

計劃編號:RDEC-RES-090-007

# 對當前台灣失業問題之因應對策

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國九十一年一月

計劃編號:RDEC-RES-090-007

# 對當前台灣失業問題之因應對策

委託單位：行政院研究發展考核委員會

受委託單位：中華經濟研究院

計畫主持人：辛炳隆

協同主持人：吳秀玲

研究助理：李秀卿

中華民國九十一年一月

## 提要

長期以來，我國一直以低失業率著稱，除了 1973、74 年與 1985、86 年曾因全球經濟不景氣而使我國失業率有所竄升之外，其餘各年大都維持在 2% 以下。此種低失業率的情況不僅令各國稱羨，亦使國外學者將我國就業市場運作機制當作典範，鼓勵其他國家向我國學習。然而，此種就業市場的榮景在 1995 年以後開始改變。自 1995 年下半年起，不但我國的失業率節節高升，今年九月甚至突破 5%，而且中高齡、低教育程度的非初次尋職之失業者占總失業人口的比例也明顯上升。由於這些失業者不僅較難再就業，而且大都是家計承擔者，故其伴隨失業所衍生的經濟安全問題亦較過去嚴重。

為解決國內失業問題，政府單位已經開始研擬並積極推動相關的措施對策，期望能有效改善現階段所面臨的窘境。雖然這些措施與政策建議涵蓋的層面非常完備，但能否有效解決當前失業問題，則仍有待評估。緣此，本計畫主要研究目的之一便是探討國內失業率上升的原因，並以此基礎檢討國內就業安全體系，包括勞工保險失業給付、就業服務與職業訓練之間的聯結機制，以及政府目前所推動之各項促進就業方案。此外，相對於我國失業問題的惡化，有些歐洲國家的失業率在最近幾年卻明顯下降，如法國、德國、英國、愛爾蘭等。究竟這些國家是採取哪些措施而能有效降低失業率？而其經驗對目前處於失業高峰期的我國又有何啟示？這些也是本計畫另一研究重點。經由蒐集分析相關文獻與次級資料以及召開座談會，本計畫主要研究結論如下：

### 一、失業率上升之原因

雖然勞動需求屬引申需求，故經濟不景氣是導致國內失業問題日益惡化的主要因素，但除此之外，部份勞工法令的不合時宜，尤其是現行勞基法退休金制度、工時與就業保護的規範，不僅有礙企業競爭力提昇，對於中高齡勞工與女性勞工的就業機會亦有不利影響。另方面，水平升級的產業發展策略所引發的結構性失業、變調外勞政策導致本國勞工就業機會遭外勞排擠，以及勞工工作價值觀的改變也都與當前國內失業問題有密切關係。

### 二、失業率上升所引發的問題

雖然失業率上升是經濟不景氣所致，但失業問題惡化所導致民間消費減少與政府社會福利支出增加，也會反過來對經濟發展產生不利影響。此外，因失業率增加導致許多失業者因無力繳交全民健保保費而產生就醫障礙，以及因部分失業家庭負擔不起子女學費而使得中輟生增加，造成治安惡化；更有因失業者將對未來感到焦躁不安的情緒發洩在家人身上而急速增加的家庭暴力案件，在在均使社會安全因失業率上升更加惡化。另外，由於現行工會法與團體協約法設計不當，大多數工會功能不彰亦無法藉由團體協約或勞資會議和資方進行與企業經營決策相關的協商或意見交換，而參與公共政策之勞工團體代表的代表性受到質疑，以及參與能力不足，導致國內勞工團體在協助解決失業問題上很難有所著力，再則，面對經濟全球化使得勞動條件彈性的呼聲高漲，故國內工會運動勢必將面臨來自政府與僱主的雙重壓力，而隨著國內非典型僱用型態的興起，亦對工會的團結性與向心力產生考驗。

### 三、其他國家因應失業問題經驗之檢討

本計劃所提及的國家一直被視為高失業地區，但近幾年來大多數國家的失業率都明顯下降。若以相關勞動統計數字來看，景氣復甦引發就業人數增加是造成這些國家失業率下降的主要因素，而景氣復甦除受國際經濟情勢影響外，亦得助於各國政府致力改善財政赤字問題。由於財政赤字縮小，大多數國家的利率下降，物價平穩，這些都為其國內企業塑造出良好的經營環境。除財政赤字縮小之外，部分國家的經濟復甦亦來自產業政策的調整，包括金融市場、電信市場的自由化、以及強化中小企業的體質，並協助其取得資金等，而輔導失業勞工創業更是將產業政策與勞工政策做更密切的結合。

勞動市場政策的改革與失業率的下降也有密切的關係。尤其是各國為提高失業者再就業的誘因，紛紛降低給付金額、縮短給付期限、以及提高申請給付的資格限制等，這些都可促使失業勞工及早就業。就業保護規範與工時規定的鬆綁，導致有些國家之部分工時與定期契約等非典型勞動蓬勃發展，也有助於吸納失業人口。此外藉由勞資協商來緩和工資上漲，以及降低雇主的社會安全捐，使企業不致因單位勞動成本過高而喪失國際競爭力，則可避免失業問題因資遣人數增加而持續惡化。

除上述各種政策調整之外，有些國家也嘗試由教育與職業訓練著手來改善失業問題，其中，較特別的是帶薪進修休假的實施。由於人力資本投資的回收期較長，故其成效在現階段較不明顯。展望未來，隨著我國加入 WTO，國際競爭壓力更大，而廠商所面臨的市場狀況將更加捉摸不定。此外，在知識經濟的衝擊下，我國產業結構調整必須更加快腳步，凡此種種都將考驗我國就業市場的表現。面對此考驗，我國或可參考各國就業策略，以提升企業能力、增加勞工的可就業性、強化資源配置的可適應性、以及落實機會平等，做為研擬促進就業政策的依據。

#### 四、我國現行因應失業問題對策成效之評析

政府近年來雖嘗試由振興傳統產業、強化就業安全體系、修正勞動法規、調正外勞政策、以及推動就業希望工程，來解決國內失業問題，惟其成效並不顯著。究其原因，除了多項措施因剛開始實施而不易呈現效果之外，其制度設計不當、執行人力不足、以及相關利益團體施壓也是重要因素。

綜合上述分析結果，本計劃針對當前台灣失業問題之因應對策提出下列政策建議。

##### 一、提升傳統產業競爭力

政府除了應積極落實「振興傳統產業方案」的各項措施之外，也應針對加強研究發展、克服生產與行銷等經營問題，提供廠商下列協助：

- (一) 加強高科技產業對傳統產業的擴散性 (主辦單位：經濟部)
- (二) 協助傳統產業建構跨國分工體系 (主辦單位：經濟部)
- (三) 增強傳統產業對出口市場消費者需求的反應能力 (主辦單位：經濟部)
- (四) 協助中小企業進行 e 化 (主辦單位：經濟部)
- (五) 協助企業掌握產業技術來源 (主辦單位：經濟部)
- (六) 推動旗艦型投資計畫 (主辦單位：經濟部)

##### 二、活絡就業市場彈性機制

為活絡就業市場彈性機制，促進人力資源有效配置，以及增加企業經營彈性，政府應對勞基法之工時制度、退休制度與就業保護，進行下列修訂：

### (一) 工時制度

基本上，本計畫同意經發會對放寬工時限制的共識，但為使工時制度更能符合企業經營的需要，本計畫提出下列二點建議：

- 1.取消實施變形工時仍應遵守每週正常工時不得超過四十八小時的限制（主辦單位：勞委會）
- 2.延長工時或女性夜間工作僅需勞工同意即可，毋需經工會或勞資會議同意，亦毋需報當地主管機關核備（主辦單位：勞委會）

### (二) 退休制度

為能縮短改革立法的時程，避免三軌並行制所可能引發的問題，並且為未來勞工保險老年給付改為年金制預做準備，本計畫對勞工退休金制度的建議為：

- 1.將現行勞基法退休金制度改為個人退休金帳戶制，雇主提撥率先訂為百分之二，並且在三年內增加至百分之六。（主辦單位：勞委會）
- 2.未來勞工保險老年給付改為年金制時，個人退休金帳戶之雇主提撥改為自願性，而原先法定雇主提撥部分移做勞工保險老年給付的保費。（主辦單位：勞委會）

### (三) 就業保護

根據世界各國在就業保護政策的改革趨勢，以及現行相關法令對國內企業競爭力的不利影響，本計畫建議我國在定期契約與解僱方面應做下列修正：

- 1.取消勞基法對定期契約使用條件與契約期限的限制，改由勞資雙方自行議定。（主辦單位：勞委會）

- 2.所有定期契約皆可視工作需要與以延長，或重新訂立定期契約，而且新舊契約相隔時間不應有所限制。(主辦單位：勞委會)
- 3.未來勞基法退休金制度改為個人帳戶制以後，取消強制雇主支付資遣費。(主辦單位：勞委會)
- 4.重新檢討訂立大量解僱勞工保護法的必要性，若仍要訂立，則應取消現有草案對相關企業之連坐處罰。(主辦單位：勞委會)

### 三、避免替代性外勞

為能兼顧企業人力需求與保障國內勞工就業機會，本計畫對外勞政策提出下列五點建議：

- (一) 落實外勞總額管控機制，現有外勞名額不宜增加。(主辦單位：勞委會)
- (二) 外勞總額的釐訂宜以基層勞工之失業率與實質工資成長率等客觀指標為依據。(主辦單位：勞委會)
- (三) 各產業外勞名額之分配宜以各產業經由產業關聯效果所能創造的就業機會的多寡為主要考量因素。(主辦單位：勞委會)
- (二) 嚴格執行國內招募制度，提高合理待遇標準。(主辦單位：勞委會)
- (三) 要求雇主在申請僱用外勞時，應提出人力資源提昇計畫書。(主辦單位：勞委會)

### 四、強化就服體系

- (一) 提昇就服人員專業素質及強化失業認定功能 (主辦單位：勞委會)
- (二) 結合民間就服體系，有效發揮就業服務的功能。(主辦單位：勞委會)
- (三) 整合就業服務體系，提高公立就服體系的績效 (主辦單位：勞委會，協辦單位：青輔會、退輔會)

### 五、強化職訓體系

對當前台灣失業問題之因應對策

- (一) 建構競爭的公共職訓市場，以改善公共職訓機構之經營效率（主辦單位：勞委會）
- (二) 增加公共職訓的可近性與機動性，以提高勞工參訓意願（主辦單位：勞委會）
- (三) 審慎推動公共職訓地方化，以因應產業區域化發展的需要（主辦單位：勞委會）

## 六、改善失業給付措施

失業給付是保障失業勞工經濟生活的必要措施，惟如果設計不當，將對失業勞工再就業產生負面影響。因此，以促進就業的角度而言，本計畫認為現行勞工保險失業給付宜做下列修正：

- (一) 修正現行可拒絕接安排就業的條件（主辦單位：勞委會）
- (二) 修正現行可拒絕安排職訓的條件（主辦單位：勞委會）
- (三) 給付水準應給付期限的延長而減少，並仿效英國的「給付移轉方案」允許勞工可將尚未領完的失業給付移為僱用津貼或訓練津貼。（主辦單位：勞委會）

## 七、公共就業

以目前國內就業機會因經濟不景氣而相對減少，且大多數中高齡勞工又因年齡、教育程度、工作技能的限制無法在有限的機會中謀取到工作的情況來看，永續就業計畫的政策方向應是正確的，政府應持續推動，惟在制度設計上可考慮下列修正：

- (一) 落實永續就業計畫的政策目標（主辦單位：勞委會）
- (二) 提昇非營利組織的經營能力（主辦單位：勞委會）
- (三) 以社會價值與勞工職業能力來決定僱用期限（主辦單位：勞委會）



## 八、社會安全網的建構

針對因失業而產生的社會問題，本計畫認為政府應積極建構失業者社會安全網，而具體的建議有：

- (一) 失業給付單獨立法，並擴大適用對象（主辦單位：勞委會）
- (二) 提高投保薪資，以增加給付金額（主辦單位：勞委會）
- (三) 提供失業救助，以補失業保險之不足（主辦單位：內政部，協辦單位：勞委會）
- (四) 減免失業家庭子女學雜費，以減緩中輟生問題持續惡化（主辦單位：教育部，協辦單位：勞委會）

## 九、勞工組織功能之強化

- (一) 加速工會法與團體協商法修法時程（主辦單位：勞委會）
- (二) 健全勞工組織對促進就業相關公共政策的參與（主辦單位：勞委會）



## 目次

提要.....	I
目次.....	IX
表次.....	XI
圖次.....	XIII
<b>第一章 緒論.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 研究內容.....	2
第三節 章節安排.....	3
<b>第二章 失業率上升原因之分析.....</b>	<b>5</b>
第一節 景氣因素.....	5
第二節 產業結構調整.....	9
第三節 勞工法令的不合時宜.....	15
第四節 外勞管控機制未能落實.....	19
第五節 勞工工作價值觀的改變.....	23
第六節 本章小結.....	24
<b>第三章 失業率上升所引發的問題.....</b>	<b>27</b>
第一節 經濟面的問題.....	27
第二節 社會面的問題.....	30
第三節 社會救助問題.....	33
第四節 勞工組織的問題.....	36
第五節 本章小結.....	41
<b>第四章 其他國家因應失業問題經驗之檢討.....</b>	<b>43</b>
第一節 法國.....	43

第二節 德國.....	50
第三節 英國.....	53
第四節 荷蘭.....	61
第五節 愛爾蘭.....	64
第六節 美國.....	67
第七節 日本.....	70
第八節 韓國.....	81
第九節 本章小結.....	88
<b>第五章 我國現行因應失業問題對策成效之評析..</b>	<b>89</b>
第一節 振興傳統產業.....	89
第二節 強化就業安全體系.....	93
第三節 修正勞動法規.....	103
第四節 調整外勞政策.....	105
第五節 推動就業希望工程.....	107
第六節 本章小結.....	110
<b>第六章 結論與建議 .....</b>	<b>111</b>
第一節 結論.....	111
第二節 建議.....	113
<b>參考文獻.....</b>	<b>125</b>
<b>附錄 A .....</b>	<b>129</b>
<b>附錄 B .....</b>	<b>139</b>

## 表次

表 2-1：歷年我國各產業就業人數之變動.....	6
表 2-2：歷年我國非農業部門缺工人數（缺工率）.....	7
表 2-3：歷年失業者失業原因.....	8
表 2-4：臺灣地區各縣市失業率與相對高低之排名.....	13
表 2-5：在台外籍勞工人數表.....	22
表 2-6：國內雇主提供之有效求才機會未能補實之原因（民 90 年 8 月）.....	25
表 3-1：國內民間消費成長率與占 GDP 比例.....	27
表 3-2：主要國家社會福利支出占 GDP 比率.....	28
表 3-3：OECD 國家失業、失業救助與一般社會救助之比較.....	35
表 3-4：產業工會對會員提供就業協助情形.....	36
表 3-5：事業單位團體協約及勞資會議現況.....	38
表 5-1：國內製造業廠商預計減少投資金額者所佔之比例.....	91
表 5-2：國內製造業廠商有資金取得之困難者所占比例.....	92
表 5-3：造成國內投資減少之原因.....	94
表 5-4：台閩地區勞工保險失業給付情形.....	95
表 5-5：職業訓練券實施概況.....	101
表 5-6：就業希望工程申請單位的法人屬性分布.....	109
表 5-7：就業希望工程申請案件主要工作內容分布.....	109



## 圖次

圖 2-1：我國歷年經濟成長與失業率.....	11
圖 2-2：歷年我國農業就業人數之年增率與經濟成長率.....	14





## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與目的

長期以來，我國一直以低失業率著稱，除了 1973、74 年與 1985、86 年曾因全球經濟不景氣而使我國失業率有所竄升之外，其餘各年大都維持在 2% 以下。此種低失業率的情況不僅令各國稱羨，亦使國外學者將我國就業市場運作機制當作典範，鼓勵其他國家向我國學習。然而，此種就業市場的榮景在 1995 年以後開始改變。自 1995 年下半年起，不但我國的失業率節節高升，今年九月甚至突破 5%，而且中高齡、低教育程度的非初次尋職之失業者占總失業人口的比例也明顯上升。由於這些失業者不僅較難再就業，而且大都是家計承擔者，故其伴隨失業所衍生的經濟安全問題亦較過去嚴重。

為解決國內失業問題，政府單位已經開始研擬並積極推動相關的措施對策，期望能有效改善現階段所面臨的窘境。面對國內傳統產業生產的萎縮，被資遣勞工大幅增加的現實情況，行政院正積極推動「振興傳統產業方案」，希望以協助傳統產業改善經營體質、加速產業升級或轉型、提振產業景氣之方式，減少傳統產業所釋出的勞動力。至於在勞動市場的對策方面，相關單位研擬從提供雇用獎助津貼、擴大辦理職業訓練、強化就業服務及招募工作、開拓就業機會、以及修正勞保條例與勞基法退休等相關法規著手，以解決目前的失業問題。此外，近日由總統府所召開的經濟發展諮詢會議(經發會)亦針對如何振興景氣，抑制日益攀升的失業率列為大會重要議題，並提出多項具體政策建議。雖然這些措施與政策建議涵蓋的層面非常完備，但能否有效解決當前失業問題，則仍有待評估。

一般而言，失業可依其成因分為循環性失業、結構性失業與摩擦性失業。由於各類型的失業所需因應措施並不全然相同，故政府在資源有限的情況下，應針對國內各類型失業的嚴重性，排定上述各項措施之優先順序。緣此，本計畫主要研究目的之一便是探討國內失業率上升的原因，並以此基礎檢討國內就業安全體系，包括勞工保險失業給付、就業服務與職業訓練之間的聯結機制，以及政府目前所推動之各項促進就業方案。此外，相對於我國失業問題的惡化，有些歐洲國家的失業率在最近幾年卻明顯下降，如法國、德國、英國、愛爾蘭等。究竟這些

對當前台灣失業問題之因應對策

國家是採取哪些措施而能有效降低失業率？而其經驗對目前處於失業高峰期的我國又有何啟示？這些也是本計畫另一研究重點。

展望未來，隨著我國加入 WTO 以及政府積極推動知識經濟方案，國內產業結構勢必會更迅速調整。這些調整勢必會再度衝擊國內的勞動市場，引發失業問題的惡化。在面臨此新經濟趨勢的轉變下，政府應如何制定具有前瞻性及全面性的勞動政策以因應未來的挑戰，實有賴於對失業問題進行全面性之研究及評估。

## 第二節 研究內容

為達上述研究目的，本計劃主要研究內容包括：

### (一) 分析當前失業率上升的原因

此部份的研究重點是利用相關文獻與次級資料分析造成近幾年來失業率上升的原因，其層面包括經濟不景氣、產業結構調整、部分勞工法令不合時宜、外勞管控機制未能充分落實與勞工工作價值改變等。

### (二) 探討失業率上升所引發的問題

此部分研究重點是探討失業率上升所引發的經濟面、社會面及勞工組織運作等問題。其中，經濟面的問題包括民間消費減少、政府社會福利支出增加、以及人力資本投資減少等；社會面的問題包括失業家庭子女教育中斷、家庭暴力等；勞工組織運作的問題包括失業率升高對勞工工會認同的影響、工會在解決失業問題所能發揮的功能等。

### (三) 檢討其他國家因應失業問題的經驗

世界各國在經濟發展過程中都曾面臨失業率向上攀升的問題，惟各國所採取的因應措施不同；例如美國是以勞動市場彈性化來因應，德國則是採取提高對資遣、定期契約等就業保護措施。儘管不同措施各有成效，但都值得我國借鏡。因此，此部份的研究重點是檢討美國、德國、法國、英國、荷蘭、愛爾蘭、日本、韓國等國家在因應失業問題所採取的措施，以做為我國研擬與執行相關政策之參考。

#### (四) 現行措施之評析

為解決失業率攀升問題，政府財經部門已將振興傳統產業列為重要施政目標，而勞委會也正積極推動僱用獎助津貼、擴大辦理職業訓練、強化就業服務及招募、開拓新就業機會、以及修正勞動法規，本研究將針對這些措施的適當性及預期成效加以研析，以提供政策執行及修訂之參考。

#### (五) 政策建議

此部份的研究重點在於根據上列研究內容所獲致的結果，針對如何因應當前及未來可能發生的失業問題，研擬具體可行的政策建議。

### 第三節 章節安排

本報告共分為六章，除本章緒論之外，第二章是由景氣因素、產業結構調整、勞工法令的不合時宜、外勞管控機制未能落實、以及勞工工作價值觀的改變等角度，分析失業率上升的原因；第三章探討失業率上升所引發之經濟面、社會面與勞工組織的問題；第四章檢討美國、德國、法國、英國、荷蘭、愛爾蘭、日本、韓國等國家因應失業問題的經驗；第五章評析我國現行因應失業問題對策的成效，包括振興傳統產業方案、強化就業安全體系、修正勞動法規、調整外勞政策、以及推動永續就業希望工程等；第六章為結論與建議



## 第二章 失業率上升原因之分析

### 第一節 景氣因素

勞動需求屬引伸需求，故景氣波動是決定失業率高低的重要因素之一。雖然我國經濟成長率直到 1998 年才明顯下降，但隨中國大陸經濟的開放改革與東南亞工業的興起，國內傳統製造業出口競爭力早在 1980 年代後期即呈現衰退。根據經濟部統計處的資料，自 1980 年代後期起，當其他製造業仍蓬勃發展時，包括食品、紡織在內的民生工業之工業生產指數已逐漸下滑，而營造業實質 GDP 年增量則自 1993 年起亦逐年下降。由於這二類產業皆屬勞力密集產業，故其景氣不振直接反映在就業人數的減少。如表 2-1 所列，自 1988 年至 1996 年間，國內製造業就業人數大多呈現負成長，爾後在資訊電子工業帶動下，就業人數才止跌回升，惟近年來高科技產業的景氣亦因國際市場需求下降，尤其是美國經濟成長遲緩而疲軟，因此，未來國內製造業就業人數可能會持續下滑。

在營造業方面，雖然國內房地產業自 1990 年起即出現景氣反轉，但因六年國建的動工創造不少就業機會，故其就業人數在 1990 年代初期仍持續增加，但自 1996 年起，由於建築業長期不景氣，再加上政府公共工程的規模縮小，就業人數開始逐年減少。

除製造業與營造業就業人數因景氣不振而減少外，農林漁牧業與礦業及土石採取業也因產業萎縮而釋出勞動力。至於商業、金融保險不動產及工商服務業、以及社會服務及個人服務業的就業人數之上升趨勢雖未因景氣因素而逆轉，但其增幅在最近二年來亦明顯縮小。

景氣低迷除使上述各產業就業人數減少或增幅縮小之外，亦使國內缺工人數下降。如表 2-2 所列，自 1995 年至 1999 年，國內非農業部門缺工人數由 23 萬 4 千人減少為 19 萬 7 千人。其中，以製造業、金融保險及不動產業的減少幅度較大，而營造業雖然就業人數減少，但其缺工人數與缺工率並未因此下降。

非自願性失業者占總失業人數比例的上升是反應景氣影響的另一表徵。如表 2-3 所列，自 1994 年至 2000 年間，非初次尋職的失業者人數由 9 萬 9 千人增加

表 2-1：歷年我國各產業就業人數之變動

單位：千人

(年別)	農、林、漁、 牧業	礦業及土石 採取業	製造業	水電燃氣業	營造業	商 業	運輸、倉儲及 通信業	金融、保險、 不動產 及工商服務	社會服務及 個人服務業
1980	-103	-1	69	1	39	43	-3	19	38
1981	-20	-2	10	2	34	48	10	15	23
1982	27	-3	6	2	-20	62	10	13	27
1983	33	-5	114	2	-15	63	10	7	35
1984	-31	-5	215	1	-31	50	8	8	24
1985	11	-6	4	0	0	46	15	6	37
1986	20	-2	134	0	-5	45	23	22	44
1987	-91	-2	186	1	32	57	10	18	75
1988	-113	-3	-19	0	33	101	5	41	35
1989	-47	-4	-6	0	43	75	9	41	37
1990	-2	-4	-143	1	53	16	9	45	50
1991	29	-1	-55	1	42	91	7	8	49
1992	-28	-1	-13	0	63	59	2	42	53
1993	-60	1	-102	-1	101	35	13	64	59
1994	-29	-1	2	1	88	69	10	22	29
1995	-22	-3	-36	0	36	44	-4	30	59
1996	-36	-1	-27	-1	-75	57	3	33	65
1997	-40	-1	152	0	-43	19	-7	17	9
1998	-56	0	42	0	-20	52	12	54	40
1999	-34	-2	-8	0	-22	84	-1	45	42
2000	-34	0	48	1	-11	32	5	35	30

資料來源：本文作者計算自中華民國台灣地區人力資源統計年報。

表 2-2：歷年我國非農業部門缺工人數（缺工率）

單位：人（%）

	總計	礦業及土石 採取業	製造業	水電燃器業	營造業	商業	運輸、倉儲 及通信業	金融、保險及 不動產業	工商服務業	社會及個人服 務業
1995	233707 (4.0)	1018 (6.8)	109240 (4.4)	1684 (4.5)	15310 (2.9)	47788 (3.3)	5771 (1.8)	31393 (8.2)	5543 (3.1)	15960 (3.9)
1996	200633 (3.5)	72 (0.6)	97553 (4.0)	1353 (3.7)	15060 (3.0)	46220 (3.3)	5873 (1.8)	18388 (4.8)	2315 (1.3)	13799 (3.4)
1997	200076 (3.4)	31 (0.3)	102775 (4.1)	5 (0.0)	16150 (3.1)	42031 (2.9)	4593 (1.4)	19753 (4.5)	1249 (0.6)	13489 (3.0)
1998	202207 (3.4)	26 (0.2)	99838 (4.0)	3 (0.0)	16138 (3.2)	42638 (3.0)	3863 (1.2)	23772 (5.1)	1367 (0.6)	14562 (3.2)
1999	196967 (3.3)	13 (0.1)	97476 (3.9)	8 (0.0)	15076 (3.2)	41792 (2.9)	3599 (1.1)	22662 (4.8)	2016 (0.9)	14325 (3.2)

資料來源：行政院主計處「受雇員工薪資調查」

表 2-3：歷年失業者失業原因

單位：千人（%）

年份	失業者總計	初次尋職者	非初次尋職者				
			小計	工作場所歇業或業務緊縮	對原有工作不滿意	季節性或臨時性工作結束	其他
1980	82 (100.00)	44 (53.66)	38 (46.34)	6 (7.32)	21 (25.61)	3 (3.66)	8 (9.76)
1990	140 (100.00)	47 (33.57)	93 (66.43)	24 (17.14)	50 (35.71)	6 (4.29)	12 (8.57)
1994	142 (100.00)	43 (30.28)	99 (69.72)	19 (13.38)	57 (40.14)	9 (6.34)	14 (9.86)
1995	165 (100.00)	47 (28.48)	118 (71.52)	29 (17.58)	66 (40.00)	10 (6.06)	14 (8.48)
1996	242 (100.00)	56 (23.14)	186 (76.86)	68 (28.10)	79 (32.64)	19 (7.85)	21 (8.68)
1997	256 (100.00)	57 (22.27)	199 (77.73)	71 (27.73)	84 (32.81)	22 (8.59)	22 (8.59)
1998	257 (100.00)	59 (22.96)	198 (77.04)	71 (27.63)	82 (31.91)	25 (9.73)	20 (7.78)
1999	283 (100.00)	60 (21.20)	222 (78.45)	91 (32.16)	86 (30.39)	26 (9.19)	19 (6.71)
2000	293 (100.00)	58 (19.84)	235 (80.16)	90 (30.82)	95 (32.28)	29 (9.90)	11 (3.64)

資料來源：人力資源統計年報



為 23 萬 2 千人，其占總失業人口的比例則由 69.7% 上升為 80.0%。若按失業原因來分，則非初次尋職的失業者中以因「工作場所歇業或業務緊縮」而失業的人數增加最多，由 1 萬 9 千人增加為 8 萬 9 千人。此外，因「臨時性或季節性工作結束」而失業的人數雖只有 2 萬 8 千人，但相較於 1994 年的 9 千人，足足增加了 2.1 倍。若按失業者原本從事的行業來分，則這些非自願性失業者者主要來自製造業、營造業與批發零售及餐飲業；若按失業者個人來分，則以中高齡與低教育程度的非自願性失業人數增加的幅度較大。

綜合以上分析，經濟不景氣所引發就業機會相對減少確實與近年來失業率異常上升有密切關係，惟這些並不表示政府只要從需求面著手，利用總體財經政策來振興經濟，擴大內需便能降低失業率，因為由圖 2-1 所列經濟成長率與失業率的變動趨勢可以看出，儘管最近幾年經濟不景氣，我國經濟成長除 1980 年因亞洲金融風暴而跌至 4.57% 之外，其餘各年皆維持在 5% 以上，若以過去的經驗來看，這樣的經濟成長率所對應的失業率應不致於超過 2.5%。尤其是當 1996 年國內失業率增加 0.81 個百分點時，當年經濟成長率仍有 5.7%，高逾 1990 年的 5.4%，而後者所對應的失業率卻只有 1.67%，由此可見，經濟不景氣雖是造成當前失業問題惡化的重要因素，卻非唯一因素。

## 第二節 產業結構調整<sup>1</sup>

長期以來，我國產業政策一直是採重點輔導的方式，亦即由政府相關部門根據國際市場需求與國內所具有的比較優勢，選擇特定產業不僅給予租稅金融優惠，甚至連相關基礎研究與技術移轉都是由政府出資成立的研究機構負責進行，而對於未被選擇的產業所提供的協助則相對有限。在此政策下，我國產業結構調整是採「水平升級」的方式進行，亦即由 A 產業移向 B 產業，或許 B 產業的平均技術密集度較 A 產業高，但基本上我國所生產的都是這類產業技術層次較低的部分。至於一般先進國家所採行的「垂直升級」方式，亦即在相同產業提高技術層次與產品附加價值，則在我國並不常見。

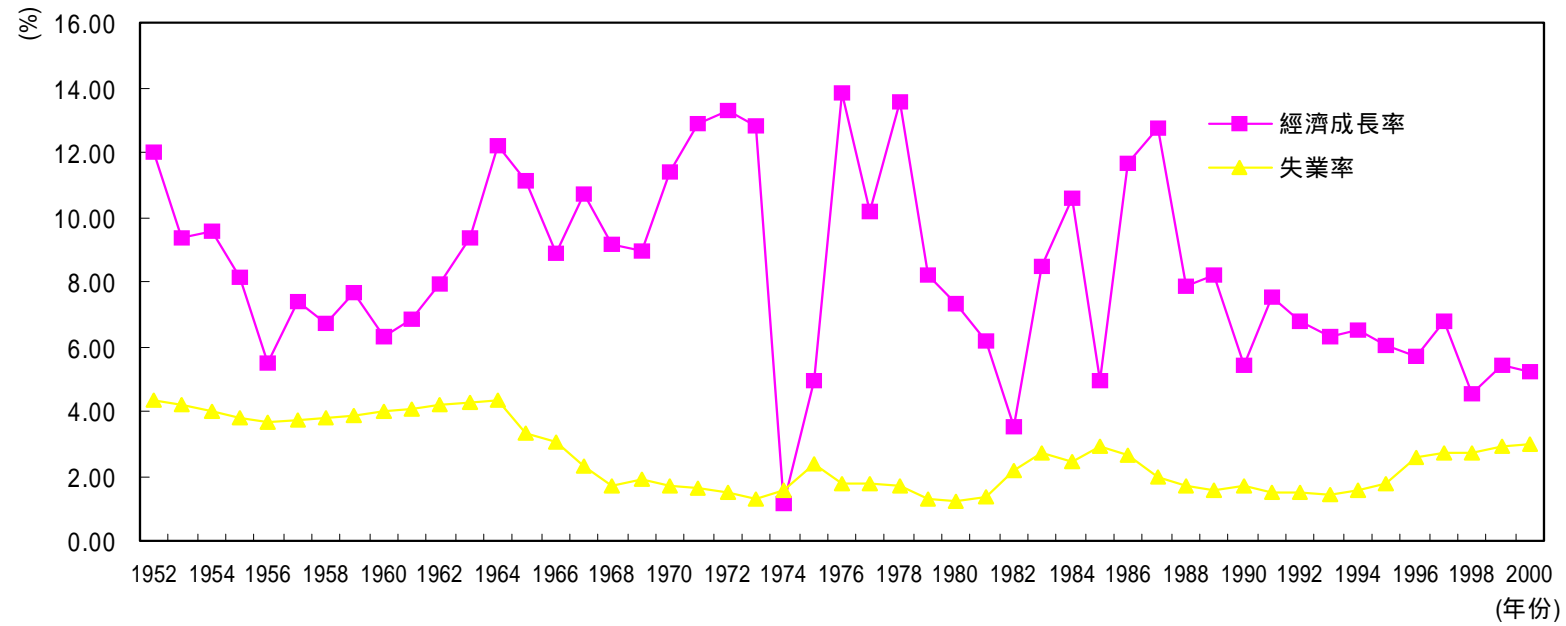
---

<sup>1</sup> 註：除經濟不景氣與產業結構調整之外，因全球化所引發國內資金大量移向中國大陸與東南亞國家，也是造成國內失業問題惡化的重要因素。

對當前台灣失業問題之因應對策

雖然「水平升級」的產業結構調整可使我國產業因在國際市場掌握商機而快速成長，但國內勞工卻可能因新舊產業差異性過大而發生結構性失業。尤其自1980年代起，政府將資訊電子、通信、光電等高科技產業列為重點輔導對象，

圖 2-1：我國歷年經濟成長與失業率



資料來源：本研究

由於這些產業資本密集度較傳統製造業高，故相同產出水準所能創造出來的就業機會相對減少，而其所需勞動力品質亦較傳統製造業高。因此，即使近幾年來這些產業在產出面的成長足以彌補傳統製造業的衰退，使經濟成長率得以持續上升，但仍無法避免失業人數的大幅增加。由此可見，對高科技產業而言，高成長未必帶來高就業，故政府在動用社會資源對產業進行輔助時，必須在高成長與高就業之間有所抉擇。

高科技產業的發展除了提高結構性失業問題的嚴重性之外，亦使國內就業市場出現區域性失衡。在新竹科學園區成功經驗的示範下，我國高科技產業正朝向區域集中模式發展，此種發展模式將使大量同質性的就業機會集中於某些特定區域。另一方面，隨著房地產價格上漲，勞工遷徙成本愈來愈高，遠距離的勞動移動愈來愈少。如此，在勞動供需皆成區域化發展的情況下，便容易產生區域性失衡的現象。以 1999 年為例，產業發展較蓬勃的桃園縣與新竹縣的失業率分別只有 1.80% 與 1.98%，而台南縣與高雄縣的失業率則高達 3.42% 與 3.72%，二者相差近一倍（見表 2-4）。

在產業結構調整中，農業部門萎縮對就業市場也非常不利，因為農業部門在我國勞動市場扮演重要的調節功能，當經濟不景氣，導致勞動需求減少時，非農業部門所釋放出來的勞動力可藉轉入農業部門就業，而免於失業。當景氣復甦，非農業部門勞動需求增加時，其所需之勞動力再由農業部門提供。如此可緩和景氣波動對國內就業人數的衝擊。然而，隨著農業部門的萎縮與農業生產組織的改變，上述調整機制是否依然存在，值得商榷。此點可由圖 2-2 加以說明。在 1990 年代以前，我國農業部門就業人數年增率與經濟成長率之反向變動，十分明顯。尤其在 1974 年、1982 年與 1985 年，經濟成長率達到谷底時，農業部門就業人數不減反增。但是，在 1990 年代則未見此反向變動的趨勢。當經濟成長率自 1991 年起逐年微幅下降時，農業部門就業人數亦呈下降趨勢，其下降幅度雖然曾於 1994 與 1995 二年有縮小現象，但 1996 年則又擴大。因此，農業部門就業調整機制的消失，是導致最近幾年國內就業人數變動對經濟景氣愈趨敏感的另一關鍵因素。

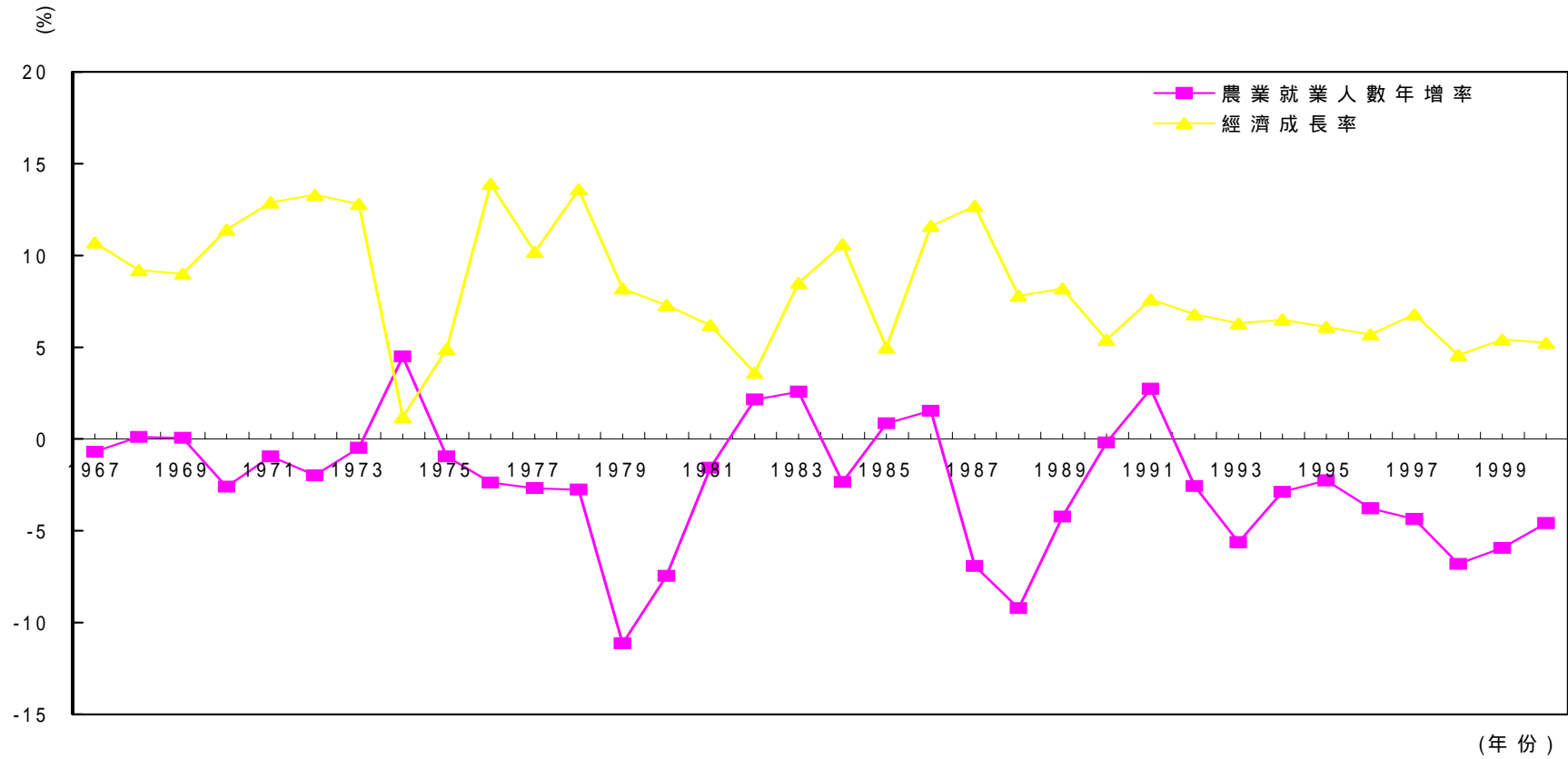
表 2-4：臺灣地區各縣市失業率與相對高低之排名

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
臺灣地區	1.97	1.69	1.57	1.67	1.51	1.51	1.54	1.56	1.79	2.6	2.72	2.69	2.92	2.99
基隆市	5.14(1)	3.79(1)	3.7(1)	3.16(2)	2.87(1)	2.62(1)	3.38(1)	2.97(1)	2.79(1)	3.68(1)	3.98(1)	4.00(1)	4.23(2)	4.16(1)
新竹市	1.86(13)	2.3(5)	2.15(5)	1.94(7)	1.99(7)	1.88(7)	1.42(12)	1.97(4)	1.81(14)	1.84(22)	2.14(19)	2.47(15)	2.70(16)	2.68(16)
臺北縣	1.91(12)	1.58(14)	1.49(15)	1.78(10)	1.38(13)	1.42(14)	1.39(15)	1.51(13)	1.9(11)	2.62(11)	2.7(11)	2.78(11)	3.03(11)	2.97(13)
宜蘭縣	2.12(10)	1.96(10)	1.71(12)	2.03(6)	2.5(2)	2.37(2)	1.9(4)	1.53(11)	1.89(12)	3.25(5)	3.28(5)	3.44(3)	3.45(6)	3.63(7)
桃園縣	1.42(17)	1.32(17)	1.17(18)	1.27(17)	1.18(14)	1.09(20)	1.32(16)	1.55(10)	1.2(20)	2.10(18)	2.31(16)	2.06(21)	1.98(20)	2.03(20)
新竹縣	1.38(19)	0.87(23)	1.02(20)	1.22(18)	0.95(21)	0.97(23)	0.95(21)	1.01(22)	1.26(19)	1.56(23)	1.50(22)	2.25(19)	1.80(21)	1.69(22)
臺中市	2.38(7)	2.05(7)	2(6)	2.49(4)	2.12(6)	1.79(9)	1.91(3)	1.98(3)	2.42(2)	2.87(8)	2.88(9)	2.79(9)	3.09(9)	3.25(10)
苗栗縣	1.25(20)	1.83(13)	1.4(16)	1.29(16)	1.1(15)	1.33(15)	1.4(14)	1.51(14)	2(9)	2.34(14)	2.18(18)	2.07(20)	2.25(17)	2.66(17)
臺中縣	1.38(18)	0.96(22)	0.89(23)	1.12(20)	1.06(18)	1.14(19)	1.18(17)	1.35(16)	2.19(5)	2.52(13)	2.68(12)	2.53(13)	3.11(8)	3.52(8)
彰化縣	1.5(16)	1.21(20)	0.94(21)	1.06(22)	0.99(19)	0.97(22)	1.05(19)	1.11(20)	1.36(18)	2.11(17)	1.89(21)	1.77(22)	1.68(22)	1.70(21)
南投縣	1.21(22)	1.31(19)	1.53(14)	1.69(12)	1.6(12)	1.24(17)	1.44(11)	1.26(17)	1.65(16)	2.59(12)	2.63(13)	2.47(15)	3.06(10)	3.81(5)
雲林縣	1.1(23)	1.1(21)	0.92(22)	0.92(23)	0.93(22)	1.31(16)	0.97(20)	1.06(21)	1.02(23)	1.86(20)	1.98(20)	2.31(18)	2.24(18)	2.61(18)
嘉義市	3.01(3)	2.97(2)	2.24(3)	3.59(1)	2.46(23)	2.22(3)	2.14(2)	1.71(9)	1.93(10)	1.97(19)	2.43(14)	2.51(14)	3.00(12)	3.00(12)
臺南市	3.34(2)	2.34(3)	2.52(2)	2.46(5)	1.65(11)	2.08(5)	1.67(6)	2.06(2)	2.34(3)	3.55(2)	3.90(2)	3.89(2)	4.26(1)	4.09(2)
嘉義縣	1.23(21)	1.34(15)	1.12(19)	1.07(21)	0.83(23)	1.03(3)	0.81(22)	1.18(19)	1.68(15)	2.16(16)	2.40(15)	2.46(17)	2.77(15)	2.77(14)
臺南縣	1.59(15)	1.31(18)	1.7(13)	1.62(14)	1.06(17)	1.53(12)	1.41(13)	1.5(15)	1.13(21)	2.20(15)	2.29(17)	2.89(7)	3.42(7)	3.34(9)
高雄縣	2.15(9)	1.87(12)	1.85(9)	1.9(8)	1.79(10)	1.78(10)	1.5(9)	1.91(5)	2.07(8)	2.84(9)	2.91(8)	2.91(6)	3.72(4)	3.94(3)
屏東縣	1.59(14)	1.33(16)	1.3(17)	1.53(15)	0.97(20)	1.16(18)	1.14(18)	1.23(18)	1.04(22)	2.64(10)	2.97(7)	2.79(9)	2.16(19)	2.18(19)
澎湖縣	2.74(5)	1.88(11)	1.99(8)	2.89(3)	1.93(9)	1.96(6)	0.74(23)	0.87(23)	1.54(17)	1.86(20)	1.06(23)	1.69(23)	1.18(23)	1.59(23)
花蓮縣	2.78(4)	1.98(9)	1.99(7)	1.63(13)	2.22(4)	2.14(4)	1.51(8)	1.52(12)	2.16(6)	3.42(3)	3.45(4)	2.82(8)	3.70(5)	3.93(4)
臺東縣	2.08(11)	2.08(6)	2.17(4)	1.21(19)	107(16)	1.46(13)	1.55(7)	1.79(7)	2.19(4)	3.41(4)	3.04(6)	3.30(5)	2.82(14)	3.14(11)
臺北市	2.56(6)	2(8)	1.73(11)	1.82(9)	1.97(8)	1.85(8)	1.77(5)	1.73(8)	2.11(7)	2.90(7)	2.88(9)	2.58(12)	2.85(12)	2.71(15)
高雄市	2.37(8)	2.31(4)	1.79(9)	11.77(11)	2.15(5)	1.56(11)	1.46(10)	1.77(6)	1.83(13)	3.08(6)	3.67(3)	3.44(3)	3.78(3)	3.79(6)

資料來源：人力資源調查統計年報（1988年-2001年）

註：括弧內為各縣市失業率依高往低順序

圖 2-2：歷年我國農業就業人數之年增率與經濟成長率



除了農業部門萎縮之外，商業部門正式化與金融業的民營化對於就業市場的穩定機制亦有不利的影響，因為，除了創造大量就業機會之外，服務業與農業部門在國內就業市場亦具有穩定的功能。大體上，當經濟成長率上升時，服務業就業人數所占的比例則下降；反之當經濟成長率下降時，服務業就業人數所占比例則上升。此現象反映當經濟不景氣時，工業部門被迫釋出勞動力，其中有部分勞工就轉向服務業就業，故其就業比例上升；而當景氣復甦時，這些勞工又移回工業部門，致服務業就業比例下降。

我國服務業之所以能扮演上述吞吐的角色，主要緣於二項因素。第一項因素是服務業，尤其是商業與個人服務業就業市場的正式化程度較低，故較不受景氣影響，而且轉業者所面臨的進入障礙也較低。所謂就業市場的正式化程度一般都以薪資受雇者占總就業者的比例來衡量。比例愈高，表示正式化程度愈高，轉業者進入的障礙也愈高。第二項因素是過去國內金融業公營比例極高，故其僱用人數較不易因景氣波動而調整。

近幾年來，隨著生產自動化，服務業廠商規模逐漸擴大，就業市場的正式化程度隨之增加，而進入障礙也日益明顯。另一方面，對就業人員素質要求的提高，也不利於其他產業失業者之轉入。由於服務業貿易總協定（GATS）的國民待遇原則，未來我國加入世界貿易組織（WTO）之後政府無法再像從前一樣保護國內公營的金融業。為提升其競爭力，以因應外資企業的挑戰，政府已著手進行公營事業民營化。民營化之後，新的管理階層將秉持利潤極大化的原則來經營公營企業，因此，一旦經濟不景氣，這些企業不但無法吸納其他失業勞工，反而會資遣原有勞工，使失業問題更加惡化。

### 第三節 勞工法令的不合時宜

在現行勞工政策法令中，勞基法退休金規定是與當前失業問題惡化關係最為密切者。據現行勞基法規定，勞工退休金的計算是按其工作年資，每滿一年給與兩個基數；但超過十五年之工作年資，則每滿一年給與一個基數，最高總數以四十五個基數為限。而可領取退休金的條件為工作十五年以上年滿五十五歲者，或工作二十五年以上者。上述年資規定超過國內一般中小企業的平均壽命，使得退休金形同虛設。此外，由於年資不能累積，故勞工即使有更好的工作機會也不願

意離職，造成人力資源調整的僵固性。另一方面，上述退休金的計算方式顯然是增加雇主雇用中高齡勞工的成本。例如一個雇主若僱用四十歲以上勞工，每年最高必需支付二個退休金基數；而僱用三十歲以下勞工，每年所必需支付的退休金基數最高為 1.6 個。退休金成本的不同，顯然會減少雇主雇用中高齡勞工的意願，而這也是目前中高齡勞工較易遭資遣，以及失業之後較不易再被雇用的主要因素。此外，現行規定也使雇主所雇用的勞工年紀愈大，未來實際支付退休金的可能性愈高，這也會降低雇主雇用中高齡勞工的意願。

容易引起勞資爭議是現行制度的另一缺失。由於平時提撥不足，有些雇主便以關廠歇業為手段，逃避退休金的支付。另有些雇主則是以調職、違反工作規則、或不適任等理由，迫使資深勞工離職。雖然現行勞基法要求雇主在資遣員工時應支付資遣費，惟資遣費的計算不如退休金優渥，而且，並非每位雇主都會依規定支付資遣費。因此，不論是關廠歇業或迫使資深勞工離職等措施，往往引起勞工集體抗爭，進而破壞勞資關係的和諧。

再就企業經營的角度而言，現行制度亦有極不利的影響。依現行給付制度，勞工實際所能領取退休金金額決定於工作年資與退休前平均薪資。由於這二項因素具高度不確定性，因此，就雇主而言，退休金成為一項無法掌控、預知的勞動成本。在未能確切瞭解勞動成本的情況下，雇主很難有效配置各種生產因素。此外，面臨勞工對退休金權益的可能抗爭，企業經營的彈性將被迫減少。例如有些經營不善的企業，將不敢輕易關廠歇業；或是對於真正工作不力的勞工，雇主也不敢隨便要求其離職。雖然這些現象都有利於勞工退休金之保障，卻有損企業之經營與資源之有效運用。尤其面對國際競爭，企業所需之經營彈性愈大，上述問題之嚴重性愈高。

除退休金規定不利中高齡勞工就業之外，勞基法部分規定過於僵硬，削弱企業因應經濟不景氣的能力，也是造成失業問題惡化的另一項因素。其中，尤以對工時與就業保護的規範影響最大。在工時方面，變形工時不夠彈性與對女性延長工時、夜間工作限制過嚴，是阻礙企業經營彈性較為嚴重的項目。在變形工時的彈性化方面，隨著經濟國際化，企業所面臨的市場需求之不確定度大幅增加。因此，過去以調整庫存量來因應的方式已不敷使用，代之而起的是必須對生產因素



能隨市場變動而彈性運用勞動投入的重要方法之一。此外，對資本密集度高，機器設備需全天二十四小時運轉的廠商而言，目前以二週為限的變形工時根本無法滿足其人力調度的需要。

在女性延長工時與夜間工作的限制方面，現行規定的主要考量之一是女性體能不如男性，工時過長可能會損及健康。此種考量或許適用於勞力密集的工作，但隨著產業結構調整，女性所從事的行業大多為服務業，其工作內容不再需要付出太多體能，即使是製造業，其工作環境與作業型式也較過去明顯改善。在此情況下，實在沒有必要再因體能不同而對女性延長工時與夜間工作有額外的限制。事實上，根據不少雇主反映，現行勞基法對女性延長工時與夜間工作的限制過嚴，導致即使婦女在無安全顧慮下願意加班或夜間工作亦無法如願。因此，雇主一方面為了避免要女性夜間工作所帶來的麻煩，以及考量整體人力的調度彈性，往往選擇捨女工，而就男工，導致原本用來保護婦女勞動條件的規定反而成為其就業、升遷的障礙。

除了上述問題之外，去年修法將正常工時縮減為每二週八十四小時後，不僅修法決策過程搖擺不定，造成企業對政府的信心危機，而且在短期間內將每週正常工時大幅縮減六小時，更使企業難以調整生產流程來加以因應，大多數企業只好以延長工時來彌補所減少的正常工時，而其所付出的代價是高額的加班費。根據勞委會的估計，在產出不變的情況下，上述正常工時的縮減將使全體雇主額外支付七百億元以上的加班費。除了加班費增加之外，因正常工時縮減所多出來的六個小時是否屬於帶薪休假亦常引發勞資爭議，而企業對變形工時彈性的需求也因而大幅增加。

雖然國內部分勞工團體常以維護勞工權益為由，反對政府放寬對工時的限制，但根據勞委會今年四月針對勞資雙方就放寬變形工時，取消女性夜間工作等進行調查的結果，有 39.4% 的受訪勞工表示贊成放寬變形工時，有 17.7% 反對，其餘 43% 則表示沒意見。在取消女性夜間工作限制方面，贊成的勞工占 39.4%，反對者占 22.5%，沒意見者占 38.2%。此外，在放寬女性加班時數限制，使其上限與男性一致方面，表示贊成的女性勞工所占比例高達 50.7%。由此可見，國內勞工對放寬工時限制的接受度並不算低。

為保障勞工就業權益與工作收入之穩定，現行勞動基準法對於解雇預告、資遣費、以及定期契約的使用、期限與續約等方面都有所規範與限制。根據勞動基準法第十六條規定，雇主在解雇不定期契約勞工時必須預告勞工，而其預告期間長短視勞工服務年資而定。服務三個月以上一年未滿者，預告期十日；服務一年以上三年未滿者，預告期二十日；服務三年以上者，預告期三十日。除預告期之外，依勞基法第十七條規定，雇主解雇勞工時必須支付資遣費，其金額為每服務滿一年，發給相當於一個月之平均工資。

在定期契約方面，依勞基法第九條，只有臨時性、短期性、季節性及特定性等非繼續性工作得訂定定期契約，其餘則應訂定不定期契約。另根據勞動基準法施行細則第六條的規定，臨時性與短期性工作的契約期限不得超過六個月，季節性工作不得超過九個月，特定性工作不得超過一年，如超過一年則必須報請主管機關核備。在續約方面，勞動基準法第九條規定相連二個定期契約之間斷期間必須超過三十日，否則所續之約將視為不定期契約。此外，該條文亦規定若定期契約屆滿後，勞工繼續工作而雇主不即表示反對意思者，亦視為不定期契約。另為避免勞工的工作年資因定期契約的轉換而損失，勞動基準法第十條規定定期契約屆滿後三個月內訂定新約者，勞工前後工作年資應合併計算。

除上述規定之外，有鑑於國內大量解雇勞工的事件頻傳，而這些遭解雇後的勞工不僅有失業之虞，而且也常發生領不到工資與資遣費的情形，雖然現行勞基法規定雇主在解雇勞工應有預告期，但顯然這項規定並未落實。因此，此次經發會決議要求政府應制定「大量解雇勞工保護法」，而根據勞委會所研擬的草案內容，此法最重要的精神在於事業單位在進行大量解雇之前，除了必須依規定進行預告之外，也有與工會協商的義務，若事業單位不遵守「預告」與「協商」的義務，則將視為惡性解雇，行政機關可據此處以企業負責人刑罰，並且對其企業與相關企業進行一連串的行政處罰，包括禁止上市上櫃，禁止對外投資。

雖然就保障勞工就業安全而言，政府確實有必要對於資遣加以規範，以維持長而穩定的僱用關係，惟所規範的內容與程度必須適當，否則容易產生不利勞工權益與整體經濟發展的效果。尤其當經濟不景氣時，雇主用人相對保守，若硬性規定其一旦僱用員工之後必須永久僱用，則即使有新的訂單，雇主寧可以現有人

力延長工時來因應，亦不願增加僱用人數，如此將減少新的就業機會。事實上，為消除雇主在這方面的疑慮，使其願意增加僱用人數，放寬定期契約限制已成為 OECD 國家因應失業問題的重要措施。目前已有澳大利亞、奧地利、加拿大、匈牙利、荷蘭、紐西蘭、波蘭、英國與美國等 9 個 OECD 國家對定期契約的使用範圍並無法律上的限制，而其他國家則大都將使用範圍限為季節性、臨時性等工作。在定期契約的期限方面，比利時的法定上限為二年，但經主管機關核准者可延長為三年，法國的法定上限為 18 個月，德國 24 個月，匈牙利 5 年，義大利通常為 12 個月，葡萄牙 3 年，西班牙 3 年，瑞典 6 個月至 3 年。除了這些國家之外，其餘各國則未限制定期契約的期限長短。

由上述各項數據可知，我國現行勞動基準法對定期契約的使用範圍與契約期限的限制較大多數 OECD 國家嚴格，而這不僅是造成我國定期契約工相對規模較小的主要因素，對一個以外貿為重心的小型開放經濟體來說，這些限制確實會嚴重損及企業經營彈性與對外競爭力。尤其是當大多數 OECD 國家都意識到必須經由勞工法令的鬆綁來進化企業競爭力的同時，我國若仍故步自封，企圖藉由高度的就業保護來保障勞工就業權益，則可能重蹈歐洲國家「高度保護，高度失業」的覆轍。

#### 第四節 外勞管控機制未能落實

由於經濟長期快速發展，營造業與服務業的快速成長、教育水準的提升、工作價值觀念的改變及人口成長趨緩等因素之影響，國內市場自民國七十年代後期起，即出現全面性基層勞力短缺現象。由於當時政府正極力推動六年國建，需要大量基層勞工。另一方面，工資大幅上漲嚴重影響國內企業之國際競爭力。因此，政府遂於民國七十八年核准引進約六萬五千名外勞，參與重大公共工程建設。爾後，更於民國八十一年五月八日正式通過實施的「就業服務法」則更進一步將外勞的引進、管理法制法，並以其為法源依據，陸續開放各項外勞引進專案。

引進外勞是解決勞力短缺的最簡單方法，而且有些學者認為引進外勞我國經濟發展之必然措施（馬凱，1995）惟其對國內產業升級、本國勞工工作權益、以及社會治安可能產生的負面影響，卻一直是社會各界所擔心的。為化解這些疑慮，政府在開始開放引進外勞時，便強調外勞的引進必須遵循不妨礙國人就業權

益、防範外勞成為變相移民、避免外勞造成社會問題、以及不得妨礙我國產業升級等四大原則。為落實這些原則，政府設計出一套管制機制，包括以「限業限量」方式引進、訂定外勞在台工作期限、收取就業安定費、以及要求雇主在僱用外勞之前必須以合理待遇進行國內招募，僱用後必須致力推動自動化來減少對外勞的依賴。

如果我國外勞的引進能依此進行，則理應受到各方的諒解與支持。然而，在企業界與外勞仲介業透過民意機構與輿論，對政府形成龐大壓力下，我國外勞引進的實際情況，顯然已偏離上述政策宣示。此點可由歷年外勞人數急速上升，來加以說明。依據勞委會的資料，我國在台外勞人數由民國八十年的 2,999 人上升至民國九十年七月的 326,261 人，約占國內全部勞動力的 2.6%(見表 2-5)。若依政府開放外勞的原則來解釋，則外勞人數的增加，表示我國內在民國八十年至九十年期間，產業結構不僅未見升級，反而逐年降級，導致國內缺工情形，一年比一年嚴重。試問，這與我們實際所觀察到的現象一致嗎？

若再以各專案所引進的外勞人數觀之，更可以看出我國外勞政策的變調。就兼顧經濟發展與國內勞工就業機會而言，允許合法引進外勞的產業以政府重大公共工程與三 k 行業<sup>2</sup>為宜，前者由於外部效果大，外勞管理較容易，且所生產的產品無法由國外進口，故較適合開放外勞的引進。三 k 行業則由於工作環境惡劣，危險性高，即使提高工資也不易吸引本國勞工，因此，可將此類工作機會讓予外勞。然而，表 2-6 的數字顯示，在今年七月，這二類專案所引進的外勞人數遠低於政府為了振興產業所開放之新廠及擴充設備案、經濟部加工出口及科學園區專案、重大投資製造業、與重大投資營造業等四項專案引進外勞人數所占比例。由此可知，隨著國內經濟長期低迷，外勞的引進已淪為政府提供企業廉價勞力的工具，這對就業機會已因經濟不景氣而逐漸減少的國內勞工而言，無異是雪上加霜。事實上，國內已有些學者藉由嚴謹的計量模型，發現國內所引進的外勞對本地勞工與資本產生替代作用。亦即所引進的外勞愈多，本勞的僱用量與資本

---

<sup>2</sup> 註：3K 行業是由日文翻譯而來的，分別是 kitusi 辛勞性、kiken 危險性、kitanai 骯髒性。

投入量就愈少（單驥，1996）。<sup>3</sup>

大量外勞引進，不僅與國內勞工競爭就業機會，也威脅社會治安。根據統計，去年一至十一月非法外勞犯罪件數六十八件，較八十四年同期增加 119.4%。而去年一至十一月合法外勞犯罪件數一百七十二件，較八十四年同期增加 9.6%，

---

<sup>3</sup> 註上述論述係針對產業外勞，有關引進福利外勞，如外籍幫傭、外籍監護工之影響請參閱第五章。另國內有些研究發現引進產業外勞不僅不會替代國內勞工就業機會，反而有互補之效果（徐美、陳明狼、吳孟通，1997）

表 2-5：在台外籍勞工人數表

單位：人

年月底別	總計	政府重大工程	外籍監護工	三 k 行業專案	重大投資製造業	重大投資營造業	製造業兩年期滿 重整
八十年底	2,999	2,999	-	-	-	-	-
八十一年底	15,924	6,463	306	-	-	-	-
八十二年底	97,565	17,287	1,320	-	-	-	-
八十三年底	151,989	28,241	4,257	2,360	-	76	-
八十四年底	189,051	35,117	8,902	20,537	11,089	1,095	-
八十五年底	236,555	39,696	16,308	19,513	28,891	1,355	-
八十六年底	248,396	40,138	26,233	3,428	36,167	1,405	22,928
八十七年底	270,620	44,702	41,844	1,045	49,718	2,164	47,309
八十八年底	294,967	41,588	67,063	146	67,128	2,929	81,915
八十九年底	326,515	32,572	98,508	86	65,916	3,241	101,972
九十年七月底	326,261	33,026	105,559	62	57,297	2,977	100,772

資料來源：勞動統計月報

顯示非法外勞犯罪率的增加幅度較合法外勞嚴重許多。再加上政府對於非法外勞除了增加查緝取締之外，很難施以有效的制度化管理。因此，在台近萬名逃跑的非法外勞已成為社會治安的一大隱憂。

「找不到工人」是每次調查雇主之所以使用外勞，所能獲致的最主要答案。以行政主計處民國 82 年所做的「中華民國台灣地區事業人力僱用狀況調查」為例，在約一百四十家有僱用外勞的受訪廠商中，有 85.78% 宣稱其僱用外勞的原因為國內勞工難求。然而，國內缺工情況真的如此嚴重嗎？依據市場供需機制，如果勞動市場嚴重缺工，則工資應巨幅上揚，以消彌超額勞動需求。換言之，只要市場工資能往上調整，就不應有缺工現象。因此，針對外勞引進，我們除了探討缺工的真象之外，更應分析為何國內工資不能反映供需情況，向上調整。

根據勞委會的調查，在民國 89 年 8 月，國內製造業外勞平均每月經常性薪資為 21,083 元，而本國製造業初任的生產操作工與體力工平均每月經常性薪資則為 24,237 元，為外勞的 1.15 倍。此外，外勞每月平均工時為 251.1 小時，其中正常工時 201.7 小時，加班工時 49.4 小時；本勞每月平均工時 207.8 小時，其中正常工時 191.3 小時，加班工時 16.5 小時。由此可知，外勞不僅工資便宜，且能配合雇主加班的要求。試問在有「物美價廉」的其他勞動力可以替代的情況下，有哪一位雇主願意提高工資來吸引本國勞工呢？換言之，外勞的引進對國內工資向上調整的抑制作用，是造成國內企業「找不到本國工人」的重要因素。

綜而言之，我國外勞的引進已偏離政府原本宣示的原則，成為提供國內企業廉價勞力與外勞仲介業巨額利潤的工具，而其背後所付出的成本卻是國內勞工就業機會的減少與社會治安的惡化。

## 第五節 勞工工作價值觀的改變

由於長期經濟發展，國民所得大幅提高，國內勞工的工作價值觀已明顯改變，根據國內某知名資訊科技公司人事主管的觀察，現代人的工作選擇標準，以「工作能不能發揮自己專才」、「貢獻和薪水能否成比」、以及「有沒有海外受訓及發展機會」等，來衡量工作的價值。這和過去員工只求老闆「關愛」眼神就能帶來很大滿足感相較，的確有很大的不同。此外，藍明龍(1996)對新舊人類所作

的研究發現新人類重視「自我成長取向」，他們要從工作中得到成就感，另一方面新人類不忘現在就要娛樂，所以新人類也非常重視休閒健康取向。而非新人類則重視「安定與免於焦慮取向」、「尊嚴取向」，故其工作價值觀存在差異狀況。另，陳淑玲、趙必孝與黃英忠(2001)的研究結果顯示新人類的工作價值觀有遠離傳統的趨勢，而偏向於金錢的目的。他們除了追求外在物質報酬之外，亦非常注重工作成就感、自我實現、自我成長等內在實質內涵。而對於國家民族、利他主義與集體利益，他們則比較不在意。另外，對於工作環境的舒適與否與強調自我意識空間的工作價值觀則為這一族群的特色。

因勞工工作價值觀改變所引發求職與求才之間的落差，是造成國內失業率向上攀升的另一不可忽視的重要因素。根據勞委會職訓局的統計，截至今年八月，在各公立就服機構尚有五萬八千餘個職缺未能補實，究其原因，竟有高達六成以上是「無人應徵」，而因「雇主所提供之條件不合」與「求職者本身條件不合」而未能補實的比例則分別為 12.02%與 14.91%(見表 2-6)。若按職業別來看，因「無人應徵」而未能補實職缺之比例較高者為「企業主管及經理人員」、「技術員及助理專業人員」、「機械設備操作工」與「非技術工及體力工」。其中，除「企業主管及經理人員」可能是因求才者所訂僱用標準較高，或需較特定的專業知識與工作經驗，而使求職者望之怯步之外，其餘大都是因工作內容、工作環境或未來發展潛力，無法符合求職者的需求而乏人問津。

## 第六節 本章小結

本章主旨是分析造成當前國內失業率不斷向上攀升的原因。雖然勞動需求屬引申需求，故經濟不景氣是導致國內失業問題日益惡化的主要因素，但除此之外，勞工法令的不合時宜，尤其是現行勞基法退休金制度、工時與就業保護的規範，不僅有礙企業競爭力提昇，對於中高齡勞工與女性勞工的就業機會亦有不利影響。另一方面，水平升級的產業發展策略所引發的結構性失業、變調外勞政策導致本國勞工就業機會遭外勞排擠，以及勞工工作價值觀的改變也都與當前國內失業問題有密切關係。



表 2-6：國內雇主提供之有效求才機會未能補實之原因（民 90 年 8 月）

單位：%

	全體	民意代 表、行政主 管、企燒主 管及經理 人員	專業人員	技術員及 助理專業 人員	事務工作 人員	服務工作 人員及售 貨人員	農、林、 漁、牧工作 人員	技術工及 相關工作 人員	機械設備 操作工及 組裝工	非技術工 及體力工
無人應徵	61.17	85.61	43.11	66.60	44.65	50.47	42.81	59.63	76.85	66.10
雇主所提供之條件不合	12.02	3.60	16.45	9.87	16.55	16.78	17.81	12.15	8.06	10.67
求職者本身條件不合	14.91	4.76	29.41	14.53	23.85	18.33	8.90	12.40	6.68	6.96
已另自行補實	0.34	0.11	0.11	0.35	0.50	0.29	—	0.33	0.26	0.52
其他	11.56	5.93	0.92	8.65	14.45	14.12	30.48	15.49	7.98	15.74
合計	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

資料來源：勞委會職訓局



### 第三章 失業率上升所引發的問題

#### 第一節 經濟面的問題

失業率上升雖肇因於經濟不景氣，但失業問題持續惡化也會反過來影響經濟發展，而其主要影響途徑包括民間消費減少與政府社會福利支出增加。在民間消費方面，由於失業率屢創新高，嚴重打擊國人對景氣、就業與消費的信心。根據台灣綜合研究院最近發表的消費者信心調查結果，國人對「未來半年國內物價水準」、「未來半年家庭經濟狀況」、「未來半年國內就業機會」、「未來半年國內經濟景氣」、「未來半年投資股票時機」及「未來半年購買耐久財時機」等六項指標皆呈下降趨勢，且是歷次調查最低的一次。

消費者信心不足已明顯反應在國內民間消費的下降。根據行政院主計處的資料，自民國 86 年至 89 年國內民間消費成長率由 7.3% 一路下滑至 4.9%，而今年前三季的成長率則分別為 1.92%，0.98% 與 -0.5%（見表 3-1）。此外，經濟部的商業營業額統計顯示，含批發業、零售業、國際貿易業及餐飲業在內的商業金額，一至七月份為四兆六千多萬元，較去年同期減少百分之六點零一，反映經濟不景氣，民眾消費能力趨弱。由於民間消費占國內生產毛額的比率高達六成以上，因此，失業危機所引發的民間消費不振勢必會使未來經濟更加惡化，進而形成高失業、低消費與低成長的惡性循環。

表 3-1：國內民間消費成長率與占 GDP 比例

民國	年成長率	占 GDP 比例
82 年	8.1	55.50
83 年	8.5	57.43
84 年	5.6	57.86
85 年	6.5	58.30
86 年	7.3	58.64
87 年	6.5	59.22
88 年	5.4	60.17
89 年	4.9	61.01

資料來源：行政院主計處

在政府社會福利支出方面，雖然政府已自民國 88 年 1 月起開辦勞工保險失業給付，來保障失業者基本生活，但受限於適用對象與給付條件，並非所有失業者皆能領取失業給付，例如無一定雇主之勞工，以及未投保之五人以下企業的受僱勞工即使是非自願性失業，亦未能領取失業給付。此外，對可領取失業給付的勞工而言，由於給付金額偏低，而且給付期限最長為六個月，故其經由勞工保險失業給付所能獲得的保障亦未必足夠。另一方面，失業問題除了影響勞工的經濟生活之外，也可能會使其個人與眷屬因無法負擔健保費而面臨就醫障礙，而其子女也可能因無法繳交學費而被迫休學。因此，除非國內失業問題能在短期間內獲得改善，否則，對失業勞工的照顧勢必得由社會保險機制移向社會救助機制，如此，將使政府社會福利支出增加。

表 3-2 所列是我國與其他主要國家社會福利支出占 GDP 的比率。雖然相較於美國、日本、德國、法國、英國等先進國家，我國現有社會福利支出規模並不算高，但若與鄰近的韓國、新加坡相比，則我國的規模已相對偏高。而根據經建會（1996）的分析，政府社會福利支出規模龐大，短期雖可使民間消費增加，有利經濟成長，長期則因儲蓄相應減少，政府財政負擔加重，利率上升，且勞動參與意願下降，對總體經濟勢將產生不利影響。

表 3-2：主要國家社會福利支出占 GDP 比率

單位：%

年度	中華民國	美國	日本	德國	法國	英國	韓國	新加坡	中國大陸
1991	4.5	10.8	12.0	25.0	27.1	19.7	2.5	1.8	6.7
1992	4.5	11.5	12.7	26.3	28.1	21.5	2.4	1.7	6.6
1993	4.4	11.7	13.6	27.5	29.6	22.3	2.4	1.7	7.5
1994	4.4	11.7	14.0	...	...	22.0	2.6	1.4	9.5
1995	5.2	11.7	14.6	...	...	...	2.4	2.0	11.5
1996	5.8	11.6	14.8	...	...	...	2.9	3.4	12.8
1997	5.9	11.4	15.1	...	...	...	...	1.4	14.2
1998	5.4	11.1	15.8	...	...	...	...	1.6	17.1
1999	5.0	10.8	16.3	...	...	...	...	...	18.0
2000	5.2	10.7	...	...	...	...	...	...	...
2001	2.9	...	...	...	...	...	...	...	...

資料來源：行政院主計處<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> 註：由於各國對社會福利支出的界定不同，以表 3-2 所列數值進行國際比較時可能會有所偏誤。另有關社會福利支出規模大小對經濟的影響，本報告所引只是經建會的研究，並不必然是國內各界的共識。

## 第二節 社會面的問題

雖然以國際水準來看，我國目前的失業率並不高，但因失業所引發的社會焦慮卻不下於高失業率的國家。究其原因，主要是國內尚未對失業者建構適當的社會安全網，導致勞工一旦失業，不僅個人經濟生活可能陷入困境，而且有些失業家庭也可能因無法負擔健保費而面臨嚴重的就醫障礙，而其子女可能因無法負擔學費而被迫中輟學業。此外許多因為失業而出現憂慮、恐慌、甚至焦躁的失業者甚至會以家人為發洩對象，進而造成家庭暴力的增加。凡此種種都是因失業所引發嚴重之社會面問題，本節以下將就這些社會問題及其成因進行探討。

### 一、就醫障礙問題

經濟不景氣，因失業繳交不起健保保費的族群也愈來愈多，依據中央健保局統計，今年第一季健保保費收繳率僅 90.2%，比去年同期下降 0.6%，保費收入減少 9600 萬元，比起收繳率最高的八十八年，下降了三個百分點，創下全民健保自 85 年全民納保以來收繳率最低紀錄。其中收繳率主要是統計民眾「按時繳納保費」的比例。若就全部六類的投保人身分來看，以地區身分加保的第六類人口，由於保費需自行全額負擔，故收繳率一直都是最低的，今年一到四月份的收繳率比去年同期下降 2%，而有雇主分攤的第一類人口之收繳率雖較其他類別略高，惟與去年同期相較仍下降約 0.6%；若以地區別來看則以東區的繳交狀況比較不理想。

失業家庭對全民健保保障的需要程度比一般人更高，但失業者在失去企業庇護的情況下，須繳納更高的保費，徒增失業家庭的財務負擔；另外，據報載日前有一名女孩因父親失業積欠健保費而遭扣卡，無法就醫，因而一病不起（工商時報，2001/4/19），而以目前付不起子女幾百元營養午餐費的家長已高達七萬多人的情況來看，未來因繳不起健保費而遭扣卡者勢將激增。為能減少因失業問題所形成的就醫障礙，使全民健保成為社會安全體系一環的政策目標落實，一方面，健保局已宣佈最近一年內因失業已領取勞工保險失業給付，但仍無力繳納而欠繳健保費的民眾及眷屬不會因而被扣卡，本人與其眷屬仍可繼續向健保局申領換發健保卡就醫，至於欠繳的保費，將由健保分局或社福單位輔導轉介到「全民健保紓困基金」辦理無息申貸，六個月後再分期攤還。另一方面，健保局已於七月份針對經濟困難、無力繳納保費的被保險人申貸健保費實施「全民健保紓困基金」，其

用意是在保障弱勢團體，尤其是失業勞工的就醫權益，預估一年至少可幫助近萬人次貸款繳納保費。

## 二、中輟生問題

根據教育部部務會報報告案指出，最近完成八十九學年度國中、國小中輟生人數統計總數為 8666 人，為近三年來最高輟學率，其中，國小中輟生人數 1378 人，較上學年度增加 45.4%，國中中輟生人數 7288 人，較上學年度增加 55.4%。此外，根據經建會的統計，全國約有十二萬戶家庭繳不起子女教育費。教育部分析指出，最近一年中輟生劇增，其原因可能與經濟不景氣及失業率增高而導致家計發生困難有關<sup>5</sup>。

在失業家庭子女失學問題日益嚴重的情況下，教育部雖一連串頒布各種就學貸款辦法，但這些措施的適用對象僅為收入 114 萬家庭，且須有兩名子女就讀高中以上；且有關鼓勵工讀制度及要求各校學雜費 3% 至 5% 移作就學補助等兩點措施也僅適用於大專院校學生，對失業家庭在國民義務教育的學雜費負擔上並無實質的幫助。而在現行學雜減免辦法中其對象集中於身心障礙人士、低收入戶、原住民籍、軍公教遺族、及現役軍人等子女，並未包含失業勞工子女，另外，雖在義務教育階段所支出的學雜費並不多，但其他在受義務教育過程中所需的費用如；營養午餐、美勞作業、各項學校活動費用等卻是琳瑯滿目，也造成有子女就讀義務教育的失業勞工更大的經濟負擔，在負擔不起教育支出的情況下，休學便成為唯一途徑。有鑑於此，教育部已採取補救措施，包括專案補助失業勞工國小子女營養午餐費，補助高中職以上子女學雜費。

一方面因家計負擔者失業導致家庭經濟陷入困境，無力負擔家中求學者的學費，使得求學者提早離開校園進入社會；另一方面，由於經濟持續蕭條，中輟生尋找正式或臨時性的工作機會的困難度增加，因此有些中輟生便賦閒在家、有些

---

<sup>5</sup> 註：除經濟不景氣與失業率增高等經濟因素之外，中輟生與家暴人數的增加亦可能受到其他因素的影響，為因研究期間有限無法就此作更詳細的分析。另依依據訓委會資料，八十九學年度中輟生成因家庭因素方面，因家庭生計需要而中輟者之數量比例，較八十八學年度以前，並未有明顯增加，所以中輟生如果增加了，並不宜就論斷失業率升高與中輟生持續增加之必然因果關係。

對當前台灣失業問題之因應對策

則留連於網咖或酒吧、更有甚者是遭黑幫吸收，導致中輟生犯罪比例逐年增加，造成治安日益惡化。

以雲林縣為例，中輟生雖只占學生總人數不到百分之一，但其犯罪人數卻高居少年犯罪人數的三分之一，儼然成為少年犯罪的高危險群，另依據雲林地方法院審理少年犯罪案件中，89年的少年被告有334人，其中有97人是國中或高中的中輟生，而今年一至五月188位少年被告中，中輟生就占了42人，由上述數據可知在雲林縣中輟生犯罪的比例有升高的趨勢。究其中途輟學的原因，除課業不佳及不喜歡上課等個人因素之外，家庭問題亦為主要原因之一，而家庭問題的背後最大的原由還是經濟問題，尤其雲林縣的失業率自1996年以後便不斷的上升，更加重了家庭經濟惡化的程度。

### 三、家庭暴力問題

近來國內民間團體不約而同發現，政治動盪不安、經濟不景氣所引發的社會動盪不安，已間接促使家庭暴力問題和受害者層面不斷擴大，中壯年失業人口因找不到正當的宣洩管道，往往藉著對妻子施暴紓解焦躁的情緒，而老人和兒童也跟著成為受害者。根據現代婦女基金會的調查，家庭暴力的導火線雖然常為家庭和婚姻，但金錢亦是家暴產生的主要因素之一，尤其最近因經濟不景氣、股價不振、失業人口上升，更加重了經濟和債務層面的問題，連帶引發家庭暴力的連鎖效應。

以全國首善之區台北市為例，一到四月北市女警隊受理的家庭暴力案件共計575件，較去年同期增加189件；其中，四月份總共受理151件家庭暴力案件，亦比去年同期增加37件；此外，尚有因基於「家醜不可外揚」的心態而未報案的家報案件黑數。另，根據北市警局的統計近來家庭暴力案件件數竟比成人和青少年暴力最案件合計數還多，究其原因，應與失業率升高有相當大的關係。

在全台最大縣份台北縣方面，在家暴法實施兩年多來，家庭暴力的發生率便呈現逐年攀升的情況，根據台北縣警局的統計89年上半年每月平均發生69件家庭暴力案件，下半年每月增加為96件，而今年上半年更暴增為每月110件，總計今年上半年發生的家庭暴力案件達到659件，創歷年新高。據縣警局表示在經濟不景氣與失業率高居不下的情況下，失業者和有酗酒不良習性者則是造成家庭暴



力案件不斷重複上演的主要原因。

### 第三節 社會救助問題

未能為失業者建構完整的社會安全體系是造成上述社會問題的主要原因之一。

雖然為保障失業者經濟生活，政府已自 88 年開始實施勞工保險失業給付，受限於母法勞保條例的限制，其適用對象並未涵蓋全部有一定雇主的勞工，而且只有符合規定之非自願性失業者才能領取給付，導致國內許多勞工在失業之後無法領取失業給付。即使可以領取給付的失業勞工也可能因投保薪資太低，造成其所領取的失業給付根本無法支應失業期間生活所需。此外，目前國內因工作場所歇業或業務緊縮而失業勞工的平均非完整失業期間(censored spell)為 28.19 週，較現行法定給付期限 26 週長，表示有超過一半失業勞工在給付期滿時仍未能找到工作。由此可見，現行勞工保險失業給付對失業勞工所提供的保障是否足夠，頗令人懷疑，而這也是造成國內中輟生人數與健保退保人數會隨失業率上升而快速增加的主要原因。此外，因失業所發生的家庭暴力事件也大都與家庭生計無法維持有關。

OECD 國家對於上述問題的處理方式可分為二種。一種是當經濟長期不景氣，導致失業者失業期間大幅延長時，政府可以統一將失業給付期限延長。例如美國聯邦政府有權在經濟不景氣時將失業給付期限由 26 週延長為 52 週。另一種是將給付期限已滿而仍未能就業者轉入社會救助體系，而各國對失業者所提供的社會救助可分為三類。一類是先領取失業救助(unemployment assistance)，期滿再領取一般社會救助，其餘二類則分別只提供失業救助或一般社會救助。不同於失業給付，欲領取失業救助或一般社會救助者大都需通過某一程度的所得測定(means-test)，亦即所得過高者就不能領取給付。

表 3-3 所列是 OECD 國家失業保險、失業救助與一般社會救助的比較。其中，奧地利、芬蘭、德國、愛爾蘭、荷蘭、挪威、瑞典與英國皆對失業者提供三層保障，其餘國家大都是提供失業保險與一般社會救助。

雖然我國也有為低收入戶提供的社會救助，惟其資格限制過嚴，例如必須是

對當前台灣失業問題之因應對策

無不動產者，導致多數失業勞工即使無所得，亦無法適用。此外，教育部現有低收入家庭子女學雜費優惠減免措施，也因同構的問題而無法嘉惠失業勞工，對解決中輟生問題並無太大助益。因此，面對未來失業問題極可能持續惡化的情況，政府應將建構失業者社會安全網列為重要施政目標之一。

表 3-3：OECD 國家失業、失業救助與一般社會救助之比較

	失業保險	失業救助	一般社會救助
澳大利亞	—	√	—
奧地利	√	√	√
比利時	√	—	√
加拿大	√	—	√
捷克	√	—	—
丹麥	√	—	√
芬蘭	√	√	√
法國	√	√	√
德國	√	√	√
希臘	√	√	—
匈牙利	√	—	√
冰島	√	—	√
愛爾蘭	√	√	√
義大利	√	—	√
日本	√	—	√
韓國	√	—	—
盧森堡	√	—	√
荷蘭	√	√	√
紐西蘭	—	√	—
挪威	√	√	√
波蘭	√	—	—
葡萄牙	√	√	√
西班牙	√	√	√
瑞典	√	√	√
瑞士	√	—	√
英國	√	√	√
美國	√	—	√

Source: OECD

#### 第四節 勞工組織的問題

藉由全國性勞資集體協商，甚至組成具有實質決策權的「三方委員會」，由勞資代表共同研議相關法案與措施，已成為部分歐洲國家與鄰近韓國解決失業問題的模式<sup>6</sup>。在此模式下，勞工組織不僅有實質參與決策的管道，亦負起應有的社會責任。反觀我國，面對失業問題惡化，有些工會已積極調整其服務項目，由過去的團康聯誼逐漸轉向協助會員就業。如表 3-4 所列，民國 84 年至 88 年間國內產業工會對會員有提供就業協助者所占比例呈上升趨勢，民 88 年為 34%，較 86 年之 31.02% 增加 2.98 個百分點。提供的協助項目以「轉介工作」最多，占 18.16%，「提供就業資訊」次之，占 17.30%，「提供職業訓練機會」第三，占 15.22%，其他 1.04%。若按會員規模來看，曾對會員提供就業協助之產業工會，由 29 人以下之 10.71%，隨會員規模之擴大而增加，增至 700 人以上規模為 44.51%；而對會員提供就業協助項目，除 29 人以下及 500 人規模產業工會以幫會員「轉介工作」為主要就業協助項目外，其餘規模之工會以「提供就業資訊」或「提供職業訓練機會」為主要協助項目。

表 3-4：產業工會對會員提供就業協助情形

單位：%

項目別	總計	沒有提供	有提供就業協助				
			提供就業資訊	提供職業訓練機會	轉介工作	其他	
八十四年	100.00	78.57	21.43	9.33	9.52	12.78	-
八十六年	100.00	68.98	31.02	13.71	21.07	3.51	0.75
八十八年	100.00	66.00	34.00	17.30	15.22	18.16	1.04
29 人以下	100.00	89.29	10.71	3.57	-	7.14	-
30-99 人	100.00	77.57	22.43	8.41	9.97	8.11	0.62
100-299 人	100.00	62.08	37.92	20.05	18.12	19.56	0.72
300-499 人	100.00	61.64	38.36	20.13	20.13	14.47	3.14
500-699 人	100.00	61.43	38.57	21.43	21.43	35.71	-
700 人以上	100.00	55.49	4.51	25.61	13.41	32.32	1.22

資料來源：產業工會概況調查報告，勞委會，民國 89 年

除了上述個別工會服務項目的調整之外，國內工運團體與較具規模的全國性

<sup>6</sup> 請參照本報告第四章

工會組織亦以多次要求政府解決失業問題為訴求，進行街頭抗爭活動。雖然如此，整體而言，我國勞工組織對解決失業問題的參與仍較其他國家不足。而其可能原因包括國內工會功能不彰，對公共政策的參與管道與參與能力不足，以及參與者代表性受到質疑等。

長期以來，政府對公會所採取的政策一直是以「保護個別勞動者、壓抑集體勞動團體」為主軸，因此，雖然憲法第十四條賦予人民有集會及結社之自由，但現行工會法對勞工籌組工會及加入工會與工會間聯合行為的限制卻過於嚴苛<sup>7</sup>。包括規定發起籌組工會之人數下限為三十人，而同一區域或同一廠場內之產業工人，或同一區域內之職業工人，籌組工會以一個為限。在聯合行為方面，現行工會法規定同一縣（市）區域內，產業工會與職業工會須合計滿七個單位，並經三分之一單位發起，方能函請主管機關登記，組織縣（市）總工會，而且規定各業以組織一個聯合會為限。此外，現行工會法對工會入會費與經常會費，以及理監事的名額、產生程序與理事長的任期，皆有所規範，嚴重影響工會的自主性。

除工會法之不當限制外，現行團體協約法不夠完善，也是造成我國工會功能不彰的主要原因。例如，由於未明文規定勞資雙方負有應與他方進行團體協商之義務，使得勞資雙方皆可藉由拒絕團體協商，來阻擾團體協約之簽訂。此外，政府主管機關對於團體協約的內容採認可制，而非登記報備制，會損及團體協商之自主性。另將簽訂團體協約之勞方資格訂為有法人資格之「工人團體」，不僅亦因語意籠統而產生爭議，亦不利於工會的運作。

由於受到上述法令的影響，國內多數工會組織早已趨向政治性功能之發揮，而喪失應有的經濟性功能（潘世偉，2001）。如表 3-5 所列，截至今年二月止，國內有簽訂團體協約的事業單位只有 301 家，其中有 121 家屬公營事業，其餘 180 家為民營事業，而在勞資會議方面，儘管近幾年來在政府大力推動下已明顯增加，但總計只有 2057 家。由於大多數工會無法藉由團體協約或是勞資會議與資方就如何改善企業經營環境、提升企業競爭力、以及減少解僱人數等方面進行協商或意見交換，更無法透過產業民主方式直接參與企業經營決策，因此國內多數工會對

---

<sup>7</sup> 請參閱陳繼盛(1994)，成之約(1997)，王惠玲(1997)。

表 3-5：事業單位團體協約及勞資會議現況

單位：家

項目別	團 體 協 約									勞 資 會 議		
	總 計	公營	民營	產 業			職 業			公營	民營	
				公營	民營	職 業	公營	民營				
七十八年底	346	346		...	...		...	...		835	835	
七十九年底	289	289		283	283		6	6		806	806	
八十年底	302	302		295	295		7	7		851	851	
八十一年底	306	116	190	299	115	184	7	1	6	914	430	484
八十二年底	292	112	180	287	112	175	5	-	5	932	440	492
八十三年底	296	117	179	290	117	173	6	-	6	970	473	497
八十四年底	287	119	168	282	119	163	5	-	5	980	457	523
八十五年底	289	117	172	284	117	167	5	-	5	994	458	536
八十六年底	297	121	176	293	121	172	4	-	4	1013	451	562
八十七年底	300	122	178	296	122	174	4	-	4	1052	491	561
八十八年底	301	123	178	297	123	174	4	-	4	1296	547	749
八十九年底	301	121	180	297	121	176	4	-	4	1943	646	1297
九十年底	301	121	180	297	121	176	4	-	4	2057	637	1420

資料來源：勞動統計月報

註：九十年之資料為二季底

如何協助解決失業問題仍很難有所著力。

針對現行工會法與團體協商法的缺失，政府主管機關已完成工會法與團體協商法之修正草案。在工會法方面，新的草案已適當開放工會組織多元化，使用同一區域內，同一業類之產業工會、職業工會不受組織一個之限制，並且放寬各級工會聯合組織之發起要件，甚至允許由自然人組成全國性業別工會。此外，為落實工會自主化，新的草案不再規定工會任務與理監事之選舉罷免，而入會費與經常會費的上限亦由工會章程自行定之。在團體協約方面，新的草案已明定工會為團體協商勞方之唯一當事人，並且規定除非有正當理由，勞資雙方之一方皆不得拒絕他方所提出團體協約之協商。雖然新的修法草案有助於強化我國工會之功能，但這些草案能否順利通過立法程序仍有待觀察。

在對公共政策的參與方面，雖然政府已建構制度化管道，讓全國性工會組織代表能參與機關政策之研議，例如聘請全國總工會與產業總工會的理事長擔任勞委會委員，惟這些管道的設立是假設這些參與者足以代表全國勞工的多數意見，而隨著工會組織的多元化，以及不同立場的工運團體陸續產生，此假設顯然與事實不符，於是出現即使經由參與勞工代表所同意的議案，也未必能夠得到多數僱工的支持。尤其是當前國內主要工會的幹部大都來自國公營事業，其主張未必與國內大多數受僱於中小企業勞工的理念一致。例如，根據勞委會的調查，國內多數勞工對於放寬變形工時與女性夜間工作限制的看法，就明顯異於國內主要勞工團體。在此情況下，這些全國性工會代表的代表性自然會受到質疑，而其對公共政策的參與就很難發揮應有的功能。

除代表性可能不足之外，參與公共政策的勞工代表的參與能力是另一個影響，勞工團體能否發揮功能，解決失業問題的重要因素。由於政治功能傾向過高，或缺乏足夠的經費，國內多數工會皆未設立研究部門，即使少數全國性工會或國公營事業工會設有類似部門，其人力亦不足以對相關公共政策議題進行分析。因此，目前國內勞工界對相關議題較有研究者是工運團體，而非工會，而這些工運團體受限於無工會的身分，無法正式參與公共政策的研議。雖然工運團體與工會組織的目標理應一致，故二者在公共政策的研析方面可以相互合作，但由於各工運團體的政治立場不同，其支持的工會亦有所差異，不僅無法合作，甚至常相互

對當前台灣失業問題之因應對策

批鬥。另一方面，目前尚無管道使國內勞工團體能即時獲得行政部門對相關政策議題所擁有的資訊，包括統計資料與專案研究報告，而資訊不對算亦降低勞工團體對公共政策的參與能力。

經濟全球化對工會運動影響是此次失業率向上攀升所引發之另一個值得重視之勞工組織問題。

經濟全球化引發資本跨國移動是造成近幾年來國內失業問題惡化的重要因素，而當資本得以自由移動且跨國界，政府原本扮演的在社會公平正義與財富累積間的平衡角色遭受侵蝕，因為任何政府都必須積極的吸引資本，累積資本，以便發展經濟，創造就業機會。易言之，資本自由移動的能力帶給企業與資本的擁有者更多選擇的機會，決定其資本投入的國家地區，相對的則是政府選擇機會之減少，因此，政府不得不在政策上傾向傾聽資本擁有者的聲音。<sup>8</sup>

面對政府角色向資方傾斜，不論是國公營事業或民營企業工會運動，所共同遭遇的經濟全球化之影響就是彈性化，特別是勞動條件彈性化的課題，已經成為台灣工會共同的問題。由於政府勞動基準法規較缺乏彈性機制，就雇主的觀點而言，已經構成經營彈性的限制，特別在經濟低潮時期的現在，雇主對勞動條件彈性化之呼聲高漲，政府當局為解決高失業率下的困境，對於雇主的呼聲難以拒絕，因此，工時彈性化的措施、放寬女性勞工夜間工作之規範，以及勞工退休制度之改制等，遂成為政府用來因應經濟全球化的重要措施。表面上這些措施之受到重視是來自雇主團體之大力呼籲，實則也是政府面對全球化經濟之彈性需求，不得不回應的必然結果，而這也反映出當前國內工會運動面臨來自政府與雇主雙重壓力的窘境。

全球化經濟帶給工會運動的除了上述因為外部經濟環境變遷產生的壓力外，另一層面的壓力則是來自工會所要服務的對象—勞動者暨其需求的改變。隨著產業結構調整、勞工工作偏好的改變、以及全球化引發就業市場彈性化的需求，國內非典型工作型態逐漸興起，而其對工會運動的第一挑戰就是工會團結性之被侵蝕。傳統工會的力量是建築在全時間勞動者與雇主之長期互動基礎上，工

---

<sup>8</sup> 參考潘世偉(2001)



會因此得以針對雇主之作為整合勞動者向雇主回應。非典型工作型態之勞動方式使勞動者勞務之供給非限於固定之雇主(工作場所)與固定之時間，因此，工會如何建立勞動者之工會意識，成為重要課題。

非典型僱用型態興起對工會之第二個挑戰是工會對會員有何吸引力？傳統上工會會員之向心力與工作型態是關聯的，因為工作型態之固定性、長期性與單一雇主性，使工會爭取的大都偏向於僱用條件之改善，特別是薪資、界定或減少工作時間、限制雇主任意僱用或解僱的能力等類目標。但是工作型態之改變使愈來愈多勞動者之工作是部分時間、短期性、暫時性、自僱性、派遣性或政府補助性時，或當產業結構逐漸轉型，使愈來愈多勞力性工作消失而服務性或白領性、專業性工作增加時，工會如何能以傳統之訴求吸引這一群勞動者。

綜言之，台灣的工會運動在全球化經濟的壟罩下所面臨的是三面作戰的窘境。全球化經濟帶給政府、雇主與勞動者各自不同的需求，也帶給工會運動不同的挑戰。工會主義者所面臨的將是許多不同的選擇，以及這些不同選擇與環境因素互動後的結果，台灣的工會主義者可能必須思考在策略上的因應之道，以及環境變遷中可能面臨的選擇，在制度上以及市場變化的過程中尋求工會運動之未來。

## 第五節 本章小結

本章主旨在分析失業率上升所引發的經濟面、社會面與勞工組織問題。雖然失業率上升是經濟不景氣所致，但失業問題惡化所導致民間消費減少與政府社會福利支出增加，也會反過來對經濟發展產生不利影響。此外，因失業率增加導致許多失業者因無力繳交全民健保保費而產生就醫障礙，以及因部分失業家庭負擔不起子女學費而使得中輟生增加，造成治安惡化；更有因失業者將對未來感到焦躁不安的情緒發洩在家人身上而急速增加的家庭暴力案件，在在均使社會安全因失業率上升更加惡化。另外，由於現行工會法與團體協約法設計不當，大多數工會功能不彰亦無法藉由團體協約或勞資會議和資方進行與企業經營決策相關的協商或意見交換，而參與公共政策之勞工團體代表的代表性受到質疑，以及參與能力不足，導致國內勞工團體在協助解決失業問題上很難有所著力，再則，面對

對當前台灣失業問題之因應對策

經濟全球化使得勞動條件彈性化的呼聲高漲，故國內工會運動勢必將面臨來自政府與僱主的雙重壓力，而隨著國內非典型僱用型態的興起，亦對工會的團結性與向心力產生考驗。

## 第四章 其他國家因應失業問題經驗之檢討

在政府欲積極研擬各項措施以因應失業率攀高的問題時，其它國對於解決失業問題有甚麼樣的經驗及有效的政策良方值得我國借鏡之處，也須加以探討，尤其是歐盟有長久與失業問題的對抗經驗，近三年來失業率開始大幅下降，其相關政策的執行與經驗已逐漸受到其他國家的重視。

### 第一節 法國

近三年法國的失業率以每年 1.6% 的速度下降，這個速度在歐盟各國中是最快的。長期以來，法國始終被嚴重的失業問題所困擾，失業率最高時曾達過 12.6%，在歐盟國家中名列前茅。2001 年至今法國所公佈之最新失業率已降至 10 年以來的最低水準 9%，1999 年年底時失業率為 10.6%，2000 年年底失業率下降到 9.2%。若以失業人數來看，2001 年至今，法國全國失業人數為 211.97 萬，比 1997 年 6 月時減少了 100 萬。失業率的不斷下降主要得益於法國經濟的持續增長，從 1998 年到 2000 年，法國國內生產毛額的年成長率均在 3% 以上，此為就業的擴張提供了基本的條件，除此之外，法國政府將此項成就歸功於所採行之青年就業方案、溫和擴張的預算政策及一週 35 小時工時制的成功。尤其法國政府實施青年就業方案和推廣每周 35 小時工時制對失業率的下降起到了積極的作用。據官方統計，至 2000 年底止，青年就業方案已創造了 29 萬多個新的就業機會，而因實行 35 小時工時制而創造就業機會則達 31 萬個。

戰後法國經濟自 1970 年代遭受到石油危機的衝擊、總體經濟大受影響，導致失業率開始不斷攀高。產業結構的改變讓原先在法國的經濟中佔有重要的地位-農業其所須人口由原本佔勞動力的三分之一縮減到現今 5% 以下，再加上青少年及婦女就業人口急遽增加的壓力使得勞動市場陷於困境。長期以來，法國始終被嚴重的失業問題所困擾，失業率最高時曾達過 12.6%，由於法國的生產結構是極不平衡，僅以巴黎為中心的北部地區就集中了全國工業生產的 60%，也因此特定地區性的失業情況更是嚴重。

#### 一、總體經濟的改善與政策的執行

1997 年以來，法國進入快速成長的階段，其強勁表現顯示其已擺脫 90 年代經濟成長的持續疲軟和失業率上升的困境，進入一個較長的、穩定的經濟成長期，並伴隨著低通貨膨脹率和失業人數的下降。國際良好的經濟環境、世界貿易的復甦對促進法國經濟成長功不可沒，特別是對北美和亞洲的出口成長加快。但此波法國景氣的復甦更多是來自於國內消費者旺盛的需求，且其持久性令許多專家驚異，尤其是法國人越來越願意用貸款購買耐用消費品，像是汽車、電信產品和與電腦有關的產品等。法國旺盛的私人消費需求主要緣於普遍樂觀的心態，特別是失業率持續地下降，以及在通貨膨脹率幾乎降到零的情況下，工資適度成長使得可支配所得的上漲。由於進入有效地創造就業、重建信心和增加可支配所得的良性循環中，其國內消費取代出口而成為法國經濟成長的發動機。此外，法國企業對未來前景也都相當樂觀，工業生產開工率超過了長期平均水準，並達到 10 年來的最高水準，在此同時低利率和減稅措施也強勁推動廠商的投資意願，及對投資於新房屋和對現有房屋進行更新所實行的稅收減免也大大鼓勵了家庭投資於房地產，建築業因此出現歷年來最佳的光景，故過去整個投資疲軟的現象大有改善。景氣的復甦與穩定使得近幾年法國就業人數以每年約 1.3% 的速度成長，相當於每年在法國創造約 30 萬個新就業機會，其中除政府為年輕人制訂的青年就業計劃外，勞動市場新增的就業機會中，很大一部分是有限期的合同或者非全日的工作。

整體而言，法國企業投資復甦、私人消費活絡，並不僅是因為經濟態勢的改善，也是自 90 年代初期開始實行的結構性改革有益效果的反映。為了減少阻礙生產潛力成長的不利因素，法國政府決定採取減稅措施，並緊縮公共支出，以防止通貨膨脹的壓力和迅速恢復政府預算的平衡。此外，採行工時縮減和設立最低工資以避免生產成本的進一步提高和阻礙就業的創造、加快退休金體系的改革，尤其是為改革結構性失業，法國自 90 年代初開始實行的減少低工資勞工的社會福利、以各種新型契約關係（臨時工作、固定期限的合同、業餘兼職）的增加促進勞動力市場的靈活性，並採溫和提高工資的政策。這些不斷進行的改革主要是創造更好的創業氣氛和提高企業的創造性，而使法國在穩固的基礎上實現持續成長、有效地創造就業的目標。

首先，面對經濟全球化，法國企業規模與競爭力遠不敵美國和日本的弱點，

法國積極轉變企業體制，擴大企業規模，減輕企業負擔，為的是能在平等基礎上參與國際競爭，結果法國企業開始一系列的購併動作，如雷諾公司經由控制日本第二大汽車公司日產公司的股份，坐上世界汽車工業的第四把交椅，且又對收購韓國三星汽車集團的動作積極。法國道達爾-菲納石油公司、巴黎國民銀行、家樂福超市集團等也都在併購對手後，躋身各自行業的前列。

在另一方面，為以企業創造方式來創造就業機會，法國當局簡化企業登記的手續，逐漸進行各市場的開放，藉由競爭的提高鼓勵創業。並且制定了課稅現代化的目標，簡化稅收程序，提高公共財政的透明性以推進政府與企業間的對話，這對改善創業氣氛非常重要。

在退休金體制的改革上，1993 年的第一個改革方案改善了私營部門退休金體系的狀況，之後提出進一步開放對所有退休金進行改革的討論。在各種退休金計劃之間，特別是在公共和私營部門之間進行退休金的平衡應是此次改革的首要目標，並且涵蓋恢復退休金計劃的長期維持性、允許退休金資助的引入或雇員節省計劃的引入及中立的保險精算的計算方法的考量，此使得這退休年齡的選擇成為可能，同時鼓勵那些願意工作的人繼續工作。

## 二、勞動市場改革之具體措施

至於在勞動市場的改革方面，首先是失業補助金的改革。法國的社會安全制度有對失業進行補助：失業者符合投保年資規定者，並有擔任工作的能力，且非因自動離職、行為不檢、或拒絕適當工作而失業者可向失業救濟金出納署註冊失業，領取遞減式單一失業補助金(AUD)；該失業補助金金額算法是根據不同的情況下，每 6 個月後降低或 8%，或 15%，或 17%。自 2001 年 7 月起法國政府改進失業補助金制度，結束遞減式的失業補助金制度，而採以非遞減式失業補助金(ARE)，除此之外國家就業署將通知失業者前往晤談，對求職者進行個別化輔導與追蹤，稱之為個人化行動計畫(PAP)的輔導。此項個人化行動計畫將提供失業者額外的方法及支援，在 6 個月期間內，協助其提昇個人能力、學經歷、實習、獲得文憑以尋找工作，如果 6 個月後，仍沒有找到新工作，就業署將與失業者重新擬定一項新的行動計畫，且每 6 個月就有一新的行動計畫，直到找到工作為止。

其次是加強專長青少年專長之訓練工作，而歐洲社會基金在這方面扮演很重要的角色。歐洲社會基金 (ESF) 的成立是 1960 年時，根據羅馬條約第一二三條之規定而設，主要的功能是補償一些因共同市場之運作導致經濟改變而遭遇困難的社會團體。自 1973 年的經濟危機開始，社會基金被用來對抗失業，特別是幫助青少年與長期失業者的工具。社會基金是一種非償付的補助(non-repayable grants)，目的是增進勞工的工作機會及增加地理上與職業上的流動性。從社會基金成立開始至今，可分為五個階段以因應環境與經濟的變化。(一)第一階段(1960-1971)，主要有兩個目標：首先是對抗共同體政策的結果所造成的改變，例如幫助農業、紡織及成衣工業等傳統產業；其次為幫助勞工的移民、青少年失業、婦女或殘障人口所造成地區或社會部門的問題。在 1961 至 1972 年間，社會基金援助超過 110 萬名沒有工作者重新獲得工作，其中包含社會基金花費在為客籍勞工安置工作，並財政援助方式協助個人其家庭以適應文化及語言的學習。(二)第二階段(1971-1983)，將其近 90% 的預算用於職業訓練及職前訓練。原先歐洲社會基金只局限在局部化的訓練與設置，提供暫時性失業與遷移之勞動者財政支援。然而，在 1971 年社會基金的運作與角色有所改革，其財政來源由向會員國徵收轉向歐洲共同體之自有財源，並設定目標為：1、提出由共同體政策的執行所產生就業的問題；2、幫助解決一些地區或特定團體所經歷的結構性問題，例如：青少年、婦女及殘障者的失業問題。(三)第三階段(1983-1988)，提供更多區域性的援助。有近五成以上的經費是用於高失業及長期失業地區或是實行工業或部門重組的地區。由於自從 1984 年起歐洲共同體青年失業問題嚴重，有四分之一的青年沒有工作，因此，大部份經費是用於協助二十五歲以下之青少年。(四)第四階段(1989-1993)，促進落後地區發展及結構調整是該階段執行的重點。(五)第五階段(1994-1999)，透過職業訓練、職前訓練(包括基本技能的提昇)，指導與建議等方式協助長期失業者進入職場。依據新的規定，社會基金一年至少有 75% 的預算是用於幫助二十五歲以下之青年來找到穩定的工作，其中包含離校者新技能的基本職業訓練以及已經獲得工作一年以上之職業訓練。另外，其他的優先項目包含：長期失業者(條件為領取十二個月及以上之失業津貼)、重回職場之婦女、具有工作能力的殘障人士、客籍工作者及其家屬、要求新技術訓練之小型及中型公司(員工少於五百人)。

由於各區域情況會隨著經濟的變化而改變，因此社會基金在運作本質上是具有彈性，且隨著勞動市場變化快速，執委會會修正其優先性與訂定出明確的指導方向。由於長期失業人口增加與青少年就業困難，使得社會疏離問題日趨嚴重，因此解決此類失業就成為歐洲社會基金執行之重點。於是歐洲社會基金在1994-1999 期間推行一個 YOUTH START 的計畫，目的著重於使二十歲以下之青少年更易進入職場，特別是針對沒有基本技能或訓練與長期失業者，並鼓勵會員國、區域或地方致力於促進就業、改善訓練品質及標準。歐盟提供四億四千三百萬歐洲貨幣單位的預算，十五個會員國則投入八億零八百萬歐洲貨幣單位以支援此項計畫。

至於社會基金近年在法國所執行相關的解決失業問題之援助計畫包括有：

#### (一) 青年就業計畫

根據 1997 年 10 月 16 日通過的法律 97-940，由就業安全部負責推行一項青年就業計畫，目的在藉由新工作機會的創造進而減少青少年持續失業的現象，使青少年的專業與職業相穩合，計畫期間長達五年。計畫針對的主要的對象為：

- (1) 沒有技能者。
- (2) 長期失業者:18-26 歲之失業者與 26-30 歲間之失業者且未領任何失業補助
- (3) 三十歲以下之肢體殘障者
- (4) 居住於目標落後地區、或因工業衰退而被嚴重影響的地區及鄉村地區者。

輔助執行計畫的重點:1、指導青少年就業，並幫助雇主分析工作情況;2、提供青少年相關之計畫資料、工作合約、職務的狀況;3、補償金的發放;4、幫助 16 至 25 歲青少年尋找工作，安置居住、交通等。

#### (二) Rhone-Alpes 計畫 97.03.13.019

主要是協助三個工業衰退地區創造就業機會、發展人力資源及協助中小企業，藉此希望能創造出 7 千個工作機會。

對當前台灣失業問題之因應對策

此項計畫為期兩年(1997-1999)主要工作項目為促進環境符合經濟發展、發展旅遊與文化產業，並以技術支援發展新技術與人力資源開發荒地及荒廢的鄉村地區。

### (三) Rhone-Alpes 計畫 94.03.13.019

針對農業衰退、傳統產業重建困難但森林資源豐富、具觀光價值之人口稀少地區，共十八個地區。

主要活動計畫有三：

- (1) 就業機會的開發，以直接或間接的方法援助農業、工業及觀光等經濟活動。
- (2) 改善環境與生活環境，保護生態、對抗天然災害與改善水質。
- (3) 根據區域的特性實行與協調平衡發展

此計畫為期五年(1994-1999)，總金額花費達 8 億 4 千 4 百萬歐洲貨幣單位。

### (四) Rhone-Alpes 計畫 98.03.13.020

主要針對 22 個因受到國防產業重組之負面衝擊而工作機會減少的地區，計畫總金額為 1 億 2 千 6 百 33 萬歐洲貨幣單位。

其中主要優先項目有五項：

- (1) 藉由與原來國防工業有關之企業以發展新工業與商業。
- (2) 法國中小企業發展銀行亦投入資源以加強中小企業財政結構。
- (3) 透過區域性計畫許以實行較大投資計畫。
- (4) 變更軍事基地或國防工業用地，並將援助當地政府所需的技術與財政資源
- (5) 技術支援



### (五) 青年輔助計畫

為解決年法國農村人口外流的問題，鼓勵青少年進入農業職場，農漁業部在歐洲社會基金支援下訓練學員實際操作的經驗。

### (六) Alfa 計畫

計畫目的在幫助青少年對抗長期失業的情況。

### (七) 小型企業訓練計畫-ADIE

主要是透過鼓勵中、小型企業之發展以促進就業。ADIE 以對成功與失敗之中小型企業之分析為基礎，發展一套服務網路對失業者提供建議、訓練及指導以利於他們開創自己的事業。此項計畫涵蓋範圍包括農業、建築業及當地的手工業。援助的對象主要是在信貸方面有困難之私人，以提供免費的會計師、律師及銀行家與幫助公司起步運轉等。

### (八) 對尋找工作之青少年的職業整合

主要內容為振興學徒制、促成工作的創造、迎合勞動市場要求來訓練人力品質。

計畫中主要是要讓青少年學有一技之長並希望援助創業使訓練與實際能結合。

除了以上所提的兩大主軸之外，近來法國亦採行工時縮減措施，規定一周的法定工作時間從 39 小時減少到 35 小時，超過 35 小時的工作時間將被認為是加班。該法的規定也包括國家對因減少工作時間而造成生產成本提高的有限補助，由國家補貼與生產力的提高和工資控制相結合，因而阻斷工資成本的提高。此外，每周 35 小時工作制所伴隨著之工作重組，政府計劃因減少工作時間而淨增的工作機會達到 150,000 個。

近來法國的經濟繁榮是失業率持續下降的重要元素，然而其所執行的就業政策計劃，不僅有助於失業率下降，增加就業機會，還促使以私人消費為中心的內需主導型經濟的擴張，帶動經濟成長，因此解決失業問題與經濟成長該是相輔相

成的。在法國所執行的就業政策計劃中，被認為最成功者為就業安全部於 1997 年所推行之青年就業計畫，其原本預計在 1998 年創造出 15 萬個工作機會，而實際實行後創造出比預期多出了 1 萬個工作機會，實際被雇用的青少年人數為 12 萬人。此外當初預算金額為 80 億 5 千萬法郎，結果實際只花費了 68 億法郎。至 2000 年底止，3 年間青年就業計畫創造的就業機會共計 35 萬人次。不僅服務業是法國創造就業的重心，其他傳統的製造業與營建業都有增加雇用勞動。

## 第二節 德國

德國經濟和就業情勢的戰後發展以 1974 年為分水嶺，經過兩個明顯惡化時期（1980-1983 年和 1991-1997 年），德國的失業人數連創新高，尤其是在兩德統一以後德國的失業人數一度突破 400 萬，成為德國政府 90 年代遇到的最大社會經濟問題。

德國長期以來就業創造不足，其低就業現象可以從就業率的數字看出，1996 年德國的總人口就業率為 43.66%，這一數字明顯低於它的兩個主要競爭對手美國（48.01%）和日本（51.41%）。德國的就業困境除了表現在就業創造不足以外，也表現在 90 年代大多數年份絕對就業人數的下降。最近幾年由於世界經濟總體走強和歐元疲軟等因素給德國出口帶來的強勁推動力量，德國失業人數和失業率開始下降，估計 2001 年失業人數有望控制在 350 萬以內，失業率下降到 9% 以下。

在另一方面，德國在經濟結構的改革、解決勞動市場供需結構、增強勞動市場的調節和各種就業創新的表現不錯，此大大增強其創造就業能力並逐漸走出就業困境，且提高德國經濟的整體競爭力。也就是說，近來德國經濟活動的重新起步，其一的關鍵因素與世界經濟景氣狀況的好轉有關，另一個重要因素是其相關制度的改革，包括社會福利制度、稅制及勞動市場改革等。

### 一、社會福利的改革促進經濟成長

首先在社會福利制度的改革方面，德國的社會保障制度具有悠久的歷史傳統，尤其是二次大戰以後，在強調國家除確保市場正常競爭外，還有維護社會平衡的任務此這一理念被廣泛接受下，社會福利之基本原則被寫入德國憲法中。基於此共識和框架背景，德國社會福利體制的規模空前擴展，至 1997 年，社會福

利費用占德國國內生產總值的比重已攀升至 34.4%。德國社福體系經過多年的發展，逐漸衍生為一稠密而包羅萬象的防範老、病、殘、事故、失業等各種風險及改善照顧家庭生活、促進就業、青年培訓、子女撫育和救濟貧困的網路，尤其是 1995 年引進護理保險後，目前的德國社保體制更趨完善，形成了以社會保險為主幹的四層次保障體系，其中最為關鍵的養老、醫療、失業、事故和護理五大保險和社會救濟，其支出占了福利總支出的 69.6%，占國內生產總值的 23.9%。

德國社福體制被人垢病最多的是阻礙德國總體經濟的良性運轉，使得德國經濟陷入低成長下的高福利、高稅收、高負債、高成本導致低投資、低成長的惡性循環，威脅總體經濟健康發展。自 1970 年至 1997 年間，平均每人的福利支出增加了 5.3 倍，此鉅額的福利花費終須由個人、企業及政府的公共財政來承擔，其必然的結果使得個人、企業的繳費率一再攀升，至 1998 年已達 42.4%。同時勞動市場的境況的持續惡化，失業率從 1960 年 2.1%，1991 年的 7.1% 驟升到 1998 年的 12.3%，令失業津貼、救濟及轉業培訓等支出猛增，僅 90 年代的前 7 年中，社會救濟領取者人數和支出分別增加了 25.3% 和 55.2%。由於各級政府用於社會保障的補貼和救濟款連年創新高，自統一以來上升了 80%，也因此使得國債的發行劇增，7 年內成長一倍，總額超過 22210 億馬克。這結果讓資本、貨幣市場的利率壓力增大，不利於投資，也推動了勞動力成本和商品價格的攀高。例如，1997 年德國西部勞動成本以每小時 47.9 馬克躍居已開發國家第一，令德國投資的優勢喪失、出口受阻，導致經濟陷入低成長。

進入 80 年代以後，人口老齡化、經濟低成長使德國社服的財政問題愈發嚴重，引發福利政策和體制的改革呼聲日高，各黨派就改革的方案進行了長期反覆的醞釀與爭論。1998 年社民黨施羅德政府上臺後，明確指出其社福改革的原則：促進待遇享受和繳費義務在社會貧富、性別和代際間公正的和互助性的再分配；對抗失業和進行結構改革，鞏固社福體制的財政穩定性，以達到社會公正、加速福利國家現代化的目標。1999 年 6 月，新政府向議院提交了以緊縮為主基調的稅收和退休金改革方案。

## 二、稅制改革促進經濟成長

在稅制改革方面，早在 1994 年 11 月，德國就提出相關計畫，經過 6 年的爭

論和妥協，稅收改革法案終於在 2000 年 7 月由聯邦參議院討論通過，將在 2001 年至 2005 年年底分 3 階段實行，這次稅收改革的減稅總額大約為 600 億馬克。如果再考慮到 1998 年後決定的措施和到 2005 年前還要增加的措施，那麼減稅總額可能達到 900 億馬克（按現匯率折合約為 450 億美元），相當於德國年 GDP 的 2% 左右。減稅的主要目的，是放鬆政府對企業在開業和營業方面的諸多限制，鼓勵創業以刺激經濟。尤其是持續進行中的改革將可提高企業競爭力、促進企業併購活動、吸引外資、促進經濟成長和就業增加。

### 三、勞動市場改革

在對抗失業的勞動市場改革方面，既是經濟政策也是其社會政策的核心。從德國勞動市場的現狀來看，結構性失業是較為普遍的失業成因，存在原因除了是勞動供需對技術和技能的不同以外，還有起因於各種制度因素和社會因素造成的缺乏流動或相互隔閡。例如，由就業和失業的地區分佈來看，德國不同州之間的差別非常大，在南部富裕地區如巴伐利亞州和巴登-符騰堡州 1997 年失業率約為 8.7%，北部沿海地區集中了西德大部分處於結構轉軌的產業和失業，失業率在 12-17%，而東部各州的失業率在 20% 上下。當然，政府過多干預所造成的市場失靈，尤其是勞動市場失靈造成高工資、僵化的工資協定和較高的社會福利，早是德國失業高居不下的經典解釋。

針對德國長期以來面臨的就業困境，1998 年 11 月新上臺的聯邦總理施羅德在其政府聲明中把減少失業率作為新的首要任務。該政府祭出一系列互相補充的減稅措施、並與勞資雙方一起商談政策的改革計劃；鼓勵由雇主聯合會和工會形成的“勞動聯盟”作為與失業作鬥爭的長期固定機制，為此政府將通過稅收改革、降低工資附加成本以及解決青年失業問題的緊急計劃等措施。藉由其現有的國民教育體系和素質極高的人力資源存量使得就讀於各類職業學校的年輕人能順利進入職業。此外，在政府政策鼓勵下，科技型中小企業成為近年德國經濟和就業成長的重點，2000 年有 270 家這類企業新成立並創造 10 萬個以上的就業機會，德國經濟部還估計未來 5 年這類新經濟企業將創造 100 萬就業機會。

綜而言之，德國政府採取的各種改革措施都是希望朝開啟和加速勞動市場機制的方向努力，這些政策包括：（1）消減政府福利支出和其他支出、減少政府支

出和社會福利支出，同時使得財政支出能更多地用於研究與創新；(2) 降低過高的個人所得稅和財產稅，減少企業和個人對各種社會保險費的負擔，鼓勵人們積極工作和自我負擔，減少社會保障體系的壓力；(3) 改革工資制度，增加企業確定工資標準時的靈活性，加大部門間、地區間和技能間的工資差別，尤其是節制低技術工人的工資；(4) 勞動市場政策從過去強調各種利益集團的合作和積極的政府需求管理政策走向減少政府干預和強調競爭，過去把工作重心放在保證失業者基本生活水準轉為走向幫助失業者重新就業。故最近幾年其政府推出的“積極勞動力市場政策”主要包括加強職業介紹和資訊溝通，採取主要針對長期失業者的轉業培訓，提高勞動供給與需求的結構配合，利用就業創造專案和工資補貼增加就業等。

### 第三節 英國

高失業率是歐洲各國均面臨的棘手問題，對英國而言，1993 年開始經濟穩定的狀況已經反映在勞動市場上，其失業人口之降幅屢創新高。1993 年時，其失業人口高達 300 萬人左右，失業率 10.3%，到了 1995 年，失業人數減少了 60 萬人次，失業率降為 8.2%，相較於歐洲平均的 11.4%，實屬難得。至 2001 年上半年，失業人數已跌破百萬，失業率為 3.3%

#### 一、總體經濟政策與成長

自 1993 年起英國經濟開始步入明顯的復甦期，呈現穩定且活潑的景象，而當時歐洲的大國，德、法兩國卻在此時陷入第二次大戰以來最不景氣的階段。探究其原因，英國在 1992 年 9 月退出歐洲貨幣體系，巨幅貶值英鎊，並大幅降低國內基本利率，不但使英國出口商的競爭力大增，更增強了企業的投資信心，是整個經濟走出衰退陰影的開始。此後，逐漸地私人消費亦在對國內經濟充滿信心下，呈現強勁的持續成長，進一步帶動了英國整體經濟的活絡，經濟成長率創下數十年來之最佳表現，政府預算及經常帳赤字都有所改善，失業率也大幅下降。

英國經濟的改善，其當時所採之總體經濟政策尤其是匯率與利率政策的調整，功不可沒。自 1992 年 9 月退出歐洲匯率體系，英國政府便巨幅貶值英鎊及調降基本利率來刺激國內外之需求。光是 1993 年，英鎊貶值的效果讓英國產品

的競爭力在歐體以外國家市場中大大提升，出口值即增加了 40 億英鎊。接著，在 1994 年間出口再成長 9.0%，是英國強勁經濟表現的主要功臣。在利率水準方面，自 1992 年 9 月至 1993 年初，基本利率由 10% 下降至 5.5%，則對資本設備投資之復甦有很大的影響。自此，英國中央銀行(英格蘭銀行)便希望透過寬鬆之貨幣政策來維持經濟成長之動力。不過，貨幣政策之寬鬆程度又必須視通貨膨脹之壓力而定。由於保守黨的改革削弱了工會的勢力，工資上漲幅度減少的影響，使得英國物價尚稱平穩，英央行在經濟活動停滯的壓力下調降利率，希望控制物價在合適之水準，同時也維持穩定的經濟成長。

1997 年工黨贏得選舉，布萊爾政府在經濟上做出的最大改革就是賦予英格蘭銀行獨立制定貨幣政策的權力。幾年來英格蘭銀行靈活運用利率工具使英國經濟絕緣於新經濟泡沫破裂、俄羅斯金融危機等外來影響之外，經由貨幣政策的運用，英國的通貨膨脹率被控制在 2% 的水準，遠低於歷史平均通貨膨脹率，此常被視為工黨執政過程中最成功的改革。在此同時英國保持穩定的經濟成長速度，持續戰後最長時間的繁榮，也為 2001 年工黨再度贏得選舉奠定基礎。

在財政赤字的改革方面，英政府主要是透過更嚴格的控制支出與增加賦稅的方式來快速的刪減龐大的政府赤字，達成政府赤字占 GDP 的比例僅為 1.5% 的目標。由於英國政府努力控制支出已使政府的負債大幅減少，此外，其國營事業民營化後不但替政府募集到不少資金，現今這些民營化的國營企業每週交給政府 550 萬英鎊的稅收。經過多年努力之後，2000 年英政府財政狀況轉為盈餘，且占 GDP 的比例超過 1%，創下歷史新高紀錄。

值得一提的是，對外國投資者來說，英國是歐洲最有吸引力的投資地點。根據聯合國貿易和發展會議 1998 年投資報告所公佈的數據，英國吸收的外國直接投資約占外國在歐盟國家的直接投資總額的 23%，法國占 14.6%，名列第二，此對英國經濟發展與就業成長率之貢獻不可輕乎。在投資的產業別方面，軟體行業佔據最大的比重，其次是電子業、汽車零件生產、化工和網際網路服務公司等。由於結合貿易和工業部以及外交部工作之英國投資局的努力，同時也得到英國電信公司、巴克萊銀行等企業的支持，使得英國的持續成為外人投資的重鎮，為其經濟成長的推動產生不少助力。

## 二、新的挑戰與改革

整體來說，英國自 1992 年保守黨進行匯率、利率政策的改革，工黨執政期間在經濟改革亦有極大的發展，使得經濟狀況的好轉、人們就業、工作狀況穩定。如今有更多的關注重點聚焦於醫療、教育等社會福利問題上，例如政策方面關注之長期目標有：對所得的公平分配（尤其是減少貧困和長期失業）、養老金制度的改革、縮小英國和其他主要已開發國家生產力方面的差距、強化經濟的基礎結構等。

英政府近來致力於福利和勞動市場的改革——尤其是新法案（the New Deal）、勞動家庭稅收法（the Working Families Tax Credit）和全國最低工資法（the National Minimum Wage），主要是加強對工作的激勵和減少貧困。而對養老金改革的目標是放在增加最低收入者的養老金，支援私人基金在養老金中發揮作用。在勞動生產力差距方面，英國生產力較低是因為其在人力和資本存量上有相當大的差距。在另一方面，隨著勞動市場的快速發展、失業率大幅降低，大量的新工作機會要求很多的沒有受過良好訓練的勞動力投入，影響近來勞動生產力成長表現。在 90 年代下半期起，勞動力平均產出水準的成長率低於長期平均水準的 2.1%。英國當局因此把提高生產力的重點放在增加對公共部門實物和人力資本的投資，以及改善私人資本的投資環境上，其中部分是通過增加競爭力、放鬆管制、鼓勵企業革新。為刺激工商企業提高勞動生產力，工黨政府進行相關立法工作以謀求改善：例如，1998 年出臺的《競爭法》賦予了公平競爭委員會極大的權利，一旦發現任何壟斷行為，公平競爭委員會將可以對壟斷企業課以重稅；另外公平競爭委員會也可以向那些主動進行技術改造的企業提供低息貸款。據估計從 1998 年《競爭法》開始實施到現在，英國企業的總稅收負擔增加 50 億英鎊，而企業的隱形負擔總共增加了 120 億英鎊，而這些措施相當程度刺激了企業提高勞動生產力的意願。

最後，由於高效率 and 穩定的資本市場也是改進企業競爭力的基本因素，英格蘭銀行已經對金融體系和金融服務全面的穩定承擔起責任，確保對日益整合的金融服務業進行有效的管理。

### 三、勞資關係

在 1980 年代以前，英國的勞資關係與團體協商主要是奠基於「自願主義」(voluntarism)，亦即極力降低政府和法律的干預，而由勞工以集體力量來與雇主團會直接議定勞動條件。雖然如此，在自願主義體制下，團體協約是由勞雇雙方自願簽訂，而非法律強制之事物。此外，雇主對工會的承認是自願的，沒有一般性的行政或司法途徑可供工會取得承認。這些特徵與當時歐陸國家所流行的「統合主義」有明顯區別。由於「自願主義」的運作必須以勞雇雙方勢力均衡為前提，因此，強而有力的工會便成為「自願主義」之必然產物。在 1970 年代末期，英國加入工會的勞工人數高達 1340 萬人，工會密度超過五成，與 OECD 國家相比，雖屬中等，但已是英國歷史高峰。

工會勢力強大並且對工資與其他勞動條件的要求愈來愈高，導致英國產品勞動成本過高，進而缺乏競爭力，是余契爾夫人修法打壓工會所持之主要理由。據研究，當時英國工會會員平均薪資約比非工會會員高 10%，但生產力並無明顯差異(Blanchflower and Freeman,1994)。此外，在 1960 至 68 年，1968 至 73 年，以及 1973 至 79 年等三個時期，英國平均每位受雇者之實質國內生產毛額分別增加 2.7%，3.2%與 1.3%，而 EC 國家則平均分別增加 4.6%，4.3%與 2.4%，顯示英國勞動生產力確實不如 EC 國家(OECD,1991)。

為削弱工會勢力，壓縮其發展空間，余契爾夫人自 1979 年執政以後幾乎每二年就修改英國的就業法案(Employment Act)，以漸進的方式來打壓工會。其中，對工會發展較具殺傷力的當屬限制工會發動集體抗爭的能力，將「工會工廠」(closed shop)界定為非法，以及干涉工會內部管理。在限制集體抗爭方面，過去工會在進行集體抗爭所需行政程序極為簡單，而且對於不支持抗爭行動的會員可予以制裁，但 1984 年所修訂的就業法案規定任何集體抗爭行動必須先經有關勞工秘密投票通過才可以進行。爾後，梅爾接任首相之後，更於 1993 年進一步修法要求此類投票必須全數採通信方式進行，而且工會對不支持抗爭行動的會員之制裁亦被禁止。

為提高工會組織率，強化其集體議價能力，英國在 1982 年以前是允許「工會工廠」存在。所謂「工會工廠」係指勞工在進該廠工作前或工作後不久就必須



加入工會，在 1970 年代，由於偏愛「工會工廠」制度的體力工人數日益增加，而且當時很多雇主也因此種制度有助於穩定勞雇關係而予以支持，故「工會工廠」擴展迅速，而這也正是造成英國工會密度大幅攀升的重要因素。然而，1982 年修訂的就業法案嚴格限制「工會工廠」解僱非工會勞工，而 1990 年修訂的就業法案則全面禁止「工會工廠」的存在。

在干涉工會內部管理方面，1984 年修訂的產業工會法案(Trade Union Act)規定工會會員必須以秘密投票的方式直接選舉工會執行委員會委員和全國性的工會幹部，以及決定工會政治基金的管理，不可間接透過代表選舉。此外，1998 年修訂的就業法案則賦予勞工有權利可採取法律行動來對抗他們的工會，例如工會如不經投票逕行罷工，則會員可以向法庭提出控告。

除上述三項修法重點之外，余契爾夫人對工會的打壓尚包括以限制罷工的範圍和罷工糾案人數，而使罷工流於形式；以法律平等為由，取消工會免責權，要求工會對非法罷工所造成的損害需負賠償責任；以及廢除工資委員會(Wage Councils)，取消勞資雙方協調工資的管道等，而這些措施亦有助於削弱工會的勢力(鄭為元,2001)。

在政府連番打壓下，英國工會會員數與工會密度皆已明顯下降。如表二所列，在 1979 至 1996 年間，英國加入工會的勞工陽數由 11.7 百萬人減少至 7.2 百萬人，而工會密度則由 50.0% 下降至 31.3%。雖然有些學者嘗試將此下降趨勢總體經濟環境的變動，如失業率的高低(Disney,1990)，或者是勞動力組成的改變(Andrews and Naylor,1994)，但皆無法獲得實証分析的支持(Gerosk;Gregg&Desjonqueres,1995)。此外，儘管 1997 年就任首相的布萊爾是來自工黨，傳統上應對工會採取較友善的態度，但其在就任時已承諾不會改變原先保守黨政府對勞資關係所建立的法律架構，故近幾年來英國工會的規模與影響力並無回升的現象。

除了會員人數與工會密度的下降之外，工會勢力的衰退也反映在集體協商所涵蓋勞工人數占總就業人數的比例(以下簡稱集體協商率)。如表三所列，在 1980 年，英國集體協商率雖不及大多數歐陸國家，但仍高達七成，但到了 1990 年，則陡降為 47%，其降幅居表中所列各國之冠。集體協商率的下降表示有愈來愈多

勞工的薪資不再是由集體力量決定，這是否意味著英國工資對勞動市場供需變動的敏感度亦隨之增，則有待進一步釐清。伴隨集體協商率的下降，集體協商的結構亦有明顯改變。首先是協商的主體逐漸由多雇主(multiple-employer)轉向單一雇主(single-employer)協商，因此，即使經由集體協商所議定的工資亦大多數只是用於單一廠商，多雇主協商所占不及四分之一。其次是集體協商的項目逐漸縮小，而且由雇主單方面決定的勞動條件規範有日益增多的趨勢(Millward et al. 1992; Beatson, 1995)。

#### 四、勞動市場彈性化

由於在自願主義體制下，多數勞動條件皆由勞資協商，政府很少直接立法干預，因此，在勞動市場彈性化方面主要是藉由上述削弱工會力量的修法來進行，余契爾夫人所領導的保守黨政府為促進勞動市場彈性化而修改勞工法令的情況，並不常見，主要是廢除基本工資與放寬資遣的限制。英國雖自 1907 年起就實施基本工資，惟其目的是要彌補自願性集體協商之不足，而非建立全面性的法令體制，因此，其適用產業僅包括農業、成衣製造、零售、美髮、餐旅等較無法有效進行集體協商的產業，而其實施方式則是由勞資政三方代表所組成之各產業部門的工資委員會來釐訂自己的基本工資水準。此種局部適用的特性與其他國家所實施全面性法定最低工資體系有極大差異。

雖然基本工資涵蓋勞工人數占總就業人數的比例不高，而其金額占全國平均工資的比率只有 40%，是所有歐洲國家中最低者，但保守黨政府仍以基本工資偏高，且會造成工資向下調整僵固性，不利勞動市場彈性化為理由，先於 1986 年廢除青少年適用基本工資的規定，並且限制所有工資委員會僅能訂定單一的每小時基本工資率和單一的加班費率，再於 1993 年廢除所有工資委員會，而基本工資制度也隨之不復存在。

基本工資是國際勞工組織極為重視的公約，其對保障勞工基本權益有極重要的象徵意義，因此，工黨於 1997 年再度執政以後，便把恢復基本工資列為重要政策目標，並於 1999 年頒佈了全國性最低工資法，不僅將基本工資的訂定法制化，更擴大其適用，惟 16 至 17 歲青少年則不列入適用對象。現行英國基本工資是採時薪制，亦即不工作的時候不計薪，而其金額是每小時 3.6 英鎊。

在放寬資遣規定方面，英國原本規定勞工在一企業服務滿六個月之後，若遇雇主不當解雇則向三方委員會（Industrial Tribunal）提出申訴。余契爾夫人執政以後認為要使雇主增加雇用人數，就必須先降低解雇成本，因此，在 1985 年修法將原有服務年資限制由六個月延長為二年。另根據 OECD 的評分，自 1985 至 1993 年間，英國在就業保護立法（employment protection legislation，簡稱 EPL）的嚴格程度大約為七分，而德國為 15 分，法國 14 分，義大利 21 分，奧地利 16 分，瑞典 13 分，挪威 11 分，丹麥 5 分，芬蘭 10 分，顯示當時英國勞動市場彈性化程度高於大多數歐洲國家（OECD，1994）。

### 五、失業給付

失業給付金額過於優渥，給付條件過於寬鬆是造成英國失業勞工再就業意願相對偏低的重要因素。有鑒於此，余契爾夫人所領導的保守黨政府遂以降低給付金額與提高給付門檻，做為改革的目標。在降低給付金額方面，1980 年修訂的社會安全法案廢除了與薪資相關的補充給付（earnings related supplement，簡稱 ERS），此項給付原本是用來補充失業保險給付之不足，在廢除之後，英國失業給付的所得替代率降之 40% 以下，在歐陸國家中僅比義大利的 20% 高（DHSS，1993）。

為保障失業勞工生活福祉不會因通貨膨脹而縮水，自 1975 年起，英國失業給付每年會隨消費者物價指數或薪資增長幅度調整，但 1980 年社會安全法案將此指數調整機制暫停三年，而 1986 年社會安全法案則將其完全取消，改由政府一行政裁量權來決定失業給付。此外，自 1982 年起，開始對失業給付課稅，若失業者在就業後則可申請退稅。

在提高給付門檻方面，原有規定對於因行為不檢而遭解雇失業者、自願離職失業者、以及無適當理由而拒絕推介就業或參加職業訓練之失業者，都只罰以縮減給付期限六週，亦即失業後六週不可領取失業給付。1986 年社會安全法案將處罰期間延長至十三週，而自 1986 年起則延長至二十六週，甚至可以完全取消給付資格。其次，1998 年社會安全法案亦規定勞工在失業前二年每年實際繳交或累積採記的保險費，必須達當年度每週投保薪資下限維基礎所計算之保險費的五十倍以上，才有請領失業保險給付的資格，而過去只要求勞工在失業前一年必

須如此。

除了降低給付金額與提高給付門檻之外，要求失業者必須領取失業給付，必須要職的規定流於形式並未具體落實，導致，失業給付遭到濫用的情況十分普遍。為改善此問題，英國政府自 1980 年起陸續投入大量人力，增加對領取失業給付者的失業原因，以及是否有積極尋職的檢查，一旦發現勞工是自願性失業或未積極尋職，則立即依上述規定暫停給付，另自 1995 年起英國政府將失業給付改為尋職津貼（Job Seeker' Allowance, 簡稱 JSA）除了藉此凸顯對失業者的給付是為了使其在就業的積極意義外，在實質內容上則是提高各公立就業服務機構對失業者尋職的介入，包括要求失業者必須接受各公立就業服務機構所安排的尋職諮商與尋職指導。

布萊爾逾 1997 年執政以後，除了延續上述政策改革的方向之外，更將促進長期失業者的在就業列為重要施政目標，而其具體做為是實施「新協定計畫」（The New Deal），針對失業達六個月以上之長期失業者，要求其必須與公立就業服務機構簽訂個人尋職計畫同意書，否則就不可領取尋職津貼根據此同意書，這些失業者必須接受一連串密集的就業諮商與推介就業。而為了提供個人畫的就業服務，並確保服務內容的持續性，每位失業者都會有一位就業諮商師來負責整個尋職計畫的擬定與執行。

有鑑於因勞工缺乏新工作技能所導致的結構性失業問題嚴重，以及原有教育體系的品質與數量皆無法滿足知識經濟時代的需要，布萊爾政府遂以創造一個新的學習年代（Learning Age）為政策目標，積極改善英國教育與職能學習。在改善教育體系方面，布萊爾政府一方面提高教育經費，一方面要求所有學校每年必須訂定學生表現的目標，並定期公佈執行承案，以及引進新的「全國性成就記錄制度」，以幫助學生規劃、管理自己的學習活動。此外，為加強教育與就業的連結，要教育主管機關必須增加 14 到 17 歲青少年與工作有關的學習範圍與品質，並重是職涯服務。

在職能學習方面，主要措施包括設置「產業大學」，使廠商與個人更容易學習；設置「個人學習帳戶」（individual learning account），鼓勵民眾為學習儲蓄，並提撥 150 英鎊，做為共同提撥之用。截至 2000 年，已有七萬五千餘人選擇產

業大學所提供的各種課程，而已開立個人學習帳戶的勞工則多達七十五萬人，由此可見這二項措施的受歡迎程度。此外，為提供其他社會伙伴對職能學習的參與，不萊爾政府也積極爭取與企業界、工會的合作，以支持、發展工作職場所需技能。另為改善小型企業的經營表現，除補助小型企業員工參加職業訓練，更將企業經營目標與受雇員工的訓練發展緊密結合。

## 第四節 荷蘭

荷蘭在解決失業問題方面的成效也是相當引人注目，失業率由 1990 年的 6.2% 降至目前的 2.6%，使得荷蘭在失業率部份的表現成為歐盟的模範生。荷蘭失業率的大幅改善與其總體經濟的表現有極大的關聯性。荷蘭近幾年的經濟表現一直是歐盟國家中最佳的一個，1994-1999 的年平均經濟成長率達 3%，2000 年成長率更近 4%。荷蘭經濟的穩定成長主要經濟政策執行相當穩健，經濟成長目標也都能穩定實現，尤其是從 80 年代以來所貫徹的結構性改革政策是重要因素。

### 一、總體經濟結構改革與政策

荷蘭一直以來就是以貿易立國，是全世界最強健而開放的經濟體，進出口金額佔國內生產毛額的比重高達 50% 以上。由於深知地小、資源有限的缺點，荷蘭人設法善用有限的資源，將本身的優點發揮到極致。例如以荷蘭如此小的經濟體而言並不需強要發展所有的產業，而其工業政策就是不發展那些進口成本低廉的產業。但此同時，荷蘭選定適合自己發展的工業，且集合政府與民間的力量全力發展。由於農業強，是發展生物科技的好基礎，荷蘭自 80 年代初就決定發展生物科技，政府傾全力協助企業發展。為此發展目標，荷蘭政府厚植國內技術基礎，一方面在學校、研究機構及公司舉辦各種合作研究計劃，一方面由專家組成審核小組就每年各公司所提出的研究計畫選出最加幾個，由政府補助進行研究，最高補助金額可達 200 萬荷盾。此外，荷蘭亦全力吸引一流的生物科技公司到國內設廠來帶動該產業的發展。

除了發展生物科技產業之外，荷蘭人很明白，以其國內市場及技術能力很難與德、英、法等大國相比，若以勞工成本、土地成本來看又差西、葡兩國甚多，因此荷蘭有發展自己成為歐洲配銷中心的想法，以又快又便宜的方式將貨品運轉

至歐洲各地。由於外濱北海、離歐洲最大工業區-魯爾區近，使得荷蘭鹿特丹發展成為世界最大的港口，裝卸歐洲四分之一以上的海運貨櫃。

其實自 1978 至 1981 年荷蘭經濟成長率平均每年衰退 1%，通貨膨脹高達 10%，同期間企業投資的腳步也放慢，導致自 1982 年起領取失業救濟金的人數劇增 3 倍，全國瀰漫著悲觀的氣氛。於是迫使保守的政府開始一連串的經濟改革，首先是縮減失業救濟金的年限及金額、減少社會福利成本：凍結社會安全給付標準，新進人員加入社會安全體系的最低工資亦同步降低，凡此都使得整個就業市場更為活絡。二是健全的政府財政預算：政府一方面減少支出，公務人員減薪 3%，另一方面則減低國民稅捐負擔，荷蘭政府因而連續三年，每年減少預算 2%。三是凍結工資水準，企業薪資成本降低，以企業集體支出遞減使得總人工成本得以減少的方式，相對使得提高人員雇用率成為可能。此工資限制之決議是 1982 年由工會與資方商討後達成，且自此起，勞資雙方代表就經常根據企業與勞工的需要訂定工資協議。這些年來 Wassenaar 協議使得工資增幅獲得有效抑制，它所發揮的最大作用包括降低工資增幅、提高勞工就業率、以及提高工作環境彈性。雇主根據這項協議有權跟受雇者約定彈性工時，並且以減少工作時間來取代增加工資或薪水。四是公平競爭法、商業登記法等新法律的實施，使得市場效率更高、更具有創新力。五是政府持續進行的投資項目含括基礎建設、科技投資、和教育投資(人力資本財)。

以上所述種種改革使得荷蘭的國際競爭力大為提高，荷蘭製造業每單位的平均勞動成本比 OECD 國家平均低四分之一，加上企業增加投資及凍結薪資，使得勞動生產力超過工資成長率 11%，1985 年的出口成長較 5 年前增加 5 成，經濟成長率反負為正 2%，奠定了荷蘭日後穩定成長的局面。

## 二、改革後就業市場的新景象

值得一提的是，相較於歐洲其他國家，荷蘭人工素質高，人力資源彈性大，滿足跨國企業這方面的需求，因而吸引許多外國公司的進入。自 1980 年代初以來，荷蘭藉助於生產力提昇，加以政府在政策上不鼓勵大幅調高工資，因此平均工資年增率一直都能維持溫和成長的狀況。其次有關社會安全支出和員工退休金提撥雖屬強制性，但勞工仍必須與雇主共同負擔；故勞資關係和諧加上有效率的

法令架構，讓企業能夠充分享受荷蘭高素質人力的種種好處。荷蘭目前人口總數約 1600 萬人，人口成長率在歐洲來說算是較高的，但是荷蘭人力供應與企業需求兩者的程度大致相當，使得荷蘭失業率一直是遠低於歐洲的平均水準。(如 1999 年大致維持在 3.6% 水準，而全歐盟總和失業率則是高達 9.6%)

與其他歐洲國家的人力資源相比，荷蘭年輕人口中接受高等教育的比率極高，特別是以科技和經濟領域為就讀重點。其次是荷蘭工人參與職業訓練、接受新科技的比率可說是最高的，主要是其政府一直很積極調整教育體制，好讓就業市場新進的人力能夠配合企業界的需要。事實上荷蘭就業人口成長中的大部分都來自彈性契約，荷蘭勞工接受臨時契約聘用的比率比歐洲其他國家都要來得高。相對地，雇主則有較大空間以彈性契約考核員工，瞭解該人員是否有潛力成為永久雇用員工。由於服務業臨時人員制度實施得相當成功，製造業現在也開始起而效尤，以便增加企業對人力需求季節性變化的應付能力。荷蘭勞動市場的另一趨勢是採行共同雇用制，也就是數家服務業者或製造業者共同雇用同一批工人，這當然也有助於提高企業人員雇用的彈性。

除了勞工人高效率的生產力外，荷蘭的工會秉性溫和的態度也另許多跨國投資者所稱許。相較歐盟各國，荷蘭勞工加入工會的資格算是較為寬鬆的，但這些年來荷蘭工人發動罷工的情形倒並不多見，平時勞資爭議的情形還算少，即使真正發生不愉快，也多半能以務實的態度很快加以解決，勞資雙方都能相互忍讓、求取共識。

荷蘭經濟經過結構性調整後呈現持續穩定的成長，失業率降至 2.6% 的低點，其 2000 年經濟成長率達接近 4% 的水準，主要由於國際上對荷蘭產品的需求不斷增加，使其工業生產量較 1999 年上升了約 3.6%。此外，2000 年荷蘭國民收入的 48% 來自於服務業，特別是金融和其他

商務服務，工業生產的份額從 31% 下降到了 29%。荷蘭的農業也正在急劇變化中，農場的數量以每年 3% 的速度減少。許多農業企業因為效益不佳或者找不到人繼續經營只好關門大吉，相關的其他因素還包括各種新技術和不斷變化的國際貿易規則。如今農業總產值相當於 730 億荷蘭盾（約合 306.6 億美元），約占國民生產總值的 12%。而荷蘭園藝產品對荷蘭國際收支平衡仍具重要貢獻，得益

對當前台灣失業問題之因應對策

於價格的上漲，2000 年花卉植物的銷售額上升了 11%，產值略高於 100 億荷蘭盾（約合 42 億美元），園藝業還提供多達 22 萬個就業機會。

### 三、失業率降低與大幅改革社會福利政策功不可沒

由整個荷蘭經驗來，最為經濟學家所讚許的部份是，為使失業率降低，1983 年起在政府與勞資雙方皆具共識的前提下大幅改革社會福利政策，減少企業的社會安全捐將其轉為創造就業之用；同時改革所得稅制、調降所得稅率最低級距之稅率增進就低工資族群的就業意願。此外，降低基本工資，並參酌美國市場的彈性及德國之勞工保障，藉由允許同一工作性質部份工時勞工之薪資低於全部工時者，期能增加部份工時勞工的工作機會，提高企業用人的彈性，以降低失業率。為提高勞工就業意願，荷蘭於 1985 年將失業與失能給付由薪資的 80% 降為 70%；1991 年對失業者資格採從嚴認定；至 1995 年更將自願性失業之保險給付予以刪除。透過各種努力來促進就業成長，荷蘭政府的確創造了失業率不斷下降的佳績、造就日益成長之就業率而傲視於歐洲各國。

## 第五節 愛爾蘭

自 1922 年獨立到 60 年代，愛爾蘭一直是以農牧業為主的單一經濟結構為主，勞動人口從事農業生產的比例高達 36%，從事工業生產的僅為 25%。由於政府總體經濟控制失衡，加之歷史原因過分地依賴英國經濟和市場，出口銷路狹窄，經濟生產和生活完全受制於人，該國一直為高通貨膨脹、高失業、高債務的陰影困擾，國民生活水準在歐洲處於低下水準。至 80 年代，愛爾蘭經濟仍遠遠滯後於西歐已開發國家，失業率高達 17%，年通貨膨脹率超過 10%。

### 總體經濟發展與失業率下降

為了長期發展經濟，愛爾蘭政府從 70 年代初開始積極培養適應未來需要的大批高素質科技人才、大規模擴大高校學生人數，增加教育經費以為興辦高附加值和高新技術產業做準備。愛爾蘭因此擁有了一批高素質勞動隊伍，而為後來的經濟起飛奠定堅實的基礎。90 年代初，愛爾蘭政府認知了本國資源貧乏、農業比重過高的弱點，調整經濟發展戰略，決定從高科技入手，將電子、資訊軟體發展作為龍頭，實行對外開放，調整產業結構，並將提升勞動生產力放在首位，將



相對落後的勞動密集型產業轉換為高生產力的資本密集型產業，帶動第三產業的發展。經過長期耕耘，改變經濟結構，其總體經濟有長足發展，愛爾蘭由原來的“歐洲農村”一躍成為“歐洲小虎”，自 1994 年以來，連續 5 年保持著 9% 的高成長率，成為歐盟中經濟發展最快的國家。2000 年國內生產總值已達 105 億美元。2000 年國內生產總值成長率 9.6%，平均每人收入已經超過英國，且估計到 2002 年將超過歐盟的平均水準。

愛爾蘭經濟快速崛起的另一原因是，重視基礎設施建設、更新通訊網絡、大力吸引外資。愛爾蘭政府最初以免除出口稅的優惠條件吸引外資，在加入歐盟後，向外國公司提供歐洲最優惠的稅收標準，僅徵收 10% 的公司稅並逐步簡化稅收制度。政府還成立專門機構負責招商引資，提供優質服務。目前愛爾蘭已經成為引進外資最多的歐洲國家，到這裏落戶的外國公司已有 1000 多家，其中包括微軟、戴爾、英特爾、IBM 和蘋果等世界頂尖公司。為鼓勵私人和海外資金對網路和軟體發展服務業進行投資，政府還於 1996 年專門設立高科技產業創業投資基金，並在 1999 年制訂了電子商務戰略。另一方面，愛爾蘭積極融入歐洲統一市場，加入歐盟貨幣體系，以彌補自身國力單薄的弱點。過去的愛爾蘭相當封閉，從 60 年代起，政府逐漸對外開放市場，並在 1973 年加入歐盟。其後，隨著貿易自由化的發展和投資的增加，愛爾蘭慢慢融入歐洲，而歐盟所提供的財政補貼在其經濟起飛的過程中發揮了一定的作用。

除了上述兩個因素外，愛爾蘭政府對國內相關企業部門採取大刀闊斧的改革措施亦對其長期經濟發展的推動功不可沒。

(一)改組資訊通訊部門。過去，愛爾蘭整個通訊事業由國營的國家電訊總局獨家經營。90 年代開始，為促進資訊產業發展的需要，開放資訊市場，先後成立了 35 家註冊公司來經營電訊業務，比歐盟規定的最後期限提前一年實現改革。1999 年 7 月國家電訊總局又以約 50 億愛鎊（約合 70 億美元）的資產評估實行了私有化，該舉徹底打破國家壟斷的舊體制，實行公私平等競爭的新制度，推進其通訊事業的蓬勃發展。

(二)改革金融體系。愛爾蘭的金融市場一直由國家控制，全部業務由

愛爾蘭銀行及聯合愛爾蘭銀行壟斷。近年來，隨著新科技，特別是網際網路的快速發展以及歐盟整合成型，愛爾蘭金融市場的門檻終於被衝破，外國銀行和金融機構紛紛進入。為使首都都柏林成為國際金融中心，政府成立愛爾蘭國際金融服務中心（IFSC），並規定凡在 IFSC 下進行合作的金融機構可以享受 10% 的稅率優惠政策。至今已有 52 家銀行獲准在愛爾蘭提供範圍廣泛的金融服務，3 個金融集團成立負責辦理存貸業務的機構，由歐盟成員國派駐的投資信貸機構達 140 個和約 400 個小的金融分支機構。為了使開放後的金融市場有秩序地運轉，愛爾蘭政府批准成立專門管理的機構，Single Regulatory Authority(簡稱 SRA)，負責處理包括金融服務在內的諮詢和客戶之間各種問題。

(三)擴大第三產業。隨著高科技產業發展的需要，以服務業為主的第三產業在愛爾蘭經濟中佔有越來越重要位置。目前，第三產業在愛爾蘭經濟活動中所佔比例為 59%，從業人數佔總就業人數的 62%，但這一比例仍遠不及大多數工業化國家的發展水準。為此，愛爾蘭政府決定改善原有發展的第三產業的基礎，並大力開發與軟體工程和商務諮詢業務相關的其它新興第三產業。此外，有鑑於整體經濟結構之快速變化，工業所佔比例越來越大，其中佔國內生產總值達 39%、出口達 80%，而農業在整個經濟中的比重則降到 5%，因此政府努力推廣適合農村地區的第三產業，在全國各地區建立適和未來的、多維經濟和社會發展的有效農業結構，並加強全國政策、科技研發和經營合作，促進全國農業平衡發展和鄉村地區建設。

(四)持續重視教育事業發展。從 60 年代後期起，愛爾蘭政府就認定科學、文化教育與國家發展的關聯性，於是決定從教育入手，為建立世界一流的教育系統注入大量資金；先由普及中學開始，後推廣社區大學教育，在有條件的情況下實行大學免費教育。政府要求教育部門在教育過程中著重普及先進科技知識，提高技術培訓水準。幾年來，愛爾蘭專門教育經費不斷增加，1997 年，愛爾蘭在 OECD 的幫助下，專門設立了一項金額為 2.5 億愛鎊（約 3.3 億美元）的特

別科技教育基金，以增加科技資訊技術人員的教育和培訓。1999年，政府再次決定向高等院校投放 6300 萬美元，增設 5400 個資訊技術課程，培養高技術人才。截止目前，就公共教育支出在政府收入中所占比例來看，愛爾蘭在世界各國中居前五名。

經歷了經濟結構的轉型與發展，愛爾蘭在 10 年間由一個農產品出口國，變成 1999 年取代美國而成為世界最大的軟體產品出口國，其中歐洲大陸上出售軟體之 60% 產自愛爾蘭，使得愛爾蘭成為響譽世界的軟體之都和資訊科技企業在歐洲的據點。目前，除英代爾、戴爾電腦、微軟和數位設備公司等世界級的大公司外，還有其他各行各業，如生物技術、化工、冶金等方面的技術開發和軟體發展公司共約 2000 家皆在愛爾蘭設立據點。這些外資企業所掌控的高科技工業產值占愛爾蘭工業產值的 50%，且為愛國提供了 12.5 萬個就業機會，占整個工業部門就業人數的一半以上。以個別產業的發展來說，近 5 年來，化工類生產成長 116%，就業人數增加 38%；金屬及工程產品成長 96%，就業人數增加 49%。儘管目前已有大批技術精、高素質的科技工作者和專家雲集愛爾蘭，但勞動市場的需求仍日益增大，讓愛國技術性勞動力仍然緊缺，故其政府計劃在 5 年將引進 20 萬外籍工作者（占現有勞動力的 10%），以滿足市場的需求。在另一方面，為確保愛爾蘭高新科技產業在 21 世紀得以持續發展，愛爾蘭政府還制訂以下策略：積極與國外企業發展合作夥伴關係；吸引海外高素質人才到愛爾蘭工作，特別是歡迎曾在美國和歐洲大陸學習和工作過的愛爾蘭青年回國創業；政府積極幫助企業向海外拓展；大力發展電子商務，力爭使愛爾蘭成為世界電子商務中心；對科技開發部門注入大量資金，大力扶植大學校園公司，在大學校園內設立高新科技園區等等。

## 第六節 美國

美國的自然失業率被認為是 5.5%-6%，其失業率自 1992 年 6 月達到 7.8% 以後，不斷下降，其中 2000 年 7 月份的 4.0%，為 70 年來的最低點；失業率一路走低主要反映美國經濟自 1991 年 4 月起持續近 10 個年頭的成長，年平均成長率在 3% 以上，1998 年更是高達 4.4%，1999 年仍為 4.2%，但通貨膨脹率從 1991 年的 3.4% 一路下降到 1998 年的 1.2% 和 1999 年的 1.1%；因而被冠以“新經濟”

的美譽。

### 總體經濟政策與經濟成長

促使美國經濟持續成長的原因很多，一般而言包括三大基本因素的綜合影響，

(一) 資訊技術突飛猛進，生產力提昇，強力推動美國經濟成長。以資訊化為先導的美國經濟結構大調整，有效地提高了勞動生產力，根據美國商務部公布的數字，1992-1997年，其勞動生產力年平均成長幅度為2.25%，1997-1998兩年的成長率是2.75%，大大高於80年代的1.4%。此結果讓資訊科技產業在美國經濟中所占的份額從1993年的6%增加到1999年的8%以上，1995-1998年，資訊科技產業對經濟成長總額的實際貢獻平均超過三分之一，其中1993-1998年，美國資訊科技產品的出口年成長11.9%，資訊技術勞務的出口年成長17.2%，該行業共為美國提供了1500多萬個新就業機會。

至於促使美國科技創新速度加快、生產力提昇的主要因素又分為二：

- (1) 是美國政府高度重視對科學技術和人力資源的投資。美國自80年代開始產業結構調整，柯林頓執政更重視高科技產業尤其是資訊產業的發展，該政府執政以來採取了三大經濟政策，其中之一就是促進對新技術的投資。為了推動發明與創新，克林頓政府簽署了旨在加強美國專利和知識產權制度的法案，並宣佈對研究與實驗專案的減稅期再延長5年。而80年代開始，美國在資訊產業的投資年平均成長率高達20%，到1990年對資訊產業的投資已經超過其他產業，使得1996年資訊業的年銷售額達8600億美元，超過了汽車、建築和鋼鐵等傳統行業而成為美國頭號支柱產業。此外，美國的研究與開發投資大幅增加。在科技研發經費中，政府投資佔有相當大的比例，以1997年為例，當年研發投資達1960億美元，其中聯邦政府投資為630億美元，約占三分之一。據《研究與開發雜誌》預測，2000年美國公司用於研究與開發的投資達到1872億美元，加上聯邦政府和大學等其他機構的投入，美國研究與開發投資總額達到2662億美元，比上年還增加7.8%。目前

美國的研發經費總額遠遠高於日本，並已超過日、德、英三國之和。政府的高度重視加上原本就最強大的研發能力，使美國的高科技產業快速發展，在資訊技術、生物工程、新材料和航空航太等領域也確立了在世界上的領先地位。不斷的科技創新更為美國帶來了巨大的經濟效益，高科技在使美國產業結構得到提升的同時也提高了其他傳統產業的生產力，如美國汽車業就因為高科技的應用使生產力大幅提高，從而重新奪回了該行業世界霸主競爭力的地位。

- (2) 美國金融市場對高科技產業的帶動及支援。美國的金融業在 80 年代末至 90 年代初對實行了大整頓，使該行業的實力得以提高，內部競爭的激烈也使金融市場變得更具效率。另一方面，經濟的持續成長為美國吸引來了更多的外國直接投資，1995-1998 年美國吸收的外國直接投資占全部外國直接投資的比例由 17.9% 上升到 30%，大量外國投資的湧入對美國經濟的持續成長起到了重要作用。此外，美國金融業有注重扶持那些處於早期階段創新公司的傳統。在美國金融創新步伐加快，金融市場進一步寬鬆，金融服務得到改善，創業投資也有機會獲得更多的金融支援。針對高風險的高科技企業，已經在美國有 40 年發展的創業投資體系有 4000 多家創業投資公司，每年為 1 萬多家高科技企業提供 450 億-650 億美元的創業投資資金，故完善的創業投資機制被稱為美國新經濟的推動器。

(二) 在國際環境中充分利用自身優勢，在貿易、投資和金融等領域鼓勵跨國公司加速向外擴張，讓美國成為經濟全球化趨勢的最大受惠者。克林頓上臺以後的美國政府，更加重視打開國外市場，力促北美自由貿易協定的簽訂，促成了長達 7 年之久的烏拉圭回合談判於 1994 年 4 月 15 日結束，形成一套占世界貿易額 90% 以上的國家都有義務接受的全面約束規則，並推動世界貿易組織於 1995 年 1 月 1 日成立。由於美國是世界上最大的商品和勞務貿易國，亦是當今世界最大的資本輸出和輸入國，貿易和投資全球化及自由化增強了其資源配置的效率，

強化美國經濟的競爭力，抑制其國內的通貨膨脹，且增加了就業機會。

(三) 採取適當總體經濟政策，包括靈活運用貨幣政策和財政政策調控經濟，重視控制通貨膨脹、適時調節利率，控制政府支出、平衡預算收支，調整政府對經濟管制程度，進一步放開私人投資領域，鼓勵私人投資和消費。在貨幣政策方面，美國將控制通貨膨脹作為首要任務，重視控制和調節利率水準，實行抑短放長的利率政策。美聯邦儲備局主席格林斯潘，十分重視使用利率工具來控制通貨膨脹。1998年4季度當美國經濟出現減速跡象時，美聯儲及時數次下調利率；當1999年經濟露出過熱苗頭時，從1999年6月到2000年又連續採行加息的動作。基本上，格林斯潘是根據失業率狀況來調整利率水準，鬆緊有度，從而既控制了通貨膨脹，又保持了經濟成長，並使失業率始終維持在低水平。格林斯潘靈活而審慎、及時而有分寸的利率政策，嚴格地控制美國的通貨膨脹，促進了經濟持續成長。

在財政政策方面，柯林頓政府提出了以削減財政赤字為中心的“振興美國經濟計劃”，奉行減少財政赤字，實現預算平衡的理財觀念，鼓勵私人投資。從80年代中後期開始，經過幾年的努力，美國總算把財政赤字從最高峰處1992年的2900億美元降下來，自1998年起實現692億美元財政盈餘。政府預算赤字的減少一方面增強了美國政府調控經濟的能力，且由於大幅度削減政府支出，放寬私人投資領域，既平衡預算，也減少了公共投資對私人投資的排擠效果，促使長期利率趨低，由最高13%下降到5%-6%，帶動私人投資和消費。

整體來看，美國的新經濟是在政府的高度重視下，完備金融市場的支援下，以及自身強大的科技創新能力的基礎上，由資訊產業為代表的一批高科技產業群的興起而引發的。這對各國經濟發展的啟示而言，既要在加強科技創新能力的同時完善金融體制、加強政府的引導作用，更要注意適時地進行制度創新，改革阻礙經濟發展的制度因素，這樣才能從根本上確保經濟的持續健康地發展。

## 第七節 日本

日本企業由於實行的是終身雇用制，在50-80年代，其失業率一直保持在很低的水準，始終未超過3%，而進入90年代以後，日本的完全失業率一路攀升，

1990年尚為2.1%，到1995年達3.2%，1998年突破4%，1999年超過美國，2001年月破5%失業率的是二次大戰之後的最高紀錄。日本失業率攀升與經濟長期不景氣有關，1992-1994年間經歷連續三年的零成長，1995-1996年有所好轉，但在1997年起又出現了連續兩年的負成長，創戰後日本經濟發展的最糟糕紀錄。在經濟欲振乏力之下，倒閉公司不斷增加，加上政府積極推動金融、企業重整，無論是大小型公司為了節省人力與資源或因面臨重整而紛紛裁員，導致出現大量非自願性失業人口。整體來看，日本企業的裁員範圍遍及汽車、電機、鋼鐵等製造業及金融、運輸等行業，特別是與資訊科技相關的電機、通訊行業，裁員都是以萬人為單位，例如日立將裁減兩萬人，富士通一萬六千四百人，東芝一萬八千八百人等等。由於日本的長期不景氣是造成其失業率攀升的主要原因，以下先就日本近年來總體經濟發展的問題與成因進行分析與討論。

### 一、總體經濟政策與發展

回顧日本經濟發展的歷程，曾經出現過兩個令人矚目的發展時期，給日本經濟帶來了繁榮。第一次是50年代末至70年代初的日本經濟高速成長。尤其是60年代，日本的建築業迅速發展，導致相關的產品——諸如水泥、鋼材、塑膠、化工等行業迅速發展。同時，日本汽車業也崛起，本田、豐田、日產等各種牌號的汽車不僅在日本市場銷售成功，更成功地打入歐、美市場。此外，日本製電子產品逐漸升級，家電產品又成為日本經濟發展的重要特色之一，大量的彩電、冰箱、洗衣機、空調出口，為日本經濟增色不少。從產業發展的角度來看，製造業成為日本經濟高速成長的主角，推動日本經濟在戰後出現第一個發展的高峰。

日本經濟的第二次繁榮出現在80年代，人們稱之為“輝煌的十年”，當時恰逢美國經濟處於蕭條，戰後日本經濟累積的實力開始顯現出來，呈現了一片繁榮景象。這一時期日本經濟繁榮的表現之一是開始走上國際舞臺，以經濟大國的態勢在世界各地發揮其威力。尤其是大量資金流向已開發國家，購買美國的國債，使得日本成為世界最大的債權國，此外也購買美國的洛克菲勒廣場、好萊塢的電影公司等大量收購歐美企業，在國際經濟舞臺上風光一時。此一時期日本經濟繁榮的另一個表現是金融業的高度繁榮、股價連續攀升、不動產價格飆升。不同於上個時期的經濟發展，80年代日本的繁榮已經不再是製造業創造價值的結

果，而是金融活動造成的景觀。正當因美國面對嚴重經濟蕭條而苦心進行產業結構調整、探索新的經濟發展可能性時，日本人只管享受經濟繁榮的假象，大多數人幾乎都沒有考慮未來的經濟前景。

直到 90 年代初期，日本經濟泡沫破滅，日經指數從 35000 點左右猛跌至 17000 點，房地產的價格也縮水一半，致使銀行首當其衝，遭遇危機，大量的貸款變成壞帳。也因此許多經濟學家在分析 90 年代以來美國與日本經濟表現之所以迥然不同的主要原因在於，日本經濟在戰後的發展和繁榮先是源於製造業的發展，但是在 70 年代末期以後卻沒有形成新的經濟成長支撐點。美國經濟在 80 年代經過艱難的產業結構調整之後出現了資訊產業之新經濟，產業結構發生革命導致其經濟的重大變化。日本卻依然停留在原有水準，雖然也有小改革，但卻失去了產業結構升級的良機，且錯誤地製造了泡沫現象。當泡沫破滅以後，日本經濟一蹶不振，陷入長期蕭條。

故解決日本經濟病症的處方在一定程度上須從提升產業結構的角度入手，而為振興日本經濟創造條件。一直以來，日本卻單純靠追加財政支出以刺激經濟的方式來解決不景氣的問題，直到 2000 年日本朝野才先後提出振興 IT 產業與追趕美國的目標。為了加快資訊科技產業的發展步伐，近幾年來，日本政府和企業都加大這方面的投資。在日本政府預算中，有關資訊科技的投資逐年增加，到 2000 年度已從 1996 年度的 1.3 萬億日元增至 1.7 萬億日元，4 年間增加了約 30%。小泉純一郎上臺後也提出要在五年內實現使日本成為世界領先的 IT 大國的目標，其新經濟政策也包括了推進“IT 革命”的具體措施，如耗資 370 多億美元，在全國建立龐大的電腦網路系統，並通過改善光纜線路來提高網路的速度與質量，同時提高資訊科技水準。為了增強自身的競爭力，日本企業也在不斷擴大資訊科技投資，且投資增幅更大於政府的水準，日本資訊通信產業的研發經費占日本各行業研發經費總和已達 30% 以上。

當然，提升產業也並不能完全解決日本經濟目前遇到的困難。90 年代以來，日本經濟由於每況愈下，政府債台越築越高，金融體制搖搖欲墜，企業倒閉成風，失業率上升，民間消費低迷，國民怨聲載道，導致日本全球強國經濟地位顯著下降的因素與歷屆政權的財政政策和金融政策不當也有絕對的關聯。



過去的十年，日本一直推行財政擴張政策，歷屆政權多次推出大型經濟對策，總計投入 120 萬億日元的資金，試圖扭轉倒退的經濟局面。日本是政府主導的市場經濟體制，其政府長期奉行凱因斯主義的赤字財政政策。自 70 年代以來政府開支浩繁，而財政收入不足，因而不得不靠增發國債來彌補，致使政府債務年年增加，到 2000 年度底其中央和地方長期債務高達 666 萬億日元，為日本國內年生產總值的 1.3 倍，日本每人平均負擔 520 萬日元，故日本已經成為已開發國家中財政危機最嚴重的國家，致使政府對經濟的調控能力大打折扣，財政赤字嚴重更限制了其經濟發展動力。

日前小泉政府決定分兩階段進行財政改革，第一階段削減政府歲出，控制國債發行，第二階段實現不依靠國債的財政平衡。然而，實行財政改革需要一定的經濟景氣環境來支撐。2001 年以來日本對外出口逐月下降，工業生產和訂單連續減少，企業設備投資萎縮，私人消費低迷，股價跌落到泡沫經濟崩潰以來的最低點，日本經濟正處在大幅度地衰退之中。國際上，歐、美國經濟放緩造成其市場吸納能力下降，整個經濟環境也對日本經濟恢復不利。倘若財政改革導致景氣進一步下降，小泉首相的改革必將遭受之前政權同樣的命運。儘管現今小泉政權內部及日本國內輿論對其改革的方向予以肯定，但面對如此嚴峻的經濟局面各界若要求追加政府預算以刺激景氣，小泉首相將被迫修正原來的方針，其政策舉措是否得當將受到考驗。

除了財政改革之外，不良債權是日本的泡沫經濟崩潰後留下的餘害，也是結構改革成敗的關鍵。戰後日本為了緩解資金緊張壓力，實行了金融統制政策，政府支援銀行儘量貸款，出現問題由政府幫助解決，因此造成了銀行放貸的隨意性。80 年代末政府政策的失誤，導致大量資金流入房地產業和股市，從而引發了泡沫經濟。隨著日本政府經濟政策的緊縮，泡沫經濟徹底崩潰，泡沫經濟的崩潰使日本金融業背上了沈重的不良債權負擔，隨著日本金融業不良債權壓力的加重，其對經濟發展的促進作用也被大幅削弱；金融機構不但不願再向企業提供新的貸款，而且還千方百計力圖儘快收回以前的貸款，使日本新興科技企業的誕生與發展及發展中中小企業籌資困難，企業技術創新的能力也大受打擊。故金融問題也常被歸為造成日本經濟持續低迷的另一個重要原因。

小泉政權在改革的基本方針中表明，對金融不良債權的處理工作計劃在 2 至 3 年內完成。據日前日本官方公佈的數據，截至到 2001 年 3 月底日本民間金融機構擁有不良債權 43.4 萬億日元，其中銀行占 32.5 萬億日元，同時潛伏著 140.9 萬億日元的風險不良的債權。金融機構在不良債權的壓迫下經營陷入極度的困境，不堪負荷的金融機構已相繼倒閉，現存的金融機構為謀求生存採取合併、出售、壓縮貸款、裁減機構和人員等對策。小泉的金融改革計畫也讓整個金融環境與日本經濟在著極大的風險，首先是經營陷入困境的金融機構將面臨厄運，且可能將動搖日本的金融體制；第二，必然導致企業倒閉數量的進一步增加，使本來居高的失業率再度攀升，成為日本社會動盪的主因；第三，銀行壓縮貸款和企業控制借款的緊縮局面將持續下去。故日本金融機構的不良債權的問題處置方式令政府左右為難。因此，為了減少處理不良債權而產生新的矛盾，小泉內閣提出配套的措施，祭出切實可行的雇用對策，把勞動力的領域轉移擴大。不過實現此一目標難度也非常大，主要原因是受到目前工作受到衝擊的是知識水準較低的建築、不動產和流通領域，其面臨著再就業訓練困難，至於資訊產業等高科技領域產業也因生產力的提高而減少雇用勞動力。也因此，金融機構不良債權處理所衍生其它問題是否反而會阻礙其改革仍待觀察。

整體而言，日本經濟之所以持續低迷、復甦乏力，主要是缺少幾個關鍵因素。其中阻礙日本經濟成長的根本原因，在於二次大戰後所形成的、且曾經創造日本經濟奇蹟的以政府干預、技術引進、金融統制和出口導向為特徵的模式，並未隨任務完成後進行改革，這一模式逐漸成為限制日本經濟發展的制度性因素。90 年代的泡沫經濟、金融危機、財政危機、技術創新不足等現象均與之有密切的聯繫。

## 二、勞動市場惡化與相關措施的採行

如今日本經濟的不景氣已達 10 年之久，也使得企業終身僱用制度的解體。以往，日本企業經常採取的手法是堅持不解雇員工，以求得員工對公司的忠誠，但是由於日本面臨的國內外環境已不同於往常，堅持終身雇用制的機會成本可能導致企業的經營危機，日本企業還是得解決員工過剩的問題以換取企業的持續經營。此外，政府為推動企業重整、提高企業競爭力進行商業法修正案及提出產業

活力再生特別措施法案，在商業法的修正案下，日本企業在進行重整時，將被允許分割成多家新的公司，且在裁併績效不彰的部門上更有自由。過去如果須進行裁員往往得面臨嚴格的規範，不過這些限制在此套修正案中已降低，企業可應自身需要實施精簡員工，也因此幾乎所有產業出現裁員的現象。其中服務和零售業因消費者支出縮水導致業務量銳減而冗員顯著增加，已積極進行企業重整的製造業，也釋出大量的失業勞工。根據民間研究單位分析報告顯示，日本潛在失業率可能超過 10%，遠高於官方公佈的失業率數字。

在此同時，自 1990 年代後半起，日本的失業津貼給付費用年年增加，1999 年 4 月起，領取失業給付者大更創下新高水準，失業給付費用的支出超出政府預期的估計。現今日本實施的雇用保險制度，其重點是在於預防失業、抑制解雇，故是以有意再就職的失業者為對象，支付離職前工資的 60%-80% 作為失業給付，最長支付三百天。而給付的財源 14% 由國庫負擔，其餘由勞資平均攤銷的保險費負擔。為此日本政府一年得增加經費五千億日圓(四十二億四千萬美元)以上來處理失業問題。在預測失業率仍將持續增加的同時，會讓日本政府的財政狀況更加吃緊，因此政府也積極採取相關促進就業的措施，目標是不要讓失業增加太快。

日本就業情況的惡化，具有三個特點：(1)失業者的失業期間延長，根據日本總務廳進行的一項特別調查，在日本每 4 個失業人員之中，就有一人的失業時間已經超過一年以上。(2)年輕人的失業率高，2000 年 15-24 歲的男性失業率高達 10.4%，同年齡的女性失業率也高達 7.9%。年輕人失業率高主要是企業招收新員工的人數大幅減少。(3)規模越小的企業失業問題越嚴重。據日本有關方面統計，經濟不景氣對中小企業的打擊，要比對大企業的打擊要重。

嚴重的失業問題使得日本政府及人民信心極為不安，其直接影響消費信心與消費行為，是導致日本通貨緊縮的重要原因之一。為此，從 1998 年以來，日本政府連續採取了幾次緊急措施，試圖解決失業問題，但收效甚微。以下列示近來日本政府採取之相關促進就業措施：

(一)1998 年 4 月：實施「緊急就業開發計畫」，謀求就業安定及人才培育

## 對當前台灣失業問題之因應對策

- 2.提高就業調整援助金，以援助失業者的再就業及企業內部的職業能力和勞動力開發。
- 3.強化白領階級支援網路的創造、擴大特定求職者就業開發援助金、促進失業保險受領者的再就業、援助殘障者的就業、實施機動性和彈性的公共職業訓練。
- 4.對就業環境惡化的就業創造予以援助。
- 5.在勞動行政相關機構內設立緊急就業勞動協商和支援窗口。
- 6.強化地區育兒與介護資訊之提供機能，實施工作與家庭兼顧的援助對策。

## (二)自 1998 年 11 月起實施

### 1. 民間企業創造就業的促進及再就業的推動

- (1)創造新產業如醫療福利、資訊通信、環境、物流、生物技術等之就業及擴大緊急就業創造特別基金。
- (2)修訂消除就業失衡的勞動者派遣法及職業安定法。
- (3)承認民間擴大職業介紹、開設援助中高齡失業者的職業交流俱樂部等。

### 2. 國家及地方自治體的臨時緊急就業對策

設立緊急地區雇用特別交付金制度，如果地方自治體將臨時或短期的各種業務委託民間時，地方自治體必須支付民間委託金。

### 3. 人力資源的強化

擴大能力開發及訓練，提高個人再就業能力。

### 4. 雇用保險的改革

重新檢討雇用保險制度，避免雇用創造保險積存金不致因失業保險受領者增加而枯竭。

## 5. 產業競爭力的強化

依照經濟產業省所主導之產業活力再生特別措施法，推動產業競爭力的強化。

### (三) 自 1999 年 11 月起實施

#### 1. 援助中小企業的就業創造及安定

- (1) 活用地區特性，對於領先創造就業機會的中小企業，設立 510 億日圓的中小
- (2) 企業地區創造就業特別獎勵金，以援助其人才開發和勞務管理。
- (3) 在全國主要都市設置新型產業人才服務中心，對於人才確保、新產業企業的就業管理及求職者予以援助。
- (4) 推動專科學校人才培育，提供中小企業所需人才。
- (5) 修訂看護勞動者法，創造看護產業的雇用機會。
- (6) 設立 320 億日圓的特定地區和轉包企業離職者之就業創造獎勵金，以援助因大規模裁員而受影響之地區創造就業機會。
- (7) 以大學、高中新畢業生或年輕的離職者為對象，設置就職面談場所，與經營者合作對殘障者的嘗試僱用，實施殘障者緊急就業安定計畫。
- (8) 儘速擴大外國觀光客訪日的觀光需求，培育觀光產業優良的勞動力，創造就業機會。

#### 2. 推動「21 世紀人才立國計畫」

- (1) 與產官學合作開發個人或企業所需人才培育的方法，建立先進的教育訓練系統，尤其是對於負責新型事業人才培育或晉用高齡者的中小企業給與特別援助。
- (2) 根據修訂勞動基準法的新適量勞動制，讓具有創造性的人才能夠充分發揮能力之勞動條件。

### 3. 儘速促進再就業及確立安定網路

- (1) 強化勞動力供需調整機能，有效實施修訂職業安定法及勞動者派遣法，進行公共職業安定所網路的資訊提供。
- (2) 修訂雇用保險法，確保雇用保險制度的安定運作，促進勞動者的再就業。
- (3) 修訂高年齡者就業安定法，確保 65 歲高齡者的就業，因應中高齡者就業環境的惡化。

#### (四) 2000 年 5 月 16 日勞動省設定的目標是在今後一年內“創造 35 萬個就業機會”

- (1) 培養企業所需人才。免費對 14 萬多失業者進行職業培訓，使其掌握就業所必須的技能。培訓重點放在資訊通訊和護理行業。其中通過開辦 1-2 個月的短期電腦培訓班，為資訊產業領域培養 3.5 萬人。而護理方面主要以家庭護理為主，計劃培訓 1 萬多人。與以往只能選擇一種培訓不同，此次受訓者可先後接受多種培訓。
- (2) 對增加就業有貢獻的企業給予補貼。對於資訊通訊、醫療福利、生活文化、新製造技術、流通物流、環保、商業服務、海洋、生物技術、城市環境整備、航空航太、新能源、人才市場、翻譯、住宅等 15 個具有發展潛力的領域，當企業僱傭應屆畢業生或接受過培訓的求職者時，政府將按平均每人 70 萬日元給予一次性補貼；當僱傭 30-60 歲之間因企業調整而離職的失業者時，可得到平均每人 40-70 萬日元的補貼。
- (3) 擴充就業防護網。當日本完全失業率超過 5% 時，政府將向僱傭 45-60 歲之間的失業者的企業發放人均 30 萬日元的補貼，實施期限為半年。此前這一政策只適用於就業形勢十分嚴峻的地區，而且期限僅為 3 個月。

(五)自 2000 年 12 月起實施：

1. 有效率地建立勞動供需調整系統
  - (1) 電腦網路職業介紹的推動。
  - (2) 就業資訊一元化服務環境的建立。
2. 推動經濟和產業結構變化的就業政策
  - (1) 重新檢討就業相關法律。
  - (2) 重新檢討雇用保險（就業安定、能力開發、就業福祉）援助金制度。
  - (3) 建立人才培育、能力開發等系統，提供企業所需人才。
3. 重新檢討就業對策，因應就業型態的多樣化
  - (1) 勞動者派遣的重新檢討。
  - (2) 定期雇用契約的配合。
  - (3) 依工作成果決定薪資制度的充實。
4. 改善高齡者的就業環境
5. 改善女性的就業環境
6. 推動勞動時間的縮短
7. 建立個別勞資糾紛處理制度
8. 改革企業年金制度

(六)自 2001 年 4 月起實施：

1. 放寬緊急就業創造特別獎勵金的條件及擴充勞動者的範圍，以援助非自願性中高齡失業者的就業，以及擴大新型產業創造就業特別獎勵金等措施。
2. 充實中高齡白領階級離職者的訓練課程，推動資訊科技相關的能力開發和人才育成。

3. 修訂雇用保險法，以確保因企業倒閉或解僱而失業的中高齡者能夠獲得較一般失業者高的失業保險金，並儘速實施政府與民間合作的就業資訊系統。
4. 修訂就業對策法，有計畫地實施再就業的援助，放寬招募或晉用時的年齡限制，以順利推動再就業，謀求職業的安定等。
5. 根據修訂勞動者派遣法的實施狀況，對於勞動者派遣事業的業務和派遣時間加以檢討。
6. 2001 年中重新檢討公共職業安定所的介紹條件。

(七)2001 年 7 月厚生勞動省提出的「就業支援特別對策配套方案」

1. 設置「雇用創造企劃委員會」，掌握有人力需求的業別，制定五萬人的人才育成計畫。
2. 以建築業為對象而予以特別的補助，即其他同業公司採用建築士等技術人員，將對事業主對每雇用一人發給廿萬日圓
3. 因為經營重建而從集團內企業雇用六十一歲以上離職者的事業主，每雇用一個人將發給卅萬日圓
4. 對於接受失業津貼的人，在公共職業訓練的講習時，將對十六萬人實施上限三百三十天的津貼等。

儘管近幾年來，日本政府祭出了一系列的緊急就業對策，但由於其實施效果緩慢，並沒有達到其改善失業狀況的目的。有學者指出近來日本的高失業問題，除了與企業因業績惡化而裁減員工、還與日本經濟結構本身發生變化，一些行業不可避免地衰退因而釋放出過剩的勞動力，有著密切的關係。日本現在也同樣面臨中國大陸產品流入而成為企業的威脅，造成許多中小企業的倒閉，日本貿易振興會調查結果顯示有一半以上的企業感到威脅；而另一方面日本企業為了提升國際競爭力，也有半數想將生產據點移轉到中國大陸，因此日本國內也同樣有生產空洞化、雇用空洞化的問題。由於在日本生產的成本無法競爭，雖然也有半數的企業想盡力開發附加價值更高的產品來度過難關，但是同時也還是得從海外進口



更為廉價的零件以及材料。不論如何，未來日本國內的雇用機會仍將是減少的趨勢。

日本政府推出緊急就業對策著重消除人才供需雙方在能力、條件等方面的失調，誘導失業人員向發展潛力較大的領域轉移，以遏制因產業結構轉換造成的不斷上升的失業率。雖然日本政府以讓失業者接受再就業訓練，而以資訊科技產業為接收的基礎下，期望在 5 年間創出 530 萬人的雇用機會。但是最近東芝以及日立連續各宣佈將大規模裁員二萬人，富士通是一萬六千人，甚至連被認為是超優良企業的新力，也因為 IT 泡沫崩潰也宣佈要裁員，由此來看，日本政府想依賴 IT 產業來吸收失業者的美夢也可能落空，或者說在日本經濟結構轉換過程結束之前，日本的高失業問題難以很快獲得解決，就業市場嚴峻的情況勢必還會持續一段時間。

此外，日本政府對抗失業問題的方式如今已超越過去單純保護就業的傳統政策觀點，而以制度改革來活躍勞動市場的機制成為日本厚生勞動省強化就業對策的重點。與此同等重要的是強化職業培訓，而民間部門也要求應重視擴大警察等公共服務部門的雇用、編列追加預算以金融層面支援中小企業等相關配套措施的重要性。

## 第八節 韓國

由於亞洲金融風暴影響，韓國經濟自 1997 年下半年起急劇惡化。自 1990 年至 1997 年，韓國平均經濟年成長率高達 10.8%，到了 1998 年則為-5.8%。經濟景氣逆轉對韓國就業產生極大衝擊，不僅失業率由長期低於 3% 的超低水準陡升至 1998 年的 6.8%，就業人口成長率亦由 3.7% 降為-5.3%。而失業人口在金融風暴前後共增加一百萬人，而就業人數減少 1.2 百萬人。就業市場不景氣所引發的怯志工作者效果(discouraged worker effect)使韓國勞動參與率由 1997 年的 62.2% 降至 1998 年的 60.7%。另一方面，勞動供需相互消長導致韓國名目工資與實質工資在 1997 年至 1998 年間分別下降 2.5% 與 9.3%。工作機會流失與工資下降使得韓國面臨極大的貧窮危機。據統計，亞洲金融風暴發生以後，有超過一百萬韓國人因此而掉入貧窮線以下。

為振興景氣，化解亞洲金融風暴對就業市場的不利影響，韓國政府除了在國際貨幣基金(IMF)協助下，大力推動多項經改計畫之外，亦針對如何解決失業問題採行許多重要的因應策略。茲就這些措施內容，說明如下：

### **韓國振興景氣措施**

#### **(一)擴大財政支出**

韓國政府除已追加 5 兆韓元的預算外，前於今年 8 月再宣佈計劃投入 10 兆韓元的經費，充當振興韓國經濟，提升景氣之用。韓國準備將龐大的追加預算用來從事公共建設，意圖經由大興土木，刺激建築業的景氣，具體實施項目如下：

- 1.增闢高速公路
- 2.興建國民住宅
- 3.新設學校、增蓋教室

#### **(二)擴大減稅措施**

韓國財政經濟部於 2001 年 9 月 3 日制定「2001 年稅制修正案」，並已提交國會審議，這次韓國減稅措施的重點是放在嘉惠中小型企業經營者與勞工或受薪階級，綜合所得稅率由 20%-40%調降為 9~36%。勞工或受薪階級的減稅幅度最高可達到 15%。中小企業經營者可以減稅 12%。至於在奢侈豪華的「特種行業」消費時，應課徵的「特別消費稅」則暫停 2 年課徵。另外，大量縮小沒有實效性的減稅對象與幅度，在 180 種非課稅或減免優惠範圍之內，廢止 43 種，縮小或調整 16 種優惠事項。

#### **(三)調降銀行利率**

由於世界經濟景氣低迷，美國為了提升景氣，今年以來已 8 次調降貼放利率、短期融通利率，隨後韓國亦四次調降央行隔夜拆款利率，使央行利率由 5.25%降為 4.0%。雖然韓國的國內銀行紛紛調降存款和貸款利率，但是韓國企業界向銀行貸款的意願卻是非常低落。因此，韓國的銀行普遍面臨放款壓力，各銀行為了提升放款業務，不惜派員挨家挨戶拜訪信用度高的優良廠商，拜託這些廠商善加利用銀行貸款。韓國的企業界大多認為調降銀行貸款利率沒有什麼用處。因

此，普遍採取消極的態度。在這種情形下，大部分的韓國企業廠商都無法充分地享受到銀行低利率貸款的優惠，只有那些債台高築的少數企業，因為低利率貸款而獲得暫時喘息的機會。

面對景氣混沌不明的狀況，許多企業原本計劃新增機械、設備的投資案件，大都暫緩實施。因此，韓國企業界向銀行的貸款案件不增反減。惟韓國銀行的貸款服務方式異於往常，負責放款業務人員為了提高業績，常與房屋、不動產仲介者合作，當有不動產或住宅買賣讓渡時；或者租賃房屋需要保證金時，銀行員服務到家，以此方式爭取放款客戶。

#### (四)調整企業與金融機關結構

##### 1.調整企業結構

韓國的經濟命脈大多掌握在大企業的手中，中小企業對於韓國的經濟影響力相當有限。韓國的大企業經常擁有數十個關係企業，關係企業之間又常常有互相交叉持股或財務牽連的情形。當某一個關係企業營運困難時，很容易影響到其他關係企業或母公司的正常運作。目前韓國經濟已經爆發一些企業的弊病，尚未爆發弊病的企業不知有多少，這些尚未爆發的不定時炸彈，一日不除，韓國的經濟就不可能步上正常軌道。為了提升經濟，韓國政府希望加快腳步作業預定在 2001 年底以前，全部完成處理調整企業結構的課題。

##### 2.調整金融機關結構

韓國政府已制定完成「企業結構調整促進法」與「債權銀行協議會經營協約」，用來處理調整企業或金融機關的結構。韓國政府要求債權銀行在處理體質欠佳的企業時，自通報召開會議之日起到決議處理方式以前，不得對該企業行使債權，這種做法旨在儘量設法挽救體質尚可的企業讓其能夠起死回生，把對經濟的傷害降低到最輕的程度。韓國在 1997 年發生外匯存底危機時，許多發生弊端的銀行，經由政府投入公營基金進行概括承受，使得原本民營的銀行變成公營銀行。為了改變韓國政府擁有過多金融機關的非正常經營型態，正在加速進行銀行「民營化」的作業。

## (五) 支援貿易出口

韓國為了要鞏固外銷產品市場，加強落實行銷策略，針對市場需求特性，分別派遣高階經濟使節團前往各個主要出口市場促銷活動。藉由參加海外展示會推銷韓國新產品，達到宣傳的效果與創造外匯的目標。

另外，韓國的企業為要順應國際消費潮流，需要加強栽培科技人才，引用最先進技術與設備，不斷地研發新產品，才能在國際市場上佔有一席之地。

韓國政府為要落實支援外貿政策，特別選定 100 家優良廠商，給予更新設備投資貸款的優惠與各種補助費用，希望能夠幫助韓國企業在資訊通信產業(IT)、生物技術 (BT)、奈米技術(NT)、環保技術(ET)等方面，繼續維持領先優勢，以便確保韓國產品在國際市場上的佔有率。

## (六) 勞動市場政策

### 1. 決策機制調整

長期以來，勞資關係一直是影響韓國經濟發展與就業市場表現的重要因素。由於部分經改計畫涉及企業利益與勞工工作權益，為尋求勞資雙方支持，避免勞資對立阻礙景氣復甦，韓國政府於 1998 年 1 月成立「三方委員會」(Tripartite Commission)，研議如何因應經濟危機。該委員會直接隸屬總統辦公室，其成員包括勞工團體代表、企業團體代表、政府代表與社會公益人士代表。雖然該委員剛立時僅具諮詢功能，並無實質決策權，但 1999 年 5 月所通過的「三方委員會法」(Tripartite Commission Act)賦予該委員會對所有與勞工或就業相關政策之法定審議權。

「三方委員會」的成立不僅有助於勞資關係和諧，對公共政策形成社會共識，更重要的是藉由集思廣義，能為韓國經濟危機擬訂妥善的解決方案。根據該委員會於 1998 年所提出的社會妥協聲明，其所建議的解決方案包括：企業重整與管理透明化、穩定物價、促進穩定就業、擴大社會安全制度、加強勞資合作、保障勞動三權、勞動市場彈性化、改善出口等。

相對於「三方委員會」的審議功能，「失業對策委員會」(The Committee for

Unemployment Measures)則負責規劃、協調、監督各種解決失業對策。該委員會為臨時性的跨部會官方組織，總理為主任委員。在委員會下設有工作小組，其成員為各相關部會副首長與總統辦公室的勞工秘書。由於失業問題的解決常常涉及不同部會職掌，故失業對策委員會的設立對於部會之間的整合與分工有很大的助益。

## 2. 勞動市場彈性化

為促進勞動市場彈性化，三方委員會於 1998 年決議修改韓國勞動基準法 (Labor Standard Act)，允許企業可以因緊急的管理需要，包括企業經營權移轉、合併、購併，而解僱員工。惟為保障勞工權益，該修正案要求雇主在解僱之前應竭盡一切努力避免解僱，而解僱對象的選擇必須符合公平原則。此外，雇主應就如何避免解僱與解僱對象的選擇，諮詢工會或勞工代表的意見。一旦決定解僱，雇主應在 60 天前通知工會或勞工代表；若是大量解僱，則雇主尚須在 30 天前通知勞工部，並告知資遣理由，以及提出已充分諮詢勞工代表意見之證明。

為彌補解僱員工的經濟損失，雇主除必須依法支付資遣費外，韓國政府亦於 1998 年成立「工資求償保證基金」(Wage Claims Guarantee Fund)。若因企業破產而被解僱勞工在工資或資遣費有所損失時，可向該基金請求給付，工資給付上限為三個月的工資，資遣費給付上限為依解僱前三年年資所計算之資遣費。該基金主要財源是來自雇主提撥，其提撥金額以薪資總額的 0.2% 為上限。

除放寬資遣規定外，派遣勞動法制化亦有助於勞動市場彈性化。雖然韓國定期契約工占總就業人口為例已高達 50%，是所有 OECD 國家最高者，但由於經濟危機所帶來的不確定感，使得企業對於人力運用彈性的需求持續增加，因此，韓國政府遂於 1998 年 7 月通過勞動派遣法 (Dispatched Workers Act)，允許派遣公司可以提供企業為期二年的派遣勞工。為了保障派遣勞工安全，該法禁止營造業、遠洋漁業及具有高度危險性之所有職業使用派遣勞工。此外，為避免派遣勞工排擠正式員工的就業機會，該法要求雇主在使用派遣勞工之前必須諮詢工會或勞工代表的意見，而在未取得工會或

勞工代表同意的情況下，企業在解僱員工之後二年內不得使用派遣勞工。

工資水準能適時反映勞動供需狀況而調整，是韓國勞動市場彈性化的另一表徵。如前面所言，韓國平均工資在亞洲金融風暴大幅下跌，此雖然不利於勞工經濟安全，但企業卻可因勞動成本下降而恢復國際競爭力，一旦景氣復甦，勞動需求增加，工資自然會止跌回升。事實上，1999年韓國實質工資上漲超過10%，已回復金融風暴前的水準。

韓國工資水準之所以有高度調整彈性，主要是在風暴發生前其薪資結構中，加班費與獎金紅利所占比例高達三成以上。由於加班費與獎金紅利對市場變動的反應較經常薪資明快，故只要經濟不景氣，總工資水準便能迅速向下調整。此外，韓國政府於1998年對公務人員減薪10%以支應推動促進就業措施與強化社會安全制度所需經費。此舉對民間部門有高度示範效果，而這也是韓國工資水準能向下調整的另一重要因素。

### 3. 促進就業措施

韓國政府在促進就業方面所採行的措施可分為三類：就業機會的維持與創造，職業訓練與就業服務。其中，就業機會的維持與創造除了經由薪資補貼使雇主暫緩解僱或僱用失業勞工外，較特別的是自1998年開始實施的公職工作計畫(public works programs)。此類計畫主要適用於沒有其他所得來源，亦不具請領失業給付或訓練生活津貼之失業勞工。其工作內容很廣，包括老人居家照顧、在就業服務中心擔任就業諮商等。每項公共工作期限為9個月，惟在特定情況下，勞工在期滿以後可以申請繼續從事公共工作。

在1998年，有44萬人參加此類計畫，到了1999年，參加人數更增加為78萬人。雖然參加人數眾多，表示公共工作計畫對於降低失業率有顯著效果，但由於缺乏完善的管控制度，使得此類計畫已出現不少缺失，包括參加者以高教育之青壯年居多，而非原政策目標所鎖定的低教育程度之弱勢勞工。此外，許多參加者除了領取此類計畫之工作津貼外，亦領取失業給付或政府其他補助。更嚴重的是有些失業勞工在參加此類計畫後，到一般職場就業的意願明顯皆低。事實上，已有研究顯示此類計畫若缺乏有效監

督，或無良好的配套措施予以搭配，不僅無法照顧弱勢勞工的失業問題，亦可能造成一般失業勞工未來就業的障礙 (Betcherman et al,1999;Mantin,2000)。

亞洲金融風暴發生以後，韓國政府在職業訓練方面之新增措施主要是加強對失業者的職業訓練，包括對被解僱勞工提供再就業訓練、提供中高齡失業勞工創業訓練等。在 1998 年與 1999 年，參加職業訓練的失業者人數皆超過 35 萬人，約占全部失業人數的 1/5。

至於就業服務方面，韓國政府新增措施主要是對私立就服機構的鬆綁。不同於其他 OECD 國家，韓國私立就服機構在就業服務市場有很高的市場占有率。在亞洲金融風暴發生以後，為借助這些機構的力量來促進失業者就業，韓國政府於是放寬私立就服機構的設立標準、可推介就業的職類限制、以及其向求職者收取費用的上限。

#### 4.強化社會安全制度

韓國政府為因應經濟危機，在社會安全制度方面所採行的策略主要是擴大適用範圍，以及自美國、加拿大引進「生產性福利」(productive welfare)的觀念。其中，擴大適用範圍的具體措施包括在 1998 年取消就業保險 (Employment Insurance)適用對象之廠商規模限制，凡是有一定雇主之私人薪資受雇者皆可適用。雖然此舉使被保險人數由 1998 年 1 月的 431 萬人增加為 1999 年 7 月的 588 萬人，但相較於大多數 OECD 國家，韓國適用就業保險人數占總就業人數的比例仍然偏低，究其原因，主要是韓國將部分工時者、臨時工與公教人員排除於適用範圍之外。

提高貧窮線水準是擴大適用範圍的另一具體措施。以單身為例，2000 年的貧窮線水準較 1999 年高出 28%。由於許多社會救濟計畫是以所得水準低於貧窮線做為給付條件，提高貧窮線水準無異是放寬給付條件。

所謂「生產性福利」觀念係強調社會福利與就業結合，避免民眾因領取社會福利而自絕於一般職場，並確保社會福利制度的永續性。為能落實此觀念，韓國政府除在新公布實施之國家基本生活安全法(National Basic

Livelihood Security Law)中，明文規定凡是有工作能力之社會福利請領者必須接受推介就業或參加職訓，否取消請領資格之外，亦積極透過各種主動性勞動市場措施(Active Labor Market Programs)，包括職業訓練、職涯規劃、就業諮商等，提高請領者之可僱用能力。

## 第九節 本章小結

本計劃希望藉由分析其他國家的失業狀況及因應措施，能對解決國內日益嚴重的失業問題有所助益。雖然上述這些國家一直被視為高失業地區，但近幾年來大多數國家的失業率都明顯下降。若以相關勞動統計數字來看，景氣復甦引發就業人數增加是造成這些國家失業率下降的主要因素，而景氣復甦除受國際經濟情勢影響外，亦得助於各國政府致力改善財政赤字問題。由於財政赤字縮小，大多數國家的利率下降，物價平穩，這些都為其國內企業塑造出良好的經營環境。除財政赤字縮小之外，部分國家的經濟復甦亦來自產業政策的調整，包括金融市場、電信市場的自由化、以及強化中小企業的體質，並協助其取得資金等，而輔導失業勞工創業更是將產業政策與勞工政策做更密切的結合。

勞動市場政策的改革與失業率的下降也有密切的關係。尤其是各國為提高失業者再就業的誘因，紛紛降低給付金額、縮短給付期限、以及提高申請給付的資格限制等，這些都可促使失業勞工及早就業。就業保護規範與工時規定的鬆綁，導致有些國家之部分工時與定期契約等非典型勞動蓬勃發展，也有助於吸納失業人口。此外藉由勞資協商來緩和工資上漲，以及降低雇主的社會安全捐，使企業不致因單位勞動成本過高而喪失國際競爭力，則可避免失業問題因資遣人數增加而持續惡化。

除上述各種政策調整之外，有些國家也嘗試由教育與職業訓練著手來改善失業問題，其中，較特別的是帶薪進修休假的實施。由於人力資本投資的回收期較長，故其成效在現階段較不明顯。展望未來，隨著我國加入 WTO，國際競爭壓力更大，而廠商所面臨的市場狀況將更加捉摸不定。此外，在知識經濟的衝擊下，我國產業結構調整必須更加快腳步，凡此種種都將考驗我國就業市場的表現。面對此考驗，我國可參考上述各國就業策略，以提升企業能力、增加勞工的可就業性、強化資源配置的可適應性、及落實機會平等，做為研擬促進就業政策的依據。



## 第五章 我國現行因應失業問題對策成效之評析

為振興經濟景氣與解決日益嚴重的失業問題，政府相關部會已陸續推出多項措施與政策方案，而其內容可歸納為五個層面：振興傳統產業、強化就業安全體系、修正勞動法規、調整外勞政策與推動就業希望工程。本章以下各節將分析每一層面的主要措施內容與實施成效。

### 第一節 振興傳統產業

傳統產業競爭力衰退，導致企業外移或關廠歇業，是造成近幾年來國內失業問題惡化的重要因素。為協助傳統產業因應國內外環境之劇烈變動及提高國際競爭力，行政院曾於民國 88 年 12 月 2 日核定「振興傳統產業競爭力方案」，積極協助傳統產業取得資金、鼓勵企業整合與合併、提升產業技術層次、建立產業公平租稅環境、以及改善一般投資環境等。雖然該方案內容包羅萬象，且已有部分項目執行完竣，惟從去年傳統產業的股價表現一直處於低迷狀態，部分股價更跌破淨值的情況來看，該方案顯然未達成預定政策目標。因此，財政部、經濟部、勞委會及經建會遂於去（民 89）年 6 月成立跨部會「振興傳統產業專案小組」，負責推動研擬「振興傳統產業方案」，並於去年 9 月正式通過實施。

基本上，「振興傳統產業方案」的目標是要建構提供傳統產業賦稅金融協助之環境、增進傳統產業人力資源、以及提升傳統產業全球競爭力。其所採行的對策共有下列九項<sup>9</sup>：

- (一) 協助傳統產業改善經營體質
- (二) 建構傳統產業取得資金之環境
- (三) 研擬建立提升傳統產業競爭力之賦稅環境
- (四) 調整人力供給紓解勞工短缺之問題

---

<sup>9</sup> 每項對策所包含的具體措施請見附錄 B。

(五) 建立全球運籌體系拓展行銷通路

(六) 增強推廣技術市場資訊

(七) 加強新產品及新技術研發

(八) 加速高科技擴散傳統產業

(九) 建構國際分工體系

雖然此項方案剛實施一年多，其成效仍有待觀察，惟由於今年政府與民間研究機構不斷向下修正經濟成長率，以及國內股市仍疲軟不振的情形來看，此方案似乎對振興傳統產業與國內景氣的助益有限。此外，經濟部統計處對製造業國內投資實況調查結果亦顯示今年預計減少投資金額的廠商比例不僅未因上述的推動而下降，反而由 18.19% 巨幅上升為 31.91%（見表 5-1）。另一方面，雖然協助企業取得資金是「振興傳統產業方案」的主要目標，但由表 5-2 可以看出，今年國內製造業廠商有資金取得之困難者所占，比例由去年 36.88% 增加為 42.91%。

根據部份業者反映，「振興傳統產業方案」無法發揮政府原先預定目標的主要原因之一是其所適用的產業過於廣泛，導致政策失焦。根據行政院主計處的行業分類，製造業可分為「傳統產業」、「基礎產業」和「技術密集產業」，其中「傳統產業」包括食品業、菸草業、紡織業、成衣及服飾業、印刷及有關事業、非金屬礦物製品業和雜項工業。「基礎產業」包括化學及其製品業、石油及煤製品業、橡膠製品業、塑膠製品業、金屬基本業、金屬製品業；「技術密集產業」則包括機械設備業、電力及電子機械器材業、運輸工具業、精密器械業。

上述定義方式雖明定「傳統產業」範圍，但忽略了「基礎產業」與「技術密集產業」中也有因新技術或替代品的出現而逐漸衰退或成長停滯的產業，同時，「傳統產業」中也有成長快速的新興產品，尤其是將高科技運用在傳統產業上，故以行業別來區分傳統產業並不十分適當。有鑑於此，「振興傳統產業方案」是將新興重要策略性產業以外的產業皆視為傳統產業。換言之，除了經濟部根據「促進產業升級條例」（88 年 12 月 31 日）第八條所選定之「對經濟發展具重大效益、風險性高且極需扶植之新興重要策略性產業」（數位 3C、精密電子元件、精密機

表 5-1：國內製造業廠商預計減少投資金額者所佔之比例

單位：%

	87 年	88 年	89 年	90 年
<b>總計</b>	<b>20.71</b>	<b>20.78</b>	<b>18.19</b>	<b>31.91</b>
<b><u>按企業規模</u></b>				
大型企業	16.99	21.65	14.00	31.84
中型企業	13.13	20.88	13.07	32.49
小型企業	23.25	20.08	21.19	31.88
<b><u>按四大行業分</u></b>				
金屬機械工業	20.55	22.15	17.95	31.76
資訊電子工業	19.19	19.87	14.74	29.76
化學工業	19.97	16.83	19.29	31.33
民生工業	23.18	23.41	20.91	35.73
<b><u>按產業型態分</u></b>				
材料型輕工業	22.52	22.34	19.75	34.83
加工型輕工業	19.05	19.85	20.66	34.25
材料型重工業	20.43	17.55	16.67	28.71
加工型重工業	20.37	21.39	16.77	30.86

資料來源：經濟部統計處

表 5-2：國內製造業廠商有資金取得之困難者所占比例

單位：%

	87 年	88 年	89 年	90 年
<b>總計</b>	<b>44.03</b>	<b>35.64</b>	<b>36.88</b>	<b>42.91</b>
<b><u>按企業規模</u></b>				
大型企業	29.77	31.51	29.79	36.98
中型企業	33.13	34.67	32.20	45.15
小型企業	50.75	39.12	41.15	45.48
<b><u>按四大行業分</u></b>				
金屬機械工業	47.04	40.19	40.00	44.92
資訊電子工業	42.05	30.36	32.78	42.18
化學工業	42.11	34.94	35.49	39.00
民生工業	44.55	35.76	37.63	44.89
<b><u>按產業型態分</u></b>				
材料型輕工業	46.89	36.53	36.36	43.60
加工型輕工業	44.76	37.94	38.01	42.13
材料型重工業	42.13	36.49	40.28	45.65
加工型重工業	43.30	34.14	36.17	42.32

資料來源：經濟部統計處

械設備、航太、生醫及特化、綠色技術及高級材料工業等七大行業)外，均屬之。此種方式雖較主計處的定義周延，但由於涵蓋產業過多，以政府相關部會之現有行政人力與所能掌控的政策資源來看，根本無法落實各項措施，亦無能力進行政策控管，其結果是使此方案的政策宣示效果大於實質意涵。

除上述問題之外，未能對症下藥是造成「振興傳統產業方案」成效不若預期顯著的另一重要因素。如表 5-3 所列，雖然「國內經濟不景氣」、「勞動成本上漲」、「營運及獲利狀況不佳」等是造成今年國內製造業廠商投資減少之重要因素，但若以廠商所占比例之變動幅度來看，「國內政治不安定」對投資之負面影響更值得注意，而此項問題絕非單純的財經策略可以解決。

## 第二節 強化就業安全體系

為健全國內就業安全體系，解決日益嚴重的失業問題，政府已自 1999 年 1 月 1 日起實施勞工保險失業給付。由於國內遭資遣失業的中高齡勞工人數日益增加。這些勞工大都是主要家計負擔者，其失業所引發的不僅是個人再就業的問題，更是整個家庭的家計問題。因此，除非政府願以社會救濟的方式來保障失業家庭的基本生活，否則失業給付的實施絕對有其必要。然而，截至今年七月止，共有 95634 人初次申請失業認定，而經審查通過並已核付給付者有 89133 人，遠低於國內失業人數。此外，經由申請失業給付而被安排就業者只有 1558 人，占申請人數的 1.63%；而被安排參加職業訓練者亦僅有 261 人，占申請人數的 0.40%（見表 5-4）。由此可見，勞工保險失業給付不論在保障失業者經濟安全與促進再就業方面，都未發揮應有的功效。

根據國內學者的研究，政令宣導不足與給付範圍過於狹隘是造成我國請領失業給付人數偏低的主要原因（李誠、辛炳隆，1999）。據調查，國內失業而未申請失業給付中，有將近六成是因「不知道有此項給付」而未申請，在適用範圍方面，1999 年 8 月 1 日以前，我國失業保險是以勞保條例第六條第一項第一款至第五款所規定之本國籍被保險人為適用對象。簡言之，凡是受僱於五人以上之公民營企業、以及依法不得參加公務人員保險或私立學校教職員保險之政府機關及公、私立學校之員工、以及受僱從事漁業生產之勞動者皆可適用失業保險。

表 5-3：造成國內投資減少之原因

單位：%

	1999 年	2000 年	2001 年
營運及獲利狀況不佳	42.52	36.63	41.33
同業競爭激烈	45.06	31.12	32.21
國內經濟不景氣	45.06	29.98	57.85
勞動成本上漲	21.97	26.58	32.10
目前設備已足夠	35.51	23.18	19.79
原料價格高漲	13.06	22.53	11.38
產品缺乏競爭力	-	13.45	11.90
國內市場已飽和	14.33	12.80	13.23
資金籌措不易	10.99	11.18	13.74
工業用地成本昂貴	5.41	8.91	6.87
借貸利率水準太高	5.25	8.59	8.72
匯率變動影響	-	8.27	2.97
土地取得困難	5.89	7.46	3.59
環保要求過高	10.35	6.97	10.56
政府行政效率不佳	3.50	2.43	11.59
國內政治不安定	-	2.27	20.62
交通運輸成本過高	-	1.94	2.46
勞資糾紛不易處理	-	1.78	6.36

資料來源：同表3-1

表 5-4：台閩地區勞工保險失業給付情形

年月別	初次認定申請件數(件)	初次認定核付件數(件)	再次認定申請件數(件)	再次認定核付件數(件)	核付金額(千元)	安置就業人數(人)	安排職訓人數(人)
八十八年	12,950	11,341	30,151	28,130	516,371	554	150
八十九年							
九月	1,744	1,779	6,802	7,033	140,710	817	257
十月	2,543	2,322	7,115	7,099	150,359	841	261
十一月	3,185	2,883	8,067	7,851	171,480	858	278
十二月	3,813	3,776	8,766	8,624	195,851	914	-
九十年							
一月	8,767	6,569	12,311	8,620	242,134	923	279
二月	6,442	6,888	16,249	16,553	375,776	1,022	293
三月	8,066	8,005	23,309	23,008	498,186	1,162	306
四月	6,408	5,799	23,194	19,445	408,291	1,252	326
五月	7,916	8,435	29,201	31,189	635,303	1,366	349
六月	8,177	7,634	28,529	25,835	534,673	1,558	384
七月	11,917	10,444	30,310	29,290	635,539	-	-
歷年累計數	95,634	89,133	275,964	263,279	5,510,794	1,558	384

資料來源：勞動統計月報

註：安置就業與安排職訓人數為累積人數

相較於大多數 OECD 國家，我國失業保險原有適用範圍的特色在於排除受僱於四人以下民營企業之勞工。由於我國小型企業眾多，四人以下企業之受僱者占我國總受僱人數的比例頗高，故將其排除在適用範圍之外，使得我國適用失業保險的人數大約只占總受僱人數的 63%，低於大多數 OECD 國家的比例。例如美國的 95% 的受僱者是適用失業保險，而鄰近的韓國雖在 1995 年開辦失業給付時，僅適用於 30 人以上的企業，但由於其國內失業率因亞洲金融風暴而急速上升，失業給付的適用範圍年年擴大，自 1998 年 10 月 1 日起，凡 1 人（含）以上的企業皆納入適用範圍。

有鑒於適用範圍過小，政府已修改「勞工保險失業給付實施辦法」，自 1999 年 7 月 30 日起，將勞保條例第八條第一項第一款至第二款規定之本國籍勞工亦納入適用範圍。在此新增適用範圍者主要是受僱於四人以下自願投保單位的勞工。雖然根據勞保局的資料，如此將使適用失業保險的受僱者人數約增加 42 萬人，但由於受僱於 4 人以下企業之勞工自願投保比例只有 35%，故即使增加之後投保人數佔總受僱人數的比例僅增加為 69%，仍低於美國的水準。因此，欲有效擴大失業保險的適用範圍，政府應比照五人以上的企業，強迫受僱於四人以下企業的勞工皆須加保。而為了避免與現行勞保條例有所抵觸，政府必須先修改現行勞保條例有關參加保險對象之規定，或是考慮採取分立保險制將失業保險移出勞保條例，而另外訂立法律。

在促進失業者在就業方面，不給付條件過於寬鬆是現行制度的最大缺點。為了避免失業給付打擊勞工再就業的誘因，避免失業給付遭到濫用，我國「勞工保險失業給付實施辦法」第六條訂有二項不給付條件。其中一項是無正當理由不接受推介就業或安排職訓者，不得請領失業給付。而根據「勞工保險失業認定暨失業給付審核準則」第六條規定，所請不接受推介就業之正當理由係指：

- (一) 工資低於離職當月工資三分之二；或
- (二) 與原任工作性質之教育、訓練、專長等不同或不相似；或
- (三) 工作地點位於申請人於失業認定暨失業給付申請書所填希望工作地點或原工作所在地以外之縣市。



又根據同一準則之第七條規定，所謂不接受安排職訓之正當理由係指：

- (一) 與原任及希望工作性質之教育、訓練、專長等不同或不相似；或
- (二) 職業訓練開訓日逾三個月。

這二項規定不僅大幅提高各公立就服機構在安排原先任職高工資職務之失業者就業或參加職訓的困難度，也違反市場供需原理。因為除了摩擦性失業之外，造成失業的主要原因在於市場對於勞工所擁有的專長之需求減少，故如果要協助失業勞工再就業，較有效的方法是安排到需要不同專長的職務，而非再安排工作性質相似的職務。而且也正由於所需要的專長不同，公立就服機構才有必要安排參加職訓。否則，如果依上述規定，不但所安排的工作必須與原任的工作性質相似，甚至連所提供的職業訓練也必須與原任工作性質的教育、訓練、專長相同或相似，則此種訓練課程對協助失業者再就業有何意義？

雖然為使失業者再就業後能有合理的工作條件，大多數 OECD 國家都有類似的制度設計，但鮮少有像我國將失業者可拒絕的條件訂得如此寬鬆。例如美國就限制失業者只有在下列情況下可以拒絕公立就業服務機構所推介的就業機會：

- (一) 所介紹的工作機會是因勞資爭議所產生；或
- (二) 所介紹的工作之工資、工時或其他勞動條件較同一地區類似的工作差；或
- (三) 所介紹的工作要求勞工必須加入或不可加入工會或其他勞工組織。

除上述設計不當外，公立就服機構未能發揮應有效能也是造成勞工保險失業給付無法促進失業者再就業的另一重要因素。長期以來，我國的就業服務一直以公營機構為主。近幾年來，民營就服機構的家數雖然大幅增加，其所從事的業務乃以外勞仲介為主，實際提供本國勞工就業服務的家數仍十分有限。因此，公立就服機構在我國就業安全體系理應扮演十分重要的角色。然而，根據主計處的資料，1998 年國內失業者向公立就服機構登記求職的比例只有 8.77%，而大部份失業者之所以不願登記求職是認為此類機構無法介紹理想的工作。此外，國內勞工經由公立就服機構獲得工作的比例亦比歐美國家低。例如 1993 年國內擔任新職者中，僅有 0.59% 是透過公立就服機構取得職位，而芬蘭以此取得新職者有

21%，義大利有 5%。雖然有人將此現象歸因於我國沒有實施失業保險，故向公立就服機構登記求職的人數自然比較少，但由前面的說明可知，我國公立就服機構的功能並未因實施失業保險而有明顯改善。究其原因，主要是人力不足與服務項目未能適度調整。

雖然國內尚未對公立就服機構應有人力進行嚴謹的評估，但以國際的標準來看，我國現有人力顯然偏低。目前全台僅有七個公立就業服務中心、三十四個就業服務站，以及三十八個據點。平均每個就業服務機構要服務 2408000 個勞工，與美國的 7700、加拿大的 4800 及日本的 1307000 人，在失業保險開辦以後，各公立就服機構增加許多民眾查詢與辦理失業認定的業務，但人員編制卻未增加，導致人力不足的問題更加嚴重。雖然各公立就服機構利用增加約聘臨時人員的方式來因應，但仍有部份原本用於就業服務的人力必須被改用於辦理失業認定，如此不僅降低就業服務的功能，而且也使失業認定工作無法落實。有鑒於此，勞委會已向人事行政局申請增加員額，惟因行政院已將精減員額列為政府再造的重要政策之一，因此，勞委會所能申請到的名額十分有限。

由於人力不足，國內各公立就服機構僅能提供被動式就業媒介服務，亦即被動式的接受求職登記與求才登記，再利用電腦軟體予以撮合。對於無法撮合的求職者，鮮少主動提供性向測驗、求職訓練等就業諮詢與輔導的服務。根據單驥、辛炳隆（2001）對 121 位向公立就服機構登記求職的失業者所做問卷調查結果，只有 55 位表示公立就服機構有向其推薦工作機會。尤其值得注意的是公立就服機構雖依規定必須對申請失業給付者進行失業認定，而推介就業是完成失業認定的必要工作，但有申請失業給付的受訪者中表示有被推薦工作機會的比例只有 39.29%，低於未申請失業給付的受訪者。由此可見，國內公立就服機構在失業認定作業方面有過於草率之嫌。此外，該調查發現在 121 位受訪者中，只有 10 位表示公立就服機構有安排就業諮商，而表示有被安排其參加職業訓練者，所占比例則只有 14.88%。

過去由於國內失業者大都屬摩擦性失業，失業者所需要的就業服務是就業資訊的提供，故各公立就服機構的服務內容尚能符合所需。然而，隨著產業結構的迅速調整，不同職類之工作機會的消長愈來愈明顯。失業者在尋職過程中常須面

對是否要轉業的抉擇，以及因對新職類不熟悉所產生的不安全感，因此，其所需要的不再只是就業資訊，而是協助他們如何選擇最適合自己的工作類型。

公立職訓機構無法與勞工失業給付相互搭配是削弱促進失業者再就業的關鍵因素。由於我國企業以中小型為主，企業平均壽命不長，再加上員工流動率高，使得大多數企業傾向以挖角方式來提高企業內的人力素質，而不願自行提供職業訓練。因此，公共職訓在我國人力培育與促進就業方面扮演極為重要的角色。在1980年代以前，公共職訓機構的設備、師資與課程安排，對國內民營企業產生良好的示範效果。然而，近幾年來由於我國經濟受到國際化、自由化及科技化的衝擊，產業結構急速朝高資本密集與高技術的方向調整，國內各公共職訓機構受限於設備、師資與相關法令的束縛，無法適時因應，導致所提供的課程逐漸無法符合就業市場的需要。此外，隨著失業人數的增加，與勞工失業給付的開辦，如何提供失業者「隨到隨訓」的職訓課程更成為各公立職訓機構亟需克服的難題。

有鑑於此，職訓局乃靈活運用社會資源，將部分職訓課程委託民間職訓機構辦理。以去年為例，由職訓局公訓組與企訓組委外辦理職業訓練之結訓人數分別有16285人與17852人，二者合計約占職訓局所辦理職業訓練全部結訓人數的52.4%。雖然此種實施成效有助於減輕公共職訓機構的業負擔，以及提升公共職訓的成效，惟仍有下列缺失，亟需改進：

#### (一) 無法確保「訓用合一」

根據「職業訓練法」第五條規定，只有以財團法人設立的職訓機構以及事業機構、學校或社團法人等團體附設之職訓機構才能承辦公職訓，由於這些機構除了事業機構外，本身大多無法雇用受訓勞工，而政府在委辦經營時，事前並未要求承辦機構提出就業保證，事後又未對訓練成效進行有系統的評估，因此無法確保其所提供的訓練能有效促進受訓者就業。雖然職訓局與各地方政府已逐漸放寬承辦公職訓的限制，允許補習教育業者與事業單位亦能接受委託，唯其所占比例仍極為有限。

#### (二) 訓練對象與訓練職類未能有效結合

職業訓練若能有效結合就業市場需求與勞工本身所具備的條件，則能發揮最

大的經濟效益，目前各承辦機構所訓練的職類雖然大都能符合就業市場需求，但對訓練對象卻缺乏有效的篩選機制，導致有些勞工所選擇的訓練職類與本身所具備的條件不符，不但增加訓練的困難度，也嚴重影響訓練成效。此外，有些訓練課程是針對失業勞工或其他就業能力較薄弱者而招訓，但是由於各就業服務中心無法推介足額學員參訓，而任由各承辦機構對外招收學員，形成以一般學員為主，特定對象為輔的現象。

### （三）承辦機構不一定是最具成效者

目前公共職訓委辦經營的作業程序是由有意承辦的民間職訓機構向主管機關提出訓練計畫書，詳列訓練職類、訓練時數、招生人數等，再由主管機關依預算額度、就業市場需求、計畫書內容等標準，決定是否審查通過。由於對各承辦機構過去的訓練成效欠缺評估，使得審查通過的機構未必是最具成效者。

### （四）資源分配不符經濟效益

主管機關為避免被指為圖利特定職訓機構，在審查時往往不是根據辦理成效或資源的有效利用為主要的考慮因素，而是以「公平分配」為主要考量因素，導致不同職訓機構所分配到的班次、人數差異不大，如此將使原本想選擇成效較佳的機構受訓勞工，可能會因額滿而被迫到成效較差的機構受訓。此外，有些委辦訓練原本是提供給特定對象，但因特定對象報名人數太少，使得受訓學員反而以一般民眾為主，造成政府資源的浪費。

職訓局除了以專班方式委託民間機構辦理職業訓練外，亦自 88 年起正式擴大實施「訓練券」制度，由持券的學員就近選擇職訓機構受訓，今年 1 至 8 月共有 1769 人獲准發給訓練券，其中，以「參加職業工會之勞工保險人失業者」的人數最多，有 459 人；其次是「原住民」與「急難救助戶」，分別有 379 人與 362 人（見表 5-5）。

雖然相較於專班委外辦理，「訓練券」制度設計的優點除了增加機動性之外，更重要的是提高勞工的選擇權與市場的競爭機制，惟這些優點能否落實端視民間職訓機構的承辦意願與能力，以及勞工能否在掌握充分訊息的情況下做出正確的

表 5-5：職業訓練券實施概況

單位：家.人.元

項目別	88年7月－89年12月			90年1月－90年8月		
	發券人數	實領訓練費用補助		發券人數	實領訓練費用補助	
		人數	金額		人數	金額
總計	2,343	1,128	37,733,600	1,769	1,093	33,925,800
負擔家計婦女	158	70	2,541,000	115	76	2,765,000
中高齡	31	13	507,000	8	4	72,000
身心障礙者	298	173	5,495,100	219	141	4,163,000
原住民	1,024	523	17,686,000	379	328	10,428,000
生活扶助者	63	34	1,023,500	51	37	1,009,500
急難救助戶	354	188	5,238,000	362	130	3,532,000
有一定僱主非自願失業 者	115	44	1,334,000	176	87	2,307,300
參加職業工會之勞工保 險人失業者	282	83	3,909,000	459	290	9,649,000

資料來源：勞委會職訓局

判斷。就承辦意願與能力而言，由於在「訓練券」制度下，政府對於各民間承辦機構無法承諾最低受訓人數，故經營風險較高。為降低風險，承辦機構勢必傾向提供其原本已有的訓練職類，或是普遍受到歡迎的職類，而這些訓練職類通常較不適合弱勢勞工。此外，身心障礙者是「訓練券」制度的主要適用對象，而其訓練通常需要特定的輔助設施。在參訓學員未必能達到一定人數的情況下，試問有哪些民間職訓機構願意做此投資呢？

由於政府目前對民間職訓機構並無評鑑制度，故勞工，尤其是弱勢勞工，如何能正確選擇職訓機構，亦令人懷疑。如果大多數民間職訓機構承辦意願不高，而勞工又無足夠的選擇能力，則實施「訓練券」制度對增加職業訓練的機動性與市場競爭機制的助益，將十分有限。此外，根據政府所規劃的制度內容，勞工結訓後，不論是否就業，只要能取得訓練機構的證明，就可向政府申請訓練補助。如此寬鬆的規定，不僅無法確保「訓用合一」，甚至可能造成民間職訓機構與勞工勾結，共同詐領訓練補助。

有鑑於國內公立就服機構與職訓機構在解決失業問題上未能發揮應有的功能，以及勞工保險失業給付請領人數偏低，並且無法與就業服務、職業訓練有效結合，而喪失促進就業之積極功能，「就業組」特別將強化就業安全體系列入討論題綱，並且獲致下列重要結論：

- (一) 整合就業服務系統，增設就業服務人力，強化就業服務之專業性，以提昇就業服務的品質。
- (二) 重建職業訓練體系，整合政府與民間訓練資源，擴大辦理職業訓練。
- (三) 失業保險單獨立法，並加強與職業訓練與就業服務之結合。

基本上，強化就業服務與職業訓練的功能是目前世界各國因應失業問題惡化的共通手段，而根據勞委員會所研擬的就業保險法草案，未來失業者拒絕推介就業或參加職業訓練的正當理由，將較現在嚴格，而且失業者若無正當理由拒絕推介就業或參加職業訓練，將被取消領取給付的資格。此外，未來失業者在領取失業給付期滿以前就業，可以領取再就業津貼，其金額是勞工尚未領滿之失業給付的六成。由於這些改革一方面是增加失業者尋職意願，並一方面則是提高領取給

付的門檻，二者皆與英國近幾年來對失業保險的改革方向一致，故以英國失業問題已明顯改善的經驗來看，未來就業保險法實施以後將有助於抑制國內失業問題的持續惡化。惟英國的改革之所以能夠成功是因為配合密集式的個人化就業諮商與輔導，而目前國內就服機構的人力與專業性皆嚴重不足，很難像英國一般提供類似的服務。雖然經發會已將增加就業服務人力列入共識，並且要求就服機構應提供尋職者就業諮詢、諮商專業化服務，但是否能就此解決現有問題，則仍有待觀察。

### 第三節 修正勞動法規

面對全球化競爭，勞動市場彈性化已成為許多國家提昇產業競爭力，增加人力資源使用效率的主要策略。在 1980 年代以前，由於政府未強力干預與公會力量薄弱，國內勞動市場幾近完全競爭，工資與就業能隨勞動供需的變動而迅速調整，因此，除二次能源危機所引發的全球經濟不景氣之外，台灣的失業率大都維持在 2% 以下的低水準。然而，自 1984 年實施勞基法以後，因部份法定勞動條件標準超過市場的普遍水準，國內勞動市場彈性化程度遂逐漸降低，而企業人力調配所受到的限制則愈來愈大。雖然目前尚無充分證據支持實施勞基法是造成國內失業問題惡化的重要因素，但其對勞動市場彈性化的負面影響卻是無庸置疑（辛炳隆，2000）。

雖然，政府決策者也體認到勞動法規鬆綁對提升企業競爭力、創造就業機會的重要性，並且多次將其列為振興景氣的重要措施，例如，「振興傳統產業方案」便將「審慎研議基本工資之調整，避免短期間內企業成本再受衝擊」、「建議勞資雙方協議，檢討勞基法有關變形工時之規定」以及「檢討減少國定假日、縮減工時後，企業人力得以順利調配」等列為相關配合措施。然而，在勞工團體強大壓力下，這些措施大都僅止於紙上作業，並未付諸實施。

有鑑於此，經發會「就業組」遂將修改勞動法規列為討論題綱，並且就勞動市場彈性化達成下列主要共識：

- (一) 促進工會自主化、多元化，落實保障勞工組織工會之自由與勞資雙方遵守誠信協商義務，以建立有效勞資協商機制，達到勞動市場彈性

之目標。

- (二) 放寬工時彈性，延長變形工時之可變形期間，使企業能有效運用人力資源。
- (三) 放寬女性延長工時與夜間工作的限制，排除企業人力資源運用困擾，並促進婦女就業。
- (四) 勞工退休制度改制為「可攜帶式」，以消除現行確定給付制對人力資源配置的扭曲效果，並保障勞工生活權益。

根據國內大多數業者反應，變形工時不夠彈性與對女性延長工時、夜間工作限制過嚴，是現行勞基法工時制度對企業經營之最大阻礙。另一方面，現行勞基法退休金制度之不可攜帶性，不僅不利於中高齡勞工的再就業，也會使勞工為了避免退休金損失而固著於不適合的工作崗位。因此，上述各項共識所引導的政策改革方向值得肯定。惟細究附帶於每項共識下的具體政策建議，則仍有部份值得商榷之處。

在放寬工時彈性方面，雖然經發會已決議未來變形工時之可變形期間最長可達一年，惟其放寬的前提是每週正常工時不可超過四十八小時，故充其量只是消除去年政府將正常工時由每週四十八小時縮減為二週八十四小時所產生的不利影響，離業界所期待的工時彈性化仍有段距離。由於工時彈性化已成為國際趨勢，例如法國、義大利、挪威、西班牙與瑞士等國家，已將變形工時延長為一年，而丹麥、德國亦有六個月的可變形期間。面對全球化競爭，政府實有必要進一步放寬對工時的限制，包括考慮實施時薪制與全面八週變形工時等。

在勞工退休金的改制方面，經發會的政策建議是將其改為個人帳戶制、附加年金制與其他可攜年金制並行，且由勞工自行選擇之外，雇主提撥率上限將確定為百分之六，而且不論是哪一種年金制度皆不可增加政府財政負擔。雖然上述三種制度皆可解決現有退休金制度不可攜帶的問題，但如果其中的附加年金制是如過去部份勞工團體所強調的必須要發揮社會互助的功能，則三軌並行勢必會面臨如何建構財務安全機制的技術性問題。因為所謂「社會互助」的具體表徵就是某些人自身所提撥的退休準備金及其孳息不足以支應其所領取的退休金，而必須依



賴其他人的幫助。一般而言，用於社會互助的財源有三種籌措方式，其一是同一世代高所得者的退休準備金，其二是政府補助，其三是後代子孫的退休準備金。由於第一種方式對高所得者不利，故在勞工可自行選擇的情況下，高所得者將選擇個人帳戶制，其結果將出現由低所得者互助的均貧現象。第二種方式則因違反經發會共識而不可行。因此，未來如果採多軌並行，則附加年金制的財務機制只有採行部份提存準備制，亦即將退休金的財務責任部份移由後代子孫承擔。

由於我國人口老化速度極快，未來勞動人口相對於退休人口的比例將大幅下降，即使其薪資能隨產業升級而持續增長，仍無法支付龐大退休金債務。一旦後代子孫償債能力無法支應，則勢必得提高費率或降低給付，而這些措施在政治操作上的可行性很低，即使可行，勞工將因在附加年金制所能獲得的退休金財富低於個人帳戶制而不願選擇附加年金制，屆時若政府又不願提供財務支援，則附加年金制將只有走向破產一途。

除了財務安全機制無法建立之外，多軌並行制所增加的行政成本遠高於個人帳戶制或附加年金保險制。尤其，若同企業的員工所選擇的年金方式不同，則雇主必須耗費極大的資源來辦理退休金業務。另一方面，以國內勞工對退休金制度普遍缺乏瞭解的情況下，任由其自行選擇的結果是否最能符合其利益亦有待商榷。

#### 第四節 調整外勞政策

儘管縮減外勞是陳總統競選時的重要政見之一，也是勞委會既定政策，但由於近幾年來國內經濟不景氣，企業的國際競爭力明顯下降，因此，截至目前為止，勞委會僅對不受國際市場競爭的重大公共工程專案外勞與外籍監護工與幫傭，採取較明顯的緊縮措施。前者是希望促進原住民就業，降低其失業率，後者則是希望能為中高齡婦女開創更多就業機會。惟前者的成效至今仍未顯現，原住民的失業率依舊居高不下，而後者更是引發國內部分僱主團體的強烈抗議。

自 1991 年政府陸續開放引進外籍幫傭及監護工以來，此項政策之適當性一直受到爭議，贊成開放引進者認為藉由開放外籍幫傭及監護工分擔家事勞務可以提高女性雇主之勞動參與，有助於國內女性勞動力的開發；反對者則認為由於外

對當前台灣失業問題之因應對策

籍幫傭與監護工的僱用成本並非一般家庭能夠負擔，故開放引進對於促進國內婦女就業的效果有限。此外，他們也指出開放引進外籍幫傭及監護工將損及國內類似職業勞工之就業機會。近幾年來，隨著國內失業問題日益嚴重，以及所引進的外籍監護工人數大幅上升，政府已決定縮減外籍監護工的名額，此項決定更激化上述爭議。

為能釐清外籍幫傭及監護工對國內女性雇主就業的影響，辛炳隆與劉黃麗娟（2001）利用問卷調查的方式，探討國內女性雇主在僱用外籍幫傭與監護工前後工作狀況之變化，以及有工作之女性雇主是否會因無法繼續僱用外籍幫傭與監護工而辭去工作。在對國內類似職業勞工就業的影響方面，其主要是藉由分析雇主僱用外籍幫傭與監護工的理由，若未能繼續僱用這些外籍勞工則是否會轉而僱用本國類似職業勞工，以及本國類似職業勞工在求職過程是否因外籍幫傭與監護工的引進而遭遇困難等問題來加以釐清。

根據該問卷調查結果，在受訪的 255 位女性雇主中，有 194 位在僱用外籍幫傭或監護工之前已有工作，而其餘 61 位僱用前未工作，只有 13 位在僱用後轉為有工作，顯示引進外籍幫傭或監護工對原本未工作之婦女的就業促進效果有限。然而，有將近三成有工作的女性雇主，表示未來若無法繼續聘僱外籍幫傭或監護工，便將由自己料理家務或照顧家人，而必須辭去工作或向公司爭取留職停薪；另，表示必須轉換工作到離家較近或上班時間較具彈性者，更高達 65%，顯示引進外籍幫傭或監護工對防止國內婦女因負擔家事勞務而退出就業市場的效果十分明顯。

此外，該研究亦發現僱用成本低、工作時間長與工作配合度高是雇主僱用外籍幫傭與監護工的主要理由。相對的本國幫傭與監護工之僱用成本高且工作配合不高是造成雇主不願僱用的因素。雖然如此，外籍幫傭與監護工的引進卻未必是造成雇主不願僱用本國幫傭與監護工的最主要理由，因為表示若未能繼續僱用外籍幫傭或監護工則會轉而僱用本國類似職業勞工的雇主比例不到三成。此外，雖然大多數領有保姆證照之受訪婦女表示在尋找保姆工作時曾遇到困難，而且有五成表示外籍幫傭與監護工的引進會取代本國類似職業勞工之就業機會，但以將近有四分之三受訪婦女在擔任保姆工作的情形來看，所謂就業替代效果應該不至過

大。易言之，引進外籍監護工與外籍幫傭對國內類似職業勞工就業機會的取代效果有限。

### 第五節 推動就業希望工程

有鑑於國內失業問題日益嚴重，行政院勞委會自去年底開始積極推動就業希望工程計畫，希望利用政府資源並結合民間力量，推動地方福利產業，以創造適合中高齡勞工的就業機會。此計畫與「以工代賑」或其他救濟型公共就業計畫最主要的差別在於揚棄過去「以工代賑」將工作視為對失業者救濟的消極態度，使失業者能從工作中肯定自己的勞務價值，進而促其自我成長及永續就業是就業希望工程的基本精神，而失業者能否肯定自己的勞務價值與其所從事的工作內容有密切關係。根據勞委會所訂定的「永續就業工程計畫」，藉由此計畫所僱用的失業勞工將投入「文化與教育」、「觀光與休閒」、「社會福利」、「衛生保健」、「環保與生態」、「社區美化與綠化」、「社區設施建造與經營」以及「產業轉型與創新」等有助於地區發展的工作。

就業希望工程計畫與過去「以工代賑」另一不同之處在於前者是以地區發展為主軸，而就業機會的創造則是伴隨地區發展而來。這種模式不僅可以立刻解決當前失業問題，亦有助於地區發展。尤其是地區型產業的開發與基礎設施的改善可以引發更多的經濟活動，增加一般經濟職場就業機會。此外，經濟的發展可以提高社區民眾對生活品質的重視，而這也有助於開創更多勞務社會價值。如此，不論從勞務的經濟價值或社會價值來看，就業希望工程計畫所創造的是具有永續性之就業機會。反觀過去的「以工代賑」則是以用人計畫欠缺整體社區發展規畫，故其所創造的就業機會很難依上述模式而得以延續。

以非政府組織為經營主體是就業希望工程計畫的另一重要內涵，而其用意除了這些組織對弱視勞工的接受度較高，故相同財務規模的計畫可以創造較多中高齡失業勞工就業機會之外，更重要的是這些組織長期參與社區活動，其對社區民眾的需求與資源的分佈有一定程度的瞭解，因此，其所規畫的計畫內容不僅較能結合社區資源，提高計畫的可行性，而且能夠創造較高的社會價值。

就業希望工程計畫實施至今，共審核通過計畫 637 件，核定僱用人數 15769

人。雖然此數目已接近勞委會所定二萬人的政策目標，但根據本計劃研究人員最近對台北縣市、基隆市與桃園縣向公立就服機構登記求職之失業者所做的問卷調查，瞭解就業希望工程計畫者所佔比例只有 5%，而且表示願意接受臨時工作金貼者佔全部受訪者的比例只有 22.31%。換言之，儘管政府已大力宣導就業希望工程計畫，但大多數失業勞工對此計畫仍十分陌生，即使瞭解之後願意接受的比例仍然很低，在此情況下，不禁令人懷疑受此計畫僱用者是否真的是失業者。

除了僱用對令人懷疑之外，目前所核定的計畫中，多數是由政府機構申請而非非政府組織（見表 5-6），而且根據作者實際參與計畫審查的經驗，多數計畫的工作項目形式上雖符合勞委會的規定（見表 5-7），但其實質內容仍不脫過去「以工代賑」的框架，亦即由其計畫書內容看不出結合整體社區發展的內涵，大都能只是用人計畫，其所創造出來的就業機會不僅無助於社區發展，而且很難永續。

細究產生上述問題的主要原因之一是此項計畫提供勞工的薪資與現行「就業補助金」相似，亦即勞工每月領取金額以基本工資為上限，最長只能領取九個月，而由過去的經驗來看，失業勞工對此種短期就業薪資補貼並不感興趣。此外，既然就業希望工程強調勞務的社會價值，就表示這些勞務是無法經由市場的商業活動來銷售，而必需借助政府的預算或立法強制民眾購買，因此，除非社會對於這些勞務的需求已由社會價值轉向經濟價值，否則政府的長期補助有其必要性。

工作項目未能符合社區民眾需求，導致其社會價值偏低是造成就業希望工程實施成效不彰的重要因素，如前面所言，勞務的社會價值是無法藉由市場買賣來反映，因此，提案單位在決定計畫工作項目之前，應對其服務的社區進行必要的民意調查，以確切瞭解社區的民眾需求。如此不僅可以將計畫與社區發展作更緊密的結合，而且勞工的參與意願也會因自己的服務而提高。

另一個影響此項計畫實施成效的原因是國內的非政府組織運作參差不齊，政府亦缺乏有效的監督，故其參與就業希望工程的能力不免令人懷疑，而政府除了補助少量行政管理費用之外，並未提供其他協助。另一方面，大多數組織的服務對相僅限於組織內的成員，與外界的互動並不如預期頻繁，其所能整合的社會資源亦十分有限，而這些都會限制其在就業希望工程所能發揮的功能。

表 5-6：就業希望工程申請單位的法人屬性分布

法人屬性別	次數（次）	百分比（%）
政府組織	242	37.3
財團法人	87	13.4
社團法人	264	40.7
學會	7	1.1
醫院	9	1.4
工商企業	1	0.2
工會	15	2.3
工業會	1	0.2
商業會	3	0.5
公會	5	0.8
合作社	12	1.9
其他	2	0.3
總和	648	100.0

資料來源：曾敏傑（2001）

表 5-7：就業希望工程申請案件主要工作內容分布

方案分類	次數（次）	百分比（%）
文化教育	42	6.5
觀光休閒	69	10.6
社會福利	94	14.5
醫療保健	19	2.9
環保生態	84	13.0
社區維護與營造	114	17.6
工商促進	34	5.2
農漁業推廣	15	2.3
公共服務與管理	88	13.6
就業促進與訓練	81	12.5
其他	8	1.2
總和	648	100.0

資料來源：曾敏傑（2001）

此外，我國尚未建構政府與非營利組織合作之完善機制，目前非營利組織若要參與仍必須接受政府採購法等相關法令的規範，如果政府基於專業判斷欲和某些特定非營利組織合作，就可能會因「圖利」特定對象而觸犯法令。因此，政府在結合非營利組織共同推動就業希望工程之前，除了應鬆綁相關法令之外，可能必須先強化其經營體質，並酌量提高行政管理費的補助，使其有能力聘用專業人士進行計畫案的規劃與督導。

## 第六節 本章小結

本章主旨在評析我國現行因應失業問題對策之成效。政府近年來雖嘗試由振興傳統產業、強化就業安全體系、修正勞動法規、調正外勞政策、以及推動就業希望工程，來解決國內失業問題，為期成效並不顯著。究其原因，除了多項措施因剛開始實施而不易衡量效果之外，其制度設計不當、執行人力不足、以及相關利益團體施壓也是重要因素。

## 第六章 結論與建議

我國自 1995 年下半年起失業率不但節節高升，今年九月甚至突破 5%，而且中高齡、低教育程度的非初次尋職之失業者占總失業人口的比例也明顯上升。由於這些失業者不僅較難再就業，而且大都是家計承擔者，故其伴隨失業所衍生的經濟安全問題亦較過去嚴重，然而隨著我國加入 WTO 以及政府積極推動知識經濟方案，國內產業結構勢必會更迅速調整。這些調整勢必會再度衝擊國內的勞動市場，引發失業問題更加惡化。

為解決國內失業問題，政府單位已經開始研擬並積極推動相關的措施對策，期望能有效改善現階段所面臨的窘境。本計畫主要研究目的除探討國內失業率上升的原因，並以此以基礎檢討國內就業安全體系，包括勞工保險失業給付、就業服務與職業訓練之間的聯結機制，以及政府目前所推動之各項促進就業方案之外，並就部分國家的失業率在最近幾年明顯下降之因，及其所採取能有效降低失業率的措施及其經驗對目前處於失業高峰期的我國之啟示進行探討。

展望未來，在面臨此新經濟趨勢的轉變下，政府應如何制定具有前瞻性及全面性的勞動政策以因應的挑戰，實有賴於對失業問題進行全面性之研究及評估。以下就本計劃之研究結果，提出結論與建議方案，供政府研擬相關政策之參考。

### 第一節 結論

#### 一、失業率上升之原因

雖然勞動需求屬引申需求，故經濟不景氣是導致國內失業問題日益惡化的主要因素，但除此之外，部份勞工法令的不合時宜，尤其是現行勞基法退休金制度、工時與就業保護的規範，不僅有礙企業競爭力提昇，對於中高齡勞工與女性勞工的就業機會亦有不利影響。另一方面，水平升級的產業發展策略所引發的結構性失業、變調外勞政策導致本國勞工就業機會遭外勞排擠，以及勞工工作價值觀的改變也都與當前國內失業問題有密切關係。

#### 二、失業率上升所引發的問題

雖然失業率上升是經濟不景氣所致，但失業問題惡化所導致民間消費減少與政府社會福利支出增加，也會反過來對經濟發展產生不利影響。此外，因失業率增加導致許多失業者因無力繳交全民健保保費而產生就醫障礙，以及因部分失業家庭負擔不起子女學費而使得中輟生增加，造成治安惡化；更有因失業者將對未來感到焦躁不安的情緒發洩在家人身上而急速增加的家庭暴力案件，在在均使社會安全因失業率上升更加惡化。另外，由於現行工會法與團體協約法設計不當，大多數工會功能不彰亦無法藉由團體協約或勞資會議和資方進行與企業經營決策相關的協商或意見交換，而參與公共政策之勞工團體代表的代表性受到質疑，以及參與能力不足，導致國內勞工團體在協助解決失業問題上很難有所著力，再則，面對經濟全球化使得勞動條件彈性化的呼聲高漲，故國內工會運動勢必將面臨來自政府與僱主的雙重壓力，而隨著國內非典型僱用型態的興起，亦對工會的團結性與向心力產生考驗。

### 三、其他國家因應失業問題經驗之檢討

本計劃所提及的國家一直被視為高失業地區，但近幾年來大多數國家的失業率都明顯下降。若以相關勞動統計數字來看，景氣復甦引發就業人數增加是造成這些國家失業率下降的主要因素，而景氣復甦除受國際經濟情勢影響外，亦得助於各國政府致力改善財政赤字問題。由於財政赤字縮小，大多數國家的利率下降，物價平穩，這些都為其國內企業塑造出良好的經營環境。除財政赤字縮小之外，部分國家的經濟復甦亦來自產業政策的調整，包括金融市場、電信市場的自由化、以及強化中小企業的體質，並協助其取得資金等，而輔導失業勞工創業更是將產業政策與勞工政策做更密切的結合。

勞動市場政策的改革與失業率的下降也有密切的關係。尤其是各國為提高失業者再就業的誘因，紛紛降低給付金額、縮短給付期限、以及提高申請給付的資格限制等，這些都可促使失業勞工及早就業。就業保護規範與工時規定的鬆綁，導致有些國家之部分工時與定期契約等非典型勞動蓬勃發展，也有助於吸納失業人口。此外藉由勞資協商來緩和工資上漲，以及降低雇主的社會安全捐，使企業不致因單位勞動成本過高而喪失國際競爭力，則可避免失業問題因資遣人數增加而持續惡化。



除上述各種政策調整之外，有些國家也嘗試由教育與職業訓練著手來改善失業問題，其中，較特別的是帶薪進修休假的實施。由於人力資本投資的回收期較長，故其成效在現階段較不明顯。展望未來，隨著我國加入 WTO，國際競爭壓力更大，而廠商所面臨的市場狀況將更加捉摸不定。此外，在知識經濟的衝擊下，我國產業結構調整必須更加快腳步，凡此種種都將考驗我國就業市場的表現。面對此考驗，我國或可參考各國就業策略，以提升企業能力、增加勞工的可就業性、強化資源配置的可適應性、以及落實機會平等，做為研擬促進就業政策的依據。

#### 四、我國現行因應失業問題對策成效之評析

政府近年來雖嘗試由振興傳統產業、強化就業安全體系、修正勞動法規、調正外勞政策、以及推動就業希望工程，來解決國內失業問題，惟其成效並不顯著。究其原因，除了多項措施因剛開始實施而不易呈現效果之外，其制度設計不當、執行人力不足、以及相關利益團體施壓也是重要因素。

## 第二節 建議

綜合本計劃分析結果，以下將就這些面向來規劃我國因應失業之對策。

### 一、提升傳統產業競爭力

政府除了應積極落實「振興傳統產業方案」的各項措施之外，也應針對加強研究發展、克服生產與行銷等經營問題，提供廠商下列協助：<sup>10</sup>

#### (一) 加強高科技產業對傳統產業的擴散性 (主辦單位：經濟部)

目前經濟部整合國內具專業研發能力之研究機構及學術單位，就產業製程改善、新產品開發、品質提升、產品設計及技術提升等項目輔導業者，並經由共同參與研究開發，朝勵業界投入創新技術開發工作，或協助成立技術研究發展中心，進而提升產業與新興科技產業結合，使其得以透過新科技或技術的運用，以為產品創造新的生命週期高峰，更是值得鼓勵的。

<sup>10</sup> 參考自蔡宏明(2000)

(二) 協助傳統產業建構跨國分工體系 (主辦單位：經濟部)

為因應全球分工與運籌管理趨勢，應協助傳統產業構建跨國分工體系，於台灣建立研究發展及全球運籌管理中心，並在海外尋覓原料及能源供應豐富、土地廉價、交通便利、市場廣大、或勞力充足的地區投資，建立生產據點，以取得國際大廠的訂單。

(三) 增強傳統產業對出口市場消費者需求的反應能力 (主辦單位：經濟部)

政府應協助國內業者運用當地設計人才，設計開發符合當地市場消費需求的高附加價值產品。

(四) 協助中小企業進行e化 (主辦單位：經濟部)

為因應以網際網路為中心的經營環境，政府除應協助產業(特別是中小企業)克服電腦化的困難，導入客戶服務、訂單處理及電子型錄等企業電子商務作業方式外，也應推動電子商務，協助企業運用電子資料交換(EDI)，以緊密連結上下游的供輸關係，降低企業的交易成本。同時，也應協助企業建立商業快速回應(Quick Response, QR)系統，以達到生產與銷售間商品與資訊的快速與效率化的移動，從製造、配銷、零售至消費者的過程中縮短其中的週期以達到降低存貨成本，增加週轉率與降低零售店的缺貨率，以快速反應消費者的需求。

(五) 協助企業掌握產業技術來源 (主辦單位：經濟部)

政府除應藉由技術研討會、專家演講或期刊資料的推廣等方式，傳播新的技術知識外，更應透過各種產業與技術資訊的充分提供，以協助企業掌握科技技術發展動態與產業技術來源，並積極地輔導財團法人研究機構將研發成果移轉或擴散給廠商，以提昇技術水準。

(六) 推動旗艦型投資計畫 (主辦單位：經濟部)

信心潰散是造成傳統產業投資不振的重要因素。為使企業恢復信

心，中央政府除了應將鼓勵地方政府進行招商，並將招商的績效列為中央補助款的分配標準之外，更應整合相關部會的資源推動旗艦型投資計畫。

## 二、活絡就業市場彈性機制

為活絡就業市場彈性機制，促進人力資源有效配置，以及增加企業經營彈性，政府應對勞基法之工時制度、退休制度與就業保護，進行下列修訂：

### （一）工時制度

基本上，本計畫同意經發會對放寬工時限制的共識，但為使工時制度更能符合企業經營的需要，本計畫提出下列二點建議：

- 1.取消實施變形工時仍應遵守每週正常工時不得超過四十八小時的限制（主辦單位：勞委會）

由於雇主在實施變形工時之前必須先徵得工會或勞資會議同意，而且實施後每天總工時仍不得超過十二小時，每週仍須至少休息一天，故勞工的健康與權益皆有所保障，在此情況下，實無必要規定每週正常工時以四十八小時為限。

- 2.延長工時或女性夜間工作僅需勞工同意即可，毋需經工會或勞資會議同意，亦毋需報當地主管機關核備（主辦單位：勞委會）

不同於實施變形工時是調整全部員工的生產作息時間，延長工時或女性夜間工作大都只涉及部分員工，因此，只要當事人同意即可，若硬性規定必須由工會或勞資會議同意，則目前即使勞工想加班亦無法如願的情況仍無法避免。

### （二）退休制度

為能縮短改革立法的時程，避免三軌並行制所可能引發的問題，並且為未來勞工保險老年給付改為年金制預做準備，本計畫對勞工退休金制度的建議為：

- 1.將現行勞基法退休金制度改為個人退休金帳戶制，雇主提撥率先訂為百分之二，並且在三年內增加至百分之六。(主辦單位：勞委會)
- 2.未來勞工保險老年給付改為年金制時，個人退休金帳戶之雇主提撥改為自願性，而原先法定雇主提撥部分移做勞工保險老年給付的保費。(主辦單位：勞委會)

### (三) 就業保護

根據世界各國在就業保護政策的改革趨勢，以及現行相關法令對國內企業競爭力的不利影響，本計畫建議我國在定期契約與解僱方面應做下列修正：

- 1.取消勞基法對定期契約使用條件與契約期限的限制，改由勞資雙方自行議定。(主辦單位：勞委會)
- 2.所有定期契約皆可視工作需要與以延長，或重新訂立定期契約，而且新舊契約相隔時間不應有所限制。(主辦單位：勞委會)
- 3.未來勞基法退休金制度改為個人帳戶制以後，取消強制雇主支付資遣費。(主辦單位：勞委會)
- 4.重新檢討訂立大量解僱勞工保護法的必要性，若仍要訂立，則應取消現有草案對相關企業之連坐處罰。(主辦單位：勞委會)

### 三、避免替代性外勞

為能兼顧企業人力需求與保障國內勞工就業機會，本計畫對外勞政策提出下列五點建議：

- (一) 落實外勞總額管控機制，現有外勞名額不宜增加。(主辦單位：勞委會)

在國內基層勞工失業人數仍偏高不下，且失業人數大於缺工人數的情況下，政府應以促進基層人力供需之媒合與名額之重新調整來解

決國內廠商缺工問題，而不宜增加外勞名額。

- (二) 外勞總額的釐訂宜以基層勞工之失業率與實質工資成長率等客觀指標為依據。(主辦單位：勞委會)

目前外勞總額的釐訂過度偏重缺工率，由於缺工的定義不易釐清，而且國內所調查的缺工率易受雇主操縱影響而失真，故建議改以與外勞替代性較高之本國基層勞工之失業率與實質工資成長率等較客觀指標為主要參考依據。

- (三) 各產業外勞名額之分配宜以各產業經由產業關聯效果所能創造的就業機會的多寡為主要考量因素。(主辦單位：勞委會)

政府開放引進外勞的用意除了解決缺工問題外，更希望能藉此為本國勞工創造更多的就業機會。因此，國內各產業間的產業關聯效果差異極大，為能反映各產業在引進外勞之後的總體就業效果，政府在評估各產業所能創造的就業機會時，宜將產業關聯效果納入考量。

- (四) 嚴格執行國內招募制度，提高合理待遇標準。(主辦單位：勞委會)

依就業服務法第四十三條規定，雇主在僱用外勞之前應先以合理勞動條件在國內辦理招募，經招募無法滿足其需要時，始得就該不足人數提出申請。惟因主管機關人力不足無法檢查雇主是否有依此規定辦理招募，而所訂定的合理待遇標準又嫌偏低，導致此項規定未能發揮避免替代性外勞的政策功能。

- (四) 要求雇主在申請僱用外勞時，應提出人力資源提昇計畫書。(主辦單位：勞委會)

為落實外勞引進是暫時補充性的原則，政府應要求雇主在申請僱用外勞時，應提出人力資源計畫書，明訂逐年減少僱用外勞的人數，以促進產業升級，減少對外勞的依賴。

#### 四、強化就服體系

(一) 提昇就服人員專業素質及強化失業認定功能 (主辦單位：勞委會)

「失業認定」不僅牽涉政府公權力的執行，更影響整體就業安全體系的運作與資源分配，而就業服務機構作為「失業認定」的主要機制，其所扮演的角色包括針對失業者的特質屬性加以分類，並適當的提供必要的就業服務或轉介職訓，以茲發揮就服機構的功能。為落實這些功能，勞委會應建立一套完整、嚴謹失業認定標準，強化就服機構人員的專業性。

(二) 結合民間就服體系，有效發揮就業服務的功能。(主辦單位：勞委會)

雖然過去公立就服機構就業媒合的績效明顯不彰，但由於就業服務市場的特殊性，以及公立機構肩負著執行公權力的政策目的，而民間就服機構所能服務的族群又相當有限。因此，如何透過資訊整合、業務外包、或將民間就服機構整合在公共就服體系之，以茲更有效的發揮整體就業服務的功能，是未來政府重新思考和定位公立就服機構角色之主要考量。

(三) 整合就業服務體系，提高公立就服體系的績效 (主辦單位：勞委會，  
協辦單位：青輔會、退輔會)

現行公立就業服務機構，包括隸屬於勞委會職訓局就業輔導組和地方政府管轄的就業服務中心；負責大專以上青年就業輔導的青輔會，以及輔導退役軍人就業的退輔會等。行政體系多頭馬車，嚴重影響公立就服機構功能的發揮。因此，將青輔會、退輔會，與勞政體系的就業服務服務整合在一個行政體系。同時，藉由全國性就業服務體系的建立，就服機構不僅可以整合跨區域的就業資訊，以茲達到有效的就業媒合效果。

## 五、強化職訓體系

(一) 建構競爭的公共職訓市場，以改善公共職訓機構之經營效率 (主辦單位：勞委會)

由於我國公共職訓機構大都屬行政單位，其經營彈性受到極大的限制，不僅無法因應社會需要調整職訓內容，甚至連維持原有的職訓功能也可能因政府預算不足而受困。在此情況下，即使經營者花再大的心力也只能有限度的提升這些機構的經營效率。雖然將職訓機構民營化可以避免法令限制對經營效率的不利影響，惟根據經濟學理，市場競爭是促使企業經營效率的先決條件，若無競爭，則即使是民營企業也未必會將資源作最有效的使用。因此，為提高公共職訓市場的競爭機制，政府可仿效瑞典的做法，將公共職訓之提供者與供給者的角色分離，亦即將現行編列給公共職訓機構辦理公共職訓的預算移轉給公立就服機構與地方政府等需要購買公共職訓的單位，而這些單位可視需要自行決定是否要向公共職訓機構或其他機構購買公共職訓。如此，即可藉由市場競爭來改善公共職訓機構之經營效率。

(二) 增加公共職訓的可近性與機動性，以提高勞工參訓意願(主辦單位：勞委會)

可近性低與無法隨到隨訓是現行公共職訓制度的另一大缺失。由於公共職練機構家數有限，且都設立於都會區域，導致偏遠地區的民眾無法就近參加訓練。此外，公共職訓開課時間不夠彈性，使得有意參訓者往往必需等待一段時間以後才能選擇自己的課程接受訓練。如此不僅降低勞工的參訓意願，也使整個公共職訓的成效大打折扣。尤其在勞工保險失業給付開辦之後，就服機構於必要時須在等待期內輔導失業勞工參加公共職訓，更突顯上述問題的嚴重性。因此，為提高公共職訓的可近性與機動性，勞委會應持續擴大實施公共職訓專班委訓以及推動「訓練券」制度。

(三) 審慎推動公共職訓地方化，以因應產業區域化發展的需要(主辦單位：勞委會)

根據政府所訂定之產業政策，產業區域化發展是必然的驅勢。為能

考量不同地區產業發展的差異，以及落實地方自治的精神，勞委會勢必得將公共職訓由現行中央極權制朝向地方分權制修正。因此，勞委會應一方面增加對地方政府辦理職業訓練之經費補貼，另一方面則是以各公共職訓機構為中心，將全台灣地區劃分成若干公共職業訓練區，再由每一區所涵蓋的縣市之勞、資、政、學各界代表，組成職業訓練委員會，參與該區公共職訓機構的課程設計。此外，職訓局也應考慮使縣市政府參與職訓政策的研擬，以及職訓資源的分配，包括就業安定基金的使用。

## 六、改善失業給付措施

失業給付是保障失業勞工經濟生活的必要措施，惟如果設計不當，將對失業勞工再就業產生負面影響。因此，以促進就業的角度而言，本計畫認為現行勞工保險失業給付宜做下列修正：

### （一）修正現行可拒絕接安排就業的條件（主辦單位：勞委會）

改以勞工失業前薪資的三分之二，以及其所希望工作地點之受雇者平均薪資，二者之較低者為就業媒介的標準，凡是公立就服機構所媒介工作的薪資高於此標準，失業者不可以拒絕，否則取消失業給付。

### （二）修正現行可拒絕安排職訓的條件（主辦單位：勞委會）

除非各公立就服機構所安排的職訓課程不符合失業者的教育程度，或已開訓超過三個月，失業者不得拒絕，否則取消失業給付。

### （三）給付水準應給付期限的延長而減少，並仿效英國的「給付移轉方案」

允許勞工可將尚未領完的失業給付移為僱用津貼或訓練津貼。（主辦單位：勞委會）

## 七、公共就業

以目前國內就業機會因經濟不景氣而相對減少，且大多數中高齡勞工又因



年齡、教育程度、工作技能的限制無法在有限的機會中謀取到工作的情況來看，永續就業計畫的政策方向應是正確的，政府應持續推動，惟在制度設計上可考慮下列修正：

(一) 落實永續就業計畫的政策目標 (主辦單位：勞委會)

只有民間非營利組織所提案，且具有財務永續可能性的計畫方納入永續就業計畫，其餘不見財務永續之公共服務性計畫則回歸至原有的臨時工作津貼體系，由各公立就服機構嚴格把關，以確保領取津貼者皆是即使施以職業訓練仍無法在一般就業市場找到工作之弱勢勞工。

(二) 提昇非營利組織的經營能力 (主辦單位：勞委會)

為使提案之非營利組織能永續經營，政府相關部門應提供必要的技術輔導、租稅優惠、及低利融資等措施，以提昇其競爭力，此外，政府亦可考慮對於一般營利事業單位加入福利產業予以階段性的限制，以確保非營利組織之成長空間。

(三) 以社會價值與勞工職業能力來決定僱用期限 (主辦單位：勞委會)

為使臨時工作津貼能真正有助於國內弱勢勞工失業問題之解決，避免重蹈從前「以工代賑」的覆轍，勞委會重新思考該措施之僱用期限，如果失業勞工無法重回一般就業市場工作，且其所提供的勞務亦具有社會價值，則應允許期能經過重新審查程序而延展僱用期限。如果考量如此將使政府的財政負擔增加，則可提高適用對象的標準，務期使所雇用的勞工是無法經由就業服務與職業訓練而重回一般就業市場工作者。

## 八、社會安全網的建構

針對因失業而產生的社會問題，本計畫認為政府應積極建構失業者社會安全網，而具體的建議有：

- (一) 失業給付單獨立法，並擴大適用對象(主辦單位：勞委會協辦單位：青輔會、內政部)

為使受雇於四人以下企業之勞工能享有請領失業給付的權利，政府應將失業給付單獨立法，並強制全部有一定雇主的勞工皆須加保，以免除現行勞工保險條例的限制。

- (二) 提高投保薪資，以增加給付金額(主辦單位：勞委會)

投保薪資以多報少是造成現行失業給付偏低的主要因素，因此，政府宜考慮提高投保薪資分級表下限，或改以實際薪資所得為徵收保費的基礎。

- (三) 提供失業救助，以補失業保險之不足(主辦單位：內政部，協辦單位：勞委會)

雖然過於優渥的給付或救助會抑制失業勞工再就業的誘因，但以國內現有對失業者所提供的生活保障明顯不足的情況來看，政府實有必要仿效歐洲國家提供失業救助。

- (四) 提供失業勞工家庭必要協助，以減緩中輟生問題持續惡化(主辦單位：教育部，協辦單位：勞委會)

目前失業率將預見只升不降的時代，失業家庭很可能成為社會的常態。因此，國家應主動擔負起整體失業家庭子女繳不起學雜費的困境，比照低收入戶、原住民、軍人、軍公教遺族等對象，將「失業家庭」亦列為學雜費優惠減免對象之一，並儘速提出失業家庭子女教育補助辦法，協助失業勞工子女就學。

## 九、勞工組織功能之強化

- (一) 加速工會法與團體協商法修法時程(主辦單位：勞委會)

雖然勞委會所提工會法修法草案與團體協約法草案並非盡善盡美，但對強化工會正面功能已有很大助益，因此，勞委會應加速這二項草案

的修法時程，使工會在解決國內失業問題方面能更有發揮。

(二) 健全勞工組織對促進就業相關公共政策的參與（主辦單位：勞委會）

隨著勞工組織多元化，政府主管機關在研擬相關公共政策實應廣納不同工會組織與工運團體的參與，以提高參與者之代表性。此外，為提昇勞工組織的參與能力，政府主管機關應建立管道協助勞工團體能即時取得行政部門所擁有的相關資訊，以減少資訊不對稱對其參與能力之負面影響。



## 參考文獻

- Andrew, M. & Naylor, R. 1994, "Declining union density in the 1980s: What do panel data tell us?" *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 132, No. 3, PP.413-31.
- Armstrong, H. and J. Taylor, 1981, "The Measurement of Different Types of Unemployment," in *The Economics of Unemployment in Britain*, edited by John Creedy (London: Butterworths), PP.99-127.
- Beatson, M. 1995, *Labour Market Flexibility*, Research Series No. 48, Employment Department, London.
- Bishop, John, 1993a. "Improving Job Matches in the U.S. Labor Market," *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics*, Vol. 1, PP.335-90.
- Blanchard, O. and J. F. Jimeno, 1995, "Structural Unemployment: Spain versus Portugal," *AEA Paper and Proceedings*, 85: 2, May, PP. 212-218.
- Brainard, S. Lael and David M. Cutler, 1993, "Sectoral Shifts and Cyclical Unemployment Reconsidered," *Quarterly Journal of Economics*, February, PP. 218-243.
- Cappelli, Peter, 1993, "Are Skill Requirement Rising? Evidence from Production to Clerical Jobs," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, PP. 515-30.
- David G Blanchflower and Richard B Freeman, 1994, "Did the Thatcher reforms change British labour market performance," *The National Institute of Economic and Social Research*, PP.51-92.
- Disney, R. 1990, "Explanations of the decline in trade union density in Britain: An appraisal," *British Journal of Industrial Relations*, , Vol. 28, No. 2, PP.165-77.
- European Commission, 1999, *The European Employment Strategy*, Brussels.
- European Commission, 2000, *Joint Employment Report 2000*, Brussels.
- European Commission, 2000, *Employment in Europe 2000*, Brussels.

- Farber, Henry S., 1996, "The Changing Face of Job Loss in the United States, 1981-1993," NBER Working Paper Series, no. 5596, May, Cambridge.
- Field, G. S., 1992, "Living Standards, Labor Markets, and Human Resources in Taiwan." , In Gustav Ranis (ed.) *Taiwan: From Development to Mature Economy*, Boulder: Westview Press., PP. 135-151.
- Geroski, P., Gregg, p. & Desjonquieres, T. 1995, "Did the retreat of UK trade unionism accelerate during the 1990-93 recession?" *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 33, No. 1, PP.35-54.
- Hohan, Seamus and Christopher Ragan, 1995, "Job Security and Labor Market Flexibility," *Canadian Public Policy*, Vol. 21, No. 2, PP.174-86.
- Lee, Joseph S., 1996, "Economic Transition and Structure Unemployment in Taiwan," *Proceeding in International Conference on Economic Transition and Innovation*, Chung Hua Institution for Economic Research, Taiwan.
- Mazumdar, Dipak, 1989, *Microeconomic Issues of Labor Markets in Developing Countries: Analysis and Policy Implications*, Economic Development Institute of the World Bank.
- OECD, 1986, *Flexibility in the Labor Market: the Current Debate*. OECD, 2000, *OECD Employment Outlook*. Solow, Robert M., 1985, "Insiders and Outsiders in Wage Determination," *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 87, PP. 441-28.
- OECD, 1991, *Historical statistics*, OECD Economic Outlook.
- OECD, 1994, *OECD Employment Outlook*.
- OECD, 1997, *Implementing the OECD Jobs Strategy Lessons from Member Countries*, paris.
- Roter J. Gitter and Markus Scheuer, 1999, *Employment Growth in the United States: Lessons for Europe? The Great American Job Machine Revisited*, Working Paper, Rhine-Westphalia Institute for Economic Research, Berlin.
- The Japan Institute of Labor, 2001, *Labor Stituation in Japan*, Japan.

- 工商時報，2001，社會新聞，4月19日。
- 王惠玲，1997，「我國職業工會功能之探討」，政大勞動學報，第6期，頁1~13。
- 古松茂，1998，「勞資爭議處理制度何去何從」，勞工行政，第117期，頁56~60
- 江豐富，1997，「台灣當前失業問題之結構及因應措施」，台灣經濟預測與政策，第二十七卷，第二期，台北：中央研究院經濟研究所，頁41-90。
- 李誠，1996，「評述現階段台灣的結構性失業問題」，經濟前瞻，45期，頁126-130。
- 李誠、辛炳隆，1999，「職業訓練實施訓練券之可行研究」，行政院勞委會。
- 李誠、辛炳隆，1999，「勞工保險失業給付實施情況評估研究」，行政院勞委會。
- 辛炳隆，1995，「開辦失業保險對勞動市場的影響與因應」，勞工行政，第120期。
- 辛炳隆，1996，「產業發展國際化對國內就業市場之影響」，產業發展國際化與勞資關係學術研討會。
- 辛炳隆，1997，「我國勞動市場調整機制之分析」，當前台灣勞動市場問題研討會。
- 辛炳隆，「我國就業市場區域性失衡之探討」，就業結構發展與勞動力規劃研討會。
- 辛炳隆，1999，「服務業貿易規範與就業市場發展趨勢」，勞工行政，第135期。
- 辛炳隆，2000，「勞動市場彈性化與非典型僱用」，行政院勞委會。
- 辛炳隆、劉黃麗娟，2001，「引進外籍幫傭監護工對國內女性就業之影響」，當代勞動市場與失業研討會，台大經濟系主辦。
- 徐淑美，2001，「日本失業情形簡析與政府因應對策」，台灣經濟研究月刊，第24卷第5期。
- 陳繼盛，1994，「我國工會法制之研究」，行政院勞委會委託研究。
- 陳淑玲、趙必孝、黃英忠，2001，「新人類工作價值觀、工作生活品質與工作滿足關係之研究」，勞資關係論叢，第10期，頁75-101。

對當前台灣失業問題之因應對策

張清溪，1988，「工人要有自由的結社權」，中央日報，3月4日。

黃越欽，1991，勞動法論。

單驥，1996，「外籍勞工、技術、非技術人員與資本之間替代關係之探討」中研究經濟所，人口、就業與福利研討會論文集。

單驥、辛炳隆，2001，「強化我國就業安全體制之研究」（期中報告），行政院經建會委託研究。

經建會，1996，「社會福利支出對總體經濟發展之影響」，行政院經建會。

蔡青龍、辛炳隆，1999，「區域經濟整合下勞動資源策略之研究」，行政院勞委會。

蔡信章，1997，「美國勞資爭議仲裁制度之研究—兼論我國相關法規應有之發展（上）」，勞工行政，第126頁，頁88~114。

蔡信章，1997，「美國勞資爭議仲裁制度之研究—兼論我國相關法規應有之發展（下）」，勞工行政，第127頁，頁80~109。

潘世偉，2001，「經濟全球化與勞工運動—台灣的經驗」，2001年亞太勞資關係論談—經濟全球化與變遷中的勞資關係。

鄭為元，2001，「Thatcher 政策對勞雇關係和就業的影響」，勞資關係論叢，第十期，頁1-28。

藍明龍，1997，「對新舊人類所做的自我成長取向工作價值觀、組織氣候對新人類的工作滿足感與工作表現之關係研究：以民營銀行為例」（碩士論文）

羅美文，1988，「工會法修正草案暗藏玄機？」，民眾日報，4月15日。

徐美，陳明郎，吳孟道，1997，「外籍勞工與國內生產要素間替代互補關係之探討—以台灣製造業為例」，台灣經濟學會年會論文集（一九九七，12月），頁65-92。

馬凱，「台灣應積極引進外勞」，經濟前瞻，1995，1月。



# 附錄 A



## 「對台灣當前失業問題之因應對策」

### 座談會（一）

一、時間：2001 年 10 月 17 日

二、地點：中華經濟研究院三樓會議室（322R）

三、主持人：辛炳隆 研究員

四、出席者：中華經濟研究院 吳秀玲副研究員

台灣大學經濟系 吳忠吉教授

政治大學勞工所 成之約教授

勞委會職訓局 孫碧霞副局長

北市勞工局就服中心 郭吉一主任

全國工業總會 郭永雄秘書長

勞委會基隆區就服中心 阮月敏課長

中華民國中小企業協會 王振保秘書長

勞工陣線張烽益 秘書長

臺灣銀行工會 鄒桂蓉理事長

五、發言內容：

吳忠吉：

1. 當前失業問題惡化的最主要因素是產業結構調整速度大於勞動力結構的調整，導致初級勞動力供給過剩。由於過剩的勞動力大部分屬中高齡、低教育程度，很難藉由職業訓練重回就業市場，因此，當前經濟問題是社會問題而非經濟問題，政府應以社會福利政策來保障失業者的生活。
2. 由於傳統產業的定義不易，而且在中國大陸與東南亞低工資競爭壓力下，一

#### 對當前台灣失業問題之因應對策

般勞力密集的傳統產業勢必無法在台灣生存，故政府與其花費極太心力來振興所謂「傳統」產業，倒不如努力加速國內產業結構調整，惟未來調整後的新興產業之低級勞力依賴度降低，因此，即使國內經濟景氣能因產業結構調整順利而復甦，仍無法使失業率降低到過去水準。

3. 強化就業安全體系不僅有助於解決當前失業問題，也是勞政單位平常就應努力的方向，而要有效結合失業給付、就業服務與職業訓練，勞委會可以考慮要求所有領取失業給付者必須參加職業訓練，而職業訓練課程的設計必須符合市場需求。
4. 欲將民間資源引進就業安全體系的具體作法有由民間單位來提供職業訓練與就業服務，政府只扮演購買者的角色，而不再擔任提供者。
5. 目前所引進的外勞並非單純的替代性或補充性。由於經由數年的調整，現有的外勞總額與分配皆已達市場均衡的狀態，故政府不宜貿然變動現有外勞政策。
6. 「就業希望工程」與「緊急僱用計畫」是為了擴大家計需求，加速家庭產業的發展，雖有長遠的正面意義，但不應將其定位為快速解決失業問題的措施。

#### 王振保：

1. 許多中小企業業者反映，日前產業政策最大的問題是太著重於政治力考量，例如澎湖應否開放設立觀光賭場已不再是專業討論的範疇，而是各方政治勢力的相互角力。
2. 目前多數業者對未來的經濟發展皆缺乏信心，政府應集中資源推動標竿性的大型投資計畫，提振國人信心。此外，政府也有義務為國內業者擴展貿易，創造國際商機。

#### 張烽益：

1. 目前政府對產業的各項補助名義上雖採功能制，但因以投資金額為補助門檻，故實際上只有大型高科技廠商能獲得補助，對傳統產業或小型企業並不公平。
2. 欲振興國內經濟景氣就必須調整產業結構，促進產業升級，而政府必須建構

社會安全網來解決可能引發的結構性失業問題，其所需財源則應由產業調整後獲利者來承擔。

3. 隨著失業問題惡化，國內勞工對工會支持度提高，但由於國內團體協商機制不健全，工會很難參與經濟事項，故對如何降低失業率很難找到著力點。

**鄒桂蓉：**

1. 面對失業問題惡化，工會應可以發揮更多積極性的功能，包括對會員辦理職業訓練，就業媒合等，惟欲發揮這些功能，政府對工會的補助應增加。
2. 政府在推動各項政策之前，應多與工會溝通、宣導，例如全國總工會是直到這個月才知道如何申請就業希望工程。
3. 我國即將加入 WTO，未來白領外勞人數勢必大幅增加，政府應對此及早謀求對策。

**孫碧霞：**

1. 今年 1 至 9 月申請失業給付有 7 萬多人，由於原有勞工保險失業給付實施辦法規定領取失業給付者可以拒絕推介就業或參加職業訓練的理由過於寬鬆，再加上公立就服機構人手不足，導致失業給付與就業服務、職業訓練之間的結合不夠。
2. 行政院已通過就業保險法草案，該草案最主要的變革是擴大適用對象，以及加強失業給付與就業服務、職業訓練之間的整合，其具體規定包括提高領取失業給付者拒絕推業的限制、由每年所收保費撥出 10% 辦理職業訓練。推供提早就業獎助津貼及職業訓練生活津貼。
3. 未來就業服務與職業訓練改革方向除了調整公立就服機構、職業訓練機構的定位之外，更重要的是與民間業者合作。
4. 雖然社會各界對獎勵僱用的功能有所疑慮，但民間業者的反映尚令人滿意，目前已有 150 家企業申請獎勵。

**郭永雄：**

對當前台灣失業問題之因應對策

1. 造成國內產業大量外移中國大陸的主要因素是六四事件以後，中國大陸調整政策，以吸引台商為首要經濟政策，此時剛好國內環保意識抬頭，政治解嚴、以及勞資爭議增加，導致國內投資環境急速惡化。
2. 為振興經濟景氣，工商團體建議政府可採取的緊急措施包括規定四大基金購買傳統產業的比例下限、要求銀行對營運正常的企業不可抽銀根、停徵証交稅與土地增值稅。
3. 為擴大內需政府應開放中資來台購買不動產、以及大陸人士來台觀光。此外，政府應允許重大公共工程可以僱用外勞，以免工期延遲，降低公共投資對振興經濟的效果。

**郭吉一：**

1. 雖然政府一再宣示引進外勞是補充性人力而非替代性，但因上有政策，下有對策，故現行外勞的監控仍有許多漏洞，使得雇主有機可乘。
2. 目前國內非政府組織的經營體質不健全，若政府要利用他們來推動就業希望工程，則應設立規劃師與管理師予以協助。
3. 為因應區域性勞動市場的需要，公立就服機構轄區應重新整合。
4. 為確保「訓用合一」，台北市政府勞工局已規定公立職訓中心所開訓練課程應獲得就服中心的認可，並且應對參訓者做需求評估，至於委訓部分，則規定承訓單位應保證結訓學員有 50% 以上的就業率。

**阮月敏：**

1. 隨著失業問題持續惡化，地方政府首長已開始重視失業問題。
2. 就業希望工程應是中、長期的措施，雖各界褒貶不一，但根據我的觀察，其對失業者有恢復信心的作用。
3. 由於目前政府所公布的失業率是根據抽樣調查的結果，其能否真正反映實際現象，令人存疑。

**成之約：**

1. 現有公立就服機構與職訓機構的行政轄區能否打破重組，攸關區域性就業市場政策的規劃。
2. 為因應未來產業發展趨勢與工作型態的改變，應鼓勵工會往行業別、職業別發展。
3. 國內傳統產業遲遲無法升級應與現有外勞政策執行不當有關。
4. 國內現有勞工法規對自僱型勞工的保障不夠。
5. 由於現行外勞屬短期外勞，故外勞引進未能創造其他產業的商機。

## 「對台灣當前失業問題之因應對策」

### 座談會（二）

一、時間：2001年10月20日

二、地點：中華經濟研究院三樓會議室（322R）

三、主持人：辛炳隆 研究員

四、出席者：中華經濟研究院 吳秀玲副研究員

中正大學勞工所 曾敏傑教授

文化大學勞工系 陳正良教授

工人行動立法委員會 何燕堂執行長

104人力銀行 阮劍安協理

盛餘股份有限公司人事處 李坤副處長

中美和石化公司人事處 蔡正飛經理

五、發言內容：

李坤：

1. 景氣不佳(客戶)及下游廠外移，產業界面臨裁員減薪之壓力，公司離辭率由過去10%已下降至幾乎為零的程度，且公司招募新員工之時尋職者往往達數倍人數之多，可見勞動市場緊縮程度。
2. 改善失業問題應由經濟面著手，以創造工作機會之方式達成。

蔡正飛：

1. 政府應對產業發展環境之整體進行評估及預測提供業界參考，以做為其制定長久公司發展策略之參考。
2. 公家機關之福利措施常打擊民營企業勞工之信心。



3. 有關中高年齡就業補助之措施，製造業若無該人力需求，此補助並不會促使其雇用此類勞工。
4. 促進中高齡就業應經服務業發展之可能性較大，但是勞工因轉型所面臨之調適問題值得注意。
5. 失業輔導政策之推動不應以弱勢勞動力為優先主軸，應將重點放於家計負擔者。
6. 石化工會及其公司之工會團體在景氣好時之抗爭抗爭工作反而多，不景氣時是協助公司推動組織再造的有力幫手，因為經工會之協商，相關協調較易進行。

**阮劍安：**

1. 尋找工作人數有明顯上揚情況，但亦有許多技術類、及業務類之需求尋人不易。
2. 隨著景氣之滑落，產業結構變化，國內科技也已出現外移或產品轉型發展，造成許多科技人才也都出走。
3. 失業問題之解決政府應同時考量產業走向及人力供需結構之相互影響，與業者結合思考未來可能之發展，才能真正針對問題之癥結點解決。
4. 公、民營就服團體之間彼此處於既競爭又合作之態勢。民營業者雖較具效率，但是有其極限所在，其中因缺乏公權力，對特定社會福利正策之執行難以完成。

**何燕堂：**

1. 隨著產業結構之調整，台灣產量勞力的需求大幅降低，鬆綁勞動法規是否能有效解決失業問題仍待商榷。
2. 工會應介入經營權以確保企業營運正常來保障勞工權益。

**曾敏傑：**

1. 政府思考產業發展政策時應亦同時考量對人力結構之影響及變化。
2. 透過第三部門(NGO 及 NPO)的功能及角色，協助吸收就業。

對當前台灣失業問題之因應對策

3. 結合政府及第三部門之資源。

**陳正良**：

1. 韓國之非正規雇用占一半以上，顯示台灣相對在勞資契約上法制較嚴。
2. 失業問題之造成不是企業之悲，因為人力競爭力的提昇才能使企業競爭力提昇，進而提高整體經濟的活力。
3. 外勞緊縮幅度應更大，尤其產業外勞之成本亦不低，可轉由國內勞工取代其工作機會。

# 附錄 B



## 振興傳統產業方案

八十九年六月二十八日

### 壹、背景說明

近年來由於國內土地、勞動等要素價格飛漲，環保及消費者意識抬頭，使得國內多數傳統勞力密集產業生產成本大幅提升；復以近來高科技產業吸引大批資金與人才競相投入，致使傳統生產業者在資金取得及人才招募上遭遇困難。在國際市場方面，由於新興開發中國家與大陸地區挾其低廉之勞力成本與技術逐漸提升之優勢，造成我國低價競爭優勢漸失，再加上WTO入會後國際化之趨勢，將使我國傳統產品在國內外經濟情勢急速變化下，面臨極大之挑戰。

為協助傳統產業因應國內外環境之劇烈變動及提高國際競爭力，政府多年來積極地透過金融與租稅獎勵、產業技術輔導及開發工業區等多項措施，以協助傳統產業升級及轉型。行政院並於八十八年十二月二日核定「提升傳統產業競爭力方案」，其中針對協助傳統產業取得資金、鼓勵企業整合與合併、提升產業技術層次、建立產業公平租稅環境、改善一般投資環境等五大方面均擬定具體措施，迄今各部會已有部分項目執行完竣，尚餘若干項目正加緊辦理中。

惟就近來傳統產業在股市表現上觀察，其股價表現一直處於低迷之狀態，部分股價更跌破淨值。據調查統計顯示，截至八十九年五月底止，上市公司中約有一百六十多家股價低於每股淨值，其中更以紡織、食品、營建為多數，造成傳統產業廠商面臨籌措市場資金不易之問題。另外依據行政院主計處統計，八十九年四月台灣地區各業受僱員工空缺人數為二〇〇、七七八人，空缺率為三·三四%。其中工業空缺人數為一一三、四六四人，空缺率為三·三七%。（製造業空缺人數為九八、一九二人，空缺率為三·八四%）。立法院於六月十六日通過勞動基準法第三十條修正案，將法定工時由現行每周四十八小時，縮減為每兩周八十四小時，並自明（九十）年元月一日起實施，更使吸納多數勞動人口之傳統產業企業成本大幅增加，所受之衝擊程度最大。

有鑑於此，經過財政部、經濟部與勞委會進一步再就傳統產業所面臨之問題進行研商後，確立未來政府協助傳統產業發展，將由財政部、經濟部、行政院勞委會及行政院經建會聯合成立跨部會之「振興傳統產業專案小組」負責推動，並

對當前台灣失業問題之因應對策

由財政部許部長嘉棟與經濟部林部長信義擔任共同召集人，另依工作性質及職掌之不同，分別設置「賦稅金融協助」、「人力資源增進」及「競爭力提升」三分組積極進行。

## 貳、計畫目標

為振興傳統產業，本方案各分項工作目標如下：

- 一、建構提供傳統產業賦稅金融協助之環境
- 二、增進傳統產業人力資源
- 三、提升傳統產業全球競爭力

## 參、運作方式

成立振興傳統產業專案小組，統一解決傳統產業所面臨問題；小組下設置「賦稅金融協助」、「人力資源增進」及「競爭力提升」等三個工作分組，依傳統產業面臨問題及所需與各單位協調之層次，分由各工作分組成立單一窗口予以協調處理。專案小組及工作分組之組織、推動架構詳如附圖一、二。

## 肆、相關配合措施（各分組工作計畫如附件一、二、三）

### 一、協助傳統產業改善經營體質

協助評估個別企業之經營利基與所屬產業之競爭力

協助個別企業之流動性管理及財務規劃

診斷並輔導個別企業改善業務經營及提升生產技術

建立協助傳統產業調整財務結構機制

鼓勵產業購併，進行企業再造

### 二、建構傳統產業取得資金之環境

規劃輔導發行特別股之機制

開放外資投資上市（櫃）公司發行之可轉換公司債

輔導證券投資信託公司發行重置型基金

完成庫藏股票制度立法並推動公開收購制度

引導中、長期資金挹注傳統產業

提供傳統產業技術升級優惠貸款

### 三、研議建立提升傳統產業競爭力之賦稅環境

研議建立產業公平課稅環境

研議提升傳統產業競爭力之賦稅獎勵措施及配合機制

### 四、調整人力供給，紓解勞工短缺之問題

督促業者改善工作環境，提升勞工就業意願

運用就業安定基金，鼓勵失業者投入傳統產業

研議調配外勞結構，優先提供傳統產業及中小企業使用

審慎研議基本工資之調整，避免短期間內企業成本再受衝擊

建議勞資雙方協議，檢討勞基法有關變形工時之規定

檢討減少國定假日，使縮短工時後企業人力得以順利調配

配合傳統產業發展，培養所需人力

### 五、建立全球運籌體系拓展行銷通路

協助廠商設立海外行銷據點與發貨倉庫，加速國際供貨及提供售後服務

協助廠商設計開發推廣出口商品，拓展海外市場

研議建構貿易救濟防火牆機制，加強反傾銷、平衡稅及進口救濟措施，以利傳統產業因應外國進口產品之不公平競爭，並協助輔導傳統產業防範及因應外國對我外銷產品之控訴及其他貿易保護措施

### 六、增強推廣技術市場資訊

對當前台灣失業問題之因應對策

擴散技術發展動態資訊協助傳統產業轉型創新

提供海外市場資訊給公會與服務單位等擴散資訊

鼓勵公會與業界電子聯繫管道提供即時資訊

#### 七、加強新產品及新技術研發

運用科專計畫擴大對傳統產業產品與共通性新技術之研發

責成育成中心及研究機構加強協助傳統產業研發及轉型

運用產學合作計畫協助傳統產業對新產品及實用性新技術之研發

#### 八、加速高科技擴散傳統產業

整合推廣移轉可運用於傳統產業之新技術

建立傳統產業與高科技產業技術合作機制

運用資訊科技協助產業提高附加價值

#### 九、建構國際分工體系

推動加工出口區轉型，以發展倉儲、轉運等關聯產業，並擴大境外航運中心經營範圍

協助傳統產業在海外推廣自有品牌

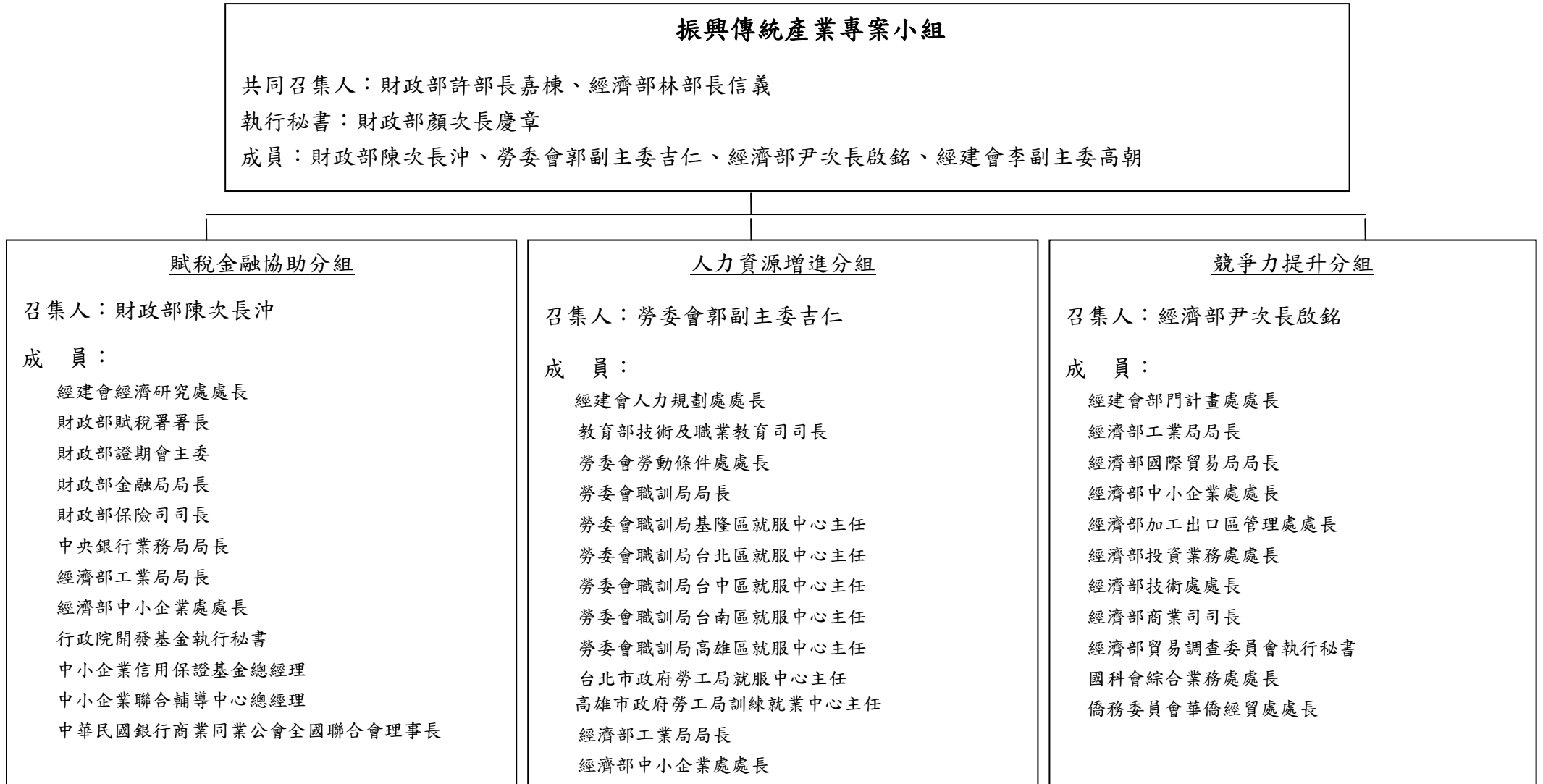
協助國內傳統產業與海外台商合作

#### 伍、執行與管考

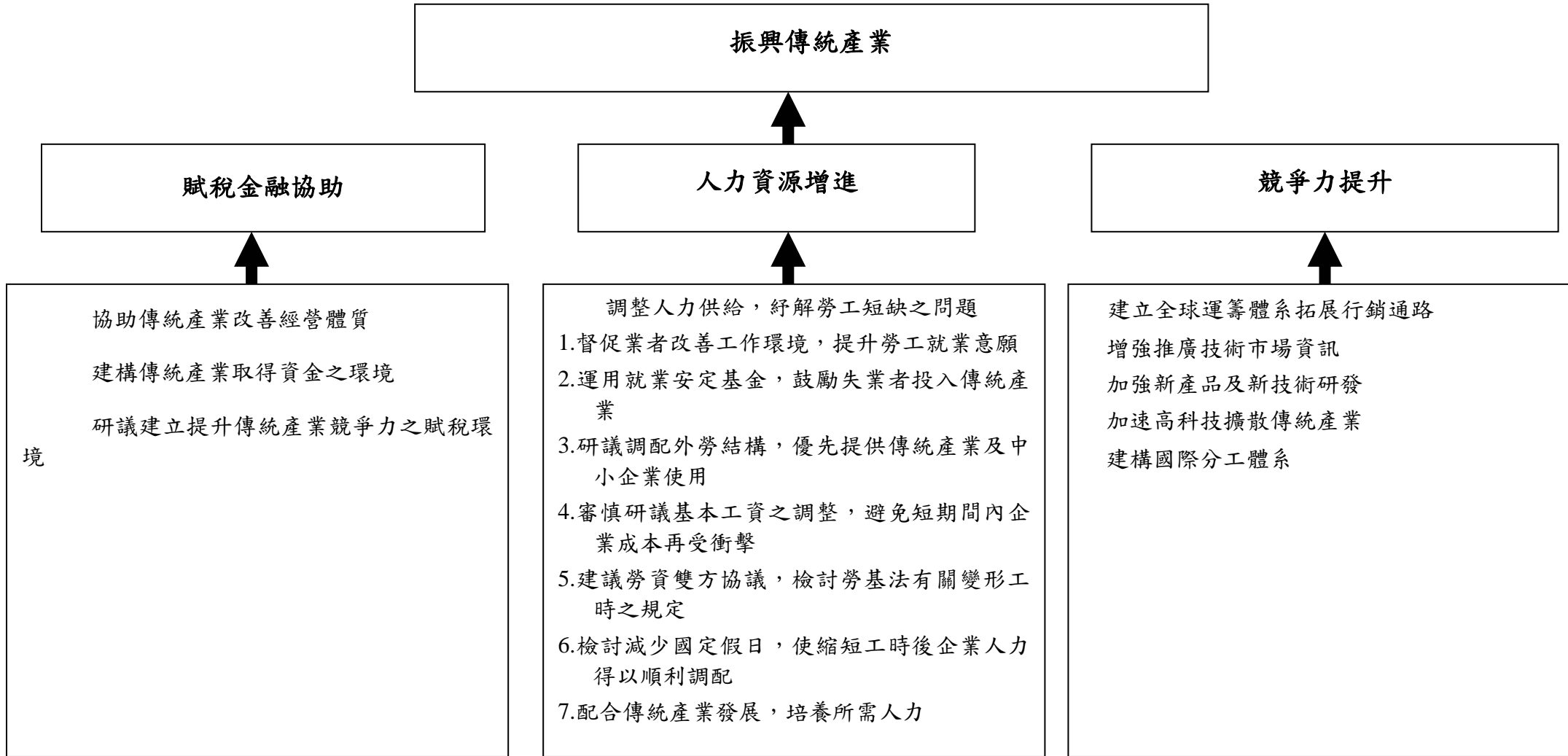
本計畫奉行政院核定後，由經建會負責按季追蹤管考，執行一年後，再行檢討。



附圖一 振興傳統產業專案小組組織架構



附圖二 振興傳統產業專案小組推動架構



## 就業保險法草案

條 文	說 明
<b>第一章 總則</b>	<b>章 名</b>
<p>第一條 為提昇勞工就業技能，促進就業，保障勞工職業訓練及失業一定期間之基本生活，特制定本法；本法未規定者，適用其他法律之規定。</p>	<p>明定本法制定之宗旨及本法與其他法律間之適用順序。</p>
<p>第二條 就業保險（以下簡稱本保險）之主管機關：在中央為行政院勞工委員會；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。</p>	<p>一、明定本保險之主管機關。 二、有關被保險人之離職原因及失業之認定等事宜有賴直轄市、縣（市）政府協助辦理，爰將直轄市、縣（市）政府列為主管機關。</p>
<p>第三條 本保險業務，由勞工保險監理委員會監理。</p> <p>被保險人及投保單位對保險人核定之案件發生爭議時，應先向勞工保險監理委員會申請審議；對於爭議審議結果不服時，得依法提起訴願及行政訴訟。</p>	<p>一、明定本保險業務由勞工保險監理委員會監理。 二、明定本保險業務之爭議審議及行政救濟程序。</p>
<b>第二章 保險人、投保對象及投保單位</b>	<b>章 名</b>
<p>第四條 本保險由中央主管機關委任勞工保險局辦理，並為保險人。</p>	<p>基於精減原則，本保險業務利用勞工保險局現有資源辦理，可免除人力、物力、組織與設備重複設置之浪費情形。</p>

<p>第五條 年滿十五歲以上，六十歲以下，受僱之本國籍勞工，除下列人員外，應以其雇主或所屬機構為投保單位，全部參加本保險為被保險人：</p> <p>一、依法應參加公教人員保險或軍人保險者。</p> <p>二、已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者。</p>	<p>依法應參加公教人員保險或軍人保險者，應依各該法律規定參加公教人員保險或軍人保險。又已領取勞工保險老年給付或公教人員保險養老給付者，核屬退休人員，已有各該保險給付照顧其退休後之生活，不予納入本保險之投保對象外，將年滿十五歲以上，六十歲以下之本國籍受僱勞工，均納入強制加保對象，以保障其就業安全。</p>
<p>第六條 本法施行後，依前條規定應參加本保險為被保險人之勞工，自投保單位申報參加勞工保險生效之日起，取得本保險被保險人身分；自投保單位申報勞工保險退保效力停止之日起，其保險效力即行終止。</p> <p>本法施行前，已參加勞工保險之勞工，自本法施行之日起，取得被保險人身分；其依勞工保險條例及勞工保險失業給付實施辦法之規定，繳納失業給付保險費之有效年資，應合併計算本保險之保險年資。</p> <p>依前條規定應參加本保險為被保險人之勞工，其雇主或所屬團體或所屬機構未為其申報參加勞工保險者，各投保單位應於本法施行之當日或勞工到職之當日，為所屬勞工申報參加本保險；於所屬勞工離職</p>	<p>明定本保險之保險效力。</p>

<p>之當日，列表通知保險人。其保險效力之開始或停止，均自應為申報或通知之當日起算。但投保單位非於本法施行之當日或勞工到職之當日為其申報參加本保險者，除依本法第三十九條規定處罰外，其保險效力之開始，均自申報或通知之翌日起算。</p>	
<p>第七條 主管機關、保險人及公立就業服務機構為查核投保單位勞工工作情況、薪資或離職原因，必要時得查對其員工名冊、出勤工作紀錄及薪資帳冊等相關資料，投保單位不得規避、妨礙或拒絕。</p>	<p>明定主管機關、保險人及公立就業服務機構有查核相關資料之權，投保單位不得規避、妨礙或拒絕。</p>
<p><b>第三章 保險財務</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第八條 本保險之保險費率，由中央主管機關按被保險人當月之月投保薪資百分之一至百分之二擬訂，報請行政院核定之。</p>	<p>本保險保險費率採彈性費率制，施行初期之保險費率，基於不增加勞資雙方保費及政府財政負擔之原則，定為百分之一，同時將被保險人之勞工保險普通事故保險費率扣除百分之一。</p>
<p>第九條 本保險之保險費率，保險人每三年應至少精算一次，並由中央主管機關聘請精算師、保險財務專家、相關學者及社會公正人士九人至十五人組成精算小組審查之。</p>	<p>明定成立保險費率精算小組，建立保險費率之調整機制，以符社會保險財務自給自足，收支平衡原則。</p>

<p>有下列情形之一者，中央主管機關應於前條規定之保險費率範圍內調整保險費率：</p> <p>一、精算之保險費率，其前三年度之平均值與當年度保險費率相差幅度超過正負百分之五。</p> <p>二、本保險累存之基金餘額低於前一年度保險給付平均月給付金額之六倍或高於前一年度保險給付平均月給付金額之九倍。</p> <p>三、本保險增減給付項目、給付內容或給付標準，致影響保險財務。</p>	
<p><b>第四章 保險給付</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第十條 本保險之給付，分下列三種：</p> <p>一、失業給付。</p> <p>二、提早就業獎助津貼。</p> <p>三、職業訓練生活津貼。</p>	<p>明定本保險之給付種類。</p>
<p>第十一條 本保險各種保險給付之請領條件如下：</p> <p>一、失業給付：被保險人於非自願離職</p>	<p>一、就業保險施行目的，在促進常態性薪資勞動工作者，於其遭遇非自願性失業事故時，協助其儘速再就業，並保障失業一定期間之基本生活，爰於第一項第一款規定</p>

辦理退保當日前三年內，保險年資合計滿一年以上，具有工作能力及繼續工作意願，向公立就業服務機構辦理求職登記，自求職登記之日起十四日內仍無法推介就業或安排職業訓練。

二、提早就業獎助津貼：符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並參加本保險三個月以上。

三、職業訓練生活津貼：被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練。

被保險人因定期契約屆滿離職，逾一個月未能就業，且離職前一年內，契約期間合計滿六個月以上者，視為非自願離職，並準用前項之規定。

本法所稱非自願離職，指被保險人因投保單位關廠、遷廠、休業、解散、破產宣告離職；或因勞動基

失業退保前三年內，最少須參加本保險一年以上；又為給予就業服務機構同仁較充裕之時間辦理職業指導、就業媒合與安排職業訓練，失業給付之等待期訂為十四日。

二、促進失業者儘速再就業，為就業保險開辦之積極目的，為鼓勵失業者積極尋職，防杜失業者過度依賴失業給付，導致勞動意願低落，故於第一項第二款對於未領滿失業給付前即再受僱加保滿三個月以上者，給予獎助。

三、技能訓練可發展和提昇勞工就業技能，預防失業，促進就業，為安定受訓期間之基本生活，於第一項第三款規定訓練一定期間發給訓練生活津貼。

四、第二項將長時間從事定期契約工作，於契約期滿一個月無法就業者，視同非自願性失業，準用第一項規定請領各項保險給付。

<p>準法第十一條、第十三條但書、第十四條及第二十條規定各款情事之一離職。</p>	
<p>第十二條 公立就業服務機構為促進失業之被保險人再就業，得視需要提供就業諮詢、推介就業或參加職業訓練。</p> <p>前項業務，得由主管機關或公立就業服務機構委任或委託其他機關（構）、學校、團體或法人辦理。</p> <p>中央主管機關得於就業保險年度應收保險費百分之十範圍內提撥經費，辦理被保險人之在職訓練及失業後之職業訓練。</p> <p>本法所稱就業諮詢，係指提供選擇職業、轉業或職業訓練之資訊與服務、就業促進研習活動或協助工作適應之專業服務。</p>	<p>一、為符本法促進就業宗旨，公立就業服務機構得視需要，提供各種就業促進服務。又其業務得採委託或委任辦理。</p> <p>二、為提昇勞工就業技能，減少在職勞工遭遇失業衝擊，並促進失業勞工儘速再就業，中央主管機關得於本保險年度應收保險費中提撥部分經費辦理職業訓練。</p> <p>三、明定本法所稱就業諮詢之定義。</p>
<p>第十三條 申請人對公立就業服務機構推介之工作，有下列各款情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：</p> <p>一、工資低於其離職退保前六個月平均月投保薪資百分之六十。</p> <p>二、工作地點距離申請</p>	<p>公立就業服務機構推介之工作，應符合原有生活基本保障原則，並考量通勤之便利性，爰規定如上。</p>



<p>人日常居住處所三十公里以上。</p>	
<p>第十四條 申請人對公立就業服務機構安排之就業諮詢或職業訓練，有下列情事之一而不接受者，仍得請領失業給付：</p> <p>一、因傷病診療，持有證明而無法參加者。</p> <p>二、為參加職業訓練，需要變更現在住所，經公立就業服務機構認定顯有困難者。</p> <p>申請人因前項各款規定情事之一，未參加公立就業服務機構安排之就業諮詢或職業訓練，公立就業服務機構在其請領失業給付期間仍得擇期安排。</p>	<p>一、第一項規定申請人因傷病診療，持有證明或為參加職業訓練需變更住所，經認定顯有困難而拒絕公立就業服務機構之安排者，仍得請領失業給付。</p> <p>二、第二項規定公立就業服務機構於被保險人請領失業給付期間，仍得安排其就業諮詢或職業訓練。</p>
<p>第十五條 被保險人有下列情形之一者，公立就業服務機構應拒絕受理失業給付之申請：</p> <p>一、無第十三條規定情事之一不接受公立就業服務機構</p>	<p>本保險施行之宗旨在促進就業，失業勞工無正當理由拒絕接受就業諮詢、就業推介或職業訓練者，將拒絕受理其申請。</p>

<p>推介之工作。</p> <p>二、無前條規定情事之一不接受公立就業服務機構之安排，參加就業諮詢或職業訓練。</p>	
<p>第十六條 失業給付之發放，依下列規定辦理：</p> <p>一、失業給付每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給，最長發給六個月。領滿六個月失業給付者，本保險年資應重行起算。</p> <p>二、受領失業給付未滿六個月再參加本保險後非自願離職，除領取提早就業獎助津貼者外，得依規定申領失業給付。但合併原已領取之失業給付月數，以發給六個月為限；合計</p>	<p>一、明定失業給付之給付標準、給付期間與年資計算如第一項。</p> <p>二、為防止失業勞工過度依賴失業給付，並激勵其迅速再就業，爰規定第二項如上。</p>

<p>領滿六個月失業給付者，本保險年資應重行起算。</p> <p>依前項規定領滿六個月失業給付者，自領滿之日起二年內再次請領失業給付，其失業給付以發給三個月為限。領滿三個月失業給付者，本保險年資應重行起算。</p>	
<p>第十七條 被保險人於失業期間另有工作，其每月工作收入超過基本工資者，不得請領失業給付；其每月工作收入未超過基本工資者，其該月工作收入加上失業給付之總額，超過其平均月投保薪資百分之八十部分，應自失業給付中扣除。但總額低於基本工資者，不予扣除。</p> <p>領取勞工保險傷病給付、職業訓練生活津貼、臨時工作津貼、創業貸款利息補貼或其他促進就業相關津貼者，領取相關津貼期間，不得同時請領失業給付。</p>	<p>為避免造成勞動意願低落，對於失業期間另有工作者，宜有收入上限之規定，惟考量基本工資係法定勞工最低薪資標準，而失業保險除在促進失業勞工儘速再就業外，並以保障勞工失業一定期間之基本生活為宗旨，爰以基本工資為上限。又其另有工作之收入亦應有適當之限制，以免因失業期間之收入反高於失業前之工作報酬，影響勞動意願情形，爰規定第一項及第二項如上。</p>
<p>第十八條 符合失業給付請領條件，於失業給付請領期限屆滿前受僱工作，並</p>	<p>明定提早就業獎助津貼之發放條件與給</p>

<p>依規定參加本保險為被保險人滿三個月以上者，得向保險人申請，按其尚未請領之失業給付金額之百分之五十，一次發給提早就業獎助津貼。</p>	<p>付標準。</p>
<p>第十九條 被保險人非自願離職，向公立就業服務機構辦理求職登記，經公立就業服務機構安排參加全日制職業訓練，於受訓期間，每月按申請人離職辦理勞工保險退保之當月起前六個月平均月投保薪資百分之六十發給職業訓練生活津貼，最長發給六個月。</p> <p>職業訓練單位應於申請人受訓之日，通知保險人發放職業訓練生活津貼。中途離訓或經訓練單位退訓者，訓練單位應即通知保險人停止發放職業訓練生活津貼。</p>	<p>一、第一項明定職業訓練生活津貼之發放方式、給付標準及給付期限。</p> <p>二、第二項明定職業訓練單位通知義務。職業訓練單位係指職業訓練法規定之職業訓練機構及政府委託辦理職業訓練之單位。</p>
<p>第二十條 失業給付自向公立就業服務機構辦理求職登記之第十五日起算。</p> <p>職業訓練生活津貼自受訓之日起算。</p>	<p>一、配合第十一條第一項第一款規定，失業給付之等待期為十四日，故於第一項規定失業給付自第十五日起計算核給。</p> <p>二、為使失業勞工安心受訓，於第二項將職業訓練生活津貼規定自受訓之日起算。</p>
<p>第二十一條 投保單位故意為不合</p>	<p>明定投保單位故意為不合法規定之人員辦</p>

<p>本法規定之人員辦理參加保險手續，領取保險給付者，保險人應通知限期返還，屆期未返還者，依法移送強制執行。</p>	<p>理參加保險手續，領取保險給付之處理規定。</p>
<p>第二十二條 因戰爭變亂或因被保險人故意犯罪行為，以致發生保險事故者，概不給予保險給付。</p>	<p>明定戰爭變亂或故意犯罪行為，概不給予保險給付。</p>
<p>第二十三條 被保險人領取各種保險給付之權利，不得讓與、抵銷、扣押或供擔保。</p>	<p>明定本保險各種保險給付之特別保障規定。</p>
<p>第二十四條 申請人與原雇主間因離職事由發生勞資爭議者，仍得請領失業給付。</p> <p>前項爭議結果，確定申請人不符失業給付請領規定時，應於確定之日起十五日內，將已領之失業給付返還。屆期未返還者，依法移送強制執行。</p>	<p>一、被保險人之失業，偶與原雇主間尚存有爭議，為免影響其給付請領權益，落實保障失業一定期間基本生活之宗旨，規定第一項如上。</p> <p>二、失業勞工與原雇主間之爭議，經審定其不符失業給付請領規定時，應負返還義務，爰規定第二項如上。</p>
<p>第二十五條 領取保險給付之請求權，自得請領之日起，因二年間不行使而消滅。</p>	<p>明定本保險各種保險給付之請求期限。</p>
<p><b>第五章 申請及審核</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第二十六條 被保險人於離職後，應</p>	<p>一、就業保險以促進就業為導向，故應</p>

檢附離職或定期契約證明文件及國民身分證或其他足資證明身分之證件，親自向公立就業服務機構辦理求職登記、申請失業認定及接受就業諮詢，並填寫失業認定、失業給付申請書及給付收據。

公立就業服務機構受理求職登記後，應辦理就業諮詢，並自求職登記之日起十四日內推介就業或安排職業訓練。未能於該十四日內推介就業或安排職業訓練時，公立就業服務機構應於翌日完成失業認定，並轉請保險人核發失業給付。

第一項離職證明文件，指由投保單位或直轄市、縣（市）主管機關發給之證明；其取得有困難者，得經公立就業服務機構之同意，以書面釋明理由代替之。

前項文件或書面，應載明申請人姓名、投保單位名稱及離職原因。

加強辦理就業諮詢，俾協助失業者早日再就業。又離職證明、定期契約證明及國民身分證為瞭解失業勞工身分及認定是否屬於非自願離職之必要文件，爰規定第一項、第二項及第四項如上。

二、鑑於被保險人失業後，其原投保單位可能因關廠、歇業等原因未發給離職證明，或因與原雇主間存有勞資爭議而未能取得。為保障失業勞工權益，爰請直轄市及縣（市）主管機關協助發給，爰規定第三項如上。

三、申請人如未依規定繳交或補正離職證明文件，將無法完成上開作業，爰規定第五項如上

<p>申請人未檢齊第一項規定文件者，應於七日內補正；屆期未補正者，視為未申請。</p>	
<p>第二十七條 公立就業服務機構為辦理推介就業及安排職業訓練所需，得要求請申請人提供下列文件：</p> <p>一、最高學歷及經歷證書影本。</p> <p>二、專門職業及技術人員證照或執業執照影本。</p> <p>三、曾接受職業訓練之結訓證書影本。</p>	<p>為利就業推介及安排職業訓練，必要時得請申請人提供相關之學、經歷證件。</p>
<p>第二十八條 申請人應於公立就業服務機構推介就業之日起七日內，將就業與否回覆卡檢送公立就業服務機構。</p> <p>申請人未依前項規定辦理者，公立就業服務機構應停止辦理當次失業認定或再認定。已辦理認定者，應撤銷其認定。</p>	<p>為瞭解申請人是否已順利再就業，並避免於其已再就業，仍繼續為其媒合就業機會，浪費行政資源，爰規定第一項及第二項如上。</p>

<p>第二十九條 職業訓練期滿未能推介就業者，職業訓練單位應轉請公立就業服務機構完成失業認定。其未領取或尚未領滿失業給付者，並應轉請保險人核發失業給付，合併原已領取之失業給付，仍以六個月為限。</p>	<p>一、為落實就業安全機制，明定職業訓練單位之職責，俾將職業訓練、就業推介與失業給付密切結合，保障失業勞工生活與就業安全。</p> <p>二、受訓學員於結訓後如未能順利再就業，仍處於失業狀態，其受訓前如未領取或尚未領滿失業給付期限者，仍可享有失業給付請求權。</p>
<p>第三十條 繼續請領失業給付者，每個月應親自前往公立就業服務機構接受失業再認定。但因傷病診療期間無法親自辦理者，得提出醫療機構出具之相關證明文件，以書面陳述理由委託他人辦理之。</p> <p>未經公立就業服務機構為失業再認定者，應停止發給失業給付。</p>	<p>為賡續媒合就業，並瞭解勞工失業期間之實際情形，第一項明定受領失業給付者，除傷病診療期間，無法親自辦理者外，應每個月親自前往公立就業服務機構接受失業再認定。第二項規定未依規定辦理失業再認定者，停止發給失業給付。</p>
<p>第三十一條 領取失業給付者，應於辦理失業再認定時，至少提供二次以上之求職證明文件，始得繼續請領。未檢附求職證明文件者，應於七日內補正；屆期未補正者，停止發給失業給付。</p>	<p>為激勵失業勞工積極尋職，明定領取失業給付者，應負求職證明責任。</p>



<p>第三十二條 失業期間或受領失業給付期間另有其他工作收入者，應於申請失業認定或辦理失業再認定時，告知公立就業服務機構。</p>	<p>失業給付旨在保障勞工失業期間之基本生活，並促進其再就業。因此，勞工於失業期間或受領失業給付期間另有其他工作收入者，應有告知公立就業服務機構之義務，以供是否核發失業給付之參據，爰規定如上。</p>
<p>第三十三條 領取失業給付者，應自再就業之日起三日內，通知公立就業服務機構。</p>	<p>明定受領失業給付者就業回報之義務，以避免就業服務機構不知失業勞工已再就業，仍持續為其多方尋覓就業機會，浪費行政資源。並使保險人即可據以停止發給失業給付。</p>
<p><b>第六章 基金及行政經費</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第三十四條 就業保險基金之來源如下：</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>一、本保險開辦時，中央主管機關自勞工保險基金提撥之專款。</li> <li>二、保險費與其孳息收入及保險給付支出之結餘。</li> <li>三、保險費滯納金。</li> <li>四、基金運用之收益。</li> <li>五、其他有關收入。</li> </ul> <p>前項第一款之提撥不受勞工保險條例第六十七條第二項規定之限制。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>一、明定本保險基金來源。</li> <li>二、中央主管機關自勞工保險基金提撥之專款，供核發本保險各種保險給付，不受勞工保險條例第六十七條第二項規定之限制。</li> </ul>

<p>第三十五條 就業保險基金，經勞工保險監理委員會之通過，得為下列之運用：</p> <p>一、對於公債、庫券及公司債之投資。</p> <p>二、存放於公營銀行或中央主管機關指定之金融機構。</p> <p>三、中央主管機關核准有利於本基金收入之投資。</p> <p>就業保險基金除作為前項運用、保險給付支出及依第十二條第三項規定之提撥外，不得移作他用或轉移處分。基金之收支、運用情形及其積存數額，應由保險人報請中央主管機關按年公告之。</p>	<p>一、明定本保險基金之運用方式。</p> <p>二、第二項規定本保險基金之公告。</p>
<p>第三十六條 辦理本保險所需之經費，由保險人以當年度保險費收入預算總額百分之五點五為上限編列。</p>	<p>行政經費之編列上限。</p>
<p><b>第七章 罰則</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第三十七條 以詐欺或其他不正當行為領取保險給付或為虛偽之證明、報告、陳述</p>	<p>對以詐欺或不正當行為領取給付之處罰。</p>

<p>者，除按其領取之保險給付處以二倍罰鍰外，並應依民法請求損害賠償；其涉及刑責者，移送司法機關辦理。</p>	
<p>第三十八條 勞工違反本法規定不參加就業保險及辦理就業保險手續者，處新臺幣一千五百元以上七千五百元以下罰鍰。</p>	<p>勞工不加保之處罰及辦理手續。</p>
<p>第三十九條 投保單位不依本法之規定辦理加保手續者，按自應為加保之日起，至參加保險之日止應負擔之保險費金額，處以十倍罰鍰。勞工因此所受之損失，並應由投保單位依本法規定之給付標準賠償之。</p> <p>投保單位違反本法規定，將投保薪資金額以多報少或以少報多者，自事實發生之日起，按其短報或多報之保險費金額，處以四倍罰鍰，其溢領之給付金額，經保險人通知限期返還，屆期未返還者，依法移送強制執行，並追繳其溢領之給付金額。勞工因此所受損失，應由投保單位賠償之。</p> <p>投保單位違反第七條規定者，處新臺幣一萬</p>	<p>投保單位未依規定辦理之處罰。</p>

<p>元以上五萬元以下罰鍰。</p> <p>投保單位經依規定加徵滯納金至應納費額一倍後，其應繳之保險費仍未向保險人繳納者，應按其應繳保險費之金額處以六倍罰鍰。</p>	
<p>第四十條 依本法所處之罰鍰，經保險人通知限期繳納，屆期未繳納者，依法移送強制執行。</p>	<p>行政執行法已修正公布，有關強制執行案件將依該法規定處理，爰將本法所規定之罰鍰，經通知限期繳納，屆期仍不繳納者，依法移送行政執行機關強制執行。</p>
<p><b>第八章 附則</b></p>	<p><b>章 名</b></p>
<p>第四十一條 本保險保險效力之開始及停止、月投保薪資、投保薪資調整、保險費負擔、保險費繳納、保險費寬限期與滯納金之徵收及處理、基金之運用與管理，除本法另有規定外，準用勞工保險條例及其相關規定辦理。</p>	<p>為便於本保險業務之推動，本保險保險效力之開始或停止等相關規定，均準用勞工保險條例規定辦理。</p>
<p>第四十二條 勞工保險條例第二條第一款有關普通事故保險失業給付部分及第七十四條規定，自本法施行之日起，不再適用。</p> <p>自本法施行之日起，本法被保險人之勞工保險普通事故保險費率應</p>	<p>為免業務重疊，明定自本法施行之日起，將勞工保險失業給付業務停止辦理。又勞工保險普通事故保險費率並應配合調整，避免雙重徵收保費情事。</p>

<p>按被保險人當月之月投保金額薪資百分之一調降之，不受勞工保險條例第十三條第一項規定之限制。</p>	
<p>第四十三條 本保險之一切帳冊、單據及業務收支，均免課稅捐。</p>	<p>本保險係政府舉辦之社會保險，自應免課稅捐。</p>
<p>第四十四條 本法施行細則，由中央主管機關定之。</p>	<p>明定本法施行細則，由中央主管機關定之。</p>
<p>第四十五條 本法施行日期，由行政院定之。</p>	<p>本法係新定法律，須有一定期間之作業準備及宣導，使各界瞭解，俾利施行，爰明定本法之施行日期，由行政院定之。</p>

# 附錄 C

期末評審審查意見與回覆

<p>一、本研究分析當前失業率上升有五大因素，分別是景氣因素、產業結構調整、勞工法令干預、外勞引進及勞工工作價值觀改變，這五大因素應有輕重、主從之分，一般而言，經濟不景氣及產業結構轉型是造成失業率上升的主要原因，不合時宜的勞工法令等是次要原因，但本研究似未加區分。在對現行失業對策成效評析部分，亦多偏重就業、職訓、外勞之探討，對於提振景氣、輔導產業轉型僅討論「振興傳統產業方案」，似有不足，且恐令人誤以勞工法令及外勞為失業率上升之主因。</p>	<p>同意評審意見，惟陷於研究時間只有半年，本研究在提計畫書時，便將有關提昇景氣、輔導產業轉型之研究範圍定為討論「振興傳統產業方案」。另本報告第二章與結論已明白指出景氣不振與產業結構調整皆是造成當前國內失業問題惡化的重要因素，因此，並不至於誤導讀者。</p>
<p>二、研究結論提到勞工法令的不當干預有礙企業競爭力之提升及中高齡及婦女之就業，建議改為不合時宜的勞工法令，而非不當干預，因為法令制定有其時代性，因時空環境不同而必需修法，因牽涉勞資雙方利益，不易立即有共識。</p>	<p>已依評審意見修改。</p>
<p>三、本研究第二章第四節分析外勞引進似著重負面之影響，但引進外勞對減輕企業成本、解決缺工問題，亦有其</p>	<p>已一評審意見增列認為引進外勞對我國經濟發展與國內勞工就業機會有正面影響之文獻。另第二章第四節之分析</p>

<p>一定程度之效益，且第五章對現行對策評析時，也認為外籍幫傭及監護工對防止婦女因負擔家務而退出就業市場有幫助，對類似工作之取代效果有限，因此，對外勞引進之正負面影響資料宜再充實。</p>	<p>結果主要對產業外勞，而非福利外勞。</p>
<p>四、第三章分析失業率上升所引發社會問題，有關中輟生增加及家庭暴力增加部分，只以失業率上升，中輟生及家暴人數增加而推測係由失業問題所致，似過於簡化經濟以外之因素，如有實證資料應再充實。</p>	<p>已依評審意見補充說明除了失業率上升之外，尚有其他因素可能導致中輟生極家暴人數的增加。</p>
<p>五、第五章現行因應失業問題對策成效之評析，在產業政策上只探討振興傳統產業方案，應再充實。</p>	<p>(同審查意見一)</p>
<p>六、結論摘述 OECD 國家失業率下降的原因在於景氣復甦、政府致力於改善財政赤字、產業政策調整、及改革勞動市場政策，但回應到我國失業對策探討時，勞動市場改革之討論篇幅較多且較具體，對財政政策或產業政策之檢討只有振興傳統方案，結論及建議之連貫性宜再加強。</p>	<p>(同審查意見一)</p>
<p>七、本報告在失業原因分析方面，欠缺基本政經體制角度的分析；也就是</p>	<p>本計畫雖未從基本政經體制角度分析失業問題，但以經濟不景氣、產業結</p>



<p>由一個成熟的資本主義經濟體制，來分析失業問題；具體而言，高失業率的問題，應是未來需要面對的。</p>	<p>構調整列為造成失業問題惡化的重要因素。另同意評審所言，高失業率的問題是未來我國必須面對的課題。</p>
<p>八、有關勞工法令方面，只討論現行法令規定不當，未討論是否有規定不周延的地方。例如，聘用工讀生問題及工讀生的濫用，應該做深入的探討。</p>	<p>由於此議題並未列入本計畫研究範圍，故不予以分析。</p>
<p>九、(頁 26, 表 3-2) 以主計處之社會福利支出佔 GDP 比例，並採用經建會的論點，恐有誤解？且與第二節社會面問題的敘述，有所矛盾。</p>	<p>已依評審意見補充說明。</p>
<p>十、(頁 100) 所稱的「社會互助」，恐有誤解社會互助之意義；社會互助強調的是風險分攤，而非如文中所述的「重分配」。另外，從歷史經驗顯示，未曾有一個國家的公共年金是由其提撥的退休金和孳息來支付其退休金。至於所謂部分提存準備會將財務責任部分移由後代子孫承擔，是否有相關資料引述？</p>	<p>雖然社會互助之目的是風險分攤，但因其互助方式是在風險發生後，將所得由未發生風險者移向發生風險者，故其表徵仍是所得重分配。另現行勞基法退休金的性質較傾向企業年金，故評審有關公共年金的論述未必能適用於本議題之分析。</p>
<p>十一、報告中引用相關資料部分，請加註資料來源</p>	<p>已依評審意見補充。</p>
<p>十二、.(頁 27) 第一段有漏字。</p>	<p>已依評審意見補正。</p>
<p>十三、(頁 30) 第一段關於「超過一半勞工在給付期滿時仍未找到工作」之論述，請再加以補充。</p>	<p>若假設國內勞工失業期間呈對等分配，則平均非完整失業期間 28.19 週表示有一半以上勞工在失業 28.19 週後仍無</p>

	法再就業，故可推論有超過一半失業勞工在給付期滿 26 週時仍未能找到工作。
十四、變形工時的設計原基於維護勞工健康考量，應繼續維持。如果企業經營須仰賴勞工加班以完成既有工作，則應採加僱勞工方式因應。	由於僱主在實施變形工時之前必須獲得工會或勞資會議同意。故不至影響勞工權益。
十五、某些服務業，例如旅遊、餐飲業，女性勞工所需付出的體力並不比傳統製造業來得低，放寬延長工時和女性夜間工作時間的限制，恐會引來不良的後果。	依經發會共識，由於延長工時或女性夜間工作皆需徵得工會獲勞資會議同意，故不至於有太大的不良後果。
十六 建議可增列有關加入 WTO 之後，台灣失業問題可能的變遷與因應之討論，例如農業部門可能釋出大量失業人口，這個新興失業現象的可能對策等。	此議題並未列入本計畫研究範圍，故不予以分析。
十七、(頁一一七)有關提升非營利組織之主辦單位，可考慮加入目前對此議題極為積極之青輔會或主管人民團體之內政部。	已依評審意見修正。
十八、第二章第三節「勞工法令的干預」，「干預」有事先的價值判斷，且欠缺勞工法令不作為對失業率上升之分析。	已依評審意見修正。
十九、第三章第三節「勞工組織的	由於勞工組織的問題列為失業所引

<p>問題」應移到第五章，更名為「工會體制的改革」並加入最近勞動三法修正的內容。</p>	<p>發的問題，是順應期初審查評審之意見，故不宜更動。</p>
<p>二十、(頁九)失業率上升之原因，只有產業結構調整的「推力」，缺少資本外移之「拉力」影響，例如：中國與東南亞的分析。</p>	<p>同意評審意見，但因研究時間有限，僅能在報告中指出此項因素的重要性，無法就此進行分析。</p>
<p>二十一、建議修訂部分：</p> <p>(1)加強他國社會性產業之分析。</p> <p>(2)增列就業安定基金使用成效的評估。</p> <p>(3)應加入就業歧視對失業率上升的影響，亦即改善就業環境以解決失業面向的探討。</p> <p>(4)應加上對「(人力發展)失業對策委員會」的討論，以整合跨部會行動。勞動力 in、out 的評估，包括藍、白領、外勞的統合。</p>	<p>雖然評審所提皆是重要議題，但限於研究時間無法納入本計畫研究範疇。</p>
<p>二十二、研究方法以文獻分析、座談會方式蒐集資料，其中座談會參與人員侷限於學者專家、官員、勞工代表、業主代表，由於台灣地區失業情形有區域化的現象，不同的縣市面臨失業問題亦有不同的性質，所以縣市政府代表未能參與，可能在資訊的蒐集上會有不夠周延的疑慮。</p>	<p>同意評審意見，惟因受限於研究經費無法邀請各縣市政代表參加座談。</p>

<p>二十三、欠缺名詞釋義，學術專業或英文縮寫，無確切之解釋或操作型定義，如(頁14)的GATS,(頁19)的三K行業等，一方面似與常用之結構不符，也使得讀者無法有明晰之瞭解(此外尚有如摩擦性失業、結構性失業、循環性失業等)。</p>	<p>已依評審意見補正</p>
<p>二十四、第三章第二節之四、問題成因之分析，就其內容所敘述以及參酌本節其他段落之體例，建請將名稱改為「社會救助問題」。</p>	<p>已依評審意見修正。</p>
<p>二十五、第三章第二節之二、中輟生問題，建請將教育部專案補助失業勞工國中小子女營養午餐費，補助高中職以上子女學雜費之措施，納入文內敘述。</p>	<p>已依評審意見補正。</p>
<p>二十六、依據訓委會資料，八十九學年度中輟學生成因家庭因素方面，因家庭生計需要而中輟者之數量比例，較八十八學年度以前，並未有明顯增加，所以中輟生如果增加了，並不宜就論斷失業率升高與中輟生持續增加之必然因果關係。</p>	<p>已依評審意見補正。</p>
<p>二十七、失業救助與失業保險期間常存有緊密的資訊與工作程序互通之關係，因此，許多國家常將主要負責之主管機關，整合為一。因此，研究建議中所提之失業救助，將內政部列為主辦單</p>	<p>由於目前國內社會救助的主管單位為內政部，故本計畫認為仍因將內政部列為主管單位。</p>

<p>位之妥當性，或是否該列入協辦單位，宜再斟酌。</p>	
<p>二十九、(頁 118) 社會安全網的建構之(四)「減免失業家庭子女學雜費，以減緩中輟生問題持續惡化」，文字上半段可修改為「協助失業勞工家庭度過難關」；或者修正建議敘述之方向，例如：「持續辦理失業勞工子女之營養午餐費補助，以減緩失業勞工家庭所面臨之生計壓力。」</p>	<p>已依評審意見修改。</p>
<p>三十、失業給付(包含失業保險與失業救助)，雖能立即解決失業勞工經濟生活之問題，卻往往極易造成政府財政上負擔，特別是失業救助措施部分，因此，政府於政策運用上應極為謹慎。建議本研究針對失業給付部分，能作成更深入、更完整的文獻彙整與運用，與研究建議作出更精確的結合，例如將各國政府推動失業給付值得借鏡處，作成表格對照討論，建立與解決失業問題之因果關係。</p>	<p>本研究僅依分析結果建議，加強失業保險與失業救助或其他相關社會救助做有效的整合與銜接，至於有關如何整合與銜接之技術性規劃，則宜委由另依專案計畫研究。</p>