

後工業社會的失業風險調控

台灣因應金融危機的就業政策與治理困境分析

李健鴻*

目 次

- 壹、前言
- 貳、後工業社會的失業風險調控策略轉型
 - 一、後工業社會下「新社會風險」的形成
 - 二、從舊社會政策到新社會政策
 - 三、「積極促進」治理下的失業風險調控策略轉型
 - 四、「積極促進」治理下「促進就業」與「所得安全」的兩難
- 參、後工業社會下台灣「長期失業」與「大量失業」風險的形成
 - 一、全球化下產業外移對台灣勞動市場變遷的影響
 - 二、後工業社會的勞動市場新結構
 - 三、勞動市場彈性化的興起
- 肆、台灣在後工業社會的失業風險調控策略
 - 一、整合式就業政策體系的形成：確立「積極促進」的就業政策途徑
 - 二、整合式就業政策體系的問題：「長期失業風險」成爲治理缺口
 - 三、金融危機時期的失業風險調控策略：強化「積極促進」就業政策途徑
- 伍、低度保障：積極促進治理下就業保險制度的治理困境
- 陸、局部的制度性排除：就業保險制度因應長期失業風險的問題
- 柒、有限成效：積極促進治理下積極勞動市場政策的治理限制
- 捌、結語

*中國文化大學勞工關係學系副教授，E-mail: ljh12@faculty.pccu.edu.tw。

摘 要

本文從「新社會風險」觀點分析台灣為因應金融危機而在 2008 年至 2012 年實施的就業政策與治理困境。探討議題為：台灣自 1999 年以後建構形成的「後工業社會」時期的就業政策體系，是否能夠有效因應金融危機引發的大量失業風險與長期失業風險？台灣在「後工業社會」形成的就業政策體系脈絡下，為因應金融危機引發大量失業與長期失業風險所實施的就業政策措施，面臨的治理困境為何？研究發現，台灣的就業安全體系，面對金融危機引發失業風險所曝露出的治理困境是：政府雖然採取了強化「積極促進」政策途徑的失業風險調控策略，但是以就業保險制度為核心所建構的就業政策體系，回應金融危機引發失業風險的治理能力卻明顯不足，難以有效提供多數失業者所需要的「所得安全」基本保障，同時也無法提供多數失業者所需要的就業促進政策措施，因此政府才會依循過去失業危機時期的路徑依賴，實施各項「非制度性」的短期積極性勞動市場政策方案，企圖彌補就業安全體系的破漏，以因應失業風險問題，可是這些短期勞動市場政策方案的實際成效，至 2012 年執行結束時，雖然使失業率有所下降，但是整體的失業人數與長期失業人數仍相對多於金融危機初期的人數，顯示「非制度性」的短期積極性勞動市場政策方案也面臨著治理的限制。

關鍵詞：新社會風險、就業政策、後工業社會、失業風險調控、積極促進

壹、前言

德國的風險社會學者 Ulrich Beck 在「全球化危機」一書中，對於全球化帶來的全球失業危機，曾經提出警語指出「我們所面臨的問題早就不是工作的重新分配，而是失業的重新分配。」(Beck, 1999)。Beck 所謂「失業的重新分配」，意指在全球化的經濟體系中，跨國企業在全球各地的資本流動障礙消失，能夠快速流動以尋求最大利益，當資本無法累積獲利時，就會無情地撤出，迫使生產活動停止，失業勞工隨之出現，因此全球失業現象的形成，其實是跨國資本在全球各地不斷重新分配的產物。Beck 強調，有三種迷思使得「反對檢視全球失業危機」的論述得以持續存在，包括：無法看透複雜失業問題的迷思、服務業社會的迷思、成本迷思。而 Beck 在此所謂的「服務業社會」，又可以稱為「後工業社會」(post-industrial society)，意指「在經濟層面以服務業經濟為主、在職業分布層面由專業人員與技術人員階級主導的社會結構」(Bell, 1989)，至於 Beck 所提出的「服務業社會迷思」，則是指出了一項事實：在全球化時代，即使西方福利國家已經進入「後工業社會」的發展階段，可以經由服務業經濟創造出比製造業更多的工作機會，但是卻仍然難以脫離失業危機，因為服務業經濟所創造的工作機會，與製造業相同，也會因為「自動化」而消失，而且也會移轉到低工資國家，造成全球性的「失業重新分配」問題。

回顧台灣勞動市場的歷史變遷，自從 1987 年起，台灣政府面對經濟全球化的發展趨勢，開始採取經濟自由化的開放政策，自此以後，台灣的產業資本進行跨國移動的限制逐漸減少，同時為追求低工資的對外投資國，促使產業外移的趨勢日益擴大，快速地改變了台灣以傳統製造業為主的產業結構。隨著製造業部門的外移，服務業部門則是

相對持續發展，促使台灣在 1988 年開始從工業社會轉型進入「後工業社會」的勞動市場結構，並且在進入 1990 年代以後快速朝向「後工業化社會」發展，根據調查，從 1998 年到 2010 年的 12 年間，台灣的工業部門就業人數比例，已經從 40.6% 下降至 35.8%，相對的，服務業部門的就業人數比例，則是從 47.9% 快速成長為 58.9%（主計總處，2010b）。

台灣在發展形成「後工業社會」的勞動市場結構後，持續受到經濟全球化與勞動市場彈性化的影響，不僅高失業率問題持續惡化，而且從事各種非典型工作型態的工作貧窮者也出現日益增加。而在 2008 年 9 月金融危機引發全球經濟危機後，台灣的勞工持續經歷「全球失業危機」的侵襲，在社會要求對抗高失業率的輿論壓力下，台灣政府從 2008 年 11 月起，陸續採取了多項就業促進的政策措施，企圖降低失業率。儘管政府已經實施了多項就業促進措施，但是呈現在我們眼前的事實卻是：台灣的失業人數從金融危機初期 2008 年 9 月的 46 萬 4 千人增加為 2009 年 8 月的 67 萬 2 千人，在 1 年內增加了失業者 20 萬 8 千人之多，成為台灣人力調查史上的失業人數最嚴重高峰，同時長期失業者從 2008 年 9 月的 6 萬 6 千人快速增加為 2010 年 5 月的 11 萬 1 千人，增加速度是歷史上第二快。雖然在歷經金融危機的高峰之後，2012 年的全年平均失業人數雖已經下降為 49 萬 1 千人，但是仍然高於 2008 年 10 月金融危機初期的 47 萬 6 千人，而且 2012 年全年平均的長期失業人數仍然有 7 萬 6 千人，還是明顯高於 2008 年 10 月金融危機初期的長期失業者人數 7 萬人，顯示長期失業風險問題仍然存在。整體而言，後金融危機時期的台灣社會，雖然失業率漸有緩和，但是整體失業人數與長期失業人數仍然相對偏高，還是面臨著大量失業風險與長期失業風險的治理問題。

在上述台灣已經發展形成「後工業社會」的脈絡下，本文擬從「新社會政策」取向出發，以台灣為了因應金融危機而在 2008 年至 2012

年實施的就業政策做為觀察分析案例，從政策層面省思下列議題：台灣從 1999 年以來建構形成的「後工業社會」就業政策體系，是否能夠因應 2008 年金融危機引發的大量失業風險與長期失業風險問題？當前台灣在「後工業社會」形成的就業政策體系脈絡下所實施的就業政策措施，在因應金融危機引發大量失業風險與長期失業風險時，面臨的治理困境與治理問題為何？本文以下的論述順序，首先將從「新社會風險」觀點探討「後工業社會」下大量失業風險與長期失業風險的形成，並從「新社會政策取向」討論「失業風險調控」策略與就業政策的轉型發展，以及衍生的就業政策問題；第二部分則將回顧台灣在轉型進入「後工業社會」的歷史脈絡下，大量失業風險與長期失業風險的形成與發展趨勢；第三部分將回顧檢視台灣從 1997 年以來建構的「後工業社會」就業政策體系與實施的就業政策措施，並且分析台灣在 2008 年金融危機引發失業危機後所實施的失業風險調控策略與就業政策內涵，包括「就業保險制度」與「積極性勞動市場政策」二方面的政策措施內涵；第四部分將討論台灣的就業政策體系在因應金融危機衍生大量失業風險與長期失業風險時，在「就業保險制度」與「積極性勞動市場政策」二方面所面臨的治理困境與治理限制問題；最後在結語部份，將提出對於台灣未來就業政策的建議方向。

貳、後工業社會的失業風險調控策略轉型

一、後工業社會下「新社會風險」的形成

在二次戰後，福利國家的主要政策目標是「協助低技術勞工因應社會風險」，而當時的社會風險主要有三種型態，包括：階級風險（class risks）、生命週期風險（life-course risks）、世代間風險（intergenerational risks），而三者的共同特徵為「所得不平等」（Esping-Andersen, 1999）。

但是進入 1970 年代之後，勞動市場產生了結構性的變遷，致使社會風險的程度與本質都出現相當大的變化。依照德國的風險社會學者 Beck 在「風險社會」一書中的觀點，勞動時間與勞動空間同時出現的「去標準化」(de-standardization)過程，促使工業社會原有的「一元化、終身全日勞動」之全職就業模式，已經轉化過渡進入到「彈性、多元、去核心化、充滿風險的低度就業」之「風險社會」。Beck 強調，當代「風險社會」中的彈性多元化勞動市場，同時形成了「就業」風險與「失業」風險，這是源自於勞動市場結構性變遷所形成的「勞動市場風險」(labor market risks)，充斥在日常生活的週遭，成為當代社會生活的主要風險來源 (Beck, 2004: 232)。

Beck 的論述，指出了當代「風險社會」在勞動市場的結構性變遷下，勞動市場風險日益擴大的趨勢，事實上，在全球化時代的勞動市場，正朝向彈性化、個人化、就業界限模糊化等特徵發展，因而產生了普遍性的就業風險與失業風險，而且這種新的社會風險已經跨越了「階級」、「年齡」、「世代」等傳統的界限，成為一種「個人化」的新社會風險，進而成為福利國家的治理難題。受到 Beck 提出「風險社會」觀點的影響，自從 1990 年代中期以來，社會政策領域的學者開始從「風險社會」觀點的脈絡來反思社會政策，由於社會政策學者傳統上關心的是社會問題與政策行動，同時又為了與福利國家時代的「舊社會風險」(Old Social Risks)區別，因此社會政策學者乃以「新社會風險」(New Social Risks)指稱，強調在風險社會中進行社會政策分析時面臨的風險處境 (李易駿，2005)。

根據 Bonoli (2007) 的定義，所謂「新社會風險」意指：個人經歷的福利損失的情境，而這種情境的形成，主要是源自於過去 30 至 40 年間發生的「後工業化」(post-industrialization)歷程引發了社會經濟轉型所造成的後果。在此，構成「後工業化」的重要趨勢包括五方面：去工業化(deindustrialization)、就業的第三產業化(tertiarization)

of employment)、女性大量參與勞動市場、家庭結構的不穩定、就業的去標準化(de-standardization of employment)等，而這些重要的發展趨勢共同促使工業社會轉型為後工業社會，並且形成當代西方福利國家面臨的「新社會風險」。

在 Bonoli 的「新社會風險」論述中，西方福利國家發展進入「後工業經濟體系」之後，勞動市場風險做為一種新社會風險，其形成主要是受到「去工業化」的影響，造成製造業部門的就業人數快速衰退，產生了大量的失業者，但是這些大量的失業使一直難以進入快速擴張的服務業經濟體系內再就業，進而成為長期失業者，因此「長期失業風險」(long-term unemployment risk)成為後工業社會出現的第一種因勞動市場轉型而產生的新社會風險，同時也是後工業經濟體系的首要社會風險特徵。Bonoli 的「新社會風險」觀點，強調後工業社會出現的「長期失業風險」乃是一種「新社會風險」，其形成主因是源自於長期的「去工業化」歷程所造成的社會結構變遷，這種觀點與傳統經濟學觀點有著明顯的不同，因為經濟學的觀點認為「長期失業形成的主因是源自於產業結構變遷過程中，由於工作者個人的技能落伍，不符合產業發展的需要，導致個別工作者被雇主解僱而成為非自願性失業者，再尋職困難，因而淪為長期失業者」(Walsh, 1987: 4)，這種經濟學的「產業結構變遷」觀點，其實是建立在產業結構變遷必然會造成「工作者個人技能落伍」的認知基礎上，進而推定失業者會淪為長期失業的處境，是由於「工作者難以學習新技能者」，也就是將長期失業風險的形成主因歸責於「長期失業者個人」。

而西方福利國家為了降低「長期失業」與「大量失業」造成社會風險擴大的治理難題，依照 Bonoli 的「新社會風險」論述，採取的政策措施是「勞動市場去管制化」(labor market de-regulation)，企圖創造以「服務業部門」為主的低技術性就業機會，甚至是大量的非典型工作來減少失業者人數，但是這種作法卻促使服務業部門產生了

大量的「低薪與低品質」的就業風險，也可以稱為「工作貧窮」(working poor) 的風險，這就是後工業社會出現的第二種新社會風險。至於第三種新社會風險則是「工作與家庭調和」的問題，傳統工業社會的家務處理與照顧兒童工作，原本是由女性為主的家務勞動者以無酬方式負責處理，但是在進入後工業經濟體系後，大量的女性進入勞動市場，女性工作者面臨到「工作與家庭調和風險」的問題，因此家務工作開始出現「外部化」(externalization) 的處理方式，也就是從市場購買勞務或是由政府提供勞務。

與 Bonoli 將新社會風險區分為「長期失業風險」、「低薪與低品質的就業風險」、「工作與家庭的調和風險」三類，略有不同，Esping-Andersen (1999) 則是將新社會風險簡化區分為「家庭新風險」與「就業新風險」二類，其中又以就業新風險為改變社會風險結構的主要原因。首先，「家庭新風險」與「家庭結構不穩定」以及「女性進入勞動市場」有關，包括：離婚率上升、單親家庭增加，都挑戰了以穩定家庭與婚姻為前提的社會安全制度，離婚者可能失去福利資格，單親家庭的貧窮率偏高，而女性進入勞動市場雖然可以降低對男性所得者的依賴，但是卻難以兼顧家務與工作，造成工作與家庭的不平衡。第二，在「就業新風險」方面，傳統工業社會時代的就業風險僅限於老年、職業傷病、失業等三種因素造成的所得中斷情形，但是進入「後工業社會」時代之後，勞動市場彈性化造成了不安全的工作環境，青年與女性要想進入勞動市場就業更為困難，而年長且有經驗的男性勞工則被迫做出失業或提早退休的選擇，至於低技能與低教育者所面臨的難題是就業機會不足或是被迫從事低薪工作的困境。

二、從舊社會政策到新社會政策

福利國家在發展進入「後工業社會」之後，其實正同時面臨來自新社會風險與舊社會風險的壓力，一方面原有的福利體系因為人口成

熟與老化等因素，增加了服務的需求與成本，使傳統福利體系面臨了極大的壓力，如何確保福利體系持續有效運作，成爲一大挑戰；另一方面，後工業社會的經濟轉型，促使新社會風險出現，勞工階級面臨就業不穩定、工作與家庭不平衡等困境，也對於福利國家造成新的壓力，如何發展出新的社會政策方針，加強制定可以有效降低失業率、平衡家庭與工作，進而支持被傳統福利方案排除之社會邊緣者的社會政策措施，已經成爲當前福利國家極待解決的重要政策議題（Taylor-Gooby, 2004）。

關於福利國家如何因應新社會風險的議題，爲了區別分析社會政策的演變趨勢，有學者將社會政策區分爲「舊社會政策（old social policies）」與「新社會政策（new social policies）」二種類型。根據 Häusermann 的定義，所謂「舊社會政策」意指：爲處理工業社會之需求所採取的社會政策，特別是處理工業社會時期出現「所得喪失」與「工作喪失」二種典型風險時所採取的社會政策措施，面對這些典型風險，舊社會政策所採取的政策措施是以「提供所得保護」爲主，也就是提供消極性的所得移轉方案與工作保障方案。相對的，所謂「新社會政策」則是指：爲處理「後工業社會」衍生之新社會風險而採取的社會政策措施，特別是指爲了因應長期失業、大量失業、非典型就業、工作貧窮、工作與家庭不平衡、爲了照顧義務或低技能而缺乏參與就業市場機會等新型態的各種社會風險，而採取的社會政策措施，而這些都是當前福利國家在進入後工業社會後必須積極處理的高風險社會群體（Häusermann, 2012）。

從政策目標來區分，過去福利國家所採取的是傳統的「舊社會政策」取向，強調「去商品化」（decommodification）的政策目標，主張採取保護性的社會政策措施，以協助勞工階級對抗雇主階級施加的「商品化」力量，但是爲因應新社會風險而採取新社會政策措施，不再強調「去商品化」的目標，轉而強調政策設定的目標應該是提供更

多的工作誘因，以協助缺乏參與就業市場機會的勞工能夠改善不利的就業處境（Bonoli, 2005）。在傳統的舊社會政策取向下，當勞工失業時，採取以「消極性的失業保護」為主的政策取向，主要的政策目標是提供失業者在失業期間生活所需要的基本「所得安全」保障，但是這種消極性的政策取向，其實乃是為了適應工業社會時期以「典型勞動關係」為主要結構而設計的政策，企圖藉由失業給付維持失業者的基本生活需要，進而整合失業者進入勞動市場再就業，不過這種消極性政策的主要問題就是無法擴大創造新的就業機會，也就難以有效協助缺乏參與就業市場機會的勞工能夠再就業。而在進入「後工業社會」之後，「增加就業機會」雖然已經成為當前福利國家的重要改革目標，但是只有「工作」，將難以解決「工作貧窮」、「工作與家庭不平衡」等新社會風險所衍生的問題，因為許多人即使獲得工作，但是卻無法在職業生涯期間持續從事全時與全職的工作，因此，當前的福利國家必須要制定出更為有效的「新社會政策」取向，以及新型態的勞動市場調控策略方式，藉以促使人們在暫時離開勞動市場之後，仍然可以重返勞動市場再就業與維持工作品質，也就是發展出以「積極促進」就業為目標的勞動市場政策（Nelson, 2012）。

就新社會政策的政策內涵而言，Häusermann 分析指出，新社會政策與舊社會政策，二者在就業政策、年金政策、家庭政策、社會救助政策等各個政策領域的內涵都有明顯的不同，以就業政策為例，舊社會政策取向強調的是應該優先提供失業者在失業時期可以獲得失業給付、失業救助等消極性保護的給付或津貼，以提供實際的「所得安全」保障，並且適時提供就業保護措施，例如：提供勞工在面臨解僱時可以獲得「就業保護立法制度」（employment protection legislation）的解僱保護措施；相對的，新社會政策取向則是強調應該採取二方面的政策途徑，首先，在「就業能力」與「積極促進」（Activation）政策途徑方面，主張應該針對給付領取者實施積極性勞動市場政策

(active labor market policies)，以及實施有助於人力資本形成與訓練的社會投資政策 (social investment policy)；第二，在「需求本位」的社會保護政策途徑方面，新社會政策取向則是主張應該先針對長期失業者實施「所得支持」 (income support) 的方案，藉以支持長期失業者渡過生活困境，進而再採取積極的促進就業政策措施，協助長期失業者進入勞動市場再就業 (Häusermann, 2012)。儘管區分出「舊社會政策」與「新社會政策」二種政策取向，但是 Häusermann 強調，在實務上，許多歐洲國家基於複雜的政策考量因素，加上考量政策可行性的因素，很可能會將新社會政策與舊社會政策的措施加以聯結形成配套性的社會政策組合，也就是同時實施新社會政策與舊社會政策的措施。因此，可以看到當前福利國家推動的社會政策，其實往往是一種「聯結式」的政策改革行動，藉以因應後工業社會衍生的新社會風險問題以及傳統工業社會留下的舊社會風險問題，關鍵在於國家決定朝向「新社會政策」擴張或是縮減的方向發展，以及政策擴張或是縮減的程度為何。

新社會政策的論述，指出了當代福利國家在發展進入後工業社會之後，受到勞動市場結構性變遷的影響，爲了同時因應新社會風險與舊社會風險衍生的問題，必須採取新的社會政策取向。而新社會政策在就業政策方面朝向「積極促進」就業政策途徑發展的轉變，則反應出福利國家在發展進入「後工業社會」時期之後，就業政策目標的明顯轉變：從傳統工業社會將就業政策的重點集中於促使以「全職勞動模式的穩定勞動市場」爲核心的工業經濟組織能夠持續運作，轉變爲協助強化「非典型勞動模式的彈性勞動市場」，藉以鼓勵服務業經濟的持續發展，而這種新的「積極促進」就業政策途徑，代表著原本傳統工業社會所建構的「失業保護制度」 (unemployment protection institutions) 結構，必須隨之進行根本性的重新再建構，以發展出適應於後工業社會的失業風險調控策略型態以及失業保護制度 (Clasen

and Clegg, 2011)。

三、「積極促進」治理下的失業風險調控策略轉型

西方福利國家在進入後工業社會之後，面對高失業風險問題的治理挑戰，自 1990 年代後期起，持續依照新社會政策取向，推動「失業風險調控」策略與「就業政策」的轉型，轉而以「積極促進」做為治理失業風險問題的核心理念。根據一般的定義，所謂「積極促進」是指：針對領取政府給付者或是被勞動市場排除在外者，促使其進入或再進入勞動市場、或參與社會團體、社區或志願服務等的社會性活動（王永慈，2007：152）。這種「積極促進」概念的定義內涵，可以分為狹義與廣義二方面來看，從狹義而言是指具有促進失業者參與勞動市場作用的政策或措施，包括個別就業諮商、就業訓練、尋職協助等就業促進措施；從廣義而言，則是指企圖鼓勵公民參與具有社會價值活動的政策，這些活動包括工作結構良好的勞動市場、提供社會價值與意義的社會文化活動；儘管有狹義與廣義之分，但是一般對於「積極促進」多指狹義層面的意涵，也就是意指針對面臨「勞動市場排除性風險」的勞動者，提供具有社會支持作用的促進政策或措施，促使其參與勞動市場的就業活動（Hvinden, 1999: 28）。

「積極促進」概念的興起，最早源自於「積極性勞動市場政策」（Active Labor Market Policies）的實施。雖然從 1970 年代中期開始，經濟合作暨發展組織（Organization of Economic Cooperation and Development）就已經開始提倡各國實施積極性勞動市場政策，但是當時除了瑞典、丹麥等少數北歐國家積極推動實施外，多數經濟合作暨發展組織的會員國在 1990 年代之前的傳統就業政策，關注的重點仍然在於如何協助失業者渡過失業期間的經濟困境，而失業保險制度則被視為重要的政策措施，至於積極勞動市場政策之相關措施，則是處於倡議與初步開始推動的階段。但是進入 1990 年代中期之後，由

於多數經濟合作暨發展組織的會員國發現，失業問題主要源自於勞動市場出現了過多的低技能勞工難以再就業，即使這些低技能的勞工可以從事低薪的工作，但是薪資所得卻不如失業給付或是就業津貼，使低技能勞工的再就業動力下降，這項事實促使各國開始加強推動積極性勞動市場政策，強調必須藉由更多的就業促進政策措施激發失業者產生更強的工作動力，自此積極性勞動市場政策進入明顯的擴充發展階段，而其背後的主導性政策思維正是「積極促進」概念，這種政策思維的轉變，有學者稱之為「積極促進的轉向」（the activation turn）（Bonoli, 2010: 20）。

在國際上，「積極促進」治理原則的正式確立，源自於 1997 年時，歐洲聯盟的會員國在盧森堡召開的「歐洲就業策略」（European Employment Strategy）會議上，共同宣示「就業策略綱領」，強調「就業策略必須從消極措施（Passive measures）轉變為積極措施（Active measures），同時歐盟每一個會員國都應該採取積極性的措施，以提升多數失業者的就業能力（employability）」，在此次就業策略會議之後，「積極促進」就成為歐盟國家制定與推動就業政策時的關鍵性概念原則，甚至已經成為一項主流性的就業政策用語（Geldof, 1999: 13），至今歐盟各會員國每年都會依照積極促進的就業政策綱領原則，制訂「國家型就業行動計畫」（National Employment Action Plan），以落實積極促進的就業政策方針。如今「積極促進」不僅是歐洲就業政策的主流思維，並且從歐洲擴散至世界各國，成為當前多數國家採行的失業風險問題治理政策。

以「積極促進」為治理原則的失業風險調控策略，強調必須藉由各項促進就業的積極勞動市場政策方案，促使領取給付的失業者積極參與勞動市場，而主要的就業政策變革方向，就是加強「消極性勞動市場政策」（passive labor market policies）與「積極性勞動市場政策」（active labor market policies）之間的緊密聯結，特別是將傳統上以

提供失業給付爲主的失業保險制度轉型成爲就業保險制度，使就業保險制度能夠與各項積極性勞動市場政策方案一起聯結運作，以促使個別的失業給付領取者必須積極參與各項積極性勞動市場政策方案，進而達成「積極促進就業」的目標（Clasen and Clegg, 2011: 9）。在此所謂「消極性勞動市場政策」，是指以提供失業給付或是就業津貼補助等措施來保障失業者的基本生活所需，將失業者「拉出」勞動市場或是維持在勞動市場之外；相對的，「積極性勞動市場政策方案」，則是指政府爲達成社會公平與經濟效率的政策目標，主動且有目的地選擇運用介入勞動市場的相關有效措施，以提升勞動力市場中就業弱勢者的就業能力。積極性勞動市場政策方案的作用，在於促使勞動市場「再發展」（re-development）與「再整合」（re-integration），也就是重新建立失業者、瀕臨失業者與勞動市場之間的關係，促使位居勞動市場邊緣的瀕臨失業者、就業弱勢者得以提高就業能力，繼續留在勞動市場內就業，這是勞動市場「再發展」的部份；而已經被排除在勞動市場外的失業者，則是促使其重新獲得工作機會，重返勞動市場再就業，這是勞動市場「再整合」的部份。

在「積極促進」的治理思維下，福利國家對於形成「失業」問題的原因，出現了明顯的認知轉變。傳統的經濟學觀點認爲，大量失業與長期失業風險的形成，源自於經濟景氣循環的結構性因素造成，但是「積極促進」的政策理念認爲後工業經濟體系下的勞動市場高失業風險，已經是持續存在的結構性風險，而不只是經濟景氣不佳時期才出現的因素，因而大量失業與長期失業風險不再被視爲是經濟景氣循環的結構性因素所導致的後果，而是失業者就業能力不足的個人因素所造成的結果，因此失業者個人必須負起「提升自身就業能力」的個人責任，而如果失業者無法提升自己的就業能力並且再就業，則視爲是失業者個人的失敗。基於這種失業原因的認知轉變，福利國家的就業政策目標也隨之出現調整，從「協助失業者渡過失業期間的經濟困

境」改變為「積極促使失業者必須提升就業能力並為自己的失業問題負責」（Valkerburg, 2007: 29）。

既然福利國家的就業政策目標已經轉變為「促使失業者為自己的失業問題負責」，因此「積極促進」的政策理念強調的重點是：為了有效對抗大量失業與長期失業風險，國家應該採取「積極性」與「預防性」的再整合策略（reintegration strategies），促使勞工能夠持續維持個人適應不同就業環境的能力，如此才能有助於勞工在失業後能夠在勞動市場內順利地轉銜就業，避免失業之後淪為長期失業的困境，而主要的再整合策略就是：經由終身的教育與訓練過程，持續提升勞工的就業能力，避免勞工因為技能落伍而淪為低技能勞工，進而促使勞工在失業後也能夠再度整合進入勞動市場內再就業。但是這種「積極性」與「預防性」的再整合策略所面臨的核心問題是：如何能夠有效提高失業者的尋職動機與工作動力，願意持續接受訓練與認真尋職，進而將失業者改造成為「積極的個人」（active individual）？在此，所謂「積極的個人」，意指「失業者願意遵循個人自主性的內在責任倫理，自我形成尋職動機與工作動力，負起提升自身就業能力的個人責任」，而這種「個人內在的責任倫理」，從概念而言，雖然是最佳的改造失業者策略，但是實際上，由於失業者很可能未必會自己真的形成「個人內在的責任倫理」，因此國家為了達到促使失業者負起個人責任的政策目標，就必須藉由就業政策措施的設計，以「外在的強制方式」激發失業者必須擔負起個人責任。但是當國家根據「積極促進」的治理原則，採取各項「外在的強制方式」來設計就業政策與制度時，實際造成的結果很可能只是將失業者改造成為「被積極促進的個人」（activated individual），而不是原本所期待的「積極的個人」，因為此時的失業者即使出現尋職行為，其實只是在就業政策與制度的「外在強制方式」要求下，被迫必須先行承擔的「強制性」尋職義務而已，並不是失業者自己所形成的尋職動機與工作動力，因此

真正能夠達到「整合進入勞動市場內再就業」的成效有限，而且此種作法，還會導致「積極促進」政策理念在政策目標與執行策略間，出現明顯的矛盾（Serrano Pascual, 2002: 15）。

四、「積極促進」治理下「促進就業」與「所得安全」的兩難

在「積極促進」的治理原則下，就業政策企圖達成的目標是藉由「改造失業者個人」的策略以「有效促進失業者再就業」，企圖取代舊社會政策下所導致的「失業無工作」與「發放失業給付」二種極端結果，並且促進「失業者的社會整合」以及「失業者的經濟自主」。而具體的就業政策實踐途徑包括：一方面企圖藉由「外在強制方式」促使失業者提高從事尋職活動與接受工作的可能性，同時另一方面則要以「外在強制方式」提高尋職者的就業能力以及對於潛在雇主的吸引力。第一個面向隱含著要求失業者個人必須依照就業政策與制度的要求，負擔更多的尋職義務與接受潛在的行政處份，包括三項制度，一是設定更為嚴格的失業給付合格標準；二是減少失業給付的時間與水準；三是強化要求失業者個人參與強制性的積極性勞動市場政策方案。第二個面向則是企圖藉由就業訓練來改造失業者，以提升失業者的就業能力（Eichhorst et al, 2008）。

傳統的舊社會政策理念，強調提供「消極性的失業保護」措施，因此消極性勞動市場政策與失業保險制度的基本目標是：提供失業者能夠獲得「所得安全」的保障，進而促使失業者個人能夠在「維持生活」（maintain life）的情況下，順利地「就業轉銜」（employment transition）至勞動市場內再就業（Haagh, 2006: 6）。但是在新社會政策理念下的「積極促進」政策途徑，就業政策的制定方針，已經從消極性勞動市場政策強調以「所得安全」為主，轉變為強調以「促進就業」為主、「所得安全」為輔的就業政策設計模式。在「積極促進」的治理原則下，各國政府不僅制定與實施各項積極性勞動市場政策方

案，要求失業者必須承擔國家要求執行的工作義務，才能領取就業津貼，而且特別針對就業保險失業給付制度，制定了廣泛而細緻的管理規範，要求失業給付領受者要想享有領取失業給付的權利，就必須接受更為嚴格的管理規範，並且負擔更多的尋職義務，包括：設定更為嚴格的合格標準、減少領取失業給付的期間與降低給付水準、加強要求失業給付領受者投入更多的尋職活動，而失業給付領受者若是未能遵守管理規則以及依照規定達成尋職義務，就會受到行政機關做出減少或取消失業給付發放的行政處份，導致失業給付領受者的權益受到損害。

這些在「積極促進」治理原則下所制定要求的失業者工作義務與失業給付制度規範，不僅對於失業者的權利與義務造成了根本性的衝擊，同時也對於公民權的概念產生了深遠的影響，成為當前就業政策的爭議問題。具體而言，核心的爭議在於：為了達成積極促進就業的政策目標，包括積極性勞動市場政策與就業保險制度在內的就業政策，要求失業者必須先負擔工作義務或尋職義務，才能夠享有領取就業津貼或失業給付的權利，但必須深思的問題是：失業者究竟應該負擔何種程度的工作義務或尋職義務才是合理的要求？在失業者的享有「權利」與負擔的「義務」間，合理的界線為何？(Borghi and Van Berkel, 2005: 3) 這項爭議，其實涉及的不只是失業者個人權利與義務的單純問題，真正關鍵的問題在於：當代國家在規劃設計就業政策時，企圖達成的就業政策核心目標為何的問題？也就是就業政策在「積極促進」與「所得安全」二項就業政策目標間，究竟應該如何選擇的問題。

以「積極促進」為主、「所得安全」為輔的就業政策設計目標，代表許多國家的政府雖然認為就業政策應該具備所得安全的功能，但卻是在維持「積極促進」就業的前提下兼顧的，因此當落實到實際的就業政策方案設計時，「所得安全」的目標往往難以盡如原意，因為在眾多管理規範所共同組合形成的就業政策方案中，部份管理規範的

改變就可能造成「所得安全」目標的偏移。當「積極促進」的治理原則主導了就業政策的制定時，就會設計出對於失業者領取失業給付或就業津貼的合格標準與工作義務要求，失業者可能會因為被認定為未達到合格標準而被排除領取資格，而合格標準的設計愈是緊縮，就愈有可能導致失業者被排除在保障範圍之外，進而造成所謂「排除效應」（exclusive effect）的形成（Grubb, 2000: 149），則對於這些被排除的失業者而言，這種失去了「所得安全」保障作用的就業政策方案，是否真的是符合社會安全原理的合理制度，實在值得深思。若是回歸到福利國家追求「社會公平」的核心目標來反省時，則積極促進的就業政策途徑其實已經引發了十分複雜的兩難問題：就傳統的公民權理論而言，原本福利國家應該積極提供保護失業者的就業政策措施，同時也期待失業者能夠照顧自己在失業時的生活，但是福利國家普遍發生的財政危機事實，卻顯示失業者的福利依賴問題日益嚴重，失業者其實並未善盡自我照顧的個人責任。在福利國家面臨財政危機的情況下，假如福利國家堅持只維護失業者能夠獲得「所得安全」保障的公民權利，將難以有能力在當代社會中繼續扮演重要的角色；相對的，如果福利國家接受與執行「積極促進」體制的就業政策途徑，則「保護失業之公民」將不再是福利國家的集體責任，而是個別失業者必須負起的個人責任（individual responsibility），福利國家的就業政策目標則是轉變為「積極促使失業者必須為自己的失業問題負責」，而依照這項政策目標，如果失業者無法提升自己的就業能力，進而重返勞動市場再就業，則會視為是失業者個人因為就業能力不足而失敗，失業者自己必須承受這項後果，而如果失業者未達到合格標準而被排除領取給付的資格，則將面臨生活困境（Valkenburg, 2007: 29）。

綜合上述，在積極促進的治理體制下，政府實施的各項促進就業政策與就業保險制度，其核心目標是企圖取代原本以提供失業者獲得「所得安全」保障為主的消極途徑，轉而強調要求失業者必須在善盡

積極尋職的工作義務之後，才能夠享有領取就業津貼或失業給付的權利，以促使失業者重返勞動市場再就業。因此，積極促進體制的治理模式，爲了達成「促進就業」的政策目標，以縮減失業者原本享有的「所得安全」保障權利，做爲要求失業者善盡義務的手段，但是維持失業者在失業期間享有「所得安全」的權利，卻是就業政策原本既定的目標，在這種「核心目標轉移」的情況下，積極促進體制下的就業政策方案，確實有必要妥爲處理「促進就業」與「所得安全」之間的兩難問題，以避免失業者在失業期間被迫淪入所得安全難以維持的生活困境中。

參、後工業社會下台灣「長期失業」 與「大量失業」風險的形成

當代西方福利國家進入「後工業社會」時期所面臨的「長期失業」與「大量失業」等「新社會風險」問題，台灣社會自 1980 年代後期發展形成「後工業社會」之後，也面臨類似的情況。從社會結構變遷的長期角度來觀察，台灣社會形成「長期失業」與「大量失業」的新社會風險問題，與產業結構轉型、勞動市場變遷有直接關聯，具體而言，促使台灣在後工業社會時期，形成「長期失業」與「大量失業」風險的結構性因素，可以從以下三方面加以分析。

一、全球化下產業外移對台灣勞動市場變遷的影響

台灣從 1987 年到 1995 年，政府在面對經濟全球化的發展趨勢時，開始採取經濟自由化的開放政策，以因應外在經濟情勢的快速變化，自此台灣的產業資本進行跨國移動的限制逐漸減少，產業外移的趨勢日益顯著，快速地改變了台灣以傳統製造業爲主的產業結構。自從 1980 年代後期起，原先只是技術層次較低、勞力密集爲主的傳統製

造業出現產業外移，但是在 2000 年之後，資訊電腦與電子科技產業也開始外移生產線，紛紛西進至中國大陸或南進至東南亞，形成科技產業外移的趨勢。從表 1 可以得知，2000 年時，台灣製造業外銷訂單的海外生產比例只有 13.30%，至 2004 年首度超過 30%，2005 年 6 月首次超過 40%，2010 年更是首次超過 50%，2012 年全年平均的海外生產比例已經高達 50.52%，創下歷史新高記錄，「台灣接單、海外生產」的生產模式成為台灣製造業的主流，其中最主要的海外生產基地是中國大陸，台灣製造業至中國大陸生產占全體海外生產的比例，2012 年已經高達 92% 以上。總計 12 年以來，台灣製造業的海外生產比例已經上升 3.8 倍，可見台灣整體製造業的產業外移趨勢嚴重。

表 1 台灣製造業外銷訂單的海外生產比例（2000 年至 2012 年）

年 度	台灣製造業的 海外生產比例	台灣製造業至中國大陸生產 占全體海外生產的比例
2000	13.30	70.30
2001	16.70	74.40
2002	19.30	79.50
2003	--	--
2004	30.20	84.80
2005	39.90	89.60
2006	42.30	90.90
2007	46.70	87.30
2008	47.00	91.50
2009	47.90	86.90
2010	50.40	86.90
2011	50.50	92.70
2012	50.52	92.70

資料來源：經濟部，2000-2012，外銷訂單海外生產實況調查。

台灣的傳統製造業與電子科技業長期且持續將生產線外移，導致國內就業機會隨之明顯減少，對台灣的勞動市場造成明顯的影響，特別是導致工作場所歇業與業務緊縮的非自願性失業者人數增加，根據調查，2000 年時因為歇業與業務緊縮的非自願性失業勞工有 90,258 人，至 2009 年時上升至 336,915 人的歷史性高峰，至 2012 年時也有 136,777 人之多（主計總處，2012b），其中首當其衝的就是工廠低技術的作業人員，其次是中低階的白領管理人員。製造業生產線外移，不僅造成大量失業，同時也使長期失業者大增，其中有部份的長期失業者即使能夠再就業，多數也是淪為低薪工作者或是非典型勞工，面臨短暫就業後再失業的高風險。

二、後工業社會的勞動市場新結構

自 1980 年代後期起，隨著傳統製造業的衰退外移，服務業部門興起，促使台灣在 1988 年時，服務業部門的就業人數比例為 43.80%，正式超越工業部門的就業人數比例 42.46%，台灣開始進入「後工業社會」的勞動市場結構型態（黃志隆，2005）。自此之後，台灣在製造業部門與服務業部門之間的就業人數差距，日益擴大，台灣朝向「後工業化」發展的趨勢愈趨明顯，根據統計，台灣在 2000 年到 2010 年的 11 年間，工業部門的就業人數比例，已經從 39.4% 下降至 35.8%，相對的，服務業部門的就業人數比例則是從 46.6% 快速成長為 58.9%（主計總處，2010b）。後工業社會的勞動市場結構，代表服務業部門已經成為提供就業機會的主要來源，特別是專業人員與技術人員成為後工業社會的主導者；相對而言，當製造業持續衰退或外移時，因為製造業衰退或外移而非自願性失業的低技術勞工，卻由於只具備低技術而難以繼續在製造業部門再就業，同時由於服務業部門的進入門檻條件不同於製造業部門，因此也未必能夠順利轉移至服務業部門再就業，進而可能面臨長期失業的風險。

在後工業社會的勞動市場新結構下，會出現一種服務業部門的「成本弊病」現象（Esping-Andersen, 1999）。所謂「成本弊病」，意指製造業的自動化程度提高，而服務業就業人口大多是勞力密集、技術層面低，自動化程度較低，服務業的勞動生產力成長，明顯低於製造業的生產力成長程度，因此當服務業雇用的人力越來越多、勞動成本日益增加時，但是生產力並沒有同時相對提高，因此服務業的雇主往往會採取降低薪資水準或是增加聘僱非典型勞工的方式來因應，導致從事服務業的多數勞工面臨薪資降低或是從事非典型工作而被迫承受就業不穩定的高失業風險。根據統計，台灣製造業勞工每月平均薪資，從 1999 年的 37,738 元上升至 2009 年的 39,152 元，平均年增率為 0.37%；相對的，服務業勞工每月平均薪資，則是從 1999 年的 43,946 元上升至 2009 年的 45,200 元，平均年增率只有 0.28%（主計總處，2009a），顯示台灣服務業的「成本弊病」問題明顯，而成本弊病問題也促使服務業部門的員工辭職退出率（員工辭職人數占整體退出員工總人數之比率）從 2001 年的 68.04% 持續上升到 2012 年的 87.8%，與製造業部門從 2001 年的 81.92% 微幅上升為 2012 年的 82.9% 相比較，明顯不同，而且服務業部門的員工辭職率從 2003 年以後就開始超越製造業部門；若是將員工辭職退出率加上資遣解僱退出率，則服務業部門的二項員工退出率，從 2001 年的 78.96% 持續增加為 2012 年的 92.0%，12 年間增加了 13.04%，相對而言，製造業部門的二項員工退出率，則是從 2001 年的 89.39% 增加為 2012 年的 89.8%，增加有限（主計總處，2001d-2012d）。除此之外，「成本弊病」問題促使服務業的雇主採取增加聘僱非典型勞工的方式來因應。根據統計，台灣在 1999 年時，服務業部門使用派遣勞工的企業比例只有 2.69%，低於工業部門使用派遣勞工的企業比例 6.28%，但是在 2004 年之後，台灣服務業部門使用派遣勞工的企業比例就已經超越工業部門，不僅服務業使用派遣勞工的企業家數比例 6.78%，高於工業部門

使用派遣勞工的企業家數比例 1.89%，同時服務業部門使用派遣勞工的人數已經有 16,111 人，也已高於工業部門的 15,569 人（勞工委員會，2005）。

三、勞動市場彈性化的興起

在台灣勞動市場朝向「後工業化」發展的結構性變遷下，服務業的就業人口持續增加，使得勞動市場彈性化發展的趨勢也日益明顯。而勞動市場彈性化，代表從事各種非典型就業型態的勞工人數增加，而非典型就業型態所產生的勞動市場風險，主要是「不穩定就業風險」（risk of precarious employment），意指非典型工作者往往未能持續穩定就業，而且工作何時會中斷，並不是非典型工作者自己能夠決定，而是由雇主決定，當工作中斷後過渡到下一份工作的期間究竟多久，也不是非典型勞工能夠確知，因此非典型就業者經常被迫面臨出現工作中斷的不穩定現象（Laparra, 2004）。在不穩定就業的情況下，往往導致從事非典型工作的勞工會經常面臨短暫就業後再失業的高風險，形成容易「重複失業」的高失業風險群體。

從表 2 可以得知，部份工時工作者從 2001 年的 10 萬 2 千人增加為 2012 年的 34 萬 6 千人，臨時性工作者人數則從 2001 年的 12 萬 5 千人增加為 2012 年的 15 萬 8 千人，派遣工作者人數更是上升明顯，從 2002 年的 7 萬 6 千人增加為 2012 年的 40 萬 7 千人。在 2008 年金融海嘯發生後，台灣勞動市場的非典型工作者人數增加情勢更趨明顯，其中部份工時工作者從 2007 年的 25 萬 2 千人，快速增加為 2009 年的 36 萬 8 千人，但是部分工時勞工的工作年資「未滿 1 年」者最多，占 43.5%，其次是「1 年～未滿 2 年」占 23.7%（勞工委員會，2011），顯示多數部分工時勞工的工作年資偏短，面臨再失業風險；3 個月內定期契約之臨時性工作者人數從 2006 年的 16 萬 2 千人增加為 2009 年的 17 萬 7 千人，由於定期契約只有 3 個月，在工作 3 個月後都會

面臨短暫就業後的再失業風險；至於派遣工作者則是從 2006 年的 12 萬 6 千人增加為 2009 年的 33 萬 9 千人，可是臺灣目前多數的勞動派遣都是採取「登錄型」派遣的運作型態，因此主計總處自 2008 年以後的人力運用調查統計都是以「臨時性或派遣工作人數」來呈現，而所謂「登錄型」派遣就是在要派契約終止後，派遣勞工與派遣事業單位之間的僱用關係也隨著終止，而由於要派契約多數是定期契約，因而導致登錄型派遣「定期契約化」的情形，登錄型派遣勞工面臨與定期契約工相同的短暫就業後的再失業問題。

表 2 台灣的非典型工作發展趨勢（2001 年至 2012 年）

年度	部份工時工作者 人數 (人)	部份工時工作者 平均薪資 (元)	三個月內定期契約之 臨時工作者人數 (人)	派遣工作者人數 (人)
2001	102,000	24,038	122,554	-
2002	54,000	14,073	143,860	765,74
2003	107,000	20,736	156,657	78,000
2004	94,000	19,951	164,248	113,829
2005	70,000	19,970	170,764	129,929
2006	181,000	14,717	162,249	126,898
2007	252,327	15,538	187,536	-
2008	311,000	14,765	159,389	338,611
2009	368,000	12,886	177,973	339,027
2010	384,000	13,879	186,903	353,097
2011	378,000	14,382	171,225	359,775
2012	346,000	14,805	158,202	400,798

資料來源：部份工時工作者人數以及部份工時工作者薪資，主計總處歷年人力運用調查；臨時工作者人數，主計總處歷年薪資及生產力統計；派遣工作者人數，2003 年，勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2004 年，主計總處人力派遣產業統計報告，2005 年，勞委會民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查，2006 年，主計總處工商及服務業普查調查；2008 年至 2012 年派遣人數，係以 2008 年至 2012 年之主計總處人力運用調查公布之「臨時性或派遣工作人數」，扣除 2008 年至 2012 年薪資及生產力統計調查公布之臨時人力人數估計而得，表中資料僅供參考。

在上述三項結構性因素中，「製造業外移」因素導致非自願性失業勞工人數增加，對於台灣社會在 2000 年以後的大量失業風險與長期失業風險形成，產生較為直接的影響；而「後工業社會的勞動市場新結構」因素，則是促使服務業部門就業人數超越製造業，而服務業的員工辭職與解僱退出率，從 2003 年以後就開始超越製造業部門，造成服務業部門產生的失業人數多於製造業部門；至於「勞動市場彈性化」因素，則是促使持續增加的非典型勞工面臨短暫就業後的再失業風險。台灣自從 1978 年主計總處開始進行人力資源調查以來，第一波失業潮是發生在 1982 年至 1986 年，第二波失業潮是 1997 年至 1998 年，而 2001 年到 2003 年，則是第三波失業潮，從表 3 可以得知，台灣的勞工在 2001 年到 2003 年間面臨的失業風險急遽擴大，承受失業風險的人數呈現急遽上揚趨勢，不僅失業率大幅升高，從 4.22% 上升到 5.02%，長期失業人數在 2002 年至 2003 年之間也明顯提高，2003 年更是有史以來首次突破 10 萬人以上。

在 2008 年 9 月金融危機引發全球經濟危機之後，隨之發生台灣歷史上的第四波失業潮，不僅失業率從 2008 年 9 月的 4.27% 快速上升至 2009 年 8 月的 6.13%，在一年之內上升了 1.86% 之多，失業人高達 67 萬 2 千人，受波及人數高達 141 萬人，創下歷史新高；更嚴重的是，參見表 3 可以得知，長期失業人數從 2008 年的 6 萬 5 千人增加為 2010 年的 10 萬 4 千人，超過 2003 年的 10 萬 4 千人，在二年之內增加了長期失業者 3 萬 9 千人之多，顯示台灣社會的長期失業問題日益嚴重，而且這二項指標都已成為台灣人力資源調查 30 年來最嚴重高峰，顯示 2008 年 9 月開始的第四波失業潮問題，不僅是高失業率的大量失業風險，更嚴重的是長期失業的新社會風險已經明顯擴大。

表 3 台灣的失業風險發展趨勢（2000 年至 2012 年）

年 度	失業率 (%)	失業者人數 (人)	長期失業率 (長期失業者人數占全部失業者人數的比例) (%)	長期失業者人數 (連續失業一年以上者的人數)
2000	2.78	293,000	13.15	38,509
2001	4.22	450,000	14.38	64,717
2002	5.02	515,000	18.77	99,923
2003	4.98	503,000	21.01	104,506
2004	4.41	454,000	18.34	86,742
2005	4.10	428,000	19.61	74,006
2006	3.84	411,000	13.75	55,758
2007	3.91	419,000	13.80	58,267
2008	4.14	450,000	15.30	65,856
2009	5.85	639,000	15.50	101,334
2010	5.21	577,000	15.21	104,724
2011	4.39	491,000	16.38	80,450
2012	4.24	481,000	15.95	76,750

資料來源：主計總處，2000-2012，人力資源調查統計年報。

肆、台灣在後工業社會的失業風險調控策略

台灣社會在 1982 年至 1986 年時期，爆發了有史以來第一波大規模的失業潮後，爲了加強協助失業者重返勞動市場再就業，歷經了數年的研究，終於在 1992 年立法通過實施《就業服務法》，該法除了建構形成台灣的公共就業服務體系之外，並且明文規定國家對於各類弱勢的特定對象失業者必須分別制定就業輔導計劃以及提供各項就業促進津貼。雖然《就業服務法》已經明訂國家必須提供特定對象失業者津貼，但是具體的《就業促進津貼實施辦法》卻遲遲未能訂立，導致 1997 年至 1998 年再次發生台灣歷史上第二波失業潮之時，當時台灣的就業政策體系難以有效因應處理再次發生的大量失業風險。

一、整合式就業政策體系的形成：確立「積極促進」的就業政策途徑

回顧台灣社會在 1997 年時發生的失業潮，主要原因是傳統製造業產業外移而陸續發生關廠歇業事件，導致大量勞工失業，爲了提供失業勞工在失業時期可以獲得基本的所得安全，勞工團體乃透過在野黨的勞工立委，在 1997 年初率先提出《失業保險法草案》，造成對政府的立法壓力。1998 年 7 月，爲了疏解立法壓力，政府採取的失業風險調控策略並不是提出《失業保險法草案》的政府版本，而是依據《就業服務法》的授權，制定《就業促進津貼實施辦法》，正式規定公立就業服務機構對於中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶、獨力負擔家計者等五類特定對象失業者，必須提供求職交通津貼、臨時工作津貼、訓練生活津貼、創業貸款利息補貼、僱用獎助津貼、就業推介媒合津貼等多項以「促進就業」爲政策目標的積極性勞動市場政策措施，以促進特定對象失業者再就業。雖然《就業促進津貼實施辦法》已經實施，但是第 1 年實際領取各項津貼的失業者人數只有 5,981 人，難以有效因應當時的大量解僱失業潮，在社會輿論的壓力下，迫使行政院決定以附加辦理的方式，根據《勞工保險條例》的既有法律授權，制定《勞工保險失業給付實施辦法》，在 1999 年 1 月正式開辦勞工保險失業給付制度，但是卻將部份的非自願性失業者與所有的自願性失業者都排除在適用範圍之外，因而開辦第 1 年竟然只有 9 千餘名失業者可以申領，所得安全的成效有限（台灣勞工陣線，1999）。自此之後，台灣正式建構形成了「後工業社會」時期的就業安全政策體系，這是由勞動基準法的「解僱保護制度」、勞工保險條例的「失業給付制度」、「積極性勞動市場政策措施」等三項「相互區隔、各自獨立運作」的就業安全制度共同構成的就業政策體系。

2001 年到 2002 年，台灣勞工面臨的失業風險再度急遽擴大，不

僅失業率從 2000 年的 2.78% 上升到 2002 年的 5.02%，而且因關廠歇業而解僱的非自願性失業者比例，也從 30.85% 上升到 48.10%。面對失業風險擴大的發展趨勢，自 2002 年起，台灣政府為解決日益惡化的史上第三波失業潮危機，實施的失業風險調控策略是以「振興經濟、發展產業」為主，除了採取「活化傳統產業」策略以因應結構性失業問題外，並且將「促進就業」列為振興經濟發展的目標之一，積極推動各項以「就業促進」為目標的積極性勞動市場政策方案，包括：擴大公共就業服務方案、中小企業僱用人力協助方案等，結合政府與民間資源來創造就業機會，以達到因應大量失業風險與降低失業率的策略性目標。

在上述失業風險擴大的脈絡下，為了擴大對於失業者的保障範圍，台灣在 2003 年正式立法與實施《就業保險法》，正式將所有的非自願性失業者都納入就業保險制度的保障範圍內，這是台灣在過去 10 年來建構的最重要「就業安全」制度，強調不可消極地只發放失業給付，而應該引進「積極促進」與「工作福利」（Workfare）的概念，改變過去勞保條例失業給付制度只具備單純的「所得安全」功能，轉型成為以「促進就業」為主、「所得安全」為輔的就業保險制度，甚至在強化「就業促進」的政策目標下，就業保險制度已將「失業給付制度」、「職業訓練制度」、「公共就業服務制度」，整合成為「三合一」的就業政策體系，促使失業者在請領失業給付的同時，也能接受職業訓練與公共就業服務，以提升其就業能力，早日回到勞動市場再就業。《就業保險法》的實施，建構形成了以「就業保險制度」為核心的「整合式」就業政策體系，這是台灣歷史上首次將「失業給付制度」與「積極性勞動市場政策」整合形成的新型態就業政策體系，具有的重要歷史性意義是：確立了「積極促進」的就業政策途徑。同年，為了配合《就業保險法》的正式實施，政府將原本依照《就業服務法》制定之《就業促進津貼實施辦法》內的「僱用獎助津貼」措施，

整合成爲《就業保險法》內的就業促進津貼項目，並且持續修正施行各項積極性勞動市場政策方案，包括：多元就業開發方案、擴大公共就業方案、各類特定對象失業者的職業訓練計劃等勞動市場政策；另一方面，《就業保險法》又增訂「職訓生活津貼」措施，形成與《就業促進津貼實施辦法》內的「訓練生活津貼」區隔並行的局面。

台灣從 1999 年《勞工保險失業給付辦法》轉型爲 2003 年《就業保險法》的制度變革過程，基本上朝向是相互失業給付領受者「享有權利不變、負擔義務增加」的方向發展，也就是在強化「積極促進」的治理原則下進行變革。事實上，台灣現行的就業保險失業給付制度，不僅相較於勞工保險失業給付制度呈現出「享有權利不變、負擔義務增加」的不對等發展情形，而且從「尋職行爲規範設定」到「尋職行爲過程監管」、「失業給付核發」的認定，在失業者申請領取失業給付流程中的各個階段，都設定了比勞保失業給付制度更加細緻詳盡的規範標準與監督機制，嚴格要求失業給付領受者遵守各項義務要求，否則就會受到取消失業給付的行政處份，這些規定都使得失業給付領取者承受著「權利與義務不對等」的壓力（李健鴻，2010）。

以「就業保險制度」爲核心的「整合式」就業政策體系，建構形成台灣在「後工業社會」時期的就業安全政策體系，這是確立「積極促進」政策途徑的新政策體系，改變了原有的就業政策體系只提供「有限度就業協助措施」的情況，轉而邁向「失業給付制度」與「積極性勞動市場政策」整合的新階段，擴大了就業促進的政策範圍，不僅公共就業服務據點在 2003 年至 2008 年已經擴增 3 倍，職業訓練體系也朝向就業訓練發展，提供更多失業者參與訓練的機會以及就業協助。

二、整合式就業政策體系的問題：「長期失業風險」成爲治理缺口

「整合式」就業政策體系構成台灣在後工業社會時期的就業安全

體系，雖然強化對於失業風險的因應處理能力，但分析其政策內涵與適用對象，卻是以「差序治理體制」為主要特徵，意指國家建構之就業政策體系，對於面臨勞動市場風險者，係以身份差別原則為依據，區分治理對象，針對不同對象提供程度各異的協助資源，形成「差別次序與差異資源的治理模式」（李健鴻，2008）。在「差序治理體制」下，國家依照二項原則對於失業者進行區別辨認，第一項辨認原則為「是否符合特定職業身份與失業類別」，也就是以失業者在「失業之前的特殊職業身份及特定失業原因」作為認定原則，依此原則，「非自願性失業勞工」才是國家認定的優先治理對象。「特定職業身份與失業類別」的辨識認定原則，明訂於《就業保險法》，該法提供在職勞工在被解僱後成為非自願性失業者時，可得到國家所提供的失業給付、職訓生活津貼、提早再就業津貼，與就業媒合服務等多項優厚的協助資源，以配合勞基法與大量解僱勞工保護法提供在職勞工在面臨解僱過程時的就業保護。在這種針對「特定職業身份與失業類別對象」所制定的制度下，已經排除了自願性失業勞工、無固定雇主之失業勞工、失業漁工、退伍軍人失業者等其他的職業身份與失業類別，使其難以獲得如此優厚的資源。第二項辨認原則是「社會身份類別」，也就是依照「失業者在社會場域享有之地位資源程度」，區分出何種類型的失業者成為優先治理對象，而不是依照失業者面臨的勞動市場風險高低程度來區分。依照社會身份類別原則進行辨認之後，國家將提供地位資源較少的失業者較佳的協助資源，此舉代表國家對於排除於勞動市場外的失業者，進行「勞動市場再組織化」的治理行為，促使失業者依循國家規劃的社會身份類別規範架構，重新納入勞動市場內再就業。社會身份類別的建構，在 2000 年之前的就業安全政策體系即已存在，但 2000 年後則是更加強化，其法律依據是 1992 年實施的《就業服務法》第 24 條，該法明訂國家對於五類特定對象失業者必需制定就業輔導計劃及提供津貼。

「整合式就業政策體系」以「失業者」為首要的治理對象，表示台灣社會視「失業」風險為首要的勞動市場風險問題，必需加以積極治理，因而在政策上採取「積極促進」途徑的整合性就業政策措施，促使失業者再就業。但是問題在於：這種「積極促進」的政策取向，落實在「失業風險認定」制度的執行實務時，卻是採取「特定職業身份與失業類別」的辨認原則，優先認定「非自願失業風險」者為協助者，而且又採取「社會身份類別」這種與「失業風險」無必然關聯的認定原則，導致真正面臨高失業風險者，卻可能未被納入國家認定的失業風險協助範圍內，成為「整合式就業政策體系」的治理缺口。最為明顯的治理缺口對象就是連續失業一年以上的「長期失業者」，因為在 2009 年修改《就業服務法》之前，《就業服務法》第 24 條所界定的「特定對象失業者」，並未包括真正面臨高失業風險的「長期失業者」在內，導致長期失業者難以獲得國家提供的就業協助，再加上《就業保險法》規定的失業給付領取期限最長只有 6 個月，一旦經濟危機引發「長期失業危機」時，連續失業超過 6 個月以上的失業者就無法再獲得就業保險制度提供的所得安全保障，這二項制度都使得「整合式就業政策體系」難以有效因應長期失業風險問題。

三、金融危機時期的失業風險調控策略：強化「積極促進」就業政策途徑

2008 年時，全球金融危機引發世界性經濟危機，進而衍生「全球結構性失業危機」，由於台灣向來以「出口經濟」為發展核心策略，自然受到嚴重衝擊，因而產生台灣歷史上的第四波失業潮。全球結構性失業的後果是同時出現長期失業風險與大量失業風險，這是第四波失業潮的主要特徵，在此所謂「大量失業」風險，不僅是指受波及及失業人數之多與失業率升高，更是指影響層面之廣泛，涵蓋各行各業、各種藍領與白領階層的工作者都受到波及而失業，而不是如同前二波

失業潮只是侷限於藍領勞工失業為主；至於「長期失業」風險，則是指由於全球結構性失業主要是受制於全球經濟結構的重新調整，這種全球產業結構重整所需要的時間並非短期內可達成，因而使得失業期間將會明顯延長。

面對金融危機造成的長期失業風險與大量失業風險，台灣政府在金融危機初期還是維持與 2002 年相同的失業風險調控策略，仍然是以「振興經濟、發展產業」為主，「促進就業」政策則只是輔助性的政策措施。在「振興經濟」成爲核心策略的政策脈絡下，由於雇主團體主張調整基本工資將會衝擊投資環境、造成人事成本上升，因此積極反對調升基本工資，這種主張促使政府相信必須採取「壓抑薪資成本」的勞動政策，才有可能營造多數雇主提高雇用意願的經營環境，並避免出現產業外移、加劇失業率上升的情況出現，因此政府在金融危機初期時，持續壓抑基本工資的調升，「降低產業經營成本」與「壓抑薪資成本」成爲主導政府就業治理決策的主要考量因素。

但是事實上，台灣長期以來都是以「出口導向」做爲經濟成長的主要動能來源，當全球經濟陷入危機時，外銷訂單大幅萎縮，人力需求減少，導致多數雇主不僅僱用意願不振，甚至爲求生存而大量解僱勞工，因此導致非自願失業的人數，從金融危機初期 2008 年 9 月的 11 萬 1 千人，快速增加至 2009 年 3 月的 34 萬 4 千人，短短的 6 個月內竟然增加了 21 萬 3 千人，更嚴重的是，這些非自願性失業者再就業困難，導致長期失業人數也隨之快速增加，2010 年的長期失業者人數高達 10 萬 4 千 724 人，創下台灣調查史上的最高記錄。在這種情況下，「壓抑薪資成本」的策略顯然不僅難以達成「維持經濟成長」的政策目標，更遑論有效因應金融危機造成的長期失業風險與大量失業風險擴大危機。

由於台灣原有的「整合式就業政策體系」難以因應金融危機引發的失業危機，因此台灣的政府爲了因應社會輿論要求對抗長期失業風

險與大量失業風險的不滿壓力，開始採取「促進就業」的政策。基本上，台灣政府面對金融危機的認知態度是：將金融危機視為一種「需求衝擊」（economic shock），而不是將金融危機視為一種「結構性的挑戰」，因而認為一旦經濟需求回復，失業風險問題就可以解決。在這種認知下，主要的就業政策目標是「暫時提高勞動力需求」以及「降低失業率」，因此採取的就業政策措施是以「有限度延長失業給付」、「暫時擴大實施勞動市場政策方案」、「暫時提供僱用安定之短工津貼補助」等短期性的就業促進措施為主（Clasen et al., 2012）。從 Häusermann 提出的「新社會政策」與「舊社會政策」觀點，來分析台灣政府在金融危機時期所採取的就業政策措施，可以發現：雖然台灣政府是以「強化積極促進就業」的新社會政策取向作為主要政策方針，但是其實乃是將新社會政策與舊社會政策的措施加以聯結形成的配套性政策組合，其中，「有限度延長失業給付」乃是偏向於舊社會政策取向的政策措施，強調應該提供失業者在失業時期可以獲得領取期限較長的失業給付，以提供「所得安全」保障；至於「暫時擴大實施勞動市場政策方案」（強調提升失業者的就業能力以及協助失業者尋職）以及「暫時提供僱用安定之短工津貼補助」（強調領取短工津貼的勞工必須參與訓練方案），則都是強調「就業能力」與「積極促進」的政策途徑，主張應該針對給付領取者實施積極性勞動市場政策，以及實施有助於人力資本形成與訓練的社會投資政策。

具體而言，台灣政府所實施的主要就業政策途徑有二方面：因應長期失業風險的「有限度延長失業給付制度保護期限」，以及因應大量失業風險的「加強短期積極性勞動市場政策方案」。首先，在「有限度延長失業給付制度保護期限」途徑方面，主要的政策目標是為了因應長期失業風險擴大，但是失業給付領取期限卻只有 6 個月的保障不足問題，因此企圖以「修補」的策略，有限度延長失業給付的領取期限，修補原有失業給付制度的保障不足問題。由於就業保險制度規

定失業者要領取失業給付，每月都必須先經過失業認定，確認是否遵守尋職義務及參與勞動市場措施，因此延長失業給付期限，同時也代表「積極促進」治理模式可以更加貫徹落實，而且可以延長強制要求失業者遵守尋職義務及參與勞動市場措施的期限。

回顧《就業保險法》的修法歷程，其實乃是「勞工團體要求延長給付的社會壓力」、「行政部門財政負擔考量」、「立法院朝野黨團政治考量」的三方持續角力的過程。2008 年 5 月時，勞工團體公開主張：由於失業給付金額持續增加，顯示勞工確實有延長領取失業給付的需求，要求政府依照當年總統大選時的政治承諾，將失業給付期限延長為一年。（洪素卿，2008）。雖然在勞工團體的社會壓力下，再加上金融危機促使社會要求對抗失業風險的輿論壓力，可是政府基於財政負擔的考慮，仍然決定在「縮小範圍」的政策原則下修法，2008 年 10 月下旬，勞工委員會提交《就業保險法》修正案至行政院審查，將中高齡與身心障礙失業者領取失業給付的期限，由原本 6 個月延長至 9 個月。不過，這種「縮小範圍」的修法方式，卻難以有效回應失業風險擴大危機，因為當時平均失業週數已連續兩個月超過 26 週，超過失業給付的期間 6 個月，其中失業週數超過 53 週的長期失業者持續增加，2008 年 12 月份，已經高達 8.3 萬人，比 2007 年同期的 6.2 萬人，增加了 33.8%，且占全體失業者的比例上升到 15.1%（主計總處，2008）。同時大批被裁員的失業勞工，向各地就業服務站申請失業給付，根據統計，失業給付請領者占失業人數比率從 2008 年 9 月的 5.98%，快速上升為 2008 年 12 月的 11.52%（勞工保險局，2008）。

在長期失業風險迅速擴大的情勢下，促使勞工團體不斷要求政府延長失業給付期限，2009 年 1 月，在野黨立委提案，要求行政部門於重大失業發生時，可將失業給付從原有的 6 個月延長到 9 個月，如失業持續惡化可再延長到 12 個月，同時並且提案修正《就業服務法》第 24 條內，使長期失業者成為法定的特定對象失業者，以建立完整

的協助長期失業者制度。經過立法院朝野黨團協商後，同意可以有條件延長為一年，對於立法院的協商共識要求，行政院立場是要求勞委會提出報告後再行討論（唐佩君，2009）。在行政院的要求下，勞委會強調「全面延長失業給付期限」將造成財政負擔沈重，因此需參酌各國案例，規劃建立延長失業給付為一年的制度，引發在野黨立委的批評（邱燕玲，2009）。最後在行政院與立法院朝野黨團多次協商後，終於在 2009 年 5 月立法通過在《就業保險法》內增訂《緊急延長失業給付辦法》，授權政府在經濟危機時期，可以在符合法定門檻條件的情況下，全面延長失業給付期限，同時立法院也通過《就業服務法》修正案，將「長期失業者」納入《就業服務法》第 24 條內，使其成為法定的特定對象失業者，藉以舒解社會輿論對於長期失業風險擴大的不滿壓力。

2011 年 12 月，勞工委員會再公布《就業保險就業促進實施辦法》，在這項辦法中，除了原本就已經整合至《就業保險法》的「僱用獎助津貼」之外，另外再增訂了「求職交通補助費用」、「臨時工作津貼」、「創業協助措施」、「僱用安定措施」（因應所謂「無薪假」問題之措施）等多項新型態的積極性勞動市場政策措施，都整合至就業保險制度內。《就業保險就業促進實施辦法》的實施，對於台灣的就業政策體系而言，產生的重要政策意義是：促使就業保險制度將就業服務與職業訓練以外的上述多項積極性勞動市場政策措施，都整合納入就業保險制度的範圍之內，不但強化了就業保險制度成為台灣在「後工業社會」時期運作的就業政策體系核心，同時也更強化了台灣在金融危機時期採取「積極促進」政策途徑做為因應大量失業風險與長期失業風險問題的治理模式。

在「加強短期積極性勞動市場政策方案」方面，主要的政策目標是為了因應大量失業風險擴大的危機，從 2008 年 11 月起，政府陸續實施各項「非制度性」的短期積極性勞動市場政策方案，企圖以創造

臨時性就業機會的方式，降低失業率。當時推動執行的短期積極性勞動市場政策，包括三種方案類型，第一類是「提高勞動力需求」方案，包括三項措施，第一是「公共就業」措施，即政府以預算創造低薪資的短期就業機會，以維持失業者的基本收入與接觸勞動市場，促使失業者暫時就業的一種就業促進措施，包括：政府短期促進就業措施、多元就業開發方案；第二是「薪資補助」措施，即政府以薪資補貼方式，減少民間企業雇主的人事支出成本，促使雇主願意提供工作機會，並在補助結束之後願意繼續僱用弱勢失業勞工，包括：立即上工計畫、培育優質人力培育計畫；第三是「僱用安定」措施，即政府以提供薪資補貼或訓練津貼的方式，使雇主避免解僱勞工，並且協助縮減工時之勞工可以穩定就業，渡過所得減少的生活困境，包括：推動「充電加值計畫」以提供勞工參加在職訓練，在《就業保險就業促進實施辦法》內增定「僱用安定措施」專章，提供縮減工時之勞工可以獲得薪資補貼。

第二類是「提升就業能力」方案，可以區分為二項措施，首先是「就業訓練」措施，即政府以提供失業勞工參與訓練的方式，提升失業者的就業能力，以符合勞動市場的新工作所需要的技能，具體措施除了可以由公立職訓機構直接提供訓練課程外，也可由政府對於企業與勞工提供訓練費用補助或訓練期間生活補助，包括：立即充電計畫、青年就業讚計畫；其次是「擴大產學合作」措施，即政府以提供學生參與企業實習或培訓的方式，加強學校與就業市場之間的銜接，包括：「產業、學校、訓練機構」攜手合作計畫、雙軌訓練旗艦計畫、大專就業學程計畫等。第三類是「協助失業者尋職」方案，有二項措施，首先是「擴大公共就業服務」措施，即政府提供就業資訊，協助尋職者獲得適合的新工作，例如舉辦就業與人力加值就業博覽會；其次是「協助創業」措施，即政府提供促進小企業創業者所需要的技術協助與信用貸款等措施，適用對象以中高齡失業者與二度就業婦女為主，

包括：微型創業鳳凰計畫、青年創業育成計畫。

表 4 台灣實施的積極性勞動市場政策與經費（2009 年至 2012 年）

（百萬元）

方案類型	方案措施	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
提高勞動力需求方案	加強政府短期促進就業措施	1,412	1,084	998	1,011
	提供薪資補助以增加就業機會	2,222	2,496	2,056	2,57
	實施僱用安定措施以穩定就業	585	580	--	--
提升就業能力方案	強化訓練以促進就業與預防失業	1,131	1,086	1,090	1,091
	擴大產學合作	1,325	2,960	3,670	4,029
協助失業者尋職方案	提升公共就業服務媒合成功率以減少摩擦性失業	600	608	614	625
	協助創業與自僱工作者就業	399	374	413	298
	總計	7,674	9,188	8,841	9,111

資料來源：劉宜君等人（2011），研考會。

上述三類「非制度性」的短期積極性勞動市場政策方案，基於「暫時提高勞動需求」以及「降低失業率」的就業政策目標，原則上每項方案措施以 6 個月至 1 年為期，實施結束後，必需評估各項勞動市場政策方案措施的就業成效與失業改善程度，以決定是否繼續實施，若是繼續實施，仍然以 1 年為期，最久可以實施到 2012 年，整體的就業政策目標是期待每年都能夠降低失業率 0.3%，也就是預定每年減少 3.3 萬名的失業者。而為了達成「降低失業率」的政策目標，政府耗費的經費數以億計，參見表 4 可以得知，2009 年至 2012 年的預算經費呈現增加情形，總計 4 年的總預算高達 336 億 4 千 9 百萬元之多。

根據國際勞工組織在 2009 年提出的跨國評估報告指出(ILO, 2009: 43-45)，政府在金融與經濟危機時期加強實施以「創造就業」為導向的「公共就業」方案，特別是以投資於公共建設為主的公共就業方案，所能產生的就業成效相對優於薪資補助措施、降低薪資所得稅措施；第二，許多已開發國家實施以「部分失業給付」、「縮短工時薪資補貼」為主的「僱用安定」措施，部分歐洲國家的實施經驗已經證明這些措施能夠產生延長就業的效果；第三，從許多國家的實施經驗發現：投資於公共建設的「公共就業」方案要想成功，有必要搭配實施「促進技能發展」的提升就業能力方案，如此能夠提供失業勞工在參與公共就業方案時學習獲得新技能，有助於勞工在方案結束後至民間部門再就業；第四，協助尋職者的公共就業服務措施與個人化就業行動計畫，對於個別失業者提升尋職能力與媒合就業，可以在短期內產生正面成效。

從國際上各國在金融與經濟危機時期實施「積極性勞動市場政策方案」的經驗對照來看，雖然在金融危機時期，臺灣實施了三種類型的積極性勞動市場政策方案，但是依照政府的政策規劃，乃是以「提高勞動力需求」方案為主、「提升就業能力」方案與「協助失業者尋職」方案為輔，因為在上述三類方案中，「提升就業能力」方案與「協助失業者尋職」方案，都是勞工委員會原本就已經執行中的例行性方案，只是在金融危機時期擴大參與方案的失業人數，而這二類方案在實施結束後能夠促成的實際就業人數往往明顯少於參與方案人數，降低失業率的成效有限；相對而言，相對比較能夠達到「降低失業率」目標的政策措施，應該是「提高勞動需求」方案中的「政府短期促進就業措施」與「薪資補助措施」，其中「薪資補助」措施的「立即上工計畫」預定協助 18,000 人就業，「政府短期促進就業措施」預定協助 15,000 人就業（職業訓練局，2009），二項措施合計預定每年減少的失業者人數，已經符合預定每年減少失業人數目標值 3.3 萬人，

而這二項主要措施其實都是 2003 年第三波失業潮時期已經實施過的方案措施，在金融危機時期繼續遵循相同的就業政策路徑加以實施。

若是與 2003 年政府所採取的「政府短期促進就業措施」－「擴大公共就業服務方案」相互比較，從 2003 年 6 月到 2004 年 7 月實施時期，在 1 年 2 個月內共有 9 萬 5 千名失業者參與，相較而言，金融危機時期，從 2008 年 11 月到 2009 年 12 月實施的「政府短期促進就業措施」，1 年 2 個月內則有 10 萬 2 千名失業者參與，但是依照規定政府僱用 6 個月期滿後，不得繼續僱用，以避免造成失業者的依賴問題，因此參與短期促進就業措施的勞工會再度失業，實際上只能夠產生短期的「降低失業率」成效；再以「薪資補助」措施來比較，從 2003 年 6 月到 2004 年 7 月實施的「中小企業僱用人力協助方案」，有 2 萬 5 千名失業者參與，而 2008 年 9 月至 2009 年 8 月實施的「薪資補助」措施－「立即上工計畫」，1 年內則有 4 萬 5 千名失業者參與，但是在薪資補助期滿 6 個月後，雇主繼續僱用的在職勞工人數則是只有 1,489 人，只占參與勞工人數的 3.3%（辛炳隆，2009）。整體而言，臺灣在金融危機期間實施二項「提高勞動力需求」方案措施的失業者參與人數規模，都明顯比起 2003 年失業危機時的失業者參與人數多，代表在就業政策的制定上，政府對於以「提高勞動需求」方案為主的「非制度性」短期勞動市場政策的「政策依賴」程度已經更加明顯，而且「政府短期促進就業措施」的參與勞工人數明顯多於「薪資補助」措施的參與人數，同時「薪資補助」措施結束後的就業人數就會大幅減少，而「政府短期促進就業措施」在結束後則有 24% 的勞工轉至民間部門再就業，此點與國際勞工組織的評估結果相同；不過臺灣實施的「政府短期促進就業措施」是以公共服務性的短期工作為主，並未搭配實施「促進技能發展」的提升就業能力方案，此點則是與國際勞工組織強調的公共建設性的公共就業方案有所不同。至於「僱用安定」措施，臺灣雖然已經制定「縮短工時薪資補貼」制度，但是

實際上並未啓動實施，已經實施的是「縮短工時訓練津貼」方案，與國際勞工組織強調部分歐洲國家實施產生成效的「縮短工時薪資補貼」制度有所不同。

從政府實施的各項短期積極性勞動市場政策方案來分析，整體而言，可以發現這些方案的共同核心問題在於：都是依循「積極促進」的就業政策途徑所實施的「非制度性」短期積極性勞動市場政策方案，而不是「制度性」的中長期積極性勞動市場政策方案，而這些「非制度性」的短期勞動市場政策方案，實施至 2012 年執行結束時，已經局部緩解大量失業的問題，此點可以從全年平均失業人數已經從 2009 年的 63 萬 9 千人減少為 2012 年的 49 萬 1 千人減少看出，但是仍然相對略高於 2008 年 10 月金融危機初期的 47 萬 6 千人。

伍、低度保障：積極促進治理下 就業保險制度的治理困境

面對上述金融危機時期的就業政策治理問題，必須深入省思的就業政策議題是：為什麼臺灣的政府會如此「政策性依賴」各項短期的「非制度性」積極勞動市場政策方案，但是卻尚未完全解決金融危機所引發的大量失業風險問題？而要想回答這個問題，其實應該先從「積極促進」的概念內涵切入，藉以瞭解台灣實施各項「積極促進」政策方案的制度性脈絡為何，進而分析在此種制度脈絡下台灣所形成的「積極促進」體制型態與問題為何。

在「積極促進」思維的影響下，雖然多數福利國家都已經朝向積極促進的政策方向發展，但是落實到積極促進途徑的就業政策設計時，會隨著既有制度脈絡的差異而出現不同的體制型態，因此必須在就業政策的脈絡中來加以理解。英國的國家理論學者 Jessop 就指出，「積極促進」策略普遍存在於西方福利國家中，只是在不同福利國家

體制中的呈現形式有所差異，因此而影響到就業政策的設計。在自由主義福利體制中，除了實施工資彈性外，特別強調削減失業給付與社會救助；中歐的社會民主體制國家，在維持公共福利支出的同時，傾向強化勞動市場政策，形成新的工作福利取向；至於北歐國家，在 1990 年代後，就更加強調採取嚴格的、具有強制性的工作義務要求原則，必須貫徹到執行就業政策與就業保險制度上，要求失業者不論是否願意，都應該參與尋職方案，而且行政機關有權力制裁不參與的失業者（Jessop, 2008）。與 Jessop 將傳統福利國家體制類型與積極促進政策加以聯結的論述方式類似，不過 Barbier 則是發展出另一種「積極促進體制」的類型架構，他將積極促進體制區分為「自由主義式積極促進體制」（liberal regime of activation）與「普及主義式積極促進體制」（universalistic regime of activation）二種，分別與既有的福利國家體制聯結。自由主義式積極促進體制與「殘補式」福利國家體制（residual welfare state）聯結，強調個人主義與個人自我依賴，提供失業者可以享有的權利只是最低程度的失業給付以及促進就業津貼，並且要求失業者在享有這些低水準的權利之前，必須先擔負尋職義務或是工作義務。至於普及主義式積極促進體制則是與普及主義式福利國家體制相互聯結，強調尋求個人需求與社會需求之間的平衡發展，因此提供失業者比較寬鬆的失業給付與促進就業津貼，但強化各項積極性勞動市場政策方案，以提升失業者的就業能力（Barbier, 2004）。

從上述 Barbier 的「積極促進體制類型」觀點來觀察台灣，由於台灣在 2003 年實施《就業保險法》後，就業保險制度已經整合各項勞動市場政策就業促進措施，成為台灣就業安全體制的核心制度，因此以下將先行分析就業保險制度的治理問題，再分析各項短期積極性勞動市場政策方案的治理問題。

首先，在就業保險制度的治理問題方面，自從 2003 年《就業保險法》開辦以來，台灣社會就充斥著一種主流論述，認為失業給付領

受者的再就業意願低落，難以達到就業保險制度原定的「積極促進」就業目標。在「道德風險論」的主流論述下，不論台灣的失業率是上升或下降，失業給付領受者都被建構為「再就業意願低落者」、「福利依賴者」，也成為被「改造」的對象，要求失業給付領受者必須提高再就業意願。即使是在 2008 年金融危機引發失業危機後，在要求對抗高失業率的社會輿論壓力下，勞工委員會仍然強調，就業保險失業給付制度已經導致部分失業者認為領 6 個月失業給付是「應得福利」，抱持著「先領完錢再說」的心態，出現無求職意願的道德風險問題，失去核發失業給付的用意（職業訓練局，2008）。

勞工委員會的說法，直指失業給付領受者的個人道德風險，乃是就業成效不佳的主因。但是事實上，做為台灣就業安全網核心的就業保險制度，失業給付是以「平均月投保薪資之 60%」做為給付標準，但是由於「平均月投保薪資」低於「平均月實際薪資」，因而使得「實際所得替代率」明顯低於 60%。根據統計，台灣在 2012 年的就業保險平均月投保薪資是 30,443 元，而當年的月平均薪資則是 45,721 元，因此就業保險平均月投保薪資只有月平均薪資的 66%，在換算之後，「平均月投保薪資差額的 60%」其實只有平均月實際薪資的 39.6%（勞工保險局，2012），這是台灣的失業給付水準的「實際所得替代率」，相較於經濟合作暨發展組織（OECD）的 34 個會員國在 2009 年的平均失業所得替代率 61%，台灣的失業給付所得替代率其實是相對偏低的水準（Veliet and Caminada, 2012）。

不僅失業給付的所得替代率相對較低，台灣在金融危機引發大量失業風險時期，實際上只有少數的失業工可以領取失業給付，獲得「所得安全」的基本保障。參見表 5 可以得知，從 2003 年台灣開辦就業保險制度之初，即使適逢 2003 年的失業潮時期，失業人數大幅增加，但是失業給付領取率卻只有 5.38%，而金融危機發生初期的 2008 年，失業給付領取率同樣只有 6.85%，代表在當年的全部失業者中，

只有 6.85% 的失業者可以領取失業給付，即使是在 2009 年的金融危機高峰時期，每月平均失業人數大幅增加為 63 萬 9 千人，但是其中卻只有 9 萬 3 千 275 人可以領取失業給付，僅占全部失業人數的 14.59%，也就是每月平均仍然有高達 54 萬 5 千名以上的失業者，並未領取失業給付，而必須自行面對失業後的經濟風險問題。根據統計，自從 2003 年開辦就業保險制度以來，只有 2009 年的失業給付領取率超過 10%，在金融危機的高峰期過後，2010 年的失業給付領取率就已經大幅下降為 7.14%，2011 年、2012 年的失業給付領取率更是分別只有 4.84%、4.77%。整體而言，台灣就業保險失業給付制度的實際領取率長期偏低，多數的失業者都無法藉由領取失業給付而獲得「所得安全」的基本保障，就業保險制度只能夠提供失業者獲得低度的「所得安全」保障，而且依照《就業保險法》的規定，這些多數的失業者同時也無法獲得就業保險制度提供的各項就業促進措施協助，對於這些多數的失業者而言，根本無所謂「就業促進」成效可言。

表 5 台灣就業保險制度的失業給付領取率（2003 年至 2012 年）

年 度	平均每月失業 給付請領人數 (人)	平均每月失業人數 (人)	平均每月失業給付領取率 (領取失業給付人數占失 業人數比例) (%)
2003 年	27,111	503,000	5.38
2004 年	17,674	454,000	3.89
2005 年	20,833	428,000	4.86
2006 年	23,067	411,000	5.61
2007 年	33,238	419,000	7.93
2008 年	30,849	450,000	6.85
2009 年	93,275	639,000	14.59
2010 年	41,236	577,000	7.14
2011 年	23,877	491,000	4.86
2012 年	22,949	481,000	4.77

資料來源：失業人數，歷年主計總處人力資源調查統計年報；失業給付領取人數資料，勞工保險局《就業保險實計保險給付核付人數》年報。

爲什麼長期以來，台灣就業保險制度的失業給付領取率會如此偏低？顯然這已經不是從「失業者個人道德風險」因素可以解釋的問題，而應該從制度層面來加以理解，以下從二方面的就業保險制度設計方式來加以分析。首先，從「就業保險的涵蓋率」來看，參見表 6 可以得知，台灣就業保險在 2003 年開辦之初，就業保險的涵蓋率只有 55.35%，雖然開辦 10 年以來的就業保險涵蓋率逐漸上升，但是一直維持在 60% 以下，到 2012 年時則是達到有史以來最高的 59.92%。而台灣的就業保險涵蓋率始終未能突破至 60% 以上，主要是受到二項制度性因素的影響，第一項原因是「制度性排除」因素，依照台灣的《就業保險法》規定，只有將「受雇勞工」納入保障的範圍內，但是多達 132 萬人的「自營作業者」（self-employed）則是被排除在納入保障範圍之外，因此自營作業者也就無法在失業時申請失業給付。

表 6 台灣的就業保險涵蓋率（2003 年至 2012 年）

年 度	就 業 人 數 (人)	就業保險被保險人數 (人)	就業保險涵蓋率 (%)
2003 年	9,077,000	5,024,816	55.35
2004 年	9,276,000	5,242,310	56.51
2005 年	9,439,000	5,369,278	56.88
2006 年	9,594,000	5,447,373	56.77
2007 年	9,771,000	5,507,865	56.36
2008 年	9,895,000	5,420,249	52.10
2009 年	9,809,000	5,484,169	55.90
2010 年	10,018,000	5,880,500	58.69
2011 年	10,229,000	6,118,570	59.81
2012 年	10,455,000	6,264,642	59.92

資料來源：就業人數資料，主計總處歷年人力資源調查統計年報；就業保險被保險人數，勞工保險局歷年《就業保險投保單位與人數》。

第 2 項原因是「就業保險法與勞工保險條例之間的制度競合」因素，雖然勞委會曾經做出「凡是具有僱用關係事實者，雇主都必須為其僱用之勞工投保就業保險」的解釋令，但是實際上，由於比《就業保險法》更早實施的《勞工保險條例》規定：「5 人以下事業單位的雇主可以自行決定是否為其僱用之勞工投保勞工保險」，在這種「制度競合」因素的影響下，目前台灣的 5 人以下事業單位的多數雇主，基於降低僱用成本的考量，其實多數會選擇不為其僱用之勞工投保勞工保險，因此自然連帶也不會為其僱用之勞工投保就業保險，如此普遍性的「不為勞工投保」作法，不僅導致就業保險制度的涵蓋率下降，而且更重要的是，使得這些未納入就業保險制度的勞工，無法在失業時申請失業給付。

第二，從「就業保險的制度設計」來看，台灣的《就業保險法》規定，只有「非自願性失業者」才具備申請失業給付的資格，而「自願性失業者」則不具備申請資格，但是根據統計，2008 年至 2010 年的金融危機時期，自願性失業者人數占失業者總人數的平均比率為 57.31%，顯示自願性失業者人數占失業者總人數的多數（主計總處，2008b-2010b），這是導致台灣就業保險制度的失業給付領取率偏低的一項制度性主因。而即使 42.69% 的非自願性失業者符合申請失業給付的基本資格規定，但是在「積極促進」的政策思維下，卻未必可以符合《就業保險法》規定的失業認定標準，因為台灣的《就業保險法》規定了多項細緻詳盡的「失業認定」標準，包括：當申請失業給付者不符合「合法拒絕推介就業要件」卻拒絕推介就業、或是申請失業給付者不符合「請領給付資格」同時又拒絕接受就業諮詢與職業訓練時，公立就業服務機構應拒絕受理失業給付之申請；而繼續請領失業給付者，每個月都必須親自前往公立就業服務機構接受失業再認定，未經公立就業服務機構完成為失業再認定者，應停止發給失業給付；同時申請人應於辦理失業再認定時，至少提供二次以上之求職紀

錄，始得繼續請領，未檢附求職紀錄者，應於七日內補正，屆期未補正者，停止發給失業給付。在上述複雜的失業認定制度下，根據勞委會的統計，公立就業服務機構受理申請失業給付及失業認定案件，自 2003 年至 2007 年每年受理初次申請失業給付人數約 6 萬至 8 萬餘件間，受理的申請失業給付件數逐年增加中（江宛琦，2011），但是其中有部分的失業給付申請者因為受到「失業認定未完成」的行政處分，而面臨無法領取失業給付的生活困境，參見表 7 可以得知，在 2008 年與 2009 年金融海嘯期間，「未依規定完成初次失業認定」之人數占「初次失業認定未完成之總人數」的比率分別是 23.0% 與 27.5%，而 2010 年則是 22.8%。由上述資料可知，受到「積極促進」政策思維的影響，為了達到促進就業的目標，台灣的就業保險失業給付制度設計出多項失業給付的認定標準，要求失業給付領受者遵守各項義務要求，否則就會受到取消失業給付的行政處分，導致在 2008 年至 2010 年的金融危機時期，平均每年「未依規定完成初次失業認定」的失業給付申請者，占「初次失業認定未完成之總人數」的比率為 24.4%（職業訓練局，2010），而這些「未依規定完成初次失業認定」的失業給付申請者，在 2008 年至 2010 年占「整體失業給付申請者」的比率分別為 2.19%、1.08%、0.73%（主計總處，2008e-2010e），也就是這一部分的失業給付申請者即使申請失業給付，卻會被認定為「未依規定完成初次失業認定」而被排除領取失業給付，在比率上雖然是少數，但也是失業給付領取率偏低的原因之一。

綜合上述，在就業保險失業給付制度維持「低給付水準」與「低領取率」的情況下，顯示台灣的積極促進體制是一種偏向「自由主義式」的積極促進體制，因為提供給失業者享有的權利，只是低水準的失業給付，而且只有少數失業者可以領取失業給付，失業給付領取率偏低。在這種偏向「自由主義式」的積極促進體制下，台灣建構形成以就業保險制度為核心的就業安全政策體系，其實需要關切的治理核

表 7 「失業給付申請者初次失業認定未完成原因」統計（2005 年至 2010 年）

	初次失業認定未完成原因	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年
已參與就業活動	已推介參加職業訓練	20	209	344	306	371	184
	已自行就業	3,802	3,979	4,763	4,628	3,136	2,159
	已推介就業	143	350	332	328	128	77
	已參與就業活動之合計人數	3,965	4,538	5,439	5,262	3,635	2,420
	占初次認定未完成總人數比例	97.8%	85.6%	81.3%	77.0%	72.5%	77.2%
未依規定完成初次失業認定	未檢齊文件且未於 7 日內補正	4	128	151	181	201	48
	無正當理由不接受公立就業服務機構推介就業	2	11	39	32	18	12
	無正當理由不接受公立就業服務機構就業諮詢	-	1	-	-	-	1
	無正當理由不接受公立就業服務機構推介職訓	-	-	-	-	1	-
	領有其它就業促進津貼	1	7	19	45	49	38
	未於推介日起 7 日內檢送就業與否回覆卡	18	232	412	351	175	61
	未親自前往公立就業服務機構接受失業再認定	19	26	3	-	2	9
	未檢附符合規定之求職記錄且未於 7 日內補正	3	20	29	5	1	3
	其它	42	333	593	954	930	539
	未依規定完成初次失業認定之合計人數	89	758	1246	1568	1377	711
	占初次認定未完成總人數比例	2.2%	14.4%	18.7%	23.0%	27.5%	22.8%
初次失業認定未完成之總計人數	4,054	5,296	6,685	6,830	5,012	3,131	

資料來源：職訓局，2010，「失業給付申請者初次失業認定未完成原因」統計（未出版）。

心議題不是失業給付領受者的「個人道德風險」問題，真正應該正視的治理問題是：台灣在後工業社會建構運作的就業政策體系，在歷經金融危機引發失業危機的挑戰下，已經曝露出明顯的治理困境，也就

是以就業保險制度為核心所建構的就業安全政策體系，回應金融危機引發大量失業風險的治理能力明顯不足，難以有效提供多數失業者所需要的「所得安全」基本保障，同時就業保險制度也無法提供多數失業者需要的職業訓練與就業服務等就業促進措施，因此政府才會依循 2003 年第三波失業危機時期的「路徑依賴」，加強實施各項非制度性的短期積極性勞動市場政策方案，企圖彌補就業安全政策體系的破漏。

陸、局部的制度性排除：就業保險制度 因應長期失業風險的問題

就業保險制度不僅回應金融危機引發大量失業風險的治理能力足，而且在因應長期失業風險方面，雖然採取了「有限度延長失業給付領取期限」的修補策略，但是能夠產生的就業成效卻是有限。根據統計，在 2008 年 10 月金融危機發生初期，台灣共有 7 萬名長期失業者，而 2012 年的後金融危機時期，全年平均的長期失業者還是有 7 萬 6 千人，雖然已經比金融危機高峰期 2010 年的 10 萬 4 千名長期失業者減少，但是仍然比金融危機初期的長期失業者人數多，顯示金融危機引發的長期失業問題依然持續存在，「有限度延長失業給付領取期限」的修補策略並未能完全有效因應解決長期失業風險問題。

從就業保險的制度設計層面來分析，「有限度延長失業給付領取期限」的修補策略衍生了二方面的治理問題，導致難以有效因應長期失業風險問題。首先是「延長中高齡及身障者失業給付期限」所衍生的「局部的制度性排除」問題，2009 年 5 月《就業保險法》修法通過延長中高齡及身障者領取失業給付至 9 個月的規定，這項新制度雖然確實提供了中高齡與身心障礙失業者獲得更久的失業給付，但是同時也導致其他不同身份別的長期失業者難以獲得「延長失業給付期限」的保障，成為就業保險制度因應長期失業風險時設定的制度性排

除對象。雖然勞工委員會強調只延長中高齡與身心障礙二種失業者領取失業給付的主要理由是這二類特定對象失業勞工的平均失業周期，比起一般失業勞工的平均失業周期長，因此有必要修法延長其失業給付期限，但是很明顯的，政府這種「長失業周期決定論」的觀點，存在著一項難以自圓其說的漏洞：倘若「失業周期長的特定對象失業者」就能夠延長領取失業給付期限，則為什麼只有「中高齡」與「身心障礙」二種身份的特定對象失業者，能夠納入延長失業給付期限的保障範圍，而失業周期同樣很長的其他身份特定對象失業者卻不能納入？事實上，依照《就業服務法》第 24 條的規定，所謂「特定對象失業者」，除了「中高齡失業者」與「身心障礙失業者」二類失業勞工之外，其實還包括：原住民、生活扶助戶、獨力負擔家計者、長期失業者、更生人等五種特定對象身份的失業勞工，其中多數失業勞工的失業周期也都很長，需要加強提供協助。因此，如果「失業周期較長」確實是《就業保險法》的修法理由，那麼就應該將所有符合「失業周期較長」條件的特定對象失業勞工都納入延長失業給付期限的修法範圍內，若果真能夠如此，才是真正依照「失業周期長短」來做為決定是否延長失業給付的依據，但是 2009 年 5 月的《就業保險法》修法結果，顯然不僅未能真正完全符合「長失業周期決定論」的修法理由，而且反而造成了「中高齡與身心障礙二種特定對象失業勞工」與「其他五種特定對象失業勞工」之間的差別待遇，使這五類特定對象失業者成為就業保險制度因應長期失業風險時的制度性排除對象。

在「有限度延長失業給付領取期限」的修補策略下，衍生的第 2 項治理問題是「緊急延長失業給付制度」出現的「難以啟動實施」問題，導致「緊急延長失業給付制度」完全無法在金融危機時期產生因應解決長期失業風險的成效。根據勞工委員會訂立的《就業保險延長失業給付期間實施辦法》第 2 條規定，基於經濟危機的原因，若是要全面延長失業給付期限為 9 個月，就必須同時達到兩項啟動門檻標

準：「就業保險失業率」連續 4 個月達 3.5% 以上，以及失業率連續 4 個月未降低；另外如果要全面延長失業給付為 12 個月，則必須同時達到兩項啟動門檻標準：「就業保險失業率」連續 8 個月達 3.5% 以上，以及失業率連續 8 個月未降低。依照台灣勞動市場的歷史經驗，自從 2003 年開辦就業保險制度以來，「就業保險失業率」最高的單一月分是進入金融危機高峰時期的 2009 年 7 月，當時的就業保險失業率是 2.04%，同月的失業率已經達到台灣人力調查史上第二高的 6.07%，而 2009 年 8 月是台灣調查史上失業率最高的單一月分，當時的失業率高達 6.13%，但是同月由於領取失業給付人數從 2009 年 7 月的 113,651 人減少為 87,290 人，因此「就業保險失業率」就明顯下降為 1.56%（勞工保險局，2009），還是無法符合「就業保險失業率連續 4 個月達 3.5% 以上」的啟動門檻條件。由上述可以得知，以「就業保險失業率必須連續 4 個月達到 3.5% 以上」做為啟動門檻條件，乃是十分難以達成的高門檻條件，在如此嚴格的啟動門檻條件限制下，導致勞工委員會在訂立《就業保險延長失業給付期間實施辦法》之後，至今都未能啟動實施，因此在實際上，台灣的「緊急延長失業給付制度」可以說已經成為一項「名存實亡」的制度。

除了「延長失業給付領取期限」的修補策略出現上述二項治理問題之外，藉由修正《就業服務法》第 24 條的方式，將「長期失業者」納入法定特定對象失業者範圍的擴大保護策略，其實也產生了「局部的制度性排除」的問題。因為勞工委員會在修正《就業服務法》第 24 條時，同步修正了《就業服務法》第 2 條，將「長期失業者」定義為「連續失業期間達一年以上，且辦理勞工保險退保當日前三年內，保險年資合計滿六個月以上，並於最近一個月內有向公立就業服務機構辦理求職登記者」，可是《就業服務法》第 24 條明訂的其他各類特定對象失業者，都不需要符合「勞工保險投保年資滿六個月」的定義，「長期失業者」成為唯一必須符合這項定義條件的特定對象失業者。

其實，依照《就業服務法》第 24 條制定的《就業促進津貼實施辦法》，這項辦法提供的各項就業促進措施與就業津貼，政策目標是協助長期失業者與各類特定對象失業者再就業，其經費是來自雇主聘僱外籍勞工所繳交的「就業安定基金」，而不是「勞工保險基金」，因而以「勞工保險投保年資滿六個月」做為長期失業者的定義條件，並不合理。相較於國際勞工組織（ILO）的定義，勞工委員會修正的《就業服務法》第 2 條，明顯限縮了「長期失業者」的定義，因為依照國際勞工組織提出的定義，所謂「長期失業者」是指「可勞動且曾經有工作、但是已經持續失業達 52 周以上、且在調查前 4 周內有出現尋職行為者」，目前多數國家均採用此定義，台灣的主計總處也是採用此定義，但是勞工委員會卻不採用。在限縮「長期失業者」定義的情況下，即使《就業服務法》第 24 條已經將「長期失業者」納入法定的特定對象失業者範圍，但是卻有部分的長期失業者會因為勞工保險投保年資不足六個月，而難以獲得《就業服務法》第 24 條提供的各項就業促進措施與就業津貼協助，成為《就業服務法》因應長期失業風險時的制度性排除對象。

綜合而言，不論是「延長失業給付領取期限」的修補策略，或是《就業服務法》將「長期失業者」納入法定特定對象失業者範圍的擴大保護策略，原本都是企圖因應長期失業風險的制度性改革，但是實際上，二項制度變革的共同後果，卻都是導致部分的長期失業者成為「制度性排除」的對象，因此只能夠局部緩解、而未能完全有效因應長期失業風險問題。

柒、有限成效：積極促進治理下積極 勞動市場政策的治理限制

就業保險制度回應大量失業風險與長期失業風險的治理能力不

足，台灣的就業政策體系只有日益依賴「非制度性」的短期勞動市場政策方案，但是這些短期方案整體的就業促進成效卻有其限制。事實上，雖然「積極促進」的治理原則已成爲當前多數先進國家的就業政策主流思維，但是其限制與問題卻也引發極大的討論，至目前爲止，基本上認爲「積極促進」治理的首要限制就是「勞動市場人力需求下降的情況時或是不穩定時的就業促進成效有限」，因爲「積極促進」政策途徑下的積極性勞動市場政策措施，主要有二種：第一種是以「提升失業者就業能力」爲目標的積極性勞動市場政策措施，這是一種強化就業市場「供給面」爲主的政策思維，在勞動市場人力需求即將回復上升前，實施「就業訓練方案」以提升失業者的就業能力，將有助於促進勞動市場的勞動力供給與勞動力需求相符合，但是當勞動市場人力需求下降或是不穩定時，即使採取各項勞動市場政策方案以「提升失業者就業能力」後，失業者依然難以再就業；第二種是以「提高勞動力需求」爲目標的積極性勞動市場政策措施，例如採取「薪資補助方案」或是「僱用安定」措施，以提升雇主的僱用人力需求，但是在勞動市場人力需求下降的經濟危機時期，即使採取「薪資補助方案」，雖然會促使雇主提高局部的勞動力需求，但是產生的就業促進成效卻是短暫而局部的。

當金融危機發生時，在民間勞動市場人力需求普遍下降的情況下，此時台灣政府決定以「降低失業率」做爲整體就業促進的政策目標，實施以「提高勞動力需求方案」爲主、「提升就業能力方案」與「協助失業者尋職方案」爲輔的各項就業促進措施時，整體而言，雖然可以回應社會各界對於失業率上升的輿論壓力，但是卻可能會忽略失業問題的本質與原因，因而扭曲與錯置相關的積極勞動市場政策資源，不僅徒增政策執行成本，同時也未能真正解決失業問題（劉宜君等人，2011）。例如：採取「就業訓練」方案時，即使政府費盡心力提供訓練，企圖提升失業者的就業能力，但是在勞動市場人力需求

下降的情況下，當失業者在訓練結束後，即使確實已提升失業者的就業能力，但是獲得再就業的機會仍然有限。同樣的道理，採取「僱用獎助」政策措施的目標是激勵民間企業增加僱用人力需求，其成效也只會有限局部的就業成效，即使民間企業確實僱用，但是在政府補助結束後就停止持續僱用的可能性也將提高，因而出現「民間企業短期彈性化僱用」的現象。至於採取「公共就業」的政策措施，只是侷限在公共部門所創造的短期就業機會，因為政府無法突破政府組織編制法定員額的限制，也就無法提供中長期穩定的就業機會，只能提供以短期僱用六個月為主的就業機會，導致「創造就業機會」措施淪為「創造不穩定與低所得微薄就業」的措施。至於採取「擴大公共就業服務媒合」的大型徵才博覽會活動方案，當民間企業人力需求不足時，對於釋出的有限徵才機會，將採取嚴格篩選的選才模式，導致政府舉辦的大型徵才博覽會活動往往會出現「就業媒合成功率偏低」的現象，大型就業博覽會的現場初步媒合率平均只有 25%，而徵才博覽會結束後達成的實際就業媒合成功率則更是低於 20%，整體的就業媒合成效不佳。

在金融危機導致民間勞動市場人力需求普遍下降的限制情況下，「積極促進」思維下實施的各項積極性勞動市場政策方案措施，整體而言，實際上真正能夠達到的「就業促進成效」其實是有限的，不僅如此，台灣在實施這些勞動市場政策方案措施的同時，還會對整體勞動市場產生二項明顯的負面後果。第一項負面後果是「非典型就業化」，「公部門短期就業機會」加上「民間企業短期彈性化僱用模式」，二者共同促使台灣的整體勞動市場更加朝向彈性化的方向發展，導致眾多失業者淪為從事各種非典型工作的短期就業者，根據調查，2009 年 2 月時的金融危機時期，每周工時低於 35 小時者增加為 11,93,000 人、每周工時低於 15 小時者增加為 113,000 人，二項指標都創下台灣人力資源調查史上的最高記錄，而這些大量的低工時非典型就業

者，被迫必須面臨的是「再失業風險」的不利處境（主計總處，2009c）。第二項負面後果則是「報酬低薪化」，由於政府提供的公部門短期就業機會多數以基本工資做為計薪標準，而僱用獎助措施的薪資衡量水準則多數是以就業市場同職業薪資之最低起薪做為補助標準，例如「培育優質人力培育計畫」就是以 22,000 元的定額薪資加上社會保險補助做為補助僱主僱用大專畢業失業青年的薪資標準，二者共同帶動整體民間就業市場的薪資水準朝向「低薪化」的方向發展，根據調查，金融海嘯發生前後的平均經常性薪資，已經從 2008 年 1 月的 36,845 元，下降為金融危機時期 2009 年 1 月的 35,130 元，在 1 年內下降幅度高達 4.64%，這是台灣從 2000 年進行薪資調查 10 年以來的最大降幅（主計總處，2009a）。

除了對整體勞動市場產生了負面後果之外，就當時政府實施的各項個別的積極性勞動市場政策方案措施來看，則是出現了四項治理限制的問題。第一項治理限制是「薪資補助」措施的「替代性效應」（Substitute Effect）問題，也就是僱主因為薪資補助，而僱用符合補助資格的特定失業者，但是卻因此而未能僱用其他未符合補助條件的失業者，進而產生所謂「替代性效應」。從「立即上工計畫」的執行結果來看，雖然「立即上工計畫」在 1 年內的就業人數高達 44,960 人，超過原本預定的目標值 18,000 人，但是在薪資補助期滿 6 個月後的就業人數只剩下 1,696 人，僱主繼續僱用的在職人數更是只有 1,489 人，代表參與「立即上工計畫」的多數失業勞工在補助期滿後再度淪為失業者，真正新增加的就業機會十分有限，整體的「替代性效應」十分明顯（辛炳隆，2009）。至於「培育優質人力培育計畫」，由於採取「全額補助一年」的高誘因模式，政府補助僱主的金額為「薪資定額補助 22,000 元」加上「勞保、健保、就保費全額補助 2,800 元」，二者合計多達 24,800 元，已經十分接近 2009 年大專畢業生的平均起薪 25,000 元，導致若是補助企業進用大專畢業生進入企業實習，極

容易產生高比例的「替代性效應」。爲了降低替代性效應對政策成效的負面影響程度，多數國家的合理作法是必須在薪資補助政策方案的設計上，控制薪資補助對雇主的誘因需在一定程度內，以避免雇主大幅度雇用符合補助資格的特定失業者，並且相對降低替代性效應的發生比例，但是如今卻因爲政府採取「接近全額補助」的政策模式，而導致替代性效應難以降低。

第二項治理限制是「僱用安定」措施的「治理成效限制」問題，「充電增值計畫」強調實施「縮減工時」措施的企業，可以在符合資格的條件下，辦理縮減工時勞工之在職訓練，並且爲參與訓練的勞工向政府申請訓練津貼補助，促使面臨「工作中斷」與「所得減少」風險的縮短工時勞工能夠積極參與訓練，以達到「發展員工所需技能，維持參與訓練勞工生計，以穩定僱用，創造勞資雙贏」等多項就業政策目標（職訓局新聞稿，2009）。但問題是：依照「積極促進」就業政策途徑所設計實施的「充電增值計畫」，是否真的能夠達成上述預定的就業政策目標呢？根據勞委會職業訓練局的統計，2009年共計有900家實施「縮減工時」措施之企業申請參與「充電增值計畫」，其中有60.3%的申請企業，員工人數在30人以下，60人以下之企業家數則占80.6%，可見多數的申請企業是中小企業，由於中小企業僱用的人數少，因而實際參與「充電增值計畫」的勞工人數有限。根據針對260家參與「充電增值計畫」企業，進行實施成效的抽樣調查結果顯示，在「發展員工技能」方面，由於多數參與計畫的中小企業並不具備辦理訓練能力，因此多數中小企業將訓練課程委外給顧問公司辦理，但是顧問公司往往將相同的訓練課程適用於不同的中小企業，未能設計適用於不同中小企業勞工需要的課程內容，導致訓練成效有限，難以大幅提升參與訓練勞工的能力；在「維持生計」方面，多數勞工認爲訓練津貼每小時只有100元，每月上限10,000元，對於維持生計的幫助不大；在「穩定僱用」方面，雖然依規定在辦理訓練期

間企業不得解僱參與訓練勞工，確實可以達到一定的「穩定僱用」成效，但是在訓練期滿後，企業卻難以確定表示可以持續僱用勞工的時間，顯示穩定就業的成效難以持續（辛炳隆，2010）。由上述調查結果可以得知，「充電增值計畫」在「發展員工技能」、「維持生計」、「穩定僱用」三方面的實施成效都是有限，整體而言，「充電增值計畫」只能達到有限度的治理成效。

第三項治理限制是「治理對象缺口」問題，政府實施的「公共就業」措施，諸如：「政府短期促進就業措施」與「多元就業開發方案」，仍然是以特定對象失業者為主，而「薪資補助方案」中的「培育優質人力培育計畫」，以及「提升就業能力方案」的「青年就業讚計畫」都是以大學畢業之失業青年為對象，「提升就業能力」方案中的「擴大產學合作」措施則是以大學在學青年為對象，三種類型的積極性勞動市場政策方案都未能關注「中低層級技術的白領失業者」，使其成為金融危機時期台灣政府實施就業政策的治理對象缺口。事實上，2008 年金融危機衍生的失業危機，擴散衝擊各產業，特別是科技業與製造業，受創特別深，因此受到衝擊的解僱對象不再只是侷限於傳統的低技術藍領勞工，而是擴大波及白領階級的專業工作者，特別是中低階的技術員與助理專業人員，出現大量失業情形，形成「白領失業潮」。根據調查，2008 年金融危機發生後，台灣已經失業的白領工作者中，以技術員與助理專業人員受到的波及影響最大，2008 年 9 月只有 54,000 人失業，至 2009 年 8 月已經增加為 97,000 人，1 年內增加了 43,000 人之多；其次則是事務人員，2008 年 9 月有 45,000 人失業，至 2009 年 8 月則有 59,000 人，1 年內增加了多達 14,000 人失業，二種白領工作者的失業人數增加幅度都創下歷史記錄。雖然白領失業者人數增加如此之多，但是各項積極性勞動市場政策方案，卻並未將其列為重點的協助對象，成為治理缺口。

捌、結語

台灣從 1999 年開始，正式建構形成了「後工業社會」的就業政策體系，當時是由勞動基準法的「解僱保護制度」、勞工保險條例的「失業給付制度」與「積極性勞動市場政策」等三項「相互區隔、自主運作」的就業制度共同構成，在 2003 年實施《就業保險法》之後，進而建構形成了「三合一」的整合式就業政策體系，這是台灣歷史上首次將「就業保險失業給付制度」與「積極性勞動市場政策」整合形成的新型態就業安全體系，自此就正式確立了台灣實施「積極促進」取向的就業政策途徑。然而，2008 年金融危機引發大量失業風險與長期失業風險時，政府雖然採取了「強化積極促進政策途徑」的失業風險調控策略，但是卻曝露出台灣在「後工業社會」建構運作的就業安全政策體系，面臨了明顯的治理困境：由於台灣的積極促進體制是一種偏向「自由主義式」的積極促進體制，只提供給失業者享有低水準的失業給付，而且只有少數失業者可以領取獲得失業給付，實際領取率偏低，因此以就業保險制度為核心所建構的就業安全政策體系，回應金融危機引發大量失業風險與長期失業風險的治理能力明顯不足，難以有效提供多數失業者所需要的「所得安全」基本保障，而且就業保險制度也無法提供多數失業者需要的職業訓練與就業服務等就業促進措施，在這種情況下，政府才會仍然依循過去失業危機時期的路徑依賴，實施各項「非制度性」的短期積極性勞動市場政策方案，企圖彌補就業安全政策體系的破漏。但是這種企圖「以短期方案來解決大量失業與長期失業風險」的政策思維，實際產生的整體就業成效卻不佳，至 2012 年各項積極性勞動市場政策方案執行結束為止，失業率雖然有所下降，但是整體的失業人數與長期失業人數仍然相對高於金融危機初期的人數，顯見「非制度性」的短期勞動市場政策方案

也面臨了治理限制的問題。

在 2008 年 9 月金融危機引發全球經濟危機後，世界各國普遍面臨「全球結構性失業」危機，由於全球產業結構重整所需要的時間並非短期內可達成，因而使得這波失業潮的失業期間將會明顯延長，衍生出大量的長期失業者，事實上金融危機後至今，儘管失業率緩慢下降，但是台灣的長期失業危機並未能真正解除。台灣面對此種長期失業危機的重大挑戰，在擬定就業政策的基本思惟方向上，就應該立基於「強化就業安全網」的政策原則，因為台灣現有的就業安全體制已經無法因應「全球結構性失業」所導致的「大量且長期失業」的危機。而「強化就業安全網」的政策思維，必需摒棄只針對眼前特定失業率下降問題而提出應急式短期勞動市場政策方案措施的思維方式，因為這種思維方式無法有效因應「全球結構性失業」的嚴峻失業問題，更重要的是設法加強長期失業者在「所得安全」面向的保障，就此而言，就業保險制度正是重要的因應對策。

就業保險制度設計失業給付制度的本意是提供失業者在失業期間能夠獲得基本的經濟收入，避免淪入無所依的絕境，因此「所得安全」應該是首要的就業政策目標，但是在強化「積極促進」的治理策略下，台灣自 2003 年從勞保失業給付制度轉變為就業保險體制後，「所得安全」就成為次要的就業政策目標，「促進就業」則成為首要的就業政策目標，失業者必須遵守的尋職義務凌駕在領取失業給付的權利之上，在申請領取失業給付的各階段，都設定了詳盡的尋職規範、監督機制與繁複的查核程序，要求失業者遵守，否則就會受到取消失業給付的行政處份。在 2008 年 9 月發生全球金融海嘯後，台灣在 2009 年的失業給付領取率雖然比金融危機前上升，但是 2010 年後的失業給付領取率卻持續偏低，領取率不到 10%。有鑒於就業保險失業給付制度的領取率偏低，難以達到「所得安全」的就業政策目標，展望未來，如何改善就業保險失業給付制度，以保障失業者獲得「所得安全」的

基本保障，使失業者能夠渡過失業期間的經濟生活困境，進而平衡兼顧「所得安全」與「就業促進」，應該是未來重要的就業政策方針，即使就業保險失業給付制度要求失業給付領受者在申領失業給付的過程中，必須善盡基本的尋職義務，但是建議仍然應該是建立在「權利」與「義務」平衡的基礎上進行要求，方為合理。

為了因應長期失業危機，除了修改《就業保險法》以延長中高齡及身障者失業領取失業給付的措施，並增訂《緊急延長失業給付辦法》，2009年5月時並且修正《就業服務法》，將「長期失業者」納入《就業服務法》第24條，使其成為法定的特定對象失業者，能夠獲得就業安全網的初步保障，但是具體的「長期失業就業政策方案」卻仍未見政府提出，再加上限縮的「長期失業者」定義，能夠獲得協助的長期失業者仍屬相對少數。其實參照各國經驗，考量在經濟衰退時期長期失業者的尋職會更為困難，可以思考借鏡的途徑有三種，第一是歐洲多數國家在就業保險制度中，都有設計「個案特別延長給付」制度，也就是經過積極促進就業措施且領取失業給付期限屆滿後仍無法就業者，可經個案評估認定後提供一段時期的延長失業給付；第二是有部分歐洲國家建立失業救助制度，針對領取失業給付與特別延長給付屆滿後仍無法就業者，經過資產調查，符合資格標準者即由國家以稅收提供救失業助金，使其能與就業保險制度相互銜接。第三則是日本、韓國、美國等少數國家在就業保險制度中列入「緊急延長失業給付期限」條款，例如韓國在1998年亞洲金融風暴時，就採取授權立法方式，由行政主管機關視失業情勢的嚴重程度與財源許可情況，不分對象一律延長失業給付的一定期限。

有鑒於長期失業者再就業時，會面臨比一般失業者更大的困難，因此必需加強提供協助，具體的就業政策建議方向包括四方面，第一是「適度放寬緊急延長失業給付期限的啟動門檻」，由於目前就業保險制度已經建立「緊急延長失業給付期限」制度，因此不宜再建立「個

案特別延長給付制度」，以避免產生制度競合問題，但是由於《緊急延長失業給付辦法》的啟動門檻過於嚴格，即使是 2009 年的金融危機高失業率時期，都難以啟動實施，對於已經領完失業給付卻依然失業的長期失業者而言，並不符合其實際困境，因此有必要適度放寬緊急延長失業給付期限的啟動門檻，以平衡兼顧「因應危機時期的長期失業風險」與「就業保險基金財務負擔」。檢視台灣的就業保險基金財務情況，根據勞工保險局的統計資料，自從 2003 年開辦《就業保險法》以來，10 年以來每年都有超過 200 億元的保費收入，但是每年各項給付支出合計平均只有約 100 億餘元，因而 10 年內有多達 7 年的每年收支餘額都是超過 100 億元，可見就業保險基金的實際財務情形可稱正常（勞工保險局，2013）。在財務正常的情況下，建議可以仿效韓國的作法，只要符合下列情況的其中一種，主管機關就可以延長失業給付：就業保險失業率連續 3 個月超過 3%；失業率連續 3 個月超過 6%。

第二是建立「失業救助」制度，也就是失業給付申請人在初次申請失業給付時，就業服務員就進行一對一的個案晤談，提供選擇職業、轉業資訊的服務，並且評估申請人的失業週期、工作能力、就業意願、自行尋職能力、參加職業訓練必要性、參加創業諮詢必要性等，依照評估結果，進一步提供個案管理服務，辦理推介就業；而針對已領完失業給付期限、但是仍然失業者，應該以社會支持的方式協助失業者的個人發展，也就是就業服務人員在進行一對一的就業諮詢評估後，確認其具有就業意願，但是仍然不具備自行尋職能力者，應提供失業救助津貼，並且在領取失業救助津貼時期，應該配合建構長期失業者的「就業途徑」，以深度的就業諮詢以及就業協助措施，提升長期失業者的工作信心與動力，建立長期失業者的再就業目標，具體措施包括：工作技能評估、個別的尋職協助、促使尋職者工作的財務誘因、訓練資訊、加強尋職者工作經驗與態度的就業促進研習活動，以協助

長期失業者能夠儘早從救助體系重返勞動市場再就業。第三是提供長期失業者個人加強協助方案，就業諮商人員應提供長期失業者獲得充分就業市場資訊，加強長期失業者對於勞動市場的瞭解，建立適應勞動市場實況的薪資期望；並提供個人化的就業諮商，依照長期失業者的個別情形，擬定適合不同長期失業者的就業生涯計劃，例如：參與就業訓練、公共就業服務、公共就業機會，並需考量長期失業者的健康、交通、住宅等需求，提供相關的個人化協助。第四是長期失業者就業行動整合方案，由政府提供補助，將企業與民間協會團體整合納入，以提供企業僱用長期失業者的誘因，並且以「訓用合一模式」，藉由「技能訓練」與「訓後僱用」的方式，由企業訓練並僱用長期失業者，促使長期失業者「再技能化」，以強化長期失業者的就業能力與尋職能力，將長期失業者納入勞動市場內，建構形成長期失業者的就業整合體系。

參考文獻

一、中文部分

- 王永慈，2007，〈「積極促進」(Activation) 概念的解析〉，
《東吳社會工作學報》第 16 期，頁 151-73。
- 主計總處，2004，《人力派遣產業統計報告》，台北：主計總處。
- 主計總處，2006，《工商及服務業普查調查》，台北：主計總處。
- 主計總處，2004a-2011a，《薪資與生產力統計年報》，台北：
主計總處。
- 主計總處，2000b-2012b，《人力資源調查統計年報》，台北：
主計總處。
- 主計總處，2001c-2012c，《人力運用調查統計年報》，台北：
主計總處。
- 主計總處，2001d-2012d，《受僱員工動向調查年報》，台北：
主計總處。
- 主計總處，2001e-2012e，《勞工與就業保險統計》，主計總處
網頁 (<http://ebas1.ebas.gov.tw/pxweb/Dialog/statfile9L.asp>)。
- 汪浩(譯)，Beck, Ulrich (原著)，2004，《風險社會—通往另
一個現代的路上》，第六章〈職業的去標準化〉，頁 232-257，
台北：巨流圖書。
- 辛炳隆，2009，〈「立即上工計畫」執行成效分析〉，《就業安
全》，第 8 卷第 1 期，頁 47-52。
- 辛炳隆，2010，《充電加值計畫執行效益評估報告》，台北：勞
工委員會職業訓練局。
- 江宛琦，2011，〈就業保險制度下之推介就業情形與後續作法〉，
《就業安全》，第 10 卷第 1 期，頁 67-70。

- 台灣勞工陣線，1999，《台灣勞工的主張－2000年勞工政策白皮書》。台北：勞動者雜誌社。
- 李易駿，2005，〈台灣地區國民年金規劃之探討：新社會風險觀點的初步分析〉，《人文及社會科學集刊》，第 17 卷第 4 卷，頁 715-760。
- 李健鴻，2008，〈差序治理體制與治理矛盾：台灣就業體制變革分析〉，《台灣社會福利學刊》第 6 卷第 2 期，頁 109-147。
- 李健鴻，2010，〈「積極促進」治理下就業保險失業給付制度的實踐困境〉，《台灣民主季刊》第 7 卷第 2 期，頁 125-176。
- 邱燕玲（2009，〈失業給付延長至一年勞委會同意卻不認帳〉，《自由時報》，2009 年 3 月 4 日，3 版。
- 洪素卿，2008，〈勞團籲失業給付延長為一年〉，《自由時報》，2008 年 5 月 22 日，4 版。
- 唐佩君，2009，〈行政院表示勞委會正在規劃失業給付期限是否延長〉，《中央社》，2009 年 2 月 2 日。
- 高恬（譯），Bell, Daniel（原著），1989，《後工業社會的來臨－對社會預測的一項探索》，〈導論〉，頁 15，台北：桂冠圖書公司。
- 孫治本（譯），Beck, Ulrich（原著），1999，《全球化危機-全球化的形成、風險與機會》，第四章〈世界地平線的開展〉，頁 81，台北：商務印書館。
- 黃志隆，2005，《就業保障與社會安全的制度重組－台灣的後工業社會轉型困境與出路》，嘉義：中正大學社會福利研究所博士論文。
- 勞工委員會，2003-2005，《民營事業雇用中高齡與派遣勞工調查》，台北：勞工委員會。
- 勞工委員會，2011，《部分工時勞工就業實況調查》，台北：勞

工委員會。

勞工保險局，2008-2012，《就業保險實計保險給付初次核付人數年報》，勞工保險局網頁（<http://www.bli.gov.tw/reportM.aspx?m=09807&f=1181905040>）。

勞工保險局，2009，《就業保險實計保險給付初次核付人數年報》。勞工保險局網頁（<http://www.bli.gov.tw/reportM.aspx?m=09807&f=1181905040>）。

勞工保險局，2013，就業保險各類勞工應計保費收入年報。勞工保險局網頁（<http://www.bli.gov.tw/reportM.aspx?m=10112&f=1181905020>）。

勞工保險局，2012，《就業保險投保單位、人數及平均投保薪資年報》。勞工保險局資訊網（<http://www.bli.gov.tw/sub.aspx?a=fUO2ceW8vwI%3d>）。

經濟部，2000-2012，《外銷訂單海外生產實況調查》。經濟部網頁（http://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/Content.aspx?menu_id=6811）。

梁書寧（譯），Jessop, Bob（原著），2008，《思索資本主義國家的未來》，第四章〈社會再生產與工作福利國家〉，頁193-238，台北：韋伯文化。

劉宜君、辛炳隆、馬財專，2011，《促進就業計畫效益評估》，台北：行政院研究考核委員會。

職業訓練局，2008，〈領失業給付無意就業職訓局明年起擬停付〉，《職業訓練局（新聞稿）》，2008年10月26日，職業訓練局網頁（http://www.evta.gov.tw/content/content.asp?mfunc_id=10&func_id=10&type_id=0&cata_id=0&id=18160）。

職業訓練局，2009，〈失業潮來襲，勞委會持續推出各項促進就

業措施〉。《職業訓練局（新聞稿）》，2009年3月1日，職業訓練局網頁（http://www.evta.gov.tw/content/content.asp?mfunc_id=10&func_id=10&type_id=0&cata_id=0&id=18460）。職業訓練局，2010，〈「失業給付申請者初次失業認定未完成原因」統計〉（未出版）。

二、外文部分

- Barbier, Jean-Claude, 2004, "Activating social protection and the Employment insurance." Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Transitional Labor Market working paper 8. May 24-25, Berlin. (http://www.siswo.uva.nl/tlm/confbuda/papers_files/WP8%20Barbier%20-%20Activating%20socia) (accessed, September 25, 2012).
- Bonoli, G., 2005, The politics of the new social policies: providing coverage against new social risks in mature welfare states. *Policy & Politics*, Volume 33, Number 3, July 2005, pp.431-449.
- Bonoli, G., 2007, Time Matters Post-industrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies. *Comparative Political Studies*, 40(5): 495-520.
- Bonoli, G., 2010, "The Political economy of active labour market policy" Working Papers on the Reconciling Work and Welfare in Europe. REC-WP01/2010 European Committee.
- Borghesi, Vando and Rik Van Berckelaere, 2005, "Activation, participation, individualization: shifting public-private boundaries, shifting roles of citizens?" Paper presented at the 3d ESP Anet conference, Fribourg, Switzerland, September 22-24.
- Clasen, J. and Clegg, D., 2011, Unemployment protection and labor market change in Europe: toward triple integration? In *Regulating*

The Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labor Markets in Europe, edited by Clasen, Jochen and Daniel Clegg. London: Oxford University Press.

Clasen, J., Daniel Clegg and Jon Kvist, 2012, *European Labor Market Policies in (the) crisis*. Working Paper 2012.12. Brussels: European Trade Union.

Eichhorst, W., Kaufman, O., and Reinhard Konle-Seidl, 2008, *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Springer Press.

Esping-Andersen, Gosta, 1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*. London: Oxford University Press.

Geldof, Dick, 1999, "New Activation Policies: Promises and Risks." In Heikkila, M. (ed.), *Linking Welfare and Work (pp.13-26)*. Luxembourg: Office for official Publications of the European Foundation, European Union.

Grubb, David, 2000, "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits." In OECD Secretariat (ed.), *OECD Economic Studies*, No.31:1-38. Paris: Organization of Economic Cooperation and Development.

Haagh, Louise, 2006, "Equality and Income Security in Market Economies: What's Wrong with Insurance?" *Social Policy and Administration* Vol.40, No.4, p.385-424.

Häusermann, S., 2012, "The Politics of Old and New Social Policies". In *The Politics of New Welfare States*. edited by Giuliano Bonoli, David Natali. London: Oxford University Press.

Hvinden, Bjorn, 1999, "Activation: A Nordic Perspective." In Heikkila, M. (ed.), *Linking Welfare and Work (pp.27-42)*. Luxembourg: Office for official Publications of the European

Foundation, European Union.

International Labour Office, 2009, *The financial and economic crisis: A Decent Work Response*. Geneva: International Labour Organization.

Laparra, Miguel, Jean-Claude Barbier and Iain Darmon (2004). *Precarious Employment in Europe: A Comparative Study of Labour Market related Risks in Flexible Economy*. Brussels: European Commission.

Nelson, M., 2012, *State of The Art: Reconciling Work and Welfare in Europe*. New Jobs State of the Art Report No.5/D5.1. European Committee.

Serrano Pascual, Amparo, 2002, "Are European activation policies converging?" presented for the International Relations in the European Community conference, Aalborg University, 28 August. Aalborg Denmark (accessed, March 31, 2013).

Taylor-Gooby, P., 2004, "New Social Risk in Post-industrial Society: Some evidence On Responses to Active Labor Market Politics from Eurobarometer." *International Social Security Review*, 57(3), pp.45-64.

Valkenburg, Ben, 2007, "Individualising activation services: thrashing out an ambiguous concept." In Rik van Berkel and Ben Valkenburg (ed.), *Making it personal: Individualised activation services in the EU* (pp.25-44). UK: The Polity Press.

Veliet, Olaf Van and Koen Caminada, 2012, *Unemployment Replacement Rates Dataset Among 34 Welfare States, 1971-2009*. Neujobs Special Report No.2/January 2012. European Commission.

Walsh, Kenneth, 1987, *Long-Term Unemployment: An International*

154 政大勞動學報 / 第二十八期 / 民國 101 年 12 月

Perspective. Published by The Macmillan Press Ltd.

Unemployment Risks Regulation in Post-industrial Society:

An Analysis of Employment Policies and Governance Dilemma in Response to Financial Crisis in Taiwan

*Chien-Hung Lee**

Abstract

This article aims to explore the employment policies and governance dilemma from the “New Social Policies Approach”, in response to financial crisis since 2008 to 2012 in Taiwan. The issues include: whether the employment policies system in post-industrial society had been constructed since 1997 was able to cope with the risk of massive unemployment risk and long-term unemployment risk triggered by the financial crisis? What the employment policies system had been faced governance dilemma in response to the risk of massive unemployment and the risk of long-term unemployment triggered by the financial crisis? The main findings is that although the government performing unemployment risk regulating strategies according to activation governance principle, but governance capacity of employment insurance institutions as the core of employment policies system is obviously insufficient, it is difficult to effectively provide basic income security and employment

*Chien-Hung Lee is associate professor at the Department of Labor Relations, Chinese Culture University. Research interests include Employment Security Policy, Flexicurity Policy, Labor Policy, Labor Market Risk Analysis.

promotion measures for most unemployed in response to the unemployment risk caused by financial crisis, bringing forth the government “path dependence” of “non-institutional” short-term active labor market policy programs in an attempt to compensate for the leaking of employment safety net to cope with high risk of unemployment problem. In fact, the actual effectiveness of these “non-institutional” short-term labor market policy programs is limited until 2012, although the decline in the unemployment rate, but the overall numbers of unemployed and the numbers of long-term unemployed is still higher than the numbers of the early financial crisis, there is a clear governance restrictions that “non-institutional” short-term active labor market policy programs.

Keywords: New Social Risks, Employment Policies, New Social Policies, Post-industrial Society, Unemployment Risk Regulation, Activation