

# 金融海嘯下的促進就業措施—台灣經驗

藍科正

中正大學勞工關係學系副教授

## 摘要

本文探討台灣在金融海嘯前後採取的促進就業措施，包括就業服務、職業訓練、僱用獎助、創造就業、創業協助、預防性失業、外勞引進政策等，再提出一些改良的建議。

## 壹、前言

台灣受金融海嘯的衝擊始自 2008 年下半年，出口值和進口值自 9 月下降(參經濟部國貿局網站)；GDP 自第 4 季下降，失業率於 4 月為低點(3.81%)，5 月開始上升、於 12 月超過 5%、於 2009 年 7 月超過 6%、2009 年 9 月為 6.04%，勞參率於 2008 年 11 月(58.35%)下降至 2009 年 4 月(57.70%) (參行政院主計處網站)；無薪休假於 2008 年 10 月開始受到關注(聯合新聞網 2008)，勞工不知何去何從(如是否要接受無薪休假、減薪、辭職、再進修等)；勞雇爭議件數也自 2008 年 8 月突破 2,000 件(2,034 件)，2009 年 3 月達高峰(3,039 件)，2009 年 7 月為 2,573 件 (勞委會 2009：48)。台灣政府先採取擴大內需(增加公共投資支出 846 億)、促進兩岸經貿(提高出口)、減遺產稅(欲刺激投資)、發行消費券(823 億，希增加消費)，以及提出「三挺」概念(政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺勞工)、對企業紓困等的因應措施；但當失業率漸增時，促進就業便成為社會特別關心的議題。

長期以來，各國多在積極勞動市場政策(Active Labor Market Policy)的理念下，採取多元的促進就業措施，透過工作福利(workfare)而非社會福利(welfare)的手段，來防止社會排除(Pierre 1999：1)；其類型包括僱用獎助、公共就業、僱用安定、減少外勞等(孫友聯、李健鴻 2009：18)。在金融海嘯的衝擊下，各國也採取擴大公共投資、對企業融資減稅、僱用補助、維持僱用、強化就業服務、擴大職業訓練，以及延長失業給付、健保給付、養老給付等的措施，來因應走高的失業率(張其恆 2009：21)。台灣因應金融海嘯衝擊的促進就業措施有何特色，頗值探討，本文主要呈現金融海嘯前後的相關措施。

## 貳、金融海嘯前既存的就業促進措施

多年以來，為因應全球化的衝擊，台灣政府已採取的促進就業措施包括：

### 一、強化就業服務

勞委會依據就保法，建構就業推介、職訓推介、失業給付三合一的就業服務機制；透過公立就業服務機構的功能，對失業者優先進行就業推介和職訓推介，都不適當時，才給與失業給付；此欲讓失業給付可以有積極促進就業的效果。

### 二、強化職業訓練

對於工作技能不足的失業者，勞委會每年自辦或委辦有相當多的職業訓練，分布各縣市。職業訓練實施前，各縣市應先進行需求調查，結合在地的產業需求特色，以促進訓用合一；當參訓的失業者人數不足以開班時，允許在職者參訓。為強化訓用合一的效果，勞委會以訓後就業(三個月穩定就業)作為給付尾款的條件。

### 三、特定對象的就業促進

台灣的就服法(第二十四條至三十一條)規定有特定對象的就業促進，包括獨力負擔家計者<sup>1</sup>、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者、長期失業者<sup>2</sup>、其他經中央主管機關認為有必要者；中央主管機關的勞委會迄今已指定更生人為特定對象，但實務的方案中，也納入急難就助戶、家暴受害者等為特定對象。勞委會對特定對象，訂有多種促進就業的方案。此外，身心障礙者和原住民的定額僱用比例要求(分別依據身心障礙者權益保障法和原住民族工作權保障法)，亦屬特定對象的就業促進措施。

### 四、僱用獎助

勞委會依據就保法訂定的僱用失業勞工獎助辦法，對雇主提供如下獎助：受僱勞工每週工作三十二小時以上、身心障礙者每週工作時數二十小時以上，僱用期間達三十日以上，按受僱勞工人數每人每月發給(付給雇主)新台幣一萬元，同一雇主僱用同一勞工相關補助或津貼，最長以十二個月為限。當依 2009 年 4 月 22 日修正公布的就業保險法第十二條第四項授權規定另行訂定「就業保險促進就業措施實施辦法」(該辦法草案已納入雇主僱用失業勞工之獎助規定)發布施行時，將廢止雇主僱用失業勞工獎助辦法。

<sup>1</sup> 2009 年 5 月 13 日前為「負擔家計婦女」。

<sup>2</sup> 指連續失業一年以上者。

## 五、創造就業

為因應 2002 年前後的不景氣，勞委會以行政命令，運用就業安定基金，辦理多年的多元就業開發方案，包括經濟型和社會型，經濟型希望三年後得以自給自足，社會型期望提供在地就業的機會，不期望自給自足。此方案已有一些不錯的方案，並形成新的觀光路線。

## 六、創業協助

為協助失業勞工的創業需求和選擇，勞委會原先訂有微型創業貸款要點，協助中高齡者創業；以及創業鳳凰貸款要點，協助婦女就業。2009 年整合兩者，並設置單一窗口接受申請。

## 七、失業補償

失業補償期望失業者順利渡過難關，再就業。在台灣，若是失業嚴峻的環境下，失業補償措施較易出現變革；例如，1994 年起有行政命令辦理的關廠歇業遭資遣勞工失業救助辦法，資格條件嚴苛，適用者少；1999 年元月 1 日起，依據勞保條例，訂定勞工保險失業給付實施辦法，開辦失業給付，適用於有一定雇主的勞工保險被保險人(該辦法於就業保險法實施後廢止)；因勞保失業給付實施辦法的法律位階較低，加上失業嚴重化、需擴大涵蓋範圍(如適用勞工、給付項目，就業保險之用詞優於失業保險或失業給付等用詞)，故 2003 年元月 1 日起實施就業保險法，提供失業給付。不過，不能參加就業保險法的對象，如無一定僱主勞工、自營作業者、未守法的四人以下事業單位之勞工等，未能獲得此項補償。

## 八、預防失業

### (一)事先預告通報和資遣費

1984 年勞基法(第十六條)有資遣前雇主需事先預告給勞工的規定，並有資遣費的設計(第十七條)，其給付並依年資而比例提高；雇主未依法於資遣前事先預告者，若有給付預告期間之工資，則不違法。在 2005 年勞退條例實施後，適用新制勞退金制度之年資的資遣費減為勞基法(第十七條)的一半，並以六個平均工資為限(勞工退休金條例第十二條)。就服法(第三十三條)規定資遣前雇主需事先(十日)<sup>3</sup>通報當地主管機關及公立就服機構，但沒有事先(十日)通報的雇主不能採取以給付事先通報期(十日)的工資給勞工而免責的替代措施，致常引起雇主抱怨解僱沒有彈性，也經常違反該條規定(因為企業一旦資遣員工，大多會立即要求該員工不必再來上班)，致達不到事先提供被資遣員工就業服務的功能。2003 年大量解僱勞工保

<sup>3</sup> 該條文於 1992 年立法當時係規定於七日前，於 2002 年 1 月修正時才改為十日前。瑞典則是六個月前通報。

護法(第四條)規定，大量解僱的雇主要在六十日前通知主管機關及相關單位及人員，並需公告揭示；違反者有較高罰鍰和連續罰的罰則(第十七條)。比較上述各法之規定，勞基法的規定較具解僱彈性。

## (二)預防性就業促進措施

在不景氣下要減少裁員，就服法規範有政府可採取的各項手段(第二十三條)，勞委會依之訂有就業促進津貼實施辦法，提供求職交通補助金、臨時工作津貼、職業訓練生活津貼、創業貸款利息補貼、就業推介媒合津貼等，以促進第二十四條特定對象的就業。就保法也有類似的津貼，具兩相呼應的功能(有就保者受就保法保障，無就保者受就服法保障)。

## 九、提供社會救助

內政部對低收入戶提供有低收入戶補助、所得補助等。但主管機關是社會行政單位，不是勞工行政單位，故轉銜上略有不順之處，例如，需要社會救助的求職者必須先獲得社會救助，接著才能成功求職，否則，到就服站求職會浪費就服的資源。

## 參、金融海嘯後的就業促進措施

為因應金融海嘯的衝擊，台灣政府特別採取的促進就業措施包括：

### 一、立即上工計畫

2008年10月22日起，以僱用補助方式(每人一萬元，補助上限六個月)進行；原有人數上限(一萬個工作機會)，後來改為無人數上限，迄今補助人數已超過3萬6千人。但依承辦人的實務心得，立即上工計畫會排擠原先業務(張克弘 2009:66)。

### 二、擴大職訓補助

為協助無薪休假者提高收入，勞委會以發布行政命令並運用就業安定基金之方式，辦理擴大職訓補助，例如，2008.12.22 實施「立即充電」計畫以訓練為名，補貼企業每位勞工一萬元。再者，2009.2.2 實施「充電加值」計畫以訓練為名，補貼企業辦理職訓費用，中小企業95萬元上限，大企業190萬元上限；每位勞工職訓一小時補助100元，每月100小時上限，每月一萬元上限的職訓津貼；2009.9底前申請，2009.10底前辦理完成；執行具彈性，三天前上網登錄即可。此外，失業勞工訓練券將原本針對在職勞工三年五萬的進修補助，擴大適用至「非自願性失業勞工」。惟接受長期正規教育者不被列為職業訓練的一種替代選項。

### 三、營造業相關人才訓用合一

基於行政院推動愛台十二項公共建設工程、未來四年將投入 5 千億元辦理重大公共工程建設，故泥水、鋼筋、板模、預拌混凝土四類人力，將有大量職缺需求，故勞委會職訓局辦理相關職訓；預計全年培訓 5 千人，全數引介由營造廠商聘用，輔導就業；若失業者報名參加營造業相關人才培訓計畫，政府還將全額補助其訓練費用，受訓期間並可領取職業訓練生活津貼，每月 10,368 元(2009.5.6 自由電子報)。

### 四、改良創業貸款

2009 年 2 月 16 日行政院勞工委員會訂定微型創業鳳凰貸款要點，協助婦女及中高齡者創業，並促進就業。乃擴大微型企業創業貸款實施要點和創業鳳凰婦女小額貸款實施要點的適用對象至中高齡者；該貸款提供最高百萬元低利貸款，除免保人、免擔保品，並設置單一窗口接受申請，降低申貸難度。

### 五、公部門僱用臨時人員的短期職缺促進就業方案

在政府「大型搶救失業計畫」下，公部門釋出近七萬個工作機會，為期一年，預算 125 億元(2008.12.4 中國時報)。因公部門的工作較輕鬆、較受失業者青睞。其後，行政院鬆綁約聘僱員額管制，為期 3 年，預計可增加 1,000 名就業機會(2009.4.7. 中央社)。

### 六、大專生企業實習方案

教育部提出的提供三年內畢業的 33,500 名大專生之企業實習方案(體驗職場)，由政府提供每月 26,190 元(扣除勞健保費後是每月 22,000 元)、為期一年；其效果有正反評價。依大專院校原先與企業界的關係，其效果參差；可能造成企業資遣原本就業的大專學歷者(2009.7.9 聯合報)，曾遭批評是「獨厚大學生」<sup>4</sup>；由於大專院校不熟悉就業推介，該方案後來轉由勞委會職訓局媒合，才改善媒合率。依市場需求，此方案對理工科系者較有利；例如，中正大學的企業實習方案職位有九成是要理工科系，參與者卻有九成是文法商科系。

### 七、就業保險僱用安定措施

為減少裁員，2009 年 4 月 22 日修正公布(2009.5.1 實施)就保法第十二條第三項，允許中央主管機關以當年度就保費的 10%及歷年經費執行餘額，在辦理被保險人的在職訓練、失業後的職業訓練、雇主僱用失業勞工之獎助之外，增列辦理

<sup>4</sup> 2009.4.9 自由電子報，<http://www.libertytimes.com.tw/2009/new/apr/9/today-life15-2.htm>。

被保險人的創業協助、其他就業促進措施、僱用安定措施等但相關辦法草案被勞工團體批評為過於嚴苛，尚未通過。

#### 八、延長失業給付

為協助失業者獲得收入，2009年4月22日修正公布(2009.5.1 實施)就保法，延長中高齡(45歲以上)和身心障礙失業者的失業給付請領期間至9個月(第十六條第一項)，並提供中央主管機關得(如經濟不景氣致大量失業或其他情事時)緊急延長失業給付期間至9個月、再延長至12個月的權限(第十六條第二項)；但相關辦法(依第十六條第三項訂定)尚未擬訂。

#### 九、外勞引進政策

受金融海嘯衝擊，勞委會今(2009)年開出一年縮減3萬名外勞支票，鼓勵用本勞(2009.7.22 聯合晚報)。結果到年中，外勞總人數就從2008年8月最高峰的373,336人減到2009年6月的341,484人，減少31,852人。不過，2009年8月再提高至344,599人(勞委會2009：166)，未來的引進人數仍需觀察。

### 肆、建議

台灣目前的就業促進措施非常多元與複雜，在積極性勞動市場政策的理念下，還有一些改善的空間，簡述如下：

#### 一、以四合一強化就業服務

台灣目前只採就業推介、職訓推介、失業給付三合一的就業服務機制，無法優先進行就業諮詢，俾有效分流。當金融海嘯造成失業率大增時，就服站的2/3人力必須用於辦理失業給付的失業認定，致排擠就業推介的業務。再者，求職者並非只有完全失業者，還包括農民尋求部分工時或短期就業、在職欲轉業者、非勞動力等；若一體適用單一的就業促進機制，其效果將不是最佳。相對的，國內不一定有充分的就業機會，求職者也不一定不願到海外就業，但目前公立就服機構並未提供海外就服，似有不足，允宜改善。

#### 二、強化職業訓練

勞委會目前以人力資本投資的角度，進行失業者 and 再職者的職業訓練，且以訓用合一為目標。但對於低教育程度者，應結合以教育作為職業訓練的選項，俾低教育程度者可提升其教育程度後，較易於就業。

### 三、改善僱用獎補助

勞委會依就保法實施的僱用獎助辦法的適用對象以特定對象為主，立即上工計畫係因應金融海嘯的緊急措施。然而，僱用獎助(如僱用獎助方案、立即上工計畫)和公益性質的就業(如臨時工作津貼、短期職缺促進就業方案)的方案會吸引高比率的非勞動力或自願離職者進入，促進常態職場就業的效果不大(李健鴻 2009)。其次，未設定失業勞工被不同雇主申請僱用獎助的上限<sup>5</sup>、申請僱用獎助的雇主有侷限<sup>6</sup>(參藍科正 2008b)；真正需要協助就業的對象不一定受僱用獎助和立即上工計畫的雇主青睞(藍科正等 2008)。再者，僱用獎補助難免有「擇優效果」(creaming-off)和「無謂損失」(deadweight loss)之缺失(藍科正、馬財專、周玟琪、高立箴 2008：22、28)，故必須檢討改善適用對象的資格和執行過程，以強化該措施的正面效果。

### 四、改良創造就業的作法

「勞工要的是工作，不是失業給付」，故創造就業的對策很重要。台灣政府為因應不景氣或產業結構變遷所造成的失業率提升，迄今採取的創造就業措施(如多元就業開發方案、公部門僱用臨時人員的短期職缺促進就業方案、大專生企業實習方案等)多屬短期性質的方案，缺乏財務自主的發展願景。未來應建立法源，並規劃得以產業化的方向(如社會福利產業化)，俾創造長期的就業機會。

### 五、強化創業協助

勞委會訂定有微型創業鳳凰貸款要點，協助婦女及中高齡者創業，設置單一窗口接受申請，以促進就業。但該要點只提供低利貸款，未提供其他的創業協助，仍未能降低創業風險。未來可結合民間資源，主動規劃適宜的創業項目，主動招募參與創業者加入，建立連鎖加盟、異業結盟的目標，甚至建立創投基金，投資於有機會成功的創業計畫，從而開拓新的產業，促進就業。

### 六、整合就業促進措施工具

台灣不同法源(就服法和就保法)提供的促進就業措施有多種，使用者和承辦人不易搞清楚，有時會被濫用(例如，就服法和就保法都有職業訓練生活津貼)，故有

<sup>5</sup> 雇主僱用失業勞工獎助辦法設定有雇主僱用同一失業勞工的獎助上限(十二個月，第五條第三項)和獎助人數上限(同一公立就服機構轄區同一年度 30 人，第六條第三項)，惟未設定失業勞工被不同雇主申請僱用獎助的上限，致難以防範同一群失業勞工被不同雇主輪流申請僱用獎助的不合理現象。

<sup>6</sup> 申請僱用獎助的雇主以小企業為主，相當比例是人員高流動型，行業別以人力派遣業、小型工業社、住宅管理公司等為多(參李健鴻、張景旭、陳月娥 2004)。

必要加以整合。另一方面，台灣並未提供失業勞工遷徙就業的補助<sup>7</sup>，美國則有此作法<sup>8</sup>；台灣亦未對企業提供賦稅優惠，以鼓勵其僱用失業者(藍科正 2008a)，英國、美國則有此作法(參 Bennett and Hirsch 2001)；未來可考慮參採，以擴大促進就業措施的多元化。

### 七、檢討就業弱勢者之範圍

台灣對就業弱勢者的界定(就服法第二十四條的特定對象)多屬身分別，失業與否則以有無投保勞保為準，實務上較易操作<sup>9</sup>，但他們是否都是就業弱勢者，有時會遭質疑<sup>10</sup>；目前連續失業期間達一年以上的長期失業者並無非自願性失業的條件；而高失業率的青年(15-24 歲)要不要納入特定對象呢？故宜檢討就業弱勢者之認定標準。

### 八、失業補償應與社會救助整合為單一窗口

勞委會係透過就服法和就保法的機制，提供多元化的促進就業措施，其核心為強化失業補償；惟有些失業者其實是需要社會救助，才能過渡到求職就業。目前辦理就業促進的就服站未能提供社會救助資訊和資源，允宜仿美國的作法(參 Association of Farmworker Opportunity Programs 2008)，改善為可提供就服和社會救助資訊和資源的單一窗口，以利運用。

### 九、檢討外勞引進政策

在金融海嘯衝擊期間，外勞扮演緩衝本國人就業的角色，但勞委會所縮減的外勞係產業外勞，社福外勞的人數仍然持續增加(2008 年 8 月為 167,679 人，2009 年 8 月為 173,280 人，增加 5,601 人，參勞委會 2009：166)。在金融海嘯衝擊下，難道本國人會願意從事產業工作，就不願意從事社福工作嗎？故外勞引進政策未來實應進行全面的檢討。

<sup>7</sup> 對照就保法第十三條第二款允許申請失業給付者可因推介的工作地點距離申請人日常居住處所三十公里以上，正當拒絕推介，而仍得請領失業給付。為因應 ECFA(Economic Cooperation Framework Agreement 兩岸經濟合作架構協議)的簽署，勞委會規劃有透過就業保險法的機制，提供延長失業給付、薪資補助、職務再設計補助、搬遷補助等多元化的補助；其中，因為被資遣，需要到居住地 30 公里以外工作的勞工，勞委會補助每名勞工每月 5 千元的搬遷費用，補助時間為 6 個月(2009.10.13，中央廣播電台，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091013/58/1swel.html>)。這是台灣初次見到的遷徙補助措施之規劃。

<sup>8</sup> 例如，經濟錯置致失業暨勞工調整協助法的方案(US Department of Labor 1999，Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act，EDWAA，<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/reports/dol02.html>)、貿易調整協助措施(TAA) (藍科正 1998：241-242)，<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/091013/58/1swel.html>)。

<sup>9</sup> 例如，藍科正、馬財專、周玟琪、高立箴(2008：226)認為，就業力低才是真正的弱勢者；但判定「就業力低」需耗費龐大的成本。

<sup>10</sup> 例如，身心障礙者或原住民不一定就是就業弱勢者。



## 參考書目

- 李健鴻(2009)〈「緊急促進就業措施」的促進就業成效商榷〉，《勞動者》，151，3月，25-26。
- 李健鴻、張景旭、陳月娥(2004)《92年度僱用獎助及訓用合一成效評估》，勞委會職業訓練局委託研究計畫成果報告，台北市：勞委會職業訓練局。
- 孫友聯、李健鴻(2009)〈面對「全球結構性失業危機」的台灣就業政策思惟〉，《勞動者》，151，3月，17-20。
- 張克弘(2009)〈立即上工計畫之執行過程評估——以中彰投區就業服務中心為例〉，中正大學勞工所碩士論文，嘉義縣。
- 張其恆(2009)〈各國就業促進措施新方向〉，《98年度就業安全業務聯繫會報學員手冊》(台北市：勞委會職訓局北基宜花金馬區就業服務中心)，頁19-23。
- 勞委會(2009)《勞動統計月報》，200，9月。
- 藍科正(2008a)〈採賦稅優惠制度活化促進就業的思維〉，《台灣勞工》，14，40-45。
- 藍科正(2008b)〈公立就業服務機構運用就業促進工具之現況與困境分析〉，《就業安全》，7(2)，20-24。
- 藍科正、馬財專、周玟琪、高立箴(2008)《96年青年職場體驗計畫執行效益評估》，行政院青輔會委託研究計畫成果報告，台北市：行政院青輔會。
- Association of Farmworker Opportunity Programs (2008). “One-Stop Centers”, accessed from <http://www.afop.org/One-stopWo9.pdf> on Oct. 9, 2009.
- Bennett, Fran and Donald Hirsch (2001). “The Employment Tax Credit and Issues for the Future of In-Work Support”, York, UK: Joseph Rowntree Foundation, <http://jrf.org.uk/bookshop/eBooks/1859352529.pdf>.
- Pierre, C. (1999). “A Framework for Active Labour Market Policy Evaluation”, Employment and Training Papers 49, Employment and Training Department, ILO, Geneva.
- U.S. Department of Labor (1999). “Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Programs after a RIF”, Washington, D.C.

## 作者簡介

### 藍科正

現任中正大學勞工關係學系副教授，為美國俄亥俄州立大學經濟學博士，曾任中華經濟研究院副研究員；他的專長有勞動經濟學、勞動市場、勞動法令經濟分析等；主要著作包括：〈勞動力跨國移動政策—台灣引進外勞的經驗〉，“Human Resource Utilization in Taiwan’s SMEs”，〈論強制受僱於四人以下事業單位勞工參加勞保之可行性〉，〈未滿五人事業負責人健保強制投保金額的衝擊初探〉，〈台灣引進的外籍專技人員數過多嗎〉等。