約 59.9%，然而服務業基層勞動力，長期處於嚴重缺工狀態，亟待政府協助解決，如：飯店業的打掃、房務，或廚房裡的洗碗、清潔，流通業的理貨人員，貨運業的司機、捆工等。

三、產業發展願景、策略及面臨問題

（一）願景 —— 提升勞動力之「量」與「質」

少子化儼然已成為國安問題，人口的減少將影響國家經濟之發展，人口數量的提升為重中之重。

而臺灣自疫情期間建立之各項美譽應善加利用，吸引外國人才來臺，甚或鼓勵相關移民、留學公司積極招攬人才或學生來臺就業及就讀，產業擁有充足之勞動力，才能支撐國家經濟發展。

(二) 策略

為了達成前述的願景，在策略上，我們可以規劃方向，例如：

1. 吸引外籍人士來臺就學、就職並落地生根

臺灣產業人才之需求可藉由吸引外籍學生進入充實，藉由臺灣教育之薰陶，可以更快融入臺灣文化，亦可符合臺灣的產業需求；且因國內男女比例不同，間接影響婚姻率及生育率，多元文化婚姻以為常事，鼓勵根留臺灣，並孕育下一代。

2. 開放服務業雇用外籍移工

隨著 COVID-19 的疫情改變了商業模式，教育制度改變了青年人的就業價值觀，許多產業的基層工作內容已漸無人願意進入，開放移工可充實產業缺乏之人力，亦可留下培養之技術性人才。

針對整體服務相關產業人口與勞動力政策，產業期待政府考量服務業進用外籍勞動力，有幾大原因，包括降低勞動成本、促進產業升級、滿足需求多樣性，強化國際競爭力等。

(三) 面臨問題

1. 勞動基準法（簡稱勞基法）給予服務業彈性不足

勞基法的前身為工廠法，其適用對象屬有連續工作性質之產業，如製造業，勞基法第35條規定，勞工繼續工作4小時，至少應有30分鐘之休息。該條旨在避免長時間連續勞動，俾使勞工得以適當休息。惟服務業勞動模式各有不同，如門市銷售人員主要服務強度較強的時間多集中於下班時間後，或如旅遊淡旺季亦影響房務人員工作強度與時間。

2. 服務業勞動力不足

政府重視工業、高科技產業等重點產業發展，好「薪」情吸引青年多數就讀相關科系或促使其他產業勞工轉職投入；疫情影響部分服務產業造成無薪假、歇業、倒閉情形，使勞工投入零工產業以求生計；且嚴重的社會人口高齡化與少子化，將使產業勞動力人口來源面臨短缺。

3. 人口政策的配套不足與束縛

高物價、房價等因素使未婚青年對婚姻未能存有期待，在無法購屋組成家庭之前提下，青年延後結婚及生育愈發嚴重，婚育率亦岌岌可危。已婚育之家庭，也因為高額養育費用而難以「增產」。而現今社會已有許多本國人士與外籍配偶婚育產生之「新臺灣之子」，皆為國家未來之棟樑，但目前外籍配偶辦理入境臺灣之面談機制過於冗長，為其阻礙。

四、建言

(一) 勞基法增訂服務業專章

服務業產業特性與規模經濟的製造業不同，勞動模式的彈性及強度亦不同於製造業，故服務業應制定更符合服務業工作者的勞動條件，以維護權益。提升退休再就業的勞動權益，鼓勵退休者再投入市場，以彌補市場需求之人力。

(二) 放寬政策，提升服務業勞動力

1. 開放服務業引進外籍移工，補充勞動人口：因外籍移工為穩定性勞力，有助於產業持續經營，同時解決國內勞力短缺的問題。初期可規劃開放部份需大量勞動力之服務產業引進，如資源回收業、旅宿業，後期可再循序漸進要求企業勞動力組成之比例（如本勞年輕人＋外籍移工＋本勞二度就業＋身心障礙者）。

2. **積極吸引並留用外籍學生在臺就學及就業：**外籍學生留學期間，華語能力有一定程度，並了解臺灣在地文化，攻讀項目亦屬臺灣發展產業，其「素質」已使聘僱雇主減少溝通障礙以及培訓時間。
3. **導入保險資金、精進商業模式：**如長照產業可導入保險基金，擴大產業規模、精進商業模式，提升服務業產業形象，可創造更多元、更高階的就業機會，並吸引青年人投入。

(三) 修訂相關政策以提升人口數量

1. **設立青年住宅：**提供就業青年充沛住宅予申請入住，以免費、延長租約或升級房型方式鼓勵青年生育，間接鼓勵婚育政策。
2. **提供婚育補助：**鼓勵國人婚育，提升相關補助金額，並充足住宅區或產業聚落區之托嬰(育)設施，免除雙薪家庭育嬰困擾。
3. **簡化外籍配偶辦理入境流程：**簡化相關面談機制，減少時間與金錢之消耗，使國人可盡快完成結婚流程，邁入下個人生階段。
4. **落實移民政策：**依法落實執行港澳人士移民台灣的申請。

肆、數位和資訊服務產業發展

一、前言

我們正處於數位科技快速變遷，產業環境變動日益劇烈的時代，此一時代的特性包括：企業預期客戶的參與、人與人／人與企業各種關係是實時的、選擇是多元的、供給是隨需的、變化是持續的，而新興數位科技的崛起將有可能實現這一切。鑑此，定位未來企業的發展方向並尋求合適的方法進行變革，成功進行數位化轉型，將挑戰轉化為商機，以用戶為中心商業經營，市場的雲端運算、數據分析、數位體驗，已成為了商業與科技策略不可或缺的基本要素。

在嶄新科技上，區塊鏈、認知科技、虛擬實境，元宇宙則崛起成為近年破壞式創新的關鍵驅動力。爰此，數位和資訊服務產業扮演國家重要基礎建設角色。相關產業面臨國際競爭積極數位轉型，均仰賴數位和資訊服務業協助。再者，產業資訊化高度需求下，資安事件卻頻傳，臺灣是國際駭客熱門目標之一，資訊服務業者相對的壓力倍增，但對此產業社會的重視度相對不足，因此，協助產業資訊化過程中資安問題的處理，法規的與時俱進，已不容延緩。

二、產業發展現況

經濟部統計處 2022 年 4 月發布了產業經濟統計（見圖 4-1），臺灣電腦及資訊服務業受惠 5G、高效能運算、物聯網、雲端資料處理，加上資安意識逐年抬頭，帶動整體市場規模、營業額成長，統計去年電腦及資訊服務業營業額衝上 4,534 億元、年增 5.7%，創下歷史新高。

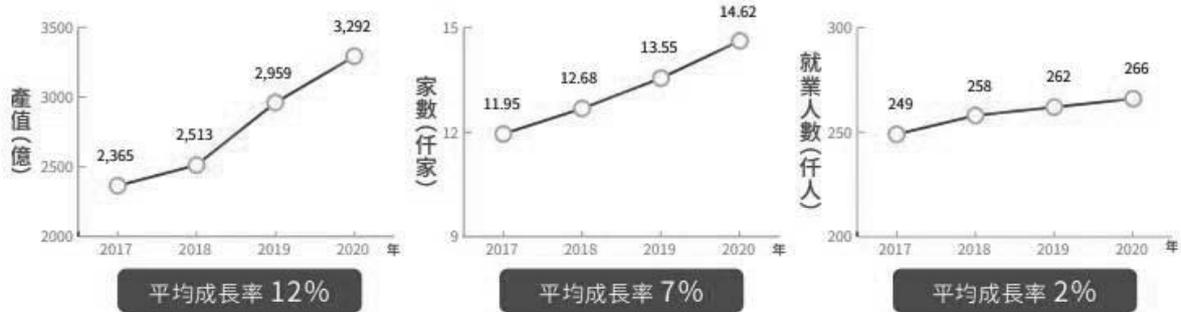
統計處指出，電腦及資訊服務業受僱員工人數，也因網站應用程式開發需求逐年成長，繼 2018 年突破 10 萬人次後，去年（2022）再增至 11.9 萬人、年增 3%，薪資水準也優於產業平均，去年每人每月經常性薪資為 6.9 萬元、年增 3.5%，優於整體服務業的 4.5 萬元。



圖 4-1 經濟部統計處之資料

這兩年資訊服務業者表現亮眼，主要成長來自於兩方面，首先是新冠疫情帶動了遠距上班、視訊會議等新工作模式，連帶著，企業雲端應用相關需求快速增溫。另一方面，中美貿易戰促使美國品牌廠去中國化，衍生轉單效應，臺灣的製造業因此得利。不少製造業廠商都是資服業者的客戶，資服業者自然也是受害者。但隨著疫情的逐漸結束，廠商必須研發出新的成長引擎，最近兩個月有關 ChatGPT 的被熱烈關注和討論，企業應該思考將 AI 納入整個公司的發展藍圖之中，讓產品 AI 化（智慧化）一定是未來的趨勢之一。

另外根據資策會 MIC 的資料，臺灣資訊服務業的概況如圖 4-2 所示。



資料來源：資策會 MIC 2020、2021 資訊軟體服務業暨產業年鑑。

圖 4-2 資訊服務業發展概況

在圖 4-3 中，可看出臺灣數位產業的 GDP 占比高於美國和韓國，但偏軟體的數位服務卻只占數位產業的 16.6%，遠低於美國的 91.5%，可見臺灣數位產業偏重硬體的數位製造，這是未來規劃軟體商業及數位服務所需要加強的。

數位經濟主導產業發展

○ 未來全球 GDP 成長有
7成 來自數位經濟發展

○ 2025 年全球 GDP 的
40% 會來自數位經濟

主要國家數位經濟表現

	臺灣	美國	韓國
數位產業 (數位製造業、 數位服務業) 佔 GDP 比重	19.2%	10.6%	10.6%
數位服務 佔數位產業 比重	16.6%	91.5%	33.1%

資料來源：前行政院郭耀煌政務委員，軟協理監事座談簡報，2021.1.20。

圖 4-3 主要國家數位經濟表現的比較

近年來，5G 通訊、高效能運算、物聯網及雲端資料處理等新興科技運用擴增，與此同時，疫情推升遠距商機，進而帶動資安防護及網路架構等相關軟硬體需求成長。國發會 2030 整體人力推估報告中也指出，各行各業數位轉型需求方殷，未來對於與科技發展相互補的高階技術人力需求漸趨急迫，使專業人員需求明顯擴張，到了 2030 年，專業人員占整體人力的比率將提升至 13.6%。因此，對於數位與資訊專業人力的培訓和待遇的提升，都亟待優先處理。

三、資安產業現況

(一) 以資安與國防角度，視覺影像是最為關鍵但卻最容易忽視的一環，有資安缺漏且使用率普及的家用監控鏡頭，已是目前的重大隱憂

資安產業，整合了軟體業與硬體業，是從數位儲存（科技業）到數據傳輸（通信業），從晶片設計（半導體）到終端產品（電子業）的全盤考量，任何環節的疏漏都會導致資安出現漏洞。資安的領域涵蓋民生消費金融、科技研發機密、到國防保密安全等一切生活應用。而關鍵基礎設施，一向是戰爭一觸即發前，駭客零時差攻擊的首要目標，涵蓋能源、水資源、通訊傳播、交通、銀行與金融、緊急救援與醫院、中央與地方政府機關及高科技園區八大領域。臺灣是國際駭客熱門目標之一，國營事業涉及基礎建設，更成為最大箭靶。

根據香港消委會調查發現市面有售的家用監控鏡頭包括「小米 Mi」、「imou」、「TP-Link」、「BotsLab」、「eufy」、「SpotCam」、「EZVIZ」、「reolink」及「D-Link」的樣本均出現不同的網路安全問題，當中最嚴重是「reolink」，其手機內應用程式即使已登出帳戶或登入另一個帳戶後，仍可看到已登出帳戶所連接的監控鏡頭拍攝所得的實時動態影像，裝置存在網路安全漏洞。

其中「imou」、「TP-Link」、「EZVIZ」及「D-Link」採用即時傳輸協定（Real-time Transport Protocol）來進行實時動態影像串流，未把影片數據進行加密，駭客可由中間人攻擊（man in the middle attack）輕易窺探內容。

(二) 在內部管控問題上，資安嚴重疏失常為平時便未遵循應有資安的紀律，若資訊主管並未設置系統防護相關機制，與要求部屬落實資安自律行為，此等問題將層出不窮

故宮十萬件文物高階圖檔遭複製外流，在故宮已非第一次。早在十多年前故宮敲響資安警鐘後，故宮至今沒做任何改善與應變的 SOP，連資安人員的培訓、提高危機意識都付諸闕如。多年來多次宣稱要轉型「新故宮」、「數位故宮」，卻連最基本的資安都做不到，值得政府正視。

(三) 國軍雖有封閉網絡，也須申報註冊手機並下載 APP 鎖定相機，但內部通訊軟體不易使用，加上軍士兵個人手機仍為使用一般民營電信，其文字資訊與語音通訊對外交流仍舊頻繁，機敏資訊容易外洩

國軍今年初爆發最大共諜疑案！檢方掌握空軍一名退役的劉姓前上校，日前到中國經商時疑似被吸收，返臺後祕密聯繫 6 名校級軍官刺探機密、蒐集情資。國防部表示，經長期監控、蒐證後，已通報國安單位共同偵辦，調查過程已妥採安全損害管控措施，目前全案已進入司法程序，據了解，劉姓上校遭中國的情治單位吸收，且對岸利用空殼公司來支付其報酬，並發展組織尋找同夥。上述敏感資安問題也值得關切。

四、產業發展願景、策略及面臨問題

(一) 願景

建立數位強國、促進數位平權、加速數位轉型、強化資安防護、推動兆元服務。

(二) 策略

就上述產業願景而言，重要的是第五點的兆元數位服務，要達到此願景建議有下列幾點策略：

1. 擴大國發基金挹注有潛力數位服務企業，扶植穩健成長，媒合相關投資基金與機構。

- 2.輔導並鼓勵數位服務業者強化體質，申請國內股票市場上市或上櫃，使資訊服務業上市櫃家數及市值倍增。
- 3.推動運用雲端服務，使採購國內數位服務占數位產業（含硬體）的金額比重倍增，至少達50%。
- 4.爭取國際大型活動在臺舉辦，展現數位服務能量。
- 5.整合各資訊專業產業（例如IoT、AI、Cloud、資安等），組成聯盟，以爭取國內外大的訂單。
- 6.經建計畫應擴大數位建設預算，支持產業及國家發展。

（三）面臨問題

欲有效達成前述建立數位強國、促進數位平權、加速數位轉型、強化資安防護、兆元數位服務等願景，我們認為數位與資訊服務業仍面臨資安、軟體採購兩大問題亟待克服。

1.資安問題面

（1）資安防護採國外服務為主

- A. 因價格調整而導致廠商成本上揚，導致系統整合商常將資安防護列為低規格的選配而非高規格的標配。
- B. 因國外原廠升級或授權問題，常使服務中止，迫使政府承包商或民間企業常將資安放在最後一個考量的環節。

（2）協議規範難整合

- A. 國內資安廠商與硬體製造商少與國際最高安全驗證標準機構密切配合與驗證，因驗證費用及成本考量，鮮少有客戶懂得資安領域的重要性，頻發的資安事件發生也令上下游廠商相互持續推卸責任。
- B. 世界各國資安防護標準不一，使外銷導向的臺灣軟硬體廠商只因目標市場做少許的資安驗證，故難以整合規範。

（3）資安缺乏紀律性

- A. 客戶常因成本而忽視硬體製造商時未做產品的資安防護預留設計，以及軟體服務商常因客戶講究便利性，省略權限與資料保護的機制，而後遭受攻擊造成財產損失。
- B. 少有限制性系統操作及缺乏主動式資安防護的雲端環境，以及未與時俱進的法律規範、未能造就每一位系統操作人員的資安養成素質，並讓國內資安產業服務量難以擴大提升。

2. 軟體採購面臨問題

就法規面而言，相對於其他國家，臺灣的電腦及資訊服務業面臨國產軟體產品與服務價值嚴重被低估、扭曲，資訊服務業廠商規模偏小（營收超過百億只有一家），政府部門在資訊（數位）預算比起先進國家及北歐等國家偏低，且其中的軟體與服務比例更低，主因是政府採購法對於變化快速的數位與軟體工程案的採購未能與時俱進，導致有許多不盡理想之處。例如政府的預算分成經常門和資本門，公家機關時常利用資本門來買軟體，有時就必須附加在硬體系統裡面，導致資訊軟體的價值就無法彰顯，未來政府的預算分類應該更加彈性，讓資訊服務的採購更加合理和方便。

五、建言

本次建言係透過「國家資訊安全專頻專網雲端資源管理平臺」起頭的第三次新十大建設。除了協助國內服務升級，並響應政府領軍號召整合國內廠商共同研發新世代產品，讓優異的產品服務進入國際市場，創造更高的經濟產值。主要建言如下：

（一）推動第五代行動寬頻通訊（5G）專用頻段國家資訊安全聯網及核心網路管理平臺建置計畫

為落實臺灣數位發展政策，響應打造數位國家、智慧島嶼願景，及強化國家資訊安全韌性，防止機密資料遭受竊取、外流。除提供民間安全的國家數位網絡，並更加提升國軍數位作戰能力，落實中央各機關資訊安全聯網升級。

（二）參考國際政府採購案，制定本土軟體採購法

對於軟體採購如果臺灣廠商有類似產品以臺灣的優先，然後對於採購的驗收制定與硬體採購不同的程序，畢竟軟體的驗收不同於例如建築物的驗收。推動運用雲端服務，使採購國內數位服務占數位產業（含硬體）的金額比重倍增，至少達50%

美國有「購買美國貨法案」（Buy American Act；BAA）：BAA 要求美國政府購買國內產品或含有大量國內成分的產品，除非適用例外情況。此要求也適用於軟體採購。其他國家也都有類似的法律。此外，美國也有《小型企業法》（The Small Business Act）聯邦法律，旨在促進小企業的利益並確保他們有公平的機會競爭政府合同。

（三）擴大數位建設預算，推動共享經濟，並提供數位券，協助微型、中小企業建置交易服務等綠色數位服務；

臺灣人才濟濟，天然資源短缺，不太需要實體資源，而需要更多的腦力，尤其現在數位轉型、ESG、人工智慧的發展都是軟體產業發展的好時機，建議政府提供實際補助，必可加速臺灣商業服務產業數位化的發展。

建議擴大國發基金挹注有潛力數位服務企業，扶植穩健成長，媒合相關投資基金與機構。輔導並鼓勵數位服務業者強化體質，申請國內股票市場上市或上櫃，使資訊服務業上市櫃家數及市值倍增。同時，爭取國際大型活動在臺舉辦，展現數位服務能量。此外，亦可考慮提供數位券，以小額資金鼓勵中小企業進行綠色、數位轉型的諮詢服務，進而加速中小企業的數位與綠色轉型。

伍、服務業淨零轉型

一、前言

氣候可視為全球生態所必要且必須共享的資源，由於目前氣候變遷所引發之影響已經相當顯著，未來更將導致生態、社會與經濟的重大傷害，嚴重威脅全球自然環境及人類社會文明，全球氣候議題無疑已被認為是當今面臨的最大挑戰之一。每一個國家、企業、個人都有責任關注並減緩全球氣候變化，並調整適應快速變化的地球環境。面對未來已無可避免的「新」氣候狀態，必須發展及應用新思維、新策略、新技術才能緩解。

臺灣服務業去年（2022）產值已破 12 兆，就業人口占六成，隨者政府部門的立法加速與進出口增收碳稅等措施，商業及服務業的經營者，無疑也將迎來新一輪的挑戰，本會針對此議題，研究現況及未來可能發展的趨勢，提出建言，希望能讓服務業及政府注意商業服務業的發展及提供指引。

二、國際趨勢

（一）英國

英國政府在 2021 年 4 月 20 日，制定新的法律目標：到 2035 年將排放量與 1990 年的水平相比減少 78%。在 2050 年之前實現零碳排放。跨政府的淨零策略也在 COP26 之前發布。主要管理策略包括：¹

1. 加速環保技術的發展
2. 提升商業與工業效率
3. 改善住家
4. 加速轉型至低碳交通
5. 提供潔淨、智慧、靈活的電力
6. 增進自然資源的優點與價值
7. 政府帶頭促進潔淨成長

（二）德國

德國於 2015 年 3 月向歐盟提交「預期國家決定貢獻」，然而德國本身已訂有較歐盟嚴格的國家減碳目標，2030 年較 1990 年水準減少 55%。另 2016 年 11 月，發布「2050 氣候行動計畫」，規劃德國達到在 2050 年減少溫室氣體排放 80~95% 的目標。2020 年 7 月 3 日，通過煤炭終止法，在合法安全、經濟合理以及社會平衡的狀況下，於 2038 年前終止德國的燃煤發電，並以高效燃氣電廠，做為實現溫室氣體碳中和過程的能源²。此外，並積極建立綠色金融體系，包括：雙事業體模式，促進產業發展；運用政策貸款補貼、支持綠色產業；公民補償機制；以及溢價變動型 FIP（Sliding Feed-in Premium）制度。

¹謝雯凱，英國潔淨成長策略—依部門別盤點出 50 項既有與新增的重點政策。

²BMUB. Climate Action Plan 2050. Principles and Goals of the German Government's Climate Policy; Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety (BMUB): Rosstock, Germany, 2016.

(三) 日本

2015年國家自定預期貢獻(IDNC)，2030年度的溫室氣體排放要較2013年度減量26%；2016年《地球溫暖化對策計畫》，到2050年的溫室氣體排放要大幅減量80%。2018年《第五次能源基本計畫》，實現脫碳化的方針，並敘明再生能源的目標是「經濟自立和脫碳化的主力電源」。於2019年6月11日核定「基於巴黎協定做為成長戰略的長期戰略」，提出在本世紀後半儘早實現溫室氣體「實質零排放」，首先致力於2050年減少溫室氣體排放80%之目標，並以推動創新、推動綠色金融、脫碳社會的國際推廣與合作為三大支柱，加速因應地球暖化。

(四) 臺灣

臺灣於2015年6月通過「溫室氣體減量及管理法」(行政院環境保護署，2015)，規定2050年臺灣溫室氣體排放總量要低於2005年排放總量的一半，成為臺灣溫室氣體減量目標。2017年2月行政院核定「國家因應氣候變遷行動綱領」(行政院，2017)，明確擘劃臺灣推動溫室氣體減緩及氣候變遷調適政策總方針。政府並於2022年3月公布「臺灣2050淨零排放路徑及策略」(國家發展委員會，2022年)，內容涵蓋臺灣至2050年淨零之軌跡與行動路徑，以「能源轉型」、「產業轉型」、「生活轉型」、「社會轉型」等四大轉型，及「科技研發」、「氣候法制」兩大治理基礎，輔以「十二項關鍵戰略」，就重要領域制定行動計畫。

三、產業現況及面臨問題

本會現有各公會及所轄各地區會員公會會員大多偏向中小企業及服務業，大部分企業規模都偏中小因應各項氣候變遷議題的各項要求，如淨零排放、ESG、節能減碳，循環經濟及氣候變遷法令等各項指標術語接踵而來，業者對正確資訊的取得及應變能力都相對弱勢，即使部分企業透過委外進行碳管理(如：碳盤查、碳足跡、減碳技術／措施)，但效果難料。且完成後仍需持續推動碳管理，又產生另一成本負擔，裹足不前導致事倍功半。因此，建立中小企業及服務業淨零減碳正確觀念是當前主要任務。

四、產業發展策略

(一) 建立氣候行動伙伴關係，建構綠色脫碳供應鏈

積極與利益相關客戶合作，按照相關國際標準(ISO14064-1、ISO50001等) 進行生產，在採購標準和決策中導入綠色供應鏈績效管理系統，推動綠色供應鏈的轉型升級。

(二) 推廣數位轉化技術，優化系統決策功能

進行系統性的碳盤查，利用物聯網(IoT)、網絡物理系統(CPS) 和數字孿生等數位科技，評析減碳技術，提供最佳能源管理策略。

(三) 發展節能儲能創能技術，增進能源使用效能

發展節能設備及廢氣回收／廢熱回用創能技術；提升綠能使用比例，減少原材料的碳足跡；精進生物質剩餘資源(廢棄物) 循環再生、處理技術及管理措施。

（四）強化永續生產與消費理念，實現低碳循環經濟

建立企業「低碳清潔生產」發展政策，完善「生產者延伸責任準則」，強調永續生產和消費與循環經濟理念，俾使資源效率最大化和環境影響最小化。

（五）建立氣候金融與相關科技機制

氣候金融與相關科技資訊依循「量測、報告與確證（MRV）」作業程序，建立開放、透明的公民參與機制，定期檢討減量目標與執行成效，以利外部監督、行政究責。

五、建言

（一）訂定時宜法規

1. 檢討現階段推動循環經濟發展時發現之不合宜法規，及無法落實的制度，強化源頭產源公司及廢棄物處理機構流程管理。建立循環資材及廢棄物品質（原物料）認證及驗證制度。
2. 建立綠色原料、程序、產品與「碳排放」第三方認證相關法規制度。碳捕捉與封存推動緩慢，政府須加強推動、宣導，並訂定獎勵措施鼓勵業界盤點自身製程碳排。

（二）創造經濟誘因

1. 政府授權本會發行簡易版的碳盤查標章；協助服務業及早建立穩定及健全的碳管理制度，做好未來接軌國際的準備。
2. 提高循環資材及產品之附加價值（如副產品），提升政府機關綠色採購比率，強化民眾綠色消費環境保護意識。政府可針對綠色工程評定等級並核發國家認證之綠色工程標章。
3. 碳交易需透過低碳紅利以彌補過高的減碳成本（如租稅抵減、低利綠色融資），協助開拓與保留更多額度的減碳權證來源和項目，如：再生能源的綠電憑證（REC）、碳權憑證，讓企業更樂於進行減碳。

（三）完善資訊建置

1. 建構並發展完整的循環再生相關資訊平臺，扶植並發展循環再利用中間處理／資訊平臺產業，辦理相關產業與從事人員教育宣導，提升管理量能。
2. 建構綠色工程成本及環境效益（減碳量）相關評估準則與計算參數之資料庫平臺，以達成綠色工程與減碳效益有效鏈結。
3. 加強「碳中和」之環境教育與宣導。加速推動循環經濟減碳與碳權方法學等相關資訊建置，提高循環經濟減碳效益與加速達成淨零排放目標。

（四）提升技術能量

1. 通用資料環境建立／引入新穎技術人才／設計自動化及智慧化／採購管理系統／全生命週期無紙化作業／專案管理資訊系統／整合式專案交付。
2. 精進生物質剩餘資源（廢棄物）循環再生、處理技術及管理措施，並建置生物質廢棄物能資源化之綠色供應鏈體系，建立整合式廢棄物再利用評估模型，提高商業化可行性。
3. 在綠色工程設計過程中，要更注重環保、節能等要素，提升建築的環保性能，優選環保建築材料，提升能源流、物質流、智能化製程、負碳及固碳等技術。

(五) 建立商業模式

- 1.由政府協助產業公會或本會，協助指標企業主導推動及試行具潛力之綠色工程和管理措施，建立綠色工程典範及示範案例，並以此推動商業化模式及合作機制。
- 2.以顧客需求導向創建服務／整合跨部門合作／培育資訊人才與能力／全面數位化管理；建議商總定期提出，並與相關政府部門針對既有的問題反映執行困難建立溝通管道，以加速改善。

陸、臺灣綠能轉型

一、前言

2022年11月於埃及夏姆錫克(Sharm El Sheikh)舉辦之「聯合國氣候變化綱要公約」第27次締約方會議，為氣候正義立下里程碑，並產出「夏姆錫克執行計畫」(Sharm El-Sheikh Implementation Plan)揭櫫「巴黎協定」之正式實施。該會議決議重點主要以：(一)能源系統轉型急迫性，提高潔淨能源(如再生、低碳能源)占比；(二)提升國家自定貢獻(Nationally Determined Contributions; NDCs)，提交與更新2050年長期低碳發展策略；(三)加速低碳技術研發、布建與擴散。臺灣係以出口為導向之國家，企業如何將氣候變遷議題化危機為轉機，以維持於全球供應鏈之競爭力，有其必要性與重要性。

行政院國家發展委員會依循國際淨零排放趨勢，於2022年3月底公布「淨零排放轉型路徑」，奠定將以「能源轉型」、「產業轉型」、「生活轉型」、「社會轉型」等四大轉型策略，及「科技研發」、「氣候法制」兩大治理基礎，推動臺灣淨零轉型，與「聯合國氣候變化綱要公約」第27次締約方會議決議方向不謀而合。嗣於，2022年12月28日發布「臺灣2050淨零排放路徑及策略」揭櫫臺灣淨零轉型之2030年階段目標，並說明12項關鍵戰略的具體行動與措施。依據「臺灣2050淨零排放路徑及策略」所載，NDC強化關鍵作為之一「整體再生能源」，裝置容量自2020年9.6GW大幅增至2030年45.46～46.12GW(離岸風電13.1GW、太陽光電31GW)。

二、產業發展現況及面臨問題

經濟部能源局111年12月12日新聞稿「政府偕同民間量能全力推動再生能源達成再生能源各年發電占比目標」所載，太陽光電部分統計截至11月累計裝置容量為9.25GW，預計111年底累積可達10.2GW以上。後續政府將繼續與民間攜手合作，多元推動國內再生能源開發工作(如：2025年達成太陽光電20GW、離岸風電5.6GW，並開發具潛力之地熱量能，透過法規鬆綁及費率支持民間投入等)，於2025年將再生能源占比提高至15%，後續再透過擴大太陽光電設置量至31GW、臺電公司推動生質能500MW及離岸風電提前至9月份併網等精進措施，規劃於2026年10月起達成再生能源發電占比20%目標。

本會現有各公會及所轄各區域會員公會會員多為中小企業或服務業(包含能源服務業)，因應氣候變遷與淨零排放時，具體反應於綠色電力之需求與供給：

(一) 需求端

從需求端而言，雖依現行電力市場體制，可透過購買再生能源憑證、綠色電力或設置再生能源發電設備，以取得綠色電力。依經濟部能源局之能源統計數據顯示，臺灣110年電力總發電量2,909億度，再生能源占6%，其中經認定為再生能源發電設備又占該6%之58.5%。換言之，可於市場流通買賣之綠色電力，至多僅有102億度，顯示綠色電力供給尚不足滿足企業因應淨零排放之需求。

(二) 供給端

從供給端而言，依國發會與能源局資料顯示，2025年太陽光電政策規劃目標與2022年10.25GW，整體市場發展現況離政策目標尚有9.8GW差距；如以2030年政策規劃目標，則差距大幅擴大至20.8GW。市場現況與政策規劃之差距，即可為未來市場規模之基礎，整體估算每1MW可帶來相關能源服務業之就業人口25人，9.8GW可帶來24.5萬人，20.8GW可帶來52萬人；市場規模可達新臺幣1兆400億。

整體而言，能源服務業面臨之問題，主要在於建置之再生能源發電設備尚無法滿足市場因應淨零排放之需求，而供給部分則涉及政策規劃實現程度，而政策規劃之實現則尚須相關行政程序與法規調適，方能如期如質完成。

三、願景及策略

(一) 願景

1. 建置再生能源發電設備以滿足市場的淨零排放需求；
2. 透過政策規劃、法規調整以強化再生能源的充沛供給。

(二) 策略

1. 需求面：加速建置再生能源發電設備以滿足業界需求；
2. 供給面：落實政策規劃與法規調適，以強化再生能源的供給。

四、產業發展策略

(一) 開發適宜設置空間

1. 行政院農業委員會前劃設「嚴重地層下陷地區內不利農業經營得設置綠能設施之農業用地範圍」，惟目前已停止劃設。爰建議農委會廣續盤點生產力偏低、長年無農耕使用之農地，並予以排除生態疑慮區域，以容許使用方式，予以劃設專區。
2. 依據農委會農糧署統計資料所示，全國長期休閒地計有52,391.31公頃。此等休閒地建議結合地方創生與青農返鄉計畫，由再生能源設置者向地主予以承租，並免費提供場域予青農耕作，建立營農型專區，並降低國庫休耕補助支出。

(二) 行政程序聯合服務與標準化

1. 再生能源發電設備設置相關行政程序甚為繁雜且不同機關（地方主管機關、內政部營建署、經濟部能源局）或審查項目、標準亦未能一致，建議明定各審查項目與應行檢附文件，盤點各行政程序相同審查項目，避免重複審查；同一行政程序與審查項目，建議建立行政程序審查標準指引，俾利設置者遵循。
2. 再生能源設置涉及不同法令規定與行政程序（地方主管機關同意、電業籌設、施工許可、土地管制、特定區位、出流管制等），建議宜建立聯合審查機制，以避免審查矛盾並提升行政效能。
3. 再生能源設置屬高投資產業，且時程因素與政策規畫目標之達成，具密切關聯性。惟現行諸多行政程序審查未明定有審查期間，致相同程序縱於同一行政機關同一設置者，卻有審查期間差異甚大之情形，致設置者難以估計整體建置時程與內部報酬率（Internal Rate of Return；IRR）。建議如特定區位許可申請明定審查期間，俾利設置者評估設置期程。

(三) 法規穩定度與務實性

1. 再生能源設置涉及眾多法規，其中涉及技術事項（如「用戶用電設備裝置規則」），惟相關法規修正頻仍，致規劃時所適用之法規，於建置中或設置後，又因法令變更，致設置者難以反映。建議相關修法宜明定適足之過渡期間。

2. 再生能源電能躉購費率與再生能源設置 IRR 息息相關，惟每年度再生能源電能躉購費率之公告均係於次一年度初方公告，然不論係設置者尚於電業籌設前置作業或已於審查程序中，均難以完成評估財務性可行性，建議相關公告時程應於每年度 11 月上旬公告。
3. 再生能源之設置從土地取得之前至籌備至相關行政程序乃至併聯試運轉，至少耗費一至三年，故再生能源電能躉購費率不宜僅單從單一成本項目即逕予調降，宜考量時間成本，建立躉購費率之穩定機制。

(四) 共同升壓站

1. 再生能源電能躉購費率就太陽光電適用費率，以預期成本下降為由，將年度費率區分為上、下二期，且上高後低。然於併聯輸配電業特高壓供電線路額外費率則又以預期升壓站總饋線容量設置躉購費率，未考量併網容量通常是分期併聯或共用容量由輸配電業分配。爰建議於總收益相同下，依使用率反映額外費率，提供前期使用率較低時，70% 最低收入保障，減輕設置者還款壓力。
2. 依「臺灣電力股份有限公司太陽光電發電業設置共同升壓站容量分配規定及作業程序」第 6 點規定：「共用容量以設置者於電業籌設許可階段承諾共同升壓站建置容量及承諾完工期限為依據，本公司就輸配線路剩餘容量於電業籌設許可審查提供共用容量建議。」實務業已發生多起設置者於電業籌設審查程序中，因饋線遭設置共同升壓站占滿且共用容量亦已完成分配之情形。然設置者並無從知悉共同升壓站設置於何時繳交保證金？何時可申請共用？且電業籌設業已於審查程序中，爰建議應優先分配予籌設審查程序中或已完成複審意見回復之案場。
3. 其次，第 9 點規定：「共同升壓站倘未能依本作業程序第六點承諾完工期限內完成共同升壓站設置並加入系統，所收取之保證金或保證品不予退還。」共同升壓站涉及設備商交貨、路由申請或有民眾訴求致無法如期完工，然就此等非可歸責於設置者之情事，卻仍須將自行投資設置之升壓站，由輸配電業分配容量且如未如期完工完全沒收保證金，似有未妥，建議宜修正為以逾期天數之方式，採比例或每日定額沒入保證金，而非全額沒收。

(五) 綠色電力商品流通化與證券化

1. 目前再生能源憑證市場採用電證合一，致需求憑證之中小企業或服務業難以取得足量再生能源憑證，亦無法預先進行採購簽約。再生能源業者生產之綠色電力亦難以透過憑證於市場移轉，不利綠色電力之流通，爰建議採行電證分離。
2. 鑒於中小企業與服務業淨零排放與購買綠色電力之需求，綠電市場機制不能僅是買賣雙方，宜更完善市場機制之透明度與參與度，鼓勵更多角色與機制參與度到市場，例如完善的售電業發展，及落實更多的自發自用、分散式電力的 Prosumer（電力生產暨消費者），能夠在市場上找到合理商業模式和更多經濟誘因。又綠色電力與碳權、碳費等機制之聯繫機制之法制亦應強化。

五、建言

(一) 再生能源發電設備與儲能設備設置用地納入國土規劃，盤點適宜開發設置空間：

在建置上，結合農業部門相關政策，由再生能源業者承租土地，並提供原農漁民或青農予耕作或養殖，建立宜農之營農型模式。（經濟部能源局、行政院農業委員會）

(二) 建立再生能源發電設備行政程序審查標準指引與聯合審查機制：

此機制的建立，有利設置者遵循依制標準，以避免審查矛盾並提升行政效能。（經濟部能源局、行政院農業委員會、內政部營建署）

(三) 就生產力偏低、長年無農耕使用之農地，予以排除生態疑慮區域，以容許使用方式，予以劃設專區：

室外型漁電共生遮蔽率宜予適度調整，室內型相應適度調減，以達光電設置、水鳥棲地與魚塭地景共榮共生。(行政院農業委員會)

(四) 行政審查(容許使用或興辦)宜明定審查期間：

屬袋地之設置場址須通行臨近農地或農路宜予以放寬。(行政院農業委員會)

(五) 躉購費率宜於每年度 11 月確認公告，並建立躉購費率之穩定機制：

費率適用寬限期之計算，應中斷行政程序審查之期間，不予計入。(經濟部能源局、行政院農業委員會)

(六) 躉購費率宜考量共同升壓站之併網容量屬分期設置，爰建議特高壓供電線路額外費率宜採先高後低機制：

併網範圍熱區，宜建立共同升壓站饋線機制，避免共用者先行占用致審查程序中之設置者無饋線可用；共同升壓站如未如期完工，保證金沒入機制應以逾期天數為基準採日比例或定額而非全額。(經濟部能源局、臺灣電力股份有限公司)

(七) 再生能源憑證改採電證分離，以利流通：

建立完善市場機制，以提升透明度與參與度，釐清再生能源憑證與碳權、碳費等機制之聯繫機制。(經濟部能源局、經濟部標準檢驗局、行政院環境保護署)

柒、推動流通事業政策

一、前言

公平交易委員會（以下簡稱公平會）對流通事業之規範說明第2條名詞定義，流通事業，指量販店、便利商店、超級市場、百貨公司、購物中心、消費合作社、藥妝店或其他以實體店舖銷售綜合商品之事業。在流通事業中，最接近消費者端的就是零售商，是介於批發商與消費者之間的角色，是銷售商品或服務給消費者，供個人或家庭使用的企業。而零售業中又以綜合商品零售業所占比例最高。綜合商品零售業根據行政院主計總處的行業定義，係指「從事以非特定專賣形式多種系列商品之零售店」，主要包含連鎖超商、百貨公司、其他綜合商品零售業。而其他綜合商品零售業又包括了消費合作社、超級市場、雜貨店及零售式量販店。綜合商品零售業中又以連鎖超商、百貨公司、超級市場與零售式量販店為主要經營型態¹。

臺灣經濟結構中，中小企業占比偏高，其中尤以食品批發、流通產業的中小企業數量相對較高。另一方面，近期臺灣經濟受國際經濟情勢影響，以及出口不甚樂觀的情況下，食品流通產業業者亦面臨許多挑戰，如衛生福利部公告訂定「小包裝食品免一部標示規定」之標準，較他國規定更為嚴格以及流通業者與商品供應商發生交易時，如遭遇不公平競爭時，保護檢舉者方式不夠明確。

短期建議國內食品之包裝上對於食品標示部分，全部為部分標示，其餘部分以電子顯示，或以「QR CODE」方式揭露，如此可確保民眾消費權益外，供應商可以節省成本支出，達到雙贏局面。中長期建議《公平會對於流通事業之規範說明》新增「吹哨者保護條款」以符合供應商之實際需要。

二、產業發展現況

（一）「食品標示現況」

1. 以日本為例，使用 QR CODE 顯示商品資訊及動態價格等為未來趨勢。

日本百貨公司伊藤洋華堂（イトーヨーカ堂）銷售的蔬果標牌或電子傳單上都附有產品資訊 QR CODE，消費者只需以手機掃描，就能得知當批蔬果資訊，甚至栽種的農夫姓名都能一目瞭然，讓消費者更放心也提升購買率。國內如全聯、全家等，都會為即期商品貼上標籤，打折出售。然而貼標籤仍須仰賴人力完成，而將不同種類的即期生鮮食品，一視同仁地打出「7折」、「8折」優惠，無法最大化效益。日本總合研究所針對麵包、豆腐、牛奶等賞味期限短的商品，提出動態定價解決方案（SDPS）。此方案能夠針對超市現有庫存量 and 商品保存期限，以及每日的進貨量，算出最適合的商品售價，超市端要做的，就是將店員在同一批上架的商品貼相同標籤，依照不同的進貨日期，架上可能有 A、B、C 等多批標籤，但所有折扣後的價格，都直接在動態標價牌上顯示並持續滾動式更新。不只是價格範圍比人工貼標牌更細膩，價格也能清楚顯示，不需要消費者自己拿起手機計算打折後的價格。

綜上所述，使用 QR CODE 除可以完整顯示商品資訊外，亦可以讓零售商減少損失以及使商品避免浪費，而能更有效率地應用，故建議以日本為例，使用 QR CODE 顯示商品資訊及動態價格等均為未來的趨勢。

¹數位經濟發展下流通事業交易行為與競爭法規之研究 公平交易委員會 中華民國 110 年 12 月 研究報告第 17 頁。

2. 臺灣衛生福利部公告訂定「小包裝食品免一部標示規定」，相較於日本食品表示基準規定更為嚴格。

衛福部於民國110年9月1日以衛授食字第1101301942號公告訂定，即「市售食品之容器或外包裝之最大表面積不足20平方公分者」得免部分標示，惟臺灣食品安全衛生管理法（下稱：食安法）第22條第1項規定強制記載事項多達10項²，且預見將來會越來越多，然日本國平成27年閣府令第10號「食品表示基準」，第3條第3項規定：「可展示面積約30平方公分以下的容器、包裝」得免部分標示。業者如引進日本食品中，基本包裝單位表面積小於30平方公分者，在日本國內，可免部分標示，然在引進臺灣後，必須依據食安法第22條規定予以完整記載，實在是為難供應商。

（二）「流通業者與商品供應商間不公平競爭現況」

1. 當流通業者以其優勢市場地位，與商品供應商發生交易關係之衝突事件，容易引發不公平競爭行為：

- (1) 上架費：進入零售通路供應商於供貨前，須支付一筆費用，或者因為供應商節省成本，必須支付流通業者費用，以彌補其增加之成本。
- (2) 其他附加費：因流通業者具有市場力，供應商為能銷售產品，不得不支付此一費用。
- (3) 在供應商有提供檢驗報告情況下，通路商另要求不合理之檢測，並要求供應商負擔檢測費用。
- (4) 在供應商有提供檢驗報告情況下，通路商另要求不合理之檢測，並要求供應商負擔檢測費用。

2. 以供應商而言對於上開態樣有下列之負面評價：

- (1) 收取上架費品目繁多，對供應商造成經營壓力。
- (2) 排除供應商效果。
- (3) 製造商或供應商削價求售，減少投資與創新，不利長期競爭。
- (4) 惡化銷售市場競爭：壓低採購價格，減弱其他通路商之競爭力。

3. 以韓國法規為例，有關流通業者與商品供應商發生交易時，如有不公平競爭時，提供保護檢舉者方式。

- (1) 韓國公平法第4章「制約不當共同行為」(RESTRICTIONS ON UNFAIR COLLABORATIVE ACTS RESTRAINTS)。其中第19條第9款規定：其他不屬第1至第8款以外之行為，但實際上於商業交易區域中，藉由其他業者(包括已完成行為之業者)以干預形式或限制業務行為或內容之限制競爭。
- (2) 韓國公平法第22-2條，公平會不得向其他機關，包括其他競爭主管部門提交必須保密的任何證據。若韓國公平會事先獲得檢舉人同意，或有必要啟動或進行有關的訴訟與調查則為例外，但仍受各法令限制有所不同。
- (3) 韓國公平會對檢舉人的身份的保密作為可採取下列做法：

²食品及食品原料之容器或外包裝，應以中文及通用符號，明顯標示下列事項：一、品名。二、內容物名稱；其為二種以上混合物時，應依其含量多寡由高至低分別標示之。三、淨重、容量或數量。四、食品添加物名稱；混合二種以上食品添加物，以功能命名者，應分別標明添加物名稱。五、製造廠商或國內負責廠商名稱、電話號碼及地址。國內通過農產品生產驗證者，應標示可追溯之來源；有中央農業主管機關公告之生產系統者，應標示生產系統。六、原產地(國)。七、有效日期。八、營養標示。九、含基因改造食品原料。十、其他經中央主管機關公告之事項。

- A. 於承辦 (或經辦) 人的報告對於檢舉人必須使用別名。
- B. 含有檢舉人的身份資料部分，應移除或者改編。
- C. 韓國公平會進行每次進行審議所須報告時，應依規定處理並單獨編寫檢舉人個人資料。
- D. 應防止檢舉人身份因媒體的報導而披露。

準此，建議公平會對流通事業之規範提出新增吹哨者保護條款，以改善上開負面評價。

三、願景／策略／面臨問題

(一) 願景：推動流通事業的公平競爭，減少不合理規範，降低流通事業成本

(二) 策略

1. 「推動食品免一部標示」

為因應2050年淨零排放，歐盟試行碳盤查並促進中小企業數位化，使消費者能便捷溯源及降低業者成本；故推動「食品包裝免一部標示」。供應商進口食品時，面對國外眾多食品包裝，依目前食安法第22條規定，供應商必須支出食品內容物、添加物等翻譯及印刷成本，且逐一在商品上記載，然食品包裝標示的數十種成分、化學名稱，一般民眾根本看不懂，除加重供應商負擔外，從消費習慣上更會有質疑「標示有用嗎？」。鑑此，國內包裝食品標示以QR CODE掃描來取得資訊，才能發揮真正功能。

2. 「推動公平會對於流通事業之規範說明之修正」

為打造公平競爭環境，鼓勵執行相關人員及業者檢舉不法行為，推動吹哨者保護條款：

- (1) 增列第九條第(七)款：流通事業對檢舉前六款任一事由或第十條之檢舉人(包含供應商及專櫃廠商)施以下架、終止合約、要求法規未規定之檢測費用或其他類似之不當行為。
- (2) 增列第十三條：主管機關或其他機關對於檢舉人之姓名、年齡、住址、文書、圖畫、消息、相貌、身分資料或其他足資辨別檢舉人之物品，應予保密或以別名方式去除識別性；如有洩密情事，應依〈刑法〉或其他法律處罰或懲處。

四、建言

主要建言如下：

(一) 短期

建議「國內包裝食品免一部分標示」：所有國內食品之包裝上對於食品標示部分，建議全部為部分標示，其餘部分以電子顯示，或以「QR Code」方式揭露，如此可確保民眾消費權益外，業者可以節省成本支出，達到雙贏局面。

(二) 中長期

新增「吹哨者保護條款」：為求臺灣產業競爭力之提升，以及建設良好流通事業環境，依據較為周延之《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》為藍本，提出對流通事業之規範說明新增「吹哨者保護條款」亦增列第九條第(七)款及增列第十三條，以期達到拋磚引玉之效，並符合供應商之實際需要。

捌、觀光發展政策

一、前言

觀光產業涵蓋著食、衣、住、行與育、樂，已成為各國最具社會經濟指標性的產業。觀光活動呈現日趨多元的豐富面相，不僅在「量」上有可觀的成長，在「質」的方面亦不斷地醞釀新風貌。觀光產業的發展必須搭配先天的特質與後天的規劃、建設與軟體的服務，才能開發出獨具當地特色的觀光資源。必須是不斷的創新、進步，才能擁有國際競爭力。拜運輸科技與媒體、網路的快速發展所賜，國際間觀光旅遊活動日趨熱絡且成長迅速，世界各國無不處心積慮地加強觀光資源開發及行銷宣傳，期吸引更多的國際觀光客。

二、產業發展現況

疫情過後，全球觀光產業及觀光活動的發展正處於漸露曙光，即將蓬勃發展的嶄新階段。以觀光旅館為例，2022年10月13日國境解封迄今，經營成長曲線有逐漸上升的趨勢，主要發展情形說明如下：

（一）觀光旅館業近年來發展情形

依據交通部觀光局統計2022年總營業收入為45,725,453,122元，與2021年總營業收入33,878,284,015元相較，成長35%。

（二）觀光產業來臺觀光客人數成長情形

根據觀光局統計：臺灣2019年來臺旅客人數為1186萬4,105人次，2020年來臺旅客人數為137萬7,861人次，較2019年減少10,48萬6,244人次，衰退88%。2021年來臺旅客人數為14萬479人次，較2020年減少123萬7,382人次，再衰退12%。2022年來臺旅客人數為89萬5,962人次，較2021年增加75萬5,483人次，成長538%。

可見觀光產業將走向蓬勃發展的階段，主因是邊境解封，疫苗施打普及，疫情轉趨和緩，全球與國內經濟逐漸復甦，帶動產業經營動能提升所致。

三、產業發展願景、策略及面臨問題

（一）願景

1. 搭上國境解封、經濟復甦列車，強化關聯產業的鏈結；
2. 創新商業模式，爭取商機及永續經營。

（二）策略

為達前述願景所期，在策略上，擬規劃的方向為「行銷」與「改變」。

1. 行銷：應結合臺灣生物的多樣化及相關產業以增加可能的另類商機

（1）臺灣以農立國

觀光旅館公會所屬會員雖以國際商務客為主，然觀光仍是最主要商機，因此，結合臺灣

的觀光農業，使於商務之餘，加入農業觀光，成為所擬旅遊地區之首選，其周邊產業的帶動，適足以爭取國外觀光客的消費之機，從而產生更多的商機。

(2) 臺灣鳥種的特殊

以臺灣藍鵲、黑嘴端鳳頭燕鷗為例，一則為國鳥，一則為世界認證之稀有鳥種，臺灣更是世界聞名的賞鳥國家，以賞鳥為主題，拓展世界各國賞鳥人士來臺觀光消費之意願。

(3) 臺灣民間信仰的宗教特殊性必具有一定的吸引力

臺灣每年的「進香」、「繞境」之宗教特殊活動，聲名遠播，舉凡大甲媽繞境、白沙屯媽祖進香，甚至於鹽水蜂炮…在在都是世界聞名，若能結合宗教活動的特殊性或習俗「Camino de Santiago」——西班牙朝聖之路模式，促成臺灣的媽祖之路，使其演變成一重點式的觀光商機，應能提昇臺灣的另類觀光產業。

(4) 醫療觀光之推展

臺灣的醫療水準足以推動醫療觀光，雖相較於韓國、日本起步較晚，但以健檢伴隨觀光可以是政府協助推展的政策之一。

(5) 爭取退休族群之長、中、短期在臺停留

退休長者擁有的是時間與剛剛好的精力再加上理想的口袋。因此，設計一個不同於以往走馬看花的短期之旅，改為一個月、二個月、三個月甚至於更久的臺灣深度慢活旅行方案，應屬可行。尤其臺灣的春、秋有著最適人居住的氣候，臺灣的友善、沒有年齡歧視的軟實力，必將能使退休族群在臺灣宜然自得。

2. 改變：跳脫傳統思維，求新求變

(1) 改變經營模式：善用 AI 與機器人等科技

傳統的經營模式與員工作業方法，因世界潮流所趨，漸漸的在改變中。傳統以人的經驗做次年經營方向與規模的判斷，恐需改以善用 AI 與機器人等科技，使行銷方向更為精準。同時，減少人力困境，促使服務品質更精進。此一改變，對於企業的永續經營與競爭力是不可逆轉的趨勢。

(2) 改變人力需求的樣態

疫情期間服務業人才的流失最是嚴重，而今曙光乍現，卻不見年輕人回流，服務業已然不是最吸引年輕人的行業，在求才不得的情況下，勢必改變既有的態樣，尋求二度就業或中高齡者投入觀光產業，恐將是不得不然的選擇。

(3) 超高齡和銀髮人口的商機不容小覷

隨著世界人口平均年齡的逐年攀升，退休人數的激增，渠等可自由支配的時間和消費能力，可預期的是，觀光產業的商機所向，將被推進另一個新的浪潮，因此產業經營重心的改變與調整，勢為未來必然之考量。

(三) 復甦前所面臨之困境

疫情過後，復甦之前，各行各業發生了同樣的問題——缺工與成本的提升。

1. 缺工嚴重

疫情肆虐、外籍移工短缺、人口老化、少子化，再加上旅館業人才嚴重流失，原本從事旅館服務業的員工，轉業情況嚴重，以至於旅館業的缺工問題最為嚴重，誠如晶華酒店潘思亮董事長所言：人力問題是動搖國本的問題，必須正視。

2. 成本高漲

隨著全球疫情、俄烏戰爭，產業缺工，原物料飆漲，加上電費與基本工資調漲等問題，成本節節上升。若轉嫁消費者，將減少國內消費意願，若不漲價則影響產業利潤與競爭力，在在都是困境。

四、建言

人力問題，不可改變的是人口老化與少子化的困境，但政府若有意願調整政策，並非全然無解，爰此，觀光旅館商業同業公會提出下述建議供參考：

(一) 短期

1. 提供企業的自動化、淨零排放、綠色轉型等獎勵與補助

政府應鼓勵機器人之購置、自動化設備之改善，此舉一則以擴大內需、投資；二則以加速產業的升級與轉型。

2. 提供更多二度就業人力的彈性條件

隨著年輕人投入服務業的減少，開放中高年齡族群的投入乃可行的替代方案，但在時間與職務提供更多彈性，搭配政府的獎勵，方足以提高中高齡族群與二度就業之意願。

3. 加速開放外籍移工，改變限制及名額

外籍移工為穩定性勞力，其加入必有助於企業人力緩解，從而改變本地勞工就業型態與提升。

(二) 中期

1. 加強產學合作

透過產學合作，一方面加強公司引進學術界的想法、科技，有助公司升級轉型，另一方面也可以網羅若干長期人力資源。例如：繼續辦理「產學攜手合作僑生專班」招生，又如積極宣導「大專校院僑生港澳學生及外國學生畢業後申請在臺實習作業要點」，協助僑外生「畢業」後留臺實習。或修正「就業服務法第50條」及「雇主聘僱外國人許可及管理辦法第54條第2項」之規定，將打工時數由20小時延長至32小時。此舉除有利於僑外生之工作技能，熟悉產業，更有助於人力困境之緩解。

2. 開放外籍勞動移民

開放外籍移工有工作權、移民權，可以鼓勵更多外籍移工選擇臺灣為其就業首選，從而改善臺灣人口降低之憂。

(三) 長期

人才乃國之基礎，唯有厚植未來人力資源方是永續之本，除上述中期計畫的產學合作方式外，應求更長遠的人才培植計畫。政府對於「半導體學院」之肯定，似可複製此一方案，由本會領導，促成「商業學院」之成立，以培育中、高階商業人才，尤以觀光人才之培育更是值得期待。

玖、醫療器材產業

一、前言

近年來，臺灣老年人口比率不斷上升，2018年占總人口比率已超過14%，進入「高齡社會」，同時根據國發會的預估，在2025年時會超過20%，邁入「超高齡社會」。

從醫學的觀點是醫療照顧、營養良好因而延長壽命，但是從社會學的角度來說是一個非常嚴肅的老年照護問題。臺灣的醫學發達是世界公認的，而且完善的健保制度是平均壽命增長的重要因素。然而，由於就醫人口的急速成長，導致醫師超額看診疲於奔命，疲於奔命更無法對醫藥本職以外，可以分身關注醫療照護的部分。因此，醫療器材產業扮演著照護的重要且不可或缺的環節，對於臺灣醫療體系的健全與完善發揮著關鍵的作用。

二、產業現況說明

臺灣醫療器材零售業目前面臨許多挑戰與困境。醫療器材銷售體系非常混亂，其中一個重要的問題是未取得醫療器材商執照的雜貨店及各種店鋪，無照販賣醫療器材。這種現象損害了合法的醫療器材零售業者的權益事小，但是對需求醫療器材的消費者的健康和 safety 造成更大潛在風險。

另一個困境是市場競爭激烈。隨著健康意識的提高和醫療科技的進步，越來越多的消費者需要各種高品質、高科技的醫療器材，這也使得市場競爭越來越激烈。在這種情況下，醫療器材零售業者需要不斷提高產品質量、降低成本，並提供更好的服務來贏得客戶。

此外，政策不穩定也是一個困境。政府對於醫療器材零售業的監管力道不斷加強，新的政策和規定也不斷出來。然而，這些政策和規定經常變化，使得醫療器材零售業者難以預測市場走向和制定長期發展策略。

最後，人才短缺也是一個困境。醫療器材零售業需要具有相關技能和知識的專業人士，例如醫療器材銷售人員和技術支持人員等。然而，由於缺乏人才，業者往往需要花費更多的時間和資源來培訓和招募員工。

三、產業發展願景、策略及面臨問題

（一）願景

1. 敦促政府加強對醫療器材產業的扶持與引導，藉由加強產學合作，提升技術研發能力，進而鼓勵企業投入新產品研發與創新，提升整體產業競爭力。
2. 敦促政府訂定更嚴格的管理標準，確保醫療器材產品的安全性與品質，避免不合格產品流入市場，維護民眾的健康與權益。

（二）面臨問題

1. 醫療器材產業是一個具有高度技術、專業與價值的重要產業。然而，由於政府部門的忽視未能積極扶持，對於醫療器材業者的努力與重要性也沒有充分的運用。特別是在新冠肺炎疫情期間，政府應該利用醫療器材業者的專業與專長，但事實上，在口罩、快篩試劑的分配中，很多未取得醫療器材商執照的超商業者卻無照販賣，顯然是政策上的重大錯誤。

- 2.政府應該從新冠肺炎的防疫過程中，體會到全國醫療院所周邊有數千家的醫療器材門市，從業人員都能全心投入服務工作，如果政府能積極輔導給予導入電腦連線系統，對於口罩、快篩試劑及分擔縣市政府的長照與輔具核銷能更方便與迅速。
- 3.醫療器材產業也面臨著多項挑戰與問題，例如：人力資源缺口、國際市場競爭、科技轉移與產業生態系統的建立等，必須採取適當的策略加以因應。為了促進醫療器材產業的發展，必須在政策、經費、法規等方面持續作出努力，創造更好的發展環境，讓這個重要產業能夠發揮更大的作用，造福國人。
- 4.醫療器材商在銷售部分為供應商經過流通業者，但是因為流通商具有銷售優勢對於供應商強勢收取上架費、節慶贊助費、廣告印刷分攤費、甚至首次進貨不計價等手段、名目不勝枚舉。
- 5.醫療院所特別是集團機構，對於供應商的議價、招標、交貨、保固維修，單方面強制規定，表面上是商業行為，但卻是不公平的交易，對於供應商是一種沈重的經營負擔。

四、建言與結語：

(一) 建言

- 1.整頓流通商的不合理要求：對於流通商的單方面收費及進貨要求，應該透過公平交易會進行全面性整頓。
- 2.醫療機構的採購應公平公正：呼籲經濟部及衛生福利部應該邀集大型集團醫療機構對於採購相關事務，顯現公開公平公正的作法。
- 3.輔導各地醫療器材門市，扮演醫療體系的助手角色：敦請衛生福利部健保署輔導各地醫療器材門市進行系統介接作業，除了提升擔任醫療體系的重要輔助工作，更重要的是方便在未來任何可能疫情緊張時成為政府的一個重要助力。
- 4.建議落實業必歸會的作法：建議衛生福利部及經濟部要求地方政府，積極清查所有醫療器材商按醫療器材管理法第13條之規定符合（業必歸會）的規定參加公會。
- 5.稽查並通報無照醫材經營業者：請各地方衛生主管單位領導本會所有地方公會擔任政令宣導、稽查醫療器材商無照營業的通報工作，並保障通報者的保密責任。

(二) 結語

在人口老化趨勢日益嚴重的時代，醫療器材產業扮演著越來越重要的角色，不僅提供醫療照護所需的各種器材用品，還能夠減輕家庭的經濟和人力負擔，並且有效運用醫療資源，對於國家的健康發展具有重要的意義。

中華民國醫療器材商業同業公會全國聯合會（以下簡稱醫材公會）自從成立以來，統合全國醫療器材業界提供醫療院所最好的醫療器材及設備也發揮使命必達完善的服務；對於醫療照護包括醫療器材的各種用品，從衛生用品如口罩、熱敷墊、耗材、管帶、護具、輔具、助行器、護理醫療床、氣墊床、呼吸器材、氧氣製造機、血壓計、血糖機等等包羅萬象。重要的是在用品的選擇上，可以影響使用者的量測精準、使用適配，對於短期的病痛減輕、長期的健康觀測、臥病者舒適，是醫療的重要輔助角色。同時在全省各醫療院所的周邊都有服務良好的醫療器材門市，提供便捷而且優質的服務。

最後，本會誠摯地呼籲衛生福利部能夠正視醫療器材產業的重要性，積極制定相關政策，支持並鼓勵醫材公會及其他相關機構的發展，推動醫療器材產業的快速發展，為國家的醫療事業做出更大的貢獻。

拾、健康促進與長照產業深耕

一、前言

2020年臺灣已進入人口負成長，人口高齡化及勞動力老化已是必然。2022年65歲以上人口數408萬6千人，生活自理有困難的人約占13%，為53萬1千人。健康、亞健康、衰弱、失能、重病及臨終，很平等地是人人生命的過程，如何延遲衰弱、縮短失能期限及圓滿面對終點，是眾人所期待，因此個人、家庭、團體、企業、社會、與政府各有其權利、義務與責任。

民眾對健康的需求已從傳染病防治、疾病治療與失能後照顧，轉為維持功能、延緩衰弱與健康促進，要求自我成為須滿足身、心、靈、社會各方面都合適的個體；民眾從被動接受服務者轉為需要發展個人技巧外，更須強化的社區行動、支持的環境及政府所制定的各項公共政策與法規，需優先考量健康因素，以保障獲得健康。

目前民眾接受醫療服務水準在世界名列前茅，政府在長照相關法規與計畫已多所著墨，並配合生技醫藥產業及數位醫療照護的發展修改與訂定相關法規；健康促進與長照業務繼醫療藥品之後朝跨領域合作產業化發展是不可阻擋的趨勢。本次嘗試以高齡者生活面，推動「健康樂活，溫馨長照」服務產業發展為探討主軸。

二、產業發展現況

臺灣人口快速老化，2025年即進入超高齡社會，工作者年齡為45歲至64歲者比例將達一半及2022年10月平均家戶人口數為2.56人等人口資料，參考國外發展經驗及世界衛生組織的資料指出，將導致民眾生活與社會生態的變化，需全面性因應且列為優先關注。將形成照顧產業，以人為核心的新興生態圈，從基本照顧需求及個人食衣住行育樂等生活需要，延伸出上下游形成產業鏈。

- 1.依日本經驗，照顧產業依身體機能程度區分為三大領域，根據2018年的預測，總產值將從2016年25兆日圓，上升至2025年超過33兆日圓，若加入發展速度驚人的數位科技後，產值的增加將更可以期待：

(1)健康促進產業

鎖定「可自立生活」的健康族群，以積極維持健康、預防延緩失能為目標的大健康促進產業，囊括食衣住行育樂等生活面向，除了提供睡眠、助聽、照顧系統、生理偵測等居家軟硬體設備外，坊間已有訓練機器、伸展機器用具、運動用具、健康機器、治療機器、按摩機、步行支援用品（鞋、鞋墊、手杖）等健康器具；提供營養保健照護的食品或相關產品，研發食尚、抗老商品。甚至是注重運動、休閒娛樂而興起手藝、園藝、旅行、音樂、運動、到府美容、體操等娛樂性商品，或發展學習旅遊文化及身心靈關照服務。

(2)照顧看護產業

針對失能、失智或需要支援、被照護的族群，提供健保、長照補助以外的自費市場，例如自費型保險商品、研發被照顧者的專屬用品、支援照護用品、疾病與照護共用的商品等類型。市面上已出現科技應用照護設備、復健商品、監控或感測系統、防菌消毒等衛生用品、進食照顧商品及服務、在宅醫療設備商品、多元輔助療法等各式照顧商品及服務。

(3) 臨終周邊服務產業

人終究有走向生命盡頭的那一天，提供病人及家屬生命末期看顧、安寧照護，協助面對死亡的各種調適身心靈全方位照顧，以及後續的喪葬事宜。

2. 政府已將長照列為重大政策，將照護策略定調為「在地安老」，建立社區及住宿型機構服務體系；至2022年5月社區照護單位；其次，吸引跨業、跨境相繼投入臺灣住宿式機構市場，將帶動長照相關產業一條龍整合發展，舉凡醫療、照護、金融服務、保險、運輸、居住、製藥、飲食、消費和娛樂，將受到影響；同時也開拓私校退場的去路。
3. 截至2021年4月財政部推動促參司列管全國規劃中長照促參案共22件，住宿式長照機構床位數預計達3,480床，總投資規模上看230億元。促參案件除規劃建置住宿式長照機構外，嘗試結合公共活動空間、社會住宅、居家式服務機構或輔具中心等綜合式服務，提供投資人多元經營及獲利空間。
4. 2022年為臺灣數位醫療元年，鬆綁醫療四大法規：生技醫藥產業發展條例、醫療法35條修正案、醫療機構電子病歷製作及管理辦法及通訊診療治療辦法修正案，讓數位醫療、再生醫療、通訊診療及遠距醫療等作為具法規基礎，促進跨領域合作，運用科技數位發展讓高齡者的照護更以當事者或家屬為基礎。
5. 行政院於2021年9月27日核定修正後「高齡社會白皮書」，亦於2022年11月10日核定「因應超高齡社會對策方案(112-115年)」，從各個面向，打造高齡友善環境，讓長者享有健康、快樂及尊嚴的老年生活。
6. 金融監督管理委員會自2015年11月實施「信託業辦理高齡者及身心障礙者財產信託評鑑及獎勵措施」，透過政策壓低管理費，由傳統財產管理結合安養照護、醫療服務等功能，讓安養信託更普及為高齡者打造合適的安養信託商品。

三、產業發展願景、策略及面臨問題

(一) 願景

1. 高齡人口老而不衰，健康自立，繼續扮演社會支柱。
2. 建構在地整體照顧體系，以自助（自立支援和自我照顧）、互助（民間服務和社區協助）、公助（政府資源協助）和共助（社會保險制度）的精神，將照顧融入了社區生活。
3. 健康促進與長照產業數位科技化。
4. 開發樂齡友善生活空間與住宅。
5. 高齡者生活保障及產業相關財源穩定。

(二) 策略

1. 全民宣導建立共識

(1) 提倡從「身」、「心」、「社交」3個層面推動預防衰弱（frailty），將健康長壽在社區裡實現。讓社會有共識：高齡者能獨立自主打理生活，尊重生命品質，有終身學習，終身就業工作、終身社會參與的觀點。

(2) 宣導衰弱是可以逆轉的，效法日本推動預防衰弱，就是「吃得好、動得好、多參與社會，就有機會自主生活。」呼籲從養成口腔健康與均衡飲食習慣開始。醫界和牙科一起合作，避免老年人因口腔功能惡化，導致飲食營養變差、肌肉流失、引發衰弱。確實清潔口腔、運動與有效營養飲食知能，是生活健康化的第一步。

(3) 讓民眾容易獲取正確健康資訊建立良好健康識能，縮小健康醫療資訊不對等，掌握健康狀況而有所行動。

2. 面對衰弱預防，產官學與高齡者都需要各司其職，做到「個人行動改變」和「實現良好社會環境」2大方針，就有機會實現有活力的長壽社會。
3. 健全社區整體照護體系的基礎，以確保令人安心的居家療養，透過多方的跨域合作，提供相互支援的醫療照護服務，在非常衰弱的情況下也能安心留在居家社區直到終老。
4. 鼓勵各類平臺建立，促成各項跨領域結合，數位科技與照護產業結合為優先。也使已具規模的產業更蓬勃，如：醫材輔具製造、運動器材生產等；可發展結合東方文化的照顧內容，如：中醫中藥水煎藥合適養生的可行性。
5. 發展多元樂齡友善居住環境，含高齡住宅與友善空間改造；
6. 開發高齡者財務信託與保險多元模式，以保障經濟穩定。

(三) 面臨問題

1. 透過健康促進高齡者能自主獨立生活，健康老化相關觀念未獲普遍重視，導致迷失在食用保健品及使用保健物品中，當面臨衰弱而驚慌失措，以安全為由，太早長期使用輪椅等器材，導致自主能力變差漸失能。
2. 社區整體綜合照護功能仍不足，尚未達醫養合一，須提高照護質量，至少讓醫院、診所及提供長照服務單位連結成網，提供24小時醫療長照服務。另，高齡者可以樂活的社區環境仍被忽視，例如：平日使用通行步道，無法連續平穩、安全且無障礙物，可供暫歇的設施也不足，無法吸引高齡者外出。
3. 目前整體長照服務業將難以再有大規模的數量成長，原因有3：投入的本國人力一直難有顯著性提升，其次，人工與物料成本逐年攀升，投資回收年限將拉更長，影響業者投入意願；最後，業者主要的獲利多源自長照2.0政府經費，對自身能夠上下游整合需規模大到一定程度者較有利，故需有新的獲利模式或獲利來源，可預測將有一波洗牌效應，包含購併、退場、結盟等等。
4. 數位資訊業跨入照顧產業，人工智慧(AI)、物聯網(IoT)、大數據雲端運算、虛擬實境(VR)等，這些科技可大幅提升照護的效率和精準度，目前各在小範圍執行開發階段，配合生技醫療產業數位化，可能組成另一護國神山產業鏈。
5. 2022年底長照服務產業股票終於核准上櫃，長照服務往產業化更靠近；至於健康促進服務產業，含括項目眾多，大部分屬自由商業市場，如：體能訓練，仍採自由市場，眾說紛紜，高齡者運動傷害消息時有所聞，民眾如何從商業市場獲取正確的健康促進資訊，除政府的文宣，若八大工商團體參與著力，必定可發揮維護準高齡者健康功能並開拓商機。
6. 有關健康促進與長照產業財務規劃仍是不足。
7. 部分行業別待加強導入相關政策研訂，如：中醫藥業及醫療器材業。

四、建言

(一) 政府成立跨部會專責單位

行政院幾乎各部會與高齡者「健康樂活，溫馨長照」業務相關，可以呼應世界衛生組織提倡：為保障人人健康權利，需將對健康的影響納入各公共政策考量。此刻須將緩解緊迫的人口老化壓力議題，是各部會檢討職掌業務所定政策、法規與計劃的時刻，此專責單位工作內容：

- 1.掌握國際發展趨勢與國內產官學界發展現況，了解需求與趨勢。
- 2.盤點現況，尤其正推動中的法規制度缺失與不足，避免重覆與多頭馬車。
- 3.透過交流與共識，整合國內資源訂定優先政策。

(二) 將健康老化生活轉型健康識能推廣行銷至各場域：

民眾可以垂手可得正確健康知識與支持健康行為的環境。

(三) 異業結合，建構健康產業鏈：

國內重要工商團體可建立平臺催生各跨領域異業結合，輔導協助成立未來的護國神山健康產業鏈。

(四) 透過資訊作業執行照顧服務品質監測評價：

透過監測評價有利照護品質的提升。

(五) 強化社區整體綜合照護功能需達生活、醫、養合一：

建構生活、醫療、養身合而為一綜合社區照護。

(六) 儘早規劃社會型長照保險：

社會型長照保險使老年人有更妥善的保障，值得正視。

(七) 積極推動高齡友善住宅：

尤其在空間改善及電梯裝置上可以儘量強化。

拾壹、青年政策

一、前言

2020年爆發的 COVID-19 及 2022 年開啟的俄烏戰爭，使青年人成為受害的族群之一。COVID-19 帶來的封城、隔離、國境管制人流、物流移動的限制，導致住宿、餐飲、觀光、物流等服務業陷入困境，而這些行業也是青年人主要工作的行業，致失業、低度就業或無薪假的機率升高，也衝擊了青年人。其次，俄烏戰爭引發的油價、糧價、航運價格上漲，在通膨攀升之下，實質薪資也逐步變為負成長，也衝擊了年輕人。

為了協助青年人就業、購屋，政府推出了一系列促成就業、媒合就業、購屋補助及貸款的政策，也值得肯定。不過，上述政策以摩擦性失業的補助及若干媒合工作為主的補助，在缺乏結構性的調整下，年輕人的薪資不易有重大突破。至於購屋方面，隨著房地產的飆漲，青年人購屋、租屋的困境也隨之凸顯，政府必須有更積極政策，才能幫助年輕人圓夢。

有鑑於此，將探討近年來青年人所面臨的問題，包括失業、薪資停滯、租住屋、創業等，並提出可能的因應對策。

二、青年人面臨問題

依序就青年人高失業率、薪資停滯、房地產飆漲致租屋困難、創業面臨問題、對未來產業發展的情勢缺乏掌握及生育率偏低的青年人常見問題，分析如下：

（一）青年人高失業率的原因

根據行政院主計總處的調查，2022 年臺灣整體的失業率為 3.66%，但 15 ~ 29 歲青年人的失業率為 8.38%；而 20 ~ 24 歲的青年人失業率卻超過 12%（12.36%），其失業率為整體勞動力近三倍。

（二）薪資停滯的問題

臺灣陷入長期低薪的困境，解決低薪的關鍵不在科技上的創新，而是在思維上的創新、制度上的創新，尤其是政府心態、關鍵績效指標（KPI）的調整上。因為服務業占臺灣 GDP 的六成多，就業人口占六成左右，專上畢業生九成以上就職於服務業，如果服務業不積極創新、變革，則年輕人沒有太多突圍低薪的機會。

（三）房地產飆漲

房地產是一般人安身立命的地方，房地產價格的飆漲也會帶動租金的上漲，讓青年人的生活成本壓力愈大。房價的上漲主因在於 COVID-19 後，各國救經濟帶動的貨幣寬鬆、資金注入房地產，帶動上漲。其次，由於美中貿易、科技戰，造就了臺灣電子資訊、半導體商業的接單、轉單，蓬勃發展，以至於大單投資及園區的設立，帶動周邊土地、房價的上漲，從臺商的南部科學園區開始，臺中（中科）、竹北（竹科）、高雄、桃園等地，影響所及，臺灣幾乎沒有低房價的地方，青年人買房、租屋的壓力也隨之上升。

（四）創業面臨問題

臺灣的創業環境，在資金、人才、管理上的協助相對不足，缺乏一條龍的服務。再加上 COVID-19 之後，青年人創業的資金籌措更相對不足，創業面臨問題也更大。

（五）對未來經濟、產業情勢不了解

隨著科技的大幅進展，電子商務 AI、5G、淨零排放、數位轉型，乃至聊天機器人（ChatGPT）的興起，雖然帶來更多的機會，但對青年人的挑戰也加劇，包括對產業趨勢、學習的方向，乃至就業、進修的方向均有高度的不確定性，也亟待政府及各方的支援。

（六）生育率偏低

臺灣最近的調查，平均一對夫妻生育率不到一個，背後原因包括：夫妻多數都必須工作、托嬰又困難（公立托嬰不足）、喪失自由，以及房價、租金太高，因此，生兒育女的意願也相對降低。

三、願景及策略

我們認為以下三個願景：（一）薪水可漲升；（二）發展有舞臺；（三）安居有機會，應是目前青年人最期盼的未來發展。

第一，薪水漲升的策略：短期方面，就業的媒合、創業的支援相當重要。在就業的媒合上，學校創業的環境應讓年輕人在畢業後的環境不會相差太大，才不會有學用落差的現象。在創業的支援上，欲降低年輕人創業的門檻、障礙，必須整合創業者業師、擁有專利的老師、天使基金等，提供創業一條龍的創業服務。其次，取得海外行銷的出海口，對創業者提供更好的回饋誘因。同時，青年人創業最需要的是資金、退場機制及海外出海口。

而在長期方面，臺灣應該推動二次教育改革，並擴大技職教育，使青年人有專業分工，學術歸學術、專業歸專業（恢復五專制），如此，就不會造成高階人力供過於求、年輕人薪水被壓抑、沒有漲升空間。

第二，發展有舞臺：導入數位經濟的建設及應用服務，使青年人有發展的舞臺。在各行各業上，透過輔導團，設立數位經濟體驗中心，協助廠商導入 AI、大數據、物聯網，並了解導入前後效益的變化，使廠商樂於導入，生產力提高後，薪水自然會提高。

另外若能擴大觀光業規模，提高服務業附加價值，讓年輕人可以增加工作機會，擺脫國內服務業長期低薪的困境。

第三，安居有機會。首先，透過囤屋稅、房屋稅的加重課徵，減少投資人炒作房地產的機會，讓年輕人不會因為飆漲的房價而望屋興歎。其次，提供青年人租屋津貼但必須有排富條款以免造成政府的龐大債務負擔。再者，在都市郊區擴大建立社會住宅，而且只租不售，再配合便利的大眾捷運系統使年輕人樂於承租。最後，可以有創新做法，將政府握有的空地興建青年住宅，最好在市中心內，蓋青年住宅資金部份可尋金融業投資，BOT 的概念，房屋是貴在土地其次建材，若讓政府當莊家，提供一定年限內土地無償租用，並鼓勵青年人多生兒育女，生一胎可再換幾年無償使用，也許可提高青年人生育率及住屋率。

四、建言

（一）青年高失業的對策

1. 透過生涯規劃師的建立及擴充，以降低青年的學用落差：國外有生涯規劃師的設立，引導學生應該在國內就業或出國念書、應不應該繼續唸研究所、什麼科系會研習什麼樣的課程、要考什麼證照、能拿到多少的薪水等，可以讓青年學子事先掌握。如果能在各大學廣設生涯規

劃師可以有效降低學同時，學校也可以跟若干公協會合作，讓學生參與公協會的運作、實習，未來工作時馬上能上手，降低學用落差的情況。

- 2.提供人才數位券協助青年邁入跨領域學習：未來十年內，淨零排放、數位轉型蔚為顯學，政府如果能夠提供數位券補助學生和初出社會的青年人，可以利用數位券的補助，學習上述新技能，也較能對工作有所掌握，降低流動率。

（二）薪資停滯的解決

建立若干經營不善大學的退出模式，並加強服務業主管部會的產業化指標：在服務業鬆綁產業化不足，以至於無力吸收大量的高素質人力上，臺灣的市場不大，加上服務業的主管部會都是以管制、規範為主，缺乏產業化的思維。最高薪的服務業為金融保險服務業，平均薪資年薪 100 萬元新臺幣左右，占臺灣的 GDP 只有 6.5% 左右，反之，包括批發、餐飲、零售、物流在的流通服務業，占臺灣 GDP 20% 以上，多數薪水不高。至於其他的教育服務業、人力派遣服務、文化出版服務業的薪酬也都在中低水準。雖然有些連鎖加盟服務業的店長、副店長薪水不低，但在公司薪水 M 型化之下，平均的薪水並不高。

有鑑於此，推動二次教改讓部分的科技大學退出，同時加速服務業的鬆綁產業化，將臺灣過剩的資金導入生產性的服務業，精進其商業模式，創造高薪的就業機會，才能真正解決年輕人的低薪問題。

因此，臺灣要提高青年人的薪資，必須在思維上、制度上創新，同時對服務業主管部會，賦予產業化的績效指標（KPI），並從制度上、法規上的鬆綁著手，否則臺灣年輕人薪水停滯的突圍，恐怕只是緣木求魚。

（三）房地產飆漲

世代正義稅的課徵，以利青年的購屋／租屋：環境的塑造，課徵世代正義稅，提供青年租、住屋一個有利的環境。為了解救 COVID-19 的危機，各國紛紛推出大規模的紓困及貨幣寬鬆政策，也造成了房價的飆漲，致青年買屋、租屋面臨很大的困境。

政府除了從需求面上打擊房地產的炒作之外，也應從供給面增加社會住宅的提供。有鑑於此，我們在此呼籲政府應該課徵新的「世代正義稅」，並將此稅基專款專用，用於購買土地，興建社會住宅，供年輕人及中低收入戶租用，而且祇租不售。因為房價越高，青年人、中低收入者，買屋、租屋的夢想更遙遠，課徵世代正義稅可以避免世代的對立。

在做法上，我們認為世代正義稅的稅基，可以從以下幾方面來課徵：第一，可以從房地合一稅上附加 1 到 2% 的稅；第二，持有 3 戶（含）以上的民眾，地價稅與房屋稅應增加一定比率；第三，開增新的囤地稅，以土地總價的 1 到 2% 作為稅基。

其次，基金可以用於青年、中低收入家庭租屋、購屋津貼，甚至可以結合人口政策，已婚且育有子女者優先承租、購買，連帶解決臺灣目前出生率太低的困境。

（四）因應生育率的偏低

人口政策和青年購、租屋結合，並透過 BOT 模式擴大公立托嬰的供給量，以提高生育率：因應生育率偏低，除了前述願景基金鼓勵青年購屋、租屋外，也可以考慮將人口政策和青年購屋、租屋補助連結，已結婚有子女的優先獲得補助，也可以解決部分問題。在公立托嬰上，政府可以和企業合作，透過建造、營運、移轉（BOT）方式，快速建立公立托嬰的供給量，滿足新婚夫妻的需求。

拾貳、結語

一、前言

近兩、三年來，新冠肺炎疫情肆虐，衝擊了絕大多數的商業及服務業，在疫情趨緩之下，我們亟待民眾的大力消費，帶動服務業景氣的全面回升。但數位轉型、淨零排放等嶄新議題接踵而至，除了業界的努力、精進外，政府關愛的眼神、資源的投入、法規的鬆綁、產業化的加持，也是服務業能以創新投入、規模經濟、商業模式精進，再造競爭力的關鍵。

就短期而言，服務業除了受制於新冠疫情致消費低迷之外，普遍規模小、新科技導入不足、商業模式有精進的空間，以及面臨缺工、薪水水準普遍不高等困境。除了業界本身的努力之外，科技化導入提升生產力、淨零排放的因應，以及兩岸的交流合作也需要政府投入更多資源、更多關注的眼神，才能突破障礙，加速升級轉型。

在中長期上，服務業是以內需為主的行業，台灣市場不大，在缺乏規模的加持下，競爭力也不足。但值得慶幸的是，我們有著傲人的超額儲蓄（約11兆元新台幣）、龐大的保險資金（約33兆元新台幣），如能在政府法規鬆綁、產業化精神的注入下，引進高階人才、精進產業模式，將可使服務業全面脫胎換骨，並創造更多高階的就業機會。不過，政府過去政策普遍以規範為主，比較缺乏法規鬆綁、產業化的思考，如服務業的主管部會能有若干鬆綁、產業化的績效指標（KPI），將民間的超額儲蓄、保險資金導入服務業，加速服務業的科技化、產業化，精進其商業模式，競爭力提升、規模擴大之後，有能力國際化，將可以創造更多優質的工作機會，並提升整體產業的薪資水準。

二、產業發展願景、目標、策略及面臨問題

（一）願景

精進商業模式、提升生產力與薪資，推動服務業的全面躍升。

（二）目標

1. 透過創新投資、嶄新商業模式，逐年提升服務業生產力；
2. 逐年提升服務業之實質薪資水準。

（三）策略

欲達成上述願景，我們可以採取如下的策略：

1. 敦促政府投入服務業 GDP、就業人口同等份量的資源，以挹注研發、提升生產力，創新商業模式；
2. 政府法制鬆綁、產業化，導入超額儲蓄、保險資金，擴大規模、精進商業模式，為從業人員創造高薪就業機會；
3. 政府協助兩岸交流，透過觀光、貿易，帶動服務業的規模經濟及國際競爭力；
4. 協助企業因應數位轉型／淨零排放壓力，打造永續經營的前景；

有關服務業發展的願景、目標、策略之示意圖，請參見圖 12-1。

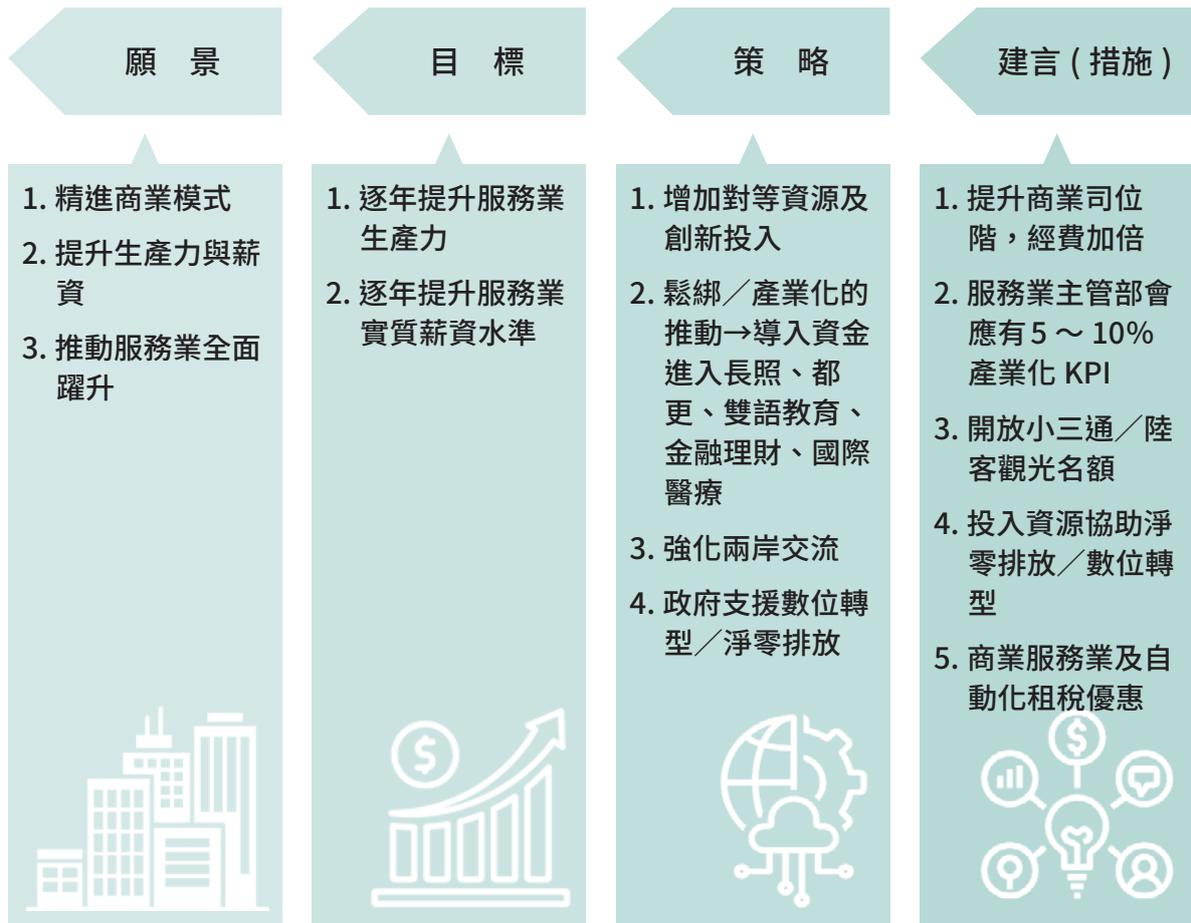


圖 12-1 服務業發展願景、目標、策略示意圖

(四) 面臨問題

在前述願景、策略下，我們首先探討服務業發展面臨的困境，再提出政策建言，以利達成目標及願景。目前服務業面臨的主要問題包括：

1. 服務業主管部會層級不高，且資源、經費的配置，和產業的重要性不成比例，升級轉型幅度不夠快；
2. 服務業主管部會以多數規範的思考為主，比較缺乏產業化的思維；
3. 兩岸的合作、交流停滯，不利觀光、住宿、餐飲，乃至關聯性服務業的發展；
4. 淨零排放的國際趨勢及 ESG 的龐大壓力；
5. 新冠肺炎疫情後，數位轉型的需求更加殷切；
6. 少子化及疫情帶來的缺工成為業者縈繞不去的困境。

三、建言

在建言方面，我們區分為總體面向及各組的建言：

(一) 總體面向

1. 投入服務業對等資源，加速升級轉型：

服務業占台灣 GDP 6 成多，就業人口占 6 成左右，銷售額占 28 兆多元新台幣（見表 1），但政府配置在服務業上的補助、租稅優惠、科專計畫資源都相對偏低，對服務業的升級轉型助益不大。因此，應提升商業服務業主管部會的層級，逐年提高商業服務業主管部會的經費及人力配置。在租稅獎勵上，服務業的租稅優惠偏低，在於現行辦法的規範不利服務業申請。鑑此，應針對服務業的特性設計一套適合服務業創新、商業模式精進的獎勵辦法，才能達到鼓勵服務業創新的目的。

2. 服務業主管部會應有 5 到 10% 的產業化指標，以利服務業鬆綁、產業化及精進商業模式、創造高薪的就業機會：

服務業主管部會若訂有一定比例產業化的指標，將有助於吸引超額儲蓄、保險資金投入長照、都更、雙語教育、國際醫療、金融理財等服務業，進而擴大服務業規模、精進商業模式，改變產業的形象，吸引年輕人投入，並創造高薪的就業機會。

3. 建請兩岸加速交流，以營造觀光及周邊產業商機：

在不違反國家安全的前提下，兩岸交流、合作恢復擴大，尤其在觀光客、小三通開放，乃至農業的檢疫、烘焙食品及紙箱、產地標示的解決。有利觀光及周邊服務業的發展，相信對景氣的升溫、內需產業的發展有相當的助益，值得政府妥善開放、規劃發展。

4. 政府挹注資源，協助廠商回應數位轉型：

雖然服務業不像製造業面臨出口、碳稅的問題，但是根據國際的準則，範疇二電力帶來的碳排放仍是業者的責任，尤其在冷氣、倉儲、物流及運送等帶來的碳排放，服務業廠商普遍規模不大，面對淨零排放的壓力，亟待政府協助。

5. 提供企業自動化、淨零排放、數位轉型投資的抵減優惠：

目前企業缺工、淨零排放、數位轉型有迫切需求，如政府可以提供 3 至 5 年的投資抵減優惠，將有助於擴大投資（內需）及協助企業解決缺工、淨零排放、數位轉型等升級轉型的問題。

6. 教育政策、產業政策、住宅政策的全面檢視，以儘速解決可能的缺工問題：

隨著疫情的肆虐、少子化，加上薪資水準普遍不高，以至於投入服務業的人力受到影響，缺工問題不斷的凸顯出來。因此，教育政策（產學合作）、人口及福利政策（托嬰、生育補助等）、產業政策（產業結構調整、產業自動化）、住宅政策（住租屋津貼、社會住宅及住宅和人口政策的結合），攸關少子化、老人化至鉅，不容輕忽。

7. 搭建壯世代與青年世代接軌平台，營造服務業新商機：

壯世代（60~85 歲）擁有財富、閱歷，如能建立平台、資料庫，使其可以在創業資源、經驗上協助青年人，並透過資產活化帶動商機，將可以為消費帶來動能，為服務業創造更多商機。

(二) 個別委員會建言

1. 國際及兩岸經貿整合

- (1) 持續推動 CPTPP 成員支持臺灣加入 CPTPP 申請案：今(2023)年 CPTPP 輪值主席國紐西蘭希望推動新會員申請案「解凍」，臺灣應全力爭取各方成員支持我申請案列入議程，以便能早日開啟談判。
- (2) 加速進行「臺美21世紀貿易倡議」諮商及協助業者拓展美國市場：政府應推動臺美談判盡早達成協議，並在上半年完成宣布「早期收穫」成果，以展開協助業者布局美國市場的計畫。
- (3) 推動與中國大陸逐步恢復交流及協助業者拓展中國大陸服務業市場(含推動陸客來臺觀光)：中國大陸解除邊界管制後，服務業市場需求爆發，政府應推動兩岸逐步恢復交流，以拓展中國服務業市場。

2. 人口及勞動政策

- (1) 勞基法增定服務業專章：服務業產業特性與規模經濟的製造業不同，勞動模式的彈性及強度亦相異，應制定更符合服務業工作者的勞動條件及權益。
- (2) 放寬政策，提升服務業勞動力：透過開放服務業引進外籍移工，及積極吸引並留用外籍學生在臺就學與就業以補充勞動人口，並放寬如長照產業導入保險資金，擴大產業規模、精進商業模式，提升服務業產業形象吸引青年人投入行業。
- (3) 修訂相關政策提升人口數量：提供就業青年充沛住宅予申請入住、提升相關補助金額，鼓勵國人婚育、簡化外籍配偶辦理入境流程，減少時間與金錢之消耗。

3. 數位和資訊服務產業發展

- (1) 推動第五代行動寬頻通訊(5G)專用頻段國家資訊安全聯網及核心網路管理平臺建置計畫：除提供民間安全的國家數位網絡，並更加提升國軍數位作戰能力，落實中央各機關資訊安全聯網升級。
- (2) 參考國際政府採購案，制定臺灣軟體採購法：對於軟體採購如果臺灣廠商有類似產品以臺灣優先，同時推動運用雲端服務，使採購國內數位服務占數位產業(含硬體)的金額比重倍增，至少達50%。
- (3) 擴大數位建設預算，推動共享經濟，提供數位券，協助微型、中小企業建置交易服務等綠色數位服務：建議擴大國發基金挹注有潛力數位服務企業，媒合相關投資基金與機構。輔導並鼓勵數位服務業者強化體質，申請國內股票市場上市或上櫃，使資訊服務業上市櫃家數及市值倍增。爭取國際大型活動在臺舉辦，展現數位服務能量。

4. 服務業淨零轉型

- (1) 修定不合時宜法規，因氣候變遷議題為新議題：推動法令的同時，應同步檢討現階段相關法令是否有不合時宜及無法落實的部分，應儘速修訂。例如廢車處理廠的場地取得困難，再生料的取用比例問題等
- (2) 完善資訊建置提升技術能量，建構並發展完整的循環再生相關資訊平臺：資訊平臺包括綠色工程成本及環境效益(減碳量)相關評估準則與計算參數等資料庫，並贊助支持商業團體及公會針對「碳中和」之環境教育與宣導。
- (3) 授權本會研擬碳盤查標章：創造經濟誘因建立商業模式，請政府授權本會研擬發行簡易版的碳盤查標章，協助服務業及早建立穩定及健全的碳管理制度，做好未來接軌國際的準備。

5. 臺灣綠能轉型

- (1) 再生能源發電設備與儲能設備設置用地納入國土規劃，盤點適宜開發設置空間：在建置上，可以結合農業部門相關政策，由再生能源業者承租土地，並提供原農漁民或青農予耕作或養殖，建立宜農之營農型模式；就生產力偏低、長年無農耕使用之農地，予以排除生態疑慮區域，以容許使用方式，予以劃設專區。
- (2) 建立再生能源發電設備行政程序審查標準指引與聯合審查機制：此機制的建立有利設置者遵循依制標準，以避免審查矛盾並提升行政效能；相關法規修正宜明定適足之過渡期間。
- (3) 躉購費率宜於每年度11月確認公告，並建立躉購費率之穩定機制：費率適用寬限期之計算，應中斷行政程序審查之期間，不予計入；宜考量共同升壓站之併網容量屬分期設置，爰建議特高壓供電線路額外費率宜採先高後低機制。
- (4) 建立再生能源相關機制以利流通：再生能源憑證改採電證分離，以利流通，建立完善市場機制，以提升透明度與參與度，釐清再生能源憑證與碳權、碳費等機制之聯繫。

6. 推動流通事業政策

- (1) 建議「國內包裝食品免一部標示」：所有國內食品之包裝上對於食品標示部分，建議全部為部分標示，其餘部分以電子顯示，或以「QR Code」方式揭露，如此可確保民眾消費權益外，業者可以節省成本支出，達到雙贏局面。
- (2) 新增「吹哨者保護條款」以求事業的公平競爭：為求臺灣產業競爭力之提升，以及建設良好流通事業環境，依據較為周延之《食品安全衛生檢舉案件處理及獎勵辦法》為藍本，提出對流通事業之規範說明新增「吹哨者保護條款」建議：增列第九條第(七)款及增列第十三條。冀希達到拋磚引玉之效，以符合供應商之應實際需要。

7. 觀光發展政策

- (1) 對企業的自動化、淨零排放、綠色轉型等提供獎勵與補助：例如鼓勵機器人之購置、自動化設備之改善。此舉一則以擴大內需、投資，一則以加速產業的升級與轉型。
- (2) 對二度就業人力提供更多的彈性條件：隨著年輕人投入服務業的減少，開放中高年齡族群的投入乃可行的替代方案，但在時間與職務提供更多彈性，佐以政府的獎勵，足以爭取中高齡族群與二度就業之意願。
- (3) 加速開放外籍移工，改變限制及名額：外籍移工為穩定性勞力，其加入必有助於企業人力緩解，從而改變本地勞工就業型態與提升。
- (4) 加強產學合作，透過產學合作，一方面加強公司引進學術界的想法、科技，有助公司升級轉型，另一方面也可以網羅若干長期人力資源。

8. 醫療器材產業

- (1) 公平交易會責成流通商公平競爭：對於流通商的單方面收費及進貨要求，應該透過公平交易會進行全面性整頓。
- (2) 公平公正的採購：呼籲經濟部及衛生福利部應該邀集大型集團醫療機構對於採購相關事務，顯現公開公平公正的作法。
- (3) 輔導醫材門市及扮演推動醫療體系的輔助角色：敦請衛生福利部健保署輔導各地醫療器材門市進行系統介接作業。

- (4) 建議業必歸會：建議衛生福利部及經濟部要求地方政府，積極清查所有醫療器材商按醫療器材管理法第 13 條之規定符合（業必歸會）的規定參加公會。
- (5) 建立政令宣導、無照營業的稽查通報。

9. 健康促進與長照產業深耕

- (1) 政府成立跨部會專責單位：行政院幾乎各部會與高齡者「健康樂活，溫馨長照」業務相關，可以呼應世界衛生組織提倡：為保障人人健康權利，需將對健康的影響納入各公共政策考量。此刻須將緩解緊迫的人口老化壓力議題，是各部會檢討職掌業務所定政策、法規與計劃的時刻。
- (2) 將健康老化生活轉型健康識能推廣行銷至各場域：民眾可以垂手可得正確健康知識與支持健康行為的環境。
- (3) 異業結合，建構健康產業鏈：國內重要工商團體可建立平臺催生各跨領域異業結合，輔導協助成立未來的護國神山健康產業鏈。

10. 青年政策

- (1) 服務業主管部會應有產業化指標，以利服務業鬆綁、產業化及精進商業模式、創造高薪的就業機會：服務業主管部會若訂有一定比例產業化的指標，將有助於吸引超額儲蓄、保險資金投入長照、都更、雙語教育、國際醫療、金融理財等服務業，進而擴大服務業規模、精進商業模式，改變產業的形象，吸引年輕人投入，創造高薪的就業機會。
- (2) 透過人才「數位券(voucher)」協助青年人邁入跨領域學習：在科技和知識爆炸時代，跨領域的融合已蔚為趨勢，學校所學不敷社會需求，因此，人才培訓、嶄新領域的學習，如數位轉型、ESG、金融科技、區塊鏈等領域的培訓有其必要性。政府可透過「人才培訓券」提供青年人跨業學習的補助，對於青年人的競爭力將有很大的貢獻。
- (3) 人口政策和青年購屋、租屋結合，並透過 BOT 模式擴大公立托嬰的供給量，以提升生育率：在住宅政策和人口政策結合，以及擴大公立托嬰能量，將有助於提升年輕夫妻的生育率。

2023 服務業展望報告

發行人兼編審委員會召集人 / 許舒博

編審委員會副召集人 / 王健全

編審委員 / 中華民國全國商業總會第 11 屆委員會主任委員 (名單如下)

國際經貿發展委員會	主任委員	陳焜耀
國際服務業推廣委員會	主任委員	江誠榮
勞資關係促進委員會	主任委員	王權宏
人力資源暨教育訓練委員會	主任委員	黃杲傑
科技與數位應用委員會	主任委員	劉先覺
環境保護促進委員會	主任委員	余建中
能源產業推動委員會	主任委員	蔡宗融
零售批發暨流通業委員會	主任委員	賴立彪
商業法規研究委員會	主任委員	廖世昌
觀光暨餐旅產業推動委員會	主任委員	蕭景田
衛生醫療服務產業推動委員會	主任委員	何英獎
健康長照產業委員會	主任委員	謝德璋
青年委員會	主任委員	陳彥誠

(依章節序排列)

撰稿人 / 中華民國全國商業總會

總編輯 / 劉守仁

執行總編輯 / 劉美玲

執行編輯 / 張伊旻

發行者 / 中華民國全國商業總會

台北市復興南路一段 390 號 6 樓

電話 / 02-27012671

傳真 / 02-27555493、02-27012595

出版日期 / 中華民國 112 年 3 月 31 日

2023 服務業展望報告下載網址：http://www.roccoc.org.tw/web/publications/publications_text.jsp



版權所有 未經同意不得轉載