

中華民國

太平洋企業論壇簡訊

發行所：太平洋經濟合作理事會中華民國委員會

創刊日期：民國八十五年一月

發行人：辜濂松 總編輯：洪德生

地址：台北市德惠街十六之八號七樓 電話：(02) 2586-5000 傳真：(02) 2594-6528

PECC網址：<http://www.pecc.net.sg> PBEC網址：<http://www.pbec.org> APEC網址：<http://www.apecsec.org.sg>



展望2005年APEC財政部長會議

胡嘉智

第十九屆APEC財長會議工作技術小組會議(TWG)已經於2004年12月，順利於韓國慶州召開，會後大會並公布2005年APEC財長會議的主要政策主題方向；而經過第十九屆APEC/TWG會議後，各經濟體財長會議代表們也將彙整各經濟體意見，再次將於六月16-18日，聚集於韓國光州，為今年九月6-9日的2005年APEC財長會議，進行最後一次的正式討論。本文將就過去十年來APEC財政部長會議(1994-2004)政策主題發展趨勢、以及太平洋經濟合作理事會(PECC)金融論壇的最新研究動態，進行分析，希望能更貼近APEC財長會議的未來發展。

一、APEC財政部長會議(1994-2004)政策主題發展趨勢分析

綜合而論，過去十年APEC財政部長會議主題及次主題可以概分成四大類：（一）總體經濟政策與永續成長議題(1999、2001)；（二）國際金融議題：(1995、1996、1998、1999、2000)；（三）資本流動管理與資本市場發展議題：(1994、1995、1996、1997、2003、2004)；（四）財政政策議題(2002、

本期重要內容

- ◎展望2005年APEC財政部長會議
- ◎俄遠東區政經發展對台灣之機會
- ◎「區域整合」研究仍須再加把勁
- ◎社會安全網與就業政策
- ◎公共就業政策探討

2004)。

其中，尤其以「資本流動管理與資本市場發展議題」與「國際金融議題」為過去十年最為顯著的政策議題焦點，究其原因與1997-1998的亞洲金融風暴有緊密關係，從1994年開始，APEC財政部長會議便開始重視資本市場發展，1995年討論資本移動與匯率問題，1996年討論資本及金融市場發展以及匯率波動問題，於1997-1998的亞洲風暴期間，則討論更自由之資本移動議題(1997)，金融危機之因應及預防(1998)，於1999、2000連續兩年，APEC財政部長記取金融風暴教訓，思考強化國際金融架構議題，並希望強化APEC財長會議在國際金融架構下的角色，於2003年，APEC財政部長討論區域債券市場發展，希望債券市場在亞洲區域資本市場中，扮演更積極的角色，以避免再一次的亞洲金融風暴，APEC財政部長們更進一步地於2004年，思考資本自由活絡移動環境下之制度建構，希望藉由各國管理資本流動的經驗分享，幫助各經濟體能建構更有效率的管理資本流動的制度。

印證上述歷史脈絡分析，2005年APEC財長會議第一主題便是「自由、穩定資本流動，Free and Stable Movement of Capital」，APEC財長們希望透過此議題，達成以下五大目標：檢視目前APEC經濟體資本流動現況；檢驗各政策措施對總體經濟之影響；指涉出可能戕害自由、穩定資本流動的障礙；增強各APEC經濟體在此領域的經驗分享，加強政策對話交流；提出促進自由、穩定資本流動的政策措施建議。而2005年APEC財長會議第二主題則為「迎接老年化經濟的挑戰，Meet the Challenge of Ageing Economies」，APEC財長們希望透過此議題，達成以下兩大目標：瞭解APEC經濟體面臨人口老化、人口統計趨勢變化等挑戰，特別著重於其對於儲蓄與投資，金融市場與資產管理服務之影響；面對APEC經濟體如何一起合作面對老化人口的挑戰，就經濟體

內政策選項與國際政策合作，提出相關建議。

二、太平洋經濟合作理事會(PECC)金融論壇的最新研究動態

太平洋經濟合作理事會(PECC)金融論壇是位成為APEC財長會議的政策智庫，也與APEC財長會議有許多密切的互動，例如，我國、韓國、智利於2004年，一起在智利聖地牙哥(Santiago)舉辦PECC第三屆金融論壇，其題目便是「面對國際資本自由流動之制度建構：PECC觀點」，會議結論並由太平洋經濟合作理事會金基桓(Kim Kihwan)主席，於去(2004)年九月，代表PECC金融論壇，提呈2004年APEC財長會議的報告，報告內容主要有二：(一)根據PECC最新的研究報告指出，近年來，許多新興市場的金融改革速度呈現趨緩態勢；此外，PECC對國際資本市場在國際資金供給面上的努力，仍然有許多期待，由於國際資本仍然具備強烈波動性，以致於儘管小型開發經濟體儼然具備合理健全的境內金融系統以及良好政策，仍然面臨金融不穩定的脆弱性；(二)針對強化區域經濟體境內金融機構以及發展亞洲債券市場之主要建議如下：重新致力於區域經濟體境內金融改革應該被視為關鍵優先議題。PECC建議APEC考慮開始展開關於個別經濟體改革努力的同儕檢視。PECC計劃展開它自己的同儕檢視計畫，在2004年年底，PECC的同儕檢視計畫將先著重於公司治理，PECC期待能與APEC在這個領域攜手努力。

此外，由於韓國不僅主辦2005年APEC財長會議，目前PECC輪值主席也是韓國金基桓(Kim Kihwan)主席，因此，我們將由PECC金融論壇最新政策議題發展，探索未來APEC財長會議主題發展趨勢。根據PECC金融論壇國際協調人楊秀吉(Soogil Young)博士，在出席第十九屆APEC財長會議工作技術小組會議時，所提出之「增強PECC與APEC財長會議合作」之建議文件，以及近

日所發出的PECC金融論壇文件中，楊秀吉博士代表PECC金融論壇，希望以下四項PECC金融論壇工作小組計畫，未來能更加深化與APEC財長會議之合作：

- (1) 「關於跨界投資亞洲債券障礙之調查報告，Survey of Impediments to Cross-Border Investments in Asian Bonds」，此任務小組將由美國夏威夷大學Ghon Rhee主導，以及香港大學Douglas Arner教授以及Paul Lejot教授之參與；
- (2) 「公、私部門攜手合作，在開發中經濟體之債券市場發展過程中所扮演的角色，Role of Private-Public Sector Partnership for Bond Market Development in Emerging Economies」，此任務小組將由台灣經濟研究院洪德生院長以及卜主生資深顧問、擔任APEC企業諮詢委員會金融服務工作小組成員的澳洲Ken Waller先生等人負責；
- (3) 「東亞經濟體有關公司治理體制與現行慣例之比較性評估，Comparative Evaluation of Corporate Governance Institutions and Practices in East Asian Economies」，此任務小組將由韓國大學Hasung Jang教授以及香港城市大學Stephen Cheung教授等人負責；
- (4) 「對於關鍵銀行及非銀行金融機構之公司治理評分卡研究，Corporate Governance Scorecards for Major Banks and Non-bank Corporations」，此任務小組將由企業董事協會的總裁Jesus Estanislao博士負責。

從PECC金融論壇國際協調人楊秀吉(Soogil Young)博士，所提出來之最新PECC金融論壇工作小組計畫，有一特色值得我們注意，那就是更貼近區域金融市場發展趨勢，因為不管是「亞洲債券市場」或是「公司治理」議題，這些都是目前亞洲金融界人士相當重視之議題，這或許可以反應出PECC對於APEC財長會議政策發展趨勢，能

更貼近區域金融市場發展的期待，因為相較於東協加三於近年來所提出的「區域金融合作」倡議：清邁倡議（2000年）、亞洲債券市場倡議(2002)；以及東亞暨太平洋地區央行首長會議組織〔Executives Meeting of East Asia and Pacific Central Banks Group〕所提出來的第一期亞洲債券基金(2003)、第二期亞洲債券基金(2004)，近幾年來APEC財長會議中，只有香港、中國、韓國、泰國負責之「APEC資產證券化與信用擔保市場發展倡議，APEC Initiative on Development of Securitisation and Credit Guarantee Markets」以及澳洲所主導的「公司治理開路者倡議，Corporate Governance Pathfinder Initiative」，較進一步貼近區域金融市場發展趨勢。

三、結論

在目前東亞地區財政部和中央銀行對話的區域論壇中，我國目前只能出席亞太經合會以及東南亞中央銀行總裁聯合會，仍無法出席目前居於亞洲區域金融整合倡議意見領袖的兩大區域論壇：「東協加三」以及「東亞暨太平洋地區央行首長會議組織」，因此，如何利用APEC財長會議，增強我國與其他區域論壇互動的機會，便是我方未來最重要的挑戰，目前，我方可以借重PECC金融論壇以及多多參與目前產業連結度較高的APEC財長會議相關倡議，來進行更進一步地單點突破，這包括：「APEC針對金融揭露之政策對話，APEC Policy Dialogue on Financial Disclosure」倡議、「APEC資產證券化與信用擔保市場發展倡議，APEC Initiative on Development of Securitisation and Credit Guarantee Markets」、「公司治理開路者倡議，Corporate Governance Pathfinder Initiative」、「APEC存款保險政策對話，APEC Policy Dialogue on Deposit Insurance」等等。冀望，我國未來可以更加利用我國金融產業實力，增加我國與區域金融論壇的對話以及合作機會。

俄遠東區政經發展對台灣之機會

吳福成

最近俄羅斯被國際投資機構譽為「金磚四國」〈BRICs〉之一，引發新的一波「前進俄羅斯潮」。由於俄羅斯絕大部分領土在亞洲和濱太平洋地區，近幾年來也積極參與亞太經濟整合。作者最近赴俄遠東區考察，特地撰寫本文以饗讀者。 — 編按

一、前言

俄羅斯遠東區包括10個聯邦主體，包括薩哈共和國（即雅庫特）、濱海邊疆區、伯力邊疆區、阿穆爾州、薩哈林州、馬加丹州、堪察加州、科里亞克民族自治區、猶太自治區、楚科奇民族自治區等。其土地面積621.59平方公里，占全俄領土總面積的36.4%，但其GDP卻只占全俄羅斯GDP的5~6%。人口也只有670萬人（2002年人口普查），占全俄總人口的4.6%。雖然俄遠東區的經濟落後，但礦產、鑽石、黃金、石油、天然氣、錫、森林等蘊藏量則相當豐富。另外，由於俄遠東區濱太平洋有長達1萬多公里的海岸線，漁產豐富，漁業占有特殊的地位。¹

由於俄遠東區與北韓、中國大陸擁有很長邊界，該區域的薩哈林州與日本、楚科奇民族自治區與美國阿拉斯加都只有幾海浬之隔。但俄遠東區與莫斯科則有5700公里遙遠的距離，所以就地緣政治經濟關係角度看，俄遠東區與亞洲國家的關係遠比它與莫斯科和西部俄羅斯還來得緊密。²加上俄羅斯聯邦中央因受限於財政問題，對遠東區的基礎建設需求投入甚少，因此，俄遠東區的地方政府或人民都普遍寄望於太平洋圈的國家前來投資。這種客觀條件的存在，也提供了亞太國家（包括台灣）與俄遠東區在各領域關係發展的機會和空間。

二、俄遠東區的政經情勢分析

俄遠東區每年上繳許多稅收到聯邦中央政府，但地方建設經費卻未能獲得中央政府相

對的充分補助，因而抱怨聲四起，甚至有人主張遠東區不如宣布獨立，走自己的路。加上俄遠東區與中國東北緊鄰，中國大陸移民（或潛入）俄遠東區在十萬人以上，他們大都掌握了當地市場貨源，並猛賺錢回中國大陸，因而有「中國威脅」或「黃禍威脅」之論。另外，日本挾其經濟力量，二手汽車、電子資訊產品、民生用品等排山倒海而來，幾乎成為俄遠東區生活的一部份。特別是，因為美國的阿拉斯加與俄遠東區東北部領土楚科奇相連，有人因羨慕美國經濟、軍事強國，而發出寧可併入美國之聲音。因此，莫斯科方面和俄遠東區不少學者均擔心，俄遠東區終將會脫離俄羅斯聯邦，走向獨立，或者成為鄰國的一部份。³

客觀而言，俄遠東區在經濟產業層面早與整個俄羅斯脫鉤了，只有約10%的生產是用於俄羅斯國內，幾乎所有原物料都出口到中國大陸、日本、南韓，甚至美國等市場。由於俄遠東區一直被作為原物料供應的基地，本身的經濟產業發展落後，加上市場規模有限，外來投資遲緩，導致居民生活水平相較歐俄區的居民低落，甚至因面臨嚴重的自然氣候條件影響，居民健康狀況普遍不佳。此一困境，已被遠東聯邦區俄羅斯總統全權代表康斯坦丁·普里科夫斯基視為俄羅斯國家安全的社會性威脅的一個因素。⁴

正因為俄遠東區的經濟發展問題嚴重，也導致其主體性的迷失。俄遠東國立經濟與管理學院校長維克多·戈里哥里耶維奇·白爾金就指出，俄羅斯遠東區的未來，究竟是成

為俄羅斯繁榮發展的一個地區？還是成為中國、日本、美國領土的一部份？⁵白爾金校長的問題，相當能反應俄遠東區精英份子對自己前途歸屬迷茫的心態。不過，俄遠東區濱海邊疆區副行政首長維克多·戈爾恰科夫則認為，從經濟層面看，俄遠東區早就不屬於歐洲；至於規劃中的輸油管道，將進一步把濱海邊疆區納入亞洲經濟區。過去在葉爾欽總統主政下的上世紀90年代，俄遠東區一些地方首長為掩蓋自己的施政無能，就拿亞洲人作為攻擊靶標，現在則只剩下「黃色希望」了。⁶亦即與中國、韓國、日本加強經濟合作，才是俄遠東區未來希望之所寄。

但根據遠東聯邦區俄羅斯總統全權代表新聞中心發布的資料，俄遠東區的道路、基礎建設和消費市場發展落後，法律基礎薄弱，商業犯罪程度高，行政障礙多，處處影響到外人投資。因此，俄遠東區的投資潛力偏低，僅有6.1%；投資風險也高，比歐俄地區要高出50%。在這樣一個困境下，短期內中國、韓國、日本等國是否會大量投資俄遠東區，仍然是個疑問。

而為了徹底解決俄遠東區的經濟發展問題，俄羅斯聯邦中央政府和國會已積極在推動「經濟特區」法案，將首先在經濟落後的西伯利亞和俄遠東區設置工業生產經濟特區（或稱工業園區），提供其經濟發展動力。俄羅斯聯邦經濟發展暨貿易部部長格列夫強調，自2006年1月1日開始，俄羅斯政府將進行「經濟特區」的基礎設施建設，並允許10~15家投資廠商先行進駐，到了2007年則全面正式運轉，屆時可能提供投資廠商更多優惠措施，以達到「築巢引鳳」目的。⁷

另外，普丁總統自從2000年就任以來，就把俄羅斯聯邦主體（即地方行政區）合併列為施政的重要內容，其規劃重點是把必須仰賴聯邦政府財政補貼的地區加入經濟產業實力較強的地區，未來俄羅斯全國89個聯邦主體可能因地區合併而縮減到30~40個。下一波地區合併計畫，俄羅斯聯邦政府已鎖定在

西伯利亞和遠東區，屆時俄遠東區可能會因地區合併而產生經濟效益。普丁總統在2005年發表的國情咨文裡，還特別提及要集中國家資源，擴大對遠東區和其他戰略地區的運輸、電信、能源基礎設施等建設，其中包括興建運輸走廊，這些地區均將成為俄羅斯與鄰國合作的支柱。⁸

三、海參崴成為外國前進俄遠東區的據點

俄遠東區最大海港城市海參崴因位於橫跨歐亞大陸幹道西伯利亞鐵路的起點，也是濱臨西太平洋的優良深水港，每年只有2個月結冰期，加上地理位置具有相對優勢，使之成為西伯利亞和俄遠東區向亞太國家開放的扇形輻射軸心，以及亞太國家前進西伯利亞和俄遠東區的橋頭堡。不僅如此，在太平洋圈的區域安全方面，海參崴也扮演無比重要的戰略地位。普丁總統於2002年5月30日接受中國大陸人民日報的專訪時即指稱，由於地緣政治狀況，俄羅斯將堅決建立從溫哥華到海參崴的整個安全空間，並協調與亞洲鄰國的利益。⁹

另外，海參崴也是俄羅斯遠東區面向世界（特別是亞太）的重要窗口，¹⁰外國發展與西伯利亞和俄遠東區的關係，基本上也都選擇海參崴作為據點。根據海參崴市政府公佈的資料，迄今已有13個國家在海參崴設立總領事館和榮譽領事館，¹¹北韓原先設在納霍德卡的總領事館也計畫遷移到海參崴。中國大陸今年二月則在當地設立駐伯力總領事館海參崴分支機構，接著我國也將跟進設立駐俄代表處海參崴分處。

俄羅斯中央政府為因應俄遠東區對外開放以來的繁雜外交活動之需求，其外交部也在海參崴派駐有專門代表，以協助地區政府有效推動經濟外交事務。可以預見，隨著俄羅斯日益加深與APEC亞太區域經濟整合，以及積極「南進」東協，並將於今年11月在吉隆坡參加第一屆東協與俄羅斯高峰會，¹²俄遠東區（特別是海參崴）作為俄羅斯與亞太

〈特別是東亞〉的連結角色，將更加彰顯和突出其重要性。

四、結論：俄遠東區對台灣之機會

總體來看，俄遠東區具有特殊的地緣政治經濟利益，中國大陸、南韓、北韓、日本、甚至美國都高度關注該區域〈含海域〉的發展，並把它視為天然資源、商品、資本、科技勞動力和過境運輸的潛力市場。但是，俄遠東區的未來發展命運如何，又與中俄邊界、俄日北方四島、朝鮮半島局勢等地緣政治問題相牽絆。¹³而這些東北亞關係格局的穩定與否，又深刻影響到俄遠東區的經濟發展計畫之推動進程。

由於俄遠東區的經濟相對歐俄區落後，正如上文所提及，且有逐漸脫離莫斯科軌道之傾向。但目前很清楚的事實是，俄遠東區居民迄今仍認為「中國的擴張政策」、「與日本的北方四島爭議」、「美國的霸權主義」、「朝鮮半島的衝突」等因素，將對俄羅斯利益和其遠東區領土造成威脅，¹⁴俄遠東區的民族主義者和仇外主義者更是堅定地要捍衛該區域與俄羅斯聯邦的從屬關係。至於週邊國家暫時也還不會想勸誘俄遠東區成為其本國的一部份，畢竟她們最感興趣的是俄遠東區的原物料和軍工產業綜合體的高科技人才。也因此，未來俄遠東區如何發展，與它能否和週邊國家「和解共生」息息相關。由於台灣與俄遠東區並沒有地緣政治利益衝突，反而在亞太區域〈或東亞〉經濟整合大方向上存在極大互補作用，客觀而言，雙方進一步合作應該具有很大遠景。

在經濟層面看，俄遠東區因地廣人稀，內部市場規模不足以形成帶動經濟增長的有利桿杠。但近幾年來隨著俄遠東區經濟產業結構的自然調整，當地企業的生產絕大部分是面對外部市場，特別是受惠於國際能源、金屬等原物料出口價格上揚，使得出口企業財務狀況略為獲致改善，居民實質可處分的收入增加，某種程度地活絡了其內外投資；因此，2003年俄遠東區的總體經濟已比2002年

成長6.9%。¹⁵

日本貿易振興機構海外調查部於2004年10月出版的「2003年俄羅斯遠東區經濟概況」調查報告，其結論就指出，俄遠東區原先的經濟衰退已止跌回升，工礦產業生產也從過去的負成長恢復為正成長，固定資本投資大幅增加，國民實質可處分所得持續增加，失業率開始穩定下來。不過，俄遠東區經濟發展存在的負面因素仍有待克服，包括過度依賴原物料部門發展，生產設備進入老化期，社會基礎建設差，企業財務狀況仍待強化，技術和專門人才不足，生活水平低落，人口外流情形嚴重等等。

上述結論，基本上已充分反映出現階段俄遠東區的經濟現實，但若從長遠觀點來看，在今後俄遠東區與亞太區域〈以中國大陸、南韓、日本、美國為主〉經濟整合將更緊密結合在一起，以及「南進」東協政策進一步落實之後，特別是俄羅斯可望於今年底完成加入世貿組織〈WTO〉談判程序，並於2006年正式成為WTO會員國，屆時俄遠東區挾其豐富的天然資源和亞歐運輸走廊地位，必將成為東北亞區域經貿投資的熱點。台灣若要發展對俄遠東區各領域關係，就不能不從長計益，擬定一套前進俄遠東區戰略。〈作者現任台灣經濟研究院副研究員〉

注釋說明

¹ 「俄羅斯西伯利亞與遠東—國際政治經濟關係的發展」一書，薛君度、陸南泉主編，世界知識出版社，2002年，北京。

² “THE RUSSIAN FAR EAST—THE LAST FRONTIER?”，作者Sue Davis，Routledge出版社，2003年，紐約。

³ 遠東聯邦區俄羅斯總統全權代表康斯坦丁·普里科夫斯基於2005.10.16在伯力召開的遠東聯邦區俄羅斯總統全權代表委員會會議，就會議主題「關於遠東地區俄羅斯國家安全的社會性威脅」提出的看法。請參<http://vn.vladnews.ru/News/upd15-3.HTM>。

⁴ 同註三。

- 5 請參俄文版「俄羅斯遠東區的未來」一文，編入在「海參崴精英份子之迷思」一書，2004年海參崴出版。
- 6 請參「俄羅斯遠東將發展目光轉向中國」一文，2004.6.17德國時代週報。
- 7 請參2005.3.10「俄羅斯報」相關報導。
- 8 請參2005年俄羅斯總統致聯邦議會的國情咨文。克里姆林宮網站，<http://www.kremlin.ru>。
- 9 請參2002年6月2日「人民日報」。
- 10 目前俄羅斯面對世界的窗口有三，莫斯科、聖彼得堡和海參崴，前兩者在歐俄地區。
- 11 請參海參崴市政府網站<http://www.vladcity.ru/inter/ru/consul/index.htm>，目前共有澳洲、孟加拉、英國、印度、加拿大、紐西蘭、南

- 韓、越南、美國、泰國、菲律賓、德國、日本等國在海參崴設立總領事館或榮譽領事館。
- 12 “東アジア共同體視野にサミット來年開催合意”相關報導，「日本經濟新聞」，2004.11.30。
- 13 請參「俄羅斯遠東地區穩定發展的問題與前提」一文，作者巴克拉諾夫，俄羅斯中亞東歐市場雜誌，2005年第2期。
- 14 請參「俄羅斯民意測驗對中國的看法值得注意」一文，西伯利亞研究雜誌，2004年10月號。
- 15 「2003年のロシア極東の經濟概況」報告，日本貿易振興機構〈ジェトロ〉海外調查部，2004年10月，東京。

「區域整合」研究仍須再加把勁

洪財隆

中國宣稱要針對台灣部分農產品進口免課關稅的時候，我們看到很多政治攻防，卻看不到有人提出經濟評估數據做為佐證。一葉知秋，台灣公共政策議論品質之低落，可想而知。

當然，涉及兩岸關係的絕對不會是個單純的經濟計算，但即使如此，一般人民，特別是與此事件有利害關係的農業從業人員，應該是有權利去理解整個事件的來龍去脈與成本效益究竟何在。省略這些基本功而直接進入政治過程，難保未來不會出現許多更大的「經濟怨懟」。

再舉東亞正進行得如火如荼的區域經濟整合為例，其他國家包括日本、紐澳，甚至中國，無不投下相當可觀的人力物力加緊研究，從基本數據的建立到產業結構的分析，範圍則橫跨貿易金融、商業網絡、經濟地理與區域安全不等，完完整整的系統作戰方式。而號稱以經貿立國（且愈來愈倚重區域內貿易）更極有可能在這一波區域主義被排除在外的台灣，卻像是得了集體憂鬱症與恐

慌症一般，明明有能力也負擔得起的統合研究，顯現出來的樣子卻是零零落落，到處都在乾著急，也到處都在喊口號：「我們即將（或不會）被邊緣化」。應注意、能注意、而不注意，謂之過失，在「經濟整合」（包括東亞地區與兩岸之間）這方面的研究而言，就我所知，台灣的確是個彼此呼嘯、上下相欺的社會。

特別是錯綜複雜的兩岸經貿問題，怎麼看都是個「國家經濟安全」的好題目，比方說至少包括「國家安全的經濟效果」或「經濟的國家安全效果」兩個面向，意義深遠不言可喻。然而，很不幸的，這邊聽到最多討論的，卻只剩下「純經濟」的台商問題，以及「純政治」的國家主權爭議。既然論述是如此的單薄與匱乏，也難怪遇到問題先「泛政治化」再說，懶得思考的人最喜歡極端的事與立場了。

台灣的經貿體制基本上是相當開放的，唯有對中國例外。我們對可以來自中國的產品仍有四分之一左右不准進口，中資登台更是

難上加難。嚴格來講，台灣對中國所採取的是一種「重商主義」（貿易保護主義的始祖），亦即經濟上的民族主義。而此一思維也讓台灣往往陷入國家財富（經濟實力）的增加與安全程度是否因而減損的兩難之中。

依照「重商主義」的邏輯：出口最終消費產品到中國是有益的，但出口中間產品到中國則是有害的；相反的，從中國進口中間產

品是有益的，但進口其最終消費產品到台灣來則是有害的。

從這個角度來看，台灣出口很多中間產品到中國去（為他們所用 / 資敵？），卻同時限制許多中國的中間產品到台灣來（為我們所用），政策上顯然與我們想對中國實施的「重商主義」之主張完全相反。

社會安全網與就業政策

劉大和

前言

在APEC，社會安全網的建構是一個被許多國家重視的工作。然而，由於APEC會員體中，各自有不同的經濟社會發展階段，因此，各自所傾向的社會安全體系特質也有所不同。本文嘗試從就業政策、公共就業政策的介紹與檢討出發，激發我國參與APEC社會安全網建構的有效構想。

就業政策政策考量面向

就業政策的複雜性在於它的考量層面較多，因而，政策措施很難只是為達成單一目標的極大化，而使許多政策思考成為一個複雜的「聯立方程式」。其至少包括下列三個層面：

1. 社會安全(The social security)：社會安全的概念與制度在二次大戰以後蓬勃發展，因此，它也容易自成一個具有內在邏輯發展的體系，因而影響了社會安全細部規範的制定。Esping-Andersen認為社會福利國家分為三種類型，其不同之處在於其理念，殘補式、階級保險式、普及式（筆者稍作名詞修整），戰後許多國家由於受到普及式理念的影響，因而以「社會權」的角度來設計制度，許多措施顯示出「因理想而慷慨」的特質，然而，在福利國家發生財政危機以後，部分政策開始受到挑戰，因而，概念也

逐步受到修正，不過，許多政策內在的邏輯仍然受到「傳統」普及式概念的影響。不過，目前世界各國的觀念已從「矯正市場」的政策觀逐漸轉向「避免扭曲市場」的觀念。

2. 經濟與財政：二次戰後初期，凱因斯經濟理論與社會安全理想的結合，曾使得經濟學賦予社會安全制度經濟發展上的正當性。不過，隨著凱因斯主義受到挑戰，社會安全也常被認為是有害於經濟發展的，因而，主張社會安全不可過於寬大、不可妨礙正常經濟秩序的運作、小心的訂定規範以免造成反效果、社會安全應該受到限制…等的觀念興起。

3. 地方社會：這是一個新興的政策面向，當前積極就業政策的一個強調重點在於其對於地方社會的貢獻。簡單的說，除了社會安全的面向以外，就業政策可以在區域的經濟面向上做出貢獻，甚至也包含了對地方社會其他面向（非市場功能所提供的效用）上的貢獻。

因為就業政策經常包含了許多不同面向的政策目標，因而使得它的評估變得複雜許多，也使得政策的提昇修訂需要全面的考量。

**當代已開發國家的共同難題與機會：
產業結構的變遷**

一般說來，所謂的先進國家都是因為成功的從傳統的農業為主的經濟體轉變為工業、而後服務業的經濟體。在這些轉變的過程中，不只是產業本身在轉變，人力資源也必須做相對應的改變，除了改變之外，也必須應付世界經濟結構中其他可能替代自身活動的競爭壓力。

問題是在當代的社會中，由於世界經濟競爭激烈，產業的創新變革幾乎一直在進行，尤其是當有一些會重大改變人類生活的發明出現時，對於勞工來說，更是一個重大的挑戰。對於政策的思考者來說，將「勞動者由低生產力的部門快速的移到高生產力的部門」是一個最佳的策略，但也是一個極為困難的挑戰。尤其是在一個知識密度越來越高的經濟中，透過「職業再訓練」以適應新時代的挑戰已經是一個不易達成的途徑，因為，通常失業者大多屬於教育程度較低的一群，透過短期的訓練不易讓他們馬上大幅提昇其知識程度。當然，問題是我們還有其它的方法嗎？

從思考產業結構的變遷出發，可以將失業分為兩大類：

- 一、摩擦性失業，
- 二、結構性失業。

「當主要失業為摩擦性失業時，採取的政策是否應當和結構性失業有顯著的差異？」、「而其個別有效的對應策略為何？」這是一個值得探討的問題。

除了結構性失業與摩擦性失業這樣的概念所指涉的失業狀態以外，另外，有兩個理論也值得討論，首先是Lester Thurow與法國經濟顧問委員會所提出的，當代的失業並不只限於低教育程度者，美國許多白領階級也在90年代這一波「新經濟」(New Economy)慘遭失業的痛苦，他們之中有的問題不只是再找一個工作而已，而是職業生涯的重新起步。

另外一個理論則是Japp de Koning所提出來的，他認為當代勞動市場內、外的界線已經越來越模糊，就業與失業、典型工作與非典型工作、核心與邊緣工作之間的流動愈來愈

快，因此，勞工就業的風險越來越高。瞭解這種事實後，應把就業政策的主軸放在「移轉」(Transition)，應著重在如何促使勞動市場中瀕臨被排除者「移轉」為享有工作者(李健鴻，2004)。

積極勞動市場政策的起源與探討

從1960年開始，先進工業國家開始感受到必須逐步改變就業政策的內涵，尤其是1964年日本也提出必須從消極的就業政策（主要是發放失業保險津貼）轉為積極的勞動力政策(Active Manpower Policy)精神，因此，當時勞動政策的轉變主要表現在下列的精神：

1. 失業救濟政策之限制。
2. 強制減少夕陽且低生產力部門之就業人口與改良人力資源。
3. 開發邊際勞動力(marginal group)。
4. 利用職業訓練及再訓練等以開發人力資源。
5. 強調藉由政府與勞資三方面的合作。

總體而言，強調積極勞動力政策是「促進經濟成長的手段」。

當前所稱的積極勞動市場政策是從1973年起，在OECD的國家之中普遍的成為各國的勞動政策。其根據世界銀行的報告指出，主要包括三個主要的要素：

1. 透過創造工作、工作補貼等方法來提高勞動供給。
2. 以訓練等方法來發展與工作所需的技能。
3. 利用就業服務、工作協尋、諮詢等方式來促進勞動市場效率。

在這樣的架構下，積極勞動市場政策的共同具體計畫為：

1. 直接的創造工作：比如說公共工作就是這樣的類型。這類工作的特點是短期與偏低的工資，而非長期與高工資，其主要的考量在於避免造成福利依賴(Welfare dependence)。
2. 就業服務：協助勞工尋找工作，協助企業主找到勞工。為了使得這樣的服務能夠更有效率，因此，就業服務的內涵就

朝更為深化的諮詢，並結合訓練來著手。

- 3.技能的訓練與再訓練：主要的目標在於使得勞工擁有技能或擁有新的經濟結構下的技能要求。
- 4.協助失業者設立小型企業：除了創業貸款之外，就是協助創業的輔導。
- 5.補助公司企業薪資以雇用失業勞工：在台灣表現為雇用獎助、訓用合一。
- 6.就業博覽會（就業市集）：在前蘇維埃地區每年都舉辦這樣的就業市集。使得許多勞工得以找到工作。

近年來世界就業政策變革的趨勢整理

- 1.新自由主義：主要的策略在於解除國家對市場各種管制、活絡企業活動。因為，以比利時來說，它的高失業率通常被診斷原因為「不具彈性的勞動條件、非勞動成本的高昂、過度的勞動保護、僵化的工資」，因此指向勞動條件彈性化的政策取向，不過傳統上，保障最低工資、縮短最高與最低工資差距的理念被視為具有社會團結的理想。在自由化之餘，自由主義針對弱勢勞工的不利處境，最主要的就是強調非政府組織的重要性，並且強化人民的終身學習。
- 2.新凱因斯主義：目的在於利用公共投資創造就業機會，政府部門主要在於投資基礎建設。尤其是在台灣，許多公共的基礎建設仍然不夠完備，比如說都會地區的捷運系統、下水道、公園品質，對於提升生活品質是很重要的基礎。用M. Castells的話來說，就是都市中集體消費(collective consumption)的部分。總體來說，在越健全的國家，政府所可以投資的部門越來越小，尤其是在激烈的市場競爭下，然而政府出錢投資也並非毫無節制，必須考量國家整體財政狀況。
- 3.工作分享：如法國，其認為推動工作分享將可以增加就業機會，從1998年開始，因此其推行每週工作35小時(35 Heures)，至於工作分享能獲得的成效如

何則有待時間的證明。其次，工作分享在台灣雖然可以增加工作機會，但卻不適合全盤引進，因為台灣的薪資水準並不是那麼高，工作分享後是否仍具有足夠的所得將是一個可能衍生出來的問題。不過，部分工時的實施還是可以讓必須兼顧家務和工作的婦女能夠順利進入職場。

- 4.去中心化(Decentralisation)：將部分計畫制訂權與執行權下放給地方政府或民間，讓民間參與整體的就業促進措施。需注意的是，這樣的措施也是為了顧及各地方勞動市場的特質。
- 5.個人化的協助措施(individual action plan)：針對失業勞工的個別情況來擬定「脫離失業計畫」。目前有一些國家開始注重這樣的趨勢，如丹麥。而比利時也強調「陪伴」(plan d'accompagnement)的概念，只要是失業超過十個月以上的人，比利時政府便為其制訂個別化的就業階段計畫，其中包括職業技能訓練。
- 6.強調工作福利：而非只是領取失業救助金。
- 7.注重各項措施的相互配合，尤其與失業保險制度的結合：特別是英國新協定(New Deal)計畫，簡單的說，便是將公共工作、訓練薪資補助、就業諮詢服務與尋職津貼制度等方案「整合在一起」，以提昇就業政策的效能。也有學者以「就業服務」、「職業訓練」、「失業保險」三者相互配合的措施稱為「三合一」的就業政策。
- 8.維持所得方案多元整合：有些國家允許失業者在進入公共就業職場的同時，可以領取失業津貼，一方面是可能是為了因低工資而給予所得補償，另一方面則避免公共就業的勞動成本過高。有些學者則認為為使這些弱勢勞工脫離貧困的循環，應該要提出更多的配套方案，比如說儲蓄優惠、協助其參與其他保險、津貼等。
- 9.政府個別的就業方案規模應該具體、小

型：避免因為龐大的計畫產生許多意想不到的負面效應。

10. 減少、降低對一般市場的扭曲或介入。避免就業政策扭曲一般市場經濟的運作，一些經濟學者並且提出相關的概念，比如說 Displacement Effect, Substitution Effect, Additionality...等來表示計畫方案實施前與實施後可能會造成的正負面影響，藉以檢驗這是否是一個「好計畫」。
11. 運用資訊科技整合就業市場資訊：就經濟學原理來說，一個市場完善的運作需要資訊的充分交流與公開，避免資訊的不對稱。對個別的勞動者來說，充分掌握市場資訊即能為自己提供一個最佳的選擇機會。對政策的執行者來說，充分的勞資雙方、勞動市場資訊則可以採取部分的引導措施。因而，運用資訊科技建立動態資料庫可以增加整體勞動市場的效能。

近年各國就業政策創新行動之初步回顧

底下，我們針對近年來各國就業政策的創新的部分加以初步回顧：

1. 西班牙：促進失業者重新出發的機會

1998年提出的就業行動方案，希望能提供將近一百萬名的失業者的就業機會，包括養成訓練、職能訓練與專業措施，針對七十五萬名未達半年的青年失業者與一年的成年失業者。

對二十五歲以下的失業者，優先考慮針對個人需求給予適當的職業訓練課程；超過二十五歲的失業者，則提供就業通道的機會，同時加強職能訓練；對長期失業又缺乏技能者，則提供基礎教育課程的補救措施。

2. 法國：促進失業者重新出發的機會

法國的失業問題主要在於預防年青就業者成為失業人口，與協助長期失業者重返就業市場，針對失業達6到12個月的失業年輕者與長期失業者，提出加強職業訓練與鑑定資格，例如幫助個別失業者訂定個別職業訓練

計畫，並在訓練之後提供工作機會，對重度失業者提供個人社會救濟。

3. 丹麥：協助建立企業文化

丹麥政府企圖在國內創造一個新的企業文化，主要是要協助年輕就業者能有效迅速地與企業精神融合。1996年時，丹麥政府推出約兩億DKK預算的兩年計畫，推廣企業文化之建立，在學校教育中積極訓練學生學習企業家精神，以提高個人就業素質。

4. 芬蘭：更新職業養成體系

為了提升年輕就業者的職業技能，芬蘭政府重新審議中等教育第二年之後的職業鑑定制度，對全部職能鑑定充分介紹，至少六個月以上時間，並延長中等教育的職業養成時間，與發展有效用的職能訓練的學習方法。

5. 英國：獨居親屬的新政策

在英國約有170萬獨居親屬，其中多為女性，英國政府在1997-2002年推出New Deal新政策，共1億8100萬英鎊預算，主要幫助這些人獲得金錢補助，並協助他們提升生活品質與水準，增加他們在兼職工作的聘用機會，例如平時的幼教工作與小孩放學後的看管等等。

失業者特性與脫離失業的研究

從以上的探討來看，政策的制訂除了從整體面來考量以外，為使政策的有效制訂，另一方面則應該加入對失業者特性的瞭解，以制訂更為「個別化」的政策。從相關的理論中，我們可以看到易失業者至少可以分為下列幾個群體：

1. 青少年（尤其是失學青年）
2. 中高齡低教育程度勞工
3. 再度就業中年婦女
4. 殘障勞工
5. 少數民族

此外，尚可能包括近年來由於知識經濟的影響而導致部分高教育程度白領階級的失業。

上述是從群體來做劃分，不過，另一方面，則也可以使用更個別化的概念來掌握。因而，年齡、教育程度...等都是相關的概

念。

具體計畫的橫剖面（歐洲聯盟於1998年所訂定的十九項改善就業方案目標）

一、提高就業率

- (1)降低青年失業率
- (2)預防長期失業
- (3)積極性方案取代消極性方案
- (4)鼓勵參與社會組織者的對話與合作
- (5)發展生活長期技能的學習
- (6)簡易職能學校入學程序
- (7)提供年輕人更多資格檢驗的機會

二、發展企業精神

- (8)簡化企業管理與運作
- (9)鼓勵獨立活動的發展
- (10)開發創新工作類型的機會
- (11)抵減就業相關稅
- (12)減免對勞力密集服務者的稅收

三、加強企業與員工的適應力

- (13)企業組織的現代化
- (14)修改工作權，以改善適應能力
- (15)保持企業適應力

四、加強機會平等的政策

- (16)打擊工作性別歧視
- (17)工作生活與家庭生活的調解
- (18)日常活動重整的簡化
- (19)提升殘障人士在生活的整合

儘管在大方向上大多數國家的就業政策是相似的，但是，在部分目標的強調重點上是有所差異的，因此也造成方案不盡相同，更會影響政策的執行結果。法國在這幾年特別凸顯反社會隔離(Anti-social exclusion)，而要社會納入(Social inclusion)的政策目標。

公共就業政策

公共工作的提供以及公共就業服務(Public Works and Public Service Employment)：以公共基金創造低薪資就業機會（例如公共場所清潔人員），解決貧窮與營養問題。此種計畫主要是由公部門提供受雇者一筆收入(income)，而非勞動市場的雇用需求。

如前所述，當代，我們把公共就業政策看成是整體就業政策的一環，與公共就業政策

相關的政策尚有積極勞動市場政策中的其他措施。我們應該要注意其整體的關連性與相互的整合性。底下我們進一步討論公共就業政策的相關問題。

首先指出公共就業的三種型態

- 1.以公共事業來創造公共就業（如日本）：以公共力量（特別市政府）興辦事業讓更多的人有工作機會。然而在小政府的理念與公營事業效率較差的理念趨勢下，這樣的政策定位就月來越不受歡迎。
- 2.將公共就業視為過渡性的工作：將私人企業的運作看成是經濟運作的主要力量，因此，把公共就業看成是失業者「過渡」的工作(intermediate labor market)與階段，目的在於公共就業期間或結束後讓當事者可以重返一般就業市場(reintegration)。
- 3.折衷型：一方面仍然把私人企業看成是經濟運作主體，因此，公共就業目的仍在於協助失業者重返職場，但另一方面，運用新興的第三部門力量，也強調事業體持續的發展，並且混雜了企業精神與公共利益等二者的社會企業體制。

此外，有些公共就業方案讓民間部門、私人機構也得以執行，使得公共就業政策的主軸在於「公共基金」提供資金，而執行單位則可能為公、私、第三部門皆是。

對公共就業方案檢討的初步彙整

- 1.對OECD各國來看，公共就業方案計畫佔積極勞動市場計畫的比例，逐漸降低。相反地，對轉型的國家，例如波蘭，公共就業方案計畫相對佔有較大比例。這可能是為了因應長期失業勞工的擴大，也因此公共就業方案符合在短期內吸收大量失業勞工的目的。
- 2.另外，公共就業方案對於福利國家而言，是一套有效測試長期失業或受補助勞工，是否願意重回勞動市場的機制。
- 3.從工作創造與工作轉移效果來看，公共就業方案對創造工作並無顯著效果，這

可能是因爲工作轉移效果大於創造效果的關係。另外，爲了降低轉移效果所造成公共就業方案效益不佳，有必要針對公共服務提供的內容，加以限制界定。也就是說，政府應提供超出就業市場中已存在之商品服務爲主。如此才能避免受雇公共就業方案的勞工排擠其它非津貼勞動人口。

4. 公共就業方案內容的設定對性別就業有顯著影響。一般勞動力的公共服務，例如造橋等，以男性爲優先；而社會服務性質則以女性爲優先。
5. 從公共就業方案對於就業能力提升來看，從過去的案例中來看，僅有美國提供正規職業訓練，其它國家多採用“從工作中學習”(on-the-job-training)爲主。然而多數的公共就業方案皆已非技能勞工爲對象，以利迅速擴大至各勞動人口。也因此，公共就業方案對於職業技能的訓練，以利計劃結束後，勞工得以具備新市場所需相關工作技能部分，並無多大幫助。
6. 從公共就業方案計畫花費在每位勞工的成本來看，公共就業方案計畫的支出，顯然高於接受失業保險救濟或是其它積極勞動市場計畫的支出。因爲公共就業方案除了薪資津貼，尚包含社會福利貢獻(social benefit contributions)、生產工具(material)，以及督導成本等。
7. 從效率來看，公共就業方案計畫能在短期內降低失業率，但是對於長期失業人口的重回市場，顯然並無多大助益。然而，公共就業方案計畫對於市場存在大量失業人口部分，卻具有提供所得來源這種立竿見影的功能，也因此常被適用於市場轉型的國家中。
8. 部分的國家在執行過程中發現，技能培訓在公共就業方案計畫中，並無顯著效益，也因此，也有學者建議將技能培訓納入其它積極勞動就業市場計畫當中執行，但也有學者持相反的看法。
9. Betcherman在綜合評估OECD等國家的經

驗後認爲，公共就業政策可以使得長期失業者獲得工作的機會，但不容易使得這些失業者進入真正的職場工作—即成本效益不高(Betcherman, 2000)。

10. 公共就業政策與其他積極勞動市場政策比較起來，它最大的優點在於大量、立即、有效的提供就業機會。尤其是當政府政策決定提供就業機會是施政的優先目標，而且就業市場上並無立即且大量的工作機會時，公共就業計畫便是最佳的選擇策略。
11. 公共就業在部分歐美國家中，一直扮演著一個重要的政策工具。尤其是比利時、芬蘭、德國、愛爾蘭、荷蘭、瑞典等國，其所佔積極勞動市場政策經費的比例都超過24%。鄰近的韓國則是高達43%。(2000年的資料)
12. 積極勞動市場及公共就業政策的最大批評來自於對其效能的質疑。在公共就業計畫方面，能夠在計畫實施結束後繼續工作一段時間的比例並不高(通常評估的期限隨各個研究者的定義不同)，通常都在10-20%之間最多。
13. 不過，近年來，一些國家把公共就業政策和領取失業津貼的資格關連起來，因而，許多公共就業的真正功能在於使得長期失業者重新取得失業津貼的資格。此外，這樣的取向也有把純粹的所得轉移(Income transfer)轉變成依靠工作福利(Welfare-to-work)來取代，在政策精神的定位上具有重要的象徵意義。
14. 就一些國家實施的經驗看來，在公共就業工作過程中，雖然我們期待失業者得以培育自身技能以成爲一般職場的一員，但從過去的經驗來看，這樣的效果並不顯著。所以，一些國家開始在公共就業方案中加入職業訓練的份量。這就意味了公共就業並不只是一個工作，而且是一個訓練的方案。不過，也有人從另外一個角度看，公共就業之所以無法成爲勞工轉入一般職場的原因在於許多公共就業並非提供一個「真正的工作經

驗」。

15. 早期，許多國家把大規模的公共就業計畫視為具有反景氣循環的功用，不過，當代的國家大都拋棄這樣的想法。其中最重要的原因是在計畫結束後，這些勞工很少脫離福利計畫而進入一般職場。
16. 公共就業計畫必須積極的工作協尋計畫，才能夠真正提高勞工轉入一般職場的效果。
17. 更晚近的計畫則把許多計畫權下放給地方政府，以便設計出一個更適合地方需求的計畫，比如說滿足社區的需求。有些學者更把第三部門創造的在地型的社會企業看成是公共就業計畫的一種晚近形式。社會企業所肩負的政策期待也逐漸多元，一方面是有效的創造出真正的工作，另一方面則被認為是一個有效的

過渡性勞動市場，或是為勞工「再整合的事業(reintegration enterprise)」或為社區發展的社區性事業(Community business)。

18. 公共就業方案的薪資水準是一個微妙但影響重大的要素，太低的薪資無法真正給予人民福利，但太高的薪資往往對於勞動市場產生扭曲與排擠效應。

李健鴻，職業訓練局推動雇用獎助與訓用合一成效評估，2004，勞委會職訓局。

注釋說明

¹ 本文關於ALMP的概念與架構主要參考Amit Dar & Zafiris Tzannatos在1999年所做的報告：Active Labor Market Programs: A Review of the Evidence From Evaluations，由世界銀行出版。

公共就業政策探討

黃富娟

本文主要針對世界銀行出版之社會保護探討系列，「公共服務就業：選取之OECD國家與轉型經濟體之計畫檢視」作一文獻回顧。

公共服務就業計畫具有多重目的，Sandra Wilson (1999)歸納為下列幾大要點：

1. 維持或增加所得
2. 吸納週期性失業勞工
3. 提供職業訓練，以將長期失業勞工重新納入勞動市場

依據就業計畫所欲達成的目的來區分計畫性質，一般可以分為反經濟週期的計畫與降低結構性失業計畫二種。

所謂的反週期，一般指在經濟衰退或蕭條時期，聘僱失業勞工的計畫。例如：英國的社區行動(Community Action)計畫，即是在1993年英國經濟蕭條時期提出的協助就業計畫，該計畫在1996年經濟復甦，失業勞動人口逐漸降低之後，計畫也隨之終止。

第二種為降低結構性失業者的計畫。其興起是由於前者無法有效抑制長期失業人口的結構性問題。該計畫的目的在於提升失業勞動者的就業能力(employability)，也因此，相較於前者，除了提供就業機會，更著重在工作機會中學習技能、獲取工作經驗，並提供專業諮詢。也因此第二類型的計畫，常伴隨著指導人員(mentor)與諮詢顧問(tutor)，甚至是提供職業訓練課程與實際操作經歷，以協助提升符合市場需求的就業技能，以利找到工作。

近年來，美國與英國相繼在原先的就業計畫中，引進“工作福利”(workfare)概念最為新的計畫目的。該理念主要在於揚棄協助就業的模式，而改以提供勞動者非誘因性的鼓勵，以要求勞動者從事生產以獲取援助福利的方式，推廣勞動者募集社會援助(social assistance)。也就是說，假使接受就業諮詢或援助的勞動者在一定期限內，無法獲取工

作機會，其部份的社會福利，也將被迫中止。這方式對於福利國家解決長久以來因社會福利制度對失業者補貼，而導致失業者就業積極度不足，有相當助益。

然而，公共服務就業計畫本身的目的，也因為參與的政府層級涵蓋中央到地方，因而產生多層階層組織所欲達成的多元目標。舉例來說，對於中央政府而言，在短期內降低失業人口數字是一大計劃指標，而提供商品(goods)與服務(service)為第二大目的。相較於中央，地方政府層級的目的除了降低失業者之外，達到提供區域發展所需商品與服務是第一優先考量。

部分國家實施計畫舉例與探討

一、計畫內容

(1) 計畫參與者

- 德國ABM Scheme(1969)：
 - ◇對象：青年、老年與長期失業者。主要以25歲以下青年、50歲以上的年長勞動者，或是介於二者間在過去12月中失業達6個月以上者。
 - ◇實際參與對象，達政府鎖定對象的84%。
- 英國Community Action(1993)：
 - ◇對象：無年齡限制，失業達12月或以上。
 - ◇實際參與對象，達政府鎖定的長期失業族群，約佔98%。
- 美國PSE(1972)：
 - ◇PSE計畫僅開放給高失業率的區域。
 - ◇過去20週內，失業達15週之久。
 - ◇家庭所得未達低標或未接受公共援助之家庭成員。
 - ◇實際參與對象，達政府鎖定對象的84%。
- 波蘭：
 - ◇對象：長期失業者，特別是那些已領完其失業保險福利者、單親家庭、低收入戶。
 - ◇實際參與對象中，儘管多為缺乏技能

者，但是高教育卻佔多數。因此政策鎖定對象有調整的必要。

(2) 計畫活動內容

計畫內容的設計對參與勞動的對象有著深遠的影響。一般而言，公共工程(public work)，尤其是涉及人力部分通常以男性為大宗；而公共服務(public services)則傾向女性為主。舉例而言，英國的公共就業方案，以環境清潔或社區促進為主的參與者多為男性。法國的公共就業方案傾向教育服務、社會看護，則以女性居多。波蘭的公共就業方案以社區的公共工程為主，所以七成參與者為男性。

計畫的執行部分，一般公共就業方案的主要負責單位以勞工局為主，通常兼具中央與地區層級。地方部份通常與地方服務提供者發展出次計畫契約。地方服務提供者接受政府的經費以執行公共就業方案計畫。也因此，公共就業方案通常涵蓋中央政府、地方市鎮人員、第三部門（非營利組織）與私部門的參與。

舉例來說，德國、英國與西班牙，地區勞工局通常要求區域、地方官員提出適宜失業者的計畫；在法國，雇主直接與失業者與勞工局接觸；在波蘭，地方勞動局通常聯合市鎮單位、第三部門與私部門來共同籌備公共就業方案計畫。

在內容上，公共服務就業主要以非營利導向，而是以公眾服務為出發點。也因此，營利導向的私部門，通常並不適合公共服務就業這種性質。

表二：提供者（百分比）

國別	地方市鎮府	中央政府的 地方分支機構	非營利組織
法國	27	34	36
德國	39	29	32
英國	8	3	71
美國	39	27	34

資料來自於各政府機關統計。

在行政組織部份，主要有三大行為者：地

方市鎮府、中央政府的地方分支機構與非營利組織。從跨國比較研究來看，法國、德國與美國在三者的投入上，呈現出一個較為均等的比例；英國則主要仰賴非營利組織。

公共就業方案計畫中，關於公共服務就業支出部分，薪資補貼為最主要的支出項目，另外還包含所謂的其它公共支出，例如社會保險金、督導成本、工作（生產）工具等支出。

表三 公共就業方案計畫的支出，1994
(資料來源同上)

國家	薪資	其它支出
法國	最低工資（其中65-100%由公共就業方案計畫支出）	-
德國	工會薪資或市場薪資	工作工具的貸款
西班牙	社會福利貢獻（就業市場差額，由工作提供者支付）	-
英國	失業者福利加上每週10英鎊	-
美國	最低工資	訓練支出
波蘭	全國薪資平均的75%	社會保險貢獻

從表格可以歸納出，公共就業方案的薪資津貼，依國家而異。大體上可以區分為幾大津貼給付基準：最低工資水準、勞動市場水準或失業者福利等給付基準。

公共就業方案考量點：

公共就業方案的實施，可能導致移轉的效果。這是由於公共就業方案所產生的商品、

勞務與服務，可能已經存在於社會經濟中，也因此，公共就業方案的實施，可能在社會上產生競爭與排擠的效果，進而影響到其它提供者的福利。也因此，公共就業方案可能產生勞動者替換的效果，但對於總體地區就業人口、經濟成長，並不一定能有效提振區域總體經濟，增加所得。也因此，公共就業方案的目的中所提到的生產對社區有利的服務，極有可能與創造工作和降低失業率抵觸。

根據匈牙利的統計指出，公共就業方案的工作中12%已由原先未受津貼勞工取代，另外也造成非津貼勞工的減少。也因此，在部分國家例如英、法與美國等西方國家，皆明文規定公共就業方案的活動不應與私部門產生直接競爭關係，也禁止公部門的計畫執行者被解聘後，重新任聘為公共就業方案計畫工作者。

顯然，公共就業方案未針對是否接受公共就業方案計畫補助勞工為無法在職場上尋獲工作做一限制。也因此，在對象與工作內容上皆需要進一步規劃，以達降低排擠效果與取代效果的存在。

Reference: Sandra Wilson, David H. Fretwell, *Public Service Employment: A Review of Programs in Selected OECD Countries and Transition Economies*, Social Protection Discussion paper series, The World Bank, 1999.

意·見·箱

「中華民國太平洋企業論壇簡訊」係由太平洋經濟合作理事會中華民國委員會出版，為國內產官學所組成的非營利性區域經濟合作組織，對於本刊物內容有任何指教者，請逕洽本會秘書處劉大和先生或藍蔚迎小姐。

連絡地址：台北市滬惠街16-8號7樓
 連絡電話：(02) 2586-5000分機570或513
 傳真：(02) 2594-6528
 PECC網址：<http://www.pecc.org>
 PBEC網址：<http://www.pbec.org>
 APEC網址：<http://www.apecsec.org.sg>

