

為建構一個優質的社會福利及就業安全保障機制而努力 —從全球金融海嘯的衝擊談社會福利 與就業安全的保障

趙守博

財團法人祥和社會發展文教基金會董事長

綱要

壹、前言

貳、全球金融海嘯之衝擊及各國因應之道

一、全球金融海嘯之衝擊

(一) 對全球造成之衝擊

- 1、經濟成長下滑
- 2、貿易及工業生產之急遽萎縮
- 3、金融體系之失控及股市之遽烈震盪
- 4、失業及貧窮現象之加劇

(二) 對台灣形成之挑戰

- 1、經濟成長衰退
- 2、出口貿易下滑
- 3、產業發展面臨困境
- 4、失業問題嚴重
- 5、低收入戶增加

二、各主要國家對金融海嘯的因應之道

參、美國的經濟復甦方案及羅斯福新政之回顧

一、從布希的「緊急經濟安定方案(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」到歐巴馬的「美國復興暨再投資方案(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)」

二、羅斯福的「新政(New Deal)」及其啓示

肆、台灣就業安全體系及因應金融海嘯之加強就業保障措施之檢討

一、當前台灣之就業安全體系及措施

(一)就業服務

(二)職業訓練

(三)失業保險

二、因應金融海嘯之加強就業保障措施

伍、台灣的社會福利體系及因應金融海嘯之加強社會保障措施之檢討

一、台灣的社會福利體系

(一)全民健保、勞工保險、公務人員保險、國民年金保險

(二)各項重大福利及救助政策及措施

二、因應金融海嘯之強化社會保障措施

陸、建構就業安全與社會福利之優質保障

一、確保經濟之健全持續成長

(一)金融管理制度之健全化

(二)貪婪之風應予以有效遏止

(三)全球化接軌與思維之必要

1、「競趨底線(Race to the bottom)」及「使鄰居行乞(Beggar-thy neighbor)」現象之防止

2、經濟合作發展組織(OECD)之「跨國企業指導綱領(OECD Guidelines for Multinational Enterprises)」之落實

3、國際勞工組織之「關於跨國企業及社會政策的規範原則之三方性宣言」(ILO, Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises & Social Policy)的實踐

4、聯合國全球盟約(U.N. Global Compact)的遵守

(四)兩岸經貿合作互補的推展

(五)整體競爭力提升之加強

二、社會保障制度之普遍化及健全化

三、民間力量之擴大動員及運用

四、勞動條件之合理化與勞資關係之和諧化

五、就業安全體系之再強化

柒、結語

壹、前言

2008 年以美國次級房貸(Subprime Mortgage)為引爆點的全球金融海嘯(Global Financial Tsunami)，雖然沒有像 1929 年開始的經濟大恐慌(The Great Depression)那樣造成全球性銀行到處倒閉、工人極大量的失業、搶領救濟金的人處處形成人潮，但仍舊為全球在經濟發展、人民就業以及社會保障上帶來了極大的衝擊與挑戰。在已開發國家，除了暴露金融秩序的嚴重失控和形成經濟衰退外，更使民眾的失業率急遽上升。根據經濟合作及開發組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)的估計，在其 30 個會員國中，此次的金融海嘯，已使一千五百萬人喪失了工作，整個 OECD 組織的失業率已高達 8.5%。又 OECD 於今(2009)年 9 月所發布的 OECD 2009 年就業展望報告(OECD Employment Outlook 2009)，更指出儘管景氣已稍有復甦，但失業情勢及其所帶來的貧窮現象，並未好轉，在 2009 年 7 月 OECD 國家的失業率已達到 8.5%，至 2010 年很可能上升為 10%。國際勞工組織(International Labor Organization, ILO)更預測在今年全世界的失業人數將高達 2 億 1 千 9 百多萬至 2 億 4 千 1 百多萬之間，比 2007 年增加了 3 千 9 百萬到 6 千 1 百萬之多。也因此，國際勞工組織於今年九月的世界大會中，通過了一個「全球工作盟約」(Global Jobs Pact)，旨在透過各國和國際間的努力合作振興經濟、開創就業、救助和消除貧窮。而美國眾議院更於 9 月間通過了一項延長失業給付(Extension of Unemployment Benefits)的法案，凡失業率超過 8.5%的州，其民眾可加領十三個禮拜的失業津貼；在此法案之下，一個失業者最高可領到 79 週(約等於 17.75 個月)的失業給付；美國參議院也已提出類似法案，應可通過，並完成正式立法。這些均顯示，金融海嘯的影響與衝擊，依然相當之大。

台灣海峽兩岸，在金融海嘯的衝擊之下，都各自採取了因應對策。不過，由於兩岸在經濟之發展方向及規模上，在社會、經濟制度上，在就業安全及社會福利保障的周延性上，以及人口、面積等，存在著相當程度的差異；在因應金融海嘯的措施和政策也免不了有所不同，尤其在強化人民就業安全和社會福祉的保障上，也有不盡相同的做法。因此，兩岸在就業安全和社會保障領域的人士，大家聚集一堂，各發己見、交換經驗與心得，必能發生相互激盪、互相啓發、彼此交流，進而相互借鏡的作用。基於此一認識，本人願以一個曾長期主管社會福利，也長期主持台灣勞工行政，並且也在相關大學、研究院教授與人力資源、社會福利及勞動政策、勞資關係有關課程的研究者身分，就金融海嘯下美國與台灣有關就業安全和社會福利的一些做法，加以闡述，並談一談今後兩岸應如何努力，來

為人民建構一個健全、穩定、可長可久的優質就業安全和社會福利保障機制，供研討會與會人員的參考。

貳、全球金融海嘯之衝擊及各國因應之道

一、對全球經貿及勞動社會情勢之衝擊

金融海嘯對全球之衝擊，至為明顯而嚴重，具體而言，至少有下列四項：

(一)、經濟成長下滑

由於金融海嘯的影響，世界銀行(World Bank, WB)預測 2009 年全球經濟成長率將只有 0.9%，國際貨幣基金會(International Monetary Fund, IMF)則認為僅有 0.5%，聯合國則估計最高達 1.6%，最低為-0.4%，均較以前下滑很多。

(二)、貿易及工業生產之急遽萎縮

依據國際貨幣基金會的推估，全球貿易量成長率將從 2008 年的 4.1%降至 2009 年的-2.8%；世界銀行則認為將從 2008 年的 6.2%下降至 2009 年的-2.1%。而工業生產，不問美國、日本及歐元區都呈現從 2008 年就快速萎縮的情景。

(三)、金融體系之失控及股市之劇烈震盪

在金融海嘯的衝擊下，全球股市無不呈現劇烈震盪的現象，美國、日本、中國大陸及台灣都大大減少了股票的市值，全球股市在 2008 年損失總值超過了 29 兆美元。至於各地金融體系，尤其是美國及若干歐洲國家，都發生了嚴重失控的情形，必須由政府的公權力強力介入予以改善。

(四)、失業及貧窮現象之加劇

如前所述，不問已開發國家或開發中國家，在金融海嘯的影響下，都出現了失業潮，失業率一直在攀升。中國大陸的失業人口，由於農民工的喪失城鎮裡的工作，有人估計應該會超過 2400 萬人。美國全國失業率在今年 8 月間達到 9.7%，而有 27 個州的失業率則超過 8.5%。

OECD 更警告說未來年輕的一代，可能淪為「職場中失落的一代」(Lost Generation of Employment)。失業帶來了收入的減少，因而新貧、近貧人數顯著增加，例如美國生活在貧窮線以下的人口，從 2007 年的 3 千 7 百 30 萬人增至 2008 年的 3 千 9 百 80 萬人，而貧窮率更達 13.2%，為 1997 年以來之新高。

二、對台灣形成之衝擊

台灣在此次金融海嘯的衝擊之下，呈現了經濟衰退、出口萎縮、產業不振的現象，因而造成了失業率的上升，和低收入戶的增加。台灣一直以低失業率著稱並自豪，但從 2008 年 11 月開始，失業率就從 4.64%，升到 12 月的 5.03%，至 2009

年 1 月升至 5.78%，到今年 7 月又升為 6.07%，為台灣之失業率首度突破 6%，到了 8 月又升為 6.13%。失業人口雖只有 67 萬多人，但總是一個令人不得不重視的警訊。至於低收入戶人口，在台灣這樣一個一直講究「均富」的社會裡，任何低收入戶人口的增加，都是一個非常值得重視的現象。根據內政部最近的統計，今(2009)年第二季，低收入戶家庭數，自從去年秋金融海嘯以來，急速升高，已升至 99,359 戶，直逼 10 萬大關。若依戶內人口計算，1999 年的低收入戶人口僅有 13.6 萬人，到今年第二季已倍增至 24.1 萬人，佔總人口數的比率，首度突破 1%，達到 1.05%。

三、各主要國家對金融海嘯的因應之道

金融海嘯的起源國為美國，其因應之道稍後再談，其他各國為因應金融海嘯所採取的辦法，不外是擴大公共投資、刺激景氣復甦以及想方設法增加就業機會、加強社會保障措施，以及強化失業救助和給付等。

大陸提出兩年內對內投資 4 兆人民幣的擴大內需方案，同時大力推動汽車和家電下鄉，以求經濟成長率保八，即維持在 8% 甚或上升至 9%。日本也提出了總規模達 11.7 兆日圓(相當於新台幣 3.4 兆)的經濟振興方案。

台灣對於此一來勢洶洶的金融海嘯，由行政院統合各部會，採行一個「全球金融海嘯台灣因應對策」，主要內容有：(1)穩定金融及「三挺政策」：包括加強中小企業融資措施、推動非中小企業專案貸款暨信用保證、推動獎勵不減少員工之企業的愛心企業專案融資、持續辦理優惠房貸，以及「政府挺銀行、銀行挺企業、企業挺勞工」的「三挺政策」等做法；(2)擴大內需、刺激消費：對每一國民發放新台幣 3600 元之消費券，持續執行「加強地方建設擴大內需方案」，振興經濟擴大公共建設投資，補助購置節能減碳家電、設備及低污染車輛；(3)振興出口，提升企業競爭力；(4)促進就業，加強勞工培訓；(5)積極照顧弱勢；及(6)減稅措施。此一對策實施以來，已產生了一定的功效。

參、美國的經濟復甦方案及羅斯福新政之啟示

一、從布希「緊急經濟安定法案(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)」到歐巴馬的「美國復興暨再投資法案(American Recovery & Reinvestment Act of 2009)」

2008 年秋爆發金融海嘯之後，美國金融市場即岌岌可危，有走入 1929 年經濟大恐慌銀行連環倒閉之勢，當時仍在位的總統布希在其財政部長柏森(Henry Paulson)主導下，提出了緊急經濟安定方案並獲國會於 10 月通過而成為緊急經濟

安定法案(Emergency Economic Stabilization Act of 2008)，以 7000 億美元，來挽救美國金融機構，穩定金融市場，進而安定人心，紓解可能爆發的經濟大危機。此一法案雖使美國金融機構和金融市場免於陷入崩潰之危機，但也引發了很大的爭議，即政府似無必要用納稅人的金錢去收購不良債權及接管長期經營、管理不善而貪婪成風的銀行、金控公司和投資公司。

今年元月就任美國總統的歐巴馬，面對金融海嘯帶給美國經濟的創傷，於接事之後即推動相關的經濟復甦方案，並經國會於二月通過並由他簽署生效為美國復甦暨再投資法案(American Recovery & Reinvestment Act of 2009)。這是一個旨在刺激經濟景氣的方案，主要有四大部分：(1)減稅；(2)協助失業者及低收入戶；(3)維護及創造就業機會；以及(4)加強公共投資。公共投資所涵蓋的範圍極廣，包括交通、住宅、健康照護、能源發展及改善、教育建設、科技發展、社區改善等等。此一方案總共經費達 7870 億美元。由於推動不久，是否能達到預期的目標，有待觀察。

史上面對經濟危機、大恐慌而使經濟復甦民生脫困最成功的案例，應該是美國於 1930 年代所推動的羅斯福(Franklin D. Roosevelt, 1882~1945)的「新政(New Deal)」了。在探討金融海嘯對就業及社會保障的衝擊之時，有必要重溫羅斯福的「新政」，以吸取教訓和尋求啟發。

羅斯福的「新政」，以擴大公共投資、刺激景氣、創造就業機會、改革金融工商制度、創立社會安全制度、制定保障工會以及確保合理勞動標準的勞動法等為最主要的內容。因之，史家認為他的「新政」可以 3 個 R 來代表，即 Reform (即改革，對金融、工商、政府及社會保障、勞動法制作了改革)，Recovery (即復甦，亦即經濟的復甦，人民之再投入就業，和正常安定生活之復原)，以及 Relief (即救助，對失業者、窮苦者和農民的救助)。

「新政」最值得稱道的成功措施之一，即擴大公共投資創造就業機會，1933 年羅斯福就任總統時，美國全國失業率高達 25%，他先後推動幾個旨在創造就業的公共投資計劃如(1)聯邦緊急救助局計劃(Federal Emergency Relief Administration, FERA)、民眾護育團計劃(Civilian Conservation Corps, CCC)、工程發展局計劃(Works Progress Administration, WPA)、民間工程局計劃(Civil Works Administration, CWA)、國家青年計劃(National Youth Administration, NYA)，以及田納西河流域管理局計劃(Tennessee Valley Administration, TVA)，以短程和長程的各種工程為民眾創造短期和長期工作機會，因應當時頗為嚴重的失業問題。擴大公共投資從此成了一個刺激經濟復甦、加強創造民眾就業機會的典型政府對策。

「新政」另一個值得重視的做法，就是在追求經濟復甦、尋求經濟繁榮與成長的同時，也兼顧到弱勢族群的照顧，和勞動者權益的加強以及社會保障的制度化。因之，在推行「新政」時，美國通過了社會安全法(Social Security Act)建立了迄今對美國人依然非常重要的社會安全制度；另一方面制定了保障工會的組織權和團體協商權的國家勞工關係法(National Labor Relations Act, 又稱 Wagner Act, 華格納法)以及確保合理工時和工資的公平勞動標準法(Fair Labor Standards Act)。

所以，經濟的發展、成長、復甦，必須也注意到社會福利的保障和勞動者的權益；沒有做好合理的就業安全、社會福利暨勞動者的保障工作，經濟的成長和復甦，也就不完全，甚至於會變得極為困難。這是我們從美國「新政」所得到的——一個相當寶貴的教訓和啓示。

肆、台灣就業安全體系及因應金融海嘯之加強就業保障措施之檢討

一、當前台灣就業安全體系及措施

台灣的就業安全體系，主要以四個重要立法為依據：(1)就業服務法，(2)職業訓練法，(3)大量解僱勞工保護法，(4)就業保險法。

就業服務法建立了中央至地方的協助求職者和求才者相互媒合的就業輔導體系，同時訂定了促進國民就業，尤其是對失業者、中高年齡者、原住民(少數民族)、婦女、身心障礙者的就業促進機制。職業訓練是在學校的職業教育之外的另一個協助民眾取得所需就業技能的機制，由勞動行政機關主管，主要在推動養成訓練、技術生訓練、進修訓練、轉業訓練和身心障礙者訓練，並推廣技能檢定制度。對於大陸而言，較具參考價值的是台灣的大量解僱勞工的保護以及失業保險制度。台灣於 1999 年先以行政命令「事業單位大量解僱勞工保護措施」，對於被大量解僱或可能被大量解僱的勞工，提供了保護的辦法，嗣以 2003 年透過立法制定了大量解僱勞工保護法，確立對此等勞工的保護機制。在此一機制之下，雇主擬大量解僱勞工時，應先向主管機關及工會等提出解僱計畫，相關機關及人員如知有事業單位在經營上出現異常現象而可能進行大量解僱勞工時，有告知有關主管機關的義務；事業主違反有關大量解僱勞工保護法情節重大者，政府可以禁止其出境；勞工因受大量解僱致權益受損而進行訴訟或因而生活困難者，政府應給予必要的協助。此一保護機制，在因金融海嘯造成產業呈現困境時，更可對勞工發揮一定的保護功能。

台灣的失業保險，是強制性的全面性社會保險，適用於所有受僱者。失業保

險提供的給付除了失業給付之外，還包括(1)提早就業獎助津貼，(2)職業訓練生活津貼，(3)失業之被保險人及其眷屬全民健康保險費補助。所以，是一個著眼於促進失業者加速回歸就業的制度。失業給付內涵為按失業者失業之月起前六個月平均投保薪資的百分之六十給付，最長發給六個月。

二、因應金融海嘯之加強就業安全保障措施

全球金融海嘯為台灣帶來仍然相當嚴重的失業問題，為因應此一問題，台灣有關主管機關相繼推出了幾個重要的對策，即：(1)三挺政策：也就是政府挺銀行，銀行挺企業，企業挺勞工；要求接受銀行團紓困的企業不得裁減員工；(2)2008-2009年短期促進就業計畫(含立即上工計劃)；(3)2009-2012年促進就業方案；(4)充電加值計畫：補助企業辦理在職員工之培訓；(5)培育優質人力促進就業計畫；及(6)增加失業給付之內涵。

所有因應對策目的在於：(1)創造更多就業機會，(2)防止事業單位裁減人員，(3)輔導新投入就業市場者找到適當之工作機會，(4)加強在職者及失業者之職業訓練，以及(5)加強對失業者之照顧。

上述這些措施，對於紓緩失業所帶來的負面影響有一定的效果；但似仍未能有效遏阻失業率的繼續上升。這當然有賴於刺激經濟復甦成長的治本對策的落實。

伍、台灣的社會福利體系及因應金融海嘯之加強社會保障措施之檢討

一、台灣的社會福利體系

台灣於1950年代即先後開辦勞工保險、公教人員保險及軍人保險，為受僱及職業工人、漁民、公教人員、軍人提供了包括醫療、生育、傷病、殘廢、老年和死亡等的給付保障，對社會的安定，經濟的發展，發揮了相當大的積極功能。

1970年代，台灣推動「小康計畫」以消滅貧窮、建立小康和諧社會為目標，對於促進社會的均富，起了很大的作用。1970年代起，台灣相繼完成了有關照顧老人、青少年、身心障礙者的立法，並制定了社會救助法，基本上完成了一個相當健全的社會福利和救助體系。1994年，台灣開辦全民健康保險，使所有民眾享有一個方便、普及、優質而保費相當低廉的醫療照顧；同時又推動勞工保險、公教保險等老年給付的年金化，而就業者的退休制度，也有很大的變革，另又推動老農津貼，每一老年農民每個月可領新台幣6000元生活補助；同時也自去(2008)年10月開始開辦國民老年年金制度，使沒有任何社會保險照顧的國民年滿65歲之後每個月至少可領新台幣3000元的生活津貼。如前所述，台灣早自1999年起就辦理全面性的失業保險，因而，我們可以說台灣的民眾每一個人自出生至死亡，

都有很健全的社會安全網(Social Security Net)在照顧。換言之，台灣的民眾，目前享有生育、醫療、傷病、職災(工傷)、失業、老年、死亡等各種基本而有效的保險照顧。就以一個受僱的勞工為例，他可享有在生活上及工作上所有必須的就業安全和社會福利的一切保障；如果他退休了，他一方面可以從事業單位依法領取一筆退休金(新制可選擇以年金方式按月支領)和勞工保險所給予的老年給付(也可用年金方式按月領取)。

不過，整個全球和台灣的經濟社會情勢不斷在改變，台灣在社會保障上也出現了例如貧富差距擴大、新貧出現、近貧有待救助等等問題，這些都有待於大家設法儘快予以解決。

二、因應金融海嘯之強化社會保障措施

由於基本上台灣社會安全保障，應該算是周延，因而金融海嘯在一般人的社會保障上的衝擊不是很大，不過因失業或減少收入所帶來的貧窮問題，還是很值得重視。因而，在行政院所擬定的「全球金融海嘯台灣因應對策」中，特別有一個積極關懷弱勢的重要項目，其中包括了(1)工作所得補助方案，對於所得較低者給予現金的補助，以減少新貧的出現，(2)持續推動照顧弱勢措施：推動馬上關懷專案、建置高風險家庭篩檢轉介及資料庫、調增低收入戶生活補助、補助中低收入戶兒少健保費、補助低收入戶健保費，以及擴大補助營養午餐等措施，以減少此一海嘯所帶來的衝擊。

陸、建構就業安全與社會福利之優質保障機制

此次全球金融海嘯帶給我們最大的教訓，就是我們應該要有一個非常健全的經濟發展環境來確保經濟的持續而穩定的成長，同時，也顯示出各國的社會安全保障體系仍必須再加強化。所以，今後我們應在下列各方面加緊努力，俾建構一個可長可久的優質就業安全和社會福利保障機制：

一、確保經濟之健全持續成長

面對當前的全球金融海嘯，國際勞工組織在提出「全球工作盟約」之時，強調應建立一個更具綠色觀念 (greener) (也就是更重視環保)、更平衡發展 (more balanced)、更公平 (fairer) 和可持續成長 (sustainable) 的全球經濟 (global economy)。OECD 的一個諮詢組織，則呼籲 OECD 各國要致力於營建一個更堅強 (stronger)、更乾淨 (cleaner) 和更公平 (fairer) 的世界經濟。兩者意旨可說非常接近，都是希望經濟要能更健全地持續成長和發展，也唯有如此，才能使各國儘

速擺脫金融海嘯的不利衝擊，並走出失業遽增、貧窮惡化的陰霾。如何達成此一目標呢？我認爲就兩岸的現狀而言，下列的努力是必要的：

(一)金融管理制度之健全化

全球金融海嘯儘管對兩岸的金融體制，並未帶來值得重視的不利衝擊，這也說明兩岸的金融管理制度還算健全。但美國所引發的金融海嘯及其暴露的金融管理制度的缺失，卻應該引爲前車之鑑，作爲一個警戒和教訓，在政策與做法上，萬不可走上一切「鬆綁化」「寬鬆化」、「自由化」的道路，要做到嚴密管理，切實檢查，以保障金融制度的健全而公平的運作，確保所有投資者和儲蓄者的權益，以防止民眾一夕成貧的現象。

(二)貪婪之風應予有效遏止

兩岸多年來由於經濟的快速成長，以及過分強調物質生活的追求，特別是大陸近年來對財富的過分重視，加上來自於歐美的影響，貪婪之風日形普遍。美國所造成的金融風暴，貪婪也是一個重要的原因。所以，兩岸都應設法致力於遏止貪婪之風的蔓延與滋長。

(三)全球化接軌與思維之必要

兩岸的經濟都是以出口爲主要導向；大陸甚至被稱作世界工廠，雖有廣大的內銷市場，但主要還是有賴於歐美和其他地區國家對大陸產品的消費與購買，因而，大陸的經濟與世界其他國家特別是大陸產品主要出口國如美國和歐洲國家等的經濟發展，可說息息相關。是以，大陸亦如同台灣一樣，在經濟發展上，應該有全球化（globalization）的思維，而且要與全球化有所接軌。在此一方面，有幾點值得提出來特別予探討：

1、「競趨底線」（Race to the bottom）及「使鄰居行乞」（Beggar-thy-neighbor）現象之防止。

所謂「競趨底線」，指的是在國際經濟競爭上，一個國家爲了提升其產品的競爭力或吸引外來的投資，刻意地把工資、勞動條件、環保要求等儘可能地壓低；而「使鄰居行乞」的做法，意思差不多，目的在損人利己，例如對自己產品給予津貼而對外來產品課予重稅，或者將自己本國的有關環保、勞動條件、社會保障的規定及要求，盡量降低要求或故意不去執行，以確保本國的產品佔有較大的競爭優勢。這兩種做法，都是保護主義（Protectionism）的表現，在國際上已廣受責難與批判。不問台灣或大陸，今後經濟要真正具有競爭力、真正能走上健全化和受人敬重的國際化，都應在政策上及做法上防止此兩種現象。

2、OECD 的「跨國企業指導綱領」(OECD Guidelines for Multinational Enterprises) 之落實。

OECD 爲了倡導跨國企業的良好商業倫理及企業的社會責任 (Corporate Social Responsibility, CSR)，並使跨國企業對其企業所在地或投資地，不問在經濟或社會發展上，都能扮演著一個正面的推手角色，特於 1976 年通過一個跨國企業指導綱領，此一綱領並於 2000 年 6 月修正。綱領內就環保、防止賄賂、消費者權益、科技發展、財務金融以及勞資關係和勞動條件等，都列出了相關政府及企業應有的規範，是旨在導引跨國企業之正派經營，也就是要建立一個能永續發展而健全、穩定又成長的世界經濟。

兩岸都有外資投入，也都積極對外招商引資，同時，也都對外有愈來愈多和規模愈來愈大的投資。對於此一綱領，應加重視，一面使在本國經營的國內外企業都能合理照顧所僱勞工、注意環保、遵守法令，而能健全經營，對創造就業、刺激成長、改善生活、提升福利，均有積極的貢獻；再者使在外投資的企業，符合國際有關企業倫理及勞資關係和環境保護的標準。

3、國際勞工組織之「關於跨國企業及社會政策的規範原則之三方性宣言」(ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises & Social Policy)的實踐。

此一宣言，制訂意旨與上述 OECD 之指導綱領相類似，不過，其重點則在於提升勞工之權益及強化社會保障之功能，係於 1977 年 11 月提出，並於 2000 年再加修正。主要內容包括就業(Employment)、訓練(Training)、工作及生活條件(Conditions of Work & Life)以及勞資關係(Industrial Relations)。今天我們談就業安全與社會福利之保障，尤其應該注意落實此一宣言所宣示的做法與目標。

4、聯合國全球盟約(U.N. Global Compact)

此一盟約係 1999 年 1 月由當時之聯合國秘書長所倡議，並於 2000 年 7 月正式啓動，意在透過一個論壇機制，以溝通、對話、研究、協商等方式，鼓勵全球之工商企業採行有助於永續發展並具社會責任之營運政策(sustainable and socially responsible polices)。盟約共有 10 個條文，包括人權、勞動標準、環境保護以及反貪污等內容。此一盟約有助於工商企業經營之正常化、健全化，不僅有利於經濟之發展成長，也對於勞工工作及生活條件之改善以及社會保障制度之落實，有所幫助。應該也是兩岸相關方面應予注意推動的優良規範。

(四) 兩岸經貿合作互補的推展

自從大陸推動改革開放以來，兩岸就有相當頻繁而規模相當龐大的經貿互動關係。根據相關方面的估計，截至目前為止，台商在中國大陸的投資總額應已高達美金 3000 億元之多，創造了大約 500 萬個工作機會。另一方面，台灣對大陸的出口也日益增加，約佔台灣總出口金額的四分之一，例如在去（2008）年，台灣對大陸的出口金額，即高達 996 億美元，占總出口的 39%，相當於 GDP 的四分之一，也創造了大約 180 萬個就業機會。此外，台灣每年有超過 400 萬人次的人到大陸旅遊、交流，對大陸經濟也起了相當程度的強化作用。可見兩岸經貿的互動互補，對兩岸的經濟發展與成長，都有很大的助益。為兩岸人民生活的福祉，我們應該經由妥慎的安排，在照顧到兩岸特殊的關係的情形下，進一步強化兩岸在經貿上有來有往的合作與互補。

(五) 整體競爭力提升之加強

兩岸經濟發展的環境、速度、幅度及時間雖存有差異，但追求成長、永續發展和提升整體競爭力，暨不斷改善人民生活、強化人民福利保障的目標則相同。為了保證經濟的永續發展，競爭力的提升應是今後兩岸在確保人民就業安全及社會福利保障方面，也應特別注意的地方。下面的幾個圖表，顯示出兩岸為提升競爭力，今後應各自格外努力的重點與方向：

I、世界經濟論壇（World Economic Forum, WEF）之各國競爭力評估

	整體競爭力 (總指標)	效能促進	創新	效能促進 (高等教育)	基礎建設	總體經濟 穩定性	健康與 國小教育
台灣	12	17	8	13	16	25	15
大陸	29	32	29	61	46	8	45
新加坡	3	2	10	5	4	35	13
韓國	19	20	16	16	17	11	27
日本	8	11	2	23	13	97	19
印度	49	35	28	66	76	96	101
美國	2	1	1	7	8	93	36
俄羅斯	63	52	73	51	71	36	13
	瑞典第 1	美國列第 1	美國列第 1	芬蘭列第 1	德國列第 1	文萊列第 1	芬蘭列第 1

資料來源：WEF, The Global Competitiveness Report, 2009-2010

II、美國商業環境風險評估(Business Environment Risk Intelligence, BERI)

1. 2008 年 12 月之評估

	投資環境風險評比(總指標)	營運風險	政治風險	匯兌風險
台灣	5	3	11	5
大陸	17	24	17	8
新加坡	2	2	1	4
韓國	20	26	23	9
日本	6	15	15	1
印度	31	27	40	31
美國	12	8	8	20
俄羅斯	27	40	30	21
附註	瑞士(1)	瑞士(1)	新加坡(1)	日本(1)

2. BERI 的 2009 年 4 月(2009 年第一次評估)之評估，台灣之排名除營運風險降為第七名外，餘均與前述之評估同。

III、瑞士國際管理學院 I(International Management Development, IMD)之世界競爭力總排名

	2007	2008	2009
台灣	18	13	23
大陸	15	17	20
新加坡	2	2	3
韓國	29	31	27
日本	24	22	17
印度	27	29	30
俄羅斯	43	47	49
美國	1	1	1

IV、英國 Economist Intelligence Unit (EIU)之世界創新力評比

國家或地區	創新績效 (創新產出)		創新驅動力 (創新投入)		創新效率* (創新產出高於 創新投入之排名差距)
	評比指數	全球排名	評比指數	全球排名	
日本	10.00	1	9.20	11	+10
德國	9.49	4	9.56	5	+1
美國	9.44	5	9.47	6	+1
台灣	9.44	6	9.05	14	+8
南韓	9.05	11	8.81	17	+6
新加坡	8.75	16	8.76	18	+2
大陸	5.98	46	6.30	41	-5

註：1.評比指數滿分為 10 分。

2.創新效率係指在創新產出排名高於創新投入條件下，兩者的排名差距愈大，表示創新效率愈高。

資料來源：EIU (2009), A new ranking of the world's most innovative countries, April

二、社會保障制度之普遍化及全面化

全球金融海嘯之襲擊，的確造成了在社會保障制度上的一個極大的挑戰。由於就業機會的喪失或者工作型態改變所造成的所得減少，使依賴社會救助維生的人口大為增加。兩岸都出現了此一現象。

因應之道，就是將社會保障制度提供的保障更加普及和全面化，也要針對金融海嘯引發的新的社會福利問題如近貧、新貧現象的嚴重化和失業保險常態性的給付難以應付長期失業工作難尋的現象，妥擬對策。

台灣經過長期的努力，以及均富政策落實之後所形成的堅強而穩定的中產階級的出現，一般而言，社會保障網或社會安全網應該還算普及和全面。就社會保險而言，如前所述，我們有涵蓋全民普受國際稱許的全民健康保險，為所有人民提供了方便而極其廉價但品質不錯的醫療照顧；有保障生育、傷病、殘廢、職災（工傷）、老年和死亡的勞工、公教和軍人保險；有保障退休人員生活的勞工退休、公教人員退休、軍人退休、私立學校人員退休制度；有保障所有受僱者失業的失業保險；有保障未受勞工、公教和軍人老年保險保障之國民晚年生活的國民年金保險和農民老年年金保險。不過，我們認為這些還不夠，所以，最近又在研議辦理長期照護保險。而所謂「以房養老」的逆向抵押貸款構想，也在研討之中；另外對長期失業者的延長失業給付期間和對新貧及近貧者，甚或對於所謂「勤貧族」

(Working Poor, 有人譯為窮忙族)應如何加強救助照顧,也是政府當局研議的重點。目的就是在於使對於人民的就業安全與社會福利的保障更加普及、深入、全面和合理化。

大陸方面,在社會保障方面,自改革開放以來,已有很大的進步,根據大陸人力資源和社會保障部發表的資料,大陸 13 億人口中,截至 2009 年 9 月為止,已有 2 億 2413 萬人參加城鎮基本養老保險、3 億 3679 萬人參加基本醫療保險、1 億 2339 萬人參加失業保險、1 億 4074 萬人加入工傷保險、9794 萬人有生育保險。另外,全國有 10%的縣(市)開始實行新型農村養老保險試點,探索建立個人繳費、集體補助、政府補貼相結合的新農保制度,保障農村居民的老年基本生活。2008 年 11 月大陸舉行第三屆中國社會保障論壇,中共中央代表張德江特別在會上強調要「採取更加有效的政策措施,大力發展社會保障事業,加快完善中國特色社會保障體系。」並表示要確保在 2020 年基本建立覆蓋城鄉居民的社會保障體系。

另一方面,由大陸 200 多位專家學者和 200 多位各級官員及社團負責人針對大陸社會保障事業之現況檢討以及未來應如何規劃發展,而共同集思廣益所完成的「中國社會保障改革與發展戰略」一書,也指出大陸有關方面,早在 2004 年就要求應「建立健全同經濟發展水平相適應的社會保障制度»,中共也於 2007 年表示要「加快以改善民生為重點的社會建設」使「學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居」。該書又指出:「中國社會保障改革在整個改革事業採取漸進式推進的大背景下,也只能循序漸進,摸著石頭過河,……亦留下許多深刻教訓。例如實踐中的效率優先取向與過分強調個人責任回歸,直接損害了這一制度的公平性,公共投入不足和制度體系的殘缺,留下了巨大的安全漏洞與保障空白。」「因此,通過建設覆蓋城鄉居民的健全的社會保障體系……實現國民經濟與整個社會的協調、持續、健康、和諧發展……顯然具有必要性、重要性與緊迫性。」

社會保障機制,尤其社會保險體系,必須要全面化、普及化,才能有效發揮使全體人民均受保障、均能於遭遇生、老、病、死、意外事故以及失業時,獲得最起碼的照顧的功能,以維護其尊嚴,免除其恐懼。

我們相信也期盼,有上述的這些認知、努力和呼籲,大陸在社會保障方面的強化可隨著其經濟力和國力之提升,儘早實現,讓每一個大陸的人民至少都可以過著「免除所有人的生存危機、疾病恐懼與解除所有人的養老後顧之憂」的「二免除一解除」的生活。

三、民間力量之擴大動員及運用

社會福利之推動，民間一直扮演極重要的角色。在歐美國家，事實上，民間力量，不問非政府組織(NGO)、非營利事業團體(NPO)、宗教機構或民營事業，一直是社會福利工作非常重要的贊助者、支持者和推動者。台灣在社會福利方面的民間參與，一向也相當活躍與積極，不少殘障、老年安養和育幼暨培訓機構，都是由民間所辦理。大陸於改革開放之後，出現了愈來愈多、規模也日益加大、資本更加速雄厚的民間企業。換言之，民間參與社會福利的潛力，也是愈來愈大。

在探討強化社會福利及就業安全保障之際，我們應研究如何在兩岸各自努力去營造更好的機制、更好的環境、更可行的法令，來加強動員和運用民間力量參與社會保障的建設工作。

四、勞動條件之合理化與勞資關係之和諧化

近年來國際勞工組織一直倡導推動「好工作」(Decent Work)(有譯為「體面工作」、「尊嚴工作」或「優質工作」者)的理念，也就是受雇者的工作不僅要有好的待遇、穩定性並且其勞動條件也要合理化；換言之，即勞動者應有的勞動權，例如組織權、協商權、爭議權等等均要有合理的保障。國際勞工組織認為「好工作」理念也是確保經濟永續發展成長以及建立「更公平的全球化」(Fairer Globalization)所必需。

台灣從 1980 年代訂定實施勞動基準法開始，即致力於充實修正相關的勞動法規，也不斷強化勞動者的權益，並且注意勞資和諧關係之加強和促進。此一做法，對於台灣經濟之持續發展和成長，以及社會之安全均富，有很大的幫助。

大陸自從推動開放與改革的政策，注入了市場經濟的理念，加強引進大量的外資之後，勞動市場和勞資關係也隨之有很大的改變。對於勞工的各種保障的法律也相繼出現，這是經濟發展與成長後所必須要走的道路。去年，大陸推出勞動合同法、勞資爭議調解仲裁法及就業促進法，應是此一道路必然的產物。

任何健全而可永續發展的經濟，必須植基於健全的勞資關係及合理化的勞動條件。希望兩岸在謀求因應全球金融海嘯所引發的各種社會、經濟問題時，必須牢記此一道理。

五、就業安全體系之再強化

就業安全主要依賴於將就業輔導、職業訓練與失業保險等三項重要支柱做好並強化。此次全球性的金融海嘯之突然襲擊，各國普遍的因應對策之一，就是強化就業安全體系，也就是將上述三大支柱進一步予以強固和充實。

如前所述，台灣為因應此次金融風暴，推出了不少加強就業保障的措施，其中特別值得一提的是台灣的失業保險制度的強化，在把握其確保就業安全、鼓勵就業及創造就業的積極立法意旨的前提下，今年五月又增訂對中高年齡失業者、身心障礙失業者以及有扶養家屬之失業者的延長失業給付期限，即（1）失業勞工已滿 45 歲以上或為身心障礙者，其失業給付期間由 6 個月延長至 9 個月，（2）失業勞工必須扶養無工作收入之配偶、未成年子女或身心障礙子女者，每一人可加發失業給付 10%，最多加計 20%。同時又新規定「中央主管機關於經濟不景氣致大量失業或其他緊急時，於審酌失業率及其他情形後，得延長失業給付期間至少 9 個月，必要時得延至 12 個月」。

大陸方面的失業保險，仍未全面普及化，應有很大的加強空間；雖然，大陸經濟發展，年有成長，但失業問題還是相當嚴峻，尤其農民工以及農民的就業與失業問題，更是不容忽視。如何解決這些問題，是大陸在加強就業安全體系工作上的一個挑戰。

台灣在強化就業安全體系之時，應特別重視、因應愈來愈多的人被逼從事臨時性就業、部分工時、人力派遣等「非典型工作」(Informal employment) 的現象。

職業訓練，不問職前訓練、在職訓練，多能工訓練或失業後之再訓練均非常之重要，都必須加強辦理，以強化人民的就業安全保障。

柒、結語

國際勞工組織所通過的「全球工作盟約」強調要從當前所面臨的國際金融海嘯危機中復原，必須（1）加速創造就業機會、失業者再就業以及確保工商企業的持續發展（Accelerating employment creation, jobs recovery and sustaining enterprises），（2）確立社會保障制度並保障人民（Building social protection systems and protecting people），（3）強化對國際勞動標準的尊重（Strengthening respect for international labor standards），以及加強勞、資、政各方的社會對話（Social dialogue），也就是強化勞動者表達意見與參與決策的機會。這些其實也是各國於金融海嘯之後所採行也是必須採行的政策重點和方向。我們必須在這幾個方面加強落實、大力推動。

當然，我們不要忘掉，就業安全也好，社會福利（或社會保障）也好，一定要依賴一個堅強、持續、穩定和公平的經濟發展和成長。這也是金融海嘯所給予我們最大的啓示和教訓。台灣刻正大力推動觀光旅遊、醫療照護、生物科技、綠

色能源、文化創意、精緻農業等六大關鍵新興產業，目的就是要在這國際大環境不佳的情況下，突破困境、提升競爭力，恢復經濟不斷提升和成長的榮景。

台灣在推動社會安全也就是就業安全和社會保障的工作時，一直以孔子禮運大同篇所揭櫫的「故人不獨親其親，不獨子其子，使老有所終，壯有所用，幼有所長，鰥寡孤獨廢疾者皆有所養，男有分，女有歸；貨惡其棄於地也不必藏於己，力惡其不出於身也不必為己」的理想境界為追求的目標。孔子在與他的弟子們言志時又講過：「老者安之，朋友信之，少者懷之。」這又是一個多麼有社會保障的境界！

兩岸有共同的文化淵源，我深信只要我們能切實將上述孔子所描述的理想社會實現，不問風暴也好，海嘯也好，我們必能為民眾提供一個非常完善的就業安全和社會福利的優質保障制度。

本文主要參考資料

一、中文部份

- 1、人力資源和社會保障情況發布會實錄，<http://news.sina.com>, 2009年9月8日，鳳凰衛視。
- 2、內政部，內政統計年報(2008)、內政概要(2008)、內政統計月報(2009年10月)，台北。
- 3、中國的社會保障狀況和政策白皮書，北京，2004年9月。
- 4、中國社會保障論壇第三屆年會文獻，北京，2008年。
- 5、行政院勞工委員會，2009勞動情勢統計要覽，台北，2009。
- 6、行政院經濟建設委員會，台灣經濟指標月刊，台北，2009年10月。
- 7、行政院經濟建設委員會、行政院勞工委員會、內政部有關因應金融海嘯對策之簡報及統計資料；台北，2008-2009。
- 8、門倉貴史著，龔婉如譯，《窮忙族—新貧階級時代之來臨》，台北聯經出版事業股份有限公司，2008年11月初版三刷。
- 9、林毅夫，《解讀中國經濟》，台北時報文化出版企業股份有限公司，2009年。
- 10、胡曉義等著，當代中國社會保障制度，北京中國勞動社會保障出版社，2009年5月。
- 11、曹可安主編，《中華人民共和國勞動合同法實施條例—釋義與條文解讀》，京華出版社，2008年。
- 12、趙守博，《勞工政策與勞工問題》，台北中國生產力中心，1993年。

- 13、翟志俊，《中國失業保險歷史回顧及其思考》，上海社會科學院出版社，2009年。
- 14、鄭功成主筆，《中國社會保障改革與發展策略—理念、目標與行動方案》，北京人民出版社，2008年。

二、英文部份

- 1、Council for Economic Planning & Development, Executive Yuan, Statistical Data Book, Taipei, 2009；
- 2、International Labor Organization, Recovering From The Crisis— A Global Jobs Pact , Geneva, 2009;
- 3、International Labor office, Tackling the Global Jobs Crisis, Geneva, 2009;
- 4、Krugman, Paul, The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008, W.W. Norton & Co, 2009;
- 5、Organization for Economic Cooperation & Development, 2009 OECD Employment Outlook, Paris, 2009;
- 6、U.S. Emergency Economic Stabilization Act of 2008;
- 7、U.S. American Recovery & Reinvestment Act of 2009;
- 8、World Economic Forum (WEF), The Global Competitiveness Report, 2009-2010, Geneva, 2009;

作者簡介

趙守博

學歷：美國伊利諾大學法學博士

現任：總統府國策顧問、台灣海洋大學海洋法律研究所兼任教授、高雄義守大學管理研究所講座教授、彰化師大工教系博士班兼任教授；財團法人祥和社會發展文教基金會董事長、國民黨中央評議委員會主席團主席、中華民國童軍總會理事長、中華職業棒球大聯盟會長、中華兩岸企業發展協進會榮譽理事長等職。

曾任：台灣省政府社會處處長；行政院勞工委員會主任委員（勞動部長）；行政院秘書長；行政院政務委員（國務委員）；台灣省政府主席；中國廣播公司董事長；政治大學勞工研究所兼任教授、國際社會福利協會（International Council on Social Welfare, ICSW）中華民國總會理事長暨東北亞地區主席、國際社區發展協會理事、台灣大學國家發展研究所兼任教授等職。