

# 後金融海嘯 各國因應「失業型復甦」之對策及啟示\*

趙文志\*\*

- |             |                     |
|-------------|---------------------|
| 壹、研究動機與目的   | 參、失業型復甦的成因與各主要國家的對策 |
| 貳、失業型復甦及其影響 | 肆、啟示：臺灣失業型復甦之觀察與建議  |

## 摘要

從 1990 年代開始，許多國家陸續出現了「在衰退結束後經濟持續成長、失業卻沒有明顯減少」的現象，在文獻上被稱為「失業型復甦」(jobless recovery)，並引發了相當多的討論。目前，臺灣景氣雖已復甦，失業率也由 2009 年 9 月 6.13% 的高峰回降至 2010 年 11 月 4.73%，但仍高於 2007 年全年平均 3.91%，呈現失業型復甦的特徵。本文旨在探討失業型復甦的成因，據以檢視加拿大、法國、日本、英國與美國等國的因應措施；並針對臺灣失業問題的癥結與既有促進就業對策的成效，試提因應失業型復甦的政策建議。

\* 本文參加經建會 2010 年研究發展作品評選，榮獲產業及人力政策類佳作，原文 2 萬餘字因本刊篇幅限制摘為 1 萬 2 千餘字。

\*\* 經建會經研處科員。本文承蒙洪處長瑞彬、朱副處長麗慧、吳專門委員家興及匿名評審費心指導，提供寶貴意見，至為感謝。惟本文內容若有任何謬誤，當屬筆者之責。

## What Can We Learn from Other Countries' Policy Responses to the Jobless Recovery after the 2008 Financial Crisis?

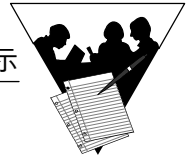
Wen-Chih Chao

*Analyst*

*Economic Research Department, CEPD*

### Abstract

Since the 1990s, an economic phenomenon in which a country or economy experiences growth after coming out of a recession while maintaining or even increasing its level of unemployment has been observed in many countries. This phenomenon has been recognized as “jobless recovery” and has drawn the attention of many scholars. Recently, although Taiwan’s economy has recovered from the Great Recession and the unemployment rate has fallen from the peak of 6.13% in September 2009 to 4.73% in November 2010, it is still higher than its 2007 average of 3.91%. In other words, Taiwan is experiencing a jobless recovery. Thus, the purpose of this study is to explore the causes of jobless recoveries, and then to use this knowledge to evaluate policy reactions of major economies, such as Canada, France, Japan, the United Kingdom and the United States, against jobless recovery. The study concludes with an analysis of Taiwan’s unemployment problems, examination of the effectiveness of current employment promotion policies, and the presentation of policy recommendations.



## 壹、研究動機與目的

經濟理論一般認為失業率為經濟的落後指標，主因是當企業在因應景氣變化而採取增員(或減員)動作時，往往會有時間上的落差。過去歷史經驗也顯示，當景氣開始復甦時，失業率仍可能會持續上揚。因此，就業人數激增經常也被視為是衰退結束的可靠信號。

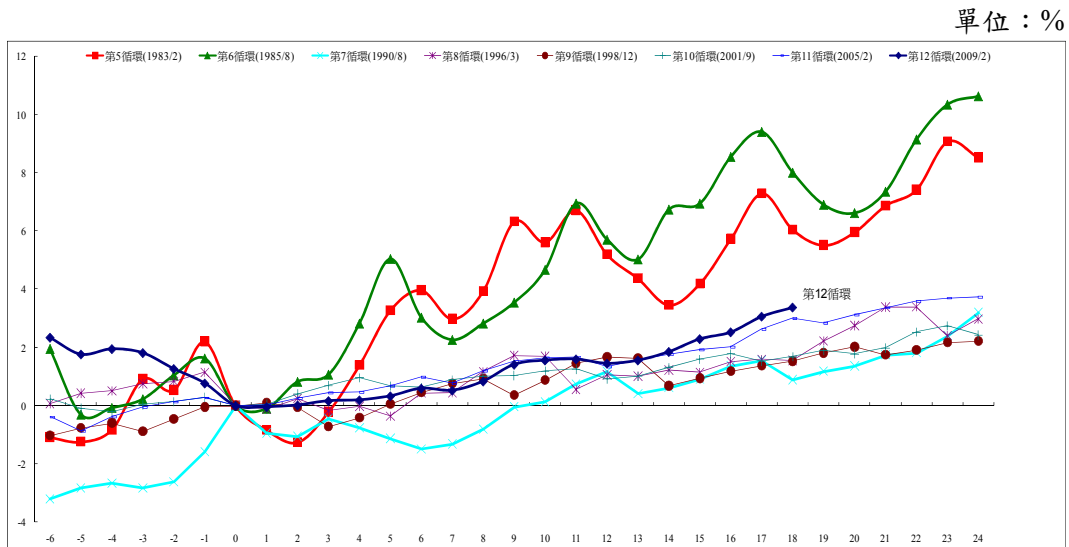
然而，從 1990 年代開始，這些理論或經驗似乎逐漸失去了解釋與預測能力。以美國為例，在 2001 年衰退的過程中，美國經濟總共失去了 160 萬個工作機會。不幸的是，在衰退結束(2001 年 11 月)後的兩年內，又有 75.5 萬人失去工作，失業率更在 2003 年 6 月創下 6.3% 的新高。一直要到 2004 年，終於才有超過 200 萬個工作機會被創造出來。

上述「在衰退結束後經濟持續成長、失業卻沒有明顯減少」的現象，在文獻上被稱為「失業型復甦」(jobless recovery)，並引發相當多的討論。

同樣的情形也發生在台灣。圖 1 顯示的是臺灣過去幾次景氣復甦期間，每月就業人數相對於景氣谷底的變化。由圖 1 我們可以明顯地看出，就業人數與景氣循環的關係，在 1990 年代前後發生很明顯的改變。<sup>1</sup>在 1980 年代發生的兩次景氣循環，當景氣復甦後，就業人數與谷底時的水準相較，至少到第 4 個月變動率已開始轉正，之後更呈現激增趨勢。但進入 1990 年代，即使經濟開始復甦，就業人數變化的幅度與 1980 年代相較明顯減緩，意謂必須花費更久的時間，就業人數才有可能恢復到衰退前的水準。

<sup>1</sup> 洪德生(2006)亦總結指出，許多文獻同樣觀察到台灣景氣循環在 1990 年前後具有結構改變的特性。不過，他僅著眼於擴張持續期間或收縮期持續期間對下一期景氣的影響。

圖 1 就業人數變化

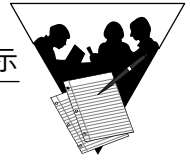


註：1. 為與谷底比較之變動率。  
 2. 經建會雖尚未正式認定第 12 次谷底，為呈現後金融海嘯時期就業的變化，作者參考經濟成長率與景氣領先、同時指標等數據，暫時選擇 2009 年 2 月代表第 12 次谷底。

資料來源：行政院主計處、作者自行整理。

全球金融海嘯對臺灣就業市場的衝擊，波及範圍更廣、時間更久，再加上市場資金並未流入實質部門，而是流向股市、房市等投機市場，既無助於勞務增加，也難創造就業機會。基於就業市場好轉依然是經濟能否持續復甦的重要關鍵，政府應審慎思考與妥善因應失業型復甦所引發的問題，而其他主要國家所提出的就業對策，將成為很好的借鏡，這即是本研究的動機與目的。

就本文章節架構而言，將先對後金融海嘯時期的世界經濟情勢與各主要國家就業市場狀況做簡要介紹，並檢討失業型復甦的可能影響。接著，將探討失業型復甦的成因，以及介紹加拿大、法國、日本、英國與美國等國面對高失業率現象的因應措施。最



後，將對臺灣失業問題的本質及近年來的就業措施進行檢討，並提出因應失業型復甦的政策建議。

## 貳、失業型復甦及其影響

目前全球經濟復甦態勢已告確定，不過，就失業問題而言，高失業率現象仍困擾著許多國家；換言之，許多國家的復甦具備失業型復甦的特徵。

### 一、全球經濟已轉呈復甦，但高失業率成為主要問題

世界經濟經過 2008 年底和 2009 年初全球同步的大幅度衰退之後，拜大型刺激景氣對策及國際政策合作之賜，許多國家的 GDP 開始由衰退轉為成長。由表 1 我們可以觀察到，世界主要國家的經濟，最遲在 2009 第 3 季之後，都開始從景氣谷底緩慢復甦，並在 2010 年的上半年維持復甦趨勢。

表 1 各主要國家經濟成長率(與上年同期比)

單位：%

|           | 美國   | 日本   | 德國   | 英國   | 南韓   | 臺灣    |
|-----------|------|------|------|------|------|-------|
| 2008 年    | 0.0  | -1.2 | 0.9  | -0.1 | 2.5  | 1.09  |
| 2009 年    | -2.6 | -5.2 | -4.7 | -4.9 | 0.1  | -1.96 |
| Q1        | -3.8 | -8.7 | -6.6 | -5.5 | -4.1 | -9.06 |
| Q2        | -4.1 | -5.9 | -5.5 | -6.0 | -2.1 | -6.85 |
| Q3        | -2.7 | -4.9 | -4.8 | -5.3 | 1.0  | -1.2  |
| Q4        | 0.2  | -1.3 | -2.0 | -2.8 | 6.0  | 9.2   |
| 2010 年 Q1 | 2.4  | 4.4  | 2.1  | -0.3 | 8.1  | 13.6  |
| Q2        | 3.0  | 2.4  | 3.9  | 1.6  | 7.2  | 12.9  |
| Q3        | 3.2  | 4.4  | 3.9  | 2.7  | 4.4  | 9.8   |

資料來源：OECD、行政院主計處。

展望全球經濟前景，雖然主權債信危機陰霾未退，各國依然存在若干不穩定因素，可能會對復甦力道形成削弱，但應不致於再度引發衰退。環球透視機構(GI)對 2010、2011 年全球經濟成長率的預測分別為 3.8%與 3.3%。

對許多國家來說，高失業率就是不穩定因素之一。全球金融海嘯首先影響金融市場，接著導致消費、投資減少及大量企業倒閉，進而對勞動市場造成巨大衝擊，使得大多數國家的失業率皆呈現大幅上升的趨勢。

國際勞動組織(ILO)表示，世界各國在 2008 年的就業都呈現負成長，且就業情勢不斷惡化。在高所得國家，從 2008 年第 4 季到 2009 年第 2 季，已損失超過 1,020 萬個就業機會。<sup>2</sup>世界銀行亦指出，在柬埔寨，因為國際貿易的衰退，成衣產業解雇了 5 萬名勞工，占成衣產業勞工總數的 17%；在中國大陸，廣州、東莞與深圳等沿海城市，估計總共有 67 萬家小型公司倒閉，造成 270 萬個就業損失。<sup>3</sup>

根據路透社與國際民調機構艾普索斯(Reuters/Ipsos)於 2009 年 1 月 8 日公布的一份調查結果顯示<sup>4</sup>，在來自 22 國的 2.2 萬名受訪者當中，有 41%認為失業是最令人擔心的問題，而這個比率在一年前僅有 13%。失業問題已超過了人們對貧窮、社會不公、犯罪和暴力的擔憂。

而在衰退似乎已經遠離的當下，如何創造就業，更成為許多國家的最主要課題之一。因為，我們不論從表 2 或圖 2 中都可以

<sup>2</sup> International Institute for Labour Studies (2009)。

<sup>3</sup> 參見 World Bank (2009)。

<sup>4</sup> 參見 Reuters/Ipsos (2009)。

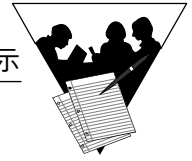


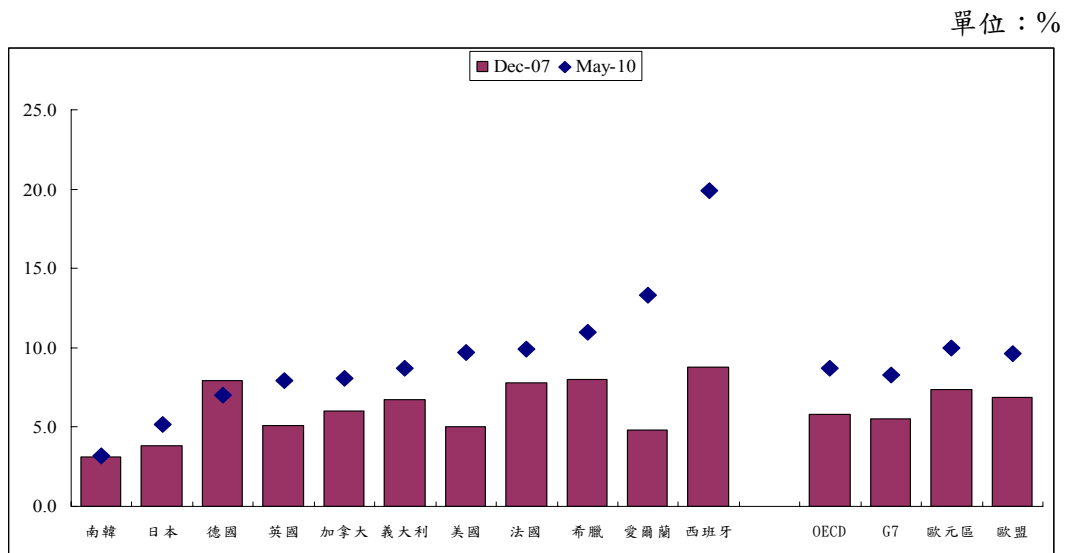
表 2 各主要國家失業率

單位：%

|            | 美國   | 日本  | 德國  | 英國  | 南韓  | 臺    | 灣    |
|------------|------|-----|-----|-----|-----|------|------|
|            |      |     |     |     |     |      | 季節調整 |
| 2007 年     | 4.6  | 3.9 | 9.0 | 5.3 | 3.2 | 3.91 | 3.91 |
| 2008 年     | 5.8  | 4.0 | 7.8 | 5.6 | 3.2 | 4.14 | 4.14 |
| 2009 年     | 9.3  | 5.1 | 8.2 | 7.5 | 3.6 | 5.85 | 5.85 |
| 2010 年 1 月 | 10.0 | 4.9 | 8.6 | 7.8 | 4.8 | 5.68 | 5.73 |
| 2 月        | 9.7  | 4.9 | 8.7 | 7.9 | 4.4 | 5.76 | 5.65 |
| 3 月        | 9.7  | 5.0 | 8.5 | 8.0 | 3.8 | 5.67 | 5.64 |
| 4 月        | 9.9  | 5.1 | 8.1 | 7.9 | 3.7 | 5.39 | 5.43 |
| 5 月        | 9.7  | 5.2 | 7.7 | 7.8 | 3.2 | 5.14 | 5.22 |
| 6 月        | 9.5  | 5.3 | 7.5 | 7.8 | 3.5 | 5.16 | 5.20 |
| 7 月        | 9.5  | 5.2 | 7.6 | 7.8 | 3.7 | 5.20 | 5.17 |
| 8 月        | 9.6  | 5.1 | 7.6 | 7.7 | 3.4 | 5.17 | 5.11 |
| 9 月        | 9.6  | 5.0 | 7.2 | 7.7 | 3.7 | 5.05 | 5.08 |
| 10 月       | 9.6  | 5.1 | 7.0 | 7.9 | 3.6 | 4.92 | 4.96 |
| 11 月       | 9.8  | -   | 7.0 | -   | 3.2 | 4.73 | 4.79 |

資料來源：行政院主計處。

圖 2 OECD 主要國家及區域金融海嘯前後失業率之變化



資料來源：OECD。

觀察到，除了南韓與德國之外，其他國家都呈現「經濟在衰退結束後持續成長、失業卻沒有明顯減少」的失業型復甦特徵。

基本上，如果經濟成長能帶動就業成長的話，那些暫時失去工作的人，或許就不用太過恐慌；政府的施政目標也可以比較單純，因為只要全力增強復甦力道，就能夠兼顧就業成長。問題就在於，失業型復甦正缺少了成長與就業之間的正向關聯，因此對經濟活動與人民生活帶來許多深遠的影響，也對政府施政形成特別的挑戰。

## 二、失業型復甦帶來的影響與挑戰

失業型復甦帶來的影響與挑戰包括：增加短期失業者成為長期失業者的可能性、提升就業前景的不確定性、擴大就業機會的社會差距、增添政府政策施行的難度。茲分述如下：

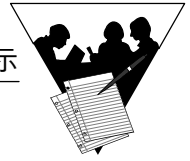
### (一) 失業型復甦將增加短期失業者成為長期失業者的可能性

失業型復甦可能會使長期失業人口增加，進而影響長期經濟成長。其中的關鍵點在於「磁滯現象」(hysteresis)<sup>5</sup>：一國的自然失業率可能隨著實際失業率長時間的上升或下降而改變<sup>6</sup>，特別是當失業者工作技能逐漸消失，或變得跟不上時代需求，長期失業的魔咒可能會自我無限期延續下去。

<sup>5</sup> 在1986年，布蘭查德(Olivier Blanchard)與桑默斯(Lawrence Summers)認為，勞動市場可能會遭受「磁滯現象」的干擾，使得需求變動對失業產生持續性的影響，正如同一塊與磁石擺在一起很久的鐵礦，即使將磁石移開，鐵礦仍然將保有磁性一段相當長的時間。參見Blanchard, Olivier, and Lawrence Summers (1986)。

<sup>6</sup> 自然失業率，即勞動市場在充分就業下之失業率。而充分就業，指的是除了正常的暫時不就業(比如轉換工作等)，所有的人都找到合適的職務；換言之，即使是在充分就業的情況下，仍然會存在失業者，而其比率就是自然失業率。





太平洋投資管理公司(PIMCO)執行長艾爾-艾瑞恩(Mohamed El-Erian)日前即表示，這波衰退的不同點在於失業人數「大量且長時間」增加，且這種情況可能持續多年。他甚至認為失業率已經成為反映消費支出、房屋市場，以及社會安全網未來壓力的一項訊號，不再只是景氣的落後指標。

### (二) 失業型復甦將提升就業前景的不確定性

嚴峻的景氣衰退，已使得更多的公司選擇僱用非正職員工。現在，企業裡所有的職位，包括最高管理階層，都越來越轉向聘用勞務承攬、勞務派遣等非正職人員，增加了工作的不穩定性。而非正職人員聘用的增加，也會加劇前述長期失業率不斷攀升的危險，因為雇主可能會延長這類員工的工作時間，以代替聘請新的正職員工。

工作越來越不穩定，也使得最高與最低薪資所得者之間的薪資差距擴大。在薪資所得階層頂端的，通常是那些具備受歡迎技能的人，而他們可以藉由在不同工作任務中轉換而賺取更多的報酬。但對於不具備任何特殊的專才的勞工，新工作型態對他們而言，只有百害而無一益。

### (三) 失業型復甦將擴大就業機會的社會差距

全球金融海嘯對勞動市場的衝擊，與失業型復甦相結合，加劇了就業機會的社會差距。首先是婦女，開發中國家的婦女更是首當其衝，因為她們大多從事與出口、製造業有關的臨時工作。因為她們的失業，將使許多家庭生活陷入困境，更進一步影響孩童的教育與健康，造成一連串的社會問題，並影響長期經濟成長潛力。

其次是青年人。Scarpetta, Sonnet and Manfredi(2010)指出，青年人在初次進入勞動市場就遭遇挫折，將對其人生產生不可抹滅的負面影響—即所謂「創傷效應」(scarring effect)。另外，根據商業週刊(BusinessWeek)的報導，在衰退時期畢業並進入勞動市場的大學生，與那些在繁榮時期畢業的大學生相較，15年後的薪水平均約少了2.5%。<sup>7</sup>

最後則是年長者，老年勞工在失去工作後，通常很難再找到合適的工作，而被迫提早退休。而且許多人還遭受巨大的心理衝擊，因為覺得自己為公司奮鬥了一輩子，卻獲得不公平的待遇。

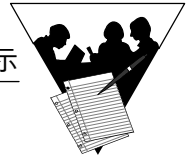
#### (四) 失業型復甦將增添政府政策施行的難度

因應這波金融海嘯，各國政府透過大規模的反景氣循環政策，以及在國際上進行政策合作，成功防止衰退情勢惡化。而在全球經濟已轉呈現復甦的當下，各國政府理應逐漸讓刺激對策退場，以改善政府財政或防止通貨膨脹與資產泡沫化。然而，失業型復甦讓政府在施政時陷入兩難，因為必須擔心若過早讓刺激對策退場，民間消費與投資無法順利彌補政府支出的減少，加劇了失業問題的嚴重性，更進一步造成國內需求不足，讓經濟陷入另一波惡性循環。

### 參、失業型復甦的成因與各主要國家的對策

為了要探究失業型復甦的成因，我們必須先對失業與景氣循環之間的關係進行釐清。

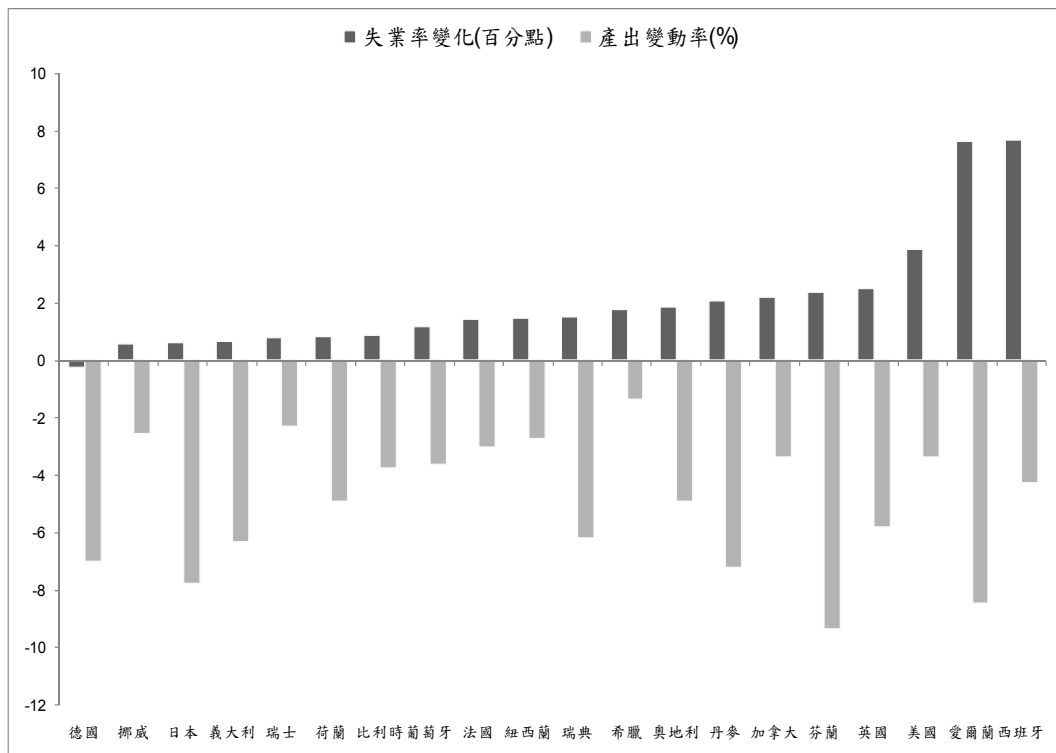
<sup>7</sup> 參見 Coy, Conlin and Herbst (2010).



## 一、失業與景氣循環的關係

關於失業與景氣循環的關係，「歐肯法則」(Okun's Law)是經常被提及的經濟理論之一。簡單地說，該法則主張：當實質產出變動 1% 時，失業率將反向增減  $\beta$  個百分點，其中  $\beta$  稱為歐肯係數。

圖 3 主要國家此波景氣衰退期間失業與產出變化(從波峰到谷底)



資料來源：IMF。

以圖 3 為例，我們可以觀察到，除德國之外，幾乎所有國家產出變動率與失業率變動均呈現負向關係。另外，根據 IMF 以 20 個先進國家為樣本，針對歐肯法則進行的實證研究結果來看，各國歐肯係數的差異頗大，例如，在過去 20 年，西班牙的歐肯係數

高達 0.83，瑞典亦達到 0.7，而挪威則有著最低的歐肯係數值，僅 0.01。<sup>8</sup>

另外，根據傳統的景氣循環理論，當經濟繁榮發展時，企業將大量地增員以擴大產出，而隨著員工將薪水用於消費，將提升其他經濟單位的所得，創造更多的商機，促使更多企業增加勞動僱用，形成一個良性循環。相反的，當成長減緩下來，廠商將會解僱員工，增加失業人口中循環性失業者的比例。

總而言之，這些理論都預測就業應該隨著景氣復甦而成長，那麼，為什麼在這一波的復甦中，我們卻觀察到，許多國家的失業人口並沒有隨經濟成長而呈現等比例的減少？這將是下一節討論的重點。

## 二、失業型復甦的成因

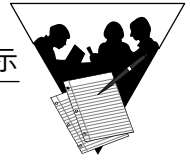
由於失業型復甦自 1990 年代後，已成為越來越普遍的現象，因此，對它形成的原因，也已引發了許多學者的興趣並加以研究。下面將依失業的類型，對可能的成因進行分類與介紹。

### (一) 與結構性失業有關的原因

Groshen and Potter(2003)指出，在美國 1990 年代早期的衰退中，受結構性調整影響的就業人口比率僅占總就業人口的 57%，但在 2001 的衰退中激增到 79%。Arpaia and Curci (2010)亦指出，持續且嚴峻的衰退將對許多產業與工作機會產生毀滅的效果，例如受這波衰退衝擊最嚴重的建築業與金融業。而且，持續疲軟的經濟也提供雇主一個藉口來解僱許多已經被科技或國際貿易所取

---

<sup>8</sup> IMF (2010)。



代的勞工，原本他們可以透過比較不那麼激烈的方式(如遇缺不補、優退等)來逐漸進行淘汰。

Aaronson, Rissman, and Sullivan(2004)亦將矛頭指向企業對聘用非正職人員的偏好，特別是短期人力派遣機構的興起，使得越來越多的公司可以彈性地調整僱用人力。IMF 亦曾提出警告，允許短期勞動契約雖可在景氣繁榮時增加就業，但在衰退期間受衝擊最大的也是短期契約員工，而且由於企業在復甦時，對增加僱用通常採取較謹慎的態度，使得短期契約員工依然面臨找工作的困難。<sup>9</sup>

## (二) 與循環性失業有關的原因

除了結構性因素之外，Groschen and Potter(2003)認為，美國在2001年衰退後出現失業型復甦，主要是因為不確定性的增加及金融市場無法發揮正常功能，使得勞動需求明顯不足。不確定性因素在這波景氣復甦中也相當明顯，例如，主權債信危機與經濟二次衰退的陰霾揮之不去，影響了消費者與企業經營的信心。Aaronson, Mazumder, and Schechter(2010)同樣指出，2009年美國失業人口大幅增加的現象，主要還是因為勞動需求過於疲軟。

ILO 表示，金融危機跟其他的危機不同，受金融危機衝擊而引發的衰退，復甦時的力道必須夠強、夠穩，才有辦法把失業率降到危機前的水準。不過，這並不容易做到，因為，許多受金融危機衝擊的企業與家計單位，需要時間來重整債務，而且在過程中，由於儲蓄率增加、消費與投資減少，民間需求的成長將相當有限。<sup>10</sup>

<sup>9</sup> IMF(2010)。

<sup>10</sup> 參見 International Institute for Labour Studies(2010)。

不過，華盛頓經濟政策研究院(Economic Policy Institute)的勞動經濟學家米歇爾(Lawrence Mishel)反對最近幾次景氣循環具有特殊性的說法，主張景氣循環的運作模式，一直以來都沒有變化，即一旦當經濟開始成長，就業也會隨著增加。問題的核心在於，近幾次復甦時的經濟成長力道都不夠強；特別是在勞動生產力不減反增的情況下，需求完全跟不上勞動生產力的提升速度。<sup>11</sup>

### (三) 與自然失業率有關的因素

另外有些學者專家主張，變動的不是景氣循環，而是人們對所謂「經濟繁榮」有錯誤的期待。哈佛大學經濟學教授羅格夫(Kenneth S. Rogoff)就曾指出，在過去的10年間，由於美國一直在依賴偏低的利率來刺激經濟活動，學界對自然失業率的預測值不斷向下調整，有些人甚至開始樂觀地主張：失業率將永遠地在5%左右的水準變動。

照羅格夫的說法，美國近期就業成長疲軟的現象，實際上才是「正常的」表現，未來，美國失業率將回歸到6%左右。Labonte and Levine(2004)也同意這樣的說法，因為自然失業率是個長期的概念，並不太可能從1970與1980年代的平均6%到6.5%，快速地在1990年代後期下降到5%、甚至更低的水準。

## 三、各主要國因應失業型復甦之對策

鑒於失業型復甦的成因包括循環性與結構性因素，因此，各國因應失業型復甦所採行的對策，亦可依政策目標是為解決循環性或結構性問題來加以分類，而其他輔助措施則另歸一類。

<sup>11</sup> 關於景氣循環與勞動生產力的討論，亦可參見Daly and Hobijn(2010)。



## (一) 針對循環性因素採取的對策

各國針對失業循環性因素採取的對策，主要著眼於維持勞動需求，以積極地防止失業的發生，包括：擴大就業補貼或公部門創造就業計畫、降低社會保險支出、擴大短工時工作(short-time work)計畫等。

### 1. 擴大就業補貼或公部門創造就業計畫

表 3 中列出的國家在面對金融海嘯的衝擊，都有推出新的或擴張該類計畫的方案，特別是針對青年人、老年人等弱勢族群。雖然在公部門創造就業的成本非常高昂，但為彌補民間勞動需求的明顯不足，避免「磁滯效應」的發生，許多國家仍選擇為那些再不工作就可能永遠離開勞動市場的勞工，在公部門提供就業機會。

表 3 各主要國家為維持勞動需求採取之對策

| 國家  | 擴大就業補貼或公部門創造就業計畫  | 降低社會保險支出  | 擴大短工時工作計畫   |
|-----|---|---|---|
| 加拿大 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 針對原住民、年輕人，提出新的就業補貼方案。</li> <li>• 對中小企業僱用科學或商學領域大學畢業生提供補貼，最長期限為 1 年。</li> </ul>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 暫時停止調漲雇主與勞工的失業保險費率。</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 在 2009 與 2010 年間，將「工時分享」的上限由 38 週延長為 52 週。</li> </ul>                  |
| 法國  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 擴大數個就業補貼計畫。</li> <li>• 針對老年勞工與謀職技能不足的青年人提供新就業機會。</li> <li>• 對僱用學徒的雇主提供獎勵。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 減少員工人數在 10 人以下並新僱用低薪勞工企業，以及僱用學徒雇主的社會保險支出。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 將參與「部分失業方案」的資格擴大到包括短期人力派遣人員等勞工，並將「結束運作」的定義擴大到包括公司內的據點或生產單位。</li> </ul> |

| 國家 | 擴大就業補貼或公部門創造就業計畫   | 降低社會保險支出  | 擴大短工時工作計畫   |
|----|--|---|---|
|    |  |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 暫時將短工時工作的上限由每年 600 小時，最高延長到 1,000 小時。</li> <li>• 暫時提高短工時工作勞工的減時補貼薪資（最高可達薪資總額的 75%）及對雇主的補貼。</li> <li>• 增加短工時工作者接受職業或教育訓練的機會。</li> </ul> |
| 日本 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 企業比前兩年減少 10% 以上的生產量，將對其支付就業調整補助金。</li> <li>• 對僱用有謀職困難勞工的中小企業增加補助金額。</li> <li>• 僱用老年勞工雇主適用薪資補貼的申請資格放寬到包括僱用 65 歲以上的勞工。</li> <li>• 對聘用 25-39 歲、原來沒有穩定工作勞工為正職者的雇主提供短期補貼。</li> <li>• 對地方政府創造就業方案提供短期資金。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 暫時調降雇主與勞工的就業保險支出。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 將短工時工作計畫的對象擴大到包含加入失業保險不到 6 個月的勞工。</li> <li>• 暫時增加對短工時工作勞工的減時薪資補貼。</li> <li>• 暫時對藉由減少加班時數來維持雇用人數的企業提供補助。</li> </ul>                     |
| 英國 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 針對青年人及高失業區域的求職者，推出新的就業補貼計畫，讓他們能在地方政府與社區性組織內工作。</li> <li>• 針對僱用與訓練原先失業超過 6 個月失業者的企業進行獎勵。</li> </ul>  |   |   |





| 國家 | 擴大就業補貼或公部門創造就業計畫  | 降低社會保險支出  | 擴大短工時工作計畫 |
|----|---|---|-----------|
| 美國 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 擴大既有對僱用退伍軍人與沒有在學校、沒有在工作、沒有謀生技能青年人的雇主之租稅獎勵。</li> <li>• 將因競爭、委外而失去工作或以較低薪資再就業的老年勞工之薪資補貼提高，並延長其請領期限。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 聘用失業逾 60 天勞工的雇主可免徵 6.2% 的社會安全捐。</li> </ul> |           |

資料來源：OECD(2009, 2010)、European Commission(2010)。

## 2. 降低社會保險支出

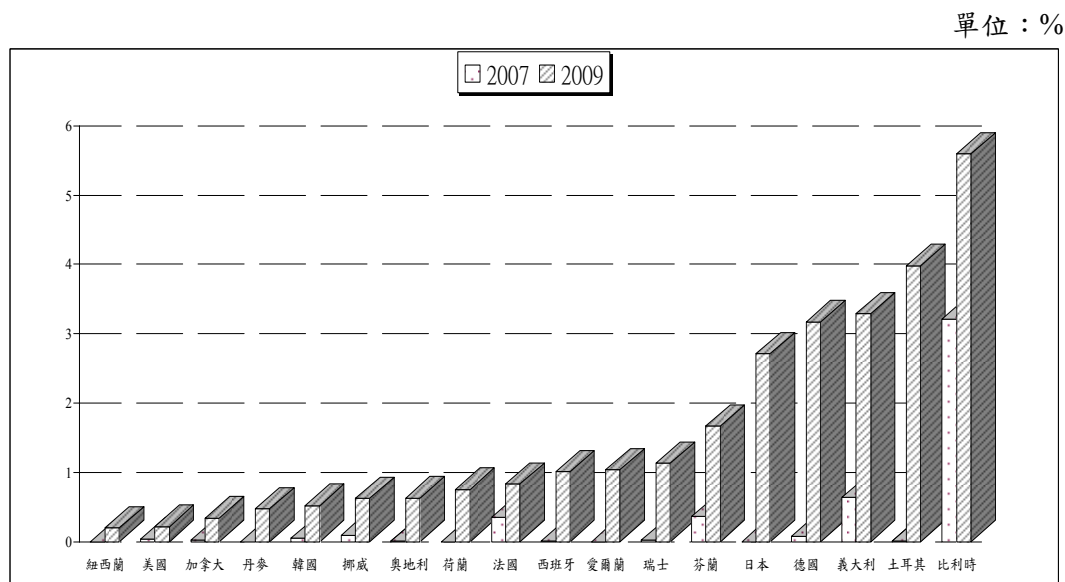
這項措施主要目的在增加雇主僱用勞工的誘因，特別是弱勢勞工，如法國針對低薪勞工與學徒及美國針對失業 60 天以上的長期失業者。降低或免除社會保險支出的期限各國不一，例如，加拿大為 2 年，法國與日本則為 1 年。

## 3. 短工時工作計畫

「短工時工作」可簡單定義為「以維持既存勞資關係為目的而暫時縮減工時」。許多國家原本就存在短工時工作計畫，隨著經濟條件惡化，參與短工時工作計畫的勞工更是大幅增加(參見圖 4)。許多國家更利用各種不同的措施，例如，延長減時薪資補貼的期限、擴大計畫的包含對象、增加縮時薪資的補貼及增加計畫基金與為短工時工作者提供教育或職業訓練等，來增進計畫的效益。<sup>12</sup>

<sup>12</sup> 這裡必須特別強調的是，擴大短工時工作計畫並非由政府於公部門提供臨時工作。對於短工時計畫的詳細討論，參見 European Commission(2010)。

圖 4 參與短工時工作計畫勞工占總就業人數比例變化

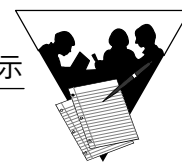


資料來源：OECD。

不過，一旦衰退的期間拉長，短工時工作對減少失業的效果就可能消失，因為到最後許多企業還是必須進行裁員、甚至宣告破產或倒閉。這或許也可以解釋為什麼德國與南韓的失業率能很快地恢復到海嘯前的水準，由於兩國企業體質相對健全，且身為兩國經濟命脈的出口，其成長率在 2009 年第 4 季即轉為正成長，因此允許出口產業可以藉短工時工作來避免掉裁員的問題。<sup>13</sup>

但無論如何，並不是所有的裁員都能夠被避免。因此，對抗「磁滯現象」的下一道防線，就是讓失業者積極地尋找工作，讓他們能繼續留在勞動力人口之中。另外，再透過改善勞動市場資訊不對稱，以減少搜尋期間，從而降低失業率。

<sup>13</sup> 參見 Silvia (2009)對德國及 Kim (2010)對韓國縮短工時計畫的討論。



從表 4，我們可以觀察到，所有表列國家都有提出協助尋找工作的新措施或補充規定，特別是針對青年人。另外，日本與英國也各自提出了增強尋找工作或自行創業的誘因。

表 4 各主要國家為協助失業者尋找工作採取之對策

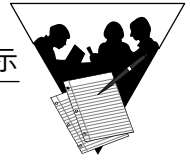
| 國家  | 協助尋找工作的新措施或補充規定   | 增強尋找工作或自行創業的誘因   | 新的或擴充的工作經驗方案   |
|-----|---|--|--|
| 加拿大 | <ul style="list-style-type: none"> <li>對老年勞工的尋找工作協助增加經費。</li> </ul>   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>對易受衝擊地區的老年勞工的工作經驗方案增加經費。</li> <li>對提供青年人暑期工作機會的小型企業、非營利組織及公部門提供就業補貼。</li> </ul> |
| 法國  | <ul style="list-style-type: none"> <li>擴大對受大量解雇影響勞工的支援計畫。</li> <li>增加公營就業服務中心的人員。</li> </ul>  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>增加受大量解雇影響勞工在工作實習與進修上的協助。</li> </ul>   |
| 日本  | <ul style="list-style-type: none"> <li>在大學校園內配置「就業諮詢者」，充實就業諮商方向，推動提昇就業能力的就業指導。</li> <li>進一步增加專門支援就業的「高中及大學畢業生之就業支援人員」。</li> <li>透過在各地就業服務站設置緊急畢業生就業支援窗口，強化與高中學校的合作。</li> <li>舉行就業求職宣導活動，積極推動就職說明會，並廣為宣傳。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>增加失業者快速找到工作的獎勵金。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>創立「剛畢業者體驗就業之業務」，對於接受畢業生體驗就業之企業給予補助。</li> <li>擴大讓 65 歲以上老年失業者體驗就業的方案。</li> </ul> |

| 國家 | 協助尋找工作的新措施或補充規定  | 增強尋找工作或自行創業的誘因   | 新的或擴充的工作經驗方案   |
|----|--|--|--|
| 英國 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 改革對失業者提供支援的體系，讓失業者應盡的義務隨著失業的期間拉長而加重。</li> <li>● 增加公營就業服務中心的人力，以及可用於就業服務與訓練的資金。</li> <li>● 針對受大量解雇影響的勞工、出現多起大量解雇案例的社區、剛失業但找工作明顯發生困難的失業者，以及長期失業者加強就業輔導與協助。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供額外資金以對中小企業進行輔導。</li> <li>● 對剛成立幾個月的中小企業提供資金援助。</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 提供失業超過 6 個月以上長期失業者能培養工作能力的志工機會。</li> <li>● 提供所有失業未滿 1 年的青年保證工作或能培養工作經驗與能力的實習與進修機會。</li> </ul>       |
| 美國 | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 對各州的就業服務中心就業協助與諮詢業務提供額外資金。</li> </ul>   |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● 增加對青年人就業活動的補助，特別是那些提供青年人暑期工作機會的單位，以及願意僱用正在接受職業訓練問題青年的建築業者。</li> <li>● 擴大補貼年老勞工從事兼職工作的計畫。</li> </ul> |

資料來源：OECD(2009, 2010)。

## (二) 針對結構性因素採取的對策

前述的各項維持勞動需求措施或協助尋找工作方案，都沒辦法讓他們原有的技能再度受到重視，解決結構性失業者的問題，唯有對結構性失業者進行再訓練，讓他們獲得未來勞動市場需要的技能，才能增加就業機會。



有鑑於此，各國紛紛增加提供失業者教育或職業訓練計畫，特別是著重於弱勢與長期失業族群，舉如：

- 加拿大：針對老年勞工與沒有失業保險給付的失業者提供教育或職業訓練。
- 法國：對經歷大量解僱(mass layoff)且正接受工作實習與進修計畫的勞工提供額外援助，並全面性地增加用於推動積極性勞動市場政策的經費。
- 日本：針對沒有失業保險給付而無法負擔教育或職業訓練的失業者推出特別貸款方案。
- 英國：對於面臨失業風險或剛被解僱的勞工提供短期的職前訓練；對於失業未滿 1 年的青年提供工作實習與進修的機會。
- 美國：擴充失業者與技術脫節勞力(dislocated worker)的訓練計畫；針對已接受政府補助或其他低所得民眾的訓練優先予以補貼；對社區青年就業服務中心的興建、整修等工程進行補助。

### (三) 其他輔助措施

這些措施的主要目的是在透過對失業者進行所得補貼，協助其渡過難關，以等待就業市場復甦，或完成教育或職業訓練。舉如：

- 放寬失業津貼給付條件：法國、日本、美國都修改規定，讓短期或臨時勞工比較容易取得失業津貼。

- 延長失業津貼給付期限或增加失業津貼金額：日本為就業明顯有困難者，延長其請領失業津貼的期限至 3 年；美國增加失業津貼金額，並延長發放失業津貼期限，從 26 週延長到 99 週。
- 其他社會救助方案：日本對持續提供住房給解僱員工的雇主提供補助；英國對失業者的房貸提供補助；美國為特定身份的失業者提供健康保險費補助。

## 肆、啟示：臺灣失業型復甦之觀察與建議

### 一、臺灣失業型復甦之成因

臺灣目前面對的失業問題，雖然包含循環性失業與結構性失業，但結構性失業應是失業型復甦的主因，因為它不易隨著景氣好轉而改善。另外，有證據顯示，臺灣經濟成長與就業成長之間的關聯性較弱，而且自然失業率正在上升當中。

#### (一) 結構性失業與長期失業人口增加

根據行政院主計處的數據顯示，臺灣 2009 年平均失業人數為 63.9 萬人，較 2008 年增加 18.9 萬人。至於失業原因，由圖 5 來觀察，因「工作場所業務緊縮或歇業」所造成的失業為最多。截至 2010 年 11 月，臺灣失業人數已減少至 52.7 萬人，失業率也降為 4.73%。但失業者平均失業週數仍高於 27 週(29.7 週)，其中失業達 1 年以上之人數計 9.2 萬人，顯示失業者當中有許多是因為結構性因素而失業，並無法因為復甦而找到合適的工作崗位。

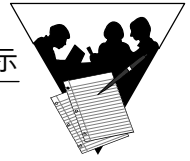
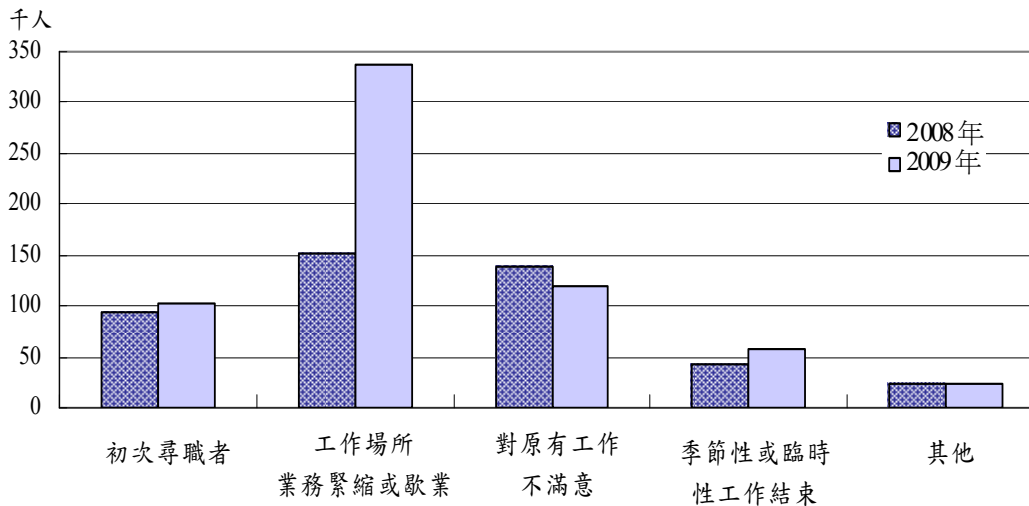


圖 5 失業者之失業原因



資料來源：行政院主計處。

## (二) 臺灣經濟成長與就業成長之間的關聯性相對較弱

行政院主計處日前公布的一份研究，顯示臺灣經濟成長與失業間的關聯性，不但低於歐、美多數國家，也居亞洲四小龍之末。根據此項研究，臺灣的歐肯係數處於 0.10~0.16 之間。南韓、香港與新加坡的歐肯係數則分為 0.35、0.23 與 0.17，而歐美多數國家的歐肯係數也在 0.16 之上，最高的西班牙甚至達到 0.83。<sup>14</sup>

與主要國家比較，我國歐肯係數相對較低的結果，雖然意謂在衰退時對失業的衝擊程度較小，但這也表示復甦時，在同樣的經濟成長率下，我國將需要更長的時間才能促使就業回復到衰退前的水準。

<sup>14</sup> 林淑敏(2010)。

### (三) 臺灣的自然失業率亦呈現上升趨勢

長期以來臺灣失業率始終維持在 2% 以下之較低水準，但近幾年卻大幅升高至 5% 左右，甚至在金融海嘯衝擊下，在 2009 年 8 月來到 6.13% 的高峰。未來臺灣的失業率或許無法回到 3% 以下的水準，因為學者的研究顯示臺灣的自然失業率已超過 3% 的水準，目前更沒有理由相信它會下降。<sup>15</sup>

依目前的情形判斷，人民並沒有做好 5% 左右的失業率會持續下去的準備，但政府必須為可能更嚴峻的失業現象提出更好的對策。

## 二、既有因應對策之檢討

在金融海嘯衝擊臺灣經濟期間，我國政府為積極防止失業人口增加及協助短期安置失業者，事實上也提出相當多的因應措施，但政策設計上卻仍有可以加強的地方。

### (一) 「三挺政策」對防止企業裁員的效果過於間接

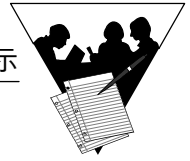
政府期望透過「三挺政策」—「政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺勞工」—的推動，讓企業能經營下去，以穩定就業情勢。然而，銀行在經濟前景未明之前，依然不敢進行放貸(理論與實務上都應如此)，許多企業依然選擇進行裁員，或甚至宣告倒閉，使得「三挺政策」的最後一層「企業挺勞工」的成效相對不彰。

### (二) 就業補貼或公部門創造就業計畫效果引發質疑

針對失業問題，政府推動多項就業補貼或公部門創造就業計畫，包括「立即上工計畫」、「公部門短期就業專案」、「培育優質

<sup>15</sup> 參見張聖英(2002)及鍾經樊與林志宇(2007)。





人力促進就業計畫」等，雖然發揮了協助失業者短期工作安置的功能，但也引發了不少問題。

例如，政府釋出的短期職缺以課業輔導、訪問調查等工作為主，除了沒辦法累積工作經驗與技能外，也沒有達到促進產業結構轉型、提升等積極目的。計畫彼此也存在著排擠效應，企業看到「培育優質人力促進就業計畫」方案條件更為優厚，很可能就轉向改聘年輕畢業生，影響中高齡失業者的就業機會。另外，許多企業原本就要僱用畢業生，如今既然政府要全額補助薪資，因此就依照補助的薪資僱用，不但降低了初次就業市場的薪資水準，也可能促使企業資遣資深員工。

### (三) 允許企業與勞工協議放無薪假，卻缺乏薪資補償計畫

政府同意企業可以要求員工放無薪假，原本立意良善，世界上許多國家也在採行類似的政策。但問題是，其他國家在推動短工時工作計畫時，都會提出配套措施，對參與計畫的勞工，提出減時薪資補償。相較之下，我國政府遲至 2010 年 5 月初才發布「就業保險促進就業實施辦法」，提出「僱用安定措施」實施計畫，讓對縮減工時勞工的補貼有了依據。不過，由於當時國內經濟情勢已恢復平穩，政府實際上並未宣布啟動「僱用安定措施」。<sup>16</sup>

## 三、政策建議

本文比較加拿大、法國、日本、英國以及美國針對高失業率提出的就業政策，並分析臺灣失業問題的成因後，建議面對失業型復甦的因應對策如下：

<sup>16</sup> 中央主管機關於全面經濟不景氣情形下啟動辦理僱用安定措施，至於經濟不景氣之情形，係指同時符合以下二者：(1) 每月領取失業給付人數占該人數加上每月底被保險人人數之比率，連續 3 個月達 2.2% 以上；(2) 該 3 個月期間失業率未降低。

(一) 增進「僱用安定措施」的功能，減少受衝擊失業勞工的增加

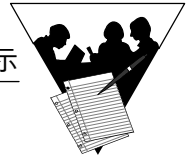
政府推動「僱用安定措施」，從預防失業的角度出發，協助將勞工保持於原任事業單位中的作法，值得肯定。我們也可預見，未來企業採取短工時工作措施因應經營困難或景氣衰退的例子會越來越常見，因此，若能配合訓練經費補助和工資補貼，鼓勵勞工利用沒有工作期間接受教育或訓練，不僅有助於勞工僱用安定，更可以達到提升勞工技能的目的。不過，相較於各國的短工時工作計畫，我國的「僱用安定措施」必須等待政府宣布啟動才可適用，因此對個別產業或廠商發生經營困難而面臨工時縮減的勞工而言，並無法提供幫助，建議參考其它國家的短工時工作計畫，放寬適用條件。

(二) 擴充就業服務站之資源，加強就業媒合率

前面提過，對抗失業問題的第二道防線，就是讓失業者積極地尋找工作，讓他們能繼續留在勞動力人口，而對失業者或初次就業者謀職提供協助與諮詢，正可以發揮這樣的功能。雖然臺灣民間人力仲介機關相當興盛，但在提供中高齡、身心障礙者及其他弱勢勞工就業資訊與輔導上，公營就業服務站仍扮演相當重要的角色。因此，建議應擴充就業服務站之資源，整合各項人力資源平台，加強就業服務站之就業媒合率。

(三) 保留針對弱勢勞工的企業補貼政策，並加強與長期就業的聯結

短期企業補貼或許能增加就業機會，但不易累積工作經驗與發展職業生涯，更有少數不肖企業一方面裁員，一方面利用企業補貼降低其企業成本。因此，建議效法其他國家的作法，將企業補貼政策的對象限於中小型企业，並主要針對中高齡、長期失業



者等弱勢勞工，強調實習與進修的功能。政府亦應關切為何員工在補貼期過後不易留任之問題，並對曾進行大量裁員企業接受就業補貼的資格做出限制，或將政府對企業的各项補助資格中，納入過去裁員紀錄或創造就業能力等指標。

#### (四) 配合產業發展政策，強化再就業能力與鼓勵勞工終身學習

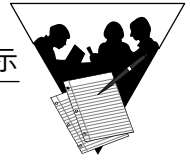
現行針對失業勞工的職業訓練常以三個月為期，訓練的質與量常受到批評，建議考慮延長失業勞工職業訓練時間與品質，使訓練與產業政策相結合，例如，重點培養與觀光、醫療照顧等新興產業相關的人才，不只能降低失業率，也能同時兼顧產業發展的需要。另外，也可推動「教育訓練費用扣抵所得稅」等租稅措施，除了能鼓勵勞動者終身學習外，也有助於人才培訓產業的發展和相關工作機會的創造。如此一來，也能增強經濟成長與就業之間的聯結關係，讓經濟成長持續帶動就業成長。

#### (五) 加強對畢業生的就業諮詢與服務，以降低高學歷、高失業問題

臺灣大學畢業生在勞動市場上，專長不符、供過於求而不易就業的現象，也逐漸成為一種新的結構性就業問題。建議效法日本針對大學或研究所畢業生提供特別的就業協助，可行的措施包括：在大學校園內配置專業就業諮詢人員，協助進行職業生涯規劃，提昇就業能力；加速發掘有增加僱用意願的中小企業，並透過就業實習等方式，以提升中小企業與社會新鮮人的媒合率；強化與高中學校的合作，對不升學者進行就業輔導；對升學者，也可增進其對未來就業問題的瞭解。

## 參考文獻

1. 林淑敏(2010),「歐肯法則在我國之實證研究」,行政院主計處。
2. 洪德生(2006),「臺灣過去二十年之景氣循環分析」,臺灣經濟研究院。
3. 張聖英(2002),「自然失業率之研析—臺灣地區之實證研究」,臺灣銀行季刊,第55卷第3期。
4. 鍾經樊、林志宇(2007),「應用結構 VAR 模型探討臺灣自然失業率」,國民經濟動向統計季報,第116卷,頁1-6。
5. Aaronson, Daniel, Bhashkar Mazumder, and Shani Schechter (2010), “What is behind the Rise in Long-Term Unemployment,” *Economic Perspectives*, Federal Reserve Bank of Chicago, issue Q II, pp. 28-51.
6. Allen, Franklin and Elena Carletti (2010), “An Overview of the Crisis: Causes, Consequences, and Solutions,” *International Review of Finance*, Volume 10, Issue 1, pages 1–26.
7. Arpaia, Alfonso, and Nicola Curci (2010), “EU Labor Market Behaviour during the Great Recession,” *European Economy, Economic Papers*, no. 405.
8. Blanchard, Olivier, and Lawrence Summers (1986), “A Hysteresis and the European Unemployment Problem,” *NBER Macro Annual*.
9. Coy, Peter, Michelle Conlin and Moira Herbst (2010), “The Disposable Worker,” *BusinessWeek*, Jan. 7, 2010.
10. Daly, Mary and Bart Hobijn (2010), “Okun’s Law and the Unemployment Surprise of 2009,” *Economic Letter*, Federal Reserve Bank of San Francisco, 2010-07.
11. European Commission (2010), “Short Time Working Arrangements as Response to Cyclical Fluctuations,” *European Economy, Occasional Papers*, No. 64.
12. Groshen, Erica L., and Simon Potter (2003), “Has Structural Change Contributed to a Jobless Recovery?” *Federal Reserve Bank of New York Current Issues in Economics and Finance* 9, no. 8 (August): 1-7.
13. IMF (2010), *World Economic Outlook, April 2010: Rebalancing Growth*, Washington, DC.
14. International Institute for Labour Studies (2009), *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, Geneva.
15. \_\_\_\_\_ (2010), “Promoting Employment Recovery While Meeting Fiscal Goals,” Geneva.



16. Kitao, Sagiri, Ayşegül Şahin, and Joseph Song (2010), “Subsidizing Job Creation in the Great Recession,” Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, no. 451.
17. Labonte, Marc and Linda Levine (2004), “The Jobless Recovery from the 2001 Recession: A Comparison to Earlier Recoveries and Possible Explanations,” CRS Report for Congress, RL32047.
18. OECD (2009), OECD Employment Outlook 2009, Paris.
19. \_\_\_\_\_ (2010), OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Jobs Crisis, Paris.
20. Reuters/Ipsos (2009), “World Watch: Most Worrying Issues, Country Pulse, Youth Betterment Outlook,” Jan. 8, 2009.
21. Scarpetta, Stefano, Anne Sonnet, and Thomas Manfredi (2010), “Rising Youth Unemployment During the Crisis: How to Prevent Negative Long-Term Consequences on a Generation?” OECD Social, Employment and Migration Papers, No. 106.
22. Silvia, Stephen J. (2009), “Keynes in Lederhosen: Assessing the German Response to the Financial Crisis,” AICGS Transatlantic Perspectives, Jun., 2009.
23. World Bank (2009), “East Asia and Pacific Update,” Apr. 9, 2009.