

金融海嘯下的就業及有關保障

馮可立

香港中文大學社會工作學系客座副教授

摘要

金融海嘯對全球經濟的破壞力相當大，失業問題尤其嚴重。本文首先回顧過去二十多年來各國對失業問題所採取的應變措施，了解這些措施的得失，然後介紹在今次海嘯下各國的一些反應。本文特別強調「向下競爭」對本國勞工的損害，解決失業問題需要一系列的有關措施，而國際勞工組織在過去已不斷警醒各國留意這一個趨勢，以免激化社會矛盾，造成更大的禍害。

如果從 2007 年美國的次級借貸危機開始計算，金融海嘯到現在已經有兩年的歷史。海嘯產生了三層巨浪，對民生有很大的影響。第一層浪是泡沫經濟所產生的資本危機，投資者被誤導，迷你債券與累積認購期權合約泡沫爆破，股市大瀉，使市民多年的積蓄血本無歸，退休金只剩下一半，市民將會過著一些緊日子，民生受到很大的影響。第二浪是信貸急凍情況下所產生的企業危機，不少中小企因銀行緊縮借貸面臨現金周轉不靈，開始引致倒閉潮及裁員潮。而且，樓市急劇下滑，消費意慾低降，引致內部市場萎縮，失業率開始上升。第三浪是全球的經濟危機，整個國際市場收縮，企業的訂單減少，對生產商、出口商及服務業影響很大，而且這個浪潮將會相當漫長。中小企能夠轉寰的空間不大，所以將會產生相當大規模的失業率。

2009 年三月，一個名為《以民為本：同時解決危機下的民眾層面問題》(People First: Tackling together the Human Dimension of the Crisis) 特別 G8+6 的社會高峰會議在羅馬召開，參與者是各大國的勞工社會事務局長，他們討論了在金融海嘯下的就業及勞工問題，並發表了公佈。公佈指出，一月的平均失業率是百分之六點九，在 OECD 會員國增加了七百多萬失業者，進一步的估計是在 2010 年將會上升至百分之十，比 2007 年多了二千五百萬人失業(OECD a)。這三年的失業人數將會等同於七十年代石油危機整整十年的人數，而且在最高峰期在富裕國家及地區的人數可能高達五千七百萬人 (Journal of Commerce Online, Sept., 16, 2009)。

誰在這次海嘯中遭到重大打擊？在 OECD 會員國中，荷蘭只得 3.3% 失業率，歐盟是 8.9%，美國 9.5%，而西班牙卻錄得 18.1%。OECD 的資料(OECD, b)顯示，他們是青少年、外勞、臨時工及半職工，以及男性工人。在愛爾蘭，青少年失業已上升到 24.5%，美國也上升到兩成半，而西班牙更高達 36.2%。在英國，今年年初出現了反對外勞的罷工，要求將外勞趕走，排斥性的行 逐步抬頭。至於臨時工的失業率，意大利是 8%，法國是 10%，而西班牙卻是高達 20%。可能因 男性工人大多是在建築及製造業，在今次海嘯中打擊甚大，所以男性的失業率比女性高。在美國，男性失業率增加了 5.8%，而女性只是提高了 2.5%。

至於亞洲地區的失業人數，在今年五月，日本有三百四十七萬人(5.2%)，香港有二十萬(5.5%)、韓國有九十三萬(3.8%)、台灣有六十三萬(5.8%)、星加坡有一萬二千、泰國也有六十七萬人(1.8%) (ILO, Department of Statistics, 2009)。

壹、解決失業問題的方法：金融海嘯之前

但是，我們並不是這兩年才面對失業及有關的民生問題。在過去的二十多年來，很多先進的國家及地區(尤其是歐洲國家)也同樣地面對高失業率、在職貧窮人數的上升、貧富懸殊情況的惡化、以及貧窮人數的增加。這些情況並不是新生事物，而是長久地困擾著不少政府的主要政經議題。

其實，從八十年代開始，全球化以史無前例的速度加速，資本流動的障礙減少，使本國的勞動市場大受打擊。資本家選擇了工資較低的地區來生產產品，使很多國家都出現了頗高的失業率及在職貧窮情況。另外，二十多年來，工商管理學產生了很大的變化，不少大企業都面對「瘦身減肥」的壓力，於是出現了很多「瘦身」(downsizing)，「再造工程」(re-engineering)等等的措施，產生了不少合約工及短期工，將企業的危機轉移到僱員身上，不單只使前綫工人隨時被解僱，亦令比較安穩的中產階級也感到經濟不穩及失業的憂慮。在這兩股力量的夾逼下，從二十世紀初以國家經濟為基礎所建立的「有組織的資本主義」(organized capitalism)終於結束，資本主義的高層(資本家)遊走於世界不同的角落投資賺錢，不過對當地的勞工並不願承擔福利及保障責任(Korten, 2001)；而資本主義的低層(勞工)則分崩瓦解，缺乏談判實力，以及排除於經濟成就之外(Lash & Urry, 1987)。

失業情況的惡劣，使不少國家採取了很多勞動市場政策來應付這個問題。不過，在這個政策方面也可以劃分「保守」及「激進」兩派。保守派主要是以市場主導，政府的干預只是後勤性及針對性，所以政府的角色相當狹窄。它的政策方向主要包含了五個方面，如：

- 一、公共就業服務，協助勞動市場作配對；
- 二、勞動市場訓練，提高勞動素質；
- 三、針對性的青少年學徒計劃及訓練，減低青少年失業率；
- 四、就業津貼，使僱主減低解僱的動機；
- 五、傷殘人仕訓練及工場，援助最受打擊的社群。

在這五個項目中，第一及二項是後勤性的，三、四、五項都是針對性的。不過，在五項當中，第二項卻成爲了主導的政策，因爲不少的分析者都認爲本地勞工應該不與廉價勞動市場「向下競爭」(race to the bottom)，反而應該提高質素，向更優質的市場競爭。於此，不少的理論家提出了「人力資本」(human capital)與「社會資本」(social capital)等概念，提高勞工的知識水平及增強網絡連繫。而經濟學家傑佛瑞·薩克斯(Jeffery Sachs, 2005)甚至提出整體國家經濟資本概念，要求提高營商資本、基建資本、制度資本等等方面去解決失業及貧窮的問題。

一些比較「激進」的派別不滿意只是從勞工質素的角度來解決失業問題，而且在削減福利開支及社會保障下，向下競爭的情況更形明顯。在 1994 年 OECD 的一份研究報告(OECD c)中指出，應該要對失業考慮更廣闊的議題。它包括六個方面：

(一)法律框架及制度：主要的議題是僱傭合約、工會組織、集體談判權、短期工及合約工、工時、以及最低工資。目前保障工人的法律走向「去規管化」(deregulated)，好處是增加了僱傭關係的彈性，但壞處是增加了員工被解僱的風險；

(二)公共就業服務：主要包括就業配對、就業輔導、交通津貼等，協助失業者更方便地找到工作及維持就業。以往有一些先進國家將這些服務交給私營市場，不過越來越多政府都覺得這只會加強擇優汰弱的情況，而願意擔更多的責任；

(三)勞動市場訓練：其中包括兩大類別－初次就業訓練及再就業訓練。不過，不少研究顯示，課堂式的一般訓練，效果比在職的技術訓練差；

(四)社會企業、自僱就業、就業津貼：這些都是政府刺激就業市場的措施。社會企業通常都是以社區特色為本，所以又稱社區經濟。就業津貼是政府提供短期財政津貼僱主或僱員，不過主要是針對青少年、長期失業者、婦女或傷殘人仕。自僱就業是通過貸款創業，成效最顯著的是孟加拉的農民銀行，不過這項措施需要貸款者主動地協助受助者提高生產力，否則成效不彰；

(五)創造職位：政府通過投資於公共建設而創造職位。這項措施可以在短期內提供預計的職位，可以說收到立竿見影的效果，而且還可以提供經濟復甦的前景；

(六)收入保障：政府通過失業保險及社會援助等制度支援失業者，減低他們所受的生活壓力。

另外，還有一些職位共享(job sharing)的建議，使企業一方面可保持競爭力，另一方面亦不會因此而裁員。

貳、金融海嘯下的新就業要求

以上的就業政策措施是基於一個前提 – 全球經濟有明確的發展前景 – 而建立。但是，金融海嘯卻帶來了資本危機、企業危機及全球經濟危機。我們目前仍未能充分掌握這些危機的廣度及深度，但是一些警號已提醒我們，新的挑戰正在形成，必須有所警惕。

在國家的層次，不少國家都通過注資或國有化的方法來保護資本集團不致倒閉，可以說是採取了「救市不救人」的主導策略，聯合國、G8、G20 等召開國際高峰會議，提出了不少解決方案，但並無側重勞工及民生方面的問題，亦對小投資者卻並沒有很大的保障，退休金的損失是一個明顯的例子。因 退休金的損失甚大，不少退休人仕需要倚賴年輕的一代來供養，但是年輕一代卻又因 經濟衰退而支援乏力 (Press a)。於是，55 歲以上的老工人及可延遲退休人仕都「回到工作來」，使中老年工人的供給量增加。在美國，有三份之二的 55 至 64 歲的工人仍留在勞動隊伍中，35%會計師延遲退休，而聯合航空因 退休及辭工人數減少而須要延長職工休假 (Press b)。這一個年齡的勞動市場不單只飽和，還擠兌年輕一輩的入職者 (Press c)，這些情況不得不留意。

從企業的層次來看，保護企業不致倒閉是理所當然的做法，因 它們是職位的創造者。不過，企業的生存之道有時是與勞工利益對立，過份「挺企業」可能會產生反效果。國際僱主聯會 (International Organization of Employers) 對金融海嘯的反應有六大項目，因項目繁多，在這裏只提一些重點。

在保護企業方面有以下要求：

- 方便企業借貸：這包括低息貸款、政府保證、及中小型企業援助；
- 低稅收及經營成本：延緩稅制改革、削減失業保險供款，取消遺產稅等；
- 保留職位：政府 特殊社群及長期失業者提供工資津貼、工時有更大彈性；
- 解除管制束縛：創業時行政簡化及給予方便、改革破產法及反競爭法；

在社會保障方面：

- 失業保險改革：在擴充保險的涵蓋面後，應管制領取期限，促使失業者找工；
- 應以增加就業及就業保障(employment security)為政策目標，而非職位保障(job security)；

在人力資源管理方面：

- 增強內部溝通，使員工明白減工資、減工時、減福利、減花紅、職位分享、延遲加薪、職位外判、全職轉半職、要求自願離職等等措施都是逼不得已；

在勞動市場方面：

- 加強僱主在訂定勞工法例的參與；
- 研究嚴格執行勞工法例對中小企的影響(IOE, Crisis Policy Brief, 2009)。這些建議，無疑是從「挺企業」的角度來說是相當有效，但是對於勞工不但有極少幫助，有些反而是壓抑勞工的正當要求，使勞資關係處於矛盾狀態。

在金融海嘯產生的數月後，勞工界開始發聲。國際勞工組織 (International Labour Organization) 在今年年初提出警告，在六月提出了「保就業」的《全球職位協議》(Global Jobs Pact)，不單只是希望經濟復元，還要求盡量保障勞工的權利。它特別指出，經濟復元不一定對勞工有直接益處，兩者之間有一個時差，而且這個時差可以很長。所以，在支援經濟復元的同時，必須同時維持就業及社會保障。於此，它重申了一個重大主旨：經濟復元必須以「體面工作」(Decent Work)保就業的主要方向。

體面工作有以下幾個要點：

一、加速創造就業，支援可持續企業：

- (一)通過宏觀經濟調控提供就業；
- (二)加強就業配對及職業培訓；
- (三)通過溝通或集體談判、職位共享、領取部份失業金等等方法減低職位流失；
- (四)改善中小企的借貸措施；
- (五)援助合作社；

二、建立社會保障制度

- (一)建立社會援助制度；
- (二)使人民得到足夠的各項社會保障，例如醫療、退休、傷殘人仕、兒童等等；
- (三)擴充及延長失業援助，不過亦要使失業者積極找尋職業；
- (四)最低工資制度；

三、加強尊重國際勞工標準

- (一)各國政府應盡量防止強迫勞動、童工及工作歧視；
- (二)尊重集會與言論自由，以及集體談判；
- (三)遵守有關的國際勞工公約；

四、社會溝通與集體談判

政府應建立有效的勞資溝通及談判機制；

參、一些觀感及總結

在金融海嘯的重創下，不少國家將保障勞工的政策措施都放在一旁，盡量希望保資本挺企業，這是目前主要的應變策略。國際勞工組織的反應雖然來得比較遲，但也不失一個提醒，要求各國政府不單只是處理失業問題，還必須處理有關的勞工基本權利及福利，使工作維持體面。要不然的話，海嘯的後果將會產生更強的「向下競爭」趨勢，使本國勞工有更大的損害。

在回顧 1997 年的亞洲金融風暴後，我們可以看到國際勞工組織也曾經提出類似的方案，並呼籲要在危機下加強勞動法及社會保障，可惜大部份國家都只是埋首於重建經濟，保護大企業，對保護勞工的要求都只是流於口頭承諾，沒有落實執行。

現在是民間勞工團體發聲及做遊說工作的時候。如果沒有它們的參與，「向下競爭」的趨勢將會更形嚴重。

參考書目及文獻

- ILO, Department of Statistics, September, 2009. <http://www.ilo.org>
- International Organization of Employers. http://www.iou.org/policy_brief.
- Jeffery D. Sachs (2005) *The End of Poverty: economic possibilities for our time*. New York: Penguin Press.
- Journal of Commerce Online, Sept., 16, 2009. <http://www.joc.com>
- Korten (2001) *When Corporations Rule the World*. USA, CA: Berett-Koehler Publisher.
- Lash, Scott & John Urry (1987) *The End of Organized Capitalism*. Great Britain: Polity Press.
- OECD a: OECD Employment Outlook Report, March 2009.
- OECD b: OECD, FAQ – Impact of crisis on employment, <http://www.oecd.org>, 2009
- OECD c: Asa Sohlman & David Turnham "What can developing countries learn from OECD Labour Market Programmes and Policies?", OECD Development Centre, Working Paper no.93, Research Programme on The Human Factor in Development, 2007.
- Press a: Telegraph.co.uk. Myra Butterworth, 26/6/2009.
- Press b: The Post & Courier, Diane Staffor, 20/7/09.
- Press c: Winnipeg Free Press, the Economist, 15/9/2009.

作者簡介

馮可立博士，在香港中文大學社會工作學系任教二十多年，現任客座副教授，香港大學社會工作及社會行政系名譽教授，香港社會保障學會副主席，以往亦是一些香港立法會議員的政策顧問。研究的範圍包括：社會政策、社會保障、社區工作、人權工作等。